

促进江苏社会办医 健康发展的对策建议

[薛刚]

鼓励和引导社会办医,进一步形成多元化办医格局,是深化医改的重大问题,是事关江苏省经济社会发展全局的紧迫任务。为促进社会办医持续健康发展,加快建立与江苏省经济社会发展和人民群众需求相适应的结构合理、运行规范、竞争有序、共同发展的多元化办医格局,提出如下对策建议:

1. 进一步为社会办医留出合理空间。

一是科学制定和落实相关规划。区域卫生规划和医疗机构设置规划是医疗卫生领域重要的公共政策之一,涉及当地群众和各方投资者的利益。为此,一方面,规划的制定和修订除充分考虑资源配置的现状和分布的均衡性外,要充分听取包括当地群众、投资者在内的社会公众意见,并遵循公共政策的一般原则,对公益性强的基本医疗服务、难以获得经济效益的区域和项目,应主要由政府投入举办公立医疗机构,对有一定经济收益的区域和项目,可让渡给社会资本举办。另一方面,在规划实施阶段,要进一步落实土地供应等配套政策,完善监督评价机制,提高规划执行的严肃性和稳定性,保护社会资本投资办医的积极性。

二是合理分工“基本”与“非基本”。要按照政府“保基本”的原则,结合公立医院改革的一系列政策措施,加快调整公立医院服务范围,扩大和强化其基本医疗服务,压缩特需和高端服务,将特需和高端服务

主要让渡给社会办医,使公立医院保“基本”,非公立医院主要满足基本以外的医疗需求,逐步形成合理分工的医疗服务体系。同时,要配套调整基本医疗保险的支付和报销范围,大力向基本医疗服务和重特大疾病患者倾斜,给发展商业医疗保险留出空间,主要用以购买社会办医基本以外的医疗服务,同步形成合理分工的医疗服务购买体系。

三是鼓励社会办医向高端化、大型化发展。从目前江苏省社会办医发展态势看,无论是投资增长还是床位数、服务量的增长,一级医疗机构均大大快于三级医疗机构,社会办医小而散的状况还未得到有效改变。为此要进一步采取措施,支持社会办医向高端化、大型化发展。各级政府要以更加开放的心态,从“等资”向“引资”和“选资”转变,主动引进实力强、口碑好、有品牌、有专科或综合技术优势的境内外医疗机构到本地发展,支持社会办医实施品牌发展战略,发展连锁化运营和大型医疗集团。对一些优秀的、社会认可并受群众欢迎的专科医院,因受土地、房屋限制,制约发展的,政府可划出部分土地,以建设健康产业园的方式,促进其加快发展。同时,鼓励公立医疗机构与社会办医合作、协作与交流,发挥公立医疗机构的品牌、管理及科研优势,促进社会办医规范化管理,提升科、教、研水平,提高医疗服务能力。

2. 细化完善鼓励社会办医的政策措施。一是完善进入和退出的机制。首先,政府有关部门应向社会公示区域卫生规划和区域医疗机构设置规划、准入条件、等级评审标准和审批程序,公开医保定点准入条件和审批程序等,保障社会资本举办医疗机构在政策知情和信息等公共资源共享方面的平等权益。其次,要切实完善和优化社会办医申报审批程序,特别是对中外合资、合作办医疗机构,省有关部门要加快制定完善具体的审批办法,为社会办医提供高效、便捷的服务。第三,要完善社会办医变更经营性质和退出的相关政策,社会资本举办的非营利性医疗机构原则上不得转变为营利性医疗机构;对非营利性医疗机构的退出问题,省有关部门应根据47号文件精神,加快制定具体实施办法。

二是细化取得合理回报的办法。对社会资本举办非营利性医疗机构,要在加强资产监管的基础上,对取得合理回报做出具体规定。建议可借鉴温州市的做法,对社会资本举办的非营利性医疗机构,在扣除办医成本、预留医疗机构发展基金以及提取其它有关费用后,如当年仍有收支结余,可从收支结余中提取一定比例用于奖励举办者,年奖励总额不超过以举办者累积出资额为基数的银行一年期贷款基准利率2倍的利息额。社会资本举办的非营利性医疗机构经依法清算后,可对举办者给予不超过资产增值部分10%的一次性奖励。

