

合肥市人民政府政策研究室 编

大湖名城 创新高地

大湖名城 创新高地

2013 Niandu Hefei Shi Zhongda Zhuanse
Keti Yanjiu Chengguo Huibian

大湖名城 创新高地

2013年度合肥市重大招标课题研究成果汇编

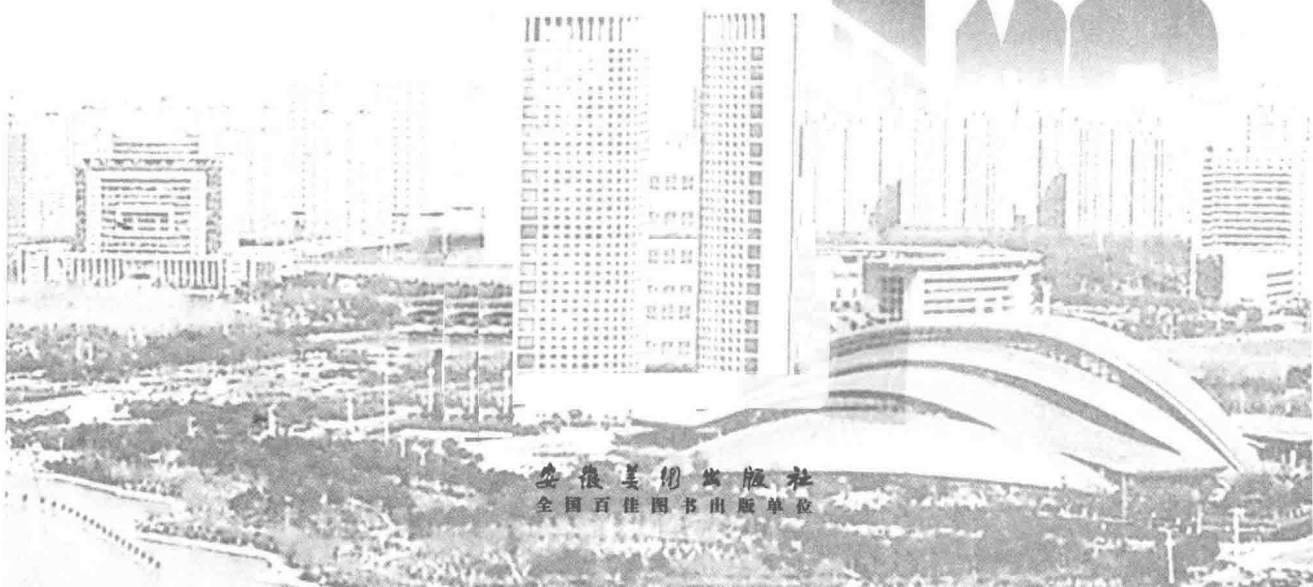
崛起合肥

安徽美术出版社
全国百佳图书出版单位

大湖名城 创新高地
大湖名城 创新高地
2013 Niandu Hefei Shi Zhongda Zhanlun
Ketiy Yanjiu Chengguo Huibian
大湖名城 创新高地

合肥市人民政府政策研究室 编

合肥崛起， 创新高地



安徽人民出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

崛起,合肥:2013年度合肥市重大招标课题研究成果汇编 / 合肥市人民政府政策研究室编. —合肥:安徽美术出版社,2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5398 - 5556 - 1

I. ①崛… II. ①合… III. ①区域经济发展 - 合肥 - 文集
IV. ①F127.541 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 274376 号

出 版 人:武忠平

责任编辑:程 兵 史春霖

助理编辑:方 芳

责任校对:吴 丹

封面设计:丁 馨

版式设计:熙宇文化

责任印制:徐海燕

崛起,合肥——2013年度合肥市重大招标课题研究成果汇编

Jueqi Hefei 2013 Niandu Hefei Shi Zhongda Zhaobiao Keti Yanjiu Chengguo Huibian

出版发行:安徽美术出版社(<http://www.ahmscbs.com>)

