

◎ 倪永康 主编

SHAN DONG JING JI SHE HUI
FA ZHAN HE GAI GE
ZHENG CE YAN JIU

山东经济社会 发展和改革政策研究

山东大学出版社

山东经济社会发展 和改革政策研究

主 编 倪永康

副主编 李关宾 关兆泉

主要编审人员 孔 铭 孙 涛
于 伟 沈秀丽
李 莉

山 东 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

山东经济社会发展和改革政策研究/倪永康主编.
—济南:山东大学出版社,2005.6
ISBN 7-5607-2986-X

I. 山…

Ⅱ. 倪…

Ⅲ. ①地区经济—经济发展—研究—山东省
②社会发展—研究—山东省

Ⅳ. F127.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 062010 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印刷

850·1168 毫米 1/32 18.25 印张 457 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

定价:45.00 元

版权所有,盗印必究!

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部负责调换

前 言

加强对我省经济和社会发展中的重大问题的超前研究,及时提出政策建议,是省发展和改革委员会的一项重要职责。多年来,我们对政策调研工作非常重视,每年都根据省委、省政府的重大部署,结合全省经济发展的新情况、新问题,安排一批重大研究课题。这些课题的选择都侧重于实践性、应用性和可操作性,着重围绕经济发展中的热点、难点问题,深入基层,深入实际,把握真实情况,分析内在原因,总结成功经验,提出了解决问题的对策和办法。有的是通过到省外、国外学习和借鉴先进经验,紧密联系我省实际,提出政策建议。很多课题调研成果都被省委、省政府采纳,形成和出台了政策性文件,对促进全省经济发展发挥了重要的指导作用。为了更好地推动政策调研工作的开展,交流和总结政策研究的经验,我们精选了近年来的部分优秀调研成果,进行了汇编并形成文集。

入选的课题以 2003~2004 年完成的成果为主,主要选择研究有一定深度、水平较高、有参考和保留价值的成果。共分为四个部分:第一部分是综合性文章,主要包括宏观调控、结构调整方面的研究成果;第二部分主要是产业发展、农业水利、信贷和融资方面的调研成果;第三部

分主要是经贸、外资、地区、社会事业等方面的调研成果；第四部分主要是推进各项改革，学习借鉴外省、国外先进经验方面的内容。

该书对于从事经济理论研究和实际工作的同志以及社会各界人士了解省情、掌握政策都具有较大的参考价值。本书在编写过程和各课题的研究中，得到了省领导、有关部门和各市发展改革系统同志的关心和支持，参阅了有关单位提供的大量的信息资料，在此表示衷心的感谢。由于时间比较紧，加上我们经验不足、水平有限，难免有不足和错误之处，恳请各级领导同志和各市、各部门及社会各界人士提出宝贵意见，以使这项工作不断改进和完善。

编 者

2005 年 5 月于济南

目 录

(一)

关于调整优化经济结构的调研报告·····	(1)
关于改善宏观调控、推进政府职能转变的研究·····	(23)
山东省产业投资结构调整方向及对策研究报告 ·····	(30)
新一轮经济增长周期的特点及对策研究 ·····	(48)
山东全面建设小康社会的战略与对策 ·····	(69)
山东半岛城市群(区域)发展规划 ·····	(87)
妥善处理效率与公平的关系,努力维护社会公平和正义 ···	(131)

(二)

关于加快培育我省新的经济增长点的研究·····	(143)
关于繁荣发展服务业的调研报告·····	(156)
大力发展现代服务业,提高经济国际竞争力 ·····	(169)
山东生物技术产业发展研究·····	(184)
解决我省水资源短缺的对策研究·····	(200)
关于增加农民收入问题的调研报告·····	(206)

关于深化农村产权制度改革问题的调查报告·····	(215)
山东省直接融资战略与对策·····	(223)
山东省信贷资金供求情况调查报告·····	(248)

(三)

关于扩大消费、促进经济增长问题的研究 ·····	(260)
关于出口退税机制改革对全省外贸影响的调研报告·····	(274)
加入 WTO 后山东利用外资的对策研究·····	(284)
我省县域经济发展问题研究·····	(332)
山东自然资源开发利用战略研究·····	(342)
新形势下社会发展计划工作研究·····	(357)
山东省文化基础设施建设的初步设想·····	(366)
山东省实施人才强省战略研究·····	(377)
加快推进社会事业产业化进程的对策研究·····	(387)

(四)

