

山东省人民政府研究室调研成果

智库眼观察

ZHIKUYAN GUANCHÁ

苏庆伟 / 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

《果为视闻室究调研期习人普浪山》

出版说明

会交能

智库眼观察

ZHIKUYAN GUANCHANG

苏庆伟 / 主编

近年来,山东省人民政府研究室在省政府的坚强领导下,紧紧围绕山东经济社会发展大局,立足实际,深入调查研究,积极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,推动形成了山东特色、山东风格的新政策、新举措,对服务省委、省政府及主厅局、各市县经济社会发展发挥了积极的智库作用,为山东经济社会高质量发展,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成果中,选出部分优秀成果,以“山东省人民政府研究室调研成果”的形式分期编印出版。

这些成果的调研和形成,得到了省直部门、各市县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!

青钢蔚 黄永欣 忠国斌 伏 李 徐静璇

影印江

山东省人民政府研究室
2015年5月

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

智库眼观察/苏庆伟主编. —济南:山东人民出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 209 - 09071 - 1

I. ①智… II. ①苏… III. ①社会科学 - 文集
IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 176779 号

智库眼观察

苏庆伟 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 济南市经九路胜利大街 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](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 21

字 数 280 千字

版 次 2015 年 8 月第 1 版

印 次 2015 年 8 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 09071 - 1

定 价 68.00 元

如有印装质量问题,请与出版社总编室联系调换

《山东省人民政府研究室调研成果》

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 王唯宁 侯树钦 董晓

苏勋团

《智库眼观察》编辑组

主编 苏庆伟

副主编 马忠雨

编辑组 李为 赵国忠 刘永宽 徐俊青

卫鸿翎

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5月



目 录

德国经济社会政策研究方法若干启示与思考

——赴德“经济社会政策设计与研究方法”培训报告

..... 山东政府研究室系统赴德培训团 1

德国“产业集群策动”政策分析和借鉴 苏庆伟 41

用“德国制造”理念指导区域经济转型升级 尹传斌 53

德国制造业发展政策及对泰安工业转型的启示 杨建全 61

对德国工业 4.0 的认识 于吉军 71

美国金融体系支持中小企业发展思考

——金融业发展与管理创新专题美国培训班学习体会

..... 王唯宁 79

德国应对欧债危机的做法及启示 刘永宽 89

对美国新技术与新产业发展趋势的几点认识和建议

..... 赴美培训团 97

德国国有企业布局及管理模式简议 马忠雨 105

德国扶持中小企业发展的做法与启示 马树华 114

关于德国应对能源挑战的思考 陈延星 122

德国生态环境保护的观察与思考 李 为 131

德国生态环境治理的主要做法及启示 赵国忠 142

德国促进区域协调发展政策浅析	时圣恩	149
德国城市建设政策设计的经验与启示	鞠增玉	157
德国格里斯海姆小城镇建设经验启示	卫鸿翎	171
德国职业教育经验与淄博老工业城市转型	闫桂新	180
德国职业教育的政策设计与启示	徐俊青	188
当前德国社会经济政策重点领域分析及启示	赴德培训团	197
富有活力的德国经济是怎样炼成的	许司东	207
培训归来话发展	王昌锋	218
关于新形势下加强智库建设的思考	徐厚乾	226
英国智库管理和研究方法	宋向平 苏勋团	238
加拿大公共政策设计与研究方法若干启示	赵昌军	249
澳大利亚智库建设经验及启示	王庆勇	253
赴韩国京畿道公务员管理创新培训报告	山军勇	261
关于香港营商环境的调研报告	山东省政府优化营商环境联合调研组	269
关于香港优化营商环境情况考察报告	苏庆伟	274
关于台湾乡村旅游发展考察报告	董士斌 王树平	282
附录一 德国主要智库概况		289
附录二 美国主要智库概况		314
附录三 英国主要智库概况		321
附录四 2014 年度全球经济政策类智库排名(前 50 名) ——摘译自《2014 全球智库报告》		323
后记		327



德国经济社会政策研究方法若干启示与思考

——赴德“经济社会政策设计与研究方法”培训报告

山东政府研究室系统赴德培训团

为加强政府研究室系统队伍建设，2014年10月12日至11月1日，山东省政府研究室组织了省、市政府研究室共18人，赴德国开展“经济社会政策设计与研究方法”培训。省委常委、常务副省长孙伟同志批示：“要严格执行外事规定、纪律及培训要求，确保培训效果和质量。”山东省政府研究室党组书记、主任刘险峰专门召开预培训会议，要求大家“勤奋学习、讲究文明、严守纪律”。全体学员认真落实领导要求，严格遵章守纪，用心学习，用心思考，用心研讨，圆满完成学习培训任务。

