



## 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

# 勇当绿色低碳高质量发展的开路先锋

□ 袁红英

近日，国务院印发《关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》（以下简称《意见》），开篇强调，山东是我国重要的工业基地和北方地区经济发展的战略支点。国家将山东经济发展的战略定位更加清晰，山东在国家大局中的战略地位进一步凸显。作为工业大省、经济大省，山东应增强使命感，抢抓发展机遇，锚定“走在前、开新局”，坚决扛起建设绿色低碳高质量发展先行区的历史大任，奋力谱写新时代社会主义现代化强省建设新篇章。

### 充分理解山东推动绿色低碳高质量发展的重大战略深意

《意见》着眼国家所需、发展所向、山东所能，明确提出支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展，具有全局性重大战略深意。作为全国重要的工业基地，山东通过新旧动能转换实现绿色低碳转型发展，也一定会通过产业链、供应链、创新链牵引全国更大范围实现更高质量发展。工业是山东最重要的比较优势之一，工业体量大，门类齐全，总量连续多年居全国前三名。在常规统计的570多种主要工业产品中，55种产品产量占全国的比重在20%以上，超过100种重点产品产量居全国前三位。近年来，山东靶向破解产业结构偏重、能源结构偏煤、市场机制不活等问题，初步蹚出一条高质量发展的新路子。但是产业结构优化非一日之功，山东在推进绿色低碳发展方面的任务仍然十分艰巨。《意见》支持山东加快绿色低碳高质量发展，就是要赋“双碳目标”大任于山东，通过支持工业大省深入推进新旧动能转换，进一步强化绿色低碳动能向全国辐射，为全国碳达峰碳中和作出更大贡献。

作为北方地区经济发展的战略支点，山东的人口、市场、区位、开放等基础优势为全国经济社会发展提供了有力支撑，这些领域的绿色低碳成效也影响着全国高质量发展水平。常住人口、流动人口“双过亿”，既是强大的人力资源供给端优势，同时也是巨大的消费需求端优势。山东南北连接京津冀与长江三角洲地区，居于我国推进由南向北扩大开放、由东向西梯度发展的关键战略节点上。在双碳目标约束下，进一步促进南北均衡、东西协同，进而加快推进共同富裕，山东的地位和作用不言而喻。《意见》提出“以形成绿色低碳生产生活方式为主攻方向”，就是基于山东在我国北方地区的重要战略定位而作出的战略性指导。通过支持山东加快绿色低碳高质量发展，有利于改善全国经济南北发展不平衡、东西不协调的问题，更加有助于全国加快推进共同富裕。

作为引领黄河国家战略落地实施的龙头，山东半岛城市群承载着绿色低碳高质量发展先行区建设的重大使命，是构筑黄河流域生态保护和高质量发展空间动力系统的重要引擎。黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大战略，为进一步推动山东更好融入国家生态文明建设和区域协调发展大局提供了更重要的战略平台。山东是黄河流域河海交汇处，港口交通枢纽地位突出，

产业基础雄厚，能够在陆海联动、东西互济和体制机制创新等诸多方面发挥引领和辐射带动作用。《意见》要求“发挥山东半岛城市群龙头作用，全方位、多层次深化黄河流域大保护、大治理”，就是要开发和利用好山东半岛城市群在人才、科技、生态、开放等方面的集聚力优势，主动担当作为，勇当绿色低碳高质量发展的开路先锋，为落实好黄河国家战略贡献山东力量。

### 进一步增强在推动绿色低碳高质量发展中的行动自信

党的十八大以来，山东牢记习近平总书记嘱托，持续强化“腾笼换鸟、凤凰涅槃”的战略定力，一茬接着一茬干，把新旧动能转换作为推动高质量发展的“牛鼻子”，按照“一年全面起步、三年初见成效、五年取得突破、十年塑成优势”的部署稳步推进，绿色低碳高质量发展的路径更加明确。

