



QuYu RenLi ZiYuan Yu
SheHui BaoZhang Xietiao FaZhan YanJiu

区域人力资源与 社会保障协调发展研究

主编 张一名



经济科学出版社
Economic Science Press



QuYu RenLi ZiYuan Yu
SheHui BaoZhang Xietiao FaZhan YanJiu

区域人力资源与 社会保障协调发展研究

主编 张一名



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

区域人力资源与社会保障协调发展研究/张一名
主编. —北京: 经济科学出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9598 - 0

I. ①区… II. ①张… III. ①人力资源 - 协调发展 - 研究 - 中国②社会保障 - 协调发展 - 研究 - 中国 IV. ①F249. 21②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019610 号

责任编辑: 赵怡虹

责任校对: 刘欣欣

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

区域人力资源与社会保障协调发展研究

主编 张一名

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

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 8. 125 印张 120000 字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9598 - 0 定价: 28. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

摘 要

我国的区域经济政策经历了由均衡发展到非均衡发展,再到均衡发展的过程。改革开放后,我国沿海地区得到了迅速发展,20世纪80年代,逐步形成了东部率先开放、西部大开发、中部崛起、振兴东北的区域开发战略。2006年以来,我国区域发展的步伐进一步加快,新的区域版图逐步成型,以区域协调为主导的经济发展模式已经确立。而如何建立与区域经济发展相协调的人力资源社会保障政策法规和公共服务体系,既是区域经济社会协调发展的客观要求,也是我国人力资源和社会保障工作全面协调可持续发展的内在要求。

尽管我国区域内和区域间的人力资源和社会保障协调的政策框架和协调机制不断完善,但是区域间的人力资源和社会保障还存在许多不协调的方面,突出地表现在统一的人力资源市场远未形成、区域间的人力资源结构呈失衡态势、区域间的社会保障政策和保障水平难以衔接,区域间的公共服务水平还存在一定差异等等。为了便于分析比较,我们构建出由83个项目库组成的衡量区域间人力资源社会保障协调发展的初步指标体系,然后运用探索性因子分析法和验证性因子分析法,筛选出包括人力资源蓄流现状、社会保障支撑力度和公共服务跟进程度三个方面的27个指标体系。

对我国东中西部人力资源蓄流现状、社会保障支撑力度和公共服务跟进程度的比较分析表明:在人力资源蓄流方面,改革开放以来,人口宏观流明显由中部流向东部,西部地区呈现出由迁入逐渐转变为迁出的局势,同时20世纪90年代以来,中部地区在保持经

济增长、总人口持续增加的同时,其就业规模却在减少,从全国四大区域的就业变化来看,具有明显的东部地区对其他地区就业替代的特征。在社会保障支撑力度方面,以地区养老金、城镇职工医疗保险、养老保险及最低生活保障等为例,东部地区在社会保障支撑力度上明显强于其他三个地区。同时,除东部地区以外,其他三个地区社会保障支撑力度的差异从统计意义上讲并不明显,但在一定程度上显示出社会保障已在区域间逐步形成一体化的发展趋势。但鉴于我国的社会保障制度,特别是社会保障基金分割在不同的统筹单位,社会保障在跨地区转移方面还面临很多的现实问题。有关区域间公共服务的跟进程度的比较结果,以各地区劳动就业服务机构数量来看,东部地区少于排名第一的西部地区,但西部地区的平均每个机构的配比工作人员较少,使得其工作效率还不及东部的一半;各地区卫生机构的分布是东部地区所占比重较高,占40%左右,东北地区较低,在15%左右,同样,医疗机构床位数也呈现出东部>西部>中部>东北的分布特征。从各地卫生服务人员的分布来看,东部地区的卫生服务人员所占比重超过40%,中部地区接近30%,西部地区占20%,东北地区只占10%左右。在教育发展方面,以教育资源、财政投入、设施条件等主要指标看,东中西差别显著,以东中西部地区生师比为例,西部地区小学的生师比比东部地区高2.3人,西部有些地区适龄儿童未入学率高达30%。

