

浙江公共服务

实证分析

崔旺来 随付国 等著

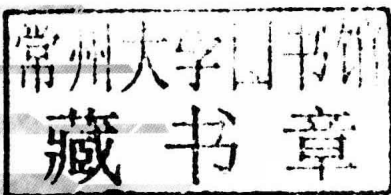


ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江公共服务

实证分析

崔旺来 随付国 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江公共服务实证分析 / 崔旺来等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2012. 10
ISBN 978-7-308-09383-5

I. ①浙… II. ①崔… III. ①社会服务—研究—浙江省 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 256119 号

浙江公共服务实证分析

崔旺来 随付国 等著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

封面设计 十木米

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 15.5

字 数 258 千

版 印 次 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09383-5

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

随着社会主义市场经济在我国不断深入发展,我国政府的职能也随之发生着深刻的变化。就目前而言,政府主要承担和履行着宏观调控、社会管理和公共服务三大职能。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》将“加强社会建设,建立健全基本公共服务体系”作为重要目标之一,明确提出要着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系提高政府保障能力,推进公共服务均等化,加强社会管理能力建设,创新社会管理机制,切实维护社会和谐稳定。可见,党中央对公共服务体系的建立、健全是非常重视的,这也意味着国家把公共服务水平的提升和体系的完善提高到了战略的高度。为进一步深入落实和实践科学发展观、构建社会主义和谐社会,各级政府部门应当采取实际行动以履行好提供公共服务的职能。

作为东部沿海较为发达省份之一的浙江省正处于全面建设小康社会、努力构建社会主义和谐社会的关键时期,在积极采取各项措施以实际行动努力推进公共服务体系建设,努力提升政府公共服务水平。浙江省十一届人大一次会议通过的政府工作报告中明确提出“基本公共服务均等化行动计划”,这是“全面小康六大行动计划”之一,是新一届政府向全省人民做出的庄严承诺;同时,加快推进基本公共服务均等化,也是贯彻落实科学发展观、促进社会和谐的内在要求,对缩小城乡区域发展差距、促进经济社会协调发展等都具有重大意义。

“十一五”期间,在浙江省各级政府部门共同努力下,浙江省公共服务的水平有了大幅度的提升,公共基础设施建设、社会保障体系建设、教育

服务体系建设等均取得了较大的成就。浙江省作为全国经济强省和城市化旗舰省份,经济领域的良好发展带动了浙江省公共服务领域整体水平的提升,尤其是浙江省内发达地区的公共服务水平,普遍处在国家的领先地位。基于此,以浙江省为研究对象具有典型意义,对浙江省的公共服务整体构架展开研究有利于发挥浙江省的带头作用、引领示范作用,给国内的其他省份以一定的借鉴和参考。

该书正是对浙江省公共服务建设情况展开深入调查研究和实证分析的成果之一。全书分为三篇:即基础篇、区域篇和海洋篇,共16章。该书研究围绕浙江省、公共服务、实证分析三个关键词展开,通过综合运用统计学、管理学等相关学科知识,通过运用比较法、调查法、访谈法、个案研究法、实验法、观察法、文献研究、分析与综合法等多种研究方法,梳理了公共服务相关的理论知识,分析了浙江省公共服务建设的现状;在阐述了浙江省公共服务建设取得巨大成就的同时,也指出了目前浙江省公共服务建设中存在的问题和不足,并提出了针对性的建议和措施。该书的最大亮点是首次对浙江省海洋公共服务进行科学考量,突出“实证”、彰显“海洋”。

该书是作者近年来围绕浙江省公共服务问题,指导学生毕业论文的成果。全书贯穿了教授与学习、教育与学科、教导与学术等教与学互动的理念结晶,展现了创新教学精髓,体现了教学改革缩影,彰显了海洋教育亮点。该书的出版标志着师生们的研究成果得到了社会的认可。

