

[二〇〇八卷]

淄博发展研究

ZIBO FAZHAN YANJIU

郭利民 主编

中国文史出版社

[二〇〇八卷]

淄博发展研究

ZIBO FAZHAN YANJIU

郭利民 主编

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

淄博发展研究. 2008卷 / 郭利民主编

北京: 中国文史出版社, 2009.1

ISBN 978-7-5034-2382-6

I. 淄… II. 郭… III. 地区经济 - 经济发展 - 调查研究 -

淄博市 - 2008 - 文集 IV. F127.523-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第009538号

责任编辑: 韩淑芳 封面设计: 韩素

出版发行: 中国文史出版社

社址: 北京太平桥大街23号 邮政编码: 100811

经销: 新华书店北京发行所

印刷: 淄博博鑫印务有限公司

开本: 710毫米×1000毫米 1/16开

印张: 21.75印张 字数: 33.5千字

印数: 1000册

版次: 2009年1月北京第1版

印次: 2009年1月第1次印刷

定价: 49.00元

文史版图书如有印、装错误、工厂负责退换

《淄博发展研究》2008卷

主 编：郭利民

副主编：朱建伟 孙树仁 毕建国

编 辑：徐国旗 于 涛 段纪东

编 务：辛 涛 张维萍

序 言

中共淄博市委副书记 侯法生

市委宣传部和市委讲师团的同志编辑出版《淄博发展研究》2008卷，这是一件很有意义的工作。这本书的编辑出版，不仅是我市宣传部门开展理论研究、理论教育和理论宣传工作的成绩，更重要的是，他们自2004年以来，贯彻落实胡锦涛总书记关于“哲学社会科学研究要以深入研究重大现实问题为主攻方向”的重要指示精神，贯彻省、市委加强理论研究工作要求，紧紧围绕市委工作大局，围绕全市经济社会发展的重大理论与现实问题，积极开展应用对策研究，并每年把研究成果以《淄博发展研究》形式结集出版，面向社会推介，形成了理论研究的良好机制和工作品牌，对推进我市理论武装工作发挥了很好的作用。该书内容充实、有理论深度、涉及领域广泛、紧密联系我市实际，运用科学理论对经济、文化、社会、党建等方面的问题进行了探索，提出了许多富于开创性的思路和对策，对于全市各级党委、政府的决策有着重要的参考价值。

重视理论的指导作用，加强应用对策性研究，为各级党委政府的重大决策提供科学的理论参考，是我们党联系群众、组织群众、领导群众的一种重要工作方法。近年来，市委宣传部、市委讲师团发挥组织协调职能，紧紧围绕市委市政府的中心工作，围绕经济社会发展重大问题，围绕群众关心的热点问题提出研究选题、组织联合攻关，开展以应用研究为主的工作做法和取得的成果是非常值得肯定的。我市在贯彻落实科学发展观，建设殷实和谐经济文化强市过程中，一系列新的实践课题迫切需要深入研究，一系列新的实践经验迫切需要总结概括，一系列群众干部关心的热点难点问题迫切需要解疑释惑。这就需要宣传部门牵头组织开展好理论研究

工作，帮助我市各级干部把握经济文化建设和社会管理的规律，把握省情市情，创造性地开展工作。

开展应用对策研究要立足于我市经济社会发展实际。要始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进，紧跟时代步伐，适应现阶段我市经济、政治、文化和社会发展的实际状况和要求，适应不断发展变化的客观现实，真实反映改革开放和现代化建设的实际；坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，更好地为市委、市政府的中心工作服务；坚持把回答和解决实践提出的重大课题作为研究工作的中心任务，从实际出发部署工作，按实际需要推进工作，以实际效果检验工作，使研究成果更加具体实在、切实可行。

开展应用对策研究要坚持“三贴近”。应用对策研究源于实际、源于生活、源于群众，又以自身特殊的形式和功能作用于实际、作用于生活、作用于群众。实际、生活、群众，永远是应用对策研究的活力与魅力的源泉，也永远是应用对策研究的价值和意义所在。应用对策研究一旦离开实际、离开生活、离开群众，就会失去其发挥价值的依托和基础。应用对策研究要深入到社会经济、政治、文化生活和人民群众的日常生活中去，始终把工作视点对准生活，关注朴素平凡的生活细节，聚焦丰富多彩的生活场景，从现实生活中挖掘生动事例，汲取新鲜营养，获得源源不断的研究素材；同时要正视生活中存在的各类问题，把握社会主流，解决具体矛盾，使研究成果真正来自生活、服务生活、引导生活；要多反映群众的切身感受，多体现群众的意愿、满足群众的需求。因此，只有“贴近实际，贴近生活，贴近群众”，才能真正从事应用对策研究，才能提出切实可行的应用对策建议。