山东省投资体制改革研究报告·····	(422)
政府投资运行机制的比较研究·····	(432)
关于推进粮食流通体制改革,对粮农实行直接补贴办法的 调研报告·····	(456)
借鉴先进省市经验,加快我省信息化带动工业化进程 ·····	(464)
深圳、陕西高新技术产业发展调研报告 ·····	(480)

目 录-----

关于江苏、浙江、上海市场化融资情况的调研报告·····	(496)
北京、上海、广东发展金融业情况的考察报告·····	(508)
关于借鉴国际先进经验促进山东高教发展研究·····	(520)
美国地方政府管理体制以及发展经济的主要做法和经验 ·····	(530)
现代市场经济国家中长期规划研究及我国中长期规划的 改革与完善·····	(546)

关于调整优化经济结构的调研报告

根据省委、省政府的部署,结构调整调研组在深入调查研究、广泛听取有关部门和专家的意见的基础上,形成了《关于调整优化经济结构的调研报告》。

一、我省结构调整的成效与问题

改革开放以来,特别是党的十三届四中全会以来,在省委、省政府的正确领导下,我省改革、开放与发展取得了令人瞩目的成就。现代化建设第二步战略目标提前实现,社会主义市场经济体制初步建立,全方位对外开放格局基本形成,人民生活水平总体达到小康。在经济快速发展的同时,结构调整也取得重要进展。国民经济增长格局发生较大变化,三次产业结构比例由 1990 年的 28.1 : 42.1 : 29.8 调整为 2002 年的 13.2 : 50.3 : 36.5。农业产业化经营迅速发展,粮经作物比例由 1997 年的 66 : 34 调整到 57 : 43,农林牧渔的比例由 65 : 3.2 : 23.2 : 8.6 调整为 56.3 : 1.9 : 27.6 : 14.2。工业改革、改组、改造取得明显成效,形成了一批有竞争力的骨干企业和名牌产品;轻重工业比例由 50.8 : 49.2 调整为 48.8 : 51.2,重工业化趋势逐步强化。服务业所占比重提高 6.7 个百分点,一批新兴行业正在成为新的经济增长点。经济国际化水平提高,外贸出口增长 4.4 倍,加工贸易比重由 18.1% 提高到 47.9%;实际利用外资增长 20 倍,平均每个项目合同外资额由 82 万美元提高到 291 万美元。城市化进程步伐加快,中心城市的聚集作用日益增强,城镇人口和从业人员的比重分别提高 13

和 15.5 个百分点。长期影响经济发展的瓶颈制约明显缓解,能源、交通、通信等基础设施和基础产业的支撑能力显著增强。民营和外资经济发展速度加快,公有与非公有制经济比例由 1997 年的 76.5 : 23.5 调整为 63.5 : 36.5,国有和集体工业的产值比重由 50.3% 下降为 24%。

但是,必须清醒地看到,当前的结构性矛盾仍然十分突出。近几年,农民收入增长缓慢,财政收支困难增加,劳动就业压力加大,从根本上说,是由经济生活中的结构性矛盾造成的。

(1) 产业结构的层次不高。农业所占比重较大而加工增值程度较低,增加值所占比重高于广东、江苏、浙江平均水平 3.8 个百分点,农民人均纯收入分别低于三省 958 元、1042 元和 1986 元。服务业发展不快且行业层次较低,所占比重低于三省平均水平 3 个百分点。工业资源开采和粗加工比重过大而技术含量不高,尽管增加值比重比三省平均水平低不到 1 个百分点,但制造业所占比重分别低于三省 8.8、15.2 和 13.7 个百分点。高新技术产业产值所占比重分别低 22.9、9.6 和 4.7 个百分点。

(2) 装备制造业规模与比重较小。我省机械装备制造业增加值占规模以上工业比重仅为 18.9%,低于全国平均水平 4.6 个百分点。其中机械设备制造业所占比重仅为 10.9%,分别低于上海、江苏、浙江 10.1、3.3 和 3 个百分点;电子及机械设备制造业所占比重仅为 8%,分别低于上海、广东、江苏、浙江 8.8、16.9、7.9 和 4.1 个百分点。

(3) 国有经济所占比重过大。我省国有及控股工业企业资产达 6958.6 亿元,占规模以上工业比重为 58.5%,分别比广东、江苏、浙江高 19.6、20 和 38.3 个百分点,而且战线分布过长,经营领域过宽。非公有制经济发展起步晚、规模小、层次低,所占比重比三省平均水平低 15.7 个百分点;其中个体私营所占比重仅为 26.1%,低于浙江 17.4 个百分点。

