

“十三五”时期 山西民生社会发展战略研究

“Shisanwu” Shiqi Shanxi Minsheng Shehui Fazhan Zhanlue Yanjiu

王凤鸿 赵满华 等著

 中国财政经济出版社

“十三五”时期 山西民生社会发展战略研究

王凤鸿 赵满华 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“十三五”时期山西民生社会发展战略研究 / 王凤鸿等著.
—北京: 中国财政经济出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6522 - 3

I. ①十… II. ①王… III. ①社会发展 - 发展战略 - 研究 - 山西省 IV. ①D672. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 305458 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 胡永立

封面设计: 思梵星尚

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436、84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16.25 印张 232 000 字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6522 - 3/F · 5254

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492、QQ: 634579818

“十三五”时期 山西民生社会发展战略研究

课题组成员：

王凤鸿	赵满华	崔云朋	杨素青
张彦波	郝双才	伊文君	任杰
刘淑清	刘成海	孙月蓉	

目 录

总报告：“十三五”时期民生改善和社会

发展的战略思考 (1)

- 一、发展现状与现实问题 (1)
- 二、当前形势与发展思路 (7)
- 三、核心任务和重大举措 (12)

分报告一：山西“强省富民”战略的思考 (20)

- 一、战略定义及相关问题 (20)
- 二、山西省发展战略的回顾 (23)
- 三、制定战略的前提 (25)
- 四、“十三五”时期山西发展战略的建议 (30)
- 五、实现“强省富民”战略的战术与对策 (32)

分报告二：山西“十三五”时期教育发展若干重

大战略研究 (39)

- 一、“政府购买服务”，推进幼儿教育良性发展 (40)
- 二、“调整向农村倾斜政策”，实现乡镇中心小学
健康发展 (44)
- 三、“政府投入为主”，助推普通高中内涵式发展 (48)
- 四、“形成教育资源合力”，加快构建现代职业教育

体系	(51)
五、重新定位本科院校转型发展的新思路	(54)
分报告三：山西省“十三五”时期创业振兴三晋	
战略研究	(58)
一、山西省实施“创业振兴三晋”战略的背景及意义 ...	(58)
二、山西省创业促进就业工作及存在的问题	(62)
三、实施“创业振兴三晋战略”的构想	(68)
分报告四：山西省“十三五”时期居民增收战略	
研究	(80)
一、山西省城乡居民收入存在的主要问题	(80)
二、山西省“十三五”时期居民增收战略的目标	(84)
三、山西省“十三五”时期居民增收战略的路径	
选择	(87)
分报告五：山西省“十三五”医疗卫生资源配置	
研究	(104)
一、山西省医疗卫生资源配置和利用概况	(104)
二、“十三五”面临的主要形势及发展思路	(117)
三、促进山西省医疗卫生资源合理配置的对策建议 ...	(130)
分报告六：山西省“十三五”时期社会保障战略	
研究	(145)
一、现状及原因分析	(146)
二、发展形势与总体要求	(160)
三、主要任务	(170)
四、政策建议	(177)
分报告七：山西“十三五”时期机构养老发展	
战略研究	(181)
一、山西省养老服务机构发展现状分析	(181)

二、山西省养老服务机构运行中存在的主要问题	
分析	(185)
三、山西省“十三五”时期养老机构的发展战略	
——服务能力提升战略	(190)
分报告八：山西省城乡社区养老研究	(201)
一、山西省城乡社区养老的发展概况	(201)
二、山西省城乡社区养老存在的问题	(203)
三、山西省发展城乡社区养老的建议	(206)
分报告九：山西“十三五”时期健全农村社区治理	
机制研究	(210)
一、农村社区治理理论及我国实践经验	(211)
二、山西省农村社区治理发展现状	(219)
三、“十三五”时期山西健全农村社区治理机制建议	(225)
分报告十：山西“十三五”时期居民消费结构	
升级战略研究	(231)
一、山西省城乡居民消费结构现状	(231)
二、城乡居民消费结构升级的转型特征	(235)
三、“十三五”时期居民消费结构升级战略	(238)
后记	(249)

