



辽宁

民生发展报告

2010—2011

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
2010—2011**

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 2010-2011

辽宁省人民政府研究室编 辽宁人民出版社

People's Livelihood Development
Report of Liaoning
2010-2011

辽宁人民出版社
LIAONING PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



辽宁 民生发展报告

2010—2011

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
2010—2011**

沈阳·2012年

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 2012

图书在版编目 (C I P) 数据

辽宁民生发展报告. 2010~2011 / 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, 2012. 11

ISBN 978-7-5470-2212-2

I. ①辽… II. ①辽… III. ①社会保障—研究报告—辽宁省—2010~2011 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第270556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: 辽宁星海彩色印刷有限公司

经 销 者: 全国新华书店

幅面尺寸: 165mm × 240mm

字 数: 430千字

印 张: 28.25

出版时间: 2012年11月第1版

印刷时间: 2012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: 于风华

ISBN 978-7-5470-2212-2

定 价: 80.00元

《辽宁民生发展报告(2010—2011)》

编 委 会

主 任：卢 松

委 员：白 翎 高 炜 刘晓丹 朱 军
李淑晶 于 刚

主 编：刘全红

副 主 编：戚 霞 石 熹 王 洋

编写成员：卢 松 高 炜 于 刚 刘全红
戚 霞 石 熹 王 洋 李 卓
张殿福 张 宇 邵沛勃 王树森
傅永盛 王溪玲 王大庆 于润吉
孙照辉 于海臣 刘红宇 罗元文
元文礼 刘振学 王淑娟 杨成波



序

民生发展既是根本目的也是软环境

卢 松

自党的十七大报告提出着力保障和改善民生，推动建设和谐社会以来，保障和改善民生就成为辽宁各级党委和政府重要工作。随着民生热点难点问题逐个得到解决，民生质量总体水平年年提高，人民群众的幸福感和逐步提升。把民生发展作为一切工作的出发点和落脚点，已逐渐成为辽宁各级党政机关工作人员各项工作的执政理念和自觉行动。总结多年来经济增长和民生改善的实践经验可以得出一个结论，民生发展既是我们一切工作的根本目的，也是经济建设的软环境。

民生发展是一切工作的目的，是由共产党和人民政府的性质决定的。为人民服务是我们党和政府的宗旨。让广大人民群众过上幸福生活，是我们党长期以来孜孜以求的奋斗目标。提高人民群众物质文化生活水平是党和政府一切工作的根本目的。解放和发展生产力，追求经济增长，不是为增长而增长，为生产而生产，而是为了满足人民群众日益增长的物质文化生活需求。简而言之，党和政府追求经济总量做大的最终目的是为了改善民生。

改革开放以来，特别是实施老工业基地振兴战略以来，辽宁省委、省政府牢牢把握发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的发展理念，一手抓经济发展、一手抓民生改善，着力解决全省4300万城乡群众最关心、最直接、最现实的利益问题，不断为民生发展提供实实在在的



财力支持和物质保障。

民生发展不仅是经济增长以及政府一切工作的根本目的，也是经济建设的软环境。经济发展的主体是人民，只有不断满足人民群众追求幸福生活的新期待，经济增长才会有强劲、持续的动力。辽宁省第十一次党代会确定了建设富庶文明幸福新辽宁的奋斗目标，鲜明地把包括民生保障在内的人民幸福放在奋斗目标的位置上，彰显了新一届省委以人为本的发展观和执政理念。国之本在于厚民生，民生连着公平，连着发展。保障和改善民生也是建设和谐社会的根本途径，没有民生保障水平的改善和提高，社会的不稳定、不和谐因素就会增加，发展经济就缺乏必要的社会环境和有利条件，推动经济持续快速发展就变为一句空话。越是困难的时候，越要重视民意、体察民情、关注民生。