(4)外向型经济的比重明显偏低。我省外向依存度仅为26.6%，分别低于三省130.2、28.1、18.7个百分点，低于全国平均水平24.5个百分点。外商投资工业增加值比重仅占14.3%，不仅分别低于三省40、15和5个百分点，而且低于全国平均水平11.4个百分点。实际利用外资分别比三省少50.3%、37.1%和4%。

(5)区域经济发展差距拉大。西部的德滨聊荷与东部青烟威潍相比，GDP总量差距由280亿元扩大到2800亿元，GDP人均差距由1100元扩大到11000元，地方财政差距由38亿元扩大到159亿元，固定资产投资差距由69亿元扩大到851亿元，农民人均纯收入差距由337元扩大到1465元，职工人均工资差距由290元扩大到3254元。

(6)农村劳动力转移缓慢。我省城镇化率滞后于工业化10个百分点，比三省平均水平低10个百分点。农业人口比重高达68.7%，分别高于三省31.4、16.7和35.2个百分点；二、三产业就业人员比重比三省平均水平低13个百分点。我省在省外就业人员为50万人，大大低于浙江1200万人的水平。2002年全省转移劳动力104.8万人，而省外转移只有6.3万人。另外，制约发展的新瓶颈开始显现，水资源短缺、生态环境脆弱、城市和社会事业基础设施薄弱，制约经济发展及结构优化的矛盾逐步突出。

上述问题存在的主要原因：一是经济增长方式转变滞后。长期以来，我省着眼本地资源和市场，主要依靠增加投入、新上项目和外延扩张，确立了经济总量优势、基础产业和基础设施优势，致使以能源、原材料等基础产业和初加工工业为主的结构特征比较明显。在发展环境和运行机制发生重大变化情况下，我省增长方式转换和产业升级步伐较慢，不完全适应变化了的新形势。二是市场发育程度不高。企业调整结构的主体作用和市场竞争作用发挥不充分；不同程度存在的行业壁垒、地区封锁、地方保护，限制了

生产要素的合理流动和资源优化配置。三是经济开放程度较低。对内和对外开放都存在一定差距,进入我省的战略性投资较少,大进大出的格局未能形成,尚未形成以开放促调整的强大动力。四是科技创新动力不足。科技与经济结合不够紧密,部分企业尚未形成主动追求技术进步的机制,研发投入不足,成果转化率较低,2002 年全省研发投入占 GDP 的比重仅为 0.65%,大大低于全国 1.09% 的平均水平。五是政府职能转变不到位。各级调控经济运行的行政性、控制性色彩较浓,做了许多不该管也管不好的事情,有的对当前增长速度和经济效益关注较多,对长远发展和结构优化重视不够,特别是运用市场机制和手段调控经济的办法不多,难以形成有效推进结构调整的动力机制。

二、今后三年结构调整的总体思路和目标

当前,我省已进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的新阶段,处于一个可以大有作为的重要战略机遇期。加快推进经济结构战略性调整具有极大的重要性和紧迫性。从国际环境看,经济全球化趋势日益深化,高科技革命日新月异,世界范围的结构调整和产业转移正加速进行。从国内环境看,沿海先进省市正在竞相谋求新的发展优势,加快推进产业结构优化升级,“长三角”、“珠三角”等地区迅速崛起,竞争格局处于快速变动之中。我们只有紧紧抓住重要的战略机遇期,加速推进经济结构战略性调整,才能在新一轮竞争中抢占先机,争得主动。否则,不仅人均位次难以前移,而且已形成的总量优势也可能逐步丧失。

现阶段,推进经济结构战略性调整,要以加速工业化为主攻方向,但必须走新型工业化发展道路。这是因为,我们在工业化还没有完成的情况下,必须应对信息化和高科技革命的挑战;在市场化改革尚未完成的情况下,必须应对经济全球化和国际化的挑战;西方后工业化时期遇到的生态和环境问题,我们在工业化中期必须

一并考虑。在新的形势下,市场需求不断升级,增长方式加快转变,国际竞争日益加剧。我省以资源初加工工业和能源、原材料工业为主体的结构状况,对经济发展的支撑和带动能力逐步减弱,原有工业化路子的适应领域和发展空间越来越窄。全面地审视过去,正确地谋划未来,只有转变传统工业化道路,才能通过产业升级和结构转换不断形成快速增长的新动力与新源泉。综合考虑国内外环境和山东的基本省情,走新型工业化道路,必须高度重视科技创新的主导作用;高度重视信息技术在经济社会领域的广泛应用;高度重视人力资源的开发利用;高度重视水和土地等资源的节约使用;坚持工业化、信息化与城市化紧密结合,经济效益、社会效益与生态效益高度统一,农业、工业与服务业融合发展,积极探索体现山东特色、符合山东省情的结构调整途径。

