



山东省人民政府研究室调研成果 2015

新常态下的 山东改革发展研究

—— 刘险峰◎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

新常态下的山东改革发展研究

XIN CHANG TAI XIA DE SHAN DONG GAI GE FA ZHAN YAN JIU

刘险峰/主编



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下的山东改革发展研究/刘险峰主编.

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 - 4140 - 1

I. ①新… II. ①刘… III. ①区域经济—经济体制改革—研究报告—山东省 ②社会发展—研究报告—山东省 IV. ①F127. 52
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 011593 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 18. 5

字 数 275 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

《新常态下的山东改革发展研究》

编辑组

主编 刘险峰

副主编 马军权

编辑组 刘平平 王庆勇 于美山 马学钊

卫鸿翎 王浩 黄竞男

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

前言

调查研究是我们党的优良传统和基本工作方法，也是提高党的领导能力和执政水平的重要环节，重视调查研究，是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好领导工作的重要传家宝。近年来，根据中共山东省委、山东省政府群众路线教育实践活动整改意见和中共山东省政府党组关于进一步加强和改进调查研究的要求，每位省政府领导同志每年要选定1—2个调研课题作为全省政府系统重大调研课题，并完成1—2篇高质量的调研报告。年初确定的全省政府系统重大课题，由省政府领导同志分别牵头，省政府办公厅、省政府研究室负责组织协调，有关主管部门选派精干力量，会同相关部门、单位集中开展调研，既增强了工作指导的主动性和实效性，同时也对密切联系群众、转变工作作风产生了积极作用。

2014年，山东省政府深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察山东重要讲话、重要批示精神，紧紧围绕经济文化强省建设中的重大问题开展集中调研，在深入研讨、反复论证的基础上，形成了一批重大调研报告。这些调研报告对经济文化强省建设中的重点难点问题进行深入研究，厘清现实情况，深入分析问题，提出对策建议，文风朴实，语言精练，切合实际，有力地推动了各项工作的开展。省政府研究室和部分省直部门

围绕中心工作，充分发挥职能作用，紧紧抓住经济社会发展全局的战略问题、改革发展稳定中的突出问题、干部群众反映强烈的热点问题，深入开展调查研究，形成了一批有分量、有见地、有价值的调研成果，为省委、省政府科学决策提供了重要参考。

为进一步促进调研成果的运用，更好指导推动工作，服务经济社会发展，我们组织编印了《新常态下山东发展改革若干问题研究》一书，上篇收录了2014年省政府领导同志主持完成的10个重大课题调研报告，下篇收录了2014年省政府研究室和部分省直部门完成的重要研究报告，供各级领导干部和调查研究工作者参考。

