

'96
浦东新区
社会发展
报告

'96 Social
Development
Report
of
Shanghai
Pudong New Area

上海人民出版社

'96 浦东新区社会发展报告

浦东新区社会发展局 编
浦东——复旦社会发展研究中心

上海人民出版社

责任编辑 刘耀明
封面装帧 杨德鸿

'96 浦东新区社会发展报告

浦东新区社会发展局 编
浦东——复旦社会发展研究中心

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号 邮编200020)

新华书店上海发行所经销 上海市印刷三厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 12.5 插页 4 字数 245,000

1996年12月第1版 1996年12月第1次印刷

印数 1—3,000

ISBN 7-208-02481-2/C·57

定价:60.00元

’96 浦东新区社会发展报告编审委员会

顾问：周禹鹏 程天权 华国万 董大胜

主任：戴海波 王沪宁

委员(按姓氏笔画为序)：

王 战	王午鼎	邓伟志	左学金	朱传一
何肇发	张广生	张庆龙	杨德林	杨德锦
吴 铎	邹 毅	施芝鸿	施岳群	施耀新
洪 浩	姚锡棠	赵开国	桂世勋	钱越民
谢遐龄	臧新民			

’96 浦东新区社会发展报告编辑委员会

主 编：马伊里 彭希哲

副主编：陈家华 盛国生

委员(按姓氏笔画为序)：

于 海	马伊里	卢国雄	刘豪兴	陈月新
陈家华	郁鸿胜	赵渭荣	盛国生	阎嘉陵
彭希哲				

序



对浦东社会发展作长期跟踪研究是一项非常有意义的工作。这是今年上半年我与复旦大学程天权书记、施岳群副校长交谈时作出的共同判断。

到2010年，浦东将作为上海国际化大都市的重要组成部分，她的发展不仅体现在经济方面，而且将使整个社会产生巨大而深刻的变革。浦东——复旦社会发展研究中心紧紧抓住这一发展和变革的过程开展多方位的研究，取得了可喜的成绩。

对浦东社会发展的研究，一是要注意研究浦东的区位优势和区域特点。浦东的发展要依托上海，要把浦东放到整个上海一体化的战略中去研究。二是要确立“以人为本”的指导思想，社会发展的目标应是满足人的全面发展的需求，从整体上提高人的生活质量和素质；要致力于研究、设计一套和国际通用标准接轨，又从我国国情和浦东实际出发的社会发展指标体系，不仅有本地区纵向比较，而且有同国内先进地区、同发达国家的横向比较，科学地反映浦东开发开放中社会发展的状况和趋势，同时要注重社区研究，要对社区进行全面设计。新区要下大力气创建文明小区，先集中建成几个，逐年发展；要请专家共同研究，制订文明小区的标准及其评估指标体系。

关于研究方式，目前这种政府部门和高校联合开发研究的办法很好，要固定下来，坚持下去，要通过浦东——复旦社会发展研究中心组织全市和全国更多的学者、专家参与研究，新区政府各级领导和各部门要给予支持并积极参与。在政府的有关重大决策过

程中不仅要考虑经济指标,而且要学会运用社会发展指标。同时,还应注重研究成果的宣传、应用和推广。

总之,希望这一旨在记录和探索浦东新区社会发展道路、具有开创性的科学研究能够坚持下去,不断取得新的成果。



录

序	周禹鹏 [1]
---------	-----------

第一篇 总 论

——基础建设与功能开发并举，推动

经济和社会协调发展	[1]
-----------------	-------

引言	[3]
----------	-------

在功能开发的旗帜下社会发展得到更深更高层 次的定位	[3]
------------------------------------	-------

开发进程中的各类矛盾正酝酿着不容忽视的社 会问题	[10]
-----------------------------------	--------

全面拓展功能开发，提高浦东开发的整体水平	[14]
-------------------------------	--------

第二篇 专题报告

	[19]
--	--------

1. 经济发展：深化功能开发	[21]
----------------------	--------

2. 市政建设：构筑 21 世纪国际都市	[35]
----------------------------	--------

3. 城市化：在经济开发中快速推进	[46]
-------------------------	--------

4. 社区发展：功能开发的热点和重要载体	[60]
----------------------------	--------

5. 环境保护：寻求持续发展的社会经济机制	[71]
-----------------------------	--------

6. 生活质量：拓展更高的需求层次	[80]
-------------------------	--------

7. 人力资源开发:低起点 高要求 大发展	[92]
8. 社会保障:知难而进,完善体系	[106]
9. 文化建设:最具发展潜力的都市文化	[116]
10. 社会治安:加强综合治理和社会管理	[127]