一、学习培训的基本情况和特点

这次培训围绕政策设计和研究方法主题，先后在汉堡世界经济研究所、慕尼黑大学金融学院、慕尼黑经济信息研究所等，就德国智库运作模式、主要研究方向等进行交流，就欧债危机与货币政策、德国经济趋势、政府与市场的关系等举办专题讲座。与黑森州、巴伐利亚州政府经济部，格里斯海姆市（镇），达姆施塔特工业大学水处理研究中心，宝马等相关企业，就区域经济均衡发展、能源结构调整、中小企业发展、职业教育培训、生态环境保护、城镇化发展等问题开展座谈交流。

一是针对性强。培训紧紧围绕当前我省经济社会发展转型升级重点任务，结合省、市政府研究室决策服务工作实际，对德国政府多层次政策设计的流程和特点、重大经济社会问题的政策取向等进行了学习。

二是灵活多样。有关专家对培训作了充分准备，讲课内容有深度、有新意。除专家专题讲座外，还开展了现场教学、双向交流、座谈讨论等。大家就我省发展中面临的热点问题，积极发问，认真探讨交流，实现了理论与实践、学习与思考、直观感受与理性思维的有机结合。

三是扎实管用。大家十分珍惜这次难得的学习机会，自觉做到专心听、诚心问、细心看、静心思，普遍感到培训内容新、收获大、启示多，对提高政策研究水平和决策服务能力具有长效作用。

学到新的方法，特别是开展经济社会政策研究、设计，要贴近政府和企业、市场和社会公众需求，以市场化、社会化的机制提高为政府和社会服务的有效性。

收获新的知识，特别是通过宏观政策设计，发挥市场在资源配置中的决定作用，提高资源配置效率，提高经济发展质量；更好发挥政府作用，推动产业转型升级、培育新兴产业、优化能源结构、建设良好生态环境，形成竞争发展优势；营造公平竞争环境，激发市场主体活力，保持经济社会平稳、协调、可持续发展。

掌握新的动态，特别是德国政府和智库对欧债危机应对措施、发展趋势的思考，当前发展中关注的热点政策问题，如金融政策、能源结构、气候变化、人口老龄化、科技创新、人才培养、家族企业发展等问题，都值得我们学习、借鉴，将对我们今后政策研究、决策服务产生重要作用。

二、德国智库政策研究的经验和启示

德国智库被称为继“立法、政府、新闻”之后的第四部门，对政府决策、政策取向、公众舆论、社会心理等各层面产生着重要影响。



其智库有三种类型：学术型智库，是智库系统的主力，占德国智库的75%，包括由政府直接建立但独立运作的政策研究机构、非大学的政策研究机构、隶属于大学的政策研究中心；代言型智库，依附于行业协会的政策研究机构，德国一些大的利益集团近年来对代言型智库的兴趣和资金投入较以往有明显增加；“政治基金会”，为各主要政党提供政策支持，最有影响的政治基金会有6个，但基金会独立运作，与政党没有组织隶属关系。

我们与慕尼黑经济信息研究所（学术型）、汉堡世界经济研究所（代言型）等进行了深入交流。其研究方法、运作模式、治理机制、发挥作用形式等方面特点突出：



学员与世界经济研究所专家合影

（一）注重政策研究的客观性、公益性

这些政策研究机构不管经费来源如何，不管政策研究的取向如何，都强调研究的客观性，不因为服务对象的立场要求而预设价值判断；强调借助公认的科学研究方法、工具模型进行研究，从而得出中立、公正的研究结论。与英美等西方国家相比，德国强调智库的公益性，政府直接资助的公共智库比重高、影响力强。汉堡世界经济研究所，主要的支持者是汉堡工商协会和汉堡大学，两者的财政支持占到其经费的 10%，此外有银行、咨询机构、企业等 9 个战略合作伙伴，但经费支持不与研究项目挂钩。慕尼黑经济信息研究所 1600 万欧元经费中，来自联邦及州政府的拨款占到 50%，还同时接受欧盟以及马歇尔基金会、贝塔斯曼基金会等的资助。

