

# 杭州蓝皮书

BLUE BOOK OF HANGZHOU

2013 年杭州发展报告

(社会卷)

主 编 周 膺  
执行主编 陈 宇 徐祖荣

 杭州出版社

# 杭州蓝皮书

BLUE BOOK OF HANGZHOU

## 2013 年杭州发展报告 (社会卷)

主 编 周 膺  
执行主编 陈 宇 徐祖荣

---

 杭州出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

2013 年杭州发展报告. 社会卷 / 陈宇, 徐祖荣主编. —杭州: 杭州出版社, 2013. 1

(杭州蓝皮书 / 周膺主编)

ISBN 978-7-80758-732-3

I. ①2… II. ①陈…②徐… III. ①社会分析—杭州市—2012②社会预测—杭州市—2013 IV. ①D675. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 004573 号

# 杭 州 蓝 皮 书

2013 年杭州发展报告

周 膺 主 编

---

**责任编辑** 孙旭明、杨凡、齐桃丽(经济卷) 陈佳佳(文化卷)  
蒋晓玉(社会卷)

**封面设计** 张 磊

**出版发行** 杭州出版社(杭州市西湖文化广场 32 号 6 楼)  
电话:0571—87997725 邮编:310014

**排 版** 浙江时代出版服务有限公司

**印 刷** 杭州余杭人民印刷有限公司

**经 销** 新华书店

**开 本** 787×1092 1/16

**字 数** 956 千

**印 张** 53.25

**版 印 次** 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

**书 号** ISBN 978-7-80758-732-3

**定 价** 260.00 元(总三卷)

(版权所有 侵权必究)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与本社发行部联系调换

# 《杭州蓝皮书》编纂指导委员会

主 任 辛 薇

副主任 周 膺 唐龙尧

委 员 傅立群 朱宝华 周旭霞

徐祖荣 肖剑忠 洪 洁

# 前 言

2012年,杭州以让人民生活过得更好为目标、以基本实现现代化为总任务、以城乡一体化和城市国际化为主抓手、以提高经济增长质量和效益为中心,扎实推进学习型城市、创新型城市、生态型城市和安居乐业示范区、城乡统筹示范区、人文法治示范区“三城三区”以及美丽杭州、人文杭州、平安杭州、法治杭州建设,扎实推进经济社会发展和党的建设各项工作,努力为建设东方品质之城、幸福和谐杭州起好步、开好局。据初步统计,全市实现生产总值7803.98亿元,比2011年增长9.0%。其中一、二、三产增加值分别为255.93、3626.88和3921.17亿元,增长2.5%、8.5%和10.1%。三次产业结构的比例为3.3:46.5:50.2,服务业比重比2011年提高了0.9个百分点,占比首超过50%。财政总收入1627.89亿元,增长9.3%;其中地方财政收入859.99亿元,增长9.5%。市区城镇居民人均可支配收入37511元,名义增长10.1%,农村居民人均纯收入17017元,增长11.6%,扣除价格因素,实际分别增长7.4%和8.9%。再次荣登“中国最具幸福感城市”榜首,并获2012“中国最美幸福城市”最高荣誉奖。

2012年世界经济持续低迷,形势异常复杂,市场信心下降,各经济体活力不足。发达国家失业率居高不下,私人需求疲弱。欧洲主权债务危机持续升级,美国长期主权信用评级下调,国际金融市场大幅波动。新兴市场和发展中国家经济增速回落。中国经济增速虽然调整至较合理增长区间,但转型升级没有起色,企业面临巨大困难,财政收入增速大幅度放缓,就业形势较为严峻,物价上行风险加大,宏观调控挑战众多。面对这些困难,杭州采取了一系列应对措施:一是着力扩投资、促消费、稳出口。出台扩大有效投资推进重大项目建设的实施意见,支持民间资本进入基础设施、社会事业等领域。完成固定资产投资3722.75亿元,增长20.1%。其中民间投资2087.81亿元,占全市固定资产投资的56.1%。服务业投资2865.33亿元,占固定资产投资的比重达77.0%,比上年提高1.4个百分点,对固定资产投资增长贡献率达83.8%,拉