社 址:合肥市政务文化新区翡翠路 1118 号出版传媒广场 14 层

邮 编:230071

经 销:全国新华书店

营 销 部:0551 - 63533604(省内)0551 - 63533607(省外)

印 刷:合肥华云印务有限责任公司

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:17.75

版 次:2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5398 - 5556 - 1

定 价:58.00 元

版权所有,请勿翻印、转载

如有倒装、破损、少页等印装质量问题,请与

营销部联系调换

本社法律顾问:安徽承义律师事务所 孙卫东律师

目 录

合肥“四大政策”绩效评估指标体系及评价机制建设研究

提 要	004
1 研究的背景与思路	005
1.1 课题的背景和意义	005
1.2 相关研究的评述	006
1.3 研究的原则	007
1.4 研究的思路	008
1.5 研究的方法	008
1.6 课题研究的技术路线图	009
2 宏观分析	010
2.1 经济发展超越程度测评	010
2.2 企业总收入分析	014
2.3 财政宏观压力分析	015
2.4 宏观分析的基本结论	016
3 微观分析	017
3.1 四大产业补贴资金占各产业产值的比重分析	017
3.2 “四大政策”经济贡献度测评	020
3.3 “四大政策”技术效率测评	022
3.4 基于行业经济总量和经济效益的支持策略选择	025
4 基于政策绩效评价的指标体系构建与试算	029
4.1 政策绩效评价的总结	029
4.2 多维度视角下政策内容的定性评价	031
4.3 合肥市“四大政策”绩效指标体系	032
4.4 合肥市“四大政策”绩效试算	036
4.5 小结	038

5 合肥“四大政策”绩效评估的评价机制构建	039
5.1 评价机制构建的依据	039
5.2 评价机制的构建	040
5.3 评价结果运用	044
附 录	046
决策建议	046
前期成果	049

合肥城镇化过程中农村转移人口市民化财政保障及制度改革研究

提 要	058
1 研究的背景与思路	060
1.1 课题的背景和意义	060
1.2 相关概念界定	060
1.3 已有研究现状和发展趋势	062
1.4 本研究的基本假设、基本问题和基本思路	063
2 城镇化过程中农村转移人口市民化的财政保障内容	065
2.1 已有理论研究中财政保障的基本内容	065
2.2 我市农村转移人口市民化过程中财政保障适应性调查	067
3 合肥市城镇化过程中农村转移人口市民化的财政保障现状、问题和趋势	072
3.1 合肥市城镇化现状及趋势分析	072
3.2 合肥市农村转移人口财政保障现状和存在的问题	073
3.3 合肥市农村转移人口市民化财政保障估算	079
4 合肥市城镇化过程中农村转移人口市民化的财政保障及制度改革的对策	
建议	082
4.1 推动合肥市城市公共服务产业化发展,缓解农村转移人口市民化过程中日趋增 大的财政保障压力	082
4.2 明确地方财权事权,建立财权与事权相匹配的财政体制	083
4.3 优化我市农村转移人口市民化的财政保障结构,动态调整财政保障优先方向, 完善部门预算,以结构性投入增长带动总量投入增长	084
4.4 把握城镇化过程中农村转移人口流动态势,由“常住人口”为基本单位核算财政 保障转向以“家庭”为单位核算财政保障	085
4.5 以土地经营权换取农村转移人口的市民化公共服务的财政保障权	085
4.6 根据我市经济社会发展适度推进农村转移人口市民化	085

4.7 统筹合肥地区的城乡发展,明确不同城镇化类型的农村转移人口财政保障 差异	086
4.8 尝试在县区财政局成立二级单位进行集约管理	087
附 录	088
合肥农村转移人口市民化财政保障问题访谈提纲(大杨镇)	088
城镇化过程中农村转移人口市民化的财政保障和制度 创新调查问卷(市民用)	090
合肥农村转移人口市民化财政保障的财政所问卷	093
前期成果	098

