

关于推动济宁市服务业高质量发展的几点建议

■ 尹茂东 刘坤

服务业作为国民经济的重要支柱，在优化经济结构、提升城市综合竞争力、满足人民群众美好生活需要美好生活需要等方面发挥着不可替代的作用。当前，济宁市正处于转型升级的关键阶段，面对产业结构调整、消费需求升级、数字技术变革等新形势，加快推动服务业高质量发展，既是顺应经济发展规律的必然选择，又是实现城市能级跃升的重要路径。结合济宁市产业基础与发展实际，现从六个维度提出优化建议，为服务业高质量发展注入新动能。

一、深化产业融合 培育服务业发展新增长点

产业融合是打破传统产业边界、催生新业态新模式的核心路径。济宁市需立足自身产业特色，从“两业融合”“内部协同”“农服联动”三个方向发力，推动服务业与其他产业深度渗透、协同发展，构建多元共生的产业生态。

（一）推动生产性服务业与先进制造业双向赋能

围绕本地优势制造领域，引导制造企业向“产品+服务”转型，拓展供应链管理、全生命周期运维等增值服务；支持服务业企业通过技术输出、品牌授权切入制造环节，形成双向支撑格局；依托龙头企业建设产业融合示范载体，吸引配套企业集聚，延伸产业链条；搭建跨部门协作平台，整合资源要素，鼓励企业组建产业联盟，联合攻克关键技术与标准难题。

（二）促进服务业内部跨界融合创新

以文化旅游为纽带，推动其与教育、体育、健康产业深度融合，开发研学旅行、康养度假等复合型产品；串联历史文化与自然景观资源，打造精品旅游线路，完善游客服务中心、智慧导览系统，推动旅游从“过境观光”向“深度体验”转型；加速“互联网+服务业”渗透，支持商贸企业探索直播电商、智慧零售模式，改造传统商圈，培育新零售标杆；深化金融与科技、产业融合，发展科创企业专项金融服务，探索绿色金融、碳金融产品，为产业转型提供资金支持。

（三）推动农业与服务业协同发展

聚焦特色农业，培育智慧农业服务模式，搭建产销对接平台，整合电商、冷链物流资源，打通农产品流通“最后一公里”；发展乡村旅游、农村电商直播，挖掘乡村文化内涵，打造综合乡村旅游目的地，带动农民增收；建设农业社会化服务综合平台，整合涉农资源，提供全流程专业服务；实施农业服务品牌培育工程，指导县(市、区)打造示范农业服务主体，推动农村一二三产业融合，助力乡村振兴。

二、强化数字赋能 推动服务业数字化转型升级

数字技术是引领服务业变革的核心驱动力。济宁市需以数字技术创新应用为抓手，从数字产业培育、传统服务业转型、基础设施完善三个层面突破，推动服务业向数字化、智能化、高端化迈进。

（一）壮大数字服务业规模

聚焦制造与商贸需求，发展软件开发、信息服务外包、工业互联网服务，打造区域信息服务高地；支持重点企业建设工业互联网平台，推动设备联网、数据互通，培育具备省内竞争力的服务商；实施高端软件培育工程，支持园区建设特色载体，

培育技术领先的软件企业 with 产品；推进数据要素市场化，依托省级平台开展数据交易试点，探索数据资产价值实现路径；合理布局高算力数据中心，构建一体化算力网络，为数字产业发展提供算力支撑。

（二）推动传统服务业数字化转型

加快商贸服务业数字化改造，升级传统商圈与便民生活圈，推广智能导购、无人零售等新型消费场景，打造智慧商圈；加强与知名电商平台合作，引进新零售项目，推动线上线下深度融合；推进金融服务业数字化，鼓励金融机构运用大数据、人工智能优化信贷审批与风控流程，建设一站式金融服务平台，提升中小微企业融资便利性；发展智慧文旅，推动文化资源数字化转化，开发沉浸式体验产品，建设智慧旅游服务平台，实现景区管理与服务智能化升级。

（三）完善数字化基础设施与人才保障

推进 5G、物联网、工业互联网等新型基础设施深度覆盖，加强产业园区、商圈、景区网络建设，提升带宽容量与网络稳定性；加快传统基建数字化改造，推动交通、能源等领域智能化升级，构建“数字孪生”城市基建体系；建立数字化转型标准体系，引导企业规范开展改造；支持高校开设数字经济、大数据相关专业，开展职业技能培训，培育复合型数字人才；完善数字人才激励机制，吸引外地高端人才落户，为服务业数字化转型提供支撑。

