

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

B

公共服务蓝皮书

BLUE BOOK OF PUBLIC SERVICE

中国城市 基本公共服务力评价 (2015)

名誉顾问/李慎明

顾问/邓纯东 李崇富 程恩富 侯惠勤

名誉主编/辛向阳 易定宏

主编/钟君 吴正杲

副主编/刘志昌 刘须宽 沈涛

EVALUATION OF CHINESE CITIES' BASIC
PUBLIC SERVICE CAPABILITY (2015)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

公共服务蓝皮书

BLUE BOOK OF
PUBLIC SERVICE



中国城市基本公共服务力评价 (2015)

EVALUATION OF CHINESE CITIES' BASIC PUBLIC SERVICE
CAPABILITY(2015)

名誉顾问 / 李慎明

顾 问 / 邓纯东 李崇富 程恩富 侯惠勤

名誉主编 / 辛向阳 易定宏

主 编 / 钟 君 吴正杲

副 主 编 / 刘志昌 刘须宽 沈 涛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国城市基本公共服务力评价. 2015/钟君, 吴正杲主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2015. 12

(公共服务蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8508 - 9

I. ①中… II. ①钟… ②吴… III. ①地方政府 - 社会服务 -
比较评价 - 中国 - 2015 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 292276 号

公共服务蓝皮书

中国城市基本公共服务力评价 (2015)

名誉顾问 / 李慎明

顾问 / 邓纯东 李崇富 程恩富 侯惠勤

名誉主编 / 辛向阳 易定宏

主 编 / 钟 君 吴正杲

副 主 编 / 刘志昌 刘须宽 沈 涛

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 蔡继辉 任文武

责任编辑 / 丁 凡

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.75 字 数: 335 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8508 - 9

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2011 - 187

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

公共服务蓝皮书编委会

名誉顾问 李慎明

顾问 邓纯东 李崇富 程恩富 侯惠勤

主任 辛向阳 易定宏 钟 君

委员 (按姓氏笔画排序)

马宝成 冯亚平 刘志昌 刘须宽 李希光

吴正杲 辛向阳 易定宏 郑承军 赵 芮

钟 君 侯惠勤 郭志法 戚学森

《中国城市基本公共服务力评价（2015）》

课题组

组 长 钟 君 吴正果

成 员	钟 君	吴正果	刘志昌	刘须宽	万相昱
	沈 涛	于广昌	罗紫罗兰	张 燕	刘晓彤
	张苛莉	杨 斌	栾文莲	陈 东	曾宪奎
	伍景玉	王永磊	郭志法	陈建波	齐 冰
	曾 庆	李曼卿	廖大兵	刘春雷	袁 东
	李小桐	杨延帝	闫士红	于字宁	张海滨
	易 明	康泽恩	余福桃	魏华刚	贺生军
	陈 鲁	郑文照	马 健	邢宝光	詹 铮
	郑昌锯	彭家庆	袁根东	周君秋	王洪光
	伍景山	薛艳海	王 琨	柏 杨	陈大亨
	蒋红增	魏小龙	宋丰田	许晓春	孙 平
	韩兴业	南 江	艾龙飞	韩璐璐	

执 笔 钟 君 刘志昌 刘须宽 于广昌 罗紫罗兰
万相昱 刘晓彤 张苛莉

课题承担单位

中国社会科学院马克思主义研究院经济与社会建设研究室
华图政信调查

主要编撰者简介

钟 君 男，山东昌乐人，法学博士，研究员。现任中国社会科学院马克思主义研究院经济与社会建设研究室主任。入选国家万人计划青年拔尖人才。主要研究领域为中国特色社会主义、公共服务与社会建设。著有《中国特色社会主义政治价值研究》、《社会之霾——当代中国社会风险的现实与逻辑》、《马克思主义中国化理论创新 30 年》（合著）、《改革开放三十年思想史》（合著）、《中国地方政府经济行为分析——基于公共选择视角》（论文，合著）、《科学发展观对地方政府执政行为的实践指导意义》（论文）等。

吴正杲 男，浙江衢州人，华图教育集团董事副总裁、CFO，首席政府关系官，政信宏阳管理咨询有限公司董事 CEO，加拿大注册会计师协会北京分会董事，英国特许公认会计师。

