

总 主 编 史 及 伟
副 总 主 编 周 膺
执行总主编 安 蓉 泉

杭州特色与经验

纪念改革开放30周年

| 社会卷 |

执行主编 邵德兴

杭州出版社

2008 年杭州市哲学社会科学规划课题
杭州市社会科学院、中共杭州市委党校合作课题

总 主 编 史及伟
副 总 主 编 周 膺
执行总主编 安蓉泉
执 行 主 编 邵德兴

杭州特色与经验

纪念改革开放 30 周年

社会卷

杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

杭州特色与经验:纪念改革开放 30 周年. 社会卷/
史及伟总主编. —杭州:杭州出版社,2008.12
ISBN 978-7-80758-151-2

I. 杭... II. 史... III. ①改革开放-经验-杭州市
②社会发展-经验-杭州市 IV. D619.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 163443 号

**杭州特色与经验:纪念改革开放 30 周年
(社会卷)**

史及伟 总主编

责任编辑	林发标
封面设计	祁睿一
出版发行	杭州出版社 (地址:杭州市曙光路 133 号 邮编:310007 电话:0571-87997719)
排 版	杭州万方图书有限公司
印 刷	杭州余杭人民印刷有限公司
经 销	新华书店
开 本	787 mm×1092 mm 1/16
印 张	15.25
字 数	295 千
版 次	2008 年 12 月第 1 版
印 次	2008 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-80758-151-2
定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究

(如发现印装质量问题,请与本社发行部门联系调换)

编纂指导委员会

主 任 史及伟

副主任 周 膺 安蓉泉

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁光明 王绍明 朱金中 刘彦华

杨作民 周建富 龚勤芳

总 主 编 史及伟

副 总 主 编 周 膺

执 行 总 主 编 安蓉泉

综合卷执行主编 安蓉泉

政治卷执行主编 高国舫 王 柳

经济卷执行主编 李宗开

文化卷执行主编 李一平 陈 宁

社会卷执行主编 邵德兴

环境卷执行主编 姚如青

前 言

杭州历史悠久,钱塘自古繁华。作为华夏文明的发祥地之一、五代吴越国和南宋王朝两代建都地、中国七大古都之一,杭州在中华文明的古代、近代和现代历史上,都因其重要地位而令世人关注。有人说,世界变化沧桑近百年看美国、近50年看日本、近30年看中国——这里的“世界眼光”,显然主要还局限在一种经济的眼光。

近30年中国的许多城市的发展都有自己的亮点,如果搞“单打一”的比较,可以找到不少比杭州单项指标领先的城市。但杭州这些年来在中国的影响力逐年提升,仅在2007年,杭州就连续被世界银行评为中国城市总体投资环境最佳城市第1名,被美国《福布斯》杂志评为中国大陆最佳商业城市排行榜第1名,被新华社《瞭望东方周刊》评为中国最具幸福感城市第1名,杭州还荣获“中国最佳旅游城市”称号,被授予中华环境奖……杭州还先后被确定为“全国建设健康城市试点城市”、“全国模拟公司创业实训试点城市”、“全国城市信息化管理试点城市”、“国家信息化综合试点城市”、“全国电子政务、电子商务和数字电视试点城市”、“全国绿色汽车试点城市”、“全国专利工作试点城市”……总之在中国,杭州从政府发展战略、产业定位特征、社会心理诉求、居民生活品位等多个层面,都比较早地显示出注重人与自然、经济与文化、政府与社会、休闲与创业等和谐相处和全面发展的时代特征。

过去说到杭州,人们会谈到许多中国之“最”:中国最早创办的大学之一——浙江大学,中国人自己建造的第一座火车、汽车两用的大桥——钱塘江大桥,中国最古老的制药厂之一——胡庆余堂制药厂,中国研究金石篆刻艺术历史最长的学术团体——西泠印社……但当人们历数这些杭州之“最”时,不难发现这些为人津津乐道的杭州的亮点,几乎都是先人所创或历史遗存。杭州改革开放30年的变化,可以从许多视角和层面来分析。但30年给杭州带来的显著而深刻的新特征,对杭州乃至中国今天和明天影响较大的新特色,是以下6个新的“中国之最”:中国民营企业500强拥有数量最多、文化创意产业发展最快、

城市环境舒适度最高、投资和商业环境最佳、休闲生活环境最好、居民幸福感最强。如果是从城市协调发展和综合竞争在几个大时段的影响力来考察今天中国,也许可以作这样的描述:中国近 3000 年看西安,近千年看北京,近百年看上海,近 30 年就要看杭州了!