三是创新人才引进培养机制。首先,要进一步促进医务人员在公立和社会办医之间合理流动。在现有体制下,鼓励各地采用过渡措施或变通办法,解决公立和社会办医人员养老待遇不一致的问题,以及人为造成的流出容易、流进难等问题,解除

医务人员的后顾之忧。其次,要放宽医生多点执业的政策约束,切实探索医生(团队)多点执业的管理办法和经验。第三,加大社会办医人才引进和培训培养力度。将社会办医引进人才纳入各地人才专项计划;加强对社会办医医务人员的常规培训,有关部门要按统一要求组织社会办医的医护人员参加各类培训和培养计划。

四是优化科研学术环境。每年划出一定比例的科研项目由社会办医承担,对取得突出成果的,按规定给予奖励。各医学类行业学会、学术组织和医疗机构等级评审委员会应当安排合理比例的社会办医医务人员参与,并使其平等享有承担领导职务的机会,以调动社会办医开展科研和学术活动的积极性。

3. 加强对社会办医的监管和服务。一是加强对社会办医的执业监管,对无资质人员行医、超登记范围开展诊疗活动、违法违规发布医疗广告、欺骗患者谋取不当利益等突出问题进行重点监督,对违法违规的机构和个人,依法追究。二是建立社会办医信誉等级管理制度,制定信誉等级评价指标,定期开展考核评价,评价结果向社会公布。三是引导社会办医完善管理,加强自律。督促社会办医完善内部管理制度,建立医疗服务信息公开制度,支持发展行业协会,提高社会办医行业自律水平。四是组织社会办医参加医疗责任保险,完善医疗纠纷调处机制,提高社会办医抗风险能力。五是进一步加强对鼓励和引导社会办医政策措施落实情况的督查和协调力度,对政策落实不力、甚至侵犯社会办医合法权益的情况进行追责和处罚,确保社会办医持续健康发展。

(作者单位:江苏省信息中心 210013)

新型城镇化进程中 江苏公共服务体系建设研究

[侯祥鹏]

改革开放以来,江苏先后提出并践行“富民强省”、“富民优先”、“普惠共享”的理念,基本公共服务水平不断提高,民生质量持续改善,走在全国前列。但不可否认的是,江苏基本公共服务还存在不少薄弱环节,供给方面主要表现在供给总量不足、供给结构失衡;需求方面主要表现在居民的诉求渠道狭窄,对基本公共服务满意度不高。在基本公共服务目标不断提升和新型城镇化不断深化的双重效应叠加下,江苏亟需加快推进基本公共服务体系建设。在遵循以人为本、城乡均等化、地区均等化和动态调整的原则下,江苏可以通过优化决策机制、创新供给体系、完善制度建设、转变政府职能等途径推进基本公共服务体系建设,以增加总量供给,平抑结构失衡,提高服务质量。

一、引言

公共服务是建立在一定社会共识基础上,一国全体公民都应公平、普遍享有的服务。基本公共服务是公共服务的特殊形式,是依据一国经济社会发展阶段和总体水平,满足个人最基本的生存权和发展权所需要的基本服务。一般来说,基本公共服务涉及义务教育、医疗、住房、就业、公共

安全、社会保障、基础设施、生态环境等领域。基本公共服务的基本出发点是保障和改善民生。

目前,江苏公共服务体系建设正值两大背景的叠加效应。其一,保障和改善民生成为新世纪新阶段建设中国特色社会主义的重要目标,从而对江苏公共服务体系建设提出了更高的要求。“国以民为本,民以生为先。”近年来,党和国家高度关注民生,保障和改善民生被提升到了前所未有的高度。党的十七大报告提出“全面改善人民生活”,“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。党的十八大报告进一步强调“要把保障和改善民生放在更加突出的位置”。这对在全国素来先行先试、积极探索和推进“两个率先”的江苏来说,在保障和改善民生问题上提出了更高的要求。其二,我国正进入城镇化加速发展期,从而对江苏公共服务体系建设带来了更大的挑战。城镇化是我国现代化进程中的一个基本问题,协调推进城镇化是我国实现现代化的重大战略选择。党的十八大报告已明确指出,推进城镇化是未来我国经济结构战略性调整的重点之一。城镇化的基本特征是人口向城镇集聚,从而导致对公共服务需求的急剧增

