



2019

 上海人民出版社

上海民生民意报告

2019 SURVEY OF
SHANGHAI
RESIDENTS' LIFE

2019

杨雄 陶希东 等著

图书在版编目(CIP)数据

上海民生民意报告.2019/杨雄等著. —上海:

上海人民出版社,2019

ISBN 978-7-208-15764-4

I. ①上… II. ①杨… III. ①社会保障-研究报告-

上海-2019 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 044679 号

责任编辑 罗俊华

封面设计 夏 芳

上海民生民意报告(2019)

杨 雄 等著

出 版 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 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 20.75

插 页 4

字 数 299,000

版 次 2019 年 4 月第 1 版

印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15764-4/D·3389

定 价 75.00 元

序 言

改革再出发:上海社会发展成效、经验及新挑战

改革开放 40 年来,上海经济社会实现了跨越式发展,社会发展水平得到了快速提升。在党中央领导下,上海深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,践行经济社会发展的五大理念,在探索“符合特大城市特点与规律的社会治理新路子”方面做了积极努力。尤其是近三年来,上海市在贯彻落实“十三五”规划实践中,秉承共享发展、增进市民福祉的理念,持续推进实现更高质量的就业、增加城乡居民收入、完善社会养老服务体系、提升教育质量、健康和医疗服务水平、改善市民居住条件和居住环境以及完善社会保障体系等方面,不断实践创新,取得了积极成效。

一、“十三五”以来上海社会发展:成绩与经验

(一) 上海“十三五”中期社会发展总体状况

“十三五”规划实施近三年来,较大地改善了社会民生,反映在民生指数方面则是稳定上升。从市民的满意度、获得感与幸福感等主观感受上,也处于较稳定水平。客观民生与主观民意发展水平基本一致、总体持平。民生指数较“十二五”末期有明显提升,2015 年民生指数得分为 123.60,2018 年为 126.70,总体提升 3.1。从民意指数得分看,相较于 2015 年的 126.68,2018 年为 126.77,略有提升。

再从同期各分项指标分析,也有不同程度的提升。民生指数以文化教

育改进最为突出(得分提升 9.37),其后依次为医疗健康(提升 6.68)、劳动就业(提升 2.33)、社会保障(提升 1.38)以及收入消费(提升 0.79),需要指出的是,居住环境得分在 2017 年大幅提升后有所回落,但仍低于 2015 年水平,反映出环境大整治长效化仍面临相当挑战。在民意指数方面,以信心度最为明显(提升 3.34),然后依次为幸福感(提升 0.49)、安全感(提升 0.29),均反映出市民对“十三五”以来社会发展的认同,虽认同度得分下降 3.77,但从三年平均来观察,依然相对稳定。可见,“十三五”以来民生领域的改革和发展成果,切实提高了市民的满意度和获得感。

(二) 上海社会发展各领域发展状况评价

如前所述,上海在“十三五”期间的社会发展,无论是从客观水平的提升,还是主观民意的认同来看,都呈现出积极向上的态势。上海社会发展正呈现出城市变美、治理变好、环境变佳、品质变高的总体特征。以下我们将对社会发展的各分项进行分析,以进一步凸显“十三五”期间上海社会发展的局部特征。

1. 劳动就业:劳动关系持续改善,工作状况有待提升

“十三五”前半期,在劳动就业领域,上海积极促进就业服务,进一步加强创业带动就业,积极促进重点人群就业。2016 年全年新增就业岗位 59.93 万个;全市城镇登记失业人员 24.26 万人,城镇登记失业率为 4.1%;2017 年新增就业岗位 57.90 万个;城镇登记失业人员 22.06 万人,城镇登记失业率为 3.9%,相较于 2016 年下降了 0.2 个百分点。同时,上海深入推进第三轮鼓励创业带动就业三年行动计划,加大创业培训力度,创业人数持续增加。2016 年全年帮扶引领成功创业人数 11 795 人,2017 年全年帮扶引领成功创业 12 628 人;同时,积极推进职业培训,培训人数持续增加,2016 年全年共完成职业培训 64.94 万人,其中,农民工职业培训 27.77 万人;2017 年全年共完成职业培训 106.84 万人。其中,农民工职业培训 49.56 万人。总体上看,劳动就业数据持续向好。