（二）注重选题的前瞻性、应用性

这些研究机构注重选择最新的热点问题、未来发展重大战略趋势等进行研究。汉堡世界经济研究所所有基础研究和应用研究两个研究方向，主要是经济理论研究、经济运行分析。既有自主确定的区域性发展问题，也有联邦、欧盟委托的课题。如欧债危机影响、经济结构、环境能源资源可持续利用、技术领域创新、人口结构变化和就业、家

族企业发展、城市化趋势等问题研究。近期完成的研究成果，如俄罗斯国家经济结构变化和发展（汉堡储蓄银行委托）、经济竞争力研究（与联邦经济监察部门合作）、德国 30 个大城市竞争力研究（与银行合作）、关于价格指数的计算和公布（与咨询公司合作）、国家能源供给转换政策研究等。慕尼黑经济信息研究所研究的课题，如经济结构问题研究、国家财政和国民经济运行研究、



慕尼黑经济信息研究所专家作德国经济发展趋势分析和 IFO 经济景气指数研究方法讲座



劳动力市场研究、家庭经济学研究、工业经济研究、能源环境气候问题研究、国际经济机制比较研究、外向型经济研究等。

（三）注重打造政策研究服务高端品牌

慕尼黑经济信息研究所创立的“IFO 商业指数”，是德国主要的商业调查之一。该调查紧紧跟踪经济发展趋势，每月一次定期调查、分析，设计了4个方面、12个描述性、易于回答的问题。如当前经济形势方面，包括对当前经济状况的总体评价、对未出售产成品库存的评价、对出口订单储备的评价；过去几个月走势方面，包括企业产品需求状况变化、产品出口订单量的变化、产品的国内生产能力、产品国内售价变化；未来3个月的期望方面，包括产品的国内生产能力预期、产品的国内售价预期、产品的出口状况预期、产品生产雇员的数量变化预期；未来6个月的预期方面，包括当前经济形势下产品生产能力预期等。每次调查所涵盖的企业在7000家以上，由企业通过网络自愿填报。研究团队根据制造业（雇员）、贸易（销售额）、建筑业（雇员）等不同行业、不同规模设定不同权重，加权换算，得出总的评价数据，形成经济走势图表，每个月向社会发布一次，汽车行业指数也向相关行业、企业反馈。IFO调查对研究德国经济乃至世界经济走势有重要意义，其指数被全球广泛采用，研究方法被广泛借鉴。汉堡世界经济研究所创立的能源价格指数，对能源、原材料、粮食、矿产、金属等价格进行计算公布，被世界银行采用，成为世界能源价格走势风向标。

（四）注重成果应用和政策咨询的开放性

将公众作为目标群体，进而影响政府政策的制定，成为政党、政府和社会政策沟通的重要渠道。不少智库意识到，市场经济和民主政治条件下，政策研究通过少数政治精英进而影响决策的可能性不断弱化，开始更多地将自己的政策研究通过电视、网络等现代传媒向公众开放，将公众作为自己的目标群体，通过影响更广泛的舆论和民意的方式影响政策走向。一是设有专门的团队，从事研究成果的编印出版，以小册子、杂志期刊、专题报告集等形式，向政党、公务员、企

业家、记者、学生等发布；二是有的研究所设有商业咨询公司，为企业提供政策咨询、为学生提供政策解读、培训、职业规划指导等；三是注重适应新媒体传播，撰写观点简明、可读性强的小论文、报告或专题分析概要，为决策者和公众提出明确建议，使智库的意见最大程度地进入公众的视野。通过传播研究成果服务社会，使自己成为学术界、新闻界、实业界、广大民众以及政府官方联系的纽带，提高智库的声誉。慕尼黑经济信息研究所、汉堡世界经济研究所在同类智库中，应用研究成果的“媒体曝光率”居于全国前三名。

（五）注重建立市场化的运作机制

德国智库一般为私立性质的非营利法人机构，一般采取有限责任公司等市场化的组织形式。汉堡世界经济研究所采用会员制。慕尼黑经济信息研究所以协会的名义登记，设有董事会、监事会、科学咨询委员会、成员代表大会，还有一个附属志愿者组织。人才选拔一般采用公开招聘的方式，全职、半职等灵活用人机制。市场化管理模式，灵活机动，讲经营、重声誉，以研究成果的质量和影响力，获得政府和社会的经费支持。有的通过商业咨询、出售数据、刊物、开展培训等获得部分收入。慕尼黑经济信息研究所是莱布尼茨学会成员，学会每7年对会员单位开展一次评估检查，以决定能否继续得到相关财政资助。财政运转高度透明，便于跟踪资金使用情况，以及立法和审计部门的问责。

