

山东省人民政府研究室调研成果

区域发展与改革研究

QUYU FAZHAN YU GAIGE YANJIU

张述存 / 主编

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省人民政府研究室调研成果

区域发展与改革研究

QYU FAZHAN YU GAIGE YANJIU

张述存 / 主编

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

区域发展与改革研究/张述存主编. — 济南: 山东人民出版社, 2016.3

ISBN 978-7-209-09338-5

I. ①区… II. ①张… III. ①区域经济发展—研究—山东省②社会发展—研究—山东省 IV. ①F127.52

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第045322号

区域发展与改革研究

张述存 主编

主管部门 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
社 址 济南市胜利大街39号
邮 编 250001
电 话 总编室 (0531) 82098914
市场部 (0531) 82098027
网 址 <http://www.sd-book.com.cn>
印 装 山东省东营市新华印刷厂
经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm × 239mm)
印 张 37
字 数 590千字
版 次 2016年3月第1版
印 次 2016年3月第1次
ISBN 978-7-209-09338-5
定 价 78.00元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

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近几年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”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7月

目 录

区域经济发展

关于借鉴天津滨海新区、河北曹妃甸、辽宁“五点一线”做法 加快黄河三角洲高效生态经济区建设的政策建议	3
关于推进蓝黄“两区”一体发展的调研报告	21
关于加快蓝黄“两区”发展的有效载体和重点任务调研报告	26
关于加快省会城市群经济圈发展的调研报告	39
关于加快青岛发展发挥区域带动作用的调研报告	56
关于加快莱芜市转型发展的调研报告	67
关于我省资源型城市转型发展的调研报告	78
关于支持聊城德州加快发展的调研报告	82
关于加快我省县域经济发展政策的调研报告	89
关于江苏对苏北支持政策及加快鲁南经济带建设政策建议的报告	110
关于东平湖综合开发的调研报告	126
关于渤海海峡跨海通道工程的有关情况和建议	134
发达国家建设综合交通运输体系的经验及其对我省的启示	141
关于统筹蓝黄“两区”发展问题的几点思考	146
关于加快黄河三角洲高效生态经济区发展的几点思考	154

转型与升级

关于繁荣发展我省服务业的调研报告	163
------------------------	-----



关于加快我省服务外包发展的几点建议	169
当前服务外包发展趋势及我省对策	174
抓住机遇 积极作为 加快山东服务外包发展	183
从“山东制造”跨向“山东服务”	
——关于服务外包的调查(上)	193
居高策划 重点突破	
——关于服务外包的调查(下)	197
关于增强我省经济增长内生动力的调研报告	201
关于加快我省实体经济发展的调研报告	210
关于加快我省战略性新兴产业发展的调研报告	218
山东能源集团转方式、调结构研究	226
山东能源集团实施“走出去”战略调查	237
山东省地方炼油行业发展现状及对策建议	246
我省居民消费评价及对策研究报告	250
日本对华投资新动向与山东对策	259
关于转方式调结构的财政政策建议	263
山东商业服务业面临的机遇挑战及对策	268

经济形势分析

山东宏观经济走势及 2009 年对策建议	317
关于我省 2012 年一季度经济形势的分析报告	333
2013 年山东经济运行情况和明年走势预测	342
成品油价格调整对我省的影响及建议	351

财税金融改革

山东银行业发展与苏浙的差距及对策建议	359
关于加快我省保险业发展的调研报告	370
关于苏浙豫鄂四省保险业发展情况的考察报告	381
推进我省风险投资业发展的对策研究	387



山东辖区上市资源现状及推进上市对策研究	391
关于营业税改征增值税对我省的影响及对策建议	396
关于培植壮大财源的指导思想、基本原则和组织领导的研究报告	403
加快山东金融产业化发展研究	410

创新体制机制

关于我省企业作为创新主体的体制机制问题调研报告	421
关于苏浙沪粤推动企业成为创新主体的考察学习报告	428
关于建立政产学研金合作创新机制推动经济结构调整的调研报告	432
关于我省自主创新体制建设问题的调研报告	436
关于我省农村土地承包经营权流转机制问题的调研报告	440
关于临沂市河东区农村土地承包经营权流转情况的调研报告	446
关于郯城县农村土地承包经营权流转情况的抽样调查	451
关于我省农业适度规模经营情况的调研报告	455
发展“一个网络、两个平台”促进新农村建设	
——对莒南、滕州供销社的调查	462
商业模式创新研究	466
零售业改革与创新发展研究	472

