



辽宁

民生发展报告

2012—2013

辽宁省人民政府发展研究中心课题组 © 编著

People's Livelihood Development
Report of Liaoning
2012—2013

北方联合出版传媒(集团)股份有限公司

 万卷出版公司



辽宁 民生发展报告 2012—2013

辽宁省人民政府发展研究中心课题组 © 编著

People's Livelihood Development
Report of Liaoning
2012-2013

2014年·沈阳

北方联合出版传媒(集团)股份有限公司

万卷出版公司

© 辽宁省人民政府发展研究中心课题组 2014

图书在版编目 (C I P) 数据

辽宁民生发展报告. 2012~2013 / 辽宁省人民政府发展研究中心课题组编著. —沈阳: 万卷出版公司, 2014. 11

ISBN 978-7-5470-3419-4

I. ①辽… II. ①辽… III. ①社会保障—研究报告—辽宁省—2012~2013 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第265775号

出版发行: 北方联合出版传媒 (集团) 股份有限公司

万卷出版公司

(地址: 沈阳市和平区十一纬路29号 邮编: 110003)

印刷者: 沈阳市奇兴彩色广告印刷有限公司

经销者: 全国新华书店

幅面尺寸: 165mm × 240mm

字数: 310千字

印张: 18

出版时间: 2014年11月第1版

印刷时间: 2014年11月第1次印刷

责任编辑: 张冬梅

装帧设计: 刘萍萍

版式设计: 刘萍萍

责任校对: 刘力胜

ISBN 978-7-5470-3419-4

定价: 80.00元

《辽宁民生发展报告(2012—2013)》

编委会

主 任：毛 泽

委 员：高 炜 刘晓丹 朱 军 于 刚
公德俊

主 编：刘全红

副主编：戴丹丹 戚 霞 王 洋

编写成员：毛 泽 于 刚 刘全红 戴丹丹
戚 霞 王 洋 孙照辉 李潮海
罗元文 张培军 王永刚 柳 扬
于润吉 杨成波 许 静



前言

2013年，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年，也是为全面建成小康社会奠定坚实基础的重要一年。一年来，在党中央、国务院的正确领导下，辽宁全省上下深入学习贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕省十一届党代会提出的建设富庶文明幸福新辽宁的奋斗目标，锐意改革，迎难而上，圆满地完成了年初确定的各项任务，推动全省经济社会发展再上新台阶。

《辽宁民生发展报告（2012—2013）》，是在辽宁省委、省政府贯彻落实党的十八大等会议精神以及习近平总书记重要讲话精神背景下，由辽宁省人民政府发展研究中心课题组编著的第四部、也是党的十八大以来首部全面观察、系统分析、跟踪研究辽宁民生发展状况的报告。2013年，辽宁省各级党委、政府坚持“社会政策要托底”、“构建相互衔接、运行有效、保障特困群众的兜底制度”、“着力解决民生领域突出问题”的保障和改善民生基本原则，严格遵循中央经济工作会议提出的“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路，牢牢守住城乡社会困难群体、社会弱势群体的生活和生产最起码的底线；突出稳定和扩大就业、加强环境污染治理、加快贫困地区脱贫致富步伐、纵深推进医疗体制改革、加强保障性住房建设等广大人民群众反映比较强烈、影响面较大的民生难点和重点问题；以早日实现全覆盖、可转移、能接续为努力目标，不断完善现有



制度，加大政策和制度整合力度，提高制度的统筹层次，让制度“红利”惠及更多城乡人民群众。

《辽宁民生发展报告（2012—2013）》，由总报告、民生指数报告篇和民生热点难点探析篇三部分组成。总报告紧紧围绕“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路，以最新公布的《社会救助暂行办法》为基础，从最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等八个方面着手，全面回顾了2013年全省各级政府补短板、守底线，改善社会困难群体、弱势群体、低收入群体、特殊群体的底线民生而采取的主要政策措施，及其取得的新成效、新进展、新突破。