三、夯实项目支撑 增强服务业发展后劲

项目是服务业发展的“生命线”。济宁市需以企业培育为基础，园区建设为载体，项目推进为抓手，构建“企业引领、园区集聚、项目带动”的发展格局，夯实服务业发展基础。

（一）实施企业梯度培育工程

建立“龙头+骨干+潜力”企业梯次培育体系，分类制定培育计划。重点培育营收规模大、带动作用强的龙头企业，支持其通过兼并重组、品牌输出扩大规模；扶持创新型骨干企业，助力其突破关键技术、拓展市场空间；培育“专精特新”潜力企业，提供精准化扶持服务；将服务业招商与工业招商并重，针对现代物流、软件信息等领域制定专项招商计划，通过基金招商、场景招商引进优质项目；实施企业帮扶计划，建立领导包保制度，为企业提供“一对一”服务。

（二）提升服务业园区发展水平

统筹园区空间布局，在经开区、高新区规划建设生产性服务业园区，完善配套设施，为产业集聚提供空间载体；推动省级服务业园区提质增效，鼓励创新管理模式，引导“低小散”企业入园发展，形成规模效应与集群优势；围绕数字经济、生物医药等领域，建设专业化新兴园区，完善研发、孵化功能，吸引优质企业落户；加强园区间协同合作，推动资源共享、优势互补，形成错位发展格局。

（三）加快重点项目建设与储备

建立市、县两级服务业重点项目库，实行挂图作战、动态管理，强化土地、资金等要素保障，提高项目开工率、竣工率与达产率；重点推进文旅、现代物流、数字经济领域重大项目，力争早日投产见效；建立项目协调机制，定期召开推进会，解决项目审批、用地、融资等难题；谋划储备前瞻性重大

项目，争取纳入国家、省相关规划；创新招商方式，开展产业链招商、以商招商，吸引国内外知名企业投资。

四、加强品牌建设 提升服务业竞争力

品牌是服务业高质量发展的重要标志。济宁市需依托自身文化与产业优势，通过特色品牌打造、标准化建设、国际化拓展，提升服务业品牌影响力与市场竞争力。

（一）打造区域特色服务品牌

实施“济宁服务”品牌培育工程，挖掘儒家文化、运河文化内涵，打造具有地域特色的文旅品牌；提升地方特色餐饮影响力，推动孔府菜、运河宴标准化、品牌化发展；培育养老、托育、医疗健康领域特色品牌，打造“济宁服务”名片；对获得省级以上知名品牌的企业给予奖励，支持企业通过展会、新媒体等渠道推广品牌。

（二）提升服务标准化水平

制定服务业标准化发展规划，在商贸、文旅、养老等领域推广国家、行业与地方标准，规范服务流程；鼓励企业参与国际、国家、行业标准制定，提升行业话语权；开展标准化试点示范工作，培育示范企业与项目，推广先进经验；加强标准化人才培养，建立专家库，为企业提供标准化咨询服务；建立标准实施监督机制，定期评估实施效果，以标准化提升服务质量。

（三）推动服务品牌国际化发展

支持服务业企业“走出去”，在境外设立分支机构、研发中心与营销网络；鼓励企业通过收购、参股等方式获取国际品牌与技术，提升国际化经营水平；举办国际性展会、论坛，搭建交流合作平台，加强与“一带一路”沿线国家合作，拓展服务贸易市场；完善国际化支持政策，在资金、人才、通关等方面提供保障，助力服务品牌走向国际。

五、优化要素保障 营造良好发展环境

要素保障是服务业高质量发展的重要支撑。济宁市需从人才、资金、土地、政务服务等方面入手，强化保障措施，为服务业发展创造良好环境。

（一）加强人才队伍建设

制定服务业人才引进计划，重点引进数字经济、高端文旅、科技服务领域高层次人才与紧缺人才；完善人才评价与激励机制，支持各类要素参与分配，鼓励企业通过股权激励、分红等方式激发人才活力；支持高校、职校调整专业设置，开设养老、数字技术等紧缺专业，培养专业人才；依托培训基地开展从业人员培训，提升专业素质；健全人才服务保障体系，解决人才住房、医疗、子女教育等问题，营造尊才爱才的良好氛围。

（二）强化资金支持

设立现代服务业发展引导资金，支持企业开展数字化转型、标准化建设、品牌培育；用好国家、省专项资金与产业基金，引导社会资本投向服务业重点领域；鼓励金融机构加大信贷支持力度，开发知识产权质押贷款、供应链金融等产品；支持企业通过上市、发债等方式直接融资；建立政府性融资担保体系，为中小微企业服务企业增信，降低融资成本；完善金融风险防控机制，保障服务业健康发展。

