



以系统观念推进黄河重大国家战略

□ 王安德

齐鲁策论

- 要把存量的现状搞清、问题摸透、措施落实，率先解决好存量在当前阶段所发现的不符合高质量发展的问题，把基础夯实。与此同时，谋划好增量的发展方向、实施路线、时间步骤，把即将落实的所有增量坚决做优
- 在市场失灵的时候，政府政策多发挥作用，在政府政策落实出现问题的时候，多重视用市场机制或者市场补偿来修正弥补
- 黄河流域生态保护和高质量发展涉及经济、社会、文化、生态各领域，不可能毕其功于一役，既等不得又急不得，必须统筹好近期与远期的关系

洋，高质量创建黄河口国家公园，率先建成全国首个陆海统筹型国家公园。高标准推进湿地生态保护与修复，保障黄河河道和河口湿地生态流量。高水平保护河口地区生物多样性，加强原生物种封育保护，推进互花米草防治、盐地碱蓬恢复等重点生态工程。在沿黄重点地区保护治理上，要统筹河道、河滩、河岸一体要求，坚持保护优先、自然恢复为主，实施好山东省沿黄生态廊道保护建设规划，加快滩区土地综合整治，推进东平湖环湖水源涵养、村镇污水治理和大汶河流域水体生态修复。加强露天矿山地质环境治理，推进沂蒙山区山水林田湖草沙一体化保护修复等重点工作。在环境污染综合治理上，要以解决人民群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出问题为重点，对黄河流域生态环境警示片披露的问题，严格标准、逐一整改，并举一反三，防止类似问题再次发生。

持续实施大气污染防治行动计划，逐步消除重污染天气；加强水污染防治，加快城市污水“两个清零、一个提标”步伐，实施从水源到水龙头全过程监管，保障用水安全；开展土壤治理与修复，着力解决土壤污染农产品安全隐患和人居环境突出问题；加强面源污染防治，强化农业废弃物治理利用，探索黄河特色农业生态化模式。严控严管新增“两高”和高耗水项目。

统筹政府与市场的关系

我国经济进入新常态，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效益型集约增长，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深度调整。经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。黄河流域面临着同样的局面。从资源环境约束看，过去能源资源和生态环境空间相对较大，可以放开手脚大开发、快发展。现在环境承载力已经达到或接近上限，难以承载高消耗、粗放型的发展。从经济结构看，多年形成的产业结构具有高能耗、高碳排放特征，高

能耗工业特别是重化工业比重偏高。这种状况不仅制约着黄河流域生态环境的保护，还制约着流域高质量的发展。调整优化好经济结构就成为沿黄各级实施黄河流域生态保护和高质量发展重大战略的一把钥匙。但经济结构的调整本质上是利益结构的调整，是痛苦的、艰难的过程。这种利益结构的调整，单靠市场或单靠政府都难以办到，必须正确处理好政府和市场之间的关系，让市场在资源配置中发挥决定性作用，更好地发挥政府作用。通过调整优化结构，实现生态环境保护和经济高质量发展的双重目标。

市场的发挥，会面临市场失灵，如：有限性、信息不完全性、外部性等。同时市场失灵也可能是由政府干预造成的，如行政垄断、对价格形成机制的干预、对进入与退出的干预等。政府的作用需要把结构优化目标纳入宏观经济调控目标之中，既充分发挥金融政策、财政政策、产业政策的作用，来引导资源流向政府优先发展的方向，或限制资源流向政府不希望发展的方向，也可以采用行政手段直接鼓励或限制某些产业的发展，以实现结构优化目标。要尽量避免政府过度干预导致资源错配。

山东沿黄9市产业以资源能源消耗型为主，流域内产业结构偏重，能源结构偏煤、运输结构偏公路，农业投入结构欠合理等问题尚未根本解决，结构调整优化的难度不断加大。产业结构方面，“两高”行业企业数量多、占比大。能源结构方面，近三年全省煤炭消费一直处于3.9亿吨的高位，完成“十四五”减煤10%的任务艰巨。交通运输结构方面，高污染高排放交通工具成为造成空气污染的重要因素。农业投入结构方面，化肥农药使用底数还比较大。在调整过程中特别要注意避免按下葫芦起来瓢的问题。要尽量考虑周全，充分发挥市场与政府的作用，统筹好两者的关系。在市场失灵的时候，政府政策多发挥作用，在政府政策落实出现问题的时候，多重视用市场机制或者市场补偿来修正弥补，以减少对社会的冲击，提高结构调整弥合。