加。这将对公共服务供给的总量、效率和结构提出更高的标准和要求,对自然和社会环境、地方政府财力、地方政府的公共管理能力提出挑战。

毫无疑问,不惟江苏面临这两大背景的叠加效应。目前,江苏已开启基本实现现代化新征程。江苏的实践经验对国内其他地区具有典型的示范效应。因此,以江苏为样本,研究新型城镇化进程中的公共服务体系建设,既有利于江苏在新一轮经济社会建设中继续率先发展,对国内其他地区也有一定的借鉴意义和示范效应。

二、江苏公共服务体系建设的原则

1. 以人为本原则。“以人为本”是科学发展观的本质和核心。坚持以人为本,就是“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。基本公共服务的目的就是要保障个人最基本的生存权和发展权,并由政府提供基本的民生和社会公平方面的服务,并确保全民均等受益、共享经济社会发展成果,以实现人的全面发展。因此,“以人为本”是基本公共服务的出发点和落脚点,坚持“以人为本”是基本公共服务的题中应有之义。

2. 城乡均等化原则。目前江苏城乡之间的基本公共服务存在较大差距,亟需通过城乡均等化逐步缩小城乡差距。城乡均等化意味着不论是城市居民还是农村居民,都有平等的机会享受基本公共服务。

但需要注意的是,这并不必然意味着城乡之间基本公共服务的平均化和无差异化,而是要根据城乡各自居住环境、生活习惯和物价水平,提供与之相适应的基本公共服务,力争做到城乡之间大致相等。

3. 地区均等化原则。目前江苏基本公共服务存在明显的地区非均等化,苏南、苏中、苏北之间呈现梯度落差态势,需要通过地区均等化逐步缩小地区差距。地区均等化意味着省内各个地区的居民都有平等的机会享受基本公共服务。同样需要注意的是,地区均等化并不必然意味着地区之间基本公共服务的平均化和无差异化,而是要根据各地的自然环境特点、经济发展水平、社会发达程度和地方财力,提供与之相适应的基本公共服务,力争做到地区之间大致相等。

4. 动态调整原则。基本公共服务的涵盖内容和保障标准绝不能一成不变,应随着经济发展、社会进步和城镇化推进而不断调整和提高。在温饱阶段,基本公共服务主要保障吃饱穿暖;在发展和享受阶段,基本公共服务则要做到“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。从近期来看,动态调整主要体现在基本公共服务具体领域的保障标准上,如最低生活保障标准随着居民平均收入水平、物价水平等的变动而调整;医疗保障方面根据医疗费用支付情况降低医疗费报销的起付标准,提高报销比例和最高支付限额。从中远期来看,动态调整则主要体现在基本公共服务的涵盖面越来越广,保障标准越来越高。例如将更多的流动人口纳入基本公共服务范围,将现行的9年义务教育延长至15年义务教育。

三、江苏公共服务体系建设的内容

在新型城镇化背景下,江苏公共服务体系建设应以服务于“人的城镇化”为核心,贯穿人的一生,满足人生不同阶段生存与发展的基本需求。随着新型城镇化的不断推进,公共服务的涵盖范围应当越来越广,服务标准应当越来越高,供给方式应当越来越多元,绩效考评应当越来越科学,管理制度应当越来越完善,从而形成健全的公共服务体系,为新型城镇化提供支撑。

根据《江苏省“十二五”基本公共服务体系规划》和《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,结合《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划(2014-2020年)》,本课题将江苏公共服务体系建设的基本内容归纳总结为图1。

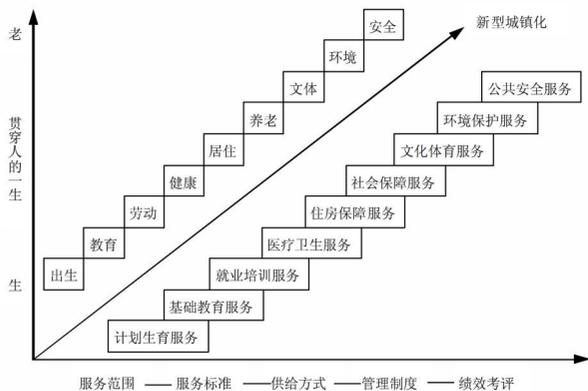


图1 江苏公共服务体系建设的内容

四、江苏公共服务体系建设的对策建议

1. 优化决策机制。目前基本公共服务供给基本以政府偏好为主,多采用“自上往下”为主,从而在最终服务供给与居民最终需求之间形成一定的隔阂,造成基本公共服务满意度不高。因此,在基本公共服务

