

主 编 黄 钟 副主编 阴 群

浦东社会建设与 社会管理调研报告



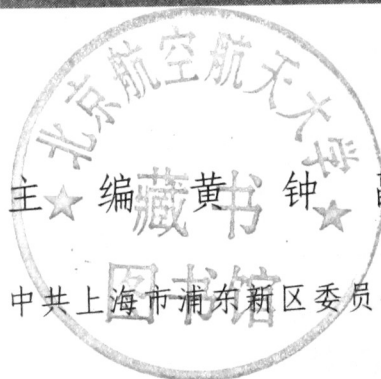
华东

大学出版社

014003006

D675.1
09

浦东社会建设与社会 管理调研报告



主★编★黄★钟★ 副主编 阴 群

中共上海市浦东新区委员会党校

华东师范大学出版社



北航

C1688652

D675.1
09

图书在版编目 (CIP) 数据

浦东社会建设与社会管理调研报告/黄钟主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5675-0182-9

* I. ①浦… II. ①黄… III. ①社会管理—调查报告—浦东新区 IV. ①D675.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 005127 号

浦东社会建设与社会管理调研报告

主 编 黄 钟
策划组稿 王 焰
项目编辑 王国红
审读编辑 陆模兴
装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com/>

印 刷 者 上海华大印务有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 13
字 数 236 千字
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5675-0182-9/D·169
定 价 30.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

序

浦东开发 22 年来,始终秉承社会全面进步的思想,社会建设取得长足发展。近年来,浦东在贯彻落实中央加强社会建设、创新社会管理的战略部署中,以党的建设为引领,坚持重在民生,大力推动教育、卫生、文化等社会事业发展,着力构筑覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系;坚持重在秩序,在快速城市化进程中积极探索“镇管社区”、城市综合管理网格化,为改革发展创造安全良好的社会环境;坚持重在活力,培育社会组织,促进社会协同,推进村居自治,激发社区服务管理活力。浦东群众的幸福感、社会的和谐度、发展的包容性不断提升。

党的十八大对社会建设、社会管理作出新部署、提出新要求。落实党的十八大精神,从浦东实际出发,有许多问题需要研究,关键瓶颈需要突破,重大课题亟待破解。比如,围绕就业、安居、教育、医疗、文化等基本民生建设,如何加快形成更为普惠、均衡、优质的基本公共服务体系,让开发开放成果惠及更多群众;比如,对浦东特有的三个“二元结构”,如何深化研究加快破题,使南北发展更加均衡,城乡发展更加协调,来沪务工人员更加有序融入;比如,对社会组织、社会协同、基层民主治理如何更加重视培育和引导,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制;还比如,如何适应浦东大区域特点,在扁平化的格局下实现精细管理、有效管理、常态管理,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,等等。浦东深入推进社会建设、社会管理,必须以更大的勇气和智慧努力先行先试,着力破解影响社会建设管理的源头性、瓶颈性、机制性问题,在法律制度框架内更加有力有序有效地推进社会建设管理取得新的突破。

新区区委党校、地区办、社工委联合开展浦东社会建设与管理课题调研,既是

对浦东已有经验的总结,又是对当前社会领域突出问题、热点难点作了比较深入的研究。希望新区各部门各街镇进一步增强抓好社会建设、社会管理的紧迫感责任感,深入研究问题,加大探索实践,全力攻坚突破,推动浦东社会建设管理不断取得新的进步,继续走在前列。

是为序。

中共上海市委常委、浦东新区区委书记

徐麟

浦东开发开放以来,在党中央、国务院的关心支持下,在上海市的领导下,浦东新区坚持“开发开放、科学发展”方针,紧紧围绕“五个中心”功能定位,深入推进改革开放,经济社会发展取得显著成就。在推进社会建设、社会管理方面,浦东新区积极探索,勇于实践,形成了许多行之有效的做法和制度,为全市乃至全国提供了有益借鉴。本书系统梳理了浦东新区在社会建设、社会管理方面的主要做法和成效,总结了浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训,为浦东新区进一步深入推进社会建设、社会管理提供了重要参考。

