

政策研究

第 10 期

烟台业达城市发展集团有限公司

2022 年 3 月 29 日

【编者按】

根据集团主要负责人要求，各部室、各公司每年度至少开展一次调研活动，并形成一篇内容详实、有数据有对比、借鉴性强的调研报告。本期《政策研究》选取其中 5 篇刊发，内容涉及培训管理、区县城投投融资业务、全过程工程咨询服务、砂石产业发展、城市更新思路等，供领导参阅，供员工学习。

“互联网+”时代背景下 业达城发集团培训管理的调研

“互联网+”时代背景下，探索更为先进和科学的培训管理方法、提高工作实效性，成为城发集团培训工作亟待解决的问题，同时也是推动人才全面发展的关键，现就城发集团的培训管理工作做如下调研及探索：

一、培训工作存在的问题

（一）学习资源亟待多样化

集团现有学习资源基本是固化的、静态的，缺乏在线学习规律的教学设计，无法满足情境相关性和交互丰富性等需要，导致“互联网+”培训氛围缺少根基，严重制约集团培训的发展。

（二）无法满足学员全方位发展的培训需求

目前，集团只有历年学时和历年所选课程等这些简单的学习记录，对学习需求和学习偏好等问题无法全面了解，同时，采用的是简单的课程宣讲方法，无法针对学习需求及偏好实现个性化资源推送。

（三）内训师队伍力量缺乏，影响培训质量

集团的内训师建设工作目前处于起步阶段，还没有建立起一个规范化管理的讲师队伍，后备讲师力量储备不足，难以满足现代化企业发展员工成长对培训的新要求。

二、“互联网+”时代对培训工作的新要求

(一) 洞察培训需求

“互联网+”时代背景下，区别于传统培训由职能部门根据上级安排组织一系列相关培训，培训可以根据组织需求、岗位需求、能力结构需求和个人需求精准定位，结合数据挖掘技术实现整体分析，洞察培训需求，实现从组织到个人的培训需求落地。

(二) 深化分级分类培训

“互联网+”时代背景下，培训机制覆盖了源头培养、跟踪培养和全程培养等综合型培养模式，精细化控制和管理学员培训流程，形成系统化的分级分类培训体系。培训需要根据学员的职级、岗位性质和行业类型进行分级分类，实现网络培训动态化管理。

(三) 整合共享资源

以往的培训是将不同课程进行单一的整合。“互联网+”时代背景下，线上培训将保障机制、内训师资队伍建设、培训实施进行了整合，解决了学习资源碎片化的问题，达到了资源共享目的。

三、“互联网+”时代背景下培训工作的建议

(一) 引进线上学习平台，搭建培训“云”平台

“大规模培训学员、大幅度提高员工素质”的战略要求，使得传统线下培训学习平台无法适应日益扩大的培训规模。因此应引进线上培训学习平台，加强“云”学习平台建设，充分满足对培训的服务需求。同时，接入智能移动终端，加强网络安全防护，硬件的建设与硬件资源的变更，满足日益增长的服务需求。

(二) 提高内训师资水平，规范课程管理

挖“深”资源，提高内训师资水平。选聘综合素质硬、理论水平高、业务能力强、善于讲授的领导干部、基层干部、业务能手担任培训讲师，以外出学习、实践磨练、内部探讨等形式推动内训师资水平提高，同时也可以拓宽产学研合作模式。**做“实”内容，精心打磨课程。**坚持集团上下“一盘棋”，从党建与政治、财税与金融、城市管理与生态文明建设、健康城发等模块，鼓励内训师自主开发、打造各个领域的精品课程，彰显城发特色，彰显国企担当。

（三）实现培训学习资源共享

集团培训应充分利用互联网优势，通过信息网络和数据资源的互联互通，整合互联网相关学习资源，开发城发本土特色课程。既要考虑到相关培训专题的理论知识，又要考虑到本土化特色学习案例，满足学员不同的学习需要，有利于员工综合素质的培养。

（四）创新培训模式

“互联网+培训”作为信息时代的产物，具有共享性、高效性、灵活性和个性化的特点，应积极探索“线上+线下”“电脑端+手机端”的混合学习模式。满足无法抽出大量时间进行线上学习学员的学习需求，利用平台课程以集中学习的方式参加单位组织的线下学习研讨。强化对学员学习的监控和管理，发挥线上线下培训的整合优势及互联网的大规模开放优势，帮助学员克服工学矛盾，实现随时随地可学的培训需求。