今后三年的结构调整,要围绕建设“大而强、富而美”的新山东,深入贯彻“四大战略”、“三个坚持、三个关键、三个亮点、六个变化”的工作方针,总的要求是:以推进产业结构优化升级、提高国际竞争力为目标,以改革开放和科技进步为动力,着力抓好高新技术产业发展、战略优势产业培植、产业协作区构建、半岛城市群崛起、发展非公有制经济、加速劳动力转移等关键举措;力争在建设现代农业产业体系、打造现代制造业强省、提升服务业规模与水平、调整优化国有经济布局、缩小区域和城乡差距等方面实现重大突破;形成发展活力足、创新能力强、开放水平高、竞争优势明显的经济结构体系,为提前基本实现现代化奠定坚实的基础。经济结构调整的主要目标是:

(1)产业结构进一步优化。到2005年,三次产业结构比例调整为10:50:40,基本形成以高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的新格局。

(2)建设制造业强省取得明显成效。制造业增加值占工业的比重达到80%;建成一批特色鲜明、竞争力强的大型园区和制造

业基地;形成战略优势产业迅速壮大、高新技术产业快速发展、传统产业加快升级的新格局。

(3)所有制结构趋于合理。国有经济比重过大的状况明显改观,公有制经济与非公有制经济比例调整为 58:42,形成国有经济、民营经济、外资经济相互促进、共同发展的新格局。

(4)区域和城乡经济发展趋向协调。全省城市化水平达到 45%,半岛城市群辐射带动功能明显增强,成为全国区域经济发展的重要增长极,形成东部进一步提高、中部加速崛起、西部快速发展的新格局。

(5)经济外向度显著提高。外贸依存度达到 35%,利用外资年均增长 20%,形成大进大出、高层次、宽领域参与国际经济合作与竞争的新格局。

(6)经济整体素质和发展后劲明显增强。国内生产总值年均增长 10%以上,总量指标继续位居前列,人均指标位次前移,形成综合经济实力和可持续发展能力全面提高的新格局。

三、加快经济结构调整的重点

1. 推进农业结构调整与体制创新,加快建立现代农业产业体系

把农业和农村经济结构调整,作为全面建设小康社会的重中之重,以提高农业综合效益、增加农民收入为中心,推进农业体制机制、组织形式和经营方式创新,加快农业市场化、产业化、标准化和国际化进程,努力提高农业现代化水平。

(1)推进农业和农村经济结构调整。①种植业结构调整。坚持市场导向,不搞自求平衡。在保护提高粮食生产能力的前提下,以“品种、品质和品牌”为重点,放手发展优质专用粮食品种、高效经济作物和饲料饲草作物,引导优势农产品向最适宜发展的地区集中,形成特色鲜明的区域作物带和产业带。到 2005 年,经济作

物占种植业比例提高到 50%。②农业内部结构调整。要以品种改良、疫病防治、规模化与标准化饲养为重点,着力加快高档优质畜禽的发展。到 2005 年,畜牧业占农业的比重提高到 30%。积极实施休养近海渔业资源政策,加快远洋捕捞业和工厂化与设施化水产业的发展。把全面绿化美化山东提到重要议事日程,进一步放开放活林地经营使用政策,加快封山育林、平原绿化和绿色通道建设,搞好黄河及骨干河道两岸、高等级公路两侧绿化林带建设,积极营造沿海防护、水土保持、速生丰产等六大林带建设。③农村经济结构调整。统筹城乡经济发展,以提高城镇化水平和农产品精深加工为重点,促进乡镇企业机制创新和个体私营经济发展。到 2005 年,二、三产业占农村经济的比重提高到 60%。

(2)加快建设现代农业产业体系。①培育现代农业市场主体,推进农业市场化。积极稳妥地搞好小规模、分散式经营方式的改造和提高。引导土地承包经营权合理有序流转,积极探索适度规模经营的路子。以土地、资本、技术、劳动力等生产要素为纽带,积极稳妥地引导新型专业合作组织的发展,加快股份制等现代产业组织形式的运用。逐步以合作制为基本组织形式,以产业化为基本经营形式,再造与市场经济相适应的结构调整机制。②培植壮大龙头企业,推进农业产业化。引导产业化由以种养为主的单一经营,向以精深加工为主的综合经营转变。鼓励工商企业和社会资本进入,健全有利于产业化发展的投入机制和积累机制。引导龙头企业搞好科技开发和经营管理,着力扶持 100 家重点龙头企业发展。运用订单、合同等多种形式,建立利益共享、风险共担的利益机制。力争农业产业化总体实现程度达到 80%。③健全完善“四大体系”,推进农业标准化。抓紧农产品认证、标识和质量安全追溯制度建设,着力健全完善与国际接轨、规范统一的质量标准体系、疫病防治体系、检验监测体系和市场监管体系,抓好胶东无规定动物疫病示范区等一批标准化生产基地建设,使全省的出口

