

人口流入持续增加背景下余杭公共服务供给策略研究

任小琴¹, 李苏晖², 王林燕³

(杭州市余杭区人力资源和社会保障局, 杭州市、余杭区, 310023)

摘要: 余杭区人口流入为浙江超百万常住人口地区之首, 呈现急剧式增长态势, 且人口流入仍在持续增加。人口大量流入给余杭区发展带来诸多发展机遇, 同时也对政府公共服务供给带来巨大挑战。如何制定更科学更具有前瞻性的公共服务制度, 如何提供更优质更高效的公共服务产品, 如何评估公众对公共服务的有效性、满意度, 对未来余杭区发展可谓至关重要。本文通过分析余杭区近几年人口流入现状, 调研了住房、教育、医疗、交通、商场和文娱设施六大公共服务供给领域满意度及影响因素, 旨在余杭区人口流入持续增长的背景下, 借用“三圈理论”研究工具、大数据驱动公共服务供给模式等方式, 深入探究余杭区公共服务供给侧面临的新挑战及提出创新性对策, 为余杭区高质量发展提供参考。

关键字: 人口流入; 公共服务供给满意度; 挑战; 策略研究

中图分类号: C92 **文献标识码:** A

人口流动对于一个地区的经济、社会、文化、科技的发展而言是至关重要的。人口流动提供了经济发展所需的劳动力资源, 促进了生产要素的合理配置, 拉动了城市的消费需求, 进一步丰富了城市文化内涵, 可以说人口流动有助于提升城市整体的辐射力、影响力和竞争力。一般来说, 流动人口较多的城市, 也是社会 and 经济发展水平比较高的城市。近几年, 余杭区由于一系列强有力的新政实施及区域影响力的扩大, 吸引了大批外来人口的流入, 反之也极大加速了余杭区的全面发展, 为聚焦打造面向世界、引领未来、服务全国、辐射全省的未来城市样板地、未来科技策源地、未来产业引领地贡献了活水源泉。

随着余杭区外来人口持续不断的流入, 这也对公共产品供给与服务产生巨大需求。习近平总书记在党的十九大报告中明确提出, 要加强和创新社会治理。其中, 如何加强和创新外来人口公共服务供给与服务, 便是社会治理创新的重要组成部分。如何制定更科学更具有前瞻性的公共服务制度, 如何提供更优质更高效的公共服务产品, 如何评估公众对公共服务的有效性、满意度, 便是此课题研究的意义所在。

一、余杭区人口流入现状

(一) 人口流入界定

人口流入是一个不断动态变化的过程, 要想了解余杭区人口流入现状, 就必须对人口流

入的内涵进行明确界定。从法律角度而言,根据杭州市相关法律条例规定,是指在本市市区居住的非本市市区户籍的人员^[1];从学术角度而言,著名学者李波阳认为离开户籍所在地,跨区域生活且从事经营活动的人员^[2];从动态层面来说,是指一个主体与户籍处于分离状态的人员;从静态层面来说,是指在某一区域进行社会活动的人员^[3]。从上述文献可以看出,绝大多数学者将人口流入的界定与户籍有所关联。从余杭区流入人员户籍结构上来看,包含以下三类:省外户籍、省内非余杭区户籍及已落户的新余杭人。但是在实际统计工作中,存在一些户籍在余而工作在其他市区,或者户籍不在余而工作在余等一些情况,为了更贴合实际,本研究不再将户籍作为界定人口流入的单一标准,而是在此基础上考量就业因素。也就是说,只要在余杭区长期一段时间内从事一定稳定工作的、为余杭区创收的、居住或者不居住在余杭区的人员都算此次研究的范围,即本文将流入人口界定为跨地区或区域流动到余杭区从事一定稳定经营性活动的人员。

(二) 人口流入现状

根据第七次全国人口普查数据显示(以下简称七人普,见表 1-1),余杭区常住人口总量达到 122.67 万人,占全市总人口的 10.28%,为杭州市第三大人口集聚区。与第六次全国人口普查(以下简称六人普)的 58.19 万人相比,余杭 10 年内常住人口共增加 64.48 万人,全市 17.98% 的新增人口集聚余杭,全区人口占全市总人口比重提升 3.59 个百分点;常住人口总量增长 110.81%,年平均增长率为 7.74%,年均增速高于全市面上水平 4.53 个百分点,是全市人口增速第一的城区。

