

决策参考

Jue ce can kao

第六十一期（总第 311 期）

盐城市图书馆编

2009 年 2 月 28 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按:立春过后，仍然未见春天的迹象，寒气逼人，雪花飘飘。国际金融危机的影响仍在快速扩散和蔓延。经济学家预测，2009 年将是金融危机对世界经济产生重大影响的一年。中国也将这一年迎接进入新世纪以来最大的挑战。

应对金融危机，信心是关键词，实力是硬道理。年初，中央为应对全球金融危机出台了第六个一号文件，六个一号文件六度锁定“三农”，其战略的紧迫性和重要性溢于言表，其中呈现出诸多新亮点，引人关注。本期围绕“金融危机与中央一号文件”推出专题，供各位领导决策时参考。

当然，本期的“新观察”栏也值得一读。

要目

●本期专题/金融危机与中央一号文件

2009 年中央一号文件呈现诸多新亮点

中国农大校长解读中央一号文件

落实“三农”一号文件考验政府执行力

把政策“含金量”化为农业发展先机

中央一号文件提出省管县

●观察思考

像抓 GDP 一样抓失业

●本期专题：金融危机与中央一号文件

2009 年中央一号文件呈现诸多新亮点

2月1日,《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》公布。作为2004年以来第6个指导农业和农村工作的中央一号文件,这份文件有什么巩固农业农村发展好形势的“新办法”?2日,中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻办公室举行的新闻背景吹风会上对此进行了详细解读。

农民种粮支持力度再度加大

去年秋天开始,由于国际金融危机的冲击,国内经济增长受到了一些负面影响,也波及到农业和农村经济。农产品价格涨幅明显比以往下降,有些农副产品的价格甚至是绝对水平的下降。在国内外资源性产品价格普遍下行的态势中如何保持我国农产品价格的合理水平?

针对这一广泛关注的问题,陈锡文表示,农产品价格下行压力加大是今年农村经济增长面临的一个巨大困难,党中央、国务院对这个问题高度重视,已经反复研究,陆续提出了一些有针对性的政策和措施。概括起来有五方面:

一是加大对农业的基础设施和科技服务方面的投入,降低农民的经营成本;二是进一步加大对农业的各项直接补贴,种粮补贴、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴这四项补贴今年预计将增加到1200亿元左右;三是提高政府对粮食最低收购价格的水平;四是增加政府的储备;五是合理调控进出口。

陈锡文对粮食收购价格作了进一步解释:不久前公布的今年稻谷的最低收购价格平均每百斤提高了13元钱,提价幅度在13%到16%。目前初步考虑,今年各类粮食最低收购价格每斤提高0.11元左右,按去年全国10570亿斤粮食产量计算,如果每斤提高0.11元,农民在粮食上的收益就可以增加1100亿元,这也是增加农民收入的一个重要措施。

“总体来看,只要粮价能够保持在合理水平上,应该说其他大多数农产品也就都能够有一个合理的价格水平。”陈锡文表示。

加大力度解决农民工就业问题

据陈锡文介绍,不久前农业部的一次抽样调查结果显示,到春节前返乡农民工约占总数的38.5%,其中60.4%的农民工是正常的春节回家探亲,其余39.6%的人是属于失去了工作或者还没有找到工作就返乡了。根据这个数字测算,在目前13000万外出就业的农民工中,有15.3%,即2000万左右的农民工现在失去了工作或者没有找到工作。

对此，今年的中央一号文件提出，城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位，要尽量多使用农民工；采取以工代赈等方式引导农民参与农业农村基础设施建设；大规模开展针对性、实用性强的农民工技能培训。

“近几年农民的工资性收入在其纯收入中约占 40%，所以农民工就业数量的减少带来了农民收入增长的困难。”陈锡文表示，去年 12 月 20 日国务院办公厅已专门发出了关于做好当前农民工工作的通知，主要政策包括：鼓励城市和沿海发达地区的企业尽可能不解雇或者少解雇农民工；采取一系列支持和补贴的办法，帮助农民工回乡以后自己创业；要求各地切实保障外出农民工的土地保障权益，等等。

农村民生建设重点投向 5 个领域

陈锡文说，在民生事业的建设方面，今年的中央一号文件强调了五个重点领域：

一是农村电网建设，大的电网建设覆盖农村人口已经达到了 95% 左右，还有 5% 左右要通过其他措施加快覆盖或是供电保障。其中，最重要的一条是要实现城乡之间用电的同网同价。

