

内蒙古自治区
社会经济发展
蓝皮书

总主编 / 杜金柱 侯淑霞

内蒙古自治区 社会保障发展报告 (2016)

娜仁图雅 魏瑞清 / 主 编

THE SOCIAL SECURITY DEVELOPMENT
REPORT ON INNER MONGOLIA (2016)



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书得到以下单位资助出版：

☆ 内蒙古财经大学

☆ 中蒙俄经贸合作与草原丝绸之路经济带
构建研究协同创新中心

内蒙古自治区
社会经济发展
蓝皮书

总主编 / 杜金柱 侯淑霞

内蒙古自治区 社会保障发展报告 (2016)

娜仁图雅 魏瑞清 \ 主 编

THE SOCIAL SECURITY DEVELOPMENT
REPORT ON INNER MONGOLIA (2016)



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

内蒙古自治区社会保障发展报告 (2016)/娜仁图雅, 魏瑞清主编. —北京: 经济管理出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4139 - 2

I. ①内… II. ①娜… ②魏… III. ①社会保障—研究报告—内蒙古—2016 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 302766 号

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 许 兵

责任印制: 黄章平

责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.25

字 数: 214 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4139 - 2

定 价: 98.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

总 序

2015 年,面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,内蒙古自治区各族人民在自治区党委、政府的正确领导下,深入学习贯彻党的十八大,十八届三中、四中、五中全会及习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的总要求,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,主动适应经济发展新常态。

《内蒙古自治区 2015 年国民经济和社会发展统计公报》显示,2015 年末全区常住人口为 2511.04 万人,比 2014 年增加 6.23 万人。人口自然增长率为 2.4‰。城镇化率达到 60.3%,比 2014 年提高 0.8 个百分点。全区实现地区生产总值 18032.8 亿元,按可比价格计算,比 2014 年增长 7.7%。全年居民消费价格总水平比 2014 年上涨 1.1%。年末全区城镇单位就业人员为 292.6 万人。年末城镇登记失业率为 3.65%。全年实现失业人员再就业人数为 6.1 万人。全年完成一般公共预算收入 1964.4 亿元,一般公共预算支出 4290.1 亿元,分别比 2014 年增长 6.5% 和 10.6%。财政收入在增收困难较大的情况下,顺利完成了全年增长目标。全年农作物总播种面积 756.8 万公顷,比 2014 年增长 2.9%。年末全区农牧业机械总动力为 3805.1 万千瓦,比 2014 年增长 4.8%;综合机械化水平达到 81.4%。全年全部工业增加值为 7939.2 亿元,比 2014 年增长 8.2%。全区规模以上工业企业实现主营业务收入 18522.7 亿元,比 2014 年下降 0.3%;实现利润 940.5 亿元,比 2014 年下降 23.8%。全年规模以上工业企业产品销售率为 96.6%,产成品库存额为 643.2 亿元,比 2014 年增长 0.7%。全年建筑业增加值为 1263.2 亿元,比 2014 年增长 6.7%。全年全社会固定资产投资总额为 13824.8 亿元,比 2014 年增长 14.5%。其中,500 万元以上项目完成固定资产投资 13651.7 亿元,比 2014 年增长 14.5%。新开工项目 12695 个,比 2014 年增长 2.4%;在建项目投资总规模 35672 亿元,比 2014 年下降 0.1%。全年社会消费品零售总额为 6107.7 亿元,比 2014 年增长 8.0%。全年海关进出口总额为 790.4

亿元,比2014年下降11.6%。全年实际使用外商直接投资额33.7亿美元,比2014年下降15.4%。全年完成货物运输总量20.9亿吨,比2014年增长2.1%。全年完成旅客运输总量19820万人,比2014年增长0.2%。年末全区民用汽车保有量为400.1万辆,比2014年增长7.6%;全年邮电业务总量(2010年不变价)为400.3亿元,比2014年增长19.1%。全年实现旅游总收入2257.1亿元,比2014年增长25.0%。接待入境旅游人数160.8万人次,比2014年下降3.8%;旅游外汇收入9.6亿美元,比2014年下降4.0%。国内旅游人数为8351.8万人次,比2014年增长12.6%;国内旅游收入为2193.8亿元,比2014年增长25.7%。年末全区金融机构人民币存款余额为18077.6亿元,全年新增存款1641.3亿元,比2014年增长11.0%。全年全体居民人均可支配收入为22310元,比2014年增长8.5%。数据显示,2015年内蒙古自治区社会经济总体发展实现了稳中有进、稳中有好、进中有创、创中提质的良好态势,结构调整出现积极变化,改革开放不断深化,民生事业持续进步,经济社会发展迈上新台阶,实现了“十二五”圆满收官,为“十三五”经济社会发展、决胜全面建成小康社会奠定了坚实基础。