动固定资产投资增长 16.8 个百分点。生产性服务业投资增势更为强劲,增长 40.9%,增速高于固定资产投资 20.8 个百分点,较全部服务业投资高 18.6 个百分点。房地产投资增势减弱。实现社会消费品零售总额 2944.63 亿元,增长 15.5%。扣除价格因素,固定资产有效投资和社会消费品零售总额实际分别增长 18.5% 和 13.3%,均高于 GDP 增速。实际利用外资 49.61 亿美元,增长 5.1%。进出口总额 616.8 亿美元,增幅同比回落 18.6 个百分点,其中出口 412.6 亿美元,与 2011 年基本持平。二是着力推进经济结构调整。文化创意、旅游休闲、金融服务、电子商务、信息软件、先进装备制造业、物联网、生物医药、节能环保、新能源等“十大产业”增加值占生产总值的比重提高到 45.0%,增幅高于生产总值增幅 4.6 个百分点。加入联合国教科文组织全球创意城市网络,成为中国第一个“工艺与民间艺术之都”。杭州国家数字出版产业基地、中国(浙江)影视产业国际合作实验区授牌,两大国家级广告产业试点园开园,西溪创意产业园荣膺中国创意产业年度大奖最佳园区奖。成功举办第十四届西湖博览会、第八届中国国际动漫节、杭州文化创意产业博览会等重要会展。推进“智慧城市”建设和“中国软件名城”创建工作。启动区域集优债和中小企业私募债发行工作,组建市金融投资集团,小额贷款公司试点新增 11 家,股权投资基金新增 43 家。信贷余额保持全国前列水平,发债额创出高点。加快构建地方资本市场,上市公司达 98 家,其中境内上市企业数居全国城市第四位。规模以上工业企业增加值 2393.59 亿元,增长 10.9%。实现工业销售产值 12723.67 亿元,增长 7.2%。50 家民营企业入选 2012 年中国民营企业 500 强,入选数量连续 10 年居全国城市首位。批准设立省级现代农业园区创建点 185 个,建成各级粮食生产功能区 587 个、市级“菜篮子”生产基地 272 个。三是着力推进城乡发展一体化。五县(市)GDP 增长 9.1%,高于全市 0.1 个百分点。农村居民人均纯收入增长 11.6%,增速快于城镇居民 1.5 个百分点,城乡居民收入比由上年的 2.23:1 下降为 2.20:1。低收入农户收入倍增工程取得积极成效,低收入农户人均纯收入增幅高于农村居民人均纯收入 13 个百分点。重大基础设施建设进展顺利,地铁 1 号线等交通设施开通运行。区县协作体系建设不断拓展,“科技西进”、“文创西进”、“现代服务业西进”战略扎实推进,50% 以上的城市社区与五县(市)行政村结对。在巩固第一批“风情小镇”创建成果的基础上,第二批 8 个“风情小镇”实施项目 37 个,投资 1.59 亿元。193 个中心村实施项目 1289 个,投资 13.3 亿元。62 个精品村实施项目 596 个,投资 5.9 亿元。四是着力推进改革创新。成功创建国家科技和金融结合示范城市、国家级文化和科技融合示范基地、国家知识产权示范城市、