改革开放 30 年,杭州经济社会发展的战略离不开中国发展的大背景,但也带有鲜明的杭州特色。尽管 30 年杭州市委和市政府制定的方针、政策、举措浩如烟海,但从其影响大、作用久、持续长的一些重大战略中,不难看出杭州经济社会发展战略的基本脉络:杭州 30 年的发展,一直是把发展作为第一要务,重视发挥资源优势推动协调发展,重视把发展的成果服务于民生需求的终极目标“生活品质”的需要——杭州把科学发展观的宏大战略,落实在了率先发展、协调发展、为民发展的杭州特色之路的生动实践中。

杭州改革开放 30 年的探索历程,是在既风风火火又不温不火的节奏中走过来的,是在探索不停、争议不止、调整不断的过程中完成的,是在持续成长、影响全省、走向全国乃至世界的状态中实现的。回首杭州改革开放 30 年的探索历程,全国瞩目的“六大现象”是表征,人民生活质量的高品位提升是实质,持续推进不断完善的发展战略是保证。而其间深刻蕴涵科学发展观的宝贵经验和先进理念,值得站在新的历史起点上、正在谋划未来的我们好好总结、准确提炼和顾往前瞻。

总结提炼杭州 30 年改革开放基本经验的目的,一是为了梳理发展思路和研究发展规律。杭州的发展模式、创业就业模式以及民间创造力的释放程度、经济和文化的交融程度、政府与民众的合作程度、内外合作共赢的程度、社会和谐度和居民幸福感的程度等等,对于全省乃至中国正在追求和谐发展的其他城市,具有一定的先导和借鉴意义。二是为了提炼以往工作经验和发现今后努力方向。杭州过去 30 年的探索历程、成功之处和值得总结的正反经验,对于后来人在杭州这块风水宝地上持续提升城乡居民的生活品质,具有重要的自我提示和借鉴意义。三是为杭州在新一轮发展中的谋篇布局提供思想理论参考。通过 30 年发展历程的纵横比较和分析鉴别,有利于我们站在 30 年创下基业的新起点上,思考杭州下一步全方位解放思想和改革开放的新举措、新思路。总结分析杭州这 30 年努力提升人民“生活品质”的形成背景、探索历程、基本经验和待解难题,既是对中国 30 年发展最快的省份浙江的主要“亮点城市”经验的提炼和弘扬,也对正在努力改善民生的中国其他城市有着独特、新鲜的借鉴意义。

目 录

前 言	1
绪 论	1
一、杭州社会建设 30 年的基本情况	1
二、研究的基本思路与方法	27
第一章 破解“七难问题”与全面改善民生	31
一、从群众需求出发提出破解“七难问题”战略	31
二、破解“七难问题”的主要做法与社会成效	34
三、破解“七难问题”的有益启示	44
四、破解“七难问题”战略的推进与提升生活品质、全面改善民生	47
第二章 倡导“和谐创业”与促进充分就业	51
一、杭州“和谐创业”发展模式形成的背景条件	51
二、杭州“和谐创业”发展的主要经验及其启示	55
三、完善“动态管理、职业培训、就业援助、社会共建、帮扶保障”五大机制， 促进困难群体就业	61
四、建立覆盖全市、城乡统一的就业服务体系	67
第三章 打响“学在杭州”品牌与推进教育公平化优质化	73
一、“学在杭州”战略的提出背景	73
二、共建共享品质教育与解决“好上学”、“上好学”问题	77
三、促进基础教育均衡化与推进名校集团化战略	84
四、提升高等教育水平与发展职业技术教育	91
第四章 推进“全民医保”与提高健康生活品质	95
一、杭州“全民医保”战略的提出背景	95
二、推行“四改联动”与解决群众“看病难”问题	102
三、探索“收支两条线”改革与重构社区卫生服务体系	112
四、实施新型农村合作医疗与健全农村医疗保障体系	115
第五章 健全“大社保”体系与改善困难群体生活	124
一、杭州“大社保”体系建立的社会背景	124
二、构建社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接、覆盖城乡的	

