

内部资料 免费交流

准印证号: (甘) LK000009

甘肃省情

GANSU SHENGQING



4

中共甘肃省委党校（甘肃行政学院） 主办

2021

甘肃省情

2021年第4期

(总第136期)

2021年12月15日编印

主 编 杨文福

副 主 编 鲜 鹏

高继明

责任编辑 张雅丽

发送范围

党校(行政学院)系统

Contents

目 录

经济分析

当前甘肃省经济运行有利条件和不利因素分析 陈世星(1)

调查与研究

发挥财政资金聚合作用 助力打赢脱贫攻坚战

——甘肃贫困县涉农资金整合情况调研 (8)

对策建议

关于以新发展格局为坐标推动甘肃经济高质量发展“十应二十策”

的建议 陶君道(12)

甘肃省税收流失指数测算与治理对策研究 李永海等(20)

观点摘编

关于国内国际双循环格局下加快甘肃省对外开放的建议等 10 则 (26)

产业发展

全省能源产业发展情况调查报告 (28)

关于提升甘肃省产业园区土地利用效率的对策研究 笮晓军等(32)

“三农”问题

甘肃省农村金融发展现状与运行模式创新研究

——以庆阳市农村产业发展资金专业合作社为例
邵姝静等(34)

社会发展

后人口红利期甘肃的机遇与挑战 姜晓霞等(40)

信息窗

我省持续深化预算管理制度改革等 13 则 (45)

2021年《甘肃省情》总目录 (48)

当前甘肃省经济运行有利条件和不利因素分析

陈世星

一、经济运行态势

(一)从供给侧看,农业生产稳中向好,工业经济持续增长,服务业快速增长

一是农业生产稳中向好。1—5月,全省农业生产稳定增加,多数农产品实现增产,粮食收购陆续展开,猪牛羊禽存栏增加,畜牧业发展态势良好。二是工业生产持续稳定增长。1—5月,全省规模以上工业增加值同比增长11.5%,两年平均增长7.5%,居全国第26位,规模以上战略性新兴产业、高技术产业、装备制造业增势明显。1—4月,规模以上工业企业实现利润168.9亿元,同比增长3.6倍,两年平均增长50.7%,工业企业利润实现新突破。三是服务业稳步复苏。1—5月,全省铁路货运量和客运量分别增长11.2%、54.4%,公路客运量5000万人次,下降22.1%。全省接待游客1.02亿人次,实现旅游综合收入682.2亿元,分别增长130.7%、128.2%,已分别恢复至2019年同期的86.4%和82.6%。“五一”假期,接待游客人数、旅游收入恢复至2019年同期的102.4%和95%。全省快递服务企业业务量累计完成6234万件,同比增长45.82%,业务收入累计完成13.83亿元,同比增长39.71%。

(二)从需求侧看,投资支撑作用明显,消费市场加快恢复,外贸进出口创新高

一是投资增势良好。1—5月,全省固定资产

投资同比增长22%,两年平均增长11.6%,排名全国第10位。基础设施投资增长28.9%,房地产开发投资增长19.5%,制造业投资增长6.5%。重大项目建设进展良好,项目的开复工率、投资完成率开始加速增长,固定资产投资重大项目1381个(含房地产),实际完成投资965亿元,完成投资率122%,其中,省重大项目复工率达到99.7%,新开工率达到105.8%,占全社会投资总额的69.7%,对投资贡献较大。二是消费市场持续回暖。1—5月,全省社会消费品零售总额1703.9亿元,同比增长27.3%,两年平均增长7.7%,2015—2019年消费一季度平均增速在7.4%~9.4%之间,平均为8.5%。三是进出口保持高速增长。全省外贸进出口总值217.8亿元,同比增长50.9%,进出口总额和增速均达5年新高。

二、有利条件分析

(一)面临的重大机遇

1. 重大战略部署机遇。我国已全面开启建设社会主义现代化国家新征程,随着共建“一带一路”、新型城镇化战略、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大决策部署深入实施,将有效拓宽我省发展空间,提高对外开放水平,加快补齐基础设施短板,保护和改善生态环境,不断夯实发展基础。

2. 多项政策举措机遇。国家加快构建“双循环”新发展格局、推进新时代西部大开发、实

施乡村振兴、扩大内需战略和推进“两新一重”建设等重大举措,将有利于我省加强对外经济交流与合作,积极承接东部产业转移,持续扩大有效投资规模,促进消费结构升级,建设美丽乡村,不断改善发展条件。

3. 产业布局调整机遇。国家“十四五”规划《纲要》提出,“优化区域产业链布局,引导产业链关键环节留在国内,强化中西部和东北地区承接产业转移能力建设”。我省要抢抓国家产业布局调整机遇,积极承接中东部地区劳动密集型产业和现代高载能产业转移,以特色农产品、数字智能、生物医药、核应用、新能源新材料、文旅康养等产业为重点方向,吸引中东部先进产业要素转移配套,补齐补强产业链,培育更具竞争力的优势产业集群。

4. 绿色低碳发展机遇。当前,随着国家“3060”碳达峰碳中和目标的提出,我省新能源产业发展进入了大有可为的政策叠加期和黄金发展期,为我省加快推动能源绿色低碳转型、按期实现“双碳”目标和培育新的经济支柱产业贡献甘肃经验。同时,随着数字经济发展迎来爆发期,国家正在积极构建国家算力网络体系,布局全国算力网络国家枢纽节点,推进“东数西算”项目平台建设,这将有利于我省建设全国一体化算力网络国家枢纽节点城市,助推数字经济发展,加快产业转型升级。

(二) 存在的优势条件

1. 具有明显资源优势。我省能源、矿产、文化、旅游、农业等资源禀赋优越,科技、人才、土地、劳动力等生产要素在西部地区具有相对优势,可为资源禀赋的比较优势转化为经济增长的经济优势提供有效支撑。一是风能和太阳能资源储量丰富。我省在国家能源发展战略中占有重要地位,特别是风光资源技术可开发量达2亿千瓦,具备基地化、规模化、一体化开发的优越条件,已建成全国首个千万千瓦级风电基地,“陇电外送”区位优势明显,外送20多个省(市),外送电量由2016年的145亿千瓦时跃升

至2020年的520亿千瓦时,年均增速37.6%,其中新能源外送电量由2016年的66亿千瓦时跃升至2020年的148亿千瓦时,年均增速22.4%,促进了能源优势向经济优势转换的步伐。二是特色农业资源丰富。已初步形成了“牛羊菜果薯药”六大特色优势农业产业体系。我省草畜资源丰富,牛羊饲养量逐年增加,规模化养殖场和养殖小区日益增多,是全国重要优质牛羊肉生产基地。马铃薯种植面积1030万亩,居全国第三,产量1550万吨,居全国第二。中药材种植面积约470万亩、产量125万吨,均居全国前列。洋葱种植面积30万亩,产量占全国三分之一左右,主要出口欧洲、东南亚、南亚、中东等国家和地区。我省是全国最大的玉米制种基地、全国重要的脱毒马铃薯制种基地和瓜菜花卉制种基地,玉米种子生产面积和产量分别占全国的48%和51%;蔬菜花卉种子出口占全国的50%左右;马铃薯种薯繁育和加工在全国具有明显竞争优势,生产马铃薯脱毒原原种13亿粒,良种率达55%。三是文化旅游资源富集。我省是华夏文明的重要发祥地,丝路文化、长城文化、黄河文化在这里叠加辉映,文化和旅游资源富集度位居全国第五位。我省自然生态多元,除海洋和岛礁外,拥有中国其他地区所有的旅游资源类型,而且风貌独特,发展文化旅游产业具有得天独厚的优势和潜力。

2. 省上政策举措有力。近年来,我省为科学有效应对经济下行压力及新冠肺炎疫情影响,密集出台了一系列促投资扩消费的政策举措,这些政策效应不断显现,有力地推动了生产和消费的快速稳步恢复。一是大力推动营商环境提质提标。按照党中央、国务院和省委、省政府关于深化“放管服”改革的安排部署,出台了《关于加大财税政策支持力度持续优化营商环境的意见》,以推广涉企政策“不来即享”为重点,持续推进行政审批制度改革,着力提升线上线下一体化政务服务能力,全省“放管服”改革取得新成效,企业和群众的获得感与满意度有

了新提升。二是加快培育壮大县域经济。出台《关于加快县域经济高质量发展的意见》《甘肃省县域经济发展综合评价考核办法(试行)》,明确县域经济发展目标和方向,大力培植优势主导产业、深入实施创新驱动战略、促进绿色转型发展、加快推进新型城镇化建设、全面深化改革开放等,加快推进全省县域经济高质量发展。三是布局实施产业基础高级化产业链现代化攻坚战。建立链主链长制,工业领域先后制定了“1+N+X”政策体系、专项行动工作推进机制、产业链链长制实施方案等配套系列政策文件,并将“链长制”向特色优势产业拓展,全面加快推进“产业兴省、工业强省”战略。四是创新金融政策助力经济高质量发展。出台了《关于促进甘肃省供应链金融发展的意见》,提出15条具体措施推进全省供应链金融创新规范发展,支持甘肃供应链产业链稳定循环和优化升级。《关于金融助力实体经济高质量发展的若干措施》,将普惠小微企业融资担保费率降至1%以下,乡村产业振兴和重点帮扶县每年将投放300亿元,对制造业部分重点行业建立企业“白名单”等重大举措,不断提升金融服务实体经济水平,促进全省经济社会高质量发展。

3. 拥有多项国家级平台。我省有国家批复的华夏文明传承试验区建设、丝绸之路(敦煌)国际文化文博会、兰州西宁城市群、兰州新区、兰白自创区、全国中医药产业发展综合试验区、全国一体化大数据中心枢纽节点等平台载体,有力促进和带动产业结构优化升级,有效发挥集聚辐射作用,加快培植形成新动能,进一步提升发展质量效益和综合实力。

4. 具有较强的科技和人才优势。我省科技资源优势明显,共有高新技术企业1229家,国家自主创新示范区1个,国家农业科技园区10个,国家重点实验室10个,国家工程技术研究中心5个,国家野外科学观测研究站9个,国家国际科技合作基地18家,国家引才引智示范基地4家,国家科技企业孵化器12个,国家备案众

创空间33个。核应用、新能源、新材料、石化装备、空间技术等领域处在领跑位置。同时拥有中科院兰州分院(一院三所)、高等院校49所。全省共有R&D活动机构732个,R&D人员4.6万人,专业技术人员达59.1万人,在甘两院院士13人,这些科研机构 and 人才将为甘肃高质量发展提供智力支持。

三、不利因素分析

(一) 面临的主要挑战

1. 经济下行压力仍然较大。随着我国经济发展进入高质量发展阶段,我省以传统重化工业为主的发展路子将不可持续,在“双碳”目标下,我省石化、冶金、煤炭等传统优势产业将受产能指标和碳达峰、碳中和能耗指标限制,发展空间受限。传统企业改造升级仍然比较困难,特别是煤电、石化、钢铁、有色金属冶炼和建材等行业的项目建设也将放缓,已经开工的项目也可能会迎来一轮盘点核查,如果产业升级节奏跟不上,必然导致经济下滑风险。

2. 消费恢复性增长较慢。疫情对我省服务业及消费影响较大,虽然消费市场加快恢复,但是零售业、交通运输、住宿和餐饮、租赁和商务服务业恢复性增长较慢。同时,疫情冲击下也产生了一些长期创伤效应,包括保守化的倾向,不仅使总需求不足的矛盾在短期内暴露,而且使得中期内居民消费行为、企业投资行为、政府支出行为失去有效动力,也将制约全省经济复苏和高质量发展。

3. 原材料价格上涨给中下游企业带来困难。近期大宗商品价格大幅上涨,从企业投入到企业产出,从上游到下游,从企业到家庭,传导效应目前还没有全面显露。今年1—5月,工业生产者价格同比上涨9.8%,购进价格上涨10.5%,涨幅比1—4月分别扩大3个和2.8个百分点,实体企业采购成本不断攀升。大宗商品价格走高带来的原材料价格上涨对下游企业利润造成明显挤压,特别是对中小微企业压力更大。受疫情影响,很多企业已经没有能力承

担进一步的成本冲击以及由此带来的亏损压力。我省大量的中小企业集中在下游消费品制造业,本身抵抗成本冲击的能力就非常弱,这就意味着它需要进一步向下转嫁成本,一旦出现这样的转嫁,就使得最终消费价格大幅攀升,对消费产生较大冲击。

4. 劳动年龄人口比重下降。根据第七次人口普查数据,我省人口总量减少 55 万人,15—59 岁人口的劳动年龄人口比重下降,较 2010 年下降 5.83 个百分点,特别是青壮年劳动力省外输转就业加速,50 岁以上人口比重从 19% 提高到 26%。同时,60 岁及以上人口比重上升 4.59 个百分点,老龄化程度的不断加深,将会降低未来的消费水平和消费倾向,对投资也会产生一定的抑制作用,导致全省经济潜在增长率下降。

5. 周边地区虹吸效应加大。我省与周边地区产业结构、产品同质化现象严重,未来产业之间的竞争将不断加剧,发展差距也将进一步拉大,马太效应更加明显。由于区域分化现象逐渐显现,区域发展不平衡不充分问题将更加突出,无论是城市建设,还是经济总量、人均水平都面临着差距不断扩大的态势。人才劳动力流失的趋势更加严重,社会财富转移的速度不断加快,更多甘肃人才劳动力更快地流向周边成渝、西安和银川等地。再加之随着在外读书就业的甘肃学子、随子女迁往省外的父辈人、在外地置业养老的“中产阶级”的不断增加,他们将带走一生甚至几代人的积蓄。同时,甘肃还要负担这些人的退休金、医疗保险和养老金等费用,加剧全省财富外流与相对贫困并存。

(二) 存在的主要困难问题

1. 三次产业增长潜力有限。一是农业增加值增长难有更大突破。我省第一产业增长率持续稳定在 5.5% 左右,难以实现更快增长。受农产品质量认证体系和销售网络不健全等影响,中药材、蔬菜、养殖产品等大都以原料产品形式进入市场,优质农特产品在低端市场徘徊,产业链条短,规模化、集约化开发程度不高,供给水

平和结构不能适应需求水平、结构高端化趋势,农产品的高附加值尚未充分体现,进入高端消费市场存在困难。二是工业稳增长压力依然较大。全省工业经济的主导地位下降,2017 年工业增加值占全省 GDP 比重为 27.5%,到 2020 年下降到 25.4%。工业保持较快增长存在压力,部分主导产业低位运行,工业增长缓慢影响企业创新投入和产品更新换代,制约了产品创新创造新需求。一季度,全省规模以上工业大型企业增加值增速低于全省规上工业 4.2 个百分点,中央企业增加值增速低于全省规上工业 6.6 个百分点,大型企业增长乏力。新兴产业起步晚、比重低,还不足以弥补传统产业下降的缺口,战略性新兴产业、高技术产业虽然增速较快,但占比仅分别为 8.7% 和 5.4%,产业规模小、聚集程度低,支撑带动作用不强。数字化发展相对其他发达省份较为滞后,区域、城乡数字化发展不平衡,社会治理领域数字化应用深度不足,数据与关联产业融合程度不高,缺乏数字经济领域龙头骨干企业,产业上下游未形成产业集群和完整产业链条。我省工业总体上高度依赖于原材料资源,这种以重化工业尤其是能源、矿产资源为主的“超重型”(85%左右)经济结构,决定了企业生产原料供给不稳定、产能扩大受限的困局,这种“超重型”经济结构短期内不可能发生根本性转变,面临产业链延伸不够,接续产业尚未发展起来,参与全球价值链深度不深。制造业转型升级在提档加速过程中仍存在有效需求不足、产能过剩、传统比较优势弱化、资源环境约束趋紧等突出问题。三是服务业恢复迟缓。物流设施和主体建设滞后,供应链处于较低水平,物流服务能力不足,快递进农村依然缓慢,我省农特产品种多、分布广,多数集中在乡镇等末端,快递企业运输成本高。客运量持续走低,2021 年 1—5 月,全省完成客运量 7040.2 万人次,仅恢复至 2019 年 18764.7 万人次的 37.5%,其中公路客运量比 2020 年下降 22.1%。受疫情零星出现影响,部分主要客源

地旅游活动暂停,从而影响了省外游客入甘。省内市场因长线游减少、短线游周边游增多,过夜游消费降低,1—5月,全省接待游客1.02亿人次,实现旅游综合收入682.2亿元,分别恢复至2019年同期水平的86.4%和82.6%。健康养老、托育等生活性服务业发展滞后,研发设计、新产品监测认证、金融信息等生产性服务业配套不足。

2. 需求增长动力有所减弱。一是投资增长面临下行和波动压力。我省2017年、2018年两年固定资产投资均为负增长(-40.3%、-3.9%),2020年受新冠疫情影响,5月份之前投资呈下降趋势,今年投资增速以及两年平均增速(2021年和2020年平均增速)保持高位运行,主要是受2020年同期低基数、国家持续加大投资和债券支持力度等因素,投资增长较快的行业主要集中在中央投资及专项债券支持领域,民间投资活力不足,增速长期低于全部投资增速,今年1—5月民间投资增速20.6%,低于固定资产投资增速1.4个百分点。二是消费需求动力不足。短期内受新冠疫情影响,接触性消费尚未完全释放。旅游业等带动的消费仍较低迷。长期分析,我省城乡收入差距大、居民收入普遍不高等导致城乡消费水平低,居民消费信心仍显不足,加之电商消费虹吸效应,大量消费外流,制约消费持续回升。人口减少和大规模省外输转就业,也不利于我省消费长期稳定增长。三是贸易逆差持续扩大。2016—2020年全省外贸进出口总值从448.39亿元下降372.8亿元,外贸依存度不足5%。全省出口产品结构单一,外贸对经济增长的贡献较弱,今年1—5月,进出口结构为84.3:15.7,贸易逆差持续扩大。各类园区外向型经济水平低,口岸开放起步晚、数量少,跨境电商、外贸综合服务企业、加工贸易等新增长点正在培育,对全省外贸发展的引领示范作用不强。2016—2020年实际利用外资总额仅4亿美元左右,与全国利用外资的平均水平相比差距较大。每年境外来甘肃旅游

人数约10万人次,人数较少。

3. 科技创新水平低。目前我省科技综合实力保持在全国第二梯队,科技创新水平居全国第23位、西部第5位。全省科技创新与经济发展融合度不够,科技研发与企业需求结合不紧密,支撑发展的新动能不强劲,战略性新兴产业和高新技术产业规模较小,缺乏有效的产权激励和风险投资机制,中试环节薄弱,科技成果转移转化率、效益和贡献度偏低。2019年我省科技进步对经济的贡献率是54.03%,低于国家5个百分点。2020年全省R&D经费投入强度为1.3%,较国家2.4%相差1个百分点。国家级科研重器、科研平台、创新基础设施布局相对不足,新型研发机构发展滞后,创新性企业少,已建成的创新平台作用发挥不够。高层次和创新型人才流失严重,育才引才机制不够开放灵活,针对企业高层次管理人才的激励机制还不健全。

4. 基础设施存在短板弱项。目前,甘南、临夏2个民族自治州尚不通铁路,7个市(州)不通高速铁路;舟曲、阿克塞等19个县还未通高速公路;5个市(州)没有民航机场。全省铁路网与西北国铁路网的通联程度不足,兰州铁路枢纽综合服务功能有待提升,枢纽内部各种运输方式衔接不畅、集疏运体系不完善。公路网里程和密度低于全国平均水平和周边省区,高速公路网络化、规模化效益没有充分发挥。民航既有航线网络化水平有待提升,通用机场发展尚处于起步阶段。“大兰州”经济圈快速交通路网还未形成,陇东地区与省内重点城市通行时间成本高,东出高效交通网络严重不足,通畅水平低,难以保障我省公路货运主导的交通物流运力(2021年1—5月,铁路货运2669.1万吨,公路货运25459.3万吨,公路货运是铁路货运的近10倍),难以在重要节假日保障“东客西进”,不利于旅游业发展壮大。河西外送通道已建成投运,但部分配套新能源项目尚未建成并网,能源系统储运基础设施建设还存在短板;陇东地区有丰富的煤电以及周边

配套丰富的新能源电力,但外送通道不足。农村电网还存在一定程度的低电压、卡脖子、重过载以及安全隐患。

5. 营商环境还不够优越。我省营商环境与发达地区差距明显,与投资者的期待还有不小差距。北京大学光华管理学院与武汉大学经济管理学院合作完成的《中国省份营商环境研究报告 2020》显示,甘肃营商环境在 31 个省级排名中处于落后水平,排名第 29 位,4 个子环境排名由高到低依次为:政务环境(第 8)、人文环境(第 16)、市场环境(第 25)、法律政策环境(第 31),市场环境和法律政策环境排名靠后,是改善优化的重点。粤港澳大湾区研究院和 21 世纪经济研究院联合发布的 2020 年中国 296 个城市营商环境报告中,兰州排名第 65 位,排名不及乌鲁木齐(64)、拉萨(49)、银川(45)、西安(11)。

通过对我省当前经济运行有利条件和不利因素进行综合分析判断,我省经济发展机遇与挑战并存,机遇大于挑战;优势与劣势并存,优势条件明显。因此,我们要充分发挥自身优势,抢抓国家重大战略机遇,坚定信心、攻坚克难、开拓创新,强化责任担当,积极有效化解存在的困难和面临的挑战,就一定能够为“十四五”开好局起好步。

四、几点对策建议

(一) 抢抓国家实施黄河流域生态保护和高质量发展战略机遇,着力打造黄河上游生态安全先行区

按照习近平总书记“共同抓好大保护、协同推进大治理”的重要指示精神,坚持把推进黄河流域生态保护作为甘肃省在全国发展大局中必须承担好的政治责任,坚持把推进高质量发展作为实现经济转型发展的迫切需要和重大机遇,建立生态先于一切、高于一切、重于一切的上游意识,坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子,突出水源涵养,水土保持两大关键任务,推动高质量发展模式,为维

护国家生态安全、粮食安全、能源安全和保护传承弘扬黄河文化做出甘肃贡献。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,分区域实施“五水战略”,即保水战略、调水战略、蓄水战略、节水战略和造水战略,打造水资源高效节约利用配置体系。统筹推进“山水林田湖草沙”综合治理、系统治理、源头治理,协同加强黄河上游生态修复、水土保持和污染防治,打造黄河上游生态安全先行区。