编 者

2015年11月

目录

出版说明	1
前 言	1

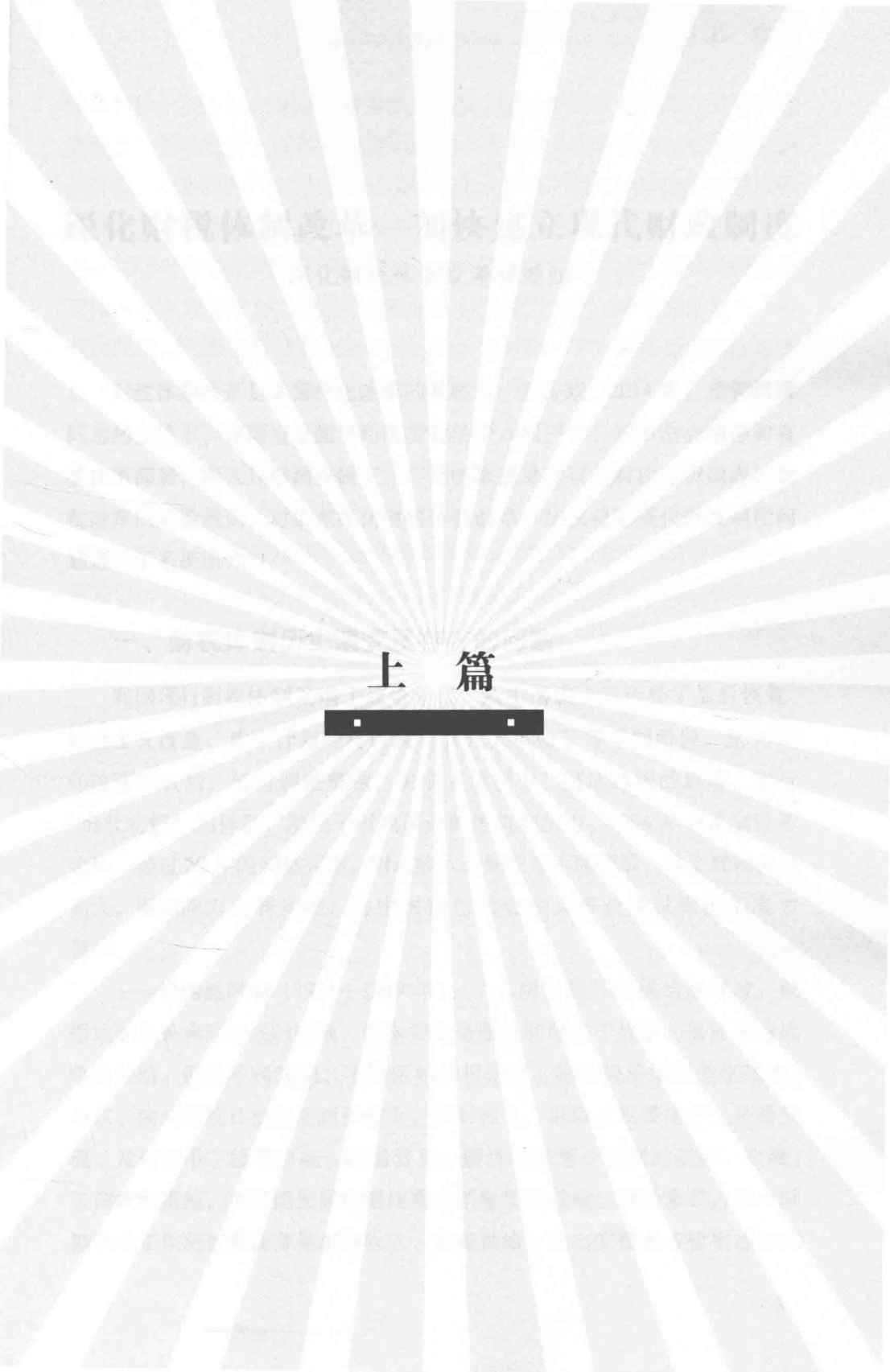
| 上 篇 |

深化财税体制改革 加快建立现代财政制度	3
加快推进社会力量办医办学	27
小微企业融资问题的调研报告	40
市场主体监管问题的对策研究	52
关于行政执法监督工作的调研报告	62
健全“食安山东”品牌创建推进机制的调研报告	77
加快推进文化与旅游产业融合发展的调研报告	84
完善扶贫开发机制帮扶欠发达区域发展研究	96
进一步深化户籍制度改革对策研究	113
新形势下政府机关建设问题研究	126

| 下 篇 |

造纸工业转型升级的调研报告	139
---------------------	-----

省级电子政务现状的调研报告	148
基础教育综合改革调研报告	155
专利代理行业的调研报告	164
构建政府购买服务运行机制的研究报告	171
长三角地区人才体制机制创新的调研报告	208
塑造开放型经济发展新优势的调研报告	221
加快推进农业转型升级问题研究	267
山东转调创时期经济增长动力培育研究	275



上 篇

深化财税体制改革 加快建立现代财政制度

深化财税体制改革课题组

财税体制改革是全面深化改革的突破口、重头戏。2014年，在郭树清同志的主持下，课题组全面贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神和省委决策部署，深入开展调查研究，广泛听取意见建议，对比分析国内外财税改革的经验教训，对山东深化财税体制改革、加快建立现代财政制度问题进行了系统研究。

