

TANSUO CHUANGXIN SHIJIAN  
2012 ZIBO CAIZHENG DIAOYAN  
CHENGGUOXUAN

# 探索 创新 实践

—— 2012淄博财政调研成果选

卜德兰◎主编

新华出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

探索 创新 实践:2012 淄博财政调研成果选 / 卜德兰主编.  
-- 北京:新华出版社,2013.12  
ISBN 978-7-5166-0796-1

I. ①探… II. ①卜… III. ①地方财政—调查研究—淄博市  
—文集 IV. ①F812.752.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 304014 号

## 探索 创新 实践:2012 淄博财政调研成果选

主 编: 卜德兰

出 版 人: 张百新

责任编辑: 徐 光

封面设计: 李尘工作室

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 山东鸿杰印务集团有限公司

印 刷: 山东鸿杰印务集团有限公司

成品尺寸: 155mm × 227mm

印 张: 23

字 数: 225 千字

版 次: 2013 年 12 月第一版

印 次: 2013 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-0796-1

定 价: 42.00

图书如有印装问题,请与出版社联系调换:010-63077101

## 《探索 创新 实践》编辑名单

主    编：卜德兰

副 主 编：刘晓村  隗兆刚  徐成利

编审人员：(按姓氏笔画为序)

马英民  王培响  王薇薇  刘  涛

孙立春  孙华义  李林城  宋修照

张学利  荆  国  教传涛  黄家俊

雷子朋

# 前 言

2012年,面对复杂多变的国内外经济形势,全市各级财政部门深入学习贯彻党的十八大精神,牢牢把握主题主线和稳中求进的工作总基调,认真落实积极的财政政策,振奋精神、真抓实干,围绕转方式调结构、增财源惠民生、健全财政扶持激励机制、深化财政管理改革等重点工作深入开展调研,形成了一批对路管用、对实际工作具有较强指导作用的调研报告。为进一步提高全市财政系统调研工作质量,推动财政理论创新和工作创新,更好地服务领导决策和财政改革发展,我们组织完成了2012年度全市财政系统优秀调研成果评选活动,共评出优秀调研成果21项,其中,一等奖3项、二等奖7项、三等奖11项。为方便学习交流,更好地发挥调研成果的决策参考和借鉴启迪作用,推进理论成果向实际应用转化,现将优秀调研成果编辑成册,供大家参考借鉴。

编 者

2013年12月

## 目 录

|                         |         |
|-------------------------|---------|
| 创新完善财政政策措施 助力淄博文化产业发展繁荣 |         |
| .....                   | 卜德兰(1)  |
| 加大科技兴农支持力度 推动农业持续健康发展   |         |
| .....                   | 王昌晖(22) |
| 进一步加强地方国有资产监管的建议        |         |
| .....                   | 王守恕(31) |
| 发挥财政政策导向作用 促进小微企业健康发展   |         |
| .....                   | 董 博(38) |
| 积极稳妥地推进医药卫生体制改革         |         |
| .....                   | 张景明(46) |
| 充分发挥财政职能作用 扎实推进保障性住房建设  |         |
| .....                   | 王 静(56) |
| 铁肩担道义 文化铸财魂             |         |
| ——财政机关文化建设实践与思考         |         |
| .....                   | 孙 玲(63) |
| 健全财政内控制度体系 为财政改革发展提供保证  |         |
| .....                   | 梁慎全(72) |
| 推进科技创新平台建设 提高科技资源综合利用效率 |         |
| .....                   | 刘晓村(80) |
| 完善产业基金运作模式 助推企业创新发展     |         |
| .....                   | 陆 勇(93) |