刘志昌 男，湖南临湘人，政治学博士，中国社会科学院马克思主义研究院经济与社会建设研究室副主任、助理研究员。主要从事公共服务、地方治理和社会建设等研究。主持国家社科基金项目“中国基本公共服务均等化的变迁与逻辑研究”及中国社会科学院项目等多项课题，独立撰写著作 3 部，在《社会主义研究》《统计与决策》等报刊发表论文和向政府部门提交对策咨询报告 30 余篇。

刘须宽 男，江苏泗阳人，法学博士，中国社会科学院马克思主义研究院助理研究员。主要从事政治哲学、政治伦理、公共服务与社会建设等方面研究。主要研究成果有：《柏拉图伦理思想研究》（专著），《不诚不正 无信不立》（专著），《历史上最具影响力的伦理学名著 27 种》（合作主编），在《哲学动态》《北京师范大学学报》等刊物发表论文 20 余篇，多次参与国家社科

基金、教育部价值与文化研究基地等课题研究，多次参与中宣部、交通部等政府部门专项决策研究。

万相昱 男，经济学博士，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员，中国社会科学院研究生院副教授，硕士研究生导师。长期从事经济模型、经济预测与公共政策研究工作，专注微观模拟模型与社会科学仿真技术的相关理论与实证研究。先后主持和参与国家或省部级以上科研课题 10 余项，形成多部具有影响力的研究报告，独立撰写相关学术专著 2 部，在国内外相关学术期刊发表论文 30 余篇。

沈 涛 男，福建漳州人，工学学士，华图政信公共管理研究院、北京政信宏阳管理咨询有限公司总经理。

罗紫罗兰 女，湖南衡阳人，公共管理硕士，华图政信公共管理研究院咨询师。

于广昌 男，山东聊城人，管理学硕士，华图政信公共管理研究院咨询师。

摘 要

本书按照优化的基本公共服务力评价指标体系,通过 24549 份调查问卷,从公共交通、公共安全、公共住房、基础教育、社保就业、医疗卫生、城市环境、文化体育、公职服务等九方面,对全国 38 个主要城市的基本公共服务力进行全面评价和深入研究,发布了 2015 年全国 38 个主要城市满意度评价情况及公共服务各要素排行榜。调查结果的数据分析显示,尽管抽样调查数据由主观指标出发,但总体来讲具有良好的代表性,公共服务满意度是对公共服务现状的客观反映,能够准确和客观地反映公共服务的真实质量,并非纯粹的主观评价。

本书通过 GDP 对基本公共服务满意度杠杆指数、城市公共服务满意度上升指数、公共服务满意度要素发展指数等评价工具,对 38 个城市的基本公共服务满意度进行了详细评价。在此基础上,综合调查结果,选取了基本公共服务满意度调查中群众最关心的交通拥堵、打车难、食品安全监管、房价调控、计划生育政策的社会反响、雾霾治理、户籍制度的社会评价、大众创业政策的社会评价、中小学生课业减负和公共服务类证明管理 10 个核心问题进行了深入评价,并发布排行榜。从发展指数、杠杆指数和总排名上升幅度等角度,对基本公共服务满意度调查中表现优秀的个别城市进行深入分析,以期通过深入研究和经验总结,为其他城市基本公共服务的建设提供榜样和建设蓝本。在公共服务专题研究部分,对内蒙古自治区公共服务“十个全覆盖”工程等热点问题进行了重点研究。

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 2015 年中国城市基本公共服务满意度评估与发展报告	001
一 2015 年城市基本公共服务满意度的评价指标体系	003
二 2015 年城市基本公共服务满意度评价基本情况	006
三 基于评估工具的深入分析	016
四 研究结论	021
五 政策建议	032

Ⅱ II 评价报告

Ⅱ.2 2015 年主要城市公共服务满意度评价报告	036
一 38 个主要城市基本公共服务满意度评估概要	037
二 城市分类视域中的基本公共服务满意度评估情况 对比分析	075
Ⅱ.3 2015 年公共服务基本要素满意度单项评价报告	105
一 公共交通篇	105
二 公共安全篇	112
三 公共住房篇	121
四 基础教育篇	128



五 社保就业篇	138
六 医疗卫生篇	147
七 城市环境篇	157
八 文化体育篇	165
九 公职服务篇	173

Ⅲ 调查报告

Ⅲ.4 城市基本公共服务热点问题调查报告	182
热点问题一 交通拥堵	183
热点问题二 打车难	190
热点问题三 食品安全监管	196
热点问题四 房价调控	202
热点问题五 计划生育政策的社会反响	208
热点问题六 雾霾治理	213
热点问题七 户籍制度的社会评价	219
热点问题八 大众创业政策的社会评价	224
热点问题九 中小学生课业减负	232
热点问题十 公共服务类证明管理	236

