

山东省政府系统 优秀调研成果选编

山东省人民政府研究室◎编

2015年度

上册



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

山东省政府系统

优秀调研成果选编(2015年度)

上册

山东省人民政府研究室 编



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

山东省政府系统优秀调研成果选编. 2015 年度:全 2 册 / 山东省人民政府研究室编.
北京:中国经济出版社,2016. 7

ISBN 978-7-5136-4321-4

I. ①山… II. ①山… III. ①社会调查—调查报告—山东省—2015

②区域经济发展—调查报告—山东省—2015 IV. ①F127. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 170153 号

责任编辑 邓媛媛
责任审读 贺 静
责任印制 马小宾
封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京柏力行彩印有限公司
经销者 各地新华书店
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 91
字 数 1600 千字
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次
定 价 168.00 元(上下册)
广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68330607)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390) 服务热线:010-88386794

《山东省政府系统优秀调研成果选编(2015年度)》

编 委 会

主 任 刘险峰

副主任 李树典 朱 瑜 苏庆伟 赵昌军
苟成富 马忠雨

成 员 马军权 刘中国 徐俊青 王唯宁
刘永宽 董 晓 苏勋团 李 为

编 辑 组

主 编 刘险峰

副 主 编 李树典 马军权

编辑组成员 冀宪河 赵泓任 侯西栋 李 涛
孙晓焱 张志收 马学钊 王 浩
罗明明 张 鹏 史 新 朱宏锋
吕 学 郭淑华 张 克 王 伟
齐翠翠 王智慧 丁 涛

目录 | CONTENTS

转型升级

关于加快山东发展动力转换的调研报告	省发展改革委	003
关于加快工业转型升级的调研报告	省经济和信息化委	015
关于山东省房地产业转型升级的调研报告	省住房城乡建设厅	028
关于实施公路安全生命防护工程提升山东省公路安全畅通水平的调研报告·····	省交通运输厅	035
关于加快农业转型升级继续走在全国前列的调研报告	省农业厅	041
关于加快推进海洋生态文明建设的调研报告	省海洋与渔业厅	049
关于山东省物流成本的调研报告	省商务厅	062
“百镇建设示范行动”首批示范镇建设情况专项审计调查的报告	省审计厅	072
关于优化省管企业管理层级的调研报告	省国资委	077
关于固定资产加速折旧政策存在的问题及建议的调研报告	省地税局	086
新形势下网络市场监管对策研究	省工商局	090
山东省淘宝村电商产业发展调研报告	省中小企业局	098
山东煤炭行业转型发展研究	省煤炭工业局 山东工商学院	105
跨境电子商务发展现状及对策研究	济南海关	127
税收视角下山东省制造业发展情况的调查报告	省国税局	134
资本市场助推山东混合所有制发展研究·····	山东证监局 深圳证券交易所	144
2015 山东经济形势研究报告	联合调研组	153

关于推动东营市石化产业转型升级的调研报告	东营市人民政府研究室	165
关于促进我省互联网支付加快发展的研究报告	联合调研组	174
充分发挥行业协会职能作用研究	联合调研组	179
山东玉皇化工怎样成功“走出去”	联合调研组	187
微金融支持小微企业发展研究	联合调研组	195
人工鱼礁为保护开发海洋国土再辟蓝海	联合调研组	214
关于全省乡村旅游发展情况的报告	联合调研组	221
关于全省国有资本布局结构调整的调研报告	联合调研组	227
新能源汽车现状及发展趋势	联合调研组	239
以企业国际化推动潍坊市产业转型的调查与建议	潍坊市政府研究室	247
加快发展大数据产业的建议	潍坊市政府研究室	256
突破信息产业 加速工业转型——关于打造信息产业新“硅谷”的对策建议	济宁市政府研究室	268
新形势下政府与社会资本合作(PPP)模式应用研究	济宁市政府投融资管理中心	275
关于新常态下泰安市招商引资和项目建设的思考及建议	泰安市政府调查研究室	281
莱芜经济发展阶段的分析与建议	莱芜市政府研究室	288
莱芜市创新型企业发展调研	莱芜市政府研究室	299
临沂市引领全国革命老区科学跨越发展研究报告	临沂市政府	309
临沂深度融入国家“一带一路”战略研究	临沂市政府研究室	329
沂南石英砂产业实现“困”中重生	临沂市政府研究室	344
构建供应链生态体系加快临沂商城国际化进程专题研究	临沂商城管委会	351
关于浙江湖州嘉兴两地新型城镇化推进情况的考察报告	德州市政府	367
关于防范和化解地方政府和企业债务风险的调查报告	临邑县政府	375
关于聊城市新能源汽车产业发展情况的调研报告	聊城市政府办公室	381
关于加强聊城市阿胶产业链建设的调研报告	聊城市政府办公室	389
关于阳谷县电子商务发展情况的调研报告	阳谷县政府研究室	396