---

|                      |               |
|----------------------|---------------|
| 进一步推进财政科学化精细化管理的思考   |               |
| .....                | 办公室(100)      |
| 关于淄博市企业所得税税源调查的分析    |               |
| .....                | 税政科(111)      |
| “营改增”对地方财政收入的影响及应对措施 |               |
| .....                | 预算科(123)      |
| 从当前税收状况看今后税源培植的重点和方向 |               |
| .....                | 国库科(132)      |
| 强化内控制度建设 确保资金使用安全    |               |
| .....                | 国库集中支付中心(153) |
| 实施人才强市战略的建议          |               |
| .....                | 行政政法科(164)    |
| 关于淄博市校车安全管理的调研报告     |               |
| .....                | 教科文科(173)     |
| 加快新型城镇化建设 推进城乡统筹协调发展 |               |
| .....                | 经济建设科(179)    |
| 关于社会养老服务业发展情况的调查与分析  |               |
| .....                | 社会保障科(198)    |
| 加强乡镇财政建设 助力城乡统筹发展    |               |
| .....                | 基层财政管理科(206)  |
| 强化内部控制制度建设 提高企业核心竞争力 |               |
| .....                | 会计科(213)      |
| 服务财政改革发展 构建财政“大监督”机制 |               |
| .....                | 财政监督处(222)    |
| 对商贸流通业发展情况的调研        |               |
| .....                | 企业财务管理处(228)  |

---

|                           |                |
|---------------------------|----------------|
| 关于淄博市新型墙体材料专项基金征管情况的调研    |                |
| .....                     | 非税收入管理局(236)   |
| 淄博市财政业务容灾备份系统建设的调研报告      |                |
| .....                     | 计算机应用管理中心(244) |
| 关于建立健全财政投资评审风险防控机制的调研     |                |
| .....                     | 财政投资评审中心(262)  |
| 健全中小企业内控体系的调研             |                |
| .....                     | 淄博会校(271)      |
| 张店区基本药物制度实施状况的调查          |                |
| .....                     | 张店区财政局(281)    |
| 关于淄川区新兴产业发展情况的调查与思考       |                |
| .....                     | 淄川区财政局(289)    |
| 加快发展有机农业 促进农民增收农业增效       |                |
| .....                     | 博山区财政局(300)    |
| 支持科技创新发展 提高自主创新能力         |                |
| .....                     | 周村区财政局(307)    |
| 发挥资源优势 建设文化强区             |                |
| .....                     | 临淄区财政局(317)    |
| 在新起点上实现桓台财政可持续发展          |                |
| .....                     | 桓台县财政局(326)    |
| 努力推进转方式调结构 积极破解财政增长困境     |                |
| .....                     | 高青县财政局(336)    |
| 关于沂源财政支持文化建设的调研报告         |                |
| .....                     | 沂源县财政局(344)    |
| 推进“一事一议”财政奖补工作 助力高新区新农村建设 |                |
| .....                     | 高新区财政局(353)    |

# 创新完善财政政策措施 助力淄博文化产业发展繁荣

卜德兰

文化产业是以文化创意为核心,通过技术的介入和产业化的方式制造、营销不同形态的文化产品的行业。文化产业既是市场经济条件下发展繁荣社会主义文化的重要载体,能够满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求,又是推动产业结构调整、转变经济发展方式的重要着力点,能够促进经济平稳较快发展。创造性地开展财政支持文化产业工作,研究完善促进文化产业发展的政策措施,对于解决当前制约文化发展的不利因素,促进文化产业健康发展,加快文化强市建设具有十分重要的意义。为此,我们专题组织了调研,现形成报告如下:

## 一、促进文化产业发展的工作背景

(一)发展文化产业是贯彻党的十七届六中全会精神,打造我市现代文化产业体系的重大举措

2011年10月,党的十七届六中全会审议通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,提出了“加快发展文化产业,构建现代文化产业体系”的指导方针,为加快文化产业发展指明了方向。可



以说,全会决定为我市加强现代文化产业体系建设提供了前所未有的发展机遇。我市拥有深厚的文化底蕴、浩繁的文化遗存和丰富的文化资源,被誉为“齐国故都,聊斋故里,陶瓷名城,足球故乡”、中国历史文化名城,又是现代工业文明发展较早的城市,发展文化产业具备经济、资源、品牌等得天独厚的优势。近年来,市委、市政府立足淄博实际,创新思路,出台和采取了一系列行之有效的政策措施,为文化产业发展创造了有利条件,并取得了明显成效。尽管如此,相对于经济发展和群众需求,我市文化产业体系仍然存在结构不够合理、门类不够齐全、科技含量不高、竞争力不强等突出问题。为此,我们要认真贯彻落实党的十七届六中全会精神,紧紧围绕市委作出的在新起点上加快推进建设文化强市的决策部署,依托地方宝贵的文化资源优势,抓住机遇,迎接挑战,把构建现代文化产业体系作为经济发展的重点,加快推动我市由文化大市向文化强市转变。

