



山东省人民政府研究室调研成果 2015

# 探索民生发展之路

聂炳华◎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

# 探索民生发展之路

聂炳华 主编



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

探索民生发展之路/聂炳华主编.

北京: 中国经济出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5136-4177-7

I. ①探… II. ①聂… III. ①社会保障—研究报告—山东省 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 028645 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 13

字 数 190 千字

版 次 2016 年 4 月第 1 版

印 次 2016 年 4 月第 1 次

定 价 30.00 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](http://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 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

# 《探索民生发展之路》

## 编辑组

主编 聂炳华

副主编 苏勋团 马军权

编辑组 董士斌 刘平平 王庆勇 仲伟旭

于美山 马学钊 卫鸿翎 张鲁南

王伟 齐翠翠 王浩

## 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从已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

## 第一部分

### 统筹城乡发展的良策

- 关于全省城乡建设用地增减挂钩试点工作情况的调研报告 ..... 3
- 山东省城中村改造政策机制研究报告 ..... 15
- 湖北省黄石市推行公租房建设“共有产权公共租赁”模式 ..... 31
- 临沂农村新型社区建设调查 ..... 36
- 兰陵县运用市场机制推进城乡环卫一体化 ..... 41
- 山东省新型城镇化德国培训班总结报告 ..... 46

## 第二部分

- 关于我省养老问题的调研报告 ..... 61
- 全省应急救援队伍建设情况调研报告 ..... 71
- 关于被征地农民社会养老保险工作情况的调研报告 ..... 79
- 理顺收入分配关系 推进同工同酬 ..... 85
- 创建“四位一体”村务管理机制 运用法治思维维护基层稳定 ..... 92

基本药物制度亟须重大改革 .....	96
转基因食品为何得不到公众信任 .....	103

### 第三部分

循环经济是实现县域经济 绿色低碳循环发展的必由之路	
——关于我省发展县域循环经济的调研报告 .....	113
突出“六个坚持” 主动推进资源型城市转型	
——济宁市实行资源型城市转型的基本经验 .....	150
以林业生态建设引领绿色发展	
——关于滕州市加强林业生态建设经验做法的调查报告 .....	158

### 第四部分

关于全省国有资本布局结构调整的调研报告 .....	167
关于台湾智库建设情况的考察报告 .....	181
关于菏泽市加快电子商务发展的调研报告 .....	188



# 第一部分





## 统筹城乡发展的良策

### ——关于全省城乡建设用地增减挂钩试点

#### 工作情况的调研报告

山东省委政策研究室 山东省政府研究室 山东省国土资源厅

该课题是2014年省政府系统专项调研课题之一。旨在了解我省城乡建设用地增减挂钩工作的基本情况，剖析存在的主要问题和制约因素，研究分析如何正确认识这一工作，并且提出改进工作的对策建议，为省委、省政府决策提供参考。课题荣获2014年度全省政府系统优秀调研成果一等奖。

郭树清省长批示：“请孙伟、随莲、缙绮、润田同志阅示。请发改委、住建厅以城镇化办公室名义牵头研究所提建议并提出意见。”夏耕副省长批示：“开展试点工作以来，农村住宅建设占地过多的情况得以改善，城市建设指标严重短缺的压力得以缓解，有关工作在推进过程中得以完善。存在问题须引起高度重视，认真加以解决。有关资金问题，请省金融办研究。”

我省自2006年起开展城乡建设用地增减挂钩试点（以下简称挂钩试点）以来，为了解这项政策实施的效果，基层干部群众有什么反响，在新形势下如何进一步认识和深化这项工作，省委政策研究室、省政府研究室、省国土资源厅组成联合调研组，到潍坊、德州、菏泽、济宁、滨州、聊城等6市11县座谈交流，实地考察了20多个项目区，广泛听取干部群众的意见和建议，深化了认识和思路。

## 一、挂钩试点承乡接城、助推发展、造福农民，是一项促进城乡统筹发展的好政策

挂钩试点是指依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（农村建设用地减少）与拟用于城镇建设的地块（城镇建设用地增加）等面积组成项目区，通过建新拆旧、土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，实现建设用地总量不增加、耕地面积不减少、质量不降低，城乡用地布局更合理的目标。2004年10月，国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》正式提出，“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。2006年4月，国土资源部首选包括山东在内的五个省（市）开展城乡建设用地增减挂钩试点工作。2010年12月，国务院下发《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》，对挂钩试点工作进一步予以规范。2011年4月，省政府下发《关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩试点加强农村土地综合整治工作的意见》，引导和规范挂钩试点向纵深推进。截至2014年10月，我省共批复增减挂钩周转指标70多万亩，涉及120个县（市、区）的1457个项目区，完成拆旧34万多亩，复垦出耕地33万亩；改造或新建村庄（社区）2270个、住宅5863万平方米、公共设施367万平方米，安置农民近34万户、102万人。调研发现，挂钩试点在缓解建设用地压力、加快城镇化的同时，有力地促进了城乡土地资源、资产、资本有序流动、互补互助，较好解决了新农村建设“钱从哪里来”“人往哪里去”等瓶颈问题，给项目区农民群众带来了实实在在的好处，这一政策已由最初的解决城镇建设用地不足矛盾，演进为统筹城乡发展的基础综合性政策平台。

