

领导批示：

安徽财经智库

内部资料
注意保存

研 究 要 报

2015 年第 1 期（总第 1 期）

主办：安徽经济预警运行与战略协同创新中心

承办：安徽财经大学安徽经济社会发展研究院

2015 年 6 月

目 录

促进我省城镇化发展的政策建议.....周加来

以 PPP 模式助推医养结合的政策建议.....马成文 李勇刚 陶成成

加强皖北人口跨区域转移的政策建议.....胡登峰 郭嘉刚 杨友朝

当前我省秸秆工业化利用困境及政策建议.....张志胜

促进我省城镇化发展的政策建议

周加来

城镇化是人类社会发展的永恒主题，是一个国家或地区由传统的农村社会向先进文明的城市社会转变的历史过程，是在生态、资源等环境的约束下，政治、经济、文化、社会等系统的交叉融合、互促共进，形成和谐发展的良性互动，城镇化不是政府主导下的城市消灭农村的过程，而是在政府指导下农民转变为市民的过程。如何进一步推进我省城镇化发展，首先应立足我省的现实，对我省城镇化所处的阶段做出客观的判断，在此基础上修正一些不合时宜的政策，调整和完善政策体系，使城镇化沿着可持续、健康、快速的道路上发展。

一、对政府出台城镇化政策的修订建议

(一) 进一步充分发挥社会各界尤其是社会科学界在城镇化方面的智囊作用，提高政策出台的质量。

城镇化建设不仅仅是城镇规划设计，它是一项复杂的系统工程，是在可持续的生态、资源等环境约束下，政治制度、经济发展、文化底蕴、社会管理等一系列系统交叉融合的基础上，和谐协调发展，城镇化政策既要有合理、可行的城镇体系规划，更要有与政治、经济、文化、社会相关政策配套措施。现行的城镇化政策基本上是以城镇体系规划为主，以城乡规划委员会为主体编制，存在重规划轻相关配套措施之嫌，没有很好地发挥社会各界尤其是社会科学界在城镇化政策方面的智囊作用。因此，建议：第一，尽快形成政府指导、部门配合、地方执行的城镇化政策体系，政府充分发挥对城镇化的规划指导作用，侧重于城镇化系统的顶层设计，减少行政性干预；部门出台相关的配套措施，侧重于制度设计、相关领域的具体政策设计；地方政府出台相应实施细则，侧重于各项政策的落实与执行。第二，进一步增强省级政府城镇化政策的指导性和前瞻性，发挥社会科学在城镇化政策中的智囊作用，建议设立安徽

城镇化咨询委员会，吸纳规划学界、环境学界、政治学界、经济学界、文化学界、社会学界等知名专家，共同商讨，形成专家起草、咨询委员会讨论、面向社会广泛征询意见、政府决策等规范化过程，提高政策质量。

（二）进一步规范城镇化政策文本中的“关键词”，保持政策的稳定性和严肃性。

在现行的省级政府城镇化政策文本中，同一概念使用不同称谓的比较普遍，如，皖江城市带就有皖江城市群、沿江城市群（带）、马芜铜城市群、芜马城市群、铜池城市群等不同称谓；合肥城市圈有合肥经济圈、省会经济圈、皖中城市群等不同称谓；皖北城市群有沿淮城市群（带）、京沪沿线城市群（带）、“两淮一蚌”城市群等不同称谓。省级层面的政策文本中，使用同一概念多种称谓，给人一种不成熟、不稳定的感觉，缺乏严肃性。因此，建议政府出台的城镇化政策应规范使用关键词，统一采用《关于加快安徽新型城镇化进程的意见》中提出的“一圈一带一群”，一圈：合肥城市圈，一带：皖江城市带，一群：皖北城市群。