表 1-1. 杭州市分地区七人普数据对比表

城区	七普数据 (单位:人)	比重			年均增速 单位: %	增速排 名
		2020 年 (单位: %)	2010 年 (单位: %)	比重变化 (单位: %)		
上城区	1323467	11.09	11.87	-0.78	2.51	7
拱墅区	1120985	9.39	12.39	-3	0.39	11
西湖区	1089229	9.13	9.08	-0.05	6.22	6
滨江区	503859	4.22	3.67	0.55	4.68	4
萧山区	2011699	16.85	15.47	1.38	4.09	5
余杭区	1226673	10.28	6.69	3.59	7.74	1
临平区	1175841	9.85	6.76	3.09	7.17	2
钱塘区	769150	6.44	5.47	0.97	4.92	3
富阳区	832017	6.97	8.25	-1.28	1.49	8
临安区	634555	5.32	6.51	-1.19	1.14	9
桐庐县	453106	3.8	4.67	-0.87	1.09	10
淳安县	328957	2.76	3.87	-1.11	-0.24	13
建德市	442709	3.71	4.95	-1.24	0.27	12

其中，截至 2020 年底，余杭区外来人口总数约计 92 万人，约占余杭区总常住人口数的 75%，年均增速 7.48%（见表 1-2），可见余杭区外来人口总数占到常住人口总数的四分之三以上，可谓外来人口聚集大区。由此可见，研究余杭区外来人口对公共服务供给满意度及需求，对于余杭区治理来说极为重要。

表 1-2.2020 年底余杭区外来人口分街道数据对比表

镇、街道	2020 年	同比增长或下降%
良渚街道	257752	12.54%
五常街道	136330	2.14%
仓前街道	129803	26.35%
闲林街道	103798	-1.10%
余杭街道	98011	2.70%
仁和街道	88921	5.95%
瓶窑镇	52220	1.62%
中泰街道	33438	-5.45%
径山镇	10684	-1.56%
黄湖镇	6282	14.64%
百丈镇	2044	-13.74%
鸬鸟镇	1589	-2.56%
总 计	920872	7.48%

（三）人口流入特点

从余杭区流入人口的性别来看，男性占 62.86%，女性占 37.24%。从年龄段分布来看，处于 20 岁-30 岁（含下不含上）年龄段的来余人数最多，占 28.59%；其次是处于 30 岁-40 岁的占 25.02%，处于 40 岁-50 岁的占 17.57%，处于 50 岁-60 岁的占 15.82%，其他处于 20 岁以下及 62 岁以上的共占 13%。

从余杭区流入人口素质层次来看，拥有研究生学历的人数占流入人口总数约 0.67%；拥有本科学历的人数占 7.38%；大专学历占 9.21%；技工学历占 19.06%；小初高学历占 63.67%。

从行业分布来看，外来人口从事第三产业服务业的人数最多，占 59.55%，其中从业人数较多的职业依次为餐饮服务、运输服务、服装加工；其次是第二产业建筑业，占 29.67%，其中从业人数较多的职业依次为生产制造加工、建筑工人、装饰装修；第一产业农业人数仅有 1755，可以忽略不计。

从余杭区流入人口户籍来源地看，安徽省是来余人口最多的省份，占余杭区外来人口总数的 18.41%，其次是浙江省内非余地区来余人口占 17.41%，河南省来余人口 16.59%；处于第二梯队的有江西省 7.44%、湖北省 5.46%、江苏省 4.26%；第三梯队的有贵州省 3.42%、四川省 2.28%、湖南省 1.88%。

二、人口流入背景下余杭区公共服务供给满意度调查

余杭区第十五次党代会提出，要提升综合能级，建设一流中心城区，要坚持以民为本、三生融合，优化公共产品供给，积极探索建设共同富裕美好社会。为了全面了解余杭区近几

年流入人口对基本公共服务供给的满意度及意见、建议，以期优化未来余杭区公共服务供给提供政策依据。本课题采取随机调查问卷的方式，就余杭区住房、教育、医疗、交通、商场及文娱健身设施等基本公共服务领域开展专项调研。

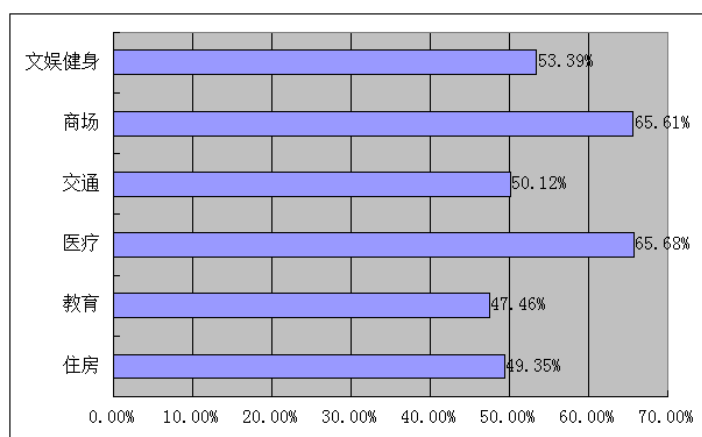
（一）基本情况

本次调查对象面向的是在余杭区从事一定工作、居住或者非居住的外来人员。本次问卷共收回 586 份有效问卷，其中男性 49.25%，女性 50.75%，性别占比基本均衡；年龄段处于 20-30 岁占 53.73%，30-40 岁占 25.37%，40-50 岁占 7.46%，其他年龄段占 13.43%；户籍结构中来自省外户籍占 13.43%，省内非余杭区户籍占 38.81%，新余杭人占 46.27%；学历层次中，本科及以上占总量的 70%多；来余缘由中工作就业占 55.22%，人才引进占 22.39%，喜爱余杭占 14.93%，投靠亲友占 7.46%。本次调查对象，年龄、户籍、学历、行业、来余时间基本呈现广泛分布，样本具有较好的代表性。