（人力资源部）

关于区县城投投融资业务调研

随着监管的趋紧和城投风险的不不断暴露，投资者进一步向强主体集中，更多的相对较弱主体即将再次被市场抛弃，融资难、债务压力大的问题已成为普遍现象。

一、区县城投投融资业务现状及面临挑战

经调研，区县城投在“十四五”期间，投融资业务现状如下：

（一）城投是地方政府施政、进行基础设施类投资的重要载体。过去二十年城投融资规模的快速攀升意味着地方政府在基础设施领域的庞大投资，也造就了目前各地日新月异的城建现状。但 2015 年后，这一趋势就发生了极大的转变，从目前的境况来看，随着城镇化速度的下降与地方发展模式的转变，全国范围内的基建投资增速明显降低，并且还有进一步下降之势；并且，目前的基建投资重心也从传统的“铁公基”转向了新型基础设施。

（二）投资者在高信用主体、经济发达地区进一步聚集的现象十分突出。从目前的市场融资情况来看，区县级城投在市场化融资过程中遇到的阻碍越来越明显，并且随着财政收入增速的缓慢与隐性债务的监管，凭借自身之力走向市场的可能性越来越小。

（三）饱受隐性债务监管等限制。区县级城投不仅面临着市场融资的受限，还要接受严格监管，这是因为区县级城投在运作的过程中，企业化的程度不高，与地方政府、财政的关联更为紧密，使得其政府融资平台的属性、隐性政府债务的问题非常突出。

（四）财政支持力度将持续下降。在未来的五年中，地方政府与城投间的关系仍然是紧密的，但随着企业化的进程与隐性债务的监管，财政无条件兜底已经不再可能。这将使得过去相当稳定的“城投信仰”出现大幅度的波动，不同的政策环境与突发事件，极易引发债务风险问题。

二、投融资运作主要经验做法

（一）放弃幻想，收缩战线。随着基建投资增速的降低，未来地方城投的工作内容与规模将有一定程度的下降。正如住建部所言，“大拆大建”不再是地方发展的主基调，那么未来城投的工作量也将由此出现转变，从高周转、高杠杆的基础设施投资，转向长期稳定的基础设施运营与升级、持续改善公共服务。

除了城市群内部的核心节点之外，大部分地区城投的基建工作量都将出现一定程度的下降，监管也将对城投的融资与杠杆进行更严格的限制；城投们已不再可能回到过去大规模融资的“盛况”，未来需要做的是“收缩战线”，做好应做的事，放弃“做大做强”的幻想。

（二）整合资源，抱团取暖。区县城投们如果想要维持目前的融资能力，必然进一步走向合并重组、集团化的道路；通过区域内的平台整合或地级市内区县平台的合并、集团化，实现规范转型、剥离隐性债务、做大资产及现金流、以及加强政府支持力度的目标。

从山东某地级市的市场投资者恳谈会中了解到，下一步将把

三家区级政府平台进行合并重组，通过合并后达到 AAA 资信的新主体，来进一步获得市场投资者信任。这一趋势将在全国范围内继续蔓延，反过来也将使得不合并的弱主体进一步被投资人所抛弃。在市场的寒冬下，抱团取暖是区县级城投的唯一选择。

（三）推动转型，收益平衡。区县级城投还将面临着较强的监管问题，并且不像过去的城投“自愿转型”，监管的压力将会持续增大，地方政府及城投负责人应当关注如何规范转型的问题。在转型过程中，既要切断政府与企业间的直接关联，但又要维持政府与企业的紧密合作，还要剥离政府隐性债务，任务较重。而在转型后，城投的主营业务模式将发生较大的变化；从直接关联地方政府与财政转向“项目收益自平衡模式”。这意味着区县级城投需要进一步掌握土地、地方资源的经营模式，也需要更关注如何实现收益和盈利，城投不再是地方融资平台，而是变得更像一般意义上的“国有企业”。

（四）关注风险，维持稳定。由于城投债务风险极易在区域内进行传导，对地方来说也是“牵一发而动全身”，因此区县级城投应当全力控制自身潜在的风险，避免成为区域风险的“导火索”，尽力控制城投与地方债务的稳定。对于潜在的问题，应当“早发现、早上报、早处理”，时刻关注市场趋势的变化，量力而行、尽力而为。

