



山东省人民政府研究室调研成果 2015

谋创新 求发展

苟成富◎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

谋创新 求发展

MOU CHUANG XIN QIU FA ZHAN

苟成富 / 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

谋创新 求发展/苟成富主编.

北京: 中国经济出版社, 2016. 3

(“山东省人民政府研究室调研成果 2015”系列图书)

ISBN 978-7-5136-4165-4

I. ①谋… II. ①苟… III. ①区域经济发展—山东省—文集

IV. ①F127.52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 023605 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 北京力信诚印刷有限公司
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 34.25
字 数 510 千字
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次
定 价 68.00 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

《山东省人民政府研究室调研成果》

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

《谋创新 求发展》

编辑组

主编 苟成富

副主编 徐俊青

编辑组 冀宪河 张宇飞 侯西栋 史新

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

第一篇 教育改革发展研究

关于建立现代职业教育体系的调研报告	3
关于山东省普通中小学大班额问题的调研报告	20
关于职业教育人才培养与社会用工需求适应性问题的调研报告	28
山东省基础教育综合改革调研报告	37
关于潍坊市教育综合改革情况的调研报告	47

第二篇 商业模式创新研究

推进商业模式创新——以鲁商集团为例	59
商业模式创新研究及鲁商实践	102
商业模式创新研究	109
零售业改革与创新发展的研究	116
企业创新要转到商业模式上来	128


第三篇 宏观经济研究

山东省经济预警系统研究报告	135
国家宏观调控政策对山东省的影响	208
“十三五”期间山东城乡居民收入增幅“两个超过”问题研究	284

基于政府局域网的山东省经济监测预警系统	315
关于繁荣发展山东省服务业的调研报告	344
山东商业服务业面临的机遇挑战及对策	351
关于转方式调结构的财政政策建议	403

第四篇 区域经济发展研究

加快黄河三角洲高效生态经济区建设政策研究	411
关于加快省会城市群经济圈发展的调研报告	459
关于加快青岛发展发挥区域带动作用的调研报告	479
关于支持西部地区发展打造山东新的经济隆起带的调研报告	492
关于加快山东省县域经济发展政策的调研报告	508
加快黄河三角洲高效生态经济区发展	525

The background of the page features a series of radiating lines that create a sunburst or starburst effect, emanating from a central point at the top. The lines are of varying lengths and thicknesses, creating a dynamic and energetic visual field.

第一篇

■ ■

教育改革发展研究

关于建立现代职业教育体系的调研报告

《建立现代职业教育体系》课题组

《建立现代职业教育体系研究》是2013年省委常委重大调研课题，由省委常委、常务副省长孙伟同志负责主持调研。课题组由省编办、省政府办公厅、省发展改革委、经济和信息化委、教育厅、财政厅、人力资源和社会保障厅、国税局、地税局、省政府研究室和潍坊、德州两市负责同志组成。该调研报告为研究制定《关于贯彻落实鲁政发〔2012〕49号文件推进现代职业教育体系建设的实施意见》（鲁政办字〔2013〕126号）提供了决策依据。

2012年12月，省政府下发《关于加快建设适应经济社会发展的现代职业教育体系的意见》（鲁政发〔2012〕49号），并召开了全省职业教育工作会议，明确提出到2020年，基本形成体现终身教育理念，以包括技工教育在内的中等职业教育、高等职业教育、应用型本科教育和专业学位研究生教育为主体，相互衔接、协调发展、开放兼容的现代职业教育体系的战略任务。这是省委、省政府审时度势做出的重大战略决策，开启了山东省职业教育改革发展的新纪元。

2013年初，省委常委会决定把建立现代职业教育体系作为2013年重大调研课题。在前期调研基础上，课题组先后深入德州、潍坊等市职业院校、企业进行实地调研，召开有关部门、部分职业院校、企业负责人和教师代表座谈会，广泛听取意见和建议，并赴台湾地区学习考察。其间，课题组多次开会讨论深入研究。通过调研，进一步统一了思想，提高了认识，推动了工作，提出了加快山东省现代职业教育体系建设的建议，现报告如下。

