



【编者按】

为深入贯彻落实全市“大干2023”重点工作动员大会和全市“制造强市”推进大会精神,响应“制造强市”解放思想大讨论活动要求,充分发挥党校(行政学院)科研智库作用,助力滨州“制造强市”建设,中共滨州市委党校(滨州行政学院)近期组织开展了“制造强市”专项课题研究,在全市产业集群、产数融合、新兴产业、技改升级、营商环境、平台驱动、人才驱动、要素供给、绿色转型等重点领域进行选题,深入调查研究,推出了一批有深度、有分量的科研成果,为加快建设黄河流域先进制造业强市提供智力支撑。今日,本报刊发专项课题研究成果,希望能为读者带来启发,凝聚各方力量共同建设“制造强市”。

# 打造先进制造业集群 引领经济高质量发展

李硕雅

党的二十大报告指出,坚持把发展的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国,并对推动制造业高端化、智能化、绿色化发展,推动战略性新兴产业融合集群发展等作出部署。我市聚力实施“工业立市、实业强市”三年攻坚行动,以工业大发展推动经济大提速,以实业大跃升实现品质大提升,加速由“制造业大市”向“制造业强市”华丽蝶变。2022年,全市制造业增加值占GDP的比重为34.8%,列全省第3位。先进制造业百强市(2022)滨州再次上榜,位列第66位,较上年提升12个位次。这是对滨州制造业不懈努力与转型成效的认可。

## 强攻坚,重点建设优良项目

强化项目为王理念,要实现先进制造业集群的加速培育,促进制造业本身的发展是关键,优良的项目项目可成为支撑点。实施项目扩量。2023年,滨州市筛选256个项目申报省级重点项目,数量同比增长26.6%。聚焦调整结构。今天的投资结构就是明天的产业结构,围绕“十强”产业、新基建等领域加大投资力度,推动投资结构持续优化。突出双招双引。加强顶层设计,调整优化“10+5”招商专班架构,

完善“三图三库”,开展精准招商,举办“选择滨州”重点项目线上推介会,坚持高质量地扩大有效投资。**强链条,推进产业体系扩容升级**

聚力“十强”产业延链补链强链,推动“短链”延长、“断链”连通、“细链”增粗、“无链”生有、“弱链”变强,加速推进产业迈向价值链中高端。绘制产业全景图、产业链分布图,明确“瞪羚”“哪吒”“专精特新”企业孵化任务,开展第三方评估评价。找准短板,“一链一策”确定发展方向、路径和措施,集中资源要素主攻,打造特色县域产业集群。积极推进产业链协作,实施抱团发展,在产业分工上寻求优势互补、深度合作,全力畅通供应链。推动产业专班与招商专班密切对接,围绕核心产业链寻找上下游招商线索,以企招商、聚链招商,尽快落地一批强链补链大项目。

## 重创新,深入推进产学研合作

党的二十大报告提出,要从全创新链的发展来推进创新发展,把教育、科技、人才的发展与创新发展紧密结合。近年来,产学研合作已成为滨州市科技创新建设的重要组

成部分,科学家、实业家、金融家在这里发力科创、锁定科创、聚势科创,着力构建协同创新体系。共建研发平台,建设科技成果转化支撑载体。加快布局“五院十校N基地”,打造集“产学研金服用”于一体的区域科创高地和产业引领平台。建立企业为主体、产学研结合的技术创新体系。构建产学研协作新模式,支持一些行业骨干企业牵头组建创新联合体。优化人才引育环境,带动产学研合作快速发展。大力引进高层次创新人才,深化产教融合、校企合作,精准培养与产业发展相匹配的高技能人才,大力推广“企业出题答题、政府牵线搭桥、高校院所参予”的合作新模式。

## 降能耗,打造绿色低碳产业体系

我市贯彻落实绿色低碳可持续发展理念,把握山东新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展机遇,推动产业绿色低碳发展。加快构建降碳提质良性互动格局。从推动传统支柱产业绿色化高端化发展、加快重化工业布局优化和结构调整、坚决遏制高耗能高排放低水平项目盲目发展等方面重点发力。持续优化能源结构。能源领域是降污减排的主战场,坚持供需两端发

力,支持加快能源结构调整步伐。淘汰落后的生产力,严格把控“产业导向、项目准入许可、节能减排”三个关口,加快过剩产能有序退出。实现制造工序的绿色转型,在集群内积极推广绿色技术,大规模引入节能制造项目,建立高效、低碳的绿色制造循环,创立“绿色园区”等。