（投融资管理部）

关于全过程工程咨询服务发展的调研

目前，全区针对各阶段教育大力发展基础设施建设，为确保项目实施过程中质量、安全及投资得到有效控制，多采用委托第三方全过程工程咨询管理机构进行项目管理模式。项目管理公司对承接的学校项目全过程咨询服务展开调研，形成调研报告如下：

一、目前全过程工程咨询整体情况及优势

（一）学校项目全过程咨询整体情况

截至 2021 年 10 月，公司通过全过程咨询服务模式已完成并交付第二高级中学、北屯小学等 6 所学校新建、扩建工程，项目合计投资达 8.802 亿元。新第四初级中学、依云小学等 5 所学校项目正有序施工建设。前期，因公司成立时间短、人员配置紧缺等情况，现场管理人员通过项目管理实操积累相关经验。随着公司整体组织架构及人员配置不断完善，现场安全管理、质量管理、进度控制、手续办理和对外协调等方面能力将稳步提升，工程管理也将逐步流程化、规范化。

1. 前期手续办理阶段

采用全过程咨询服务模式的学校建设项目，自项目初期就委托第三方公司介入前期工作，保证项目开发人员的专业性，有效压缩前期手续办理时间，提高整体工作效率。在设计阶段与设计人员沟通对接，在明确学校使用要求的同时，根据实际情况对工程施工工艺、施工重点难点工程进行预判，进而优化设计方案，

尽可能地避免设计缺陷。

2. 项目建设阶段

全过程咨询服务模式对工程质量、安全、造价及施工进度等进行有效控制，并有效协调各参建单位。全过程咨询能够在施工方案变更、施工进度安排、场地周转过程中给出专业化的意见和建议，并对已改变的工程量进行复核，确保工程总造价的稳定。此外，还能够对其他各参建单位进场工作时间以及工期进度进行统筹安排，尽可能地避免施工过程中出现窝工、停工等情况。

3. 项目竣工及收尾阶段

全过程咨询服务能够在项目完工后根据实际情况，组织项目竣工验收。验收通过后，组织各参建单位整理工程资料及后续合同履行情况监督管理工作，对整个项目实施过程进行评价，为建设方下一步的工程管理总结经验。

二、目前全过程工程咨询模式面临的问题

（一）项目管理过程中的权利和义务不明确

建设单位与第三方单位权责不清，在采用全过程工程咨询服务模式的项目建设中，部分建设单位混淆了自身职责与第三方单位职责，有的将部分本该由第三方履行的职责纳入自身管理范围内，这就形成了第三方在工程管理过程中无法正常工作，有的将部分本该自身履行的职责一并交给第三方单位，在整个施工过程中不进行监督，容易导致项目完成后，不能够较好地满足项目的使用要求。存在“一管就死、一放就乱”的极端情况。

（二）全过程工程咨询服务推广范围不足

目前全区全过程咨询服务模式仅在学校建设方面进行了推广，医院、公园等公共设施建设，地产等住宅建设还未采取此模式，导致全过程咨询服务工程流程发展完善缓慢，整体经验积累不足。

三、后续全过程工程咨询模式发展建议

（一）进一步明权定责。细化合同条款，参考《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-1999-0201），拟定符合实际需求的代建工程合同示范文本，保证合同执行和现场管理过程中有章可循，维护建设工程代建合同当事人的合法权益。

（二）扩大推广使用范围。随着全过程咨询服务效果的日益显现，代建制管理模式的日益成熟，在社会各界进行推广，做到政府只管投资控制，业主只管使用，将项目建设委托给社会专业化单位，发挥市场的作用，让专业的人做专业的事。

（三）明确第三方单位法律地位。第三方单位的法律地位还没有得到明确，有关部门的制度没有进行相应调整配套，第三方单位处境尴尬。报建报批过程中审批单位只认使用单位，不认第三方单位。建议明确代建单位在项目建设期的法人地位，得到相关职能部门认可，在办理财政拨款、工程建设等各项手续时消除障碍。