一、加快山东现代职业教育体系建设的重要性、紧迫性、可行性

(一) 加快山东现代职业教育体系建设的重要性

与其他各级各类教育相比，职业教育最大的特性是，直接传授职业知识、培养职业技能和就业能力，因此，职业教育改革发展与经济社会可持续发展、劳动就业能力提高、区域竞争力增强关系密切。当前，山东省正处于经济转型升级的关键时期，深化职业教育改革，加快建设现代职业教育体系，培养高素质劳动者和技术技能型人才具有重大而深远的意义。

一是深化职业教育改革，建立现代职业教育体系是推进“四化”同步发展的重要节点和有力支撑。人口多、城乡差距大、发展不平衡是我国最大的国情，也是山东最大的省情。在这一基本国情、省情基础上推动工业化、信息化、城镇化、农业现代化（以下简称“四化”）同步发展，需要一批又一批高素质劳动者和技术技能型人才，而培养的主渠道是职业教育。因此，“四化”同步发展的战略任务既给职业教育带来了难得的发展机遇，也赋予职业教育光荣而艰巨的使命。“四化”同步发展的关键是不问劳动就业群体的同步发展，推进“四化”的核心是推进人的“四化”。现代实体经济和现代服务业的发展既创造就业岗位，更需要一批又一批新型劳动力做支撑；农业现代化要靠一代又一代新型农民去实现；城镇化的重点和难点是人的城镇化，而不是将农民的身份简单地变为市民。人的城镇化既要着力提高城镇新增就业人口的劳动就业能力，更要下大气力培养进城务工农民（农民工）的劳动就业能力和职业素养，这也是农村劳动力转移就业的大趋势和主渠道。

可以设想，山东每年一二百万的新生劳动大军，经过良好的职业教育，获得一技甚至几技之长，提高职业道德水平和就业创业能力，无论是进入城镇还是去到农村，都将是“四化”同步发展的生力军和主力军。如果再往远看，随着世界经济全球化进程加速推进，以及我国经济发展方式的深入转变和经济结构的深刻调整，山东原有的一些竞争优势可能会减

弱，而劳动力素质因素在竞争力中的权重会越来越来大。因此，深化职业教育改革，建立现代职业教育体系，已经成为贯彻落实党的十八大提出的“四化”同步发展战略部署的重要节点和有力支撑。

二是深化职业教育改革，建立现代职业教育体系是深化教育改革发展的重要环节和有效突破口。改革开放以来，我国的教育发生了翻天覆地的变化，基本扫除了青壮年文盲，普及了九年义务教育，高等教育实现了大众化，取得的成就是有目共睹的，但也要清醒地看到，我国教育的诸多顽症并没有消除，新的弊端还不断暴露。教育的许多方面与经济社会发展不相适应，和人民群众的期待仍有不小差距。近年来，尽管采取了许多措施，想了很多办法，但还是没有完全破题。如中小学生学业负担普遍太重，大学数量上去了但学校定位错位现象普遍，一次高考定终身，学生培养途径单一等问题没有从根本上得到改善。我国中小學生是世界上最辛苦的孩子，但创新人才又是世界上比例最小的国家之一，这不得不让我们认真检讨与反思。当然，教育人才培养问题的背后受用人和评价机制的影响很大，情况复杂。然而，单就教育体制或教育本身而言，也有大量的工作可做，其中一个很重要的方面，就是要抓紧解决普通教育与职业教育“一条腿长、一条腿短”问题，尽快调整教育结构失衡状况。