一、财税体制历史演变及存在的问题

我国现行财税体制发端于战争年代，新中国成立后历经了战后恢复、社会主义改造、建立计划经济以及“文化大革命”等不同阶段。从1979年改革开放后，经过调整整顿，采取下放权力、搞活经济的政策，实行“分灶吃饭”的体制，增强了财政事业的生机和活力。1994年分税制改革之后，经过20年的调整完善，财政收入分配关系不断理顺，收支规模由小到大，保障能力由弱到强，为中国特色社会主义事业建设提供了有力保障。

——根据地时期（1931—1949年）：“一切为战”的供给制财政。根据地财政是典型的战时财政，根本宗旨是服从和服务于战争、保证革命战争的供给。但是不同时期、不同区域的根据地，财政经济情况差别很大。山东、陕北等抗日根据地面积较大，相对独立，采取了发展生产、开源节流、发行货币、稳定市场、鼓励贸易、搞活流通等一系列的财政、金融、工商政策措施，为巩固发展根据地奠定了坚实的基础。概括来看，这一时期财政工作的首要任务是组织收入、保障供给，支出安排上各根据地自成

体系，供给制的特点十分明显，尚未形成稳定的、系统的、完整的财税管理制度。这一时期的财政工作不仅为新中国财政创造了物质条件，还为以城市为重心的财政工作培养了人才、积累了经验。

——建国初期至改革开放前（1949—1978年）：“统收统支”的计划经济财政体制。新中国成立初期，财政体制主要学习前苏联的经验。1950年，实行高度集中的财政管理体制，中央集中绝大部分财政收入，一切支出皆由中央拨付。1951—1960年，实行集中统一与分级管理相结合的财政管理体制，不断加大地方财政的管理权限，逐步健全统一领导、分级管理的办法。1961—1965年，实行集中统一的财政管理体制，将财政管理权限集中于中央、大区和省（市、自治区）三级，把下放给地方的大部分企业陆续收归国务院有关部委管理，原下放给地方的权力也基本收回。1966—1976年，“文化大革命”期间，财政管理体制采取了多种临时过渡的办法，变动频繁。这一时期财政体制虽然经过几次收权放权调整，但总的特征是“高度集中、统收统支”，总体上还是管得太全、统得太死。

——改革开放初期（1979—1993年）：“分灶吃饭”的转型期财政体制。1979年，国家对工商税制进行了全面改革，核心是实行“利改税”。从1980年开始，在全国大部分地区实行“分灶吃饭”的体制，主要是按照隶属关系划分中央和地方财政收支范围，收入实行分类分成，支出按隶属关系划分。按照核定的指标，地方以收定支，自求平衡。1984年，实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制。1988年，对各省、自治区、直辖市和计划单列市，分别实行收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助等不同形式的包干办法。这一时期的财政体制改革以“放权让利”为突破口，以“利改税”和“包干制”为主要内容，中央、地方实行按隶属关系划分收支的“分灶吃饭”财政体制，在很大程度上调动了地方积极性，但也带来了市场分割和中央调控能力弱化等问题。

——社会主义市场经济建设时期（1994年至今）：“分税制”财政体制。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标之后，1994年相应推行了分税制财政体制改革。一方面，根据财权事权相统一的原则，

比照市场经济国家的一般做法，简化税制、降低税负，将各税种按照属性分别划分为中央税、地方税和共享税，并建立中央和地方两套税务机构分别征税，中央收入占全国财政收入的大头；另一方面，实行中央对地方的税收返还，同步建立中央对地方的转移支付制度。其后 20 年间，随着经济社会发展，中央又对财政体制进行了一系列调整完善。如将企业所得税由按企业隶属关系划分改为中央、地方统一按比例分享，统一内外资企业所得税制度，对出口退税实行中央与地方共同负担，全面取消农业税，实施燃油费改税，推进增值税转型，开展“营改增”试点，等等。总体上看，分税制改革对推动建立社会主义市场经济体制、加快经济发展、促进对外开放、维护社会和谐稳定发挥了重要作用，也为建立现代财政制度奠定了良好基础。

