

上海社会建设问题研究

韩俊

摘要:社会建设的内涵很广,主要有两大方面:一是实体建设,诸如社区建设、社会组织建设、社会事业建设、社会环境建设等;二是制度建设,诸如社会结构的调整与构建、社会流动机制建设、社会利益关系协调机制建设、社会保障体制建设、社会安全体制建设、社会管理体制建设等。社会实体建设提供公共产品和公共服务,社会制度建设则使社会更加有序与和谐。本文拟根据上海社会建设发展的现状及存在的问题,提出若干对策性的思考。

党和国家领导人对涉及民生问题的社会建设一向非常重视。

2005年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高社会主义和谐社会的能力专题研讨班上的讲话中说:“随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义事业的总体布局,更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。”

在党的第十七次全国代表大会上,胡总书记全面系统地阐述了科学发展观,深刻论述了以改善民生为重点的社会建设,创造性地界定了社会建设的概念,明确了社会建设的重点,提出了系统的政策措施,强调了加快推进社会建设的指导方针。现在提出社会建设,正是基于我国经济社会发展的实际和客观发展趋势。

一是经过30年的改革开放,国家的经济实力基础发生巨大变化,GDP总量已居世界前列,取得了举世公认的成就,人均GDP从改革开放之初的100美元提高到2007年的2460美元,农村绝对贫困人口从1.2亿下降为2000多万。强有力的经济条件成为今天中央政府能够致力于改善民生,提出社会建设任务的重要物质基础。

二是社会结构发生了巨大变迁,社会矛盾日益凸显。三农问题、农民工问题、分配不公、腐败严重、失地农民上访、城市拆迁居民上访、群体性事件、流动人口犯罪等成为社会热点,就业难、看病难、上学难、买房难成为民生焦点。经济与社会发展不协调的矛盾日益突出,社会建设的时机已经成熟。

根据“十七大”报告的论述,社会建设的实践目的是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。社会建设的目标是指向和谐社会建设。这样,就把社会建设看作是加强和谐社会建设的具体途径和重要方面。

一、上海社会建设的现状和问题

改革开放三十年多来,上海的经济与社会发展取得了举世瞩目的成就,经济综合实力不断增强,人民生活水平不断提高,政府的社会管理效能不断提升,社会领域的建设有了长足的进步。当然,与经济发展所取得的巨大成就相比,与人民群众日益增长的物质文化需求相比,上海在社会建设领域还存在诸多不足,需要通过体制与机制创新加以解决。

(一) 上海社会建设的发展现状

1、社会结构的调整与构建

上海市的经济结构在改革开放二十多年的时间里已经发生了巨大的变化,第三产业的比重已经超过50%,非国有经济的比重超过60%,农业人口比重不到10%,开始进入工业化发展的中后期。社会结构中的核心结构是社会阶层结构,社会阶层结构中标志性指标是社会中间阶层(或称中产阶级)的比重。据调查分析,2006年中国的社会中间阶层约占22%,离工业化国家应有的两头小中间大的“橄榄形”的社会阶层结构形态差距还很大。而上海市中间阶层主观认同的比例接近40%,逐渐从亚金字塔型向橄榄型转变。

2、社会流动机制建设

改革开放30年来,随着经济发展,工业化、城市化的推进,我国已经从一个基本封闭的社会转变为基本开放的社会,社会流动渠道多元化,整个国家正在形成合理、开放的现代化社会阶层结构,以后竞争性规则为主的现代社会流动机制也正在形成。上海作为我国最大的沿海经济中心城市,历史上就是一个典型的移民城市,社会流动一直非常活跃,外来人口已经成为上海经济建设和社会发展的生力军,但是计划经济时期形成的户籍、就业、人事等体制还没有得到根本性的改革,还在限制着社会流动的顺畅运行,致使该扩大的阶层(如社会中间阶层)大不起来,该缩小的阶层(如农业劳动者阶层)小不下去,阻止着社会结构的正向演化。

3、社会组织建设

现代社会是一个高度组织化的社会,社会成员都分属于这样那样的社会组织,许多人同时是多个社会组织的成员。这里所说的社会组织,是指社会民间组织、社团组织。这类社会组织在工业化国家比较发达,发挥着社会公益服务和社会福利服务的功能,弥补了政府和市场的不足。上海民间组织发展迅猛,截止2009年1月,共有8985家,其中,社会团体3422家(市局实有1076家、区县实有2346家),民办非企业单位5467家(市局实有325家、区县实有5142家),基金会96家。