方案出台前,要充分听取民意,通过提高居民参与意识、建立广泛的居民诉求渠道、顺畅上下沟通机制,使居民能够充分表达和反映公共服务诉求,在充分听取专家建议和充分吸收居民意见的基础上设计基本公共服务方案。在基本公共服务方案出台后,要建立信息反馈机制,通过电话、电视、报纸、回访等方式收集居民对基本公共服务的反馈信息,以利于下一步的改进。从而形成“自上而下”和“自下而上”相结合的决策机制,使基本公共服务更加贴近居民的实际需要,更好地满足居民需求,不断提高居民满意度。

2. 创新供给体系。基本公共服务方案设计从供给导向向需求导向转变。供给导向是以政府为中心,地方政府出于自身偏好、政绩需要或者上级政府压力,供给基本公共服务;需求导向是以居民为中心,以回应、贴近、满足居民的基本公共服务需求为主旨。在财力有限的情况下,以需求为导向并不意味着居民的多层次、多样化公共服务需求都能得到满足,而是至少要保证居民可以就近、便利地享有基本公共服务,不致因门槛过高望而却步。同时加大政策宣传力度和执行力度,特别是对于偏远落后的农村地区居民更是如此,因为他们文化水平低,且与外界沟通渠道较为闭塞,对基本公共服务的相关政策可能并不了解和熟悉。从而使得符合政策的居民能够充分享受已有的基本公共服务,做到应保尽保,应覆盖全覆盖。

基本公共服务供给重点从城市向农村倾斜。目前基本公共服务的薄弱地区和环节在农村。要加大农村地区基本公共服务供给力度,将城市基本公共服务资源、平台

向农村地区延伸,逐步消除基本公共服务领域的城乡二元结构。但同时也要顾及城市中的弱势群体,保障他们的生产生活,以免出现城市内部二元结构。

基本公共服务供给模式从一元化供给向多元化供给转变。目前基本公共服务的供给主体是政府,但政府也不是万能的,有时也会出现决策上的偏差,或者因为缺乏竞争而导致垄断和高成本低效率。需要建立“政府主导、社会参与、公办民办并举”的多元化供给机制。政府的角色应由基本公共服务的直接供给者逐渐转变为基本公共服务供给的监管者。可以划定基本公共服务向社会资本开放的领域,包括开放目录、服务标准、收费标准、质量标准、准入标准等,公平、公正地鼓励和引导有资质的社会资本进入基本公共服务领域,通过政府购买、委托合同、特许经营、服务外包等多种方式向居民提供基本公共服务。

3. 完善制度建设。完善财政体制建设。按照事权和财权相匹配的原则,明确、合理地划分省、市、县各级地方政府的基本公共服务事权和支出责任。将覆盖面广且最为基本的公共服务事权上收,将地域性强、差异化大的基本公共服务事权下放。在此基础上,一方面健全财力保障机制,赋予地方基层政府更多政策以开拓基本公共服务资金来源;另一方面完善转移支付制度,建立横向转移和纵向转移相结合、一般性转移和专项转移相搭配的科学、合理的转移支付制度。

推进配套制度改革。基本公共服务涉及面广,需要多方协同推进。目前外出打工、子女随迁、父母投靠的现象极为普遍,人口流动性越来越大,急需解决的是养老、

医保、社保等基本公共服务的异地转移问题。要加快信息平台建设和省内联网,降低转移门槛,打破区域、所有制、隶属关系的界限,推进基本公共服务的跨地区流转。更为根本的是推进户籍制度改革。目前很多基本公共服务都是和户籍挂钩,使得城乡居民在享受基本公共服务上有先天的不平等。深化户籍制度改革,就是要把户籍仅仅看做是人口信息登记功能,剥离附属其上的各种福利。

强化法律法规保障。目前还没有国家层面的基本公共服务立法。随着改革的进一步深化,以及城镇化的推进和人口流动性的增强,基本公共服务供给的数量、质量和复杂程度也越来越高,亟需法律法规加以促进和规范。江苏可在整合现有相关法律法规和政策文件的基础上,率先尝试建立地方性基本公共服务法规体系,提高基本公共服务建设的强制性,以保障、促进和规范本省基本公共服务供给。