开展应用对策研究要贯彻落实科学发展观。树立和落实科学发展观，是我们党总结过去各种经验教训后做出的一项重大战略决策，是实现党的十七大提出奋斗目标的客观要求。落实科学发展观，要求应用对策研究要以人为本，着眼于促进经济、政治、文化、社会等各个方面的发展，使各方面的发展相互衔接、相互促进，同时既要考虑当前，满足当代人的基本需求，又要考虑未来，为子孙后代着想。当前我国经济受到国际金融危机的严重影响，保增长、调结构、扩内需、促消费的任务非常繁重，迫切需要我市各级各部门加强对应对金融危机，促进经济社会又好又快，科学发展、保持社会稳定的应用对策性研究，否则难以解决现实当中的许多问

题。因此，我们把突出应用对策研究作为落实科学发展观、加强和改进理论武装工作的一项重要措施，一方面在课题规划上统筹兼顾，另一方面在某些重大课题上组织开展联合攻关。要按照认真、专业、务实的要求深入研究在经济发展的基础上如何实现社会全面进步，提升城市的文明程度；深入研究如何消除工业化、城市化和市场化发展进程中城市建设和管理的薄弱环节，统筹区域发展；深入研究如何促进城乡二元经济结构和管理体制的转变，统筹城乡发展；深入研究发挥淄博地域文化作用，提高淄博城市软实力建设；深入研究涉及经济社会发展的热点问题。这些问题是淄博未来发展必须认真研究解决的问题，专业化地开展好这些研究，就能更好地为党委和政府的决策服务，保证我市经济社会全面、协调、可持续发展。

相信淄博的社科理论工作者能以本书的出版为契机，进一步围绕市委市政府的中心工作，针对改革发展中出现的新情况、新问题，积极开展应用对策研究，为淄博经济社会又好又快发展提供理论指导、智力支持，为建设殷实和谐经济文化强市发挥更大作用。

目 录

社会事业篇

淄博市城镇居民基本医疗保险研究.....	1
淄博市民希望得到改善的民生问题研究	8
解决职工切身利益问题 实现和谐社会共建共享	16
构筑大调解格局维护社会稳定研究.....	26
以和谐文化推动和谐社区建设研究.....	34
建立健全人民内部矛盾化解机制研究.....	41
公安工作与改善民生为重点的社会建设关系研究	48

文化发展篇

淄博城市软实力建设研究.....	60
建设淄博创新型城市文化的战略思考.....	69
大学和谐行为文化建设研究.....	78
发展齐文化产业的必要性与可行性研究	91
淄博影剧院现状与发展对策研究.....	98
高青县文化产业发展的现状及对策研究	107

经济发展篇

淄博市民营经济发展情况调研报告	112
淄博市实施商标品牌战略发展品牌经济研究	122
淄博市企业自主创新中政府制度供给情况分析	130
周村区突出发展先进加工制造业研究	139
运用工业理念推动沂源县农业全面发展研究	143
淄博现代物流业发展研究	147

新农村建设篇

淄博市农村人力资源开发研究	153
推进淄川区广播电视村村通工程研究	158
桓台县工业反哺农业建设新型村镇研究	164
淄川区新农村规划建设研究	169

教育发展篇

淄博市职业教育发展趋势研究	177
淄博市素质教育实施情况研究	185
培育校园精神 提升高职院校软实力研究	199
我市城区中小学布局调整研究	205

城市建设篇

淄博市建设生态园林城市研究	211
防止“污染围城”促进生态城市建设研究	219
城市建设中政府决策的人文价值取向研究	224
发挥政府作用 推进我市建筑节能工作开展	249

党政建设篇

淄博市干部理论学习工作研究.....	258
地方党委依法执政能力建设研究.....	270
淄博市实施公务员绩效考核初探.....	278
互联网背景下加强我市思想政治工作研究	293
淄博市构建和谐党群关系研究.....	299