总报告：

“十三五”时期民生改善和社会发展的战略思考

党的十八大报告提出，要在改善民生和创新管理中加强社会建设，这既是对近年来具有中国特色民生社会事业发展的系统总结，也是对全面建成小康社会、使发展成果更多更公平惠及全体人民的集中诠释。山西作为一个典型的资源型地区和中部欠发达地区，如何把握好这千载难逢的发展机遇，在改善民生上下功夫，在创新管理上做文章，实现好、维护好、发展好 3500 万百姓的根本利益，应该成为当前乃至今后较长一段时间内必须正视和破解的重大课题。

一、发展现状与现实问题

“十二五”以来，山西省委、省政府以民生改善和社会发展为统领，始终坚持把民生作为一切工作的出发点和落脚点，财政支出的八成以上和全部增量均用于民生改善，多谋民生之利，多解民生

之忧，切实解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，让改革发展成果真正惠及全体人民。

（一）立足教育优先，均衡发展开创新局面

近年来，山西全省认真落实国家和省中长期教育发展规划纲要及教育支出占地区生产总值的比重超过国家4%的要求，全面实行城乡免费义务教育，实施义务教育标准化建设工程和农村薄弱学校改造计划，仅2015年新改扩建206所公办标准化幼儿园，改造中小学校舍2200多万平方米，招聘近万名农村义务教育特岗教师。农村小学、初中学生人均公用经费补助标准分别提高到695元、895元，21个县初步通过国家义务教育均衡发展评估验收。城乡特殊教育生均公用经费补助标准由310元、750元统一提高到4000元。进城务工人员随迁子女实现在就读地参加中考。在读家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童每人每年给予1000元的生活补助。高中教育毛入学率达到90%；普通本科院校生均经费由9000元提高到12000元；中职教育免收学费全覆盖惠及45万名学生。投资近百亿、占地近万亩、可容纳15万名学生的高校新校区全面建成，11万名师生入住，新增山西传媒学院、太原学院、山西工程技术学院、山西应用科技学院4所本科院校。11个设区市实现本科教育全覆盖。

（二）深化体制改革，卫生事业实现新突破

围绕“健康山西”的奋斗目标，全省上下努力破解“看病难、看病贵”难题。深化医药卫生体制改革，在83个县推进县级公立医院综合改革，所有政府办的基层医疗卫生机构和村卫生室实行了基本药物制度，药物价格下降30%以上；在269个非政府办基层医疗卫生机构开展基本药物制度试点；同步推进医药卫生一体化综合改革，试点医院实行药品“零差率”销售。城镇职工医保、城镇居民医保和“新农合”三项基本医保实现应保尽保，城乡居民大病保险在山西全省推广，在18个县开展参合农民住院按病种分

级诊疗试点。投资近 20 亿元的山西大医院建成投用，省儿童医院新院区建设加快推进。投资 30 多亿元完善基层医疗卫生基础设施，新建和改造医疗卫生机构 9338 个。109 项基本公共卫生服务惠及城乡居民。人均基本公共卫生服务经费财政补助标准提高到 35 元。开展贫困地区儿童营养改善试点，2.4 万名儿童受益。5500 户家庭享受到“单独两孩”政策。近 4 年成为山西省卫生服务体系建设历史上投入最多、建设规模最大、条件改善最为明显的时期。