合肥健康产业发展研究

提 要	104
1 绪论	107
1.1 研究背景及意义	107
1.2 国内外发展现状	108
1.3 健康产业内涵	110
1.4 健康产业发展研究的理论基础	111
1.5 小结	113
2 合肥市健康产业的发展现状和存在问题	114
2.1 发展历程	114
2.2 投入状况	115
2.3 产出状况	118
2.4 技术效率	121
2.5 存在问题	122
2.6 小结	124
3 加快合肥市健康产业发展的战略思路	126
3.1 指导思想	126
3.2 基本原则	127
3.3 战略设计	127
3.4 主要目标	128
3.5 小结	129
4 加快合肥市健康产业发展的对策建议	130
4.1 强化全民健康保健意识	130

4.2 加强健康产业宏观管理	130
4.3 积极打造产业发展平台	132
4.4 做大做强健康产业群体	133
4.5 小结	134

合肥协同创新体系研究

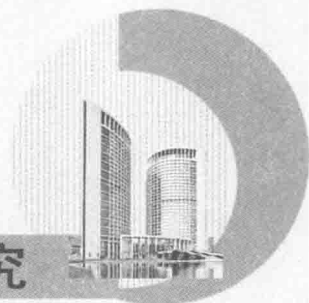
提 要	140
1 协同创新理论研究及实践	142
1.1 协同创新理论研究	142
1.2 协同创新实践现状	151
2 合肥市创新型城市建设及协同创新现状	157
2.1 合肥市取得的主要政策支持和发展定位	157
2.2 合肥市推进产学研协同创新的主要成果	158
2.3 合肥市创新及协同创新服务平台建设成果	158
2.4 合肥市推进协同创新的若干探索	158
2.5 合肥市引导创新或协同创新的政策现状	162
2.6 合肥市协同创新体系建设中存在的问题	163
3 合肥市协同创新体系建设总体思路	165
3.1 合肥市协同创新体系建设指导思想和原则	165
3.2 合肥市协同创新体系建设总体路径	166
3.3 合肥市协同创新体系建设各主体重点任务	169
3.4 合肥市协同创新体系建设典型模式建议	171
3.5 合肥市新能源汽车产业协同创新体系建设案例分析	177
3.6 中科大先研院协同创新案例分析	182
4 合肥市协同创新体系建设的对策建议	185
4.1 全面提升各类协同创新主体的协同意识	185
4.2 以合肥市发展规划引领协同创新体系建设	185
4.3 强化协同创新的政策支持、引导和激励作用	186
4.4 深化合肥市科技创新体制改革和机制创新	186
4.5 坚持开放、合作、集聚、创新的平台建设原则	187
4.6 组织实施重点产业五大类协同创新平台建设	187
4.7 为协同创新体系建设营造良好的环境氛围	188

附 录	189
中共合肥市委、合肥市人民政府《关于推进科技协同创新体系建设的指导意见》(代拟稿)	189
“合肥市协同创新体系建设”实施方案(草案)	193

合肥新型业态发展研究

提 要	202
1 新型业态及其发展模式	203
1.1 新型业态概念	203
1.2 产业范畴	203
1.3 表现形式	204
1.4 发展模式	205
1.5 发展特征	206
2 国内外及合肥市新型业态发展现状	207
2.1 新型业态研究现状	207
2.2 国内外新型业态发展现状	209
2.3 合肥市新型业态发展现状分析	210
3 合肥市新型业态发展目标与策略分析	220
3.1 合肥市新型业态发展目标	220
3.2 合肥市新型业态发展 SWOT 分析	220
3.3 合肥市新型业态发展策略分析	224
4 未来合肥新型业态发展重点领域	226
4.1 现代农业	226
4.2 战略性新兴产业	227
4.3 未来现代服务业	229
5 合肥市新型业态发展政策建议	239
5.1 新型业态发展的地区政策比较	239
5.2 政策对比与经验借鉴	240
5.3 合肥市新型业态发展政策建议	241
附 录	245
合肥市产业业态发展布局与特征(2012 年)	245

