济宁人民政协资政建言丛书⑥

中国人民政治协商会议济宁市委员会编纂

勇立潮头

——政协建议案、调研报告选编

济宁市政协研究室　编



山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目（CIP）数据

勇立潮头 ：政协建议案、调研报告选编 / 济宁市政协研究室编. -- 济南 ：山东人民出版社，2021.7
（济宁人民政协资政建言丛书）
ISBN 978-7-209-13170-4

Ⅰ. ①勇… Ⅱ. ①济… Ⅲ. ①中国人民政治协商会议－地方委员会－参政议政－济宁－文集
Ⅳ.①D628.523-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第035278号

勇立潮头——政协建议案、调研报告选编

YONGLICHAOTOU——ZHENGXIE JIANYI'AN、DIAOYAN BAOGAO XUANBIAN

济宁市政协研究室 编

主管单位 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
出 版 人 胡长青
社　　址 济南市英雄山路165号
邮　　编 250002
电　　话 总编室（0531）82098914
　　市场部（0531）82098027
网　　址 http://www.sd-book.com.cn
印　　装 山东黄氏印务有限公司
经　　销 全国新华书店

规　　格 16开（185mm×260mm）
印　　张 30
字　　数 550千字
版　　次 2021年7月第1版
印　　次 2021年7月第1次
ISBN 978-7-209-13170-4
定　　价 600.00元（17卷）

如有印装质量问题，请与印刷厂联系调换。

《济宁人民政协资政建言丛书》
编纂编审委员会

主　任　张继民

副主任　郭洪敏　李良品　陈希忠　倪丽君　王建华　班　博　李克学
　　贾治阜　张言申　张洪雷　闫百川

委　员（按姓氏笔画排序）

于庆军　马建国　马树华　王力军　王广军　王成玉　王贤明　王明珠
王建华　王振星　孔令玉　田成柱　毕冠锋　刘　健　刘加庚　刘英会
刘振佳　闫　波　闫百川　孙业旺　杜庆生　杜宏春　李　征　李亦军
李克学　李良品　杨义堂　杨友华　杨朝明　来　政　汪　林　张　军
张　弢　张　静　张全庆　张言申　张林成　张洪雷　张继民　张德平
陈希忠　林慧珍　周长征　郝　民　荆　波　胡桂生　钟声远　修建军
宫　磊　宫振华　班　博　贾庆超　贾治阜　倪丽君　徐辑方　高兆伟
高秀丽　郭亚莲　郭洪敏　桑　哲　随善健　葛　林　韩瑞平　程守栋
楚宪海　蔡可强　戴伟娟

编纂编审委员会办公室

主　任　闫百川

副主任　郝　民

成　员　荆　波　杨义堂　来　政　高秀丽　张　军　王明珠

序

济宁是著名的孔孟之乡、运河之都，文化底蕴深厚，人民政协工作也很有成效。最近，济宁市政协编纂出版《济宁人民政协资政建言丛书》，向建党一百周年献礼，体现了政协工作特色。我为这套丛书写序，感到非常高兴。

文史资料征集研究和出版工作是政协工作的一项重要内容，也是政协工作的优良传统。济宁市政协前些年出版的80卷《济宁历史文化丛书》，获得山东省文史资料图书评选特等奖，在全省引起了良好反响。如今，济宁市政协认真贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想和党的十九届四中全会精神，结合人民政协工作的新形势新发展，继续编纂出版《济宁人民政协资政建言丛书》，这对于讲好济宁故事、政协故事，推动存史资政、团结育人，广泛凝聚人心、汇聚力量，意义重大。

时间的年轮铭刻着发展的轨迹，印记着人民的智慧、社会的共识。《济宁人民政协资政建言丛书》坚持大团结大联合，突出人民政

协专门协商机构特色，发挥政协文史资料工作优势，汇集资政资源和全社会的智慧。书中既有政协建议案、重要提案、调研报告等方面的资政资料，也有社会各界、党派团体、政协委员乃至人大代表的议政建言成果，还有“三亲”文史资料和对济宁改革开放进程中的一些重要事件的实录；既是对济宁市政协资政建言优秀成果的总结，也为下一步做好民主协商、资政建言工作提供了可资借鉴的素材。

人民政协是协商民主的重要渠道和专门协商机构。同心建言资政，才能以协商民主凝聚强大正能量。《济宁人民政协资政建言丛书》恰如其“位”、恰如其“实”、恰如其“时”，展现出济宁政协助推济宁高质量发展的不懈努力，真正实现“存史资政、团结育人”的目的，实为建言资政、凝聚共识的一次成功探索。

是为序。

2020年6月3日

（作者系中国人民政治协商会议
山东省委员会主席、党组书记）

前　言

岁月峥嵘，大浪淘沙。在中国共产党成立100周年的重要历史节点，《勇立潮头——政协建议案、调研报告选编》出版面世了。本书是《济宁人民政协资政建言丛书》的重要一册，精选了济宁市政协和各县市区政协对推动改革发展和民生事业有重要影响、有较高资政价值的67篇建议案、调研报告、特别视察工作报告，是济宁市各级政协发展历程中履职尽责、建言献策的珍贵资料。

书短意长，言近旨远。这些建议案、报告，有的聚焦经济，从乡镇企业、个体私营经济、高新技术产业到智能制造、新旧动能转换；有的紧盯民生，从教育均衡发展、基层医疗、养老服务到生态治理、脱贫攻坚；有的着眼文化建设，有的关注社会文明，从弘扬优秀传统文化、促进文旅融合到全国文明城市创建……数量不多、篇幅有限，却饱含着历届政协委员的智慧和真情，诠释着人民政协的责任和担当，为推动济宁经济社会发展提供了重要参考。调查研究是政协履行职能的基本功、政协工作的“压舱石”，集中力量搞好重点

调查研究，突出政协调查研究的针对性、前瞻性和高度、深度，深入一线、深入基层，察实情、出实招，“趟深水、摸活鱼”，以高质量、有干货、真管用的调研成果服务中心大局书写履职答卷，这也是本卷书编纂的目的和初衷。

鉴往知来，砥砺前行。在中国共产党成立100周年的重要历史节点，在庆祝我们党百年华诞的重大时刻，在“两个一百年”奋斗目标历史交汇的关键节点，运河之都、文化济宁也将踏上新时代现代化强市建设的新征程。人民政协在开启新征程、奋进新时代的伟大实践中使命光荣、责任重大。全市政协将从百年党史中汲取前行力量，从政协智慧历史积淀中启悟履职实践，为新时代人民政协工作注入活力，助推济宁在新时代现代化建设中勇立潮头。

编者

2021年4月30日

目录

CONTENTS

第一编　济宁市政协篇

政协济宁市委员会关于进一步加强全市主要农作物良种工作的建议案…… 2

政协济宁市委员会关于对我市乡镇企业发展情况的考察报告…… 7

政协济宁市委员会关于我市个体私营经济发展状况的调查报告…… 13

政协济宁市委员会关于加快发展个体私营经济的调查报告…… 20

政协济宁市委员会关于我市科技兴农有关情况的调查报告…… 28

政协济宁市委员会关于加快全市旅游产业开发的建议案…… 34

关于我市农业产业化龙头企业发展情况的调查报告…… 40

政协济宁市委员会关于加快生态环境建设提升我市绿色竞争力的建议案…… 48

政协济宁市委员会关于推进我市文化建设重点突破跨越发展的建议案…… 55

政协济宁市委员会关于济宁城市新区文化与生态特色塑造问题的建议案…… 63

政协济宁市委员会关于推动济宁高新技术产业开发区在新起点上实现创新发展的建议案…… 71

政协济宁市委员会关于打破城镇人口集聚障碍 加快我市城市化进程的建议案 …… 78

政协济宁市委员会关于着力打造水韵济宁促进生态城市建设的调研与建议…… 86

政协济宁市委员会加快我市农村土地流转的调查及建议…… 94

政协济宁市委员会关于加速推进济宁都市区融合发展的七项建议…… 102
济宁市海外人才引进与利用工作调研报告…… 108
政协济宁市委员会关于搞好泗河综合开发的调查与建议…… 113
政协济宁市委员会关于促进我市重点产业集群转型升级的建议案…… 122
关于全市社会养老服务体系建设情况的调研报告…… 131
政协济宁市委员会关于推进全市义务教育均衡发展的调查与建议…… 139
政协济宁市委员会关于突破文化旅游融合发展、促进济宁转型升级的调查与建议
…… 148
政协济宁市委员会关于加快智能制造产业发展、推动工业转型升级的建议案…… 157
政协济宁市委员会关于济宁市全面展开新旧动能转换重大工程的战略重点和突破点的研究报告…… 165
政协济宁市委员会关于“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”的建议案…… 175
关于推进“运河之都”历史文化标志性工程规划建设的调研报告…… 183
政协济宁市委员会关于“深化‘放管服’改革，优化营商环境”的调查报告…… 191
政协济宁市委员会关于“探索‘五大振兴’有效模式，加快打造乡村振兴‘齐鲁样板’”的建议案…… 197
关于“深化改革开放　加快推进曲阜文化示范区建设”的调研协商报告 …… 203
政协济宁市委员会关于推动文化旅游结构性重组、加快全市文旅产业跨越性融合发展的建议案…… 209
关于“加强物业管理　改善人居环境”和“推动物业服务水平新提升”的调研协商情况报告…… 217
关于市政协开展创建全国文明城市专项特别视察活动情况的报告…… 223
关于市政协开展脱贫攻坚专项监督性特别视察政协委员走访贫困户活动工作的报告
…… 229

政协济宁市委员会关于“提升基层卫生机构诊疗水平，改善基层群众看病就医环境”的调研报告…… 234
政协济宁市委员会关于我市“十四五”期间重点发展问题的调研建议…… 239
关于济宁市政协南四湖流域生态保护监督性特别视察情况的专题报告…… 248

第二编 县（市、区）政协篇

政协邹县委员会常务委员会关于县改市的建议案…… 256
政协济宁市任城区委员会关于利用区位和资源优势，推进我区农业和农村经济产业化进程的建议案…… 258
关于全县农村基层医疗卫生组织状况的调查报告…… 265
政协汶上县委员会关于促进我县个体私营经济发展的调查报告…… 270
关于泗水县集体林权制度改革工作情况的调研报告…… 277
关于加快推进科技创新平台建设的调研报告 …… 284
加强孝贤文化建设 促进鱼台经济发展——关于推进鱼台孝贤文化产业发展的调查 …… 289
关于加强和创新全区社会管理的调研报告…… 294
政协嘉祥县委员会关于建议规划建设嘉北新城的调研报告…… 301
政协金乡县委员会关于全县“两区同建”推进情况的调研报告 …… 305
关于泗水县城区小区物业管理情况的调研报告…… 314
政协金乡县委员会关于全县生态文明建设情况的调研报告…… 320
政协梁山县委员会关于培植壮大我县传统产业发展的调研报告…… 329
政协梁山县委员会关于我县生态县创建情况的调研报告…… 337
政协邹城市委员会关于采煤塌陷区治理工作的建议案…… 345
政协邹城市委员会关于邹城创新发展的调研报告…… 351
关于文物保护和文化旅游发展情况的调研报告…… 358

政协嘉祥县委员会关于嘉祥县文化旅游产业发展的调研报告…… 362
关于全区完善社会救助体系建设情况的调研报告…… 367
关于我区中小企业转型发展的调研报告…… 371
政协嘉祥县委员会关于省级文明城市创建工作的视察报告…… 376
关于梁山县精准扶贫工作情况的调研报告…… 379
关于泗水县优秀传统文化挖掘阐发的调研报告…… 385
关于邹城市健康养老产业发展调研报告…… 393
提高政治站位　强化精准施策　凝心聚力打好全县大气污染防治攻坚战
——政协汶上县委员会关于全县大气污染防治工作调研报告 …… 400
关于推动绿色稻米产业发展的调研报告…… 409
政协汶上县委员会关于全县优势产业集群发展情况调研报告…… 414
关于全县“放管服”改革工作情况视察及问卷调查有关情况的报告…… 421
关于全区高中教育教学高质量发展情况的调研报告…… 427
政协汶上县委员会关于全县招商引资工作专题调研报告…… 433
关于对全县工业经济扩量提质情况的调研报告…… 441
曲阜市创建全国文明城市工作调研报告…… 446
政协鱼台县委员会关于农村电商发展的调研报告…… 451
关于加强全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作的建议案…… 460

后记…… 465

第一编　济宁市政协篇

勇立潮头——政协建议案、调研报告选编 〉〉〉〉〉〉〉〉〉〉

政协济宁市委员会关于进一步加强全市主要农作物良种工作的建议案

（1990 年 6 月 11 日）

【内容概要】20 世纪 90 年代，我市主要农作物良种事业发展较快，初步形成了良种生产和供给体系。1990 年，为充分发挥优良品种的巨大增产潜力，七届济宁市政协组织对部分县市的主要农作物种子经营管理、繁育推广等方面的工作进行了调查，提出了完善管理体制、理顺相互关系，加强育种基地和推广体系建设，落实种子生产、经营中的政策，加强领导、搞好服务等 4 个方面的具体意见建议，为进一步促进种子行业健康良性发展，确保农业生产用种安全、促进农民增收提供了有益参考。

种子是农业生产的基础。推广应用良种是提高产量改进品质，投资少、见效快的一个最经济、最有效的途径。

为充分发挥优良品种的巨大增产潜力，为我市农业生产再上一个新台阶服务，市政协组织部分委员和市农业局、市种子公司的负责同志等，于四月底五月初，对兖州、嘉祥、汶上、金乡、泗水、鱼台等县的主要农作物种子经营管理、繁育推广等方面的工作进行了调查。

在调查的基础上，又专程去我省良种经营管理工作先进单位青州市和吨粮田建设单位桓台县，进行了参观学习。

通过调查，委员们总的认为：我市的种子工作，在各级党委、政府的重视支持下，经过种子部门同志们的辛勤劳动和共同努力，有了较快的发展。全市良种繁育体系基本形成，引进、选育推广应用一批稳产、高产新品种（系）；主要农作物良种的覆盖面积已达 95% 左右，为我市农业的发展做出了一定的贡献。但同时，我市种子工作目前也存

在一些急待解决的问题。主要有：一是种子经营管理机制不适应，重经营、轻管理，服务观念淡薄，多头经营现象突出；二是繁育体系不健全，放松基地建设，重外调、轻自繁，致使玉米等品种长期依靠由外地大批调进。其结果是，受人制约，品种杂乱，病毒虫害传入，假冒伪劣种子泛滥，坑农害农的事例不断发生，造成严重减产，而且还造成资金大量外流（每年约3000万元）。今年尤为突出，由于各地玉米杂交种的减产，价格猛涨，每斤高达3—5元，仍买不着，出现较大缺口，影响了夏玉米的播种；三是种子生产物资没保证，优惠政策兑现差，经营资金、繁育经费短缺，挫伤了种子生产经营单位的积极性。这些问题的存在，既有领导重视不够的原因，也有具体工作中的问题。

针对上述问题，提出如下建议：

一、完善管理体制，理顺相互关系

种子既是一种特殊生产资料，又是一种特殊商品。实践证明，对种子的生产、销售必须实行专管专营。

我市各级种子部门是各级政府的种子管理经营机构，但目前我市的管理经营体制不得力，缺乏统一的行政管理职能，繁育、引进、经营缺少统一计划，这是造成种子积压、短缺、资金亏损、种子市场混乱的重要原因。为改变这种状况，根据工作所具有的特殊性质，充分发挥行政管理职能和统筹的作用，将市县种子公司目前的业务指导关系改为业务领导关系，乡镇（或根据作物布局跨乡镇）设立县种子分公司（分站），直属县站领导，编委负责列编定员。不足人员可招聘，工资报酬由经营收入支付。分站建设资金可从粮食基地建设、黄淮海农业开发经费中解决。

市、县、乡种子站职责分别为：市站主要负责全市种子的管理；新品种玉米自交系的引进、繁育、调出调入；繁育物资计划分配和备荒种的储备等；县级站主要担负一二代原种的提纯复壮，繁育推广；本区域种子的收购、储存和对乡镇分站的经营管理；乡镇站负责所在乡镇（种植区域）的良好种推广和一二级良种的繁育，大田提纯复壮指导，种子的收购、储存、供应，以及完成市、县下达的繁种、供种和试验示范任务；工作重点在种子繁育专业村。通过强化管理，形成市、县、乡三级目标一致，但又相对独立的制种、经营、管理一条龙服务体系。

二、加强育种基地和推广体系建设

搞好育种基地和推广体系建设，是加快我市良种更新，搞好种子提纯复壮的重要环节。在种子繁育上，应坚持“四自一辅”（自选、自繁、自留、自用，辅助调剂）的方针，以自繁为主，引进调入为辅；狠抓新、突出纯、繁育与防杂同步进行；服务经营相结合，“四化一供”（品种布局区域化、生产专业化、加工机构化、质量标准化，有计划的统一供种）为目标的经营管理方向。

繁种和推广体系由各级农科所、农校、农技中学、种子站、良种场、农场、种子专业村等组成。市、县农科所、农校要以培育新品种、繁育新品系为主，为种子站、良种场提供更多的自交系原种；良种场、农场以繁殖种子部门安排的一二代原种为主，繁种数量不低于本单位总产量 70%。各乡镇种子站，根据作物种植计划，确定良种繁育专业村，严格实行一村一种。对各级所繁育的良种，实行优质优价，种子部门统一收购，统一储存，统一供种。目前，对玉米等杂交种的生产，仍坚持省供、市繁、县制的路子。

为避免种子积压、短缺，对各级种子生产、调出调入、使用，要加强计划管理。自下而上，每年分夏秋两季，逐级申报繁育、调进调出、使用所需数量的计划。

在坚持“四自一辅”方针的前提下，还要积极稳妥地引进适合当地种植的新品种（系）。对所引品种，要认真做好引进前的鉴定，引进后的试验示范。任何新品种，不经鉴定、审定、试验，不得盲目进入大田推广。任何种子生产、经营单位或个人（市、县种子管理单位指定认可的除外），都必须按生产、经营范围，分别持有县级以上主管部门核发的“四证”，即：《种子生产许可证》《种子经营许可证》《种子检验、检疫合格证》《营业执照》，方可从事生产和经营。对调出调入的种子，必须经同级种子管理部门检验、审查、办理批准手续，并报上一级主管部门备案。

农业、工商、物价、公安、税务等部门，要密切配合，加强对种子工作的有效管理。认真贯彻执行《中华人民共和国种子管理条例》和《山东省农作物种子管理条例》，对非法生产经营种子的单位或个人，要严格按照《条例》管理和查处，切实做到以法治种，防止假劣种子流入市场，以保护种子生产、经营、使用三者的利益。

三、落实种子生产、经营中的政策

自种子、粮食脱钩以来，各级政府都相应制定了有关种子政策。落实种子生产经营

的政策，对实现计划生产，稳定供应有着重要的意义。

1. 关于种子的顶粮指标问题

目前我市的种子顶粮指标问题尚未解决，致使许多良种不能收购，既浪费了种源，又挫伤了种子生产单位的积极性。《中华人民共和国种子管理条例》第十九条规定："国家特约种子生产基地的粮食合同定购任务，依照国家收购种子数量核减"。《山东省农作物种子管理条例》第十九条也规定，"列入县以上种子生产计划的粮油定购任务，由粮油部门予以调减，这些单位和个人同等享受国家有关鼓励商品粮油生产的优惠待遇。"根据上述原则，我市的种子粮食指标应采取下述办法加以解决，对已被市县确定的种子生产基地所产良种，不列入粮油合同定购任务；已列入的由市县种子部门提出计划，报同级主管部门核减。种粮核减比例，小麦为 1：1.3，杂交玉米（包括亲本）1：3。我市每年安排玉米、小麦、大豆"二圃一田"约需粮食指标 5000 万斤，分别由市县粮食部门负责解决。也可学习青州市的做法，实行以粮换种，即：粮食部门在进行粮食征购的同时，根据每户农民所承包的土地面积，将种子粮代种子部门实行全年一次性统一征购（转交种子部门保管），农民依据交种粮的证明，播前到指定点领取种子。对保存期间的损耗，以及经营管理费用等，用适量多收一点的办法解决。在实行统一供种上，还可由种子部门采取予收种子定金的办法，种子部门按时保质保量供种。

2. 关于备荒种子的收购与损失补贴问题

为防御自然灾害的发生，收储部分备荒种子是必须的。根据我市自然灾害发生规律，备荒种的储备，不应低于总留种量的 10%。但目前我市各级种子部门均无这项储备，这是非常危险的。其主要原因是，种子经营单位收储备荒种子无专项资金来源，收储既占压流动资金，又担负赔钱风险。《中华人民共和国种子管理条例》第三十四条规定，"种子储备产生的政策性方损，由同级财政部门给予适当补贴。"根据这一规定，市县财政每年应根据同级政府确定的备荒种子指标，拨出一定数量的方损补贴资金，用于种子的收购，正常损耗，议转商差价以及由于政府调整种植计划而引起的种子计划变动的亏损等。种子部门要认真搞好备荒种子的收储及议转商工作，努力把亏损补贴降到最低限度，减轻财政负担。

市、县财政部门对于新品种的引进和外地繁育，每年也应拨出一定数量的专项资金给予支持。对种子部门备荒种的收购，以及在特殊情况下进行的大批种子的调运所需流动资金，应从银行低息贷款中优先支持。

3. 关于解决繁育种子的平价化肥、柴油、农药等生产资料的供应问题

为保证种子生产，国家和省已分别拨出专项平价化肥、柴油等生产资料给予扶持。根据我市的实际情况，上级调拨的专项生产资料，远不能满足种子生产的需要。为进一步调动种子生产单位的积极性，各级政府应根据本地种子生产的实际需要统筹安排，再增拨部分平价化肥、柴油等生产资料，或从议购粮提成中划出部分解决平议差价，支持种子生产。

四、加强领导，搞好服务

种子工作，是推广农业科学技术的重要方面，是发展农业的关键所在，种子的进化就是生产力的发展。因此，做好种子工作，是推动我市农业发展的主要出路之一。种子工作是一项系统工程，涉及面广，关系千家万户，是政策性、技术性较强的一项工作，各级领导、各有关部门应给予高度的重视和支持。各级党委、政府要把这项工作列入重要议事日程。定期听取种子部门的工作汇报，及时帮助他们解决生产、经营、管理中出现的问题。为利于工作的开展，我们认为，市县两级由政府分管领导牵头，成立种子工作领导小组，下设办公室，农业局长任办公室主任，同级种子公司经理和有关部门负责同志任副主任，以便于及时研究协调工作，为我市种子工作发展创造条件。

各级种子部门要不断加强自身建设，不断提高自己的政治觉悟和业务素质；认真贯彻执行《条例》和国家价格政策等有关法律法令；树立全局观念，端正服务方向，把服务放在首位，增强做好本职工作的自信心和责任感，把优良品种保质、保量及时提供给广大农民，为我市农业再上一个新台阶服务。

政协济宁市委员会关于对我市乡镇企业发展情况的考察报告

（1990 年 6 月 26 日）

【内容概要】20 世纪 90 年代，随着农村改革的逐步深化和农业生产的不断提高，我市乡镇企业有了迅速的发展，显示了旺盛的生命力。但在乡镇企业发展中，仍然存在着一些不容忽视的困难和问题。1991 年，七届济宁市政协组织部分常委、委员和有关部门单位，实地察看了企业经营情况，进行深入座谈，广泛听取意见建议，形成了调研考察报告。报告针对存在的有关问题，提出围绕强化领导，做到“三到位”；以提高效益为着眼点，狠抓质的提高；围绕搞活企业，继续深化改革；立足为企业服务，创造宽松的外部环境；重视思想教育，搞好乡镇企业干部、职工的精神文明建设等 5 个方面的意见建议，对引导乡镇企业健康发展起到了积极作用。

为了进一步促进我市乡镇企业持续、稳定、健康的发展，市政协于四月二十九日至五月十四日，组织部分常委、委员，并邀请了市农民企业家协会负责人一行十人，由翟学恕主席、杨毅兴副主席带领，在市乡镇企业局负责同志的陪同下，先后到郊区、泗水、邹县、鱼台、中区等五个县区、十三个乡镇、二十五家不同类型的企业进行了考察，听取了县、乡和企业负责人的汇报，实地察看了企业经营情况，并与企业的干部、职工进行了座谈，广泛听取了意见和建议。对考察组未到的七个县（市），由县（市）政协按照市政协下发的提纲进行了考察，写出了考察报告。在此基础上，参加考察的人员进行了认真的座谈和分析。大家认为，我市乡镇企业虽然起步较晚，但发展速度比较快，现已成为全市农村经济的重要支柱和国民经济的重要组成部分，发展中有许多经验值得认真总结推广。同时，还存在着一些不容忽视的困难和问题，急需采取积极有效的

措施加以解决。

一、基本情况

几年来，特别是在“七五”期间，随着农村改革的逐步深化和农业生产的不断提高，我市乡镇企业有了迅速的发展，显示了旺盛的生命力。全市乡镇企业固定资产原值 1985 年 5.4 亿元，到 1990 年增加到 18.44 亿元，年均递增 35.9%；总产值由 12.7 亿元增加到 61.5 亿元（80 年不变价），年均递增 37%；实现利税由 2 亿元增加到 6.6 亿元，年均递增 27%。乡镇企业总产值占全市社会总产值的比重已由 1985 年的 15%，上升为 28%；在农村社会总产值中的比重由 43.5%，上升为 55.7%；乡镇工业产值在全市工业总产值中的比重由 20.7%，上升为 33.4%。少数发展较快的县区、乡镇企业实现的税收已占到当地财政收入的 60% 至 80%。乡镇企业的蓬勃发展，促进了农村经济和社会结构的变革，改变了农村长期处于单一经济的旧格局，为农村商品经济的发展注入了巨大的活力，使相当一批农村剩余劳动力找到了出路，在不同程度上支援扶持了农业的发展，增加了农民的收入，为我市政治经济的稳定发挥了积极作用。我市乡镇企业的发展，有几个突出特点：一是立足本地资源。我市乡镇企业大都是以本地资源为基础建立起来的，不仅产品在市场上有很强的竞争力，而且具有很大的发展潜力。泗水县以地瓜为原料组建的 6 个淀粉厂，年生产能力 4 万吨，产品已进入国际市场。目前，全市利用资源优势形成的 80 万吨水泥、30 万吨浸出油、8 万锭棉纺、7 万吨造纸、5 万平方米地毯以及 10 万吨淀粉等为主导产品的行业，基础稳定，发展势头良好。二是形成了一批抗风险能力较强的骨干企业。全市过百万产值的乡镇企业已有 356 处，过千万元的 26 处，并有一处晋升为国家二级企业，六处晋升为省级先进企业。这些企业已成为乡镇企业骨干，影响带动了整个乡镇企业的发展。三是面向两个市场，外向型经济孕育成长。全市出口创汇企业已由 1985 的 13 个增加到近 200 个，形成了羽绒、地毯、豆粕、五金、淀粉、工艺等六大类 80 多种创汇产品，出口产品总值由 550 万元增加到 1.8 亿元，增长 32 倍，占全市出口总值的 35%。四是改革逐步深化。乡镇企业灵活的经济机制得到了进一步发挥，多数企业基本达到了自主经营，自负盈亏，自我发展的要求。具有一定规模的企业普遍实行了以承包为主要形式的生产经营责任制；经营者能上能下，企业职工能进能出，坚持实行按劳分配，职工收入与企业经营效益和劳动成果直接挂钩，有效地调动了企业经营者和职工的积极性、创造性。五是靠协作、联合，借水行舟发展自

己。通过与城市大企业和大专院校科研单位的联合、协作，接受他们的扩散产品、技术转让或成套项目等，利用自己土地、劳力、资金等优势发展企业，已成为乡镇企业发展的一个重要特征。市郊区产值百万元以上的 32 个企业，与城市大企业有协作、联合关系的达 18 个。这种协作和联合，有效地带动了乡镇企业的发展。

二、主要问题

当前在乡镇企业发展中，还存在不少问题，主要有以下几个方面：

（一）发展很不平衡，后进面比较大。目前我市县区、乡镇之间乡镇企业的发展差别很大，发展较快的少数县区，乡镇企业产值占工农业总产值的 70% 以上，有的县仅占 20%。条件基本相同的城关镇、城郊乡，乡镇企业的发展也很不平衡，发展慢的产值只有 2000 多万元，利税仅有 60 万元。全市有 80% 以上的乡（镇）办企业的总产值低于市 1162 万元的平均值；产值在百万元以下，基本属于空白乡的约占 20%。据金乡城郊、鸡黍、高河三个乡镇 138 个行政村的调查，只有 26 个村有集体企业项目，80% 以上的村没有集体企业。据此分析，全市有相当数量的属于无集体工副业项目的空白村。从横向比较看，我市乡镇企业总产值、工业产值绝对额在全省 16 个市地中均居第 10 位，落后于我市工业在全省的发展位次。全省农村人均占有乡镇企业产值 1340 元，我市只有 1070 元，在全省 133 个县市区中，我市发展较快的市郊区仅占第 39 位，最差的占到 117 位，绝大多数县市区处在中间偏下位次。在最近省委、省政府表彰的 38 个乡镇企业发展快，效益高的县（市、区）、乡（镇）、村中，没有我市的一个单位。这表明我市乡镇企业发展的速度、水平，与先进地区的距离越来越大，与原来较差地区的距离越来越小。

（二）相当一批企业处于停产半停产状态，大量资产闲置浪费。前几年乡镇企业数量迅速发展，固定资产投资以超常的速度增长，有不少项目缺乏科学论证，仓促上马，重复建设，产业趋同，结构很不合理，加之市场出现的新变化，企业难以适应，致使相当一批企业处于停产半停产状态。据粗略推算，目前全市约有 3 亿元的存量资产闲置未发挥作用。据对嘉祥 128 处乡办工业的调查，停产半停产的占 15.4%。有些企业投资数百万元，甚至上千万元，建成后一直没有正式投产，成为部分乡镇的一大包袱。

（三）人才匮乏、技术落后、产品单一、后劲不足、资金短缺，严重制约着乡镇企业的发展。我们所到之处，普遍反映缺技术、缺人才，有的反映人才调不进，留不住。

泗水县从1985年以来，引进的人才只有5人，其中2人已经返回；1988年分配到乡镇企业两名大中专生，均已调往县直部门。为数不少的企业不注重技术进步，不讲究生产效率，不研究成本核算，致使产品质量差，档次低，成本高。在产品结构的调整上进展迟缓，多数企业没有新产品开发项目，缺乏抗风险的能力，当前，资金严重不足，成为制约乡镇企业发展的一个突出因素。有不少企业迫切要求进行技术改造，扩大生产规模，开发新的产品，都因资金难以筹集，无法实施。特别是处于盈亏边缘的企业，由于资金问题解决不了，难以启动，长此下去，就会被拖垮。

（四）企业负担过重，制约着企业自我发展机制的形成。据粗略统计，目前乡镇企业净产值的分配，国家所得部分，包括银行利息，一般约占30%，乡镇提取及社会性开支约占20%（个别提取高达50%），职工所得约占30%，其他包括补农提取占5%，企业所得不超过15%。各种摊派仍然不少，使企业难以应付。由于企业所得过少，很难形成自我积累的机制。因此，相当多的企业自有资金少得可怜，靠贷款过日子。由于贷款数量比重大，加之利率的提高，利息支付相对增加，致使产品成本增高，企业效益低下，大大减弱了在市场的应变力和竞争力。有不少处于停产状态的企业，大量拖欠银行贷款及利息，包袱越背越重，银行又很少再给这类企业贷款，致使无力发展。

（五）发展乡镇企业的优惠政策落实不够。几年来，我市制定了一系列鼓励乡镇企业发展的政策，去年国务院、省人大又先后颁布了《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》和《山东省乡（镇）村集体工业企业管理条例》。一些企业的厂长（经理）反映，有些政策一直未能落实，有的则没有完全到位。比如在行业之间，部门之间、企业与乡镇政府之间的一些相关政策，以及税收、贷款利息、“农转非”、上交提留、职称评定等政策落实都比较困难，在一定程度上影响了企业的发展和企业干部、职工的积极性。

（六）少数经营者素质太差，影响企业的发展和提高。面对困难和问题，不是积极主动去克服，而是畏难发愁，怨天尤人，把希望寄托在上级的扶持帮助上。还有少数企业，管理混乱，制度不健全，特别是在财务管理上很不严格，职工反映，企业领导人花钱大手大脚，挥霍浪费，有的甚至公私不分，变相侵占企业的财物。职工群众说：“企业成了厂长的‘家’，亏了企业富了厂长”。这类问题虽是少数，但很值得注意。

（七）领导重视不够，没有把发展乡镇企业摆在应有的位置。有少数县和乡镇领导，对发展乡镇企业的重要意义和作用缺乏足够的认识，没有把发展乡镇企业作为振兴经济的大事来抓，力量靠不上，措施不得力，工作抓不住。有的只强调基础差、底子薄、无经验、无技术等困难，怕担风险背包袱。有的县乡分管领导靠不上，工作无人抓，汇报

找不到人，甚至一年不开一次研究乡镇企业的工作会议。这是一些县和乡镇企业发展不快、效益不高的关键。

上述问题的存在，既有主观方面的原因，也有客观方面的因素，有些是乡镇企业发展过程中很难避免的问题，因此，应当实事求是地进行分析研究，采取积极慎重的态度，有针对性的加以解决，以引导乡镇企业的健康发展。

三、几点建议

根据考察的情况和看到的问题，为进一步发展我市乡镇企业，必须解决好以下几个问题：

（一）强化领导，做到“三到位”。我市乡镇企业能不能经受住新的考验和把握住新的机遇，能不能在现有的基础上迈出新步伐，跨上一个新的台阶，关键在于各级领导的认识、决心和正确的工作指导。当前应突出解决好认识、领导和措施“三到位”问题。首先是认识到位。各级领导应当充分认识发展乡镇企业的重要战略意义，统一思想，坚定信心，知难而进，真正像抓农业、工业那样抓乡镇企业。二是领导到位。各级党委、政府，特别是县区和乡镇的主要领导同志，应当把发展乡镇企业摆上重要议事日程，分管领导应当真正靠上去，还可仿效有的县组建强有力的领导指挥机构的办法，以便及时研究、协调、解决乡镇企业发展中的问题。乡镇应力求配备与工作相适应的领导管理干部，还可试行让少数尖子企业的负责人到乡镇任职的办法。三是措施到位。就是要建立必要的汇报、分析、协调等工作制度，制定明确的责任目标、监督检查以及奖惩等措施，把发展乡镇企业作为干部的重要政绩进行考核。

（二）以提高效益为着眼点，狠抓质的提高。一是要按照产业政策，加快调整步伐。要从行业布局，市场需求和发展方向出发，对现有企业进行分类排队，运用经济、法律和必要的行政手段，积极引导企业的发展，力求使大多数产品既符合国家产业政策，又能适应市场变化的需要。同时要积极引导企业开发新的产品。对于新上项目，一定要决策导向明确，符合行业布局，项目资金落实，审批资料完备，上一个项目成一个项目，发挥应有的效益。二是对于停产半停产的企业，要区别不同情况，分类进行指导。对产品符合发展方向，在技术、资金等方面给予一定扶持能够启动起来的企业，有关部门应积极给予支持，使这类企业尽快恢复生产；对基础条件较好，但困难大，包袱重的企业，应大力加强工作指导，进行重点帮助或给予一定的优惠政策，力求把这部分企业启

动起来；对于产品无销路，不符合产业政策的，要促其转产或走联合、兼并的路。三是抓企业整体素质的提高。企业的领导班子，特别是企业经营者，要进行必要的培训，确实不称职的，要下决心进行调换；对企业职工，要根据生产要求，进行在职培训，以提高技术水平，适应工作的需要；要强化企业管理，加强成本核算，大力推进技术进步，加快技术改造和新技术、新产品的开发，抓好智力开发和人才培训，提高企业的整体技术水平。四是要重点培植骨干企业，以点带面，带动整个乡镇企业的发展。

（三）围绕搞活企业，继续深化改革。当前要抓好以下几点：一是认真梳理有关政策。有关部门应对过去出台的政策进行全面梳理。凡是有利于乡镇企业发展的各项政策，只要中央、省未明令废止的，都可继续执行，并应重新加以明确。同时，还应根据新的情况和要求，研究制定新的政策。二是继续推行承包经营责任制，完善和发展企业在用工、分配、管理等方面的灵活经营机制，进一步把企业搞活。三是积极推进企业的兼并、联合，发展企业集团，以扩大规模经济，发挥整体优势。四是进一步理顺主管部门和行业、乡镇政府管理乡镇企业的关系，明确各自的职责、范围、界限，避免多头管理，引起混乱。五是大力发展外向型经济，力争在现有的基础上有一个新的突破。

（四）立足为企业服务，创造宽松的外部环境。各级各部门应当上下一心，形成合力，强化服务，特别是在信息、技术、资金等方面尽可能对企业进行帮助，把为企业服务看作是部门应尽的责任。要坚决制止乱摊派、乱收费、乱罚款，切实减轻企业的经济负担。要积极贯彻“放水养鱼”的政策，增强企业的自我积累，自我发展的能力。各有关部门应转变作风，大力减少各种检查、评比、考核等活动，有些确需进行的活动，要尽可能地缩短时间或合并进行，特别应注意不要牵扯企业领导过多的精力，以便使企业的领导人集中精力抓好生产经营活动。

（五）重视思想教育，搞好乡镇企业干部、职工的精神文明建设。首先，要做好经常性的政治思想工作，提高广大干部、职工的政治素质，树立爱党、爱国、爱社会主义的思想观念，树立干好乡镇企业就是为社会多做奉献的思想，一心一意做好工作，搞好生产经营。其次，要树立企业精神，使人人关心企业，爱厂如家，正确处理国家、企业和个人三者利益的关系，提倡顾全大局，维护集体，多做贡献，努力使乡镇企业获得物质文明和精神文明建设的双丰收。

政协济宁市委员会关于我市个体私营经济发展状况的调查报告

（1993 年 12 月 22 日）

【内容概要】20 世纪 90 年代，我市个体私营经济得到了较快发展，在全市经济和社会发展中发挥越来越大的作用，取得了令人瞩目的成绩，但发展中也存在着一些问题。1993 年，为进一步加快个体私营经济的发展步伐，八届济宁市政协组织政协委员和市直有关部门，深入 6 个县市区进行专题调研，围绕切实加强对个体私营经济工作的领导，实行宏观指导，编制“双规划”；进一步放宽政策，实行八不限；强化管理，采取切实可行的措施制止“三乱”；修订原来的政策规定，及早出台“个体企业管理”方面的规定或办法；切实搞好配套服务等 5 个方面提出具体意见建议，为推动全市经济社会发展发挥了积极作用。

党的十一届三中全会以来，我市个体私营经济得到了较快发展。为进一步贯彻党的十四大提出的多种经济成分长期共同发展的方针，加快个体私营经济的发展步伐。10 月 11 日至 18 日，市政协组织部分常委和委员，在翟学恕主席、张自义副主席带领下，会同市工商局、工商联、税务局等单位，先后深入到邹城、曲阜、嘉祥、微山、中区、梁山等 6 个县市区，对个体私营经济的发展状况进行了专题调查中，听取了六县市区政府有关领导同志的汇报，召开了 7 次座谈会，与近百名个体私营业主进行了广泛座谈，察看了 11 个规模较大的私营企业、12 个大型农贸市场，走访了 15 个饮食服务、商业、专业户。现将调查研究的情况报告如下：

一、全市个体私营经济的发展状况和基本作用

近几年来，全市各级党委、政府认真贯彻党的十四大精神，本着“三个有利于”的原则，排除姓“资”姓“社”的干扰，注重了个体私营经济的发展。特别是济政发〔1993〕28号文件（《济宁市人民政府关于大力促进个体、私营经济发展的意见》）下达后，各县市区都相继召开了动员会议，制定了发展个体私营经济的规划目标和措施。曲阜市为加强管理成立了“自管站”；梁山县放宽政策，实行“七不限”等。全市个体私营经济出现了迅猛发展的好势头。到今年9月底，全市个体工商户已达103261户，从业人员236200人，今年1—9份总产值8.3亿元，营业额12.1亿元，商品零售额7.5亿元。上缴税金6302万元，占全市财政收入的9.78%。除市直税务分局外（以管理企业为主），其他县市区的个体税收收入达到10%—20%之间。个体私营经济的发展，已成为推动国民经济发展的一支重要力量和新的经济增长点，在全市经济和社会发展中发挥越来越大的作用。

一是促进了社会生产力的发展，适应了社会主义市场经济发展的需要，增加了社会财富。在市场竞争中，广大个体、私营业户靠灵活的经营方式，优质的服务和较好的经济效益，逐步赢得了社会的认可，走出了一条“自我组织、自筹资金、自负盈亏、靠自我激励求发展”的路子，为国有企业转换经营机制，走向市场提供了成功的经验。如邹城市个体私营企业主郑中华创办的“兴华集团公司”，从最初的一辆拖拉机搞运输开始，发展到现在的近10个生产经营厂店，拥有固定资产500多万元，还安排了60多人就业。嘉祥县纸坊镇青山村农民姚洪伦，个人出资25.5万元。村里出场地，联合办起了大理石厂，年创利税近40万元。

二是规模经营不断扩大，繁荣了市场，方便了人民生活。全市个体工商户注册资金达到5.5亿元，其中资产百万元以上的有10家。在经营形式上，不少地方初步形成了以专业大户带动群体，组成一乡一业，一村一品生产基地的规模生产格局。如嘉祥县的鞭炮生产业，梁山县几乎所有的乡都加工粉条、粉皮，培植银耳。目前，全市从事第三产业的个体私营者近21万人，他们从业的门类齐全，遍及城乡各个角落，经营灵活多样，补充了国营、集体企业之不足，为市场提供了大量商品。1992年，全市集贸市场销售的肉、蛋6万多吨，水产品760余吨，蔬菜31万多吨，其中95%以上都是由个体工商户和私营企业提供的。

三是增加了财政收入，为社会公益事业作出了积极贡献。1992年，全市个体私营企

业税收入库额为7300万元，占全市财政收入的九分之一。其中市中区今年1—9月份，个体私营业户上缴税金440万元，占全区财政收入的13.4%。广大个体私营业户，靠自己的技艺和诚实的劳动，实现了超常规发展，为国家创造了财富。他们致富不忘国家，积极认购国库券，为支农、扶贫、救灾、助教等社会公益事业捐款筹资。去年全市个体私营业户共捐款1200万元，认购国库券2400多万元，为国家经济建设和社会事业的发展作出了贡献。

四是扩大了就业门路，缓解了农村剩余劳动力的转移和部分城市闲散人员的就业问题，在很大程度上改变了人们的就业观念，自谋职业已成为一种新的时尚。个体私营企业在不用国家直接投资的情况下，多方创造就业条件，吸收了大量的农村和城镇剩余劳动，拓宽了就业门路。曲阜市私营企业主孔庆法兴办的金属钢窗厂，不仅为国家创造了财富，而且安排了70多人就业，其中有近28名是残疾人。

总之，我市广大个体工商户和私营企业主在市场经济的实践中勇于探索，守法敬业、文明经商，涌现出一大批技术管理人才，受到各级党委、政府的表彰和奖励。去年底，全市个体工商户、私营企业已注册商标273个，有11种产品获国家专利，有84家个体工商户和私营企业的123种产品打入了国际，年创汇2440万美元。

二、个体私营经济发展中存在的几个问题

个体私营经济作为继乡镇企业之后的又一支异军突起，取得了令人瞩目的成绩，但发展中也存在着一些不容忽视的问题。

1. 个体私营经济在我市国民经济中所占比重偏低，整体规模小，基础薄弱。无论是与兄弟地市相比，还是从自身发展需要看，还有很大差距，与南方一些个体私营经济发达地区相比，差距更大。全市个体私营经济总量只相当于国有、集体经济的5.4%，个体单户注册资金仅为3472元，还不及黑龙江省户均的一半；私营企业平均注册资金4.8万元（全国1992年私营企业平均注册资金近14万元），排在全省第16位，仅相当于辽宁省户均的五分之一。原因是多方面的，首先是信贷支持不够，私营企业贷款困难，资金渠道不畅，国有企业哪怕亏的资不抵债，贷款成了无底洞，但仍然是死马当作活马医。反之，私营企业哪怕效益再好，仍然贷不出款来。这是私营企业很难迅速“长大”的原因之一。其次是私营企业多是独资经营，受三个方面的条件限制：一是只靠自身的资金积累扩大再生产，发展速度慢，不能形成规模经营；二是独资企业要承担债务责任，风

险性大，单位或个人不愿为其担保；三是由于私营企业主的意外事故，就会导致企业倒闭。因此，给私营企业创造一个公平的信贷环境，已成为促进个体私营经济发展的关键一步。

2. 对个体私营经济发展重视程度不够，思想认识上存有偏见，歧视现象仍然存在，还没有从“恐私、限私”的桎梏中解脱出来。有的认为个体私营经济比重大了会冲击国有、集体经济的主导，会出现争人才、争原料现象。事实上，我市的国有、集体企业有相当一部分亏损，成为政府和社会的沉重包袱。而社会上对个体私营业户却存有偏见，对个体户收入高、富得快眼红，致使少数人瞻前顾后，不敢放开手脚搞经营。调查中发现，多数个体私营业者存在怕冒富思想，自报的产值、利润与实际相差甚远；个别人有老实听话吃亏的想法；集资摊派、财务税收检查、卫生检查都被列为重点对象。还有的反映个体私营业户的子女上学、入托难，税务发票与国有、集体企业的发票截然不同（个体戊、私营丁），致使有些单位不予承认。

3. 管理体制尚未理顺，在执行政策上少数部门和单位出现了变形走样的问题。从我市情况看，主要是政府行为多，部门行为少，各管各的，缺乏一个有权威的机构去统一管理协调，造成管理上的各自为政。近年来，一些县市区为搞活流通，吸引顾客，推动市场发展，设立了定期免税市场、无税市场，一些夜市及星期日市场同样不征税，不仅影响了税收，而且打击了正常纳税户的积极性，不利于市场的公平竞争。今年以来，全市个体工商户的注册数量明显减少，停歇业情况增多，仅曲阜 1992 年至今年 7 月，停歇业的个体纳税户就达 1500 户。全市个体户数和从业人员分别比去年同期下降 20.17% 和 16.95%。下降的主要原因是：漏报现象，如嘉祥县从事开山采石的专业户，梁山县的粉皮、粉条加工户，微山县流动外地的运输船户等；从事季节性经营的临时业户歇业；104、105、327 国道拓宽和城镇开发建设拆迁，一些沿街业户的经营场所得不到及时解决；农业自然灾害严重歉收，又加三乱严重，少数个体工商户有意停业逃避摊派和税收。

4. 政策措施不到位，集资摊派名目繁多，个体业户负担重。个别执法部门的工作人员，利用手中的权力，吃、拿、卡、要，侵犯了个体私营户的合法权益。现在管理个体私营经济的部门十几个，政出多门，十几个部门向个体户伸手，除合法规定的税费外，各种摊派有 20 余种之多，这是调查中个体私营户意见最大、反映最强烈的问题。有的部门搞饮食业户健康查体，光收费不检查，交上钱就算合格；饮食服务行业，有的部门吃了喝了不准记账、不交钱，许多个体私营者对此敢怒不敢言。此外，由于政策措施不

到位，造成部分个体户外流现象。微山县近几年约有 4—5 千户个体运输专业户到枣庄、薛城、徐州等地注册。按照正常情况，一个船户到济宁有关部门办理注册手续，往返需要 3 天时间，但因主管部门手续繁杂，办事效率低，收费不合理，船户何必舍近求远。据调查，微山县的船只运输专业户在枣庄有 4 万吨位、菏泽 2 万吨位、徐州 4 万吨位。还有付村、欢城等乡镇的煤炭运输专业户，由于车辆超过规定数量，在市里挂不上牌子，结果在外地很快办理了牌照手续。大量个体运输专业户外流现象，造成税源外流，使全市个体私营户统计数字及各项经济指标远远低于实际状况。

5. 假集体现象屡禁不止。据调查，全市个体私营业户挂靠党政部门的各类经济实体的 2000 多户，减少税收 100 余万元。一些是既无固定地点，又无合法手续的“家庭工厂”等。另外，个体私营者自身也存在小富即安，小成即满的思想。有少数人不是靠诚实劳动，守法经营致富，而是靠制假冒伪劣商品和缺斤少两、偷漏税盈利。

三、促进全市个体经济大发展的几点建议

为使我市个体私营经济超常规发展，我们在认识上必须有新高度，政策上有新举措，措施上有新突破。

1. 切实加强对个体私营经济工作的领导，实行宏观指导，编制“双规划”。能否实现全市个体私营经济的突破性进展，关键在于加强领导。各级党委、政府要把发展个体私营经济列入重要议事日程，作为整个国民经济的重要组成部分，像抓工业、农业和外向型经济那样认真研究。从现在起，市和各县（市、区）两级政府在编制年度或五年经济和社会发展总体规划时，都应把个体私营这一块纳进去。从“三个有利于”出发，根据近几年个体私营经济发展状况和今后的发展趋势，建议市政府制定《济宁市 1994 年至 2000 年个体私营经济发展规划》，并从个体私营的户数、从业人员、注册资金、总产值、营业额、商品零售额、税收诸方面，逐年编制全市发展规划，分解到各县市区。本着“稳定促进大发展”的原则，我们认为，从税收比重的角度，几个应达到的主要数据是：1994 年个体私营企业所交税金应占全市税收总额的 16% 以上，1995 年占 18% 以上，2000 年占 33% 左右。

2. 进一步放宽政策，实行八不限。哪里政策放得宽、用得足、搞得活，哪里就能吸引客商，形成繁荣的局面。要给个体私营业户创造更加宽松的外部环境，正确处理好放与管的关系。根据各县市区发展个体私营经济的做法和广大个体私营业户的迫切要求，

对经营范围、方式、从业人员等，除国家明令禁止的外，要彻底放开，对一时不明确的，要大胆尝试，该放开的坚决放开。做到“八不限”，即：不限比例、不限范围、不限速度、不限身份、不限籍贯、不限规模、不限方式、不限区域。要坚持先发展后规范，边发展边规范的原则，千方百计地促进个体私营经济的发展。

3. 强化管理，采取切实可行的措施制止“三乱”。要促进个体私营经济健康稳定地发展，必须实行“放水养鱼”“育林引鸟”的政策，坚决制止和防止吃“唐僧肉”的现象。一是建立“负担卡”确定收费人及收费单标志。由市政府统一设计印制《济宁市个体工商户、私营企业主负担卡片》，对其应负担的项目作出统一规定；对各户的负担额要经有关人员评定，分别注明交费的具体时间，一年一卡；收费人员佩戴“胸章”，对各种集资、摊派，要理直气壮地抵制。二是制定纳税激励政策，做到奖惩分明。三是推广曲阜市的经验，在各县市区建立“自管站”。自管站是个体工商户和私营企业主在实践中建立的自我教育、自我管理的民间性群众组织。在乡镇设站长 1 人（管乡镇驻地）、副站长若干人（每人管一个管区）；在县政府驻地，50 户左右可建一处自管站，设站长 1 人、副站长 2 人，根据上级有关部门的要求，承担税费的民主评议工作。四是认真清理挂靠“戴红帽子”的各类经济实体及个体私营业户，堵塞税收漏洞，统一到现行税收法规上来。

为减少或避免“外流注册”和无证经营，建议有关部门在济宁、微山各设一个注册点，简化手续，降低费用。也可采取上门服务的方法，帮助个体运输专业户去掉顾虑，先经营后补证。

4. 修订原来的政策规定，及早出台“个体企业管理”方面的规定或办法。以解决个体工商户和私营企业主在纠纷的处理、仲裁以及企业的安全等方面无法可依的问题。我市原来有关方面规定的方针政策已不适应于目前的市场经济形势，如原来规定企业主不能入党，现在有相当一批企业主就是党员；从事个体企业的人员 80% 是青年和中年人，在个体户连片或较大的企业中建立党团组织十分必要。

5. 切实搞好配套服务。各部门各单位都应从大局出发，统一思想，多支持，少指责，多服务、少干预，聚成促进个体私营经济发展的合力。对于各类专业批发市场的建设，要借鉴外地的经验，实行“政府牵头、多方集资、联合建设、统一管理、共同受益”的原则，充分发挥现有大型集贸市场的作用。目前临沂市批发城已与全国 50 多个大市场建立了信息联系；淄川服装城用传真机为个体户传递各地服装新款式，信息服务这方面，我们还有很大差距。因此，各级党委、政府要切实转变作风，努力做好新形势

下的个体私营经济工作。各部门各单位，要根据各自的职责范围，多为个体私营户主办实事、解难题，促进我市个体私营经济的快速发展。

政协济宁市委员会关于加快发展个体私营经济的调查报告

（1998年6月8日政协济宁市委员会九届二次常委会会议通过）

【内容概要】1998年，针对我市个体私营经济发展中存在的问题，九届济宁市政协组织开展了千名委员对万家个体私营业户的大型专题调查研究，基本摸清了全市个体私营经济发展的现状，找出了存在的问题和制约个体私营经济发展的深层次原因，提出了进一步提高思想认识、加大政策落实的力度、下决心根治“三乱”、建立健全服务体系、加强正确引导、积极鼓励机关干部带头领办创办个体私营企业、建立健全激励机制等建议，为进一步优化个私经济发展环境，推动我市个体私营经济快速健康发展贡献了智慧。

为深入贯彻落实中共十五大精神，推动全市个体私营经济快速健康发展，拓宽下岗职工再就业渠道，市政协从今年4月中旬开始，历时一个半月，组织开展了千名委员对万家个体私营业户的大型专题调查。这次调查，由各级政协主要领导挂帅，市、县、乡上下联动，采取点面结合、入户走访与会议座谈结合、市内调查与外出考察结合的办法，整个调查活动开展得广泛、深入、扎实。市县两级1251名政协委员参加了这次活动，向12000户个体私营业户发放了调查问卷，同时深入到1847个个体工商户、485个私营企业进行了重点调查，召开座谈会128次，参加座谈1369人。市、县政协还分别组织有关人员到淄博、德州、菏泽、临沂及河北清河等地参观学习。通过这次调查活动，基本摸清了全市个体私营经济发展的现状，找出了存在的问题和制约个体私营经济发展的深层次原因，为加快全市个体私营经济发展提出了一些很好的意见和建议。现将调查情况报告如下：

一、我市个体私营经济的现状

近几年，全市各级对发展个体私营经济的重视程度逐步提高，工作力度不断加大，取得成效比较显著。特别是今年以来，各级党委、政府认真贯彻中共十五大精神，把发展个体私营经济作为经济工作的重头戏，从解放思想、放宽政策、优化环境、强化领导等几个方面采取了一系列有力措施，进一步促进了全市个体私营经济的发展。据调查统计，截止到今年四月底，全市个体工商户发展到125529户，从业人员296073人；私营企业发展到4333家，从业人员62867人；个体私营经济注册资金236，869万元。个体私营经济已成为全市国民经济的重要组成部分，这对于当前解决下岗职工再就业，满足社会多样化需求，维护社会政治稳定，繁荣城乡经济，形成多种经济成分共同发展的新格局，起到了重大作用。

但是，与全国、全省的发展水平比，特别是与温州、临沂、清河等地区相比，我们还存在着不小的差距。主要是发展慢，规模小，档次低，效益差，缺乏特色，结构不合理。1995年，我市个体工商户曾经达到16.5万户，私营企业3993家，从业人员48.4万人。1995年以来开始出现下滑趋势。到1997年，个体工商户比1995年减少17410户，私营企业从业人员减少8.8万人，在全省17个市地中我们是唯一下降的。到今年4月底，尽管私营企业略有增加，但个体工商户减少22396户，从业人员减少39007人。绝大多数个体工商户仍处于窗口式、地摊式、家庭作坊式的起步阶段，个体工商户和私营企业户均注册资金均低于全省、全国平均水平。个体私营经济对财政的贡献率全省17.5%，我市只有11.7%，在全省17个市地中倒数第二位。从产业产品结构看，我市83%的个体私营企业集中在第三产业，第二产业只占16%，第一产业仅占1%，名优产品、拳头产品、高科技产品、出口创汇产品少得可怜，并且缺少地方特色，缺乏竞争能力。这种状况，与我们济宁市所处的区位优势、资源优势和善于经商的传统极不相称，与国民经济发展的要求和群众致富的愿望很不适应。

在工作上也存在着许多亟待解决的突出问题。这次调查活动中，群众反映比较强烈的仍然是发展环境不宽松，主要表现在三个方面：一是“三乱”严重，吃、拿、卡、要现象屡禁不止。调查统计，收费部门多达20个以上，收费项目一般在30个左右，有些地方多达60多种。不少部门收费无标准、无来由、无票据，全凭“一张嘴”。群众说“穿绿的，戴蓝的，来的都是要钱的。”在调查中，不少群众反映，有的技术监督部门的个别人不仅乱收质检费还以检查为由抱电视、拿西服、要皮鞋，事后既不返还商

品，又不给质检结果；有的防疫部门只收费不查体；城管部门少数人动不动就踢摊子、夺秤杆子、开单子（罚款）。例如某市自称是城管部门的3名工作人员到某个体企业收费开口要排污费3万元，最后降到2000元，吃了一顿饭，每人又拿了几条烟，便一走了之。不少部门不仅乱收乱罚，强行摊派，而且方法简单，态度蛮横，个体工商户敢怒不敢言。这些做法，尽管发生在少数执法人员身上，却严重挫伤了广大群众发展个体私营经济的积极性。据调查，有的地方市场出现萎缩，外地客户纷纷撤离。广大群众反映，“三乱”现象已成为影响个体私营经济发展的一大公害。二是政策力度不够，落实不到位。近几年各级党委、政府出台了不少关于扶持发展个体私营经济的政策，但与外地相比，在政策的力度上还不够，同时在执行过程中存在着宣传面窄、透明度低、政策不落实的问题。据基层反映，市委、市政府最近颁发的济发〔1998〕10号文件关于制止“三乱”的规定，除个别试点单位外，普遍落实不好。不少个体工商户反映，上边的政策好，但是我们见不到。有部门明知文件规定不让收，却照收不误。据万户问卷调查结果显示，个体私营业户认为政策规定落实好的只占3%，基本落实的占43%。三是服务体系不健全，发展条件较差。在调查中不少个体私营业者反映，自己资金有限，银行对个体私营业者贷款与国营、集体企业不一视同仁。有的项目很好，因资金短缺迟迟上不去；有的建了厂房买了设备，因缺乏流动资金无法生产；有的缺乏信息和科学论证，用自己的全部积蓄上了项目，因产品和市场等问题又很快下马，损失惨重。据调查结果显示：因资金短缺制约发展的占59%，因技术问题影响发展的占40%，因信息不灵影响发展的占41%，因人才短缺影响发展的占48%，因经营场所限制影响发展的占40%，对职能部门服务不满意的占31%。如济宁市区某批发市场，虽然建了十几年，但是市场设施很不配套，服务很不完善。市场内房屋破旧，路面坑坑洼洼，至今不通自来水，没有停车场，就连客户上厕所要从南头跑到最北头，骑自行车要走5分钟，还要交费，对外地客商根本谈不上有什么吸引力。

除上述因素外，个体私营业者自身素质不高也是影响发展的一个较为明显的问题。主要是文化水平低、生产条件差、经营管理方式落后，多数是家庭作坊式经营和家族式管理，参与市场竞争、抗御风险的能力差。

二、我市个体私营经济发展缓慢的主要原因

在调查过程中，委员们一直在思考这样一个问题：我市各方面的条件不比人家差，

为什么个体私营经济的发展老是上不去？这些年各级党委、政府为发展个体私营经济出台了一系列政策规定，为什么总是兑现不了？召开了不少工作会、动员会，但工作措施为什么不能落到实处？大家认真分析总结了我市和外地正反两个方面的经验，得出的结论是，根子在观念，环境在部门，关键在领导。

（一）思想解放不够，观念更新不快。1992 年邓小平同志在南方谈话中就明确提出了“三个有利于”的标准，向全国发出了要“敢闯、敢试、敢冒”的号召。中共十五大报告指出：非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展。小平同志南方谈话和中共十五大掀起了两次思想解放的高潮，为冲破姓“社”、姓“资”、姓“公”、姓“私”和所有制的束缚提供了强大的思想武器。沿海一些省市和临沂、清河等地对中央关于发展个体私营经济的精神理解得深、思想解放早、行动快，抢了头班车，整个经济特别是个体私营经济迅速发展。而我们有些同志对中央的精神实质吃得不透、见事迟、行动慢、冲不破传统思想的束缚，在行动上老是跟不上拍，错过了发展机遇。有些人在经济上存在唯成份论，在政策上不能一视同仁，对个体私营重视不够，不能真正列入重要工作议程。还有的领导同志抓国有企业真心实意，抓个体私营经济缩手缩脚；为国有、集体跑企业项目、跑贷款理直气壮，出力流汗感到光荣；为个体私营企业搞服务，心里总感觉不踏实，怕别人说三道四，自己说不清楚；国有、集体企业上不去有压力，个体私营经济上不去无所谓，在发展个体私营经济上老是放不开手脚。群众中对个体私营经济也存在一些偏见，不少人的心目中仍存在着“一国营、二集体、不三不四干个体”“无商不奸、为富不仁”，简单地把不正之风、假冒伪劣与个体私营画等号。个体私营业者也有自觉低人一等的自卑感，有的小富即安，小成即满，怕别人红眼，怕上级政策变，不敢想大的、干大的，缺少干大事业、当大老板的气魄和胸怀。这些思想观念像一条无形的绳索，严重制约了我市个体私营经济的快速发展。

（二）体制不理顺，部门服务跟不上。有的执法部门和经济管理部门没有摆正局部利益与全局利益的关系，在部门利益驱动下，搞上有政策、下有对策，置上级党委、政府明令禁止于不顾，我行我素，照收不误，照吃照拿。有的县区，国有和集体企业税源不足，每年又要保工资、保财政、创政绩，于是两眼盯着个体私营企业打主意。税收和各种费用年年增加、层层加码，竭泽而渔，造成个体私营经济逐步萎缩，而越萎缩负担则越重，结果形成一种恶性循环。部门服务跟不上的问题与体制不理顺有很大关系。在调查中发现，与个体私营经济有关的一些部门，机构臃肿，人浮于事。既然设了这些部

门，就要吃饭，就要住房，就要有活动经费。我们有的地方对这些部门一不保工资、二不保活动经费，让他们自收自支，迫使部门想方设法，到处乱收费、乱罚款、乱集资、乱摊派。在这方面，我们还缺乏严格的约束机制，有的同志错误地认为“不收白不收，收了不白收”。部门之间相互攀比，主管上级给下级下指标、定任务，签责任状，结果有些部门把权力和利益驱动相结合，造成“三乱”屡禁不止。对此，虽然口头上讲制止“三乱”、优化环境，但由于力度不够，没有及时抓住典型案例，严肃处理，公开曝光。致使“三乱”现象逐渐成为制约个体私营经济发展的一大公害。

（三）领导力度不够，缺乏真抓实干、一抓到底的韧劲。通过调查，委员们认为，近几年，各级对个体私营经济发展逐年重视，并采取了一些措施。但从总体上看，无论从领导重视程度上、工作力度上、还是真抓实干的精神上都不适应形势发展的要求。有的同志认为这一块无足轻重，没有把它当成硬任务摆上领导的重要议事日程，像对待国有企业和农业产业化那样去抓；有的同志口头上也讲坚持“三个有利于”的标准，一遇到具体问题，一碰到硬事、难事，就犹疑不定，缺乏一抓到底的韧劲和大无畏的胆略和气魄；有时也号召要“敢闯、敢冒、敢试”，但一有点风吹草动，就自己乱了自己的阵脚，不敢为大胆改革、敢闯敢冒的同志撑腰壮胆，保护他们的积极性，致使有的同志受了一些委屈和伤害。不少同志因此“一朝被蛇咬，十年怕井绳”。所有这些，对个体私营经济发展带来了一些负面效应。

三、加快发展我市个体私营经济的建议

按照中共十五大提出的发展非公有制经济的要求，参照外地的经验，结合我市的实际，委员们认为，加快发展个体私营经济，除认真抓好市委、市政府现有决策的落实外，再提出如下十条建议。

1. 进一步提高思想认识，增强发展个体私营经济的紧迫感和责任感。建议市委结合纪念改革开放二十周年活动，组织广大干部群众进一步认真学习邓小平同志南方重要讲话和中共十五大报告有关论述，学习外地和本市一些好典型、好经验。通过深入扎实地学习活动，彻底冲破“左”的思想束缚，把广大干部群众的思想认识真正统一到十五大精神上来，进一步认清加快发展个体私营经济对于富民强市、解决下岗职工再就业、稳定社会的重大意义，认清我市当前个体私营经济发展面临的严峻形势，认清加快发展个体私营经济是本世纪最后一次历史机遇，从而大大增强加快发展个体私营经济的紧迫

感、危机感和责任感。全市上下形成一个干个体私营经济光荣、为发展个体私营经济服务有功的舆论氛围。

2. 加大政策落实的力度。最近，各级相继出台了一系列鼓励发展个体私营经济的政策规定。特别是市委、市政府最近制定的《关于发展个体私营经济的意见》，比较全面、具体，有很强的针对性和操作性。建议各县市区和市直各职能部门：（1）利用各种宣传媒介和舆论工具，加大对有关政策规定的宣传力度，切实做到家喻户晓，人人皆知。市委可责成有关部门将各项有关政策规定汇编成册，发到每个个体私营业者手中。（2）依据市委〔1998〕10 号文件精神，各县市区、市直各部门要结合各自的实际，进一步制定配套政策和措施，使之更加便于操作。（3）下大气力抓好政策的落实，建议市委、市政府和市发展个体私营经济工作领导小组，进一步强化工作调度和检查督促，发现问题及时解决，对于拒不执行有关政策规定的部门和单位，要抓一批反面典型，公开处理，以维护政策的严肃性。

3. 采取综合治理措施，下决心根治“三乱”。建议在一段时间内先停止一切收费项目，然后对现行所有收费项目、收费标准逐一进行清理。经过审核把关，将废止项目、保留项目和收费标准向社会公布。同时，对各职能部门、执法管理队伍，进行一次严格的思想、组织、纪律和作风整顿。在此基础上，实行收支两条线，在各级财政局设立专门机构，统一收取各种费用。各职能部门所需正常经费由同级财政统一核拨。各类费用的收取实行“一证两卡”制度，即《收费许可证》《当年应交税费明白卡》《所交税费登记卡》，“两卡”发至每个个体工商户和私营企业。收费人员必须持证收费，将每次收费的时间、项目、数额、收费人记入登记卡，并开出由财政部门统一印制的收费票据，否则个体私营业户可以拒交。

4. 建立健全服务体系。市、县及有条件的乡镇要建立信息咨询服务中心和人才培训中心，也可利用现有的大中专学校和培训基地，为个体私营业户提供信息、技术、人才、项目论证等咨询服务，对个体私营业者和下岗职工进行政策法规、科学技术和管理知识方面的培训。市县两级要尽快建立并用好个体私营经济发展基金。金融部门要以满腔热情的态度和一视同仁的原则，对个体私营企业所需贷款积极予以办理。要逐步推行个体私营业主、员工养老、医疗保险。各县市区要搞好市场的规划、布局和配套完善，特别是要建设一批像金乡大蒜市场那样规模大、辐射力强、有本地特色的大型专业批发市场和兖州火车站那样的小商品市场，规划建设一批私营经济园区、产业乡、专业村，为个体私营经济发展创造良好的条件。

5. 进行正确引导，促其健康发展。针对个体私营经济发展档次低、结构不合理的现状，各级要积极引导个体私营业者在继续搞好第三产业的基础上，更加注重发展第一、第二产业。在第三产业中今后应积极扩大经营范围，向家政服务、社区服务方面发展；引导鼓励他们采用先进科学技术和现代化管理经验，由作坊式、家族式经营向高科技、外向型、集团化发展；同时，鼓励支持他们在国有企业改制重组过程中购买国有、集体企业，或参股入股，以发展壮大自己。

6. 积极鼓励机关干部、事业单位工作人员走出机关，带头领办、创办个体私营企业。要层层进行思想发动，广泛深入地宣传贯彻市委关于鼓励干部离职从事个体私营或兴办私营企业的政策规定，促进干部分流，不要等到机构改革时再抓这项工作。特别是市县经济综合部门和企业主管部门，要做好思想工作，有针对性地动员一批年富力强、有开拓精神的同志先行一步，并给予必要的扶持，形成干部领办、创办个体私营企业的高潮。鼓励干部以资金、技术等形式入股、参股，有条件的可购买国有、集体企业。要组织部分干部联系私营企业，帮助企业解决各种实际问题和困难。

7. 建立健全激励机制。要注意发现和培养一批个体私营企业的先进典型，总结推广他们的经验。对依法经营、照章纳税的纳税个体私营大户，应进行大张旗鼓的表彰奖励。表现优秀的可担任市县人大代表或政协委员，也可当劳动模范，或聘任县乡经济顾问等荣誉职务，并从资金、信息、技术、场地等方面给予优先扶持，对纳税超过一定数量的，可给予一定比例的所得税返还照顾。对服务做得好、成绩突出的部门，要给予集体记功、嘉奖。对支持发展个体私营经济有功人员，给予政治荣誉和物质奖励。

8. 加大监督力度。要加强舆论监督，对违背有关规定继续搞“三乱”或不兑现服务承诺的部门及有关责任人，各新闻媒介要予以公开曝光。建议纪检、监察部门设立专线举报电话，并将电话号码向社会公开，做到有举必查、随举随查，严肃处理。年底要组织人大代表、政协委员、个体私营业者代表对各职能部门进行评议，评议结果作为对部门以及负责人年终考核和奖惩的重要依据。

9. 建立个体私营经济试验区。建议市委、市政府把部分经济欠发达县作为我市发展个体私营经济试验区。允许被定为试验区的县区制定更加宽松、更加优惠的政策，只要不违背国家的法律，不属于国家明令禁止的范围，就支持他们大胆闯、大胆试、大胆冒、大胆干，工作探索过程中出现的问题由市里承担。其他县市区也可选择一部分乡镇作为加快发展个体私营经济的试验区。

10. 切实加强对个体私营经济的领导。建议各级党委、政府要抓住机遇，真正把加

快发展个体私营经济作为经济工作的重头戏，像抓国企改革和农业产业化那样，高度重视，切实加强领导。要注意抓好个体私营经济战略研究、长期规划和阶段性工作安排，协调组织有关部门认真落实有关政策，促进全市个体私营经济快速健康发展。针对目前对个体私营经济多头管理、但又都管都不管的现实，建议市委、市政府明确工商部门为个体私营经济的主管部门，工商联、个体劳协和乡镇企业局积极配合，协助搞好个体私营业者的教育管理工作，以形成党委、政府统一领导，各职能部门协调配合，齐抓共管的新格局。

政协济宁市委员会关于我市科技兴农有关情况的调查报告

（1999 年 7 月 6 日）

【内容概要】1999 年，根据市委、市政府关于在全市开展科技进步年活动的决定，九届济宁市政协围绕科技兴农认真组织开展了调研活动，形成了调查报告。报告充分吸纳委员、市直相关部门、县区政协和专家学者的意见建议，认真学习借鉴先进地区经验做法，从加强对农业科技工作的领导、提高农业科技创新能力、加强农业科技组织和科技队伍建设、加强农村应用技术培训、加大对农业科技的投入、调整农村产业结构等方面提出了具体建议，为加快我市科技农业发展建言献策，促进了全市科技兴农工作发展。

为了深入贯彻党的十五届三中全会精神，加快科技兴农步伐，推动我市农业和农村经济的持续快速健康发展，根据市委、市政府关于在全市开展科技进步年活动的决定和市政协 1999 年工作要点的安排，我们于 4 月 20 日至 30 日组织部分市政协常委、委员和农业科技专家，分成三个调查组，重点对我市的兖州、任城、泗水、微山、金乡、梁山等六个县市区的科技兴农情况进行了调查。与此同时，按照市政协统一部署，十二个县、市、区政协分别对本地的科技兴农情况展开调查。整个调查活动，按照市、县两级政协统一部署，上下联动，有分有合，各有侧重的原则，采取听情况介绍、看基层单位、个别走访、集体座谈的方式进行。调查结束后，我们分别召开了各组调查情况的汇报座谈会，农业、科技有关部门负责人和专家座谈研讨会，进行认真研究分析，并汇总了十二个县市区政协调查情况。现将调查情况汇报如下：

一、我市科技兴农的基本情况

通过调查研究，大家一致认为，近几年来，随着农村改革的不断深入和科技兴农战略的实施，我市科技兴农工作取得了可喜的成绩，积累了一些好的经验，为我市农业和农村经济的发展作出了重要贡献。

1. 领导逐步重视，农业科技网络基本健全。近几年来，全市各级党委、政府对农业科技越来越重视，科技兴农工作有了进一步发展。各县市区都成立了由几大班子领导和有关部门负责人参加的科技兴农领导小组，并配备了科技副县市区长；各乡镇选聘了科技副乡镇长；村里有科技村主任，从上到下建立起科技领导体系。县乡党委、政府相继出台了许多鼓励支持科技兴农的优惠政策，对作出突出贡献的实行物质奖励，并授予各种荣誉称号。各县市区普遍建立了上下贯通、左右相连的推广网络，乡镇普遍建立了农技推广中心，有的村成立了农技综合服务站。农业科技队伍不断壮大，据统计，目前全市共有农业科技人员 8916 人，其中高级职称 314 人，中级职称 1655 人，初级职称 4170 人。他们不辞辛劳，为全市科技兴农工作作出了巨大贡献。

2. 农业科技服务组织呈现多元化，在科技兴农中发挥了重要作用。一是按照“提高县级、完善乡级、强化村级”的思路，全市逐步形成了以县级技术推广服务中心为龙头，乡镇农业各技术站为依托，村级农业技术服务队为主体的科技服务体系。这些农业科技服务组织在高新技术、优良品种的引进、农作物病虫害防治、农产品销售、农业实用技术的推广普及，科技信息的传递等方面发挥了重要的作用。兖州市根据农业生产的实际需要，于 1998 年投资 30 万元，开通了农业“110”服务热线，组织农业、林业、畜牧、农机等方面的专家，24 小时值班，既“坐诊”也“出诊”，免费为农民提供科技服务，深受农民群众的欢迎。嘉祥县农业局、畜牧局和 16 处乡镇开通了科技热线电话，配备了专职技术人员和车辆，负责解答和处理农民群众在生产中遇到的难题。二是民办农业科技服务组织迅速发展，各类农村专业技术协会、研究会悄然兴起。全市农民自发组织的技术协会已达 4988 个，其中县级 116 个，乡级 698 个，村级 4174 个，发展会员 414，574 人，这些民间协会围绕农业和农村经济发展的不同环节和不同产业开展活动，传播生产销售信息和农业适用技术，为农村经济发展注入了新的活力。如梁山食用菌研究会、邹城市养鸡协会、泗水杨柳镇的西瓜协会和任城区唐口镇的银耳协会，均为促进当地经济发展发挥了较大作用。三是各级农业技术学校培养出一大批农村技术骨干。市农广校建校以来，累计培养各类农技人员 50930 人，参与各类农业开发项目 2326 项，

在科技兴农的第一线发挥了重要作用。兖州市、曲阜市建立了农函大、农广校、职业中专和农技中学，乡镇建立了农民技校，初步形成了普通教育、职业教育、成人教育三结合的农业科教体系。兖州市还成立了由 9 个专业 13 名中高级技术人员组成的农业科技讲师团，定期深入乡镇巡回授课。

3. 科技兴农的投入体系逐步建立和完善。近几年，我市的农业科技投入逐年增加，为科技兴农提供了物质保障。据市科委提供的资料，全国科学技术大会后，我市的科技三项经费逐年增加。1987 年仅有 30 万元，1990 年按照高于市财政增长幅度增加，达到 140 万元。1997 年市级科技三项经费 750 万元，占同级财政预算总支出的 1.41%。全市科技三项经费达 1946 万元，建立科技发展基金 2346 万元，星火基金 115 万元，科技周转金 965 万元，科技贷款 53048 万元。近年来，随着《科技进步法》的颁布实施和“党政领导科技目标责任制”的贯彻落实，各级党委政府的科技投入意识逐步增强，对农业科技的投入逐年加大，并先后制定了一系列政策和措施，逐步建立以县乡财政为导向，农民集体投入为主体，信贷投入为驱动，非农产业反哺为补充的农业科技投入新格局，基本上保证了农业科技投入的同步增长。

4. 农业新技术新品种引进推广应用初见成效。近几年来，我市先后承担了一大批国家、省重点农业科技项目，组织实施了济宁市科技兴农十大工程，在各县市区建立了不同类型、不同规模的高产高效农业科技示范区。各县市区也都建立了自己的示范基地和示范典型。金乡县、鱼台县等县市区在种植业、养殖业等方面引进了一大批优良品种，基本实现了农业良种化。微山县突出抓了以河蟹、青虾、乌鳢、彭泽鲫为主的渔业养殖示范基地，以养鸭为主的畜禽养殖示范基地，经过试验示范，然后逐步推广。曲阜市时庄镇兽医站良种猪人工授精服务扩展到曲阜、兖州、宁阳等县市的十几个乡镇。嘉祥县狠抓了三大工程建设，全县良种覆盖率达 100%，农作物复种指数达 198% 以上。梁山县从北京林业大学引进三倍体毛白杨，从省果品技术研究所引进安农水蜜桃品种，在拳铺乡推广了三速生抗丛枝病泡桐无性系。他们还从中国农科院引进了抗虫棉新品种，经过三年的试验和筛选，去年扩大种植至 6 万亩，其稳定性、抗虫性、丰产性得到了国家、省专家组和棉农的充分肯定。汶上县从中棉所引进了彩色棉种，形成了全市最大的千亩彩色棉生产基地，目前长势良好。金乡县近年来在蔬菜生产上加大引进推广新品种力度，蔬菜种类由原来的十几个，发展到三十多个。兖州市引进推广了国内外名优特蔬菜三十多个，建立了近万亩创汇蔬菜生产基地。在现代农业节水灌溉技术的引进上，大部分县市区都有微喷灌示范工程，有的还建立了微机控制节水灌溉系统。在作物栽培方

面，各地都重点推广了小麦精播高产、种子包衣、玉米模式化栽培、立体种植、保护地栽培、病虫害综合防治、农机农艺配套等多项新的实用技术，收到了很好的效果。

5.“科技兴农”加快了农业结构调整和农业产业化步伐。我市各县市区根据自己的实际，按照农业产业化的要求，围绕农业增产、农民增收、农村稳定，狠抓农业结构调整，积累了一些好的经验。金乡县农业产业化起步早，行动快，力度大，形成了全国有名的大蒜基地和圆葱之乡。汶上县加大农业结构调整的力度，初步形成了以105国道为轴线的高价值农业经济带和“南桑蚕、北林果、东苗蒜、西菜棉”的发展格局。鱼台县把农业产业结构的调整作为经济工作的重点，抓了畜禽养殖、蔬菜、林业、低洼地开发等八大特色基地建设。微山县按照省政府提出的“以湖为主、多种经营、综合开发、全面发展”的开发建设方针，围绕渔业生产，调整产业结构，98年渔业产值6.1亿元，与种植业持平。泗水县杨柳镇以杨柳淀粉厂为依托，建立生物工程研究所和细胞组培中心，采用工厂化育苗，合同种植，保护价收购的办法，在规划区内大面积推广种植脱毒地瓜，加工生产地瓜淀粉、粉条等一流产品。这些产品不仅在国内享有盛名，而且在韩国和东南亚市场也畅销不衰，副产品粉渣还带动了当地养殖业的发展，农民增加经济效益近亿元。初步形成了产、供、销、研一条龙的产业化格局，呈现了较为广阔的发展前景。

二、当前存在的主要问题

1. 有的县、乡党委、政府对科技兴农的认识还有差距，尚未从战略的高度充分认识科学技术作为第一生产力在发展现代农业中的重要地位，工作上力度不大，措施不具体、不扎实。

2. 农业产业结构调整的步子小、速度慢。各县市区虽然在调整产业结构方面作了一定的努力，但从总体上看，力度还不够，不适应千变万化的市场经济的要求。农民的传统观念尚未彻底改变，科技推广方面的阻力相当大。

3. 农产品科技含量不高。虽然我市种植蔬菜、水果等经济作物面积不小，但多属质量较低的大路货，在本地市场上很难与进口货竞争，更不用说打入外省市以及国际市场了。从目前情况看，一般化的产品仍占主导地位，高科技含量、高附加值的名优特产品较少，尚未形成一县一品的格局。

4. 农业科技推广力量薄弱，科技“棚架现象”严重。一是科技队伍不稳定，每年都

有相当一批农技人员改行。在全市 8916 名农技人员中实际从事农技工作的 7384 人，不在专业岗位的 1532 人，占科技人员总数的 17.2%。二是农技推广管理体制没理顺。有的县农技推广服务体系出现断层、科技“棚架现象”比较严重。三是科技兴农的政策措施没有真正落到实处，农技人员的积极性没有充分调动起来。

5. 科技投入不足。有的县区由于财政紧张等原因，用于科技的投入尚未达到法定的标准。有的为了应付检查，搞所谓的资金旅行，该投的资金并未真正用到科技兴农上来。一些农技服务组织由于经费紧张，无法解决必需的软、硬件设施。为保工资把主要精力用到从事种子、化肥、农药等经营活动上，把副业当作主业搞。

三、几点建议

目前，科学技术的发展日新月异，随着 DNA 重组技术、细胞工程、基因工程、发酵工程和酶工程的出现，传统的农业生产格局已被打破。育种更加突出生物技术的应用；施肥着重于营养调节，并朝复合、专用、缓释、长效发展；灌溉以精灌和微灌为特点；农产品将在动植物产品之外增加微生物产品。这四个方面将构成 21 世纪精细农业科学技术的内涵。我市的农业要适应新世纪的竞争和挑战，实现由农业大市向农业强市的转变，还有相当多的工作要做。为此，我们建议：

1. 进一步加强对农业科技工作的领导。切实把农业科技工作列入各级党委、政府的重要议事日程，形成一把手抓第一生产力的格局。市里开展的科技进步年活动，要按计划抓紧抓实，千万不要走过场。市政府关于科教兴农的 111 工程很好，要筛选一批在我市有推广价值的项目，尽快组织实施。对各级主要领导和分管领导要落实目标责任制，定期考核。对于看准了的项目，要集中力量，采取有力措施，限期搞上去。

2. 加大科技体制改革的力度，提高农业科技创新能力。实践证明，现行的农业科技体制和农业创新能力已不能适应市场农业的发展，必须对阻碍科技兴农的旧体制进行大胆地改革，尽快建立一种以市场为导向，以调动农业科技人员的积极性为出发点，有利于加快科技成果尽快进入市场，转化为现实生产力，为农业发展、为农民提供更多服务的新的体制。这方面可以学习先进单位的经验，在试点的基础上逐步推开。

3. 进一步加强农业科技组织和科技队伍建设。要严格执行《农业法》和《农技推广法》，结合当地实际，从建设经济强市的目标出发，进一步稳定科技队伍。一是加大力度，引进一些高科技人才，同时注重培训原有的科技人员，使其尽快更新知识，提高素

质。二是实施激励政策，重奖有突出贡献的科技人员，充分调动科技人员的积极性。三是发挥老科技工作者的作用，针对一线科技人员相对缺乏的情况，建议市里组织老科技人才科技兴农顾问团，充分发挥老专家们的余热，鼓励他们深入农村开展科技咨询服务。

4. 加强农村应用技术培训，全面提高农民科技文化素质。要把实用技术培训作为重中之重，通过举办培训班、开办专题讲座、请农业专家巡回指导、印发明白纸、开展科技咨询、办示范园（区）、示范基地等形式，使农民都能尽快得到期盼的实用技术。市里的“高新农业科技示范园”要积极筹建，尽快发挥作用。要继续发挥各类专业协会的作用，使更多的农户加入协会中来。

5. 不断加大对农业科技的投入。建立多形式多渠道的投入机制：一是各级财政逐年增加投入；二是争取银行对农业科技的信贷规模；三是利用对外开放的有利时机，积极吸引外资；四是鼓励企、事业单位和个人对农业科技投入；五是建立科技兴农基金、风险基金和奖励基金，对研究新技术、推广示范新成果的单位和个人进行扶持和奖励；六是切实保证各级科技三项经费主要用在新技术、新品种的推广实施上。市科委要加大农业在三项经费中的切块比例，用在农业科技成果的大面积试验示范等推广项目上。逐步建立起以政府拨款为引导，金融贷款为后盾，农民投入为主体，引进外资和社会集资为补充的多渠道、多层次、多形式的农业科技投入机制。

6. 要坚持以科技促农村产业结构调整的指导思想，把调整农村产业结构，促进农村经济持续发展的重心放在依靠科技进步的轨道上来。要瞄准国际、国内两个市场，立足本地实际，以科技为动力，高标准起步，高起点运作，加大产业结构调整的力度。从提高农产品的科技含量入手，以提高农业效益为目标，大力发展科技农业和特色农业，加快我市农业产业化的进程。

政协济宁市委员会关于加快全市旅游产业开发的建议案

（2001年8月8日政协济宁市委员会九届十九次常委会会议通过）

【内容概要】加快培植旅游支柱产业，建设文化旅游大市，是市委、市政府的战略规划和工作重点之一。九届济宁市政协围绕全市工作大局，组织市、县政协委员对全市旅游产业开发展开深入调查，并经市政协常委会议研究，形成了关于加快全市旅游产业开发的《建议案》，提出了尽快编制出台全市旅游发展规划、加强旅游基础设施建设、积极推进旅游体制改革、开发国内外旅游市场、大力开发旅游人才等8个方面的意见建议。市委常委会议听取了市政协关于旅游产业开发调研情况和建议的汇报，时任市委书记贾万志作出批示，并以市委文件批转了市政协的建议案。

为了促进全市旅游产业的发展，市政协于今年六、七月份，采取市、县两级政协上下联动的方法，组织近200名市、县政协委员，分别由市、县政协领导带队，就全市旅游产业开发展开了深入调查研究，广泛听取了各界人士及有关专家意见，经市政协九届二十五次主席会议讨论，提交九届十九次常委会议审议通过，形成了《关于加快全市旅游产业开发的建议案》，现提交市委。

一、我市旅游产业发展现状

我市旅游资源丰富多样、特色鲜明，发展条件得天独厚，开发潜力巨大。我市历史文化悠久，是东方文明的重要发祥地。远古时期的“三皇五帝”在此留下了踪迹。被尊称为五大圣人的“孔、孟、颜、曾、子思”都诞生在这里，开启了中国儒家思想文化的

先河。名胜古迹众多，是全国人文景观最集中的地区之一。现有国家级重点文物保护单位 9 处，省级 60 处，市级 145 处。比较著名的有孔庙、孔府、孔林；有鲁国故城遗址、黄帝诞生地寿丘、周公庙、少昊陵、汉碑林；邹城的孟府、孟庙、孟林、孟母林、铁山和钢山摩崖石刻、荒王陵；嘉祥的武氏祠汉画像石；微山的殷微子墓；汶上的宝相寺、太子灵踪塔及佛教圣物；济宁城区的太白楼等。风景名胜有“天下第一奇山”峄山，有名扬天下的水泊梁山，有尼山、石门山国家级森林公园，有中国北方最大的淡水湖微山湖和京杭大运河等。湖光山色，交相辉映，构成了类型丰富、颇具特色的自然景观。论语碑苑等一批人造景观也相继落成。按照旅游资源的自然分布，全市形成了以全国历史文化名城曲阜、邹城为中心的孔孟文化旅游区，以济宁城区为中心的运河文化旅游区，以微山湖为中心的水上风光旅游区，以水泊梁山为中心的水浒文化旅游区，构成了“东文西武、南水北寺”的旅游格局。

改革开放以来，特别是近几年来，我市旅游业获得了较快发展。旅游基础设施建设初具规模。目前，已开发建设旅游景点 270 余个，旅游星级饭店 17 座，旅游涉外饭店 30 座，旅游企业集团 2 家，旅游商品企业 40 余家，旅行社 44 家，旅游直接从业人员近 6 万人。旅游产出持续增长。据有关部门统计，去年全市共接待国内游客 705 万人次，国内旅游总收入 31 亿元，接待海外游客 7.5 万人次，创汇 840 万美元，旅游收入占 GDP 的比重达到 5.5%。旅游业对相关产业的拉动作用逐步增强，呈现出良好的发展势头，为建设文化旅游大市和经济强市奠定了基础。

在肯定成绩的同时，我们也要看到：我市旅游资源开发力度小，传统优势产品没有新发展，其龙头带动作用没有充分发挥出来。新建项目档次低，缺乏吸引力旅游资源整合差，没有形成整体优势。对济宁整体旅游形象宣传不够，知名度不高。基础设施不完善，旅游软环境不理想，旅游资源优势还没有真正成为经济优势。这一状况与当前全国、全省旅游业迅速发展的大好形势还不相适应；与我市得天独厚的旅游资源优势不相适应；与建设文化旅游大市的目标不相适应；与广大群众的愿望不相适应。

二、制约我市旅游产业发展的主要原因

我市旅游资源十分丰富，为什么旅游业还未真正形成支柱产业？全国旅游业发展势头强劲，我市旅游产业开发缘何步子缓慢？大家经过认真讨论分析，认为原因是多方面的，主要有以下三个方面。

（一）思想认识还不到位。有的同志认为抓旅游投资大，收效慢，周期长，政绩不明显，因而对旅游业不重视；有的同志把旅游看成一项事业，而没有当成产业，看不到旅游业发展的广阔前景和对其他产业的拉动作用；有的同志怕别人说抓旅游是不务正业，出力不讨好，不敢下大气力抓；有的同志对发展旅游业喊在嘴上、写在纸上，但是一遇到具体问题就排不上号；有的同志认为发展旅游业是旅游部门的事情，发展快慢与自己关系不大。以上这些模糊认识，严重制约了旅游业的快速发展。

（二）工作措施不够得力。主要表现在：一是缺乏具体可行的规划。全市至今没有一个科学的、具体可行的旅游开发规划。有的景区开发建设定位不准，存有盲目建设现象，有些珍贵景点被人为破坏，造成不可挽回的损失。二是政策落实不到位，投入少，开发建设速度慢。多年来，由于投资机制不完善，投入数量严重不足，制约了旅游产业开发和快速发展。我市 1995 年出台的《关于加快旅游业发展的意见》明确规定，把当地财政收入的 1% 用于旅游发展，没有很好地兑现。一部《水浒》使梁山名扬天下，全国各地游客慕名而来观光旅游，但由于投入不足，景点档次低，基础设施不配套，使游客乘兴而来，败兴而归。小北湖自然条件很好，已经投入数千万元，但由于缺乏资金，至今还没有形成高品位的旅游景点。类似的例子还有很多。三是宣传促销力度不够。没有充分利用各种宣传促销手段，大力宣传我市的旅游特色，塑造济宁整体形象，造成我市在国内外知名度低，不少人只知道曲阜，不知道济宁；只知道看“三孔”，不知道游其他景区。四是管理力度小、水平低。“一流的资源、二流的管理、三流的效益”。有些景区环境“脏、乱、差”，接待能力弱，从业人员整体素质低，服务水平差，游客进不来，留不住，出不去。

（三）管理体制不够理顺。当前，市、县旅游产业的领导体制、管理体制、经营体制与发展旅游产业的客观要求很不适应。旅游产业涉及十几个部门，条块分割，多头管理，推诿扯皮现象时有发生，缺乏协调统一和强有力的领导体系。旅游局作为政府的主管部门，在管理职能上缺乏权威性。旅游市场主体发育不健全，旅游企业数量少、规模小、竞争力不强。在企业内部管理上，机制不活，没有建立现代企业制度，不能很好地担当起建设旅游强市所赋予的重任。另外，与旅游业密切相关的餐饮、交通、商业、娱乐等行业联系松散，没有形成综合性的旅游企业集团，没有充分发挥其应有的聚合效应，进而取得应有的经济效益。

三、加快发展我市旅游产业的几点建议

“十五”期间是全市旅游业发展的关键时期，是实现旅游资源大市向旅游经济强市跨越的重要阶段，必须抓住机遇，加快发展，完成历史赋予我们的神圣使命。为此，提出如下几个方面的建议。

（一）进一步解放思想，更新观念，增强发展旅游业的使命感、紧迫感。目前，旅游业迎来了良好的机遇，同时也面临着严峻的挑战。在机遇和挑战面前，我们切不可自以为是，盲目乐观。要把思想统一到全国、全省旅游发展工作会议精神上来，从贯彻落实“三个代表”要求的高度，充分认识发展旅游业的重大意义，进一步解放思想，破除传统观念的束缚，分清抓旅游产业与游山玩水的区别；优秀传统文化与封建糟粕的区别。树立旅游业是支柱产业、主导产业、朝阳产业的观念；发展旅游产业是调整经济结构、繁荣经济、富民强市的重要途径的观念；抓住机遇，加快发展，开拓大市场，构建大产业的观念。进一步增强使命感、紧迫感，像抓工业、农业、民营经济那样，真正把旅游业作为主导产业、支柱产业来抓。

（二）尽快编制出台全市旅游发展规划，大力度整合旅游资源。根据全省旅游发展《总体规划》的指导思想和框架，紧密结合我市的实际，突出济宁特色，高标准、高起点编制好《济宁市旅游发展总体规划》。要搞好济宁旅游的战略定位、重点和发展模式。对全市旅游资源、客源市场及与旅游相关的城市建设、基础设施、配套设施、餐饮服务、交通通信、娱乐购物等，作出全面、科学的规划和设计。最后通过法规程序确定下来，使其具有科学性、可行性、权威性。

根据我市旅游资源和当前旅游市场的状况，对“孔孟文化、运河文化、水浒文化、微山湖风光”四大旅游区，要突出重点，以孔孟文化旅游区为龙头，打响“孔子牌”，带动全市旅游业的发展。孔孟文化旅游区要按照其深邃的文化内涵和历史发展轨迹，实行老景点新包装，新景点精包装，把龙头做大做强，使曲阜成为名副其实的“东方圣城”。精心设计游览线路，丰富旅游内容，延长游览时间，统一编写导游讲解词，把源远流长、博大精深的孔孟文化充分展示给游客，增强景区的神圣感和吸引力。运河文化旅游区要抓住南水北调东线工程即将开工的机遇，大做运河旅游开发的文章。本着先易后难的原则，修复一些代表性景点，重建运河河道总督署作为运河博物馆，建设运河之都标志性建筑。当务之急是要尽快治理运河城区段水质污染，搞好运河两岸的绿化、美化，恢复“江北苏州”怡人美景，形成运河文化旅游带。水浒文化旅游区要搞好绿化美

化，参照《水浒传》中的描写，搞好“场景式”景点建设，增加一些武打场面，再现当年“水泊、山寨”的场景，提高其观赏性和吸引力。微山湖风光旅游区要加强环境生态保护，大力开发生态旅游和休闲度假游，做好“水”文章和“荷”文章。抓紧申报《微山湖国家级自然生态保护区》，建成独具特色的生态旅游示范区。同时，要抓住北京举办奥运会的机遇，争取“华夏文化标志城”尽快立项建设。要把全市四大旅游景区和其他景点作为一个有机整体进行科学规划，大力度整合，把所有景区、景点连成线、连成片，形成多条档次高、吸引力强的黄金旅游线路，发挥济宁的整体优势。

（三）加强旅游基础设施建设，努力改善接待条件。要根据广大游客的需求，坚持创新精神，用现代科技手段，建设一批旅游精品工程。要切实搞好各景区、景点的旅游专用公路、港口建设，增加旅游车船的数量，提高质量。在济宁、兖州、曲阜火车站增加始发车。在曲阜兴建支线飞机场。要建设一批具有综合服务功能的高、中档涉外宾馆、旅游宾馆，完善旅游服务功能。要搞活旅游商品市场，开发一批具有济宁特色的旅游商品，确立一批定点旅游商店（场），为游客提供高品位的旅游商品，满足游客的购物需求。要在曲阜尽快建立全市性的旅游服务中心，与各旅行社、景点、宾馆、交通等经营单位互相联系，形成一个全方位的服务网络。

（四）积极推进旅游体制改革，建立多元化的投入机制。旅游产业的主体是企业。针对我市旅游企业“小、弱、散、差”的实际，要加快旅游企业改革的步伐，建立有效的激励和约束机制，增强企业活力。要按照市场化、集团化的要求，积极组建批大型旅游企业集团，采取股份制、股份合作制、联合、兼并、改组、上市等形式，建立产权明晰、充满活力的旅游经营体制和运行机制。要尽快出台大力发展旅游产业的政策措施，加大政策引导和扶持力度。认真落实市政府〔1995〕41 号文件关于市、县财力的 1% 用于旅游业的规定。充分调动大企业和社会办旅游的积极性。要像发展民营经济那样，以丰富的旅游资源为依托，大力开展招商引资活动，吸引外资，激活民资，积极争取银行贷款，加大对旅游产业的投入。在坚持统一规划的前提下，走“谁投资、谁受益”“你发财、我发展”的路子。对曲阜孔子旅游集团与深圳华侨城联合开发旅游资源的尝试，应当给予肯定和引导。

（五）加大宣传促销力度，着力开发国内外旅游市场。要强化市场意识，及时了解市场动向，“投其所好”，“对症下药”。充分利用各种媒介，大力宣传济宁深厚的文化底蕴和独特的自然风光。要建立“政府组织、部门联合、政企联手、上下联动”的旅游宣传促销新机制，加大宣传促销的投入。充分利用“中国曲阜国际孔子文化节”“微山国际

荷花节”“梁山国际水浒文化节”、筹建“华夏文化标志城”等有利时机，采用宣传广告、画册、电视片、VCD 光盘、国际互联网、旅游大篷车等多种有效方式，进一步加大宣传力度，叫响“东方圣城曲阜”“中国运河之都济宁”“中国荷花之乡微山湖”等宣传口号，全面提升济宁的知名度，塑造济宁旅游的整体形象。采取产品吸引办节办会、展览推介、巡回促销、旅游恳谈等多种方法，巩固老客源，开辟新客源，在开拓好国内旅游市场的同时，积极开拓日本、韩国、东南亚以及欧美等客源市场。

（六）规范旅游市场，优化旅游环境。要认真贯彻执行旅游法规，严格规范管理者、经营者、从业者的行为，维护游客的合法权益。旅游区各企业和单位，都要实行文明经商、礼貌待客、热情周到、微笑服务，体现孔孟之乡、礼仪之邦的风范。各有关部门要加大执法检查力度，坚决打击违规经营、低劣服务、欺客宰客、强买强卖、无序竞争等不良行为。要建立旅游执法监察大队和游客投诉中心，公布投诉热线电话，及时、妥善解决游客反映的问题。要积极开展创建“中国优秀旅游城市”活动，全面改善全市旅游大环境。下气力解决景区“脏、乱、差”问题，为旅游者创造一个安全、舒适、文明、健康的旅游环境，让游客高兴而来，满意而归。

（七）进一步理顺管理体制，加强对旅游产业的宏观指导。建议市里成立高规格的旅游产业管理委员会，由市政府主要领导挂帅，党委、人大、政府、政协分管领导及有关部门负责人参加，协调解决全市旅游发展中的重大问题。管委会下设具体办事机构，按部门职能明确各自的职责，形成统一领导，分工负责，齐抓共管，共同抓好旅游产业的强大合力。重点景区如微山岛、峄山，可设立景区管理委员会。建议成立全市旅游行业协会，充分发挥其协调关系、互通信息、资源共享、优势互补、共同发展的作用。

（八）切实加强队伍建设，大力开发旅游人才。旅游业的竞争，说到底是人才的竞争。只有发展壮大旅游人才队伍，才能更好地促进我市旅游产业的发展。要建立健全人才培养、选拔、流动机制。充分利用市内的大专院校，开办不同形式的专业班、培训班，加强对旅游从业人员的培养，提升他们的整体素质。同时，面向社会、面向全国，广揽旅游人才，以适应旅游业迅速发展的需要。对导游人员要加强行业管理，实行持证上岗，规范礼貌用语，统一导游讲解词，为游客提供高质量的服务。

关于我市农业产业化龙头企业发展情况的调查报告

（2005年8月3日政协济宁市委员会十届十三次常委会会议审议通过）

【内容概要】龙头企业是农业产业化的重要载体和核心组成部分，也是解决“三农”问题的关键环节。2005年，十届济宁市政协围绕发展农业产业化龙头企业、进一步提高全市农业产业化经营水平和竞争能力组织开展了深入调查研究，基本摸清了全市农业龙头企业的现状，在综合分析论证的基础上，针对存在的问题，从提高认识加强领导、制订中长期发展规划、提高企业管理水平、加快技术创新和管理创新、提升农业龙头企业的市场竞争力、加强服务体系建设、加大政策扶持力度等方面，提出了加快企业发展的五条建议。市委领导作了重要批示，政府有关部门进行了认真落实，收到了良好效果。

为深入贯彻中央和省委2005年1号文件精神，落实市委关于“三农”工作的总体部署，进一步提高全市农业产业化经营水平和竞争力，紧紧围绕促进农民收入持续增长，扎实推进我市“工业化、城市化、现代化”的步伐，市政协组织经济界委员，对全市农业产业化龙头企业（以下简称“龙头企业”）的发展情况进行了调查。在市县（市、区）有关部门和企业的配合下，基本上摸清了全市龙头企业的现状，分析了发展中存在的主要问题和原因，研究提出了加快发展的建议。

一、全市龙头企业发展的基本情况

近几年，在市委和市政府的正确领导下，全市龙头企业呈现出良好的发展势头，特别是2003年市委、市政府出台了《关于培育壮大五大产业体系加快推进农业产业化经

营的意见》，并制定了配套落实措施，使龙头企业得到较快发展。全市初步形成了“市场牵龙头，龙头带基地，基地连农户”的农业产业化经营格局。

（一）龙头企业总量增加，生产经营水平不断提高。至2004年底，全市年销售收入100万元以上农产品加工、流通企业共计647家，从业人员10.2万人，年销售收入226.2亿元，实现利税17.2亿元。其中：年销售收入5000万元以上的企业58家，过亿元的36家。国家级龙头企业2家，省级7家，市级41家。在年销售收入500万元以上的298家企业中，粮棉油加工业130家，畜禽水产品加工业36家，果蔬加工业72家，造纸和林木加工业28家，食品、乳制品、饮料、中药材、甜叶菊等加工业32家；近几年，市政府采取贷款贴息、组织招商等办法，扶持新建和改造发展的一批骨干龙头企业，实现了规模扩大、技术先进、产品适销、效益明显、带动力强的要求，有的已创出了自己的品牌，提高了我市农产品的知名度。新建的济宁维维乳业有限公司等一批企业规模大、起点高、技术装备达到国际先进水平，产品供不应求；嘉祥果蔬汁有限公司、山东科龙畜牧产业有限公司等企业被省认定为高新技术企业；鱼台美晶米业有限公司自主研发了国内第一条年产5000吨全自动蒸米生产线，蒸米产品全部出口；“菱花牌”味精、“微山湖牌”系列产品、金乡大蒜系列产品等，均以知名品牌打入国外市场；一批企业通过了ISO9001和ISO14001或欧美国家的HACCP认证；有的企业的基地，被国家认定为无公害产品、绿色食品或有机产品基地。

（二）初步探索了“公司＋基地＋农户”“公司＋中介组织＋农户”等新型经营模式，推进了农业结构调整和标准化生产。一批规模以上龙头企业，为了稳定原料供给，相继与农民联手建立了农产品种养基地，有的通过基地示范带动农户种养，有的直接或通过中介组织与农户联实手合作，既发展壮大了企业，又促进了农业结构调整和农产品业生产的标准化、集约化、规模化。由于龙头企业和专业市场市场的带动和辐射，推进了农业结构快速调整，全市初步形成了以瓜菜、林木、棉花、畜禽、水产品、优质专用粮、油料、甜叶菊、芦笋、中药材等10大区域性主导产产品业格局。现已形成的以金乡为中心的100万亩大蒜、鱼台为中心的30万亩圆葱、泗水为中心的15万亩优质西瓜、任城为中心的3万亩甜叶菊和23万亩苗木花卉、微山为中心的5万亩芦笋，以及全市建成的300余处畜禽水产规模养殖小区、100万亩速生林、90万亩干鲜果品等特色基地，不仅加速了农业的发展，又为龙头企业发展提供了稳定可靠的原料来源。全市已有40%的农产品生产基地和44%的农户纳入了产业化经营，畜禽规模饲养量达到70%。曲阜山东圣地中药材有限公司、兖州绿源食品有限公司等一大批企业突出产业特点，兼

顾多方利益与农户采了合同订单种养，种苗供给、技术指导、保护价收购等契约合作，与农户形成了“风险共担、利益共享”的经营共同体，加快了生产基地建设，稳定和提高了农产品的产量、质量和附加值。

（三）稳定拓展了农产品的市场、销售渠道。龙头企业不仅实现了地产农产品的加工增值，而且为季节性很强农产品储存、运输、销售提供了服务，同时带动了专业批发市场的建设。全市 61 家粮食加工企业，去年加工粮食 257.3 万吨，占粮食总产量的 74.4%，23 家棉纺织企业，年用棉量 8.25 万吨，占全市棉花总产量的 68.8%，畜产品、油料加工能力已超过当地农产品的可供量。目前，全市已形成年交易额 500 万元以上的农产品专业批发市场 113 处，其中，1000 万元以上的 73 处，亿元以上 16 处，绝大多数农产品基本上解决了销售难的问题。一批龙头企业还把我市农产品打入了国际市场，2004 年全市农产品出口创汇 2.46 亿美元，占全市出口创汇的 30%。微山县营养食品厂等 20 多家企业的产品在美国、欧盟、日本、韩国等 120 多个国家和地区都享有很高声誉。

（四）龙头企业的发展促进了农民持续增收。近几年，龙头企业的发展，不仅成为发展五大产业链的重要依托，而且成为投资拉动农村经济发展的重要方面军。2004 年全市农产品加工流通企业固定资产达 94.8 亿元，其中当年新增投资 15.6 亿元，一批邻城、靠镇建设发展的企业园区逐步形成，带动了小城镇建设，加快了农村劳动力就地转移，增加了农民收入。据统计 2000 年以来全市农民人均纯收入平均递增 8.1%，2004 年达到 3648 元，比上年增长 14.7%，其中直接来自五大产业的收入为 2264.9 元，占 62.1%，对农民收入增长的贡献率为 74.9%。

我市龙头企业的发展虽然取得了明显成效，但仍存在些不容忽视的问题。一是龙头企业规模小，数量少，水平低。潍坊，烟台年销售收入过亿元的分别为 109 家和 101 家，而我市仅 36 家，在 188 家省级以上重点龙头企业中，潍坊，烟台均为 22 家，我市只有 9 家。全市农产品出口创汇占全省农产品出口创汇额的比重多年来一直徘徊在 2% 左右。二是多数企业产品链条短、档次和附加值低，知名品牌少。在全市农产品加工企业中，90% 以上为初加工产品，果、蔬类农产品基本上未实现深加工。三是龙头企业发展不平衡。除市中区外，规模以上龙头企业个数最多的县有 68 家，2004 年销售收入达 15.96 亿元，最少的县仅有 10 家，销售收入仅 1.03 亿元。我市干鲜果资源丰富，尚没有相当规模的加工企业。四是多数龙头企业与农户的联结机制尚未全面建立。合同农业、订单农业，保护价收购仅在种植业、林果业和畜牧业少数产品中实行。有的企业建成

后，存在“没米下锅”的问题，已建成的畜禽宰杀、乳品加工、芦笋、蔬菜、果汁、林木制品等生产线普遍开工不足，出现了种养与加工能力严重脱节的现象。

二、制约我市龙头企业快速健康发展的主要原因

据调查分析，影响我市龙头企业快速健康发展的原因，涉及社会、经济、科技、文化、体制、传统习惯等诸多方面：

（一）思想认识滞后，组织引导不力。有的县（市、区）乡镇领导及部门片面认为市场经济，就应放任企业自由发展，自生自灭，对龙头企业在农业产业化经营中的地位认识不足，对其发展缺乏规划指导及科学的论证和引导，对建立和完善企业与基地、与农户的联系机制，缺乏必要的推动、组织和协调。个别县（市、区）甚至出现“舆论宣传淡化、政策扶持弱化、企业负担强化、管理服务退化”的现象。对企业的考核重投资额和利税，未把龙头企业带动农民致富所产生的巨大社会效益进行综合评估。有的部门工作效率低下，为企业服务跟不上，使企业失去了发展的良机。有的农民存有“一朝被蛇咬，十年怕井绳”的思想观念，致使不少企业出现生产原料的短缺。

（二）资金投入不足，严重影响龙头企业的发展。我市多数龙头企业是靠自筹资金或政策扶持发展起来的，底子薄、积累少，缺乏自我发展的能力，企业的技改和生产所需资金多数靠贷款解决。面对银行现行管理体制和经营机制，全市尚未形成一套适应新形势下解决龙头企业融资难的措施，缺少为龙头企业贷款服务的担保机构和资信评估机构，加之动员社会资金投入和招商引资力度不够，致使龙头企业许多好的项目，由于贷款难度大而迟迟不能建成投产，发挥效益。对季节性农产品，由于企业贷款难，不能足额及时收购，导致企业生产原料流失。

（三）农业科技服务体系薄弱，农产品市场体系和农民合作组织发育滞后。据反映，全市县以下农业技术推广机构（农技站、所）绝大多数名存实亡，科技人才少而又留不住，基本上不能发挥作用。出现了“线断、网破、人散”的局面，农业技术、信息服务工作被削弱，使农业结构调整和农业标准化缺少强有力的技术支撑。由于新技术推广和对农民的技术培训工作跟不上，农产品的质量、安全、卫生等标准体系不健全，农药、兽药残留超标，动物疫病控制不力，严重影响了农产品质量、价格和市场竞争力，也影响了龙头企业的生产、销售和出口，制约了龙头企业产品链条的延伸，很难形成有较强市场竞争力的具有济宁特色的品牌产品。目前，加入各类农民专业合作经济组织的农户

仅占全市农户的8%，110多个专业批发市场几乎没有法人代表，造成了龙头企业联系农民的成本很大，也在一定程度上制约了龙头企业的发展。

（四）多数企业管理水平低，机制不健全，缺乏行业自律的自觉性。基于历史原因和我市龙头企业的形成机制，企业整体素质较差的状况较为普遍。目前，多数企业仍为“家族管理型”企业，许多企业经营者未受过企业管理基础知识培训，缺乏现代化管理意识和技能，有的企业不搞工商注册，违规经营；有的企业单纯依赖政府与农户协调，只强调保护投资者自身利益，不注重研究和健全与农户的联结机制，甚至与农户签订的合同、订单随意违约；有的企业生产管理粗放，不能严格按标准组织生产；相当多的企业不注重科技投入，既无研发机构和设施，又不注重技术引进和协作，严重影响了企业自身的健康发展。

（五）政策落实不够。近几年中央、省、市都制定了扶持农业结构调整和龙头企业发展的优惠政策。调查中发现，有些政策尚未全面落实，如中央1号文件规定的加大对农业贷款力度、对省以上重点龙头企业的生产用电实行低价优惠、政府对农业实用技术的培训、推广费用的支持、农产品出口退税及土地使用等扶持农业产业化和龙头企业发展的政策规定，尚未及时全部兑现。在落实城乡统筹加快发展，进一步增加地方财政对农业的投入、稳定和提高农业支出占财政总支出的比重等方面，还缺少系统配套的措施。不少企业不了解现行政策法规，不能抓住机遇，用好用足政策，加快发展。

三、关于加快龙头企业发展的几点建议

龙头企业是农业产业化的重要载体和核心组成部分，也是解决“三农”问题的关键环节。我市是农业大市，抓好龙头企业的发展是在市场经济的大环境下，实现农业现代化的有效途径，也是推进农业结构战略性调整，转变农村经济增长方式，稳定增加农民收入的关键措施之一。

（一）提高认识，加强领导，把发展龙头企业作为解决“三农”问题的一项关键性工作来抓。从一定意义上讲，未来的农业竞争将是农产品加工业的竞争。建议各级党委、政府从落实科学发展观和实现可持续发展的战略高度，切实把龙头企业的发展作为加快农业产业结构调整，实现农业产业化、标准化、规模化经营，促进农民致富奔小康的重要举措，列入重要议事日程和工作重点，把龙头企业发展列入各级党委和政府工作

目标和政绩考核的重要到内容。牢牢把握中央关于“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段”这一重大战略判断，按照“扶持产业化就是扶持农业，扶持龙头企业就是扶持农民”的要求，进一步发挥党委、政府在龙头企业发展过程中的引导和推动作用，统一各有关部门的思想认识和工作步调。进一步健全市县两级农业产业化工作领导小组及其办公室，把办公室作为常设机构，明确职能，使其在推进农业产业化和涉及龙头企业的规划布局、政策落实、资金投入、项目审批、产品推介、招商引资、外部环境、监控奖惩及培育中介组织等问题上，搞好组织、协调、服务。

（二）制定龙头企业“十一五”发展规划。做好中长期发展规划是龙头企业快速、健康发展的前提，也是政府推动农业产业化的前置性工作。我们建议，在编制全市“十一五”经济和社会发展规划时，应在全面调查、科学论证的基础上，制订龙头企业“十一五”发展专题规划。制订专题规划时应注重以下几点：一是提高农业龙头企业固定资产投资在全社会固定资产投资中的比重，确保龙头企业的发展速度要高于全部工业的发展速度，以带动农民收入增幅不低于城市居民收入的增幅；二是以市场为导向，产品为基础，项目为载体，突出重点，优先做大做强现有市级以上重点骨干龙头企业，采取多种形式，形成一批大型农产品加工销售企业集团；三是着眼全市合理布局产业、企业和项目，避免县域之间产业雷同、重复建设，优化全市农业资源配置，引导龙头企业发挥优势，形成特色；四是拟定产业发展目录，适当限制现有生产能力相对过剩的新上项目，严禁新上高污染项目；五是龙头企业发展规划要与农业结构调整、基地建设规划相结合、与小城镇发展规划相结合，因地制宜地形成产业集群，配套发展，拉长产业链条，实施循环经济；六是把落实规划的措施同步制订。

（三）提高龙头企业经营管理水平，加快技术创新和管理创新，提升龙头企业的市场竞争力。针对当前龙头企业经营管理普遍存在的问题，建议有关部门要研究制订配套措施，敦促、帮助龙头企业尽快提高经营管理水平。一是要提高营销管理水平，大力开拓国内外市场。由市农业产业化办公室牵头组织好全市农产品推介宣传活动，抢占大中城市市场。鼓励龙头企业运用信息技术和现代营销手段，大力发展网上交易、电子商务、连锁经营、物流配送等形式，提高营销水平。二是加强以质量管理为中心的基础管理工作，搞好 ISO9000 系列和 ISO14000 系列认证，提高产品质量，打造知名品牌，降低产品成本，保护自然环境；三是加强人力资源管理，加大科技投入，全面开展人员培训、不拘一格引进人才，加强与大专院校、科研单位的合作，实行“产、学、研”结合，提高企业自主创新和研制开发的能力，大力开发新产品。四是因厂、

因地、因发展阶段和产业特点，建立健全与基地与中介组织与农户的联结机制，帮助农民调整种养结构，按照国际标准和国内大城市准入要求，实施标准化生产；五是提高企业管理者的综合素质，坚持以法治厂，诚信经营，全面保护国家、企业及劳动者和农民的利益。

（四）加强服务体系建设。完善以农业科技服务为重点的服务体系建设是加快龙头企业健康发展提升农业产业化水平的重要保证。根据我市情况，建议政府应在推进五大服务体系建设上下功夫。一是建立健全农业科技服务体系。由农业科技人员主管部门牵头对全市农业科技人才资源进行整合。根据《农业法》《农业技术推广法》健全市、县、乡三级科技推广服务网络。重点加强乡级推广机构的建设，充实科技人员、确保“人头费”，对直接服务于农业产业化的公益性科技推广活动所需费用，由财政部门从支农资金中据实核拨。二是健全市场服务体系。发展和建立全市性的各类中介组织和行业协会，使之成为传递市场信息的平台，成为龙头企业和农户间牵线搭桥的纽带和桥梁。建议市政府尽快制定出台《关于加快农村合作经济组织发展的意见》。三是组建融资担保体系。可参照外地经验，在政府推动下，由农民行业协会建立捆绑担保平台，或建立龙头企业担保基金，构建政府部门、金融部门、集体、农户多元投资的财政金融投入机制，为龙头企业发展提供资金方便。四是加强人才培训体系建设。可以济宁农校为依托，借助为农村劳动力转移培训的平台，据龙头企业发展和农户的技术需求，开展有针对性的农业科技和管理知识培训。五是建立法律咨询服务体系。在目前部分企业已聘请法律顾问的基础上，在司法部门的指导下组建企业法律顾问协会，为龙头企业提供法律咨询服务，帮助企业增强法律意识，自觉遵纪守法，依法维护自身的权益。

（五）加大政策扶持力度。一是全面落实现有的优惠政策。建议各级政府把中央和省扶持农业产业化龙头企业的政策予以梳理并告知企业，督促有关部门协助企业用足用好，属于市、县未落实的要限期兑现。二是调整地方财政支出结构。随着财政收入增加，增加安排专项资金。建立政府对龙头企业发展的扶持保障机制，完善资金使用办法，重点支持龙头企业的基地建设、科研开发和技术改造。三是各级政府协调银行、信贷部门降低门槛，按照中央关于加大对农业产业化龙头企业贷款支持力度的要求，允许企业用资产担保或农民行业协会捆绑担保，办理季节性很强的农产品收购及建设项目的差额贷款，减少程序，增加额度，努力解决企业发展的资金困难。四是建立健全对龙头企业发展的激励约束机制。引导民间资本、工商资本、外商资本兴办农产品精深加工项

目；对规模扩张快、管理水平高、创出知名品牌、带动农民致富贡献大的企业及经营者由政府实施重奖；对违规经营者严肃处理。建议市政府制订出台关于扶持农业产业化龙头企业发展的政策措施，以保证龙头企业快速健康发展。五是加强政策宣传，优化政策环境，形成全社会关心支持龙头企业发展的合力。

政协济宁市委员会关于加快生态环境建设提升我市绿色竞争力的建议案

（2008年7月25日政协济宁市委员会十一届三次常委会会议通过）

【内容概要】我市是以煤电、造纸、制药、化工等为支柱产业的资源型城市，又是南水北调东线工程中继水源地，环境保护和节能减排压力很大。2008年，为促进我市绿色发展，十一届济宁市政协组织进行了专题调研，市政协十一届三次常委会会议进行了专题议政，向市委、市政府呈送了建议案，从转变发展观念，妥善处理好三种关系；加大环境治理保护力度，集中打好“四个攻坚战”；树立大生态体系建设的理念，努力打造我市三大生态品牌；立足本地实际，建立健全五种机制等4个方面提出意见建议，为我市转型发展、绿色发展贡献了政协力量。时任市委书记、市人大常委会主任孙守刚、市委副书记、市长张振川分别作出批示，要求分专题进行深化研究，尽快启动我市大生态规划的编制工作。

生态环境是影响经济社会可持续发展的重要因素，也是新形势下一个城市、区域综合竞争力的重要内容。加强全市生态环境建设，是深入贯彻党的十七大精神，落实科学发展观，全面建设小康社会的必然选择。

我市是以煤电、造纸、制药、化工等为支柱产业的资源型城市，又是南水北调东线工程中继水源地。环境保护和生态建设的任务非常艰巨。近年来，市委、市政府坚持从落实科学发展观、构建和谐社会的高度，从促进经济社会又好又快发展的目标出发，强化措施，加大了对《济宁市生态市建设规划》的实施力度，市政府相继出台了《济宁市节能减排综合性工作实施方案》《济宁市节能减排行动计划》，制定了《济宁市水污染防治实施方案》等法规性文件，把建设环境友好型和资源节约型社会摆上重要位置，为保

护生态环境、改善环境质量做了大量工作，生态环境建设取得了明显成效。我市代表山东接受国家对淮河流域几省水污染治理情况的检查，取得水污染防治第一名的好成绩；投资 13 亿元在全省率先进行了电厂脱硫改造；“秸秆禁烧”得到国务院领导充分肯定；“一池三改”生态家园建设跨入全省先进行列。但也必须清醒地看到，我市的生态环境还处于治理恢复阶段，环境保护和节能减排压力很大，导致环境恶化的诸多因素并未消除。主要表现在以下几个方面：

一是与生态市建设标准差距大。我市目前生态环境建设的状况与 2003 年国家环保总局颁布的《生态市建设指标》相比，除个别项目已经达到或接近外，总体仍存在较大差距，生态环境质量评价指数在全省十七市中仍处在中下游水平。

二是节能减排任务艰巨。从能耗指标来看，按照生态市耗能指标要求，单位 GDP 能耗≤ 0.9 吨标煤 / 万元，我市 2007 年为 1.475 吨；单位工业增加值新鲜水耗≤ 20m^3/ 万元，我市目前为 80m^3/ 万元。从污染物排放总量来看，我市结构性污染问题十分突出，全市污染物排放总量尤其二氧化硫排放量在全省居前列。我市是国家环境保护重点城市，还是淮河流域和南水北调的重点地区，环境质量要求高，节能减排的任务更加艰巨。

三是水资源污染和浪费严重。我市除大中型水库和南四湖部分湖面水质达到地面Ⅲ类水标准外，其余皆受到不同程度的污染，13 条主要河流监测断面中，尚没有一条河流达到清洁河段水准。我市工业企业万元产值工业用水量超过先进城市的一倍以上。农业灌溉水的有效利用率只有 50% 左右。城市供水管道漏失率在 18% 以上。生活用水中节水观念较差，节水设施落后，水资源浪费严重。

四是采煤塌陷形势严峻。截至 2007 年底，全市因采煤造成土地塌陷 28.6 万亩，其中绝产 18 万亩。现在以每年 3 万多亩的速度塌陷。由于受诸多因素制约，治理速度远远跟不上塌陷速度。预计到本世纪中叶后，我市将有 400 多万亩的塌陷土地，占全市土地总面积的 25%。

五是生态环境建设缺少大手笔、大亮点。近年来，许多先进城市已把生态环境建设作为提升区域综合竞争力的重要突破口来抓，大手笔、高档次地打造生态环境特色品牌。相比之下，我市还未摆脱污染后治理恢复的被动局面，缺乏大生态体系规划和重大生态建设项目的突破性运作。

六是生态环境建设中还存在体制机制性障碍。在环境问题上有“一票否决”制度，可工作中执行不力。在项目审批上有“三同时”制度，但个别地方仍把关不严。有环境

监测制度，但存在漏洞，对破坏环境的行为，执法力度不够。另外，缺乏激励性约束机制。对污染减排、循环经济发展，在产业政策、财税优惠政策方面缺乏支持和引导；评价干部政绩和企业业绩还未真正与污染减排指标挂钩。

为进一步加快全市生态环境建设，市政协组织有关委员进行了为期两个多月的专题调研，市政协十一届三次常委会议进行了专题审议，现提出如下建议：

一、转变发展观念，妥善处理好三种关系

按照科学发展观的要求，经济发展必须与人口、资源、环境相协调，必须坚持以人为本和可持续发展的方针，坚决摆脱先污染后治理、高消耗低产出、以牺牲环境为代价的旧的发展方式，努力实现经济社会又好又快发展。因此，我市要实现科学发展、跨越发展，首先要转变发展观念，正确处理好跨越发展与生态环境建设的关系。

一是处理好产业发展与生态环境建设的关系。科学的产业布局可以最大限度地减少经济发展对生态环境的负面影响，并为生态环境的保护与改善提供坚实的物质基础。在新一轮产业结构调整中，应在坚持壮大现有主导产业的同时，大力培育电子信息、新材料、新能源等高新技术产业和文化旅游、金融保险、中介服务等新兴产业。抓紧规划选准济宁未来骨干产业发展方向显得十分重要而紧迫。

二是处理好城乡建设与生态环境的关系。应制订和实施涵盖城镇、乡村、园区、山川的大生态环境建设规划，特别是要使之与城市总体规划相融合。突出抓好城市生态环保类基础设施建设，完善城市功能，形成人与自然和谐的城市景观和人居环境。同时，结合新农村规划建设进一步搞好生态乡村规划，使新型乡村既成为农民的生态家园，又成为城市的生态圈。

三是处理好生态建设与环境治理的关系。把改善生态环境质量与污染治理、环境保护摆上同等位置，同步推进，由被动治理逐步转向主动性生态建设。在这个问题上，应重点做到“三个提升”：首先坚持从规划设计的源头抓起，努力做到件件是精品，处处有文化，不断提升城市的特色品味。其次搞好城市绿化立体化、园林化、森林化和城郊一体化，实施一批绿化、美化的“精品工程”，提升城市的环境质量。其三围绕建设现代生态人居城市的目标，进一步强化环境管理管护措施，不断提升城市的生态品位。

二、加大环境治理保护力度，集中打好“四个攻坚战”

坚决扭转环境污染和资源能源消耗过高的被动局面，是目前我市生态环境建设的紧迫性、艰巨性任务。今后几年，必须严格按照《济宁市生态市建设规划》的要求，以更大的决心、更硬的措施，集中解决好四个方面的突出问题。

1. 打好节能减排攻坚战。加大产业结构调整力度，坚持节能评估和审查制度，不再引进“两高”项目，加快发展高新技术产业和服务业。强化措施，发展壮大新风光电子等节能产品企业，开发新能源和再生能源。大力发展循环经济，按照《济宁市“十一五”循环经济工作实施方案》要求，抓紧培育循环经济试点，鼓励企业大力开展“三废”资源的综合利用，发展资源综合利用企业；在农村大力推广“秸秆还田”、沼气池建设和沼气发电，推进资源综合利用和农业循环经济建设。进一步加大重点领域重点企业节能减排工作力度，突出抓好我市百户重点用能企业的节能减排，瞄准国内外同行业先进水平，充分挖掘节能潜力；推广节能新技术，全面推进建筑节能和交通运输、政府机构、商业民用节能，努力提高资源综合利用率。严格执行节能减排的有关法律法规，落实财税优惠政策，强化节能减排执法队伍建设，加大节能减排执法力度，定期开展节能减排执法大检查，对查出问题的依法处罚并限期整改，节能降耗成绩突出者给予表彰奖励，提高依法管理水平。

2. 打好防止水污染和浪费攻坚战。根据我市水污染和浪费严重的现实情况，在水的治理上要从“管”“治”“节”三方面采取措施。管：理顺涉水管理体制，使供水、排水、城区河道与城外河道实现统一管理，结束“多龙管水”的局面。许多先进市“一龙管水”的市级水务管理经验值得学习和借鉴。治：坚决治理企业排污，实现达标排放。对重点排污企业实行 24 小时全面监控，对不达标排放和偷排污水的企业坚决依法查处，确保按照南水北调新的排污标准实现达标排放。坚决取缔“新五小”企业，杜绝新污染源产生。建立完善的污水处理体系，保证工业废水和生活污水经处理后达标排放。采取坚决措施，合理关闭城区自备井。加快城区水网建设，在引洸府河、泗河水入城的基础上，实施引汶、引运、引黄、引塌陷地积水入城，真正使死水变活变清。节：城市实行雨污分流，加强雨水利用；鼓励中水利用，提高水利用效率；通过水价杠杆，实行超额用水累进收费，促使居民节水。农村加强对雨水的拦蓄，减少地下水的开采；推行新型灌溉，建立节水农业。

3. 打好生活垃圾无害化处理攻坚战。按照南水北调的要求，运河沿岸的微山、鱼

台、梁山三县和济宁市区在2008年底前，都要建成生活垃圾处理厂。目前，除市区生活垃圾处理厂建成并运行外，微山、梁山在建，鱼台还没有开工建设。另外除邹城、兖州、曲阜建有垃圾处理厂外，其他县均没有建成垃圾处理厂。建议在全面建设污水处理厂的基础上，明确提出全市所有县市在2009年底前兴建生活垃圾处理厂的目标要求，保证每天几千吨的生活垃圾及时得到无害化处理。对农村大量的生活垃圾，则可通过加快“一池三改”、高温积肥和循环利用来处理。

4. 打好塌陷地治理攻坚战。一是加快制定采煤塌陷地综合治理总体规划。依据科学的治理理念，预测塌陷趋势，提出具体治理目标和措施，每年争取治理3—5万亩，改变塌陷地治理跟不上塌陷速度的困境。二是建立塌陷地治理专项基金。政府加大治理力度，调动煤炭企业的积极性，建立塌陷地治理专项基金，作为塌陷地治理的资金来源。三是解决农民生活保障问题。争取省政府解决塌陷地征用问题。在切实维护农民权益的同时，为失地农民建立劳动力转移制度、最低生活保障和社保制度，使采煤塌陷区的农民得到生活保障。四是进一步完善采煤塌陷地治理的法规政策。积极向省政府建议尽快出台有关采煤塌陷地治理的可操作性法规，按照“谁破坏，谁复垦”的原则，进一步明确煤炭企业在塌陷地治理中的民生责任，理顺煤炭企业在塌陷地治理中与当地政府的关系，明确不履行复垦义务的处罚措施。

三、树立大生态体系建设的理念，努力打造我市三大生态品牌

生态环境建设是一个系统工程，应坚持生态建设和环境保护同步抓的原则，以大生态体系建设理念，努力打造我市生态环境建设的三大特色品牌。

1. 打造“绿色城市”品牌。以深化林业“六大工程”建设为主导，扎实推进城乡绿化一体化建设。抓住中华文化标志城规划建设的历史性机遇，实施九龙山区绿化工程，尽快实现山体修复和林木全覆盖，并以此为契机，在泗水、曲阜、邹城、兖州建设生态防护林体系，形成集生态、经济、防护于一体的绿色屏障，为中华文化标志城建设创造良好生态环境，也为我市组群结构大城市建设营造网状生态“绿带”和天然“氧吧”。结合南四湖湿地保护与建设，在湖区外围加速绿化造林步伐，实施长防林工程，在湿地广植芦苇、蒲草、杞柳等湿地植物，恢复森林植被，为提高南四湖水质创造良好生态环境。在城市西部，通过封山育林建设工程，促进荒山绿化，带动生态公益林和经济林发展及山区生态防护林体系建设，选择有效途径有计划地恢复嘉祥等地被破坏的山体植

被，改善机场附近的生态环境。在城市北部，通过苗木花卉基地建设工程，扩大苗木花卉种植面积，建设大型苗木花卉市场，使我市成为闻名全国的苗木花卉之乡。

2. 打造“北方生态湿地功能区”品牌。南四湖湿地面积 1200 平方公里，1994 年已被国家环保总局批复为国家级重点保护湿地。通过建立湿地自然保护区，着重加强对湿地植被、陆生生物、水生生物的保护，确保恢复被破坏的湖泊生态系统，实现其生态功能。在保护天然湿地的基础上，建设好省政府批准的 12 万亩南四湖人工湿地，加快各种湿地植物的栽种，尽快发挥对水的净化作用。在保护建设南四湖湿地的同时，把生态渔业、生态农业、生态旅游、红色旅游相结合，打造南四湖生态功能区。另外，为确保流入南四湖的各河流水质达到Ⅲ类标准，在上游治污的基础上，建议在入湖河口建立若干人工湿地，对水进行二次净化。据调查预测，到本世纪中叶后，采煤塌陷将在我市形成相当于又一个南四湖的大片水域。目前，已在任城（石桥、接庄 10000 亩）、邹城（北宿、平阳寺、中心店 15000 亩）、曲阜（陵城 8000 亩）、兖州（兴隆庄 5000 亩）、微山（欢城、付村 20000 亩）、鱼台（张黄 6000 亩）形成大片塌陷水面。这些水域（除微山、鱼台与南四湖湿地一并治理）大都处在规划组群结构大城市的中心地带，可以结合原有的自然条件和现状，建设成由湖泊、高效观光农业、林木、建筑相结合的具有综合功能的一批生态公园。在生态公园之内结合济宁原有的旅游系统，布置煤炭主题科学公园、鲁国民俗文化村、垂钓休闲基地等项目，改善旅游产业结构，构筑“大旅游”系统，既为城市居民提供了休憩娱乐的场所，又改善了城市的生态环境，也为经济发展注入新的活力。

3. 打造“农村生态家园”品牌。我市正在推进的“一池三改”生态家园建设，是促进农村面貌彻底改观，实现生态化的重要举措。应始终坚持“政府引导、农民主体、全社会参与”的原则，拓宽投资渠道，加大投入力度，推动此项工程由零星分散向集中连片、整村推进方向发展，由传统的单纯解决炊事用能向发展生态农业、循环经济和资源综合开发利用方向发展，以此带动秸秆的合理利用、生活垃圾的无害化处理，创建“沼气利用大市”。同时，把此项工程与文明生态村建设、村庄绿化美化相结合，打造我市新农村建设的特色亮点。

四、立足本地实际，建立健全五种机制

创新机制是生态环境建设的重要保证。在生态环境建设上要创新五种机制：

一是生态补偿机制。对为优化生态做出重大贡献的重要生态功能区和流域，实行奖励补偿；对破坏生态的单位和地方，实行赔偿惩罚，不断强化生态有价的理念，逐步形成“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的生态保护格局。

二是强化监管机制。对企业资源消耗、污染排放情况的监管，依托科技进步，实施专业监控、在线监控、全程监控，坚决杜绝企业超标排放行为，通过严格监管，督促整改，使节能减排、保护生态成为每个企业的自觉行动。

三是完善干部考核机制。把生态文明建设纳入领导干部政绩考核范畴，既考核 GDP 的增长速度，又考核生态环境的质量，严格执行生态环境“一票否决制”。通过全面、科学的考评，促使各级领导干部为官一任，造福一方，在工作中自觉做到既致富当代，又造福后代，既注重当前发展，更注重持续发展。

四是多元化投入机制。在不断加大政府财政资金投入的同时，制定激励机制和优惠政策，吸引更多的社会资金投向生态建设，克服一切建设靠政府买单和“等、靠、要”的现象。鼓励社会各界和各种经营性质的主体单位，以合资、独资、股份制、租赁、技术入股等各种方式投资生态建设。

五是社会化参与机制。政府及其各级环保组织应该充分发挥组织协调、监督检查的职能作用，采取灵活多样的方式，营造浓厚的促进生态市建设氛围，调动全社会方方面面的积极性，以各种不同方式参与、支持生态环境建设。

政协济宁市委员会关于推进我市文化建设重点突破跨越发展的建议案

（2008年11月14日政协济宁市委员会十一届四次常委会会议通过）

【内容概要】为深入推动我市“文化名市”建设，十一届济宁市政协围绕“选准突破重点，推进我市文化建设实现跨越发展”开展了重点调研，市政协十一届四次常委会会议进行了专题议政，向市委、市政府呈送了建议案，从开展文化大遗址保护和加快文化资源整合、打造特色文化品牌、建设城市文化功能区和运河风情走廊、实施文化产业三大带动战略、创新体制机制等5个方面，向市委、市政府提出了一批有价值的意见和建议。市委书记、市人大常委会主任孙守刚作出批示，建议案在市县领导干部范围内印发参阅，一些建议经过深化研究，吸收进市委、市政府关于文化建设和文化产业发展规划。

为深入贯彻中共十七大关于促进文化大繁荣大发展和省委、省政府建设经济文化强省的战略部署，结合我市实际，市政协把“选准突破重点，推进我市文化建设实现跨越发展”问题作为今年工作重点，组织部分委员和专家学者，进行了广泛深入的调查研究。市政协十一届四次常委会就此进行了专题议政。

委员们认为，市委、市政府高度重视文化建设工作，坚持以科学发展观为指导，把“建设文化名市”作为战略目标，审时度势作出了一系列决策部署，有力促进了全市文化事业和文化产业的发展，各项工作都取得了积极进展，许多方面形成了特色与亮点。主要表现在：孔子文化品牌影响力日益扩大，中华文化标志城规划建设得到国家和省高度重视，联合国教科文组织设立了“孔子教育奖”，孔子文化节在国际国内产生重大影响，成为“中国最具国际影响力十大节庆活动”之一。曲阜新区成为全国四个国家级文

