



# 2016

# 决策研究报告

内蒙古自治区人民政府研究室成果选编

内蒙古自治区人民政府研究室（参事室） 编

内蒙古人民出版社



2016



# 决策研究报告

内蒙古自治区人民政府研究室成果选编

内蒙古自治区人民政府研究室（参事室） 编

内蒙古人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

2016 决策研究报告:内蒙古自治区人民政府研究室成果  
选编/内蒙古自治区人民政府研究室(参事室)编. —呼和  
浩特:内蒙古人民出版社, 2017.8

ISBN 978 - 7 - 204 - 14915 - 5

I. ①2… II. ①内… III. ①地方政府 - 行政管理 -  
研究报告 - 内蒙古 - 2016 IV. ①D672.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 203019 号

## 2016 决策研究报告

——内蒙古自治区人民政府研究室成果选编

---

|      |                                |
|------|--------------------------------|
| 作 者  | 内蒙古自治区人民政府研究室(参事室)             |
| 责任编辑 | 李 鑫                            |
| 封面设计 | 王徐丽                            |
| 出版发行 | 内蒙古人民出版社                       |
| 地 址  | 呼和浩特市新城区中山东路8号波士名人国际B座5楼       |
| 印 刷  | 呼和浩特市圣堂彩印有限责任公司                |
| 开 本  | 787mm × 1092mm 1/16            |
| 印 张  | 23                             |
| 字 数  | 300 千                          |
| 版 次  | 2017 年 8 月第 1 版                |
| 印 次  | 2017 年 12 月第 1 次印刷             |
| 印 数  | 1—2000 册                       |
| 书 号  | ISBN 978 - 7 - 204 - 14915 - 5 |
| 定 价  | 58.00 元                        |

---

如发现印装质量问题,请与我社联系。联系电话:(0471)3946120

网址:<http://www.impph.com>

《2016 决策咨询报告——内蒙古自治区  
人民政府研究室(参事室)成果选编》编委会

主 任:那炜清

副主任:文 风 雷继鹏 段连敖 程 玺 郝素芳

委 员:洪冬梅 李 健 郭立民 智 勇 韩雪莲

温占茂 段学文

《2016 决策研究报告——内蒙古自治区  
人民政府研究室(参事室)成果选编》编辑部

主 编:那炜清

副主编:段连敖

编 辑:洪冬梅 刘 潇 阚昆鹏

# 目 录

## 1

### 形势及综合篇

- ◇有关省份落实“五大重点任务”的做法与经验 / 003
- ◇发展新经济推进供给侧结构性改革的路径与对策  
——加快培育发展我区新产业、新业态问题研究 / 010
- ◇当前我区房地产去库存工作中的问题需关注解决 / 018
- ◇浙江省投资项目“先建后验”的经验及对我区的启示 / 022
- ◇呼伦贝尔市抗旱救灾情况的调查 / 029
- ◇对我区“去产能”工作的几点建议 / 035
- ◇我区工业企业成本构成分析与建议 / 039
- ◇以质量监测为抓手推进我区服务业供给侧改革 / 045

## 2

### 产业发展篇

- ◇碳纳米材料——富勒烯产业发展情况和相关建议 / 051
- ◇大力培育皮革产业的建议 / 055
- ◇推动富勒烯材料产业化是我区创新发展的现实落点和  
潜力巨大的新经济增长点 / 061

- ◇霍林河煤电铝一体化实现跨越式发展,有望成为自治区经济增长极 / 068
- ◇电子商务发展的“乌拉特前旗模式”及其示范意义 / 071
- ◇新疆发展马产业的做法值得借鉴 / 076
- ◇内蒙古工业结构调整的现实选择研究 / 082
- ◇结构性过剩风险加大背景下推动我区新能源汽车产业“弯道超车”的建议 / 091
- ◇我区电力行业过剩产能化解迫在眉睫 / 096
- ◇贵州省旅游产业“井喷”式增长对我区的启示 / 100
- ◇我区高盐废水处理技术取得重大突破,有望带动煤化工和环保产业实现双赢发展 / 104
- ◇内蒙古旅游产业综合实力比较分析 / 112
- ◇我区体育产业发展重在补齐短板 / 117