合肥“四大政策”绩效评估
指标体系及评价机制建设研究



课题组人员名单

- 冯 锋 中国科学技术大学教授、博士生导师
杜宇能 安徽农业大学讲师、博士
张雷勇 中国科学技术大学博士生
肖相泽 中国科学技术大学博士生
周 楠 中国科学技术大学博士生
王潘潘 中国科学技术大学硕士生



提 要

近年来，合肥城市圈的经济正处在前所未有的高速发展期，进入了经济社会快速发展的通道。在这一大背景下，合肥市委、市政府于2006年起逐步出台了财政支持经济发展的四大产业政策，政策实施以来，合肥市的工业、现代农业、服务业和自主创新能力都迈上了一个新的台阶。

但“四大政策”究竟起了多大的助力，对经济发展的贡献度有多少，政策实施的绩效有多高，都是无法直接测量的。为了能够让我们的政策更加有实效性，一套政策绩效评估指标体系是很有必要的。

本研究在采用政策评估一般方法的基础上，围绕合肥市“四大政策”的政策实务，基于现有数据计量了合肥市“四大政策”的政策效果，根据政策效果的计量提取了合肥“四大政策”绩效评估指标体系，再结合案例调研构建了合肥“四大政策”的评价机制。报告的具体内容按照以下几个部分展开：一是研究的背景与思路，二是基于经济计量的政策效果评估，三是“四大政策”绩效评估指标体系提取与可操作化，四是合肥“四大政策”评价机制的总结。由于在指标体系构建过程中，融入了数据指标的实证研究，实际上对前一阶段合肥市“四大政策”进行了一定程度的政策评估，所以本课题也据此提出了相应的政策建议。



1 研究的背景与思路

1.1 课题的背景和意义

近年来,合肥经济圈的经济正处在前所未有的高速发展期。如果说发轫于2005年的“大拆违,大建设”是合肥区域中心地位确立的开始,那么随后的泛长三角格局的形成以及“皖江城市带承接产业转移示范区”上升为国家战略,更是标志着合肥地区走出了历史的“政策洼地”,进入了经济社会快速发展的通道。在这一大背景下,合肥市委、市政府审时度势,从2006年起逐步出台了财政支持经济发展的四大产业政策,希望通过政策的杠杆效应进一步撬动和加速合肥社会经济的发展。政策实施几年来,得到了合肥市社会各界的广泛关注,合肥市的工业、现代农业、服务业和自主创新能力也迈上了一个新的台阶。

为贯彻并落实科学发展观,加快承接产业转移,形成资金合力,支持产业优化升级,合肥市委、市政府根据国家经济发展形势及合肥市产业发展特点,陆续出台了支持工业、现代农业、自主创新、服务业等四大产业的政策,政策出台以来,对合肥市经济发展、产业升级起到了良好的引领和推动作用。

在工业补贴政策方面,将继续在加快产业转型升级、提高产业核心竞争力、推动产业发展集聚化等方面着力,进一步推动合肥市工业做大总量、优化结构、创新发展、全面转型,加快构建既与世界接轨又有合肥特色的现代产业发展新体系。在现代农业政策方面,综合运用税收、奖补、担保、贴息等手段,提标扩面,加大对农业产业化龙头企业、市级示范家庭农场、森林城市生态建设等方面的政策支持力度,发展本地特色产业,推动全市农业产业结构优化调整和农业现代化。在自主创新政策方面,通过完备政策体系,高度重视战略性新兴产业,推进创新平台建设,支持科技成果转化,支持企业爆发性增长。在服务业政策方面,在提升传统服务业、大力发展新兴服务业的同时,按照“十二五”服务业发展规划要求,把握重点,高度重视对涉及民生类、合肥特色类服务业的扶持



