

NINGBO FAZHAN LUNJI

宁波发展论集

2004

主 编 毛光烈

3



宁波出版社
Ningbo Publishing House

2953

2004

宁波发展论集(2004)

主 编 毛光烈



宁波出版社

Ningbo Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

宁波发展论集(2004)/毛光烈主编. —宁波:宁波出版社, 2005.5

ISBN 7-80602-880-3

I.宁... II.毛... III.①地区经济—经济发展
—宁波市—文集 ②社会发展—宁波市—文集
IV.F127.553-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052599 号

宁波发展论集(2004)

作 者 毛光烈

出版单位 宁波出版社(地址:宁波市苍水街 79 号 邮编:315000)

责任编辑 倪建飞

印 刷 宁波市大港印务有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 20.25

字 数 520 千

版次印次 2005 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-80602-880-3/F·49

定 价 60.00 元

目 录

加强公共服务体系建设 建立为民办实事机制对策研究	(1)
充分发挥宁波综合优势 进一步构建服务业发展大格局	(17)
宁波经济社会重点领域可持续发展行动纲领研究	(36)
突破经济跨越式发展中要素制约问题对策研究	(57)
完善宁波市社会保险框架体系的研究报告	(72)
深化农村金融改革 完善农村金融服务体系研究	(97)
深化实施宁波口岸“大通关”建设对策研究	(109)
在新的发展机遇期中牢固确立“开放兴城、外向带动”的发展战略	(123)
加强流通市场运行监测与调控研究	(146)
构筑大都市 推进城市化	(160)
宁波构建区域交通枢纽的战略研究	(181)
宁波市城乡教育一体化发展调研报告	(198)
北仑港物流产业发展对策研究	(214)
加强调控力度 破解就业难题	(223)
利用信息技术改造和提升传统产业研究	(231)
以上海世博会为契机 积极参与长三角经济一体化对策研究 ...	(261)
关于对实施“百村示范、千村整治”工程情况的调研报告	(281)
宁波市农村劳动力素质培训和转移就业研究	(287)
发展大桥经济 促进宁波区域经济协调发展	(306)

加强公共服务体系建设 建立为民办实事机制对策研究

高度关注民生,围绕人民群众最现实、最关心、最直接的利益,以民为本、以民为先,扎扎实实地为群众办实事办好事,动员组织人民群众共建共享改革发展的成果,这是党委、政府的应尽职责,也是新形势下建设服务型政府的重要任务。加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制,既是贯彻“三个代表”重要思想、实践党的宗旨意识的根本体现,和贯彻科学发展观、实践以人为本的重要保证,也是新阶段新时期构建和谐社会的 key 举措,以及加快政府职能转换建设服务型政府的现实需要。宁波作为全国沿海开放城市和经济相对发达地区,在加强公共服务、建立完善为民办实事机制,不断改善人民群众的生产生活条件方面,具有比其他城市和地区更强的优势和更扎实的基础。同时,做好这方面的工作,对维护好广大人民群众的根本利益,推进宁波实现协调发展和率先发展,建设社会主义和谐社会都具有十分重要和深远的意义。

一、我市加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制的现状

加强公共服务体系建设、建立为民办实事长效机制,是坚持立党为公、执政为民、密切党和政府与人民群众血肉联系的具体实践,也是发挥社会主义制度优越性、更好地维护改革开放稳定大局的必然要求。从宁波的情况来看,近几年来,我市在坚持以经济建设为中心、抓改革促发展的同时,从践行“三个代表”重要思想的高度,坚持“群众利益无小事”,始终把加强公共服务,为民办实事解难事工作列入重要议事日程,开展了一系列内容丰富、形式多样的活动,取得了阶段性成果,积累了许多方面的经验。

1.城乡一体的就业社会保障体系基本形成

我市高度重视就业和社会保障工作,积极构建城乡一体的就业服务体系、社会保障体系和新型社会救助体系。近三年净增就业岗位35万个,15.4万名城镇下岗失业人员实现再就业,城镇登记失业率控制在4.02%以内,相继获得全国就业最容易城市、再就业工作先进单位等称号。城镇职工基本保险覆盖面不断扩大,截至2003年底,被征地农民养老保障累计参保人数达31.78万人,新型农村合作医疗保障实际参保人数达275.4万人,城乡最低生活保障基本实现“应保尽保”,中心城区28个街道、9个乡镇、204个社区、34个行政村建立了社会保障与救助服务站(室),累计募集慈善资金2亿多元,用于助学、助医等支出5293.8万元,受惠人数达4.7万人次。