第三篇 市民意向 [138]

11. 充满希望的进程 ——浦东新区千户市民之心声	[140]
12. 美好的未来始于今天的工作 ——析浦东新区居民对目前工作状况的满意度	[154]
13. 可利用资源的满足 ——浦东新区居民对生活质量评价的研究	[165]

附录 [172]

浦东新区社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标 纲要	[172]
技术注释和术语说明	[182]

后记 [186]

特稿

加快功能开发,带动人气集聚	姚锡棠 [29]
规划中的一些观念	程天权 [41]
社区的科学理解	何肇发 [61]
探索三大部门协同发展解决社会问题的新模式	朱传一 [67]
建设 21 世纪的浦东新社区	张广生 [68]
社会保障:完善体系,落实措施	吴 铎 [114]

专栏

1.1	以“列车工程”推动城乡一体化	[26]
1.2	从“以地招商”转向“以楼招商”	[30]
2.1	浦东公交形成有序的竞争机制	[38]
3.1	浦东新区基本城市化	[50]
3.2	陆家嘴金融贸易区征地吸劳实例	[55]
4.1	浦东新区现代化城市社区管理模式研究	[66]
5.1	新财富指标体系与环境保护	[71]
5.2	环境的使用价格	[76]
5.1	生活质量及其衡量指标	[81]
5.2	经济发展与人口生活质量	[87]
7.1	上海高桥石油化工公司需要怎么样的人力资源	[94]
7.2	新区如何调整征地农业人口安置政策	[98]
7.3	上海未来需要怎么样的人才:来自全市 65 家最大 型企业的信息	[101]
7.4	亚洲“四小龙”广开人力资源渠道	[103]
8.1	新区申领失业救济金须知	[108]
8.2	国外养老保险制度对我国及上海的借鉴	[112]
9.1	东方音乐厅——新区文化的象征	[120]
9.2	新区建筑文化:“万国建筑博览会”新作	[121]
10.1	新区治安工作浅议	[127]
10.2	加快法制建设,规范劳务市场	[134]
10.3	流动人口管理的重要措施	[135]

第一篇

总论

——基础建设与功能开发并举,推动经济和社会协调发展

引 言

——浦东开发开放已走过了5年多不平凡的历程，取得了举世瞩目的成就。浦东开发快速发展的动力来自中央赋予浦东开发开放的“龙头”地位，来自上海市委、市政府“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的战略方针，来自新区对管理体制和经济运行机制的探索 and 改革，来自持续的高强度投入，来自对各经济特区宝贵经验的借鉴。

——1995年是联合国社会发展年，3月份在丹麦哥本哈根第一次召开了社会发展世界首脑大会，提出减轻和减少贫困、扩大生产性就业、加强社会和睦、协调社会发展的议题。9月份在中国北京举行了第四次世界妇女与发展大会。10月份中国共产党召开了十四届五中全会，在关于“九五计划和2010年远景目标”的建议中，第一次将

保持社会公正、安全、文明健康的发展提到战略地位。

——在世界范围内强调人类优先、就业优先、自然优先之时，正是新区由大规模基础开发转向基础和功能开发并举的承启之年。功能开发的普遍性，乃是一条共同的纽带，它把新区的经济增长和社会发展，基础建设和人的完善，过去的问题和未来的需要联系在一起。

新的一年，历史将赋予新区社会功能开发以更确切的内涵。功能性项目的启动，功能性政策的制定，都将不只是数量的增加和一般意义上的优惠概念。一切都将以开发社会功能、实现可持续发展为标准。因此，经济与社会同步协调发展不仅仅是学术界议论的题目，而且也是政府的行政目标和社会各界关注的热点。