（项目管理公司）

推进砂石资源利用 完善砂石产业布局

关于推进开发区砂石产业发展的调研

随着开发区砂石产业的迭代升级，机制砂石生产正逐步由简单分散的人工或半机械作坊转变为标准化、规模化工厂。为进一步推进区内砂石资源合理利用，推动砂石产业结构优化升级，环保建材对此进行了专题研究，有关情况如下：

一、开发区砂石产业发展现状

（一）砂石产业发展背景

开发区原有砂石加工及堆放点共计 52 处。其中，11 处不具备经营资质，35 处未办理环评手续，37 处没有用地手续，52 处均未办理选矿备案手续；全区堆积砂石原料约 1480.14 万吨、成品约 610.85 万吨，合计 2090.99 万吨。

根据砂石资源整合、砂石产业优化的需要，2020 年 12 月 16 日经开发区工委会研究决定，成立砂石加工销售专项整治行动指挥部；同年 12 月 22 日，综合执法局联合八个部门下发了《关于开展砂石加工销售专项整治行动的通告》，严厉打击非法加工销售砂石资源违法行为，全力保障砂石资源开发利用依法、规范、有序，保护我区生态环境。

为统一规范砂石资源的开采和合理利用，防止国有资源的流失和生态环境的破坏，根据开发区拟出台的《建设项目衍生砂石资源管理实施意见》，由环保建材全面负责区内砂石资源的接管、

加工、销售等经营管理工作，并与成都温江宏信投公司达成合作，引进该公司成熟先进的管理机制和团队，学习借鉴其在砂石接管、加工及销售方面的丰富经验，为砂石产业的进一步发展提供有力支持。

（二）砂石资源规划现状

目前，开发区砂石生产主要依靠建设项目衍生砂石。约 85% 的砂石出自万华、机场两大项目，约 10% 出自区内其它建设项目，约 5% 外购于区外周边市区。

《烟台市砂石资源开发利用专项规划（2021-2025）》中尚未规划开发区建筑用砂石开采区，但开发区有潍坊—烟台高铁、德龙烟铁路、烟台段龙烟铁路复线、烟台城市轨道交通（1 号线一期、3 号线一期）等重大铁路建设项目；G206、G228、S304 等普通国省道新改建工程、G18 荣乌高速烟台绕城段改扩建工程等重大公路建设项目；烟台蓬莱国际机场二期工程；开发区平畅河地下水库、农村供水保障等重大水利建设项目；城乡建设及农村民生保障等，对砂石产品需求量大。仅靠建设项目衍生砂石，无法满足区内经济社会发展对砂石资源的需求。

现阶段，我区正值转型升级和结构调整的重要战略机遇期，城市更新建设对砂石骨料的产量、质量提出更高要求。但受制于历史发展限制，砂石骨料发展路径及分布情况并不明晰，对砂石产品信息流通和行业健康有序发展造成一定困扰。

二、存在的问题

(一) 项目选址落定难。砂石产业项目选址因土地总体规划调整需要办理相关审批手续，存在着不确定性，没有落定生产厂区用地，只能租用原有私人企业生产车间生产，影响砂石产业进程。

(二) 管理体制有待完善。砂石管理跨多个行业和部门。区内组建了砂石加工销售专项整治行动指挥部，明确由指挥部牵头、相关部门配合。但砂石加工仍存在多头管理，无明确砂石资源接管文件，缺少砂石接管经营工作的必要政策依据，日常管理无牵头部门。

(三) 生产加工能力亟待提升。按照工委管委部署要求，环保建材正逐步承接区内砂石资源的接管、加工、销售等工作。但在智能化、规模化、集约化的发展道路上仍任重道远，亟须更加先进的生产技术实现对产业的升级。

(四) 历史遗留问题留待解决。早期丰富的天然矿资源和易采价廉的传统经济模式，导致我区砂石产业发展存在门槛低、生产设备智能化程度低、从业人员素质不高等问题，因传统观念根深蒂固，行业缺乏规范和统一管理。

三、下步工作和建议

(一) 及时跟进砂石产业项目选址工作。根据区内加快砂石产业发展的需要，尽快选定合适的砂石生产地块，着力加强统筹布局，建立标准化、规模化的砂石生产工厂。

(二) 全方位做好现存砂石的接管、加工和销售工作。利用

国企正规化、制度化管理优势，进一步整合区内砂石资源，全面提高砂石资源的综合利用率及砂石产品品质，着力打造开采规范、生态环保、安全生产、集约高效的大型砂石加工企业。