（三）保障用地需求

在土地利用总体规划中合理安排服务业用地指标，优先保障重点服务业项目用地；创新土地供应方式，通过弹性出让、先租后让等模式降低企业用地成本；支持工业用地转型发展生产性服务业，实行过渡期政策；盘活低效工业用地、闲置商业用房，用于发展服务业；在城市更新中优先布局现代服务业设施，提升城市服务功能；加强土地集约利用评价，提高用地效率。

（四）优化政务环境

深化“放管服”改革，简化服务业企业审批流程，压缩审批时限，推行“一网通办”“并联审批”，提高政务服务效率；建立跨部门协同监管机制，推行“双随机、一公开”监管，营造公平竞争的市场环境；建设“惠企通”平台，整合惠企政策，实现政策精准推送、在线申报、一键兑现；加强知识产权保护，严厉打击侵权假冒行为；完善社会信用体系，建立企业信用评价机制，实施联合激励与惩戒，规范市场秩序。

六、健全推进机制 确保任务落地见效

完善的工作机制是服务业高质量发展的重要保障。济宁市需通过完善工作机制、加强监测评估，强化宣传引导，确保服务业高质量发展各项任务落到实处。

（一）完善工作推进机制

充实服务业发展工作领导小组力量，实行集中办公，建立“市级统筹、县区主责、部门协同”工作机制，明确职责分工，形成工作合力；推行领导包保重点企业、重点项目制度，定期深入企业解决实际问题；各级各部门制定实施方案与年度工作计划，明确目标任务、责任主体与时间节点，实行项目化管理；建立调度机制，定期召开推进会，通报工作进展，解决突出问题。

（二）加强统计监测评估

建立健全服务业统计监测体系，完善统计制度，扩大统计覆盖范围，将新兴服务业纳入统计范畴，确保数据真实准确；建设服务业运行监测平台，动态跟踪重点行业、重点企业、重点项目运行情况，及时发现并解决问题。制定科学的评估指标体系，从规模、质量、效益、创新等维度考核县(市、区)与重点行业服务业发展成效；将服务业相关指标纳入全市综合考核，建立激励约束机制，表彰先进、通报落后。

（三）强化政策宣传引导

通过政府网站、新闻媒体、专题培训等渠道，解读服务业扶持政策，提高企业知晓率与政策惠及面；总结推广服务业发展先进经验与典型案例，发挥示范引领作用；支持行业协会开展调查研究、标准制定、培训合作等工作，推动行业自律；鼓励行业协会参与政策制定，反映企业诉求，搭建政企沟通桥梁。营造全社会支持服务业发展的良好氛围，形成政府引导、企业主导、社会参与的服务业发展格局。

该文为山东省济宁市 2025 年度社会科学规划项目立项课题阶段性成果；课题编号：25JS-GX083；课题名称：济宁市服务业攀登进阶路径问题研究。

（作者单位：尹茂东，山东省汶上县商务局；刘坤，中共汶上县委党校）

兴山县农村房地一体宅基地确权登记管理路径优化研究

■ 黄攀

本文以兴山县农村房地一体宅基地确权登记为研究对象，系统分析该地区确权登记工作的基本现状与突出问题。研究发现，由于兴山县宅基地确权登记政策设计缺乏地域针对性、部门协同机制不健全，导致部分职能部门在确权登记中存在政策与地方实际适配性低、执行体系协同不足的突出问题。据此，本文提出应构建弹性化政策实施框架，完善多主体协同的执行机制的优化路径，以提升确权登记质量与管理效率，切实保障农民合法权益，并为类似山区县域提供实践参考。

一、确权登记中存在的突出问题

（一）政策与地方实际适配性低

国家层面制定的“一户一宅”政策在山区县域实施中面临显著的适配性问题。以兴山县为例，该县 25 度以上坡地占总面积比例达 73%，属地质灾害高发区域。部分农户出于避险需要，在同一村集体内保留两处宅基地：一处作为日常居住，另一处则用于灾害应急。此类做法虽具有现实合理性，却因不符合现行“一户一宅”的刚性规定，导致农户无法完成权属登记，形成“合法不合理”的制度困境。

另一方面，既有政策对历史遗留宅基地的认定上缺乏清晰界定。特别是对 1982 年以前建成的老旧宅基地，现行文件仅原则性要求“尊重历史”，而未出台具体认证标准和操作细则，导致确权实践缺乏统一依据。兴山县在处理超过 300 宗历史宅基地纠纷中，基层人员往往依赖个体经验进行判断，自由裁量权过大，不仅降低了行政效率，还可能诱发二次矛盾，影响政府公信与政策权威。

