

浙江社会发展问题与思考

谷迎春 杨建华 主编

ZHEJIANG

SHEHUI FAZHAN

WENTI YU SIKAO

杭州大学出版社

浙江社会发展问题思考

主编 谷迎春 杨建华

杭州大学出版社

浙江社会发展问题思考

主编 谷迎春 杨建华

*

杭州大学出版社出版发行

(杭州市天目山路 34 号)

*

杭州大学出版社电脑排版部排版

浙江省良渚印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 6.75 印张 170 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数:0001-1000

书号:ISBN7-81035-569-4/C·024

定 价:10.00 元

顾 问 候玉琪

主 编 谷迎春 杨建华

导 论 杨建华

科教兴省 杨建华(执笔)

城 市 化 王嗣均

老 龄 化 沈 毅

城乡就业 仲伟良

社区建设 胡征宇 江成器

资源环境 沈满洪

减灾防灾 王永太

宗教问题 徐钢泓

社会治安 周长康

目 录

第一章	导论	(1)
第二章	科教兴省	(16)
第三章	城市化	(33)
第四章	老龄化	(62)
第五章	城乡就业	(87)
第六章	社区建设	(118)
第七章	资源环境	(130)
第八章	减灾防灾	(152)
第九章	宗教问题	(172)
第十章	社会治安	(188)
后 记		(204)

第一章 导 论

浙江是一块充满着神奇魅力的热土,她天地钟灵,山川毓秀。二十年的改革开放更是给她插上了腾飞的翅膀。从1978年到1997年,全省国内生产总值由123.72亿元增至4638.24亿元,年均增长12.6%,经济总量从原来全国的第12位跃居第4位;人均国内生产总值由331元增至10515元,按现行汇率计算人均GDP为1251美元,由原来全国的第14位上升到第4位,年均增长12.6%,比全国同期高出3.8个百分点,成为全国经济增长最快和市场经济最活跃的省份之一。据世界银行《1997年世界发展报告》发布的1995年各国收入水平分类标准,人均GDP达766—3055美元为中下收入国家和地区,按此标准,浙江已经跨进这个行列;城镇居民人均生活费由304元增至6680元,增长21倍,年均增长17.7%,如扣除物价上涨因素,实际增长2.82倍,年均递增7.3%,从原来全国第9位上升至第4位;农村居民人均纯收入由165元增至3684.22元,增长218倍,剔除价格因素,平均每年增长9.5%,从原来全国第8位升至第2位;财政总收入由27.45亿元升至340.52亿元,年均增长14.2%。二十年的改革开放,浙江已由农业比重大、工业基础薄弱、经济规模中等的省份变为以工业为主的“经济大省”。经济的飞速发展为浙江社会发展奠定了雄厚的物质基础,社会发展从缓慢型转入增速型,社会结构从农业型转向工业型,社会生活从匮乏型转向小康型,社会事业从政府包办型转向政府与社会共办型,社会管理从人治型转向法治型。

二十年来,浙江的社会发展取得了辉煌的成就,但在发展进程中,也面临着许多困难和问题。这些困难和问题主要有:

一、与经济高速增长相比,社会发展相对滞后

社会是一个统一的有机整体,只有经济与社会协调发展,才能提高一个地区的总体发展水平。改革开放以来,尤其是在邓小平同志视察南方重要讲话以后,我省改革开放和经济建设发展迅速,提前八年实现了国内生产总值比 1980 年翻两番的战略目标,跨进了全国经济大省行列。但与经济发展相比,社会领域的发展却明显地不够协调,主要表现在:

第一,社会发展总体水平与经济大省地位不相适应。根据国家统计局社会发展水平历年综合测算表明,我省社会发展总水平滞后于经济发展 3—4 个位次。而科技、教育、文化、体育、卫生保健、社会保障、社会治安等领域与经济发展的差距更大。我省平均每万人口在校大学生数为 23 人,低于全国平均数 24 人,居全国第 14 位;科技活动经费占国内生产总值比重为 0.68%,相当于全国平均比重(1.35%)的一半,居全国第 25 位;全省每万人口拥有科技人员 16.3 人,比全国平均 23 人少 30%,居全国第 20 位,与我省经济地位很不相称。

