



山东省人民政府研究室调研成果 2015

思考与研究 (下)

朱瑜◎主编

Shandongsheng
Renminzhengfuyanjiushi
Diaoyanchengguo
2015



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

山东省人民政府研究室调研成果 2015

思考与研究（下）

SI KAO YU YAN JIU

朱瑜/主编

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

思考与研究: 山东省人民政府研究室理论文章合集. 下 / 朱瑜主编.

北京: 中国经济出版社, 2016. 2

(“山东省人民政府研究室调研成果 2015” 系列图书)

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4146 - 3

I. ①思… II. ①朱… III. ①社会科学—文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 008587 号

责任编辑 邓媛媛

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京科信印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19.25

字 数 284 千字

版 次 2016 年 2 月第 1 版

印 次 2016 年 2 月第 1 次

定 价 38.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

《山东省人民政府系统优秀调研成果 2015》

编委会

主任 刘险峰

副主任 聂炳华 李树典 朱瑜 苏庆伟

赵昌军 苟成富 马忠雨

成员 马军权 刘中国 徐俊青 王唯宁

侯树钦 董晓 苏勋团

《思考与研究》

编辑组

主编 朱瑜

副主编 张志收

编辑组 山军勇 张宇飞 马学钊 张帆

朱宏锋 郭淑华 齐翠翠 马琳

出版说明

山东省人民政府研究室，主要负责组织或参与经济社会改革发展重大问题的调查研究、文稿起草和决策咨询。具体包括：负责起草《政府工作报告》和山东省政府领导重要讲话；组织或协调有关方面起草、修改山东省政府有关重要文件；参与有关重要会议的文件起草工作；参与有关政务活动；研究分析国内外经济形势和主要国家经济社会发展的重要信息、动态，为山东省政府决策提供参考依据；组织、协调山东省政府系统的调查研究工作；承办中共山东省委、省政府交办的其他事项。

近年来，山东省人民政府研究室在省委、省政府的坚强领导下，紧紧围绕山东经济社会改革发展中的重大问题和热点、难点问题，理论联系实际，深入调查研究，组织完成了一批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，推动形成了一系列经济社会发展的新政策、新举措，对服务省委、省政府民主科学决策、推进经济文化强省建设发挥了积极的作用。为了进一步加强调研成果的交流应用，发挥更大的社会作用，更好地服务经济社会改革发展，山东省人民政府研究室在完成的可以公开发表的调研课题中，选出部分优秀成果，以“山东省人民政府研究室调研成果 2015”的形式分别结集出版发行。

这些成果的调研和形成，得到了省委、省政府领导的关怀和指导，得到了省直部门、各市县政府办公室和研究室的大力支持和密切配合。在此，一并表示诚挚感谢！

山东省人民政府研究室

2015年12月

目录

第五部分 工交处文章 | (续)

- 现行体制中影响经济发展方式转变的突出矛盾及对策研究 李 为 3
关于改善我省城市环境空气质量的思考与建议 翁剑桥 11
“新型合伙人制度”解析 胡正梁 张 帆 21
国内外户籍制度辑要及启示 胡正梁 张 帆 30
德、美、日三国职业教育发展及启示 张 帆 40

第六部分 开放与农村处文章 |

- 进一步完善我省风险投资机制 刘永宽 57
对经营城市的三点看法 李世杰 刘永宽 61
实施名牌战略“梗阻”何在? 刘永宽 65
制造业强省建设的几个关键问题 刘永宽 68
树立发展循环经济理念 促进全省经济增长方式转变 刘永宽 69
对发展节约型农业的思考与研究 刘永宽 李 欣 张同彬 72
对山东省发展节约型农业的思考 刘永宽 86
欠发达村庄如何建设新农村 刘永宽 93

