

2008 辽宁省

农村经济

发展研究

刘焕鑫 主编

LN SNGJJFZYJ

辽宁大学出版社

2008辽宁省
农村经济
发展研究

刘焕鑫 主编

©刘焕鑫 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

2008 辽宁省农村经济发展研究/刘焕鑫主编. —沈阳:
辽宁大学出版社, 2008.12

ISBN 978-7-5610-5627-1

I. 2… II. 刘… III. 农村经济—经济发展—研究—辽
宁省—2008 IV. F327.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 206910 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 170mm×240mm

印 张: 24.5

字 数: 420 千字

印 数: 1~1000 册

出版时间: 2008 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 贾海英

封面设计: 邹本忠 徐澄玥

责任校对: 刘 萱

书 号: ISBN 978-7-5610-5627-1

定 价: 48.00 元

联系电话: 024—86864613

邮购热线: 024—86830665

网 址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

编 委 会

主 编 刘焕鑫

副主编 张东峰 刘芝绅 刘振国

编 委 付绍慧 何万杰 南建明 齐志民

王 鹏 徐 勇 李志勇 冷 婧

王小博 王立军 朱 海

前 言

2008年，是深入贯彻落实科学发展观、大力加强农业基础建设、积极发展现代农业、促进农民持续增收、扎实推进社会主义新农村建设的重要一年。在新的形势下，我们向社会发行《2008辽宁省农村经济发展研究》一书。

编辑出版这本书，是贯彻落实党的十七大和十七届三中全会、中央农村工作会议精神和辽宁省农村工作会议部署的重要举措。该书涉及农村经济发展诸多方面，涵盖从宏观决策到微观措施等各个层次，既体现了党和国家对“三农”的大政方针和总体思路，又体现了辽宁的特点，是推动全省农村改革发展、建设社会主义新农村的实际举措。

《2008辽宁省农村经济发展研究》一书，共包括各类涉农研究文章38篇，选题广泛，资料翔实，内容丰富，是一批长期从事“三农”工作的同志和专家学者的辛勤劳动结晶，具有一定的前瞻性和指导性，对全省各地区、各部门及有关人士研究农村经济发展问题，制定相关政策措施具有参考价值和借鉴作用。

推进农村经济持续快速发展，不仅是建设社会主义新农村的主要内容，也是振兴老工业基地的重点任务。我们希望本书的出版和发行，能够对社会各界研究“三农”问题有所帮助，进而对推动社会主义新农村建设起到积极的促进作用。由于我们工作和编辑水平所限，书中不足之处在所难免，恳请各位领导、专家和读者提出宝贵意见，以便我们今后进一步提高编写质量。

编 者

2008年11月



目 录

前 言	1
-----------	---

第一部分

辽宁省统筹城乡发展问题研究	3
辽宁省社会主义新农村建设模式研究	16
辽宁省粮食增产潜力研究	34
辽宁省巩固退耕还林成果专项规划（2008~2015 年）研究	45
辽宁省农民收入情况分析研究	81
辽宁省耕地整理潜力及利用方向研究	89
辽宁省农业节能减排对策研究	123
辽宁省农业资源区划数据库管理信息系统设计研究	136
2007 年辽宁省主要农产品价格变化情况研究	145

第二部分

辽宁省发展县域经济问题研究	155
辽宁省特色农产品区域布局规划（2006~2010 年）研究	168
辽宁省农业分区及区域农业发展研究	224
辽西北地区设施农业发展问题研究	238
辽西北地区畜禽标准化养殖小区发展问题研究	241
辽西北地区林业生态建设问题研究	245
辽西北地区水资源配置问题研究	247
辽西北地区县域工业园区发展问题研究	262



第三部分

认真履行担负的职责 扎实推进社会主义新农村建设	267
认真落实辽宁省委、省政府部署 努力为春季农业生产做好 服务工作	270
深入贯彻落实科学发展观 扎实做好农业和农村发展计划工作	272
加强领导 密切配合 做好全省大中型水库移民后期扶持工作	281
高度重视 精心组织 切实做好农村人畜饮水国债项目管理工作	285
认真贯彻落实辽宁省委、省政府重要部署 全力做好加快解决 辽西北地区农村饮水安全工作	289
提高认识 加强领导 扎实做好贴息资金使用管理工作	291