民生指数报告篇，沿用课题组设计的民生发展指标评价体系，以国家统计局、各省市区统计局和中央有关部委发布的2003年以及2012年各类统计数据为依据，对全国31个省、市、区十年来民生发展水平进行了精心测算和评价。数据显示，实施振兴东北老工业基地振兴战略的十年，是辽宁民生发展取得巨大成绩的十年，也是全省4300万城乡居民得实惠、享福祉最多、最实的十年。十年来，辽宁民生发展指数由38.82增长到47.88，增加了9个点；民生发展指数位次由十年前的全国第10位，上升到全国第9位，且与东部沿海发达地区的差距进一步缩小；各民生领域发展更加均衡、更加协调。辽宁民生发展存在的主要问题是：从2008年、2010年和2012年三次民生发展指数测算结果看，辽宁民生发展指数均连续6年位居全国第9位，低于同时期主要经济指标在全国的位次，没有实现经济和民生同步发展的目标，有些指标位次严重滞后。14个市的民生发展取得新成效，总体格局没有发生变化，大连、沈阳仍然处于领先地位，辽西地区与辽南和辽宁中部地区的差距进一步扩大。

民生热点难点探析篇，针对辽宁民生发展的短板领域、环节以及广大人民群众和社会反映比较强烈的、共同关心和关注的民生热点和民生难点问题，组织省内科研院所和大专院校的专家、学者开展重点和专题研究，提出了进一步改善民生热点难点的对策建议。本报告包括七个民生热点难



点问题，分别是：推进辽宁义务教育均衡发展的对策建议；建立大学生专业转换及技能培训机制研究；增加农民财产性收入的对策建议；辽宁保障性住房准入和退出机制研究；社区卫生服务发展问题及改进对策；政府购买居家养老服务问题研究；辽宁省农村环境污染与防治研究。

辽宁省人民政府发展研究中心课题组

2014年10月



目 录

总 报 告

守底线、补短板：力促民生改善	003
保基本：让困难群众得到更多看得见、摸得着的实惠	012
兜底线：编实保障特困群众的“网底”	018
医疗救助：治了病、救了人、暖了心	027
多层次教育救助体系确保教育公平	036
住房安居工程为百姓筑起幸福家园	047
多措并举：推进就业救助	063
临时救助：得民心、聚民力	079

民生指数报告篇

振兴十年：辽宁民生发展指数位次上升	091
2012 年辽宁民生发展量化评价	101
2012 年省内各市民生发展量化评价	133
附：民生发展指数的编制方法	147



民生热点难点探析篇

推进辽宁义务教育均衡发展的对策建议	155
建立大学生专业转换及技能培训机制研究	178
增加农民财产性收入的对策建议	198
辽宁保障性住房准入和退出机制研究	212
社区卫生服务发展问题及改进对策	226
政府购买居家养老服务问题研究	238
辽宁省农村环境污染与防治研究	255
后 记	275

总 报 告

守底线、补短板：力促民生改善

保基本：让困难群众得到更多看得见、摸得着的实惠

兜底线：编实保障特困群众的“网底”

医疗救助：治了病、救了人、暖了心

多层次教育救助体系确保教育公平

住房安居工程为百姓筑起幸福家园

多措并举：推进就业救助

临时救助：得民心、聚民力



守底线、补短板：力促民生改善

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，高屋建瓴，审时度势，强调了保障和改善民生的重要意义，提出了一系列保障和改善民生的新论断、新思想，阐明新形势下当前和今后一段时期民生工作的着力点。新一届中央领导集体的“民生观”在总体层面具有原则性、实效性、持久性，在具体层面涵盖“学有所教，劳有所得，病有所医，老有所养，住有所居”等关乎老百姓生活的方方面面。习近平总书记指出：“我们党和政府做一切工作出发点、落脚点都是让人民过上好日子。”这种民生情怀充分体现了一种对群众期盼的回应，凝聚了一份对群众生活的关爱。

2013年，全国各级党委、政府深入贯彻党的十八大、十八届二中全会、十八届三中全会精神以及习近平总书记新时期保障和改善民生的系列讲话精神，坚持“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路，相继制定和出台了一系列旨在保基本、守底线的民生措施，如加大对棚户区改造、公共服务、城市基础设施等的财政投入；部署大气污染防治十项措施；对享受城乡居民最低生活保障家庭的毕业年度内高校毕业生给予一次性求职补贴……一项项举措回应民生关切，在实现“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生活。

