

走向 21 世纪的 山东

主编 王志东 副主编 任继明

山东人民出版社

2-53

山东社会科学院对策报告文集

写在前面的话

卢培琪

今年是山东社会科学院建院 20 周年,恰逢改革开放 20 周年纪念,这是我院的幸运和幸福。20 年来,我们始终把研究四化建设中的理论和实践问题作为主攻方向,把为省委、省政府决策服务摆在重要位置。为了及时向省委、省政府报送我们的研究成果,我院正式创办了《科研要报》,成为参与省委、省政府决策的正式渠道。该刊创办以来,刊登了一大批前瞻性、应用性、操作性较强的经济、科技、社会发展对策报告,展示了我院的研究力量,发挥了参谋、咨询作用。在建院 20 周年之际,我们从中精选了 30 余篇,分类编辑,以《对策报告文集》的形式公开出版。谨以此书献给院庆 20 周年,献给改革开放 20 周年。

这些成果有的在我国、我省改革开放的某一个历史时期发挥过重要作用,如搞活大型国有企业研究、乡镇企业发展研究、农村合作经济研究、高产高效农业研究等;有的在中央、省有关文件出台之前就系统地提出了与中央、省文件精神相一致的观点、对策,起到了超前、预警作用,如农村小康研究、建设海上山东研究、农业适度规模经营研究等;还有的在当前和今后一个时期仍将发挥着较大的作用,如股份制改革研究、主导产业选择研究、人口控制研究、山东省由经济大省向经济强省跨越的战略对策研究、科学技术推动山东经济发展的对策研究等。

这些成果中的多数以某种形式进入了领导决策,有的得到

省委、省政府主要领导的批示,有的被省委、省政府以文件形式转发;还有的被省委办公厅、省政府办公厅报中办、国办;也有的被中国社科院《要报》转载报中央政治局领导参阅。

当前,我国现代化建设正处于一个重要历史时刻,改革进入了攻坚阶段,发展处于关键时期,世界范围内的新技术革命迅猛展开,知识经济初见端倪。我们山东省正处于由经济大省向经济强省跨越的关键时期。在这种情况下,经济和社会的发展更加倚重于社会科学,也对社会科学研究提出了更高的要求,我们肩上的担子更重了。同时也为我们社会科学工作者提供了施展才能的广阔舞台。相信广大社会科学工作者,在党的十五大精神的指引下,借纪念建院 20 周年之东风,把握方向,振奋精神,联系实际,潜心研究,挑起历史重担,不辱社科使命,做出更大的贡献。

期望这一对策报告文集的出版能促使我院的决策研究再上一个新的台阶,能有利于社会科学在经济、科技、社会中发挥更大的作用。

1998 年 7 月

目 录

写在前面的话	卢培琪
--------------	-----

战 略 研 究

山东由经济大省向经济强省跨越的战略对策研究	
..... 山东向经济强省跨越战略研究课题组(3)	
山东京九经济带建设研究报告	
..... 山东京九经济带建设研究课题组(39)	
新亚欧大陆桥山东段桥头堡与经济带建设	
初步构想研究	新亚欧大陆桥山东段研究课题组(55)
山东地区经济合理布局与协调发展研究	
..... 山东地区经济发展研究课题组(73)	
科学技术推动山东经济发展的对策研究	
..... 科学技术推动山东经济发展课题组(86)	
专业技术人力资源开发战略与对策研究.....	陈建坤(110)
加速战略转移 推进持续发展	
..... 山东可持续发展研究中心(117)	

工 业 经 济

当前增强国营大中型企业活力面临的矛盾和建议	
..... 董建才 蒋英建 赵发胜 路士勋(131)	

山东省 10 家一级企业的经验调查

..... 董建才 丁少敏 路士勋(137)

我省企业股份制改革存在的问题与对策

..... 秦庆武 张文宝(148)

加快发展我省企业集团的建议

..... 工业结构调整研究课题组(153)

山东主导产业的选择及主导产业对科技的需求分析

..... 张卫国(159)

农 村 经 济

山东农村小康水平指标体系研究

..... 山东农村小康水平战略研究课题组(169)

发展优质高产高效农业是我省西部实现农村小康

目标的一条重要途径

..... 山东农村小康水平战略研究课题组(178)

