

蓝色经济文化系列研究丛书

总主编 张华 唐洲雁
副总主编 郑贵斌 王志东

A Creative Study on the Government Management in the Blue and Yellow Economic Zone

蓝黄经济区 政府管理创新研究

主编 杨金卫 | 副主编 冯 锋

山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区两大国家战略的制定和实施，为山东在新一轮改革发展中走在前列提供了难得的机遇。本书围绕深化政府管理体制改革，推进政府管理创新，努力建设法治型、责任型、服务型、创新型、廉洁型政府，推进山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区国家战略深入实施，提出了新思路、新措施。

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

蓝色经济文化系列研究丛书

总主编 张 华 唐洲雁
副总主编 郑贵斌 王志东

A Creative Study
on the Government Management
in the Blue and Yellow Economic Zone

蓝黄经济区 政府管理创新研究

主 编 杨金卫 | 副主编 冯 锋

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

蓝黄经济区政府管理创新研究 / 杨金卫主编. — 济南: 山东人民出版社, 2014. 2
(蓝色经济文化系列研究丛书 / 张华, 唐洲雁主编)
ISBN 978-7-209-07915-0

I. ①蓝… II. ①杨… III. ①海洋经济—经济发展
战略—研究—山东省 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 302359 号

责任编辑: 隋小山



蓝黄经济区政府管理创新研究

杨金卫 主编

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

山东临沂新华印刷物流集团印装

规 格 16 开 (169mm × 239mm)

印 张 29.75

字 数 420 千字

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 次 2014 年 2 月第 1 次

ISBN 978-7-209-07915-0

定 价 48.00 元

如有质量问题, 请与印刷单位调换。(0539) 2925888

蓝色经济文化系列研究丛书

编委会

(按姓氏笔画排列)

王希军 王志东 曲永义 刘贤明

孙吉亭 张 华 张凤莲 杨金卫

郑贵斌 唐洲雁 姚东方 袁红英

总 序

海洋,生命的摇篮,资源的宝库,商贸的通道。人类文明的进程中,始终闪烁着蓝色文明的光芒。21 世纪是文化的世纪,又是蓝色海洋的世纪,世界各国更加意识到海洋对于人类的重要作用,蓝色经济文化的地位和作用日益凸显。伴随着新中国 60 多年的脚步,中国的公益性海洋调查实现了“查清中国海,进军四大洋,登上南北极”的宏伟目标,攀上了“探海登极”的科技高峰。党的十八大明确指出:“提高海洋经济资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”蓝色经济的发展,蓝色文化的繁荣,蓝色文明的崛起,将是我国与世界各国文化交流合作的重要窗口,是我国未来发展战略的重要组成部分,也是我国实现中国梦的重要途径。

蓝色经济文化是社会文明程度的显著标志,是经济文化社会发展的重要动力和支撑。展望全球,放眼世界,一个国家或区域发展的竞争,已经从农业资源与产品的竞争,发展到工业资源与产品的竞争,再到文化资源与产品的竞争,这是经济发展中资源利用、生产成本、效率和效益的必然选择,也是当今时代世界发展的重要特征。在某种意义上,蓝色经济、蓝色科技、蓝色资源等各个方面的竞争与发展,归根到底是蓝色经济文化的竞争与发展。

蓝色经济文化资源开发顺应了社会可持续发展的迫切要求。在当

今文化内涵广泛融入包括物质生产在内的一切人类活动的时代,文化因素已变为产品品质的决定性力量。人类精神文化需求的无限弹性与文化资源开发的无限弹性,使得蓝色文化经济可以突破传统经济所具有的资源、环境压力所带来的发展极限,使蓝色经济的可持续发展变为可能。蓝色文化资源的开发和利用,减轻了经济发展对自然资源的利用和掠夺,减少了污染排放对环境构成的压力,解除了资源、环境对经济发展的制约。蓝色经济文化不仅打破了人类的资源依赖和经济的物化形态,还创造出文化资源无限利用、循环利用的经济形态,具有非损耗性和高增值性优势,保证了蓝色经济的可持续发展。