(二) 抢抓“一带一路”战略机遇,培育“一带一路”枢纽经济

西部陆海贸易新通道建设进一步强化了甘肃有效连接“一带”与“一路”的战略枢纽功能,我们要按照习近平总书记“甘肃最大的机遇在于‘一带一路’”重要指示要求,一是充分发挥向西开放门户作用。积极融入中巴、中蒙俄、中国—中亚—西亚经济走廊,加强与丝绸之路经济带沿线国家合作,维护并发挥好西出大通道的重要枢纽功能。巩固提升石油、煤炭、天然气以及矿产资源等大宗产品的进口、储备和加工能力,以能源矿产资源产能合作为重点,加强装备制造业和能源领域合作,保障原材料供应链安全稳定,打造我国向西开放的战略高地。二是着力提升向南开放水平,充分发挥我省与东南部地区有较强的经济互补性优势,依托陆海贸易新通道建设,促进我省积极融入经济发展活跃、开放创新程度高的成渝双城经济圈、长三角、粤港澳大湾区等城市群板块,推动我省农产品、资源型产品等进入重点消费市场。三是以兰新、兰青、青藏等国家铁路干线为主轴,以连霍、青兰等国家高速公路为依托,发挥兰州中川枢纽干线机场流通作用,强化嘉峪关、金昌等支线机场物流功能,依托综合保税区、铁路航空口岸等开放平台,推进中欧、中亚、南亚货运班列编组和联运整装能力,打造多式联运商贸物流枢纽节点和出口加工贸易基地。积极申报兰州国家临空经济示范区,打造综合性国际航空枢纽、西部重要现代空港新城。切实改变“一带

一路”甘肃段“有通道、缺流量”的状况。

(三)抢抓构建双循环新发展格局政策机遇,打造中东部产业转移承接先行区

我省地处祖国内陆腹地,工业基础雄厚,从国家战略安全角度,具有较为突出的战略安全纵深功能。一是我们要抢抓构建双循环新发展格局下国际国内产业分工调整机遇,建议从国家层面建立高层次协调机制,统筹指导西部内陆省份做好承接中东部产业转移工作,支持中东部制造业、劳动密集型企业及中东部上下游延伸产业向内陆省份转移。同时充分发挥自身比较优势,遵循产业转移规律,依托兰州新区、国家级和省级开发园区,采取延链补链强链承接等多种方式,高质量打造承接产业转移平台载体,加快构建特色鲜明、高度集聚、竞争力强的现代产业体系。二是我省风光水火煤油气核等能源种类齐全,目前形成了从设备生产到运行维护的新能源产业链条。我们要抢抓国家实施“3060”碳达峰碳中和行动战略机遇,立足我省资源禀赋、区位便利和产业基础优势,持续推进河西特大型新能源基地建设,进一步拓展酒泉千万千瓦级风电基地规模,打造金(昌)张(掖)武(威)千万千瓦级风光电基地。积极推进风光水火核协同发展,加快推动全省风电项目平价上网,推动河西地区风电项目竞争性低价上网。加快建设陇东至山东特高压直流输电工程,积极谋划实施河西第二条特高压直流输电工程。开展风储、光储、分布式微电网储和大电网储等发储用一体化的商业应用试点示范,努力形成新能源发、输(配)、储、用、造一体的综合产业体系,实现新能源资源和产业融合发展,吸引承接中东部地区现代高载能产业转移。

(四)抢抓国家推进城市群和中心城市建设机遇,强化区域中心带动能力

近年来,我国区域经济发展更加突出城市群的引领支撑作用,并依托城市群打造优化区域协调发展空间布局、补齐区域发展短板、带动地区协同创新发展的新增长极。一是要进一步

强化“兰西一盘棋”意识,着力打造优势互补、协同发展的要素集聚新高地。突出大兰州经济区首位引领和辐射带动作用,加快推进兰州白银都市圈建设,不断提升基础设施配套和综合服务能力,以兰州为中心打造“一小时经济圈”。发挥国家赋予兰州新区“承接产业转移示范区”平台作用,增强产业和人口聚集能力,在石油化工、精细化工、新材料、生物医药、轨道交通装备、新能源汽车等领域,做好承接产业转移,打造西部地区经济增长极。发挥兰白科技创新改革试验区引领示范作用,依托中科院兰州分院,兰州大学、省属高等院校、科研院所及其他科研创新平台作用,推进产学研一体化成果转化应用。推动基础设施互联互通,构建绿色生态现代产业体系,将兰州打造成为黄河上游高质量发展的最“重心”城市。二是积极主动融入关中平原城市群,着力推动提升我省天水、平凉、庆阳等城市与关中平原城市群互联互通水平,推动多层次基础设施网络建设,增强辐射带动能力,着力打造陇东南地区重要经济增长值,使我省向东向南开放战略支点作用进一步显现。三是培育河西走廊经济增长带,强化经济联动发展,实现由点到线、由组团向带状延伸,打造联接兰白核心增长极与酒嘉增长极的产业集聚带。有效整合酒嘉两市乃至河西地区资源配置,加快酒泉、嘉峪关同城化发展,打造兰州与乌鲁木齐之间重要的节点城市,强化向西向北开放合作,建设成为丝绸之路经济带重要的国际文化交往门户,国家重要的新能源装备制造基地及研发中心,全国区域性的交通枢纽和物流中心,打造新亚欧大陆桥和中蒙俄经济走廊衔接互动的重要平台。

(摘自《甘肃高质量发展研究》2021年第4期 张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:陈世星,甘肃省经济研究院院长。

发挥财政资金聚合作用 助力打赢脱贫攻坚战

——甘肃贫困县涉农资金整合情况调研

甘肃省财政厅

2020年8月,甘肃省财政厅、省扶贫办抽调业务骨干组成联合工作组,赴会宁县、岷县、张家川县、秦州区等4县区,就涉农资金整合工作开展实地调研指导,并对全省13个市州涉农资金整合情况进行了调研。基层普遍认为,贫困县统筹整合使用财政涉农资金,是政府部门一场“刀刃向内”的自我革命,是财政资金管理机制从“撒胡椒面”到“握指成拳”的重大变革,有效破解了资金“条块化、碎片化”的束缚,解决了资金分配“下毛毛雨、撒胡椒面”的问题,赋予了基层更多的自主权,最大限度发挥了财政资金聚合作用,为打赢脱贫攻坚战提供了强有力的资金支撑。

狠抓政策落实 持续深化涉农资金整合

(一)定制度,建机制,牵起整合“牛鼻子”。2016年4月,国务院办公厅《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》印发后,甘肃省及时制定了实施意见,按照“渠道不变,充分授权”的原则,对省级12个部门管理的中央17项、省级12项涉农资金切块下达,审批权限完全下放到县,由县级政府依据脱贫攻坚规划自主安排使用。每年按照财政部、国务院扶贫办下发的通知,结合省里的工作实际,明确部门责任,提出具体要求,确保各项政策措施落实落细。指导试点贫困县制定涉农整合资金管理办法,明确部门分工、操作程序、资金用途、监管措施、绩效评价等,覆盖资金分配、使用、管理、监督的全过

程,确保资金安全、规范、有效使用,做到涉农资金整合工作有章可循、有据可依。

成立了脱贫攻坚资金保障专责组,省财政厅为专责组牵头单位,在省脱贫攻坚领导小组统一领导下开展工作。制定了资金保障专责组工作办法,省政府常务副省长及时组织调度资金保障工作;专责组工作专班不定期组织召开成员“碰头会”和汇报会,研究解决资金保障方面遇到的问题,提出解决办法措施,安排部署下一步重点工作。省政府先后多次召开资金保障专责组专题会议,研究部署涉农资金整合工作,要求12个省级涉农整合资金主管部门和各地提高政治站位,不折不扣落实中央整合政策规定,省级下达的整合资金不得指定与脱贫攻坚无关的任务要求,资金不得“戴着帽子”下,绝不允许“软抵制”;要求贫困县按照“应整尽整”的原则,根据脱贫攻坚规划和年度任务,统筹使用包括市县资金在内的涉农资金,切实防止“数字整合”“形式整合”。

针对一些贫困县涉农资金整合“接不住、管不了、用不好”的问题,加大培训督导力度。省财政厅、省扶贫办每年采取视频培训或分片培训方式,对13个市州、75个贫困县分管工作的财政局长、扶贫办主任,主管业务的科长、股长,就贫困县涉农资金整合政策进行解读,对基层存在的问题疑惑逐一答复,指导贫困县干部进一步提高脱贫攻坚政策水平和实战技能。建立

厅级领导包抓市州、处级干部包抓贫困县的工作机制。省财政厅明确7名厅级领导每人包抓2个市州、130多名处级干部包抓贫困县,采取电话、QQ、微信和实地督导相结合的方式,督促指导贫困县整改问题,履行涉农资金整合主体责任,加快扶贫资金支出进度,加强扶贫项目资金绩效管理,做好脱贫攻坚相关工作。

贫困县定期召开脱贫攻坚领导小组会议,对项目安排、资金分配、方案制定等重要事项进行决策,统筹解决项目资金整合中的困难和问题,指导相关部门规范使用整合资金。如:定西市所辖贫困县成立了由县(区)长任组长的涉农资金整合领导小组,建立了“政府领导、财政牵头、部门配合”的协调机制和“投向科学、结构合理、管理规范、运转高效”的资金使用管理机制,同时建立了联席会议制度,定期不定期研究解决涉农资金整合工作中遇到的新情况、新问题,化解贫困县“不愿整”“不敢整”的疑虑。

(二)重整合,聚资金,充实攻坚“弹药库”。在资金分配上严格执行增幅保障政策,落实政府扶贫投入力度要与脱贫攻坚任务相适应的要求,将脱贫攻坚作为资金分配的重要参考因素,进一步向贫困县倾斜。为了确保分配给贫困县的每项涉农整合资金均到达增幅保障要求,省财政厅及时对省级有关部门的涉农整合资金分配计划进行审核,安排给贫困县的资金没有达到增幅保障要求的,函告部门,调整计划,补齐增量;每季度对整合资金分配下达情况进行统计分析,及时掌握资金整合进度和增幅保障情况,有针对性地指导县区调整完善整合资金实施方案。2018—2019年,省级12个主管部门分解下达到贫困县的中央17项涉农整合资金增幅均高于全省平均增幅。

切实落实“省负总责”的要求,对贫困县涉农资金整合方案进行“双审”,指导贫困县围绕年度目标任务,以重点项目为平台,按照现行扶贫标准,在“因需而整”的前提下“应整尽整”,不断提高涉农资金整合方案的编制质量。从2018年开始,每年3月、8月,省财政厅、省扶贫

办牵头会同省级涉农整合资金主管部门,“一对一”“面对面”审核和指导贫困县涉农资金整合实施方案,财政部门审查资金来源和使用范围,扶贫等行业部门审查项目安排情况;对“应整不整”、没有“跨类别使用”、方案编制不规范、资金项目要素不全、超范围使用资金等问题形成书面审查意见,督促贫困县认真落实脱贫攻坚政策,按照“缺什么、补什么”的原则,因地制宜调整完善涉农资金整合实施方案,确保把有限的资金用在急需的项目上,切实把短板补起来,把弱项强起来,提高整合资金的使用效率和效益。

贫困县积极发挥主体作用,在方案编制上,以脱贫成效为导向,依据脱贫攻坚规划择优建立项目库,按照轻重缓急制定年度实施方案,“立足当前、着眼长远”统筹整合使用财政涉农资金,确保资金投向最重要的领域、最关键的环节和最准确的对象;在整合程序上,县财政部门负责统计汇总可整合的项目资金额度,涉农部门提出本部门涉农资金统筹整合意见,县脱贫攻坚领导小组办公室与财政部门共同研究制定整合资金分配方案,县政府对财政局、脱贫攻坚领导小组办公室提出的资金分配方案进行审核,提交脱贫攻坚领导小组审定后执行。

(三)严监管,保安全,筑牢资金“防火墙”。2018年,省政府印发《2018—2020年深入推进扶贫资金监督检查工作方案》,要求各地各部门按照“既要整合、更严管理”的原则,采取切实措施防止挤占、截留、挪用扶贫资金,防止借整合资金名义变相提高补助标准、面面俱到和“乱作为”现象发生;严格执行项目招投标制、政府采购制和公告公示制度,提高资金使用透明度;充分发挥扶贫、财政、审计、纪检监察等部门的作用,加大监督检查和执纪问责力度。提请省脱贫攻坚领导小组印发了《甘肃省扶贫资金监督管理追责办法》,按照“谁主管专项、谁分配资金、谁负责监管”“谁使用资金、谁负责绩效”的原则,从省级到乡村,逐级、逐部门明确涉农整合资金等扶贫资金使用管理职责,规定对资金管理过程中可能出现的58种情形进行问责,构建分工明确、上下联

动、协同监管,覆盖预算安排、资金拨付、绩效评价、监督问责等全过程的监督管理机制。建立月报约谈制度,加强整合资金支出管理。督促贫困县及时报送整合使用涉农资金支出进度,了解掌握各地的支出情况,适时在全省范围内进行通报,鼓励先进、鞭策后进;对工作存在问题的县区进行约谈,分析问题原因,研究改进措施,最大限度发挥资金使用效益。

2019年开始,省财政厅、省扶贫办聘请第三方机构,采取“五查五看”的办法(即查资金流向,看资金使用是否精准;查资金流量,看资金有无挤占挪用闲置浪费;查资金流速,看资金有无拨付迟缓或以拨代支;查监督管理,看有无违纪违规使用资金造成严重损失浪费;查责任落实,看监管责任有无缺失),对贫困县财政专项扶贫资金开展中期绩效评价。各试点贫困县制定出台了《统筹整合使用财政涉农资金管理办法》《财政专项扶贫资金使用管理实施办法》等制度办法,按照“谁管项目、谁用资金、谁负主责”的原则,实行县级报账制和国库集中支付制度。全面推行公开公示制,即脱贫攻坚计划公开、统筹整合资金方案公开、资金安排使用公开、项目实施情况公开,充分发挥广大人民群众的知情权、话语权、参与权和监督权。加强日常监管和事后监管,发现问题及时纠正,实现了整合资金事前、事中、事后的全程监督。

同时,把绩效管理作为提高脱贫质量和实现精准脱贫目标的关键措施,构建“全方位、全过程、全覆盖”的扶贫项目资金管理绩效体系。如:张家川县对项目资金主管部门开展涉农整合资金绩效评价。县财政局负责指导,县扶贫办负责绩效目标申报、绩效自评、再评价等,评价结果纳入各部门、乡镇党政领导班子和一把手实绩考核,工作开展好、资金使用效益高的乡镇,在规划扶贫项目时给予优先支持;对整合成效突出的部门在经费上给予倾斜。对不按规定使用项目资金,擅自调整或变更项目实施地点、项目建设内容,项目实施进度严重滞后的,县政府通报批评并责令整改;对以整合为名挤占、挪

用项目资金的,对相关领导和直接责任人按照有关规定给予追责。切实筑牢资金的“防火墙”,确保整合资金安全、规范、有效使用。

(四)保攻坚,补短板,用好资金“摘穷帽”。产业扶贫是稳定脱贫的根本之策。2018年以来,根据脱贫攻坚工作“坚之所在”,甘肃省把产业扶持政策落实作为脱贫攻坚工作的重中之重来抓,进一步提高用于产业发展的财政专项扶贫资金和其他涉农整合资金的占比。省政府印发了《关于进一步加大资金投入扶持产业发展确保打赢脱贫攻坚战的通知》,调整整合资金投向,将所有财政专项扶贫资金和70%以上的其他整合涉农资金都安排用于建档立卡贫困户到户到人扶持项目,其中70%以上的到户资金原则上用于“一户一策”工作梳理出来的种养业和光伏扶贫等产业增收项目。一方面促进整合资金“大类间打通”“跨类别使用”,另一方面使贫困县涉农整合资金进一步聚焦产业扶贫,努力弥补短板,建立贫困农户产业增收长效机制。2018—2020年,75个贫困县累计整合用于农业生产发展方面的涉农资金407.28亿元。各市县紧扣“两不愁,三保障”目标任务,坚持现行扶贫标准,按照“缺什么、补什么”的原则,补齐脱贫攻坚短板弱项。

2019年,定西市围绕减贫17.76万人,安定区、陇西县、临洮县、漳县、渭源县5个县区实现脱贫摘帽这一目标,累计整合涉农资金33.31亿元,较上年增加10.17亿元,增长44%。整合资金精准安排用于冲刺清零短板弱项以及“两不愁、三保障”涉及的农户产业扶持、资产收益扶贫、农村饮水安全、安全住房建设等重点扶贫项目。2020年,全市围绕“减贫4.16万人,通渭县、岷县两个县区实现脱贫摘帽”这一目标,累计整合涉农资金31.17亿元。主要安排用于农户产业发展18.02亿元,农村基础设施建设13.15亿元。贫困群众的获得感、幸福感和满意度在点滴的变化中不断提升。

贫困山乡巨变 群众生产生活极大改善

截至2020年底,甘肃省75个贫困县累计

整合使用财政涉农资金 922.18 亿元,年均增长 30.32%,有力支持了全省脱贫攻坚进程。甘肃贫困地区的面貌发生了历史性变化,2020 年底,全省 552 万建档立卡人口已全部达到脱贫标准,7262 个贫困村全部退出贫困序列,58 个国家片区贫困县和 17 个省定插花型贫困县已全部脱贫摘帽。通过统筹整合使用涉农资金解决了以往涉农资金“小”“散”“乱”的问题,形成集中投入、重点推进的新格局,真正把有限资金用在了刀刃上,用在了脱贫攻坚的补短板上,用在了老百姓最需要、最期盼、受益最大的项目上,贫困地区和贫困群众生产生活面貌显著改善。

(一)生产生活条件得到改善。通过涉农资金整合,加大了扶贫资金投入,极大改善了农村生产生活基础条件,有力保障了脱贫攻坚任务的如期完成。如:会宁县 2020 年整合涉农资金安排道路硬化高垫涵项目 1.16 亿元,极大缓解了农村道路欠账大的问题;农村饮水安全项目 1.03 亿元,解决了脱贫攻坚期内农村人饮安全资金缺口问题;挂牌督战村 199.3 万元,用于刘寨镇元淌村、汉岔镇塔岔村改善人居环境,提高老百姓幸福指数;以工代赈项目 394 万元,用于解决易地搬迁安置点排洪治理,保障群众生产生活安全;村庄清洁 3131.84 万元,有效解决全县各村村容村貌整体状况;高标准农田建设 9135 万元,用于中低产田改造及滴灌高效农田建设,改善地力,增加粮食产量,确保粮食安全。

(二)产业规模化程度逐步提高。按照发展特色产业脱贫一批的要求,积极引导新型经营主体建立特色产业扶贫基地,做大做强特色产业。如:渭源县 2019 年统筹整合财政专项扶贫资金 3000 万元用于种植业扶贫项目,采取“龙头企业+合作社+基地+贫困户”模式,按照“五统一分一标三提高”要求,建立集中连片、机械化、标准化的农业产业化基地。全县筛选确定了 70 家种植业农民专业合作社,建设农业产业化基地 4.3 万亩,共带动全县农户 1.3 万户

(其中贫困户 7466 户)。加强“三品一标”认证管理,新认证绿色食品 3 个、复查换证无公害农产品 10 个,全县党参、黄芪 GAP 认证面积达到 6900 亩,无公害农产品产地认证 54.1 万亩,无公害农产品累计达到 10 个、绿色食品累计达到 6 个、农产品地理标志 1 个。

(三)贫困户自我发展能力提升。通过专项培训、订单培训、基地培训等多种形式,积极开展贫困劳动力技能培训,有效提高了贫困群众创业致富的能力与水平。如:渭源县 2018 年投入统筹整合资金 1885.3 万元用于各类劳动力培训,开展各类培训 7532 人,开展农民技能鉴定 494 人,取得技能鉴定合格证书 258 人。

(四)利益联结机制逐步完善。采取“公司+基地+农户”“公司+合作社+基地+农户”等多种经营模式,实行订单生产、最低价收购、股份合作、产业捆绑等方式,引导龙头企业与专业合作社签订农产品产销合作协议,带动农户增收。创新村级集体经济发展模式、运行机制和管理体制,利用各级项目资金,采取“三变”改革入股分红等措施,全面消除了村级集体经济“空壳村”。如:秦州区 2019 年安排整合资金 300 万元,作为 6 个建档立卡贫困村的村集体经济发展资金,入股到秦岭镇关砚村秦润源专业种植合作社按 7% 的标准分红,每村每年分红 3.5 万元。同时,通过土地流转、吸纳贫困户务工就业、提供菌棒、技术指导、订单收购等方式,建立紧密的利益联结机制。现场走访该合作社长期务工的关砚村贫困户马玉霞,每年务工 10 个月左右,每天务工收入 90 元,月收入 2700 元左右。马玉霞说,合作社吸纳自己打工,增加了家庭收入,解决了实际困难,生活看到了希望,有了奔头。虎林村贫困户袁保玉是二类低保兜底户,家有 5 口人,该合作社为其提供 300 个菌棒,供其发展平菇种植产业,并给予技术指导和订单收购,预计年收入可达 3000 元左右。

(摘自《中国财政》2021 年第 10 期
张雅丽/摘编 武新力/校)

关于以新发展格局为坐标推动甘肃经济高质量发展“十应二十策”的建议

陶君道

“十三五”以来,我省深入学习贯彻习近平总书记对甘肃重要讲话和指示精神,统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,积极谋划推进“十大生态产业”“五大制高点”等重点工作,全省经济高质量发展的基础不断夯实、态势健康向好。在新发展格局下,如何适应新的发展要求,克服长期积累的短板和困难,解决好经济增长乏力和质量提升双重挑战,亟须结合省情实际,以新发展理念为引领,以构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局为坐标,以更加“平衡、强劲、可持续”发展为主基调,推动我省经济实现高质量发展。

一、正视新发展格局下甘肃经济高质量发展差距

作为我国“一五”时期在西部布局的重要老工业基地,经过几十年发展,我省已经建立了相对完备的工业体系,为我国国民经济发展特别是在稳定重要工业产业链供应链方面做出了重要贡献。但由于长期以来产业转型升级缓慢,产业集聚程度低,部分产业基础薄弱,我省还没有真正形成辐射带动力强的“增长极”;有不少企业目前还没有构建起完整的产业链、供应链、价值链体系;企业创新能力不强,新技术、新材料研发和应用不够,“产、学、研”结合不紧密,产业竞争力仍处于较低水平;经济整体缺乏活力,与构建新发展格局要求还有差距。具体表现在:

(一)工业主导能力弱化,难以支撑高质量发展。近十年来,我省工业占地区生产总值的比重不升反降,由2010年的38.9%下降到2019年的26.61%,与广东(36.59%)、河北(32.77%)、陕西(37.26%)等省份相比明显偏低,说明工业对我省经济发展的支撑作用没有充分发挥出来。突出表现为:一是重工业比重仍然偏高。重工业太重、轻工业太轻的格局始终没有调整过来,重工业比重仍在85%以上,这种不合理的工业结构长期制约着我省经济转型发展,一旦以重工业为依托的国际能源及原材料等大宗商品价格出现大幅波动,势必影响我省工业发展,进而影响经济稳定增长。二是依赖资源的产业格局依然没有改变。长期以来,我省形成了石化、有色、冶金、煤炭、电力等高度依赖自然资源的支柱产业,在这些产业中,原材料、粗加工、高耗能产品比重大,深加工、精加工和最终产品比重小,这种原始的产业结构同样制约着我省产业结构调整步伐。三是技术型、生产型小微企业严重缺失。2019年底,我省规模以上工业企业1732家,其中大中型企业248家,小微企业148家。小微企业中真正从事生产的技术型企业很少,这是我省与长三角、珠三角地区经济发展中明显的结构性差距,也是我省经济发展动力不足的一个重要原因。

(二)产业集聚度偏低,“增长极”辐射带动效应不明显。我省作为国家重要的有色金属、重化工业、能源和原材料生产基地,经过多年

发展,产业集群有了一定基础,但产业关联度不强、产业链相对较短、高附加值产品少,产业集聚缺乏统一的上下游布局,尤其是缺少技术含量高、产业链条长、集聚效应强的大型龙头企业,多以初级加工、原材料供应、劳动密集型产业集聚为主,生产性服务业发展还相对滞后。

(三)新兴产业较为弱小,引领示范和催化新业态能力不强。我省文化、医药产业、数据信息、风光电、核利用、新能源等新兴产业优势明显,但新动能培育比较缓慢,特别是新技术、新材料、新产品研发能力弱,还没有形成具有影响力的千亿级大产业,缺少叫得响、撑得住、可持续发展的支柱企业,产业优势还没有真正转化为竞争优势。这与我省科研风险分散化、科研主体多样化,科研成果产业化的缺乏密切相关。此外,我省虽然人力资源丰富、历史文化厚重、发展潜力巨大,但开发程度不够,教育资源不足,软资源潜力挖掘有待提高,在一定程度上制约着新兴产业的培育和发展。

(四)产业基础高级化程度低,缺乏完整的产业链、供应链和价值链体系。近年来,我省产业结构调整趋于合理,产业结构持续优化,三次产业结构比由2010年的14.54:48.17:37.29逐步调整为2019年的12.05:32.83:55.12,但产业层级还处于较低水平,产业基础高级化程度不高,主导产业及产业链基本上属于传统产业,企业在核心部件、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术等产业基础能力方面仍比较薄弱。主要表现为传统农业仍占据较大比重,优质高效农业未能得到快速发展,现代化、规模化的农产品生产加工基地尚未形成;工业企业产业链条短、关联度不高、产品附加值低,还不能很好适应资源及要素价格上涨和产品竞争日益激烈的市场需要;城市服务业发展不平衡,结构层次偏低。

(五)企业自主创新能力不强,尚未形成“产学研”紧密协同发展机制。一是缺乏完善的人

才支撑机制,对高端创新人才的吸引力不强。根据恒大研究院的研究数据,2019年兰州人才吸引力指数仅为6.9,远远落后于西安(29.9)、长沙(24.8)、昆明(13.5)等省会城市。此外,在人才评价、激励和竞争机制方面存在要素分配不均问题,不论是科研项目数量还是科研人员与科研经费支出都主要集中在省会兰州,其他市州占比很低。二是科技研发投入不足。2017—2019年,我省研究与试验发展(R&D)经费投入强度分别为1.19%、1.18%和1.26%,与全国2.13%、2.19%和2.23%平均水平相比差距较大。三是“产学研”紧密协同发展机制尚未形成。大学、科研机构对科研成果难以转化与企业技术创新能力不足之间的矛盾长期存在,成为我省创新驱动发展的难点和痛点。

二、新发展格局下推动甘肃经济高质量发展的重点方向

“十四五”时期,应从我省自身特点和实际出发,在短板领域狠下绣花功夫,在长板领域巩固扩大优势,在重点领域持续发力,推动我省经济高质量发展。

建议坚持“十应”思路:

(一)应把引领主线放在坚持贯彻新发展理念,加快形成“双循环”新发展格局上。坚持以新发展理念为引领,坚定实施扩大内需战略,更加注重需求侧和供给侧相结合、投资端和消费端齐发力,加快构建完善的内需体系,融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。立足我省融入新发展格局的定位点、切入点、着力点,加快补齐短板弱项,力争将我省打造成构建“双循环”新发展格局的桥头堡和主阵地。

(二)应把发展主基调放在更加“平衡、强劲、可持续”上。2019年8月26日,习近平总书记发表“推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局”的重要讲话,强调要尊重客观规律、发挥比较优势、完善空间治理、保障民生底线。2020年7月21日,习近平总书记在企业

家座谈会上再次指出“要实现更加强劲可持续的发展”。习近平总书记重要讲话为我省今后发展指明了方向,“十四五”期间我省要把更加“平衡、强劲、可持续”作为经济高质量发展的主基调,做到“五个坚持”:一是坚持尊重客观规律,准确判断我省区域经济发展的阶段性特征。二是坚持把落实主体功能区战略作为优化生产力布局的核心,进一步完善我省区域经济布局和治理,走合理分工、优化发展的路子。三是坚持扬长避短,充分发挥各区域比较优势。四是坚持一盘棋”思想,推动形成优势互补的区域经济格局。五是坚持不动摇、不折腾、不懈怠,全面贯彻党中央决策部署,一张蓝图绘到底。

(三)应把保障基础放在经济增长优先目标上。发展是稳住经济运行大盘的基础,实现富民兴陇奋斗目标必须要有一定的经济增长速度来支撑,特别是在当前疫情影响经济发展的特殊时期,确立经济增长优先地位,确保经济运行保持在合理区间,不仅是我省做好“六稳”工作、落实“六保”任务的基础,更是增强 2600 万人民对美好幸福生活向往的信心、缩小发展差距、提升我省形象、实现富民兴陇奋斗目标的必然要求,应作为我省“十四五”规划坚持的优先目标。

(四)应把总抓手和根本战略目标放在坚定不移走新型工业化道路上。工业化是人类社会发展的必经阶段,是一个国家、一个地区实现现代化的必由之路。早在 1848 年,马克思就指出,“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力比过去一切世代创造的全部生产力还要多、还要大”,精辟论述了工业化的巨大作用,深刻阐明了工业化的基本规律是不可抗拒的。坚定不移走新型工业化道路,符合我省亟须转型发展的根本特征,是我省实现现代化的根本出路,也是我省富起来、强起来的根本之策,更是我省经济高质量发展不可逾越的必经阶段、迈不过去的“坎”,应作为当前和今后相当长一个时期我省经济高质量发展的总抓手、

根本战略目标,最大的“压舱石”,旗帜鲜明地讲、坚定不移地走、毫不动摇地抓。

(五)应把战略重点放在加快产业集聚,推动形成辐射带动力强的经济增长极上。20 世纪 50 年代中期,法国经济学家富朗索瓦·佩鲁提出增长极理论,强调“增长极”是在一定时期内、一定空间中起主导和推动作用的部门或产业,这些部门或产业具有相对较强的创新能力和自我推动发展能力,对区域以外的其他部门或产业也有很强的推动力。他反对不同部门或产业均衡发展,提出应根据区域内的不同部门或产业自身的实际状况实行非均衡发展,增长并非同时出现在所有地方,而是以不同的强度出现于一些增长点或增长极,然后通过不同渠道向外扩散,并对整个经济体系产生影响。佩鲁的“增长极”理论,为我省加快产业集聚、培育经济“增长极”提供了理论依据和现实选择。

(六)应把突破点放在做大做强“十大生态产业”,持续提升产业竞争力上。习近平总书记视察甘肃时强调:“甘肃谋划实施了‘十大生态产业’作为转方式、调结构的主要抓手,这个方向是对的,要一年一年抓下去”。产业结构调整是永恒主题,要按照习近平总书记重要指示要求,紧紧把牢“十大生态产业”这个转型方向和突破口,着力构建绿色生态产业体系,切实推动全省经济发展质量变革、效率变革、动力变革,促使我省实现绿色崛起和经济高质量发展。

(七)应把支撑点放在构建覆盖城乡、功能完备、支撑有力的基础设施体系上。习近平总书记视察甘肃时指出“甘肃交通、水利、信息等基础设施取得了很大进步但还有差距,要加快构建覆盖城乡、功能完备、支撑有力的基础设施体系,增强对经济发展的支撑能力、对城乡居民生活的保障能力。”基础设施建设仍是我省扩大有效投资的主攻方向,也是确保我省经济高质量发展的战略支撑点。

(八)应把牵引点放在推动“一带一路”建设和落实西部大开发新格局政策机遇上。习近平

总书记指出：“甘肃最大的机遇在于‘一带一路’”。应加强同“一带一路”沿线省份、国家和地区开展实质性、多领域合作，加快构建“内外兼顾、陆海联动、向西为主、多向并进”的对外开放新格局，在深化交流合作中拓展发展空间。抢抓国家新一轮西部大开发机遇，用足用活国家在中西部地区增设自由贸易试验区、综合保税区等政策，推动外贸高质量发展，力争把我省打造成西部对外开放新高地。以《外商投资法》《优化营商环境条例》实施为契机，加大招商引资力度，打造一流营商环境，让营商环境这个“聚宝盆”为我省发展聚来更大活力。

(九)应把根本任务和出路放在保障民生和绿色发展上。民生是党执政兴国的根本任务，是一切工作的出发点、落脚点，发展的首要任务是满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需求。良好的生态是最宝贵的资源、最大的竞争优势，走好生态环境保护之路是我省经济高质量发展的立省之本、根本出路。

(十)应把重要保障放在提高应对重大突发风险事件能力和水平上。不稳定、不确定因素增多是当今世界发展的重要特征，尤其是在后疫情时代，如何防范化解重大风险(重大突发事件、重大自然灾害、重大公共卫生事件、重大区域性金融风险、境外投资风险以及不可预知和潜在的不稳定因素产生的各种风险)，提高重大风险应急处置能力，已成为各级党委政府肩负的重大政治任务，也是我省实现经济高质量发展的重要保障。

三、推动甘肃经济高质量发展的对策建议

党的十九届五中全会对“十四五”时期我国经济社会发展形势作出了“深刻认识新发展阶段、全面贯彻新发展理念、着力构建新发展格局”的重大判断、重大决策和重大部署，在构建新发展格局大背景下推动我省经济高质量发展，应进一步解放思想，深刻分析和把握影响我省经济高质量发展的主要因素，找准关键突破口，尽快摆脱发展瓶颈，形成“大循环、大制造、

大创新、大生态、大开放”格局，真正走上高质量发展道路。

现围绕“十应”，重点方向，提出“二十策”建议：

(一)加快实施“三化”改造，推动制造业转型升级。立足石化、冶金、有色、煤炭、建材等传统产业实际，按照“问题导向—目标牵引—项目驱动”思路，制定“三化”改造目标，明晰改造途径，以关键环节项目建设为抓手，构建“三化”融合发展体系，推动传统产业转型升级。以5G、大数据、工业互联网为载体，深化新一代信息技术、人工智能等应用，加紧推动制造业数字化、智能化转型。加快现代服务业和先进制造业融合发展，推进制造业服务平台体系建设，培育“两业”融合发展的新业态新模式，推动制造企业由生产型制造向“生产+服务”型制造转变。进一步夯实制造业创新发展基础，组建“两个联盟”——甘肃省先进制造业发展联盟和先进制造业技术创新联盟。建议“发展联盟”由省工信厅、国资委主导，吸纳兰石集团、华天科技、天水天光、海林科技等核心企业加入；为我省制造业企业提供政策咨询和信息服务；“技术创新联盟”由省科技厅、工信厅主导，联合省内外知名高校、科研院所，重点对数字化设计、智能制造和新材料研发进行攻关。参照河南等省经验，通过财政出资和社会资本参与等方式，设立“两支基金”——先进制造业发展基金和科技项目风险投资引导基金；引入专业管理团队，募集资金主要用于核心制造企业的技术研发和生产。

(二)发挥国有企业主力军作用，引领带动工业经济发展。深入落实国企改革三年行动计划，调整优化国有资本布局结构，增强国有经济竞争力、创新力、控制力和抗风险能力。一是推动国有资本向重要行业、关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向产业链高端集中，向具有核心竞争力的优势企业集中，进一步提升国有资本运行效率。二是推进

国有企业混合所有制改革,完善容错纠错机制,赋予国有企业充分的决策权和经营权,实现从“管人管事管资产”向“管资本”转变。三是设立国有企业创新基金,探索建立国有企业与民营企业创新合作机制,持续加大科技创新投入。四是引导国有企业建立研发投入刚性增长机制,将创新研发投入视同利润,把年均研发投入达到2%以上作为国有企业年度考核的硬性指标。

(三)把大力发展“新基建”作为重中之重,加快完善重要基础设施。今年以来,中央密集部署推进“新基建”,各省市加快推进步伐,广东省已发布“新基建”具体措施50条,位居全国第一;浙江省和山东省分别发布相关措施16条,位居第二。建议参照省外做法,尽快出台推进我省“新基建”的政策和配套措施。同时,用足用好当前利好政策,以“两新一重”项目为重点,尽快谋划实施一批能进入国家规划盘子、能得到国家政策资金支持、能破解发展瓶颈、能增强我省经济高质量发展支撑能力的“新基建”项目。设立专项资金,引导和鼓励社会资本加大5G基础设施建设、人工智能、工业互联网投资力度,将以信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施为主要内容的“新基建”打造为新的投资增长点,夯实数字经济创新发展基础。

(四)打好产业基础高级化、产业链现代化攻坚战,全面提升产业基础能力和产业链现代化水平。全面落实习近平总书记在科学家座谈会上的讲话精神,从创新环境、创新平台、创新项目、人才等方面综合施策,抓好产业链与政策链、人才链、技术链、资金链的协同配套,探索构建“基础研究+技术攻关+成果产业化+科技金融”全过程创新生态链。尽快出台《甘肃省打好产业基础高级化产业链现代化攻坚战专项行动纲要》和实施方案,谋划实施产业基础补短板行动;依托兰白国家级自主创新示范区和兰白科技创新改革试验区;布局建设二批国家和省级科技创新平台及工程技术研究中心,推动组

建一批产业技术创新战略联盟,加大关键核心技术和基础共性技术研究支持力度。继续培育壮大一批高新技术企业,鼓励企业与高校、科研院所共建国家重点实验室、技术创新中心,建立完善的“产、学、研、用”相结合的技术创新机制,探索建立科技基础设施共用共享。

(五)大力发展技术驱动型生产制造企业,推动甘肃加工向甘肃制造转变。借鉴格力、华为通过技术创新实现由加工向制造转变的发展模式,大力发展技术驱动型生产制造企业,围绕工业“四基”领域及一些“卡脖子”短板技术,运用先进科技成果,加强重点领域关键核心技术攻关和产业化,建立集研发、产业化和示范应用为一体的技术创新机制,推动甘肃加工向甘肃制造转变。建议:一是成立甘肃省高端装备制造产业联盟,由业内有影响的企业领导人担任联盟主席,在资源挖掘、产品研发、行业标准、市场布局等方面发挥统筹协调作用。二是设立装备制造企业技术改造专项资金,支持制造企业生产方式向绿色化、智能化、网络化、信息化和集成化方向发展。三是通过技术改造与品牌创新、兼并重组等途径,加大对既具有较好基础和比较优势,又有市场需求前景的传统制造企业的支持力度,发挥传统制造企业固本强基的优势和专业特长。

(六)培育壮大产业集群,大力提升“增长极”辐射带动效应。一是持续推进天水、兰州、兰州新区装备制造基地、金昌镍铜钴生产基地、陇东能源基地建设,提质升级装备制造、能源化工、有色冶金等传统特色优势产业,加快发展新材料、新能源、生物医药、信息服务等新兴产业,在延伸产业链、提升产业集群能力、加快形成“双循环”发展格局上下功夫、做文章。二是加快发展领先核心企业。充分发挥兰州石化、酒钢公司、金川公司、白银公司、天水华天等行业龙头企业和产业链核心企业的集聚效应和品牌影响力,强化上下游企业协同配套,通过强链、补链、延链,推进新技术应用和新产品研发,着

力打造石油化工、有色冶金、装备制造、新能源产业集群。三是持之以恒推进十大生态产业发展,强化攻坚措施,在推动专项行动计划落实和重大带动性工程建设上持续发力,确保十大生态产业增加值占地区生产总值比重有较大提升,将绿色生态产业培育成我省新的经济增长点。

(七)着力提升各类开发区、园区、示范区产业承载能力,长远谋划推动形成集群格局。加快推进兰白国家自主创新示范区、兰州—西宁市城市群、榆中生态新城建设,在体制机制上敢闯先路。以集聚各类要素为目标,合理部署创新链、产业链,将开发区、园区、示范区打造成创新驱动发展高地。综合考虑产业需求,统筹推进园区配套设施建设,引进上下游专业性配套小企业,集聚起上下游相互嵌套的产业链集群。大力发展公共技术、人力资源、金融租赁、仓储物流、专业商务、行政服务等生产性服务业,加快完善医疗、教育、交通、文化娱乐等生活性服务设施,把园区建设成宜工、宜商、宜居的城市新区和创业基地。

(八)全力做好“内循环”文章,努力构建高质量发展新格局。积极应对贸易保护主义抬头、外部需求萎缩等严峻复杂的外部环境和发展形势,立足本省生产消费体系,做好“内循环”文章。一是优化国际产业链供应链合作,重点关注原油、煤炭、天然气、铁矿石和粮食等国际大宗商品价格变化对我省带来的影响,以及产业链可能出现的区域化、分散化、本地化等情况,积极主动应对,巩固和拓展我省在国际产业链中的地位。二是打通生产、分配、流通、消费各个环节,多生产适销对路产品,满足群众正常的生活需求。在汽车消费、家电消费等方面实施惠民措施,开展形式多样的产品促销活动,推动“夜经济”发展,活跃城乡市场,激发居民消费潜力。三是完善文化旅游基础设施和配套服务体系,打造文化、旅游、餐饮、小剧场、文化娱乐场所等多种业态的消费聚集区,推动文化旅游

消费升级。四是充分调动民营企业主体力量,引导民营企业积极参与市场大循环、产业大循环。

(九)深入推进“一带一路”建设,努力打造西部对外开放新高地。一是深度融入“一带一路”建设,加快建立“内外兼顾、陆海联动、向西为主、多头并进”的对外开放新格局。强化区域协同发展,建立与陆海贸易新通道沿线省区市之间常态化交流合作机制,进一步拓宽与“一带一路”沿线省份和国家、地区在贸易、投资和金融领域的合作渠道,在深化交流合作中寻找新的发展空间。二是准确把握世界经济变革趋势,选准境外投资路径,在能源资源、装备制造、工程建设、对外服务贸易等领域开展国际产能合作。三是引导企业树立宏观审慎理念,根据自身实力和发展需要,保持合理适度的境外投资规模,避免盲目扩张。四是高度重视企业境外投资风险管控,完善境外投资决策机制、项目评估机制、尽职调查机制、风险管控机制和境外投资统计监测体系,组建多部门和重点企业共同组成的境外投资决策委员会,切实保障境外投资项目、资金、人员安全和投资收益,严防重大投资决策失误,推动我省外向型经济健康发展。

(十)突出生态优先和绿色发展,促进生态文明建设实现新进步。一是坚持走生态优先和绿色发展之路,聚焦祁连山生态保护、黄河流域生态保护和高质量发展,谋划实施一批生态治理、环境保护、防灾减灾等重大项目,协同推进大治理。二是争取从国家层面建立黄河上游生态补偿机制,重点解决“谁补谁、补什么、补多少、如何补”这四个关键问题,大力提升黄河流域水源涵养生态功能。三是着力抓好源头保护和系统修复,按照山水林田湖草综合治理思路,实施造林种草、水土流失综合防治,重点推进甘南黄河上游水源涵养、祁连山生态保护和陇中陇东黄土高原水土流失治理。四是大力发展绿色金融,积极推进兰州新区绿色金融改革创新

试验区建设,完善体制机制和人才引进制度,推动试验区建设取得更好效果。

(十一)抢抓乡村振兴战略机遇,促进乡村全面变革、全面进步、全面发展。加快转变农业发展方式,以现代丝路寒旱农业为统揽,结合我省农业“一带五区”产业布局,统筹推进农村一二三产业协调发展,不断提高农业综合竞争力。大力发展特色乡村旅游、戈壁生态农业和田园综合体等农业新业态,建设美丽休闲乡村、森林人家、乡村民宿等精品项目,培育一批乡村旅游精品线路和休闲旅游线路。将乡村文化更好融入乡村振兴战略,加快完善乡村公共文化服务体系,推进移风易俗倡树新风活动,教育引导群众树立崇德向善、见贤思齐的文明风尚。抓好乡村生态保护和修复,深入推进农业绿色发展,打造生态种养、生态旅游等乡村生态产业链,促进乡村生态和经济发展良性循环。

(十二)坚持走特色化道路,发展壮大县域经济。坚持一县一策,根据各地资源禀赋和区位条件,准确把握特色产业定位,舍弃或弱化非优势产业,宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜(旅)游则游,走规模化、品牌化、特色化发展道路。大力创新县域经济发展模式和业态,发挥龙头企业引领作用,促进县域产业从多样化向特色化方向转变,把各自的比较优势尽快转化为市场优势和经济优势,形成更多支柱产业和拳头产品。优化县域营商环境,充分发挥金融支撑作用,引导金融机构特别是地方法人金融机构持续加大对县域经济的支持力度。

(十三)大力实施品牌强省战略,推动甘肃进入“品牌时代”。组织编制《甘肃省“十四五”品牌强省战略发展规划》,成立甘肃品牌建设委员会,全面规划、协调、服务我省企业品牌建设。以产品品牌、产业品牌、集群品牌和区域品牌建设为重点,大力发展品牌经济,设立品牌建设专项资金,对企业申报知名品牌费用给予补贴。以提升产品质量和信誉为核心,引导企业增强品牌意识,提升产品附加值和软实力。打造一

批富有特色和竞争优势的甘肃品牌,全面提升我省商标品牌的综合实力和竞争力。健全品牌知识产权保护协同机制,加大对品牌知识产权侵权和失信行为惩戒力度,构建品牌知识产权保护大格局。