从市民对劳动就业的切身感受来看,总体呈现出积极改善的态势。市民对“劳动关系”、“就业状态”以及“工作满意度”等指标的得分近年来分别提升了 5.79、2.96 和 2.01,反映出“十三五”以来就业、劳动关系等方面改进

明显,由此也使得市民工作满意度得以提升。但同时需要指出的是,“工作状态”得分则下降了 1.49,反映出部分劳动者的工作状态则不容乐观。

2. 收入消费:收入水平持续提升,生活压力较为明显

在收入消费领域,“十三五”前半期,市民收入水平持续提升,2016 年全年全市居民人均可支配收入 54 305 元,比上年增长 8.9%,扣除价格因素,实际增长 5.5%;2017 年全年全市居民人均可支配收入 58 988 元,比上年名义增长 8.6%;扣除价格因素实际增长 6.8%,实际增速比上年加快 1.3 个百分点。同时,市民消费支出也呈现快速增长趋势,2016 年全年全市居民人均消费支出 37 458 元,比上年增长 7.7%;2017 年全年全市居民人均消费支出 39 792 元,比上年增长 6.2%。总体上收入和消费呈现快速增长的趋势。

市民对收入消费方面的感受度也呈现积极向好的态势,尤其是在“收入水平”和“分配平等”方面,“十三五”以来其得分分别提升了 3.46 和 1.85,反映出在收入方面近年来既实现了收入增长,同时也实现了相对公平。但值得注意的是,“消费能力”得分在“十三五”期间其得分基本持逐年下降趋势,较 2015 年得分下降 1.82,这体现出市民的生活成本较高,生活压力加大明显。

3. 文化教育:公共文化更加均等化,教育服务有待优化

“十三五”前半期,上海在教育方面更加重视均衡、全面发展以及内涵建设。从整体上看,进一步推进了教育均等化发展,如加快郊区教育资源布局、推行全市统一义务教育生均基本标准等,并初步形成了基础教育优质均衡发展的政策体系。同时在公共文化均等化建设方面,在剧场、图书馆、书店、博物馆、美术馆等文化设施不断增加的同时,上海在 2016 年已基本形成市、区、街道、村(居委会)的四级公共文化基础设施网络,市民身处“15 分钟公共文化服务圈”。2018 年上海进一步打通公共文化服务的“最后一公里”,将全市 4 500 家居村综合文化活动室(中心)服务功能优化提升纳入政府实事项目,进一步推动公共服务的均等化。

在市民对文化教育方面的感受度来看,则呈现出较为明显的分歧。“十三五”期间市民对“商业文化”指标得分增长最为明显,为 5.84,说明近年来商业文化(设施、产业等)发展较快;同时,市民对“公益文化”的评价则基本持平,较 2015 年下降了 0.18,说明政府主导的公益文化场所得到了进一步发展,服务设施日趋完善,同时也获得了市民越来越多的认可;需要指

出的是,在“学校教育”得分上,2018年得分虽有所回升,但仍较2015年则降低了0.83,作为社会热点的学校教育的得分也在下降,反映出市民对教育发展有着迫切的诉求。

4. 社会保障:基本保障较为完善,覆盖率有待提升

“十三五”前半期,上海继续深化社会保障体制改革,有效改善了社会保障制度碎片化状态,2016年4月起将外来从业人员全面纳入社会保险制度并实现制度全面接轨,在社会保障制度领域率先破除了“新二元结构”;积极实施《上海市城乡居民基本医疗保险办法》,建立城乡居民统一的基本医疗保险制度,在医疗保险领域率先破除城乡二元结构等。在破除体制性障碍的同时,进一步提升居民基本生活救助对象覆盖面,实现了应保尽保。社保待遇持续提升,两年来,建立了低保动态调整机制,企业退休人员退休金在全国省级城市中位居前列。从实践来看,改革的力度、覆盖面和保障水平均得到了很大的提升。