## 解难题,强化助企要素保障

解难题、破瓶颈,做强要素保障支撑,形成信息直报、后台研判、区级派单、专班跟进、跟踪问效工作闭环,对企业提出的问题照单全收,逐一明确责任部门、办结时限和推进路径。围绕政策供给、金融赋能、人才支撑、土地保障等维度提前预防、点穴攻坚,以新思路新举措,打破要素“天花板”,构建加速企业攀登的全要素保障体系。打造精简高效、风清气正的政务生态,企业如鱼,环境似水。持续深化“放管服”改革,主动服务、用心服务、高效服务,继续在打造审批环节最少、审批时间最短、审批成本最低、审批效率最高的营商环境上下功夫。

作者系中共滨州市委党校(滨州行政学院)政治经济学教研室副教授

# 探索行政合规轻罚 优化法治化营商环境

马明茹

行政合规轻罚主要指允许企业通过建立合规机制获得行政责任减免。由于绝大多数民营企业非常看重违规对其产生的实质性影响,因此,探索行政合规轻罚对于引导企业规避法律风险,优化法治化营商环境具有积极意义。

## 行政合规轻罚的制度优势

适用空间更大。当前企业合规轻罚主要用于刑事司法实践。然而就社会接受度看,行政合规轻罚较之通过合规手段对触犯刑法的企业予以责任豁免,显然前者社会接受度更高,是实施企业合规轻罚的更为广阔领域。

适合地方先行先试。各级各类行政机关都可以基于各自监管需求,在本行业领域独立开展行政合规轻罚实践。目前已有不少地区针对特定领域发布企业合规轻罚计划的基本标准。以此为基础,市级行政监管部门完全可以结合已制发的省级违法行为减轻行政处罚事项清单,开启行政合规轻罚局部先行先试。

助推企业高质量发展。在罚款金额通常较高且存在惩罚性赔偿的领域施行行政合规轻罚,能通过督促企业对其管理机制和经营模式合规化改造,助推企业高质量发展。另外,行政合规轻罚对应受重罚企业的积极意义尤为明显。严重的资格罚与行为罚会直接导致企业生产经营活动范围受限乃至取消。对应受该类处罚的行政违法行为设置缓冲区,避免机械地对企业给予行政处罚,是确保社会效果与法律效果相统一的迫切需要,行政合规轻罚可很好地应对这一价值需求。

创新社会治理。通过行政合规轻罚,使违法企业获得制定合规计划的强大动力,主动参与企业治理,改变被动应对行政违法的传统监管模式,增强本地经济稳定发展的可预见性,防止企业合规管理缺乏导致日后可能出现的行政乃至刑事风险。

## 行政合规轻罚的适用

在遵循公益优先、自愿、企业专项整改及严格依法的理念之下,行政合规轻罚的适用需要注意以下几个方面:

行政合规轻罚的适用条件。《行政处罚法》执法实践中以“单罚制”为主流立场,因此行政合规轻罚需要将责任主体界定为违法企业而非相关实际违法人。关于案件适用范围。行政合规轻罚可以在应受行政处罚的所有违法案件中采用,尤其对应受资格罚与行为罚的企业,恰当地采用更能防止企业因声誉或经营能力减损而面临灭顶之灾,更能凸显其制度价值。关于合规适用领域。各地探索阶段,适合以专项合规为重,避免全领域合规,甄选与经济发展和民生息息相关的行政违法高发领域、重点监管领域;新兴领域和陌生领域法律不确定性弊端凸显,也适合通过违法后行政合规轻罚形式,与行政机关达成治理共识。

行政合规轻罚的监管模式。各地行政合规探索中,可充分吸收刑事合规经验,建立由行政监管机关承担指导、监督职责,第三方组织负责具体合规评估的监管评估机制,并对第三方组织人员选任、职责权限和适用范围等加以制度规范。

行政合规轻罚的运作流程。行政合规轻罚的运作流程可各有侧重,但须呈现行政机关对企业进行合规审查;启动第三方机制;提交合规承诺;制定合规计划;合规计划执行;合规计划执行全面评估考核;行政机关作出决定六个阶段。

## 行政合规轻罚的目的实现

合规指引的制度辅助。合规领域具有专业性。行政机关事先设定并发布的合规指引中对风险的识别与评估是否系统、精准,对于企业能否把握外部监管要求,更好地搭建与其生产经营活动相关合规风险的框架结构,以及违法后获得行政机关轻罚的合规建设奖励都至关重要。