城乡居民的消费需求是经济增长的最终拉动力量。近年来，国内外经济形势不确定、不稳定因素增多，经济下行压力加大。克服当前经济困难，既要扩大出口，更要扩大内需，拉动消费。这不仅有利于提升人民群众生活的水平 and 质量，也有利于释放城乡居民庞大的潜在消费需求，是应对经济低迷或滞涨、促进经济发展方式转变的有效途径。扩大内需需要鼓励城乡居民“多花钱”，而让城乡居民“手里有钱花”和“心里敢花钱”，就要不断提高民生保障水平，增加教育、医疗、社会保障、住房等公共产品和公共服务的政府投入和支出，让公共财政的阳光照耀每个百姓。增加民生投入意味着取消或减少其他领域投入和支出，这种增加对地区财政看似“减法”，看似对经济增长没有贡献，其实质是“加法”，民生投入增加，城乡居民消费信心就高，消费能力就强，消费乘数效应就会进一步放大，对经济的拉动作用更大、更有效。因此，增加民生投入对地方财政不是负担，不仅不会损害地方经济的增长，反而会对地方经济内生发展注入活力。

社会救助和社会福利关系到人民群众最关心、最直接、最现实的利益，是保障居民特别是城乡困难群体的“安全网”和“缓冲区”，也是保障和改善民生最基本的制度性安排。经济在繁荣与萧条中循环往复是市场经济的常态，经济萧条或滞涨都会给城乡居民特别是城乡困难群体的生活和生



产带来负面影响。市场无情，人间有爱。越是困难的时刻，越应是政府大有作为的时刻；越是群众困难的地方，越应是政府送温暖、献爱心最多的地方。当前，提高底线民生保障水平，要解决好城乡低收入家庭，如残疾、智障、双失业等家庭成员的基本生活保障问题。符合条件的城乡困难人口全部纳入低保范围，低保标准应及时根据当地经济社会发展水平、财政承受能力以及物价上涨指数、最低工资和失业保险金标准的变动等作适当调整，保证困难家庭在经济低迷时期收入水平和生活质量不下降。对低保家庭中的大病、残疾、年老等丧失劳动能力的人员给予重点救助，帮助其解决看病、子女上学等方面的困难，保证困难家庭不因“看病难”和“看病贵”致贫、返贫，不因“上学难”和“上学贵”，导致丧失平等受教育的机会而使贫穷代际相传。

完善的公共服务体现在为城乡居民创造安逸、方便、快捷的生活条件等方面。现代人生活节奏变快，社会压力大，一些特别具体而又“躲不开”或“绕不过”的问题，亟待通过社会化的服务来完成。一个地区或一座城市的经济发展有没有后劲，发展潜力大不大，不只体现在盖多少大楼、建多少产业园区或上多少项目上，还体现在人们良好的道德风貌和积极向上的进取精神上，更体现在公共服务和公共产品的提供上。如果当地人民群众对生活的幸福感和安全感强，感觉到了现代生活的方便、快捷、舒适和温馨，感觉到了做人的尊严和自豪，那么，这个城市或地区的经济和社会发展前景就不可限量。地方政府提高基本公共服务和公共产品应着眼于群众的小事和琐事，把小事和琐事做好，大事自然就会成功。

缩小收入差距，提高中等收入者比重是提高民生保障水平的题中应有之义。党的十六大以来，收入分配体制改革的主要思想是“提高低收入者收入，扩大中等收入者群体比重，调节高收入阶层的收入，取缔非法收入”。这里“提低”和“调高”都是收入分配体制改革的手段，其最终目的在于降低低收入群体比重，扩大中等收入群体比重，让更多的中低收入群体通过辛勤劳动增加收入，进而进入中等收入群体行列，逐步形成稳定的“橄榄型”社会结构。劳动是人类文明进步的源泉。中央提出要提高中等收入



者比重,奏响了“劳动光荣”、“劳动致富”回归社会的主旋律。劳有所得,所得不仅是指劳动者通过辛勤劳动和工作获得劳动收入或经济回报,也包括其他社会地位和政治地位。一个合理、开放、公正的国家和制度,总是鼓励劳动者通过付出辛勤劳动和努力,去获得其所期待的社会和经济地位,而不是靠家庭和其他先定因素来获取。提高中等收入者比重,就是要建立一个“劳动不仅光荣亦能致富”的社会机制,营造一个鄙视不劳而获的社会舆论氛围,让全体劳动者乐于劳动,让劳动者通过个人辛勤劳动而获得幸福生活的梦想成为现实。

