

内部资料 免费交流

准印证号: (甘) LK000009

# 甘肃省情

## GANSU SHENGQING



# 2

中共甘肃省委党校（甘肃行政学院） 主办

# 2021

# 甘肃省情

2021年第2期

(总第134期)

2021年6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

2021年甘肃省固定资产投资形势分析及对策建议 杨永等(1)

甘肃融入新发展格局的实践探索与对策研究 马卫(6)

### 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

史晓寰等(12)

关于加快甘肃草产业发展的对策研究 (19)

### 观点摘编

浅谈甘肃省特色农业产业发展现状和模式等 10 则 (24)

### 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 (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 (33)

### “三农”问题

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 滕海峰等(37)

### 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 梁海燕(43)

### 信息窗

2020年全省金融运行总体平衡等 13 则 (47)

# 2021 年甘肃省固定资产投资形势分析及对策建议

杨永 张帆 靳娟

2020 年,统筹疫情防控和经济社会发展,全省经济运行总体呈现出稳定恢复、持续向好的发展态势下,投资为推动全省经济社会高质量发展提供了有力支撑,取得了比较亮眼的成绩,呈现出逐月逐季回升向好的态势。2021 年,面对错综复杂的国内外经济形势和甘肃省经济高质量发展的要求,投资仍是拉动经济增长的主要动力。加快基础设施、制造业和新基建等重点领域投资,确保投资平稳发展。

## 一、固定资产投资概况

### (一)固定资产投资持续向好

2020 年投资受疫情影响,一度出现负增长,随着疫情防控取得明显成效后,一批重大基础设施项目陆续开工,积压的投资需求释放,延迟的投资项目集中开工,对稳定投资增长形成有效支撑。全省固定资产投资总体呈现稳中向上增长态势,1~2 月固定资产投资大幅下降 11.5%,自 5 月份由负转正以来逐月加快,全年固定资产投资增长 7.8%。其中,制造业投资增速前高后低,基础设施、畜牧业等领域投资增势较好,分别增长 12.2% 和 1.2 倍。重大项目支撑明显,亿元及以上重大项目完成投资增长 21.9%,拉动全省投资增长 10.2 个百分点。投资先行指标持续向好,5000 万元以上项目投资到位资金和新开工项目计划总投资分别增长 20.2% 和 9.5%。全年建设项目投资 3771.89 亿元,增长 5.2%,占固定资产投资的 47.1%;房地产开发投资 4231.38 亿元,增长 4.9%,

占 52.8%。

### (二)三大领域投资继续改善

2020 年,基建投资和房地产投资成为后疫情时期稳定投资引擎的主动力量。房地产投资恢复最快,基建投资略逊,制造业恢复相对缓慢。

全省工业固定资产投资同比下降 2.6%,降幅比 1~10 月扩大 0.1 个百分点。从市(州)投资情况来看,兰州市、金昌市、白银市、平凉市、酒泉市 5 个市(州)工业固定资产投资实现同比增长之势。全年制造业投资增长 5.0%,高技术制造业投资比上年增长 33.2%。医疗仪器设备及仪器仪表制造业、医药制造业、计算机及办公设备制造业、电子及通信设备制造业等行业投资快速增长。全年规模以上工业战略性新兴产业、高技术产业、装备制造业增加值持续较快增长。

基础设施投资快速增长。2020 年,基础设施投资比上年增长 12.2%。其中,信息传输业投资增长 16.0%,生态保护和环境治理业投资增长 8.6%,水利管理业投资增长 4.5%,道路运输业投资增长 1.8%。新增贷款主要投向了交通运输、农林水利等重点建设项目,为稳投资、稳增长发挥了基础支撑作用。

### (三)重大项目建设实施顺利

2020 年,围绕确保实现全年投资目标,每季度开展重大项目集中调度,对进展缓慢的续建项目和未开工的计划新开工项目“点对点”逐个协调推进,实施了“三个清单”,并在原有省列重

大项目领导包抓的基础上,推进“百个重大项目党政领导包抓推进工作机制”等“四百机制”,在省级领导和市(州)主要领导包抓项目带动下,重大项目进展明显加快。全省实施亿元及以上重大项目1573个,比去年同期多124个,其中新开工省列重大项目56个,较年计划增加6个,158个省列重大项目累计完成投资1754亿元,较2019年增长372亿元,增幅27%。交通方面,银川至西安铁路建成通车。中川机场三期扩建、西宁经合作至成都铁路开工建设,中卫至兰州铁路、兰州至张掖三四线、中川至武威段等项目加快推进;建成景泰至中川机场、柳园至敦煌高速公路,平凉至天水、甜水堡至永和高速公路加快建设。全年完成交通基础设施投资1116亿元。农林水利方面,仅中央预算内投资就安排34.56亿元,重点推进甘肃中部生态移民扶贫开发供水、引洮供水二期、古浪生态移民暨扶贫开发黄花滩调蓄供水等农林水利项目实施。社会事业方面,省妇女儿童医疗综合体、甘肃简牍博物馆、七里河体育场等重大项目加快建设。能源方面,吐鲁矿区总体规划获国家批复;酒湖直流工程配套100万千瓦风电、50万千瓦光伏发电项目加快建设;核桃峪、红沙岗二号井、赤城3个煤矿已进入联合试运转阶段。

#### (四)落实好对冲政策措施稳投资

2020年,为应对疫情对投资工作的影响,省发展改革委先后报请省委省政府出台了《关于大力支持省级重大招商引资项目的若干措施》《关于切实保护和激发市场主体活力促进民营经济持续健康发展的若干措施》《进一步深化投资审批制度改革的若干措施》《关于“强化要素跟着项目走”保障机制持续做好稳投资工作的意见》等一系列行之有效的对冲措施。这些政策措施的实施,对推动全省投资恢复性增长提供了坚强的政策保障。2020年我省共争取中央预算内投资180.8亿元,较2019年增加20.7亿元,增加幅度为历年之最。2020年我省争取新增地方政府专项债券614亿元,撬动了数千亿

元的社会投资。组织开展政银企对接暨百名行长联千家企业推进行动,与在甘金融机构建立常态化对接机制,组织20家银行同208户企业签约金额2430亿元。投资到位资金比上年增长20.2%,资金充裕为投资逐步回升提供了重要保障。2020年,新开工项目计划总投资增长9.5%,增速比上年加快10.8个百分点,新开工项目计划总投资的较快增长将为2021年投资增长带来较好支撑。这些资金的拨付使用,有力保障了一批重点领域项目的顺利实施。

#### (五)市场投资意愿进一步增强

2020年,甘肃省新增意向投资增速呈现逐月稳定高速上升的态势。新增意向投资项目投资总额为34750.59亿元,同比增长109.62%,新增意向投资项目数为27308项,同比增长85.54%。基础设施业、制造业、房地产业三大行业新增意向投资额为14521.82亿元,占新增意向投资项目投资总额的41.79%。全省新增投资总额中三大板块占比情况为:制造业占比7.97%,房地产业占比12.10%,基础设施业占比21.72%。与2019年相比,受疫情影响,中央和地方出台了一系列促投资的政策,加大专项债投放力度,加强基础设施补短板,基础设施业占比提高了10.88个百分点;在明确的“房住不炒”基调面前,房地产“三条红线”和银行贷款收紧的情况下,房地产申报项目投资额下降明显,占比下降了5.76个百分点,但整体仍保持较高位运行。全省新增意向投资额中新基建投资额为1319.57亿元,近年来基建投资处于低位。新增意向投资项目数、投资额同比变化情况。

#### 二、存在主要问题和困难

一是项目开工不足。从国家发展改革委通报看,2020年初下达中央预算资金的项目,由于一些地方拆迁安置、建设用地、规划手续等环节工作迟缓滞后,年底都未能开工建设,形成了沉淀资金。二是前期工作深度不足。一些项目可行性和论证不充分,规划选址、环境影响、资金筹措、建设条件等研究不深入,致使投资计

划下达后项目无法实施。三是服务环境质量不足。一些项目长期圈而不建、土地闲置,没有产生应有效益;有的主管部门对项目建设跟踪督促不经常、动态管理不到位,“四重四轻”现象依然存在,未批先建、验收迟缓、用途改变等问题不容忽视。四是沟通衔接不足。从项目申报情况看,对各专项申报要求掌握不深不细,直接导致各地储备的项目,部分不符合申报条件,直接影响全省争取中央投资的规模。五是项目调度时效性不足。国家重大建设项目库调度信息更新不及时。

### 三、2021年我省固定资产投资形势的判断

#### (一)投资环境分析

从国际来看,2021年世界经济形势仍然复杂严峻,经济复苏不稳定、不平衡,经济的恢复性增长存在不确定性。今年一季度全球经济很难实现正增长,能控制住疫情、不让经济继续下滑就已经很难得了。另外,去年以来全球货币放水、负利率等,都会带来一些冲击。从国内来看,“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”决定了战略转型和战略替换将是2021年经济运行的核心主题,我国经济将保持复苏态势,疫情反复还有一些不确定性,可能会对其他地区产生一些影响。根据中央经济工作会议政府工作报告精神,宏观政策仍保持稳定与连续性。财政政策逐步退出非常规刺激政策,同时强调要“提质增效”“更可持续”“保持适度的支出强度”。货币政策要“灵活精准、合理适度”。保持货币供应量M2、社会融资规模同经济增速基本匹配。处理好恢复经济与防风险的关系。从全省看,进入新发展阶段,我省面临的机遇多年少有、十分难得。坚持“资金、要素跟着项目走”原则,继续落实好专项债券按相应比例用作重大项目资本金政策,并优先支持符合条件的在建项目和工程;中央预算内投资更加突出集中力量办大事、难事、急事,优先保障在建项目,坚决避免形成“半拉子”工程;盘活存量资产,回收筹集的资金用于新的

补短板项目建设,形成“资金—资产(资本)—资金”的良性循环。

#### (二)投资形势分析

2021年,全省经济在疫情常态化防控形势进一步好转,“六稳”“六保”纾困政策效应持续释放的前提下,有望延续当前恢复性增长态势。生产总值增速预计将达到7%左右,投资作为主要引擎,增长速度有望达到8%左右,三大投资领域增速升降互见,制造业投资有望接棒成为新的发力点。

基础设施业投资托底的边际效应减弱,投资增速难上新台阶,但仍将保持中高速增长。2021年,基建投资将呈现两个新的变化:第一个变化,新基建已成为国家重大战略项目并重点支持:5G网络、数据中心、人工智能、物流、物联网等。第二个变化,“公共卫生医疗基础设施”“城市更新”“老旧小区改造”等将成为基建投资的新支撑。根据2020年基础设施新增意向项目投资额增长了1.45倍,特别是水利、环境和公共设施管理业占比70.62%,交通运输、仓储和邮政业占比27.80%,交通、水利等基础设施建设项目储备充足,将有力地支撑基建投资快速增长,以基建项目落地周期1年左右判断,2021年基建投资增速有望继续保持10%以上。

制造业投资增幅将出现向好势头。随着中央深化金融供给侧结构性改革,疏通货币政策传导机制,增加制造业中长期融资,融资环境将大幅改善;同时,2021年中央经济工作会议将“强化国家战略科技力量”“增强产业链供应链自主可控能力”分别排在了今年重点任务的前两位,也表明了制造业在2021年的重要地位,高技术产业获得的投资要远高于传统制造业。2020年制造业新增意向投资项目数是2196项,同比增长39.42%,新增意向投资总额2768.58亿元,同比增长102.14%,高技术产业新增意向投资增长快速;2021甘肃将积极对接“双循环”新发展格局,拓展和增强产业链,十大生态产业带动性工程加快实施,制造业将迎来快速发展

的势头。

房地产业投资增速小幅回落。2020年,商品房销售额累计同比增速在扩大,但单月同比增速已经拐头向下,新开工累计同比增速也出现拐头迹象,竣工面积累计同比降幅收窄显著趋缓;“房住不炒”基调明确,以及地产企业融资管理“三条红线”不放松,都决定了房地产投资增速难再突破,同时,“因城施策”调控灵活,因此不至于对地产投资产生断崖式下滑影响,进而不会对增长造成过多的负面冲击。以房地产项目落地周期3个月左右判断,2021年全省房地产投资增幅可能小幅回落。

#### 四、保持甘肃省固定资产投资健康发展的对策建议

2021年是“十四五”开局之年,我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程,积极构建“双循环”发展的新格局。在新的形势下,统筹推进经济发展和疫情防控,固定资产投资对全省经济稳增长的作用将更加突出,要坚持远近结合,抓好全年重点工作的推进落实,积极营造各类投资项目建设的的良好氛围,确保全省固定资产投资继续稳步增长。

##### (一) 聚焦重大项目带动投资质量效益双提升

要积极对接国家投资方向,把握投资政策指向,千方百计做好项目谋划、储备、实施和落地工作,实施项目动态调整,补齐甘肃省经济社会发展短板,实现经济运行量的合理增长和质的稳步提升。

1. 做好2021年专项债券项目工作。继续落实好上年国家和省系列政策措施中稳投资的相关举措,充分发挥中央政府投资逆周期调节功能,聚焦重点领域和关键环节,用好中央预算内投资,围绕2021年国家投资方向,坚持“资金跟着项目走”的原则,积极申报国家水网骨干工程、水安全保障工程、保障性安居工程配套设施、重点流域水环境综合治理、教育强国推进工程、民族区域协调发展等28个中央预算内投资

专项,围绕中央投资重点,加强与产业政策、“十四五”规划对接,继续抓紧谋划和申报一批既带动当前投资增长、又利于长远发展的重大项目,根据项目合理工期和年度资金需求提出2021专项债券额度,同时注重防范专项债出现风险,避免申报债券超出年度建设需求,导致资金闲置,确保专项债券用途和规模合规。

2. 全面落实“三个清单”。继续把“三个清单”作为今年促投资的总抓手,进一步靠实省、市、县及项目单位包抓领导责任,按月调度、按季考核,分级抓好落实,实时掌握项目进展、投资完成等情况,及时化解项目建设中存在的突出问题,保障项目顺利实施,尽快编制完成2021年省列重大项目、重点投资项目、重大前期项目等三个清单,将为全省投资稳定增长提供持续的动力。

3. 充分利用好投资项目在线审批监管平台,完善投资项目在线审批机制,开通审批绿色通道,采取“不见面审批”等多种形式简化审批程序,优化工作流程,推动重大项目尽早获批。发挥重大项目动态调整机制作用,及时调整补充重大项目库,不断提高重大项目储备的制度化、常态化、信息化水平,形成项目储备和滚动接续机制。加大协调服务力度,竭尽全力推动重大基础设施、补短板项目、重点产业项目、疫情防治和公共卫生等重点领域重大项目开工复工复投。发挥好政府投资支撑作用、重点项目投资对冲作用,确保重大项目支撑经济平稳增长。

##### (二) 聚焦重点产业投资夯实高质量发展基础

1. 加大新经济投资力度。疫情过后健康消费和网络消费将成为主流形态,精准把握人们消费和卫生习惯变化,深入研究市场需求变化对供给侧投资的影响,统筹推进供给侧结构性改革和需求侧管理,优化调整供给投资结构,以调高、调优、调绿、调强为导向,加大卫生防护装备、生物健康以及民生健康领域的投资力度,进

一步支持智能无人服务、智能生产领域发展,加快推进“互联网+服务业”和“互联网+生产”,谋划实施一批示范项目,全力培育新经济。

2. 推进制造业投资“三化”改造。巩固改造提升传统优势产业。引导金融机构对先进制造业投资政策倾斜,持续开展“千企技改升级”行动,推动石化、有色、建材、装备制造等传统优势产业技术改造和转型升级;提升重点行业绿色改造力度;加大重点企业开展节能循环和清洁生产改造工作,依法依规淘汰落后产品、工艺、技术和装备,提升能源利用率。大力发展镍钴、炭素、新型建材,共同打造锂电新能源、炭素新材料等优势产业集群。增强先进技术装备研制能力,加大创新研发投资,围绕关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础等领域,组织重点领域质量攻关,突破关键共性环节,推动由“甘肃制造”向“甘肃创造”的转变。

3. 加快发展数字经济等新业态。依托我省已经布局建成的大数据中心以及相关设备基础,抢抓新型基础设施建设机遇,加快5G网络布局、提升数字产业化水平,着力实施“东数西算”工程和甘肃“上云用数赋智”行动,争取2021年在“5G+”“人工智能+”产业方面取得新突破。重点围绕新基建、数字经济,招引或布局一批相关硬件制造企业、软件技术开发企业、大数据应用企业,不断强化数字经济发展基础,加快推进智能制造、智慧能源、智慧农业、智慧城市等,着力打造千亿级数字智能产业链。

### (三) 聚焦“两新一重”扩大有效投资

1. 加大交通基础设施补短板力度。力争建成平凉至天水、通渭至定西、张掖至肃南等高速公路,5个县(市)通高速公路,建成国省干线及旅游公路。启动“环兰”骨干通道、省际出口路及河西走廊、兰西城市群、关中原城市群等重点区域路网完善工程。抓好中卫至兰州、兰张三四线兰武段、西宁至成都甘肃段、兰州至合作、中川机场环线、天水至陇南等铁路续建项目,力争开工建设中卫经平凉至庆阳铁路。加快推进中川机

场三期扩建工程,实施嘉峪关机场改扩建项目,争取临夏机场开工建设,积极推进平凉机场前期工作。谋划打造我省南向水上通道。

2. 推进重大水利工程建设。实施一批骨干水网、民生水利、水生态保护和防洪抗旱减灾工程。加快推进引洮二期配套城乡供水、中部生态移民扶贫开发供水等重点工程建设。力争白龙江引水、引哈济党等工程前期工作取得实质进展。积极做好陇南国家油橄榄基地供水、引大入秦延伸增效、黄河干流防洪二期等工程前期工作。

3. 加大生态环境保护投资。落实黄河流域生态保护和高质量发展规划,持续加大生态建设和环境保护力度,重点实施引调水工程和水源地建设项目,解决我省总体缺水、区域和时空水资源分布不均衡等问题。加快推进骨干水网、民生水利、水生态保护和防洪减灾体系建设,加快引洮二期骨干、古浪县生态移民暨扶贫开发黄花滩调蓄供水工程建设;力争白龙江引水工程前期,引哈济党工程前期工作取得实质性进展;加大黄土高原塬面保护、小流域综合治理力度;开工建设靖远县刘川灌区、凉州区永昌灌区等中型灌区续建配套与节水改造项目。

4. 实施乡村建设行动。统筹实施路、水、电、气、通信、物流等基础设施,打造乡村建设示范村500个。有序开展农村燃气建设工作。实施农村人居环境整治提升五年行动,完善乡村垃圾收运体系,因地制宜建设乡村垃圾无害化处理设施,改建新建农村户用卫生厕所50万座以上。积极推进数字乡村建设。

5. 加快新型城镇化建设。加快榆中、敦煌国家新型城镇化示范县城建设。实施城市更新行动,加强老旧小区改造,加快停车场建设,完善生活垃圾分类处置系统,推进城市污水处理设施提标改造。强化实施保障性安居工程,完善住房保障体系,有效增加保障性住房供给,加快补齐租赁住房短板。继续落实“房住不炒”定位,因城施策促进房地产市场平(下转第18页)

# 甘肃融入新发展格局的 实践探索与对策研究

马 卫

党的十九届五中全会强调,加快构建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。甘肃如何融入新发展格局,如何主动出击,在新发展格局的构建中找准自身的位置;找寻发展的路径,找到相宜的抓手,带着这些问题,近日,国家统计局甘肃调查总队联系省直有关部门和省内部分重点企业,就畅通国内国际“双循环”有关情况开展了专题调研,据此进一步分析研判,以期为各级党政领导提供决策参考。

## 一、甘肃融入新发展格局的主要着力点

(一)着力于科技赋能“生产”环节;有利于提高供给质量,提升供给效率。生产是国民经济循环的基础,也是畅通国内大循环的前提条件。创新技术运用可以从多方面改善生产环节的供给能力。如从研发环节看,人工智能等数字技术的运用,可以降低研发成本,提高研发效率,加速科学研究与科技成果的转化进程,可以加快新产品上市的速度。从生产现场看,依托大数据、物联网、工业互联网以及人工智能等技术,可以实现对设备、生产线以及整个工厂全方位的智能管控和无缝对接,可以最大限度地优化生产工艺,提高运行效率。从质量控制看,人工智能等技术的应用,可以提升质量检验的精度和效能,确保精准对接产品需求,着力生产高质量的产品。

(二)着力于科技赋能“分配”环节,有利于稳定就业岗位,增加劳动者收入。分配是经济

循环的第二个环节,包括生产、流通、消费等各环节的分配。畅通国内大循环,在分配环节,重点强调的是完善政府、企业、个人的收入分配体系,特别是强调要提高居民的收入水平。当前甘肃高质量发展面临的突出问题是居民收入较低,难以支撑起消费升级的新需求。科技赋能分配环节,可以从多方面稳定就业,增加劳动者收入。如人工智能、机器人等创新技术的运用,可以提高劳动密集型企业的劳动生产率和企业经营水平,从而稳住劳动者的就业机会;提升创新能力,可以改善盈利状况,扩大劳动者收入增长的空间;运用科技手段,可带动产业链上下游中小企业连接配套,不断创造出新的就业岗位,如5G、新基建以及数字化转型对从业人员提出更高要求,就此可以创造一批高收入的就业岗位,进而提升分配环节的层级。

(三)着力于科技赋能“流通”环节,有利于畅通销售渠道,实现供需联通。流通是连接生产与消费的桥梁。过去,在信息化技术运用不足的年代,存在较多的信息不对称的问题,许多好产品无法打开销路,消费者也无法买到质优价廉的商品。畅通流通的关键是产销之间信息与数据的顺畅流动,如电子商务的发展及其模式的不断创新为企业提供了成本低、覆盖广、效率高的流通渠道,可以帮助生产者快速建立线上销售渠道;大数据分析、人工智能等技术可帮助企业优化供应链;区块链技术可以帮助企业建立产品追溯机制,提升供应链的透明度和可



靠性;在线销售可以直接对接消费者,可以大幅度降低流通成本;直播带货、线上展销等模式不断创新,可以帮助企业展示商品,提升品牌价值。

(四)着力于科技赋能“消费”环节,有利于接应消费需求,实现供需平衡。消费是经济循环的根本目的,也是畅通国内大循环的重要支撑。消费环节的堵点主要是消费者多元化、多层次的需求没有合适“定制”的供给加以匹配,消费者日益增长的个性化需求得不到充分及时的回应。企业信息化、数字化、物联网技术赋能消费,可以避免企业因信息获得不充分而形成同质化竞争,可以使“以消费者为中心”的理念真正落实落地。如企业通过对用户购买、挑选、使用产品等全过程数据的收集和分析,精准判断消费者的消费偏好和最新需求,可以以较低的成本、更快的时间为消费者提供急需的商品;可以实时连接企业和用户,更好地为消费者提供服务。