通过深化职业教育改革，加快建立上下贯通、左右衔接的现代职业教育体系，为广大学子提供多次选择、方便灵活、个性化的学习机会和条件，使他们不论上普通院校还是职业院校，都可以接受良好的教育，都可以继续深造，就可以推动招生考试制度改革，可以改变“千军万马”挤普通高考这个“独木桥”的现状，可以减轻广大中小学生学业负担，可以减少老百姓教育投入的盲目性，可以促进大学分类改革，可以增强教育育人的适应性与针对性，真正做到有教无类、因材施教，人人成才、多样化成才。总之，职业教育制度不改革，素质教育难以奏效，义务教育均衡发展、普通教育多样化发展、高等教育内涵提高等都很难落到实处。深化职业教育改革，建立现代职业教育体系，可以解决我国教育存在的诸多顽症和弊端，将成为深化教育改革发展的重要环节和有效突破口。

三是深化职业教育改革，建立现代职业教育体系是功在当代、利在千

秋的伟大事业。职业教育除具有教育普遍属性外，还有劳动就业的属性。从这个角度讲，职业教育就是劳动就业教育。职业教育的本质是使人人依其个性，获得生活的供给和乐趣，实现个性所舒，群需所济，是名副其实的大众教育。目前，山东职业院校尤其是中职学校的学生95%左右来自农村尤其是相对困难的农村家庭，即使5%左右的来自城镇的学生，绝大部分家庭也很困难。这些学生，由于家庭经济困难等原因，从小受到的教育基础比较差，在心理上或多或少存在自卑感，有些还可能对社会有这样或那样不正确的看法，认为社会对他们不公平。教育公平是社会公平的基础，职教公平很好地体现了起点公平和机会公平。深入去看，加快职业教育改革发展，既是扶贫开发最有效的方法之一，也是促进社会阶层流动最基础的手段之一。

深化职业教育改革，建立现代职业教育体系，不仅可以大力推进职业教育发展，让广大职业院校学生受到良好教育，培养职业道德、充实职业知识、提高职业技能、增强就业能力，更重要的是可以让来自城乡经济困难家庭的孩子，切身感受党的温暖和社会主义制度的优越，打心眼里拥护党、拥护社会主义制度。相反，如果在这些孩子成长的关键时期，得不到良好的教育甚至放弃，或者让他们感到只有上普通大学而又上不去这么一条路，那么他们的自卑感可能会更加严重，他们对社会的认同感也会下降，可能还会成为社会不稳定的因素。因此，深化职业教育改革，建立现代职业教育体系，加大支持职业教育发展力度，是一项政治投资，是功在当代、利在千秋的伟大事业。

（二）加快山东现代职业教育体系建设的紧迫性

在调研中有的老师讲：我们教学生就像农民种庄稼，种不好庄稼耽误的是一季，教不好学生耽误的是一辈子。这是我们强调加快山东职业教育体系建设紧迫性的生动写照。山东职业教育普遍存在培养体系与学习路径缺乏系统设计、基础条件薄弱、体制机制不够健全等一系列问题，严重削弱了职业教育的吸引力和竞争力，严重制约了职业教育的健康发展，严重影响了学生的正常成长，已经到了非解决不可的程度。更为严重的是，这

些问题不仅仅在山东普遍存在，而且在全国也普遍存在。而要从根本上解决这些突出问题，又不可能一蹴而就，需要有个过程，这也与教育工作本身的特点有关。无论是课程体系改革完善还是教师队伍建设，无论是考试招生制度改革还是基础能力提高，每一项工作的推进都有一个过程，要收到效果更需要时间。所以，在职业教育改革发展问题上看准的事情，必须以时不我待的精神抓紧推动，否则将耽误一届甚至几届的学生，从个体而言就是他（她）的一辈子。据了解，有的省份正在抓紧推进，也使得山东相关工作更显紧迫。如果我们不解放思想，不加紧工作，将在职业教育甚至整个教育竞争发展中由优势变为劣势，更谈不上筑就职业教育质量高地和职业教育资源富地的概念。