第二,社会结构优化步伐相对缓慢。优化社会结构,改善社会机制,是促进社会经济发展的前提。社会结构是否合理,对社会发展的总体水平起着制约作用。浙江社会结构中许多指标在全国排序中历年较低。城市化水平 1980 年为 14.84%,到 1997 年,上升到 34.5%,在全国仅是中等水平;第三产业产值占国内生产总值比重 1995 年为 31.5%,低于全国同期 33%的平均水平,到 1997 年浙江这一指标值还仅为 32.7%,仍未达到 1995 年全国平均水平,与现代化最低标准 45%差距更大;享受社会保障人口比例

1995 年浙江为 23.8%，远低于全国同期 29.8% 的平均值，排列全国第 22 位；脑力劳动者占全部从业人员比重 1990 年浙江为 8.5%，低于全国 8.8% 的平均值，居全国第 18 位，到 1995 年，浙江这一指标不仅没有上升，相反却有所下降，仅为 7.7%。这些都说明浙江第三产业和社会保障发展滞后，产业结构、智力结构亟待优化和升级，城市化水平也需相应提高。

第三，社会发展事业增量相对不足。浙江社会事业发展财政性投入尽管逐年增加，但其占国内生产总值和全部财政支出比例却逐年下降。如财政性教育经费占国内生产总值比例由 1990 年的 2.18% 降至 1996 年的 1.61%；财政支出总额中教育经费支出所占比例从 1994 年的 21.56%，下降到 1996 年的 19.87%。1992 年，省委、省政府决定科技投入在“八五”末达到占财政总支出的 2.9%，但实际上远远低于这一要求。全社会科技投入经费，1996 年为 38 亿元，还低于 1994 年北京（102 亿元）、上海（89 亿元）、江苏（75 亿元）、四川（52 亿元）、辽宁（42 亿元）等省市的投入量。另外，1995 年浙江科技人力资源投入增幅仅为 1.3%，低于全国平均 3.5% 的增幅，列各省市第 18 位。平均每万人口中从事科技活动人员总数为 16.3 人，低于全国 23 人的平均水平。1995 年浙江人均教育经费为 92.7 元，人均科研经费为 15.6 元，分列全国第 13 和 17 位，尤其是人均科研经费远低于全国 36.6 元的平均水平。社会事业增量不足，已在相当程度上制约了我省经济、社会发展。这几年浙江经济发展总体上处于全国前列，但与江苏、广东等省比较，还有相当差距。虽然主要是经济方面的原因，但社会发展，特别是教育、科技发展相对滞后，显然是重要因素。

二、社会发展体制改革与社会主义市场经济要求不相适应

近年来,浙江在积极探索社会发展体制的改革中取得了一定成就,但从总体上讲,与社会主义市场经济体制相适应的社会发展方面的宏观管理体制和运行机制还未完全建立,现行的体制还很难适应社会主义市场经济的发展要求。这主要表现在:

第一,条块分割的管理方式与社会发展整体性之间的矛盾。根据 1994 年在北京召开的全国第一次社会发展工作会议的精神,社会发展今后将在更广泛的领域中展开,经济与社会的协调发展也要求社会发展一体化,需要加强政府对社会发展的综合协调、宏观管理。但目前社会事业许多领域还多头管理,政出多门。如社会保障、环境事务、城市管理等,现行管理体制实际上存在着互相扯皮的矛盾,导致社会资源的严重错置、浪费以及结构性低效益的弊端。