4. 转变政府职能。地方政府首先要转变理念,从GDP导向政绩观转向公共服务政绩观,从“管理者”角色向“服务者”角色转变,建设服务型政府。其次要提高研究和预判能力,做好本地基本公共服务的预测与规划,并出台具体的实施方案,明确年度发展任务和工作目标,以逐步提高基本公共服务水平,并对本地基本公共服务水平进行定期评估并适时向社会公布。再次要建立基本公共服务绩效考核体系和行政问责制度,将基本公共服务成效与地方财力留存、官员晋级晋职相挂钩,以激励和约束地方政府推进基本公共服务。最后加强外部监督,充分发挥社会舆论的监督作用。

(作者单位:江苏省社会科学院 210013)

地方发展养老产业 不应局限于养老地产

[安晨硕]

随着中国老龄化程度加剧,以及养老问题已经列入到我国政府的重要议事日程,地方政府面临的解决养老问题的压力与日俱增。根据2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》和十八届三中全会有关要求,2013年全国31个省份在政府工作报告中均不同程度地提到了养老产业,鼓励社会资本投向养老服务业。目前,参与养老产业的社会资本中,以养老地产最为集中,近年来房地产开发商、保险机构、地产基金、私募股权机构等纷纷抢滩养老地产。尽管从市场需求来看,养老地产有着巨大的发展空间,社会资本进入的热情度较高,但是应该提醒各地方政府,发展养老产业不应过度迎合投资方需求,局限于养老地产。

首先,过度热捧养老地产将会引发地产化倾向,政府的扶持资金和政策可能最终并不是流向养老服务。目前,养老产业还处于探索过程中,商业模式、产业模式等尚不成熟,涉足的大部分企业还未看出盈利前景。而为了吸引更多投资方投资养老地产,不少地方政府给出养老设施用地优惠地价、政府直接部分出资、减税免税、专项补贴等优惠政策。现阶段养老地产获利模式不明,很有可能走到以卖房来盈利的道路,而现实中很多企业是以“养老地产”为概念,并不是真的去做“养老”,这样政府补贴的钱和低价土地实际上是补贴给了房地产。

其次,由社会资本投资新建的养老机构大多数定位高端、进入门槛高,并不适合大众养老市场。不少具有房地产背景的投资者在住宅、商业地产的开发建设上经验充足,将地产经营的理念移植到养老产业,专注于高端养老市场的角逐,市场效果并不好。二是地理位置偏僻,而多数公立养老院就在城区,老人离子女近。此外,许多地区希望发展度假式的养老地产,但目前传统的居家养老观念,以及养老机构远离城区医院,使这些地区并不能真正吸引养老群体。

养老产业包括养老地产、老年医疗用品和服务、老年专用消费品、医疗保健、老人护理、家政服务、养老金融、医疗信息化、老年人娱乐等多个细分行业,除了养老地产,其他细分行业都值得地方政府去规划布局和扶持。对于目前热炒的养老地产、养老服务机构,其项目主要分为开发阶段的基础设施建设及后期的服务产品运营两大块,笔者认为,政府补贴应当放在服务产品一块,来引导养老服务的供给和质量提高,而非流向地产。据公开资料显示,今后一段时间,北京将尝试由政府投资建设一批养老机构,交由企业、社会组织或者个人经营,并大力推进养老机构“公建民营”运营管理模式改革,通过项目推进的方式,探索新型养老服务模式。这种“公建民营”的模式亦值得其他地区探索。

(作者供职于南京某企业)

促进南通市农民 收入增长的对策建议

[严丽芸]

南通农民收入目前在江苏仍处于中等水平,与苏南地区仍有一定的差距。南通农民增收目前既面临着沿海开发、农村工业化发展、城镇化发展及地方特色产业平稳发展带来的工资性收入增长和经营性收入增长的机遇,也面临着土地资源紧缺、土地流转、农业产业化等现代农业发展的制约,还有就是农村劳动力素质及劳动力进一步转移带来的问题。如何充分发挥南通当地的优势,努力弥补不足,多方位增加农民的增收渠道,促进农民收入的快速增长,本文提出一些对策建议。