在功能开发的旗帜下社会发展得到更深更高层次的定位

●新区对功能开发认识的重大转折——第一次将社会功能开发确立为自己的战略目标。

●社会事业作为社会功能开发的积极因素引起各方关注。

●各项社会事业凭借社会功能开发乘势而上。

——中央新一轮功能性政策使浦东获得了再创新优势的机会

○中央赋予浦东一系列功能性政策。1995年6月，国务院下发了61号文件，特准各地符合标准的外贸企业和自营生产企业在浦东新区设立子公司，允许在新区试办中外合资的外贸

企业，允许在条件成熟时由先落户新区的外资银行试经营人民币业务，开展外贸和金融领域外商直接经营和代理之先河。允许在外高桥保税区内可以开展除零售业务外的保税性质的商业经营活动，并逐步扩大服务贸易。这些独特的功能性政策，除了给许多外贸企业上海开办分公司及收购的货源

提供便利外,还给这些企业提供在外贸待遇上一视同仁的政策,使浦东处于金融和外贸体制改革的前沿。功能性政策给具备优秀素质的企业获得更多的商业机会、更低的交易成本、更大的经营便利,也给浦东扩大对外开放度和市场准入度,加速聚集人气、减少空楼现象创造了新的有利条件。

②全面和准确地理解功能开发。新区经过5年多、875亿元的投资建设,犹如一只过河卒子,在开发这盘棋上只能进不能退。要在资金退潮和优惠财税政策失去的形势下谋求竞争优势,操作策略必须更多地倚重于全面的功能开发。包括:①新区改革开放的重心应从注重于财税政策的优惠转向注重于功能、体制优势的建立。②新区功能开发应将自身自觉地融入国际经济的整体系统之中,全方位地强化面向世界的各类功能。③浦东开发的重点从基础开发进入基础开发、功能开发和城区开发并举的新阶段。④功能开发不是单纯的项目开发,而是以人的全面发展为目标的大规模的社会综合开发。⑤形态开发是载体,社会事业形态开发是社会功能开发载体的重要组成部分;形态开发本身需要功能开发,社会事业同样如此;社会事业形态开发和功能开发并举是消除社会发展滞后的必由之路;当形态开发尚未完成时,功能开发仍可以有所作为。从优先发展经济到理性地协调社会和经济的关系,并把社会功能开发中一些长期被视为福利或消费的基础条件上升到与经济发展同步同利的地位,达到思想方法和观念形态的重大转折。这些对功能开发的系统理解,正逐步成为人们的共识,指导着新区的工作。

③功能性政策和项目为新区经济

增长注入活力。①1995年新区经济规模再上台阶,国内生产总值达到411.8亿元,占全市的比重由上年的14.8%提高到16.7%,人均国内生产总值达到28127元,比上年增长40.6%。第三产业仍保持27.1%的增速,增加值达到125.9亿元,占全区国内生产总值的比重为30.6%。第二产业在经济增长中仍然保持着突出的支柱地位,全年完成282.4亿元的增加值,占全区国内生产总值的比重为68.6%。②新一轮十大基础设施的规划带来巨大的土地增值潜力和广阔的市场辐射力,使外商对投资浦东保持着较强信心,在全国各开发区招商引资工作不甚理想的情况下,新区一枝独秀。1995年外商总投资38.87亿美元,比上年增长2.02%;外商协议投资额32.56亿美元,比上年增长24.3%;截止1995年底进驻浦东的跨国公司已有55个,投资额在1000万美元以上的项目达71个。

按功能分类的重点小区开发稳步推进。①陆家嘴金融中心已成雏型。各大银行及投资信托、证券交易、保险机构,都在此建造自己的大楼,使陆家嘴地区的金融功能初显端倪。②外高桥保税区封关范围现已扩大至5.5平方公里,区内国际贸易、加工、保税仓储三大功能全面开发。③张江强化高科技功能定位。迄今已吸收中外高技术项目29项,被上海市列为重点发展项目的11项基因医药工程中,张江占2/3强,生物药谷的雏型初步形成。④金桥出口加工区形成规模效益。产业规模大,技术含量高、附加值高的项目占开发区引进项目总数的2/3以上,高新技术产值在全区占有举足轻重的地位。金桥已成为新区工业发展新的增长极。