2013年，辽宁省委、省政府全面贯彻落实党的十八大精神以及习近平总书记重要讲话精神，按照省第十一次党代会和全省“十二五”发展规划绘制的蓝图，坚持以人为本构建和谐辽宁，认真落实稳中求进的总基调，



以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，坚持解放思想，深化改革开放，不断提高经济增长质量和效益，坚持民生优先，谋民生之利，解民生之忧，从人民群众最关心、最直接的医疗、教育、户籍、社会保障等问题入手，补上短板，守住底线，始终把解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题放在各项工作首位。全面推进以保障和改善民生为重点的社会建设，着力攻坚克难，各项工作都取得了新进展。人民生活水平和质量进一步提高，就业规模持续扩大，社会保障体系逐步完善，棚户区改造、零就业家庭援助等重点民生工程成效明显，公共卫生医疗服务体系逐步健全……一张张基本民生保障的安全网正在织就织密。

根据辽宁民生发展系列研究报告民生指数测算结果，2013 年辽宁民生发展总指数位居全国第 9 位，连续 6 年在相同的位次，略低于地区生产总值第 7 的位排序。全省城镇新增实名制就业 102.2 万人，创历史新高；城镇登记失业率 3.4%，控制在规划范围内；城镇居民可支配收入实际增长分别达到 7.7%，与经济增长基本相称；农村居民人均纯收入增长 9.3%，高于经济增长幅度，城乡居民收入差距继续缩小。

从省政府有关部门涉及民生的工作报告和资料中可以看出，2013 年辽宁民生改善呈现出“守底线”和“补短板”两大特点：

“守底线”，是指确保普通民众生活水平，特别是低收入群体的生活水平稳中有升。“守底线”是发挥政府经济调节职能，保障基本民生的措施。通过政府实实在在的惠民举措，形成了一个数据，组成了全省民生工作的初步答卷。城乡老年居民开始领取社会养老保险金。城乡低保优抚对象的社会救助水平大幅提升。农村 131 万低收入群众年人均纯收入增加到 2258 元。资助贫困家庭 300 万人次。大面积的棚户区改造基本完成，为 171 万户群众提供了保障性住房。帮助受灾群众建房 2.3 万户、修缮危房 17.5 万间。解决了 752 万农村人口饮水安全问题。建设了 53 所农村困难家庭常年病人托管中心。学前教育三年行动计划稳步前进，义务教育均衡发展取得明显进步。高中阶段教育全面普及。现代职业教育体系框架初步形成。城乡居民基本医疗保险参保率达到 95%，国家基本药物制度实施



范围进一步扩大，城乡基层医疗服务体系基本建成，公立医院改革试点扎实推进。人口和计划生育工作呈现新局面。实施高校毕业生就业工作专项行动，困难家庭毕业生全部就业。对享受城乡居民最低生活保障家庭的毕业年度内高校毕业生给予一次性求职补贴。创造就业岗位、扩大就业措施的实施，对提高居民收入起到了最重要的作用。2013年，辽宁城镇居民人均可支配收入达到25578元，位居全国第9位。农村居民人均纯收入达到9384元，是2007年的2倍，位居全国第9位。