提升县域经济发展水平 推动社会主义新农村建设	刘永宽	96
建立完善我国农村社会保障制度问题探讨	孙晓焱	103
确保增减挂钩实施加快统筹城乡发展		
——以山东省为例	刘永宽	108
当前推动我省农业发展方式转变的思考	刘永宽	111
市场化开发 集约化利用		
——对黄河三角洲未利用地深入挖潜的建议	朱宏锋	117
我省体育旅游发展问题探讨	孙晓焱	120
不拘一格选人才	朱宏锋	126
中小学校车急需“国标”化	朱宏锋	129
坚持保障粮食供给大方向不动摇		
——浅论现代农业示范区的规范建设与综合生产能力提升		
.....	朱宏锋	133
现代农业示范区建设须有大突破	朱宏锋	137
挖掘黄三角未利用地潜力	朱宏锋	140
山东：让现代林业插上科技创新的翅膀	朱宏锋	143
构建农业社会化服务体系	朱宏锋	146
完善公共交通体系	朱宏锋	148
以产业集聚带动节约集约用地		
——关于青岛市城阳区节约集约用地的专题调研		
.....	朱宏锋 孙 磊	150
新形势下加快国家级经济技术开发区转型发展的思考		
.....	朱宏锋 孙 磊	157
进城务工农民土地承包权益调研	苏庆伟 刘永宽 方 兴	164
充分激发农民合作社发展活力	朱宏锋	172
关于我省供销社系统领办农民合作社的调查		
.....	刘永宽 姜晋光 方 兴	175
农民合作社如何“抱团发展”	朱宏锋 孙 磊	182
从农民视角思考农民增收问题	朱宏锋	185

山东邹平县：加快农业新型经营主体创新步伐 …… 朱宏锋 孙 磊 187

| 第七部分 文教处文章 |

加快学前教育发展必须做好五个结合 ……………	董 晓	197
债务化解背景下地方高校融资问题初探 ……………	郭 谦	203
推进义务教育均衡发展的几点思考 ……………	王树平	209
积极有效推进县级公立医院综合改革 ……………	田珍都 郭淑华	215
完善法律法规 推进住房租赁市场健康发展 ……	田珍都 卫鸿翎	222
尽快健全完善住房公积金制度 ……………	田珍都 郭淑华 张 克	229
慎重实施汽车限购政策 ……………	田珍都 张 克	236
统筹城乡基本医疗保障制度的路径分析和政策选择 ……	郭淑华	243
关于农村土地流转制度变革的思考 ……………	郭淑华	249

| 第八部分 社会处文章 |

山东黄金集团践行“三不让承诺” 实现职工体面劳动尊严生活的 做法和思考 ……………	苏勋团 翟 雷	259
基本药物制度亟须重大改革 ……………	田珍都 郭延安 齐翠翠	264
转基因食品为何得不到公众信任 ……………	田珍都 郭延安 齐翠翠	271

| 第九部分 机关党委文章 |

智慧城市的理论与实践 ……………	马 琳	281
新能源汽车现状及发展趋势 ……………	王智慧	286
后 记 ……………		295

第五部分
工交处文章（续）

(接上册 第五部分)

现行体制中影响经济发展方式 转变的突出矛盾及对策研究^①

李 为

加快经济发展方式转变是我国经济领域的一场深刻变革，关系改革开放和社会主义现代化建设全局。2010年年初，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部深入落实科学发展观加快经济发展方式转变专题研讨班上的讲话中指出，经济发展方式转变滞后是多方面因素造成的，但最大的症结在于机制不合理，如果没有体制上的重大突破就难以实现经济发展方式的根本性转变。

一、当前体制中影响经济发展方式转变的突出矛盾和问题

转变经济发展方式，最重要的是制度安排。当前，我国已处在发展升级阶段，人本身的发展，以及与此相联系的经济质量开始成为发展的首要价值，迫切需要建立一整套与经济发展升级相适应的制度安排，使各项制度由注重经济总量向注重人的发展和经济质量转变，在此基础上实现科学发展。当前看，影响经济发展方式转变的体制性矛盾和问题，突出表现在以下几个方面。

(一) 政府职能转变没有完全到位，角色定位和职能重心与推动经济增长方式转变的要求仍有差距

政府仍然管了一些不该管、管不好、管不了的事，直接干预微观经济活动。通过土地批租、项目审批、价格管制、行政垄断、地区保护等手段掌握过多的资源配置权，抑制了市场配置资源的功能。而有些该由政府管