（二）整体满意度一般且偏低

调查显示，余杭区流入人口对居民基本公共服务总体满意度较低，在所调查的 6 个公共服务领域中有 2 个满意度低于 50%，其中满意度最低的是教育资源（47.46%）、其次是住房（49.35%）；相对满意度较高的是医疗资源（65.68%），其次是商场（65.61%），则交通（50.12%）、文娱健身设施（53.39%）满意度一般（见图 2-1）。

图 2-1.外来人口对余杭区 6 大基本公共服务领域满意度

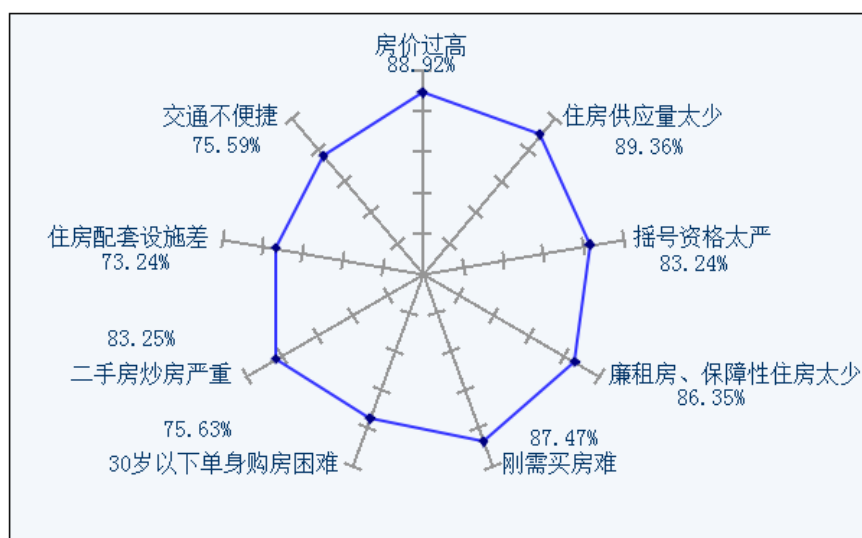


（三）分项满意度及建议

1.住房满意度影响因素及建议

根据相似性合并原则，对影响住房满意度的因素进行归类，大致分为以下九大类（见图 2-2）：由调查结果可以看出，影响外来人口对余杭区住房满意度因素由高到低处于第一梯队的依次是住房供应量太少（89.36%）、房价过高（88.92%）、刚需买房难（87.47%），第二梯队依次是保障性住房太少（86.35%）、二手房炒房严重（83.25%）、摇号资格太严（83.24%），第三梯队的依次是 30 岁以下单身购房困难（75.63%）、交通不便捷（75.59%）、配套设施差（73.24%）。综上可以看出，大部分外来人口对余杭区住房不满意度较高。

图 2-2.外来人口对余杭区住房满意度影响因素权重

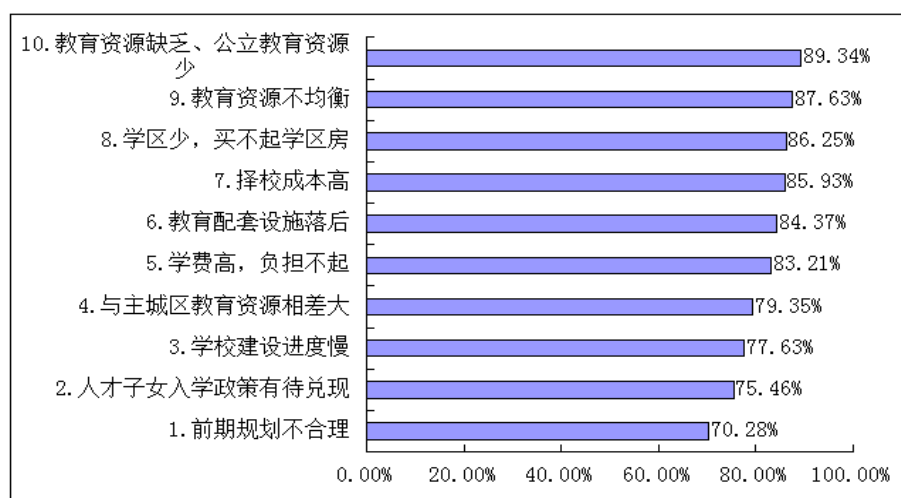


针对住房领域存在的问题，调查对象也给出了相对应的解决建议。根据建议出现的频次高低及相似性原则总结如下：（1）合理性调控房价，坚持房住不炒；（2）增加房屋供应量并合理引流到相关街道；（3）分层次分类别制定针对性政策，如人才购房集中供应政策、刚需无房户购房政策、30岁以下单身购房政策、二套改善房政策等；（4）加大二手房管控力度，规范二手房交易市场；（5）增加保障性住房，廉租房、公租房、经济适用房及人才房等。