### “三农三牧”篇

- ◇固阳县建立龙头企业与农牧户利益联结机制调查报告 / 125
- ◇呼伦贝尔市肉羊产业发展情况调查 / 129
- ◇加强“绿色营销” 打造区域品牌  
——对我区发展优质高效农牧业的建议 / 136
- ◇关于建立粮食电子交易平台的调查 / 139
- ◇牧区灾后反思及建立防灾减灾长效机制的建议 / 146
- ◇优化农牧业财政投资的几点建议 / 149
- ◇创新规划方式,扎实推进村庄改造工程 / 152

◇ 农牧业供给侧结构性改革的积极探索

——我区建立畜产品可追溯体系的调查 / 155

◇ “老板下乡”引领现代农牧业发展

——进步村创新农牧业经营模式调查 / 163

◇ 关于羊肉价格下跌情况的调查 / 169

◇ 农企双赢的有益探索

——博天糖业与农户建立稳定利益联结机制调查 / 174

◇ 创新基层管理方式 扎实推进美丽乡村建设 / 179

◇ 从实际出发推进牧区基础设施建设工程 / 183

◇ 牧区推进美丽乡村建设情况的调查 / 188

◇ 加大建设力度 共享发展红利

——对牧区公共服务工程建设调查 / 192

4

## 改革创新篇

◇ 建设产业转型新载体 推进我区供给侧结构性改革的建议

——浙江省特色小镇建设对我区的启示 / 199

◇ 我区政府生产性投入方式亟需改革 / 204

◇ 电价市场化改革推动我区供给侧结构性改革取得实效 / 208

◇ 提升我区科技创新能力需要解决的突出问题 / 212

◇ 关于完善高层次科技人才激励竞争机制的建议 / 219

◇ 提升我区科技创新能力的路径和重点 / 223

◇ 关于向国家争取设立内蒙古大兴安岭国家公园的建议 / 230

◇ 加快推动我区 PPP 项目落地的几点建议 / 233

## 5 | 对外开放篇

- ◇ 国务院参事对内蒙古参与国家“一带一路”建设的  
意见和建议 / 239
- ◇ 关于统筹推进我区对外开放平台和载体建设的建议 / 242
- ◇ 积极应对我区外贸下滑态势 / 246
- ◇ 利用开发性金融助推我区中蒙俄经济走廊建设的建议 / 251
- ◇ 进一步支持满洲里、二连浩特两市重大开放平台  
建设的对策建议 / 255
- ◇ 以海关特殊监管区域申建带动我区各类开放平台  
加快发展的建议 / 260
- ◇ 国务院参事对我区“一带一路”建设和沿边开发开放的  
意见和建议 / 265
- ◇ 从《“一带一路”大数据报告》看内蒙古对外开放工作  
存在的问题 / 269

## 6 | 社会民生篇

- ◇ 关于加强农村牧区文化活动阵地建设的建议 / 281
- ◇ 帮扶资金变股金 贫困农户变股东  
——一种创新型扶贫模式调查 / 283
- ◇ 推进我区保障性住房分配和管理规范化制度化研究 / 286
- ◇ 为贫困地区培养一支留得住和用得上的“精准”人才队伍  
——陕西、甘肃等省区的做法值得借鉴 / 295
- ◇ 我区蒙古语授课高校毕业生就业存在的主要问题及对策建议 / 299
- ◇ 完善我区教育扶贫政策的建议 / 305

◇ 阻断贫困代际传递的治本之策

——我区教育领域扶贫政策措施研究 / 309

◇ 我区进城少数民族人口市民化问题研究 / 316

◇ 实现精准扶贫的手段创新

——甘肃、广西、贵州建立大数据扶贫管理平台的做法值得

借鉴 / 324

◇ 妥善安置去产能企业下岗职工的有效办法

——青岛市采取“一企一策”支持青岛钢铁集团人员分流的做法

值得借鉴 / 328

◇ 伊泰公司在去产能中主动作为妥善安置职工的做法值得借鉴 / 332

◇ 城市园林绿化中值得关注的几个问题 / 336

◇ 我区城镇污水处理产生的污泥易造成二次污染需引起

重视 / 341

◇ 关于加强高等学校教师队伍建设的几点建议 / 345

◇ 关于落实本科高校办学自主权的建议 / 350

◇ 我区开展文艺志愿服务活动的情况及相关建议 / 354

后记 / 359

---

# 形势及综合篇



## 有关省份落实“五大重点任务” 的做法与经验

2016年以来,各省市区紧紧围绕“三去一降一补”重点任务,全面践行发展新理念,大力推进供给侧结构性改革。他们的主要做法如下:

### 一、去产能方面

去产能聚焦在钢铁和煤炭两大行业。总的来看,钢铁行业压缩的对象主要是停产、半停产的产能;煤炭行业则是产能和产量均被压缩。各省市区大多采取“两手抓”的方法去产能:

一手是减产量、控增量。湖南省严格控制产能过剩领域新上项目的审批,对已经审批但未正式启动的项目进行压减,对一批已经形成生产能力并有生产许可证的落后产能进行淘汰。重庆市制定产业禁投负面清单,各区县一律不得新增列入负面清单的产业项目;对产能过剩行业实行有区别的阶梯性、惩罚性水电气等价格,严格执行环保能耗、质量技术、安全生产等控制指标;对存量企业中技术先进、生产安全、能耗环保达标的产能区别对待,支持企业开拓市场,投放新产品;鼓励向外转移产能。

另一手是化解“僵尸企业”。各地都将化解“僵尸企业”作为去产能的关键。一是在认定标准上进行量化。广东省、江苏省对“僵尸企业”的认定

标准进行量化,把“持续亏损三年、资产负债率在85%以上、无力偿还到期债务、欠薪”作为具体标准;浙江省于6月份专门出台了《关于处置“僵尸企业”的指导意见》,提出省内可结合实际确定辖区内“僵尸企业”的界定口径,明确“连续1年以上停止生产经营活动且未缴增值税,或者资产负债率超过100%并连续三年以上亏损且主要靠政府补贴维持生产经营,或者连续3年以上欠薪、欠税、欠息、欠费,或者陷入“两链”风险导致资不抵债且解套无望、长期停产且复产无望、已有投资但投产无望的规模以上工业企业”为僵尸企业。二是在处置方法上进行分类。坚持以“多重组,少破产”为原则,按照企业产品的前景、资产质量进行分类处理。具体手段包括:通过市场和严格执法出清、资产重组、引入战略投资者、扶持发展与改造技术等。从部分省份处置结果的数量看,市场出清成为绝大部分“僵尸企业”的去向。有的省份还针对性的缩短“僵尸企业”破产清算案件审理周期,简化审理程序,加快审理进度。湖北省已经完成清理的58家“僵尸企业”中,有40家注销、3家清算,重组的仅4家。广东省计划将省属的企业中约70%的“僵尸企业”出清。

## 二、去库存方面

各省市都将突破口选择在需求端,采取了发展住房租赁市场、降低房贷首付比例、松绑住房公积金、加快棚户区改造、提高货币化安置比例等激励政策。

一是“分城施策”调控房地产市场。湖南省控制土地供应和住房开发建设规模、速度,对库存去化周期尚处合理区间的城市,适当控制开发投资节奏,稳定住房需求。对库存积压严重的三四线城市、县城,严格控制房地产用地供应和新增住房供应。重庆市规定两年内土地供应规模逐年减少10%,商品房新开工面积增速控制在3%以内。

二是支持农民进城购房。广西壮族自治区出台“农民工等新市民购买

144平方米以下新建普通商品住房享受1万元补助。补助的资金60%由各县市自行筹措,40%由自治区财政予以解决。”江西省提出对首次购买城镇住房并符合条件的农民给予财政补贴,并按规定享受优惠政策,探索将农民工和个体工商户纳入住房公积金制度范围。目前全省虽未出台统一标准,但在省内各县市都已有尝试,江西省玉山县委、县政府出台文件规定:“凡是购买商品房的个人(指首次购买城镇住房并符合条件的农民)均可获得每平方米300元的现金奖励,并获得实际缴纳契税的50%的奖励;二手房交易涉及的相关税收,一律按实际缴纳金额的50%奖励给纳税人。”