该书适合于对公共管理、公共服务有兴趣的大学生等读者朋友阅读,也适合致力于公共服务研究的学者进行深入思考。相信通读本书的读者定会受益匪浅。

崔旺来

2011年9月于舟山

目 录

第一篇 基础篇

第一章 浙江省公共基础设施建设实证研究	(3)
一、浙江省公共基础设施建设的现状	(4)
二、浙江省公共基础设施建设的困境	(10)
三、浙江省公共基础设施建设的完善	(13)
四、结语	(16)
第二章 浙江省公共教育服务实证研究	(18)
一、浙江省公共教育服务的现状分析	(19)
二、浙江省公共教育服务存在的问题	(22)
三、浙江省公共教育服务完善的路径	(26)
四、结语	(28)
第三章 浙江省公共医疗服务实证研究	(30)
一、浙江省公共医疗服务体系建设现状	(31)
二、浙江省公共医疗建设面临的挑战	(36)
三、浙江省公共医疗卫生服务体系的完善	(38)
四、结语	(40)
第四章 浙江省公共卫生服务实证研究	(42)
一、浙江省公共卫生服务事业发展现状	(43)

二、浙江省公共卫生服务存在的问题	(50)
三、浙江省公共卫生服务体系的完善	(52)
四、结语	(55)
第五章 浙江省公共文化服务实证研究	(56)
一、浙江省公共文化服务的现状分析	(57)
二、浙江省公共文化建设面临的瓶颈	(61)
三、浙江省公共文化服务体系的完善	(65)
四、结语	(67)
第六章 浙江省公共交通服务实证研究	(69)
一、浙江省公共交通发展的现状分析	(70)
二、浙江省公共交通服务面临的瓶颈	(76)
三、浙江省公共交通服务完善的措施	(79)
四、结语	(81)
第七章 浙江省社会保障公共服务实证研究	(83)
一、浙江省社会保障公共服务体系建设现状	(84)
二、浙江省社会保障公共服务体系运行瓶颈	(91)
三、浙江省社会保障公共服务体系的完善	(95)
四、结语	(98)
第八章 浙江省公共安全服务实证研究	(100)
一、公共安全服务的重要性分析	(101)
二、浙江省公共安全服务取得的成效	(102)
三、浙江省公共安全服务存在的问题	(106)
四、浙江省公共安全服务完善的对策	(108)
五、结语	(111)

第二篇 区域篇

第九章 浙江省发达地区公共服务实证研究	(115)
一、浙江省发达地区公共服务的现状考究	(116)
二、浙江省发达地区公共服务存在的不足	(120)

三、浙江省发达地区公共服务完善的路径	(122)
四、结语	(124)
第十章 浙江省欠发达地区公共服务实证研究	(126)
一、浙江省欠发达地区公共服务的现状考量	(127)
二、浙江省欠发达地区公共服务存在的问题	(131)
三、浙江省欠发达地区公共服务完善的路径	(133)
四、结语	(136)
第十一章 浙江省城市公共服务实证研究	(138)
一、城市公共服务的科学界定	(138)
二、浙江省城市公共服务体系建设现状	(140)
三、浙江省城市公共服务体系建设瓶颈	(146)
四、浙江省城市公共服务完善的措施	(148)
五、结语	(151)
第十二章 浙江省农村公共服务实证研究	(152)
一、浙江省农村公共服务建设的现状	(153)
二、浙江省农村公共服务建设的困境	(160)
三、浙江省农村公共服务完善的路径	(164)
四、结语	(167)
第十三章 浙江省城乡公共服务均等化实证研究	(169)
一、城乡公共服务均等化的科学界定	(170)
二、浙江省城乡公共服务均等化的现状	(171)
三、浙江省城乡公共服务均等化的瓶颈	(176)
四、浙江省城乡公共服务均等化的路径	(178)
五、结语	(181)

第三篇 海洋篇

第十四章 浙江省海洋就业服务的实证研究	(185)
一、浙江省海洋经济的发展现状	(185)
二、浙江省海洋产业的劳动生产率	(194)

三、浙江省海洋产业就业弹性分析	(198)
四、提升海洋产业就业力的路径	(205)
五、结语	(207)
第十五章 浙江省海洋科技支撑实证研究	(208)
一、海洋科技支撑力的理论界定	(209)
二、浙江省海洋科技支撑力状况	(210)
三、海洋科技支撑力的提升路径	(222)
四、结语	(223)
第十六章 舟山市渔农村公共服务实证研究	(225)
一、舟山市渔农村公共服务现状分析	(226)
二、舟山市渔农村公共服务建设困境	(230)
三、舟山市渔农村公共服务发展策略	(234)
四、结语	(237)
后 记	(239)