“补短板”是指千方百计为人民群众办实事，把有限的财力用于解决群众反映最强烈、最关乎百姓福祉的突出问题。“补短板”也是政府通过财政支出和公立机构为城乡居民生产并提供公共产品和公共服务，弥补过去最严重的基本生活需求缺口。通过政府财力一笔笔真金白银拨付到民生工程之中，让振兴和发展成果惠及广大人民群众。近年来，在全面振兴进程中，可以看到，辽宁省委、省政府一手抓促进经济增长，一手抓保障和改善民生，致力于解决好振兴“依靠谁”“为了谁”的问题。在继续做好原有各项民生工作的基础上，进一步加大财政投入力度，从解决困难群众基本生活问题入手，多措并举惠民生，每年都为群众办一批看得见、摸得着的实事，把民生改善作为实现“建设富庶文明幸福新辽宁”党代会决议的实际行动。仅落实各项社保提标政策，全省就投入132亿元。在棚户区改造、廉租房、公租房建设和农村危房改造等城乡居民住房领域投入54亿元；支持辽河、大辽河、大小凌河、浑河、太子河等环境污染综合治理，投入资金达55.3亿元，涉及项目349个，为辽河流域率先“摘帽”提供了有力保障。2013年，全省最低工资标准上调15%，企业退休人员基本养老金月人均提高到1849元。城乡低保标准提高11%。112万农村低收入贫困人口年人均收入达到2810元。城乡居民养老保险、医疗保险实现全覆盖，医疗保险筹资补助标准人均提高到280元。农村困难家庭常年病人托管中心覆盖全省涉农县区。新增保障性住房20万套，改造城中村、城边村41万户，修缮老旧小区510万平方米。新建改扩建标准化幼儿园300所。完成1300所中小学校达标任务。实施了城乡居民大病保险。基本药



物制度运行机制更加完善。城乡公共卫生和医疗服务水平逐步提高。

在总结保障和改善民生取得成绩的同时，还应当看到存在的差距和问题。受经济社会发展水平、地方综合实力以及机制、体制、管理和监督等方面的制约，辽宁民生发展水平还不够高，一些领域条块分割、碎片化严重的情形没有根本改观，财政民生投入的长效机制还没有建立起来，政策执行和落实存在偏差和不实情况还时有发生，政府部门管理还比较混乱且效率低下，等等。具体表现在：一是由于经济发展方式尚未根本转变，产业结构不尽合理，科技创新能力不强，地方政府债务沉重诸多因素，支撑辽宁民生快速发展的经济基础还不够坚实。采用不同的统计方法进行失业水平统计，辽宁调查失业率高于登记失业率，反映出辽宁非农产业吸纳就业的能力仍不够强。二是辽宁民生公共产品提供水平、家庭财产以及耐用消费品拥有水平仍有待提高。城乡居民看病、子女上学的家庭负担水平较高，政府支出水平相对不足。辽宁城乡居民家庭拥有的住房面积和私家车数量在全国各省市中排序较低。三是辽宁民生总体水平位居全国各省市第9位，与经济规模居第7位有一定差距，经济水平和民生水平都有潜力等待挖掘；四是从居民收入结构上看，城乡差距和不同阶层居民之间的收入分配差距依然较大，部分群众生活还很困难；五是养老保险基础水平较低、异地转换以及接续不便等问题仍然困扰部分群众；六是分散的低保、特困人员供养、受灾人员救助及医疗、教育、住房、就业等方面的社会救助体系还需进一步统筹、科学、规范；六是食品安全还不尽如人意，环境污染亟须治理，社会管理与公共服务水平亟待提高；等等。

民生改善是长期任务，要随着生产力发展水平的提高，对社会事业、社会福利发展规律认识的提高，以及社会各阶层对民生改善认识水平的提高，不断改进经济社会政策，逐步持续提高民生发展水平。学习贯彻十八届三中全会全面深化改革决定精神，在改善民生领域就是不仅要有全心全意为人民服务的立场，而且还应当做到民生改善的科学发展。要认识和遵循社会事业和社会福利的发展规律。社会主义市场经济条件下，我们的政府是人民政府，不允许复制西方自由资本主义那种单纯追逐资本利益的经



济，绝不让经济发展轨迹偏离满足人民不断增长的物质文化生活需求的奋斗目标。只讲经济增长不讲民生改善的经济背离了经济发展的根本目的。同时，也要避免陷入政府高负债、高福利的陷阱，与经济发展和初次分配脱节的社会高福利，必然导致类似欧洲主权债务危机的出现，阻碍经济长期可持续发展。这不利于民生水平持续稳定地提高。在现实经济生活中，以上两种倾向性问题都存在，应当加以纠正。