二是关于乡村道路建设，目前为止全国有 87% 左右的行政村都已经通公共客车，今后通达率要进一步提高。

三是加快农村饮水安全工程建设，过去几年每年解决 3000 多万农民的饮水安全问题，文件要求从今年开始每年解决 6000 万以上农民的安全饮水问题。

四是加快农村的沼气建设，过去每年沼气中央财政要投入 20 亿元，今年在这个水平上要进一步提高，以使每年能解决 400 万到 600 万农民家庭使用沼气。

五是实施农村危房改造进行试点工作，在国营农场和国营林场等一些过去长期被忽视的地方加快推进建设。

此外，按照去年十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的要求，大力发展农村的中等职业教育并且逐步实行免费。今年在中央一号文件中明确提出首先中等职业教育从涉农专业以及农村家庭困难的孩子做起，目前有关部门正在做预算和计划。

农地流转强调进一步规范

据陈锡文介绍，对于十七届三中全会提出的毫不动摇地坚持农村基本经营制度方面，今年中央一号文件首先强调要落实和保障农民的土地权益，重点做好两方面工作：对集体所有土地的所有权进一步界定清楚，并且保障其权益；对承包地地块的确权、登记和颁证工作。

同时，进一步规范农村土地承包经营权的流转。必须让农民自愿选择，任何人不能强迫农民去流转土地，或者阻止不让农民自愿地流转土地。中央一号文件强调做好两方面工作：

一是严格落实十七届三中全会提出的土地流转不得改变土地的所有权，不得改变土地的用途，不得损害承包方的利益。二是有关部门要加强为农民土地流转服务的管理，让农民知道谁需要转让出土地来，谁有承包别人土地的愿望和要求，并且依照法律规范地签订合同，按照有关法律加强对土地流转的管理。

此外，中央一号文件涉及的农村土地方面第三项政策是，强调必须落实好三中全会决定提出来的实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。有关部门正在按照三中全会要求制定具体的政策措施。（《经济日报》）

中国农大校长解读中央一号文件

2月1日，《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》公布，《意见》是贯彻中共十七届三中全会精神对2009年农村改革发展的具体部署，中国农业大学校长柯炳生对中央一号文件进行了详细解读。

中央一号文件的政策框架

柯炳生认为，新世纪的6个一号文件同80年代的5个一号文件相比较，有着突出的共性特点。80年代的5个“一号文件”实现了我国农业和农村经济由计划经济向市场经济起步的转变。农民生产者获得空前的生产自主权，愿意种什么就种什么，愿意用什么办法就用什么办法；农民获得了市场经营的权利，生产出来的农产品想卖给谁就卖给谁，想什么时候卖就什么时候卖；农民获得了就业自主权，可以种地、搞养殖种植，也可以进城打工。农民获得了民主的权益，进行民主选举、村民自治。80年代的“一号文件”的突出特点是放权，把计划经济体制下集中在政府中的权力放还给农民。这一系列放权的过程，实际上也就是放弃计划经济、建立市场机制的过程。放权的前提是解决好观念问题，弄清社会主义与资本主义的意识形态问题。

近年来的6个“一号文件”虽然也涉及农民权益等问题，也涉及到观念的创新问题，但主要是完善市场经济体制的问题，是探讨在市场经济体制下，政府应该帮农民干点什么事。简单一点说就是花钱问题，解决好拿多少钱，拿这个钱干什么事的问题。实际情况也证明，凡是有财政资金保证的政策，这项政策就落实的比较好。如取消农业税，在这方面中央财政拿出了800多亿元，取消农业税这个工作就得到了很好的贯彻。粮食补贴、良种补贴、生产资料综合补贴、农机具购置补贴、奶牛补贴、生猪补贴等等补贴政策，都是由中央财政保证提供资金的，落实的也很好。此外，还有农业基础设施建设，农村教育，农民医疗，农村最低生活保障体系建设，改善农民工在城市的待遇，等等，都既涉及到体制的改革，更需要以

充足的财政支出为前提保证条件的。没有财政投入，这些政策就很难推进。

6 个一号文件在具体内容上，都包括了财政投入问题、现代农业建设、农民收入、基础设施建设、农村社会事业发展、农村基层组织建设、体制改革问题等重要方面。当然，由于具体经济社会发展背景条件的变化，6 个一号文件在突出强调的重点、结构安排上和具体内容表述上也有一些不同。

国家粮食安全的战略思路

粮食安全问题，说到底就是主要农产品的有效供给问题，柯炳生认为，这个问题是三农问题中最为基础的，因为这个问题对全局的影响最直接、最大。对此，十七届三中决定表述得很明确：农业是安天下、稳民心的战略产业；始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事。解决粮食安全问题，短期内可以通过国家储备和国际贸易进行调节，但是，从长远看，最根本的出路是发展国内生产，是增强国内农业生产能力。2009 年在这方面的重点工作也应该统筹兼顾，既注意短期措施的有效使用。更要注重长远生产能力的培养。