第一编

基础篇

JICHU PIAN

为社会公众提供完善的公共服务是政府的重要职责之一,也是 21 世纪公共行政和政府改革的方向。公共服务包括加强城乡公共设施建设,发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业等内容。公共服务可以根据其内容和形式分为基础公共服务、经济公共服务、公共安全服务、社会公共服务等。基础公共服务是指那些通过国家权力介入或公共资源投入,为公民及其组织提供从事生产、生活、发展和娱乐等活动所需要的基础性服务,如提供水、电、气、交通与通信基础设施、邮电与气象服务等。经济公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入,为公民及其组织即企业从事经济发展活动所提供的各种服务,如科技推广、咨询服务以及政策性信贷等。公共安全服务是指通过国家权力介入或公共资源投入,为公民提供的安全服务,如军队、警察和消防等方面的服务。社会公共服务则是指通过国家权力介入或公共资源投入,为满足公民的社会发展活动的直接需要所提供的服务,包括公办教育、公办医疗、公办社会福利等。完善的公共服务能够满足公民生活、生存与发展的需求,能使公民受益或享受;同时,也能为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供重要保障。本篇从提供基础公共服务的角度出发,分析了浙江省在基础设施、教育、医疗、卫生、文化、交通、社会保障、公共安全等方面提供公共服务的现状;在肯定浙江省在公共服务方面所取得成就的同时,针对目前公共服务领域存在的问题和不足,提出了改进的措施和建议。

第一章 浙江省公共基础设施建设实证研究*

公共基础设施是指在国民经济中为人类的生活、生产和建设活动提供基本服务的产业。经济的快速发展离不开公共基础设施建设的助推,公共基础设施作为经济社会发展的基础和必备条件,抓好了可以为发展积蓄能量、增添后劲,而滞后则可能成为制约发展的瓶颈。改革开放以来,随着我国国民经济持续快速增长,我国公共基础设施建设取得了巨大成就,特别是进入“九五”时期以来,我国公共基础设施建设得到进一步加强。我国社会基础设施承载能力大大提高,服务功能强化,极大地改善了人民生活条件。同时,也为国民经济持续、快速、健康发展提供了良好的基础。^[1]但由于我国地域辽阔,东西部之间经济实力差距较大,这在一定程度上导致了城市与农村两极分化严重,地区之间、地域之间的公共基础设施建设良莠不齐,差异明显。针对目前公共基础设施建设中存在的问题开展相关研究,有助于帮助政府有关部门进行相关决策,对各地区经济建设也具有重要的参考价值。浙江省作为我国东部沿海较为发达的省份,其在经济发展及社会各项事业发展上取得了显著的成就。因此,通过对浙江省基础设施建设情况开展实证研究,能够了解浙江省公共基础设施建设的现状,发现公共基础设施建设中存在的问题,探究影响公共基础设施建设的主要因素,据此提出有针对性的建议和意见,对其他省市的发展均具有一定的借鉴意义。

* 本文是崔旺来教授指导的浙江海洋学院 2007 级行政管理系余凯亮同学撰写的毕业论文,在毕业论文的基础上,由崔旺来教授、随付国老师修改、完善、统稿和定稿。

一、浙江省公共基础设施建设的现状

浙江省一直高度重视公共基础设施建设。近年来,在公共基础设施建设方面的投入更是逐年增加,建设了大批基础设施项目,基本做到了公共基础设施建设与经济增长的需求相适应,满足了人民生活质量改善对公共基础设施的需求,取得了较好的效果。具体表现如下。