## 二、辩证研判甘肃融入新发展格局的基础条件

从历史层面看,改革开放前,我国主要以计划经济为主。甘肃按照国家国防建设和经济建设的布局和要求锐意进取,不断攻坚克难,为我国的国防军工、“两弹一星”以及经济社会发展作出了重要贡献。改革开放后,随着社会主义市场经济体制逐步建立,全国各地特别是沿海地区市场化改革的步伐不断加快,甘肃国有经济占比高达80%以上的经济体市场化改革的任务非常艰巨,出现了“船大难掉头”的诸多改革难题。今年疫情期间,甘肃按照党中央的决策部署,坚持疫情阻击战和经济保卫战两手抓、两手硬,取得积极成效。今年前三季度,甘肃地区生产总值累计同比增速等多项经济指标在全国排名靠前,其中,规上工业增加值累计同比增速为6.3%。居全国第2位;国有企业规上工业增加值累计同比增长13.6%,远高于规上工业增加值累计同比增速6.3%。经过前几年供给侧

结构性改革和经济下行压力加大洗礼后的中央和地方国有企业在本次疫情中表现出韧性强、抗风险能力强的显著优势,国有企业“船大难掉头”的市场化改革制约因素变为抵御疫情不利影响、体现举国体制优势的积极因素。甘肃重点国有企业具有融入新发展格局的基础条件,就此可以延伸产业链,带动其他中小微企业共同发展。

从外贸层面看,甘肃是一个经济外向度相对较低的省份,2019年,全省进出口总额相当于地区生产总值的4.4%,全年进出口总额占全国的0.2%,出口仅占0.1%。在今天的疫情阻击战中,甘肃这一对国外市场依赖度不高的经济体,受别国疫情的影响相对较小,就此经受了严峻考验。今年前十个月,甘肃外贸进出口实现正增长,国有企业进出口保持两位数增长。10月当月,兰州新区综合保税区出口、进口同比分别增长5.1倍、1.1倍。兰州新区出口商品主要是编程控制器、闪速存储器、液晶显示板等电子产品;进口商品主要是电容器、电器装置零件等产品,出口商品和进口商品的附加值都有所提升,结构有所优化,产业基础高级化正在逐步形成。值得一提的是,今年前三季度,甘肃实现跨境电商进出口总额3.15亿元,同比增长52.5倍。兰州跨境电子商务综合试验区为甘肃第二张跨境电商“名片”,其公共服务平台目前已入驻企业103家,已先后引进深圳远洋公司和“拼多多”头部卖家欧速开展B2B出口和B2C进口业务,同时有34家企业上线阿里巴巴国际站开展跨境电商业务。目前甘肃正在打造跨境电商天水综合试验区,拟走出一条具有甘肃特色的跨境电商发展之路。2019年,甘肃与“一带一路”沿线国家贸易额占全省进出口总值的55%,超过一半,发展势头积极向好。运用辩证逻辑分析判断,甘肃对外开放程度相对较低,但在构建高水平对外开放的过程中没有更多的羁绊,不适宜的、难舍难弃的外贸低端产业相对较少。这些基础条件有利于甘肃重构国际合作新优势

并高起点融入国内国际双循环。

从扶贫层面看,党中央在决战脱贫攻坚之年提出构建新发展格局,有着重要而又特殊的战略意义。畅通国内大循环可为巩固脱贫攻坚成果与实施乡村建设行动提供助力保障,一是在构建国内大循环的过程中,一批订单少、困难大的企业可以找到适配的产业链,得以存活下来。这些中小微企业能够吸纳农村外出务工人员,可为已脱贫的人口提供相适宜的就业岗位,找到相对稳定并可持续的收入来源。与此同时,一批新企业会适时涌现,随之而来的一批就业岗位将会安置更多的已脱贫人口。二是国内大循环和高水平的双循环将对工业原材料端产生新的更多的需求,在产业链价值链初始端的农村和农民将承接需求并得到收益。辩证分析可知,畅通国内大循环,完善经济产业链和供应链,会创造更多就业岗位,可为巩固脱贫成果打下坚实基础,而贫困地区人口脱贫,收入水平提高,又为扩大内需、提升消费能力创造有利条件。脱贫摘帽与构建新发展格局二者是相互促进、相得益彰的正向反馈关系。从科技层面看,“十三五”期间,甘肃省科技创新能力不断提升,科技综合实力位居全国第二梯队,科技创新水平居于全国第 23 位、西部第 5 位。预计今年年底,高新技术企业突破 1200 家,比十二五末翻两番。甘肃在科技创新布局上,已形成以兰白科技创新试验区和兰白国家自主创新示范区为核心、以酒泉嘉峪关等 4 个创新产业集群为支撑、以科技创新示范区建设为重点的发展格局。今年以来,甘肃创新引领发展的步伐不断加快,前三季度,战略性新兴产业、高技术产业增加值同比分别增长 10.2%、18.3% 电子工业同比增长 31.7%,远高于全省规模以上工业增加值增速 6.3%。辩证来看,甘肃经济发展相对落后,但科技实力并不落后,主要科技产业与科技产业中的重点行业增长速度实现“双高”,发展潜力正在释放,科技创新赋能传统产业的能力逐步增强。当前,甘肃一些实力科技企业所拥有

的关键技术在全国乃至世界都处于“第一方阵”,如甘肃华天电子集团的封装测试技术已达到世界先进水平。以上各种科技实力叠加,为甘肃融入新发展格局创造了基础条件。

### 三、甘肃融入新发展格局的主要短板

(一)产业结构亟待调整。甘肃是我国重要的能源原材料工业基地,拥有丰富的石油、天然气、有色金属、稀有金属等矿产资源。长期以来,甘肃将“初级”原材料供给省外,省外进一步加工后,经过多个环节,制成品进入甘肃消费市场。甘肃终端消费品主要依赖省外供给,在一定程度上加大了经济运行的成本,降低了经济运行效率。甘肃初级化的产业结构,难以成就百姓的“获得感”和“幸福感”。如今年疫情期间,甘肃较快地控制住了疫情蔓延,前三季度,多项生产环节经济指标居全国前列,经济运行的上游明显好于下游,显现出产业上下游之间连接断档与终端消费支撑能力明显不足的问题。从某个角度讲,甘肃初级化的产业结构所形成的产业基础不利于高效融入双循环。

(二)收入消费亟待提高。甘肃居民人均可支配收入较低,收入绝对数在全国排名靠后。今年前三季度,甘肃城镇居民人均可支配收入绝对值居全国第 29 位,人均消费支出居全国第 18 位,城镇居民消费倾向为 0.76。农村居民人均可支配收入绝对值居全国第 30 位,人均消费支出居全国第 29 位,农村居民消费倾向为 1.1。从消费倾向(也称平均消费倾向)数据看,今年前三季度,甘肃城镇居民挣的钱 76% 用于消费,农村居民挣的钱 100% 用于消费,还略显不足。一方面,农民收入不断增长,另一方面,商品价格不断上涨,就此弱化了农村居民的消费倾向。2015 年迄今,甘肃城镇居民和农村居民消费倾向在上述数值上下小幅波动,趋于平稳。由于收入较低,致使居民消费底气不足、能力不足、意愿不足,考虑远期养老、医疗、教育以及住房等大额支出,居民更是不敢消费。这在一定程度上说明,甘肃决战决胜脱贫攻坚,让农民腰包

鼓起来具有极其重要的现实意义。一旦收入提高了,农村居民的潜在消费意愿会得以释放,扩大内需就有了新的抓手。

(三)品牌研发亟待加速。在国家新发展格局战略的引领下,“微笑曲线”的左右两端将成为国内外企业竞争的关键环节。“微笑曲线”用来反映企业的盈利水平,曲线左端为研发和设计,中端为组装和制造,右端为品牌和服务。当今的市场竞争,主要是技术研发和品牌营销的竞争,做好左右两端,能够较好较快地提高产品附加值。中间环节的组装制造因竞争激烈,产品附加值相对较低。国家统计局甘肃调查总队多项调查显示,甘肃企业的研发能力特别是产品品牌打造能力有待提高,如特色农产品、中医药产品、文化旅游产品、工业制成品、劳务服务等产品延伸增值能力有限,支撑发展的品牌产品相对较少。如甘肃发展对外贸易,融入国家“一带一路”建设,省内适合走向国际陆海贸易新通道以及搭乘中欧班列的“拳头产品”较少,这成为现阶段甘肃经济高质量发展的一大难题。今年疫情期间,中欧班列密集运送医疗物资,有效弥补了适宜于“走出去”的产品短缺的遗憾。

(四)国企混改亟待适配。甘肃国有企业混合所有制改造正在有序推进。调研资料显示,甘肃大部分国有企业处于产业链的上游,大部分民营企业处于产业链的中下游,国企和民企各有各的产业链和供应链渠道,企业与企业之间缺乏协作配套的基础,这成为混改最大的难题。如今年疫情期间,天水华天电子集团(民营企业)发展势头较好,如何使省内优质企业强强联合以促进产业链供应链高效运转;如何顺利推进全省国有企业的混合所有制改造,就此省发改委、省工信委等部门多次调研,与华天电子集团协商合作事宜,但调研结果显示,因产业基础不同、产品用途不同,企业之间难以形成适配的关联协作产业链。如民营企业华天电子集团需要的铜,国有企业金川公司和白银公司主要

是粗加工,其生产线难以产出与华天匹配的精细精密铜。再如华天电子集团所需要的树脂,国有企业兰石集团、兰化公司也难以适配。华天集团所需的包装材料,有严格的抗压、防静电的要求,同样难以找到适配的生产企业,目前主要是自行加工生产。

(五)对外开放亟待加强。甘肃实际利用外资总量有限,对大项目的依赖较为明显,如2016年甘肃实际利用外资为11588万美元,2017年降为4356万美元,下降幅度较大,这主要源于2016年酒泉风电外资项目完成以后,省内再没有可续接的较大的外资项目。2018年、2019年、2020年全省实际利用外资总额依然为4位数,很难再回到5位数的水平。另外,甘肃进口产品大多为工业基础原材料,如镍、铜、钴等初级原材料,这些都是本土企业生产经营的刚性需求。出口产品主要是电子产品和特色农产品。出口产品总额小于进口产品总额,呈现出一定额度的贸易逆差,这不利于正向推动高质量的经济增长,也不利于高质量融入“双循环”。

(六)产品内销亟待顺畅。今年以来,因国外疫情持续,产品出口不畅,就此省内部分企业尝试用出口转内销的方式来对接国内大市场,但面临一些问题亟待解决。

1. 不敢转,因惧怕过度竞争损利。在问及“以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进,企业能否适应?”时,有的企业坦言,国内同类产品的产能短期内是基本确定的,若转为内销,势必会增大国内供应量,会使国内竞争加剧,如今年以来出口钢材转为内销后,价格上涨的优势明显减弱,利润有所下降。有的企业产品转内销,订单量变小,难以批量生产以形成规模效益,就此加大了企业的生产成本。

2. 不宜转,因市场准入渠道不畅。企业反映国内外市场产品功能定位、质检标准都有差异,产品转内销涉及的各类资质认证、许可审批的办理流程比较繁琐,如某企业具有国外的资质认证,转内销需要国家的3C认证,每款产品

都需要支付几万元的相关费用,提交申请、检测、发证等还需要一定的等待时间,就此加大了企业运行成本和时间成本。

3. 不易转,因资金投入额度太大。为了适应国内市场客户的需求,企业往往需要投入大量的资金,以便于开展生产线更新换代或技术改造,有的企业难以承受也没有能力承受相关的大额度费用。

4. 不好转,因回款较难客户较少。有的产品转内销后,缺乏分销渠道,回款较慢。如海林中科出口转内销,面临的最大难题是“货款回收难度很大”,因国内企业对合同履行的强制约束力有限。另外,因品牌宣传不到位,产品缺乏知名度,难以找到合适的客户资源,在国内缺乏竞争优势。

5. 不便转,因产品对接需求较难。有的企业主体产能是生产国外“定制产品”,主要服务于国外某个产品、某个生产线、某个产业链。因生产模式和产品属性制约,转向国内几乎没有合适的与之相匹配的需求,有些存在升级换代的“代差”。如有些对美国出口的高端产品,售价高于国内同类产品几倍,国内没有与之匹配的需求,但在国外有较大的市场。有的出口到相对落后的国家的“代差”产品,市场前景看好,但该产品转内销,其产能已成国内淘汰的落后产能。

此外,在最近的几项调研中,各地均反映发展数字经济、物联网、云计算、大数据等缺乏高科技专业人才。人才引进难、留住难已成为甘肃融入新发展格局、实现高质量发展难以回避的制约因素。

#### 四、甘肃融入新发展格局的相关建议

(一) 强化政策衔接降低运行成本。甘肃融入新发展格局,重点要加大各类要素的精准投入,要在政策供给、人才留用、高科技人才引进、资金投入、土地项目等要素投入方面予以高点规划,要与甘肃“十四五规划”“黄河流域生态保护和高质量发展规划”“一带一路”建设等已

有的各项政策措施衔接配套,防止出现因政策供给不衔接而影响行政运行效率,进而影响企业运行效率。

(二) 培育“领头羊”重构产业链。在国内大市场,甘肃“跟跑”或“并跑”的企业较多,行业“领头羊”较少。近几年,甘肃经济高质量发展的步伐日益加快,部分产业基础较好的企业已发展成为具有“领跑”能力的实力型企业。建议甘肃在国有企业混改和市场化改革的创新发展中,着力提升产业链现代化水平,使其与国内大循环有效衔接。可以有针对性地扶持几个高质量的、具有领跑能力的产业链“链主”,构建几个循环高效且成本较低的产业链或供应链,如可以在省内外建立“新能源充电桩”或“新能源电池”产业链,金川公司有做“链主”的实力。通过强链条、补链条、扩链条,实现低成本、高效率融入双循环的预期设想,以此提高经济运行质量,有序增加就业岗位,不断增强投资引力。

(三) 推动对外开放实现互利共赢。实施“走出去”与“引进来”双向推动战略,下大力气提高甘肃实际利用外资水平,提高净出口总额(出口一进口)对经济增长的贡献率,提升甘肃进出口总值在全国的占有份额,力争在优化进出口结构的基础上实现更高水平的进出口相对平衡,改变近几年对外贸易呈现持续性逆差(进口大于出口)的局面。应进一步做强跨境电商,着力推介这张名片,营造以科技创新赋能外向型经济的外贸发展新格局。积极推进与“一带一路”国家合作共赢,抓住国内重构重塑产业链、供应链与消费链的有利时机,利用大数据、人工智能、工业物联网以及数字经济等科技手段,找准目标国家消费群体的喜好偏好,提升产业链与之匹配的实效,精准对接目标国家的消费市场,加快形成国际竞争与合作新优势。

(四) 抓好产业扶贫对接国内循环。产业扶贫是脱贫及脱贫后防止返贫的重要抓手。构建

新发展格局的提出,正值甘肃决战脱贫攻坚、决胜全面小康的关键节点,将产业扶贫融入国内大循环,是构建新发展格局的题中应有之意。应发挥好双循环的助推作用,解决好特色农产品和手工艺品“卖难”、销售渠道单一、资金回流较慢等问题,力促产业扶贫所帮扶的农产品进入供需良性循环,提升农民收入持续增加的动力,就此提高农民群体的消费意愿和消费能力。产业扶贫融入国内大循环,应与城镇居民的多样化需求精准对接,确保产品有销路、有市场、有前景。

(五)抓关键技术创新赋能内循环。构建新发展格局,需要破解并攻克“卡脖子”技术难题。甘肃各级各部门及各科研主体要按照习近平总书记提出的“四个面向”的基本要求,顺应新的形势和新的市场环境,不断转变观念,坚持产学研相结合,下决心提升“微笑曲线”左端即技术研发的上扬度,通过技术攻关,整体提升“微笑曲线”的上行度,不断向科学技术的广度和深度进军。在以信息化、数字化、智能化为代表的新一轮科技革命中,力争取得多项技术突破,真正找到在变局中开新局的有力抓手,找到科技引领高质量发展的有效途径。

(六)力推产品增值赋能供需匹配。甘肃2600多万人口,每个人都有对美好生活的需求,不同群体、不同层次的消费需求将成为消费升级的重要着力点。甘肃的企业要强力推进“微笑曲线”右端即品牌和服务的创新升级,特色农产品、消费品、文化旅游产品都要延伸产业链,提高产品附加值,强力推进品牌建设,拿出有影响力、叫得响的各种品牌产品。抓住国家着眼于提升中低收入群体实际收入与消费能力的时代机遇,助力打造多家适配甘肃中低收入群体的“拼多多”,在“双循环”的助力下,切实提高甘肃老百姓的获得感、幸福感以及对未来预期的安全感。

(七)畅通出口转内销统筹内外贸。有关部门要为出口转内销的企业搭建政策平台,给予政策扶持。

1. 关注技术引入。有关方面不仅要关注国内市场能给外贸企业带来什么机会,还要关注外贸企业能够给国内市场带来什么机会,应将外贸出口产品的“技术”引入国内、省内,以此畅通国内外适用“技术”链条。

2. 关注文旅贸易。出口转内销不仅仅是货物贸易转内销,服务贸易也同样存在出口转内销的情况,如国际旅游服务贸易转内销等。建议省内各大旅行社着力提升服务贸易便利化水平,加大后疫情时期国际旅游转国内旅游的促销力度,争取让更多的国内外游客畅游甘肃、欣赏甘肃、宣传甘肃,力推甘肃文化旅游产业高质量发展。

3. 关注发展安全。要统筹好发展和安全的关系,外贸企业要有底线思维,提升风险防控能力。要有应对百年未有之大变局的战略眼光,即使疫情后出口产品销路较好,也要关注和畅通国内市场,外销好时可在国内市场拼单,外销风险骤增时,可将国内市场作为自身的落脚点。

4. 关注错位发展。出口转内销企业可对接电商平台,有关部门或行业协会可组织开展转内销专题活动,提高产品出口转内销的资质认证、质量检验、品牌宣传、销售渠道、金融服务等方面的便利化水平。内销和外销企业都是中国企业,外贸企业要与内贸企业错位发展,避免过度竞争、两败俱伤。要使外贸企业留得青山,还能够在构建新发展格局的浪潮中赢得未来。

(摘自《甘肃工作》2021年第2期)

张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:马卫,国家统计局甘肃调查总队。

# “一带一路”倡议下甘肃省入境旅游发展现状与对策研究

史晓寰 伏广彬 任 奕

## 一、引言

甘肃拥有独特的地质地貌,是华夏文明的重要发祥地,也是中西文明交流融合结出最绚丽的经济文化果实的地方,拥有丰富的文化积淀和旅游资源。在“一带一路”倡议下,甘肃省旅游业发展势态良好,国内游客人数连续几年稳步增加,给甘肃省经济发展带来了一定的贡献。同时,入境旅游近几年也有一定的发展,2018年甘肃省入境旅游人数突破10万人次,旅游外汇收入2740万美元,与2017年相比,分别增长27%和31.4%。但总体上甘肃省入境旅游人数基数小,且发展不稳定,与甘肃省丰富的旅游资源 and 重要地理地位不成正比,还有很大的提升空间。因此,加强对甘肃省入境旅游的研究具有重要的理论和现实意义。

## 二、文献综述

国内外有关学者对入境旅游作出了大量研究,但研究甘肃省入境旅游篇幅有限,特别是在国家提出“一带一路”倡议后相关研究相对较少。

针对入境旅游的客源市场研究,国外学者 Myriam Jansen - Verbeke (1995) 通过建立旅游者集中指数、出游指数、比率指数和地理集中指数等指标体系来研究地区旅游客源国和目的地的地理特征。Wolfe R. I (2008) 在对旅游客源市场空间结构进行分析的时候提出了旅游引力预测模型。国内学者南宇等 (2011) 运用旅游客源市场评价指标体系,从时间、空间、消费结构等方

面,对西北五省区入境旅游客源市场开发进行了探讨。董文珍等 (2013) 运用地理集中指数、亲景度、竞争态等指标对甘肃省入境旅游客源市场进行分析,探索了甘肃入境旅游客源市场的时空分布规律及整体特征,指出甘肃省入境市场地理集中指数较小,客源市场比较分散,主要入境旅游客源市场亲景度差异显著,年度变化较大且竞争态呈现上下波动态势。高雪琴等 (2019) 通过对甘肃省入境旅游流流量与流质演化的特征研究,认为甘肃省整体上旅游流质量欠佳,流质指数趋于下降。

针对入境旅游受地域差异影响的研究,国外学者 Ksenija (2012) 研究认为,一个国家偏远地区的旅游资源利用率是远远不够的,偏远地区的旅游竞争力远远弱于内部地区,研究进一步提出了偏远地区提升旅游竞争力的相关建议。Jorge 等 (2015) 采用向量自回归的方法,分析了地区旅游业的影响因素,并且论证了旅游业在减小地区经济差距、促进区域融合中的起到了重要作用。国内学者郭晓东等 (2015) 分析了2003—2012年间甘肃省入境旅游发展的时空演变特征、空间格局及影响因素,提出2003—2012年,甘肃入境旅游由以往以“酒(泉)、甘(南)”为核心的空间格局,逐渐演变为以“酒(泉)、兰(州)”为核心的空间新格局。冯雯等 (2020) 研究认为甘肃、宁夏等受限于地理位置的影响,在一定程度上制约了普通境外游客的观光体验,影响境外旅游竞争力的提高。

本文主要在以下几点补充和丰富了前人的研究:(1)采用的数据是2011—2018年间,期间国家提出“一带一路”倡议,新的数据更能说明目前甘肃省入境旅游的发展状况;(2)研究范围更加广泛,从时间、空间、地域差异、入境旅游流构成、入境消费结构等多个层面研究,更具有科学性;(3)通过表格、图形来说明研究内容,研究过程更加直观、易懂。