大社会保障体系	128
三、率先建立城乡统筹、全面覆盖、没有漏洞、不留空白的城乡居民基本 医疗和基本养老保险体系	138
四、推进“春风行动”与提高最低生活保障标准和覆盖率	144
第六章 破解“住房难”与改善居住环境	150
一、杭州保障性住房政策出台的背景	150
二、规模化建设保障性住房与建立廉租房供应保障体系	152
三、全面实施危旧房改造工程与改善居住条件	162
四、实施背街小巷改善与庭院改善工程	165
第七章 打造“平安杭州”与增强人民群众安全感	174
一、提出“平安杭州”创建工作的社会背景	174
二、“平安杭州”创建的工作机制和主要特点	178
三、“平安杭州”创建工作的成效和经验	186
第八章 建设信息化城市与推进人民生活方式转变	194
一、推进现代信息技术在经济社会各领域的应用	194
二、发展电子政务与促进公共服务信息化	198
三、建设电子商务强市与推进“一卡通”工程	209
第九章 杭州提升城乡居民社会生活品质的基本经验	216
一、坚持以人为本与公平正义原则,努力保障社会弱势群体的民生需求	216
二、坚持和谐创业理念,把民生与发展、生活与创业有机统一起来	217
三、坚持城乡统筹与地区统筹,促进经济社会事业协调、快速、可持续 发展	219
四、构建政府主导力、企业主体力、市场配置力、社会参与力“四力合一” 的推进机制	221
五、社会建设要汲取民智、尊重民意、关注民生,扩大社会参与,以民主 促民生	223
六、强化社会管理,改善公共服务,把解决民生问题纳入政府约束性 考核体系	224
七、强化环境建设,注重标本兼治,促使公共安全与民生改善的有机融合	225
八、坚持与时俱进和创新精神,不断深化社会建设内涵,提升社会生活品质	227
参考文献	229
后 记	236

绪 论

改革开放以来,在邓小平理论和党的“三个代表”重要思想指引下,杭州经济社会事业取得了巨大成就。从1978年至2007年,全市经济总量从28.4亿元提高到4103.89亿元,按户籍人口计算的人均GDP从565元提高到61313元,财政总收入从9.4102亿元增长到788.42亿元,市区城镇居民人均可支配收入从338元提高到21689元,农村居民年人均纯收入从162元提高到9549元。特别是近年来在市委、市政府的正确领导下,认真贯彻落实科学发展观,围绕建设覆盖城乡、全民共享的“生活品质之城”,实施“五大战略”,破解“七难问题”,建设“名城强市”,构建平安杭州、法治杭州、和谐杭州,经济社会保持了又好又快的发展态势,经济结构调整优化,发展方式加快转变,全面小康建设成果进一步扩大,共建共享“生活品质之城”建设取得新突破。

一、杭州社会建设30年的基本情况

社会建设是个内涵十分丰富的概念,它与人们的日常生活、安居乐业密切相关。什么是社会建设呢?它有广义与狭义之分。广义的社会建设,包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,它同中国特色社会主义事业总体布局的外延是一致的,同广义的社会主义和谐社会建设的外延也是一致的。狭义的社会建设则主要是指同经济建设、政治建设、文化建设相并列的社会建设和社会管理,它是中国特色社会主义事业总体布局中的一个重要组成部分,是“四位一体”中的“一位”。^①显然,我们讲的社会建设,是指狭义的社会建设,是同经济建设、政治建设、文化建设相并列的社会事业建设、社会制度和体制机制建设、社会结构建设以及社会管理。在不同国家、不同历史时期,社会建设的重点存在明显的差异。党的十七大报告提出社会建设要突出六个重点,即教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生和社会管理。这六个方面基本涵盖了人民群众最现实、最急切、最迫切需要解决的问题。

^① 青连斌:《社会建设的内涵与要义》,《学习时报》2007年7月13日。

题。这六个方面重点的确定,体现了以人为本,体现了发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的原则,也凸现了社会主义初级阶段的特征和我们进行社会建设的本质属性,也突出了我们从事社会建设的实际目的,那就是让全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动社会和谐,建设和谐社会。

(一) 社会建设的发展过程

改革开放以来,杭州社会建设经历了一个从依附到独立、从城乡分割到城乡统筹的发展演变过程。大体经历了三个阶段:

1. 单位办“社会”阶段

在改革开放初期,企业或集体等单位办“社会”是当时社会建设的主流。所谓企业办“社会”,主要是针对传统的国有企业而言的,企业建立和兴办了一些与企业生产经营没有直接联系的机构和设施,承担了产前产后服务和职工生活、福利、社会保障等社会职能。这类社会职能具体到企业,除了包括后勤部分之外,还包括一些公益性事务。因此,我国国有企业除了直接生产经营之外还进行大量的非生产性活动,如企业办学(指普及型学校)、办医院、办幼儿园、办劳服公司、办生活服务公司,企业承担离退休人员的生活保障、公共设施建设乃至还包括一些政府行政管理职能(如公、检、法及市场管理)等等。这些活动大多带有纯粹福利性、供给性和安置性的特点,即这种行为或职能不考虑经济效益问题,只是从职工的生活福利出发,或者不是主要考虑劳动生产率,而主要考虑人员安置的问题。因此,这些活动均属于社会职能。企业办“社会”的直接效果是,每个企业就是一个小社会,企业为职工提供“从摇篮到坟墓”的一揽子社会福利,企业职工的吃、喝、拉、撒、睡、生、老、病、死、休等全部责任由所在企业来承担并且都在本单位内部解决。不仅如此,很多企业不仅要对职工本人负责,还要对其子女的入学、就业负责。这使得几乎每一个国有企业都成了一个“大而全”或“小而全”的兼有生产、社会保障、社会福利和社会管理的“社区单位”。