“列车工程”带动农村经济发展。1995年颁布实施十条加快乡镇工业发展的政策措施,各开发公司、各职能局也具体落实了对口联系和扶持的乡镇。通过实施“列车工程”,新区全年乡镇工业制止了去年增速的滑坡,总产值达221.47亿元,比上年增长26.4%。农村经济蓬勃发展,大规模兴修农业水利工程,农业总产值达到4.8亿元,比上年增长4.3%。

——加强城市综合功能开发,使新区真正成为设施一流、功能齐全、环境优美、文明繁荣的国际大都市新城区

○启动开发城市功能的基础设施建设。随着市政基础设施的不断完善,新区正大力发展和完善公共交通事业,开始了启动以机场、跨省级公路客运、过江轮渡、越江地铁、和汽(电)车公共交通多种交通方式并举的立体交通网络工程;注重在城市规划和建设中突出“居住、工作、交通、休憩”的城市功能开发;加强“道路、广场、绿化、建筑”城市形态的要素建设。通过地域经济发展的凝聚力而推动的城市化,正逐步朝着形成“一心三轴、T型拓展、功能分区、多团多核、大经大纬、亦城亦乡”的城市布局健康发展。

○大规模建造居民住宅。浦东开发以来,住宅规划建筑面积已超过3000万平方米,在建面积924万平方米,目前已竣工面积近800万平方米,1995年竣工面积约327万平方米。原先造型简单、标准较低的多层住宅一统天下的局面已被打破,代之而起的是标准显著提高的高层住宅、高级公寓楼以及点缀在各区域内风姿各异、造型新颖的小别墅。一批功能完整、环境

优雅、设计超前的优美小区也开始形成。住宅建设与浦东城市拓展交相推进,迅速地由沿江地带向新区腹地延伸。

○气势恢宏的高楼群构成现代都市景观。至1995年底,新区在建高楼261幢,占全市现有高层建筑的1/5,建筑面积805万平方米,将近占全市现有高层建筑总面积的一半。高楼群体主要分布在陆家嘴金融贸易区,占181幢,占全区的70%,其中包括蜚声中外的95层国际环球金融中心和88层的金茂大厦。建筑群体体现了金融商务区的特色,在黄浦江开敞空间的一侧构成现代化都市景观,崭露出新区现代城市的新貌。

○城市化进程加速。随着新区产业发展,新区城市化也进展迅速,主要属于城市迅速扩张对外来和农村人口产生拉力作用类型。迁入人口和流动人口迅速增加,通勤人口量逐渐放大,受城市产业和生活方式的扩散影响,城市因素不断增加而乡村因素迅速退减。从事农业的人口由1990年的51.9万人下降为1995年38.9万人,使同期城市人口由61.0%上升为73.8%。由于浦东开发的推进速度快,在沿江地带、开发区中心和农村集镇,形成连续的城市边缘带。

——经济利益和社会效益的一致性,体现在对社会事业的超前规划与同步投入,开发公司率先从效益本能的反思中领悟到社会事业就是投资环境

○开发小区的实践佐证了社会功能开发的意义。浦东开发初期,各开发小区的定位只限于经济功能上。5年后的今天,当基础开发初显轮廓,招商

引资、聚集人气成为当务之急时,开发者们都敏感地意识到经济总是在一个特定的社会人文环境中开发的,这个环境对经济开发产生的正面刺激和外部效益,具有不可忽视的意义。小区开发不仅是经济功能的开发,而且是一种社会的开发,社会事业是重要的组成部分。于是,金桥、张江、六里等开发小区都开展了大规模的社会事业规划、社会事业招商和社会事业投资。他们认为,这是开发小区功能最终得以实现所不可缺少的要素。他们中富有经验的开发者甚至提出,除了基础设施七通一平外,还要加上第八通,即社会公共事业通。

①房地产开发从追求容积率向重视投资社会事业转变。从市场经济运行规律上说,房地产开发追求容积率天经地义。然而,高级住宅附近如没有学校、医院必然销售困难,不可能形成近悦远来的局面。开发者从实践中感悟到投资社会事业的必要,拿出二期投资资金先建学校,亡羊补牢。成片开发的住宅区公建配套少配、晚配,销售时的困难是不言而喻的。反之像罗山市民会馆和九年一贯制学校的超前规划、同步配置,都为房产销售带来了意想不到的好处。