化产业示范园区之一。孔子文化会展中心、孔子研究院二期工程等重点文化基础设施建设实现大力度、高效率突破。一批优秀作品分获戏曲梅花奖、曲艺牡丹奖、书法兰亭奖等全国专业最高奖项，我市剧作家创作的电视连续剧《福星临门》《孝贤闵子骞》先后在央视黄金时段播出。农村文化信息共享工程起步早、成效好。社会文化工作、公共文化服务体系、基层群众文化活动均有了长足发展，活跃了群众生活，繁荣了文化事业。

但也必须清醒地看到，与全国文化建设的形势发展和人民群众的新期待相比，我市文化建设还存在明显的差距和不足。一是文化资源优势的整合利用和产业转化步伐缓慢。我市文化资源层次之高、密度之大、价值之珍贵，在全国同类城市中极为罕见。如何把资源优势转化为产业优势、经济优势，统筹高效地搞好保护、整合、开发利用、科学经营，尚未实现突破性进展。二是文化产业发展规模小、层次低。没有形成在全国有较大影响的文化产业集团和龙头企业；新兴文化产业仍处于起步阶段，企业数量少、科技含量低，特色不鲜明，竞争能力弱。文化产业对经济发展的贡献率明显偏低。三是文化基础设施建设总体欠账较大。现有文化设施大多标准低，设备简陋，功能不全，能够代表济宁形象的标志性文化设施较少，远远不能适应群众日益增长的精神文化需求。四是文化体制改革严重滞后。文化行政管理部门和文化企事业单位的关系还没有完全理顺，政企职责不清，吃“大锅饭”的现象依然存在；一些文化事业单位内部改革不到位，经营机制不灵活，发展的动力和活力明显不足。五是文化人才机制不活，创新型人才严重匮乏。文化艺术体育界人才大多土生土长，自生自灭，对其缺乏必要的培养、宣传、包装和推介。近年我市先期培养的体育人才中，先后有 30 多人在各种国家级比赛中夺得冠、亚军，但奖牌都不属于济宁。尤其是缺乏文化产业经营管理、策划创意等创新型人才，以及有影响力和带动力的名家、大家、领军型人才。严重制约了我市文化事业、文化产业的发展繁荣。

在我市大力推进科学发展、跨越发展的新形势下，文化建设特别是文化产业发展亟须立足我市独特优势，正确选择突破环节和发力点，努力开拓跨越发展的新局面。为此，委员们建议：

一、以大文化遗址保护与开发为切入点，抓住中华文化标志城规划建设机遇，在“孔孟文化”集聚区资源整合开发上实现新突破

中华文化标志城规划选址区域内的曲阜、邹城及其之间的九龙山区，高度密集地荟

聚着始祖文化、邹鲁文化、儒家文化等大量宝贵遗存资源，是我市文化旅游产业发展中具有特殊地位的重点区域——“孔孟文化”集聚区。今年刚刚批准的、全国仅有四处之一的曲阜新区国家级文化产业示范园区，也归属于这个区域。该区域文化事业和文化产业能否有新突破，对于全市文化建设可否实现跨越发展具有龙头意义和关键性作用。长期困扰我市文化旅游发展的因素，是文物保护管理与产业开发之间的矛盾，以及唯“三孔”一枝独秀而盖住了其他众多宝贵文化资源的吸引力。破解这个矛盾的“钥匙”，就是借鉴西安文化建设的经验，从文化大遗址保护与开发抓起。开展文化大遗址保护与开发，是对传统文物保护理念的转变与提升，既可以走出过去“死保”的套路，把文物保护与相关文化产业开发紧密结合起来，又可获得国家丰厚的资金支持，还可引入有实力的公司进行运作。通过整体开发和环境改善，使周边地区地价迅速提升，进而通过土地级差收益进一步投入文化遗址保护与开发，形成良性循环。根据国家发改委的文件精神，我市在中华文化标志城规划建设中一项重要任务，就是抓好文物保护、基础设施建设和环境整治。为了抓住中华文化标志城规划建设和办好国家级文化产业示范园区这两大“金字招牌”的宝贵机遇，我市要在制定文物保护总体规划和完善曲阜、邹城两市城市发展战略规划、文化历史名城保护规划的基础上，大手笔规划并逐步启动鲁故城大遗址、寿丘大遗址、明故城大遗址、古邹城大遗址和尼山文化主题公园等五六个大遗址组团的保护开发。同时，抓好孔子博物馆、国际儒学研究中心、“中医药博物馆”等文化设施项目规划建设，以及九龙山山体水系生态建设。设计开发中华文化标志城规划区域完整性旅游精品线路。积极申报、争取国家设立“历史文化遗产保护特区”。这样，必将使“孔孟文化”集聚区的资源得到整体保护、整合、提升，使中华文化标志城规划建设取得实质性进展，我市对外影响力和文化产业竞争力也必将大大增强。

二、以文化资源优势为依托，采取“政府 + 企业 + 媒体”模式，在打造特色文化品牌上实现新突破

文化品牌是文化软实力的重要标志。一个知名的文化品牌，可以创造巨大的经济价值和社会价值。我市丰厚的文化资源为打造文化品牌提供了良好的基础条件。要突出重点，精心策划，通过政府推动、集团运作、媒体联动等有效方式，不断提高影响力。

一是进一步打响孔子文化品牌。孔子品牌是世界级的文化品牌，是我市文化建设的龙头品牌。要继续利用孔子文化节、联合国“孔子教育奖”“世界儒学大会”“尼山论

坛”等平台扩大影响，提高吸引力；要引入集团运作机制，通过“引进来、走出去、联起来”等灵活方式，积极借势全球孔子学院蓬勃发展的机遇，提升孔子文化品牌。要高起点、大气魄谋划“孔子文化世界行”活动，重点在日本、韩国、东南亚等华人聚集地举办孔子及儒家文化商品展览、展销、大型文艺展演，进一步打造具有国际知名度的儒家文化品牌。要高度重视利用曲阜国家级文化产业示范区这个国字号招牌，放大品牌效应，做大文化产业。聘请一流专家编制文化产业园区详细规划，与城市规划、曲阜新区发展规划融合协调。借鉴西安曲江和沈阳棋盘山等地做法，科学设置功能分区，把曲阜文化产业示范区打造成为集孔子文化产品创意设计、精品制作、展示展销、人才培训、文化体验、观光旅游为一体的产业聚集区。

二是分层次打好区域特色文化品牌。发挥市县两个积极性，围绕运河文化、水浒文化、佛教文化、微山湖红色文化、孝贤文化、石雕艺术、民俗文化和各县市区的特色文化品牌，通过引进国内外资金、技术、人才和经营理念，进行深度挖掘和精心包装，赋予新的文化内涵，打造济宁区域性特色文化品牌体系。特别是要把“运河文化”作为济宁中心城市之魂，注入新一轮大规划、大改造、大建设之中，“硬”“软”件建设一起抓，真正使之成为济宁独具个性魅力的“城市名片”。

三是高标准打造演艺文化品牌。借鉴西安“梦回大唐”、云南“丽水金沙”、桂林“印象刘三姐”运作模式，由文化和旅游部门合作，对《杏坛圣梦》《祭孔大典》等大型演艺活动在内容、技术、表现形式上进行创新，聘请高层次名家围绕孔子、运河、水浒、微山湖等题材编制高水平的经典剧目，运用多种艺术手段推介宣传，尽快形成具有全国影响力乃至国际知名度的文化品牌。积极筹划拍摄以反映孔、孟、颜、曾、子思“五大圣人”为主要内容的系列历史名人电视连续剧，争取在央视黄金时段播出，形成类似《闯关东》那样的影响力。

三、以政府为主导，建立多元化投入机制，在文化基础设施建设上实现新突破

文化设施是文化服务体系的载体，是传播先进文化的阵地，同时也代表着一个地方的形象。针对我市目前文化场馆设施陈旧、落后与缺失的现状，必须加大投入，满足群众日益增长的文化需求。

一是集中规划建设中心城市文化功能集聚区、“运河”景观带。学习借鉴潍坊市投

资 20 亿元集中建设包括八大中心的 32 万平方米文化功能集聚区的经验，抓住新一轮城市大规划、大改造、大建设机遇，科学规划选址，下决心用两年左右的时间，采取加大政府投入和市场化运作、经营城市相结合的方式，集中规划建设好“一区”“一带”。“一区”即集中建设包括文体中心、图书馆、博物馆、科技馆、城市规划展示馆、工人文化宫等一批高品位、有特色的标志性文化场馆设施，形成文化功能集聚区；“一带”即在运河沿岸集中规划建设一批体现运河与民俗文化特色的景观和市场设施，如运河博物馆、玉堂酱园博物馆、运河总督衙门和古玩字画市场、旅游纪念品市场、运河民俗餐饮街区等，充分展示“运河之都”的风采，形成文化景观和产业带，借以提升城市形象，增强城市文化吸引力。无论是“文化功能集聚区”还是“运河文化景观带”，规划建设都要努力体现文化这个灵魂，注入更多的文化因素，讲究整体和谐、艺术质地和文化个性，从而达到传递文化信息、提升城市文化品位的效果。

二是抓好一批体现城市文化“神韵”的标志性设施的保护、复建与提升。文化名市要有名人、名地、名景等元素作支撑。结合“运河之都”“水城风貌”的城市品牌打造，对济宁城区的东大寺、太白楼、铁塔寺、戴庄教堂等一批标志性文化遗址实施“保护抢救”和“神韵再造”工程。其中，对太白楼、铁塔寺，可借鉴“黄鹤楼”“岳阳楼”等名楼复建保护经验，开阔思路，大手笔地进行规划复建，以重现其标志性文化价值；对东大寺、戴庄教堂以及兖州教堂、兴隆寺等体现我市古代文化之包容性、多样性、全面性的标志性设施，应努力改善周边环境，恢复其文化展示功能，有的也可像汶上“宝相寺”那样进行必要的规划复建。要高度重视古今圣贤、名人的标志性展示设施的规划建设，聘请高层次专家策划设计开发方案，在孔子出生地尼山设计建设孔子巨型雕像，在邹城设计“亚圣广场”或巨型“大丈夫雕塑”，成为展现儒家文化形象的标志性建筑。恰当选址，筹划建设乔羽艺术馆等现代名人、艺术展示设施。

三是加快完善县乡公共文化基础设施。按照《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出的“繁荣发展农村文化，建立稳定的农村文化投入保障机制”精神，充分发挥政府的主导作用，扩大公共财政覆盖范围，确保县乡文化建设的投入每年有较大增长。建立政府对公共文化事业投入的绩效考核机制，大力推动公共文化服务体系建设。协调机关、社会团体、企业、高校和事业单位将文化设施向社会公众开放。力争经过三到五年努力，县市区“三馆一中心”（图书馆、文化馆、博物馆、城区文体服务中心）等公益性文化基础设施基本完善，乡镇建立综合功能文体站，行政村有文体活动室，让群众共享发展的文化成果。

四、大力培植骨干支撑体系和新的增长点，在推动文化产业跨越发展上实现新突破

文化产业作为朝阳产业、绿色产业、黄金产业正在崛起，日益成为国民经济特别是现代服务业的亮点和支柱。我市应敏锐把握发展大势与宝贵机遇，发挥独特优势，从做大做强骨干支撑产业和培植新兴产业增长点入手，在推动文化资源优势向产业优势转化中实现跨越发展，尽快把文化产业培植成支柱产业。

一是尽快制定出台全市文化产业发展规划。要积极借鉴全国各类城市文化产业发展成功经验，突出本市特点与优势，科学制定文化产业发展规划，明确文化产业发展定位、产业重点和产业布局等。根据现有基础和市场前景，着力壮大文化旅游业、文艺娱乐业、广告会展业，加快打造国际文化旅游目的地和孔子文化研究交流中心的进程；优先发展科技含量高、附加值高的动漫、创意产业等新兴文化业态，吸纳传统文化优势，与其他城市实行错位竞争，打造在淮海经济区领先的动漫产业基地、数字娱乐产业基地和旅游商品设计展示交易基地；积极扶持文化娱乐业、广播影视业、出版发行业、体育产业、艺术品业、艺术培训业等文化产业。

二是实施文化产业“集团、项目和集群”三大带动战略。围绕儒家文化、运河文化、佛教文化、水浒文化等文化产业聚集区和产业带开发，规划培植一批文化企业集团、文化重点开发项目，吸引国内外资本参与，激活各种所有制市场主体，形成区域性产业集群发展态势，使文化产业成为新的经济增长点。学习借鉴开封组建清明上河集团开发清明上河园的经验，运用市场化机制组建孔子文化、孟子文化、运河文化、水浒文化产业集团，培育和壮大济宁影视集团、大型演艺集团、文化旅游集团、旅游商品集团。像抓工业和城建重点项目那样，列出一批投资过 5000 万元或过亿元的重点文化产业项目，进行精心策划、招商引资、领导分包、重点调度，使其加速成长，加快文化与经济、文化与旅游、文化与科技的融合发展，超常规培植文化产业新优势。

三是强力引导、开放引进新兴文化产业。针对我市新兴文化产业起步晚、基础差、已成“短板”的现实状况，应以规划与政策为引领，大刀阔斧地吸引国内外资本以多种形式进入我市文化领域，带动文化创意、动漫、会展策划、影视音像、广告传媒、网络文化等新兴文化产业快速发展。要本着“有所为有所不为”的原则，注重发现和集中培植动漫、创意产业中具有区域特色的发展萌芽。曲阜文化产业示范园区应一手抓文化大遗址保护开发，一手规划建设以儒家文化为特色的动漫、创意产业基地。

五、创新体制机制，完善政策措施，在增强文化发展活力上实现新突破

推进文化事业和文化产业大发展，必须不断完善相应政策，创新体制机制，最大限度地释放文化创造活力。

一是完善政策措施。深化研究促进我市文化大发展大繁荣的政策措施，把文化发展目标纳入综合考核体系，把文化建设作为评价县市区发展水平、衡量发展质量和领导干部实绩的重要内容。出台鼓励加快文化产业发展的投融资、用地、税收等方面的政策规定，确保各项政策落实到位。设立文化产业发展专项基金，采取贴息、奖励、资助等形式，支持文化产业发展。文化建设用地纳入城市建设总体规划，并予以优先安排。按照“非禁即入”的原则，降低准入门槛，让民营企业在项目审批、资质认定、投融资等方面与国有文化企业享有同等待遇，鼓励和支持非公有资本进入文化产业领域。

二是加快文化体制改革。外地经验和我市影视公司金宝迪改革的成功实践表明，改革是推进文化繁荣发展的根本出路。树立新的文化发展观，积极稳妥地推进文化体制创新，对全市经营性文化事业单位尽快实行转企，重塑市场主体；要以“养事不养人”的新思路，改革财政经费投入、管理方式，推动公益性文化事业单位改革，完善内部劳动人事、收入分配和社会保障机制，提高面向社会的服务水平。进一步放宽文化事业单位改企转制过程中的财政税收、投资融资、资产管理、土地、人员安置、收入分配等政策，过去所享受的财税政策转制后在规定期限内继续执行。

三是创新文化投入机制。全面拓宽文化发展投融资渠道，支持、引导和鼓励文化企业按规定吸收民间资本、社会资本和境外资本，逐步形成多渠道、多元化的投融资机制。采取招投标、城市资产经营等多种方式，鼓励和吸引社会力量参与文化设施建设、文化技术装备更新以及文化产业的经营管理，形成政府投入与社会投入相结合的文化投资机制。创新金融工具，把风险投资、担保基金、资产证券化等融资方式引入文化产业领域。制定更加优惠的政策，鼓励、培植一批文化公司上市融资。吸引和鼓励社会力量设立专项基金，兴办文化事业。积极探索政府对公益性文化事业的投入机制创新，引入“以奖代养”、公开招标等方式，逐步实现由“养人”向“养事”的转变。

四是创新文化人才培养引进机制。建设文化名市，关键在人才。要从我市文化事业和文化产业需要出发，以正在规划运作的文化项目为重点，抓紧编制《济宁市文化人才开发专项目录》，尤其要重视创新型文化领军人才的培养引进。在用好本地人才的同时，要舍得投重金引进名主持人、名策划师等具有广泛社会影响力的领军人物、一流人才，

做到引进一个名人或大家，搞活一个大项目，带动一个产业。积极引进文化创意、文化产业经营管理、文物发掘管理等紧缺人才。注重建立人才柔性引进机制，开辟人才进入的“绿色通道”，吸引各类文化人才以全职、兼职、项目承包或短期工作等多种方式来济宁创业发展，不求所有、但求所用。依托知名院校和大型文化集团，建立人才培训基地，培养一批高层次的文化专业人才、管理人才和经营人才。设立济宁市“孔子文艺奖”，推动文学艺术创作、生产和展演。推选有突出贡献的人才作为济宁形象大使，吸引优秀文化人才脱颖而出。

政协济宁市委员会关于济宁城市新区文化与生态特色塑造问题的建议案

（2009年7月17日政协济宁市委员会十一届八次常委会会议通过）

【内容概要】如何把科学发展、特色塑造的新理念注入城市新区开发建设中，是一个事关我市城市发展全局的重要课题。2009年，十一届济宁市政协组织对城市各新区的文化与生态特色塑造方面的规划思路、项目设计、实施推进情况进行了深入调查研讨，到全国部分先进城市进行学习考察，市政协十一届八次常委会会议进行了深入讨论审议，向市委、市政府呈送了建议案。依据城市各新区的功能定位与资源禀赋，提出了助推我市实施不同功能区的文化与生态特色打造的具体意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任孙守刚、市委副书记、市长张振川分别作出批示，要求在加快新城区规划建设中充分采纳吸收。

突出打造文化与生态特色，是现代城市规划建设中，提升城市品位、凸显城市个性、塑造具有影响力的城市品牌的关键环节，也是以科学发展观指导新时期城市发展的重要抓手。在新一轮城市规划建设中，文化与生态特色塑造问题，得到市委、市政府高度重视。不论是对中心城市“孔孟之乡、运河之都、水城风貌、生态宜居”的规划定位，还是引水入城、搞活水网，运河文化核心区建设的启动，特别是市委十一届五次全会作出关于加快北湖生态新城建设的重大决策，都反映了我市对现代城市发展规律与特点的认识达到了一个新高度，反映了济宁中心城区建设进入科学发展、功能升级、魅力再造的全新阶段。

随着我市中心城区的“东拓西跨、南联北延”，新城区的开发建设承载着济宁城市魅力提升的希望与机遇。如何把科学发展、特色塑造的新理念注入城市新区开发建设之

中，并具体有效地实施不同功能区的文化与生态特色打造，是一个事关城市发展全局的重要课题。围绕这个问题，市政协组成专题调研组，对城市各新区的文化与生态特色塑造方面的规划思路、项目设计、实施推进情况进行了深入调查研讨，并到全国部分先进城市进行了学习考察。市政协十一届八次常委会对此进行了认真讨论审议，现提出如下建议。

一、围绕城市新区文化与生态要素聚升，确立四个新理念

城市新区建设水平要提升，理念更新要先行。在“东拓西跨、南联北延”的新城区拓展全过程，都应始终重视确立并贯彻四个新的规划建设理念。

一是生态优先理念。生态要素已经成为现代城市发展质量、形象魅力和居民生活质量的首要元素。在新城区规划建设中，必须始终把它置于优先考虑的地位。要保护和高效利用各种生态资源，构建河、湖、湿地、绿地等复合生态系统。发展高质、高新和清洁产业，推广应用新能源、新光源和新材料，倡导绿色建筑、绿色交通和绿色消费方式，探索构建生态社区、生态片区、生态住宅等人居模式。

二是文化铸魂理念。历史是城市的根脉，文化是城市的灵魂。要按照我市“孔孟之乡、运河之都”的文化定位，找准与各个新城市功能区的结合点，形成富含韵味、独具特色的文化个性。始终重视历史文脉的延续、文化特色的发掘、文化品位的提升，使之从整体构划、重点设施布局，到每个单体建筑风格中的文化符号体现，全面展现文化之魂的魅力所在。

三是以人为本理念。城市新区的规划建设，要始终坚持以人为本，为民造福。以提高人民群众生活环境质量为根本出发点，将文化、生态品牌打造作为提升居民生活环境质量的重要环节，努力追求环境优美、居民安乐、社会和谐。

四是良性循环理念。城市新区的规划建设，要力求实现两个良性循环：一方面，通过文化与生态要素的发掘与提升，实现城市经济、文化、社会、生态的全面协调可持续发展，实现城市基础功能、一二三产业发展与宜居环境之间的协调互促良性循环。另一方面，要以文化、生态要素为亮点和卖点经营城市，像杭州市和西安曲江新区等地那样，走出一条“以城建城、以城兴城、以城养城”的城市经营开发之路，形成“投入——增值——回收——再投入”的投融资良性循环格局。

二、依据城市各新区的功能定位与资源禀赋，选准文化与生态特色塑造的主攻方向

作为我市城市新区的四个重点板块，即北湖新区、济北新区、济宁高新区和西部城市拓展区（包括王母阁片区、大运河两岸、嘉祥开发区），各有自己的功能定位，也各有自己的区位、资源、基础特点与优势。按照系统学理论关于子系统以各自的特质有机构成大系统的整体性质、结构、质量与概貌的原理，我市城市新区四大板块，要以中心城市“孔孟之乡、运河之都”的文化定位和“水城风貌、生态宜居”的生态目标为统领，按照既同质相关，又不简单雷同的原则，选定各自在文化与生态塑造方面的特色主题与主攻方向。

1. 北湖生态新城，应以“古老运河文脉、湖泊湿地生态、现代特色水城”为主题，打好文化生态牌。北湖生态新城是以行政、商务、教育文化、休闲旅游为重点的新城市功能区，也是未来城市主中心区。这里南接大湖，北靠市区、两河抱湖、湿地相连，文化与生态内涵十分丰富。其中，老运河南段文化底蕴深厚，人文生态资源独特。济宁“运河之都”之风采、“江北小苏州”之历史美誉，在老城区条件所限无法展现的内容，应该在这一可开发的老运河段上予以凸显。应按照生态新城的高标准定位，以国内外先进的生态理念和有效的文化手段，努力打造具有文化内涵的生态特色，力求河、湖、湿地与历史遗存、民俗风情之间，文化与生态之间，自然景观与现代文明之间，形成辉映互动，相得益彰。

2. 济北新区，应做好林、水、文结合的文章，着力塑造“以树提神、以林带水、古州存遗、林文同兴”的森林新城。要立足苗木之乡的独特优势，按照“森林、阳光、崇文、宜居、宜商、宜业”的特色定位，一方面，把老城区无法展现的任城古州文史遗韵予以发掘；一方面，重点把林木的文章做足，精心设计每一条道路的绿化树种与风格，以“名、优、美、奇、广”取胜，以名树密林、文苑伴水方式建造城市绿心湿地公园、森林公园，把引水进区入城工程与林木绿网绿带建设相结合，在苗木基地区域增建部分文化旅游设施，努力打造林文结合、林水相依、秀水穿城的生态森林新城。

3. 济宁高新区，应以先进科技文化、现代生态文明为主题，塑造东部科技新城。根据高新区技术产业基地和生产研发中心的城市功能区特性，这里的文化生态建设，要高点定位，突出现代化、科技味、开放性，力求与国际接轨。文化设施以兴建科技馆、科技广场、科普公园和高科技展览馆等为重点，适当建设一些适合外籍人士娱乐、健身需

要的文体设施；生态建设以高水平的现代园林、草坪、河滨公园和“新概念”社区环境和企业环境为重点，据此凸显“科技文化、创新精神、新型生态”的科技新城特色。

4. 西部城市拓展区，应以新老运河相交融、儒家文化与商业文化相交融，临港产业带与沿河生态带相交融为主题，塑造独具文化生态特色的西部物流新城。西部城区包括已启动的王母阁片区改造、港口群及临港经济区开发建设，以及运河物流园区、空港物流功能区的开发，逐步连接的嘉祥开发区和商贸物流区建设。这一区域总体上是沿大运河两岸展开，其文化特色的塑造以突出一个“融”字为上策，通过体现新老运河之融、儒商文化之融，给人们一种运河古城开放发展的进程感、变迁感、融变感。在老运河西端及运河港区附近发掘布局一些古今“码头文化”类、商业娱乐文化类项目，吸引游客、聚集人气、丰富居民与外地经商人群的精神文化生活。在生态建设上，要规划建设好运河生态带、王母阁公园及嘉祥连接区域的林网、绿环系统。

三、北湖生态新城的文化与生态建设应注重打好“五张牌”

北湖生态新城作为济宁城市主中心，要坚持高起点规划，以大生态文化建设理念，努力打好“五张牌”。

1. 打好河湖水韵牌。水是城市的灵气所在。要利用这一区域河湖相连、煤炭塌陷地面积大、水系丰富的优势，以打造“奇特水城”为目标，科学制定北湖新区水系规划，最大限度地凸显水元素在北湖新城中的作用。打通北湖与济宁城区的水网体系，形成东西通过南跃进沟实现梁济运河、洸府河互济，南北实施引汶入城工程，形成琵琶山引水闸、南泉河、北跃进沟、南跃进沟、洸河、府河、老运河相贯通的新老城区水系网络，真正实现城水相映、双河抱湖、河湖一体、碧水灵动的循环水系。

2. 打好运河文化牌。充分利用老运河南段，精心挖掘济宁运河文化的深厚底蕴，展现运河之都风采。认真编制《济宁老运河南段沿岸修建性详细规划与景观设计方案》，将老运河南段作为连接老城区与北湖区的文化生态廊道，建议开挖拓宽老运河河道，使之与北湖湾联通，形成在老城区无法实现的航运功能，通过码头、船、遗址建筑等充分体现漕运文化、石佛古村传统农耕文化、衙署文化、运河名人文化和运河民俗文化等，真正使老运河南段成为北湖生态新城的文化之河。

3. 打好生态湿地牌。借鉴杭州西溪湿地、上海崇明岛和唐山南湖建设经验，充分利用好现有北湖区域和兖矿 2 号井、3 号井 40 平方公里采煤塌陷区，综合发掘各类湿地环

境要素，提升生态品牌价值。应委托一流规划设计机构，以最新的生态湿地保护建设理念，搞好深度规划，使之成为未来具有吸引力的城郊旅游度假的新景区、水城生态风貌的新亮点，也成为大规模治理、利用塌陷地的样板工程。另外，建议重视把利用地热资源与生态湿地建设结合起来，论证可否规划建设“地热生态园”。

4. 打好现代文化要素集聚牌。北湖生态新城规划建设要注重现代文化要素的集聚。一是要坚持“城市建筑物观赏第一”标准，力争使新城区每一处重要建筑物都成为富有艺术生命的现代建筑文化艺术品。尤其是一些重要公共性建筑物，如行政中心、学校、体育馆、艺术馆、博物馆、大剧院等必须按照建筑艺术品标准设计和建设，努力建造中西合璧，和而不同，错落有致，富于特色和个性的现代文化新城区。二是集中规划建设现代文化功能区，既弥补市区公共文化设施的欠账、完善城区文化功能，又创塑新城文化特色与氛围。三是要以城市雕塑体系、广场游园体系和街区绿化美化体系为重点，搞好新城区现代文化特色塑造。四是在景观塑造上，通过在北湖东南部打造一座适当高度的假山、湖心岛上建造观光塔等方式，形成新的标志性景观坐标。

5. 打好生态文明社区牌。要制定《北湖新区生态文明社区实施细则》。按照“打造魅力社区、人文社区、生态社区”的要求，以建设资源节约型、环境友好型的城市社区为目标，选择新型节能建筑模式与新型能源、新型垃圾处理方式，力求做到“一街一精品、一区一亮点”，建设居住环境优美、社会风气良好、文化特色鲜明、生态文明观念更加浓厚的新型现代文明社区。

四、济北新区应作好林、水、文相结合的三篇文章

1. 最大限度地提高森林绿量和质量，与苗木经营结合形成独特的城市绿化美化模式。李营苗木之乡为济北新区打造森林城市板块创造了独特的优势。在新城区规划建设中，要按照国家森林城市评价指标，建立城市森林生态网络。要发挥该区域各种苗木品类齐全的优势，努力做到乔灌草花藤科学组配，常青针阔叶优势互补，采用复合、复层、立体绿化植物品种结构塑景、借景、对景、仿景、格景、加景，在绿化点、带、面中形成和谐稳定的生物物种群落景观特色。在仁兴路、琵琶山路、火炬路三条主干道路建设宽幅景观绿化带，立体化、多层次、多品种地种植各具特色的名贵树种，使之既成为“流动的风景线”，又成为李营苗木基地各类优质树种的展销长廊，“让森林走进城市，让城市融入森林”。

2. 高标准建造“绿芯湿地公园”、森林公园，林水结合建设有点、有带、有片的大生态格局。点是生态亮点，近期重点是精心做好“绿芯湿地公园”，既要突出水，还要突出树，舍得花本钱配置一些古树、名树，同时要在生态社区建设上下功夫，每个社区都要注入“林”这个城市个性符号，努力营造“城在林中，路在绿中，房在园中，人在景中”的良好人居环境。带是结合引水入城工程以及对现有河流整治，形成林水相依的生态绿带。片则是结合苗木基地的发展，借鉴上海崇明岛和银川市的经验，规划建设参与性强的富有休闲娱乐功能的“森林公园”，整体形成外有大片、内有小片，城中合理布局植物园和森林绿地的格局。

3. 易地发掘任城古州文化遗产，林文结合提升北部城区的文化品位。任城历史源远流长，值得发掘的文化遗产很多。在保护、完善、利用好任城王墓和戴庄教堂等文物景区的同时，注重将老城区没有空间发掘展示的古州历史文化内容，移植到济北新区的规划建设之中。主要通过林、文相结合的方式，一方面可考虑在苗木基地区域策划建设一批文化旅游景观，形成“氧吧 + 植物园 + 文化”的旅游新卖点；一方面在“绿芯湿地公园”和其他城区森林绿地中通过布局雕塑、碑林、博物、景观建筑等来展现。

五、济宁高新区应注重抓好彰显科技新城文化与生态特色的四个突破点

1. 把发展高新、高端、高质的绿色产业和循环经济作为高新区生态立区之本。坚持走资源节约型、环境友好型的发展道路，把能否实现可持续发展作为产业建设、项目引进的第一取舍标准。坚决摒弃高耗能、高污染项目，把经济发展建立在依靠发展绿色工业、朝阳产业的基点之上。

2. 以现代理念实施产业区域与生态商居社区的合理交替布局。按传统做法，商住系统一般远离产业集聚区。随着高新区规模拓展和产业绿色化趋向，新的规划理念应该是合理交替布局，既便于职员就近上班，减轻交通压力，节省能源、减排废气，又可形成产业区中的生态性屏障。建议利用该区城中的洸府河、蓼沟河及其他适宜地段，建设突出林水生态特色、绿量比例较大的新型商住社区，形成一批区中绿洲和绿带，据此推动第三产业发展，并解决好一些企业目前不愿在远离市区的部位选址、地价增值慢等问题。

3. 以科技文化、创新精神为主基调，逐步建设一批城市文化设施。我市的科技馆、科普公园等公共设施应考虑规划布局于高新区。同时，应着眼科技新城的定位，逐步建

设几个标准高、参与性强、吸引力大的科技广场、高科技文化娱乐设施（如航天模拟类、新概念影院等）。

4. 以与国际接轨的视野，灵活筹建一批深受国外客商、外籍员工欢迎的现代化、国际性的文化娱乐项目。在现有科苑会馆等设施基础上，针对土地制约、政策限制的难点，论证可否通过与河流生态环境整治、区内生态绿化区域布局结合，创新性规划建设“河滨高尔夫”“生态环廊式高尔夫”，以满足外籍人士的强烈需求。建议借鉴长沙市的经验，规划建设“国际风情街”“酒吧文化街”或“咖啡馆集聚区”，把国内外乐舞演艺团队引进来，形成浓厚的开放氛围和外籍人士安居乐业的优良环境。

六、西部城市拓展区，应以突出一个“融”字为主线，探索文化与生态建设的四条新路子

历史上的运河文化是以儒家文化为底色、以商业文化为特色、南北文化相交融的文化现象。西部新城区是新老运河的衔接地带，依托多种交通优势发展物流新兴产业的拓展区，也是城乡统筹融合的发展区。目前该区域的规划尚缺深化详规方案，建议在文化与生态规划方面，围绕继承创新、推陈出新，突出“融”的文化特色，探出依河傍湖发展的新路子。

1. 王母阁片区应走出文化生态公园与新型商住社区融合发展的新路。在抓紧建设居民回迁房开发的同时，应优先把文化生态公园建好，以较高品位的文化生态特色，来促进地价升值，提升商品房的市场吸引力。

2. 新老运河衔接片区，应走出古运河商业文化发掘与新运河大生态带打造的融合发展之路。在老运河西部创意策划“码头文化”娱乐区、特色餐饮业集中区，以及类似杭州运河沿岸利用旧厂房仓库建设“博物馆群”“城市艺术区”那样的文化产业片区。长远规划、逐步实施大运河生态带，使之成为济宁西部最具特色的风光带。搞好运河入湖口湿地公园建设，为西部城市拓展区塑造生态新亮点。

3. 港口群与临港物流产业区要探索融南汇北的开放性文化生态格局构建路子。文化服务业、餐饮名菜、绿化树种、园林风格，均力争把南北方品类、名牌引进来，充分体现文化生态的多样性、开放性，满足未来各地商贾、客流云集于此的需要。

4. 嘉祥东扩片区应走出儒家文化、石雕艺术及民间文化东延和生态修复再造相结合的路子。特别是围绕嘉祥高新区发展、商贸物流崛起、现代交通体系构建，抓好文化生

态要素配套和机场周边山体生态恢复、绿化大通道建设等，以此作为主要发力点，统筹规划，逐步实施。

七、立足本地实际，建立完善有效的推进机制

创新机制是城市新区生态文化特色塑造的重要保证。在城市新区文化与生态特色塑造上要完善五方面的推进机制：

1. 高标准规划机制。新城区的规划建设要突出“坚持大手笔，构筑大框架，加速大发展”的指导思想，按照“提高城市品位，完善城市功能，塑造城市形象，提升城市魅力”的目标，不仅注意发挥高水平的城市规划设计机构的作用，还要注意聘请专门研究人文生态的一流专家参与规划编制过程。

2. 问计于民机制。要坚持城市新区规划问计于民原则，每一项重要规划设计方案，都要“走出”设计单位和政府机关，制作展板公示展出，发放调查问卷，或利用媒体、网络等形式，让广大市民讨论评议，广泛听取市民意见、建议，以达到各项规划设计方案更加科学、更加完善。

3. 从严执法，维护规划严肃性的机制。要充分认识到新城区规划是城市建设和发展的蓝图，是建设和管理城市的基本依据。各级领导干部和规划管理部门要牢固树立城市规划一经批准实施就具有法律效力，任何人都无权随意改变的观念。对擅自改变城市规划的行为要追究责任，以维护城市规划的严肃性。

4. 城市经营机制。在已有投融资体制改革基础上，注重充分利用文化与生态要素提升城市形象和吸引力，提高政府所控土地资源及其他城市无形资产的增值效应，在规划设计和建设项目启动过程中就要同步策划资产经营方案，保护增值资产不流失，从而实现城市建设融资和可持续发展的良性循环。

5. 人气吸聚机制。在打造文化与生态特色优势的同时，要研究不同区域吸引各地产业资本、创业人才集聚和本地非城市人口进城经商、求学、居住的政策与机制，吸引人气、汇聚商气、增加财气，不断加快我市城市化步伐。

政协济宁市委员会关于推动济宁高新技术产业开发区在新起点上实现创新发展的建议案

（2009年10月30日政协济宁市委员会十一届九次常委会会议通过）

【内容概要】济宁高新区经过多年的创业发展，步入了向更高目标跨越发展的新阶段。围绕推动济宁高新区在新起点上实现创新发展，十一届济宁市政协组织开展了专题调研，市政协十一届九次常委会会议进行了专题议政，向市委、市政府呈送的建议案，具体提出了推进产业集群发展、大力强化自主创新、探索“双向开放”模式、加快建设科技新城、完善体制机制优化发展环境等5个方面的意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任孙守刚作出批示，要求高新区认真学习研究吸收，市有关部门在高新区改革发展上放开思维、大胆创新，全力支持打造国家级高新区。

创建于1992年的济宁高新技术产业开发区，经过17年的创业发展，实现了在全国省级高新区中综合实力、创新能力、投资环境竞争力等均位居前列的历史性跨越。2008年，实现技工贸总收入931.94亿元，地区生产总值302.85亿元，规模工业总产值788.4亿元，地方财政收入19.84亿元，不仅在省级高新区中、淮海经济区内排名居前，与55个国家级高新区相比也进入中游水平。建区以来，共实施国家863项目23项，省以上火炬计划135项，高新技术产业产值占全区规模以上工业总产值和济宁市高新技术产业产值的比重均已达到50%以上。济宁高新区已成为济宁打造区域经济发展新高地的发动机、增长极和助推器，成为引领区域主导产业和带动高端产业参与国际竞争的前沿阵地。

目前，济宁高新区正在申报升级为国家级高新区，并已进入最后审批程序。这标志着济宁高新区步入了一个向更高目标跨越发展的新阶段。如何在新起点上实现创新发

展，已成为摆在济宁高新区面前的一个重要课题。为此，市政协组成专题调研组，进行了深入调查和专题研讨，并学习考察了部分国家级、省级先进开发区的成功经验。10 月 30 日，市政协十一届九次常委会议又专题进行了研讨。根据调研和会议讨论的情况，现提出如下建议：

一、实施壮优育新战略，强力推进产业集群发展

特色产业集群是高新区竞争力的重要支撑。在新的发展阶段，济宁高新区面临着如何进一步把现有优势产业做大做强和实现新兴产业开发培育两个层次的战略任务。济宁高新区目前形成了以日本小松、山推机械为代表的工程及纺织机械产业，以中国重汽、吉利汽车、玉柴发动机为代表的汽车及零部件产业，以辰欣药业、鲁抗立科为代表的生物医药及食品产业，以如意科技、德源纱厂为代表的纺织服装及新材料产业，以英特力光通信、正和电子为代表的电子信息及军工产品产业五大优势产业。这些优势产业是基于济宁资源条件、产业基础和技术水平等综合优势长期培育发展的结果，具有较强的生命力和广阔的发展前景。建议结合市里打造四个千亿级产业和培植一批优势骨干产业规划，从三个方面加快对现有优势产业集群的培植壮大：首先，致力于做大做强龙头企业。在五大优势产业中选取几家技术层次高、产品竞争力强的支柱企业进行重点扶持，加大新项目扩张和技术改造力度，进一步壮大企业规模，争取今后几年内五大产业均培植 1—2 个“过百亿”的骨干企业，更好地发挥支撑带动作用。其次，以关键环节的创新突破引领竞争力提升。着眼于产业升级，突出抓好关键技术攻关和新产品开发，并以此引领产业和企业向高端化、高附加值、高市场占有率的目标迈进。对象“如意纺”这类已经获得重大突破的技术创新成果，应尽快研究使其转化为产业发展新优势的有效举措，力求从纺织产品和纺织新设备两个领域，形成产业膨胀力和竞争力。第三，抓好配套产业体系建设。大力发展横向配套和上下游产业，延伸产业链条，促进龙头企业与配套企业的共同发展，将现有五大优势产业培育成体系完备、特色鲜明、竞争力强的产业集群。

在新兴产业的培育方面，济宁高新区应坚持“有所为，有所不为”的原则，瞄准国内外市场需求和高新技术产业发展趋势，选准几个重点产业予以优先突破。一是抓住机遇发展新能源产业。受国际金融危机和全球性能源危机影响，新能源产业已成为占领“后石油时代”经济发展的制高点。我市在全省率先出台了新能源产业发展规划及配套

政策，台湾联电集团太阳能光伏新能源和 LED 新光源及配套产业顺利落户。应及时抓住这两大契机，加快建设新能源产业园区，集聚一批处于新能源技术前沿、市场潜力大的高端产业项目，并充分考虑当前新能源产业成本偏高制约市场化开发的实际，注重政府政策性支持，赢取参与下步新能源产业竞争的先机。二是聚集培育软件信息产业。软件信息产业是知识经济的支柱产业。济宁高新区已陆续出现了十多家小规模的软件和服务外包企业，具备了一定的发展基础；金融危机的影响和严峻的大学生就业形势，使现阶段软件信息产业研发和技能人才资源相对充足，聚集扩大软件信息产业正当其时。在全国率先突破的西安和大连两个国家级高新区负责人均认为，信息软件产业特别是软件服务外包商机巨大、前景广阔。普通大专生经两三个月培训就可上岗，发展这类产业既是高新区向高端进军的重要途径，也是所有高新区面临的国内外条件共振的宝贵机遇，又可为政府分忧、促进就业改善民生，可谓一举多得。不论原有基础如何，今后几年都是开发这一产业领域的黄金机遇期。济宁高新区应适时确立突破软件信息产业的决心和信心，及时规划创建软件信息产业园，以良好的基础设施、一流的管理服务，有针对性引进一流企业和人才，尽快培育一批软件信息产业骨干企业。建立软件信息产业人才支持体系，加大教育资源整合力度，大力发展专业化职业培训和高等院校“订单式”人才定向培育机制。完善软件信息产业的投资引导机制，为软件开发企业提供融资平台，力争我市软件信息产业有一个后来居上的突破性发展。三是积极发展文化创意产业。文化创意产业被称为 21 世纪知识经济的核心产业。目前它具有与信息软件业相似的特点与机遇，且仅在全国个别高新区中刚刚起步。济宁历史文化资源丰富，发展文化创意产业有着独特优势。济宁高新区应探索“三级孵化”体系与文化产业发展特点相结合的新路子，对创意产业发展进行整体业态规划，抓好园区载体建设，实施特殊政策引导，努力发掘孔孟文化、始祖文化、运河文化、佛教文化、水浒文化、梁祝文化特色资源的产业潜能。充分利用孔孟之乡的文化资源优势，通过合作开发、专利技术或版权转让等，力争尽快在文化创意产业上有所作为，形成品牌与竞争力。

二、大力强化自主创新，塑造一流园区的核心竞争力

科技创新能力，是高新区升级发展的关键所在。我市与先进地区、大型城市相比，高新区发展缺乏众多一流高校和科研院所的支撑，并且受城市区位、规模和水平制约，缺少对一流科技人才的较强吸引力。济宁高新区必须着力突破这些客观条件制约，以创

新的思维、开放的视野推动科技创新体系建设，努力创出符合本地特点的突破路径。

第一，拓宽产学研合作路径，搞好借力创新。实施产学研合作模式创新，是提升自主创新能力的关键环节，也是突破客观条件制约的可行路径。应总结推广鲁抗辰欣的成功经验，坚持以高效利用高校院所科研成果为目标，以企业技术创新为主线，推动企业与高校院所建立多层次、全方位的合作，大力推进科技成果转让、联合技术创新，逐步建立政府宏观调控、社会中介体系服务、政策体系支持的产学研联合创新体系和良性互动的高效运行机制。积极探索新的产学研联合方式，以销售额提成、利润分成、技术入股、共建技术开发机构等多种形式，加速形成有利于技术创新和科研成果转化的新格局。完善科技资源市场化配置机制，促进资金、人才、技术、装备和科技成果的有序流动，使产学研联合得到技术市场、人才市场、金融市场以及各类中介服务机构的有力支持。

第二，完善科技孵化体系，搞好开放式运作。高新区率先在全国进行的“三级孵化”探索，应在实践中不断总结完善。以现有公共实验室（平台）为基础，加快发展全市高新技术孵化器联盟，搭建行业公共技术创新平台、产学研紧密结合平台、科技成果转化服务平台。通过建设“济宁市中小科技企业发展促进中心”，建立中小科技企业之间的沟通联系机制，提供创业辅导、管理咨询、投资融资、技术支持、对外合作、展览展销等服务。注重现有科技孵化机构开放式运作，建立重点行业、重点企业、重点产品和项目与高校院所长期合作机制，联合开展共性技术、关键技术和高新技术产业化研究。总结推广英特力公司将中关村的基础研发与济宁高新区内的产品研发、产业发展相结合的成功经验，鼓励引导一批成长性强的科技企业“走出去”寻求外部高层次科研力量支撑，借助高校院所或先进地区孵化机构进行核心技术研发，形成企业基础科研在外、产品研发在内的新模式，快速提高企业科技创新能力。

第三，规划建设研发基地，广聚科技创新资源。建议借鉴深圳成功经验，把规划建设科技创新基地提上重要日程，着眼长远发展，加大对一流高校院所科研力量的引进集聚力度，从根本上突破本地高校院所少、科研力量薄弱的制约。实行灵活的多元化投入机制，高标准规划建设专门的科技研发专区，最大限度为一流高校院所设立研发机构提供便利条件，积极推动科技创新本土化步伐，缩短科技研发生产周期，提高企业科技创新资金利用效率。在土地供应、规划建设等方面给予优先支持，鼓励国内科研院所、高等院校、知名企业在济建立研发机构，并对建立独立研发中心、重点实验室的给以特殊优惠条件支持。探索尝试外商代理式招商、科技合作伙伴代理招商、国外飞地式技术研

发合作的有效办法，争取更多的国际科技合作机会。

三、探索“双向开放”模式，构建对外合作发展新格局

坚持开放性思维，是高新区成功创业的一条基本经验，也是高新区实现二次创业必须始终坚持的一项基本原则。济宁高新区应着眼国际国内两个市场，努力构建面向国际市场引进优势资源和面向区域发展辐射联合的双向开放格局。

第一，大力实施龙头引进战略。在扶持本地龙头企业发展的同时，紧紧抓住全球产业结构调整和资本转移的机遇，深入研究新兴产业“龙头项目 + 产业配套 + 产业基地”、支柱产业“龙头项目 + 产业链 + 产业集群”等产业集聚、集群发展的特征和模式，瞄准世界 500 强、国内 500 强、行业 100 强企业，集中引进一批科技含量高、附加值高、市场前景好的大项目，资源节约、循环利用、环境友好型的大项目，经济贡献大、群众受惠多、运营成本低的大项目。同时，积极向上争取重大项目布点，扩大产业集群发展。

第二，走好“产业链”集群招商之路。随着经济发展步伐的加快和区域经济竞争的加剧，以集聚上下游产品、降低综合配套成本、拉长产业链、培育优势支柱产业为主要内容的集群招商方式，越来越受到各地的重视，也应作为济宁高新区招商引资的重要方式。要认真研究和掌握产业未来发展方向，根据现有产业门类、产业基础，立足产业链的上下游延伸，在产业集群发展规划指导下，制定发布产业链集群招商项目目录，有计划、有选择地招商引资，不断加快产业集聚、集群、升级进程。

第三，走好市内辐射县域、“区区联动”的分工协作之路。受国际金融危机和市场竞争进一步加剧的影响，济宁高新区产业发展已进入向集约型、高端化转变的新阶段，以台湾联电集团为代表的新兴高新技术龙头企业陆续入驻，区内凯赛、菱花等一批科技含量不高、资源环境成本较大的项目正逐步向外进行产业转移。鉴于产业集群发展的特点与规律，应研究济宁高新区与全市各县市区及 14 个省级经济开发区之间错位竞争和分工协作的战略性布局，鼓励引导周边若干县市区及工业园各有侧重地为济宁高新区优势产业、高端产业进行配套协作，形成产业集群或产业链上的层级合作关系，变相互竞争为相互合作、共同发展，联手打造我市的千亿级产业、优势产业和新兴产业集群。

四、加快建设科技新城，全面提升城市承载能力和服务功能

建设科技新城，是市委、市政府作出的重大决策部署，也是高新区提升承载能力和服务功能的重大机遇。济宁高新区应把握自己的功能定位，找准高新技术产业化与城市化发展的结合点，从空间布局、产业结构、服务体系、生态文化等多方面精心策划，努力把高新区建设成为涵盖科技创新、现代产业、商务服务、居住休闲为一体的科技新城。

加强功能分区，促进合理布局。前段发展中，高新区产业项目基本属于“插花式”分布，缺乏专业分区布局，不利于壮大产业集群。在科技新城规划建设中，应围绕重点产业发展规划和其他功能要求，进行合理规划布局，建设若干大的产业带和特色产业园，推动同业集聚和产业协作，打造产业集群。要根据软件信息、文化创意、商务服务等产业特点，坚持土地集约利用的原则，兴建一批综合大厦、商务楼、写字楼等楼宇设施，使楼宇经济成为新的增长点。以现代理念实施产业区域与生活区域的合理交替布局，建设生态型商住社区，方便职员就近上班，解决好一些企业不愿在远离市区的部位选址、地价增值慢等问题。

完善基础设施，提升现代水准。适应现代化、多功能、综合型新城区的发展定位，规划建设文化、教育、体育、医疗、会展等城市配套设施，为园区创新发展提供优美舒适、服务完善的人居环境。尊重不同文化、生活、习俗差异，以国际化视野建设一批异域特色休闲娱乐、健美健身、文化沙龙等会所场馆，创造开放包容的生活娱乐环境，服务外籍人士需求。以科技文化、创新精神为主基调，将我市的科技馆、科普公园等公共设施规划布局于高新区，并纳入市里对公共文化设施的统筹投资和政策支持。

健全配套服务，支撑区域发展。完善的服务功能是支撑区域经济发展的重要平台，也是综合竞争力的具体体现。应注重发展现代物流业等生产性服务业，不断完善包括信息、咨询、法律、保险、产权交易、技术市场等中介和服务机构，建立适于高新技术产业发展的较为完善的服务体系。围绕高新区产业发展需要，大力发展职业技术教育和人才培训体系，广泛培养各类技术人才，为科技新城建设发展提供人才支撑。

五、完善体制机制，进一步优化高新区发展环境

体制机制创新是高新区快速发展的动力和关键。从我国高新区的发展历程看，正是

由于国家实施特殊政策，建立了一种与国际接轨的高效管理运行机制，高新区发展才取得了非凡成就。但是近年来有些高新区呈现出明显的行政化趋势，原有体制机制优势受到严峻挑战。我市应继续把高新区当作“特区”来看，给予特别的关注、特殊的政策，进一步创新高新区体制机制。

其一，在高新区工作职能方面，随着科技新城的规划建设，济宁高新区承担了越来越多的城市建设职能，如果没有相配套的投融资和城市经营机制，则难以有效地完成其承担的繁重任务。建议参照天津和西安高新区模式，赋予济宁高新区城市建设投资开发职能，全权负责辖区范围内的土地经营运作和基础设施投资建设，形成党工委、管委会和城市开发集团公司“三位一体”的体制，使区域管理与开发建设相统一、管理经济与管理社会事务相协调。

其二，按照市委、市政府《关于深化济宁高新技术产业开发区管理体制改革的决定》的目标要求，进一步理顺行政管理体制。根据全国高新区管理体制分类比较和济宁高新区的实践体会看，要真正赋予高新区市级经济管理权限，在我国现行行政体制下，最佳方式是“高新区＋行政执法分局”的模式。即由市级各执法管理机构在高新区设立分局，实施双重领导，通过对各职能分局充分授权而达到高新区享有市级经济管理权限；通过完善制度、加强监督来提高办事效率，实现优质服务。

其三，在特色政策方面，要体现高技术产业的“特殊性”，把主要着力点放在支持科技领军人才创业、企业产学研合作、科技孵化企业成长和招商引资等方面，努力增强高新区自主创新能力、产业技术集聚能力和核心竞争力。

其四，在人员编制方面，根据高新区正常运转和事业发展需要，由市编办为其核定编制总量、编制类别，具体的人才引进与使用应由高新区根据需要确定和运作。鉴于我市的高端产业主要集聚于高新区，建议市里引进高端人才、领军人才的计划和配套政策，应重点向高新区倾斜。同时，高新区自身也要在过去的良好基础上，进一步加强效能建设，从机制优化、流程再造、管理创新入手，追求“扁平化”效应，压缩管理层次，简化办事程序，创造更加高效、便捷、优质的服务品牌，不断创优发展软环境。

政协济宁市委员会
关于打破城镇人口集聚障碍
加快我市城市化进程的建议案

（2010年7月22日政协济宁市委员会十一届十三次常委会会议通过）

【内容概要】实施“城镇化追赶战略”是推动济宁科学发展跨越发展的重大举措。针对我市人口城镇化率提升相对缓慢的问题，十一届济宁市政协组织开展了“打破城镇人口集聚障碍加快我市城市化进程”专题调研，市政协十一届十三次常委会会议进行了专题议政，向市委、市政府呈送的建议案，围绕深入研究我市城镇人口扩容的潜力点和增长动力，针对5类重点人群进入城镇的政策性和体制性问题，系统提出6个方面的对策和建议。时任市委书记、市人大常委会主任孙守刚作出批示，认为这个重点调研课题抓住了我市城镇化进程中的关键瓶颈和核心环节，对促进人口向城镇加速流动集聚有重要的决策参考价值。

为深入贯彻中共济宁市委关于转变发展方式、实施战略转型和“城镇化追赶战略”的决策部署，市政协把“打破城镇人口集聚障碍、加快我市城市化进程”列为今年工作重点，组织委员和专家学者开展了深入调研。市政协十一届十三次常委会进行了专题议政。

委员们认为，近几年来，市委、市政府大力实施城镇化追赶战略，全市城镇建设规模迅速扩张，承载能力和综合服务功能不断增强，城镇化进程进入了加速发展的新阶段。但与城镇建设的快速扩张相比，我市人口向城镇合理流动机制还很不适应，城镇化率提升相对缓慢，成为我市科学发展跨越发展中的一块短板。2009年我市城镇化率为42.85%，列全省第12位，分别低于全国3.75个百分点、全省5.47个百分点。2000年至2009年，全市城镇建成区面积增加了114.23%，而城镇化率仅提高了8.23个百分点，平

均年增长不到 1 个百分点。《济宁市城市总体规划（2008—2030 年）》提出 2020 年我市城镇化率要达到 60%，相对 2009 年城镇化率将要提高 17.15 个百分点，平均每年需增加 1.56 个百分点以上，按照全市 830 万的人口基数，每年要转移约 13 万人进入城镇。目前每年人口进入城镇落户的仅有 7 万多人，亟须采取有力措施，促进人口向城镇加速流动集聚。

据调查，目前和今后一个时期，我市城镇人口集聚增长的主要动力与潜力来自以下几个方面：①大中专毕业生和人才引进。目前我市的高校毕业生每年已近 5 万人，他们期望在城市就业定居，找到一份收入稳定、有利发展而又体面的工作，存在的主要障碍是适应性的就业岗位不足等因素。②进城打工的新生代农民工。我市各类进城镇打工人员约 110 万人以上，其中 20 世纪 80 年代以后出生的农村人口约 70 万人以上，是农民工的主体。这些新生代农民工的特点是：读过书、有文化；大多没种过地，对土地感情不深；脱离农村、融入城市的意愿比较迫切；同时，这批年轻农民工又普遍追求城乡平等、反对歧视意愿强烈。他们成为“城镇人”的主要障碍是户籍制度和实际存在的歧视性的就业、教育、医疗卫生、社会保障问题。③外来投资经商及定居人口。主要为私营企业主和个体经营者，近年来每年大约在 1 万人左右，他们具有一定的经济基础，由于户籍及相关因素的限制，往往被算作流动人口或暂住人口。④富裕农民。改革开放后农村先富起来的一批人，年收入远高于普通市民，不少已在城镇有房，但户口仍然留在农村，仍属于农村人口。他们转为市民的障碍主要涉及户籍、社会保障、子女上学等方面。⑤城镇扩张被动成片纳入人口。随着我市城市化进程和新型乡镇建设的加快，成片区的农村人口被动地纳入城镇。据统计，近三年我市每年城镇扩张被动成片纳入人口约在 20 万以上，这些人口已经或迟早会成为失地农民，“城镇人”已成为其必然归宿，目前融入城镇的实质障碍是尚未享受城镇居民同等公共待遇的问题。以上五类人群构成了目前我市城镇化人口的主要来源，并将成为下步城市人口加速增长的重点动力。针对以上重点人群，根据调查的情况，借鉴外地成功经验，提出以下建议：

一、找准我市战略转型与就业优先的结合点，强力培育支撑城镇发展的优势产业体系和人力资源集聚功能区

没有优势产业作支撑，就难以提供充足的就业岗位，也无法实现城镇人口的集聚。2009 年，全市三次产业的比重为 11.9∶55.5∶32.6，农业比重过高；二产大企业偏少，

资源加工类比重偏高，产业链条和产业集群不完善；服务业比重低、不发达；高新技术产业及其他吸引高知识人群集聚的新兴产业发展不够。要通过破解这种结构性矛盾，使新型工业化和城镇化有机结合，在转方式、调结构，实现战略转型与科学发展跨越发展的过程中，创造更多的就业岗位，提供加快人口向城镇集聚的基础和前提。一是以园区建设为载体推进重点产业集群发展。围绕我市规划的煤化工、装备制造、能源工业、食品工业四大千亿级产业和生物医药、纺织服装、电子信息、新型建材、造纸等优势行业，围绕新能源、新材料、新医药、新信息和节能环保等战略性新兴产业，统筹整合建设一批现代工业园区，提升园区承载能力，集聚发展相关配套企业，延伸产业链条，形成高集中度的产业聚集区，开拓就业增容空间。二是加快城镇功能区建设。合理布局建设行政、商务、商贸、文化娱乐和住宅聚集区，完善服务功能，为人口集聚提供载体。三是促进城镇服务业跨越发展。各类服务业的繁荣发展，已成为吸纳就业的重点领域，同时对于增加地方税收、实现节能减排和“GDP 绿色化”目标、提高居民生活质量意义重大。建议针对大学生就业和农民工就业两个重点，大力发展研发设计、电子软件、服务外包、文化创意等技术密集型服务业以及建筑安装、商贸物流、餐饮、家政服务等劳动密集型服务业，使服务业成为吸聚城镇就业人口的重要渠道。

二、实施积极的大学生就业和人才引进政策，同步推进城镇人口数量增长和结构优化

随着高校大规模扩招，大学生数量激增，近年来高校毕业生就业形势日益严峻，已成为社会关注的热点问题。造成高校毕业生就业难的原因很复杂，但我们应该清醒看到的是，相对于我市的城镇人口结构和企业职工素质结构来说，高校毕业生和高知识群体的数量不是多了而是还很少；相对于我市战略转型、跨越发展的潜在需求，我们的人才支撑与人才储备不是很充足，而是远远不够。因此，应以长远的战略眼光、辩证的机遇意识和更加积极主动的态度，积极吸引更多的高校毕业生和各类人才进城镇就业、创业、定居。这必将成为未来城市可持续发展的宝贵资源。建议借鉴外地成功经验，在目前已出台实施促进高校毕业生就业政策的基础上，从以下几个方面进一步提升城镇吸纳高校毕业生就业创业和落户的能力：

（一）在现有社会就业格局中实施高校毕业生就业优先政策。政府可对相关行业、企事业单位新就业人员的高学历比例、数量提出指导性意见，并辅以相关政策和资金

扶持。

（二）结合转方式、调结构，大力发展适合大面积、高比例吸纳高校毕业生就业创业的新兴骨干产业，把促进高校毕业生就业落户与发展战略性新兴产业有机统一起来。比如新能源、新医药、信息技术、文化创意、中介服务、物流配送等行业，均有吸纳高知识就业人员的广阔空间，也正是我市转型发展之急需。政府通过有力的产业政策、招商引资和项目推动，必会收到产业跨越发展和高校毕业生顺畅就业“一石数鸟”的效应。

（三）多层次大力兴办职业技能和创业能力培育业。针对目前高校教育技能培养不足的弊端和我市产业发展需求，利用各类职业技术教育机构，帮助高校毕业生提高就业创业能力。除政府有关部门定点举办之外，应鼓励大企业和民间资本参与培训业的兴办，政府给予政策扶持。政府在这方面舍得下点本钱，必会产生可观的经济和社会效益。

（四）保护高校毕业生的创业激情，实行有效的自主创业激励政策。大学生初次创业成功率普遍很低（全国自主创业率为1%，成功率为2.4%），这与目前我们开办公司的行政审批程序繁杂、“门槛”过高和某些行业垄断严重有关。如果这些问题不解决，现行政府鼓励自主创业的政策就形同虚设。建议在这方面进行大胆变革，下决心简化行政服务程序，并积极进行代理服务制的尝试。

（五）实施鼓励高校毕业生在城镇落户的便利政策。从户籍制度改革，结合产业功能区建“大学生公寓”、小户型优惠住房，实行社会保障补贴等方面，为高校毕业生在城镇安家落户、就业创业提供便利。

另外，受金融危机影响，目前国内外发达地区各类专业人才相对过剩，对于我们引进人才是一个很好的机遇。我市应认真落实“人才强市”战略，根据经济社会发展需求和人才建设规划，除了注重引进相关领域的“领军”人才和实用人才外，建议利用目前相对有利的时机，着眼于战略性新兴产业发展需求，启动“千名博士生引进”计划，真正在转方式调结构的过程中体现“人才是第一重要资源”的新理念，为全市跨越发展、可持续发展提供人才支撑。为增强我市对各类人才的吸引力，应把在城镇提供人才落户居住、科研创业等方面便利而优越的条件作为一种必需的人力资本投资来对待，真正使“愿意来、留得住、机会多、发展好”成为我们吸引外来人才的城市品牌。

三、建立合理的农民进城留城转移机制，为有条件有意愿进城定居的农民提供便利

随着经济的发展以及农民对城镇生活的向往，大量农业人口涌入城镇务工经商定居，这是工业化、城市化发展的必然过程和结果。这部分人口客观上构成了城镇人口增长的主要来源之一。而目前他们融入城镇、享受城镇居民同等公共待遇的屏障很多。我市实施“城镇化追赶战略”能否成功，很大程度上取决于这种农民转市民的机制可否合理建立起来。解决好这个问题，除了户籍制度的进一步改革，还必须从实际出发，有效解决好住房、子女教育、医疗卫生、社会保障及农村土地流转等方面的难点问题。

（一）制定农民进城安居的优惠政策。目前我市中心城区普通商品房价格每平方米在4000—5000元左右，县城也在2500—3500元，已远远超出一般农民的实际购买能力。此外，农民进城买房定居还面临着一些政策障碍，如不能按揭贷款购买商品房等等。解决这个问题可从三方面着手：一是试行宅基地换住房政策。对进城农民放弃农村宅基地的，宅基地被置换为城镇建设用地的，农民可在城镇获得相应面积住房或等值货币化补偿。二是实施购房优惠政策。对首次到城镇购买普通商品房的农民，可根据不同情况，由县级政府通过减免契税或一次性补贴等形式给予补助。三是金融支持。在金融政策许可的范围内支持有稳定收入来源、个人资信情况良好、具有还贷能力的进城农民购买自住商品房。

（二）保障进城农民子女接受义务教育的权利。我市教育发展已经具备了适龄儿童全面享受义务教育和高中段教育的能力。城镇的规划建设必须根据人口扩容进度，实现教育资源的同步配置。外地许多县城已把城镇学校建设作为主动吸引人口向城镇转移的重要手段，而不是把新进城人口子女教育当作负担，这个经验值得我市借鉴。当前，应该下决心在全市城镇打破身份歧视，努力实现进城农民工子女平等就近入学的目标。对于部分城镇中小学建设不适应的情况，通过加大改扩建力度解决，这个投资是值得的。

（三）逐步解决好社会保障接轨问题。这是目前农民工和进城定居农民向市民进行身份转换、享有城镇居民同等公共待遇最难的一个关口，是破解城乡二元结构需要攻破的最坚固堡垒，也是我们加快城市化进程必须付出的代价。据专家测算，一个农村人口完全转化为城市人口，每人每年需增加的公共服务和保障资源约价值2万元（大城市有的高达3万元以上），而且不仅难在钱上，更难在转换的制度性障碍上。对此，有条件的可像重庆等市那样，实行一步到位的政府负担办法。经济薄弱的城镇也可采取“分步

实施、资源转换”的思路。所谓“分步实施”，即先期重点解决进城人口的最低生活保障、合作医疗对接转换，这是最急需最基本的保障。在此基础上，结合规范各类企业社会保障覆盖问题，解决好养老保险、失业保险、工伤保险等等。所谓“资源转换”，即探索将农民具有现实保障作用的宅基地、土地承包经营权进行价值转换，以抵补进城后公共资源的支出，逐步通过政府出一块、企业出一块、农民自己拿一块的办法，实现农民向市民的全面顺利转换。

四、选准适宜路径，进一步加快户籍制度改革

现行户籍制度是加速人口城市化进程的一个重要制约性因素。2004 年户籍制度改革后，农业户口与非农业户口的区别依然存在，城乡分割的二元户籍制度并未从根本上得以改变，大量符合转为城镇居民的暂住人口被拒于城镇大门之外。进一步深化户籍制度改革已势在必行。目前全国改革的路径主要有两条：一是走“暂”改“居”的路子。国务院转发国家发改委《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》提出，完善暂住人口登记制度，逐步在全国范围内推行居民证制度。目前已在十个城市进行先行试点。由于户籍制度改革的关键在于附着在户籍之上的市民公共福利待遇，所以各试点城市的“门槛”标准并不统一，使居民证制度仍然存在过渡性特征。二是重庆市大力度改革户籍制度的路子。重庆市决定用两年半时间解决 300 万符合条件的农民工及农村户籍大中专学生的城镇户籍问题，并规定让进城农民不仅穿上与市民同等待遇的就业、住房、教育、社保、医疗卫生“五件新衣服”，还将暂时保留原有的宅基地、承包地、承包林“三件旧衣服”。按照“宽严有度、分级承接”的原则，适度放宽主城区、进一步放开县城、全面放开小城镇的落户条件，积极引导本市农民向城镇转移落户。根据我市的特点，建议可选择在中心城区积极试行“暂”改“居”政策，对有条件的县城与小城镇大胆借鉴重庆市的经验，勇于实行一步到位的鼓励农民向城镇转移落户的政策和户籍制度。

五、下决心解决失地农民转市民问题，加快城镇规划区内成片扩张转化步伐

今后一个时期内，我市城镇扩张成片纳入仍将会是人口城市化的重点动力之一。随

着城镇规模扩大，一批城郊农村土地被征为建设用地，农民被动地失去土地，变成了城镇的一分子。对于这批失地农民，及时将其转化为真正的城镇居民，使他们享有市民同等待遇，是城市各级政府应承担的责任。据调查的不完全统计，我市近几年城区成片扩张纳入人口约 30 万人左右，已完全失地的农民约 4.5 万人，已解决户籍和享受市民公共服务保障的占 18%，其他多数只享受部分公共服务保障。从省内外成功的范例看，解决好这个问题的有效办法无非就是两条：其一，政府统包。由政府从财政收入特别是土地出让收入中全面承担失地农民向市民转化所增加的公共服务支出、社会保障负担。其二，分层负担。政府协调占地单位及街居组织解决就业等问题，引导农民以土地补偿收入换取部分社会保障待遇，其他公共服务由政府提供。这些失地农民的身份能否顺利转换直接关系到未来的民生和社会稳定。原则上应该在土地征用的同时一并解决好。建议市里对这类失地农民的公共服务、社会保障问题进行调查摸底，督促解决好遗留问题，并对今后的这类情况作出明确政策规定。

六、完善相关配套政策和措施，整体推进城镇化进程

（一）制订城镇人口增长详规，加大对城镇人口扩容的公共服务投入。各级党委、政府应进一步树立以人为本、软硬件一起抓的全面城镇化理念，不仅舍得投巨资建设城市硬件基础设施，更要舍得在新增城镇人口公共服务“软件”上加大投入。重庆市今后两年半约投入 700 亿元，彻底解决 300 万进城人员的公共服务和保障，然后每年投入 100 亿元以上安排 50 万人进城。建议根据我市到 2020 年实现城镇化率 60% 的目标规划，制定城镇人口增长详规及其相应公共服务投入规划，并对每年相关投入作出年度预算安排。

（二）结合新型乡镇和农村社区建设，因势利导地做好农民向城镇集聚的工作。我市开展的 14 个新型乡镇建设试点和合村并点建设新型农村社区，体现了城乡统筹的科学发展理念，正在演化成一条新的农村城镇化之路。在此基础上，逐步健全完善新型农村合作医疗、居民最低生活保障、养老保险及各种公共服务机制，必将大大加快农村人口向小城镇集聚进程。建议在继续推进城乡土地挂钩、建设小城镇和农村社区的同时，认真总结基层创造的新鲜经验，引导农业生产方式转变和经营方式变革，探索在土地经营权不变前提下的公共服务城镇化新路子。

（三）规范引导农村土地流转，为农村人口向城镇流动创造条件。农村土地流转是

加快城镇化进程绕不过去的一个重大问题。临沂市把加强对土地流转的依法规范、管理服务与转移农村人口紧密结合起来，城镇化率由五年前的 34.5% 提升到目前的 46%，每年提高 2 个百分点以上。建议学习借鉴临沂等地经验，加强县、乡农村土地承包经营权流转市场建设，为土地流转提供从法律政策咨询到申请、登记、备案、土地评估、合同签证、信息发布、档案管理等系列化服务，在依法、自愿、有偿的前提下，因势利导促进土地承包经营权流转。

（四）围绕深化户籍制度改革，建立健全多部门联动的配套机制。人口向城镇流动集聚问题涉及发改、城建与住房、人力和社会保障、公安、教育、卫生、民政、计生、国土、农业等十几个部门。可学习借鉴重庆市 17 个部门联动配套的做法，组织所有相关部门制订配套政策措施，形成联动合力，真正把市委“城镇化追赶战略”落到实处。

政协济宁市委员会关于着力打造水韵济宁促进生态城市建设的调研与建议

（2012年10月19日政协济宁市委员会十二届三次常委会会议通过）

【内容概要】我市水资源得天独厚，是我国北方少有的水资源总量丰富地区，加快生态济宁建设，做好水文章对我市城市建设具有重要意义。2012年，十二届济宁市政协围绕着力打造“水韵济宁”、促进生态城市建设开展了专题调研，十二届三次常委会会议进行了专题协商议政，形成并向市委、市政府呈送了建议案，提出了以引水入城为突破，沟通现代水网，把水系做活；以三河六岸为重点，深化综合整治，把水景做美；以水质达标为主线，加强生态保护，把水质做清；以体制创新为关键，强化统筹协调，把水务做顺等4个方面的意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，要求有关部门研究抓好落实，为进一步加快我市“生态济宁”“水韵济宁”建设作出了政协贡献。

加快生态济宁建设，是市委、市政府作出的一项事关全局、事关长远的重大决策。要抓好这项功在当代、利在千秋的综合性系统工程，做活做美水的文章具有不可替代的基础性作用。根据市委、市政府主要领导安排，市政协组织部分政协常委、委员和有关部门负责同志，就着力打造“水韵济宁”、促进生态城市建设进行了专题调研。现将有关情况报告如下：

一、打造“水韵济宁”的基础和条件

济宁因水而生，籍水而兴，与水有着不解之缘。水养育了济宁人民，见证了济宁变

迁，演绎了济宁文明。打造“水韵济宁”既有十分重要的意义，也有许多有利条件和难得机遇。

（一）水文化源远流长。在济宁这方热土上，既诞生了高山仰止的儒学思想，又孕育了底蕴深厚的水文化。运河文化举足轻重。济宁位于京杭运河中段，辖有运河航道制高点，南控江淮、北接京畿，闭则锁钥、启则通关，故为元明清三代治运、司运中心。历史上，重臣驻节、百官聚集、千军防守，南北通衢、货畅其流、不分昼夜，成为运河沿线政治中心和七大商埠之一。时至今日，分水龙王庙、南阳古镇、太白楼、浣笔泉、铁塔寺、声远楼、东大寺和古运河闸坝桥碑刻等遗迹依然熠熠生辉。水浒文化影响深远。以八百里水泊梁山为聚点的水浒好汉英雄故事蜚声中外，经过数百年传承光大，已内化为山东人豪爽仗义、诚实守信、勤劳勇敢的精神财富，成为中华民族重要的文化积淀。微山湖文化享誉全国。微山湖作为北方最大的淡水湖，既有秀美罕见的江北水乡风光，又有名扬天下的铁道游击队、微湖大队、运河支队等红色文化品牌，还有殷周微子墓、汉初张良墓、春秋目夷墓、伏羲陵、仲子路庙、郗公墓、木兰寺、泰山庙等众多名胜古迹。

（二）水资源得天独厚。我市地跨黄、淮两大流域，湖库星罗棋布，河流纵横交错，流域面积在 50 平方公里以上河流 93 条，河网密度每平方公里 0.26 公里，年均水资源量 46 亿立方米，是我国北方少有的水资源总量丰富地区，素有“江北小苏州”之称。北部黄河、大汶河、东平湖属黄河流域，黄河在我市境内右堤长 24.3 公里，大汶河在我市境内左堤长 15.3 公里，东平湖总面积 627 平方公里。在淮河流域中，我市处于南四湖流域的下游，承接苏鲁豫皖 4 省、8 市、34 县 31700 平方公里客水，湖面面积 1266 平方公里，多年平均入湖径流量 29.6 亿立方米；东部山区水库众多，西部黄泛平原有梁济运河、洙赵新河、东鱼河等，承泄河南、菏泽地区的客水。

（三）水网络建设加快。工程基础坚实。经过多年持续建设，我市已初步建立集供排蓄泄兼筹等功能于一体的工程框架体系。截至 2011 年底，全市累计建成水库 251 座、水闸 80 座，除险加固水库 188 座，南四湖和水库总容量达 23.4 亿立方米；开挖整治 200 公里以上河道 24 条，实施各类引水工程 22 处，修建加固堤防近 1900 公里，年工程供水能力由新中国成立初不足 3 亿立方米提高到 29 亿立方米。历史机遇难得。我市是南水北调东线工程必经路段，跨流域、跨区域调水大通道即将打通，届时将实现长江水、黄河水、本地水的一体调度和优化配置；南水北调系列地方续建配套项目即将全面启动，将为掀起新一轮治水兴水新高潮注入强劲动力。政策环境良好。去年，中央一号

文件首度聚焦水利，水利工作被提到事关经济、生态和国家安全的战略高度；水利部与我省签署水利示范省建设合作备忘录，将从六个 6 方面给予山东支持，济宁作为水利大市可以争取更多资金扶持和政策倾斜。

（四）水生态日趋改善。近年来，我市狠抓产业结构调整，深化治理工业污染源，积极控制农业面源污染，大力推行城市污水集中处理，在保护水系生态上取得显著成效。水污染防治方面，建设污水处理厂 15 座、配套管网 1200 余公里，人工湿地 17 处，省级水利风景区 9 处，南四湖水质基本达到南水北调要求的Ⅲ类水标准。水土保持方面，累计栽植水保林 47900 公顷、经济林 24500 公顷，封育治理 69600 公顷，修建小型蓄水保土工程 8055 座，完成水土流失治理面积 2100 多平方公里。生态河道建设方面，总投资 120 余亿元的三大生态河道治理工程全面启动，其中生态泗河已完成两项节点工程，洸府河、梁济运河综合改造提升工程进入实施阶段。

二、打造“水韵济宁”的矛盾和问题

总体上看，我市水资源总量相对丰富，属北方少有的丰水地区，但受主客观条件制约，打造“水韵济宁”仍面临诸多矛盾和问题。

（一）水资源丰缺并存矛盾突出。虽然我市水资源总量较为丰富，但是“河多水少、洪多流少，丰枯不均、总体缺水”的特点十分鲜明。究其原因，一是降水时空差异大。全市年平均降雨量从东南部的 800mm 依次递减至西北部的 600mm，且 70% 降雨主要集中在汛期，十年九旱、旱涝交替，甚至旱涝急转、连旱连涝。二是水系自然连通差。受地势影响和降水制约，大中河流互不交叉、各不融通，源短流急、峰高流少，多呈扇形汇入南四湖，除狭长的环南四湖区域外丰枯不均特点明显。三是湖水利用效率低。由于缺少提水蓄水工程设施，南四湖大量湖水泄往外地。据统计，2003 年以来，上级湖二级坝平均年泄量 26.73 亿立方米，下级湖韩庄闸平均年泄量 28.75 亿立方米。另外，省分配济宁引黄引汶指标 5.1 亿立方米，因引水工程制约也未得以充分利用。

（二）水生态退化尚未根本遏制。水污染防治面临严峻挑战。工业点源污染依然存在，农业面源污染缺乏有效控制，城区排水管网雨污混流，污水处理厂超负荷运行，部分大中型河流断面水质尚未完全达标，水环境质量处于不稳定状态。采煤塌陷水域治理任务繁重。目前，我市采煤塌陷面积正以每年近 4 万亩的速度递增。2011 年底，全市采煤塌陷地面积已达 43 万亩，形成大面积采煤塌陷水域。矿坑水与地下水、地表水交

融一体，采煤塌陷水域生态修复工作存有较大缺口。地下水资源超采问题严重。受经济发展提速、区域资源短缺等因素影响，优质地下水资源遭受过度开采，致使地表大面积沉降，地下水系遭受严重破坏，甚至造成河道断流、湿地退化、水域萎缩。目前，全市地下水漏斗区面积达 1141 平方公里，占全市土地总面积的 12%。水生态体系严重失衡。由于降水季节性差异较大，主要河道时常断流，淤泥和污水大量积存，自净能力大幅下降，水生物种生存面临严峻威胁。水土流失问题尚未完全解决，全市仍有水土流失面积 1350 平方公里。

（三）水利综合开发明显滞后。水景观建设力度有待加强。河流、湖泊、水库堤岸水景观较为单薄，生态河道、人工湿地、水利风景区配套设施建设滞后，难以连片连线综合开发利用，经济效益、社会效益和生态效益尚未充分发挥。水资源利用体系有待完善。尚未真正建立“分质供水、优水优用”的水资源利用体系，工农业生产大量使用地下水，甚至开采作为战略储备水的深层岩溶水，而中水、雨水、矿坑水和微咸水大量闲置。城市水网水系有待综合整治。济宁城区河道渠化程度高、通达性低、断面单一、落差较大，难以形成具有一定规模的景观带，且防汛能力不强、极易形成内涝，甚至威胁群众生命财产安全。文化旅游资源有待发掘利用。由于缺乏发掘整理、综合开发和包装宣传，多数水文化特别是运河文化知名度与其地位严重不符，更未形成与之相匹配的文化旅游品牌；由于建设水平低、布局不合理、可进入性差等原因，多数河湖旅游资源尚未得到充分利用，微山湖、水泊梁山等著名品牌甚至处于被相邻市挤压的窘境。

（四）水务管理机制有待完善。行政管理体制不够理顺。由于缺乏统一的水务管理机构，水资源开发、利用、配置、节约、保护等涉水事务分属不同部门，极易造成部门职能错位和水务管理缺位，致使管水、供水、用水、排水管理体制不够协调，污染防治、资源保护、水土保持、防洪减灾、城乡供水、水量水质管理难以有机结合，无法顺利实现水资源统一管理、优化配置与综合利用。工程建设投资机制不够完善。目前水网建设及生态保护所需资金主要依靠政府投入。受政府财力制约，拟建工程项目存在较大资金缺口，在建工程项目也不同程度地存在投入不足、到位滞后的问题。资源管理制度不够合理。目前，我市尚未研究出台合理的采煤业地下水环境补偿政策，新建项目水资源论证制度没有得到全面落实，特别是从公共供水管网取水的也基本上不作水资源论证。

三、打造“水韵济宁”的对策和建议

打造“水韵济宁”、促进生态城市建设，是一项综合性系统工程，也是一项长期性战略任务。应坚持“立足当前、着眼长远，突出重点、牵动全局”的原则，着力做活水系、做美水景、做清水质、做顺水务，真正形成永续利用的水资源体系、优美宜人的水景观体系、科学完整的水生态体系、统一高效的水管理体系。

（一）以引水入城为突破，沟通现代水网，把水系做活。构建现代水网体系，解决丰缺并存矛盾，是打造“水韵济宁”的重要基础。目前，我市现代水网建设规划已经敲定，即将步入实施阶段。当前，最主要的问题是如何启动实施，力求最快见效，确保最大受益。经过调查研究，我们认为应按照“科学运筹、量力而行、先急后缓、分步实施”的原则，采取“集中力量、突出重点、居中建网、辐射全域”的策略加以具体操作。首先，搞好引水入城工程，居中构建辐射全域的水网体系。对此，我市早已达成共识，并多次研究论证，形成了引汶、引泗、引洸、引湖等组合引水方案，总投资 2.9 亿元的引汶工程有望明年开工，再加上仅需少量投资的引泗引洸升级改造工程，即可有效保障城区丰水期供水。当务之急是如何解决枯水季城区缺水问题。综合考虑各种因素，我们认为，疏浚南跃进沟，实施经运引湖，是解决这一问题的最佳途径。南跃进沟与梁济运河交汇处，河床低于南四湖水面，水位常年保持在 5 至 6 米，且位于南水北调长沟泵站南侧。经此引水既可保证水源充足稳定，又可规避南水北调用水收费问题。开通这一工程仅需在南跃进沟中端新建一处泵站，开挖 4.62 公里输水子槽，总投资约需 1 亿元。在此基础上，再追加部分南跃进沟改造资金，既能连通升级洸府河和梁济运河，形成“四水抱城、内外相连、河湖循环”的城市水系，有效缓解济宁城区及周边水资源紧缺问题，又能连通泗河、洸府河、大汶河、梁济运河等骨干河道，居中建立“多水相连、蓄排兼筹、余缺互补”的水网体系。第二，顺应城市组群发展需要，尽快拿出都市区水网建设规划。随着组群结构城市融合发展战略的确立，济兖邹曲嘉相向发展明显加速，现有水系水体的改造升级和综合开发空间逐步缩小，甚至因缺少详规而被城镇建设和工业项目挤占。应组织相关部门成立联合班子，深入摸查都市区水系水体情况，系统梳理水系水体和城市的空间关系，尽快拿出融水网建设和城市发展于一体的专项规划。第三，依托生态泗河建设，研究完善引湖补水工程方案。我市境内主要河道多不同程度存在季节性断流问题，唯有南四湖才是最充沛、最稳定的水源。随着经济发展需水缺口的逐步加大，引湖补水问题越来越受到重视，部分县市区已开始进行实际操作。据

调查，因其工程造价和运行成本较高，由县市区自行操作投资收益率偏低，且多因财力有限无法承担。建议，抓住上级拨款进行生态泗河建设的契机，借鉴伏尔加河的梯级开发做法，统一规划建设泗河引湖工程。泗河几乎全程位于济宁境内，流域面积覆盖南四湖以东 7 个县市区，是我市水量调控最易、工程基础最好、辐射范围最广的天然引水通道。实施这一工程，只需于入湖口增建堤水工程枢纽，并依托中下游拦蓄坝闸配建泵站，即可从根本上解决湖东地区经济社会发展缺水问题。

（二）以三河六岸为重点，深化综合整治，把水景做美。做美济宁城区水景，重树“运河之都”品牌，是打造“水韵济宁”的关键所在。我市“一城四区”城市总体框架已经拉开，洸府河、梁济运河和众多湖泊湿地逐步纳入城区范围。市委、市政府提出了“文化旅游名城、生态宜居水城、现代产业新城”的发展定位，作出了高品位、大手笔提升改造“三河六岸”的重大决定，绘就了济宁回归水系、以水为媒、跨越发展的宏伟蓝图。目前，“三河六岸”战略规划基本敲定，即将进入实施阶段。参照外地经验，结合我市实际，应注重抓好三个方面的问题。首先，合理设计城市滨河空间，彰显“江北水城”意蕴。滨河空间亲水性差是我市城市建设中存在的一个突出问题。要在连通水系、加宽水面、提升水位的同时，通过打通阻隔、合理绿化、适度软化等措施，提升滨水空间的通透性，形成“水在河中流、人在岸上走、船在城中游、城在水中映”的水城风貌。沿河绿化应坚持疏密得当、错落有致的原则，合理搭配绿化树种，适度疏减植株间距，改变树茂林密、遮掩水景的现状；公园选址应坚持规避水景、适度集中的原则，尽量避免建于沿河干道同侧，部分地段可打破常规靠河建路、路外设园，形成水阔景美的视觉效果；驳岸设计应坚持软硬结合、动静相宜的原则，改变整齐划一的硬质水岸设计思路，选取开阔地段铺设沙滩卵石，构筑开放式的亲水戏水空间；河桥闸坝应坚持追求美观、兼顾通航的原则，针对城区河道窄、落差大、桥梁低、闸坝多的问题，选择重点河道和重要河段进行改造升级，力争小洸河、任城河尽快通航小型游船，越河、老运河环绕通航中型游船，洸府河、南四湖、小北湖、梁济运河、南跃进沟等环城水系全线通航大中型游船。其次，深度发掘历史文化底蕴，重树“运河之都”形象。运河文化品牌是我市实现以水为媒跨越发展的关键所在。既要加大运河文化的整理发掘力度，更要抓住新一轮城市建设高潮，打造一批运河历史文化景观，串联微山湖、南阳古镇、水泊梁山、南旺分水龙王庙、中都佛苑等重要景区，形成融运河旅游、都市旅游、古镇旅游、文化旅游于一体的文化旅游产业带。恢复重建运河总督衙门。运河总督衙门是济宁作为最高治运司运中心而被誉为“运河之都”最有力明证。目前，运河总督衙门遗址发

掘整理工作已取得丰硕成果，恢复重建的基础资料已经具备，应尽快提上重要日程。规划建设运河文化主题公园。三楼十八阁是济宁运河文化的重要载体，时至今日多数楼阁已不复存在。应结合三河六岸改造提升工程，以古运河三楼十八阁为文化载体，在老运河沿线规划建设运河文化系列主题公园。规划建设运河文化博物馆。我市拥有已认定的大运河文化遗产 1100 多项，其中 367 项在全国层面具有较高价值。由于分布零散难以形成重树“运河之都”形象的强力臂助，迫切需要深度发掘、系统整理，并集中设馆展示。再次，综合开发采煤塌陷水域，打造“百湖之城”品牌。中心城区及其周边采煤塌陷水域众多，完全可以经过生态改造工程，形成多湖绕城、城湖交融的水城奇观。对已逐步纳入城区的采煤塌陷水域，特别是东部和东南部采煤塌陷湖群，应结合高新区和北湖新城建设，采取招引大企业、大集团参与的办法，整体包装策划一批诸如水博园的大型综合项目，同临近的河湖、温泉资源等一体开发，构建高端商务办公休闲和生态教育示范区；对城区及周边相对分散采煤塌陷水域，可整合采煤塌陷补偿和复垦资金规划建设渔业主题园馆，形成集生态修复实验、渔业教育示范、观光旅游休闲功能于一体的城市景观。各县市要充分发挥自身优势和特色，构建“对外相连、对内贯通”的城市水网，形成“城水相依、四季清流”的城市水景。

（三）以水质达标为主线，加强生态保护，把水质做清。改善水系生态，确保河清水绿，是打造“水韵济宁”的重要前提。为此，应重点做好三个方面的工作：一是全面深化水污染治理。加快推进产业结构调整，大力发展绿色环保产业，彻底关闭高污染小（土）企业，严厉打击违法违规排污行为。按照“植物生产、动物转化、微生物还原”的生态理念，大力推行实施限用化肥农药计划，积极探索生态种养、综合开发、循环利用模式，不断提高农业残留物综合利用水平，真正把农业面源污染治理工作落到实处。大力推进污水处理厂、配套管网、污泥处理设施建设，加强排水源头管理，强化排水许可监管，改造升级城区老旧排水管网，整治雨污混流及错接乱排。二是大力开展生态治理工程。统筹防洪排涝、截污治污、景观打造三项任务，持续开展沿河生态治理工程。上游以小流域为单元，开展水土保持工程，坚持综合治理与生态修复、生物措施与工程措施相结合，全面开展山、水、田、林、路、村综合整治；中游进行河道综合整治，建设拦河闸坝、堤岸边坡绿化防护水土保持工程，使沿河沿库植被和水生物得到恢复，形成“河畅、堤固、水清、岸绿、景美”的绿色生态景观长廊。下游构建湿地生态防护体系，加大沿库沿湖防护林建设力度，加快湿地自然保护区建设。三是探索建立科学用水体系。根据水资源的自然条件和开发利用现状，按照流域综合规划、水资源保护和经济

社会发展需求，坚持“合理开发、高效利用、有效保护、科学管理”方针，研究制定水资源保护管理和开发利用规划，科学划定水资源功能区，搞好水系生态保护和水资源开发利用。尤其要注重探索水资源循环利用模式，大力推广中水回用和废水综合利用，逐步建立“分质供水、优水优用”的城乡供水体系；注重做好城乡居民饮用水安全工作，加快推进地表水水厂建设，加强地下水资源保护，坚决封停公共供水管网覆盖区域的自备井。

（四）以体制创新为关键，强化统筹协调，把水务做顺。创新体制机制，统筹协调水务管理，是打造“水韵济宁”的重要保证。应着重建立三个机制：第一，建立水务一体化管理机制。借鉴外地做法和经验，有两种途径可供我市选择：一是成立由市政府主管领导挂帅的水务管理委员会，统筹协调水资源配置及开发利用、水环境保护、水土保持与经济发展等相关重大问题，统一负责水资源管理、水环境管理、水生态管理、防洪抗旱等一切涉水事务。二是成立集多功能于一体的水务管理机构，对全市防洪抗旱、除涝、蓄水、供水、节水、水资源保护、污水处理及其回用、地下水回灌等一切涉水事务实行统一管理。第二，建立多元化投融资机制。充分发挥政府主导作用。把水利作为公共财政投入的重点领域，财政收入增长部分优先用于水利建设，提取 10% 土地出让收益用于农田水利建设，划出一定比例的城市建设维护税用于城市防洪排涝和水源工程建设。广泛吸引社会资金参与。大力推进经营性水利项目市场化融资，积极发展大型水利设备设施的融资租赁业务。依托水利工程建设和水系生态治理的土地增值效应，探索建立工程投资和土地资源捆绑式融资模式。充分发挥涉水投入整体效益。整合现有各类涉水资金，统筹协调、突出重点、打捆使用，提升整体投资效益。协调争取金融支持力度。引导金融机构增加水利信贷资金，积极开展水利项目收益权质押贷款等多种形式融资。第三，建立最严格的水资源管理机制。严格执行水资源论证和区域取水许可限批制度，对未经水资源论证、擅自开工建设或投产的新建项目一律责令停止，对取用水总量已达到或超过控制指标的地区暂停审批建设项目新增取水。根据我市采煤塌陷面积广和水系生态损害重的实际，参照山西省经验和做法，建立采煤业对地下水环境补偿机制，按照每吨原煤 3 元的标准征收水资源补偿费，缓解水环境修复、水资源配置、水源工程建设等资金不足问题。

政协济宁市委员会加快我市农村土地流转的调查及建议

（2013年7月26日政协济宁市委员会十二届八次常委会会议通过）

【内容概要】农村土地流转是深化农村土地制度改革的重要内容，也是加快农业现代化的必由之路。2013年，十二届济宁市政协对我市“加快农村土地流转工作”进行了专题调研，提出了加强政策宣传，引导土地流转；扩大市场需求，拉动土地流转；加大政策扶持，激励土地流转；完善服务机制，规范土地流转；转移农村劳动力，催生土地流转等5个方面的意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌对此作出批示，要求因地制宜做些创新和探讨，在工作实践中予以参考贯彻落实。《建议》印发各县市区和市直有关部门，为加速推动我市农村土地流转、助推农村经济跨越发展提供了重要参考。

2009年，就我市农村土地流转问题，市政协曾组织了专项调研，形成的调研报告及建议案得到了市委、市政府高度重视，许多建议被吸收采纳，有效促进了我市农村土地流转工作的实质性启动与快速发展。根据市委的安排部署，今年4至6月份，市政协联合民盟济宁市委、市直有关部门再次就农村土地流转问题进行专题调研，先后到县市区调查摸底、赴外省市学习考察，广泛座谈讨论，多方听取意见建议，形成此报告，以期进一步加快我市农村土地流转、助推农村经济跨越发展。

一、我市农村土地流转的进展情况

2009年以来，我市各级党委政府重视并加强土地流转工作，在稳定和完善土地承包

关系的前提下，加强和规范流转管理，搭建土地流转平台，探索创新土地流转模式，出台了一系列政策措施，全市农村土地流转呈现出加快发展的良好态势。

（一）流转增速加快。我市共有耕地面积916.84万亩，其中家庭承包经营耕地面积767.89万亩。2009年底，我市农村土地流转面积为35.7万亩，占家庭承包经营耕地面积的4.86%；2010年底为50.37万亩，占承包经营耕地面积的7.2%；2011年底为86.72万亩，占承包经营耕地面积的11.8%；截至今年3月底，我市农村土地流转面积已达123.83万亩，占承包经营耕地面积的16.1%，是2009年土地流转面积的3.5倍，高于全省平均水平3.5个百分点，但低于全国平均水平5.4个百分点。

（二）流转形式多样。据统计，目前我市农村流转的土地中，转包的55.53万亩，占44.84%；出租的51.35万亩，占41.47%；互换的7.33万亩，占5.92%；股份合作的3.37万亩，占2.72%；转让的0.50万亩，占0.40%；其他形式流转的5.75万亩，占4.64%。转包和出租两种传统流转形式依然是主流，占流转总面积的86.3%。多形式、多层次、多渠道推动土地流转的格局已基本形成。主要有：一是龙头企业牵动。一大批农业龙头企业加快农业基地建设步伐，以直接经营、订单生产等形式，带动了农村土地流转规模经营。济宁菱花集团在梁山、汶上等地建立蔬菜、粮食种植基地5万亩，其中流转土地2万余亩。山东圣丰种业科技有限公司在嘉祥、梁山等地建立标准化良种繁育基地12万亩，其中流转土地4万余亩，每年带动4.6万户农民直接增收1亿多元，走出了一条“公司＋基地＋农户”的成功模式。二是种养大户引领。以转包、出租为主要形式，全市种养大户共受让土地19.39万亩。曲阜市把尼山镇定位为农业主体功能区，制定特殊扶持政策，鼓励该镇发展有机蔬菜、花卉产业，共流转土地3.4万亩，吸引100多家农业企业或种养大户落户该镇。三是专业合作社组织。通过转包、互换等形式，全市农民专业合作社共流转土地16万亩。鱼台县玉龙龙虾养殖专业合作社流转土地1500多亩，亩收入高达5000多元。四是家庭农场经营。兖州市已发展以种植粮食作物为主的家庭农场30多处，采取机械化、集约化生产模式，促进了农村劳动力转移，提高了农业生产效率。五是土地托管服务。就是以县乡供销社联合社为主导，以所属流通加工龙头企业为依托，以专业合作社为纽带，联合村委会或涉农企业、包地大户，对大田作物实行统一管理，向农民收取一定的服务费用，并提供农民委托的“全托”或农资供应、农机化服务等重点环节的“半托”服务。目前，我市有9个县市区供销社、60余个基层社和24个社属企业参与这项工作，组建服务队100余支，服务农户9万余户，服务面积23万余亩，每年为农民增收节支5600余万元。省供销社在汶上县召开现场会推广我市

经验。

（三）流转服务拓展。2009 年以来，市委、市政府把土地流转工作纳入重要议事日程，先后两次召开现场会，专题部署农村土地承包经营权流转工作；市政府出台了《关于促进农村土地承包经营权流转工作的意见》，明确了我市农村土地流转的指导思想、推进原则和扶持措施。市农业主管部门出台了《济宁市农村土地流转规范化管理和服务实施意见》等规范性文件，逐步建立县乡村三级土地流转服务平台。目前，全市已建立县级流转服务中心 5 个，乡镇流转服务中心 125 个，占应建乡镇总数的 84.4%，4193 个村设立了土地流转服务站，占行政村总数的 65.6%，促进了农村土地规范有序流转。各县市区先后按要求成立了农村土地流转工作领导小组和办公室，及时召开会议，制定政策文件，加大工作力度，推动了农村土地流转工作的顺利开展。

（四）流转成效显现。一是促进了农业产业结构调整。土地流转使零散地块向大户集中，提高了土地产出率、利用率，增强了农业生产的组织化程度，培植了一批特色明显、类型多样、竞争力强的专业村、特色镇，如金乡的大蒜基地、任城的苗木基地、中区的甜瓜基地、邹城的大樱桃基地、汶上的核桃基地、鱼台的食用菌基地等。二是拓宽了农民增收渠道。土地流转让农民“一手拿租金，一手拿薪金”，获得了双重收益。三是加速了农业现代化进程。全市土地流转有效吸引社会资本约 13 亿元投入农业，培育壮大了专业大户、农业龙头企业等一批新型农业经营主体，促进了农业区域化布局、专业化生产、集约化经营、规模化发展。四是推动了城乡一体化。土地流转让更多农民从农业生产中解放出来，向城镇二三产业转移，促进了城乡统筹发展。

二、农村土地流转中存在的问题和制约因素

我市农村土地流转工作虽已取得初步成效，但整体上尚处于起步阶段，与中央、省市委的要求还有差距，与我市农业现代化发展的现实要求不相适应，制约土地流转的因素依然很多。

（一）思想观念落后，土地流转供给不旺。农民的恋土情结、种田养家的传统观念根深蒂固。我市是劳务输出大市，外出从事第二三产业农民 228 万人，客观上为土地流转创造了条件，但多数农民主观上“离乡不离地”，把土地作为“退路田”“保本田”“养老田”，加之外出务工的不稳定性和收益的不确定性，许多农民选择将土地暂时转托亲友乡邻种植，或粗放经营，甚至撂荒也不愿实施规范的土地流转。抽样调查显示，不愿

流转土地的农民占 53.6%。土地流转有关政策法规宣传不到位。一些农村基层干部片面理解中央的土地承包政策，将稳定农村土地承包关系与承包经营权流转对立起来，在实际工作中要么怕担风险、无所作为、放任自流，缺乏必要的推动措施；要么行政包办代替，违背农民意愿，搞圈地运动，无偿或低价强行推动流转，侵犯农民的土地承包经营权。多数农民对土地流转政策一知半解，把流转与“失地”相混同，对土地流转存有顾虑和“戒心”，不敢转租或只选择短期转包。另外，随着惠农政策的落实，粮食价格回涨，农民种地负担减轻，种地收益期望提高，增加了土地流转的难度。

（二）经营主体缺乏，土地流转需求不足。农业经营主体是推动土地流转的主导力量。目前我市拥有一定数量的农业种养大户、家庭农场、农业龙头企业，发挥了示范带动作用，但规模大、实力强的农业经营主体总量偏少，且多数经营主体组织化程度不高、合作不够紧密。一些社会资本、外来资本、城市工商企业受农业生产比较效益低、农业投资风险大等因素影响，直接兴办农业企业的热情不高、数量不多。一些有开发意愿、有实力的投资企业，不愿接收零散土地，但又因缺少农业合作组织的配套协作，难以拿到大面积整块土地连片开发而放弃投资。如菱花集团，近几年一直致力于拓展种植基地、发展绿色有机农业，但受土地要素资源制约工作进展并不顺利。

（三）市场机制尚不健全，土地流转衔接不畅。流转信息畅通、发布功能齐全、中介服务完善、管理规范严密的土地流转市场运作机制尚未形成。从土地流转服务体系上来看，我市尚处于起步阶段。虽然我市多数乡村建立了土地流转服务中心（站），但真正能够担当起服务媒介、履行好服务职能的还不多。从土地流转信息服务上来看，土地流转信息发布渠道缺乏，供求信息不对称、不衔接，想转的转不出，想租的租不到，影响了土地流转进程。从土地流转价格上来看，不同区域土地流转价格差异较大，同一区域土地流转价格没有统一标准，农民对土地流转价格判断不准、预期过高，漫天要价吓跑投资商等情况时有发生。从出现的土地流转纠纷来看，土地流转矛盾调处机制尚不完善。部分县乡没有土地流转纠纷仲裁的专门机构，没有土地流转纠纷的诉讼、调解和仲裁制度，造成出现的一些土地流转纠纷调解诉讼的难度大、成本高、周期长。

（四）政策法规落实不力，土地流转基础不牢。具体表现为：一是第二轮土地延包工作不彻底。调查显示，多数县市区都按照政策对农村家庭承包经营土地进行了延包，但也有部分县市区仅有 60% 的农村进行了延包；有些已经延包的农村至今还没有签订承包合同或没有颁证。二是土地承包小调整频繁。“增人增地、减人减地、生死顶替”的做法较为普遍，造成了地证不符、面积不准，土地承包经营权证形同虚设。三是农村档

案管理落后。农村土地承包台账等基础数据丢失严重，农户承包土地的确权颁证缺乏依据。四是土地流转程序简单。我市制定推广了土地流转合同样本，全市共签订农村土地流转书面合同 15.57 万份，书面合同签订率达到 44.1%。但由于多数农民法律意识淡薄，土地流转过程中仍倾向于口头协商、私下流转，权利义务不明确，容易引发矛盾纠纷，为土地流转埋下诸多隐患。

三、加快农村土地流转的对策建议

党的十七届三中全会提出建立健全农村土地承包经营权流转市场，对农村土地流转作出了制度性安排；今年的中央一号文件中明确提出：“鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。”推动农村土地流转，发展适度规模经营，已经成为深化农村改革、解放农业生产力的大势所趋，成为发展现代农业、促进农业增效、农民增收的必经之路，也是统筹城乡发展、加快农村劳动力转移、推进城乡一体化的必然选择，是一项牵一发而动全身、破一点而活全局的工作，应进一步引起各级党委政府的高度重视。为进一步加快我市农村土地流转，提出以下建议：

（一）加强政策宣传，引导土地流转。各级党委政府要坚持舆论先行，充分利用报纸、广播、电视、网络等媒体，通过召开会议、举办培训班等形式，广泛宣传、深入解读土地流转的有关政策法规，帮助各级党政领导干部特别是乡镇、农村基层干部充分认识推动土地流转和发展规模经营的意义作用，帮助广大农民充分领会政策法规，解放思想，开拓视野，逐步消除传统观念的束缚。要坚持土地流转的政策方向，确保土地农业用途不变、土地所有权不变、承包权不变、农民权益不减，保护农民流转土地的积极性、主动性。要坚持规划引导、典型引路、效益引领，因地制宜，因势利导，及时总结和推广土地流转好的经验和做法，积极稳妥地引导农村土地依法、自愿、有偿、合理流转。

（二）扩大市场需求，拉动土地流转。借鉴外地经验，结合我市实际，把扩大土地资源市场需求作为根本之策，积极探索推动农村土地流转的有效形式和途径。可采取以下形式：一是政府规划引导。县、乡两级要科学制定农业产业规划，可借鉴曲阜市尼山镇的做法，针对一定的产业区域、一项或几项特色产业制定特殊的扶持政策，集中发展一项或几项优势主导产业。有条件的县、乡可建立农业高新技术示范基地、农业科技成

果示范基地、绿色优质农产品生产基地、现代农业科技创新基地等，发挥其示范引领、辐射带动作用，推动本地农业产业结构优化升级，促进土地流转规模经营。二是培植主体牵动。着力培育农业龙头企业、种养大户、家庭农场、农民专业合作社等各类农业经营主体，放手发展多元服务主体，加快构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。着力解决菱花集团等龙头企业土地集中难、连片开发难的问题，倡导圣丰种业的做法，采取集中委托流转的方式，在保护农民合法权益的前提下，引导农民将土地承包经营权委托村集体或中介服务组织，将土地集中“打捆”流转给规模经营主体。根据家庭农场能确保土地农业用途不变的特点，当前要大力扶持发展家庭农场，鼓励土地向农业生产大户流转，发展适度规模经营。家庭农场经营面积以 50 — 200 亩为宜。三是招引资本驱动。加大农业招商引资力度，努力吸引那些投资大、技术新的现代农业大项目、大企业落户济宁。抓住当前社会资本投资农业热情回升的有利时机，鼓励社会资本和城市工商企业到农村承租土地，单独兴办或与农民联办农业企业。把引资与引才结合起来，鼓励各类农业科研机构、社会能人、城镇居民等带项目、带技术、带资金到农村与农民联合兴办农业企业，对符合条件的中高等学校毕业生、退役军人、返乡农民工涉农创业给予补助和贷款支持。四是倡导股份合作。可借鉴上海奉贤经验，探索“入股”“股份 + 合作”流转方式，按照“群众自愿、土地入股、集约经营、收益分红、利益保障”的原则，引导农户以土地承包经营权入股建立股份公司或者以土地经营权为股份共同组建合作社，实现规模化、标准化生产经营。五是推广托管服务。全面推广汶上县土地托管服务的先进经验，为农户和各类经营主体提供“一条龙”优质服务，推动“合作社 + 农户”模式逐步向“合作社 + 基地 + 农户”“龙头企业 + 合作社 + 农户”模式转化，推动土地托管逐步向土地流转转化。

（三）加大政策扶持，激励土地流转。一是加大财政扶持力度。市县两级都要建立农村土地流转的扶持奖励专项资金，制定具体的扶持奖励办法，对新增集中连片流转土地 100 亩以上的经营主体和 200 亩以上的村集体组织，根据其经营规模和承包期限给予一次性财政奖补。对于发展设施高效农业的，获得省、市级农业龙头企业、省级合作社示范社的，获得无公害、绿色、有机农产品“三品”认证的，再给予一定标准的一次性奖补。二是加大项目和用地支持力度。鼓励规模经营主体对农田基础设施和现代农业设施进行投入。对受让面积较大、流转期限较长的经营主体，优先安排农田基本建设、土地整理、农业综合开发以及特色农产品基地等建设项目，享受国家惠农政策。对经营面积 100 亩以上的规模经营主体，在不破坏耕作层的前提下，可允许其按照不超过经营土

地面积的0.5%用于建设生产管理辅助性简易设施。三是加大信贷保险支持力度。把农业规模经营主体作为信贷重点，给予实力强、资信好的农业规模经营主体一定的授信额度，解决其季节性、临时性生产经营资金不足问题。允许规模经营主体以联合担保形式办理贷款手续。可借鉴枣庄经验，探索以土地使用权作为抵押进行贷款的方式，便于农民和经营主体获取资金，用于农业基础设施建设和农资采购。政策性农业保险要把规模经营主体作为重点参保对象，给予一定的保费补贴，降低农业规模经营风险。

（四）完善服务机制，规范土地流转。建立农村产权交易市场，规范土地承包经营权流转，努力让土地资源活起来，让农民群众富起来。一是加快完成土地承包确权登记颁证工作。这是规范进行土地流转的基础环节，中央与省里已有明确部署要求，我市应加大推进力度，确保3年内完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。二是建立健全县乡村三级农村土地流转服务体系。县市区要发挥农经部门的职能作用，强化对农村土地流转的指导、协调和服务；乡镇要全面建立农村土地流转服务中心，做到人员、场所、办公设施到位，规章制度、服务功能完备；行政村要同步建立农村土地流转服务站。乡村两级农村土地流转服务组织要依法开展土地流转供求登记、流转委托信息发布、价格评估、合同签订、档案管理、纠纷调处、法规政策咨询等服务，完善土地承包及流转信息化管理，构建管理信息网络，形成比较完整的信息收集、整理和发布体系，为土地流转双方提供“一站式”便捷服务。三是探索建立土地流转的价格评估机制。鼓励由民间成立的农村土地流转价格评估机构，审查评估土地价格和外来业主资格，协调各方流转关系和利益关系。四是建立健全农村土地流转纠纷调处机制。县级要成立农村土地承包纠纷仲裁委员会，乡镇要设立农村土地承包纠纷调解委员会，农村要明确专人担当调解员，及时化解土地流转中出现的各类矛盾纠纷。

（五）转移农村劳动力，催生土地流转。劳动力转移在前，土地流转在后。农村劳动力转移的数量和稳定性关系土地流转的规模与质量，应采取积极措施促进农村劳动力转移。一是强化农民职业培训。加大政府财政投入力度，建立以政府为主导、多方参与的农民职业培训体系，开展符合农民特点和市场需求的职业技能培训，使农民掌握一技之长，促进农民进城灵活就业。二是强化农民就业服务。加强劳务市场建设，可借鉴河北衡水市的先进经验，探索实行农村劳动力转移就业实名制，依托县乡村劳动就业服务平台，准确掌握农村劳动力的技能特长、就业意愿、培训需求等信息，建立完善农村劳动力资源供求信息库，合理配置农村劳动力资源，促进农村劳动力稳定、有序外出就业。三是促进农民就近就业。加快小城镇建设，为农民进城创造更多的就业岗位。积极

扶持农村二、三产业开发，尤其是重点发展农产品加工业，增加农民非农收入。四是增强城镇为进城农民服务的功能。按照量力而行、分步实施的原则，研究建立低费率、广覆盖、可转移的城乡社保体系，降低城镇社保门槛，简化以个人名义参保程序，为灵活就业的进城农民提供便利。五是进一步完善农村社会保障制度。构建农村最低生活保障、农村养老保险、医疗保险、大病救助、子女教育、农民工权益保护等多层次的农村社会保障体系，逐步弱化土地的社会保障功能，消除农民出让土地的后顾之忧。

政协济宁市委员会关于加速推进济宁都市区融合发展的七项建议

（2013年7月26日政协济宁市委员会十二届八次常委会会议通过）

【内容概要】加速推进济宁都市区融合发展，是市十二次党代会作出的重大战略决策。2013年，十二届济宁市政协围绕这一重大问题组织开展了深入调查研究，市政协十二届八次常委会会议进行了专题协商议政，提出了编制完善规划、引领都市区融合发展，实施中心突破、带动都市区融合发展，打造快捷交通、拉动都市区融合发展，推进产业集聚、加速都市区融合发展，加快生态提升、优化都市区融合发展，实现设施共享、促进都市区融合发展，创新体制机制、推进都市区融合发展等7个方面的思路对策。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，并转发全市各级领导参阅，市有关部门在编制都市区空间战略规划与行动计划时吸纳了政协意见。

加速推进济宁都市区融合发展，是市十二次党代会立足现实、着眼长远作出的重大战略决策，也是打造“鲁西科学发展高地”的重要引擎和支撑。根据市委主要领导意见，市政协组织部分常委、委员，就此进行了专题调研。经过深入调查研究、专题协商议政、广泛征求意见，大家一致认为，通过多年探索与实践，加速都市区融合发展认识越来越统一，方向越来越明确，规划越来越科学，路径越来越清晰。关键是抓住时机，选准重点，集中精力，加速推进。为此，提出以下七项建议。

一、编制完善规划，引领都市区融合发展。规划是龙头。加速都市区融合发展必须坚持规划先行、目标引领。通过科学完善、缜密超前的同城化发展规划，真正实现都市区规划布局一张图、建设管理一盘棋、经济社会一体化。统筹考虑基础设施、产业发展、生态建设和社会事业，加快都市区发展总体规划编制修订工作。依据济兖邹曲嘉既

有法定城市规划，尽快出台《济宁都市区空间战略与行动计划》，抓紧编制重点区域控制性详细规划和修建性详细规划，及早确立都市区融合发展总纲和推进方案，进一步明确都市区整体空间布局和各城市功能定位，对城市开发建设空间、基础设施导向空间、产业集群载体空间、生态环境保护空间等提出管控细则。按照产业发展协调、区域资源共享、生态环境同建、公共服务均等原则，纵深编制产业布局、基础设施、公共交通、生态环境一体化等方面专项规划。适时启动科技、教育、人才、卫生、体育、广电及各项社会事业发展规划和可持续发展规划的编制工作，同时引导各城市做好团块规划编制工作，形成区域一体、全面覆盖、无缝对接、有机融合的规划体系，使同城化、一体化发展有规可循、有章可依。应积极争取山东省人大通过“济宁都市区规划条例”，加强规划的法制化建设，保障规划目标的不动摇和对各城市的刚性约束力。

二、实施中心突破，带动都市区融合发展。中心城区规模小、首位度低、辐射带动作用不强，是制约都市区融合发展的最大“症结”。要改变这一局面，当务之急是做大做强中心城区，突出其首位城市地位，极化其核心支撑作用，增强其辐射带动功能。我们认为，应按照“一城四区、竞相发展”的格局，大力实施中心城区“一扩四增”战略。扩大城区规模：借鉴济宁高新区、北湖度假区成功模式，采取“管辖分离”办法，将中心城区近邻乡镇划入现有市辖区，拓展中心城区发展腹地，推动“四区”大跨度向外延伸，全方位开发建设，确保中心城区建成区面积每年拓展 8 平方公里以上、新增人口 10 万以上。经过五年努力，使中心城区建成面积达到 160 平方公里以上、人口达到 160 万以上，力争都市区建成面积达到 350 平方公里以上、城镇人口达到 350 万以上。增强经济实力：加大“转调创”力度，做优优势传统产业，做大战略性新兴产业，做精现代服务业，做强现代农业。坚持产城互动、以产促城，加快规划建设东部大工业板块和西部现代商贸城，着力打造国内重要的装备制造业基地、煤化工基地、纺织新材料基地、战略性新兴产业基地和现代物流中心。增强承载能力：持续加大公共服务设施建设投入，进一步健全道路交通网络、教卫文体网络、科技信息网络、社会保障与救助网络，力争五年内电力、能源、交通、通信、供水、排水、环卫等建设标准达到全省先进水平，建立起与人口发展和产业经济相适应的市政基础设施服务体系。增强发展动力：建立与中心城区相适应的公共服务体系和创业服务体系，加大引银入济力度，大力发展银行、保险、证券、担保等金融行业，加快打造区域性金融中心。加快建设科技创新基地、成果孵化基地和人才集聚洼地，全面提升中心城区核心竞争力。以惠普集团入驻为契机，充分发挥我市高校、科研机构和科技人员优势，研究出台引育人才政策，集聚创

新创业领军人才和团队，以人才高地构筑创新高地，以智力优势打造产业优势。增强内在魅力：以宜业、宜居、宜游为目标，推行城市精细化、网格化管理，通过实施美化、净化、绿化、亮化等系统工程，增强文化元素，强化文明行为，优化美化环境。加快街巷基础设施建设、城区农贸市场升级改造、大气污染治理和引水入城进度，打造经济繁荣、社会文明、环境优美、生态宜居的魅力城区。

三、打造快捷交通，拉动都市区融合发展。交通一体化是都市区融合发展的前提和支撑。结合我市实际，都市区交通一体化应按照“由近及远、先急后缓、分步实施、不断完善”的原则，逐步形成“周边相通、城际相环、区间相连、城乡一体、快速便捷”的立体式大交通格局。1. 在业已开通济宁至兖州、邹城、曲阜、嘉祥城际公交的基础上，加快推进兖州、邹城、曲阜三地城际公交线路互通，采取线路优化、车型升级、班次加密、减少出口、配套照明、美化绿化等措施，全力打造“半小时”交通圈。2. 集中力量推进高铁连接线、省道 338 线济宁段、东外环南延项目建设进度，开工建设南二环与滨湖大道连接线，尽快启动华能济宁电厂、国道 327 济宁南环口至嘉祥段建设，加快济宁曲阜机场扩建和汽车西站建设，进一步畅通都市区道路交通。3. 抓住我省规划建设城际铁路的机遇，及早规划建设区内城际轻轨。现行规划的曲阜、济宁高新区、中区、北湖区线与连接嘉祥、北湖区线应作为一个整体，先期进行规划建设，适时规划建设连接邹城、兖州和济宁城区线。

四、推进产业集聚，加速都市区融合发展。产业聚集是都市区融合发展的动力和源泉。要按照经济布局区域化、产业发展集群化、资源配置市场化的思路，优化产业布局，加快经济融合，形成功能各异、梯次分明、布局合理、错位发展的区域空间新格局。当务之急是加快打造“一区一城一带”。一是加快建设东部工业聚集区。济宁高新区按照产城一体化发展思路，加快产业结构向高端制造转变、产业集群向创新集群转变、产业园区向新型城区转变，实现产业结构、创新能力、集约水平、服务功能全面提升，形成融产业、科技、生态于一体，最具创新活力、最具投资潜力、最具生态魅力的现代化高新技术开发区。任城开发区就近共享高新区基础设施和科技研发服务平台，培育一批具有较强自主创新能力的企业和项目。兖州开发区和邹城开发区依托现有大中型企业，向西重点布局装备制造、汽车零部件、医药食品及精深煤化工等产业项目，走出集群发展、链条延伸、价值再造、环环相扣的产业拓展新路子，形成鲁西经济隆起带最大的工业聚集区。二是加快打造西部现代商贸城。依托规划建设的湖西铁路、铁水联运项目等，加快规划建设包括中区、任城、北湖、嘉祥在内的西部现代商贸新城。中心城

区向西跨河拓展，加快推进豪德商贸城、美恒汽博城、苏宁物流园、海尔产业园等大型现代物流项目，打造千亿级物流园区。嘉祥向东积极对接，加快推进铁水联运二期物流园区、济宁粮食物流园区、泛资农副产品物联基地等重点项目建设。大力推进铁路物流园区项目落地建设，区内设立保税物流园区和省级煤炭物流园区。推进济宁机场扩建项目，协调开通机场货运，形成空港物流和铁水联运物流的配套互动。三是加快构建文化旅游产业带。重推国家级曲阜文化产业示范园、兖州兴隆文化主题公园、中心城区东方文博城、运河文化展示区、嘉祥石雕文化产业园等重点文化产业项目建设，尽快形成贯通东西的文化旅游产业聚集带。充分利用便捷的“铁公水空”交通网络，以文化旅游一体化为先导，可组建都市区旅游总公司，统筹运作儒家文化、运河文化、始祖文化、佛教文化、水浒文化景区，形成集文化审美体验、观光旅游、休闲度假、娱乐健身、美食购物等多功能的大旅游格局。

五、加快生态提升，优化都市区融合发展。生态提升既是城市融合发展的题中之意，也是推进融合扩张的重要助力。都市区内河网密集、水域众多，应突出重点，统筹规划。要以五大河流为骨架，十大湿地水域为节点，交通与城间林带为网络，着力构建区内城市间多功能、复合型、网络式的生态廊道体系，为都市区提供可持续发展的区域性生态保障。既要用足用好资源禀赋，又要严格控制高污染、高耗能项目，全方位做好污染防治工作。通过强力推进“双廊双心”生态景观工程建设，全面提升都市区“绿色竞争力”。进一步巩固完善以洙赵新河、大运河、洸府河、泗河、大沂河等形成的河流网络都市区水廊建设，以城镇间绿地、河道绿化带、山体绿化、道路防护绿地为依托的都市区绿廊建设和以北湖为核心的都市区蓝心建设成果。争取明年启动以东部 100 平方公里采煤塌陷水面和绿色空间为基础的都市区生态绿心规划建设，努力打造国家级湿地公园。该区域居于济兖邹曲相向发展的要冲地带，其开发建设对于都市区融合发展具有重大战略意义。对兖邹曲之间采煤塌陷水域和绿色空间，可结合实施采煤塌陷区综合开发治理工程，采取向上争取一部分、煤企承担一部分、政府投入一部分、市场引入一部分的多元筹资模式，高起点、高标准进行综合开发，使之成为都市区传统文化和现代工业的完美连接和过渡。对济兖邹之间采煤塌陷水域，可结合临近区域旧村改造和新型农村社区建设，采取生态建设项目与周边土地整体捆绑的商业运作模式，形成房地产或商业地产开发项目，为东部工业聚集融合发展注入活力。

六、实现设施共享，促进都市区融合发展。城市公共设施共建共享，是都市区融合发展实现倍增效应的重要前提。应按照资源利用效益最大化的原则，对区内各类资源进

行科学规划、有机整合、优化配置、统筹开发，通过构建区域一体化资源共享平台，建立区域资源科学储备、合作开发、使用补偿等长效机制，促进各类资源在区内双向互动、有效对接，实现优势互补、共赢发展。1. 整合都市区供电、供气、供暖等能源及配送渠道，形成一体化配送储备体系和安全保障体系；整合都市区防洪、排涝、蓄水、供水、节水、污水处理及回用等设施和资源，实现涉水事务的统一、系统、综合管理；加大水、电、路、讯等公共基础设施一体化建设力度，统一预设地下管线，合理布局高压走廊，着力提高公共基础设施共享性，实现投入效益最大化。2. 打破地域、行业和单位界限，探索建立区内大型文体、博览、节庆活动共办机制和设施共享机制。采取区内县级设分馆办法，实现体育馆、会展馆、规划馆等公共基础设施统筹利用，使其分之专项精而细，合之系列大而全。制定公共基础设施和公共服务设施共建共享实施细则，采取投资者受益、使用者付费和管理者补偿办法，实现大型科学仪器、数字资源、教育设施、医疗设备、文化体育设施等区内通用共享。3. 推进都市区广电资源融合，以市场化手段加快广电网络资产融合和集中运营，市电台、电视台可增设“济宁都市区”频道；整合教育、卫生等社会公共服务资源，推动多形式合作共建，实现优质教育卫生资源同城共享。

七、创新体制机制，推进都市区融合发展。在目前行政区划体制一时难以打破的情况下，搞好体制机制创新，则是实现都市区同城化发展的重要选择。一是构建组织协调平台。第一个层面，成立“推进都市区融合发展协调委员会”，形成统一指挥、统筹协调、高效运作的都市区规划建设工作机制。第二个层面，建立区内各城市政府职能部门负责同志联席会议制度，主要负责都市区空间布局、城际交通、产业布局和生态建设等规划与协调，也可对规划、发改、住建、交通、环保、商务、城管、旅游等部门率先试行双重管理。第三个层面，区内各板块间建立各类半官方及民间合作组织，形成多层面、多形式的城市间互动平台。由市委、市政府出面，协调建立都市区联合商会、行业协会、大企业联合会、产权交易联合中心等，推动两极合作向多极融合转变，最终实现整体发展。二是适度调整财税政策。把济宁高新区现行优惠政策覆盖到整个区域，实行都市区税费征收、土地收储政策统一，避免因税费差别引起板块间不良竞争；或实行“一区多园”模式，将都市区内其他开发区定位为高新区特色园区，统一享受国家级开发区政策，形成一区多园、分工协调、集群发展、融合升级新格局。成立都市区发展基金，用于规划编制、设施配套、生态体系等建设。建立都市区土地收储制度和多元融资机制，拉动都市区一体化建设。三是深化户籍制度改革。可先行“双重身份并存、双向

自由流动”的过渡性办法，逐步建立一元化户籍制度，促进都市区人口户随人走、自由迁徙、合理流动。探索建立劳保、医保、社保、教育、卫生、计生等同城化制度体系，加快实现基本公共服务和社会保障待遇均等化目标。四是建立配套考核体系。把都市区融合发展贡献率作为对有关城市和部门的重要考核内容，根据部门职能分工和区域功能定位分设考核指标，实行差异化考核，为都市区快速、健康、有序融合发展提供重要保障。五是拓展优化发展空间。结合城镇化追赶战略实施和新型农村社区合村并点建设，大力推行区内乡镇改街道和村改居，并适当对小村和偏远村进行整合，实现城镇化和农业现代化的良性互动。本着优化空间布局、提高融合效率的原则，对都市区现有行政区划的科学性、合理性进行深入研究，探讨论证各板块最佳组合方案，根据国家有关政策适时申报调整，进一步推动都市区发展资源要素的实质性优化整合。

济宁市海外人才引进与利用工作调研报告

（2013 年 12 月 18 日）

政协济宁市委员会

【内容概要】围绕推动海外人才引得进、留得住、发展好，2013 年，十二届济宁市政协组织对我市近年来海外人才引进和利用情况进行了专题调研，形成了《济宁市海外人才引进与利用工作调研报告》，围绕观念更新、政策完善、渠道拓宽、项目对接、平台建设等 5 个方面提出了意见建议，为进一步推动我市海外人才培养引进工作更加科学、优质、高效发展贡献了政协智慧。

为推进人才强市、科教兴市战略，进一步做好引智工作，更好地发挥海外人才重要作用，根据市政协年度工作安排，2013 年 7 月，由郭洪敏副主席带领市政协部分常委、委员对我市近年来海外人才引进和利用情况进行了专题调研。现将调研情况报告如下：

一、近年来我市海外人才工作基本情况

截至目前，全市人才资源总量达到 75 万人，拥有国家“千人计划”专家 13 人，享受国务院政府特殊津贴人员 65 人，省泰山学者海外特聘专家 11 人（即省“万人计划”第一层次人选），省泰山学者特聘专家 13 人，省有突出贡献的中青年专家 37 人，省首席技师 32 人，省乡村之星 17 人。在海外人才工作上，坚持一体布局，统筹开发，2011 年以来，全市引进海外硕士研究生学历以上人才 804 人，其中海外“三领型”人才 135 人；引进外国专家 382 人次，实施各类引智项目 163 个。主要做了以下四个方面的工作：

（一）优化政策环境，开辟海外人才创新创业绿色通道。近年来，围绕人才引得进、留得住、发展好，市委、市政府制定出台了《关于加快高层次创新型人才引进的若干规定》《关于实施海外高层次人才引进“511”计划的意见》和系列配套实施办法。2011 年又以济宁高新区晋升为国家级高新区为契机，学习借鉴外地先进经验，印发了建设济宁高新区“人才特区”的意见，配套出台了包括资金资助、费用减免、发展扶持、人才流动、住房保障、医疗保健等 10 个方面的政策，实施集成创新，进一步健全完善了人才政策体系。对高端人才来我市创新创业，初期最高可给予 400 万元的人才津贴和科研资助；对引进的创新型创业人才（团队），最高可给予 500 万元的创业启动资金；有特别重大开发前景的项目，可按个案专项扶持，实行“一事一议”“一人一策”。视人才层次不同，分别给予 15—100 万元的安家补贴和 3—5 年内每月 800—10000 元的生活津贴。同时，注意把政策的着力点放在更好调动企业的积极性上，放在人才的兴奋点上。在资金资助上，我市变原来的重个人轻单位为个人与单位并重，规定每引进 1 名国家级、省级高端创新创业人才，除给予人才个人高额补贴外，再分别给予引才企业（或个人）50 万元、20 万元的一次性奖励；实行《济宁市高层次人才居住证》制度，给予持证者高于市民的一系列特殊待遇。政策的导向和引领作用，产生了前所未有的人才集聚效应，近三年引进国内外硕士以上高层次人才 5000 余人，比“十一五”期间引进人才数量的总和还要多；引进高端领军人才、高水平创新创业团队实现较大突破，有 13 名国家“千人计划”专家、11 名泰山学者海外特聘专家和 21 个高水平创新创业团队落户济宁创新创业。

（二）拓宽引才渠道，架设海外人才创新创业合作桥梁。大力推行“以项目聚人才、以平台聚人才、以人才聚人才”开发模式，不断拓宽海外人才引进渠道。一是利用节会活动借势引才。2011 年以来，两次借助专博会举办中国（曲阜）国际人才招聘会，共有 76 名高层次人才与我市用人单位达成合作意向。同时，积极组织参加“中国·山东海外百名博士创新周”“深圳国际人才交流大会”等活动，达成合作协议 4 项，引进硕士以上国内外高层次人才 60 余名。二是通过市场手段猎取人才。与清华大学、浙江大学等高校签署了人才与科技一揽子合作计划。加强与国外知名人力资源公司的合作，着手打造人力资源服务产业园，先后与美国的怡安翰威特、万宝盛华等国际知名人才咨询服务公司达成长期合作意向。在美国、加拿大、澳大利亚、新西兰设立了 6 处海外引才联系点，聘任了 11 名引才专员。三是实施人才工程招揽人才。近年来，先后组织实施了实施了“千名优秀人才引进计划”、海外人才引进“511”计划、国内人才集聚“百千万”

工程。从去年开始，对“百千万”工程作了深化拓展，采取政府组团方式开展“孔孟文化圣地、创新创业之城—山东济宁”走进名校招聘活动，先后在西安交通大学、西北工业大学、武汉理工大学和山东大学举办了4场招聘会，共有150余家企事业单位参与招聘，累计进场求职者1.3万人，签约硕士以上高层次人才1934人。四是搭建信息平台集聚人才。创建了中国济宁“511”海外人才服务网，开辟项目申报、服务直通车、动态需求信息库等栏目，实现了“511”计划的网上申报、资格初审以及对接洽谈、跟踪服务，已成为宣传我市海外人才优惠政策和发展环境的重要窗口。专网开通以来，共收集整理海外人才及外国专家信息800余条，发布企事业单位岗位需求信息1100余条，有17名海外人才通过网络与山推、鲁抗立科、润峰集团等单位达成合作意向并成功签约。

（三）完善孵化功能，搭建海外人才创新创业载体平台。为提升吸引和承载海外人才发展的能力，一是全力打造“人才特区”。学习借鉴中关村、无锡等地先进经验，市委、市政府在济宁国家高新技术产业开发区开展了“人才特区”试点工作，我们主动与高新区对接，签订人才合作框架协议，形成了上下联动、部门配合的推动机制，倾心打造海外高层次人才集聚高地和创新创业平台。二是加强留学人员创业园建设。制定出台了《济宁留学人员创业园管理暂行办法》，不断加强基础设施建设，济宁留学人员创业园的人才孵化密度、创业场地面积、服务平台功能等各项指标均居全省前列。目前，入园留学生企业7家，园内创新创业的海外人才中，博士3名、博士后1名、硕士6名。三是着力建设经济园区和重点企业创新创业平台。采取政府引导、企业主体的模式，重点建设了一批支撑自主创新和高端产业发展的产业孵化器、技术研发中心等创新创业平台。目前，全市建设省级以上工程技术研究中心49家、院士工作站23家，省级以上重点实验室11个，全市科技企业孵化器面积达到120万平方米。四是加快建设安居生活平台。建设专家公寓和生活园区，为引进人才提供宜居宜业生活环境和服务。在济宁高新区建设了专为海外人才服务的“科苑会馆”，目前第2个专家公寓和台湾专家生活区已落成启用；高标准规划建设了12年一贯制国际学校，满足高端人才子女受教育需要；启动了人才安居工程，5年内规划建设5000套专家公寓和人才定向租赁住房。

（四）提升服务水平，营造海外人才创新创业良好环境。市县两级都设立了海外人才服务窗口，配备了专职人员，形成了市县联动、部门联合、政企联手工作机制。强化海外人才服务窗口功能，会同13家市直部门共同编制了《济宁市引进海外高层次人才服务手册》，印发了《济宁市引进海外高层次人才服务窗口运行暂行办法》。针对经费资助、居留与出入境、医疗保健、工商登记、税费减免、子女入学等事项，逐一明确政策

规定、办理程序、责任单位、完成时限，实行窗口集中受理、专员全程代办。对海外高层次创新创业人才，推行“六个一”服务模式，即一部电话、一个窗口、一名专员、一个小组、一位领导、一项制度。去年以来，全市人社系统实施了“人才智力服务进千企”活动，对所有驻济国家“千人计划”专家逐一进行走访，发放了《海外人才工作文件选编》，了解掌握海外人才的所需所盼；针对钟路华在项目产业化方面遇到的难题，我市专门成立项目服务小组，成功为其申报了国家“863”计划项目，争取资金2000多万元；省人才工作领导小组对我市“六个一”服务模式给予认可并在全省推广。

我市海外人才工作虽取得一定成绩，但从全市整体情况来看，也还存在一些困难和问题：一是部分单位对引进海外人才的重要性认识不足，个别地方和单位对引进海外人才有顾虑和畏难情绪，不敢放手开展引才工作，担心怕看走眼，怕担责任。特别是对创业人才的引进，感到评估难、风险大，怕承担引才失误的责任。二是海外人才引进工作仍以政府推动为主，企事业单位的用人主体还没有真正确立。部分创新创业载体还不同程度地存在着重硬件轻软件的现象，配套服务体系还不健全，特别是在融资服务方面，我市创业风险投资市场还不成熟，在一定程度上影响了载体孵化功能的发挥。三是吸引海外人才来济宁创新创业的政策还不完备，特别是一些政策还处于树立导向层面上，操作性和针对性不够强，海外人才工作的一些具体流程还有待进一步优化。四是城市环境不够优化，对海外人才吸引力与一线城市沿海城市相比，没有太多竞争优势。

二、加强我市海外高层次人才引进的建议

下一步，海外人才工作将紧紧围绕全市经济社会发展大局，继续推进体制创新、政策创新、工作创新，进一步解放思想、完善政策、落实措施，确保引得来、用得好、留得住。重点在以下五个方面实现有所突破：

在观念更新上，牢固树立战略眼光，切实把海外人才引进工作作为提升我市核心竞争的紧迫战略任务来抓，进一步加大力度、加快速度、放宽范围，继续组织实施好海外人才引进“511”计划和引进国外智力工作。加快构建“政府宏观引导、市场基础配置、企业自主开发”的海外人才开发体系，加大对企业在人才引进、使用和激励过程中的扶持力度，让企业得到真正的实惠，真正成为引才、用才的主体。

在政策完善上，突出前瞻性和比较性研究，提高政策设计水平，构筑全方位、多层次人才政策体系。从支持海外人才创新创业角度出发，不断调整完善人才政策，强化

对引进海外人才的项目孵化和技术产业化的跟踪考核奖励，积极推行税收减免、股权激励、社保接续、医保优惠、住房保障等新政。加大相关政策待遇落实力度，为海外人才来济宁施展才华和干事创业营造良好服务环境。

在渠道拓宽上，进一步充实完善海外人才及留学回国人员信息库、外国专家库，在巩固与现有外国专家组织合作关系的基础上，充分利用海外华人组织、同乡会等平台，特别是利用好进入国家“千人计划”和省“万人计划”的高端人才，通过师承关系、合作伙伴关系等，引进更多优秀人才。继续扩大海外引才联系点范围，在欧洲、日、韩等国增设一批联系点，聘请一批引才专员。

在项目对接上，积极推行“人才＋项目＋资本”开发模式，在“511”海外人才项目评审阶段增设路演环节，增进对创业项目的认知，建立常态化的“项目企业见面制度”，促使创业项目与我市单位尽早接洽合作。充分发挥我市企业在资金上的优势，引导创新创业项目与我市本地企业进行股份制合作或并购重组，形成灵活多样的投资组合和产权结构，努力破解海外人才创新创业的资金瓶颈问题。

在平台建设上，着力打造公共服务平台，优化载体服务内容，提供联动式、延伸式、跟踪式服务，实现由简单、传统、初级服务向综合、先进、高级服务的跃升。结合经济社会发展需要，特别是我市战略性新兴产业发展需要，积极推进留学人员创业园、引智示范基地等孵化载体建设，进一步提升园区孵化功能，加快科技成果推广与转化。

政协济宁市委员会关于搞好泗河综合开发的调查与建议

（2014年7月25日政协济宁市委员会十二届十三次常委会会议通过）

【内容概要】泗河综合开发是市委、市政府作出的重大战略决策，对改善我市生态环境、加速都市区融合发展、打造鲁西科学发展高地具有十分重要的意义。2014年，十二届济宁市政协进行了深入调研，借鉴外地河湖开发经验，立足我市现有基础条件，调研提出了“基础设施先行、城乡开发联动、文化品牌聚力、统筹协调共建”的思路，以及打造安澜泗河、畅通泗河、美丽泗河、文化泗河、和谐泗河等5项具体意见举措，进一步助推把泗河综合开发真正办成民心工程。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，要求认真研究吸纳成果，把“泗河综合开发”真正办成民心工程。

实施泗河综合开发，是市委、市政府立足实际、面向未来作出的一项重大战略决策，对改善我市生态环境、加速都市区融合发展、打造鲁西科学发展高地具有十分重要的意义。根据市委主要领导意见和市政协年度工作安排，市政协副主席蒙建华带领部分常委、委员，集中利用三个多月的时间进行了深入调研。大家认为，泗河流域区位优势明显，生态资源丰富，文化底蕴深厚，发展活力强劲，已具备综合开发的良好基础。借鉴外地河湖开发经验，立足我市现有基础条件，按照“基础设施先行、城乡开发联动、文化品牌聚力、统筹协调共建”的思路，着重从泗河综合开发目标、路径和把握重点，研究提出五项意见和建议。