在市民对社会保障感受度方面,“十三五”期间,市民对社会保障“参与率”、“享受率”等方面的评分均有所提升,分别提升了6.82和6.39,说明上海居民的基本社会保障较为完善,并在日常生活中发挥了重要作用。但需要注意的是,社保“覆盖率”得分则呈逐年下降趋势,2018年较“十三五”初下降了9.08,可见,在社会保障的覆盖面方面的扩展仍有待进一步加强。

5. 医疗健康:医疗服务处于较高水平,居民身心健康值得关注

“十三五”前半期,上海医药卫生体制改革持续深化,改革效应逐步显现,在进一步完善医药价格体系、加快医药体制改革的同时,完善基于大数据的公立医院医疗服务评价办法,推动各级医疗机构控制单体规模,合理控制医疗费用,追求内涵发展;同时,进一步夯实基层医疗卫生体系,深化社区(农村)服务综合改革;加快“健康城市”实践举措,探索“上海特色”健康指标,提出了“共建共享”基本原则,倡导政府主导、多部门合作、全社会参与的工作机制,形成大健康的治理格局,促进健康与经济社会协调发展。据上海社会科学院提出的“健康上海”指数显示,上海健康水平指数为99.36,健康综合指数为109.58,总体呈现均衡发展的态势^①。

^① 王玉梅主编:《健康上海绿皮书(2018)》,上海人民出版社2018年版。

在市民对医疗健康感受度方面,总体呈现逐年增长的态势。“十三五”以来市民对“医疗服务”、“健康保健”、“公共卫生”等指标上的得分依次提升了 9.93、4.80 和 5.31,反映出近年来上海医疗服务和公共卫生正在不断优化,健康保健水平持续提升。但与此同时,还应注意到市民对“身心健康”得分则呈现下降态势,2018 年虽有回升,但仍较 2015 年降低了 0.14,反映出居民健康保健状况以及公共卫生的民众感受到有所下降,今后有必要进一步加强相关工作。

6. 居住环境:住房质量与配套持续完善,社区环境长效化需要关注

“十三五”前半期,上海攻坚克难,真抓实干,着力破瓶颈、补短板,在环境综合整治中取得了突出成绩。在“五违四必”^①整治工作的要求下,上海各区深入推进环境综合整治,大力拆除违法建筑,全力取缔违法经营,积极查处无序设摊,积极整治垃圾乱象,着力消除安全隐患,社区环境得到了进一步优化。同时,2017 年住房保障管理机制不断健全,住房保障申请审核、分配供应全过程管理机制越发成熟,住房保障覆盖面进一步扩大,市民住房困难得到有效缓解。

在市民对居住环境感受度方面,“十三五”以来市民对“住房质量”、“配套服务”等指标得分有所提升,虽然各年有所起伏,2018 年较 2015 年分别提升了 2.64 和 1.70,反映出住房质量及配套服务已经得到了持续的改善。但同时需要指出的是,“社区环境”得分的起伏,且 2018 年较 2015 年下降了 5.23,可见近年来“五违四必”环境大整治已经在一定程度上改善了社区环境,也得到了市民的认可,但其长效化有待进一步关注。

7. 安全感:制度信任程度高,安全感受有所波动

在“十三五”前半期,上海在公共安全方面持续改善,上海紧扣依法严管、宣传发动、共建共治、常态长效等关键环节,全力推进交通大整治,取得了明显的阶段性成效。市统计局民意调查显示,90%以上受访群众对交通大整治感到满意,反映出交通大整治得到了大多数市民的认同。此外,上海整体安全环境持续向好,2017 年上海获评国内最有安全感的城市,其中

