

贾明建 申长平 等著

社会保障与 山西社会经济发展

SheHui BaoZhang Yu ShanXi SheHui JingJi FaZhan



经济科学出版社
Economic Science Press

贾明建 申长平 等著



社会保障与 山西社会经济发展

SheHui BaoZhang Yu ShanXi SheHui JingJi FaZhan



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障与山西社会经济发展 / 贾明建, 申长平等著.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 6
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4638 - 7

I. ①社… II. ①贾…②申 III. ①社会保障制度 - 体制改革 - 研究 - 山西省②区域经济发展 - 研究 - 山西省
③社会发展 - 研究 - 山西省 IV. ①D632.1②F127.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 096539 号

责任编辑: 王东萍
责任校对: 杨晓莹
责任印制: 李 鹏

社会保障与山西社会经济发展

贾明建 申长平 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191344 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: espbj3@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 33 印张 460000 字

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4638 - 7 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

从 20 世纪 80 年代末以后，经过 20 多年的发展历程，山西省社会保障事业取得了长足的进步，基本形成了以基本养老保险、基本医疗保险、城乡最低生活保障制度为重点，商业保障和慈善事业为补充的体系框架。

转型综改试验区获批以来，省委、省政府高度重视，按照国家批复的《山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验总体方案》，制定出台了实施方案，紧紧围绕产业转型、生态修复、城乡统筹、民生改善四大转型任务，部署了十大领域的综合配套改革。转型综改试验区是全国唯一的全省域、全方位、系统性的综改区，已部署的综改试验任务既符合党的十八大和十八届三中全会精神，又具有鲜明的山西改革特色，对破解资源型经济转型这个历史难题，更好地促进山西经济社会健康持续快速发展具有全局性意义。山西省作为经济欠发达地区，与经济发展水平相适应，社会保障体系的建立也表现出落后性，为此，按照转型综改试验区对社会保障制度改革的要求，建立和健全能促进山西社会经济发展速度的社会保障体系，在客观上已成为社会经济发展的现实要求。

经济发展与社会保障之间存在着密切的关系，经济发展可以为社会保障制度提供发展的条件，只有在经济稳定前行的情况下，社会保障才有生存和延续的空间。从另一个角度看，社会保障制度可以解决经济发展的后顾之忧，补救经济发展的一些弊端，为经济的稳定发展提供必要的保证。

山西省经济结构复杂，区域和城乡经济发展水平差异很大，与我国平均水平和其他省份相比较，山西省社会保障支出呈现“两高

一低”的特征：

1. 社会保障支出占地区生产总值比重总体上呈现不断增长的趋势。山西省社会保障支出从1998年的63.49亿元增加到2011年的889.88亿元，年均增长21.92%，比同期地区生产总值增长率高7.1个百分点，从而使山西省社会保障支出占地区生产总值的比重从1998年4.27%提高到2011年的8.80%，提高了106%。山西省2011年的这一比重高于同期全国同年的7.12%，高于东部地区的北京市和浙江省，在中部省份中也处于较高水平。

2. 社会保障的财政支出比重高于全国平均水平，高于东部地区的北京市和浙江省，在中部省份中也处于较高水平。山西省财政社会保障支出从1998年的7.83亿元增加到2011年的566.1亿元，年均增长38.84%，远高于同期22.10%的山西财政支出增长速度，从而使财政社会保障支出占财政支出的比重从1998年4.76%提高到2012年的21.68%。山西省2011年的财政社会保障支出比全国高2.13个百分点，与周边省份基本持平，在中部地区处于较高水平。

3. 人均社会保障支出低于样本省市平均水平，人均财政保障支出低于样本省市平均水平。社会保障支出的大幅增长并没有改变山西省人均社会保障水平低下的状况。2011年，山西省人均社会保障支出和人均财政社会保障支出分别为2797元和1571元，低于周边地区和中部地区水平。

造成“两高一低”特征的原因很复杂，但下面因素有可能是理解这一特征的重要线索：

（一）就业形势严峻、社会保障压力凸显

就业和社会保障是当代民生的两个基本问题，是政府和民生普遍关注的重要领域。但就业是民生之本，工作是人类生活的核心，就业问题解决得好，社会保障压力就小；就业问题严峻，社会保障压力就大。只有解决好就业，才是解决好人民群众生活保障的问题，才能为实现社会的长治久安奠定坚实的基础。

山西传统产业多，在市场经济体制改革和产业结构调整中，大

型国有企业纷纷破产倒闭，使大量职工下岗失业。加上产业结构调整，政策性破产的下岗失业职工，曾经每年以 20 万人左右的速度增长，使国家有形无形资产损失惨重，所付出的代价巨大。