在市场逐步成为资源配置决定性力量的体制下，在地方政府债务沉重的情况下，基于提高人民生活水平是党和政府一切工作出发点、落脚点的宗旨，借鉴欧洲主权债务危机的教训，总结民生发展规律，我们认为，应创新改善民生的思路和措施，**一是要依靠增加劳动和效率，增加初次分配的劳动收入，提高民生水平。**以往在讲生产力发展水平与民生改善关系时，总是从做蛋糕与切蛋糕关系来分析问题，但实际上生产规模扩大并不能自然带来分配的合理化。我们这里提出依靠增加劳动和效率，增加初次分配的劳动收入，提高民生水平，意在增加劳动和提高劳动效率来提高劳动报酬，有别于自然改善论和脱离物质基础的民粹主义的政策导向。事实上，提高劳动者报酬在国民经济收入中的比重正在通过技术进步和产业结构升级成为现实。有关专家将改革开放 30 多年来，我国经济总量快速扩张的动力源归结为城市化趋势、市场化趋势和国际化趋势三个方面。但是随着经济的发展，国际环境的变化，未来中国经济增长的动力源，将逐步由原有的城市化趋势、市场化趋势和国际化趋势三个“旧”的动力源，转变为依靠内需拉动、人才和创新拉动以及国际合作新秩序的三个“新”的动力源。从拉动经济增长的投入要素看，如果经济增长要素投入方式由过去过度依赖资本投入，逐步转变为以人才和创新拉动为主，那么收入分配将更倾向于人力资本，劳动将在收入分配中获得更高的份额。到那时候，“劳动光荣”将成为人们普遍的思想共识，“劳动创造社会财富”将成为实现中国梦的集结号。以人才和创新推动经济增长，需要挖掘每位劳动者创新劳动的创造力，要更加注重不断提升劳动者的知识技能和职业素养。劳动者的知识技能和职业素质通过教育培训得到快速提升，不仅会推动产业



结构的调整和优化,而且会创造更多就业岗位。就业机会更多、知识技能和职业素养更高、劳动创造财富更光荣,势必要求通过初次分配的调整来缩小贫富差距,也势必要求发挥市场机制而不是政府干预来实现收入分配差距的缩小。当然政府应当正确发挥公权力不可替代的作用,解决不合法、不合理的过高收入。让有劳动能力的低收入者,转变为有“恒产、恒心”的中产者,不能依赖政府补贴、社会救助以及社会同情,而应通过强化教育公平来实现。促进教育公平,以人力资本和创新推动产业升级,发挥初次分配调节贫富差距的作用,就会减轻社会风险对社会稳定器——社会保障体系的严重冲击。否则,过分扩大社会安全网的保障面,依赖二次分配来调节贫富差距,社会稳定器的成本过高,一旦出现经济下滑,财政状况吃紧时,社会保障体系就会难以为继而导致社会动荡。

二是要切实履行政府经济调节职能,通过收入再分配改善民生。从理论上讲,市场不是万能的,在宏观经济总供需平衡方面、收入分配两极分化方面、公共产品提供方面、部分微观产品生产信息不对称方面存在“市场失灵”。经济调节职能是现代市场经济条件政府的经济职能之一。通过再分配改善民生是政府责无旁贷的职责。前述强调通过初次分配的调整来缩小贫富差距,强调发挥市场机制作用而不是政府干预来实现收入分配差距的缩小,并不是不重视二次分配,更不是不需要政府这只“看得见的手”。毕竟,时间或长或短,被排斥在参与初次分配之外的社会成员有之。如无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、失业人员、城镇新增劳动力、新毕业大中专毕业生等;当然,即使参与了初次分配,取得了初次分配收入,不能满足自身及其家庭成员基本生活的社会成员也有之。如从事简单劳动的低收入群体残疾人、农村进城务工者等。解决这些社会弱势群体面临的学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面的民生难题,就不能再依靠市场这只“看不见的手”,而必须充分发挥政府这只“看得见的手”的调节作用。正是基于以上考虑,十八大以来,党中央、国务院提出了补短板、守底线的保障和改善民生原则。那么,短板还有哪些?底线又在哪里?我国幅员辽阔,民族众多,资源禀赋不同,区位优势各