第二,社会事业投资渠道不够顺畅,多渠道、多元化投资机制尚未真正形成。浙江在改变社会事业投资由政府包干的旧格局,作了有益的尝试。但在拓宽社会发展的资金投入渠道、建立多元化的社会发展资金筹措机制等方面刚刚起步,与国外相比,差距很大。美国 1981—1984 年奥委会预算中社会资助占 77%,政府拨款仅占 5%,而日本场馆建设中,政府拨款也仅占 1/3。因此,继续拓宽筹措渠道,完善多元化的筹资方式,仍将是浙江社会发展的重要任务。

第三,对社会发展方面的制度创新重视不够。社会发展面广、量大,需要大力培育大社会、大服务的社会发展机制,充分发挥社会团体、中介机构和社会服务在社会化发展中的作用。我省现已建立了各种社会事业的中介机构,但从总体上说,仍然不发达、不规

范、不完善,这些都制约着浙江社会发展产生质的飞跃。

三、社会资源供给与居民迅速提高的 生活质量需求不相适应

随着浙江经济迅猛发展,人口素质和生活水平的提高,人们对文化生活和社会资源的投入需求日益剧增。虽然浙江社会事业发展很快,但从总体上来说,社会资源和公共产品的开发建设相对滞后,基础薄弱,设施存量少,还满足不了人民群众日益增长的需求。在文化、体育设施建设方面,浙江高档次、高品位的标志性文化、体育设施欠缺,难以满足群众的文化需求。与此同时,浙江每万人口拥有艺术表演场所、电影放映单位仅 0.86 个(1993 年数据),分别居全国第 18 和 22 位,每万人拥有体育场地 3.74 个,人均场地面积仅为 0.45 平方米(1995 数据),低于全国人均 0.6 平方米的数值,与发达国家人均 10 平方米以上相比更是相距甚远。浙江卫生,教育资源也明显不足。1995 年,每千人拥有医院床位 2.19 张,低于全国同期 2.39 张的平均水平,居全国第 18 位。每千人拥有医生 1.53 人,护士 0.75 人,分居全国第 17 和 24 位;与江苏相比,浙江人口数量约为江苏的 63%,而浙江完全中学的学校数仅为江苏的 40%,普通高等学校和在校生数分别为江苏的 55%和 40%。另外,浙江城镇基础设施落后,公共绿地偏少,农村公共设施陈旧、老化,无法满足群众的生活需求。社会资源供给充裕与否,是衡量一个地区社会发展水平的重要标志,是经济持续健康发展的必要保证。浙江在文教卫生等领域的社会资源供给紧张状况已在一定程度上影响了经济、社会的可持续发展。

四、经济社会发展与资源环境矛盾趋紧

资源短缺已经成为制约浙江经济社会发展的主要因素,其突出表现是人才、土地和水资源短缺。

第一,劳动力素质不高,科技人才总量不足。到1996年底,浙江人均受教育年限仅为6.3年,高中生占总人口比重不到全国平均8.281%的水平,受高等教育人口占总人口比重为1.48%,远低于全国2.065%的平均值。浙江研究院所科技人员数和大专院校科技人员数两项指标在华东地区要低于沪、苏、鲁、皖。据调查,浙江平均1000亩耕地上只有一名科技人员,86万乡镇企业中工程师、技术员奇缺,平均每家企业还不到1个工程师。1997年浙江国有企业单位共有各类专业技术人员近76.9万,其中具有高级职称的仅3.8万人左右,占总量2.64%,而上海已占6.9%,发达国家大城市高级人才则占20—40%。此外,科技人才“断层现象”严重,人才结构与分布不甚合理,人才总体利用率不高。

第二,土地资源总量不足,并且逐年锐减。浙江陆地面积较小,耕地资源原本有限,近年来由于人口增长和经济发展大量占用耕地资源,使浙江又成为全国耕地减少速度最快的省份之一。十年间,浙江耕地减少256万亩,平均每年减少20万—30万亩。到1996年底,浙江人均耕地仅有0.55亩,不及全国人均耕地1.43亩的一半,已大大低于联合国粮农组织颁布的人均耕地警戒线0.7965亩,人地矛盾愈趋尖锐。