(十四)落实好主体功能区战略,促进区域经济协调发展。根据各地区资源环境承载能力、资源禀赋、人口密度,进一步优化生产力空间布局,促进生产要素合理流动,千方百计把各区域的资源优势转化为经济优势、发展优势,推动我省区域经济协调发展。加快推进以人为核心的新型城镇化建设,高度重视农村人口居住分散与大量农民进城打工导致的农村空心化和县域人口有效密度不够问题,推动人口有序向中心城镇适度集聚。围绕城市管理、公共服务、产业发展,建立我省公共信息服务平台,实现各区域信息共建共享。

(十五)加快实施“上云用数赋智”行动,积极抢占数字经济制高点。深入落实《甘肃省“上云用数赋智行动方案”(2020—2025年)》,大力实施数字经济发展战略,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济融合发展。组织编制《甘肃省“十四五”数字经济发展规划》,培育催生数字经济发展新业态。实施基础网络完善工程,开展数据城域网、传输网、宽带接入网建设和扩容,支撑数字乡村建设。有序扩大金昌紫金云大数据中心等首批丝绸之路信息港数据中心建设规模,以丝绸之路信息港为龙头,加快有线、无线、卫星综合协同覆盖网建设,拓展信息技术应用领域,促进信息技术产业化、规模化发展。大力培育和促进数据信息产业发展,强化工业大数据集成应用,提高信息化综合服务能力,支持创建智能工厂。

(十六)大力发展现代物流业,为更好融入“一带一路”创造更加便捷的开放通道。一是加强与国家相关部委的沟通交流,争取从国家层面支持我省建设国际陆海贸易新通道,打造枢纽制高点,畅通国际国内物流通道。二是加强

与“一带一路”沿线国家和地区的物流网络协作,建设面向中亚、中东欧和东南亚市场的现代物流基地。强化物流枢纽工程建设,从土地、资金等方面加大对物流枢纽工程和物流企业的扶持力度,建设中药材、马铃薯、高原夏菜等农产品物流枢纽,带动铁路、公路、航空多点齐发和多式联运,促进“陇货出甘”,推动枢纽经济发展。三是提升中欧国际货运班列常态化运营水平,推动国际航空货运包机常态化运营。四是着力完善综合保税区、跨境电商综合试验区等口岸配套产业,构建完整的商贸流通产业链。

(十七)有效整合资源,走大联合大集团发展模式。发挥重点国有企业在资源、产品、技术和市场方面的优势,通过投资入股、联合投资、并购重组、战略合作等方式,与央企、民企开展强强联合,走大联合大集团发展模式。鼓励支持国企、民企等各类所有制企业,公平参与省内矿产资源、能源开发,提高资源配置效率和利用水平。坚持搭建大平台、实现大融资、助推大发展思路,借鉴新疆利用煤炭矿业权为基础设施建设多元化融资的成功经验,有效发挥金融杠杆作用,利用我省煤炭矿业权开展多元化融资,盘活现有矿产资源存量,拓宽直接融资渠道,提高我省利用金融市场融资的能力。秉持“肥水不流外人田”理念,研究核乏料、矿产资源、能源开发地企利益联结分享机制,让甘肃资源开发更多惠及甘肃发展。

(十八)把解决好民生问题始终作为根本任务,不断增强人民群众的获得感幸福感安全感。一是做好就业创业扶持,确保就业形势总体稳定。实施富民增收行动计划,千方百计增加居民收入,尽快改变我省城乡居民人均收入在全国长期垫底的局面。二是加快推进农村道路建设,解决农村“行路难”和安全出行问题。三是加强水源保护、水质监测和水窖水净化,切实保障城乡居民饮水安全。四是大力培育和发展住

房租赁市场,加大棚户区改造力度,推动房地产市场健康发展。五是持续推进公立医院综合改革,全面提高县级医院医疗水平。六是大力发展学前教育,扩大学前教育资源供给,促进区域教育资源均等化。七是加强食品药品领域安全管理,确保食品药品安全。

(十九)大力弘扬优秀企业家精神,形成尊重企业家的良好氛围。依法平等保护国有、民营、外资等各种所有制企业财产权、经营权,定期举办高规格优秀企业家评选活动,树立正向激励导向。鼓励企业坚守主业、专注实业。对经济效益好、产品质量高和社会责任感强的企业和企业家加大宣传,形成尊重企业家、渴望成为优秀企业家的社会新风尚。大力推进国有企业与机关事业单位人员交流任职,培育和引进具有产业思维、创新能力的高级管理人才,使企业家成为推动我省经济高质量发展的中坚力量。

(二十)创新和健全重大事件应对机制,提高应对重大突发事件的能力和水平。一是完善重大事件应对机制。重点完善重大自然灾害、重大公共卫生突发事件、重要应急物资保障、重大金融风险、重大敏感舆情、重要信息上报和信息共享等重大事件应对机制。二是以提高效率和能力为目标,理顺各种议事和协调机制,避免重复、定位不准、职责不清、运行不力等问题,真正做到有章可循、行动迅速、处置果断、临危不惧。三是加强对省、市、县、乡各级领导干部应对突发事件能力的培训,特别是要加强重大突发事件舆情处置能力的培训,切实提高全省各级领导干部的应急处置能力。

(摘自《调查与研究》2021年第6期
张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:陶君道,省政府参事。

甘肃省税收流失指数测算与治理对策研究

李永海 胡珊

一、引言

在当前甘肃省经济下行压力加大和减税降费政策导致财政收支困难进一步凸显的背景下,研究甘肃省税收流失的成因并测算其税收流失指数,对缓解甘肃省财政收支矛盾和促进地区经济社会发展都起着重要作用。据统计,2010—2020年间,甘肃省财政收支差额从1115亿元扩大到3280亿元,财政收支差距进一步拉大,而财政自给率从2010年的24.1%上升到2014年的26.5%,接下来连续六年下降,到2020年仅为21.0%,在此背景下,研究甘肃省税收流失治理问题,也成为破解当前甘肃省财政困难局面的有效途径。从党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,到十九届五中全会提出“完善宏观经济治理,建立现代财税金融体制”,再到“十四五”规划中提出“更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用”,这些论断充分反映了财政税收在国家经济治理中发挥着越来越重要的作用。在中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》中,更是提出要完善现代税收制度,更好发挥税收作用,坚持依法依规征税收费,做到应收尽收,依法严厉打击涉税违法犯罪行为。基于这一背景,研究甘肃省税收流失相关问题,有助于较为准确地把握甘肃省各地区的税收流失规模,从而采取有效手段来提高甘肃省的税收收入能力,这既是满足筹集财政收入、调节收入分配的基本要求,也是打击税收流失活动、推动地区经济高质量发展的现实要求。

二、文献综述

从理论上说,有税收就会存在税收流失,税务机关要实现对经济活动产生的全部收入进行征税,实际上是不可能的,也是不经济的,但税收流失活动带来的影响却不可忽视。关于税收流失的规模测度方面,国内外许多学者进行了相关研究。

(一) 国外研究现状

国外关于税收流失规模测算的研究较为丰富,国外学者主要采用货币需求法、结构方程模型(MIMIC)法对税收流失规模进行测算,研究得出各国的税收流失规模。欧盟统计局数据显示,仅2015年欧盟成员国总计少收了1515亿欧元增值税,平均流失比例达12.8%,其中意大利、希腊、罗马尼亚和斯洛伐克的流失比例甚至超过25%。

在采用货币需求方法测算税收流失规模方面,Ariyoh等(2012)测算了尼日利亚1975—2010年的隐性经济税收流失问题,发现在此期间税收流失率介于2.75%~6.09%之间;Tan等(2017)估算了马来西亚1983—2013年的税收流失份额,发现税收流失与各种税收负担呈正相关关系,税率提高10%会使税收流失率提高21%至36%,直接税增加10%将使税收流失率增加18%,而间接税增加10%将使税收流失率增加12%;Dell'Anno等(2019)测算了罗马尼亚的税收流失规模,发现2010—2017年间税收流失规模占GDP的比重超过30%。

在采用MIMIC模型方法测算税收流失规模方面,Kasnauskienė等(2015)利用立陶宛2000—

2013 年的季度数据研究了该国的增值税税收流失问题; Buehn 等(2016)研究发现 38 个 OECD 国家 1999—2010 年的税收流失率平均为 3.2%, 并且有一个明显的下降趋势; Angour 等(2019)测算了 1985—2016 年摩洛哥的税收流失规模整体呈上升趋势, 平均占 GDP 的 6.19%。

(二) 国内研究现状

我国学者也从不同角度对税收流失规模进行了测算。

在全国税收流失规模测算方面, 郝春虹(2004)认为无论隐性经济还是官方经济都存在税收流失问题, 并采用现金比率法分别对我国 1982—2002 年的隐性经济和官方经济的税收流失规模进行了测算。陈迅等(2006)利用修正的现金比率法测算了我国隐性经济税收流失规模, 并估算了我国官方经济税收流失规模, 发现总体税收流失相对规模在下降, 但是绝对规模在上升。贾绍华(2016)的研究结果显示, 我国隐性经济造成的税收流失率在 20% ~ 30% 之间, 税收流失额在 2001 年为 5232.61 亿元, 2013 年上升到 21488.67 亿元。李永海(2018)采用隐性经济测算法研究发现, 我国 1994—2016 年的隐性经济税收流失规模平均为 16.2%。

在地区税收流失规模测算方面, 王鸿貌(2004)分别运用收支差异法和收入能力测算法对浙江省 1995—2001 年隐性经济税收流失规模和官方经济税收流失规模进行了测算, 结果发现浙江省的税收流失规模从 1995 年的 171.39 亿元上升到 2001 年的 349.78 亿元; 王鸿貌(2012)对陕西省隐性经济税收流失规模进行了测算, 显示税收流失率不到 10%; 董晷等(2008)采用现金比率法测算了山东省税收流失规模, 发现山东省个人所得税的流失率为 70%。还有部分国内学者从其他角度对税收流失问题进行了研究。如牛力(2017)从官方经济和隐性经济两个角度分别测算发现, 我国 2011—2015 年的个人所得税流失规模为 6000 亿元, 流失率超过 40%。蔡昌(2017)采取社会实验方法抽样调

查, 通过分析商户发票开具情况, 发现淘宝电商平台的税收流失率高达 68.25% ~ 81.99%。郑兴东(2020)通过估算淘宝、天猫两大电商平台销售环节的增值税流失额, 发现增值税的潜在流失率为 29.92%。

综合国内外学者的研究发现, 关于税收流失规模测算的成果已较为丰硕。但国内地区层面税收流失问题的研究还较为匮乏, 针对甘肃省税收流失规模测算的文献也较为少见。除此之外, 国内文献主要采用现金比率法和税收收入能力法来测算税收流失规模, 鲜有国内学者采用 MIMIC 模型来测算地区税收流失规模。因此, 选用 MIMIC 模型方法, 对 2010—2018 年甘肃省 14 个地州市的税收流失指数进行测算, 以期发现甘肃省地区间的税收流失规模差异, 并为税收流失的有效治理提供对策建议。

三、甘肃省税收流失指数测算方法

(一) 税收流失指数测算方法

税收流失活动是一种难以直接观察和度量的经济现象, 需要通过对其原因及影响后果的可观测变量进行度量, 测算得到税收流失规模。考虑指标数据的可获得性, 采用 MIMIC 模型来测算税收流失规模, 该模型主要通过建立潜在变量(税收流失)与可观测变量(税收流失的成因及后果)之间的关系, 利用税收流失的原因变量和指标变量, 计算得到税收流失指数。

通过对税收流失影响原因和影响后果的理论分析, 同时考虑甘肃省的实际经济状况, 采用税收负担、政府管制、失业率、劳动力参与率作为测算税收流失指数的原因变量, 其参数分别设定为 y_1 、 y_2 、 y_3 和 y_4 ; 采用地方财政收支差额占地区 GDP 的比重、城乡居民人均收入差距作为测算税收流失指数的指标变量, 其参数分别设定为 λ_1 和 λ_2 ; 税收流失指标用 η 来表示。税收流失指数测算的 MIMIC 模型具体路径如图 1 所示。

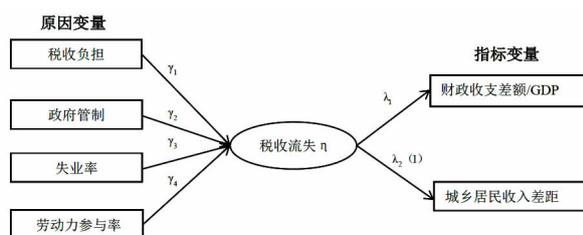


图1 税收流失 MIMIC 模型路径图

(二) 税收流失指数测算的变量分析

1. 原因变量

(1) 税收负担 (TAX)

税收负担是影响税收流失的主要因素。从事隐性经济活动的主体常常以逃税或避税为首要目的,过重的税收负担也是税收流失活动产生的主要原因,在其他因素相同的情况下,官方经济的税收负担越重,意味着纳税人会从隐性经济活动中获得的利润相对增加,从而隐性经济下税收流失规模也就越大。

李永海等(2016)研究发现税收负担与隐性经济之间呈正相关关系;Kemme等(2017)通过分析证券投资的相关数据,发现 OECD 国家的税收负担与税收流失之间存在正相关关系;Angour等(2019)在测算摩洛哥税收流失规模时,实证分析表明税收负担增加 1%,税收流失规模将扩大 0.13%。选择甘肃省地区税收收入占 GDP 的比重来反映甘肃省各地区的税收负担情况,同时采用甘肃省地区财政收入占 GDP 的比重,即财政负担 (LFR) 来进一步检验。因此,提出假说 1:

H1: 甘肃省税收负担与税收流失规模正相关。

(2) 政府管制 (GOV)

适度的政府管制能在一定程度上减少税收流失规模。但政府对市场主体进行严格的检查管理,又会增加市场主体的准入成本,使得企业偏好于收益更高的隐性经济活动,从而导致隐性经济税收流失规模的增加。

已有研究成果显示,政府管制与税收流失规模的关系是不确定的。Friedman(2014)认为如果政府在某些领域完善法律法规并加强监

管,可以对逃税避税行为和一些非法经济行为起到威慑作用,良好的制度设计和激励措施在一定程度上可以降低隐性经济税收流失规模。Abuamria(2019)通过分析罚款率与隐性经济的关系,研究发现罚款率越高,隐性经济税收流失规模会减少。但 Schneider(2012)认为劳动力市场的监管、贸易壁垒及对外籍个人就业的限制等政府管制方式会导致官方经济的劳动力成本上升,隐性经济活动随之膨胀,又会扩大隐性经济活动的税收流失规模;Angour等(2019)采用政府管制变量来测算摩洛哥的税收流失规模,实证表明政府管制水平的提高会导致隐性经济活动发生的概率增大,进而扩大税收流失的规模。

过多的政府管制会导致税收流失规模的扩大,为了获得更为稳健的结果,通过采用一般公共服务支出占一般公共预算支出的比重 (GOVE) 和公共管理、社会保障和社会组织单位就业人数占总就业人数的比重 (GOVP) 来衡量政府管制水平,并提出假说 2:

H2: 甘肃省政府管制水平与税收流失规模正相关。

(3) 失业率 (UN)

失业率与税收流失的关系还没有被经济学界所证实。Tanzi(1999)认为失业率与隐性经济的关系是无法轻易预测的;Angour等(2019)将失业率作为原因变量来研究摩洛哥税收流失规模,发现失业率与税收流失规模呈正相关关系,且失业率增加 1%,税收流失规模将扩大 0.33%。一般而言,官方经济和隐性经济是各国经济社会中有机联系的一个整体,当失业群体在官方经济中无法获得满足自身需求的收入水平时,他们就很有可能会从事隐性活动,以谋取隐性收入。

因此,失业率的上升意味着参与到隐性经济活动的居民增多,从而导致政府能够征收到的税收收入减少。选取居民失业率作为原因变量,并提出假说 3:

H3:甘肃省居民失业率与税收流失规模正相关。

(4) 劳动力参与率(LP)

劳动力参与率越高,体现出人们参与官方经济活动的程度越高,则参与隐性经济活动的人数会有所减少,这会在一定程度上减少税收流失的规模。如果在隐性经济部门工作的人数增多,则在官方经济中工作的人数就会减少,且还会减少在官方经济中的工作时间。杨灿明等(2010)研究发现,隐性经济规模与劳动力参与率负相关。一般认为,隐性经济部门与官方经济部门存在一定的替代效应。

因此,以地区就业人数占总人口的比重来反映地区劳动力参与率,并提出假说4:

H4:甘肃省劳动力参与率与税收流失规模负相关。

2. 指标变量

(1) 财政收支差额占GDP比重(LFBR)

税收流失规模越大,意味着税务机关实际征收税额与应征税收额的差距越大。假设在财政支出规模相对不变的情况下,会导致地方财政支出与财政收入的差额拉大,财政收支差额占GDP的比重也越高。Gérard等(2015)发现隐性经济规模和国家财政赤字之间存在着正向且显著的关系。长期以来,甘肃省财政收不抵支,而税收流失的存在则会减少财政收入,给政府带来巨大的财政压力,使得甘肃省的财政收支差额进一步增大。因此,将甘肃省财政收支差额占GDP比重作为指标变量,并提出假说5:

H5:甘肃省税收流失规模与财政收支差额占GDP比重正相关。

(2) 城乡居民收入差距(IGUR)

从我国当前税收收入负担的角度而言,无论是直接税还是间接税,税源更多的来自于城镇,税收也更多的由城镇居民来负担。当存在较为严重的隐性经济活动和税收流失现象时,影响更为明显的将会是城镇居民的收入,会导致其可支配收入的增加,在农村居民收入相对

稳定的情况下,会使得国家统计局的城乡居民收入差距进一步拉大。也就是说,税收流失规模的扩大,会导致城乡居民收入差距的拉大。

据统计,2020年甘肃省城镇居民人均可支配收入33822元,农村居民人均可支配收入10344元,城乡居民收入差距达3.27倍,远高于同期全国城乡居民收入差距2.56的水平,上述数据可以反映出甘肃省城乡居民收入差距较为严重,而如果征收机关提高税收征管效率,可以通过抑制税收流失规模的扩张,来缩小城乡居民的收入差距。因此,利用甘肃省城镇居民人均可支配收入占农村居民人均可支配收入的比重作为指标变量来反映城乡居民收入差距,并提出假说6:

H6:甘肃省税收流失规模与城乡居民收入差距正相关。

四、甘肃省税收流失指数测算结果

(一) 数据来源说明与处理

为测算甘肃省各地区的税收流失规模,选取甘肃省14个地区2010—2018年的面板数据,除税收流失指数指标外,其他指标数据主要来源于《甘肃发展年鉴》和国家统计局数据库,并经过计算得到。各变量的描述性统计结果如表1所示。

表1 各变量的描述性统计

Variable	Label	Obs	Mean	Std.Dev.	Min	Max
LFR	财政负担	126	0.067	0.017	0.028	0.111
TAX	税收负担	126	0.050	0.030	0.019	0.220
GOVE	政府管制1	126	0.109	0.036	0.056	0.299
GOVP	政府管制2	126	0.203	0.090	0.061	0.394
UN	失业率	126	0.030	0.005	0.016	0.039
LP	劳动力参与率	126	0.107	0.063	0.040	0.279
LFBR	财政收支差额/GDP	126	0.442	0.388	0.025	2.598
IGUR	城乡居民收入差距	126	3.250	0.864	1.818	6.339

根据MIMIC模型的分析思路,首先根据经济理论准确设定模型,其次再对面板数据的各项变量进行单位根检验,来判断各变量的平稳性,避免非平稳序列产生的伪回归问题(Dell'Anno等,2014)。因此,采用LLC检验、ADF检验和PP检验对各项变量进行单位根检验,其结果显示各变量均不存在单位根,且均为平稳序列,结果如表2所示。

表 2 各变量的平稳性检验

变量	LLC	ADF	PP
LFR	-5.337 ^{***} (0.000)	51.313 ^{***} (0.004)	123.334 ^{***} (0.000)
TAX	-5.802 ^{***} (0.000)	55.881 ^{***} (0.001)	97.983 ^{***} (0.000)
GOVE	-8.854 ^{***} (0.000)	86.972 ^{***} (0.000)	143.961 ^{***} (0.000)
GOVP	-22.001 ^{***} (0.000)	69.238 ^{***} (0.000)	89.797 ^{***} (0.000)
UN	-11.912 ^{***} (0.000)	47.325 ^{***} (0.013)	82.806 ^{***} (0.000)
LP	-49.472 ^{***} (0.000)	111.385 ^{***} (0.000)	86.496 ^{***} (0.000)
LFBR	-8.371 ^{***} (0.000)	85.774 ^{***} (0.000)	203.448 ^{***} (0.000)
ICUR	-7.333 ^{***} (0.000)	47.885 ^{***} (0.011)	87.601 ^{***} (0.000)

(二) 实证估计结果

利用 AMOS22.0 软件对设定的 MIMIC 模型进行估计,首先将转换后的各可观测变量值代入方程,模型的估计还需要选择一个指标变量作为尺度指标,选择城乡居民收入差距作为尺度指标,根据前述假说,其与税收流失规模正相关,因此我们假定其系数固定为 1。其次,模型的识别和选取主要依据各指标的显著性,卡方与自由度之比(χ^2/df),调整后的拟合优度指数 (AGFI),近似误差均方根 (RMSEA) 和标准化残差均方根 (SRMR) 等检验值,综合考虑并确定模型,但如果简单模型与复杂模型拟合度较为接近,一般选用简单模型,而不是复杂模型, MIMIC 模型的估计结果如表 3 所示。

表 3 MIMIC 模型估计结果

模型	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7	模型 8
	M3-1-2	M3-1-2	M4-1-2	M4-1-2	M4-1-2	M4-1-2	M3-1-2	M3-1-2
原因变量								
TAX	0.145 (0.627)	0.360 ^{***} (2.246)	0.495 ^{***} (3.070)	0.512 ^{***} (3.333)	—	—	0.487 ^{***} (2.859)	0.542 ^{***} (3.389)
LFR	—	—	—	—	0.291 ⁺ (1.907)	0.289 ⁺ (1.884)	—	—
GOVE	0.490 ^{***} (2.896)	—	0.289 ^{***} (2.892)	—	0.328 ^{***} (3.131)	—	—	—
GOVP	—	0.790 ^{***} (4.781)	—	0.352 ⁺ (1.858)	—	0.297 (1.365)	0.492 ^{***} (2.355)	—
UN	0.927 ^{***} (4.358)	0.501 ^{***} (3.094)	0.410 ^{***} (4.079)	0.356 ^{***} (3.465)	0.403 ^{***} (3.962)	0.358 ^{***} (3.274)	—	0.486 ^{***} (3.287)
LP	—	—	-0.894 ^{***} (-6.440)	-0.678 ^{***} (-3.601)	-0.728 ^{***} (-5.811)	-0.551 ^{***} (-2.827)	-0.730 ^{***} (-3.207)	-0.894 ^{***} (-5.444)
指标变量								
LFBR	0.466 ^{***} (3.564)	0.535 ^{***} (3.627)	0.713 ^{***} (5.292)	0.671 ^{***} (5.109)	0.675 ^{***} (5.435)	0.627 ^{***} (5.178)	0.654 ^{***} (4.627)	0.687 ^{***} (4.395)
ICUR	0.383	0.516	0.554	0.563	0.525	0.526	0.520	0.547
拟合度指标								
卡方(χ^2)	9.236	4.85	2.071	0.452	1.311	0.675	0.115	2.101
P 值	(0.010)	(0.486)	(0.558)	(0.798)	(0.727)	(0.714)	(0.735)	(0.147)
df (自由度)	2	1	3	2	3	2	1	1
卡方	4.618	0.485	0.690	0.226	0.437	0.337	0.115	2.101
AGFI	0.797	0.977	0.963	0.987	0.976	0.981	0.994	0.901
RMSEA	0.170	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.094
SRMR	0.0543	0.0072	0.0224	0.0097	0.0194	0.0102	0.0034	0.0228
观察值	126	126	126	126	126	126	126	126