一、发展现代农业,促进农业增效

1. 创新土地流转制度。在坚持家庭承包经营基本制度不动摇的基础上,政府应遵循“自愿、依法、有偿”的流转承包土地经营权的原则,通过制度的创新,调节土地流转中各方利益人的利益,鼓励兼业农民和老年农民将土地经营权转让出来,鼓励耕地流转合作经营,促进土地规模化,集约化经营,才能加快农业产业化进程,增加土地经营收入,进而让更多农民分享到相关土地流转收益,资产性收益和工资性收益。

2. 财政方面大力支持。要促进现代农业的发展,离不开资金投入。一方面,南通市政府还需进一步增加农村财政资金的投

入,加快农业基础设施建设;另一方面,政府可以大力推进金融产品和服务创新,扩大农村小额信贷市场的范围和规模,为现代农业生产经营者提供优先优惠的贷款,建立和完善现代农业金融服务体系。

3. 加强政府的引导与服务作用。政府职能要以引导与服务为基础,解决农民增收的实际困难。首先要建立健全农业技术综合服务系统,培养和扩大专业农技推广队伍,建设以乡镇农业技术服务站为主导,农业专业合作社组织为基础,农业科研教育单位和农业企业广泛参加的多元化基层农业技术推广体系;其次要加强农业信息网络建设,要设立一个权威的能把生产、商品、市场信息准确传送给农民的专设机构,做好农民生产全过程中的服务,避免农民因信息失灵而盲目生产,同时通过信息使农民了解市场、进入市场、达到增收目的;第三政府要引导和激励农民创办农产品深加工、精加工企业,将原料转化为产品,将初级产品转换为中高级产品,提高产品附加价值,避开农产品季节性上市高峰导致的价格下跌,进一步促进农民增收。

4. 提高农业产业化经营水平,提高农民经营性收入。首先要创新农业经营制,目前农民的整体竞争力较低,要想推进农业产业化发展,就要创新经营体制,把农民

有效组织起来,发展家庭农场和现代农业企业;第二是要做大做强现有的农业龙头企业,培育扶持新兴的农产品加工企业,帮助企业通过创办各类农民专业合作社,签订合同订单、保护价收购、利润返还等形式,与农民形成收益共享、风险共担的利益联结体,形成完整的产业链条,不断提高产业化整体水平,从而更好地带动农民致富。第三要大力发展农村专业合作社,探索各种不同类型的合作社的建立,在此过程中,政府的主要工作是抓发展,壮大规模,抓规范,提高发展水平,抓好典型,发挥示范带动作用,同时要发挥工商、行业主管部门和群众的监督作用,对欺诈农户的行为予以打击、曝光、严惩违法乱纪行为。

二、实施农村劳动力转移战略,推动农民收入快速增长

1. 大力发展二、三产业,促进农村劳动力向非农产业就业转移。一方面充分利用本地的特色及资源,因地制宜地发展特色产业群和农产品加工企业,通过农产品精深加工、包装、储运和批发等,延长产业链条,提高吸纳农村富余劳动力的能力。另一方面南通可以利用其交通区位优势发展农产品物流业,构建长三角物流枢纽中心,建立各类农副产品加工、储备和配送物流企业,创造就业岗位,增加农民就业促进农民在第二、三产业经营性收入及工资性收入的增加。

2. 加快小城镇建设,促进农村劳动力向城镇转移。以现有的县城和有条件的镇为基础,科学规划,合理布局,以二、三产业的集聚发展带动更多的农村劳动力转移就业和农村人口向都城镇迁移,并进一步消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,

引导农村劳动力的合理有序流动。

3. 鼓励农民创业,促进中小企业发展,促进农村劳动力转移就业。南通是江苏民营经济大市,广大农村有悠久的创业传统和旺盛的创业活力,通过培育一大批的农业企业主和经纪人,发展壮大农村中产阶级群体,可以全面提高农民家庭经营性收入。鼓励农民创业,推进“打工”向“创业潮”转变,加大支持引导力度,大力开展创业技能的系统培训,激发农民创业热情,同时提供农民创业过程中项目信息、政策咨询、创业指导、融资服务、跟踪扶持等一系列服务。政府应实行减免税、提供信贷资助等多项优惠政策,鼓励、扶持和引导农村非农产业的发展和升级,增强乡镇企业等中小型企业提供非农就业岗位的能力,从而促进农村剩余劳动力的转移就业,让本地的农民可以离土不离乡,以亦工亦农方式在企业上班,农忙时,可以顾及家里的责任田,使务工、务农两不误,促进农民收入的提高。