2. 教育满意度影响因素及建议

与其他 5 个基本公共服务供给相比，教育领域的满意度是最低的，调查结果显示仅有 52.94% 的外来人口子女可以享受公立教育资源，对教育资源整体不满意度达（52.54%）。对影响教育满意度的因素进行归类统计，大致可细分为十类（见图 2-3），在此基础上进行相似性合并，我们将其归为四大类，采用平均满意度计算为教育资源缺乏 84.41%（3、8、10 项），教育资源不均衡 79.09%（1、4、9 项），教育成本高 84.57%（5、7 项），缺乏教育保障 79.91%（2、6 项）。

图 2-3. 外来人口对余杭区住房满意度影响因素权重

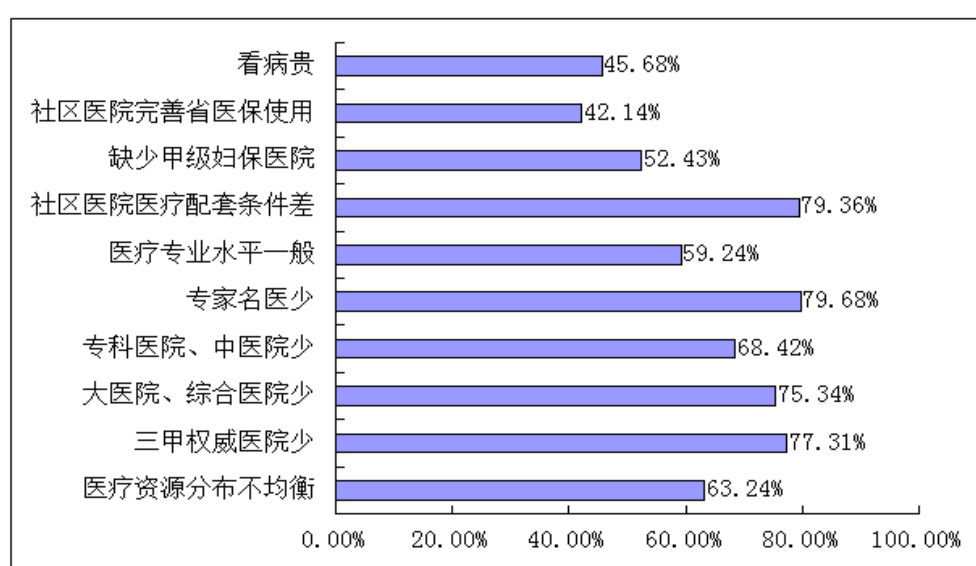


针对教育领域普遍存在的教育资源缺乏、教育资源不均衡、教育成本高及缺乏教育保障不满意之处，给出的解决建议有：（1）加大教育供给量，如引进名校、多开分校；（2）加强前期研判，合理规划建设校区，打通与主城区教育资源；（3）加快实施奋进计划，增大义务阶段教育供应量；（4）加快制定托管政策；（5）引进优势师资，提升教学质量。

3. 医疗满意度影响因素及建议

相较其他 5 项基本公共服务供给，外来人口对医疗领域的整体满意度最高，为 65.68%，其中 79.41% 的调查人员认为就医便捷。根据调查显示，影响医疗资源满意度因素主要集中在：医疗资源分布不均衡；三甲权威医院、大医院较少；专家名医少；基层社区医疗配套差；缺少妇保、中医、专科等医院。影响因素权重如图 2-4 所示。

图 2-4. 外来人口对余杭区医疗满意度影响因素权重



针对医疗领域满意度调查结果，大部分调查人员认为可以从以下几方面改进：（1）加快建设余杭区大医院、综合性医院及妇保、牙科等专科性医院；（2）引进专家名医，提高医疗水平；（3）完善社区医院等基层医院配套设施。（4）推进数字医疗、降低就医成本。

4. 交通出行满意度影响因素及建议

相较其他 5 项基本公共服务满意度，外来人口对交通出行满意度一般，为 50.12%。首先我们调查了外来人口的出行方式和上班单程时间长短（见表 2-5、表 2-6），结果显示出行方式中占比较高的为自驾 47.06%、公共交通出行 39.7%；单程出行时间主要集中在 30 分钟-1 小时（42.65%）、1-2 小时 26.47%，3 小时以上车程占比为 9.05%，半小时上班圈只占 21.83%，可见离我们还要建立的半小时上班圈还任重道远。