（三）科学划分我省的区域分布，形成以城市圈、带、群为核心龙头的大区域空间格局。

政府政策中把安徽的区域划分为皖中、沿江、皖南、皖西、皖北五个区域，尽管有其一定文化底蕴和区域特色，但不利于城镇化的发展，区域的发展应该有中心城市的带动，显然五个区域并非都有中心城市，尤其是合肥城市圈已经融合了皖中、部分沿江和皖西的发展。因此，建议以合肥城市圈带动皖中、皖西，连结沿江，形成以合肥为中心城市的皖中区；以皖江城市带带动沿江、融入长三角经济圈、辐射皖南，形成以芜湖为中心城市的皖南区；以皖北城市群带动皖北，呼应中原经济区，形成以蚌埠为中心城市的皖北区，逐步形成以城市圈、带、群为增长极的大区域空间格局。

二、对我省城镇化政策的调整建议

（一）城镇化的重点应从城镇规模扩张、速度提升为主向城镇化质

量提高转变，着力解决城乡体制、城市公共服务体系、城市文化建设、城市社会管理。

实行迁徙自由的户籍制度，破除城乡户籍管制，加快农民市民化进程；加强城市基础设施、保障性住房、棚户区改造、城市应急系统等建设，提高城市公共服务能力；实行城乡一体化的医疗保险、就业与失业保障，建立统一的劳动力市场，提高城市综合治理能力；以凸显城市特色、城市精神为内涵，加强城市文化建设。

（二）城镇化的手段应从政府主导为主向市场推动转变，切实转变政府职能，继续推动行政区划向经济区划转变，用经济区划调整行政区划。

继续发挥巢湖行政区划撤并的示范效应，用经济区划调整行政区划，发挥中心城市辐射带动效应，建议以城市圈（带、群）中心，形成同城化，以经济区划为主；以中心城市为中心，形成中心辐射区，调整行政区划，建议将凤阳县并入蚌埠市，将寿县并入淮南市，将歙县并入黄山市。

（三）城镇化的动力由单轮驱动为主向双轮、多元驱动转变，推进产城一体化战略，激活城镇化的引力与推力。

改变以往仅以工业化推动城镇化的单轮驱动，形成产城一体化多轮驱动模式，即把新型工业化做为城镇化的主动力，第三产业做为城镇化的后续动力，农业现代化做为城镇化的推力。

（四）城镇化建设由城镇建设为主向城镇建设与美好乡村建设同步推进转变，破解二元结构难题，加大城乡统筹力度，推动城乡一体化发展。

改变就城镇建设城镇化的狭隘观念，要有大战略、开放性的视野将美好乡村建设纳入城镇化建设的范畴之中，强化中心镇、中心村建设，加强政策的引导和城乡统筹的力度，将农民有序分流，逐步实现城乡一体化。

三、对我省城镇政策进一步完善的建议

(一) 科学规划我省城镇化的空间布局，既要加快推进城镇化进程，又要按主体功能区战略防止过渡城镇化，走可持续的、环境友好的新型城镇道路。

结合我省特点和国家主体功能区战略，皖北地区应进一步加快人口城镇化进程，以新型工业化和农业现代化为主要推手；大别山区和皖南山区应以生态保护为主，以旅游产业带动城镇化；合肥城市圈应以现代服务业做为城镇化的主要动力；皖江城市带应以产业转移为契机，以新型工业化带动城镇化。

(二) 积极培育规模适度、结构合理的城镇规模等级体系，形成首位城市、中心城市、次中心城市、县城、中心镇宝塔式城镇体系，做好塔基，进一步壮大县域经济。

按 1（首位）—3（中心）—12（次中心）—62（县城）—400（建制镇）等级和 500 万、100 万、50 万、10 万、5 万人口规模构建我省城镇规模等级体系，加快县域经济发展，做好城镇化的塔基。

(三) 坚持“四化”同步协调发展，推动信息化与工业化的深度融合，工业化与城镇化良性互动、加快农业现代化进程，加快农民市民化进程。

以 PPP 模式助推医养结合的政策建议

马成文 李勇刚 陶成成

一、以 PPP 模式助推医养结合的必要性

统计资料显示，2013 年安徽省 60 周岁以上人口已超 1100 万人，占总人口比重达 18% 以上，而专门养老服务机构仅 1126 家、从业人员 1.05 万人，养老服务供给严重不足。同时，目前医疗服务与养老服务，相互独立、自成系统，老年人患病、失能的治疗、康复、看护等问题又严重困扰着千家万户，加快医养结合的健康养老服务业发展，已成为建设和