针对我国区域人力资源社会保障发展过程中存在的上述问题,政府应从宏观政策方面进行调控和引导,使区域间的人员流动和保障水平适应我国区域经济发展的需要,从而逐步实现区域人力资源和社会保障的协调发展,具体有以下三个方面的建议:

一是合理调整区域间产业结构和基础设施投资,引导人力资源合理流动。要总结东部地区率先发展的经验,引导产业向中西部梯度转移,促进中西部地区之间形成优势互补、分工合理、特色突出的良性互动格局;要转变经济发展方式,推进沿海地区产业升级,进一步提升东部沿海三大城市群的自主创新和研发能力,建设高端

服务业，同时加大中西部市场开拓力度，提高东部沿海地区对中西部市场的影响力和参与度；要增强中西部自我发展能力，培育中西部优势特色产业；要培育带动力强的经济轴带；要推进承接产业转移平台建设，引导东部产业向中西部转移。

二是加强中央统筹管理，健全区际利益协调机制。我国区域之间社会保障逐步走向协调的过程中存在着转移衔接难、养老保险费率高与扩大覆盖面之间的矛盾、农村社会保障水平低等问题，真正解决这些问题需要中央政府统一加强区域间社会保障一体化的制度设计、财政分担和公共服务的逐步跟进，健全区际利益协调机制。要进一步健全有利于协调发展的财税制度，建立标准的财政转移支付制度，规范专项转移支付，采取分税制等制度使欠发达地区受益，以省份为单位核算人均支出等；要创新区域间公共事务多元化治理机制，加强和完善行政区和区域公共治理组织并行的二元制。

三是加强中西部和东北地区公共服务建设，提高区域间经济社会协调发展的保障能力。针对我国东中西部在公共服务方面存在的差距，中部、西部及东北地区应在人、财、物等几个方面加大对公共服务基础设施的投入，重点推进各地区居民享有均等化的基本公共服务，“十二五”时期要重点支持中西部的欠发达地区，同时要重点提高欠发达地区基本公共服务水平，如义务教育均衡发展、基本医疗卫生公共服务均等化，推进基本养老保险全国统筹，促进人员自由流动等等。

张一名

目 录

第一部分 总 报 告

1. 研究背景	3
1.1 区域人力资源和社会保障协调推进是区域经济 协调发展的客观要求	3
1.2 我国区域人力资源和社会保障发展存在 不协调的问题	6
1.3 我国处于推进区域人力资源和社会保障协调发展的 历史机遇期	9
1.4 推进区域人力资源与社会保障协调发展需要科学的 评价指标体系	11
2. 区域发展相关理论	13
2.1 概念界定	13
2.2 区域经济整合理论	23
2.3 中国区域经济发展战略下的主要理论	26
2.4 区域人力资源流动中政府与市场的相互作用	29

3. 区域人力资源和社会保障协调发展指标	
体系构建	36
3.1 指标体系构建的设计原则	36
3.2 指标体系构建过程	38
4. 区域人力资源和社会保障协调推进指标	
测算与分析	50
4.1 人力资源蓄流	50
4.2 社会保障支撑力度	57
4.3 公共服务跟进程度	70
5. 建议	86
5.1 合理调整区域间产业结构和基础设施投资， 引导人力资源合理流动	86
5.2 加强中央统筹管理，健全区际利益协调机制	93
5.3 加强中西部和东北地区公共服务建设，促进区域间 经济社会协调发展	95

第二部分 分 报 告

6. 东北地区人力资源和社会保障协调发展研究	
(分报告1)	103
6.1 东北地区人力资源和社会保障发展现状及 问题分析	103
6.2 东北地区人力资源和社会保障协调发展目标	112