本书共分八章,第一章至第四章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的主要做法和成效,第五章至第八章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训。第一章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的总体情况,第二章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的主要做法和成效,第三章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的主要做法和成效,第四章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的主要做法和成效,第五章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训,第六章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训,第七章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训,第八章主要介绍浦东新区在社会建设、社会管理方面的经验教训。

目 录

序	(1)
---------	-------

I 总报告

浦东社会建设：启示与策略	陶希东 (3)
--------------------	-----------

II 分报告

公共服务均衡化下的浦东基础教育事业的发展	课题组 (29)
浦东新区医疗卫生事业均衡化发展的实践与展望	陈连官 范矿生 (39)
浦东城乡社会保障一体化发展现状与展望	苏兰花 (56)
浦东发展社会组织的实践与经验	冯梦成 (66)
浦东探索“社会协同、公众参与”路径的实践与思考	冯梦成 郑晓燕 (82)
浦东社会融入实践与问题探索	桂家友 邵鹏峰 刘良群 (92)
浦东新区社会稳定与防控机制研究	姜 朋 (108)
浦东新区探索理顺条块关系实施“强镇优街”战略	于志明 (121)
浦东“镇管社区”模式的实践与探索	俞晓波 (133)
浦东街道管理体制的探索与改革	毛栋英 苏兰花 (142)
公益组织孵化器研究	
——上海浦东公益组织发展中心案例解析	吴 津 (150)
社会化推进、实务型发展	
——浦东社会工作 15 年发展状况简述	张 波 刘良群 (163)

III 案例分析

突破老旧小区物业管理难题的若干思考	王晓斌 刘海义 (181)
乐群社工服务社的发展实践及展望	熊玉清 潘海英 (189)

I 总报告

浦东社会建设：启示与策略

陶希东

自党的十六大胡锦涛同志提出“社会建设”命题以来,强化社会建设,加强社会管理创新,已经成为我国社会政策创新的核心议题之一,也是当前各级政府的重要工作之一。1990年浦东开发开放以来,浦东新区在经济、文化、社会等领域取得了举世瞩目的发展成就。特别是2005年实行综合配套改革和2009年南汇区整体划入浦东新区以来,浦东新区又踏上了“二次创业”的发展历程,目前,浦东新区已经成为“中国改革开放的象征”、“上海现代化建设的缩影”、“长江流域经济发展的龙头”和“上海建设经济、金融、贸易、航运4个中心的核心功能区”,更是一个外向型、多功能、现代化的新城区。全区总面积1210.41平方公里,全区常住人口517.50万人,户籍人口278.53万人,流动人口206.49万人,辖13个街道、24个镇,782个居委会、374个村委会。本章在分析社会建设内涵的基础上,采用倒叙的方式,试图对浦东新区社会建设的综合效应和重大启示作出战略性、总体性的阐释和分析。

一、社会建设的战略意义及内涵

(一) 中国社会建设战略的提出

1. 实施社会建设战略的缘由

(1) 中国由生存型社会进入发展型社会新阶段

新中国经历60年的发展,特别是30年的改革开放创造了经济发展的世界奇迹。当人类社会进入21世纪之际,根据我国人类发展指数、社会需求结构、经济结构、消费结构、社会结构和制度结构的变化,我国已开始进入从生存型社会向发展型社会过渡的新阶段,发展的目标开始逐步聚焦于人的自身发展。这一阶段,在基本解决温饱问题的基础上,人们对文化、教育、医疗、环保等公共服务的需求将会明显增加,公民的政治参与意识、市场竞争意识、公共意识也将日趋强烈,这就需要政府不断增强公共服务能力,提高公共服务的能力和效率。与此