谐社会、提高人民幸福感的重要内容。

医养结合是指集医疗、护理、康复和基础养老于一体的养老模式。其优势在于破除一般医疗保健和基本养老分离的状态，实现对老年人生活照料、医疗护理和临终关怀的有机结合。

PPP模式公共私营合作制是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。随着老龄化程度的不断提高，单纯依靠各级政府财政投入进行医养结合基础设施建设难以满足健康养老服务业巨大资金需求，必须巧借市场之力，撬动社会资本，将PPP模式引入健康养老服务业，这样不仅有助于政府转变职能、减轻政府财政负担、培育新的经济增长点，而且有助于完善投融资机制、放大财政杠杆效应、优化投资风险分担结构、提高社会投资者提供公共产品和服务供给的积极性。

二、以PPP模式助推医养结合的基本模式

（一）运作模式

由于健康养老服务属于经营收费相对较低、难以完全弥补投资成本、需政府补贴部分资金或资源的公共产品，因此，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等手段，对社会资本投资兴办医疗养老机构、进行医养设施建设给予多种形式的资助，并出台相关政策、法规保障其合法合规运行，以此鼓励更多社会力量参与到养老服务供给中来。在“民建公助”下，可以采用BOT（建设—运营—移交）、BOOT（建设—拥有一运营—移交）等运作模式推进医养结合。

（二）基本思路

在BOOT模式下，其运作思路为：确定医养项目—招标准备—资格审查—邀请招标、评标和决标—签订特许经营期协议—项目授予—组建项目公司—项目建设和运营—项目移交。在运营过程中，社会资本负责项目的设计、建设和融资，通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。政府部门负责医养项目的总体策划、组织招标、协调

参与各方关系、制定服务价格和质量监管，并通过特许经营、税收优惠、贷款担保、低价出让土地、减免相关费用等方式为社会资本提供政策扶持，推动整合公立医院的医疗资源，允许社会资本所建立的养老机构以相对优惠价格向公立医疗机构购买专业健康医疗服务。在特许经营期内，社会资本拥有养老机构的所有权和经营权，一旦特许经营期满，养老机构的所有权将无偿转移给政府。

三、以 PPP 模式助推医养结合的保障措施

（一）积极发挥政府调控和管理作用

一是，为了引导社会资本积极参与健康养老服务产品供给，政府部门需要出台一系列优惠措施，从财政、税收、金融、土地等多方面为社会资本参与 PPP 项目给予大力扶持，增加 PPP 政策吸引力。

二是，同等对待各类民间投资主体，采取特许经营、投资补助、贷款担保、政府购买服务等方式，吸引更多社会资本参与医养服务项目的建设运营。

三是，成立专门 PPP 项目管理机构，建立相关制度，对医养服务 PPP 项目的招投标、建设、运营和项目收回进行调控和管理。

（二）构建合理的社会资本回报机制

为提高社会资本投资医养结合服务项目的积极性，政府应给予社会投资者相应的政策扶持作为补偿，建立合理的投资回报机制，如税收优惠、贷款担保、土地优先开发权等，从而解决公共服务项目投资回报低的问题。

（三）建立医养行业评估制度

对于医养结合项目，除政府部门进行监管外，还需成立第三方专业机构（如医养服务行业协会等），通过制定包含绩效指标、人性化指标在内的综合评价指标体系，对医养结合项目的建设运营评估，发现问题，及时整改，保障健康养老服务业有序快速发展。

（四）大力培育 PPP 专门人才

在医养结合项目中实施 PPP 模式，需要一批掌握融资、财务、医疗、

法律等专业化知识的人才队伍。为此，需进一步推进专业培训，精细化医疗养老服务专业人才管理的要求。制定培训规划，优化培训环节；实现对医养结合项目的融资人员、设计人员、经管人员和技术护理人员等进行分类培训。