发展蓝色经济文化是建设海洋强国的重要途径。要建设海洋强国,必须振兴蓝色经济,繁荣蓝色文化。只有大力提高全民族的蓝色经济文化意识,包括蓝色国土意识、蓝色资源意识、蓝色环境意识、蓝色权益意识、蓝色科技意识等,才能够促进蓝色经济的繁荣,带动蓝色相关产业和沿海各相关行业的发展;只有大力发展蓝色经济文化,才能不断扩大精神文化产品生产,保证文化性服务的提供,满足人民群众日益增长的精神文化生活需求;只有加强对蓝色经济文化的深入系统研究,才能够更好地服务于蓝色经济文化建设,充分发挥蓝色经济文化理论对蓝色经济文化发展的智力支持和理论支撑作用,真正实现蓝色经济文化的健康、快速、稳定与可持续发展。

蓝色生态文明是蓝色经济文化战略的必然选择和价值取向。“蓝色经济是以海洋经济为主体的多种经济集合体”,蓝色经济本质上是海陆一体的经济,它打破海陆分离的传统发展观念,强调海陆统筹、一体推进,并在海陆统筹中实现人、海洋、经济与社会和谐发展。蓝色经济文化战略是科学发展战略。生态环境的优化是蓝色经济区建设的必由之路,人与自然和谐、可持续发展是蓝色经济区的命脉。生态文化作为人类的生存方式,以及情感、愿望的反映,是能对自然、社会、人文等各

类资源进行协调与整合的文化。生态文化互利共生、多元共存、竞争发展的生态学基本理念与蓝色经济战略目标相一致。因此,蓝色经济战略离不开生态文化的支撑,生态文化在山东半岛蓝色经济区建设中有着不可替代的引导和润滑功能。发展蓝色经济,需要加强生态文化建设,要将环境资源保护从物质生产和消费层面,从技术工程层面,扩展上升到政治、法律层面,上升到伦理价值观层面,关注人的生态化人格塑造和综合素质的提高,倡导和谐发展的思维方式和生态价值观念,崇尚更加健康、文明、科学的生产、生活方式。

蓝色经济文化不仅具有开放性,而且博采众长,具有强大的包容性。改革开放以来,我国蓝色海洋事业快速发展,在提高蓝色海洋意识、合理开发海洋资源、保护海洋生态环境、发展海洋经济、建设海洋文化方面取得了较为显著的成就。新时期,我国蓝色经济文化发展面临着更大的机遇。2009年4月,时任中共中央总书记、国家主席的胡锦涛同志在视察山东时发表重要讲话,掀开了蓝色经济区建设的新篇章。2011年1月4日,国务院正式批复了《山东半岛蓝色经济区发展规划》,这是“十二五”开局之年第一个获批的国家发展战略,也是我国第一个以海洋经济为主题的区域发展战略。随着山东半岛蓝色经济区发展上升为国家战略,蓝色经济文化引领未来的理念逐渐深入人心。

为深入贯彻落实党的十八和省第十次党代会精神,为山东经济文化强省建设提供强大的智力支持和理论支撑,山东社会科学院整合全院有关研究力量,加强蓝色经济文化调研,撰写、出版了这套“蓝色经济文化系列研究丛书”。该丛书包括9本研究专著,分别是《蓝色经济发展战略研究》《蓝色文化发展战略研究》《山东蓝色经济对外开放与合作研究》《我国沿海省市国家海洋战略比较研究》《滨海旅游文化研究》《海洋生态文明建设研究》《山东海洋贸易与海洋文化研究》《蓝黄经济区政府管理创新研究》《山东海洋资源与产业开发研究》。