对照现代财政制度的目标要求，我国现行财税体制还存在着一些突出问题：

（一）财政参与经济事务仍然过多。受计划经济观念影响，当前政府职能边界不清晰，财政支出范围过于宽泛、结构不尽合理，各级仍在不同程度地介入本应由市场配置资源的领域，对微观经济的介入和干预过多。如各级财政支出中，都有相当一部分支出投向工业生产等一般竞争性领域，用于企业技术改造、工艺升级、流动资金贷款贴息等。同时，一些地方热衷于招商引资、办会办节，承担了一些与政府职能根本不搭界的支出；有的擅自出台税收优惠政策，或者通过财政列支出实施税收返还，占用了大量公共资源，等等。这种状况，不仅干扰市场健康运行、影响公平竞争，也从一个侧面反映了政府介入市场经济活动程度之深，职能越位、错位现象突出。

（二）政府取代社会力量举办了大量公益性服务业。在公益服务的供给方式上，各级仍沿袭计划经济体制下形成的“设机构、养人头，政府包办、财政投入”的做法，政府直接进行公益服务的生产，集公益事业建设的决策者、提供者和监督者于一身。这种模式的弊端主要体现在两个方面：一是社会力量提供的公益服务总量不足。以山东省为例，2013 年民营医院床位数仅占全省医院床位总数的 16.6%，民办学校仅占各类学校总数

的23.1%。二是政府直接提供的公益服务质量不高。比如,在医疗资源分布方面,长期存在“重城市、轻农村”的结构性失衡问题,财政资金大多投向城市公立医院,基本医疗卫生和公共卫生服务则主要由城镇社区和农村乡镇负责提供,导致优质医疗资源过度集中,这既加剧了大医院“看病难、看病贵”的问题,又迫使基层采取“包人员工资、包机构运行”的方式维持医疗机构运转。

(三)薪酬福利分配货币化程度有待提高。公职人员通过正常劳动获取相应的薪酬及福利待遇,是收入分配制度的重要内容之一。受多方面因素影响,我国尚未建立一套科学合理、公开法定、行之有效的薪酬结构体系,导致薪酬管理不够规范。比如,目前一些机关事业单位的后勤服务“自成体系、经费自保”,呈现浓厚的供给性、福利性特征,“大而全、小而全”问题依然突出。一些单位还有幼儿园、职工医院、会议中心、培训中心等,有的单位供暖供水都自己办。这些机构大都是部门附属的事业单位,从成立到运转、从养人到办公,需要耗费大量的人力、财力和物力,机关往往通过多种方式给予经费补助,有些支出实际上是由政府买单。再如,房改房维修、管理等早就应推向市场,但调查发现仍有不少单位的宿舍,房改后的物业管理仍然由单位承担,物业管理、房屋维修等挤占挪用了其他公用经费。这既与市场经济的发展要求不相适应,又影响了正常的财经秩序。

(四)事权和支出责任划分不够清晰。横向看,各部门都掌管一些专项资金,导致专项资金名目繁多,资金分配小、散、乱和支持对象交叉重叠,使事权变得异常复杂。同时,专款项目设立缺乏严格程序,项目安排不透明,且随意性较大,导致一些专项资金管理领域多头申报、多头安排,甚至弄虚作假、套取骗取项目资金的问题时有发生;纵向看,中央与地方诸多事权划分不清晰。除对外事务、国防建设属于中央事权外,各级政府的职责并无明显区别,政府间的事权配置几乎是“上下一般粗”;部分事权划分不合理,一些应由上级政府负责、外溢性较强的事务,如跨流域的大江大河治理、环境保护和污染防治,涉及市场公开统一的跨区域司法管理等事务,基层财政仍然承担了不少支出,而一些诸如农村改水改