省级自主创新示范区。新认定国家重点扶持的高新技术企业 189 家,累计认定 1739 家。规模以上高新技术产业占工业销售产值比重 27.2%,新产品对工业产值增长贡献度 49.8%。专利申请 53785 件、授权 40651 件,比 2011 年分别增长 31.5%和 39.0%,其中发明专利申请 11960 件、授权 5526 件。新认定中国驰名商标 12 件、浙江省著名商标 35 件,新获评浙江名牌产品 99 个。首次在美国硅谷建立招才引智工作站。现有国家“千人计划”人选 43 名、省“千人计划”人选 144 名。五是着力推进文化名城建设。4 部文艺作品入选全国“五个一工程奖”,杭州图书馆“文澜在线”荣获文化部“创新奖”。44 个项目入选新一批省级非物质文化遗产名录。荣获“全国版权示范城市”称号。深入开展“我们的价值观”主题教育实践,开展向吴斌同志学习活动。六是着力改善民生。统筹做好城镇就业困难人员、大学毕业生、农村劳动力和“新杭州人”四类重点群体的就业工作,城镇新增就业人数 24.36 万人,城镇失业人员实现再就业 13.29 万人,获“全国创业先进城市”荣誉。投入促进就业专项资金 9.6 亿元,城镇登记失业率为 1.63%。参加职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险分别达到 427.28 万人、425.82 万人、299.78 万人、382.21 万人和 277.11 万人。连续第八次提高企业退休人员养老金水平。学前教育、高中教育优质覆盖率分别达到 72.6%、82.65%,初中毕业生升入各类高中比例达到 99.59%。高等教育毛入学率达到 57%以上。竞技体育实现新突破,伦敦奥运会夺得 4 金、1 银、1 铜,并打破 2 项世界纪录、2 项奥运会纪录;伦敦残奥会夺得 3 金、4 银、3 铜,并打破 1 项世界纪录、1 项亚洲纪录。保障性安居工程开工 43095 套,竣工 35144 套。实施农村住房改造建设 43579 户。七是着力推进生态文明建设。预计全市万元生产总值综合能耗下降 6%。设立污染物排放权登记中心,推进排污权交易集中化。推进新安江、富春江、钱塘江“三江两岸”生态景观保护与建设工作,关停沿岸污染企业 476 家,完成 36.6 公里沿岸生态景观带建设,绿化 174 万平方米,完成 222 公里河道综合治理、86.8 公里沿江绿道建设。

2013 年是全面贯彻党的十八大精神的开局之年,是深入落实“物质富裕、精神富有”现代化浙江建设的重要一年,也是争创基本实现现代化先行区、建设东方品质之城、幸福和谐杭州的关键一年。党的十八大对中国特色社会主义事业作出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体部署,提出了一系列新思想、新观点、新目标、新举措,极大地振奋了党心民心,为加快科学发展增添了新的动力,提供了新的机遇。但当前经济发展和城市核心能力竞争不再是简单的总量规模、增长速度等的比较,而是发



展质量和效益、体制机制动力、可持续发展能力的较量。以提高经济增长质量和效益为中心,保持经济持续健康发展,是当前和今后较长时期经济工作的主旋律。这就要求杭州尊重经济规律、体现沿海发达地区率先发展、优于全国平均水平的质量和效益,走就业增加、增长与收入同步、资源环境支撑、依靠创新驱动加快科学发展的新路。必须以全球视野和开放姿态谋划推动创新,抓住现在新一轮技术引进、进口装备替代的有利时机,以更大的决心推进传统优势产业的转型升级,坚决淘汰落后产能,加快信息化与工业化深度融合,促进制造业与服务业紧密结合,推动实体市场和虚拟市场互动发展,实现产品创新、品牌创新、产业组织创新、商业模式创新,实现减员增效、减能增效、减耗增效、减污染排放增效。充分发挥产业主平台在发展创新型经济上的先导作用、溢出效应,大力发展以“十大产业”为主体的创新型经济。按照促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的要求,完善“中心城市—中等城市—小城市(中心镇)—特色镇—中心村—特色村”的网络化、组团式城镇体系,在以城市国际化有效集聚国际高端要素、提升城市国际功能和服务品质的同时,更加突出“三副六组团”特别是中心镇建设这个重点,加快形成城乡区域一体化发展格局。坚持把保障和改善民生作为一切工作的根本出发点和落脚点,让市民享有更高质量的就业、更满意的收入和更可靠的社会保障。切实解决好市民反映强烈的交通、医疗、教育、住房等问题。尤其是深入实施公交优先战略,加快城市路网和轨道交通建设,切实解决城市交通拥堵问题。加强基层服务和管理,以建设全国社区管理和服务创新实验区为载体,重点抓好基层社会管理和服务体系建设,整合规范基层社会服务管理平台,深化“网格化管理、组团式服务、片组户联系”机制。深化法治杭州建设,运用法律手段调节经济社会关系,统筹协调各种利益冲突,化解社会矛盾,维护公平正义,维护社会秩序,预防惩治犯罪,最大限度地激发社会创造活力。坚持先进文化引领,增强文化软实力,打造人文杭州,不断提高公民文明素质和社会文明程度,增强市民的认同感、自豪感和凝聚力。