同时,2003 年以来,我国人均国内生产总值突破了 1000 美元,进入了人均 GDP1000—3000 美元的发展阶段,整个社会也进入一个发展战略期和矛盾凸显期,各种社会矛盾不断凸现出来,这对政府的执政能力、执政水平,带来巨大的压力和挑战。具体而言,这一阶段中国社会治理面临的矛盾主要包括:第一,社会总体贫富差距不断拉大。自 2000 年开始,我国的基尼系数已越过 0.4 的警戒线,2007 年时则已高达 0.48。第二,城乡居民收入差距进一步拉大。1980 年城镇人均可支配收入是农村人均纯收入的 2.5 倍,到 2003 年该比例扩大到 3.23 倍;2006 年,中国城乡居民收入差距比为 3.10,2010 年城乡居民收入比扩大到 3.45。第三,高低收入群体差距悬殊。2006 年,城镇居民中 20%最高收入组(25410.8 元)是 20%最低收入组(4567.1 元)的 5.6 倍;农村居民中 20%最高收入组(8474.8 元)是 20%最低收入组(1182.5 元)的 7.2 倍。第四,区域贫富差距持续拉大。从 1999 年到 2005 年的六年间,东西部人均 GDP 差距由 6430 元扩大到 13230 元,增加了一倍多。东部地区城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入都是西部地区的 1.5 倍。第五,群体性事件不断增多,社会利益冲突不断加剧,基层社会稳定面临新的挑战。根据 2005 年中国社科院《社会蓝皮书》统计表明,从 1993 年到 2003 年间,我国群体性事件数量已由 1 万起增加到 6 万起,参与人数也由约 73 万人增加到约 307 万人,2007 年已经超过 8 万起,群体性事件规模之大、影响之广“前所未有”^①。

(2) 社会事业过度市场化引发基本民生服务的短缺化

随着 20 世纪 90 年代以来市场经济的深入发展,我国包括上海在内的大中城市对教育、医疗、住房等社会事业进行了市场化的改革,极大地提高了社会事业的发展规模和资源配置效率,但由于过度的市场化,使得普通民众无法获得应有的教育、医疗等基本公共服务,在引发政府责任危机的同时,看病难、看病贵、上学难等越来越成为中国社会发展面临的重大问题。在 2000 年世界卫生组织对 191 个成员国的卫生总体绩效评估排序中,中国仅列 144 位;在卫生负担公平性方面,中国位列第 188 位。2005 年国务院发展研究中心课题组对中国医疗体制改革进行了研究,得出了“医疗卫生改革基本不成功”的论断。这都说明了我国医疗市场机制有待完善,市场失灵需要宏观调控^②。从中国社会发展的总体来看,全社会公共需求全面快速增长与医疗、教育、就业、社会保障等公共服务不到位、基本公共产品短缺等,成为我国新阶段的突出矛盾。

① 陈宝成:《六大原因诱发群体性事件》,载《南方都市报》2009 年 3 月 3 日。

② 陈阳春、马爱霞:《我国医疗卫生的市场失灵及其宏观调控对策》,《中国医药技术经济与管理》2008 年第 4 期,第 81—84 页。

综上所述,进入新世纪以来,中国既面临着一个发展的黄金时期,又开始进入了一个矛盾凸显的时期,如根据中国社科院的《中国社会和谐稳定研究报告》,社会群体之间的利益冲突是和谐社会面临的主要挑战,并提出对社会稳定有重要影响的十大社会问题依次为“看病难、看病贵”、“就业失业问题”、“收入差距过大贫富分化问题”^①、“贪污腐败问题”、“养老保障问题”、“教育收费问题”、“住房价格过高”、“社会治安问题”、“城乡及地区差距问题”和“环境污染问题”^②。这些现象充分说明,如何实现经济社会的平衡发展、协调发展和可持续发展,是中国在推动工业化、市场化、城市化进程中必须考虑的一个重大现实问题;如何化解社会矛盾、加强社会建设,成为关系改革发展稳定大局、促进社会长治久安的一项重大而紧迫的任务。正是基于这样的时代特征和基本国情,新一届中央政府从战略高度积极主动地更新和开创更加有助于中国经济社会持续发展的新型执政理念和执政方略(科学发展观、和谐社会等),不断寻求更加合理、有效的经济发展方式和社会治理模式,以满足中国老百姓日益增长的多元化公共服务需求,不断增强国家的国际综合竞争力。