Ⅳ 深度调研

Ⅳ.5 基本公共服务优秀城市深度调研	244
大连市公共服务调研报告	244
乌鲁木齐市公共服务调研报告	257
呼和浩特市公共服务调研报告	265

Ⅴ 专题研究

Ⅴ.6 基本公共服务研究	278
内蒙古自治区公共服务“十个全覆盖”工程及成效	278

哈尔滨市依托巡控体系 持续打造“最具安全感省会城市”的 经验和启示	283
--	-----

B VI 附 录

B.7 附录	288
一 城市基本公共服务力评价指标体系	288
二 满意度计算方法	294
三 样本数量及分布	295
四 参评城市分类一览表	297
五 2015 年城市基本公共服务满意度调查问卷	298
六 “公共服务蓝皮书” 媒体影响力	308
Abstract	312
Contents	313

皮书数据库阅读**使用指南**

总 报 告



General Report

B. 1

2015年中国城市基本公共服务 满意度评估与发展报告*

摘 要:

本报告按照优化的基本公共服务力评价指标体系,通过 24549 份调查问卷,从公共交通、公共安全、公共住房、基础教育、社保就业、医疗卫生、城市环境、文化体育、公职服务等 9 个方面,对全国 38 个主要城市的基本公共服务力进行全面评价和深入研究,发布了 2015 年全国 38 个主要城市满意度评价情况及各排行榜。报告通过 GDP 对公共服务满意度杠杆指数、城市公共服务满意度上升指数、公共服务满意度要素发展指数等评价工具,对 38 个城市的基本公共服务满意度进行了详细评价。报告认为,2015 年得分较 2014 年有所回升,与 2013 年基本持平。2015 年 38 个主要城市基本公共服务满意度总体得分由 2014 年的 57.28 分上升至 58.74 分。对调查结果的数

* 执笔:钟君、刘志昌、万相昱、罗紫罗兰;统稿:钟君、刘志昌。



据分析显示, 尽管抽样调查数据主要由主观指标出发, 但总体具有很好的代表性, 公共服务满意度能够准确和客观地反映公共服务的真实质量, 并非纯粹的主观评价。各级政府要坚持协调发展、共享发展的理念, 完善基本公共服务立法, 推进公共服务制度创新, 推动基本公共服务大发展, 把公众对基本公共服务要素的关注度作为改善民生的晴雨表, 完善地方政府政绩考核评价办法, 强化基本公共服务能力评价, 改善公共服务质量和效率, 提升居民公共服务满意度, 促进经济社会全面协调持续健康发展。

关键词: 基本公共服务力 基本公共服务满意度 基本公共服务改革创新

公共服务是现代政府的基本职能之一, 公共服务力是政府提供公共服务的能力。城市基本公共服务满意度是判断城市基本公共服务力强弱的重要标准之一。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 从加快转变政府职能、推进社会事业改革创新等 15 个方面对新时期深化改革做出全面部署, 党的十八届五中全会进一步明确提出坚持创新发展, 坚持协调发展, 坚持共享发展, 坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果人民共享, 做出更有效的制度安排, 使全体人民在共建共享发展中有更多获得感, 要求增加公共服务供给, 提高公共服务共建能力和共享水平。这就进一步明确了强化政府公共服务职能, 增强政府公共服务能力是新时期政府职能转变的重要内容和方向。自 2011 年起, 中国社会科学院马克思主义研究院经济与社会建设研究室与华图政信公共管理研究院组成课题组, 研创了城市基本公共服务力评价指标体系, 通过对全国 38 个主要城市进行大规模的城市基本公共服务满意度调查, 对相关城市的基本公共服务力进行深度研究, 旨在为促进基本公共服务优质化、全面化和均等化, 提升政府公共服务能力, 推动解决民生难题提供数据支撑、学术支持及政策建议。

2011 年至今, 本课题组在全国 38 个主要城市共组织大规模的基本公共服

务满意度问卷调查5次（每年一次），每次问卷总数超过20000份。每一年度，本课题组发布的《公共服务蓝皮书》均引起各级政府和知名媒体的高度关注从而产生积极影响。相关部委与地方政府以不同方式向课题组咨询提高基本公共服务能力的相关对策建议。书中提出的部分对策和建议也被相关部门以不同形式采纳，成为政府文件或政策。