（五）完善法律法规制度

对政府部门与社会资本部门在项目的风险分担、利益分配、运作管理、绩效考核等方面所拥有的权利、义务进行明确界定，通过完善的法律、法规、制度对参与双方进行有效约束，以实现优势互补、合作共赢。

加强皖北人口跨区域转移的政策建议

胡登峰、郭嘉刚、杨友朝

本课题组以安徽省皖北人口、经济和城镇化发展作为研究对象，经过实际调研和模型研究，认为皖北整体经济发展水平低难以在短期内真正实现小康社会目标、皖北固定资产投资建设难以为短期内真正实现小康社会提供基础条件、皖北工业投资水平低也进一步制约了皖北在短期内实现小康社会目标要求、皖北医疗卫生事业发展远远跟不上小康社会建设步伐，基于以上现实情况，同时根据安徽省 5-10 年未来人口转移空间分布，即合肥、芜湖、马鞍山、铜陵以及皖北“两淮一蚌”是安徽省未来主要人口分区。根据《2015 年皖北研究报告——经济社会综合协调发展专项研究》，结合过去皖北研究的相关结论和实际调研，特提出政策建议。

一、安徽省人口未来空间分布、人口转移基本特征及影响因素

通过对 2007 年到 2013 年安徽省省内人口转移数据分析，得到安徽省未来人口空间分布。

一是未来皖北各市人口省内迁入对象是合肥、芜湖、铜陵、马鞍山等城市；二是在皖北整个区域内，未来人口空间分布主要是“两淮一蚌”

地区；三是合肥、淮南、芜湖、铜陵将是安徽省未来人口主要集中地带，但是由于地理空间和产业因素影响，这些城市对皖北人口吸收能力存在较大差异；四是皖北各个地市在短期内对本地农村人口还具有较大的吸引力，成为本地人口集中的主要区域。

不同地区经济发展程度及未来经济竞争力，是吸引劳动力要素流动的关键动力。2013年皖北三次产业构成是19:50:31，三次产业的就业结构比为41:30:29。产值结构与就业结构的反差可以看出，皖北地区的农业劳动力比重较大，而农业的比较劳动生产率仅为0.47，农业剩余劳动力急需转移，而二、三产业的比较劳动生产率分别为1.67和1.01，这说明二、三产业就业容量小，急需拓展就业空间。

从经济和教育的角度看，从皖北历年人口转移数据和农村进入社会生活稳定性来看，皖北每年有25万左右受教育者（大专生）进入城市生活，这部分人口转移在十年之内带动2倍的家庭人口转移。

从不同城市转移实际情况来看，皖北转移出来的人口更多从事制造业和服务业发展。皖北各市服务业发展水平高低对皖北人口本地化迁移产生较大影响，也将决定未来人口迁移可持续程度，而合肥、芜湖等地制造业发展将极大程度决定了对皖北迁移人口吸纳能力。

二、政策建议

第一、做好三大城市群建设布局。人口转移方向和规模受到城市经济发展影响。区域经济发展有其路径依赖特点，加强沿江城市群（芜湖、马鞍山、铜陵等地）建设，形成城市集聚效应和辐射效应，是提高跨区域人口转移的强大动力所在；同时加大皖中城市群（以合肥为中心）建设步伐，提高区域经济带动作用，形成对皖北人口迁移的极化效应；强化淮河城市群建设步伐和内部整合，特别是在区域范围内，促进淮南和蚌埠同城化发展，做实作为皖北蚌埠中心城市地位，对皖北城镇化将起到极大的促进作用。