保障和改善民生是一个不断往复循环的过程,只有起点,没有终点。旧的问题不断得到解决,旧的矛盾相继获得缓解,新的问题和矛盾又会浮出水面。因此,保障和改善民生不是一朝一夕之功,不可能一蹴而就。而且,随着物质文化生活水平的提高,人民群众对衣食住行、就业、教育、医疗卫生、环境等方面的质量要求会更高,保障和改善民生显得越来越重要,同样的民生之事,以往解决社会反应也许很热烈,现在来解决反应也许很平淡,群众甚至还会提出更高的要求 and 标准。因而,解决民生问题不能满足于现状,更不能打退堂鼓,应不断地创新,不断地提高,从低端发展到高端,满足不同时期民生的不同需求。

经济发展需要贯彻科学发展观,实现科学发展。民生发展也有自身规律,也需要探索科学发展。为了更好地贯彻和落实科学发展观和党的十七大精神,跟踪观察、系统总结、综合评价辽宁在保障和改善民生方面制定的新政策、实施的新举措,取得的新进展、收到的新成果,分析和研究民生发展中提出的新任务,出现的新问题,摆正经济增长与民生改善的关系,提高民生改善的效率,促进社会公平正义,科学探索民生发展的规律,辽宁省人民政府发展研究中心,从2007年起,组织力量,投入财力,对全省民生问题进行系统跟踪研究,已经在2008年和2010年连续编著和出版了两部《辽宁民生发展报告》。现在的这部《辽宁民生发展报告(2010—2011)》,是第三部辽宁民生发展报告。

我们编著出版辽宁民生发展报告,在研究方向、框架设计、体例风格、



内容安排上，追求理论坚实、超前研究、观点鲜明、情况准确、分析透彻、论证严谨、研究系统、资料翔实、数据丰富、图表直观，从理论层面、政策层面、工作实施层面，以专家视角，以国内外实际经验为参照系，力求准确、全面、深入地反映辽宁民生发展状况，分析研究辽宁民生问题，使其成为各级党委、政府系统了解民生状况、倾听百姓心声的便捷桥梁，广大民众知晓民生政策和目标的一个窗口，政府部门制定经济社会发展规划和政策的科学依据，研究人员观察、研究民生发展问题的重要参考。

我们要根据形势的发展需要，把《辽宁民生发展报告》继续编写下去，不断提高研究水平和编写质量，努力把这项工作做得更好一些。

（作者系辽宁省人民政府发展研究中心主任、党组书记）



前言

自2008年开始,省政府发展研究中心组成课题组研究辽宁民生发展问题、编著民生发展报告,至今已经五年了。《辽宁民生发展报告(2010—2011)》是继《辽宁民生发展报告(2007—2008)》、《辽宁民生发展报告(2008—2009)》之后辽宁民生发展系列报告的第三部,此报告每两年出版一次,是迄今为止省内唯一一部全面记录、跟踪观察、系统研究辽宁民生发展状况的权威报告。

本报告是在全省上下深入贯彻和全面落实省十一次党代会精神,凝心聚力建设富庶文明幸福新辽宁的新形势下编撰的。2011年,省十一次党代会鲜明地提出了建设富庶文明幸福新辽宁的宏伟目标,吹响了实现全面振兴、打造沿海强省的进军号角。建设富庶文明幸福新辽宁,是全省人民过上更加美好生活的新期待,涵盖了经济、政治、文化、社会和生态文明建设各个方面。特别是在保障和改善民生、推进社会事业发展方面都必须加大投入力度和工作力度,这也是建设富庶文明幸福新辽宁的难点和关键。本报告为贯彻落实党代会精神和民生改善提供相关依据,并全面记录其发展过程。本报告在总结前两部辽宁民生发展报告和借鉴国内外其他同类报告经验基础上,力求从更高起点、更高层次、更高水平上系统、全面地认识辽宁民生发展取得的主要成就、面临的主要矛盾以及应当采取的政策和措施,以期早日实现省十一次党代会提出的宏伟蓝图。

本报告不仅着力做到系统性强、科学严谨、结构合理、叙述精炼、浅显易懂,而且充分地运用定性分析与定量分析相结合、理论与实践相结合、



综合分析典型案例剖析相结合、图片与表格相结合、现状分析与愿景相结合等方式、方法，多角度、宽视野反映辽宁民生发展状况，可作为广大人民群众、社会各界、专家学者了解和研究民生发展的参考书目长期收藏。