（三）依托政策促进，充分就业迈出新步伐

近年来，山西全省将就业作为考核各级政府的重要目标，通过制定扶持政策、设立创业基金、支持灵活就业和自主创业，举办“春风行动”、“民营企业招聘周”、高校毕业生“就业服务月”，为高校毕业生、农村转移劳动力、退役军人、就业困难人员等特定群体提供针对性就业服务。制定实施实行提供财政补助、实训补贴和小额担保贷款等“七补一贷”政策，扶持高校毕业生创业。购买 6992 个基层公共服务岗位，通过招录公务员、事业单位人员和选聘大学生村官、农村特岗教师 2.3 万人等，吸纳高校毕业生就业。实行财政贴息支持、一次性就业补助等“六补一缓”优惠政策，缓缴困难企业社保费 60 亿元，发放失业金稳岗补贴 6.25 亿元，鼓励中小微企业吸纳更多城乡劳动者就业。深入开展创业型城市创建活动，加强创业培训和职业指导，为就业困难人员提供“一对一”就业帮扶。截至 2014 年，全年城镇新增就业人员 330 万人，转移农村劳动力 250 万人。城镇登记失业率控制在 4% 以内。

（四）强调提低扩中，居民收入跃上新台阶

将缩小城乡收入差距，改善农村生产生活条件作为改善民生的重要抓手，人民的基本生活需求得到了极大的满足。着力增加居民收入，调整高温津贴及一线艰苦岗位津贴标准，提高最低工资标准和企业工资增长指导线。连续 10 年提高企业退休人员基本养老金，

月人均达到 2401 元。为领取失业保险金人员发放冬季取暖补贴，为全省农户免费发放近 2000 万吨取暖用煤。提高省直机关、事业单位津补贴和绩效工资标准，并向低职务职级人员倾斜。落实带薪年假制度和基层机关事业单位津补贴，提高机关、企事业单位人员取暖补贴标准。通过发展富民项目、加大补贴力度、转移劳动力、支持返乡创业、干部下乡包村等措施，促进了农民收入持续增加。在全国率先实行社会保障救助和保障标准与物价上涨挂购的联动机制，单月 CPI 涨幅超过 5% 或食品价格涨幅超过 10%，即向低收入群体、大中专贫困学生、高校学生食堂发放临时价格补贴的措施，较好地保障了困难群众的基本生活。深入实施“百企千村”产业扶贫开发工程，建设产业扶贫项目 233 个、完成投资 200 亿元。全面启动吕梁山、太行山两大连片特困地区扶贫攻坚，大力实施移民搬迁、整村推进等重点扶贫工程，完成 1.1 万个新农村重点村和 200 个连片示范区建设任务。实施精准扶贫，5 万名农村贫困劳动力接受就业培训，2 万名贫困学生受到教育资助，4 万多名干部驻村帮扶，覆盖所有贫困村，在 21 个扶贫攻坚县启动实施金融富民扶贫工程，282 万贫困人口实现脱贫。

（五）致力兜好底线，社保覆盖夯实新基础

近三年来，坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，全面加强社会保险覆盖面，城镇职工基本养老、医疗、失业、工伤、生育 5 项保险实现制度全覆盖。建立了统一的城乡居民基本养老保险制度，城乡居民平均基础养老金达到 85 元。启动城乡居民大病保险试点，城镇居民医保和新农合年人均财政补助标准由 280 元提高到 320 元，失业保险待遇和工伤保险标准平均提高 15% 和 10%。城乡低保标准每人每月分别由 2010 年的 164 元、75 元提高到 379 元、206 元，农村五保对象集中供养、分散供养省级补助标准每人每年分别由 2010 年的 1500 元、1200 元提高到 2200 元、1430 元。为集中供养孤儿、散居孤儿每人每月补助 1000 元、600 元。在全国率先启动社会保障“一卡通”，建立了适应流动就业、异地就医、异地养老

便捷准确的服务体系。对 7.8 万名重度残疾人和贫困残疾人进行补贴，对十多万名贫困残疾人进行康复救助，为 14 万名经济困难家庭学前幼儿提供生活补助。积极建立健全廉租住房保障制度，多方筹集廉租住房保障资金，不断加大资金投入力度，努力保障城市低收入居民的居住权。5 年开工建设各类保障性住房 200 余万套，完成农村住房抗震改建 1 万户、受灾群众住房改建 1.86 万户。