《蓝色经济发展战略研究》从战略角度对蓝色经济的未来发展方向进行了科学把握,对蓝色经济的发展历程进行了总结和归纳。在深刻理解蓝色经济内涵和特点的基础上整合目前先进的发展理念,构建了蓝色经济发展理论体系,内容包括资源开发、产业发展、区位开发、科技发展、人力资源、可持续发展和国际环境等多个方面,丰富了蓝色经济的理论体系,具有较强的指导意义。

《蓝色文化发展战略研究》在对蓝色文化相关理论进行深入梳理探讨的基础上,对蓝色文化发展战略的内涵与特点进行了深入透彻的研究,分析总结了国内外蓝色文化发展的好的做法和经验,查找了我国蓝色文化发展中存在的问题,全面深入地探讨了蓝色文化发展的重大战略和实施对策措施。

《山东蓝色经济对外开放与合作研究》全面分析了山东省蓝色经济的开放基础和发展条件,在立足于已有合作成果的基础上,深入探讨了山东省未来对外开放与合作的机遇与挑战,提出了今后的主要任务和发展重点。对周边主要贸易国家的合作方向进行了梳理,在拓展蓝色经济发展空间、增强对外贸易国际竞争力、培植开放型主导产业集群等热点问题上进行了创新性的研究。

《我国沿海省市国家海洋战略比较研究》通过对我国各沿海省市的国家海洋战略进行横向对比,对社会综合条件、资源情况、海洋经济产业环境、地理区位环境、科技人才环境、文化环境、生态环境承载能力等多方面进行比较研究,对蓝色经济发展战略的内涵和意义有了更为全面的认识和把握。在吸取成功发展经验、充分发挥资源优势、突出特点、因地制宜等方面取得了具有实践意义的成果。

《滨海旅游文化研究》在准确理解滨海旅游文化的内涵和特点的基础上,总结归纳了旅游文化的构成体系,对旅游消费文化、滨海旅游资源文化、滨海旅游产品文化、滨海旅游地域文化、滨海旅游环境文化、滨

海旅游经营文化等滨海旅游文化的诸多层面进行了深入的剖析,在滨海旅游文化冲突的协调、东西方滨海旅游文化的差异整合、滨海旅游文化的科学开发管理和滨海旅游文化的未来发展等方面提出了自己的独到见解。

《海洋生态文明建设研究》阐述了建设海洋生态文明建设的重要意义、目标及原则,并介绍了目前国内外海洋生态文明建设活动的发展动向。从海洋资源开发利用、海洋生态建设、海洋污染防治和海洋循环经济等多个角度,对海洋生态文明进行了诠释,为提高海洋综合管理能力和加强海洋生态文化建设和海洋生态文明示范区建设提出了新的建设性建议。

《山东海洋贸易与海洋文化研究》论述了蓝色经济对山东省海洋文化和海洋贸易的推动作用,将海洋贸易和海洋文化进行了有机的结合。以发展的视角综合分析了山东省海洋贸易的发展与海洋文化的进步。

《蓝黄经济区政府管理创新研究》分析了在推进实施蓝黄两大国家战略的实践中深化行政管理体制改革、推进政府管理创新的重要性和必要性,从管理理念、体制机制、人才队伍、科技创新、环境优化、党的建设等诸多层面,提出了建设服务型、创新型政府,推动蓝黄两区一体化发展的思路措施。

《山东海洋资源与产业开发研究》详细介绍了目前山东省海洋资源利用和产业发展的现状和特点,着重分析了山东省海洋资源的分布和利用情况、资源优势和区位特征以及海洋产业的结构布局、产业定位、重点领域、战略措施和政策保障。

蓝色经济是我国未来经济新的发展方向,蓝色经济文化的繁荣必将为国家的进步与强盛、实现中国梦注入新的活力,这也是我们科研工作者由衷的心愿。衷心希望这套丛书出版后,能够提高大家对蓝色经济文化的认识,为实现蓝色经济文化繁荣、海洋经济又好又快发展提供