2015年，课题组根据以往调查的经验和结果，以及时政热点的变化，对基本公共服务力评价指标体系及问卷进行了小幅优化与调整，在全国38个主要城市发放问卷26000份，回收有效问卷24549份。调查研究聚焦于38个主要城市的基本公共服务满意度，对相关城市的基本公共服务满意度进行了排名，对医疗卫生、住房保障、公共交通、公共安全、社保就业、基础教育、城市环境、文化体育、公职服务等九个方面的公共服务也进行了排名。使用“GDP对公共服务满意度杠杆指数”“公共服务满意度上升指数”“公共服务满意度发展指数”等评估工具对调查结果进行纵向和横向的立体式评估研究。在评价和研究的基础上，为提高基本公共服务满意度提出政策建议。

一 2015年城市基本公共服务满意度的评价指标体系

在以往城市基本公共服务满意度调查的基础上，为了使调查更具可操作性与科学性，并切合时政热点的变化，2015年的调查优化了城市基本公共服务满意度评价指标体系。2015年城市基本公共服务满意度评价指标体系共包含九个一级指标，分别是公共交通、公共安全、公共住房、基础教育、社保就业、医疗卫生、城市环境、文化体育、公职服务，46个二级指标，68个三级指标（见表1-1）。

表1-1 2015年城市基本公共服务满意度评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标(问卷主观题设置)
公共交通	拥堵度	您外出时,通常情况下感觉路上拥堵吗
	便利度	您外出时,通常情况下乘坐公共交通工具(公共汽车、地铁等)感觉方便吗
	舒适度	您出门乘坐公共交通工具(公共汽车、地铁等)通常觉得拥挤吗
	典型交通问题	您在本城市打车时,等待出租车的时间一般大概是多久
	整体满意度	请您对本城市的公共交通情况进行整体评价



续表

一级指标	二级指标	三级指标(问卷主观题设置)
公共安全	财产安全	过去一年遭遇过或看见财物被偷盗、抢劫
		过去一年遭遇过或看见诈骗现象(如传销、消费陷阱等)
		过去一年遭遇过或看见聚众赌博
		过去一年遭遇过或看见制假、贩假、售假
	人身安全	过去一年遭遇过或看见交通事故
		过去一年遭遇过或看见打架斗殴
		过去一年遭遇过或看见性骚扰
		过去一年遭遇过或看见吸毒贩毒
		过去一年遭遇过或看见卖淫嫖娼
		过去一年遭遇过或看见暴力恐怖事件
		最近三个月内,您认为本城市“中国式过马路”(行人闯红灯)的情况
	食品安全	您如何评价本地政府的食品安全监管工作
	信息安全	您或您认识的人是否遇到过个人隐私信息泄露的情况
	灾害防护	请问本城市的政府是否有过应对灾害(地震、火灾、水灾等)的宣传或演练
	整体满意度	请您对本城市的公共安全情况进行整体评价
公共住房	保障房政策	您本人或认识的人是否享有或了解本城市的保障性住房
	保障房公平度	您如何评价本城市保障性住房申请的公平程度
	房价调控	您觉得宏观调控政策对您所在城市的房价有影响吗
	整体满意度	请您对本城市的住房保障情况进行整体评价
基础教育	入学	是否遇到过孩子上幼儿园需要找关系或交赞助费
		是否遇到过孩子上小学时需要找关系或交赞助费
		是否遇到过孩子小升初时需要找关系或交赞助费
	教育收费	就您所知,您所在城市义务教育阶段学校乱收费现象
		孩子参加升学相关类(语、数、外、理等)补习班的情况
		孩子参加兴趣特长类(音、体、美、书等)补习班的情况
	整体满意度	请您对本城市的基础教育情况进行整体评价
社保就业	就业服务	您所在城市政府有没有为求职者提供相关就业服务
	弱势群体救助	您认为本城市弱势群体(孤寡老人、低收入、流浪人群)是否得到有效救助
	养老服务	您对本城市的养老服务(社区养老、养老院设置等)是否满意
	创业扶持	您所在的城市政府是否出台了扶持创业的政策,并进行了有效落实
	政策改革	您如何评价养老保险的并轨
		您如何评价延迟退休
	整体满意度	请您对本城市的社会保障和就业情况进行整体评价