（六）坚持“六六创安”，治理水平提到新高度

近年来，山西省以“安全是最大的成绩、安全是最大的效益”为宗旨，走出了一条“居安思安、科技兴安、管理强安、文化创安、打造久安”的安全发展新路子。通过树立安全发展理念，落实企业安全生产主体责任，强化政府安全监管职责，建立完善安全生产工作考核评价体系，强化安全生产专项整治，严厉打击非法违法生产经营和建议行为等措施，有效防范和遏制了重特重大事故发生，全省各类安全生产事故起数和死亡人数逐年大幅下降。加强基层治理体系建设，认真做好信访和人民调解工作，积极排查化解社会矛盾。进一步健全重大工程项目建设和社会政策制定的社会稳定风险评估机制。加强食品安全专项检查，扎实开展药品质量集中整治，食品药品安全保障水平进一步提高。深入开展平安山西建设，实施“六六创安”工程，放宽城市城镇落户条件，全面实行居住登记和居住证制度。健全社会治安防控体系，推进民生警务、亲民公安建设，依法打击违法犯罪活动，妥善应对和有效处置各类突发事件，社会保持和谐稳定。

可以说，近年来，山西民生事业突飞猛进，社会面貌发生了巨大变化。这得益于以民生为切入的发展思路。从最弱势群体最基本的需求入手，在最短时间内把改革发展成果体现在人民的生活质量、健康水平、思想道德素质和科学文化素质的不断提高上，体现在各方面权益的充分保障上。这得益于以民生为基础的项目决策。逐步改变了以往自上而下政府配餐的决策方式，更多地深入基层调查研究，问需于民、问计于民、问政于民，让百姓点菜。这得益于以民生为根本的推进方式。各地“一张图”规划，“一盘棋”组织

实施,充分调动了基层干部和社会各界参与的能动性、主动性、积极性。这得益于以民生为导向的财政保障。科学编制“民生预算”,整合各级各类资金,打包式、集成式投入民生,确保财政资金向公共服务领域倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜、向困难群众倾斜。这得益于以民生为重心的考核体系。在新的年度目标责任考核制度中,民生社会事业的指标赋分权重进一步加大,县、乡、村干部和群众代表参与度必须占到70%,充分体现了“民生工作好不好,人民群众说了算”的考核导向。

在充分肯定过去成就的同时,我们也必须清醒地看到,当前全省民生社会事业仍处于较低水平的发展阶段,与国内发达地区和周边兄弟省市差距逐步拉大,城乡之间基本公共服务均等化问题依然严峻,难以满足人民群众日益增长的物质文化需求,突出表现为:在认识层面,对“以经济建设为中心”的理解片面,存在重经济建设、轻社会建设,经济建设硬、社会建设软等现象,在一定程度上导致社会建设滞后于经济建设,甚至引发较为严重的社会问题。在居民增收层面,居民收入增长落后于经济发展水平,长期处于全国下游、谷底,区域之间、行业之间、企业之间收入差距不断拉大,不同职业者收入差距过高。在公共服务层面,随着城镇化、老龄化的加速发展,社会贫富差距、劳资矛盾、流动人口与当地居民的利益分歧及教育、卫生的城乡差距、地区差距等深层次问题依然存在,与经济社会发展水平和人民需求脱节。在社会保障层面,现阶段全省人口老龄化、体制改革和经济结构调整对社会保障的压力不断增大,社会保障体系建设尚不健全,资金短缺、统筹层次低、调剂能力差等问题尚未得到有效解决。在社会管理层面,一些基层、地方和部门还是习惯传统的“管”字当头,管理多,服务少,一些事关群众生活的问题长期得不到解决。“民仇官”、“贫仇富”、“弱忌强”和“官压民”、“富欺贫”、“强凌弱”等各种高社会风险行为和心理在一定程度存在。

总的看,近年来,在山西省委、省政府的正确领导下,全省各级各部门在保障和改善民生事业、构建和谐社会方面做了许多工作,也取得了较好的成效。但是,山西省民生问题涉及因素多、利益主体复杂,既有历史的欠账,也有现实的难题。推进民生事业发