廉政风险防范。廉政风险的防控需要最大程度剔除各环节主观性,包括合规评价标准客观化、重大行政处罚集体讨论等。另外,强化社会监督是必要之举,这就要求行政合规轻罚程序做到公开、透明,并保持监督渠道顺畅、反馈及时。

监管机关协调与协作。基于《行政处罚法》规定,一行政机关对违法企业的行政合规轻罚存在影响另一享有管辖权的行政主体行政处罚适用的可能。因此,处理此类违法案件时,各行政机关应充分协商协作,确定另一主体是否对违法企业也适用行政合规轻罚,或一方行政合规轻罚对另一方管辖主体处罚程度的具体影响。

作者系中共滨州市委党校(滨州行政学院)法学教研室副教授

# 关于滨州持续优化营商环境的对策建议

张亮

党的十八大以来,滨州市贯彻党中央决策部署和省委要求,下大力气改善营商环境,取得了明显成效。但与发达地区相比,与企业群众需求相比,仍存在较大差距。为此,要从滨州市经济社会长远发展的角度出发,以生态理念长期致力于市场、政务、法治、人文等方面综合优化提升,最终达到高质量服务实体经济的目的。

## 加快要素聚集,打造富有吸引力的市场环境

优化区域资源配置,促进产业集群发展。按照《滨州市制造强市三年攻坚行动计划(2023—2025年)》要求,围绕滨州市打造“十百千万”培育工程需要,进一步优化产业发展布局,精心研究现代产业发展规律。根据滨州市五大千亿级优势产业集群发展需要,及时出台一批针对性强、操作性强、含金量高的政策。

完善相关配套服务,提高人才吸引力。改变以往的招引观念,力争通过一个项目引来一批人才,通过一批人才搞活一个产业。深入研究中高端人才流动规律,坚持“以用为本”原则,紧密结合高层次人才所需推进相关政策创新,以实效性政策打造区域性人才集聚高地。

科学调控土地供应,降低企业经营成本。根据闲置低效土地的形成原因、现实状况,按照“一企一策、一事一议”原则,在灵活收储土地等传统方式基础上,灵活运用资产转让、股权转让、购买银行债权等方式对闲置低效土地进行处置盘活。根据产业特点适当提高容积率,试行产业用地多用途兼容综合开发使用,探索“工业综合体”开发模式,以提高土地利用效率。

## 持续优化服务,打造便捷高效的政务环境

以协同理念推进机制优化。在分类分事项明确行政审批服务局、行业主管部门职责边界的基础上,进一步完善审管信息互动平台,严格落实审管信息双向反馈制度,以建立部门各负其责、相互联动的审管协同机制,提升服务效能。

以公平理念推进监管创新。加快推广跨部门联合“双随机”抽查监管,以解决监管执法中的“层层加码”“一刀切”等问题,切实减轻市场主体检查成本。建设全市联合奖惩系统,将国家和滨州市红黑名单信息进行归集,在许可审批、资金资助、后续监管等方面实现奖惩信息自动核查、自动匹配、自动反馈。

以“绣花针”功夫推进流程再造。与以往的改革相比,流程再造最大的特点就是企业群众“办成一件事”为导向。为此,要根据“一件事跑一次”为标准,对所有政务服务事项进行全面梳理、革命性再造,以提高政务服务的精准化、精细化水平。

## 强化法治保障,打造透明公正的法治环境

加快推进法规规章的立改废释。及时清理和修订不符合改革要求的政府规章和规范性文件,对需通过立法确认的改革措施和创新成果及时启动立法程序。针对“告知承诺制”出台可操作性实施办法,明确具体的承诺条件和告知内容,以减少政策滞后带来的不确定性风险。

提高法规制度的实施力度。引导领导干部坚决克制政绩冲动,严格执行决策合法性审查和评估程序,避免违反法律的现象出现。依法平等保护民营企业合法权益,通过强化企业债权司法保护、完善“权益救济”机制等措施,对诉求合法合规的,要尽快予以解决,对不符合法律规定的,要做好深入细致的思想政治工作。

## 提升治理能力,打造安商富商的人文环境

进一步转变政府工作作风。按照“前沿距离法”找准服务优化路径,着力提升惠民惠企政策知晓率,加强对基层的业务指导和支持,加快提升服务效率。引导广大干部树立“往前迈一步即是创新”的理念,落实落细容错纠错机制,鼓励各级干部大胆尝试、大胆突破。

加快营造尊商重商的社会环境。对列入全市重点计划的项目,市委、市政府定期召开专题会议,一对一研究项目需求,及时解决项目建设难题。在不影响企业正常经营的条件下,利用节庆活动、各类展洽活动、企业重大活动对企业进行走访调研慰问,营造浓厚的尊商亲商氛围。