### 三、甘肃省入境旅游发展现状

#### (一)甘肃省入境旅游总体发展情况

近年来,甘肃省旅游业快速发展,自2011年以来,甘肃省国内旅游游客逐年增加,2011年国内旅游人数是5826.48万人次,实现国内旅游收入332.57亿元,2018年国内旅游人数已超过3亿人次,实现国内旅游收入2058.25亿元,短短7年时间,旅游总人次和旅游收入均增长了近6倍。而入境旅游发展却比较缓慢,2011—2013年入境旅游人数均在9~10万人次之间,2014年出现大幅度下降,之后几年又呈现平稳增加趋势,总体来说,较前几年还是有所下降。入境旅游给甘肃省带来的经济效益与国内旅游贡献不可同日而语,特别是2014年之后入境旅游收入基本是国内旅游收入的千分之一。从人均消费上来看,入境游客的人均消费能力明显高于国内游客人均消费,入境游客人均消费基本保持在1200~1800元,国内游客人均消费还不足700元。从旅游人数增长率角度分析,国内旅游人数增长率比较稳定,近几年均保持在20%~30%,受到国际金融危机、世界经济低迷等的影响,入境旅游人数增长率极不稳定,特别是2014年较前几年下降幅度达到50%左右,但2014年以后又有平稳回升的趋势,恰好在2013年9月和10月,习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间,先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议,得到国际社会高度关注,可见“一带一路”倡议给甘肃省国际旅游事业带来了新的发展机遇。甘肃省入境

旅游人数中港澳台同胞占比较大,基本保持在40%~50%之间,是甘肃省入境旅游的主要群体,可以成为甘肃省境外旅游开发时重点针对的方向。

#### (二)甘肃省入境旅游各地区发展情况

甘肃地缘辽阔,地区差异大,入境旅游的发展存在着不均衡的现象。根据地域差异和入境旅游发展情况,可以把甘肃省旅游区域划分为四个旅游圈:以敦煌为中心的酒泉、张掖、武威、金昌、嘉峪关为“敦煌文化旅游圈”;以兰州为中心的兰州、定西、白银为“黄河风情线旅游圈”;以甘南为中心的甘南州、临夏州为“民族风情旅游圈”;以天水为中心的天水、庆阳、平凉、陇南为“华夏祖脉旅游圈”。由数据可以看出,甘肃省入境旅游主要集中在“敦煌文化旅游圈”和“黄河风情线旅游圈”,这两个地区入境旅游对甘肃省入境旅游的贡献在90%左右,尤其是“民族风情旅游圈”的入境旅游呈现逐年增长的趋势,但“华夏祖脉旅游圈”对甘肃省入境旅游贡献很小,特别是2018年,仅占1%左右。

兰州作为省会城市,是甘肃省交通枢纽中心,大多境外游客都会选择兰州作为甘肃旅游的中转站,随着“一带一路”倡议的提出,兰州集散中心的作用发挥的越发明显,以兰州为中心的“黄河风情线旅游圈”发展趋势良好,入境旅游人数增长较快,与“敦煌文化旅游圈”的入境旅游人数差距越来越小,改变了以往一家独大的局面。“敦煌文化旅游圈”一直都是甘肃省入境旅游的主要贡献区域,入境旅游人数远远高于其他旅游圈,是甘肃省入境旅游当之无愧的“龙头老大”,但是在“一带一路”倡议提出后,增长速度却有所放缓,这说明“敦煌文化旅游圈”旅游资源还没有被充分挖掘,没能充分融入“一带一路”倡议。甘南州是藏族群众的聚居地,具有明显的少数民族文化,旅游资源丰富,异彩纷呈,拥有被誉为美丽神奇、纯净圣洁、世人仰慕的人间仙境——香巴拉、美丽

的桑科草原、被誉为“世界藏学府”的拉卜楞寺，“一带一路”倡议提出后，以甘南为中心的“民族风情旅游圈”入境旅游发展势头迅猛，2016年入境游客是1677人次，2018年入境游客达到11053人次，是2016年入境游客的6倍多，受到甘南州近邻效应的影响，临夏州入境旅游近年来发展速度也有明显加快。“华夏祖脉旅游圈”作为甘肃省入境旅游的第四大旅游商圈，拥有甘肃省独具特色的重要文化品牌之一的天水市伏羲文化节、道教圣地崆峒山，还有全球华人及港澳台同胞寻根祭祖的公祭伏羲大典，拥有众多的自然文化资源，理应为甘肃入境旅游作出应有的贡献，但是入境旅游发展很慢，2011年以来，在甘肃省入境旅游人数比例中一直处在较低水平。

总体上说，在“一带一路”倡议下，甘肃省入境旅游发展势头有所回升，但是发展仍然缓慢，容易受到外部因素的影响，发展不稳定，且在不同地域间发展差异较大。

#### 四、“一带一路”倡议下甘肃省入境旅游发展的SWOT分析

##### （一）甘肃省入境旅游发展的优势

##### 1. 自然文化资源丰富独特，备受境外游客认可

甘肃是华夏文明的重要发祥地，位于“丝绸之路经济带”黄金段，是我国向西开放的重要门户和次区域合作战略基地，拥有众多的自然文化资源，有敦煌莫高窟、嘉峪关长城、炳灵寺石窟、玉门关、锁阳城、麦积山石窟和悬泉置遗址等7处世界文化遗产，7000多处古文化遗址，337座各类石窟寺，3600余公里遗存长城，近43万件全省馆藏文物，还有入围“中国最美六处奇异地貌”之一的张掖丹霞地貌，拥有会宁县红军长征会师旧址、甘南州迭部腊子口战役遗址、陇南市宕昌县哈达铺红军长征纪念馆、俄界会议旧址和茨日那毛主席旧居、陕甘边区苏维埃政府旧址等众多红色旅游景区，全省共有A级红色旅游景区8处，形成了10条

红色旅游精品线路。在“一带一路”倡议下，甘肃省重要的地理位置更加凸显，丰富独特的旅游资源备受国际认可，《孤独星球》公布“2017亚洲最佳旅行目的地榜单”，甘肃省荣登榜首，《纽约时报》发布的“2018全球必去的52个目的地”榜单中甘肃省位列第17位，此为“中国唯一入选省份”。

##### 2. 打造国际旅游特色，旅游产业发展态势良好

“一带一路”倡议提出后，为迎合境外游客旅游需求，甘肃省整合旅游资源，创新发展模式，不断打造具有地域特色的旅游产业，旅游产业得到迅速发展。2017年，甘肃省实施大景区建设、全域旅游示范、旅游业态创新、全产业链打造工作，推出了文化研学之旅、温泉养生之旅、河西走廊摄影之旅等24条冬春旅游线路，打造了欢乐冰雪游、特色民俗游、边塞观演游等10大冬春旅游系列产品，打造“传奇丝路·壮美河西”、“九曲黄河·奇峡秀水”和“华夏祖脉·养生福地”三大旅游目的地品牌，区域旅游整体吸引力和竞争力不断增强。2018年，甘肃省构建立体精准营销体系，着力打造“交响丝路、如意甘肃”旅游主题品牌形象，不断打造旅游业发展核心竞争力。2019年，甘肃省将着力实施“大敦煌文化旅游圈”和“河西走廊国家遗产线路”两个具有区域带动性的重大文旅融合工程。

##### 3. 积极搭建对外交流平台，助推入境旅游发展

甘肃省作为“一带一路”的重要节点城市，主动融入“一带一路”倡议，积极搭建对外交流合作平台，国际地位与日俱增。甘肃省旅游产业可以通过众多的对外交流平台推向全世界，比如敦煌行·丝绸之路国际旅游节经过多年持续性打造，已经成为甘肃省对外交流的重要开放平台，国际知名度和影响力稳步提升，成为甘肃乃至中国旅游的一张国际性名片。丝绸之路（敦煌）国际文化博览会是“一带一路”



建设的重要载体,是丝绸之路沿线国家人文交流合作的战略平台,是中国与丝绸之路沿线国家开展文化交流合作的重要平台。天水伏羲文化旅游节是中国“最具发展潜力十大节庆”活动之一,致力于推动“一带一路”和甘肃华夏文明传承创新区建设,是全球华人及港澳台同胞寻根问祖的圣地。

## (二) 甘肃省入境旅游发展的劣势

### 1. 抵御国际风险的能力不够

随着“一带一路”倡议的提出,促进了沿线国家的交流与合作,但是也带来了政治、安全、经济等方面的风险。国际形势依然还很严峻,而甘肃省入境旅游对国际环境的依存度很高,在抵御国际环境影响的能力上还明显存在不足,容易受到国际金融危机和全球经济低迷的影响,入境旅游发展依然面临着巨大的挑战。

### 2. 地域间发展不平衡不充分

甘肃省入境旅游以敦煌为中心的河西走廊仍然一枝独秀,占甘肃省入境旅游的绝大部分份额,但是没有很好的发挥出对周边地区的辐射作用,对周边地区旅游的发展带动较差;以兰州和甘南为中心的中部地区近年来有所起色,但是没有形成明显的区域优势;以天水为中心的陇东南地区入境旅游发展微乎其微,对该地区的特色文化旅游资源开发不足,没有形成区域特征。这种地域间发展不平衡不充分将直接影响甘肃省入境旅游的整体发展与布局。

### 3. 国际旅游专线发展缓慢

数据分析可见,入境旅游外汇收入中民航占比较大,在长途交通外汇收入中占比达60%以上,而铁路和汽车占比不足40%,境外游客一般都会选择航空来甘肃旅游,又由于甘肃缺少大型国际机场,国际飞行线路较少,且费用一般较高,直接影响了甘肃入境旅游的发展,表明了游客在公路铁路上选择较少,交通不够便利,相应的外汇收入也较少。另外,甘肃省的旅游资源分布比较分散,连接各大景区的铁

路不发达,站点有限,有些景点间还没有铁路相通,且公路路况较差,难以大规模的发送旅客,很多境外游客只能选择旅行团或是自驾游,这给境外游客的选择较少,不方便出行规划。

### 4. 旅游业态发展仍然不足

2011—2018年甘肃省境外游客的消费大多都花费在交通、住宿、餐饮等几方面,属于基本旅游消费支出,而其占比却在消费总支出的50%以上,而花费在非基本旅游项目如游览、娱乐、商品销售等上面的消费支出却很少,占比不足30%。入境游客在交通方面平均消费支出较大,在游览娱乐方面的人均支出偏少,从商品销售支出可以看出,入境游客有一定的购买愿望,但是并不强烈,从住宿餐饮平均消费支出方面可以看出,入境游客对星级宾馆的消费喜好较低,在甘肃停留时间较短。

以上数据分析说明甘肃省旅游产业结构单一,旅游资源开发不足,文化旅游资源缺乏深层次的整合开发,大多数的景区还处于传统的自然发展状态,旅游产品仍旧是单一游览观光的初级开发状态,没有形成规模化、有特色的旅游文化产业,也没有形成具有较强竞争力的文化旅游产品,只是依靠初始状态的旅游地历史文化内涵来吸引境外游客,缺乏对国际化市场的旅游发展战略,导致甘肃旅游存在可容纳游客较少、游客游玩时间相应较短、平均花费较少的问题,阻碍了甘肃旅游品牌的打造,也限制了游客大规模地进入,不利于甘肃入境旅游产业的发展。

### 5. 旅游管理和国际性宣传推介不足

甘肃省旅游资源实行多头管理,有35处省级以上景区资源隶属省直部门,莫高窟、麦积山石窟等7个文物类景区由省文物部门管理,兴隆山等23个自然类资源由林业部门管理,有5个景区分属水利、农垦部门管理,麦积山景区由文物和林业两个省级部门管理,各个景区之间不能统筹规划资源,难以整合利用。

甘肃省经济发展水平总体偏低,地区间差异较大,旅游市场营销时并没有把网络充分利用到宣传拓展旅游市场之中,没能形成知名国际化的旅游品牌。甘肃旅游整体的信息平台建设不够完善,全省电子地图、卫星导航设备程度低,旅游资源共享、旅游市场信息发布、旅游交通状况和网上售票、住宿预约等旅游信息方面还不能完全满足游客的需求。旅游企业运营仍旧是主要为传统方式,缺少现代化的技术,在对外推广和市场营销上比较滞后、力度不够,在国际上的旅游推介不足,虽然几年来逐渐重视海外的宣传,但是宣传力度还有待进一步提高,没有充分利用敦煌这一世界性的名片提高甘肃省整体的对外知名度。

### (三) 甘肃省入境旅游发展机遇

#### 1. 历史机遇

随着“一带一路”倡议的提出,甘肃省作为丝绸之路经济带的黄金地段,其重要作用在国际上不断提高,旅游资源备受国际媒体关注,2017年,甘肃省作为国际旅游目的地的热度明显提高,被国际权威旅游指南《孤独星球》评选为亚洲十大最佳旅游地第一名,在2018年全球著名媒体《纽约时报》发布的“2018全球必去的52个目的地”榜单中甘肃位列第17位,为中国唯一入选的省份。“一带一路”倡议提高了甘肃在国际上的知名度,为甘肃旅游强省建设带来重大历史机遇。

#### 2. 市场机遇

2016年起,甘肃文旅开始实行海外推广战略,以 Facebook 主流媒体为首,建立起英文、日语、韩语、俄语、阿拉伯语和繁体中文六种语言页面,打开国际旅游市场,为甘肃海外推广奠定了基础。甘肃旅游局先后参加国家旅游局组织的2016印度“中国旅游年”开幕式、“美丽中国—2016内地旅游(港澳)嘉年华”、赴澳新“美丽中国—天下黄河”、赴印尼、马、新“美丽中国—古老长城”、第11届海峡两岸台北旅展等系列旅游推广活动,牵头组织丝绸之路旅游推

广联盟成员单位赴德、法、英开展“丝绸之路推广活动”,自组团赴西班牙、葡萄牙、希腊、俄罗斯、捷克、匈牙利举办甘肃旅游宣传推广活动。2019年春节期间,甘肃以民俗文化和智慧旅游等为特色主题,积极布局国际前沿媒体,进行线上广告投放和集中曝光,通过路透社、BBC、Time 和 CNN 等媒体重点投放到欧美、港澳台、马来西亚和新加坡等市场,并将与路透社合作试水,在其官网搭建甘肃 Mini-site 英文网页,向全球关注者介绍甘肃形象、旅游路线、美食和国际旅游节四个板块的内容。

#### 3. 政策机遇

2010年5月,国务院办公厅出台《关于进一步推进支持甘肃经济社会发展的若干意见》,为甘肃省的全方位发展给出了一些优惠政策,其中就有要加大对甘肃省交通等基础设施建设的投资补助。甘肃省一直将旅游业的发展放在核心地位,2013年,甘肃省委省政府制定了《甘肃省贯彻落实中央“一带一路”大战略总体方案》,明确提出了要加快打造丝绸之路经济带甘肃黄金段的战略定位。2017年,甘肃省共建设旅游项目1162个,总投资3947.02亿元,并积极争取到国家旅游局旅游发展基金补助,省旅游发展专项资金向市州安排3880万元旅游基础设施项目补助。2018年甘肃省委省政府出台《关于加快建设旅游强省的意见》,并提出要推动甘肃旅游业向高质量发展方向迈进,不断加快旅游强省建设。

### (四) 甘肃省入境旅游面临的挑战

#### 1. 入境旅游客源被周边省份分流

“一带一路”倡议提出后,甘肃省入境旅游取得了一定的进展,但是入境旅游客源仍然很少,甘肃省旅游资源与西部其他省份旅游资源相似,特别是与陕西和宁夏两省旅游资源同质化严重、相似性过高、区分度较低,导致入境旅游游客在一定程度上被周边省区分流,另外相较于陕西,甘肃省经济发展水平低,基础设施薄弱,地理位置偏远,也是客源被分流的原因。

## 2. 生态环境面临失衡危险

甘肃省地处黄土高原、内蒙古高原和青藏高原三大交汇地带,自然环境基础差,环境保护和治理投入不足,由于过度开发,导致近年来大气和水体污染、植被破坏、耕地缩减,直接导致沙尘暴、泥石流、山体滑坡、草原退化、失常气候增多等生态气象灾害频发,比如祁连山局部生态环境遭到严重破坏、舟曲特大泥石流等。另外,随着甘肃省旅游的发展,也给生态环境带来了新的压力,在一些景区内垃圾成堆、人为破坏严重,一定程度上制约了入境游客的观光体验。

## 五、甘肃省入境旅游发展对策建议

甘肃省作为新时代“一带一路”倡议的重要节点省份,拥有丰富的旅游资源,旅游资源富集度位居全国第五,将再次担起经济、文化和旅游事业的外交发展旗帜,成为“一带一路”倡议的重要文化载体,应该积极融入“一带一路”倡议,主动创新发展模式,拓宽境外旅游市场,促进入境旅游的快速发展。

(一)打造国际旅游圈,形成具有甘肃特色的国际旅游品牌

甘肃省要抢抓“一带一路”倡议重大机遇,整合省内优势旅游资源,盘活旅游产业,打造特色国际旅游线路和品牌,形成“西北地区飞跃发展、中部地区协调发展、东南地区跟进发展”的全新局面,“以点带线连面”协调发展,以促进全省入境旅游的快速协调发展。以敦煌为中心,加快“大敦煌文化旅游圈”和“河西走廊国家遗产线路”等重大文旅融合工程建设。建设以兰州为核心的“黄河风情线旅游圈”,纳入兰州新区、白银、定西等地的文化旅游资源,丰富旅游圈旅游业态,做强做大境外旅游品牌,增强竞争力与吸引力。以少数民族文化为特点,充分发挥自然景观优势,以甘南州为中心,携手临夏州打造具有民族特色的“民族风情旅游圈”。发挥陇东南旅游联盟作用,整合区域内文化旅游资源,以寻根祭祖为主线,共同打造“华夏祖脉旅游圈”,以弥补陇东南地区的入境旅游短板。

(二)通过吸引在国内的留学生,开发甘肃境外旅游客源

2018年在中国留学的留学生达到50万人左右,预计今后将以10%的速度增加,这是一个很大的来甘肃旅游的境外市场,甘肃省应充分利用这一群体的蝴蝶效应,出台政策支持,提高服务能力,对在华留学生开展相应的旅游促销活动,吸引留学生来甘肃旅游,让他们亲身感受甘肃的自然文化资源,运用他们对甘肃的口碑向其国内其他人作“义务宣传员”,引发良好的市场效应,扩大甘肃在国际旅游市场的竞争力与知名度。

(三)提升交通运输能力,打造境外旅游专线

发展旅游业要与推动交通运输融合发展,受甘肃省东西地域狭长的制约,应大力发展空运能力,合理规划建设兰州国际航空港,充分发挥西北旅客集散中心的作用,积极开辟兰州至日韩、港澳台,中亚等国际和地区航线,切实为境外游客提供方便快捷的服务。还应大力发展高铁建设,改善高速公路路况,在各高铁站、火车站、景点间开通旅游专线、旅游直通车等客运业务,全力构建公路、铁路、航空和水运全方位立体交通网络,改善各景点间交通状况,使境外游客在甘肃省内旅游更加便捷,各景区之间往来更方便,节约旅游时间成本,提高交通的快捷性。

(四)通过吸引外商投资,推动旅游设施标准国际化

甘肃省经济发展水平较低,缺少大型重工企业支撑经济,文化旅游业已发展成为甘肃省经济发展的重要支柱,发展旅游业对于甘肃省来说,既留住了青山绿水,又能助推精准扶贫力度,推动经济可持续发展。甘肃省旅游设施相对落后,制约了入境旅游的发展,应积极引进外商投资旅游产业,在投资主体、旅游产品、旅游服务、旅游接待设施、客源结构等方面加大国际化步伐,积极构建国际化的旅游标识、

道路标识、旅游咨询服务、旅游紧急救援系统等,不仅能够吸收外资,推动旅游设施标准国际化,还可以学习到国外先进的旅游管理模式和理念。

(五)借助对外推介平台,抢占境外旅游市场份额

甘肃省应该面向不同的境外市场打造几款具有甘肃文化特色的宣传片、微电影等,借助众多省内对外推介平台、国际会议等,依托境外知名旅游企业设立旅游营销推广中心,通过网站、直播平台、影视剧、真人秀和媒体通讯社等传播平台,大力宣传甘肃省文化旅游圈的建设,分享甘肃省丰富的历史文化资源和独特的地形地貌风景资源,吸引境外游客关注和参与甘肃省文化旅游。甘肃省夏季气候凉爽宜人,是游览避

暑的好地方,要充分利用这一优势条件,建设国际避暑度假旅游区,在境外游客比较关注的旅游信息排名网站上发布甘肃旅游信息,通过在夏季举办各类国际性节会展会时在避暑度假旅游区设立分会场,让境外游客充分感受甘肃夏季的舒适温度,还可以在各大国际机场、高铁站等人口密集的地方打出如“冬去海南旅居、夏来甘肃避暑”的标语,让更多的境外游客了解甘肃、走向甘肃、向往甘肃。

(摘自《兰州财经大学学报》2020年第2期  
张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:史晓寰,兰州财经大学国际经济与贸易学院。

(上接第5页)稳健康发展。统筹灾后重建和生态搬迁,加快陇南等地暴雨灾害住房重建和避让搬迁。推进县城补短板强弱项,大力提升公共设施服务能力。

(四)聚焦投融资体制改革,全面促进民间投资健康发展

1. 深化要素市场改革。坚持供给侧结构性改革为主线,稳步推进混合所有制改革,提高混改质量,发挥混改效能,消除所有制歧视,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招标投标等方面,对各类所有制企业平等对待,促进形成更加便利可靠的营商环境。依法保护各类产权,打破制约土地、劳动力、资本、技术、数据等要素自由流动的障碍,提升资源配置效率。

2. 全力促进民间投资。改善营商环境上发力,坚决落实“两个毫不动摇”,加大“精准招商”力度,大力推广“不来即享”机制和做法,确保惠企政策一体落实,为民营企业创造公平、透明、法治的发展环境。鼓励民间资本进入基础设施、科教文卫、高新产业等投资领域。进一步放宽市场

准入门槛,完善相关法律法规,依法保护民间投资者的合法权益,促进民间投资领域健康快速发展。建立吸引民间投资重点领域项目库和PPP项目信息监测服务平台,健全向民间资本推介项目长效机制,研究并推动成立民间投资基金等,撬动民间资本投入基础设施、民生、扶贫补短板等重大项目,力促民间投资稳定增长。

3. 创新投融资机制。依托“甘肃信易贷”搭建全省融资平台,开创新的投融资模式,将政府投资和社会融资有机结合,为重大项目建设提供资金保障。加大运用政府和社会资本合作模式(PPP),探索基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)盘活存量资产,扩宽社会资本投资渠道,吸引更多专业的市场机构参与运营管理。

(摘自《甘肃高质量发展研究》2021年第1期  
张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:杨永,甘肃省经济研究院宏观室。