注:①括弧内的数值为 Z 统计值,*、**、***分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。②一般来说,卡方值(χ^2)越小,p 值越大,说明拟合程度越高,p 值 > 0.05,表示模型具有良好的拟合度;若 $0 < \chi^2/df \leq 3$,表示模型拟合程度很高,若 $3 < \chi^2/df \leq 5$,表

示模型拟合程度较低,而若 $\chi^2/df > 5$,则表示模型需要修正。③ AGFI 为调整后的拟合优度指数,其取值在 0~1 之间,若 AGFI > 0.90,表示模型拟合较优。④ RMSEA 为近似误差均方根,其取值在 0~1 之间,若 RMSEA < 0.08,表示模型拟合合理,若 RMSEA < 0.05,表示模型拟合良好。⑤ SRMR 为标准化残差均方根,其取值在 0~1 之间,若 SRMR < 0.05,表示模型拟合效果良好。

表 3 的实证估计结果显示,模型 1~8 的原因变量和指标变量的系数均符合理论预期,除模型 1 的 TAX 变量、模型 6 的 GOVP 变量外,其余变量均具有统计显著性。同时,实证估计结果验证了假设 1~5 符合预期,地方税收负担、财政负担、政府管制、失业率均与税收流失规模显著正相关,劳动力参与率与税收流失规模负相关,税收流失规模与财政收支差额占 GDP 比重正相关,这一实证估计结果证实了前述的假定与预期。

(三) 税收流失指数的测算

按照前述模型识别及选取依据,通过比较 8 个模型检验结果的拟合度指标,选取模型 3 (M4-1-2) 来估计税收流失指数,该模型的标准系数估计值的绝对值在 0.289 至 0.894 之间,均小于 0.950,表明该模型没有发生违反估计的现象,模型所估计的系数均在可接受的范围内,可以对模型进行拟合度检验。该模型的 $\chi^2/df = 0.690$, AGFI = 0.963, RMSEA = 0.000, SRMR = 0.0224,这表明该模型的拟合效果非常理想。在该模型中,包括地区税收负担、政府管制、失业率三个原因变量以及甘肃省地区财政收支差额占地区 GDP 比重和城乡居民收入差距两个指标变量。根据原因变量的具体估计系数,得到的结构方程如(1)式所示,由此计算出了甘肃省 14 个地区 2010—2018 年税收流失的原始值:

$$\eta_{i,t} = 0.495 \cdot TAX_{i,t} + 0.289 GOV_{i,t} + 0.410 UN_{i,t} - 0.894 LP_{i,t} \quad (1)$$

为了便于地区比较和反映其变化趋势,运用极差法对该指数进行标准化处理,将其范围限定在 [0,10] 之间,具体方法为:以甘肃省某地区某年的税收流失指数原始值减去甘肃省所有

地区的最小原始值,再除以甘肃省所有地区最大原始值与最小原始值的差额,得到标准化税收流失指数,具体计算公式如式(2):

$$\eta_{i,t} = 100 \times \frac{\eta_{i,t} - \min_{V_i, V_t}(\eta_{i,t})}{\max_{V_i, V_t}(\eta_{i,t}) - \min_{V_i, V_t}(\eta_{i,t})} \quad (2)$$

用式(2)计算得到标准化的税收流失指数,结果显示 2010—2018 年间,甘肃省税收流失指数在 2011 年达到最小值 5.90,2015 年达到最大值 6.55,总体波动较小,其平均税收流失指数约为 6.19。嘉峪关市的平均税收流失指数最低为 0.82,临夏州的平均税收流失指数最高为 8.78。值得一提的是,地理环境的差异会在一定程度上影响模型的测算结果。嘉峪关市地广人稀,其劳动力参与率比其他地区的高,由于劳动力参与率与税收流失规模负相关,从而导致嘉峪关市的税收流失指数较低。2013 年开始甘肃省启动的交通运输业、部分现代服务业、邮政业、电信业的“营改增”试点,以及 2016 年甘肃省“营改增”试点的全面推开,为甘肃省民营经济与小微企业营造了更为宽松的发展环境,通过这一系列减税降费政策的有效落实,有力地促进了居民就业创业规模的扩大,因此,这几年甘肃省的税收流失指数相对较低。进一步,通过对 2010—2018 年甘肃省各地区税收流失指数与其人均 GDP 的相关性分析,发现二者的相关系数达到 -0.91,即甘肃省各地区税收流失指数与其人均 GDP 负相关,人均 GDP 越高的地区,税收流失的规模越小,人均 GDP 越低的地区,税收流失的规模越大。

五、治理甘肃省税收流失规模的对策建议

采用 MIMIC 模型对 2010—2018 年我国甘肃省各地区的税收流失指数进行了测算,研究发现,甘肃省税收流失指数介于 5.90~6.55 之间,整体上呈现较为平缓的下降趋势,但仍反映出甘肃省税收流失规模较大的严峻现实。实证结果表明,税收负担、政府管制水平和劳动力参与率是影响税收流失规模的主要因素。因此,

在当前经济高质量发展的背景下,甘肃省需要适度降低税收负担水平,合理实施政府管制措施,持续提高居民就业率,切实做好“六保”“六稳”工作,以有效抑制税收流失活动的扩张。

第一,适度降低地区税收负担,优化支出结构。税收负担的高低是影响经济主体行为选择的重要因素,过高的税收负担是造成税收流失的重要原因。因此,降低甘肃地区税收负担就成为减少税收流失的有效手段。实际上,我国近年来减税降费的力度较大,其中,为响应减税降费的号召,甘肃省结合经济社会发展实际情况,发布了相关方案和举措,推动减税降费工作的落实,最大化降低税费负担,2020 年甘肃省共为企业减税降费 159.6 亿元。在财政资金有限的条件下,甘肃省不仅需严格执行《预算法》的规定,推动预算绩效管理提质增效,确保把有限的财政资金花到刀刃上,还需要对政府支出结构进行优化整合,增强对科技创新、基础设施、乡村振兴、生态环保和民生改善等重点领域的财力保障,尤其是对涉及民生领域的支出应继续加大投入力度,提高民生性公共产品的供给水平和供给质量,满足居民的公共需求,提高居民的纳税意识,从而不断降低税收流失率。

第二,实施合理的政府管制措施,提高政府治理能力。党的十九届四中全会提出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系”,因此,在当前经济高质量发展的背景下,甘肃省首先应进一步转变政府职能,持续推进简政放权,放管结合,提高政府治理效能,严格监管税收流失的动态;其次,应按照事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责的思路,不断提高法治化思维意识和服务意识,建设法治政府和服务型政府;最后,政府亟需充分运用现代信息技术提升数字化治理能力,应充分利用网络化和大数据信息资料,积极推进“数据管税”的实施和加强税源管理的能力,健全税收风险管理的保障机制,以防止税收流失规模的不断扩张。(下转第 31 页)

观点摘编

关于国内国际双循环格局下加快

甘肃省对外开放的建议

王霞在《调查与研究》2021年第6期撰文指出,我省在推进“一带一路”建设中已经取得了阶段性成效,对外开放基础条件发生明显改善,但也存在产业层次不高,对外贸易竞争力不强;大部分外贸企业小而散,以单兵作战为主,抱团能力弱;外向型经济配套服务不健全,对企业走出去形成制约;专业技术人才不足,国际经贸人才匮乏;营商环境仍需不断改善等问题。针对我省对外开放中存在的问题,提出如下建议:1. 进一步发挥我省推进“一带一路”建设工作领导小组的作用;2. 大力培育外向型企业,多途径解决企业信息不对称问题;3. 鼓励企业走出去参与国际经济大循环,保证粮食和资源安全;4. 利用产业链重塑机会,承接国外及东部地区产业转移;5. 充分发挥大企业优势,促进企业抱团发展;6. 落实金融供给侧结构性改革要求,为外向型企业提供多元化金融服务;7. 支持智库建设,不断加强人才;8. 倡导真抓实干,持续改善营商环境。

加快数字经济发展助推甘肃

经济转型升级

刘伯霞在《调查与研究》2021年第8期撰文指出,甘肃已确立了数字化在发展全局中的引领地位、已成功搭建一系列数字化创新发展的平台载体、数字基础设施不断完善优化、数字化赋能各领域各行业的步伐加快、发展势头良好。但也存在规模小、与全国其他省份差距大、发展不均衡等问题。甘肃发展数字经济的对策建议:1. 提升数字素养,消除数字鸿沟;2. 加强对互联网平台的行为监管,完善数据隐私保护法律法规,明确数据应用边界;3. 转变政府治理模式,建立政府、企业、公众和行业协会等不同主体共同参与的高效协同的治理机制,提高资源配置效率;4. 充分发挥科技力量的支撑作用;5. 以数字经济推进产业转型升级;6. 加快发展数

据要素市场,充分发挥市场导向作用;7. 加强数字人才培养,促进数字领域国际国内交流合作。

加快“甘味”农产品走出去的

思考与建议

康浙宁等在《甘肃高质量发展研究》2021年第5期撰文指出,甘肃要大力实施特色优势产业倍增行动和“甘味”农产品品牌营销战略,持续推动“甘味”农产品与国内大型终端市场、重点农产品经销企业建立长期稳定的产销渠道,着力提高“甘味”特色产业核心竞争力和市场占有率,切实推动“甘味”农产品走出去。对策建议:1. 用足用活国家支农惠农政策;2. 千方百计提高农产品市场份额;3. 联合推出“生态观光园”等新模式;4. 持续加大科技兴农支持力度;5. 加强与“一带一路”沿线国家农产品互补;6. 大力弘扬“甘味”农产品品牌文化。

经济制度距离对甘肃省与“一带一路”

沿线国家进出口贸易的影响

安占然等在《兰州财经大学学报》2021年第4期撰文,基于2009—2019年甘肃省与“一带一路”沿线国家的双边贸易数据,拓展贸易引力模型,实证检验经济制度距离对甘肃省进出口贸易的影响。结果表明:经济制度距离显著抑制了甘肃省与“一带一路”沿线国家的双边贸易总额;对与甘肃省贸易波动程度较小的国家,经济制度距离的抑制作用更为显著;经济制度距离对“一带”沿线国家的抑制作用较“一路”沿线国家更为显著。为深度融入“一带一路”建设,甘肃省应对内持续改善经济制度环境,对外根据不同国家的具体情况施策,加强同“一路”沿线国家的贸易联系。

甘肃旅游经济的时空差异演变分析

王力等在《甘肃金融》2021年第7期撰文,以甘肃省14个市(州)2015—2019年的旅游经济为研究对象,研究甘肃旅游经济的时空发展

差异,解析甘肃旅游经济发展差异的空间格局特征和联系强度。结果显示:1. 兰州都市圈地区内部旅游经济发展的差异最大,且与总体差异趋势一致,表明甘肃旅游经济差异主要是兰州都市圈地区内部的差异,并一直占据主要地位;2. 陇东南四市的旅游经济发展较为均衡;3. 河西五市形成了较为独立且稳定的区域旅游经济体,内部旅游经济差异正逐年缩小。

全面建成小康社会背景下甘肃深度 贫困地区确保脱贫成效研究

刘勇等在《甘肃科技》2021年第13期撰文,通过对甘肃省科技厅帮扶康县10村精准扶贫工作取得的成效进行实地调研。以农户的调研数据为准,对康县10村农户人均纯收入、耕地面积、致贫因素等进行了研究分析。总结出当前康县扶贫中脱贫长效机制还未完全运行、农业生产效率不高、人力资源外流劳动力缺乏等问题。针对存在的这些问题提出了培育一批特色产业形成自主“造血”长效机制、持续加大教育投入提高农户文化素质、鼓励支持特色产业的发展吸引外出人员返乡就业等对策建议,以使康县为代表的秦巴山区确保脱贫成效,同时也为国家其他脱贫地区提供借鉴。

甘肃省2020年城镇居民家庭资产 负债调查分析

董雅丽在《甘肃金融》2021年第5期撰文,介绍了甘肃省城镇居民家庭基本情况,从居民家庭收入差距不大、居民收入多元化阐述了居民家庭收入来源,指出居民家庭资产分化明显、家庭负债结构单一、城镇居民家庭资产负债率总体稳健、债务风险总体可控,提出合理配置家庭金融资产、合理规划家庭房产投资配比、规范金融服务机构行为等相关对策建议。

数字经济视域下甘肃文化产业 创新发展研究

张慧等在《西北成人教育学院学报》2021年第4期撰文指出,数字经济作为中国经济发展的重要战略,推动了文化产业的跨届融合发展,加快了文化产业的高质量发展。在2020年的特殊疫情既加速了数字经济的发展,也进一

步推动文化产业的数字化变革。文章对甘肃文化产业的现状进行梳理,剖析了甘肃文化产业发展面临的机遇挑战及薄弱短板,从科技变革、跨界融合、文创IP、文化消费四方面提出了创新发展建议。

甘肃省承接区际产业转移定量测度

李春梅等在《甘肃科技纵横》2021年第7期撰文,对甘肃省承接区际产业转移进行定量测度。研究发现:1. 区际产业分散转移背景下,与承接地西部地区、西北地区整体相比,甘肃承接工业转移的绩效在时间上有滞后;2. 甘肃承接工业转移规模较大的是能源、建材、轻工业,总体受惠提升空间仍然很大;3. 无论从本身工业基础还是承接工业转移的角度,甘肃基础工业雄厚,但重工业化程度较深、高技术产业占比低,工业结构亟待升级。针对以上结论,提出了盯住链主产业,促进产业链承接,整合政产学研力量,通过承接产业转移优化工业结构,融入国内、国外大循环,大力开拓新市场的政策建议。

乡村振兴背景下甘肃省农村产业 融合发展评价研究

王梦宇等在《天水师范学院学报》2020年第6期撰文,基于2014—2018年甘肃省农村产业相关数据,构建甘肃省农村产业融合发展评价指标体系,采用熵权GC-TOPSIS法测算甘肃省农村产业融合发展指数,通过耦合协调度模型计算子系统协调发展程度。结果表明:甘肃省农村产业融合发展趋势表现为先上升后下降再稳定上升的走势;农业产业链延伸指数、农业多功能拓展指数、农业服务业融合指数、农民增收与农业增效指数和城乡一体化指数得到不同程度的提升且各项指数之间耦合协调程度呈现出上升趋势;农业产业链延伸和城乡一体化指标方面发展相对不稳定。为进一步促进农村产业融合发展,需着力培育新型农村产业融合经营主体,加快农产品精深加工产业主体培育,推动产业链延伸,推进乡村旅游与休闲农业发展,完善农村基础设施建设,大力发展现代农业。

(张雅丽/编校)

全省能源产业发展情况调研报告

省政府参事室调研组

一、能源资源状况

甘肃能源资源富集,综合性优势和区位优势突出,是国家重要的石油炼化基地、新能源基地、核产业基地和陆上综合性能源输送大通道,但也存在开发利用方面的一些短板,归纳起来主要有这样几个特点:

(一)种类齐全。我省境内不仅有煤炭、石油、天然气,水能,而且有丰富的风能和光能。分类来看,全省煤炭预测资源量 1656 亿吨,探明资源储量 400.5 亿吨,位列全国第 6。石油累计探明地质储量 20.4 亿吨,在全国占比为 5.4%,剩余经济可采储量 2 亿吨,占比 7.8%。天然气探明储量 2.1 万亿立方米。我省河流多、水量充沛、落差大且相对集中,水能资源理论蕴藏量 1813 万千瓦,居全国第十位,可开发量 1205 万千瓦。风能资源理论储量为 2.37 亿千瓦,居全国第 5 位。技术可开发量 8000 万千瓦以上。太阳能资源技术可开发量 20 亿千瓦以上。生物质能源树种有油脂油料植物 30 科 95 属 341 种,其中可作为燃料油的植物有 80 多种。

(二)分布不均衡。煤炭油气资源主要集中在陇东地区,该区已探明的保有煤炭资源量 351.10 亿吨、约占全省保有煤炭资源量的 88%,河西和兰白地区分别只占 6% 和 5%。太阳能资源自东南向西北增多,主要在河西地区。例如酒泉市,多年平均日照时数为 3300 小时左右,全年太阳辐射总量约 6300 兆焦/平方米,太阳能可开发量达 20 亿千瓦,可开发面积 5 万平方公里,是全国首个百万千瓦级光电基地;武威市的太阳能资源理论储量也在 1 亿千瓦以上。

河西地区还拥有较多的铀矿资源,是铀转化、铀浓缩产业主要聚集地,在全国核燃料循环体系中占有重要位置。生物质能源主要在陇南,包括油脂油料植物 30 科 95 属 341 种树种,其中可为燃料油的植物达 80 多种。

(三)开发难度大。煤炭资源绝大部分埋藏深、地质条件差,需要井工开采,特别是薄及中厚煤层开采难度大。石油天然气资源地质条件普遍复杂,低渗透油气藏勘探开发技术要求较高。水能资源多集中在边远山区或水土流失区,有些处于天然林保护区和生态保护区,而且远离用电负荷中心,大电网难以覆盖,开发的难度和成本很大。风能、太阳能等非常规能源虽然资源勘探的程度低,但转变成电能不稳定且调峰难度大。

(四)能源利用率低。2018 年与上年相比,全国国内生产总值增长 6.6%,能源消费总量增长 3.3%,单位国内生产总值能耗下降 3.1%,我省生产总值增长幅度低于全国(为 6.3%),能源消费总量增长却高于全国(为 4.3%),单位产值能耗只下降了 1.97%,能源浪费比较大。

二、能源产业发展取得的成效

“十三五”以来,我省依据区域分布特征和市场需求,优化发展布局,深入推进河西走廊清洁能源基地和陇东地区煤电基地建设,加大新能源和传统能源资源开发力度,积极推动产业升级和能源结构优化,实现了能源产业较快发展。

能源生产能力大幅提升。全省已初步形成了煤、油、气、可再生能源多元化发展的能源生产体系,能源生产总量不断扩大,为经济社会持

续快速发展提供了基本保障。

能源结构有所优化。在煤炭去产能工作顺利进展的同时,大力发展清洁能源,一批风力发电项目和光电基地相继建成,新能源建设取得了瞩目成就。

能源基础设施不断完善。大容量、高电压等级的骨干网架基本形成,并已建成过境天然气、原油、成品油管道 17 条,过境总里程 8100 公里,是除新疆外全国油气管道途经最长、输送量最大的省份。

电价让利成效显著。初步统计,企业年降用电成本金额近 50 亿元。

三、能源产业发展存在的矛盾和问题

(一)煤电可持续发展能力不足,转型升级艰难。全省煤矿生产能力为 4934 万吨,2019 年原煤产量为 3663.1 万吨,实际产量与现有产能存在较大差距。但又必须去产能和严格执行环保制度,加之华煤集团等一些老矿接续资源缺乏,结果导致全省电煤供应阶段性偏紧,2019 年从外省调入煤炭 3450 万吨。另一方面,由于缺乏配套政策和市场机制,煤炭资源转化率低,转化产业链短,有些企业高度依赖资源,产业发展偏中低端,转型升级步履维艰,许多火电企业主动适应角色转变意识不强,灵活性改造实际进展缓慢。

(二)新能源发展受阻碍,能源体系不健全。由于配套电网和调峰火电建设周期远超过风光电项目,按理应该是先进行配套建设、后上风光电项目,但我省在规划布局和发展节奏方面配套建设比较滞后。加之受局部电网网架能力制约,新能源送出严重受限;受电网结构、送电协议等因素限制,我省酒湖直流的输送功率仅 450 万千瓦左右,远低于 800 万千瓦的规定,对新能源电力的外送消纳产生了较大影响;还有电源结构、负荷特性等原因,一定程度上造成了现阶段限电的困局。不少地方弃风、弃光率较高,被列为“红色预警区”,减小甚至暂不下达新能源年度建设规模,集中式光伏发电、风电项目受到指标制约,无法落地建设。未被列入国家的光

伏扶贫重点县,村级光伏扶贫电站项目受规模和资金制约,难以大规模实施。这些,都导致新能源发展步伐缓慢,距离十九大报告提出的构建清洁低碳、安全高效能源体系还有较大差距。

(三)能源产业结构不合理,能源项目建设难度大。在煤炭产区,煤炭产业链条短,深度开发不够,煤电化产业增加值中煤炭开采行业占绝大部分,煤化工产业占比很小。一些大型矿井及火电、煤化工项目,由于投资体量大、审批层次高、环评要求严、减量置换等原因,前期工作开展缓慢。有些已经规划实施的火电项目,受电力外送通道不畅等因素制约,长时间没有实质性进展。

(四)调峰能力不足,新能源电力消纳任务艰巨。我省电源结构以火电为主,且供热机组占比较高,灵活性电源不足,而供热机组以热定电,冬季供热期系统调峰受限,导致系统调峰能力严重不足。全省调峰电源装机 1060 万千瓦,最大调峰能力为 500 万千瓦,调峰能力缺口高达约 450 万千瓦。而且,我省还要承担国网西北分部的新能源调峰的主要任务,本省电网调峰十分困难。另一方面,国家已建立可再生能源电力消纳保障机制,并明确了 2018—2020 年三年里我省非水电可再生能源电力最低消纳责任权重分别为 14.5%、17% 和 19%。我省内用电供求比已超过 3:1,市场需求不足,包括新能源、就地消纳能力弱,2018 年省内非水电可再生电力消纳权重仅为 13%,较国家要求差 1.5 个百分点,由于用电负荷和调峰能力限制,后两年要完成国家对我省设定的目标任务,就更加艰巨。