(一)公共基础设施的资金投入持续增长

进入 21 世纪以来,浙江省公共基础设施建设的步伐大大加快。仅 2003—2009 年全省公共基础设施投资额就达到了 14776.7 亿元。浙江省对公共基础设施投入总量总体上呈现上升趋势,2009 年达到 2894.97 亿元,2009 年的投入额比 2003 增长了 1.13 倍。2003—2009 年间,年增长率达到了 13.8%(如图 1-1 所示)。这期间实施的“五大百亿”工程,累计投资 3965 亿元,兴建了一大批重要基础设施。通过大规模的投资建设,基础设施日趋完善,过去一度曾是制约浙江经济发展的“瓶颈”基本得到缓解,投资环境、生态环境大大改善,人民生活质量不断提高,为实现现代化打下了坚实基础。

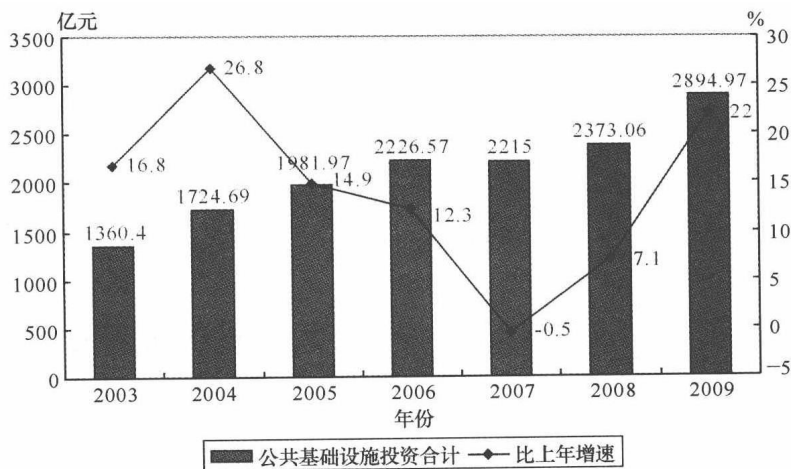


图 1-1 2003—2009 年浙江省公共基础设施投资及其增长速度

资料来源:《浙江统计年鉴》(2010)。

与此同时,浙江省各单项公共基础设施建设投入也实现了较快增长。如图 1-2 所示,2009 年各单项公共基础设施投入相比较 2003 年而言,都有了较大幅度的增长。尤其是对交通运输建设的投入,2009 年比 2003 年增长了 2.31 倍,增长幅度比较大。除教育与邮电以外,其他各项几乎有了成倍的增长。水利、环境和公共设施投入年增长率达到了 9.9%,电力、燃气及水的生产供应投入年均增长率为 19%,交通运输投入年均增长率达到了 24.3%,邮电投入年均增长率为 11.3%,卫生事业建设投入年均增长率达到了 17.6%,教育投入增长相对较慢,年增长率为 7.1%。

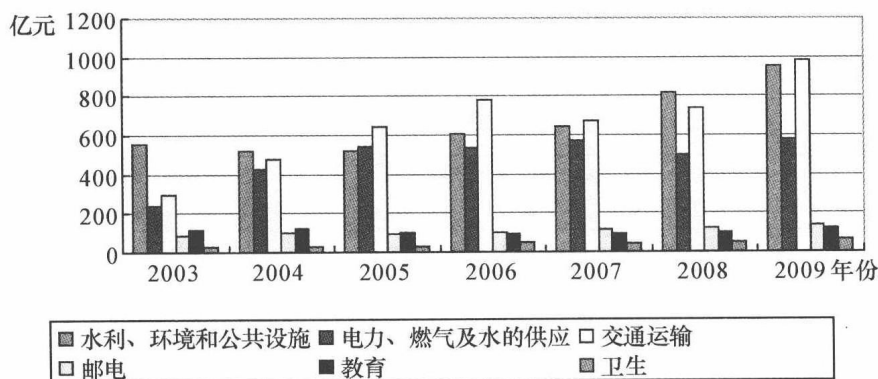


图 1-2 2003—2009 年浙江省各单项公共基础设施投入额

数据来源:《浙江统计年鉴》(2010)。

(二)公共基础设施重点项目得到了快速发展

20 世纪 80 年代中期以来,浙江省加工业快速发展,逐渐进入工业化时期。电力、煤气、水等的生产和供应的投资比重一直较高并且比较稳定,产业的发展也带动了交通运输投资额的稳步上升。尤其是近年来,以电力、燃气、水的生产供应及交通运输为重点的基础设施投资增长态势十分强劲,各重点项目得到了快速发展。