就农村来说,杭州市农村大多在 1983 年以后开始联产承包责任制改革。在 80 年代初期,农村公共物品及农民的各种福利保障等社会事业基本上仍由集体供给。所以,其本质上还是一种集体办社会体制。根据公共经济学理论,农村社区公共物品属于准公共产品和服务范畴,其内容主要有八种:一是与农业生产有关的服务,如灌溉、机耕机收、生产资料提供、技术推广、病虫害预报与防治、产品运输销售、加工和储藏服务等;二是农村社区的基础设施建设和维护,包括农田水利、道路桥梁、学校、电力、饮用水、村内公共卫生等方面设施;三是医疗卫生服务,主要包括两方面,即医疗卫生网点建设和医疗服务、合作医疗;四是社会救助、福利事业,包括对五保户、困难户的救济照顾,对军烈属的慰问等;五是文化娱乐服务;六是治安、民

事调解服务;七是村内公共资源的管理和维护,集体公共资源包括住宅用地、农业生产用地、池塘、水渠等;八是村级行政管理服务。在改革以前,由于中国实行的是“政社合一”的高度集中的管理体制,在基层组织内部有一套严格的制度规范来保证其行政、经济、社会管理和公共服务等各项职能的发挥。由于各地经济发展的差异,农村公共产品和服务供给水平也存在着差异。

2. 社会事业市场化阶段

20世纪80年代中期以来,随着我国商品经济,特别是社会主义市场经济体制的逐步确立,在农村全面推行联产承包责任制的同时,城镇国有企业也开始走上了改革发展的道路。与之相联系的是,杭州市社会建设也逐渐走上了市场化、社会化道路,如教育产业化、公共事业市场化、劳动保障市场化、医疗卫生产业化等。

以劳动和社会保障事业发展为例,改革开放以来,为适应社会主义市场经济的发展,杭州市在就业用工制度、工资分配制度、社会保险制度改革方面进行了长期探索。从就业模式看,长期以来,我国实行的是统包统配的就业制度。为适应社会主义市场经济发展,解决城镇就业难问题,1980年杭州市贯彻中央制定的关于“在国家统筹规划和指导下,实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的方针,通过企事业单位创办劳动服务公司,举办集体生产服务实体,对安置待业人员就业的劳动服务公司实行减免税收等优惠政策,安置了大量城镇就业人员。为了应对新出现的招工难问题,1985年,杭州市按照先本地、后外地的原则,从各县城镇以及省内就业困难地区招用部分劳动力,以弥补市区劳动力的不足,适应企业用工需求。1986年6月,杭州市开始改革统包统配的就业制度,创办劳动市场,运用市场机制,开始职业介绍和技术工人交流。同年7月,贯彻国务院《国营企业招用工人暂行规定》,企业招用工人实行“面向社会、公开招收、全面考核、择优录用”的办法,废除了退休工人“子女顶替”和任何形式的内部招工,除大中专毕业生外,不再实行统包统配的就业制度,落实企业用人自主权和劳动者择业自主权,实行市场竞争就业。1988年,市、区、县(市)都建立劳务市场,运用市场机制,采取劳动力交流会与日常职业介绍相结合的办法,在发展集体经济的同时,发展个体经济,安置城镇待业人员就业。1991年7月,市劳动局实行积极就业政策,鼓励农转非中的劳动力和城镇待业人员就近就地到乡镇企业就业;乡镇企业按计划招收录用的城镇待业人员,凡按县以上集体所有制合同制工人办理招工录用手续、签订劳动合同的,享受该类工人同等待遇。1993年3月,杭州市劳动局贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,规定各级劳动行政部门,不再审批企业在所在地招工计划或转达部、省属在杭企业招工计划;不再审批招工简章;不再办理批准录用手续,落实企业用人自主权。1995年,杭州市加快调整产业结构,深化企业改革,劳动力需求减少,城镇就业供求矛盾突出,社会就业压力很大。为此,同年4月,市政