具体一点说，从我国的现实条件、具体国情和可持续发展前景考虑，我国国家粮食安全的战略思路应当是：加强国内生产能力，提高粮食转化效率，引导消费结构调整，适当进口弥补不足。加强国内生产能力。一是坚决实行最严格的耕地保护制度。二是增强农业科技创新能力。三是增强农业科技推广工作。四是加大农业基础设施建设。各地水利设施的建设与维护，西北地区的集水和节水灌溉，山区的梯田修建，沿海低地盐碱区台田建造，平原和丘陵地区的土地整治，东北地区的旱改水等等。五是加强农民培训。

提高粮食转化效率。我国近些年来在粮食生产增加不多，但是畜产品生产却稳步增长，饲料转化率提高起了重要作用。我国饲料转化率提高 10%，就相当于增加 2000 多万吨粮食生产。应当加大对饲料工业和畜牧业生产方面的科技投入，加强畜禽疫病防疫体系的建设，推进规模化饲养，尤其是要加快饲料转化率高的禽业发展，提高禽蛋在畜产品生产中的比例。

引导消费结构调整。应引导增加对小麦、马铃薯等产品的消费，减少对稻米的需求。因为我国水稻生产方面增长的潜力相对最小，进口的潜力也小，而玉米和马铃薯的增产潜力较大。此外，还要引导消费者多消费蔬菜、水果、禽类和水产品等健康食品，减少直接粮食的消费量。

适当进口弥补不足。由于资源限制，我国农产品进口增长趋势不可避免。进口的重点应是单产水平低的产品，而出口的重点应是劳动密集性产品，从而最大限度地发挥好资源优势。根据资源约束、需求发展、世界市场供给潜力以及农民增收的需要，95%左右的谷物自给率水平是比较科学合理可行的。（摘编自 2009 年 2 月 5 日人民网）

落实“三农”一号文件考验政府执行力

2月1日，2009年中央一号文件公布，这是首次连续6年发布关于“三农”工作的一号文件。文件提出要推进省直接管理县(市)财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。

在国人心中，总有那种争“第一”的情结，视“第一”为要。基于这一考虑，将中央第一号文件关注“三农”问题则赋予其特别的意义，显现出对中央对“三农”问题的十分关注和重视。国以民为本，民以食为天，解决好“三农”问题是我国稳定、发展的基石。细看今年的中央一号文件，内容丰富详细，并有新变化，直指当前发展之要害，可谓“及时雨”。不过，回过头一想，我国近来已连续6年以第一号文件关注“三农”问题，“三农”问题是得到了改善，可以说是有了长足的进步。但是，在工业反哺农业的道路上，我们仍不可忽略，城乡二元化结构依然存在，城乡居民收入差距还显拉大之势，农村公共事业与城市相比那不是相差几年的事。甚至有媒体报道，在大学里，来自农村的同学所占的比例越来越小。这些，无疑给我们落实“一号文件”以警示：好的政策需要落实到位，“三农”政策的落实与老百姓的愿望仍有很长一段距离，需要作长期的努力。

事实上，无论是我国东部沿海地区，还是中西部地区，都十分注重工业建设。这本身无可厚非。更何况，抓工业项目、抓城市建设，是最容易看到成绩的方式。地方政府对这些乐此不疲也就见怪不怪了。反之，抓“三农”，一则点多面广，工作复杂；二则，当今解决“三农”问题仍倾向于“多予”，在地方财力不十分雄厚的情况下，难保地方政府会绕道走；再者，解决“三农”问题需要有一个长期的过程，一朝一夕难见变化，难得成效。如此一来，落实“一号文件”，既考验地方政府的大局意识，还考验着地方官员的政绩观、长远视眼及解决问题的策略办法。

特别是在眼下，国新办2日举行发布会，中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文说，一亿三千万外出农民工中，大约有两千万的农民工由于经济不景气失去工作或者还没有找到工作就返乡了。要知道，农民工返乡后的就业问题，不是纸上能解决得了的，需要有实实在在的就业岗位。落实“一号文件”，那些老矛盾、新问题，考验着各级政府的执行力。老百姓拭目以待。(东北网 王玉初)

江苏三农专家：把政策“含金量”化为农业发展先机

《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》，对指导今

年农业农村工作有什么重大影响？江苏如何把贯彻中央精神与自身实际结合起来，在促进农业农村经济平稳较快发展的基础上继续走在全国前列？

具有很强的现实指导意义

今年的中央一号文件，是在宏观经济环境发生重大变化、农村发展面临新情况的背景下制定的。中央把“稳粮、增收、强基础、重民生”作为今年农业农村工作的主题和核心要求，具有很强的现实指导意义。