(五)差别电价较高,交易电量占比大。我省工业企业差别电价比周边的青海、新疆都高,使我们在招商引资方面处于不利地位,大幅吸纳清洁电能的高载能企业落户我省的意愿低。同时,已落地高载能企业由于电价因素的影响,在激烈的市场竞争中缺乏优势,企业生产经营困难,从而又产生用电量减少的窘境,影响新能

源就地消纳,造成恶性循环。与此同时,由于我省新能源装机体量大于用电负荷,仅靠自身难以从根本上解决限电问题,风光电企业不得不大量参与外送电交易、现货交易、直供电交易以及发电权交易,这就导致交易电量占发电量比例普遍较高——例如酒泉市就超过 50%,企业实际发电收入无法达到保障性收购要求,经营压力依然较大。

(六)储能利用效率低,能源储备滞后。储能对于削峰填谷、减少负荷快速波动、降低无功损耗、延缓减少扩容、平滑对电网影响等方面都有重要作用,对于整个产业的持续发展、应对将来可能发生的能源危机,更是一个战略性的重大课题。目前,储能投资成本高、利用效率低、保供能力较差。不少地方缺少大型储煤、储油、存气设施,火电企业电煤露天堆放,存储能力有限。例如平凉市,仅有 1 座 2 万吨成品油储存库,没有大型天然气储存库区,能源供应调峰能力较差。进入冬季取暖期后,电煤、天然气供应紧张,保供压力很大。有的领导对能源储备不够重视,只考虑近期利益,无长远打算,认为“只要有能源资源,眼下就抓紧开发,哪里管得上几年几十年以后的事”。

四、促进能源产业发展的几点建议

(一)调整能源布局。首先,要坚定决心、增大力度,适应形势,调整思路,充分挖掘新能源这一“宝藏”,在搞好配套建设的基础上,快速有序地开发风光电,大力推进新能源产业持续健康发展。要坚持科学规划、合理布局,优先扶持新能源产业,并在政策、资金技术等各方面做到企业发电优先、上网优先、就地消纳优先、对外输送优先。与此同时,建议以省政府名义,从这样几方面向中央积极争取:一是调整现行的能源布局。在我省“十四五”规划中,把发展新能源真正作为能源战略的重中之重,先用、多用风、光、水可再生能源,而尽可能不用或少用煤炭和石油。对甘、蒙、新这类新能源资源丰富、开发条件优越的省区,要大开绿灯,从布局到具

体措施、从发电到输送都予以最大限度地倾斜。二是尽快出台实施可再生能源电力配额制度,加大新能源电力消费范围和比例,使新能源发电和用电达到平衡。三是加快构建全国统一电力市场和电网互联互通建设,打破省间新能源消纳壁垒,鼓励东中部省份多消纳外来新能源,增加我省电网外送电量份额。四是将我省河西走廊清洁能源基地纳入国家综合能源示范基地范围,加大指导和支持力度。

(二)加快煤炭转化升级进程。煤炭现在依然是甘肃的基础能源。首先,要进一步在传统煤化工上做大文章。深化煤炭企业改造,推进煤炭分级分质梯级利用。就目前陇东能源基地建设缓慢问题,调整省上有关能源煤炭政策管理规定,全面推动陇东能源化工基地建设。大力发展以煤炭深加工为核心的特色产业,支持煤电化冶一体化开发(例如平凉“双千亿”煤电化冶产业基地建设),鼓励煤企业延链补链扩链,最大可能地提高煤炭回采率和资源利用率,促进煤炭资源绿色高效开发。积极提升装备水平,采用先进的洗煤及洁净煤生产技术,改进洗煤工艺,提高原煤入洗率,强化发展洁净煤及制品力度,鼓励发展生物质型煤、环保工业型煤。持续推进煤向电转化、煤电向载能工业品转化、煤油气盐向化工产品转化,促进转化项目产品向下游延伸,尽可能延长产业链。其次,要制定鼓励创新性技术的政策,以性能独特的煤基新材料为煤化工升级的突破口,大力发展精细化、高端化的高附加值产品——例如可生物降解且性能达标的新型塑料、可供储能器件应用的功能碳材料等产品,并努力降低水耗、能耗和环境污染程度,以获得最大的经济效益和社会效益。建议以财政为主、企业参与,共同成立煤炭转化基金,未如期完成转化的企业要按一定比例出资。转化不足的企业,要从未实现转化的煤炭资源中拿一部分,按成本价卖给其他转化项目。

(三)加快电源电网优化完善。一是推动特

高压输电通道建设。积极与山东、国家电网、华能集团协商,向国家能源局汇报,争取陇东至山东特高压直流工程尽早开工,能按计划于2022年建成。根据国家提出的“研究探索内蒙古阿拉善盟、青海海西州、甘肃金昌武威等地区以可再生能源电量为主的外送方案”精神,加快开展河西第二条新能源外送通道受端落点比选等前期工作,争取列入国家“十四五”规划。积极配合电网企业,加快青海至河南特高压直流工程甘肃段建设进度,确保今年年底前竣工。二是大力推进坚强智能电网建设,加快坚强智能电网和泛在电力物联网融合发展,优化电网格局,提升电网的能源资源配置能力和智能化水平,实现传统电网向能源互联网的转型跨越。三是规划建设一批大容量、高参数、超低排放的自用煤电机组,特别是在负荷集中、条件优越地区,布局一定规模火电机组和清洁煤电机组项目,实施一批输变电工程(例如华亭电厂二期、平凉电厂三期等),保障地区用电和新能源消纳需求,为实施重大能源项目提供支撑。

(四)搭建交易平台,搞好能源储备。各级都要有能源危机感。增强能源储备意识,以煤炭为重点,建立能源交易和储备体系。煤炭资源储备体系包括产品储备、产能储备、产地储

备,三者之间实现有机统一。可借助数字化配煤系统破解煤炭不能长期静态储备的难题。在条件许可的地方建设一批大型天然气储备库区。要搞好规划和具体布局,可采取以政府为主导,政府、社会、企业多元化筹资共同建设能源储备基地和交易平台。2020年7月1日甘肃煤炭交易中心已正式上线签约交易,要本着“立足甘肃、链接西北、覆盖西部、面向全国”战略定位,充分发挥信息流、资金流、物流汇集平台作用,不断完善和延伸产业链及供应链,使其真正能够整合省内外资源,保障全省能源供给安全,进一步推动甘肃煤炭工业整体转型升级。

(五)推进能源消费方式转变。坚持能源消费总量和能源消费强度“双控”,实施能源消费革命,控制煤炭消费总量,提升能源消费清洁化水平。按照“宜电则电、宜气则气、宜煤则煤、宜油则油”的原则,加快实施冬季清洁供暖工作。以市场化方式,持续推进电能替代,加快“煤改气”、“煤改电”工程建设,推进煤炭消费减量替代,积极服务电动汽车发展,逐步构建节约高效、清洁低碳的社会用能模式。

(摘自《调查与研究》2021年第8期
张雅丽/摘编 武新力/校)

(上接第25页)第三,提高居民就业率,切实做好“六保”“六稳”工作。为提升地区市场主体的活力和稳定居民就业水平,国家给予了小微企业多种税收优惠政策,来鼓励民营企业和居民个人自主创业,以减少寻求税收流失的途径。为此,甘肃省应继续细化直达资金的管理流程,落实对创新创业企业、小微企业和低收入群体的税收优惠政策,让企业获得实实在在的政策红利。此外,甘肃省有着“一带一路”经济带和丝绸之路经济带的地理位置优势,要积极抓紧区域建设,不断发展甘肃特色产业,增加地

方财政收入和提高居民就业水平。最后,还需要继续落实好优化营商环境的各项措施,切实做好“六稳”工作、落实“六保”任务,这既可以提高纳税人的税法遵从度,也可以对税收流失规模的扩张起到一定的抑制作用。

(摘自《兰州财经大学学报》2021年第4期
张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:李永海,兰州财经大学财税与公共管理学院。

关于提升甘肃省产业园区土地利用效率的对策研究

笄晓军 马璐 左秀堂 刘永康 王兴琪 陈龙

一、甘肃省产业园区土地利用效率分析评价

本文所指产业园区主要为工业园区。甘肃共有 66 个产业园区纳入《中国开发区审核公告目录(2018 版)》(简称《开发区目录》),其中国家级 8 个,省级 58 个。从类型和级别看,国家级高新技术产业开发区 2 个,国家级经济技术开发区 5 个,国家级海关特殊监管区 1 个,省级经济开发区 13 个,省级工业园区 45 个。从地域分布看,兰州 8 个,定西、平凉各 7 个,张掖、白银、庆阳、陇南各 6 个,酒泉、武威各 5 个,临夏 4 个,金昌、天水各 2 个,嘉峪关、甘南各 1 个。本文以《2018 年度甘肃省开发区土地集约利用评价成果省级审核与汇总分析报告》中自愿参评的 48 个园区相关数据为基础数据,并结合自然资源部《关于 2018 年度国家级开发区土地集约利用评价情况的通报》,在深入调研的基础上对甘肃省产业园区土地利用效率进行综合评价。

(一)产业园区土地利用情况分析

1. 土地建设情况。

2018 年,甘肃省产业园区土地建成率和工业用地率分别为 96.77% 和 60.65%,均高于全国平均水平(92.99% 和 48.51%)。其中兰州的产业园区已建成城镇建设用地面积规模最大,为 3036.87 公顷;定西未建成城镇建设用地面

积规模最大,为 2555.76 公顷;白银不可建设土地面积规模最大,为 292.07 公顷。

2. 土地集约利用情况。

——8 个国家级产业园区。2 个产城融合型园区整体评价结果较好,6 个工业主导型园区在全国乃至西部地区的排位靠后,土地集约利用水平还需提高。

2018 年,甘肃省国家级产业园区的建筑密度 26.18%,工业用地综合容积率 0.46,工业用地建筑系数 45.16%,土地利用强度指标均低于全国乃至西部平均水平。

——48 个自愿参评园区。集约利用、适度利用和低度利用园区数量比例分别为 31.25%、58.33% 和 10.42%。未达到集约利用水平的园区占比近 70%,土地集约利用水平亟待提高。

(二)产业园区土地利用效益分析

主要选取工业用地固定资产投资强度和工业用地地均税收两项指标反映产业园区土地利用效率。

——8 个国家级产业园区。工业用地固定资产投资强度和工业用地地均税收分别为 2753.29 万元/公顷和 215 万元/公顷,相当于全国平均水平的 33.15% 和 31.3%,不足三分之一。表明甘肃省产业园区工业用地固定资产投资强度不足,地均税收较低,地均产出水平亟待提升。

——48 个自愿参评园区。全省各市州产业园区工业用地固定资产投资强度和工业用地地均税收差距明显。其中金昌产业园区工业用地固定资产投资强度最高,是武威(投入强度最低)的 16.14 倍;庆阳产业园区工业用地地均税收最高,是甘南(地均税收最低)的 136.21 倍。总体来看,庆阳、陇南用地效益较高,投入产出比分别为 2.5 和 4.16;甘南州用地效益较差,投入产出比为 246.99。

二、存在的主要问题

(一) 园区规划面积远大于国家核准面积

《开发区目录》核准园区面积时,仅认定园区规划中同时纳入所在地城乡规划和土地利用规划的范围。通过比对甘肃省 34 个园区规划和国家核准面积,核准面积仅为规划面积的 1/46。

(二) 园区规划控制指标不规范

部分园区控制性详细规划质量堪忧,容积率、建筑密度、建筑高度、建筑退线、绿地率、兼容性配比等主要指标不规范,不利于土地集约利用。部分产业园区控制性详细规划确定的工业用地绿地率超过了《工业项目建设用地控制指标(2008)》中 20% 的上限,甚至对工业用地绿地率进行了下限控制。

(三) 园区存量用地比例较高

48 个参评园区中已建成城镇建设用地面积 14891.99 公顷,占园区土地面积的 59.33%;未建成城镇建设用地占 38.26%(其中未达到供地条件的占 13.96%),园区存量用地比例较高。闲置低效土地规模较大与产业用地紧张问题并存。

(四) 土地二级市场不健全

甘肃省土地二级市场成熟度不高、活力不足,二级市场土地成交量极少。与其他省份相比,甘肃省出台的《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》在土地分割、合并转让、出让管理、交易平台、交易流程、市场监测监管与调控等方面的政策措施比较笼统,可操作性不强,制约了园区低效土地的有效处置。

(五) 部分园区土地利用碎片化现象突出

部分产业园区选址缺乏多方案比选和技术经济论证,被过境交通干线分割,造成内部生产和生活联系不便,不适宜工业项目的集中建设。部分园区主导产业不鲜明,同质化较为严重,加之企业入驻率不高,产业布局分散,未形成产业链条,难以发挥集聚效应。还有部分产业园区由于不符合有关规划,未被纳入《开发区目录》。

三、关于提升甘肃省产业园区土地利用效率的建议

(一) 开展产业园区土地利用摸底调查

结合第三次全国国土调查,重点对产业园区土地产出、经济效益等用地情况进行调查,摸清低效产业用地的数量、类型和分布,为土地集约利用评价提供基础性支撑。结合国土空间规划“一张图”工程,搭建产业园区信息管理平台,将土地利用现状、空间规划、园区发展规划、建设用地审批台账和低效闲置用地图斑等信息归集管理,实现产业园区土地集约利用管理的精准、透明和动态化。

(二) 调整优化园区规划

结合全省国土空间规划编制,细化主体功能分区,合理确定生产空间布局,加强各类产业园区数量和布局调控,引导不符合条件的产业园区逐步退出。科学合理确定规划指标,明确容积率、建筑系数、建筑密度、绿地率、建筑高度、建筑退线、兼容性配比等具体指标,增强可操作性。推进产业园区调规扩区,适当整合区位邻近、产业趋同的产业园区。推动位于中心城区、工业占比低的开发区向城市功能区转型。清理、整合或撤销小、散、弱的各类产业园区。加快完善产业园区规划编制评估、规划实施评估、土地集约节约利用评估等体系。

(三) 提升闲置低效土地利用效率

强化“要素跟着项目走”机制,切实完善低效工业用地的认定、处置程序和利益分配机制。建立完善低效用地再开发的利益分配机制,及时公布再开发基本情况、资金使用、(下转第 44 页)

甘肃省农村金融发展现状与运行模式创新研究

——以庆阳市农村产业发展资金专业合作社为例

邵姝静 郭威威 毛粉兰

一、引言

中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年(2021—2025年)规划和2035年远景目标纲要中指出应健全农村金融服务体系,完善金融支农激励机制,扩大农村资产抵押担保融资范围,发展农业保险。

甘肃省作为西部欠发达省份,“三农”问题是制约其发展的关键,因此建立健全占据大多数人口、涵盖主要产业的农村金融体系决定了甘肃省经济的健康可持续发展。近年来,甘肃省农业产业结构调整步伐加快,农业产业化程度不断加深,农村基础设施建设逐步完善,农民收入显著提高,整个农村展现出一派欣欣向荣之势。但农村金融的发展却不尽人意,一方面,随着乡村振兴战略的全面落实,“三农”发展对金融资源的需求与日俱增,但另一方面,通过正规渠道流向农村的金融资源却不断减少,农村金融日益严峻的供需矛盾严重影响了甘肃省经济的持续发展。因此,着力突破甘肃省“三农”发展过程中的资金瓶颈是现阶段的工作重心,深化甘肃省农村金融体系发展问题研究,积极探索创新适宜甘肃省农村金融运行新模式具有强烈的现实意义。为此,本文实地调研了农村产业发展资金专业合作社,深入探讨其发展成效及存在的问题,并在此基础上凝练出资金合作社长效运行机制与保障体系,对于促进西部贫困地区农村产业资金合作社的可持续发展和

农村金融运行模式创新发展提供有益参考。

二、资料来源与问卷分析

本文将调研地点确定在一个有代表性的区域范围——甘肃省庆阳市。近年来,庆阳市委、市政府认真贯彻落实国家和省政府关于农村金融的政策和文件精神,立足农村金融体系不健全、竞争不充分、融资成本高、服务功能不到位等实际,深入推进农村金融体制机制改革,积极探索金融服务“三农”的模式和创新农村金融主体。在“金融兴市、资本富民”理念的指导下,2015年6月启动并推广农村产业发展资金专业合作社(简称资金合作社,下同)试点工作。截至2018年12月,形成了遍布庆阳市“七县一区”1270个资金合作社,有效解决了农村金融供给不足、金融服务质量低下、金融产品稀缺、金融机构信贷门槛高且手续繁杂、农民贷款困难等一系列问题,充分调动了社会各方面力量、整合多方资源、盘活各类资金,有力推动了乡村振兴战略的贯彻落实。

2018年12月—2019年3月,深入八县(区),对35个资金合作社进行了访谈。访谈主要涉及农村产业发展资金合作社拥有资本金、入社人数、入社比例、贷款发放情况、实际分红、退社情况及运行管理等八个方面的问题。从访谈结果看,各县(区)专业资金合作社在财政注资、信贷支持、群众入社及社会捐助的基础上,引导入社农户自愿把闲散的资金集中起来,形

成一定规模的、稳定的互助资金,长期在资金合作社内部周转使用,为农村产业发展和农村“三变”改革提供了有效的资金保障,在一定程度上解决了农民贷款难和产业发展资金短缺问题。同时,庆阳市财政出资设立扶贫信贷担保基金,撬动银行信贷资金,扶持农村产业发展,为资金合作社持续健康运行提供了坚实保障。

(一) 结果分析

各县(区)通过各种途径宣传相关政策,制定相关管理制度,动员农民入社,农民入社率较高,退社率普遍较低。从抽样的35个资金合作社来看,各资金合作社拥有资本金数量不等,入社率差异大,最高达到75%,最低只有3.4%。贷款金额、贷款户数普遍较低,30个资金合作社实现了增值,5个资金合作社未实现增值。总体来看,庆城、环县、华池、宁县的资金合作社运行良好,尤其是环县、庆城的农村产业发展资金合作社对苹果、养殖等特色产业发展的带动效益明显。环县双城村吸收1家企业股金10万元,实现累计贷款金额2500万元,实现资金增值25万元,在所有资金合作社中运行效率最为显著。庆城县上关村吸收10家企业入股资金合作社,实现利息收入30万元。这两个村在资金合作社经营上取得了显著成效,为庆阳市其他资金合作社积极推广引入企业股金提供了成功案例。镇原、西峰及正宁社员入社率较低,运行状况一般。宁县、镇原、西峰个别资金合作社未开展贷款业务。庆城和环县资金合作社有实际分红,其它县(区)均无实际分红。八县(区)农村产业发展资金合作社退社率普遍较低,其中庆城、环县、华池、合水社员退社率为零。

(二) 问卷调查情况分析

为进一步了解农村金融需求情况、群众入社情况、社员还款能力、社员满意度及资金合作社运行等情况,设计《庆阳市农村产业发展资金合作社群众满意度》调查问卷,问卷共涉及18个问题,调研共发出问卷500份,收回有效问卷493份。

1. 群众对资金合作社的认知程度

调研结果显示,各县(区)农民对资金合作社的政策、管理制度、运行模式有所了解,认知程度较高。群众对资金合作社了解程度上,问卷数据表明,67.3%的农民表示了解,19.9%的农民表示不了解,12.8%的农民说不清。群众加入资金合作社途径上,问卷结果表明,自愿入社的占54.6%,村委会动员入社的占39.4%,其余方式占6%。群众对资金合作社的价值认识上,问卷统计表明,大部分农民认为资金合作社有很大的实用价值,为农民提供了方便快捷的贷款途径,解决了农民发展产业资金短缺的问题。其中80%以上农民认为资金合作社贷款对他们帮助很大,40%的社员认为资金合作社可以节省借款时间,41%的社员认为增加了借款渠道,38%的社员认为有利于自身发展。

2. 群众对资金合作社资金的需求情况

反映群众对资金合作社资金需求状况的指标主要包括群众有无资金困难、发生资金困难的解决办法、向资金合作社等金融机构贷款的可能性及额度等。问卷显示,91%的群众有资金困难,发生资金困难时,农民主要通过资金合作社、银行、亲朋好友借款,其中45%的群众尝试去银行等金融机构贷款,55%的群众向资金合作社申请贷款,由此可见,资金合作社已经成为农民选择贷款的主要渠道。且未来的贷款意愿较强,问卷显示,73%的群众有今后向资金合作社贷款的意愿,其中贷款1—3万的占35%,贷款3—5万及5万以上的分别为23%和22%。但当资金合作社贷款额度无法满足群众资金需求时,有77%的群众会转而求助于银行等其它金融机构。综合来看,农村金融需求较大,资金合作社有立足农村发展的广阔市场。

3. 群众对资金合作社的满意度

反映社员入社后满意程度的指标主要包括社员入股资金合理程度、入社分红情况、社员退社意愿、社员贷款满足度等。问卷显示,80%的社员认为入股资金合理,20%的社员入社后得

到了现金分红,60%的社员入社后没有得到现金分红;80%的社员无退社意愿,85%的社员认为基本上能够满足当前贷款需求。综合来看,群众对于当前资金合作社在入股资金额度、入社获得感、贷款获得率等方面满意度较高。但同时资金合作社贷款额度较低、贷款覆盖率较低、不能按期分红等有抱怨,认为农村产业发展资金合作社对产业发展带动作用不大,一部分社员表示将要退社,部分社员表示会争取其它金融机构的贷款。

4. 资金合作社发展前景

反映资金合作社发展前景的指标主要包括入社时间、资金合作社对新社员吸引力、入社获得的好处、社员贷款满足程度、资金合作社的优势等。一般来说,社员入社时间越长,对新社员吸引力越大,贷款获得感和满足度越高,退社意愿越弱。社员认为资金合作社相比其他金融机构优势明显,资金合作社发展前景乐观。问卷显示,当前60%社员入社时间在1—3年,20%社员入社时间超过3年,另有20%社员入社时间不足1年。72%的社员认为距离近,贷款方便,51%的社员认为社员彼此熟悉,78%的社员认为贷款手续简单且限制条件少,67%的社员认为贷款利率低。总体来看,资金合作社是目前农村产业发展和精准脱贫的资金保障,具有较大的发展潜力和空间。

5. 农民还款能力

一般来说,家庭年总收入与农民还款能力成正向关系。问卷显示,近三年,农民家庭年总收入在1—3万的占76%,收入主要来源于种植业和外出打工,分别占42%和40%。其中,环县家庭收入来源于养殖的占比较大,接近90%。家庭年总支出与农民还款能力成反向关系。问卷显示,农民家庭年总支出在1万元以下的占75%,支出去向主要是基本生活开支、建房、子女教育支出和看病就医,分别占31%、12%、19%和30%,而用于发展生产的支出较少,只占8%。综合来看,社员对资金合作社比较信任,

