

内部资料 免费交流

准印证号: (甘) LK000009

甘肃省情

GANSU SHENGQING



中共甘肃省委党校（甘肃行政学院） 主办

1
2022

甘肃省情

2022 年第 1 期

(总第 137 期)

2021 年 3 月 15 日编印

主 编 杨 忠

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 年前三季度全省经济运行情况 (1)

新型城镇化发展质量测度及金融支持研究

——基于甘肃和江苏的比较 徐雪(3)

调查与研究

南水北调中线建设成效对规划西线的启示 王福生(9)

甘肃省建制镇发展研究 温婕(15)

观点摘编

发展壮大甘肃资本市场的对策建议等 10 则 (19)

产业发展

兰州—西宁工业产业分工协同体系构建

——基于兰西城市群建设视角 林柯(21)

“一带一路”背景下甘肃文化产业“走出去”路径研究 徐子超等(28)

社会发展

近年来甘肃省基本公共服务均等化形势分析 陈玉宝等(32)

可持续发展

黄河流域生态环境协同治理研究

——以甘肃段为例 韩建民等(35)

信息窗

我省生态保护建设成效显著等 13 则 (47)

2021 年前三季度全省经济运行情况

甘肃省发展改革委 甘肃省统计局 国家统计局甘肃调查总队

今年以来,在省委、省政府坚强领导下,全省上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平总书记对甘肃重要讲话和指示精神,坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,着力推动高质量发展,持续巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果,各项工作取得积极成效。前三季度,全省经济持续稳定恢复,经济运行继续呈现稳中有进、稳步提质的发展态势。

根据地区生产总值统一核算结果,前三季度,全省地区生产总值 7401.0 亿元,同比增长 8.5%,两年平均增长 5.6%。分产业看,第一产业增加值 1041.7 亿元,同比增长 9.8%,两年平均增长 7.4%;第二产业增加值 2453.2 亿元,同比增长 9.1%,两年平均增长 6.8%;第三产业增加值 3906.1 亿元,同比增长 7.9%,两年平均增长 4.5%。

一、农业生产稳中向好,畜牧业发展势头强劲

前三季度,全省农林牧渔业增加值 1076.4 亿元,同比增长 9.6%,两年平均增长 7.1%。蔬菜、园林水果产量同比分别增长 10.0% 和 11.0%。全省夏粮总产量同比增长 2.7%,秋粮生产总体稳定。

前三季度,全省猪牛羊禽肉产量 94.3 万吨,同比增长 35.5%,其中猪肉、羊肉、牛肉、禽肉产量同比分别增长 45.6%、30.0%、14.0% 和 59.7%;牛奶产量增长 51.0%,禽蛋产量增长 7.0%。生猪、牛、羊、家禽出栏分别增长 34.8%、14.5%、27.3% 和 57.8%。三季度末,

生猪存栏 660.1 万头,同比增长 26.7%;其中能繁殖母猪存栏 58.5 万头,增长 8.1%。

二、工业生产稳定增长,新产业增势强劲

前三季度,全省以上工业增加值同比增长 9.8%,两年平均增长 8.0%。9 月份,规模以上工业增加值同比增长 5.2%,两年平均增长 6.0%。分三大门类看,前三季度采矿业增加值同比增长 7.4%,制造业增长 9.2%,电力、热力、燃气及水生产和供应业增长 13.8%。从行业看,前三季度医药制造业、计算机通信和其他电子设备制造业、化学原料和化学制品制造业、煤炭开采和洗选业、有色金属冶炼和压延加工业、电力热力生产和供应业增加值同比分别增长 38.6%、32.5%、18.4%、15.3%、14.1% 和 12.1%,两年平均分别增长 24.0%、32.1%、12.6%、7.2%、12.9% 和 11.4%。

前三季度,全省规模以上工业战略性新兴产业、高技术产业、装备制造业增加值同比分别增长 19.9%、35.8% 和 11.4%,两年平均分别增长 15.0%、26.8% 和 15.8%。

前三季度,全省工业用电量 813.7 亿千瓦时,同比增长 9.5%,两年平均增长 8.1%。

1—8 月,全省规模以上工业企业实现利润 416.0 亿元,同比增长 1.4 倍,两年平均增长 69.4%;营业收入利润率为 6.9%,同比提高 3.1 个百分点。

三、固定资产投资较快增长,工业投资快速增长

前三季度,全省固定资产投资同比增长 13.5%,两年平均增长 9.9%。分领域看,基础

设施投资同比增长 7.6%，两年平均增长 9.5%；制造业投资同比增长 13.3%，两年平均增长 10.5%；房地产开发投资同比增长 17.9%，两年平均增长 12.2%，商品房销售面积同比增长 24.1%，两年平均增长 17.3%。

分产业看，第一产业投资同比下降 1.3%，两年平均增长 17.8%；第二产业投资同比增长 30.8%，两年平均增长 13.6%，其中工业投资同比增长 31.8%，两年平均增长 13.6%；第三产业投资同比增长 10.7%，两年平均增长 8.7%。民间投资同比增长 16.2%，两年平均增长 11.7%。

四、消费市场稳定恢复，进出口总值快速增长

前三季度，全省社会消费品零售总额 3024.7 亿元，同比增长 18.0%，两年平均增长 6.3%。按经营单位所在地分，城镇消费品零售额 2479.4 亿元，同比增长 17.5%，两年平均增长 5.9%；乡村消费品零售额 545.4 亿元，同比增长 20.1%，两年平均增长 7.8%。按消费类型分，商品零售 2689.0 亿元，同比增长 17.0%，两年平均增长 6.4%；餐饮收入 335.7 亿元，同比增长 26.7%，两年平均增长 5.2%。

前三季度，全省外贸进出口总值 378.3 亿元，同比增长 36.2%。其中，出口总值 62.9 亿元，增长 1.4%；进口总值 315.4 亿元，增长 46.2%。9 月份，进出口总值同比下降 1.5%，环比增长 29.8%。其中，出口总值同比增长 2.3%，环比增长 10.7%；进口总值同比下降 2.3%，环比增长 34.9%。

五、财政收入稳步增长，金融存贷保持稳定

前三季度，全省一般公共预算收入 695.0 亿元，同比增长 13.2%，其中税收收入增长 16.8%。一般公共预算支出 2963.2 亿元，同比增长 1.1%。

9 月末，全省金融机构本外币各项存款余额 22800.2 亿元，同比增长 7.1%；各项贷款余额 23793.3 亿元，增长 7.6%。

六、交通货运增势良好，客运逐步恢复

前三季度，全省铁路货运量 4783.4 万吨，

同比增长 9.6%，两年平均增长 10.2%；公路货运量 53118.4 万吨，同比增长 20.1%，两年平均增长 12.0%。

前三季度，全省铁路客运量 3870.8 万人，同比增长 30.3%；两年平均下降 8.4%。公路客运量 9033.6 万人，同比下降 41.5%；两年平均下降 43.1%。

七、居民消费价格温和上涨，工业生产者价格涨幅扩大

前三季度，全省居民消费价格(CPI)同比上涨 0.7%，涨幅与上半年持平。其中，9 月份居民消费价格同比上涨 0.4%，涨幅比上月回落 0.1 个百分点，环比持平。分类别看，前三季度食品烟酒、居住、生活用品及服务、交通通信、教育文化娱乐、医疗保健、其他用品及服务价格同比分别上涨 0.2%、0.6%、0.2%、3.2%、0.4%、0.1% 和 0.6%，衣着价格下降 0.1%。在食品烟酒价格中，猪肉价格下降 26.4%，粮食价格上涨 1.8%，鲜菜价格上涨 0.9%，鸡蛋价格上涨 15.0%，鲜果价格上涨 4.8%。

前三季度，全省工业生产者出厂价格同比上涨 14.1%，涨幅比上半年扩大 2.8 个百分点；其中 9 月份同比上涨 20.6%，环比上涨 0.9%。前三季度，全省工业生产者购进价格同比上涨 14.5%，涨幅比上半年扩大 2.7 个百分点；其中 9 月份同比上涨 21.6%，环比上涨 1.6%。

八、居民收入持续增加，城乡居民人均收入比值缩小

前三季度，全省全体居民人均可支配收入 15819 元，同比增长 9.0%，两年平均增长 7.4%。按常住地分，城镇居民人均可支配收入 26947 元，同比增长 7.5%，两年平均增长 5.9%；农村居民人均可支配收入 7642 元，同比增长 11.1%，两年平均增长 8.9%。从收入来源看，全体居民人均工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入同比分别增长 8.7%、10.3%、9.0% 和 9.1%。城乡居民人均收入比值为 3.53，比去年同期缩小 0.11。（下转第 34 页）

新型城镇化发展质量测度及金融支持研究

——基于甘肃和江苏的比较

徐 雪

本文以甘肃和江苏作为研究对象,从以下三个方面进行扩展研究:一是突破传统城镇化的测度,从人口转移、经济发展、社会服务、城镇基础设施、环境改善、城乡融合六个角度全面测度新型城镇化发展质量;二是通过空间数据分析,探索新型城镇化发展质量的空间相关性及集聚程度;三是具体分析金融支持对新型城镇化发展质量的空间作用机理并对其间接效应和直接效应进行相应检验。

一、金融支持新型城镇化发展质量的作用机理

金融支持对新型城镇化发展质量的作用,体现在金融规模、金融效率和金融结构的效用发挥上。

(一) 金融规模对新型城镇化质量的作用机理

虽然新型城镇化本身内涵丰富并且涉及面较广,但是提升新型城镇化发展质量必然需要大量的资金支持。金融机构在资金供给方面扮演了重要角色。金融中介凭借优良的信用条件、庞大的网点机构、专业化的人才等优势,可以通过低信息成本将社会中的闲散资金快速聚集起来,扩大金融规模,为基础设施建设、产业结构优化、人力资本提升等提供资金供给,推动新型城镇化发展质量的提升。

(二) 金融效率对新型城镇化质量的作用机理

金融效率指的是金融部门的投入与产出的关系。投入一般指的是金融中介将储蓄转化为

投资的过程,产出指的是对新型城镇化投资所产生的效益。在新型城镇化建设中,为了提高金融效率,金融中介会优化资金的使用结构,将有限的金融资源投入到能产生较大效益的项目中,从而既实现了金融资源的优化配置,又提高了新型城镇的发展质量。

(三) 金融结构对新型城镇化质量的作用机理

金融结构指的是金融工具和金融机构的组成。随着经济社会的发展,金融工具和金融结构之间的比例将更加合理,金融结构将更加优化。金融结构对新型城镇化质量的作用主要体现在影响金融中介投入的效率和方式上,即影响储蓄转化为投资的效率和方式。首先,金融中介投入的效率和方式会影响城镇的集约化;其次,储蓄转化为投资的方式越多元,金融工具越丰富,就越能满足新型城镇化建设对多元化资金的需求,从而有利于提高新型城镇化发展质量。

二、指标体系的构建与研究方法

(一) 新型城镇化发展质量评价指标体系构建

新型城镇化发展质量目前没有统一的定义,可依据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》和相关文献,将其定义为:新型城镇化发展质量是以人口转移成效高为核心、经济发展效益高为支撑、社会服务水平高为目的、城镇基础设施完善为载体、环境效益高为保障、城乡融合度高为根本的城镇化。基于新型城镇化发展质