江苏是工业大省，又是农业大省；是粮食主产区，又是粮食消费的主销区；是农民劳务输出大省，又是吸纳大量省外农村劳动力就业的输入大省，江苏的省情实际，决定了农业农村平稳较快发展，不仅是对全省经济社会又好又快发展的有力保障，而且将对全国大局稳定和经济回升做出重要贡献。在连续 5 年保持粮食增产、农业增效、农民增收、农村发展好势头的基础上，江苏同全国一样，也面临着农产品价格普遍下行、农民工返乡回流、农民增收渠道受阻等困难因素的挑战。审时度势，把中央出台的新政策举措同省情实际紧密结合起来，江苏有条件、有能力保持农业农村平稳较快发展。

农业农村经济平稳较快发展的有力保障

今年的中央一号文件从 28 个方面制定了一系列强农惠农政策，这些政策无疑为今后农业农村经济平稳较快发展提供了有力保障。

2008 年，江苏省粮食总产创近十年来最好水平；新增高效农业面积 256 万亩，累计达到 2115 万亩。全省农民人均纯收入 7357 元，连续五年保持两位数增长。这些都与国家和省逐年加大对“三农”的扶持力度，极大调动了广大农民的生产积极性密不可分。今年中央一号文件又制定了一系列政策，进一步加大对农业、农村的投入，较大幅度增加对农民的补贴，同时加大力度解决农民就业创业问题，让我们对今后发展现代农业促进农民增收充满信心。

对于农业经营方式的改革，中央一号文件强调要加快发展农民专业合作社，建立健全土地承包经营权流转市场。去年，全省新增“三大合作”组织 5752 个，是增长最快的一年。在 13 个乡镇开展了农村土地流转有形市场建设试点，并扩大了农村土地承包纠纷仲裁试点，全年共受理农村土地承包纠纷 388 宗，其中调解 319 宗，仲裁 69 宗，有效地解决了土地流转过程中的矛盾。今年我们将全面推进乡镇土地流转交易中心建设，制定出台土地流转最低保护价和片区指导价，对流转农民给予补贴，同时进一步扩大农村土地承包纠纷仲裁试点，促进多种形式的农业适度规模经营加快发展。2009 年，计划新增农业适度规模经营面积 300 万亩，农民合作组织新增入社农户 62 万户。

关键是把中央政策落到实处

今年中央一号文件的措辞值得关注：“必须切实增强危机意识，充分估计困难，紧紧抓住机遇，果断采取措施，坚决防止粮食生产滑坡，坚决防止农民收入徘徊，确保农业稳定发展，确保农村社会安定。”要“千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给，千方百计促进农民收入持续增长，为经济社会又好又快发展继续提供有力保障”。这既充分反映了中央对“2009年可能是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年，也是巩固发展农业农村好形势极为艰巨的一年”这一严峻形势的理性判断，又充分显示了党和政府对克服面临的一切困难，保增长、促发展的坚定信心。

从江苏省情来看，一方面作为外贸依存度相对较高地区，受国际金融危机冲击的影响较大。另一方面，江苏经济发达，财力雄厚，城乡一体化发展走在全国的前列，促进农业稳定发展农民持续增收的条件又得天独厚。我们更有条件“进一步增加农业农村投入”，更有条件“较大幅度增加农业补贴”，关键是要提高认识，真心实意而不是把重视“三农”挂在口头上。当前加大财政对“三农”投入方向，一是侧重于加大农业补贴，包括对农民的直接补贴、对小型农田基础设施建设补贴、对乡村道路等基础设施建设的补贴，有条件的地方还应利用农民工返乡的机会，扎扎实实地组织对农民工的技能培训，提高农民工就业竞争力；二是重点扶持生态、观光农业的发展，提高农业综合生产能力。另一方面，要特别防范生猪、蔬菜等农产品生产的过剩和市场价格的大幅度回落的风险，确保农民持续增收。（摘编自2009年2月5日《新华日报》）

化“危”为“机”时不我待

农民工返乡了，如何实现就业增收？中小企业缺少资金，如何解决燃眉之急？进一步拉动内需，如何找寻突破口？席卷全球的金融危机对全省经济社会发展的影响正在显现，产生了一系列新的难题。对此，省政协委员们深入农村，深入社区，深入企业，把他们的智慧凝聚为一份份提案，拿出了他们的应对建议。

返乡创业，再辟农民增收新路

中国约有2000万农民工由于经济不景气失去工作或者还没有找到工作而返乡，江苏省作为农民工输出大省，返乡的人数也在增加。应关注农民工失业和返乡回流等新情况，积极鼓励他们自主创业。据有关部门测算，在农村转移的劳动力总量中，有7%—10%的人完成了资本的原始积累，具备了创办工商企业、农业企业的能力。大多数返乡农民虽然积累了一定资金，但对于创业只是杯水车薪。同时，目前农民创业的融资渠道单一，农民缺少担保和抵押，从银行贷到款的可能性很小。农民工返乡创业，尽管各地相关部门开展了一些扶持工作，但