(二)发展文化产业是加快转方式调结构,推动淄博老工业城市科学发展的根本举措

文化与经济、政治、社会相互促进、相互交融,没有文化与经济社会的和谐共进,发展的层次和水平就难以提高,发展的可持续性也将受到极大制约。过去,我市经济发展很大程度上依靠“高投入、高消耗、高排放、低效益”的粗放增长方式,已远远不适应科学发展的要求,而文化产业作为典型的低碳、绿色经济,具有优结构、扩消费、增就业、可持续的独特优势,市场空间巨大,消费群体众多,属于“无污染、低消耗、高效益”的无烟产业、朝阳产业。我市是一个具有现代工业百年发展史的城市,正面临着转方式调结构的艰巨任务,如何借助产业结构调整,发挥文化资源优势,成功嫁接文化产业,这既是我市经济发展的新机遇,也是推进结构调整、发展方式转变的新的经济增

长点。从淄博市情况看,2011 年全市 GDP 完成 3280 亿元,工业总产值突破一万亿元,公共财政预算收入超过 200 亿元,标志着我市经济发展进入了一个新的阶段,在这一阶段,迫切需要打造与经济发展相匹配的文化产业,靠文化提供精神动力、推动结构调整、提升发展质量、增强科技支撑能力,推动淄博老工业城市实现成功转型,使淄博的经济社会发展更有内涵,更有区域特色优势和综合竞争力。

(三)发展文化产业是充分发挥文化资源优势,建设殷实和谐经济文化强市的必然要求

文化既是支撑、引领社会发展的重要手段,又是推动经济发展的强大动力,文化产业除具有以上功能,还能够直接产生经济效益。当今时代,综合实力竞争的一个显著特点,就是文化的地位和作用更加凸显,经济较量中的文化因素日益突出。改革开放以来,我市经济社会长足发展,人民群众生活水平显著提高,对精神文化生活提出了新的更高要求。加强文化软实力建设,已经成为现代化建设的一项重大而紧迫的任务,也是全面增强我市综合实力的必然要求。淄博是全国文明城市,博大精深的齐文化、影响深远的蒲文化、深入人心的孝文化、忠贞不渝的爱情文化,都已成为淄博的名片,成为宣传和扩大淄博影响力的重要载体。建设殷实和谐经济文化强市,就是既要让群众过上殷实富足的物质生活,又要让群众享有健康向上的精神生活。为实现这一目标,我们要充分发挥文化资源优势,加快文化与经济的对接,把文化经济产业做实做大做强。据统计,2011 年,我市文化产业贡献 GDP156 亿元,占经济总量的 4.76%,尚未成为地方经济支柱性产业,发展的空间还十分广阔。

(四)发展文化产业是满足人民群众精神文化需求,保障人民群众文化权益的重要内容

实践证明,人民越富足,对精神文化的追求就越高;国家越富强,对国民精神境界提升的要求就越高。这种快速增长的文化需求,不仅体现在人民群众对于基本文化权益的日益重视上,也体现在对于社会更好地满足其多层次、多方面、多样化文化需求的期待上。换言之,当经济发展到一定程度,人们的幸福感将主要来源于文化体验。国际经验表明,人均国内生产总值达到 3000 美元时,居民消费进入物质消费和精神文化消费并重期;超过 5000 美元,居民消费会进入精神文化需求的旺盛时期。2011 年,我市人均 GDP 超过 1.1 万美元,根据以上经验,文化需求已呈“井喷”之势,人们追求自我文化表达、参与自主文化创造活动的愿望更加强烈,实现和维护自身文化权益的意识更加高涨。这就迫切需要深化文化体制改革,加快文化发展方式转变,努力生产出更多更好的文化产品,提供更完善更优质的文化服务,不断满足人民群众日益增长的多层次精神文化需求,改善文化民生,提高人们生活质量和幸福指数,推动人的全面发展。