1. 交通运输业飞速发展

如表 1-1 所示,浙江省运输能力有了飞速的提升。运输里程除了水运有所减少以外,铁路、公路、民航都有较大幅度的增加,客运量都有了较大幅度的提高。尤其是民航方面,2009 年客运量比 2003 年增长了 231.2%,

实现了翻番。旅客周转率铁路、公路以及水运都有较大幅度的提高,铁路与公路增长率都超过了 60%。货运能力有了显著提升,虽然水路里程有所减少,但是货运量增长速度却是最快的,2009 年在里程比 2003 年减少 7.9%的情况下,实现了货运量增长 75.7%。货运周转量除铁路外,公路与水运涨幅巨大,水运货运周转量增加了 180.3%,公路货运周转量更是增长了 278.9%。浙江省运输能力的显著提升,跟浙江省在交通运输方面的投入是分不开的,2009 年交通运输额达到了 979.63 亿元,占总公共基础设施建设投入额的 33.8%,比 2003 年交通运输投入额整整增加了 2.31 倍,实现了翻番。各年份除了 2007 年略有减少外,其他几年都有较大幅度的增加,年增长率达到了 24.3%(如图 1-3 所示)。

表 1-1 浙江省运输能力与运输要求变动对比

		路程 (万公里)	客运量 (万人)	旅客周转率 (亿·人·公里)	货运量 (亿吨)	货运周转量 (亿吨·公里)
铁路	2003 年	1820	4338	181.03	2658	252.92
	2009 年	2730	6508	291.30	3435	323.30
	增长百分数	50.0	50.0	60.9	29.2	27.8
公路	2003 年	46193	133968	531.63	70907	313.70
	2009 年	106942	210584	853.63	95802	1188.70
	增长百分数	131.5	57.2	60.6	35.1	278.9
水运	2003 年	10539	1983	5.73	29598	1480.86
	2009 年	9704	3680	7.45	52002	4147.78
	增长百分数	-7.9	85.6	30.2	75.7	180.3
民航	2003 年	174	410			
	2009 年	206	1358			
	增长百分数	18.4	231.2			

资料来源:数据由作者根据《浙江统计年鉴》(2010)计算得出。

2. 水利、环境相关设施建设稳步推进

高度重视水利和生态环境建设。“台风”与“浙江”,由于自然地理因素的原因,它们总是难以割断。浙江治水的第一要务便是抵御洪涝台风灾害。^[2]近些年,随着极端气候现象增多,自然灾害出现的频率与强度明显上升,台风影响浙江的次数增多、强度增强,短时局地降水量屡屡刷新纪录。就 2008 年而言,浙江省主要大江大河均出现超警戒水位的洪水,部分平原