6.3 实现东北地区人力资源和社会保障协调发展的 对策建议	115
--	-----

7. 东部地区人力资源和社会保障协调发展研究

(分报告2)	121
7.1 东部地区人力资源和社会保障发展面临的 主要问题	121
7.2 东部地区人力资源和社会保障发展的目标	126
7.3 东部地区人力资源和社会保障发展的 对策措施	129
7.4 加快机关事业单位人事和社会保障制度改革	133
7.5 优化社会保险制度	134
7.6 进一步发展补充性保险	136
7.7 逐步降低社会救助与社会福利制度户籍关联性	137
7.8 进一步提升社会保障经办与服务能力	138

8. 天津地区人力资源和社会保障协调发展研究

(分报告3)	139
8.1 天津人力资源和社会保障发展现状和问题 分析	139
8.2 天津人力资源和社会保障区域协调发展 目标确定	156
8.3 实现天津人力资源和社会保障协调发展的 对策建议	159

9. 珠三角区域人力资源和社会保障协调发展研究

(分报告4)	166
9.1 珠三角人力资源一体化的背景与意义	166
9.2 珠三角人力资源一体化的现状和环境	168

4	区域人力资源与社会保障协调发展研究	
9.3	珠三角人力资源一体化的战略思路和重点领域	176
9.4	政策措施	187
10.	河南省人力资源和社会保障问题协调发展研究	
	(分报告5)	192
10.1	人力资源和社会保障发展现状及问题分析	192
10.2	2020年人力资源和社会保障协调发展的目标	200
10.3	实现人力资源和社会保障协调发展的对策建议	201
11.	四川省人力资源和社会保障问题协调发展研究	
	(分报告6)	207
11.1	四川省人力资源和社会保障发展现状及区域协调发展问题分析	208
11.2	四川省人力资源和社会保障协调发展目标确定	220
11.3	实现四川省人力资源和社会保障协调发展的对策建议	222
11.4	四川省人力资源和社会保障协调发展评价指标体系	227
	附录: 欧洲共同体/欧洲联盟的跨国社会保障安排	230
	参考文献	241
	后记	247

第一部分

总 报 告

研究背景

新中国成立后，我国区域经济政策经历了由均衡发展到非均衡发展，再到均衡发展的过程。在 20 世纪 90 年代以来，随着区域差异的扩大，我国学术界开始探讨如何解决区域差异问题，区域协调发展成为一个新的理念，也成为国家指导区域经济发展的基本准则。党的十七大报告明确指出，要“推动区域协调发展……引导生产要素跨区域合理流动……”在跨区域流动的生产要素中，人力资源的合理流动对区域间的协调发展具有重要的作用，而相配比的社会保障体系则是促进人力资源合理流动的基础支撑。如何通过构建适合我国特殊国情和需要的人力资源流动和社会保障体系来促进区域协调发展是目前我国科学发展的现实命题，也是推动我国未来持续、快速、健康发展的关键环节。

1.1 区域人力资源和社会保障协调推进是 区域协调发展的客观要求

区域协调发展的提出实际上是源于经济领域一定地域范围内的经济结构进一步调整和优化的需要。改革开放后，我国沿海地区得到了迅速发展，20 世纪 80 年代，深圳经济特区的建立“带火”珠三角，随后上海浦东新区的开发拉动了长三角经济区的迅猛发展，进入 21 世纪，滨海新区和广西北部湾经济区的建立，则为环渤海地区和北部湾两地都带来了难得的发展机遇。我国东部地区的发展