新常态下滨州市工业转型升级问题研究	滨州市政府研究室	401
-------------------------	----------	-----

深化改革

不动产登记职责和机构整合的调研报告	省编办	409
关于建立政府购买服务与机构编制管理衔接机制的探索与思考	省编办	415
建立健全创新驱动经济转型发展的体制机制研究	省发展改革委	422
山东省基础教育综合改革进展情况调研报告	省教育厅	432
关于山东省普通中小学大班额问题的调研报告	省教育厅	441
山东省区域创新能力比较分析与对策建议	省科技统计分析研究中心	451
关于创新道路交通安全管理工作的调研报告	省公安厅	468
借鉴美国经验做法 加快慈善组织发展	省民政厅	481
加快构建事权与支出责任相适应财政体制	省财政厅	488
“十三五”时期山东省财政管理体系和管理能力现代化研究	省财政厅	512
山东省县域城镇化模式与机制研究	省住房城乡建设厅	535
关于禹城市土地征收制度改革试点情况的调研报告	省国土资源厅	562
我省工商资本进入农业情况调研报告	省农业厅	569
关于我省开展渔业养殖保险的调研报告	省海洋与渔业厅	576
实施退耕还果还林 打造生态经济双赢	省林业厅 临沂市林业局	584
曲阜文化建设示范区上升国家战略研究报告	省文化厅	593
山东省煤炭资源税从价计征改革落实情况及政策效应分析	省地税局	601
山东省农村土地流转现状、问题及对策	省统计局	609
关于提升医药创新能力助推山东医药产业健康发展的调研报告	省食品药品监管局	618
关于山东省行政执法困境调查及对策建议	省法制办	624
关于“幸福9号”创新养老模式的调研与思考	省政府驻北京办事处	630
山东省蔬菜目标价格保险问题研究	省物价局	633

关于山东省供销社系统开展农业生产全程社会化服务机制创新的调查·····	省供销社	643
山东省社保基金理事会关于划转企业经营情况的调研报告·····	省社保基金理事会	653
期待股权创业之路从“变通”走向“通途”——关于山东省科学院实施股权激励情况的调研·····	省科学院	664
关于加快推动实施山东省“省属科研院所创新工程”的建议·····	省医科院	668
关于财政稳定支持农业科技创新政策调研报告·····	省农科院	675
进一步推进山东省文化产业投融资体系建设的几点建议·····	山东社科院	684

转型 升级

ZHUAN XING SHENG JI

关于加快山东发展动力转换的调研报告

省发展改革委

近年来,我国资源、人口、土地红利不断消减,出口、投资、房地产等拉动增长的传统引擎明显动力不足,原有的要素投入、外延扩张效应已见边际,经济发展的条件和环境已经发生重大改变。能否适应新的发展形势,在经济增速下台阶的同时,实现质量效益上台阶,关键在于能否实现发展动力有序接续和转换。为此,省发改委成立课题组,就加快我省发展动力转换问题,赴省外及省内部分市县、企业进行实地调研,形成了《关于加快山东发展动力转换的调研报告》。

一、加快发展动力转换迫在眉睫、势在必行

2014年,我省生产总值接近6万亿元,公共财政收入迈上5000亿元台阶,正处在由大到强转变的关键节点。加快培育新的增长点,转换发展动力,由规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,是当前我省经济工作的当务之急。