4、社会阶层利益关系协调机制建设

统筹协调社会阶层利益关系的机制,应包含三方面:一是要建立科学合理的阶层、群体、个人的利益诉求表达机制,拓宽民意诉求的表达渠道,使社情民意能够畅通上达。二是要建立新形势下的劳资之间、干群之间、阶层之间、群体之间的平等对话协商机制。三是要建立社会矛盾和社会问题的排查调处的工作制度。上海目前面临社会矛盾最多的领域主要是在城市建设过程中的征地拆迁问题,这也是城市化过程中无法避免的问题,其次是外来务工人员的管理问题,这些问题的解决需要采取综合治理的方式,创造利益表达的平台,创新矛盾化解的新办法,应该有专门的机构和人员,密切关注本地各主要阶层、群体最关心、最直接、最现实利益关系的变化状况,做出分析和判断,及时采取政策和措施,统筹协调好各方面的利益关系,从根本上减少和缓解社会矛盾和冲突。

5、社会事业建设

上海社会事业发展取得了巨大的成就,教育、医疗、文化体育、住房、社会保障等方面都在原有的基础上有了很大的提高。城市居民人均可支配收入从1978年的560元,上升到2007年的23623元,每万人拥有大学生人数从1990年的94人,上升到2007年的352人,研究开发经费占GDP的比重也从1990年的1.36%上升到2007年的2.52%,市区人均居住面积从1978年的4.5平方米上升到2007年的16.5平方米,取得了显著的成绩。

表1 相关年份上海经济社会发展与社会事业建设情况

指标	1978年	1990年	2000年	2007年
年末户籍人口(万人)	1098.28	1283.35	1321.63	1378.86
从业人员(万人)	698.32	787.72	745.24	909.08
城镇登记失业率(%)	2.3	1.5	3.5	4.3
城市居民人均可支配收入(元)	560	2182	11718	23623
每万人拥有大学生(人)		94	172	352
研究与试验发展经费支出(亿元)		10.13	76.73	307.50
研究与试验发展经费支出相当于上海市生产总值比例(%)		1.36	1.61	2.52
市区人均居住面积(平方米)	4.5	6.6	11.8	16.5
每万人拥有医生(人)		45	38	35
城市人均公共绿地面积(平方米)		1.02	4.6	12.0
城市绿化覆盖率(%)		12.4	22.2	37.6

资料来源:根据历年《上海统计年鉴》整理而得。

6、社会保障制度建设

社会保障制度是现代国家经济社会基本制度的重要组成部分。2006年以来,上海市政府推出了一系列针对困难群体的社会保障政策,主要政策目标是调节收入分配,让广大人民群众共享经济发展的成果。如:调整农村居民最低生活保障标准;调整城镇居民最低生活保障标准;调整职工最低工资标准;本市城镇高龄无保障老人纳入基本社会保障;提高企业退休人员的基本养老金;解决中小学生和婴幼儿医疗保障问题;扩大廉租住房制度受益面;2008年1月,上海城镇居民基本医疗保险正式实施,标志着覆盖1350万户籍居民和300多万外来从业人员的医疗制度体系在上海形成,同时经济适用房等一系列新的社会保障措施开始实行。

7、社区建设

这里讲的社区,主要是指基层政权、基层组织治理形式。作为全国“社区建设试点城市”之一,上海社区建设工作也走在全国前列。在不同的时期,上海社区建设的侧重点有所不同,1986年起,上海市民政部门提出以“进一步加强便民利民措施”为主的社区服务发展任务;1996年“上海城区工作会议”召开,市委市政府分别发布了《关于进一步完善市与区“两级政府、三级管理”体制政策意见》和《关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见》,全面拉开了上海市社区建设的大幕;2004年,市委八届六次全会通过《关于加强社区党建和社区建设工作的意见》,对上海社区建设进行了系统的总结和阐述;2007年市府又发布了《关于完善社区

服务促进社区建设实施意见》，在社区服务、社区管理和民主参与三个方面提出了明确的要求。当前，社区建设和服务工作的重点是推动社区行政事务受理中心、社区卫生服务中心和社区文化活动的建设，切实把“三个中心”建设成为加强社会管理、提高公共服务、强化基层基础工作的重要载体。