《辽宁民生发展报告（2010—2011）》由总报告、重点民生工程篇、民生指数报告篇、民生热点难点探析篇四部分组成，全方位、多角度报告辽宁民生发展现状、发展趋势、发展目标及对策。

总报告是2010至2011年辽宁民生发展问题研究成果的集中概括，通过总体评价和基本民生、底线民生、热点民生三个层次，以抓好基本民生、保障底线民生、关注热点民生为论述主线，全面回顾了“十二五”开局之年辽宁各级党委、政府制定和实施保障、改善民生的新政策、新举措，推进民生发展取得的新成绩、新进展，以及广大人民群众享受到的新实惠、新福祉，也集中反映了民生发展中存在的主要问题。

重点民生工程篇详细报告了2011年省政府完成保障性住房建设、推进学前教育品牌连锁发展、实施新一轮扶贫工程、稳步推进公立医院改革试点等多个方面重点民生工程完成情况、主要经验做法以及实际效果。民生工程既是省政府为民办实事、办好事的“民心工程”和“德政工程”，又是落实“立党为公、执政为民”执政理念的具体体现，具有针对性强、时效性快等特点。通过描述分析2011年省政府实施民生工程的实际做法、经验和成效，为民生发展研究提供实际成果和宝贵资料，也反映出省政府履行政府工作报告做出对全省人民改善民生的郑重承诺的实际效果。

民生发展指数报告篇沿用《辽宁民生发展报告（2008—2009）》的指数体系和量化评估方法，以国家和省统计局发布的2010年全国和各地区统计指标为计算数据，对全国31个省（区、市）、省内14个市的民生发展水平进行了测算和评价。反映出全省及省内14个市民生发展水平均具有不同程度的提高。

民生热点难点探析篇由课题组根据总体研究框架设计的专题组成，内容包括当年广大人民群众以及党和政府普遍关心和关注的大学生就业难、收入差距扩大、提高城镇居民财产性收入、统筹城乡社会保障、完善社会



救助体系、建立养老服务体系、加强食品安全、创新社会管理等八个民生热点难点问题，省内相关学科专家和学者，根据总体要求和分工重点，以科学理论和学科专业视角，遵循民生发展的普遍规律进行了深入研究和分析，提出适合辽宁省情的改善和保障民生的对策建议。

编 者

2012. 10. 10



目 录

总 报 告

2011 年辽宁民生发展实现“十二五”良好开局	003
抓好基本民生 让人人享有基本公共服务	007
保障底线民生 让困难群众生活得有尊严	040
关注热点民生 让社会风险在源头化解	059

重点民生工程篇

保障性住房为困难家庭编织住房保障网	085
推进学前教育品牌连锁发展	090
实施新一轮扶贫工程 整村推进扶贫	100
改造维修农村公路 5000 公里	112
植树绿化和青山工程美化生态环境	120
建设托管中心 破解一人重病全家致贫难题	131
推进人口计生 造福城乡人民	136
稳步推进公立医院改革试点	143
推进基本公共卫生服务均等化	154
实施社会化养老“夕阳工程”	161



建立全程资助及全面覆盖的助学政策体系	168
全面推进就业和社会保障工作	173
稳步推进残疾人事业	185

民生指数报告篇

2010 年辽宁民生发展量化评价	197
2010 年省内各市民生发展量化评价	223
民生发展综合量化评价指标体系	247

民生热点难点探析篇

大学生就业现状分析及对策建议	257
关于扩大中等收入者比重的宏观思考	278
城镇居民财产性收入分析与对策建议	306
辽宁统筹城乡社会保障体系研究	330
完善辽宁社会救助体系问题研究	358
辽宁养老服务体系现状与对策建议	374
加强食品安全工作的思考与对策	398
辽宁社会管理现状与对策建议	417

后 记	434
-----	-----

总 报 告

2011 年辽宁民生发展实现“十二五”良好开局

抓好基本民生 让人人享有基本公共服务

保障底线民生 让困难群众生活得有尊严

关注热点民生 让社会风险在源头化解