（三）加快推进砂石智能化生产。在现有基础上，沿着规模化、产业化的发展新路径，着力打造智能化、标准化的砂石生产线，不断培养专业化的新型技术人才，逐步延伸下游产业链，进一步完善砂石产业总布局。

（四）延伸产业链条推进可持续发展。与混凝土、石材加工等下游企业深度合作，不断延伸产业链条，积极拓展机制砂应用领域和市场，推进砂石产业健康、有序、可持续发展。

（环保建材）

关于开发区城市更新思路的探析

烟台经济技术开发区从1985年动工兴建时总体规划的45平方公里到管辖范围扩大为360平方公里，城市版图扩大了8倍，城市功能区也随着时间的跨度不断变迁，东区范围内曾经大量布置的工业企业已经不符合我区城市发展的需要，与居住区混杂在一起老旧厂区严重制约了我区的经济发展和居民生活品质，老旧厂房的改造势在必行。

一、政策背景及市场需求

2014年3月16日国务院发布的《国家新型城镇规划(2014-2020年)》一文中明确要求“推进老城区、旧厂房改造和保护性开发、盘活城镇低效用地、加快发展服务业，实现产业结构转型升级”；2019年08月27日国务院办公厅印发《关于加快发展流通促进商业消费的意见》再次提出：“鼓励经营困难的传统百货店、大型体育场馆、老旧工业厂区等改造为商业综合体、消费体验中心、健身休闲娱乐中心等多功能、综合性新型消费载体。”2020年9月7日，住房和城乡建设部公布的《住房租赁条例(征求意见稿)》中，明确指出国家鼓励利用整幢既有房屋用于出租，将商业办公用房、工业厂房等非住宅改建为租赁住房等方式，多渠道增加租赁住房供应。

从市场角度看，我区老旧厂房大部分位于中心区，周边人口密集、配套资源丰富，区位优势带来的经济价值明显；从社

会效应看，老旧厂区改造可以丰富城市经营业态，满足居民生活需求，打破建区以来工业区及居住区混杂的不利局面，盘活城市存量空间资源，进一步打造宜居环境。

二、老旧厂房改造方向

（一）商业街区

对于周边交通便捷、周边居住区密集、人流量巨大的项目，将旧厂房改造成商业街区既能将效益最大化又能填补城市商业空白点、满足居民生活需要，这方面的改造可分为专业性市场和综合性街区两个模式。一是改造为旧货古玩市场、花鸟鱼市、五金交电等专业性较强的市场；二是以餐饮、零售、文化娱乐类商业休闲功能业态为主的综合型市场，如上海新天地、美国纽约 SOHO 区等。

（二）文创园区

以时尚展览、文化传媒、创意设计、休闲娱乐等为特色的改造模式是老旧厂房改造的二代产品，该模式对厂区的区位要求相对不那么苛刻，适用于周边文化氛围浓厚、有良好创业环境、规模较大具有丰富公共开放空间的厂区改造。功能业态以时尚展览、文化传媒、创意设计、休闲娱乐等主。这类文创园区的兴起，迅速成为都市青年的网红打卡地。

（三）主题公园

老旧厂房承载着一个城市工业发展的记忆，先天上具备展现城市工业发展历史窗口和城市文化载体的条件，将老旧厂区改造

为主题公园可有效建设新型城市文化空间、推动城市文化发展。适用于以户外空间为主的老厂区改造。功能业态以休闲娱乐、户外运动、景观展示为主。

（四）博物馆

适于老厂房自身有历史、有故事、有价值，拥有规模较大、层高较高的室内空间。功能业态以展览展示、科教体验为主，搭配适量商业。

（五）精品酒店

适用于老厂房建筑较为独立或隐蔽，规模适中，环境相对幽静的项目。功能业态以特色住宿为主，配套餐厅、酒吧、书吧等功能空间。

（六）健身休闲娱乐中心

适用于建筑规模适中的厂房。不拘泥于艺术、创意这些传统记忆中的旧厂房改造方案，将老旧厂区打造为以健身运动、休闲娱乐、餐饮等功能为主的健身休闲娱乐中心，进一步塑造多功能、综合性新型消费载体。

（城市更新）

本期报：工委管委有关领导、财政金融局、集团领导班子成员
发：各部室、各公司