8、社会安全体制建设

国家要长治久安，人民要安居乐业，必须要搞好社会安全体制建设。任何社会都不可能没有社会矛盾，现代工业社会是开放的多元社会，相对于农业社会，社会矛盾更多、更复杂。维护国家安全、保护人民权益、化解社会矛盾、预防惩治犯罪、维护公平正义、促进社会全面进步，是社会安全体制的主要任务。我们已经建立了一个社会安全体系，创造了诸如群防群治、专群结合、综合治理等做法，是比较有效的。但是，在实现社会转型、经济体制转轨的现阶段，单靠增加警力、多安装摄像头等办法不能从根本上解决问题。社会利益矛盾凸显、社会冲突多发的背景下，如何做好维护国家稳定，保护人民权益的工作，特别是在完成这个新任务的同时，积极探索适应社会主义市场经济体制的要求，建设起一个中国特色、上海特点的社会安全体制，是我们面临的新任务。

9、社会管理机制建设

社会管理是政府和社会组织通过行政、法律等各种形式对社会生活的各个领域、各个环节进行组织、指导、规划、服务、协调控制、监督的职能，以保证社会正常有序、安全地运行，实现社会和谐、全面进步的目标。十六届四中全会提出了要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，这个指导方针是符合客观实际需要的，各地正在贯彻落实。从近几年社会管理的实践看，在创新社会管理体制机制方面，应重视使政府的调控作用顺应社会发展规律逻辑运行的方向，使政府调控机制同社会协调机制相结合，使政府行政功能与社会自治功能相结合，使政府调节的力量同社会民间组织的调节力量相结合，逐步形成与社会主义市场经济体制相协调的社会管理机制体制的新体系。

(二)上海社会建设存在的问题

上海社会建设虽然取得了很大的成就，也存在着一些亟待解决的问题，这些问题的产生，有些是体制因素造成的，有些是历史原因造成的，还有些是管理过程中产生的；有些问题是宏观的、系统性的，有些问题是微观局部的，是偶发性的；有些问题是长期性的，有些问题是短期性的。必须分门别类，一一梳理，找出问题的关键点，这对于我们认识问题和解决问题都是非常重要的环节。

1、就业方面

改革开放以来上海的就业政策主要体现在“4050”工程、非正规就业、劳动就业服务企业、开业担保、创业培训、开业指导、政府购买岗位和培训成果、创业和开业园区建设、创业带动就业等方面。主要存在如下一些问题：

第一、政府的相关政策执行力度不够，政策执行过程有待监督、政策透明度亟需完善。例如，一些失业人员对于政府的相关政策执行力度有意见，认为现有政策透明度不够，存在一定的暗箱操作事件；一些失业人员对于就业援助员颇有怨言，认为就业援助并非总是大公无私，而是有时候照顾关系户。

第二、政府就业政策对一些特殊失业人员的关注不够。在失业群体中，一些失业人员由于年龄偏大、技能较低、或者存在身高等障碍，他们希望就业，也非常努力，但是由于社会上的偏见与歧视导致这些人员难以就业。政府有必要出台一些针对性的促进弱势群体的政策，以更

有力地促进这些失业人员就业。

第三、现行低保政策有待进一步完善。低保政策是政府就业托底体系的重要组成部分,其制度设计之初是为就业困难和因就业引起生活困难人群的一种保障性帮助和救助。但是在实际操作中,低保政策的实施和执行存在着不公开、不公平、不公正的现象,从而使低保政策并没有起到应有的作用,反倒在一定程度上影响到了某些群体的就业。

第四、就业援助员在解决失业人员就业过程中的作用有待进一步发挥。有些就业援助员工作不够认真负责,存在以权谋私等情况,妨碍了就业援助员制度发挥应有的作用。而且就业援助员编制在居委会,其管理接受就业促进中心指导,由劳动部门支付报酬,其他居委会干部是民政拨款,要同时从事居委会工作与就业援助工作,存在一定的管理问题,从而影响了就业援助员工作的积极性。

第五、失业人员援助体系有待进一步完善。区与区之间缺乏必要的沟通协商,存在空岗与失业人员并存却难以互通有无的情况。有必要实现全市间失业人员就业援助体系的统一,加强区与区之间的协商、合作与沟通,更好地解决失业人员的就业问题。同时,有必要针对失业人员出台行之有效的培训政策,切实提高失业人员求职与工作的能力。