近年来，山西省政府十分重视劳动就业问题，通过鼓励劳动密集型企业发展、开展公共就业服务体系建设、加强职业介绍与服务等措施，就业工作取得了明显成就。但由于代之以起的小型私企、外企、私营商业、餐饮、服务业，经济、技术、人力资源所限，经营规模不可能太大，接纳劳动力的能力有限，还是难以解决下岗职工的再就业问题。由于就业人口的增长速度赶不上劳动人口的增长速度，随着劳动人口数量的增加，失业人口数量逐年增加。截止 2013 年 7 月，全省城镇登记失业人员 21.3 万人（享受失业保险待遇 3.7 万），登记失业率 3.16%，比上年同期下降 0.22 个百分点，低于 4.2% 的年度控制目标，但是失业压力仍然非常巨大。

与此同时，由于农业科学技术的发展，农业机械化程度的提高，农村剩余劳动力数量逐年增加，大量农民工进入城镇，农村养老和救助问题更加突出，农村社会保障面临挑战。综上所述，劳动就业问题从社会保障基金缴费和基金需求两方面加大了社会保障的压力，对社会保障建设提出了更高的要求。

（二）社会保障制度建设滞后，不适应城镇职工灵活就业的要求

随着产业结构和劳动资源的市场化配置，山西省就业结构发生了显著变化，传统正规部门就业人数不断下降，新兴正规部门和非正规部门灵活就业人数不断上升，特别是灵活就业人数已经成为山西经济社会建设的重要力量。灵活就业人员劳动关系不规范，收入不稳定、经济承受能力差、流动性强等特点，造成了他们难以参加社会保险，或是被排斥于社会保险之外。有的即使愿意参保，也无缴费能力，或是没有单位依托，从而导致参保比例低。

山西省在 2008 年出台了《山西省人民政府关于推进非公有制经济单位和灵活就业人员参加社会保险工作的意见》，但整个社会保险制度主要针对有固定用人单位的正规就业形式设计的，在缴费比例、

缴费年限、待遇领取资格等方面，与灵活就业人员的特点不适应。

比如，现行的养老保险制度规定流动就业者必须在一个地方工作缴费 15 年，才可按月享受养老保险最低的缴费年限标准，即使流动，也只能带走个人账户个人缴费部分，无法享受社会统筹部分的权益，并在退休前 5 年必须到属地参保，农民工离开参保地就业时，一般选择退保。

（三）社会保障统筹层次低，不适应劳动力流动就业的需要

市场经济的内在要求，要建立人才可流动的劳动力市场，使人力资源不仅能从一个企业或单位流动到另一个企业或单位，而且能从一个地区流动到另一个地区工作，这不仅是劳动力市场的客观要求，也是提高全社会经济效率的必要条件。而包括山西省在内的我国社会保险制度与劳动力流动不相适应。

我国的养老保险、医疗保险和失业保险等主要险种实行社会统筹和个人账户相结合的模式，基金的使用范围与统筹区域直接相关。养老保险实行省级统筹待遇。2009 年，国家出台了养老保险统筹基金异地转移的制度，但按工资总额 20% 缴纳的统筹基金只能转移 12%，且实施细则尚未出台。医疗保险则不论是统筹基金还是个人账户，要求在指定医院和指定药店看病就医取药。这就限制了劳动力的跨地区流动就业，不利于统一劳动力市场的建设。

（四）社会保险制度僵化，调节劳动供求的功能不强

社会保险通过基金征集和待遇给付两个环节影响劳动供求，从而对劳动就业产生影响。社会保险制度设计的一个重要目标就是通过改革和完善，发挥社会保险制度促进就业的作用，避免其负效应。从这个角度看，山西社会保险在制度设计方面存在极大的完善空间。一是社会保险实行固定缴费制，经济周期的不同阶段，费率不变；缴费按月进行，没有预缴和补缴的机制。这样的缴费制度与经济繁荣、衰退、萧条、复苏的周期变化不相适应，削弱了社会保险调节劳动供求的功能，不仅使社会保险促进就业的作用不能得到有效发

挥，反而在经济衰退期间会制约劳动力的需求，减少劳动就业。二是失业保险给付项目结构不合理，基金主要用于失业补贴，“预防失业”和“促进再就业”作用发挥不够。三是实行固定年龄退休制度，这样的退休制度，经济繁荣时期，不能通过退休制度增加劳动供给；经济衰退时期，不能通过退休制度减少劳动供给。