展，我们才刚刚破题，还有很长的路要走。为此，我们必须汇全省之智、举全省之力，以更细致、更深入、更全面的工作不断推进民生事业发展，力争早日实现全面建成小康社会的宏伟目标！

二、当前形势与发展思路

（一）基本思路

“十三五”时期，山西正处于夯实基础、积蓄能量、调整结构，加快发展方式转变的重要时期，正处于立足综合配套改革，激发创新发展活力，加快形成经济内生增长机制的重要时期。公平、正义、共享已经成为新时期各级党委、政府加快民生社会建设的既定目标和主流价值取向。

全面保障和改善民生是“四个全面”战略布局的题中之义和终极目标。党的十八大以来，党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局。其中，全面建成小康社会是战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。要实现全面建成小康社会的目标，必须要在改善民生和创新管理中加强社会建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，实现发展成果更多更公平惠及全体人民。习近平总书记多次强调，要坚持以保障和改善民生为出发点和落脚点，全面解决好人民群众关心的教育、就业、收入、社保、医疗卫生、食品安全等问题，让改革发展成果更多、更公平、更实在地惠及广大人民群众。要采取超常举措，拿出过硬办法，按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战。这些重要论述是新形势下对民生工作的基本原则和具体要求，也意味着今后较长一段时期内必须坚持“兜底线、保基本、促公平”，稳步实现从GDP至上、效率至上向经济社会全

面协调可持续发展为特征的科学发展转变；从强省富民向民本优先和民生政府转变；从不同群体或阶层利益分割，向城乡居民普遍受惠转变；从解决低层次、广覆盖为目标，向提质增效和全面改善转变。

全面保障和改善民生的紧迫性和艰巨性是由独特的省情决定的。新世纪以来，煤炭“黄金十年”为山西这样的煤炭资源大省带来了一个难得的民生发力期。本着“渐还旧账、不欠新账”的原则，山西全省上下开展了诸多不懈的努力和有益探索，一项项具体而微的利民举措、一个个可感可触的生活改变，无论是惠及人群之众，还是质量标准之高，以及改革力度之大，均是前所未有。但也必须看到，民生短腿仍是当前和今后较长一段时间内山西省面临的立体困扰之一，作为一个中部欠发达地区，经济总量小，公共财政弱，人均 GDP 仅相当于全国人均 75.2%，可用于民生事业的绝对值长期低于全国平均水平，民生投入的刚性需求压力较大。作为一个典型的资源型地区，高强度的资源开采和能源基地建设带来一系列严峻的社会问题和生态难题，资源双向价值流失导致城乡居民人均收入长期低于全国平均水平，2014 年全省人均收入绝对值排全国第 23 位，约为排名第 1 的上海的一半。产业结构畸重化引发的资源浪费、环境污染等问题使人民群众生产、生活受到严重影响。作为一个集中连片贫困地区，全省 119 个县（市、区）中有 58 个是贫困县，农村贫困人口 329 万人，占农业人口总数的 13.6%，贫困发生率中部倒数第 1。山西要落实六大发展、富民强省的新举措，实现全面建成小康社会的新胜利，加快以民生为主的社会建设尤为重要和紧迫。

全面保障和改善民生与全省经济社会发展需求息息相关。山西民生社会将处于重要的历史关头。一是全面建成小康社会提出新要求。全面建成小康社会是“十三五”必须如期且力争高质量实现的战略目标，2012 年山西省全面小康社会实现程度 77.6%，低于全国 6 个百分点，尤其在文化教育、医疗卫生、城乡居民收入等与全国差距较大的方面更要尽快补足补齐。二是全面深化改革贡献新动力。过去我们一直强调“发展的问题在发展中解决”，在一定程度上忽略了改革的积极性，尤其在民生社会领域更甚。“深改”加

