

上海市纪念改革开放40年  
研究丛书



# 上海改革开放40年 大事研究

周振华 洪民荣 主编

## 卷九·民生优先

陈群民 等著



格致出版社



上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

上海改革开放 40 年大事研究.卷九,民生优先/陈群民等著. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2018.8

ISBN 978-7-5432-2906-8

I. ①上… II. ①陈… III. ①改革开放-成就-上海  
②社会保障-研究-上海 IV. ①D619.51 ②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 151961 号

责任编辑 忻雁翔 郑竹青

封面设计 人马艺术设计·储平

## 上海改革开放 40 年大事研究

卷九·民生优先

陈群民 等著

出 版 格致出版社  
上海人民出版社  
(200001 上海福建中路 193 号)  
发 行 上海人民出版社发行中心  
印 刷 苏州望电印刷有限公司  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 18  
插 页 3  
字 数 201,000  
版 次 2018 年 8 月第 1 版  
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-5432-2906-8/F·1148  
定 价 66.00 元

## 卷九·民生优先

课题组组长 陈群民

课题组成员 钱 洁 李银雪

# 上海改革开放 40 年大事研究 | 总序

本系列是在“改革开放排头兵，创新发展先行者——上海改革开放 40 年大事研究”课题基础上形成的。

2018 年，上海和全国一样迎来改革开放 40 周年。在中国 40 年波澜壮阔的改革开放伟大进程中，上海立足自身、着眼全国、面向世界，围绕改革发展大局，按照中央对上海提出的勇当“改革开放排头兵，创新发展先行者”的要求，知难奋进、勇于探索，主动改革、积极创新、扩大开放，在政治、经济、社会、文化等各个方面努力先行先试，为上海建设社会主义现代化国际大都市闯出了一条新路，为全国的改革开放提供了宝贵的经验。因此，在纪念改革开放 40 周年这一重要时间节点，从理论和实践两个层面，系统研究上海改革开放 40 年的历史进程，特别是上海在全国率先探索和实践并具有标志性和影响力的重大改革开放举措，分析这些重大举措的起因、过程、影响和经验，可以起到承前启后、继往开来的作用，对于上海和全国推进全面创新改革，对于上海建设成为卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，具有重要的历史价值、现实需要和理论意义。

为此，早在2016年2月，上海市地方志办公室和上海发展战略研究所就开始共同思考、研究和谋划，怎样利用双方的优势，充分发挥理论界的学科研究优势和地方志的地情文献优势，以及通过怎样的形式来参与纪念改革开放40周年这一重大工作，并最终确定联合开展“改革开放排头兵、创新发展先行者——上海改革开放40年大事研究”这一课题研究。为了做好这一重大课题的策划与设计，我们前后召开了三次专家座谈会，听取意见和建议，30多名专家学者参与了课题可行性和框架的讨论，进一步丰富和完善了课题方案。

2016年10月，课题正式启动。课题的研究宗旨，是立足和围绕“改革开放排头兵，创新发展先行者”这一主线，力争体现上海特点、总结历史经验，着眼国际视野、面向未来发展，讲好上海故事，彰显上海城市精神。课题的研究方式，是以历史资料为基础，以改革开放为主线，以理论阐述为核心，以典型事例为内容，通过以史带论、以点带面，史论结合、点面结合，系统描述与分析上海改革开放和创新发展的历史脉络和重点轨迹，系统梳理与研究改革开放40年来上海在全国率先提出、率先实践，取得重要效果、产生重大社会影响的重大改革事件、举措和政策，深入剖析和研究这些改革事件、举措和政策所产生的历史背景、基本思路、主要内容、社会成效、重要经验及其对改革开放的启迪和重要价值。课题的研究特色，是以时间为经线、事例为纬线，既把对重大改革创新举措的分析融会在上海改革开放的40年进程之中，又凸显上海40年改革发展历程中的中国特色、上海特点和时代特征；既有面上的宏大叙事、宏观把握，又有内里的解剖麻雀、见微知著；既有理论阐述，也有具体案例；既有历史记述，也有总结提炼；以事实启发后人，让历史告诉未来。