认为农村产业发展资金合作社在庆阳市农业发展中发挥了重要作用。

三、庆阳市农村产业发展资金合作社发展成效

截至2018年末,全市1270个资金合作社注册资本金达到42500.78万元(财政注资26155万元,社员入股15603.83万元,企业捐助391.8万元,其他类型入股350.15万元),入股社员达到17.76万户,占全市总农户的37.3%;全市通过农村产业发展资金合作社累计发放各类贷(借)款49.22亿元,其中自有资本金借款3.612亿元(种植业2.2亿元,养殖业0.86亿元,加工业0.072亿元,其他贷款0.48亿元),自有资金使用率达到85.06%;“金桥工程”贷款13.92亿元,精准扶贫小额信用贷款31.69亿元,易地扶贫搬迁贷款2345户2.41亿元,“贫困户住房提升改造”贷款1.18亿元。

(一) 解决了贫困群众贷款难问题

通过财政注资、群众入社和社会捐助等模式,资金合作社内部已有了稳定的合作资金,为群众借款提供了基础;市财政出资设立扶贫信贷担保基金,撬动银行信贷资金,扶持农村产业发展,为资金合作社持续健康运行提供了坚实保障。同时,资金合作社不像银行机构单纯追求盈利,抵押担保门槛高、手续繁琐、利率刚性,它的机制灵活,借贷手续简便,只需农户申请、社员担保、合作社讨论通过,农户不出村就可以办理借款,解决了贫困群众无人担保、无物抵押的贷款难问题。只要是入社社员,就能获得价格“低廉”的合作资金支持,用于发展短平快的致富增收项目,拓宽了融资渠道,一定程度上缓解了贫困群众“融资难融资贵”的困境。

(二) 解决了农村民间资本市场规范难问题

近年来,农村地区发展势头迅猛,步伐加快,农村民间资本市场规模逐步扩大。但同时也滋生出了不规范的民间借贷交易,高昂的借贷成本与居高不下的违约率,挫伤了农民借贷的积极性,从而严重影响了农村正规金融的健康可持续

发展。而通过资金合作社试点,为农户提供了成本较低且更为规范的融资渠道。此外,资金合作社客观上也为民间资本提供了一条由“地下”转为“地上”的合规平台,有效防范了信用风险,引导农村民间资本实现合理有序配置。

(三)解决了农村培育产业难问题

通过资金合作社资金与各行政村产业项目的紧密结合,培育发展地方优势、主导产业,对地方经济发展产生了良好的带动效应,建立了长期有效的富民产业培育机制。由于资金合作社资金长期在合作社内部周转使用,成了名副其实的“村办银行”,同时财政扶贫资金一次投入,长期受益,而且滚动积累不断壮大,为农民群众持续发展提供了资金保障。

四、农村产业发展资金合作社运行中存在的问题

(一)资金合作社负责人理念滞后、宣传不到位

由于资金合作社设立在各行政村,村长、村支书等村级干部金融意识普遍不强,不能深刻领会金融支持产业发展及脱贫致富的重要性,对资金合作社成立的初衷理解不完整,甚至出现理解偏误,一定程度上误导某一区域农民群众对资金合作社合法合规性的认识与理解。从访谈中得知,各县(区)都是在村级会议上通过口头形式传达了关于农村产业发展资金合作社的相关政策,缺乏相关政府部门签发的纸质规范性文件,农户对合作社的认识一知半解,将资金合作社混同于其他农民专业合作社。实地调研中发现,很多村上只有资金合作社经营牌照,而无文字宣传资料,这样容易造成村干部仅仅根据自己在县、乡镇会议上听来的不完整信息加个人理解去给参会村民传达成立资金合作社的会议精神,参会村民也会根据自己听到的只言片语回村宣传,这种依靠口口相传来传达政府重要文件精神的方法,极易产生政策要点遗漏、重点缺失、信息不全面等一系列信息失真问题。在各县样本村合作社调研中,有相当部分村民对为什么入社、是否入

股、股民有什么样的权力义务不了解,更有相当部分村民认为入股资金是获得精准扶贫贷款资金的押金,这点在入社比例较高的贫困村尤为突出。问卷显示,32.7%的社员不了解合作社,39.4%是通过村委会动员加入合作社的。

(二)资金来源渠道单一、合作社缺少运行经费

目前,农村产业发展资金合作社运行模式是“财政注资+信贷支持+农户入股”。从运行情况看,财政专项补助资金在合作社成立初期一次性注资以后,近年来并未增资,而且合作社对财政注资依赖性比较强,主动筹措资金意识不强。信贷支持不稳定,农户入股额小,企业入股较少,这种资金运行模式难以维持合作社持续稳定发展,会发生资金链中断现象,合作社发展前景堪忧。调研中,除了庆城、环县有15000—20000不等的人员经费和办公经费外,其余各县均无运行经费。在无经费保障的情况下,资金合作社管理人员完全有理由以自己身兼村干部等职务,面临繁重的村级行政事务,将资金合作社金融服务“三农”的事务放在村上其他党政事务之后处理,这在一定程度上也会严重挫伤管理人员收贷、放贷、监管审核的积极性,同时也存在很大的安全隐患问题。

(三)合作社贷款金额小、期限短,运行效率较低

通过调研了解到合作社能够撬动的资金基本上为财政注资的5—40万不等金额加上每个社员500—1000元的入股资金,资金总量偏低,超过50万的合作社屈指可数,很多时候不能满足社员的资金需求,模式上倡议的银行资金、社会捐助等只有少数农业基础较好同时又有乡镇企业的村合作社才有,老社员中因长期不能贷到自己所需资金或埋怨或退社。同时,因合作社面向社员的贷款额度大多为1万元,期限为1年,此外,华池等地合作社本金并未循环使用,即第一次放贷收回后并未二次、三次放贷,以致资金长期滞留账面,资金闲置严重。另外,所有

合作社转增资本金额普遍不高,半数以上显示为0,多数合作社长期未分红,社员颇有微词,可见资金运行效率欠佳。部分社员有当面提出退社的要求,尤其以合水某合作社为甚;华池等合作社社员入股仅仅是为获得精准扶贫贷款而入股;根据管理人员披露,仅仅为获得精准扶贫贷款而入社的社员在扶贫贷款到期还清后基本上都会退出合作社;个别合作社社员入股后因贷款需求不能满足或贷款后不想再贷而选择退社;大部分合作社近两年没有吸纳新的社员入股,可见村民入社积极性普遍不高。

(四) 经营管理方式缺乏可持续性

资金专业合作社的运行方式缺乏可持续性,难以扩大规模,尤其是在西峰或者县一级区域资金合作社基本不发挥作用,因为有正规金融单位可以满足农户需求,但是在偏僻或正规金融机构难以覆盖到的地方,专业资金合作社作用反而较大。与此同时,各资金合作社封闭式发展,缺乏交流学习。调研发现,当前各个合作社基本处于封闭的自生自灭状态,管理人员的主要事务为村级行政管理,村部行政事务多,头绪杂,时间紧,任务重,很难抽出时间向相邻乡镇,甚至乡村村部合作社参观、交流、学习。

(五) 资金合作社行政推动力不强

资金合作社筹建工作会议由时任庆阳市长、市委副书记亲自主持、各县县长及金融办各级领导参加,会议重视程度非常高。但是,在具体落实过程中,各县金融办具体负责资金合作社事务的执行人员因受业务熟练程度不同、领导重视程度不同、金融知识水平参差不齐、金融意识强弱有别等原因,使得各县资金合作社运行效果出现较大差异。调研中,庆城、环县、华池、宁县相对较好,与领导重视、领导金融意识强烈、领导金融业务水平熟练等有一定关系。

五、资金合作社长效运行机制与保障体系

(一) 构建“市、县、村”分工合作的政策宣传体系

党和国家任何伟大的战略部署,都需要进

行“自上而下”的广泛宣传,使其成为人民群众积极自觉的行动。因此,明确“市、县、村”三级金融机构在政策宣传上的角色十分重要。市、县主管金融工作的相关部门必须以强烈的政治责任感和使命感,重视农村金融政策的宣传工作,并加强研究宣传方法和途径。市级主管部门应充分发挥自身在组织协调方面的优势,利用互联网等媒体,正面、积极地宣传党中央、国务院和省市重要文件精神。县级主管部门应做好“上传下达”功能,及时传达上级金融政策,客观反映下级政策落实情况。村级部门应充分利用官方与诸如“微信”“微博”等非官方渠道,扩大宣传覆盖面,使更多的老百姓正确认识合作社,积极宣传合作社,主动参与合作社,明确农村金融是农村经济的血脉,农村产业发展资金合作社作为新的金融主体,在支持乡村振兴等方面发挥了重要作用。

(二) 创新资金合作社的运行模式

应根据各县(区)的实际状况,积极探索资金合作社发展路径,构建“政府主导+社员参与+市场运作”的运行模式,即初期由政府主导,注入启动资金,制定资金合作社财务会计、内控、审计、运行、管理等相关规范性制度政策文件,从宏观上指导合作社的准入、运营、监督、退出等。设立后,要积极正确引导农村产业发展资金合作社依法依规集中农民手中闲散资金,为农户提供小额、短期资金需求,加快富民产业培育和农村新型市场主体培育,提高金融扶贫能力。资金合作社成立初期,主要通过财政资金、银行惠农信贷资金、社员股金保障合作社本金的筹集,但这一部分资金数量相对有限。拓展资金来源,构建“财政补助+银行贷款+新型经营主体投资+社员入股资金+社会捐助”的资金运行模式,充分利用各种社会力量,壮大合作社资金规模。一是由政府、银监会或金融办等金融机构出面,引导商业银行、保险公司、基金公司等金融机构给资金合作社按一定利率批发资金,再由其转

贷给农户。二是各资金合作社负责人要主动联络商业银行等金融机构,加强合作,以资金合作社自有资金为基数,撬动各类金融资金注资专业资金合作社,适当提高资金合作社金融杠杆率。三是积极动员、鼓励更多农民入社,扩大村部社员入社覆盖度,逐步提高入股金额和入社率。四是调动企业、个体工商户、返乡农民、农村新型经营主体入股合作社,吸引社会闲散资金入股合作社,扩大资金合作社资金总量,保证一定的资金流动性,有步骤、有计划地增强资金合作社自身发展能力,真正实现解决农民资金困难问题。

(三)构建基于公司制“三权分立”的风险防范机制

试想,如果理事长具有直接支取现金的权力,而这种权力又缺乏监督或监督不到位,很难保证合作社数十万资金到底属于社员所有还是理事长、监事会个别成员所有。因此,推行资金经营权、管理权、所有权“三权分立”的公司制管理体制势在必行。用公司制“三权分立”的思想,完善管理制度,规范资金运行程序。明确股民权责和董事会、监事会的职责以及社员权力义务,防范管理人员的道德风险。逐步推动建立合作社成员自律和行业自律组织,将政府金融监管部门与行业自律结合起来。建立风险分散和补偿机制,按时足额提取风险防范基金,防止因自然灾害等天灾人祸造成的还贷违约情形。建立针对合作社高层管理人员的薪酬激励制度,调动管理层解决各种疑难问题的主观能动性。

(四)建立健全合作社运行的保障体系

第一,组织保障。根据调研反馈,社内资金供需不平衡现象极其严重。有的资金合作社社员资金需求量较大,而社内资金总量严重不足,贷款需求较难满足,有的资金合作社资金长期闲置,资金使用效率低下。因此,亟需构建乡一级资金合作社,充分发挥资金协调职能,调剂各

村部资金合作社之间的资金余缺,减少闲置资金,充分发挥资金的应用价值,提高资金利用效率。第二,法律保障。积极争取从国家立法层面对资金合作社社会地位的认可,市县一级政府金融机构要积极对接相关政府立法部门,从法律最高层面或地方政府法规、部门规章层面为资金合作社这一组织机构明确合法身份,将资金合作社纳入法律法规保障范围,引导其健康、持续、稳定发展。第三,人员保障。一是秉持“公开、公平、公正”的原则,选拔德才兼备且热爱农村的人才加入资金合作社。二是重视大学生村官计划的政策优势,充分利用大学生在文化水平、现代信息技术、学习能力等方面的优势,提升资金合作社管理水平。

(五)创新资金合作社基层管理人员培训模式

资金合作社放贷业务主要由村级管理人员通过村委会集体决定。因此,村级资金合作社管理人员金融知识、管理水平、业务熟练程度等在一定程度上决定了该合作社运行效果与效率。限于当前农村干部整体文化素质不高,金融知识欠缺,金融意识淡薄,需要市县金融办聘请金融专家定期举办专题讲座、印刷金融知识读本、学习中央金融扶贫会议精神及政策文件、参观、交流学习等形式,充分利用现代化的信息沟通平台,提高村干部政策解读能力、金融基础知识储备、现代化的管理水平以及服务意识。借助资金合作社这一金融机构,使基层干部在引领产业发展、实现乡村振兴中发挥出看得见、摸得着、实实在在的价值,使金融扶贫、金融富民的理念深入人心。

(摘自《甘肃理论学刊》2021年第4期)

张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:邵妹静,陇东学院经济管理学院。

后人口红利期甘肃的机遇与挑战

姜晓霞 孟秋敏 刘红艺 孔晴

甘肃省“数量型”人口红利处于衰退期

从近年数据看,甘肃省仍处于“数量型”人口红利期,但近年来劳动力人口增长停滞、抚养比上升以及老龄化进程加快,预示着甘肃省“数量型”人口红利正在消失,拐点出现在2014年,人口低增长将加速“数量型”人口红利的减退。

(一)劳动力人口增长基本停滞,占比下降趋势快于全国

甘肃省劳动力人口自2014年出现明显减少,之后连续五年维持在1870万人左右的水平,与2014年峰值相比,减少了近50万人。劳动力人口占比也由74.44%降至70.97%,下降3.47个百分点,与全国劳动力人口占比变化趋势相比,下降速度更快(同期全国劳动力人口占比由73.41%降至70.6%,下降2.83个百分点)。

(二)总抚养比持续上升,转折点晚于全国4年

甘肃省总抚养比自2014年发生转折后,持续上升至2019年的40.9%,低于全国平均水平0.6个百分点,总体趋势与全国相比基本一致,转折点晚4年。其中,甘肃省未成年抚养比变动相对平稳,连续多年维持在24%左右的水平,但老年抚养比上升较快,2014—2019年上升了近5个百分点,达到16.36%。按照当前总抚养比变化趋势推算,预计到2035年,甘肃省总抚养比将达到50%,这在一定程度上标志着甘肃省人口红利期的结束。

(三)老龄化进程明显加快,上升趋势快于全国

甘肃省第一次人口出生高峰期在1950—

1958年,这一阶段人口在2014年后逐步步入老年,因此甘肃省老龄人口占比在2014年开始出现明显上升,并保持较快的上升速度,2014—2019年,老龄人口占比由8.6%上升至11.6%,上升3个百分点,明显快于全国平均水平(同期全国由10.1%上升至12.6%,上升2.5个百分点)。而到2027年,1963—1973年生育高峰的人口将使甘肃省进入第二次老龄化峰值。

(四)人口多年持续流出,规模较大

从近20年户籍人口和常住人口变动情况看,甘肃省常住人口2019年较2000年仅增加了132.12万人,年均增加6.6万人,而户籍人口较2000年增加了249.66万人,年均增加12.5万人。两者累计差额达到117万人,这意味着近20年甘肃省累计流出一个近小型城市的人口。从各年份户籍人口和常住人口增量的差看,甘肃省大部分年份都呈现出人口流出的状态。近几年人口流出虽有好转,但仍不能弥补历史年份的人口流出量。

甘肃省人口与经济成长的关系

(一)劳动力人口是经济增长的核心变量

1. 劳动力人口为经济增长提供了有效供给。劳动力人口的高增长弱化了资本限制,为经济增长提供了要素保障。在过去几十年,源源不断的劳动力支撑我国经济高速发展,但随着人口增长减慢、劳动力人口占比下降,经济运行也不可避免进入低增长通道。甘肃省劳动力人口占比在2004—2013年十年间呈现显著上升态势,同期甘肃省地区生产总值平均增速达到11.5%。随着劳动力人口占比变动趋缓至下

降,地区生产总值增速开始全面回落,增速降至10%以下。

2. 劳动力人口向非农产业转移提高了生产效率。劳动力从生产效率低的农业部门向生产效率高的非农业部门流动是经济增长的重要机制之一。农村剩余劳动力向城镇和非农产业的转移对经济结构调整和经济增长有显著促进作用。近10年,甘肃省第三产业从业人员占比由23%增至32%,城镇化率由36.1%提升至48.5%,甘肃省产业结构调整、城镇化进程与劳动力转移的过程几乎一致。

(二) 非劳动力人口对经济增长的影响非线性

人口结构中,劳动力人口的增加和转移对经济呈现正向作用,非劳动力人口对经济增长的影响则较为复杂。从抚养比结构看,少儿抚养比的提高意味着潜在劳动力人口的增长,对经济增长的影响可能呈现出非线性变化。近10年,甘肃省少年人口规模总体保持在460万人,占人口比重为17%,其中农村少儿人口约在250万人,这部分人口在未来10~15年均能转化为劳动力人口。老年抚养比提高是否会阻碍经济发展也出现不同的观点。当前主流观点认为老龄人口的快速增长会对经济产生负面影响,随着人口转变进入到人口再生产第三个阶段的中、后期时,高速增长的中国可能会因老龄化面临拐点。但也有部分学者认为,老年人口抚养比的上升,一定程度上意味着人们将拥有更长的预期寿命,这会增加成年人的储蓄动机,进而有利于经济增长。死亡率下降的“健康—储蓄效应”能够推动经济增长。当前,甘肃省老龄人口增长正处于一个上升阶段,且到2027年将面临下一个老龄人口增长的高点,同时甘肃省人口死亡率近10年也持续小幅上升,2019年为6.75‰,比2010年高0.073个百分点,人均预期寿命73.92岁,低于全国(77.3岁)平均水平3.4岁。因此从这个角度来判断,甘肃省老龄人口的快速增长和持续升高的死亡率、较低

的预期寿命,对经济增长的影响仍处于负面时期。

甘肃“质量型”人口红利释放的优势与制约因素分析

(一) 甘肃省“质量型”人口红利释放的优势分析

1. 数量基础虽然薄弱,但仍具有开发优势。在老龄化趋势加深的背景下主要从抚养比加深、劳动年龄人口数量下降两个方面探讨人口红利的释放。2010—2019年甘肃省总抚养比由35.85%上升至40.90%,上升5.05个百分点,但总体涨幅较全国低2.31个百分点。劳动年龄人口总量作为判断人口红利的另一个标准,关注劳动力供需是否平衡。甘肃省劳动力人口占比由2010年73.61%降至2019年70.97%,劳动年龄人口总量自2010年持续增长并于2014年后开始下降,2019年为1875万人。从人口结构来看,甘肃省农村生育意愿高,少儿出生率高,农村少儿抚养比高于全国,农村劳动力储备较全国有优势,为未来劳动力储备打下基础。未来20~30年甘肃省农村地区可为社会提供充足的劳动力资源。同时甘肃省城镇化率低,服务业发展缓慢,城市吸纳劳动力充分就业能力有限,导致大量劳动力资源(近53%)从事第一产业相关工作,未来有巨大潜力向非农产业转化,也为甘肃省未来人口红利带来动力。

2. 教育发展水平稳步提升,有效促进资本型人口红利的释放。新中国成立以来,甘肃省人均受教育水平持续提升,为人力资本积累提供了良好条件。新中国成立初期,甘肃省人口80%处于文盲状态,1964年第二次人口普查时,甘肃省具有大专以上学历受教育水平的人口仅占全省人口的0.4%。改革开放后,甘肃省人口受教育水平不断改善,教育积累逐渐丰富。1990年第四次人口普查时,甘肃省人口文盲率下降到39.17%,大专以上学历人口占到全省人口的1.27%。21世纪以来,全省受教育水平显著提高,2015年,甘肃省大专以上学历以上人口比例占全

省人口的 12.52%。

3. 健康状况改善提升人口生存质量,奠定了资本型人口红利孵化的基础。在经济社会发展程度不断提高的过程中,平均预期寿命以及健康素养的改善,显著增强了健康人力资本水平,健康又是人力资本的基础因子,是资本型人口红利孵化和成长的先决条件。在经济由高速增长向高质量发展转变的过程中,充分运用人口健康优势,延长人力资本收益期,为资本型人口红利孵化和成长提供了沃土。新中国成立之初,甘肃省人口平均预期寿命不足 40 岁。随着养老保障制度逐渐完善,医疗保健消费支出持续增长以及公共卫生体系和医疗服务保障水平的不断提升,全省人口健康水平持续提升。2018 年,甘肃省基本养老金为 553.59 亿元,是 2010 年的 4.36 倍。基本医疗保险覆盖面从 2010 年的 47.14% 上升到 2018 年的 52.0%。同时,医疗保健消费在居民消费中的比重上升,近 5 年甘肃省城镇和农村医疗保健消费支出年均分别增长 12.44% 和 15.27%,较消费性支出增长分别高 3.64 和 6.13 个百分点,成为居民消费数据变化的一大趋势。统计局数据显示,由于政策支持下的制度红利逐步释放以及扶贫政策推动农村居民医疗消费升级,医疗保健类消费在居民消费中的占比自 2013 年以来一直保持波动上升的走势。健康水平的改善使得全省人口平均预期寿命明显提升,改革开放初期全省人口平均预期寿命在 65 岁左右。2000 年以来,在医疗卫生设施建设力度持续加大情况下,甘肃省人口健康状况进一步提升,2019 年全省人口平均预期寿命达 73.92 岁,较 2000 年上升 6.45 岁。

4. 老年人力资源与人力资本不断加强,有助于解决质量型人口红利劳动力不足的问题。甘肃具有丰富的老年人力资源,这些老年人力资源的充分开发与利用将是未来甘肃省人口红利持续释放的主要方面。1959—1968 年出生的人口在 2023 年后相继进入老年期,这部分人群

成年期经历改革开放,接受新鲜事物多,所能释放的老年人力资本优于上期。同时 1969—1978 年出生人口,将在 2033—2042 年进入老年期;1979—1988 年出生人口,将在 2043—2053 年进入老年期,这些人群在教育、个人储蓄、健康状况等方面都有很深的积累,拥有的老年人力资源开发优势非常明显。