政府管理体制改革

关于新疆乌昌一体化情况的调研报告	485
关于我省经济发达镇行政管理体制改革试点情况的调研报告	490
关于政府集中采购运行机制改革的调研报告	497
关于临沂聊城滨州三市行政审批制度改革情况的调研报告	501
关于部分国家部委和省市进一步解放思想、更新观念、 改革创新、科学发展的情况报告及建议	507
关于成立山东省社会与经济发展顾问团的建议	518
关于“十二五”期间经济区经济管理模式改革问题的思考	522
适应经济社会转型,构建扁平化政府管理体制	530

社会领域改革

《建立现代职业教育体系研究》系列调研报告	543
加快我省现代职业教育体系建设的重要性紧迫性可行性	544
加快我省现代职业教育体系建设面临的突出问题和体制障碍	550
台湾地区职业教育的启示	556
加快我省现代职业教育体系建设的对策建议	564
我省城乡居民收入增幅“两个超过”问题研究	570
关于我省社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的调研报告	582



区域经济发展



关于借鉴天津滨海新区、河北曹妃甸、辽宁“五点一线”做法 加快黄河三角洲高效生态经济区建设的政策建议

联合调研组

该课题是2008年省政府领导交办的课题。发表于省政府研究室《呈阅件》2008年第3号。时任常务副省长王仁元在调研报告上批示：“调研工作下了功夫，材料内容丰富、可鉴性大，请金峰安排时间专门研究黄河三角洲政策，一是简要汇报调研情况，二是汇报我省提出的政策建议。”省委、省政府以此为基础制定下发了《关于支持黄河三角洲高效生态经济区又好又快发展的意见》（鲁发〔2008〕13号）。

近日，根据省政府领导同志指示，省政府调研室与省发改委、财政厅、国土资源厅、交通厅、海洋与渔业厅组成调研组，考察了天津滨海新区、河北曹妃甸、辽宁“五点一线”建设情况，实地调研了黄河三角洲高效生态经济区所涉六市及其部分县（市），征求了省发改委、经贸委、财政厅等22个部门和单位的意见，提出了政策建议。其中有两处建议，有关部门有不同意见，已经在文中标出。现报告如下。

一、天津滨海新区、河北曹妃甸、辽宁“五点一线”建设情况及特点

天津滨海新区包括塘沽区、汉沽区、大港区和天津经济技术开发区、天津港保税区、天津港，以及东丽区、津南区的部分区域，规划面积2270平方公里，



海岸线 153 公里。2007 年,实现生产总值 2364.08 亿元,财政收入 475 亿元,工业总产值 6282.83 亿元,外贸出口总值 245.27 亿美元,实际利用外资 39.24 亿美元,固定资产投资 1152.64 亿元。天津港货物吞吐量 3.1 亿吨,集装箱吞吐量 710 万标箱。

曹妃甸新区位于唐山市,规划面积 1943.7 平方公里,海岸线 80 公里,近期开发 80 平方公里,远期 150 平方公里。到 2007 年底,已累计完成投资 460 多亿元,其中 2007 年完成投资 306 亿元,实现财政收入 5 亿元。

辽宁“五点一线”包括大连长兴岛临港工业区、营口沿海产业基地(含盘锦船舶工业区)、辽西锦州湾经济区(锦州西海工业区和葫芦岛北港工业区)、丹东产业园区、大连花园口经济区五个重点发展区域,由一条贯穿全省沿海的滨海公路构成沿海经济带,规划总面积 482.9 平方公里。起步区总面积 195.3 平方公里,其中,最大的 50 平方公里,最小的 15 平方公里。2007 年,实现地区生产总值 81.1 亿元,工业生产总产值 131 亿元,税收总额 11.2 亿元,财政收入 18.9 亿元,出口 3.04 亿美元。

从调研情况看,滨海新区、曹妃甸、“五点一线”建设有以下特点:

(一)基础设施建设速度快

天津滨海新区 2007 年完成基础设施投资 268 亿元,增长 23%。滨海国际机场改扩建、天津港 25 万吨级深水航道、北港池集装箱码头三期工程、新区 220 千伏环网建设等重点工程竣工。京津塘二线新区段、海滨大道、中央大道、集疏港一期等项目积极推进。曹妃甸通岛 1 号路、青曹公路和迁曹铁路竣工通车,唐曹高速公路已进入路面铺设阶段,两个 25 万吨级矿石码头泊位 2005 年底建成,两个 5 万~10 万吨级通用散货码头 2007 年投入运营,30 万吨级原油码头将于近期建成。辽宁“五点”基础设施建设累计投入资金 148.89 亿元,其中 2007 年投入 89.81 亿元。