^① 该文发表于《决策参阅》，2010年第57期。

的事却没有管到位，特别是社会管理和公共服务方面还比较薄弱。现行的领导干部选拔标准、任期长短和偏重于 GDP 指标的政绩考评体系不科学，导致地方政府过分追求短期利益与 GDP 增长指标，甚至不惜以资源、环境为代价实现 GDP 的高增长。

（二）现行“分灶吃饭”的财税体制不科学，不利于加快推进经济发展方式转变

一是现行财政体制保障了中央财政收入的稳定增长，增强了中央财政的主导地位，但中央和地方各级政府间支出责任划分范围不清晰，财力与事权不匹配，总的看是越往上越小，越往下越大，地方政府财力无法满足事权的支出责任。二是公共财政体系不健全，政府用于一般经济建设领域的开支“越位”仍然过多，而弥补公共服务领域“职能缺位”的开支仍然不足。三是资源税征收范围过窄导致一些自然资源被廉价甚至无偿使用，资源税税目的设置无法体现公平，资源税的计税依据无法遏制资源浪费，也是影响经济发展方式转变的重要体制障碍。

（三）收入分配制度不合理，国民收入分配比例失衡和居民收入差距不断扩大问题日趋严重

一是行政权力参与收入分配，导致整个社会的初次分配不断向政府、企业倾斜，而居民收入增长缓慢，占国民收入的比重在不断下降。同时，也造成了目前行业之间收入差距过大。二是“二次分配”制度有利于高收入群体，而不利于低收入群体。我国税收收入以间接税（流转税）为主，直接税（所得税）为辅，个人所得税起征点低，遗产税和赠与税尚处空白，对收入分配的调节作用有限。现行所得税分类征收方式，由于缺乏对“灰色收入”有效的监管手段，致使出现了富人少交税、工薪阶层多交税的逆向再分配局面。居民收入差距逐步拉大，导致了高储蓄、低消费，不利于促进社会消费增长。三是我国目前还没有一个建立在信用基础上适应人员流动性大和信息化、网络化管理的公民纳税编码管理体系，与分配制度相关的财务制度、个人收入申报制度等不健全，交易中大量使用现金，发票市场管理混乱等，都导致了收入分配秩序混乱和对收入分配调节无力。

（四）资源性要素价格形成机制不健全，造成能源消费规模增长过快、能源低效或无效使用

一是资源性要素价格水平无法反映资源的稀缺程度、市场供求关系及全部成本。目前，我国征收的资源税和补偿费标准过低，对资源开采过程中造成的环境破坏和污染等外部成本没有完全体现在定价成本中，从而使加工企业的生产成本低估、资源浪费严重。二是重要生产要素，特别是土地、石油、煤炭和资金等重要生产要素价格市场化程度低，造成资源低效利用和配置严重失衡，导致主要依靠资源要素投入的第二产业特别是资本密集型重化工业快速扩张，而服务业投入不足，发展滞后，产业结构失衡。

（五）社会保障制度安排不统一，保障水平低，降低了居民的消费预期和消费倾向

基本养老保险、基本医疗保险、失业保险等主要制度安排，既存在覆盖群体不一致的问题，也存在覆盖范围过小的问题。城乡之间、区域之间、不同群体之间不仅制度不同，而且标准差异较大，碎片化现象严重，制度之间衔接性较差。越是大城市、发达地区，社会保障覆盖面越广，待遇越高；越是中小城市、落后地区，社会保障覆盖面越窄，待遇越低；广大农村的社会保障体系更不健全。而恰恰是中小城市、落后地区和农民最需提高社会保障的能力和水平，才能消除后顾之忧，释放潜在的消费需求。

二、转变经济发展方式必须着力深化六项体制改革

胡锦涛总书记指出，加快经济发展方式转变，要着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，形成有利于加快经济发展方式转变的制度安排。按照十七大和十七届五中全会精神的要求，解决影响经济发展方式转变的体制难点，努力在重要领域和关键环节实现改革的新突破，应重点从以下几方面入手。