第三,水资源短缺严重。浙江虽以水乡闻名,降水量丰沛,但人均水资源占有量仅2128立方米,比全国平均低300立方米,不到世界人均的1/4。同时由于时空分布不均衡和大量污染的原因,实际可以控制使用的水量人均仅400立方米。在全省70个市县中,有36个严重缺水,21个动态缺水。随着人口增加,工业化、城市化

进程加快及水污染日趋严重,可用的水量日益减少。

环境的不断恶化,是浙江面临的一个尖锐、严重的问题。我省环境污染主要来源于工业排放的废水、废气、废渣及汽车尾气。近年来,全省每年产生大约 20 亿吨的废污水,其中大部分未经处理直接排入河流、湖泊、水库。1996 年我省境内八大水系已有 30% 的水质劣于三类水,还有 40% 的支流水质也低于三类水标准而不能饮用。目前浙江水污染正呈支流污染侵蚀干流、城镇污染涉及农村、内陆污染向海洋延伸的趋势。浙江县以上企业(不包括乡镇企业)排放的工业有害固体废弃物每年达 1000 万吨以上。如果再将成倍于此的乡镇企业算在内,数量还要惊人。浙江的酸雨污染也较严重。酸雨区面积已占全省陆域面积的 95%。在城市,扰民严重的汽车尾气和噪声居高不下,城市交通干线两侧平均等效声普遍超过 70 分贝的控制值。

水土资源短缺和环境质量的恶化已严重制约着浙江社会经济的发展。据统计,1995 年全省因夏、秋旱减收粮食 10.3 亿公斤,经济损失在 15 亿元以上。同时共有 300 万人发生饮水困难。1994 年全省各地因缺水影响年工业总值在 100 多亿元。

五、社会事业内部及地区间发展不均衡

首先是社会事业内部各领域的发展不均衡。部分社会事业既有社会效益,又有较高的经济效益,通过走社会化道路与市场机制接轨,自身活力增强,步入自我发展的良性循环,因而发展得较快。而有些社会事业,社会效益十分好,但其经济效益却很难显示,因而发展艰难。如高雅文化艺术发展与日趋红火的通俗文化相比显得不那么景气;在公益性社会事业与商业性社会事业发展方面,前者发展则相对薄弱;在社会事业发展的导向上,这几年较多地发展了社会事业内部那些具有娱乐功能的领域,而具有教育功能的社

会事业领域则发展不够。在社会事业设施建设方面,发展不平衡。近年来,在大中城市,甚至小城镇等人口密集地区,舞厅、卡拉 OK 厅、夜总会到处都是,发展非常之快,但那些智力型、发展型的社会设施如公共图书馆、博物馆、科技馆、体育场馆等的发展却较慢。造成这些现象的主要原因主要在于大众的文化素质、商业性社会事业与公益性社会事业(包括通俗文化和高雅文化)各自的特点及市场的趋利倾向等。市场机制的自发作用有可能更加有利于商业性社会事业的发展,而不利于公益性社会事业发展;更加有利于社会事业内部具有娱乐性功能领域的发展,而不利于那些具有教育功能领域的发展。

其次,城乡间和发达地区与欠发达地区之间发展不平衡。改革开放以来,浙江的社会经济发展呈持续、高速态势,令人瞩目,但城乡之间、地区间社会发展的差距却有所扩大。社会资源较多地集中在城市,农村地区相对欠缺,如农村卫生资源就相对缺乏,卫生队伍素质低下,卫生服务体系功能不完善,投入不足,部分地区农民因病致贫,因病返贫现象严重。农村文化设施也相对欠缺,尤其是一些边远和贫困地区,农村文化生活相当贫乏。根据对“八五”末的 1995 年 20 个具有代表性的指标评估来看,发展快的地区发展总指数为 73.94 分,而最慢的丽水地区社会发展总指数仅为 21.36 分,两者相距达两倍。这种差距在一定阶段在所难免,但如长此以往,则将制约我省社会发展总体水平的提高。