(二)大项目及引进项目多

天津滨海新区的维斯塔斯风力发电、SEW 精密机械、中集集装箱等 60 多个重点项目建成投产,百万吨乙烯炼化一体化、空客 A320 系列飞机总装线、天碱搬迁以及新一代运载火箭、中兴通讯天津产业基地、蓝星化工新材料、造修船基地等项目开工建设,中新天津生态城项目落户滨海新区。2007 年新批外资项目 400 个,其中 1000 万美元以上的项目 200 多个。辽宁“五点”累计批准注册的 437 个项目,平均单项投资额达 2.9 亿元;签约的 546 个项目,平均每个



投资额 4.12 亿元;在谈的 220 个项目,平均每个投资额 7.95 亿元。外资项目 65 个,合同外资 11.1 亿美元,实际利用外资 5.3 亿美元,分别比上年增长 117%、230% 和 371%。

(三)土地和海域开发力度大

天津滨海新区中八大功能区总面积 644 平方公里,其中农用地 159 平方公里,海域填垫 173 平方公里。制定实施了“征转分离”“宅基地换房”等土地使用制度。曹妃甸规划造地用海 120 平方公里,已纳入省海洋功能区划,工业区造陆面积已达到 80 多平方公里。辽宁与国家海洋局签订了重点区域用海协议,加快海域造陆步伐,目前已开发土地面积 121.2 平方公里,占起步区总面积的 62.1%;实际利用土地面积 54.74 平方公里,占可摆放项目面积的 55.9%。其中,2007 年开发土地面积 43.95 平方公里,实际利用土地面积 35.5 平方公里。辽宁“五点”大多利用盐田、滩涂、荒地用于起步区建设,特别是利用盐田进行大规模建设是一个显著特点。

(四)管理和运行机制新

滨海新区是国家综合配套改革试验区,试验方案已获国务院批准。设立了渤海产业投资基金和渤海银行。吸引了工商银行金融租赁公司、摩托罗拉财务公司、渣打银行服务外包中心等金融总部落户新区。成立创业风险投资引导基金,一批科技风险投资基金和私募股权投资基金进入滨海新区。曹妃甸是国家科学发展试验区和国家首批循环经济试点产业园,《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》已获国务院批准,在项目、用海、环保、建设和涉税事项等方面,享有与扩权县(市)相同的审批权限并承担相应责任,可在省直有关部门直通单列。辽宁“五点一线”享受东北老工业基地振兴的相关政策,所涉及的园区行使市级政府的经济管理权限和相关的行政管理职能,建立了考核激励机制。

(五)各级领导重视程度高

天津市委、市政府把滨海新区开发开放作为全市工作的重中之重,成立了市委书记任组长、市长任第一副组长的开发开放领导小组,定期召开会议研究解决建设中的重大问题。2005 年 11 月 10 日天津八届八次全委会通过了《关于加快推进滨海新区开发开放的意见》。滨海新区管委会主任由市委常委兼任。河北省委、省政府把曹妃甸作为“河北一号工程”来抓,列为河北省综合配套改革试验区,成立了由省长任组长的曹妃甸工业区建设领导小组,协调相关

工作。采用冀政办函〔2006〕61号《关于给予曹妃甸工业区政策措施支持有关问题的复函》、冀政办函〔2007〕8号《关于给予曹妃甸工业区政策措施支持的复函》的形式,连续出台支持政策。曹妃甸工业区管委会主任同时兼任唐山市市委常委。辽宁省委、省政府把推进“五点一线”建设作为实现辽宁全面振兴的重大战略,成立由省长担任组长的省对外开放领导小组负责“五点一线”建设,出台了辽委发〔2007〕16号《加快“五点一线”沿海经济带开发建设的若干意见》、辽政发〔2006〕3号《关于鼓励沿海重点发展区域扩大对外开放的若干政策意见》。“五点”园区管委会主要领导按副市级领导干部配备。