## 二、发挥财政职能作用,促进文化产业发展不断取得新成效

### (一)淄博市文化产业发展的基本现状

淄博市历史悠久,文化资源丰富,文化底蕴深厚,且独具特色,有齐文化、聊斋文化、鲁商文化、陶琉文化等丰富的文化资源,结合百年的工业发展史,经济文化基础比较厚实。经过多年发展和行业积累,形成了文化产业的比较优势,有 10 多个地域性文化品牌,30 多个产业型文化品牌,拥有 294 处市级以上重点文物保护单位,28 项省级以上非物质文化遗产,800 多个群众文化活动组织,10 余个节庆文化品牌。丰富的文化资源,为我市加快发展文化产业提供了必要的载体和基础条件。早

在 1998 年,我市就制定出台了《关于加快文化产业发展的意见》,提出了增强产业意识、深化体制改革、发挥文化优势、调整产业结构等方面的内容和任务。2003 年,市第九次党代会提出以建设文化大市为主线,把发展文化产业作为促进“科学发展、和谐发展、率先发展”和“建设殷实小康、构建和谐淄博”的重要举措和突破口。2008 年,根据党的十七大精神和省委部署要求,市委、市政府作出了建设文化强市的决定。先后陆续制订颁布实施了《2003 - 2010 年淄博市建设文化大市规划纲要》、《关于推进全市文化体制改革的意见》、《促进文化大发展大繁荣的意见》、《文化产业发展(2009 - 2015)专项规划》及促进文化产业发展的 30 条优惠政策等一系列促进文化改革发展的政策措施。2011 年,我市以党的十七届六中全会精神为指导,作出了在新起点上加快文化强市建设的决策部署,掀起了新一轮文化产业发展新高潮,全市文化体制改革稳步推进,公共文化服务体系日益完善,文化产业规模迅速扩大,文化综合实力显著增强。自“十一五”以来,全市文化产业增加值连续 6 年保持了 20% 以上的增长速度,至 2011 年,全市文化产业增加值实现 156 亿元,占全市 GDP 的比重达到 4.76%。全市从事文化及相关产业的法人单位 6300 余家,从业人员达 20 万人。2011 年,天鸿书业、鸿杰印务被评为全省文化企业 30 强;荣宝斋淄博有限公司等 8 家企业、项目和园区入选省重点文化项目、重点企业、产业园区名单,数量位居全省各市前列。我市还荣获全国文化体制改革先进地区、全国文明城市称号,标志着文化建设迈上了新台阶。

## (二) 财政在促进文化产业发展中发挥了重要作用

1. 加大文化事业投入力度,为文化产业发展提供有力支撑。文化产业大多是文化事业的产品提供者和基本公共服务

的延伸,而文化事业发展则为文化产业提供了更加广阔的发展空间和强有力的保证,两者相互依存、互为促进、密不可分。近年来,以政府为主导,以公共财政为支撑,以公益性为目的的文化事业取得了长足发展。一是一批高标准、高规格的文化基础设施相继开工建设或投入使用。总投资 9.66 亿元、总建筑面积 19.8 万  $\text{m}^2$  的淄博市文化中心已于 2011 年 4 月破土动工,当年累计拨付资金 1.4 亿元,其中市级财政 3439 万元,确保了工程顺利进行。中心建成后,将成为设施先进、功能齐全、展示城市形象、反映现代文明发展水平的标志性文化工程。张店区投资近 3000 万元建起了高标准的文化艺术中心,其中文化馆和图书馆两馆建筑面积达 1 万余平方米,均荣获国家一级馆。其他区县也加强了文化馆、图书馆、镇少年宫、镇文化站和村居文化设施建设,逐步实现了基层公共文化设施全覆盖。据统计,至 2011 年,全市已建成图书馆 9 个,其中一级馆 5 个,二级馆 1 个;艺术馆 9 个,其中一级馆 6 个,二级馆 3 个。二是公共文化服务网络不断完善。建立健全覆盖城乡、结构合理、功能齐全、实用高效的公共文化服务体系,让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。主要包括:继续实施部分博物馆、纪念馆、图书馆等公益文化设施免费开放,2009 - 2011 年,市级财政累计拨付 2000 余万元,保障了博物馆、纪念馆免费开放正常运行。从 2011 年开始,当年拨付补助资金 489 万元,用于文化馆、图书馆、美术馆“三馆”免费开放。张店区少儿图书馆是全省唯一一家少儿图书馆,于 2011 年 7 月实行了免费开放,馆藏文献 11.8 万件,年接待读者 10 万人次。三是城乡文化资源实现合理配置。实施广播电视“户户通”工程和广电低保惠民工程,完成乡镇综合文化站提升改造和村居文化大院、农家书屋等文化设施建设,促进公共文化资源向农村和社区倾斜。总之,文化