乡镇企业再上新台阶的三点对策..... 秦庆武(184)

产业化+合作制:实现农业和农村经济第二次飞跃

的战略选择..... 秦庆武(190)

对山东农村发展与改革实践中几个倾向性

问题的看法..... 刘荣勤(198)

农村剩余劳动力转移的模式选择及对策..... 刘卫东(204)

区 域 经 济

威海经济超常规发展的基本经验

..... 崔延森 张卫国 张咏(211)

通向共同富裕的成功之路

- 郑城县三富工程建设考察报告…… 赴郑城考察团(216)
- 借助京九铁路发展鲁西市场经济的对策
 …………… 京九铁路与鲁西市场经济发展课题组(225)
- 开发鲁南应成为我省第三项跨世纪工程
 …………… 赴日照调查组(231)

对 外 经 济

- 关于制定和实施我省外向型经济整体开放
 战略的建议…………… 卢新德(239)
- 关于我省对外经贸发展的几点思考…………… 范振洪(244)
- 东亚金融危机对山东的影响、启示及对策
 …………… 卢培琪 卢新德(252)

海 上 山 东

- 建设“海上山东”的几点对策…… 孙斌 蒋铁民 徐质斌(259)
- 关于实施建设“海上山东”战略的七点建议
 …………… 孙斌 徐质斌 任继明(264)
- “海上山东”可持续发展的思路与对策…………… 徐质斌(270)

人 口 控 制

- 进一步搞好我省计划生育的一项可操作性
 对策建议…………… 路 遥(279)
- 将市场机制引入人口控制管理…………… 鹿 立(284)
- 关于我省计划生育上水平的思考和建议…………… 王秀银(288)

社 会 发 展

关于新形势下解放思想的对策报告

..... 山东省发展对策中心(297)

以革命精神推进机构改革..... 邵景均(312)

山东与江苏城乡一体化比较分析

..... 城乡一体化课题组(322)

后 记..... (327)

战略研究

山东由经济大省向经济强省 跨越的战略对策研究

山东向经济强省跨越战略研究课题组

由经济大省向经济强省跨越是一个政治与经济、生产力与生产关系交互作用的历史过程。坚持邓小平理论的指导,坚定不移地贯彻党的基本路线,正确处理改革、发展、稳定三者的关系,是实现跨越的根本保证。目标能否实现归根结底取决于能不能解放思想,实事求是,做好中央政策与山东实际相结合的文章,合理调度和充分运用好推动生产力发展的各种因素。其中,对经济发展影响较大的因素主要有:改革动力的大小;经济结构的合理化与现代化;区域经济的优势带动作用及相对均衡度;科技进步与劳动者素质的提高;经济国际化程度及对外开放的带动力;必要的资金投入;可持续发展战略的贯彻。依据以上判断,我省从“九五”起到2010年这15年中实现由经济大省向经济强省跨越的基本对策思路应当是:以实行经济体制和经济增长方式两个根本转变为主线,以产业结构的不断优化升级为中心环节,坚持科技进步拉动,区域发展推动,对外开放带动,多渠道融资及可持续发展作保证,确保山东国民经济持续、快速、健康发展。

具体说,应当采取以下七个方面战略对策。

一、加快推进改革,努力实现经济体制的根本性转变

改革是发展的动力,实现向经济强省的跨越,必须大力推进

市场化改革,加快推进经济体制转变,以保证按中央的要求,到2000年形成社会主义市场经济体制框架,2010年形成较为完善的社会主义市场经济体制,为经济发展提供良好的体制条件和机制保证。