（五）社会保障水平偏低，制约劳动者素质的提高

在科学技术飞速发展和产业结构不断调整的时代，从劳动者个人方面来讲，劳动者就业主要依靠建立在人力资本投资基础上的自身素质。劳动者素质高，就有就业的优势，在劳动力市场上就有竞争力；劳动者素质低，就处于就业劣势，在劳动力市场上就没有竞争力。

社会保障是保障劳动者基本生活的制度安排，其基本功能是在劳动者遭遇风险时，通过经济补偿来降低劳动者的损失程度，使劳动者基本生活得以维持，从而，保证已有的人力资本存量不至于流失，甚至有所发展。这种功能是通过与劳动者基本生活相适应的保障水平来实现的。近年来，随着经济发展水平的提高，山西省社会保障项目逐渐增加，保障水平有所提高，但仍然偏低。比如在失业保险、医疗保险、低保等都排在全国靠后的位置。

社会保障水平偏低，必然影响劳动者的身体和知识技术素质。特别是 4050 人员、残疾人员等，社会保障在就业培训、职业介绍、岗位开发等方面与这些群体就业需求不适应。他们就业难的问题比较严重。

（六）经济发展状况差异巨大，增加了统一社会保障制度建设的难度

改革开放以来，随着国民经济的快速发展，山西和全国一样，经济总量大幅度增加，但与此同时，社会经济差距也随之扩大，一是城乡经济差距扩大，二是行业收入差距扩大，三是群体收入差距扩大，四是区域间经济差距扩大。经济发展状况的巨大差距直接导

致统一社会保障制度建设在不同区域承受能力上的差异。而“分灶吃饭”的财政体制和城乡二元分割所伴随的户籍制度则加剧了地区之间的利益纷争，使统一制度的建设和统筹层次的提高阻力层层。

（七）社会保障宣传不到位，实施力度不够

社会保障制度是国家实施的，具有强制性的特点。但由于我国社会保障制度的改革是与经济体制改革同步进行的，由于计划经济体制的影响，特别是人们对社会保险的认识不到位，加之实施力度不够，使作为社会保障核心内容的社会保险的覆盖面还不够大。虽然山西省政府在文件中将城镇各类企业的全部职工的社会保险全部纳入省级统筹范围。但由于社保制度没立法，基金收缴缺乏强制性手段，非国企组织的所谓“老板”根本不考虑职工的保险权益，不为职工缴纳保险费。

由于上述种种原因，山西省社会保障事业发展仍面临着诸多挑战。任何改革的最终目标，都是让百姓的生活更加美好，我省的转型综改实验区建设也不例外。转型综改试验区作为新中国成立以来中央赋予山西的最大一项发展优惠政策，承载着山西人民谋求又好又快发展、过上更加美好幸福生活的期盼和热望。作为转型综改四大领域之一的民生改善，山西从人民群众最关心、最直接、最现实的问题入手，率先向百姓头疼不已的难题“把脉开刀”，其目的是——让改革成果惠及全体人民，让人民群众过上更加幸福的生活。

“五个全覆盖”着力提升百姓幸福感。2009~2012年，我省先后完成两轮农村“五个全覆盖”工程，从农村道路建设、中小学校舍安全、村卫生室、便民店等10个方面投入资金600亿元，全方位改善农村、农民的社会生活。不仅有效解决了“行路难”“吃水难”“上学难”“购物难”“养老难”等一系列困扰农民多年的难题，更使全省2300万农民幸福感倍增，为区域经济发展注入了新的活力。

收入分配制度改革让百姓共享发展成果。十八届三中全会审议通过的《决定》提出，“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会

公平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕”。与此相呼应，2013年，我省制定了《深化收入分配制度改革实施意见》，在完善初次分配机制、完善再分配调节体系、建立健全促进农民收入较快增长机制、形成公开透明公平合理收入分配秩序等方面提出了32项政策措施。制定了《关于提高我省城乡居民收入水平的政策措施建议》，就提高最低工资标准、健全技术要素参与分配机制、扩大就业规模、提高就业质量等方面提出了16项政策措施。

社会保障体系日趋完善、水平不断提高。近年来，我省多方筹资在各项社会保险事业方面先行先试，建立健全社会保障体系，让城乡群众的养老、医疗有了基本保障；社会救助力度继续增强，219.5万城乡低保对象和14.2万农村五保对象实现应保尽保。社会保障体系建设实现了由职工向居民、由城镇向农村覆盖的重大突破，覆盖面迅速扩大，保障水平不断提高。目前，我省已基本建立起了针对城乡不同群体的社保制度，参保人数由“十五”末的几百万人扩大到现在超过3000万人。