府根据国务院、省政府关于实施再就业工程的精神,转发《市劳动局关于杭州市实施再就业工程的意见》,开展再就业工作,鼓励企业招用富余职工和失业职工,支持富余职工到乡镇企业、街居企业或民营企业从事生产经营和劳务工作,并给予各种政策优惠。1998年,杭州市围绕国有企业改革目标,加快国有企业改革步伐,实行关、停、并、转,减员增效,企业职工下岗进入高峰期,就业转失业增加,再就业任务十分繁重。同年7月,中共杭州市委、市政府出台了《关于加快发展个体私营经济的若干意见》,制定规范了优惠政策,鼓励发展个体、私营经济安置下岗失业人员再就业。同年8月,杭州市根据《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》精神,贯彻执行在国家政策指导下,劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,调整规范再就业对象、目标和政策,建立健全市场就业机制和政府促进就业机制,加强就业服务,拓宽再就业渠道,促进下岗、失业职工再就业。当年,企业职工由就业转失业增加,全市达2.71万人,比上年增加2875人。年末,全市安置4.11万人就业,其中,国有单位6943人,各种集体企业6008人,“三资”企业6853人,私营企业1193人,个体劳动者2807人。安置就业的国有单位逐渐减少,而城镇集体、个体经济以及“三资”企业明显增加,成为安置就业主渠道。^①

3. 社会事业改革深化与全面发展阶段

2000年以来,尤其是党的“十六大”以来,随着以人为本、科学发展观的逐步确立,统筹城乡、统筹地区、统筹经济社会发展已经成为我国经济社会建设的基本价值取向,杭州市社会事业发展进入了一个改革深化与全面发展的新阶段。这集中体现在以下三个方面:

一是以破解“七难问题”为总抓手,全面推进民生建设。自2002年以来,杭州市委、市政府围绕贯彻落实党的十六大精神,深入调查研究,倾听群众呼声,梳理出了群众关注的七个热点、难点问题,作为民生工作的重心。所谓“七难问题”,即以“春风行动”为重点,解决困难群众生产生活问题;以“四改联动”为重点,解决“看病难”问题;以“好上学”和“上好学”为重点,解决“上学难”问题;以“居者有其屋”为重点,解决“住房难”问题;以“公交优先”为重点,解决“两难”问题;以机关效能建设为重点,解决“办事难”问题;以创建文明城市为重点,解决“清洁杭州”问题,其核心是解决老百姓生产生活中的实际困难,让人民群众过上幸福安康的生活。为了破解“七难问题”,杭州市制定了《关于健全解决事关群众切身利益“七难问题”长效机制的实施意见》,建立了“破七难”七个领导(协调)小组。七年来,全市各级党委、政府站

^① 杭州市劳动和社会保障局编:《杭州市志·劳动和社会保障篇(1986~2005)》,第25—26页,2008年4月。

在“立党为公、执政为民”和“群众利益无小事”的高度,始终把“破七难”作为党委和政府的中心工作、各级各部门的共同任务、全社会的共同责任来抓,上下联动,形成合力,营造氛围,注重实效,取得了重大进展。

目前,杭州市“破七难”的许多工作走在了全国全省前列,“春风行动”、名校集团化战略、“满意单位、不满意单位评选”等都是杭州的首创,得到了社会各界的充分肯定和市民的称赞。为了确保在解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题上继续走在前列,给人民群众带来实实在在的利益和好处,杭州市将以新的理念、新的思路、新的目标、新的举措,努力在“破七难”上求得新突破。如以建立城乡统筹、全民覆盖的基本医疗和基本养老保险体系为突破口,努力在破解“困难群众生活就业难”问题上继续走在前列。当前,破解“困难群众生活就业难”的重中之重是要加快建立没有漏洞、不留空白的城乡居民基本医疗和基本养老保险体系,从制度安排上解决好全市老百姓特别是困难群众、弱势群体、低收入阶层“老有所养、病有所医”问题,为全市老百姓构筑一张基本医疗和基本养老“安全网”。以实施名校集团化战略为突破口,努力在破解“上学难”问题上继续走在前列。当前,杭州教育发展已从量的扩张进入质的提高的新阶段,主要矛盾是优质教育资源短缺、满足不了人民群众的需求。因此,破解“上学难”问题,必须在继续解决好“好上学”特别是外来务工人员子女“好上学”问题的同时,把解决“上好学”问题作为重中之重。以健全完善中低收入阶层住房供应保障体系为突破口,努力在破解“住房难”问题上继续走在前列。破解“住房难”问题,重中之重是建立健全面向低收入阶层的住房保障体系。最近国务院下发的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,对建立健全城市廉租住房制度、改进和规范经济适用住房制度提出了一系列新要求、新规定。要按照中央要求,继续加大经济适用住房、廉租住房、拆迁安置住房、经济租赁住房、人才公寓、外来务工人员公寓等六大类保障性住房建设力度,特别要抓紧制定相关政策措施,力争在全国全省率先建立起比较完善的廉租住房制度;抓紧研究改进和规范经济适用住房制度的具体办法,健全完善经济适用住房管理制度,确保经济适用住房真正用于解决城市低收入住房困难家庭的住房问题。^①