广泛调动群众参与积极性。找准营商环境与群众利益结合点,广泛宣传全市优化营商环境的重大意义,引导广大群众树立“人人都是营商环境,个个都是开放形象”的意识。及时处置营商环境不作为、乱作为、慢作为等问题,并及时向社会公开调查结果。

作者系中共滨州市委党校(滨州行政学院)政治经济学教研室副教授

# 发展实体经济打造“制造强市”的理论基础与实践创新

赵勇

党的二十大报告指出,坚持把发展的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。当前滨州市正在进行“制造强市”解放思想大讨论,将“制造强市”放在实体经济的理论框架内进行考量有助于实现思想大解放、发展大跃升。

## 发展实体经济的理论基础

发展实体经济与马克思主义经典作家经济设想一脉相承。马克思从实物形态上将社会总产品分为生产资料的生产和消费资料的两大部类。两大部类保持比例平衡发展是马克思主义社会总产品再生产的理论核心。按照比例平衡发展原则,我国大力发展先进制造业,针对供需失衡提出供给侧结构性改革。马克思精准预见虚拟经济导致经济危机,我国提出虚拟经济与实体经济良性互动。

发展实体经济体现马克思主义政治经济学大创新。马克思主义政治经济学认为,基本经济制度决定一个社会基本性质和发展方向。坚持和完善社会主义基本经济制度,坚持“两个毫不动摇”,

推动各种所有制依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争,是对政治经济学原有所有制理论的发展与创新。协同发展产业体系建设思想是对马克思主义政治经济学协调发展理论和平衡论的创新。发展实体经济增强建设现代化经济体系理论自信。我国经济锚定高质量发展,以深化供给侧结构性改革为主线,以发展先进制造业为核心,以创新为动力,以保持“两个毫不动摇”为制度保障,以“中国制造2025”为战略保障,实现生产要素向实体经济集聚,实现了经济发展的重大理论供给,为我国建设现代化经济体系增强了理论自信。

## 发展实体经济的主要内容

聚焦先进制造是核心。着力整合产业结构,促进智能设备制造和传统优势产业融合发展。着眼高新技术突破,打造技术创新性强、管理先进、信息化及自动化程度高的先进制造集群。着手先进制造业产业化应用,推动形成产业链、创新链、资金链、政策链相互支撑的高效立体制造业创新转化体系。增强“数实融合”是关键。数

字化提振实体经济高质量高效率发展,促进数字经济和实体经济融合发展。加强数字基础设施建设,鼓励企业进行自主科技研发,利用大数据资源推动智能制造技术研发和应用。促进数字技术和实体经济深度融合,催生新兴产业新业态新模式。促进政府与企业合作,通过减免税收、便利融资等政策助力企业有效应用数字技术,促进产业数字化。

提高金融服务是保障。健全国家货币政策,加快利率和汇率改革,改善社会融资与信贷结构,以降低融资成本支持实体经济发展。深化金融体制改革,加大金融对绿色产业及技术创新型企业资金支持力度,推动金融资源向实体经济重点领域倾斜。构建现代金融监管框架,在对外开放的同时,参照国际标准加快建立现代金融监管机制,积极处理各类金融风险案件。

## 发展实体经济的创新路径

完善实体经济发展的政策制度。深化投资体制改革。要进一步优化政府资金管理,推动政府资金流向亟需资金支持的实体经济领域。要大力促进直接融资,增加

社会资本进入实体经济领域的方式和渠道。加快产权制度改革。明确划分现有企业产权,依法保护各经济主体财产权,施行健全的知识产权保护政策,推动更多实体企业在产权明晰的基础上加快自主创新。

推动先进制造业和现代服务业交融发展。推动原材料工业、消费品工业及装备制造业等重点行业与现代物流、研发设计等各类现代服务业充分交融、耦合共生。快速转变制造业发展方式,提高产品附加值,提供高质量的产品和服务,提高制造业及实体经济的服务化、信息化水平。

加快培育战略新兴产业。高度重视高端装备制造业的成长和发展,坚持自主创新,努力提高制造业产品的国际竞争力。以高端装备制造业发展为契机,带动其他战略性新兴产业发展。以科技创新为关键动力,促进社会各界产学研合作,形成科研和产业发展合力。推动战略性新兴产业区域协调发展,加快产业结构实现战略性全局性转变。

作者系中共滨州市委党校(滨州行政学院)习近平新时代中国特色社会主义思想教研室教师