第六、政府在扩大社会保险的覆盖面方面面临公平与效率的两难选择。政府如果少干预,听任企业随意招用外来工、小时工、临时工、劳务工,且不缴社会保险费,势必会损害这部分人的长远利益,而且也造成企业间的不平等竞争。如果政府干预过多,虽然有利于维护劳工利益和社会稳定,却可能使低层次劳动力无法顺利就业,劳动密集型企业的生产成本会提高,企业的市场竞争力会降低,从而影响到当地的就业。

第七、创业与培训在就业促进中的作用远远未得到充分发挥。上海的创业和培训存在几个方面的不足:(1)创业严重缺乏金融支持;(2)政府创业服务的协调和组织功能有限;(3)研究开发的重视程度和实施力度不够;(4)培训不能得到法律保障。

2、住房保障体系方面

目前,上海的住房保障体系主要包括:廉租房制度、动迁安置房和住房公积金制度,此外,还在积极探索经济适用房和公共租赁房的建设。

当前上海在住房保障体系方面存在的主要问题有:(1)廉租房制度和购房贴息政策的住房保障作用有限;(2)经济适用房和公共租赁房定位不明,实施和监督较为困难;(3)公积金住房保障功能弱化;(4)外来农民工被排除在住房保障体系之外。

3、医疗卫生方面

当前上海在医疗卫生方面存在的主要问题有:公共卫生和基本医疗的政府投入还不够,应探寻多渠道筹资途径;重医疗轻预防的局面没有真正改变,政策上需要大力支持,具体措施要实施到位;双向转诊除了政策支持,还需要树立人们对社区卫生服务中心和全科医生的信任,增强社区卫生服务中心和全科医生的信心;区级市级医院承担了大量的常见病基本医疗服务的诊治任务,大量专科医生将大部分时间用在简单的诊疗上面,进行着重复劳动,这对于大医院在医疗技术上的发展并没有太大的好处。

4、教育方面

当前上海在教育方面存在的主要问题有:义务教育资源的均衡配置,呼唤公平性的制度安排,新《义务教育法》的颁布与实施对上海基础教育资源均衡化最主要的挑战是,政府必须充分履行公共服务职能,承担义务教育资源均衡配置的责任;义务教育阶段的师资队伍素质,与普通高中差距很大;部分郊区域镇的基础教育资源供给能力不足,近几年外来人口已经逐渐从

浦东、宝山等地向西南方向的金山、松江等地转移,这些地区教育资源本来就相对紧缺,未来的供给将面临更大的挑战;郊区教师收入与专业发展资源缺少保障;郊区学生创造力培养资源明显弱于市区,学生创造力培养资源在学段或年级间存在不平衡性。

5、社会安全方面

当前上海在社会安全方面主要存在的问题有:面对矛盾的多发和反弹,政府部门思想准备不足,部分单位在部门间职能调整衔接过程中,不能全面完整地看待维稳工作,割裂式地耕作“自留地”;有些部门对处理突出矛盾和群体性事件的职能要求把握不准,一方面依法行政、科学决策的意识不强,另一方面,在某些管理领域“淡出”过快,职责履行不到位;组织体系和责任体系尚不完善,深层合力还未形成;工作方法有待提高,队伍、经费等各项保障亟需加强。

二、关于上海社会建设的若干对策性思路

根据对以上现状和问题的分析,笔者提出上海社会建设若干对策性的思路如下。

(一)上海社会建设的总体目标

第一,社会结构优化。在社会结构优化方面,人口结构主要是素质进一步提高,到2020年,大专以上学历者占6岁以上常住人口比重提高到50%;就业结构要实现劳动力进一步向第三产业转移的调整,现代服务业与传统服务业成为解决就业的重要途径,其在就业结构中所占比重争取超过60%;在阶层结构调整方面,进一步促进中间阶层的发育,形成一个中间阶层主导的现代社会阶层结构,将是上海未来社会阶层结构变迁的趋势,2020年上海中间阶层比重争取达到50%;在城乡结构方面,城市化率进一步提高到90%,城乡居民收入差距缩小到1.8倍左右。总之,在现有基础上,2020年上海应实现社会结构的优化,进一步促进社会结构的合理,为经济社会发展提供强有力的支撑。

第二,社会管理高效。党的十七大提出要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。上海未来社会管理要高效运行,需要推进政府的职能转变,强化社会管理和公共服务职能;积极推进社区建设,完善基层服务和管理网络;健全社会组织,改变社会组织政社不分、人才匮乏、能力不足的状况,强化社会组织在社会建设中的作用;要统筹协调社会各方面的利益,妥善处理社会矛盾;完善社会应急机制,有效防范社会风险。总之,加强社会管理、维护社会稳定,是上海开展社会建设的保证。