为真实反映内蒙古自治区社会经济发展全景,为内蒙古自治区社会经济发展提供更多的智力支持和决策信息服务,2013年,由内蒙古财经大学组织校内学者编写了《内蒙古自治区社会经济发展研究报告丛书》,丛书自出版以来,受到社会各界的广泛关注,亦成为社会各界深入了解内蒙古自治区的一个重要窗口。2016年,面对新的社会经济发展形势,内蒙古财经大学的专家学者们再接再厉,推出全新的《内蒙古自治区社会经济发展蓝皮书》,丛书的质量和数量均有较大提升,力图准确诠释2015年内蒙古自治区社会经济发展的诸多细节,书目包括《内蒙古自治区区域经济综合竞争力发展报告(2016)》《内蒙古自治区文化产业发展报告(2016)》《内蒙古自治区旅游业发展报告(2016)》《内蒙古自治区社会保障发展报告(2016)》《内蒙古自治区财政发展报告(2016)》《内蒙古自治区能源发展报告(2016)》《内蒙古自治区金融发展报告(2016)》《内蒙古自治区投资发展报告(2016)》《内蒙古自治区对外经济贸易发展报告(2016)》《内蒙古自治区中小企业发展报告(2016)》《内蒙古自治区区域经济发展报告(2016)》《内蒙古自治区工业发展报告(2016)》《蒙古国经济发展现状与展望(2016)》《内蒙古自治区商标品牌发展(2016)》《内蒙古自治区惠农惠牧政策促进农牧民增收发展报告(2016)》《内蒙古自治区物流业发展报告(2016)》。

一个社会的存续与发展,有其特定的社会和经济形态,同时也离不开独有的思想意识、价值观念和技术手段。秉承社会主义核心价值观、使命意识和学术的职业要求是当代中国学者应有的担当,正是基于这样的基本态度,我们编撰了本

套丛书，丛书崇尚学术精神，观点坚持学术视角，客观务实，兼容并蓄；内容上专业深入，丰富实用；兼具科学研究性、实际应用性、参考指导性，希望能给读者以启发和帮助。

丛书的研究成果或结论属个人或研究团队观点，不代表单位或官方结论。由于研究者水平有限，特别是当前复杂的世界政治经济形势下的社会演进节奏日新月异，对社会科学研究和发展走向的预测难度可想而知，因此书中结论难免存在不足之处，恳请读者指正。

编委会
2016.8

本书编委会

主 编：娜仁图雅 魏瑞清

副主编：乌仁格日乐 鲍震宇

任海霞 李亮山

参 编：曹永红 钟丽杰

修龙滨

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标是建立更加公平可持续的社会保障制度。目前，我国社会保障制度已成为世界上覆盖人群最多、保障项目基本齐全、保障功能日益增强的社会制度，并正在逐步走向成熟、定型的人人依法享有社会保障的新时代。目前，我国社会保障体系建设全面纳入法制轨道，已形成以《社会保险法》、《劳动合同法》、《职业病防治法》、《军人保险法》等为基本法律，以《社会救助暂行办法》、《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》、《工伤保险条例》、《农村五保供养工作条例》等相关法规、规章和规范性文件为配套的社会保障法律体系。但是，当前我国社会保障制度发展还面临着巨大挑战，如人口老龄化的加速和城镇化冲击的严峻形势以及社会保障制度本身存在一些内在的“短板”的突出问题。因此，必须深化我国社会保障制度改革，坚持“保基本”，不断健全社会保障体系的结构，制定和实施积极的社会保障政策，促进社会保障制度平稳运行，实现公平、可持续发展的社会保障目标。

就内蒙古自治区而言，随着社会保障制度的不断建立健全，内蒙古自治区的社会保障制度覆盖面不断扩大、保障水平不断提高、基金规模不断扩大，为保障城乡居民生活、推进社会经济和谐发展发挥了巨大作用。2014 年底，内蒙古自治区参加城镇职工基本养老、城乡居民基本养老、城镇基本医疗、失业、工伤和生育保险人数分别达到 524.9 万人、761.9 万人、998.1 万人、236.3 万人、289.6 万人和 293.8 万人，均超额完成年度任务。城乡居民基础养老金提高到 65 元，城镇居民医保财政补贴标准提高到 320 元。保障的各类困难对象和特殊群体达 540 多万人。其中，城乡最低生活保障对象 193.5 万人，农村牧区五保对象 8.8 万人；城市最低生活保障标准达到月人均 472 元，月人均补助标准达到 390 元；农村牧区低保保障标准达到年人均 3229 元，月人均补助标准达到 198 元。社会保障经办服务能力和规范化程度进一步提高，信息化建设进一步加强。同