第一,经济发展进入新常态,必须加快动力转换。我省自2012年开始生产总值保持个位数增长,转入中高速新阶段,经济社会发展出现了许多新的特征。不仅体现在经济增速的放缓,实质上是增长动力的转换、经济结构的再平衡。突出表现为:一是经济发展的牵引力由第二产业向第三产业转变,三次产业间融合发展、跨界发展、协同发展态势更加明显;二是需求结构中的投资率明显下降,消费率明显上升,消费成为需求增长的主体;三是动力结构中的人力、资源粗放投入明显下降,技术进步和创新成为决定成败的“胜负手”。在这些升降变化中,先进生产力不断产生和扩张,落后生产力将不断萎缩和退出,将涌现一系列新的增长点,形成新的增长动力。我们要正确认识、积极适应、科学引领新常态,加快转变发展方式、培育经济增长新动力,实现“调速不失速、量增质更优、换挡不掉挡”。

第二,继续“走在前列”,必须加快动力转换。2014年11月,习近平总书记在视察山东一周年之际作出了“四个加大、一个着力”重要批示,要求山东积极开拓保持经济社会持续健康发展的新途径,努力在全面建成小康社会进程中走在前列。这既是新常态下对我省经济社会发展的明确定位和科学指导,更是对全省各级各部门的严峻考验和重大责任。目前,我省经济总量和公共财政预算收入均居全国第3位,但是人均GDP在全国只排第10位;居民人均可支配收入居全国第8位,在综合发展水平上与广东、江苏、上海等省市还有一定差距。全省经济工作会议要求,坚持以习近平总书记视察山东重要讲话和重要批示精神为指引,以“走在前列”为目标定位,实现“一个定位、三个提升”。对此,我们要对标先进、正视差距,以更高的目标鼓足干劲,以更宽的视野激发热情,勇做“泰山石敢当”,当好全国转型发展的排头兵。

第三,提高发展质量效益,必须加快动力转换。通过这些年的调整和发展,我省产业结构已经具备了较好的基础和条件,但结构性矛盾依然较为突出,发展的质量和效益不高。2014年我省地方财政收入占GDP的比重为8.4%,而广东为11.8%、江苏为11.1%。一是,服务占比仍然较低。我省服务业近年来实现了快速发展,去年服务业占比达到43.5%,但是仍然低于全国平均水平4.7个百分点。二是,传统行业比重过高。工业产值排名前三的化工、农副产品加工和纺织业,均为资源型产业,初级产品多、产业链条短。高附加值和高科技含量的产品较少,高技术产品中有自主知识产权的不足1/3。三是,创新能力亟待提升。重要科技成果实现产业化的比例仅为20%左右。创新人才特别是领军人才缺乏,驻鲁两院院士仅有37人,工业企业R&D人员为17.8万人。在当前产能过剩与有效供给不足并存的情况下,加快产业结构调整,只有依靠结构优化、效率提高、创新驱动推动发展的新动力,才能为经济增长开启更为广阔的空间。

第四,稳定经济增速,必须加快动力转换。化解各种矛盾和风险,跨越“中等收入陷阱”,实现现代化,根本要靠发展,发展必须有合理的增长速度。经济增速适度放缓,挤出了原有的一些“泡沫”,能够为缓解资源约束、加快转型发展释放空间;但如果增长稳不住,反而会对促改革调结构形成制约。今年以来,受国际大宗商品价格下跌、市场需求疲弱等影响,与全国一样,我省主要经济指标增幅均处于近年来的较低点,经济下行压力有增无减。传统发展动力受市场

波动和价格变化的冲击较大,高新技术、服务业和民营经济虽然增长较快,但仍是发展的“短板”,短期内无法弥补传统行业回调的影响,增长动力转换“青黄不接”。把握好稳增长与调结构的平衡,就必须加快经济体制改革和结构调整,积极增加、培育新的经济增长点,实现发展动力有序接续,从根本上稳住经济,稳定市场预期,提振发展信心,为新常态下的产业升级和改革开放赢得空间。