企业发展案例分析篇

淄矿集团以DRP模式梯次推进企业跨区域发展研究.....	309
山东联合化工股份有限公司快速崛起的研究	332

淄博市城镇居民基本医疗保险研究

孙树仁

为了推行淄博市的城镇居民医疗保险工作，淄博市劳动保障局组织有关人员，先后到开展城镇居民医疗保险比较早的广州中山、安徽马鞍山、河南郑州市进行考察学习，通过信息沟通搜集了长春市、厦门市、镇江市、泰州市、抚州市等城市的做法，并针对淄博市城镇居民有关情况进行了详细的摸底测算。现报告如下：

一、先行试点城市城镇居民医疗保险的有关情况

（一）主要做法

这些城市开展城镇居民基本医疗保险试点工作普遍较早，其主要做法：一是领导重视。均成立了城镇居民医疗保险工作领导小组，由市、区政府领导以及劳动保障等有关部门负责同志组成，负责指导和协调工作的开展。积极争取上级部门、市政府领导在政策制定、部门协调、资金落实、人员配置等方面给予支持。下大气力在办公经费、人员配置等方面投资；建设大规模的信息中心，为居民医疗保险的推行，创造了坚实的基础条件。二是参保范围较广。力求医保制度全覆盖，允许居民医疗保险与新型农村合作医疗有交叉。学生的参保由学校集中办理，并强制征收其医疗保险费；居民参保由街道办事处办理，实行家庭捆绑式缴费。中山市城乡居民住院基本医疗保险范围为：已参加农村基本养老保险的农村居民及其子女；农村五保户、低保户的家庭成员；未参加城镇职工基本医疗保险的城镇居民。马鞍山市参保范围为：全日制学校在校学生和18周岁以下非在校居民；未参加城镇职工基本医疗保险且男年满60周岁、女年满55周岁以上

的居民以及劳动年龄段内未参加城镇职工基本医疗保险的重症残疾人。郑州参保范围:凡具有郑州市城镇户籍、不在城镇职工基本医疗保险和新型农村合作医疗覆盖范围内的居民,都可以参加城镇居民基本医疗保险。三是筹资与待遇支付标准适当。筹资标准按照低于城镇职工高于新农合和商业保险的原则确定。缴费方面,体现“个人缴费为主、财政补助为辅”的原则,对属于低保、重症残疾人员的,财政重点给予补助。中山市城乡居民医疗保险费缴纳:每人每年192元,其中参保人每人每年缴交144元,市、镇(区)两级财政各补贴每人每年24元。其年度累计支付限额为25000元。马鞍山市居民医疗保险费缴纳:学生每人每年80元;18周岁以下非在校居民每人每年120元;其他非职工居民每人每年240元。以上三类市、区财政均各承担20元。基金支付限额为:学生和18周岁以下非在校居民每年10万元,其他城镇非职工居民每年5万元。郑州市居民医疗保险费缴纳:18周岁以下城镇居民筹资数额为每人每年90元,其中市、区财政补助40元;18周岁及以上城镇居民筹资数额为每人每年330元,其中市区财政补助80元。全日制在校大中专学生筹资数额为每人每年90元,其中市财政补助40元。住院最高支付限额是2.5万元,如果再加30元(18岁以下和全日制在校大中专学生加10元)的补充商业保险,每人每年最高可报销6万元。长春市普通居民年缴费200元,中小學生年缴费45元,报销比例为45%左右,普通居民年度住院最高支付限额为4.5万元;中小學生年度住院最高支付限额为5万元。镇江市普通居民年缴费100元,中小學生年缴费45元,报销比例为50-90%左右,普通居民年度住院最高支付限额为15万元;厦门市城镇居民按参保人数每人每年以上年度全市职工平均工资的2.5%缴费,在一个医疗保险年度内,每一参保居民由城镇居民医疗保险基金支付医疗费用的最高限额,与本市城镇职工基本医疗保险社会统筹基金支付医疗费用的最高限额一致;泰州市普通居民年缴费300元,中小學生年缴费45元,报销比例为50-70%左右,普通居民年度住院最高支付限额为3万元,学生10万元,对门诊大病实行费用统筹;抚州市普通居民年缴费200元,中小學生年缴费50元,报销比例为50%左右,普通居民年度住院最高支付限额为4万元,该市的参保人群包括困难企业职工、退役军人、失地农民等群体。