时，劳动关系总体和谐稳定，企业工资收入分配制度改革稳慎推进，劳动合同制度进一步得到贯彻落实。但是，内蒙古自治区社会保障制度的发展仍然不足，与内蒙古自治区社会经济发展水平不相适应，难以有效满足城乡居民日益增长的社会保障需求。因此，为建立更加公平、可持续的社会保障体系，必须完善各项社会保障制度，继续扩大社会保障制度覆盖面，实现应保尽保，提高社会保障统筹层次，增强基金统筹调剂功能，加强基金监督管理，提高基金的安全性和运行效率，不断提升经办管理能力，提供高效、便捷的公共服务，促进社会保障制度的城乡统筹发展。

完善内蒙古自治区社会保障制度，必须坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，要提高社会保障制度及运行质量，加快推进城乡一体化社会保障制度建设。在经济新常态下，社会保障制度的改革和完善，关键在于根据经济社会发展进程合理确定社会保障的内涵和理念，这是构建和谐社会的内在要求，也是落实科学发展观和内蒙古自治区“8337”发展思路的具体行动。

本报告的设计思路是基于党的十八大明确提出的“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的社会保障制度发展方针，充分考虑内蒙古自治区当前经济社会转型时期遇到的人口老龄化的压力，贫困人口脱贫、经济增长降速等重大问题，紧紧围绕内蒙古自治区党委提出的“8337”的发展思路而设立。

本报告以“社会服务与社会保险”为主题，精选出内蒙古自治区社会服务和社会保险领域的重点热点问题，深入探讨，反映了时代特征。政策与实务相结合，既反映社会保障制度政策发展情况，又分析现实中的突出问题并提出政策建议。

本报告分为总报告和专题报告两大部分。总报告从民政和社会保险事业两方面回顾了内蒙古自治区社会保障事业的发展，分析了社会保障事业的现状以及所面临的挑战和困境以及完善内蒙古自治区社会保障事业的对策。专题报告为各保障项目报告，以参保（保障）人数和基金收支为主线，主要从制度运行角度全面反映内蒙古自治区社会保障事业发展的现状和趋势。主要对内蒙古自治区城乡最低生活保障制度、养老服务、基本养老保险、基本医疗保险、失业保险制度的实施和和谐劳动关系的发展态势进行分析，并提出完善各项社会保障体系的内涵，缩小城乡之间社会保障差距，建立城乡一体化社会保障制度，促进基本公共服务均等化、劳动关系政府规制的完善思路与建议。

现呈现在广大读者面前的《内蒙古自治区社会保障发展报告（2016）》，是对内蒙古自治区社会保障制度发展的一些思考，既有宏观层面的分析，也有微观层面的分析。期望这些思考和分析，能够对关注这些问题的同仁及读者有所裨益。

目 录

总 报 告

第一章 内蒙古自治区民政事业发展态势	3
一、内蒙古自治区民政事业发展现状	4
(一) 内蒙古自治区社会救助制度的成就	4
(二) 内蒙古自治区社会福利制度发展成就	8
(三) 内蒙古自治区自然灾害救济制度发展成就	11
(四) 内蒙古自治区社会组织和社会事务方面政策创制成果丰硕	12
二、内蒙古自治区民政事业发展中面临的问题	13
(一) 内蒙古自治区社会救助制度发展面临的问题	13
(二) 内蒙古自治区社会福利制度发展面临的问题	14
(三) 内蒙古自治区自然灾害救济制度发展面临的问题	16
三、内蒙古自治区民政事业发展机制的优化路径	17
(一) 优化社会救助的制度体系	17
(二) 优化社会福利制度体系	18
(三) 优化自然灾害救济制度体系	20
(四) 内蒙古自治区民政其他相关配套措施的完善	21
第二章 内蒙古自治区社会保险事业发展态势	23
一、内蒙古自治区社会保险事业发展现状	24
(一) 社会保险参保人数不断增加	24
(二) 社会保险基金收支总规模逐步扩大	25
(三) 社会保险制度的保障水平稳步提高	27