理论支持,为国内海洋区域经济发展的管理决策者、政策研究者提供参考依据。

由于本丛书涉及的内容广泛,加之作者的水平有限,书中一定有不少纰漏和不足之处,敬请从事相关领域的专家、学者和广大读者批评指正。

张 华

2013年11月16日

目 录

总 序	1
导 言	1
一、蓝黄国家战略概述	1
二、政府管理创新的重要性与紧迫性	6
三、加快推进蓝黄经济区政府管理创新	10
第一章 政府管理创新概述	13
一、政府管理创新的时代背景	13
二、我国政府管理创新的历史回顾	16
三、我国政府管理创新的基本原则	22
四、我国政府管理创新的主要内容	29
五、我国政府管理创新的目标要求	36
第二章 国外经济区政府管理创新考察	46
一、国外主要经济区政府管理概述	46
二、国外经济区政府管理创新的基本做法	52
三、国外经济区政府管理创新的主要特点	57
四、对蓝黄经济区政府管理创新的启示	59
第三章 国内经济区政府管理创新比较	63
一、国内其他经济区政府管理创新概述	63
二、国内经济区政府管理创新的主要做法	71
三、国内经济区政府管理创新的成功经验	84

第四章 政府管理创新是推进蓝黄一体化发展的重要保障	91
一、蓝黄一体化概述	91
二、蓝黄一体化发展评判标准体系	100
三、蓝黄一体化对政府管理创新的要求	104
四、当前蓝黄一体化建设存在的主要问题	109
五、蓝黄一体化发展背景下政府管理创新推进策略	112
第五章 蓝黄经济区政府管理创新的目标定位	117
一、蓝黄经济区政府管理创新的总体目标	117
二、建设责任政府和服务政府	127
三、建设民主政府和法治政府	131
四、建设公正政府和透明政府	135
五、建设廉洁政府和高效政府	139
六、建设生态政府和电子政府	143
第六章 蓝黄经济区政府管理理念创新	148
一、推进政府管理创新必须更新观念深化改革	148
二、从管制理念向服务理念转变	150
三、从人治理念向法治理念转变	156
四、从物本理念向人本理念转变	163
五、从地域理念向全局理念转变	168
第七章 蓝黄经济区政府管理体制创新	173
一、蓝黄经济区政府管理体制创新的理论分析	173
二、政府管理体制创新与蓝黄经济区建设	181
三、蓝黄经济区政府管理体制的创新性构建	194
第八章 蓝黄经济区政府管理职能创新	210
一、按照蓝黄战略发展需要转变政府职能	210

二、充分发挥政府的经济调节职能	214
三、切实加强政府的市场监管职能	218
四、改革创新政府的社会管理职能	222
五、更加突出政府的公共服务职能	226
六、不断强化政府的民生保障职能	230
第九章 蓝黄经济区政府管理方法创新	234
一、积极推进政府管理方法创新	234
二、逐步推动政府决策管理方法创新	239
三、科学优化政府规划管理方法创新	245
四、加快推进政府运行机制创新	251
五、不断强化政府绩效管理创新	257
第十章 蓝黄经济区政府管理文化创新	263
一、政府管理创新需要重视管理文化创新	263
二、政府管理主体与机关文化	269
三、政府管理客体与文化创新	274
四、行政管理水平与文化创新	280
五、政府管理制度与文化创新	285
六、政府管理机制与文化创新	289
第十一章 蓝黄经济区科技管理创新	295
一、科技是实施蓝黄国家战略的重要支撑	295
二、政府是推动科技创新的主导力量	301
三、蓝黄经济区科技发展现状	311
四、不断推进蓝黄经济区科技管理体制机制创新	318
五、把优先发展教育摆在更为突出的战略地位	323
第十二章 蓝黄经济区人才管理创新	330
一、人才管理创新与蓝黄国家战略实施	330