第四部分

关于辽宁省统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化调研报告	299
关于辽宁省加大土地出让金用于“三农”投入的调研报告	311
关于辽宁省建立和完善“三农”投入机制的调研报告	320
关于辽宁省国家大型商品粮生产基地农户存粮及粮食生产成本 效益调查报告	329
关于辽宁省退耕还林有关情况的分析报告	334
关于辽宁省小型病险水库除险加固有关情况的调研报告	338
关于解决辽西北地区农村缺水问题的调研报告	341
关于农用柴油价格上涨给农机专业户带来影响和解决办法 的调研报告	346
辽宁省友好经贸代表团访问莫桑比克、赞比亚情况的报告	349

第五部分

辽宁农村改革的探索与建议	355
辽宁集体林权制度改革的实践与思考	361
改革催生社会主义新农村 ——辽宁省凤城市大梨树村改革做法和启示	366
辽宁省鞍山市农村剩余劳动力转移状况分析及对策思考	371
乡村旅游是农村改革致富的重要渠道	377

第一部分



辽宁省统筹城乡发展问题研究*

一、中央关于统筹城乡发展的重要论述

1. 党的十六大提出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”首次提出了统筹城乡发展的思想。

2. 党的十六届三中全会提出：“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。”把统筹城乡发展作为“五个统筹”之首。

3. 党的十六届五中全会提出，“要从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重，实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设。”把统筹城乡发展作为建设社会主义新农村的基本指导方针。

4. 党的十六届六中全会提出，“扎实推进社会主义新农村建设，促进城乡协调发展”。把统筹城乡发展作为构建社会主义和谐社会的首要任务。

二、统筹城乡发展的客观必然性

新中国成立后，受国际环境和历史条件的制约，在前苏联经济发展模式的影响下，我国为迅速实现国家工业化，采取了“重工业优先发展战略”，用不太长的时间初步建成了较为完整的工业体系，保持了较高速的经济增长率，但同时也强化了城乡二元经济结构，形成了一整套包括统购统销、人民公社、户籍制度等在内的城乡隔离的二元经济体制。据估计，1952~1978年26年间，国家通过实行统购统销、工农产品价格“剪刀差”政策，从农业中转移出资金3917亿元，以税收等形式转移出935亿元，两项合计4850亿元（也有人说是6000~8000亿元）。扣除财政同期返还给农业的各项支出，农业净向外流出资金为3120亿元，相当于同期全民所有制非农企业固定资产原值的73.2%。这种做法在当时的国际背景下，无疑是一种正确的选择。在这种农业支持工业、农村支持城市的制度之下，农民为国家工业化做出了

* 此文为作者在辽宁行政学院“统筹城乡发展”研究班上的报告。



巨大的贡献。同时,也造成了农业生产长期低速增长、农村发展严重滞后、农民隐性失业严重等一系列十分突出的问题,导致了城乡居民在经济收入、消费水平及生产生活基础设施等方面的差距越来越大。

党的十一届三中全会以来,党中央、国务院从加强农业、发展农村、放活农民入手,推进经济体制改革和扩大对外开放,逐步调整工农、城乡关系,农村经济社会发展取得了举世瞩目的成就。辽宁省农村经营体制的深刻变革,农村生产力的进一步解放,农业生产的快速发展,有效地保障了市场的供给,有力地推动了城市的改革,为全省国民经济的平稳较快发展提供了重要支撑,对社会稳定发挥了至关重要的作用。在看到农业农村发生巨大变化和农民为全局做出重大贡献的同时,也必须清醒地看到,随着工业化、城镇化、市场化、国际化步伐明显加快,辽宁省农村的土地、资金、人才等资源和要素的流失也在加速。加上制约辽宁省农业和农村发展的深层次矛盾尚未根本消除,长期形成的工农关系失调、城乡关系失衡的机制尚未根本改变,农业基础脆弱、农村发展滞后、农民增收困难的问题依然突出,城乡经济社会发展的差距依然很大,有些方面还呈扩大之势。回良玉副总理在省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班上,把城乡差距概括为“六个巨大反差”。从辽宁省来看,“六个巨大反差”的突出表现:

一是城乡居民收入和消费水平存在巨大反差。农民增收困难,是农业农村经济发展进入新阶段以来的一个突出问题。虽然这两年农民收入增长较快,但仍低于城镇居民收入增长速度,城乡居民收入差距仍然较大。辽宁省城乡居民收入比2003年为2.47:1,绝对差为3239.1元;2004年两者比为2.42:1,绝对差为4700.6元;2005年两者比为2.46:1,绝对差为5418元;2006年两者比为2.54:1,绝对差为6279.6元。农民消费水平较低,占总人口41.3%的农村居民,只能购买15.9%的消费品。