（四）财政对社会保险项目的补助水平提高	29
（五）社会保险信息化建设工程不断完善	29
二、内蒙古自治区社会保险事业发展面临的问题	29
（一）社会保险制度的缴费率高	29
（二）社会保险基金难以可持续发展	30
（三）农（牧）民工社会保险参保率较低	31
（四）社会保险在制度层面存在分割现象	31
三、内蒙古自治区社会保险事业发展机制的优化路径	32
（一）增加政府财政投入	32
（二）适度降低社会保险缴费负担	32
（三）保证社会保险基金可持续发展	32
（四）完善农（牧）民工社会保险制度	33
（五）整合社会保险制度	33

专 题 报 告

第三章 内蒙古自治区城乡最低生活保障制度运行态势	37
一、内蒙古自治区城乡最低生活保障制度发展现状	38
（一）最低生活保障制度的覆盖范围逐步扩大	38
（二）最低生活保障制度的保障标准逐年提高	39
（三）最低生活保障制度的政府财政投入力度逐步加大	41
（四）最低生活保障制度的管理工作不断规范	42
二、内蒙古自治区城乡最低生活保障制度发展面临的问题	43
（一）低保救助对象精准性分析：覆盖面较窄	43
（二）低保保障标准适度性分析：低保标准较低	43
（三）低保救助管理的合理性分析：管理不规范	45
（四）救助资金来源多元化分析：救助资金单一化	46
（五）低保救助项目叠加性分析：全面救助和无救助并存	46
三、内蒙古自治区最低生活保障制度发展机制的优化路径	47
（一）低保救助对象精准化	47
（二）低保救助标准适度化	48
（三）低保救助形式多样化	50
（四）低保救助资金筹集多元化	50

（五）低保退出机制常态化	51
（六）低保管理工作规范化	52

第四章 内蒙古自治区社会化养老服务体系发展态势 54

一、内蒙古自治区社会化养老服务体系现状	55
（一）养老服务政策支撑体系初步建立	55
（二）养老福利机构床位数逐年增加	55
（三）养老福利机构工作人员逐年增加	56
（四）养老福利机构年末收养人数逐年增加	57
（五）内蒙古自治区养老福利机构入住率逐年波动上升	57
（六）内蒙古自治区养老福利机构工作人员与老年人比例有所提高	58
（七）养老服务各项改革试点稳步推进	59
二、内蒙古自治区社会化养老服务体系发展面临的问题	60
（一）政府财政对社会化养老服务投入不足	60
（二）社会化养老服务资源供给不足	60
（三）公办养老机构发展相对滞后，存在一定的床位缺口	61
（四）政府采购责任存在一定的“缺位”现象	61
（五）社会化养老服务政府监管较弱	61
三、内蒙古自治区社会化养老服务业体系发展机制的优化路径	62
（一）强化政府责任，加大投入力度	62
（二）发挥政府主导作用，构建多元化养老服务供给体系	62
（三）深化养老服务与医疗服务的融合	63
（四）优化政府购买养老服务方式	63
（五）按照养老需求，政府合理规划养老服务设施	64
（六）建立长期护理保险制度	64
（七）积极引入第三方评价机制	65
（八）加强专业服务人才培养与队伍建设	65
（九）强化监督管理，提高政府服务效率	65

第五章 内蒙古自治区基本养老保险制度运行态势 67

一、内蒙古自治区基本养老保险制度发展现状	69
（一）基本养老保险制度实现了制度全覆盖，参保人数不断增加	69
（二）基本养老保险基金收支规模及积累数额不断增大	71
（三）基本养老保险待遇水平连年上调	74