配套服务相对滞后，相关制度尚未成熟，还没有形成合力。

政协委员们建议，要建立“吸引能人回流机制”，引导和鼓励返乡人员利用外出务工经商学到的技术、管理经验及赚回的资金在家乡创业。各级政府部门要严格执行有关扶持民间创业的各项优惠政策，简化返乡农民创业的审批手续，努力形成“洼地效应”。营造有利于农民创业的政策环境、法制环境，拓宽创业农民的融资渠道，不让资金问题困住返乡创业的有志农民。

金融支持，缓解企业资金饥渴

全球性的金融危机爆发后，全省中小企业普遍面临发展困难：市场萎缩，存货积压，资金链紧张，亏损面扩大。随着金融危机的逐步加深和对实体经济的影响扩大，预计中小企业的困难还会加剧，威胁到“保增长”目标的实现。

特殊时期需要特殊的政策，民建江苏省委建议加强中小企业融资担保平台建设。去年12月，省政府新增10亿元财政资金用于建立和完善江苏中小企业信用担保体系，预计通过省市县配套可直接引导和带动100亿元以上银行信贷资金投放。要继续加大财政对担保业的资金扶持力度，吸引更多的非公投资主体进入融资担保领域，实现融资担保业的多元化发展，提升全省担保与再担保能力，引导和推动银行信贷投放。

农工党江苏省委建议，应协调好银企之间的关系，完善贷款抵押相关政策，防止资金链断裂。进一步加强抵押登记、资产评估信息公告、产权交易和流通等综合配套服务体系，为中小企业贷款抵押提供优惠和便利的条件。适当降低抵押登记和评估收费，调整评估有效期，使之与贷款期限相匹配。探索组建民营银行，只放贷、不吸储的民间银行在浙江等地已经开始推广，建议江苏可以进行试点。

拉动内需，服务业大有作为

为应对金融危机，国家、省、市各级出台了一系列刺激经济发展的措施。从总体上看，许多投入偏重于基础设施建设。不少政协委员建议，在强化涉及国计民生的大项目建设的同时，不可忽视服务业的拉动作用。

在我国，民生服务业每年实现消费额近2万亿元人民币，已成为国内消费需求的一支重要拉动力量。当前，我省相当数量的居民家庭需要提供各类民生服务，市场发展潜力巨大。但目前服务网点明显不足，加上多年来重视不够、投入不足等历史原因，现有的服务设施难以满足居民不断提高的物质文化需求。应加快民生服务体系建设，力争以文明优质服务满足广大人民群众的生活消费，实现拉动内需的目标。

卫道兴等委员建议：要用足、用好国家给予的政策空间，结合实际制定加快发展民生服

务业的若干政策，在准入领域、税费征缴、用水用电用气用地价格等方面给予公平待遇。拓展民生服务领域，增强民生服务功能，形成广覆盖、多层次、社会化的社区民生服务体系，重点加快发展养老托幼、家庭医疗、家庭教育、清洁卫生、保养维护等便民利民的家政服务。适应社会消费结构转型升级的需要，运用现代科技和管理技术进一步改造提升传统商贸业，支持一批具有江苏特色的民生服务品牌企业和老字号餐饮业做大做强，实行跨地区、跨行业、跨所有制连锁经营。摘编自 2009 年 2 月 5 日《新华日报》

“三农”问题作为中国改革重点至少延续至 2030 年

“三农”问题近年为中央所重视，09 年一号文件依然围绕“三农”。这是因为农村经济是中国经济继续发展的动力所在，而且“三农”作为中国改革的重点还会继续，可能会到 2030 年。

中共中央、国务院近日发布了 2009 年一号文件，这是 2004 年以来连续发出的第六个关于“三农”问题的一号文件。此前，在改革开放三十周年的 2008 年 10 月，中共十七届三中全会专题研究了新形势下推进农村改革发展问题，并通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》这一指导农村改革发展的纲领性文件。

中国人民大学农业与农村发展学院副院长孔祥智向世华财讯表示，中国农业和农村的发展站在了一个新的历史起点上，新一轮农村改革拉开序幕，并且成为中国改革的重点。

“三农”问题之所以受到如此重视，主要是因为农村经济是中国经济继续发展的动力所在。一方面，农业不断发展，在提供其最基本的粮食安全保障功能的同时，释放大量劳动力，满足中国工业化和城市化的需要；另一方面，农村将继续为中国的城市化提供必要的土地，当然，确保农民权益及 18 亿亩耕地红线不变是前提。最为重要的是，中国扩大内需有赖于农民收入的增长，农民收入本身较低，在提高农民收入的同时也意味着内需的扩大，在国外需求减缓、国内转变发展方式的当下，可以支撑国内经济。