一、围绕常年有水、旱涝能防，打造安澜泗河。这是实施泗河综合开发的先决条件。应按照水工完善、调蓄科学、管理高效的目标，建立健全水资源综合利用开发体系，确保泗河常年有水、旱涝能防、四季安澜。

（一）着力提升泗河流域整体调蓄能力。泗河流域雨洪资源充沛，年均水资源总量4.4亿m^3，年均入湖径流量2.4亿m^3，但由于降水主要集中在汛期，正常年份入湖时段仅有4个月，断流时间却长达8个月。建议，按照立足当前、着眼长远的原则，高起点、高标准推进水资源调蓄工程建设。当务之急应突出抓好三项工作：首先，修库储水，增加存量。泗河流域仅有大中型水库5座，其余200多座均为小型水库，加之多数建库时间长、填筑治理差、病险问题多、存蓄能力低，已不能承担泗河水源保障任务。要组织开展险情摸排和增容挖潜研究，加快推进干流贺庄水库升级改造工程进度，抓紧实施支流水库除险维修加固或新建改建扩容项目，使存蓄能力有一个大的提升。第二，围坝蓄水，补足缺量。目前，泗河两岸1公里已塌陷土地16000亩，其中重度塌陷6700亩、中度塌陷1900亩。特别是兖州以下河段沿岸土地连片塌陷，采空沉降河床相近相连，筑堤建库存蓄总量可观。应采用围坝蓄水与渔业复垦、湿地改造相结合的办法，启动单家村、兴隆庄、鲍店、横河煤矿采煤塌陷地围坝工程，研究古城、杨村、太平、济三煤矿采煤塌陷地蓄水开发问题，解决下游缺水断流和塌陷土地闲置问题。第三，沿河拦水，确保流量。泗河在我市境内全长146公里，上下游落差约140米，拦河坝闸仅有11座（5座亟须改进），10公里以上无闸坝河段6处，特别是入湖口以上35公里河段落差近15米，除采煤塌陷段几乎无水滞留。目前，水利部门已拿出增建10座橡胶坝的计划。虽然橡胶坝报批门槛低、建设投资少、工程周期短，但使用维护费用高、沿河拦蓄能力差、应用拓展空间窄。应充分考虑行洪能力将有大提升、部分河段将有大开发的实际，在重要节点和重点河段增加节制闸、控制闸、翻板闸、钢坝闸等多样化设计元素，为丰富沿河景观、形成开阔水面、开辟水上通道、实施后续开发奠定基础。

（二）尽快完善泗河流域防洪减灾体系。泗河防洪保护区涉及37个乡镇、1514个村庄、200.8万居民、211.8万亩耕地，区内拥有1座区域中心城市、1座交通枢纽城市、2座历史文化名城、10多个重要经济开发区、10多条国家级交通要道、几十处国家大型煤电企业，经济总量占据全市“半壁江山”。但其防洪能力与重要地位严重不符，目前尚未达到50年一遇防洪标准，达到20年一遇的河段不足80%。建议，按照“安全优先、突出重点、先急后缓、逐步完善”的原则，分期分批推进泗河流域防洪减灾工程建设。首先，要尽快实施干流河道防洪除险工程。特别是下游河段淤积严重、河床高抬，易出险工险段，屡受水患侵扰，被沿岸百姓视为“害河”，应予以优先考虑、重点安排。其中，高新区及以下30余公里河段分属5个县市区，采取属地负责、多头施工模式，衔接难度大，行政成本高，总体效率低。建议，由市政府出面搭建协调推进平台，专门

负责该段河道和堤防工程的组织协调工作。第二，要配套实施中上游山洪灾害治理工程。泗河中上游山区梯田连片，生态环境脆弱，水土流失严重，山洪灾害易发高发。应坚持工程措施与非工程措施相结合，加大还林还草工作力度，搞好小流域综合治理，强化环境保护和生态修复。第三，研究实施泗河支流综合治理工程。泗河共有大小支流 30 余条，水工设施不全，防洪标准不高。应组织开展调查摸底，研究制订防灾减灾体系建设方案，持续推进病险水工除险加固维修工作，使有效灌溉面积由目前的 80 万亩提高到 120 万亩，确保泗河流域防洪减灾能力有较大提升。

（三）不断创新改进泗河水务管理机制。统筹协调水务管理，提升综合利用水平，是打造安澜泗河的重要保证。第一，理顺泗河水务管理机制。组建集多功能于一体的泗河水务管理机构，对泗河流域防洪、抗旱、除涝、蓄水、供水、水资源保护、污水处理回用等一切涉水事务实行统一管理。第二，完善泗河流域水资源调配机制。搞好泗河流域水资源调查研判，准确掌握水资源存量、耗量及增量，研究编制泗河流域水资源保护利用规划，为综合开发利用和有效保护管理提供依据。加大人力、物力、财力投入，建立远程监控中心和现场智能控制终端，为统一管理、统一配置、统一调度水资源提供支撑。第三，建立最严格的水资源管理机制。严格执行水资源论证和区域取水许可限批制度，积极探索循环利用模式，大力推广中水回用和废水综合利用，逐步建立“分质供水、优水优用”的供水体系。参照山西省经验做法，建立采煤业对地下水环境补偿机制，按照每吨原煤 3 元标准征收水资源补偿费，缓解水环境修复、水资源配置、水源工程建设等资金不足问题。

二、围绕互通互连、快速便捷，打造畅通泗河。这是搞好泗河综合开发的基础支撑。应按照“由近及远、先急后缓、分步实施、不断完善”的思路，以沿河观光廊道、城河快速干道、景点衔接通道、水上观光航道为重点，大力推进综合交通体系建设，形成“沿河贯通、快慢互补、内外相连、安全便捷”的交通网络。

（一）重点推进沿河观光廊道建设。统筹规划滨河大道、慢行通道、亲水步道建设，同步推进公交设施、服务站点、绿化美化等工作，实施沿河观光廊道建设。充分考虑泗河蜿蜒曲折和坡高势陡的实际，做好可靠性和安全性评估论证，确保堤防公路行车安全。妥善处理动态交通体系和静态交通体系关系，预留骑行、徒步、露营、涉水等时尚户外运动发展空间，满足居民游客出行、观景、嬉水、健身、休憩等多样化需求。注重彰显地域特色、强化生态效果，依据各区段地形地貌特点和空间结构特征，研究设计生态系统整体改造和生态景观局部镶嵌方案，确保植物空间、水域空间、陆地空间有机融

合，达到就势而造、因境而成、由人而作、宛若天成的效果。尤其要注重突出本地传统特色，突破惯用行道绿化树种范围，做好与乡土树种保护、特色人文积淀的结合文章，使之成为最能体现地域特色、传承历史文脉的风景线。

（二）着力完善区域交通路网布局。立足沿线城镇和景区景点，以畅通区域交通通道、构建沿河交通枢纽为重点，加大城乡支线公路改造升级力度，适量增加外连公路数量。当前应着手推进两个重点区域路网建设。其一，构建入湖口周边区域综合交通体系。将其纳入泗河综合开发重点工程项目序列，及早研究确定区域性交通路网建设方案，重点搞好入湖口至济宁城区的直通干道、至邹城城区的外连通道、至微山方向的滨湖大道。其二，推进中上游河段纵向连接通道建设。泗河中上游河段全长将近 100 公里，仅有 2 条跨河干线公路和 6 条跨河县乡公路。如不解决这一问题，即使堤防公路全线贯通，沿线开发也无法突破“无路可走”困局。应抓紧研究优化中上游城乡交通路网布局，加快完善两岸堤防公路、327 国道、日东高速横向连接通道，形成纵横相连、出入便捷的交通网络。

（三）逐步建设水上休闲交通体系。发展水上休闲交通，是整合区域资源、实施纵深开发的重要战略支点。立足增加泗河亲水要素、拉动沿河文化旅游产业发展，率先启动高新区至入湖口段通航工程，研究论证沿河城市、重要景区段的通航问题。按照整合区域文化旅游资源、发挥河湖一体开发联动效应的思路，规划建设泗河入湖口、太白湖、梁济运河城区段水上观光集散中心，建设景区景点客运码头，开通济宁城区、太白湖新区、南四湖各重要景点之间的客运航线，形成区域一体、水陆相连、河湖相通、方便快捷的河湖交通体系。

三、围绕水清岸绿、生态宜居，打造美丽泗河。这是搞好泗河综合开发的关键所在。目前，泗河正值综合开发起步阶段，是着手打造美丽泗河的最佳时机。应按照“城市带动、工程拉动、镇村联动”的思路，在做优做精防控治理水污染、保护修复水生态、绿化美化水环境的基础上，沿河打造水韵气息浓厚、景色秀美宜人的精品城市滨河区、特色工程观光区和美丽乡村示范带。

（一）坚持城河相依、人水相亲的原则，打造精品城市滨河区。沿河城市是带动综合开发的重要引擎，也是打造美丽泗河的关键环节。当前，应按照多点带动、多极支撑的思路，着力抓好三个河段的规划建设。一是以王因至接庄街道段为中心，启建济东科技生态城。该段泗河紧邻 1 个国家级高新区、1 个省级旅游度假区、2 个省级工业园区、10 多家大型煤电企业以及数量众多的采煤塌陷水域，是济宁都市区相向发展成效最

好、潜力最大的地块。应立足以生态景观带聚合周边产业集群板块，以泗河及沿河生态湿地为核心，以外延现代城市生态景观为纽带，建设以商务生活配套、产业增值服务为主要功能的现代滨河科技生态新城。二是以酒仙桥街道至兴隆庄镇段为重点，创建兖州特色文化城。该段已部分融入城市建成区，历史文化底蕴深厚，自然生态资源丰富。应立足最大限度发挥文化生态资源优势叠加放大效应，加快兴隆文化产业园、青莲阁公园、金一凤公园、河心岛公园等沿河跨河项目进度，以重塑历史文脉、提升城市品质为核心，以完善吃住游购娱综合功能为重点，对周边地区实施街区式纵深开发，使之成为主题鲜明、景观优美、功能完善的特色文化旅游新兴地。三是以泗水城区北部近郊段为中心，打造泗水休闲生态城。泗水县城是游览东部山水的必经之地，其行政服务区已与泗河连为一体。应围绕塑造生态泗水品牌，突出自然、生态、人文和休闲特色，打造生态城市景观，健全休闲服务体系，强化旅游集散功能，使之成为支撑和拉动区域发展的强力引擎。具体开发过程中，要坚持环保优先、适度超前的原则，因地制宜调整城市水系架构，配建雨污分流、污水处理、中水回用网络体系，力求水系连通、水面开阔、水体清澈、水质达标；坚持凸显水景、适度集中的原则，部分地段可打破常规靠河建路、路外设园，形成水阔景美的视觉效果；坚持疏密得当、错落有致的原则，合理搭配绿化树种，适度疏减植株间距，规避树茂林密、遮掩水景问题；坚持动静相宜、增添活力的原则，适当配建公共健身设施和体育运动场所，为滨河休闲空间注入活力；坚持以软为主、软硬结合的原则，改变整齐划一的硬质水岸设计，选取开阔地段铺设沙滩卵石，构筑开放式亲水嬉水空间。

（二）坚持功能完备、景观优美的原则，打造特色工程观光区。重点工程项目是拉动综合开发的宝贵资源，也是打造美丽泗河的重要节点。应按照“建成一个工程、打造一处景点、带动一方发展”的目标，精心打造一批深受群众喜爱的特色工程观光区。一是贺庄水库省级水利风景区。贺庄水库依山拦河蓄水，上游山势险峻，水面开阔多变。应抓住水库增容升级项目列入省政府西部隆起带规划的机遇，提前拿出配套方案，积极推动景区扩张、景观改造和整体提升。二是泗河源国家湿地公园。作为我市十二五规划重点项目，泗河源国家湿地公园总规划面积 1300 多公顷，目前已通过省林业厅评审。应加快推进后续申报工作进度，抓紧研究周边区域综合开发问题，确保工程项目及早上马、配套开发同步跟进。三是泗水大桥水利风景区。泗水大桥、泗水大闸是建国和改革开放初期水利事业发展的历史物证。应充分考虑其历史价值和景观效果，在不影响行洪的前提下，尽量予以全部或部分保留，汇同新建桥闸，打造泗河大桥水利风景区。四是

邹城两河生态湿地公园。邹城太平镇采煤塌陷区西接泗河、东连白马河，位于邹城经济开发区、工业园区和济宁高新区中间地带。应以连片治理和水系连通为主体，启建两河生态湿地公园，带动河东地区连片开发。五是入湖口生态湿地公园。目前，入湖口清理疏浚和生态湿地工程已基本敲定。应充分考虑其区位优势和观光价值，研究策划一批外延项目，使之成为集生态保护、科普教育、休闲娱乐等于一体的休闲观光区。

（三）坚持因地制宜、彰显特色的原则，打造美丽乡村示范带。农村和农业是泗河沿线主要构成元素，综合开发工作必须依赖也只能依赖农村和农业发展。建议，尽快启动泗河沿岸美丽乡村示范带建设行动，围绕环境优美、生态良好、产业发达、宜居宜游目标，根据不同资源禀赋、产业基础、人文积淀，对沿河农村地区作如下定位和设计。一是泗水苗馆至贺庄水库休闲度假观光带。这一区域山清水秀，乡镇集中，休闲度假产业方兴未艾。可按照“政府主导、多元参与，整体设计、连片开发”的思路，全面实施生态人居建设行动、生态环境提升行动、生态经济推进行动和生态文化培育行动，使之成为市民乡村观光、休闲度假、娱乐餐饮、运动健身的首选之地。二是曲阜泗水特色农业观光带。这一区域地势平坦、土地肥沃，是重要的粮食和果蔬产区。可按照“体现特色、适度集中”的思路，大力推广名优果蔬品牌沿河种植，适地发展新型农家乐式和景点服务式休闲农业项目，力求景观打造和农民增收互促共进。三是兖州至入湖口近郊休闲农业带。这一区域城市人口密集，是发展休闲农业的上佳之选。可按照“政府引导、市场运作、高端多元”的思路，围绕观光休闲、农事体验、技术孵化、科普教育、产品推介等，策划推出一批市民农民合作式土地认种、休闲农庄式果蔬采摘、基地园区式教育博览等休闲农业项目。

四、围绕文脉蜿蜒、珠玑相连，打造文化泗河。这是泗河综合开发的重要内容。应抓住我市打造文化首善之区的契机，深入挖掘泗河文化内涵，整合周边文化资源，推动综合开发利用，创塑文化泗河品牌。

（一）深入挖掘泗河文化内涵。古泗河是中国四大古水系的重要组成部分，由泗水县东陪尾山四泉并发、汇流成河，途经济宁、徐州、宿迁、淮安等地汇入淮河。在500多公里的古泗河中，徐州以下河段因黄河几经改道而淤塞废弃，鲁桥至徐州段被京杭大运河侵占，唯有我市鲁桥以上河段不仅得到完好保存，并且孕育了古老的东夷文化和浩瀚的儒家思想，铸就了象征中华民族的龙凤图腾，奠定了中国传统文化的主体和内核，赢得了“洙泗源泉、华夏发端”的美誉。时至今日，始祖文化、儒家文化、佛教文化、九州文化、李杜文化、运河文化、梁祝文化仍然交相辉映，孔林、孔府、孔庙、寿

丘、泉林、少昊陵、兴隆塔、金口坝等文物古迹和大量非物质文化遗产珠玑相连。应组建由有关部门和专家学者参与的泗河文化研究队伍，深入挖掘研究泗河文化的内涵和外延，理清“什么是泗河文化”“泗河文化与其他文化有何关联”“如何开发和利用泗河文化”等问题，扎实做好打造文化泗河的基础性工作。

（二）精心打造泗河文化精品。一是微山邹城梁祝文化旅游区。从历史文献记载、历史古迹遗存、民间风俗传说等方面考证，“济宁是梁祝故事发源地”的论断最具说服力，学术界及相关机构的认可度日益提升。建议，依托微山马坡至邹城驿山一带遗存的历史古迹和民间风俗，以梁祝传说的故事情节为主线，规划建设梁祝文化的展示平台和再现梁祝故事的系列实物景观。二是泗河特色历史文化主题街区。按照整合资源、适度集中、规模发展的思路，利用泗滨砭石、东鲁柘砚、尼山石砚、楷木雕刻、微山湖苇编草编等，在泗河入湖口段或济东新城段，吸引民间资本参与，开发一批博物馆、展示馆项目，并对周边地区实施纵深开发，形成以传统工艺美术为主题的特色历史文化街区。三是曲阜儒家水文化休闲度假区。水文化是儒家文化的一个重要组成部分。可在孔林景区北部或其他合适地点，建设水国学研究教育、传统水工机械体验、儒家水文化演绎等项目，配套规划以亲水嬉水乐园、水运动养生保健场馆、亲水休闲度假酒店等为内容的亲水度假区。四是泉林景区皇家园林重建项目。泗水泉林泉群开发最早可追溯到北魏、北齐时期，清代康熙、乾隆年间达到极致，因集圣地、名泉、行宫、御苑于一体为天下所重。建议恢复重建泉林行宫，再现皇家园林风貌。

（三）着力创塑泗河文化品牌。泗河文化声名不显，甚至济宁人也知者甚少，与其母亲河文化地位极不相符。借鉴杭州古运河、嘉兴西塘开发经验，下步应从三个方面入手搞好宣传推介。一是筹建泗河文化博物馆。在泗河入湖口或入湖口以上河段选址建设泗河文化博物馆，综合泗河流域物质及非物质文化遗产、当代经济社会发展成效、下步泗河综合开发规划等内容，运用传统博展方式和现代技术手段进行展示，为创塑泗河文化品牌搭建载体。二是搞好包装宣传策划。邀请国内知名规划建设、文化创意、旅游开发、文物保护等方面专家，帮助研究确定开发方向、项目策划、包装招商、运营模式等问题。集中一批省、市主流媒体和网络媒体，推出泗河及泗河文化系列报道，让泗河文化走进大众视野。三是组织泗河主题文化创作。邀请一批知名文学家、书画家、摄影家，创作一批以泗河文化为题材文艺作品。联系国内外知名影视制作公司，把泗河作为影视大片外景地，展示其自然和人文风貌，提升泗河知名度和影响力。

五、围绕齐心齐力、共建共享，打造和谐泗河。泗河沿线既有城市、工业、市民，

又有农村、农业、农民。多年来，上下游、内外堤、左右岸之间常因防汛泄洪、蓄水抗旱、农田耕种等产生矛盾和纷争，存有诸多不安定因素和隐患。在开发中，必须统筹兼顾各方利益，协调规避各类矛盾，坚持“和谐打造、打造和谐”的原则，着重解决好以下几个重点问题。一是在开发理念上，注重理性务实。按照“尊重规律、适度开发，安全第一、生态优先，顺应自然、彰显绿色，保护文物、留住乡愁，务实节俭、惠及民生”的理念，从战略全局和可持续发展的高度，综合考虑防洪、蓄水、交通、生态、环保、景观、文化、人居等因素，合理确定区域功能定位、资源配置、开发强度和配套政策设计，妥善处理好上下游、内外堤、左右岸等利益关系，最大限度地调动各个方面的积极性和主动性，形成区域一体、优势互补、互惠互利、共建共享的开发机制。二是在规划设计上，注重科学统筹。坚持统一规划、逐项完善、相互衔接、协调一致的思路，做好泗河综合开发总体规划、各类专项规划和重要节点的建设性详规编制工作。按照综合开发的总体目标，勾画出中长期发展蓝图，确定好阶段性发展目标，做到规划一步到位、实施分步进行；根据不同区段的基础条件，科学确定各区段功能定位，明确其主导发展方向，力求上下游优势互补、错位发展，左右岸携手并进、合作共赢，内外堤互惠互利、相得益彰；立足不同区段的功能定位，合理布局沿河景观工程、滨水功能节点和公共基础设施，坚决避免盲目投资、无序开发、重复建设。三是在资金筹措上，注重利益导向。统筹考虑各地财力、受益情况和工作效率，明确市级财政重点倾斜方向，合理确定公益性和基础性工程项目投入分级分段承担比例和奖补办法。其中，道路、堤防、生态治理等流域共享的公益性基础项目，应考虑由市级财政负责主体工程建设，县级财政承担周边配套投入；大型准竞争性基础项目，应由市级统一包装推介，做好投融资和建设工作；中小型准竞争性基础项目，应出台市级奖补激励办法，由相关县市区进行市场化运作；投资收益率较高的竞争性建设项目，应下放到相关县市区进行市场化运作。要积极拓宽泗河综合开发筹资渠道，探索建立政府主导、市场运作、社会参与的多元化投入机制。把泗河综合开发列为公共财政投入的重点，整合水利、国土、交通、公路、农业、林业、渔业、环保等方面资金，集中用于泗河综合开发；抓紧做好开发项目的整理工作，把总体规划和分项规划包装成具体项目，争取在省以上立项，取得国家和省里的资金、项目、政策支持；主动对接市内外企业、金融部门，灵活多样组织招商引资活动。四是在土地使用上，注重节约集约。土地问题是实施综合开发的瓶颈制约因素，也是易于引发社会矛盾、影响和谐稳定的关键所在。必须强化耕地保护红线意识和节约集约用地理念，分区分段研究确定土地资源深度挖潜整合和综合开发利用规划。如在确保

防洪安全的前提下，部分河段堤防工程可作有宽有窄的设计，部分沿河公路也可适当减少宽度或就近外移。加快沿岸地区建设用地“二次开发”力度，积极推进沿岸地区空心村改造和合村并点工作。坚持深度挖潜、易地补耕并举，切实做好沿河地区三荒地的开发整理工作。抓紧展开泗河及沿岸地区煤炭资源压覆专项调查，协调解决好泗河综合开发和煤炭资源压覆的关系。尽快界定明晰沿河地带土地权属，建立符合法律、标准统一、程序严密的占迁补偿办法和生态补偿机制，保障水源地、生态湿地等保护区及其他工程项目占用区群众的生存权、发展权。

政协济宁市委员会关于促进我市重点产业集群转型升级的建议案

（2014年10月23日政协济宁市委员会十二届十四次常委会会议通过）

【内容概要】重点产业集群是济宁转型发展的重要支撑。2014年，十二届济宁市政协组织政协委员和市直有关部门成立调研组，围绕工程机械、纺织服装、煤化工、IT等8个重点产业集群，深入县市区实地调研，市政协十二届十四次常委会会议进行了专题议政，形成并向市委呈送了建议案。通过系统分析我市产业集群的类型特点、存在问题和发展方向，围绕推进特色产业集群加速聚合壮大，促进现有产业集群提质增效，加快新兴产业集群培育发展，促进传统产业集群改造升级，推动重点产业集群转型升级等5个方面提出了有建设性、导向性的建议。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，要求转发各县市区及有关部门阅研。市有关部门制定相关实施意见时充分吸纳了政协建议。

根据市政协年初重点工作安排，今年8月份以来，市政协组成由市政协副主席、市委统战部部长张开朗任组长，民建济宁市委、部分市政协委员和市直有关部门参与的专题调研组，围绕“促进我市重点产业集群转型升级”，先后到高新区、兖州、金乡、嘉祥、汶上、梁山等县区实地调研，赴上海金山、浙江平湖、江苏徐州、常熟学习考察，多次座谈研讨，并就我市重点产业集群发展现状、存在问题、转型升级开展了专题议政。

调研显示，近年来我市高度重视产业集群发展，采取了大项目带动、中小企业培育、科技创新驱动等一系列有效举措，产业集群发展速度加快、结构趋优、对经济拉动作用明显增强，正经历产业布局由散到聚、产业链条由短到长、产业集聚由自发到自觉

的转变过程。目前，我市有省级认定的产业集群 6 个，市级产业集群 17 个，其中本次调研所聚焦的最具代表性的高新区工程机械、高新区 IT 产业、兖州农业机械、汶上纺织服装、金乡煤化工、梁山专用车、金乡泗水农副产品加工、嘉祥手套产业八大重点产业集群，2013 年实现营业收入 844.1 亿元，实现利税 47.6 亿元，集群内企业达到 2600 余户，从业人员 26.3 万人。经过多年的成长发展，我市已形成了四种类型的重点产业集群：一是轮轴式产业集群（或称为龙头带动型产业集群）。如，高新区工程机械制造基地，就是以山推、小松为龙头，形成的相对集中配套的产业集群。其特点是龙头企业与产业链条上众多中小企业关联紧密、依赖程度高；发展方向是成为像徐州重工、三一重工引领的千亿级工程机械产业集群。二是同类中小企业群生型产业集群。如：兖州的农业机械、汶上的纺织服装、梁山的专用车、金乡和泗水的农副产品加工、嘉祥的手套产业。其特点是小规模、大群体，由同类产业集聚的“块状经济”起步，逐步向专业分工、协作配套、要素互联的新型产业集群转型发展；发展方向是成为像常熟、平湖纺织服装产业集群那样的通过共享创新平台、信息平台、物流平台等第三方服务有机联结的大型紧密型集群。三是园区集中型产业集群。如金乡的煤化工产业集群。其特点是政府引导，以环保、基础配套设施等相关联，企业间具有一定的上下游关联性、协作性；发展方向是成为像上海金山化工园区那样的标准化循环经济产业集群。四是新兴的超强企业吸引型产业集群。如世界 500 强企业惠普落户高新区后，中兴、甲骨文相继落户，有可能吸引上下游配套、关联的成百家软硬 IT 企业入驻济宁。其特点是产业层次高、连锁效应强、集聚速度快、科技含量高、辐射能力强；发展方向是成为跨省域大范围内具有辐射力和影响力的新“硅谷”。但与先进省市相比，我市产业集群发展相对滞后、存在较大差距，仍处于产业集群发展的初级阶段。主要表现在：一是产业集群总体数量较少、规模较小。全省命名的 100 个，我市只有 6 个。除高新区工程机械制造、IT 产业集群外，其他产业集群“弱、小、散”的特征明显。二是横向型产业集群多，纵向型产业集群少，企业关联度低，产业协作不紧密。如：汶上的纺织服装、梁山的专用车、金乡和泗水的农副产品加工、嘉祥的手套产业，企业“小而全”、产品雷同，缺乏产品上下游分工合作、衔接配套。三是产业集群企业产品技术含量低、自主创新能力弱。多数产业集群属于传统产业型、劳动密集型、资源加工型、成本扩张型低端产业，常规产品、低档产品、贴标产品多，科技含量低，企业间竞争多、合作少，多而不优、群而不强的问题突出。四是部分产业集群与本地有实力的龙头企业联系不紧密。如如意集团膨胀速度快、产业门类全、品牌实力强、业务辐射国内外，而我市服装加工企业群体没能主动

靠拢、主动对接，没有充分利用好如意集团的带动作用。五是支持产业集群发展的政策机制、公共配套服务滞后。县市区政府虽然高度重视产业园区建设，但在产业集群的战略规划、扶持机制、创新平台、品牌建设等方面重视不足、研究不深、力度不够。县市区之间、甚至乡镇之间产业园区各自为战甚至相互竞争，如我市煤化工产业园区约 10 多处，业务相近、布局分散、协作不够。调研组认为，在当前宏观经济下行压力增大、生产成本上升、土地资源紧张、区域竞争加剧等新形势下，应充分挖潜我市区位、资源、交通、创业环境等有利条件，着力推动我市重点产业集群由初级形态向“规划布局合理、公共服务优质、产业链条完整、协作配合紧密、创新能力强劲”的高级形态转型升级。

一、坚持政府引导，推进特色产业集群加速聚合壮大

（一）深化思想认识。产业集群作为产业发展的必然趋势，已经成为发展中小企业、民营经济不可或缺的途径和手段，已经成为壮大地方经济实力、提升区域综合竞争力不容忽视的载体和支撑。各级各部门应进一步深化对发展产业集群的思想认识，像重视招商引资、大项目建设一样重视产业集群发展，把扶持产业集群发展纳入经济发展总体布局，列入重要议事日程；应进一步转变思想观念，克服重园区轻集群、重建设轻服务、重规模轻质量等不良倾向，认真研究产业集群发展的特点和规律，积极发挥政府在产业集群规划布局、公共服务、政策扶持等方面的引导作用，营造有利于产业集群聚合发展的外部环境。

（二）强化规划布局。按照“高起点、高标准、布局合理、适度超前”的原则，站在全国和全省的高度，以抢占产业链条制高点、培育发展战略性新兴产业和提升发展优势特色产业为重点，深入研究、科学制定产业集群发展规划，进一步明确重点产业集群的发展定位和主攻方向，避免产业集群盲目无序发展。要着力加强区域空间布局，充分整合现有各级各类开发区、工业园区的要素资源，优化产业集群的区域布局，促进同类产业集群融合发展，努力形成空间布局合理、主导功能明确、产业特色显明、区域配合联动的产业集群发展格局。制定具体产业集群的发展规划，针对工程机械、纺织服装、食品加工等产业集群制定阶段性发展规划，明确发展目标、空间布局和推进措施，有目的地加以引导、调控。

（三）强化组织协调。建议完善市县两级产业集群发展工作协调机制，建立联席会

议制度，定期研究解决现有产业集群发展及培育新兴产业集群中的重大问题，强化工作举措，形成工作合力。建立由市县级领导挂帅的产业集群包保制度，实行“包保项目 + 包保产业集群”的一体化包保工作机制，加强对产业集群发展的综合协调力度。探索建立产业集群发展评价指标体系，加强对重点产业集群的监测分析和动态管理。完善各县市区之间的协作机制，加快建设一批产业集群协作协调机构和产业合作基地，促进同类、相近产业集群的融合协作，实现产业共兴、项目共建、资源共享、环境共保。

（四）强化政策扶持。认真贯彻实施国家和省关于推进产业集群发展的政策措施，逐步建立完善市级产业集群扶持政策体系，结合我市实际，从财政税收、金融保障、土地利用、人力资源、激励措施等方面，研究制定推动产业集群良性发展的配套政策措施。市县财政应探索建立产业集群发展基金，主要用于扶持省市级产业集群、培育行业龙头企业、建设行业公共服务平台、创建区域集群品牌等。要加大产业集群金融扶持力度，通过在集群区内建立金融担保机构，组织集群银企对接活动，为中小企业提供便捷融资服务，增强中小企业“输血功能”。要大力推动人才、技术、土地、资本等要素向重点产业集群倾斜，推动集群企业通过科技创新、技术研发实现转型升级。探索行政审批服务进集群新模式，为集群内企业实行一站式服务，降低企业行政审批成本，推动集群良性发展。

二、坚持服务引领，促进现有产业集群提质增效

（一）完善产业配套服务。当前，我市多数产业集群特别是群生型产业集群属于自发形成，许多配套服务还很不完善。各级各部门要针对那些产业集群发展迫切需要、而单个企业难于解决的薄弱环节，综合运用市场和行政两种手段，加大公共服务平台建设，着力构建面向产业集群广大中小企业的科技研发、信息服务、人员培训、质量检测、产品交易、电子商务与物流配送等公共平台建设，为中小企业发展提供有力支持。可积极推广市中小企业公共服务中心、汶上县“中都国际服装电子商务中心”的做法，根据产业集群发展需求，成立公办非营利性社会服务机构，为产业集群发展提供公共配套服务，减少中小企业运营成本。要鼓励扶持大中型企业积极发展设计研发、仓储物流、市场营销、后勤保障等非生产性服务业，在满足本企业生产经营所需的同时，拓展对其他企业的社会化服务。

（二）培育产业集群内部自治组织。积极培育、引导和支持企业组建行业协会，充

分发挥行业协会在促进行业自律、维护有序竞争等方面的作用。支持行业协会牵头组织或参与制定产业集群发展规划，引导企业贯彻落实产业政策。支持行业协会在政府指导、授权或委托下，做好行业信息数据收集统计、行业指导、行业预警、产品认证、标准制定、区域品牌培育维护等工作，促进产业集群健康发展。各有关部门要结合深化改革、职能转变，对适合行业协会承担的职能进行授权或委托，采取政府购买服务的形式，支持行业协会开拓业务领域，提供优质服务。对轮轴式产业集群，可依托龙头企业建立行业协会；对园区型和群生型产业集群，可由行业部门引导协调成立行业协会。

（三）实施品牌带动战略。品牌代表着产品高附加值和市场竞争力，是一个企业、一个地区珍贵的无形资产。要大力实施品牌带动战略，坚持以技术为前提、以质量为保证、以完善的营销网络为依托，进一步加大对产业集群名牌产品、驰名商标的宣传、培育力度，努力形成创建名牌、塑造品牌、维护品牌、提升品牌的良好机制。要按照“有准入标准、有管理机构、有提升政策、有保护机制”的要求，精心维护提升我市金乡“中国大蒜之乡”、梁山“中国挂车（专用车）生产基地”、嘉祥“中国手套名城”等一大批驰名商标、城市名片，进一步提升产业集群在同行业中的市场竞争力。要加大区域新品牌创建力度，积极注册区域集体商标，加大宣传推介力度，力争使一些新的企业品牌、产业品牌、区域品牌升级为城市品牌、县域经济品牌。要强化集群内企业的质量意识和品牌意识，夯实企业计量、标准等内部质量管理基础，支持和引导企业创立品牌，实现从无牌贴牌到有牌、再到知名品牌的转变。鼓励扶持拥有自主知识产权和核心技术的行业龙头企业，通过具有高科技含量和高附加值的品牌产品来提高地方产业集群的知名度及美誉度。要进一步规范市场秩序，加大执法力度，坚决克服无标无牌、跟风仿冒、甚至假冒伪劣、违法经营等短期行为，防范如梁山挂车产业等曾经出现的信誉风险，以过硬质量、良好形象使知名产品、区域品牌走出济宁、享誉国内乃至走向世界。

（四）探索发展虚拟产业集群。虚拟产业集群是依托互联网、电子商务等新兴信息技术载体发展起来的集群形态，有利于打破传统产业集群实体空间限制，有利于解决我市煤化工等产业集群布局散乱的突出问题。我市应按照循序渐进的原则，积极鼓励发展虚拟产业集群。首先是依托政府门户网站、行业网站、龙头企业网站，加快重点行业生产销售信息网络建设，解决产业集成信息缺失问题，实现企业间的信息互通、资源共享，进而促进企业间的沟通协作。其次是加快现有产业集群的信息化改造步伐，加强产业链上下游企业的信息沟通和密切协作，推动产业资源高效配置，逐步形成跨区域、跨行业、开放灵活的大区域产业集群。再次是为生物制药、环保、新能源等散落的众多单

个企业建立公共信息和三方服务平台，把散布在全市的同类型、相关联的企业联系在一起，形成产业相连、分工协作的新型产业集群。

三、坚持龙头带动，加快新兴产业集群培育发展

（一）培育扶持本地行业领军企业。积极培育产业集群中主业突出、核心竞争力强、关联度大的行业龙头企业，从规划指导、技改投资、科技研发、用地保障、信贷支持、管理创新、人才支撑、市场拓展等方面加大扶持力度，提升行业龙头企业的发展水平，强化辐射带动和示范引领作用。引导行业龙头企业通过股权、资产收购等形式实施兼并重组，通过技术、品牌输出，加强企业间的合作，扩大企业规模，增强发展实力。鼓励行业龙头企业加大技术改造和技术创新力度，掌握核心技术，提升行业主导地位。如针对兖州农机、汶上纺织服装、梁山专用车等产业集群中的龙头企业，可实施政策倾斜，加大培植力度。

（二）积极招引新兴产业领军企业。借鉴惠普落户济宁打造新“硅谷”的成功经验，瞄准关键领域，面向世界科技前沿，抓住国内发达地区产业结构调整、资本转移的机遇，招引更多的新兴产业领军企业入驻济宁。深入研究新兴产业“龙头项目＋产业配套＋产业基地”、支柱产业“龙头项目＋产业链＋产业集群”等产业集聚发展模式，引进科技含量高、附加值高、市场前景好的优质大项目。同时，加速引进企业与本地企业、本地资源的对接融合，加快实现“招引一个带动一片”的产业集聚效应，拉动济宁产业集群快速转型升级。

（三）增强领军企业的辐射带动作用。转变大型企业“大而全”的经营理念，引导大型企业把主要精力放在做大做强做精主导产品上，而将相关配套产业剥离出来，交由中小企业专业化运作，扩大中小企业的生存空间，促进新兴产业集群形成。积极搭建大型企业与中小企业协作平台，支持中小企业与龙头企业建立战略联盟，促进同行业企业间的协同合作，提高龙头企业的区域内配套率。如：汶上纺织服装、嘉祥手套产业集群要积极主动与如意集团对接，发挥如意集团的品牌优势，可实行委托加工、贴牌加工，充分发挥龙头企业在当地的辐射带头效应，推动我市纺织服装产业集群向千亿级迈进。

四、坚持科技创新，促进传统产业集群改造升级

（一）提高企业自主创新能力。加快建设以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，促进企业发展由主要依靠劳动力优势和薄利多销向科技进步和提高劳动者素质转变。加大对产业集群行业龙头企业技术中心（研发中心）建设和新产品开发的支持力度，切实提高企业自主创新能力。鼓励企业积极运用高新技术和先进适用技术，提升改造生产装备和传统生产工艺。要加强企业与科研院所的对接服务，帮助企业寻求外部智力支持。

（二）支持经济园区聚合创新。引导市、县各类创新资源向园区聚集，支持高新技术产业项目、各类企业研发平台、科研机构、风险投资和贷款担保机构以及科技中介机构向园区集中。重点指导园区建立专业的科技企业孵化器、加速器及公共服务平台，支持园区引进区外研究、培训、认证等专业机构以及高层次专家、团队入园发展，提高园区的创新能力和产业层次。引导园区科学制定产业发展规划和招商引资方案，不断提升园区高新技术产业项目投资比重，推动园区主导产业在细分高端领域实现集群化发展。制定产业集群的升级策略和长期规划，实现园区企业创新能力和产业规模层次的同步提升，引领带动区域产业结构优化提升。

（三）搭建公共创新服务平台。大力加强公共科技研发机构建设，逐步建立实验、检测、信息、仪器共用等公共创新服务平台，为企业创新提供全方位服务。加快市、县、经济园区三级科技企业孵化器建设，全力扶持科技小微企业发展。搭建企业创新合作平台，在建立集群行业协会的基础上，引导企业建立科技创新联盟、产业技术联盟，构建产业集群科技创新的长效协作机制。按照“互惠互利、共投共享”原则，组织集群企业进行关键性技术协作攻关，以整体技术创新增强产业集群综合竞争力。

（四）构建人才智力支持体系。加强对人才的培养，形成聚才高地，建立健全与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配制度和激励机制，鼓励有条件的企业实行期权、股权激励人才，探索建立人才资本及科研成果有偿转移制度。建立和完善人才市场机制，借鉴高新区组建企业人才联盟的经验，面对产业集群发展需求，消除人才流动中的各种限制，促进人才合理流动。鼓励企业通过多种形式吸引国际、国内优秀科研技术人才。促进人才创业，加快构建终身教育培训体系。加强产业技术人才需求预测，完善高职院校专业和课程设置，加大教育资源优化配置力度，加快培养生产、建设、服务一线的高级技能型人才。加强与国家级行业协会、中科院、工程院等大院名校的对接，组

成行业指导和技术支撑力量，参与我市培育发展重点产业集群的战略咨询、规划编制、技术攻关、人才培训等工作。

五、坚持分类指导，推动重点产业集群转型升级

（一）以技术创新为重点推动工程机械产业集群转型升级。近年来，我市工程机械产业集群的领军企业山推集团发展缓慢，与徐工集团的差距越来越大，其根本原因在于技术落后、产品单一及管理体制机制缺乏活力。在当前工程机械类企业普遍面临困境的形势下，必须认真研究分析市场需求，加快技术革新步伐，发挥国家级技术中心和本地零部件生产企业配套能力强的优势，自主研发新产品，及时引进先进技术工艺，增强企业核心竞争力。同时，山推集团应进一步创新管理体制机制，引进现代企业管理制度，积极争取山东重工集团给予企业最大自主权，缩小与徐工的差距，以山推集团的快速发展带动工程机械产业集群的快速成长，尽快实现超千亿集群的目标。

（二）以公共服务平台建设为重点推动群生型产业集群转型升级。农业机械、农副产品加工、服装、手套等群生型产业集群内的各类中小企业，普遍缺乏独立技术研发和产品推介的能力，迫切需要建立公共服务平台。建议加强各级中小企业公共服务中心建设，密切与产业集群企业的联系或直接进驻产业集群，强化服务功能，提供配套服务。一是提供信息服务，加强信息网络建设，为企业提供政策、法规、技术、产品、标准、人才、市场等各类信息服务，畅通信息渠道。二是提供技术服务，开展工业设计、技术咨询、知识产权战略实施等公共服务，帮助企业研发新产品、引进新技术、采用新工艺，增强企业技术创新能力。三是提供公共检测服务，建立质量检验检测、原材料性能测试、大型仪器设备公用等共享平台，开展产品认证、质量评定等服务活动。四是提供商贸营销服务，针对产业集群需求，重视加强各类专业市场建设，组织开展各类展览展销、贸易洽谈、产品推介、技术交流等活动，帮助企业建立营销网络，提高产品市场占有率。五是为新创企业提供便捷服务，提供产业信息、创业培训、工商登记等政务代理和相关行政许可申报服务，提供管理咨询、项目诊断、市场营销、财务管理、筹资融资、财税申报、法律援助等辅导服务，帮助新创企业缩短启动周期、快速成长发展。

（三）以发展循环经济为重点推动化工类产业集群转型升级。我市金乡化工园区等产业集群，应学习借鉴上海金山化工园区的先进做法，着力发展循环经济，健全生态产业链条，提升产业能级，降低生态成本。一是实施化工类产业集群差异化发展战略，科

学制定我市各类化工园区的发展定位，针对不同园区设立准入制度，有针对性地招商引资，促进各类园区之间同类企业的融合发展。二是立足生态链完善产业链。按照发展循环经济的要求，对生态链“断链”环节实施绿色“补链”，使生态链与产业链密切衔接，推进集群企业有效利用废水、废渣、废气、废液、余热、余压等，特别是要对产业链中投入大、利润低的重要链条企业给予足额贴补，逐步建立起以上下游产业接续成线、关联产品复合成龙、资源循环综合利用为特色的生态产业集群。三是依法推进集群循环经济发展。贯彻落实《中华人民共和国循环经济促进法》，以“减量法”为重点，强力推行清洁生产，在产品设计上实行源头减量，在生产工艺上实行过程减量，在原料替代上实行有毒有害物料减量，在物料循环上实行排放减量。环保部门要改变末端治理的管理办法，实行环保管控关口前移，推动金乡化工园区等产业园区逐步发展成为生态循环经济园区。

（四）以放大“惠普效应”、打造新“硅谷”为重点迅速推动新兴 IT 产业集群突破发展。惠普落户济宁，是推动济宁信息产业乃至资源型城市转型升级的重大机遇。下步，应进一步抢抓难得机遇，成立专业团队，制定专门政策，集中优势力量，最大限度放大惠普落户的集聚效应，全力打造新“硅谷”，把信息产业发展成为推动经济转型的先导性、突破性产业。一是编制具体的 IT 产业规划，规划建设专门产业园区，针对打造新“硅谷”，有计划地准备土地、金融、人才、生活休闲等配套服务。二是依托软件开发、测试及 IT 资源服务中心，建设大数据和云计算中心、软件测试公共技术服务平台，借助国家信息消费战略政策红利，发展云测试服务、大数据服务等新兴信息服务企业，为 IT 产业发展提供服务和支撑。三是在加快惠普——济宁国际软件人才和产业基地项目建设的同时，整合企业、政府、高校三方力量，按照“缺链补链”的原则引进世界 500 强 IT 企业及众多 IT 中小企业入驻基地，加速形成集产业孵化、软件开发、软件测试、软件服务外包、IT 资源服务等于一体的完善产业链条。

关于全市社会养老服务体系建设情况的调研报告

（2014 年 12 月 6 日）

政协济宁市委员会

【内容概要】加强社会养老服务体系建设，是应对人口老龄化的重大举措，也是社会广泛关注的重大民生问题。2014 年，十二届济宁市政协组织对部分等县市区养老服务体系建设情况进行了实地调研，形成了调研报告，围绕加大政策支持力度、发挥市场主导作用、加强各项设施建设、加快信息共享服务平台建设、加强人才队伍建设、加大宣传工作力度等 6 个方面提出了意见和建议。为我市持续完善多层次养老服务体系，推进医养康养深度结合，推动养老服务管理水平提供了重要参考。

加快社会养老服务体系建设，是一项在当前和今后一段时期都十分紧迫的任务。根据市政协 2014 年度工作安排，由市政协副主席李良品带队，市政协法制委组织部分常委、委员和有关部门负责人组成调研组，于 9 月 2 日到 4 日分别对汶上、梁山等县市区养老服务体系建设情况进行了深入调研，在掌握大量第一手资料的基础上，又观摩学习了潍坊市社会养老服务体系建设现场，并召开了由市政府副市长张继民出席的专题座谈会，收集有关我市社会养老服务体系建设方面的意见建议数十条。现将有关情况报告如下：

一、全市社会养老服务体系建设基本情况

我市是老年人口大市，60 岁以上老年人口 136 万，占总人口的 16%，其中 80 岁以上老年人 18 万人，占老年人口的 13.2%。为积极应对人口老龄化形势，近年来，市委、

市政府高度重视社会养老服务体系建设，把其作为重要民生工程，按照政府主导、社会参与、城乡同步的工作思路，突出重点，创新举措，强力推进，初步形成了以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑的社会养老服务体系。目前，全市建成各类养老服务机构 511 个，床位 4.08 万张，床位总量居全省第二位，每千名老年人拥有养老服务床位 30 张，提前一年三个月实现了国务院和省政府确定的“十二五”规划目标。

（一）工作推进机制强劲有力。一是建立组织领导机制。市委常委会、市政府常务会多次专门听取工作情汇报，研究推进措施。市政府每年印发《全市社会养老服务体系建设任务分工》，明确任务目标和责任分工，并列入科学发展综合考核指标和重点督查项目。建立了由民政牵头、多部门参与的养老服务体系建设联席会议制度，形成了党委政府主导、民政牵头、部门参与、合力推进的养老服务体系建设工作机制。二是建立规划引领机制。在全省率先制定了社会养老服务体系建设“十二五”专项规划，主要指标均高于国家、省规划要求。分级编制养老服务设施布局规划，把养老服务设施纳入新建小区和连片商品房开发公建配套范畴，促进养老服务设施合理布局、有序发展。三是建立政策支撑机制。市委、市政府印发了《关于建立健全民生保障体系的意见》，把养老服务体系建设作为十大民生保障体系的重要内容。市政府印发了《关于推进社会养老服务体系建设的实施意见》《济宁市养老服务业建设管理办法》，在资金支持、土地供应、税费减免等方面明确了扶持政策。四是建立多元投入机制。坚持政府保“基本”和社会包“非基本”的原则，即基本保障由政府提供，市县两级将养老服务事业经费列入财政预算，福彩公益金留存部分 50% 以上用于养老服务体系建设。“非基本”保障放权给社会，通过政府购买服务、政府项目补贴等方式，鼓励和引导更多的社会资金参与养老服务体系建设。五是建立舆论宣传引导机制。定期开展“敬老宣传月”活动，利用各种新闻媒体，大力弘扬中华民族孝亲敬老的优良传统，广泛宣传养老政策和先进典型，定期开展评先树优，在全社会营造了尊老、敬老、扶老、助老的良好氛围。

（二）社会各方力量积极参与。一是加大资金扶持。在省级补助基础上，对非营利性养老服务机构，每张床位补助 2500 元；每处社区老年人日间照料中心补助 7 万元；每处街道老年人托养机构补助 15 万元；每个农村互助养老服务项目补助 3 万元。同时根据其建设规模和运营状况，给予相应的运营补贴。二是加大政策扶持。出台了《关于做好养老机构设立许可和管理工作的实施意见》，在用地方面，安排专项用地指标，对非营利性养老服务设施，依法划拨用地；对其他养老服务项目用地，以土地有偿使用方式优先供地，并在地价方面给予适当优惠。同时在税收和用水、用电、用暖、燃气等方

面享受优惠政策，减免各类行政事业性收费。三是创新养老机构运作模式。采取公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种途径，支持和鼓励社会力量以独资、合资、合作、联营、参股等形式参与兴办养老服务事业，逐步实现政府“主办”向“主导”转变，推动社会力量成为养老服务业发展主体。

（三）养老服务设施日趋完善。全市各级把社会养老服务体系建设放到优先发展位置，明确发展目标，采取有力措施，着力加以推进。“十二五”以来，市县两级累计投入资金 5 亿多元，吸纳社会资金 4.5 亿元参与社会养老服务体系建设。其中，市级层面，市社会福利中心一期工程投资 2 亿元，床位 1200 张，于 2011 年建成投入使用。二期工程以收养失能半失能老年人为主，床位 800 张，已于今年上半年开工建设。县级层面，全市 11 个县市区均启动建设了集孤老供养、社会养老等功能于一体的社会福利中心，已建成 10 个、在建 1 个。乡镇（街道）层面，新扩建乡镇敬老院 143 处，养老服务床位达到 17673 张，能够满足 89% 的农村五保对象集中供养需求。城乡社区层面，打造富有济宁特色的城乡社区养老模式，已建社区老年人日间照料中心 112 个，其中邹城市凫山街道田庄社区老年人日间照料中心成为全省规模最大、功能最齐全的社区老年人日间照料机构；建成农村互助养老院 198 个，在建 230 个，数量居全省首位。积极吸引社会资金投入社会养老服务体系建设，全市建成民办养老机构 47 个，床位 8200 张，占全市养老床位总数的 21%。

（四）管理服务水平不断提升。新建养老机构全部按照国家《老年养护院建设标准》，科学设置老年人的生活服务、保健康复、娱乐及辅助用房，配备相关设备，实现了生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援等功能，全市 95% 的养老机构达到国家规范化标准。市社会福利中心被评为全国百优福彩公益金项目、全国民政系统群众满意窗口单位；全市乡镇敬老院全部实现了集中供暖，53 处被评为国家“三星级”农村五保供养服务机构，数量居全省首位。大力推行“医养结合”模式，兖州区社会福利中心、汶上县如意老年公寓、梁山县中爱老年公寓等以医院为依托，为入住的老年人提供医疗、康复保障，目前全市医护型养老床位达到总床位数的 11%。养老护理员队伍初具规模，全市养老服务从业人员达到 7000 名，其中，60% 以上经过专业培训，800 余人取得国家养老护理员中、高级职业资格。养老志愿服务活动蓬勃开展，全市 11000 名义工、志愿者与 9000 多名“三无”“空巢”老人结成帮扶对子，定期开展助老服务。

（五）保障优待制度渐成体系。城乡居民养老保险实现全覆盖，全市老年人每人每月领取不低于 75 元的基础养老金。建立了城镇“三无”和农村“五保”老人福利保障

制度，按照“愿进全进”的原则，对选择入住公办养老机构的城镇“三无”、农村“五保”老人，由政府集中供养。全市集中供养“五保”老人15486人，供养标准每人每年4800元，集中供养率83%，居全省第三位。对城镇散居“三无”老人，每人每月按城市低保标准的1.5倍进行补助；对农村散居“五保”老人，每人每年发放3400元生活补助金。建立了高龄津贴制度，对80以上低保老人给予每人每月100—300元不等的高龄补贴，对城乡低保或散居城市“三无”、农村“五保”且生活长期不能自理的老年人，每人每月发放护理补贴。建立了政府购买养老服务制度，按照“市场运作、政府补贴”的原则，由政府出资向社会购买服务，为高龄、困难和“空巢”老人提供生活照料、医疗卫生、精神慰藉等服务。重新修订了《济宁市优待老年人规定》，在全省率先实行60岁以上老年人免费进入景区、景点、率先免除70岁以上城乡居民参加基本医疗保险个人费用，今年6月1日起，实行65岁以上老年人免费乘坐城区和城际公交车。我市社会养老服务体系建设在时间短、任务重的情况下，取得长足发展，一些工作走在全省乃至全国前列。

（六）城乡养老模式独具特色。在城区，以街道办事处或社区居委会为单位，大力推进社区老年人日间照料中心建设，以无偿或低收费服务方式为居家老年人提供日间照料和短期托养服务。在农村，按照“政府扶持、村级主办、社会参与、互助服务”的原则，利用集体用地、闲置校舍开展农村互助养老院建设，供老年人免费居住，通过老年人自我保障和多种形式的互助服务、志愿服务，较好地缓解了农村留守、独居老人的养老难题。推进居家养老服务网络建设，打造“没有围墙的养老院”。依托热心老年人家庭，大力兴办邻里养老互助点，为老年人打造了互帮互助、精神慰藉、休闲娱乐的平台。支持发展老年人配餐送餐中心、家政服务公司等多种形式的养老服务实体，为老年人提供助餐、助洁、助浴、助医等专业化居家养老服务。加强养老服务信息平台建设，为老年人开展“一键通”等便捷高效的居家养老服务，目前已有6个县市区正在探索实施。

二、存在问题

与新形势、新要求相比，我市养老服务体系建设还存在以下问题和薄弱环节：

（一）扶持政策有待加强。民办养老机构养老床位数仅占总床位数的五分之一左右，距离发展主体的地位相差甚远。各有关部门在规划、资金、土地、税费等方面出台一系

列政策措施支持养老服务设施建设，但个别政策存在门槛高、审批程序复杂等问题，将一些好的项目拦到了门外。

（二）养老床位总量供给不足、类型结构不尽合理。按国际通行标准，养老服务床位数一般占老年人口总数 5% 以上。尽管我市养老床位总量及其占老年人口比例在全省均处于领先水平，但从需求和未来发展趋势看，总量仍然较低。从类型上看，公办养老机构床位多，民办养老机构床位少；从结构上看，自理型床位多，护理型床位少。同时，由于缺少规划部署，受场地、资金、土地等制约，社区老年人日间照料中心和村级互助养老院建设难度大，城乡社区养老设施缺乏，活力不够，难以发挥应有的依托作用。

（三）养老服务专业化水平有待提高。专业养老护理员缺乏，部分养老机构的服务停留在基本生活照料上，文化、专业服务水平低，服务方式单一，老年人最需要的心理慰藉等服务开展得不广泛、不深入。受工资待遇、择业观念等影响，大中专毕业生从事养老护理工作的积极性不高，护理人员流动性较大。部分子女对养老护理员不够理解尊重，护理员工作非常辛苦。另外，养老院不能为这些外来务工者提供全套的社会保障，使外来务工人员缺乏安全感。

（四）养老服务信息化有待推进。目前全市许多县市区正在探索实施养老服务信息平台建设，为居家老人提供便捷服务，但还都没有完成，加快建设功能齐全、全覆盖的信息化系统，还需努力。

（五）宣传引导有待深化。对社会养老服务体系建设的正面宣传引导不足，社会化养老的重大意义、重要作用没有广为社会知晓和接受。部分地方政府对社会养老服务重视程度不够，没有列入重要议事日程。受传统观念影响，多数老人对养老新模式不适应，不愿走出家门，一些子女怕背“不孝之名”不同意老人入住养老机构。

（六）社会养老市场化不足。由于老年人支付能力较弱，养老机构收费普遍较低，养老机构盈利空间狭小，经营风险较大，致使民间资本进入养老服务市场内在动力不足，全市社会养老机构较少，发展缺乏活力。

三、几点建议

（一）加大政策支持力度，促进养老服务业健康发展。进一步建立健全养老方面的各项法律、法规和政策，与时俱进，及时响应社会合理诉求，集思广益，不断完善促进

养老服务业发展的各项政策措施。各级各部门要不断提高认识、提供统一思想，坚持“政府主导、社会参与、全民关怀”的工作方针，把养老服务业纳入各地经济社会发展规划、年度计划和科学发展观考核体系，使之成为党和政府为民办实事做好事的“民生工程”“德政工程”。在税收、用地、财政扶持、卫生医疗、文体娱乐、养老示范、精神关爱、银色资源开发等方面出台细化长效优惠措施，积极助推养老服务业发展，真正使老年人老有所养、老有所医、老有所乐、老有所学、老有所为。全面落实农村“五保”和城市“三无”供养、高龄津贴、政府购买养老服务和民办养老服务机构补助等政策，足额安排养老服务事业经费预算，确保福利彩票公益金用于发展养老服务业的比例不低于50%，有序开展养老服务体系建设综合改革试点工作。民政、财税、人社、国土、卫生等部门要结合实际，认真履职，加强沟通协作，形成养老政策系统合力特别是提高执行力，如养老与低保、临时救济、社会捐赠等应该有机衔接，尽量让城乡老年人养老有更多的资金支持。

继续加强政府购买居家养老服务工作，不断扩大保障范围，建立分类施保制度，更科学，合理地发挥政府兜底作用。建立为老志愿服务登记和养老服务储蓄制度，推广供需有效对接的“菜单式”志愿服务。

（二）发挥市场主导作用，吸引社会力量参与养老服务业发展。充分发挥市场在养老服务资源配置中的决定性作用，放开价格控制，允许非营利性养老机构提取一定比例的年度盈余收益，用于奖励投资者，形成良性的收益机制，积极鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施，通过政府购买养老服务、资金补助、场地支持等方式，引导和支持社会力量参与养老服务建设。降低养老服务行业准入门槛，保证民办量享受与公办力量一样的资金、土地、税费、用水、用电等优惠政策，调动社会力量参与养老服务的积极性。落实好对民办养老机构的各项扶持政策，降低门槛，简化程序，打造民办养老机构建设的“绿色通道”。继续探索实行养老服务机构公建民营，激发公办养老服务机构发展的生机和活力。着力培养一批大型老年服务龙头企业，打造一批老年服务知名品牌。扶持发展专业的养老服务社会组织，引导他们提供养老服务、人才培训、研究交流、评估认证等服务。

扩大民间资本投入，为老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、康复护理、居家无障碍设施改造、紧急呼叫、安全援助和社会参与等多方面服务。同时，在社区举办老年人日间照料中心、托老所、老年之家、老年活动中心等养老服务设施，参与农村居家和社区养老服务发展，面向留守老年人及其他有需要的老年人提供日间照料、短期托

养、配餐等服务，举办适宜老年人特别是失能、半失能、高龄老年人集中照料、护理、康复、娱乐的养老院、养护院、老年公寓、敬老院等多种形式的养老机构。

（三）加强各项设施建设，夯实养老服务业发展的硬件基础。按照“适度规模超前、科学规划建设、严格论证选址、合理区域布局、完善设施功能、优化周边环境”等原则，尽快完成市、县两级养老服务专项设施规划的编制工作，按照人均用地不少于 0.2 平方米标准，分区分级规划设置养老服务设施，并落实到城市总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划和土地利用总体规划中。积极兴建养老院、敬老院、老年公寓、老年大学、老年文体活动中心等场所和设施，不断建立完善覆盖城乡的养老服务基础设施，为老年人生活、学习、娱乐、健身、康复等创造良好条件。每个县（市、区）至少建设 1 处以收养失能半失能老年人为主的老年养护设施，依托乡镇敬老院建立覆盖所有乡镇的区域性养老服务设施，加快推进城市社区老年人日间照料中心建设。争取到 2015 年，基本形成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑和功能完善、规模适度、覆盖城乡的社会养老服务体系。

（四）加快信息共享服务平台建设，推动智慧养老的发展。建立统一的信息共享服务平台，就是利用物联网技术，通过各类传感器告知家人，不仅时刻保护老人的安全，全方位监测老人的健康状况，而且通过建立统一的信息共享平台，家人可以随时随地查看到老人的现况，无须面对面却能第一时间知晓他们的活动轨迹。对选择该项目的养老家庭进行适当补贴，让老龄化程度最高的地区，率先普及这样的养老福利。

同时，建立统一的养老服务管理信息系统，在养老机构中推广建立老年人基本信息电子档案，通过网上办公实现对养老机构的日常管理，建成以网络为支撑的机构信息平台，通过便民信息网、热线电话、爱心门铃、社区呼叫系统、有线电视网络等多种形式，为社区居家老年人提供便捷高效的服务，实现居家、社区与机构养老服务的衔接，提高养老服务效率和管理水平。探索依托信息平台将养老机构建成“社区中心护理院”新模式，增强家庭养老功能，鼓励老人在家自我养老，使家庭成为“不出家门的养老院”。探索智能居家养老服务，实现家庭亲情和高科技的完美结合，为居家老年人提供日常生活资讯、健康管理、实时安全监控和精神慰藉等服务。智能居家养老服务不同于传统的养老方式，它既体现了家庭成员的亲情，也融合了高科技的辅助功能，是在远程科技的体系上建立的一个支持家庭温情养老的新型社会化服务体系，是其他养老模式的补充与完善，不仅能解决我国家庭养老资源弱化的问题，也符合中国一向提倡的“孝”文化。

作为养老服务信息平台的必要支点，每一个街道（乡镇）都应拥有一处集中住养、社区照料、居家养老等多种功能于一体的综合性福利老年服务中心，每个社区（村）要拥有一所老年人服务站点。

（五）加强人才队伍建设，不断提高养老服务业专业化水平。加强养老服务职业教育建设，依托济宁医学院、山东理工职业学院等高等院校和市社会福利中心等大型福利机构，建立养老服务人才培训基地，将养老服务纳入教学，设定标准、全面的教学计划，培养具备系统老年知识和一定临床经验的学生，为养老机构定向输送符合需求的养老服务管理人才。实行养老服务业从业人员职业资格认证和持证上岗制度。鼓励在职无学历或低学历的护理人员提升知识水平，改善原先低水平服务的状况。积极开发养老服务公益性岗位，探索引入专业社工人才，不断壮大养老服务队伍。建立健全养老服务人才培训、使用、评价、激励政策，不断改善养老服务人员工资收入和福利待遇，争取形成一支规模适度、结构合理的养老服务人才队伍。

（六）加大宣传工作力度，营造有利于养老服务业发展的舆论环境。积极运用电视、广播、报刊、网络、手机短信等媒介，大力宣传我国老龄化现状、养老法律法规、养老方针政策、养老基本常识、养老优秀典型，大力推介新时期居家养老理念。定期表彰奖励养老工作方面的先进集体和个人，在全社会营造良好的养老服务环境和氛围。动员全社会各阶层持续关注关心关爱养老事业，积极为养老服务业献计出力、捐款献物。正确引导社会公益组织、志愿者等有效介入养老服务业，及时为失独失能老人、空巢老人、其他特殊困难老人提供“一对一”服务，夯实尊老、敬老、为老、养老的社会土壤和内生力量。

政协济宁市委员会关于推进全市义务教育均衡发展的调查与建议

（2015年10月16日政协济宁市委员会十二届二十次常委会会议通过）

【内容概要】为深入落实教育规划纲要，提升全市义务教育均衡发展水平。2015年，十二届济宁市政协组织围绕“推进全市义务教育均衡发展”进行了专题调研，就我市义务教育均衡发展现状、存在问题和推进举措开展了专题协商议政，提出了提高思想认识、高度重视义务教育均衡发展工作，坚持教育优先发展战略不动摇、全面保障义务教育均衡发展，加大改革创新力度、推动城乡校际义务教育均衡发展，提高学校管理水平、营造尊师重教良好氛围等4个方面的意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，要求有关部门认真研究，结合“十三五”规划和教育发展三年行动计划编制充分吸收，有力助推了全市义务教育均衡发展。

一、基本情况

推进全市义务教育均衡发展，是在新起点上推动教育事业发展的战略任务，是保障和改善民生、促进社会公平的迫切要求，也是解决我市教育工作突出问题、提升教育整体质量的现实需要，对于统筹规划城乡教育、科学配置教育资源、不断提升教育普及普惠程度具有十分重要的意义。按照市委市政府领导指示精神和市政协2015年度重点工作安排，市政协组成由副主席陈颖任组长，有关县市区政协、市编办、市教育局、市发改委、市财政局、市国土资源局、市城乡规划局、市住建局、民主党派、工商联负责同志及部分省区市政协委员、学校代表和群众代表等共同参加的调研组，围绕“推进全市义务教育均衡发展”进行了专题调研。调研组于8月中旬分赴泗水、邹城、梁山、嘉

祥和市区部分中小学校进行了实地调研，组织召开了“推进全市义务教育均衡发展”专题座谈会；组织部分省区市政协委员和市直有关部门负责同志赴威海、潍坊、徐州等城市学习考察，并就我市义务教育均衡发展现状、存在问题和推进举措开展了专题协商议政。

调研显示，近年来我市紧紧围绕促进教育公平和提高教育质量两大任务，以办好人民满意教育为根本，以促进教育均衡为主线，以标准化学校建设、基础教育综合改革为重点，全面落实教育规划纲要，大力实施系列三年行动计划，教育普及普惠程度得到大幅提升，各县市区义务教育均衡发展水平有了显著提高。任城区以优化学校布局为抓手，缓解城区校舍紧张局面，办学条件有了很大改善；曲阜市突出抓好中小学校标准化建设，加快薄弱学校办学条件改善步伐，实现了中小学校塑胶跑道的全覆盖；嘉祥县“小财政、大教育”，坚持把提高教育教学质量作为推进义务教育均衡发展的根本任务，教学管理和教学质量在全市乃至全省都名列前茅；济宁高新区全面推进农村中小学生生活设施改善工程，实现了校车的村级全覆盖。目前，全市现有义务教育学校 1334 所，在校生 86.7 万人，其中小学 1085 所、在校生 60.2 万人，初中 249 所、在校生 26.5 万人；教职工 5.9 万人。2014 年全市义务教育经费总投入 77 亿元，生均公用经费标准达到每生每年小学 710 元、初中 910 元。任城区、兖州区、济宁高新区、太白湖新区、邹城市已通过国家县域义务教育均衡发展验收，曲阜市、金乡县于今年 6 月顺利通过省级初验。

二、存在的主要问题

尽管我市义务教育均衡发展取得了显著成效，但与先进地市相比还有较大差距，仍然滞后于经济社会的发展和人民群众的需求。概括起来，主要有五个方面：

（一）对义务教育均衡发展的认识不到位。部分单位对教育的重大意义认识不足，重经济、轻教育，认为教育仅仅是业务部门的工作，没有从社会民生、经济发展的角度正视教育的积极作用；从孔孟之乡尊师重教的优良传统来讲，对教育发展表率担当的认识深度不足，片面地从经济条件上看教育，个别县市区未能做好本地义务教育均衡发展的统筹规划部署，保障监管不力，甚至存在挤占教育发展资源的情况。

（二）对义务教育均衡发展的保障不到位。一是在推进机制方面，还未形成政府统筹规划、部门合力推进的工作局面，教育督导体制没有理顺，评估制度和结果通报制

度还不完善，义务教育均衡发展考核分值权重太低（在综合考评 1000 分中仅占 20 分），督政力度不大。二是在学校规划和土地保障方面，学校规划建设滞后于城市化步伐，住宅小区配套教育设施政策落实不力，缺乏刚性的程序保障制度，存在擅自改变教育用地规划和用途的现象，老城区学校周边过度开发、零星插建导致学校人数急剧增长、生均占地及建筑面积急速下降、容积率控制缺失、大班额现象十分严重，挤占了原区域驻地群众就学的权益，群众满意度较差。柳行国际新城，在首轮规划中设置了 2 处小学，而在规划实施后仅建设 1 处小学，另 1 处改为他用；十三中虽然实施了扩建，但办学条件仍然有限，学校操场只能建设在楼顶上；新世纪花园、光明小区、都市春天等居住小区，都是分割为组团规模分步实施，逃避小区配套规划建设，缺失小学现象明显；红星 8 号、贵和苑、龙泽苑等学校服务住宅区由平房改建为楼房、多层改建为高层，周边中小学校大多没有预留扩建用地，造成学校占地偏小、设施不配套、功能室被占用、超规模办学等。三是在教育经费保障方面，2014 年公共财政教育支出比 2013 年增长 8.44%，比财政经常性收入 11.31% 增长比例低了 2.87 个百分点，没有达到“三个增长”的要求。部分县市区教育投入政策落实不到位，如两项教育附加、城市基础设施教育配套费存在未足额征收、拨付不及时的情况，未能全面落实从土地出让收益金和彩票公益金中提取教育资金的政策。四是在师资队伍保障方面，存在教师缺编或结构性缺编、师资不均衡的现象。教师老龄化现象严重，专业教师对口率偏低，教学质量难以保障。近三年教师补充数量少于自然减员人数，仍然存在相当数量的代课教师，目前嘉祥尚有 1700 余名代课教师，且同工不同酬，工资普遍偏低。

（三）义务教育改革创新力度明显不足。一是人事制度改革进展缓慢，县管校聘、教师交流刚刚启动，托管帮扶等教育资源整合初步展开，学校和城乡间教师交流的配套政策，诸如公寓、补贴等措施尚未建立，绩效考核制度还需完善等。二是社会化融资机制落后，思维仍停留在“买锅买面蒸馒头”“我有我用”上，尚未转化为“不求所有、只求所用”“买馒头吃”的政府采购服务新思维，智慧教育、信息化经费几乎全部依赖财政。三是教育发展的办学思路尚需开放，政府主导与社会助学、社会办学结合等方面的思想观念落后、研究不足，民办教育尚未破题，缺乏引导扶持政策，社会力量参与教育办学的积极性不高，与徐州、潍坊吸引社会资金 80 亿元、50 亿元投入教育的情况差距甚远。

（四）城乡校际义务教育发展不均衡。一是城乡之间的义务教育在硬件和软件等方面还有不少差距，任城区、邹城市等部分中小学校已和先进地市不相上下，但泗水县、

梁山县等部分中小学校仍存在破损课桌、简陋教室等现象，全市40%的中小学校尚在使用炉渣跑道，音体美、图书室等功能用房被大量挤占；农村学校条件艰苦，教师待遇低、数量不足、结构短缺，管理水平、教学质量与城市学校相比差距较大。二是校际义务教育发展不均衡问题突出，文昌阁、霍家街等小学教学用房充足、功能设施齐全，已实现教育信息化，三里营、安居中心等小学的教学用房、体育场所、功能用房严重不足，师资力量存在较大差距。

（五）办学行为不够规范、尊师重教氛围尚不浓厚。择校行为虽得到有效遏制，但家长择班、择师成为新的社会热点焦点问题。部分教师存在违规有偿家教现象，教师监督管理制度还不完善。以实际行动支持教育、关心教育的社会行为还没有形成常态化，名优校长和骨干教师的培养宣传力度不够，教师队伍整体结构和整体素质与先进地市相比还有不少差距，有待优化提高。

三、意见建议

（一）提高思想认识，高度重视义务教育均衡发展工作

一是全力打造孔孟之乡大教育品牌。建议大力提倡教育优先发展，积极推广“有教无类、教育均衡”，让孩子上“家门口的好学校”，办好人民群众满意教育。充分认识教育优先发展对济宁的重要性，这不仅是贯彻落实习近平总书记视察济宁提出的弘扬中华优秀传统文化的精神要求，也是打造首善之区、创建国家文明城市的必要举措。作为孔孟之乡、大教育家孔子的诞生地，济宁素有“有教无类”的优秀传统，有责任、有担当地更加重视教育，为教育做再多也不为过，济宁必须更加优先发展教育，更加重视发展公平普惠的义务教育。

二是强化义务教育均衡发展的政府责任认识。习近平总书记视察山东时指出：“再穷不能穷教育，再穷不能穷孩子，务必把义务教育搞好，确保贫困家庭的孩子也能受到良好的教育，不要让孩子们输在起跑线上。”各级党委政府有责任、有义务全面落实党中央提出的教育方针，把义务教育均衡发展作为“民生之首”，作为经济社会发展的基础性、先导性、全局性工程抓紧抓好。同时，要全面保障进城务工人员随迁子女、农村留守儿童、家庭经济困难学生和残疾儿童等特殊群体平等受教育权利，完善“政府主导、学校联动、社会参与”三位一体的“免、补、助、奖”全方位资助体系，保障每名学生不因家庭经济困难而失学。

三是深化义务教育对经济发展助推作用的认识。教育不仅是一项民生事业，更是经济社会发展的重要动力源和助推器。潍坊在开发区优先建设中小学校、优先支持民办教育、公平吸纳农民工子弟入学，形成了区域范围内的小型经济隆起包，促进了开发区的快速发展。建议任城区加快三里营、安居中心小学等农村学校的标准化改造进度；济宁高新区加快洸府河以东中小学校的规划建设，尽快完成柳行小学新校区的建设，并将柳行小学旧址改建为幼儿园等教育设施；太白湖新区要严格按照规划指标要求进行中小学校配套建设，满足辖区内适龄儿童入学需求，推动太白湖新区快速发展。

（二）坚持教育优先发展战略不动摇，全面保障义务教育均衡发展

一是健全推进保障机制。做好顶层设计。制定完善全市义务教育均衡发展规划，纳入经济社会发展总体战略，明确义务教育均衡发展的具体任务、推进步骤、基本策略和发展目标，切实做到对义务教育优先部署、优先建设、优先供应。加强组织领导。建议成立市委、市政府领导及市编办、发改、教育、财政、人社、国土、规划、住建等有关部门参与的工作推进小组，明确市直部门和各县市区在义务教育均衡发展中的职责任务，通过“市级定政策、定目标、定进度，县级抓落实、抓投入、抓管理”的办法，形成市级统筹部署、部门共同参与、县市区全面实施的联合推进机制。加大督导考核。将全市义务教育均衡发展工作纳入党委政府总体工作考核中进行高层定位，增加分数权重，与经济指标同步部署、同步分解、同步督查、同步考核。建议将考核结果以市委、市政府正式文件进行公布和社会公告，并作为考核县市区党政主要负责人的重要内容及表彰教育工作先进县市区的唯一依据。坚持每年为教育办 1—3 件实事，纳入政府工作报告中的为民所办实事，并向社会公开，接受群众监督。建议抓紧制定出台全市义务教育均衡发展奖惩办法，通过奖补资金等方式，对推进成效显著的县市区和部门予以表彰，对未达要求的县市区和部门下发整改通知书或通报批评。强化民意调查。建议启动市统计局经济社会调查队对义务教育均衡发展满意度进行第三方社会调查，全面真实地了解群众意愿。建议在市政务服务中心快速建立教育惠民服务中心，一站式提供教育咨询服务，及时解决事关群众切身利益的有关教育问题。

二是优化学校规划布局。在严格执行《济宁城区教育设施布局专项规划》的基础上，统筹考虑城镇化发展、旧城改造、城乡人口流动、户籍、二胎生育政策调整以及省政府关于取消城镇中小学校大班额的工作部署等综合因素，建议迅速修订并动态调整中小学校规划布局，纳入济宁市“十三五”规划，并按照法定程序通过专家评审论证，进行社会公示，报人大审议通过。建议在城市“五线”管理的基础上增加“橙线”控制，

把城市中小学校用地规划作为上位规划纳入“六线”控制；抓住旧城改造最后的机遇，对老旧小区重新审核，同步规划建设中小学校，留足留够教育扩展用地，解决学校不足的欠账及发展问题，确保中小学校教育用地优先规划、强制实施。建议市教育局、市财政局尽快与国家开发银行山东分行、农业开发银行山东分行进行认真精准对接，争取更多项目资金，下大力气解决城镇普通中小学大班额问题。建议各级政府将教育部门纳入规划联审会成员单位，在编制城镇总体规划、控制性详细规划和审批新区开发、旧城改造或城市零星开发项目时，充分征求教育部门意见，坚决杜绝随意调整教育用地规划和学校布局行为。建议市政府出台《关于控制老城区学校合理规模的指导意见》，对老城区学校周边容积率和人口容量严格管控，严禁老城区学校规模原地扩张、严禁学校周边零星插建高层小区，积极引导老城区人口向城市新区转移，防止原驻地原住民因人口的增多和学校片区的缩小而不能就近入学。

三是加大教育用地保障。建议按照“四规合一”要求（城市总体规划、产业发展规划、国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划），对教育用地进行科学谋划，全程管控。国土部门每年征求教育部门意见，将全市各类教育用地纳入年度用地计划中统筹安排，对擅自改变教育用地规划和用途的，停止用地单位今后用地报批，并追究相关责任人的责任。建议对规划人口达 7000 人以上的新建住宅项目，严格要求开发建设单位在项目用地范围内，按规划指标要求进行配套学校及幼儿园建设；对规划人口为 7000 人以下的新建、改建、扩建居住项目，以及规划人口虽然在 7000 人以上、但因周边原有学校已能满足项目居民入学需要的新建住宅，由开发建设单位按比例缴纳配套学校建设资金，由政府统筹规划异地建设配套学校，避免将小区规模分割为组团规模分步实施、逃避配套学校项目建设的现象。

四是强化部门审批管控。对新建小区的学校配套规划建设进行严格管控，国土部门在土地招拍挂协定书中明确配建要求或按比例缴费；教育部门根据小区住宅面积，提出配建学校标准；规划部门监督配建学校优先建设，完工后进行验收并交付教育部门使用；住建部门负责工程质量安全监理，并将房屋出售与配套学校审检捆绑，验收时待教育部门优先审核通过后，方可发放房屋预售许可，严禁未建先售，同时列入行政督查和纪检监察。

五是完善教师补充机制。制定教师补充长期规划，不断加大教师补充力度，确保每年补充教师不少于当年退休人数，实现退一补一，做到退补相当。教师招聘岗位优先考虑偏远地区和紧缺学科，“捆绑式”设置偏远农村中小学校岗位。积极引进紧缺、薄弱

学科优秀高层次教育人才，不断扩大优秀教师覆盖面。建议突破编制有限的瓶颈制约，设立临时周转编制专户或采取政府购买服务的方式聘用代课教师，确保与在编教师同工同酬；在事业编考试时，根据代课教师的日常教学表现给予额外加分，提高代课教师教书育人的积极性和主动性。

六是强化财政投入保障机制。认真落实各级政府义务教育投入责任，抓紧制定全市义务教育均衡发展办学经费保障规划，进一步完善各级政府分项目、按比例分担的义务教育经费保障机制，确保实现“三个增长”。按照“缩小差距、抬高底部、倾斜薄弱、补齐短板”的原则，继续支持全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件，市财政已设立“全面改薄”专项资金，各县市区也要将上级和本级财政安排的各类改善办学条件资金进行优化整合，按照薄弱学校改造规划，加快薄弱学校办学条件改善步伐。严格按照我市《关于加快推进县域义务教育均衡发展的意见》的要求，县级财政安排一定的中小学教师培训经费，各级中小学校要将学校年度公用经费预算总额的 8% 用于教师培训。

（三）加大改革创新力度，推动城乡校际义务教育均衡发展

一是创新教师交流机制。逐步取消中小学学校和校长行政级别，实行校长职级制管理和学校校级干部城乡双向交流锻炼制度。加快教师“县管校聘”管理体制改革，建立县级统筹、动态变化的聘任管理制度，推动教师由“学校人”变成“系统人”“集团人”。建立完善城乡教师定期交流制度，城镇教师交流到农村中小学任教的时间每次不少于 1 学年，区域间教师流动比例每年不低于 10%。鼓励教师采取多种形式到农村学校、薄弱学校支教，在评先树优、职称评聘等方面给予倾斜，在城镇中小学教师评聘高级职称时，必须要求有 1 年以上的支教经历。严格落实农村教师倾斜性待遇，通过乡村教师生活补助、周转房建设、评先树优、晋升职称倾斜等措施稳定农村教师队伍，吸引优秀教师到偏远农村任教。

二是创新联盟办学模式。积极开展城乡教育交流，鼓励建立学校联盟，探索实施学区化管理、集团化办学、城乡学校捆绑、学校委托管理等多种形式的办学体制和管理模式改革，明确“大小搭配、强弱联盟、管理同步、捆绑考核、资源共享、共同发展”的总体思路，引导名校建分校、名校领新校、名校带弱校，促进学校之间教育理念、管理手段、校园文化、师资力量的融合提升，带动薄弱学校办学实力的整体提升。

三是创新办学管理体制。按照义务教育“以县（区）为主”管理体制要求，市级层面重点加强教育统筹，加大对农村地区和经济薄弱县市区的支持。鉴于城区学校存在济宁学院、任城区等多层面办学格局，建议对现行城区中小学校管理体制进行改革，实行

属地管理。同时，出台《关于规范主城区小学建设及投资体制的意见》，把城区学校建设纳入市级城建重点项目，由市财政统一结算或按比例市区两级承担建设资金，形成大市建设、区级配套、属地管理的建设运行管理体制。

四是创新学校建设模式。尽快出台《政府投资项目代建管理暂行规定》，实施教育工程代建制，改变学校建设由学校全权负责的现状，防止超规模、超标准、超预算“三超”问题，遏制建设项目暗箱操作和腐败交易。建议借鉴徐州经验，建立代建工作机制及程序，由教育部门提出建设意见，领导小组研究确定建设项目，列入发改重点项目下达，教育负责建设标准，建委列入代建项目，财政列入预算保障资金。工程结束后，按照工程项目验收规范，规划工程验收后交付教育使用。建设之前，社会公告规划；建设中列入考核、公告进度；建设结束后公告结果。

五是创新民办教育形式。建议借鉴潍坊、徐州经验，市政府尽快出台《加快发展民办教育的意见》，鼓励社会资本通过独资、合资、合作等途径，采取公建民营、民办公助、混合股份等形式举办民办教育，积极构建“社会投资建校、政府支持师资、收费保障运转、部门协调监管、资产学校所有”的民办教育发展体制，加快缓解多层次、多样化教育需求与优质教育资源不足之间的矛盾。制定师资扶持政策。对非营利性民办学校的师资给予双 50% 配套政策（50% 公派教师、50% 经费保障），公办教师身份和档案关系不变；民办学校自聘教师在资格认定、职称评审、评先选优等方面享受公办教师同等待遇，且参照公办教师工资标准。落实财政土地优惠政策。设立民办教育专项奖补资金，支持民办学校师资队伍建设和学校建设等；非营利性民办学校的建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，享受公办学校同等政策。建立奖励性回报制度。民办学校在扣除办学成本、预留学校发展基金以及提取其他有关费用后，在办学有结余的前提下，可提取 10% 的经费用于奖励出资人。加强风险防范机制建设。建立民办学校办学风险评估、预警机制，对民办学校的土地使用权证、校舍产权证、办学注册资金、经费和发展基金等进行严格管控，防止举办者挪用抽逃出资。

（四）提高学校管理水平，营造尊师重教良好氛围

一是加大优质师资培养。制定中小学校长培训规划，有计划地遴选校长参加“国培计划”“省培计划”和市级专项培训，培养造就一批在全市、全省乃至全国有影响的“教育家”型名校长。建议推行地方政府、高校、义务教育学校“三位一体”，职前职后一体化协同培养优质师资。首先，建立优秀教师职前培养机制。鼓励师范生毕业后到农村从事教育活动，对有意向到农村从教的师范生提供减免大学学费的优惠政策。同时出台

专门文件，定向为各县市区培养师范生，并让义务教育学校成为师范生培养的第二校园。其次，建立优秀教师职后培养制度。在济宁学院、曲师大等地方高校建设优秀教师工作站，搭建教师继续教育和师范生能力培养的专业化成长平台。其三，建立教师优胜劣汰制度，定期对教师的课堂教学、班级管理、专业知识等进行考核，对未达到要求的教师予以劝退。同时严格实施教师职业准入制度，注重聘用专业对口师范生进入教师队伍，注重提高男性教师聘用比例。

二是严格规范教学管理。深化教师职称制度改革，注重师德素养、教学业绩和教学能力，注重向基层倾斜、向一线倾斜、向农村倾斜。健全教师考核制度，对教师的政治思想表现、工作态度、业务能力、教学效果等进行全面考核，纳入本人档案，作为评聘职务的主要依据。提高班主任岗位津贴，适时发放超课时补助，最大限度地调动教师工作积极性，促进办学水平和教育质量的不断提升。严禁有偿家教，建议出台《关于禁止中小学在职教师从事有偿家教的规定》，实行教育局长、校长一岗双责制，划出廉洁从教“高压线”，一经查实，绝不姑息。坚决执行义务教育划片、就近、免试入学政策，开发班级分配系统，对学生和教师实行电脑随机分班，减少人为因素干扰，最大限度地保证阳光均衡分班。

三是营造尊师重教氛围。加大优秀教师、优秀校长的宣传力度，大力弘扬教师无私奉献的大爱精神。积极开展走访慰问活动，党政领导要经常性地走访学校、慰问教师，特别是农村中小学校和一线教师、贫困教师。建议每年隆重召开一次教师节庆祝大会，市委、市政府主要领导、四大班子成员亲自参加，对全市教育系统先进单位、优秀教师、优秀班主任、优秀教育工作者进行表彰奖励，引导全社会进一步关心、理解、支持教育事业发展。

政协济宁市委员会关于突破文化旅游融合发展、促进济宁转型升级的调查与建议

（2016年7月28日政协济宁市委员会十二届二十六次常委会会议通过）

【内容概要】为推动我市加快文化强市和旅游强市建设，突破文化旅游融合发展，全力打造“文化济宁”旅游目的地，2016年，十二届济宁市政协开展“突破文化旅游融合发展、促进济宁转型升级”重点调研，市政协十二届二十六次常委会会议进行了专题协商议政，围绕把济宁文化旅游资源优势转化为发展优势，从思想理念、体制机制、规划布局、业态开发、发展环境、宣传营销、组织保障等7个方面提出具体意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任马平昌作出批示，有关建议纳入文化旅游产业转型升级方案之中。

突破文化旅游融合发展，是推动济宁转型发展的重大战略举措。按照市委、市政府主要领导指示和市政协年度重点工作安排，陈希忠副主席带领市政协调研组，对我市部分县市区开展了实地调研，并赴外地进行了学习考察，通过全面了解情况，分析瓶颈制约，借鉴先进经验，探寻发展路径，形成了初步调研成果。在此基础上，6月30日召开市政协“突破文化旅游融合发展、促进济宁转型升级”专题协商议政会，刘成文主席和吴霁雯副市长分别作了讲话，对文化旅游融合发展中需要把握的重点和关键提出要求，对修改《调查与建议》提出了具体意见。7月11日全市文化旅游强市建设大会召开后，市政协调研组认真学习领会大会精神特别是马平昌书记重要讲话精神，按照市委、市政府的新部署新要求，对《调查与建议》进行了修改完善，现将有关情况报告如下：

一、发展现状

近年来，市委、市政府高度重视文化旅游产业发展，全力打造“文化济宁”旅游目的地形象，旅游经济在实体经济下行压力下实现逆势上扬。2015 年，接待国内游客 5618.71 万人次、同比增长 9.04%，实现旅游总收入 528.29 亿元、同比增长 14.02%，旅游消费总额占 GDP 比重达到 13.2%，全市文化旅游产业发展呈现出良好态势。一是文化旅游发展格局初步构建。高标准编制完成《济宁市旅游总体规划》《济宁市“十三五”旅游发展规划》等，初步构建起“东文西武南水北佛中古运河”文化旅游发展大格局。二是文化旅游发展基础逐步夯实。建立全市重点文化旅游项目库，纳入省级重点旅游项目库的在建项目 51 个，完成投资 52.78 亿元。梁山县、太白湖新区与港中旅签署合作开发协议，兴隆文化园、上九山古村等项目竣工运营，尼山圣境、宝相宫、微山湖游艇俱乐部等项目正加快推进。三是文化旅游产品体系不断丰富。《菩提东行》《祭孔展演》《好汉迎宾》等文艺表演及山东快书、莲花落、渔鼓等曲艺表演备受游客青睐。放鱼节、太子灵踪节、中华母亲节等节会活动的影响力不断扩大。四是新型文化旅游业态亮点突出。孔子“为人之道”、孟子“民贵之道”、水浒“大义之道”入选全省十大国学之道研学旅行产品品牌，泗水赏花汇、邹东深呼吸等乡村旅游品牌初见成效。五是“文化济宁”品牌推广积极有效。智慧旅游一期工程进展顺利，同程网济宁旅游旗舰店运营良好，“济宁旅游”网络关注度持续上升。六是文化旅游服务管理水平持续提升。扎实推进旅游厕所、服务中心、停车场等基础设施建设，定期开展旅游安全、市场秩序专项整治活动，游客满意度逐步提升。

二、存在的主要问题

一是思想认识不到位，发展理念滞后。个别单位和地方发展文化旅游产业的意识不够强、眼光不够远、层次不够高、力度不够大，缺乏应有的责任感和紧迫感。在发展理念上，对文化旅游资源的整合挖掘不够，还停留在单纯的景区建设和单一的旅游产品开发上，门票经济现状依旧普遍。

二是体制机制不理顺，市场化程度较低。文化旅游资源分属不同层级的政府和部门，职能交叉、多头管理、服务缺位，在景点建设和开发管理上各自为政、各自为战，未能形成整体合力。文化旅游企业小、散、弱、差问题依旧突出，市场化运作机制尚未

健全，可持续发展能力较弱。

三是规划引领作用不强，区域整合力度不大。文化旅游行政壁垒、地区分割的传统难题难以根治，各县市区文化旅游发展极不均衡。城区文化旅游“空心化”现状严重，难以发挥聚集辐射带动功能，影响了文化旅游产业链的拓展和延伸，限制了文化旅游产业综合效益的提升。

四是文化旅游业态较为单一，产品核心竞争力不强。文化旅游产品仍以观光为主，不能适应休闲度假、参与体验需求快速成长的新态势，文化旅游产品的参与性、娱乐性和体验性差，没有形成有规模的产业主体。

五是配套设施不齐全，服务能力亟待提升。文化旅游服务功能还不完善，游客集散中心、咨询中心、交通标识和智慧旅游等还不能满足团队游、散客游和自驾游的需求。具有济宁特色的旅游商品研发销售不足，旅游市场秩序和周边环境还需改善提升。

六是宣传营销形式传统，客源市场有待深挖。宣传营销多头管理、各自为战现象依旧存在，利用新媒体新技术新手段开展网络宣传营销的力度不足，区域旅游合作和国际客源市场亟待加强拓展。

七是政策扶持和组织保障力度还需进一步加大。文化旅游产业扶持政策的激励作用尚未充分发挥，旅游人才较为匮乏，促进文化旅游融合发展的联合推进机制尚未健全完善。

三、意见建议

习近平总书记视察山东视察济宁时发表重要讲话，对我市提出了大力弘扬优秀传统文化、建设首善之区的殷切期望，并在中办两次回访调研报告中作出重要批示，为我市弘扬优秀传统文化、突破文化旅游融合发展指明了前进方向、提供了强大动力。市委、市政府高度重视文化旅游发展，召开文化旅游强市建设大会，出台《关于加快文化旅游强市建设的意见》，对全市文化旅游发展作出全面部署，进一步明确了文化旅游发展的目标任务和思路举措。为深入贯彻落实好大会精神特别是马平昌书记的重要讲话精神，全力突破文化旅游融合发展，结合前期调研，委员们认为应重点在以下七个方面进行突破：

（一）解放思想、凝聚共识，在思想理念上实现突破

一是树立融合发展理念。文化是旅游的灵魂，旅游是文化的载体，旅游竞争的本质

是文化竞争。只有增强文化旅游发展要素之间的关联度，丰富旅游业的文化含量和文化业的旅游元素，促进文化旅游新业态的培育和发展，才能进一步提升文化旅游产业的核心竞争力。淮安市在规划建设里运河文化长廊的过程中，注重挖掘运河文化内涵，特别是将漕运文化、古城文化、饮食文化、非物质文化遗产等通过实体展览、旅游休闲、度假养生、主题游乐等方式呈现出来。去年中秋国庆期间，一期工程的清江浦景区，接待人数 30 万人次，游船接待游客人数已超过 2014 年全年接待量。济宁是文化资源大市，文化旅游产业的优势在文化，特色在文化。建议系统整理研究济宁历史文化脉络，特别是对历史名人、文物古迹、非物质文化遗产、民俗文化等资源进行深入研究挖掘，突出儒家文化、水浒文化、佛教文化、运河文化等特色鲜明的文化精华，找准与具体旅游景点、项目的结合点，做好包装策划和市场营销研究，创新开发旅游演艺、研学益智、教育培训、生态休闲、节庆会展等旅游产品，延伸文化旅游产业链，提升文化旅游的人文品质和精神内涵。

二是树立全域旅游理念。“全域旅游”是指以文化旅游产业为优势主导产业，实现区域资源有机整合、产业深度融合发展和社会共同参与，带动经济社会全面发展的一种新的区域旅游发展理念和模式。随着旅行者的旅游理念和旅行体验方式的变化，从景点景区旅游转入全域旅游已成为我国旅游业发展的必然趋势。苏州市积极创建全域旅游示范区，提出了“城市即旅游，旅游即生活”的理念，把整个城市作为最大景区、最美旅游目的地整体打造，将街巷肌理与当地文化相结合，将城市风貌的参观升华为城市文化的探寻，真正让旅游从街头延伸到巷尾，零距离体验苏式生活。去年，赴苏州国内游客平均逗留天数 1.83 天、入境游客 4.15 天。济宁不仅有独特的历史文化资源，还有众多的古镇、古村落，具备发展全域旅游的优势条件。建议在济宁老城区、曲阜文化建设示范区、梁山景区等地尝试探索全域旅游模式，突出抓好“全域景区化、景区特色化、镇村景点化、配套景观化、要素完备化、服务便捷化”六项重点，力求实现从单一景点景区建设和管理向综合目的地统筹发展转变，从门票经济向产业经济转变，从封闭旅游自循环向开放的“旅游 +”融合发展方式转变，从景点景区围墙内的“民团式”治安管理、社会管理向全域旅游依法治理转变，让游客感到处处是景点、时时在旅游，全力打造旅游目的地城市。

三是树立以人为本理念。文化旅游产业是满足人的全面需求、促进人的全面发展的重要方式，突破文化旅游融合发展必须坚持以人为本这一根本理念。只有根据游客日益增长的文化旅游需求，不断打造新产品、包装新线路、提供新服务，开发更多人性化的

文化旅游服务产品，才能增强文化旅游产业的吸引力和影响力。湖州市以游客的心理和体验需求为导向，针对不同细分市场，策划包装旅游资源，形成了乡村游、滨湖游、古镇游等七大产业，实现了文化旅游产业的跨越发展。建议立足济宁丰富的人文资源、生态资源、城市环境资源和社会资源，以人民群众日益多元化的文化旅游需求为导向，科学预判新兴文化旅游产业的消费热点和趋势，积极培育发展休闲旅游、健康养生、文艺演出、体育休闲等多元化、复合型文化旅游新业态，健全完善自驾游服务体系和配套设施建设，力求提供多种业态形式、可供自主选择的文化旅游服务产品。

（二）深化改革、锐意创新，在体制机制上实现突破

一是推进行政管理体制改革。行政管理体制改革是统筹文化旅游融合发展的关键举措。杭州市在成立旅委的基础上，设立了由旅委、西湖管委会、贸易局、环保局、工商局、西博办、商贸旅游集团等单位组成的旅游商贸系统，归口旅委综合协调；同时，建立“三委四局”（旅委、发改委、建委、规划局、园文局、国土局、环保局）工作协调机制，强化综合协调职能，促进了文化旅游产业发展。建议借助成立济宁市旅游发展委员会的契机，增强旅游部门在综合协调、产业促进、资源统筹、服务监管等方面的职能，确保由原旅游局单一的行业主管部门转变为负责全市旅游发展的综合协调部门。根据新增职能，优化机构设置，采取增编定职或政府购买服务的方式，探索成立旅游商品开发中心、形象推广中心、特色潜力行业发展中心、旅游经济实验室等下属机构，为济宁文化旅游融合发展提供信息技术支撑。同时，整合文化部门与旅游部门职能作用，克服多头管理、相互交叉、责任不清等问题，形成统一领导、部门联合、上下联动的协调推进机制，合力推进我市文化旅游融合发展。

二是组建济宁文化旅游集团。组建文化旅游集团是整合文化旅游资源、提升产业整体竞争力的有效途径。青岛市积极盘活国有资产存量，成立青岛旅游集团，对全市国有旅游资产进行统一经营管理，实现了发展战略、项目审定、资金融通、对外宣传的一体化，促进了文化旅游产业全面转型升级。建议采取由市财政注资或由市财政、市属国有大型企业联合注资、有序引入多元化资本的方式，组建以旅游投资与建设、景区管理与运营、酒店管理与运营、旅游交通与服务、文体与节庆会展等业务为主的济宁文化旅游集团，作为文化旅游产业运营和投融资的平台，对济宁市辖区内文化旅游资源进行整合，统一经营管理，力争通过 3—5 年的努力，形成一个主导作用明显、引导和拉动力强、管理规范、投融资功能完善的大型地域性旅游集团。

三是创新景区管理运营机制。所有权、经营权、管理权“三权”不分，严重制约了

文化旅游融合发展进程。建议加快推动我市国有景区改革，整合部门职能，打破条块分割，统一管理保护开发文化旅游资源。鼓励有条件的景区实行乡镇、景区一体化管理，逐步建立所有权归国有、行政管理权由景区管委会负责、经营权由企业承担的管理运作模式。同时，建议创新景区门票管理，对公益性景区实行低价门票或免费开放；对市场投资开发的景区门票价格进行限高，在财政给予门票补贴的同时，鼓励引导有条件的旅游景区通过增设住宿、餐饮、茶社、演艺等经营性项目增加综合收入，稳定并逐步降低景区门票价格。

四是探索市场化运作机制。充分发挥市场在文化旅游资源配置中的决定性作用，是解决文化旅游融合发展制约瓶颈的关键所在。烟台市全面放开文化旅游市场，积极培育壮大市场主体，鼓励和支持各类资本进入文化旅游产业，实现了投资主体多元化、资金来源社会化、经营机制市场化，张裕集团、南山集团、蓬莱阁景区 3 家旅游企业被评为山东旅游 20 强。建议我市加大招商引资力度，全面深化与港中旅、海航等集团的合作，引导更多地社会资金投入文化旅游产业；积极引进大型集团、知名企业和管理服务品牌从事文化旅游项目开发或设立分支机构，鼓励支持民营企业以独资、合作、联营、参股等多种方式参与文化旅游开发和经营，培育壮大多元化文化旅游市场主体；积极推进文化旅游领域政企分开、政事分开，支持和培育各类中介服务组织，切实发挥好文化旅游行业协会在市场、行业、政府之间的桥梁纽带作用。

（三）立足长远、高端定位，在规划布局上实现突破

一是强化规划引领作用。加大《济宁市旅游总体规划》《济宁市旅游“十三五”规划》的贯彻执行和监督力度，特别是要加大对保护性规划的执行力度，确保原生态环境和历史文脉得以保留传承。适时编制出台文化旅游融合发展规划和项目建设规划，注重旅游公路、火车站、汽车站、旅游码头、游客集散中心等基础设施建设项目和文化旅游景区综合配套建设项目的规划，促进文化旅游“食、住、行、游、购、娱”六要素协调配套、均衡发展。加大文化旅游专项规划与城建、国土等规划的衔接，在市县编制调整城市总体规划、土地利用规划、基础设施规划、村镇规划时，优先考虑文化旅游产业发展需要。

二是优化产业发展布局。按照“孔孟之乡、运河之都、文化济宁”城市旅游形象品牌定位，争取通过 5—10 年的努力，形成以城区旅游集散地为中心，以县市区协调发展为支撑，以观光产品为基础、休闲度假产品为重点、特色旅游产品为补充的文化旅游发展格局。建议将文化旅游发展重心转移到济宁城区，全力打造运河之都，彻底解决城区

文化旅游“空心化”的问题。尝试探索“世遗＋城市”的文化旅游发展模式，实施“城市变景区”行动计划，推进老城区改造与景区开发相结合，深度挖掘整合太白楼、铁塔寺、潘家大楼、竹竿巷、宣阜巷、玉堂酱园、东大寺等资源，打造古运河核心文化旅游项目，提升特色街区旅游功能，形成“没有围墙”的文物景区和融运河旅游、都市旅游和文化旅游为一体的运河遗产廊道。同时，尽快启动运河总督衙门恢复改造工程，实现城区河道游览功能，带动周边服务业以及特色街巷的联动发展，形成济宁运河文化传承的新地标。

三是加快资源整合集聚。打破固有的区域、景区竞争态势，推进由景区品牌打造向区域精品旅游线路打造转变，由单一依靠“投入拉动”开发景点向更多地依靠资源聚合、内涵提升来推动文化旅游发展。鼓励引导县市区和旅游公司将孔孟文化旅游、兖州汶上佛教文化旅游、微山湖乡村旅游、城区运河旅游、梁山水浒旅游、泗水乡村旅游等文化旅游资源进行有效衔接，串珠成线、联线成片，在产品开发、客源共享、联合促销等方面形成统一协作机制，打造培育数条样板式的二日游三日游，如曲阜、城区、汶上、梁山二日游，曲阜、兖州、微山、城区、梁山三日游等精品旅游线路，进一步延伸文化旅游产业链条、增加游客逗留时间、提高文化旅游产业综合效益。同时，引导星级饭店、特色餐饮向济宁城区和主要度假区集中，规划开发夜间旅游消费聚集区，积极推出旅游演艺、风味餐饮、康体健身等夜间旅游消费产品和夜间水上游览项目，丰富晚间休闲、健身娱乐活动。

（四）精心策划、发挥优势，在业态开发上实现突破

一是加快发展研学旅游。充分发挥曲阜文化建设示范区、孔子学院总部体验基地、干部政德教育基地和儒学研究传播高地“四大战略性平台”优势，强化其辐射带动作用，吸引社会各界及青少年学生、教师和企业高管来济开展研学旅游；注重加强与世界各地孔子学院、孔子课堂的联系合作，吸引更多的外国客人来济体验中华传统文化。同时，建议学习借鉴西安市经验，鼓励支持我市教育部门和学校在我市范围内率先开展研学旅游，并纳入素质教育考核，提升中小学生及家长主动参与我市研学旅游的积极性。

二是加快发展乡村旅游。围绕旅游脱贫攻坚工作的全面开展，以满足市民和游客周末休闲和节假日乡村度假休闲的需求为导向，对曲阜、邹城、泗水、微山等县市的乡村旅游资源赋存情况、文化内涵以及开发条件进行分析论证，编制乡村旅游发展规划，实施部分片区乡村旅游整体开发。坚持将发展的参与性与收益的分享性进行紧密结合，在保持乡土本色、突出田园特色、避免城市化倾向的同时，深度挖掘乡村生态休闲、旅游

观光、文化教育价值，积极开发有地方特色的乡村旅游项目，全力打造曲阜吴村镇、邹城上九山村、泗水王家庄村、微山王苏白村等一批乡村旅游示范区。

三是加快发展会奖旅游。会奖旅游，即会议、展览、奖励旅游，是现代高端旅游市场中消费附加值最高的旅游形式之一。建议借鉴苏州市经验，成立济宁会奖旅游推广中心和会奖旅游发展有限公司，采取国资引导、民资参与的混合所有制形式，调动发挥民营资本在会奖旅游领域的积极性和创造性；研究制定出台会奖旅游专项资金奖励补助政策，加强会务接待设施和配套服务建设；积极培育会奖旅游品牌，办好中华母亲节、太子灵踪节、荷花节等县域特色节庆活动，全面提升孔子文化节、世界儒学大会、尼山世界文明论坛的举办层次，扩大文化济宁品牌的国际影响力和知名度；加强品牌营销力度和向上争取力度，积极承接高端会议、公司年会、专业展览会、高层论坛、政务会议及活动等。

（五）完善配套、提升服务，在发展环境上实现突破

一是加快文化旅游交通体系建设。围绕鲁南快速铁路站点设置和新机场规划建设，超前谋划文化旅游交通体系构建，完善文化旅游交通引导标识系统，提高交通通达性及重点景区可进入性。加快快速路系统建设，启动崇文大道东延，形成贯通全市的纵横交通主线路。加快旅游景区标准化公路建设、市区公交网格化建设和城际公交发展，适时增设旅游公交，形成全市境内主要景区（点）两小时旅游圈。

二是加快文化旅游服务体系建设。完善旅游公共服务中心综合功能，健全“12301”旅游服务热线统一受理转办机制，确保优质提供中转、购物、咨询、救援、本地游等一站式系列服务。加强导游人才引进、培养和管理，提高导游队伍的素质。抓好旅游商品的开发、生产、销售，建设特色商业街区、休闲街区、美食街区、娱乐街区、古玩街区，建设并完善重点旅游景区游客集中购物场所，形成旅游购物一体化。

三是加快文化旅游市场体系建设。完善文化旅游市场准入与退出机制，建立健全旅行社经营、旅游购物、旅游客运企业申报准入制度和文化旅游企业的评级、运营挂牌制度，规范文化旅游市场行为。加快文化旅游行业协会的改革发展，强化行业指导与自律功能，推动行业诚信建设和企业诚信经营，推进文化旅游市场秩序的良性运行。深入开展文化旅游市场综合整治活动，依法严厉打击“黑导游”和诱导、欺骗、强迫游客消费等不法行为，规范文化旅游市场秩序，维护消费者合法权益。

（六）创新机制、深化合作，在宣传营销上实现突破

一是推动政府主导、企业联手、媒体跟进的“三位一体”宣传营销机制的构建，政

府负责“形象营销”，媒体负责“内容营销”，企业负责“服务营销”，广泛开展媒体广告投放、业界交流、资源推广等一系列宣传活动，全面加大“孔孟之乡、运河之都、文化济宁”城市文化旅游形象品牌的宣传力度。二是充分利用微博、微信等新媒体和手机软件、数字旅游等新技术新手段开展网络宣传营销；加强与阿里旅行、百度、谷歌以及途牛、同程等知名网站的合作，积极开展线上线下营销。三是围绕好客山东贺年会、孔子文化节等节庆活动开展旅游推介，积极组织参加各类旅交会，主动邀请旅行社、媒体和网络达人来济旅游考察踩线。四是加强与淮海经济区、山东半岛蓝色经济区、京沪高铁联盟等区域城市合作，实现联合促销、优势互补、客源共享、互利共赢。五是赴境外举办“文化济宁”推介会，努力开拓国际客源市场。

（七）加强领导、强化扶持，在组织保障上实现突破

一是加强组织领导。建议将文化旅游产业作为战略性支柱产业进行重点培育打造，由市政府主要领导担任市文化旅游强市建设推进工作领导小组组长，对全市文化旅游融合发展工作进行统筹协调；明确市直部门和各县市区的职责任务，努力形成市级统筹部署、部门共同参与、县市区全面实施的联合推进机制。二是加大政策保障。优先保障文化旅游产业用地供应，积极向省政府争取文化旅游发展建设用地规划指标，加大对现有文化旅游产业用地的集约利用；认真落实国家关于文化旅游发展的税收优惠政策，及时整顿清理文化旅游企业行政性收费项目，减免有关规费。三是强化人才支撑。积极引进高级旅游策划人才、营销人才、管理人才，纳入全市高级管理人才引进规划。建立校企合作培养培训人才机制，加大人才培养和培训力度。加强导游队伍建设，建立导游最低工资制度，依法保障导游的合法权益。鼓励和支持优秀拔尖人才脱颖而出，设立市级荣誉奖励制度，重奖贡献突出的文化旅游工作者。四是严格督导考核。建议增加文化旅游发展情况在科学发展综合考核体系中的分数权重，每半年组织一次重点文化旅游项目观摩点评会，全面掌握项目建设进展情况。同时，建立约谈制度，对项目进度慢、解决问题不力、保障能力不足的相关单位下发督查通知书，并作为年度考核重要依据。

政协济宁市委员会关于加快智能制造产业发展、推动工业转型升级的建议案

（2017年7月25日政协济宁市委员会十三届二次常委会会议通过）

【内容概要】加快智能制造产业发展是推动我市工业转型升级的重要方向。2017年，十三届济宁市政协以智能装备制造产业发展和传统企业智能化改造为重点组织开展了实地调研，市政协十三届二次常委会会议进行了专题议政，形成并向市委呈送了建议案。建议案总结了近年来全市智能制造业发展及应用的主要特点，指出了当前存在的问题和制约瓶颈，有针对性地提出了提高智能装备制造水平，以工业机器人应用引领企业智能化改造，实施创新驱动、强化平台建设，不断加大政府扶持力度，打造智能制造人才高地等6条建设性建议。时任市委书记、市人大常委会主任王艺华作出批示，要求各相关部门和县市区认真研究吸收。

我市传统产业比重高、高耗能产业比重高，处于产业链中低端的加工制造企业多，能否在发展智能制造上实现突破，是加快新旧动能转换的关键，在很大程度上决定着济宁工业经济转型升级的成败。为此，市政协围绕“加快智能制造产业发展、推动工业转型升级”开展了重点调研和专题议政。倪丽君副主席带领市政协经济和农业农村委员会、市经信委等有关部门组成的专题调研组，以智能装备制造产业发展和传统企业智能化改造为调研方向，到兖州、邹城、高新区等县市区进行了实地调研，召开了6个座谈会，察看了如意、联诚、通佳机械等15家智能化企业及科研中心，听取有关县市区、部门和协会的情况介绍，并就此专题聘请省政协常委、港澳台侨和外事委员会副主任，上海交通大学特聘教授、山东财经大学兼职教授李斌同志来济宁举办了题为“互联网经济发展趋势与智能制造”的首期政协讲座；6月19—24日，赴江苏镇江、无锡，浙江嘉

兴、宁波进行了学习考察，实地考察了信捷电气、戴卡轮毂、恒顺集团、加西贝拉压缩机、丽驰科技、弘迅科技、均胜电子等数十家企业，召开了座谈会，学习了先进地区在智能制造产业发展上的经验和做法。6 月 30 日，市政协召开“加快智能制造产业发展、推动工业转型升级”专题议政会，市政协主席张继民、市政府副市长任庆虎、市政协副主席倪丽君、市政协秘书长张言申到会听取了委员和专家学者的意见建议，对本《建议案》提出了重要指导意见。7 月 18 日，市政协召开主席会议对本《建议案》进行了认真讨论审议。7 月 25 日，本《建议案》经市政协十三届二次常委会议讨论通过。本《建议案》内容如下。

一、全市智能装备制造产业发展及企业智能化改造工作情况

近年来，我市大力发展工业经济，在智能制造产业发展和应用上积累了不少优势，如工程机械总规模在全国 6 大工程机械基地中位居第 3 位，拥有济宁高新区装备制造（工程机械）国家新型工业化产业示范基地和山东省高端装备制造（工程机械）产业园区，发展智能制造潜力巨大；中科先进技术研究院、中科院计算所济宁分所、省智能机器人应用技术研究院等科研平台，研发出了全方位重载移动机器人、高速并联分拣机器人等，可以为本土企业加速智能化制造提供技术支持。我市相继出台了《〈中国制造 2025〉济宁市行动计划》《济宁市“十三五”智能装备及机器人产业发展规划纲要》等文件，确定了智能制造发展方向、目标、重点、任务和具体措施并加快推进实施，成效十分明显。

一是智能装备制造产业稳步增长。2016 年，全市智能装备产业规模以上企业 223 家，完成主营业务收入 382 亿元，同比增长 7%。形成了以工程机械、汽车及零部件、农业机械、矿山机械、内河船舶、机床工具、电工电器等七大主导产业共同发展的产业格局，集聚效应也日益明显。2017 年 1 月，省经信委公布了山东省首批 60 个智能制造试点示范项目，我市有 4 个项目入选，数量居全省第 4 位。

二是创新能力逐渐加强。全市智能装备制造企业拥有市级以上企业技术中心 124 家，占全市市级以上企业技术中心的 49.6%，其中国家级技术中心 2 家（圣阳电源、山推股份），省级技术中心 41 家，省级院士工作站 5 个。在首届“省长杯”工业设计大赛中，我市取得 1 银 2 铜佳绩，联诚集团特聘专家赵治国教授入选“泰山产业领军人才”。2016 年，我市山推工程机械股份有限公司的 DH17 全液压推土机等 8 个首台（套）技术

装备产品和曲阜天博汽车零部件制造有限公司的电子调温器热管理模块等 2 个关键零部件产品列入山东省首台（套）技术装备和关键核心零部件及生产企业名单，居全省第二位。济宁兴隆食品机械制造有限公司的 SDJ-Ⅰ型蒸汽烫毛生猪屠宰生产线、ZPB-160 型数控猪体劈半机、生猪屠宰加工装备工业机器人、生猪二氧化碳致昏机四个项目列入由科技部、商务部、环保部和国家质检总局联合审批的“国家重点新产品计划项目”，并获得“国家重点新产品”证书。

三是“机器换人”工作取得突破。2016 年，我市共有 15 个装备制造业项目获得国家工业强基、省提质增效、省“机器换人”等专项扶持资金 1.33 亿元，项目总投资额为 7.15 亿元。其中，山东华泰光源有限公司 360° 全发光 LED 灯丝灯生产线智能化改造、浩珂科技有限公司 1000 万立方米矿用充填袋及 1000 万立方米排水管袋项目分别获得 2016 年第一批“机器换人”技术改造奖励资金 200 万元、42 万元。山东联诚机电科技有限公司的 800 万套减震轮加工车间智能化改造项目、山东泰丰液压股份有限公司的管段液压元件及集成系统智能化改造项目分别获得 2016 年第二批“机器换人”技术改造奖励资金 121 万元、28 万元。

二、存在问题

调研组在智能制造全国先进市宁波、镇江、无锡、嘉兴等地考察时，感觉到这些城市在观念、规划、政策、创新、平台、人才等方面，都当之无愧地走在了全国的前列。与这些先进地区相比，我们在有的方面仍存在不小差距：

一是超前意识不强、观念转变滞后。一些地方领导干部和企业负责人对发展智能制造重视程度不足，原有的生产组织方式已在他们意识中留下深刻烙印，他们对“什么是智能制造、如何实施智能制造以及实施后的经济社会效益”等缺乏清晰的认识，发展观念落后。早在 10 年前，无锡就已意识到了智能制造、“机器换人”的重要性，并在 2011 年的“十二五”工业发展规划中提出了提高装备智能化的目标，要实现生产控制的智能化、精准化，我市则起步较晚。面对先进地区，我们解放思想的力度还不够，还没有把智能制造作为工业转型升级的突破口，列为重点规划和工作。

二是智能制造装备产业层次偏低。我市的智能制造主要集中在机械加工、系统集成、组装等较为初级的阶段，自主研发的高精密、高端大型智能化装备较少，不少制造企业的质量标准化、管理规范化、工厂智能化程度不高，产品附加值偏低。产业链配套

不齐全，中高档数控机床配套的关键功能部件 70% 以上需要进口。而镇江则已发展为全国最大的碳纤维及复合材料、特种船舶、高速工具钢、工程电气、医用器械等产品的生产基地，数字化研发设计工具普及率为 70%，关键工序制造设备数控化率 47%。

三是智能化改造工作推进缓慢。我市企业在智能化应用方面仅仅是个别生产装备的改造上，贯穿生产、制造、管理、设计等环节的整体智能制造技术解决方案采用较少。公共技术支撑机构和优质供应商紧缺，缺乏一批既能开发工业软件和互联网应用系统，又熟悉行业生产技术工艺设备研发、制造、集成的专业团队和公司，难以满足智能制造推广应用需求。据统计，全球工业机器人使用密度韩国为 478 台 / 万人，日本为 314 台 / 万人，德国为 292 台 / 万人。而我国机器人密度仅为 36 台 / 万人，我市总体还在全国平均水平以下，并且存在智能化低的巨大差距。而南方的很多企业则已尝到智能制造的甜头，如无锡戴卡轮毂制造有限公司成功实施智能化改造，大量工序“机器换人”后，工人数量从 800 多人减少到 300 人左右，每个工人年均生产 4000 只轮毂提高到年均生产 1 万只轮毂，大幅降低了成本、提升了效率。

四是研发能力不强、平台建设滞后。研发投入比是衡量一个地区创新程度大小的重要指标。2016 年，我市装备制造业投入研发 10 亿元，主营业务收入 1013 亿元，占比仅 0.98%。而无锡研发投入比达 2.82%，嘉兴为 2.7%，宁波为 2.6%，远远超过了我们。我市服务智能制造的平台不少，但均处于各自为战的状态，互相之间缺乏配合，难以形成整体合力，特别是缺乏与当地传统产业联手、攻坚具体课题的平台。而在嘉兴智慧产业创新园内，已形成六大配套性公共服务平台，分别是投资发展服务平台、综合服务平台、金融服务平台、人才支撑服务平台、科技服务平台和大数据服务平台，企业落户园区后将得到全方位、保姆式的服务。

五是措施不完善、落实不到位。我市虽然出台了一些推进智能制造产业发展的规划和政策文件，但研发、人才、土地等相关配套保障措施还不完善，在规划引导、宣传培训、典型示范等方面做得也还不够。宁波则非常重视这方面工作，研究制定了推动智能制造发展的战略规划、实施方案和产业政策，基本形成了比较完备的智能制造政策框架体系，明确了以“3511”产业体系作为智能制造发展的重点，组织国家级试点示范项目 7 个、智能化成套装备改造试点项目 13 个，推动“机器换人”技改专项项目 1200 余个。

六是人才制约矛盾突出。我们的企业普遍面临招聘高素质人才难、引进高级管理人才难、留住实用技术人才难的困境，缺乏智能制造的高端领军人才和中高端企业工程技术人才团队，特别是信息化人才、各类设计人才等缺口大、留人难。而宁波自 2015 年

起，就专门针对信息化、智能制造人才引进制定了奖励措施，如：对新引进的顶尖人才给予300万元的安家补助，新引进的特优人才、领军人才、拔尖人才分别给予100万元、80万元、50万元的安家补助。同时，积极开展“金蓝领”等各类培训，吸引、培养并留住了大批人才。

三、主要建议

刘家义书记在济宁调研时强调，要深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和视察山东重要讲话、重要指示批示精神，把思想和行动统一到省第十一次党代会部署上来，加快推进新旧动能转换，不断提高发展质量效益。市委十三届三次全体会议提出，要更大力度推进新旧动能转换，坚持以“四新”促“四化”为中心任务，推动经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平。要实现这些目标任务，在工业上必须加快发展智能制造，以智能制造抢占智能经济发展新机遇、提升制造业核心竞争力、加快新旧动能转换、推动工业转型升级。

（一）进一步解放思想、切实转变观念。中国制造2025、德国工业4.0革命，其核心都是智能制造。目前，包括宁波在内的全国“中国制造2025”试点示范城市已有近30个，镇江、无锡、嘉兴等地也纷纷出台行动计划或纲要加快赶追，智能制造在全国已呈方兴未艾之势。面对当前智能制造日益激烈的竞争格局，必须顺应大势、抢抓机遇，引导全市各级领导干部，特别是企业家，切实提高对加快智能制造发展重要性、紧迫性的认识，科学谋划、积极推动、务求实效，加快实现由传统制造向智能制造转变。应深化对智能制造发展内涵、趋势、规律以及可能带来的风险挑战的研究，定准路线图、找准切入点。充分认识智能制造是长期过程，不可能一蹴而就。不能贪功求快、盲目跟风，更不能等待观望、停滞不前，必须在充分做好应对各种挑战准备的同时，尽快作出适合市情的制度安排，着力打造具有鲜明优势的产业体系。具体应通过举办讲座、培训、高端峰会论坛等各类活动，在新闻媒体开辟专栏等方式，邀请各行业领域专家围绕智能制造的方向和路径，开展前沿解读、操作指导和政策咨询等，动员方方面面参与智能制造生产和实施推广，共同打造加快智能制造产业发展的良好氛围。

（二）努力提高智能装备制造水平。智能装备是智能制造的基石。我市智能装备制造业的发展，应抓住发展重点。突出机器人、特种车辆及新能源汽车、数控机床、农机装备、高技术船舶、输变电装备、矿山机械、工程机械八大重点发展领域努力构建现代

装备制造业体系，围绕加快提升企业生产过程的自动化智能化水平、大力发展智能化装备及机器人等整机产品、积极推进服务型制造三大任务，推动结构优化、产业升级和经济总量扩增。抓好龙头带动。对智能制造装备龙头企业、初步掌握核心技术的潜力企业，每年推出几个重点企业形成梯队，重点培育、大力扶持，推进关键性技术自主创新和新产品开发，加快产业生态链建设，做强智能制造“母机”。打造产业集群。培育发挥山推股份、联诚集团、中集东岳等企业的引领示范作用，带动相关配套企业在周边集聚发展，形成产业链整合延伸、配套分工的产业集群，推动产业集聚发展，打造高新区工程机械、兖州农机、梁山专用车、汶上工程机械配套件等特色产业集群。突破山推发展瓶颈。山推作为济宁本土的第 1 家过百亿的装备制造企业，聚集了 300 多家配套企业。但自从 2009 年以来，山推归属山东重工集团后受到很多制约，生产经营受到巨大影响，销售收入从百亿下滑到仅有 56 亿元，虽然智能制造走在了全市前列，但在其产业集群中的引领作用却越来越弱。因此建议市里协调省直有关部门，积极推进山推重归山东省国资委直接管理，委托济宁市管理，使其具有更加灵活的生产经营方式，这对济宁的发展影响至关重要。

（三）以工业机器人应用引领企业智能化改造。利用机器手、自动化控制设备等工业机器人对企业进行智能技术改造，是实现“减员、增效、提质、保安全”目的的必要手段。加快工业企业智能化改造。充分利用工业机器人、3D 打印、智能传感等各种先进技术，加快推进大数据、云计算、物联网等新一代信息技术的推广应用，全面提升研发、设计、生产、管理和销售等各环节的智能化改造水平，着力在推进传统企业“上质量、创品牌、扩市场、增效益”上挖掘潜能。强化示范引领。每年选择 2—3 个工业行业，以行业骨干企业的技术改造为切入点，联合本地智能装备制造企业、软件和信息技术服务企业及科研院所等多方优势，开展智能成套装备首台（套）的研制和系统集成，并通过试点突破、典型示范，最终实现智能制造技术和装备在全市工业各行业的广泛应用。积极实施“制造装备升级”和“互联网 +”两大计划。重点支持企业研发设计、供应链管理、在线维护等服务环节建设，培育网络化工业设计、在线检测维护、远程诊断、智慧物流、互联网金融、电子商务等新兴行业发展。积极培育发展一批以制造企业、软件企业、信息技术服务企业为依托的智能制造工程服务公司，让其为广大企业实施自动化、智能化改造提供软硬件工程总包、系统解决方案设计、硬件系统集成、系统软件开发等服务。

（四）实施创新驱动、强化平台建设。技术研发、专利成果、专利产品、专利技术

等要素，是实现我市工业转型升级的方向和动力。建立“产学研+”协同创新体系。推进“产学研+政务服务”“产学研+智能技术”“产学研+平台体系”等模式深度融合发展。鼓励智能制造重点企业、高等院校、科研机构开展联合与协作，促进先进科技成果在我市落地、产业化。促进企业与科研院所联合组建开放式实验车间、中式基地等公共服务平台，共同开展技术攻关。大力弘扬“工匠精神”。培育一批行业细分领域的智能制造企业，引导企业按照“微笑曲线”理论，在研发和营销这两个最大盈利点上加大投入，积极采用新技术、新工艺、新设备、新材料，促进“济宁产品”向“济宁精品”转变，以此推动“济宁制造”提升到“济宁智造”。加快搭建创新平台。每年确定一批重点企业名单，统筹整合全市高校、科研院所、企业研发中心、孵化平台等存量创新平台，结合特色支柱产业、重要项目、知名品牌，重点建设共性技术供给平台、质量管理公共服务平台、创新中试服务基地等功能性基础平台，让有限的研发力量，有针对性的围绕本土传统企业升级换代拿出实招，拿出解决方案来。支持大数据平台发展，推进工业大数据、云平台与工业宽带的对接，着力打造“网+云+端”的智能制造大数据公共服务平台，开展与华为、九次方等大数据平台的合作，以政府批量购买服务的形式，为企业在智能制造上提供大数据运用途径。

（五）不断加大政府扶持力度。任何产业的发展都离不开政府引导和政策支持。加强规划引导。健全相关组织领导机制，成立领导协调机构，招或聘一批智能制造方面的顾问，配备到为市长、县长、乡镇长以及经济管理部门、科技部门提供决策服务和管理的关键岗位上，加强信息研判和重大项目跟踪服务，明确发展目标，突出工作重点，确定路线图、时间表。针对智能制造发展中出现的新问题、新导向，及时研究出台相应的规划和措施，让顶层设计走在产业发展的前面。强化政策扶持。认真梳理中央和省、市各级的优惠扶持政策，列出清单，加大督导检查力度，确保各项政策及时兑现、落实到位。结合我市产业实际，研究出台更有针对性的措施：发改、经信、科技等部门应将装备智能项目优先立项，优先纳入申请国家、省、市各类扶持资金的项目库；国土部门应在年度新增建设用地指标安排使用和土地供应上，优先保障装备智能制造项目用地；财政部门应不断创新对智能制造产业的支持方式，除加大对其补助倾斜外，综合运用PPP、产业引导基金、以股权换资金等方式，引导社会资本和专业投资团队参与智能制造产业投资等等。优化发展环境。深化“放管服”改革，更大力度推进简政放权，实实在在压减审批事项，简化程序、优化流程，最大限度减少投资项目审批前置和缩减审批时限，帮助项目尽快落地投产。完善评价体系、强化目标考核，明确智能制造发展目

标、工作重点和指标评价体系，强化工作督查考核。

（六）打造智能制造人才高地。人才是第一生产力，是科技进步最主要的推动力和先进生产力的重要开拓者。加大智能制造人才引进与培养力度。依托国家“千人计划”、泰山学者、泰山产业领军人才、济宁市创新创业领军人才集聚计划等高端人才引进计划，设立智能制造高水平人才引进计划，集聚一批与智能制造要求相适应的软硬件知识复合型人才、数据分析与数据挖掘人才；联合驻济高等院校共同培养面向应用需求的工程应用型人才，支持相关行业协会、企业与院校、专业培训机构建设智能制造产业人才实训基地，重点培训面向智能工厂、车间的操作型专业人才。制定与贡献挂钩的激励措施。对于智能制造产业发展所需的实用技能型、研发创新型、核心骨干型等人才，按贡献年份，分别给予一定比例的奖励，所在企业或平台可获得相应的留才投入补贴。出台科技成果转化按最高比例奖励个人（团队）政策，通过项目资助、创业扶持、股权投资、贷款贴息等方式，吸引国内外装备智能制造产业领域的研发人才和团队来济创业或入驻。切实优化留人机制。借鉴外地做法，对于买房并签约 5 年以上的高管与核心人才、重点高校毕业优秀人才，给予一次性购房补助。建立人才柔性引进机制，吸引各类人才以兼职、项目承包、短期工作等多种方式参与济宁建设发展。建设城区高架路及城区至重点交通枢纽的云轨，便利人才出行。针对当前人才引进政策落地难问题，开展一次专项督导检查，务求把人才引进的各项优惠政策落到实处。

政协济宁市委员会关于济宁市全面展开新旧动能转换重大工程的战略重点和突破点的研究报告

（2018年7月30日政协济宁市委员会十三届八次常委会会议通过）

【内容概要】根据省委、市委实施新旧动能转换重大工程的决策部署，2018年，十三届济宁市政协组织开展了以“济宁市全面展开新旧动能转换重大工程的战略重点和突破点研究”系列调研活动，并在市政协十三届八次常委会会议进行了专题协商议政，形成了该研究报告及6个分课题调研报告，围绕加速思想理念转换升级、加快构建现代产业体系、增强企业发展活力、强化动能转换人才支撑、以创新驱动引领动能转换、打通动能转换资金供给渠道、增强发展内生动力等7个方面提出意见建议，为进一步推动我市高质量发展、加快实现“两个全面”目标任务汇聚了政协智慧。时任市委书记、市人大常委会主任傅明先作出批示，认为报告紧扣新旧动能转换这条主线，符合我市发展需要，具有重要参考价值，并转发有关部门研究。

根据省委、市委实施新旧动能转换重大工程的决策部署，结合“大学习、大调研、大改进”工作要求和政协工作实际，今年4—7月，市政协组成市政协主席张继民任组长的总课题调研组和分课题调研组，主席会议成员带队，组织开展了以“济宁市全面展开新旧动能转换重大工程的战略重点和突破点研究”为主题，分“聚焦高质量发展构建现代化经济体系研究”“深化‘放管服’改革营造全面展开新旧动能转换重大工程的良好政务、法治和社会环境”“科技创新引领新旧动能转换”“乡村振兴战略实施的思考与建议”“人才支撑新旧动能转换的政策研究”“培育壮大四新经济的战略思考”6个分课题，为期3个月的系列调研活动。通过深入全市11个县市区、4个功能区实地调研，到广东、浙江、江苏等先进地区学习考察，组织专家委员和有关部门负责同志座谈交流，认

真梳理研究各方面意见建议，形成了 1 个总研究报告和 6 个分课题调研报告。

委员们认为，加快新旧动能转换是推动我市资源型城市转型、实现高质量发展的关键之举，市委、市政府关于我市新旧动能转换重大工程的《实施规划》《实施意见》目标任务明确，政策措施有力，完全符合济宁实际，必须坚定不移抓好落实。工作中要注重把握“四个关系”。一是要认真处理好新与旧的关系，认真领会和大力实施创新驱动发展战略，既要加大力度支持新技术、新产业、新业态、新模式，实现“无中生有”，打造经济增长的新引擎；同时，要致力于传统产业转型升级，实现“有中出新”，推动传统产业高端化、低碳化、智能化改造，促进“老树发新芽”。二是要认真处理好稳与进的关系，准确把握稳增长与提质增效的统一，以壮士断腕的决心倒逼传统产业转型升级，加强新旧动能衔接，提高新旧动能转换效率，防止新旧动能青黄不接，缩短新旧动能转换阵痛期。三是要认真处理好大与小的关系，大力度培植壮大骨干大企业，提高龙头骨干企业纵向延伸、横向联合的能力，完善产业全链条，大力打造全国一流乃至世界有影响的现代产业集群；同时，深化“放管服”改革，打造“一次办好”精简高效的政务生态，为中小企业营造良好发展环境，释放创新创业活力。四是要认真处理好质与量的关系，积极探索存量变革和增量崛起并举的转型升级路径，做强优势、做优特色，推动传统产业和新兴产业协同强劲发展，推动经济质量和规模双提升。委员们认为，今后 3—5 年是我市“新旧动能接续期”和“新动能再造期”，建议围绕解决影响新旧动能加快转换的重点难点问题、打造推动济宁高质量发展的强大新动能，靶向发力，重点突破。

一、更大力度突破思想障碍，加速思想理念转换升级

思想是行动的先导。调研中许多委员提出，“理念固化”是影响新发展理念落地的“胆结石”，“官本位”思想是阻碍高质量发展的“千斤坠”。长期形成的追求稳定心态导致了不求有功、但求无过的保守思想和机械僵化思维，工作中体现为对新发展理念学习不深、理解不透，陈旧的发展理念、思维定式、工作惯性、路径依赖依然支配主导着思想行为；体现为照搬照抄、开会发文、发号施令，缺乏真抓实干、勇于突破的责任担当，口号喊得震天响，落到实处无一物；体现为缺乏改革创新、抢抓机遇的意识和能力，见事早、行动迟，“没有文件等文件，有了文件等经验，有了经验再看看”，不敢闯不敢试，眼睁睁地看着与机遇失之交臂。南方先进地区最重要的经验就是善于接受新生

事物，勇于探索，善于创新，敢做前人不敢想、不敢做、没有做过的事情。济宁要加快发展，必须彻底摒弃阻碍发展、制约创新、惰性懈怠的陈旧僵化思想，树立顺应新时代新要求、与先进地区全面对标接轨的全新思想观念、精神状态和工作作风，以思想理念的更新转换加速形成推动高质量发展的新动能。

一是，坚持新发展理念引领。围绕落实新发展理念开展寻标对标活动，系统学习苏浙粤先进地市经验，深度对标先进地区的发展理念、创新举措、政策机制，全方位创新理念，全视角拓展思路，以改革创新精神推动济宁转型发展。

二是，进一步强化责任担当。坚决破除因循守旧、等待观望、消极懈怠的落后思想，大力弘扬敢为人先、敢闯敢试、敢于作为的争先精神，使担当负责成为干部作风新常态。强化“凭实绩用干部”的用人导向，旗帜鲜明选拔使用担当作为、敢于创新、默默奉献的干部，让想干事、能干事、干成事的干部有机会、有舞台。进一步倡树正确的政绩观和求真务实作风，大力度减文、减会、减活动、减检查、减报道，引导各级党员干部不图虚名、不搞花架子，扑下身子抓落实，真正把精力放在济宁发展最需要、群众最期盼、最有利于长远发展的事情上，持之以恒、善作善成。

三是，营造有利于创业创新的“济宁环境”。着力破除官本位思想，改善政务服务环境，营造良好亲商安商氛围，依法尽责、真心实意支持企业发展，凝聚创业创新正能量，让民营企业家成为新时代社会明星，让更多群众投身到创业创新的热潮中来，使济宁真正成为创业发展的热土。

二、更大力度突破实体经济，加快构建现代产业体系

新旧动能转换的核心是加快产业转型升级，根基是实体经济。产业是带动地区经济转型升级发展的“主引擎”，更是发展的后劲所在。近年来，我市集聚优势资源推进产业转型升级，但产业不强、结构偏重的问题依然十分突出，去年煤炭产业税收占全部税收比重依然高达 33.1%，新经济占比仅为 12.8%，经济外向度仅为 8.9%，研发投入占 GDP 的比重仅为 1.94%，与高质量发展要求还有较大差距。必须坚定把振兴实体经济摆在更加重要的位置，在推动传统产业转型升级、大力发展战略性新兴产业、加快发展现代农业等方面抓重点求突破，不断提升产业发展能级和水平。

一是，传统产业要强化技改基础性作用。技术改造是实现传统产业“老树发新芽”和“有中生新”的主要手段，是实现新旧动转换存量变革的重要方式。要“一业一

策”“一企一策”划定重点行业、重点企业技改“路线图”，排出升级“时间表”，给予产业投资引导基金扶持，支持企业开展集群协同改造和生产、研发等全流程改造，向产业价值链高端攀升。

二是，新兴产业要重点突破产业链上的核心项目。紧紧抓住产业链上有整合资源能力的核心项目和科技含量高、附加值高、市场前景好的优质大项目，集中打造一批优势产业。如新材料产业中的凯赛生物 100 万吨聚酯酰胺、3 万吨长链二元酸项目，全部达产后产值将突破 210 亿元，具备带动上下游产业纵深发展的能力，已纳入山东省新旧动能转换重大项目库，建议在资金、能源、土地等方面给予重点支持，带动上下游产业配套集群发展。

三是，产业布局要注重突出特色集群发展。紧紧抓住特色产业发展这个关键，引导各县市区根据资源环境承载力、发展基础和潜力，选准产品、产业调整的着力点，选取主业突出、核心竞争力强、关联度大的行业龙头企业进行重点扶持，打造完整的产品上下游产业链，培植县域特色主导产业。园区是新旧动能转换的主战场。要认真落实我市推动园区转型升级、创新发展的有关意见精神，突出主导产业培育，完善主导产业链条，提高园区产业配套能力，降低项目建设和企业运营成本，力促各类园区规模扩大、功能提升，着力打造集约发展、创新发展、绿色发展、开放发展新高地。支持具备条件的经济园区向城市综合功能区转型，提升宜居宜业水平。

四是，农业新六产要注重培育多种类型融合新业态。注重挖掘农业多种功能，突出设施农业、休闲体验农业、精深加工农业等领域，促进农村一二三产业深度融合。探索“农业 + 互联网”新业态，推动互联网、物联网、云计算、大数据与现代农业结合，促进智能化农业、精准化农业发展。开发“农业 + 文化 / 旅游”等新模式，大力发展创意农业、景观农业、农业文化主体公园、田园综合体、特色旅游村镇。完善利益联结机制，构建“新型经营主体 + 小农户”利益共同体，保障小农户公平分享农业新六产发展“红利”。

三、更大力度突破市场主体，增强企业发展活力

企业是市场经济的主体，也是实施新旧动能转换的主体。新动能发展不充分，源头是市场主体不多不强。企业新旧动能转换意味着科技创新、新产品研发、设备更新和工艺流程改进，需要大规模投入和市场认可。受思想、眼光、资金、人才等因素制约，多

数企业转型升级有心无力。加快新旧动能转换，必须发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持企业主体地位，加强政府引导，充分调动企业转型升级的积极性和创造性。