当前，山东正处于实现由大到强战略性转变的关键时期。职业教育现状既存在不能适应现有经济社会发展需要的问题，更存在不能适应由大到强战略性转变需要的问题。同时还要看到，随着经济全球化进程和我国经济发展方式转变、经济结构调整步伐加快，市场竞争会更加激烈。在激烈的市场竞争中，山东原有或现有的一些优势的权重将会下降，而劳动力素质的权重必然要上升，这也迫使我们加快深化职业教育改革，建立现代职业教育体系。

（三）加快山东现代职业教育体系建设的可行性

从职业教育本身来看至少有三个方面的有利条件：一是职业教育投入不断加大，基础能力建设得到加强，职业院校数量比较多，总体硬件条件也不错，分布比较合理，基本具备大规模培养高素质劳动者和技术技能型人才的能力。二是职业教育和教学改革在许多工作已经起步，人才培养模式逐步深化，有的工作走在了全国前列，为深化改革打下了良好的基础。三是潍坊市在职业教育改革发展方面走在全省和全国前列。2012年教育部与山东省政府签署了共建潍坊国家职业教育创新发展试验区协议，这是国家确定的第一个以职业教育创新发展为主题的省部共建的试验区，为山东省先行先试创造了条件。

从山东经济社会发展特点来分析，发展职业教育也有三个方面的有利

条件：一是山东是工业大省，工业增加值居全国首位，产业门类齐全，实体经济众多，目前正在向产业链两头延伸。二是山东是农业大省，农业基础雄厚，农林牧副渔全面发展，规模化经营、标准化生产、产业化运作已成为农业发展的必然趋势。三是目前山东服务业发展虽相对滞后，但发展潜力巨大。无论是生产性还是生活性服务业，无论是传统服务业还是现代服务业，山东都处于加速发展的新时期。所有这些都创造出新型就业岗位，需要一批又一批新型技术技能人才，这给山东职业教育发展带来了新的机遇，创造了有利条件。更为重要的是，山东各级党委、政府开始重视和加强职业教育。省委常委会将建立现代职业教育体系作为2013年的重大课题，有力地推动了全省职业教育改革发展工作。

二、加快山东现代职业教育体系建设面临的突出问题和体制障碍

职业教育是我国也是山东教育的薄弱环节。除了来自社会各方面认为职业教育“低人一等”的落后观念，以及用人和评价机制等深层次矛盾和问题外，当前影响职业教育发展的突出问题和制约职业教育改革的体制障碍主要表现在以下三个方面：

（一）职业教育培养体系与学习路径缺乏系统设计，往上不能贯通存在“天花板”，左右不能衔接存在“隔离墙”，双证不能互通存在“玻璃门”，严重制约职业教育改革发展

一是中职与高职，中职、高职与本科等不同教育层次之间没有贯通，存在体制上的“天花板”。我国职业教育仅局限在中等职业教育（高中）、高等职业教育（大专）两个层次，没有真正意义的本科以上职业教育。这些年，本科院校数量上去了，但分类改革严重滞后，不少大学不愿意定位为应用型大学，不切实际地硬办研究型 and 综合型大学，不上不下，这也是造成大学生就业难的一大客观原因。再加上中职与高职在培养定位、课程体系等方面雷同现象普遍，往往高职教育成为中职教育的“扩展版”（或者说中职教育是高职教育的“缩小版”），难以实现培养层次的提升。许多

本科院校没有按照对口长线培养理念专门针对职校升学学生设计人才培养体系，课程不衔接，这些在客观上导致许多有资格、有愿望、有能力继续深造的职校学生及家长普遍认为上了职业院校就定了“终身”，意味着没有大的发展空间，也带来职业院校吸引力不强、学生学习积极性不高及管理困难等问题。再往深里看，现行招生考试制度改革相对滞后，春季高考专业面窄，招生名额少，职业技能竞赛优秀选手注册升学制度还不完善，高技能人才直接推荐进入高职院校和本科院校深造的机会极少。