对于“三农”作为中国改革的重点会持续到何时的问题，孔祥智表示，起码会到 2030 年之前。到 2030 年，中国的城市化率达到 60%左右，基本实现城市化，此时国民经济关系会相对比较协调，“三农”问题将表现成另一种形式。

当前，“三农”问题主要表现是城乡差距扩大，孔祥智表示，最大的差距就体现在农村公共产品供给上。改革开放以来，除了东部发达地区的少数农村外，大部分村落的公共产品供给处于停滞状态，有的领域甚至倒退。孔祥智建议，从发展公共事业入手，缩短城乡差距，解决“三农”问题。

此外，考虑到三农各领域问题积淀已久、错综复杂，因此需要多渠道同时入手进行综合解决，亦不能一蹴而就。既要对原有的制度进行深层改革，如户籍制度、农村土地产权制度、农村金融制度；又要构建一些新的制度，如农村社会保障制度、基层民主政治制度，也需要政府推出扶持政策，如加大财政扶持力度推进农村交通通信、医教文卫等公共服务实现均等化。([世华财讯] 刘林撰稿)

人社部给农民工朋友提就业建议避免盲目外出务工

人力资源和社会保障部今日在其官方网站上发布了《农民工就业问题的有关情况和对策措施》，并给农民工朋友就业提出了的几点建议。

一、农民工就业形势

综合情况分析，城市企业对农民工的用工数量有所下降，招工时间推后，技能要求提高，就地就近就业门路有待落实，因此春节后农民工的就业供求矛盾将比较突出，引导有序流动就业和就地就近安排就业任务繁重。

二、解决农民工就业问题的主要对策措施

在全国范围内部署开展了“春风行动”，旨在帮助求职农民工尽快实现就业，主要有以下措施：

一是强化就业服务，让农民工就业有门路，求职有信息。要求各地要加强信息搜集和发布工作，在输出地和输入地之间搭建劳务对接平台，引导农民工有序外出。为返乡农民工召开专场招聘会，开展送岗下乡活动。各地大力开发本地岗位，促进返乡农民工就地就近就业。

二是部署开展大规模的农民工职业培训，提高农民工就业技能，储备一批技术人才。各地结合当地实际情况，组织因失去工作返乡的农民工和尚在城镇继续找工作的农民工开展有针对性的就业培训，并按规定给予相应补贴。

三是落实减轻企业负担的政策，稳定在岗农民工就业岗位，促进就业形势稳定。允许困难企业在一定期限内缓缴社会保险费、允许阶段性降低四项社会保险费率、允许使用失业保险基金帮助困难企业稳定就业岗位等等，鼓励困难企业尽量不裁员或少裁员，实现保就业、保增长、保稳定。

四是制定落实扶持政策，鼓励农民工返乡创业，促进以创业带动就业。将返乡农民工纳入创业政策扶持范围，在贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面提供支持；对有资金技术和创业意愿的返乡农民工，组织开展创业培训，提供各种创业服务。

五是部署开展清理整顿人力资源市场专项行动，保障农民工求职的合法权益。要求严厉

打击职业中介领域内的违法犯罪活动，依法取缔“黑中介”和加强对职业中介的监管，规范用人单位招工行为，为广大劳动者特别是农民工创造公平有序的就业环境。

三、对农民工朋友的几点建议

综上所述，我们认为，在金融危机的冲击之下，今年农民工朋友外出求职就业可能会遇到一些困难。各级政府高度重视农民工就业，已经认真部署，积极采取措施，促进农民工朋友们就业。因此，建议：

一是希望有意外出务工的农民工朋友，务必在外出前找准就业信息，落实好工作岗位，尽量在有一定把握的情况下外出打工，避免盲目外出找不到工作造成不必要的损失。目前，各地劳动保障机构正在开展“春风行动”，通过“春风卡”、广告牌、电视、广播、报纸等各类媒体，解读就业形势，宣传就业政策，并提供相应的工作信息和就业渠道，请农民工朋友留意查看，并请随时向当地的劳动保障部门公共就业服务机构咨询。

二是希望暂时没有找到岗位、又有外出意愿的农民工朋友，积极参加各类职业技能培训活动，提高自身素质和就业能力。目前，国家和各地都在积极开展各类技能培训活动，不仅为有意参加的农民工提供培训机会，还提供相应的培训补贴，希望农民工朋友积极报名和参与。