课题由总论、10个子课题和大事记三部分组成。总论旨在从理论上系统阐述上海改革开放40年历史进程中在全国率先，并且在全国具有影响的重大改革创新举措的历史背景、历史地位、主要过程和特点、理论与现实价值，以及重要启迪。子课题包括战略先导、城市治理、开放引领、中心功能、产业升级、城市建设、社会进步、民生优先、文化繁荣和区域合作。其中：“战略先导”要求突出战略高度，突出战略全局，突出战略前瞻，突出战略动态。“城市治理”要求突出治理现代化，突出治理体系建设，突出治理工作原则。“开放引领”要求突出开放促改革、改革促发展，突出基于全球化的开放红利，突出与国际规则接轨的开放力度。“中心功能”要求突出中心连接两大市场的桥梁、界面作用，突出中心的辐射功能，突出中心的国际化、市场化、法治化。“产业升级”要求突出结构调整和产业高度化。“城市建设”要求突出城市形态功能重大转变，突出城市空间布局优化，突出城市经济、科技、文化融合发展，突出城市让生活更美好的理念。“社会进步”要求突出社会最大公约数，突出社会契约精神，突出社会治理，突出社会和谐。“民生优先”要求突出以人为本，突出公平公正公开，突出尽力而为、量力而行，突出持续不断改善提高。“文化繁荣”要求突出文化城市“灵魂”地位，突出上海文化特有属性，突出文化传承与交流，突出文化社会性。“区域合作”要求突出网络关联，突出上海节点功能，突出错位竞争，突出互利共赢。大事记则旨在系统收集、整理和记载1978—2017年上海改革开放和创新发展的重大事件。

课题研究和丛书出版得到中共上海市委宣传部和上海市哲学社会科学规划办公室的大力支持，被列入2016年上海市哲学社会科学规划重大委托课题和上海市纪念改革开放40年研究丛书。上海市委宣传部副部

长、市社联党组书记燕爽全程给予具体指导和关心，上海市社科规划办主任李安方始终帮助协调和推进各项工作。上海市委原副秘书长张广生、上海社科院原常务副院长姚锡棠全程参与了课题的研讨和修改。上海发展战略研究所科技部部长骆金龙、当代上海研究所副所长宋仲琤牵头承担了课题研究和丛书出版的协调、联系和资料工作。上海市政府研究室、上海市政府发展研究中心、上海社科院、上海市社联、同济大学、上海海关学院、上海流通研究所、上海发展战略研究所、当代上海研究所等10多家高校、科研单位和政府研究部门分别承担了子课题的研究任务。各课题负责人都是改革开放的亲历者、参与者，既具有很高的理论素养，又有丰富的实践经验。近百名专家学者参与了课题撰写。因此，可以说“上海改革开放40年大事研究”系列是社会广泛参与、集体智慧贡献的结晶。2017年11月课题正式结项时，上海市原副市长胡延照、上海社科院原常务副院长姚锡棠、上海市社联主席王战、上海市社联原党组书记沈国明、上海市发改委巡视员王思政、上海对外经贸大学原校长孙海鸣、国家会计学院原院长夏大慰、上海市社会主义学院副院长毛大力、上海市委宣传部原巡视员王锦萍、上海银行原副行长王世豪、华东师范大学城市与区域发展研究所所长宁越敏、复旦大学长三角研究院副院长张晖明、复旦大学传播与国家治理研究中心主任李良荣、上海财经大学财经研究所所长赵晓雷等专家学者进行了认真评审并提出修改建议。格致出版社副总编辑忻雁翔全程参与了课题研讨，并全力组织丛书出版工作。