第三,社会事业发达。未来上海社会建设的财政投入将得到显著提高。到2020年,社会发展投资占总投资的比重要上升到30%。其中,教育经费投入占GDP的比重要提高到6.5%,研发经费占GDP比重提高到7%。在保证财政投入的情况下,上海的科教文卫体以及环保社会事业将得到显著发展。

第四,人民生活富裕。在人民生活方面,到2020年,城镇居民可支配收入争取达到50000元,农民人均纯收入达到30000元,城镇人均居住面积达到25平方米,平均预期寿命82岁,恩格尔系数下降到25%,每千人口医师数达到6人,人均绿地面积为15平方米,社会保障覆盖率达到90%,失业率下降到3.5%。在社会治安方面,要实现社会刑事案件下降,以及社会治安案件及时查处率的提高,以保证社会稳定。总之,人民生活普遍富裕是上海未来社会建设的出发点与落脚点。

(二)上海社会建设布局的初步考虑

具体来说,未来上海社会建设需要考虑的重点有以下几个方面:

1、就业方面。政府的就业政策是营造市场环境、规范市场行为、确保社会稳定的重要举措和工作,上海市应继续加强以就业为主要内容之一的政府责任体系建设;建立以“就业促进”为导向,以“就业援助”为重点的就业政策体系,以积极就业政策促进和改善就业;强化和提升职业培训水平,建立职业培训促进就业的长效机制;引导劳动者转变就业观念,促进就业;统筹解决失业与就业问题。要适应经济全球化的要求,不断调整就业结构,充分发挥服务业特别是低端服务业在吸纳和解决就业问题中的作用;构建以财政投入为基础的就业政策新框架,把改善劳动力供给结构和提供公共就业服务作为重点,项目经费主要用于职业培训和就业服务;充分发挥服务业、劳动密集型产业、中小企业、非公有制经济和各类公益组织在吸纳就业中的作用,大力发展公共服务行业,特别是在社区服务方面政府要采取更为灵活的就业扶持政策。

2、社会保障方面。社会保障关系到千家万户的切身利益,关系到社会稳定与和谐,在当前高度重视民生问题的背景下,以及世界金融危机不断加深的过程中,需要增加政府对社会保障体系的投入。一是要提高城镇退休人员基本养老金,扩大城镇职工基本养老保险参保人群,促进保障资金可持续发展;二是要完善城镇居民基本医疗保险制度相关政策,完善小城镇社会保险制度,适当提高养老保险和医疗保险待遇;三是要进一步完善城乡低保政策,加强对低收入家庭的补贴和救助,加大医疗救助力度,开展对救助对象在就医期间进行救助的试点。继续推进社区综合帮扶工作。有序解决历史遗留的特殊群体的基本保障问题;四是要积极探索建立老年护理保险制度,完善老年人照料服务和优待措施,营造敬老、爱老、助老的社会氛围。贯彻落实《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》,为残疾人服务,改善残疾人生活,促进残疾人的社会参与和全面发展;五是要大力发展慈善事业,积极培育各类慈善组织,加快经常性社会捐助接收点建设。

3、社会事业方面。需要积极探索社会事业发展新模式,完善社会政策的决策机制,增加财政对社会事业各领域的投入。一是要制订实施本市中长期教育改革和发展规划纲要,加快中心城区优质教育资源向郊区辐射,促进义务教育优质均衡发展,适应产业结构调整 and 就业需求变化,进一步整合职业教育资源,加强职业学校基础能力建设,完善政策措施,促进民办教育健康发展;二是推动医疗卫生改革发展,加强公共卫生体系建设,提高公共卫生服务能力和突发公共卫生事件应急处置能力,深化社区卫生服务综合改革,规范收支两条线管理,全面实施社区基本药品零差率政策,保障社区公共卫生服务经费,提高社区卫生服务中心水平,完善医疗机构准入管理政策,引导社会力量办医规范有序发展。三是推动文化创新发展,加快文化大都市建设。以社区文化活动中心为重要载体,大力推进公共文化服务体系建设,更好地满足群众公共文化需求。推进文化体制改革,着力营造更加开放的文化发展环境。繁荣广播影视、新闻出版和文艺创作。加强非物质文化遗产、历史文化风貌区和优秀历史建筑保护。四是积极发展哲学社会科学,加强决策咨询研究工作。