2.城乡居民的生活条件和服务环境明显改善

以畅通工程、“平安宁波”、“生态宁波”和“百千工程”为抓手,加强基础设施建设和生态环境整治,逐步改善城乡居民的生活环境和条件。前三年城区的城建投资超过100亿元,一批城市道路交通项目相继建成,供电、供水、景观、环保和休闲等一大批公用设施建成投用,相继荣获国家园林城市、环保模范城市、国家卫生城市等称号。大力发展住房

建设,完善住房结构和住房供应保障体系,近三年全市住宅新开工面积达到1931万平方米、竣工面积达1017万平方米,完成367万平方米的老住宅小区的整治。截至2004年11月,全市经济适用房开工面积达104.4万平方米,竣工面积达42.8万平方米,推出限价商品房5012套,城乡居民人均住房使用面积分别达到17.13平方米和46.9平方米。

3.教育现代化步伐不断加快

推进基础教育均衡化发展,加快中小学校布局和标准化建设,全市基础教育水平居全省前列,义务教育入学率和巩固率分别保持在100%和99%以上,高中段教育入学率达到92%。高等教育取得突破性进展,全市普通高校达到15所,高校在校生接近10万人,中职教育、成人教育和就业择业培训发展较快,终身教育体系逐步建立。加大教育帮扶力度,对全市14个经济欠发达乡镇和6个片区实施免缴杂费、住宿费和补贴代管费的“两免一补助”教育扶持政策,出台鼓励社会办学的政策措施,重视解决外来流动人口子女就学问题。

4.城乡公共卫生体系初步建立

加大城乡卫生基础设施投入,疾病防治水平和突发公共卫生事件应急能力明显提高,荣获国家卫生城市称号。大力推进医疗卫生改革步伐,多元化办医体制逐步形成,医药费用增幅有所控制,共有111个社区设有卫生服务中心,市五区社区卫生服务覆盖率达100%,农村社区卫生服务网络覆盖率达到85%，“小病到社区、大病去医院”的城乡两级医疗卫生服务格局基本建立。医疗救助制度逐步健全,重大疾病救助、困难家庭助医卡、慈善助医的格局进一步形成。

5.群众精神文化生活日益丰富

积极开展群众性精神文明建设活动,大剧院、游泳健身中心等一批文化设施相继建成,以服装节、七艺节、“双纪念”活动等为载体,高雅艺术和文艺精品创作日益繁荣,民间艺术创作和群众性文化活动日趋活

跃。城市文化品位有了较大提高。加强基层文化建设,省市东海明珠工程达到108个,市级示范村落文化宫超过100个。以争创全国首批文明城市为契机,城乡社区建设有声有色,城市文明形象和市民素质得到进一步提升。

从总体上看,我市在加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制上取得了很大的成绩,有些还处于全国、全省前列,但同其他兄弟城市相比,在这方面我们还是有相当大的差距,特别是随着经济社会快速发展和人民生活水平日益改善,社会利益关系更趋多样化,群众利益诉求日益增多,党委、政府在提供公共服务、构建为民办实事机制上与不断发展的现实和人民群众的多样化、多层次的需求相比,在许多方面呈现不相适应之处。具体表现为:

1.思想认识不尽到位

长期以来,各级政府部门主要作为经济发展的推动力量出现,重经济目标轻社会目标、重经济增长轻社会发展,对作为社会发展重要部分的公共服务体系建设、为民办实事工作,更是认识不足或停留在浅层次上,认为公共服务体系建设、为民办实事工作无足轻重、无关紧要、无伤大局,或是觉得只要经济发展了,这些工作也就自然做好了,或是看到这方面历史欠账太多、一下子解决比较困难,而抱无所作为、无能为力的消极想法,未能从践行“三个代表”和“立党为公、执政为民”理念、树立科学发展观和正确的政绩观的高度,充分认清建立公共服务体系、为民办实事工作的重大意义,引起高度重视,并将其摆在政府工作的突出位置上来。