# 关于加快甘肃草产业发展的对策研究

## 课题组

草产业是技术密集型大产业,兼具经济效益、生态效益和社会效益,是现代农业经济发展的重要方向。甘肃省自2012年制定出台《关于加快全省草产业发展的意见》,启动草业大省和草业强省建设以来,全省牧草种植规模持续扩大,生产能力显著提升,打造形成了特色鲜明的牧草优势产业区和产业带,草产业大省地位初步形成。为进一步推动甘肃省草产业发展,加快打造草产业强省,本课题就甘肃省草资源分布情况、草产业发展现状、存在的问题及对策措施进行了研究,并提出具体建议。

### 一、甘肃草资源分布情况

甘肃位于黄土高原、青藏高原和内蒙古高原的衔接地带,跨亚热带、暖温带、中温带、高原气候区,独特的地理位置和多样的气候条件孕育了丰富的草地资源,为草品种培育和草种生产提供了良好基础。全省草资源主要分布在甘南高原、祁连山地及北部的荒漠、半荒漠沿线,主要为天然草原、人工草地和草种质资源三类。

(一)天然草原资源分布情况。全省天然草原面积2567.58万公顷,占国土面积的60.29%,占全国草原面积3.93亿公顷的6.54%,居全国第5位。草原面积比重最高的是酒泉,占51.06%,其次为甘南和张掖,分别占10.72%和10.54%。酒泉草原面积是其耕地面积的81.68倍,甘南为41.23倍,张掖为9.93倍。根据我国草原分类系统,全省草原可划分为14个草地类,19个草地亚类,41个草地组,88个草地型。

(二)人工草地资源分布情况。甘肃省是种草大省,人工种草历史悠久,2018年全省人工草地保留面积2235.54万亩,仅次于内蒙古,居全国第2位。多年生牧草保留面积1750.84万亩,主要以苜蓿、红豆草、披碱草为主,其中苜蓿留床面积1125万亩,居全国第1位。一年生牧草主要以燕麦、黑麦、箭筈豌豆、饲用玉米、饲用高粱为主。近年来全省种草规模持续稳定在35—40万公顷,其中在金昌、张掖、酒泉等河西灌区形成了优质苜蓿和燕麦商品草种植产业带;在白银、定西、庆阳等黄土高原区形成了以青贮玉米、苜蓿、燕麦为主的草畜一体化产业带;在岷县、通渭、安定等定西南部地区形成了以岷山猫尾草、岷山红三叶、甘肃红豆草为主的特色牧草种植产业带;在天祝、合作、夏河、玛曲等高寒牧区形成了以燕麦、黑麦为主的饲草基地种植产业带。

(三)草种质资源分布情况。甘肃省是草种质资源大省,牧草种质资源居全国之首,有“草地资源博物馆”之称。全省种子植物近3867种,分属203科993属,其中牧草种类共有154科706属2128种。在88个草原类型中,以经济价值最为突出的禾本科为建群种组成的草原型就有32个,占草原型总数的36.36%。主要分布在四个区域,其中河西温带干旱区:指祁连山北麓,包括武威、张掖、酒泉、白银、金昌和嘉峪关地区,草种资源以耐寒凉及耐极干旱的荒漠灌丛植物为主。中东部黄土高原温带半干旱区:包括庆阳、平凉、定西、白银、兰州等地,草种资源主要以大针茅、克氏针茅、长芒草、糙隐子

草、冷蒿、沙蒿、百里香等为主。甘南高原高寒湿润区:以甘南州为主,草种资源有蒿草类、早熟禾类、羊茅类、针茅类、披碱草类、苔草、雀麦类等。陇南山地暖温带湿润区:包括陇南、天水地区,主要以羊草、无芒雀麦、早熟禾、长芒草、隐子草、歪头菜、地榆为常见类群。

## 二、甘肃草产业发展现状

(一)牧草种植面积多年稳定。2018年全省人工种草多年生牧草保留面积1750.84万亩,主要以苜蓿、红豆草、披碱草为主,其中苜蓿留床面积1125万亩。一年生牧草当年新增485万亩,主要以燕麦、黑麦、箭筈豌豆、饲用玉米、饲用高粱为主,燕麦种植面积92.5万亩。

(二)商品草效益逐步提升。全省商品草种植结构持续优化,形成了以苜蓿、燕麦、饲用玉米等为主的商品草生产体系,建成了一批商品草生产基地,特别是河西灌区苜蓿商品草基地的苜蓿干草品质总体达到国家1级标准。2018年全省商品草留床面积419.06万亩,其中苜蓿230.9万亩,占55.10%;饲用玉米117万亩,占27.92%;燕麦51.76万亩,占12.35%;饲用高粱10.35万亩,占2.47%。全省苜蓿商品草生产达到129万吨,50%的草产品销往外省。

(三)市场主体发展迅速。2018年全省草业生产经营企业276家(含合作社140家)。草业生产能力321.5万吨,实际生产量288.75万吨,销售量227.8万吨。其中生产能力20万吨以上企业1家,10—15万吨2家,1—5万吨30家。产品主要为草捆、草颗粒、草粉和裹包青贮,分别为236.29万吨、13.35万吨、1.67万吨和37.44万吨。

(四)草种业增长较快。2018年全省种子田面积42.05万亩,种子产量2.93万吨。从区域看,种子田主要分布在庆阳、白银、定西、酒泉4市,面积为35.31万亩,占全省总面积的83.97%。从品种看,主要有苜蓿、燕麦、黑麦、披碱草和箭筈豌豆,地方品种有甘肃红豆草、岷山红三叶和猫尾草等。其中,紫花苜蓿种子田

面积为30.56万亩,占总面积的72.68%,种子产量为0.82万吨;燕麦种子田面积为5.3万亩,占总面积的12.60%,种子产量为1.04万吨。全省共建成草种业试验示范基地93个,其中省级8个、市级13个、县级72个,推广示范面积10.45万亩。全省草种生产营销企业60家,其中生产企业32家,自有专业种子田3万亩,每年向国内外市场供种2万吨左右。

## 三、甘肃草产业发展存在的主要问题及挑战

(一)草原退化总体势头尚未得到根本性遏制。全省大部分为干旱草原,约48%的天然草原年降水量在250—400毫米,37%的在250毫米以下,约45%的天然草原因受热量不足,牧草旺长期仅为1—5个月,草原生态非常脆弱,破坏后自然恢复周期长。尽管经过多年治理,全省局部治理区草原生态退化趋势减缓,但整体恶化的趋势尚未得到根本性遏制,沙化草原面积逐渐扩大,水源涵养能力减弱,水土流失加剧,干旱、沙尘暴、泥石流、鼠虫害等多种自然灾害频繁发生,严重威胁草原生态系统和畜牧业可持续发展。

(二)草原保护与建设投入严重不足。近年来,虽然全省加大了草原治理投入力度,实施了一批草原保护建设项目,但总体投资水平仍然较低,在生产加工、畜种改良、防灾保畜、人工草地等基础设施建设方面欠账较大。比如,据估算,甘南州天然草原平均每亩年生产价值约140元,水源涵养价值86.83元,碳汇价值8.52元,释氧价值6.12元,年综合价值达242元/亩,而现行草原生态补奖政策禁牧补助为21.67元/亩,仅为综合价值的8.95%。

(三)草原保护与经济矛盾的矛盾依然突出。一方面,全省草原生态比较脆弱,容易遭到破坏,且破坏后治理难度非常大;另一方面,全省草原地区大多为相对贫困地区,发展任务艰巨,靠天养畜、超载过牧仍是大部分牧民当前主要的生产方式和增收渠道,目前全省草原牲畜

超载率达 10.6%，超载过牧导致植物群落结构中优质牧草下降，狼毒、马先蒿等毒杂草比例上升，加剧了草原退化。

(四)牧草产业特别是草种产业发展严重滞后。甘肃省虽是草资源大省，但却是草产业弱省，草种业发展严重滞后、牧草产品整体质量差、市场主体小弱散，饲草添加剂生产关键技术、草业机械制造产业和高端产品缺乏。比如目前甘肃省绝大部分草种仍属于半野生植物，人工选育水平低，导致产品产量低。还有牧草产品整体质量差，80%以上的苜蓿草产品粗蛋白含量在 14%—16% 之间，50% 以上的粗蛋白含量达不到二级标准，特级苜蓿干草几乎没有。规模以上企业少，年产值百万元以下的占 90%。同时，牧草种子严重依赖进口，2018 年全省进口草种 5037.8 吨，是 2014 年进口量的近 10 倍。

(五)推动牧草产业发展的体制机制尚不健全。草原征占用审批制度、草畜平衡制度、基本草原保护制度、草原载畜量测定、草原有偿使用制度、草原使用权流转等制度的落实还不到位，地方性配套办法尚不健全。草原资源监测、生物灾害预警与防治、生态修复和利用等装备和手段落后，建设投入不足。县以下机构改革后从事草原工作技术人才严重匮乏。

#### 四、甘肃发展草产业的战略意义分析

作为甘肃省优势产业，草产业的健康发展对建设国家西部生态安全屏障、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、推进黄河流域甘肃段生态保护和高质量发展具有重要意义。

(一)甘肃草原生态系统在国家西部生态安全屏障建设中的地位极其重要。草原是甘肃面积最大的陆地生态系统，占农田、草原和森林等三大绿色植被生态系统的 60.8%，在生态系统中居于主体地位，草原生态系统在维持生态有序健康运行方面的地位和功能具有不可替代性。目前全省形成了三大草原生态功能区。一是青藏高原高寒草原水源涵养区。以甘南、祁连山地为主，是黄河重要支流以及石羊河、黑河

等内陆河的发源地和水源补给地，其中黄河干流玛曲段年补充地表水量 27.1 亿立方米，占黄河甘肃段总补水量的 40%，有黄河蓄水池之称。二是河西荒漠草原沙尘源屏障区。该区域荒漠化草原所占的比重较大，是维系河西地区生态功能的安全防线和阻挡沙尘的绿色屏障，以民勤县为楔子阻止巴丹吉林和腾格里两大沙漠会合，阻挡沙漠隔断河西走廊。三是中东部黄土高原干旱草原水土流失保持区。黄河流域大量泥沙来自其一级支流渭河，每年输入黄河泥沙 5.8 亿多吨（其中 3.09 亿吨来自泾河），约占黄河泥沙总量的 1/3。而渭河的泥沙主要来自北岸的甘肃黄土高原地区，以泾河及渭河上游的天水、平凉、庆阳段最甚。临夏、白银、定西也是黄河流域内水土流失最为严重的地区之一，其中仅临夏段年土壤侵蚀总量约为 3100 万吨。

甘肃生态环境十分脆弱，境内草原是保持水土、维系生态系统稳定的主要植被，保护草原资源，发展草产业是改善区域生态环境、维持区域生态系统平衡、建设国家西部生态安全屏障的重要举措。

(二)发展草产业可有效解决畜牧业对饲料粮的依赖并在很大程度上缓解我国粮食安全压力。当前，我国日益增长的家畜饲料正在严重威胁我国粮食安全。据有关部门预计，2030 年我国人口将达到峰值 14.5 亿人，谷物需求将达到 7.1 亿吨，新增谷物需求中 60% 以上是动物饲料需求。发展草产业，增加饲草供应量，可大幅减少动物饲料对谷物的依赖和消耗。同时，当前我国牛羊肉产量只占肉类总产量 15%，而发达国家一般都在 50% 以上。据测算，我国草食家畜肉类的比重每提高 5 个百分点，可节约粮食大约 1400 万吨，大约是 0.37 亿亩耕地的粮食产量。在肉类总产量不变的情况下，假如我国牛羊肉产量占肉类总产量达到 50%，可节约粮食 9800 万吨。

实施“稳粮扩草、藏粮于草”战略，大力发展草地型畜牧业，一方面可降低饲料粮用量、优化粮食结构；另一方面可恢复草原生态、提高农田质量，逐

步改善群众膳食结构,有效缓解人畜争粮的矛盾。

(三)发展草产业可极大促进生态环境改善和农业经济的可持续发展。氮肥是全省用量最大的肥料,从1987年起,氮肥以平均每年0.91万吨的速度增加,30多年共增加了26.37万吨,化学肥料的大量使用导致土壤退化、环境问题突出。研究表明,牧草产业不仅能够有效拓展粮食增产空间,还能改良土壤,提高肥力。比如,耕地实施粮草轮作后,土壤有机质含量可提高20%左右,根据中国工程院任继周院士研究团队的研究显示,实行粮草轮作,可使光能利用率、土地利用率、水利用率分别提高28%、33%和14%—29%,生物产量增加36%,粮食产量可提高10%—18%。我国现有约13.28亿亩的中低产田,若逐步实施草田轮作、间作、套种的措施,以2019年我国粮食作物单产381公斤/亩为基准,按每亩增产15%计算,至少可增加粮食759亿公斤(大约相当于近2亿亩耕地的产量)。同时,实施粮草轮作,还可收获大量优质牧草,按每亩生产牧草饲养2个羊单位,每个羊单位18公斤肉计算,可增加畜产品47.81亿公斤。

大力发展草产业,实行粮草轮作,可以加快推进改良中低产田,建设高标准农田,防止水土流失和土地荒漠化,保护农业生态环境,对提高粮食产量和经济可持续发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。

(四)草产业完全可以打造成为甘肃“独一味”的特色优势产业。甘肃省草原资源丰富,具备大面积饲草种植以及天然放牧、大中小型集约化养殖的绝佳条件,同时牧草产业链条长、附加值高,市场空间和经济价值巨大。

比如,苜蓿高效利用与精深加工产业,苜蓿直接用作饲料的利用率只有20%—30%,而深加工后利用率可达65%—80%,深加工1万吨鲜苜蓿,就可生产叶蛋白300吨、膳食纤维240吨、干草饼2000吨、苜蓿绿素油0.3吨,总价值近900万元,是鲜苜蓿市场价值的7倍。澳大利亚西部生物工程公司还从苜蓿中萃提出了 $\beta$ 胡

萝卜素,市场价格在900—1000美元/公斤,叶绿素价格在300—500美元/公斤。还有我国牧草机械产业发展严重滞后,大部分依赖进口,国产替代的空间和前景巨大。

甘肃省草业科学研究走在全国前列,兰州大学的草学学科是A+类学科,排名全国第一,学科有2位工程院院士,还有我国草学唯一的国家重点实验室,科研实力雄厚。应依托甘肃省科研基础优势,加大对草业机械及草产品深加工研究方面的投入,争取占领草产业创新高地,推动产业高质量发展。

### 五、甘肃发展草产业的对策建议

坚持全产业链发展思路,大力实施优质草种繁育基地建设工程、优质饲草基地建设工程、草地畜牧业示范基地建设工程、草业良种工程。重点抓好以下几个方面工作:

(一)依托不同地域资源禀赋,打造独具特色的草产业示范区和发展模式。在全省不同生态类型区建立示范样板,创建粮、草、畜、经多产业功能互补、相互支撑的综合性生态草食畜牧业示范区,并探索不同地域草业全产业链发展模式,推动草地农业生态系统高效、健康、可持续发展。

一是打造河西干旱区山地绿洲荒漠粮草耦合生态示范区,探索河西走廊生态化与规模化草业发展模式。河西走廊地势平坦、土质肥沃、饮水灌溉条件好,且地处中纬度地带,海拔较高,热量不足,昼夜温差大,作物生长季节气温偏高,有利于种植饲草料作物,适宜发展规模化、集约化饲草种植模式。建议以标准化和科学化为指导,兼顾生产与生态,充分利用水、光、热、肥等资源,大规模选种苜蓿、燕麦、青贮玉米、高丹草等产量和营养价值俱佳的饲草品种,利用喷灌、滴管、水肥一体化管理措施,降低化学肥料使用量,改用有机肥料,并采取多品种混播或搭配种植及物理除杂、生物防病防虫等防控病虫毒杂草,提高饲草品质,逐步将河西地区打造成为辐射青海、西藏、新疆等地区的区域性



抗灾保畜饲草供应基地,重点保障以上地区冬春饲料供应。



图1 河西走廊生态化与规模化草业发展模式

二是打造甘南草原生态旅游示范区,探索草原生态型草畜牧游综合发展模式。坚持以草定畜,加强草场利用和管理,逐步提高草原生态补奖政策禁牧补助和草畜平衡奖励标准,并采取季节轮牧、草场划区轮牧等方式,严防超载过牧,减轻草场放牧压力,力促草畜平衡发展。打造地方绿色有机畜产品品牌,发展高端畜产品生产。大力发展草原旅游业,通过旅游带动地方高端畜产品消费和宣传,不断提高知名度。

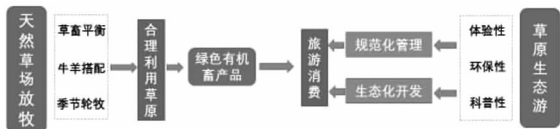


图2 甘南草原生态型“草畜牧游”综合发展模式

三是打造黄土高原粮草畜复合生态示范区,探索山地草畜循环发展模式。甘肃黄土高原沟壑纵横、山谷众多、地块狭小,不适宜大型机械化操作,加之雨水稀少,应以饲草种植为主,推动地域畜牧业发展。在山谷高地、狭小破碎地块种植放牧型多年生牧草,减少频繁耕作导致的水土流失。同时,将放牧家畜粪尿自然归田,增加土壤肥力。河谷低地选种一年生饲草,制作干草或青贮,用于补饲家畜养殖。还可利用家庭牧场、联营合作社发展模式,发展饲草种植、家畜养殖、中小规模畜产品加工等产业,打造山谷畜产品品牌。

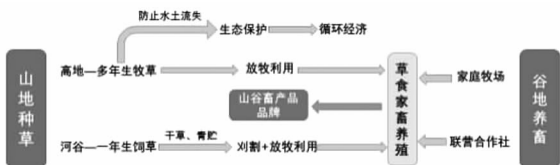


图3 黄土高原山地草畜循环发展模式

(二)以延链、补链、强链为抓手,全力推动草产业全产业链发展。将草产业按照全产业链划分为上游、中游、下游三个方向。一是上游着眼提升草种育种能力,大力发展草业育种产业。依托我省草业科学研究优势,重点做好农机与农艺配套、种子处理、相关基因分子标记、优良基因发掘应用、基因组成、应用分子技术抗性改良及生物器功能等方面的研究开发。特别是力争在苜蓿等主要草种的种子包衣技术和转基因育种技术领域取得局部突破,提升甘肃省草种育种技术创新能力。二是中游着眼提高牧草品质,加快推动草产业技术研发创新。大力发展高水分苜蓿青贮饲料的调制技术,加快引进研发高效饲草防腐添加剂(如优良乳酸菌菌种的筛选、高活性乳酸菌粉剂化生产关键技术和设备等)。做好牧草机械技术的追踪和创新、牧草机械关键材料及牧草机械适应性的研究,引进发展适合不同生产环节的牧草生产设备制造企业。三是下游着眼牧草高效利用,大力发展牧草精深加工产业。加快发展针对不同畜禽(反刍动物、单胃动物、禽类)的牧草栽培及加工利用技术,特别推动实现苜蓿生产上的茎叶分离,做到牧草产品的精细分类、精深加工。加快引进研发牧草中提取蛋白质、膳食纤维、叶绿素、不饱和脂肪酸、β胡萝卜素等技术,并做好精深加工产品在饲料业、食品业和医药业中的应用研究和技术推广。

(三)培育壮大草产业市场主体,引领带动草产业快速发展。一是把培育壮大龙头企业作为构建完整产业体系的核心,做大做强本土草产业企业,引进培育一批草种育种、草产业机械制造、精深加工等草产业龙头企业。引导发展以林草产品生产加工企业为龙头、专业合作组织为纽带、林农和种草农户为基础的“企业+合作组织+农户”的草产业经营模式,打造现代草业生产经营主体。二是支持草种培育和精深加工龙头企业提升产品研发、精深加工技术和装备能力,助推草产业由初级加工(下转第46页)

# 观点摘编

## 浅谈甘肃省特色农业产业发展现状和模式

王新右在《甘肃农业》2021年第2期撰文指出,甘肃各地在脱贫攻坚进程中因地制宜发展“牛羊菜果薯药”六大特色农业产业,探索形成了“庄浪模式”“宕昌模式”“舟曲模式”“环县羊产业发展模式”“马铃薯全产业链模式”“广河县种养循环农业模式”等一批产业发展促农增收的典型模式,带动甘肃农业产业步入了现代农业规模化、集约化发展的快车道。文章还对特色农业发展进行了展望:1. 继续做好特色产业培育,不断完善农业特色产业体系;2. 不断完善利益联结机制,着力增强经营主体带动能力;3. 打造“甘味”品牌,持续加强农产品产销对接;4. 强化风险防范,扎实推进农业保险工作。

## 关于甘肃省“数字政府”建设发展的一些思考

秦遇龙等在《甘肃高质量发展研究》2021年第1期撰文指出,立足甘肃省经济社会发展需要,以建设“数字政府”为突破口,以改革创新为根本动力,建立大数据驱动的政务信息化服务新模式,推进信息资源整合和深度开发,促进政务信息共享共用和业务流程协同再造,高标准谋划建设甘肃省“数字政府”;以规划为引领,以政府服务能力提升为驱动力,促进甘肃省数字化治理水平持续提升,构建以数据为核心的协同社会治理体系;以战略性产业发展为核心,以“制度创新+技术创新”为推动力,构建城市大脑与产业大脑双轮驱动模式,实现“一网通办、一网统管、一网兴业”的目标;通过“数字政府”带动数字经济与数字社会发展,形成三者相互促进的新发展格局,建设有机、协调、统筹发展的“数字甘肃”。在建设过程中需要进行深度调研、规划先行、完善机制、统筹推进、突出重点、重视效果。

## 甘肃省十大生态产业技术情况分析

李建伟等在《甘肃科技》2021年第2期撰

文,对《甘肃省十大生态产业技术引进指南(2020年版)》和《甘肃省十大生态产业省内技术服务指南(2020年版)》的技术需求、专利布局、优势机构等重点内容进行梳理分析,研究发现,甘肃省十大类生态产业呈现出以下两个特征:一是从专利申请量和优势机构分布分析来看,甘肃省文化遗产保护、特种固体润滑和防护材料等新材料、预防用疫苗关键技术、有机营养枕、乏燃料后处理、重大文化遗产数字化、石化通用装备、自动飞行控制系统等8个技术领域在国内具有一定的竞争优势。二是甘肃省70%左右的优势团队、平台、优势企业集中在兰州市,30%左右分布在其他13个市州。