(二) 甘肃省“质量型”人口红利释放的制约因素

1. 甘肃高学历人口与全国差距较为突出。近年来,全省受教育水平明显改善,2015 年人口平均受教育年限达到 8.39 年,是 1990 年的 1.66 倍。虽与全国有一定的差距,但甘肃高学历人口与全国相比存在的差距较为突出。2000 年甘肃每十万人中接受研究生以上学历教育的人口与全国平均水平相差 37 人,2015 年差距上升至 266 人。这与甘肃省经济发展水平及吸引人才落户政策等一系列的体制机制密切相关。同时,从业人员受教育水平偏低,与全国和其他地区差异大,也是当前甘肃省人才使用中面临的现实问题,2019 年,甘肃省从业人员中,大学专科及以上人员仅占 15.88%,低于全国 3.6 个百分点,且在西北五省中也属于较低省份。

2. 劳动力“老化”情况突出,制约人力资本开发。2015 年甘肃省 1% 人口抽样调查资料显示,50 岁以上农业从业人口比重占比为 27.16%,已远远超过 15% 的标准,是典型的老年型结构。老龄化社会的现实,为甘肃省带来劳动力“老化”的现状,且劳动力整体呈现出青壮年劳动力供给不足,增速放缓,中老年劳动力供给充分,成为主体的现状,制约了人力资本的开发。如果未来依然保持低生育率状况,这种趋势将会日益严重。同时甘肃省农村年轻劳动力流失,劳动力不断老化、弱化,也会影响乡村振兴战略实施,带来部分地区“村庄空心化、农民老龄化、农村凋敝化”问题日益严峻,对统筹城乡人口合理分布,促进城乡协调发展提出了更加迫切的要求。

甘肃新一轮人口红利的政策着力点

(一) 增强省会城市集聚效应, 留住人口吸引人才

省会城市由于产业、教育等多方面因素影响, 在留住本省劳动力、吸引外来人才方面具有天然优势。2019年, 兰州市常住人口为379.21万人, 在甘肃省的占比为14.32%; 贵阳市的常住人口为497.14万人, 在贵州省的占比为13.72%; 西安市的常住人口为1284.6万人, 在陕西省的占比为26.31%。2018年, 全国人口增量最多的20个城市中, 西安市人口增量为20.15万人, 排第7位; 贵阳市人口增量为11万人, 排第13位; 兰州人口增量为3.73万人, 远远落后于西安、贵阳, 跌出全国人口增量最多的20个城市。甘肃与贵州同处于西部欠发达的地区, 省会城市对省内人口的集聚效应不如陕西, 但是从人口增量的角度看, 贵阳由于产业政策调整, 在留住人才吸引人口方面取得较好的成效, 2000—2019年间贵阳常住人口增量为100.35万人, 而兰州市仅为46.91万人。贵阳作为较为贫困的西南省会, 由于具有强大的向心力, 区域经济集聚力和人口吸引力进一步增强。为改善人口红利空间分布的潜在机会, 有必要强化都市圈的增长极作用, 提高以兰州市为核心的都市圈对省内人口的吸引力, 实现人口向中心城市高效集聚。

(二) 提升城镇化率水平, 释放农村人口红利

甘肃省人口红利的有效释放程度决定于城镇化进程的推进。甘肃省的城镇化率从2000年的24.01%上升到2019年的48.49%, 上升速度较快, 但城镇化率仍低于全国平均水平, 2019年全国的城镇化率水平为60.6%, 陕西城镇化率水平为59.43%, 贵州城镇化率水平为49.02%, 城镇化水平较低这是甘肃省的不足, 但也是潜力所在之处。甘肃省加快城镇化步伐的过程中可以有效挖掘农村人口红利。一方面, 在武威、张掖等第一产业占比较高的地区, 大力提升种养机械化程度, 提高人工智能在第

一产业中的运用, 势必释放更多劳动力, 促使农村剩余劳动力向第二产业以及第三产业中流动。另一方面, 推进本地农民工市民化, 吸引本地农村人口就近就地市民化。劳务输出问卷调查显示, 从劳务输出的目的地看, 输出到省外的占41.14%, 本地辖区的占比为31.18%, 省内其他地区的占比为27.55%, 近年来本地打工收入与外地收入差距缩小, 为不愿出门打工的农户提供了较多的工作机会。政府各相关部门共同协作, 使得农村人口既进得了城又留得下来, 充分发挥人口红利的潜在效应。

(三) 重视教育培训, 发挥“教育红利”的溢价效应

传统人口红利减退是必然趋势, 但通过“教育红利”的溢价效应, 可以促进“人口红利”向“人才红利”转变。经济高质量发展过程提升劳动力素质和教育水平, 一方面可以加强人力资本的积累, 另一方面能够有效延缓人口红利的衰减。2020年, 甘肃省城镇新增就业39.22万人, 就甘肃省初次就业毕业生数量来看, 2019年各级学校的招生人数为23.33万人, 这些具有受过相应教育培训的劳动力将在2022—2023年陆续进入劳动力市场实现初次择业, 将对甘肃省就业岗位中劳动力质量提升具有较好的促进作用。首先是探索多元化的职业教育投资主体, 促进职业教育与经济发展紧密结合。其次是加强农村劳动力的培训力度, 提高农村外出就业人员的竞争力。最后, 建立健全外来流动人口就业培训服务体系, 有效利用外来人口的劳动力资源。

(四) 承接产业转移, 最大化地发挥人口红利效应

当前, 东部地区经济转型和产业结构调整的同时, 劳动力资源、土地要素等供给日益趋紧, 经济发展与资源环境之间的矛盾日益突出, 产业向中西部地区转移的趋势日趋明显。从近年来的发展状况, 邻近省份陕西持续抢抓“一带一路”建设、东部产业转移机遇, 持续优化提升营商环境, 加快产业布局, 落户了一批高质量的加工贸易企

业。因而,甘肃应把握东部产业向中西部转移的这一重要机遇,创造充分的就业空间,提高劳动者素质,最大限度地挖掘人口红利的巨大效应,利用廉价劳动力的比较优势,大力发展劳动密集型产业,提高区域营商环境,积极主动承接这一轮东部发达地区产业转移,加快产业结构转型升级,以实现区域经济高质量发展。

过去甘肃省的经济快速增长很大程度上得益于人口红利。目前人口红利期尚未完全结束,一方面政府应加快落实留住人口、吸引高层次人才落户的政策,有效延长人口红利期,继续发挥人口红利对甘肃省经济增长的作用。另一方面还需注意到人口红利不是永久性的增长源泉。人口老龄化和少子化并存、人口结构问题

特别突出的甘肃省,人口红利正在加速衰减,会进入“后人口红利”时代。在人口红利期向人口负债期转变的过程中,甘肃省要化“数量型”人口红利为“质量型”人口红利,挖掘“教育红利”“产业红利”,推进与人口转型相适应的经济结构转型升级,转换经济增长的动力机制,由劳动力、资源主导型向人力资本、技术主导型转变,以实现经济的可持续发展。

(摘自《甘肃金融》2021年第7期)

张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:姜晓霞,中国人民银行兰州中心支行。

(上接第33页)收益分配情况。由各级政府牵头,相关部门协同配合,制定低效用地认定标准、退出程序及办法。加大闲置土地处置力度,采取相应措施倒逼盘活闲置土地。严格落实建设用地“增存挂钩”“增改挂钩”等要求,减少园区闲置土地增量。充分发挥税收政策工具对土地开发利用的叠加性调节作用,增加闲置低效土地的持有成本,引导企业集约节约用地。

(四)优化园区土地资源市场化配置

借鉴“弹性供地”“标准地+承诺制”成功经验,积极探索长期租赁、先租后让等多种供地模式,加强批前用地评估,核减不合理用地规模,避免建设项目用地配置失序、用地标准失控。建立工业用地弹性出让制度,定期公布工业用地弹性出让行业目录,确保公开公平公正和有序竞争。建立健全低效利用、停产半停产土地征收制度和谈判收储制度,提高存量土地的使用效率。严控园区项目准入,建立用地企业资金实力、产业技术含量和发展前景、土地节约集约利用水平相结合的综合审查机制。严格把关产业方向、投资强度和单位产出等,在保障落地企业用地的同时,

避免部分企业“占大用小”“占而不用”。

(五)建立工业用地全生命周期管理制度

将土地市场动态监测与监管平台、交易平台、信用平台统一融合到基础信息平台中,制定批前批中批后全过程管理流程。以出让方式取得国有土地使用权的企业,需先与属地政府签订产业发展全生命周期监管协议和国有使用权出让合同;以划拨方式取得国有土地使用权的用地单位,在取得用地预审与项目选址意见书后与属地签订产业发展全生命周期监管协议,对建设项目的审批文件明确时效。建立严格的亩产效益评价体系,针对闲置低效用地整治,建设用地使用权抵押、变更二级市场细化实施方案,完善联合惩戒机制、权益保障机制、部门协同联动机制等。

(摘自《发展》2021年第6期)

张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:笄晓军,中国城市发展研究院西北研究院。



我省持续深化预算管理制度改革

近期,我省印发《关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》,从六个方面对全省深化预算管理改革的重点目标和重点任务进行了明确。

在加大收入统筹力度,增强财政保障能力方面,要规范政府收入预算管理、加强政府性资源和部门收入统筹管理、强化存量资金资产管理。在规范预算支出管理,推进财政支出标准化方面,要求加强重大决策部署财力保障,合理安排支出预算规模,要坚决贯彻党的路线方针政策,增强对国家重大战略任务、国家和我省发展规划的财力保障。在强化预算执行和绩效管理,增强预算约束力方面,要求进一步强化预算对执行的控制,严格执行人大批准的预算,预算一经批准非经法定程序不得调整。对低效无效资金一律削减或取消,对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。此外,《实施意见》还在严格预算编制管理、加强风险防控、增强财政透明度等方面进一步明确了改革举措。

我省加大财政投入支持乡村

治理和乡村建设行动

据悉,我省各级财政部门全力支持乡村治理和乡村建设行动,“十三五”期间,全省“农林水”支出总规模达到 3179.84 亿元,年均增幅 12.28%,有力保障了我省农业农村工作开展。分配下达 2021 年衔接资金时,对 10 个乡村建设示范县提前预拨奖补资金 5.5 亿元,截至今年 8 月底,全省“农林水”变动预算 636.63 亿元,完成支出 441.33 亿元,支出进度达到 69.3%,超过序时进度 2.7 个百分点;各市县用于村级整体提升等乡村建设的支出达 64.6 亿元,占总支出的 40.2%。2018 年至 2020 年,省财政筹措农村人居环境

环境整治方面的资金 133.97 亿元,重点支持农村“厕所革命”、村庄清洁行动、农村垃圾污水处理、村容村貌整治等各项重点工作,今年已下达各项农村人居环境整治资金 36.14 亿元。

我省省属企业持续加大人才队伍建设

据悉,去年以来省属企业不断加大人才工作力度,较好地完成了省委人才工作领导小组下达的重点任务和省属企业人才队伍建设三年规划年度任务,人才成长发展环境不断优化,创新创造活力不断释放。

经统计,2020 年省属企业引进本科以上学历人才 6573 名,同比增长 49%;分层分类培养经营管理人才 2395 名、专业技术人才 9709 名、业务骨干 7177 名。截至目前,省属企业共有高级以上职称人才 8679 名、省领军人才 84 名、享受国务院政府特殊津贴 122 人,612 名高层次人才获得“陇原人才服务卡”,人才作为“第一资源”对企业高质量发展的支撑作用更加凸显。

我省中小企业发展环评报告发布

我省近期发布《甘肃省中小企业发展环境评估报告》,分别从政务服务环境、政策环境、财税支持、融资环境、创新创业环境、公共服务环境、新型政商关系、工作机制、社会满意度等 9 个方面,对甘肃省 14 个市(州)、兰州新区及 86 个县(市区)进行了多维度的分析调查,《报告》显示,全省中小企业发展环境评估最终得分与排名主要分为三类:一是各市(州)综合评分与排名;二是各市(州)本级评分与排名;三是全省各县(市区)评分与排名。据悉,兰州、张掖、酒泉位列市(州)综合评分排名前三。从区域分布来看,河西地区各市表现较为突出,评分及排名位居前列;中部地区除兰州市以外,其余市(州)表现

居中。

我省实现对低收入人口常态化救助帮扶

我省印发了《低收入人口动态监测和常态化救助帮扶实施方案》，扩展了监测对象和范围，范围由农村拓展到城市，对象类型由原来监测预警的10种人群，拓展到5大类13种人群。目前，低收入人口监测系统中共有各类人口413.7万，主要包括低保对象、特困人员、低保边缘人口、易返贫致贫人口、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口、登记失业人员、已登记办证残疾人、新入学大学生、患重特大疾病和慢性病医疗费用支出较大等特殊困难家庭或人员等，监测群体实现广覆盖。今年对4276户符合条件的对象落实了相应救助政策，有效防止困难群众返贫致贫。

我省与四川签订黄河流域横向

生态补偿协议

据悉，为加快建立黄河流域横向生态补偿机制，推动黄河上游川甘青水源涵养区生态保护和高质量发展，我省积极与四川两省政府正式签订了《黄河流域（四川—甘肃段）横向生态补偿协议》。这是我省第一份与相邻省份签订的横向生态补偿协议。根据协议，2021年1月至2022年12月期间在黄河干流四川、甘肃段（黄河干流甘肃省、四川省为左右岸）开展首轮试点。其间，设定的考核目标为两省境内黄河流域国控跨省考核断面水质稳定达到国家考核标准，两省境内流域生态流量得到有力保障。其中黄河干流玛曲断面水质稳定达到国家考核Ⅱ类水质标准，水质考核指标为《地表水环境质量标准》，水质数据以中国环境监测总站公布的水质监测数据为准。

我省出台《实施意见》支持

革命老区振兴发展

我省近日印发实施《关于新时代支持革命老区振兴发展的实施意见》。甘肃省革命老区主要包括庆阳市、平凉市和白银市会宁县，总面

积4.44万平方公里，总人口496.5万人。《实施意见》提出到2025年，革命老区脱贫攻坚成果全面巩固拓展，居民收入增长幅度高于全国平均水平，人均水平与全国差距进一步缩小，人民生活品质普遍改善；到2035年，革命老区与全国同步基本实现社会主义现代化。《实施意见》分别从实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、着力促进城乡融合发展、深度融入国家重大战略、加快完善基础设施体系、培育壮大特色产业、努力提高创新发展能力、大力提升公共服务质量、弘扬传承红色文化、促进绿色转型发展等9个方面，提出了20条具体举措。

前7月我省外贸进出口同比增长42.6%

据悉，今年前7个月，我省外贸进出口总值296亿元，同比增长42.6%。前7个月，我省一般贸易进出口值199.2亿元，同比增长43.3%，占全省进出口总值67.3%；加工贸易进出口值66.6亿元，同比增长12.9%，占全省进出口总值22.5%；其他贸易方式进出口30.2亿元，占全省进出口总值10.2%，贸易方式结构持续优化。同期，我省对“一带一路”沿线国家进出口总值139.6亿元，同比增长44.8%，占全省进出口总值的47.2%。

据介绍，前7个月我省进口总值248.2亿元，同比增长55.4%。金属矿及矿砂进口值139亿元，同比增长59%。出口方面，前7个月我省出口总值47.8亿元。

我省多措并举激发金融支持

经济高质量发展新动能

我省制定了《金融助力实体经济高质量发展若干措施》，从扩信贷、降成本、拓普惠、促创新等方面提出16条举措，提升金融服务实体经济的精准性和有效性。截至2021年7月末，我省各项贷款余额2.36万亿元，同比增长8.34%，增速较上年同期提高1.19个百分点；新增贷款1421亿元，主要流向基础设施建设、制造业、绿色生态产业等领域。“十三五”期间，我省人民银行系统累计投入再贷款、再贴现等

央行资金 2300 亿元,支持全省地方法人金融机构信贷投放 3452 亿元,带动我省社会融资规模增加 14400 亿元,年均增加 2884.68 亿元。其中,全省金融机构各项贷款增加 8430 亿元,年均增长 10.05%;小微企业贷款增加 2159 亿元,年均增长 11.69%。

我省建成安全便捷农村交通网络

据悉,我省“十三五”时期累计新建、改建农村公路 7.1 万公里,具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车、通邮路,创建“四好农村路”省级示范县 22 个、全国示范县 7 个,全省基本形成了外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷的农村交通网络。截至 2020 年底,全省农村公路通车里程达到 12.49 万公里,县道较“十二五”末增加 41.76%,乡道增加 112.53%;三级及以上农村公路增加 90.01%;建成自然村(组)道路 7.9 万公里,全省自然村通硬化路率达到 72%,乡镇通三级及以上公路比例达到 70%。

今年我省计划总投资 60.28 亿元,新建 10691 公里自然村(组)道路,涉及 14 个市州及兰州新区、76 个县市区,解决 6366 个自然村(组)通硬化路。

我省印发实施方案进一步

深化税收征管改革

近日我省印发《关于进一步深化税收征管改革的实施方案》,明确六个方面 27 条具体改革措施。

在推进税收征管数字化升级和智能化改造方面,按照“数字甘肃”建设要求推进全省智慧税务建设,推进税务部门与相关部门涉税涉费数据及时共享、汇聚联通、线上线下有机贯通;在优化税务执法方式方面,严格税收管理权限,坚决维护税法权威,支持税务部门依法依规征收税费,坚决遏制越权减免税、擅自缓缴税等违法行为,杜绝随意更改、调整、变通税法和税收政策等情形,规范税务执法行为,创新执法方式,让执法既有力度又有温度;在优化税费服务方面,简化税

费优惠政策申报享受程序,精简相关税费种优惠政策办理流程和手续,推行税务证明事项告知承诺制,落实容缺办理事项配套制度,扩大涉税资料由事前报送改为留存备查的范围,大幅减轻办税缴费负担。此外,还在精准有效实施税务监管方面,在深化拓展税收共治格局方面,强化税务组织保障方面,明确了相关具体措施。

我省外繁制种产业蓬勃发展

据悉,近三年来,我省每年经兰州海关检疫合格通关放行的进出境种子货值均超过 1.5 亿美元,我省外繁制种产业蓬勃发展,成为推进乡村振兴特色支柱产业之一。

我省河西走廊地区依托得天独厚的自然条件和良好的政策环境,目前已经发展成为全国最大的蔬菜、花卉外繁制种基地,外繁制种面积达 7 万多亩。截至目前,该地区在兰州海关注册的对外制种企业有 65 家,涉及蔬菜、瓜类、花卉、油料、玉米等五大类品种。

为严防外来有害生物随进境原种传入,兰州海关强化监管,建立起全链条检疫监管体系,坚决将外来有害生物阻截在国门之外,护航外繁制种产业健康发展。

我省农村“厕所革命”取得阶段性成效

我省把“厕所革命”作为实施乡村振兴战略的一项具体工作来稳步推进。据测算,目前,全省农民群众累计投工投劳 126 万人次。根据我省地域气候类型复杂多样等实际,在城郊和污水管网覆盖到的地区,推进水冲式无害化卫生厕所;水川区及群众居住相对集中、交通便利的村落,推进三格式节水型无害化卫生厕所;干旱山区、高寒山区、群众居住分散地区,推广卫生旱厕。2019 年以来,全省共实施农村户厕改造 113.7 万座,卫生厕所普及率从 2018 年底的 10% 提高到 2020 年底的 33.2%,97.8% 的行政村建成卫生公厕。今年全省计划新建改建户厕 50 万座,目前各项建设正在实施中。

(张雅丽/编校)

2021年《甘肃省情》总目录

经济分析

河西走廊如何承接中巴经济走廊建设成果研究(1-1)/2021年甘肃省固定资产投资形势分析及对策建议(2-1)/甘肃融入新发展格局的实践探索与对策研究(2-6)/近年来甘肃省经济发展走势分析(3-1)/甘肃省平台经济发展的战略思考与对策建议(3-6)/当前甘肃省经济运行有利条件和不利因素分析(4-1)

调查与研究

关于“数字甘肃”建设情况的调研报告(1-4)/甘肃贫困地区产销体系建设情况调研报告/(1-7)/发挥财政资金聚合作用 助力打赢脱贫攻坚战——甘肃贫困县涉农资金整合情况调研(4-8)

对策建议

“一带一路”倡议下甘肃省入境旅游发展现状与对策研究(1-14)/“一带一路”倡议下甘肃省入境旅游发展现状与对策研究(2-12)/关于加快甘肃草产业发展的对策研究(2-19)/提升甘肃水资源保护及综合利用水平的对策研究(3-8)/甘肃省祁连山国家公园草地资源现状及持续利用对策(3-13)/关于以新发展格局为坐标推动甘肃经济高质量发展“十应二十策”的建议(4-12)/甘肃省税收流失指数测算与治理对策研究(4-20)

产业发展

我省产业基础能力和产业链水平提升调研建议的报告(2-26)/发挥资源优势 努力打造中医药强省——基于税收调查数据看甘肃省中医药产业发展现状(2-33)/甘肃省打造区域性现代产业体

系的战略问题(3-16)/后疫情时代甘肃省石化产业高质量发展的挑战与机遇(3-23)/全省能源产业发展情况调研报告(4-28)/关于提升甘肃省产业园区土地利用效率的对策研究(4-32)

金融研究

乡村振兴战略下甘肃省金融支持乡村旅游发展研究(1-24)/甘肃省深度融入“双循环”新发展格局的金融思考(1-27)

“三农”问题

乡村振兴背景下甘肃省农村污水治理投资模式研究(1-33)/甘肃农村土地管理与改革的难点与问题研究——基于甘肃省庆阳市的调查(2-37)/草原生态补奖政策对牧户收入影响及补奖标准评价——基于祁连山北麓肃南县调研数据的研究(3-29)/甘肃省农村金融发展现状与运行模式创新研究——以庆阳市农村产业发展资金专业合作社为例(4-34)

社会发展

甘肃省老旧小区改造情况调研报告(1-37)/甘肃居民收支与生活状况报告(1-43)/深化甘肃社会信用体系建设的建议(3-34)/甘肃省人才发展环境优化研究(3-38)/后人口红利期甘肃的机遇与挑战(4-40)

可持续发展

甘肃在黄河流域生态保护和高质量发展国家战略中的定位及着力点探析(2-43)/浅议甘南黄河上游水源涵养区生态保护和修复的重要意义(3-44)

(张雅丽/编校)

加强省情研究 服务决策咨询

GAN SU SHENG QING

甘肃省情

2021年第4期(总第136期)

2021年12月15日编印

主 办:中共甘肃省委党校(甘肃行政学院)

编 印:中共甘肃省委党校(甘肃行政学院)图书和文化馆

排版印刷:甘肃金田印刷有限责任公司

邮 编:730071

电 话:(0931)7768718

邮 箱:gsdxtsgckzx@126.com

印 数:1~1000册

地 址:甘肃省兰州市安宁区北滨河西路456号