当前中国发展的战略机遇内涵和条件已发生很大变化,面临的不再是简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统机遇,而是倒逼机制下的扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇:一是资源要素和环境约束力硬化的倒逼。靠拼资源、拼土地、拼人力、拼招商环境的增长方式已难以为继,转型升级已是大势所趋,刻不容缓。2013年初蔓延大半个中国的雾霾天气酿成一起严重的环境灾难事件,它把经济增长与环境保护这对日益突出的时代矛盾以一种极端直观的方式凸显出来。酿成这一灾难的根子在发

展方式。尽管科学发展观已经提出多年,但我们不无遗憾地看到,发展经济必须牺牲自然环境的想法在一些人心里依然根深蒂固,重招商引资轻环境保护、重财政收入轻污染治理、重经济总量轻空气质量仍是一些地方的常态。这次事件中杭州的污染表现虽然不是最严重,但也相当严重。从全国、全球范围来比较,杭州常态的空气污染状况已属最严重之列,饮用水也存在较大问题。杭州的地理形势极易导致污染物沉积,构成深度危害、长期危害的生活环境。而这一问题由于为表面的清洁和绿化所掩盖,各级政府和全社会并没有清醒的认识,一场更为严重的生态危机正在酝酿之中,它将成为杭州未来最大的社会隐患。2012年底召开的中央经济工作会议提出,要按照“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路做好民生工作。近几年政府在环境保护上不能不说更加重视,生态建设也不能不说下了一定功夫,但是由于经济社会发展模式的粗放、利益藩篱的固化,许多环境保护规划、措施的设计本就离市民的期望有距离,实际效果则差距更大。市民甚至对环境保护缺乏基本的知情权,环境状况信息不透明,环境保护没有基本的社会约束力。如果连关系到人民生存权的环境质量“底线”都不能坚守,那么改革开放将成为巨大的历史悖论,杭州所谓的东方品质之城、最具幸福感的城市只能构成虚假的广告。减少汽车尾气污染,治理工农业污染,控制建筑扬尘,是当前一切工作的重中之重。必须改变粗放的生产方式,摒弃过度消费的生活方式,在生态文明建设上真有所作为。二是发展支撑力转型的倒逼。发达经济体都力求通过技术突破和产业变革来走出萧条、实现复苏,新一轮科技革命和产业变革风起云涌,倒逼我们强化创新驱动,全面推动科技创新,强化智力支撑,加快使技术创新取代劳动力资本成为发展的动力之源。但杭州与中国其他地区一样,社会创新力并没有实质性的提升。如果不在倒逼中改善,杭州的经济数量和质量将不可逆地双向下滑。三是增长拉动力转换的倒逼。世界经济低速增长态势仍将延续,主要经济体总需求仍然疲弱,各种形式的保护主义明显抬头,倒逼我们眼睛向内,着力扩大内需,在发挥投资对经济增长关键作用的同时,增强消费对经济增长的基础作用,增强经济发展的内生动力。而由于社会保障与经济发展水平不相称、社会公共服务水平还很低,发展现代服务业未被真正重视,杭州要扩大内需或消费仍是问题。应当通过改善社会保障和积极的消费引导改善内需环境。

“空谈误国、实干兴邦”。各级政府和全体市民必须坚持重实际、讲实话、干实事、求实效,克服或摒弃迷惘迟疑的心态、及时行乐的思想、贪图私利的行为、无所作为的作风,切实把心思和精力集中到事关杭州长远发展的重大问题