事业发展,优先安排了涉及群众切身利益的公共文化项目,改善了居民的精神文化生活,推动了基本公共文化服务均等化,为我市文化产业发展提供了强有力的支撑。

2. 支持文化企业发展,努力培植文化产业市场主体。一是设立文化产业发展专项资金。从2008年起,市级财政每年安排3000万元,设立文化产业发展专项资金,通过奖励、资助、贴息贷款等形式,每年在全市筛选确定60家具有市场优势和潜力的文化企业,给予重点支持和保护,带动文化产业加速升级发展。我市大部分区县也结合各自实际,设立了不少于500万元的文化产业发展专项资金。其中,临淄区达到2000万元,张店区1000万元。二是落实税收减免政策。出台文化企业税收减免政策,并同园区经济、高成长性中小企业和服务业等优惠政策相结合,2010-2011年,共为11家文化企业减税592万元,促进了龙头文化企业加快发展。三是发挥财政资金的杠杆作用,对文化企业实行财政贴息,推动银行业与文化业对接。通过财政资金的撬动作用,2010-2011年全市12家银行为82家文化企业授信72亿元,提供贷款30亿元,较前几年有了较大幅度的增长,信贷支持力度逐年加大。重点支持了齐文化生态产业园、周村古商城、牛郎织女爱情文化主题公园、齐赛创意动漫产业园、世纪天鸿书业印刷物流园等10大文化产业园区(基地)建设,总投资126亿元,建成后将成为淄博文化创意产业投资、孵化、制作和交易的平台,将初步形成以印刷发行、文化旅游、网络传媒、文化艺术、工艺品及收藏品销售等优势产业为主,特色鲜明、优势互补的文化产业体系,文化产业结构更加优化。

3. 以文化产业项目和品牌建设为重点,推动文化产业快速健康发展。大力支持文化产业招商,每年筛选一批发展前景好、影响大、投放效益强的重点文化产业项目予以重点扶持,鼓

励项目单位通过精心策划包装,采取各种方式、运用各种渠道吸引更多的文化产业项目、资金、技术、人才落户淄博。按照全市确定的“一园二带三基地十大产业”的文化产业整体发展构架,深入推进“231”战略和“326 工程”的实施,对每年全市确定的 30 个重点文化产业项目、20 个文化品牌从政策、资金上加大支持力度。2011 年,全市共有规模以上在建的文化产业项目 78 个,总投资 273 亿元,已完成投资 50 亿元,其中投资过亿元的项目 43 个,过 10 亿元的项目 7 个。坚持品牌带动战略,重点培育打造“齐文化”、“聊斋文化”等 10 个特色突出、辐射力大的地域性文化品牌,以及“淄博刻瓷”、“蹴鞠”等 10 个科技含量和附加值高、发展潜力大的产业型文化品牌,扩大文化影响,带动形成文化产品产业链。

4. 鼓励文化产品创作,丰富公共文化服务体系。支持面向群众、面向市场的文化精品工程,推出一批群众喜闻乐见的艺术精品,保持我市精品工程建设在全省的领先地位。加大对我市代表性、示范性和保护性文艺门类的扶持力度,推出一批独具淄博文化特色的原创性文艺作品,特别是支持对齐文化的研究、保护和开发,积极争取国内外著名高校、院所、文化企业和专家学者的参与,推出了一批重大科研成果,创作了一批优秀文艺作品。实施地方戏曲振兴工程,设立专项文化艺术创作资金,鼓励文化产品创作。据不完全统计,从上世纪 80 年代以来,全市累计投入 5000 多万元,支持创作完成了具有淄博特色和气息的各类精神文化产品 1500 多部(集),其中,5 件作品入选全国“五个一”工程、81 件作品入选省“精品工程”,文艺创作硕果满枝。创新公共文化服务机制,鼓励文化单位面向基层、文化企业参与公共文化服务。支持开展广场文化、文化下乡、文化进社区等活动,继续实施农村电影“2131”工程,活跃城乡