财政支出向民生领域倾斜。近几年，我省从最困难群体和最薄弱环节入手，创新工作机制，整体推进民生建设，初步走出一条中部欠发达省份的特色民生道路。从2007~2012年，我省财政向民生领域的投入逐年增长。特别是2010~2012年，民生支出预算完成率分别为87.3%、87.8%、88.3%，高于同期全省地方公共财政支出预算完成率近3个百分点。2012年全省民生支出2253.0亿元，是2007年762.5亿元的近3倍，年平均增长率高于同期全省地方公共财政增幅近3个百分点。2013年1~11月，全省公共财政支出累计执行2375.4亿元，为年度预算的69.9%，同比增长7.2%，其中民生支出总量和增支份额分别占全省地方公共财政支出80.9%和77.8%。

“十二五”时期是山西经济社会发展的关键时期，必须准确把握社会保障在转型跨越发展全局中的定位和作用，围绕工业化、城镇化和城乡一体化推进战略的实施，坚持政府主导、统筹城乡、整体设计、重点实施、分步推进的原则，遵循全覆盖、保基本，多层次、

可持续的方针，积极稳妥地推进社会保障体系建设，特别是要在健全保障制度、拓展覆盖面、提升统筹层次、提高保障水平、加强管理服务等方面大胆探索实践，加快完善与小康社会建设目标和转型跨越发展任务要求相适应的具有山西特色的社会保障体系，努力使山西社会保障事业走在中部六省前列。

课题组成员

组 长： 贾明建 申长平

副组长： 赵丽生 周巧红 胡中艾

成 员： 王新建 刘潇滨 裴淑琴 康敬华 吴春叶
梁东刚 袁晓凤 张炳君 徐洲全 张明珠
吉淑英 高凯萍 刘彩丽 田晓红 董玉宝
房晓琳 武中芹 李续智 李 毅 赵建驰
闫益国 郭海莲 王晋华 白保平 朱壮华
常 江 李彩青 茹家团 高 薇 郑红梅
郝美彦

目 录

第一章 社会保障与社会发展	(1)
第一节 社会保障的内涵和特点	(1)
一、社会保障的内涵	(1)
二、社会保障的特点	(4)
第二节 社会保障的功能、方式和主体	(6)
一、社会保障的功能	(6)
二、社会保障的方式	(7)
三、社会保障的主体	(9)
第三节 社会保障制度的历史演进	(12)
一、国外社会保障制度的历史演进	(12)
二、我国社会保障的历史演进	(15)
第四节 我国社会保障制度的改革	(24)
一、我国社会保障制度改革遵循的原则	(24)
二、中国社会保障制度改革的立法模式选择	(25)
第五节 科学构建具有中国特色的社会保障体系	(32)
一、中国社会保障制度变革挑战	(32)
二、改革城市社会保障制度	(37)
三、中国特色的农村社会保障制度	(39)
四、中国社会保障制度的未来	(42)
第二章 社会保障与经济发展	(48)
第一节 社会保障与经济的关系	(48)
一、经济发展决定着社会保障制度的产生与发展	(48)
二、经济发展的可持续需社会保障制度作支撑	(55)

第二节 社会保障对经济发展的作用	(57)
一、社会保障可为经济发展提供稳定的社会环境	(57)
二、社会保障是扩大内需、促进消费的重要手段	(62)
三、社会保障事业的发展可提供良好的就业环境	(65)
四、社会保障制度有利于国家进行宏观经济调控	(67)
第三节 社会保障与经济发展关系的实证研究	(69)
一、国外社会保障与经济发展关系的实证研究	(69)
二、我国社会保障与经济发展关系的实证研究	(73)
三、我国区域经济发展与社会保障关系的研究	(79)
第三章 社会保障与山西转型发展	(90)
第一节 山西转型发展对社会保障的客观要求	(90)
一、山西转型发展的内涵	(90)
二、健全的社会保障制度是山西转型发展的基础	(91)
三、山西转型发展对社会保障的客观要求	(95)
第二节 与山西转型发展相适应的社会保障目标	(98)
一、中国社会保障目标	(98)
二、“十二五”时期中国社会保障发展的主要目标	(107)
三、与山西转型发展相适应的社会保障目标	(116)
第四章 转型视野下的山西省社会保障现状	(123)
第一节 山西省社会保障制度现状	(123)
一、山西省社会保障制度改革与发展的轨迹	(123)
二、山西省社会保障制度的成就	(132)
第二节 山西省社会保障运行机制	(135)
一、山西省社会保障的覆盖和筹资情况	(135)
二、山西省社会保障水平	(146)
三、山西省社会保障项目结构与城乡保障结构	(155)
第三节 转型视角下山西社会保障制度改革与发展	(159)
一、山西社会保障制度面临的挑战	(159)
二、山西社会保障制度改革与发展的方向	(162)