2.缺乏系统有序的部署

经济社会的快速发展和体制改革的不断深入,对政府行政能力提出了新的更高要求,但是当前我们的政府职能转换步伐相对滞后,尤其是在社会管理、公共服务方面,政府职能的缺位、失位及错位现象相当

程度存在。虽然近几年来我市各级各部门在加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制上做了大量的工作,但是客观地讲,对新形势下政府需要履行的职能认识仍然不到位,对为民办实事工作的具体目标、工作措施等既缺乏科学深入的研究和规划,也缺乏系统有序的部署和落实,导致不该管的事情政府管了,该管的事情政府没有管或没管好。比如对事关群众切身利益的求学、就医、行路、住房等问题,由于缺少统筹性的谋划和布置,常常是哪里群众的反映非常强烈了,才考虑着手解决,甚至搞突击式的办法,使群众的利益或多或少受到了损害,也难以发挥应有的效果。

3.没有形成工作合力

从我市建立公共服务体系、为民办实事工作的现状来看,虽然各部门单位在这方面做的工作不算少,但是没有形成合力。一方面,政府系统内部未能形成合力,各部门单位大多是关起门来办实事,各搞各的目标、各搞各的投入,缺少相互间的有效整合,产生力量分散、资源浪费、效率不高等问题。另一方面,政府社会之间也未能形成合力。长期以来,我们的许多部门单位在开展各项工作过程中都沿袭传统的封闭式运作方式,缺少面向社会、面向群众,以公开透明为目标的工作制度和措施,对同人民群众日常生活有密切关联的加强公共服务、为民办实事工作,既没有充分征求并吸取群众的意见建议,也没有向群众公布阶段目标、具体内容、工作举措等,更谈不上获取群众的理解、支持,导致效果不理想,群众满意度也不高。

4.未能形成长效机制

从宁波现状来看,在建设公共服务体系、为民办实事工作上,我们在领导机制、决策机制、投入保障机制、评价考核机制等方面缺乏有效的探索和创新,相关制度还很不完善。比如领导机制上,建设公共服务体系、为民办实事的组织领导体系尚未真正建立,许多工作停留在领导

重视工作力度大一点、领导不重视工作力度就小一些的状况,没有走上制度化、常态化的轨道。对事关群众生产生活的民生问题,政府尚未建立以民为本的公共财政体制,财政投入力度不足,同时缺乏体制机制上的创新,没有发挥财政资金的杠杆作用、吸引社会资金投入到公共服务体系建设中。同时,缺乏公开、公平、公正的评价考核机制,对公共服务体系建设、办实事工作不能进行有效的监督、评价、考核和激励,难以充分调动广大工作人员的积极性、创造性。

二、我市加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制的基本思路和总体目标

今后一个时期,既是发展的黄金机遇期,又是矛盾的凸现期,要抢抓机遇促发展,需要我们按照科学发展观的要求,更加注重以人为本,更加关注群众的利益诉求,解决人民群众生产生活中的迫切问题,努力营造一个和谐稳定的发展环境。

从我市为民办实事的情况出发,我们认为,全市加强公共服务体系建设、建立为民办实事机制应确定的指导思想是:自觉践行“三个代表”重要思想和“立党为公、执政为民”执政理念,以科学发展观、正确政绩观和党的宗旨观、群众观为指导,从实施“六大联动”战略、建设“平安宁波”和加强公共服务的高度,紧紧抓住事关群众切身利益的“四难、四优”问题,着眼于转变政府职能、建立长效机制、提高机关效能,总体规划,分步实施,注重实效,稳步推进,着力解决当前我市群众生产生活中急需解决的突出问题,不断提高人民群众的生产水平和生活质量,努力创建最佳人居环境城市。

围绕上述指导思想,需要牢牢把握好以下几个基本原则:

1. 坚持执政为民原则

加强公共服务、建立为民办实事机制是关乎民生的一项重大举措,要高度关注民生,认真倾听群众呼声,加强调查研究,深入群众、掌握民

情,了解群众所急、所需、所盼,善于从群众的意愿出发作决策、议政策、定措施。紧紧抓住绝大多数群众迫切需要解决的问题,着力办好事关群众切身利益的实事,努力改善群众的生产生活条件,使得要办的实事、要解的难事真正办在群众心坎里、解在群众难处上。