第二、建立跨区域转移人口迁移协调、推进机制。研究建立由省政府领导挂帅省直部门、各地市市联席会议制度，研究城镇化过程中各地

跨地市人口转移和城镇化过程中出现的重大问题。首先要做好安徽省未来人口空间布局规划，围绕人口集中和集聚，构建跨地市人口转移和本地人口转移促进机制。其次，做好各地产业和劳动力协同规划和构建跨区域产业和人才培养协同机制。第三，人口迁入地和人口迁出地要加强政策协调和制度创新，在户籍制度、住房制度、就业就学制度、社会保障制度等方面做好人口转移的支持政策。第四，建立合肥、马鞍山、铜陵人口转移的考评机制，以人口迁入质量和有效促进机制为内容，强化户籍人口城镇化率考核。第五，完善皖北城镇化考评机制，以居民生活水平提高和城镇化质量提升为内容，制定考核指标体系。

第三、做好教育和就业差别化政策设计。大中专生跨区域转移和区域内转移，有力促进了人口转移和形成较好的集聚性。因此必须围绕安徽省产业调整、人口产业间转移及人口区域转移需要，加强教育发展战略设计和规划，把教育战略实施作为改变皖北地区发展和做好“人的城镇化”重要任务和抓手。一是根据不同城市对人口吸引能力，从教育方面做好激励制度设计，提高人口向皖中、皖江集聚速度。二是在区域范围内，按照合肥、淮南、蚌埠和淮北未来对皖北人口吸纳能力，打造“皖北职业教育先行示范区”，把合肥纳入到“皖北职业教育先行示范区”内，一方面为合肥经济圈城市发展提供支撑和动力来源；另一方面加快人口转移和提升沿淮城市群城市集聚能力。三是按照人口未来空间转移趋势和安徽省整体发展战略要求，强化沿淮城市和产业园发展设计，重点提升淮南、蚌埠区域范围内中小城镇建设发展。

当前我省秸秆工业化利用困境及政策建议

张志胜

作为全国重要的商品粮和农副产品基地，我省秸秆资源非常丰富。但受消费观念及生活方式影响，加上缺乏技术支持和环保意识，每年夏

收秋收之际农民焚烧秸秆行为屡禁不止。不仅对空气质量造成严重污染，还影响正常的航空及交通运输安全，同时也造成巨大的资源浪费。近年来，省委省政府在明令禁烧的同时，积极出台和落实一系列引导和管理政策，以促进秸秆资源的工业化利用。但从目前情况看，我省秸秆资源的工业化利用水平及效率与兄弟省份相比仍较落后，亟需进一步统筹规划，构建长效发展机制，并不断加大政策支持力度。

一、我省秸秆工业化利用中存在的主要问题

首先，有效促进秸秆工业化利用的政策仍较缺乏。作为一种新兴产业，秸秆工业化利用还处于探索阶段，新领域的开拓必然生成额外的成本。从技术研发、成果转化、规模化生产再到新污染的防治都需要大量资金支持。但我省对秸秆工业化利用的技术研发以及项目建设仍缺乏有效的激励机制和扶持政策，以至于一些科研成果限于政策和资金原因还停留在实验室和论文中，没能转化为现实生产力。

其次，秸秆工业化利用技术尚待成熟。秸秆工业化利用虽然发展多年，但还由于存在许多亟需解决的技术瓶颈。譬如，秸秆发电企业所使用的国产秸秆发电锅炉结焦、腐蚀和效率低等问题没能得到很好解决，秸秆发电核心技术和设备大部分依靠进口且价格昂贵，导致秸秆发电成本为煤电的数倍，企业普遍亏损；秸秆液化方面，国内对秸秆液化机理和数学模型的研究还很欠缺，高效催化剂的筛选方面有待提高，液化产物的分离和提纯技术有待发展等问题。

再次，秸秆工业化利用的市场机制有待完善。从长远来看，秸秆工业化利用的市场前景广阔，但由于缺乏有效的政策激励、完善的市场机制和储运体系，加之投入大，生产成本低，产品又不具有不可替代性，我省秸秆工业化利用还处于初级阶段。秸秆工业化产品的市场竞争力和认可度不高，秸秆产业尚未形成规模，部分企业经营举步维艰，只能依靠政府补贴勉强支撑。