（四）基本养老保险享受待遇人数不断增加	75
（五）基本养老保险社会化管理服务水平显著提高	76
（六）企业年金取得较快发展	77
（七）基本养老保险制度信息化建设工作取得阶段性成绩	77
二、内蒙古自治区基本养老保险制度发展面临的问题	78
（一）基本养老保险扩面征缴工作仍需加强	78
（二）基本养老保险基金收入增长缓慢	78
（三）养老保险基金支付压力倍增	79
（四）城镇职工基本养老保险个人账户“空账运行”问题尚未解决	79
（五）基本养老保险待遇水平有待进一步提高	80
（六）企业年金发展相对缓慢	80
（七）基本养老保险基层公共服务平台的信息化建设滞后	81
三、内蒙古自治区基本养老保险制度发展机制的优化路径	81
（一）完善激励监督机制，保证养老保险基金收入稳定	81
（二）采取多种渠道，稳步提高养老金待遇水平	82
（三）寻求多种方式，逐步解决个人账户“空账运行”问题	82
（四）建立具有地区特色的多层次养老保险制度	83
（五）加快基本养老保险制度信息化建设	84
（六）加强基本养老保险制度法制建设	84
（七）加强基本养老保险制度建设的宣传力度	84
第六章 内蒙古自治区基本医疗保险制度运行态势	85
一、内蒙古自治区基本医疗保险制度发展现状	86
（一）基本医疗保险制度实现了制度全覆盖，参保人数不断增加	86
（二）基本医疗保险筹资水平逐年提高	86
（三）基本医疗保险待遇水平稳步提高	88
（四）医疗保险基金收支规模及累计结余增长迅速	89
（五）积极推进医疗保险付费方式改革，完善医疗费用结算管理办法	90
二、内蒙古自治区基本医疗保险制度发展面临的问题	91
（一）基本实现了制度全覆盖，但尚未实现人群全覆盖	91
（二）医疗费用增长过快，超过患者支付能力	92
（三）基本医疗保险制度的统筹层次较低	92
（四）城镇基本医疗保险基金大量结余与使用效率低下问题共存	93
（五）对医疗服务提供方的有效制约和费用控制机制尚未建立	94

(六) 基本医疗保险制度有失公平	95
三、内蒙古自治区基本医疗保险制度发展机制的优化路径	95
(一) 提高基本医疗保险制度统筹层次	95
(二) 加强医疗保险基金预算管理, 推进基本医疗保险 付费总额控制制度	95
(三) 健全重特大疾病医疗保险制度, 提高医疗保障水平	96
(四) 完善基本医疗保险关系转移接续办法	96
(五) 逐步建立社区首诊制、双向转诊制	96
(六) 优化城镇职工基本医疗保险个人账户的设计	96
(七) 提升医疗保险经办机构的专业化服务	97
第七章 内蒙古自治区失业保险制度运行态势	99
一、内蒙古自治区失业保险制度发展现状	100
(一) 内蒙古自治区失业保险的参保人数增加	100
(二) 失业保险基金收支规模扩大	101
(三) 失业保险水平提高	102
(四) 失业保险政策不断完善	102
二、内蒙古自治区失业保险制度发展面临的问题	103
(一) 失业保险覆盖面过窄	103
(二) 失业保险制度实施中存在“不重合”问题	103
(三) 失业保险待遇及保障水平较低	104
(四) 失业保险制度的就业促进功能较弱	104
(五) 失业保险统筹层次偏低, 造成条块分割状态	105
(六) 失业保险基金贬值风险大	105
(七) 失业保险基金责任界定不明确	106
(八) 失业保险制度有失公平	106
三、内蒙古自治区失业保险制度发展机制的优化路径	106
(一) 扩大失业保险制度覆盖面	106
(二) 增强失业保险制度的基本生活保障能力	106
(三) 充分发挥失业保险制度促进就业、预防失业的功能	107
(四) 提高统筹层次, 促进劳动力自由流动	107
(五) 建立失业保险“名义个人账户”制度	108
(六) 建立失业保险基金投资管理体制	108
(七) 完善农(牧)民工失业保险制度	108

（八）加强失业保险基金及就业专项基金管理	109
第八章 内蒙古自治区和谐劳动关系发展态势	110
一、内蒙古自治区企业劳动关系现状	112
（一）劳动争议的三方机制有序推进	113
（二）工资集体协商制度进展顺利	115
（三）企业劳动合同签订率稳步提升	117
（四）企业工会组织建设取得一定成就	119
（五）企业职工收入水平不规范的局面明显改善	119
二、内蒙古自治区劳动关系所存在的主要问题	122
（一）劳动合同不规范问题依旧突出	122
（二）工会职能没有得到充分发挥	123
（三）劳动者发展权重视不够	124
（四）法律法规不健全，政府监管力度不够	125
三、劳动关系政府规制策略的完善	126
（一）劳动关系法律规制体系的完善	126
（二）健全与发展工会组织	127
（三）集体谈判制度的促进	128
（四）劳动争议调解机制的完善	129
（五）完善劳动监察制度	130
（六）促进产业民主制度的建设	130
附 件	132
附件一 内蒙古自治区 2014 年城乡居民最低生活保障标准一览表	132
附件二 内蒙古自治区最低生活保障工作绩效评价办法	135
附件三 内蒙古自治区人民政府关于进一步完善城乡居民基本 养老保险制度的意见	139
附件四 内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发《内蒙古自治区 本级职工基本医疗保险管理办法》等五个办法的通知	143
参考文献	156
后 记	160

总 报 告