(二) 主要特点:

这些城市城镇居民基本医疗保险分别具有不同的特点。中山市、镇江市、厦门市都建立起覆盖城乡的居民医疗保险制度,将农村居民与城镇居

民一体参保，费率低，但保障数额高，三市较好的解决了经办能力问题。中山市编制管理部门为市医疗保险经办机构核定工作人员100人，所需经费在市财政预算中安排；街道办事处或社区每办理参保一人，镇政府将拨付2.5元的办公经费。参保数额核定好后，每年的参保缴费由银行代收。在计算机软硬件建设方面投入80万元，保证了信息数据的传递畅通。马鞍山市较好的发挥了各有关部门的作用，各司其职，财政、教育、卫生、民政、残联、人事等部门分别在资金保障、学生参保、就医优惠政策的落实、低保重残人员类别、经办机构及人员设置等方面给予极大支持，提供有力保障；对学生参保实行强制。主动与教育部门、商业保险公司协调衔接，采取纪委介入、审计部门审查的手段，落实学生强制参保的政策；制度设计体现吸引力。政策的设定注重人性化，增强制度的吸引力，如：学生意外死亡，居民医疗保险基金给予5000元的抚恤金；管理业务费按征收额的3%提取，用于社区和学校的征收办公用。郑州市的特点是居民以家庭为单位参保，中小學生随家庭参保，解决了新农合和居民交叉的问题。大中专学生以学校为单位参保，无论是城市户籍还是农村户籍均执行统一的财政补贴标准，避免了财力不均的问题。长春市、抚州市坚持低水平起步原则，政策吸引力非常高，参保率在短时间内增长较快，抚州市财政对所有的残疾人实行重点补助；泰州市积极搞好医疗保障各险种之间的衔接关系，制定多项激励参保措施。

（三）几点启发

通过学习，得到的启示是：领导重视支持是做好居民医疗保险工作的保证；部门协调联动是做好此项工作的必要条件；精心筹备组织是做好此项工作的有效手段。为此，应当主要抓好以下工作：

1. 吸取先进城市好的经验，设定好城镇居民医疗保险实施方案，专题向市政府领导详细汇报。

2. 积极协调有关部门组织好调查摸底。对居民的有关情况进行精心的测算，认真调查医疗费用开支水平和疾病的发生率，为科学制定方案提供数据支持。

3. 研究制定居民医疗保险试行办法。广泛征求意见，使出台的政策方案，符合市情民情。

二、淄博市城镇居民医疗保险测算情况

通过学习外地经验，淄博市初步确定了城镇居民基本医疗保险政策框架：中小学阶段的学生、少年儿童按每人每年80元的标准筹集，其他城镇居民按每人每年220元的标准筹集；保障重点为住院和门诊大病，住院医疗费用设置起付标准，在本年度首次住院的，起付标准分别为：一级医院300元、二级医院500元、三级医院700元。在一个年度内，城镇居民基本医疗保险统筹基金最高支付限额为3万元。对发生的医疗费用，起付标准至最高支付限额部分，统筹基金报销比例50%—60%；适当兼顾普通门诊，扩大受益面中小学阶段的学生、少年儿童年报销总额20元，其他居民为40元。

为了进一步制定好方案，必须进行详细的测算。为此，淄博市对城镇居民人员数量、构成情况以及学生医疗费用情况进行了认真调查，并依据城镇职工医疗保险有关数据，对城镇居民医疗保险待遇进行了分析。

（一）城镇居民应参保人员构成情况

从市、区县公安局、民政局、教育局、计生委、残联等部门调查，城镇居民构成情况如下：城镇居民应参保人数1001405人。其中，学生及18岁以下少年儿童394537人，劳动年龄内人员470727人，老年居民（满男60岁、女55岁及以上）74198人，低保人员32483人，重度残疾人29460人。

（二）城镇居民参保收入情况

根据学生、少年儿童、老年城镇居民及劳动年龄段城镇居民的人数和筹资标准，计算总筹资额，见下表：

项目	人数（人）	筹资标准（元）	筹资总额（元）
学生及少年儿童	394537	80	3156
劳动年龄内居民	532670	220	11719
老年城镇居民	74198	220	1632
合计	1001405	--	16507