力度,全面提高现代服务业的产业集聚度和国际竞争力。

应当说,合肥四大产业的发展水平提升与“四大政策”之间是密切相关的。然而由于现代政策效益的发挥具有一定“黑箱”效应,“四大政策”究竟在多大程度上提升了经济发展的水平,对经济发展的贡献度究竟有多少,政策实施的绩效究竟有多高,政策实施的正能量究竟有多大,都是无法直接测量的。基于这个事实,建立一套符合政策科学范式,既具有理论依据,又具有实操性的政策绩效评估指标体系及评价机制就显得尤为必要。因为指标体系和评价机制是政策评估的工具和方法,只有工具和方法足够科学和精炼,才能使得随后的政策评估实践具有足够的信度和效率。据此,本研究期望能够综合运用政策科学、管理科学和社会科学的方法,建立一个针对合肥“四大政策”的政策绩效评估指标体系及评价机制,为更好地评估合肥“四大政策”的执行效果,收集各方反馈,修正政策细则,提升政策绩效,提供一套科学的实操性工具。

1.2 相关研究的评述

合肥“四大政策”绩效评估指标体系及评价机制建设研究,事实上是一个政策评估的过程,或者至少是一个政策预评估过程。作为研究者,我们需要从政策科学的研究范式出发,对“四大政策”进行一定程度的评估,得到一定的评估结果,在此基础上才谈得上提出一套有效的政策评估指标体系和评价机制。因此,首先对我国的政策评估现状做一个简要的总结和回顾是有必要的。

对政策评估的定义,主要代表性的观点有以下三类。第一类观点是:政策评估应当是对政策方案或政策计划的评估。英国学者利奇菲尔德认为政策评估是描述各种方案的优劣程度和优选的过程。美国学者阿肯持相似的观点,他认为搜集各方面的信息,并分析与整理是构建有效政策评估的关键。美国学者胡雷在1976年发表的《评估与评估者在改进公共项目中的角色》一文中指出对方案的可行性评估十分重要,通过政策可行性评估可以减少政策失败的风险,提升政策的执行绩效。这些观点产生于政策评估这个二级学科发展较早的阶段,更多地聚焦在政策制订本身上,而对政策执行和政策效果的关注不够。因此,此后学术界又对此进行了进一步的研究,这就产生了第二类观点:政策评估的重点是政策效果的评估。美国学者戴伊认为政策评估就是对政策执行效果的评价,以及判断政策效果是否达到预期目标的过程。邓恩将政策效果的评估标准分为六个方面:效果、效率、充足性、公平性、回应性、适宜性。

在我国政策评估实践中,效果评估是政策评估的主要手段。王姣和肖海峰评估了我国农村粮食直接补贴的政策效果,刘晓娥等评估了我国科技创新政策的效果,王孝松



等学者基于来自中国纺织品对美出口的经验证据评估了出口退税的政策效果。总之,我国当前学界的实证性政策评估大多集中在政策效果评估上。然而国外学者认为仅仅评价政策效果不能涵盖政策评估的全过程,政策评估应当是对政策全过程的评估,既包括对政策方案的评估,也包括对政策执行以及政策结果的评估。美国政策学家内格尔认为政策分析应当是一个过程,也就是依据政策和政策目标之间的联系,在各种政策备选方案中,确定和发现一个能够最大程度达到既定政策目的的过程,并由此引出了政策评估的四大要素,即目标、达到目标的政策方案、政策与目标之间的关系、选择政策或政策组合的过程。有这类观点的学者扩大了政策评估的视野和范围,突破了仅仅对政策方案和效果的评估,将着眼点放在政策过程上,然而这种观点和视角在一定程度上也增加了政策评估的复杂性。

目前,在我国当下政策评估的实践中,政策评估在很多方面都缺乏方法论的有力支撑,实证研究能力较为薄弱。目前我国的政策评估学科基础薄弱,缺乏对其他学科分析方法的借鉴和整合,缺乏具有自身学科特色的方法论体系;政策评估的价值标准和技术标准的筛选和处理不够规范;在评估的具体方法方面,尚普遍存在“两多两少”的问题,即经验推理多,实证研究少,定性分析多,定量评估少。此外,在政策评估前后比较分析时采用的样本数目较少,代表性不足,有时甚至缺乏必要的实证检验,使评估的可信度与效果大打折扣。由此可见,以假设检验、实证分析、定量分析为主要内容的实证主义政策评估方法,是未来中国政策评估的方向。