4、住房和交通方面。今后几年上海将继续推进住房保障体系建设。抓好廉租住房配租工作,对符合条件的困难家庭做到应保尽保。加大廉租房源筹措力度,逐步提高实物配租比例。建设经济适用住房是特大型城市完善住房保障体系的重要措施之一。坚持政府主导,完善市场运作,继续开工建设一批经济适用住房,逐步解决中低收入家庭的居住困难。开展经济适用住房轮候供应试点,在实践中完善经济适用住房管理试行办法。实施旧区改造既是关系民生的工程,也是事关发展的重要任务。坚持创新机制,继续完善政策,采取多种办法,尽最大努力推进旧区改造。坚持行业公益性与运作市场化相结合,推进新一轮公交行业改革,努力为群众提供便捷、安全、经济、可靠的出行条件。完成优先发展城市公共交通三年行动计划,进一

步加大政府对公共交通的投入力度,继续加快轨道交通、公交专用道和公交枢纽建设,调整优化地面公交线网,加强地面公交与轨道交通的衔接。完善公交扶持政策,继续采取扩大换乘优惠、统一城乡票价结构等多种措施,降低市民公交出行成本。

5、社会管理方面。要借鉴国内外先进的社会管理经验,探索政府、市场与社会“多元共治”的新型社会管理模式。近期工作重点是:积极推进社区建设,提高基层为民办事能力;完善居民、村民自治,扩大基层民主;完善居住证配套政策,更好地为来沪人员提供服务,做好居住证与户籍相衔接的推进工作;健全突发公共事件应急管理体制机制,推进应急平台建设;探索建立公开、公正、公平的信访终结机制和基层信访代理机制、社会稳定风险评估机制,进一步加大人民调解组织化解矛盾纠纷的力度,尽最大努力把矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,加强法制宣传教育和法律援助,引导群众依法维权,预防和妥善处置群体性事件;坚持培育发展和管理监督并重,增强社会组织自我发展、自我管理的能力,充分发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求、提供公共服务等方面的作用。

6、社会建设研究和规划方面。社会建设对于我们这样一个经济发展水平不好、发展不平衡的国家来说,是一项长期的任务,必须有充分的思想准备和理论准备。要切实做好社会建设的研究和规划工作,立足于本地区的实际情况开展深入细致的调研,找出社会建设方面的难点和瓶颈问题,循序渐进,提出解决的有效途径和方法,认真研究世界上其他国家在社会建设领域的有益经验,为我所用。社会建设不同于经济建设、政治建设和文化建设,它涉及范围广,参与人群多,需要统筹规划,在社会建设的各个方面都要提出前瞻性的政策思路,以指导下一步的工作,明确工作重点,制定具体方案,落实实施单位和人员,做好政策评估,提出改进意见。这些都需要听取专家、实际工作人员和群众的意见,这也是构建和谐社会的必然要求。

7、其他相关配套措施

(1)强化财政支出管理,大力压缩一般性支出。进一步完善公共财政制度,强化政府公用经费支出管理,挖掘节约行政管理支出的潜力。严格控制会议数量和规模,大力压缩会议费、招待费、出国培训费等一般性支出;按照核定的预算编制人数,科学核定不同部门、行业的定员定额标准,严格控制人员经费和公用经费支出规模;推进政府节能采购制度,制定行政事业单位房产和车辆经费的预算支出定额标准,积极推进公车制度、供热和物业管理制度体制改革。

(2)国有资本应有计划地转向公共事业发展。在公共财政支出结构中对国有资本的投入一直没有相应的规定,使得国有资本的投入处于无人监督的状况,没有发挥出国有资本真正意义上的引领作用。我们认为,国有资本应加大公共事业投入的力度,促进公共事业的更快发展。此外,应改革社会事业的法人制度,建立多元化的法人制度,比如,可以逐步引进财团法人制度,推动私人资本和海外资本进入公共事业和社会事业领域,从而有利于上海公共事业和社会事业的更快发展。

(3)增加政府对民间组织的投入。坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策,发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。非营利非政府组织的发展有利于充满活力社会的形成,有利于政府社会管理职能的完善,有利于社会稳定。在目前财政体制下,还无法直接对非政府组织等中介性组织进行财力上的支持。可以考虑通过政府购买、“官办民营”的方式,将部分财力投入到对各类民间组织(准民间组织)的支持上,以促进这些机构更快更好地发展。当然,对民间组织发展最重要的人力资源培训、筛选等方面,政府也可以发挥很大的作用,财力支持是不可或缺的。