一是，坚持发展规划引领。系统梳理我市发展“四新”经济的优势领域，研究确定主攻方向和重点领域，制定四新经济发展战略规划，强化“四新”项目的前期研究、挖掘和储备。组织开展企业新旧动能转换调研，综合考虑行业类别、企业规模、产品档次、财税贡献、创新能力、新上项目等因素，分类摸清重点企业新旧动能现状，新旧动能转换的着力点及支撑的技术、产品、项目，存在的困难和问题，建立工作台账，完善服务保障机制，逐项破解企业难题。

二是，坚定不移抓招商上项目。增加企业新生力量必须抓好招商引资和项目建设。要坚持一切围绕项目转、一切围绕项目干，统筹好项目谋划、招商、审批、建设、运行、服务各环节。大力发展各类产业引导基金，重点抓好“四新四化”入库项目建设，靠实实在在的大项目、好项目构筑动能新方阵、打造发展新优势。

三是，大力度培植壮大骨干大企业。按照“选好选优、培优培强”的原则，确定一批新动能示范企业，支持其通过科技创新、实施智能制造、绿色制造、服务型制造、加强产业链整合、推进兼并重组等方式提升综合竞争力，实现企业规模与效益大幅增长。创新政策要素供给，改变“撒胡椒面”式的资源要素配置方式，政府扶持政策、资源要素配置均向优质企业集聚，实现靶向精准扶持。留足市级建设用地机动指标，防止土地批而不用、圈占闲置，保障对重大项目点供用地。

四是，强力加快低效、“僵尸”企业退出。全国政协常委、著名经济学家李稻葵研究认为目前工业领域中应该退出的企业占总数的 5%—10%，但其中破产重整的仅为 13% 左右，僵尸企业、低效资产占用大量生产要素，对经济健康的不良影响越来越大。我市目前尚无相关统计数据，建议有关部门对此进行排查梳理，摸清底数，分类施策，加速推动低效企业退出。对于无资源无价值的企业，加大“僵尸”企业清理力度。对于有优质资源、有治理价值的企业，通过重组、剥离等资本运营手段恢复其发展机能和运营活力，培育新业务，塑造新动能。

四、更大力度突破人才资源，强化动能转换人才支撑

人才是壮大新动能的决定性因素。我市高层次人才 80% 以上集中在教育、卫生等领域，一线技术创新型人才严重短缺，近四年全市企业人才流失率达 21.7%，企业家委

员普遍反映优秀技术工人招聘难、留不住。目前市级层面主要的人才政策已出台2年多，年度人才发展专项资金仅为2000万元左右，远不能满足当前形势任务需要。人才工作运行机制的整体性、系统性不足，部门协调配合、资源共享不充分，还不能为人才提供一揽子、保姆式服务。全省、全市招商引资招才引智工作会议吹响了高质量“双招双引”的集结号，必须进一步统一思想认识，着力破除一切不利于人才发展的思想观念和体制机制障碍，努力形成政府、社会、企业等各方面力量齐心协力引人才、用人才的良好氛围，让各类人才资源的创造活力在孔孟之乡竞相迸发，为济宁转型发展提供强力支撑。

一是，创新人才工作理念。树立能做贡献就是人才的观念，改变单纯以学历、职称、职务、头衔界定人才的做法，体现市场经济条件下以能力为主导的人才标准。既注重高端紧缺人才的引育，也注重基础人才乃至技术工人的储备，着力构建宝塔型人才支撑体系。既注重外来人才的引进，也注重本土人才资源的开发特别是驻济高校、科研院所的人才资源利用和科技成果转化，努力打造各类人才创新创业的最佳“栖息地”。

二是，进一步完善人才政策。参照全省乃至全国最优扶持政策，及时升级完善我市人才政策，进一步提高标准、降低门槛、补齐短板，加快形成人才竞争新优势。在人才申报和评选过程中，建议增加项目的行业前景及产业化程度权重，提升经济税收、拉动就业等硬性指标占比，打造更加务实科学的人才评价体系。大幅提高人才开发资金投入，进一步优化资金使用结构，有针对性地解决企业引才用才中遇到的实际困难。

三是，抓好重点人才队伍建设。企业家队伍是经济领域人才队伍中的“第一方阵”，是“排头兵”“领头雁”“顶梁柱”。要促进企业家能力提升，举办企业家高端研修班，提高企业家战略决策、资本运作、现代管理能力，大力培育企业家精神。强化对企业家的正向激励导向，将“济宁市功勋企业家”评选提升为“济宁发展功勋奖”。采取更加灵活的措施柔性引进高端人才，对高端科研团队、泰山产业领军人才等顶尖级人才和团队，制定个性化政策，“一事一议”“一人一策”，待遇“上不封顶”。高度重视优秀技术工人培养，推动驻济高校、职业技术院校根据我市企业需要开展定向培养、订单培养、联合培养，引导市内职业院校毕业生本地就业。

四是，注重扶持平台载体建设。制定专项扶持政策，加大对济宁高新区等经济园区引进国内外高水平大学、科研院所设立分校分院或科研机构支持力度，建设一批高质量的科技孵化和研发平台。加快建设市级技能人才公共实训基地，推动技工教育集团化发展，为深化校地企合作、壮大人才队伍搭建更大平台。启动“人才飞地”建设，鼓励用

人单位到海外和国内重点城市建设研发机构和孵化中心招纳人才，所引进使用的人才同等享受我市人才优惠政策。

五、更大力度突破科技创新，以创新驱动引领动能转换

加快新旧动能转换，核心是从要素驱动向创新驱动转换。我市科技研发能力严重不足，有自主知识产权、具备较强竞争力的大型企业少，重大科技创新成果数量少、科技含量较低。2017 年全市高新技术企业实现产值 1899 亿元（徐州 5306 亿元），发明专利申请量 2676 件（徐州 7874 件）、授权 563 件（徐州 1792 件），万人有效发明专利 2.54 件（徐州 7.32 件），差距明显。必须坚持以科技创新引领和带动产业创新、产品创新、业态创新，努力使创新成为驱动引领发展的第一动力。

一是，更加突出企业创新主体地位。加大企业研发机构建设，依托高校、科研院所、创新型企业，建成一批国家和省级制造业创新中心、企业技术中心等研发平台，带动企业研发能力和产品设计水平整体提升。引导大企业更加重视加强研发中心和集成创新服务平台建设，大力增强本企业集团技术实力、核心竞争力和集成创新发展的能力水平。增加财政科技经费支持力度，严格落实企业研发费用加计扣除、知识产权质押融资补贴、创新券等优惠政策，鼓励企业增加研发投入，为企业科技创新提供全方位支持。

二是，深化产学研协同创新。把技术创新摆到核心位置，围绕新一代信息技术、智能制造、生物医药、新材料等重点领域，推动企业与高校院所建立多层次、全方位的合作，探索销售额提成、利润分成、技术入股、共建技术开发机构等多种形式，大力推进科技成果转让、联合技术创新。进一步完善科技资源市场化配置机制，搭建科研机构与政府、企业沟通对接的平台，促进资金、人才、技术、装备和科技成果的有序流动，走出政产学研金服用一体化发展的路子。

三是，实施市场导向的“泛孵化器”战略。制定全市孵化器建设规划，优化孵化器区域布局，围绕产业转型升级和提升区域科技创新能力需要建设各类孵化载体。推进各类孵化器向前后两端延伸发展，鼓励各类组织、企事业单位等提供资金、闲置土地或空置的楼宇、厂房等资源，以多种形式承接科技孵化功能，构建充满活力的创业创新生态。

四是，强力推动科技创新平台建设。建设一批国家和省级制造业创新中心、工程（技术）研究中心、企业技术中心等研发平台，充分发挥国家工程实验室、省级工程实

验室等平台作用，突破产业结构调整和重点产业发展中的关键技术装备制约，强化对重点工程的技术支撑和保障。着眼济宁未来长远发展，在高新区或太白湖新区高标准规划建设高校科技园，以超常规措施引进集聚一流高校院所，最大限度为一流高校院所设立研发机构提供便利条件，从根本上突破本地高校院所少、科研力量薄弱的制约。

六、更大力度突破金融服务，打通动能转换资金供给渠道

金融是现代经济的核心。近年来在化解过剩产能、调整经济结构过程中，少数企业经营不善，资金链、担保链断裂引起金融市场的连锁反应，不良贷款大量增加，银企之间失去互信，信贷投放连年减少，大量企业持续“失血”。委员反映，2015 年来，抽贷、停贷成为基层银行工作的主旋律。济宁市某商业银行企业客户近几年企业贷款客户锐减 2/3，今年前两次降准政策出台后，没有一家实体企业在该行获得贷款！ 2017 年底，全市金融机构存款余额 5021 亿元，贷款余额 3158 亿元，存贷比 62.9%，较全省（77.9%）低 15 个百分点。同时，我市利用资本市场融资的能力弱、新兴金融产业发展慢，金融资源配置和供给的有效性亟待改善。我市正处于动能转换和经济转型的关键时期，迫切需要解决金融供给不足的问题，营造更加优良的金融环境，为新旧动能转换提供充足的资金保障。

一是，着力防范化解金融风险。把加强诚信体系建设作为担保圈风险的治本之策，完善守信激励和失信约束机制，企业贷款摒弃互保、联保，以企业法人、股东和企业信誉置换担保，不搞社会关联性担保贷款，逐步形成以企业和个人信用为主体的融资担保模式。进一步健全政府债务风险管理机制，按照“逐步消化存量、坚决控制增量”的原则，加强对融资平台、产业投资基金、PPP 项目、政府购买服务的动态监管、规范管理，在统筹考虑在建项目和资金链风险的同时，切实防范化解地方债务风险。

二是，引导金融回归服务实体经济本源。充分发挥政府引导协调作用，建立政银企良性互动机制，牵头组建贷款周转资金、协调银行组建银团、联合授信，引导金融机构着眼长远，积极支持有潜力有前景的企业渡过暂时的难关，杜绝盲目抽贷、限贷，稳定银行贷款规模。

三是，深化金融创新。大力发展供应链金融，鼓励银行和制造业重点企业发展供应链金融业务，支持金融与供应链结合的创新金融新业态发展，提高中小企业融资获得便利度，助推产业链上的中小企业实现产融结合。规范发展融资租赁业，提升融资租赁特

色化、精细化服务能力，助推企业借力融资租赁加快智能化改造和设备更新。创新中小微企业融资模式，发挥政策性融资担保公司作用，推广商标权、专利权、知识产权等无形资产抵押融资方式，破解中小微企业融资瓶颈。

四是，大力驱动企业上市融资。积极推动规模企业规范化股份制改造，健全法人治理结构，聚焦主业做大做强，培育优质上市后备企业队伍。落实企业上市扶持政策，提高企业上市专业化服务水平，增强企业对接资本市场的意识和能力，推动企业借力资本市场加快发展。着力汇聚新经济创投资源，引进知名创投风投机构，加强创投机构与“四新”企业和项目的对接，用市场力量牵引资本服务重大项目落地。

七、更大力度突破关键领域改革，增强发展内生动力

改革是破解难题、决定成败的关键一招。加快新旧动能转换，必须紧紧围绕制约发展的体制机制突出弊端深化改革，持续激发全社会活力和创造力，不断增强经济发展的内生动力。

一是，深化“放管服”“一次办好”改革。我市先后公布二批“零跑腿”和“只跑一次”事项清单，1057 个市级“最多跑一次”事项占全部政务服务事项的 96.5%。但据委员反映，企业、群众获得感不强，症结就在于改的目的是完成任务，没有站在企业、群众的角度想问题，关注数量而非含金量，不少高频事项依然需要跑多次，有些“跑一次”的事项还需排队长时间等候。个别部门放权如同割肉，审批权仍深藏部门之中。要“刻骨”深化对“放管服”“一次办好”改革的认识，“一次办好”不仅仅是提高政务服务效能、良好营商环境问题，更为重要的是推动发展、融入发展的极为重要的“稀缺发展资源”，以此倒逼各级切实更新观念、转变作风、提升效能，把“一次办好”落到实处。“一次办好”改革必须“快”，抢坐改革头班车。推动“一次办好”改革要狠、要深，不敞口子、不留余地，确保一刀切到底。要大力推进相对集中行政许可权改革，加快组建市县行政审批局，市县行政主管部门的审批事项全部向行政审批局集中，实行一枚印章管审批。要从高频办事事项入手，推进事项清单标准化、流程再造标准化、办事指南标准化，加大力度实现减事项、减次数、减材料、减时间。积极推动“五个一”集成服务，尽快落实政务大厅“一窗受理”、关联事项“一链办理”、政务服务“一网通办”、政务热线“一线连通”、贴心帮办“一次办结”。健全完善监督机制，开展市直相关部门“一把手办事体验”活动，组织“两代表一委员”到窗口暗访、到大厅视察，广泛征集

群众和企业对改革的意见建议，倒逼行政审批再提速升级。

二是，深化资源要素市场化配置改革。构建科学合理的企业分类综合评价体系，建立以亩产效益为核心，涵盖税收、增加值、科技、排污、用能等方面指标的企业分类综合评价指标体系。根据评价结果将企业分为重点扶持类、鼓励发展类、整治提升类、限制淘汰类四类企业，为精准施策打牢基础。构建精准高效的资源要素市场化配置体系，坚持正向激励和反向倒逼相结合，对电价、水价、排污费、用地、信贷等资源要素实行差别化配置，倒逼低效企业转型升级、动能转换。

三是，营造重商爱商安商环境。按照“亲”“清”新型政商关系要求，加强对企业的服务，规范对市场的监管，努力营造宽松便利的营商环境。进一步规范涉企收费管理，全面落实涉企收费清单制度，每年集中开展“治乱减负”专项治理活动，防止变相收费和隐性收费，严查乱收费、乱罚款、乱摊派等违纪违法行为。按照“无事不扰、有求必应”的要求，落实企业“宁静生产日”制度，除涉及安全生产、环境污染、食品药品安全、处理突发事件等检查外，相关部门和单位严格控制对企业进行一般性行政检查，坚决杜绝重复检查。

政协济宁市委员会关于“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”的建议案

（2018年10月23日政协济宁市委员会十三届九次常委会会议通过）

【内容概要】为深入打好大气污染防治攻坚战，2018年，十三届济宁市政协围绕“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”开展了深入调查研究，市政协十三届九次常委会会议进行了专题议政，形成并向市委呈送了建议案，提出健全完善全民参与、网格化监管、专项资金投入、科学治气“四大长效机制”建设，深入推进污染物排放总量控制，积极拓宽空气质量改善渠道，全面实施工业污染治理、燃煤污染治理等“八大提升工程”行动；适时启动我市大气污染防治立法工作等4个方面的意见建议，对推动我市大气污染防治工作起到了积极作用。

为深入贯彻落实中共十九大精神和习近平总书记视察山东视察济宁讲话精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，根据市委重点工作部署和市政协2018年协商工作计划重点任务安排，市政协把“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”作为今年协商议政工作重点，由市政协副主席班博、秘书长张言申组织带领部分委员、专家学者，自今年5月开始集中五个月时间，先后赴任城区、微山县、鱼台县、高新区、经开区实地调研，赴成都、重庆、贵州、杭州等地考察学习。通过全面了解情况，分析存在问题，广泛征求意见，深入调查研究，形成了《政协济宁市委员会关于“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”的建议案（草案）》[以下简称《建议案（草案）》]。9月29日，市政协召开“建立大气污染防治长效机制、加快推进美丽济宁建设”专题议政会，市政协主席张继民、副主席倪丽君、秘书长张言申及市政府有关负责同志到会听取了委员和专家学者的意见建议，在与有关方面充分协商的基础

上，就有关问题形成共识。10 月 12 日，市政协召开主席会议对《建议案（草案）》进行了认真讨论审议。10 月 23 日，本《建议案（草案）》经市政协十三届九次常委会议讨论通过。

委员们认为，打赢大气污染防治攻坚战，是事关全局和长远发展的重大问题，是功在当代、利在千秋的民心工程，是实现经济建设和生态文明建设协调发展的重大工程。尽管我市生态环境质量总体持续改善，但受自然禀赋、产业结构、资源型城市等方面的影响和制约，全面实现环境空气质量改善目标还存在一些困难和问题。为此，《建议案》在认真总结经验做法、深入分析困难问题的基础上，从健全完善“四大机制”建设、优化调整“四大结构”布局、深入实施“八大工程”提升行动、适时启动我市大气污染防治立法工作等方面提出了具体意见建议。

一、先进地区和我市大气污染防治工作的成功经验和主要做法

（一）先进地区成功经验和主要做法。贵阳：用“云建设、大数据技术”助力大气污染治理，准确解决环境污染问题。关注数据资源管理与共享开放、数据中心整合、数据资源应用和数据要素流通，构建全方位、立体化的政府数据共享开放管理体系。一是实现“数据不搬家、数据不复写、管理机制不变”的共享开放新模式。通过对大气环境相关数据采集，融合各类生态数据，对信息全面、连续、有效的记录，结合对数据的分析、查询、追踪和应用，构建贵阳市生态大数据共享服务平台。二是采用“网格化布点 + 多元数据融合 + 时空数据分析”的模式。通过大范围、全面性的布点，形成高密度、全面的大气污染物实时数据，再经过大数据清洗、挖掘、分析，直接判断污染来源，追溯污染物扩散趋势，对污染源起到最大限度地监管作用，为环境执法和决策提供依据。重庆：建立大气污染防治大数据平台，以智能化技术助力环保。一是对大气环境质量实时监测数据进行挖掘分析，全面整合和集成大气环境质量、涉气污染源、治理措施、考核目标、气象信息、区域信息、空间信息及资料文档等大气污染基础数据，实现环境信息全掌握、工作动态全覆盖。二是建立大数据平台手机应用软件（App），使一线工作人员实时掌握空气质量现状，把控大气环境质量变化趋势，便于现场开展大气污染防治攻坚战日常巡查。阿克苏：注重生态环境综合治理，尤其是水环境治理。强化阿克苏河流域污染源控制、生态修复和流域管理保障，将 19 个项目纳入“水污染防治行动计划中央项目储备库”，其中包括河流生态安全调查与评估、流域污染源治理、生态修复及

保护、监管能力建设、饮用水源地保护等。强化三项举措做好大气污染防治工作。一是强化城区及周边区域燃煤小锅炉拆除工作；二是强化建筑施工、道路建设中的扬尘污染防治，严格监管建筑垃圾；三是强化机动车污染防治和老旧机动车淘汰工作。成都：开展秋冬季大气污染防治十大专项督察行动。包括大气污染防反弹行动、秋季秸秆禁烧行动、“散乱污”整治行动、重污染天气应对行动、燃煤锅炉“清零”行动、挥发性有机物（VOCs）治理行动、移动源污染整治行动、水泥企业和砖瓦窑行业整治行动、工地扬尘整治行动等。杭州：推进“五气共治”工作，全面建设“清洁排放区”。一是全面治理“燃煤烟气”，推动能源结构清洁化；二是深入治理“工业废气”，推动产业发展清洁化；三是加快治理“车船尾气”，实现车船尾气清洁化；四是强化治理“扬尘灰气”，实现扬尘管理精细化；五是推进治理“城乡排气”，实现居民生活清洁化。

（二）我市成功经验和主要做法。近年来，市委、市政府把大气污染防治作为一项重大政治任务、民生工程摆上突出位置，按照“导则引领、专家把脉、数据支撑、网格管控、上下联动、严厉问责”24字方针，科学治理、精准施策、持续加力，大气污染防治取得阶段性成效。今年1至7月份全市环境空气质量综合指数、PM2.5、PM10、SO_2、NO_2分别同比改善17%、13.3%、21.1%、30%、17.4%，PM2.5浓度在京津冀“2+26”通道城市中最低，广大人民群众对环境保护的满意度和参与度显著提升。一是坚持党政同责，构建责任分明、齐抓共管的组织体系。构建起党委领导、政府负责、人大、政协监督、部门齐抓共管、市县乡村上下联动的环保大格局。二是坚持精准施策，构建专家把脉、导则引领的治理体系。针对大气面源污染治理标准不统一、防治设施不规范等问题，研究制定了11项大气污染防治技术导则，配套出台了实施方案和考核办法，探索形成了调整优化产业结构、加严织密治理体系、实施生态保护修复等新的治理模式。三是坚持科学监管，构建数据支撑、网格管控的联动体系。积极探索“互联网+环保”新路径，建设济宁智慧环保监管平台，首创“城市大气环保管家”决策支撑体系，建立动态更新的排放清单云平台管理系统。四是坚持铁腕治污，构建导向明确、压力递增的考核督查体系。坚持“分级管理、属地为主，党政同责、一岗双责、失职追责”原则，进一步细化考核目标，加严问责措施。五是坚持问题导向，构建自查自纠、多方联动的执法监管体系。坚持“找问题、堵漏洞、补短板”的原则，连续开展“百日集中攻坚”“利剑治污”“大接访”“大快严”“雷霆行动”环保执法集中行动，集中解决突出环境问题。

二、我市大气污染防治工作面临的主要困难和突出矛盾

（一）生态发展理念还不够牢固。个别干部对大气污染防治工作的长期性、复杂性和艰巨性认识不足，对“绿水青山就是金山银山”的发展理念理解不深不透。企业环保主体责任意识还不够强，部分企业仍然处于被动治污、被逼治污状态。公众环保意识还有待加强，在绿色生活、低碳消费、机动车限行等方面自我约束、自我监督意识欠缺。

（二）结构性矛盾依然突出。产业结构偏重、能源结构偏煤、运输结构公路为主、农业投入偏高，是制约我市生态环境质量持续改善的根本原因。

（三）环境空气质量改善幅度变窄。我市污染物排放总量依然较大，空气环境质量距离国家二级标准还存在不少差距。挥发性有机物（VOCs）治理尚处于起步阶段，在污染源调查、排放标准执行、监管能力建设、治理技术研究运用等方面基础薄弱。

（四）产业布局规划不合理。电力、焦化、水泥、化工等高耗能、高污染企业数量众多，而且“围城”现象十分严重。部分医药、化工、食品发酵企业等异味污染企业靠近居民区，异味污染难以根治，群众反映较强烈。清洁能源利用还有较大差距，新能源装机比重明显低于全国平均水平。

三、建立大气污染防治长效机制的建议

（一）深入学习领会习总书记生态文明思想，健全完善“四大机制”建设。深入学习领会习总书记生态文明思想，严格落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”，采取多项有力措施，巩固防污治污成果，下大力气开创大气污染防治新局面。要进一步完善全民参与、齐抓共管的大气污染防治长效机制。一是进一步加强组织领导，把大气污染综合治理攻坚行动放在重要位置，作为打赢蓝天保卫战的关键举措。针对大气污染治理责任不落实、工作不到位、污染问题突出、空气质量恶化的地区，强化问责。积极动员全民参与，鼓励公众通过多种渠道举报环境违法行为。二是深入学习领会习总书记生态文明思想，积极开展多种形式的宣传教育。习近平新时代中国特色社会主义思想体系中，生态文明思想尤其突出，为世界下一步的发展制定了方向，指明了道路。要将大气污染防治科学知识纳入国民教育体系和党政领导干部培训内容；树立绿色生活和消费理念，加快形成简约适度、绿色低碳、文明健康的绿色生活方式；建立宣传引导协调机制，主动发布权威信息，及时回应群众关切，切实增强治理大气污染的信心和决心。三

是着力构建环境污染第三方治理的社会共治机制。倡导全社会“同呼吸共奋斗”，积极联合公众、非政府组织、项目投资者等各利益相关方，群防群治，形成全社会共同参与共同监督的合力，打赢蓝天保卫战。要进一步完善铁腕治污、智慧管理的网格化监管长效机制。一是加强环境执法能力建设。健全完善市、县二级公安环保联席会议制度、公安环保联合办案和移交协作制度，强化协调联动。二是完善网格化环境监管。完善“纵到底、横到边、全覆盖、无死角”的网格化环境监管格局，将监管责任落实到单位、到岗位，推进监管重心下移、力量下沉，及时发现环境问题，将环境问题解决在一线。进一步完善网格化环境监管的信息化管理系统，积极开展典型示范，选点突破，不断提升网格化环境监管成效。三是持续推广“双随机一公开”等环境监管方式。建立对重点排放源监测或者检测结果的全程留痕、信息可追溯机制，严厉打击各类数据造假和质控不符合要求等行为。要进一步完善财政激励、信贷支持的污染防治投入长效机制。一是加大大气污染防治专项资金投入。针对清洁取暖等重点项目，积极争取中央预算内投资补助支持。二是发挥开发性和政策性金融机构引导作用。加大对大气污染防治治理项目、清洁取暖和产业升级等领域的信贷投放和资金支持力度，积极引导社会资本和其他促进大气污染治理的新业态新模式开展合同环境服务。三是严格执行环境保护税法，加大税收优惠和支持力度。落实购置环境保护专用设备企业所得税抵免优惠政策，落实国家老旧公路运输车辆淘汰、新能源汽车推广，以及对节能、新能源车船减免车船税等财政补贴政策。要进一步完善科技支撑、专业治污的科学治气长效机制。一是打造政府建云、部门建库、企业单位建站的互联互通、信息共享的云平台，创建信息化、大数据分析、网络化的现代减排管理模式，构建污染因子和污染源精准获取、规律精准判断、变化发展趋势精准预测、治理方法和手段精准遴选的管理格局。二是充分应用国家大气重污染成因研究成果。制定并落实“一市一策”环境质量达标或改善方案。三是开展氨排放与控制技术研究。四是加快发展环保服务业。支持依法合规开展大气污染防治领域的政府和社会资本合作（PPP）项目。积极探索典型行业、企业和工业园区环境污染第三方治理，鼓励支持技术实力雄厚并具有专业队伍的第三方机构为排污单位提供全过程诊断和污染治理解决方案。

（二）深入推进污染物排放总量控制，调整优化“四大结构”布局。从调整优化产业结构、能源结构、运输结构、农业投入结构四大部分入手，推进全市污染物排放总量大幅减少，为加快生态济宁、美丽济宁建设奠定坚实基础。要调整产业结构，大力发展节能环保产业和文旅产业。坚持“堵疏结合，以疏为主”的原则，综合运用法律、行

政、经济、技术等手段，强力推进落后产能淘汰、过剩产能化解和违法违规产能清理，全力实施“三上三压”，严格实施采暖季工业企业错峰生产，加大政策引导与支持力度，着力发展战略新兴产业，加快传统行业绿色动能改造，大力发展节能环保产业，优化空间布局，努力增加绿色新动能。充分发挥文化资源、自然生态资源和文化遗产丰富的优势，大力度发展文旅产业。拓宽全域旅游发展思路，从精心打造文旅示范线路做起，突破县市区各自为战格局，加强全域旅游资源规划整合，逐步实现全域旅游景点“一票通”“多日游”。从精心打造“文化游”“修学游”“生态游”等特色旅游示范线路入手，加大旅游基础设施投入，加快旅游配套设施改造升级，推动旅游服务管理规范化、标准化、一体化建设，制定出台相邻地市间景点门票优惠政策，让游客“来得值、玩得好、住得下”，真正把资源优势转化为发展优势，使文旅产业成为结构调整持续减排的支柱产业。要调整能源结构，增加清洁能源使用比重。严格落实《济宁市“十三五”洁能减排综合工作方案》，按照控增量、减存量、提效率系统治理的思路，通过燃煤锅（窑）炉淘汰、民用散煤整治等措施，进一步加大煤炭消费减量替代工作力度，增加清洁能源使用；推进集中供热建设，提升电力供给能力，实现煤炭利用的集约化和清洁化。深入推进燃煤锅炉“煤改气”“煤改电”等清洁能源替代，提高天然气使用量。建立天然气储备制度，积极发展可再生能源，提高能源利用效率。要调整运输结构，实施公路运输绿色化改造。通过压缩公路货物运输量，提升公路运输效率，实施公路运输绿色化改造，加大多式联运货物运输量，提升铁路货运能力，着力控制移动源污染。推动智能化低碳化绿色交通体系建设，大力提高铁水联运等多式联运比例，加快老旧车淘汰，大力推广电动汽车，全面完成公交电动化。落实机动车检测维修（IM）制度，全面完成车用油品质量升级，加强在用机动车监控监管，重点加强重型柴油车排放控制。完善制定机动车管控实施方案，科学确定普通干线公路绕城和专用绕城通道路线。要调整农业结构，推进农业投入结构优化调整。充分发挥重大示范工程的带动作用，大力推进种植业肥药减量增效，减少化肥农药使用量，提高化肥农药利用率，增加有机肥使用量和生产能力，推进农业投入结构优化调整，同时确保化肥农药减量与农业产品产量质量不下降相统一。持续提升测土配方施肥技术覆盖率，提高秸秆综合利用水平。

（三）积极拓宽空气质量改善渠道，深入实施“八大工程”提升行动。以推进清洁取暖、公转铁、企业提标升级改造为重点，巩固“散乱污”企业综合整治成果，狠抓柴油货车、工业炉窑和挥发性有机物（VOCs）专项整治，有效应对重污染天气，实施秋冬季错峰生产，加强区域联防联控，严格督察问责，深入推进秋冬季大气污染综合治理

攻坚行动。要实施工业污染治理提升工程。严控“两高”行业产能。城市建成区重污染企业要切实采取彻底关停、转型发展、就地改造、域外搬迁等方式实施分类处置。完成火电小机组整治实施方案制定，加大小机组综合整治。巩固“散乱污”企业综合整治成果。建立“散乱污”企业动态管理机制，巩固“散乱污”企业整治成果，实施“散乱污”企业动态清零，发现一起治理一起。要实施燃煤污染治理提升工程。一是集中资源大力推进散煤治理，有效推进清洁取暖，完成 8.7 万户清洁取暖改造任务。二是以乡镇或区县为单元整体推进，开展锅炉综合整治，全市行政区域内基本淘汰每小时 35 蒸吨以下燃煤锅炉。三是开展排查工作，严禁以燃烧醇基燃料等为名掺烧化工废料，加快推进燃气锅炉低氮改造任务。要实施交通污染治理提升工程。大幅提升铁路货运比例。制定全市运输结构调整三年行动方案，提出大宗货物、集装箱及中长距离货物运输公转铁、铁水联运、绿色货运枢纽建设实施计划，明确运输结构调整目标，大幅减少货物公路运输量。要实施控尘抑尘治理提升工程。一是加强扬尘综合治理。采暖季期间，加大施工工地管控力度，根据环境空气质量改善需求，制定土石方作业、房屋拆迁施工等停产停工方案，并向社会公开，接受社会监督。二是推进露天矿山综合整治。三是严控秸秆露天焚烧。强化各级政府秸秆禁烧主体责任，建立全覆盖网格化监管体系，充分利用卫星遥感等手段密切监测各地秸秆焚烧情况，加强“定点、定时、定人、定责”管控，强化秸秆露天焚烧检查。要实施柴油车污染治理提升工程。一是严厉查处机动车超标排放行为。强化源头监管，加强新车生产、销售、注册登记等环节监督抽查。二是加强非道路移动源污染防治。实施非道路移动机械摸底调查，划定并公布低排放控制区。低排放控制区、港口码头和民航通用机场禁止使用冒黑烟等高排放非道路移动机械。加快老旧工程机械淘汰力度，大力推进叉车、牵引车采用新能源或清洁能源。三是强化车用油品监督管理。开展打击黑加油站点专项行动。建立常态化管理机制，实行商务、公安、环保、市场监管等多部门联合执法。要实施炉窑污染治理提升工程。全面排查工业炉窑，建立详细管理清单。制定工业炉窑综合整治实施方案，按照“淘汰一批，替代一批，治理一批”的原则，分类提出整改要求，明确时间节点和改造任务，推进工业炉窑结构升级和污染减排。对以煤、石油焦、渣油、重油等为燃料的加热炉、热处理炉、干燥炉（窑）等，加大使用天然气、电等清洁能源以及利用工厂余热、热电厂供热等进行替代。制定更为严格的地方排放规范，按照规范执行。在规定时间内达不到标准规范的，一律纳入秋冬季错峰生产。要实施挥发性有机物（VOCs）污染治理提升工程。组织各部门编制重点行业挥发性有机物（VOCs）污染治理技术指南或导则，加严标准要

求。重点推进石化行业、制药行业、化工行业、焦化行业、橡胶制品行业、工业涂装行业、包装及印刷行业、纺织印染行业、汽车制造行业、家具制造行业、板材加工行业、船舶制造行业等重点工业行业，以及汽修 4S 店、干洗、餐饮、加油站等挥发性有机物（VOCs）重点排放行业挥发性有机物（VOCs）综合治理，完成相关治理任务。要实施秋冬季错峰应急提升工程。一是做好重污染应急工作。创新监管方式，积极推广利用电量、视频监控、物料衡算等手段核实企业各项应急减排措施落实情况。二是实行差别化工业企业错峰生产，避免一刀切。按照国家和省有关要求，对钢铁、建材、焦化、铸造、有色、化工等高排放行业，实施秋冬季错峰生产。三是实施大宗物料错峰运输。针对钢铁、建材、焦化、有色、化工、矿山等涉及大宗物料运输的重点用车企业以及港口码头、城市物流配送企业，制定错峰运输方案，纳入应急预案中。

（四）适时启动我市大气污染防治立法工作。为进一步强化我市大气污染防治工作，保护和改善大气环境，要适时启动我市大气污染防治立法工作。

关于推进“运河之都”历史文化标志性工程规划建设的调研报告

（2018 年 11 月 20 日政协第十三届济宁市委员会第二十二次主席会议审议通过）

【内容概要】突出运河文化带标志性建筑，擦亮“运河之都”文化品牌，提升城市运河文化品质，是全市人民的热切愿望。2018 年，十三届济宁市政协就此开展了专题调研，对如何提升运河之都标志性历史文化工程规划水平，精心打造“运河记忆”历史文化街区，推进国家级历史文化名城建设等，达成了共识，提出了摸清济宁老城区文化遗存的家底、着力提升“运河之都”历史文化工程规划水平、高标准复建古城地标性建筑、把历史文化街区打造成为古城靓丽名片等 4 个方面的意见建议，为建设运河文化带示范城市贡献了政协方案。

为深入贯彻省市委“大学习大调研大改进”决策部署，按照市政协年度重点工作安排，今年以来，市政协组成专题调研组，就“深入挖掘大运河记忆，推进‘运河之都’标志性历史文化工程规划建设”进行专题调研。调研组历时三个多月，通过实地考察、专家咨询、外出学习考察、召开协商座谈会等多种方式，对如何提升“运河之都”标志性历史文化工程规划水平，精心打造“运河记忆”历史文化街区，推进国家级历史文化名城建设等，达成了共识。按照优先保护、合理利用、易于操作、特色突出的工作思路，提出如下调研报告。

一、摸清济宁老城区文化遗存的家底，是再现“运河之都”风貌的基本前提

多年来，无论是党政领导还是市民群众，谈到济宁因运河而兴的历史都能讲个一二三，但随着岁月的渐渐流失，加之历史的原因，承载着历史记忆的建筑也少有留存，人们对老城的记忆也变得越来越模糊。造成目前对济宁这座历史文化名城的认识不全面、不到位，甚至出现以偏概全、互相矛盾、漏洞百出的现象，严重影响和制约了“运河之都”形象的塑造。因此，全面而客观地了解元明清时期济宁古城的真实状况，既十分迫切而又非常必要。

回看历史，元明清时期，运河是国家的生命线，济宁伴随着大运河的复兴迅速崛起，是当时高度发达的商业城市，成为与天津、临清和苏、杭、扬齐名的城市，是名副其实的“江北苏州”。《马可·波罗游记》记述：“这是一个雄伟美丽的大城，商品与手工业制品特别丰富。河中航行的船舶，数量之多，几乎令人不敢相信”。城内各种文化、教育、商业、宗教、官署衙门等建筑鳞次栉比、数不胜数。概括起来，主要有以下几类建筑：

1. 官署衙门。以河道总督署为代表的各级各类治运机构、军事机构、地方行政机构等官署衙门，数量多、层级高，主要的官署衙门有：河道总督署、河标中军副将署、运河道署、按察司、济宁州署、运河同知理事厅、运河营守备署、临清卫守备署、泉河通判署、任（在）城闸厅、济宁卫守备署等。因此，济宁旧有“七十二衙门”之说。

2. 书院。济宁的书院历史悠久，屡经兴废，至清末废科举兴学堂之前，济宁市区至少有八处书院，主要的书院有：济阳书院、讲德书院、任城书院、渔山书院、池楼书院，最具代表性、影响最大的书院当为任城书院和渔山书院（济宁直隶州考棚）。

3. 会馆。明清两代，各省商人在济宁至少建立了七处规模较大的会馆。主要的会馆有：浙江会馆、安徽会馆、福建会馆、三省会馆、湖南会馆、江西会馆、金陵会馆。

4. 寺庙庵观、教堂、阁楼等。明清时期，济宁佛教、道教、伊斯兰教和民间神灵都被精英和平民广泛地崇拜，发达的商业汇聚了大量财富为寺院、道观等提供了资金支持，各类宗教色彩浓厚的建筑大量涌现。济宁市民代代传唱的民谣形象地给以概括：“济宁城，阁楼多，三塔七寺十八阁。”

著名的七座寺院是：多宝寺、普照寺、兴隆寺、慈灯寺、卧佛寺、绿佛寺、铁塔寺。

三塔：铁塔、木塔、石头塔。

十八阁：亭台阁、枣店阁、石佛阁、万仙阁、王母阁、七铺阁、响铃阁、魁星阁、天香阁、吕公堂、准提阁、关帝阁、文昌阁、半截阁、奶奶阁、尊经阁、吕祖阁、寿星阁。

清真寺：东大寺、西大寺、柳行东寺、柳行西寺等。

道观：常清观（俗称“三官庙”）、青华洞、三皇庙、三元宫、关帝庙、玄帝庙、颐真宫、玉皇庙。

教堂：主要有戴庄天主教堂、牌坊街基督教堂、黄家街基督教堂等。特别是戴庄天主教堂，在我国近代史上占有重要位置，是进行爱国主义教育的极好的实物资料，同时对研究中西结合建筑具有重要价值。

水神庙宇：漕河神庙、河神总祠、禹王宫、天后宫、龙神庙、金龙大王庙等。

5. 闸、桥、驿站。元明清三代在山东段运河共建闸 73 座，其中今济宁段运河主航道中建闸 36 座（元代 17 座，明代 17 座，清代 2 座），城区内建闸 3 座。分别是：济州上闸，又名分水闸，俗称草桥口闸。济州中闸，又名会源闸、天井闸，俗称大闸口闸。济州下闸，又名任城闸，俗称小闸口闸。特别是天井闸更有着特殊地位。正是在天井闸的节制下，通过泗河上的金口坝，将泗、汶、洸、府河四水引到天井闸入运河，实现了运河南北分流，畅通无阻。因此说天井闸在运河上是一项引人注目的工程。被称为“南运门口最关紧要”，与淮安清江浦闸地位相当。

十六桥：接驾桥、皇棚湾桥、济安桥、草桥、永丰桥、玉堂桥、南门桥、玉带桥、清平桥、东大寺桥、盛泰桥、府河桥、迎龙桥、柳巷口桥、来鹤桥、老洋桥。

驿站有南城驿、济州驿。

6. 园林。明代中期，随着商业化和城市化的进程，私人花园的建设在济宁盛行，使其城市景观与苏州、杭州、扬州等园林而闻名的城市相媲美，明末清初士人郑与侨在《济宁遗事记·名园记》序言中感叹道：“不出园，而济可知；不出济，而天下可知。”深刻揭示了明末济宁盛行而卓著的园林文化。

与江南都市形象塑造的广泛趋势一致，济宁花园建筑采用拱门、塔楼、凉亭、桥梁和假山等方式来突出景观，投射出江南风格。这些园林大多是由士大夫、地方士绅，以及富商在宅邸内建造的。根据 1673 年的济宁州志记载，共列出了 33 个著名的园林（分类为“园亭”）。这些园林大多为明代修建，清代又增加了 20 余处。济宁园林数量之多，造园技艺之高，南北风格兼容，在运河沿岸城市有着特殊重要的地位。目前，城区

仅有苣园还留存部分建筑。

7.城门、城墙。历史上的济宁老城四门均有内外门，系双重门。南门，名“宣阜门”，匾题“野入青徐”；北门，名“宗翰门”，匾题“云连海岱”；东门，名“绥华门”，匾题“邹鲁接壤”；西门，名“萃成门”，匾题“获麟古道”，又易“湖山毓秀”。四门的内外城门的顶台上各有门楼一座，城的四角上也各有戍楼一座，南门城楼左右和北门城楼又各有楼一座。总计，在城墙上共建楼15座。现仅存“宣阜门”石门匾。

8.济宁八景。依据《济宁直隶州志》记载，济宁清代八景为：“行宫春树”“峄岫晴云”“白楼晚眺”“南池荷净”“墨华泉碧”“凤台夕照”“西苇渔歌”“麟渡秋帆”。

二、以深入学习贯彻习近平总书记关于大运河文化带建设的重要指示精神为引领，着力提升“运河之都”历史文化工程规划水平

2017年2月下旬，习近平总书记在视察京杭运河通州段治理工程时指出，“要古为今用，深入挖掘以大运河为核心的历史文化资源。保护大运河是运河沿线所有地区共同的责任。”当年6月4日，习近平总书记在中办调研室《调研要报》第48期“打造展示中华文明的金名片——关于建设大运河文化带的若干思考”一文上批示：“大运河是祖先留给我们的宝贵遗产，是流动的文化，要统筹保护好、传承好、利用好。”这为我们推动大运河文化带建设、提升“运河之都”历史文化工程规划水平指明了方向，提供了根本遵循。作为有着“运河之都”称谓的济宁，在贯彻落实习总书记重要指示、推进运河文化带建设上，理应走在沿运各市的前列。

值得可喜的是，我市近年来在提升运河之都城市文化定位上做了许多工作，竹竿巷和太白楼铁塔寺两个省级历史文化街区的确定为下步工作奠定了一个好的基础。但应该清醒地看到，由于我们多年来在城市历史文化保护方面缺乏长期规划，古城面貌在貌似合理、合规的建设过程中，一步步将老街、老房、老闸等几乎消灭殆尽。令人痛心的是，上世纪90年代，南方各地已开始大量地保护、修复古建筑、古街巷，而我们恰恰在90年代给古街巷、古建筑以毁灭性打击。承载着600年大运河兴衰历史的竹竿巷改头换面了；见证近代中西文化碰撞的中西中学红楼拆除了；渔山书院在校舍改造中铲平了；以改善住房条件为由，将剩余不多的衙署遗留房屋改造为楼房了；从巴可门教会医院到人民医院已使用近百年，堪称经典建筑的病房楼不见了；逃过了文革劫难的来鹤观、三皇庙三皇殿王母殿（1998年拆除）及残存的江西会馆遗留房舍等在城市改造中

也都毫不留情地荡平了。更难以置信的是，进入新的世纪，在越河北岸仅存的一片明清古建筑群，包括藏书楼等共二十余间，原为运河水陆驿站南城驿，是运河沿线唯一保存大片建筑的驿站，其文物价值和历史文化价值不可估量。虽经运河文化研究会、相关文化专家奔走呼吁，仍没有逃脱被拆除的命运。而扬州高邮市在盂城驿仅存三间旧房的情况下，通过恢复重建，使之成为大运河唯一驿站遗产点，并成功申报为全国重点文保单位。对比扬州高邮的做法，我们应深刻汲取这些惨痛的教训。否则，仍会重复过去犯过的“正确”的错误，并将留下永久的遗憾。

当前，应按照运河之都的文化定位，全面审视老城区规划。一是应始终绷紧保护优先这根弦。在古城范围内（东至共青团路，南至越河，西至环城西路，北至环城北路）先暂停一切房地产开发项目，由规划、文化、文物、城建等部门并邀请历史文化专家联合实地考察，搞清楚目前还有哪些有保护价值的街巷和建筑，明确地标识出来。对于一些还拿不准的问题，召开专家研讨会专题研讨，确保不再留下遗憾。要坚决避免简单地在地图上画圈圈，在图纸上画道道的做法，规划如不接地气，可能比没有规划更可怕。一切新建项目都应在规划论证成熟后再实施。要把古城保护与运河文化经济带建设紧密结合，借鉴杭州经验，尽快启动《济宁市大运河保护条例》的调研及相关立法工作，从法规层面实现部门间、县区间的协调，推进大运河文化遗产保护的法制水平。二是古城规划要处理好点、线、面、片的关系，因多年的开发建设，古建筑大规模复建已不现实，古城的恢复建设难以形成一个完整的区城。为此应创新规划思路，在规划范围内，加强点线面的内在联系，用线穿点，多点成片，尽最大可能打造几个片区的古城经典景区。三是要处理好老城与济州古城、济安台片区等新建文化旅游项目的关系。发挥规划的权威和引领作用，哪些历史建筑能复建，哪些历史建筑不能复建，必须由市政府统一规划、统一定调，在总规划下统筹好各个具体项目，让每一个项目都能建成独具特色、能够提升城市文化品位的优质工程。

三、以实施河道总督署遗址保护工程为总抓手，高标准复建古城地标性建筑

再现运河之都历史文化古城风貌，关键是恢复几处具有历史厚重感、广泛影响力和知名度的地标性建筑。从济宁发展历史的长河中来筛选，至少可选取三处建筑体现济宁古城的特色和文化。太白楼（李杜文化），河道总督署（运河之都标志性建筑），古城南

门（古城历史发展的见证）。复建河道总督署博物馆和古南门应作为提升古城形象的先导工程。

复建河道总督署博物馆是济宁市民的一大心愿，现在摆在我们面前的问题是，如何处理好复建与遗址保护的关系。杭州雷峰塔和扬州高邮盂城驿复建的经验很值得我们学习。借鉴杭州的经验，河道总督署的复建，应坚持遗址保护优先的原则，明确复建工程为“河道总督署遗址保护工程”，尽快启动遗址考古发掘工作，在遗址保持原样不动的前提下，与其相对应的复建工程都应按原有风格进行设计，厅、堂、廊等新建筑物按最高标准设计施工。这样既保护了遗址，又增加了新建筑的文化内涵。

复建古城门是再现古城风貌的重要标志。目前，全面恢复古城的四个城门和城墙已不现实也没必要，复建一处城门可以帮助人们找寻对古城的记忆，也可填补古城悠久历史的实物见证，具有其他建筑不可替代的价值和作用，从某种意义上说，没有古城门，何谈古城。以北京为例，在城市改造中虽然保留下了正阳门，经过各界人士的大力呼吁，仍决定复建永定门。1999 年，在北京市政协会议上，政协委员提交了关于重建永定门的提案，在经过多次论证和提议后，新的永定门于 2004 年正式动工复建。永定门建成后，北京城的中轴线由正阳门延伸至永定门，永定门成为北京中轴线上的第一座城门，也成为北京古城历史变迁的重要见证。

借鉴北京重建永定门的经验，重建古城南门宜早不宜迟。建议将重建的南门选址在王母阁路小南门位置，这样选址的主要原因是：一是吉市口作为城市交通关键节点，如在此重建将严重影响交通，成本高、代价大；二是小南门为唐代任城南门，在此重建也符合济宁古城历史沿革；三是小南门位置地面宽畅，在此重建城门，对提升城市南部景观有重大促进作用，也映照了济宁历史上南门外古南池的记载，能够与南池公园相映生辉。重建后的南门可作为城建博物馆，展示济宁古城的变迁历史。

四、坚持政府主导，企业运作，把历史文化街区打造成为古城靓丽名片

济宁作为元明清三代的运河中心城市之一，历来有着融南汇北、兼容并蓄的气度和胸怀。这样的城市气质反映在文化街区则是多元文化并存，多种文化形态交相辉映，把握了这一特色，就抓住了规划建设的关键。当前，从济宁老城区的实际出发，重点打造太白楼铁塔寺历史文化街区是一个现实而可行的选择。

杭州拱西巷、湖州小西巷、常州青果巷等运河文化历史街区保护建设的成功经验

表明，有一条经验是共同的，那就是必须成立一家政府主导的投资建设公司具体运作。“常州市晋陵投资建设有限公司”是常州市为打造历史文化街区专门成立的国有企业，五年来政府已为公司注资 20 亿元，公司经过五年努力，已初步实现了青果巷“原真保护、传承文脉、再现活力”的目标，青果巷真正成为常州的城市名片，其价值是金钱难以衡量的。根据我市实际，建议选择一家政府主导的投资建设公司（如济宁大运河文化产业投资有限公司）具体运作太白楼铁塔寺历史文化街区复兴及各项工程的实施，全面负责街区的修复、经营、推广。

在街区规划建设的具体实施上，建议一年打基础、扎框架，两年出模样、开放旅游，五年成规模、成系统，主要建筑完成复建工作，让太白楼铁塔寺历史文化街区真正成为济宁古城的靓丽名片。在项目实施过程中，政府应重点做好这样几方面的工作：一是要明确修建、经营的原则。主要包括：古建筑、古遗址要完整保护，绝对不搞大拆大建，不搞没有历史依据的人造景点，一切复建工程都应有完整的历史传承关系。二是组织专家深入研讨，为企业主体提供一个较为完整，能充分体现文化街区历史特色的复建工程建议名单。三是科学规划街区的商业服务设施。这些新建工程绝不能喧宾夺主，建筑风格保持一致，数量应严格控制，不应超过总建筑面积的三分之一。

整个街区复兴工程大体可分三步实施：

第一步：按照规划，对街区进行风貌优化，在太白楼西翰林街南入口和铁塔寺街西入口各建一处高标准石牌坊，上书“太白楼铁塔寺历史文化街区”，沿街门面房按明清建筑风格改造，按照步行街的标准，全面禁止车辆驶入。可先期将铁塔寺、吕家宅院（任城招待所）、慈孝兼完牌坊、古槐、潘家大楼划归政府主导的运营公司管理，在遵循不改变文物原状的前提下，统一布展设计开放旅游路线，实现参观旅游的放大效应。与此同时，实施老运河游船夜景游览工程，打造济宁城区的“秦淮河”，展现运河之都水城风貌。围绕运河文化推介、体验的功能诉求，建设济宁运河文化体验馆，采取主题化、故事化、情境化的营造方法，紧扣“体验”概念，强调互动参与，实现文化展示、文化体验、文化运营多位一体，使之打造成知名高端旅游文创品牌。

第二步，复建代表性古建筑。以复建总督街门为牵引，以西门大街为中心街，着力打造河道总督衙署文化街区，再以微缩景观展示七十二衙胜景，可考虑复建一书院一考棚一会馆一戏楼（济宁州署衙门或任城县衙、乾隆行宫可作备选），展现济宁儒运相

济、崇文兴教的优良传统；以先期修复铁塔寺山门、鼓楼为重点，完整展现铁塔寺重要文物价值和景观龙头作用；开放吕家宅院、复建吕家花园，整治与吕家宅院相关的周边环境，布展济宁历史上的名门望族，并可考虑复建清代状元孙如仅状元府（三进院）；重建文昌阁，以展示济宁人文兴盛的历史风貌；翰林街复建乔羽故居（四合院）；采取优惠政策，引导玉堂、兰芳斋、马大兴、广育堂、一品香、财神阁烧鸡等老字号在街区内设店，即充分展示老济宁的商业文化，又能给游客吃喝买提供地方特色的服务；开放济宁中西中学参观游览路线，通过图片展览，客观反映天主教在我市传播背景及近现代历史。

第三步，在太白楼铁塔寺历史文化街区保护复兴工程取得阶段性成果的基础上，总结经验，提升水平，以此为基础分步实施竹竿巷、纸坊街等原真复建工程。统筹济州古城、济安台文化街区等旅游项目，提升旅游品质。创造条件申报国家级历史文化名城和国家级历史文化街区，实现创建全国运河文化建设示范城市的目标。

政协济宁市委员会关于“深化‘放管服’改革，优化营商环境”的调查报告

（2019年7月16日政协第十三届济宁市委员会常务委员会第十四次会议审议通过）

【内容概要】2019年，根据中央和省市深化“放管服”改革部署要求，十三届济宁市政协把“深化‘放管服’改革，优化营商环境”这一课题确定为年度重点调研任务，组成3个调研组深入基层开展调研，到驻济商会了解企业家诉求，在广泛收集问题建议、借鉴江浙等地区先进经验的基础上，提出了推动政务服务中心规范运行；推动金融信贷服务提质增效；推进中介机构健康发展；推进惠企政策落地见效；切实加强干部队伍建设等5个方面的意见建议，为进一步优化营商环境，助力我市实体经济健康发展提供了有益参考。

持续深化“放管服”改革，努力打造一流营商环境，是市委、市政府作出的一项重要战略部署。为此，今年年初市政协把“深化‘放管服’改革，优化营商环境”这一课题确定为年度重点调研任务，自5月中旬开始，分批次组成三个调研组深入基层开展多项调研活动。张继民主席亲自带队到驻济商会了解企业家诉求，两次召集市政协内部会议听取调研开展进度，安排调研重点和方向。李良品副主席先后带队到市为民服务中心和兖州区、微山县、邹城市、高新区等地调研。倪丽君副主席带队到经开区实地调研。在广泛收集问题建议、借鉴浙江、江苏等地先进经验的基础上，社法委形成了该调查报告。现将有关情况汇报如下。

一、我市“放管服”改革工作进展情况

近年来，特别是2018年以来，全市围绕中央和省深化“放管服”改革部署要求，

成立了由市委书记、市长任双组长的领导小组，突出线上线下“两个平台”建设，深入推进“一窗受理、一链办理、一网通办、一次办结”，实体化运作“放管服”改革指挥部，挂图作战、逐项攻坚、狠抓落实，全力打造“审批事项最少、办事效率最高、服务质量最优、群众获得感最强”的政务服务环境。2018 年，我市政务服务实体大厅服务工作居全省第 3 位，营商环境评价综合得分居全省第 7 位，“放管服”改革成效逐步显现，营商环境得到明显提升。

（一）推进简政放权，“放”出了活力与效率。2018 年我市行政审批事项承诺办理时限比法定时限压缩至少 75%，市级平均办理时限缩短至 4.6 天，平均时限位于全省前列。在全省率先实施“市县同权”改革，市级现有的 236 项行政许可事项，除上级部门委托行使的 9 项外，其余 227 项全部下放，市县同权比例达到 96.2%，构建起“一体化”“扁平化”审批工作机制。深化“3330”改革，企业开办、不动产登记、投资项目审批在去年实现 3 天、3 天、30 天办结基础上，大力实施企业登记全程电子化，实行不动产登记“一次叫号、一套资料、一窗受理、一次办好”，开发应用了投资建设项目“一链办理”平台，目前分别实现了 1 天、1 天、28 天内办结。

（二）创新监管方式，“管”出了公平与秩序。全面推行“双随机、一公开”监管模式，依法加强对审批项目的事中事后监管，确保许可事项“放而不乱”、改革红利充分释放。建立“审管”分离机制，形成“多头变综合、分散改集中、审管相分离”工作新格局。落实“双告知”制度，实行审批信息双向反馈机制，启用审管互动系统平台，审批部门依托该平台向部门单位推送审批信息，有关部门单位依托该平台向审批部门推送审批事项事中事后监管信息，实现了审批监管无缝对接。在全省率先出台《行政许可工作督查问责暂行办法》《“放管服”改革工作督查问责暂行办法》。

（三）优化政务服务，“服”出了便利与品质。推行“一窗受理、集成服务”，在全省率先实行“前台综合受理、后台分类办理、统一窗口出件、免费邮寄到家”的政务服务模式。年初，市为民服务中心建成启用，目前 9 个县市区（功能区）为民服务中心升级改造达标，87.34% 乡镇为民服务中心、72.48% 村（社区）便民服务站完成建设。大力推行政务服务信息化、智慧化建设，打造了集办公、管理和数据交换为一体的综合性平台，推进政务服务“一网通办”。打造“为您着想”一链办理服务品牌，对面广量大、人民群众需求较多的事项，制定了 43 项“一链办理”事项，形成“一链办理”事项“一套材料、一张表单、一个流程”。

二、主要问题和不足

虽然我市深化“放管服”改革工作取得了一定成绩，营商环境得到进一步提升，但对照先进地区和群众期盼，还存在一定差距和不足。

一是，政务服务中心运行不规范。一方面，政务事项标准不统一。由于省里没有统一权力事项和公共服务事项清单，市级层面难以统一和规范，各地政务服务事项数量、办理标准不尽相同。就我市情况看，各县市区政务服务事项不统一，进驻政务服务中心事项有很大差别。比如，有的县市区进驻大厅事项1000多项，有的则不足600项；办理门店招牌审批，有的县市区需要提交房屋租赁合同或房产证，有的就不需要。另一方面，便民服务体系还不够完善，泗水、微山、鱼台、梁山、汶上县级为民服务大厅面积仍未达标。另外，我市仍有不少部门业务系统与政务服务应用平台没有实现互联互通、信息共享，比如，由于数据支撑不够，县镇村为民服务中心自助服务终端配备少、信息化程度低，很多事项还不能延伸到基层和村居，不能满足企业、群众需求。

二是，中小企业融资难、融资贵、融资慢问题仍然较为突出。当前中小型企业的所需资本大部分是来自银行贷款和民间资本，渠道多元化建设还不够。对于银行来说，虽然申请贷款的中小企业数量较多，但普遍金额不大，且审批流程不能简化，而且，中小企业的管理体系一般都不是很完善，银行对于企业的经营能力没有办法进行准确的衡量，且部分银行对贷款风险实行终身追责制，致使中小企业获得银行贷款方面的门槛逐步提高。对于企业来说，申请银行贷款放款等待时间长，附加条件多，在调研中，有企业反映，获得银行贷款利率近乎达到8%，大部分中小企业只能“恐贷、拒贷”。当中小企业资金需求不能从银行获得满足时，只能涉足民间融资，这进一步加剧了中小企业担保圈的融资风险。

三是，中介市场秩序和服务效率亟须规范和提升。市县两级部分重大项目对负责规划方案编制和施工图设计的中介服务机构要求条件较高，但本地符合条件的中介机构不多，一般外地中介机构又不愿参与，导致竞争不充分，项目单位可选择性小，中介收费价格难以降低，业务多时还存在排队时间长的问题。例如，在建设工程施工图审方面，有的县市区仅招标确定了2家机构，且其中一家是外地机构，服务不及时现象时有发生。在人防图审方面，在济宁具有执业资格的机构仅有2家，与外地十几家相比存在较大差距。还有部分中介机构脱钩不彻底，与原主管部门存在千丝万缕的关系，具有“中介不中”的特点，既当运动员，又当裁判员，加重了市场垄断。另外，中介机构涉及行

业众多，缺少有效的行业内约束，竞争无序，甚至存在“挂靠”“转包”的现象，严重影响了中介市场的规范程度。

四是，惠企政策宣传、服务落实不到位。部门间互为前置，缺乏一个统一兑现平台，政策服务不系统、不及时，惠企政策发布渠道较为分散；部分企业对各类扶持政策了解掌握不及时，错失政策良机；个别部门行政效能低下，工作人员执行力不足，让部分涉企政策程序烦琐、申请困难，优惠政策落实进度偏慢、兑现时间过长；个别部门政策执行的大局意识不强，特别是涉及企业减税降费的政策，有的出于自身利益考量，梗阻在县区和有关部门。在调研中发现，有家县市区的生物高科技企业其多项技术处于世界领先水平，市里有针对此类情况的“单项冠军”惠企政策，但企业从未知晓更别提兑现了。有的企业反映往往开多次会后才知道有财政补贴申请，直到到有关部门汇款才知道有项目可以退税。

五是，部分单位为民服务主动性不强、担当不够。有企业反映，在涉及一家职能部门办理业务时，整体效率和办理质量一般没有问题，但跨部门窗口协同受理能力还有待提升，往往是对于同一审批要件，需要向不同职能部门窗口重复提供多次。还有部分单位审批人员政策吃不透，在调研中，就有企业反映不同工作人员对企业办理同一事项的要求不一致，导致企业不知所从，多次往返。个别部门面对工作推进过程中遇到的困难，“等、靠”思想重，怕出问题、怕担责任，对上面没有政策的情况，不能创造性地开展工作。还有的部门对上级政策研究消化不够，改一改文字就进行转发。有些政策的制定流于表面，没拿出务实落地举措。有的举措仍停留在形式层面，并未真正实现业务办理环节、办理时间和提交材料数量的改善。比如部分通过电子化办理的业务虽从形式上降低了提交材料的数量，但事实上的办理环节，需要上传的信息材料并未减少。还有些企业负责人反映，有些受理单位和服务窗口存在以各种理由不受理、不指导的问题，在办理业务时存在让其过分找依据、找先前案例现象。

三、几点建议

针对目前我市“放管服”工作存在问题，建议始终坚持问题导向，着力做好“放”的“减”法、“服”的“乘”法，促进政府职能“大转变”、政务数据“大整合”、行政效能“大提升”，打造“技术有支撑、清单规范化、流程最简便、运行最畅通、监管强有力、经验可复制”的“放管服”改革“济宁模式”。

（一）推动政务服务中心规范运行。一是全面实现权责事项“颗粒化”管理。深入推进全市政务服务事项梳理和流程再造，实现全市政务服务事项与省级基本目录统一同步和基本要素统一。根据机构改革后各部门职能变化情况，及时对已完成梳理的事项进行调整完善；对未完成梳理的行政处罚、行政强制等事项，编制统一、规范办事指南；进一步丰富完善全市统一事项库和市县“马上办、网上办、就近办、一次办”事项。二是完善便民服务体系。持续提升“互联网 +”服务能力，尽快完成人口、法人单位、公共信用、宏观经济、空间地理和电子证照 6 大基础数据库建设，推进应急管理、交通出行、生态环境等信息资源库建设。进一步提升数据开放共享深度、广度，加强与政务服务平台、政务信息资源共享交换平台有效对接。加快行政服务中心大厅建设，进一步健全镇（街）、村（居）两级便民服务体系。三是优化审批办理流程。在纳税、信贷、投资建设项目审批、企业开办等方面，对标全国先进地区，如借鉴浙江绍兴做法，推进投资建设项目审批制度改革，完善投资项目在线审批平台，提升项目代办制度，推进涉审中介机构集成化改革。加强房屋交易、缴税、不动产登记系统联通和数据共享。

（二）推动金融信贷服务提质增效。一是创新政府涉企融资服务方式。尽快全面启动政府专项担保基金。通过政府担保基金对企业融资保险的再保险，发挥好银行企业融资主渠道作用，扩大企业融资贷款受惠面。二是加强政府对民间融资的引导、监管和风险控制。鼓励民间投资担保机构按照“风险可控、盈亏自负、依规合法”原则，开展针对中小微企业的投资担保业务，提升社会资本投资积极性，激活民间良性资本，让企业融资“多一条腿走路”。三是强化无还本续贷机制。推动银行业金融机构加强续贷产品的开发，加大续贷支持力度，切实降低民营企业贷款周转成本。推广无还本续贷产品，对经营可持续、发展有前景、符合我市功能定位的小微企业，不停贷、不压贷、不断贷，帮助企业渡过难关。

（三）推进中介机构健康发展。一是破除中介服务垄断。进一步放开中介服务市场，采取社会化、市场化运作方式，积极引导政府投资项目以竞价方式选择中介机构，保障企业投资项目自主选择中介机构，严禁通过限额管理控制中介服务机构数量。在此基础上，增强行政审批前置评估报告的通用性、互认性，减少企业不必要费用支出。二是切断中介服务利益关联。坚持推进政社分开，不断深化事业单位和中介组织改革，深入整治“红顶中介”，政府部门不得在中介服务机构违规开支、报销费用，不得违规购买中介服务和不按规定实行政府采购、招标投标等，真正从源头切断中介收费和行政职权的利益关联。三是完善中介市场监管体制。进一步明确市场牵头管理部门、各行业主管部

门职责和监管内容，健全联席会议制度，不断规范中介市场服务行为。完善中介市场清退淘汰机制，将中介诚信状况与登记机关监管、银行授信、政府招投标等挂钩，倒逼中介机构提高服务质量。

（四）推进惠企政策落地见效。一是加强宣传，精准推送惠企政策。有关职能部门应把政策学习好、研究透，系统梳理、整合上级涉企优惠政策，根据我市实际情况，制定出台针对性、操作性强的政策汇编，充分利用新闻媒体、微信公众号等平台，强化政策宣传解读，提高政策知晓度。在市县为民服务中心设立惠企政策咨询服务窗口，整合惠企政策资源，集中进驻为民服务中心，向企业和群众提供“一站式”咨询兑现服务。二是强化督导，解决惠企政策“卡壳”问题。加强“诚信政府”建设，聚焦减税降费、公平竞争、清欠账款、承诺兑现等企业反映强烈的问题，有关部门应拿出解决的办法和措施。开展惠企政策落实专项督导，专门就政策虚设、政策梗阻等影响涉企政策落实的问题逐一排查核实，对符合政策规定的限期解决。三是深化引导，提高企业参与积极性。从企业自身来讲，应加强对法律法规政策的学习，积极参加有关部门组织的学习培训，知道国家的政策导向，实施以后对企业有哪些利好，使企业和政府形成互动，安排专人不定期关注政府网络平台，及时得到优惠政策信息并主动申报。

（五）切实加强干部队伍建设。一是不断提高思想认识。强化广大党员干部对改善营商环境内涵、方法等基本问题的认识，了解从中央到地方关于这项工作的要求、政策、方针，加强业务学习，从思想上提高对营商环境的重视程度，自觉同中央保持一致。二是深入创新服务模式。加强政务服务帮办代办人员队伍建设，完善升级各级为民服务中心帮办服务窗口，充实人员力量，统一工作人员服装标识，推行持证上岗、规范服务；完善预约服务、延时服务的办法措施，落实“365”天全天候无休服务，打造政务服务的升级版。三是加大奖优罚劣力度。健全完善政务服务电子监察系统，对审批服务事项全过程、关键节点和工作人员作风纪律实行全程监控，加大对各种庸、懒、散和不作为、慢作为行为的查处力度。对想干事、能干事、会干事的干部，开展评优评先，积极提供更多舞台。

政协济宁市委员会关于“探索‘五大振兴’有效模式，加快打造乡村振兴‘齐鲁样板’”的建议案

（2019年10月16日政协济宁市委员会十三届十五次常委会会议通过）

【内容概要】2019年，围绕深入落实省委、省政府打造“乡村振兴齐鲁样板”部署要求，打造“乡村振兴齐鲁样板引领区”，十三届济宁市政协组织开展专题调研协商，通过到县市区深入调查研究，考察学习先进地区成功经验和做法，市政协十三届十五次常委会会议进行了专题议政，形成并向市委、市政府报送了建议案，提出了解放思想凝聚共识，创新理念推进乡村振兴发展；破解瓶颈制约，推动乡村产业优先发展；强化龙头带动示范引领作用，推进乡村振兴战略深入实施；加大乡村治理力度，打造组织高效、文化繁荣、生态宜居新乡村等意见建议，为进一步支持和推动全市乡村振兴战略深入实施贡献了政协力量。

“探索‘五大振兴’有效模式，加快打造乡村振兴‘齐鲁样板’”是市政协紧紧围绕市委市政府安排部署，确定的2019年专题协商议题之一。3月份以来，由市政协副主席倪丽君带队，市政协农业和农村委员会组织部分市县政协委员、专家和市农业农村局、市乡村振兴示范项目指挥部等单位负责同志，经专题培训学习后，围绕此课题赴任城区、兖州区、曲阜市、泗水县、邹城市、梁山县等县市区，通过察看现场、召开座谈会、听取介绍、发放调查问卷、与基层干部群众交流等方式，深入了解实际情况、真正掌握一手资料，并赴杭州、嘉兴、绍兴等先进地区考察学习成功经验和做法，召开专题协商议政会邀请有关委员、专家学者、基层代表提出了许多建设性的意见和建议。在立

足实际情况、吸纳各方意见、借鉴外地经验的基础上，市政协农业和农村委员会起草形成了《建议案（初稿）》。10 月 12 日市政协十三届三十次主席会议讨论审议了《建议案（草案）》，10 月 16 日市政协十三届常委会第十五次会议审议通过了本《建议案》。

近年来，全市上下深入贯彻习近平总书记关于乡村振兴重要指示精神，认真落实省委、省政府打造“乡村振兴齐鲁样板”部署要求，大力实施乡村振兴战略、稳步推进五大振兴工作，充分发挥地域、文化、农业、美丽乡村的基础和特色，努力把济宁打造成“乡村振兴齐鲁样板引领区”。市县两级成立乡村振兴指挥部和五大专班，编制《乡村振兴战略规划》和五大振兴《专项工作方案》，启动实施“2322”乡村振兴示范工程，在许多方面都走在了全省的前列。在 2018 年全省经济社会发展综合考核中，我市荣获“实施乡村振兴战略”单项奖。

但与先进地区相比，我市在乡村振兴发展上还存在许多差距和不足。一是解放思想程度不够。有的地方还停留在传统农业农村思维模式，在发展思路、产业培植、集约经营、规模发展等方面缺乏创新，与浙江等南方地区相比，缺乏“跳出乡村谋乡村”“跳出农业做农业”的勇气和眼界。二是乡村产业发展“人、钱、地”制约因素明显。乡村人才激励政策不到位，再加上工作、生活条件差，长期存在引才难、留才难问题，涉农人才严重缺乏；因涉农产业投资大、风险高、见效慢，银行等金融机构涉农贷款政策普遍存在门槛高、放款时间短、抵押手续烦琐、利率高等问题；建设用地多向城市建设和工业建设倾斜，涉农产业建设用地指标严重不足。三是龙头带动示范作用发挥不足。缺乏大个头、能带动上下游产业链集聚发展的龙头项目，农业园区、合作社等数量少、规模小、多元化发展能力弱，“2322”示范工程项目尚需进一步打造。四是乡村治理水平亟待提升。部分村级班子建设仍然薄弱，缺少强有力的带头人；农村组织化程度低，村间协调配合难度大；农村基础设施和公共服务不够完善，人口外流严重；农村文化建设存在诸多问题，对乡村治理与文明建设带来冲击。

为此建议：

一、解放思想凝聚共识，创新理念推进乡村振兴发展

没有思想的解放，就不会有敢闯敢试的胆气和底气。在乡村振兴发展上，全市上下应在思想深处来一场深刻的自我革命，广泛凝聚共识，以理念创新激发创新创造活力，敢闯敢试、敢为人先，以思想解放引领农业农村发展，把乡村振兴发展的动力活力最大

限度激发出来，把习近平总书记对山东“打造乡村振兴的齐鲁样板”重要指示要求落到实处、见到实效。围绕打造乡村振兴齐鲁样板引领区，借鉴国内先进地区成功模式和城市化发展经验，坚持高起点谋划，结合我市乡村振兴战略规划和5个专项工作方案，拿出符合济宁实际的乡村振兴推进标准，做到既提出思路要求又明确办法举措，既兼顾当前又考虑长远，并完善一张蓝图干到底的制度措施，确保执行有力、落实到位。用工业化理念推进农业现代化，以发展工业园区的模式建设农业园区和田园综合体，优化整合生产、加工、运输、销售等各个环节，不断壮大产业规模，提高产业层次，增加农业效益。科学调整考核指标体系，不断加大乡村振兴工作在考核指标中的分值和权重，把乡村振兴目标任务实现情况作为政绩考核的重要内容，督促各级党政主要领导同志拿出更多精力抓乡村振兴。

二、破解瓶颈制约，推动乡村产业优先发展

乡村振兴产业为先，需要千方百计凝聚起乡村产业振兴新动能，特别要围绕破解人、钱、地瓶颈制约，出实招、用实劲、求实效，推进乡村产业蓬勃发展。

一是加大培养和引进人才力度。人才振兴是乡村振兴的关键因素，只有一手抓人才培养、一手抓人才引进，才能在人才数量、结构和质量上满足乡村振兴需要。应大力培养乡土人才，加强校地合作、校企合作，探索成立专门的农民大学或农民学院，通过教育培训实现农业科技和实用技术的推广、普及，加快技能型人才培养，培育种养能手、农机作业能手、科技带头人等新型职业农民。吸引各类人才投身乡村建设，对引进的农业领域中高层次人才给予奖补，如可参照嘉兴《关于支持乡村人才振兴的若干政策措施》，按中级职称9万元、副高级职称12万元、正高级职称15万元给予一次性从业补贴等。引导和支持企业家、专家学者、退休干部职工、技能人才、退伍军人等，通过下乡投资兴业、技术指导等方式服务乡村振兴事业。创新乡村人才工作机制，探索现有农技人员使用路径，打破体制、机制等束缚，采取灵活方法，支持他们到农业一线展示才华发挥作用。建立乡村振兴人才服务专员、办事直通车等制度，为涉农人才提供政策咨询、项目申报、融资对接等服务。以乡镇为单位高标准建设乡村人才公寓，家居、生活设施全部配套到位，集中解决涉农人才特别是年轻人在农村的居住问题，为他们扎根农村、安心工作提供便利条件。

二是加大财政和金融支持力度。进一步加大与上级部门的联系对接，争取让更多

的乡村振兴项目和县镇村进入省甚至国家的大盘子，获得政策资金扶持。强化财政保障力度，坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，进一步增强财政对“三农”的支持力度，特别对2322示范工程要持续不断加大投入，并逐年扩大示范片区和示范引领镇村的数量。加大金融支持力度，贯彻落实中办、国办《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》，精心规划乡村振兴项目开展市场化融资。激发工商资本在乡村投资兴业的积极性，完善和落实各种优惠政策，着力招引落地一批产业关联度高、附加值高的农业大企业大项目。借鉴武汉“黄金二十条”“钻石十条”政策鼓励资本下乡，如对租赁空闲农房组建乡村休闲游合作社发展休闲农业的给予最高15万元奖补，以租赁或集体参股、土地作股等合作方式利用空闲农房发展农家乐、协议期在五年以上的给予最高6万元奖补等。

三是加大用地保障力度。加大乡村振兴建设用地供应力度，对乡村振兴重点项目用地实行一事一议，探索针对乡村产业的市县联动“点供”用地方式。允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股等，实行与国有土地同等入市、同权同价，逐步建立城乡统一的建设用地市场。深化宅基地“三权分置”改革，创新宅基地管理制度，允许农民以宅基地入股、租赁等方式发展产业项目，允许村集体利用村庄整治节约的宅基地，以自营、出租、入股、联营等方式，发展产业项目。探索点状供地新模式，借鉴浙江等省市“点状供地、征转分离、差别供地”成功经验和做法，对依托山林自然风景资源，开发旅游小镇、生态（农业）观光、休闲度假、生态养生、露营运动等生态休闲旅游观光建设项目用地，实行点状配套设施建设用地布局开发。

三、强化龙头带动示范引领作用，推进乡村振兴战略深入实施

把龙头带动、示范引领作为加快乡村振兴发展的有效路径，在农业龙头企业、园区建设、片区打造上狠下功夫，在各个方面积累经验、作出表率，形成示范带动效应，把乡村振兴战略实施工作不断推向深入。

一是扶持壮大龙头企业。把《培育壮大农业产业化龙头企业三年行动计划》真正落到实处，对龙头企业开展品牌创建、科技创新、新品种新技术引进、农产品出口创汇等给予补助和奖励。推动龙头企业进入上级盘子享受政策资金扶持等优惠待遇，在现有592家市级农业龙头企业中选择100家左右，在65家省级农业龙头企业中选择10家左右，集中政策、集中资金，争取在三年内分别打造成为省级、国家级农业龙头企业。

二是加快建设农业园区。借鉴嘉兴“像抓工业一样抓农业、像工业一样建园区、像工业一样抓招商引资”理念，预留土地、集聚项目，规划建设一批农业科技园、现代农业产业园、智慧农业产业园，继续举办中国（济宁）现代农业国际博览会，打造全省乃至全国的农业高新技术产业聚集中心、农业高新技术成果孵化中心、现代农业产业发展中心和现代农业博览中心。每年选择 2—3 个县级农业园区进行重点扶持，加大土地流转力度、集中建设用地指标，引导相关项目入园发展，打造具有代表性的现代农业园区，如邹城可依托食用菌进行打造，金乡可依托大蒜进行打造，鱼台可依托绿色稻米、稻虾养殖进行打造，泗水可依托甘薯进行打造，微山可依托渔湖加工进行打造等。

三是集中打造示范样板。在“2322”示范工程片区建设中建立竞争激励机制，每年在全市评选出 3—5 个优秀片区进行重点打造，引导各片区在产业、人才、文化、生态、组织五个方面振兴发展中各有所长，形成串点成线、以点带面“五大振兴”融为一体的“乡村振兴齐鲁样板引领区”。在示范带及沿线重点布局发展一批生态农业、农产品加工、文化创意、休闲旅游、商贸物流产业强镇强村，引领带动周边镇村整体发展。扎实推进中心镇建设，坚持高起点规划、高标准建设、高效能管理，加快基础设施建设，深化产业结构调整，不断增强中心镇的集聚能力和辐射功能，力争打造几个能在全省叫得响、区域有影响、具有引领作用的示范中心镇。

四、加大乡村治理力度，打造组织高效、文化繁荣、生态宜居新乡村

实现乡村有效治理既是乡村振兴的重要目标，也是乡村振兴的重要保障，应从基层党建、组织优化、文明营造、人居整治等方面着力，做到治理有效、乡风文明、生态宜居，巩固提升乡村振兴建设成果。

一是打造高效先进基层组织。坚持以农村基层党组织为核心、统领乡村各类组织全面发展的路子，推动“强引领”与“共治理”有机衔接。拓宽村级班子队伍选人渠道，一是从致富能手中选拔一批，二是在外出经商务工人员中回请一批，三是从省市选调生中遴选一批，四是从退伍军人中考察一批，五是从大中专毕业生中考选一批，推动班子向年轻化、知识化、专业化发展。加强基层党组织带头人队伍建设，坚持“不拘一格降人才”，注重培养选拔有学历、有干劲、会干事、作风正派、年富力强的人担任支部书记，并探索试行每年遴选一批优秀支部书记转为事业或人事代理人员，以充分调动他们干事创业的积极性。加强乡村自治建设，健全党组织领导的村级工作运行机制，坚持共

建共治共享，坚持自治、法治、德治相结合，充分调动村民参与乡村振兴的自觉性、积极性、创造性。借鉴中国乡建院“内置金融”模式，由党支部引领村民筹资创办金融合作社，利息收入由集体和村民合理分成，所筹资金用来扶持村民种养殖、做生意、外出包工等，推动集体增收、农民致富。

二是优化村级组织管理构架。加大合村并点力度，规划整合空心村、小村，集约土地资源，壮大集体经济实力，为规模化种植和田园综合体项目建设提供便利。推广多村一社区体制，合并社区内原行政村管理机构，设立社区管理机构，改传统村庄管理体制为现代社区治理体制，以更好地集约利用公共服务资源和更有效地整合各类社会服务资源，打破传统以村落为主的农村经济社会结构，推进乡村开放发展。借鉴“时代楷模”王传喜带领代村发展经验，推动强村以合作社或村企合一等市场组织形式吸收邻近弱村人口、土地、资金等资源要素，把几个村整合成一个市场主体进行运营，走规模化、集约化乡村振兴发展之路。

三是创新文化引领形式。充分发挥我市深厚的“孔孟儒家文化、运河文化、水浒文化”等历史文化底蕴，加强农业非物质文化遗产的保护和利用，推广曲阜文化国际慢城、梁山贾堌堆农家寨发展经验，对传统农业种养方式、村庄生活设施面貌等进行特色化改造，大力发展文化旅游业。借鉴南方省市经验，选派大学生到村任职文化专职助理员，帮助农村挖掘传统文化，帮助村民丰富文化生活、提升文明健康水平。推广曲阜新时代文明实践中心建设经验，弘扬社会主义先进文化和优秀传统文化，净化农村道德风尚，尤其要围绕社会主义核心价值观开展文明创建，丰富农民精神文化生活，增强农村发展软实力。

四是建设生态宜居美丽乡村。强力推进农村人居环境整治，完善水、电、暖、气、网等基础设施，彻底解决垃圾、污水、厕所问题，实施“绿满乡村、花满乡村”行动，争取既能让村里年轻人留得住，又能吸引城市居民和各类人才来旅游、来居住、来创业。推广牛楼花海彩田、石门山玫瑰庄园、大束蘑菇小镇发展经验，鼓励发展多种形式的创意农业、景观农业、农业文化主体公园、田园综合体，高规格规划培育特色生态小镇。借鉴绍兴打造美丽乡村景观带做法，把庭院建成精致小品，把村庄建成特色景点，把沿线建成风景长廊，并推进各县市区美丽乡村景观带的“无缝对接”，力争形成引领全省、全域覆盖的美丽乡村示范景观带。

关于“深化改革开放　加快推进曲阜文化示范区建设”的调研协商报告

（2019 年 10 月 21 日政协第十三届济宁市委员会第三十一次主席会议审议通过）

【内容概要】为贯彻落实习近平总书记视察济宁重要讲话精神，2019 年，十三届济宁市政协围绕推进曲阜文化示范区建设组织开展了调研协商。对照《示范区建设规划》目标任务要求，和先进地市发展经验，根据调研走访情况，提出了“推动设立高层次领导和推进机构，进一步凝聚发展合力”“强化规划引领，进一步促进科学发展”“加大对上争取和招商引资力度，进一步强化政策和平台支撑”“突出文化优势，进一步提升文化影响力”“打造文旅产业集群，进一步提升经济效益”等意见建议，促进了儒家文化挖掘阐发、优秀传统文化宣传普及、文明交流互鉴和文化旅游融合发展。

根据市政协年度协商工作计划安排，围绕“深化改革开放　加快推进曲阜文化示范区建设”这一对口协商议题，2019 年 7—9 月份，市政协提案委组织有关委员和专家学者，赴甘肃、陕西省有关地市学习考察，到曲阜、邹城、泗水等县市区实地考察调研，与曲阜文化示范区管委会、有关县市区政府和文化项目负责人等进行了座谈协商。现将有关情况报告如下。

一、曲阜文化示范区建设发展情况

2015 年 12 月，曲阜文化建设示范区正式揭牌成立。2016 年 3 月，曲阜优秀传统文化传承发展示范区列入国家“十三五”规划纲要，上升为国家战略。2018 年 1 月，省政府印发《曲阜优秀传统文化传承发展示范区建设规划》（以下简称《示范区建设规划》），

明确了曲阜优秀传统文化传承发展示范区（以下简称示范区）的建设原则、战略定位和到2030年的阶段发展目标；规划了核心区（曲阜市、邹城市、泗水县）、协作区和联动区的空间布局，以及“一轴、一带、九大片区”的文化圣地整体框架。

市委、市政府制定印发了《济宁市弘扬优秀传统文化工作方案》《落实“四个讲清楚”推动儒家文化走出去工作方案》《尼山世界文明论坛配套提升工程三年行动计划》等文件，推进示范区加速发展、高标准建设。曲阜、邹城、泗水等县市区统筹布局产业和项目，健全完善县级领导和部门包保文化建设项目责任制，协调解决困难问题，确保项目顺利实施。市直各部门立足自身职能，积极做好服务保障工作，一批示范引领强、经济效益高的文化项目相继落地，曲阜优秀传统文化影响力进一步提升。

一是项目建设取得新突破。投资100亿元的尼山圣境一期项目建成开放，孔子博物馆投入运行，孔子学院总部体验基地建成使用，尼山世界儒学中心揭牌成立。尼山世界文明论坛配套提升工程三年行动计划经省政府常务会议、省委常委会议研究通过。目前，尼山会堂、尼山宾舍、尼山书院酒店二期、耕读书院、鲁南高铁泗水连接线、尼山水库调蓄水工程等17个重点项目正按照计划扎实推进。

二是优秀传统文化传播影响力进一步提升。在利用图书、电视等传统媒体基础上，借助新华社、省文旅厅公众号，济宁新闻网和海外facebook、学习强国手机端等新媒体平台，依托尼山世界文明论坛、国际中学生儒学辩论大会、全国大学生论语大会、干部政德教育基地、乡村儒学讲堂等载体，组建高端学术团队，广泛宣传、推广济宁优秀传统文化和当地特色地域风俗，受众群体不断扩大。微纪录《峄阳古琴》《无声艺术》等摘得省级、国家级奖项，国际孔子文化节被评为“中国最具国际影响力的十大节庆活动”，人民群众对优秀传统文化的认知度、自信心进一步增强。

三是招商引资、招才引智成效进一步显现。依托自身产业基础、比较优势、整体设计等既有资源，示范区推进办公室主动走访国家发改委、文化部等部委，积极对接国内外大型文化传媒企业、设计开发公司和国内知名高校、国外知名文化集团，在北京、曲阜分别举办了文化旅游“产业项目”“双招双引”推介会，与昌荣传媒股份有限公司、中国儿童少年基金会等签订了战略合作协议，与北京大学、复旦大学等教育机构达成了师德培训、建设高等研究院合作意向。通过引进新变量、创造新组合，为示范区高标准建设、专业化运作提供了新可能、培植了新优势。

二、对口协商过程

为加快推进曲阜文化示范区建设，市政协提案委将市委关于市级领导同志牵头负责重大事项有关要求与对口协商深度融合，吸收更多党派团体、专家学者、文化精英参与，通过学习政策、市内调研、市外考察、座谈协商等方式，开阔了思路视野，促进了思想交流，增强了协商实效。

一是全程联络沟通，提升协商效果。协商前，市政协提案委领导成员专程前往有关部门了解示范区建设发展情况，研究协商人员范围、方式方法，制定协商工作方案。协商中，各参加调研协商人员广泛收集参考资料、深入思考问题对策、积极沟通交流思想、认真梳理意见建议，各县市区等相关方面密切协作、积极配合，有力保证了协商聚焦主题、直面问题、取得实效。

二是对标学习考察，借鉴外地经验。7 月 28 日至 8 月 3 日，在深入学习习近平总书记视察曲阜重要讲话精神和省、市相关文件，了解掌握示范区建设规划布局、任务要求的基础上，市政协提案委组织有关委员和专家学者前往甘肃华夏文明传承创新区、黄帝陵国家文化公园等国家级文化园区学习考察，深入了解园区推进体系、政策体系、平台体系建设情况和产业发展、管理运行经验做法。考察了甘肃兰州大文化经济圈、陕西西安文化旅游融合发展情况。考察结束后，系统总结外地市推进工作的先进做法，研究讨论可供我市借鉴的有益经验。

三是深入调研协商，推动加速发展。8 月 21—23 日，市政协提案委组织提案者、专家学者和及市委宣传部、市文旅局、曲阜文化建设示范区管委会负责人，到核心区市县实地考察了曲阜国家级文化产业发展示范园、优秀传统文化“双创”示范基地、尼山圣境、圣水峪田园综合体等文化产业项目建设情况和国家大遗址“曲阜片区”文化遗产、孟母祠、子思书院遗址保护开发情况，以及世界儒学中心、“邹鲁文化城市”合作交流平台、儒学讲堂运行情况，与有关市县领导、有关部门和项目负责人协商讨论，进一步理清了制约发展的瓶颈问题，探讨了加快示范区建设发展的思路办法。

三、外地市经验做法及我市在推进工作中的主要问题

甘肃、陕西通过建立顺畅的工作推进机制、培育优良的文化产业环境，实现了文化园区高质量发展，有力推动了经济转型。

一是高层统筹引领。陕西省黄帝陵党工委、管委会为省委、省政府派出机构，与省公祭黄帝陵办公室合署办公（三块牌子、一套机构），规格为副厅级，党工委书记、管委会（省祭陵办）主任兼任黄陵县委书记。黄陵县由园区党工委、管委会代管，同时接受延安市领导，行政区划、统计口径、组织人事、司法体制等维持原渠道不变。其统一高效的领导机制，有力推动了产城融合发展。

二是多级联动推进。甘肃华夏文明传承创新区围绕“丝绸之路文化发展带”，建设“以始祖文化为核心的陇东南文化历史区、以敦煌文化为核心的河西走廊文化生态区和以黄河文化为核心的兰州都市圈文化产业区”，探索出“打破现有行政界限，实施省市县三级推进，统筹全省文化资源和各类生产要素，综合开发，整体推进”的新路子，“一带”贯穿东西，“三区”涵盖全境，“十三板块”包括所有优势文化资源，形成了全地域、全领域的文化发展体系。

三是文旅融合发展。兰州、西安两市紧盯一带一路，坚持统筹协调、顶层设计，引领扶持黄河文化、古都文化与旅游融合发展，有效提升了文化园区功能，实现旅游收入增长均在 19% 以上，其中，西安达 40.3%，有力拉动了市场需求，带动了经济发展。

对照《示范区建设规划》目标任务要求，对比外地市发展成就，根据调研走访情况，示范区建设发展主要存在体制机制不完善、政策落实不到位等问题。

一是指挥管理体制有待进一步完善。目前，省级层面尚未设立相关推进机构，示范区推进办公室作为市政府派出机构，以推动重点文化项目建设为主，指挥协调、检查督促职能不明确，示范区核心区的“一轴、一带、九大片区”缺乏发展详规，造成核心区有关市县各自为战，道路交通不衔接、公共设施重复建设、研学游产品同质化等问题。

二是对上争取支持有待进一步加强。省政府尚未明确省直部门主体责任，市直部门仅限于对核心区市县具体项目进行支持，造成对上争取渠道不畅，《示范区建设规划》明确的资金、土地等优惠政策一直未能落实到位。目前，规划建设的 17 个重点项目大多数集中在曲阜，邹城次之，泗水最少，受资源开发程度和县级财政收入、支出不均衡影响，三个核心区市县发展速度、差距逐步拉大，“长短腿”问题突出，制约了示范区发展。

三是资源优势有待进一步整合利用。三孔、两孟、尼山等代表性文化特色突出，核心区市县山水名人等文化旅游资源丰厚，但市县间公路交通路网不畅通，公共交通体系不完善，各旅游市场主体协作不密切，规划设计旅游线路不够科学合理，文化旅游产品关联性不强、协作程度不高，造成文化旅游资源浪费严重，亟须进一步发挥集群效应，

促进全市文化旅游产业大发展、大繁荣。

四、几点意见建议

一是推动设立高层次领导和推进机构，进一步凝聚发展合力。积极争取省委、省政府设立由省级领导牵头负责的示范区建设领导小组及办公室，省领导小组办公室作为推进示范区建设的实体机构设在济宁，办公室主任由市委或市政府领导兼任。同时，进一步明确曲阜、邹城、泗水工作推进机构，建立起省、市、县上下联动、统一高效的工作推进机制。尽快制定我市《关于加快推进曲阜文化建设示范区建设的实施意见》，进一步明确市直部门职责，将《示范区建设规划》落实情况纳入科学发展考核评价体系，进一步汇聚发展合力，推进文化强市建设。

二是强化规划引领，进一步促进科学发展。将《示范区建设规划》与人类命运共同体、一带一路建设结合起来，积极推动示范区建设纳入国家十四五规划。组织做好总体控制性规划，预留充足建设空间和用地规模，为示范区长远发展提供基本遵循和根本保证。完善示范区核心区“一轴、一带、九大片区”详细规划，规划建设核心区三市县之间以及与京沪高铁曲阜东站、鲁南高铁曲阜南站和泗水站的公路连接线，不断完善交通路网体系，实现互联互通。统筹考虑资源禀赋，实施错位发展战略，科学规划曲阜、泗水、邹城三市县发展定位，确保核心区项目布局合理、区域特色突出。

三是加大对上争取和招商引资力度，进一步强化政策和平台支撑。加强对上级政策的研究争取工作，积极推动省级层面出台含金量高的投资、财税、土地、人才等扶持政策，打造双招双引政策洼地。积极推动建立省级财政投入、引导、激励、筹资机制和地方动态财力保障机制，争取国家、省规划或专项资金支持的重大文化项目优先布局，省级以上文化事业和文化产业发展基金更多投入，为示范区建设提供多元化、可持续的经费保障。加大招商引资、招才引智力度，吸引国内外知名高校、研究培训机构和文化企业及分支机构落户示范区，吸引更多高层次人才（团队）和知名企业参与示范区建设。为示范区的发展打造更坚实的平台支撑。

四是突出文化优势，进一步提升文化影响力。提升儒家文化、始祖文化、邹鲁文化、鲁班文化等为代表的传统文化研究创新能力，叫响“两德”“两创”（国无德不兴、人无德不立；中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展）思想理论，推动曲阜优秀传统文化“两创”先行示范区进入国家战略。以尼山世界儒学中心揭牌为契机，加快推进

世界儒学中心、孔子学院总部体验基地世界文献收藏中心建设，设立儒学传播交流中心、规划展示中心，争取将尼山世界文明论坛配套提升工程、中国传统文化故事文创基地和优秀传统文化“两创”先行区建设等纳入国家、省“十四五”规划重点项目，促成孔子大学落地济宁，进一步提高优秀传统文文化传播能力和国际影响力，打造促进文明交流互鉴的文化高地。

五是打造文旅产业集群，进一步提升经济效益。将园区建设纳入城镇建设总体规划，完善园区道路、通讯、水、电、气、污染控制等基础设施，增强基础承载能力，发挥好文化旅游产业集群发展的重要载体作用。实施“文化 +”战略，以组建济宁市文旅集团为契机，引进知名投资运营商，促进资源有效整合。加快文化创意创业中心、品牌孵化中心建设，全面发展吃、住、行、游、购、娱等旅游要素产业和配套产业，促进文化资源转化为经济资源。

政协济宁市委员会
关于推动文化旅游结构性重组、加快全市文旅产业跨越性融合发展的建议案

（2019年10月16日政协济宁市委员会十三届十五次常委会会议通过）

【内容概要】济宁市作为孔孟之乡、运河之都，文化旅游资源优势明显。2019年，围绕加快全市文旅产业跨越性融合发展，十三届济宁市政协组织到部分县市区开展专题调研，市政协十三届十五次常委会会议进行了专题议政，形成并向市委、市政府报送了建议案，提出了整合儒家文化资源，打造儒家文化旅游和教育培训第一城；抓住国家实施大运河文化带规划建设的重大历史机遇，打造我市中西部文化旅游发展高地；丰富夜间文化旅游活动，让济宁夜经济真正火起来；以乡村旅游、全域旅游为抓手，着力打造“济宁品牌”特色文化旅游产业；完善调整文旅融合发展的政策措施，增强政策的吸引力和可操作性等5个方面的意见建议，为促进我市文旅融合发展提供了有益参考。

济宁市作为孔孟之乡、运河之都，文化旅游资源优势明显。在全国、全省实施文化旅游机构整合、文化旅游产业融合发展的大背景下，如何推动我市文化旅游结构性重组、加快全市文旅产业跨越性融合发展，是一项值得深入探讨的重要课题。为此，年初经市委同意，市政协将“推动文化旅游结构性重组、加快全市文旅产业跨越性融合发展”的课题作为今年重点专题协商议题之一。5月份以来，市政协组织部分常委、委员，民主党派成员以及相关部门的同志，由副主席戴伟娟同志带队，就这一课题到曲阜、邹城、汶上、梁山等县市开展了专题调研，并进行了议政座谈，广泛听取当地政府、文旅部门、企业和部分政协委员的意见建议，摸清了我市文化旅游发展的现状。之后，又赴贵州贵阳市、黔东南苗族侗族自治州和湖南长沙市等地进行学习考察，在此基础上，调研组进行了深入研究，市政协十三届十五次常委会会议进行了专题议政，形成了本《建

议案》。

一、我市文旅融合发展的概况

近年来，市委、市政府深入贯彻落实习近平总书记视察济宁重要讲话精神，坚持宜融则融、能融尽融、以文促旅、以旅彰文，文旅融合成效显著。去年，据香港中外城市竞争力研究院公布，我市被评为中国文化竞争力十佳城市。同时，在第三届中国文旅产业巅峰大会上，我市荣获“十大最具人气旅游目的地”称号。今年，曲阜市成功创建国家全域旅游示范区。微山湖旅游区荣获山东省 5A 级旅游景区景观质量评审第一名。涉及文化旅游的一些指标大幅提升，有力促进了文化旅游经济的发展。

（一）推进机构融合，优化文旅融合发展的机制。完成了文化旅游部门机构改革，由原市文广新局、市旅游局、市文物局合并组建成市文化和旅游局。将新组建的市文化旅游综合执法支队明确为市文化和旅游局的所属机构，彻底解决了多年来文化行政管理部门与文化执法部门关系不理顺的问题，实现了职责一步到位。积极整合各方资源，组建了孔子文化旅游集团，一些制约文旅融合发展的体制机制得到突破。

（二）推进传承融合，打造文旅融合发展的样板。创新实施了优秀传统文化“六进普及”等七大工程，“乡村儒学讲堂”经验得到中宣部肯定，“图书馆 + 书院”、乡村（社区）儒学做法在全省推广。《中华优秀传统文化传承弘扬“六融六促”模式》等七个项目获山东省文化创新奖，数量居全省首位。创新打造了研学旅游产业集群，入选山东省首批现代优势产业集群，研学游发展火爆，团队游客突破百万人次，成为全省文旅融合的示范样板。

（三）推进平台融合，增强文旅融合发展的支撑。初步搭建起曲阜文化建设示范区、干部政德教育基地、孔子学院总部体验基地、儒学人才高地“四大战略平台”。曲阜文化建设示范区列入国家“十三五”规划，省政府正式印发了《示范区建设规划》。济宁干部政德教育学院 2015 年以来承接各类班次 1300 余期，培训学员 7.6 万余人。教育部、国家汉办在曲阜设立了孔子学院总部体验基地，举办了全球孔子学院院长高峰论坛等。成立了尼山世界儒学中心，实施了一批国家级、省部级儒学研究重大课题，儒学人才高地建设取得丰硕成果。

（四）推进产业融合，培育文旅融合发展的引擎。建成了尼山圣境一期、孔子博物馆等重大文旅项目，强力推进大运河总督署博物馆等重点文旅项目建设。截至目前，全

市规模以上文化产业法人单位达 432 家，数量居全省第 3 位；国家级、省级文化产业示范园区（基地）累计达 17 家，数量居全省第 2 位；A 级景区累计达 132 家，数量居全省第 3 位；建成山东省旅游强乡镇 58 个、省级旅游特色村 154 个、农业旅游示范点 97 个、省级星级农家乐 232 家；旅行社达 145 家、星级饭店达 43 家，其中有 6 家酒店被评为山东省文化主题饭店，位居全省首位；4 家企业入选两批山东省文化企业 30 强。

（五）推进服务融合，拓宽文旅融合发展的空间。建设了全省一流的市文化中心、市杂技城，自运营以来，共组织文化惠民活动 340 余场，接待群众达 148 万余人次，先后有 130 个省内外考察团前来参观学习，真正变成广大市民最愿意来、最喜欢来、也最值得来的好去处，成为文化惠民的新高地、城市地标的新形象。一批县级图书馆、文化馆、博物馆得到提升，其中，10 家县级广播电视台达到一级标准，数量居全省首位；镇（街）综合文化站、村（社区）综合文化服务中心实现全覆盖。创作了《孟母》《梦回三迁路》等一批艺术精品，《圣水河的月亮》等一批作品获文华奖、群星奖等全国全省大奖。在山东省第十一届文化艺术节上，我市在三大类比赛中均获全省第一名。国家艺术基金申报受资助项目数量和资金连年位居全省首位。

（六）推进交流融合，擦亮文旅融合发展的名片。主办承办了央视中秋晚会、尼山世界文明论坛、国际孔子文化节等一批重大文旅活动，举办了中国（济宁）国际研学旅游创新发展峰会、中国研学旅游推广联盟年会、济宁文化旅游国际推广大会等高端文化活动，“中国旅游日”山东分会场、第三届山东文化惠民消费季启动仪式在曲阜尼山圣境举行，一批文化旅游营销活动荣获多个重量级国家奖项。

二、存在的问题和不足

尽管我市文化旅游融合发展取得了一定的成绩，但应看到，与先进地区相比，还存在着许多问题和不足。

（一）思想认识不到位。社会各界共抓文化、大抓文化的思想共识还没有形成，特别是对推进文旅融合的认识不够、重视不足，“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”的现象依然存在。在全市综合考核中，对各县市区文旅工作的考核分量不够，县市区发展文旅融合的重视程度不够、积极性不高。

（二）城区首位度不突出。中心城区的文化首位度在一定程度上决定了一个城市的文化知名度和影响力。我市素以“孔孟之乡、运河之都”著称，但“运河之都”名片在

中心城区没有代表性景观，缺乏核心吸引物支撑，正在大力实施的济州古城等项目远景可观，但仍存在着资金困难、单体项目认识不一致、设计滞后等问题，“运河之都”在城区仍处于只有说头没有看头、更没有游头的尴尬境地，中心城区的辐射带动作用不强，导致很多外地游客只知曲阜而不知济宁。

（三）政策扶持不到位。近年来，我市先后出台了《关于加快文化旅游强市建设的意见》《济宁市促进文化旅游产业发展相关政策实施细则》《关于把文化旅游产业打造成战略性支柱产业的意见》等一系列政策措施，产生了积极的作用。但是，由于在关键性政策上力度较小，吸引力不大，操作性不强，与先进地区的优惠政策有一定差距，政策的推动作用力度不足，制约了文旅产业融合发展。特别是用于发展文旅项目的土地供应不足等，影响了新项目的落地。同时，资金投入依然不充足。比如，我市各级文物保护单位数量均居全省首位，登录可移动文物列全国地级市第一位，每年争取的国家和省级文保专项资金均居全省首位，但市级财政文物保护专项资金仅 40 万元，而省内泰安市市级财政文物保护专项资金 210 万元、临沂市 200 万元，这和我们文化资源大市的地位极不相称，也影响了文旅产业的发展。部分县市区没有设立文旅产业发展专项资金，导致资金保障不力。

（四）人才政策不优惠。文化院团改制后，待遇低、高层次人才引进门槛高，造成老的人才留不住，高层次人才引不来，文艺院团生存举步维艰。比如，我市山东琴书表演艺术大家刘士福是全国曲艺大奖群星奖获得者，是在 90 年代初从一个农民身份调入我市艺术团，成为一名事业单位的正式演员，但是，文化院团改制后，他新评上的正高级职称无法按事业身份兑现待遇。这种情况，造成我市文艺人才青黄不接。同时，将图书馆、博物馆等纳入旅游线路是推进文旅融合、发展夜间经济的一大潮流，但是，文化中心建成投入后，市文化馆、图书馆、博物馆面积扩大了几倍，导致市文化馆、市图书馆、市博物馆现有工作人员十分紧张，不仅无法满足正常开展工作的需要，也不能更好地为广大市民提供优质高效地夜间文化旅游服务。

三、几点建议

为真正用心用情做好文化旅游融合这篇大文章，加快全市文旅产业跨越性融合发展，特提出如下建议：

（一）整合儒家文化资源，打造儒家文化旅游和教育培训第一城

抓住曲阜优秀传统文化传承发展示范区建设的机遇，以弘扬儒家文化为统领，将我市遍布各县市区的儒家文化资源整合起来，全面打造儒家文化旅游和教育培训第一城。建议：

一是做好提升的文章。全力支持孔子研究院、济宁干部政德学院、孟子研究院、曲阜师范大学、尼山世界儒学中心等儒学研究机构的发展，主动与国内外儒学研究机构、高等院校、新闻媒体等合作，做好济宁儒家文化资源深度研究，进一步提升文化和旅游的有机融合度。

二是做好扩容的文章。打造一批高端弘扬优秀传统文化的活动和实践基地。在做好干部政德教育培训的同时，大力开展面向全国的师德教育培训、儒商教育培训、行业培训。结合文物保护，着力提升打造曲阜鲁国故城、洙泗书院，邹城子思书院，泗水仲庙，嘉祥曾庙、大学书院，汶上文庙等一批弘扬儒家文化的热点景区。设计包装一批凸显文化特色、契合时代旋律的研学产品和适合青少年消费需求的研学旅游线路，命名一批高端、特色的研学游基地。

三是做好营销的文章。在全市文旅资源深度融合的基础上，要积极利用网站、微信、抖音、App 等现代数字传播手段，宣传推介优势文旅产品；定期组织文旅企业走出去进行学习交流；牵头与著名的旅游城市或景区组建旅游联盟，研发和推介我们的旅游产品，充分展示我市文化和旅游深度融合与协同发展的成绩，推动文旅产品的品牌化经营；借助“一带一路”东风，深化与“一带一路”沿线国家和地区的互联互通、务实合作，全方位进行宣传推介，争取最大的市场份额；要充分发动群众，教育百姓，鼓励每个济宁人都成为我们文旅产品的宣传员和销售员。

（二）抓住国家实施大运河文化带规划建设的重大历史机遇，打造我市中西部文化旅游高地

《大运河文化保护传承利用规划纲要》的发布实施，为大运河承载的优秀传统文化与旅游产品的开发提供了遵循，济宁要紧紧抓住这次机遇，把大运河打造为璀璨文化带、绿色生态带、缤纷旅游带。建议：

一是强力实施大运河文化重点项目。加快推进大运河总督署博物馆项目规划建设，挖掘其历史文化传承，提前做好展陈设计，使之成为整个大运河文化带上的重要地标性建筑和中国大运河文化研究中心。对南旺分水枢纽国家考古遗址公园、微山湖中运道、小汶河三大世界遗产点段，在做好保护的基础上，进行历史风貌的恢复性展示，并按照

旅游景区的要素进行重点打造，使之成为整个大运河上最具有代表性的文化旅游景区。

二是全面提升改造济宁古城区。积极建设“运河记忆”历史文化街区，重点对一些历史文化街巷，如竹竿巷、南岸街、税务街、糖坊街、西门大街、东门大街、财神阁、曲坊街等，在保护好肌理的前提下，进行仿古立面改造，挖掘展示文化节点，恢复商业业态；对城区的大运河遗产，如大闸口、小闸口、太和桥、草桥、济安桥、夏桥等进行遗址保护和现代展示，再现“江北小苏州”的历史风貌。

三是恢复建设运河沿线的历史文化古镇、古村。在挖掘历史遗产和民间故事的基础上，结合乡村旅游，形成贯通济宁南北的一个个运河明珠。如微山鲁桥、南阳，任城石佛、长沟，汶上柳林，梁山开河村、寿张集等，并与市区的运河景点形成互动。

四是建设大运河水上旅游线路。建成一条从洸府河、济宁城区老运河、北湖到微山湖的旅游航线，一条从梁山经新运河、汶上南旺、济宁城区到微山湖的旅游航线。让游客体验穿越到古代乘船航行的魅力，并饱览今日大运河沿线的风光。

五是成立济宁运河文化研究机构。为大运河文化带规划建设，保护、利用、挖掘大运河的文化旅游资源提供支撑。依托高校、博物馆等组建一支专兼职专家队伍，积极开展学术研究，定期召开层次规模不同的研讨会，并与运河沿线的城市开展文化学术交流，讲好济宁段的运河故事，传播济宁声音。

六是设立大运河文化产业基金。调动社会各方积极性，形成政府、市场、社会等多元力量共同参与大运河文化带建设、保护、传承的生动局面，让大运河文化旅游成为拉动我市中西部文化旅游业发展的强力引擎。

（三）丰富夜间文化旅游活动，让济宁夜经济真正火起来

发展夜间旅游是一种新的文旅产业发展模式，不同形态的夜游产品，展现城市和景区的不同面貌和风情，带给游客一种完全不同的体验。如长沙市的夜间服务业、开封的小吃夜市、我市尼山圣境的夜间演出和灯光秀等都是成功的案例。建议：

一是在北湖以及我市的制高点和一些著名旅游景点等，充分运用光影技术、视觉技术等新技术来提升夜间旅游产品的视觉冲击和体验度，展现旅游城市的夜间美，让游客自愿留下，甘心消费。

二是把传统文化挖掘和现代艺术创作更多地融入夜间旅游发展，营造文化氛围和凸显地方特色。如在市区老运河段、北湖开设夜游船，在游览中可看到我们济宁的文化遗产展示，游客在船上能听说书、听戏曲等。

三是打造参与性、互动性、沉浸式体验的夜间旅游产品，如划定夜间餐饮消费区，

把济宁的特色小吃、名吃聚集起来，让外地游客深度体验济宁的餐饮文化。可以开展夜间文体活动，吸引更多的文艺团体、体育赛事落户济宁，也可开展群众性文体比赛，如夜光自行车比赛、羽毛球比赛、歌手比赛等，使游客融入我们的活动中。

四是包装现有的文化场馆，尝试夜间开放，使其作为新的夜间旅游目的地，延长夜间城市公交车的运行时间，确保游客出行，拉动夜间旅游消费，延长旅客逗留时间，推动夜间文化旅游的发展。

（四）以乡村旅游、全域旅游为抓手，着力打造“济宁品牌”特色文化旅游产业

城市和乡村都有自己独特的文化记忆，都有让人难以忘怀的“乡愁”。深入挖掘城市、乡村丰富而又独特的文化资源，做好资源转化的文章，把济宁的特色资源打造成文化旅游的特色品牌。建议：

一是按文化或地域等规划精品乡村旅游线路。集中整合整体打造乡村旅游综合体，做好乡村文化遗产、非物质文化遗产的保护、传承和展示，推出一批文化旅游名镇、名村，打造乡村旅游的特色品牌。

二是打造一批工业旅游品牌。利用具有历史积淀的工业企业或园区，如玉堂酱园、太阳纸业、华勤、山推、广育堂等，开展工业旅游，建设博物馆和艺术基地，培育新的文化旅游增长点。

三是组织力量编写具有济宁特色、文化内涵、风趣高雅、故事性强的《济宁市全域导游通稿》。招聘训练一批热爱并熟知济宁的高素质“全域全科”导游队伍，打造一支推介孔孟之乡的“名嘴”铁军。

四是进一步提高我市节庆活动的层次和水平，创新活动载体，增加活动内涵，扩大活动影响力，提升活动的效果。以优质的节庆活动促进文化旅游的融合发展。

五是全力打造文化圣地、魅力渔家、养心净土、文化寻根、乡愁记忆等特色品牌。统筹“好品济宁”“济宁礼飨”各类地理商标、地方土特产、农产品等，丰富“济宁有礼”旅游商品品牌内涵。

（五）完善调整文旅融合发展的政策措施，增强政策的吸引力和可操作性

近年来，我市先后出台了《关于加快文化旅游强市建设的意见》《济宁市促进文化旅游产业发展相关政策实施细则》等一系列政策措施，产生了积极的作用。但在各地竞相发展文旅产业的大背景下，应进一步完善细化推动文化旅游产业融合发展的政策措施，以尽快使我市在新一轮文化旅游融合发展的竞争中实现突破。建议：

一是进一步细化优化扶持政策。在现有政策的基础上，结合当前文旅融合发展的新

形势，对照文旅融合发展先进地区的经验，把政策措施做足、做具体、做到位，提高政策的吸引力和执行力。建议尽快以市政府的名义，出台《关于推进文化旅游融合发展的十项政策措施》，着力形成政策引领优势，凝聚起推动文旅产业发展的强大合力。

二是进一步健全组织机构。目前大运河（济宁段）文化保护传承利用工作领导小组办公室设置在市文旅局，承担着组织协调、会议活动、文件起草、规划编制、项目建设、政策争取等十分繁重的任务，而且又是一项长期性、全局性的工作，不可能长期从其他部门单位抽调人员帮助工作。因此，建议积极抢抓国家大力建设大运河文化带的重大机遇，借鉴河北沧州等地的经验做法，在市文化和旅游局原大运河济宁段保护办公室（文物考古研究室）正科级建制、8 个编制的基础上，建立实体性办事机构，组建济宁市大运河保护规划办公室，提升机构规格，增加人员编制，增强工作能力。

三是进一步优化奖励激励政策。对在文旅产业融合发展方面做得好的单位、景区和个人等，要给予奖励，并大力表彰，让文化旅游的优秀企业、产品脱颖而出，以此营造氛围，激发大家的工作热情。建议出台专门文件，在全市范围内筛选一批文旅龙头企业，在政策上、资金上、精力上进行重点扶持，力争在 3 到 5 年内，打造 10 大文旅领军企业，打造 10 大文旅领军人物。

四是进一步健全人才引进和培养政策。对高端的文化旅游人才，拿出确实有吸引力和留得住的人才政策；对现有的文化旅游队伍，需制定培训计划和措施，为我们打造文化旅游品牌提供智力支持。对文旅企业人才的职称晋升也应作出相应规定，让人才能够留得住、用得上。建议制定和完善高层次文旅产业人才引进政策，特别是对曲艺、杂技等特殊人才，应降低学历门槛，大力引进一批领军型文化人才，还要重视我市现有领军人才的政策扶持和作用的发挥。同时，为确保文化场馆夜间开放有持续性，建议适当增加文化馆、图书馆、博物馆人员编制，以解决公共文化场馆开展夜间文化旅游工作面临的人员严重紧缺问题。

五是进一步完善鼓励支持科学研究的政策。用良好的政策作保障，激励济宁市的大专院校、科研院所、专家学者、文旅企业，基于我们的文化旅游资源立项开展促进文旅融合发展的研究。规定文旅企业每年要拿出收益的一定比例用于研发，为打造新的文旅产品，让老产品不断得到提升提供不竭动力。

关于“加强物业管理　改善人居环境”和“推动物业服务水平新提升”的调研协商情况报告

（2020年6月11日）

政协济宁市委员会

【内容概要】为进一步提升物业管理与服务水平，解决好群众普遍关心关注的物业焦点问题，2020年5月，十三届济宁市政协组织开展了调研协商。深入15个居民小区实地调研物业管理和服务情况，围绕我市近年来物业管理工作4个方面17个问题，提出了“加强机制体制建设，完善物业管理与服务政策体系”“加大老旧小区改造力度，扩大物业服务覆盖面”“推进业主委员会全覆盖，提升基层自治能力水平”“坚持管理与服务并重，促进物业服务企业提质增效”等4条主要意见建议，推动了物业管理与服务能力水平有效提高。

根据市政协2020年度协商工作计划，今年5—6月，济宁市政协提案委会同民盟济宁市委、民建济宁市委、致公党济宁市委、民进济宁市委和提案人，由市政协副主席王建华带队，围绕“加强物业管理改善人居环境”对口协商和“推动物业服务水平新提升”重点提案办理协商议题，组织三个调研组赴任城区、兖州区、邹城市15个居民小区，实地调研物业管理和服务情况，访谈了200余名业主代表和社区、物业公司、业主委员会负责人，现场视察了任城区南池公馆小区和凤凰城C区的物业管理服务工作，与市住房城乡建设局、市发展改革委、市公安局、市民政局、市城市管理局、市市场监管局、市消防救援支队等部门和有关区政府负责人座谈协商，总结经验做法，听取意见建议，探讨思路办法。现将有关情况报告如下：

一、近年来物业管理工作开展情况

1. 加强物业机构建设，组织体系不断健全。市住建局组建了物业整治提升和老旧小区改造工作专班，“物业服务提升”为民办实事有力推进。济宁市物业管理服务协会、街道物业办和社区、小区环物委相继成立，“县（市、区）、街道、社区”三级物业管理体系逐步完善，社区党组织领导下的居民委员会、业主委员会、物业服务企业等各类组织协商议事、共建共治工作机制逐步健全。

2. 工作重心下移，物业覆盖率逐步扩大。“放管服改革”加快实施，我市主城区住宅专项维修基金下放至各区审批，支用效率进一步提高。12345 热线物业类投诉直发所属县（市、区），任城区实现街道社区一线办理，处理流程进一步优化。物业覆盖率实行月通报，全市社区物业覆盖率达 75%，主城区超过 90%，“三无”老旧小区实现街道社区兜底管理，“红色物业”示范引领，社区综合治理水平不断提升。

3. 实行动态考核评价，信用体系初步建成。市住建局出台《济宁市物业服务企业信用信息管理办法》，建成运行物业服务企业信用信息管理系统，任城、泗水、邹城等县（市、区）试点即时评价考核，考核结果与物业服务企业信用等级评定、创先评优直接挂钩，信用体系建设迈出坚实步伐。

4. 深入开展专项行动，突出问题有效解决。住建、发改、公安、民政、城管、市场监管、消防等部门坚持问题导向，单独或联合开展物业收费、社区违法建设、电梯、消防安全等专项整治和物业管理咨询服务进小区、项目经理接待日、“零发案”小区创建等服务提升行动，现场办公、督导落实，投诉纠纷在一线及时化解，服务效能进一步提高。

二、调研视察中发现的主要问题

（一）物业服务企业困难多，服务水平提升难

1. 准入门槛低。2017 年国务院取消物业服务企业资质核定后，物业服务市场没有了准入门槛，也缺乏退出机制，主管部门主要依靠行业自律、诚信登记和信誉管理来引导企业依法经营，导致事中事后监管无章可循。

2. 招工、用工难。物业服务企业属于劳动密集型行业，人工成本占比 70%—80%，科技含量低、利润低，员工工资较低，吸引不到人、留不住人，一些大中专毕业生不愿

意从事物业服务工作。

3. 缺乏管理手段。对业主违法建设、破坏绿地、阻塞消防通道、在楼道内停放电动车、堆放可燃物等违法违规行为，物业服务企业只能劝说引导，缺乏强有力的管理手段，许多问题无法及时纠正。

4. 物业费收缴难。受物业服务不到位或恶意拖欠影响，物业费收缴比例普遍不高，能达到 90% 以上的小区还比较少。由于对拖欠物业费行为缺乏惩戒措施，导致物业公司运营困难，服务跟不上，严重影响了社会风气，陷入物业费收缴难、物业服务水平提升难的恶性循环。

5. 从业人员素质能力偏低。全市物业服务从业人员年龄偏大、文化水平较低，流动性强，缺乏正规专业培训，整体素质和业务能力不高。

6. 整体服务水平不高。从行业整体看，我市具有市场竞争力、综合实力强的物业服务企业较少，物业服务缺乏统一规范标准，内控制度不健全，服务不到位，物业收费标准不一，甚至乱收费，公共收益账目不清晰不透明，管理手段和方法落后，不能满足社会发展和日益增长的物业服务需求。

（二）小区先天缺陷多，基础设施改善难

1. 小区建设质量较差。部分新建小区交付使用后，出现房屋漏雨、外墙渗水、下水管道设计缺陷等质量问题，以及围墙、路面、大门建设不完善，监控、消防、公共照明设施无法正常运行等问题。

2. 专营设施设备权责不清。根据相关法律法规规定，物业服务费不包含专营设施设备维修、维护和运行费用，专营设施设备应由专营公司收费到户、服务到户。但目前仍存在物业服务企业无偿代管维护专营设施设备的情况，出现故障或损坏后相互推诿，有的维修费用由业主均摊，造成小区长时间、大面积停水停电停暖。多数物业服务企业管网检测、维护、维修不系统、不专业，导致问题反复出现。

3. 单位家属院缺乏有效管理与服务。受传统管理模式影响，有些单位家属院自主后勤式管理，不愿纳入社区由物业公司统一管理服务，公共设施设备维修责任和包袱变相落在了政府或职能部门。

4. 基础设施不完善。部分小区配套设施不完善，特别是老旧小区基础设施破损严重，维护不及时。多数小区停车位不足，机动车乱停乱放现象严重。部分新建小区没有配置电动车充电桩和非机动车棚，导致业主将电动车停放在楼道或室内私自接线充电，带来极大安全隐患。

（三）业委会组建率低，代言作用发挥难

1. 业委会成立难。一些商业住宅，业主之间不熟悉，参与积极性不高，业主委员会委员人选难推选。业主委员会组建程序复杂，部分街道、社区对组建业主委员会重视不够，部分物业服务企业对成立业主委员会支持配合不够。

2. 业委会留不住人。业主委员会委员没有任何报酬，工作中经常被物业服务企业刁难，加之部分业主不理解不支持，工作热情逐渐削弱，不少委员半路退出。

3. 业委会成员素质有待提高。业主委员会委员来自各方，人员成分复杂，缺乏相互了解和信任，有的素质不高，甚至在物业管理中谋取个人利益。

4. 业委会活动经费没保障。部分业主委员会没有办公场所、办公经费，影响了业主委员会作用发挥。

（四）体制机制不健全，管理工作推进难

1. 政策体系不完善。我市的《物业管理办法》制定于2012年，有效期至2017年9月30日，《济宁市市区普通住宅物业服务收费标准》制定于2014年，许多内容已不适用我市新的物业管理形势，特别是物业资质取消后，未能及时调整。

2. 物业管理政策落实不到位。街道、社区属地物业管理职责落实不到位，业主委员会组建、办公用房配备、物业交付等政策未能落实。有的开发商长期占用甚至出租小区公共服务用房，未能交付社区和业主委员会管理。部分开发商前期物业与业主委员会交接资料信息不完整，有的多年未交接，导致公共区域不明确，业主权益受到损害。

3. 部分职能部门执法不到位。物业管理涉及规划、建设、环保、综合执法、供电、供水、供热、公安、消防等多个部门，协调推进机制不健全，管理职责不明晰，住宅小区内执法存在盲区。

三、协商的意见建议

（一）加强机制体制建设，完善物业管理与服务政策体系

1. 完善政策法规。尽快修订《济宁市物业管理条例》《济宁市市区普通住宅物业服务收费标准》，明确各责任主体的权利义务。

2. 健全机制体系。建立完善三级物业管理体系，规范完善日常监督考核、物业矛盾纠纷调解、业主大会监督指导、物业联席会议等工作机制，加速推广“四位一体”管理模式，加快成立社区环境和物业管理委员会，指导监督业委会和物业服务企业日常

工作。

3. 明确职责分工。坚持物业主管部门行业指导、属地政府为主体、社区具体负责的物业管理模式，明确管理职能和责任，理清规范政府职能部门、区、街道、社区、业委会权利和义务，夯实街道社区主体责任，强化工作合力。

（二）加大老旧小区改造力度，扩大物业服务覆盖面

1. 改造提升老旧小区。建立健全老旧住宅小区管理体制和运行机制，全面提升老旧住宅小区管理水平。结合文明城市创建工作，排查梳理城区范围内老旧住宅小区配套设施问题，申请政府专项维修资金进行维修建设，切实消除公共服务设施短板。

2. 理清小区专营设施设备权责关系。对未完成小区接管手续的，依法禁止专营公司将水电暖气相关费用的收取和小区内专营管线及设施设备的管理维护等职责交由物业服务企业。已交付使用的住宅小区，专营设施设备未移交给专营单位的，按照相关法律法规及相关政策规定尽快移交给专营单位。

3. 逐步推进物业服务全覆盖。采取择优选聘、整体打包，引进骨干物业服务企业，扩大三无老旧小区基本物业覆盖面；设立社区物业服务站，对老旧住宅小区集中进行管理服务。市、县两级财政列支专项经费，按接管三无老旧小区的户数奖补物业公司（或对社区物业服务站进行补贴），推动物业全覆盖和应急维修全覆盖。

（三）推进业主委员会全覆盖，提升基层自治能力水平

1. 提高组建率。将业主委员会成立数量、比例列入街道工作考核，推进物业管理属地化进程，做强街道一级物业管理综合管理平台。借助社区两委换届选举有利时机组建业主委员会，力争 2—3 年物业服务管理小区和成立业主委员会的小区、建立党组织的小区达到 90% 以上，不断提升小区自我管理功能。

2. 提升履职效能。强化镇街社区筹建业委会职责，及时组织召开业主大会，通过法定程序进行届内调整或换届选举。探索将符合条件的业委会委员吸纳为网格员，推行社区两委成员兼任业主委员会委员。引导辖区各业主委员会和物业服务企业学习借鉴“红色物业”“三级联动”经验做法，不断提升小区群众满意度。

3. 提供支持保障。业主委员会办公场所在小区公共用房中调配使用，工作经费由小区公共房屋租赁和广告收益解决，街道社区给予适当支持。鼓励经济基础较好的县区设立业委会帮扶资金，奖励运行规范、管理优秀的业委会，解决资金保障不足问题。在现有的一村一居一法律顾问基础上，将所在居委会辖区内业主委员会法律服务纳入顾问律师服务范围，解决业主委员会开展工作遇到的问题。

（四）坚持管理与服务并重，促进物业服务企业提质增效

1. 加强监管综合治理。强化对物业管理活动的指导和监督，建立由住建部门牵头的联动工作机制，分头把关负责，协调合力推进。完善物业服务企业信用档案与评级管理体系和退出机制，督促物业公司在小区醒目处公开星级评定标准、服务标准、收费标准、公共收益等，将群众满意物业评选活动和物业服务质量测评结果纳入物业企业信用档案，定期向社会公开，倒逼不良物业公司退出市场，促进智慧型、综合型物业服务企业提质增效。

2. 建立健全用工激励扶持政策。建立物业服务人才激励机制，不定期发布用工需求，帮助物业服务企业补充人员，引导物业服务企业用信誉吸引人、用制度管住人、用待遇留住人。完善资金奖补机制，用活用实街道奖补资金，公开表彰奖励优秀物业服务企业、优秀物业服务人员，提升政策激励效果。

3. 搭建培训平台。指导物业服务企业抓好从业人员岗前、岗中培训，按照物业服务企业层级、类型和员工职责，有针对性培训，着力培养一批专业型、创新型、复合型物业管理服务人才，全面提升行业队伍素质。制定“智慧物业”和“连锁物业”奖励办法，大力推进物业综合服务平台建设，更好解决物业收费、报修、投诉等业主关心的问题。

关于市政协开展创建全国文明城市专项特别视察活动情况的报告

（2020年7月6日政协第十三届济宁市委员会第三十七次主席会议审议通过）

【内容概要】为全力推进我市全国文明城市创建工作，2020年6月，十三届济宁市政协组织省市县三级政协委员，开展了创建全国文明城市专项特别视察活动。通过实地视察和座谈交流，针对创城工作中存在的问题，提出进一步强化宣传引导，提升市民素质，增强创城意识；建立常态化管护机制，压实工作责任，巩固创城成果；始终坚持问题导向和效果导向，强化督导考核，严格排查整改；坚持高标准精细化定位，提升创城水平，建设“精致城市”等意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任傅明先批示“创城到关键处，市政协委员专项视察很及时，问题清单很明确，请安排督导整改落实”。发挥了人民政协民主监督作用，为全国文明城市创建贡献了政协智慧和力量。

为充分发挥政协民主监督职能，全面提升全市创建全国文明城市工作的水平和成效，进一步营造全市上下齐心协力共创城的良好氛围，6月23日，市政协组织省市县三级政协委员开展创建全国文明城市专项特别视察活动。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

本次专项特别视察活动在市政协党组和主席会议的领导下进行。为扎实有效开展好视察活动，专项视察前做了充分细致的准备工作，围绕特别视察的方式方法、任务重点，制定了《市政协关于开展创建全国文明城市专项特别视察的方案》，精心推选热心热爱公益事业、参政议政能力强的83名省市县三级政协委员组成七个小组，根据市创

城办提供的实地视察标准形成指导意见，认真筛选测评点位，经市政协党组会议、主席会议审议通过后组织实施。活动共分实地视察和召开座谈会两个阶段。上午，由市政协副主席郭洪敏、李良品、陈希忠、倪丽君、王建华、班博、李克学分别带队，直奔路街、社区、农贸市场、公共服务设施现场开展实地视察，边走边看、边听边问、边记边议，详细了解全市创城工作开展情况，认真查找存在问题，提出整改建议。市政协主席张继民参加了第六组的视察活动。下午，市政协副主席班博召集各特别视察组成员、部分市政协委员以及市创城办相关负责同志，围绕上午实地视察情况开展座谈交流，进一步听取意见、查找问题，深入分析我市创城工作存在的问题、困难及产生原因，积极建言献策，探讨解决方法，推进相关工作落实。

七个组共视察了 38 个点位，其中，视察一组视察了任城区水景花苑小区、怡景园小区、网通家园、南察院街—武胜桥街、汇景园小区、新园社区等地；视察二组视察了兖州区酒仙桥街道综合文化站、铁路二区、盐业站小区和兴隆庄街道为民服务中心、街道综合文化站等地；视察三组视察了太白湖新区许庄街道文化站、京杭佳苑 C 区、京杭佳苑党群服务中心、南风花园等地；视察四组视察了任城区新红星农贸市场、海关路、火车站广场、后营社区等地；视察五组视察了任城区东西文小街、书香苑小区、红西佳苑、九九花园、仙营社区、仙北小区等地；视察六组视察了高新区新天地农贸市场、西闸社区、科技馆、市民大厅、恒丰银行、九龙贵和商场、任城区喻屯镇邵庄寺社区等地；视察七组视察了兖州区鼓楼街道新兴社区综合文化服务中心、长安社区、山拖小区、永华新百汇家园、锦绣华府、牛旺社区等地。

实地视察后，各视察活动组充分肯定了我市各级各部门为创城工作做出的努力，切身感受到今年创城工作开展以来城市环境和文明程度有了新的提升，创城工作在取得新的显著成效的同时也让市民群众得到了实实在在的实惠。一是创城氛围日益浓厚。街道、社区、主次干道、公交站点等地均设有精神文明建设宣传栏和公益广告，积极开展文明告知、文明提醒、文明规劝，运用多种形式广泛传播社会主义核心价值观、市民公约、文明出行公约等内容，有效提高了创城工作的知晓率、支持率和参与度，市民群众的文化获得感不断增强。二是市容环境明显提升。主次干道、背街小巷机械清扫与人工合理搭配，路面干净整洁，乱倒垃圾、乱泼污水、乱堆乱放等现象大幅减少；路口有志愿者、文明劝导员维护交通秩序，机动车主动礼让行人，行人乱穿马路、翻越隔离栏等现象明显改善；多数小区环境整洁，路面硬化、平整，排水设施进一步完善；农贸市场逐步实现规范化管理，工作人员及时提醒市民佩戴口罩并为其测量体温。三是基础设施

逐步完善。老旧小区改造和市政设施修补进度加快，并采取了相应的防扰民措施；越来越多的小区内设有公共充电桩、健身器材、残疾人无障碍设施等，为居民的日常生活提供了诸多便捷；小区内垃圾桶数量较充足、有分类标志；社区文化服务中心及红帆驿站等基层文化阵地设有文体娱乐室、书屋等场所，制度规范、设施齐全，充分展现了为民惠民的理念。

二、存在问题

2019 年，我市创建全国文明城市工作再上新的台阶，取得了全国第五、全省第一的好成绩。2020 年是我市创建全国文明城市的冲刺之年、决胜之年，要清醒地认识到当前面临的形势依然严峻，任务依然艰巨，对于存在的问题，还要进一步重视，及时排查整改。本次特别视察经过梳理汇总，共发现和提出具体个性问题 52 个，共性问题四类 16 项，比较突出的是：

（一）个性问题

任城区视察组发现的问题主要有：个别小区背街小巷路面破损；仍有较多非机动车逆行的现象；小区及公共场所车位不足、停车难，尤其是附属医院附近依然有周边居民在道路两旁、路口询问是否需要停车位，严重阻碍交通，不少居民私占公共车位收取费用，还有些商铺前面的非机动车位用绳子或放障碍物占据用于停放汽车收费，非机动车收费看车处面积不足，给就医人员带来诸多不便。兖州区视察组发现的问题主要有：部分社区文化服务中心虽然设有公共卫生间，却未真正对居民开放，且卫生间内水龙头等设施损坏；悬挂的国旗、宣传标语、公益广告等风化、褪色严重；小区内公共活动场所桌凳摆放不整齐。高新区视察组发现的主要问题有：科技馆院内部分绿化带内有死株，广场地砖有破损；银行等公共场所停车线褪色、不清晰；农贸市场等人群聚集和疫情防控关键场所缺少必要的清洁、消毒用品和设施，清洁消杀工作不到位，未严格落实查验健康码的要求。太白湖新区视察组发现的主要问题有：居民对创城的重视程度还不够高；个别道路两侧绿化带表土裸露，与周边差异明显；小区内电动车停放于楼梯间、安全出口等公共区域；个别小区缺少公共充电设备，有些小区即使安装了公共充电桩，依然有私搭电线充电的现象，存在诸多安全隐患。

（二）共性问题

一是市民文明素质有待提升。部分市民环境卫生意识不强，主动维护市容环境的自

觉性较低，尤其是在绿地、广场等人员聚集区，打牌、下棋、唱歌、锻炼的市民在公共场合吸烟、大声喧哗、躺卧公共座椅的行为仍然存在，乱扔垃圾和烟头、随地吐痰、遛狗不拴绳等现象尤为突出；幼儿园、学校上下学期间家长接送岗附近乱扔垃圾现象较为普遍。部分市民文明出行意识不强，车辆乱停乱放，非机动车闯红灯、逆行、不按道行驶，行人不走斑马线的现象时有发生。二是社区服务功能有待完善。社区基础设施管护不到位，部分健身器材、公共座椅损坏后未及时维修；楼外墙面有破损、乱贴小广告，隔热层外部存在漆面掉色的现象；小区和背街小巷路面仍有坑洼不平、雨后积水现象；机动车未按要求停放，个别车辆占用消防通道；小区楼道应急照明设施损坏未及时维修更换，楼道内非机动车停放、杂物堆积情况仍然存在；小区内垃圾桶盖子不关闭、清洁不及时。三是公共场所基础设施建设、环境卫生有待加强。停车位缺口依然较大，临时停车位管理不规范；虽然大多数小区、路面按要求画上了停车位，但是部分停车位被电动车、三轮车抢占使用，没有设置停车箭头，导致车辆停放时朝向不一、不整齐、进出不便；部分路面和公共场所需加划停车线。部分休闲广场、社区重点活动场所、行人密集的路口缺少放置烟头的设施。下午下班后至晚间是创城时间上的“盲区”，主次干道、公共活动场所人员众多，乱扔垃圾、随地吐痰等行为时有发生，造成环境卫生恶化反弹。四是相关部门责任有待压实。有些部门单位对创城工作认识不够，存在对包保社区和路段的创城工作落实不到位、问题排查不仔细、问题整改不及时等问题。

三、下步工作建议

（一）进一步强化宣传引导，提升市民素质，增强创城意识。创新宣传教育手段和方式，开展全方位的创城宣传报道，消除部分市民“事不关己”的错误认识，突出市民的创建主体地位。加强市民文明素质教育和文明行为劝导，加大《济宁市文明行为促进条例》的宣传力度，让市民清楚文明行为规范主要有哪些内容，了解自己应该做什么、怎样做，引导市民树立文明意识，养成文明习惯，把党委政府的决策部署变成广大市民的自觉行动。把普及优秀传统文化与文明城市创建有机结合起来，突出文化特色、创树济宁品牌，实现市民文明素质提升与“弘扬优秀传统文化首善之区”的定位相协调、相适应。通过在公共场所播放创城宣传片、公益广告、微电影等各类文体活动、志愿服务等群众喜闻乐见的形式，潜移默化地灌输创城意识，积极引导市民形成文明、有序、礼貌的行为方式，营造“人人关心创城、人人支持创城、人人参与创城”的良好氛围，形

成“全民参与、共建共享”的创城格局。

（二）建立常态化管护机制，压实工作责任，巩固创城成果。进一步完善班子成员包网格，机关干部包小区、路段，村居干部包属地、楼宇，楼长、志愿者包楼栋、楼层的责任包干制度，压实各部门单位责任。加强执法队伍建设，加大执法力度，对存在的问题建立整改清单，第一时间明确专人跟踪，严卡时间节点，逐个销号解决，严防市容环境、市场秩序、车辆停放及管理、基础设施维护等专项整治工作出现反弹，加强常态化、长效机制建设，巩固提升创城成果。扎实推进“路长制”工作，各包保单位要进一步对照标准排查存在的问题，整合交警、街道工作人员、志愿者和文明劝导员的力量，在各主次干道开展全面整治行动。广泛凝聚社会各界力量，号召“街道—社区—物业公司—辖区单位”多方参与，尤其要注重发挥各小区物业公司在创城工作中的作用，形成全社会齐心协力共创城的强大合力。

（三）始终坚持问题导向和效果导向，强化督导考核，严格排查整改。采用日常督导和专项督导相结合的方式，严格按照测评标准，精准落实责任分工，对城市基础设施建设、公共环境卫生、交通秩序治理等方面进行明察暗访、督导检查，高标准、全方位排查问题，确保不留死角、不漏项目，及时通报检查情况，并跟踪抓好问题整改落实，实现创城督导的时间全天候、范围全覆盖，确保测评不失分。落实督办单机制，对每次督导发现的问题，及时形成有问题描述和现场照片的书面督办单，发至责任部门单位及时整改。进一步健全考核机制，完善督导考核办法，充分利用督导考核结果，督促各级各部门履职尽责，高质量完成各项创城任务。加大督导力度，充分发挥新闻媒体、市民群众、人大代表、政协委员、第三方模拟测评人员和“济宁市文明巡查志愿服务队”的作用，及时反映曝光不文明行为，督促相关问题整改落实。