二是以“一名城、四强市”建设为总战略,不断提升社会建设水平。杭州有 8000 多年的文明史、2200 余年的建城史,有着深厚的文化历史积淀。自 2001 年市委八届七次全委会扩大会议以来,杭州市城乡文明程度和市民素质明显提升,历史文化保护工作成效显著,文化体制改革取得突破进展,人才建设和精品创作成绩明显,文化设施建设力度加大,文化产业长足发展,文化发展环境更趋优化,社会力量兴办文化积极性提高,教科文卫体等各项社会事业繁荣发展。“一名城、四强市”,即

^① 李敏敏、陈彩玉:《我市“破七难”工作再求新突破》,“中国杭州”政府门户网站 2007 年 9 月 4 日。

杭州文化名城和教育强市、科技强市、卫生强市、体育强市建设,目前已经成为杭州社会建设的总战略。如为了打造“教育强市”,从 2006 年春季起全市实行义务教育免收杂费,2007 年春季起逐步免收课本费和作业本费,2010 年全市城乡将实现免费义务教育;优质义务教育、高中教育的覆盖率分别达到 75% 和 80%,其中市区(不含萧山、余杭两区)均达到 90%;高等教育要从大众化走向普及化。预计到 2010 年,在杭高校全日制在校生要达到 40 万,全市高等教育毛入学率达到 55%,在杭民办全日制高校达 20 所。2010 年,全市各区、县(市)均建有社区学院,各街道建立社区学校(分院);建立 100 个职工教育示范基地等。为了打造“卫生强市”,杭州将新建市公共卫生中心、市第十人民医院等一大批医院;到 2010 年,初步建立卫生资源配置优化、卫生设施和技术领先、专业队伍素质优良、运行保障机制健全完善的新型城市卫生服务体系,有效解决“看病难、看病贵”问题,保证全体公民享有公平、优质、高效的卫生保健服务,主要健康指标达到中等发达国家水平。为了打造“科技强市”,到 2010 年,杭州市要基本建成以企业为主体、高校和科研院所为依托,市场导向、政府扶持的开放型区域创新体系;成为国内重要的科技创新创业中心、研发中心、高新技术产业中心、成果交流中心等。为了打造“体育强市”,“十一五”期间,杭州奥林匹克体育中心将开工建设,它被视为杭州能够承办全运会、亚运会等重大赛事的基础;到 2010 年,全市体育人口将达到 50%,50% 的区、县(市)达到体育强县标准,公民健康素质处于全省、全国领先地位,达到中等发达国家水平。^①

三是以创建覆盖城乡、全民共享的“生活品质之城”为总目标,引领社会建设新潮流。近年来,杭州市委、市政府认真贯彻落实科学发展观,经济和社会各项事业取得了令人瞩目的成就,初步走出了一条具有杭州特色的又好又快的科学发展之路。2007 年,杭州市实现地区生产总值(GDP)4109.89 亿元。折合美元,全市常住人口和户籍人口人均 GDP 分别达到 6922 美元和 8063 美元,已经达到了中等发达水平。今后五年,杭州市人均生产总值将实现从 1 万美元到 2 万美元的突破,实现从中等发达水平向发达水平的历史性跨越。为此,杭州市第十次党代会提出了建设“生活品质之城”的奋斗目标。所谓生活品质是指人们生活的品位和质量,包括经济生活品质、政治生活品质、文化生活品质、社会生活品质、环境生活品质等“五大品质”。建设“生活品质之城”,是杭州市落实科学发展观,构建和谐社会的最佳结合点,是杭州今后所有实践的根本指向。要建设“生活品质之城”,必须从人民群众最关心、最迫切的直接利益问题做起,就是从破解困难群众就业难、看病难、上学难、住房难、行路停车难、办事难、清洁保洁难等“七难”做起,争取这些民生问题能尽快得到明显改善。必须坚持全民覆盖、共建共享的原则,既要关注城市居民,更