第五章 转型视野下的山西基本养老保险制度	(175)
第一节 转型视野下山西基本养老保险制度改革与发展的 制约因素	(175)
一、人口老龄化亟须制度变革	(175)
二、家庭养老功能弱化呼吁社会介入	(183)
三、基本养老保险水平亟待提高	(187)
四、公平诉求质疑制度差异	(194)
第二节 转型视野下我国部分省份基本养老保险制度 比较	(201)
一、资源环境	(202)
二、制度运行	(210)
三、借鉴与启示	(216)
第三节 转型视野下实现山西省基本养老保险制度 均等化的措施	(220)
一、山西省基本养老保险均等化目标及其实现路径	(220)
二、实现山西省基本养老保险均等化的措施	(224)
第六章 转型视野下的山西基本医疗保障制度	(234)
第一节 我国基本医疗保障制度实施成效	(234)
一、我国基本医疗保障制度的沿革、组成	(234)
二、我国基本医疗保障制度实施成效	(241)
第二节 山西基本医疗保障制度实施情况及成效	(244)
一、山西的发展与医疗保险服务的需求	(244)
二、山西基本医疗保险制度的实施	(246)
三、山西基本医疗保障制度成效汇总	(255)
第三节 山西基本医疗保障制度面临的问题分析	(263)
一、部分特殊群体参保率低	(263)
二、医疗费用过高，个人负担仍然偏高	(265)
三、医疗费用支付机制不科学	(266)
四、医保基金管理不善	(268)

五、保障制度设计不合理政策不够完善	(269)
六、对定点医疗机构的确立和监管不严	(270)
七、对医疗保险定点药店缺乏监管	(273)
八、管理体制不科学	(273)
九、社会医疗保险制度立法滞后	(275)
十、医疗服务的局限性	(275)
十一、多层次医疗保障体系不健全	(275)
第四节 完善山西基本医疗保障制度的建议	(276)
一、总体要求	(276)
二、主要目标	(276)
三、完善山西基本医疗保障制度的对策建议	(277)
第七章 转型视野下的山西失业保障制度	(295)
第一节 山西省失业保障制度建设的历史沿革与建设 成效评析	(296)
一、山西失业保障制度建设的历史沿革	(296)
二、山西失业保障制度建设现状分析	(297)
三、山西失业保障制度建设存在的不足	(304)
第二节 山西失业保障制度与山西转型发展的关系	(306)
一、山西转型发展目标的简要诠释	(306)
二、山西省产业结构与就业结构特征及关联性分析	(311)
三、当前山西失业保障制度对山西转型目标实现的制约	(318)
第三节 转型经济中失业保障制度建设的经验汲取	(321)
一、美国的失业保障制度建设	(321)
二、德国的失业保障制度建设	(324)
三、日本的失业保障制度建设	(325)
第四节 转型视野下山西失业保障制度改革探讨	(328)
一、山西失业保障制度改革的总体目标与思路	(328)
二、山西失业保障制度改革的措施及步骤	(330)

第八章 转型视野下的山西城乡居民最低生活保障制度	(338)
第一节 我国城乡居民最低生活保障制度的建立及发展历程	(339)
一、最低生活保障制度的内涵	(339)
二、我国城乡居民最低生活保障制度的建立与发展	(342)
三、城乡最低生活保障制度的基本内容	(349)
第二节 国外最低生活保障制度的演变及启示	(355)
一、德国最低生活保障制度的模式	(355)
二、法国最低生活保障制度的模式	(364)
第三节 山西省城乡最低生活保障制度的实施现状及存在的问题	(371)
一、山西省城乡居民最低生活保障制度的建立与发展历程	(372)
二、山西省城乡居民最低生活保障制度的基本内容	(374)
三、山西省城乡“低保”制度取得的成效	(377)
四、山西省城乡居民最低生活保障制度实施中存在的主要问题及原因分析	(381)
第四节 完善山西最低生活保障制度的对策	(390)
一、明确保障目标	(390)
二、完善保障制度	(392)
三、科学制定标准	(395)
四、整合保障资源	(405)
第九章 转型视野下的山西住房保障制度研究	(412)
第一节 住房保障制度综述	(412)
一、住房保障制度研究的背景及意义	(412)
二、住房保障制度理论概述	(415)
第二节 国外住房保障制度的比较及启示	(421)
一、欧美典型性国家住房保障制度分析	(421)
二、亚洲其他国家住房保障制度分析	(426)
三、国外住房保障制度的比较及启示	(430)