（四）坚持高标准精细化定位，提升创城水平，建设“精致城市”。城市管理的细节是关乎城市文明和品质的大事，要以文明城市创建为契机，积极探索符合实际的城市现代化治理模式，构建“网格化、精细化、智慧化、法制化”的城市管理机制。要更加注重细节，全面准确对照测评标准，逐项逐条找差距、补短板、强弱项，进一步提高文明城市创建水平。市创城办要与卫生健康、市场监管等部门积极对接，做好农贸市场等重要场所的清洁消杀工作，严格落实“测温＋健康码”措施。着力解决停车难问题，在不影响交通的前提下，尽量加划停车位，满足市民出行需求。做好城市道路标线刷新、公共卫生间建设及维护、边缘地带路灯添置、损毁亮化灯光的修复等工作。针对部分小区基础设施建设维护不到位等问题，建议社区完善设施维修、绿化养护、日常保洁、志愿

服务队伍，做好社区内公共卫生间内外保洁及附属门窗、照明灯具、水龙头、管道等设备设施的定期检修维护工作。做到人行道地砖松动、路面破损及时整修，楼道墙皮脱落、破损及时清理补刷，雨污井盖及时更换维修，污损垃圾桶及时清理更换，小区路灯、楼道灯及时安装维修，裸露绿化带及时补植，各类“牛皮癣”小广告及时清除，破损牌匾及时拆除，褪色的宣传标语、公益广告及时更换，不规范停车、不文明养犬行为及时劝导，道路及绿化带内垃圾、杂草、杂物及时清理，不断改善城市环境和秩序，以精细化、精准化的管理为城市文明添彩，为创城工作加分，坚决实现创建全国文明城市的既定目标。

关于市政协开展脱贫攻坚专项监督性特别视察政协委员走访贫困户活动工作的报告

（2020年7月6日政协第十三届济宁市委员会第三十七次主席会议审议通过）

【内容概要】为推动市委脱贫攻坚工作措施落实落好，助力高质量打赢脱贫攻坚战，2020年6月，十三届济宁市政协集中开展了脱贫攻坚专项监督性特别视察，政协委员逐村逐户到贫困户家中走访调研，对脱贫攻坚工作开展评价，提出了既要雷霆万钧、尽锐出战，又要下足“绣花”功夫，奋力夺取脱贫攻坚全面胜利；加强扶志赋能，激发贫困群众脱贫的内在动力和致富潜力；建立健全帮扶动态管理机制，分类指导确保稳定脱贫；建立健全扶贫减贫长效机制，加大监督考核力度；推进脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接，实现乡村全面振兴等5个方面的意见建议，时任市委书记、市人大常委会主任傅明先、市委副书记、市长林红玉作出批示，有力推动全市上下更好形成了面向基层提升脱贫实效水平的导向和正能量。

根据市委部署要求和市政协重点工作安排，为加强推动市委脱贫攻坚工作措施落实落好，助力高质量打赢脱贫攻坚战，市政协于6月24日至6月30日集中开展了脱贫攻坚专项监督性特别视察委员走访贫困户活动。组织动员了市县两级政协委员2543人对14247户、28816人贫困群众进行了逐村逐户走访调研，重点现场了解察看党和政府扶贫政策措施落地落实落好情况，面对面传递党和政府对特殊困难群众的关怀，使基层切实感受到党的温暖。目前，这一活动任务基本完成，现将有关工作情况报告如下：

一、委员走访活动情况

按照市委部署，市政协召开党组会议、主席会议对本次活动进行了认真研究，与市扶贫开发领导小组进行了深入工作协商，制定了《关于市政协开展脱贫攻坚专项监督性特别视察（第1阶段）政协委员走访贫困户活动的工作方案》，成立了工作专班，由党组直接领导，由分管主席和秘书长任正副指挥，明确了走访活动的任务目标、组织形式、工作时限等具体要求。按照市县全体委员参加的要求，对市县两级政协委员跨界别、跨专委会进行了编组和分户，统一行动、集中走访。

6月24日至6月30日，市县政协党组联合组织、领导干部带头，市县两级政协委员利用一周时间直接到村进户，与贫困户进行面对面交流，对脱贫攻坚工作进行视察调研。本次活动市县两级政协委员对建档立卡的14247户贫困户进行了走访，其中，市政协委员362名，走访贫困户2361户、3343人；县政协委员2181名，走访贫困户11886户、25473人。随走访填写了《政协委员走访入户评价表》，收集归纳意见建议76条并进行分析评价。对因外出就医、打工等原因家中无人的贫困户，采用电话沟通或问询邻居、村干部等方式进行了远程走访或特殊方式走访，圆满完成了入户走访调研任务。部分政协委员在端午节前后走访时，自发为贫困户采购了米面油和粽子等慰问物品，体现了对贫困群众的真挚感情，进一步树立了人民政协为人民的良好形象。

二、对全市脱贫攻坚工作的总体评价

本次活动重点围绕基本生活、个人卫生和精神面貌、家居环境、住房情况、吃水情况以及重度残疾人无障碍改造情况等脱贫指标，详细了解记录有关情况。经过全市上下近几年扶贫工作努力，“两不愁三保障”基本实现，扶贫政策落实较好，脱贫质量不断提高，群众满意度较高，有望如期高质量完成脱贫任务。基本评价如下：

一是“两不愁三保障”基本实现。政协委员在入户走访中，能够普遍得到贫困户“不愁吃不愁穿”的反馈，对上墙公示的收入表示认可和属实，收入均已达到贫困线标准之上，住房、义务教育、就医能够基本保障。

二是基础硬件明显改善。通过近年来危房改造、饮水安全、清洁庭院、“厕所革命”等工程或项目实施，贫困户生活所需基础设施明显改善。贫困户的房屋通过危房改造或修缮，达到B级以上标准；自来水和自备井水质达标，个别偏远山区正在加快铺设自来

水管道；贫困户庭院进行了必要的路面硬化，厕所完成了标准改造。

三是群众满意度普遍较高。通过近年来持续关心帮扶，大多数贫困群众呈现出积极乐观的精神面貌。贫困群众对低保、慢性病门诊报销、残疾人无障碍改造、子女教育等扶贫政策知晓度较高，产业分红等各类帮扶政策能够落实兑现。各级帮扶干部能够履职尽责，做到宣传到位、走访到位、帮扶到位。绝大多数贫困群众对党委政府实施的扶贫政策措施感到满意，对帮扶干部表示认可和感谢，本次走访中反馈的群众满意度超过99.7%。

主要问题归纳如下：

一是扶贫主动性不够，紧迫感不强。视察中发现，个别地方党委政府存在疲于应付、被动应战的情绪和思想，对脱贫攻坚工作的重大意义认识仍不到位，认为脱贫任务已基本完成，对于短板问题和细节问题缺少精益求精的态度和决战全胜的精神。

二是脱贫基础不稳，返贫风险仍存。走访中，除个别贫困户明确表示收入已有保障，要求退出贫困户名单外，大部分贫困户依赖于政策托底维持收入，脱贫主观愿望不强烈，加之增收路径少，自身致富能力不足。此外，赡养费标准尚无法律规定，部分有子女的老年贫困户，其子女多以实物形式进行赡养，若仅依赖于子女赡养，其收入无法持续达到脱贫标准。目前，全面脱贫的基础仍然不稳定，一旦遇到政策调整和发生新的致贫因素，容易出现返贫风险。

三是基层基础薄弱，贫困户获得感仍需提升。个别贫困户庭院院墙、大门缺失，边远山区部分农村自来水管道还未实现户户通，个别地区自来水管道老化，个别村全村道路未硬化，群众出行不便。有的镇村在改造中，存在“建新不拆旧”现象。部分贫困户卫生习惯较差，生产生活物品摆放杂乱，厕所脏乱异味重，庭院内圈养家禽牲畜异味较大，这点在有精神疾病患者的贫困户家中表现尤为突出。

四是对长期长效脱贫扶贫思想准备不足。打赢脱贫攻坚战后，现有扶贫标准下的贫困人口将全部脱贫，但扶贫资产的增值保值和后续管理机制尚未建立健全，个别干部中存在过关心理，加快实施乡村振兴战略、实现长效脱贫的路子需要进一步探索。

三、几点建议

为确保打赢脱贫攻坚战，圆满完成全市脱贫攻坚任务，以优秀成绩通过国家和省评估，赢得人民群众特别是贫困户群众满意，委员集中提出建议。

（一）既要雷霆万钧、尽锐出战，又要下足“绣花”功夫，奋力夺取脱贫攻坚全面胜利。坚定信心，咬定目标，把高质量打赢打好脱贫攻坚战作为必须坚决完成的政治任务，确保一切工作向脱贫攻坚聚焦，一切资源向脱贫攻坚倾斜，一切力量向脱贫攻坚集中，响鼓重锤、尽锐出战，以决战决胜姿态夺取脱贫攻坚全面胜利。对各类巡查中发现的问题，用足“绣花”功夫解决，克服长期作战的疲惫厌战心态，杜绝“面上过得去”“差不多就行”的粗放工作模式，慎终如始、善作善成，不获全胜、决不收兵。在脱贫攻坚的最后发力阶段，下大气力改进工作作风，力戒形式主义和官僚主义，尊重群众意愿，听取群众意见，不断提高群众“满意度”。

（二）加强扶志赋能，激发贫困群众脱贫的内在动力和致富潜力。建议加强对贫困群众的思想引导，弘扬自尊、自爱、自强精神，破除“等靠要”等不良习气，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，不断激发贫困群众脱贫的内在动力。动员社会各界力量，加大对独居老人、肢体残疾和精神残疾人等群体的关心关注力度，进一步丰富扶贫对象的文化生活，振奋其精神状态。引导和鼓励脱贫人口追求新生活开启新征程，帮助其挖掘致富潜力，拓宽增收致富渠道，提高脱贫家庭可持续增收能力。

（三）建立健全帮扶动态管理机制，分类指导确保稳定脱贫。加强脱贫攻坚工作总结和“回头看”，认真开展脱贫攻坚普查，对我市偏远地区的薄弱村加强梳理排查，确保不漏一村一户。对于搞假脱贫、被脱贫、数字脱贫的要严肃追责，确保脱贫成果经得起历史和人民检验。尽快研究全面脱贫后部分贫困户有序退出和部分贫困户帮扶政策延续性的问题，建立动态管理机制，严格执行退出程序、应退尽退，完善信息、规范存档。对已脱贫的贫困人口做好分类管理，针对有子女的“老人户”，加强对子女的教育，通过法律和道德约束履行赡养老人义务，确保“老人户”稳定脱贫。加强常态化督导，对新发生贫困或返贫的，即时发现、即时纳入、即时帮扶，力争把返贫率降至最低。

（四）建立健全扶贫减贫长效机制，加大监督考核力度。建立政策融合和制度集成创新机制，通过流程再造，积极统筹整合扶贫与民生政策，把各项惠民政策与扶贫减贫的长效机制相结合，把特惠政策逐步转化为普惠政策，不断优化资源配置效能，惠及更多低收入群体。进一步完善考核和激励机制，拿出具体举措，加大对扶贫干部身体和心理的关心关怀，对扶贫减贫工作落实得力、成效明显的单位和干部加强正向激励；对扶贫一线涌现出的典型和先进予以宣传表彰；对敷衍塞责、落实扶贫减贫政策不到位、打折扣的单位和干部要果断调整处理，对全面脱贫后出现的一些新问题、新矛盾、新变化及时予以应对和妥善解决。

（五）推进脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接，实现乡村全面振兴。引导广大干部群众认识把握好脱贫攻坚与乡村振兴工作的连续性和一致性，做好脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接，把脱贫攻坚与农村人居环境整治、美丽乡村建设和乡风文明行动等工作有机结合起来，进一步有效提升和全面改善乡村面貌。做好扶贫资产向村集体的移交工作，建立扶贫资产的规范化管理运行体系，通过扶贫资产的导向作用，把扶贫资产和项目转化成乡村产业振兴的主阵地，持续完善“造血”功能，不断发展壮大村级集体经济，以产业振兴引领组织振兴、文化振兴、人才振兴和生态振兴，带领脱贫人口和广大农民致富，实现乡村全面振兴。

政协济宁市委员会关于“提升基层卫生机构诊疗水平，改善基层群众看病就医环境”的调研报告

（2020年7月23日政协第十三届济宁市委员会第三十八次主席会议审议通过）

【内容概要】为进一步提高基层医疗卫生服务能力，提升群众满意度作出了政协贡献。2020年，十三届济宁市政协围绕“提升基层卫生机构诊疗水平，改善基层群众看病就医环境”开展了重点调研和专题协商，提出了强化各级责任，不折不扣地把事关基层卫生工作的各项要求落到实处；加强基础建设，健全完善基层卫生机构服务网络；加大人才队伍建设力度，夯实基层卫生机构服务基础；完善保障服务体系，激发基层卫生机构发展活力；提升防控能力，筑牢基层公共卫生防护网等5个方面的意见建议。时任市委书记、市人大常委会主任傅明先、市委副书记、市长林红玉作出批示，为维护人民生命安全和身体健康，提升群众满意度作出了政协贡献。

按照市政协年度协商工作计划安排，5—7月，市政协副主席陈希忠带领部分市政协委员、医疗卫生界专家学者，在市卫健委大力支持下，围绕“提升基层卫生机构诊疗水平，改善基层群众看病就医环境”进行了调研。根据新冠肺炎疫情防控要求，在网络征求意见建议的基础上，适时赴泗水、鱼台、嘉祥5个镇卫生院、6个村卫生室现场考察调研，并先后召开不同范围的座谈会5次，详细了解我市镇村卫生机构相关工作情况，分析当前存在的突出问题，广泛深入协商议政，提出了有针对性的意见建议。

委员们一致认为，近年来，市委、市政府高度重视基层卫生事业发展，深入实施济宁市基层医疗卫生服务能力提升三年行动计划，连年将基层医疗卫生机构标准化建设、基层卫生服务能力提升纳入为民办十件实事，在政策制定、资金投入等方面予以优先保障支持，有力推动了基层卫生事业发展。全市现有基层卫生机构5470家，其中乡镇卫

生院 128 家、社区卫生服务中心 46 家，实现了全覆盖；村卫生室 5211 家、社区卫生服务站 85 家，占比 83.6%，村级从医人员 1.2 万名。建成全市分级诊疗信息系统和精准医疗“同质化”服务平台，市县乡三级互联互通，实现了“基层医院检查、三级医院诊断”的远程医疗服务模式。特别是新冠肺炎疫情发生以来，全市 2.5 万余名乡镇村居医务工作人员积极投身疫情防控一线，严格落实发热病人筛查和转诊服务，主动承担基层重点场所疫情监测、路口卡点值守、重点人员信息核查、外来人员体温检测等工作，为疫情防控取得战略性胜利做出了积极贡献。

尽管我市基层卫生工作取得了显著成效，但由于历史欠账较大，总体发展仍滞后于基层群众健康服务需求的迅速增长，还存在着一些困难和问题。一是政策落实存在不到位的问题。政府举办的乡镇卫生院、社区卫生服务中心为公益一类事业单位，经费应由政府给予保障，但目前我市仅有兖州区、太白湖新区和经开区给予全额财政保障，其他各县市区均为差额保障，且近半数保障比例不足 50%。据了解，我市乡镇卫生院（社区卫生服务中心）平均工资保障水平 60% 以下，基础设施建设保障比例 28% 以下。二是基层医疗卫生机构服务水平不高。人才匮乏是制约目前乡镇村居医疗卫生机构健康发展的主要问题，既缺少学科带头人，也缺少有相当学历、有培养前途的年轻医护人员，专业人才“引不进、留不住”的现象十分突出。因条件差、收入低、职业发展受限等原因，人才流失现象比较严重，每年人员招聘中，专科及以上学历卫生专业技术人员几乎无人报考。鱼台县镇街卫生院编制 466 人，在编职工 328 人，空编 29.6%。据统计，全市 159 家政府办乡镇卫生院编制 9682 个，空编 2200 余人，空编率 22.8%。三是村级卫生室逐年萎缩。调研中发现，全市 5211 个村级卫生室中，尚有半数村卫生室设置在乡村医生家中，且房屋陈旧、服务设施较差。乡村医生年龄结构严重老化、知识陈旧、队伍整体素质不高、收入较少，部分村医转行或外出打工，乡村医生青黄不接、已出现断层。泗水县村医空白村 128 个、嘉祥县 126 个、鱼台县 76 个，据统计，全市共出现村医空白村 1029 个。同时，随着城镇化建设步伐加快，多数村拆迁后造成无执业场所，有些新建社区没有符合规划设计的社区卫生服务机构用房。四是保障体系存在“短板”。基层卫生机构薪酬制度改革不到位，用于补偿基层医务人员的收入措施未有效落实。医保政策杠杆调控作用不明显。调研中镇街卫生机构反映住院费用医保总额过低，限制了基层卫生机构收治住院病人，业务开展较好的卫生院每年第四季度基本不再收治病人。乡镇医疗机构普遍反映，医保结算时间较长，2019 年医保资金至今没有结算，致使基层垫付资金压力较大、运营困难。针对以上现状和存在问题，调研提出如下工作建议：

一、强化各级责任，不折不扣地把事关基层卫生工作的各项要求落到实处

1. 基层卫生机构承担着为人民群众提供公共卫生和基本医疗服务的重任，是人民群众健康的“守门人”。建议各级党委政府、各相关部门进一步深化加强基层卫生工作的重要性认识，坚持基本医疗卫生事业的公益性，切实担负起基层卫生工作的领导责任、保障责任，落实乡镇卫生机构为公益一类保障政策，切实把基层卫生工作政策规定落到实处。

2. 认真贯彻 7 月 9 日省卫健委等八部门联合下发的《关于印发山东省基层医疗卫生服务能力提升行动三年规划的通知》（鲁卫发〔2020〕8 号），以此为契机推动我市基层医疗卫生服务体系提档升级。建议市有关部门紧密结合我市基层医疗卫生工作实际，尽快提出实施意见。

3. 加强我市基层医疗服务机构建设，要按照“缺什么补什么”的原则，补短板、强弱项，解决基层群众最急需、最现实的医疗服务问题，不断完善服务体系，为群众健康提供保障。在推进过程中，既要科学确定建设项目，也要防止重复建设，避免造成资源浪费。

二、加强基础建设，健全完善基层卫生机构服务网络

1. 加强乡镇卫生院和社区卫生服务机构标准化建设。针对部分乡镇和街道社区八九十年代建设的卫生服务设施老、旧、小的现状进行新建、改建、扩建，确保建筑面积与公共设施达到国家标准。加大财政投入力度，统一配备与诊疗科目相匹配的仪器设备，同时推进建设与上级医院互联互通的基层医疗卫生综合信息管理系统或平台，改变陈旧落后现状。

2. 合理布局村卫生室。为实现农村地区 15 分钟健康服务圈，建议综合考虑新农村建设、服务人口、人口流动迁移等因素，从实际出发调整完善中心村卫生室、一般村卫生室和村卫生室服务点设置。按照推进村卫生室产权公有要求，对设置在农民家中的村卫生室，以适当方式进行调整或与学校、村级公共服务、办公场所一体化建设；对因村卫生室人员退出造成的服务空白村，应由政府统筹资源或新设卫生室提供服务，防止人口数量达到一定规模而无卫生服务问题的出现。

3. 城镇新建小区要严格配套建设社区卫生服务用房，切实把公共卫生服务用房作为强制标准，与住宅同规划、同建设、同验收，建成后专房专用，严禁挪作他用，防止城镇社区卫生服务出现空白点。

4. 建议村级卫生室和服务点在上级业务部门的指导下，县级政府切实承担主体责任，统一规划布局，乡镇政府统一管理，鼓励乡镇卫生院领办或延伸举办，以适应紧密型乡村一体化的新形势，提升村卫生室服务水平，筑牢村级服务网底。

三、加大人才队伍建设力度，夯实基层卫生机构服务基础

1. 加大基层卫生人员的补充和引进培养。综合考虑城镇化进程和县市区财力等因素，积极实施“空编补齐”计划，合理配置基层急缺医疗卫生人才。针对我市基层医疗卫生机构人员缺编较多和应届毕业生就业压力较大的现状，建议简化程序，在医学生中不设门槛，引进招聘一批基层医疗卫生人员。建议卫健、人社等有关部门主动对接济宁医学院、济宁卫校、曲阜卫校等院校，支持鼓励应届毕业生直接报考乡镇卫生院和乡村卫生室，充实基层医疗力量。

2. 免费开展基层卫生人员培训。定期组织安排基层卫生人员进修学习，开展全科医学和中医适用技术培训，力争通过 3—5 年的时间轮训一遍，全面提高基层卫生服务整体水平。

3. 加强基层卫生人才帮扶支援。积极推进二级及以上医疗卫生机构对口支援乡镇卫生机构工作，一对一进行结对帮扶，有效进行人才带动和设备支援。

4. 提高基层卫生人员待遇。对一体化村卫生室执业的工作人员给予专项补助，保障全日制乡村医生收入不低于城镇职工平均工资。动态调整提高基层医生实施基本药物制度定额补助等各种渠道补助标准，改善基层诊疗服务人员待遇。同时，适当调整提高基层医疗机构中高级职称比例，鼓励引导卫生人才扎根基层、服务群众。

5. 解决村医后顾之忧。建议由人社部门具体研究提出意见，鼓励引导村医参加基本养老保险，县级财政根据自身财力进行补助，村医服务满一定年限具备退休条件的按规定办理退休手续。

四、完善保障服务体系，激发基层卫生机构发展活力

1. 严格落实政府办乡镇卫生院、社区卫生服务中心“一类保障二类管理”的规定，由县级财政全额纳入预算，按比例拨付到位。指导基层医疗卫生机构实行绩效考核，体现多劳多得、优绩优酬。

2. 建立支持基层医疗卫生机构发展的医保政策体系。建议对乡镇卫生院、社区卫生服务中心提高医保费用定额比例，符合基本医保基金支付的医疗费用据实结算。组织力量尽快对 2019 年乡镇卫生机构医保资金进行结算。

3. 在全面落实基本公共卫生服务经费、基本药物制度补助、一般诊疗费等补偿政策，建立多渠道补偿机制的基础上，建议将尚未纳入一体化公共用房的村卫生室水、电、暖、维修维护等运行费用每年给予一定补助。

五、提升防控能力，筑牢基层公共卫生防护网

1. 支持有条件的基层医疗机构建设规范化发热门诊，配置诊断传染病的医疗设备，储备应急物资，发挥基层“早发现、早报告、早隔离”的疫情监控作用，推进疫情防控关口前移。

2. 强化基层卫生机构公共卫生应急服务功能，将新冠肺炎出院患者及其密切接触者居家康复的追踪、随访和健康管理以及全民健康教育纳入基本公共卫生服务项目和家庭医生签约服务范畴。

3. 加大对基层卫生医疗机构全科医生、公共卫生医生的引进培养力度，强化传染病诊疗知识和技能培训，防范和应对各类突发公共卫生事件风险。

4. 按照省里要求，今年 9 月底前必须在乡镇卫生院、社区卫生服务中心全部设立发热哨点诊室，此项工作时间紧、任务重、要求高，建议由市卫健委组织专家团队对各县市区乡镇卫生院和社区卫生服务中心的哨点诊室设置进行科学评估、合理规划，提出具体的建设指导意见，防止出现一哄而上、不规范、不标准、不讲质量、重复建设等问题的发生。

政协济宁市委员会关于我市“十四五”期间重点发展问题的调研建议

（2020年11月20日政协第十三届济宁市委员会常务委员会第二十一次会议审议通过）

【内容概要】2020年是“十四五”规划谋篇布局之年。济宁市政协集中利用下半年的时间，围绕我市“十四五”期间重大发展问题持续开展了重点专项调查研究，市政协十三届二十一次常委会会议进行了审议。调研报告从加快淮海经济区中心城市建设、坚定不移建设制造业强市、抢抓历史性机遇加快融入新发展格局、深入推进乡村振兴战略、推动文化“两创”和文旅融合发展、提升民生保障水平、夯实高质量发展的基础保障7个方面提出了意见建议，为推动济宁高质量发展贡献智慧力量。市委、市政府主要领导给予高度评价，要求在“十四五”规划编制工作中认真研究吸纳。

根据市委部署要求和市政协工作计划，今年下半年以来，市政协围绕我市“十四五”期间重大发展问题持续开展了重点专项调查研究。市政协主席会议主持，组织各专委会、各县市区政协、民主党派参加，深入到各县（市、区）、功能区，重点深入调研了解“十四五”时期发展的重大要求、重大关切问题、重大基础设施、重大产业项目以及社会和群众关心关切的重大民生问题，广泛汇集政协委员和社会各界的智慧，形成了《政协济宁市委员会关于我市“十四五”期间重点发展问题的调研建议》，11月18日市政协十三届四十次主席会议审议通过了《调研建议（草案）》，11月20日市政协十三届二十一次常委会会议审议通过了《调研建议》。现将《调研建议》呈送市委、市政府，供决策参考。

一、关于加快淮海经济区中心城市建设

（一）加快主城区一体融合发展

1. 进一步明确市区各板块发展的重点方向和功能定位。发挥太白湖新区“一核”引领作用，支持任城区打造淮海经济区现代服务业高地、兖州区打造现代工业制造强区、高新区打造辐射鲁南的科技创新高地、经开区打造西部经济增长极，加快形成一城五区大城市功能特色鲜明、引领功能强盛的淮海经济区中心城市。

2. 加快推进任城区与兖州区“互联互通”一体化高度融合。坚持功能布局一体化、基础设施一体化、公共服务一体化、建设管理一体化，在市级层面统一规划市内道路加快对接，推动市级重大功能项目加快向兖州区布局，提升完善济宁老城区服务功能，着力解决出租车不能跨区营运等管理体制问题，加快主城区同城化步伐。

3. 提升中心城市人口集聚能力。支持兖州区空间规模扩容，加快蓼河新城、运河新城、西部新城、颜店新城建设，加强基础设施配套、服务功能完善，吸引老城区人口向新建城区疏散流动，进一步做大做强中心城市，为推动济宁高质量发展提供坚实基础和持久动力。

4. 认真研究行政区划调整可行性。围绕提高中心城市综合承载和资源优化配置能力，深化济兖邹曲嘉都市区发展布局，与国家部委、省沟通优化行政区划调整，提升济宁中心城市体量和发展优势。

（二）增强太白湖新区引领带动功能

5. 坚持生态宜居、产城融合方向。加快基础设施和公共服务设施建设，提升综合承载能力，建设功能齐全、设施一流、品质高端的城市主中心。以金融商贸、文化旅游、生态建设、生活服务为重点，大力引进和发展总部经济、楼宇经济，加快集聚金融、商务、会展、文旅等资源要素。积极规划建设高校科技园，以超常规措施引进集聚一流高校院所，配套引入一批科技研发、成果转化、双创基地等科创产业，强力提升太白湖新区科教创新功能，将生态优势转化为科教优势、产业优势。

6. 打造大运河文化带建设先行区。抓住国家推进大运河文化保护传承利用的战略机遇，将古运河沿线和太白湖景区统筹规划打造，注重运河文化、生态景观、现代商业一体融合，推进华侨城古运河十里画廊项目实施，建设集文化体验、旅游购物、特色餐饮、主题酒店、休闲娱乐等功能为一体的古运河文化产业带。优化完善环湖发展格局，依托太白湖自然生态禀赋，推进区域水系贯通，丰富观光、休闲、健身、体验等旅游形

态，打造独具魅力国家级休闲度假旅游区，成为展示济宁大运河生态文化特色的重要窗口。

7. 抓好引领性重大发展项目。用好重大发展载体，积极对接国家战略，提高发展的层次和能级。比如，市文化中心二期项目总建筑面积 36 万平方米，是珍贵的重大发展稀缺资源。建议在市级层面加强谋划，对接黄河生态保护和高质量发展和大运河文化保护传承利用国家战略，规划建设高层次文化产业园区，推动产业高质量高端化发展。

（三）持续发力重大交通基础设施建设

8. 坚定推进重大交通基础设施建设。总结和坚持“十三五”期间交通基础设施建设的成功经验，站在更高起点规划我市“十四五”交通建设，进一步畅通市内、接轨全国，打造区域性综合交通枢纽。

9. 打通城区脉络。进一步优化城市路网结构，布局实施连接内环高架的井字形或十字形市内高架，构建地面、地下和高架相结合的城市立体交通网络体系，解决主城区钟摆交通拥堵问题。大力发展智慧交通，利用大数据对道路车流量、人流量、路况状态进行实时监控和远程自动调控，提高道路通行能力。加强公共停车场规划建设，大力推进智慧停车项目建设，有效增加停车泊位，缓解“停车难”的问题。

10. 增加对外交通出口。应充分考虑湖西各县对高铁的需求，加快推动济济高铁、济徐高铁规划落实，早日实现县县通高铁，强化山东向南合作竞争发展前沿区位优势。

11. 加强交通衔接互通。大力推动济宁市轨道交通规划落地，推进连接县区以及周边高速公路的快速路建设，实现县市区之间互通高速，促进资源要素加速流通，增强中心城区辐射带动力。加快规划实施任城北二环经兖州东延至邹城新北环、崇文大道东延至邹城国宏大道、兖州九州路西延至宁安大道、105 国道改线（济宁西二环南延至金乡）等道路。

二、关于坚定不移建设制造业强市

（一）建设产业发展聚集区

12. 坚定制造业强市战略定力。把巩固和提升制造业支柱地位作为鲜明战略导向，以建设国际一流的现代工业制造区为目标，支持邹城、兖州加快现代工业制造发展，加快成为制造业强市的主体功能区。大力实施千亿级企业培育计划，全力支持华勤集团、太阳纸业牵头打造千亿级产业集群。聚力“231”产业集群，分行业打造一批牵引性、

支撑性、带动性强的“领航型”企业。

13. 推动经济园区高质量发展。在“十四五”规划中对重点园区主导产业作出进一步明确，支持园区围绕主导产业建链补链延链强链，壮大特色产业集群。学习威海高新区“拆解 8000 个零部件的专业精神”，在全产业链招商上攻坚突破，推动主导产业加速膨胀。加快智慧园区建设，推动生产性服务业与园区制造业形成协同发展的产业生态。

（二）完善制造业创新体系

14. 推动产学研联动和协同创新。鼓励行业龙头企业领头建设先进装备研究院、生物医药研究院、新材料研究院等行业共性技术研究机构。紧扣国家重大专项和产业链布局，对接企业重点技术需求，采取面向全国、面向世界“揭榜招标”的引才方式，聚集国内外优势资源攻坚技术难题。建设工业互联网科技创新平台，实现创新资源智能搜索、智能匹配、在线对接，推动创新资源协调及供需两端在线链接。

15. 提高职业教育助力产业转型升级能力。对接“231”产业集群需求，深化职业教育产教融合、校企合作，建设工业园区职教中心和实训基地，推动职业院校学生在本地企业实习实训和就业。

（三）大力发展智能制造

16. 加快新基建建设。积极争取新型基础设施、产业技术改造等数字经济领域的重大专项和资金支持，打造信息技术全面融入传统领域的融合基础设施。

17. 实施数字赋能。实施“5G+ 工业互联网”工程，加快 5G 技术在制造业领域的应用，支持“企业上云”，培育应用数字技术的智能制造产业，促进全产业链整体跃升。

（四）优化市场主体发展环境

18. 营造良好政策环境。健全企业家参与涉企政策制定制度和政策措施反馈调整机制，把营商环境优劣交给企业家评判。增强涉企政策连续性、稳定性，防止约束性政策层层加码。

19. 持续提高“放管服”质量。优化政府服务企业综合平台，发挥专业化、社会化服务机构作用，构建服务企业快速反应机制，真正做到“企业有需要、服务到身边”。

20. 深入推进降本减负增效。全部放开规模以上工业企业参与电力市场化交易，制定完善融资、用地、环保和涉企收费等向重大先进制造业项目倾斜的政策措施。

21. 支持本土企业做大做强。本土企业是我市产业发展的基本盘，更是“双招双引”的支撑条件，按照“一个企业一个专班一套方案”有针对性地支持本土优选企业做大做强。

（五）提升金融服务实体经济能力

22. 完善企业信用评估体系，建立企业“白名单”制度，推广“银税互动”等信用贷款融资模式，化解金融机构“不愿贷、不敢贷”的难题。加快发展政府性融资担保平台，完善市县小微企业贷款风险补偿及融资担保风险补偿机制，为企业融资提供优质担保服务。

三、关于抢抓历史性机遇加快融入新发展格局

（一）大力建设物流枢纽型城市

23. 打造现代物流集散中心。持续规划提升发展以兖州、梁山、任城为主体的中国北方工业品现代物流集散中心，更大气力招商聚集国内外特大物流集团总部或地区总部以及物流相关企业，为济宁建设淮海经济区中心城市、制造业强市提供强大支撑支持。重点推进兖州“两港两区两中心”建设，提升梁山铁水联运物流园区项目，支持任城设立山东省内河自贸港，增强济宁交通枢纽地位，打造国内重要物流节点城市。

24. 建设“水陆空”立体物流体系。推动水港、铁港、空港“系统集成”，高标准布局建设临港、空港、高铁经济园区，加强与省内外自贸区的交流合作，在成果共享、功能互补、产业联动、基础设施对接等方面取得实质性进展。

（二）深度融入区域发展战略

25. 发挥济宁作为大运河沿线重要城市和淮海经济区、鲁南经济圈中心城市的作用，抓住用好大运河文化带建设机遇，落实鲁南经济圈一体化发展战略，积极承接京津冀、长江经济带辐射带动和产业转移，争取国家和省里的重大新兴产业项目、重大科技平台优先布局，建设辐射淮海经济区、鲁南经济圈的制造业中心和金融、科教、医疗服务中心。加强与淮海经济区、鲁南经济圈以及运河沿线、高铁沿线城市的联系合作，携手打造“双循环”新发展格局重要节点。

（三）发展更高层次的开放型经济

26. 加快引进集聚国际发展要素资源。全方位融入“一带一路”建设，用好中日韩产业园、中欧产业园、中德产业园等对外合作平台，加大“走出去”“请进来”力度，实施一批重大强链补链项目，深度融合国际产业链、供应链、价值链，增强产业链安全和韧性。优化提升口岸设置和功能，重点打造国家保税区、国际空港、国际陆港等对外开放平台。

27. 培育对外贸易新业态新模式。统筹海外资源，推广设立贸易投资促进机构，支持企业拓展国际营销网络，放大跨境电商、市场采购等新型贸易方式效应，提高应对经贸摩擦专业化能力。

四、关于深入推进乡村振兴战略

（一）落实农业农村优先发展战略

28. 补齐农村基本公共服务短板。设立以工补农资金，加大农业农村资金投入，确保每年增加适当比例，把基础设施和社会事业发展重点放在乡村，推进优质公共服务向乡村转移、社会事业向农村覆盖，健全城乡基本公共服务均等化的体制机制，构建新型工农城乡关系。

29. 深化农村集体产权制度改革。加快制定我市集体经营性建设用地入市管理办法和农村宅基地管理办法，稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等工作，推广“汶上经验”，以土地要素合理规范流动引领农村改革全面深化，盘活农村各类闲置资源，释放活力。

（二）大力发展优势特色农业产业

30. 健全现代农业产业体系。梳理一批现代高效农业领域的“四新”企业和重大项目，以点带面推动现代高效农业发展。坚持全产业链发展模式，推进一产向后延、二产两头连、三产走高端，提升农产业精深加工，增强效益和竞争力。突出质量与绿色导向，挖掘生态资源优势，推动农旅深度融合，积极拓展康养产业、生态旅居等新业态。

31. 推动现代农业园区集聚发展。以农业园区为载体推动上下游产业协作配套，完善产业全链条，推广金乡国家级、鱼台省级现代农业产业园建设经验，推动落实泗水甘薯、嘉祥大豆种业、曲阜粮油等规划建设现代农业产业园。

（三）推动乡村组织和人才振兴

32. 围绕加强村“两委”换届选举，深入细致地开展摸底排查，引导农村优秀人才回村参选，选好配强基层党组织。整合师资、院校、农干校等资源，组建济宁农民大学，用 3—5 年时间，分批完成新型职业农民、村干部、电商带头人和“新农人”培训，开展职业农民认定和职称评审。建立乡村振兴人才服务专员、办事直通车等制度，推进农村人才回流、扎根。

（四）推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

33. 完善扶贫资产长效管理办法。全面梳理扶贫政策和保障措施，进一步明确扶贫资产的所有权、经营权、收益权、监督权，把扶贫资产和项目转化成乡村产业振兴的主阵地。

34. 持续完善“造血”功能。建立解决相对贫困长效机制，以项目建设代替传统的资金扶持，提升发展能力和脱贫水平，不断壮大村级集体经济，带领群众增收致富，巩固拓展脱贫攻坚成果。

五、关于推动文化“两创”和文旅融合发展

（一）加强加快推动“两创”示范区建设

35. 大力加强儒家文化传承创新发展，扩大国际孔子文化节（尼山世界文明论坛）影响力，建设具有全球主导力的尼山世界儒学中心，主动担当推进筹建孔子大学。延长国际孔子文化节产业链条，打造文化嘉年华和国际级文化交流盛宴。挖掘和阐发黄河文化、大运河文化蕴含的时代价值，讲好“黄河故事”“大运河故事”。

（二）大手笔推进重大文旅项目建设

36. 依托丰厚历史文化资源，把文旅产业定位为全市经济的支柱性产业。做大做强孔子文旅集团，有效整合我市文旅资源，打造精品线路，扩大对外宣传推介，打造国际旅游目的地。积极借鉴复制尼山圣境模式，大手笔、出重拳招商国内高端团队运作文旅项目，大力培育太白湖复兴之路文化科技项目、华侨城十里长廊等重大文旅项目和产业龙头企业，持续推出国家级、世界级高水平文化旅游产品。推动微山湖旅游区创建国家5A 级景区，争创国家全域旅游示范区。

（三）争取和推动大运河国家文化公园落地

37. 抓住国家规划建设大运河文化带的历史战略机遇，以大运河国家文化公园建设为牵动，加快河道总督府遗址博物馆和汶上南旺国家级水利枢纽遗址公园建设，推动大运河沿线世界文化遗产点段和众多国保单位有机串联、整体融合，以河为“线”串联城市文脉，系统打造“运河之都”文化工程，全面彰显“运河之都”历史文化、水城风貌。

六、关于提升民生保障水平

（一）提高人民生活品质

38. 多渠道推进公共服务资源的扩容、优化、整合，提升公共服务设施建设水平，推进基本公共服务公平普惠。加大对城市保障性住房、老旧小区改造、医疗、养老和基础设施的公共投入，将老旧小区住宅加装电梯纳入“十四五”规划，推进集中连片式加装电梯，探索“代建租用”模式和贷款贴息政策，减少财政压力和住户负担。

（二）优化基础教育资源布局

39. 加快推进基础教育均衡发展。科学编制基础教育资源布局专项规划，根据城乡建设发展规划和人口变动状况，因地制宜推进中小学校布局结构调整，合理调整生源不足、办学条件差、教育质量低的薄弱学校。建立校际联动机制，积极探索“老校 + 新校”、“强校 + 弱校”、“城市学校对口农村学校”等模式，逐步提升学校办学水平。吸引国家和省内名校落户，实现由均衡教育向优质均衡教育转变。

40. 大力发展普惠性学前教育。积极应对二胎放开带来幼儿教育需求，加大公办幼儿园建设的财政投入，科学规划构建覆盖城乡、布局合理的公办幼儿园体系，为幼儿和家长提供质量更高的学前教育服务。将撤并的农村学校、教学点优先用于发展学前教育。

（三）提升基层卫生服务能力

41. 强化县级及以下医疗机构救治能力。改善县级医院发热门诊、急诊、住院部、医技科室等业务用房条件，重点加强感染性疾病科和相对独立的传染病病区建设。大力推进医共体建设，推进区域医疗资源均等化，建立以县级医院为龙头、乡镇卫生院为骨干、村卫生室为基础的三级医疗辐射网络。

42. 完善农村卫生服务网络。在加强乡村卫生院和社区卫生服务机构标准化建设的同时，综合考虑新农村建设、服务人口、人口流动迁移等因素，调整完善中心村卫生室、一般村卫生室和村卫生室服务点建设，实现农村地区 15 分钟健康服务圈。

43. 补齐基层卫生人才短板。建立可持续的基层医疗卫生人员补充机制，择优招录符合条件的村医，大力推进医共体建设，形成人才柔性流动机制。

七、关于夯实高质量发展的基础保障

（一）坚决守住生态底线红线

44. 以底线红线倒逼高质量发展。推动经济社会全面绿色转型，以底线红线倒逼高质量发展。落实煤炭消费压减和能耗指标任务，强化高能耗高污染产业升级改造，提升能源清洁化利用水平，严格把好项目准入关，推动产业链转型升级。加强农村污染源治理，系统规划农村生态保护和修复。

45. 加强采煤沉陷区生态治理。积极争取全国采煤沉陷区综合治理试点，整体包装策划一批水生态项目，建设集水资源利用、生态修复、观光旅游休闲功能于一体的城市景观。

（二）强化人才保障支撑

46. 加强人才分类管理。完善人才分类标准，构建高层次人才为塔尖、基础人才和技术工人为塔基的宝塔型人才支撑体系。加强技术技能型人才队伍建设，为产业发展和转型升级提供智力支持。

47. 完善高端人才激励政策。增设人才发现、培养和引进专项资金，对主导产业、龙头企业的核心骨干人才，给予更加精准对接需求、更富吸引力的激励奖励，推动高层次人才战略性聚集。用好省级人才改革试验区政策，加快推进蓼河英才港建设，配套设施提升服务功能，吸引高层次海归人才来济创业。

48. 创新市场化引才机制。大力培育专业社会组织和人力资源中介服务机构，发挥国内外著名猎头公司作用，建立市场化引才机制。增加人才指标在绩效考核体系中的权重，运用市场化薪酬机制支持国有企事业单位引进高层次人才、紧缺人才。

（三）探索推行差异化分类考核

49. 对照省、市战略发展重点，结合资源禀赋、地域特点、经济基础、发展空间和可持续发展等因素，以功能定位为导向，对县市区增加差异化考核指标和权重，更好地调动各级领导班子和领导干部干事创业热情，激发县域经济发展活力。比如，对太白湖新区应突出生态、文化定位，不宜再考核工业经济；对经济欠发达县，可适当提升特色产业比重；对经济强县强区，实行增量与增速相结合，进一步树立高质量发展的鲜明导向。

关于济宁市政协南四湖流域生态保护监督性特别视察情况的专题报告

（2021年6月11日）

【内容概要】推动南四湖生态保护和高质量发展，是事关济宁长远发展的战略大事。济宁市政协组织市县两级政协委员围绕南四湖流域生态保护开展了监督性特别视察活动，随机抽取25个点位开展实地视察，形成了专题报告。视察报告指出了在南四湖流域生态保护工作中存在的6个方面11条问题，从全面推进稻田退水治理工作、加强面源污染综合整治、扎实开展河湖岸线环境污染整治活动、全面提升城乡生活水污染治理水平、加强南四湖水污染防治科技支撑、积极构建区域一体化推进格局6个方面提出了意见建议。市委主要负责同志充分肯定市政协对市委市政府重大工作的责任和担当，要求在相关工作中抓好落实。

按照市委安排部署，为加强政协民主监督职能，推动南四湖流域生态保护各项政策措施贯彻落实，推进形成生态保护和高质量发展的强大合力，5月25日至27日，市政协组织市县两级政协委员围绕南四湖流域生态保护开展监督性特别视察活动。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

本次监督性特别视察活动由市政协主席会议主持，跨专委会组织开展。为提升视察活动实效，特别视察前做了充分的准备工作，围绕特别视察的重点、方式方法等，制定了《济宁市政协组织开展南四湖流域生态保护监督性特别视察活动工作方案》，精心推

选专业性强、有责任感的市县两级政协委员，并邀请市生态环境局、市住房和城乡建设局、市城乡水务局、市农业农村局的相关负责同志和环保专家参加，组成共45人的3个特别视察活动组，分赴任城区、兖州区、微山县、鱼台县、太白湖新区和生活污水治理工作专班、矿业权退出工作专班开展特别视察。

特别视察活动共分视察培训、实地视察和召开座谈会三个阶段进行。5月25日下午，市政协副主席班博主持召开特别视察动员培训会，邀请市生态环境事务中心负责同志对我市南四湖流域生态保护工作的有关问题和政策措施进行讲解，分发有关资料，市政协主席张继民作动员讲话并安排部署特别视察工作。5月26日至27日上午，市政协副主席郭洪敏、班博、李克学分别带队，采取“四不两直”的方式，赴5个县市区和2个工作专班进行实地视察，市政协主席张继民参加了赴鱼台县的特别视察活动。3个特别视察活动组从市生态环境局提供的47个现场点位中，随机抽取了25个点位开展实地视察，涵盖高盐废水治理、畜禽养殖污染治理、人工湿地水质净化项目、河湖长责任制落实、稻田退水治理、雨污管网建设、水质自动监测站、农村生活污水处理、渔业养殖清理退养等工作，并在各县市区分别召开汇报交流座谈会。5月27日下午，市政协副主席班博召集特别视察组成员、相关部门负责同志等，围绕各组实地视察情况开展座谈交流，深入分析南四湖流域生态保护工作存在的问题困难，听取意见建议。

通过实地视察，各组一致反映，在市委、市政府领导下，市生态环境局、市城乡水务局等部门和任城区、兖州区、微山县、鱼台县、太白湖新区高度重视南四湖流域生态保护工作，把南四湖流域水污染防治作为一项重大政治任务、民生工程，制定了《南四湖流域水生态环境保护暨南水北调东线水质保障工作方案》《南四湖流域水生态环境保护“三年行动计划”（2021—2023年）实施方案》《济宁市农村污水治理实施方案》《微山县南四湖流域水生态环境保护暨南水北调东线水质保障工作方案》《太白湖新区南四湖水水污染综合整治行动工作实施方案》和相关水污染防治行业导则等，有力推动了南四湖流域生态保护工作。

二、存在问题

南四湖流域生态保护已经进入新阶段，面临着新的机遇和挑战，还有不少矛盾和问题。这些问题既有主观的问题，也有客观的问题，既有资金技术的问题，也有管理的问题。

（一）稻田退水任务推进缓慢

1. 南四湖流域范围内农业种植面积大，我市现有水稻种植面积 63.09 万亩，且种植模式较为落后，秸秆直接粉碎到田内，腐烂后污染水质，加上采用大水漫灌、大量铺底肥方式，流入河道内造成水质超标。视察中发现，鱼台县 3 条国控断面河流下游均为传统的水稻种植区，汛期随雨水冲入河道的稻田回水、生活污水等造成水质污染。

2. 汛期强降雨时，由于河道上游水量蓄积过多，鱼台县境内内涝严重，河流沿岸各排灌站不得不提闸降水，集中退水对断面水质产生较大冲击，加剧南四湖富营养化，严重影响河湖水质。

（二）非规模化畜禽养殖整治难度较大

3. 视察中发现，目前畜禽养殖禁养区只针对规模化畜禽养殖，对非规模化畜禽养殖场（户）发展无限制，容易引发环境信访问题。在非规模化畜禽养殖建设、立项、防疫、粪污设施配套、执法等方面，无明确法律支撑，基层难以依法行政。非规模化畜禽养殖相关粪污设施配套不完善，太白湖新区李二村部分养殖户存在粪污直排行为，存在异味扰民问题。

4. 按照中央环保督察反馈问题整改要求，南四湖自然保护区核心区、缓冲区池塘养殖要全部退出。养殖退出后，渔湖民补偿及民生保障资金缺口大，随着南水北调二期工程的实施，湖内群众生产、生活如何兼顾需要统筹考虑，目前仍未明确资金来源渠道，导致我市池塘破圩工作进展缓慢，在一定程度上制约了南四湖水质的改善提升。

（三）全盐量、硫酸盐特征污染物问题突出

5. 南四湖沿湖部分区域地下水全盐量、硫酸盐本底值较高，流域内存在 1.1 万平方公里以上的地下水高硫高氟区，生产生活抽取地下水，使用后的尾水排放至地表，拉升了河湖硫酸盐、氟化物等指标浓度。

6. 煤矿开采和电厂回用浓缩，其外排水涉盐指标浓度均较高，容易造成地表水断面涉盐指标超标，成为新形势下影响南水北调东线济宁段水质稳定达标的风险源。当前的治理技术路径不成熟，资金投入量大，运维费用高，缺少大多数企业可接受的技术路径。视察中，太白湖新区济三煤矿和鱼台县鹿洼煤矿反映治理成本负担较重，造成高盐水治理工程项目进展缓慢。

（四）沿湖岸线环境亟待整治

7. 废弃船舶、废弃渔网、废弃树木、杂物垃圾长时间在水中浸泡、造成水质恶化的现象，河湖长制作用发挥不够明显，巡河成效有待提升，河道环境有待进一步改善。

8. 近年来，南四湖菹草群落面积呈大幅增长趋势，目前已达 38 万余亩，7—8 月份集中衰亡、腐烂，如不及时收割，腐烂后会严重影响湖区水质。视察中发现，微山县老薛王河和兖州区元宝湖均存在菹草打捞不及时的现象。

（五）城乡生活污水收集处理不到位

9. 城市建成区雨污分流不到位，管网破损和错接漏接问题时有发生，雨污管网运行维护不够完善，沿街商铺通过雨水篦子非法倾倒泔水。视察中发现，兖州区南环城路路北的府河，因雨污分流改造不到位，河水水体发黑，异味刺鼻；任城区供销北路的部分商户不经隔油、筛分处理，直接将餐厨垃圾、泔水倒入洗手间或门前雨水管网。

10. 农村黑臭水体治理管护上需要加强，建制镇、农村生活污水收集率及处理率不高，已成为南四湖污染的重要来源。视察中发现，任城区杜屯村生活污水无法有效治理，汇集排灌站前，存在水体发黑且伴有轻微异味的现象。

（六）上游来水影响入境入湖河流全时段稳定达标

11. 南四湖流域面积 3.17 万平方公里，承接苏、鲁、豫、皖 4 省 34 县 53 条河流来水，上游水质的优劣对我市河道水质的影响很大。自 2020 年 10 月起，济宁市除 3 条河流断流外，35 条河流无法全时段稳定达到地表三类水标准，仅 2 条河流稳定达标。

三、意见建议

（一）全面推进稻田退水治理工作

1. 要注重从源头上解决稻田退水问题，在沿湖镇街和国控河道流域附近的水田区推广秸秆打捆、收储离田，提高秸秆收集率，并对沟渠、地头的秸秆及时进行清理，大幅度降低秸秆污染稻田水源的问题。

2. 在国控断面附近，积极发展生态农业，鼓励引导群众充分利用水资源优势，调整种植结构，发展稻藕虾生态种养模式，在有力避免水污染问题的同时，不断提高农民收益。

3. 要因地制宜建设稻田退水治理生态沟渠，实现稻田退水循环净化，推行“外封闭、内循环”灌溉模式。逐步降低化肥、农药使用量，普施有机肥，推广绿色防控技术，实施专业化统防统治。

（二）加强面源污染综合整治

4. 要明确专门的部门单位负责非规模化畜禽养殖污染治理工作，制定非规模化畜禽

养殖建设、选址等标准，指导督促养殖场配套建设粪污贮存设施并正常运行，不定期开展非规模化畜禽养殖污染防治专项行动，缓解畜禽养殖污染问题。

5. 巩固禁养区畜禽养殖关闭搬迁成果，强化禁养区畜禽养殖复养情况检查，严防死灰复燃。对鱼池退养工作要及时开展“回头看”，全面巡查，巩固退养成果。要做好退养池塘复查和梯次破口工作，严禁鱼池养殖废水直排入湖、入河。

6. 要有序推进高盐水治理工作，建立高盐水治理动态清单，实现煤矿、热电等工矿企业自备井水源代替或污染治理，确保外排水达标排放。

（三）扎实开展河湖岸线环境污染整治活动

7. 严格贯彻落实全市污染防治攻坚推进大会精神，全面排查全市所有河湖岸线（重点围绕南四湖周边区域）的环境污染隐患，对排查出的违法违规问题，特别是南四湖湖内废弃船只、网围，湖区岸边堆积的生活和建筑垃圾、废弃渔网、船舶废弃物、垃圾杂物等，要迅速进行清理整治。

8. 要持续开展河道污染物治理工作，严格落实河长责任制，科学配置河段保洁人员和打捞船只，全面打捞清理河道及排灌连接沟渠漂浮垃圾、水花生、水葫芦、农作物秸秆等污染物。要注重加强河流巡查检查，发现问题第一时间进行通报，挂牌督办、销号管理，确保河流环境取得显著改善。

（四）全面提升城乡生活水污染治理水平

9. 严格按照《南四湖流域生态环境保护“三年行动计划”（2021—2023 年）实施方案》的时间节点要求，强力推进雨污管网分流改造，防止汛期降雨时雨污水直接排入河道，造成河流断面水质反弹。

10. 加快污水处理配套管网建设，推动城市污水处理厂提标改造，加强现有污水处理厂运营管理，按照“应收尽收”原则，提高城区生活污水收集和处理率，确保流域内污水处理厂和收集管网全部限期整改、达标排放。

11. 要建立定期排查工作机制，对垃圾转运站渗滤液收集、管网破损渗漏、雨水井口倾倒清掏等情况开展排查，禁止沿街商户擅自倾倒餐厨垃圾和泔水，加大执法监管力度，严厉查处违法行为。

12. 要加大农村生活污水和农村黑臭水体治理投入，加大资金保障力度，整合乡村振兴、涉农资金、生态文明建设财政奖补、农村人居环境综合整治等相关资金，用于农村生活污水和黑臭水体治理，减轻财政负担。建议出台农村生活污水处理设施用电、税收等方面的优惠政策，降低设施运维费用，建立长效管护机制，确保治理实效。

（五）加强南四湖水污染防治科技支撑

13. 深化南四湖水污染防治科研工作，深入跟踪研究菹草季节性爆发、湿地植物利用、湿地退化及运行维护、养殖退出对南四湖的生态影响、湖区逐步富营养化和沼泽化等问题，实现科学治理。

14. 建议市财政设立专项资金加强科技攻关，招才引智，积极对接环境领域前沿重大专项研究与国家实验室等重大科技平台，争取引进实施一批重大环保科研项目，组织更多的科研力量持续开展南四湖污染防治专项研究。

15. 谋划建立国家级南四湖生态观测站，加强微山湖湿地科学研究院平台建设，跟踪研究解决南四湖水污染问题，重点围绕硫酸盐、氟化物等特殊污染物治理以及稻田退水等进行科研攻关，力争通过科研力量缓解南四湖污染困境。

（六）积极构建区域一体化推进格局

16. 要积极向上争取，强化南四湖水利管理局作用发挥，推动省政府高规格设立南四湖流域生态保护统筹协调管理常设机构，统一行使南四湖流域事项审批、监管和执法权，打破区域一体化管理、区域协同化发展的障碍制约。探索建立统筹流域上下游的联防联控机制，统一标准、统一执法、统一监测，合理确定跨境河流断面水质目标，科学界定跨界河流水体污染责任，建立主要污染物指标的跨界生态补偿机制，构建合作共治、成本共担、效益共享的多赢格局。

第二编　县（市、区）政协篇

勇立潮头——政协建议案、调研报告选编 〉〉〉〉〉〉〉〉〉〉

政协邹县委员会常务委员会关于县改市的建议案

（1989 年 3 月 20 日政协邹县委员会三届十次常委会会议审议通过）

【内容概要】1986 年，国务院印发《国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知》，公布了“县改市”的标准条件。对照国务院规定，邹县已经具备撤县设市的条件，邹县群众对于撤县改市的意愿十分强烈，邹县政协委员通过撰写提案、反映社情民意等方式提出撤县改市的意见建议。1989 年 3 月，邹县政协召开常委会议围绕撤县改市问题进行了座谈研讨，4 月向县人大常委会提交了《政协邹县委员会常务委员会关于县改市的建议案》。该建议案受到了县主要负责同志的高度重视，经认真研究后被采纳，并向上级部门提出了申请。1992 年 10 月，上级部门批复撤销邹县，设立邹城市。

最近一个时期，广大政协委员对我县设市撤县的问题极为关心。许多委员以写提案，书面建议的形式，建议邹县设立县级市。为此，县政协于三月二十日召开了县政协三届十次常委会议，围绕县改市问题进行了座谈讨论，并一致通过了我县设立县级市的建议。

委员们认为。我县符合国务院关于设市撤县的有关规定，具备撤县设立县级市的条件：①国家重点建设项目多，我县是国家重要煤炭基地，兖州矿务局设在我县县城，设计能力为 240 万千瓦的邹县电厂正在加快建设。②县城已成为政治、经济和科学文化的中心。县城总体规划于 1979 年经省政府批准。规划到 2000 年占地面积为 20 平方公里，总人口为 20 万人。目前，县城总面积已达 13.5 平方公里。全县非农业人口 17 万人，其中县城驻地城关镇占 90% 以上，约 15 万人。城市建设规划早、起点高。城市面貌新颖，

基础设施比较齐全配套。县城有中专和技工学校 8 处，中小学 37 处，基本普及了初中教育。③我县十年改革取得了巨大成就。社会生产力迅速发展，经济实力有了很大增强，我县 1988 年国民生产总值 10.2 亿元。其中县驻地城关镇占 60% 以上，约 6 亿元。建起了门类比较齐全、结构合理的工业体系，主要行业有煤炭、电力、电子、冶金、机械、食品、建材、化工、纺织、造纸、服装、印刷、塑料制品等。乡镇工、企业 339 个。有 11 种产品获部、省优产品称号。92 种产品已进入国际市场，先后与省内外 334 个企业，78 所大专院校和科研单位确立了经济技术协作关系，达成协作项目 255 项。④邹县南距徐州 140 公里，北距济南 160 公里，是一个很好的发展城市的位置。交通运输便利，京沪铁路、京福 104 高速公路和兖石铁路汇穿境内。商品流通优越。⑥旅游业比较发达。邹县是孔孟诞生地。历史悠久，文物古迹众多，境内有孟庙、孟府、孟林，铁山钢山摩崖石刻为国家级文物保护单位。峄山为省级风景名胜区。全县最大的地下宫殿明鲁王朱檀墓正在开发。旅游业发展潜力很大。

委员们认为，随着改革开放的不断深入。城乡经济联系的加强，城市在经济发展中的主导作用和中心作用越来越突出。邹县改为市的建制，有利于发挥城市的中心作用，建立城乡一体，分布合理的经济网络。促进城乡经济的全面振兴；有利于发挥资源优势，确保国家重点工程设。加快把我县建成以开发能源为主的新兴工业城市；有利于搞好城市的规划与建设，发展为文明城市。

委员们认为，根据国务院〔1986〕46 号文关于“总人口 50 万以上的县，县人民政府驻地所在地的非农业人口一般在 12 万以上。年国民生产总值 4 亿元以上，可以设市撤县”规定，我县已具备撤县设立县级市的条件，特建议撤县设立县级市。

政协济宁市任城区委员会关于利用区位和资源优势，推进我区农业和农村经济产业化进程的建议案

（1994 年 9 月 16 日政协济宁市任城区委员会四届七次常委会会议审议通过）

【内容概要】党的十一届三中全会以来，任城区农业和农村经济曾出现过历史的辉煌。为进一步加快全区农业现代化进程，1994 年，区政协通过一个多月深入调查研究，经区政协四届七次常委会议通过，形成了《建议案》，提出了区农业和农村经济必须向着产业化方向发展的构想，围绕“提高认识，真正把农业放在经济工作的首位；利用区位优势，开发龙头企业，推进产业化进程；理顺科技运行机制，发挥整体功能，促进科技成果的转化；强化基层组织，加快产业化进程”4 个方面提出意见建议，为逐步实现全区现实资源和生产诸要素的合理配置的现代化农业新格局贡献了政协力量。

制约因素及其分析

党的十一届三中全会以来，我区农业和农村经济曾出现过历史的辉煌。但是自十四大和十四届三中全会之后，我区农业和农村经济的发展与社会主义市场经济的要求出现了新的差距，在得天独厚的地位条件下，不能尽快地把资源优势转化为商品经济优势，摆脱不了传统农业和原始农业的桎梏，尚未认识到我们任城区农业和农村经济发展的根本出路在于利用区位和资源优势，全面推进农业和农村经济的产业化进程，究其原因如下：

一、认识上的误区。1. 领导思想认识上的误区：一个时期以来，我们的一些领导同样受了工农业产品剪刀差越拉越大、农业乃至整个农产品比较效益愈来愈低的影响，从指导思想到实际工作中还没有真正把农业放在经济工作的首位来抓。特别是在市场经济

发展的过程中，自觉不自觉地把精力转移了，从而也就不同程度的忽视和放松了对农业和农村经济发展的确有成效的领导，尚未明确地认识到推进农业和农村经济产业化的进程是加快实现我区农业现代化的必由之路。2. 粮食生产的误区：中国用仅占全球 7% 的耕地养活了占全球 22% 的人口，这已为世界各国所瞩目。特别是改革开放十五年来我国的粮食总产跃了三个台阶。但是，尽管九三年粮食总产又以 4.56 亿吨超过了八四年，但人均占有却由八四年的 392 公斤下降了 7 公斤。据统计九三年全国土地净减少 40 万公顷，相当于七个中等县的耕地面积。我区从八五年至今耕地已减少了 3 万亩，而人口却仍在控制下增长。与美国相比，我们的粮食总产已高出其 1/3，而我们的人均占有却是人家的 1/4。南斯拉夫受美国制裁两年多来，国内之所以没有出现大的动乱，一个重要的原因就是国内粮食充足，尽管 10 美元只能买一件衬衫，但通过政府的行政干预，一美元却可买 20 几个面包，既稳住了国民情绪又保持了政治的相对稳定；最近，美国运用出口补贴的办法，每吨小麦以低于国际市场 44 美元的价格，控制了远东包括我们中国在内的三个小麦需求国市场，其包藏祸心可见一斑。综上所述，足以说明中国的粮食非但没有过关，而仅处于一个紧张的平衡状态（国际公认的粮食过关线是人均占有 500 公斤）、13 亿人口的吃饭问题应该是常抓不懈的，我们的米袋子永远不能系在别人的腰带上，所以我们抓农业必须首先抓粮食。更何况农业的高效益、人民膳食结构的提高在很大程度上是通过粮食的转化来实现的，然而不恰当的缩小粮田面积或直接占用粮田势必导致粮食的潜在危机和社会有效供给的失衡。

二、缺乏龙头企业和市场的牵动。实践和外地的先进经验证明，欲实现和促进农业内部结构的调整，区域化布局，专业化生产，规模化经营，其中市场的导向，农副产品加工企业的龙头带动是至关重要的。例如寿光的蔬菜批发市场带动了周围几个县蔬菜生产的发展；诸城的畜产品加工业及其所连结的国内外市场使该市的畜牧业生产有了长足的发展；临沂市八湖乡从七八年开始就发展农副产品的加工企业，至今已发展到畜牧养殖、食品加工、果蔬保鲜、速冻、脱水、麻纺和皮草等八个门类 58 家加工企业，并以此带动了农业内部结构的调整，促进了畜牧业、蔬菜、果树等区域性布局、专业化生产、规模化经营格局的形成，他们的成功经验被临沂市命名为发展农村经济的“八湖之路”。我区的甜叶菊糖厂、二十里铺镇的花生油厂的建立与发展，在引导北部乡镇农业内部结构调整、专业化生产的作用已昭示于我们的面前。然而就我们的区位优势、资源优势，与社会主义市场经济发展的需要在引导产业化进程中的龙头企业尽管有了突破，毕竟尚未显示出强有力的牵动效应。并由此直接影响和制约着内部结构的调整，区域化

布局，专业化生产，规模化经营的农村经济产业化格局的形成。

三、以工补农的战略目标尚未实现，对农业的投入却日趋减少。四十多年来，农业为国家提供了一万多亿元的积累，在此基础上，我们才得以建立起一个庞大的工业体系，工农产值之比由解放初期的 25∶75 变成目前的 75∶25；改革开放十几年来，又是靠农民提供的积累使乡镇企业异军突起，尽管乡镇企业产值已占到了整个工农业产值的 60% 以上，然而反补农业的投入却从七九年的 10% 下降到了目前的 3%；我们任城区同全国一样，就现实而言，九四年我们对农业的固定资产投入计划指标是 3000 万元，争取 5000 万元，面对整个固定资产投入的计划指标是 5.5 亿元，争取 8 亿元，其比例，计划 5.4%，争取 6.25%，与七九年相比下滑了 4.5 和 3.75 个百分点，而其中还有一个未知数是在乡镇和农民的自己的投入中。我区反补农业较好的乡镇尽管每年能拿出 20—30 万元资金用于发展农业的基本设施建设，按比例也只占本乡镇固定资产总投入的 1%；然而由此而引发的农田基本设施老化、失修、废弃，致使整体农业抗御自然灾害的能力下降，并同时制约农业机械化程度的提高，在这种情况下人们才意识到把靠“投入”列为发展农业三条的第二条，事实却难如人愿。然而，在实施农业和农村经济产业化的过程中，通过其自我发展、自我积累、自我约束、自我调节，未能使如上问题得到解决。

四、社会化服务体系尚未健全。所谓社会化服务体系，其中包括产前的信息服务、产中的技术服务和产后的销售服务三个重要的环节内容。其中产前的信息服务和产后的销售服务在很大程度上是通过龙头企业来实现的，因为农副产品的加工龙头企业上联国内外市场，下联基地和千家万户，诸多市场信息是通过龙头的触角传给千家万户和基地的，而基地的主要产品又是通过龙头的加工传递进入市场的。在生产过程中起作用的技术因素或产中的技术服务，其中包括两方面，一是劳动者素质，二是科技人员队伍。发达国家农民受文化教育的时间是 10 年以上，而我们的劳动者文盲半文盲的数量占整个农村劳动力的 20% 以上，这无疑对通过科技进步促进农业的发展是一个极大的阻碍；另一方面，我们的科技队伍是个不稳定的趋势，就我区而言，1980—1993 年间，全区共分配大中专农科技人员 154 人，加上原有的 54 人，共计 208 人，现在仍在岗的只有 124 人。同时本来就不很健全的农科技网络在两次机构改革中更加残缺不全，基层农科技人员处在一个“欲说断奶好困惑”的氛围之中。据有关资料表明，我国 1200 个农民之中只有一名农科技人员，而我区目前在 4800 个农村人口中和 6300 亩的耕地上，才有一个农科技人员，面对这样一个劳动者素质和科技队伍的现在，60% 的科技成果很难通过载体而转化为现实的生产力。

五、农民的困惑。党的十一届三中全会以来，农村经济的快速发展，农民生活的日益提高，这无疑与基层组织的辛勤工作分不开，在贯彻党的方针政策的过程中，我们的基层组织确实起到了桥梁和纽带的作用。在发展社会主义市场经济的今天，在新旧体制转换的过程中，农村基层组织又处在一个各种矛盾的交织点上，他们既要维护国家和集体的利益，又要考虑农民的利益；既要完成各级政府和部门下达的任务，又不能增加农民的负担，工作相当难做。可以说，他们是在政府和农民的夹缝中工作，还往往不可能为人们所理解；但是面对市场经济的冲击，也确有一部分党员干部，以权谋私、贪赃枉法，挪用公款、吃喝玩乐，管理混乱、没有透明度、投资无计划、盲目搞建设、加重农民负担，弄虚作假。恣意浮夸、欺上瞒下，有的工作方法简单、粗暴。从而导致了干群关系的紧张。另外某些社会不正之风、丑恶现象的刺激，以及工农产品剪刀差的日趋拉大，在这直观现象面前，农民出现了新的心理失衡和困惑，直接影响着发展农业生产的积极性。

几点建议

在分析论证了发展过程中面临的优势、机遇及存在问题或制约因素的基础上，我们提出了我区农业和农村经济必须向着产业化方向发展主导思想或战略构思，即以市场为导向，以效益为中心，以稳定粮食生产和增加农民收入为目标，利用区位和资源优势，努力开发农副产品的加工企业，并充分利用其龙头的牵动力，通过完善和强化社会化服务体系引导农业内部结构的调整，区域化布局，专业化生产，产业化经营，逐步实现我区现实资源和生产诸要素的合理配置的现代化农业的新格局。具体建议如下：

一、提高认识，真正把农业放在经济工作的首位。江泽民同志曾经强调提出“是不是把农业真正放在首位，这是关系到是否真正坚持以经济建设为中心的大问题”。中央和国务院领导层多次提出：不确保农业的基础地位，不进一步加强对农业和农村工作的领导，不下功夫解决农业和农村工作存在的问题，经济全局就难以稳住。结合我区实际，可以说，农业是关系到我区现代化进程的关键问题，必须在全区造成一个重视农业、关心农业、支援农业的强大舆论氛围。引导广大干部群众从实现现代化、建设社会主义市场经济的角度，重新认识农业在国民经济中的基础地位和作用，分析研究发展我区农业和农村经济的正确的宏观战略和微观实施措施，认识改造传统农业和原料农业的必要性、紧迫性，制定和实施农业和农村经济产业化的战略和方针。

二、利用区位优势，开发龙头企业，推进产业化进程。我们城郊型的区位优势首先确定了我们在接受城市功能辐射方面有利于二、三产业的发展，同时我们环围了市区30万人口，面临两个矿区和一个钢厂的近30万人口，加上我们自己的60多万人口，在农副产品方面我们将为一个百余万人的大市场提供有效供给。因此我们首先要确立一个农村包围城市的战略方针，以1∶1的人口比例确保城市工矿的有效供给，并在此方针指导下，全区十二处乡镇应该瞄准这个大市场，利用各自的优势，因地制宜的各打各的优势仗。在确保粮食生产的前提下搞好自己的长远规划和近期目标，力所能及的由小到大、由土到洋、多种形式、多个层次的开发加工龙头企业，以引导推动本乡镇规划和目标的实施。结合我区实际，把发展淡水养殖、蛋鸡和蔬菜生产视为近期目标，利用千家万户的分散经营方式即可直接与市场对接。而在其他方面则需多龙头企业的带动，如近郊的柳行、李营、二十里铺、南张、许庄五乡镇，在抓好近期蔬菜生产的同时，应考虑专业化、规模化的畜牧发展规划。假如在李营的何岗村，利用钢厂和矿区优势，开发肉鸡的系列化生产（村集体建一个一定规模的肉种鸡场，把商品肉鸡向周围村庄辐射，再回收加工出售），一旦实施不但壮大了集体经济也同时带富了一方群众。利用同样的模式，柳行镇可利用味精厂副产品提供的饲料优势和一矿一厂一市的市场优势开发猪的产业化生产；二十里铺于白村也可用同样的模式，利用地多、粮多、草多的资源优势和一矿一厂的市场优势，开发山羊、奶山羊、肉牛和奶牛的系列化生产，已形成产业化格局；许庄可利用现有肉种鸡场和面临市区的市场优势，用同样的模式推进肉鸡产业化格局的形成。另外柳行镇可利用自己独特的地位优势开发花草苗木这一需求量很大的潜在市场，它可以以每亩5000元的净效益而独占高效农业之鳌头（规模暂不宜超过100亩）。济东煤矿二三号井位于接庄、石桥境内，为两乡镇提供了一个矿区服务型的经济格局。特别是接庄镇瓜菜生产业已形成区域规模，如何进一步搞好陆地菜和大棚菜在时间差上的结合，如何运用新技术，引进新品种，如何进一步提高经济效益，应列为决策者们的主要议事日程；石桥乡宜利用油厂高蛋白饲料及草多水广滩涂大的优势为矿区提供足够的肉、蛋、鱼、奶及其制品为主攻方向，以饲料加工厂、种鸡场、食品加工厂为龙头，把油厂拉入良性循环的轨道，形成畜牧、水产产业化的格局。完善吴家湾皮毛市场，增加花色品质，拓宽销售渠道，通过诚招天下客的服务手段，引导各行各业的开发。滨湖地区的东邵、喻屯、唐口、安居，历来为我区的粮食生产基地，其水稻产量虽已过千斤，但通过良种良法尚有增产增效的潜力，特别是通过留大行套蘑菇，既能提高水稻的产量，又大幅度的提高亩效益，同时弥补了市场蘑菇的淡季；借优质米的开发，

抓住当今黑色食品热的机遇，狠抓黑米、鸡头米、菱角米、藕粉的开发，以其加工产品占领国内外市场，并同时搞好淡水养殖的开发。然而在实施上述总体规划的过程中，必须首先面对市区和工矿这一市场，以达到农村包围城市的战略目标，巩固各自的实力，在发展中逐步形成自己的支柱产业，在此基础上即可大踏步地向国内外大市场推进并占领，以期实现和巩固我区农业和农村经济产业化乃至实现整个任城区的现代化。关于东邵、喻屯等六个乡镇冷浸田改造问题应为当前农田基本建设的当务之急，南水北调已成现实，丰水年也已到来，近四万亩的冷浸田要想继续保持前几年的高产高效，必须以鱼粮间作的模式大搞台田、鱼池、防渗沟的配套建设，以此新的配套模式，来夺取四万亩冷浸田的高效益。因此建议区委、区政府立即组织专门班子，配合各乡镇，尽快制定改造规划，组织施工，争取近期内取得成效。

三、理顺科技运行机制，发挥整体功能，促进科技成果的转化。农业职能部门的任务，在于把科技成果包括新技术、新品种以及部分农用物资尽快地推广应用到生产实践中去，并予以及时反馈。过程中区乡是载体、村级是着力点，因此抓好区级、强化区级、建好村级，并同时提高农民的科技文化素质，使之形成一个全方位多功能的科技推广网络。特别对区乡两级要协调好关系，使各业务职能部门能根据各自的业务特点和任务，在利用资源和区位优势发展农业和农村经济产业化的战略任务中找到自己的主战场，并相互配合协同作战，充分发挥各职能部门的整体功能。特别是机构改革之后要尽快地理顺关系，强化职能，解决好科技人员，特别是基层的农科技人员的物质生活和工作条件等方面的问题，充分调动他们的积极性，为科技人员能迅速地在市场经济条件下，为推进我区农业和农村经济的产业化进入他们的主战场，使农科技成果尽快地服务生产实践和转化为生产力。提高劳动者的科技和文化素质，是实现农业现代化带有战略性的任务。因此，目前在抓好中小学义务教育的同时，对现有中青年劳动者来说必须抓好职业技术教育，要发挥各职能部门的作用，从实用实效的角度出发开办多形式、多专业的培训班，以期收到短平快的效果。对农村知识青年来说，应充分利用农广校这所全国性的、多学科、大容量的课堂，组织他们进校学习。这对培养下一代有文化、懂技术的新型农民，实现农业的现代化可谓百年大计。

四、强化基层组织，加快产业化进程。“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”，在发展社会主义市场经济、实现传统农业的改造、推进农村经济产业化的过程中，加强基层两委的组织建设和思想建设显得十分迫切。通过提高基层组织党员干部的思想政治水平、科学文化素质和对社会主义市场经济的认识，使其真正起到党在基层的纽带

和桥梁作用，真正把实施农业和农村经济产业化作为深化农村改革、推进市场农业、加快农村经济发展的战略措施来抓。通过党支部的战斗堡垒作用、村委会的协调和生产导向作用以及党员的模范带头作用，宣传党在农村的各项政策，特别是扶持发展农业的政策、扶贫政策、致富政策，引导广大农民遵循社会主义市场经济的规律。改造传统农业以推进农业和农村经济产业化的进程。

关于全县农村基层医疗卫生组织状况的调查报告

（1995 年 4 月）

政协鱼台县委员会

【内容概要】为加快鱼台县农村卫生工作的发展，全面实现 2000 年人人享有卫生保健的规划目标，1995 年 4 月，鱼台县政协对全县农村基层医疗卫生组织状况进行深入调研，就“制定措施，做好人才的分配和培养培训工作；增加对农村基层医疗卫生组织的投入，改善农村基层医疗卫生组织的工作条件；发展和完善合作医疗保健制度，巩固和加强村级卫生组织；加强内部管理，提高服务质量，树立乡镇卫生院的良好形象；鼓励发展中医事业；切实加强组织领导，大力实施初级卫生保健”等 6 个方面提出了意见建议。县委、县政府积极采纳，推动乡村医疗卫生机构基础设施持续改善、卫生技术人员数量逐年增加，群众就医难、看病难得到了有效改善。

为贯彻落实中共济宁市委、济宁市人民政府《关于加快卫生事业改革和发展的决定》的有关农村卫生工作的要求，加快我县农村卫生工作的发展，全面实现 2000 年人人享有卫生保健的规划目标，使卫生工作更好地为我县经济建设和社会发展服务，4 月 19 日至 20 日两天，县政协、县政府、县委统战部、九三学社鱼台支社联合对全县农村基层医疗卫生组织（乡镇卫生院、村卫生室）状况进行了调查。县政协学习文卫委会和县卫生局具体作了组织和筹备工作。参加调查的有：县政协主席耿文礼、副主席徐杰，县政府副县长胡中华，县委统战部部长刘守贞，县卫生局局长张桂圃、副局长赵纯兰，九三学社鱼台支社主委李凌，县政协办公室副主任仇永祥，县政协学习文卫委员会副主任张福香及驻县城的部分医务界政协委员和专家。在普遍调查的基础上对石集、老砦两乡的农村基层医疗卫生组织状况作了重点调查。

这次调查，采取了实地调查和联合调查，表格调查相结合的方法，通过听取乡镇主管领导和卫生院负责人关于本地农村卫生工作的情况介绍和召开医护人员座谈会、群众座谈会，基本上达到了调查目的。现将调查情况报告如下：

一、全县农村基层医疗卫生组织的基本状况

近几年，我县农村实施初级卫生保健取得了一定成绩，县、乡、村三级医疗预防保健网逐步走向巩固和完善，农村合作医疗保健制度也有了恢复和发展。

乡镇卫生院。全县14个乡镇都建有乡镇卫生院。从医疗机构的设置上，乡镇卫生院有中心卫生院，一般卫生院两种类型。乡镇卫生院是从87年开始划归乡镇的，有集体和全民两种性质，在管理上，实行县卫生局和乡镇政府双层管理体制。

——全县14个乡镇卫生院的房屋总面积是17919平方米，其中业务用房9053平方米，生活用房8866平方米，而且多已年久失修。重点调查的石集乡卫生院业务用房面积是230平方米，生活用房面积是460平方米，从78年至今未进行扩建。老砦乡卫生院有一座二层门诊、办公楼，有40个床位，业务用房面积达2500平方米，生活用房面积达2000平方米。

——乡镇卫生院的固定资产总额是305万元，流动资金总额是98万元。通过调查，我们了解到乡镇卫生院的资金都比较紧张，规模较大的老砦乡卫生院有流动资金5.5万元，有些乡镇卫生院几乎没有流动资金，如石集乡卫生院等。

——乡镇卫生院共有X光机11台、B超机9台，心电图机2台，生化检验设备2台，救护车1部。这些设备不仅分布很不均衡，而且普遍是60—70年代购置的，亟须更新换代。如石集、武台等乡卫生院主要靠“老三件”（听诊器、体温计、血压计）等简单的医疗器械进行医疗。

——乡镇卫生院的医务人员中现有大专学历的人员134人，中专的421人，其他工作人员350人，其中高级职称的28人，中级职称的187人，初级职称的600人。现有人员接受培训一年以上的20人，二年以上的46人。1991年以来乡镇卫生院调出大专学历的人员12人，中专学历人员23人，调入大专学历人员26人，中专学历人员66人。由于农村条件相对来说比较差，现有人员，特别是大专学历人员，想方设法调出，削弱了农村基层医疗卫生组织的技术力量，如老砦乡卫生院1991年以来调出大专学历人员1人，未调入大专学历人员，调出中专学历人员6人，调入5人。

——乡镇卫生院由于普遍经营不佳，职工的待遇比较低，一般领取工资的 70% 左右，如石集乡卫生院等，经营较好的能领取 90%，如老砦乡卫生院。

村级卫生室。全县 389 个行政村现有 466 个村级卫生室，其中甲级卫生室 200 个，乙级卫生室 266 个。村级卫生室的分布不平衡，有的村有二至三个，而个别村至今仍无卫生室，如石集乡赵店村等。村级卫生室有集体和私人两种性质，在经营上有承包和私营两种形式。

——村级卫生室共有房屋 932 间，面积达 2.97 万平方米，房屋的所有权有的属于个人，有的属于村里。

——村级卫生室共有高压消毒锅 432 个，清创缝合器械 32 套，针具 9.32 万套，显微镜 23 台。与乡镇卫生室一样，这些设备的分布也不均衡。

——村级卫生室现有从医人员 624 人，其中乡村医师 416 人，乡村医士 l73 人，卫生员 5 人，接生员 30 人（都为女性）。现有人员从医时间 1—5 年的有 102 人，6—10 年的有 58 人，ll—15 年的有 61 人，16 年以上的有 403 人，接受培训半年的有 33 人，1 年的有 96 人，2 年的有 283 人，3 年以上（含 3 年）的有 212 人。

——村级卫生室的性质和经营形式决定了人员的工资收入既非乡里提供，也非村里提供，完全依靠卫生室的业务收入。

——在调查中，我们了解到，乡镇卫生院的药品都是从县药材公司或市药材站购进的，并且各乡镇负责本乡镇村级卫生室的药品供应，价格按药材公司的批发价格。通过调查，我们还了解到，农村平均每人每年需医疗费约 30—40 元，农村中因病致贫或因病返贫的用户大约占农村户数的 10%，而且农村中的贫困户大多是因病致贫或因病返贫户。对于这样的户，各乡镇采取了村里捐资，乡里帮助的办法帮助渡过难关，恢复生产。

二、存在的主要问题及原因

近几年来，我县农村基层医疗卫生组织虽然有所发展，但是农村基层医疗卫生组织依然十分薄弱。

（一）人才缺乏。据调查，不少乡镇卫生院近几年来没有新进专业技术人才，即使过去分配到乡镇卫生院的，也有不少又被调出，如老砦乡卫生院 1991 年以来未调入大专生，调入中专生 5 人，而调出大专生 1 人，中专生 6 人。现有医务人员中，大专学历

人员 1 人，中专学历人员 17 人。

（二）设备陈旧。目前，乡镇卫生院主要靠简单的医疗器械进行医疗，普遍缺乏医疗设备，仅有的医疗设备也都陈旧落后，重点调查的石集乡卫生院大型医疗设备仅有一台 60 年代的 X 光机。

（三）医务人员业务素质低。乡村两级卫生组织无力输出人员进行培训。

（四）职工思想不稳定。据调查，乡镇卫生院职工的思想普遍不稳定。职工工资不能保证，职工缺乏积极性，造成卫生院的经济状况恶化，致使工资得不到保证，形成恶性循环。

（五）乡村两级卫生组织都以西医为主，中医匮乏。不仅表现在从事中医研究和治疗人员的缺乏上，还表现在中药品种的缺乏上。主要由于中药不如西药使用方便，而且价格较高。

造成农村基层医疗卫生组织现状特别是乡镇卫生院现状的原因是多方面的，除客观因素外，从我们调查的情况看，主要是乡镇卫生院管理混乱，部分职工的服务态度较差，部分乡镇卫生院缺医少药，不能满足病人需要，及时解除病人的痛苦。

三、进一步改善农村基层医疗卫生组织状况的几点建议

农村卫生工作承担着我县 80% 以上人员的疾病预防、医疗和保健任务，是 2000 年实现人人享有卫生保健规划目标的重要方面。为促进我县农村卫生事业的发展，推动规划目标的如期实现，特提出如下建议：

（一）制定措施，做好人才的分配和培养培训工作。在坚持鼓励大中专医学专业毕业生面向农村工作的同时，可根据需要增加乡镇定向招生、分配的数额。对在乡镇卫生院工作的技术人员，建议应在工资待遇及诸方面制定优惠政策，稳定队伍，吸引人才流向农村。同时，乡镇卫生院要充分发挥主观能动性，积极做好和配合做好使用和培养培训人才的工作。

（二）增加对农村基层医疗卫生组织的投入，改善农村基层医疗卫生组织的工作条件。随着经济的增长，各级党委、政府应高度认识农村基层医疗卫生组织的作用和重要性，稳定增加对农村基层医疗卫生组织的投入，并切实向预防保健和农村卫生倾斜，切实改变设备陈旧，医术落后的现状，改善农村基层医疗卫生组织的工作条件。同时，引导农民在提高自我保健意识和对社会公益事业责任感的基础上，自觉自愿地增加如对卫

生保健的投入。

（三）发展和完善合作医疗保健制度，巩固和加强村级卫生组织。合作医疗保健制度是中国特色社会主义在农村卫生事业中的一个创举，已被广大农民所选择。其强大生命力在于体现了互助共济的合作精神，适应了农村经济发展和农民群众的要求。各级政府对农民兴办合作医疗保健应予以积极引导和扶持，并本着“取之于民，用之于民”的原则，合理筹集和利用合作医疗保险基金；将合作医疗保健纳入整个社会保障体系中去，使其发挥更大的效益。

（四）加强内部管理，提高服务质量，树立乡镇卫生院的良好形象。内部管理混乱，服务质量不高，是乡镇卫生院不景气的一个重要原因。建议乡镇卫生院加强财务、职工等各方面的管理，切实提高服务质量。

（五）鼓励发展中医事业。当今，国外对中医的研究和利用正逐步走向深入，是对我国中医事业的挑战。建议各级党委、政府及有关部门制定切实措施，鼓励推动我国中医事业的发展。

（六）制切实加强组织领导，大力实施初级卫生保健。“2000 年人人享有卫生保健”是世界卫生组织提出的全球战略目标。1983 年，我国政府对实现这一目标作出承诺；1988 年，李鹏总理代表我国政府重申，“支持世界卫生组织为之所作的一切努力，并积极促进这一目标的实现”到本世纪末还有 5 年，在全国实现这一目标，时间紧、难度大。各级党委、政府和有关部门，尽快将“人人享有卫生保健”作为现阶段农村卫生工作的战略目标和中小任务确定下来，明确政府及各有关部门的职责，将初级卫生保健摆到各级政府的重要议事日程，加强领导，层层落实，真抓实干，调动一切积极因素，力争如期实现这一目标。

政协汶上县委员会关于促进我县个体私营经济发展的调查报告

（1998 年 5 月）

【内容概要】党的十四届三中全会作出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》后，汶上县不断加大对个体私营经济的扶持力度，个体私营经济发展的氛围日益浓厚。1998 年，汶上县政协组织百名委员先后到德州市、昌乐县、即墨市和河北省清河县深入学习考察，围绕营造强大的发展氛围、培育主导产业、加大改革开放力度、造就一支高素质的生产经营和管理者队伍、创造环境优势、形成促进发展合力、加强领导等 7 个方面提出了意见建议。县委主要负责同志作出批示，要求各级深入思考，拿出具体措施和实际行动，县委办公室全文转发，对促进思想解放、大力推动个体私营经济发展发挥了重要作用。

汶上县政协按照市政协关于对个体私营经济进行全面调查的要求，组织百名委员对个体私营经济进行调查。调查采取全面调查与重点调查、问卷调查与重点户专访、会议座谈交流与听取部门意见、本县调查与外地考察相结合的形式，达到了调查的目的。现报告如下：

一、全县个体私营经济发展情况及特点

近年来，汶上县委、县政府按照“发挥优势，拓宽渠道，鼓励支持，规模发展”的思路，不断加大工作力度，使全县个体私营经济行业不断增加，区域不断扩展，队伍不断扩大，大户不断涌现，效益不断提高。据去年年底统计，全县个体工商户已发展

到 14559 户，从业人员 26070 人，注册资金 6720 万元，私营企业发展到 258 户，从业人员 5050 人，注册资金 4369 万元，全县个体私营经济实现产值 2.8 亿元，营业额 2.01 亿元，交纳税金 1280 万元，新增固定资金产 6200 万元。分析其特点：1. 个体私营经济的发展领域不断拓宽。据统计，258 户私营企业中，第一产业 78 户，占 30%，第二产业 113 户，占 44%，第三产业 67 户，占 26%，从目前发展的趋势看，由第三产业的商业服务网点向第一、第二产业转移，向新的服务领域拓宽。在农村，随着农业产业结构的变化，农民开发种植业、养殖业积极性越来越高，而且生产规模逐年扩大。2. 个体私营业户的分布随着经营场所的改善开始向群体化、区域化发展。近年来，在市场的开发建设、城乡驻地的规划改造、交通要道的拓宽硬化等方面都迈出了较大的步伐。新建营业房面积达 12 万平方米，硬化经营场所 15 万平方米，新建市场大棚 7500 平方米，总投资约 7800 万元，促进个体私营经济向群体化、规模化发展。3. 个体私营经济的整体运行质量有了明显提高。一是资本积累越来越多，规模扩大，实力增强，抗御风险和适应市场的能力增强。二是生产经营条件由传统的手工作坊式的生产方式向现代先进工具和设备的系列化生产工序转变。三是科技型、合资型、创汇型的私营企业相继出现。四是从业人员构成由以农民、闲散社会人员为主，扩大到企事业单位退离休人员，科技人员、下岗职工和其他富余人员，军队复、转人员和部分具备大中专学历的毕业生等多个层次。4. 个体私营经济对社会的贡献越来越大。去年，全县个体私营经济实现税收 1280 万元，占全县财政总收入的 12.5%，高出全省 1.5 个百分点。也高于在全市中所占的比重。集资上百万元，赞助社会公益事业，为民分忧解难。5. 个体私营企业大户的队伍迅速发展壮大。目前，我县私营大户，固定资金产在 100 万元以上的已达 23 户，其中 200 万元以上的已达 9 户，500 万元以上的 4 户。刘秋军的北大机械厂、李存佩的京鲁纸业有限责任公司等固定资产投入都在 500 万元以上，销售收入突破 2000 万元以上。一部分国有、集体企业被私人企业收购、兼并、租赁。6. 全社会注重个体私营经济发展的氛围空前浓厚。县委、县政府先后制定了〔1996〕10 号、〔1997〕39 号和〔1998〕2 号文件，全县从干部到群众，从城市到农村，对发展个体私营经济在认识的深度、领导的力度、政策的宽度、宣传的广度、部门服务的态度等方面均有较大的突破。

全县个体私营经济存在的主要问题，从外部环境来说，宏观调控不尽得力；工作力度还不够；“三乱”屡禁不止，政策落实不到位，“齐抓共管”的合力尚未形成。从个体私营经济本身来说，生产、经营方式多数是“小而全”“小而散”的家庭作坊；企业整体素质较低，发展慢，规模小，档次低，管理方式落后。

二、赴德州等县市学习考察的启示

我们带着发展个体私营经济的一些问题，利用七天的时间，先后对德州市、昌乐县、即墨市和河北省清河县进行学习考察，得到了深刻的启示：

1. 解放思想，要一切从社会主义初级阶段的实际出发，不唯书，不唯上，只唯实。清河县在个体私营经济发展过程中，经受了一波三折。他们在波折中前进，愈挫愈奋。如今十分天下有其九，其产值、利税、财政、固定资产和城建投入均占全县总量的 90% 以上。全县 34 万人口，人均财政收入 400 元，银行存款人均达到 5000 元以上。清河县认为，解放思想不能只是一句口号，而是要体现在一项一项具体工作上。如私营经济能不能占主体地位；农民企业家能不能提拔重用；企业主能不能入党；党政机关干部职工能不能办实体、从事第二职业并得到提拔重用等问题，只要符合“三个有利于”这一实践标准，就鼓励大家去闯、去试、去冒。始终坚持“一不跟”“两不搞”“四不争”。在指导思想上，按县情办事，不跟风向转；不搞经济唯成份论，不搞比例论；姓“社”姓“资”不争论，体制模式不争论，用人身份不争论，建设快慢不争论，敢为天下先，义无反顾求发展。德州市委的领导告诉我们：“时间天天有，机遇不常有，党的十五大以后，是一次千载难逢的发展机遇。要敢做别人没做过的事，敢走别人没走的路，遇到问题不争论，争论争不来发展，争不来财富，只能争跑了时间，争跑了机遇。”

2. 只有称霸一方的主导产业和产品优势，私有经济才有旺盛的生命力。清河县素有“软黄金”之称的精梳羊绒等五大行业遍布全县，处于全国同行业领先地位。从去年开始，县委决定实现由资本积累向资本聚集转变，把分散的“家庭作坊”变成区域性、专业化的工厂，把个体私营企业小船变成航空母舰、联合舰队，组织实施了以“大规模、多投入、高科技、外向型、名优特、集团化”为主要内容的“规模工程”。即墨市把鞋业、服装、针织等产品作为产业优势，实行政策优惠、重点扶持等措施，现已发展到 234 个专业村，形成了 6 个产业镇、建立 126 位专业和批发市场，在市、乡镇驻地普遍建立了个体私营园区。形成了“产业镇、专业市场、工业园区”三体联动的个体私营经济全国推动的示范点。德州市放手发展个体私营经济，实施重点突破，一是在群体扩张，大户膨胀上搞突破。二是在民营小区建设上搞突破，力争 2—3 年，每个县区培植出一个年纳税 3000 万元的小区。三是在外引内联上搞突破。四是在发展特色经济上搞突破。

3. 加大政策放开的力度，有一种敢吃第一口、敢迈第一步的政策导向。清河县别人

不敢想的他们敢想，别人不敢干的他们敢干。他们有一种敢打擦边球的政策不惧“亮黄牌”的拼搏精神，才有今天崭新的农民县城。德州市在从业人员、经营范围、经营方式和注册登记实行全方位放开；关于党政机关办实体，干部职工从事第二职业和鼓励干部职工从事个体私营经济问题，市委制定了不是红头文件的 12 条内部规定。在个体私营经济试验区内，土地由市、县、区统一租赁，根据用户需要，可低价出售，免去所有费用，可以先用后征，投产后用所得税分期偿还，也可以采取有限期的有偿和无偿使用。为藏富于民，藏富于企，税收以上年为基数递增 10% 或低于全市增长幅度至少不少于 5 个百分点计征。昌乐县为鼓励机关干部发展部门经济，创办和领办实体，年为国家、部门创利税 15 万元的，可提拔为副科级干部，30 万元以上者可提拔为正科级干部。总之，他们通过大扶持，大优惠，大奖励，推动了个体私营经济的蓬勃发展。

4. 党政部门以服务经济为己任，转变职能，寓管理于服务之中。德州市在发展个体私营经济中，坚持把“你赚钱我保护，你发展我铺路，你纳税我服务，你有难我帮助，你违法我查处”作为部门的宗旨，把市委、市政府关于发展个体私营经济的政策规定和任务目标，作为考核部门工作的主要内容，作为部门主要负责人升降的重要标准，并根据职能范围，细化实施细则，公开向社会承诺，接受社会监督。清河县工商局提出了“一切围绕县委，县委咋说咱咋办。”这两句话成为清河县各部门的座右铭。部门与企业形成了三个关系，既在人与人上是主仆关系，企业是主人，部门是搞服务的；在业务上是鱼水关系，谁也离不开谁；在经济效益上是水船关系，水涨船高。即墨市直部门为私人经济出实招，干实事，办好事。在市中心服装大楼悬挂三条标语：一条是“个体私营与国有集体一视同仁”；一条是“外地客户就是我兄弟姐妹”；再一条是“多一份外地客户，增我一份光彩”。

5. 转变思维形式和工作方法，健全机制，推动个体私营经济快速发展。德州市、县、区领导对私营大户高看一眼，厚爱一层，把企业家视为“县宝”，全市有 3600 名私营企业家被评为全国、省、市、县政协委员和人大代表，有 720 多名加入了党组织，有许多村支部书记、村委会主任由“能人”担任。市委的领导说：“在服务私营企业上，企业家怎么导演，我们就怎么演。企业家能翻多大跟头，市县区领导就为他们搭多大台子”。清河县对乡镇和部门强化三个机制。一是竞争机制，在干部选拔和使用上坚持“不唯资历看能力，不唯文凭看水平，不唯年龄看本领，不唯关系看实绩”的原则，只要有真才实学，有突出的业绩，能带领群众致富，不管是干部、职工、农民都置于同一起跑线上公平竞争。二是激励机制。把干部的政治荣誉、物质利益同本单位、本人工作

联系在一起，实行大奖大惩。三是约束机制。对乡镇和县直单位一把手实行“三给一要”的督促措施。即给组阁权，给任务，给政策。只要有利于生产力发展，都可以大胆地闯、冒、试，出了问题，县委、县政府承担责任。要成果，如期完成指标任务，实绩突出，是帅才的予以奖励提拔。干不出名堂，坚决予以调整。这种“前面一座桥，后面一把鞭”的办法增强了一把手的危机感、责任感和使命感。

三、关于加快个体私营经济发展的建议

根据对全县个体私营经济的调查和外地学习考察的启示，现就注意和解决的问题，提出以下建议：

1. 解放思想，抢抓机遇，营造强大的发展氛围。各级党委、政府通过开展纪念真理标准讨论二十周年活动，开展领导干部读书班、研讨班，组织各级主要领导同志到开放的地区学习考察等形式，推动新的思想解放，促进各级领导同志思维方式的根本转变。各级党委，强调层层解放思想，要体现在工作上。各级党政干部要解放在不唯书，不唯上，只唯实上，在发展思路、政策规定、工作措施、干部使用等方面，只要符合“三个利于”的标准，就要敢闯、敢冒、敢试验；部门解放在职能服务上，为加快发展架桥、铺路、解难、服务；群众解放在发展致富上，在创业中，敢干大事业，敢创大市场，敢挣大钱款，敢当大老板。同时要通过“学先进，看业绩，抓典型，树旗帜”等一系列活动，消除社会的“恐私症”，为个体私营企业正名。营造强大的发展氛围。

2. 搞好结构调整，培育主导产业。我们应按照“政策激励、市场引导、典型示范、服务支持、规模推动”的发展思路，调整结构，培育主导产业。一是围绕推进农村产业化进程，大力支持个体私营经济向种植、养殖、加工业及服务等行业拓展。对于有优势的产品，实行重点扶持，联户开发，形成产业镇、专业市场、工业区或科技园三体联动的经济格局。二是推进个体私营经济向第二产业转移，鼓励机关干部、科技人员、企业富余人员、下岗职工、农村干部创办个体私营经济，壮大群体规模。同时，市县区选择一批骨干企业，实行重点帮扶，迅速膨胀，组建一批企业集团，推动私营经济走集约之路。三是各级党委、政府要尽快出台拍卖、出售国有、集体中小型企业的优惠政策，鼓励个体、私营业主收购、租赁、兼并国有、集体中小企业，或通过控股、参股等形式参与国有、集体企业经营。通过资产重组启动新的活力。四是引导和扶持个体、私营经济向科技型、外向型发展，开发技术含量高、附加值高的新产品，争创名牌产品。五是按

照“国有加私营，优惠互补，共同发展”路子，积极探索混合所有制经济模式，扩大联合、搞好合作、引进资金、借水行舟；引进人才、借智兴业；引进技术，借石攻玉；引进设备，借梯上楼。

3. 进一步放宽政策，加大改革开放的力度。一方面，要努力在政策上创造新优势，在原来政策的基础上，着重在加大改革开放力度的“四放开”政策，不拘一格的人才政策，坚持政府职能转变和机关人员分流的政治体制改革政策；支持大户、建立私营经济试验区的政策；富民强县指导下的藏富于民、藏富于企的政策，这些政策应在三个方面创造优势，一是对国家政策允许，但以全局或总量上有所控制的，只要不会引发“质”的变化，就旗帜鲜明动员群众无所顾忌地去干。二是在上级政策没有规定，群众有迫切愿望和要求，在本区域内行之有效的、要敢于在实践中进行大胆的探索和超产的试验。三是对政策界限规定比较原则而且又难以落实的，敢于尊重本地实际大胆突破。

4. 造就一支高素质的生产、经营和管理者队伍。在调查中发现，人才问题是制约个体私营经济健康发展的重要因素。因此建议：（1）各级党委、政府和部门都要通过多种渠道、教育和帮助个体私营企业者树立开放的人才观，引导私营企业广纳社会贤才，放手使用优秀管理人才，推进企业规范化管理。（2）市县专业学校和职业学校，要分期分批对私营经济管理者进行培训，帮助他们掌握现代化经营、管理知识和相关的法律知识，树立爱国、敬业、守法的职业道德观念。学习借鉴国内外优秀企业家成功的经验、推动私营经济跃上新台阶。（3）鼓励、支持大中专毕业生、科技人员、机关干部、专业干部、下岗职工流向私营企业，充实加强生产、科研、新产品开发的实力。

5. 加大工作力度，创造环境优势。本着“因地制宜、合理规划、先市后场、注重效益”的原则。一方面依托城镇交通要道和主导产品基地，建设私营经济园区，工业园区要突出特色，强化阵地辐射，以优惠的政策和开放的管理，实现私营经济园区建设的突破。另一方面，根据地方产品特色和产品优势，培育、建设各类专业市场、批发市场以及有特点的商业街、摊点群，合力构筑小规模大群体，小商品大市场的区域经济格局。再就是，要强化城市服务功能设施，开辟新的服务领域。同时，新闻宣传部门要加大对个体私营经济的宣传，创造更加有利于发展的社会舆论环境；加强法律监督，开展法律咨询服务，严厉打击滋扰、侵害个体私营经济的违法犯罪活动，创造良好的社会治安环境。

6. 党政部门要各司其职、各负其责，形成促进发展的合力。首先，各级党委制定的优惠政策要在各部门、各单位不折不扣的贯彻落实，严防“你有政策，我有对策”现

象的发生，确保政令畅通。其次强化服务，在计划审批、项目审查、建设用地、税费征地、经营范围、资金融通、法律咨询等，在政策上尽力放宽优惠，在具体工作上，要从优从快从简办理，并实行跟踪服务。对出现的“梗塞”现象，影响企业发展的，要追究部门负责人责任。再就是各级党委、政府对个体私营企业反映强烈的乱收费、乱罚款、乱集资问题，要进一步一次清理整顿，下决心取消自行规定的收费标准和罚款、集资项目。今年要加强管理，健全约束机制，实行统一颁发的《收费许可证》和“缴费卡”制度并跟踪监督，确保个体私营企业合法利益不受侵害。

7. 加强领导，改进工作，建立机制，推动发展。一是实施“一把手工程”。各级均要建立以主要领导同志任组长的个体私营经济领导小组，设立相适应的办事机构，实行一把手工程，一级抓一级。层层明确目标，上级考核下级，特别对乡镇党委书记要实行任期目标管理，并作为重点考核。二是像德州市、清河县那样，发展经济是硬道理，上规模工程是硬本事，干部的升迁去留与经济发展实绩联系在一起，强化竞争机制、激励机制和约束机制。鼓励那些干事者、出力者，鞭打那些无为者、耍滑者。三是把个体私营经济视为“县宝”，各级领导同志要从政治上关心，工作上支持，在遇到实际问题时，要理直气壮地为个体私营经济壮胆、撑腰。四是确定重点，分工负责。各级领导班子人人进入角色。分包一个重点项目，联系一个产业镇、专业村和一个私营骨干企业，明确责任、一抓到底，务求必成。五是建立个体私营经济信息通报制度，阶段性调度制度、情况通报制度、年度考核制度和奖惩兑现制度，以此激励个体私营经济的发展。

关于泗水县集体林权制度改革工作情况的调研报告

（2010 年 7 月 16 日政协泗水县委员会七届十四次常委会会议审议通过）

【内容概要】2010 年，泗水县围绕建设“生态名县”，全面开展了集体林权制度主体改革。针对集体林权改革过程中可能出现的问题和难点，泗水县政协开展了深入的调查研究，形成了调研报告，提出了“进一步深入学习中央文件精神，坚持典型引路、稳步推进，做到底子明、勘界清、有的放矢，发包方式要灵活多样，林改中应把握几条原则，保证改革配套资金和人员到位，及早启动完善集体林权制度的配套改革”等意见建议。调研报告报送县委、县政府后，一些建议进入决策程序，推动了全县集体林权制度改革工作的顺利开展。

集体林权制度改革是党中央、国务院为进一步解放和发展林业生产力，发展现代林业，增加农民收入，建设生态文明而作出的重大决策，是稳定和完善农村基本经营制度的必然要求，促进农民就业增收的战略举措，也是泗水县建设“生态名县”的重要内容。根据县政协年初工作安排，就泗水县林改工作，通过听汇报、查资料，实地调查、走访、座谈等形式对县林业局、济河街道、高峪乡等单位关于集体林权制度改革工作的情况进行了调查，现将调查情况报告如下：

一、泗水县林权制度的现状与改革进展情况

（一）林权制度改革不断深化。全县土地总面积 167.9 万亩，其中，有林地面积 40.8 万亩（经济林 18.6 万亩、用材林 8 万亩、防护林 14.2 万亩），林木覆盖率达到 30.4%。

林地权属分国有林场和集体林地两类，国有林场面积 8518 亩，集体林地 29.7 万亩。近年来，泗水积极探索新形势下林业发展的新路子，创新林业经营机制，明确了所有权，放活经营权，使泗水林业得到较快发展。主要做法是：

1. 认真组织，严格落实上级政策要求。1994 年，全国绿化委员会、林业部下发《关于进一步推进荒山荒地造林绿化工作的通知》后，泗水按照上级要求，大力推进荒山荒地造林绿化工作，开始积极探索荒山绿化的有效途径。2000 年济宁市政府出台了《关于开展林权登记发证工作的通知》，泗水根据《通知》要求，做了大量基础性工作。2004 年，县政府先后制定了《关于加快林权制度改革落实林业生产责任制的意见》和林权登记发证实施方案，拉开了全县林改工作的序幕，同时在泗张镇进行了林权颁证试点。2008 年，国务院出台《关于全面推进集体林权制度改革的意见》、山东省制订了《关于深化集体林权制度改革推进现代林业发展的意见》，2009 年省、市、县相继出台了集体林权制度改革《工作方案》，泗水正式启动了集体林权制度改革试点。

2. 积极操作，推动林改工作顺利进行。各乡镇（街道）按照上级规定，充分尊重群众首创精神，稳妥操作，积极推进，有力地促进了泗水林权改革顺利进行。截至目前，全县共拍卖、承包道路 128 条、275 公里，沟渠 121 条、87.5 公里；租赁承包荒山 3.2 万亩、防护林 10.2 万亩。同时，对 31 处权属明晰、合同完善、程序合法的 1.49 万亩林地，发放了林权证，其中有 16 处承包面积达到 300 亩以上。

3. 因地制宜，采取多种方式经营管理。各乡镇（街道）村根据实际情况，因地制宜地采取拍卖、承包、租赁、联户开发、合作经营等多种经营形式，有效地推进了林权改革工作。一是大户承包。如龙门山有限责任公司承包中册镇龙门山 2700 亩、金水源荒山开发有限公司承包圣水峪乡椿树沟村荒山 3357 亩、兖州市郭运国承包泗张镇大仲家村荒山 2200 余亩、高峪乡西头村陈峰等承包荒山 300 亩。据统计，100 亩以上的大户承包的面积占总承包面积的 30% 左右。通过承包经营的方式，有效地解决了筹资难、植树难、管护难的问题，大幅度提高了林木覆盖率，进一步保护开发了山区生态，中册镇龙门山绿化率由原来的 31% 提高到 85% 以上，成为远近闻名的观光游览、餐饮娱乐的生态旅游区。泉林镇青龙庄村村民吴锋承包 2800 亩荒山后，在尽心管护生态林的同时，积极绿化荒山，大力栽植核桃、苹果、板栗等经济林，建成了全市唯一一处市级森林公园。二是租赁开发。如县环保局租赁泗张镇宋家沟村投资建设的宋家沟生态园、圣源酒店租赁泗张镇安山寺林场建设的圣源度假村、迪尔集团租赁泗张镇投资兴建的万紫园、济宁火炬集团租赁中册镇西侯村投资兴建的西候幽谷等。这种将荒山租赁给经济实力强

的企事业单位开发治理的经营方式，取得了比较好的生态效益和经济效益，对加快“生态泗水”建设进程、发展生态旅游业、提高泗水知名度起到了重要作用。三是股份合作。如高峪乡亮庄村与曲阜市丝绸公司签订的400亩桑园订单林业开发项目等。这种形式是指多户农民自愿合作，将承包的林地连片栽植，与林产品加工企业签订购销合同。这种经营方式为泗水林业发展注入了新的资本和活力，取得了比较好的经济效益。四是集体管护。如济河街道北孙徐村、圣水峪乡西仲都村、黄家庄村、西峪村、南尧湾村等，中册镇西候村、高峪乡尧山村、泗张镇王家口村、苏家村、天齐庙村、大厂村，石门村、南陈村、泉林镇青龙庄村等集体生态防护林都采取这种经营方式。其最大优势是有利于保护集体林业资源。五是拍卖。如高峪乡崔家村河滩、金庄镇岩店村河滩、三角湾村河滩、孟家村河滩以及泉林镇、星村镇黄淮海开发项目区、金庄镇、中册镇农业综合开发项目区内沟、路、渠两侧的树木和林网等。这种经营方式主要适用全县沟、路、渠和河滩速生丰产林，由乡镇（街道）或村集体统一栽植林木，再将林木属权以公开拍卖方式向村民发包，林地的所有权归集体，管理权、收益权归承包户。

（二）新一轮林权制度改革进展情况。泗水于2010年3月31日召开全县林改工作会议以来，按照“成立机构、宣传发动、组织培训、调研摸底、制定方案、组织实施、加强领导”的总体工作程序，县、乡镇（街道）、村形成三级联动，重领导、抓措施、制方案，林改工作已全面推开。

第一，及时成立林改工作机构和制定林改方案。一是县、乡（街道）、村均成立了集体林权改革领导小组、林改办及山林纠纷调处工作组。二是成立了林改督导组分赴乡镇指导开展工作；三是各乡镇（街道）及时制定了林改方案。

第二，认真开展调研和调查摸底，为做到有的放矢，业务部门专门组织人员开展调查研究调查摸底工作，取得明显成效，为搞好集体林权改革打下良好基础。

第三，适时抓好试点，为全面推开林改探索经验，县里于2009年4月在济河街道开展了先行试点，从试点的情况看，进展顺利，收到了预期的效果，济河街道共有37个村（居），农业人口43932人，农户13002户，按照试点工作稳步推进、先易后难的方针，办事处确定了参与首批林改的村有16个，涉及林地17513亩。其中生态林9747亩，经济林7483亩，用材林283亩。目前，已审核认可合同113份，面积2475亩。收回合同23份，面积650亩，另有99份合同正在完善，面积5580亩，补签合同4份，面积1042亩。正在推开的各乡镇（街道）也分别在选择2—3个村作为试点的基础上，已全面铺开。目前，已进入调查摸底、制定方案阶段。

二、存在的问题

通过调查，泗水林改工作在整体推进中，还存在一些不足，特别是对照中央、国务院关于改革意见的要求，还有一些工作要做，主要表现在以下几个方面：

一是对这次全国集体林权制度改革的历史性重大意义认识还有待进一步提高。中央、国务院关于林权制度改革的意见，虽然文件已下发，但组织学习不够，理解深度不够。存在着时间到任务了的倾向。对中央关于集体林权制度改革精神的宣传不够，乡村干部和林农对这次改革的重大意义认识不够，有畏难发愁情绪，好处认识不足，期望值不高，缺乏热情，看不到改革后林业发展、林农增收的前景。

二是改革工作所需配套资金不足。从目前情况看，除中央配套资金已及时到位外，省、市、县配套经费不多，尤其是省一级尚未有配套资金下拨，而林改工作需要大量的人力、物力投入，尤其是泗水这种财力原本不足的纯山区县，资金投入不足，势必影响工作进度。

三是历史遗留问题较多。一方面林权归属不清。由于前期工作不细致，造成集体林地特别是村级集体林地权属不清，承包林地的四至界限不明确。如泗河沿岸的村庄与泗河管理处之间，长期存在着用地范围权属不清的问题。农户个人与乡村集体之间、农户之间，也存在着大量的林地承包争议。另一方面承包程序不规范。在前期的林地、林木承包过程中，大多数村都没有按照相关规定和程序来操作，很少让群众参与，仅由村委会自行决定发包给承包户。甚至在一些村，个别负责人暗箱操作，不经集体研究，不报乡镇党委政府同意，私自将集体林地或林木低价承包。再一方面没有签订承包合同或合同条款不完善。部分林地、林木承包只是依据口头约定，没有签订承包合同，产权界定更是模糊不清。即使签订合同的，多数也不规范，存在内容不全面、责权利不清晰、四至界限不明确、缺少限期绿化条款、承包期限不符合文件精神等问题。

四是农民积极性不高。由于泗水是农业大县，农民主要以农业作物种植为主，林业收入不是其基本收入来源，对林业收入的依赖程度不高，因而对林权制度改革内在需求不足。同时，泗水县内山岭众多，多数山地“远、偏、瘦、薄”，开发成本高，造林难度大，林木成活率低，经济效益差，且不易管护，投入比与效益比有着较大的差距，部分农民对集体林改的关注程度不高。不少承包户由于发展林业经济的能力偏低，缺乏林果业种植技术，他们承包山林的目的，不是为了发展林业，而是为了能够耕种荒山上的少量土地。有的甚至进行“剥山皮”开荒种地，在林地中乱搭乱建房屋，反而破坏了生

态植被。

五是营林造林效果不明显。近年来，尽管泗水降雨比较充沛，造林时机较好，并且县里下发了《奋战五年全面绿化荒山实施方案》、市县直部门开展了包荒山活动，对绿化荒山投入了较大的财力、物力、人力，近几年市直部门对口承包泗水荒山绿化，涉及5个乡镇，总面积14.3万亩，从2004年到2010年市直部门以资金委托当地乡镇栽植拨付的资金达677.97万元，但个别乡镇没有把全部资金用在荒山上，而是被挪用了，造成了市直部门包保荒山绿化积极性受挫。从总体来看，营林造林效果并不明显，仍有近4万亩宜林荒山没有得到绿化，对原有林地的管护也不够得力，导致造林质量差，年年栽树不见绿，乱垦滥牧、虫害不断、火情频发，影响了全县“生态泗水”建设进程。究其原因，除以上几个方面外，另一重要原因是造林绿化难度大、成本高，部分承包户没有经济实力来进行绿化投资；也有极个别承包户担心政策变化，自己的经济效益得不到保证，不敢进行大规模的投入，致使承包多年，荒山绿化仍不见成效。

三、几点建议

集体林权制度改革是农村经营制度的又一次重大变革，是林业生产关系的一次大的创新，也是一次利益关系的再调整。2010年泗水将全面开展并完成集体林权制度主体改革。此次改革政策性强、敏感度高、涉及面广、时间紧、任务重。特别是历经林业“三定”、村民承包和“四荒”拍卖等多次林业改革，已经形成产权主体多元化的格局，林情非常复杂。为积极稳妥地推进集体林权制度改革工作，确保改革质量和成效，针对改革过程中可能出现的问题和难点，结合济河街道改革试点工作经验，提出如下几点建议：

1. 进一步深入学习中发〔2008〕10号文件精神。各级领导都要组织专题学习，加深理解，充分认识林改的重大意义，明确指导思想，坚持基本原则，努力实现总体目标。向广大林农广泛深入进行宣传，将中央的政策明明白白地交给林农，调动农民参与支持林改的积极性，激发农民发展林业生产的热情，更快地促进山区农民脱贫致富。

2. 坚持典型引路，稳步推进。及时总结林权制度改革中取得的好的经验和做法，为做好这一工作找到可以推广的典型。分清特殊性和一般性，制定出具有普遍性、指导性的政策措施，为林改工作“引好路”，发挥其示范作用；对已取得的成熟经验（如拍卖、租赁等多元化投资方式），搞好辐射带动作用，加快荒山绿化进程。坚持以质量为主，

时间服从质量，不搞一刀切，特别是要将目前仍属集体经营的林地，作为改革的重点，要采取多种形式，分期分批、分阶段，确权发证，以取得全县林改工作圆满完成。

3. 做到底子明、勘界清，有的放矢。摸清全县林业具体情况是做好林改工作的基础。要以村为单位对林地、林木资源情况进行调查摸底，全面了解掌握集体林的历史沿革、权属结构和经营管理状况，摸清群众的真实想法、迫切意愿和现实要求，掌握山情、林情和村情，特别是对已采取不同形式进行改制、落实经营主体的林地、林木资源进行详细准确的调查。对界线不清而有争议的要认真勘界。泗河两岸河滩区，因历史及河流改道原因，造成河堤界限不明，以至河滩权属在县水利主管部门与泗河两岸的村之间不清，因而应继续维持现状，暂时不进行林改，以防引发新的矛盾纠纷。旅游规划范围内和县城规划区内的集体林地和龙湾套水库下游济河段两岸林地，因其属于建设开发范围，若进行林改确权发证，将会对以后的开发工作带来阻力，建议暂不进行林改。

4. 发包方式要灵活多样。对已通过承包、租赁、拍卖等形式依法获得的集体林地、林木，合同规范且按合同完成绿化任务和管护任务的，其经营权稳定不变；合同不规范的予以规范完善，不得推倒重来、重新分配；合同不合法的，本着有利于保护本集体经济组织成员利益和有利于发展和保护森林资源的原则依法纠正。对未按合同完成绿化和管护任务的，依法下达限期绿化通知书，承包户必须在接到通知之日起一年内完成绿化任务，并落实管护措施；对以毁林开荒、开矿采石、放牧砍柴等非营林行为为经营目的的，依法下达责令停止通知书，承包户必须在接到通知之日立即停止非营林行为，在一年内完成绿化任务，并落实管护措施；对于在限期内仍未完成整改和绿化管护以及确实无能力绿化开发的林业承包户，依法收回重新落实经营主体；对农村集体经济组织经营的商品林，适宜分户经营的按人均分到户经营；不适宜分户经营的，依法经村民会议三分之二以上成员或村民代表同意，采取接人“分股不分山、分利不分林”的方式落实产权，并通过拍卖、出租、承包等形式明确经营主体；对集体经济组织统一经营效果较好、目前已成为本集体经济组织主要经济依托的商品林，可经村民会议三分之二以上成员或村民代表同意，继续由本集体经济组织经营；对农村集体经济组织经营的宜林荒山、荒滩、荒地，适宜分户经营的按人均分到户经营；不适宜分户经营的可采取规模承包经营。本集体经济组织成员不愿承包经营的，可经村民会议三分之二以上成员或村民代表同意，实行跨区域、跨行业、跨所有制参与承包开发。可采取“大户承包型、股份合作型、地企联袂型”等多种方式落实经营开发主体，限期达到绿化标准；由农村集体经济组织统一经营管理的生态公益林，产权及经营方式保持不变，进一步落实生态效益

补偿政策和管护措施。

5. 林改中应把握几条原则。坚持尊重群众意愿原则。群众集体林权制度改革的主体，要严格按照《村民委员会组织法》《村土地承包法》和《森林法》等法律法规，在让群众全面了解中央政策的基础上，全程体现两个“三分之二”，由群众自主选择改革的方式、方法，自主制定改革方案。改革过程中要落实农村集体绍济组织成员的知情权、参与权、决策权和监督权，做到公开、公平、公正；坚持因地制宜原则。要区别对待、分类指导、分区施策，围绕管好公益林、放活商品林，通过民主决策，分地类、分山头、分地块，自主灵活选定改革方式，确定经营管理形式，实现经营形式多样化，确保改革符合中央要求、符合当地实际、符合群众意愿；坚持尊重历史、尊重现实原则。保持政策的连续性、稳定性，对林业“三定”以来已依法明确林地使用权、林木所有权和经营权的，只要经实践证明是行之有效且大多数群众满意的，就要坚决予以维护；对承包合同不完善和不规范的，主要以完善规范为主；对历史遗留问题，要本着尊重历史、尊重现实，着眼于有利于维护农民权益、有利于林业发展和保护森林资源，有利于维护农村社会和谐稳定的要求，认真对待，妥善解决；坚持改革和稳定并重原则。集体林权制度改革是“三农”工作中的一项大事、难事和新事，在推进改革过程中，要深入基层解决群众实际问题，不能急于求成、走过场，力求做到成熟一片，明晰一片，确定一片。要把工作做实做细，切实把矛盾和问题消除在萌芽状态，避免留下隐患。同时，坚决防止乱砍滥伐和群体性上访、信访事件的发生；坚持规范运作原则。坚持依法办事，严格按照法定程序、方法步骤和工作流程组织实施，特别在方案制定、林地承包、勘界确权、登记发证等关键环节，严格按照有关规定进行表决和公示，确保改革的内容、程序、方法与法律法规相符合一致，使改革成果合法有效，经得起实践和历史的检验。

6. 要保证改革配套资金和人员到位，并及早启动完善集体林权制度的配套改革。建议县委、委政府组织力量研究主体改革完成后的配套改革工作，组织人员考察学习先期进行配套改革地区的先进经验，就配套改革有关内容深入基层调研。结合泗水的实际，就完善林木采伐管理机制，规范林地、林木流转，建立支持集体林业发展的公共财政制度，推进林业投融资改革，加强林业队伍和社会化服务等进行研究，制定方案。及早出台配套改革措施，巩固主体改革成果，促进主体改革的深化。

关于加快推进科技创新平台建设的调研报告

（2011 年 11 月 2 日，政协兖州市委员会
十二届二十二次常委会议通过）

【内容概要】为加快推进科技创新平台建设，为兖州转型发展、跨越提升提供强有力的科技支撑，2011 年 8 月至 10 月，十二届（原）兖州市政协围绕加快推进科技创新平台建设工作进行了调研，形成了专题调研报告。梳理分析出兖州市科技创新平台建设工作中亟待解决的 4 个方面的问题，提出了 5 条建议：加强对科技创新平台建设工作的组织领导，提高企业科技创新研发平台建设水平，加快推进科技公共服务平台建设，进一步加大科技创新政策扶持力度，加强科技创新平台人才队伍建设。报告意见建议具体实际、针对性强，部分对策建议在推进兖州市转型发展中得到采纳，对全市经济社会发展起到了重要的推动作用。

“十二五”时期是加快转方式调结构的关键时期。加快推进科技创新平台建设，增强自主创新能力，为我市转型发展、跨越提升提供强有力的科技支撑，是“十二五”时期我市面临的一个重大课题。自八月份以来，市政协就加快我市科技创新平台建设工作进行了深入调研，形成调研报告如下。

一、基本情况

（一）企业技术研发平台建设成效明显。全市规模以上企业拥有各类研发机构 31 处，其中国家级企业技术中心（太阳纸业）、博士后科研工作站（太阳纸业）、省级院士工作站（太阳纸业）、省级重点实验室（鲁煤机械）各 1 处，省级工程技术研究中心 2

处（太阳纸业、绿源肉鸭）、省级企业技术中心 4 处（太阳纸业、安能输送带、大丰机械、高旭化工）；其他企业研发机构 21 处。另有 1 家国家级企业技术中心、2 家省级院士工作站、4 家省级工程技术研究中心、1 家省级企业技术中心、1 家省级企业重点实验室正在积极申报中。各类研发机构中从事科技活动人员共计 1123 人，一年研发经费共计 1.5 亿元，拥有原值 30 万元以上科研仪器设备 70 台（套），在研科技项目 70 余项。

（二）科技成果转化平台建设实现新提升。23 家规模以上企业与国内外高等院校、科研院所建立了长期稳定紧密的产学研合作关系，推动“造纸行业包装机器人系统开发应用”“中高浓度清洁漂白技术”等一批科技成果实现转化提升，成为企业快速发展的新的增长极。同时，部分企业立足行业特点，积极推动与科研院所的资源整合、优势互补，创建了“济宁市农业装备产业技术创新战略联盟”“济宁市秸秆综合利用产业技术创新战略联盟”，加快关键技术与产品的联合攻关与开发，大大提升了行业技术研发水平和科技成果转化能力。

（三）科技公共服务平台建设稳步推进。成立了科技信息网络中心、技术市场等一批科技中介服务机构，建设了拥有 600G 信息的山拖五征集团专利数据库，为农机、拖配、公路工程机械等行业科技研发提供了有力的技术支撑。同时，我市出台了一系列扶持奖励政策，鼓励企业加大科技投入和技术研发，形成了以政府为主导、企业为主体的行政推动型投融资平台，带动企业投入科技研发资金 6 亿多元，政府科技投入的带动效益十分明显。

二、存在的问题及原因

虽然近年来我市科技创新平台建设取得了很大成效，但与先进地区相比，我市科技创新平台建设在数量、规模、层次上，都存在明显差距。主要表现在以下几个方面：

（一）部分企业科技创新意识不强，投入不足。部分企业存在小富即安的思想，对科技创新平台在增强自主创新能力、提升企业技术水平方面的作用认识不够，相当部分企业对创新平台建设热情不高、投入不足。与此同时，政府投入科技创新平台建设的经费有限，多元科技投融资体系尚不健全，以企业为基础的科技创新主体建设还不够。

（二）创新平台层次、规模还需提高和扩大。科技创新平台数量较少、规模较小，从业人员不足，软硬件建设相对滞后，大多数创新平台尚处于起步阶段的初创期，还没有形成产学研一体的科技创新机制，导致推动产业转型升级、实现科技转化的能力较

弱，不能满足支撑全市产业发展的需要。

（三）高层次人才数量不足，领军人才匮乏。目前，作为县级城市受各方面条件制约，很难对高层次人才形成吸引力，即使通过高薪等条件引进的人才，也存在扎根难、长期留驻积极性不高等问题，致使科技创新领军人物和核心技术团队形成难，无法聚集起一支相对固定的高素质的研发队伍，企业科技研发人员仍非常短缺。

（四）科技创新工作机制还不完善。政府科技公共服务平台建设不够，生产力促进中心、科技企业孵化器等公共服务平台项目尚未进入实质性规划建设阶段；政府相关职能部门协调运作机制还不完善，对科技创新资源有效整合不够，在一定程度上制约了创新平台建设和发展。

三、对策建议

（一）加强对科技创新平台建设工作的组织领导。一是完善组织协调工作机制。建议成立市科技创新平台建设工作领导小组，加强对全市科技创新平台规划建设工作的指导协调，及时解决实际工作中的困难和问题。同时，注重加强各相关职能部门的组织协调，建立推进创新平台建设的部门协调机制，推进工作顺利开展。二是探索建立科技创新平台管理评价机制。建议组织科技、发改、财政等有关部门和用户、专家组成考核评价委员会，定期对科技创新平台的建设和运行情况进行综合评价，并根据平台绩效考核情况给予一定运行经费补贴，对不达标的平台限期整改、中止投入。三是建立科技成果转化评价机制。建议在市委、市政府领导下，由科技、人事、财政、税务等有关部门及专家组成评审委员会，对重大科技成果转化项目，由委员会审定并报市委、市政府同意后，在用地、融资、税费等方面给予集中支持，力促优秀科技成果优先转化。

（二）提高企业科技创新研发平台建设水平。研发平台是创新活动的基地和源头，包括重点实验室、中试基地、工程研究中心等。当前，应立足我市优势产业，根据市场导向和产业发展需要，通过资源整合和产学研合作，打造一批行业性、专业性科技创新研发平台，提高企业科技创新能力。一是围绕重点产业领域建设高水平研发机构。围绕造纸、橡胶、食品、农机、机械、精细化工六大优势产业和战略性新兴产业发展需要，依托行业龙头企业，再新建一批科技创新研发平台，并力促现有创新平台改造升级，提高科技创新层次和水平。二是进一步推进科技创新联盟建设。充分利用好我市现有科技创新平台和国内外科研院所技术优势，积极争取政策，整合各类资源，围绕支柱产业、

重点产业推进产业技术创新联盟建设，集中优势科技力量，开展重大难题、重大科技项目攻关研究，使科技平台在更大范围、更重要领域发挥更大作用。三是积极探索产学研结合的新机制。积极推动校企合作、企企合作、企院（所）合作、政（政府）院（校）合作等多种产学研合作模式，特别是要鼓励我市大型骨干企业重点加强与中国科学院、中国工程院、北大、清华等国内重点院校的合作，建立具有国际先进水平的技术创新平台，促进最先进的科技成果在我市转化。

（三）加快推进科技公共服务平台建设。科技公共服务平台主要包括生产力促进中心、行业检测服务机构、信息服务机构、科技文献等。建设科技创新公共服务平台，是政府发挥公共科技职能，提高科技自身发展与创新能力的重要内容和有效手段。应按照公益性、服务性的原则，以政府投入为主，依托有关部门事业单位建设，为科技创新活动提供基础条件。一是尽快规划建设生产力促进中心，形成融技术研发、科技企业孵化、留学生创业园、人才公寓等多功能于一体，功能完善、机制灵活的公共服务平台，对外提供科技信息、技术服务、科研仪器等综合性、全方位服务。二是推进市级科技信息共享服务平台建设。采取政府引导与市场机制相结合的办法，建设一批区域性、行业性的市场科技信息共享服务平台，培育一批以创新服务为主的科技中介服务组织，发展一批自律规范的行业协会，推进大型仪器、科技文献、科技信息、中介服务等科技资源共享共用。三是加快工业园区创业服务中心（科技企业孵化器）建设。在市经济开发区、农高区等条件具备的园区创办科技企业孵化器，特别要利用农高区现有设施设备基础条件，积极引进孵化一批农业科技企业，争取设立科研院所分支机构，争创国家级农业高新技术示范区，在鲁西南乃至全省发挥农业示范带动作用。四是规划创建“区中园”。依托市经济开发区、兖州工业园区、农业高新技术示范区，立足园区特色和优势产业，规划创建“区中园”，建设高新技术产业化基地、特色产业基地和专业化的创新创业园。

（四）进一步加大科技创新政策扶持力度。一是充分发挥企业的主体作用。鼓励企业加大科技研发投入，对企业研发投入达到规定比例的，财政给予奖励或在土地、用电等方面优先保证。建议高新技术企业研发费用不低于当年销售收入的5%，一般企业不低于2%。对被认定为国家级、省级企业研发平台的分别给予一次性奖励。对重大科技成果转化的有功人员实行重奖。二是充分发挥政府在科技投入中的引导作用。设立科技创新平台建设专项资金，建立科技投入资金优先稳步增长机制，确保科技研发经费、科技成果转化资金稳定增长。积极帮助有条件的企业创新平台承担国家、省市科技项目，

特别是创新基金、火炬计划、科技成果转化资金项目，争取上级专项资金投入。三是充分发挥政策在科技投入中的激励作用。利用好《济宁市知识产权质押贷款管理办法》，积极推动企业与担保机构合作，为平台建设和高新技术企业提供快捷优良的融资服务。积极运用财政贴息办法，引导银行资金流向科技型成长企业；与机制灵活、有合作意愿的商业银行签订战略合作协议，为科技创新平台建设和高新技术企业提供专项规模授信支持。

（五）加强科技创新平台人才队伍建设。继续坚持人才强市战略，进一步出台高层次创新型人才引进的政策规定，着力引进和培养急需的各类专业技术人才和复合型人才，尤其要加强高层次人才和具有较强创新能力的科技领军人才的引进和培养。建议借鉴外地成功经验，依托重大科研项目，推广“人才＋项目＋平台”模式，实现科技人才与科研项目的有效对接。加大对科技引进人才的扶持力度，继续对重大科研成果和发明创造给予重奖，对急需的高层次人才、科技领军人才给予大力政策扶持，对其配偶、子女来兖就业、就学给予优先安排，并鼓励企业提高引进人才的工作、生活待遇，真正做到让一流人才享受一流待遇，一流贡献得到一流报酬，推动人才优势向科技优势、产业优势和竞争优势转化。

加强孝贤文化建设 促进鱼台经济发展

——关于推进鱼台孝贤文化产业发展的调查

（2012 年 6 月）
政协鱼台县委员会

【内容概要】鱼台县素有“鱼米之乡、孝贤故里、滨湖水城”的美誉。2012 年 6 月，鱼台县政协从推进孝贤文化产业发展的角度，组织专班进行了专题调研，提出了“打响品牌，努力营造孝贤文化建设的社会氛围；加大投入，推进孝贤文化产业快速发展；大力发展文化旅游，赋予孝贤文化新的生机和活力”等 3 方面的意见建议。县委、县政府主要领导分别批示，有关部门积极采纳相关意见建议，加快推进公园、道路、社区和建筑等融入孝贤元素，把孝贤文化产业发展纳入《鱼台县全域旅游规划》，推动了孝贤文化产业健康发展。

2011 年 10 月，《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》强调指出：“优秀传统文化凝聚着中华民族自强不息的精神追求和历久弥新的精神财富，是发展社会主义先进文化的深厚基础，是建设中华民族共有精神家园的重要支撑。”《中共山东省委关于认真贯彻党的十七届六中全会精神加快建设文化强省的意见》也指出“要充分发挥我省优秀传统文化资源富集的优势，在新的历史条件下赋予传统文化新的形式和内涵，发挥更大作用。”近年来，县委、县政府立足鱼台历史文化资源和县情实际，把贤孝文化建设作为文化建设的抓手，不断加强孝贤文化及产业的建设和发展，对营造发展环境、提高鱼台知名度、促进经济发展发挥了积极的作用。

一、孝贤文化源远流长

（一）古代孝贤文化底蕴深厚。鱼台历史悠久，文化灿烂，是孝贤文化的发源地。

春秋末年，闵子骞、樊子迟、宓子贱，皆为孔门弟子七十二贤中人。三人居所不到五华里，故后人称作“五里三贤”。其中闵子骞最为突出，对后世影响最大，他被列为孔门十二哲之首，是明《二十四孝》之一，是中国古代孝亲成才的典范人物。明末清初，王庙镇旧城村附近，一块方圆不到五里的地方，接连出了王四聪、刘芳声、朱之玉三位连捷进士，“五里三进士”流传至今。清末民初，王庙镇戚庄村刘成德及其弟刘慎德、刘俊德及长子刘萃孚，勤奋好学，立志耕读，一家父子四人都成为晚清秀才，留下了“父子四秀才”的佳话。

（二）现代孝贤文化内涵丰富。马霄鹏、郭耕夫、金灿然、聂峨亭、樊昭坤、赵紫生、董小吾等一大批仁人志士舍小家顾大家，牺牲自我，高尚的道德情操激励着一代又一代人。国学大师屈万里“辗转万里救史书”的壮举，被后人敬仰。他们的事迹、故事和精神充实丰富了孝贤文化的内涵，赋予了鱼台孝贤文化鲜明的时代特色。

（三）当代孝贤文化生动鲜活。鱼台民风淳朴，孝贤精神代代相传，孝贤人物层出不穷：有用大爱延续丈夫生命——悉心照料瘫痪丈夫20年的好妻子陈绍美、有三尺讲台写忠诚的“椅子老师”——王树科、有舍己救人英雄——陈海龙、百姓的贴心人——段成华、34年如一日伺候瘫痪在床的叔公的侄媳——马金娥等等。他们的事迹传承着传统孝贤美德，践行着孝贤文化的核心价值，是鱼台孝贤文化的真实写照。

二、发展现状

（一）资源得到挖掘。2008年，“孝贤故里”称号在国家工商总局注册，并由中共中央政治局原委员、国务院副总理田纪云同志题词；《闵子骞的传说》入选首批山东非物质文化遗产名录；规划建设了孝贤文化广场；编排了豫剧《孝子闵子骞》，拍摄了8集音乐电视剧《孝贤闵子骞》；出版发行了《孝贤故里论坛》、线装版《孝贤故事》；鱼台孝贤文化丛书《闵子骞传》初稿已完成。