^① “五违”指违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住。“四必”指“安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔。”

8个单项的评分中,上海在包括交通安全、社会治安安全、旅游服务安全等6项上均获得满分,剩余项目也达到9分的极高评分,反映出上海在安全环境建设方面已经取得积极的成就。

在市民的安全感方面,“十三五”以来,市民对“制度信任”的得分有了明显提升,2018年较2015年提升了3.06,说明上海在“十三五”期间政府各项制度建设和执行均持续优化;但相比之下,“公共安全”、“经历安全”指标得分则有所下降,分别下降了0.22和1.92,尤其是“经历安全”的下降分数较高,由此凸显出的问题就是,在整体安全环境不断优化改善的同时,如何进一步提升个体在社会活动中的安全度。

8. 基层社会治理:体制优化与队伍加强

“十三五”规划前半期,上海深入贯彻习近平总书记“加强和创新社会治理,核心是人,重心在城乡社区,关键在体制创新”的要求,以落实市委市政府创新社会治理加强基层建设“1+6”文件^①为主线,积极探索符合上海特大城市特点和规律的基层社会治理新路。

主要体现在以下几方面,首先是党建引领下的区域化治理格局不断完善。初步建立了以党组织为领导核心,驻区单位、社区社会组织和社区居民等多元主体参与的社区治理工作机制,上海通过区域化党建引领基层治理、拓展提升服务群众能力实现党建模式转型。目前16个区全部以联席会议形式,建立区域化党建协调机构,各区、街镇通过建立“项目化运作”、“供需对接”等新机制,做深做实区域化党建。

其次是社会治理基层队伍实力进一步加强。强化基层带头人队伍建设,拓展基层领导选拔渠道,选优配强居村书记队伍,严格落实居民区书记“事业岗位、事业待遇”政策。社区工作者队伍进一步壮大,现已扩展至4.5万人,平均年龄38周岁,大专及以上学历占82.5%,新招录人员队伍结构进一步优化,职业体系也已初步建立。

第三是社会组织参与社会治理渠道进一步拓展。社会组织发展平台建设进一步完善,政府扶持力度进一步加强。截至2017年底,上海拥有

^① “1”是《中共上海市委上海市政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》;“6”是涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者的6个配套文件。

1.7 余万个社会组织,位居全国第一,保持了历年优势地位,上海市和浦东、静安等 13 个区已先后制定出台了政府购买社会组织服务的相关政策。对优秀社会组织实施了诸多扶持举措。

第四是城市网格化综合管理进一步深化。全市所有街镇已全部建成网格化管理平台,网格化管理从城镇向村居延伸,全面完成区级网格化系统平台升级改造和 214 个街镇级平台建设,覆盖居村工作站 5 106 个,覆盖率达到 90%。网格化管理内容进一步拓展,基本管理单元建设逐步做实,推进首批 67 个基本管理单元建设,不断提升公共服务可及性和居民参与便捷性。

从总体上看,上海在“十三五”规划前半期的社会发展总体上呈现逐步提升优化的态势,在社会发展的均衡程度方面要优于国内其他城市,这也是上海社会发展的重要特征。

(三) 上海“十三五”以来社会发展的实践经验

从“十三五”规划前半期的社会发展来看,在各方面的共同努力下,上海社会发展各领域均取得了积极的进展。在规划实施推进的实践中,各推进主体在实践社会发展理念的同时也摸索出了一些行之有效的经验,以供今后社会发展推进借鉴。

1. 从管理到治理,注重多元主体参与

近年来,随着上海经济社会的快速发展,社会结构加速分化并日益复杂,必然导致需求结构和利益结构的多元分化。这从深层次上对基层治理的体制架构改革、政社关系调整以及相应的公共政策创新提出了更高要求,也势必倒逼社会治理创新主动将社会力量纳入社区多元共治结构。“十三五”前半期上海社会发展的经验首先就是从管理到治理,注重多元主体参与,如在基层社会治理中,构建了以区域化党建、网格化管理、社区代表大会或社区委员会为主干的共治平台体系,吸纳社会组织骨干成员进入社区委员会、社区代表大会等社区共治平台,参与社区公共事务的民主协商与多元利益表达。在“健康上海”的推进过程中,也采取政府主导、多部门合作、全社会参与的工作机制,形成大健康的治理格局。^①可以说,推动