和重大项目上,脚踏实地一项一项抓落实,坚持不懈一步一步抓推进,干出样子、干出实绩。

《杭州蓝皮书·2013 年杭州发展报告》经济、社会和文化三卷分别围绕杭州“十大产业”发展、杭州创新社会政策与完善社会服务、杭州文化人才队伍建设发展三个主题编撰,集中反映杭州的突出成就和未来的发展趋势。同时,也通过其他专题介绍一些特色工作。

周 膺

# 目 录

|           |        |
|-----------|--------|
| 前 言 ..... | 周 膺(I) |
|-----------|--------|

## 特 论

|                                     |                 |
|-------------------------------------|-----------------|
| 杭州创新社会政策与完善社会服务报告 .....             | 杭州市社会科学院课题组(1)  |
| 序 言 .....                           | 徐祖荣(2)          |
| 第 1 篇 杭州实施“民主民生”战略的经验与思考<br>.....   | 张俊华 李明超 汪杰贵(12) |
| 第 2 篇 杭州市政府向社会组织购买服务的保障机制 .....     | 陈 宇(30)         |
| 第 3 篇 杭州城市社区公共事务的分类治理模式 .....       | 郎晓波(54)         |
| 第 4 篇 杭州“四评一综合”社区评估体系的“上城经验” .....  | 陈 微(70)         |
| 第 5 篇 杭州城乡社区医疗卫生服务体系建设研究 .....      | 方秀云(88)         |
| 第 6 篇 杭州社区心理健康服务的困境与对策 .....        | 霍团英(104)        |
| 第 7 篇 杭州婴儿出生缺陷干预服务需求的“上城样本” .....   | 严小青(120)        |
| 第 8 篇 杭州外籍人员的医疗支持 .....             | 赵定东 李冬梅(136)    |
| 第 9 篇 杭州推进义务教育优质均衡发展研究 .....        | 左愈闽(152)        |
| 第 10 篇 杭州新生代农民工的继续教育服务 .....        | 杨 敏(161)        |
| 第 11 篇 杭州 0—3 岁婴幼儿早期教养的指导服务模式 ..... | 黄美丽(172)        |
| 第 12 篇 杭州居家养老服务体系建设的“拱墅样本” .....    | 董红亚(183)        |
| 第 13 篇 杭州民办养老机构发展的策略选择 .....        | 徐祖荣(205)        |
| 第 14 篇 杭州公共就业服务机构的建立和完善 .....       | 罗传银(229)        |



## 专 论

|                           |                  |
|---------------------------|------------------|
| 杭州政府绩效评价的公众参与 .....       | 黄俊尧(246)         |
| 人民政协推进和扩大公民有序政治参与研究 ..... | 洪 洁(256)         |
| 杭州城乡统筹评价指标体系及应用 .....     | 王 亮(268)         |
| 杭州领导干部科学素质及提升路径 .....     | 韩丽峰(279)         |
| 杭州构建未成年人预防犯罪体系研究 .....    | 马 良(295)         |
| 杭州宗教事务管理创新研究 .....        | 傅立群 翁焕灿 宋秀丽(318) |
| 杭州佛教慈善业的历史演进与当代价值 .....   | 陈俏巧(333)         |

# CONTENTS

|               |                |
|---------------|----------------|
| Preface ..... | Zhou Ying( I ) |
|---------------|----------------|