（二）载体更加丰富。连续成功举办了四届中国（鱼台）孝贤文化节，在“百孝村”常李寨村设立了山东省第一个村级孝文化教育基地；开展了以“弘扬孝贤、关爱老人、共建和谐”为主题的“百千万孝德工程”建设和“孝贤文化进校园”活动，加强了青少年经典诵读和敬老爱老宣传教育；举行了“孝贤故里（鱼台）杯”山东省第四届“十大孝星”及济宁市“孔孟之乡——二十四星”、鱼台“七十二孝贤人物”、鱼台“十大孝贤人物”颁奖表彰等系列活动；全县范围内广泛开展了“好媳妇、好婆婆”“文明之

家”“文明市民”和“十佳文明户”等评选活动。

（三）产业初见成效。通过举办孝贤文化节，较成功地将特色文化、学术研讨、经贸洽谈等融为一体，使“孝贤故里”的视角和展示的舞台更加宽广，以节招商促进了经济的新发展。孝贤广场、孝贤大厦、孝贤居等一批以“孝贤”冠名的基础设施正在建设，孝贤文化建设与城市建设得到有机融合，提升了城市文化品位。“孝贤故里”城市名片效应进一步放大，一批地方特色产品如鱼台大米、鱼台甲鱼、鱼台小龙虾、鱼台草柳编工艺品、孝贤故里木耳等应势而进，提升了知名度，促进了产业发展。孝贤文化与旅游产业不断融合，相互促进，文化旅游经济初显端倪。

三、存在问题

（一）品牌宣传和彰显力不足。“孝贤故里”作为鱼台的对外宣传品牌，宣传营销氛围不浓，在全省、全国有影响力的孝贤人物挖掘不深，文化与产业对接不够，孝贤文化实体和标志建设滞后，孝贤文化的彰显力不足。

（二）投资主体单一、融资渠道不畅通。目前，我县文化建设的投资基本上以政府投资为主，且我县财政相对困难，用于文化建设的资金相对较少，加之民营文化企业认识不足、规模小，外资融资困难，文化资源配置功能较弱，资源得不到整合和利用。

（三）历史文物遗迹保护力度不够。闵子庙、樊子祠、樊子墓、宓家堌堆是三贤人物在鱼台境内的重要遗址。闵子庙、樊子祠等文物遗迹，已有了规划和初期工程，但因经费不足，早已搁置；超化寺（鲁隐公观鱼处）的四座人物雕塑未完成；宓家堌堆已经塌陷，三百年的紫桐树已经有两棵主树干枯死；战争遗址和革命烈士故居未能得到应有的保护，烈士墓也泯灭难寻。

（四）资源相互融合不足。由于缺少孝贤文化建设的整体统筹规划，当前孝贤文化资源还存在着挖掘不深、浪费闲置、经营粗放、肆意破坏等问题，与儒家文化、生态文化、红色文化等融合对接和开发利用不足，资源优势没有充分转化为文化旅游优势和经济优势。

四、几点建议

（一）打响品牌，努力营造孝贤文化建设的社会氛围。一是加大孝贤文化挖掘和交

流。成立孝贤文化研究机构，深入系统地研究孝贤文化思想，创办出版学术刊物，整理挖掘孝贤人物，积极开展学术交流，不断扩大对外影响力。推进孝贤文化展览馆、博物馆等孝贤文化设施建设。二是抓好孝贤文化的传承和发扬。大力推进孝贤、孝德文化进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭等活动，切实强化孝贤文化教育。继续深入开展“鱼台十大孝贤人物”、好媳妇、好婆婆等评选活动，深入挖掘、培育一大批具有时代性、先进性和代表性的孝贤人物向全省、全国推介宣传，更大范围内提高鱼台的知名度和美誉度。三是抓好孝贤文化实体建设。积极借鉴外地做法，把“孝贤”作为地方符号固化下来，结合城市建设，推进一批孝贤文化实体建设，在孝贤广场、街头增设孝贤人物雕塑，在车站、商场、城内主要街道和公路出入口等，设置一批“三贤”图文雕塑、公益广告、孝贤格言、孝贤故事等孝贤文化标志，将街道、景点、建筑、酒店等用孝贤或孝贤人物命名，使孝贤文化有迹可循，随处可见。四是加强孝贤文化的宣传营销。聘请专家和名人进行策划包装和形象代言，展示鱼台新形象，全方位、立体式进行整体促销和联合推介，形成强大的宣传声势。不断创新丰富孝贤文化节内容和形式，坚持文化搭台，经济唱戏，努力把孝贤文化节打造成中国人物类旅游节庆活动的知名品牌，逐步实现文化软实力向经济硬实力的转变。

（二）加大投入，推进孝贤文化产业快速发展。一是争取文化建设项目。抢抓国家加大文化产业投入力度的有利时机，积极争取将孝贤文化纳入全市文化产业发展框架，争取上级财政支持和文化项目建设。二是开展孝贤文化产业招商。把文化产业项目招商纳入经济建设范畴，精心策划包装一批潜力大、前景好优势项目，广泛宣传推介，增强客商投资的信心。制定出台支持鼓励文化产业发展的政策，从财政、税收、土地等方面给予优惠，吸引外资和民间资本投入文化产业建设，解决文化产业发展资金不足的问题。三是修复孝贤人物历史遗址，保护人文资源。坚持政府主导、社会参与，积极筹措资金，加强对闵子庙、樊子祠、樊子墓、宓家堌堆等鱼台境内的重要历史遗址、遗迹的保护、修复和挖掘。

（三）大力发展文化旅游，赋予孝贤文化新的生机和活力。文化是旅游业的灵魂，旅游是文化的重要载体。我县孝贤文化底蕴深厚、内涵丰富、特色鲜明，旅游业资源丰富、生态独特、区位优越。近年来，经过宣传和运作，孝贤故里品牌已成为鱼台一张明亮的城市名片，孝贤文化也逐步成为鱼台的标志性文化。滨湖大道的开工建设把我县融入了济宁市半小时城市圈，从时间和空间上拉近了与济宁市区及周边县市区的距离，对促进经济发展、扩大对外交流将产生积极作用。滨湖生态湿地的开发为我县发挥生态优

势、融入“水韵济宁”、发展文化旅游搭建了平台、赢得了契机。当前，我县大力发展文化旅游的时机、条件更加成熟，发展文化旅游将成为我县经济发展的新亮点。一是加强文化旅游的规划。当前应以孝贤故里品牌建设为突破口，聘请专家学者科学制定文化旅游产业发展规划，使规划与其他产业规划有机衔接，提升孝贤文化与旅游的关联度和融合度，让文化带动旅游，旅游促进文化的交流与传播，努力构筑孝贤文化与旅游共生互融的平台，全力打造以孝贤文化为主的文化旅游品牌，建成鲁南苏北地区核心型休闲旅游目的地。二是加强文化旅游的衔接。滨湖大道依古运河、傍微山湖，可寻运河文化遗迹，又赏湖光山色美景，滨湖大道本身就秉承了自然地理优势和人文历史内涵为一身的生态性、观光性、亲水性和文化性，是展示鱼台新形象的景观道、文化旅游的观光大道。建议当前加快滨湖大道的建设和开发，着力围绕打造生态文化带及观光、休闲、旅游的沿湖产业带，不断满足今后沿湖文化旅游的需求。滨湖生态湿地生态环境优良、自然景观优美、渔家文化浓郁，围绕开发都市休闲观光游、渔家乐、水上项目、湿地游等系列旅游项目为重点。积极推进、规划建设“鲁隐公观鱼台”、孝贤观光塔、观光走廊、旅游码头等一批人造景点，将休闲度假与回归自然、保护生态环境、孝贤文化有机结合起来，形成一个人文理念浓郁的绿色生态概念，树立鱼台旅游业发展的独特整体优势，初步形成孝贤故里品牌旅游框架，为将来文化旅游产业做大做强提供一个良好的基础和开端。同时加快与孔孟文化、水泊文化、南阳古镇旅游线路的对接，主动融入，借势发力，积聚人气，从而带动我县文化旅游产业发展。以开发孝贤励志文化为重点，提升旧城海子景区档次和品位，建立青少年励志教育基地。充分整合、挖掘“五里三贤”“五里三进士”“父子四秀才”、革命烈士名人故居等孝贤文化、红色文化、励志文化资源，凸显孝德为先、人杰地灵的励志文化，让游客在休闲游玩中接受一次感恩的教育，接受一次励志的熏陶。三是开发旅游购品，完善服务功能。立足我县与工业、农业等特色产品，积极引导、支持相关企业挖掘开发如草柳编工艺品、绿色湖产品等一批地方土特产品和高品位的旅游购品，丰富孝贤文化实物载体。挖掘和弘扬鱼台饮食文化，形成鱼台特色餐饮。结合城市规划建设，加快旅游景区景点连接线和旅游景区道路等基础设施的建设配套，抓好星级宾馆、酒店、旅行社等服务行业建设，不断提升文化旅游产业的服务功能和水平。

关于加强和创新全区社会管理的调研报告

（2012 年 8 月）

政协济宁市任城区委员会

【内容概要】为全面推进基层社会管理科学化，夯实任城区社会管理基层基础，任城区政协把“加强和创新社会管理工作”作为重要课题纳入年度重点调研协商内容，2012 年 8 月进行了专题调研，围绕“创新社会管理理念、创新社会治安防控体系、创新社会管理服务体系、创新社会管理队伍体系、创新社会管理组织领导体系”5 个方面提出意见建议。《报告》报送区委、区政府主要领导参阅。任城区委主要负责同志作出批示，要求认真研究意见建议，抓好吸收、借鉴和落实工作。

加强和创新社会管理是各级党委政府积极应对我国进入社会矛盾多发期、社会风险活跃期的现实，从全面和战略高度做出的一项重大决策。为促进这一重大决策在我区的贯彻实施，区政协法制人口资源环境委员会组织相关界别委员，就我区加强和创新社会管理工作进行了专题调研。调研组深入到镇（街道）、村（居）、社区、部门，在专题视察、座谈论证、广泛听取各方意见的基础上，综合调研情况，形成报告如下：

一、我区加强和创新社会管理工作的积极探索

近年来，区委、区政府高度重视社会管理工作，统筹规划，大胆创新，积极探索基层社会管理的新体制、新机制、新办法。通过在农村实行“综治工作档案化”、在城区实行“实有人口管理服务网格化”，有效提升了全区社会管理服务信息化水平和基层社会管理科学化水平，为全区经济社会的持续健康发展营造了良好的外部环境。

（一）创新模式，为社会管理创新提供基础数据。一方面，农村综治工作实行档案化。去年以来，区委、区政府组织20多家有关单位，对全区316个村居、71所学校、257家规模以上企业和九小场所等全面进行了摸底排查，掌握了大量的基层基础信息，逐步建立起“平安档案”“治安档案”“和谐档案”和“民生档案”，达到了纸质档案与电子档案的统一。南张街道探索的“三级承诺制”，一个窗口服务群众、一个平台处理问题、一个领导跟进负责、一个机制监督落实，“五联机制”“五位一体”的工作模式，对加强社会管理起到了积极的推进作用。另一方面，城区实有人口管理服务实行网格化。以实有人口服务和实有房屋管理为重点，以流动人口和出租房屋管理服务为突破口，以网格化管理为抓手，探索实行了“一平台四系统”“一社区五组织”“一网格六大员”的社会管理服务工作机制，初步形成了富有特色的“公众参与、主动服务”式的社会管理模式。仙营街道确立了“党建统领、民生优先、服务为先、基层在先”的工作思路，摸索出了“创建一个载体、突出十三项服务、落实四化目标”的工作路子，对于在城区推行网格化具有改革创新示范作用。

（二）搭建平台，为社会管理创新提供有效载体。凝聚部门合力，横向整合社会管理资源。构建了“一委、三办、三中心”的综治工作体制。区委明确政法委领导、协调、指导全区社会管理综合治理、平安建设和维护稳定工作。建立“三办”（综治办、维稳办、实有人口社会管理服务办公室），落实人员和编制，保障办公设施和经费，由区委政法委统一管理。同时建立完善“三个中心”（区综治维稳信息处理中心、区“平安任城”视频监管中心和区突发群体性事件处置指挥中心），保障全区信息畅通和对突发性群体性事件的快速、有效处置。加强基层力量，纵向理顺社会管理体制。在各镇（街道）设立党（工）委政法委和社会管理服务中心，由镇（街道）党（工）委副书记兼任政法委书记，主抓政法综治及维护稳定工作。破除条块分割，纵横结合，建立了综治线、公安线、司法线、民政线和区、镇（街道）两条综治工作面的“四线两面”工作格局。

（三）打防并举，为社会管理创新提供有益环境。一是坚持严打整治，统一开展了“打霸除恶百日集中”专项行动，截止到2012年6月底，共打掉恶势力团伙2个，霸痞团伙4个，霸头3个，抓获违法犯罪嫌疑人23名，摸排霸痞线索11条。二是构建防控网络。全区基本形成以各级综治组织牵头，110指挥中心为龙头，公安干警为骨干，派出所、平安警务室和群众工作机构为支撑，治安监控系统为基础的治安防控网络体系。据统计，全区共有派出所11个，平安警务室33个；建有巡逻队的村246个。治安监

控体系日趋健全，已建成视频主控中心 1 处、分控中心 7 处、技防村（企）161 处。同时，积极探索“警铃入户”“平安保险”等防控新形式，充分保障了人民群众生命和财产安全。

（四）建立机制，为社会管理创新提供有力保障。一是建立工作推动机制。在社会管理“两化”的基础上，逐步探索建立了维稳信息日报送制度和“平安任城月报”制度，对基层社会管理的考核由过去的年考，变为现在日考、月考，使社会管理考核常规化。二是完善社会稳定风险评估机制，对涉及民生的重大决策、改革、项目、活动，进行经济效益和稳定风险“双评估”。三是完善社会矛盾排查化解机制。对矛盾纠纷和不安定因素，及时排查和研判。在征地拆迁、环境保护、安全生产、医疗纠纷等重点领域，成立了 2 个行业性的人民调解委员会和 325 个调解组织，今年 1 至 7 月份，共排查化解各类矛盾纠纷 807 起。四是完善涉法涉诉信访工作机制。采取“个案必包、有访必接、贫困必助、闹访必惩、落后必否”措施，有效化解涉法涉诉信访积案 20 件。

二、我区加强和社会管理创新工作存在的主要问题

当前，我区加强和创新社会管理既面临难得的机遇和有利的条件，也面临着一系列的困难与问题，尤其是社会管理自身在观念、体制、机制方面的问题，制约着社会管理的创新。突出表现在以下几个方面：

（一）社会管理的观念有待更新。加强和创新社会管理是一项长期复杂的系统工程。经济发展了，社会进步了，社会管理更为重要。从调查情况看，目前我区的社会管理尚处于粗放、盲从的探索阶段，在一些方面还没有把社会建设摆到与经济建设同等重要的位置，重经济发展、轻社会管理，重管理、轻服务，重打击、轻预防，重治标、轻治本，重人治、轻法治，一手硬、一手软。有时，把社会管理仅仅理解成“官”对“民”的管理，实行“强制型管理”“防范式管理”，只把百姓当成管理对象，忽视他们在社会管理中的主体地位。个别部门参与综合社会管理的意识不强、协作不够，难以形成齐抓共管的局面。

（二）社会管理体制有待创新。总体上看，目前，一方面，我们的管理体制与社会发展的形势不相适应；另一方面，行政管理部门职能交叉重叠现象严重，社会管理时常被相互推诿，或重复行政、或政出多门，管理手段方法单一，社会管理成本高，效率低，尤其是在化解社会矛盾，维护社会稳定的问题上，部门本位思想严重，部门利益至

上，信息资源难以共享，高投入、低效率的现象时有发生。如：有的街道的网格化服务平台上的软件信息资源难与公安、工商、税务部门的信息共享，制约了网格化效能的发挥。

（三）社会管理基础比较薄弱。据调查显示，社区承担着计划生育、民政、劳动保障、综治、党建等大量的行政事务，是流动人口管理、吸毒人员戒毒、重点人员帮教、矛盾纠纷化解等社会管理的前沿阵地和基础平台。社区服务网络不健全，社会化、专业化程度不高，不能很好满足社区居民的实际需要。社区服务中介组织发育程度低，数量较少且服务项目单一。社区居民尤其是社区中的在职人员参与社区民主自治的热情不高。特别是实行网格化管理的金城和仙营街道，网格员的编制、待遇、资金保障等问题一直困扰着工作的开展。

（四）影响社会管理的深层次矛盾与问题依然存在。当前，社会管理的深层次矛盾和问题集中地表现在：重点工程建设带来的企地矛盾、群众反映强烈的民生问题，如就业、医患纠纷、环保、分配及保障、司法不公等，如果重视不够，解决不好，不仅维护社会稳定无从说起，而且影响到党的执政地位和基础。社会治安形势依然严峻，刑事案件犯罪率虽呈下降趋势，但仍在高位运行，涉黑涉恶犯罪依然存在，对社会治安产生潜在威胁；在各类刑事案件中，外来人员、青少年违法犯罪尤为突出。“两盗一抢”等侵财性、可防性犯罪高发，居民自防意识较差，群防群治不到位，运用信息化手段防控能力还不强。与此同时，社会治安管理还存在许多薄弱环节，流动人口服务管理、特殊群体的服务管理、“三无”人口的管理（无家可归、无亲可投、无生活来源）等都不同程度地存在缺陷。互联网的快速发展对社会管理提出了严峻的挑战。一方面，互联网为社会管理提供了便捷的条件；另一方面，互联网突破了管理的区域边界且成分复杂，更有甚者，在网上以谩骂攻击代替理性讨论，以“人肉搜索”代替侦查调查，以舆论审判代替国家法律，造成严重后果。网络不恰当、不健康的言论信息对青少年的成长产生负面影响，甚至诱导青少年违法犯罪。社会心态变得脆弱，思想混乱，道德滑坡、价值丧失，仇富仇官仇警思想严重。

三、推进我区社会管理创新的建议对策

社会管理创新是中央提出的一项战略性任务，事关国家的长治久安，事关基层社会和谐稳定，事关人民安居乐业。加强和创新社会管理，关键在基层，尤其是要夯实社会

管理基层基础工作，建立和完善社会管理基层工作网络，实现社会管理服务的无缝隙覆盖，从而推进基层社会管理科学化。

（一）创新社会管理理念，满足人民群众基本需求。思想是行动的先导。加强和创新任城社会管理，需要与时俱进的思想理念。一是深化认识，以人为本。坚持以人为本加强社会管理，促进社会稳定，就要把社会管理与稳定的基础牢牢夯实在人民群众的政治觉悟上，把社会管理与稳定的动力深深扎根在人民群众的积极参与上，把社会管理与稳定的目的时时定位在人民群众的共同受益上。因此，必须正确地认识和处理“官”与“民”的关系、管理者与被管理者的关系，切实把人民群众作为加强和改善社会管理的主体力量，在思想上尊重群众，在感情上贴近群众，在工作上依靠群众，真正把群众满意不满意作为加强和创新社会管理的根本出发点和落脚点。二是抓好规划，谋定而后动。加强和创新社会管理，及时编制任城区社会管理规划。此外，规划还应对目前全区社会管理状况进行科学研判，明确加强和创新社会管理的指导思想、目标任务、体制机制、政策原则、基本措施等。三是下大气力解决突出民生问题。围绕就业、住房、教育、医疗、分配等热点难点问题，依法处理征地拆迁、医患纠纷、企地矛盾等重点领域的纠纷，充分发挥政府主导作用和职能，发展经济，增加公益性就业岗位，加快保障房建设，合理调配教育资源、深化医疗卫生体制改革，健全社会保障体系，提升老百姓的幸福指数，努力使人民群众现实生活有保障，未来生活有希望。四是改变社会管理手段和方法。管理要从最基层做起，寓管理于服务之中，在优化服务中实现管理，努力促进由防范、强制型管理向人性化、服务型管理转变，既治标又治本，在治标的过程中达到治本的目的。努力使人民群众切实感受到服务更到位、管理更有序、社会更和谐，使农村档案化趋于动态化，城市网格化管理更加亲情化。

（二）创新社会治安防控体系，提升人民群众安全感。利用两至三年时间，建成专群结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化、数字化社会治安防控体系。一是完善突发公共事件应急联动指挥机制和网格化布警机制。综合使用警种资源，加大对突发治安事件的处置力度，根据发案形势和特点调整警力和布局，扩大巡逻防控范围，延伸巡逻防控触角。二是解决人民群众关注的热点难点问题以及危害人民群众人身财产安全的突出问题。加大对城中村、城乡接合部和重点地区、繁华地段的治安乱点整治力度，重点打击入室盗窃、电信诈骗、赌博、抢劫抢夺财物等违法犯罪、扰乱治安、干扰民生的行为。严厉打击暴力恐怖势力，组织开展打击流窜作案追捕逃犯等专项行动。三是构建打防管控结合、人防物防技防结合的防控体系。对现有的技防设施进行升级改

造，切实发挥科技力量的作用，加速推进“警铃入户”“平安保险”等便民为民具体工作。将治安防控体系建设列入综治工作目标责任考评，确保各项工作目标和措施落到实处。

（三）创新社会管理服务体系，满足人民群众的企盼。一是建立社区多元治理机制。推进以镇（街道）党（工）委为核心，社区居委会、社区公共服务中心为支撑的整体架构，理顺和规范社区组织体系各类主体之间的关系。二是健全民意表达和监督评价机制。大力推广听证会、论证会、居民评议、社区 QQ 网络服务队、建立企业代表组织等行之有效的做法，畅通民意诉求渠道。三是全面推行综治“网格化管理、亲情化服务”管理模式。健全区、镇（街道）、村（居）三级工作平台，依托平安和谐服务队，履行“人、地、物、事、情、组织”六位一体工作职责。四是做好特殊群体的服务管理工作。组织开展“实有人口、实有房屋”信息集中采集工作，对流动人口做到“底数清、情况明、有管理”。进一步做好刑释解教人员安置帮教和社区矫正工作。建立刑释解教人员出监（所）必接机制，对重点矫正对象实行“电子围墙”管理；建立区级集食宿、教育、培训、救助职能为一体的“阳光中途之家”，安置重点帮教对象。进一步做好社会闲散青少年等特殊人群的教育帮扶、引导工作，启动实施未成年人违法及轻罪记录消除制度的实践，探索完善工作流程。进一步做好易肇事肇祸精神病人服务管理工作，防范和降低社会风险。

（四）创新社会管理队伍体系，形成社会管理合力。一是加强基层综治组织规范化建设。以镇（街道）社会管理服务中心规范化建设为重点，整合资源，集中办理群众的合理诉求、困难群体的帮扶和群众日常工作生活中遇到的急事、难事，构建矛盾纠纷在中心化解，重点难点问题在中心解决的长效机制。二是加强群防群治队伍建设。加大财政投入，按规定配足协管力量；坚持培育发展和监督管理并重，采取提供开发补贴，场地支持等措施，促进新型公益性、社区性社会组织发展，加快建立各类社区平安建设志愿服务组织，引导它们积极参与社会管理和服务工作。三是创新社区工作者队伍管理机制。根据实际工作需要，合理设置社区工作者岗位，解决编制、经费保障等实际问题。拓宽选人视野，优化人员结构，不断提高队伍的整体素质。

（五）创新社会管理组织领导体系，推动社会管理上台阶。一是加强组织领导。适时调整领导小组成员，进一步明确各部门在社会建设和社会管理创新中的职责，根据创新工作重点任务，细化具体措施，切实把各项工作落到实处。二是加大投入力度。落实中央〔2010〕27 号文件精神，将社区工作人员纳入事业编制，保障工作经费，政府购

买公益岗位，充实社区管理一线。同时，积极调整财政支出结构，根据经济发展情况，逐年加大对基层社区的投入，为加强和创新社会管理提供有力保障。三是完善监督考核。建立健全工作责任制度和奖惩考核制度，将社会建设和社会管理创新纳入领导班子和领导干部的年度考核中，作为社会治安综合治理责任制和综治考评的重要内容，按照干部考评“四个办法”考核奖惩。四是加大宣传力度。及时发现和总结工作中形成的好经验好做法，推出一批各具特色、高质量高水平的示范点，推动社会管理创新向规范化发展。

政协嘉祥县委员会关于建议规划建设嘉北新城的调研报告

（2014 年 4 月）

【内容概要】近年来，嘉祥县城市建设取得了明显成效，但与先进地区以及人民群众的要求相比还有一定差距，特别是老城区承载能力不强、城市发展空间受限等问题亟待破解。2014 年，嘉祥县政协围绕规划建设宜居环保生态友好的嘉北新城、增强县城的产业和人口集聚能力、促进农村人口向城镇转移进行了专题调研，形成了调研报告，对规划范围和功能定位、科学制定建设规划、做好拆迁安置工作、抓好基础设施建设、拓宽投融资渠道、加强组织领导等提出有针对性的意见建议。报告建议得到县委、县政府高度重视和采纳，嘉北新区城市框架快速拉开、项目建设加快推进，助推了嘉祥县城镇化进程。

3 月份，县政协组织部分委员围绕规划建设宜居、环保、生态友好的嘉北新城，增强县城的产业和人口集聚能力，促进农村人口向城镇转移，加快我县城镇化进程进行了专题调研。现将调研情况报告如下：

一、规划建设嘉北新城的必要性

近年来，我县城市建设取得了一定成效，但与先进县市以及广大人民群众的要求相比还有一定的差距。规划建设嘉北新城对于我县加快城市建设，提升城市综合承载能力，实现经济社会可持续发展，具有十分重要的意义。

1. 加快推进城镇化进程的需要。由于客观历史原因，我县城市建设发展相对迟缓，

城市基础设施薄弱、承载能力不强、产业聚集和辐射带动能力不足，影响了我县城镇化进程。目前，全县城镇化率为29.2%，比全市平均水平低19.2个百分点，比全省平均水平低24.4个百分点；城区面积仅为15平方公里、人口12万人。规划建设嘉北新城，构造合理的城镇体系，可以加速吸引农村人口进城，迅速提高我县的城镇化水平，为到2030年实现城区面积42平方公里、城区人口36万人的城市发展目标提供重要支撑。

2. 破解城市发展空间难题的需要。目前，我县老城区发展空间较小，城市建设制约因素较多，难以满足我县经济社会发展需求。而我县行政区划南北狭长，城区北侧地势开阔平坦，山体保护较好，拥有较为明显的区位、交通、环境优势，适合新城区开发建设。实施城区北进，规划建设嘉北新城，向北扩展城市发展空间势在必行。

3. 降低城市建设成本的需要。与老城区拆迁难度大、城市绿地等公共设施建设投入大、土地成本和房价较高相比较，规划建设嘉北新城拆迁任务轻、土地征用价格低，基础设施以及城市绿地等公共设施可以一次规划建设到位，大幅度降低规划建设成本。

4. 提升我县区域发展竞争力的需要。规划建设嘉北新城，可以加快我县城市扩容升级，完善城市功能，在较短的时间内实现城市人口与相关产业的同步扩张，打造我县经济社会发展新的增长极，增强城区的吸引力、凝聚力和辐射力，提升我县区域发展竞争力。

5. 为即将规划建设的经济开发区提供配套服务的需要。即将规划建设的县经济开发区与建议规划建设的嘉北新城毗邻。建设嘉北新城可为经济开发区提供丰富的人力资源保障，承载经济开发区所必需的商住、教育、卫生等社会服务职能，同时，经济开发区可为嘉北新城建设提供有力的产业支撑，从而实现开发区与新城建设相互促进、协同发展。

二、规划建设构想

规划范围：嘉北新城范围可规划为南起嘉北路、北至龙祥河，西起前进河、东至老赵王河，总面积8.4平方公里，其中，山体（凤凰山、尖山、刘山等5个山头）面积1.2平方公里。区域内现有行政村14个（嘉祥街道13个，万张镇1个），农户3206户，人口1.15万人，村庄占地面积1.8平方公里，建筑面积43.8万平方米。

功能定位：按照科学规划、合理开发、有序建设的原则，以凤凰山、尖山、刘山等山体绿化美化以及前进河、龙祥河、老赵王河生态风景建设为亮点，融合现代城市元素

和嘉祥历史文化，彰显山水园林城市特色，打造集综合居住、商贸物流、文化教育、休闲旅游于一体的宜居、环保和生态友好城市新区。

三、推进实施建议

1. 科学制定建设规划。建设嘉北新城必须坚持规划先行。一要界定范围。根据老城区、嘉北新城的功能定位和对接好济宁都市圈发展规划的要求，抓紧修订完善城市总体规划或研究制定发展规划、调整土地利用规划，编制嘉北新城控制性规划和详细规划，做到城市总体规划（或发展规划）、土地利用规划和嘉北新城建设规划相一致，嘉北新城与老城有机衔接、融为一体。二要高水准规划设计。借鉴先进县市规划编制经验，向有实力的设计单位公开招标征集规划设计方案，提高规划设计水平，以高水准规划设计引领嘉北新城建设。三要严格规划管理。加大规划落实和跟踪管理力度，切实维护规划的权威性和严肃性，确保规划执行到位。

2. 做好拆迁安置工作。一是创新拆迁安置模式。实行先安置后拆迁，通过迁村并点、拆迁改造等办法，先建设回迁用房，妥善安置失地农民，为新城建设腾空土地。二是严格拆迁安置秩序。提前对规划范围内的建筑物及地上附着物进行详细清查，并登记造册，依法查处违法建筑和乱搭乱建行为，严控影响新城建设的项目进驻，为做好拆迁安置工作创造条件。三是深入做好宣传工作。加大嘉北新城建设的宣传力度，让全社会特别是规划范围内的农民理解、认识和支持新城建设，营造良好的开发建设氛围。

3. 抓好基础设施建设。坚持基础设施建设先行，再进行土地拍卖，分期开发建设。一是加强基础设施建设。编制实施道路、供排水、供热、燃气、供电、通信等专项规划，实行基础设施一次规划建设到位，拉开新城建设框架，增强载体功能，为新城开发建设奠定基础。二是抓好配套服务设施建设。高标准规划建设教育、文化、卫生以及休闲娱乐等便民服务设施，完善配套服务功能，增强新城的综合保障能力。三是注重生态景观建设。以建设宜居、环保和生态友好的山水园林城市为目标，做足做活山水文章，注重自然景观保护，搞好凤凰山、尖山、刘山等山体和前进河、龙祥河、老赵王河的绿化美化亮化，逐步打造一座城中有山、城边有水、山水融合的生态旅游新城，彰显我县在鲁西南独特的山水特色风格。

4. 拓宽投融资渠道。建立投资主体多元化、融资形式多样化、运作方式市场化的投融资体制，为嘉北新城建设提供资金保障。一是制定投融资优惠政策，鼓励企业、银

行、社会和个人共同参与基础设施、公共服务设施等城市资源的建设和经营。二是加大招商引资力度，引进外地资本以 BT、BOT、TOT 等方式进行项目融资。三是强化经营城市理念，利用部分土地收益逐步完善城市配套设施，进一步提高土地收益，实现“投资——收益——再投资”的良性循环。

5. 加强组织领导。成立嘉北新城规划建设指挥部，具体负责嘉北新城的规划编制、开发建设的统筹协调。大胆创新工作机制，采取市场化运作、建管投分离，避免多头管理、政出多门、职能交叉，确保嘉北新城规划建设的效率。

政协金乡县委员会关于全县“两区同建”推进情况的调研报告

（2014 年 10 月 16 日政协金乡县委员会十届十一次常委会会议审议通过）

【内容概要】为进一步助力全县经济社会发展和城乡一体化进程，建设美丽金乡、幸福金乡，2014 年 9 月，金乡县政协对全县“两区同建”工作进行了调研视察，认真听取社会各界的意见和建议，全面掌握了全县农村社区和产业园区推进情况，形成了调研报告。报告立足全县“两区同建”工作实际，在充分肯定成绩的同时，客观分析了存在的问题和不足，结合先进地区经验，提出了 7 个方面的对策建议。县委主要负责同志作出批示，认为报告全面深刻，问题困难分析准确，建议措施可行实在，建议以县委名义转发到机关部门、镇街落实。

为进一步加快全县经济社会发展和城乡一体化进程，建设美丽金乡、幸福金乡，根据县委、县政府统一安排和县政协 2014 年工作计划安排，9 月 23 至 30 日，县政协主席陈新宏，县委常委、政法委书记李洁，副县长张念雷带领部分政协常委、委员，会同县直有关部门、镇街政协办，通过实地察看、听取汇报、访问群众、座谈讨论等形式，对全县 13 处镇街的农村社区、产业园区推进情况进行了调研视察，现将调研情况报告如下：

一、全县“两区同建”基本情况

近年来，县委、县政府把农村社区和产业园区“两区同建”作为生态文明乡村建设的突破口和总抓手，用好用活土地增减挂钩政策这个杠杆，突出整村迁建，高标准规

划，快节奏建设，大力度推进，全县“两区同建”工作呈现出多点突破、整体推进的良好格局，取得了阶段性成果。自“两区同建”工作实施以来，全县共拆迁 42 个村，建设回迁安置社区 18 个，约 232 栋楼，建设面积 172 万平方米，已回迁 12500 余户，近 29000 人。产业园区 31 个（其中工业园区 11 处、商贸物流园区 5 处、农业示范园区 12 处、生态旅游园区 3 处）。经过县“两区同建”指挥部、各镇街、有关部门的共同努力，全县“两区同建”工作不断深化，持续拓展，特色鲜明，亮点突出，步入了科学务实健康发展的良性轨道。

（一）领导高度重视。县委、县政府高度重视“两区同建”工作，于 2012 年 11 月就成立了由县、镇街党政领导和县直有关部门负责人组成的“两区同建”指挥部，下设综合协调、规划搬迁、群众工作、政策资金保障、工程建设推进、产业发展推进 6 个职能小组，形成了强有力的组织领导体系。各镇街党委政府也坚持把“两区同建”推进工作作为促进镇街新型工业化、新型城镇化、农业现代化与商贸物流服务业发展的有效途径，纳入党委、政府的重要议事日程，组建了专门的调度、督查领导小组，主要领导负总责、抓协调，分管领导靠上抓、促落实，各负其责、各尽其职，一线办公、现场督查，全县“两区同建”工作形成了党委政府统一领导、指挥部牵头协调、镇街部门齐抓共管的良好工作格局。

（二）规划布局合理。县“两区同建”指挥部坚持规划先行、规划引领、规划导向，切实增强工作的科学性、预见性、指导性和可操作性，聘请济宁市规划设计院及有关专家，高标准、高起点、科学合理的设计了全县“两区同建”总体规划，荣获山东省优秀规划方案二等奖。各镇街立足本地优势和产业特色，也相继编制了城镇建设规划。马庙镇坚持高点定位，委托山东省城镇规划建筑设计院编制了《马庙镇城镇建设总体规划》，将全镇规划为“一区、四园”，同时，以金乡县“两区同建”规划设计方案和土地利用总体规划为依托，立足实际，征求意见，按照向镇驻地集聚、向产业园区靠拢、向交通要道靠近的原则，高标准高起点编制《马庙镇马庙社区修建性详细规划》，确保了规划设计的科学性、前瞻性。鱼山镇紧临县城，地理位置优越，规划建设的鱼山社区由上海海盈集团、星宇集团联合开发，总建筑面积 26 万平方米，规划总面积 560 亩，一期投资 5.6 亿元，是一个集住宅、商业、文化广场、水系、景区为一体的综合性社区，目前，回迁安置楼已完成主体封顶。王丕镇在借鉴外地先进镇街经验的基础上，聘请了山东省城镇规划设计院，规划设计了康桥工业产业园、王丕循环农业示范区和王丕社区，实现了“社区推动产业园区发展，产业园区带动社区建设”的良性循环发展局面。鸡黍镇金

马产业园南接镇驻地、西到大沙河，规划总用地面积约 290 公顷，以承接经济开发区、食品园区项目为主，发展机械制造、新型建筑材料、农副产品加工为主导产业，延伸产业链条，目前园区路网、水电等各项基础设施基本完备。

（三）彰显区位优势。按照县委、县政府《关于实施“两区同建”加快生态文明乡村建设的意见》要求，各镇街坚持科学规划、高点定位，彰显生态、产城融合、一体发展的原则，依据各自的区位和产业优势，着力打造突出镇街特色的园区。金乡街道发挥城区优势，全力建设金南产业园、高创农业示范园、馨安苑小区、金河社区，投资大、标准高，特别是金乡高创农业示范园智能温室项目总投资 1.2 亿元，集农业科研、技术引进、实验示范、休闲观光于一体，一期项目已建成，二期正在建设，项目对于示范带动全县农业技术水平的提高和农业产业化结构的调整与优化、增加农民收入，起到十分重要的促进作用。高河街道依托健康新城开发、金平湖景区建设的优势，坚持社区建设、产业园区建设两位一体，统筹规划建设了莱河社区、官庄社区、金东产业园、牛桥现代农业示范园，以日益壮大的工业经济和产业化发展的农业经济全力推进了城镇化进程。胡集镇依托羊山景区和济宁化工区，规划建设了总人口 7 万人、用地规模 6 平方公里的金北新城。作为县域发展次中心和大园区的关键节点，金北新城衔接和汇集“西旅游、北化工、南物流、东生态”，正在全力创建市级示范镇、省级百强镇和国家级经济开发区综合配套区。羊山镇立足自身优势，以山水、古镇为景观基底，以军事旅游、古镇文化体验为主题，规划 15 平方公里，总投入 22.4 亿元，建设了高标准的军事旅游度假区。同时，依托景区知名度和区位优势，规划总面积 2200 亩，建设了休闲观光农业示范园，为游客提供了采摘果蔬、观赏花卉、餐饮娱乐的休闲场所。卜集工业园坚持实行“124”服务机制，围绕小企业发展、整合、配套产业链、产业集群发展模式，培育自己的龙头企业及高科技优势项目，已入驻强力机械、山东浩鑫电力设备有限公司、金瓯医疗器械等十几家企业，总投资达 2.6 亿元，年利税达 680 万元。在镇规划的循环农业示范园区内十几户农民联合建起了有机肥加工厂，实现了当年建厂当年投产，取得了良好的社会效益和经济效益。化雨镇依托济宁（金乡）农业高新技术产业区和现代农业示范区，规划建设了中心和淳集两大社区，均已经回迁上房。农高区共划分为服务中心、食用菌栽培区、食用菌加工厂、循环肥业区、休闲观光区、林牧生态区等六个功能分区，骨干路网、配电设施等基础工程正在同步推进，已入驻晨雨菌业、金绿迪生物、嘉美菌业等十余家大型农业产业化龙头企业。示范区已建成了食用菌生产基地、无公害蔬菜生产基地和优质商品棉生产基地，基地生产的灵芝、冬虫夏草、金针菇远销 20 多

个省市、自治区。

（四）推进措施有力。县委、县政府出台了《关于实施“两区同建”加快生态文明乡村建设的意见》，县“两区同建”指挥部与有关部门按照意见要求，强力推进“两区同建”工作。一是健全机制。针对镇街社区建设资金缺口大、周期较长、成本增加的实际问题，制定了《关于规范镇街土地增减挂钩项目搬迁补偿安置工作的指导意见》《关于调整金乡县城乡建设用地增减挂钩项目奖补资金标准的通知》《预购土地指标合作协议》等文件，初步形成了良性循环的机制，经积极协调，目前已拨付给镇街奖补资金6500万。二是重点调度。“两区同建”指挥部就预售指标、推进旧村拆迁、回迁社区建设工作拉出了细化到天的工作计划，明确了时间节点与任务目标，制定了较好的工作办法及措施，形成了周督导、月调度、季评比、半年一观摩、年底总考核的工作机制。三是落实责任。在“两区同建”指挥部的有力督导下，各镇街和县直有关部门把社区建设回迁工作摆上了重要的议事日程，推进组不定期到施工现场，与建筑企业积极交流，分析解决存在的实际问题，了解督促奖补资金到位情况，对社区形象进度现场调度。四是加强考核。为加快推进全县镇街社区建设工作，客观公正地评价各镇街工作成效，制定了《金乡县2014年度镇街社区考核细则》及《金乡县2014年度镇街社区上半年考核细则》，组织召开了镇街“两区同建”建设观摩评比会，通过观摩学习，互相借鉴社区建设的好措施、好办法，取长补短，加快了社区建设的步伐。近几年来，共申报增减挂钩项目5个批次，经省政府批复22个，可拆迁5119亩，已拆除面积4175亩，经复耕节余面积3443亩，土地增减挂钩始终位居全市前三名。

二、全县“两区同建”工作中存在的问题

虽然各镇街“两区同建”工作取得了一定成绩，但与县委县政府的要求相比，还存在着一些差距与问题。

（一）前期奖补标准低，建设资金普遍短缺。从调研情况来看，对于回迁社区，制约社区建设的主要问题就是资金短缺，大部分社区因资金短缺导致工程建设进展缓慢，个别镇街出现阶段性停工现象；对于待建社区，主要问题就是招商难。在社区建设刚开始时，奖补标准为10万/亩，后调整为20万/亩，由于近年来土地的耕地成本、劳动力成本、建筑耗材成本等逐年增加，且空心村也都已申报完毕，节余指标越来越少，导致群众上房成本增高，受利益驱动，上楼的积极性和意愿也有所降低。而且，按照省国

土厅增减挂钩项目先建后拆、拆后复耕验收后再支付 20 万 / 亩奖补资金的要求，开发商先期垫付资金较大，建设周期较长，利润空间较小，导致多数建筑商对镇街社区建设兴趣不高，招商非常困难。比如鸡黍诚信社区、王丕社区开发商已更换数次，严重影响了建设速度，有的开发商资金链断裂承担不起了，部分镇街党政干部只好个人贷款垫付资金，造成了很大精神压力。同时，群众回迁慢，导致复耕慢、节余土地指标腾空慢。过渡安置费也因回迁时间的延长而增加，托管资金增加，部分被拆迁户不理解，意见大。

（二）政策不对等，各镇街指导意见不一。个别县直部门对“两区同建”工作不够重视，没有积极配合、全力支持镇街社区建设，存在设卡子、收取配套费的现象。据了解，进社区前，老百姓在原住的村庄所修道路、环境卫生方面有奖补资金，电力设施方面也不用拿钱；但进社区后，有的部门要收取配套费、规费等手续费，群众享受不到农村村庄原有的政策补贴，造成生活成本提高，增加了经济负担，导致群众有情绪，不愿意搬迁。在增减挂钩项目实施中，各镇街无论是拆迁还是在建设、复耕以及复耕后的土地利用上，有各自为战现象，缺乏统一的指导意见，附属物的补偿也不一致，即使同一镇街同一个规划区的征地价格也有所不同，造成群众互相攀比，存在在拆迁过程中不支持、不配合、抵触情绪大的情况。

（三）配套设施不健全，管理不到位。目前，已建成的部分镇街社区普遍存在标准不高、配套不健全、管理不到位等问题。有的社区规划中未能充分考虑群众的农用器具、农用车辆存放问题，导致群众生产生活不方便，影响了未上楼群众参与社区建设的积极性；个别社区只注重建设居民住房，不注重社区服务中心建设，基层组织办公场所、警务室、卫生室、超市、健身广场等配套公共服务设施不健全，给群众带来服务管理及生活的不便，一定程度上影响了老百姓上楼的积极性。一些已经实现集中居住的社区仍存在“脏乱差”现象，其公共设施维护、安全保卫、卫生保洁等物业管理工作亟须健全、规范和完善。

（四）规划不够科学合理，产业园区发展滞后。部分镇街的“两区同建”规划不合理，未能做到同步发展。尤其相对于社区建设而言，部分镇街产业园区发展速度慢、规模小、档次低，对社区发展的支撑力和农民增收的带动力不够。产业布局相对比较分散，资源共享的集群优势无法显现出来。有的建设起点不高，主导产业不明，园区更多的是各类企业和产业项目的“大杂烩”，难以发挥示范和带动作用。即便有产业集聚的现象，但规模偏小，无法真正转化为产业竞争优势。缺乏核心主导企业，往往处于同一层面的低层次竞争，而没有形成分工协作的产业链，无法获取产业集聚所带来的外部规

模效应。

（五）工作进展不平衡，还没有形成齐抓共管的合力。目前，各镇街的社区建设、园区建设进展很不平衡，较快的有肖云寺社区、兴隆李草庙社区、司马韩杨社区、薛洼社区、马庙金谷社区，均为提前完成回迁安置，群众普遍表示满意；也有个别镇街工作进展缓慢，严重滞后于年初上报的时间节点。此外，纳入土地增减挂钩项目的村庄拆迁进展缓慢，如再不加大工作力度，不仅影响增减挂钩项目的验收，影响置换土地指标的使用，还会使既定的建设规划很难付诸实施。

三、推进全县“两区同建”工作的对策与建议

（一）坚持把“两区同建”作为“三农”工作的总抓手，进一步提高广大干部群众的思想认识。县委、县政府作出的“两区同建”的正确决策，是推进当前农村经济社会跨越发展，加快城乡一体化进程的重大举措，也是我县农业农村的一次重大变革，符合当前农业农村发展的内在规律和时代要求，也符合金乡实际，意义重大而深远。各镇街和县直有关部门要进一步把思想统一到县委、县政府重大战略部署上来，切实把“两区同建”作为农业农村转方式调结构、发展现代农业、统筹城乡发展、建设幸福美丽金乡的重要举措，作为“三农”工作的牛鼻子和总抓手，列入重要议事日程，放到更加突出位置，抢抓难得机遇，加快建设进度，提高建设质量，全力推进“两区同建”工作再掀新高潮，再上新台阶。要进一步强化组织领导和统筹协调，加大工作督导和检查调度，健全完善“两区同建”考评体系和监督约束机制，优化考核内容，严格考核奖惩，推动“两区同建”工作又好又快开展。

（二）坚持规划先行，确保社区、园区规划科学合理。要树立“先规划后建设”的理念，高标准规划、严要求建设。各镇街应以全县总体规划为发展方向，做好社区和产业园区的土地规划工作，真正做到用心去做、超前考虑，坚决杜绝随意性、低水平重复建设。要充分考虑各镇街农村的历史沿革、地理位置、人文环境和村民生活习惯等因素，并预留农作物晾晒存储、农机具存放等场所，方便群众的生产生活。要合理确定社区建设位置和规模，因地制宜实施村庄改造，打造一批特色镇街社区。要坚持以人为本，按照建设集约化、居住生态化、管理人性化、布局合理化的理念，对农村社区的基础设施、公共服务、休闲娱乐、绿化美化、生产布局等通盘考虑，坚持同步规划、同步推进，努力建设一批设施完善、功能齐全、服务配套的镇街社区。要坚持以社区为平

台，以发展新型工业、现代农业、商贸物流业为纽带，同步制定产业园区建设规划和产业发展规划，为社区建设奠定坚实的经济基础。要保持规划刚性，规划一经制定，就要严格依法执行。

（三）坚持多元化投入机制，多渠道推进“两区同建”工作进程。要进一步完善社区建设扶持政策，探索市场化融资新路子，多元化融集资金。一要建立统筹城乡的公共财政体系。县财政每年度安排一部分公共财政预算支出，并逐年增加，同时进一步争取上级项目和资金支持，用于镇街社区建设，为社区基础设施和公共服务设施建设等提供必要的资金支持。县有关部门要严格执行金政办字〔2014〕39号文件精神，对在2014年6月1日后完成拆迁的增减挂钩项目，所节余的用地指标按30万元/亩的标准及时、足额进行奖补兑现，在拆迁前拨付应付资金的30%，拆迁复耕验收合格后，再拨付应付资金的40%，建设回迁完后再付30%，以调动镇街拆迁建设的积极性。二要充分利用好城乡建设用地增减挂钩政策。要在法律许可范围内最大限度地获得建设资金，集中使用好土地指标这一政策。要采取增减挂钩和土地收储、出让，探索多渠道融资方式，进一步缩短城乡建设用地增减挂钩资金兑现时限。三要引导社会资金参与社区建设。在强化政策推动、集中争取政策资金支持的同时，运用好涉农资金，大力开展招商引资，对镇街社区基础设施、公共服务设施项目进行科学包装，积极推介。可通过赋予投资单位或个人优先使用新增用地的权利或减免税收等优惠政策吸收社会闲散资金，通过“谁整理谁受益”的原则调动农民和投资单位进行土地整理的积极性。四要拓宽各种融资渠道。各镇街要加大资金争取力度，在动员企业借款垫资的基础上，按照“财政资金挤一点、剩余房源抵一点、开发企业垫一点、规划调整增一点”的要求，拓宽各种融资渠道。在经济基础较好的社区，可采取集体垫资建设、群众优惠购房、分批逐步集中的方式运作；在区位优势明显的社区，可采用招商引资、合作开发的方式运作。

（四）坚持科学生态健康地发展理念，积极推进产业园区建设。园区是社区建设的载体和平台，是社区建设的基础和保障。一要大力发展工业经济。各镇街要立足自身资源、产业优势，尤其是以镇街产业园区为载体，充分发挥劳动力资源丰富的优势，大力发展劳动密集型产业，立足自身优势产业，开展有针对性的招商活动，真正做到居住区和产业区同步推进，形成一村一品、一镇一业的产业格局。二要下力提升现代农业。抓住当前“三秋”的有利时机，结合本地产业园区建设规划，加快土地流转进程，推行适度规模的集约化经营，着力培育农业龙头企业、种养大户、家庭农场、农民专业合作社等各类农业经营主体，放手发展多元服务主体，加快构建集约化、专业化、组织化、社

会化相结合的新型农业经营体系，促进农民增收致富，最终实现让群众在经济上得到实惠，在生活上得到方便，在生产上得到发展。三要积极发展商贸物流业。要以商业服务业为依托，做强服务品牌，拓展服务领域，为农民提供在本地就业的机会。要学习推广德州齐河、禹城、夏津经验，按照“每个社区都有主导产业，每个主导产业都有产业园区”的思路，在规划农村社区的同时，同步规划建设产业园区。要坚持宜农则农、宜工则工、宜商则商，完善园区规划，突出产业特色，细化专业分工，形成产业链条。实行专业化开发、企业化管理、社会化分工、规模化经营，形成产业特色集群，为社区建设奠定坚实基础，提供可靠保障。

（五）坚持建管并重，切实加强对农村社区的管理。一要加强社区建设的质量监督。要完善监督制度，由建设部门派驻质监、安全管理人员，社区选派村民代表进驻工地，全程参与，严把工程质量关口，强化建设工程现场管理。同时，实行工程质量终身负责制，对建设工程的各个参与主体实行身份登记，出现质量问题要终生问责，确保建设优质工程。二要加强基础设施建设及社区公共服务配套建设。在抓好社区楼房建设的同时，按照“五化八通八有”的标准，配齐水、电、暖、气、路等基础设施，将居民楼与设施配套同步设计、同步施工、同步交付使用，确保社区生态环境优美宜居，生活环境舒适方便。同时，要健全完善垃圾收集、污水处理、农机具及农作物存放等配套设施，进一步增强社区吸引力。三要加强社区的物业管理。要适应农村社区发展的新要求，切实把社区管理列入重要议事日程，建立健全农村社区管理组织，建立健全规范运行管理制度，完善社区公共服务管理，健全公共服务功能，做到有人管，有钱管，有法管，管得好，全面提高农村社区管理服务水平，真正把农村社区建设成为生态优美、环境宜居、生活文明的美好家园。

（六）坚持以人为本，切实维护好广大群众利益。一是经济补偿要到位。拆迁安置不仅要算经济账，更要算民心账、稳定账。“两区同建”涉及群众的直接利益，也是群众最关心、最实际、最容易引发各种矛盾的焦点问题。该给群众的合理补偿一定要保证尽快落实到位，镇街回迁安置社区内的水、电、路等基础配套设施仍要享受农村相关政策，以降低群众的生活成本，提高群众的生活质量，真正让回迁群众分享发展带来的成果，感受到社区生活的便利、舒适，才能真正得到广大被拆迁群众的理解和支持。二是最大限度地让利百姓。牢固树立“以人为本”理念和“群众利益无小事”思想，不仅要把拆旧和安置作为连成一体的系统工程，对被拆迁群众负责到底，而且要从维护好、实现好群众的根本利益出发，努力实现被拆迁安置群众的生产生活方式的转变。

（七）坚持齐抓共管，形成推动“两区同建”工作的强大合力。实践证明，开展“两区同建”工作，不仅是解决“三农”问题、加快社会主义新农村建设的突破口，更是加快实施城镇化战略、统筹城乡发展的新契机，是一举多得的大好事。各级各部门要高度重视，充分认识推进“两区同建”工作的重要意义，把“两区同建”工作摆在更加突出的位置，切实克服畏难发愁情绪和等待观望思想，进一步增强工作责任感和使命感，不等、不靠、不推诿、不应付，千方百计解难题、全力全速抓推进。住建、规划部门要持之以恒地抓好项目审批、抓好质量监管，努力提高规划水平，及时帮助解决施工过程中存在的各种问题；财政部门要多渠道筹集土地增减挂钩项目的建设资金，并及时拨付到有增减挂钩项目的镇街，优先保障镇街社区建设，确保不因资金拖欠过久影响到社区建设和群众回迁；国土部门要配合好“两区同建”指挥部，加大工作的督导力度，加大土地复垦的力度，加大对上协调的力度，落实好城乡建设用地增减挂钩政策；供电等其他各有关部门要加强协作配合，在各自的职责范围内主动做好服务，原则上对新开工建设的社区的行政事业费应予减免，服务性收费也要降到最低标准，要千方百计全力支持“两区同建”工作；宣传文化新闻部门要充分利用电视、电台、报纸、网络等方式，大力宣传开展“两区同建”的重要意义、政策措施、运作模式、建设规划及典型经验，努力营造美丽镇村人人共建、幸福家园人人共享的良好氛围。县“两区同建”指挥部办公室和回迁安置办要继续抓好督导落实，对指导服务不到位的相关部门，要强化督查，该通报的通报，该曝光的曝光，决不允许任何一个部门影响全县“两区同建”工作的大局。全县各级各部门都要主动在“两区同建”工作中找准位置、做好应做的工作，加强通力协作，发挥好整体效能，切实形成推进“两区同建”、建设生态文明金乡的强大合力，以促进我县经济社会的进一步健康协调发展。

关于泗水县城区小区物业管理情况的调研报告

（2015 年 7 月 15 日政协泗水县委员会八届十四次常委会会议审议通过）

【内容概要】随着泗水县城市化步伐加快，住宅小区和物业服务企业数量增加，物业管理问题成为群众普遍关注的热点难点问题。为推动物业管理规范健康发展、提升群众幸福感满意度，2015 年，泗水县政协对城区小区物业管理情况开展专题调研，提出了严格执行规划、加强监督管理、提升物管水平、增强业主素质等 4 条对策建议。调研报告得到县委、县政府主要负责同志签批，并转交有关部门作为参考，一些建议被采纳并进入决策程序，推动住宅小区物业管理工作呈现新气象。

为全面了解我县城区小区物业管理情况，为县委、县政府科学决策提供参考，县政协对城区小区物业管理情况进行了调查研究。现将情况报告如下：

一、基本情况

（一）城区住宅小区基本情况

目前，我县已经建成城区规模住宅小区 26 个，建筑面积 375.35 万平方米，住房 24740 套，实际入住 17007 户，入住率达 68.7%。在建规模住宅小区 4 个（龙城棕榈泉、壹公馆、阜康小区、绿景国际）。这些住宅小区规模差别较大，龙城知春、福临城、滨河水苑、金泉广场、棕榈泉小区的住房均在 1450 套以上；府前花园、中兴新城、盛达小区、居安花园、阳光花园小区的住房均在 450 套以下，最小的居安花园小区有住房 120 套；其他住宅小区的住房在 450—1450 套之间。

（二）城区小区物业管理情况

1. 物业管理制度不断完善。近年来，我县相继出台《关于进一步加强前期物业招标投标管理工作》《关于进一步加强前期物业招投标管理制度》等规范性文件，实行新建小区外立面管控、物业承接查验、前期物业投招标等制度，以及星级服务管理和星级收费相结合的物业管理考评制度，开发住宅小区物业资质执业率达到 100%。

2. 物业服务企业逐步壮大。2003 年“君泰新城”小区开发建设之后，我县真正有了住宅小区物管的概念。2012 年，泗水物业管理协会成立，增强了行业凝聚力，完善了行业自律体制。目前，30 个城区规模住宅小区由 25 家物业服务企业管理，其中一级、二级资质各 1 家，三级资质 23 家，从业人员达 1500 余人。

3. 小区自治能力日益提升。目前，我县 30 个城区规模住宅小区中已有 15 个成立业主委员会，组建率为 50%。在已成立业委会的住宅小区，业委会作用逐步得到发挥，业主参与物业管理的意识逐步增强，业主通过业委会维权的意识开始显现，小区自我管理能力日益提升。

4. 物业管理水平持续提高。物业服务企业积极履行安全保卫、卫生保洁、绿化管护、共用设施维护等职能，提升住宅小区的服务管理水平，及时处置涉及物业服务的有关投诉，协助有关部门做好物业管理、巡查工作，配合街道办、社区居委会做好相关工作，涌现出一批优秀物业服务项目。目前，我县的国家、省、市级优秀物业服务项目分别达到 1 个、1 个、15 个。

二、存在的主要问题

城区小区物业管理工作是一项新型服务产业，涉及千家万户，发展中存在诸多问题，主要表现在四个方面：

（一）开发商遗留问题。一些开发商在小区建设过程中，不严格按照规划进行施工，出现了交房时间不靠谱、楼房质量不合格、配备设施不完善、基础资料不齐全、活动场所不配套、小区绿地不达标、办理房产证不及时，以及售后维修服务体系不规范等问题。而不少前期物业服务企业是受开发商委派对小区行使物业管理的，这些物业服务企业需要依靠开发商“输血式”补贴来维持运转。一旦房屋售完，开发商“拍拍屁股走人”，遗留问题就甩给物业服务企业，不仅侵害业主的利益，而且给小区的物业管理埋下“定时炸弹”。

（二）物业管理体制问题。一是综合监管机构权责不对等。县住建局负责全县物业管理活动的监督管理工作，物业管理职能挂设在局住房保障科，4 名工作人员需兼顾保障性住房和物业监管工作，造成物业监管工作捉襟见肘，力不从心。二是物业监管联动机制不完善。物业监管涉及多个县直部门，以及街道、社区，部门监管存在职能交叉、职责不清的问题，相互推诿扯皮的现象时有发生。三是物业服务企业选聘不规范。2011 年，我县开始实行前期物业招投标制度，此前建成的住宅小区物业服务企业多是开发商的关联企业，“自建自管”“建管不分”容易诱发违规违约操作。四是指导业主自治管理不到位。街道、社区缺乏了解熟悉物业管理、业主自治相关法律法规的人员，履行指导、监督职能难度大。住宅小区业主大会、业委会的建立覆盖面总体较低，一些业委会存在运行不规范、职能作用发挥不充分的问题。

（三）物业服务企业管理问题。一是物业企业整体层次不高。我县物业服务企业规模较小，实力相对较弱。物管行业薪酬低，难以吸引高层次人才，从业人员多为下岗工人、农民工等，日常管理多是“看看门、扫扫地、拦拦车”等，人员素质和人才储备相对薄弱。一些住宅小区规模小，新建小区入住率低，物业服务企业入不敷出，举步维艰。二是物业企业服务意识不强。在规范化服务质量和标准方面存在欠缺，服务制度落实不到位，服务质量不高。如，一些小区在绿化带种植蔬菜、修建停车位，占用公共绿化用地、乱搭乱建，楼道卫生保洁不尽人意，地下车库缺少照明设施，监控摄像头不配套等。这些现象造成业主和物管对立，影响物业服务费的收缴。三是从业人员责任意识不足。一些物管人员习惯于当“管理者”，没有摆正“服务者”的位置，简单地把物业管理解成收费等，有的只想收费不愿服务，有的甚至“搭车收费”。如，某小区业主在泗水论坛发帖，反映上房必须交 300 元的有线电视机顶盒费用；个别物业管理人员缺乏职业道德，私自收取取暖费、物业服务费，损公肥私，影响了物业管理队伍的整体形象。四是代收水费电费价格不一。我县一些小区存在专业经营单位未抄表到户，物业服务企业代收水费、电费时将水电损耗公摊，造成住宅小区水电费“同城不同价”。有的小区还收取公用照明电费。如，某小区每月收取业主 3 元的水电损耗公摊费用；今年 6 月 15 日，网民在“泗水论坛·问政”平台发帖，反映某小区 A 区、B 水费价格差异大，A 区 2.45 元 / 立方米，B 区 3.65 元 / 立方米（县自来水公司生活用水价格为 2.45 元 / 立方米），两区物业服务费均为 0.95 元 / 平方米·月，并且每年收取每户业主 100 元的公共照明费等。五是物业服务费收取不易。一些物业服务企业没有提供质价相符的服务，有业主以拒交物业服务费进行抗争；部分业主以开发商遗留问题、公共设施不配套、物

业收费标准不合理等为由，拒缴物业服务费。如，某小区一些业主声称如果水电费、物业服务费价格过高的问题得不到及时解决，将拒交物业服务费。同时物业服务成本上涨过快，再加上业主拖欠物业服务难，造成企业难以正常运转；一旦物业服务跟不上，又导致居民不愿缴费，久而久之形成“恶性循环”。

（四）业主自身存在问题。一是自主治理意识淡薄。法律赋予了业委会权利义务，但业委会不具备法人资格，无独立财产、经费保障，成员属于无偿奉献，对物业服务企业和业主缺少有效制约。一些业主习惯于“大事找政府，小事就发帖，维权靠上访”，不愿参与业主大会和业委会的选举和被选举，导致两会的成立运行难，业委会往往成为“摆设”。二是依法维权意识淡薄。有的业主遇到问题不是去依法维权，不是去找业委会解决，而是要么忍耐，要么上访，要么拒交物业服务费，架空了业委会，激化了与物业服务企业的矛盾。如，某小区的一些业主要求“撤销现有业委会，重新按照规定，依法成立业委会”。三是有偿服务理念淡薄。小区业主成员复杂，一些人认为物业管理是政府分内之事，物业收费是企业赚钱，不愿“花钱买服务”；有的业主把物业管理公司当成了小区“政府”，凡事都找物业，解决不了就是管理不好，动不动就以不交管理费相威胁，出了事故就要向物业公司索赔；一些业主认为交了物业服务费，物业服务企业什么都应该做，稍不如意就拒交物业服务费，一户不交就会带来连锁反应。四是公共责任意识淡薄。一些业主文明素质不高，一味强调权利而忽视相应的义务，不愿遵守《业主公约》，不愿接受物业管理，在小区内乱扔乱堆垃圾，毁坏绿化带种菜等。特别是小区内车辆普遍乱停乱放、甚至占用消防通道，回迁小区居民侵占基础设施、环境脏乱差。

三、对策建议

为进一步加强和改进城区住宅小区物业管理工作，提高物业管理水平，提出以下建议：

（一）严格执行规划。建议相关职能部门按照物业管理相关法规，制定好切实可行的小区建设管理办法和建设标准，并严格组织实施。住宅小区规划设计一定要明确物业用房、公共建筑、共用设施、车位数量、绿地面积等内容。相关部门要严把小区竣工验收关，楼房、配套设施必须保质保量。同时要逐步稳妥推进已建小区、老旧小区的公共配套设施改造和完善，逐步消除遗留问题，从根本上消除安全隐患和不稳定因素。

（二）加强监督管理。一是建立物业管理长效机制。建立完善物业管理联席会议制

度，充分发挥物业管理协会的服务沟通作用；建议成立专门的物业监管指导服务机构，作为县住建局下属单位，充实工作人员，提供经费保障，具体负责全县物业综合监管工作；严格履行专业管理职能，实行监管部门物业管理权力清单制，面向社会公开，建立物业管理执法联动机制，及时处理各种问题、矛盾和纠纷；落实属地管理制度，明确街道办、居委会在物业管理方面的职责，监督业委会合法履职。二是落实物业管理有关制度。要严格落实前期物业招投标制度，物业服务标准和收费标准写入购房合同；要严格落实新建物业质量保修金制度，物业在保修期之内出现质量缺陷，由房地产开发企业负责保修；要严格落实物业服务企业资质、备案和从业人员资格制度。三是严格规范物业服务收费。对物业服务企业违反物业管理有关规定，未提供相应物业服务的，住建部门要及时处理；对物业服务企业的价格违法行为，物价部门依法予以处罚。四是实行水电终端收费。建议住建部门牵头推进住宅小区公共配套设施移交工作，供水、供电经营单位对达到交付条件后，无正当理由不得拒绝接收，与业主签订服务合同，抄表到户，向最终用户收取水电费。五是创新物业服务考评。规范物业管理市场秩序，引入第三方考评物业服务企业服务，实行星级服务评定，实施激励奖励制度，建立优胜劣汰的竞争机制。

（三）提升物管水平。一是加大政策扶持力度。要研究出台扶持城区物业服务行业发展的相关政策，鼓励引导物业服务向市场化、专业化、规模化方向发展，做大做强一批物业服务企业，争创省市物业优秀品牌。二是物业服务质价相符。有关部门要按照“分等定级、质价相符”的原则，制定物业服务质量等级标准，由小区业主大会根据需要讨论决定选择，并与物业服务企业签订合同。物业服务企业要加强员工专业技能的培训，专业岗位做到持证上岗，公开服务内容、标准和价格，按照合同规定提供优质服务。业主按时足额交纳物业服务费，物业服务企业定期公布费用收支账目，让业主明白消费。三是开展社区文化活动。有关部门应积极开展丰富多彩的社区文化活动，创建“文明小区”，推进更加和谐的邻里关系。四是规范基本服务职能。物业服务企业要切实做好环境卫生保洁，为业主营造整洁舒适的生活环境；要不断加强小区公共秩序管理，尤其要制止小区内车辆乱停乱放行为，防止堵塞安全消防通道；要建立应急抢修队伍，及时排除小区各类设施设备出现的紧急问题，消除安全隐患；要积极创建花园式住宅小区，营造宜人的居住环境。

（四）增强业主素质。一是增强自主治理意识。街道（乡镇）、住建部门要强化对业主大会和业委会的指导监督，逐步提高业主大会和业委会组建率，引导业委会正确行使

职责权利，维护业主的正当权益。如，如因规划建设时车库不足，是否占用物业管理区域内共有道路或者其他场地设置停车泊位，决定权、收费标准要交给业主大会。可探索由政府向社会购买法律服务，由专业的社会中介服务机构，提供相关的法律服务和技术支持，引导业委会合法、理性开展工作；鼓励党员（特别是党代表）、人大代表、政协委员、公务员、教师、律师、企业管理者、经营者等，主动参与小区业委会工作。二是增强依法维权意识。要开展物管政策法规的宣传教育，增强业主的物管法律意识和有偿消费观念，懂得用法律武器，通过正当渠道和手段表达合理诉求，维护自身权利。三是增强公共责任意识。有关部门要规范和完善物业管理规约和服务合同条款，引导业主在享受权利的同时，积极履行相应义务，自觉遵守小区公约，按期缴纳物业服务费，支持物业服务企业开展工作，从而实现物业的保值增值。

政协金乡县委员会关于全县生态文明建设情况的调研报告

（2015 年 7 月 17 日政协金乡县委员会十届十五次常委会会议审议通过）

【内容概要】为推进金乡县生态文明建设，打造生态示范区，促进经济健康发展，2015 年 4 月，金乡县政协组成专题调研组，对全县 18 处生态文明建设情况进行了专题调研，通过实地察看、听取汇报、访问群众、座谈讨论等形式全面掌握情况，形成了调研报告，提出了坚持把生态文明建设作为富民强县的“着力点”、坚持发展经济生态先行、坚持拓展多元化投入渠道、坚持严把建设项目关口、坚持多措并举常抓不懈、坚持上下联动齐抓共管等 6 个方面的意见建议，为高质量打造生态示范区，促进经济健康发展贡献了政协智慧力量。

生态文明建设是党的十八大作出的战略部署，是坚持以人为本、促进社会和谐的必然选择，也是打造生态示范区，促进经济健康发展，推进经济产业顺利转型的重要抓手。根据县委、县政府主要领导的安排和县政协 2015 年工作计划，4 月 15 至 22 日，县政协主席陈新宏带领部分政协常委、委员，会同县直有关部门、镇街，通过实地察看、听取汇报、访问群众、座谈讨论等形式，对全县 18 处生态文明建设情况进行了调研视察，现将调研情况报告如下：

一、全县生态文明建设基本情况

近年来，我县深入贯彻落实中央、省、市关于生态文明建设各项政策措施，按照“生态宜居、美丽金乡”的战略构想和生态示范县建设的要求，牢牢把握“诚信蒜都、

生态水城”发展定位，城区以“五城同创”为引领，农村以美丽乡村为牵动，抓先机、抢先手，强力推进城乡融合、一体发展，城市更加秀美靓丽，农村更加整洁有序，在生态湿地文明建设、建设项目手续完善、重点企业排放监管、在线监测监控、环境综合整治等多个方面均走在了全市、全省乃至全国前列，得到了省、市领导的充分肯定，被批示为全省县市区学习典范，被授予全国生态文明建设先进县、省级园林城市、中国最美休闲小城和中国最佳生态宜居旅游名县等荣誉称号。具体表现在：

（一）领导高度重视。按照生态济宁建设三年行动计划部署，县委、县政府成立了生态金乡建设工作领导小组及办公室，负责创建工作的综合协调、督导调度等工作，形成了强有力的组织领导体系。按照“治气当先行、治水当示范、绿化当模范”的目标分解任务，共分为 9 个碧水行动重点项目、1 个蓝天行动重点项目、4 个确保南水北调水质项目、5 个重点流域“十二五”项目、6 个湖泊生态治理项目、4 个省大气治理一期项目等加严工作标准，重点监管。建立了园区建设项目包保监管体系，设立园区环保工作小组，做到审批关口前移，环境监管沉到一线；在全市、全省率先开展了建设项目环保手续违法问题清理整顿工作，为我县重点支柱企业发展拓展了更大的生存空间。

（二）生态项目建设快速推进。制定了金乡县水污染防治“十二五”建设规划，将九湖五河水系生态恢复和治理纳入规划范围，同时济宁创模重点项目也把我县重点生态建设重点工程列入其中。金乡县老万福河人工湿地水质净化工程的金济河清淤疏浚、莱河、东沟河人工湿地、大沙河表面流人工湿地、金乡县万福湖人工湿地水质净化工程、济宁化学工业开发区人工湿地水质净化工程等都已经基本建成。莱河橡胶坝、金济河郭楼截污导用工程、大沙河截污导用工程、东鱼河薛洼水质自动监测站、城区空气质量自动监测站等已完成。

（三）城乡环境综合整治全面展开。以“改善环境质量、塑造城市形象、打造城市品牌、提升城市管护水平”为出发点，大力开展城市环境综合整治活动，实现了城乡环卫一体化县域全覆盖，并在全市率先推行市场化运作。一是积极提高保洁作业机械化水平，道路扬尘得到有效抑制。通过市场化运作，规范化管理，城区 18 辆清扫车、7 辆洒水车每天对城区主次干道进行洒水、清扫，全县城区及镇街驻地机械化清扫率达 95% 以上，有效控制了路面扬尘。二是推行城乡环卫一体化，农村人居环境得到明显改善。通过公开招标，将全县镇村卫生保洁全部委托给物业公司，实现了干管分离，严格了考核制度，目前各镇村已配全垃圾桶、保洁员，结束了过去“大街无人扫、垃圾无人倒”的历史，在全市城乡环卫一体化群众满意度调查中，我县位居全市第二。三是加强垃圾厂

的规范化管理，做到了垃圾处理无害化。县垃圾处理厂被省住建厅评定为一级填埋场，自 2011 年投入使用以来，严格按照各项操作规程对进场垃圾检查、摊铺、压实、消杀、覆盖，对渗滤液进行达标处理，确保垃圾处理真正无害化。同时，加大对各种破坏和影响城市环境行为的查处力度，在绿地升级改造中体现生态文明建设理念，提高了城区绿化覆盖率，城区面貌有了较大改观。

（四）农村生态文明建设深入开展。一是重点抓美丽乡村建设。按照社会主义新农村建设的总体要求，51 个村已完成坑塘整治任务，272 个村已完成坑塘清淤、堤岸边坡整治、清理积存垃圾及绿化工程栽植树木等整治任务；美丽乡村示范村绿化任务全部完成；200 余村成立了“巾帼清洁志愿队”公益服务队伍，开展公益服务活动达到 1.4 万余人次；256 个村完成了“街街亮”全覆盖；选定 122 个生态文明村进行改造，确保美丽乡村建设落到实处。二是大力发展生态循环农业和有机农业。实行农业标准化生产，积极培育无公害、绿色和有机农产品品牌。目前已发展高创科技、周庄葡萄、胡集白梨瓜、羊山润田、王丕永利、宏大有机大蒜、成功有机大蒜、马庙金谷、胡集百果科技等初具规模的生态循环农业示范园 10 余处，面积 16 万余亩。三是强化养殖业污染治理。王丕镇永利养殖场通过粪污发酵生产沼气，沼渣、沼液免费供应周边菜农，已带动群众发展蔬菜大棚 1500 余亩。卜集镇东旭养猪合作社六户农民投资 500 余万建成昊源生物有机肥厂，可利用粪污 12 万吨、棉花秸秆 2.9 万吨、食用菌菌棒 3.6 万吨，年产有机肥 3000 多吨，已与周边 50 多家规模养殖场签订粪污处理合同，大大减轻了养殖业对环境的影响。四是搞好农作物秸秆综合利用。围绕秸秆“五料化”利用，形成了化雨晨雨菌业、马庙百斯特菌业、康华乳业等 20 余家秸秆规模利用企业，目前全县秸秆综合利用率达 86%。五是积极开展农村生活污水和生活垃圾处理工作。化雨镇、羊山镇、司马镇、胡集镇分别建设了社区污水处理和生活垃圾处理项目，并同步推进全县《镇街环境规划》编制、重点企业污染防治、农林畜牧面源污染治理等工作。截至 2014 年底，已成功创建省级生态乡镇 4 个，省级生态村 3 个，市级生态村 128 个。

（五）环境执法进一步加强。以维护环境安全为目的，坚持打防并举，卓有成效地开展了环境保护专项检查和（土）小企业清理整顿工作，不折不扣地落实县委、县政府主要领导指示，坚决做到“零容忍”，没有下不为例，有效解决了涉气、涉水企业超标排放或恶意偷排等危害群众健康和影响可持续发展的突出环境问题。一是严格执行排污许可证制度。充分发挥排污许可证在环境管理中的前置作用，严格执行重点污染总量控制制度，在项目新建时制定总量加严管理标准，没有总量指标的项目必须通过退城进园

指标并入或通过环境治理指标置换取得，否则不予开工建设。二是采取出入境断面水质自动监控和人工监控相结合的方式进行，对境内主要河流沿线进行排查，发现异常情况及时处置。三是重点大气治理项目建设规范有序。义达热力、民生煤化、民生热能等及9家砖瓦窑厂，均安装了脱硫设施。四是对水源地保护进行了专项检查。对全县城镇饮用水源基本情况、水质现状做了详细调查分析，形成了检查报告，制订了金乡县饮用水源地划定方案，并通过向上争取环保专项资金用于保护农村饮用水源地工作；五是开展夏、秋季秸秆禁烧专项执法活动。每年6月份和9月份，环保执法人员采取昼夜巡查方式，造大声势、严密监控，达到“不烧一把火，不损一棵树，不被遥感卫星拍到一个火点”的禁烧目标。

（六）生态宜居的城乡环境初步形成。全县水环境质量持续改善，城区河湖水质日趋清澈，老万福河高河桥、莱河范庄桥等7个地表水监测断面水质持续稳定达标，县域水体全部适宜鱼类生长；县主城区空气环境质量较以往有较大改善，烟尘、扬尘、可吸入颗粒物、二氧化硫、氮氧化物等大气污染物排放明显减少，空气环境质量达到二级标准的天数比例维持在95.2%以上；城区绿地面积持续增加，居民生活环境质量明显改善；市政府考核金乡县主要指标污染物总量减排超额完成年度计划。截至目前，全县已分别完成“十二五”期间COD和氨氮减排任务的123.72%和121.43%，居民生活环境质量明显改善，群众满意度得到大幅提升。金水湖湿地公园被评为省级水利风景区，AAA级旅游风景区和获批国家湿地公园试点，金济河、千寿湖被评为省级水利风景区，奎星湖、金济河被评为AAA级旅游风景区，生态宜居的城市环境初步形成。

二、存在的问题

虽然生态文明建设各项工作都有了新的进展，但在实际工作中仍存在许多薄弱环节，环境压力仍然很大，形势依然严峻。主要表现在：

（一）部分基层干部群众生态文明建设意识还较薄弱。我县“十一五”工业基础较为薄弱，造成分配我县“十二五”大气总量较小，而“十二五”新上大气项目需求较大指标，相应的为完成重要考核减排指标增加了难度。部分镇街和部门生态环境保护意识淡薄，认识水平不高，工作积极性和主动性不强，不同程度地存在重经济发展轻环境保护，重项目投资轻环保投入的现象；有的认为生态文明建设要求太高，有畏难情绪，过多强调客观因素，缺乏主动创新意识；部分村民思想认识比较滞后、环保意识缺乏，把

生态文明建设简单等同于环保工作；农村环境基础设施还不够完善，特别是镇驻地和行政村的生活污水处理设施未建设，直接影响生态镇和生态县建设的整体标准和进度。镇街还未按照《小城镇环境规划编制导则》编制乡镇环境保护规划，申报条件不完善。

（二）农村综合环境整治工作任务仍比较繁重。一是土地农地膜回收率差。大蒜种植过程中每年都要使用地膜，田间地头、渠沟路边，仍存在废弃的地膜。地膜在土壤中很难被降解，在15—20cm土层形成不易透水、透气的难耕作层。个别农民将地膜从地里拣出来焚烧，产生的气体污染了环境。二是无机化肥使用量仍需减少。部分农民不断增加氮肥、磷肥的使用量，造成了土地酸性化、板结，严重威胁了农业的可持续发展，同时无机化肥的生产及使用产生了一定的空气污染，氮肥的气态损失也造成温室气体排放。三是农药造成污染。对于种植的大蒜和棉花，极少数农户使用低毒农药也造成了农药残留，通过蒸发、蒸腾，飘到大气之中，吸附空气尘埃并随风扩散，造成大气环境的污染。四是农作物秸秆堆放管理不到位。政府推广秸秆集中存放，可仍存在秸秆放在路边、沟边、沟渠上的现象，既影响交通又影响美观。五是畜禽养殖污染量加大。部分个体养殖户环保意识较差，对圈舍内的粪便采用干清粪工艺，露天晾晒在舍外的平地上，地面也未进行防渗处理。也有部分养殖户在农业部门的扶持下，按照2000元一户的标准建设了小型沼气池，但也仅仅处理少量的废水和粪便，部分废水和粪便仍然随处堆放、乱排，有的直接排入生产沟内，有的则直接排入就近的池塘，造成污水下渗，严重影响生态环境。

（三）全县环境容量趋紧，保持出境断面水质稳定达标难度很大。全县主要污染物排放总量偏大，环境容量空间有限，资源、环境对经济发展的约束进一步加剧。近年来，我县国民生产总值一直保持高速增长，工业化发展速度较快，工业减排空间被压缩。为完成总量减排目标，在我县工业生活减排空间有限的情况下，必须把农业源减排作为重点，大力挖掘畜禽养殖项目减排空间，这也是确保出境断面水质安全的必要保障。目前我县老万福河出水断面水质基本达到地表水Ⅳ类标准，个别时候仍出现水质超标问题。随着城市化进程的加快，城市的配套管网建设还比较滞后，管网基础设施还有许多不完善之处，雨污分流仍不彻底；食品园区、化工园区两大污水处理厂运营和管理还有待于进一步完善。

（四）饮用水源地安全应引起高度重视。我县共有集中式饮用水源地供水站42个，其中包括城区内城南水厂、城东水厂两个大型供水设施。通过实地调查，我县42个集中式供水站均未划定饮用水源保护区，也未建设围栏等保护性工程。出具的水源地水质

监测报告显示，42 个供水站中有部分不达标，主要超标项目为氟化物、硫酸盐等。同时，农村生活污水产生量较大，每人每天的生活污水产生量约在 40L 左右，主要是厨房废水、洗衣废水、厕所废水和洗漱用水。污水排放方式比较随便，基本是随用随排，就地泼洒。部分排入简易的排污沟内，靠下渗和太阳的蒸发。随着新型农村社区的建设加快，生活污水产生量会逐渐加大，而且农村社区环境配套设施尚不健全，产生的污水及厕所粪便直接排入外环境，给生态环境及群众生活造成影响。

三、促进全县生态文明建设的对策建议

（一）坚持把生态文明建设作为富民强县的“着力点”，进一步提高广大干部群众的思想认识。生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院历来对此高度重视，自新中国成立以来，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展。早在 1955 年，毛泽东向全国人民发出了“绿化祖国”“实行大地园林化”的号召，到 1973 年 8 月，国务院召开第一次全国环保工作会议，至 1979 年出台了我国第一部环保法律——《中华人民共和国环境保护法》，再到 1983 年召开的第二次全国环保会议，将环境保护确定为基本国策，奠定了其在社会主义现代化建设中的重要地位；进入新世纪，党和国家对生态建设与环境保护更为重视。在 2007 年 10 月召开的党的十七大中，首次提出“生态文明”概念，将建设资源节约型、环境友好型社会写入了党章，把建设生态文明作为一项战略任务明确下来。今年，在继“大气十条”“水十条”政策相继出炉后，5 月 6 日，中共中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》，这是自党的十八大报告重点提及生态文明建设内容后，中央全面专题部署生态文明建设的又一个文件，生态文明建设的政治高度进一步凸显。按照中央、省、市部署，县委、县政府高度重视生态文明建设，成立了生态县建设领导小组，作出了进一步打造“生态金乡、美丽金乡”的重要决策，层层动员，持续加大督导力度。全县上下要充分认识加快推进生态文明建设的极端重要性和紧迫性，切实增强责任感和使命感，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持“绿水青山就是金山银山”，动员全县上下统一思想、积极行动、深入持久地推进生态文明建设，加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，真正把我县建设成为生态经济发达、生态环境优美、生态文化繁荣、生态社会和谐的示范县区。

（二）坚持发展经济生态先行，整体推进生态工程建设。一要拓宽三沼和秸秆综合利用渠道。要结合金乡自然生态优势，大力发展种养结合、农牧结合和农工结合生态循环农业发展模式，在做好科学规划的基础上，以实施项目为契机，积极示范推广沼渣液综合利用技术和秸秆“五料化”利用技术，努力拓展项目的示范空间，通过宣传扩大群众参与范围，充分发挥项目辐射带动效应。二要推进畜禽粪便综合利用工程。要按照控制畜禽粪便施用总量和种养区域一体化的原则，科学划定禁养、限养区域，发展规模养殖小区，培植畜禽养殖大户，对水源保护区、风景旅游区的核心区域要禁止饲养畜禽，集镇地区要限制饲养数量，以便畜禽粪便集中统一综合利用和污水有效处理。要积极发展农业循环经济，构建种植业、水产养殖业、畜禽养殖业和农副产品加工业间的产业循环链。三是大力实施生态水系治理工程。以争创“国家园林县城”“山东省绿化模范县”“山东省人居环境范例奖”为抓手，纵深推进“九湖五河”扩容提质，持续加大河湖治理、造林绿化和环境保护力度。以城市总规、城市绿地系统规划为基础，对现有湿地资源进行整合，通过河流活水彼此沟通，交织成网，形成以大沙河、金马河、金济河、老万福河、莱河构成环绕老城区、新城区两个“湿地景观环”。全力打造湿地生态保育区、湿地人工恢复区、湿地系统体验区、湿地人文景观区、湿地资源利用区，形成有机的湿地生态系统格局。依托河湖资源优势，突出开发生态旅游产业，打造新的经济增长极。四是积极发展生态高效农业。以巩固国家现代农业示范区创建成果为带动，大力发展生态有机瓜菜、健康养殖、休闲渔业、观光林业，着力突破有机农业、设施农业、观光农业。深入推进农业标准化建设，加强农产品质量安全监管体系建设，突出发展无公害、绿色、有机农产品和地理标志产品，打造知名农产品品牌。不断完善提升农业示范园区发展规划，尽快规划建设一批以现代、循环、生态三大农业示范区和东部万亩食用菌基地、西部百万只（头）畜禽养殖基地、南部万亩生态葡萄园、北部万亩苗木园林带四大基地为引领，各类特色农业示范基地为辅助的“一区、三园、十大基地”高效生态农业园区，走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。五是持续加大美丽乡村建设力度。以城乡一体化发展为主线，以提升农民生活品质为核心，紧紧围绕“一村翠绿、一塘清水、一处广场、一院清洁”的“四个一”目标，大力实施美丽乡村建设“五大工程”，着力推进农村生态人居体系、农村生态环境体系、农村生态经济体系、农村生态文化体系和农村民主管理体系建设，努力把我县农村建设成为产业生态、环境优美、生活富裕、乡风文明的美丽乡村、幸福家园，率先在全市实现美丽乡村建设目标。

（三）坚持拓展多元化投入渠道，着力提高生态环境支持保障水平。生态文明建设，

关键在领导，难点在投入。一要继续加大财政投入。各级政府要对照生态先进乡镇和生态先进县建设的整体标准和进度，加大对环境保护的投入力度，在完善基础设施建设、污水处理硬件设施建设等方面加大资金投入。各镇街要克服困难筹集资金，专门用于生态环保项目的实施。针对目前县级生态环保执法装备较为缺乏的现状，建议县财政应专门列支环保执法监管费用，逐步解决因地方财政困难、环保经费偏少、环境监察结构装备落后等问题造成的县域环境监管能力薄弱问题，不断改善执法条件，提高装备水平，以适应当前环保新常态化的管理。二要积极向上争取。县环保、水利、住建、农林牧等部门要按照生态文明建设目标，抓住当前国家扩大内需的有利机遇，帮助包装项目，向上申报专项，争取国家和省市的扶持政策，着力推进污水处理、垃圾收集、中转及无害化处理体系等环境设施项目建设。三要引导社会广泛参与。要以改革创新的思路，充分运用企业化、产业化、市场化等方式，拓宽投融资渠道，建立政府主导、多元投入、市场推进、公众参与的投入机制，鼓励和支持社会资金投入生态环境保护和建设。四要加强生态环保管理队伍建设。针对当前县级环保人员编制少、镇街环保机构有机构没编制、没有专职人员、人员配置少的现状，要大力充实生态环保管理力量，不断加强队伍素质建设，提高管理能力，以更好地适应生态建设和环境保护的需求。

（四）坚持严把建设项目关口，落实总量及生态控制制度。认真落实国家产业政策，通过建设项目环境管理，加快企业技术改造和淘汰落后生产能力、工艺和技术的步伐，推进全县产业结构优化升级。对新上建设项目，严格执行环境影响评价和“三同时”制度，提高节能环保门槛，落实“环保第一审批权”和“一票否决权”。鼓励发展节能、降耗、减污、循环产业，大力推广清洁生产工艺，走新型工业化的路子。建议县政府及有关部门加大制定污染物总量控制计划，建立污染物排放总量调度和考核制度，建立和完善科学、完整、统一的减排指标体系、监测体系、考核体系，把总量削减指标作为建设项目环评审批的前置条件，采取有力措施，确保完成减排任务。

（五）坚持多措并举常抓不懈，加大生态环保监管执法力度。一是加强生态文明制度建设。保护环境离不开法律制度的完善和规范。自 1979 年出台我国第一部环保法律——《中华人民共和国环境保护法》以来，中央已制定了包括水污染防治、大气污染防治、环境影响评价等 10 部环境保护法律，15 部自然资源法律，颁布了国家环境标准 800 多项，颁布地方性环境法规和地方政府规章 660 余件。我县要根据中央出台的有关制度，加快建立适合我县的系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然生态资源的行为，把生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。二是

构建环保在线监测平台。按照全天候、全覆盖要求，加快我县环保在线监测平台和环境监控中心建设，督促重点排污企业按要求安装在线监测设备，并与监控中心实现联网，随时掌握重点区域和部位的环境质量变化情况，及时发现并查处各种违法排污行为，达到真正意义上的环保均衡化。大力落实环境信访工作制度，实行 24 小时接听举报电话，努力解决群众反映的环境污染和生态破坏问题。三是严厉打击环境违法行为。继续开展“整治违法排污企业保障群众健康”环保专项行动，对治污不力、达不到限期治理要求的企业，坚决依法责令停产整顿直至关闭；对拒不执行关停、限期治理、恶意排污的，从重处罚，并依法追究企业负责人的责任；对清理取缔的（土）小企业进行督导检查，掌握第一手资料，形成规范的汇报材料；对“死灰复燃”的企业进行严肃查处，该取缔的取缔，确保人民群众生活生产环境安全。继续启动“蓝天工程”，对城区内小型锅炉开展拉网式调查，集中清理整顿煤烟型污染。四是加强农业面源污染防治。引导农民进行标准化生产，控制农药、化肥的使用量，实现农业生产全过程污染控制。制定规范的大蒜加工审批程序、标准，积极引导新上无污染、效益好的大蒜精深加工项目，推动大蒜产业的精深加工进程，确保我县大蒜产业的健康持续发展。

（六）坚持上下联动齐抓共管，进一步形成推动生态文明建设的强大合力。生态文明建设是一项复杂的系统工程，涉及面广、任务繁重，需要各镇街、各相关部门的密切配合和通力协作。生态县建设领导小组各成员单位要树立大局观念，进一步明确工作职能和职责，落实具体工作人员，形成“一把手”负总责、分管领导靠前抓的领导机制，真正做到认识到位、工作到位、措施到位；要建立健全指挥有力、齐抓共管的领导机制和协调机制，落实责任考核奖惩机制，保证建设工作健康发展、高效运行；要充分发挥新闻媒体宣传和监督的作用，通过电视、广播、报纸、网络等新闻渠道，加大生态文明建设宣传力度，宣传和弘扬正面典型，公开曝光反面典型。要大力推进绿色学校、社区、饭店、村镇、企业、医院、商场等绿色系列创建，推动生态文明理念进农村、进社区、进学校、进企业、进机关；各部门和镇、村（社区）要紧密合作，主动参与，形成政府统一领导、环保部门统一监管、相关部门分工负责、全社会共同参与的生态建设和环境保护的良好局面，让生态建设成为新常态，让广大人民群众享有更多的绿色福利、生态福祉。

政协梁山县委员会关于培植壮大我县传统产业发展的调研报告

（2015 年 9 月 29 日政协梁山县委员会九届十七次常委会会议审议通过）

【内容概要】梁山县的轴承、农机、油漆等传统产业上世纪九十年代前有过较长时间的辉煌，但随着经济体制改革，部分企业没能跟上时代步伐。2015 年，梁山县政协就梁山县传统产业发展情况进行了专题调研，就“统一思想认识，健全推进机制；科学制定规划，营造发展聚集区；强化科技创新；培育壮大本土传统产业的龙头企业；积极促进‘互联网 +’营销模式和出口贸易；拓宽融资渠道，解决企业资金周转困难”等 6 个方面提出了意见建议。调研报告形成后，为加快推进园区建设注入了动力，推进了梁山县轴承产业园、涂料产业园、环保装备产业园等园区的建设。

根据县委安排和县政协年度协商计划，县政协组织部分政协委员和委室负责同志成立调研组，就我县轴承、农机、油漆等传统产业发展情况进行了专题调研，调研组通过召开部分企业家座谈会、主要经济主管部门负责人座谈会广泛征求意见、了解情况，通过查阅有关统计资料分析问题、提出建议。现将具体情况报告如下：

一、我县传统产业的发展现状

我县的轴承、农机、油漆等传统产业上世纪九十年代以前有过前较长时间的辉煌，也曾经为梁山争得荣誉、做出过贡献。“梁山”牌收割机刀片于 1983 年获国家“银质奖”，是全国农机配件中的最高奖，1988 年通过国优复评，全国销量第一，并出口多个国家。“水泊”牌油漆是作为“全国著名商标”享誉全国，产品远销国内外，“乐化”油

漆当年曾多次到梁山学习，他们现在拥有了全国“驰名商标”，并成了昌乐县最大的企业。邹城“奔腾”油漆，其实就是梁山人干起来的，很多设备还是从梁山搬过去的，现在却做得很大。梁山轴承也曾给全国许多主机厂配套，是梁山县规格最高、贡献最大的企业。但随着我国经济体制改革，市场经济的快速发展，这些老的国有企业没能及时跟上时代步伐，在转变经营模式、调整产品结构、推进技术创新上严重滞后，内部改制也不成功，以至于最后被淘汰破产。但这些企业及其新形成的名优品牌却为我县在相关行业、领域铸就了良好的影响，更是培养了一批企业家队伍、一批技术骨干、一批营销人才，分解出一群生产企业在顽强地打拼，虽然没有快速成长，但保持着良好的生命力。梁山的民营经济及其培育出的专用汽车等产业集群之所以在省市有一定的名气，与梁山的传统产业是密不可分的。他们目前的情况分别是：

轴承产业情况。到目前为止，在工商部门登记注册的轴承企业共 70 家，其中纳统的规模以上企业 10 家，纳税企业 28 家，2014 年全行业纳税 805.55 万元，2015 年上半年纳税 340.91 万元，企业主要分布在梁山街道、杨营、马营、黑虎庙、拳铺等 10 个乡镇街区。主要代表企业有：梁轴轴承、龙跃钢球、星泰轴承、滚动轴承、群达工贸、泰跃轴承、东旭轴承等。

农机产业情况。到目前为止，在工商部门登记注册的农机配件企业共 22 家，其中纳统的规模以上企业 3 家，纳税企业 29 家，2014 年全行业纳税 169.94 万元，2015 年上半年纳税 92.07 万元，企业主要分布在拳铺、梁山街道、开发区等 8 个乡镇街区。主要代表企业有：鲁星机械、龙川机械、绿源机械、三星机械、华南机械、宝丰机械、亨通机械等。产品主要有：各种收割机刀片、护刃器、压刃器、摩擦片、切割器总成、刀杆总成联合收割机割台总成等。

油漆产业情况。到目前为止，在工商部门登记注册的油漆企业共 39 家，其中纳统的规模以上企业 4 家，纳税企业 28 家，具有合法手续的 20 家，有关乡镇、部门排查出的非法油漆企业 51 家。2014 年全行业纳税 304.52 万元，2015 年上半年纳税 189.23 万元，企业主要分布在梁山街道、拳铺、马营、水泊街道等 7 个乡镇街区。主要代表企业有：大桥涂料、齐彩化工、天佳化工、贝格尔漆业、盛安特涂料、格瑞特漆业、八百里水泊化工等。我县的油漆企业大多采用国内成熟的生产技术与配方进行调和勾兑，操作简便，运行安全，能耗低、无污染、无废水排放，附加值高。产品主要应用于家具、自行车、农机、挂车、电动车、船舶等用途十分广泛，市场需求量大。

梁山县传统产业情况一览表

单位	轴承	农机	油漆
工商注册登记（个）	70	22	39
规模以上企业（个）	10	3	4
纳税企业（个）	28	29	28
2014 年纳税额（万元）	805.55	169.94	304.52
2015 年 1—6 月纳税额（万元）	340.91	92.07	189.23
2013 年底从业人员（人）	1948	855	787
2013 年底资产总计	6.72 亿元	0.786 亿元	1.9 亿元
2013 年底主营业务收入	13.07 亿元	2.6 亿元	6.82 亿元
企业分布乡镇（个）	10	8	7

梁山县传统产业重点企业情况

项目	单位	2014 年纳税总额（万元）	2015 年 1—6 月纳税总额（万元）	2013 年主营业务收入（万元）	总资产（万元）	从业人员（人）	所在乡镇
轴承	梁轴轴承	291.87	175.72	16016	29428.3	556	梁山镇
	龙跃钢球	122.36	12.83	19930	7511.6	285	黑虎庙
	星泰轴承	90.38	44.29	6321.5	4692	109	拳铺
	滚动轴承	68.20	27.51	11756.7	3996.3	182	拳铺
	群达工贸	73.5	6.84	16262.5	7791.6	265	黑虎庙
	泰跃轴承	33.7	16.73	17044	2580	106	杨营
	东旭轴承	0	0.98	1563.2	1310	25	马营
农机	鲁星机械	32.83	16.73	1800	2100	80	梁山镇
	龙川机械	19.31	8.60	1825.1	513.2	52	梁山镇
	绿源机械	1.42	1.75	1763.4	1592.7	39	拳铺
	三星机械	17.39	9.2	3000	4000	100	杨营
	宝丰机械	7.08	3.03	960.3	503.1	20	开发区
	亨通机械	15	18	2171.7	468.9	60	梁山镇
油漆	大桥涂料	57.93	48.17	10030.6	1036	106	大路口

续表

项目	单位	2014年纳税总额（万元）	2015年1—6月纳税总额（万元）	2013年主营业务收入（万元）	总资产（万元）	从业人员（人）	所在乡镇
油漆	齐彩化工	32.12	17.45	2552.1	2205.6	23	开发区
	天佳化工	15.02	7.99	26550	3439.3	133	开发区
	贝格尔漆业	10.67	6.02	1764.6	512.3	26	拳铺
	盛安特漆业	26.86	14.12	1203.6	121.8	10	拳铺
	格瑞特漆业	19.6	9.68	1860	160.7	21	梁山镇
	八百里水泊化工	197	8.64	900	252.1	24	拳铺

二、存在的主要问题

1. 分布广泛，经营秩序混乱，缺少聚集平台。我县大部分轴承、农机、油漆生产企业是由原梁山轴承厂、梁山农机厂、梁山油漆厂的业务骨干领建或合伙参股创建的。他们凭借个人的地缘优势选址建厂，甚至回老家创业，三个产业分别分布在10个、8个、7个乡镇街区，可谓是星罗棋布，给管理带来不便，也不利于产业集聚发展。个别企业、特别是油漆企业凭借负担小、机制活、门槛低的优势，采取使用劣质材料、减少工艺流程、假冒他人商标等手段，降低生产成本，恶性竞争、相互压价，不仅使一些企业微利甚至保本经营，而且影响了“梁山”“水泊”品牌的产品信誉和市场竞争力。再就是在当前严格治理整顿危化品生产企业的形势下，油漆企业提档升级、聚集发展迫在眉睫，他们有技术、有市场、有资金、有强烈的愿望聚集，但缺少园区平台。

2. 企业规模小、产品档次低、工艺设备落后。三个产业近200家企业，规模以上企业仅17家。特别是油漆企业71家，三分之二没有合法手续，很多就是家庭小作坊，买来原料进行勾兑。即便是合法企业，大部分也是勾兑调和，产品基本都是用在挂车车厢、金属机械上的喷漆，高档装饰漆、轿车等烤漆基本不能生产，虽然油漆企业厂区规模小、生产条件差、工艺落后，但他们生存空间大，存活能力强。由于县域缺少化工园区，这些企业都面临着即将失去合法证件或不可能获取合法证件的尴尬境地。70家轴承企业目前能维持正常生产的也不过20家，28家缴税企业，有10家半年缴税不到1万元，与主机厂配套的也仅梁轴轴承1家，大多与配件配套或用于维修，轴承企业目前厂区规模不算小，利薄量大，大多工艺不先进。由于这三个产业的企业起步时资金缺乏，

渴望生存，发展意识差，普遍存在规模小，厂房设备落后，研发能力低，市场竞争力差。因此，这三个产业一直没有大的发展，没有异军突起的龙头，也没用与大企业合作的资本，对我县经济发展贡献不大。

3. 企业缺乏资金，融资困难。不少企业有意进行技术升级、设备更新、工艺改造，但由于企业规模普遍较小，贷款难度较大，再加上土地手续办理周期较长，无法实行土地、厂房抵押贷款。特别是轴承企业库存大、回款周期长（平均需要 90 天），造成资金周转困难。不少企业有愿望与大企业合资合作，但由于自己规模小、管理不规范、很难找到可以背靠的大树。

4. 配套能力不强，缺少自有名牌产品。“水泊”油漆、“梁山”收割机刀片的品牌丢了、沉睡了很可惜。传统产业的大多数企业缺少自有品牌，还处于依赖贴牌、仿制、冒牌阶段，产品雷同较多没有形成自身的特色和拳头产品。特别是油漆产业，不少企业具有生产高档漆的能力，但缺少品牌、规模小，市场竞争力差。再就是原料几乎全部从外地购进，尤其是用量较大的树脂，近百家企业只有 2 家能生产，油漆产业的利润靠新产品、产量靠老产品、量的提升依赖于树脂。

5. 技术人才缺乏，研发能力不强。我县的传统产业科技含量均不高，大多生产低端产品，对市场需求研发能力不足，没有形成产学研相结合的产品开发格局。多数企业仍是家族式管理模式，管理水平低，应当市场变化的能力差，高级管理人才员、技术人才及高级技术工人的缺乏成为制约企业转型升级的障碍。滚动轴承招聘网络营销人员，来应聘的十几人都不熟悉后台操作。再就是缺少外贸人才。

三、加快培植传统产业发展的建议

1. 统一思想认识，健全推进机制。轴承、农机、油漆是我县的传统产业，有深厚的底蕴和产业基础、有深入沃土的根系和顽强的生命力。梁山轴承、水泊油漆、梁山收割机刀片在业内仍有着较高的声誉，并且我县仍是江北第二大的油漆生产交易基地，产品销往全国，拥有较大的市场份额。传统产业与主导产业有其不可分割的关联性，传统产业的振兴，可拉长主导产业的链条。油漆、轴承作为我县支柱产业专用车产业的下游产业、农机作为该产业的相邻产业，都有其存在的必要性，也都有培育壮大的可能性。同时，政策规定也给产业带来了发展的机遇和关闭的风险。借助国家治理整顿危险化学品生产企业的机遇，特别是我县被列入全省 50 个危险化学品重点监管县，油漆产业的现

状与现行政策要求相悖，如不加快聚集规范，将会很快被清理整顿掉，用不了二年，有证的企业也会变成无证，油漆产业的危机时刻已经来临。因此，建议县委、县政府必须高度重视，统一全县各级、各部门、各行业的思想认识，树立重振传统产业的信心和决心，加大对传统产业的重视支持力度，研究制定扶持传统产业发展的政策措施，健全推进机制，分产业明确牵头领导、责任部门，组建专门推进工作机构，具体负责传统产业的培植服务。

2. 科学制定规划，营造发展聚集区。政府有关部门应按照“提供要素保障、扶强培优骨干、健全产业链条、相对聚集发展”的思路，尽快委托科研院所，分别对轴承、农机、油漆行业制定产业规划和园区规划。确定好定位，是在低端扩规模、增数量、寻合作，还是上档次、创品牌、求提升。明确发展目标。利用 3 到 5 年的时间，轴承产业规模以上企业达到 20 家，产值达到 30 亿，税收实现 3000 万元。农机产业规模以上企业达到 10 家，产值达到 20 亿元，实现税收 2000 万元。油漆产业规模以上企业达到 10 家，产值达到 20 亿元，实现税收 3000 万元。制定发展措施。确定组织保障、要素保障、资金融资保障、技术研发保障、人才培训保障等。划定产业集聚区。油漆产业园建议作为要求相关企业严格聚集区，可依托我县规划的精细化工产业园，在杨营镇设立。杨营镇要提前谋划，确定选址，提供企业落地入住服务。在规划的厂区内建设多个标准厂房，每个标准厂房可以按 2 层、3 层设计，引导现在有证和无证的油漆企业入区自建或租赁厂房，组建企业集团，破解审批投资门槛（5000 万元），对外一顶帽子大家戴，对内单独核算、自主经营，区内统一管理服务，公共办公区、公共食堂、集体公寓。轴承产业园建议作为相关企业相对集聚区，可依托梁轴轴承、星泰轴承、滚动轴承和拳铺闲置厂房在梁山工业园内规划建设聚集区。农机产业园建议作为相关企业相对聚集区，可依托宝丰机械、亨通机械、华远机械在开发区规划建设农机产业聚集区。园区应将轴承、农机产业发展的重点放在引导、培育、壮大龙头企业，以龙头企业带动产业提升上。将传统产业的发展列入我县十三五规划，积极争取列入省市十三五规划项目库，把传统产业培育成新的增长极。

3. 强化科技创新。进一步强化科技创新对传统产业发展的支撑作用，加快企业的技术改造和产品转型升级。一是尽快启动园区建设，特别是涂料复配产业园（油漆聚集区），在园区内分别配建公共服务办公楼和质量检测中心、研发实验室，帮助企业解决缺乏技术人才的难题。二是鼓励企业加强与科研院所、大专院校的联系，参照绿源机械

与南京农业大学、山东农业大学、济宁职业技术学院的合作模式，走产学研相结合的路子，使企业和产品不断上档次、上规模、创品牌。加强创新人才队伍建设，制定优惠政策，引进培养专业技术人才和创新团队。三是通过技术改造加快企业转型升级。制定扶持优惠政策，用足用好各类上级专项资金，加大技改投入，积极引进、开发和推广新品种、新技术、新工艺以及新设备，不断提高产品的科技含量，重树传统名牌，擦亮梁山老牌子，争创山东新名牌。

4. 培育壮大本土传统产业的龙头企业。老传统产业不能丢，他们具有顽强的生命力，我们应当加大政策引导和扶持，努力培育壮大本土老传统产业。一是经济主管部门搞好对传统产业的管理服务，年底前组织传统产业的企业家、技术人员到行业知名大学办一次培训班，并将此列入今后产业企业家培训计划。尽快到市主管部门沟通协调产业发展和园区建设事宜，破解制约发展的瓶颈问题。二是攀强附贵寻求合资合作。制定有关优惠减免政策，积极引导企业对外合资合作、转让股权。借助国家对农机主机实行购置补贴的政策引导和稳定健康的市场，动员我县的农机配套企业积极与主机厂联合，目前宝丰机械正与主机厂洽谈合作，在梁山装配生产主机，共同享受国家补贴。星泰轴承、滚动轴承也正在规范完善各项手续，扩建厂房、增添设备、扩大企业规模、提升合作的身价。三是大力培育扶持骨干企业。每个传统产业选择有一定规模、生产经营规范、发展前景好的 5 家企业，纳入重点培育对象，确定一名县级领导和一个部门包保，一包 3 年，力争用 5 年的时间培育成行业的领军企业。四是组建行业协会。制定合作章程，规范经营规则，加强自律约束、互助协作，避免恶性竞争。轴承行业已自行组建了协会，抱团取暖，相互担保。五是做精做专做强传统产业。以满足市场需求为指导，以不断提高自主创新能力为动力，以转变发展方式、实现成功转型为基础。不搞大而全，争做少而精。把传统产品做专做精，把新产品做尖做强，避免同质化和低端竞争。

5. 积极促进“互联网 +”营销模式和出口贸易。网上电子交易已被许多中小企业所接受，星泰机械介绍，传统的销售模式客请了、差旅费花了、礼送了，订单往往却没得到，现在建立了网络销售平台，每天都有客户光顾，每月都有 3—5 个订单，还接到不少外贸订单，往往还都是现款。在当前国内经济持续下行，市场竞争激烈的情况下，应积极引导企业开展出口贸易，政府聘请专业人员对企业法人和业务人员进行培训。政府出资组织企业参加国内最具影响的广交会，帮助企业申请广交会展位并给予一定补助，通过外贸出口提高企业的管理水平，提升产品的档次，增加企业的利润。

6. 拓宽融资渠道，解决企业资金周转困难。简化政府“过桥还贷”资金的使用手续，积极促进“助保金”贷款实施。帮助企业解决技改、扩建、资金周转困难等问题。积极引导企业在新三板上市。聘请专家或券商对企业进行培训，对照规定条件，规范企业管理，完善制度手续，提高企业规模，我县争取早日有更多的企业进入新三板。

政协梁山县委员会关于我县生态县创建情况的调研报告

（2015 年 9 月 29 日政协梁山县委员会九届十七次常委会会议审议通过）

【内容概要】党的十八大以来，济宁市提出了实施“生态突破”战略，梁山县地处南水北调主干线，建设生态梁山意义重大。2015 年，梁山县政协围绕全县建设生态文明、创建生态县工作开展了调查研究，围绕完善提升生态县建设规划实施方案、铁腕治污加大执法力度、加大重点治污工程项目的建设进度、面源点源治理统筹兼顾、加大政策扶持力度；严格目标考核等 6 个方面提出了意见建议，报送县委、县政府主要领导参阅，为全县建设生态文明、创建生态县工作决策提供有益参考。

建设生态文明，关系人民福祉、关乎民族未来，是中华民族实现永续发展的长远大计，“十二五”特别是党的十八大以来，党中央把生态文明建设摆在中国特色社会主义五位一体总体布局的战略高度，大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国。梁山县政协根据县委要求和年初工作计划，近期组织环保、农业、林业、水利、畜牧、农机、城建、国土和发改局等部门，围绕我县建设生态文明、创建生态县工作，通过视察、走访、座谈等形式，深入乡村、企业进行广泛调研，汇总各方面情况形成了调研报告，又经县政协九届十七次常委会讨论审议，现呈报给县委、县政府，以供参考。

一、我县生态县创建基本情况

党的十八大把生态文明建设提升到“五位一体”总体布局的战略高度，省委、省政府做出了建设生态山东的决定。济宁市又提出了实施“生态突破”战略，我县地处南水

北调主干线，建设生态梁山意义重大。县委、县政府于2013年确定生态立县战略，积极开展我县生态县建设工作，并制定了《梁山生态县建设规划实施方案》，通过加大生态农业体系建设、生态林业体系建设、生态工业体系建设、生态家园体系建设、生态文化体系建设、自然资源保护体系建设、生态人居体系建设等重点工作，实现了我县“生态文明”和“资源节约型、环境友好型社会”阶段性创建目标。

按照县委、县政府的工作部署，我县相关部门认真把握产业政策，加快调整产业结构、转变发展方式，积极引导产业发展，紧扣环境容量，严格项目审批关，严格筛选并引导项目合理布局、科学选址，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展；加强部门联动，实行铁腕治污，推进“零容忍”执法，对环境违法行为严厉打击；全面深化水污染治理，加强湿地工程建设，加强大气污染防治，严格保护重要区域生态功能，大力推进生态水系建设，强化农村环境综合整治充分发挥资源环境的倒逼作用；加强生态文明宣传教育，倡导绿色健康的生产生活方式；大力发展循环经济，强化可持续发展战略，积极推动绿色生态文明。这一系列措施加快了生态环境的建设，有效改善了我县的环境质量，为生态梁山的创建打下了坚实的基础。主要表现在：

（一）生态建设取得积极进展和明显成效

1. 转方式调结构取得积极进展。2010至2014年万元生产总值能耗年均下降4%；到2015年初COD、氨氮、二氧化硫、氮氧化物比“十一五”末累计削减20.47%、20.46%、5.24%、3.54%，以资源能源过度消耗、环境污染为代价的增长方式得到初步遏制。

2. 环境质量持续改善。至2015年初，省、市控重点企业达标排放率达到99.5%，城市污水集中处理率达到92%，达标排放率达到92%；农作物秸秆综合利用率达到85%，规模化养殖场、养殖小区外排污染物达标排放率逐年提高。我县地表水环境质量持续改善，城区空气质量持续改善，空气质量优良和良好天数逐年增加。

3. 城乡环境面貌明显改善。自从我县实施城乡环卫一体化市场化运作、美丽乡村创建等工作以来，我县人居环境明显改善。生活垃圾无害化处理率逐年提升；城区绿化覆盖率达到38.7%。

4. 生态保护和创建工作扎实推进。启动了梁山泊湿地、流畅河湿地和金码河湿地工程建设；有序推进了造林绿化工程建设，重点对滨河大道、梁靳路进行了绿化，2015年我县完成造林2.4万亩，其中经济林7700亩，苗木花卉6500亩，新建完善绿色通道149公里，新建更新完善农田林网45200亩，全县森林覆盖率达到了30.6%；创建了国家级生态乡镇2个，省级生态乡镇3个，市级生态村144个；水土流失治理率达到了61%。

5. 龟山河、西环城河水污治理工作取得显著成效。县委、县政府成立了环城水系综合治理指挥部，对西环城河、龟山河等流域进行了重点治理；梁济运河邓楼断面水质被省环保厅挂牌督办后，县委、县政府高度重视，及时组织人力、物力、财力对水质进行了净化治理，水质得到有效改善。

（二）大气污染防治十大行动取得阶段性成果

1. 工业达标有效提升。加速推进工业废气污染治理，全面提升排放水平，以食品加工、挂车制造、化工、水泥、供热等重点废气排放企业为重点，通过脱硫、脱硝、除尘等多种废气治理工艺及其他清洁生产技术，实现废气污染达标排放，完成了“十二五”减排目标。

2. 加强扬尘污染防治。将施工企业扬尘防治信用等级作为招投标准入重要依据，进一步加强对各类工程施工作业的日常监管，做到施工现场设置围挡率、进出道路硬化率、工地物料篷盖率、场地洒水清扫保洁率、物料密闭运输率、出入车辆清洗率、垃圾及时清运率均超过 65% ；加强了道路交通扬尘污染防治，加大道路保洁力度，优化保洁方式，大力推行城市道路湿式清扫和高压冲洗，增加保洁频次，延长保洁时间，坚持每天两次洒水，城区扬尘得到有效遏制，环境保洁水平明显提升，群众满意率达 86.7%。

3. 加强了机动车污染治理。严格新车、外地转入车的环保监管，新上机动车检测线 4 条，健全和完善机动车环保检验机构的监管能力，强化对在用机动车的环保检验力度，机动车环保标志发放率达到 85% 以上。

4. 加快落后产能淘汰。督促梁山县菱花生物科技有限公司三个机组开工建设脱销处理设施；对 15 家未安装油气回收装置的加油站实施停产治理；清理取缔了 6 家小塑料颗粒厂和赵固堆化工厂，关闭了 4 家 24 门以下的砖瓦窑，督促 3 家淀粉企业办理排污许可证。自从全县开展“打非治违”集中整治行动以来，目前，全县已完成取缔非法加油站点 125 处，非法加气液化气站 7 处，非法油漆小化工 56 家。

5. 促进了清洁生产。组织大和纺织和三利树脂申报省工业提质增效升级专项资金扶持项目，引导企业顺利转型升级。指导祥盛纺织有限公司实施清洁能源生产，建设了平均每天发电 4 万余度的光伏发电系统，并且并入国家电网，每年节省标准煤达 35.9 万吨。

6. 实施集中供热改造。建设城市北部新热源，提升供热保障能力，加快实施集中供热替代局域燃煤锅炉工程，每年可减少供热用煤近 2 万吨，可减少二氧化硫排放量、氮

氧化物排放量。对南部城区与乡镇结合的地区，对集中供热达不到的区域，鼓励利用清洁能源和可再生能源供热。

7. 实施成品油和煤质保障。通过压实责任、联合执法、政策引导等措施，加强流通环节车用油品质量的监督检查，建立规范的车用成品油市场经营秩序，确保全县范围内流通销售的车用汽油和车用柴油全面达到国Ⅳ标准；清理整顿全县煤炭市场，禁止直接燃用高硫份、高灰分煤炭，有效改善了采暖季燃煤污染状况，进一步减轻了我县大气污染防治压力。

8. 严防秸秆禁烧，实施综合利用。加大秸秆禁烧与综合利用力度，逐级签订责任书，实行责任倒逼，完善督查考核制，促进各乡镇（街道、开发区）党委、政府秸秆禁烧堵疏结合长效机制的建立；积极开展秸秆综合利用，建立疏堵结合、以疏为主的禁烧与综合利用长效机制，不断拓宽秸秆综合利用渠道，我县秸秆还田率达 70.6%，综合利用率达 59.1%。

9. 创建绿色生态保护屏障。通过整合捆绑，县财政每年拿出不低于 1000 万元的专项资金，用于全国绿化模范县创建工作，重点做好了滨河大道绿化、赵堌堆防风固沙林建设及马营镇特色林果基地建设。

10. 推进全民参与环保文化建设行动。在文化建设的宣传中，融入生态保护理念，以文化人，提高全民参与意识，在全社会营造良好的环保舆论氛围；广泛深入地开展大气污染防治宣传活动，宣传我县改善大气环境质量所采取的相关措施，让居民及时了解我县大气污染治理工作进展和要求，动员全县上下关心、支持、参与大气污染治理工作，积极为保护环境献计献策。

（三）生态县创建积累的重要经验

1. 坚定科学发展理念，实现经济发展与环境保护的统一。坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，正确把握和处理经济发展与环境保护的关系，以资源节约和环境保护优化经济增长，在发展中保护生态环境。

2. 坚持全县一盘棋，构建生态县建设大格局。为加快推进生态县创建工作，我县于 2013 年成立了由县长任指挥长、有关县级领导任副指挥长的生态县建设指挥部，对生态县创建工作强化了组织领导。最近几年，县政协围绕县委中心工作，对生态水系建设、美丽乡村建设等事关全县生态创建方面的工作进行了多次重点视察，并对环保局等相关单位进行了民主评议，有效起到了监督作用。全县正在逐渐形成党委政府领导、人大政协监督、部门齐抓共管、全社会共同参与的生态县建设工作大格局。

3. 坚持“治、用、保、美”并举，完善科学治理、保护体系。进一步创新统筹城乡环境卫生综合治理新措施，在“治”上，采取结构调整、清洁生产、源头控制、末端治理等一系列综合措施，深化水污染防治。对传统优势产业加快实施技术改造。在“用”上，重点抓好再生水循环利用，减少废水排放量。在“保”上，启动实施了“梁济运河湿地、梁山泊遗址湿地、流畅河湿地和金码河湿地建设”，运用生态系统净化河流水质。在“美”上，大力实施绿化造林工程，公园景区亮化美化工程，加大环城水系建设的工作力度，生态县创建工作成效明显。

4. 坚持防控结合，筑牢环境安全大屏障。强化源头风险控制，严格落实新、扩、改建项目环境风险评估制度，对县城区内企业实行退城进园政策，强化环境在线监控，在所有市控以上废水排放企业、废水排放源、污水处理厂安装在线监测设备，设置环境安全防线，环境监测和防控能力大幅提升。

二、存在的问题

（一）水和大气污染防治十大行动需夯实基础巩固成果。虽然我县治污工作取得阶段性成果，水环境和空气质量明显改善。但部分环境污染源仍然存在，难于根治，主要是：1. 各乡镇驻地尚未建设污水处理站，大量生活污水直排；2. 养殖污染问题仍在不同区域出现，养殖场乱搭乱建，大部分规模化养殖场治污设施形同虚设，养殖废水肆意外排；3. 一些淀粉生产企业偷排污水，其他生产类企业也不同程度存在乱排污水现象；4. 县污水管网雨污分流不能全覆盖，且部分管网污水跑冒滴漏现象严重，没能做到污水应收尽收；5. 拳铺镇污水处理厂主体工程虽已竣工，但高压线路问题未解决，无法运行；开发区污水处理厂主体已竣工，但未铺设污水管网；6. 农药化肥违规使用流失严重，农业面源污染问题难于治理；7. 小浴池、小茶水炉因资金补贴措施不到位，关停取缔难度较大；8. 一些化工企业违规排放有害气体和异味，部分专用车企业开放式喷漆，继续对大气造成局部严重污染。

（二）环境保护及污染防治意识有待加强。部分部门对环境保护和污染防治工作重视不够，工作停留在制定治理方案和开展常规检查上，没有将污染防治工作作为当前最突出的环保问题和民生问题来抓，对这项工作研究不够，办法不多，措施不实。大部分工业企业虽然能配合环保部门开展治理工作，但普遍存在达标排放就是完成任务的想法，对污染防治主体责任的认识不到位，参与治理的主动性不高，大部分建筑施工单

位、餐饮经营户、个体户等对扬尘和油烟污染的危害认识不够，缺乏落实治理措施的自觉性，存在等待观望、应付检查的现象。

（三）污染源点多面广，防治工作进展不平衡。县政府及各职能部门虽然做了大量细致的工作，但由于大气污染源种类多、涉及面广，目前，各项防治工作进展不平衡，治理任务依然十分艰巨，治理成果需要巩固保持。我县现有1165家餐饮店，大型餐饮店只有11家，中型餐饮店42家，小型餐饮店多达1122家，由此可见，大部分餐饮店规模小，且经营不稳定，安装油烟净化器难度较大。我县正在全力推进新城区建设和老城区改造，建筑施工、拆迁工地、砂场、料场等相对较多，布局分散，渣土运输防抛撒措施很少采用，背街小巷、城郊道路扬尘等污染治理工作尚未真正到位。

（四）治污技术需要不断改进，排放标准逐步提升。我县煤炭消费较多，节能减排任务相对较重；同时，南水北调主干线横贯我县，对我县出水水质要求非常严格；医药、化工、食品发酵、畜禽养殖等异味污染依然突出；迎接淮河流域水污染防治考核要求高，我县水污染治理技术设备尚未全覆盖，实现达标排放还有很大距离。

（五）执法队伍和执法能力仍需加强。近年来我县环保干部队伍建设不断加强，但专业技术人才比较缺乏，整体业务能力比较薄弱；同时，环境行政执法的设施设备不齐、经费保障不力、现场监测监控手段单一落后；环境监测站的仪器设备老化，经常出现故障；多方面的因素共同叠加，导致环境执法和监测工作成了整个环保工作的一块短板，严重不适应当前环境形势的需要。

（六）部分乡镇和部门对环境问题认识不深，重视不够。环境问题不是一个单纯的问题，需要各乡镇各部门联动，实行综合治理。乡镇按照属地管理原则，对辖区内污染企业的监管责无旁贷，但事实上，部分乡镇对于保护环境、营造生态认识不高、重视不够，在环境监管上经常缺位，尤其是对新建非法污染企业没有及时制止，造成对新增污染企业管控的被动。而有关部门对非法污染企业没有从严控制供电、供地，对环境违法行为没有从严打击，有些部门甚至为非法污染企业办理相关证照。单位和部门监管缺位，在客观上为非法污染企业提供了生存空间。

三、几点思考和建议

（一）提高对环保、生态文明建设重要性的认识。习总书记强调，扎实推进生态环境保护，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点，成为展现中国良好形象的发力点。

在“十三五”规划中，生态文明首次列入十大目标，“美丽中国”首次写入规划，又把“绿色发展”作为五大发展理念之一，可以说十三五规划把生态环保放在了空前的高度。因此，我县要教育引导各级干部和广大人民群众，充分认识到：建设生态文明梁山是发展趋势，是人民追求美好生活、提高幸福指数的重要内容，也是人民享受发展红利的重要民生要求；环境优美是一个地方最好的名片，是一个地方吸引投资的重要方面，也是一个地方发展文明程度的标志。创建生态和谐梁山是各级政府义不容辞的责任，全县各有关部门要把环境教育及生态县建设的宣传工作作为一项重要任务，充分利用干部培训和轮训等机会，举办环境保护和生态建设的专题讲座，不断增强各级干部的环境意识；通过举办企事业经营者环保培训班，增强企事业环保意识和法制观念；通过面向广大群众普及生态知识，广泛深入地宣传生态环境保护的相关法规；通过各新闻单位设立专题专栏，加大宣传频次，扩大宣传内容，充分发挥舆论导向和舆论监督作用；通过强有力的宣传工作，努力在全县上下养成生态文明意识，切实增强创建的自觉性、积极性。

（二）完善提升生态县建设规划实施方案。为科学有序地实施生态县建设战略，加快我县生态县建设工作步伐，促进梁山经济、社会、资源、环境的和谐发展，全面提升我县生态文明，在原有《梁山生态县建设规划实施方案》的基础上，重点要丰富生态县创建的具体事项；健全推进生态县创建的制度保障措施；完善并细化生态县建设考核项目；增加生态县建设专项资金；明确提出生态县建设所产生的经济效益、社会效益及其阶段性目标；加大生态县建设宣传教育力度，在全县形成有效合力。同时，以环境优美乡镇创建为平台，以重点区域、领域环境综合整治为抓手，以生态环境治理工程为支撑，重点实施生态农业、生态林业、生态工业、生态旅游、生态家园、生态文化和自然资源保护、生态人居八大工程。

（三）加强生态县创建工作组织领导。应针对生态县建设所涉及行业、领域及其重点任务，结合“绿化模范示范县创建”及其他各类与生态县创建相关的工作，调整充实现有“生态县”建设工作线领导力量，进一步明晰创建“生态县”的任务和重点，充分吸纳相关职能部门和乡镇（街区），构建起全覆盖的创建领导机构，全面负责省级生态县建设的组织领导和协调调度。同时，各乡镇（街区）和责任部门也要成立相应的建设工作小组，加强对建设工作的组织领导，坚持一把手亲自抓，负总责，一级抓一级，一级带一级，做到创建任务具体量化到每个企业、单位、村庄，并坚持定期分析情况，督导措施落实，确保各项建设工作的顺利进行。使全县形成一个县乡联动、部门各负其责、全社会都能担当起责任，积极参与的高效创建机制。

（四）铁腕治污，进一步加大执法力度。“十大行动”是一套“组合拳”，也是十大战役，要坚持源头严防，过程严管，后果严惩，彻底改变治理不达标、整改不到位、落实打折扣、工作推诿扯皮、执法过软过松等违规行为，要做到严格问责，严肃查处环境违法问题，切实做到不查不放过、不查清不放过、不整改不放过、不处理不放过、机制制度不完善不放过。用好“新环保法”这把利剑，督促企业如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、浓度以及治污设施的建设和运行情况，并自觉接受社会监督；对企业事业单位和其他经营者的环境违法信息计入社会诚信档案，及时向社会公布违法者名单；对企事业单位的环境违法行为，严格实行按日计罚、没收原料或违法所得、扣押生产设备；对严重违法行为，除依照有关规定进行处罚外，直接将案件移交公安机关，依法追究刑事责任。

（五）加大重点治污工程项目的建设进度，面源点源治理统筹兼顾。要全力推进湿地、污水处理厂的建设，尽快发挥治污效益；各乡镇驻地、大型社区要尽快建设小型污水处理站，使生活废水得到有效治理，达标排放；合理规划畜禽养殖，关停取缔禁养区内的所有养殖场（户），规模化养殖场建设规范的治污设施，确保正常运行；合理使用农药化肥，避免过量使用，防治余量进入水体造成水污染；加快环城水系建设，下决心搞好城区雨污分流，从根本上搞好西环城河、龟山腚河等河道的治理，消除黑臭水体；加快小锅炉的治理，对集中供热区内的或治理不到位的小锅炉坚决关停拆除。

（六）加大政策扶持力度。县财政要安排落实生态县建设经费。生态县重点建设项目，应该优先纳入国民经济和社会发展计划，统筹安排，认真组织实施。县财政应在原来每年预算专项资金的基础上相应增加资金，重点用于镇村污水处理设施建设，同时整合各类项目资金，捆绑使用，重点用于全县生态基础设施建设。

（七）严格目标考核。各乡镇（街道、开发区）和县直创建指标承担单位要根据本地本单位承担的创建任务，研究制定具体的工作方案，细化任务，责任到人，确定时限，有计划、分步骤地扎实推进。要按月、按季度对所承担的建设指标完成情况进行自查，不断查找差距，完善措施，强力推进。年底由县生态梁山建设指挥部根据日常考查和年底测评结果，确认各乡镇（街道、开发区）、各部门创建工作的实绩，并与年终评先评优挂钩，对工作完成不好，影响创建大局的，实行“一票否决”。

政协邹城市委员会
关于采煤塌陷区治理工作的建议案

（2015 年 12 月 3 日政协邹城市委员会九届第二十五次主席会议审议通过）

【内容概要】邹城是济宁地区煤炭开采最早的城市之一，城市“因煤而兴”，也面临着“因煤而殇”的现实问题。为深入了解邹城市采煤塌陷区治理工作情况，进一步提高采煤塌陷区治理工作水平，2015 年，邹城市政协深入开展调查研究，全面了解现状和问题，提出了“明确治理责任主体，加大塌陷地治理资金的投入；探索多元化治理模式，高标准建设采煤塌陷区；调整治理后的土地规划，充分发挥塌陷区治理效益；高度关注民生，确保采煤塌陷区失地农民生计可持续；抓住机遇，调整政策，创新运行机制”5 个方面的意见建议。建议案得到邹城市委、市政府主要领导同志批示和相关部门采纳，推动提升了采煤塌陷地综合治理成效。

一、基本情况

（一）采煤塌陷区总体情况

我市井田开采总面积为 283198.35 亩，探明煤炭资源储量 21 亿吨。境内国有、地方生产矿井 9 座，目前仍在生产的矿山为东滩煤矿、鲍店煤矿、南屯煤矿、北宿煤矿、横河煤矿、太平煤矿、里彦煤矿，核定年生产能力 2043 万吨，每年平均动用储量 2500 万吨，整个矿区处于服务年限中后期，不久面临资源枯竭问题。

截至 2014 年 5 月，采煤塌陷区总面积为 111598.05 亩，占矿区面积的 39.41%；塌陷区内常年积水型区域面积为 18846.75 亩，季节积水型区域面积 31808.4 亩，不积水面积 60942.9 亩；破坏耕地总面积为 62275.05 亩，破坏耕地占塌陷区总面积的

55.80%。由于邹城煤矿开采早，改制时间参差不一，造成历史遗留采煤塌陷地面积多达59208.75 亩。

（二）采煤塌陷区构成及分布情况

我市塌陷区存在以下特点：

1. 塌陷区分布面积大、塌陷影响面广。9 个矿山中有 6 个矿山的塌陷区具有常年积水区，常年积水区总面积达到 18846.75 亩，塌陷深度多达 7m，整个塌陷区面积达到 111598.05 亩，分布面积大、影响破坏程度大。

2. 塌陷区集中分布、成区连片。塌陷坑连成一片、水面呈现闭合状态，尤其在汛期到来的时候，大小塌陷坑的水面连成一起，农作物尽数被淹没。较大的积水塌陷区有 5 个，南屯煤矿的西故下村塌陷区最大，此外还有鲍店煤矿塌陷区、横河煤矿塌陷区、东滩煤矿的 2 个塌陷区。

3. 塌陷区呈逐年扩大趋势。随着井下逐年生产，地表的塌陷时刻都在进行之中，直至矿井闭坑数年之后，地表塌陷才趋于稳定。目前，除唐村、落陵煤矿闭坑之外，其余 7 个矿山均为生产矿山；唐村、落陵煤矿的塌陷区已经稳定，7 个生产矿山的塌陷区呈现逐年扩大趋势。

4. 塌陷深度大、土地破坏严重。3 煤层为矿区内的主采厚煤层，除北宿煤矿开采薄煤层之外，其余 6 个生产煤矿的井田内均含有 3 煤，该煤层赋存较浅、厚度大（大部分区段超过 8 米），开采后形成的塌陷深度大，大多数的塌陷深度都超过了 3 米，局部超过 7 米。塌陷深度大、常年积水区广，对土地和农作物的破坏严重。

（三）采煤塌陷区的治理情况

北宿煤矿、唐村煤矿、落陵煤矿属于薄煤层开采，没有形成大面积的积水塌陷区，通过地方财政、企业自筹资金投入治理，耕地得到平整，农田水利设施得到了修复，已经基本恢复耕种。三个矿山的塌陷区总面积为 41302.95 亩。东滩煤矿、鲍店煤矿、南屯煤矿、横河煤矿、太平煤矿、里彦煤矿均有常年积水区，除鲍店煤矿 2001—2003 年平阳寺耕地治理、南屯煤矿 2005—2008 年西故下村湿地生态治理、横河煤矿 2013—2014 年矿山地质公园治理外，其余塌陷区均未采取大型工程治理。六个矿山的塌陷区总面积为 70295.1 亩。

据统计，截止到 2014 年 5 月共治理土地面积 32244 亩，河堤 17.714 公里，投入治理资金 4.8162 亿元，其中省级以上资金投入 1.4 亿元，邹城市财政、煤矿企业投资 3.4 亿元。各级政府投资的方向主要是对毁坏的农民耕种的土地进行治理，煤矿企业治理

的方向集中在泗河、白马河河堤水利设施的加固，另外有零星积水淹没农田排水沟的治理。

1. 治理方式

土地平整。针对塌陷深度小于 2 米以内的区域；地表倾斜小、无积水、平整后易于复耕；利用机械推高垫低、修复平整，建立排水系统，降低潜水位和疏排水；基本可以保持原地力。

挖深垫浅。针对塌陷深度 2—4 米的区域；落差较大的斜坡地、季节性积水、农田灌排设施及生产道路遭到严重破坏；塌陷较深的区域继续挖深，取出土方回填到塌陷较浅的区域；浅部复垦为耕地，深部建塘养鱼，坡地栽树种草，筑台田、建鱼池，形成上粮下渔的高效农业格局。

煤矸石充填。根据科学预测的塌陷时限、范围、深度等有关数据，提前把耕作层的沃土剥离，由矿山企业把开采出的煤矸石充填到塌陷区，然后覆土恢复耕种，如此循环，滚动治理，实现了地下煤炭开采与地表塌陷治理同步进行，有效缩短了采煤塌陷区治理周期。此外，煤矸石还可以用于充填塌陷河堤及道路，进行河堤、道路的预加固治理。

2. 治理资金来源

中央资金。包括采矿权价款、采煤塌陷地治理专项资金，3 个国土资源部治理项目主要以中央资金为主完成。

省级资金。采煤塌陷地治理专项资金。

济宁市级资金。新增建设用地有偿使用费留成部分。

邹城市级资金。收缴的土地复垦费、新增建设用地有偿使用费返还部分，用于治理县级采煤塌陷地治理项目，包括已完成的北宿镇、唐村镇 2 个浅煤层塌陷地复垦项目。

煤矿自筹治理资金。煤矿企业利用自筹资金，近年来南屯、东滩、鲍店、横河进行了白马河复堤、泗河复堤等治理工程。

采煤塌陷地补偿费和绝产征地费。在采煤塌陷逐年破坏土地的过程中，给当地农民经济收入造成损失，为弥补农作物绝产、减产所造成的损失，东滩矿、鲍店矿、南屯矿、横河矿这四家煤矿企业按照 3.5.7.8.10 的标准逐年青苗补偿，连补 4 年。第 5 年绝产后进行征收。北宿矿、太平矿这两家煤矿企业均一次性补偿到位，里彦煤矿则采取连年补偿的方式进行补偿。

压煤村庄搬迁费。包括旧村房屋拆迁补偿费、新村土地征收费。矿区内有村庄 144

个，65840 户，共计 24.69 万人，目前已搬迁村庄 21 个。

3. 治理后的利用情况

恢复耕地，修建精养鱼塘，建设特色生态农庄。目前在南屯煤矿、鲍店煤矿的塌陷区内恢复耕地 40% 以上，修建了许多精养鱼塘，建设了葡萄园、蔬菜大棚，经济、生态效益显著。

建设集地质灾害治理、矿山修复与林业湿地建设为一体的矿山公园。近年来国土资源部投资立项建设的 3 大项目，平阳寺村北的 6000 亩塌陷地复垦项目中的湖心岛区已经建成高效生态综合区域，太平镇的平阳寺村西塌陷区被列为国土资源部矿山地质环境治理示范工程，北宿镇西故村塌陷治理区同时被省林业厅认定为省级湿地公园。

综合利用，立体开发，建设了水上光伏发电工业园区。2012 年 5 月 9MW 赛维光伏生态园发电工程项目在南屯煤矿采煤塌陷区建成并正式并网发电，充分利用塌陷区水面，在浮桶上架设太阳能光电板，进行太阳能发电，水下试点水禽或渔业养殖，得到了国家的资金扶持。

二、存在的问题

一是塌陷地治理资金缺口严重。每亩塌陷地治理所需资金约 2 万元，全市已塌陷亟须治理的塌陷地还有 5 万亩，加之每年新增塌陷地 2000 亩—3000 亩，旧账未还，又添新账，仅依靠煤炭企业 9000 元 / 亩的标准缴纳的复垦费进行治理，资金缺口严重，导致采煤塌陷地治理进展缓慢，多年塌陷的地块得不到及时治理。

二是煤矿主动治理的机制尚未建立起来。煤矿治理的责任主体需要强化，对其不作为的强制处罚措施没有。煤矿企业目前仍从本企业影响煤炭生产的角度出发，主要治理了不利河下采煤、危及矿区职工生产生活安全的河堤，对农民承包的大面积积水的耕地未能及时履行治理责任。