4. 加速地方特色产业的发展,加大对本地农村劳动力的吸纳。建筑业是南通的支柱产业之一,要发挥南通建筑业的优势,参与各类重大基础设施建设,争取在国家各类重点工程建设中占有更多的劳务份额,鼓励并组织有技能的农民到中西部创业与发展,同时针对劳动力的跨省转移和常年性转移,对劳动力进行对口培训和用工对接,输出一批有技术专长的农村劳动力到市外、省外、境外从事劳务活动,加速异地转移。建筑企业应积极调整经营策略,要巩固与开拓并举,开拓规模市场,鼓励开拓国际工程劳务输出市场,发展对外劳务和承包工程,从而输送一批农村劳动力到境外从事劳务活动。

纺织服装业目前面临内外需增长不力,生产要素价格持续上涨等诸多因素,纺织工业经济增长呈现减速态势,同时劳动力成本的上升,行业效益的下滑,使企业面临着巨大的生存压力和发展困境。作为南通劳动密集型行业承载和吸纳了大量的农村剩余劳动力,行业发展的趋势将直接影响到劳动力的就业与收入问题,面对这样的状况,南通纺织服装业要加速结构调整,政府要推动纺织服装业产业高端发展,提升附加值的生长空间,大力发展纺织装备制造业,提升产业水平。只有纺织服装业提升竞争优势,平稳发展,才能更好地促进南通经济发展,加大对于本地农村劳动力的吸纳,进而促进农民增收。

在进一步增强南通市特色产业的可持续发展的同时,要加强农民工培训工作,构建适应南通建筑业、纺织服装业特点和要求的农民工培训体系。政府要完善农民工工资支付保障制度,落实农民工的工伤保险、医疗保险、意外伤害保险等政策,探索解决农民工养老保险问题。

三、实施强农惠农政策,提高农民转移性收入

首先要建立城乡统筹的劳动保障制度。目前,城镇已基本建立起了城镇职工基本养老保险制度、基本医疗保障制度、失业保障制度以及最低生活保障制度,社会保障体系相对较为完备,而在农村虽然也初步实行了各项保障制度,但与城镇相比保障水平都较低,所以建立健全城乡统筹的社会保障制度,解决农民的后顾之忧,为失业者提供基本保障,为老年农民提供养老金,消除农民在养老、医疗等方面的后顾之忧,才能鼓励他们转租自己的土地,以此

促进土地的规模化经营。

其次要加大农业补贴范围及力度。在继续实施农产品价格保护政策的同时强化实施对粮食、农机、良种的直接补贴政策。在美国农业补贴收入占到农民总收入的40%的水平,而江苏省农民转移性收入比重还不到10%,未来提升的空间还很大,在涉及发挥普惠作用的转移性投入时,要充分考虑到所有适合的群体,在涉及重点投入时,要把好审批检查关,使转移性资金的作用得到最大程度的发挥。

四、促进区域经济共同发展

由于自然地理区位优势以及政策支持力度不同等原因,南通区域经济发展中“南强北弱”现象,已成为新时期南通经济社会发展中的突出问题,如不加以重视,将对南通经济的长远发展产生消极影响。这一现实状况要求南通在今后的发展中,既要充分发挥南北两大区域的特点和优势,按照效率优先的原则,实行差别化发展,又要在整体上注重协调,在南北区域间建立起良好的互联互动格局,有效控制地区差距,通过整体结构和布局的优化,最终实现南北区域经济共同发展。南部地区,由于其具有靠近上海及苏南的区位优势,可以加快与上海、苏南的经济融合,优化产业结构,南通目前以二产为重,第二产业中又以传统制造业为主,第三产业主要是传统服务业,要大力发展先进制造业与现代服务业,进一步加快农村剩余劳动力的转移。北部地区,在加快推进二、三产业发展的同时,依托原有农业基础较好的优势,发展农业现代化,多方面促进农民增收。

(作者单位:南通市经济技术开发区新开街道办事处226000)