三、德国经济社会若干重点政策分析及借鉴

德国作为世界发达经济体、欧洲发展的领头雁，走出了有自己特点、具有独特优势的发展模式。二战以后，德国逐步确立了“社会市场经济模式”，作为基本国策纳入宪法。强调政府和市场共同发挥作用，实际上是政府有所调节的市场经济，在市场力量达不到的地方，政府创造有利条件，以保证市场自由和社会公平之间的平衡。基本特征：一是市场决定机制，二是国家宏观调控机制，三是大众福利制度。

专家认为，近70年来，德国经济就是在市场和政府两种力量的相



互作用下取得成功的。对德国经济社会体制评价会有不同看法，中德国情、社情差别也很大，但我们认为德国经济社会政策取向，以及政策顶层设计的系统性、公平性、可持续性，对我们还是有一定的借鉴和启发。

（一）依法促进经济社会平稳发展的政策取向

这次学习考察，给我们的第一个印象，是德国经济发展政策设计注重平稳发展、应对欧债危机措施稳健。欧债危机以来，欧洲经济陷入停滞，但德国经济却相对平稳复苏，2012 年增长率 3%，2013 年 0.4%，2014 年预计 1.3%，成为欧元区经济的“发动机”和“稳定锚”。专家认为，德国经济之所以如此，重要原因是德国采取法制的方式，确立了稳健的经济社会政策。1967 年制定《经济稳定与增长促进法》、1978 年制定《充分就业和平衡增长法》，确定了政府制定经济政策的四大目标：稳定物价、充分就业、内外贸平衡、适度经济增长，形成了政府宏观经济调控的法制化。

虽然在欧债危机前期德国政府亦被迫实施财政刺激政策，包括 2008—2009 年两轮共计 800 多亿欧元的财政刺激计划，以及政府出资救助陷入困境的银行等。然而对比欧洲其他主要国家，德国的救助计划规模较小。德国具有审慎财政政策的传统，当德国的赤字规模在 2009 年超过 3%、2010 年面临超过 4% 时，政府就及时调整政策，于 2010 年 6 月宣布了财政稳固计划，截至 2014 年德国削减高达 800 亿欧元的财政支出；同时强调德国将致力于满足宪法关于严格预算纪律的要求，承诺至 2016 年德国的结构性赤字不得超过 GDP 的 0.35%；此外，还规定各联邦州至 2020 年必须实现预算平衡。德国应对欧债危机影响，更偏重于结构调整以增强竞争力，反对过度使用扩张性的财政与货币政策。

反观南部欧洲的希腊、意大利、葡萄牙、西班牙等国家，经济政策的设计值得反思。欧元区建立初期，大量资金从德国等流入南部一些国家，国际资本也以各种形式涌入，这些国家国内生产总值增长较快。而德国政策审慎，经济表现一般，被视为欧洲的一个“病人”。

当南部国家举债度日、经济过热、泡沫破裂，金融业、房地产遭到很大打击时，大量资金又从南部国家回流到德国，西班牙、希腊等南部国家经济深度衰退。当初表现很好的希腊几乎已经不具备欧元区成员国的资格。这一现象，形成了鲜明的政策导向对比。



慕尼黑大学教授讲解欧债危机起因、应对措施和当前欧盟货币政策

在经济全球化，特别是欧洲经济一体化、使用统一货币情况下，国际资本跨境流动十分便捷，单一国家往往难以独善其身。从德国看，当前总的经济运行状况不如年初表现好，主要是对经济发展预期下降，2015 年经济预期增长 1.2%，投资意愿不强，观望气氛浓厚，不确定性上升。对于如何应对当前欧洲经济复苏缓慢的问题，德国仍坚持稳健审慎的政策。一是坚持走出危机影响的关键，是改革措施的落实，把危机国的减债问题解决好；二是加强对资本跨国流动的监管。2013 年 2 月，德国出台了新的遏制商业银行过度风险投机的法案，加强对金融市场和金融产品的监管。为加强跨国资金的调控，拟建立一个“欧洲金融联盟”，对商业银行的检查权由各主权国集中到欧洲央行。专家认为，这一措施具有里程碑意义。三是在不放松债务结构性改革的同时，促进信贷投放增加。欧洲央行正在讨论可能的措施，促进信贷增加，如考虑信贷风险一部分由欧洲