新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的政策体系不断完善，为山东落实《意见》筑起了四梁八柱。动能转换与绿色低碳发展内在逻辑相通，新旧动能转换形成的政策体系非常利于绿色低碳经济发展。将碳达峰碳中和纳入山东省《环境保护条例》《大气污染防治条例》等地方性法规、政府规章，增强了制度执行的法制保障。近年来出台的《关于加快七大高耗能行业高质量发展的实施方案》《山东省低碳发展工作方案》等一系列政策举措，为山东加快绿色低碳发展奠定了坚实基础。不久前印发的《山东省高耗能高排放建设项目碳排放减量替代办法（试行）》，对“两高”项目的新增碳排放量由其他途径按1.2或1.5的比例减量替代，使得山东省成为全国第一个出台“两高”行业碳排放减量替代的省份，为推进高耗能产业实现绿色低碳发展提供了更有抓手。

面向绿色低碳高质量发展的产业结构得到进一步优化，为山东落实《意见》进一步夯实了产业根基。坚持高端化、绿色化、集约化，促进钢铁、石化等产业兼并重组，实现产能向沿海地区园区集中，推动重化工业转型、低碳技术研发推广、绿色发展机制创新，加快形成节约资源和保护环境的产业结构和空间格局。通过投资引导、科技创新、招商引资等方式，不断做大“四新”经济增量，新动能不断壮大。2021年，“四新”经济增加值占山东地区生产总值的比重达31.7%，比2017年大幅提高10个百分点。数字经济占地区生产总值比重近五年提高8个百分点，达到43%。高端装备制造增加值占装备工业比重达46.4%，三年来增加了19个百分点。山东重化产业结构和空间结构得到进一步优化，面向绿色低碳高质量发展的产业格局和空间格局逐渐显现。

偏向非化石能源的新能源开发利用体系不断完善，为山东落实《意见》提供了可持续能源供给保障。新旧动能转换推动了能源结构优化、能源消费中，碳排放水平较高的煤品消费量占比已经由10年前80%以上下降到目前不足70%。聚焦海上风电、核能、氢能等重点领

域，持续推进产业创新，培育发展新业态、新模式，全省新能源产业蓬勃发展。截至2021年底，全省风电装机达到1942.4万千瓦，位居全国前列；核能产业实现跨越发展，海阳核电一期建成投运，实现在运核电“零突破”，全省在建核电装机达到570万千瓦；氢能产业起步突破，率先出台全国首个省级层面氢能产业发展规划，入围科技部“氢进万家”科技示范工程，成为全国首个、唯一氢能大规模推广应用的示范省。全省非化石能源供应体系不断完善，绿色低碳高质量发展的能源供应保障能力进一步增强。

科技创新引领新旧动能转换作用更加凸显，为山东落实《意见》集聚起更加强大的动力支撑。在科技研发领域，大力推行首席专家“组阁制”、技术攻关“揭榜制”、科研经费“包干制”等科技计划管理改革新举措，有力地促进了山东在新一代信息技术、新材料、生物医药等一批关键技术领域取得新突破。深入实施领军人才“筑峰计划”，推行顶尖人才“一事一议”，不断壮大战略科技人才队伍，全省人才资源总量超过1500万，国家级领军人才超过1500名。2021年高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到46.8%，高新技术企业、科技型中小企业总数分别达到2.3万家和2.9万家，三年来均有大幅提升。工信部公布的四批国家级专精特新“小巨人”企业，山东共有764家企业入围，位居全国前列。以创新为核心动力的制度体系、人才体系、市场体系必将为绿色低碳高质量发展注入更加强劲的新动能。