与西部大开发、振兴东北、中部崛起发展战略，共同构成了具有中国特色的区域开发战略（图 1-1）。

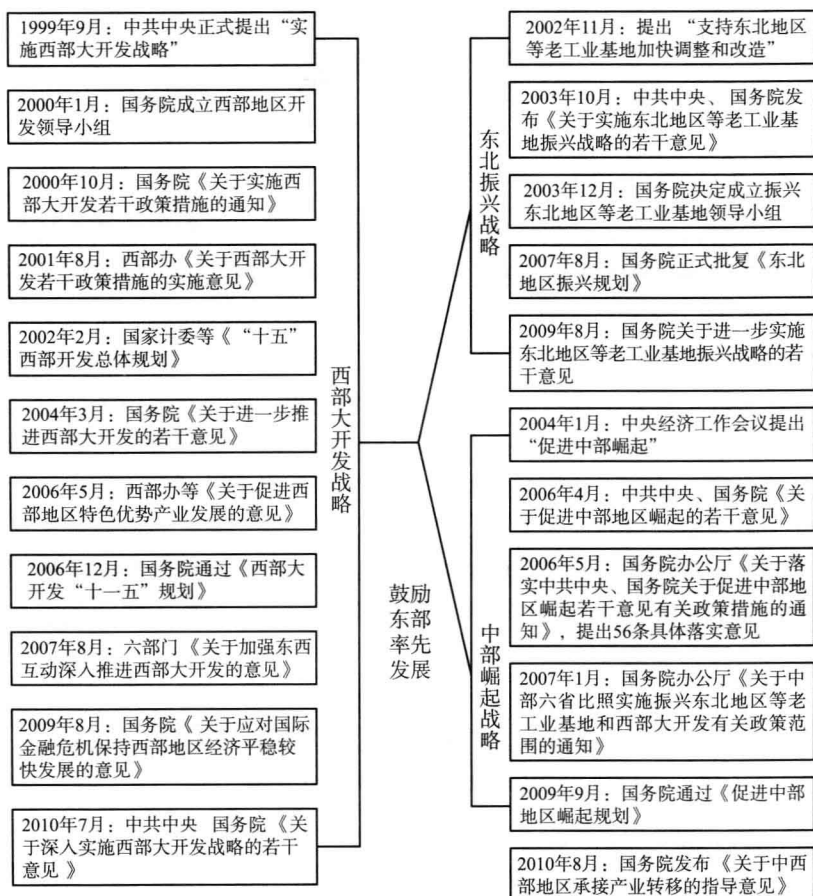


图 1-1 中国特色的区域开发战略

2006 年以来，我国区域开发进入了新的阶段，各地区基于深入调研，出台了更为具体的区域规划和政策（图 1-2）。如 2009 年初，

国家发改委发布了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》。随后，国务院先后批复了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《关中—天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《横琴总体发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》、《促进中部地区崛起规划》、《中国图们江区域合作开发规划纲要》和《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》等多个区域规划文件。

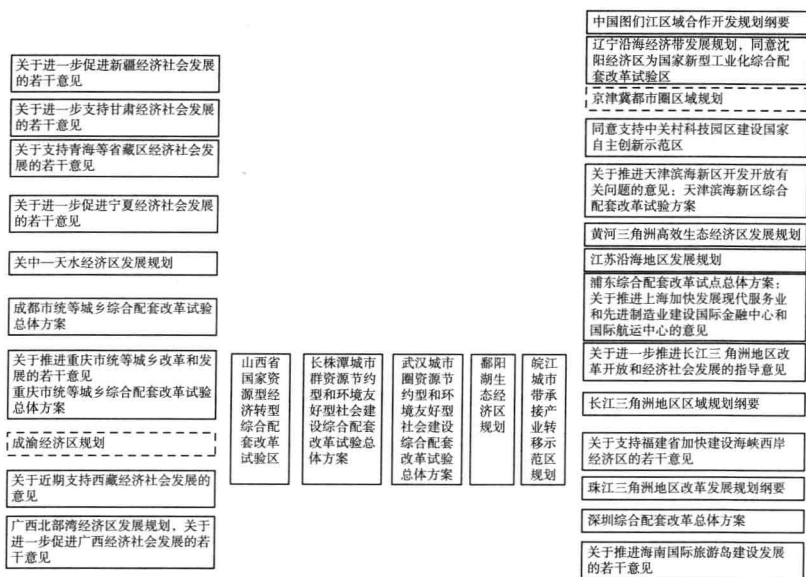


图 1-2 我国自 2006 年以来出台的区域规划和政策

由此可见，目前我国新的区域经济版图逐渐成型，将包括以下经济区域：长三角、珠三角、北部湾、环渤海、海峡西岸、东北三省、中部和西部。以区域协调为主导的经济发展模式已经确立。针对不同地域、文化、经济、社会的特点和资源优势采取的不同发展方向、重点和路径的统筹安排，目的是以区域为点，实现统筹推