在此，我们对所有指导、支持和参与课题研究与丛书出版的领导、专家学者和工作人员一并表示衷心感谢！

2018年7月 上海

# 前 言

“民生”一词最早出现在《左传·宣公十二年》，所谓“民生在勤，勤则不匮”。在中国传统社会中，民生一般是指百姓的基本生计。到了20世纪20年代，孙中山给“民生”注入了新的内涵，并将之上升到“主义”、国家方针大政以及历史观这样一个前所未有的高度。孙中山对民生较为经典的解释是：“民生就是人民的生活——社会的生存，国民的生计，群众的生命。”“民生就是政治的中心，就是经济的中心和种种历史活动的中心。”“民生是社会一切活动的原动力。”因此，广义的民生涉及人民群众日常生活事项的衣、食、住、行、教育、就业、医疗、社会保障、政治权利、文化权益、公共服务等方方面面，充分强调民生问题的高度重要性和高度综合性。狭义的民生，就是与百姓生活密切相关的问题，最主要表现在吃穿住行、养老就医子女教育等生活必需上面。这些民生问题也是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。本书中的民生是指狭义的民生，主要是从社会层面着眼，涉及民众的基本生存和生活状态，以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况，以政府应该承担的相关公共服务为主。

回顾过去 40 年上海社会民生领域具有标志性和影响力的重大事件，分析其背景、举措、成效和经验，对上海迈向新征程，建设卓越的全球城市，具有重要的历史价值和现实意义。为此，我们撰写了本书，期望能通过我们的努力，总结上海经验，并持续优化提升上海民生服务水平。由于时间仓促、水平有限，书中的部分观点和结论难免有不当之处，敬请广大读者予以批评指正。

# 目 录

|       |                               |     |
|-------|-------------------------------|-----|
| 第 1 章 | 概述                            | 1   |
| 1.1   | 上海民生发展的巨大成绩                   | 2   |
| 1.2   | 上海民生发展的轨迹和主线                  | 5   |
| 1.3   | 上海民生发展的主要特点                   | 8   |
| 第 2 章 | 率先建立多层次社会保障体系                 | 10  |
| 2.1   | 基本保险社会化                       | 10  |
| 2.2   | 补充保险商业化                       | 30  |
| 2.3   | 民政救助制度化                       | 32  |
| 第 3 章 | 大力扶持就业                        | 37  |
| 3.1   | 围绕企业改革推动劳动领域配套改革              | 37  |
| 3.2   | 围绕市场经济，建立劳动力市场基本框架            | 61  |
| 3.3   | 以再就业工程为中心，全面向劳动力市场过渡          | 81  |
| 3.4   | 多管齐下建立和完善市场经济条件下促进就业的<br>长效机制 | 103 |

|       |                    |     |
|-------|--------------------|-----|
| 第 4 章 | 全面提高住房水平           | 123 |
| 4.1   | 着力解决住房特别困难户        | 123 |
| 4.2   | 实施旧区改造工作           | 128 |
| 4.3   | 建立四位一体的保障系统        | 142 |
| 4.4   | 加快住房制度改革，发展培育商品房市场 | 157 |
| 第 5 章 | 不断完善养老服务体系         | 163 |
| 5.1   | 家庭养老与社会养老相结合       | 163 |
| 5.2   | 以居家养老为主的养老服务社会化    | 165 |
| 5.3   | 形成“9073”养老服务格局     | 168 |
| 5.4   | 建设“五位一体”的社会养老服务体系  | 172 |
| 5.5   | 上海养老服务取得重要成绩       | 178 |
| 第 6 章 | 推进教育体制改革           | 183 |
| 6.1   | 义务教育改革             | 183 |
| 6.2   | 高等教育改革             | 194 |
| 6.3   | 大力发展民办教育           | 200 |
| 6.4   | 大力发展终身教育           | 203 |
| 6.5   | 教育综合改革             | 207 |
| 第 7 章 | 持续实施医疗改革           | 213 |
| 7.1   | 全面深化公立医院改革         | 213 |
| 7.2   | 稳步推进分级诊疗制度建设       | 223 |
| 7.3   | 进一步改革完善药品生产流通使用政策  | 229 |

|       |                   |     |
|-------|-------------------|-----|
| 第 8 章 | 聚焦重点领域突破          | 238 |
| 8.1   | 全力推动公用事业市场化改革     | 238 |
| 8.2   | 积极推进“菜篮子工程”       | 244 |
| 8.3   | 统一设立“12345”市民服务热线 | 250 |
| 8.4   | 大力运用“互联网+”便民惠民    | 252 |
| 第 9 章 | 历史经验总结与未来展望       | 256 |
| 9.1   | 历史经验总结            | 256 |
| 9.2   | 理论创新              | 259 |
| 9.3   | 未来发展展望            | 262 |
| 参考文献  |                   | 267 |
| 后记    |                   | 271 |