表 2-5.出行方式占比

主要指标	占比
自驾	47.06%
公交、地铁	29.41%
班车	10.29%
走路	7.35%
其他	5.88%

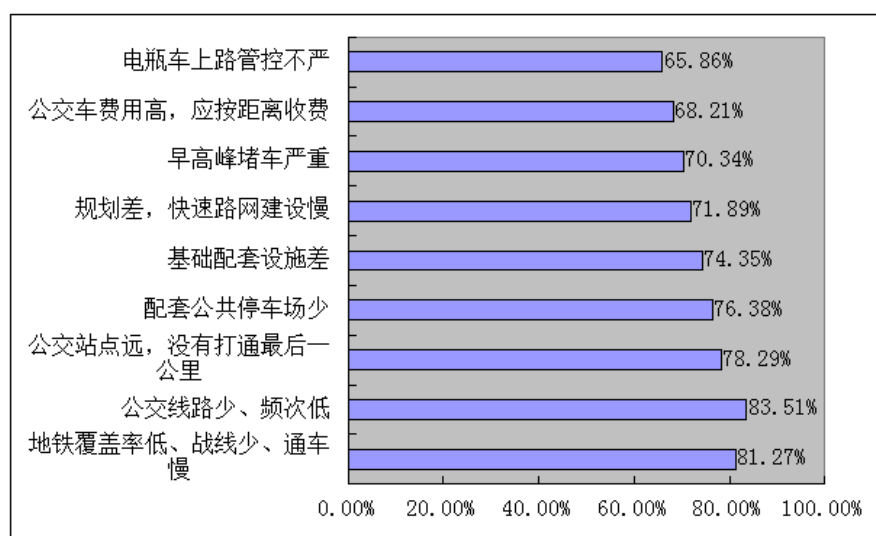
表 2-6.单程出行时间长短占比

主要指标	占比
30 分钟及以下	21.83%
1 小时及以下	42.65%
2 小时以及下	26.47%
3 小时以及下	7.58%
3 小时以上	1.47%

针对影响交通领域满意度因素调查显示，主要集中在公交线路少、频次低，地铁覆盖率低、战线少，及公共停车场少等配套基础设施差等因素（见图 2-6），提出建设性意见有：

（1）做好前期调研规划，根据人口移动大数据，做好地铁、公交线路规划，打通最后一公里；（2）优化轨道交通、快速路网，打造半小时微循环、微交通；（3）建设公用停车场、泊车点等基础配套设施；（4）加强电子化监管，补充违规惩罚举措；（5）合理制定地铁、公交票价，适时采取群众听证会。

图 2-6.外来人口对余杭区交通满意度影响因素权重



5.商场建设满意度影响因素及建议

根据调查显示，外来人口对余杭区商场能否满足日常需求的满意度为 65.61%，其中 27.94%调查人员认为非常能够满足需求。通过相似性归类合并（见表 2-7），对商场满意度影响因素权重由高到低依次为：商场建设少（71%），如缺乏高能级运营商、大型高端商场、居住区附近缺乏农贸市场等；商场运营模式较单一（62.03%），商场业态重合度高，差异化程度低；商场布局不完善（60.5%），规划或分布不均衡、不合理；商场配套设施落后（53.07%），品质较低、资源利用率低。

表 2-7.外来人口对余杭区商场满意度影响因素权重

影响因素归类	主要指标权重	平均权重
商场少	商场大综合体少（62.35%）	71%
	高能级运营商少（75.36%）	
	高端商场少（72.31%）	
	大型商场少（73.49%）	
	地铁 TOD 商场少（69.64%）	
	居住区农贸市场、果蔬市场少（73.64%）	
	步行街数量少（70.21%）	
商场模式单一	商场业态重合度高（62.3%）	62.03%
	运营模式单一（65.4%）	
	差异化程度低（58.4%）	
商场配套设施差	免费停车场少（55.63%）	53.07%
	周边资源利用率低（52.31%）	
	中小规模商场重量不重质（45.36%）	
	品质、档次低（58.97%）	
商场布局不完善	商场分布不均衡（53.64%）	60.5%
	商场分布不合理（67.35%）	

针对不满意影响因素，调查人员给出的建设性建议归纳为：（1）结合余杭区居住区布局及人员流动情况，合理规划商场布局及建设；（2）增大招商引资，建设一批大型、高能级的商业综合体；（3）挖掘特色、树立品牌，做好中小规模商场的建设与管理，建设一批具有余杭区特色的步行文化美食街、高品质农贸市场等；（4）做好市场调研，不断完善商场配套设施，提升服务满意度。