2. 坚持求真务实原则

加强公共服务、建立为民办实事机制是实实在在地为群众办实事解难事,必须注重实效。要按照“两个务必”的要求,坚持真心实意、尽心竭力地为民办实事、解难事,做到讲实话、出实招、求实效,不图虚名声、不摆花架子、不搞“形象工程”。树立责任政府形象,注重把为民办实事与部门经常性工作相区别,合理界定公共服务和实事项目的范围,明确工作责任,争取抓一件,成一件,巩固一件,以为办实事的实绩赢得群众的信赖和拥护。

3. 坚持改革创新原则

加强公共服务、建立为民办实事长效机制的生命力在于成效,要以改革创新的精神,积极探索新路子 and 办法。进一步转变政府职能,规范政府权力和行政行为,改革政府自身资源的运作方式,加强监督和制约机制建设。加大体制机制创新的力度,引入市场化的操作机制推行服务采购、政策投入、服务补贴等办法。在坚持以前成功经验和做法的基础上,加大对各类资源的统筹整合力度,努力满足人民群众不同层次的需求。

4. 坚持群众参与原则

加强公共服务、建立为民办实事机制工作涉及面广,必须充分发动群众和社会力量参与,形成强大的工作合力。要全面贯彻党的群众观和群众路线,把工作的着力点放到发动群众共同办实事上来,积极搭建有效平台,加强宣传发动和舆论引导,调动人民群众的主人翁积极性,发动他们主动参与、献计献策。充分发挥机关、学校、企业和社会团体等多

方面的力量,集中各方面的智慧和力量,形成众志成城、千群一心、人人关心支持并参与的良好局面。

5. 坚持常抓不懈原则

加强公共服务、建立为民办实事机制是一项任务艰巨、责任重大的系统工程,必须始终坚持长短结合、标本兼治。按照量力而行、尽力而为的原则,确保阶段性目标的明确,抓好阶段性各项工作任务的分解,全面落实工作责任。把制度建设放在重中之重的地位,着眼于建立健全各项工作机制和制度,推进加强公共服务、为民办实事工作的长效化、规范化,努力形成公平有效的评价、激励与约束机制,确保一抓到底、持之以恒。

根据在调研过程中汇总的有关情况,结合宁波当前实际,我们认为要把工作重点放在群众反映比较强烈的就业、保障、住房、就医、就学、交通、公共服务、居住环境等方面。落实解决好这几方面的困难和问题,是当前加强公共服务服务体系建设、建立为民办实事机制的首要任务。总体目标建议包括以下八个方面:

1. 缓解就业和社会保障难

以就业援助和困难帮扶为重点,加快建立“动态管理、职业培训、就业援助、社会共建、帮扶保障”五大机制,进一步提高就业援助、社会保障的水平和质量:

1) 加大就业再就业工作力度,三年内力争完成就业培训50万人,转移农村劳动力30万人;每年新增就业岗位10万个,开发社区岗位1万个,帮助4万名城镇失业人员实现再就业,城镇登记失业率控制在4.5%以内。

2) 提高城乡社会保障水平,三年内基本养老保险缴费净增15万人,工伤保险参保人数净增15万人,医疗保险参保人数达到102万人,失业保险参保人数达到75万人。

3)完善城乡低保体系,确保全市城乡低保标准和补差额高于全省平均水平,将符合条件的“农转非”困难家庭纳入城镇低保范围,农村“五保”对象和城镇“三无”对象集中供养率达到85%以上,对城镇居民低保和低收入生活困难居民继续实施困难救助。

4)维护职工合法权益,严格执行企业职工最低工资标准、基本生活费标准和失业保险金标准,切实解决拖欠民工工资问题,加强劳动执法监察,努力改善职工工作环境。

5)推进慈善及帮困活动,进一步加大社会救助力度,开展“慈善一日捐”、实物捐赠等活动,建立健全四级帮扶救助组织网络。

6)做好失地农民保障,实施被征地人员养老保险试行办法,将男45周岁、女35周岁以上被征地人员列为扩面重点,加快推行新型农村合作医疗制度,三年内覆盖面达到全市农村居民的80%以上。

