



● 作为特大型城市，上海已进入一个社会结构加快转型、公共需求快速增长的新时期。在利益主体和社会结构发生重要变化的同时，就业、医疗、教育、社会保障等方面日益扩大的公共需求与相对不足的公共产品供给之间的矛盾，成为上海经济社会发展面临的一大突出矛盾

● 社会体制与民生问题紧密相连。与民生问题相对应，改革开放初期，我们面临的主要体制问题是平均主义障碍。现在，随着经济发展，社会事业相对滞后的问题比较突出，围绕社会公平的矛盾凸显出来，需要改革现有社会体制，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度

● 近年来，上海以浦东综合配套改革试点为契机，探索“政社分开、政社互动合作”的新机制，并围绕民生问题出台了许多政策。借鉴国际经验，结合我国国情和上海市情，以浦东综合配套改革试点为示范，推进社会体制改革和创新，是摆在上海面前的一项紧迫任务

作为特大型城市，上海已进入一个社会结构加快转型、公共需求快速增长的新时期。在利益主体和社会结构发生重要变化的同时，就业、医疗、教育、社会保障等方面日益扩大的公共需求与相对不足的公共产品供给之间的矛盾，成为上海经济社会发展面临的一大突出矛盾。

十七大报告明确提出，“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”。因此，深入贯彻落实科学发展观，加快社会体制的改革，消解社会管理中深层次的瓶颈制约因素，全方位推进社会建设，已成为上海实现经济社会又好又快发展的重要突破口。

社会体制涉及就业、收入分配、社会保障、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等整个社会领域。它与民生问题紧密相连。目前社会体制之所以要改革，也是与民生问题出现阶段性新特征有关。相比改革开放之初，民生问题一度表现为主要生活用品的短缺；在现阶段，随着人民生活由温饱不足发展到总体小康，卖方市场已经转变为买方市场，绝大多数商品供大于求或供求平衡，民生问题则主要表现在教育、医疗、社会保障等公共产品和公共服务的短缺上。

与民生问题相对应，改革开放初期，我们面临的主要体制问题是平

均主义障碍，因此需要通过拉开收入差距、引进竞争机制来提高体制运行效率。现在，随着经济发展和社会主义市场经济的不断发育，社会事业相对滞后的问题比较突出，围绕社会公平的矛盾凸显出来，需要改革现有社会体制，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度。

近年来，上海以浦东综合配套改革试点为契机，探索“政社分开、政社互动合作”的新机制，并围绕民生问题出台了许多政策，仅今年上半年就出台相关民生的政策达20多项，在推动经济、社会体制的改革方面取得了新的进展。需要指出的是，民生问题是一个复杂的社会问题，已经出台的许多举措还不可能涉及到深层次的社会体制问题。借鉴国际经验，结合我国国情和上海市情，以浦东综合配套改革试点为示范，推进社会体制改革和创新，是摆在上海面前的一项紧迫任务。

从当今世界发达国家、新兴工业化国家及地区的实践看，社会体制的建设呈现三方面的趋势和特征：一是以“政社分开”为核心的政府与社会的分工合作。这体现为政府与民间社会组织、非营利组织之间实行职能分离以及事业目标的合作。在职能配置上，政府主要负责社会管理与社会服务的政策制定、法律监管，而各类社会组织则承担具体的社会管理和社会服务项目，并接受政府的监管。二是以购买社会服务为内容的公共财政体系。政府在每一财政年度都有专门的预算，并根据社会管理事务和社会服务需求的实际状况，通过招标或委托的方式向非营利组织购买服务。非营利的社会服务机构则通过竞标或者谈判的形式获得这些服务项目，并在社区、援助机构及其他场所向服务对象提供社会服务。三是以非营利为基本要求的社会公共服务。在政策设计上，对合法的慈善机构和非营利组织的收入均实行免税政策；由政府购买或社会服务机构提供的服务基本体现非营利性。

推进社会体制的改革，目的是要建立具有中国特色和时代特点的、与社会主义市场经济体制相适应、符合社会建设规律的就业体制、收入分配体制、社会保障体制、教育体制、科技文化体制、医疗卫生体制、户籍管理体制、公共服务体制等，进而协调社会关系，保证社会公正，提供社会保障，完善公共服务。围绕这一目标取向，社会体制的改革应该从整体框架结构、社会管理体制和公共服务三个层面展开。

整体框架的设计与重构，是社会体制改革的前提。根据中国国情和上海的现实情况，关键是树立政府改革的目标，通过总体设计，转变政府职能，优化职能配置，建立融社会治理型和公共服务型为一体的政府。同时，构建政府、社会和市场三者之间有序的互动关系，通过培育公民社会，逐渐实现政府、社会和市场的良性互动，真正形成“政社分开、政社互动合作”的新型关系。

社会管理体制的改革和优化是社会体制改革的中心环节。其中激发各类社会组织和社区的活力是关键。因此，创新社会管理体制，既要依法加强对社团、行业组织和社会中介组织等社会组织的规范管理，促进各类社会组织健康发展，又要营造宽松的外部环境，充分发挥它们在提供服务、反映诉求、规范行为方面的作用。优化社区建设，建立健全新型的基层社会管理体系，全面推进社区服务全覆盖。在这方面，浦东新区的做法值得总结和推广。该区12个街道办事处将在公共财政的保障

下，全面退出直接招商引资，集中精力服务于社区就业、社会稳定、社会养老及改善综合环境等社会事务。同时，要在各种机制的整合上做文章，逐步完善合理有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制，正确把握最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益和不同群体的特殊利益关系，建立健全政府负责、社会协作、公众参与的社会管理体制。

公共服务体制的改革是社会体制改革的基本内容。基本公共服务的属性在于它的公共性、普惠性和社会公平。这里的聚焦点是明晰政府的身份：公共产品和公共服务的提供者、良好社会环境的维护者和创建者和公民公共利益的保障者。公共服务体制的改革，要以实现基本公共服务均等化为目标，合理界定政府公共服务的边界，进而明确政府提供公共服务的方向、领域、顺序、强度及方式。政府集中力量行使纯公共服务的供给职能，搞好准公共服务的多元化供给，逐步退出竞争性服务领域的经营活动；把与民生关系密切、经济社会健康发展不可或缺的劳动就业、社会保障、义务教育、基本医疗、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究，作为政府优先提供的核心公共服务；把更多的财政资金投入公共服务领域，完善公共服务政策体系，规范财政转移支付制度，调整事业单位布局，优化公共资源配置，推动公共服务向困难群体倾斜。通过公共服务体制的改革，创新公共服务方式，着力解决就业、就学、就医、社会保障、社会治安等人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。

姚俭建（姚俭建农工民主党上海市委副主委、上海交通大学教授）

原文出处：[《文汇报》](#) 2007-11-9

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]