2. 国家社会建设战略的正式提出

关于对社会建设与社会发展的问题,早在1994年10月在北京召开了建国以来由国务院召开的第一次全国社会发展工作会议,并把社会发展作为建设有中国特色社会主义的重要内容来贯彻执行。而进入新世纪以后,新一届中央政府在全面分析和把握中国经济快速发展、社会急剧变革、社会发展相对滞后、社会矛盾不断增加等这些现实国情的基础上,胡锦涛同志在2007年中国共产党第十七次代表大会上正式提出了“社会建设”这一关系中国社会经济协调发展的国家战略。他指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”并提出了社会建设的六项任务:一是优先发展教育,建设人力资源强国;二是实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业;三是深化收入分配制度改革,增加城乡居民收入;四是加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活;五是建立基本医疗卫生制度,提高全民健康水平;六是完

① 2008年中国的基尼系数高于所有发达国家和大多数发展中国家,也高于中国的历史高点。中国居民收入差距已超过合理限度。据世行2008年公布的数据,中国居民收入的基尼系数(贫富差距程度)已由改革开放前的0.16上升到目前的0.47,不仅超过了国际上0.4的警戒线,也超过了世界所有发达国家的水平。由于部分群体隐性福利的存在,有专家认为中国实际收入差距还要更高。参见崔克亮:《收入分配不公:一个绕不开的话题》,载《中国经济时报》2009年3月9日。

② 《中国社会调查:贫富悬殊最为严重》,载《中国青年报》2008年9月19日。

善社会管理,维护社会安定团结^①。“国家社会建设战略”的提出,标志着中国共产党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识正在达到新的高度,也对我国转变过分强调GDP和经济增长的传统发展模式、满足社会成员的基本需求、关注弱势群体发展、缓和社会矛盾、实现社会公平公正、建设社会主义和谐社会等具有重大而深远的影响。至此,社会建设成为新时期中央全面贯彻落实科学发展观的一项重要战略,也成为各地方政府较长时期关注和推进的重点工作之一。

(二) 社会建设的内涵

在我国社会学的研究中,经常采用的概念是社会政策、社会管理、社会保障、社会福利、社会工作等,而社会建设是一个内涵和外延非常丰富的新概念。根据“社会”的不同界定,社会建设会有不同的内容与内涵。笔者认为,当前我们所说的社会建设应该是侧重社会领域的小社会建设。实际上,党的十七大报告提出的“以民生为重点的社会建设”,这具有很强的现实性和针对性,这理应成为在学术上建构社会建设理论框架体系的重要依据之一。根据西方大多数国家的发展实践,其社会发展格局的形成,更多的是历史过程长期自发的结果,政府并不需要进行专门的社会建设。因此,笔者认为,所谓社会建设,主要是指在经济和社会处于转型时期的国家和地区,政府按照社会发展规律和趋势,有组织、有目的、有计划地动员和引导各种社会力量,强化社会事业、培育社会组织、整合社会资源、优化社会结构、提供社会服务,不断满足社会多元化需求,促进经济社会的平衡发展,最终实现社会有序、稳定、和谐目标的行动过程。实际上,社会建设是政府、企业、社会组织、公民个人等多元主体之间不断强化互动与协作的动态过程(图1-1)。

关于社会建设的内涵,不同的学者具有不同的看法。例如有学者认为,社会建设的基本内涵主要包括五个方面:一是社会事业,指国家为了社会公益目的,由国家机关或其他组织举办的从事教育、科技、文化、就业、医疗、卫生等活动的社会服务;二是社会建设基本制度,指社会建设的一系列基本规则,包括城乡管理制度、劳动就业制度、工资和收入分配制度、社会保障制度、社会福利制度等;三是社会公平与公正;四是社会秩序与规范;五是社会管理水平^②。还有学者认为,社会建设的主体,主要是政府、社会组织与民众等;社会建设的原则,是公平与公正;社会建设