（二）执行体系协同不足

从组织层面看，乡镇确权专项工作组存在明显的人力资源配置短板。全县 8 个乡镇平均仅设 2 名专职人员，却需承担登记审核、纠纷调解、政策宣传等多重职责，工作负荷远超合理阈值。例如 2023 年汛期，古夫镇确权人员被统一抽调投入防汛救灾，直接导致 8 个村的宅基地权属材料积压逾一个月，拖慢整体工作进度。人力不足与职能交叉问题，显著制约了确权登记的推进效率。

同时，第三方测绘服务与地方实际之间存在显著的技术适配落差。兴山农村普遍存在依山就势、梯级分布的宅基地布局传统，而测绘单位缺乏对本地地貌与民俗习惯的了解，机械采用平原导向的标准化测绘方法，致使宗地测绘结果与农户实际使用范围间出现较大偏差。需多次返工纠偏，不仅增加行政成本，延误工作时序，更易引发群众不满，甚至升级为投诉上访事件，对工作成效与社会稳定均造成负面影响。

二、问题成因分析

（一）政策设计缺乏地域针对性

一是兴山县作为典型山区县，其宅基地布局分散、灾害频发，农户因避险需求常形成“多宅”或“梯地式宅基地”等地方适应性策略，却因政策刚性约束难以合法登记。尽管该县曾结合本地实际起草《山区宅基地确权补充细则》，但由于须经县、市多层审批等 5 个环节，全流程耗时长达 2—3 个月，导致政策响应严重滞后。二是政策设计与地方实际之间的脱节。山区宅基地因自然条件限制，普遍呈现碎片化、非规则分布特征，与平原地区集中连片的宅基地模式存在本质差异。当前政策未能提供分类指导或弹性认定标准，致使基层在政策执行中面临操作无据、裁量空间过大的困境，严重制约确权工作的实质性推进。

（二）部门协同机制不健全

一是确权工作组织层面，乡镇政府、自然资源局与村委会之间的权责关系尚未厘清，存在职能交叉与机制缺位并存的现象，具体表现为“三多三少”：交叉管理多、明确主责少；临时协调多、长效协作少；责任追究多、激励支持少。例如，在处理宅基地四至界限争议时，需依赖自然资源局和建设局的专业勘测支持。二是跨部门信息共享机制建设滞后，自然资源、农业农村及乡镇政府之间的数据互通存在壁垒。信息传递主要依赖传统公文与人工对接，尚未建立统一、实性的数据共享平台，导致农户基本信息、测绘成果和权属资料等需反复采集、多头报送。

三、优化路径与具体对策

（一）构建弹性化政策实施体系

针对山区宅基地分布零散、灾害多发等现实特点，应制定差异化的“一户一宅”认定标准。因地质灾害防治、生态移民等合理原因形成的“一户多宅”情形，通过分户析产、等价置换等方式完成确权登记，从制度层面化解“合理不合法”矛盾。对于历史遗留宅基地，应明确以“村民议事会集体认定+专业机构实地勘查”为核心认定方式。针对 1982 年以前建成的老宅，可简化证明要件，采用“两证一议”模式（即宅基地使用证、建房许可证和村民代表会议决议），将审批周期控制在 1 个月以内，切实提高历史遗留问题处置效率，为基层工作提供清晰指引。

（二）完善多主体协同的执行机制

建立“1+3+N”工作专班机制，每个乡镇由 1 名自然资源所业务骨干负责技术统筹，3 名乡镇干部专职协调跨部门及村社工作，同时吸纳若干名退休村干部、乡村能人等本地人士参与。借助其人熟、地熟、情况熟的优势，有效协助权属调查和纠纷调解工作。推行“周例会+月通报”制度，每周召开工作调度会及时解决测绘偏差、资料缺失等操作性问题，每月对各乡镇工作进展进行量化评价和公开通报，形成激励先进、督促后进的良性工作机制。在昭君镇、古夫镇试点设立“确权专员”岗位，选聘熟悉当地情况、群众威信高的退休干部担任专员，专职负责权属核实和争议调解，充分发挥其本土经验优势，提升纠纷调解效率，加速确权工作整体进度。

四、结语

通过上述措施的系统实施，在提升兴山县宅基地确权登记管理的准确性和工作效率、切实保障农民合法权益、推动宅基地管理工作的规范化与制度化等方面将会有所改进，进一步助力乡村振兴战略发展。