最后，秸秆收集、运储体系还未全面建立。制约我省秸秆工业化利用的另外一个因素就是还没建成一个长期运营的秸秆收集和运储网络。

主要是因为秸秆本身存在收集难、贮存难问题。秸秆收集具有很强的季节性，要想维持企业正常运转，就必须对秸秆进行大规模收集和跨季节储存。但收集时，秸秆体积庞大，运输量有限，还存在一个合理运输半径，运输距离过长，收集成本过高。而秸秆收获后仍处于后鲜期，打包堆垛后极易发热、霉变，储存时需进行防雨、防潮、防火和防雷等设施建设，投资成本和维护费用都比较高。

二、提升加快我省秸秆工业化利用水平的建议

第一，设立专项资金，统筹中长期规划，合理布局秸秆工业化利用项目。专项资金的来源可由省财政专项拨款设立，也可以从大气污染防治专项资金中抽出一部分，还应允许各地从国家发展现代农业专项资金、国家粮食大县补助资金、省财政安排的现代农业示范区等项目建设资金中拿出一定比例。省有关部门还应制定全省秸秆工业化利用中长期规划，并提供规模化、标准化、现代化的体系、模式及技术指南；各地市则做好秸秆资源的调查和评估工作，根据秸秆分布特点，合理规划工业化利用项目的建设地址与规模，逐步形成区域化和专业化的产业格局。

第二，加强部门协作，形成政策合力。财政、税收、交通等部门各司其职的同时，要合力推进秸秆工业化利用工作，要在政策制定、推行、落实上积极沟通与协作。譬如，交通部门开通秸秆运输绿色通道；科技部门对秸秆工业化利用技术的研发予以支持和奖励；财政部门对秸秆工业化利用企业给予一定补助；经信部门为秸秆工业化利用项目实施 CDM（清洁发展机制）提供方便；各部门的通力协作，不仅能降低企业的生产成本，增加企业资金流量，提升其利润空间，还能有效引导秸秆资源向规模化、高附加值的工业化利用方式转移。

第三，完善秸秆工业化利用的财税支持体系。一是对秸秆发电、秸秆建材、秸秆液化等规模化项目，应协调有关部门减免税费，协调银行提供无息或低息贷款，给予用地优惠或无偿用地，进行销售价格补贴以及企业用电按农业电价收取，以降低企业生产成本。二需进一步推进财政补贴及税费优惠政策，引导秸秆工业化利用项目积极发展。如对企业

按照秸秆利用量予以财政补贴，并将其定位为资源综合利用类企业给予增值税减免和所得税优惠，甚至将企业生产的符合条件产品纳入政府采购清单。三应将秸秆收储、运输设备纳入农机补贴，补偿和鼓励秸秆收储经纪人或企业建设秸秆收贮中心或收储站，按当年收集存储和销售数量给予相应奖励，并在遵守交通法规的情况下，对个人或企业的秸秆运输车辆免收过桥过路费。

第四，进一步整合科研资源，围绕秸秆工业化利用中的关键技术瓶颈，遴选省内外大专院校、科研单位和龙头企业联合攻关。即对现有秸秆工业化利用技术进行评估，寻找秸秆高效利用的技术突破口，科学定位各种技术方案的作用和适用范围。简而言之。首先，要从功能、用途、产品升级上加强秸秆工业化利用的新方法、新工艺的研发，并不断扩大应用领域。其次，组织力量开展技术研发与集成，加大秸秆工业化利用设备的开发力度，积极引进、消化和吸收适合省情的国外先进装备和技术，最大限度地降低企业生产成本，提高其经济效益。最后，以美好乡村建设为契机，加强秸秆收集储运、秸秆发电、秸秆固化、秸秆制碳、秸秆板材、秸秆液化等技术研究，不断开发秸秆工业化利用新途径。

联系电话：0552-3111482 18196619398 13865093107

电子邮箱：awit2008@126.com wymin576@163.com

联系人：张会恒 汪燕敏

报：省委、省人大、省政协、省政府领导

送：省委宣传部、省教育厅、省社联领导、省政府有关部门领导，
有关地市领导及校领导

共印 20 份