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2007年10月15日。

^② 胡云超:《党的十七大报告关键词解读:社会建设》,载《解放日报》2007年10月24日。

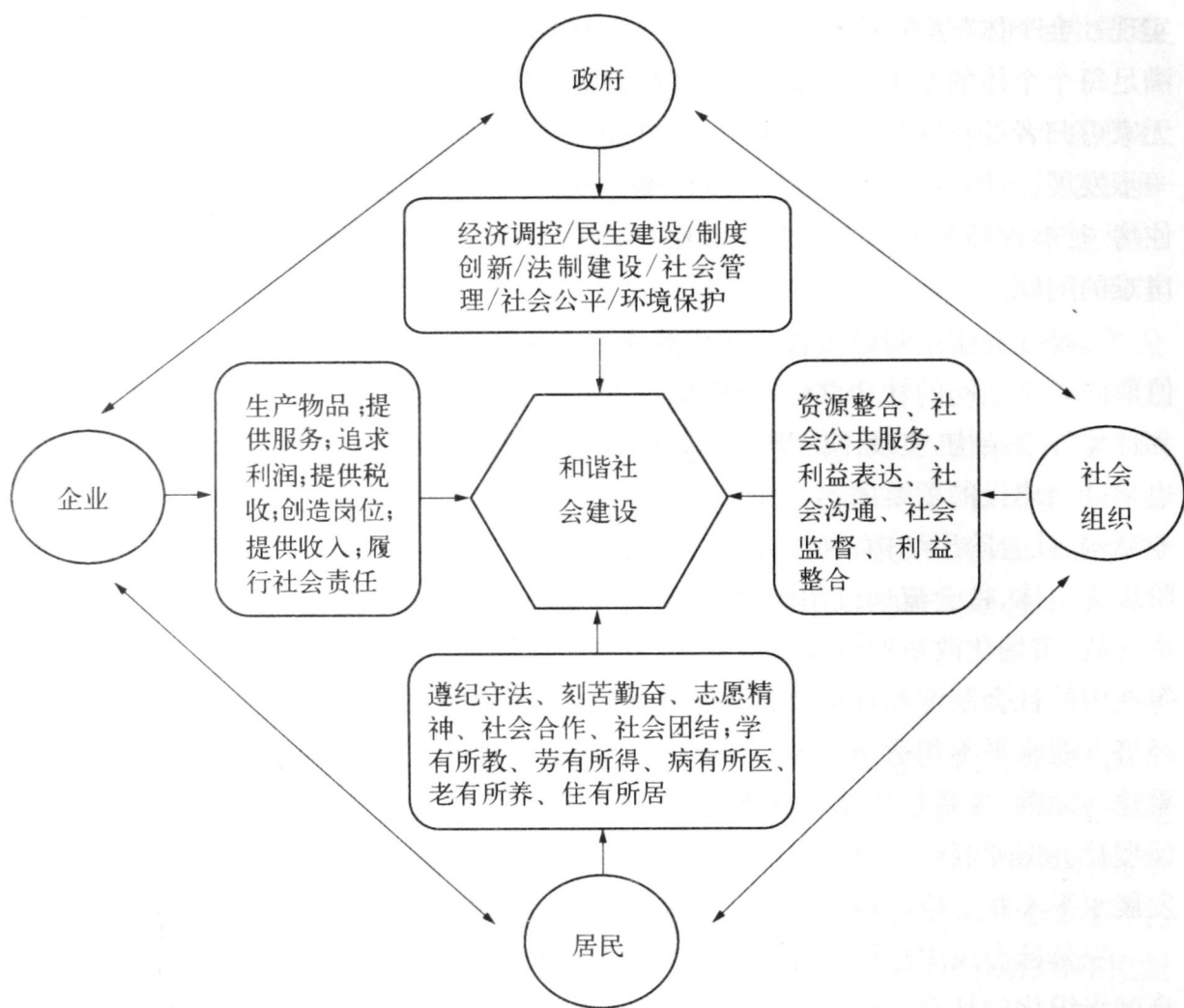


图 1-1 社会建设运行机制示意图

的目标,是实现社会和谐与社会进步;社会建设的保证,是社会安全运行,包括社会安全阀构建;社会建设的动员机制,是建立协调各阶层利益的机制,充分动员民众参与社会建设;社会建设的重要手段,是社会管理,主要是在社会运行方面科学管理,保证社会良性运行。因此,社会建设是一项庞大的系统工程,主要包括社会结构的调整与构建、社会流动机制建设、社会组织建设、社会阶层利益关系协调机制建设、社会事业建设、社会保障制度建设、社区建设、社会安全体制建设、社会管理机制建设九个方面^①。笔者以为,针对一个尚未成熟的社会体系而言,社会建设的基本内涵主要包括以下四个方面:

一是民生型基本公共服务的提供和满足。社会是由人组成的,而满足人的衣食住行、生老病死等基本需求,理应是一个社会存在与发展的基础和前提。据此,我认为,社会建设的首要内涵就是,政府应该为广大民众提供最基本的公共服务,

^① 陆学艺:《关于社会建设的理论和实践》,载《理论前沿》2008年第11期,第20页。

实现社会个体“学有所教、劳有所得、医有所医、老有所养、住有所居”的基本要求，满足每个个体的基本生存需求，特别是需要关注妇女、儿童、老人、残疾人、失业者、无家可归者等特殊群体的基本需求，让每一个个体在没有后顾之忧状态下谋求进一步发展。针对中国社会而言，就是率先发展和提供教育、卫生、医疗、就业、养老、住房、社会保障等所谓生存型公共服务，全面解决民众就业难、上学难、看病难、住房难的问题。

二是社会制度建设与社会结构的优化。任何一个社会都存在着利益诉求和价值取向各不相同的社会群体，而根据经济发展和经济结构演变相适应，不断地重构和优化社会结构，实现不同群体之间的和谐共处，是社会生存与发展的必要条件，也是社会建设的重要内容。社会结构主要包括城乡结构、就业结构、人口结构、职业结构、社会阶层结构、利益分配结构等等，一个现代社会应该是城乡一体化、中产阶级为主体、社会流动机制健全、相对公平公正的和谐社会。中国经过 30 年的改革开放，市场化改革取得显著成就，但是在户籍制度、社会管理制度、社会保障制度等在内的社会制度和社会政策建设相对滞后，在某种程度上导致现有社会结构与经济发展水平不相适应。因此，对中国社会而言，社会建设也就意味着社会制度的重建与完善，主要包括城乡一体的人口管理制度、多要素参与的收入分配制度、惠民型社会保障制度、劳动力就业与人事管理制度等，依此来不断完善和优化与经济发展水平不相适应的社会结构。

三是社会组织建设与社会自主功能的提升。一个成熟的现代社会应该是一个高度组织化的社会，具有一套组织化的自我运行程序和机制，呈现较强的自我组织、自我管理、自我服务的自治功能，保持社会秩序的动态平衡与稳定。据此，需要拥有两个基本条件：其一，拥有大量连接政府与民众之间的第三部门（社会组织）力量，即非政府组织或社会民间组织体系，把大量的民众组织起来，提供多元化的社会服务，促进社会参与的组织化和有序化；其二，要有一套科学的自我运行机制，不断化解社会矛盾与危机，保持社会的相对稳定。当前，因为各种原因，我国民间组织、社会团体数量少、能力弱，远远不能适应经济社会发展的需要，不能满足广大人民群众的需求，这对促进经济社会协调发展，加强社会管理，推进社会主义和谐社会建设是很不利的^①，在一定程度上制约着社会发展的进程。据此，中国的社会建设，需要强化三方面的工作：其一，要加大各类社会组织建设，培育民间组织生长发育的土壤和环境，增强“第三部门”的整体力量，提升社会的组织化程序；其二，要大力发展各类社区组织，强化社区自治建设，提高基层社会的自治能力；其三，要构建有利于社会参与、有序运转的有效运行机制，包括社会利益表达机制、社会矛

^① 陆学艺：《关于社会建设的理论和实践》，《理论前沿》2008 年第 11 期，第 21 页。

盾化解机制、社会流动机制、社会阶层利益关系协调机制、社会应急联动机制、社会治理机制(“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”)等等。

四是社会公共意识的培育和公民社会的再造。从意识形态而言,一个现代社会,不仅需要具有个性和独立性的个体,更需要拥有现代公共精神的现代公民群体,公民把自己与共同整体联系起来,在与他人的交往、讨论、协商中发现普遍性的共识和共同的价值,并以这种共识和共同价值为基础设定行为的规则,以维护和实现共同的利益、价值和秩序,正是这种对公共利益与个人利益联系的认识,促使公民主动进入公共领域,追求公共目标和公共利益^①。当前,中国社会发育中,广大民众现代公民意识和公共精神的缺失,影响社会发展的内涵,难以形成真正的公民社会。因此,对中国而言,社会建设更意味着提供更多的公共产品(如大量的图书馆、美术馆、艺术馆、博物馆等),为民众提供更多的公共生活机会和方式,普遍提升社会公共意识和文明水平,早日形成注重公众参与、公共利益的公民社会。