总而言之,经济利益与社会效益同步同利的道理已不只是专家文字中议论的话题,而是被越来越多的开发公司的开发实践所证实。

②政府从社会发展、公正、安全、文明、健康的立场出发,把精神文明建设、社区和环境作为社会功能开发的载体,并确定为行政目标

③新观念、新思想依然引导着社

会发展步伐。新区社会发展局和其他行政部门、专家合作,继续提出一系列有价值的新观念、新思想并将其付诸实施。其中主要包括:①具有重要意义的区划研究提出了新区行政区划界限调整和撤乡建镇方案,为公共资源的综合调配及为向自然社区过渡作了良好的铺垫。②对社区作了富有浦东地方特征的超前研究,构建了新区社区管理模式可选择的基本行政体系框架,提出社区开发是社会发展的平台的看法。③关于形态开发是功能开发的载体,功能开发应与形态开发并举,社会功能开发是塑造一种全方位投资环境的辩证思路,给浦东开发中的软环境以明确定位。④提出新区社会事业在逐渐形成体系的过程中,发挥东西联动的力量,充分利用和依托浦西资源的思路,鼓励社会事业适度过江、以东带西的效益观。⑤在加强管理、提高效率的同时,提出建立政府宏观管理社会事业的新体制和新机制,积极探索事业单位法人化等新的行政管理模式。积极培育大社会,发展大服务,以提高政府的运作效率和服务、管理水平。⑥在实践中深化去年的新观念:如社会事业人、财、物合理配置,社会事业和经济发展同步性、同利性的观点,社会事业也是投资环境的观点等,在操作中都得到深化。

⑦具有新区特色的社区建设取得重要发展。其主要动因是:①市场经济带来的垂直社会流动变化。②原来城乡结构的地缘分布构成。③外国在沪工作人员的流入。④房地产市场的蓬勃发展,由开发建设驱动的异质性社区开始形成。新区是个未来的移民社会,由于城市建设和经济发展,从外部区域流动到本地社区,从一个社区流

动到另一个社区,及社区内部人口流动量都较大。尽管目前仅仅是开始,但人的异质性并汇入不同类型的社区现象方兴未艾。

○新区加强基层政权建设,着手行政区划和建制改革。新区除了提出制定撤乡建镇的行政调整方案,构建新区社区管理模式可选择的基本行政体系框架外,还以开展居民、村民自治示范活动为抓手,加强村委会、居委会建设。1995年已有35个村(居)委会开展此项活动,创建村民自治示范。规范工作制度的内容包括:建立村(居)委会选举制度、村(居)委会议事制度、村(居)委会会务公开制度、村规民约制度,为社区工作走向民主化、社会化打下基础。

○以社区为抓手,提高社区的精神文明水平和人的素质。新区围绕着“强化管理、发展服务、稳定社区、创建文明、探索新路”的指导思想,开展精神文明建设,提炼和培育“浦东精神”。在社会治安综合治理、创建卫生城市、精神文明建设、促进街道经济等方面做了大量工作,包括:①全面推行“点(人的素质)、线(景观线路)、面(文明小区)、体(文明单位)”为内容的精神文明建设,形成有利于改革开放和社会主义现代化建设健康发展的舆论力量、价值观念、道德规范和文化条件。②洋泾中学社会工作实验已大面积推广到14所中学、9个街道;潍坊街道兴办起社区学院;许多居委会开出了图书馆;调解纠纷3000多次;依法拆除违章建筑2000多间;组织志愿者队伍6万多人;实现街道经济利润7500万元,服务范围几乎惠及每家每户,在市民中产生较大影响。③由新区青少年事务署、社会发展局教育处、公安局治安支

队和青保办等联合组织的、结合16岁公民身分证颁发开展的成人意识教育,已成功地在新区全面推广实施。成人预备期教育训练由16岁成人意识教育、16—18岁成人预备期志愿者行动和18岁成人仪式三部分组成。三者形成一个成人预备期教育训练的系列,通过训练强化新区青少年的成人意识,提高自我保护能力,并为青少年提供了解社会、奉献社会、认识自我的机遇和舞台,使其将奉献精神与成人后对社会承担的公民义务联系起来,形成正确的人生观、价值观和世界观,为青少年走向社会作好准备。