### 在建设绿色低碳高质量发展先行区中展现更大作为

《意见》发布，体现了国家对山东新旧动能转换工作开展的肯定，同时对山东今后发展提出新要求，赋予山东推动绿色低碳高质量发展新使命。面向新时代现代化强省建设新征程，山东加快推动绿色低碳高质量发展的任务更加艰巨。必须锚定“走在前、开新局”，紧紧围绕建设绿色低碳高质量发展先行区这一具体目标，抓关键、促重点，压茬推进，不断推进绿色低碳高质量发展理论创新、实践创新、制度创新，在推进绿色低碳高质量发展中展现经济大省更大责任担当。

进一步发挥动能转换减碳减排作用，塑造技术减碳产业新优势。以塑成优势为目标，深入推进新旧动能转换，在坚决改造提升传统优势动能的基础上，培育一批新动能。立足传统产业门类齐全、基础雄厚优势，以品种、质量、效率、绿色提升等为重点，加大技术改造和设备更新投入，提升高端化、智能化、绿色化发展水平，加快向价值链中高端延伸。着力培育新一代信息技术、高端装备、新能源新材料、现代医药等现代优势产业，培育形成新动能主体力量，推动产业基础高级化、产业链现代化。以未来技术突破和数字化变革催生新动能，在生命科学、量子信息、空天开发、柔性

政策和财政投入。

四是把握好内涵发展和外延扩张的关系。建设现代化强省需要高质量的高等教育支撑，高质量的高等教育必须走内涵式发展道路，这是新阶段高等教育的必然选择。在新形势下，山东高等教育应尽快摒弃老路，通过整合资源、突出特色、强化优势，实现强身健体和强身健体。

### 山东高等教育高质量发展需抓好四个结合

实现山东高等教育的高质量发展，要把高等教育置于新时代社会主义现代化强省建设的总体框架中，聚焦关键环节，抓好四个结合。一是抓好现代产业体系与高等教育集群的结合。无论是加快推进科技自立自强，还是纵深推进新旧动能转换，科技创新和现代产业是核心。政府要牵头统筹资源、搭建平台、建立机制，构建以政府为主体、高校和产业为两翼、平台和资本为纽带的对接耦合平台。依托平台对接高等教育集群和现代产业体系，推动全省153所高校发挥各自特色优势与传统产业、新兴产业、未来产业、先进制造业分别搭帮结对。通过打擂赛或揭榜制，实施校企共建科技合作基地、工程技术中心、联合研发平台等，推动产业与高校产学研协同创新，为传统产业提升、新兴产业突破、先进制造业做强和数字经济核心产业培育赋能。地方高校要瞄准山东经济社会发展需求，主动对接，主动作为，广泛开展校地合作、校企合作、校企合作、校研合作、以共建学科专业、共建学院、共建研究院、共建实验室、共建协同平台等方式，将高校的教育资源、科技文化资源充分挖掘出来、利用起来，在服务社会、贡献社会中争取资源，实现合作共赢和多赢。

二是抓好基础教育和高等教育的结合。高校是面向全球吸纳储备人才的蓄水池，是山东招才引智的桥头堡，是培养输出人才的主阵地，能够加快形成面向本地生源乃至面向全国的人才“虹吸效应”。政府应统筹均衡基础教育与高等教育资源投入，建立更加科学合理有效的大中小幼一体化教育资源投入机制。加强

政策

电子、深海远海等前沿科技领域，谋划布局一批未来产业，积极创建国家级未来产业先导示范区，形成产业发展新增长点。

深入推进降碳、减污协同增效，打造工业大省绿色低碳高质量发展新样板。紧紧抓住“降碳”这一源头治理的“牛鼻子”，深化供给侧结构性改革，从供给侧实施绿色制造工程，推广绿色设计，探索产品设计、生产工艺、产品分销以及回收处置利用全产业链绿色化，加快工业领域源头减排、过程控制、末端治理、综合利用全流程绿色发展。以海上风电、光伏发电为重点，因地制宜推动可再生能源多元化、协同化发展，进一步提高非化石能源比例，进行能源供给优化。针对山东内陆风力发电、光伏发电规模小且分散的特点，强化配电网建设，提升消纳能力支撑。把节能贯穿于经济社会发展全过程和各领域，强化重点用能单位节能管理和目标责任，实施节能低碳技术改造升级，打造具有工业大省鲜明特色的降碳减污协同增效山东样板。