^① 童杭丽、步恩徽:《杭州召开“一名城四强市”建设工作会议》,《每日商报》2006 年 8 月 1 日。

要关注农村居民;既要关注本地居民,更要关注外来务工人员;既要关注全体市民生活品质的整体提高,更要特别关注困难群众、低收入阶层,保证他们的生活品质得到明显改善。要“以群众的呼声为第一信号,以群众的利益为第一追求,以群众的满意度为第一标准”,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。如杭州有 200 多万外来务工人员,他们为杭州的发展立下了汗马功劳,他们不仅是“生活品质之城”的建设者,更应该是“生活品质之城”的享受者。因此,杭州首先要保证让外来务工人员有收入、有房住、有书读、有医疗、有社保、有组织。目前,杭州已经基本解决了符合条件的外来务工人员子女在杭接受义务教育的问题。接下来,杭州还要从大病医疗问题入手,逐步解决外来务工人员子女的医疗保障问题。^①

(二) 主要成就

改革开放以来,随着经济的快速发展和市委、市政府对民生保障工作的高度重视,杭州市社会建设包括社会事业、社会结构、社会管理和 service、社会组织、社会利益关系、社会环境以及人民生活等方面都取得了巨大的历史成就。

1. 社会事业快速发展

社会事业是关系人民群众基本生活质量和共同利益的公共事业,主要包括教育事业、医疗卫生、劳动就业、社会保障、科技事业、文化事业、体育事业、社区建设、旅游事业、人口与计划生育等方面。由于社会事业具有公众性、公用性、公益性和非营利性等基本特征,资金投入规模大、周期长、回报率低,因此主要由国家举办。改革开放以来,随着杭州经济的快速发展,包括科、教、文、卫、体在内的杭州社会事业发展迅速。

据统计,2007 年,杭州市在教育事业方面,按照“科教兴市”、教育强市、促进教育公平的要求,统筹城乡教育发展,优化资源配置,各级各类教育协调发展。义务教育水平继续提高,全市学前三年幼儿入园率为 96.8%;全市小学入学率和初中升学率均达到 100%;初中毕业生升入各类高中的比例达 97.85%,比上年提高 1.23 个百分点。高中段教育办学质量稳步提高,优质高中招生比例由上年的 72.1% 上升到 74.85%,高等教育毛入学率达 50.37%,比上年提高 1.82 个百分点。高等教育规模不断扩大,年末普通高等院校 36 所,在校学生 39.28 万人,比上年增长 5.1%,其中在校研究生 2.67 万人。努力解决外来务工人员子女的入学难问题,全市已建立外来务工人员子女学校 47 所(新建 9 所),解决了 14.17 万名外来务工人员子女的入学问题。全年义务教育免收杂费、课本费、作业本费 1.9 亿元,资助困难家

^① 柴国荣、徐祖贤:《杭州着力打造生活品质之城——访浙江省委常委、杭州市委书记王国平》,《中国经济时报》2007 年 4 月 27 日。

庭和职校学生 8334 万元。优化教育资源配置,累计成立教育集团 67 个,253 所中小学实行名校集团化办学。在科技事业方面,按照建设创新型城市的总体规划和部署,大力推进科技进步与自主创新,努力引导和支持企业增强自主创新能力,强化科技人才队伍培养。2007 年,全市获得省级科技进步奖项 19 项。全市专利申请量达到 13284 件,专利授权量 7564 件,同比分别增长 23.9% 和 31.7%,其中发明专利申请量 4589 件,同比增长 7%;发明专利授权量 1320 件,同比增长 58.5%。新认定市级以上高新技术企业 241 家,年末累计达 1201 家;培育认定市级以上高新技术研发中心 72 家,累计达 335 家。至年末,全市累计企业技术中心 350 家,其中国家级 11 家,省级 93 家。在文化事业方面,2007 年,全市继续加快“文化大市”建设,深化文化体制改革,推进文化创意产业快速发展,文化、广播影视、新闻出版事业不断发展,成为全国首个版权保护示范城市。2007 年全市广播、电视精品获国家级奖项 6 个,省级奖项 56 个;文艺创作获国家级奖项 66 个,省级奖项 148 个。广播电视“村村通”工程实现 617 个行政村(自然村)的联网覆盖,总覆盖率达到 97.24%,在全省领先。全市电视覆盖率和广播覆盖率分别达到 99.7% 和 99.79%。年末全市有线电视用户数达到 182.2 万户,同比增长 2.9%,其中数字电视在全国率先实现整体转换覆盖百万用户的目标。成功举办第三届中国国际动漫节、第九届西湖博览会等重大文化活动。在卫生事业方面,2007 年,以破解“看病难”为重点,进一步推进“四改联动”,完善社区卫生服务网络建设,开展健康城市建设试点,公共卫生服务体系不断健全。2007 年末,全市拥有各类医疗卫生机构 2650 个,其中医院 140 个;拥有床位 3.5 万张,其中医院床位 2.8 万张,均比上年增长 2.9%。有各类专业卫生技术人员 4.6 万人,其中执业医师(助理)1.9 万人,同比分别增长 1.3% 和 1.1%。农村卫生服务得到改善。农村自来水普及率 98.53%,自来水受益人数 431.84 万人。全市参加新型农村合作医疗的人数达 374.9 万人,比上年增加 4.25 万人,参保率由上年的 94.79% 提高到 97.2%,乡镇覆盖率达 100%。全市婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率由上年的 4.87‰、6.73‰ 下降到 4.56‰、6.44‰,全市平均预期寿命 79.15 岁。在体育事业方面,2007 年,继续深化全民健身服务体系建设,竞技体育水平快速提升。在第六届城运会上取得了 7 枚金牌、4 枚银牌、7 枚铜牌的较好成绩,列全国 74 个参赛城市金牌榜第 10 位,实现了“全国十强、全省领先”的目标。群众体育深入开展。全市兴办区、县(市)级以上健身活动 1516 次,参加人数 88.1 万人次。体育锻炼人口比重达 47%。大力培育大型体育品牌赛事,协办 2007 年女足世界杯赛杭州赛区比赛,杭州赛区被评为“最有魅力奖”;举办了 WDS 世界汽车飘移赛杭州分站比赛、中朝拳击对抗赛、商业杯国际城市围棋邀请赛、杭州国际马拉松赛、环千岛湖自行车邀请赛等国内外体育赛事。在社会保障方面,围绕“老有所养、病有所医”的目标,在全国率先推出了城乡统筹、全面覆盖的基本养