——坚持同步同利、以人为本的原则促进社会发展,新区虽处在征地吸劳高潮期、失业待岗高峰期、流动人口集聚期的大潮中而能保持社会稳定的状态,使人民生活条件在得到改善的基础上,进一步向满足人的安全、人的自身完善等高层次需求开拓

○人民群众收入增加。1995年新区职工工资总额为80.30亿元,比上年增长32.2%,人均年工资9995元,增长26.4%,同期农民收入总额为20.60亿元,人均4148元,增长16.4%。随着城乡人民收入的增加,银行储蓄存款大幅度上升,1995年底居民储蓄存款余额达到182.04亿元,比年初净增65.86%。恩格尔系数为0.49,比上年略有下降;基尼系数为0.34,居民收入差距比上年有所上升。

○以多维角度考察的生活质量有所提高。以人为本的社会发展,其中心问题是人的生活质量。1995年新区衡量生活质量的PQLI指数为96.55,人类发展指数HDI为86.72,生活收入有明显的提高,人均住房面积略有扩

大,社会公共设施明显增加,居民本地消费稳步上升,生活质量超越了原来仅仅作为发展手段对待的经济利益范畴,而代之以作为人的全面发展的整体概念。

社会保障制度正逐渐为市民构筑起社会化的经济安全网。新区通过政府拨款、企业单位和个人资助、社会各界共同参与等渠道筹集资金,采取定向帮困、定期帮困、节日帮困、结对帮困等形式,全区享受实物补助的人数达到15420人,比上年增长142%,享受粮油帮困卡的人数达到13447人,占新区城镇人数的4.8%。通过稳步发展福利企业,基本解决了适龄残疾劳动力的就业问题。双退安置率达100%。养老保险覆盖面广,城镇企事业单位年养老金收缴率达98.95%。农村开始推行养老保险制度,签订赡养协议落实率达98%。1600家企事业单位参加失业保险,扩大了社会安全网。医疗保险受益面扩大,享受公费医疗人数比上年增长3%,人均支出增长38%。

以可持续发展为目标,全方位实行环境保护。1995年新区新增绿地150万平方米,人均增加1平方米;投资1700万元,总面积167亩的上南、南浦和新竹公园相继动工;陆家嘴、花木污水干管动工兴建;改建公厕30座、新建公厕16座;耗资650万元新引进6辆新型吸扫车,使新区拥有这类车辆总数达到20辆;整治建筑运输车辆的跑冒滴漏和偷倒渣土问题,所有工地实行封闭式施工。特别重要的是,在新区实行生态补偿费制度,对污染情况按不同程度分类收费,对其中不符合新区产业导向的重污染项目,将征收高额生态补偿费。

“三废”污染态势得到基本控

制。新区大气环境质量稳定,多数地区保持在国家一至二级标准,烟尘控制区覆盖率达100%。1995年城区大气的TSP均值为0.161毫克/立方米,二氧化硫含量为每立方米0.009毫克,全区锅炉烟尘排放达标率为80%,工业炉窑烟尘排放达标率为82%,但局部和细小污染源的问题正越来越引起人们关注。

新区环境保护难点是水环境,有关方面对工业污水的治理是有力并有效的,工业排污对水体的威胁已退居次要地位。1994年外环运河建成,本年度新区北部高桥一带的水质有所改观。但新区水环境缓慢恶化趋势仍未根本逆转,这一点仍须引起足够重视。

——新区社会事业跨越式发展方式在去年实践的基础上,有了新的发展

在深化社会事业形态开发的同时,强化功能开发。新区在加强政府主导作用的同时开始真正形成多渠道、多模式办社会事业的新格局。通过继续探索多模式办学、办医、办文化、办体育、办福利事业的路子,在政府保证公益性事业的基础上,逐步把经营性事业项目推向市场,走产业化道路,运用政策机制引导鼓励社会各界或个人创办、经办社会事业项目。社会功能的最终形成要靠社会事业形态开发和功能开发的协调发展,功能开发是形态开发的目的,形态开发是功能开发的基础。因此,在强化形态开发的同时,注重功能开发;形态开发尚未达到一流水平的情况下,通过提高管理,改善软件来努力创造各项社会事业一流的服务功能,以此带动和促进形态开