量的内涵,在借鉴前人研究的基础上,从人口转移、经济发展、社会服务、基础设施、环境改善和城乡融合六个维度构建新型城镇化发展质量评价指标体系。其中,人口转移包括常住人口城镇化率、人口自然增长率、非农就业比重和城镇人口密度等 4 个细分指标;经济发展包括工业化率、第二、三产业占 GDP 的比重、人均 GDP 和人均固定资产投资额等 4 个细分指标;社会服务包括城镇登记失业率、城镇每万人拥有卫生技术人员数和城镇每万人拥有医疗机构床位数等 3 个细分指标;城镇基础设施包括城镇每万人拥有的公厕数、每万人拥有的公共交通工具、城市用水普及率、城市燃气普及率、人均城市道路面积等 5 个细分指标;环境改善包括人均公园绿地面积、建成区绿化覆盖率、污水处理厂集中处理率和生活垃圾无害化处理率等 4 个细分指标;城乡融合包括城乡收入比、城乡每百户汽车拥有量比、城乡居民家庭人均消费比、城乡恩格尔系数比、养老保险覆盖率和新农合参保率等 6 个细分指标。

(二) 金融支持指标体系构建

在借鉴金融发展理论和权威文献的基础上,同时考虑数据的可获得性,可从金融支持规模、金融支持效率和金融支持结构三个维度来构建金融支持评价指标体系。其中,用存贷款之和占 GDP 的比重、金融从业人员占比和人均存款水平等 3 个细分指标来衡量金融支持规模;用存贷比来衡量金融支持效率;用短期贷款占比来衡量金融支持结构。

(三) 研究方法

首先运用熵值法对新型城镇化发展质量及金融支持综合水平进行测度。在此基础上,借助空间自相关方法进一步探索新型城镇化发展质量的空间关联性和集聚中心的位置。最后,运用空间面板模型实证检验金融支持对新型城镇化发展质量的影响。

1. 熵值法(略)
2. 空间自相关(略)

3. 空间杜宾模型(略)

(四) 数据来源

文中所使用的数据来源于历年《江苏统计年鉴》《甘肃发展年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国金融统计年鉴》,以及 Wind 数据库。对于个别年份缺失的数据(比如城乡每百户汽车拥有量),假设这些指标保持不变的变化速度,以其变化率来推算并补齐。

三、测算结果及分析

(一) 新型城镇化发展质量空间格局及空间演变特征

1. 甘肃省新型城镇化发展质量水平格局及空间演变特征

根据前文所建立的新型城镇化发展质量指标评价体系,运用熵值法测算甘肃省 14 个市州新型城镇化发展质量综合评价指数;同时为进一步进行历时性演变和共时性的对比分析,将研究期划分为两个阶段,分别对甘肃省 14 个市州 2012—2014 年和 2015—2018 年新型城镇化发展质量水平求均值,并通过 Arcgis10.0 进行空间可视化处理。

从横向来,2012—2014 年,甘肃省新型城镇化质量综合水平可以划分为三个等级。其中,嘉峪关新型城镇化发展质量最高,综合水平在 0.6499 ~ 0.7999 之间,为第一等级;酒泉、张掖、金昌、兰州、白银、庆阳和平凉次之,新型城镇化发展质量综合水平在 0.3499 ~ 0.4999 之间,属于第二等级;而武威、临夏、甘南、天水、定西、陇南等市州新型城镇化发展质量水平最低,新型城镇化发展质量综合水平仅在 0.188 ~ 0.349 之间,并且主要集中于甘肃的南部地区。2015—2018 年,甘肃省新型城镇化发展质量空间分布格局稍有变化。其中,嘉峪关新型城镇化发展质量仍然遥遥领先,等级未发生变动;张掖、金昌和兰州的新型城镇化发展质量较 2012—2014 年明显提升一个等级,综合水平上升至 0.4999—0.6499 之间;白银和平凉的新型城镇化发展质量却下降一个等级,综合水平下

降至 0.1880—0.3499;酒泉、武威、庆阳、临夏、甘南、定西、天水 and 陇南的新型城镇化发展质量等级未发生变动。由此可知:甘肃省 14 个市州新型城镇化发展质量参差不齐、空间分布不均衡,其中新型城镇发展质量较高的市州主要集中分布于河西地区,而新型城镇化发展质量较低的市州主要集中分布于甘肃南部地区。

为进一步检验甘肃省新型城镇化发展质量的空间相关性及相关程度,利用全局 Moran's I 指数计算公式,得出 2012—2014 年和 2015—2018 年甘肃新型城镇化发展质量综合水平均值的 Moran's I 指数及检验结果。

2012—2014 年甘肃省 14 个市州新型城镇化发展质量均值的 Moran's I 值为 0.4241,在 1% 的水平下显著为正;2015—2018 年新型城镇化发展质量均值的 Moran's I 值为 0.3049,并且在 5% 的水平下显著为正。由此表明:甘肃省新型城镇化发展质量存在明显的正向空间自相关,即新型城镇化发展质量水平较高的市州相对地趋于和新型城镇化发展质量水平较高的市州相邻,或者新型城镇化发展质量水平较低的市州相对地趋于和新型城镇化发展质量水平较低的市州相邻。

为进一步探索集聚中心的位置,利用局部 Moran's I 指数计算公式,得出 2012—2014 年和 2015—2018 年局部 Moran's I 值,并借助 GeoDa 软件进一步呈现新型城镇化发展质量的集聚状态及空间演化特征。

甘肃省新型城镇化发展质量存在明显的高—高集聚和低—低集聚。其中,高—高集聚即为较高新型城镇化发展质量的市州相临近,具体包括酒泉和张掖两市;低—低集聚即为较低新型城镇化发展质量的市州相临近,具体包括临夏、甘南、定西、天水、陇南等市州。因此,甘肃省新型城镇化发展质量的空间关联性明显,高一高集聚主要集中于河西地区,低—低集聚主要集中于甘肃南部地区。

2. 江苏省新型城镇化发展质量水平格局及

空间演变特征

类似地运用熵值法测算江苏省 13 个市新型城镇化发展质量综合水平。对 2012—2014 年和 2015—2018 年其新型城镇化发展质量水平求均值,并通过 Arcgis10.0 进行空间可视化处理。

从横向来看,2012—2014 年江苏省新型城镇化发展质量综合水平介于 0.318 ~ 0.799 之间。可分为四个等级,其中常州、苏州、无锡的新型城镇化发展质量最高,为第一等级;南京、南通、镇江和徐州的新型城镇化发展质量次之,为第二等级;宿迁、扬州和泰州的新型城镇化发展质量再次之,为第三等级;淮安、连云港和盐城的新城镇化发展质量最低,属于第四等级。2015—2018 年江苏省新型城镇化发展质量格局稍有变化,徐州和常州的新型城镇化发展质量下降一个等级,连云港和南京上升一个等级,其他城市保持不变。总的来看,江苏省新型城镇化发展质量水平空间分布不均衡,呈现“苏南 > 苏中 > 苏北”的空间分异特征。

为进一步检验江苏省新型城镇化发展质量的空间相关性及相关程度,利用全局 Moran's I 指数计算公式,得出 2012—2014 年和 2015—2018 年新型城镇化发展质量综合水平均值的 Moran's I 指数及检验结果。

2012—2014 年江苏省新型城镇化发展质量均值的 Moran's I 值为 0.4969,在 1% 的水平下显著为正;2015—2018 年新型城镇化发展质量均值的 Moran's I 值为 0.4360,并且在 1% 的水平下显著为正。由此表明:江苏省新型城镇化发展质量存在明显的正向空间自相关。

为进一步探索集聚中心的位置,利用局部 Moran's I 指数计算公式,得出江苏省 2012—2014 年和 2015—2018 年局部 Moran's I 值,并借助 GeoDa 软件进一步呈现其新型城镇化发展质量的集聚状态及空间演化特征。

江苏省新型城镇化发展质量存在明显的高—高集聚和低—低集聚。其中,高一高集聚

表现为较高新型城镇化发展质量的市相临近,具体包括无锡和常州两市;低—低集聚为较低新型城镇化发展质量的市相临近,具体包括徐州、连云港、淮安、宿迁和盐城。2015—2018年江苏省新型城镇化发展质量均值的集聚状态稍有变化,除了存在明显的高—高集聚和低—低集聚外,还出现了低—高集聚。该类地区自身新型城镇化发展质量较低,而其周边地区新型城镇化发展质量较高,即区域间的溢出效应对其影响较小。总的来看,江苏省新型城镇化发展质量的空间关联性明显,高—高集聚主要集中于苏南地区,低—低集聚主要集中于苏北地区。

(二) 金融支持测度结果及分析

1. 甘肃省金融支持测度结果及分析

根据前文建立的金融支持综合评价指标体系,运用熵值法测算甘肃省金融支持综合评价指数。

从时序演变来看,2012—2018年甘肃省金融支持综合水平均值在0.218—0.305之间波动。大致可以分为三个阶段,具体来看,第一个阶段为2012—2013年,该阶段内全省金融支持综合水平在下降,从2012年的0.305下降至2013年的0.269;第二阶段为2013—2015年,该阶段全省金融支持综合水平逐年提升,从2013年的0.269上升至2015年的0.301,上升幅度为11.90%;第三阶段为2015—2018年,该阶段全省金融支持综合水平呈逐年下降趋势,直接从2015年的0.301下降至2018年的0.218,下降幅度达到27.57%。数据显示,受国内经济下行、省内企业经营绩效差、资金收益率低、项目建设沉淀资金没有减少等因素的影响,2017年甘肃省金融机构本外币各项存款余额、贷款余额同比下降5.97%和4.83%,从而造成后两年甘肃省金融支持水平的持续下降。

为进一步说明甘肃省金融支持水平的地区差异,选取14个市州2012—2018年的均值数据进行聚类分析。

甘肃省金融支持综合水平可以划为两个梯队。其中,第一梯队的城市有兰州和嘉峪关,这两座城市凭借经济发展在全省的领先地位,近几年不断深化金融改革与创新、持续优化金融服务并取得一定成效,因而金融支持综合水平在全省遥遥领先。第二梯队的城市有金昌、白银、天水、武威、张掖、甘南、白银、定西、临夏、陇南、平凉和庆阳,这十二个城市的金融支持综合水平不相上下,在全省处于落后水平并且与第一梯队存在较大差距。这与其金融生态环境建设滞后、金融市场不健全等密不可分。

2. 江苏省金融支持测度结果及分析

根据前文所建立的金融支持评价指标体系,运用熵值法对江苏省13个市2012—2018年金融支持的综合水平进行测度。

从数据可知,2012—2018年江苏省金融支持综合水平均值在0.366—0.421之间波动。其中,2012—2016年江苏省的金融支持综合水平维持在0.400以上,2017年出现明显下滑,当年金融支持综合水平均值为0.366,但2018年又迅速反弹至0.385。总的来看,江苏省金融支持综合水平在研究期内时序演变特征不明显。数据比较发现,除连云港、淮安、宿迁和徐州的金融支持综合水平较低外,江苏省其余10个市的金融支持综合水平都在0.400以上,远远高于甘肃省的绝大多数市州。该结果表明:与江苏相比,甘肃省金融支持综合水平较低,金融发展滞后,即甘肃省在金融支持规模、金融支持效率和金融支持结构上都与江苏存在较大差距。

(三) 金融支持对新型城镇化质量影响的分析

1. 影响因素分析与变量选取

进一步探讨金融支持对新型城镇化发展质量的影响。考虑到政府支持、产业结构、固定资产投资对新型城镇化发展的影响,将其纳入模型作为控制变量,从而与金融对新型城镇化发展质量的支持效应进行对比。