三是加大棚改和公租房货币化安置力度。湖南省提出棚改货币化安置比例达到50%以上,对安置比例高的地区和项目给予资金倾斜。调整公租房供应方式,从住房存量市场筹集房源或发放租赁补贴,引导公租房对象通过租赁市场解决住房困难问题。河北省提出将棚户区改造与推动新型城镇化相结合,把城中村、城郊村及易地搬迁进入城镇、村庄纳入城镇棚户区改造范围,给予资金补助、税费减免和开发性金融政策支持。自2016年起,新启动的城镇棚户区改造及其它房屋征收项目货币化安置比例不低于80%。福建省提出棚改项目和房屋征收实行货币化安置比例原则上不低于70%。土地被征迁或房屋被征收的农民领取货币化安置补偿款后,在货币化安置协议签订之日起6个月内(含6个月)购买本市、县新建商品住房的,凭商品住房买卖合同备案登记证明、购房款支付凭证和货币化安置协议,由市、县政府按照购房款(不超过货币化安置补偿款总额)的一定比例给予一次性奖励。

四是发挥住房公积金政策效应。江西省进一步降低首付比例,提高贷款额度,放宽公积金贷款、提取条件,实施提贷并举政策,并落实公积金贷款全省“一体化”政策,预计今年市县住房公积金个贷率达到85%以上。河北省将农民工和城镇个体工商户纳入住房公积金覆盖范围,连续足额缴存6个月(含)以上即可申请住房公积金个人住房贷款。全面开展住房公积金异地贷款,实现住房公积金缴存异地互认和转移接续,提高进城务工人员住房

消费能力。广西壮族自治区规定住房公积金个贷率低于 85% 的城市,取消贷款额与职工账户缴存余额挂钩的限制。

五是降低房地产税费。重庆市对房地产企业所得税预售收入的计税毛利率由 20% 调整为 15%, 非普通住宅、商业、车库的土地增值税预征率由 3.5% 调整为 2%, 普通住宅土地增值税预征率执行 1%。河北省提出对个人购买家庭唯一住房, 面积为 90 平方米及以下的, 减按 1% 的税率征收契税; 面积为 90 平方米以上的, 减按 1.5% 的税率征收契税。对个人购买家庭第二套改善性住房, 面积为 90 平方米及以下的, 减按 1% 的税率征收契税; 面积为 90 平方米以上的, 减按 2% 的税率征收契税。个人将购买不足 2 年的住房对外销售的, 全额征收营业税; 个人将购买 2 年以上(含 2 年) 的住房对外销售的, 免征营业税。房屋转让所得征收个人所得税, 对不能提供原始凭证的, 征收定率由 3% 调整为 1%。税务、财政等部门要全面梳理清理房地产开发和房屋买卖过程中的税收政策, 对省、市级层面有自主权的, 除政策明确规定外, 一律按下限收取。

### 三、去杠杆方面

各省市在把握去杠杆的重点上分为两个方面: 一是债务较重的省份以防风险为主, 同时把 PPP 模式作为转换债务的主要方式推广。湖南省采用综合债务率指标(综合债务率 = 债务余额/债务标准限额) 细化债务风险预警等级, 划分为绿色安全区、黄色提示区、橙色预警区、红色警告区 4 个等级。其中, 对综合债务率 150% 以上的市县, 给予红色警告; 对综合债务率在 100% 到 150% (含) 之间的市县, 给予橙色预警; 对综合债务率在 80% 到 100% (含) 之间的市县, 给予黄色提示。重庆市对金融机构推出的夹层投资和万能险等高杠杆产品进行重点管控, 建立了地方新型金融机构行为负面清单管理制度。对互联网金融严格按照“三个不准”(即不准自行设立资金池、不准乱集资、不准搞固定投资回报) 进行监管, 对 P2P 实施“十不准”管