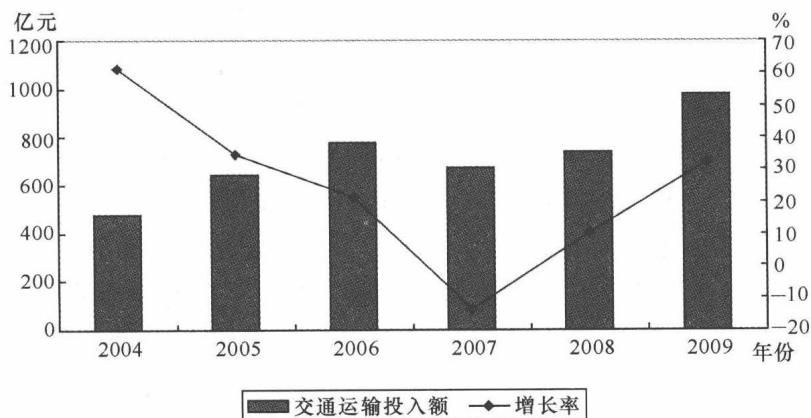


图 1-3 2004—2009 年浙江省交通运输投入额及增长率

资料来源:《浙江统计年鉴》(2010)。

河网年最高水位超过警戒水位(或保证水位)。2008 年对浙江省产生较大影响的台风有 4 个,其中 8 号台风“凤凰”给浙江省带来了较为严重的灾害。2008 年,浙江省全省因灾(主要是洪涝灾害)直接经济损失达 72.9 亿元,造成了巨大的经济损失,生态环境的破坏更是令人触目惊心。因此,对水利和防洪工程的建设投入应加大力度,同时注意提高技术标准。过去几年,浙江省对集雨面积在 200~3000 平方公里的 120 条中小河流开展了治理,实施中小河流治理重点项目 251 个,开展河道综合治理长度 1200 公里,完成治理长度 1000 公里,完成投资 62.4 亿元。浙江省还完成了滩涂围垦 50 万亩,治理水土流失 3000 平方公里,进一步拓宽经济社会的发展空间。^[3]过去几年内,浙江省建成了合溪水库、钦寸水库、萧山引水枢纽等水源和引调水工程,并开工建设了朱溪水库、好溪水利枢纽、舟山大陆引水三期等工程;加强了跨地区跨流域引调水工程的管理,构建了浙北、浙中地区水库群联合供水、台州“北水南调”等区域水源联网联调工程格局。

大力推进以提高浙江省社会和经济可持续发展的能力为目标,推进生态环境建设方面。重点建设大江大河两侧和上游的水源涵养林、生态重点地区和脆弱地区的水土保持林、国道和省道两侧的护路林、沿海防护林、农田林网、自然保护区、森林公园、生态型国有林场。^[4]从表 1-2 中可以看出,近年来浙江省在造林方面除了 2009 年以外其他年份的投入都相对不足,都保持在较低的水平。城市人均公共绿地 in 调整中有所增长,但涨幅不大,

自然保护区数维持在一定区域内变化不大,但面积缩水严重,2006 年达到峰值以来,往后几年都有较大幅度的下降。生态示范区个数在 2009 年比 2008 年增长了近 60%,涨幅明显。2009 年浙江省生态建设取得了明显成效。全年完成绿化造林 10.65 万公顷,森林覆盖率为 57.4%(按国家口径,不含灌木林)。全省已有 43 个市、县(市、区)获得国家级生态示范区的验收命名,累计创建国家级环境优美乡镇 138 个,省级生态乡镇 648 个。现有全国绿色学校 49 所,省级生态环境示范基地 69 个。全省建有省级以上自然保护区 18 个,其中国家级自然保护区 9 个。省级以上森林公园 103 个,其中国家级公园 35 个。

表 1-2 近年来浙江省生态环境建设统计

年份	2000	2005	2006	2007	2008	2009
当年造林面积(万公顷)	3.3	2.0	1.1	0.6	0.9	10.6
城市人均公共绿地面积(平方米)	8.0	9.3	9.8	8.8	9.6	10.2
国家和省级自然保护区数(个)	15	16	17	19	18	18
国家和省级生态示范区数(个)	41	37	39	39	43	69
全省自然保护区面积(公顷)	15.90	26.30	26.40	12.43	13.02	15.30

资料来源:《浙江统计年鉴》(2010)。

稳步推进居民用水、道路面积、绿化等建设。浙江省 2003—2009 年公共设施建设也取得了比较大的成果。从表 1-3 中可以看出,自来水全年供水量每年都有所提升,2009 年达到了 269809 万吨的峰值,生活用水量稳定中有所提升,而人均生活用水量从 2005 年增加到 243.93 升的峰值之后,随后的几年与此相比较都有所下降。用水普及率处于稳步上升的态势,2009 年更是达到了 99.81%。公共车辆总数 2009 年相比 2003 年增加了 50.2%,达到了 19889 辆,平均每万人拥有量增加了 23.5%,达到了 12.24 辆。城市道路面积增长速度最快,2009 年比 2003 年增长了 68.7%,基于浙江省近年来对交通运输方面的大量投入。排水道长度也由 2003 年的 15331 公里增长到了 2009 年的 24456 公里,年增长率达到了 12.8%。同样也基于浙江省对水利设施的大力投入,城市绿化取得了开创性的成果,2003—2009 年,城市绿化面积增加了 34680 公顷,人均绿地面积增加了 3.27 平方米,增长了 43.7%。污水处理率从 2003 年的不到 50%到 2009