推动绿色低碳市场化发展机制取得新突破，探索生态产品价值实现新机制。建设绿色低碳高质量发展先行区，是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，涉及方方面面，需要系统的制度建设，尤其是需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以较低成本实现碳排放达峰和碳强度持续下降，把生态文明建设提高到新水平。在进一步完善碳排放权交易市场地方配套制度建设的同时，积极推动省内更多相关行业高耗能企业参与市场交易。积极开展排污权交易试点，完善排污权收入、价格及交易流转等配套政策，搭建全省排污权交易平台。鼓励开展多种形式的水权交易，促进水资源的节约、保护和高效利用。借鉴试点省份成功经验，稳妥推进初始用能确权，有偿使用、市场交易，努力探索生态产品跨产业、跨区域价值实现的路径机制。

增强绿色低碳发展区域协同效应，构建黄河流域双碳区域合作新格局。在充分考虑区域资源分布和产业分工的客观现实的基础上，提升省内鲁西、胶东、鲁南等地区绿色低碳协调发展水平，高质量建设济南新旧动能转换起步区和青岛西海岸新区。支持资源型城市、区域交界城市发展，因地制宜发展绿色低碳优势产业。提升与黄河流域、长江流域、京津冀等兄弟省区市协同水平，在体现区域差异性、互补性的同时，强调绿色低碳发展行动方案的目标一致性。建立健全跨区域的联席会议利益分享和风险共担机制，引导碳关联要素跨区域有效流动，积极建立更加有利于“双碳”目标实现的绿色低碳高质量发展区域合作体制。

（作者系山东社会科学院党委书记、院长，山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）



扫码看理论周刊专题

# 数字政府建设须处理好四个关系

□ 陈晓强

数字政府建设的重点，不是传统的信息化建设，也不是简单地把数字化应用场景叠加到原有的体制机制上，而是推动数字技术与体制机制进行协同创新，使二者相互契合、相得益彰。一方面，制度创新要为技术创新夯实基础。另一方面，技术创新要成为突破制度改革瓶颈的重要手段

日前，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，就主动顺应经济社会数字化转型趋势、充分释放数字化发展红利、全面开创数字政府建设新局面作出部署。数字政府建设是一项系统工程，贯穿于政治、经济、社会发展的方方面面，必须坚持全局性谋划、系统性布局、协同性推进，防止“头痛医头、脚痛医脚”，防止畸重畸轻、单兵突进、顾此失彼。建设好数字政府，要处理好四个关系：

一是技术创新与制度创新的关系。技术与制度存在匹配问题，拉郎配式地把二者放在一起，容易产生“两张皮”。去年被媒体曝光的政务信息“二次录入”问题，是一个具有普遍性的问题，从表面看这是信息系统不兼容、不适应的技术问题，但从深层次看则是上下级之间、同级部门之间协同性不足的体制问题。由此可以看出，技术与制度的不匹配弱化了数字政府建设的效能。因此，数字政府建设的重点，不是传统的信息化建设，也不是简单地把数字化应用场景叠加到原有的体制机制上，而是推动数字技术与体制机制进行协同创新，使二者相互契合、相得益彰。一方面，制度创新要为技术创新夯实基础。进一步深化放管服改革，转变政府职能、健全政府职责体系、优化组织结构，使行政管理体制能够充分适应数字时代的规律和特点，为数字技术应用铺平道路。另一方面，技术创新要成为突破制度改革瓶颈的重要手段。利用数字技术推动机构重塑、业务重塑、模式重塑，用数据打通同级部门之间、上下级之间的业务流程有机链接起来，实现政府服务从“碎片化”向“整体化”的转变，政府治理从“金字塔”向“扁平化”的转变。