(1)金融支持(FI)作为现代经济发展的核心力量,金融支持在新型城镇化建设及质量提升方面起着举足轻重的作用。原因在于:金融可以为新型城镇化建设输送源源不断的资金“血液”,满足人口转移、基础设施建设、环境改善等方面的资金需求,进而有利于提高新型城镇化发展质量。采用上文计算得到的金融支持综合评价指数来衡量金融支持水平。

(2)政府支持(GI)。新型城镇化质量的提升离不开政府的支持,通常情况下,政府财政收入越多,对于民生问题、医疗等公共服务的改善能力也就越强,因而可以促进新型城镇化质量的提升。因此选用财政收入占GDP的比值来衡量政府支持。

(3)产业结构(IN)。产业结构的升级与优化一方面有利于增强城镇对剩余劳动人口的吸引力,加快实现人口的转移;另一方面有利于带动当地的经济的发展,为新型城镇化的环境改善、公共服务改善、基础设施建设提供支撑力量。因此选用第三产业占GDP的比重作为衡量产业结构优化的指标。

(4)固定资产投资(INV)。通常情况下,固定资产投资越多,对新型城镇化建设的投入也就越多,越有利于基础设施的完善,因而固定资产投资一定程度上能够促进新型城镇化发展质量的提高。选用人均固定资产投资额来衡量固定资产投资水平。

2. 回归结果分析

(1)模型结果。前文的空间自相关结果表明,新型城镇化发展质量存在明显的空间集聚,如果用传统回归模型进行估计会产生偏差,因此选用空间杜宾模型进行估计,并以此作为解释模型进行时空效应分解。选择各城市间欧式距离的倒数作为城市间的空间权重。Hausman检验和Loglikelihood结果显示固定效应的空间杜宾模型优于随机效应的空间杜宾模型,因而选用固定效应的空间杜宾模型进行估计。

从整体上看,甘肃省的空间自回归系数 ρ

为0.5387,并且通过1%的显著性检验,江苏的空间自回归系数 ρ 为0.5912,也通过了1%的显著性水平检验。该结果表明,甘肃省和江苏省的新型城镇化发展质量存在明显的空间正向溢出效应。就甘肃而言,金融支持的估计系数为-0.0212,但未通过显著性检验,即甘肃省金融支持对新型城镇化发展质量的影响不显著。而政府支持、产业结构和固定资产投资的回归系数至少在5%的显著性水平下为正。江苏的回归结果表明,金融支持的回归系数为0.0671,并且通过10%的显著性检验,即金融支持对新型城镇化发展质量的带动作用得到有效发挥。除此之外,政府支持、固定资产投资的回归系数显著为正。

(2)空间效应分解。为了深入揭示各解释变量对新型城镇化发展质量的直接影响和间接影响,对回归结果进行分解,得出各变量的直接效应以及间接效应。

从数据可以看出,对甘肃而言,金融支持(FI)的直接效应为-0.1133,并且在1%的水平上显著为负,间接效应不显著;而江苏金融支持(FI)的直接效应为0.0512,并且在10%的水平上显著为正,间接效应同样不显著。该结果表明,甘肃省的金融支持会抑制本地区新型城镇化发展质量的提升,而江苏的金融支持会显著促进本地区新型城镇化发展质量的提升;但它们对周边地区新型城镇化发展质量的影响均不明显。金融支持直接效应在两省之间出现差异的原因可能在于:与江苏相比,甘肃省金融支持模式较为单一,现有的投融资体制机制难以满足基础设施建设、产业转型升级等;甘肃省金融服务范围过窄,尤其是在广大农村及偏远城镇地区,金融机构网点覆盖率较低,无法满足农业转移人口市民化等新型城镇化建设的多元资金需求。

政府支持(GI)对两省新型城镇化发展质量的影响一致,即政府支持(GI)的直接效应和间接效应均显著为正。该结果表明政府支持既能

显著带动本地区新型城镇化发展质量的提升,又会对周边地区产生一定的促进作用。产业结构(IN)对两省新型城镇化发展质量的影响存在一定差异。从甘肃的结果来看,产业结构的直接效应和间接效应虽然为正,但是均未通过显著性检验;而江苏产业结构的直接效应和间接效应均显著为正。由此说明,与甘肃相比,江苏的产业结构升级能显著提升本地区和周边地区的新型城镇化发展质量。原因在于江苏省的三次产业发展质量和发展水平远远优于甘肃省,而产业结构优化会通过要素流动效应和改善就业结构等方式促进本地区新型城镇化发展质量的提升;同时,产业结构的调整又促使城镇资源向周边地区流动,通过辐射效应和溢出效应促进周边地区新型城镇化的发展。固定资产投资(INV)对两省新型城镇化发展质量的影响一致。固定资产投资(INV)的直接效应显著为正,但是间接效应显著为负,即固定资产投资在显著带动本地区新型城镇化发展质量的同时,会明显抑制周边地区的发展。原因在于固定资产投资的增加会促进本地区基础设施的完善,但是对周边地区的新型城镇化发展不会产生多少影响。

四、结论与建议

(一) 结论

在构建新型城镇化发展质量指标评价体系的基础上,利用熵值法对甘肃省和江苏省的新型城镇化发展质量进行测度,并运用空间自相关方法对两省的新型城镇化发展质量的空间特征进行了分析,最后构建空间杜宾模型进一步比较了甘肃和江苏的金融支持对新型城镇化发展质量的影响,结果表明:

第一,甘肃省和江苏省的新型城镇发展质量均存在明显的正向空间相关性,其中甘肃的高一高集聚主要集中于河西地区,低一低集聚主要集中于甘肃南部地区;江苏的高一高集聚主要集中于苏南地区,低一低集聚主要集中于苏北地区。第二,甘肃省的金融支持对新型城

镇化发展质量的影响不显著,而江苏的金融支持能够显著带动新型城镇化发展质量的提升。

(二) 政策建议

根据结论,结合甘肃实际,针对甘肃新型城镇化发展提出如下政策建议。

第一,扩大金融规模。与江苏相比,甘肃省的金融支持规模较小,而新型城镇化建设所需资金庞大,因此需要多方主体共同参与,扩大金融规模。政策性银行应加大对城镇基础设施建设的支持力度,积极探索与商业银行合作,共同推出专项贷款,改变政策性银行信贷产品单一的局面;商业银行应充分发挥自身优势,开发多元化的金融产品,满足甘肃城镇建设的资金需求,同时还应探索 BOT、TOT、BTO、TOB 等融资模式;甘肃各级政府应通过税收优惠积极引进大型企业,借助母公司注入子公司的资本和资产,完成项目的基础设施建设。

第二,提高金融效率。继续推进金融业供给侧结构性改革,优化金融资源配置,减少对产能过剩、高污染企业的资金支持,引导金融资源向新兴产业、生态产业流入。同时,不断提升甘肃省内金融机构的经营管理水平。要积极探索并建立灵活多变的响应机制、高效完备的决策机制等。

第三,完善金融结构。与江苏相比,甘肃的资本市场发展缓慢,股票、债券对新型城镇化建设的支持作用更是微乎其微,因此政府应提高资源配置效率,重点支持拟上市企业,大力发展资本市场,充分挖掘股票、债券的支持作用。省内保险机构也应积极开发适用于城镇建设、乡村振兴的业务品种,助力新型城镇化建设和城乡的融合发展。

(摘自《兰州财经大学学报》2021年第5期
张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:徐雪,兰州财经大学。

南水北调中线建设成效对规划西线的启示

王福生

2021年5月14日,习近平总书记在河南省南阳市主持召开推进南水北调后续工程高质量发展座谈会并发表重要讲话,指明南水北调工程的重要性、必要性和治水思路,提出加快构建国家水网主骨架和大动脉的方向和要求。这次座谈会是在习近平总书记继2020年11月视察东线工程的源头扬州江都水利枢纽、2021年5月13日视察中线工程的核心水源区和渠首所在地之后召开的,奏响了新时代国家水网建设的进军号,也为西北、华北地区借南水北调西线建设东风,改变因水资源严重短缺制约发展局面带来新希望。

鉴于与东部省市发展差距拉大,常规工作已难以缩小差距,需要寻求战略性的中长期解决办法。2017年9月,经甘肃省政府批准,启动了南水北调西线(藏水入甘)方案比选前期研究。本着对重大战略性工程先期介入的初衷,甘肃省社会科学院西线工程前期研究(藏水入甘)项目组联合中铁集团西北科学研究院、甘肃省广电总台等单位,从2018年开始先后实地考察了黄河水利委员会早期方案(上线线路)、大西线、红旗河、长江水利委员会林一山方案、黄河水利委员会新方案的下线线路五条主要比选线路,项目组希望通过推动西线调水这一重大战略项目,为实现黄河流域生态保护和高质量发展提供水资源支撑。为此,项目组于2021年6月赴武汉长江水利委员会对南水北调中的线进行了调研,并从丹江口水库到古柏度穿黄工程实地了解情况。结合中线调研与西线比选前期研究,我们认为,南水北调中线建设取得的重

大成效,对规划西线方案具有借鉴意义。

一、高站位、宽视野、管长远,作战略性布局

(一)南水北调中线是战略视野、战略谋划、战略布局的典范

1952年,可以称之为南水北调元年。这一年8月,着眼于黄河水资源先天不足和未来发展的需要,时任黄河水利委员会主任王化云组织查勘了从通天河调水入黄河的线路,这是我国第一次南水北调勘查。同年10月,毛泽东主席第一次视察黄河,王化云汇报了始自西线的南水北调设想,毛泽东说:“南方水多,北方水少,如有可能,借点水来也是可以的。”

南水北调工程的起步,始于一次极具战略性的“隆中对”。1953年2月,毛泽东与长江水利委员会主任林一山在长江军舰上讨论了三峡工程和南水北调。毛泽东说:“南方水多,北方水少,能不能把南方的水借给北方一些?”毛泽东用铅笔在地图上指着白龙江问:“白龙江的水能不能引向北方?”林一山回答:“不可能穿过秦岭把白龙江水引向北方,把白龙江水引向西北更有意义,引水工程也有兴建的可能性。”毛泽东指着汉江问:“汉江行不行?”林一山回答:“汉江有可能。”当毛泽东指向丹江口一带时,林一山说:“这里可能性最大,可能是最好的引水线路。”毛泽东问:“这是为什么?”林一山回答:“因为长江水利委员会当时在研究汉江中下游防洪问题时曾提出过丹江口水利工程,只是还没有考虑利用这个工程进行南水北调。”经毛泽东的提醒,林一山立刻想到,如果进行调查研究,丹江口工程有可能作为南水北调的一个方案。当

时毛泽东听到丹江口一带可能有条件兴建引水工程时,立刻高兴说:“你回去以后立刻派人查看,一有资料即刻给我写信。”还叮嘱林一山:“三峡问题暂时还不考虑开工,但南水北调工作要抓紧。”

在这次接见后不久,长江水利委员会便布置了引汉济黄线路的查勘工作。当年查勘了三条线路,其中一条就是当前南水北调中线的基线。

1956年11月,长江水利委员会编制《汉江流域规划要点报告》,明确兴建丹江口水利枢纽的主要任务,是“防洪、发电、灌溉、航运,远景结合引汉济黄济淮”。1958年3月,毛泽东在成都召开的中央政治局扩大会议上说:“打开通天河、白龙江,借长江水济黄,从丹江口引汉济黄,引黄济卫,同北京连起来。”正式决定兴建丹江口水利枢纽工程。其后又在北戴河会议通过了《中共中央关于水利工作的指示》并明确指出,全国范围的较长远的水利规划,首先是以南水北调为主要目的,即将江、淮、河、汉、海各流域联系为统一的水利系统规划。这是“南水北调”一词第一次见于中央正式文件,也是构建“中华水网”最早思路。