(一)进一步调整所有制结构

个体、私营等非公有制经济是社会主义市场经济体制的“重要组成部分”。加快建立社会主义市场经济体制,必须把这个“重要组成部分”发展好,强化好,使以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的“基本经济制度”获得一个坚实的基础。目前,山东个体私营经济注册资本仅为国有、集体企业注册资本的6.4%,其增加值仅占GDP的5.2%,纳税额占地方财政收入的11%,无论从哪个方面看,这个部分都还很弱小。横向比,山东较广东、浙江个体私营企业的户数分别多100万户和80万户,而注册资本分别少600亿元和244亿元,纳税额仅为广东的1/3多,散、弱、小的特点很明显。今后,我们必须以党的十五大精神统一全省的思想,贯彻一要鼓励,二要引导的方针,积极推动非公有制经济发展。鼓励其发展就要提高认识,加强领导,把个体、私营等非公有制经济的发展纳入本地经济社会发展规划与年度计划,制定必要的信贷、财税优惠政策,强化服务,完善法规,努力营造一个有利于非公有制经济发展的舆论环境、制度环境和服务环境。引导其发展,就是要服务与管理并重,使之由分散到联合,有条件的要建立现代企业制度或走股份合作之路,不断提高其生产与服务的技术含量和质量,增强市场的竞争力。应力争通过10多年的努力,使个体私营企业的经济总量在现有基础上有一个大的提高,在增加地方财税收入、吸纳劳动力就业方面发挥更为重要的作用。

(二)深化国有企业改革

从现在起到下世纪初前10年,是我国我省推进市场化改革

的关键时期,也是探索公有制在市场经济中的有效实现形式,使之与市场经济有机融合在一起的关键时期,改革探索的成败,在很大程度上要取决于国有企业改革的成败。在国有企业改革问题上必须坚定信心,勇于攻坚,大胆突破,取得实效。

国有企业改革的指导思想和原则是:着眼于提高整个国有经济,着眼于提高国有资产的质量、竞争力和控制力,坚持解放思想,实事求是,按“三个有利于”的标准,大胆闯、大胆试,充分尊重群众的实践创造,多途径、多形式地搞好国有经济。国有企业改革必须坚持改革与发展相结合,改革与结构调整相结合和积极稳妥的原则。应着力抓好以下几点。

1. 调整布局,收缩战线,对国有资产实行战略重组。从长远看发展国有经济要坚持四抓四放。一是抓大放小,集中人财物力抓好一批大公司、大集团,对中小企业特别是小企业要放开放活;二是抓高放低,加快进入高新技术产业并在其中占有尽可能大的份额,对技术水平低的和一般劳动密集型产业则要让开空间,大力发展其他所有制经济;三是抓上放下,尽可能支配或垄断基础性、原料性的上游产业,逐步地有选择地从竞争性行业中退出;四是抓公放非,在社会公益性行业和金融保险等行业发展国有经济,对非公益性行业可放开搞活。通过上述举措,从战略上改变国有经济分布面过广,拉得战线过长的局面。

近期应以企业兼并、联合、破产为切入点,对国有资产进行战略性重组。对资不抵债、扭亏无望的企业要依照法定程序坚定不移地实施破产;对经营不善、活力不足的可以搞以大吃小、以强并弱并实行兼并;中小企业可以改制、拍卖、租赁、承包;提倡强强联合或按专业化配套原则搞以大带小。总之,要死一批、并一批、改一批、带一批,使国有资产的配置明显优化,资产质量有较大提高。

2. 在微观上要搞好制度创新和机制转换。要坚持建立现代

企业制度这一国企改革的正确方向。力争在本世纪末,对我省的大中型骨干率先进行规范的公司制改造。已经实行股份制改造或已公开上市的企业,应按《公司法》的要求,强化规范,加强管理,巩固发展改制成效。其他企业可视不同情况大胆进行制度创新,努力寻求全民所有制的有效实现形式,或搞股份制或搞股份合作制,可不拘一格。制度创新目的在于转换机制,增强企业发展活力。要加强企业内部管理,大力推行干部聘任制、工人合同制、岗位技能工资制。通过各级政府的协调和部门间的通力协作,帮助企业增资减债,减人增效,分离社会职能。力争通过3年的努力率先使国有大中型企业走出困境、焕发生机,然后再通过3年左右的努力使绝大多数国有企业走出困境,在市场上站稳脚跟。

3. 坚持抓大放小。无论是国有资产的战略重组还是建立现代企业制度、搞制度创新都有个抓大放小的问题。应抓住关键的少数,带动整个国民经济发展,力争通过一段时间的努力,在全省培植一批销售收入过百亿、甚至过500亿、1000亿的、可与国外大公司一比高低的大企业集团。抓大,要看准、选准,遵循企业发展规律,把握好市场前景。抓大要抓实,抓紧,一旦定下来,就要在政策措施及干部选聘、经营方式等方面把文章做好,做足。对国有中小企业要尽可能放开搞活,以“三个有利于”为标准,采用各种经营方式或适合其发展的所有制形式。