农产品、优势农产品实现产前、产中、产后全过程标准化生产和管理。④实施外向带动战略,推进农业国际化。积极引进国外先进生产技术、管理形式和营销方式,建设适应国际竞争的产业体系和运营机制,鼓励外资以多种形式进入农业科研、生产、加工、流通领域。按国际市场需求组织生产流通和名牌开发,建设高标准的出口生产加工基地。健全以出口信贷和信用保险为重点的金融支持体系,使更多的农产品进入国际营销网络。

(3)建设结构调整的支持保障体系。①实施科教兴农工程。加强高科技开发与示范基地建设,搞好新品种、新工艺及无公害生产技术的推广应用,建立良种繁育、技术推广和农民教育培训体系。②实施基础设施建设工程。配套抓好农村水利、县乡道路、城乡电网、农村能源、医疗卫生等设施建设,改善农村生产生活条件。三年内基本实现村村通柏油路。③实施节水农业工程。大力推广旱作品种和喷灌、微灌、滴灌等节水技术,建立节水型生产体系和用水机制。④实施市场流通工程。着力加强农产品批发市场建设,深化粮棉流通体制改革。建立连接城乡、辐射全国的信息与销售网络,发展农产品配送和连锁经营。

2. 培植战略优势产业,全力打造现代制造业强省

把打造现代制造业强省作为加速工业化、推进现代化的战略选择。抓紧组织实施“3422”工程。力争经过三年左右时间的努力,使制造业增加值所占比重达到80%,初步建成区域性生产和加工配套基地;再经过10年左右时间的努力,形成自主性的科技开发创新体系和国际营销网络,打响“山东制造”的国际品牌,成为国际制造业分工体系的重要组成部分。

(1)积极发展三大高新技术产业。充分发挥高新技术产业的先导作用,以电子信息、生物工程与制药、新材料三大领域为重点,积极推进高新技术产业化。突出抓好高性能计算机及外围设备、软件等10大类高新技术产品。优先发展信息产业,着力加强信息

基础设施建设,建成互联互通的高速宽带网络,实施“数字化城市”示范工程,把齐鲁软件园建成一流的开发基地。积极采用高新技术和先进适用技术,改造轻工、纺织、化工、机械、建材、冶金六大传统产业和 36 大类产品。高度重视信息技术在制造业领域的渗透,重点抓好工业控制、机电一体化、产品设计、企业管理、电子商务等五方面的应用。到 2005 年,高新技术产业产值占工业的比重达到 25%。

(2)着力培植壮大四大战略优势产业。根据比较优势及成长性原则,综合考虑基本省情和产业基础,选择农产品精深加工业、电子与电气产业、机械与装备制造业、石油与化学工业,作为四大战略优势产业,加强规划、统筹协调、分类指导、重点突破,集中力量加以培植。要实行资源精深加工与市场深度开发相结合,机制创新、技术创新和管理创新相结合,承接转移、合资合作与加工配套相结合,着力提高产业的技术含量、附加价值和国际竞争力,尽快把四大战略优势产业做大做强。在组织实施上,突出抓好延伸拉长汽车、船舶、家电、石化、食品、机械装备、电子信息、纺织服装八大优势产业链。坚持从最终产品入手,依托优势企业,通过“挂强联名”、合资合作、并购重组和自主创新,强化名牌效应,推动我省企业从生产加工型向品牌经营型转变,带动系列产品、关联产品、配套产品的开发与升级,到 2005 年,四大战略优势产业在工业中的比重每年提高一个百分点。

(3)规划建设沿海和胶济两大产业带。综合考虑我省区位优势和产业基础,我省产业布局要实行“沿海布局”、“强点布局”和“轴线布局”相结合,集中规划建设以青、烟、威“前沿三角”为支撑的沿海高新技术产业带,以青、烟、济“核心三角”为支撑的胶济现代制造业产业带。这是因为,沿海一线环境条件优越、人才技术集聚能力强,临海临港产业优势大,是我省最有发展潜力和开发价值的黄金地带。要发展壮大现有高新技术园区,吸引海洋生物、海洋