# 第 1 章 概 述

带领人民创造美好生活，是党和政府始终不渝的奋斗目标。党的十八大以来，习近平总书记更是反复强调，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，始终要把人民放在心中最高的位置，始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作。而着力改善民生，正是上海城市发展一直以来的出发点和落脚点，也是全市上下改革开放的重要动力之一。40 年中不断探索创新，上海在民生领域内的诸多改革举措都引领风气之先，成为国家改革发展的先导和探索，为其他地区提供了有益的借鉴，充分体现了中国改革开放排头兵、创新发展先行者的定位。近年来，上海更是紧紧围绕国家建设小康社会要求，坚持将民生优先作为上海城市发展的导向，坚持将建设更高水平的小康社会作为城市发展的目标，以高质量发展、高品质生活为切入点，不断深化改革，人民群众的幸福感和满意度不断增强，民生得到持续改善。

## 1.1 上海民生发展的巨大成绩

经过 40 年的砥砺奋进，上海民生发展成效显著，已经彻底改变了改革开放之初的落后面貌，成为全国民生发展的先行者和排头兵。

人民收入快速增长。改革开放 40 年，百姓充分享受了改革的成果。老百姓手中的钱更多了，生活水平逐步提升，生活方式更加丰富多样。数据显示，上海市职工平均工资从 1978 年的 672 元上涨到 2017 年的 85 582 元，40 年间增长了 126.35 倍；城市居民家庭人均年可支配收入从 1978 年的 413 元增长到 2017 年的 62 596 元，增长 150.56 倍；农村居民人均年可支配收入也从 1978 年的 289 元左右提高到了 2017 年的 27 825 元，增长了 95.28 倍。<sup>①</sup>同时，随着收入的增加，上海市居民生存型支出占收入总比重不断下降，享受型、发展性支出不断增加，娱乐、旅游、教育占比不断上升，消费结构有了极大的改善，消费水平有了较大提高。

社会保障不断完善。经过近 40 年发展，上海社保项目参保人员显著增多，保障水平稳步提升。城镇职工基本养老保险受益人群以城镇职工为主，2015 年达 961 万人，领取养老金的离退休人员达 415.81 万人，均大约是 2000 年的 2 倍；个体工商户和自由职业人员参保人数 34.58 万人，是 20 世纪末的 4 倍。2017 年参与城镇职工基本医疗保险人员包含 1 005.40 万城镇职工和 491.38 万离退休人员，也比 2000 年翻了一番。

---

<sup>①</sup> 上海市统计局：2017 年上海国民经济和社会发展情况公报。

2017 年城乡居民基本医疗保险参保人数达 344.63 万人；城镇职工失业保险达 641.77 万人；生育保险参保人数 735.41 万人；工伤保险参保人数 932.87 万人；以上各项均在 2010 年后稳步增加。2015 年农村合作医疗参保人数 95.98 万人，比 2010 年减少 53 万人；少儿住院基金参保人数基本保持稳定，2015 年为 220.11 万人。城镇居民生活保障最低标准从 2000 年 280 元，变为如今 790 元，翻了 2.8 倍。<sup>①</sup>

医疗卫生水平加快提升。改革开放 40 年来，上海医疗卫生条件得到明显改善。至 2017 年末，全市共有医疗卫生机构 5 144 所，卫生技术人员 18.80 万人（见表 1.1）。全年全市医疗机构共完成诊疗人次 2.73 亿人