**（一）挂钩试点有效盘活农村建设用地存量，促进节约集约用地，为拓展经济社会发展空间提供了重要保障**

人多地少的基本国情决定了破解耕地保护与建设用地保障这一对矛盾将是各地发展面临的一项长期任务。从我省来看，各县（市、区）年度新

增建设用地计划指标平均不足 500 亩，土地供需矛盾突出。挂钩试点通过有效解决农村宅基地布局利用上的“散”“乱”“空”，提高了村民居住的容积率，增加了土地使用的集约度，并相应增加了耕地数量。据统计，实施挂钩试点的新村宅基地面积平均减少了 50% 以上。同时，通过“一拆一建、一搬一挪”，腾退出相应数量的建设用地，在优先满足农村发展用地的基础上，将节余指标调剂到城镇使用，有效缓解了城镇发展用地矛盾。近几年我省利用挂钩节余指标新建各类项目 3216 个，其中工业项目 2082 个，商业项目 499 个，基础设施等其他项目 635 个。市县的同志说，如果没有挂钩试点，光靠建设用地计划供应指标，这些项目和投资都无法落实。

## （二）挂钩试点大幅度改善农民居住生活条件，促进城乡生产要素交换，为解决农村新型社区建设面临的资金难题探出了可行路子

各地在推进挂钩试点过程中，一方面统筹解决项目区农村交通通讯、供水供电、就学就医、卫生改厕、垃圾处理等问题，把原来布局零乱、脏乱差旧的村庄，变成了规划合理、设施完善、整洁靓丽的新社区，使农民居住生活条件发生了翻天覆地的变化；另一方面通过将挂钩节余指标转化为城镇建设用地空间，大幅度提高了农村建设用地的市场价值，破解了当前农村新型社区建设面临的资金瓶颈。据统计，全省 120 个县（市、区）、1457 个增减挂钩项目区，已完成改造或新建农村住宅 5863 万平方米、公共设施 367 万平方米，其中仅利用节余指标投入农村社区建设的资金就超过 1000 亿元。菏泽市依托挂钩试点政策，建成农村新型社区 123 个，聚集人口 10 万余人。许多干部深有感触地说，如果没有挂钩政策，农村社区建设根本无法推动，增减挂钩就是农村社区建设的发动机。

## （三）挂钩试点促进农业经营方式创新，使农民更多分享到土地增值收益，为推进农业现代化和增加农民收入增添了有力抓手

调研发现，挂钩试点政策对于加快农村土地承包经营权流转、发展农业规模经营发挥了重要的促进作用。依托挂钩试点政策平台，各地将复垦新增的耕地连片流转用于发展现代农业，将预留用地用于发展适合农村的

农产品精深加工业、劳动密集型制造业、生态旅游业，拓宽了农民增收渠道，带动了农业农村发展。德州市积极推进农村新型社区与经济园区“两区同建”，利用盘活的10万亩农村建设用地吸引52个大项目签约，总投资934亿元，近30万农民实现了在家门口就业。挂钩试点政策还直接提高了农村建设用地出让收益，解决了城乡土地收益级差悬殊问题，使农民获得更多的土地增值收益。据统计，全省利用挂钩试点节余指标筹措资金561.01亿元，级差收益返还农村495.42亿元。

#### （四）挂钩试点丰富农村工作抓手，激发农村发展内生动力，为实现强村富民拓展了有效途径

强村要有经济来源，富民应有持续收入。各地在实施挂钩试点政策的过程中，注重加强基础设施和公共服务建设，为群众提供便捷高效的近距离服务；注重把富民和强村结合起来，拓宽发展村级集体经济的路子，凝聚起促进农村发展的合力。曹县砖庙镇借助挂钩试点项目，将13个村整合成“十三村社区”，将复垦新增2000亩耕地统一招标流转，每年增加村集体收入120多万元。利用挂钩试点政策建成的邹城市城前镇孙庄社区，配套建设了养老房、村食堂，对60岁以上老人实行免费集中居住、免费提供理发、免费就餐等服务。许多镇村干部反映，通过实施挂钩试点，进一步丰富了农村工作抓手，提高了服务群众能力，促进了农村事务决策的科学化、民主化，基层党组织的凝聚力、号召力和战斗力明显增强。