二是城乡社会事业发展存在巨大反差。辽宁省城乡经济发展差距大,社会事业发展的差距更大。全省还有72万贫困人口和260万低收入人口。农村社会事业明显落后。辽宁省城镇居民每万人占有的高中学校数量是农村的10.5倍,拥有的高中在校学生是农村的12.5倍;城镇居民每万人拥有的医务人员数是农村的9.6倍,拥有的床位数是农村的8.2倍。农村上学难、看病贵、社会保障水平低等问题相当突出。农村文化事业相对落后,农民文化生活相当贫乏。

三是城乡基础设施和面貌存在巨大反差。改革开放以来,辽宁省的城市建设步伐加快,城市面貌日新月异,发展之快有目共睹。辽宁省农村尽管也有很大发展,但仍显得明显滞后。目前,还有一些农村喝不上符合饮用卫生



标准的干净水、通不了路。相当多的村没有卫生厕所、没有粪便无害化处理设施。所以，有人形象地说，城市像欧洲，农村像非洲。

四是城乡财政支出存在巨大反差。近些年，财政用于“三农”的支出增加较多，但同财政收入的增长速度相比，与农村发展的客观需要相比，仍然存在较大的差距。全省财政用于农业支出的比重，1980~1985年为10.5%~14.4%，1986~1990年为8.3%~9.7%，1990~1998年为7.7%~9.2%，1999~2003年为7.2%~7.9%，2004年有所提高，为8.5%，2005年又降到7.7%，2006年提高到8.0%。这样的比例，与农业对国民经济的贡献率相比，差距较大。

五是城乡信贷存在巨大反差。长期以来，农村资金大量流入城市，信贷资金投入严重不足。农业生产周期长，资金周转慢，加之农业生产的不确定因素多，信贷的风险性明显高于第二第三产业部门。农业贷款规模小，农民贷款难，已成为制约农业和农村经济发展的突出问题。2006年底，全省农业短期贷款余额583亿元，仅占金融机构短期贷款余额的14%。

六是城乡投资存在巨大反差。近些年，城市建设资金迅速增加，城乡投资差距不断扩大，农业和农村发展后劲不足。新世纪以来，全省城镇固定资产投资增长率由2000年的14.1%提高到2006年的34.8%，而同期农村固定资产投资增长率由20.3%增加到28.5%，农村固定资产投资占全省投资的比重由15.8%下降到12.5%。

城乡之间存在的巨大反差，已经对全省经济社会的协调发展产生了很大的影响。如果任其发展下去，后果将非常严重。一是严重制约辽宁老工业基地的振兴。党中央、国务院在《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中指出：“巩固农业的基础地位，是振兴东北地区老工业基地的重要条件。”辽宁老工业基地的振兴是全方位的振兴，没有农业农村的稳定发展，就没有辽宁老工业基地振兴目标的如期实现。在辽宁这样的工业大省，越是加快工业化、城镇化进程，就越要巩固和加强农业的基础地位。农业和农村经济的发展，也是促进全省国民经济持续快速健康发展不可缺少的力量。庞大的农村人口，也是辽宁省潜力最大的消费群体。大幅度提高农村居民的收入水平，也是扩大国内需求，促进经济发展的长期战略方针和基本立足点。如果农民的收入没有较快提高，农村基础设施和消费环境得不到较大改善，扩大内需就缺乏长期可靠的市场支撑，经济发展就缺乏持久的动力。二是严重影响全面建设小康社会和现代化建设的顺利推进。我们正在全面建设的小康社会，是惠及包括全省农村人口的小康社会。如果农村不能摆脱落后面貌，农民生活得不到大的改善，全面建设小康社会的目标就不可能



真正实现。三是严重影响和谐社会建设。农民安居乐业、和睦相处，农村安定有序、充满活力，是构建和谐社会的基础。如果城乡反差继续扩大，就容易引发和加剧各种社会矛盾。因此，我们在推进工业化、城镇化的过程中，必须更加重视工农城乡的协调发展，通过推进城乡协调发展，切实加快农村发展步伐，尽快遏止城乡差距扩大的趋势，逐步创造条件缩小城乡差距，努力形成工业与农业相互促进、城市与农村共同繁荣的新局面。

三、统筹城乡发展的基本思路

统筹城乡发展是一项系统工程，必须从实际出发，明确重点，找准工作的切入点和突破口，切实把农业和农村经济放到整个国民经济发展中统筹部署，把农村社会事业放到全面建设小康社会进程中统筹谋划，把农民增收放到全省人民共同富裕中统筹考虑。