表 1.1 2017 年上海卫生机构基本情况

| 指 标          | 单位 | 绝对值   |
|--------------|----|-------|
| 卫生机构数        | 所  | 5 144 |
| # 医院         | 所  | 363   |
| 门诊部          | 所  | 831   |
| 社区卫生服务中心     | 所  | 308   |
| 疾病预防控制中心     | 所  | 19    |
| 卫生监督所        | 所  | 17    |
| 卫生技术人员数      | 万人 | 18.80 |
| # 执业（助理）医师   | 万人 | 6.83  |
| # 医院执业（助理）医师 | 万人 | 4.14  |
| 注册护士         | 万人 | 8.40  |

资料来源：上海市统计局。

① 上海市统计局：2017 年上海国民经济和社会发展情况公报。

次；户籍人口期望寿命达到 83.37 岁；上海地区婴儿死亡率 3.71‰；孕产妇死亡率 3.01/10 万，其中户籍人口孕产妇死亡率 1.01/10 万；全市常住人口出生性别比为 107。<sup>①</sup>

养老产品和服务供给有效增加。改革开放 40 年来，上海养老服务从弱到强、从少到多，已经从“9073”的养老服务格局逐步发展为“五位一体”的养老服务体系。数据显示，2017 年，上海养老机构床位增加到 13.2 万张，老年人日间服务中心总量增加到 517 家，老年人助餐服务点增加到 633 家。全市共有 213 家社区养老服务社、2.6 万余名助老服务员，为 32 万名老年人提供社区养老服务。全市老年活动室总量 6 500 多家，日均活动 30 万人次以上。全市老年宜居社区试点扩大到 139 个街镇。为探索建立长期护理保险制度，2017 年，在徐汇、普陀、金山三个区先行开展，寻找出一条适合上海城市特点的长护险之路。

教育资源不断丰富。改革开放以来，上海持续加大了教育领域的投入。2017 年，上海一般公共预算教育支出预算数为 890.5 亿元，比 1978 年增长 432.33 倍；全市普通高等学校 64 所，比 1978 年增加 19 所；普通本专科在校学生 51.5 万人，比 1978 年增加 46.44 万人。全市九年制义务教育入学率保持在 99% 以上，高中阶段新生入学率达 99.7%，均比 1978 年显著提高。<sup>②</sup>正是教育资源的不断投入，使上海教育发展水平快速上升，连续两年在国际 PISA 测试中夺冠。

住房条件显著改善。“大上海，小蜗居。”这是 40 年前上海市民居住

---

① 上海市统计局：《2017 年上海市国民经济和社会发展统计公报》。

② 上海教育：《2017 年上海教育工作年报》，<http://www.shmec.gov.cn/html/xxgk/201803/9042018001.html>。

的真实写照。改革开放以来，上海居民居住条件得到了显著改善。1978年，全上海只有3幢20层以上建筑，如今这个数字已超过3000幢。1978年，上海市区人均居住面积仅为4.5平方米，2017年末，城镇居民人均住房建筑面积达到36.7平方米，居民住宅成套率达97.3%。<sup>①</sup>如果说改革开放前人均居住面积仅为一间“亭子间”，那么现在已经扩大为一个“大房间”。

## 1.2 上海民生发展的轨迹和主线

新中国成立以后，与高度集中集权的计划经济体制相适应，上海与全国其他地区一样，统一建立了政府全责型的公共服务和社会管理体系，在国民财富分配上，也鲜明地贯彻了“先生产、后生活”的特征，民生领域发展相对滞后。随着改革开放的持续推进和城市经济的不断发展，上海民生建设历经了三个阶段，逐步从滞后向并重再向优先转变，成为上海城市发展的独特注脚。

第一阶段：1978年党的十一届三中全会至1989年，以弥补城市建设欠账为核心的民生建设阶段。改革开放之初，尽管上海百废待兴，但是作为传统计划经济体制的核心城市，既是改革开放的战略后方，也是全国改革开放的后卫。财政收入主要上缴中央和用于维持生产，社会民生领域举步维艰。1980年10月3日，《解放日报》头版发表文章《十个第

---

<sup>①</sup> 上海市统计局：《2017年上海市国民经济和社会发展统计公报》。