厕、村容村貌等适宜由地方承担的事务，中央和省没有完全放下去。职权不清、责任不明，直接影响了财政体制的运行效率。

（五）预算约束不够严格。以往对预算的审查，主要侧重于形式上的审查，一些地方预算编制不够细化，很多专项资金年初只是规定了大的使用方向，没有明确到具体的项目，执行中由部门分配下达，存在钱款等项目的问题。部门正常运转的预算支出也比较粗，具体由部门支配，机动的钱、可以自主裁量使用的钱不少，支出约束不严格，列支渠道不规范，管理的随意性较大。有些支出，虽然预算没安排，但各部门都能在现有预算框架内找到钱。资金使用效益不高的问题也比较突出，部分财政资金“长途跋涉”中跑冒滴漏现象还比较普遍，账外资金、“小金库”等尚未完全杜绝。专项资金管理还存在挤占挪用问题。一些地方“重拨款、轻监控”，预算执行监控机制不够完善，国库资金部分闲置。

（六）预算绩效评估和考核不严格。目前各级预算绩效管理工作总体上处于起步阶段，面临一些矛盾和问题。比如，预算管理的重点放在查找问题上，对资金使用效益的评价有待加强。在运用绩效评价结果改进预算管理方面，仍缺乏刚性约束，即使发现项目因各种原因未达到预期效益目标，也很难进行问责。再如，预算绩效管理涉及面广、政策性强、技术含量高，需要一系列基础支撑条件，目前还存在不少薄弱环节。尤其是在绩效评价指标的制定上，目前尚缺乏统一完善、客观科学的绩效指标体系，各级绩效评价指标及指标权重的设置较为粗放，不清晰、不明确，相关性不强、操作性较差，影响了绩效评价的效果。在专家库建设方面，同时掌握项目管理、财务、效益等方面知识的复合型人才较少，绩效评价仍以预算单位自行组织为主，绩效考核不严格，评价结果的公信力、权威性也有待提高。

二、山东财税体制改革成效及下一步目标任务

山东省委、省政府历来高度重视财税体制改革。在不同的历史时期，都根据中央部署，与全国同步进行了财税体制调整，财税体制不断改革完

善，财政实力明显增强。尤其是2004年以来，全省地方一般公共预算收入先后跨越1000亿、2000亿、3000亿、4000亿大关，2013年达到4560亿元，是2004年的5.5倍，年均增长20.4%；地方一般公共预算支出达到6689亿元，是2004年的5.6倍，年均增长20.8%，财政改革发展步入快车道。

一是税费制度改革接连取得突破。1994年分税制改革后，山东根据中央部署，实施了一系列税费制度改革。其中，2002年实施农村税费改革试点，2006年全面取消农业税。2009年实施增值税转型改革，由生产型转为消费型，允许企业抵扣购进机器设备所含税金。同年实施成品油税费改革，取消公路养路费等交通收费，转为征收成品油消费税。2010年统一内外资企业所得税、城建税和教育费附加等政策，实现了各类企业和个人平等纳税。2013年8月起实施“营改增”试点，截至2014年11月底全省有24.02万户纳税人进入试点范围，有效解决了重复征税问题，企业减负面达96.5%，累计减轻纳税人税收负担171.94亿元。积极完善契税、耕地占用税、车船税等地方税制度。大力清理规范行政事业性收费，取消法律法规依据不充分、政策效应不明显的项目。仅2013年以来，省级立项的收费项目就由87项减到25项，成为收费项目最少的省份之一。

二是预算管理改革取得明显成效。2008年在全国率先推进国有资本经营预算和社保基金预算编制，经过几年的努力，初步建立起了包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算的全口径政府预算体系。部门预算改革从2000年正式启动，去年省级提交人大审议的部门预算已达111个。国库集中支付改革在省市县三级全面推行，资金拨付效率大幅提升。公务卡制度全面建立，减少了现金使用，规范了财政财务管理。政府采购监管机制逐步健全，2013年全省政府采购规模达1248.9亿元，占一般公共预算支出的比重达18.7%。政府债务管理机制不断完善，初步建立起债务风险防范和预警制度。预算绩效管理全面启动，省级对财政拨款1000万元以上的项目全部实行绩效目标管理。财政透明度显著提升，省级全面公开了政府预决算、94个部门的部门预决算和“三公”经费预决算，市县预决算公开面也不断扩大。清理整合专项转移支付项目取