二、天津滨海新区、河北曹妃甸、辽宁“五点一线”建设的主要政策

根据天津、河北、辽宁出台的有关文件和调研中了解的情况,以下政策对加快黄河三角洲高效生态经济区建设具有借鉴意义。

(一)基础设施建设政策

1. 大力支持港口建设。天津港区内企业2010年以前缴纳的企业所得税,以2001年为基数,基数内部分全额返还天津港集团,超基数返还地方分享部分,作为港口基础设施建设专项资金。南疆散货物流中心内经营的企业前三年上缴的所得税,由财政全额返还地方分享部分;企业按规定缴纳的其他税收收入归市级财政部分,全部返还给天津港散货物流有限公司。北疆新建港岛上经营的企业,缴纳税收的地方分享部分作为港口基础设施建设专项资金,全部返还天津港集团。天津市对滨海新区内运输、仓储专用设施设备固定资产投资贷款利息给予20%的补助。对天津港集团上缴的海域使用金除按规定上缴国家部分外,全额返还天津港集团,用于港口基础设施建设。

2. 保障基础设施建设用地。曹妃甸在新一轮土地利用总体规划修编中,保障基础设施、铁路、公路、电力、石油管道、输水管道等国家和省重点项目的农用地转用计划指标,保障用海用地。

3. 整体推进基础设施建设。辽宁省着力打造贯通沿海与腹地、连接东北地区 and 内蒙古东部的交通通道,完善港口集疏运体系和铁路集装箱运输系统,全面推进滨海公路建设,加快沿海区域间快速通道、农村公路和运输场站基础设施建设。滨海公路全部由省里负责投资建设。在总体规划的指导下,整体推进重点发展区域的道路网络、供电、通信、供水、排污等配套设施建设,积极推进教育、医疗、文化、体育、社区服务、交通、市政、园林和环卫等公共设施建



设,创造舒适的生活环境。

(二)土地和海域开发利用政策

1. 进行土地管理改革。天津滨海新区在有利于土地节约利用和提高土地利用效率的前提下,优化土地利用结构,创新土地管理方式,加大土地管理改革力度。开展农村集体建设用地流转及土地收益分配、增加政府对土地供应调控能力等方面的试点,试行土地征收与农用地转用相对分离。土地出让金全部归新区。

2. 加快未利用地开发。河北对曹妃甸工业区范围内未利用地,在年度用地计划上给予倾斜。免除上缴省级用于农业土地开发的土地出让金。土地出让金(含基础地价、级差地价和土地开发费)及土地使用金按土地出让合同规定日期开工建设的项目,按同期同类用地基准地价减收 50%;凡在开发区规划范围内投资建设 300 万元以上的工业项目可分期缴纳土地出让金;生产性项目自签订土地出让合同之日起,5 年内免收土地使用金。辽宁省对新征建设用地有偿使用费采取先征后返方式,除上缴国家部分外,省征收部分返还给开发区。辽宁对使用国有未利用地、废弃盐田和废弃矿山以及填海造陆土地,土地前期开发由土地使用者自行完成的工业项目用地,土地出让价格按照不低于最低价标准的 30% 执行。对重大项目建设用地,实行“一事一议”。

3. 减免海域使用金。天津市对港口航道、公用港池(不含码头前沿水域)、锚地、防波堤等非经营性基础用海,免缴海域使用金。属于吹填造陆的海域使用金,可以视成陆进度和建设需要分期缴纳。曹妃甸在海域使用金征收、使用上,公用航道、港池、锚地、防波堤等基础设施用海,免缴海域使用金;新建用海项目海域使用金省留成部分,减缴 50%,数额较大的可视成陆进度和建设情况分期缴纳;省级征收的海域使用金,除按规定上缴国家的部分外全部返还,用于区内基础设施建设。

4. 实行“飞地”政策。辽宁要求锦州市和葫芦岛市在辽西锦州湾经济区内分别为朝阳市、阜新市确定若干平方公里“飞地”,其内设企业上缴省的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税和房产税,以 2005 年为基数,自 2006 至 2010 年给予 100% 的增量返还,由“飞地”提供市和使用市各分留 50%。河北省对其他设区市到曹妃甸工业区建设的省内规模以上异地搬迁性投资项目,实行税收收入在流入地与流出地之间分享政策,具体分享税种和分成比例由相关设区市之间协调解决。

(三) 财税政策

1. 税收减免。天津滨海新区、辽宁“五点”内符合条件的高新技术企业,减按 15% 的税率征收企业所得税;内资企业提高计税工资标准,固定资产和无形资产加速折旧。天津市从 2008 年起 5 年内,对滨海新区内新建并经有关部门认定的高新技术企业,以地方财政专项补助的方式,对中央和地方分享的企业所得税,给予“免二减三”的政策优惠。辽宁对“五点”内新办的内资高新技术企业,自获利年度起免征两年所得税。