(三) 社会建设的动力机制

所谓社会建设的动力机制,实际上就是要回答“为什么要进行社会建设”或者“什么因素促动我们建设社会”这一问题。对这一问题的探讨,从社会学的经典理论中可见一斑,如结构功能主义理论认为,社会是一个均衡的、有序的和整合的系统,系统中的每一部分都对系统整体的生存、均衡与整合发挥着必不可少的作用。社会行为研究范式认为,通过对环境和人的行为互动关系的研究,可以预测和控制个人及社会的行为,达到控制社会的目的。社会释义范式强调的是社会现象的主观性质并认为,有些社会现象是由人们的主观建构而形成的,因此,社会现象是不可能与个人的动机、态度和行为相分离的,人们对社会和社会现实的定义是通过人际互动过程建立起来的,因为正是通过作为社会行动者的个人间的社会互动,通过与他人的有目的的交往,才会不断发生、形成和改变着人们之间的社会联系^②。笔者认为,社会建设是与政治建设、经济建设、文化建设紧密联系在一起一个新型领域,社会建设与经济制度改革、政府管理创新、文化意识转变等处于同构与共进之中。一般而言,促动社会建设具有以下四大因素(图 1-2):

二、浦东新区社会的特殊性及其建设启示

(一) 浦东社会建设的主要成就

自 1990 年 4 月 18 日中央宣布开发开放浦东以来,已经走过了 20 多年的发展

① 奚洁人主编:《科学发展观百科辞典》,上海辞书出版社 2007 年版。

② 费梅苹:《行为主义理论及其研究范式》,《华东理工大学学报》2000 年第 4 期,第 61—65 页。

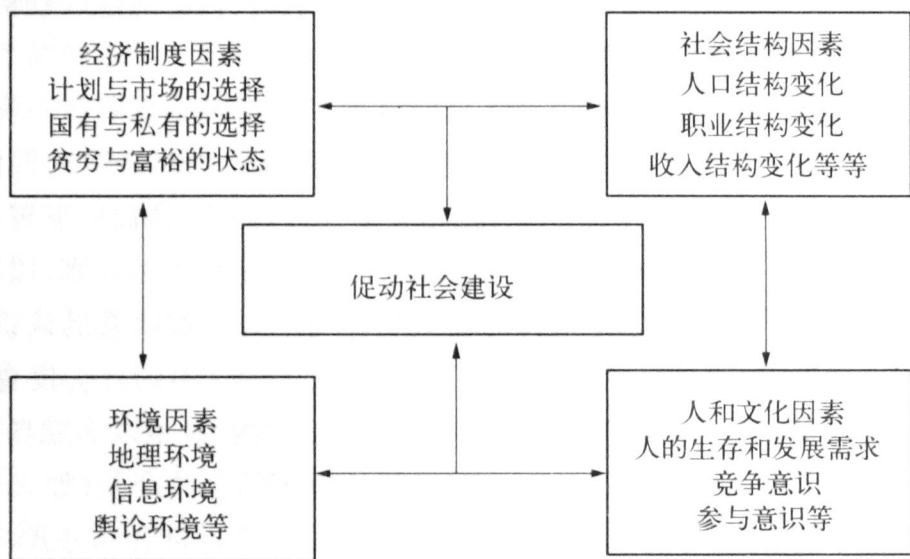


图 1-2 社会建设动力机制示意图

历程,浦东新区的经济获得了高速增长,综合经济实力快速增强,初步具备了外向型、多功能、现代化的国际大都市经济框架。经济的超常规发展为政治改革、社会发展、文化发展提供了有力的基础保障。浦东经济开发开放的 20 多年,也是其社会功能综合开发的时期,浦东新区在人口、教育、医疗、社会保障等方面取得了长足的进步,社会建设取得显著成就。