1959年,在《长江流域规划要点报告》中,长江水利委员会提出南水北调总的布局是从长江上、中、下游分别调水,中线工程近期从汉江丹江口水库引水,远景从长江干流调水。

由于上述工作的前瞻性,为南水北调中线建设后来的成功打下了坚实基础。1958年9月1日,丹江口水利工程开工。该水利枢纽是开发治理汉江的关键控制性工程,也是南水北调中线水源工程。工程分两期建设,初期工程于1958年9月动工兴建,1973年年底完工。在建设大坝时,充分考虑了未来的中线调水,坝址选择与坝基建设,都做了计划安排,为后来顺利建设中线创造了条件。2003年12月30日,南水北调中线一期工程开工建设,将丹江口大坝由原来的162 m加高到176.6 m,与北京形成约百

米的落差。工程从丹江口水库调水,起点是陶岔渠首,沿京广铁路线西侧,全程自流北上,向河南、河北、北京、天津供水。其主要节点是“穿黄工程”,在郑州古柏渡黄河河床底部40 m深处开凿两条4 250 m长的隧洞,从而穿越黄河。终点到北京团城湖和天津外环河,干线全长1 432 km。

(二)南水北调西线是我国目前在研时间最长的调水工程

从1952年提出南水北调西线开始,南水北调西线工程已成为我国目前在研持续时间最长、各种思路和方案最为纷纭的调水工程。西线以黄河水利委员会从通天河侧坊调水早期方案为蓝本,该方案历经数十年不断酝酿和多次实地勘察,在不同层面多次研究论证,曾长期被作为唯一认可的西线方案。

20世纪90年代以来,围绕西线调水,又先后出现了大西线(朔天运河)方案、长委会林一山怒江方案、红旗河方案以及藏水北调、藏水入疆、藏青线等诸多思路。这些方案对比选研究南水北调西线工程的最佳方案都具有一定的参考价值。

自习近平总书记2020年在中央财经委员会第六次会议上做出关于加强南水北调西线工程规划方案论证和比选的重要指示后,西线方案比选工作开始加速:水利部马上做出工作安排,黄河水利委员会当年4月、5月先后两次开展了方案比选考察,酝酿了新的比选方案;8月27日,黄河水利委员会正式向水利部上报优化调整的比选新方案,水利部组织并通过了专家论证会。

据有关报道,目前供参考的有三个比选方案。

方案一:双线方案,上线80亿 m^3 +下线90亿 m^3 。上线:侧坊调水40亿 m^3 到贾曲,线路长526.8 km;雅大联合调水40亿 m^3 ,到贾曲,线路长325.7 km。下线:两条线路,两河口调水50亿 m^3 入洮河线路长618 km,双江口调水

40 亿 m^3 入洮河线路长 413.5 km。

方案二: 双线方案, 上线 40 亿 m^3 + 下线 130 亿 m^3 。上线: 从雅砻江、大渡河联合调水 40 亿 m^3 到贾曲。下线: 三条线路, 叶巴滩调水 50 亿 m^3 入洮河, 线路长 846.8 km; 两河口调水 40 亿 m^3 入洮河; 双江口调水 40 亿 m^3 入洮河。

方案三: 单线方案, 下线 170 亿 m^3 。由三条调水线路组成: 叶巴滩调水 70 亿 m^3 入洮河线路, 由 2 条隧洞组成; 两河口调水 60 亿 m^3 入洮河; 双江口调水 40 亿 m^3 入洮河。

当前, 围绕落实国家“十四五”规划明确提出的深化南水北调西线工程方案比选论证, 在各方意见和建议的基础上, 尽快确定比选新方案, 已经愈来愈成为社会共识。

(三) 甘肃省社会科学院开展西线方案考察比选研究的基本情况

甘肃省社科学院联合各有关单位, 自 2018 年以来对南水北调西线主要的参考方案进行了 5 次野外线路考察, 考察的目的不是提出自己的线路, 而是对历史上有影响、有可能性的 5 个方案进行比较, 提出有利于西北、有利于全局的客观意见, 推动西线工程尽快落地。

2018 年 6 月至 7 月, 项目组考察了红旗河、大西线。联合考察队赴四川、云南、西藏、青海, 就线路经过的岷江、大渡河、雅砻江、金沙江、澜沧江、怒江、桑曲、帕隆藏布江、易贡藏布河、雅鲁藏布江, 以及甘肃境内的白龙江、洮河、渭河、黄河刘家峡等江河关键节点的入水口、出水口、坝址位置等进行实地调研。

2019 年 6 月, 项目组考察了河西走廊、新疆南疆和吐哈地区。联合考察队实地调研了玉门—瓜州—敦煌—阿克塞段、巴音郭楞州—和田—喀什段、哈密—玉门段。

2020 年 4 月至 5 月, 项目组考察了黄河水利委员会从通天河侧坊至贾曲上线方案、长委会从怒江东巴至贾曲方案。联合考察队与国家层面对南水北调西线的最新工作部署相衔接, 与黄河水利委员会 4 月 16 日的考察大体同步,

从贾曲进黄河的入口开始, 深入青藏高原腹地, 直至通天河侧坊、怒江东巴, 对黄河水利委员会的上线线路和长委会怒江线路进行了比选调研。

2020 年 7 月, 项目组考察了内蒙古、宁夏、陕西可能的受益区。联合考察队环绕腾格里沙漠、巴丹吉林沙漠、乌兰布和沙漠、库布其沙漠、毛乌素沙漠, 对南水北调西线可能涉及的石羊河流域、黑河流域, 内蒙古阿拉善盟、巴彦淖尔、鄂尔多斯, 陕北靖边县、定边县, 宁夏中卫市沿黄地区等进行了实地调研。

2021 年 4 月, 考察了黄河水利委员会西线比选新方案的优化下线线路。联合考察队从甘肃境内的九甸峡水电站、引洮工程开始, 实地调研了新线路在洮河的入水口岷县西江镇、白龙江入水口迭部县旺藏镇和尼奥峡水电站、白龙江调水工程代谷寺镇; 在四川境内的主要节点大渡河双江口水电站、雅砻江两河口水电站, 直至新方案的起点金沙江叶巴滩水电站, 这三个水电站均为在建工程, 两河口水电站将在 2021 年 10 月建成使用, 双江口水电站和叶巴滩水电站将在 2024 年建成使用。

项目组经实地考察对比后认为, 历史上的各个方案都是时代条件的产物: 一方面, 都是基于当时工程技术水平和经济发展水平所能设想的产物, 都有其当时的合理性, 也有其时代局限性。另一方面, 西线方案在不断探索中进步, 视野从长江延伸到怒江, 再到雅鲁藏布江; 线路从高原高线方案调整到高原边缘的低线方案。黄河水利委员会早期上线调水方案产生于 20 世纪 50 年代, 在青藏高原取捷径, 从侧坊到贾曲进黄河, 线路最短, 投资最少, 属于高原高线方案; 长委会林一山怒江方案产生于上世纪六七十年代, 把眼光拓展到了怒江上游, 也是高原高线方案; 大西线产生于 90 年代, 把视野放到了雅鲁藏布江中游, 但还是属于高原高线方案; 前几年的红旗河方案, 把视野转向了雅鲁藏布江下游印度洋暖湿气流覆盖的地方, 属于环青藏

高原边缘的低线方案。黄河水利委员会下线新方案则是优化了的环青藏高原边缘的低线方案。

除了实地调研,2020年6月,甘肃省社会科学院的全国政协委员代表课题组向上级提交了关于加快南水北调西线工程提案,并被全国政协列入2020年度重点提案督办调研项目之一。2020年9月,课题组赴黄河水利委员会规划院(南水北调西线项目办公室)座谈,围绕西线工程规划新方案交流意见。同年9月,全国人大副委员长丁仲礼院士就西线工程派调研组赴有关省区调研,并到甘肃省社会科学院座谈。2021年2月,甘肃省社科院和甘肃省科学院联合召开推动南水北调西线和黑山峡开发方案科学比选座谈会,就黑山峡开发提出兼顾甘肃、宁夏、内蒙古三省(区)平衡的“二黄河”替代方案建议。

(四)西线工程需要从中国北方的整体发展、可持续发展的站位视野出发去规划方案

南水北调西线需要谋划高站位、宽视野、管长远的最具可行性线路。1953年2月,毛主席曾第二次召见黄河水利委员会主任王化云,了解从通天河引水调查情况,当他听说只能引水100亿 m^3 ,当即表示:“100亿立方米太少了,能在长江多引些水就好了。”之后,在很长时期,有关方面根据对长江水系调水的上限研究,预计西线调水规模的规划都是170亿 m^3 。

就目前情况来看,如果西线以从长江水系调水为主,局限性太大,主要原因有四点:一是随着葛洲坝、三峡大坝等长江大型水利工程建设,对长江下游生态已产生重大影响,鄱阳湖连年变成大草原,如果不调整方案,可能使问题更加严重。二是长江流域是中国经济重心,从长江上游及其支流进行调水,对长江经济带、长江航运的影响势必很大。三是引水量过小,不能解决中国西北、华北的经济社会发展用水,更谈不上大幅改善生态环境。四是西线调水不能再局限于重点考虑黄河中下游补水,因为南水

北调东线工程、中线工程都是为黄河中下游补水所建设,而中国北方尚未开发利用的辽阔土地资源,主要集中在上中游的甘肃、新疆、内蒙古大地,应该转换思维统筹考虑。

基于以上实际情况,结合甘肃省社科院西线工程前期实地调研,以及对5个主要方案进行对比评估,并与主要研究设计单位有关专家交流,目前达成的共识是应先易后难,“先做中间”,从长江上游水系有限调水;长期看则应“两头延伸”,把南水北调西线工程引水点向尚未开发的西南诸河延伸。

二、统算利弊,全局利大弊小即应坚决实施

(一)南水北调工程中线工程是利大弊小的典范

南水北调中线是在丹江口水利枢纽初期工程基础上加高续建的水源工程,工程于2005年9月开工,2013年通过蓄水验收,2014年12月正式向北方供水。丹江口大坝加高后高程由162m提高到176.6m,正常蓄水位由157m提高到170m,相应库容增加至272亿 m^3 ,相应水库面积扩大为1058 km^2 ,总库容增加为319.5亿 m^3 。工程完工后,枢纽职能调整为防洪、供水、生态、发电、航运,达到近期调水量95亿 m^3 、后期调水量120亿~130亿 m^3 的需求。

目前来看,南水北调中线工程已成为功在当代、利在千秋的战略性基础设施。就惠及区域之广大而言,中线工程作用比都江堰还要伟大。截至2021年4月初,中线工程提前实现了年调水量95亿 m^3 的目标,累计调水近400亿 m^3 。如今,南水已经惠及京津冀豫四省(市)24座大中城市及130多个区(县),直接受益人口超6900万人,已成为包括北京、天津在内的多个北方重要城市生活用水的主力水源。通水以来,丹江口水库水质95%保持在Ⅰ类,中线干线供水水质稳定在Ⅱ类标准及以上,确保了“一江清水向北流”。