1. 统筹国民收入分配，加大向“三农”倾斜力度。统筹国民收入分配是贯彻中央关于“多予少取”农业发展方针，落实以人为本和全面、协调、可持续发展观的重要举措。统筹国民收入分配就是要充分考虑农民、农业、农村发展需求，通过调整国民收入分配方向、结构，使农业、农民、农村能享受到更多的公共资源和社会经济发展带来的成果，形成工业反哺农业、城市支持农村的发展局面，最终解决“三农”问题，实现城乡一体化发展。一是建立稳定的支农资金增长机制。近几年，辽宁省财政支农资金占财政支出比重维持在7.5%左右，随着财政收入的增加，财政用于农业、农村的支出比重逐步提高。不仅中央和省级财政要增加对农业农村发展的投入，市、县财政也要增加支农资金投入。要认真落实《农业法》和《辽宁农业投资条例》的有关规定，各级财政对农业总投资的增长幅度必须高于本级财政经常性收入的增长幅度，农业基本建设投资不得低于本级基本建设投资总额的30%。要进一步加大支农资金整合力度，捆绑使用，集中财力办大事。要加强对支农资金的管理，增加资金使用透明度，提高支农资金使用效率。二是增加对农村科技、教育、文化、卫生等社会事业的投入。要把农村公益事业发展与公共基础设施建设纳入各级财政支持范围，基础设施投资建设的重点要由城市转向农村，要落实好中央关于“新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费用于县以下的比例不低于70%”的政策，重点加强农村教育、卫生等社会事业的投入，巩固九年义务教育成果，健全县乡村医疗卫生服务体系，促进农村经济社会协调发展。三是继续稳定、完善和强化“三补贴”及退耕还林补贴等惠农政策，并按照增加总量、注重配套、增强功能的思路，逐步建立农业补贴制度，形成长效机制，切实防止农民负担反弹。四是



加大财政转移支付力度，重点支持产粮大县和财政困难县乡加快发展。切实搞好农田水利、农业科研和技术推广、农产品质量检验检测、重大动物疫病防治等基础设施建设，全面提高农业抗御自然和市场双重风险的能力。

2. 统筹城市经济和县域经济发展，加快发展县域经济。辽宁省是老工业基地，一方面城市经济比较发达，另一方面县域经济相对薄弱，两者不太协调。与先进省份相比，辽宁省县域经济差距较大。2005年，辽宁省列入全国百强县只有2个，而浙江有30个，山东有22个，江苏有17个。2006年，辽宁省县域生产总值（3044.2亿元）仅占全省的33%，低于全国平均15个百分点；44个县人均生产总值1.28万元，仅为全省的57.8%，低于全国平均水平近10个百分点；全省县级一般预算收入107.7亿元，占全省的比重为13.2%，比全国水平低5个百分点。县域经济是宏观与微观、工业与农业、城市与农村的结合点，城乡统筹的关键点，二元经济结构消除的突破点、“三农”问题解决的切入点。县域经济壮大了，就掌握了统筹城乡发展的主动，就抓住了农民增收基础的主要部分。因此，加快发展县域经济，既是统筹城乡发展的重点，又是突破口。

统筹城市经济和县域经济发展，必须把县域经济放到与城市经济同等重要地位，统一规划、统筹资源配置，不断提高其关联度，建设城市经济和县域经济相互协调、互为补充的地区经济体系，实现城乡融合，以城带乡，以乡促城互动式发展的目标。在振兴老工业基地过程中，既要坚持工业强省的思路、走新型工业化道路，又要积极发展壮大县域经济。城市经济特别是大中城市经济，是地区经济提高国际竞争力的基础，而充满活力的县域经济是解决大多数人的就业和提高收入的有效途径，两者互为补充。

加快发展县域经济，一是进一步改革县域经济管理体制。借鉴浙江省的经验，进一步下放县域经济管理权限。本着“多予少取、先予后取、放水养鱼”的原则，进一步规范省、市、县、乡的财政分配关系，保证县、乡财政有稳定的收入来源。二是利用园区载体，加快形成县域经济的主导产业。围绕主导产业展开招商引资工作，通过以资源引项目，以项目引资金，以存量引增量，以园区引企业，形成聚集型园区经济、集群经济和块状经济，构筑县域新型产业体系。三是大力发展非公有制经济。没有非公有制经济的发展，就没有县域经济的繁荣。我们必须进一步为非公有制经济发展创造良好环境，积极完善和落实各项鼓励非公有制经济发展的法律法规和政策措施，取消各种不合理限制，切实保障非公有制企业的合法权益。加快信用担保体系建设，逐步建立健全非公有制经济社会化服务体系，为县域非公有制经济发展提供良好服务。四是以科技为支撑优化县域经济增长方式。对于矿产资