二、蓝黄经济区人才队伍建设的现状考察	337
三、人才管理创新的战略选择与蓝黄国家战略	340
四、人才选拔使用与蓝黄国家战略实施	350
五、人才培养培养与蓝黄国家战略实施	359
第十三章 蓝黄经济区环境优化创新	366
一、实施蓝黄国家战略必须不断推进环境优化	366
二、环境优化创新的基本内容及影响因素	370
三、蓝黄经济区政府在发展环境优化创新中的探索与实践	379
四、健全完善蓝黄经济区政策法律保障体系	389
第十四章 蓝黄经济区社会管理创新	397
一、社会管理创新是继续推进党和国家事业发展的必然要求	397
二、社会管理创新是蓝黄经济区实现科学发展的必然要求	401
三、社会管理创新是蓝黄经济区构建和谐社会的必然要求	404
四、积极推进社会管理内容创新	412
五、蓝黄经济区社会管理创新的实施路径	418
第十五章 蓝黄经济区党的建设创新	429
一、党建工作创新是实施蓝黄国家战略的重要保证	429
二、蓝黄经济区党建工作创新的基本要求和主要内容	437
三、健全完善蓝黄经济区党建工作的体制机制	442
四、以党建工作创新推动蓝黄两区一体化发展	449
五、不断提高蓝黄经济区党的建设科学化水平	454
参考文献	458
后 记	463

导 言

改革开放 30 多年来,特别是进入新世纪以来,山东省委、省政府提出了建设经济文化强省的战略目标,全省城乡面貌发生了翻天覆地的变化,经济发展速度和经济总量始终保持在全国前列,居民收入和生活水平不断提高。2009 年 11 月和 2011 年 1 月,黄河三角洲高效生态经济区和山东半岛蓝色经济区相继上升为国家战略,使山东成为具有两个国家战略的省份。蓝黄国家战略的制定和实施为山东在新一轮改革发展中走在前列提供了难得的机遇和条件。推动蓝黄国家战略顺利实施,实现蓝黄经济区跨越式发展,必须高度重视和积极推进政府管理创新。

一、蓝黄国家战略概述

随着经济全球化和区域经济一体化的不断发展,我国逐步形成了城市群、都市圈、经济带等多层次的区域经济一体化发展模式。“十一五”以来,国家相继出台了一系列区域发展规划和政策性文件,先后批复了若干区域规划。这些国家级区域规划具有明确的主体功能定位和国家层面的政策示范意义,力图通过重点战略规划重塑中国的经济版图。浦东新区和天津滨海新区重点是探索依靠制度创新和机制创新破解发展中的难题,尤其是在国际金融贸易领域政策试验示范。成渝主要是城乡统筹政策实验,武汉和长株潭是两型社会实验,皖江城市带是承接产业转移政策示范,海峡西岸是两岸合作先行先试,

关中天水是全国内陆型经济开发开放战略高地,海南岛是国际旅游岛的开发。

近年来,山东把实施重点区域带动战略作为推动强省建设的突破口,把区域优势和产业发展紧密结合起来,在继续大力建设山东半岛城市群建设的基础上,提出并实施了一系列“重点带动战略”:重点打造山东半岛蓝色经济区,推进黄河三角洲高效生态经济区建设,建设胶东半岛高端产业聚集区、鲁南临港产业带,加快省会城市群经济圈建设、西部经济隆起带和革命老区发展步伐。2009年至2011年,国务院正式批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》和《山东半岛蓝色经济区发展规划》,山东成为拥有2个国家级区域规划的省份。在山东选择黄河三角洲探索高效生态发展的新模式,选择山东半岛蓝色经济区将发展投向海洋,实施海陆统筹。这一系列举措,构筑起山东加快经济发展方式转变、推进强省建设的战略载体,促进了区域经济新格局的形成,带动了经济的全面提质与提速,为山东科学发展、和谐发展、率先发展奠定了坚实基础、提供了新的路径。