4. 努力探索全民所有制的多种实现形式。公有制可以有多种实现形式,这一点首先适用于全民所有制。能否大胆探索全民所有制的实现形式乃是国有企业改革能否取得突破性进展的关键所在。过去我们固守国有国营这一种形式,认为非此就不是全民所有制。现在看,可以搞国有国营,也可以搞国有民营;可以国有独资,更要发展混合所有制,搞国有制与其他多种所有制包括与外资的联合;可以搞规范的公司制,也可搞股份合作制;还可

以搞社团经济、社区经济、发展多种形式的基金会……。在这个问题上必须大胆解放思想，破除传统观念的束缚，坚持从实际出发，不断研究新情况，探索新形式。

（三）转变地方政府职能，搞好配套改革

实行经济体制的根本转变客观上要求包括地方政府在内的各级政府的职能要有根本的转变。一要实行政企分开，二要实行政资分开，三要在对社会经济的管理中让市场发挥基础作用，变直接管理为主为间接调控为主，变以行政手段管理为主为经济、法律、行政手段并用而以经济、法律手段为主，变事无巨细，包揽一切为管全局、管大事。省、地、县三级地方政府职能的转变，近期要突出抓好两件事。一是搞好行政管理体制改革，大力精简机构。改革的目的是解决政府部门林立、职能交叉、政企不分、人浮于事、效率不高的问题，使行政管理体制适应发展市场经济的要求。改革应按政企分开和统一、精简、效能的原则进行，坚持中央多次强调的加强综合部门、改组专业部门、合理调整其他部门的方向。在改革方式上可以按中央统一部署精心组织实施，也可在统一认识的基础上，借鉴上海及我省青岛等市已有的改革经验，精心设计，先行试点，逐步推行。这项改革有难度，改起来有个过程，但方向要明确、态度要坚定，力争早改、改好、改彻底。二是建立完善国有资产管理运营体系。按“统一所有、分级管理”及行政管理权与国有资产管理权相分离、国有资产管理权与国有资产经营权相分离的原则，构建包括国有资产管理委员会——国有资产运营机构——国有独资、控股、参股企业三层次在内的国有资产管理运营体系，并在国资运营机构与企业之间实行出资人所有权与企业法人财产权的分离。

在转变政府职能同时，搞好其他配套改革。一是建立和完善社会保障体系。现在，省委、省政府已决定成立全省统一的社会保障管理机构，这对于改变分割管理的局面，统一社会保障的组

织领导和政策,加快推进这项改革很有意义。应把这项改革积极稳妥地搞下去。要以此为契机,加快养老保险金由市地统筹向省级统筹过渡的步伐,扩大覆盖面,加快医疗保险改革的步伐。在改革中应把握城乡保险的不同特点,细化统一的社会保障机构与劳动、人事、民政等部门的职能分工,加快建立社会保险金管理经营中心及有各方面人士参加的社会保障监督组织。二是完善市场体系。商品市场要突出专业化、大规模,多搞特色市场。要素市场要以培养发展劳动力市场、资本市场为重点,使其在促进市场资源流动、合理聚集资源方面发挥积极作用。继续推进各类市场中介组织的健康发展,加强市场及市场中介组织管理法建设,尽快形成配套、完善、有序的市场组织与管理格局。

(四)深化农村改革

农村经济体制的转变有其相对的独立性和特殊性,必须给以格外关注,把农村改革继续推向前进。我省农村改革的重点是:在稳定和完善农村现有联产承包制的基础上,适应农村生产力的发展要求,积极推进农业产业化,大力发展合作经济,加快农村市场体系建设,积极进行乡镇企业的改制改造和小城镇建设。