6. 文娱健身设施满意度影响因素及建议

文娱健身设施可以说是群众放松身心、强健体魄的必要场所之一，也是了解和融入当地文化必要途径。根据调查显示，外来人口对文娱健身设施满意度一般，为 53.39%。调查结果如表 2-8 显示：98.2%的调查人员认为余杭区文娱健身设施场所极其缺乏，还未建设具有余杭区特色的全民健身场所、科技文化中心、图书馆、文化馆、体育馆、公共座谈空间等系列公共设施；同时，89.31%的调查人员认为文娱健身设施配套差，与居民居住区、商场、综合体布局配套差，其中 72.45%的调查人员认为文娱健身设施点位设置太少、距离太远，并不方便人们健身活动。

表 2-8.外来人口对余杭区文娱健身设施满意度影响因素权重

影响因素归类	因素细分	权重
设施少	全民健身房、公立健身场所、科技文化中心、公共图书馆、公共文化馆、公共体育馆、大型游泳馆、公共座谈空间、大型剧院、老年人、儿童活动场所、游步道休闲场所、公园广场	98.2%
配套差	与居住区、商场、综合体配套建设差	89.31%
点位偏	距离太远，点位太少	72.45%

针对文娱设施领域存在的问题，调查人员给出的建设性意见如下：（1）加大公共文娱设施经费投入，加紧建设一批全民公用文娱设施；（2）合理规划点位设施，综合考虑与居民区布局、商场建设、大型综合体规划配套问题。（3）针对特殊群体如老年人、儿童、妇女等，建设一批专用的健身活动场所及设施。

三、余杭区基本公共服务供给面临的挑战

（一）余杭区基本公共服务供给相对不足

区划调整后余杭区正处于万物复兴阶段，各大项目正处于紧锣密鼓筹划和开工当中，相对于杭州市其他成熟市区基本公共服务供给的建设规划来说，余杭区基本公共服务供给可以说是相对不足的。由上述调查可知，目前余杭区外来人口占到常住人口的四分之三有余，目前的基本公共服务供给远远不能满足外来人口需求，这也极大降低了外来人口来余后的归属感、幸福感和满足感，也是导致社会问题潜在的负面因素。随着余杭区外来人口的继续急剧式地增长，这就迫切需要解决其对基本公共服务与供给的强烈需求，这也是余杭区未来发展面临的首要挑战。

（二）余杭区基本公共服务供给不均衡

目前，余杭区下辖 12 个镇街，由于各个镇街区位发展沿革问题，基本公共服务供给与服务在各个镇街呈现出发展不均衡的特点。一是投入不均衡。由于各个镇街产业结构、经济效益不同，导致财政对基本公共服务支出不同，以及利用第三方资金投入基本公共服务领域能力不同；二是建设不均衡。由于每个镇街区位发展优势不同，比如西部主抓生态发展，北部主要发展制造业、中部发展高新技术产业、东部文化服务业，考虑到地理位置、周围环境、人口密度不同，导致基本公共服务建设不均衡。三是分布不均衡。由于余杭区发展不均衡，老城区发展基本饱和、无空地，老旧小区改造较难；新城区可利用发展的空间较大，存在分布不均衡的问题。余杭区的基本公共服务供给不均衡问题，还存在与人口密度、年龄结构等不均衡的问题。

（三）余杭区基本公共服务供给配套较差

从上述调查结果可以得知，余杭区基本公共服务供给配套设施较差且不足，存在较大的供需矛盾。一个成熟的小区配套设施包括基础设施和公共设施，基础设施即与购房人所买房屋所在小区建设相配套的供水、供电、供热、燃气、通讯、电视系统、道路、绿化等保障基本居住需求的设施，这部分本文不作探讨；公共配套设施即与家庭生活需求有关的各种生活配套设施，包括教育、医疗、文体、交通、商业服务、金融邮电、社区服务、行政管理等设施，这些设施是对基本居住需求之上的高层次生活需求的满足，而这部分也是目前欠缺的、亟需解决的问题。从调查结果看，余杭区大部分小区存在教育、医疗、文化、健身、农贸市场规划不足，质量参差不齐，外来人口需要得不到较好满足的状况。

（四）余杭区基本公共服务供给缺失特色

基本公共服务供给缺失特色这一现象，并不仅局限于余杭区，也普遍存在于我国其他很多地方。从基本公共服务的供给模式、运营模式、建设风格及内部布局、装饰等，几乎千篇

一律、流于形式，而且存在一个很大的问题是：仿模式化，即成功一个便复制开来，就像连锁店一样，没有形成自己的特色。余杭区基本公共服务供给在商场、文娱、体育、旅游等方面缺失特色尤其突出。然而，余杭区并不是没有自己的独特文化，从良渚遗址、径山禅茶、运河文化、特色小镇等出发，可以开发出很多具有余杭区文化特色的品牌，但是资源没有很好的整合利用，资源利用率不高，区域内同质化严重，群众体验感、印象感不明显。