（三）城镇居民医疗消费情况测算

根据近三年城镇职工医疗消费和社会医疗消费对比分析预测城镇居民的有关情况。

1. 城镇居民住院率

参考商业保险公司的数据，学生及少年儿童住院率为3.9%；参考城镇

在职职工的数据，劳动年龄内居民住院率4.68%；考虑到城镇退休人员住院医疗需求高于老年城镇居民，参考城镇退休人员住院率给予适当下浮，确定老年城镇居民住院率为16.56%。合计，平均住院率为5.26%。

2. 城镇居民医疗费情况

(1)城镇居民住院医疗费支出预测

根据政策的初步设计，对职工医疗保险及学生、少年儿童医疗费用3万元以内的相关数据进行了摸底调查，得出不同群体的住院平均费用，学生及少年儿童人均住院费用参考商业保险公司开支数1514元，老年城镇居民参考城镇退休人员的住院医疗费开支数6033元，劳动年龄内居民参考城镇职工的住院医疗费开支数5428元，由此，进行住院总费用计算，见下表。

项目	人数（人）	住院率%	住院人（人）	人均住院费用（元）	住院医疗费小计（万元）
学生及少年儿童	394537	3.9	15387	1514	2330
劳动年龄内居民	532670	4.68	24929	5428	13531
老年城镇居民	74198	16.56	12287	6033	7413
合计	1001405	5.26		--	23274

(2)城镇居民门诊医疗费支出预测

学生及少年儿童按人均20元计算，需开支门诊医疗费790万元；其它城镇居民按人均40元计算，需开支门诊医疗费2427万元。合计，门诊医疗费支出3217万元。

3. 城镇居民报销起付段费用负担情况

按城镇居民住院在不同医院的人群分布，结合不同医院的起付标准计算，见下表。

项目	起付标准	住院分布率%	住院人数（人）	起付段自负数（万元）
一级医院	300	30.8	15387	487
二级医院	500	38.3	24929	1010
三级医院	700	30.9	12287	1140
合计	--	--	52603	2637

4. 城镇居民住院平均报销比例测算

(1)城镇居民基本医疗保险总筹资额16507万元，预留10%的风险储备金后，去掉门诊医疗费支出3217万元，计算得出可允许供住院报销使用的基金数为11740万元。

(2)由住院医疗费总支出23274万元，去掉起付段需城镇居民自负数为2637万元。得出需报销的住院医疗费用为20637万元。计算得出，住院医疗费用平均报销比例为56%。

5. 城镇居民报销比例的分布确定

城镇职工不同医院住院人群分布为三级医院住院率30.9%，二级医院38.3%，一级医院30.8%。结合居民平均报销比例56%，设计不同医院的报销比例为：三级医院50%，二级医院55%，一级医院60%。

（四）城镇居民基金收支平衡情况

根据淄博市《办法》设计框架，报销比例56%。现按55%的报销率计算，居民年度住院医疗费用总额23274万元，减去起付线2637万元，实际报销数额为11350万元，与征收基金中供住院报销的总额13290万元对比，另门诊大病支出根据职工医疗保险的开支数预测将支出183元，结余数额为1757万元，结合门诊费用支出,计算结余率为11.5%。

考虑到居民参保分散的特殊性，首先参保的人群多是老年居民和有病的居民。启动初期，老年居民在较短时间内，参保率可达到90%以上，我市征缴方面采取学校参保、家庭捆绑参保的措施，学生参保率达到90%，估计应该无大的问题。按预留10%的风险储备金计算，劳动年龄段居民参保率只要达到50%，基金可收支平衡。按预留10%的风险储备金计算见下表：

项 目	参保率%	人均医疗消费（元）	住院率%	居民总人数（人）	筹资标准（元）	筹资总额（万元）	可供住院报销的基金总额（万元）	住院医疗费报销总额（万元）
学生及少年儿童	90	1514	3.9	394537	80	2841	1846	708
劳动年龄内居民	50	5428	4.68	532670	220	5859	4208	3071
老年城镇居民	90	6023	16.56	74198	220	1469	1055	3059
合计	82	4331	5.26	1001405	—	10169	7109	6838

综上，通过学习外地经验和精细的测算分析，为科学制定、顺利出台城镇居民医疗保险方案，提供了翔实的基础资料，为城镇居民基本医疗保险事业的顺利推进发挥了重要作用。

（作者为淄博市劳动和社会保障局局长）