2. 税收增量返还。河北省以 2005 年为基数,自 2006 至 2009 年,曹妃甸“四税”(增值税、消费税、营业税、企业所得税)省级分享超基数部分,全额返还。辽宁省对“五点一线”,以 2005 年为基数,上缴省的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税和房产税,省财政给予 70% 的增量返还。

3. 财政支持。天津市对滨海新区开发区、保税区、新技术园区的应上缴天津市的税收,只需缴 12%,其余 88% 自留;对行政区应上缴天津市的税收,只需缴纳 25%,其余 75% 自留。辽宁对符合技改贴息资金、服务业发展财政贴息资金、东北老工业基地外贸发展资金、中小企业国际市场开拓资金等专项资金扶持条件的项目优先支持;设立产业项目专项贴息资金 3 亿元,用于重点发展区域内的重点产业项目。对每个重点区域每年补贴 2000 万元,用于园区机关内部基础设施配套建设。曹妃甸港区和辽宁“五点”内的所有企业(含在建和新建),免收涉及的行政事业性收费。在安排省级预算内重点建设项目资本金、基建资金和主导产业技术改造项目贴息资金等专项资金时,在综合平衡基础上给予倾斜。

(四) 金融政策

1. 构建融资平台。天津市设立了我国第一只契约型产业投资基金——渤海产业投资基金,规模 800 亿元。渤海银行在发起阶段引进境外战略投资者,成立后设立投资银行部。河北支持在曹妃甸工业区设立区域性银行,拟按契约型封闭式基金建立规模 300 亿元的曹妃甸产业基金。

2. 吸引金融机构入驻。天津对设立总部或地区总部、金融企业、大型物流企业、国际国内知名的中介服务业企业,由天津市给予 2000 万元左右补助。对新迁入滨海新区的金融企业总部核心业务给予 200 万~500 万元补助。对在滨海新区新设立的金融服务外包机构给予一次性资金补助,最高补助金额为 500 万元。对金融企业在滨海新区规划的金融区域内新购建的自用办公用



房,按每平方米 1000 元的标准给予一次性资金补助;租赁的自用办公用房,三年内每年按房屋租金的 30% 给予补贴。

3. 争取低息贷款。辽宁省由政府担保,争取国家开发银行 500 亿元的低息贷款,用于“五点一线”园区基础设施建设。要求省内金融机构从项目规划、论证开始,就支持对“五点”重点项目开发。省中小企业信用担保中心对园区内符合条件的企业银行贷款优先提供担保。

(五) 对外开放政策

1. 设立保税港区。国家设立天津东疆保税港区,重点发展国际中转、国际配送、国际采购、国际转口贸易和出口加工等业务,积极探索海关特殊监管区域管理制度的创新。目前首期 4 平方公里已封关运作,集装箱码头 3 个泊位已投产使用。

2. 加大招商引资力度。辽宁省从 2007 年开始,每年投入 2000 万元,对“五点一线”产业园区实际利用外资实行单独奖励,重点奖励引进人民币 1 亿元或外币 1000 万美元以上的大项目,奖励资金重点用于园区政府招商引资的费用开支。鼓励港口企业通过合资合作、资产重组、资源整合,实现做大做强。

3. 创新招商方式。辽宁省针对重点领域、重点项目和重点对象,积极开展专业招商、产业链招商和并购引资招商。加大对日本、韩国、新加坡、中国港澳台等东亚国家和地区的招商工作力度,积极开拓欧美资本市场。加强与中外投资机构、国际经济组织、外国驻华机构、我国驻外机构和友好城市的联系,在重点国家和地区派出专门人员或设立招商办事处。省组织的招商引资活动必须推介“五点一线”。

4. 扶持出口加工基地建设。辽宁省对出口加工基地内购买知识产权、出口产品升级、新产品研发、在国外注册产品及信息发布的企业给予重点扶持。

(六) 科技和人才政策

1. 引进高层次人才。河北省对曹妃甸新区的事业单位引进具有硕士及以上学历和高级专业人才,有空编的允许自主引进,超编的允许先进后出;对引进的重要人才,建立由政府、用人单位和个人相结合的社会保险制度;对引进的专家由省市财政给予一定数额的科研启动经费和安家补偿费。辽宁省对重点发展区域引进的高层次和紧缺人才,可直接认定和聘任专业技术职称。

2. 建设高水平的研发转化基地。天津与中海油联合投资开发滨海高新技术产业园区,与科技部共建国家生物医药国际创新园,已建立 12 个科技创新