(一) 深化资源配置方式改革, 适应推进经济结构战略性调整的要求, 提高市场配置资源的能力和效率, 创造有利于加快转变经济发展方式的市场条件

应把握好市场和政府“两只手”的力度, 既要充分发挥市场配置资源的基础性作用, 又要通过国家政策导向避免市场配置的盲目性。一是加快形成统一开放、竞争有序的现代市场体系。从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用, 促进先进的技术和资本流向经济相对落后的地区, 落后地区的劳动力、资源等要素流向发达地区, 不断缩小地区之间的发展差距。二是大力发展各类生产要素市场。加快金融体制改革步伐, 建立多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。改革和完善政府管理土地市场的方式, 严格落实经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度, 提高城镇土地使用税率, 优化土地使用效率。积极发展人力资源市场, 建立健全市场化的用工机制和服务体系, 引导劳动力合理流动。健全和完善技术市场, 保护知识产权, 促进技术成果转化。三是实施正确的国家发展战略及其配套的方针、政策, 更好地运用利率、税率、汇率等经济手段, 辅之以必要的法律手段和行政手段, 调控经济运行, 引导资源配置, 加快发展具有战略意义和带动作用的先导性、支柱产业, 以增强国家整体竞争力。

(二) 深化收入分配制度改革, 适应保障和改善民生的要求, 增加城乡居民收入, 健全社会保障体系, 提高居民消费能力, 扩大国内消费, 增强经济发展方式转变的内在动力

一是调整政府与居民的收入分配关系。可考虑再次上调个人所得税起征点, 并适当调整个税级距和级次, 让中低收入者少缴税, 高收入者多缴税。同时加大对中低收入群体的财政转移支付力度。二是调整企业与职工的收入分配关系。建立健全有利于提高劳动者报酬的工资决定机制, 充分发挥政府、工会及社会的协调监督作用, 完善企业职工工资协商制度, 确保劳动者收入增长与企业发展、经济社会发展相适应。同时, 加快国有企业改革步伐。一方面, 逐步提高国有企业利润上缴财政的比例; 另一方

面，国有企业要有步骤地退出竞争性行业，通过股权转让出让国有权益，获得的转让收益划归财政。财政应将这两部分资金转入社会保障账户。三是调整土地征用、房屋拆迁过程中政府与居民的利益关系。土地征用、房屋拆迁等涉及群众切身利益的事项，必须按照市场原则予以补偿，降低各级政府的收益份额，提高居民的收益补偿比重。要为失地农民创造就业机会，提供社会保障，解决他们的生存和发展问题。四是完善收入分配相关的法规、制度，包括制定《最低工资法》，建立完善收入申报制度、财产登记制度、储蓄实名制等，规范收入分配秩序，依法保障劳动者合法取得收益。五是健全社会保障制度。建立和完善包括国家基本养老保险制度、企业补充社会保险制度和个人储蓄社会保险制度在内的多层次社会保障制度，努力消除城乡、地区制度壁垒，尽快实现社会保险关系跨区域转移接续。六是提高社会保障标准，扩大覆盖面。建立独立的社会保障预算并纳入国家总预算管理，加大中央对社会保障的投入，在全国范围内确立社会保障分配与其他资金分配的比例关系。各级政府在每年的财政支出中，要加大医疗、养老、低保、基础教育等支出，提高这些支出占总支出的比重。通过增加投入，改变现在的有差别、低标准、低覆盖的社会保障体制，提高保障标准，努力实现全社会覆盖，解除城乡居民生存和发展的后顾之忧。

（三）深化财税体制改革，适应改善和加强宏观调控的要求，优化财政收支结构，提高地方政府财政保障能力，强化财政对经济发展方式转变的支撑和引导作用

一是优化财政支出结构，降低政府对一般竞争性领域的投入，强化关键领域和重要产业的投入，特别是优先支持新农村建设、科教文卫、技术改造、社会保障、生态建设、环境保护等领域，促进经济社会稳定协调发展。二是在保持分税制财政体制框架基本稳定的前提下，参照义务教育经费、新农合、新农保等支出的划分方法，对其他公共产品和公共服务逐项界定各级政府支出责任，同时适当降低部分税种的中央分享比例，提高地方财政收入留成分额，建立健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，增