南水北调中线工程近年来全力配合实施华北地区地下水超采综合治理,成为北京、天津、

雄安新区、白洋淀、永定河等生态补水的重要水源。在保证正常供水的前提下,自2017年10月起向中线工程受水区进行生态补水,补水量累计超过51亿 m^3 。2016—2021年度,生态补水量分别为2.03亿、12.55亿、10.85亿、24.03亿、1.28亿 m^3 。受水区河湖水质提升、地下水位回升,生态环境效益显著。显而易见,中线工程在保障北方水安全、优化水资源配置、修复水生态、改善水环境等方面发挥了重要的战略支撑作用。

当然,南水北调中线工程在运行过程中也出现了一些问题。首先,存在设计中的不足。由于全部明渠输水,占用土地面积大,水量蒸发大,管护运行成本高。其次,存在实施后新问题。伴随大的生态环境变化,汉江上游来水减少,与中线调水量增大叠加,使汉江中下游缺水严重的问题逐步显现,为此被迫实施了“引江济汉”工程。再次,全局性水资源供需矛盾叠加压至中线,中线工程通水4年供水需求即达到设计规模,且中线水质优良,随着中线供水和生态补水任务的逐年加重,以及引汉济渭、鄂北水资源配置工程的建成通水,再加之东线工程因水质和提调成本问题,使中国北方的用水需求叠加压向中线。另外,还存在运行管理问题。中线水源工程现行供水水价不是全口径成本水价,生态补水水价偏低,且水费收取率较低,库区面源污染问题难以根除,等等。

(二)西线工程是中国有待实施的受益面最广、影响面最大的历史性工程

1. 黄河水利委员会新方案的下线属于西北、西南、华北共赢和多赢的方案

西线工程之所以争论了69年,焦点集中在生态环境影响、工程安全、库区移民、工程难度及工程投资效益等方面,尤其是四川方面担心的生态安全、工程安全、库区移民问题。黄河水利委员会最新的下线调水方案解决了上述关键问题:一是环青藏高原边缘都是降水量大的区域,避免了对高原生态的影响;二是四川境内主

要节点都有在建的水电站,基本不产生新的库区移民,而且只要通过打隧道串联起来即可,解决了工程安全问题;二是中国隧道技术已是世界一流,现在盾构机可打直径15m的隧道,在四川和甘肃主要节点均已有在建与建成水电站的情况下,工程难度大幅降低,工程投资效益明显提高。据估算,建设西线的下线一期工程只需要近2400亿元人民币投资。

2. 藏高原腹地生态状况确实已不宜建设高线调水工程

历史上对西线工程的反对意见,主要集中在从青藏高原布线的上线方案。高原腹地的现场情况表明,一是降水量小,出现荒漠化现象,生态环境已经十分脆弱,趋势不容乐观;二是高原气候寒冷,一年当中有半年的冰冻期,有效调水时间太短;三是高寒气候影响钢筋水泥耐受性,加之养护队伍生活不便,后期维护运营成本高。

3. 南水北调西线工程对全国影响巨大

一是能够大幅消化钢铁、水泥过剩产能,在新基建中拉动中国经济巨轮;二是解决西北、华北的水资源总量短缺;三是缩小中国南北差距、东西差距,过去有关人士将西北工业化、城镇化发育不够作为不宜搞大型调水工程的理由,是颠倒了因果关系;四是乡村振兴提供可持续支撑;五是大幅改善北方特别是西北的生态环境;六是保障国家粮食安全,通过实施西线工程,在甘肃、内蒙古、新疆可增加2亿亩以上耕地。

三、兼顾各方,使受益省区最大化

(一)南水北调中线是兼顾京、津、冀、豫、鄂五省(市)的典范工程

中线工程的主要受益区不仅是京津冀,湖北省也是受益区。襄阳引丹灌区取水水源为丹江口水库,规划多年平均引水量6.28亿 m^3 ,是国家大型灌区,也是襄阳市最大灌区、主要粮食生产区,粮食产量占襄阳市的1/3。引丹灌区面积2980 km^2 ,范围包括襄阳市辖老河口市、襄州

区、樊城区、高新区四个县(市、区)34个乡镇的257万亩耕地。引丹灌区还担负着襄阳市辖“一市三区”及襄北农场132万人、180万头大牲畜饮水安全的任务。

河南省也是受益区。南阳引丹灌区是国家大型灌区,位于河南、湖北两省交界处,是国家南水北调中线工程供水范围内建设的第一个大型灌区,年引水6亿 m^3 。引丹灌区设计灌溉面积150.7万亩,有效灌溉面积115.4万亩,涉及邓州、新野两市(县)19个乡镇,具有防汛、排涝、抗旱,向城镇供水、解决西南岗丘人畜饮水、改善生态环境等综合功能。引丹灌区原来直接从丹江口水库取水,取水口为陶岔渠首,自2014年12月南水北调中线工程通水以来,引丹灌区改为就近从中线总干渠取水。

(二)南水北调西线需要借鉴中线统筹兼顾各方利益的思路

1. 西线工程应该站在构建“中华水网”的高度兼顾西北、华北、西南各省区利益

一方面,站在系统性和根本上解决西北、华北用水的角度,跳出局限于眼前之需、局部之需的调水思维,从保障国家水安全、生态安全、粮食安全、边疆安全的高度,规划南水北调西线调水工程,系统性解决黄河流域九省(区)及新疆的缺水问题,促进黄河全流域生态保护和高质量发展。另一方面,在国家层面统筹解决西南省区关注的生态安全、工程安全、库区移民问题,解决基础设施还建、发电收入分配等问题,西北省区则应主动接收库区移民。

2. 按照《黄河流域综合规划》对黑三峡河段开发与南水北调西线工程统筹安排的意见,用增量水资源解决西北水问题

西北各省(区)面临共同的水资源总量严重短缺的困难,建设区域内调水或水电工程,只会产生矛盾,解决不了根本问题。在下一步的黑三峡河段开发工作中,理应采纳《黄河流域综合规划(2012—2030)》关于黑山峡河段开发工程决策宜结合南水北调西线调水工程考虑的安

排,在刘家峡修建分水设施,经兰州新区、白银景泰至宁夏中卫,采用以渠代坝修一条人工渠进入宁夏的“二黄河”方案,解决其干旱缺水区域的可持续发展,化解甘、宁黑三峡大柳树高坝之争,同时也可以缓解黄河兰州段、白银段防洪压力,兼顾各方利益。

3. 增强建设南水北调西线的双线并行方案中上线的合理性、必要性

如果以向黄河中下游调水为目的,采纳下线方案即可解决,没有必要建设上线。建设上线,应以解决青海湟水流域、甘肃河西地区乃至新疆、内蒙古西部用水为主。利用上线海拔高的优点,经湟水进大通河,再充分利用已有的“引大入秦”工程,经兰州新区在白银景泰分水到河西走廊。

(三)南水北调西线方案比选对甘肃总体有利

1. 南水北调西线无论方案采取上线和下线并行还是只采取下线单线,均需要进刘家峡水电站

就甘肃而言,一方面,新方案下线穿过白龙江进洮河,解决了甘肃的引洮工程和拟建的白龙江调水工程的水量保障,能够使定西、平凉、庆阳、天水等中东部区域未来发展一、二、三产业的用水无忧;另一方面,有可能使甘肃成为西北水利枢纽,并彻底化解甘肃与周边省区水资源争端。如果设计经刘家峡进河西走廊线路,则可通过黑河向内蒙古分水,经敦煌向新疆分水;如果采用“二黄河”(从刘家峡经兰州新区、白银景泰修一条人工渠进入宁夏中卫)方案,替代黑山峡建高坝,则可解决宁夏用水需求。

2. 甘肃的前途命运在于抓住“加快构建国家水网”机遇,争取在甘肃段使水进河西、再造河西

一是甘肃未开发的2亿亩以上荒地基本都在河西走廊,人口只有约500万,甘肃未来发展的潜力和希望都在河西。二是河西走廊引入水资源后,将使白银、武威、金昌、张(下转第46页)

甘肃省建制镇发展研究

温 婕

一、研究背景

中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化,建成现代化经济体系”、“推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设,支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设”、“优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化”、“推进以人为核心的新型城镇化”,新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协同发展至关重要。其中,城镇化作为“四化”的关键节点,其发展的作用不容忽视。一方面,从国家总体发展趋势看,在我国工业化初始阶段,农业支持工业、农村支持城市,为工业提高积累、为社会主义的经济、社会发展做出了突出的、不可磨灭的贡献。但随着大中型城市工业化进程加快,农村和农业发展越来越显现出其弱质的一面,区域发展不平衡、城乡二元结构成为制约经济、社会全面发展的主要因素,影响到工业与农业、城市与农村的共同繁荣与和谐发展。当前国家的发展方向已从单纯地关注经济增长向注重经济、社会、生态环境多元化的包容性增长转变,城镇化发展的中心工作也从大中型城市建设转向大、中、小城镇建设并举、合理布局方向;另一方面,从甘肃省发展看,受经济发展能力、城乡二元结构、自然地理条件等多重因素制约,其城镇化建设步伐远远落后于东部沿海省份,与全国平均发展水平的差距也十分明显。特别是以建制镇为主的小城镇建设,普遍存在盲目、无序、无力等特征,体现出缺乏

前瞻性、规划性及经济增长点,产业缺位、布局分散、功能不全、占地多、规划不合理、投入产出效益比低下、重复建设等问题依旧很突出。

在城乡一体化建设进程中,城镇化作为发展支撑点,作用极为关键。面对外部与内部双重因素制约,甘肃省如何走出一条符合自身发展实际的城乡一体化道路,缩小城乡差距,与全国同步进入小康社会奠定良好的发展基础,是甘肃省城镇化发展过程中迫切需要解决的问题之一。针对甘肃省的地方特点,开展建制镇的发展研究,根据不同区域、不同条件分类研究甘肃建制镇发展模式,系统地研究小城镇发展方向、布局、定位等问题,对帮助解决甘肃省目前面临的城镇化发展困境,甚至对广大西部欠发达地区的城镇化发展都有极大的指导作用和现实意义。

二、城镇化概念的界定

城镇化通常可以从两个方面阐释:从“速度”上来讲是农村人口向城镇集聚的过程,即城镇规模的扩大和城市数量的增加,这包括城镇人口的增加和生活方式等的转变;从“质量”上来讲就是传统农业社会向现代城市社会转型的过程,既表现为城市质量的提升和城市基础设施功能的完善,还表现为城镇体系的协调和城乡关系的统筹。

(一)城镇建设。城镇发展是城镇化发展的核心,能够直接体现城镇化发展水平和速度。主要反映的指标有:城镇化率、城镇化增长率、城镇固定资产投资完成额、城镇固定资产投资增长率、转移农村就业人数、外来从业人数。

(二) 经济发展。经济发展是城镇化发展的根本动力,是城镇化发展的支撑。主要反映的指标有:GDP 增长速度、人均 GDP、人均地方财政收入、地方财政收入增长速度、人均可支配收入、第二产业增加值占 GDP 的比重、第三产业增加值占 GDP 的比重、城镇就业率。

(三) 居民生活。提高居民生活质量是城镇化发展的目的之一,也是城镇化健康发展的标志。主要反映的指标有:恩格尔系数、自来水普及率、集中供热率、千人拥有医护人员人数、千人拥有教师人数、人均道路面积、人均商业网点拥有面积。