## 甘肃省城镇化和区域发展问题调研建议的报告

省政府参事室调研组在《甘肃参事》2020年第6期撰文指出,我省城镇化和区域协调发展的主要问题:主动城镇化动力不足,结构性失衡问题比较突出;整体规划缺乏、结构性矛盾突出;城镇化发展不平衡不充分、市民化进程缓慢;产业基础薄弱,城镇化就业支撑不足;省会城市经济首位度不高,对全省区域发展的引领带动作用较弱;区域发展的动力、活力和协调性有待进一步增强。对策建议:1. 统筹规划建设各具特色的区域经济区;2. 着力打造以兰西城市群兰白都市圈为核心的增长极;3. 以外延扩容推动兰州城市空间能级拓展;4. 加快升级河西走廊生态经济带;5. 积极培育陇东陇南新的经济增长点;6. 积极推进县域城镇化建设;7. 规范发展特色小镇和特色小城镇;8. 完善新型城镇化和区域协调发展体制机制;9. 科学有序推进新型城镇化和区域发展。

## 以甘肃为例的区域产业高质量发展内涵与评价测度

朱锦强等在《社科纵横》2020年第10期撰文指出,对区域产业高质量发展的理解,评价指

标体系的构建以及分析测度有助于更好地推动区域发展。对类似甘肃这样的欠发达地区,要提升区域综合竞争力,就更要关注区域产业高质量发展状况。实证发现,2012年以来,甘肃省各市州产业高质量发展水平总体呈上升趋势,但各市州间的不平衡、不充分性依然很大。甘肃省各市州应紧抓新时期国家战略和政策实施机遇,顺应新一轮科技革命和产业变革发展趋势,注重绿色发展,切实推动区域产业高质量发展。

### 关于以农业现代化引领全省 乡村振兴的调研思考

包义成在《调查与研究》2021年第1期撰文指出,全省农业现代化存在的主要问题有农业和农村结构性矛盾聚集、现代化的农业资金积累及配套设施缺乏、现代农业人才和专业化农民欠缺、省域内农业统筹发展不充分均衡、农民收入水平低、收入来源单一等方面。全省乡村振兴存在的主要问题在于思路定位不够清晰、基础设施建设比较薄弱、创新投入与支撑能力欠缺、城市反哺农村能力有限、参与主体和发展路径单一等。实现引领发展的现实路径:1. 推动“三产融合”,增强引领发展后劲;2. 推进“三生融合”,提升生态宜居品质;3. 实现“三治结合”,增强乡村治理能力;4. 发挥“三个作用”激发发展内生动力。

### 财政助推甘肃乡村振兴问题研究

王生国在《财会研究》2021年第2期撰文,总结了甘肃财政在助推乡村振兴战略实施第一阶段中好的经验和做法,剖析了扶贫资金管理中的问题,提出了乡村振兴第二阶段政策建议:1. 注重发挥财政宏观调控政策的综合功效模效应;2. 探索建立乡村振兴的中长期财政规划和预算编制;3. 继续强化财政资源整合,充分发挥资金规模效应;4. 扶贫资金要保重点强基础;5. 创新扶持方式,充分发挥财政资金引导作用;6. 完善绩效评价机制,切实推动绩效评价结果应用;7. 发挥财政资金奖补激励优势,鼓励项目受益体参与资金项目管理。

### 关于我省构建治理相对贫困

#### 长效机制的七条建议

省政府参事室调研组在《甘肃参事》2021年第1期撰文,提出了我省构建治理相对贫困长效机制的七条建议:1. 各级政府要充分认识“构建治理相对贫困长效机制”的紧迫性;2. 相对贫困作为一种社会现象只能是“治理”不能是“解决”;3. 治理相对贫困长效机制,需要统筹兼顾,涵盖农村与城市相对贫困群体;4. 确定治理相对贫困的政府理念、工作重点与政策目标;5. 确定识别相对贫困的三项基本原则;6. 确定我省相对贫困识别标准;7. 治理相对贫困需要构建六大长效机制。

### “丝绸之路经济带”甘肃段主要节点

#### 城市可持续发展水平差异分析

杨瑚等在《天水师范学院学报》2020年第4期撰文,选取“丝绸之路经济带”甘肃段11个主要节点城市,根据可持续发展理论基础,通过构建城市可持续发展水平综合评价指标,对其可持续发展水平差异进行分析,研究发现:兰州市为第一等级城市;第二等级的城市包括金昌、酒泉、天水、张掖、嘉峪关五个市;第三等级有白银、平凉、武威、庆阳;第四等级仅包含定西市。根据研究结论进一步探讨每一等级城市可持续发展水平差异,并针对每一等级城市提出相应发展对策,为甘肃省各节点城市的可持续发展提供借鉴。

### “十四五”将旅游业作为甘肃省

#### 龙头支柱产业的建议

兰州大学调研组在《甘肃工作》2021年第3期撰文指出,甘肃旅游目前仍存在景点较分散,通达性不好;元素欠挖掘,集成性不强;产品较单一,开发性不足;景区较原始,体验性不佳;服务僵化,规范性不够等问题。对我省旅游业发展提出如下建议:1. 经验借鉴与甘肃实际相结合;2. 规划建设的点片线面相结合;3. 自然本底与人文要素相结合;4. 国家区域地方规划相结合;5. 生产、生活、生态需求相结合;6. 功能设计与旅游休闲相结合。

(张雅丽/编校)

# 我省产业基础能力和产业链水平 提升调研建议的报告

省政府参事室调研组

根据省政府安排,省政府参事室组织力量承担了“我省产业基础能力和产业链水平提升”课题,调研组在对部分工业主管部门和龙头企业进行调研的基础上,经过认真分析研讨,对当前和今后我省产业基础能力和产业链水平提升提出十条对策建议。

## 一、我省产业基础能力和产业链发展现状

“十三五”以来,我省工业产业已全面进入工业化中期快速发展阶段,特别是省委省政府确立发展“十大生态产业”以来,部分产业的基础和比较优势不断显现,产业基础能力和产业链水平总体上逐步提升,初步进入了良性发展轨道。

由于直接反映工业产业基础能力的核心基础元器件、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础等方面无现成数据,为了能够较为全面、客观、深入地反映我省主要工业产业基础能力和产业链发展状况,我们利用2015—2018年的相关数据,通过构建可以相对反映产业基础能力和产业链的量化分析评价指标体系,从产业规模、产业结构、经济效益、技术进步、科技创新等5个方面对我省工业产业的基础能力进行了分析,从主要产业部门确定、产业关联性、产业链延展性、产业产品市场需求和产业集聚等5个方面对我省产业链发展状况进行了分析。

### (一)我省工业产业基础能力发展状况

产业生产规模总体上不断提升。2015—2018年,我省工业增加值及规上企业平均资产

规模均呈增长态势。其中,工业增加值由1805.55亿元,增加到1948.96亿元,年均增长3.0%(按不变价计算);规上企业平均资产规模由55485.71万元增加到63373.19万元,年均增长4.53%(按现价计算)。

产业结构有所调整,产业优势得到加强。2015—2018年,按规模以上工业总产值计算,在内外资结构中,内资企业占比逐年下降,从98.15%下降到96.03%;从轻重工业结构看,轻工业比重下降,重工业比重上升。其中,轻工业占比由16.06%下降到11.34%,重工业占比由83.94%上升到86.66%;从规模结构看,大中型企业占比上升,小型和微型企业占比下降。其中,大型企业占比由57.91%提高到63.96%,中型企业占比由14.81%提高到16.12%,小型和微型企业占比分别由25.86%和1.42%下降到18.6%和1.32%。

在行业结构中,工业总产值占比排前十的行业是:有色金属冶炼及压延加工业(27.13%)、石油加工与炼焦及核燃料加工业(14.72%)、电力热力生产和供应业(13.85%)、黑色金属冶炼及压延加工业(7.21%)、非金属矿物制品业(5.82%)、石油和天然气开采业(4.4%)、煤炭开采和洗选业(3.34%)、农副食品加工业(2.9%)、化学原料及化学制品制造业(2.48%)、烟草制品业(2.44%)。

经济效益稳步提升。2015—2018年,我省规模以上工业企业总资产贡献率、成本费用利润率呈增长态势。其中,总资产贡献率由

5.65% 提高到 8.86%，年均提高 1.07 个百分点；成本费用利润率由 -1.08% 提高到 3.23%，年均提高 1.44 个百分点。与此同时，企业资产负债率略有下降，由 65.37% 下降到 65%。

技术进步和科技创新有喜有忧。2015—2018 年，我省全员劳动生产率、规上工业企业 R&D 经费投入强度、专利申请数量均呈上升态势。其中，全员劳动生产率由 2015 年的 119.09 万元/人年上升到 2018 年的 127.67 万元/人年；B&D 经费投入强度由 2.92% 上升到 2.97%；专利申请数量由 2230 件上升到 3342 件。与此同时，我省规模以上工业企业技术改造经费支出、技术要素相对密度、B&D 人员全时当量、有 R&D 活动的企业占规上企业比重、新产品开发项目数均呈不同程度的下降态势。其中，技术改造经费支出由 57.18 亿元下降到 41.84 亿元，年均下降 9.9%；技术要素相对密度由 2.05% 下降到 1.61%；R&D 人员全时当量由 12578 人年下降到 8026 人年；有 R&D 活动企业的占比由 21.4% 下降到 18.6%；新产品开发项目数由 1291 个下降到 1279 个。

## （二）产业链发展状况

根据我省支柱产业产业及 2017 年工业总产出排序，我们确定 16 个重点产业部门（分属 7 大类产业）作为研究对象。其中，采掘业 3 个：石油和天然气开采产品、煤炭采选产品、有色金属矿采选产品；烟草制品业 1 个；化学工业 4 个：石油和核燃料加工品、基础化学原料、医药制品、合成材料；建筑材料 3 个：石膏水泥制品及类似制品、水泥石灰和石膏、石墨及其他非金属矿物制品；有色冶金 2 个：有色金属及其合金、有色金属压延加工品；黑色冶金 2 个：钢压延产品、铁及铁合金产品；装备制造 1 个：金属制品。

产业关联性和产业链延展性有所提高，但仍以传统产业为主。2015—2018 年，在甘肃各产业部门中，与上述所列 16 个产业部门均有较强上下游关联的行业部门如表 1 所示。

表 1 16 个产品部门上下游共同关联的主要行业部门

	行业部门名称
上游 主要关联行业	电力与热力生产和供应、批发零售、交通运输、货币金融和其他金融服务、煤炭采选产品、金属制品、机械和设备维修服务、商务服务、精炼石油和核燃料加工品、专用化学产品和炸药、火工、焰火产品、基础化学原料
下游 主要关联行业	基础化学原料、房屋建筑、金属制品、钢压延产品、石油和天然气开采产品、其他制造产品、有色金属及其合金、电子元器件、水泥、石灰和石膏、石墨及其他非金属矿物制品、电线、电缆、光缆及电工器材、土木工程建筑、金属制品、机械和设备维修服务、合成材料

从上表可以看出，我省工业产出较大的产业部门基本上属于传统产业，其上下游关联性较强的部门也基本上以传统产业部门为主。但 2015 年以来，在省委省政府有关发展“十大生态产业”及延链、补链等政策措施的强力促进下，产业关联性不断增强。如省公交建集团、铁路集团、机场集团与酒钢集团在交通基础设施建设中对钢铁产品提出的需求及合作，以及省国资委和公交建集团、机场集团提出的“路衍经济”，对天水樱桃等特色农产品产地的合作，不仅对产业内部上下游纵向和产业之间横向的交流沟通进行了有益的探索和谋划，而且对我省产业的延链、补链和强链以及形成产业集群和分工协同均具有重要的意义。

另外，从产业链延展性来看，上述 16 个产品部门的需求延展系数在 0.47—0.67 之间，供给延展系数在 0.38—0.92 之间，较 2015 年有所提升，但根据产业延展性的判别标准，供给与需求延展性仍然较差。

产品市场需求有所增长。就国际市场需求而言，我省规模以上工业产品出口交货值占工业销售产值的比重由 2015 年的 1.41% 增长到 2016 年的 1.72%，有较为明显的上升。就国内市场需求而言，我省工业国内总的市场份额由 2015 年的 0.78% 增长到 2018 年的 0.83%，在

西部排第9位,全国排27位。在此基础上,我们依据可得数据,对9个产业2018年的市场份额和排位进行了计算。从结果来看,市场份额较高,在全国和西部排位靠前的行业有:有色金属冶炼和压延加工业、石油和天然气开采业;在全国和西部排位居中的行业有:烟草制品业,其余6个行业排名靠后。

产业集聚水平变动不大。从2015—2018年我省8大支柱产业所属的13个主要产业部门集聚水平的赫芬达尔指数来看,其集聚水平及排序没有大的变动。2018年,在13个产业部门中,集聚水平较高的为化学纤维制造业、烟草制品业、石油加工、炼焦及核燃料加工业、纺织服装业,其赫芬达尔指数分别为:1、0.5、0.067、0.046;而医药制造业、化学原料及化学制品制造业、装备制造业、食品加工制造等我省需要发展的产业其产业集聚水平均较低,其赫芬达尔指数仅分别为:0.0089、0.0089、0.0043、0.0028。另外,以区位熵衡量的产业集中度的地区分布来看,排前7位的市州分别是:嘉峪关、庆阳、金昌、白银、兰州、酒泉、天水。

## 二、我省工业产业基础能力和产业链水平存在的突出问题

### (一)工业产业基础能力存在的突出问题

1. 产业总规模偏小,且呈下降态势。2015—2018年,我省规上工业增加值增速总体上呈下降趋势。规上企业数量及从业人员数量也呈下降趋势。工业增加值占全国平均水平的比例由23.67%下降到19.8%。企业平均资产规模虽然是全国平均水平的2.11倍,但企业数量由2148个下降到1917个,年均减少77个;从业人员数量由615053人下降到497570人,年均减少39161人,仅分别为全国平均水平的16%、19%,在西部地区的排序属中等偏下。

2. 结构不合理。工业内部,内资企业、重工业、大中型企业和资源依赖型的传统产业占比依然较高,装备制造、化工、医药等产业的占比偏低。2018年,从规上工业企业总产值占比来

看,内资企业、重工业、大中型企业和传统产业占比分别为96.03%、86.66%、80.08%、81.39%,装备制造、化工、医药、食品制造及农副食品加工等产业的占比分别仅为7.17%、3.41%、1.94%、5.41%。

3. 经济效益偏仍然低。2015—2018年,虽然工业企业成本费用利润率呈上升态势,但2018年工业企业成本费用利润率仅为全国平均水平的47.22%,在西部地区排第11位;企业资产负债率为全国平均水平的1.15倍,在西部地区排第3位;主营业务收入利润率仅为全国平均水平的15%,位居西部地区倒数第一。

4. 技术进步和科技创新水平低,且呈下降态势。2018年,我省规上工业企业中有R&D活动的企业占规上企业比重仅为18.6%,技术改造投入仅为全国平均水平的40.11%,技术要素相对密度、R&D人员全时当量分别仅为全国平均水平的43%、8%,分别位居西部第9位和第8位;新产品开发及专利申请数量分别仅为全国平均水平的7%、11%,均位居西部第9位。

### (二)产业链水平存在的突出问题

1. 主导产业及产业链基本上属于传统产业。从支柱工业产业、工业总产出排序、产业结构和产业集聚水平来看,我省主导产业及上下游关联产业基本上属于传统产业。

2. 产业链的延展性均较差,且上下游关联产业大多在省外。从产业链延展系数来看,除煤炭采选产品外,其他产业均在0.4—0.92之间,延展性属于较差和极差。另外,根据工信厅提供的全省支柱行业龙头企业和上下游核心配套企业名录所显示的状况来看,截止到2020年6月,在上游235家企业中,省内66家,占28%,省外169家,占72%;在下游201家企业中,省内80家,占40%,省外121家,占60%。

3. 传统产业集聚水平相对较高,而需要发展的产业集聚水平较低。从2017—2018年我省13个主要产业集聚水平的赫芬达尔指数来看,指数在0.5以上的仅有化学纤维制造业和烟草

制品业,指数在 0.01—0.07 之间的是石油加工、炼焦及核燃料加工业、纺织服装业、橡胶和塑料制品业及金属冶炼及加工业,而需要发展的医药制造业、化学原料及化学制品制造业、装备制造业及食品加工制造业的指数仅在 0.003—0.01 之间。

4. 部分产品市场份额偏低。2018 年,我省工业总体市场份额仅占全国的 0.83%,在西部排第 9 位,全国第 27 位。其中,医药制造业、化学原料及化学制品制造业的市场份额分别仅为 0.47%、0.36%,在全国排第 27 位和第 30 位,在西部排位分别为第 8 位和第 11 位。

就总体而言,我省主要工业产业基本上属于资源依赖型的传统产业,企业在核心部件、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础等产业基础能力方面较弱。同时,其关联的上下游产业也基本上属于传统产业,且大多在省外,省内产业链条短,关联度不高,产业链的延展性较差,产品市场份额偏低,先进制造业企业数量少,规模小。

我省产业基础能力和产业链存在上述问题的主要原因一是早期国家产业布局所形成的以资源依托为主的重化工产业结构,属于“嵌入式”的产业,主导产业及企业大多在产业链的上下游,产品大多是初级产品,附加值不高,缺乏配套及中下游深加工产业和企业,而且这种产业结构长期以来未能得到有效调整。虽然在“一五”至“三五”时期,国家在我省布局了一批机械制造、生物化工及电子与仪器仪表等装备制造企业,如兰石、兰通、万里、长风、兰飞、长城电工、星火机床、华天电子等,但由于上述企业大多为军工企业,其原材料和产品“两头在外”,未能与本地企业形成产业关联,而且改革开放以来,上述企业由于订单减少、企业外迁、人才流失等原因,导致装备制造业整体持续下滑。二是我省大中型企业基本上都是国有企业,不仅负担重,积累少,而且受到体制机制的制约,自身难以进行持续的技术提升和科技创新投入,

与此同时,作为营商环境落后,地理区位优势的区域和附加值偏低的资源型大型企业,难以吸引社会资本和民营企业。虽然近年来我省在电子信息、金属加工、化工等产业引进了一批企业,但大多属于终端应用型企业,而技术研发、关键设备与零部件等生产性和配套企业在我省落地较少。三是自改革开放以来,人才难留和断档也使得整个工业产业及企业无法进行持续的技术提升和科技创新。

### 三、我省产业基础能力和产业链水平提升面临的机遇与挑战

打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战,对我省“十四五”期间产业乃至整个经济发展而言,既带来了重大机遇,也面临着巨大挑战。

从机遇看,一是“一带一路”建设带来的机遇。习近平总书记强调指出:“甘肃发展的最大机遇在一带一路”。甘肃作为“一带一路”重要的通道和节点,不仅拥有“坐中六联”、地处西北经济核心区具有辐射带动功能的地理优势,以及拥有发展现代经济的一切客观条件的优势,而且在“一带一路”建设中已取得了许多方面的阶段性成果,奠定了良好的基础,随着“一带一路”建设的持续推进,必将为我省在国际产业结构调整中提升产业基础能力和产业链现代化水平提供广阔的机遇。二是党中央国务院提出的构建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、新时代推动西部大开发形成新格局、黄河流域生态环境保护和高质量发展以及兰西城市群建设等重大战略决策,从提升创新发展能力、推动形成现代化产业体系、加快新能源发展、强化基础设施与物流通道规划建设、拓展区际互动合作与发展高水平开放型经济、深化要素市场化配置改革以及加强财政、金融、产业、人才等方面给予了全方位的政策措施支持,为我省提升产业基础能力和产业链现代化水平,构建现代产业体系提供了诸多的机遇。三是集中力量办大事的制度优势。经

过七十年的实践和理论总结,我们党和国家已经形成了一整套动员资源,集中力量办大事的体制与机制,而且这一制度在我国及我省得到了不断成功的运用,不仅是我省加快经济社会发展的有效方式,而且也提升了产业基础能力和产业链现代化水平提供了重要保障。

在获得诸多机遇的同时,我省提升产业基础能力和产业链现代化水平也面临巨大的挑战。从国际形势来看,近年来,全球经济增长仍然低迷,国际产业分工格局深度调整,逆全球化和贸易保护主义不断加剧,中美争端不断扩大和升级,以及今年新冠疫情的肆虐,不仅严重阻碍着全球经济的复苏,而且也对中国以及我省经济发展,特别是产业转型升级和结构调整产生了诸多的不利影响。

从国内形势看,改革开放 40 年来,虽然我国的经济规模已经达到了全球第二,产业基础不断壮大,产业链不断健全,并初步融入了全球产业循环体系。但从全球产业发展水平和分工格局来看,我国的产业基础和产业链仍处在中低级阶段,许多关键技术和生产设备我们还掌握甚至制造不出来,通过产业转型升级和结构调整提升经济发展质量的水平不高。

目前石油、化工、能源、电力、冶金、装备制造、中医药等传统产业仍然是我省支柱产业。虽然这些产业有一定的产业基础和相对比较优势,而且近两年在省委省政府有关发展“十大生态产业”的政策措施的强力促进下,上述产业有较快的发展,但产业基础能力和产业链水平在国内总体上仍处于中低级阶段。

#### 四、提升我省工业产业基础能力和产业链水平的对策建议

根据习近平总书记视察甘肃时关于“强龙头、补链条、聚集群,加快改造传统产业,大力培育新兴产业,推动创新要素汇聚,激发实体经济活力,形成更具竞争力的产业格局”的指示精神,中央关于打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战的重点和主要任务要求,以及我省

工业产业基础能力和产业链存在的突出问题,从“十四五”乃至更长期的宏观视角和谋划考虑,我省产业基础能力和产业链水平提升的总体思路应该是:充分利用制度优势和国家战略及重大决策机遇,“抓两头、补短板、调结构、强基础、聚集群、建体系”。所谓“抓两头、补短板、调结构”,一头是要抓住并依托我省具有基础和相对优势的产业;另一头是要大力引进和培育对我省产业体系发展具有支撑和推动作用的先进制造业,弥补产业结构的短板,使我省产业体系结构更加完善,符合现代产业体系发展的趋势。具体可从如下方面着手:

(一) 优选和确定重点产业和企业,构造现代产业体系,为打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战奠定坚实的基础。依托我省具有比较优势和雄厚基础的产业,首先确定优先和重点发展的产业。其次,确定各产业细分行业的龙头企业和骨干企业,并依托龙头企业和骨干企业确定本产业或产业链(集群)及上下游关联企业。根据我省目前的 8 大支柱工业产业及所确定的“十大生态产业”和“十大产业链(集群)”,应优先和重点发展石油化工产业(链)、冶金产业(链)、机械装备制造产业(链)、电子信息产业(链)、生物制药(链)、特色农产品深加工产业(链)、军民融合产业(链)等七大产业(链)以及上述各产业(链)的龙头和骨干企业。