源丰富的县域,注重资源的精深研发;对于发展配套加工业的县域,注重技术扩散、应用;对于土地资源比较丰富的县域,注重农业新品种的研发、推广、技术服务体系的建设;对于特色农业资源丰富的县域,注重特色农产品的种养殖技术和深加工技术,不断提高县域经济的科技贡献率,实现可持续发展。

3. 统筹城乡产业发展,形成三次产业协调发展格局。辽宁省城乡二元结构的一个显著特征是城乡产业分割,产业关联度不强。城市以社会化大生产为基本特征的现代工业为主,农村则以小规模生产为基本特征的传统农业为主,而且城乡产业各成一体。城乡协调发展的关键是产业的协调,只有城乡产业的协调才能实现收入的协调,只有收入的协调才能促进城乡全面的协调。

统筹城乡产业发展,重点是打破城乡产业分割,促进城乡产业融合,提高城乡产业关联度,使城乡产业优势互补,最终实现一体化发展。一是优化城乡产业布局。进一步推进中心城市产业结构的优化升级,不断提高原材料工业、装备制造业、高新技术产业、现代服务业在城市经济中的比重。充分发挥城市信息中心、金融中心、贸易中心、物流中心的作用,提高城市对农村的辐射力和牵动力。加快构筑以资源加工型、农产品加工业、劳动密集型、科技应用型和产业配套型为主导的县域工业,加快发展第三产业,不断提高县域经济的非农成分,形成城乡产业的合理分工。二是大力发展现代农业。按照优质、高产、高效、生态、安全的要求,在稳定粮食综合生产能力的基础上,大力发展“五大优势产业”和“五大特色产品”,把辽宁省建成全国优质特色农产品生产和加工基地。积极推进农业产业化经营,把工业经营理念、生产方式、营销策略植入农业,推动农业由粗放经营向集约经营转变,向现代农业转变。发达国家的食品工业产值与农业产值比一般在 $2.0 \sim 3.7:1$,而辽宁省只有 $0.45:1$,这就要求我们必须充分利用丰富的农产品资源,发展一批市场前景好、带动能力强的农产品加工企业,努力延长产业链条,实现农产品多次增值。三是建立政策扶持机制。城乡产业的协调发展,主要依靠市场机制的作用。但完全靠市场竞争并不能实现区域产业和城乡产业的协调发展,需要政府制定相关政策,促进城市现代产业对农村二三产业和传统农业的改造,实现城市产业向农村产业和农业扩散和辐射,不断提高农业和农村二三产业的技术与管理水平,推动农村产业的现代化。

4. 统筹城乡规划建设,加快推进农村城镇化。城镇化是解决“三农”问题的重要出路,也是统筹城乡发展的着力点。目前,辽宁省城镇化率达到 58.7% ,在全国处于较为领先的水平,但仍远低于发达国家。根据世界银行



统计,在1995年世界高收入国家城市化率平均为75%,2000年美国的城镇化率已经达到94.7%。最近几年,辽宁省城镇化率提升速度也远低于沿海发达地区。如浙江省城镇化率从1998年到2003年提升了17个百分点,达到53%,而同期辽宁省仅提升了2.5个百分点。近几年,辽宁省城镇化进程滞缓,究其原因,主要是由于辽宁省在城镇体系建设中存在着诸多问题:一是辽宁省的大中城市扩张不够,辐射带动能力和吸纳农村劳动力能力不强,与江苏、浙江等新兴工业基地形成的以农民市民化为主体的城市相比,存在明显差距。二是辽宁省的小城市数量少,多数小城镇规模小、基础设施落后、产业发育不足、缺乏吸引力和辐射力。全省包括县城在内的610个小城镇只有543万人,仅占全省村镇人口总数的25.4%,每个城镇平均8900人。小城镇自来水普及率76.7%,人均道路面积10.5平方米,均低于城市水平。三是从城乡统筹的角度推进城镇化不够,忽视城乡之间的内在联系,孤立地进行城市和乡村建设。