^① 上海市人民政府发展研究中心社会形势分析课题组:《2017 年上海社会形势分析报告》,《科学发展》2018 年第 2 期。

多元主体参与公共社会事务,是“十三五”前半期社会发展的主要经验。

2. 从重数量增长到重质量内涵提升

20世纪90年代以来,上海经济社会快速发展,从1992年到2007年,上海经济连续保持16年的两位数增长,平均GDP增长12.7%,增速超过全国(10.7%)2个百分点,快速的经济增长使得上海经济实力迅速增强,并由此为社会发展提供了坚实的物质基础。当前上海正在从规模扩张向存量优化的内涵式发展转型,在社会发展领域尤其是如此。如前述公共文化服务加强村居文化站建设,以打通文化配送的“最后一公里”;再如浦东新区提出要以建设村居综合性服务站建设为抓手,实现“生活小事不出村居、教育服务就在身边”,破解“服务群众最后一公里”难题,也就是构建群众“家门口”的服务体系;又如社会治理精细化,“如同绣花针一般精细”,着力推动基层社会治理体制机制创新,等等。都反映出当前上海社会发展已经从规模扩张转向内涵式发展,进一步贴近基层,围绕老百姓更多样化个性化需求来匹配资源,体现出了内涵式精细化的特征。

3. 从重视硬件设施完善到重视功能等软件建设

从上海社会发展的历史脉络来看,改革开放以来,上海着重纠正以往重生产、轻生活的发展思路,在经济发展的同时不断建设和更新各种社会服务设施,经过90年代以及21世纪前十年的大规模建设,上海在民生服务等各项硬件设施方面已经较为完备,同时也面临着“规划建设用地规模负增长”、“以土地利用方式倒逼城市发展转型”的现实背景,迫切需要转变社会发展思路,也就是从以往注重硬件设施的建设转向注重功能开发等软件建设,这就意味着要在现有的硬件设施基础上,不断开发其内在功能并使其能够服务于市民多样化个性化的社会需求。从实践来看,如公益组织“四叶草堂”在面对诸如“滨江规划”“社区氛围营造”等城市治理挑战时,引导和动员居民参与,把社区景观拓展为社区共治的平台;上海城市设计研究院的石崧博士和他的团队在为滨江东岸贯通的规划时,眼睛向下,真正实现了“市民的东岸,公众的规划”,以及硬件设施的功能开发。正是这种从注重硬件建设到软件提升的转变,为“十三五”社会发展内涵提升确立了基本方向。

4. 从强调发展的速度注重人文关怀的温度

如前所述,近二十多年来上海经济社会的高速发展,在使得上海经济社

会发展规模不断增长的同时,也使得社会变动性流动性增强,整体文化氛围产生了变化,人际之间的冷漠和隔阂增加了。正是在这一背景下,“十三五”规划的前半期社会发展,更加注重发展中的人文关怀,尤其是在涉及百姓的社会事务方面,更加注重严格执法、有情操作。如“阿大”葱油饼的案例,如果依照现有法律,严格执法,“阿大”葱油饼必须消失;但许多市民又有那么多希望保留城市烟火气息、市井味道的呼声,正是在市场监管部门的努力下,才促成其与网络订餐平台、饭店的合作并能够合规经营。这种案例在“十三五”规划的实施过程中还有很多,充分体现了上海社会发展中的人文精神。正如李强书记所指出的,“把全社会动员起来,人人出力、人人奉献爱心,使我们的城市更加体现人文关怀,让市民群众更加感受到城市的温度”。