(二) 加大力度引进重点产业的企业,补短板、调结构。针对我省产业结构、产业规模及产业链(集群)的“短板”,依托我省具有优势的上游基础产业和龙头企业,加大加快引进和培育先进制造业企业。一是依托我省现有的电子信息骨干企业,重点引进和培育总部、研发和生产均在我省注册落地的,以提升我省产业基础能力为主的工业软件、关键电子元器件、电子级晶体硅材料、先进处理器研发和生产,能够吸引和带动上下游关联企业在省集聚的电子信息类企业。特别是在上述方面具有人才优势和技术发展前景的中小企业。如深圳萃英科技公司、



北京智华机器人科技公司等企业。这些公司虽然目前尚属于高技术中小公司,但其在技术研发和高端人才方面具有优势,能够吸引和带动一批上下游关联企业在我省集聚。二是加快和加大力度引进和培育若干市场占有率高,具有品牌效应的农业生产与加工龙头企业,以此整合各类农业合作组织,提升他们的运行有效性。三是加快引进和培育一批有自主创新能力和品牌效应的中药与生物制品骨干企业,将资源优势转化为技术创新和生产优势,尽快补上我省产业结构的短板,形成更具竞争力的产业结构。

(三)进一步凝练和明确各产业(链)及龙头骨干企业的发展方向。各优先和重点发展的产业(链)及龙头骨干企业应针对我省工业基础能力提升需求和外部市场需求,确定自身的发展方向。石油化工产业(链)和冶金产业(链)重点加大各类化工新材料和各类冶金新材料的技术与新产品的研发和生产;机械装备制造产业(链)和军民融合产业(链)应依托石油化工产业(链)和冶金产业(链),重点展开石化装备、新能源装备、高档数控机床、智能电工电器、自控仪器装备、现代农机装备、自动化工程设备、航空航天装备、新型真空设备及轨道交通装备,尤其是工业母机和基础重大装备等方面的技术研发和新产品制造;电子信息产业(链)应重点展开集成电路、电子元器件、电子级晶体硅材料、软件和信息技术服务等方面的新技术与新产品的研发和生产;生物制药(链)和特色农产品深加工产业(链)应充分发挥我省光热和生物资源优势。一是重点开展中医药与生物制品新品种的技术研发和生产;二是重点展开“牛羊菜果薯药”等特色农产品的品质、品种及深加工等方面的技术研发和新产品生产。

所谓“强基础、聚集群、建体系”。一是要加大对优先发展产业的龙头及骨干企业基础能力的建设;二是要依托优势产业和各类平台,扩规模、聚集群,通过延链补链形成更具竞争力的现代产业体系。具体可从如下方面着手:

(四)强龙头,提升产业及龙头骨干企业的“四基”。一是对标国家确定的关于产业基础能力的“四基”内涵,通过加大龙头及骨干企业在生产设备、生产工艺、生产流程等方面信息化、智能化的更新和技术改造力度,有效提升企业生产效率和产品附加值;二是通过柔性人才引进、共建技术中心、控股参股等多种方式,加强龙头骨干企业及其产业链上下游企业与国内外高校、科研院所及各类投资基金的全面、深度合作,加大产业发展重点领域的共性技术、关键技术及新产品的共同研发,形成基础产品和技术长效攻关机制,并在此基础上申报和建设有色冶金新材料、稀土新材料、化工新材料、生物与中医药新产品、优质特色农产品及深加工等国家级产业创新中心和制造业创新中心等共性技术平台。

(五)积极申请国家重大项目落地,促进产业基础能力和产业链水平的提升。一是进一步加强对国家各类发展战略、发展规划、重大项目计划的分析与研究,寻找机遇,制定行动计划,积极主动与国家相关部委进行联系与沟通,努力争取相关重大项目落地;二是紧盯国家战略导向,培育有基础,对我省产业发展和结构调整有重要支撑作用的项目,并积极向国家申请,使之成为国家重点或重大项目;三是争取将拟发展的重点产业纳入国家相关产业发展规划;四是以落地的国家重大项目为核心,积极培育和引进相关配套企业,促进产业链的形成。

(六)放大比较优势,扩规模、聚集群。一是依托我省长期积淀所形成的具有优势的产业和龙头企业。如以兰州石化、庆阳石化等为代表的石化产业,以金川公司、白银公司、方大碳素、兰铝等为代表的有色冶金产业,以兰石重工、长城电工、星火机床、兰州电机等为代表的装备制造产业,以金川公司、兰州石化、甘肃稀土、西脉合金等为代表的新材料产业,以兰州生物制品研究所、中牧兰州兽研所、兰州佛慈、奇正藏药、扶正药业等为代表的中药及生物制药产业,以

及华天、长风、北科维拓等为代表的电子信息产业,以中航企业、万里、兰飞、中国航天院 510 所等为代表的航空航天及军民融合产业,放大优势,引进和培育在我省落地进行生产的加工制造企业,力争形成具有特色的产业集群。二是充分借鉴其他国家级新区和高新技术产业园区的成功经验,以兰州新区和各类高新技术园区为依托,通过强化战略引导、政策支持和差异化发展,吸引相关产业的龙头企业和配套企业向各类园区集中,促进产业集聚。三是在所确定的优势特色产业中,大力引进和培育中小企业,并推进龙头骨干企业与中小企业在原材料供应、生产、销售、技术开发及相关服务方面建立协作与配套关系,构造以大企业为主导、大中小企业专业化分工、产业化协作的产业组织体系,形成产业内企业集聚发展,产业间集群协同发展的良好格局。

(七)加强信息平台建设,打通产业供应链的堵点。一是依托“一带一路”信息港建设,以各产业链为侧重点,尽快建立省内企业产品和服务供需信息平台,加强产业内部上下游纵向和产业之间横向的供需信息交流与沟通。如铁路、公路、航空等交通基础设施建设企业与钢铁、涂料行业企业之间,物流运输企业与各产业生产企业之间的需求与服务信息沟通和共享。形成延链、补链和强链,有效提高产业关联度和协同分工水平。二是加快引进和培育物流贸易类企业,特别是引进在国内有实力有知名度的大型物流贸易类企业或其在我省设立分中心。使其对我省产业发展和集聚形成支持的同时,促进“双循环”运行的效率,打通产业内部及产业之间供应链的堵点。

为有效推进我省产业基础能力和产业链水平提升,应从如下方面加强保障和支持:

(八)加强组织保障,强化责任落实。针对所确定的优先和重点发展的产业或产业链(集群),以各相关主管厅局(委)负责人为组长,主

管处室及龙头和骨干企业主管副总为组员,成立专项工作小组,负责从整个产业或产业链(集群)到龙头企业和骨干企业,确定其核心基础零部件、关键基础材料、先进基础工艺和产业技术基础等“四基”提升的具体内容、标准及推进计划和措施。

(九)整合各类基金,加大资本支持。打好产业基础高级化产业链现代化攻坚战资本支持是关键。在这一方面应借鉴重庆两江新区的成功经验,一是将现有的与工业产业发展有关的基金进行整合,集中有限的资金作为提升产业基础能力和产业链水平的资本支撑;二是创新基金投入的体制机制,形成政府种子基金、市场化的风投基金和产业基金三级投资模式,由政府种子基金领投,风投基金跟投,产业基金在回购政府基金和风投基金股份基础上再投资的模式。其中,政府基金要由专业化团队管理和运作,政府与专业化团队之间签订目标绩效契约并建立容错机制,充分发挥专业团队的专业性,提高基金运作的有效性。

(十)加大体制机制和政策创新,努力营造良好环境。在提升我省产业基础能力和产业链水平中,一是要对现有的相关政策和措施进行全面梳理,依照“负面清单”,消除一切不利于招商引资和企业发展的规定和政策,凡是国家不明令禁止的,我省应“先行先试”,尽最大努力做到“人无我有,人有我优”;二是破除本位主义和管人、管企业的观念,创新思路 and 模式,以前瞻性的眼光和复合型思维看待产业及企业的发展,从中发现机会与亮点;三是根据我省企业基础差、企业对提升产业基础能力和产业链水平认识不足,积极性不高,不知道如何有效应用等实际状况,制定符合实际的计划和措施,使产业基础能力和产业链水平的提升真正落到实处。

(摘自《甘肃参事》2020 第 6 期  
张雅丽/摘编 武新力/校)

# 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

甘肃省税务学会课题组

2018年6月,甘肃省人民政府印发《甘肃省中医中药产业发展专项行动计划》,发展目标中指出,要将中医药产业打造成甘肃省的战略性新兴产业、精准脱贫的主导产业和促进绿色发展的重要动力。本文以2019年度250户税收调查数据为样本,分析甘肃省中医药产业发展的现状,从中发现其发展的阻碍因素并提出相应的对策建议,推动甘肃省中医药产业的高质量发展。

## 一、甘肃省中医药产业发展现状

全省已有6个中药材大规模交易市场,以陇西、岷县等为龙头的规模化交易市场已具雏形。同时,为促进中药材电子商务的发展,全省建立了75个县级电商服务中心,乡村服务点分别覆盖了70%的乡和50%的贫困村,有100余家企业进行中药材的线上批发零售,中药材年交易量超过了150万吨。已拥有143家中药行业的龙头企业,137家中药饮片企业。

(一)经营规模不断扩大,中医药制造行业收入规模及发展走势相对稳定

税收调查数据显示,2015年以来,全省中医药产业迎来发展黄金期,中医药企业营业收入增长平稳。营业收入由2015年的44.4亿元增长至2019年的78.7亿元,5年来,累计实现营业收入356.2亿元,年均增速为8.8%。

从收入规模看,中药材种植、中药饮片加工环节营业收入占比相对较低,中药批发和零售、中成药生产环节营业收入占比相对较高,合计

占比高达59%。其中:中药材种植收入规模最小,5年间,累计完成营业收入17.2亿元,仅占中医药企业营业收入总额的4.8%;中药批发和零售收入规模最大,5年间,累计完成营业收入129亿元,占中医药企业营业收入总额的36.2%;中药饮片加工、中成药生产中医药制造企业,营业收入稳定上升,经营规模逐年扩大,5年间,分别累计完成营业收入101.7亿元、108.3亿元,分别占中医药企业营业收入总额的28.6%、30.4%。

从发展速度上看,因近年中药材市场价格整体疲软,中药材种植行业营业收入逐年呈递减态势,年均下降0.9%。因中医药销售市场的规范整顿,中药批发和零售行业营业收入经2016年增长高峰期后,连续三年下滑,2017年同比下降30.7%,2018年较2016年下降51.3%,2019年较2016年下降41.8%。5年来,增速最快的是中成药生产,年均增速为85.3%;中药饮片加工呈小幅增长,年均增速为4.3%。

(二)税收质量稳步提升,中医药制造企业税收贡献比较突出

5年来,全省中医药产业合计实现税收收入18.2亿元,年均增速为7.4%,中医药产业税收收入的整体走势呈“W”字形。即在2014年税收收入出现3.8亿元高点后,随着宏观经济进入调整期,2015年中医药产业税收收入出现下滑,2016年、2017年、2018年连续三年呈恢复性

增长态势,且增速保持平稳。随着 2019 年大规模减税降政策的实施,2019 年中医药产业在营业收入同比增长 6.7% 的情况下,实现税收 3.8 亿元,同比下降 7.7%。从 2020 年上半年中医药产业走势来看又呈缓慢增长态势。

从中医药细分行业看,5 年来,中医药制造行业累计实现税收收入 15.2 亿元,占整个中医药产业调查税收收入总额的 83.6%,其中,中药饮片加工行业实现税收 4.9 亿元,占整个中医药产业调查税收收入总额的 27%,年均增速为 0.5%;中成药生产行业实现税收 10.37 亿元,占整个中医药产业调查税收收入总额的 56.6%,年均增速为 32%。中药批发和零售实现税收 2.8 亿元,仅占整个中医药产业调查税收收入总额的 15.2%,年均增速为 2.4%。中药材种植实现税收 0.27 亿元,仅占整个中医药产业调查税收收入总额的 1.2%,年均下降 1 个百分点。

(三)其他有限责任公司占据主导地位,国有及国有控股企业快速增长

从销售收入规模看,其他有限责任公司不论是销售收入还是税收收入占比均在 50% 以上,占据主导地位,税收集中度较高,体量占比较大销售收入由 2015 年的 35.7 亿元增长至 2019 年的 52.1 亿元,累计实现销售收入 222.3 亿元,占中医药产业销售收入总额的 62%。税收收入由 2015 年的 1.7 亿元增长至 2019 年的 2.1 亿元,累计实现税收收入 9.8 亿元,占中医药产业税收收入总额的 53.9%。国有及国有控股企业销售收入和税收收入体量较小,分别占中医药产业销售收入和税收总额的 18.5% 和 31.9%。

从发展速度看,国有及国有控股企业销售收入及税收收入增长最快,销售收入由 2015 年的 3.9 亿元增长至 2019 年的 14.2 亿元,累计实现销售收入 66.3 亿元,年均增速高达 243.6%;税收收入由 2015 年的 0.4 亿元增长至 2019 年的

1.1 亿元,累计实现税收收入 5.8 亿元,年均增速高达 71.4%。其他有限责任公司销售收入年均仅增长 3.5%,税收年均增幅仅为 1.1%。

(四)中医药产业发展迅速,部分地区中医药逐渐向支柱产业转变

从发展速度看,近 5 年,全省中医药产业呈快速发展态势,全省 14 个地州市中,一半以上的市州销售收入和税收收入年均增速在 10% 以上。其中,庆阳、酒泉、武威、陇南销售收入年均增速分别为 1800%、312.1%、39.3%、36.1%,2019 年税收收入分别是 2015 年的 17.2 倍、5.3 倍、6.2 倍、12.9 倍,增长速度位列全省前列。

近 5 年,定西、兰州、天水、庆阳和陇南 5 地市,中医药产业累计销售收入占全省中医药产业销售收入总额的比重超过 5%。其中:定西中医药产业销售收入由 2015 年的 22.7 亿元增长至 2019 年的 30.9 亿元,5 年累计实现销售收入 141.2 亿元,占全省中医药产业销售收入总额的 39.4%,年均增速为 2.5%;兰州中医药行业销售收入由 2015 年的 12.1 亿元增长至 2019 年的 22.7 亿元,5 年累计实现销售收入 119.5 亿元,占全省中医药行业销售收入总额的 33.4%,年均增速为 11.4%。定西、兰州、武威、陇南和庆阳 5 地市,中医药产业累计税收收入占全省中医药产业税收收入总额的比重超过 5%。其中:定西中医药产业 5 年累计实现税收收入 6.7 亿元;占全省中医药产业税收收入总额的 26.9%。年均增速为 0.2%;兰州累计实现各项税收收入 5.8 亿元,占全省中医药产业税收收入总额的 32.1%,年均增速为 2.5%。

(五)降本增效进一步发力,对社会发展的贡献度不断提升

近年来,全省中医药产业效益持续好转,这既受益于全省经济快速复苏,也受惠于国家一系列促进中医药产业发展政策红利,更是全省下大力促进中医药产业和事业融合发展、高质量发展的结果。2019 年全省中医药产业营业成本为

58.1 亿元,较 2015 年增长 54.3%,年均增长 4.7%,但每百元营业收入的成本由 2015 年的 84.7 元下降到 2019 年的 73.8 元,年均下降 0.4%,较 2018 年下降 3.1 元,较 2017 年下降 5.6 元,较 2016 年下降 10.2 元。同时,2019 年全省中医药行业实现利润总额 5.3 亿元,是 2015 年的 2.3 倍,年均增长 25.9%,每百元营业收入利润总额由 2015 年的 5.2 元增加到 2019 年的 6.7 元,年均增长 1.7%,较 2018 年增加 1.7 元,较 2017 年增加 0.3 元,较 2016 年增加 1.2 元。

调查企业 2019 年共吸纳就业人数 10411 人,较 2015 年净增 3423 人,年均增长 3.9%。5 年间,中医药企业向社会及政府缴纳的各种行政事业性基金、社会保障金由 2015 年的 0.16 亿元增加到 2019 年的 1.17 亿元,5 年来,累计缴纳 3.02 亿元,对社会发展的贡献度进一步提升。

## 二、中医药产业发展中面临的问题

### (一) 品牌质量不高,品牌效应有待提升

2019 年参与调查的 250 户中医药企业中,营业收入超过 5000 万元的企业仅有 33 户,仅占全省被调查中医药企业总数的 13.2%。营业收入超亿元的企业仅有 20 户,仅占全省被调查中医药企业总数的 8%,细分行业看,营业收入超过亿元的 20 户企业中,中成药生产企业 9 户、中药饮片加工企业 4 户,有 7 户为中药批发。营业收入超十亿元的企业仅陇西一方制药有限公司 1 户,大型中医药企业数量较少,且与《甘肃省“十三五”中医药发展规划》的奋斗目标还有较大差距。

同时,中医药制造业税收仅占全国该行业税收的 0.25%,规模位居全国第 25 位,其中中药饮片加工行业税收规模位居全国第 11 位,中成药生产行业税收规模位居全国第 25 位,税收规模与中药材产量严重不匹配,中医药税收贡献较弱,充分说明甘肃中药材大部分为直接销售,生产链较短、深加工不足、增加值不高,陇

药品牌还没有打开。

### (二) 现代化程度不高,研发投入有待加大

近年来,全省中医药产业用于研究新产品、新技术、新工艺发生的费用及外购研发和技术服务费用明显增多,购进设备及生产经营用固定资产的力度明显加大,但投入体量较少。其中,研究新产品、新技术、新工艺发生的费用由 2015 年的 0.13 亿元增加到 2019 年的 0.51 亿元,5 年来,累计费用 1.69 亿元,年均增长 215.4%;外购研发和技术服务费用支出由 2015 年的 0.12 亿元增加到 2019 年的 0.31 亿元,5 年来,累计费用 1.2 亿元,年均增长 35.5%。

### (三) 外向型发展不足,私营经济仍待提速

从中医药产业出口业务来看,近 5 年,中医药产业的出口仅仅限于出口货物,出口劳务和出口服务基本为零。从出口货物销售额看,近 5 年,中医药产业出口销售额基本保持稳定,平均销售额不足 3000 万元,占中医药产业同期销售额的比重仅为 0.4%。2019 年与 2015 年相比,中医药产业中私营企业销售收入体量基本保持稳定,销售收入和税收年均保持小幅增长。销售收入由 2015 年的 8.3 亿元增长至 2019 年的 12.8 亿元,累计实现销售收入 69.7 亿元,占全省中医药产业销售收入总额的 19.4%,年均增长 4.5%,税收收入由 2015 年的 0.2 亿元增长至 2019 年的 0.7 亿元,累计实现税收收入 2.6 亿元,占全省中医药产业税收收入总额的 14.2%。与国有企业及其他有限责任公司相比,私营企业发展质量仍待提高。

## 三、中医药产业发展对策建议

### (一) 夯实中医药产业脱贫短板,拓宽增收渠道

产业脱贫是甘肃内生发展活力和动力的“助推器”,是脱贫攻坚稳定和持续发展的根本途径。近年来,甘肃省坚持把中医药产业扶贫作为脱贫攻坚的核心任务来抓,不断丰富中医药产业发展的外延和内涵,充分释放产业带贫益贫效益。但

全省 5000 多户中医药种植企业多分布在贫困县、贫困村,且多以合作社形式存在,普遍存在种植分散、销售渠道不畅、市场价格不稳定等短板问题。为带动贫困人口持续增收、巩固脱贫成果,提升中医药产业扶贫成效,在中医药产业发展上,必需要因地制宜、因势利导、积极借力,在抓好中医药产业链深加工、提高增加值的基础上,把稳定市场、保证销售畅通作为带动脱贫、巩固脱贫的主要手段。坚持省内与省外、线下与线上、传统与现代、政府保底与市场营销、合作社加农户的中药材产业发展模式,力争在中医药产业发展、巩固扶贫上实现双赢。

(二)提升中医药产业品牌质量,增强品牌效应

甘肃产业特色鲜明,是国家中医药产业发展综合试验区核心区,特别是定西市正在全力打造“中国药都”,三大主栽品种当归、党参、黄芪种植面积分别占全国的 60%、20% 和 40%。但是因现代化起步晚,通过国标注册并被全国认可的产品少,缺少好的中药材产品叫得响的品牌,本地企业在市场竞争中优势不明显,更谈不上品牌的效应。因此,全省必需要依托中药资源优势,充分利用“中国(甘肃)中医药产业博览会”平台,借国内医药领域会展企业在我省举办全国性中医药产业博览会的机遇,加强与医药企业和终端医疗市场对接合作。特别是要加强横向的联合和学习,与同类中医药特色产业、同等中医药经济规模的省市进行对比分析,详细掌握不同品种的市场占有率、深加工能力、品牌效应等,取长补短、对标赶超、相互借鉴,促进我省中医药产业高质量发展,拓展品牌效应,力争品牌、税收、经济齐提升。

(三)坚持走绿色生态发展之路,推动产业升级

中药制造和饮片加工是甘肃医药特色产

业,但因科研投入较低,产品科研成果少,发展总停滞于传统或半现代程度。所以,加大对中医药产业科技投入,形成合理的产、学、研、政协调合作机制,重视科技成果转化是推动中医药产业发展的根本。同时要大力提升环境保护、生态治理,构建合理的中医药产业绿色发展奖罚制度,加大对企业的环境监督。积极鼓励依托全省中药材种植、加工制造、仓储物流和商贸流通产业链优势,推动互联网+市场营销,发展电子商务现代流通新业态,打造国家级中药材行业电子商务平台、线上线下协同的中药材电子交易中心和标准化仓储物流配送中心。出台专项政策和配套资金,鼓励企业加大设备投入,加快技术研发,加速产业升级,通过地方扶持帮助企业主动向优惠政策的条件靠拢,促使产业升级换代,做好做大中医药制造、中药饮片加工等现代中医药制造业。

(四)借机“一带一路”发展机遇,加速外向经济

随着“一带一路”倡议深入推进,我省在继续深化中医药产业同东部省份合作交流的基础上,更要放眼全球,既要“向东看”,也要“向西看”,畅通内外通道和区域性枢纽,完善基础设施网络,加快发展中医药产业外向型经济,提高对外开放和外向型经济发展水平。特别是,要紧紧抓住甘肃中医药配方对全国乃至全球新冠肺炎疫情防控中的特殊贡献这一机遇,大力推广我省中医药产业走出去。同时,引导和鼓励民营企业不断扩大经营规模,加速向产业集群化发展,加快中医药产业战略性重组步伐,通过联合、兼并、参股、控股等多种形式,培育壮大辐射带动能力强的龙头企业集团。