(四) 环境保护。城镇是城镇化可持续发展的保障。主要反映的指标有:人均绿地面积、镇区绿化覆盖率、污水处理率、生活垃圾无害化处理率、空气质量达标率。

(五) 社会发展。社会发展是综合评价城镇社会发展的状况。主要反映的指标有:社会保障覆盖率、基尼系数。

三、甘肃建制镇发展现状与特征

甘肃省建制镇发展已初步形成了以兰州为中心,天水、白银为次中心,沿西陇海兰新铁路、包兰铁路和主要河流分布的城镇体系基本骨架,城镇化的质量有所提高、城镇供水、道路、供气、供热、绿化、污水处理、环境卫生、住宅建设等基础设施和生活设施建设取得了一定的进展,城镇居民生活质量和城市景观面积明显改善,城镇的辐射和带动力逐步增强。甘肃省建制镇总体发展特征可以总结为以下几个方面(数据来源:根据甘肃省统计局年鉴数据整理):

(一) 镇域分布。甘肃建制镇呈带状分布特征,主要沿甘肃主轴陇海线和公路交通沿线集中分布。

(二) 区域面积。具有辖区面积大而建成区面积小的普遍特征,甘肃省建制镇所辖行政区域面积相差甚大,最大的镇是肃北蒙古族自治县马鬃山镇,3163000 公顷(31630 平方公里),最小的镇为临夏市城郊镇,917 公顷(9.17 平方

公里),两者相差 3400 余倍,大幅度的管辖范围差异对行政管理能力的要求也有很大差异。尽管甘肃省建制镇管辖范围较大,平均面积为 42027 公顷(合 420.27 平方公里),但镇区占地面积却相对较小,现有建制镇中,建成区最大的镇为金川区宁远堡镇,镇区占地面积 3000 公顷(30 平方公里),最小的镇为会宁县早胜镇,1.2 公顷(0.012 平方公里),平均镇区占地面积为 284.28 公顷(2.84 平方公里)。从平均水平看,建制镇建成区面积仅占行政区域面积的 0.68%,甘肃建制镇发展水平较低,镇区对全镇辐射带动作用非常薄弱。

(三) 人口数量。甘肃省建制镇的平均总人口 2.46 万人,而镇区平均人口 0.44 万人,实际城镇化率仅为 17.89%;从人口密度看,甘肃省建制镇的平均人口密度为 226.69 人/平方公里,其中人口密度最大的镇为临夏市城郊镇,3015.7 人/平方公里,人口最少的镇为肃北蒙古族自治县马鬃山镇,0.03 人/平方公里。

(四) 距县城距离。建制镇距离县城的平均距离 33 公里。其中:距离最远的是肃北蒙古族自治县马鬃山镇,520 公里,距离最近的是肃北县党城湾镇,仅 0.6 公里。

四、甘肃建制镇发展面临的问题、挑战及其原因

(一) 存在的问题。体制机制不顺的问题已成为制约甘肃省建制镇发展的严重障碍。从不同角度观察,呈现出不同问题特征:

从行政管理体制来看,建制镇虽为一级政府,但没有全面的财政和行政权,严重影响了其综合调控能力。而且,诸如工商、税务、公安、国土、司法等部门基本属于上级政府部门直接管理或派出机构,大部分站所也以条块管理为主,这进一步肢解了建制镇的职能,导致权小责大的尴尬处境。一般来说,建制镇与乡的区别在于建制镇规模大,人口多,非农业人口比率高、工商业发达。然而,甘肃省建制镇从机构设置上与传统的农业乡镇无异,这与日益发展壮大

的建制镇管理极不匹配,由此导致建制镇的城建维护、环境卫生、园林绿化等问题无法解决,城镇脏乱差的现象非常严重。同时,建制镇管理机构编制配备也与建制镇发展不匹配,建制镇政府职位设置“一刀切”,人口规模差异很大的建制镇管理人员编制设置并没有太大不同,人口超过5万人的大型建制镇领导职数配置与1万人左右的乡镇大致相似,这为管理规模较大建制镇带来一定的难度。

从财税体制看,镇级税收的75%以上要上缴,镇上基本没有多少预留,由此严重影响到建制镇层面招商引资谋发展的积极性,这一政策局限了乡镇从招商引资、产业开发中获得的财税收入,相应地,也限制住其自主发展的积极性。

从工业园区的管理看,现有建制镇大都实施“镇区合一”和“镇区分开”两大类管理模式。两类模式各有利弊,前者便于整合资源、统一管理,但一套人马分管两摊工作,难免出现管理人员短缺、疲于应付的局面;而后者便于职责分工、各尽其责,但是在资源整合方面也会不尽如人意。如上级拨付园区的基建资金只用于入园企业的基础设施建设,没有考虑到镇域,导致园区基础设施条件远好于镇域,但从生活区域看,镇区和园区实为一体、不可分割,镇区基础设施落后一定程度上会削弱园区招商引资力度。

(二)原因分析。

上述问题的存在,既有主观因素的限制,也有客观因素的制约。

从户籍政策看,现行户籍政策不仅限制了人口的自由迁徙,还增加了迁移成本;同时,户籍制度改革缓慢,限制了城镇化进程。一些地区虽然在名义上取消了农业户口和非农业户口的差异,但并未从本质上改变附加在不同户籍上的不平等制度,很多地方转入城镇户籍的农业人口并没有真正享受到与城镇户籍人口平等的待遇,如现行的保障房政策,建制镇人口根本享受不到,在一定程度上限制了建制镇发展。

从土地政策看,城镇化进程离不开土地政策的保障,但因城镇化导致的对耕地的大量占有,与土地制度所遵循的严格保护耕地的原则产生了矛盾,而现行土地政策的诸多安排也并非从有利于城镇化的角度出发,如土地产权政策、土地征用政策、土地流转政策等都存在着对城镇化的健康发展产生不利影响的方面。

从投融资政策看,目前对建制镇的投融资的渠道主要有:政府财政投入、金融机构信贷支持、个人投资、外资、民间资本等,但投融资体制滞后于经济发展,成为制约建制镇发展的障碍;从就业与社会保障政策看,长久以来二元就业制度的影响以及农民工自身素质的限制,使农民工在城镇就业仍然显得困难重重。而目前的社会保障政策将进入就业和落户的农民排除在绝大部分社会保障享受对象之外,其中,在最低生活保障方面,明确不包括建制居民和农民工;其他社会保障,如失业保险、医疗保险、养老保险等,农民工能够享受部分或者模糊不清,或者干脆被拒之门外。此外,现有一系列政策的出台缺乏有效的监督落实机制,致使含金量很高的政策效力大打折扣。

从综合性特征看,甘肃镇域经济发展结构单一,产业结构失衡,多以一次产业为主,个别二次产业发展较快的建制镇,也存在三次产业结构失衡问题。

从地域性特征看,甘肃省镇域经济类型较为单一,以农业产业发展为主,工业立镇、商贸流通和文化旅游为主体的建制镇相对数量较少,具有产业规模和效益综合竞争力的建制镇数量更少,产业构成、发展模式的地域性特征不突出。

五、甘肃建制镇发展建议

甘肃作为一个地跨我国三大气候区划的省份,自然条件独特,生态环境脆弱,农业经济发展滞后,建制镇发展存在诸多问题,这已成为制约甘肃农村经济和社会发展的首要“瓶颈”。但是,甘肃是西北铁路网和公路网的中心,是陇

海、兰新、包兰、兰青四条铁路干线的交汇点,是国道312线和国道109线的交汇点,而这些交通干线几乎囊括了甘肃省所有的建制镇。同时,甘肃处于青藏高原、黄土高原、内蒙古高原的交汇地带,中心区位优势是甘肃发展通道经济的基础,带来了人流、物流、信息流、资金流。总体看,甘肃省的石油化工、钢铁有色、装备制造、新型能源、电子信息、轻工纺织、特色中成药和生物制药、农产品深加工等,是甘肃致力发展的重要产业,门类齐全,各具特色。因此,要重点围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展。

(一) 机构管理方面

按照中办、国办下发的《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》中“坚持权责统一,赋予乡镇履行职能必要的事权和财权”、“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限”等规定,在现行“乡财县管”的基础上,盘活现有编制资源,统筹管理建制镇机构编制管理,按照事权与责任相统一的原则,强化建制镇政府的管理职能,建立与城镇化发展水平相适应的管理模式。

(二) 财税政策方面

按照分税制的原则,建立有利于建制镇财政增长活力的新型上下级财政分配体制。既在保留上年财政基数基础上,将增长部分的大头留地方,调动建制镇培育财源的积极性。完善重点镇的财政管理体制,从建制镇收取的城镇建设维护税、市场管理费以及镇区内存量建设用地的开发和经营收益等可全部留于镇财政,专项用于建制镇公用基础设施的建设,调动其加快发展镇域经济的积极性。

(三) 金融政策方面

要推进有利于城乡统筹发展的投、融资格体制改革。加快建设以政府投入为导向、社会资本参与的多元化投资机制。鼓励国有商业银行和地方金融机构在建制镇设立分支机构,引导和鼓励各类金融机构增加对建制镇的信贷投

放;适当下放审批权限,加大授信额度,简化贷款程序;在试点镇放宽村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等金融组织准入条件,鼓励发展农村信贷担保机构,积极培育小额信贷组织和资金互助组织;积极发展资本市场,探索设立投资基金,组建各类投资公司。

(四) 户籍政策方面

要大力推进有利于城乡统筹发展、有利于劳动力转移的户籍制度改革。将解决农村劳动力转移作为建制镇发展的根本目标之一,加快建立符合市场经济和建制镇发展的户籍制度,彻底打破城乡分割的二元户籍政策,建立统筹城乡就业、医疗、保障的一元化户籍管理制度,重点消除附加在户籍制度上的社会保障、劳动就业、文化教育等壁垒,促进农村劳动力有效转移。

(五) 环保政策方面

要严格控制污染企业,把一部分财政支出和收益投入到环境污染治理,改革现行的环境治理收费制度,建立排污收费机制。同时,应采用法律分权制理清建制镇的权职范围,使建制镇对本辖区享有相对独立的决策权、人事权和财权。未来中国新型城镇化建设将遵从“公平共享、集约高效和可持续”三个原则,按照“以大城市为依托、以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展”的要求,推动城镇化发展有速度扩张向质量提升转型。在资源环境承载力较强的地区,培育壮大若干城市群,并以此为基础,优先发展区位优势明显、基础条件较好的中小城市,有重点地发展小城镇,把有条件的县城逐步发展为中小城市。

(摘自《调查与研究》2021年第10期
张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:温婕,省委编办。

观点摘编

发展壮大甘肃资本市场的对策建议

省政府参事室调研组在《甘肃参事》2021年第4期撰文指出,我省资本市场存在的制约我省资本市场发展的“短板”1. 尚未出台推动企业上市的指导政策,在发掘培育上市后备资源方面缺乏有效的举措;2. 上市企业再融资规模偏小,对上市公司的融资激励工作还不够到位;3. 产业基金决策流程繁杂,投资效率偏低;4. 中介机构服务能力偏弱,难以对企业的资本运作提供增值服务。发展壮大我省资本市场的对策建议:1. 优选拟上市企业后备资源,强化上市公司融资功能;2. 推动股权基金的市场化运作,发挥产业引领作用;3. 推进区域性股权市场业务创新,进一步发挥多层次资本市场作用。