理政策。宁夏回族自治区以市政、交通、生态等领域为主,发布了政府与社会资本合作(PPP)项目清单,完善风险共担、利益分配等机制,每个县(市、区)实施1~2个示范项目;同时还增加政府产业引导基金规模至20亿元,争取母子基金总规模达到80亿元以上,发挥其对产业发展的引导作用。

二是依托金融支持拓宽融资渠道。甘肃省通过共同发起设立、入股参与各类投资基金和产业基金,放大财政杠杆效应和引导作用。积极引进创业投资基金、产业投资基金和私募股权投资基金,鼓励上市公司、大型企业、融资平台公司设立各类投资基金。安徽省要求每个市都要设立1支以上天使投资基金,鼓励各级政府设立天使投资基金、创业投资基金等各类股权投资基金。提出2016年要新增10家左右企业首发上市,确保新增“新三板”挂牌企业150家、争取200家,确保60家企业进入上市审核、新增60家企业辅导备案;全省直接融资预期目标3400亿元,股权融资预期目标350亿元。

#### 四、降成本方面

各省市普遍围绕减免税费和降低用能、用地、融资、交易、物流等成本采取措施。

一是开展专项行动。广东省开展降本增效专项行动,重点是通过减税降费减轻企业负担;辽宁省从降低企业人工成本、税费负担、社会保险费、财务成本等方面开展专项行动。山东省总结推广近些年各行业压缩支出的有效办法,支持企业减少材料消耗,降低能源损失,压缩管理、销售和财务费用;四川省力求化解企业融资难、融资贵,鼓励企业多渠道筹资,增加资本金,降低债务率,并积极化解企业间担保链风险。

二是出台各具特色的政策措施。河北省在降低费用方面提出实行行政事业性收费标准下限制,凡国家和省收费有上下限标准的,一律按下限标准执行;在降低制度性交易成本方面,提出加快行业协会与行政机关脱钩,清理规范项目审批、核准、备案等环节中介服务,推动中介服务机构去行政化;

江苏省提出全面落实小微企业税收优惠政策,对非货币资产投资应缴纳的个人所得税可延期至第五年缴纳,个别纳税人按规定缴纳房产税确有困难,需要给予临时性减税或免税照顾的,由市、县人民政府批准,定期减征或免征房产税。江西省出台 80 条政策措施助实体经济降成本,提出引导金融机构加大对小微企业、三农等薄弱环节和重点领域的信贷支持,涉农、小微企业新增贷款占各项新增贷款比重均不低于 30%;支持符合条件的民间资本发起设立消费金融公司、企业财务公司、汽车金融公司和参与发起设立村镇银行;在降低企业物流成本方面,允许物流连锁企业在同一县(区、市)范围内实行“一照多址”,并允许分支机构使用省内总部取得的资质证书,允许符合政策规定的物流企业各地分支机构在省内汇总缴纳增值税。

## 五、补短板方面

各省市均围绕自身发展特点和地区实际确定补短板的重点。

一是将“扶贫攻坚”作为重点。西部地区的省市区都设定了时间表与路线图。宁夏回族自治区将脱贫时间提前至 2018 年,坚持精准扶贫、精准脱贫,举全区之力打赢脱贫攻坚战,提前两年实现确保贫困人口全部脱贫、确保贫困县全部摘帽的目标;贵州省提出在扶贫攻坚中整合培训资源,对贫困地区农村青壮年劳动力进行规范化技能培训,人数要达到 30 万人以上。重庆市提出扶持一批贫困人口参与度高的特色农业基地,积极探索易地扶贫搬迁“统承统贷”投融资模式,加快高山地区农村贫困人口搬迁进度,并明确到 2017 年底实现 18 个扶贫开发重点区县全部“摘帽”。

二是把推动绿色发展为重点。京津冀地区将“雾霾治理”确定为主要任务。北京市提出 2016 年北京大气中 PM2.5 平均浓度要继续下降 5%左右,计划投入 165.4 亿元用于治理大气污染;天津市提出进一步削减煤炭消费总量,到 2020 年,PM2.5 浓度比 2015 年下降 25%;河北省通过了《河北省大气污染防治条例》,明确年内削减煤炭消费 500 万吨、天然气供应量达到 100