二、“十三五”后半期上海社会发展面临矛盾和挑战

“十三五”规划执行以来,上海在社会发展方面取得了明显的成绩和进步,但是,在决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、迈向卓越全球城市的关键阶段,上海在多个领域还存在不足,有待进一步完善。尤其是在近来国际国内形势持续变动的态势下,如何进一步发现、应对当前上海社会发展中的不平衡、不充分的发展问题,将是上海能否实现社会发展与社会治理优化的关键所在。

(一)“十三五”后半期国内外面临新形势、新变化

1. 我国所处的国际环境正在调整和重新构建之中

从全球来看,第二次世界大战以来全球化的进一步深入,使得全球经济一体化程度持续提升,资本、信息以及人口的全球流动,在促进全球经济社会发展的同时,也造成了极为严重的国家间、阶层间的贫富分化,随之而来的是西方国家民粹主义、贸易保护主义抬头所引发的逆全球化趋势。进入“十三五”后半期以来,我们可能将面对经济社会发展的新国际环境,尤其是随着中国在全球政治经济体系中迅速崛起,我国所处的国际环境正在调整和重新构建之中,如近来中美贸易摩擦激烈,都将对我国40年来快速发展的经济产生不利影响,由此引发的贸易冲突会延伸到社会领域,比如由

此可能带来的就业问题、生活品质降低等问题,都将对社会民生与治理产生极为深刻的影响,这就构成了理解今后几年经济社会发展的基本背景。

2. 特大城市发展面临的社会风险日益显现

在 40 年发展历程中,上海正是充分利用改革和开放的交互作用,持续推进政府和市场的良性互动,不断凸显经济增长和社会发展的协调关系,即在经济增长中增强上海的经济竞争力和财政能力,以此实现对社会等领域的资金投入和政策倾斜,进而依靠社会环境改善提高推动经济持续发展,这也是上海改革开放的重要经验。如前所述,在国际国内形势急剧变动的态势下,上海自身也面临着土地、劳动力成本攀升及老龄化加剧,营商成本渐趋提高以及日趋积累的全球金融、信息、科技、人才等制高点的竞争,以及特大城市发展所面临的社会风险日益显现的挑战。这也构成了我们分析“十三五”后半期上海社会发展的出发点。

3. 经济发展进入中速时期,调控解决各种社会矛盾之手段面临更大制约

与之相应的是,随着我国社会发展进入新时代,社会领域也面临着新的形势,主要体现在:首先是社会结构的高度分化与定型化带来民众诉求的差异性及其多样性,经济发展所带来的社会地位与阶层结构日趋固化,不同利益群体在形成的同时其需求也日益多样化;其次是社会的快速流动、利益格局及资源配置方式的深刻调整导致社会多主体间关系的高度复杂化并带来更加多样化、常态化的社会矛盾与冲突;第三是现代信息技术及互联网科技、大数据、现代金融等技术的快速升级换代发展,不断冲击和改变社会的认知、认同及传统的管理组织方式,社会生活的不确定性日益增强,群体、组织、空间等有形的边界日益模糊,组织和整合社会生活、秩序的主导权力来源和机制将持续发生改变。从现实来看,这些挑战都对经济与社会的发展模式、治理模式提出了新的要求。

(二) 未来几年上海所面临的社会风险与挑战

1. 深度老龄化与人口优化困局

人口老龄化呈现出程度高、速度快、高龄化突出等特点。根据我们的预测,到 2045 年,上海户籍人口中 60 岁及以上老年人口数量会突破 640

万,占户籍总人口的比重将达到45%;根据对上海常住人口老龄化的预测,60岁及以上人口占总人口的比例将在2015年达到18.6%,到2050年时则将上升至44.8%,80岁及以上人口占总人口的比例也将相应地由3.0%上升至8.3%。从未来发展来看,2020年以后上海常住人口中总抚养负担将超过50%,人口红利将消失,上海进入深度老龄化、少子化社会,养老保障和为老服务事业面临压力巨大。与此同时,在人口结构优化方面,值得注意的是,近年来上海每十万人高等教育在校学生数持续下降,人才储备下降将有可能对经济活力和文化多样性产生不利影响;在高层次人才方面,上海的国际人才综合竞争力虽领先全国,但在“国际人才社会保障”等指数上还落后其他省(市),仅处于全国中下等水平。