1.3 研究的原则

一、数据说话,计量先行的原则。合肥市“四大政策”体系是围绕经济活动展开的,是典型的经济政策,因此地区经济发展效果是“四大政策”最重要的政策目标。这就要求我们的研究必须以事实数据说话,基于经济运行数据的变化去阐释问题、分析问题。然而数据本身是无法直接反映问题的,这就要求有一套严密而又具实操性的数学手段去分析和计量这些数据,尽量还原“四大政策”的真实动力。

二、纵横比较,视角相对的原则。当谈到一个工作、政策、手段的效果时,我们往往会将其和过去相比,和同类事物相比,和别的地区相比,也只有这样才谈得上好坏,这个朴素的认知里包含着一个相对的真理:任何事物的效率、效果和效益永远是相对的。研究合肥市“四大政策”的绩效评估体系也不例外,只有通过比较研究和对比研究,才是符合常识、符合一般研究规律的方法。

三、结合实际,重复有效的原则。政策科学研究是离不开实证的,因此调查研究是



必不可少的。有效的调查研究能够了解政策受益者的真实感知,把握政策的实际冲击力和值得改进的方面。在此基础上可以很好地充实数据研究的结论,丰富指标体系的内容。重复有效指的是:指标体系需要具有可重复性和实操性,这样才能追踪合肥“四大政策”的发展演化。

1.4 研究的思路

一、从区域经济发展比较出发,宏观把握合肥经济指标超越其他地区的程度,结合企业财务和市财政的总体分析,为之后的研究提供数据概观。

二、运用比例分析,横向比较四大产业补贴资金总量与四大产业补贴资金占其产业产值的比重。依据各产业本身的经济特征和发展方向,确定各产业补贴资金总量和相对比重的排序,再将理论排序与实际排序相对比,发现各产业补贴资金比例和结构中存在的问题。

三、运用计量经济学中经典的索罗余值方法,计算出财政补贴对经济增长的贡献率以及财政补贴贡献率相对于其他要素的高低。

四、通过随机前沿分析 SFA 方法,测量四大政策的补贴效率,探索政策补贴合理的倾斜方向和力度把握。

五、聚焦合肥市十大重点行业,根据十大重点行业产值和效益的数据,提出行业补贴和扶持原则,再结合四大政策的实施细则,对实施细则提出评价,构建半定量指标体系,为重点行业的不同发展策略提供决策支撑。

六、结合案例调研,反演经济计量中可能存在的缺失和疏漏,结合政策过程理论,据此抽取合肥“四大政策”评价指标体系。

七、基于数据计量,结合案例调研和政策过程理论,总结合肥“四大政策”评价机制。

总之,这是一个从宏观到微观,从具体到一般的研究过程,各步骤间相互结合,环环相扣,支撑最终评价机制的构建。

1.5 研究的方法

本课题拟综合采用政策科学中广泛使用的质性研究方法、统计分析方法和评估量化方法,按照课题的研究路线,搭接政策全过程与政策的经济社会效益,重点关注政策效果,构建评估体系,建立评价机制。

1. 质性研究之信息收集:通过文献调研、文件分析、宣传资料研究和相关评论,掌握合肥“四大政策”的细则与内涵,为政策方案评估模块提供内容支撑。

2. 质性研究之观察追踪:通过个案追踪,对“四大政策”中某些细则的政策执行过程和人们对政策效果的评议进行观察,为构建政策执行层面的指标体系提供实证支持。

3. 质性研究之访谈调研:在信息收集和观察追踪的基础上,制订初步的政策执行评价体系,将这个初步的政策评价体系在政策制订主体、政策接受主体和政策相关主体里做代表性访谈调研,修正和完善政策执行评估指标体系。

4. 统计分析之宏微观数据分析:通过采集体合肥市时间序列的社会经济发展数据,运用统计拟合方法,研究“四大政策”前后的经济社会发展数据走向,为构建“四大政策”的政策效果分析模式提供数据基础。

5. 综合质性研究和统计分析:运用评估量化法,结合评估测试,完善政策评估指标体系和评价机制。

1.6 课题研究的技术路线图