2.解决“住房难”

以解决中低收入阶层住房问题为重点,进一步完善商品房、经济适用房和廉租房供应体系,合理调控供应结构,增加住宅用地供应,努力保障中低收入阶层和来甬创业大学毕业生住房需求。

1)编制宁波市居住发展规划,结合宁波市各片分区规划,编制相关的控制性详细规划,完成一批大型居住区的控制性规划编制任务。

2)深化城镇住房供应及保障体系建设,加大政策扶持和工作力度,进一步完善商品住房、经济适用住房和廉租住房供应及管理体系。

3)增加商品住宅土地供应,落实商品住宅用地计划,保证大型居住区建设用地需求,三年内城镇居民人均住房使用面积达到25平方米。

4)加大经济适用住房(含人才公寓)建设力度,三年内中心城区新建经济适用住房300万平方米,基本解决中心城区人均住房使用面积在12平方米以下城镇低收入家庭的住房问题,基本完成中心城区非成套房改造任务。

5)加大农村拆迁安置房建设步伐,实施撤村建居和“城中村”改造,落实中心城区300万平方米拆迁安置房建设任务。

3.解决“就医难”

围绕“控制医疗费用、提高医疗质量”、“方便群众就医、小病不出社区、大病确有保障”目标,深化医疗卫生体制、公共卫生体制、药品生产流通体制、医疗保险救助体制改革,扩大医疗卫生资源,优化医疗卫生资源布局,提高医疗卫生质量。

1)改善卫生供给,制定实施医疗卫生专项规划,加强医疗卫生基础设施建设,促进多元化办医格局的形成。力争到2007年,全市每千人病床数达到3.2张,每千人医生数达到2.5人。

2)减轻群众医疗费用负担,深化公立医疗机构管理体制和运行机制改革,推进医疗机构药品集中招标采购,加强医疗收费规范化、透明化管理,全面推行门诊费用清单制。

3)提高医疗服务质量。加强对医疗机构、药店、药厂的监管,整顿和规范医疗市场,严厉打击非法行医、虚假医疗广告和非法药品生产交易行为,提高医疗服务质量。

4)实施困难家庭医疗救助,继续执行《宁波市城区帮困助医实施暂行办法》,办好我省首家慈善医院——华慈医院,管理好朱绣山医疗救助金,开展“献爱心、结对帮困助医”活动,完善参保人员医疗困难互助救济办法和基本医疗保障管理制度。

5)优化卫生资源配置,加快社区卫生服务机构建设,城镇每街道设置一个社区卫生服务中心,每1.5万居民设置一个卫生服务站,农村以乡镇(街道)为单位社区卫生服务覆盖面达到90%以上,市区定点医疗机构总数达到200家,定点药店总数达到50家。

4.解决“出行难”

围绕“近期缓解、远期畅通”目标,加快城市道路和对外交通建设、

疏解卡口和交通秩序综合整治力度,提高交通组织管理水平,增设公共停车泊位,确保出行畅通。

1)加大道路建设力度,中心城区启动实施交通建设阶段性计划,抓紧建设“二轴、二环、八连接、三十路”骨干道路工程,沟通环路,打通卡口,优先完善核心区道路网。

2)完善交通组织,加快交通科技规划,逐步实行交通管理智能化,周期性发生堵塞的信号灯路口控制在2%以内,建成区6米以上道路标线施划率达到100%。

3)实施公交优先战略,加快公交立法步伐,编制城市公交发展专项规划,到2007年,全市公交平均营运速度达到每小时20公里以上,站点候车时间控制在3~8分钟,市中心城区内任意两点间公交到达时间不超过50分钟。

4)缓解停车难问题,加强停车场规划和建设,三年内新建公共停车位3000个,合理调整小区道路的交通组织,增设时段式临时停车泊位。

5)加强交通整治,借鉴杭州等兄弟城市经验,达成社会共识,加快实施“四车”整治,努力巩固整治成果。

5. 优化就学环境

以不断满足普通家庭子女享受优质教育和解决困难家庭、外来务工创业家庭子女就学困难为重点,加大教育投入,改善办学条件,整合教育资源,提高优质教育资源使用效益,实现优质教育普及化、平民化。