三是希望在当地就业和创业的农民工朋友，留意当地的就业机会。目前，中西部地区正在积极承接沿海地区产业转移，许多新建企业对用工有一定的需求。同时，各地正在结合扩大内需的要求，实施各类基础设施建设和投资项目，同样有大量的用工需求。各地还制定和出台了許多促进农民工返乡创业的政策措施，为农民工朋友创业提供各种便利条件。希望农民工朋友根据自身条件，选择适合自己的就业和创业的途径。（摘编自 2009 年 2 月 6 日人民网）

中央一号文件提出省管县 参考浙江模式突破财政体制

2009 年中央一号文件 2 月 1 日发布，再度锁定“三农”问题。提出要推进“省管县”：“推进省直接管理县（市）财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制。”

相对于“省管县”的改革，我国目前大多数地方实行的是“市管县”。

按照我国现行宪法第三十条规定：省、自治区分为自治州、县、自治县、市；直辖市和较大的市分为区、县。自治州分县、自治县、市。宪法确定的地方行政区划主要是省、县、

乡三级体制，而目前实行的却是省、市、县、乡四级行政体制。

当前“市管县”的格局已经有 20 多年历史，从上个世纪 80 年代初起我国大多数地方改变了过去作为省政府派出机构的地区（专区）体制、实行市领导县。国家行政学院公共管理教研部教授汪玉凯说，当时主要是解决过去不少地方地区和市并存问题，希望通过一些中心城市的辐射作用，带动周围地区的发展。

但是，专家分析，管理体制层级越多，行政成本就越大，公共政策和财政转移支付越难以准确落实，层层过滤就会形成“漏斗效应”。

对此，党的十七大报告指出，“减少管理层级，在有条件的地区推进省直管县、乡财县管等管理方式”。作为国民经济和社会发展蓝图的“十一五”规划纲要中明确提出，要“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。

从“市管县”到“省管县”，凸现了中央减少管理层级、减少行政成本、壮大县域经济的意图，势必触发地区经济发展、财政体制、行政体制等一系列变动。

省管县：先行浙江模式？

目前各地试行的“省管县”主要有两种模式，一种是注重财政体制突破的浙江模式，一种是重视行政体制突破的海南模式。

此次中央一号文件提出：“逐步提高县级财政在省以下财力分配中的比重”，“推进省直接管理县（市）财政体制改革”，表明中央目前探索的省管县体制是参考浙江模式，首先在财政体制上突破，扩大县级政府财政权限与经济管理职能，实行财政体制上的“省管县”。

1992 年至今，浙江已连续四次出台政策，扩大一部分经济比较发达县级政府的经济管理权限。1992 年出台了扩大萧山、余杭、鄞县等 13 个市(县)部分经济管理权限的政策，主要包括扩大固定资产投资项目审批权、外商投资项目审批权等 4 项。1997 年，同意萧山、余杭试行享受地级市一部分经济管理权限，主要有固定资产投资审批管理权限等 11 项。

2002 年，浙江进一步扩大和完善 20 个经济强县(市)的经济管理权限，将 313 项原本属于地级市的经济管理权限下放给这些县市。这些权限几乎涵盖了省、市两级政府经济管理权限的所有方面。2006 年，又再次出台文件，开展扩大义乌市经济社会管理权限改革试点工作。决定除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外，赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限。

实践证明，实行“省管县”，激活了浙江县域经济的活力。据统计，2007 年全省 58 个县（市）的地方财政收入均超过了亿元，其中 24 个县（市）的地方财政收入均超过 10 亿元。

在省管县改革中，浙江模式是不少地方借鉴的蓝本。在其他省份所推行的省管县改革，

大都遵循这样的路径：从经济管理切入，向县级政府下放经济管理权，强县扩权，推行省管县的财政改革，而进行试点的县多数是经济实力较强的县。

中央一号文件也提及：“鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县(市)的体制。”

这是因为，由于仅仅在经济管理上放权，浙江模式还不是完全意义上的“省管县”，特别在社会管理和公共服务等方面仍然是“市管县”。

而海南模式则是注重行政管理上的省管县，从1988年建省开始，海南省就没有实行市管县，海南省所有的县、县级市、地级市都是由省直接管理，是独立的经济单元，不存在地级市对县和县级市的行政管理问题，二者之间只有行政级别的差别而没有行政隶属关系。

2008年7月初，海南将177项行政管理权直接下放到市县和地级市，同时提出了配套改革制度。曾引起社会各界广泛关注。

“首先实行财政省管县，最后达到行政省管县”，在省管县改革的问题上，许多学者都持这一观点。（摘编自《南方周末》）

●观察思考

像抓GDP一样抓失业

面临的长期问题

未来中国社会失业率将居高不下，这一判断是基于以下几个因素：

一是东部地区产业升级，淘汰落后产能，大规模失业势所难免。以珠三角为代表的东部地区正兴起一轮产业升级潮，“腾笼换鸟”之下，大批实力相对较弱的劳动密集型制造企业倒闭，上百家企业成批地被转移出东莞、深圳等地，与之相对应的就是大量农民工失去了原来的就业机会，成为首先被挤出城镇劳动大军的对象。今年农民工返乡潮提前就是一个信号，候鸟式的劳动力迁徙显示出了节奏被打破的迹象。