续表

一级指标	二级指标	三级指标(问卷主观题设置)
医疗卫生	就医时间	您最近一次去本城市的公立医院看病,从排队挂号到医生接诊等了多长时间
	医疗费用	您去本城市的公立医院看病,是否感觉有不必要的检查和费用发生
	医疗便利度	请问您去离家最近的公立医院(包括社区医疗卫生中心)的便利程度
	医疗效果	您对当地公立医院医生的服务如何评价
	整体满意度	请您对本城市的医疗卫生情况进行整体评价
城市环境	空气质量	城市生活环境满意度评价:空气质量如何
	绿化	城市生活环境满意度评价:绿化如何
	街道卫生	城市生活环境满意度评价:街道社区卫生如何
	城市景观	城市生活环境满意度评价:城市景观建设如何
	市政管理	城市生活环境满意度评价:政府对小摊贩管理的效果如何
	自来水质量	城市生活环境满意度评价:自来水质量如何
	雾霾治理	您对过去一年本城市的雾霾治理状况是否满意
	整体满意度	请您对本城市的环境情况进行整体评价
文化体育	设施建设	您周边公共的文化体育场馆或设施是否能满足您或家人的日常文化体育需求
	政府文体活动	您对政府提供的文化/体育活动如何评价
	整体满意度	请您对本城市的体育文化情况进行整体评价
公职服务	等待时间	您上一次去政府相关部门办理具体事务等待了多长时间
	服务效率	您上一次去政府部门办事,整件事务办理完毕总共跑了几趟
	服务态度	您觉得当地政府部门工作人员态度
	办事指引	您觉得当地政府部门办理事务前的流程指引或要求提示
	服务环境	您觉得当地政府部门接待环境舒适度
	电子政务	您觉得当地政府部门政府网站、政务微博与公众的互动性
	整体满意度	请您对本城市的公职服务情况进行整体评价
公共政策*	生活费用	您觉得所在城市生活用水价格
		您觉得所在城市生活用电价格
		您觉得所在城市生活用气价格
		您觉得所在城市公共交通费
	户籍制度	您觉得当前的户籍制度
	计划生育政策	您认为当前的计划生育政策应该
	证明管理	您认为开具学历证明、无罪证明、单身证明等材料的必要性

* 虽“公共政策”未包含在九个一级指标中,但对于研究城市基本公共服务具有重要参考价值,因此在我们的调查问卷中有所涉猎,相关数据用于热点问题研究。



二 2015年城市基本公共服务满意度评价基本情况

(一) 2015年城市基本公共服务满意度评价问卷调查情况

对城市基本公共服务满意度进行大规模的定量分析具有重要意义。本次城市基本公共服务满意度调查共发放问卷 26000 份,回收有效问卷 24549 份,大规模的样本量,专业化、规范化、科学化的数据收集与分析方法,改变了大多数公共服务评价缺乏科学的、可操作的评价方法的现状,对于准确判断不同城市的公共服务现状具有重要参考价值。38 个城市样本分布如表 1-2 所示。

表 1-2 2015 年 38 个城市基本公共服务满意度调查有效样本数量及分布

城市	数量	城市	数量	城市	数量	城市	数量	城市	数量
北 京	1016	贵 阳	500	拉 萨	374	汕 头	583	西 安	650
长 春	600	哈 尔 滨	783	兰 州	444	沈 阳	674	西 宁	487
长 沙	572	海 口	451	南 昌	522	深 圳	695	厦 门	487
成 都	869	杭 州	646	南 京	689	石 家 庄	774	银 川	468
重 庆	1582	合 肥	571	南 宁	600	太 原	461	郑 州	700
大 连	494	呼和浩特	433	宁 波	578	天 津	859	珠 海	485
福 州	589	济 南	586	青 岛	636	武 汉	743		
广 州	832	昆 明	520	上 海	1116	乌鲁木齐	480		

(二) 2015年38个主要城市基本公共服务满意度评价的基本情况

在对 24549 份问卷科学计算^①的基础上,我们得出了 2015 年全国 38 个主要城市基本公共服务满意度的排行榜,见表 1-3。2015 年度公共服务满意度

① 2014 年城市基本公共服务满意度评价计算方法为:通过问卷调查获得主观满意度数据。64 个三级指标即问卷中 64 个评估公共服务满意度题目,下设选项,按照从负面态度向正面态度进行排序赋分(问卷中以 5 分制设置),后统一折合成为百分制,辅以各题权重,最终计算每个城市满意度分值。由于三级指标选取的是反映二级指标的典型问题,但是不能完全涵盖一级指标的内容,基于此,课题组对每个一级指标都设置了“整体满意度”选项,并且在计算中将选题的权重设置为每个一级指标权重的 1/2。