二是中等职业教育与普通高中教育之间相互分割，建立相互衔接的体制障碍非常突出。现在普通高中与中职学校在教学计划、教学大纲、课程设计、评价手段等方面，分别执行不同的国家标准，培养方向不同，一个是学术型，一个是技术技能型。因此，客观上学生一旦选择了职业教育，普通教育的大门就基本向他关闭了。现行这样的教育体系影响了青少年的多元选择和全面发展。然而，这些问题在一些国家和地区已经解决得比较好。德国在基础教育结束后的每个阶段，学生都能从普通学校转入职业院校；接受职业培训的学生，也可以在经过文化课补习后进入高等院校学习。台湾技职教育蕴含了中等、专科、本科、硕士与博士等层次，并与学术教育横向沟通、平等并行。

三是中职、高职院校学生难以取得职业资格证书，技工、技师院校学生更难取得学历证书，“双证互通”规模小、障碍多。近年来虽然采取了许多措施，积极推进“双证互通”试点，推进各类中职学校（包括技工学校）纳入统一中考招生平台，但试点规模还很小。高级技校、技师学院没有纳入高考招生平台，与高职院校合作培养的试点也刚刚开始。大部分高职学生拿不到三级以上职业资格证书，大部分技师学院学生拿不到大专学历证书，等等。主要原因是，在国家层面，教学标准体系与职业资格标准体系没有建立相应的衔接机制，缺乏顶层设计。教育部门管理的职业院校和人社部门管理的技工院校，在教学计划、教学大纲和评价手段等方面分别执行不同的标准，两者缺乏有效沟通。高级技校、技师学院办学定位不够清晰，在学校教育和培训机构、学历教育与职业培训之间摇摆，未能纳入国家学制系统中。

（二）职业教育基础条件薄弱，与经济发展和学生成长需要不相适应

一是职业院校专业设置、课程体系、培养模式与产业需求不适应。一些职业院校不了解产业需求，有关部门和行业也没提供相应服务和支持，盲目设置专业现象比较突出。有的职业院校有什么老师就设什么专业，有的更愿意开设投入少、成本低的专业。还有不少职业院校专业设置雷同，明显供大于求，而市场（企业）急需的专业不是开设不足就是没能力开设。一些职业院校的人才培养定位虚高，专业教学标准和指导方案制定与落实亟须加强。一些职业院校固守学科教育体系，技术技能训练的职业教育特色不突出，其课程体系与行业技术规范、职业资格标准不衔接，课程内容陈旧落后，跟不上产业调整升级和技术创新的步伐。一些职业院校闭门办学，行业企业参与度不高，培养出来的学生的技能与用工实际需求差距较大。

此外，职业教育科研机构力量薄弱也是制约和影响职业教育改革发展的重要因素。目前，山东甚至全国还没有专门的职业教育研究院，从事职业教育科研的机构少，科研人员不足，对职业教育缺少系统研究。

二是职业院校教师数量不足、结构不合理、质量不高等问题并存。数量上，十多年来没有对职业院校进行核编，很多高职院校仍执行升格前中职学校的教职工编制标准，教师数量难以满足正常教学需求。目前，山东省中职学校师生比为1:22，低于普通高中的1:12.5，达不到1999年中职学校教职工编制标准的一半。结构上，普遍缺乏专业教师。相当一部分职业院校的专业教师由文化课教师转行而来，学英语的教开车床，学美术的教修汽车。质量上，“双师型”教师比例不高，全省中职学校“双师型”教师占专业教师比例仅有46%。职业教育不同于普通教育，对教师有专门要求，不仅要讲师德有学识，还要具备精湛的专业技能，这就需要吸引具有丰富实践经验和专业能力的工程师、会计师、技师等专业技术人才从教，并在职业院校建立正确的用人导向，鼓励教师提高专业实践能力。目前，职业院校教师引进由编制部门下达指标，人社部门组织招录，教育部