关于加快甘肃电子商务发展的对策建议

刘东昌等在《发展》2021年第5期撰文指出,电子商务在经济社会发展中的地位越来越重要,消费主力军的“年轻化”和购物习惯的“居家化”,推动电子商务及新零售成为消费的主渠道。文章就甘肃省电子商务发展现状及存在的问题进行研究,并在借鉴外省区经验的基础上,提出了加快甘肃省电子商务发展的具体建议:坚持市场主导、政府推动、企业为主、产业融合的思路,着力优化电子商务发展环境,大力培育本土电子商务平台,持续扩大甘肃省电子商务规模,不断拓展优质产品销售渠道及市场规模,力争使电子商务成为推动全省特色优势产业发展的加速器。可以采取持续加大政策扶持力度、加快培育打造本土网商知名品牌、加快发展跨境电商、加快完善城乡电商物流服务体系、加快发展农村电子商务等具体措施。

甘肃乡村振兴中“三荒”问题的调查

周全在《调查与研究》2021年第10期撰文指出,与东部经济发达省份比较,甘肃乡村振兴面临的问题更多、难度更大,既有自然禀赋方面的不足,又有社会文化等方面的欠缺;

既有经济发展方面的短板,也有乡村治理方面的堵点。其中,农村的“人口荒”“经济荒”与“文化荒”是亟待解决的三大问题。农村“人口荒”主要表现在农村人口密度低和“空壳村”逐年增多两个方面。农村“经济荒”主要表现在村级集体经济弱小、缺乏产业支持、电商等新业态稀少三个方面。“文化荒”主要表现在幼儿园与小学数量急剧减少、文化设施严重闲置与文化活动稀少等方面。解决“三荒”的对策建议:1. 先实行农村人口有效集中,再进行“村村通”等基础设施建设;2. 因地制宜发展当地乡村经济;3. 积极借鉴东部省份做法,提升全省乡村文化教育质量。

兰州—西宁城市群县域经济紧凑度综合测度及其时空特征分析

毛锦凰等在《天水师范学院学报》2021年第3期撰文,以兰州—西宁城市群39个县域为研究对象,借助熵权TOPSIS法建立了兰州—西宁城市群县域经济紧凑度综合测度模型,并对其在2011—2016年县域经济紧凑度的时空演变进行了比较分析。结果表明:兰州—西宁城市群县域经济紧凑度在时序变化上呈现整体下降趋势且两极分化程度不断加深;在空间上形成了高度紧凑集聚区和低度紧凑集聚区,但集聚区范围较小。城市群西部青海省县域经济紧凑程度在整体上要明显高于城市群东部甘肃省。兰州—西宁城市群核心城市重要交通廊道对影响范围之内的经济紧凑度格局产生了一定积极影响。

关于加快甘肃经济社会高质量发展的若干建议

李琦等在《甘肃参事》2021年第5期撰文,提出关于加快我省经济社会高质量发展的若干建议:1. 聚焦“盘活存量”,以“数字化”转型为突破,赋能传统产业迭代升级发展;2. 聚焦“提高质量”,以“双碳”目标为契机,倒逼产业

结构调整和模式升级;3. 聚焦“增强能量”,以创新驱动战略为引领,提升企业核心竞争力;4. 聚焦“引入增量”,以优化营商环境为牵引,加快构建现代化经济体系;5. 聚焦“做大总量”,以区域发展战略为支撑,培育形成新的经济增长极。

推动甘肃省民营经济融入新发展

格局的对策建议

甘肃省工商联课题组在《调查与研究》

2021年第9期撰文指出,民营经济作为推动甘肃省经济社会发展的重要力量,肩负着构建新发展格局的重大使命,但民营经济融入新发展格局存在对外开放水平不高、市场主体发育不充分、科技创新能力不足、参与产业链融合度不高、城乡经济发展不平衡、营商环境不够优良等突出问题。意见建议:1. 持续优化对外开放;2. 大力发展市场主体;3. 不断加大科技创新;4. 深化混合所有制改革;5. 全面推进乡村振兴;6. 持续优化营商环境。

基于空间规划背景下的扶贫攻坚

与乡村振兴对策初探

孙青林等在《甘肃科技》2021年第18期撰文指出,以甘肃省通渭县为例,从问题特征识别的角度出发,判断造成地区深度贫困的原因,分析现阶段乡村振兴实施的难度。通过制定乡村振兴策略,从提升农村产业、强化创业和就业条件、乡村分区分类和强化用地保障四个方面出发,依靠策略实际解决规划期内实现乡村振兴难度较大等一系列问题。期望研究的策略可以对目前即将开展的村庄规划和为构建国土空间规划体系做出努力的广大规划同行提供一些技术参考。

“双碳”目标下甘肃新能源发展路径

刘大千等在《甘肃高质量发展研究》2021年第4期撰文指出,碳达峰碳中和是长期目标,实现这一目标是项系统性工程,涵盖能源、经济、社会、气候和环境等众多领域,其中能源领域是最关键的。“十四五”时期,在现有发展基础上,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。发挥特高压直流优势,建设大通道、融入大电网,实现新能源大范围优化配置。不断优化电源结构,为实现双碳目标贡献甘肃力量。对策建议:1. 建设特高压外送通道;2. 打造风光储一体化的清洁能源基地;3. 推进装备制造强势复苏;4. 提升新能源本地消纳能力。

科技创新示范区高质量发展评价

体系与路径选择

刘晓荣等在《开发研究》2021年第4期撰文,对兰州白银国家自主创新示范区的建设和发展情况开展调查,从创新基础、产业规模、创新资源、创新效率4个层面构建高质量发展评价体系,测算指标目标值和增长速度,并从完善兰州白银国家自主创新示范区创新支持政策体系、培育以兰州白银国家自主创新示范区为核心的区域创新体系、加大人才招引和服务保障、促进产业结构高质量发展、加快科技成果转化和产业化、深化东西科技合作与协作创新等方面提出路径建议。

以非常规举措推进兰州新区

人口集聚的建议

孙红杰等在《甘肃高质量发展研究》2021年第5期撰文指出,兰州新区人口快速集聚与崛起将对兰州长远发展产生重要影响,是兰州未来突破空间发展瓶颈的关键所在,也是兰州在不进行大的行政区划调整下,实现“有限空间释放无限可能”的重要一步。兰州新区城市雏形已经显现,城市公共设施基本完备,但是现在还是缺人气。加快推进兰州新区人口集聚,就要解决兰州新区人口集聚中一些深层次问题,特别是破解一些制度上的瓶颈,多渠道多角度综合入手,文章抛砖引玉,希望探索适合西北地区国家级新区集聚人口新模式:1. 实施“百万大学生留兰创业就业”工程;2. 实施“蓝海集聚回流”工程;3. 降低新区生活成本,切实提高生活质量;4. 打造各具特色服务业集聚区,诸如文化创意集聚区、健康养老服务集聚区、国际组织集聚片区。

(张雅丽/编校)

兰州—西宁工业产业分工协同体系构建

——基于兰西城市群建设视角

林 柯

引 言

兰西城市群作为西北地区两个国家级城市群之一,是我国横贯东西,联系南北的重要枢纽。不仅承担着国家“一带一路”建设、民族团结与融合以及黄河流域生态保护和高质量发展与“两屏一带”中西北生态屏障的重任,而且承担着带动西北地区经济社会健康快速发展、缩小地区差距的重任,在国家战略发展中的地位十分重要。2018年2月,国家在对兰西城市群的批复中着重强调了兰西城市群产业协同发展的重要性。2020年5月,《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》进一步提出,要充分发挥西部地区的比较优势,推动具备条件的产业集群化发展,构建富有竞争力的现代化产业体系,这为兰西城市群的发展指明了方向。然而,作为我国西部欠发达省区的城市群,与发达地区的城市群相比,兰西城市群发展基础差、底子薄,产业结构单一,同质化现象严重,产业布局不尽合理。因此,如何科学合理地构建兰西城市群产业分工协同体系是兰西城市群乃至整个西北地区经济健康快速发展面临的亟待解决的重大问题。

从已有的研究来看,国内学者对城市群及产业分工协同的研究大多是从国家层面或是对东中部特定区域展开的,对西北落后省区城市群产业分工与协同的研究较少。鉴于此,本文拟通过构建符合整体协同和高质量发展的工业产业发展水平评价指标体系,运用主成分分析法、相似系数与差异度指数以及产业梯度差和

区域产业联动指数等量化方法,从工业产业整体及细分行业两个层面对兰州与西宁工业产业的发展水平、相对优劣势及分工协同的可行性进行全面分析与探讨,并提出兰州与西宁产业分工协同体系构建的可行性及构建思路与条件。

一、兰州—西宁工业产业发展水平分析

城市群内城市间产业分工与协同的基础是各自产业发展水平的差异。对于城市工业产业发展水平的分析主要是通过构建评价指标体系,从一、二、三次产业或工业产业的整体角度展开。本文借鉴已有的研究方法,通过构建评价指标体系,并利用两市2019年的相关数据,从整体及分行业两个层面对兰州和西宁工业产业发展水平进行分析。数据来源于《兰州市统计年鉴2020》《甘肃发展年鉴2020》《西宁市统计年鉴2020》《青海省统计年鉴2020》。

(一) 指标的选取与体系构建

根据工业产业发展的特征和规律以及国家关于高质量发展的要求,本文从产业规模、产业高度化、产业经济效益、产业绿色化和产业竞争力5个方面选择工业总产值比重、技术要素相对密度、区位熵、单位产值能耗、全员劳动生产率等16个指标,构建评价指标体系。

(二) 兰州—西宁工业产业总体发展水平分析

通过对上述评价指标体系及相关数据的整理计算,兰州与西宁工业产业的总体发展水平如表1所示。

表 1 兰州—西宁 2019 年工业产业整体发展水平

一级指标	二级指标	兰州	西宁
产业规模 (A)	工业总产值(亿元)(A1)	1968	1247
	总资产(亿元)(A2)	2350	2240
	企业数(个)(A3)	325	243
	从业人员(万人)(A4)	27.13	7.20
产业高度 化(B)	装备制造产业占比(B1)	14.88	11.03
	技术要素相对密度(B2)	1.22	0.19
	区位熵(B3)	1.16	0.53
产业经济 效益(C)	产业部门贡献率(C1)	-0.51	-2.48
	成本费用利润率(C2)	3.60	-22.58
	总资产贡献率(C3)	13.61	0.08
产业绿色 化(D)	工业高耗占比率(D1)	65.58	65.44
	单位产值能耗(D2)	0.81	0.97
产业竞争 力(E)	R&D 投入强度(E1)	8.52	2.89
	全员劳动生产率(E2)	681800	325305
	产品销售率(E3)	99.78	103.9
	产业增长速度(E4)	-0.02	-0.12

数据来源:《兰州市统计年鉴 2020》《西宁市统计年鉴 2020》。

从表 1 可以看出,在 16 个二级指标中,西市除工业高耗占比率和产品销售率两个指标略高于兰州市外,其余指标均明显低于兰州市。在 5 个一级指标中,兰州市均优于西市,即兰州市工业产业的整体发展水平高于西市。

(三)分行业发展水平分析

为了进一步考察兰州市与西市工业产业内部发展的具体情况,本文运用主成分分析方法对两市主要工业行业进行分析。由于指标体系中的装备制造产业占比、技术要素相对密度、工业高耗占比率、单位产值能耗以及 R&D 投入强度 5 个二级指标无法从行业层面获取数据,故分行业的分析将从剩余 11 个指标进行。同时,由于兰州市纳入统计的工业行业共 38 个,而西市纳入统计的工业行业共 28 个。为了能够进行同行业发展水平对比,本文以西市的 28 个工业行业作为对比分析的行业,并将通用设备制造业和专用设备制造业合并为通用和专用设备制造业,将农副食品加工业、食品制造业和酒精、饮料及精制茶制造业合并为食品及