第五,深化经济体制改革,必须加快动力转换。近年来,我省各级各部门深刻把握新常态带来的机遇挑战,对省委、省政府加快工作指导重大转变、以提高发展质量效益为中心的部署要求认识更加到位、理解更加深刻,“敢为会为有为”的意识不断增强。但是,与一些先进省市相比,部分地方政府职能转变不到位,政府治理能力不够高,不同程度地存在干预过多、监管不到位问题,还没有真正转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。部分重点领域和关键环节的改革相对滞后,经济市场化程度不够高,在一定程度上阻碍了产业优势的发展。加快发展动力转换,培育新的增长点,客观上要求政府部门更加善于运用市场的手段、改革的办法和法治的思维想问题、作决策,有助于倒逼经济体制改革,加快转变政府职能。

二、省内外加快动力转换经验做法及启示

在全球经济深度调整 and 我国“三期叠加”影响持续加深的情况下,各地顺应发展趋势,加快转换发展动力,培育新的比较优势,在变革产业发展模式、促进经济提挡升级方面创造了许多新经验、新启示。

(一)把创新驱动作为加快动力转换的核心战略

当前,新一轮科技革命和产业变革风起云涌,科研前沿不断延伸,产业更新换代日趋加快,创新成为引领发展的第一动力。只有突出创新驱动,才能掌握发展与竞争的主动权,已成为各地共识。上海市围绕建设有全球影响力的科技创新中心,以应用为导向、企业为主体,更加注重协同创新,深化科技体制改革。今年4月份,依托研发公共服务平台,免费向首批1000家中小微企业和创新团队发放了总规模1亿元的科技创新券。创新券采用网络认证,事前申请、事后补助的方式,不设竞争环节。凭借此券,企业或团队可获得最高10万元的资金资助,共享使用大型科学仪器设施,并享受约380家技术平台提供的研发服务。

江苏省扎实开展创新型省份建设,设立了成果转化专项引导资金,对企业重大自主创新项目开辟审批、核准、备案绿色通道,打造中国(南京)软件谷等重大平台。成为我国首个累计专利申请总量过百万件的省份,区域创新能力连续六年居全国首位,科技进步贡献率达59%,并成功争取苏南国家自主创新示范区获得国务院批复。青岛市启动实施了“千帆计划”,实行普惠性政策措施,变“先拿钱、后干活”为“先干活、后补助”,突出企业自身技术创新需求,政府提供精准服务,让政府公共服务与企业实际需求更合拍。一年多时间发起设立了各具特色、错位竞争的孵化器及区域天使投资组合基金9只,规模9.9亿元。威海市把创新平台建设作为提高创新能力的基础,建设公共研发、科技孵化、公共检测、公共设计、综合服务五大类公共创新服务平台,建立大型科学仪器设备、人才与项目云等资源集成与开放共享机制,加快培育发展研发设计、技术转移转化等科技服务业,有力助推了全市高新技术产业发展。

(二)把产业升级作为加快动力转换的中心环节

在国际金融危机的巨大冲击下,谁能抢占科技与产业发展制高点,加快实现经济转型升级,就能在世界经济格局变迁中占据有利位置,牢牢把握经济发展的主动权。各地都在加紧寻找产业新动力、更新增长“发动机”。浙江省以“四换三名”(积极推进腾笼换鸟、机器换人、空间换地、电商换市,着力培育名企、名品、名家)战略为引领,大力实施龙头企业培育、空间平台优化、重大项目带动、创新平台推动、政策要素支撑等五大工程,推动块状经济向现代产业集群转型,抱团打造14个省级产业集聚区,为浙江经济发展汇聚了新能量。新昌高端装备制造业集群、昆山电子信息产业集群、慈溪家电产业集群、义乌小商品产业集群等一大批百亿、甚至千亿级产业集群的快速发展,使得浙江这个陆域面积全国倒数第二的资源小省,创造了全国第四的经济总量,成为中国经济最具活力的省份之一。天津市制定了18个重点产业规划,以规划为统领,以创新为引领,以民用航空、新能源汽车、智能装备制造等为重点,优先发展一批持续进行研究与技术成果转化、拥有企业核心自主知识产权的高新技术企业,并通过政府优先采购、定向采购、减轻企业负担等措施,支持战略性新兴产业发展,着力形成以创新型企业为主体、以创新组织网络和商业模式为依托的产业集群。烟台市深入推进“抓产业促发展”工作,制定实施了28个细分工业行业提质发展扶持意见,集中打造汽车、工程机械、海工装备等15个产业基地,国际