二是外贸出口订单锐减，企业通过裁员摆脱危机。在不久前闭幕的第104届广交会上，成交额同比下降17%，这是有中国外贸出口“晴雨表”之称的广交会近年来所罕见的。“以前广交会通道上都是人头攒动，行走困难。而本届广交会一眼就可以从通道看到对面。”一位参加广交会的客商说。在全球金融危机的大环境下，外向型经济规模较大的长三角地区反应明显，不少企业早早开始“节衣缩食”，纷纷裁员以减少开支。

三是在全球金融危机席卷下，“过冬”已成为中小企业的最大课题。企业集体“过冬”的直接影响之一就是失业。杭州市就业管理服务局的调查显示，与 2007 年同期和上季度比对，该市人力资源市场 2008 年第三季度提供的“二产”岗位分别减少 6.8 万个、5.6 万个。其中，制造业岗位数同比、环比分别减少 6.5 万个和 5.4 万个。

四是经济增长对就业的拉动作用正呈下降趋势。近年来，由于经济结构和产业结构的升级、技术进步带来资本有机构成的提高，中国经济增长吸纳劳动力的作用有所减弱，再加上中国劳动力供给长期大于需求，经济增长对资本、技术的弹性更高，而对劳动力的弹性更小。以近几年为例，2003~2007 年 GDP 年增长率均在 10%左右，而就业人口年增长率均在 0.8%左右，即 GDP 每增长一个百分点仅能带动 80 万个就业岗位。就是说，经济高速增长并没有对就业产生多大拉动力，反而在一定程度上对就业增长产生了挤出作用，体现了经济增长与就业增长的非一致性。种种迹现表明，2009 年中国 GDP 增长率将继续有所回落，失业人数也继续增加。

冷静面对很关键

失业是当今世界各国政府面临的普遍问题。中国要冷静面对失业问题，既不能掉以轻心，也不可过于恐慌。

首先，失业是社会转型时期的必然产物。中国正进入工业化时代，工业化的任务远未完成。但工业化必须建立在更先进的技术基础上，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，高新技术必然渗透到各个产业。这样一来，劳动用工势必减少，失业问题比较突出。

其次，要克服金融危机的阵痛，必须承受失业的压力。金融危机引暴全球裁员潮，跨国企业无不通过裁员来渡过难关。在这种情况下，失业对社会的压力显而易见。

再次，失业是经济剧烈波动的必然产物。失业是自由经济自身调节的一种体现，也是社会活力的体现。流水不腐，户枢不蠹，新陈代谢，吐故纳新。某种意义上而言，一个经济体只有通过不断的失业调节才能保持活力。而时下有不少人，将失业归罪于改革。表面上看，大批工人下岗，失业日益严重，的确是伴随着改革开放出现的，然而，失业并非改革之过，改革只是将从前有职无工的隐性失业，变得水落石出，明朗化了。实质上，有市场的地方，就有失业。综观世界各国，无论何种社会制度，只要搞市场经济，就存在失业。

但失业毕竟使许多人丢掉饭碗，影响民生，影响社会稳定。政府必须冷静对待，并下大力气解决。

其一，要树立正确的政绩观。抓 GDP 是政绩，抓就业也是政绩，而且是关注民生的重要政绩。因此，各级政府官员要克服功利主义，花大力气控制失业，使 GDP 与就业同步增长。

其二，要坚持实施扩大就业的发展战略，一手抓扩大就业，一手抓失业调控。当前，要重点抓好以下工作：努力稳定就业形势，千方百计扩大就业；完善落实各项政策措施，积极促进创业带动就业；广开渠道，重点做好高校毕业生就业工作；加强培训和服务，统筹做好各类就业困难人员就业援助工作；协调劳动关系，维护劳动者合法权益。同时政府要出钱营造就业岗位，尽量安排较多的失业人员重新上岗。

其三，抓失业要打持久战，当成常业来做。中国人多，仅每年的新增劳动力，就是一个不小的数目。中国人力资源社会保障部的一份最新统计数据表明，2008年10月份，中国城镇新增就业的增速降至8%，是近年来增速首次降低。加上未进入失业统计的农民工、2008年的559万以及2009年的610万大学毕业生，使原本脆弱的就业平衡局面将被打破，是近30年来最严峻的局势。惟有坚持长期关注，锲而不舍，才能逐步解决失业问题。（《时代金融》）