针对发展进程中的这些问题,我们认为,应根据浙江省人大在 1996 年八届四次会议上通过的关于浙江国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标中提出的要求,即到 2010 年浙江经济社会发展主要指标达到目前中等发达国家水平,多数地区初步实现现代化,力求在以下五个方面有较大的加强和突破。

一、应进一步提高对社会发展的认识， 增强对社会发展的紧迫感、使命感

要实现经济增长方式根本性转变，保持国民经济持续快速发展，就必须充分认识到社会发展对经济发展的重要支撑、推动和制约作用。在指导思想上正确处理好以下三种关系：

第一，要正确处理好经济发展与社会发展的关系。毋庸置疑，经济发展是社会发展的基础和前提，只有经济发展了，才能给社会提供强大的物质力量，改善人民群众的物质文化生活。但是，经济发展不可能脱离社会发展而长期单独推进。现代经济发展的事实已无可争辩地说明，要实现经济持续、快速、健康发展，就需有坚实的基础。这一坚实基础就是提高劳动生产率，提高管理效益，优化产业结构，提高整体经济质量。而这些又有赖于科技、教育、文化等的发展，依靠社会事业的全面发展和社会的全面进步。社会整体素质提高和社会事业全面发展，是经济发展持久而坚实的基础。同时，从某种意义上讲，社会发展也是经济发展的目的所在。人们从事生产和其他经济活动，归根到底是为了满足人们多种需要，提高人们的生活质量和改善人们的生存环境，促进人的全面发展。很显然，从这个意义上讲，经济发展是社会发展的前提和保证，而社会发展又是经济发展的动力和目的。这是两者之间最根本的关系。

第二，要正确处理好经济现代化与社会现代化的关系。单纯的经济现代化并不等于整个社会的现代化。现代化是一个包括经济、社会、政治、环境诸领域完整的变迁过程，它们是一个有机整体。在这个整体中，各领域、各环节之间有着相互制约、相互依赖、相互促进的关系。如果只是注意经济领域的现代化，而忽视其他相关领域，那就会阻碍经济现代化或使经济发展畸形化。任何一个社会的现代化，必须是全面的现代化。因此，忽视社会发展的现代化，不可

能真正实现现代化。

第三,要正确处理社会发展与提高人民群众生活水平的关系。社会发展是相对于经济发展而言的社会进步过程,它主要以人民生活质量、城市化程度、文化、卫生、教育水平、人口素质、社会结构、社会体制、社会保障、社会公平、社会安全、生态环境等为主要内容,它以满足人的生存、享受和发展的需要为中心,其根本目的就是不断地满足、优化人们日益增长的各方面的物质生活和精神生活的需要。人们在满足了基本物质生活需求之后,更高层次的精神文化需要也随之日益增长。社会发展与提高人民群众的生活水平和生活质量是一致的。从一定意义上讲,重视社会发展,也就是重视提高人民群众的生活水平。因此,各级党委和政府应切实增强社会发展工作的责任感、使命感,真正做到思想到位,目标到位,规划到位,政策措施到位。在加强经济工作的同时,各级政府应更多关注社会发展,真正实现经济与社会协调发展,全面进步。

二、深化社会事业管理体制、运行机制的改革,促进社会全面发展

社会事业体制改革是整个社会改革的重要组成部分,是社会主义现代化的客观要求。深化社会事业体制改革,是为了更好地加强党和政府对社会事业发展的宏观决策和领导,调动社会各方办社会事业的积极性和创造力,增强社会事业发展的生机和活力,满足人民群众日益增长的迅速提高生活质量的需求。通过改革,建立一个适应社会主义市场经济体制、符合经济与社会协调发展需求、遵循社会事业发展自身规律、充满生机和活力的社会事业发展体制,以促进浙江社会全面进步。当前,浙江深化社会发展领域的改革,应在以下几个方面有新的进展:

第一,加快社会事业管理体制的改革,既要发挥政府对社会事

业发展的主导作用,又要解决包揽过多和条块分割的弊病,建立起适应社会主义市场经济要求的社会发展新体制。市场机制是资源配置的最佳方式,但市场机制又不能或不完全能解决社会事业发展问题,政府在社会事业发展中应该也必须充分发挥主导作用,在社会发展尤其是社会公益性服务事业,如基础教育、环境保护、公共卫生、公众文化事业和社会福利事业,以及保护和满足处于困难境遇的社会人群的基本生活权利等方面负有更大的责任,以促进社会的文明、健康、公正和稳定。这也是成熟的社会主义市场经济制度的一个重要标志。同时,政府应根据社会事业的性质特点实行必要的干预,以提高社会效益和资源使用效率。

政府对社会事业发展负有重要责任,并不意味着社会事业应由政府包办。在努力扩大社会事业发展基础前提下,对不同性质特点的社会事业,应实行不同管理服务方式,充分发挥各种社会团体、社区组织及各类中介机构的作用,鼓励他们利用自身的资源和力量解决一些社会事业发展中的问题。

另外,根据政事分开的原则,政府还需进一步转变职能,改变以往过分集中地对社会事业实行直接管理方式,全面灵活地运用法规、信息、监督、财税、金融等手段,进行宏观、综合、间接管理,对一些经营服务性产业,如娱乐型文化、体育等,可通过市场调节发展,将一些管不了也管不好的操作性事务放到社会事业配置市场中去,以市场手段来填补管理协调的真空。同时,健全各类社会中介机构、行业协会及社区组织,让他们行使某些社会事业的管理职能,使社会事业向多元化、社会化发展,政府通过这些中介组织和制度的创新,改变政府职能,强化对全社会的宏观调控,以促进社会更健康发展。

第二,继续深化教育、卫生、文化、体育等社会事业各领域内部的改革,以适应社会主义市场经济的要求。要根据不同社会事业(如公益型、经营性或混合型等)的功能和性质,积极探索社会事业

(主要是经营性事业)产业化发展的路子。为与社会主义市场经济体制相配套,还要加快社会保障制度、劳动就业制度、户籍管理制度、公费医疗制度、住房分配制度以及其他社会管理制度的改革,并制定相关的社会政策和法规。

第三,建立健全适应社会主义市场经济要求的社会事业多元化的投入机制。社会事业多元化发展,有利于社会事业改革的深化,从而达到既注重社会事业的社会效益,又创造社会事业的经济效益;既保证满足人们的基本要求,又能更好地满足人们高层次的需求;既能促进社会事业的迅猛发展,又能更好地为改革开放服务,以促进经济发展。因此,要拓宽社会发展的资金渠道,建立符合社会主义市场经济要求的多元化社会发展投入增长机制,从法律和制度上确保政府对社会发展投入的增长。要深化改革,逐步改变城市住房福利分配做法,逐步增加文教卫体、城市公用事业的商品化经营程度,使这些方面的建设转入资金投入产出的良性循环。应建立政府、社会、个人社会事业成本分担机制,根据不同社会事业领域及类型,构建不同比例的成本分担机制,使社会发展资金来源得到保障并扩大。另外,还应运用市场机制筹措社会事业发展资金,并通过政策引导和舆论引导,积极鼓励国内外经济社会组织和个人对社会事业的大力支持和资助,并积极争取引进外资。

三、适应现代化需求,不断调整浙江 社会发展的现代化目标

对于一个发展中国家或地区来说,发展目标确立得是否科学是影响其现代化进程的重要因素。浙江“九五”规划和2010年远景目标提出的奋斗目标是在2010年初步实现现代化。为此,各市县都相继确定了本地区的发展目标,力求在“九五”末和下世纪初,经济获得更大发展,社会取得更大进步。这些目标的确定,为我省的