(摘自《调查与研究》2020 年第 12 期  
张雅丽/摘编 沈凯心/校)

# 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

滕海峰 李含琳 李 桢 王永明 李 楠 郑彦宏

## 一、引言

党的十八大以来,为了加快土地流转、推动适度规模经营、发展现代农业,党中央和国务院从农村土地经营制度、新型经营主体培育等方面提出了相应的改革要求和政策体系。其中,较为突出的是进行了以“所有权、承包权、经营权”为核心的“三权分置”改革(以下简称“新土改”)。近年来,甘肃积极响应和推动这项综合改革的实施,丰富了土地集体所有权、农户承包权、土地经营权的有效实现形式,创新了农村土地的经营理念、经营方式与经营模式,一定程度上推动了农业农村现代化发展。但是,在农村土地管理与改革的过程中,也存在土地流转方式单一、经营主体与服务主体培育质量有待提高等长期以来要解决但又难以很好解决的现实问题。在对全省农村土地经营现状综合分析的基础上,重点以庆阳市为样本区域,注重运用调查研究方法,具体分析农村土地管理与改革的经验做法及存在的问题,并提出有针对性的对策建议,希望为其他地区农村土地资源高效配置与合理利用提供参考。

## 二、文献梳理与问题提出

### (一) 研究现状

目前,国内关于实施农村土地管理和改革的相关研究,主要集中在以下这些问题:一是农地制度影响经济绩效的途径,主要有地权稳定性效应、资源配置效应以及社会保障效应等;二

是土地征收、农村集体经营性建设用地、农户宅基地等建设用地改革应走市场化之路;三是农地“三权分置”的相关政策转化为可操作的法律实现机制,应以坚持农地集体所有权为前提,以稳定农地既有法权关系为基础,以农地权利财产化为指向;四是“新土改”要与农村微观经济基础重建同步推进,才能发挥政策红利;五是“新土改”的实施引起了农村土地经营方式的创新;六是实践表明,在农民集体层次,土地集体所有制凸显更为优越的制度优势;七是“三权分置”旨在解决农村土地的保障功能与农村土地效率利用之间的矛盾。

### (二) 现实背景

在城镇化快速推进和农业农村现代化的背景下,农村土地流转、多元利用、规模使用、现代经营等方面发生了显著变化。一是在大部分农村,普遍存在农户土地流转“流出”需求,但能够“流入”土地,并进行现代适度规模经营的主体较少,两者之间仍然存在现实的结构矛盾;二是2019年中央一号文件、2020年中央一号文件,从坚持和完善农村基本经营制度的角度出发,提出了家庭农场、农民合作社培育的重要意义、政策体系及发展路径。这些旨在推动新型农业经营主体和服务主体培育工作的系列政策,其政策效应初步显现,但农村龙头企业、种养大户、合作社等新型经营主体的数量与规模都还有待进一步发展提升;三是在农村市场经济发展过程中,《中共中央国务院关于保持土地

承包关系稳定并长久不变的意见》(2019.11)、新修订的《中华人民共和国土地管理法》与《中华人民共和国农村土地承包法》等党的文件、国家制度、法律体系的完善与实施,将会更加引起农村土地管理与改革新的变化,亟需对其中存在的难点与问题给予及时的关注。

### (三) 研究述评与问题提出

总体而言,国家从顶层设计与制度安排的角度出台了相关政策,推动农村土地流转、科学配置和高效利用,学术界众多学者从经济学等多个学科、不同视角对此展开研究,在学理分析、实证研究方面取得了丰硕成果。但是,还存在一些需要突破和改进的地方:一是在研究对象上,需要从农村土地的保障功能转向土地使用效率的提升;二是在研究思路,不仅要研究“新土改”过程中“应该干什么、不应该干什么”,更注重对“谁来干、效率如何提升、成果如何分配”的问题。

### (四) 样本选择与调查方法

样本区域选择。本调查之所以选择庆阳市作为样本区域,重点分析农村土地管理与改革中存在的难点与问题。原因有五。一是庆阳农耕文明历史悠久,素有“陇东粮仓”之美誉,现代农业产品享誉国内外。三是庆阳地貌类型多种多样,山、川、塬兼有,沟、峁、梁相间,土地使用类型区域差异显著。四是庆阳市部分地区也是我国贫困人口发生率比较高的地区之一,通过实施产业扶贫和搬迁扶贫等举措,在盘活土地、

现代经营、发展产业等方面取得了较好成效。五是新型经营主体培育与土地流转紧密结合,有效推动了土地流转和现代农业的发展。

调查研究方法。注重全省分析与典型市县的个案调查相结合。在对全省的情况进行综合调研与分析的基础上,重点以庆阳市为样本,进行个案分析,强调对具体问题更加具有操作性的讨论。

## 三、甘肃省土地资源条件及“新土改”实践

甘肃位于黄土高原、青藏高原、内蒙古高原三大高原和西北干旱区、青藏高原区、东部季风区三大自然区域的交汇处,地形复杂,山脉纵横交错,海拔相差悬殊,高山、草甸、盆地、平川、沙漠和戈壁兼而有之。

### (一) 土地资源条件

1. 土地资源。根据甘肃省第二次全国土地调查,2018年度土地变更等调查,截至2018年12月31日,全省土地总面积为4258.89万公顷(其中含宁夏回族自治区飞地5322.53公顷)。

2. 土地质量。甘肃省耕地质量中等偏下。根据《2019年甘肃省自然资源公报》,全省耕地和永久基本农田保护面积分别为537.67万公顷和399.24万公顷;全省初步划定永久基本农田储备区4.12万公顷;平均耕地质量等别12.6等,比2019年提高0.1等,低于全国平均水平。

3. 水土匹配。甘肃是全国水资源缺乏和最为干旱的省份之一,同时又存在时空分布不均衡的问题。

表1 甘肃省主要土地类型及其面积构成情况(2018年底)

	耕地	园地	林地	草地	城镇村及工矿用地	交通运输用地	水域及水利设施用地	其它土地
面积(万公顷)	537.67	25.52	609.58	1417.23	79.97	27.04	74.73	1487.15
比重(%)	12.62	0.6	14.31	33.28	1.88	0.64	1.75	34.92

表2 甘肃省三大流域水资源总量、土地面积、人口分别占全省比重(%)

流域	水资源总量	土地面积	人口
黄河流域	44	32	69
长江流域	35	8	13
内陆河流域	21	60	18



表3 庆阳市主要土地类型及其面积构成情况(2018年底)

	耕地	园地	林地	草地	城镇村及 工矿用地	交通运输 用地	水域及水利 设施用地	其它土地
面积(万亩)	1038.75	31.65	1151.85	1536.6	160.5	32.55	16.05	99.6
比重(%)	25.54	0.78	28.32	37.78	3.95	0.80	0.39	2.45

## (二)“新土改”实践

根据党中央、国务院的相关制度安排,甘肃省委省政府下发和实施了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的实施意见》(甘办发〔2015〕16号)《关于完善农村土地承包经营权所有权经营权分置办法的实施意见》(甘办发〔2017〕6号)等系列文件和政策举措,有效推动了家庭农场、农民合作社等新型经营主体的培育及其主导下的土地流转、规模经营、效率提升。

截至2018年6月底,全省已建立县(市、区)级农村土地流转服务中心84个,乡(镇)农村土地流转服务站1182个、村级农村流转服务点14042个。初步形成了县(市、区)有服务中心、乡(镇)有服务站、村有服务点的土地流转服务体系。在相关制度保障下,全省土地流转面积1320.1万亩,流转率达26.9%,其中,流入农户的594万亩、流入合作社的385.2万亩、流入企业的191.7万亩、流入其他主体的149.2万亩。土地经营规模经营面积793.4万亩,占流转总面积的60%。规模经营主体31270个,50—100亩的16547个,101—500亩的10977个,501—1000亩的2445个,1000亩以上的1301个。

## 四、庆阳市土地资源条件及土地流转现状

庆阳市辖7县1区,总人口265万,其中农业人口230万,年均气温8.8—10.2℃,降雨量480—663毫米。被农业农村部列入北方农牧交错带农业结构调整的重点区域,是全省优质农畜产品生产基地,早胜牛、陇东黑山羊、环县羔羊等大宗优质农畜产品享誉国内外。

### (一)土地资源条件及利用现状

根据《2019年甘肃省自然资源公报》,庆阳市总面积4067.55万亩。根据庆阳市国土部门详

查,全市耕地1038.75万亩,2018年实际经营耕地701.57万亩,其中园地80.97万亩,作物种植620.6万亩(扣除复种面积),播种面积全省列定西之后,排第二。从种植情况看,全市农作物播种面积744.03万亩(复种面积123.4万亩)。从种植结构看,谷物和其它作物播种面积677.71万亩,蔬菜播种面积47.94万亩,瓜果作物播种面积13.69万亩,中药材播种面积4.69万亩,谷、菜、瓜、药种植结构之比为91.2:6.4:1.8:0.6。从种植种类看,粮食作物面积584.6万亩(复种面积123.4万亩),油料播种面积77.28万亩,烟叶播种面积1.61万亩,其它作物青饲料播种面积14.21万亩。粮经饲种植比为78.6:19.5:1.9。果园面积80.97万亩,其中苹果园面积66.35万亩,苹果面积占园林水果面积81.9%。

### (二)土地流转经营

#### 1. 土地流转规模

基于相关制度设计与政策落实,庆阳市充分发挥县乡村三级农村土地流转服务体系职能,督促县区建立完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制,统一土地流转合同文本,强化矛盾纠纷调处,积极推动农村土地有序流转。截至2019年底,全市8县区、120个乡镇、1261个村都建立了土地流转服务体系和矛盾纠纷调处体系,累计土地流转面积169.9万亩,流转率25.4%,培育50亩以上规模经营主体1502个,规模经营面积51万亩。

#### 2. 土地流转方式

庆阳市农村土地流转方式主要有转包、转让、互换、出租、股份合作等,其中是以出租和转包为主。2017年、2018年、2019年,通过出租和转包这两种形式流转的土地占流转土地总面积的比重分别为79.4%、79.7%和80.9%。

### 3. 流转对象

庆阳市农村土地承包经营权主要流向对象包括农户、专业合作社、企业及其他经营主体等。流向农户的土地占流转总面积的比重,从2014年的46.3%下降至2019年的31.4%;流向农民专业合作社的土地占流转总面积的比重,逐渐提升,从2014年的28.65%提高到2019年的34%,流入企业的土地占流转总面积的比重,逐渐提升,从2014年的9.1%提高到2019年的22.2%。新型经营主体规模化经营的趋势日渐明显。

## 五、庆阳市新型经营主体培育及土地经营管理

近年来,庆阳市先后制定出台了《关于加快贫困村农民专业合作社建设和提升工作的通知》《庆阳市培育发展家庭农场三年行动计划(2020—2022年)》等相关政策,坚持注重分类指导与规范运行,高质量推动农村新型经营主体培育,重组农村微观经济基础,为科学配置和高效使用农村土地资源奠定了制度基础与发展主体。通过合作社、家庭农场、龙头企业等新型经营主体的带动和引领,进一步促进了土地流转、提高土地利用效率,使得种养殖及农产品加工业成为了庆阳市农业增效、农民增收、巩固脱贫攻坚成果的强有力保障。

### (一)新型经营主体类型

#### 1. 农民专业合作社

截至2020年6月底,庆阳市共创办养殖、种植、加工、销售等各类农民专业合作社7825个,入社成员有20.2万人,辐射带动非成员农户20.1万户。特别是在全市570个贫困村,创办社2716个合作社,1233个“331+”合作社。其中接纳入股资金的合作社963家,参与入股经营的贫困户有6.9万户,2019年实现分红6010万元。

#### 2. 家庭农场

截至2020年6月底,全市累计培育发展家庭农场540个,其中:从事种植业的257个、从事养殖业的150个、从事种养结合的133个。家庭农场经营耕地总面积7.58万亩,50亩以上的

339个。全年家庭农场经营总收入3172.6万元,收入在10万元以上的168个。家庭农场劳动力总数3644人,其中常年雇工1609人。

### 3. 龙头企业

近年来,庆阳市按照“县县有大型龙头企业落户,业业有大型龙头企业引领”的思路,累计引进培育农业产业化龙头企业135家,参与重大农业项目建设,一大批项目得到落地实施,带动了产业发展,夯实了发展基础。引进福建圣农集团发展肉鸡产业;引进东方希望集团、正大集团发展生猪产业;引进中盛农牧、庆环制种公司发展肉羊产业;引进海升集团、融诚集团、居立公司、正洋公司发展苹果产业。在饲草、肉牛、中药材等产业方面,也同步实施了一大批农业产业化建设项目。相继组织实施高标准农田建设项目48.1万亩。

### (二)新型经营主体产业分布

#### 1. 行业分布

全市7825个合作社中,种植业类2525个,占32.67%;畜牧业类2916个,占37.27%;林业类864个,占11.04%;服务业类496个,占6.34%;其他类1021个,占13.05%,涵盖了全市所有主导产业和特色产业。

#### 2. 产业分布

全市共有肉羊合作社968个,养殖规模82.89万只;肉牛合作社351个,养殖规模4.39万头;生猪合作社440个,养殖规模14.34万头;肉鸡合作社299个,养殖规模207.73万只;苹果合作社931个,面积17.44万亩;瓜菜合作社208个,面积3.28万亩;中药材合作社524个,面积17.22万亩;饲草合作社153个,面积20.19万亩。

## 六、庆阳市进一步推动农村土地管理与改革中的难点及现实问题

### (一)重点难点

根据庆阳各地农村土地流转及使用情况的调查,由于农业自身相对于工商业而言的低效益特点,一定程度上减弱了农民进行农作物种植的积极性,使得大批量的农村青壮年人口

选择进城务工,导致了农村土地希望被流转的现象。在很多农村,大多存在土地流转的结构失衡的问题,即愿意流出土地的农户很多,但能够流入土地并对土地进行现代规模经营的主体很少,由此使得很多土地无奈被撂荒或粗放经营。也就是说,决定土地流转与经营效率的关键,是一个地区的新型经营主体的培育数量与质量,但这也是一个地区土地管理与改革工作进一步提升的重点和难点所在。主要原因有:

一是近年农村推行的“新土改”政策体系,使得现阶段农户享有较为完整的使用权、收益权和转让权等核心权能和包括入股与抵押融资在内的他项权能,已经可以满足他们土地合理使用的基本需求,已基本不存在土地流转、土地抵押、现代经营的制度性约束。

二是农户由于自身的小规模生产、分散决策与经营、缺乏监管等特点,使得农户在面对国际国内农产品广泛流通的大市场过程中,在市场信息收集与研判、市场价格谈判与决策、规模化品质化生产、市场开拓与营销等方面,与企业、合作社、家庭农场等紧凑型、规模型、市场型等市场主体相比,具有很大的不足与难以弥补的短板。

三是客观实践表明,我国建设现代农业的前进方向和必由之路是发展多种形式适度规模经营,但同时也要看到,小农户家庭经营是我国农业的基本面。因此要处理好现代农业发展与小农户的之间的关系。党的十九大报告和近年中央一号文件反复强调的“推进小农户和现代农业发展有机衔接”。

四是从“新土改”政策实施及各地实践来看,合作社、家庭农场等新型经营主体是推动土地流转和规模经营的市场主体,也是“推进小农户和现代农业发展有机衔接”的根本载体和现实途经。所以,不论是土地有效配置还是我国现代农业发展,新型经营主体的培育工作至关重要。

## (二)现实问题

尽管各地对此很重视,由于人才匮乏等方面的原因,新型经营主体培育工作与政策要求、农民期盼相比,还有很大的不足。

1. 合作社带动能力不强。全市贫困村合作社规范化程度大幅提升,规范化程度达到76.53%,但非贫困村规范化程度仍然较低,691个非贫困村还有76.5%的合作社运营不够规范,近40%的合作社尚未运营。总体而言,绝大多数合作社在服务内容上还以生产资料供给、技术培训等低层次服务为主,大多停留在原料型、初加工型生产阶段,缺少能带动社员开展标准化生产、“三品一标”认证、统一品牌营销的合作社。由于缺乏产业项目支撑,合作社自身发展能力,从而对土地资源的盘活能力与高效使用能力较弱。

2. 专业人才匮乏。农民是专业合作社与家庭农场的主体,普遍存在文化程度偏低,专业知识较少,政策水平不高,缺乏经营管理和市场营销经验等问题。合作社与家庭农场中懂技术、善经营、会管理的综合性人才少;由于农村青壮年外出务工者较多,合作社缺乏能熟练操作农机、从事标准化种植养殖的技术工人。同时,随着合作社与家庭农产的迅速发展,农经、市场监管等部门难以实现“零距离”和全覆盖的指导服务,乡镇农经农业服务中心缺乏专业人才,作用发挥不充分,技术指导服务不到位。

3. 农经管理工作队伍不健全。目前,县区农经部门承担着农村土地承包、农村产权制度改革、农村宅基地管理、新型经营主体培育、村级集体经济发展、农村集体“三资”监管、土地纠纷调处等多项工作,工作任务十分繁重。但县区农经人员力量严重不足,乡镇农经机构不健全,除镇原、华池、庆城、西峰农经干部在10人以上,其他4县农经干部不足10人;西峰区、镇原县、庆城县的乡镇独立设置农经机构,其他5县与财政所、三农服务中心等机构合并,农经干部不固定,服务指导难以及时跟进。

4. 融资渠道不畅。虽然中央和省级财政每年都安排了一定的扶持资金,但投资总量偏少,加之市、县财力不足,扶持资金难以落实,在基础设施、贴息贷款、以奖代补、撬动民资中的杠杆作用发挥不够充分;合作社组织松散,规模偏小,缺乏可抵押资产,为金融机构评级、授信以及监督带来较大困难,信誉度不能保证,难以获得贷款支持;社会资本投资发展合作社的信心不足,融资困难,制约了合作社的持续发展。

## 七、深化农村土地管理与改革的对策建议

(一) 广泛宣传和深入贯彻农村土地承包政策

采取多种形式大力宣传新修订的《农村土地承包法》,提高政策知晓度。深入贯彻落实《中共中央国务院关于保持土地承包长久不变的意见》和市委办、市政府办《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的实施意见》,继续完善市、县、乡农村土地承包管理、流转、纠纷调处体系,加强对工商企业等社会资本流转取得土地经营权的监管和风险防范,严格农村土地经营权管理。

(二) 推进农村土地集约化管理,提高农村土地利用效率

一是持续加大农村存量建设用地盘活力度,深入推进农村土地全域整治,大力倒逼产业转型升级;二是强化土地市场化配置改革,深化“亩产论英雄”改革,推进农村土地制度改革;三是根据用途的不同划分土地类别,各级政府要制定土地利用规划;四是将更多的科技因素引入现代农业的发展过程中去,发展绿色无公害农业,提高耕地的利用率;五是政府也要积极引导农民,通过土地整理可以增加土地的使用面积,节约灌溉用水,有利于农机具的使用,改善土地的生态环境,以利于农村土地的保护和可持续发展。

(三) 持续推进合作社规范运行与质量提升从盘活和科学配置农村土地资源、提高土

地利用效率的角度出发,持续推进合作社规范运行与质量提升势在必行。对新建成的合作社继续按照“运营规范、运营较规范、运营一般、未运营、吊销注销”五种类型,因社施策,分类指导,规范提升,重点对“运营一般”和“未运营”的合作社提升为“较规范的”,对“运营较规范的”提升为“运营规范的”,提高规范化运作水平。

## (四) 加强合作社入股资金监管

按照“谁安排、谁监管、谁负责”的原则和“花钱必问效、无效必问责”的要求,加强合作社入股配股资金监管,确保贫困户入股资金安全和按期分红。指导合作社与入股贫困户综合分析同期银行贷款利率、社内产品交易量、经营收益等因素,与社员共同商讨、合理约定保底收益比例。在脱贫攻坚期内,坚持“保底收益+按股分红”政策不变;脱贫攻坚完成后,建立“风险共担、利益均沾”的市场机制。

## (五) 做实做强村集体经济

村级集体经济属集体所有、村民所有,是党群中间最好的利益链接点,是提升农村基层党组织组织力的重要保障,也是引领农民实现共同富裕的重要途径。《中国共产党农村工作条例》明确要求,“村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,推行村“两委”班子成员交叉任职。”积极发展多种形态的、符合市场经济规律要求的村集体经济,是高效配置农村土地资源、发展现代农业、推动产业振兴的重要途径。

(摘自《甘肃理论学刊》2020年第6期

张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:滕海峰,中共甘肃省委党校(甘肃行政学院)经济学教研部副主任、副教授。

# 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

梁海燕

2019年9月18日,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调,黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,为黄河流域生态保护和高质量发展开辟了全新视野。

甘肃位于黄河流域上游,具有涵养水源、防风固沙和生物多样性保护等重要生态功能。黄河甘肃段长度913公里,沿黄流域总面积14.59万平方公里,占全省面积的34.3%,多年平均自产地表水资源量超过黄河流域总水量的1/5,尤其是甘南高原素有“黄河蓄水池”和“中华水塔”的美称。2019年8月,习近平总书记在甘肃考察期间,指出“甘肃是黄河流域重要的水源涵养区和补给区,要首先担负起黄河上游生态修复、水土保持和污染防治的重任。”近年来,甘肃省以习近平生态文明思想为统领,坚持生态优先、绿色发展,坚持山水林田湖草综合治理,全面加强生态文明建设,大力发展生态产业,黄河干流水质呈现稳定向好的趋势,生态环境持续改善。2020年,黄河甘肃段四大水系14条河流34个断面水质优良率达97.1%。甘南州天然草原综合植被盖度达到96.87%,森林覆盖率达到24.38%,黄河流域多年平均自产水资源量达到127.8亿立方米。石羊河流域水资源管理、疏勒河流域水权制度改革走在了全国前列。但

是,随着经济社会的快速发展,甘肃黄河流域生态保护与经济社会发展、人口增长之间的矛盾日益突出,应对变化环境下水资源脆弱性的风险不断加大。在黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略的背景下,甘肃要紧抓历史机遇,找准自身定位,强化上游责任,抓好落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的着力点,奏响黄河大合唱的“甘肃乐章”。

## 一、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

(一)甘肃是黄河流域重要的水源涵养区和补给区

甘肃省地处我国西北干旱区、青藏高原区和东部季风区三大自然区的交汇部位,是国家“两屏三带”生态安全战略格局中的青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障和北方防沙带,生态功能极其重要,是黄河流域重要的水源涵养区。祁连山被誉为河西走廊“生命线”和“母亲山”,是黄河流域重要水源产流地。甘南高原在涵养水源、调节洪峰等方面起着十分重要的作用。黄河每年在甘肃获得补水约137亿立方米,其中仅玛曲段就获得补水85亿立方米。渭河、泾河、洮河、大夏河等河流是黄河重要的补给水源。基于甘肃是黄河流域水源涵养区和补给区的战略定位,以提升水源涵养能力为目标,统筹推进山水林田湖草系统治理,加大流域治理和水土流失综合治理力度,是甘肃责无旁贷的责任担当。