1)优化教育资源配置,三年内新建中小学校70所,改扩建200所。积极发展幼儿教育、社区教育、成人教育、继续教育,推进远程教育和网络教育,构建开放式终身教育体系。

2)提升整体办学水平,全面实施素质教育,加快发展优质高中教育,义务教育入学率和巩固率分别保持在100%和99%以上,力争到2007年,全市高等教育毛入学率达到40%以上。

3)切实解决困难家庭和外来人口子女接受教育,完善帮困助学体系,扩大困难群众子女义务段教育“两免一补助”覆盖面,解决在甬高校贫困学生的经济困难,逐步将外来人口子女就学纳入公办教育体系。

6.优化人居环境

围绕建设最佳人居环境,以“平安宁波”、“生态宁波”和“百千工程”为抓手,统筹城乡资源规划、基础设施建设和生态环境整治,改善城乡居民的生活环境和条件,营造和谐稳定的社会环境。

1)保证优质生活供水,加快重大水源工程建设,积极实施境外引水,抓好管网改造,基本完成老小区“一户一表”改造,逐步实现自来水直饮,三年新建农村水厂(站)90座,饮用水水源水质全面达到国家三类以上水体标准。

2)保障群众生活用电,加快在建电力项目的建设进度和新建电力项目的前期工作,积极组织电力外购,强化有序用电管理,保障群众生活用电,力争到2007年基本缓解用电紧张状况。

3)加强生态环境建设,继续强化环境污染整治,烟尘控制区面积达到350平方公里,机动车尾气达标率达到80%,城市生活污水处理率达到62%,生活垃圾无害化处理率达到95%,今后三年中心城区新增公共绿地300公顷,人均公共绿地达到12平方米。

4)提高城市管理水平,加大市容市貌整治力度,进一步理顺城市管理执法体制,全面落实市容环境卫生责任区制度,三年内市容环境卫生责任区签约率达到90%以上,城区河道保洁率95%以上。

5)建设“平安宁波”,严厉打击各类犯罪活动,建立健全安全生产长效管理机制,落实重大矛盾纠纷“分级负责、包案解决”领导责任制,加强食品安全专项整治力度,建立完善公共安全突发事件预警系统、各类应急预案和快速反应系统,提高应对公共危机能力。

7.优化服务环境

围绕创建服务型政府目标,加快政府职能转变,强化机关效能建设,提高行政服务质量和办事效率。健全便民服务网络,不断拓宽服务领域,为群众安居、创业提供便捷的服务保障。

1)提高公共服务质量,全面推进依法行政,建立政策信息公开制度,推行决策项目预告制度、重大事项社会公示制度,完善政策听证制度,构建信息透明、服务便捷和有利监督的办事服务平台。

2)完善便民服务网络,进一步完善81890公共服务平台,推行各项便民利民措施,建立以110为龙头的城市应急处置中心,提高突发事件、应急事件的处理能力。

3)拓展社区服务功能,增加社区商业、饮食、文化等服务网点数量,提高物业管理水平,积极发展家政服务业,抓好卫生知识的宣传普及,完善体育锻炼设施,鼓励发展保健服务业。

8. 优化人文环境

围绕城市文明、城市文化和城市精神文明建设,以建设“文化大市”和争创首批全国文明城市为目标,加大精神文明建设力度,营造良好社会风尚,提高城市文明水平。丰富群众精神文化生活。

1)争创全国文明城市,广泛开展群众性精神文明创建活动,加强文明村镇、文明社区、文明单位、文明家庭建设,努力争创首批全国文明城市。

2)营造良好社会风尚,加强社会公德、职业道德和家庭美德教育,营造开拓进取、健康向上的社会风尚,提升宁波城市精神,宣传科学,反对迷信,努力提高市民科学文化素质。

3)大力繁荣文化事业,深化文化体制改革,三年内争取90个镇通过省、市两级“东海明珠”验收,省、市两级“东海明珠”乡镇覆盖率达到90%以上,抓好三江文化长廊建设,加快美术馆、博物馆、文化馆、天一阁书库、体育场馆和全民健身设施等一批文化设施建设。