经过8年的探索实践，挂钩试点工作以其明显的综合效益，得到部分县（市、区）党委政府和基层干部群众的普遍认可，“被上楼”“强行拆迁”等一些误解和偏见逐步消除，农民群众与县乡政府良性互动的工作格局加快形成。安丘市凌河镇在利用挂钩指标建设拥翠园社区的过程中，坚持民主、公开、透明操作，对起搞初攀比、不配合工作的7户群众不搞强制搬迁，确保水电供应和道路通行。新型社区建成后，看到同村人全部回迁安置到宽敞明亮、统一供暖的新楼房，7户群众转变了认识 and 态度，由“不支持、不配合”变为“主动配合、积极争取”。调研组涉及的项目区，几乎都存在这样的现象。调研组一致认为，挂钩试点政策在现有制度框架

下提升了农村建设用地土地价值，具有多重功能与效应，是深化土地管理制度改革的有益探索，是一项统筹城乡发展的好政策。

## 二、以新的视角审视挂钩试点工作，进一步聚焦问题深化认识

调研组突出问题导向，对各地在推进挂钩试点中出现的新情况新问题进行了分析梳理，主要有以下几个方面：

### （一）对挂钩政策在认识和把握上存在偏差

有的地方存在片面追求建设用地指标的倾向，把实施挂钩试点作为解决用地矛盾的手段，过分追求指标规模，出现急躁冒进的情况。有的地方工作方式简单化，只是把任务压给国土资源部门或乡镇，层层下达指标，削弱了政策效果。有的地方项目建设模式固化现象比较突出，对农民生产条件、生活习惯等多元化选择考虑不够，不能很好地体现乡村特色、田园风光和建设的多样性，导致有些项目安置区“千村一面”。

### （二）各类规划之间衔接不够造成工作掣肘

集中体现在一些地方编制申报挂钩试点项目时，未能综合考虑经济社会发展各方面的情况，致使挂钩试点规划与各类规划“撞车”。有的挂钩试点规划与土地利用总体规划、村镇规划衔接不够，出现违规占地建新现象；有的挂钩试点规划与产业发展规划衔接不够，腾出的用地指标不能及时高效使用和变现，甚至闲置浪费；有的挂钩试点规划过于超前，脱离当地发展实际，超出农民承受能力，没有算好“经济账”，影响了项目综合效益。

### （三）挂钩节余指标有偿流转使用亟待破题

调研中大家普遍反映，各地经济发展水平、资源禀赋和建设用地供需状况不同，区域间土地级差收益差距较大。前几年，我省部分市通过在市域范围内有序组织挂钩节余指标跨县有偿流转交易，有效调剂了各县之间的建设用地指标余缺，放大了挂钩试点的政策效应。但目前节余指标跨县交易受到严格限制，造成项目区农村建设用地不能在更大范围内实现其市

场价值。如德州市通过农村土地整治筹集到5万多亩节余指标，但由于指标跨市有偿流转使用存在政策障碍，这些指标难以变现，致使有的县（市、区）正在实施的挂钩项目进度较慢。

#### （四）挂钩项目建设融资渠道单一的问题比较突出

挂钩项目建设资金投入大，资金周转时间长，从项目启动实施到实现土地收益需要3年左右。目前，挂钩项目建设费用主要由县级政府筹集，多采取财政先行垫付或政府融资的方式，给地方财政造成一定的压力，个别地方甚至形成新的债务。同时，由于在土地指标抵押、复垦耕地使用管理等方面存在诸多限制，金融资本进入的渠道还不顺畅，工商企业等社会资本投入的积极性不高，如何建立市场化、社会化、多元化的融资模式已经成为影响挂钩试点进展的重要因素。

当前，我省处于加快转型发展的关键时期。面对经济发展新常态，面对统筹城乡发展新要求，面对同步推进“四化”新任务，充分发挥挂钩试点的综合政策效应，显得更加重要而紧迫。

——深挖农村建设用地潜力，迫切需要深化挂钩试点工作。我省是农业大省，农村建设用地粗放和浪费问题突出。据统计，我省农村居民点用地占到全省建设用地的79%以上，人均达到290多平方米，远超150平方米的国家规定标准。据测算，目前我省农村建设用地待整治规模达1460多万亩，可增加建设用地理论潜力540多万亩，现实潜力近240万亩，相当于5个中等县的耕地规模。特别是随着工业化、城镇化进程的加快，近些年来农村每年向城镇转移劳动力达100多万人，改造整治“空心村”和闲置住宅的潜力很大。另外，我省西部地区大量农房进入新一轮更新期，农民群众建设新社区的愿望十分强烈，农村住房改造的任务很重。因此，在过去的工作基础上，进一步完善挂钩试点政策，统筹解决农村新居、城镇建设、产业发展等的土地利用问题，对谋划和推动我省经济社会长远发展至关重要。