四、公共服务供给侧策略研究

基本公共服务供给是现代社会政府治理中一项必不可少的核心内容，有效的公共服务供给更是政府善治的表现。“民之所望，施政所向”，公众对公共服务的急切需求，便是政府不断完善公共服务体系，加强公共服务供给的动力。在基本公共服务供给领域，一项政策能否实现，甚至达到最佳效果，与这项政策涉及的公共价值、供给能力、公众支持三者之间关系密切，这也与研究公共政策的“三圈理论”中价值、能力、支持三者含义是一致的。余杭区如何更好的提供社会公共服务，满足公众对公共服务的急切需求，可从公共服务供给策略的价值层面、机制层面与效果层面获取些许启示。

（一）余杭区公共服务供给价值层面的策略研究

公共价值，便是公共服务供给政策的战略起点，也是首先需要考虑的问题。一项公共服务供给政策若不考虑公众价值，即使有实现供给的能力和得到广泛的支持，也将是一项毫无意义的政策，会导致大量资源浪费和造成巨大损失。所以，如何平衡价值层面的公平性与效率性、均等化与差异化便尤为重要。

1. 供给价值层面的公平性与效率性

价值判断是公共服务供给决策优先考虑的因素，也是比较难的一个环节。从属性上来看，价值判断属于主观性的评价，公共价值边界一般比较模糊，特别是一个重大的项目究竟能够创造多大的价值、满足多少群众需求，往往仁者见仁、智者见智，这也受很多主客观因素影响及时间滞后性的问题^[4]。但是既然是涉及广泛群众的公共利益，价值层面的公平性便是首先考虑的，这也是分析一项政策从哪出发、为谁服务的起点，公共价值是一切公共政策制定的出发点和落脚点；在能够确保政策实现广泛公平性的基础上，不断的提升政策效率，更便捷高效的满足群众需求。

2. 供给价值层面的均等化与差异化

公共服务供给面向的对象是广泛的群众，然而公共服务供给是有限的，这必然会导致公共服务产品均等化与差异化之间的矛盾。在考虑公共服务供给价值判断时，如何平衡公共服务产品的均等化与差异化，需要我们多方面多角度解决这个问题。我们可以把群众看成是一个组织群体，这个群体拥有两个或两个以上不同的组织目标，我们在满足组织利益的同时也要考虑组织中个人的利益，这便需要我们在不同的群体间、不同的领域中横、纵向实施不同的政策。比如，住房政策，是否可以考虑人才住房政策、公租房与廉租房政策，30岁大龄住房政策、随迁老人住房政策等，根据不同群体、不同层级的各自需求解决购房、住房问题。

（二）余杭区公共服务供给机制层面的策略研究

在如今的大数据时代，大数据技术驱动公共服务不断变革与创新，大数据应用在政务服务、医疗卫生、交通管理、教育、公共安全等领域随处可见，形成了一系列以平台互联互通、数据开放共享、服务协同组织、价值共同创造等为核心特征的新型公共服务供给模式。在大数据背景下，政府在公共服务供给机制层面，如何更好地发挥主导性与服务性，如何选择供给主体单一化与多元化，如何做好供给机制的适应性与弹性，需要我们深思熟虑。

1.供给机制层面的主导性与服务性

高效的供给方式有助于提高公共服务供给的质量和效率。近年来，余杭区公共服务水平有很大提升，但是供给总量还存在不足，与人民日益增长的供给需求相差甚远。由于基本公共服务供给具有的公共性、排他性，需要政府与公共部门在公共服务领域发挥主导性作用。政府与公共部门借助主导角色，可运用各类数据驱动职能创新和流程再造，不断提升公共服务质量和均等化水平；也可从实践中总结提炼好的方式，用于指导公共服务供给领域未来发展及应用方向；借用优化公共资源的配置，可进一步改善弱势群体的公共服务供给水平；也可记录公众的公共服务需求、识别公共服务需求特征、精准提供公共服务^[5]。

2.供给机制层面的单一化与多元化

在大数据信息时代，社会共享共建的治理理念普遍被政府及公共部门所接受，政府在公共服务领域的角色由单一的供给者、管理者逐渐向服务者、治理者转变，发挥“掌舵而非划桨”的职责，即政府维护公共服务供给运行方向，在政府监管之下，公共服务供给由其他多元化主体共同完成。目前，公共服务供给逐渐形成以政府、社会、市场三者一体的多元化的供给格局，也是建立服务型政府、治理型政府的必然要求。多元化的供给方式优势在于可以实现因地制宜，通过政府、社会、市场多中心治理网格，有助于将政府从繁重的社会事物中解脱出来，更好的发挥政府职能；通过借助社会企业力量与技术优势，减少政府资金压力，更好满足群众需求差异性与层次性，达到供给与需求较好的契合。

3.供给机制层面的适应性与弹性

基本公共服务供给领域是以“人民为中心”的价值取向与治理要求，这就要求我们供给层面从面向群众共性需求的规模化、无差别的治理，转向个体需求的个性化、适应性治理，强调注重的是群众的主体地位和创新精神，更加关注的是激发群众的内生动力，在公共服务供给过程中为群众赋能，促进其主动参与、自主治理、积极反馈。在大数据时代，通过供需主体协同化、供给方式智能化、供给服务精准化，实现更好地完善基本公共服务供给机制与服务，不断契合人民群众需求的满意效果^[6]。