加快推进农村城镇化,要坚持大中小城市并举,走多元城镇化道路。一方面要继续提高大中城市现代化水平,稳步拓展大中城市发展空间,充分发挥大中城市带动小城镇产业发展及吸纳劳动力的龙头作用。另一方面,要以大中城市为依托,以大中城市现代产业为骨干,以交通干线为纽带,以县城和中心镇为重点,着力搞好小城市和小城镇建设,努力发挥其吸纳农村剩余劳动力的主渠道作用。具体地讲,大中城市郊区发展要纳入城市发展总体规划,推进郊区向城区转变,17个县级市城区要力争发展成为20万人口以上的中等城市,27个县的县城要逐步发展成为10万人口的小城市;重点建设100个中心镇,使每个镇人口达到3万人以上,逐步形成大中小城市及县城、中心镇梯次分明、产业互补、城乡联动、区域一体的协调发展格局。

农村小城镇处于“乡首城尾”,是沟通城乡的“桥梁”和“纽带”,也是辽宁省城镇体系中的薄弱点,必须采取切实有效的措施,加快其建设步伐。要按照“产业支撑、市场运作、企业参与、政策引导”的思路,把小城镇建设同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营有机结合起来,鼓励中心城市的传统产业向农村小城镇转移,引导更多的农民进入小城镇,逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制,使小城镇成为专业化分工、社会化协作的企业群和特色产业集聚区。

5. 统筹城乡就业,加快推进农村剩余劳动力转移。统筹城乡就业是提高农民收入、缩小城乡差距的核心和切入点。尽管改革开放以来辽宁省农村就业结构发生了较大变化,但由于长期以来存在着一系列歧视农民劳动就业的政策与制度,农民和居民就业不平等,农村劳动力转移受到严重限制,农



民就业不充分的问题仍十分严重。到 2006 年底,辽宁省农村劳动力总数 1132.9 万人,其中剩余劳动力占 1/3 左右。随着工业化和城市化进程的加快,土地、资金等要素迅速向城市流动和集聚,人口城市化严重滞后于要素城市化,迫切需要统筹城乡就业,打破一切影响农村劳动力流动和就业的樊篱与壁垒,推动农村剩余劳动力转移。一是加快建立城乡平等的就业制度和统一开放的劳动力市场。各级政府要把促进农村人口向城镇聚集和农村劳动力向二三产业转移作为统筹城乡就业的一项根本任务,进一步消除各种不平等待政策,鼓励农民进入非农领域和城镇就业。逐步建立跨地区、跨城乡的统一劳动力市场,形成包括就业信息、咨询、职业介绍等在内的城乡就业公共服务网络。二是加大农民职业技能培训力度。扩大“农村劳动力转移培训阳光工程”规模,将进城务工农民培训纳入到普惠制就业培训之中。整合政府各部门现有的培训体系和社会培训资源,建立劳动保障、农业和教育部门为主的公共职业技能培训体系。充分发挥县级职教中心的龙头作用,广泛开展农村劳动力转移培训和实用技术培训,确保 52 所职教中心每年实施劳动力转移培训 15 万人次、实用技术培训 20 万人次、培养 3 万名中级技术人才。扩大技师学院、高级技工学校在县域的招生规模。实行农村劳动力转移就业培训经费由政府、用人单位和农民个人共同分担的投入机制。三是保障进城务工农民的合法权益。进一步完善农民工的合法权益保护机制,抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题,切实改变同工不同酬的状况。完善农民工劳动合同制度,加强职业安全卫生保护,改善农民工的劳动环境。高度重视农民工的社会保障问题,重点解决工伤保险、大病医疗、农民工子女平等接受义务教育等问题。对农民工提供“人性化管理、亲情化服务和市民化待遇”,让更多的农民成为有稳定职业的产业工人、有稳定住所的城市居民。

6. 统筹城乡社会保障,建立健全农村社会保障体系。辽宁省社会保障制度长期处于城乡分割状态,农民缺乏基本的养老、医疗等社会保障,土地保障仍然是农民最基本的保障。各级财政支出中只有少数用于农村社会救济,在养老、医疗等方面基本没有承担责任。因此,必须统筹城乡社会保障,贯彻落实十六大提出的“探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”,逐步建立多层次的农村社会保障体系,缩小城乡社会保障水平的差距。与城镇社保相衔接,逐步建立城乡统一的社会保障制度,使农民由土地保障转向社会保障,实现城乡由单一经济统筹向全面统筹发展。一是进一步完善以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度。全面实施新型农村合作医疗制度,2007 年覆盖地区已达到 100%,参合农民也达到 80%。要管好、用好农村合作医疗基金,并定期向社会公布基金的具体收支、使用情况,保证