——扎紧耕地保护“篱笆”和保障经济发展，迫切需要深化挂钩试点工作。在解决建设用地刚性需求的同时守住耕地保护红线，是谋划和推动

土地制度改革的立足点。从建设用地供给看，我省每年建设占用耕地达20多万亩，较易开发复垦的耕地后备资源总量可补充耕地155万亩，考虑到库存部分补充耕地指标，全省总体耕地占补平衡难以维持10年。当前国家下达新增建设用地计划指标仅能满足需求的1/2，供需缺口只能通过存量挖潜来实现。从发展空间上看，全省土地规划空间不足的问题突出，2013年建设用地总量已达4145.7万亩，与2020年的规划目标相比，仅有不足4275亩的规划总量空间，城乡建设用地总量已经超过规划规模。因此，进一步发挥好挂钩试点的置换作用，成为坚守耕地红线、保障经济社会发展的当务之急。

——推进城乡要素平等交换，迫切需要深化挂钩试点工作。党的十八届三中全会提出“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”的要求。长期以来，受城乡二元体制的束缚，城乡土地收益级差悬殊，农村建设用地难以实现应有的资产价值。挂钩试点以土地为纽带，统筹考虑农村建设用地所承载的居住、就业、养老、医疗等保障功效，充分发挥土地的资源 and 资产特性，提升土地市场价值，为破解城乡土地收益级差悬殊难题探出了新路。面对城乡一体化发展新任务，我们要在更高水平上用足用好挂钩试点这一重要政策，在大幅提升项目区农村建设用地市场价值的同时，加快构建以土地为载体的城乡要素交换机制，逐步实现土地要素在城乡之间自由流动和平等交换。

——撬动更多资源投向农业农村，迫切需要深化挂钩试点工作。当前，土地利用管理深刻影响着经济社会发展，农村土地开发利用的作用更加凸显。开展挂钩试点能够有效撬动各方面资源向农村流动和聚集，有利于把更多社会资本、金融资本引向农村，有利于促进农村投资和消费，有利于加快农业适度规模经营和农业产业化发展。统筹解决“三农”问题，应当切实发挥好挂钩试点的杠杆作用，释放更大政策红利，以提升农村土地收益为中心，激发农业农村新的发展活力，不断增强农业农村对劳动、技术和资本的吸引力，形成解决“三农”问题的合力。



### 三、加强政策设计完善推进措施，在新起点上深化和拓展挂钩试点工作

认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑，为我们有针对性地做好各项工作提供了重要保证。深入做好挂钩试点工作，必须主动适应经济发展新常态，积极挖掘新动力，努力创造新亮点。调研组结合深入学习习近平总书记对山东工作重要指示精神，按照省委关于经济发展新常态下推动工作“一个定位、三个提升”的总体要求，对在新起点上进一步深化和拓展挂钩试点工作，进行了深入思考、认真研究。总体认为，进一步推进挂钩试点工作，要坚持拓宽视野，确立更高标准，坚持保障发展与保护资源并重，以统筹城乡发展为主线，以深化改革为动力，转变发展理念，加快工作转型，着力推动试点工作由重规模、重速度转向重质量、重效益，试点内容由重工程建设、重土地利用转向重经济发展、重社会民生，试点政策由单项政策设计转向涉农政策整合，做到试点一个、成功一个、带动一片，努力放大和提升挂钩试点的政策功能，加快形成规划引领、投融资活跃、社会广泛参与的工作格局，为推动全省经济社会发展、实现“走在前列”的目标定位打开新的空间。当前，应着手解决以下几方面问题：

#### （一）强化挂钩试点工作的政府责任

当前，国土资源部等相关部委十分重视挂钩试点工作，正在积极推动将试点固化为加快新农村建设的有力政策。从我省工作实际看，组织实施好挂钩试点，关键在县（市、区），必须坚持政府主导、强化政府责任。要从统筹城乡一体化发展、加快“四化同步”的战略高度，把挂钩试点作为经济社会发展和全面深化改革的重要内容，纳入各级政府重要议事日程，加强组织领导，明确各级职责，建立健全地方政府主导、国土资源部门搭建平台、相关部门各司其职、协调联动的工作推进机制。

#### （二）加强对全省挂钩试点的系统设计

紧密结合我省新型城镇化、农村新型社区建设等重大布局，对挂钩试