二是摸着石头过河与顶层设计的关系。摸着石头过河与顶层设计都是社会实践的基本方法和重要环节，二者相辅相成、缺一不可。近年来，多地在数字政府建设上作了很好的探索实践，形成了一批创新成果，“不见面审批”“跨省通办”“免申即享”等，但是由于顶层设计滞后，缺少统一的建设标准和规范，从而导致政策不配套，行动不同步，难以产生联动效应，影响了数字政府建设的科学性和协调性。因此，数字政府建设必须坚持摸着石头过河和顶层设计相结合的原则，并且要把把握二者动态平衡，使二者产生耦合反应。加强顶层设计的动态平衡，必须尽快拿出施工图，制订出台统一的建设规范和标准，切实解决数字政府建设中遇到的数据不互通、系统难兼容、安全隐患多等问题。顶层设计可以首先从建设全省统一的政务事项标准、数据标准、系统标准、安全标准等方面入手，并且要强化标准的执行力，防止有令不行；顶层设计还要为基层探索留出足够空间，防止数字政府建设标准管得过死、控得过多。同时，继续鼓励各地大胆试验、大胆突破，注重试点先行、以点带面。当前，数字政府建设已经进入“深水区”，需要充分发挥基层的主观能动性和首创精神，夯实顶层设计的实践基础。

三是政府主导与社会参与的关系。数字政府建设的根本目的就在于更好地为人民服务，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。当前，一些地方的数字化应用场景未能从居民视角考虑如何提供简单、快捷的公共服务，导致用户黏性不够，没有产生预期的良好效应。还有一些地方建设线上办事多少和流程是否顺畅作为考量数字政府建设成败的主要标准，单方面要求老年人数字化应用“不掉队”，结果无法使老年人享受到“泛在可及的服务体系”带来的便利。社会参与与度不高是当前数字政府建设存在的突出问题之一。数字政府建设理应由政府来主导，但决不能闭门造车，必须提高社会参与度，真正让群众满意不满意作为数字政府建设的主要标准。数字政府建设过程中，要广泛听取社会各界的意见，切实解决数字化应用场景“部门不愿用、群众不会用”的问题，并不断提高干部群众的数字素养，使数字政府建设的进程成为弥平社会“数字鸿沟”的过程。同时还要认识到新技术从出现到成熟应用之间会存在合理滞后期，要有足够的耐心和科学的方法逐步增强用户黏性，不能犯急躁症，不能对一些数字化应用场景浅尝辄止。

四是数字治理与法律治理的关系。数字治理和法律治理都是社会治理的手段，数字治理追求效率，法律治理注重公平。数字治理能够为法律治理提供技术支撑，法律治理可以为数字治理扎好制度笼子，二者相互促进、相辅相成。处理不好二者的关系，就会削弱数字政府和法治政府建设的成果。不可否认，目前法律治理对数字治理的制衡力度不够。一方面，部分领域无法可依。数字化领域的立法工作相对滞后，特别是在数字治理的一些领域尚存法律空白，这使得社会在治理中存在数据滥用、算法歧视等问题。另一方面，少数地方执法不严。这在数据安全方面表现得尤为突出。虽然《中华人民共和国数据安全法》已经施行了一年多，但社会治理中的数据泄露事件仍然屡有发生。因此，建设数字政府必须坚持技术维度与法治维度并重，加快数字治理的有关立法工作，运用法治思维、“法治方式”应对和解决数字技术深度应用可能带来的“数字专制主义”的法治风险，着力实现政府治理数字化与法治化的深度融合，大力提升数字政府建设的法治化水平。