三是采煤塌陷地基本农田塌陷后无法核减。采煤塌陷区基本农田土地严重塌陷后，受政策制约无法改变土地的使用属性，多年塌陷积水的坑塘还属于基本农田，阻碍了治理的市场化运作，再利用效益较低。

四是采煤塌陷区失地农民生产生活情况不容乐观。采煤塌陷区生态环境遭到严重破坏，耕地减产或绝产，给当地群众的生产、生活带来了严重威胁。采煤塌陷地造成的失地农民不能享受每亩 1 万元的失地农民养老保险金待遇，生产生活、养老问题缺乏有效

保障，影响镇村的稳定和发展。

五是采煤塌陷地治理法律、法规不完善。虽然《中华人民共和国土地管理法》、国务院《土地复垦条例》《山东省土地复垦管理办法》等法律法规都明确了“谁破坏、谁治理”的原则，但在具体执行中缺乏具体可操作的相关法规，塌陷地治理工作，在组织领导、规划设计、资金投入、责任追究等方面缺乏硬性规定，配套政策滞后。

三、对策和建议

我市塌陷地治理正在从原来的单纯恢复耕地向压煤村庄搬迁、失地农民安置、矿区交通干道修复、河流水系改道等全面治理转变，现行的“头痛医头、脚痛医脚”的局部治理方式已不能解决全局问题，必须进一步更新治理理念，加强顶层设计，全盘统筹考虑，系统解决采煤塌陷地带来的一系列问题。

一是明确治理责任主体，加大塌陷地治理资金的投入。划定历史遗留塌陷地和生产建设塌陷地界限，实施“政府主导、企业主体、社会为辅”的治理模式。逐步建立以政府投入为主导，煤炭企业、采煤塌陷地所在镇及受益群众自筹资金作补充的投资机制，多渠道筹集资金。政府每年从耕地占用税、土地出让金、耕地开垦费、土地闲置荒芜费等资金中拿出一部分，专项用于采煤塌陷地治理。对我市计划经济时期形成的采煤塌陷地，增加政府投入，并积极争取上级立项治理，努力争取部、省资金投入。对后期形成的采煤塌陷地，在明晰煤炭企业作为治理责任主体的前提下，适当提高煤炭企业的复垦费标准，根据国务院《土地复垦条例》，设立专门的资金监管账户，用好包括探矿权采矿权权价款及使用费、土地复垦费用、地质环境治理保证金等为主体的各类资金。广泛吸纳民间资本、社会资本、工商业资本投入，按照“渠道不同，各记其功，入股分红”的原则，鼓励采煤塌陷地所在镇及受益群众自筹资金用作塌陷地治理，调动各方面治理塌陷地的积极性。

二是探索多元化治理模式，高标准建设采煤塌陷区。将塌陷地治理从原来的单纯恢复耕地向采煤塌陷区综合治理转变，把煤炭资源开采、矿区产业发展布局、压煤村庄搬迁、失地农民保障、矿山地质环境改善与采煤塌陷地治理结合起来，对塌陷地进行高标准规划建设。对于沉陷较深、面积较大的塌陷区，可以采取开挖和连通方式，建设截污导流工程和大型平原水库，既可作为未来工业园区及城市备用水源地、城市污水处理缓冲库，也可作为排涝防旱的农业水利基础设施，同时还能改善白马河水质，确保南水北

调水质安全和全市经济发展的水资源环境安全。积极探索以地质公园、生态旅游、休闲娱乐建设为主的新型治理模式，并邀请专家进行科学论证，将塌陷区打造成为集农耕、养殖、休闲和观光旅游为一体的生态高效立体区域。加大对塌陷地治理的开发力度，加大招商引资力度，逐步形成市场运作机制，改变单一的、无规模的开发。

三是调整治理后的土地规划，充分发挥塌陷区治理效益。治理后的塌陷地及时调整土地利用规划，治理后仍具备基本农田条件的，划入基本农田，继续按基本农田保护；不能恢复为优质耕地的区域，调出基本农田的范围，将部分塌陷区划入可建设区。把治理后塌陷地作为资产来运作，拓展多元化再利用方式，对外包装推介，采取承包、拍卖、租赁等方式出让采煤塌陷地使用权，因地制宜、多业并举，革除“重建轻管”的弊端，实施治理后塌陷地二次开发利用，改变治理后采煤塌陷地利用效果不佳、经济效益不好的问题。

四是高度关注民生，确保采煤塌陷区失地农民生计可持续。加强对补偿款的管理，做到严格按程序足额发放。土地补偿费属于农村集体经济组织所有的部分，应纳入公积金管理，不得分配到户，也不得列为集体经济债务清偿资金。对支付给农民个人的那部分款项，镇村积极引导发展二、三产业，引导农民把这部分钱投向生产性支出，发挥靠近煤矿的优势，围绕服务矿区做了文章。同时，鼓励镇村根据实际情况，设立专项基金，为失地农民办理养老保险，对 60 岁以上的失地农民发放生活补助，以稳定和解决失地农民生活来源。

五是抓住机遇，调整政策，创新运行机制。采煤塌陷区治理已经列入国家“十三五规划”，建议政府抓住当前塌陷区治理的有利时机，积极争取国家、省、市有关政策扶持。同时更新调整塌陷地治理理念，结合目前采煤塌陷地治理现状，研究探索塌陷地治理的新的运行机制，废陈出新，加大采煤塌陷区治理力度，创建全省、全国采煤塌陷区治理工作示范点，打造邹城工作新亮点。

政协邹城市委员会
关于邹城创新发展的调研报告

（2016 年 10 月 24 日政协邹城市委员会九届第三十六次主席会议审议通过）

【内容概要】为加快全市经济社会创新发展，推动资源型城市转型，2016 年，邹城市政协围绕推进创新发展开展了深入调研，认真剖析问题症结，系统提出建议对策。报告围绕“强化思想认识，健全体制机制，聚万众之力建设创新高地；集聚要素资源，打造创新平台，全面提升区域创新整体效能；创新培养模式，广纳各方英才，全力造就强大的创新人才队伍；秉承创新理念，发挥主体作用，全面提升我市企业自主创新能力；优化生态环境，提供配套服务，厚植鼓励创新支持创新的优质土壤”提出意见建议。邹城市委、市政府主要负责同志高度重视，并批示认真研究采纳相关意见建议，对推动邹城市创新发展起到了积极推动作用。

创新是民族进步之魂、国家强盛之基。实施创新驱动发展战略，对于增强发展新动能、集聚竞争新优势具有非常重要的战略意义。为全面推进我市经济社会创新发展，市委、市政府成立了创新发展课题调研组，市政协承担具体调研任务。从 3 月份开始，调研组统筹谋划、精心实施，扎实开展调研工作，在实地调研、分析研讨的基础上，形成了调研报告。

一、邹城市实施创新发展取得积极成效

近年来，围绕创新发展，党中央国务院作出了一系列重大部署。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，把创新发展放在首位，作

为第一动力来抓。我市坚持以创新发展加速产业升级，深入实施创新驱动发展战略，聚力突破“四新”经济发展，全市创新服务体系逐步健全，科技创新能力不断增强，高新技术产业稳步发展，科技创新支撑经济转型升级作用日益显现。

一是创新发展环境不断优化。先后召开了全市创新驱动转型发展大会、实施创新驱动战略暨发展“四新”经济动员大会，成立了“四新”经济办公室，出台了《关于实施创新驱动战略　加快经济转型发展的若干意见》《关于加快发展“四新”经济的意见》和《邹城市产业创新公共服务平台管理办法（试行）》等政策文件。先后承办山东省可转化科技成果（化工专场）对接会、山东省西部经济隆起带技术转移大会和济宁市第三、四届创新创业大赛等，营造了良好的“大众创业、万众创新”氛围。

二是创新驱动实力明显增强。财政科技投入不断加大，2014 年、2015 年分别投入 1000 万元、1550 万元，2016 年预算 5000 万元。全市累计承担实施省级以上科技计划项目 78 项，其中国家级 24 项。“超细电子玻纤 D450 纱及制品关键技术研究及产业化”等 9 项省自主创新重大专项获经费支持 7000 万元，引领我市产业向中高端水平发展。全市社会研发经费持续增长，2015 年全市研发经费投入 21.7 亿元，占生产总值比重达到 2.61%，高于国家、省市平均水平。通过加强专利代理机构建设、落实专利资助政策和扶持知识产权优势企业等措施，推进全市专利申请和授权数量质量双提升。今年 1—6 月份，全市专利申请 845 件，同比增长 36.29%，其中发明专利 244 件，同比增 28.42%；全市专利授权 477 件，其中发明专利授权 67 件，同比增长 91.43%。

三是产业创新升级成效初显。坚持技术引领，推进新技术产业化。遴选重点支持 100 项重点科技成果转化项目，启动实施邹城市自主创新重大专项计划。加大对上争取力度，今年上半年，组织申报省重点研发计划等专项资金 35 项，5 个项目有望获得省重点研发计划立项，3 个项目列入省科技成果转化引导基金参股子基金项目推荐名单，目前到位上级科技经费 1871.65 万元。重点培育发展智能装备制造、新材料、生物医药、新能源及新能源汽车等新兴产业，改造提升化工、机电装备、食品和纺织服装等传统产业，全市高新技术企业达到 184 家，其中国家级 41 家，2015 年全市高新技术产业实现产值 194.94 亿元，占工业总产值的比重由 2011 年的 14% 提高到 23.86%。

四是创新载体建设明显加强。成功创建国家农业科技园区、国家火炬邹城智能矿用装备特色产业基地。大学科技园、中心智能装备科技园被认定为国家级科技企业孵化器，我市成为全省唯一一家拥有 2 家国家级科技企业孵化器的县级市。科新化工新材料科技园被认定为山东省精细化工中试基地。智能机器人研究院、省智远新能源汽车研究

院、山大圣琪生物技术研发中心等一批重大产业创新平台相继建成，全市“一器多区、一综多专”的科技企业孵化器布局逐步形成。企业创新平台加速发展，全市拥有省级以上工程技术研究中心、院士工作站等企业创新平台 34 家，研发试验设施、创新人才队伍和创新成果产出等创新能力水平逐步提高。

五是创新人才队伍持续壮大。全市拥有国家千名人才 9 人、泰山学者 5 人、泰山产业领军人才 1 人、济宁市“511”人才 7 人。坚持企业主体，实施“百家创新名企”培育工程。先后联合浙大、北理工举办 4 期创新型企业家研修班，培训企业经营管理人才 246 人，与山大联合培养控制工程硕士 40 余人。选树 30 家初创期小微企业、50 家成长期高新技术企业、20 家壮大期创新领军企业，形成创新型企业梯次培育方阵。

六是产学研协同创新持续深化。先后与中科院、山东大学、浙江大学和天津大学等 60 余所高校院所开展产学研合作专题活动，全市累计有 176 家企业建立产学研合作关系。今年上半年，举办了山东大学·邹城市智能装备产业产学研合作推进会，设立了山东大学邹城技术转移中心，达成初步合作意向 12 项。在山东省西部经济隆起带技术转移大会上，圣琪生物、兖煤黑豹等 6 家单位分别与山东大学、中国矿大等院所签订技术合作开发合同。加强科技人才引进与培养，相继与范云六、何满潮、李玉、韩布兴等 7 位院士开展技术合作。

二、邹城市创新发展面临的主要问题

（一）创新发展氛围还不浓，创新发展意识亟待加强。部分领导干部普遍存在着思想不解放，墨守成规，不思创新；自我满足，轻视创新；求稳怕乱，回避创新；急功近利，歪曲创新等思维倾向。相当一些企业缺乏创新的意识、能力和胆识，忽视科技研发、不思创新、不敢创新的现象比较普遍。正如业界专家所言，“大型企业动力不足，不想创新；中型企业怕担风险，不敢创新；小型企业能力有限，不会创新；微型企业融资太难，不能创新”。

（二）资源型经济转型任务艰巨，产业结构性矛盾依然突出。受资源型城市发展历史影响，我市许多企业没有摆脱资源依赖路径，主体创新作用不强，整体处在产业链中低端。目前，我市规模以上工业企业开展研发活动的经费占比较低。高新技术产业产值占规模以上工业企业产值比重偏低，战略性新兴产业整体规模偏小。以 2016 年第一季度为例，全市高新技术产业产值仅 47.58 亿元，占规模以上工业总产值比重 24.10%，比

济宁市平均水平低 5.25 个百分点，在济宁各县市区中列第 6 位。

（三）创新体制机制建设滞后，政策资金等要素资源缺乏。科技经费保障不足，科技三项经费挤占严重。科技计划体制尚需适应全市经济转型和产业创新升级的需要。企业投融资渠道单一，尚未形成政府资金与社会资金、股权融资与债权融资、风险投资与知识产权融资有机结合的投融资体系。研发投入主要集中在少数大企业，中小企业投入强度明显偏小。农业企业、服务业企业创新能力较弱。

（四）创新型人才聚集程度不高，后续人才梯队培养难度大。创新创业型人才偏少，尤其是高层次领军人才、创新型实用人才明显不足，企业普遍面临招聘高素质人才难、引进高级经营管理人才难、留住企业实用人才难的困境。部分招引的高层次领军人才、创新型实用人才作用发挥不明显。

三、加快实施创新驱动发展战略的对策建议

当前，创新驱动上升为国家战略，成为引领经济社会发展的战略基点、第一动力。我市正处于资源型城市战略转型期、传统产业转型升级期、新兴产业培育壮大期，必须切实增强责任感紧迫感，真正把创新置于优先发展的战略地位，强化政策引领和改革牵动，以科技创新引领全面创新，以全面创新推动经济转型升级和社会发展进步。

（一）强化思想认识，健全体制机制，聚万众之力建设创新高地。一要高点谋划布局。各级党委政府要按照“创新是第一动力”“人才是第一资源”的要求，主动对接国家“一带一路”倡议，积极融入全球创新网络，借鉴以技术创新综合体为特征的硅谷模式、慕尼黑生物科技产业集群“产学研”一体化模式、纽约科技创新集群中的专业服务业支撑模式、班加罗尔 IT 产业集群模式和多元化创新集群模式，做好规划布局和引导，制定配套服务政策，建设创新型城市，打造全省区域创新中心。各级各有关部门要加强工作衔接和协调配合，努力形成多元参与、协同高效的创新治理格局。二要推进科技计划体制创新。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，让各种创新要素充分活跃起来，统筹谋划创新关键点的突破、创新链的延伸、多领域的集成，建立健全重点明确、边界清晰和操作规范的产业、企业和平台创新政策支持体系，提高创新供给的质量和效益。要处理好科技创新与全面创新的关系，发挥好科技创新核心作用，全方位推进制度创新、产业创新、产品创新、品牌创新、管理创新等，促进创新系统能力整体提升。三要健全财政资金稳定投入机制。按照全国科技进步先进（县）市等

各项指标要求，科学安排科技专项资金，并逐年稳定增长。精准科技资金投向，加强经费监督管理，确保资金发挥最大效益。完善创新奖励扶持政策，重点扶持和奖励在创新发展方面作出突出贡献的企业单位，对具有核心关键技术创新能力、处于国际行业前沿的高层次人才和团队，逐步加大资助力度。四要建立创新考核机制。将创新相关指标纳入全市科学发展综合考核体系，增加分值权重，进一步加强镇街和部门创新工作督导考核，充分调动各方的积极性、主动性，形成推动创新发展的强大合力。

（二）集聚要素资源，打造创新平台，全面提升区域创新整体效能。瞄准先进标杆，积极对接深圳、青岛、济南等创新资源富集区，精准定位、强力投入，全力打造要素完备、配置高效的创新驱动体系。一要突显政策导向作用。要整合各类要素资源，在软件硬件建设、创业就业辅导、产学研深度合作、经费多元化投入等方面制定一篮子政策，强化政策扶持和引导，为全市创业者营造创新创业的良好环境。积极探索合作共建园区发展模式，明确创新功能定位，实施差异化发展，建立从技术研发、技术转移、企业孵化到产业集聚的创新服务和产业培育体系，构建创新链、产业链、资金链、政策链相互支撑、系统高效的运行机制，持续壮大兖矿·中心机电产业园、华电国际·唐村循环经济产业园、青岛保税港区济宁（邹城）功能区、造纸产业园、食品医药产业园、新能源与新材料产业园，打造优势产业聚集区。二要狠抓创新平台建设。充分依托山东邹城国家农业科技园和国家火炬邹城智能矿用装备特色产业基地两大创新平台，加快完善各项配套，以尽快发挥作用。鼓励和扶持泰玻、圣琪生物等领军企业，建设重大科技基础设施，加快培育国家重点实验室、研发中心、创业中心等创新载体。大力提升大学科技园、机器人研究院、林果研究院、食用菌研究院等公共服务平台的研发层次和创新能级，依靠山东化工研究院及各类院士工作站、博士后工作站，合力攻坚重大共性关键技术研发、先进适用技术转化孵化，加大技术输出力度，全面提升区域创新能力，不断增强我市要素资源吸引力、产业转型支撑能力和企业核心竞争力。三要狠抓科技金融服务。围绕创新链部署融资链，通过投、贷、债、保联动等方式，为不同发展阶段的科技型企业提供全生命周期的金融服务，积极创新融资方式，发挥创业型产业基金作用，推行知识产权质押融资，支持持有驰著名商标和名牌产品的企业增信融资，有效盘活企业无形资产。全力推进企业规范化改制和上市工作，对拟上市企业在高新技术企业认定、工程技术研究中心建设、知识产权服务等方面给予重点支持。四要狠抓知名品牌创建。大力实施“品牌强企、品牌兴市”战略，深入开展质量品牌提升工程，鼓励企业发扬“工匠精神”，加快技术升级和产品研发，推出一批科技含量高、质量过硬的名牌产品。

（三）创新培养模式，广纳各方英才，全力造就强大的创新人才队伍。人才是创新的根基。一要创新人才培养模式。要在培养造就创新人才队伍上下功夫，大力推进科教融合、校企融合，促进人才项目平台一体化发展，让人才在创新实践中锻炼成长。要借助知名高校院所委托培养，高职校与国内知名大学开展合作办学等方式，培养一批勇于创新、善于创新的战略企业家、科技领军人才和高技能人才，培养大批满足我市企业需求的创新团队、战略科技人才、实用技术人才。二要加大人才引进力度。要适应全球化背景下人才流动的特点，实行灵活的柔性人才政策，制定和完善引进人才的各项政策，设立人才引进和培养专项资金。聚焦经济建设主战场，聚焦企业生产研发一线，大力引进国家千人计划、泰山学者等高端人才，集聚创新领军、专业技术、经营管理和高技能人才，增强创新发展支撑能力。三要发挥人才带动作用。充分发挥市委、市政府特聘的科技顾问及泰山学者、千人计划等领军人才的作用；对于招引来的高新技术人才、经济管理人才、专业技能型人才，坚决打破“官本位”用才旧模式，采取股权激励、科技项目销售分成、项目制奖励、一次性创新重奖、荣誉激励等方式，鼓励其积极投身企业发展一线，调动科技人员的积极性，确保人尽其才、才尽其用。四要建立高端科技智库。依托中国科学院、中国社科院和山东大学等国内知名高校院所，通过产学研合作整合专家资源，建立完善多层次、多方位、多专业、高质量的决策咨询“专家库”，重点建设智能装备制造、新材料和生物医药等产业领域“专家库”。引进先进地区科技智库运行管理机制，结合邹城实际，制定科学、合理和有效的运行管理机制。五要解决人才后顾之忧。环境建设至关重要。要健全人才服务体系，拓展服务内容，帮助人才解决安居住房、子女就读、配偶就业等实际问题。要推动知识、技术、管理、技能等生产要素按贡献参与分配，促进科技成果资本化、产业化，实施股权期权激励，让人才合理合法享有创新收益，扎根邹城安心工作。

（四）秉承创新理念，发挥主体作用，全面提升我市企业自主创新能力。企业是创新的主体。一要引导企业牢固树立创新意识。通过培训考察、典型引导、政策激励等方式，让企业负责人真正认识到科技创新对企业发展的重要作用，使企业特别是具备研发能力的国有企业积极主动创新。定期组织我市高成长型、专精特新企业负责人参加专业研修班，进一步提升中小企业家的经营管理能力和战略领导能力。二要提升企业创新供给能力。要持续实施创新驱动发展战略，用科技的力量改变产业底色，推动传统产业变身朝阳产业。遵循市场经济规律，充分利用国家计划和政策，健全完善以企业为主体的产学研协同创新机制，着力培育一批动员社会资源能力强的创新型领军企业，培育一批

国家技术创新示范企业。鼓励龙头企业与高校、科研院所合作成立创新创业联盟，设立多种类型的创新创业基地和创客空间，实现技术创新优势资源高效利用，形成共同投入、风险共担、成果共享的新型产学研合作关系。三是鼓励企业采用新技术新成果。探索完善政、产、学、研合作模式，突出做好政府和市场的有机结合，有效推动科技成果实现产业转化。引导企业积极转化运用一批可实际推广、替代传统应用和形成市场力量的新技术、新业态，提高企业自主创新能力，全面增强企业核心竞争力。特别是中小微企业，既要适当放宽各要素要件的限制，更要扩大政策普惠面，鼓励他们积极采用新技术发展壮大，尽快打造出多个可借鉴、可复制、可推广的小微企业样本。四要进一步明晰产业定位。在新兴产业发展方面，广泛学习借鉴海尔集团等知名企业的经验做法，引导我市有基础有实力的企业走“三化”之路，即企业平台化、用户个性化和员工创客化；认真总结诺博泰机器人推行私人订制等成功经验，促进创新资源向优势产业和优势企业集中。在传统产业发展方面，引导各企业加速产业转型升级，走好“专精特新”发展之路。着力推动产业结构调整，打造优势产业集群，推动我市早日走上内生增长的可持续发展轨道。

（五）优化生态环境，提供配套服务，厚植鼓励创新支持创新的优质土壤。环境要素是最重要的基础支撑条件。一要用心培育创新生态。树立“鼓励创新、宽容失败”的鲜明导向，加大对创新创业先进典型的宣传报道和创新创业者的表彰奖励，在全社会营造尊重知识、尊重人才、尊重创新、尊重创业的社会风尚。激发民间智慧，支持和鼓励“草根创新”和个人创业，全面营造“大众创业、万众创新”的良好氛围。二要加强核心技术知识产权保护。建立由科技、检察院、法院和公安等部门组成的知识产权保护联席会议制度。加强专利行政执法工作，推进专利侵权案件信息公开，曝光假冒专利等专利侵权案件。加强知识产权管理机构及队伍建设，争创国家知识产权试点城市。三要创新科技服务模式。引入市场竞争机制，培育和壮大知识产权、技术转移、检验检测、研发费用审计、人才中介等科技中介机构，促进科技服务业专业化、网络化和市场化发展。支持科技中介机构开展“创新券”政策代办服务，鼓励中小微企业使用省大型科学仪器设备共用网入网仪器设备，帮助申请购买财税、评估注册、网络信息等服务投入补助。支持会计师事务所、税务师事务所来邹发展。

关于文物保护和文化旅游发展情况的调研报告

（2016 年 11 月 3 日政协曲阜市委员会十三届十九次常委会议审议通过）

【内容概要】为深入挖掘曲阜丰富的文化旅游资源，拓展曲阜文化旅游发展格局，2016 年 9 月至 10 月，曲阜市政协对全市域内文物景点开展了调研，从坚持好“文物安则全市安”的理念、科学谋划好全域旅游长远发展的文章、切实做好景区管理和项目建设、进一步深化文化旅游的大融合大发展等 4 个方面提出建议。曲阜市委、市政府对报告建议高度重视，抢抓文化大项目集聚曲阜的机遇，配合曲阜优秀传统文化传承发展示范区建设，大力支持尼山世界儒学中心发展，为孔子文化节等一系列重大活动创造了良好环境，进一步提升了孔子文化品牌影响力。

结合市政协年度工作计划，根据前期个人制定的专题调研方案，市政协调研组采取了“四不两直”方式对我市文物保护和文化旅游发展情况进行了“体验式”调研。9 月 26 日、27 日，实地察看了防山墓群、寿丘少昊陵、周公庙、鲁国故城考古遗址、尼山圣境等现场，并与文物保护工作人员和文物古迹周边的群众等进行了交流；10 月 17 日，到市文化和旅游局与有关专家进行了座谈，听取了关于文物保护暨文化旅游发展情况的汇报。通过实地调研和座谈交流，调研组对我市文物保护和文化旅游发展情况有了一定了解，对存在的问题和不足进行了认真分析，形成调研报告如下：

一、基本情况

近年来，我市大力实施“文旅强市”战略，统筹布局全域旅游发展，不断探索实施

文化旅游融合发展的创新举措，开展了大量的探索和实践。

（一）文物和文化资源非常丰富。曲阜是孔子的故乡，文化底蕴深厚，文物古迹众多。在调研中了解到，我市境内共有各级文物点819处，各级重点文物保护单位196处，其中全国重点文物保护单位11处，“三孔”还于1994年列入世界文化遗产名录。除了人文资源外，我市还拥有石门山和尼山两处国家森林公园。全市A级景区14个，其中5A级景区1处、4A级景区3处、3A级景区10处。旅游接待场所也很多，有5星级酒店1家、四星级酒店2家、三星级酒店5家，连锁酒店及其他酒店和农家乐近百余家。

（二）重点文旅项目加快建设。与无锡灵山集团合作建设的尼山圣境一期项目加快建设，由浙江绿城集团承建的孔子博物馆加快推进，为曲阜文化旅游发展注入了新的活力。一大批文化旅游招商引资项目落地生根。三孔景区设施管理水平进一步提升，打造成了全国研学旅游示范基地、全国中小学生研学实践教育基地。

（三）重大文化活动影响广泛。尼山世界文明论坛和世界儒学大会等大型活动在曲阜成功举办，进一步扩大了曲阜的影响力。推出了明故城开城仪式、晨钟暮鼓、祭孔展演、中华成人礼、开笔礼、孔府戏台、春季尼山祭孔、孔府过大年等一系列演艺活动，文化旅游活动更加丰富多彩。

（四）推出了一系列的文化惠民举措。2013年5月份我市创新推出了背《论语》免费游三孔活动，目前共有59533人参与活动，通过34063人。2015年开始实行了三孔景区对曲阜市民免费开放，曲阜市民办理参观卡后，就可以免费参观“三孔”。2016年1月份开始实行了三孔景区对全国教师及60岁以上老年人免费参观，在全国引起广泛的关注。

（五）多措并举谋划全域旅游跨越发展。不断提升全域服务硬件水平，继续主打孔子研学游，策划举办了孔子研学旅游节和推介会，成立了孔子研学旅游联盟，推出了曲阜研学旅游指导标准。乡村休闲旅游发展迅速，建成了仙河花海生态乐园、牡丹园、玫瑰园等休闲旅游项目，各项乡村旅游节庆活动异彩纷呈，文化国际慢城、尼山等特色民宿运营良好。与香格里拉集团开展旅游营销战略合作，文化旅游宣传推广迈向更高层次。

二、存在的主要问题

通过调研，发现我市在文化旅游发展方面，还存在一些问题，主要是：一是思想认识方面。思想保守陈旧，思想观念还没有冲出“万仞宫墙”，创新意识不强，工作标准

不高。二是资金保障方面。曲阜是旅游城市，大力发展工业受到限制太多，一直财力有限，特别是近几年把资金都放在了扶持尼山圣境建设上，所以支持文化旅游产业综合发展的财力非常有限。三是景区提升方面。“三孔”景区是世界文化遗产，在“三孔”景区周边改造开发受到很多限制，比如：我市2000年初就开始实施的明故城保护性复兴工程，到现在也没进展；古泮池项目立项、搬迁等前期工作都做完了，相关报告报到了国家文物局和世界遗产组织，也一直没有批复。四是体制改革方面。近几年，曲阜的文化和旅游工作一直是“分了合”“合了分”，走了很多弯路。组建了遗产委，统管文物和旅游工作；后来又撤销了遗产委，把文物和旅游工作分开；没几年，又组建文物和旅游局，重新整合文物和旅游工作；这次机构改革，又将文化、文物和旅游整合在了一起。同时，我市还有曲阜国家级文化产业园管委会，在文化产业发展方面与市文化和旅游局职能重合。五是整合开发方面。我市文化旅游产业组织集约化程度不高，资源分散，大中型文化企业几乎没有，也制约了文化旅游产业的发展。六是文化人才方面。对文化专业人才重视不够，数量少、留不住、发挥作用和培养使用不够，缺少高层次、有经验、创新能力强的人才队伍。

三、有关建议

作为曲阜来说，文化旅游产业是我们的“招牌”产业、支柱产业。作为政协来说，我们是党委、政府的智囊团，在推进我市文物保护和文化旅游产业发展方面，我们有着义不容辞的责任。基于此，经过认真思考，结合调研实际和座谈情况，提出以下建议：

（一）坚持好“文物安则全市安”的理念。曲阜是孔子故里、东方圣城，坐拥丰富的文物资源，在文物保护管理利用等诸多方面责任重大。下步，一定要贯彻好“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针，继续不忘初心、牢记使命，带着责任、怀着敬畏保护好文物，甘做文物的“看门人”“守护者”“宣传员”。要坚守文物安全的红线、底线和生命线，细化岗位分工、明确职责任务、强化值守巡查，切实把细微隐患竭尽所能地压到最低。要以鲁国故城国家考古遗址公园、“三孔”等古建筑彩绘及修缮工程、文物“三防”工程等重点文保项目为抓手，提升文物保护水平，确保文物安全万无一失。

（二）科学谋划好全域旅游长远发展的文章。牢固树立“一盘棋”思想，结合曲阜文化旅游资源和产业分布、运行、管理等综合情况，树立理念融合、职责融合、产业融

合、管理融合的文旅融合发展新思维，统筹全域旅游发展规划编制工作，科学规划项目空间和产业布局，围绕“系列化、特色化、品牌化”，深入推进公共文化旅游供给服务、文化遗产保护开发利用、文化旅游市场监管以及文化旅游产业发展，加快全域旅游发展，构建“新三孔”“四基地”文化旅游新格局。

（三）切实做好景区管理和项目建设等工作。要系统实施曲阜文化旅游整体提升工程，探索实施“非遗 + 景区”的活化模式，让茶艺、射艺、面塑等非遗体验项目走进景区，不断推动景区提档升级。要依托孔子研究院、政德教育基地等特色品牌，丰富景区传统文化、休闲旅游活动形式，利用儒家文化让文物景区焕发活力，利用自然、人文资源让旅游全面开花。要全力加快推进尼山圣境、鲁源小镇、鲁国故城考古遗址公园、文化国际慢城、海洋世界、归园田居度假区、明故城保护复兴、鲁班文化产业园等重点文化项目建设，推动曲阜旅游从“三孔”一核带动向多点支撑转变。要加大对优质文化项目的招商引资力度，紧盯国内外一流团队和国内文化产业强企业，抓好抓实包装推介，策划、嫁接、改造一批重大成长性好、创新性强的文化产业项目，不断构建延伸产业链，形成新的增量。

（四）进一步深化文化旅游的大融合大发展。一是创新旅游产品。实施孔子文化品牌带动战略，以“文化 +”理念为引领，大力开发文创产品，办好孔子文化节和尼山春季祭孔等节会活动，打造教育培训、文化创意、文物复仿、节庆会展等产业集群。深化文化旅游体制改革，创新体制机制，融合文化、旅游、文物一体化发展，增强文化旅游产业核心竞争力。大力引进文化旅游人才，做大做强文化旅游发展投资集团公司、三孔旅游服务公司等文化企业。二是强化宣传营销。利用网络、微信等新媒介，与中央媒体等国内外大网络媒体合作策划活动，增强营销效果。完善背《论语》免费游“三孔”和全国教师免费游“三孔”等系列措施，逐步降低“三孔”门票价格，继续扩大免费群体范围；提升中华成人礼、曲阜朝圣行、研学旅游节等旅游品牌影响力。三是全面优化环境。坚持“两创方针”，认真贯彻落实习近平总书记视察曲阜重要讲话精神，积极推进全国文明城市创建，做靓打响“百姓儒学节”品牌。持之以恒抓好旅游秩序综合整治，加强对旅游从业人员的教育培训，严厉打击各种违法违规行为，营造与曲阜名城形象相协调的浓郁文化气息。

政协嘉祥县委员会关于嘉祥县文化旅游产业发展的调研报告

（2016 年 11 月）

【内容概要】近年来，嘉祥县深入挖掘文旅资源，高标准编纂规划，打造精品景区，打下了加快推进文化旅游产业高质量发展的基础。2016 年 11 月，嘉祥县政协围绕文化旅游产业发展进行了专题调研，就文化旅游产业的现状、存在的问题进行了细致深入的调查，提出了加大政策支持力度、加大文化旅游产业基础设施建设、加大环境综合整治力度、加大文化旅游宣传推介力度、强化文化旅游人才队伍建设等 5 个方面的意见建议，为更好推动文化旅游资源融合、提升旅游品牌影响力贡献了政协力量。

近期，按照县委统一安排部署，由县政协主席带队组织部分委员和县旅游局文物、文广新局有关同志对我县文化旅游产业发展进行了专题调研。近年来，我县高度重视文化旅游产业，先后编制了《嘉祥县旅游发展总体规划》《武氏祠——曾庙——青山景区控制性详细规划》《嘉祥县乡村旅游发展总体规划》《武氏祠景区修建性详细规划》。大家一致认为，以上规划建设目标定位准确，总体布局科学合理，建设内容切实可行，符合我县发展实际，可操作性强。同时，加大人力、物力、财力投入，实施了封山禁采、萌山景区、九顶山景区、凤凰山景区建设，再加上原文物旅游景点，我县已初步具备了加快推进文化旅游产业发展的基础。现将有关情况报告如下：

一、我县发展文化旅游产业的发展定位及重点建设工程项目

我县在鲁西南有独特的自然、人文、区位等优势，周边 200 公里有 2000 多万人口，

仅济宁市区就有150万人口，现在乡村游、休闲游等近郊旅游正逐步兴起，建议将我县文化旅游产业发展定位为“济宁西花园、自驾游目的地”，着力打造南部山区旅游综合体，重点为济宁市周边县市区居民提供文旅服务。

大力实施文化旅游业“五大工程”。演艺娱乐品牌创新工程。深入挖掘底蕴深厚的曾子文化、吉祥文化、佛教文化、汉画像石文化、非遗文化，创作、编排一批反映文化底蕴、体现文化特色和地域特点的演艺娱乐作品，运用山东梆子、鲁西南鼓吹乐、传统剧种等表演形式，集中打造提炼精品演艺娱乐节目，鼓励演艺项目进景区、进酒店。文化旅游商品价值延伸工程。推动嘉祥石雕、鲁锦、木雕、玉雕、碳雕、绾结葫芦、面塑等特色文化产品的规模化生产，研制开发“一山一石一圣人”等具有明显地域特色文化符号的文创产品，形成集开发、研制、生产、销售于一体的产业链。加强产业规范和品牌保护，培养一批工艺大师，形成富有地域文化特色的旅游商品品牌。文化旅游精品打造工程。精心研究以武氏墓群石刻为代表的汉画像石文化、以曾庙为代表的曾子孝德文化、以青山寺、法云寺为代表的民俗佛教文化、以石雕文化产业园为代表的石雕文化，以凤凰山公园为代表的吉祥文化，打造修身圣地、养心福地、怡情高地旅游特色品牌。大力发展乡村旅游，扎实推进旅游脱贫攻坚行动。整合建设山东梆子、鲁西南鼓吹乐国家级非物质文化遗产体验传承基地。教育培训品牌塑造工程。围绕全市打造以儒家文化为核心的国学教育第一城，建设集修学、体验、度假为一体的教育培训基地目标，大力推动以武氏祠景区、曾庙景区为主体的干部政德教育、企业国学教育、青少年传统文化培训、教师师德培训“四大基地”建设。大力发展研学旅游，整合社会文化旅游、教育培训等各类资源，提升完善研学、游学功能，设计包装一批凸显文化特色、契合时代旋律的研学产品，争取把我县纳入曲阜优秀传统文化传承发展示范区核心区，把曾庙武氏祠片区列为核心区第十大片区，与曲阜优秀传统文化传承发展示范区同步规划建设、开发利用。健康养生服务创新工程。加强旅游与健身、养老、医疗等产业融合，打造以九顶山养生城为主体的休闲养老项目，开发特色医疗、康体保健、疗养康复、美容保健等医疗旅游项目。

着重打造以下重点景区建设：

1. 武氏祠景区开发建设。要尽快完成《武氏祠景区修建性详细规划》的编制、论证和评审工作。按照与杭州中艺生态环境工程有限公司签订《武氏祠景区投资开发建设工程合作框架协议》，尽快启动建设。一期主要进行武氏祠遗址公园片区、武翟山村历史街区、紫云山地公园片区建设、景区四周路网建设和提升。完成武氏祠停车场、文保中心、数字博物馆、遗址陈列馆、望悠居、紫云山石刻及景观建筑、服务设施的建设；完

成汉墓墓葬群修复展陈与配套设施建设；完成三片区道路建设、广场铺装、景观绿化；完成水电气等各类管线与工程基础设施配套设施建设等。二期建设任务主要完成梁山村与南部度假片区建设，建设内容包括：南入口停车场建设、南侧滨河路建设、东侧联系道路整治、内部广场铺装、景观绿化及山体景观绿化整治；古寨度假村、古寨墙整治、汉代庄园、东篱学宫等建设；完成水电气等各类管线与工程基础设施建设；完成整个景区道路、绿化、星级厕所等配套设施建设；完成整个景区全部设计项目的建设。

2. 青山景区开发建设。编制《青山景区修建性详细规划》，县政府统筹对青山寺、法云寺、玉皇庙、普兴寺、龙泉寺进行特色打造，引导各寺院差异发展，共同做大做强青山宗教文化事业。将景区内西部的青山村、隋庄村整体打造成为民俗旅游村，延续原有石屋村落的整体结构、建筑风貌和肌理，融入鲁锦、唢呐等民间技艺和乡土美食，配套建设游客服务中心、庙会广场、青山民俗园、客栈街、民俗街、小吃街、购物街、石村博物馆等项目，形成旅游区西部门户。结合九顶山开发建设，以古焦国文化对东、西焦城村进行包装打造，一是形成大青山旅游区东部门户，二是与九顶山中国养生度假区相衔接，便于线路组织，规划建设游客服务中心、焦国博物馆、考古遗址公园、焦王宫主题酒店、仿古商业街等。依托现有的德信庄园、云泉山庄、春秋农业园、嘉菊种植基地等特色种植园，扩大种植类型，形成水果、蔬菜、花卉、中药等农作物并存的五彩大地景观。开发农耕体验、瓜果采摘、乡村摄影、田园骑行、花海露营等旅游活动。

3. 曾子文化景区开发建设。一是曾庙景区开发建设。深入挖掘曾子孝文化，以曾庙、曾林为核心，带动山林、村落、田园综合化发展，形成“家—田—庙—林”为一体圣贤家园体系，还原圣贤治学生活场景，打造举世闻名的中华孝乡。对曾庙、曾林古建进行修复，完善配套服务设施，形成以朝拜、修学、祭祀、孝文化研究为发展方向的曾子文化旅游核心。对曾庙东的南武山村的石头房子进行改造，梳理山村肌理，形成以石头房子为主题的传统乡村部落。村内从建筑立面、内部装修、景观小品、绿植等方面均体现曾子孝文化，打造原汁原味的圣贤家园，力图还原圣贤生活场景。在曾庙西的田地和山体，以林果种植、有机食品生产为基础，以曾子孝文化为内涵，进行生态环境治理，拓展观光采摘、农耕体验、餐饮休闲等活动，融入孝文化元素，打造文化型生态休闲园区。二是曾子广场开发建设。县政府已与岭南园林合作签订 PPP 项目建设协议，建议尽快搞好规划，启动建设。同时积极推动曾子大学园的招商建设工作。

4. 东方左岸度假小镇建设。该项目是一个集花卉观光、时尚休闲、农事采摘、文化体验、生态度假为一体的主体旅游项目。以大面积草坪及农业花卉种植为基底，以休闲

度假项目为核心凸显基地轻奢品质，打造田园轻奢休闲度假国际品质的假日公园，构筑旅游复合型购物休闲天地，引领精致休闲生活。项目建成后将全面提升我县的传统旅游及休闲生活方式，成为地区旅游产业的标杆。

5. 诗酒田园规划建设。该项目规划建设原生态农家小院、民俗文化博物馆、摩崖石刻、温泉浴池、野营战地、花海水乡等，配以茶艺、酒吧、陶吧、宫雕等体验项目，努力打造成“回归大自然、享受慢生活”的乡村旅游示范基地。

6. 石雕文化产业园建设。采用“产业 + 旅游”的双驱动模式，利用产业发展旅游，通过旅游带动产业，融汇创意创业、石雕生产、旅游休闲等功能于一体，形成产业链各环节相互依存、互助互益的石雕文化产业综合体，打造中国最大的石雕文化产业基地。

7. 凤凰山公园建设。以尊重自然、突出凤凰文化、弘扬生态文化为主题，将注重健康生活理念渗透到公园的建设之中，把凤凰山公园建设成为开放式休闲健身的山体公园、观赏树木园。

8. 其他文化旅游项目建设。支持富山农场、禾润家庭农场、九顶山、关山、丹凤山、金屯湿地庄园、德信庄园、云泉山庄、五岭山庄、红太阳生态酿酒园等项目依托市场开发建设、提档升级。

二、当前应做好以下几项工作

（一）强化领导，加大支持力度。县级层面成立文化旅游产业发展指挥部，实行重点文化旅游项目县级领导包保责任制。研究出台支持文化旅游产业发展的意见，明确扶持政策和奖励措施。建立政府、金融、社会、企业、个人多方参与的投资机制。一是有关部门要积极向上争取国家、省市发展文化旅游产业的资金、税收、土地等优惠政策。二是创新景区建设体制：①积极发展与境内外大型旅游企业的合作，集中推出一批重点景区和开发项目对外招商，吸引境内外资金更多投向旅游业；②探索 BT、BOT、PPP 等方式，进行景区开发建设。三是金融部门要用足用活政策，支持重点旅游项目的开发建设。

（二）加大文化旅游产业基础设施建设。建设嘉祥县旅游集散中心（自驾游服务中心），重点建设完善景区游客服务中心、停车场、卫生间、摊点屋（位）、广播、电子屏、中英文解读标识、文明标识牌等基础设施。制定全县旅游交通建设规划，优化旅游交通和旅游线路，加快景区连接线及景区与等级公路的连接道路建设，开通景区客运专线，提升快速通行能力。完善旅游标识系统，在主要交通线路补设旅游标识，规范通往

景区的旅游交通引导标识。

（三）加大环境综合整治力度。生态环境是文化旅游产业可持续发展的前提和保障。我县南部山区通过近年来持续不断的封山禁采，生态环境有了较大改善，但离文化旅游产业的发展要求还远远不够，为此，一要大面积植树增绿，增加林木覆盖率，提高生态水平。二要进一步加大南部山区封山禁采力度，坚决杜绝偷采盗采等行为的发生。三要持续开展区域内环境综合整治，加大区域内石材加工点的取缔力度和土地恢复进度，清除道路两侧及景区周边垃圾。四要加快区域内污染企业的搬迁进度。五要协调济宁经开区共同管控好封山禁采、环境治理等影响文化旅游产业发展的环境问题。

（四）加大文化旅游宣传推介力度。一要精心策划贺年会、青山庙会、杏花节、采摘季、曾子诞辰祭祀、特色乡村游大型旅游节庆活动，充分展示嘉祥魅力。二要加强区域旅游合作，以500公里范围为半径对省内外大中城市开展旅游促销活动。鼓励旅行社、景区和客源地城市旅行社相互考察旅游产品，开展旅游深度合作，拓展客源地市场。三要充实完善旅游宣传品，对旅游资源进行整体策划、包装和宣传，编制特色鲜明、内容详尽的“嘉祥旅游”综合对外宣传折页、光碟、旅游地图等宣传资料；制作旅游道路标识牌，在高速主要交通要道设立大型户外广告牌，提升自驾游的引导性、便捷性。四要充分利用网络媒体，完善旅游网络和信息平台，积极推进旅游产业信息化建设，发展旅游电子商务，开展网上营销，实施“旅游＋互联网”行动计划。五要依托嘉祥旅游产品资源特色，策划具有特色的多种主题精品线路，加强区域联合联动，争取纳入济宁二日、三日游精品旅游线路整体营销，纳入习儒拜圣研学之旅、民俗记忆游、生态休闲游等精品线路之中。

（五）强化文化旅游人才队伍建设。加强文化旅游经营人才、企业家队伍建设，培养造就懂文化、会经营、善管理的复合型人才队伍。建立健全文化旅游人才培养引进机制，通过“送出去学、请进来教”等方式，提升现有文化旅游产业管理和经营人员的素质，依托全国知名高校委托培养一批高素质、专业化文化旅游管理人才和经营人才。稳定和加强基层文化管理队伍，壮大民间文化演艺队伍，培育一支文化资源研究队伍。提升导游员和讲解员队伍素质，坚持导游员和讲解员持证上岗制度，加强考前、岗前和年审培训，不断提高导游员和讲解员的业务能力和服务水平。深入实施“人才兴旅”战略，坚持依靠人才支持和智力投入，推动人力资源合理配置，促进旅游业质量提升和快速发展。

关于全区完善社会救助体系建设情况的调研报告

（2016年11月23日政协济宁市兖州区委员会十三届三十一次常委会议审议通过）

【内容概要】为助推兖州区社会救助体系建设，促进社会救助工作创新发展，2016年8月至9月，兖州区政协围绕完善社会救助体系建设进行了深入调研，形成调研报告，提出了“完善社会救助运行机制、完善多元投入机制、完善各项社会救助政策、突出各项救助工作重点、加强救助资金规范管理、加强基层队伍建设”6条意见建议。报告就完善社会救助体系积极建言、献计献策，意见建议具体实际、针对性强，部分对策建议在区委、区政府相关决策中得到采纳，促进了民生福祉改善。

为助推我区社会救助体系建设，促进社会救助工作创新发展，8月初以来，区政协采取前期调研与集中调研、现场视察和座谈研讨相结合的方式，围绕完善社会救助体系建设这一课题，进行了深入调研，形成报告如下。

一、基本情况

近年来，我区社会救助体系建设日趋完善，社会救助工作取得新发展。建立了“救急难”工作联席会议制度，今年以来救助“急难”群众743户，发放救助金94.38万元。城市低保标准提高到每人每月540元，农村低保标准提高到每人每月335元，实现动态管理下的“应保尽保，应退尽退”。五保集中供养标准提高到每人每年6400元，分散供养标准提高到每人每年4600元，今年以来共支出五保供养资金458.5万元。出台了《兖州市城乡困难居民大病救助实施细则》，今年以来救助146人，发放210.4万元，人均

救助 1.4 万元。实施了“朝阳助学”工程，2015 年按照每人 4000 元的标准，救助 54 位贫困大学生，发放慈善救助金 21.6 万元。区慈善总会自成立以来累计接受社会各界捐款 1 亿余元，累计设立慈善基金 2 亿元，先后投入 7500 余万元用于教育基础设施建设，累计救助困难家庭 10976 余户、应届大学新生 1000 余名、大病患者 260 名。公益类社会组织累计开展救助活动 370 余次，救助困难群众近 1000 人，发放救助金 140 余万元。建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，上半年共发放补贴资金 341.7 万元。去年农村危房改造任务 180 户，今年计划改造 50 户，目前正在实施中。对低保、五保户、农村独女、双女户，75 岁老人，重度残疾人每年由财政负责缴纳医保费，与参保职工享受同等报销待遇。今年以来，为 340 名扶贫对象报销医疗费 346.56 万元。

二、困难和问题

（一）救助体系有待进一步完善。社会救助包含基本生活救助、医疗救助、住房救助、教育救助等方面，目前缺乏统一的协调机制，部门“各自为战”，导致重复救助和救助缺失的现象同时存在。

（二）救助资金有待进一步增加。目前，“救急难”和临时救助资金没有纳入区级预算，困难群众大病救助资金到位不及时等，造成救助范围和救助效果难以达到理想目标。

（三）救助层次有待进一步提升。目前实行的社会救助，主要是解决困难群体的基本生存问题，侧重在“最低”，大多数人在得到补助后的收入水平依然很低，生活依然很苦。同时，部分社会救助虽然覆盖面广，但缺乏精准性，造成泛福利化，对于真正困难的群众并没有完全达到应有的救助效果。

（四）宣传力度有待进一步加强。困难群体享受政府提供的救助是公民的一项权利。政府有责任向公众宣传相关的政策和知识，群众享有知情权。目前存在群众满意度较低、社会各界慈善捐助积极性不高，需要加大政策宣传力度，让广大群众知情、明理、参与、监督，从根本上杜绝社会救助制度运行中不规范现象的发生，积极参与到社会救助中来。

（五）救助平台有待进一步夯实。我区“救急难”试点工作经过一年多的探索，已初具规模，“一门受理、协同办理”机制基本健全。但因无现成经验可用，很多工作在摸索中推进，还有很大提升空间。同时，目前我区还没有一所专门为残疾人提供综合医

疗康复服务的机构，越来越不能满足当前残疾人康复工作的需要。

（六）基层力量薄弱，人员素质有待提高。镇办和村居救助信息员一般为兼职，同时还存在少数人员素质不高、应当得到救助而未救助现象。

三、几点建议

（一）完善社会救助运行机制。健全党委领导、政府主导、民政主管、部门协作、社会参与的管理机制，整合社会救助资源，加强基本生活保障与医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助等制度之间的衔接配套，加强社会救助与最低工资标准、失业保险、就业再就业政策、精准扶贫之间的衔接配套，促进各相关政策措施在保障对象、保障标准、保障资金、服务管理网络等环节的互联、互动、互补，形成社会救助合力，让困难群众得到更多的实惠和帮助。加强基层管理服务网络建设，努力保障社会救助工作必需的人员和工作经费，组织开展业务培训，提高服务质量和水平。进一步强化政策宣传和监督检查，结合村务公开、居务公开、政务公开，使社会救助成为“阳光工程”。同时，进一步畅通困难群众生活情况反映渠道，做到村居、镇办、区政府主管部门渠道畅通，真正做到应保尽保、应退尽退。

（二）完善多元投入机制。稳定可靠的资金来源，是做好社会救助工作的根本保障。首先是建立稳定的政府投入机制。社会救助工作是政府应尽之责，是民生中的民生，这决定了其经费的主渠道必须是政府投入。重点是建立与财政投入同步增长的社会救助经费自然增长机制，足额预算社会救助工作必要的工作经费，保障社会救助事业可持续发展。其次是争取项目投入。项目是社会救助、社会福利事业发展的重要支撑。要重点抓好养老、防灾减灾、社会福利和社区公共服务等项目建设，争取上级项目资金投入，使我区社会救助服务设施不断完善，布局趋于合理，综合保障能力不断增强。第三是社会资金筹集机制。积极拓宽社会化、市场化筹资方式和途径，加快慈善事业发展，提高社会各界对慈善捐赠的积极性，建立部门和社会组织对口帮扶制度，引导、支持社会资金投入社会福利和社会公益事业。

（三）完善各项社会救助政策。出台救助政策时，要本着更有针对性、精准性的原则，实施“精准救助”，使真正困难的群众享受到高标准、显效果的救助。同时，进一步优化各项救助的申报程序，完善审批机制，发挥低收入家庭经济状况核对平台的作用，强化对申请对象家庭状况的核实，提高社会救助的准确性，确保公平公正。进一步

推广社会救助的分类分层管理，适当区分基本生活救助和其他专项救助，推广分类施助和差异施助。建立“以人为本，重在服务”的管理理念，充分发挥社会救助制度的作用，建设正式救助与非正式救助相结合的制度，加强精神文明建设，推动社会道德的进步。

（四）突出各项救助工作重点。城乡低保救助重点抓完善制度，在巩固应保尽保的基础上，完善动态管理、分类施保、家庭收入核查等制度，在适度扩面、按标施保过程中，规范保障标准、规范操作程序、规范信息监控、规范监督检查，确保公开、公正、公平；医疗救助重点抓政策调整，即优化申请审批程序、进一步提高限额标准，资助和指导困难群众采取多种医疗保障手段，最大限度缓解他们的“因病致贫、因病返贫”问题；农村五保重点抓提高水平，即提高供养水平和管理服务水平，继续推进农村敬老院升级改造，改善供养条件，提高供养服务的专业化水平。残疾人救助重点抓完善残疾人救助体系建设，加大财政投入力度，扩大救助政策覆盖面，让更多的残疾人得到救助。

（五）加强救助资金规范管理。救助资金是老百姓的救命钱，必须严格按照操作公开化、管理信息化、发放社会化的要求，管好、用好、发放好社会救助资金。在健全制度、规范程序的基础上，要加强基层管理，加强业务培训，提高基层救助部门干部的素质和能力，使各项制度、程序得到有效落实；要切实加强内部监督，主动接受人大、政协监督，自觉接受纪检、监察、审计、财政监督，高度重视群众监督和舆论监督，确保救助资金一分不少地发到救助对象手里。

（六）加强基层队伍建设，提高人员素质。要进一步加强民政队伍建设特别是基层救助工作队伍建设，提高救助工作人员素质，使他们树立起良好的职业道德和职业形象，具备熟练的业务能力。在职业道德规范上，强化“为民”教育，深入宣传民政理念和社会救助工作意义，提高服务意识和责任意识；在业务能力上，积极开展工作交流和业务培训，使他们熟悉社会救助政策法规，熟练地办理各项救助业务，具备解决操作难题的办事能力；在日常工作行为上，注意态度和仪表，做到态度热情、行为规范、服务周到。

关于我区中小企业转型发展的调研报告

（2017 年 6 月 2 日政协济宁市兖州区委员会
十四届二次常委会议审议通过）

【内容概要】近年来，兖州区坚持“工业立区、工业强区”，把发展民营经济作为县域经济发展的重中之重，积淀了厚实的产业基础，催生了系列特色产业。但在中小企业转型发展过程中仍面临一些瓶颈和问题。2017 年，区政协围绕促进中小企业转型发展进行了专题调研，就中小企业转型发展的现状、问题及对策开展协商议政，提出了“科学制定产业规划，抓好补链强链；加强人才队伍建设，实施人力资源开发战略；突破制约瓶颈，释放企业发展活力；搭好服务平台，提升工作效能；推广智能制造，聚集转型升级新动能”5 个方面的意见建议，为促进中小企业转型升级提供了参考。

根据区政协 2017 年重点工作安排，区政协于 3 月中旬开始，组织部分委员和特邀代表，围绕“促进中小企业转型发展”进行了专题调研，调研组先后深入兖州工业园区、新驿镇工业园 8 家企业实地调研，多次座谈研讨，并就我区中小企业转型发展的现状、问题及对策开展协商议政。形成如下报告：

一、中小企业转型发展的基础与产业特色

多年来，我区始终坚持“工业立区、工业强区”不动摇，把发展民营经济作为县域经济发展的重中之重，强力推进政策落实，不断促进转型升级，持续优化发展环境，积淀了厚实的产业基础，催生了系列特色产业。

一是产业规模不断壮大。截至目前，全区民营经济总户数达到 3.9 万户，民营企业

总户数达到5176户，其中规模以上工业企业239家，从业人员达到21.4万人，万人拥有民营企业户数94户，形成了包括汽车零部件、轮胎、农业机械、矿山机械、工程机械、机床、工具及基础零部件等一批在全国具有一定优势的特色产品，涌现了华勤集团、太阳纸业、联诚集团、五征山拖、爱科大丰、国丰机械、永华机械等一批在全国具有影响力的优势企业，实现了以大企业为龙头、中小企业梯次跟进竞相发展的良好格局。

二是创新能力显著提高。在规模不断壮大的同时，我区更加注重依托国内科研院校和国内外先进企业进行科技创新，取得一批国家专利和科研成果，多项技术填补国内空白。目前全行业拥有2个国家级博士后科研工作站，拥有齐鲁特钢、大丰机械、联诚集团、永华机械30多个省级研发平台，永华机械、金大丰机械、天意机械等28家企业被认定为“国家级高新技术企业”。

三是国内外市场不断扩展。大多数企业在国内多个省市有稳定的销售渠道，依靠信誉和质量与国内大型制造企业形成了共生关系，获得了与大型企业共同提升的机会，矿山机械产品依托鲁西主要矿区，形成了较强的地理优势和市场优势；环宇车轮与陕汽集团、中国重汽等多个主机厂家建立了良好的合作关系，品质和服务得到业界一致好评。五征山拖产品出口60多个国家和地区，联诚集团与通用、福特、康明斯等世界知名品牌配套，产品全部出口欧美市场。

四是特色产业发展壮大。目前，全区拥有造纸包装规模以上企业17家，重点医药企业17家，农机整机生产企业32家，配套企业100多家。建成市级造纸产业集群和省级农机产业集群，逐步培育提升申报国家、省级产业集群；着手申报济宁市级食品产业集群，将精细化工、医药产业集群纳入下步培育申报计划。

二、中小企业转型发展面临的瓶颈和问题

（一）产业链条较短，产业配套能力不足。我区中小企业市场集中度低，本地配套能力不足，存在零部件供应商缺口问题，增加了企业的生产经营成本。以我区农机铸件购销情况为例，我区共有规模以上农机整机制造企业12家，2016年铸件采购额7000余万元，采购产品主要有壳体、变速箱、支架、皮带轮等，多采购于潍坊、莱芜、青岛、江苏，以及周边的宁阳、汶上等地，兖州本地采购额只有1160万元，本地采购率仅有16.5%。

（二）科技人才匮乏，企业发展后劲不足。行业内缺乏高层次的科技人才，技术工人供给不能满足行业发展需求，一线操作工人缺口大，招工难。多数企业新产品研发投入不足，难以独立开展技术创新，高新技术在行业内应用推广较慢，高技术含量、高附加值的产品较少。

（三）要素制约亟待破解，金融风险依然严峻。有些中小企业受土地供应、环境容量等制约，特别是部分镇工业园区基础设施不完善、配套服务跟不上，使中小企业发展受限，影响了规模扩张；企业担保圈债务危机尚未完全化解，融资难融资贵的问题依然突出。有些商业银行在经济下行的背景下，减贷、抽贷、断贷现象时有发生。

（四）企业管理粗放，现代企业制度建立滞后。多数企业特别是中小企业仍处于经验管理阶段，没有建立现代企业管理体系，企业管理存在着重视生产技术，轻视管理技术，重视硬件建设，轻视软件建设，缺乏专业管理人才，忽视企业文化的问题，距离现代企业管理还有相当差距。

三、中小企业转型发展的机遇与优势

综合分析，我区中小企业转型发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。从国际发展环境看：世界经济在深度调整中曲折复苏，新一代信息技术与制造业的深度融合，为企业转型升级、创新发展带来重大机遇和发展空间。同时，全球产业竞争格局正在发生重大调整，一些高端制造业向发达国家回流，部分中低端制造业向低收入国家分流，制造业发展的压力进一步加大。从国内经济环境看：经济发展步入新常态，高速增长转向稳中求进，发展方式转向质量效率集约型，经济结构转向调整存量、做优增量并存，发展动力转向新的增长极。“一带一路”、京津冀协同发展、“雄安新区”建设启动，长江经济带三大战略的深入推进以及 2025 制造强国战略的启动实施，为中小企业转型发展带来更加广阔的前景。

从我区具体情况分析：经过多年的发展，我区优势产业已具备一定规模，产业体系逐步完善，内生动力持续增强，形成了一批优势特色产业和龙头骨干企业，为中小企业转型升级奠定了良好基础。区委、区政府坚持工业强区战略不动摇，大气魄提出规划建设 45 平方公里的颜店工业新城，为未来兖州工业发展预留了充足的发展空间。同时，济宁市第十三次党代会把实施“工业强市”作为六大战略之一，明确提出“加快建设制造业强市”“支持兖州区建设新型工业基地、枢纽物流中心”“支持兖州工业园区争创国

家级开发区”。去年以来，济宁市印发文件鼓励装配式建筑产业发展，兖州有良好的基础条件成为全市装配式建筑基地。随着济宁市各种政策的叠加和扶持力度的不断增大，以及兖州济宁同城化步伐加快，城市快轨与济宁的对接，鲁南高铁、济宁 4E 级新机场在兖州建设，兖州全面参与区域分工合作的空间将会更加广阔，这都为我区中小企业转型发展带来难得机遇。

四、推进中小企业转型发展的几点建议

（一）科学制定产业规划，抓好补链强链。结合颜店工业新城建设，高起点修编全区工业发展规划，明确发展思路、空间布局、重点任务和镇街错位发展要求。组织编制工业园区产业规划、控规、基础设施规划和各专业园区区域环评、安评等手续。指导重点骨干企业编制企业发展规划和产业链条图谱。推进研发中心、产品展示及销售中心、物流中心等公共服务平台建设，为企业提供市场需求信息和运输服务。同时，采取切实措施推动补链强链的“本地化”，引导发展互为上下游的产业产品，建议出台《兖州区企业间配套合作奖励办法》，对全年采购无资产关联的本地企业产品及加工服务金额达到一定额度给予补贴，加快区内企业间的行业配套合作，缩短协作产业链的工序、空间，实现强强联合、强弱联合。

（二）加强人才队伍建设，实施人力资源开发战略。首先，要把建设新型企业家队伍摆在中小企业转型发展的突出位置，建议制定兖州区新型企业家培训计划，通过组织对口学习、参观考察、集中培训，积极争取纳入省市级专项培训、努力培养造就一批具有时代特色、较高境界、战略思维、创新精神和经营能力的新型企业家队伍，为促进中小企业成长为具有较强竞争力的企业集团提供有力支撑。其次，要大力培育职业经理人队伍，支持大中企业选聘职业经理人，帮助更多企业建立现代企业制度。第三，培育和引入一批具有较高水平的科技人才，承担企业技术开发创新的领头作用。加强企业与职业技术学校、人力资源市场合作，开展“订单培训”，培育大批企业所需专业人才和技工队伍，建立专业人才库。第四，引导企业加强自身软环境建设，建立和完善人才培养与激励机制，充分发挥现有人才的作用，挖掘现有人才潜力，为行业发展提供强有力的人力资源支撑。

（三）突破制约瓶颈，释放企业发展活力。着力破解制约因素，力促中小企业快速膨胀发展。一是着力解决土地瓶颈制约，利用好国家有关政策，在土地供应上向中小企

业倾斜，加快土地确权手续办理，盘活存量土地资产。二是着力化解信贷困局，解决资金瓶颈问题，进一步拓宽融资渠道，规范管理各类担保企业和担保行为，通过建立中小企业信用信息库等方式，优化商业银行中小企业贷款管理，多开发一些适合中小企业的金融产品，切实解决中小企业融资难、担保难、融资贵等问题。三是加大对镇工业园区建设的支持力度，促其提升和完善基础设施，为入园的中小企业持续发展提供及时、高效、有力的配套服务。

（四）搭好服务平台，提升工作效能。一是抓好区中小企业公共服务中心平台建设。在创业辅导、信息咨询、管理培训、行政审批、融资担保、法律维权等方便为广大中小企业提供公益性社会化服务。二是鼓励行业龙头企业组建专业协会，研究行业发展趋势，及时、准确地掌握行业发展动态，积极为企业发展提供管理咨询等多种服务，成为政府及有关职能部门的参谋和助手。三是深入实施“2122”梯队企业培育工程，指导各企业制定梯队企业培育方案，排出五年发展计划。全力做好对上争取工作，帮助企业研究政策、吃透政策，助推企业发展，为企业营造优良宽松的发展环境，促进全区中小企业集群快速健康发展，推动全区经济提档升级。

（五）推广智能制造，聚集转型升级新动能。针对传统增强引擎减弱、动力转换青黄不接的问题，要着力改造增长旧引擎、打造产业新引擎。特别是借助“互联网 +”改造提升传统产业，对农机制造、汽车零部件、化工、食品等我区优势产业，逐个行业研究膨胀计划、提升措施，通过政府可控资源扶持、信息化引领发展等措施加大支持力度，推动“两化”深度融合，加快低端换高端、机械换数码、人工换智能步伐，尽早实现“兖州制造”向“兖州智造”转变。同时，引导传统企业进行“电商换市”，规划建设跨境电子商务基地、物联网基地、电商产业基地，实现线上线下联动发展，全力营造全新的产业生态圈。

政协嘉祥县委员会关于省级文明城市创建工作的视察报告

（2017年6月）

【内容概要】2017年是嘉祥县创建省级文明城市的攻坚冲刺年。嘉祥县政协组织部分委员对创建省级文明城市工作进行了专项视察，严格对照测评内容和测评标准逐项进行实地察看和模拟测评，现场反馈测评情况，并与有关责任单位主要负责人进行协商交流，探讨深入推进创城工作的办法和措施，形成了视察报告，针对存在的一些具体问题，提出了进一步提升创城工作的地位、集中整治创城工作的重点和难点、加大督导检查力度等3方面的意见建议，助力文明城市创建工作，为嘉祥县成功获评“省级文明县”称号贡献了政协力量。

6月9日，县政协组织部分委员对创建省级文明城市工作进行了专项视察。视察组先后实地视察了汽车站、西关农贸市场、县四中和西关小学、麒麟花园、中医院、福祥步行街、华祥小区、嘉祥宾馆、武城路和洪山社区，每到一处都严格对照测评内容和测评标准逐项进行实地察看和模拟测评，现场反馈测评情况，并与有关责任单位主要负责人进行协商交流，探讨深入推进创城工作的办法和措施。部分视察组成员还赴兖州考察学习了创城工作经验。现将视察情况报告如下：

一、创城工作开展情况

根据实地视察的情况，今年以来，多数单位能够按照创建省级文明城市的要求，积极开展工作，认真落实创城的各项措施，取得了明显效果。但是，单位之间工作进展不

平衡，其中，县中医院、县四中和西关小学、洪山社区已经接近或基本达到省级文明城市的测评标准，西关农贸市场、福祥步行街、华祥小区、武城路等与省级文明城市的标准和要求还存在较大差距。

1. 汽车站：（1）缺少户外公益广告，室内公益广告缺少未成年人思想道德建设、志愿服务方面等的内容。（2）在售票处、候车大厅等显著位置展示的行业规范不够醒目。（3）创城宣传氛围不浓，宣传展示文明旅游内容的宣传板较小，位置不醒目。（4）公共厕所保洁不及时，有污物未清理。（5）早晨在站前广场存有外来早餐摊点。

2. 西关农贸市场：（1）缺少电子显示屏、户外广告、橱窗展板等各类公益广告。（2）没有公开投诉电话。（3）环境卫生较差，垃圾清理不及时。（4）占道经营、乱停乱放现象较为严重。

3. 麒麟花园：（1）公益广告缺少未成年人思想道德建设、志愿服务等方面的内容。（2）公益广告主要集中在公园南侧，“抬眼可见、举足即观”的效果较差。（3）存在车辆乱停乱放现象。

4. 福祥步行街：除无流浪乞讨的未成年人外，其他各项测评内容均不符合测评标准。（1）没有宣传展示精神文明创建内容的宣传栏或橱窗。（2）没有电子显示屏、户外广告等各类公益广告。（3）花草树木已基本损坏完毕。（4）环境卫生较差，管理混乱，存在占道经营、乱停乱放现象。（5）没有实现垃圾分类收集。（6）乱搭乱建和改建现象严重。

5. 华祥小区：小区仅有一块公益广告牌，各项测评内容均不符合测评标准。

6. 嘉祥宾馆：大厅餐桌缺少“节俭养德”“文明餐桌”提示牌。

7. 武城路：除路两侧有悬挂的宣传牌外，其他各项内容均不符合测评标准。

二、建议

1. 进一步提升创城工作的地位。目前，创城已到了关键时期，就现在的创城进程和成果来看，与创城工作标准还有较大的差距。我们要正视差距，查找问题，借鉴任城、兖州创城工作的经验做法，把创城工作作为县委、县政府现阶段的中心工作，集中时间，集中人力、物力和财力，打好创城工作攻坚战，确保创城成功。要以创城网格化推进机制为依托，包保领导、责任部门对网格内创建工作实行全面责任包保，进一步落实领导的包保责任、部门的主体责任。要把创城工作作为“一把手”工程，各级各部门主

要负责人履行第一责任人职责。主管部门要加大建设和执法力度，真正把创城工作变成提高城市建设管理水平的总抓手。

2. 集中整治创城工作的重点和难点。一是进一步明确职能部门与网格责任单位在创城工作中的职责和任务，集中时间、集中力量，开展集中专项整治行动。对沿街商户店外经营、露天早餐摊点，要进行彻底清理。对沿街餐饮业户等，要严格落实门前三包责任，杜绝乱泼乱倒现象。对乱搭乱建的违章建筑物、构筑物，责令其限期拆除，并恢复原状。组织人员彻底清理沿街墙壁、路杆以及小区的乱贴乱画小广告等，对一些旧小区可统一进行墙壁粉刷。组织有关职能部门在街道两侧、公园、广场等公共场所统一划定机动车、非机动车停车位及标志，严格按要求停放车辆，解决长期存在的乱停乱放问题。要抓紧修复共享单车设施。要积极筹集资金，修复硬化城市各类道路及小区的破损路面、绿化等公共设施。二是开展由创城办牵头，城管、工商、公安等部门参加的联合执法行动，坚持常态化巡查，加大巡查频率，延长巡查时间。对发现的店外经营、乱停乱放、乱搭乱建等问题，凡是劝导不听的，及时由执法部门进行现场处罚。三是坚持多渠道筹措创城经费，增加对创城工作的投入。要增强县创城办的工作力量，拨付专项经费，切实保障创城工作的资金需要。

3. 加大督导检查力度。县创城办联合督查办组成检查组，采取明察与暗访相结合的方式，对各责任单位的工作推进情况进行督查，在新闻媒体公开督查情况。适时组织开展模拟测评，及时发现和整改存在的问题。对工作不力、未完成创城任务的，按有关规定予以问责。

关于梁山县精准扶贫工作情况的调研报告

（2017 年 7 月 20 日政协梁山县委员会十届三次常委会会议审议通过）

【内容概要】打响脱贫攻坚战以来，梁山县认真贯彻落实中央和省、市扶贫工作部署，不等不靠、精准发力，推动了扶贫工作深入开展。为决战决胜精准扶贫，2017 年，梁山县政协开展了专题调研视察，分析存在的问题，提出了“建立完善档案，杜绝‘数字脱贫’；确保户达标，严格退出标准；充分发挥民主，严格规范程序；鼓励推广产业扶贫和社会扶贫；建设‘养老周转房’试点；大力宣传推广商业保险”等 6 个方面合理化的意见和建议，为全县精准扶贫工作有效开展起到了积极的助推作用。

脱贫攻坚以来，在省、市党委、政府的正确领导下，梁山县委、县政府认真贯彻落实中央和省、市扶贫工作部署，不等不靠、精准发力，有力推动了全县扶贫工作深入开展。2015 年全县共识别贫困人口 15478 户、29960 人，当年完成脱贫 6750 户、13025 人，2016 年完成脱贫 5328 户、10951 人，2017 年度剩余未脱贫人口 3353 户、6664 人。三年以来，取得的成绩来之不易，未来三年，任重道远，责任重大。

一、取得的主要成绩

1. 健全工作运行和责任落实机制。县委、县政府高度重视精准扶贫工作，成立由书记、县长任组长的扶贫开发领导小组，下设办公室，专款保障、独立运行、集中办公。研究出台《精准扶贫攻坚实施方案》《六大脱贫攻坚行动实施意见》等文件，多次召开领导小组全体扩大会议，推进扶贫工作开展。建立县委书记办公会月调度制度，对关键工

作、关键环节和重要事项及时研究解决。各乡镇成立由乡镇长任主任的扶贫办公室，配备 2—3 名专职工作人员，具体落实精准扶贫工作开展。

在责任落实方面，县、乡（镇）、村三级分别签订责任状，各乡镇分别与行政村签订责任状，层层传导工作压力。实行领导干部、党员干部和部门单位相结合的精准扶贫包保责任制，在市派第一书记的基础上，及时调整充实了县派第一书记和驻村工作组，全县 80 个扶贫工作重点村实现了全覆盖，所有贫困户实现党员干部包保全覆盖。

2. 强化信息核查和督查问题机制。进一步健全完善精准扶贫动态管理体系，实行贫困户信息定期核查制度，全面掌握贫困群众情况，动态调整精准帮扶对象，确保有难必有帮、有贫必有扶。组织开展对乡镇业务骨干和驻村第一书记的业务培训，制作贫困户档案填写说明，设计贫困户年度收入对照表，创造性制作扶贫路径选择“工具包”，提出“五看五分析”工作法，指导包保干部规范填写贫困户档案和有针对性制定帮扶措施。组织包保干部逐村逐户进行剖析，做到“一村一报告”“一村一表格”。县纪委、县下派办和县扶贫办联合对信息核查工作进行专项督查验收，确保信息基本精准、措施得力有效、包保到位合规。

在严格督查问责中。建立随机抽查制度，每季度抽查一定数量的贫困户，全年抽查贫困户户数不低于总户数的 10%。建立扶贫工作专项督查制度，县委督查办、县政府督查室对重要事项进行专项督查，对工作滞后、行动迟缓、配合不力的乡镇和单位实施督导督办，限期整改到位。实行“双责”追究制，既追究乡镇责任，也追究派驻第一书记和派出单位的责任。建立严格的问责制度，对成绩突出的单位和个人进行表彰奖励；对工作措施不得力、效果不明显、完不成任务的乡镇党政、部门主要负责人进行约谈或组织调整，着力打造决策、执行、监督、考评、奖惩一体化的“落实链”。

3. 加大财政投入和社会监管。在县财政十分困难的情况下，通过压减一般性开支，调整优化支出结构，2017 年安排扶贫资金 1500 万元专项资金用于脱贫攻坚，比 2016 年增长 50%，明显高于县本级财政收入 26% 的增幅，根据贫困村和贫困人口数量、地方财力等因素，安排专项扶贫资金到乡镇，与乡镇专项资金统筹使用。

在资金监管中。研究制定了《梁山县专项扶贫资金管理暂行办法》，对扶贫资金的扶持使用范围、分配方式、拨付及项目申报审批、实施等方面进行了明确规定。实行村账乡管，专账管理、分账核算，所有资金直接细化到村、具体到项目。加快资金拨付进度，严格遵循使用范围、时限、审批、拨付程序等规定，不得挤占、截留、挪用，不得超支、透支。实行村级项目资金乡镇统筹、其他项目资金县级统筹，加强对关键环节的

跟踪审计、监督管理，提升项目资金使用效益。严格执行项目公告、公示和招投标制度，自觉接受群众监督和舆论监督。

4. 大力整合涉农资金。按照“资金性质不变、管理渠道不变、统筹使用、各司其职、各记其功、形成合力”的原则，对目标接近、投向类同、管理相近的各类涉农资金予以整合，集中进行投入，最大限度发挥资金效应。认真执行行业扶贫资金统筹政策，对除据实结算的普惠性资金以外的其他涉农资金，按照不低于 20% 的比例用于扶贫脱贫。为发挥扶贫资金的最大效益，保证持续见效，2016 年度 1200 万元市级财政扶贫涉农整合资金全部用于赵堌堆乡家居产业园区建设，每年盈利 120 万元用于贫困户脱贫，2017 年 1291 万元市级财政涉农整合资金已完成方案编制，投向韩垓镇玻璃产业园、拳铺镇美丽乡村片区、杨营涂料产业园、梁山街道食品工业园 4 个重点乡镇项目。

5. 抓实产业扶贫。大力推行经营主体主导型、龙头企业带动型等 9 种产业扶贫模式，建立县级项目库，制定项目实施模板，供镇村参考、学习；创建了包括远洋农业种植、富仕达肉兔养殖、郭楼老织坊等多个产业扶贫基地式项目示范。出台《产业扶贫项目审批暂行办法》《产业扶贫项目推进及管理暂行办法》及《产业扶贫项目验收暂行办法》，对所有产业扶贫项目，严格按照规定程序进行公开，并对项目实施全程监管，对完成项目严格按照“听、看、查、访、算”五步程序审核验收。完善项目推进机制，成立县产业项目建设领导小组，负责项目审批、推进管理和验收工作，由县扶贫办牵头，县财政、发改、农业、畜牧、供电公司等业务部门全程指导把关，县纪委、检察院、审计局等监督部门全程监督；各乡镇成立产业扶贫项目工作推进组，对产业扶贫项目实行科级干部包保责任制，主要负责人亲自过问、亲自督导。出台《关于规范产业扶贫项目效益分配的通知》，对产业扶贫项目的效益分配提出具体要求，加大对产业扶贫项目效益分配的监督检查力度，使贫困户真正享受到产业扶贫项目的效益，达到产业脱贫的目的。全县 2015、2016 年度 280 个产业扶贫项目已全部实施完毕，并进行了分红，人均增收 233 元。其中，寿张集镇倪王庄村绿港农业示范园项目为 47 户贫困户进行了分红，贫困户最高收益达 1000 元。2017 年产业扶贫项目已全部开工建设，计划 6 月份进行一次效益分红。出台《关于鼓励企业工厂进村助推精准扶贫的实施意见》，在政策、资金等方面给予工厂进村企业重点倾斜，引导鼓励企业参与精准扶贫，建设扶贫车间，提高企业进村设立“扶贫车间”的积极性，目前，全县已创办“扶贫车间”31 个。

6. 抓实行业扶贫。六大脱贫攻坚行动牵头部门逐一制定攻坚方案，明确攻坚内容、方向、措施，县直 28 个行业部门编制扶贫专项实施方案，构成了“1+1+28”的扶贫政

策体系。县扶贫开发领导小组每月调度行业扶贫工作开展情况，六大脱贫攻坚牵头部门利用 PPT 课件通过照片、表格、数据、项目等形式汇报具体做法和成效，查找问题、总结经验，进一步理清工作思路、明确任务目标，加强各部门的沟通协调、增强行业扶贫工作的主动性，有效提升行业扶贫工作水平。

7. 抓实金融扶贫。创新信贷模式，走“银行 + 企业 + 贫困户”的路子，由承贷商业银行提供其优质客户名单，县扶贫办、相关乡镇从中筛选能扶贫、真扶贫的企业，按每帮扶一户贫困户给予 5 万元贷款的标准，签订帮扶协议，政府给予 3% 的贴息，对贫困户安置就业或每户给予 1000—2000 元的帮扶资金，既保证了企业的发展壮大，又带动了贫困户脱贫增收。截至目前，已发放小额信贷 3341 万元。

8. 抓实社会扶贫。按照政府引导、社会参与、分类指导原则，健全社会组织动员机制，搭建参与平台，完善支撑体系，积极引导更多社会资源向贫困人口汇聚。县委统战部、工商联组织统一战线积极开展“同心扶贫攻坚行动”，出台了《量化积分办法》。目前，已有 20 家民营企业和民主党派组织申报帮扶 18 个贫困村，还有 70 多名工商联会员和企业通过就业扶贫、科技扶贫等多种方式积极进行申报，水泊梁山食品有限公司与小路口镇 6 个行政村无劳动能力贫困人口 40 户、81 人结成对子，为每人每年提供 500 元的补贴，并安置 42 名贫困劳动力务工就业，基本工资 1000 元以上。县妇联组织爱心妈妈与孤困儿童结对帮扶，实施爱心关注和资金救助。

二、精准扶贫存在的困难和问题

1. 医疗保障问题。针对贫困人口中因病致贫贫困户居多的情况，为切实减轻贫困人口就医负担，防止因病致贫、因病返贫，虽然县财政每年安排 500 万元用于贫困户大病救助，承担贫困户 10 万元以上的所有医疗费用；同时县财政列支 200 万元用于老年人意外伤害医疗保险再补贴；列支 110 万元为贫困户购买重大疾病商业保险，贫困户凡患有规定 30 种特病、重大疾病的，凭医院诊断证明即可获得 2 万元重大疾病保险金；降低基本医疗保险和大病医疗保险起付标准，提高报销比例，建立慢性病定期鉴定制度，将门诊慢性病病种范围由原来的 21 种扩大到 47 种，医疗费用实行联网结算，即时报销，虽然在政策上、资金上、救助上加大了扶贫力度，但是，慢性病、重大疾病、长期卧床且丧失劳动能力等患者，因病致贫问题还没有从根本上彻底解决。

2. 危房改造问题。针对贫困户住房条件差、但又无力承担自筹部分的情况，在争取

上级扶持资金的基础上，由县乡各半兜底，并对危房改造实行“四个统一”（统一规划、统一设计、统一招标、统一施工），确保房屋建设质量。目前，2016 年度 302 户危房改造已全部完成。2017 年仍 244 户危房急需改造。

3. 基础养老金不计入贫困户收入问题。针对基础养老金不计入贫困户家庭收入，对 60 岁以上老年人脱贫影响较大的情况。我县于 2016 年下半年实施孝心养老工作，使 60 岁以上的精准识别建档立卡贫困户每人每年可以增加一定数量的孝心养老金收入，资金来源主要是子女交纳、社会捐助、县乡村补贴等渠道。县财政列支近 300 万元用于精准扶贫户孝心养老基金的补贴，走出了一条“子女尽心、集体尽力、社会关爱、政府兜底”的农村居家养老路子，有效撬动了老年人子女和社会资金，有效减少新政策对老年人脱贫工作的影响，但还没有完全消除这类人员脱贫。

4. 产业扶贫推进力度弱小，“扶贫车间”创办进院入户率低。经过近几年的努力，目前全县创办扶贫车间 31 个，给全县扶贫项目库扶贫目录相比数量不成比例，即人均收入 237 元 / 月，绝对数字偏低，不能提高创办“扶贫车间”的积极性。

三、建议：把握用好政策，确保贫户脱贫

1. 建立完善档案，杜绝“数字脱贫”。调查发现，制作了《梁山县贫困户入户调查表》，涵盖贫困户工资性收入、财产性收入、经营性收入、转移性收入、支出等五项指标和“两不愁、三保障”情况。组织所有包保联户干部入户走访调查包保贫困户，包保联户干部认真核对各项收入来源、精确计算各项收入数据，详细了解 2016 年贫困户增收情况和“两不愁三保障”情况不完全相符，建议建档要属实精准，人员档案一致，要坚决杜绝“数字脱贫”现象的存在。

2. 确保户达标，严格退出标准。严格执行户年人均纯收入稳定超过省扶贫标准和“两不愁三保障”标准，并进一步明确“四种不能退出的情况”，即：虽然农户家庭人均收入超过省扶贫标准，但没有实现“两不愁三保障”的贫困户不能退出；虽然享受了扶持政策，但当年扶贫成效不显著的贫困户不能退出；建档立卡“回头看”后今年新纳入的贫困户原则上不能退出；以老养残、一户多残、病残、老幼、重度精神病人等贫困户不能退出，要对这四种情况贫困户家庭继续巩固，确保贫困户有持续稳定收入、稳定脱贫，严防返贫。

3. 充分发挥民主，严格规范程序。充分发挥民主评议、民主决策、民众监督的作

用，组织村“两委”成员、第一书记和驻村工作队做好宣传发动、摸底排查等工作，切实把政策和标准交给群众。严格村民代表会议、民主评议记录、公示公告等程序，自觉接受群众和社会监督。

4. 鼓励推广产业扶贫和社会扶贫，切实解决因病致贫。建立县级扶贫项目库，推行多种产业扶贫模式，在农业农村农户中推广种植、养殖、纺坊、编织、绣花、轻微劳动力提供等方面加大与主导产业、龙头企业重点对接，重点倾斜，引导鼓励企业参与精准扶贫，创办推广“扶贫车间”进庭院、到社会层面上，确保了贫户增收，奠定了贫户脱贫基础。

5. 建设“养老周转房”试点，集中用好危房改造资金。乡村危房改造资金，可集中使用，改变就地就户改造，贫户、危房户所占宅基地统一收回，村里集中置换使用，用政策资金由村集中建设“养老周转房”，重复使用管理。这样既节约了土地，节约了资金，又改善了生活条件、环境，同时也解决了攀比思想，显示了公开、公正、公平。个户也不用再拿配套改造资金了。

6. 大力宣传推广商业保险，提高贫困人员抗风险能力。政府一方面大力提倡全社会参与商业保险，商业险确实能解决大病、长期患病人员的医疗金负担问题，另一方面，集中财力、物力加大医疗救助、社会救助、慈善救助力度，保障城乡患病人员的生产能力和生活有保障。提高贫困人员脱贫后的抗风险能力。

这些工作做实了、做好了，就能有效破解我县精准扶贫工作中困难和问题，就能较好地在中央、省市要求的时限内打赢这场脱贫攻坚战，就能确保我县经济社会的健康和谐发展。

关于泗水县优秀传统文化挖掘阐发的调研报告

（2017 年 7 月 27 日政协泗水县委员会九届二次常委会会议审议通过）

【内容概要】2016 年，泗水县纳入曲阜文化建设示范区核心区，在推动优秀传统文化创造性转化创新性发展上面临新机遇、新要求。为深入挖掘本地优秀传统文化资源优势，2017 年 7 月，泗水县政协开展了优秀传统文化挖掘阐发的专题调研，提出了精确定位地域文化、创新挖掘阐发理念、成立综合研究机构、整理传统文化资源、建立文化数据平台、推动文化产业发展等 6 个方面的意见建议。调研成果进入了党政决策，县委、县政府印发了《泗水县传承发展中华优秀传统文化工作方案》，明确提出打造研究阐发品牌体系。

民族的复兴离不开文化的繁荣，文化的繁荣离不开对既有文化传统的继承和普及。县十四次党代会描绘了建设“文化泗水”的蓝图，提出“加强儒家文化、仲子思想、泗河文化、始祖文化等泗水县优秀传统文化的挖掘阐发，发扬光大精髓要义”，必将对泗水县文化建设产生深远的影响。优秀传统文化挖掘阐发是传承发展的基础，县政协贯彻落实县党代会精神，开展了优秀传统文化挖掘阐发的调研，形成了如下调查报告：

一、泗水县优秀传统文化资源概况

泗水历史悠久，文化源远流长。这里是伏羲、虞舜的故乡，东夷文化的摇篮，儒家学说的重要发祥地，先贤仲子故里。古泗水孕育出泗水优秀传统文化，积淀着泗水人的精神追求，代表着泗水独特的精神标识，是一代代泗水人生生不息、发展壮大的丰厚滋

养。根据泗水历史脉络、人文古迹和故事传说等，优秀传统文化主题类型可分为四类，与其他地方相比既有共性又有个性：

（一）始祖文化。始祖文化是以“三皇五帝”为代表的中华民族始祖群体，在史前形成和发展起来的文化形态，是原始时期的精英人物优秀品质的反映和忠实记录。古泗水流域是中华始祖文化的主要发祥地之一，泗水地处古泗水流域上游，相传华胥、伏羲、尧、舜、皋陶等出生或曾活动于此，有伏羲庙、女娲庙、尧王坟遗址等。目前，始祖文化的挖掘阐发主要表现为神话传说的整理与传播。

（二）东夷文化。东夷文化是东夷人所创造的文化，自新石器时代开始一直到西周中期结束。上古时期，中华大地最终形成的华夏、东夷、苗蛮等三个部落集团，相传“三皇五帝”是东夷部落集团的首领。古泗水流域是东夷族的主要聚居地之一，东夷文化在泗水表现为尹家城遗址、天齐庙遗址、天齐庙遗址（姑蔑国、姑蔑城遗址）等考古遗址，以及卞明国传说、商朝建都泗水滨、商王南庚崩驾安葬商山（今苗馆镇老寨山）、柘沟制陶业起源等。其中，尹家城遗址是一处典型史前文化遗址，内涵丰富，文化层堆积厚，主要为龙山文化、岳石文化，并有大汶口、商周两汉、唐宋时代的文化遗存，出土了石器、蚌器、骨器、角器、玉器、铜器、陶器等器物，代表性器物有蛋壳陶高柄杯、白陶鬶等，以龙山文化时期遗迹和遗物最为丰富，具有明显的地方特色，被称为龙山文化尹家城类型。

（三）儒家文化。古泗水孕育了儒家文化，儒家“五圣”生长活动在古泗水流域。泗水留下了孔子和弟子们的诸多足迹和历史遗存，如仲子庙、子在川上处、孔子晒书台、百里负米处等。2008 年 10 月，成立尼山圣源书院，以“弘道明德、博学笃行”为院训，开展儒学研讨活动 20 次，举办各类儒学讲习、师资和研修等 80 余期，培训 1 万余人。该书院是“尼山世界文明论坛”的永久举办地，在传播普及儒学、弘扬中华文化、促进中外文化交流等方面发挥了积极作用。

（四）泉林文化。泉林，因名泉荟萃、泉多如林而得名。历史悠久。是古卞国、古卞邑的核心区域，是卞姓、仲姓的起源地，是仲子、卞庄子故里，二十四孝中的虞舜“孝感动天”、仲子“百里负米”都发生在这里，《左传》中有五则发生在春秋鲁国卞邑的故事。文化灿烂。孔子曾在此，发出“逝者如斯夫，不舍昼夜”的慨叹；北魏郦道元溯泗水而上，在《水经注》中为“泗水”留下了精美篇章，后人赞誉泗水为“海岱名川”；康熙、乾隆帝十次驻跸泉林，并赋诗诵泉；历代文人骚客留下了许多优美的诗文，流传着众多的历史故事和民间传说。风景秀丽。泉林泉群是古泗水的源头，“泗滨称泉

薮，其有名者凡七十二泉”，名泉有红石泉、珍珠泉、响水泉、黑虎泉、趵突泉、双睛泉、淘米泉等，群泉常年喷涌，涌流量达每秒 1.35 立方米，泉水富含锶、钙、锌等微量元素，被誉为“山东诸泉之冠”，为江北罕见的自然泉群，是名副其实的“中国泉乡”。古迹众多。有古卞城遗址、古卞桥（又称双月桥）、泉林寺遗址、康乾泉林行宫遗址、“子在川上处”御碑、颿员碑、古石舫、御桥，与成语“坐山观虎斗”相关的虎斗坡、观虎石，以及古银杏树等。其中，古卞桥于金大定二十一年重修，是山东省现存最古老的石拱桥，现为全国重点文物保护单位。

（五）特色文化。主要是陶文化、砭石文化。陶文化方面：柘沟镇制陶业历史悠久，始于新石器时代，属大汶口文化，距今有六千多年历史。《史记》载“舜耕历山，渔雷泽，陶河滨”，“河滨”即今柘沟镇一带。柘陶原料取之于柘沟五色陶土，春秋时期鲁国将柘沟作为制器作陶的坊镇，唐宋时期有贩运柘沟陶器者到京师获利百倍。千百年来，柘沟制陶业代代相袭，窑口最多时达 400 余座，大缸销往四方。柘陶的珍品——鲁柘砚为我国四大名砚之一，制作始于西汉，盛于北宋。目前，鲁柘砚和儒陶、鲁陶系列工艺品享誉海内外。砭石文化方面：泗滨砭石，又称泗滨浮石、泗滨浮磬，著名训诂大师颖达解释：“泗滨，泗水之滨。石在水旁，似石水上浮然，此石可以为磬，故谓之泗滨浮磬也。”泗滨砭石以成因特殊、产地唯一、资源稀少而闻名于世，具有独特的历史文化、医疗保健、艺术观赏等价值。相传人文始祖伏羲“尝草制砭，以治民疾”，《黄帝内经》将砭石与列为中医六大医术之一，曲阜孔庙藏有《扁鹊行医图》之“扁鹊针砭”画像石，后人将砭石称为“扁鹊石”。在夏、商、周，乃至唐朝时期，利用泗滨砭石制作而成的“磬”，一直用于帝王、贵族的乐舞活动，成为象征身份地位的“礼器”。唐宋以后，磬主要用于祭祀仪式的雅乐乐队。

此外，泗水县优秀传统文化类型还有红色文化、民俗文化和佛教文化等。红色文化方面：泗水县属于沂蒙革命老区，有一些革命历史遗存、纪念场所和遗物等红色资源；民俗文化方面：既较多地保留着重要传统节日的民俗，又有山区特色的民间工艺（雕塑泥捏，木刻剪纸，编制刺绣，石刻绘画、纺织印染、器物制作、纸扎、玩具等）、民间说唱（民间戏剧、曲艺）、民间传说、庙会，以及民歌、民谣、民谚、皮影、木偶、杂耍等文化资源；佛教文化：是中国古代兴起的佛教逐渐产生的一种传统文化，泗水主要有灵光寺、安山寺和大云寺。目前，安山寺、灵光寺在原址部分复建。

二、泗水县优秀传统文化资源挖掘阐发情况

近年来，泗水县注重传统文化资源的挖掘阐发，发挥文化资源的教化功能，推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行，提高了泗水文化的知名度。

（一）探索地域文化定位。地域文化是地方对外文化交流与合作的名片，是一种表现为地域性的文化现象，是在一定历史条件下，通过特定地域的人们在继承和发展中创造形成的文化传统，是对特定地域空间内的生态环境、经济方式、社会结构、文化传统的诸方面进行综合研究的学问，具有特定区域、源远流长、独具特色、传承至今等特征。泗水积极研究地域文化的定位，围绕“圣源文化”“泉乡泗水”“儒源泗水”概念，进行了有益的探索。

（二）挖掘整理文化资源。有关部门通力协作，精心挖掘整理泗水文化资料，取得了一定的研究成果，出版了一批书籍。特别是县政协实施“泗水历史文化系列丛书工程”，汇聚人才，整合资源，挖掘整理泗水历史、人文、文学、民俗等文史资料，编撰整理《泗水史略》《泗上诗文》《康乾驻跸泉林记》《泗水民歌》等 28 部书，共计 31 册 680 余万字，既培养锻炼了一批传统文化研究人员，又促进了优秀传统文化的普及宣传。

（三）研究阐发仲子思想。泗水仲子文化研究会开展仲子思想的研究、宣传和交流，编辑出版了《先贤仲子》《仲子事迹图》《仲子论集》《仲子论文选》等书籍；有关部门实施大众儒学普及工程，开展打造“儒风孝道”之乡活动，梳理和萃取仲子“负米孝亲”“政德”的思想精华，发挥引领风尚、服务社会、推动发展的积极作用，形成了儒学弘扬传播的浓厚氛围。

（四）服务经济社会发展。泗水挖掘阐发优秀传统文化，为招商引资、文化旅游融合发展、文化事业发展提供了支撑。如，泉林泉群综合开发、中华始祖文化产业园、印象轩辕黄帝文化风景园等重大项目达成合作意向，发展了尼山圣源书院、泗水滨景区、圣源湖景区、安山寺等文化体验式旅游项目，完成了古卞国博物馆主体建设，泗水历史文化展馆开放，启动仲庙高明殿、古卞桥修缮项目。

三、泗水县优秀传统文化资源挖掘阐发中存在的问题

泗水优秀传统文化的挖掘阐发，取得了一定的成绩。但是由于主客观因素，也存在一些不容忽视的问题，主要表现在四个方面：

（一）地域文化定位模糊。地域文化是一定空间范围内特定人群的行为模式和思维模式总和，不同地域内人们的行为模式和思维模式不同，便导致了地域文化的差异性。济宁市作为儒家文化的发祥地，孔孟颜曾的家乡，文化积淀深厚。泗水是子路故里，严格地说，“仲子思想”是“儒家文化”的组成部分之一。但是，泗水仲庙在“文革”中遭到毁灭性破坏，“仲子思想”研究传播失去了主要的物质文化载体。加之曲阜（儒家文化）、邹城（邹鲁文化）在“孔孟文化”发祥、阐发、研究、传承和交流等中的地位举世公认，省内外乃至国内外对济宁市其他地方的儒学地位知之甚少。泗水先前的“圣源文化”“儒源泗水”概念，在地域文化定位中没有避开这一“短板”，导致县外的认同度不高。

（二）传统文化研究失衡。长期以来，社会上普遍存在“重经济轻文化，重文化产业轻文化事业，重文化研究轻成果转化”的问题，忽视优秀传统文化的挖掘阐发，致使其处于“研究机构、专职研究人员、研究经费保障”的“三无”状态，研究成果乏善可陈。始祖文化、东夷文化的民间研究人员凤毛麟角，鲜有研究成果问世；儒家文化研究主要体现在仲子德治仁政的思想方面，仲子刚强、尚勇、爽直，长期追随并护卫孔子周游列国，他以“政事”见长，担任过季氏宰、蒲邑宰。但是仲子没有聚徒讲学、著书立说，死后没有弟子门生为其颂德宣扬，增加了研究难度；泗水仲子文化研究会属于民间社团组织，受到经费制约，难以结集出版研究论文、开展学术研讨、对外学术交流等，加之年轻一代参与者寥寥，存在后继乏人的现象。泉林文化研究的史料较为丰富，业余研究人员较多，以康乾诗词、泉林泉群的研究为主。

（三）时代价值体现不够。习近平同志指出：“深入挖掘和阐发中华优秀传统文化讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同的时代价值”，传统文化挖掘阐发的重在体现时代价值。泗水优秀传统文化的挖掘阐发多在就研究而研究，更多的是学术研究，缺乏时代气息，没有建立起古代文本与现代社会的关联与连接，加之大众传播渠道不畅，导致社会知晓度、认同感较低。

（四）文化产业支撑不足。与周边县市区相比，泗水优秀传统文化资源经济社会价值较小，开发价值较低；传统文化的物质形态保存不完整，传统文化缺少物质载体和传承人，这是不争的事实。部分传统文化资源具有市场价值和文化价值，但是泗水没有专职研究人员，民间研究以分散、自发和感性为主，传统文化资源的挖掘阐发难以为文化产业发展提足够的支撑。如，具有开发价值的古卞桥、仲庙、天齐庙遗址、三王墓等文物古迹和民间传说、历史典故，研究成果较少；泗水民歌、制陶工艺、柳琴戏等非物质

文化遗产资源，专业性较强，研究人员寥寥无几；山水文化研究过多地停留在帝王将相、文人骚客的诗章上，缺乏故事性和吸引力；有的功利思维太重，不是收集整理神话传说、民间故事，而是违背事实，再造传说、故事，结果是缺乏公信力；各大景点的导游多缺乏传统文化功底，解说词以介绍自然造型为主，没有阐发景点文化内涵，难以大量吸引游客，特别是回头客。

四、泗水县优秀传统文化资源挖掘阐发的建议

2017 年 1 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》（中办发〔2017〕5 号），明确提出：“深入阐发文化精髓。加强中华文化研究阐释工作，深入研究阐释中华文化的历史渊源、发展脉络、基本走向”，为泗水优秀传统文化资源挖掘阐发指明了方向。建议泗水围绕“凝聚泗水力量，讲好泗水故事，传播泗水文化，展示泗水魅力”，做好六项工作：

（一）精确定位地域文化。泗水地域文化，必须具备四个特征：一是特定区域。地域范围上必须有确定的指向，有核心区域。二是历史支撑。必须有独特的历史文化特性，是某种文化的发祥地，并且有着足够的影响力和延续力。三是文化根基。这种文化扎根在这片土地上，在历史上或当今的地区经济社会的发展中发挥过或发挥着重大的影响力。四是传承体系。这种文化形成一定的体系，有相对完整的一个学术理论框架和一定数量的研究人群。济宁市任城运河文化、兖州端信文化、汶上佛教文化、微山微湖文化、梁山水浒文化等地域文化定位明确。建议有关部门坚持实事求是原则，尊重地域文化的差异性，准确把握泗水文化的内涵和本质特征；跳出泗水看泗水，聘请国内、省内著名学者，依托历史，以史料为支撑；立足现实，广泛听取人民群众的意见，尊重学术界的研究成果；以专题论坛等形式，科学系统论证泗水地域文化的定位，避免先有结论、然后论证的“本末倒置”现象。在此基础上，突出泗水优秀传统文化的思想内涵，提炼“泗水精神”，发扬精髓要义，滋养人民群众的精神世界。

（二）创新挖掘阐发理念。2017 年 3 月 20 日，中国哲学史学会会长、清华大学国研究院院长陈来教授在《光明日报》撰文“中华优秀文化的传承和发展”，专门论述“挖掘与阐发”问题，具有很强的借鉴意义。就泗水而言，传统文化的生命力在于体现时代价值，应从新的视野来考察分析，跳出单纯的学术研究窠巢，挖掘阐发传统文化与时代的关系，阐释不是停留在古代文本的表面意义上，或停留在作者的原意上，而是建构性

地把古代文化中原有语句或命题解释为另一种积极意义，扩大原语句的意义及其适用范围，以适合当代的需要；要坚持古为今用，挖掘阐释不以某一个特定文本或语句为对象来挖掘，而是通过大量考察各种文献，加以提升、提炼、总结、归纳，揭示出文化的精神、民族的精神；要赋予时代意义，深入挖掘阐发传统美德，挖掘传统文化治国理政的经验，弘扬优秀文化的价值观，继承和发扬传统文化中有利于调理社会关系、鼓励人们向上向善的思想文化内容，引导人们树立和坚持正确的历史观、文化观和家乡观，增强文化自信、地域自信，培育文明风尚和社会氛围。

（三）成立综合研究机构。一方水土养育一方人士，一方人士孕育一方文化，一方文化造就一方社会。传统文化是一个地方的历史精神和现实生活的沉淀，对传统文化的表达应该立足于人文积淀和现实经验之上。建议在支持发展各类民间文化研究机构的同时，先期可成立泗水县优秀传统文化综合研究机构推进办公室，列为县政府直属公益类事业单位，配备一定的专职研究人员，联络、团结、带动民间研究力量，培育年轻研究人员，加强传统文化的研究阐释工作，重点围绕核心思想理念、传统美德和人文精神，开展历史文化专题研究、名人研究和历史文献整理，深入研究阐释其历史渊源、发展脉络、基本走向。待条件成熟时，撤并研究机构推进办公室，成立优秀传统文化综合研究机构，发扬严肃的科学态度、严谨的治学精神，避免哗宠取宠，或者人云亦云，形成一定数量的研究人群和相对完整的学术理论框架。

（四）整理传统文化资源。通过泗水优秀传统文化的挖掘阐发，从优秀传统文化符号中提取具有时代价值的素材，将优秀传统文化特质融入文化产品中，开发出人民群众喜闻乐见的产品。县政协将继续深入挖掘整理泗水深厚的传统文化资源，整理编纂一系列介绍优秀传统文化的书籍；宣传文化部门要做好古籍整理、经典出版、义理阐释和社会普及工作，特别是深入挖掘阐述仲子思想，尽快启动仲子影视剧本创作和情景剧演出，挖掘整理伏羲、虞舜、康乾、李白、王士桢、朱红灯等与泗水相关的故事，推进数字化保存和传播；组织部门可挖掘阐述仲子的政德思想，结合仲庙公园建设，打造济宁干部政德教育学院现场教学点；民政部门可结合新一轮地名志修订，借鉴江苏连云港市赣榆县做法，启动《地名文化丛书》编撰，激活大众的历史文化记忆；史志部门要做好县志编纂工作，指导镇志、村志的编纂，推出一批研究成果；妇联要挖掘整理家训、家书文化，编撰出版《泗水家训》；有关部门可借鉴浙江绍兴市上虞区做法，启动《镇街历史文化丛书》编撰，传承乡土历史文脉，提升镇街实力形象。

（五）建立文化数据平台。数据库是指长期存储在计算机内、有组织的、可共享的

数据集合，并可为各种用户共享。建议文化部门牵头，有关部门参与，尽快建立泗水优秀传统文化资源数据库，打破各自为政、分散封闭、交叉重复等碎片化现象。要明确数据库的内容范围，可把有代表性的泗水传统优秀文化纳入，相关部门积累和整理了相当数量的文化资源，表现形式有纸质、光盘、磁带、微缩胶片、联机数据库等型类，可将各种载体上的相关信息整合，规范到一个系统中，建立题录数据库，对于重要的资料应以全文的形式纳入数据库。从而为传统文化资源的再挖掘、阐发、传承、弘扬、发展、创新等提供翔实资料，为文化交流传播合作、招商引资、城乡建设和文化产业发展等提供文化支撑。

（六）推动文化产业发展。优秀传统文化挖掘阐发的目的在于是传承发展，传承发展是以文化产业作为支撑，并且能够更好地推动文化产业实现良好经济效益。基于此，建议有关部门深度挖掘阐发泗水优秀传统文化，做好传承发展与文化产业相融合发展的大文章。一是搞好策划规划。发展文化产业要走“先策划、后规划”的路子，聘请国内外知名专家学者，进行泗水优秀传统文化的挖掘、梳理，把握其文脉，提炼文化内涵，做好文化产业的定位、包装、策划；要筛选专业规划设计团队，按照人文、自然、产业特色等要素，编制文化产业总体规划和项目创意设计等，征集最佳方案，加快传统文化优势向经济发展优势的转变。二是涵养企业精神。引导鼓励企业学习泗水优秀传统文化，以其精髓涵养企业精神，把泗水优秀传统文化内涵更好更多地融入企业生产生活各方面，坚守传统文化立场、传承传统文化基因，用人文价值引领经营管理服务理念，培育现代企业文化。三是建设文化项目。要依托始祖文化、东夷文化、泉林文化、特色文化等优势，不断整合传统文化资源，突出特色，重点建设中华始祖文化产业园、泉林泉群综合开发、柘沟陶文化产业园、泗滨砭石文化产业园等文化产业项目，把传统文化基因植入产业发展全过程，赋予文化项目以文化新内涵，打造独特的文化品牌。四是发展文化旅游。充分利用传统文化资源优势，以历史文化、民俗为灵魂，以泉水、乡村、生态为核心资源，规划设计推出儒学修学研学、泉乡经典游等专题研学旅游线路，引导游客在文化旅游中感知泗水传统文化。

关于邹城市健康养老产业发展调研报告

（2017 年 12 月 15 日政协邹城市委员会十届第七次主席会议审议通过）

【内容概要】为全面加快邹城市健康养老产业发展，积极应对老龄化问题，2017 年，邹城市政协围绕推进健康养老产业发展开展了深入调研，从邹城健康养老产业发展现状及发展优势条件入手，对全市发展健康养老产业提出了产业发展品牌化、目标定位高端化、发展模式多元化、行业管理规范化的“四化”建议。调研报告形成后，得到了邹城市委、市政府主要负责同志的高度重视，一些意见建议被《邹城市医养健康产业发展规划（2018—2022 年）》采纳吸收，对于促进邹城健康养老产业的发展起到了积极推动作用。

习近平总书记在党的十九大报告中指出：积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。我省把健康养老产业列入了十大新旧动能转换优先发展产业。我市十七届人代会明确提出了打造“‘老吾老’文旅品牌”创建活动。为全面贯彻落实十九大及省市各级有关发展健康养老产业的指示精神，加快推动我市健康养老产业发展，市政协成立了专题调研组，进行了专题调研。

一、我市健康养老产业发展现状

邹城作为儒家文化发源地，长期以来受到孟子“老吾老以及人之老”的观念影响，历届党委政府高度重视养老工作，按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原

则，在全市基本形成了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系框架。但总体看来，养老工作还存在着重事业轻产业、重公益轻效益、重保障轻服务等问题，不能够满足不同层次老年群体对养老服务的需求，主要表现在：

（一）养老事业蓬勃发展。从2006年起，全市累计投入各类资金10亿余元，用于养老服务及城乡老年人的政府补贴政策，建成各类养老服务设施307处，其中镇街敬老院16处、经营性老年公寓12处、社区老年人日间照料中心42处、社区居家养老服务站17个、农村互助养老院173个、邻里互助点47个。我市先后被评为“全国社会化养老服务示范市”“全国敬老院建设先进单位”“全省农村五保供养工作先进单位”等荣誉称号。

（二）养老产业方兴未艾。我市目前经营性养老机构数量少、个头小，经营状况不温不火，只有夕阳红老年公寓、颐寿园老年公寓（属公建民营）以及第三老年公寓稍有盈余，其余机构经营略显惨淡。大多设施简陋、功能单一，仅仅满足老年人的衣食、居住和简单医疗保健方面的低层次需求，缺乏针对中、高层老年消费群体的产品和服务。

（三）养老理念有待提升。政府层面：政府支持养老产业发展态度是明确的，但是有关政策的制定与实施还不够“接地气”。例如，留守农村的空巢老人逐渐增多，其子女希望把父母送进敬老院有专人照料，而镇级敬老院只允许五保户入住。目前敬老院一方面空床率居高不下，另一方面只能靠财政补贴维持运转，没有多余资金聘请专业人士提高服务水平。社会层面：受传统思想的制约，认为入住养老机构是很没有面子的事情，老年消费群体还没有形成花钱购买服务的意识，一定程度上影响了社会力量兴办养老产业的积极性。

二、健康养老产业发展的机遇

健康养老产业被称为“永不落幕”的朝阳产业。随着产业发展日趋成熟，政策扶持力度不断加大，市场需求日益高涨，健康养老产业已经进入了聚集人气、加速成长的关键时期：

一是产业发展潜力巨大。庞大的人口基数造就巨大的市场缺口。就我市而言，全市总人口120万人，60岁以上的老年人21.4万，占人口总数的17.83%，超出老龄化标准7.83个百分点，是我省老龄化程度较高的县。就全国老年市场而言，据统计，2016年底我国60岁及以上老年人口达2.3亿，占总人口的17.6%，预计到2030年占比将达

到 25% 左右。新型养老模式带来新的经济增长点。随着老年人、特别是城市老年人经济独立性的不断提高，其生活方式、消费理念正在发生巨大的变化，旅居养老、田园养老、抱团养老等新型养老模式逐渐兴起。据测算，随着人口老龄化和城镇化加速，2022 年后，我国将迎来老年人口消费潜力增长的高峰。到 2020 年，中国老年群体消费总量将占 GDP 的 9%—13%，到 2030 年可以上升到 15%—23%，2050 年更是可以达到 33% 左右。传统亲情观念带动相关产业融合共兴。子孙承欢膝下，共享天伦之乐是每一位老年人梦寐以求的幸福时光，而随着时代的发展，人员流动越来越广泛，相当一部分老年人独居已经是无法改变的现实，家庭成员之间选择在周末、节假日团聚将是一种新的生活方式。当老年人在异地长居时，子孙后代、亲戚朋友也肯定会定期前来探访陪伴，他们的到来，为相关产业的融合共兴提供了发展机遇。医养结合新趋势带动养老、医疗共同繁荣。调研组通过考察学习发现，现代养老机构都已选择了与医疗机构合作发展的路子，例如北京燕园设立了康复医院，侧重于老年人的养生和术后恢复；太申祥和山庄、太阳城老年公寓都在养老机构内创办了医院，及时解决老年人的各类疾病；廊坊市政府推出了医保一卡通政策，不仅可以在养老机构中使用医保卡，而且北京市的居民也可以在该市使用医保卡就医。这些措施的推行，都为健康养老产业和医疗卫生行业搭建了合作共赢的桥梁。

二是扶持力度越来越大。近年来，健康养老产业进入了政策红利期，一系列政策的出台，推动着健康养老产业飞速发展。在宏观层面，去年年底，国务院办公厅印发了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，提出全面放开养老服务市场，进一步放宽准入条件，降低准入门槛，精简行政审批环节等一系列方案措施。在具体实施环节，今年 2 月份，工信部、民政部、国家卫计委联合发布了《智慧健康养老产业发展行动计划（2017—2020 年）》（以下简称《计划》），要求到 2020 年全国建成 500 个智慧健康养老示范社区。为落实《计划》实施，7 月 27 日，工信部、民政部、国家卫计委再次联合印发《关于开展智慧健康养老应用试点示范的通知》，提出了“三个支持”。在资金运作方面，8 月 9 日，国家发改委印发了《社会领域产业专项债券发行指引》，支持健康产业专项债券、养老产业专项债券的发行。8 月 18 日，国家财政部、民政部、人力资源社会保障部联合发布了《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》，鼓励运用政府和社会资本合作（PPP）模式推进养老服务业供给侧结构性改革。

三是产业发展路子日渐清晰。2013 年被业内称为“健康养老产业发展元年”，当年，

国务院出台了《关于促进健康服务业发展的若干意见》，众多地方政府和企业参与进来，不断探索实践，通过开发养老地产、建设中高档养老机构、发展家庭式养老服务、生产老年医疗器械等形式“破冰”健康养老产业。但是通过市场调研，最早一批的健康养老项目，真正能够盈利的只有30%。围绕这一问题，众多专家学者、企业机构与有关部门一起把脉会诊，总结出了大量的宝贵经验；国家相关部门也先后出台了一些鼓励产业发展的政策措施。太阳城国际老年公寓、泰康·燕园等先行企业走出了“医养结合”“家居、机构养老结合”的发展路径。可以说，当前正是健康养老产业打破僵局，乘势而上的大好时机，只有抢抓当前这一有利时机，才能在健康养老产业发展中抢占先机，才有可能在全国养老产业发展布局中夺得一席之地。

三、我市健康养老产业发展的优势

健康养老产业已被多地作为新旧动能转换的主要产业来打造，将来竞争势必激烈，但就我市来说，具有其他地方不可复制的独特优势。

一是交通区位优越。我市位于两京连接线的中心地带，临近京沪高铁曲阜、滕州站，3小时内即可直达北京或上海，西接济宁机场，开通十余条枢纽航线；京沪铁路纵贯南北，新石铁路横穿东西；104国道、京台高速等10余条公路主干线遍布全境；市内交通网络纵横交叉，连接成网，比亚迪云轨项目即将建成通车。

二是生态环境适宜。我市地属暖温带，为东亚大陆性季风气候区，四季分明，降水集中，雨热同步，冷热季和干湿季区别明显，冬季有4个月的供暖期，比起近几年兴起的“候鸟式”养老模式来说，我市的气候环境更加适宜各类老年群体长期居住。

三是文化底蕴深厚。我市文化厚重深邃、多元包容，博大精深的儒家文化、源远流长的始祖文化、世人传颂的母教文化、王叔和中医文化在这里交相辉映、互融共生，“老吾老以及人之老”的传统观念在群众思想中根深蒂固，全社会有着尊老、敬老、爱老的良好氛围。

四是生物资源丰富。我市气候温和且四季分明，全市范围内种植粮蔬果65种左右；东部山区森林覆盖率较高，中草药材分布较广，人工栽培和野生药材达100余种；作为全国第一大食用菌主产基地市，食用菌种植面积达到1296万平方米，年产鲜菇26万吨，这都为健康养老提供了丰富的食、药素材。

五是旅游资源丰富。目前，我市已经形成了政德、廉德、美德教育基地、“邹东深

呼吸”“孟子修学游”“母教感恩游”“好客山东·儒风邹城”等一系列优秀文旅品牌，打造了“三孟”、峄山、五宝庵山、明鲁王陵等众多旅游景点，为老年人的子孙朋友在周末或假期前来探访，提供了陪伴游、休闲游、修学游等休闲空间，同时也为我市文旅产业发展带来了更加广阔的市场。

四、关于加快我市健康养老产业发展的建议

加快发展健康养老产业，我们邹城市可以说是有机遇、有共识、有空间、有市场，下一步，应坚定信心，全力突破，努力实现产业发展品牌化、目标定位高端化、发展模式多元化、业务管理规范化的“四化”目标。

（一）产业发展品牌化。以我市即将命名为“全国农村社区治理实验区”为契机，创建全国知名的健康养老示范城市为抓手，打响“老吾老”城市品牌。一是大力提升公办养老机构服务水平。加快公办养老机构的基础设施建设步伐，加大对镇街敬老院维修和改扩建力度，完善设施配套。在现有服务的基础上，进一步拓展公办养老机构的服务功能，拓宽服务范围，增强对老年消费群体的吸引力和行业内的竞争力，提高床位利用率。加强对公建民营养老机构的政府监管，强化动态考核，形成退出机制。二是积极完善社区养老服务功能。加强日间照料中心、托老所、老年活动中心等社区养老服务设施建设。依托热心老年人家庭，兴办邻里养老互助点，倡导多种形式的老年人互助服务，打造老年人互助养老平台。探索发展“社区居家养老机构+护理站”、家庭医生等服务模式，推动医疗服务向社区、家庭延伸。三是加快发展居家养老服务模式。充分发挥12349养老服务综合信息平台作用，根据老年人的实际需求，编制居家养老服务项目。采取政府购买服务、培育服务机构等方式，引导养老服务组织为老年人上门开展医疗康复、紧急救援、日间照料、精神抚慰、心理咨询等服务，满足多样化的养老服务需求。

（二）目标定位高端化。将健康养老产业作为一个战略性新兴产业来培育，面向中高端市场，实施项目带动，打造高规格、全方位、多层次的健康养老基地。一是规划引领，统筹谋划。在充分论证和科学研究的基础上，编制我市健康养老产业发展专项规划，做好顶层设计和宏观指导，明确中长期发展目标，形成具有核心竞争优势的健康养老产业集群。突出东部山区地域特色，打造面向不同消费群体的健康养老产业集群。例如；在张庄镇凤凰山景区布局突出佛教主题的健康养老产业项目；在峄山、昌平山景区打造突出道教主题的健康养老产业项目等等。二是突出重点，龙头带动。调研组在北京

参观走访了四家不同类型的养老产业机构，经过实地考察对比，一致认为北京太阳城国际养老公寓项目更加适合我市市情，该企业目前已在全国有 42 家合作机构。建议下步有关单位与该企业深入对接，充分利用香城镇五宝庵山、莫亭水库片区的自然资源优势、临近城区高速高铁的交通优势、靠近孟子湖三甲医院的医疗优势，美丽乡村集中、游客服务中心完善、道路畅通等基础优势，深入挖掘颛孙子莫归乡养老等历史典故，建设集老年住宿、休闲养生、老年大学、健康理疗等于一体的大型生态养老产业综合体，带动我市健康养老产业快速发展。三是筑巢引凤，专业运营。积极扶持鼓励本地企业家抱团发展，兴办及运营不同规模、不同层次的养老服务设施和机构。加大招商引资力度，建议在北京、上海等资本云集的地方召开专题推介会，积极引进在全国有影响的大型企业，利用他们充足的资金、人才、技术等资源、丰富的市场经验及先进的管理模式，打造具有较强竞争力、影响力、集聚力和辐射力的养老产业发展核心区。

（三）发展模式多元化。立足资源优势，通过“健康养老 +”模式，做好融合文章，推出一系列彰显邹城特色的健康养老产业品牌，增强健康养老产业竞争力，满足前来养老养生的老年人及其家人在食、学、游、医等多方面的不同需求，同时带动我市文化、旅游、食品、保健品行业融合共兴。一是推动健康养老 + 儒家文化融合发展。进一步提升政德、廉德、美德基地建设水平，丰富修学游、生态游产品体系，完善全域旅游基础设施，建立儒学体验堂、高端老年大学、佛学道学讲堂等场所，聘请国内知名专家学者传道授课，为前来休闲度假养生的老年群体及子孙提供接受中国传统文化的学习场所，满足老年人的精神文化需求。二是推动健康养老 + 旅游产业融合发展。其一，选择五宝庵山等中草药种植基地为主题，深挖药材养生文化，通过建设中药材种植基地、集散基地、观赏园、药膳中心等，打造中药养生旅游目的地。其二，以东部山区“天然氧吧”为主题，打造回归大自然·邹东深呼吸养生旅游目的地。其三，以孟子湖运动养老为主题，持续举办环湖自行车赛、马拉松赛、龙舟赛等活动。其四，鼓励我市现有农业庄园提质提效，建设养生餐厅，打造一批五星级农业庄园，提供丰富的旅游产品。三是推动健康养老 + 养生食品融合发展。深入挖掘孟府养生宴、道家、佛家养生食谱等有历史知名度的养生饮食文化，适时开展“邹城市十大健康养生食品”等评选认定活动。积极引导我市食用菌企业拉长产业链条，研究制作高端养生食品，借助展会、农博会和互联网等平台，构建辐射全国的营销网络，逐步扩大知名度和影响力。四是推动健康养老 + 中医养生和医药器械业融合发展。打响“王叔和故里”品牌，挖掘中医养生康复文化，招引中高档康复医院入驻，鼓励中医药、保健食品、医药器械生产企业加快发展，扶持孔

圣堂、鲁抗生物制药等药品生产企业加大产品研发力度，在现有中药饮片基础上，打造独具特色的中医药保健食品。形成养生在邹城的共识。

（四）行业管理规范化。重点完善政策配套，强化要素保障，强化舆论引导，引领健康养老产业规范发展。一是强化政策扶持。要认真落实国家、省出台的一系列政策，逐条制定落实保障措施，强化执行监督，切实解决政策落地“最后一公里”问题。同时结合我市实际，进一步制定和完善加快健康养老产业发展的扶持政策，重点围绕规划引领、土地供应、税费减免等方面，尽快出台引导和激励企业投资建设现代养老服务设施的政策措施，加快推动健康养老产业发展。二是规范行业监管。强化对健康养老产业的服务监管、安全监管和市场行为监管，健全健康养老产业准入、退出、监管机制，形成平等参与、竞争有序的市场环境，防止以养老的名义变相搞房地产开发、套取优惠扶持政策等扰乱市场秩序的行为。三是加强舆论引导。建议市政府及有关部门尽快召开加快健康养老产业发展专题会议，加大有关政策的贯彻落实力度，扩大有关文件的知晓度和影响力。将新型养老观念纳入移风易俗范畴内，广泛宣传新型健康养老产业的服务内容和服务理念，引导群众正确认识人口老龄化现象，改变对养老服务机构的传统看法。有关部门可以适时邀请相关领域专家，为本地企业家及有发展意向的投资商进行授课，详细解读有关文件精神，让他们学懂、用足有关文件精神，积极争取有关政策扶持。四是狠抓专业人才队伍建设。大力发展养老服务职业教育，依托职业学校，建立养老服务培训基地，加快培养养老产业发展所需的各类人才。同时，加强从业人员岗位培训和规范化管理，提高从业人员的职业道德、服务意识和业务技术水平。建立完善养老从业人员物质奖励和精神激励制度，让优秀的养老服务人才引得进、留得住、用得好。

提高政治站位　强化精准施策　凝心聚力打好全县大气污染防治攻坚战

——政协汶上县委员会关于全县大气污染防治工作调研报告

（2017 年 12 月）

【内容概要】为凝心聚力打好全县大气污染防治攻坚战，2017 年 12 月，汶上县政协对全县大气污染防治工作进行了专题调研，深入企业、养殖场、项目建设现场实地查看，查找问题短板，围绕“提高政治站位，锲而不舍抓好大气污染防治工作；瞄准靶向，增强大气污染防治工作的精准性；增加投入，提升技术设施装备水平；全力攻关，增强对疑难问题的研究突破；创新工作，建立富有效力的长效工作机制；统筹兼顾，实现大气污染防治工作与区域经济社会发展良性融合”提出了 6 项建议，助推全县生态环境保护工作取得新进步。

根据县委领导安排和县政协年度重点工作计划，前段时间，县政协组织部分常委、委员对全县大气污染防治工作进行了专题调研。采取看现场、听汇报、召开座谈会等方式，先后深入多家企业、养殖场、项目建设工地和工程施工现场，实地察看了大气污染防治工作开展情况，多次召开专题座谈会议，听取了各方面的意见建议。现将调研情况报告如下：

一、全县大气污染防治工作多措并举成效明显

近年来，县委、县政府坚持以绿色发展理念为引领，审时度势，作出举全县之力坚决打赢大气污染防治攻坚战的战略决策，全面动员部署，狠抓责任落实，强化综合整

治，严控污染排放，空气环境质量得以持续改善。2017 年 1—11 月全县主要大气污染物 PM2.5、PM10、二氧化硫、二氧化氮平均浓度分别为 67、101、22、40 微克 / 立方米，同比分别改善 11.8%、7.34%、33.3%、6.98%，空气质量优良天数 191 天。

（一）联防联控机制已经形成。坚持“党政同责”和“一岗双责”，把环保工作纳入决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”，成立了由县委、县政府主要领导同志任“双组长”的生态汶上建设领导小组，定期研究部署大气污染防治工作。始终以目标为导向，明确职责分工，划分 23 条工作线分线作战，建立镇街治污攻坚机构，将治污任务细化分解到镇街、村居、企业，逐步构建起党委领导、政府负责、人大政协监督、部门齐抓共管、县乡村上下联动、企业主体实施、全社会共同参与的环保大格局。注重建章立制，力求责权清晰，列出问题清单，跟进出台专项整治方案和实施细则，严格制定量化考核办法，层层压实责任到人。严肃执纪问责，以常态化巡查为抓手，强化跟踪督导、责任追究，激发各司其职、各负其责、密切配合的工作合力。

（二）源头防控工作进展良好。紧盯国家产业政策，强化规划环评的“控制门槛”和引领作用，把控制污染物排放作为环评审批的前置条件，严把项目准入关，对建设项目从产业准入、产业布局、建设内容、环境影响等方面进行严格审查，严禁低水平重复建设，从源头上淘汰落后产能，确保增产不增排放。坚持环保优先，努力优化产业结构，把治污减排作为结构调整的重要目标和抓手，全力支持企业实施节能降耗、技术改造项目，大力扶持发展光伏、生物质能等新能源，积极推广清洁生产生活方式。专门出台工作方案，引导各镇街、重点企业调整能源结构，提高能源利用率，在控制燃煤总量、强化煤质控制、推进电厂脱硫除尘升级改造方面取得新成果。

（三）重点领域整治更加扎实。紧扣行业技术导则，将污染源分类纳入全方位监管体系。坚持关闭与停业相结合，加大对建筑工地、经营性储煤场、煤矿、商混站、非煤矿山的整改力度，突出抓好路域环境、道路遗撒、城乡绿化的综合治理，运用加盖防风抑尘网、安装 360 度旋转摄像头、增设在线监测设施等方式，敦促企业严格落实“八个 100%”整顿措施，严控扬尘污染稳步推进。通过狠抓燃煤机组（锅炉）超低排放改造，积极取缔或改造燃煤小锅炉，强劲取缔散煤销售点，及时建立清洁煤配送体系，实施“煤改气”项目，促进燃煤污染治理不断取得新突破。2017 年全县推广应用清洁煤 3.9 万吨，实行煤柴改气 3555 户。围绕全方位管控“车、油、路、人”，严厉查处尾气超标、超限超载等违法行为，把加强机动车环检机构的运行监管放在更加重要的位置，以三次油气回收改造、销售车用尿素为主攻方向，持续开展柴油车、加油站专项整治，逐

渐使机动车污染整顿步入正轨。聚焦油烟污染，采取得力措施，督促烧烤经营户安装并正常运行油烟净化设施，全部取缔露天烧烤，推动餐饮业健康发展。

（四）科技治污水平显著提升。立足科学监管，强力推进智慧环保监控与网格化监管有机融合，积极探索“互联网＋环保”新路径，密切与中兴通讯、清华大学合作，投资建设了汶上智慧环保监管平台，创立了“城市大气环保管家”决策支撑体系，构筑了汶上智慧环保监管责任体系。在线上，通过新建覆盖主城区、镇街的环境空气质量自动检测标准站、自动监测微站、面源 PM10 监测点位，实现对空气质量及污染源排放情况的实时监测、动态分析、不间断管控，为精准把脉空气变化提供依据。在线下，由县级网格、镇街子网格、AB 角专职网格员组成的网格化架构，实现了监管全覆盖、问题早发现、违法早处置。线上与线下的有机互动，促进了环保工作从治标转向治本。

（五）环保执法措施不断加强。瞄准突出问题，运用日常监管与随机抽查等执法模式，加强监管重点污染源。严格行政执法，通过实施按日计罚、查封扣押等措施，加大对超标企业的惩处力度。牢牢把握“找问题、堵漏洞、补短板”的原则，先后组织开展了自查自纠、“大快严”“回头看”等系列集中攻坚行动，保持打击环境违法行为的高压态势。开展错时执法、夜间执法，实行环保、公安联合查处环境违法案件，完善环境执法的无缝隙全覆盖网络。按照“镇不漏村、村不漏企、企不漏项”的方式，全面进行环保“体检”，抽调环保执法骨干人员组成检查组，对全县工业企业进行交叉大排查、大执法、大整改。

二、全县大气污染防治工作存在的主要问题

我县在大气污染治理方面的决心之大、措施之硬、投资之巨、代价之重，可以说是前所未有。但是从调研情况看，仍未从根本上解决这一困扰全县人民的“心肺大患”，全县大气污染防治工作任重道远。

（一）思想认识亟待提高。个别单位责任意识不强，在贯彻新发展理念、提高发展质量上还存在不到位的问题，对强抓环境保护、倒逼产业升级、推动绿色发展的艰巨性、复杂性和长期性认识不深刻，打攻坚战、持久战的思想树得不牢，没有把环保与发展摆在同样重要的位置，对环境保护投入精力不够多、关注度不够高，在高标准、严要求落实新形势下中央和省市县环保要求方面还有一定差距。如在产业发展和环境保护上，研究不够深入、长远，前瞻性不足，可持续发展动能不强，在产业环境风险防控方

面，措施不硬、办法不多，化工、建材等传统行业管理不精细。思想观念落后很大程度上迟滞了产业转型升级，由此所导致的产业结构不优、创新能力不强、环境改善不够等问题不容忽视，长期形成的多数产业仍然处于产业链的中低端，生产管理粗放的发展模式没有得到根本改变。

（二）部分企业落实治污主体责任不到位。我县企业现代化程度不高，大多采用家族式、粗放式管理模式，缺乏环保意识，总认为环保是政府部门的事，不主动履行环保职能。个别企业超标排污、偷排现象时有发生，对污染治理的长期性认识不充分，短期内造成企业竞争力不强，对增添治污设施有怨言，“守法成本高、违法成本低”的问题没得到彻底扭转。近两年我县重点废气排放企业进行了一至两次治污设施的升级改造，但是随着治污标准的较快变化以及各项指标要求的大幅度提高，企业生存压力不断增大。特别是，受近年来经济下行压力的影响，有的企业为了降低成本，在技术改进和清洁生产上投入跟不上，治污的积极性不够高。在严格执行济宁市修订后的治理技术《导则》方面有欠账，个别企业还存有侥幸心理，生产经营过程中依然存在设施运行不正常、管理不严的问题，污染反弹的情况尚未得到根治。“散乱污”企业监管难度大，受利益的驱动，通过“游击战”躲避检查、违法开办、“带病生产”的企业屡禁不止。

（三）环境监管能力急需充实。当前，受地方财力的影响，各乡镇（街道）的网格化监管体系一直比较薄弱，与上级环保局相比差距较大，存在严重不均衡现象。镇街网格管理机构建设基础差，工作人员匮乏，办公设备等软硬件设施还不健全、不完善，车辆装备、经费不符合环境工作的标准。网格员文化素质、业务水平参差不齐，对相关环保法律法规不够熟悉，对环保问题缺乏敏锐性认识，作用发挥不充分、专业化水平不高。特别是新环保法的实施，对环境管理和执法人员的技能要求越来越高，造成基层环境执法力量愈发不足，环保监测能力还不能满足形势发展的需要，与现代环境监管不相适应的问题更加凸显。有关法律法规并没赋予镇街环保站执法权限，乡镇（街道）严格意义上说不是执法主体，不能行使处罚权，极大限制了乡镇一级的执法范围，这与“压实乡镇（街道）的属地管理责任”相矛盾，阻碍了基层自主发挥监管作用，执法中存在职责不明或交叉、责任不清等问题，使污染长期得不到有效监管。在压力传导、多元共治等方面，没有很好地发挥高效统一的整治合力，没有真正建立起良性运行的“大环保格局”、形成全面系统的督导机制。

（四）缺乏资金和技术支撑。我县是山东省 30 个欠发达县之一，财政保障能力较弱，在国家环保标准趋严的情况下，今年仅气代煤就给予用户补贴 1242.5 万元。随着

国家环境保护力度的不断加大、产业政策的日趋完善，同发达县市区相比，我县环保设备尤其是涉空气监测设备欠缺、技术落后，至今没有一台（套）机动车尾气遥感监测仪器，掣肘了对机动车尾气污染的监管。城市绿化、机械化保洁方面“捉襟见肘”，现有城区洒水、环卫保洁车辆服役时限长，缺少先进的多功能清扫机具。环保基础设施存在较大短板，城乡环卫一体化建设资金缺口较大，阻碍了农村扬尘污染治理。目前辖区内危废处置能力不足，没有一家有资质的危废综合处置企业，以至于部分危险废物不能及时有效处置。由于投入不足，科研攻关能力不强，对大气污染来源、关联性和雾霾形成机理研究不够，致使治理措施针对性、准确性不强。

（五）主要污染源治理难度大。机动车尾气排放总量控制任务艰巨，呈逐步加重的趋势，污染贡献率上升势头十分迅猛，成为影响我县空气质量的首要因素，机动车维护单位普遍没有尾气检测设备和治理技术，非法加油站还存在违规经营行为。受传统生活习惯、生活方式、经济投入的影响，气代煤、电代煤覆盖率还不高，仍有走街串户销售散煤的情况，虽然天然气管网实现乡镇驻地全覆盖，但入户配套工程尚不完善，造成清洁能源替代缓慢。扬尘污染治理任务艰巨，一些非煤矿山防尘抑尘措施不佳，绝大多数建材企业物料堆场没有密闭式改造，运输环节粉尘颗粒脱落扬洒十分突出，城区背街小巷日常保洁不彻底，受县域建筑施工面积总量过大的叠加影响，扬尘防控面临比较严重的形势。

餐饮油烟顽疾难以消除，大多数餐饮场所没有公共烟道，小饭店多与居民楼直接相连，没有任何油烟净化设施，大量油烟的排放使周围住户苦不堪言。畜禽养殖污染治理标准低，所需成本比较高，大部分养殖户不愿意或无能力投资建设治污设施，主动性积极性不高，推动难度大。

三、推进全县大气污染防治工作的几点建议

（一）提高政治站位，锲而不舍抓好大气污染防治工作。以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环保工作，把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，十九大报告明确提出了建设美丽中国的新目标。要深刻领会和把握好习近平新时代中国特色社会主义的新论断、新思想，特别是对生态文明建设和绿色发展理念的新要求，进一步增强做好新形势下大气污染综合防治工作的责任感和使命感，紧密结合汶上发展实际，找准现阶段影响全县大气环境质量的症结，有针对性地制定改善大气环境质量的政策措施。要

充分认识大气污染防治事关改革发展大局，既是重大的环境问题、民生问题、发展问题，也是重大政治问题，是一项长期、艰巨、复杂的系统工程，是摆在我们面前的一个全新课题。要深刻认识到资源环境已成为全面建成小康社会最矮的短板，是一个躲不开、绕不过、退不得必须解决的紧迫问题。要坚决扛起治污攻坚的政治责任，切实树牢新发展理念，坚持“绿水青山就是金山银山”，积极顺应大势，追求更高质量的发展，实现经济增长、生态环境改善相统一。当前，我县环保工作正处在负重爬坡阶段，改善成果依然脆弱，大气污染防治的基础不牢固，工作中还存在不少短板。要正视问题，把保护好生态环境作为重大发展动力，为加快新旧动能转换腾出发展空间、让出环境容量。要以对历史负责、对子孙后代负责的态度，弥补历史欠账，破解发展瓶颈，以壮士断腕的决心和背水一战的勇气，坚决彻底整改环保突出问题，努力把生态文明建设推向新水平，让汶上的天空更蓝、空气更清新、百姓更幸福。

（二）瞄准靶向，增强大气污染防治工作的精准性。立足抓常抓细扬尘污染，全面实行扬尘治理成效与工程招投标挂钩，保持高压严管态势。着力扩大在线监测监控设备应用范围，强化货站、料场和工矿企业扬尘管控。持续清除裸露地面、背街小巷生态治理死角，全面修复城区破损道路，减少拆迁扬尘。加大夜间道路高压冲洗强度，敏感地带实行高空遮蔽、立网喷淋，加大湿式机扫、道路洒水、射雾作业频次，确保“外尘不入、内尘不散”。严管严控运输车辆道路扬尘，重拳打击超限超载等违法行为。巩固秸秆禁烧的已有成果，积极推动秸秆综合利用。突破餐饮油烟污染防治困境，尽快研究制定城区餐饮业油烟污染防治管理办法，对区域规划、房屋建设、烟道设置、准入条件、排放标准等作出细致而又明确的规定。坚持压煤不放松，在燃煤锅炉治理、城市集中供热、重污染企业关闭与搬迁改造、企业用煤排污管制、推广应用新能源等方面要持续发力。要完善散煤污染治理办法，设立民用散煤污染治理基金，提高清洁能源替代奖补标准。建立多元化投入渠道，加快推进农村“户户通天然气”工作步伐，为消减采暖季污染物浓度高峰打下良好基础。尽快补齐检测治理短板，配齐配强机动车尾气污染技防力量。加快推进机动车尾气排污监测体系建设，健全机动车遥测检测监控系统，在城区主要入口路段布设机动车尾气固定遥测站点，城外主要交通道路增加机动车尾气流动遥测平台，尽快把机动车尾气治理列入汽车维护业务范围，研究制定激励措施，督促维护单位增加尾气治理服务。同时，狠抓挥发性油气质量监管，加快构建大公交体系。