强基层政府提供公共服务的能力。三是完善财政转移支付制度。要控制规模，对体现政府调控政策意图不明显的项目予以取消，对交叉重复的项目重新清理和归并整合。在分配方法上，要综合考虑总人口、人均支出等因素，合理确定对各地的补助标准，体现政策的公平性。要减少地方配套项目，将地方配套的总体负担控制在可承受的范围内。四是稳步推进省直管县财政体制改革。应充分考虑各地在经济发展水平和财政体制等方面的差异，允许各地根据实际情况，合理确定改革模式、步骤和进度。应坚持既有利于保证省级的调控能力、对直管县（市）实施有效管理，又有利于中心城市发展、提高中心城市辐射能力、调动市县两级积极性的原则，稳步推进改革。应同时在人事、金融、土地、户籍、投资等体制上进行大胆试点，下放省级及市级的经济和社会管理审批权限，赋予县级政府更大的人事权、财权、资源支配权和社会经济发展决策权，为县域经济发展提供更为有利的条件。

（四）深化价格制度改革，适应建设资源节约型、环境友好型社会的要求，理顺资源和要素价格形成机制，优化要素投入结构，增强经济发展方式转变的可持续性

一是加快建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。按照清费立税、税费联动的原则，取消石油特别收益金，合并资源税与矿产资源补偿费，适当提高资源税征收标准，建立税制简单、便于征管的石油资源税制，使资源地区更多分享资源开发收益。加快电价市场化改革步伐，启动并严格执行煤电价格联动机制，同时建立终端销售电价、输配电价随发电侧上网电价联动的机制。对天然气的应用领域要进一步严格限制，同时采取市场化定价原则，形成天然气与电、油、进口液化气之间合理的比价关系，以价格手段鼓励工业企业在能源利用结构上的多元化，逐步减少天然气使用比例。二是实施促进资源有效利用的财税政策。通过降低关税，鼓励进口，使得企业更多地利用国际进口能源，减少国内能源的使用量，减轻供需压力。取消高能耗、高污染和资源性产品出口退税政策，控制高能耗、高污染和资源性产品的出口。

由从量征税改为从价征税，将税收与资源市场价格直接挂钩，提高资源使用成本。开征促进经济发展方式转变的新税种，将不可再生资源、再生周期较长或再生难度较大的资源、供给缺乏不宜大量消耗的绿色资源纳入征税范围。三是改革资源管理体制。进一步健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，形成鼓励市场主体节约资源、提高利用效率的激励机制。对石油、天然气、液化石油气等大宗能源产品，在国家储备、中石化、中石油等大型国有企业储备的基础上，出台补贴政策，鼓励其他具备相应仓储能力的企业建立企业储备，逐步形成多层次的储备机制。四是加快资源性产品市场体系建设。积极推动能源市场化改革，健全统一开放、竞争有序的资源市场体系，推进资源商品自由流动。充分发挥市场配置资源的基础性作用，鼓励民营资本、外资等多种经济成分进入资源能源领域，实现不同市场主体的公平竞争。

（五）改革市场管理制度，完善市场诚信体系，适应构建有利于经济发展方式转变微观基础的要求，大力促进各类市场主体的公平健康发展

一是建立完善公平竞争、规范有序的市场新秩序，大力促进非公有制经济发展。以推进公平准入和改善融资条件为重点，全面破除各种制度性障碍，营造加快民营经济和中小企业发展、促进多种所有制企业公平竞争的良好环境，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。二是深化垄断行业改革。实行政企分开、政资分开，引入战略投资者或新的市场主体，形成良性竞争机制，提高资源配置效率。并加强政府监管和社会监督，有效保护消费者利益。三是完善国有资产管理体制。坚持所有权与经营权分离，在强化国有资产监管的同时，维护企业作为市场主体依法享有的各项权利。建立健全国有资本经营预算制度，探索国有资本有效经营形式，提高资本的营运效率。尽快制定和明确对国有自然资源资产、金融资产、非经营性资产的监管制度。四是建立、加强、规范商会、行业协会和各类市场中介组织的作用。把那些政府不该管、管不好、管不了的事情，交给有关商会、行业协会和中介服务组织，发挥它们协调、评审、仲裁、