## （二）甘肃是黄河流域水资源利用的标杆区

甘肃是严重缺水省份，省内大部分地区常年干旱少雨，水资源时空分布不均，多年平均降水量只有 276.9 毫米，人均水资源量只有 1152 立方米，亩均水资源量只有 389 立方米，河川径流量受降雨量影响变化幅度较大。受全球气候变化、用水结构等的影响，甘肃黄河流域水资源供需矛盾日益突出，沿黄流域用 44% 的水资源量支撑着全省 70% 的人口和经济总量。为破解这一矛盾，甘肃实行最严格的水资源管理制度，建立流域节水评价机制，发展节水产业、技术与模式，实施全社会节水行动，加快重大跨流域调水工程建设，建成引洮一期、引洮入潭、古浪黄花滩生态移民供水等引调水项目，为黄河流域其他省份提供了示范和经验。

## （三）甘肃是黄河流域乡村振兴的主区域

甘肃沿黄区域多是生态脆弱区、民族地区、革命老区和“一带一路”的叠加交织区域，经济社会发展相对滞后，贫困人口多、贫困程度深，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾突出。甘肃不断发展特色产业，拓展增收渠道，推动基础设施、公共服务向农村延伸，逐步缓解城乡发展不平衡状况，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，打造黄河流域乡村振兴样板，确保黄河流域生态保护和高质量发展的宏伟蓝图实现。

## （四）甘肃是黄河文化保护弘扬的示范区

甘肃黄河文化历史悠久、特色鲜明，大地湾文化、马家窑文化、齐家文化等都发源于黄河一级或二级支流上，敦煌莫高窟、麦积山石窟等世界文化遗产影响深远，红军长征路线成为中国工农红军革命历史的伟大见证。甘肃是黄河流域文化保护弘扬的示范区，深入挖掘黄河文化的当代价值，展现黄河文化魅力，打造黄河文化带，推动黄河文化旅游融合发展，提升发展内涵，是甘肃落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的重要举措。

## （五）甘肃是黄河流域生态经济带建设的实

## 验区

甘肃是黄河上游经济地带中的老工业基地，是黄河流域生态经济带建设的实验区，生态产业发展势头强劲，沿黄区域产业结构不断优化，十大生态产业建设初见成效，建成了以兰州、白银、金昌、嘉峪关、天水等城市为主的工业基地。面对经济发展新挑战，甘肃通过调结构、转方式，建立现代化经济体系，建设绿色生态产业示范区、生态保护性农业示范区等，培育经济增长的新动能，能为全流域提供模式借鉴。

## 二、甘肃黄河流域生态保护与高质量发展存在的问题

### （一）黄河流域生态保护形势严峻

一是水污染形势严峻。一些地方水利基础设施建设滞后，污水收集管网覆盖率低，工程网络体系不完善，流域、区域间水系连通程度低，特别是市、县污水处理能力偏弱。农村农业源的污染愈发突出，船舶开采、运输、旅游观光等新增移动污染源明显，突发环境事件风险相对较高。二是水源涵养区生态脆弱。黄河上游水源涵养区域生态环境比较脆弱，气温升高导致冰川退缩，森林质量下降，草地退化严重，个别河流河段生态环境状况堪忧。三是水资源量供需矛盾突出。甘肃地处西部内陆干旱地区，水资源供需矛盾突出，84 个县（市、区）中约有 63 个县存在缺水问题。随着人口和产业进一步向重要经济区、城市群集聚，水资源区域平衡和跨区域配置的任务更加艰巨。四是水土保持任务繁重。甘肃水土流失面积 10.71 万平方公里，每年流入黄河泥沙达 4.92 亿吨，破坏区域水土资源与生态环境。

### （二）沿黄流域发展不平衡不充分的问题突出

一是城乡之间的基础设施发展失衡，医疗卫生、教育资源等公共服务差距明显。一些区域经济布局与人口分布、资源环境、发展质量不平衡，城镇化发展起点低、速度慢、产业支撑力度不够，城市公共服务辐射半径比较短。二是

产业结构失衡。经济增长方式粗放,产业结构以资源输出型为主,科技投入不足,社会信息化程度、数字经济发展水平仍全面处于全国下游,高质量发展的动力系统尚未形成。三是科技创新欠缺。现代产业发展缺乏完整的配套服务支撑体系,经济与科技创新、现代金融、人才资源之间存在不协调现象,企业自主创新能力普遍不高。

### (三)黄河文化的传承保护不够

甘肃在黄河文化的传承、保护与利用方面还存在不少问题,主要表现为重硬轻软、手段单一,注重文物古迹物理形态的保护,缺少对黄河文化时代价值的挖掘、传承和展现,流域内文化保护传承的碎片化现象存在,未能运用数字化手段对黄河文化进行传播,黄河文化的开发利用程度不高,偏重旅游开发层面,缺乏对文化价值的深度挖掘、文化传承体系的构建,文化影响力、传播力、感染力均显不足。

### (四)法律制度供给不足

目前我国涉及到黄河的法律规范有364部,其中关于水利建设、资源环境、计划统筹、“三农”问题、交通旅游等五个方面占比达90.7%,多涵盖在西部大开发、区域发展、民族地区发展等政策中。总体上黄河流域生态保护、高质量发展、公共治理等方面的制度供给较少,缺乏黄河流域统一立法,一些地区和部门制定的政策针对性不强,存在相互掣肘的问题。

## 三、甘肃落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的着力点

### (一)坚持生态优先,提升水源涵养能力

以祁连山、甘南黄河上游水源涵养、黄土高原水土流失治理等为重点,推进山水林田湖草综合治理、湿地保护修复、沙化土地植被修复等,做好“水的涵养、土的保持、沙的减少”,切实发挥上游地区水源涵养生态功能。一是实施国家公园、湿地保护与修复、森林草原保护、水源涵养提升、祁连山水源涵养等工程,开展退牧还草、草原鼠害综合治理,加强对祁连山原生态的

修复保护,增强黄河流域水源涵养能力。二是推进流域综合治理。健全黄河联防联控和流域共治机制,对黄河干流河道、两岸堤坝、河道、滩区进行系统治理,对生态脆弱河流开展治理与修复。三是加强陇中陇东黄土高原水土保持,通过封山禁牧、轮封轮牧和封育保护等措施促进自然恢复,大力发展绿色生态农业、家庭农场和经济林带,加强水土保持综合治理。采用以奖代补、志愿服务、公众监督等形式,鼓励和引导社会力量参与治理。四是建立健全流域纵向与横向相互结合、相互补充的生态补偿机制。建议国家在甘肃建立黄河流域横向生态补偿专项资金,专门用于水源涵养、流域生态修复、水土流失治理等。

### (二)发展生态产业,加快培育经济新动能

考虑可利用土地和水资源、生态系统脆弱性、环境容量、人口集聚度、经济发展水平等因素,着力发展生态产业,创新生态文明建设模式,强化各类要素支撑,推动区域高质量发展。沿黄农业产业带要发展现代农业,做强做优现代丝路寒旱农业,促进农业与休闲、旅游、文化、教育等产业的深度融合。实施创新驱动战略,大力发展智能制造、新一代信息技术等新兴产业,扶持科技型中小企业、高新技术企业、创新型企业发展,培育企业家精神,形成以创新为引领的经济体系和发展模式。

### (三)推进乡村振兴,促进城乡融合发展

落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略,应着力推进乡村振兴和城乡融合发展,以城带乡、以工助农,建设生产发达、生活富裕、生态优良的美丽乡村,加快以县城为主体的新型城镇化建设,培育发展带动作用强的现代中小城镇、特色小镇,通过扩权赋能、以奖代补等激励措施,带动城镇建设和产业发展。发挥中心城市优势,市州所在城市应吸引人口和产业的集聚,提高承载与引领带动能力。推进大中小城市和小城镇协调发展,构建以兰西城市群为引领、榆中生态创新城市建设为增长极、甘肃境内各区域节点城市

为内核的城镇网络格局,发展新一代信息技术、数字经济、生物、新材料等新兴产业体系,形成黄河流域高质量发展的动力系统。

#### (四)讲好黄河故事,传承保护黄河文化

甘肃是黄河文化的集中承载地,落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略要着力挖掘黄河文化内涵,讲好黄河故事。开展黄河文化遗产和非物质文化遗产普查,加快建设黄河文化资源数据库,推出一批有影响力的优秀研究成果,推动互联网、大数据、云计算、区块链等新技术深度融合,实现黄河文化资源的数字化转化。设立黄河上游生态保护和高质量发展先行示范区,建设黄河文化主题公园、文化生态公园等特色公园,打造黄河生态文化旅游带,开发黄河旅游主题精品线路和特色旅游产品,多角度、深层次展示黄河地理文化和黄河精神。建立跨区域共建机制,争取国家和沿黄各省区在黄河文化交流、文化遗产保护、文化旅游、人才培养等方面开展合作。

#### (五)制定专门立法,强化法治保障

黄河流域的高质量发展离不开高质量的法

治环境。国家层面应抓紧制定《黄河法》,通过立法明确流域管理机构职责,完善黄河流域空间管控、环境总体规划、污染防治、生态保护与修复、生态补偿、流域综合监管等制度。国家立法面临诸多困难,甘肃应先行先试,开展《甘肃省黄河流域生态保护条例》《甘肃省黄河工程管理条例》《甘肃省水资源节约利用条例》等地方立法工作,科学制定发展规划,明确甘肃黄河流域生态环境保护监管体制,健全流域联防联控机制、生态文明考核机制、环境资源税收制度等,为黄河开发和保护提供法治支撑。加大环境资源司法保护力度,探索跨区域纠纷解决的联动联调机制,加强与周边省区在立案、审判、执行等方面的司法合作,发挥司法的服务保障作用。

(摘自《社科纵横》2021年第1期)

张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:梁海燕,甘肃省社会科学院马克思主义研究所。

(上接第23页)向精深加工转变,构建完整的草产业链条,创建国家级知名品牌。推动建立草种子质量标准和草产品等级标准、企业生产标准等行业生产标准。三是加快推动草产业园区建设,以做大做强草产业生产、加工、销售主体为重点,着力打造上下游产业链完整畅通、生产与服务体系有机衔接的草产业集群。

(四)健全完善草产业发展的政策保障机制。一是制定甘肃草产业“十四五”发展规划、草原生态修复治理和利用试验示范方案,加强对草产业发展的统筹指导。开展草原生态示范县建设,探索建立草原生态补偿试点,进行生态补偿试验体制机制和补偿标准研究。二是建立健全草原执法体系,确保经费落实和人员到位。

依法加强草原征占用管理,坚决整治破坏草原的违法行为。加强草原生态监测预警体系、防灾物资保障体系及指挥体系等建设,提高应急响应能力。强化财政金融支持,利用好现有产业发展基金,支持草产业规模化发展。三是加大草产业教学、科研、推广等方面的基础设施建设力度,加强草产业科技创新支撑平台和服务体系建设,组建草原生态保护和草产业技术创新中心,改善科技创新条件。鼓励企业与科研院所合作,培养草产业科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。

(摘自《发展》2021年第2期)

张雅丽/摘编 武新力/校)





## 2020 年全省金融运行总体平稳

2020 年全省金融运行总体平稳,呈现出各项存贷款平稳增长、贷款结构持续优化、融资成本明显下降的良好态势。至年末,各项贷款余额 22159 亿元,同比增长 7.16%,增速较上年末提高 0.42 个百分点。各项存款实现平稳增长,至 2020 年末,全省金融机构各项存款余额 20993 亿元,同比增长 6.19%。

从贷款的投向来看,至 2020 年末,全省基础设施建设领域贷款余额 7089 亿元,同比增长 12.24%;全省第三产业贷款余额 10200 亿元,同比增长 10.36%;全省小微企业贷款余额 5083 亿元,同比增长 7.33%,全省制造业中长期贷款余额 558 亿元,同比增长 6.95%,扭转了上年度负增长态势。

## 我省启动深化“放管服”改革 优化营商环境专项整治

我省日前启动深化“放管服”改革优化营商环境专项整治,着力解决审批事项互为前置条件、招商引资中政策不统一执行不透明、专项建设资金“滞留”“截留”等一系列企业群众反映强烈的突出问题,严查不作为、乱作为、吃拿卡要等影响营商环境和发展环境的突出问题。此次专项整治重点包括履职尽责不到位、简政放权不充分、监督管理不规范、服务质量跟不上 4 个方面的 16 类问题。

## 我省五年投入困难群众救助 补助金 534.5 亿元

我省进一步健全城乡低保、特困人员救助供养、临时救助等基本生活救助,完善教育、就业、医疗等专项救助,制定单人户施保、低保渐退、学生资助等一系列惠民措施,构建起覆盖城

乡的社会救助制度体系。

五年来,我省共投入困难群众救助补助资金 534.5 亿元;逐年提高城乡低保和特困供养标准,城乡低保标准分别达到年人均 6924 元、4428 元,比“十二五”末分别增长 38%、55.1%;城乡特困人员供养标准由单一的基本生活标准拓展为“基本生活+照料护理”,供养补助标准分别达到不低于每人每年 10452 元和 7200 元;累计开展临时救助 592.2 万人次,支出临时救助资金 65.49 亿元,有效纾解了群众急难性和临时性困难。

## 我省出台措施强化土地要素保障

我省出台《关于强化土地要素保障持续优化营商环境的若干措施》。《若干措施》提出,在国土空间规划批准生效前,对确需开工的重大建设项目,可由市、县人民政府承诺将项目用地布局和规模统一纳入正在编制的国土空间规划,之后按程序报批建设用地。全面启动土地征收成片开发工作,建立土地征收公共利益用地认定机制,缩小土地征收范围,依法依规实施土地征收。科学配置土地利用年度计划,改革年度用地计划管理方式,实行土地利用年度计划省级统筹、分类保障,省级预留新增建设用地计划指标可以统筹支持省列重大项目、省级重大招商引资项目、专项债券项目、预算内投资项目、生态产业发展项目、兰州新区项目、兰州榆中生态创新城项目以及“两新一重”项目,提高土地资源配置效率,保障精准有效投资用地需求。鼓励新建项目使用存量建设用地,充分利用处置批而未供和闲置的土地。

## 2020 年我省进出口总值达 372.8 亿元

据悉,2020 年我省实现外贸进出口总值 372.8 亿元,全省外贸进出口基本保持平稳发展。

2020年,我省主要出口产品为机电产品、农产品和劳动密集型产品,以上三类出口产品合计占全省出口总值的80%。主要进口产品为金属矿及矿砂、机电产品和镍钴新材料,合计占全省进口总值的75.8%。哈萨克斯坦、蒙古国、欧盟、东盟为我省前四大贸易伙伴,去年我省对哈萨克斯坦进出口71.9亿元,对蒙古国进出口34亿元,对欧盟进出口31.7亿元,对东盟进出口28.7亿元。同期,我省对“一带一路”沿线国家进出口165.2亿元,占全省外贸总值的44.3%。

### 我省新增2个国家级现代农业产业园

近日我省新增酒泉市肃州区、宁县等2个国家级现代农业产业园。

肃州区国家现代农业产业园立足独特的制种产业资源禀赋,以建设国家优势特色种业示范区为目标,以“培育蔬菜、花卉为主,杂交玉米为辅,牧草、草莓为补充”的五大现代种业为发展方向。目前,产业园种子生产经营企业达到143家,年产各类种子1亿公斤,蔬菜、花卉种子出口量占到全国蔬菜、花卉种子出口总量的一半以上,成为全国最大的对外贸易制种基地和国家重要的良种繁育基地。

宁县国家现代农业产业园以苹果为主导产业,以“一核、三带、一基地”为总体功能布局,强化育苗繁育,建成以高定位、高科技、高效益、苗木良种化、栽培矮密化、生产机械化、水肥一体化、产品标准化等为特点的全国最大矮化自根砧苹果基地11万亩,初步形成集育苗栽植、分拣包装、贮藏运输、加工销售为一体的全产业链条。

### 我省东西部扶贫协作和中央定点帮扶工作“再升级”

根据国家安排,天津、厦门、福州、青岛东部四市所属39个区县与我省58个贫困县开展扶贫协作,中央党政机关、企事业单位共36个单位定点帮扶我省43个国家扶贫开发工作重点县,在观念、人才、技术、项目、资金等方面持续对甘肃开展全方位帮扶。5年来,东部四市在我省实施协作项目4900余个,累计引进企业405

家,累计兴办产业园81个,向东部输转建档立卡劳动力2.5万人次,向其他地区输转就业人员12万人次,累计援建扶贫车间1351个,吸纳7万贫困劳动力就近就业。仅在2020年消费扶贫行动,就实现消费扶贫金额138.4亿元,中央单位定点扶贫五年累计投入帮扶资金25.4亿元,帮助我省引进项目1170个。今年以来,我省围绕巩固脱贫攻坚成果和接续推进乡村振兴,积极对接东部帮扶省市和中央帮扶单位,进一步完善结对帮扶关系,指导受援县区拟定项目需求清单,谋划起草甘肃省“十四五”东西部协作框架协议,持续推动东西部扶贫协作和中央定点帮扶工作升级。

### 我省实施文旅康养产业发展倍增计划

我省制定了文旅康养产业发展倍增计划。参照2019年全省文化旅游综合收入3000亿元的基数,按年平均增长15%努力,到2025年,全省文化旅游综合收入将达到6000亿元以上,实现倍增目标。其中,2019年康养产业收入390亿元(按照纳入全省文化旅游板块内的康养产业收入占文化旅游综合收入的13%计算),按年平均增长15%计算,到2025年,全省文化旅游康养综合收入将达到780亿元以上,实现倍增目标。

### 我省水土保持工作持续向好

据悉,2020年我省持续完善水土保持制度体系,严控人为水土流失,持续提升水土保持监测和信息化能力,全省水土流失强度逐步减弱,“治理补短板”成效初见,水土保持工作持续向好。2020年,我省持续提升水土保持监测和信息化能力,充分运用遥感、无人机等高新技术,积极开展人为水土流失遥感监管、黄河流域生产建设项目专项整治行动,全面落实行业监管责任。组织完成对镇原、泾川、和政县的省级2020年度水土流失动态监测、水土保持监管重点监测,规划评估对示范县通渭、和政县的重点工程监测工作,开展监测站网运行情况检查,形成《甘肃省水土保持监测站网布局优化方案》,向水利部上报国家级水保监测站点优化布局工作建议。

## “十四五”我省将改造提升 65 万亩制种基地

据悉,“十四五”期间,我省将立足现有制种产业优势,抢抓国家把甘肃列为全国三大种业基地的机遇,加大具有自主知识产权的优良新品种选育培育,围绕打造国家级种业基地目标,配套高标准农田建设项目,优先建设一批规模化机械化标准化的玉米、马铃薯、瓜果花卉、道地药材良种繁育基地和现代种业产业园。我省将在“十四五”期间改造提升玉米制种基地 30 万亩、马铃薯种薯繁育基地 20 万亩、绿色标准化瓜菜花卉制种基地 15 万亩,推进种业产业化现代化进程,实现由种业大省向种业强省转变。

我省将扎实做好第三次全国农作物种质资源普查和第三次畜禽种质资源调查,摸清全省种质资源现状,系统谋划开展农作物和畜禽种质资源收集、鉴定、保种和开发利用,进一步加强种质资源保存库和创新利用中心建设,加大畜禽种质资源保种场等种业基础性公益性投入力度,加快种畜禽场、种公畜站建设,提升畜禽良种推广保障能力。

### 我省国土空间规划体系基本建立

“十三五”期间,我省加快转变国土开发利用方式,加强国土空间用途管制,提升国土空间治理能力,基本建立全省国土空间规划体系。

目前,我省国土空间规划和专项规划已初步完成生态保护红线划定工作,有序推进城镇开发边界试划,提出“系统保护、核心引领、全面开放、城乡协调”的国土空间保护开发战略,形成了省级国土空间规划框架性初步成果。14 个市州 78 个县(市区)启动本级国土空间规划编制工作,今年 9 月底前将形成全省四级三类国土空间规划体系。同时,我省已开展省级自然资源“十四五”生态保护和自然资源利用、矿产资源、国土空间生态修复、地质灾害防治、基础测绘、科技创新发展等 6 个专项规划编制工作。在此基础上,我省将进一步落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,科学统筹生态、农业、

城镇等功能空间。加快推进乡镇国土空间规划编制,优化县域城乡发展空间布局,促进产业融合发展;科学配套公共服务和基础设施,把乡镇建成服务农民的区域中心。

### 我省将实施现代丝路寒旱农业 优势特色产业三年倍增行动

据悉,我省决定实施现代丝路寒旱农业优势特色产业三年倍增行动。我省将在三年内坚持“建基地、强龙头、延链条、聚集群”,促进优势特色产业向适宜区集中,建成一批产业大县、加工强县和产业强镇,打造优势特色产业集群,加快形成“一乡一品”“一县一业”“一县多园”“连乡成片”“跨县成带”“集群成链”的现代农业优势特色产业发展新格局;建立良种繁育、技术支撑、标准化规模化种养、仓储加工保鲜冷链物流、产销对接、品牌营销、金融保险支持的全产业链、供应链、价值链和循环链,建成相对完备的现代丝路寒旱农业产业体系,实现优势特色产业效益倍增。根据行动计划目标,到 2023 年,全省重点优势特色产业全产业链产值由 3239.6 亿元增长到 5452 亿元,增长 68.3%。

### 去年我省规上工业同比 增速居全国第 4 位

据悉,2020 年我省规模以上工业同比增长 6.5%,较上年同期提高 1.3 个百分点,增速居全国第 4 位,西北五省第 2 位。

去年 1 至 12 月,我省 14 个市州规上工业全部实现正增长,12 个市州增速超年初预期目标,9 个市州增速超过全省平均水平。全省工业先行指标趋势持续向好,工业用电量累计 1026.1 亿千瓦时,同比增长 6.72%。铁路货物发送量(兰州铁路局甘肃境内)4516.8 万吨,同比增长 6.64%。1 至 11 月,全省规上工业企业实现营业收入 6494.2 亿元,同比增长 9.4%,产成品库存 284.7 亿元,同比增长 2.2%,规上工业效益整体呈好转态势。

(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2期(总第134期)

2021年6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