加快推动专精特新中小企业转型升级

□ 隋映辉

- 近年来，受需求不足和外部不确定性等因素困扰，我国中小企业面临较大压力，专精特新中小企业虽整体表现亮眼，但仍面临一些具体困境
- 政策出台不等于政策落地。各级政府要精心抓好战略研究、政策落实与干部使用，用心构建惠企政策的协调机制

困难。

政策不协调，落地不精细。一些企业反映，惠企政策虽好，但不好拿。政策时效短、变数大，支持力度不够。经济压力的影响是长期的，而政策补贴在时限上较为趋紧，没有延续性。在招商引资方面，政策更多向新来的企业倾斜，客观上影响了本地企业的积极性。另外，园区设置过多、多元分散，甚至园区之间出现了项目“挖墙脚”、政策“内卷”等现象。有些企业为了获取更多政策红利，多头挂牌，重复套利。

园区建设和滞后，创新环境有待完善。科技产业园区是专精特新中小企业的集聚地，也是惠企政策评估的重点。一些城市或地区惠企政策滞后于先进城市，主要表现在园区创新环境，以及企业数量、质量之间的差距。有些园区战略空泛，服务粗放，入园门槛不高，招商套路陈旧，集群建设滞后；引进项目多为生产加工型、中介服务类、变相房地产类项目，高端性、引领性的项目较少。

以务实、精准、有效的政策措施，加快推动专精特新中小企业转型升级

科学制定政策，推动惠企政策精准落地。政策出台不等于政策落地。各级政府要精心抓好战略研究、政策落实与干部使用，用心构建惠企政策的协调机制。一方面，建立“府产学研资介用”七位一体的政策制定流程，邀请专精特新中小企业代表参与政策制定与论证；开通“企业政策服务直通车”，受理企业诉求，定期开展企业调研与政策服务“见面会”，加大惠企政策宣传，主动协助和指导企业排忧解难。另一方面，根据当前国内外形势，加快制定跨域拓展市场空间的惠企政策，鼓励中小企业积极开拓新市场。同时，组织惠企专班定期查岗走访，发现问题及时调整，进一步落实政策，发挥实

效。要提高政策实施的精准度，可借助数字化、网络化、智能化手段，加大政策精准识别、精准施策、精准监管的力度，实现政策“发布-执行-监管”的良性循环，为企业提供精准服务与要素保障。

加强产业链配套，进一步完善供应链。开展专精特新企业“补短板”“填空白”的供需合作对接活动，推动中小企业与大企业技术合作、产品配套、供需对接，助力企业利用互联网平台承载更多的增值服务，参与强链补链建设。鼓励龙头企业围绕“三链”存在的突出问题，面向中小企业发布配套产品和服务采购计划，以项目为载体，采用“合同科研”或服务外包形式，发布技术创新和科研配套需求，分享技术成果及社会资源。以政策资金扶持，促进大中小企业共建专业化、互赢性的“供需联盟”，共享订单，共抵风险，共同发展。同时，大力培养本地供应商，通过提高本地供应商的配套供给能力，增强零部件配套率，供应链的完整性和灵活性。积极“查缺补漏”，根据产业链上下游配套短板，吸引关键零部件配套企业在产业园区建立“飞地”，增加企业供给的持续性与发展韧性。

供需精准对接，夯实人才落地政策。多年来，虽然一些城市或地区出台了一些人才优惠政策，但与先进城市比较，服务标准不高，政策承诺不力，实际成效不够。要积极出台企业人才“绿色通道+政策服务”实施办法，提高专精特新企业人才引进标准、服务标准。对具有引领性、原创性、突破性技术、握有高端项目的专业人才，以及企业急需的高技能、高智能人才，按照“因人施策、按需支持”的政策，分别给予不同的引才（荐才）奖补与服务配套；对专精特新中小企业以柔性合作、服务外包、技术控股等方式满足企业人才需求，给予全方位的政策支持。同时，以专精特新企业为试点，面向全国重点院校、科研机构建立具有高成长性、战略性、先导性的未来产业实践基地，出台相关惠企政策，推动人才供需精准对接，为中小企业人才短缺排忧解难。