山东的农业产业化经过几年探索和发展,已经取得了一定成绩,今后应以强化龙头企业建设、基地建设和产业产品的科学定位为重点,大力提高产业化的层次,完善龙头企业、农户之间的利益分配机制、企业的经营管理机制和政府的调控机制,搞好我省东、中、西三类地区产业化发展的分类指导。推进农业产业化应与发展农村合作制相结合,大力构建“公司+合作社”的农村经济发展新形式,并进而探索发展“合作社办公司”的更高形式。发展合作经济,要坚持合作社的经济组织性质,坚持入社自愿、退社自由和不以盈利为目的的原则,搞好一人一票的内部民主管理。在工作重点上则应以完善社区性的双层经营体制为基

础,以兴办各类产前产后的专业服务合作社为中心,与农村供销合作社的改革相结合。以各种专业服务合作社为基础,积极推进行业性、区域性的和具有综合服务功能的联合社的发展,构建农村合作经济新体系。

乡镇企业改制改造是乡镇企业第二次创业的关键,改革的重点和方向是,实行股份制和股份合作制改造,通过兼并、联合、拍卖、租赁、托管等多种方式进行资产重组和结构调整,培植大企业集团,发展规模经济。政府要少干预,多服务,营造良好环境。

到2010年我省城市化水平要达到55%的目标,在大中城市人口吸纳能力有限的条件下,必须积极发展小城镇。小城镇的发展应以现有33个县级市、62个县(市)的政府所在地即县城为重点。县(市)城之下可按“数乡一镇”的思路,建设发展若干重点镇。现有2300多个乡镇驻地是小城镇结构中的第三层次。要提倡在强村膨胀基础上发展小城镇;采取优惠政策,鼓励农民向小城镇转移;引导乡镇企业向小城镇集中。

通过努力,要在全省农村逐步形成以农户经营为基础,以“公司+合作社”为基本形式,以生产专业化、适度规模经营和完善的市场体系为主要特征,以繁荣发达的县域经济和小城镇为依托的农村市场经济新格局。

二、把经济增长建立在依靠科技进步和提高劳动者素质的基础上

实行经济增长方式的根本性转变是实现强省目标的一个主导性战略措施。这种转变的实质,是从主要依靠扩大要素投入来支撑的粗放型增长方式转到主要依靠科技进步与提高劳动者素质推动经济增长的轨道上。

(一)坚持“科教兴鲁”战略

依靠科技进步和提高劳动者素质发展经济,客观上要求进一步贯彻好我省早在 1987 年就已提出和确立的“科教兴鲁”战略,并根据建设强省目标的要求和当今国内外经济社会发展的新形势、新情况重新认识这一战略的意义,赋予它以符合时代要求的内容。应当清醒地认识到,随着我国我省经济国际化程度的提高,一方面可以得到利用国外资源之利,另一方面也不得不承受国际市场日益激烈的竞争压力。这种竞争表面上看是产品、市场、资金的竞争,但归根结底是科技与人才的竞争。在高新技术革命激荡全球,电子、信息技术及其产业在当今世界经济中的地位越来越重要的情况下,资源经济、资本经济已经和正在被“知识经济”所取代。科技、人才、知识成为经济发展的最强大的杠杆和最根本的驱动力。有鉴于此,在建设经济强省过程中,我们必须坚定不移地依靠科技进步和劳动者素质的提高求发展,把“科教兴鲁”战略牢牢抓在手里,摆上议程,贯彻好、实行好。各级领导都应转变观念,从战略的高度审视科技在经济社会发展中的地位,改变那种单纯重资源、重资金和一味热衷于争资金、争项目的传统发展思路,而代之以科技先行,人才为本,重科技,重人才的新思路。

依据建设经济强省的目标要求,赋予“科教兴鲁”以新内容。在科技方面应确立以兴农、兴工、兴三产、兴海为主要内容的“四兴”战略。科技兴农,应围绕发展“高产、优质、高效”农业,推进农业集约化经营,组织科技攻关,并从关系农业发展的重要科技领域和突出的科技问题研究、区域综合科技开发以及搞好农业示范区建设等方面实施重点突破;科技兴工,应以名优产品开发为切入点,以传统工业的技术改造和发展高新技术产业为主攻方向,组织科技攻关,通过建立企业科技开发中心等形式,重点强化企业的科技开发能力;科技兴三产,应围绕交通、邮电、金融、保险、医疗等行业的现代化技术,信息咨询网络技术,计算机软