一是优化体制机制,完善社会管理格局。浦东新区尝试将购买公共服务费用纳入预算,探索“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”政府公共服务方式;在教育、卫生服务等社会事业领域,新区还积极推进“管、办、评”联动机制,聘请专业化的社会组织承办具体事务,使社会事业的管理、承办和评估真正实现科学化、专业化、社会化。

二是大力培育社会组织,引导社会组织参与社会建设。浦东新区颁布实施《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》、《关于着力转变政府职能建立新型政社合作关系的指导意见》、《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》和《关于政府购买公共服务的实施意见》等,成立公益组织项目合作促进会,通过开发各类公益服务项目,促进政社合作和社社合作,进一步壮大公益社会组织的力量。截至 2011 年底,全区社会组织从 2001 年的 147 家增加到 2011 年的 1451 家,增加了 9.87 倍,总量占全市社会组织总数的 14%。其中,社会团体 344 家,占 23.7%,是 1993 年(33 家)的 10.42 倍;民办非企业单位 1107 家,占 76.29%,是 2001 年(147 家)的 7.53 倍。

三是加强社会领域工作者队伍建设。通过制定社会工作的岗位设定、职称评定、教材开发、人才开发规划等手段,全面推动了浦东社会工作的职业化、专业化发

展。社会组织从业人员达到3万多人。目前,浦东新区共有专业社工机构31家,社工人才总量将近1万人,专业社会工作者2000多人,社工服务已覆盖到老年人服务、青少年服务、残疾人服务、家庭服务、来沪人员服务、流浪乞讨人员服务、少数民族与宗教人士服务、两新组织服务、社区矫正服务等近20个领域。浦东公益服务园已有26家机构入驻,荣获第六届“中国地方政府创新奖”。2007年浦东新区被民政部列为“全国社会工作人才队伍建设试点区”;2009年被命名为“全国首批社会工作人才队伍建设试点示范区”。

四是浦东新区适应加快经济发展方式转变的进程,坚持“以人为本、为民解困、为民服务”的工作理念,创新发展、积极有为、扶贫帮困,逐步形成了以最低生活保障为基础,医疗、住房、教育等专项救助相配套,灾害救助、临时救助等为补充的综合性、多层次的社会救助帮困体系。截至2011年末,全区共有救助对象约12.26万户、15.6万人,占新区户籍人口的5.66%,与去年同期相比减少3.44万人,同比减幅18.06%,其中城乡低保33178户、66633人,占救助对象42.9%;城乡重残无业人员8488人,占总救助对象的42.9%;支内回沪困难补助人员71129人,占总救助对象45.8%;传统民政救济对象328人,占总救助对象0.2%;其他各类救助帮困对象(主要是城乡低收入对象)约8700人,占总救助对象5.6%。

(二) 浦东新区社会及建设的特殊性

浦东新区成立于1993年,作为上海市的一个现代化新城区,它从产生之日起,就与一般的城区存在很大的差异,在行政地位、社会结构、发展模式、社会心理等方面具有明显的特殊性。这种特殊性决定着浦东社会建设的独特性和示范性。

1. 战略定位:是国家坚持改革开放的一面新旗帜

结合世界和中国改革开放的政治大局来看,决策浦东开发是展示我国坚持改革开放的政治形象,树立了一面旗帜,更是中国政府继80年代建立深圳、珠海、汕头、厦门、海南五个经济特区之后进一步开放大中城市的决心和信心。可以说,浦东的开发,意味着中国共产党和中国政府拿出中国最发达、最富庶的区域来继续改革开放的试点,因此,浦东开发开放不仅是在建设一个新“城”,更是在邓小平理论指引下探索一条新“路”^①。正因为如此,自1990年国家全面实施浦东开发开放;1993年通过将“三区两县”、“一地六府”的分治格局整合成为统一的浦东新区(副省级);到后来2005年实施综合配套改革试验区的发展进程中,浦东新区始终承担着中国改革开放的排头兵、国家政策先行先试的特殊任务。国家期望浦东新区在社会主义市场经济体制建设、行政管理体制改革、法制建设、社会管理体制改

^① 陈高宏:《对党中央决策浦东开发开放的思考》,《中国城市经济》2009年第2期。