找准关键环节，破解融资“老大难”问

题。调查显示，大多数中小企业反映资金短缺，融资压力较大。为此，除了实施政策性补贴等，应组建政府部门、金融机构等参与的融资项目库。在一些城市或地区重点研发计划重点项目中，单列专项预算资助专精特新中小企业研发活动。为满足专精特新中小企业“小、频、急”的资金需求，加快开发面向专精特新中小企业的专利权质押、商标专用权质押的金融产品。对于涉及未来产业的优质项目，可以分期持续提高信用贷、首贷户比例和中长期贷款比例。鼓励金融部门与创投机构合作，积极创新投贷联动服务机制，进一步拓展融资渠道，持续增加专精特新企业信贷支持，带动社会资本投入，共同培育重点产业项目，实实在在地为企业转型升级高质量发展赋能。

实施战略重组，推进专精特新园区改造。针对园区积累性问题，实施战略重组与结构转型、专业化“改造”。在土地资源紧缺和高质高效利用不足的情况下，坚持不铺摊子、不盲目扩建园区、不上低质量项目，充分利用高新区等园区闲置厂房，提高用地效率，以惠企政策加大对专精特新产业园、未来产业基地等建设。引导专精特新企业“工业上楼”，扩大专业化、差异化竞争优势，加快实现产业空间集约化发展。可引入先进省市专家混搭组建评审团队，提升入园专精特新企业品质标准。按照国家相关要求，严格评估引进具有技术先进性、独特性与成熟度的企业，剔除假冒伪劣的科技企业和“僵尸企业”。明确园区产业发展主导方向，鼓励园区开展专业性对接与高端项目合作。

瞄准“三直”，提高政府服务标准。要兑现承诺、落地政策，实现政策直享、诉求直达、服务直达的服务标准。有关部门应实行服务事项清单管理，做到“无事不扰、有事必应”，对接企业需求，为企业打造集“查、问、办、评”为一体的综合性服务平台，规范“一门、一窗、一次”服务，优化升级“企业服务地图”。实行“一网通办”“全市通办”“首问负责制、两问终结制”，全天候解决各类疑难杂事急事，进一步减轻企业负担。同时，政策惠企不能良莠不分，政府要提供高水平政策和高精准服务，制订服务标准化、规范化、便利化方案，加强线上线下第三方监督评估，落实企业服务“好差评”制度，在公平竞争、劳动管理、知识产权、产品质量、招标管理、破产保护制度、舆论引导等方面，提供透明可行的政策措施。

（作者系青岛科学学与科研管理研究会/科学智库首席专家）

历史文化街区是城乡历史发展的载体，是城乡文化的重要特质和标识。习近平总书记高度重视城市历史文化遗产保护，多次强调“历史文化是城市的灵魂”“城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建”。做好历史文化街区的保护、利用和传承，对延续历史文脉、坚定文化自信、推动城乡建设高质量发展都具有重要意义。

依据《历史文化名城名镇名村保护条例》，所谓历史文化街区指保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域。历史文化街区遗产价值特点，可以概括为“人文底蕴、历史风貌、市井活力”三方面。曾在街区居住的历史人物、发生过的历史事件，以及富有地方特色的传统民俗和建筑文化等，都是历史文化街区人文底蕴的组成部分。历史街巷和大量仍具传统肌理、体量、形制的院落、建筑等结成的整体，是某一时期城市历史面貌的反映。街区居民延续了传统邻里间的社区关系，仍然是当今城市社会中具有活力的组成部分，同时也是街区魅力的来源之一。

历史文化街区的价值特点，决定了对它的保护工作是一项系统工程，具体来讲，要关注三个“可持续”：

——物质空间环境可持续，是对历史文化街区“肌体”的保存，也是文化、经济和社会可持续的基础。对物质空间环境要采用微更新、微改造的“绣花”功夫。一方面严格遵照“真实性、完整性”原则，保护街区的整体格局和风貌，按照院落、建筑、环境等要素的历史文化价值和风貌作用分类采取保护、更新、改造措施，做到“修旧如旧”。另一方面因地制宜采用适宜性技术，改善历史文化街区的居住条件和交通、市政、防灾等基础设施，提升人居环境，满足现代生活需求。

——文化可持续，是历史文化街区“灵魂”的延续和传承。通过对文献记载、影像资料、口述历史等多方面的梳理，结合现场遗存，全面整理挖掘街区的历史文化内涵。利用街区内的名人故居、民居、老字号、祠堂庙宇等资源进行历史文化内涵的展示、阐释。保留传承街区居民习俗、节庆、手工技艺等非物质文化遗产和优秀传统文化。

——经济和社会可持续，是历史文化街区“永葆青春”的“生命力”所在。依托街区文化资源、房产资源开展活化利用，引入新动能、新业态，发展旅游、文创、服务、休闲等产业，增加居民收入、增强社区经济能力。在尊重原住民、原生活方式的基础上，结合活化利用和文化传承，引入新鲜血液，保持历史文化街区的发展活力。