2. 新旧“二元结构”叠加制约均衡发展

在上海经济社会发展中,城乡发展、区域发展、增长方式、收入增长不平衡等一系列问题也开始显露出来,并逐渐上升为上海经济与社会发展的主要矛盾;同时新“二元结构”也日益凸显,从原先的外来从业人员与本地城市户籍从业人员的“二元”差别待遇问题逐步扩展到就业、就医、就学、住房、社会管理以及社会保障等权利和待遇方面,不利于社会融合;此外,还需要注意的是由于人工智能技术的运用而形成的智能“二元结构”,社会财富会快速向智力密集型产业和资本聚集,而一般的劳动密集行业会越来越守不住平均收益率的底线。这个新二元结构是以智力和资本为分水岭的,将与现存的城乡二元结构、城市内部二元结构叠加,使社会公平受到更严峻的挑战。

3. 经济风险传导并引发社会矛盾

随着外部不确定的增加,经济领域内的风险极有可能向社会领域传导,从而引发社会领域内的风险,如贸易摩擦可能影响出口企业并由此导致企业倒闭、就业问题突出,股市震荡引发社会(恐慌性情绪)连锁反应,都有可能激发既有的社会矛盾或冲突。尤其是经济继续下行将影响居民生活,特别是一些低收入、低保及弱势群体,客观上需要加大社会保障的力度;但经济下行本身又会给财政收入造成巨大压力,政府提供社会保障的能力将受到制约。此外,社会保障制度内部不平衡,不同类型群体社保待遇差别较大,可能会引发加剧不同群体之间的矛盾,如何对接,以及对接后

续问题如何处理,如何正确操作以满足人民群众的需求,将考验政府执政能力和执政水平。

4. 特大城市管理及风险易发多发

作为超大型国际化大都市,上海经济高度发达,社会高度集约,利益格局复杂,各种因素聚合。公共政策、公共工程、公共安全、城市运行,社会生活,经济活动等各个领域,都容易产生和积聚各类城市安全风险。这些风险既是本领域及相关领域的风险,也是社会风险的条件性风险。这些城市安全风险如果在本领域或相关范围内得不到有效化解和遏制,极易演变为社会风险,引起社会结构和功能紊乱,导致社会矛盾、社会冲突,甚至演化为社会危机。相比之下,公共服务资源相对缺乏;事中事后监督体系不完善;监管不力、执法能力较弱等问题仍然存在,城市公共管理和公共服务类的社会组织体系发育不成熟等,也制约了社会风险防控体系的完善。

5. 社会组织的引导和管理成为新的难题

截至2017年底,上海的社会组织数量已突破1万家,每万户籍人口拥有的社会组织数量远远超过全国平均数。这一方面成为社会治理方式多元化的标志,但也给政府有效管理带来挑战。一是支撑社会组织改革的法律法规还不健全,二是传统的行政管理的模式与功能多元化的社会组织不适应,三是政府购买社会组织服务的政策不完善,四是对某些境外社会组织的管理缺乏有效措施。

三、改革再出发:上海社会发展对策与思考

(一) 贯彻国家对上海社会发展要求与地方实践

1. 随着中国特色社会主义进入新时代,社会领域建设和发展成为重中之重

党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,再次强调了“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕不断迈

进”，并在此基础上进一步指出了未来社会民生的发展方向，即“在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。在“十三五”后半期的上海社会发展实践中，要紧紧围绕中央的这些精神加以落实。