居民文化生活。淄博花灯艺术节、邻居节、中国(淄博)国际陶瓷博览会、绿兰莎啤酒文化节等各类大型活动丰富多彩,提高了淄博的声誉。

5. 支持文化改革创新,进一步释放文化发展活力。根据中央和省关于文化体制改革的部署要求,我市出台了《关于推进全市文化体制改革的意见》,明确了文化体制改革的路线图、时间表和任务书。财政部门积极落实扶持政策,推进文化体制改革深入推进。按照不同文化单位性质和功能,分层次、分类别实施有针对性的扶持政策,推动文化体制改革取得新进展,加快构建有利于文化科学发展的体制机制。推进公益性文化事业单位改革,在进一步加强经费保障的同时,支持公共图书馆、博物馆、美术馆、文化馆等公益性文化事业单位深化劳动人事、收入分配、社会保障制度改革,探索绩效评估考核结果与财政投入挂钩办法,引入激励和竞争机制,强化服务功能,促进其提高公共文化服务质量和水平。深化经营性文化单位改革,推进一般性国有文艺院团、非时政类报刊社、新闻网站转企改制,培育合格市场主体。对完成转企改制的文化单位,进一步完善法人治理结构,建立现代产权制度和资产经营责任制,形成面向市场的体制机制。支持文化产品和文化要素市场建设,促进文化资本、人才、技术在更大范围内合理流动,优化文化资源配置。鼓励深化文化行政管理体制改革,转变职能,理顺关系。

6. 支持人才队伍建设,努力造就高层次文化人才。牢固树立人才是第一资源的理念,认真落实《淄博市文化人才队伍建设专项意见》,拨出专项资金,设立淄博市文化人才突出贡献奖,对做出重大贡献的高端创意策划、专业技术人才等给予奖励。市财政每年拨出专款,支持文化人才队伍建设。首先,完善激励机制,促进高层次领军人物和专业文化工作者队伍建



设,加大高层次文化人才培养、引进、使用力度。加强载体建设,优化创业环境,努力造就一批文化名家、一批专业领域的领军人物。2011年,我市有文化领域各类文化艺术协会14个,国家级会员237人,省级会员1580人,国家级陶瓷艺术、工艺美术大师20人,国家一级演职员15人。其次,促进高技能复合型文化人才队伍建设。我市现有20万文化从业人员,通过加强工艺技能和文化素养培训,加快培养文化人才队伍,努力造就一批掌握现代技能、具有审美眼光的复合型文化人才,为我市文化改革发展奠定坚实的基础。第三,促进基层文化人才队伍建设。进一步完善政策措施,鼓励优秀文化人才扎根基层、服务群众,并吸引优秀干部和大学生到基层文化单位创业发展。加大对乡土文化人才和民间文化传承人等基层各类文化人才和文化活动积极分子的支持力度,激发他们的创造力和创业热情。

### 三、淄博市文化产业发展面临的主要问题

近年来,我市文化产业取得了长足发展,“十一五”以来,全市文化产业增加值连续6年保持20%以上的增长速度,在全省的位次也比较靠前。但通过调研发现,一些影响、制约文化产业发展的问題也不容忽视。

#### (一)文化经济总量偏低,企业规模相对偏小,竞争力弱

总体看,我市文化产业所占经济的份额还不大。2008年,我市文化产业增加值为72亿元,占全市GDP的比重为3.16%,2011年达到4.76%,三年间提高了1.6个百分点,但仍未成为我市经济的支柱产业,对经济结构的调整作用发挥还不够。核心层文化产业增加值偏低,目前只占全市文化产业增加值的30%左右,尤其是影视业、演艺业、新闻业增加值更低。这种不平衡也制约着我市文化产业整体水平的提高。近年来,我市陆