央行担保等。对有些国家提出希望实行宽松的货币政策，德国央行持反对的意见。

（二）实施“产业集群策动”引领产业升级的政策取向

德国追求工业立国理念，重视促进实体经济发展，拥有发达的工业制造体系，产品以精良品质闻名于世。为促进实体经济发展，德国实行了政府推动的产业集群策动行动，成为经济社会政策设计的又一亮点。目前政府集群策动已经成为发达国家产业政策、区域政策、创新政策的核心部分。德国联邦政府从 1995 年开始，在国家层面连续发动了三次大的集群策动，即生物区计划、创新地区计划和 GA 网络计划。与其他国家相比，德国的产业集群策动更具继承性和演变性。21 世纪伊始，发达国家“去工业化”的趋势愈加明显，但德国却是一个积极促进制造业增长的发达国家。2013 年 4 月首次发布《实施“工业 4.0”战略建议书》，旨在通过充分利用信息通讯技术和网络物理系统等手段，将制造业向智能化转型。联合国工发组织（UNIDO）报告显示，2012 年德国制造业的全球竞争力排名第二位，系数为 0.5176，仅次于日本的 0.5409，而美国仅为 0.4822。2013 年，德国汽车、机械、化工、电气占全部制造业产值的 40%，创造了 25% 的就业岗位，对 GDP 的贡献率达 30%，高出美国、英国、法国等 10 个百分点。

市场决定资源配置的条件下，政府在产业发展中扮演什么角色，如何发挥作用？我们带着这个问题，与巴伐利亚州经济部进行了深入交流。通过扶持重点行业和高新高新技术产业发展，巴伐利亚州由一个农业州一跃成为德国最具经济活力的工业强州的路子值得我们借鉴。据了解，2006 年 2 月，巴州政府决定在“巴伐利亚创新联盟”框架下实施产业集群政策，并于当年出资 5000 万欧元扶持 19 个产业集群发展。高科技产业方面，包括生物工程、航空航天、卫星导航、信息与通讯技术、环保和医疗技术等集群；生产型产业方面，包括汽车业、化工、电子元件与传感技术、食品业、木制品生产与森林开发、金融服务业、媒体行业、能源技术、铁路技术、物流等集群；综合技术方面，包括纳米技术、微电子与自动化以及新材料等集群。考虑到集群

政策在较长时间内才能产生效果，确定第一期为 5 年，进行系统评估后，不断进行动态调整。产业集群政策有三大目标：加强企业、高校和研究机构合作，加快科研成果转化，提高创新活力；建立专业供应商网络，加快同一产业链企业之间的合作，便于企业就近获得资源，降低采购成本，获得高素质员工，提高企业生产效率；通过资源网络化，增强企业对巴州的认同感，增强巴州集群品牌号召力。

工作推进上，一是合理确立区域布局。从客观条件、地区均衡发展等方面统筹规划，形成以大城市为核心、辐射周边地区的布局。二是每个产业都成立企业化运作的集群办公室。推动建立高效的信息交流和对话平台，鼓励集群内企业的合作，防止出现内部竞争；倡导并推动合作项目，协助获得欧盟、联邦政府和巴州政府的资助；与巴州投资促进局合作，促进开展国际业务。三是政府间接参与、实施有效监督，不干预企业的经营活动。集群政策已成为巴州工业生产与研发优势的重要依托，吸引了更多投资，带动了上下游产业的发展，形成了产业集群品牌效应，强化了巴州的产业氛围和产业综合竞争力。

（三）始终秉持促进区域均衡发展的政策取向

城乡区域相对均衡发展，是发达经济体的基本特征。德国《基本法》第 72 条明确规定：“要在全各地实现均等化的生活水平”。德国是世界上公认的区域协调发展做得比较好的西方国家之一，其区域政策非常有特色，坚持国民收入的地区均衡分配、区域间的协调发展及区域经济结构的不断改善等“三大平衡”目标，促进东部与西部的差距大大缩小、鲁尔区老工业基地成功转型、广大农村以及边远地区协调发展。这方面，我们在黑森州、巴伐利亚州的学习交流中，也有一些实际的感受。其具体特点：

一是建立区域分类补贴指标体系。2006 年，德国政府按照欧盟《地区补贴指南》制定了 2007 至 2013 年“扶持区域图”，参考 2002 至 2005 年的平均失业率（50% 权重）、社会保险人员的年度毛工资（40% 权重）、2004 至 2011 年就业预测（5% 权重）和基础设施