动、协调发展。各区域规划虽特点不一，各有侧重，但都已经毫无例外地把人力资源和社会保障列为其中的重要内容。

事实上，我国东、中、西、东北四大版块发展战略的提出，要求在全国范围内重新进行区域间经济资源、社会资源、政治资源、自然资源的整合和定位。东部在市场体系建设和制度创新方面要率先进行，加快自主创新能力建设，率先实现经济结构优化和增长方式转变。中部地区加快产业结构的调整，构建综合交通运输体系，推进工业化和城镇化，在发挥承东启西中崛起。西部大开发是大力发展特色产业，加强清洁能源、优势矿产资源开发及加工，加强基础设施和生态环境的建设。东北振兴要加快产业结构调整 and 国有企业改革、改组、改造，在改革开放中实现振兴。因此，不同区域的功能定位，要求东部地区继续保持优势，吸纳优势资源，包括人力资源；东部地区在加快知识经济发展的同时，通过市场和政府协调将知识、智力资源再投向中、西部地区，区域间形成良性互动。人力资源在不同的区域流动，重新配置，势必带来社会保障制度和政策的衔接等一系列的问题。

1.2 我国区域人力资源和社会保障 发展存在不协调的问题

改革开放后，特别是进入 21 世纪以来，在党中央、国务院的正确领导下，各地按照深入贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，进一步加强城乡统筹和区域统筹发展的步伐，人力资源和社会保障协调工作取得了新进展。

1.2.1 区域内和区域间的人力资源和社会保障协调政策框架不断完善

东部地区——重点开发高级复合型人力资源，长三角地区、泛珠三角、环渤海地区正逐步形成区域性人才高地。签署《珠三角人

才资源开发一体化合作协议》、《京津冀人才开发一体化合作协议》及《关于建立鲁南、苏北人才流动协作机制的协议》。

中部地区——开发重点产业适用性人力资源，签署《武汉宣言》，消除保障性障碍，促进人才在区域内合理流动。通过加强与东部地区的人才交流提高人才素质。

东北地区——培养振兴老工业区所需的高层次紧缺型人才，疏通人才流动渠道，打造大东北人才板块，并签署《“东三省”与“长三角”人才开发合作协议》。

西北地区——充分发挥现有人才作用，并加快培养高级专门人才，鼓励引导东部人才到西部创业。签署《关于建立西部地区人才工作协作机制协议书》。

1.2.2 区域间社会保障政策和保障水平存在一定差异

社会保障政策体系不断健全，统账结合的模式基本确立；社会保障制度覆盖范围不断扩大，社会保障经办社会化进步明显，社会保障待遇水平逐步提高，实际参保人数不断增长，社会保障基金收支基本平衡、略有结余，省内、省际间的社会保障转移不断完善。

1.2.3 区域间公共服务水平存在一定差异

以劳动就业服务机构综合信息与医疗卫生状况为例，统计数据表明，东部地区在公共服务跟进程度上要明显强于其他三个地区，中部地区在此方面相对较为落后，同时，地区间的差异在有些方面由县级差异造成，有些方面由市级差异造成。结合区域人力资源流动回归分析的结果可知，地方政府对基础设施的投入至关重要，因此，中部、西部及东北地区应在人、财、物等几个方面加大对公共服务基础设施的投入，在此过程中，还应该根据县级或市级差异的不同有所侧重。