## Special Topics

|                                                                                                                                                                      |                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Report of Hangzhou Innovation of Social Policies and the Improvement of Social Services<br>..... Research Group of Hangzhou Academy of Social Sciences(1)            |                   |
| Preamble .....                                                                                                                                                       | Xu Zurong(2)      |
| Chapter 1 Hangzhou Experience and Thinking of the Implementation of Democracy and People's Livelihood Strategy<br>..... Zhang Junhua, Li Mingchao and WangJiegui(12) |                   |
| Chapter 2 Safeguard Mechanism of Hangzhou Municipal Government Procurement of Services from the Social Organization .....                                            | Chen Yu(30)       |
| Chapter 3 Hangzhou Urban Community Public Affairs Classification Governance Model .....                                                                              | Lang Xiaobo(54)   |
| Chapter 4 Shangcheng District Experience of Hangzhou Community Assessment System of Four Assessment and One Comprehensive .....                                      | Chen Wei(70)      |
| Chapter 5 Research on Hangzhou Urban and Rural Community Health Service System .....                                                                                 | Fang Xiuyun(88)   |
| Chapter 6 Dilemma and Countermeasures of Community Mental Health Services in Hangzhou .....                                                                          | Huo Tuanying(104) |
| Chapter 7 The Shangcheng District Sample of Hangzhou Birth Defects Intervention Service Needs .....                                                                  | Yan Xiaoqing(120) |
| Chapter 8 Hangzhou Expatriate Medical Support<br>..... Zhao Dingdong and Li Dongmei(136)                                                                             |                   |

Chapter 9 Study of Hangzhou Promoting Compulsory Education

High Quality Balanced Development ..... Zuo Yumin(152)

Chapter 10 Continuing Education of the New Generation of

Migrant Workers in Hangzhou ..... Yang Min(161)

Chapter 11 Guidance Service Model of Early Childhood Educated

of 0 to 3 Years Old Infants in Hangzhou ..... Huang Meili(172)

Chapter 12 Gongshu District Sample of Home Care Service

System Construction in Hangzhou ..... Dong Hongya(183)

Chapter 13 Strategy Selection of Hangzhou Private Pension

Institutions Development ..... Xu Zurong(205)

Chapter 14 Establishment and Improvement of Hangzhou Public

Employment Service Agencies ..... Luo Chuanyin(229)

## Monograph

Public Participation of Hangzhou Government Performance

Evaluation ..... Huang Junyao(246)

Research on CPPCC Promoting and Expanding Citizens' Orderly

Political Participation ..... Hong Jie(256)

Hangzhou Urban and Rural Integration Evaluation Index System

and Application ..... Wang Liang(268)

Hangzhou Leading Cadres Scientific Quality and Upgrade

Path ..... Han Lifeng(279)

Research on Hangzhou Building Minors Crime Prevention

System ..... Ma Liang(295)

Hangzhou Religious Affairs Management Innovation

..... Fu Liqun , Weng Huanan and Song Xiuli(318)

Hangzhou Buddhist Charity Historical Evolution and Contemporary

Value ..... Chen Qiaoqiao(333)

# 特 论

## 杭州创新社会政策与完善社会服务报告

杭州市社会科学院课题组

**提 要** 随着杭州经济社会的不断发展,杭州市民社会需求不断发展和变化,对政府的社会服务能力也提出新的要求。政府如何创新社会政策与完善社会服务,从而促进杭州经济社会的持续、全面、健康发展成为摆在政府面前的重要课题。因此,针对政府的社会服务能力的现状,研究如何提高政府社会服务能力显得尤为重要和迫切。本课题通过对政府社会服务能力研究,发现政府社会服务能力方面存在着无法满足人民群众日益增长的公共需求、公共供给主体单一、政府过度垄断、公共服务分配缺乏公平性等问题。从思想认识层面、体制层面、机制层面分析产生问题的原因,提出了政府社会服务的建设原则:以人为本原则、法制化原则、便民性原则、平等性原则、公开性原则。并结合杭州社会服务能力的具体情况提出转变政府执政理念、转变政府职能、调整政府财政支出结构、引入市场竞争机制、营造政府与社会协作机制、提高公务员素质、推行科学绩效管理提高社会服务能力的对策。

**关键词** 杭州 社会服务 社会政策 创新完善



## 序 言

创新社会政策与完善社会服务是一个关乎政府体制改革、职能转变顺利进行的重大问题,是加速政府职能转变、推动政治体制改革的重要因素,是关系到社会良性发展的关键环节,更是一场制度性的革命,提高政府社会服务能力以满足社会和公众需求,进而实现社会主义和谐社会、为夺取全面建设小康社会新胜利的伟大战略目标具有十分重要的时代意义和时代价值。