葡萄·葡萄酒城、中国食品名城、黄金产业名城、节能环保产业城等4个产业名城。目前已形成了3100亿元的机械制造、2500亿元的电子信息,以及食品加工、黄金、现代化工3个过千亿元的5大支柱产业集群。济宁市立足于从资源型城市向高科技信息产业新城转型,大力实施“新硅谷”战略,持续放大惠普基地带动效应,设立了2亿元的产业发展引导基金,密集出台了一系列政策措施和行动计划,吸引了惠普、甲骨文、中兴通讯、大唐电信等一大批国际国内IT产业巨头落户,信息产业年均增幅高达40%,全市产业结构明显优化。

(三)把转变政府职能作为加快动力转换的重要保障

随着改革的深入和市场经济体系的完善,原先一部分曾经强有力且有效的政府直接推进经济发展的作用方式,已经呈现或将会呈“边际效用递减”趋势。政府要从不必要的行政审批、直接抓产业项目、过分“保速度”中退出来,把主要职能转到加强制度创新、加强社会保障、营造良好营商环境上来,由经济发展直接的“推动者”向“服务员”转换,更加关注经济发展的社会动力源的开发和维护。上海市在探索新技术、新产业、新模式、新业态“四新”经济发展过程中,坚持从政府导向转向市场导向,从目标导向转向问题导向,从单纯的技术导向转向创新导向,从能力导向转向应用导向,放弃政府主导,不搞预设的产业定位,把主要精力放在做大做强龙头企业、优化初创企业成长环境和切实解决实际困难上,为创新创业企业发展营造更大的市场空间。浙江省全面推行政府权力清单制度,依法公开权力运行流程,逐步实现省级政府部门一般不再直接向企业分配和拨付资金、不再直接向企业收取行政事业费,形成了营商环境“加一”、综合成本“减一”的新优势。放宽外商投资准入,探索实行外资准入前国民待遇加负面清单管理模式,完善“招大、引强、选优”机制,大力引进世界500强等优质外资项目。济南市在推行“一号通”、“一表通”等审批新模式的基础上,制定了《绩效考核办法》、《网上运行管理办法》等细则,实行审批“倒计时制”,进一步优化了办事程序,提升了服务质量。淄博市突出强化企业主体作用,全面优化营商环境,在全省率先向社会公布了《市级行政审批事项目录》,实行建设项目“联审代办”、市与区县联网在线审批和“一费制”改革,审批时限平均提速30%以上,让全社会创新创业活力迸发。

(四)把统筹区域城乡作为加快动力转换的重要支撑

城乡、区域发展不平衡,是经济巨大韧劲、潜力和回旋余地的主要所在。推

动城乡一体化、促进农业转移人口市民化,纵深实施区域战略,培育和形成经济新的增长点和支撑带,将为经济发展持续注入强大动力。重庆市科学划分功能区域,推进形成都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区五大功能区,重视平等发展的重要性、承认发展的差异性、注重发展的均衡性,保障各地区平等的发展权、发展的多样性、发展成果各地区共享,转变区域发展关系,由恶性竞争走向共赢发展;转变区域资源占有关系,从各自为战到全市优化配置,沿着“转变发展方式”和“理顺发展关系”两条路径,推进区域经济发展战略转型。广东省积极推进劳动力和产业“双转移”,着力推进珠三角地区劳动密集型产业加快向东西两翼、粤北山区转移,推进东西两翼、粤北山区的劳动力,向当地二、三产业和珠三角地区转移,推进产业转移和劳动力转移有机结合,成为广东省推动经济转型升级的“新引擎”。莱芜市作为全省统筹城乡发展改革试点市,把全市 2246 平方公里作为一个整体统筹谋划,大力推动城乡规划布局、产业发展、基础设施建设、公共服务、就业和社会保障、社会管理服务“六个一体化”,促进工业向园区、土地向规模经营、人口向城镇“三个集中”,深化农村产权制度、户籍制度等各项改革,城乡差距明显缩小,初步构建起统筹城乡一体化发展新格局。临沂市把突破县域经济作为富民强市的主战场,去年起在“三年倍增”基础上,启动实施以构建现代产业体系为总抓手,以构建现代城镇体系为大平台,以构建民生保障体系为根本出发点的“三年提升”计划,力争到 2016 年县域地方公共财政收入比 2010 年翻两番,实现新一轮倍增目标,取得了较好效果。