# 在全面求强中推进高等教育高质量发展

□ 胡金焱

山东省第十二次党代会提出，全省上下要锚定“走在前、开新局”，勇于担当、加压奋进，努力在社会主义现代化建设新征程上展现更大作为、作出更大贡献。“走在前、开新局”，其时已至、其势已成，山东发展迈入全面求强、大踏步向现代化迈进的新阶段。山东是经济大省也是高等教育大省，全球经济和教育的规律表明，经济社会与高等教育向来是相互赋能、相互成就的依存关系。省第十二次党代会提出现代化强省建设，不仅包括经济强省，也对我省高等教育发展提出了更高要求。高等教育应全面融入现代化强省建设，在全面求强中实现高质量发展。

### 山东高等教育亟待实现由大到强转变

近年来，山东相继推出《关于推进新时代山东高等教育高质量发展的若干意见》、“双高”建设计划、高等教育“冲一流”工程以及在推动的“811”计划等一系列政策举措，山东高等教育整体呈现出百舸争流、百花竞放的良好局面。省第十二次党代会提出“优化高等教育布局，深入实施高水平大学和高层次学科建设计划，加快双一流建设，推动省属高校实现突破”，充分体现了省委省政府对高等教育的高度重视，充分反映了全省人民的共同期盼。

对照现代化强省建设目标，山东高等教育要实现从大到强的跨越，更加任重道远，这主要源于长期以来山东高等教育发展的不平衡不充分。一是山东高等教育资源分布区域结构不平衡。济南、青岛、烟台、潍坊、淄博等5个经济较发达市共有高校106所、本科高校52所，分别约占全省总数的70%和74%。二是山东各市在支持地方高校发展上参与投入不充分。与基础教育投入主要依靠各市不同，公办地方高校尤其是本科高校很大一部分主要隶属省级政府，主要依靠省级财政投入，地方参与不足，财政支持较为有限。在全国范围内，与南方省份相比，山东地方高校年度预算差距较大。三是地方高校服务经济社会发展能力不足。多数山东地方高校科技研发能力较弱，校企、校地合作有限，科技成果转化率低，获取社会资源的能力不强。与全国大多数地方高校类似，多数山东地方高校发展主要依靠财政拨款款

与学费收入，依然走在加专业、扩招生等外延发展的老路上。四是地方高校办学缺乏鲜明特色和突出优势，高层次人才引进难度较大。目前，山东地方高校总体状况是山多峰少，部分高校专业建设摊大饼、学科发展不聚焦，办学特色不明显、比较优势不突出，加上经费资源和条件待遇不足，在高层次人才引进上缺乏吸引力和竞争力。

### 山东高等教育高质量发展需把握好四个关系

在山东全面求强的新发展阶段，推动高等教育高质量发展，要对照高等教育亟待解决的现实问题，立足当下、着眼长远，统筹经济社会和高等教育发展两个维度来谋划思考，重点把握好以下四个方面的关系。

一是把握好现代产业体系与高等教育集群发展的关系。省第十二次党代会强调，科技是强省之本，实体经济是强省建设的重中之重，要强化科技战略支撑，纵深推进新旧动能转换，建设先进制造业强省。高等教育在很大程度上决定着经济发展的上限，现代产业越往高精尖方向跃升，越需要高等教育的高质量支撑。要真正实现产业体系的深刻变革，提升山东未来发展的核心竞争力，需要高等教育与产业相互赋能，推动产业体系与153所高校集群发展紧密结合。

二是把握好基础教育和高等教育的关系。基础教育和高等教育是人才培养链条上的重要两端，基础教育是人才苗圃工程、民生工程。作为教育和人口大省，山东的学前教育、义务教育、高中教育均衡发展优质发展的良好局面已基本形成。高等教育处于教育体系的顶层，是山东面向全省全国乃至全球吸引和沉淀人才的蓄水池，高质量的高等教育能够为山东带来源源不断的人才“虹吸效应”。把握好基础教育和高等教育的关系，是优化全省教育体系，实现全省教育资源效益最大化的需要。

三是把握好省级与市级政府投入的关系。推动高等教育的高质量发展，需要各级政府上下联动、各有侧重，共同支持、协同发力，建立常态化持续性的财政投入机制，对高校保持