### —

社会政策是工业化时代的产物,最初作为降低工业化带来的社会急剧分化、失业和贫困等社会风险的工具而产生。第一个给社会政策下定义的是德国学者华格纳(Wagner Adelph),他在 1891 年提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间分配不均的问题。尽管社会政策的理论基础和内涵特征随着经济社会的发展和西方福利国家制度的变迁而不断变化,但是通过非市场的手段对国民收入再分配、向社会成员提供社会保障为核心的制度体系这个主旨始终未变。面对现代化进程中的各类社会矛盾和问题,社会政策实际上构成了分担和分散社会风险,推进中国社会变革的制度创新工具,由此也就具有了调整社会结构与功能,协调经济增长与社会发展,思考政府与市场、国家与社会关系的战略意义。因此,全面审视和评估社会政策,分析其内在的价值导向和政策行为,不仅有助于更好地解决社会问题,而且对公共治理具有积极意义。

社会服务是指以提供劳务的形式来满足社会需求的社会活动。狭义的社会服务指直接为改善和发展社会成员生活福利而提供的服务,如衣、食、住、行、用等方面的生活福利服务。广义的社会服务包括生活福利性服务、生产性服务和社会性服务。生产性服务指直接为物质生产提供的服务,如原材料运输、能源供应、信息传递、科技咨询、劳动力培训等。社会性服务指为整个社会正常运行与协调发展提供的服务,如公用事业、文教卫生事业、社会保障和社会管理等。社会服务按服务性质可分物质性服务和精神性服务;按服务的程

度又分为基本性服务、发展性服务和享受性服务。

自 20 世纪 60 年代开始,政府行政改革成为了世界性的大趋势。在经济全球化、全球市场一体化、政治民主化、社会资本积累等各种内外因素的推动下,各国政府现有的行政管理模式已经落在了时代的后头,不再能够满足社会经济与广大民众的要求。于是改革在阵痛中萌发、发展,直到掀起变革的大浪潮,摧枯拉朽般地席卷世界各国。从当代西方国家的行政改革实践看,注重政府的服务功能已经成为趋势。美国克林顿政府发起的“政府再造运动”明确提出了“顾客第一”(Putting Customers First)的口号,并通过颁布“联邦政府内部革命”的行政命令,要求联邦政府设定顾客服务标准,还出版了政府的服务标准手册《顾客至上:服务美国民众的标准》。英国政府在 1991 年开展了提升社会服务的“宪章运动”,1997 年又发起了以“服务第一”(Service First)为口号的“新宪章运动”。加拿大政府也在 2000 年颁布了《政府公共服务 2000》。韩国政府自 1998 年以来大力开展亲切服务运动。提升政府社会服务质量和水平以满足公众日益增长的公共需要已经成为一种国际潮流。

党的十六大以来,以构建服务型政府为目标的政府改革思路逐渐明晰。2002 年召开的中共十六大第一次把政府职能归结为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项内容。2003 年突发的“非典事件”,使中央和各级领导深刻地认识到,推动经济发展,绝不能以忽略社会发展、牺牲人民群众的利益为代价,从而坚定了改革“以人为本”、科学发展的决心。2004 年 2 月 21 日,温家宝总理在中央党校省部级领导干部“贯彻和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号。2004 年 3 月 8 日,温家宝总理在十届人大二次会议期间听取陕西代表团意见时提出:“管理就是服务,我们要把政府办成一个服务型的政府,为市场主体服务,为社会服务,最终为人民服务。”2006 年 10 月,中国共产党第十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步明确要求“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”。自此,“服务型政府”第一次被写入执政党的指导性文件。2007 年 10 月 15 日,胡锦涛总书记在党的十七大报告中再次把“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”作为发展社会主义民主政治的重要内容而予以强调。2012 年 11 月,胡锦涛总书记在党的十八大报告中强调,要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好的生活。把保障和改善民生放到国家发展更突出的位置,彰显出党和政府坚持人民利益高于一切,深入贯彻落实以人为本、执政为民理念,下大