（三）增加投入，提升技术设施装备水平。强化资金保障，注重科技研发与引进，扶持一批以企业为主体、市场为导向，政府、企业、高校、科研机构、金融部门等共同

参与的环保科技与产业创新体系。着眼于结构调整、污染治理、循环利用、环境管理等问题，引进一批实用技术和管理模式。针对我县实际，政府要积极搭建脱硫、脱硝、高效除尘等方面先进环保技术的引进和推广平台，协助企业以较低的成本实现治污设施的技术改造。县政府要将环保投资列入财政支出的重点内容并逐年增加，持续加大对污染防治、生态保护、环境基础设施、环保监管能力建设等方面的资金投入，保障环卫装备投入。加大对乡镇环保工作的财政支持，拨付专项资金为每个乡镇购置洒水车、清扫车等先进保洁设备；要安排专项经费，用于补贴网格员在交通、通讯等方面的开支，确保网格员定期巡查企业，充分调动网格员的工作积极性。调整优化支出结构，加大专项补助力度，健全清洁能源消费财政补助政策，对生物质、太阳能发电给予更多扶持；将绿色补助政策从项目投入环节转向实际生产和消费环节，形成绿色消费市场导向，增强清洁能源市场竞争力。创新方式方法，加强政策保障，发挥金融信贷作用，撬动社会资本参与环境治理和生态建设，完善政府、企业、社会多元化环保投融资机制，推进环境污染第三方治理和服务。建立环境信息沟通机制，减少“双高”企业信贷支持，强化绿色信贷政策执行力度，加大对环境友好型产业支持，激励金融机构扶持环保产业发展。以煤电、建材、化工等高污染行业为重点，通过多种办法，强力倒逼企业加大技术投入、采用清洁生产技术，为改善空气环境质量提供有力支持。强化对制约环保产业和环境可持续发展的技术研发力度，引导企业加强与高校院所合作，从结构调整、污染治理、循环利用、环境管理等领域入手，攻克一批符合实际的重大关键共性技术，并推动相关技术成果转化应用，实施一批污染治理、循环利用示范项目，有效推动节能环保产业发展。

（四）全力攻关，增强对疑难问题的研究突破。狠抓科技创新，强力提供智力支持。深度挖掘“技术治污潜力”，构建环境技术支撑体系，利用“互联网 +”思维，整合现有资源，深入开展常态化的污染源解析。聘请环保方面的专家，进行针对性的指导，精细化制定专业有效的环保措施。合理布置监测站点，围绕形成机理、来源情况、迁移规律和监测预警等要素，委托专业机构全面解析污染源，突出对 PM2.5、PM10 等污染物的科学研究，将多领域数据资源有机整合，形成全覆盖环保“大数据”分析，进一步摸清排污总量、环境容量情况，合理分解防污治污任务目标，科学确定区域总量控制规划，据以对症下药制定分时、分区域、分季节的施治方案，确保大气污染防治工作事半功倍，有效提升污染管控效果。要以专业化、产业化、市场化为导向，密切与高等院校、科研院所联系，加强与社会化科技研发机构协作，提升环保引智工程建设的深度和广

度。以“短期应急、中期防治、长期改善”为核心，建立污染源监测监控体系，在全县范围内更换同一型号、同一厂家的设备，委托同一家第三方运营商，增加站点的数量和密度，提高监测能力，增强监测站的灵敏性，加强对第三方环境监测服务的监督管理，确保监测数据真实、准确、透明，消除客观误差。完善重污染天气分析会商机制，提高重污染天气监测分析预判能力和应急响应水平，为快速反应、精准发力、科学治污奠定坚实基础。县政府要专题研究储煤场、商品砼企业、石材加工企业堆场封闭情况，国土、建设、规划、城市执法等部门要认真完善企业的各类手续，妥善解决当前影响封闭式改造的问题。加快标准绿色养殖区规划建设，维护群众合法权益。

（五）创新工作，建立富有效力的长效工作机制。优化网格化管理办法，要加大对环保社会组织的扶持力度，探索以政府购买服务的方式，突破环保执法最后一公里问题。以“重心下移、力量下沉”为出发点，重视职业化环保队伍建设，配齐配强基层执法力量。强化自身能力建设，扩大乡镇（街道）环保站管理权限，赋予环评否决、监督检查、问责整改、行政处罚等裁量权，通过学业务、强素质，提升整体管理效能，确保在环保监管执法中起到“顶梁柱”作用，筑牢“全面覆盖、层层履职，发现及时、处置迅速，上下联动、责任到人”的网格化环境监管体系。强化县环保局牵头抓总的作用，理顺部门间的关系、夯实协调联动机制，进一步做到任务分工、责任落实到岗到位；完善信息互通共享，在审批准入、环评验收、数据监测、日常监管等各项环节上密切配合，形成综合治理的工作合力。要增强对 105 国道、各个省道的治理，交警、交通等部门要进一步加强合作，管控好运输车辆，坚决查处超速超载、覆盖不全等违法行为；县公路局要强化保洁力度，坚持守土有责，增加保洁车辆和洒水清扫频率。要灵活搭建载体，加快推进与上级部门、周边城市之间固定化和常态化的沟通协作，打造多层次、全方位、广覆盖的联动机制。畅通公众监督投诉渠道，鼓励公众监督举报行为。从经济、执法、社会舆论等多角度制定鼓励、引导和约束政策，完善“正推倒逼”的推进机制，健全企业环境行为信用评价制度，建立区域一体化发展的环保工作机制，将环境保护的目标落实到经济发展规划中，使环境保护真正成为硬约束。加强宣传教育，强化公众的环保主角意识，凝聚全民参与、群防群治、吹散雾霾、净化蓝天的强大合力。

（六）统筹兼顾，实现大气污染防治工作与区域经济社会发展良性融合。充分利用环境保护释放倒逼经济转型的强大内生动力，加大转方式调结构力度。认真落实上级税收优惠、金融扶持等政策，形成倒逼产业转型升级的鲜明导向。强化源头管理，坚定不移淘汰落后产能、化解过剩产能，提高“两高一资”行业的环境准入门槛，严格限制新

上高耗能、高污染项目，切实把好新建或扩建项目能评、环评审批关，坚决防止旧病不除、又添新疾。加快措施配套，强化倒逼产业转型升级的刚性约束。完善园区规划，高标准配套基础设施，进一步加快化工类、建材类产业的进园步伐。把加快新旧动能转换作为主战场，全力推动经济发展增效提速。提高要素保障，强化调控引导，改造提升传统产业、壮大替代产业，加速集聚新兴产业、培育战略性潜力产业、构筑高端高质高效的现代产业体系。围绕新材料、新能源、生物医药等五大新兴产业，开展专业化招商，引进一批建链、补链、强链项目，逐渐形成产业集群，积极发展农业“新六产”。大力发展生态经济，培植高技术、高效益、低消耗、低排放产业。探索发展循环经济，鼓励产业集聚发展，实施园区循环化改造，推进能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用，促进企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合，构建循环型工业体系。强化创新驱动的动力支撑，加强创新平台建设，注重研究解决在大气污染防治中新出现的严重情况和社会问题，构建环境友好、经济社会协调发展的良性格局。

关于推动绿色稻米产业发展的调研报告

（2018 年 8 月）
政协鱼台县委员会

【内容概要】2017 年，鱼台县提出了“统一供种、统一育秧、统一管理、统一订单收购、统一品牌销售”的稻米产业发展战略。为推进稻米产业健康发展，2018 年 8 月，鱼台县政协开展专题调研，针对稻米“五统一”提升战略工程实施过程中存在的问题，提出了探索破解土地制约瓶颈、持续推进绿色水稻种植扩规模、持续推进标准化提品质、统一品牌标识全力推进品牌建设、加快推进稻米产业融合发展、不断加大政策支持和产业服务等建议。所提建议被县委《关于推进乡村振兴战略重点工作的实施意见（2018—2020 年）》吸纳和体现，“鱼台大米”成长为知名区域公用品牌。

鱼台大米是鱼台农业优势和农业品牌所在，抓好水稻生产对农业增效、农民增收、振兴乡村都具有十分重要的意义。2017 年，县委、县政府按照“一年打基础、两年见成效、三年成规模”的发展思路，秉承“绿色、生态、营养、健康”的发展理念，提出了以“统一供种、统一育秧、统一管理、统一订单收购、统一品牌销售”五统一的发展战略，到 2020 年，让鱼台 20 万亩水稻变成全国绿色稻米生产基地。稻米“五统一”提升战略工程，是“稻改”以来又一里程碑式的战略举措，势必对今后鱼台稻米产业发展产生革命性的变革和质的嬗变。2018 年是实施稻米“五统一”提升战略工程关键一年，为推进全县稻米产业健康发展，8 月份，由县政协副主席强同晔牵头，组成专题调研组，针对稻米“五统一”提升战略工程实施以来的产业发展情况和存在的问题，召开推动绿色稻米产业发展座谈会，广泛征集农业局、水利局、工商局、渔业局、粮食局、农机局、科技局、质监局、有关镇街等和加工企业、种植协会部门、负责人意见和建议，助

推全县绿色稻米产业健康发展，现形成专题调查报告，供领导决策参考。

一、全县绿色稻米产业发展现状

（一）生产规模逐年扩大。“五统一”稻米生产模式逐步得到稻田区群众的广泛认可，种植规模逐年扩大，2017 年种植面积达到 1.7 万亩，2018 年种植面积达到 5.5 万亩，全县建设了 18 处绿色稻米示范园。

（二）安全质量明显提高。品种进一步优化，大力实施良种工程，今年通过挖掘、引进、筛选、试种，确定金粳 818 和圣稻 18 作为全县绿色稻米产业发展的主导品种。杂乱散、品质低的稻米品种被逐步更替淘汰。生产标准化建设进程加快，《鱼台稻米标准化生产技术规程》《鱼台大米加工规程》的实施，全面加快了全县稻米产业标准化进程，全县已建立稻米标准化生产基地 4 处，农产品（稻米）质量安全示范区 2 处 8 万亩。技术指导跟进到位，大力推广测土配方施肥技术，开展土壤有机质提升工程，土壤肥料新技术得到应用。坚持绿色防控理念，综合应用“农业防治、生物防治、物理防治和化学防治”等措施，科学使用农药或不使用农药，保证了绿色稻米品质。通过产学研结合、农科驿站、加强技术指导和培训，产前、产中、产后的科技支撑体系进一步健全完善。农村基层农技服务平台建设有序推进，基本达到技术咨询即时化、技术指导专业化、服务基层常态化。积极推进产品质量安全可追溯体系建设，丰谷米业、驰润农业等示范园区实现了对稻米生产全过程实时监控，使稻米从田间到餐桌的每一个环节，都可以查得清清楚楚，实现了产品质量安全可追溯。积极推进“中国好粮油”行动示范县建设。

（三）社会化服务日臻完善。水稻生产全程机械化广泛推广，县农机部门以培育合作社和种植大户、服务平台为切入点，以点带面，示范带动，逐步铺开。目前，全县耕整地机械化率 100%；水稻机械化育插秧面积 12 万亩；水稻机械化植保率达 80%；机械化收获率达 97%；水稻秸秆综合利用率达 95.7%。新型经营主体发展迅速，推广发展“企业 + 基地、企业 + 农户、企业 + 合作社、合作社 + 企业”等经营生产模式，全县已发展农业合作社 1409 家、家庭农场 102 家，农机合作社 91 家。服务平台建设不断推进，建立了以镇街农业服务中心、合作社、农科驿站等为主的专业技术指导服务平台；积极打造水稻溯源服务、农业科技服务、电子商务服务等公共信息服务平台；搭建以提供流转供求信息、合同指导、价格协调、纠纷调解等农村产权交易服务平台，政府主

导、社会服务、多元创新、强农惠民的农业社会化服务体系不断完善，促进了全县农业健康发展。

（四）产业化发展日渐形成。全县水稻生产、仓储、加工、销售等产业链更加完善。目前，全县水稻种植面积 35 万亩，年产水稻 23 万吨，水稻商品量 17 万吨。全县拥有大米加工企业 56 家，日处理稻谷 6800 吨，年加工能力 136 万吨，稻谷年周转量 100 万吨，年产优质大米 80 万吨。现有鱼台大米批发市场一处，年交易额 12.5 亿元，产品销售北京、天津、上海、河北、河南等省市。积极推进水稻产业“新六产”融合发展。全县发展丰谷米业等 6 处稻虾共作基地及李阁万亩稻虾共作“新六产”体验区，成功举办中国鱼台第二届龙虾节、“货牛网”鱼台农村电商供采博览会，推动鱼台稻改、乡村旅游融合发展取得了显著成绩。加快电子商务与稻米产业融合发展，阿里巴巴、京东等知名电商平台下乡进村发展迅速，多业态打造、多主体参与、多机制联结、多要素发力、多模式推进的稻米“新六产”发展格局已见雏形。

（五）品牌建设效益逐步凸显。近年来，培育出了“鹤来香”“美晶”“鱼台”“荷香”“稻花香”“鲁鱼”“晨龙”等大米品牌，山东中垦美晶米业有限公司生产的“美晶”牌系列产品荣获中国驰名商标、山东名牌产品，山东鹤来香食品有限公司生产的“鹤来香”牌系列大米获评山东省著名商标、山东名牌产品、中国放心米产品。鱼台县丰谷米业有限公司生产“鲁鱼”牌大米获评山东省著名商标、省放心粮油产品，生产的有机大米越来越受到消费者的推崇和信赖。借助中国鱼台龙虾节、优质稻米产业发展及品牌建设高层论坛等节庆、研讨活动，促进了品牌建设和推广，鱼台大米在国内的知名度，为鱼台大米产业的发展创造了前所未有的机遇。

二、存在的主要问题

一是绿色水稻规模化生产水平不高。土地流转、托管规模小、示范园的作用发挥不够，绿色稻米种植面积相比我县每季 35 万亩水稻种植面积规模偏小，订单农业所占比例偏低，未能真正实现优质优价和农民增收，市场效益带动不明显。

二是绿色稻米统一管理亟须规范提升。在实施“五统一”目标落实上有偏差，有的一块田地里种植几个水稻品种，虽然按照要求有了种植规模、统一了指定水稻品种，但由于品种品质的差异性，给统一管理带来困难。科技指导不到位。特别是对施肥、农药等生产要素的管理和指导，全县水稻肥料、农药存在散乱杂现象，对绿色水稻用肥用药

规范化指导跟不上，没有严格按照技术操作规程管理。

三是加工企业水平有待提高。目前，我县水稻加工企业低，布局分散，加工品种单一、产品包装和加工工艺水平落后，企业粗放经营，科技支撑力差，产品综合利用率低，市场覆盖率低，基本还处于一个初加工时代，精深加工发展缓慢、产业链条延伸不足。

四是宣传力度不够。在国家、省级主流新闻媒体的宣传和推介力度不够，缺少进鱼主要道路、高速公路两侧宣传鱼台及农产品的广告牌，企业自我品牌宣传有待加强。

三、下步工作建议

种植水稻是自然环境对鱼台的禀赋，而禀赋是决定一个产业能不能成为富民产业的第一因素。经过多年的发展，鱼台大米的产业基础、技术基础和群众基础都已具备，并且有一个比较完整的产业链。发展绿色稻米可提高产品品质，增加农民收益，农民增收空间大，是一项强农富民的战略之举。发展绿色大米产业是与国家农业发展政策高度统一。我县发展稻米产业“五统一”生产模式被省委、省政府亮点工作之一进行了通报表扬，是对工作的肯定，也是对推进绿色稻米产业发展激励和鼓舞。现就发展存在的突出问题提出工作建议。

（一）探索破解土地制约瓶颈，持续推进绿色水稻种植扩规模。进一步加大土地流转和托管力度，一家一户的分散种植，不论是基础配套设施建设，还是管理、销售，难以发挥“五统一”管理模式的经济效益和社会效益。建议，发挥村民自治的优势，由村两委牵头，在尊重村民意愿和现有土地承包权的基础上，进行土地调整，分承包区和流转区，愿意种地的群众在承包区给予重新分配，流转区由种植大户与愿意流转土地的村民签订合同，保障村民自身权益。

（二）持续推进标准化提品质。经过近两年各种水稻品种的种植，筛选一批适合我县自然环境、稻米品质好的品种，作为我县水稻种植主打品种，同一水稻品种实施区块化种植，便于管理和品质提升。同时加强镇街农业服务平台建设，每个稻区镇街成立一个社会化服务组织，按照“五统一”管理要求，给予水稻种植大户生产服务和技术指导。

（三）统一品牌标识，全力推进品牌建设。实施“五统一”管理模式的目的是提升鱼台大米品质，好的大米品质能提升鱼台大米的美誉度、知名度，最关键的是提升种植

水稻效益，让群众得到实实在在的实惠。但从去年水稻销售来看，“五统一”管理模式生产出来的大米价格与普通大米享受同价待遇，埋没了“五统一”大米的优势。政策扶持效应是有期限的，如果生产出来的绿色稻米没有价格优势、没有效益增收，是难以持久的。因此，在抓好水稻生产的同时，水稻品牌树造、市场运作更为重要。建议，成立一个水稻品牌建设的专门班子，负责统一加工企业的选择、品牌标识的设计塑造、追溯体系建设等，严把鱼台大米地理产品标志准入使用，推广“鱼台大米 + 企业商标”等模式。加大鱼台农产品宣传和包装，实施优质农产品“打包”宣传，在利用节庆、招商推介会做好农产品展销的同时，制作宣传广告片，在中央、省级媒体上集中宣传，进一步提升鱼台农产品在全国的知名度，切实把鱼台大米及其他农产品的金字招牌打响擦亮。

（四）加快推进稻米产业融合发展。第二届龙虾节的隆重举办，不但叫响了鱼台生态龙虾的美誉，更是给鱼台文化旅游、生态农业产业等发展带来前所未有的机遇和契机，“稻虾共作”“藕虾共作”生产模式和生产效益得到群众的认可，发展势头一路高涨，对于绿色稻米产业发展既是融合又是互促，走的都是绿色生态之路，为群众致富开辟增收之路。建议，大力推广“稻虾共作”“藕虾共作”生产模式，依托我县独有的稻改文化，大力发展继承稻改精神、体验稻改文化、品尝田园风光等政德教育、文化观光项目，真切地让群众发展水稻产业中得到实惠、享受发展成果。

（五）不断加大政策支持和产业服务。绿色稻米产业尚处于起步发展阶段，政策扶持和行政推动的作用至关重要。重点扶持龙头企业，支持水稻大户和家庭农场等新型经营主体，完善全程社会化服务组织。涉农部门要积极主动做好服务工作，为水稻加工企业、水稻大户等新型粮食生产主体牵好线搭好桥，提供政策、资金支持和技术服务，以市场为导向，筛选出品质好效益高的主推品种；结合高标准农田建设，科学规划，积极推进高标准的绿色稻米生产基地建设。

政协汶上县委员会关于全县优势产业集群发展情况调研报告

（2018 年 8 月）

【内容概要】为加快推进新旧动能转换、培育特色优势产业集群，2018 年，汶上县政协围绕优势产业集群发展进行专题调研，通过实地查看企业生产经营状况、听取乡镇介绍、与企业家座谈交流等方式深入了解情况，提出了“强化载体建设，增强园区承载能力；完善公共平台功能，引领产业转型升级；创新体制机制，提升园区政务服务水平；深入实施‘中都集贤’人才工程，为企业发展注入活力；加大招商引资和项目建设力度，促进产业持续壮大规模；加强行业协会建设，助推行业健康发展”等建议，为全县经济发展的基础更加稳固、质量效益稳步提升贡献了政协力量。

根据县政协 2018 年度重点工作计划安排，前段时间，县政协组织部分常委、委员，深入到乡镇和企业生产一线，对我县优势产业集群发展情况进行专题调研。通过实地查看企业生产经营状况、听取乡镇介绍、与企业家座谈交流等方式，对全县优势产业集群发展进行了深层次的分析和探讨，摸清了集群发展情况，征询了意见和建议。现将相关情况报告如下：

一、我县优势产业集群发展现状

近年来，我县紧紧围绕打造三大百亿元产业目标，深入贯彻落实省市关于加快新旧动能转换重大工程各项安排部署，瞄准市场开拓、技改创新、人才培育、管理提升、品牌创建等关键环节精准发力，大力实施传统产业改造升级，产业新动能不断集聚，经济

发展的基础更加稳固，质量效益稳步提升，纺织服装、装备制造等优势产业集群成为县域经济的有力支撑。

纺织服装产业现有各类纺织服装生产企业400余家，其中规模以上企业63家，占全县规模工业企业总数的29.1%，从业人数6万余人，年产各类服装4亿件，占全国服装总产量的1.3%，纺织服装产业规模、企业总数及主营业务收入在济宁市排名第一。2015年被中国纺织工业联合会、中国服装协会授予“中国休闲服装制造名城”荣誉称号；2016年被认定为全省产业集群；2017年被工信部授予“全国纺织服装产业集群区域品牌建设试点区”，标志我县纺织服装产业成为国家级产业集群，已走上稳步、健康、持续发展的快车道。

装备制造产业现有各类机械装备生产企业260余家，其中规模以上企业55家，占全县规模工业企业总数的25.4%，主要产品为工程机械配套件、挖掘机、变频器、发电机组、节能变压器等，工程机械加工企业主要为小松、美国豪士客、山推、三一重工、柳工、徐工、厦工等大型工程机械整机企业生产配套件，结构件年加工能力15万吨，铸造能力3万吨；年产整机整车6000台，年产变频器2000台，SVG500台，各类发电机组5000台，节能变压器5000台。在企业实力上，金成机械是山东省最大的工程机械结构件生产企业，企业体量规模在国内同行业排名第二，精良海纬是铁科院指定的唯一一家高速制动盘合格生产厂家，新风光电子是变频调速器国家标准起草审定单位。2011年，被认定为省级中小企业产业集群。

主要有以下几方面的特点：

（一）产业规模持续扩大，支撑作用明显。近年来，我县高度重视产业集群培育工作，积极引导企业“走出去”，连续多年组织企业参加中国国际服装服饰博览会、香港时装周、广交会、上海工程机械宝马展等知名展会，举办汶上服装展览会，吸引了华城集团、东方国际、江苏国泰、迪尚集团等知名服装企业纷纷来我县投放订单、投资建厂；已经连续三年择优组织青年企业家到复旦大学EMBA班研修学习，拓展人脉资源，我县产业集群的业内知名度和影响力明显提升，持续保持较好增长态势。

1—6月份，全县纺织服装产业主营业务收入42.6亿元，利润3.89亿元，在全市同行业占比达到39.1%、46.9%（不包括如意投资数据），同比分别增长21.5%、25.6%，增幅分别高于全市9.1个、6.7个百分点，分别占全县规模工业总量的35.5%、35.4%。1—6月份，全县装备制造产业实现主营业务收入42.7亿，利润3.96亿元，在全市同行业占比分别达到14.3%、20.5%，同比分别增长21.7%、26.7%，增幅分别高于全市5.2个、

4.5 个百分点，分别占全县规模工业总量的 35.6%、36%。从上缴税金方面来看，1—6 月份，纺织服装、装备制造产业上缴税金分别达到 9829 万元、7122 万元，分别占制造业上缴税金的 35.1%、25.4%。

（二）重点企业增势良好，带动产业向好发展。县委、县政府大力实施“3211”重点企业培育工程，每年筛选部分重点企业，“一企一策”精准扶持，取得良好成效，龙头骨干企业取得长足发展。2017 年，纺织服装、装备制造两大产业主营业务收入过亿元企业达到 9 家，占过亿元企业数 69.2%。今年上半年，如意技术实现主营业务收入 6.19 亿元，增长 4%；爱丝制衣实现主营业务收入 8629 万元，增长 21.8%；华城百灵实现主营业务收入 6563.2 万元，增长 48.3%；金成机械实现主营业务收入 2.46 亿元，增长 43.8%；精良海纬实现主营业务收入 1.54 亿元，增长 170.2%；华力机电实现主营业务收入 1.12 亿元，增长 36.4%。在上缴税金方面，新风光电子、金成机械上缴税金超过千万元，分别达到 1814.2 万元、1663.3 万元；精良海纬、华力机电、华城百灵、沛高服饰、丽天服饰等企业上缴税金增幅分别达到 56.9%、104.5%、492.8%、183.2%、115.9%。预计全年两大优势产业内上缴税金过千万元企业将达到 9 家。

（三）技改投资不断加大，新技术新模式广泛应用。作为推动传统产业改造升级、推进新旧动能转换的主导力量，县委、县政府高度重视企业技术改造工作，支持企业大力实施技术改造，推动新设备、新技术在传统产业的广泛推广和应用，实现“老树发新芽”。金成机械、沃尔鑫机械、和信工程、元显机械等 10 余家装备制造企业投资新上焊接机器人，其中金成机械投资新上智能机器人 10 台，达到 25 台，形成三条智能化生产线；沃尔鑫机械新购置机器人 8 台，正在安装调试，企业劳动生产率大大提升。华力机电研发建设世界上最大的发电机组智慧云服务和检验检测平台，由生产型企业转型为生产服务型企业。全县 80% 的纺织服装规模企业拥有吊挂、单件流等自动化生产线，部分重点企业推进了 GSD 标准工时、JIT 精益生产等先进生产工艺。爱丝制衣、亿臻服饰、七七服饰、如意润发建设智能化、数字化车间，泸源服饰、大爱服饰等企业积极开展服装定制业务，爱丝制衣、大爱服饰等企业借力“互联网 +”，积极开展电子商务，拓展线上市场，极大提高了产品附加值和企业利润率。在纳入全县重点技改项目库的 76 个项目中，两大优势产业集群项目共计 40 个，占项目总数量的 52.6%；投资总额达到 47.7 亿元，占总投资额的 45.2%。

（四）创新能力日益增强，发展质量不断提升。大力支持企业建设技术中心、设计中心、研发中心，加大科技研发投入，两大优势产业集群内现有院士工作站 1 个（新

风光电子），泰山产业领军人才 2 人（陈尔奎、马凤举），省级企业技术中心 5 个、省级“一企一技术研发中心”7 家，市级企业技术中心 11 家、市级“一企一技术研发中心”6 家，市级工业设计中心 3 家，山东名牌产品 7 个，省级著名商标 3 个，涌现出像高铁自动盘、立体卷铁芯变压器、光伏电梯、工业机器人、液压马达等一批科技含量高、市场供不应求的节能环保、高新技术终端产品。新风光电子荣获山东省省长质量奖提名奖和“山东百年品牌企业”重点培育企业；新风光、华尚电气入选“省级制造业单项冠军”；新风光电子、如意技术、大拇指喷雾等企业成为国家、省级行业标准制定者，企业自主创新能力不断增强。

二、存在的问题

虽然我县在产业集群发展方面取得了一定成绩，但对照先进县市区，我县仍存在着诸多制约经济发展的不利因素，推动工业经济发展的新动能尚未形成，产业转型升级的步伐还不够快，发展质量效益有待进一步提升。

从产业层面看，产业层次较低，结构不尽合理，工业生产以初级加工为主的发展路径尚未根本扭转。

一是我县优势产业集群以传统产业为主，战略性新兴产业发展严重滞后。产业规模仍然较小，纺织服装、装备制造两大优势产业 2017 年规模均未超过 100 亿元，产业内单体规模最大的企业如意技术主营业务收入仅为 14.7 亿元，仅有太阳纸业（444.5 亿元）、华勤集团（429.6 亿元）两家企业的 3.3% 和 3.4%。二是企业间关联度低，横向联系少。虽然我县出现了欧利德机械、润泽交通设备等部分整机生产企业，但企业规模不大，缺少与县内企业间的互相配套，没有真正意义上带动整个产业发展的龙头企业，尚未形成完整的产业链条。三是中低端产品多，高附加值产品少。纺织服装以来料加工为主，缺乏自主产品，处于价值链低端；除新风光电子、精良海纬等部分企业外，装备制造产业以工程机械结构件加工为主，产品层次较低。四是企业信息化水平较低。规上企业信息化应用率较低，多数处在管理、生产、财务等方面信息化单项应用阶段。五是个别企业技术含量低，管理方式落后，在招聘用工上有恶意竞争的行为。

从企业层面看，发展理念陈旧、创新能力不强、管理方式粗放等问题导致企业发展内生动力不足。

一是部分企业家思想保守，管理观念陈旧，思想理念和视野跟不上市场经济形势

变化；缺乏发展战略眼光，没有长远的发展规划和自主意识，也缺乏抱团发展的意识和干事创业的激情。部分企业经营管理方式落后，有的停留在落后的家族式、小作坊式管理阶段，没有建立起现代企业管理制度。二是自主创新意识不强。企业普遍存在重生产轻创新的意识，行业内企业平均科研经费投入不到销售收入的1%，大部分企业采用来图加工模式，不具备自主开发、设计能力。企业发展仍然依赖产能扩大和叠加，依靠创新驱动、内生增长的发展机制尚未形成主导。三是品牌建设步伐滞后，市场竞争能力不足。我县虽然拥有部分省级名牌产品和著名商标，但占比较低，品牌的影响力不足。且2015年以来，我县未新增省级名牌和商标。四是人才队伍建设不足。企业的工作环境、待遇等对高端人才的吸引力不足，在发展前景、职业规划、知识培训等方面不能满足高层次技术人才的要求，职业经理人、高级管理人才、研发人才引进困难。企业管理团队建设薄弱，没形成梯次结构。在熟练技术工人方面，纺织服装产业和装备制造产业都存在较大缺口。

从外部环境方面看，公共服务能力不足、融资难等方面的短板制约着产业的快速发展。

一是公共平台建设滞后。随着近年来我县产业集群聚集度逐步提升，形成了“三区多园”的产业格局，但面向产业集群、产业园区的管理和服务体系仍然较为滞后，生产生活配套设施、创业创新服务平台等方面的政策偏少、力度偏弱。二是金融环境还不宽松。受金融风险上升的影响，部分金融机构提高放贷门槛，导致企业融资成本增加，尤其是中小企业融资难、融资贵的问题十分突出，企业贷款综合利率达到10%—12%，大大增加了企业运行财务成本。

三、下步发展措施及建议

（一）强化载体建设，增强园区承载能力。经过近几年的发展，我县目前已经初步形成了以县经济开发区、精细化工区、商贸物流区为主体、乡镇工业园协作配套的“三区多园”发展格局。受我县财力制约，园区建设投资严重不足，建设滞后，园区路网、管网设施建设与“九通一平”的要求差距较大，影响投资者信心和进一步发展。下一步，结合乡镇工业园和经济开发区“多规合一”，进一步加强园区整体规划，不断优化产业布局、拓展发展空间，形成产业协调、功能错位、竞相发展的生动局面；政府持续加大建设投入力度，做好泉河大道西延、曙光路、如意路雨污管网升级改造，完善园区

路网、管网、给排水、防汛、绿化等基础设施配套，提高城市服务功能；全力做好园区配套工作，完善职工公寓、餐饮、医疗服务、学校、娱乐、购物等相关辅助设施，为园区内企业职工生产、生活创造便利条件，缓解企业招工难题。

（二）完善公共平台功能，引领产业转型升级。产业集群要发展，离不开社会化服务体系的有力支撑。虽然目前我县已经成立了中小企业公共服务平台、电子商务产业园、外贸公共服务平台等服务平台，但平台功能单一、人才匮乏，为企业提供信息、技术、管理、咨询等方面服务的能力严重不足，这是当前我县产业集群发展的短板和制约。建议下一步，围绕产业发展，采取政府主导、园区建设、企业积极参与等方式，运用大数据、信息化手段，积极构建信息服务平台、科学技术服务平台、金融服务平台、检验检测服务平台、外贸服务平台、创新孵化平台、管理咨询平台、人才培训平台等公共服务平台，为企业提供产品供求、技术支持、融资需求、检验检测、创新创业、管理咨询、人才培训等方面的要素支撑，助推企业、产业转型提升，实现高质量发展。

（三）创新体制机制，提升园区政务服务水平。2017 年，县经济开发区管辖区域调整，管理模式由原来的“区镇合一”调整为“区辖村”模式，作为我县工业经济发展的核心园区，面对新形势、新任务、新要求，理顺机制体制，借鉴江苏省、浙江省和我省半岛地区园区管理体制成功的经验，建立高效的园区管理机构，完善园区的管理职能，对推动我县工业经济发展具有重要意义。建议积极探索“互联网 + 园区”模式，应用大数据、云计算、物联网等先进技术，建立统一的开发区信息共享平台，实现管理服务智能化、便捷化、扁平化，全力服务企业、优化行政审批流程、促项目快速落地投产，为企业和产业的健康发展保驾护航。根据产业发展规划，建立招商引资项目库，完善重大招商项目跟踪服务机制，保障招商项目落实。

（四）深入实施“中都集贤”人才工程，为企业发展注入活力。1998—2004 年，我县招收共计 34 名本科人才，采取部门管理、企业使用的方式，给予事业编制，下派到如意技术（1 人）、新风光电子（23 人）和精良海纬（10 人）三家企业工作，这批当前的大学毕业生已成长为企业发展的中坚力量，在企业中充分发挥自身才能，帮助企业拓市场、搞研发、提管理，为企业的发展起到了十分关键和重要的作用。目前，如意技术的王宝学同志到如意集团喀什分厂担任副总经理；新风光电子的 23 名同志中，胡顺全同志 2015 年担任公司的总经理，马云生同志担任公司的副总经理，尹彭飞、郭少明、方汉学分别担任技术总工、总监及副总工，陆建正、马建彬、张鸿飞等在销售岗位上担任事业部经理；精良海纬的 10 名同志中，刘忠义同志担任公司副总，韩正凯担任电子

公司事业部经理，孔令峰担任技术科长，王爱霞任企管办主任，其他同志也成为关键部门、关键岗位的骨干力量。建议下一步认真贯彻省委、市委“招才引智”工作精神，深入实施“中都集贤”人才工程，瞄准靶向，精准施策，引进人才构筑未来，继续沿用这种方法，列出专项编制，瞄准 985、211 等国内知名院校，招收一批企业紧缺急需人才，到重点企业进行服务，为企业解决招人难、留人难的问题。加大企业家队伍培养力度，组织企业家到国内外知名院校、企业参观学习，开阔视野、提升境界。健全人才教育培训机制，以企业、政府、高校三方合作的模式，创建人才实训基地；依托协会与职教中心等职教机构建立合作办学机制，为企业培养急需的专用产业工人，加强对职业工人、技术工人的技能培训和职业素养的再教育，提升职业技能，稳定工人队伍。

（五）加大招商引资和项目建设力度，促进产业持续壮大规模。要迅速掀起新一轮高质量招商引资的热潮，解放思想，转变理念，创新体制机制，牢固树立“围绕产业抓招商、围绕财税抓项目”理念，聚焦“延链、补链、强链”，健全项目数据库、合作载体库、目标客户库和全国招商地图“三库一图”，组建专业化招商队伍，压实招商责任，强力推进招商引资各项工作。要立足产业发展实行精准招商，围绕完善产业链条，紧盯京津冀、长三角、珠三角等重点区域，瞄准世界 500 强、国内 500 强和大型央企民企，有针对性的引进一批龙头旗舰型、上下游配套型项目。要发挥企业招商主体作用，突出以企引企、以商招商，鼓励重点企业拿出优良资产、主打产品，积极对接行业龙头企业，借助外力，实现产业优化升级。

（六）加强行业协会建设，助推行业健康发展。行业协会是产业发展到成熟阶段的必然产物，在实现企业抱团发展、信息共享、有序竞争等方面发挥着不可替代的作用。目前我县各产业均成立了行业协会，但受经费、人才等方面的制约，没有能够充分发挥沟通政企、行业监督、内部协调等方面的作用。下一步，建议各行业协会要加强自身建设，以章程为核心，建立健全现代法人治理结构和运行机制，加强人才队伍建设，切实提高行业协会制度管理水平和服务能力。要充分发挥政府与企业的桥梁纽带作用，及时向政府部门反映行业诉求，维护行业和企业的合法权益，提出行业发展的意见建议，真正成为政府推动行业发展的参谋助手。要研究制定自律规约，强化职业道德指引，规范会员企业生产和经营行为，构建和谐行业关系，保障行业健康、有序、规范发展。

关于全县“放管服”改革工作情况视察及问卷调查有关情况的报告

（2018 年 9 月）

政协微山县委员会

【内容概要】为持续深化“放管服”改革，加快推进“最多跑一次”改革，扎实开展“放管服”改革“五大行动”“六大工程”，2018 年，微山县政协组织政协委员走访企业和基层单位，开展了问卷调查，听取有关方面意见并协商议政，形成了报告。报告围绕“统筹规划，形成协调有效的工作合力；健全机制，提高接权运转能力；优化服务，切实提高政府行政效能；提质增效，加快‘互联网 + 政务服务’建设；明确责任，不断加强政务服务行政审批队伍建设；强化宣传，保障政务服务知晓于民”等 6 个方面提出了意见建议。报告得到县委主要负责同志批示，要求县政府及有关部门认真学习借鉴，推动全县“放管服”改革向纵深发展，更好地服务于经济高质量发展。

坚持以人民为中心的发展理念，持续深化“放管服”改革，加快推进“最多跑一次”改革，扎实开展“放管服”改革“五大行动”“六大工程”，是今年县委、县政府深化“放管服”改革的重大决策部署。县政协按照县委主要领导安排和今年协商议政的重点，于 8 月份组织部分市县政协委员进行了专题视察，建言献策。视察结束后，县政协汇总设计了《微山县推进“放管服”改革工作调查问卷》，印发县直委员联络组和乡镇（街道）、开发区政协联络办，汇集民意，凝聚智慧，为我县“放管服”改革工作献计出力。现将情况报告如下：

一、总体情况

（一）视察情况

为推进全县“放管服”改革工作持续深化，县政协于8月15日组织部分市、县政协常委、委员对全县“放管服”改革工作情况进行了专题视察。通过现场察看、听取汇报、座谈讨论，对我县“放管服”改革工作有了全面系统的了解，委员们提出了诚恳的意见和建议。现场先后察看了县政务服务中心、县开发区政务服务中心、县公安局车管所、付村街道及付村街道付村社区党群服务中心，听取了县编办、县政务服务中心及付村街道有关情况汇报，委员们围绕更好地推进全县“放管服”改革进行了讨论发言，提出了许多好的意见和建议。县委常委、县政府常务副县长刁允强参加了视察活动并作了讲话，县政协副主席孙兰伟作了总结讲话。

（二）问卷调查情况

视察结束后，按照县委领导安排，县政协汇总设计了《微山县推进“放管服”改革工作调查问卷》，印发县直委员联络组和乡镇（街道）、开发区政协联络办，印发通知对做好调查问卷提出了具体标准和要求。调查问卷共28个方面的单选或多选题，2个问答题。对收到的160份调查问卷进行了汇总统计，主要内容如下：

参与答卷人员中机关事业单位人员83人、企业工作人员38人、个体工商户14人、农民（居民）10人、投资者（创业者）15人；95%以上的答卷人对我县“放管服”改革比较了解，对窗口办理业务的工作人员服务态度满意率达到75%，基本满意达23%；97.5%的答卷人认为“放管服”改革以来办理业务的成本变低了，近100%的答卷人认为前往政务服务机构办理业务的次数变少了，提交的材料数量减少了，办理的时间缩短了；对规范行政执法行为方面的评价中，好及较好占92.5%，没有较差评价；对推进网上办事方面的评价中，好及较好占85%，一般占12.5%，较差占2.5%；认为政务中心办事效率很好、较好的比例达96%以上，对“三乱”现象认为不存在的占22.5%，较少存在的占69.3%；在是否存在政务服务大厅和政府部门间来回跑的现象中，认为较少存在的达66.8%；对县政务服务中心、乡镇街道设立的党群服务中心总体评价满意、比较满意的均达98%以上，对村居便民代办员的总体评价好、较好的比例达90%以上；对推进工商登记便利化改革方面的评价中，好、较好的占86%以上。

二、全县“放管服”改革工作情况视察及问卷调查发现存在的问题

（一）改革实效与社会各方期盼还有差距。政务服务中心是提高审批效率、优化投资环境的重要平台，但目前有些行政审批事项，名义上进了中心，实际是还有“两头办理”现象，一定程度上影响了中心功能作用的发挥。在一些环节还存在办事流程多、审批时间长、手续烦琐、资料重复提供、办事窗口设置不足、工作人员素质不佳等问题，改革实效与群众期盼仍存在一定差距。

（二）各部门联动协调机制不健全。“放管服”工作创新、提升往往需要多个部门协同推进，需要一些部门做出较大改变和利益的牺牲，单凭政务服务中心召集窗口人员来推动，力度明显不足，推进效率不高，还需尽快建立快速形成各部门工作合力的科学模式，形成快速响应的完善机制。

（三）“放权”和“接棒”衔接存在不顺畅。一是部分下放的行政审批事项专业性、业务性强，权责不匹配问题突出，存在“接不住”或“接不好”现象。二是个别放权与实际契合度低，有的事项在县级办理数量偏低，造成设专人浪费、不设专人又不懂专业的两难局面。

（四）信息共享存在壁垒。“互联网 +”等创新手段一定程度上促进了政府相关部门联通和审批信息的共享，但目前省和县政务服务网络功能不完善不兼容问题突出，县级政务服务网“综合受理”专用审批平台未能正常使用，信息共享不便，“一窗受理”“一次办好”等任务落实困难。同时由于政务服务平台还未与各单位自建系统融合，不少部门的核心业务系统都是在纵向网上运行，条块分割严重，尚未互通共享数据，公民的户籍、教育、就业和企业的工商、税务等基本信息不系统，使得同一件事项需要多次录入，增加了工作量，影响了审批效率，“一网受理”仍有局限。

（五）智能化大厅建设和专业性人才队伍有待完善。我县政务服务中心的设备及系统虽能满足日常使用，但相比先进地区，还远未达到智能化大厅标准。目前市级已部署统一设计开发软件系统，各县区按照统一标准推广使用，不需单独开发建设，但需要承担较高的软件开发费用及购置相关硬件设备。当前，审批工作涉及范围不断拓展，人员数量和素质还不能满足实际需要。随着对智能化大厅建设要求的不断提高，高技术专业人才的缺乏也显得尤为突出。政务服务中心大厅工作人员大多是各单位推送的，人员素质参差不齐，有的超前服务意识不强，主动对接项目、服务项目氛围还不够浓厚。

（六）人员管理困难，培训不足。政务服务中心管理办公室对各部门派驻人员缺乏

有效的人权、财权方面的制约，在人事任免、奖惩方面话语权较小，有限的激励措施效果不明显；另一方面对于在大厅工作人员工作标准要求高、难度大、工作时长弹性大，面对严厉管理而缺乏相应的奖励激励，工作人员积极性不高，管理难度大。同时随着改革的深入，政务中心工作人员、综合窗口受理人员、项目代办人员、乡镇街道及村代办队伍在业务水平方面急需专业高效的培训。

（七）宣传力度不够。对“放管服”改革各项法律法规、惠民政策、办事流程宣传力度不大，群众知晓率不高。部门在推进改革过程中，主动总结工作中典型经验和工作做法的意识有待提高，一些对全局工作具有借鉴性、指导性的典型经验的探索和创造有所欠缺。

三、下一步工作建议及对策

要真正实现“简政放权、放管结合、优化服务”改革总体要求，就必须牢牢坚持以群众获得感和幸福感为出发点，将改革进行到底，打通服务群众的最后一公里，使群众的需求与政府的服务实现无缝对接。

（一）统筹规划，形成协调有效的工作合力。着力做好行政审批改革前后衔接工作，以破除行政审批事项中的流程矛盾、协同困难等问题为突破口，加大“放”的力度，强化“管”的能力，优化“服”的质量，深入推进部门审批体制改革。对各部门实施的行政许可、公共服务等事项重新梳理、重新论证、重新确认，并对原有的行政审批事项进行精简规范。科学做好整体设计，统筹谋划机构设置、事权划转。对能划转的审批事项，实行一次性划转到位；对暂不能划转的审批事项，在行政服务中心设立窗口，由相关部门进驻或在原部门设置的办事服务大厅办理。同时，要充分发挥各群众团体、社会组织的积极作用，全县上下心往一处想，劲往一处使，形成全社会共同推进“放管服”改革，优化营商环境的强大合力。

（二）健全机制，提高接权运转能力。“放管服”改革，“放”是前提，“管”是基础，“服”是目的。一是要充分发挥我县改革领导小组的统筹协调作用，强化对改革目标的系统谋划和过程把控，推进政府、市场、社会同向发力，加快构建政府部门间、政府与市场间、政府与社会间的新型合作关系。二是集中精力解决好难点问题，建立健全“事权、人权、财权”对等保障机制，彻底打破各种互为前置的审批怪圈，切实破解部门审批依据矛盾、协同不畅等难点堵点。特别是应本着人随事走的原则，在下放事项的

同时，帮助接权单位培训人员、完善设备、提高水平，杜绝“甩手掌柜”，让基层政府有动力、有能力承接好审批事项，切实解决服务群众“最后一公里”问题。三是接权单位要本着接住接好的原则，搞好协调对接，在充实力量、提升能力的同时，加强同上级业务部门的联系沟通，共同应对权力下放后出现的新情况、新问题，确保下放事项安全着陆。

（三）优化服务，切实提高政府行政效能。深化“放管服”改革，落脚点是服务企业、服务群众。要强化服务意识，进一步解放思想，拓宽思路，创造性地提高服务水平。要大力推进政务服务标准化，严格按标准开展工作、按标准进行监管。要在推进利企便民，营造良好营商环境上下功夫，切实推进政务服务信息化，加快构建政务服务“一张网”，推进各类服务事项预约、申报、办理、查询等全流程网上运行，实现跨部门、跨地区、跨行业“证件联用、信息联通、服务联动”。大力推动实体政务大厅、网上政务平台、移动客户端、自助终端、服务热线等综合运用，促进线上线下一体运行，通过部门之间的信息共享和业务协同，核查解决要求群众重复出具的各种证明，最大限度地便民利民。

（四）提质增效，加快“互联网＋政务服务”建设。借助“互联网＋政务服务”实现数据共享、互联互通，进一步加大网上审批、并联审批力度，有效推进政务服务流程化、协同化、便捷化和一体化。一是制度标准先行，整合服务资源。打破政务资源交换共享的壁垒，推动服务资源整合联动，让群众少跑腿、多办事，争取“最多跑一次”，甚至“零跑腿”，切实增进人民群众的获得感。二是升级信息平台，增强技术支撑。加强与省市对口单位沟通协调对接，尽快解决政务服务网络功能不完善、不兼容问题，充分利用新一代信息技术手段，不断改进政务服务平台功能，真正让民众通过登录网上办事大厅轻松完成各项办事手续。

（五）明确责任，不断加强政务服务行政审批队伍建设。一是尽快完善政务服务中心大厅人员配备，完成对进驻窗口单位的审批事项、办件流程、人员情况调研摸底，形成行政许可、公共服务等事项和窗口工作人员清单，为审批岗位设定及审批事项划转提供准确事实依据。二是按照“审管分离”的原则，制定部门审批责任清单，明确审批主体，细化职责分工，建立登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的监管机制，确保“事有人管、责有人负”。三是加强大厅审批队伍建设，培养公仆意识，增强服务群众的能力。建立健全奖惩、考核、问责机制，以健全的制度约束人、管理人。充实一线人员力量，强化人员学习培训，用科学的培训模式和强有力的师资水平，对现岗工作人员进

行业务培训，确保能在短时间内熟悉工作，进入角色。

（六）强化宣传，保障政务服务知晓于民。要发挥报纸、电视、广播等大众传媒的宣传优势，充分运用政府及部门门户网站、公众号及微山电视台融媒体中心等网络信息平台，进行多层次、全方位、常态化宣传引导，大力宣传党中央国务院深化简政放权、放管结合、优化服务改革的决策部署，展示“放管服”改革所释放的“红利”，宣传我县“放管服”改革的具体事项。部门单位要及时宣传公示“十张清单”及服务指南，提高权力运行透明度，使“放管服”改革的各项政策和措施家喻户晓。

关于全区高中教育教学高质量发展情况的调研报告

（2019 年 5 月 28 日政协济宁市兖州区委员会
十四届十四次常委会议审议通过）

【内容概要】为加快提升兖州区高中教育教学质量，兖州区政协于 2019 年 4 月开展了为期一个月的深入调研，围绕高中教育高质量发展专题，采取召开座谈会、参观学习、实地察看等方式，形成此调研报告，提出了“创优教育发展环境，切实增强提升高中教育质量的责任心和使命感；完善教育教学管理机制，提高人才培养层次；加强教育基础设施建设，改善办学条件；健全奖励激励机制，切实提升师资队伍素质；鼓励改革创新，统筹布局基础教育”5 条意见建议。整篇报告实例翔实、语言精练，意见建议具体实际、针对性强，得到区委、区政府主要领导的批示肯定，相关部门亦给予积极回应。

为加快提升我区高中教育教学质量，区政协组织部分政协委员、教育工作者、有关部门单位负责人、学生家长等，开展了为期一个月的高中教育高质量发展专题调研活动。先后召开学生家长、教师代表、高中学校校长、教科研人员座谈会，发放了调查表、调查问卷，听取各方面的意见建议；组织赴邹城一中参观学习学校管理、教育教学、名生培养、考核激励等方面经验做法。同时，实地察看了我区 3 所高中学校办学情况，较为全面地掌握了全区高中教育发展的基本情况、存在问题，并有针对性地研究了建议措施，形成调研报告如下：

一、全区高中教育基本情况

近年来，区委、区政府高度重视教育工作，把教育作为重大民生工程，完善政策措

施、加大资金投入，三所高中学校办学质量逐年提高，高中教育取得明显成效。兖州一中被授予全国精神文明建设工作先进单位，2017 年被教育部命名为“全国 500 强高中学校”；实验高中被评为“全国国防教育特色学校”；兖州六中荣获“山东省心理健康教育先进单位”。2017 年区教体局在济宁市教育重点工作督导评估中获得第一名，2018 年度在全区经济社会发展综合考核排名列区直部门第二名。

（一）高中教师配备情况。我区三所高中编制总数 1064 个，现有教职工 1033 人。其中，一中现有教职工 451 人，高级职称 108 人、中级职称 225 人；实验高中现有教职工 349 人，高级职称 78 人、中级职称 148 人；六中现有教职工 233 人，高级职称 56 人、中级职称 103 人。近三年新招聘教师 52 人，其中一中 24 人、实验高中 16 人、六中 12 人。

（二）教学技术装备情况。兖州一中新校 2010 年启用，在校生 4410 人，布局合理，教育设施和体育活动场所完善，教学仪器设施设备基本达到省定办学条件标准。实验高中 1996 年建校，在校生 3381 人，现有教学楼 4 栋、图书楼、实验楼、艺术楼各 1 栋，实验教室 26 间、图书阅览室 3 间、综合电教室 1 间。兖州六中 1978 年建校，在校生 2060 人，现有教学楼 3 栋、图书楼 1 栋，微机室 3 间、理化生实验室 6 间。实验高中、六中两所学校教育设施、仪器装备与省定基本办学条件还有一些差距。

（三）近年高考上线情况。2016、2017、2018 年本科录取人数分别为 1512 人、1473 人、1481 人，录取率 44.7%、45%、45.9%，分别高于全省 0.1、0.2、3.9 个百分点。2018 年兖州一中张议文同学高考以 691 分位列山东省第 80 名，被北京大学录取；实验高中王金戈同学被清华大学录取；六中雷馨语同学被山东大学录取；重点大学上线 531 人，比 2017 年增加 57 人。2018 年，兖州一中、实验高中被济宁市政府授予高中教育先进学校，是济宁市唯一有两所学校获奖的县市区。区政府在教师节表彰大会上，对三所高中学校各奖励 50 万元。

（四）近年高中生源情况。2016、2017、2018 年，兖州一中每年招生 1500 名，录取分数线分别为 390、363.7、396.1 分；实验高中近三年每年计划招生 1200 名，录取分数线为 382.2、367.7、368.2 分；兖州六中近三年每年招生 700 人，第一志愿录取分数线分别为 300、290、295 分，第二志愿录取分数线分别为 359.8、330.7、346.5 分。我区初中升高中分数线低于济宁市一中、育才等高中学校。

（五）创新教学管理情况。区教育部门把提高教育教学质量作为教育工作的方向和核心，突出教学主业，强化教科研，在济宁市率先出台教学管理基本规范。实施“建名

校、出名师、育名生”工程，引导学校走内涵发展之路。兖州一中注重文化立校，强调德能兼修，以社团活动带动学生综合素质提升；实验高中以“三个有效”（有效管理、有效教学、有效学习）引领学校教育教学发展；兖州六中形成了艺体教育和小语种（俄语）特色教学。加强高考改革研究，制定完善优生培养方案，强化奥赛、自主招生培训，拓宽优生培养渠道。

二、存在问题

根据调研组走访了解、听取相关汇报，及对深入调研的情况进行综合分析，目前影响我区高中教育高质量发展的问题主要有以下几个方面：

（一）尊师重教的社会氛围不够浓厚。当前虽然各级政府部门和新闻媒体都在大力宣传教师的地位和作用，但尊师重教的社会氛围还不够浓厚。在调研和座谈中，不少委员认为，我区在优化教育软环境、营造尊师重教氛围方面还有欠缺，尤其在社会中开展理解、支持学校正常教学管理方面宣传不够，有些学生家长不能正确对待学校正常教学管理和教师严格管理学生，存在老师想管不好管，只教不敢管的情况。邹城市支持教育发展的社会大环境较好，多年来邹城一中没有一例因学校、老师管教学生，家长与学校发生纠纷的现象。

（二）师资队伍结构不能较好满足教学需要。一是高中教师队伍年龄结构偏老化。一中、实验高中、六中 50 岁以上教师分别占 19%、10%、17%。二是部分女教师面临生育期。一中、实验高中、六中女教师分别占 48%、46%、49%，有些女教师随时可能因产假影响正常教学。三是学科结构不尽合理。2017 年全省开始实行新课程和新高考制度，高考实行 3（语数外）+3（理化生政史地 6 选 3）模式，有 20 种组合。目前，我区三所高中的高一、高二都已实行选课走班，因学生选课情况不同，原有按班级配备的师资不能满足选课走班需求。据初步测算，一中语数外等 8 个文化科急需 26 人；实验高中急需 16 人，另外物理化学生物等学科需储备 6 名教师。

（三）学校办学条件需进一步改善。兖州一中自 2010 年启用以来，9 年间未进行过大的维修，现在部分校舍出现漏雨、墙面老化脱落、路面破损现象。实验高中现有教室 68 口，按每年招生 24 个班（1200 人）需 72 口教室，尚缺 4 口，造成三年中必须有一年减少招生 4 个班，200 名新生；下步新课改实行选课走班，学生教室缺口更大；学校的化学、生物实验室设施陈旧，没有排水设施，物理实验室是利用教室改建的，不符合

实验室标准。兖州六中操场现为200米跑道，且面积不足，2100名学生早操、课间操、体育课教学等不能正常开展；2017年在创建全国文明城市中，投入1500余万元进行校舍改造，目前大部分资金由施工方垫付。学校的理化生实验室装备较差、设备陈旧（部分药品、仪器是原二中学校替换下来的），实验药品不足，没有专用通用技术实验室和仪器设备。

（四）激励机制不够完善。高中教师特别是班主任老师早晨7:00到校，晚上22:30离校，每日工作时间长达近14小时；任课教师周六周日到校辅导、每日晚自习要到21:50结束，工作量大、工作时间长，没有相应补助。绩效工资分配改革力度还不够，奖励措施不够完善，对高考成绩优异的教师缺少相应的奖励办法，影响教师工作积极性。三年一次表彰的优秀教师、师德标兵、优秀校长及优秀教育工作者数量较少，且表彰时间间隔较长，也不利于调动教师积极性。

（五）优秀学生外流问题较突出。近年我区报考济宁一中、济宁育才、附高等高中及民办高中人数分别是，2016年13人、2017年31人、2018年81人。2019年已有54人报考济宁城区高中及孔子国际、海达行知等民办高中。分析原因，主要是我区教育质量与社会期望还有距离，另外两个方面的因素也不容忽视。一方面孔子国际等民办学校办学、招生机制灵活，对优质生源实行免费、奖励等特殊政策，市直高中改革招生办法，增加了对周边县市区优质生源的吸引力；另一方面我区高中教育宣传不到位，对教育教学成绩、优秀教师典型事迹缺少宣传，学生家长对我区高中教育办学水平不完全了解，缺乏信心。邹城市近几年初中升高中优秀生源没有学生外流现象。

三、几点建议

针对上述存在的问题，区政协调研组提出以下几点建议。

（一）创优教育发展环境，切实增强提升高中教育质量的责任心和使命感。首先要在思想上统一认识，把教育放在更加优先发展的战略地位。要引领舆论导向，在全区营造尊师重教良好氛围，引导社会、家长支持和配合学校的教育管理，形成学校严管、家长支持、全社会关心教育教学质量的良好氛围。加强师德建设，夯实立德树人基础，激发教师热爱教育情怀，当好学生的“引路人”。教育主管部门要准确定位三所高中的发展方向，从招生政策、师资配置、激励措施以及资金投入等方面，做到有保有压。近年来，邹城市每年把全市中考成绩前300名学生集中到邹城一中，设10个实验小班，实

行特生特育，优生优育，重点培养，为高考突破打好基础、搭好台阶。2016 年邹城一中考入北大清华学生 9 名、2017 年 13 名、2018 年 12 名。

（二）完善教育教学管理机制，提高人才培养层次。一要实行目标化管理。树立高中三年一盘棋的思想，从高一新生入学时就确定其三年后高考要达到的目标，帮助他们确立冲击重点名校意识。力争近年内学生考取重点名校有新突破，利用名校效应提振广大家长对兖州教育的信心。要因人施策，制定激励机制留住成绩优秀的学生。二要严格学生管理。借鉴外地学校经验，严格规范学生行为，培养良好行为习惯。衡水中学、武邑中学最大的特色就是严格管理，从早晨 5:30 到晚上 10:00，老师不离学生，干部不离老师，每时每刻都有量化考核，规范学生一举一动。衡水中学注重激发学生学习热情，通过“百日誓师”“远足”等活动来唤醒孩子内心力量，由“要我学”变成“我要学”。三要积极探索创新教学管理模式。支持教研员做好示范引领，加强对高中学校常规视导和专项调研。发挥“名师工作室”、学科带头人示范带动作用，加快推进信息化教学，提高教师队伍整体教学水平。四要拓宽学生培养渠道。教育部门和学校要开阔思路，积极做好与北大清华等名牌大学的沟通协调，针对录取条件，逐条研究应对措施办法，在自主招生和综合评价招生工作中开展“一对一”指导，力争让更多学子升入名校。

（三）加强教育基础设施建设，改善办学条件。完善经费保障机制，可参考邹城等地经验，采用政府投一点、社会捐一点、企业筹一点形式，设立“兖州教育基金”，作为改善办学条件、发放高考教学成果奖的有益补充。制定高中学校改造提升方案，设立校舍维修专项基金，一事一议，为一中维修部分漏雨校舍、修补破损路面等。推进实验高中改扩建工程，按照“一次规划、分期实施”的办法，启动教学楼、图书楼和风雨操场建设；六中结合棚户区改造，考虑适时扩建校园，增加办学空间。加大对教育教学设施设备投入，对三处学校多媒体教室的计算机和部分投影机进行更新配备；建立仪器更新常态化制度，更新一中、实验高中老旧实验仪器、设备和药品；改造六中理化生实验室、仪器室、通用技术实验室和史地教室，满足教学正常需要。

（四）健全奖励激励机制，切实提升师资队伍素质。激励校长敢于担当、勇于创新。完善绩效工资评价量化实施细则，体现多劳多得、优绩优酬，真正让一线教师、骨干教师劳有所获，体现自身价值。增加三年一次的教师表彰数量，强化精神激励。实施基础教育教学成果奖励措施，落实《济宁市市级基础教育教学成果评审办法》（济政办字〔2018〕115 号），邹城、微山等地政府已出台具体教学成果奖励办法，拨付了专项资金。建议我区尽快研究出台《兖州区基础教育教学成果奖励办法》，并奖励到教学先进个人，

最大限度调动教师积极性。加大教师培养力度，开展分层次多样化的教师培训活动，选派年轻教师轮换到名校参加备考研习、教学交流等，培养年轻教师成为学科骨干。加快引进高层次人才。邹城市、嘉祥县在2019年事业单位引进优秀青年人才计划中，为高中学校各引进20名高层次人才，微山县引进25名，泗水县引进10名。我区可借鉴外地做法，制定教师优才招聘政策措施，从全国高校引进高素质优秀教师，提高学校创新能力和核心竞争力。

（五）鼓励改革创新，统筹布局基础教育。一是注重高中教育与初中教育相统一，打好初中阶段的基础。实施“建名校、出名师、育名生”工程，将孟村小学、大禹学校建成一中、实验高中附属学校，为高中学校优质生源储备人才。二是加快解决中小学大班额问题。强化措施，加快实验初中、豫州路小学等在建大班额项目建设。完善全区2019—2030教育设施专项规划，统筹布局中小学、幼儿园，扩充教育资源。三是合理配置教师资源。创新机制盘活学科教师存量，针对高中部分学科专业教师紧缺，采取校际、城乡间教师交流，解决学科教师结构性紧缺问题。四是着力提升教育质量。要加强新高考改革创新研究，深化高中课程改革。优化教育环境，努力营造学生安心学习、教师安心教学、校长安心管理的教育氛围，扎实推进全区高中教育教学向高质量发展。

政协汶上县委员会关于全县招商引资工作专题调研报告

（2019 年 7 月）

【内容概要】近年来，汶上县招商引资工作取得了明显成效，但对照周边先进地区，还存在一定差距。2019 年，汶上县政协对全县招商引资工作进行了专题调研，深入 12 个镇街和功能区、21 个招商引资企业、27 个项目建设现场，听取意见建议，开展协商建言，提出了“抢抓机遇，不断转变招商理念；提升境界，拓展招商新途径；统筹融合，强化招商引资机制建设；加大投入，不断提升园区发展承载能力；高效务实，优化营商环境体系建设；破解瓶颈，增强要素支撑作用”等 6 项建议，得到了积极采纳，助推了汶上县招商引资工作提质增效。

根据县政协年度重点工作计划，县政协经济委员会部分成员、部分常委、委员和县有关部门负责人组成调研组，对全县招商引资工作进行了专题调研。整体调研工作采取看现场、听汇报、召开座谈会等方式，先后深入次邱、康驿、郭仓、郭楼、义桥、刘楼、中都街道、杨店、南站、经济开发区、化工园区、商贸物流区等 12 个镇街和功能区，21 个招商引资企业，27 个项目建设现场，实地察看了招商引资工作开展情况，多次召开专题座谈会议，听取了各方面的意见建议。现将调研情况报告如下：

一、主要工作特点和成效

近年来，在县委、县政府的正确领导下，全县上下牢牢把握“求突破、争进位”的总要求，全面实施“产业兴县、工业强县”战略，聚焦产业，深耕区域，全力以赴招大

引强，全县招商引资工作出现了新特点，取得了新成效。今年1—6月份，通过招商引资纳入省“十强”产业在建项目12个，新开工亿元以上项目37个，纳入市新旧动能项目库达到43个，省新旧动能项目库3个。全部项目完成投资60.1亿元，洲蓝环保、尚儒弘毅、北京李尔汽车配件、钰泰化工等一批项目建设进展顺利。

（一）更加重视招商引资工作。县委、县政府和各乡镇、功能区、有关部门，都能把招商引资工作摆到突出位置，亲自深入招商引资第一线。县委、县政府主要领导做到重大招商活动亲自参加、重要客商亲自接洽、重大项目亲自推动、重点问题亲自协调解决。1—6月份，县主要领导带队外出推进项目23次，精准对接了一汽模具、常州华利达服装集团、徐州建平化工、浙江吉宝科技、北京海纳川李尔汽车系统、上海李尔、中国农批现代农产品市场、中国能建生物质热电联产等大型外地企业投资项目。县政府大力给予资金保障，积极创造良好环境，强力策划包装招商项目。成立了投资促进工作委员会，建立了项目落地联审机制，进行外来投资重大项目的预评审，逐步完善项目评审机制，严把项目入驻关，确保项目落得下、建得快、长得大。加快招商平台建设，形成了“一区多园、错位发展”的统筹模式，大大增强了项目承载能力。

（二）招商运作机制不断完善。全力加强过程管控，层层分解任务，传递压力，保证招商引资规范化、制度化。健全了督查制度，按月对各级各部门领导外出招商情况和招商引资项目情况进行通报调度，每季度由县委、县政府主要领导对招商引资工作和重点项目进行点评，经常开展驻外招商机构现场督查。完善考核机制，优化项目招引和建设综合考评办法，加强项目洽谈、签约、开工、建设、投产全过程考核，实现了由年终结果考核向全过程考核管理的转变，由注重量的考核向质与量并重的转变。

（三）招商力量得到全面加强。结合我县产业特点，大力充实招商队伍。由县双招双引指挥部、县委组织部、县投资促进服务中心具体负责，通过部门推荐、公开遴选等方式优选了27名同志作为招商专员，成立了北京、上海、广州、西安、武汉等5个“双招双引”驻外联络处，组建了纺织服装、装备制造、精细化工和现代服务业等4个产业招商办公室。着重对招商人员展开专业和招商技能培训，注重提升招商人员的能力，使原来相对分散的招商“游击队”逐步转变为独立专业的“正规军”。

（四）招商模式灵活多样。创新招商方式，大力开展专题活动招商、驻外专业招商、产业集群招商、以商招商、园区招商、亲情招商，形成了“引进一个、建好一个、带来一批”的联动效应。重点围绕我县区位、文化和产业优势，加强宣传推介，利用举办太子灵踪文化节在我县和青岛、南京、西安等地开展了4次大规模高质量针对性强的招商

活动，取得了明显效果。与中国能源建设集团、中农批、北京李尔海纳川汽车配件等企业签订合作协议 36 个，实现了引进世界 500 强、央企的新突破。积极营造招商网络，与驻外政府和部门建立密切联系，保持沟通，充分利用外地商会、协会、老乡会等平台优势，及时获取各类有效信息。

（五）招商引资企业财政贡献率显著提升。招商引资落地企业的整体竞争力不断增强，形成了一定的产业规模和优势，纺织服装、装备制造、盐煤精细化工三大主导产业提速发展，对财政收入稳定增长的支撑作用日益凸显。2018 年度全县制造业企业纳税前 50 名企业中，招商引资和对外合作的企业 41 家，占总数的 82%；纳税过千万元企业 10 家，有 7 家是招商引进的，占 70%。2018 年辰欣药业成为我县历史上纳税首个超过五千万元的制造业企业。2019 年 1—5 月份，制造业对财政的贡献率为 26.38%，创造近十年来的新高点。

二、存在的主要问题

我县招商引资工作虽然取得了一定的成效，但对照周边先进地区，还存在不少差距，面临不少困难。

（一）招商精力不集中。乡镇（街道）、功能区和经济职能部门主要负责人因长期受制于繁杂的事务性工作，“工作头绪多出不去、工作有压力出去了待不住”成为比较普遍的情况，外出招商的次数、时间不够，与大集团、高新技术企业、大专院校联系交流少，没有真正做到“走出去”招商。缺乏深度考量，精细谋划，招商工作办法不多、思路不活，信息渠道较窄，各发展平台之间相互竞争，一些项目信息对外封闭，不能实现共享，也使招商成本增加或造成项目信息流失。招商引资全县“一盘棋”意识不浓，县直部门和乡镇（街道）、功能区协作不够，配合不力，招商项目同质化竞争、县域内竞争现象仍然存在。部分单位在招商中存在畏难情绪，招商引资工作“热在职能部门，冷在其他部门”的现象仍然存在，全县上下普遍关心招商、参与招商、服务招商的社会氛围不够浓厚，没有形成强劲工作合力。

（二）招商队伍建设有待加强。招商人员专职、不专业，缺乏高层次人才，谈判能力不强，部分招商干部对金融服务、政策支持等基础性工作了解不深，招商活动的市场化、社会化程度严重不够。目前，一半镇街没有设立专职招商机构，一般与经贸办合署办公；招商队伍仍存在人员流动性较大、年龄结构断档、素养不高等问题。在以企招

商、产业招商、集群招商等方面研究不深入，还没有很好地将我县产业优势、资源优势很好地转化成招商优势。

（三）招商项目质量不高。对招商的产业指导不够集中和明晰，一定程度上存在着“挖到篮子里就是菜”的问题，造成“四新四化”类项目比重不高，产业层次较低，现代产业体系尚未形成，尤其缺乏一批投资规模大、科技含量高、对地区经济有重大影响、支撑带动产业发展的领军企业。在谈的项目相对成熟的少，项目履约率低。项目后劲不足、谋划储备不充分，在历年引进的项目中能够真正引领我县产业结构调整，具有带动效应的大项目总体不多，在产业上仍然比较分散。

表：2019 年 1—4 月项目推进情况

行业	在建项目		在谈项目		签约项目	
	个数	占比（%）	个数	占比（%）	个数	占比（%）
化工行业	20	27	36	38.7	20	38.5
机械装备制造	20	27	17	18.3	11	21.2
纺织服装	5	6.8	11	11.8	8	15.4
电子通信材料	1	1.4	1	1.1	0	0
现代服务业	10	13.5	8	8.6	4	7.7
其　他	18	24.3	20	21.5	9	17.2
合　计	74	100	93	100	52	100

注：此表统计数据截止到 2019 年 4 月 25 日

（四）要素保障不充分。部分项目前期工作不扎实，与企业沟通交流不到位，受环境条件、市场变化、保障措施等因素影响，迟滞了落地建设。土地指标紧缺、难调剂，部分乡镇（街道）、功能区供地困难，一些招商项目的土地政策处理进展缓慢。金融环境还不宽松，资金瓶颈阻碍企业长远发展，融资渠道少，银企合作效果不明显。人力资源日渐趋紧，劳动力成本上升较大，高端人才引不来、留不住，熟练技工招工难，工人老龄化显现，用工制约依然突出。招商工作投入成本高，乡镇财力压力比较大。

（五）营商环境不够优。围绕推进创业创新，科技、人才、金融等方面的公共服务平台偏少，建设力度偏弱，支撑自身和企业发展的能力不强。招商激励机制不够完善，

再加上乡镇财力薄弱，兑现招商政策和承诺事项周期长、变动频繁，还存在明显短板，难以激发社会各界的招商热情，影响项目进度。在抓信息、比环境、争项目上，我们出台的一些优惠政策，其规范性、针对性和实效性还有待进一步增强，与周边县市相比，力度不大，优势不明显。尤其产业扶持政策不配套、不够具体明晰，影响客商投资积极性。政府在助力企业发展方面出台政策不及时、保障措施更新较慢，考虑企业生存、发展和壮大的情况较少。我县大部分产业以劳动密集型为主，居高不下的房价不利于吸引外地务工人员，这应当引起高度重视。

（六）园区基础设施支撑能力差。近几年，县经济开发区、化工园区、商贸物流区、各乡镇工业园区，受县和乡镇财力制约，建设投资严重不足，生产、生活设施不健全，园区路网、管网等配套基础设施建设与“九通一平”的要求差距较大，影响投资者信心和进一步发展，大型企业难以入驻。在“三区多园”产业格局下，管理体系仍然较为滞后，准入、退出机制不规范，个别项目效益不高或存在长期闲置现象。园区规划滞后、功能分区单一，产业链不完整，产业关联度不高，上下游价值链、供需链没有很好建立起来。

三、下步工作建议

（一）抢抓机遇，不断转变招商理念。一要进一步强化“经济建设是根本”的新时代发展理念。经济建设是实现“五位一体”总体布局的根本所在，而招商引资是抓好经济建设的重要举措和生命线，是推动新旧动能转换的必由之路，是实施乡村振兴战略的重要支撑。要坚持把握本质，认真学习贯彻落实习近平总书记关于经济建设的新思想、新论断。二要强化科学制定招商引资优惠政策的理念。当前，招商引资既面临严峻挑战，也面临发达地区产业转移、新旧动能转换的千载难逢的重大机遇，要系统梳理我县当前的招商引资优惠政策，对标先进地区进行全面优化，使我县各类政策针对性更强、扶持力度更大、操作更简便易行，才能使招商引资取得更大成效。要进一步解放思想，在用足、用活、用好上级政策的同时，搞好政策创新，制定加快优势产业发展的路径，努力营造最佳的政策环境。要严格兑现政策，凡是约定的、公开的政策必须做到及时足额兑现。三要强化将主要精力用在招商引资上的理念。紧紧牵住“招商引资促进发展”这项县域工作的“牛鼻子”，坚持凝心聚力、持之以恒抓招商。乡镇党政正职要将一半以上的精力用于招商引资，克服客观困难，强化抓发展的干劲。牢固树立“招商决

定发展、招商决定未来”和“大招商、大开放、大发展”的意识，以改革创新的精神求突破，放活一切可以放活的要素，冲破一切妨碍招商引资的陈腐观念和行为方式，以最大的诚意、时不我待的紧迫感，推进我县在“弯道”处谋发展、求突破。

（二）提升境界，拓展招商新途径。一是强化精准意识，在招大引强上实现新突破。制定招商专案，认真谋划项目，提高招商成功率。瞄准世界 500 强、国内 500 强、央企和大型民营企业，紧盯“十强”产业，招引拉动经济快速发展的“火车头”，争取进入省市项目库。注重以商引商，把企业推向招商引资最前沿，充分挖掘现有企业的潜力，统一对内对外优惠政策，推动企业通过参股、收购股权、股权转换等方式，与大企业开展战略合作，实现“借梯上楼”，快速膨胀，培育企业规模。二是破解墨守成规思想，积极探索和实践“无地招商”模式。借鉴上海、江苏等的先进经验和做法，在税收征管工作和企业发展资金奖励上敢于突破，大力发展楼宇总部经济、现代服务业项目，积极引进中小企业注册公司，发展一批不占用土地的袖珍式经济小区。强化对域内企业闲置资产的清查和重组，以存量引增量，针对老企业采取增资扩股、腾笼换鸟、收购兼并、合作经营等二次招商模式。三是以财政资金为引领推动资本招商。加强与金融、保险、社会融资机构和外地产业基金的合作，引进天使基金、种子基金等，发挥已建立的科创基金、产业引导基金的作用，重点招引一批科技型、龙头型、成长型的产业项目。同时，牢固树立大开放的理念，鼓励企业家克服封闭保守观念，舍得拿出优质资产、优势产品、潜力项目，推动企业对外合资。四是借力第三方开展委托招商。与东方龙咨询、落哪儿招商等专业中介机构，建立委托招商关系，为我县产业发展把脉支着，发挥机构资源信息广、专业性强的优势，提高项目对接精准度。利用国有公司平台，探索成立专业招商公司，面向社会和行政事业单位选聘人员，实现常年外出招商，专业化、职业化招商。

（三）统筹融合，强化招商引资机制建设。一是强化县领导包保推进机制。牵头重大项目招商洽谈，督促重大项目落户，协调解决重大项目建设中的重大问题。加强组织领导，抽调人员充实到招商引资专班，形成“有人研究产业、有人一线招商、有人负责落地”的良性运转机制。二是强化招商专业队伍建设机制。健全招商人才选拔、使用、培训、考核机制，把有本领、有事业心的精兵强将充实到招商一线，用“请进来教”和“走出去学”的方式，不断加强业务骨干的培养。三是强化招商引资工作保障机制。县财政应加大对乡镇（街道）的资金支持力度，制定特殊政策予以保障，真正做到有钱办事、有章可依。四是建立严格的督导考核机制。定期或不定期督查通报各镇街、园区、

部门招商引资工作开展情况，对在招商引资中作出突出贡献的单位和个人予以奖励，对落后单位实行考核扣分，并进行通报批评。

（四）加大投入，不断提升园区发展承载能力。一是加强园区基础设施建设。围绕实现高水平的“九通一平”，按照产业集群、地域分工与合作和实行错位发展的理念，坚持“多规合一”科学谋划，进一步加强园区整体规划。高点定位，着眼园区的发展壮大，县、乡镇政府、功能区要采取多种方式投资，加快建设园区路网、管网、给排水、防汛、绿化等设施，提高园区的服务功能。二是强化公共服务平台建设。强化创新驱动，梯次培育企业，运用大数据、信息化手段，积极构建集信息、科学技术、检验检测、外贸、创新孵化、管理咨询、人才培训、“三库一图”于一体的公共服务平台、研发中心，打通信息孤岛，为企业发展提供要素保障，实现信息的互联互通、兼容共享。三是完善园区公共配套设施建设。全力做好园区配套工作，完善职工公寓、餐饮、医疗服务、学校、娱乐、购物等相关辅助设施，为园区内企业职工生产、生活创造便利条件，缓解企业招工难题。

（五）高效务实，优化营商环境体系建设。要强化广义营商环境的理念，打造安商、近商、亲商、富商的发展洼地，汇集发展的要素。一是要大力深化“放管服”改革。全面推行“马上办、网上办、就近办、一次办”，推进政务服务向镇村基层延伸。进一步简化办事程序，提高办事效率，为企业提供“保姆式”服务，构建优质高效的政务环境。实施数据共享智慧审批行动，全力解决“信息孤岛”“数据烟囱”问题。二是打造“宜业怡居逸生活”的良好环境。重点抓好人力资源、项目信息、投资融资、创新研发、物流服务、各类展会等载体建设，健全金融体系，持续发力营造产业链招商洼地、产业人才聚集高地。坚持总体规划、分期建设，建好城市生活居住区，有针对性地布局工业园区至机场、铁路、高速等重要枢纽的交通设施。适当降低水、电、气的价格，抑制房价过快上涨，做好外来投资人员住房、落户、子女上学、医疗保障等服务工作，减少企业生产生活成本，大力营造优质社会综合环境。三是尽快构建新型的政商关系。多做多予少取、利长远打基础的工作，为企业发展、项目建设创造和谐稳定的社会环境。加强对企业家的人文关怀，推动企业间协作，敢于和企业家交朋友、增友情，真心实意为企业家服务，促进企业互动发展。定期召开投资者恳谈会，向企业发放问卷调查表，广泛听取投资者诉求，切实帮助企业解决在手续办理、土地征用、规划建设等过程中遇到的阻碍，以及生产生活中的困难。

（六）破解瓶颈，增强要素支撑作用。一是彻底整治僵尸企业。要认真研究土地政

策，在“抓增量、挖潜力”上下功夫，积极争取土地指标，加大土地供给，为产业链项目落地提供土地保障。努力包装土地整理项目，建立园区集约、高效、合理的用地机制，大力发展工业地产、立体厂房，提高土地利用效率。围绕着盘活存量土地资源，坚决收回二年以上未建设的出让土地，收储僵尸企业、产能淘汰企业、“散乱污”企业的项目用地，逐步淘汰产业链低端、不符合主导产业的项目，“腾笼换鸟”，实现产业结构换代升级调整。二是推动政银企对接。借鉴济宁高新区的政府参与模式，财政出资成立融资担保公司，直接向企业提供金融服务，降低融资费率、减少融资阻碍，拓宽融资方式。三是建立柔性引才用人机制。通过战略联盟、项目合作、职务聘任、人才兼职、技术入股、技术咨询等“不求所有、但求我用”的方式，广纳天下英才。大力建设技术培训基地，为县域企业培养大批高技能人才。

关于对全县工业经济扩量提质情况的调研报告

（2019 年 7 月 30 日政协金乡县委员会十一届十次常委会会议审议通过）

【内容概要】近年来，金乡县大力实施“工业强县、工业立县”策略，加快转变工业经济发展方式，产业结构不断优化。为进一步加快全县工业经济发展，提升县域经济发展层次，2019 年，金乡政协组织对工业经济扩量提质情况进行了专题调研，针对企业规模普遍较小、关联性不高、工业发展质量不佳等具体问题，提出了引导企业协同发展、努力解决企业资金问题、营造良好的发展环境、加强企业家队伍建设、鼓励企业加快新旧动能转换等 5 个方面的意见建议，为全县工业经济进一步扩量提质、加快发展贡献了政协力量。

习近平同志指出：“发展是解决所有问题的关键”。经济发展既要注重“量”的扩大，又要重视“质”的提升。没有“量”的扩大，经济实力就无从谈起；没有“质”的提升，经济持续健康发展也难以为继。而作为是国民经济主导的工业经济，是立县之本、强县之源，没有工业经济的先行突破，就不会有县域经济的整体突破。为进一步加快全县工业经济发展，提升县域经济发展层次，近期，县政协副主席、经济委员会主任王允东带领县政协经济委员会相关同志对我县工业经济扩量提质情况进行了专题调研，现将调研情况总结如下：

一、我县工业经济基本情况

近年来，我县大力实施“工业强县、工业立县”策略，不断调整产业结构，加快

转变工业经济发展方式，注重发展高效、节能、环保的新型工业，大力培育发展信息产业，突出发展优势产业集群，产业结构得到进一步优化，全县初步形成了化工及新材料业、机电制造业、轻工食品业等主导产业。

在园区建设方面，聘请上海同济规划设计院等名家大院高起点编制园区规划，全面强化经济开发区、新材料园区、食品园区基础设施配套，目前三大工业园区已经实现路桥管网、污水处理、供热供气等“九通一平”，完全具备了承载大项目落地的能力和水平，园区从无到有、由小变大，拉开了国家级千亿产业园区大框架，其中新材料园区连续三年跻身中国化工园区 20 强，食品园区被评为国家农业产业化示范基地、中国特色食品产业区，经济开发区建成省级生态工业示范区，园区承载力大幅提升。

在行业发展方面，化工及新材料业主要集中在我县新材料园区，在园区建设之之初，就坚持走高端产业、绿色增长的路子，以精细化、高端化为方向，除了大力延伸煤化工产业链条之外，重点发展以精细化工、生物医药、化工新材料等为代表的高端化工产业，加快构建资源综合利用、循环完备的产业链条。目前随着国家“863”项目凯赛生物、行业亚洲第一的黑猫炭黑、技术国际领先的石墨烯等龙头项目陆续投产，新材料产业集群已形成明显的规模优势。2018 年规模以上化工及新材料产业企业有 19 户，累计实现主营业务收入 92.83 亿元，利润 8.91 亿元，同比分别增长 21.8%、49.5%，两项指标分别拉动全县增长 4.67 个、9.73 个百分点，拉动贡献分别达 31.3%、30.6%，拉动作用凸显。

以金曼克、鲁特电工、金人电气、亿九电气等企业为主体的机电制造业，着力突破新材料应用、关键技术和品牌创建，重点向低能耗、环保型方向发展，目前已创成为市级产业技术创新战略示范联盟和全国首家输配电主题产业园，“金曼克”“鲁特电工”分别被认定为中国驰名商标、山东省著名商标，整个产业的规模档次、竞争优势不断增强。2018 年规模以上机电制造业企业有 66 户，累计实现主营业务收入 96.2 亿元，利润 9.9 亿元，同比分别增长 7.27%、18.3%。

作为我县传统优势产业的轻工食品业，通过近年来的技术创新、提档升级，从原来的初级农产品加工逐步向精深加工、医药保健、健康有机方向发展。目前，初步形成了大蒜精深加工、辣椒制品、烘焙休闲食品和生物科技四大产业集群。这种龙头带动、产业集聚局面的形成，大幅提升了产业竞争力，为金乡长远发展提供了强劲的支撑。2018 年规模以上轻工食品业企业有 95 户，累计实现主营业务收入 165.9 亿元，利润 17.8 亿元，同比分别增长 8%、14.54%，拉动全县整体分别增长 3.45 个、7.46 个百分点。

二、存在的问题

（一）企业规模普遍较小。虽然近年来，我县通过各方面的努力，工业经济较以往有了质和量的飞跃，但企业规模小、龙头少的问题依然存在，主要体现在：一是从企业规模上看，目前我县236户规模以上工业企业中，大中企业仅有7户，仅占全县规上企业总数的3%；二是从营业收入上看，2019年一季度全县规模以上工业企业营业收入过亿元企业共有18户，占全县总数的7.6%，其中过5亿元企业仅有民生煤化和凯赛2户。

（二）企业关联性不高。我县绝大多数企业各自为战，缺乏协作，企业间协同配套发展力不足。一方面表现在产业链条短，如化工及新材料产业，产品主要以基础原材料或中间体为主，大部分处于产品链条的某一点或某一段，基本没有上下游配套企业。另外，企业追求小而全，不在意配套分工，存在一个企业即为一个产业链的现象，如输配电产业，绝大多数企业都是从部分基础配件到成品都有生产能力，自产自用，鲜有合作。另一方面表现在产品同质化严重，如电动车产业，大部分企业主要从事电动车整车组装，除少部分规模较大的企业能够生产车架外，其余企业包括车架和电机、电控、座椅等配件全部从外地采购，没有自主生产能力和创新能力，产品档次低，生产技术和装备落后。而且，主要产品单一，绝大多数企业的产品款式、样式大同小异，存在低价竞争、抢地盘、争市场的现象，不利于产业整体长远发展。

（三）企业资金依然紧张。由于我县绝大多数属于小微企业，综合实力较小，自有资金不足，资产抵押物和信誉不够，受现行贷款政策的影响，绝大多数中小企业无法享受到固定资产贷款，为加快企业技术改造和产品更新换代，部分企业只能将有限的流动资金贷款转移用于固定资产投资，致使企业资金缺口较大，无法满足扩大生产经营和新上项目建设资金需求。

（四）工业发展质量不佳。一是停产企业增多，4月份，我县共有41户企业产值上报数据为零，占全部规模工业户数的17.37%，拉低4月份全县工业总产值11.52个百分点，拉低1—4月份产值10.5个百分点。二是工业产业结构不优，传统行业企业占比较大，新兴产业企业占比较小，如农副食品加工业1—4月份企业个数占比达到32.2%，而四新企业仅占25%。大部分传统行业企业产品技术含量少，附加值低，转型升级缓慢，影响全县工业经济的高速发展。

（五）企业家发展意识不足。一是我县大部分企业为小微企业，普遍采用家族式管理模式，容易造成经营效率的低下和激励机制的偏颇。二是存在小成即满、小富即安的

思想，企业做到一定规模就心满意足，对于技改投资、产品创新、品牌创建等，缺少进一步的打算。三是没有长远的发展规划，过分注重眼前利益，对于当下市场行情较好的行业，无论和自身企业有无关联，进行盲目转型或重复投资。四是企业家领主意识强，由于担心自身权力分散，对企业公司制改制意愿不强。

（六）传统产业科技含量低。近年来，我县高新技术产业虽然发展步伐较快，但其总体发展格局仍以加工组装型生产企业为主导，缺少高新技术产品的专利，核心技术和关键设备则主要依赖外商或进口，这严重制约了我县高新技术产业核心竞争力和产品附加值的提升。2018 年，全县高新技术产业的工业总产值为 86.49 亿元，同比增长 17.82%，占规模工业总产值的比重为 20.75%，占比仍处于全市倒数。另外。从科技创新经费投入方面看，我县科技研发经费投入不足也是制约工业经济增长质量提升的一个重要因素。2017 年，我县研发经费投入 3.01 亿元，居全市第 8 位。

三、对策建议

（一）引导企业协同发展。一是加大龙头企业培育或招引力度，充分依托龙头的强势引领，吸引产业链上下游企业入驻，不断延伸我县产业链条。同时，鼓励龙头企业采取兼并、联合、重组等形式，实现与小微企业间在资源、能源、技术和人力资源等方面的优势互补，走规模化、集团化、一体化的发展道路。二是根据我县产业实际，对现有产业链空缺部分有针对性地进行招商，不断完善我县产业链条，加大产业链条上企业的关联度。三是通过外出学习及政策引领，逐步改变我县企业主“小而全”的经营思想，引导其由“小而全”企业向“专而精”发展。鼓励其积极对接我县产业龙头企业，建立长期稳定的合作关系，加强专业化配套协作，重视发挥企业在块状经济中的基础作用，形成行业龙头企业与小微企业协作配套体系，实现共同发展。

（二）努力解决企业资金问题。一是大力推进公司制改制，通过明晰产权关系，规范财务制度，提升企业管理水平等，逐步达到银行信贷要求，实现企业的持续健康发展。二是依托律师事务所和会计师事务所等众多专业机构为企业出谋划策，通过清产核资等一系列过程，帮助企业规范纳税行为，完善公司治理、建立现代企业制度等，帮助企业进入资本市场，获得长期稳定的资本性资金，解决企业资金短缺问题。三是继续加强银企对接，充分发挥政府职能作用，搭建融资信息交流平台，实现银企间信息互通，加强银企之间协作和互信，改善民营企业融资环境。同时，适时组织召开银企对接会

议，积极为实现金融机构与企业的资金供需对接牵线搭桥，推进银企合作向深度和广度发展。

（三）营造良好的发展环境。继续坚持排忧解难工作机制，发挥大工业经济运行指挥部统筹协调作用，加强上下级之间、部门之间以及与企业的联系沟通，针对企业反映的问题分批次召开现场办公会，做好跟踪服务，切实搞好各类要素保障，解决好企业面临的土地、人才、资金等困难和问题，为企业的正常生产运行保驾护航。同时，进一步优化发展环境，树立“保姆式”“一站式”的服务理念，认真落实各项优惠政策，进一步简化办事程序，规范涉企收费，提升服务效能，严厉打击“吃、拿、卡、要”等，为企业提供优良的发展环境。

（四）加强企业家队伍建设。通过聘请国内知名专家、教授和著名企业家来金乡授课培训及选送企业家到大专院校定向培训等方式，使他们转变思维方式和经营理念，建立现代企业制度，引导鼓励各类企业经营者克服小成即满、小富即安、自我陶醉的思想观念，树立干大事业、求大发展的志向，逐步实现从“小老板”向大企业家的跨越。

（五）鼓励企业加快新旧动能转换。一是加大政策宣传力度，建议相关部门收集整理省市县各项优惠扶持政策，并以政策汇编的形式编制印发给企业，使企业熟知我县及上级出台的各项政策，搞好政策对接，明确发展方向，助推企业提档升级，增强企业发展后劲。二是落实绩效评价，出台并落实《金乡县工业企业绩效综合评价办法》，每年对我县工业企业进行综合评价，并根据评价结果将企业划分为 A、B、C、D 四类进行分类管理，推行以差别化要素价格为核心、多元化综合措施为辅助的结果运用政策体系，倒逼企业提档升级，尽快做大做强。同时，建议根据评价结果，在 A 类企业中，结合所属产业、企业规模、发展前景、科技水平、社会贡献等综合实力，优中选优，引导优势资源向优秀企业倾斜，助推其迅速发展壮大。

曲阜市创建全国文明城市工作调研报告

（2019 年 8 月 14 日政协曲阜市委员会十四届第十三次主席会议审议通过）

【内容概要】2019 年，创建全国文明城市工作成为曲阜各项工作的重中之重，曲阜市政协组织对创建全国文明城市工作进行专题调研，围绕“深化思想认识、增强责任担当；坚持问题导向、注重分类施策；完善工作机制、形成创文合力”3 个方面提出建议。曲阜市委、市政府对该报告高度重视，有关部门积极采纳意见建议，以“彬彬有礼道德城市”建设为总抓手，着力在文明交通、文明旅游、志愿服务、诚信建设、文明习惯养成等关键环节上下功夫、做文章，全力推进全国文明城市创建工作，取得明显成效。2020 年 11 月，曲阜荣获“全国文明城市”称号。

全国文明城市是综合性最强、影响力最大的城市品牌，是普遍公认的评价一座城市的最高荣誉。2018 年，我市启动了第二轮的全国文明城市创建活动，2019 年是我市全国文明城市创建攻坚年。在我市创建全国文明城市工作进入全力攻坚、全面提升的关键阶段，7 月 3 日，市政协组织部分委员就全国文明城市创建工作进行了调研，形成调研报告如下：

一、创文工作进展情况

创城启动以来，在市委、市政府的正确领导下，各级各部门精心组织、迅速行动，密切配合、扎实推进，各项工作取得了阶段性成果，城市内在品质和外在形象有了质的

飞跃。

1. 创城目标标准更加精准。2019 年创城目标为：实现所有测评点位硬件设施全部达标，动态管理类指标再提升，确保今年文明城市创建省级暗访测评进入全省前列。坚持问题导向，全力开展“五个攻坚”“五个提升”行动。即实施基础设施、老旧小区及城中村改造和城市出入口、文明出行、城市秩序、物业管理攻坚行动，实施志愿服务、氛围营造、市民素质、重点点位、关爱未成年人提升行动。紧扣测评体系，根据 2015—2018 年省级暗访测评失分点位，参照外地先进工作经验，在原有导则基础上，反复修改，形成创建全国文明城市工作标准和责任分工手册，解决怎么干的问题。按照“定目标、定标准、定内容、定时限、定责任”的文明城市创建工作要求，以《创建全国文明城市工作标准和责任分工手册》为依据，以各部门单位、各镇街各自承担的文明城市创建工作任务为内容，制定 2019 年曲阜市创建全国文明城市挂图作战任务表，解决干什么的问题。在原问责办法的基础上，参照济宁相关规定，结合我市实际，形成创城问责办法，在问责内容方面增加了不文明交通行为、下达督办单后拒不整改或整改不达标等内容，问责更严格。

2. 指挥部实体运作更加完善。5 月 13 日，抽调工作人员充实创城指挥部队伍，在原有 4 个督导组的基础上形成大环境秩序组、教育卫生车站组、社区小区组、文化组、镇街组、窗口单位组、公园公共广场组、市场餐饮组、商场超市酒店组、文明交通组 10 个实地督导组，分头督导，分类推进，分步实施。专业组天天一线，对各战区和行业主管部门进行督导检查，并建立了工作台账。2019 年累计督导社区小区、建筑工地、公园广场、农贸市场、商场超市、酒店、学校、医院、旅行社、银行网点、网吧、小餐饮店等 5000 余家次，下发交办单 200 余个。组织创城专家开展全市实地和材料标准培训。每天一个专题研究各点位推进措施，先后召开文明交通、基础设施、镇街行业推进会，定期召开联络员会议，扎实推进各行业、各战区创城工作。聘请劳务公司在城区 11 个交通岗常态开展不文明交通行为劝导活动。新闻舆论和宣传工作声势浩大，广播电视台、《今日曲阜》报、曲阜头条和文明曲阜微信公众号等媒体常态化宣传创城工作、曝光不文明行为，每天至少有 3 条创城信息；市民对创城的支持率明显提升。

3. 部门单位工作成效初显。各行业主管部门、各镇街根据全市创城工作部署，积极行动，扎实开展创建工作。住建局完成城区大成路、大同路等 16 条道路保洁，神道路铁艺护栏安装，补植城区内道路、公园绿地缺苗断垅 10 余万株，维修人民公园、民族公园等安装的创文宣传牌 200 余次。鲁城街道更新阙里社区 101 户居民垃圾桶，通相圃

社区向沿街门头发放垃圾箱 30 个；仓巷社区、葛庄社区安装景观式社会主义核心价值观公益广告；周公庙社区墙体彩绘创文宣传图三幅共计 110 平方，修补坑洼路面三处，修复社会主义核心价值观一处；持续性进行小沂河浮萍打捞工作。公安局常态化开展不文明交通行为整治行动。综合行政执法局加大严管重罚力度，落实“门前三包”。市场监管局制定华沁苑市场市场化改造方案，整治圣泉便民市场和西关市场。卫生健康局改造口腔医院、妇幼中心等 12 个医院无障碍卫生间。教体局举办全市中小学“小手拉大手　共创文明城”主题实践教育活动启动仪式暨万人签名活动，自查整改体育公园创文卫生环境及氛围宣传等情况。交通运输局对出租车、公交车的环境卫生、标识标贴、投诉机制、经营行为、文明服务等进行日常督导检查，补充公交车缺失的意见本、更换损坏的垃圾桶。文化执法局对网吧、娱乐场所、书店等 40 余个业户公益广告缺失进行了补贴整改。金融事业发展中心督导银行制作公益广告 200 余处。

二、存在的问题

1. 部门履职尽责问题。部分职能部门认识不到位、履职不到位，存在等靠应付和突击思想，不能天天一线、网格化、常态化开展工作，未严格按创建标准整改提升，导致实地考察存在问题较多、不能完全达标。

2. 重点点位问题。一是基础设施存在路面破损等薄弱环节；二是店外经营等城市秩序问题多，不文明交通行为问题严重；三是垃圾清运不及时，环境卫生脏乱差；四是“门前三包”责任落实不到位；五是小区物业管理不规范，管理失位等问题十分突出；六是公厕管理不到位，卫生间异味问题严重；七是志愿服务站点不能常态化开展志愿服务；八是商场超市和医院母婴室、无障碍卫生间设施配置不达标；九是集贸市场管理不规范，市场外溢、环境卫生差；十是乡镇村居存在垃圾堆积、环境脏乱差、创建氛围不浓等问题。

三、下步工作建议

（一）深化思想认识，增强责任担当。创建全国文明城市是市委、市政府站在曲阜发展全局的战略高度作出的重大决策，是优化发展环境、提升城市实力的重要平台，是推动城市发展、打造城市品牌的重大契机。这不仅是发展需要、现实需要、群众需要，

也是对领导期盼的回应。2013 年 11 月 26 日，习近平总书记视察曲阜，提出了“使孔子故里成为首善之区”的殷切期望。要以更高的政治站位来认识创建全国文明城市对我市发展的重要意义，切实把创建文明城市作为落实总书记视察曲阜重要讲话精神的一个抓手、造福人民群众的一件实事、提升市民素质的一种途径，进一步增强责任意识、发扬担当精神，把创建工作抓细抓实抓好。

（二）坚持问题导向，注重分类施策。要“一手抓软，一手抓硬”：“软”，指软环境建设，即精神文明层面。一是持久开展各项宣传活动。发挥宣传媒体在统一思想、发动群众、营造氛围、加油鼓劲方面的重要作用，广泛开展道德模范、身边好人、最美人物评选表彰和学习宣传活动，引导人们向往和追求讲道德、尊道德、守道德的生活。二是加强未成年人思想道德建设。加强未成年人思想道德建设是文明城市评选的前置条件，要进一步完善学校、家庭、社会三结合教育网络，开展创建文明校园、文明班级、文明宿舍活动。要充分利用各类重要节日、纪念日，在青少年中广泛开展爱国主义教育，大力传承和弘扬优秀传统文化、优良美德。三是坚持法治与德治相结合。要把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，强化规则规范，弘扬公序良俗，努力形成尊法、重德、守制的社会环境。要加快完善市民公约、乡规民约、学生守则、行业规范和团体章程，引导人们自觉履行法定义务、承担社会责任。“硬”，指硬件基础设施建设。一是精致化建设项目。要对照创建标准，高质量、高品位、精致化规划建设好一批公共服务项目。针对老城区基础设施配套相对滞后、部分市政工程有“硬伤”等问题，城建、市政等部门要进一步加大力度、联合攻关，突出抓好公共基础设施建设与完善，全面提升城市公共服务能力，让城市更美更靓。二是精细化管理城市。日常管理要常态化、精细化，做到主管部门、牵头部门、街道社区齐抓共管。城管、交运、市场监督、公安、卫健、文旅等部门，要持续开展交通秩序、环境卫生、“五小行业”等专项整治，深入治理行人“闯红灯、翻栏杆”、交通拥堵等公共秩序问题；要规范窗口行业的服务，公交、医院、宾馆、银行等“窗口”单位，要进一步改善服务态度，完善服务设施；作为旅游城市，曲阜还特别要突出解决旅游不文明问题，在文明礼仪、文娱展示、文化传播上做好做优工作，让各地游客感受到东方圣城的人文魅力；市文明办要牵头完善志愿服务活动机制，组织开展各类服务活动。三是精准化提供服务。要把群众满意作为最高标准，主动适应经济发展新常态和社会转型新要求，积极创新内容形式、方法手段和体制机制，把基层服务工作做细做实，做到老品牌有新亮点、新品牌有硬举措。抓实群众乐于参与、普遍受惠的基层创建项目，推进小广场、小公园等便民设施建

设，激活创建“细胞”，夯实工作“墙基”。把工作触角延伸到新经济组织、新社会组织中，延伸到特殊群体中，减少创建工作的空白点。

（三）完善工作机制，形成创文合力。文明城市创建是一项系统工程、长期工作，事关经济社会发展方方面面。要对照创建文明城市测评细则，查看短板优势，咬定目标、具体分析、扎实推进创建活动，同时更要深层思考、认真总结、大胆探索，逐步建立推进城市文明提升的长效机制。一是分工负责，强化统筹协调。文明城市创建的工作领域宽、涉及部门多、创建时间长，要坚持以上率下，统起来抓、分开来做，通过党员和领导干部以身作则，表率带头，带动广大群众的创建热情，形成浓厚的创建氛围。二是突出重点，强化工作实效。要对照创建标准排查问题、解决问题，加强经常性监管，重点解决好城市建管、窗口行业规范化服务、街道社区基层文化服务等问题，真正做到管细、管实、管到位。要坚持开门创建，根据群众需求抓创建，与其他各类专项创建活动有机结合，统筹兼顾，协调推进，形成创建合力。三是目标管理，强化督查督办。瞄准明年创建验收这个目标，建立完善创建文明城市督查机制，推动问题“发现一个、解决一个”。要探索完善各部门单位的协同协作长效机制，将创建工作与单位职能工作有机结合，做到同步安排、同步推进、同步落实，真正在全市形成党委政府加强领导，文明办统筹协调，职能部门认真履责，市民群众广泛参与的共建共享常态工作格局。

政协鱼台县委员会
关于农村电商发展的调研报告

（2019 年 11 月）

【内容概要】为推进全县电子商务健康快速发展，把发展电子商务作为推动新旧动能转换、乡村振兴的重要抓手，2019 年，鱼台县政协开展了专题调研，提出了“制定科学规划，为农村电子商务发展提供政策支持；完善物流系统，奠定全县电子商务发展的基石；补齐短板，强化全县农村电子商务发展的人才支撑；加快农产品‘三品一标’的培育，打造淘宝村、镇，提升农产品的竞争力和上行力；加强质量监管，促进农村电子商务的良性发展”等建议。报告得到了县委、县政府主要领导的高度重视和相关部门充分吸纳，国家级电子商务进农村综合示范鱼台项目成功落地，促进了鱼台县农村电商的发展。

为了解掌握全县农村电子商务发展的基本情况，总结经验，查找存在的问题，并提出意见和建议，以推进全县农村电子商务产业的发展，鱼台县政协由副主席王海玲带队，组织相关部门组成调研组，深入各镇街，通过实地考察电商服务站（点）、优秀农村电商代表，召开农村电商专题调研工作座谈会等方式，对全县农村电子商务发展情况进行了专题调研。现将调研情况报告如下：

一、鱼台县农村电子商务发展的基本情况

（一）电子商务发展基础已初步形成

近年来，鱼台县抢抓“互联网 +”发展新机遇，把发展电子商务作为推动新旧动能

转换、乡村振兴的重要抓手，电子商务发展迅速。2018 年，全县电子商务交易额达 85 亿元，同比增长 30% 以上。其中，网络零售额 17 亿元，同比增长 35% 以上。各类电商业户 2000 余户，活跃淘宝网店 400 余家，直接实现就业人口 0.5 万余人，间接带动就业岗位 1 万个。被评为国家级电子商务进农村综合示范县，涌现出鹤来香、艺海业汇、艾小麦等一批本土电商骨干企业以及鲁王面粉、鱼台大米、金凤食品等多个网络知名品牌。今年 1—10 月份，鹤来香食品有限公司、品凡商贸有限公司销售额达到 2000 万元，艾农商贸有限公司、禾土商贸有限公司销售额突破 1200 万元，同比增长均在 20% 以上。

按照行政村“合理规划、不重复建设”的原则，依托电子商务进农村综合示范项目，着力打造县镇村三级公共服务体系，即建设 1 个县级电子商务公共服务中心（运营中心）、11 个镇级电子商务公共服务站、280 个村级电子商务服务点，形成布局合理、功能完善、覆盖全域的县镇村三级电子商务公共服务体系，为农村电商提供技术支持、培训孵化、品牌建设、网络推广、包裹寄递、票务代购、代收代缴、小额取现等服务。目前，王鲁、王庙、清河、张黄四个镇级服务站已基本建成，正逐步发挥作用。全县“四通一达”、顺丰、宅急送等快递公司达 50 余家，邮政农村支局建设物流直营店 11 个。仓储面积 2 万平方米，年营业额达 11 亿元。对重点区域的农业投入品经营、使用进行时时监控，监管平台上基层监控点达 33 处，已有 5 个重点基地产品销售包装上加贴二维码标识，大大提高了鱼台农产品销售的质量信誉度。依托淘宝、京东、1 号店、鱼台乐村淘等第三方平台，拓展鱼台大米、辣椒、毛木耳、龙虾等农特产品网络销售渠道。名优特农产品品牌联盟、“互联网 + 农业”、品牌展示厅等全方位“鱼台大集”宣传推介平台成功运营。

此外，我县对镇街、县直单位、企业、社会团体和贫困家庭进行专题或职业化培训，已累计培训 1.2 万余人次，发展电子商务的意识逐渐渗透到各阶层人群。

（二）鱼台县农村电子商务发展特点

1. 发展模式多样化。一是有王庙镇鹤来香，罗屯镇豆之味、莲恩合作社等个体电商 + 合作社（农户）的传统模式。二是有唐马后付村多肉植物、鱼城镇中东南村大蒜通过网红直播销售的新模式。三是有张黄镇以电商服务站为依托，引入济宁大泽农业综合体项目的电商服务站 + 龙头企业模式。四是鱼台县域公共品牌“食尚鱼台”已设计完成，品牌发布会及电子商务进农村综合示范项目启动仪式于 6 月 11 日在济南舜耕会展中心举行，正在打造公共品牌平台 + 合作社（农户）的模式。五是电商服务型企业，如山东淘动力电子商务有限公司茁壮成长。

2. 经营产品本土化。我县农村电子商务主要经营本地特色农产品、日用品以及传统制造加工产品。实地调研的 16 家电商企业（销售点），经营本地农副产品的达到 8 家。据了解，全县 2000 余家电商业户中，从事本地土特产品销售的达 60% 多，以好的质量，优质的服务得到消费者认同，销售额不断增长，形成一个良性循环，为鱼台电商企业明确了发展方向。

3. 加工型、创意型电商涌现。以老砦沙河木制品线上销售点、清河舌尖上的托盘网上销售点为代表的电商，销售量虽然不是很大，但是产品具有创意、创新性。尤其是新餐具舌尖上的托盘，有自己的发明专利，发展潜力很大。

二、农村电子商务发展存在的问题

通过近几年的发展，我县农村电子商务取得了长足进步，但也存在以下问题：

（一）发展氛围不浓。我县发展农村电子商务存在上热下冷现象，一定程度上制约了农村电子商务的发展。一些部门和镇街领导缺乏对电子商务知识的了解，不善于运用电子商务发展村级经济，对电商产业知识宣传与培训力度不够，没有形成全社会重视电商产业发展的大气候。多数农户电子商务知识仅停留在网上购物阶段，对网络销售一知半解。众多涉农企业对农村电子商务的发展缺乏信心，应用电子商务水平不高。像罗屯镇莲恩合作社在品牌化和规模化上前期发展迅速，但仅靠微商和电商中间商拓展销路，制约了产值和规模的进一步扩大。

（二）规模化、产业化能力不足。目前我县农村电子商务发展多数是自主创业，经营份额不大，呈“散、小、弱”发展态势，从事农产品电子商务的农民合作经济组织占比很小，大部分电商还是单打独斗，还没有形成规模，带动村级经济发展的能力弱。全县没有一家真正从事平台服务和技术服务的行业龙头企业，对全县整个产业发展缺乏引领带动能力。有些电商商户，虽然交易量大销售额高，但据了解，实际利润收益并不多；还有部分电商商户，处于起步和推广阶段，受厂家货源成本和线上平台的高额宣传推广成本影响，暂时基本无利润。农村电商的零散分布生产经营，一定程度上会造成税源流失。如，老砦镇闫集皮包生产项目，据了解，该公司生产的产品后期发往浙江地区再贴牌销售，如以浙江公司进行销售，我县企业仅承担生产加工，可能会流失一部分税收效益。政府层面统筹规划力度不够，商务、扶贫、农业、供销联社等部门资金、项目尚需有效整合，政策和资金扶持力度不大。

（三）品牌建设亟待加强。全县电子商务品牌化发展不足，缺少有影响力的企业品牌、产品品牌，区域公用品牌处于起步阶段。多数农产品不具备网货特性，标准化程度低，且大部分为初级农产品，无品牌无标识，产品附加值低，缺乏系统化运营和营销，渠道整合和运用能力弱。比如，鱼台毛木耳、辣椒、大蒜种植面积和产量都很大，但由于没有品牌，知名度低，没有相关资质认证，很难在淘宝等第三方平台上销售。鹤来香、孟楼农副产品销售点产品销售额很大，但是由于企业是从全国各地购买产品，回到当地再分装、封装，这样加上产品运输成本、加工成本、线上销售运营成本，利润率就很低了。沙河木制品规模小，就是家庭小作坊，没有量产，没有生产线，销售额会受限。舌尖上的托盘虽然有发明专利，但是委托上海企业代加工，没有自己的生产企业。

（四）基础设施建设不够完善。农村公共服务体系还有待进一步发展。缺乏统一、专业的服务网点，服务体系不健全，通讯信息技术、设备等得不到及时更新和普及。农村电商很多都是在家里或租赁的厂库里面进行经营，极少有专属的办公区域及厂库。物流配送体系不健全，农村偏远地区收件费用高，给农村电商销售增加了成本。与周边和经济发展较好地区相比，我县还没有功能完善的电商产业园区，政府没有成立专门的园区建设管理机构，缺少为电商企业提供服务的运营与物流等配套设施。

（五）缺乏专业人才。电子商务作为一种新兴的商业模式，需要一定数量的专业人才，我县熟悉网络、了解电子商务的群体基本上集中在 20 岁到 40 岁年龄段，40 岁以上有创业启动资金的群众对电子商务知之甚少，了解不多，专业人士更少。电子商务网站的建设和维护、信息采集和发布、市场行情分析和反馈都需要专业人员。真正懂得电子商务的人才又不愿意深入农村，服务农村，人才匮乏已经成为农村电子商务发展缓慢的重要制约因素，如何培养农村电子商务人才成为发展农村电子商务的关键。很多电商店铺都是夫妻双方在做或是一家人在做，还有很多合作社、农户只负责种植及管理，缺少电商专业知识，只能降低利润委托与人。我县艺海业汇商贸有限公司近年发展迅速，网上销售额连年增长，但美工、形象设计等专业人才很难招到，不得不找些网上兼职，但这些人员对企业、对产品不熟悉，效果大打折扣。人才缺乏已成为制约全县电子商务发展的重要瓶颈。

三、加快农村电子商务发展的建议

针对我县农村电子商务发展现状和存在问题，就如何加快发展农村电子商务，调研

组进行了认真研讨，提出以下意见和建议：

（一）提高认识，加强领导，形成推动我县农村电子商务发展的合力。我县正处在脱贫攻坚关键期，镇街和有关部门要充分认识到农村电子商务发展的重要性，抓住“互联网 +”的发展机遇，将农村电子商务作为精准扶贫的重要抓手，合力打造线上线下有机结合的新型农村电子商务发展模式。在这方面，滨州市惠民县走在了前列，今年该县举办了第七届中国淘宝村高峰论坛，围绕“淘宝惠民　数智乡村”主题，集中展现惠民线上产业优势，在国内外打响了惠民电商品牌，进一步点燃了群众认识电商、参与电商、经营电商的热情。菏泽曹县也善于整合力量，成立了以县长任组长，县电商服务中心、商务局、财政局、邮政局、税务局、市场监管局等相关部门主要负责同志为成员的电商工作领导小组，负责协调推进全县电商工作，县政府每年列支 300 万元电商发展专项资金；积极整合部门资金，最大限度支持电商发展；协调各商业银行和蚂蚁金服集团，根据农村电商企业特点，开发新型信贷服务 10 余种，目前已累计为电商企业发放贷款 10 亿元，助推了电商发展；建立完善农村电商人才培训和孵化机制，采取政府购买服务、定向扶贫培训等多种方式，培养了一批运营、管理、营销等方面人才，每年平均培训 1 万人次以上；在农村电商发展势头强劲的乡镇建设孵化园区，配套各种服务，为电商发展提供一切便利支持。农村电子商务是一个综合性的商业体系，其发展需要互联互通，共同发力，需要商务、财政、扶贫、农业、交通、市场监管、工信、供销部门的通力合作，需要电子商务企业、传统商贸企业、物流企业的多方协同，需要为电商创造公平竞争、可持续发展的良好环境。建议县委、县政府进一步完善电子商务发展协调机构，建章立制，加强高层运作和指导，借鉴外地先进模式，整合各部门有限资源、资金，设立电子商务发展专项基金，通过奖励、补贴、贷款贴息等方式，花钱用到刀刃上，推进农村电子商务的发展。

（二）制定科学规划，为农村电子商务发展提供政策支持。农村电子商务是转变农业发展方式的重要手段，是精准扶贫的重要载体，对拓展农产品销售渠道，培育新型农业经营主体，带动农民创业增收、脱贫致富具有十分重要的作用。菏泽曹县之所以能成为全国第二大、江北最大的淘宝村集群，就在于该县未雨绸缪，超前规划出台了《曹县人民政府关于加快电子商务发展的实施意见》《曹县阿里巴巴农村淘宝项目建设实施意见》等文件，现在正践行《曹县电子商务发展三年（2018—2020 年）行动计划》，通过三年的培育，形成“中国淘宝村”镇一级全覆盖、电商镇县域全覆盖。建议结合鱼台县电商产业实际和发展规律，从培育规模化特色产业、平台建设、信息网络、物流快递、

道路建设、金融支持、人才培训等方面，科学制定我县农村电子商务发展规划，明确发展的路径。在合法合规的前提下，适当放宽资金使用方向，高效整合所有资源和相关项目资金。运用“互联网 +”，积极打造新的商业业态和模式，推动农特产品走品牌化、规模化电商销售之路，打造优质淘宝村镇，促进线下产业发展与线上电商交易平台相结合，走抱团发展、融合发展之路。

（三）完善物流系统，奠定我县电子商务发展的基石。构建科学高效的电商物流网络是发展农村电子商务的基础。惠民县打造集电子商务、物流、快递配送、电商培训于一体的物流园区，已进驻国内知名的“四通一达”快递、顺丰速递等快递公司以及德邦物流、天地华宇等物流公司，采取“合作社 + 社区”“020 运营”“B2C 同城配送”等运营模式。积极协调各通信公司加大互联网基础设施建设力度，农村地区宽带用户宽带接入能力覆盖比例基本达到 100%，同时，快递和物流企业打通服务电商发展“最后一公里”，构建起通畅高效的物流管道和长期稳定的物流链条。我县农村电子商务市场虽然已经初具规模，但是总量小，发展缓慢，生产的组织化程度较低，配送需求点多量小，因此建议加快对物流体系的建设：

一是整合优化物流资源。重点整合工业、农业、商业、仓储、运输等领域现有的物流信息资源，引导镇街商贸中心、配送站点、供销社等流通网络资源和电子商务企业、邮政快递物流企业信息对接，搭建面向农村的综合物流信息服务平台；引导与电子交易、网上购物、在线支付协同发展的物流配送服务，推动第三方配送、共同配送在农村的发展，实现电子商务与物流快递协同发展、高效联动。规划建设一批符合电子商务发展需要的物流配送中心和站点，特别是偏远乡村设置站点，加快镇（村）电子商务服务站（点）、邮政快递网点等物流节点建设，提高电商物流配送覆盖面。

二是加快配套基础设施建设。我县要看到差距，完善配套体系建设，电信、移动等网络运营单位要继续加大网络建设投入，推进农村地区和偏远乡村的互联网、移动通信网等信息通信基础设施建设，扩大网络对终端用户的覆盖面。要提高服务水平，实现农村电商由“单一代购”向“代购代办代销”转变。融合电商服务体系与配套体系，建设鱼台自己的电商园、物流园，让地标产品入住电商园，吃、住、行、用、旅游观光、农家乐，一网通办，解决网络覆盖不全、物流配送成本高、配送服务不规范的瓶颈。

三是强化合作。加快与淘宝、京东商城、中国网库、苏宁易购等的合作，搭建对外电商平台，实现低成本快速发展，铺好农村电商入户的“最后一公里”，借助中通、申通、顺丰和邮政等大型物流快递公司的力量，提升农村物流效率，加快现代物流产业发

展，构建线上线下融合、覆盖全程、综合配套、安全高效、便捷实惠的现代农村商品流通和服务网络。

（四）补齐短板，强化我县农村电子商务发展的人才支撑。针对我县电子商务人才紧缺的状况，建议既要加强短期的人才培训，满足市场急需，又要深化人才培养，为农村电子商务的良性发展打下基础。借力县双招双引指挥部在招才引智方面的优势，重视电商人才引进，鼓励高校毕业生、大学生村官通过电子商务创业，壮大农村电子商务骨干力量。整合商务、供销社、人社、教育、扶贫、农业、科技等部门培训力量和经费，开展全方位、多层次培训。组织开展政府部门、镇村干部电子商务知识普及培训，村级电子商务服务站从业人员电子商务专业培训，进行大学生、返乡青年、农民电子商务创业培训和农民专业合作社、家庭农场、种养殖大户等新型农民合作组织电子商务技能培训。农村电商的发展，不仅开阔了群众眼界、解放了思想，还改变了他们的思维方式、生活方式和生产方式。可以学习借鉴曹县经验，借助电商优惠政策，吸引大量外出务工人员返乡创业，成为农村经济发展、乡村振兴的火种。在组织振兴方面，探索“党建 + 电商”的发展模式，电商带头人进入村委，带领群众通过发展电商实现了增收，全面提升了基层组织抓中心、强核心、聚人心的能力。

（五）加快农产品“三品一标”的培育，打造淘宝村、镇，提升农产品的竞争力和上行力。“让好产品卖上好价钱”，生产“好产品”是基础，打造“好品牌”是关键。惠民县建成了特色中国——惠民体验馆，培育了中国白蜡、中国国槐、中国绳网、山东鲜吃、供销 e 家、淄角生鲜等一大批专业化电商品牌。曹县作为全国最大的演出服产业集群，由单一生产加工演出服转型升级为生产加工运动服、定制服装等多类服饰，网商品牌化意识显著增强，在互联网上迅速打开局面，其中家逸品牌，在京东同类产品中销售额位居第一；结合“一村一品、一乡一业”，推进农产品网货化、特色化、规模化、标准化、品牌化建设，实现了芦笋、山药、黄桃等产品的提档升级。要实现我县农村电子商务可持续发展，需要农业转型升级来支撑，需要农产品的规模化、标准化、品牌化，也需要创建地区品牌（如特殊淘宝村、淘宝镇）来保障。

一要线下做优产品。主动适应市场多元、消费升级趋势，围绕无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志（三品一标）加快区域公共品牌建设，实现标准化、规模化生产，打造鱼台大米、鱼台龙虾、鱼台甲鱼、太空莲藕等产业集群，形成集群效应，提高我县特色农产品核心竞争力。

二要线上打造品牌。顺应“品牌电商化、电商品牌化”趋势，坚持“企业主体，市

场主导，政府推动”，制定区域品牌发展战略。支持有影响的第三方电子商务平台开辟鱼台产品专区（食尚鱼台），或嵌入其网站作为一个子频道，全方位打造特色鲜明、优势明显、市场占有率高的拳头品牌。积极引进战略合作伙伴打造电商品牌，在品牌的挖掘、引进、推广等方面下功夫。鼓励农业企业、专业合作社组织在知名电子商务平台上开设特色农产品展示展销专区。并注重营销推广品牌，利用政府网站、县内媒体和官方微博微信等公众平台，及时发布农产品营销信息尤其是特色优势产品、季节性大宗产品的产销信息，并邀请目标市场电商企业和各类主流旗舰店、网店经营者来我县观光考察和参加农产品发布会，通过“精准对接”，提高电商产品营销工作的针对性和有效性。

三要创建淘宝村、镇。据统计，山东省淘宝村数量达到450个，较去年（2018年10月）367个增加了83个，全国淘宝村数量排名第四。淘宝镇数量达到87个，较去年（2018年10月）48个增加了39个，全国淘宝镇数量排名第六。目前，惠民县已有2个中国淘宝镇、20个淘宝村。而曹县更是全国知名：15个淘宝镇、124个淘宝村。我县目前还没有淘宝村、镇。“淘宝村”认定标准包括经营场所在农村地区，以行政村为单元；电子商务年销售额达到1000万元；网商规模：本村活跃网店数量达到100家，或活跃网店数量达到当地家庭户数的10%。“淘宝镇”认定标准主要包括：一个乡镇或街道的淘宝村大于或等于3个；或者在阿里平台，一个乡镇一年电商销售额超过3000万元、活跃网店超过300个，不局限于是否有淘宝村。要对标淘宝村、淘宝镇评选标准，举全县之力集中突破1—2个电商基础较好的镇街，提升策划能力、整合能力、创新能力、群众工作能力、运营运作能力，争创淘宝村、淘宝镇，把电商发展推向新的高度，让电子商务成为鱼台农村发展的新引擎，助力脱贫攻坚，为县域经济的高质量发展不断赋能。

（六）加强质量监管，促进农村电子商务的良性发展。农村电商的全速发展同样也带来了一些问题，比如农村市场的假货问题。双汇火腿肠变成了“欢汇火腿肠”，金典奶变成了“全典奶”，营养快线变成了“营养专线”，大白兔奶糖变成了“太白兔奶糖”……近年来，类似的山寨产品正在通过电商平台持续渗透农村市场，假货害人也害己，正透支着整个产业的信誉和未来。电商平台拼多多于2018年7月26日在美国的纳斯达克以及上海的陆家嘴两地同时举行敲钟仪式，进行上市。然而上市后的拼多多却引来争议不断，很多人都指明拼多多假货非常严重，一时之间拼多多承受了无数的舆论压力，并且还被有关部门约谈，甚至还被央视批评了，这对于整个电子商务的环境都影响恶劣。农村电子商务产品质量安全监管是发展农村电子商务的保证。我县农村电商产品

普遍存在质量参差不齐、农产品标准不一、从业人员安全意识和诚信度不高等问题，建议采取以下措施：

一是加强对电子商务企业、相关机构、从业人员和网络经营活动的监管。由商务、农业、市场监管等部门联合成立全县农村电子商务监管服务中心，建设电子商务监管服务信息平台，制定电子商务产品质量监督管理办法。

二是完善农产品质量安全考核评价制度。加快推进农业标准化生产，建立健全涵盖农业产地环境、生产、加工、储存、包装、运输和流通等各环节的现代农业标准体系。

三是加快建立农产品质量追溯体系。加强对产品源头管理，强化资质审核，做好服务指导，重点引导企业、合作社和农户按标准种植、生产、加工、包装，从源头保证网货供应质量，杜绝安全隐患。

四是加强公共信息平台建设。充分利用信息平台传播快、覆盖广的特点，将消费品、农资流通企业、农家店以及农产品产地市场等纳入农村商务信息服务平台，实现网上信息服务、购销对接、交易撮合、在线支付、统计分析、预警预测等功能，提升农村商务信息服务效果和政府调控市场效能。

关于加强全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作的建议案

（2020年5月29日政协济宁市任城区委员会二届二十五次常委会会议审议通过）

【内容概要】习近平总书记对“保护好、传承好、利用好”大运河文化遗产多次作出重要批示指示。2019年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《大运河文化保护传承利用规划纲要》，从国家战略层面对大运河文化带建设进行顶层设计，为新时代大运河文化保护传承利用描绘了宏伟蓝图。2020年5月，任城区政协对全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作进行了专题调研和协商议政，形成了建议案，报送区委、区政府主要领导参阅。任城区委、区政府主要负责同志分别作出批示，认为调研报告很有借鉴意义，要求有关部门认真研究，提出推进方案，抓好吸收、借鉴和落实工作。

根据区政协2020年工作要点的安排，5月20日上午，区政协组织部分常委、委员，在副主席尹成玉同志的带领下，对全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作进行了专题调研。调研组实地察看了济州古城、大运河总督署遗址、运河天文馆、古运河南岸后，召开对口协商会。综合调研和对口协商座谈会的情况，形成建议案如下：

一、我区大运河文化旅游特色品牌塑造工作的基本情况

近年来，区委、区政府高度重视发展文化和旅游业，并把发展文旅产业作为转方式、调结构、促进新旧动能转换的重要抓手，不断解放思想、更新观念、狠抓落实，全区呈现出文旅项目强力推进、文创园区逐步成型、文旅产业规划形成、产业体系日趋完善的工作新局面。一是高度重视，成立运河文化经济带建设指挥部。区委、区政府高度

重视运河旅游工作，成立区运河文化经济带建设指挥部。聚力聚焦多个重点项目，强化攻坚举措，落实攻坚责任，全面提速推进项目建设，有效推动了大运河总督署遗址公园、济州古城、运河天文馆等重点项目建设。二是高点定位，高规格编制产业规划，突出政策引导。区委、区政府相继编制了《任城区文化产业发展规划》《任城区旅游规划》，制定了《任城区弘扬优秀传统文化促进文旅产业发展的有关政策（初稿）》，切实加大对文旅产业的扶持力度。三是紧抓重点项目建设，助推大运河文化带建设。积极推动投资 50 亿元的济州古城文化博览园、投资 11 亿元的大运河总督署遗址公园、投资 100 亿元的济安台历史文化街区、投资 15 亿元的山推工业遗产等项目建设。建成了 1017 文教创意产业园、宣阜巷文化产业一条街、汉文化创意体验基地、山东创新研究数字创意产业园、泡宝文化产业园、新思域文创产业园等一批文旅创意产业园区。四是打造运河主题旅游线路，推动全域旅游示范区建设。依托城区老运河水体资源，设计古运河文化旅游线路。盘活老洋桥、清平桥、天井闸、龙泉等古典景物景观元素，融入秀水城购物广场、宣阜巷休闲文化步行街、玉堂酱园等现代元素，沿老运河顺河而下，经过东大寺，秀水城，清平桥，快活林，最终到达济安台文化旅游景区，沿途参观东大寺，竹竿巷，太白楼，铁塔寺，博物馆等我区特色历史文化景点，并迎合现代旅游者消费趋势，有机结合文化旅游购物场所，有效填补我区乃至全市古运河文化旅游线路空白，形成古运河文化游的开端与标志性线路，从而揭开我区全域旅游示范区创建工作的新篇章。

二、全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作中存在的问题

虽然我区文旅产业发展较快，取得了一定的经济效益和社会效益，但我区文旅产业存在一些问题和不足：一是大运河文化旅游特色品牌塑造没有真正唱响，对运河文化和旅游资源的研究不充分，深度不够；二是文化旅游产业规模小，档次低，产业项目融合不够，文旅人才相对匮乏；三是受资金、政策影响，部分项目建设进展缓慢，几个投资过十亿元的大项目因土地指标等因素一定程度上影响了项目建设进度。

三、加强全区大运河文化旅游特色品牌塑造工作的对策建议

2014 年 6 月，中国大运河被列入《世界遗产名录》，标志中国大运河正式成为世界文化遗产。这既是对中国人民伟大创造和智慧结晶的认同，又丰富了世界文化遗产宝

库。2017 年 2 月，习近平总书记在北京通州区调研时指出：“保护大运河是运河沿线所有地区的共同责任。”之后，习近平总书记又对“保护好、传承好、利用好”大运河文化遗产多次作出重要批示指示。2019 年 2 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《大运河文化保护传承利用规划纲要》，把大运河文化带建设提升为国家战略，从国家战略层面对大运河文化带建设进行顶层设计，为新时代大运河文化保护传承利用描绘了宏伟蓝图。我们任城素有“运河之都”美誉，文化资源丰富，运河文化、儒家文化、始祖文化、龙山文化、汉文化熠熠生辉，大力发展文旅产业得天独厚。因此，我区要借助于国家发展战略，围绕“运河之都”这张亮丽的名片，编制好、塑造好、打响“运河之都·文化任城”这一特色品牌，做到“人无我有，人有我优，人优我特”，展现任城风采，加快新旧动能转换步伐，推动经济和社会发展，造福于人民。

（一）塑造特色品牌，让任城的大运河文化旅游有“看头”。一是抓好规划布局。要将全区的大运河文化旅游规划纳入“十四五”重要战略布局，宏观上与“一带一路”、大运河经济带等重大战略规划相衔接，突出地方特点，提高规划的实用性。要尽快制定全域旅游规划，全域旅游是将区域整体作为旅游目的地发展的新理念和新模式，是一种区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享的发展理念；尽快出台创建全域旅游三年行动方案，充分承接这一时代发展特征，通过旅游业与关联产业的共和发展，助推我区文旅产业跨越式发展。要围绕文化特色小镇打造，就老街巷老字号老味道如何活化展陈、文化产业园区如何提升、文化旅游项目如何策划等事关全局的重点问题展开规划，力求明确到项目，落实到镇（街道），从而使规划更加实用。二是抓好规划的执行落实。对从什么项目做起、从哪儿做起，在什么时候完成，做成什么样子详细研究，明确责任，落实任务。三是填充文化旅游产业项目。把招商引资作为推助文旅产业发展的战略举措和着力点，积极开展招商推介会，介绍我区文化产业项目和人才政策，要面向国内外大型企业和文化旅游知名企业上门招商，吸引国内外知名品牌旅行社集团、旅游客运集团、旅游商品企业、旅游装备企业、主题公园建设管理集团、百年老字号餐饮集团等文化投资发展企业在我区投资落户，提升文化旅游产业要素的供给质量。同时，要鼓励支持区内有实力的企业在文化旅游产业开发拓展投资，外引内联培育一批文化旅游龙头企业，壮大产业集群。加强文旅队伍建设，积极引进文旅产业专业人才。要按照区人才引进计划，注重专业型复合型人才的引进，特别是那些带资金、带团队、带项目的领军人物，把文化创意设计研发、经营管理、资源运作、市场营销、景观设计等方面的高端人才引入文旅产业领域，为文旅产业发展提供更好的智力支持。

（二）塑造特色品牌，让任城的大运河文化旅游有“说头”。一是深入挖掘运河文化内涵。要从研究水利文化、漕运文化、黄河文化、南北经济交流文化的高度去挖掘。重点对依托运河而发展起来的历史城镇遗址和风貌，运河沿线的民俗风情、文化艺术等非物质文化遗产和古运河沿线当代文明的新成果进行系统研究利用。要针对现代游客的需求特点和心理特征来进行运河之旅的设计开发，将体验运河文化与游客参与、静态观赏与动态体验相结合，找到运河文化与现代游客需求的结合点，以现代旅游方式来诠释运河文化。二是丰富“运河之都”的内涵。从行政意义上讲，明清时期的河道总督署行政办公地点就在我们任城，是当时管理全国水利、漕运事务的行政中枢，我们“运河之都”的称谓不是自封的，是当时中央集权历史的产物；从地理意义上说，我们是大运河地理意义上的中点，这个中点位于小洸河与古运河交汇处会通桥，是自然演化的结果，儒家思想的“中”与“都”意义相近，精髓相通；从科技意义上看，大运河南旺分水岭的科技含量高，水利治理影响广泛，是不争的事实。我们一定要把任城作为“运河之都”的今生来世说清、讲透，只有这样，“运河文化”的历史内涵才能鲜活起来。三是突出任城特色。文化是旅游的灵魂，要对我区运河文化底色、文化内涵进行挖掘整理，形成独具任城特色的文化品牌。要用融合的方式促发展，注重把文化元素注入旅游开发全过程，大力实施“非物质文化遗产进旅游景区”计划，策划、打造一批适合展示展演、游客喜闻乐见的“历史再现”博物馆。要加快促进文旅产业与工业、农业、商业、卫生、体育、科教、城建等领域融合，在景观上重视文化元素，体现任城特色。创新发展思路，充分借鉴《印象西湖》的成功做法，在少康湖景区创作打造《儒学西进》《太白影踪》等大型实景演艺项目。

（三）塑造特色品牌，让任城的大运河文化旅游有“想头”。一是充分让渡企业的盈利点。要积极发挥市场在资源配置中的决定性作用。确确实实要让文化旅游企业感受到来任城从事文化旅游产业，有“想头”、有“奔头”、有“赚头”，把实实在在的盈利点让渡给企业。同时，要进一步提升企业的运营水平，提升服务档次。加强对经营人员相关旅游知识和服务规范的培训，举办旅游礼仪、服务规范、本地民族文化和风土人情、农家菜制作、工艺品制作等多种内容的培训班，加强从业人员的安全教育，落实各项卫生防范措施，为游客创造出舒适称心的旅游环境，教育他们树立遵纪守法、合法经营的理念，真正做到讲究信誉，以优质服务和风格独具的文化特色来吸引广大游客，促进项目建设和产业发展上档次。要不断延伸产业链条，开发具有运河文化特色的旅游纪念品。重点开发以运河糟鱼、安居豆腐丝、宋路口热豆腐等具有显著任城特色的系列美

食；以汉画像石拓片、论语线装本等具有地域文化特色的文化产品，要在精细化上下功夫，方便、卫生、便于携带、价格适中。二是策划吸引游客的宣传点。组织专门人员，进一步修订编印宣传全区文化旅游资源资料、旅游精品线路图和旅游指南手册，多种渠道推广全区文化旅游的宣传片。通过举办各种“节”“会”，吸纳人气，多方推介旅游项目和旅游产品。充分利用媒体和网络，努力扩大我区文化旅游产品的影响力，提高知名度。三是精准定位政府的服务点。要加强组织领导。建立由文化和旅游局、发改局、住建局、财政局、自然资源局等部门组成的联席会议制度。协调解决发展过程中的项目立项、资金、土地等要素制约瓶颈。成立专家委员会，对重点工程进行评估论证，保证其科学合理性。要主动接受人大、政协监督，适时邀请人大代表、政协委员视察工程进展情况。要按照集中财力办大事的原则，加大财政投入力度，尽可能满足工程建设需要。要不断创新投资机制，拓宽融资渠道，推动形成财政资金、金融资金、社会资金共同参与的多元化投资格局。要进一步健全完善我区文旅产业扶持政策，加大对文旅产业的扶持力度，积极扶持培育骨干文化企业和重点文化产业园区建设，打造文旅产业新高地，使文旅产业真正成为我区的战略性支柱产业之一。

后 记

《勇立潮头——政协建议案、调研报告选编》是《济宁人民政协资政建言丛书》中的重要一卷，汇编了济宁市政协和县市区政协历年来有较高资政价值、产生良好影响的建议案、调研报告等，是济宁市人民政协建言资政、服务大局的重要历史资料。

本卷书编纂工作从2020年上半年谋划启动，从筹划、汇编到成册历时1年时间，于2021年4月完成。市政协各委室、县市区政协积极提供了所掌握的建议案、调研报告，并认真撰写了内容提要。市政协研究室组织专人多方查调相关卷宗，对收录篇目进行了认真研究讨论，以确保文稿有较高的代表性与资政价值。济宁市档案馆等有关单位给予了大力支持，提供了许多帮助，在此一并表示感谢。

由于时间久远，一些历史资料散失，各方面提供的资料有一定的局限性，篇目选用难免有沧海遗珠之憾，加之编辑水平有限，疏漏差错之处，敬请批评指正。

编者

2021年4月30日