山东已公布省级历史文化街区60处，这些都是山东地区悠久历史和多彩文化的重要载体。如济南市芙蓉街—百花洲历史文化街区，先是实施试点项目样板段的墙面风貌恢复工程，完成10余条老街巷的综合整治和泉水院落修缮、测绘建档，保护古井、古桥、古树，有效改善了街区居民的生活居住条件，其次注重街区保护与泉水保护的充分结合，注重打造特色“泉道”，实现慢行交通微循环，进而再现“家家泉水，户户垂杨”的传统风貌特色，呈现老济南泉城记忆；青岛市的中山路历史文化街区，先是编制“一楼一册”建筑遗产保护方案，修复历史建筑和传统风貌建筑，其次注重街区数字化平台建设，成功举办“银鱼巷夏日市集”等主题活动，打造城市文化新IP，青岛商会旧址改造项目打造中山路城市记忆馆，以图文展厅等多种形式，沉浸式展示中山路历史、当下和未来图景。

在总结成绩的同时，也应清醒地看到存在的问题和困难。比如历史文化街区普遍存在建筑物老化、基础设施落后，难以适应现代生活需要；人口结构老龄化，社区活力减弱；由于错误的保护观、发展观影响，大拆大建、拆真建假、清空式搬迁街区居民，破坏街区原生社会形态，过度商业开发等。新时期的历史文化街区保护与传承工作，要更加注重全面性、整体性和保护基础上的活化利用、延续传承。

做好历史文化街区的保护和传承工作，首先应加深对历史文化街区价值的认识，深入挖掘保护对象。深化价值认识，尤其是从近现代革命史、建设史角度深入挖掘历史文化街区（历史地段、历史风貌区）保护对象。开展常态化城乡历史文化遗存普查、认定工作，突破长期以来街区保护集中于名城的局面，将一般城市中具有保护价值的区域也纳入历史文化街区、历史地段、历史风貌区保护序列，落实城乡历史文化遗存“要素全覆盖、空间全覆盖”的保护传承要求。

坚持“保护第一”的底线。传承至今的当代历史街区是一个静态历史与活态生活有机结合的“共生”系统，要直面保护与发展的根源性矛盾，做到既尊重历史，又兼顾实际；既传承文化，又改善民生。要深入开展实地调查与基础研究，深入摸清家底，注重地上历史街区、历史建筑和地下文物埋藏区的并重保护，合理划定相关保护管控区划。要坚持保护历史文化街区“历史过程的真实性”和“动态发展的整体性”的理念，保护不同时期、不同类型的历史建筑，保护能够真正反映一定历史时期传统风貌和民族、地方特色的歷史地段。同时也应注重历史文化街区各类物质价值要素、非物质文化遗产及其依存的文化生态和自然生态的整体性保护。

为历史文化街区保护传承设定综合目标，引入新理念、新技术、新方法，以综合手段推进街区保护传承工作。必须将历史文化街区物质空间环境的保护改善与街区文化、经济、社会可持续发展的目标相结合，纳入城市发展全局，以行政、市场、公益等多方面的综合手段推动历史文化街区的保护、传承和发展。在保护传承中还应不断创新理念和做法。如依据生态博物馆、社区博物馆理念，将街区建筑格局、整体风貌、生产生活等传统文化和人文环境进行综合保护和展示。引入社区建筑师、社区规划师制度，为社区居民和其他使用者的微更新、微改造提供专业技术服务。制定适用于历史文化街区的技术标准，引入新保护技术和展示阐释技术，如适应传统街区特点的交通、市政、消防系统，虚拟现实、网络互动、人工智能等展示阐释方式。

完善历史文化街区保护传承工作机制和保障措施。应从本地实际出发，制定和完善相关的法律法规和保护发展规划。加强部门统筹协调，落实奖励激励、监督检查、考核问责机制。除财政保障外，应制定优惠政策，积极拓宽资金渠道。创新体制机制，鼓励街区当地居民和社会志愿者积极参与到街区保护传承中来，形成政府主导，社会广泛参与的历史文化街区保护传承新局面。

（作者分别系山东建筑大学建筑城规学院教授、乡土文化遗产保护国家文物局重点科研基地执行主任，西安建筑科技大学建筑学院教师、乡土文化遗产保护国家文物局重点科研基地研究员）



扫码看
理论周刊专题

让历史文化街区更有生命力

高宜生
王代赞