“综改”是山西省独有的改革优势，也将在“十三五”时期发挥重要的作用。三是经济新常态带来新期许。经济步入新常态对国内能源需求和消费格局影响将是深远的，经济增速明显放缓带来的财政收支压力不断放大，较之蓬勃发展的民生刚性需求和高涨的参与决策的意愿，全新的社会治理方式呼之欲出。四是人民群众有了新需求。随着经济总量和发展水平的持续提升，广大人民群众追求共建、共享、共富的愿望逐步强烈，要求有安全保障、自由、平等、体面尊严的高质量生活的呼声日益高涨，人们期望通过一系列制度安排来解除生活后顾之忧并确立长久的、稳定的安全预期。

可以看到，未来5年是山西省民生社会发展的关键期和攻坚期，既要补好课，又要有发展，既要完成国家规定动作，还要创新自选动作。“兜底线、保基本、推改革、促公平、可持续”是“十三五”民生社会发展的主线。全省上下要有全局观念和战略眼光，把民生问题放在影响兴国安邦的高度加以分析和解决，坚持以科学发展观为指导，坚持以“弊革风清、富民强省”为统领，按照以人为本和“发展依靠人民、发展为了人民、发展成果由人民共享”的要求，实心实意关注民生，实事实办改善民生，用务实的理念、有效的措施、发展的方法来解决民生问题。要进一步调整优化支出结构，不断加大财政对民生事业的投入力度，坚持以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，努力提升公共服务保障能力；要加强各级各部门的协调配合，加快构建保障和改善民生的长效机制，从拓宽公共财政覆盖面和提高民生事业保障水平两方面入手，把更多的财政资金投向“三农”、教育、社会保障、医疗卫生、公益文化等民生领域，让广大人民群众生活有尊严、劳动有体面、发展有机会、利益有保障，使发展成果更多、更公平地惠及全体人民，不断增强人民群众的幸福感。

（二）主要目标

未来5年，山西全省上下要以如期实现全面建成小康社会为首要目标，加快建设与加快六大发展和资源型经济转型相适应的社会体制，让广大人民群众生活有尊严、劳动有体面、发展有机会、利

益有保障，过上民有所居、民有所教、民有所养、民有所医、民有所安、民有所乐的幸福生活。

——社会投入得到全面保障。始终坚持财政资金向困难群众倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜、向社会公益事业倾斜，使民生投入水平始终高于 GDP 增长幅度。积极推动社会协同，广泛动员公众参与，使社会创造活力竞相迸发。

——收入水平得到全面提升。收入分配调节机制进一步完善，再分配结构显著优化，中等收入群体持续扩大，城乡居民收入实现普遍较快增长，幅度要高于 GDP 增长，基本消除农民人均纯收入 10000 元以下的县，现有贫困人口全部实现脱贫。

——公共服务得到全面完善。社会基本公共服务均等化总体实现，人人享有体面就业，人人享有公平教育，人人享有基本医疗卫生服务，人人享有精彩文化生活，人人享有充分社会保障。

——安全成果得到全面巩固。企业安全保障能力和政府安全监管能力显著增强，各行业（领域）安全生产状况进一步改善，安全监管体系更加完善；各类事故死亡总人数呈逐年下降趋势。

——管理体制得到全面创新。民主法制建设全面加强，社会网格化管理体系更加完善，各类人群服务管理全覆盖基本实现。群众权益得到切实保障，公平正义充分彰显，社会总体和谐稳定。

（三）发展战略

山西全省上下要有全局观念和战略眼光，把民生问题放在影响富民强省的高度加以分析和解决，按照以人为本和“发展依靠人民、发展为了人民、发展成果由人民共享”的要求，实心实意关注民生，实事实办改善民生，用务实的理念、有效的措施、发展的方法来解决民生问题。要进一步调整优化支出结构，不断加大财政对民生事业的投入力度，坚持以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，努力提升公共服务保障能力；要加强各级各部门的协调配合，加快构建保障和改善民生的长效机制，从拓宽公共财政覆盖面和提高民生事业保障水平两方面入手，把更多的财政资金投向“三农”、教育、社会保障、医疗卫生、公益文化等民