老保障和基本医疗保障政策。2007 年末,全市参加基本养老保险的人数为 280.49 万人,参加失业保险的人数为 170.09 万人,参加基本医疗保险 237.74 万人,参加工伤保险 201.64 万人,分别比上年末净增 27.15 万人、24.32 万人、29.24 万人和 69.55 万人。强化城乡居民最低生活保障,发放保障金总额比上年增长 22.2%,市区城镇和农村困难群众的物价补贴分别达每人每年 390 元和 270 元,农村五保和城镇“三无”人员集中供养率分别为 92.02% 和 99.35%。开展消除零就业家庭活动,全年新增就业岗位 18.89 万个,年末城镇登记失业率由上年的 3.46% 下降为 3.21%。全市城镇享受最低生活保障人员 16472 人,农村享受最低生活保障人员 68618 人。^①

2. 社会结构不断优化

社会结构是指组成社会有机体的基本要素及其相互关系的结合方式,包括人口结构、家庭结构、就业结构、社会阶层结构、城乡结构、区域结构、社会组织结构等方面。其中,影响社会和谐发展的主要是社会阶层结构、城乡结构、区域结构。

改革开放以来,随着杭州经济结构的快速调整,社会结构也逐渐出现了从城乡二元到城乡统筹,从区域分割到区域融合,从社会阶层固化到社会流动与社会整合的变迁。从城乡结构来看,计划经济时期形成的城乡二元的户籍管理、劳动用工和社会福利制度已经彻底打破,城乡居民在人口结构、就业模式、社会福利制度等方面已经发生了历史性的重大变迁。据统计,由于工业化、城市化和城乡经济一体化的发展,杭州市非农人口急剧增长,目前全市纯农业人口仅有 100 多万,城乡居民人口结构已经从 1978 年的 1:3.36 发展到 2006 年的 1:1.15,城镇化率已经达到 46.49%;从区域结构来看,由于杭州市城乡间、东西部地区间在自然地理条件、物质技术条件和经济增长惯性等方面的差距较大,区域发展不平衡的态势仍在加剧,但是已经出现了区域融合和城乡统筹发展的趋势。据统计,2006 年,全市人均 GDP 为 51878 元,而从地区分布情况看,包括萧山、余杭在内的 7 个区、县(市)的人均 GDP 为 38753 元,仅为市区人均 GDP(128083 元)的 30.26%。其中,西部山区淳安县的人均 GDP 为 14892 元,仅为经济较发达的萧山区人均 GDP(59044 元)的 25.22%。从社会阶层结构来看,在世界发达国家,由于存在一个数量庞大的中产阶级而使社会结构呈现两头小、中间大的“橄榄形”结构,而在杭州,随着中产阶级规模迅速增长,随着城乡统筹、全民覆盖的社会保障体系的建立以及对社会弱势群体公共援助和社会救助制度的完善,社会结构也逐渐从“洋葱形”结构向“橄榄形”结构转变。据统计,近几年,杭州市高度关注低收入户的生活状况,加大对低收入

^① 杭州统计局:《又好又快又一年》,杭州统计信息网:http://www.hzstats.gov.cn/webapp/show_news.aspx?id=15128。