(一) 山东半岛蓝色经济区

大力发展海洋经济一直是山东区域经济发展的重点。1989年9月,全省海上山东建设会议对“海上山东”发展规划作了研究和部署,这个规划,是山东海洋开发比较科学的规划,也是重要的战略规划。1991年,山东省委、省政府顺应世界开发海洋大潮,立足海洋资源、区位和科技三大优势,提出了“开发半壁江山,建设海上山东”的战略构想,与黄河三角洲开发一起作为振兴山东经济的两大跨世纪工程。2003年,《全国海洋经济功能规划纲要》把我国海洋带及邻近海域划分为11个综合海洋经济区,山东半岛被列入其中,并且制定了山东省海洋经济“十一五”发展规划。2007年7月,省九次党代会将海洋经济列入山东“五大”区域经济板块之一;同年8月,山东提出了“一体两翼”和海洋经济强省战略,大力发展海洋经济和建设海洋经济强省。2009年4月,胡锦涛总书记视察山东省,要求“要大力发展海洋经济,科学开发海洋资源,培育海洋优势产业,打造山东半岛蓝色经济区”,山东省领导分别就落实胡锦涛总书记重要指示在省委九届七次全委会上作重要讲话,一个全面推进海洋经济发

展的大战略和打造蓝色经济区的部署就此拉开帷幕。2011年1月,山东半岛蓝色经济区建设上升为国家战略,使山东成为引领海洋经济,促进海陆统筹的第一个国家级海洋经济创新发展区,开启了海洋文明的新时代。山东在加快“海上山东”跨世纪工程时,就海洋开发提出了五大战略,即海洋资源综合开发战略、海洋产业升级战略、科技兴海战略、外向带动战略和海洋可持续发展战略。经过20多年的开发建设,这些促进海洋经济发展的战略已经形成一个系统,即所谓的海洋经济集成创新战略。它不是原有战略的综合,而是一个相互联系不可分割的新网络系统。

山东半岛蓝色经济区包括青岛、烟台、威海、潍坊、日照、东营和滨州7个沿海城市。虽然与陆域的几个市相互重合,但更偏重的是海域的空间拓展,空间结构是相对合理的。2012年,山东半岛蓝色经济区实现生产总值23645亿元,比上年增长10.7%;公共财政预算收入1750亿元,增长18.3%,重要经济指标增速高于全省平均水平。建设山东半岛蓝色经济区,就是要建设以海洋经济为显著特征,以科学利用海洋资源为根本途径,以现代海洋产业为主导,相关产业协调发展,通过海陆统筹、资源整合、经济文化融合、协作竞争,增强综合经济实力与国际竞争力的新型海洋特色的沿海经济区。在遵循海陆统筹、海洋开发与保护并重、集中集约用海和综合配套改革的原则下,将其建设成为黄河流域出海大通道经济引擎、环渤海经济圈南部隆起带、贯通东北老工业基地与长三角经济区的枢纽、中日韩自由贸易先行区。争取经过十年或更长一段时间,建设“一极、两区、四中心”,即中国以海洋经济为显著特征的崭新区域经济增长极,中国海陆统筹发展示范区、中日韩自由贸易区先行区,中国海洋高端制造业中心、中国海洋高科技研发中心、东北亚国际航运中心、中国海洋旅游中心,使山东半岛蓝色经济区成为中国首个以海洋经济为显著特征的崭新区域增长极。

山东半岛蓝色经济区的发展目标和战略重点是:海洋生物、海洋装备制造、海洋能源矿产、海洋生态环保等8大优势产业,抢占蓝色经济高地。一是海洋生物产业:形成一批具有自主知识产权的海洋药物、生物材料、功能保健食品、新型蛋白源等海洋生物制品。二是海洋装备制造业:加速推进装备自主