国内外发展动力转换的新趋势和新特点,给我们如下有益启示:第一,发展动力转换是新旧动力有序接续的过程,既要传统增长动力进行优化提升,又要加快发展培育和发现新的增长点,不是推倒重来、另起炉灶,要循序渐进、优化增强。第二,发展动力转换的根本推动力是改革开放。新常态下,更要着眼更高视野、更高层次,用足用好改革开放这个攻坚克难、迎接挑战的最大法宝。第三,发展动力转换重在转变政府职能。各级各部门要充分发挥市场决定性作用,从习惯于抓大企业、大项目转向推动大众创业、扶持小微草根企业发展,从偏好给优惠政策转向着重营造良好的营商和生活环境,破解共性瓶颈问题,搭好公共平台,催生全社会创新创业的“新常态”。第四,发展动力转换要聚焦靶心,抓住关键环节,集中各类资源,选准切入点和突破口精准发力。

三、我省培育发展新动力的突破口和着力点

加快发展动力转换,要深入贯彻落实习近平总书记“四个加大、一个着力”的批示精神,按照省委“一个定位、三个提升”的要求,坚持立足当前与长远发展相结合、改造提升传统动力和培育壮大新兴动力相结合,开拓发展空间与优化经济结构相结合,努力打造全社会创新创业和增加公共产品、公共服务“双引擎”,实现经济提质增效、行稳致远。当前,要继续坚持行之有效的政策措施和工作导向,积极适应新形势和新要求,立足山东当前短板和问题,找准突破口和着力点,集中全力、重点突破。重点抓好五个方面:

创新创业。大众创新创业是保持“中高速”的新动力、迈向“中高端”的新途径,是未来经济社会发展的“新引擎”。习近平总书记在2014年经济工作会议上强调,市场要活、创新要实、政策要宽,营造有利于大众创业、市场主体创新的政策制度环境。2014年,我省总人口9789万人,居全国第三位;研究生在校生数7.4万人,普通本专科在校生179.7万人,中等职业学校在校生94.8万人。要真正将“人口红利”转变为“人才红利”,要把握六个关键:一是**加快构建众创空间**。推广青岛高新区“蓝贝创客计划”经验,发挥行业领军企业、创业投资机构、社会组织等社会力量的主力军作用,构建一批低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间。力争创建创业大学。二是**降低创新创业门槛**。深化商事制度改革,简化新型孵化机构住所登记手续,采取一站式窗口、网上申报、多证联办等措施为创业企业工商注册提供便利。对众创空间等新型孵化机构的房租、宽带接入费用和用于创业服务的公共软件、开发工具给予适当财政补贴。三是**支持创新创业公共服务**。综合运用政府购买服务、无偿资助、业务奖励等方式,支持中小企业公共服务平台和服务机构建设,促进科技基础条件平台开放共享。加强电子商务基础建设,完善专利审查快速通道,对小微企业核心专利申请予以优先审查。四是**完善创业投融资机制**。开展互联网股权众筹融资试点。规范和发展服务小微企业的区域性股权市场,培育发展天使投资群体,鼓励银行业金融机构为科技型中小企业提供金融服务。五是**加强财政资金引导**。发挥财政资金杠杆作用,通过市场机制引导社会资金和金融资本支持创业活动。发挥财税政策作用支持天使投资、创业投资发展,培育发展天使投资群体。六是**鼓励科技人员和大学生创业**。实施好国家“千人计划”、泰山学者等