2. 体现民生优先导向，坚持在发展中保障和改善民生

上海市委十一届四次全会提出，要努力实现高质量发展、创造高品质生活。最近，李强书记指出，面对国际环境深刻变化和不确定因素增多，要充分看到我国战胜艰难险阻的优势所在、信心所在，同时必须居安思危，保持清醒头脑，牢固树立底线思维，把各方面困难估计得更充分一点，把工作做得更扎实一些，从容应对各种风险挑战。最关键是要练好内功，把面临的挑战转化为结构调整、创新转型的机遇，转化为倒逼改革、扩大开放的动力，从根本上增强更高质量、更可持续发展的潜力和后劲。这些要求意味着上海要立足于更高水平的小康社会建设，全面提升教育、医疗、就业、收入、体育、文化等各个领域的公共服务发展水平，努力补齐社会发展领域内的短板，使上海城市发展跨上一个新台阶。

（二）上海社会发展再出发的现实条件

进入改革开放 40 年来，上海社会发展再出发，面临着与 40 年前不同的经济社会背景，而明晰新时代这些背景与现实条件，将是上海社会发展自我提升的关键所在。

1. 上海形成了党领导推动社会发展的格局

经过长期的发展，上海的区域化党建已经臻于成熟并在社会发展与社会治理的实践中愈益显现其重要性。各级党委结合本地区实际确立社会建设和社会治理基本思路和工作重点，对社会建设和社会治理重大事务的综合协调，组织实施，督促检查，是确保社会治理沿着正确方向发展的必要条件，是我们党发挥“总揽全局、协调各方”领导核心作用的具体体现。只有坚持党委统筹协调的理念，才能使社会治理的各个主体朝着共建共享的目标相向而行，这是上海今后社会发展的领导核心。

2. 上海形成了较为完备的公共服务和社会治理体系

上海的基本公共服务形成了较为完备的体系，基本公共服务均等化实

践既有政策指导,也有配套措施;既有总体目标,也有具体目标;既有定性要求,也有数量分解。基本公共服务的地域和人群覆盖范围越来越广泛。从最初的中心城区到农村郊区,逐步推进区域之间的均等化;从城镇人口到农村人口,逐渐实现个体之间的均等化。另一方面,通过2014年的“1+6”街道体制改革的落实与实践,上海已经形成了较为完备的社会治理体系,党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理格局已经成型并不断完善,这些都为上海社会发展的下一步提供了有力的支撑。

3. 上海社会发展的体制机制持续创新

近年来,上海持续推进了市委一号课题,从2014年的“创新社会治理,加强基层建设”,到2015年的“科创中心建设”,再到2016年的“补短板”,乃至2017年底以来持续推进的大调研,都形成了直面经济社会现实问题,从根本入手加以解决的体制机制创新模式。其实,在经济社会发展中,上海始终将创新作为主要的推动力,着力化解在体制机制上的瓶颈,要解决这些问题,还是要通过创新,尤其是制度创新最为核心、最为关键。可以说,近些年来,上海已经形成了推动体制机制创新的现实方法和路径,这也是确保上海社会发展始终能够坚持正确方向,不断取得成就的重要基础所在。

4. 上海不断吸引各方面人才为社会发展注入活力

随着上海市进入高质量发展与高品质生活时期,城市社会结构迅速发生了变化,尤其是外来人口发生了转变,即由原先大规模建设时期的以农民工群体为主的外来人口逐步转变为高层次人才。随着上海建设全球城市步伐加快,接受过高等教育、拥有中高级职业技能的专业技术人员(“海漂”)成为了外来人口的主要构成部分。这部分高技能人群随着工作经验的累积,将成为上海提升核心竞争力所需的重要人力资源。从上海自身发展来看,近年来面向全球全国不断引进高层次人才,并为他们提供良好的发展环境和公共服务,这些新生力量的注入,不仅推动了经济的发展,同样也为社会发展和进步提供了活力和动力。

(三) 改革再出发:“十三五”后半期社会发展政策建议

“十三五”后半期上海在经济社会发展中将有可能面临严峻的挑战,外