（作者单位：三峡大学法学与公共管理学院）

整体性治理视角下宜昌市长阳县文旅融合发展路径研究

■ 方琦瑶

当前，文旅融合已成为推动经济增长、增强文化自信的重要途径。宜昌市长阳县凭借丰富的巴土文化与清江山水资源，文旅产业作为县域经济核心增长点，但在发展中存在治理碎片化、要素整合不足等问题。本文基于整体性治理理论，结合长阳县文旅融合实践，剖析其发展现状与突出问题，探究问题产生的深层原因，进而从更新治理理念、优化组织协同、强化要素整合、拓展技术应用四个维度提出优化路径，旨在为长阳县及同类地区文旅融合高质量发展提供参考。

一、研究背景与意义

当前，文旅融合发展已成为国家战略层面的重要部署，是拉动经济增长、满足人民精神文化需求的关键举措。地方政府在这一进程中扮演着重要角色，其治理能力直接影响文旅融合的深度与广度。宜昌市长阳县地处鄂西，作为土家族聚居地，拥有独特的巴土文化遗产和清江生态资源，文旅产业在县域经济中占据核心地位。近年来，长阳县积极推动文旅融合，取得了一定成效，但在资源整合、部门协作等方面仍存在短板，制约了产业潜力的充分释放。从整体性治理视角研究长阳县文旅融合发展路径，不仅能为当地破解发展瓶颈提供思路，也能为其他具有相似资源禀赋的地区提供实践借鉴，具有重要的理论与现实意义。

二、长阳县文旅融合发展现状与问题

（一）发展现状

长阳县以“清江画廊”5A 级景区为核心，整合山水资源与土家族文化，形成了“观光+体验”的文旅

融合模式。通过举办横渡大赛、撒叶儿嗬等特色活动，文旅产品不断丰富。2023 年，全县接待游客超 600 万人次，文旅综合收入达 58 亿元，占 GDP 比重超 25%，成为县域经济的重要支柱。在治理层面，长阳县成立了文旅产业发展领导小组，协调多个部门参与文旅发展，并推进非遗与旅游景区结合，如在清江画廊景区设置土家族织锦体验区，促进了文化传承与旅游发展的初步融合。

（二）突出问题

1.治理碎片化明显
部门之间存在条块分割现象，文旅局与自然资源局在景区规划上权责交叉，导致部分民俗村寨开发因土地审批问题搁置；文旅局与农业农村局在“乡村旅游+农耕文化”项目中缺乏有效联动，13 个乡村旅游点因配套设施不完善，难以形成集群效应，资源合力无法充分发挥。

2.要素整合效率不高
文化资源向旅游产品的转化能力较弱，全县 28 项非物质文化遗产中，仅 5 项实现旅游场景化应用，其余多以静态展示为主；旅游基础设施与文化体验需求不匹配，如清江游船未融入土家族历史文化讲解，游客对“巴人故里”的文化认知度较低。同时，文旅人才存在缺口，既缺乏文化创意策划人才，也缺少市场运营管理人才，影响了融合产品的升级

三、问题产生的深层原因

1.治理理念存在偏差
部分部门仍秉持传统思维，将文旅融合视为单一部门的职责，缺乏“全域一盘棋”的意识。例如，交通部门在规划旅游专线时，未考虑融入土家族

建筑风格元素，错过了文化传播的机会，导致治理目标分散，难以形成发展合力。

2.协同机制不完善

虽然成立了文旅产业领导小组，但缺乏常态化的协同机制，会议多为临时召集，决策执行缺乏有效的跟踪监督。部门之间信息壁垒严重，游客流量、投诉、经济等数据未能共享，使得政策制定缺乏精准的依据。此外，利益协调机制不健全，企业、村民、非遗传承人等多元主体的诉求难以得到平衡，如清江沿岸民宿开发中，利益分配纠纷时有发生。

3.技术应用存在短板

智慧文旅项目多由政府主导建设，但缺乏专业团队进行运营维护，部分景区的电子导览设备因更新不及时而闲置。同时，技术应用未能与文化内涵深度融合，线上推广仍停留在简单的景点图片展示，未运用短视频、虚拟主播等新形式解读巴土文化，难以吸引年轻消费群体。

四、整体性治理视角下的优化路径

（一）更新治理理念，凝聚全城共识

1.树立“大文旅”发展思维
将文旅融合纳入县域发展总体规划，推动各部门将“文化赋能”“旅游带动”理念融入日常工作。比如，住建部门在乡村建设中保留土家族吊脚楼建筑风貌，农业部门开发“农耕文化研学”产品，打造“全域皆景、处处有文化”的旅游环境。

2.强化多元主体协同意识

建立“政府+企业+村民+非遗传承人”的协商平台，通过定期座谈会、线上意见箱等方式收集各