（三）余杭区公共服务供给效果层面的策略研究

供给效果评估与反馈是基本公共服务供给工作的最后一环，也是最重要的一环。基本公共服务政策制定与执行是否合理，供给是否足量、高效、优质，产品与服务是否满足群众实际需求等内容，均是一项公共服务供给政策或项目实施后需要着重考虑的问题。这就需要我们考虑供给效果的可测量度与满意度。

1.供给效果层面的可测量度

由于公共服务供给政策在制定、实施过程中存在不透明、信息不对称、缺乏良好互动,导致出现实际预期偏差,如何避免供需不契合,如何测量供给政策或项目实施之后的效果,这需要我们探索新的评估方式。在互联网大数据时代,探索“互联网+公共服务”体系,完善线上线下一体化政务服务平台,建立地方政府信息发布智能系统及相关信息公开制度,充分发挥互联网、大数据、人工智能及区块链等信息技术手段实时性、精准性优势,实现公共服务供给的精准化、智慧化、可测评性。加强公共服务设施智能化,寻求专业领域技术方案和人才资源,构建合作关系,借由专业领域企业系统分析特定市场的公共服务需求,分别针对公共资源生产、分配、交换和消费方式等领域提供针对性的公共服务产品。引导先进企业不断发现市场潜在活力、储备人才资源,作为地方政府智库合力应对不同时期的公共服务供给要求^[7]。

2.供给效果层面的满意度

基本公共服务供给的满意度,有赖于民主参与环节的完善。这就需要我们深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力,在实施前广泛征求意见,实施后积极听取民意。一是建立政府与群众双向沟通的渠道与机制。比如民主协商机制、社区党建联席会、民主恳请回、民事议事会、百姓议事厅等民主协商规则,使政府能够及时收集和反馈群众对于基本公共服务阶段性和发展性的需求,并能准确归纳社会成员不同的个体诉求,以整合为统一的集体偏好,从而使基本公共服务的政策供给更有自觉性和针对性。二是进一步培育公民社会的自主参与、自主治理能力。开放那些允许市场进入的基本公共服务领域,鼓励、支持和引导多元社会力量参与,形成政府主导、市场引导和社会充分参与的基本公共服务供给机制。同时加强供给过程必要的监管,避免过分市场化,切实保证基本公共服务供给的公平与正义。

参考文献:

- [1]《杭州市流动人口服务管理条例》,2019年6月1日,第1页。
- [2]张淑红、李波阳:关于流动人口综合管理的思考——从城市主导,城乡互动的角度[J].甘肃政法成人教育学院学报,2006(03):161-163.
- [3]宋林飞、朱力等:《社会问题概论》,社会科学文献出版社,2013年版,第141页。
- [4]付冷冷:中国公共服务供给改革的价值追求及实现策略——基于公共价值管理的视角[J].东岳论丛,2018,39(12):116-123.
- [5]张会平、李茜、邓琳:大数据驱动的公共服务供给模式研究[J].情报杂志,2019,38(03):166-172+179.
- [6]上官莉娜、潘晨:大数据驱动的公共服务供给模式变革:逻辑、类型与向度[J].电子政务,2021(03):73-82.
- [7]沈亚平、李晓媛:基本公共服务的疆域及其供给成效分析[J].河北学刊,2015,35(01):150-154.

Research on the supply strategy of public services in Yuhang under the background of continuous increase of population inflow

Renxiao Qin, Lisu Hui, Wanglin Yan

(Hangzhou Yuhang District human resources and Social Security Bureau,
Hangzhou Yuhang District, 310023)

Abstract: Yuhang District has the largest population inflow in Zhejiang with more than one million permanent residents, showing a sharp growth trend, and the population inflow is still increasing. The massive inflow of population not only brings many development opportunities to the development of Yuhang District, but also brings great challenges to the government's public service supply. How to formulate a more scientific and forward-looking public service system, how to provide better and more efficient public service products, and how to evaluate the effectiveness and satisfaction of the public with public services are very important for the future development of Yuhang District. By analyzing the current situation of population inflow in Yuhang District in recent years, this paper investigates the satisfaction and influencing factors in the six public service supply fields of housing, education, medical treatment, transportation, shopping malls and entertainment facilities, in order to borrow the "three circle theory" research tool and big data driven public service supply mode under the background of continuous growth of population inflow in Yuhang District, Further explore the new challenges faced by the public service supply side of Yuhang District and put forward innovative countermeasures, so as to provide reference for the high-quality development of Yuhang District.

Key words: population inflow; Public service supply satisfaction ; Challenge; strategy research

作者简介：任小琴（1990-），女，浙江省杭州市人，余杭区人力资源和社会保障局，中级经济师，硕士。

研究方向：公共政策分析。