酒类业,将纺织业和纺织服装、服饰业合并为纺织、服装服饰业,最终形成进行对比的 20 个行业。

根据主成分分析方法,选择特征值均大于 1 的 4 个主成分,将其分别命名为 F_1 、 F_2 、 F_3 、 F_4 。其中, F_1 由工业总产值比重、总资产比重、从业人员比重、工业企业数比重决定,综合反映了产业规模能力,称为规模优势因子; F_2 由区位熵及总资产贡献率决定,反映了产业的高度化水平,称为高度化优势因子; F_3 由产业增长速度和产业部门贡献率决定,反映了产业的增长能力,称为竞争优势因子; F_4 由成本费用利润率和全员劳动生产率决定,反映了产业的投入产出水平,称为经济效益因子。

根据主成分分析的一般函数表达式: $F_m = a_{m1}Z_{x1} + a_{m2}Z_{x2} + \dots + a_{mp}Z_{xp}$ 。其中, a_{mp} 表示第 p 个二级指标在第 m 个主成分中的系数, Z_{xp} 是各二级指标经过标准化处理的值。将每个指标对应主成分的系数除以其主成分特征值的算数平方根得到各主成分得分表达式的系数,在此基础上形成各主成分得分的表达式。

对各主成分的方差贡献率与主成分得分进行加权平均,得到工业产业综合得分表达式:

$$Y = F_1 \times 0.30958 + F_2 \times 0.18488 + F_3 \times 0.11760 + F_4 \times 0.11451。$$

将两市 20 个工业行业的数据标准化后带入主成分得分及综合得分表达式,得到两市工业产业相关行业发展水平综合测度得分排序。从得分排序来看:

兰州市在石油加工及炼焦和核燃料加工业(2.42)、非金属矿物制品业(0.8)、电力热力生产和供应业(0.71)、有色金属冶炼和压延加工业(0.55)、医药制造业(0.34)、黑色金属冶炼和压延加工业(0.3)、化学原料和化学制品制造业(0.22)、计算机、通信和其他电子设备制造业(0.18)、有色金属矿采选业(0.12)、电器机械和器材制造业(0.03)、通用和专用设备制造业(0.02)等 11 个行业上发展较好。

西宁市在有色金属冶炼和压延加工业(3.32)、电力热力生产和供应业(1.82)、黑色金属冶炼和压延加工业(1.12)、电器机械和器材制造业(1.06)、燃气生产和供应业(1.04)、非金属矿物制品业(0.81)、化学原料和化学制品制造业(0.21)、医药制造业(0.18)、废弃资源综合利用业(0.16)、金属制品机械和设备修理业(0.13)、有色金属矿采选业(0.12)及计算机、通信和其他电子设备制造业(0.12)12个行业上发展较好。

二、兰州—西宁工业产业分工协同的可行性

(一) 兰州—西宁工业产业的相对优劣势

根据综合测度得分排序,从两市20个工业行业发展水平对比来看,兰州市的石油加工、炼焦和核燃料加工业,医药制造业,化学原料和化学制品制造业,计算机、通信和其他电子设备制造业,通用和专用设备制造业,金属制品业、铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业,橡胶和塑料制品业以及纺织、服装服饰业9个行业的发展水平综合得分较西宁市高,具有相对优势。

西宁市的有色金属冶炼和压延加工业,电力、热力生产和供应业,黑色金属冶炼和压延加工业,电器机械和器材制造业,燃气生产和供应业,非金属矿物制品业,废弃资源综合利用业,金属制品、机械和设备修理业,有色金属矿采选业,食品及酒类业和仪器仪表制造业11个行业的发展水平综合得分较兰州市高,具有相对优势。

(二) 兰州—西宁工业产业结构的差异度

结构差异度指数是保罗·克鲁格曼在1991年提出的用于计算地区间行业结构差异度的指数,其表达式如下:

$$KI_{ij} = \sum_{k=1}^n X_{ik} - X_{jk} \quad (1)$$

其中, X_{ik} 、 X_{jk} 分别表示*i*区域和*j*区域*k*产业占整个产业的比重。 KI_{ij} 表示结构差异指数,指数值介于0到2之间,值越靠近2表明区域*i*

和区域*j*的产业结构差异程度越大。根据式(1)计算,得到兰州与西宁工业行业结构差异度指数。从结果来看:(1)就整体而言,兰州与西宁工业行业结构差异度指数为0.9106,接近产业结构差异指数值的中位数,表明兰州、西宁的工业产业结构有一定的差异度,具备一定的产业分工协同基础及空间。(2)具体来看,两市具有一定差异度的行业分别为石油加工、炼焦和核燃料加工业(0.2116),化学原料和化学制品制造业(0.0411),非金属矿物制品业(0.0213),金属制品业(0.0839),橡胶和塑料制品业(0.0038),专用设备制造业(0.0320),有色金属矿采选业(0.0154),黑色金属冶炼和压延加工业(0.0295),有色金属冶炼和压延加工业(0.3187),电气机械和器材制造业(0.0657),计算机、通信和其他电子设备制造业(0.0254),仪器仪表制造业(0.0008),废弃资源综合利用业(0.0017)以及食品及酒类业(0.0046)。

(三) 兰州—西宁工业产业的梯度差

产业梯度差既是衡量城市或区域间产业专业化水平差异的指标,也是区域产业分工协同的前提条件。产业梯度差计算公式如下:

$$G_{ij} = \ln \frac{G_i}{G_j} \quad (2)$$

其中, G_{ij} 表示区域产业梯度差,其数值越大表示区域内地区*i*在某行业的产业梯度高于地区*j*;反之,则表示地区*j*在某行业的产业梯度高于地区*i*。 G_i 、 G_j 表示区域*i*和*j*的产业梯度系数,如果产业梯度系数大于1,则表明该地区该产业在整个区域产业结构中处于高梯度,具有相对优势;反之,则说明这一产业处于低梯度,具有相对劣势。区域产业梯度系数*G*通常用区位熵(LQ)和比较劳动生产率(CPOR)的乘积计算得到,其公式为

$$G = LQ \times CPOR \quad (3)$$

其中,区位熵(LQ)的含义已在指标体系中确定。比较劳动生产率(CPOR)是指某一地区某一产业的劳动生产率与整个区域该产业的社

会平均劳动生产率之比。若 CPOR 大于 1, 表明该地区这一产业的劳动生产率高于整个区域的平均水平; 反之, 则说明该地区这一产业的劳动生产率低于整个区域的平均水平。其计算公式为

$$CPOR_{ij} = \frac{X_{ij} / \sum_{j=1}^n X_{ij}}{L_{ij} / \sum_{j=1}^n L_{ij}} \quad (4)$$

其中, i 表示产业, j 表示地区。X 可以是产业销售收入、企业个数、企业从业人数、产业增加值、总产值等指标, 本文采用工业总产值。 L_{ij} 表示地区 j 的 i 产业的就业人数。

根据上述方法, 计算出兰州与西宁 20 个工业行业的梯度差。从结果来看, 兰州市在石油加工、炼焦和核燃料加工业 (10.2662), 化学原料和化学制品制造业 (0.8313), 医药制造业 (0.3289), 橡胶和塑料制品业 (1.4247), 非金属矿物制品业 (0.5378), 金属制品业 (3.3128), 金属制品、机械和设备修理业 (1.1385), 燃气生产和供应业 (1.1234), 食品及酒类业 (0.0555)、通用和专用设备制造业 (1.8101) 10 个产业方面的梯度高于西宁市; 西宁市在黑色金属冶炼和压延加工业 (-0.1109), 有色金属冶炼和压延加工业 (-1.3453), 电气机械和器材制造业 (-1.0714), 计算机、通信和其他电子设备制造业 (-1.5422), 电力、热力的生产和供应业 (-0.0902) 以及纺织、服装、服饰业 (-0.8657) 6 个产业方面的梯度高于兰州市。

(四) 兰州—西宁区域产业联动指数

本文借鉴沈正平、马刚的方法衡量兰州、西宁工业产业合作潜力, 并规定以联动潜力系数的中位数为分界点分类。其计算公式如下:

$$L_{ij} = \lambda \prod_{i=1}^2 \exp(\text{ABS}(x_i - y_i)) / \sqrt{d_{ij}} \quad (5)$$

将兰州与西宁看作一个整体区域, L_{ij} 为兰州市与西宁市的工业产业联动指数, 代表产业分工合作潜力; x_1, y_1 分别为兰州市、西宁市工业产业总产值占区域的比重; x_2, y_2 分别为兰州市、西宁市工业产业从业人员占区域的比重; d_{ij} 为兰州市

与西宁市之间地理空间的直线距离; λ 为权重参数。本文选取两市工业产业各分行业工业总产值占区域总产值较小的行业工业总产值比重为参数; 规定 L_{ij} 大于 3/4 位数产业为强联动潜力产业, 中位数 $\leq L_{ij} \leq 3/4$ 位数产业为中等联动潜力产业, 小于中位数为弱联动潜力产业。通过式 (5) 计算, 得出兰州—西宁工业产业联动指数。

根据联动潜力的标准及结果可以看出, 兰州与西宁在仪器仪表制造业 (0.0949), 铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业 (0.0936), 废弃资源综合利用业 (0.0757), 金属制品、机械和设备修理业 (0.0550) 以及纺织、服装、服饰业 (0.0539) 5 个行业方面具有较强的联动潜力; 在燃气生产和供应业 (0.0508), 黑色金属冶炼和压延加工业 (0.0469), 有色金属冶炼和压延加工业 (0.0462), 橡胶和塑料制品 (0.0444), 计算机、通信和其他电子设备制造业 (0.0428) 5 个行业方面具有一般联动潜力; 在有色金属矿采选业, 石油加工、炼焦和核燃料加工业, 化学原料和化学制品制造业, 医药制造业, 金属制品业, 电气机械和器材制造业, 电力、热力的生产和供应业, 食品及酒类业, 通用和专用设备制造业以及非金属矿物制品业 10 个行业方面具有弱联动潜力。

(五) 兰州—西宁工业产业的要素禀赋及配套条件

1. 资源要素禀赋

从矿产资源种类和储量来看, 两省的资源均较为丰富。甘肃省以能源及金属类矿产资源为主, 青海省以化工原料类、能源及非金属类矿产资源为主。除矿产资源外, 两省均拥有丰富的风能、光能、水资源; 就科技、教育与人才等方面的要素而言, 兰州均优于西宁。

2. 生产性服务业配套

根据国家统计局对生产性服务业的界定, 本文选择交通运输、仓储和邮政业, 信息传输、计算机服务和软件业, 批发和零售业, 金融业, 租赁和商务服务业, 科学研究和技术服务业 6 个行业作为生产性服务业测度的范围, 并选取

2019年兰州与西宁及全国生产性服务业相关从业人员数据,利用区位熵对兰州与西宁上述行业的专业化水平进行测度。

从结果来看,兰州市在批发零售业,信息传输、计算机和软件业及租赁和商务服务业的发展水平明显高于西宁市,西宁市金融业发展略高于兰州市。同时,两市在交通运输、仓储和邮政业及科学研究和技术服务业行业的专业化水平测度值均大于1,即两市在这两个行业发展水平平均相对较高,可以为两市在产业分工协同过程中提供一定的支撑。

3. 交通条件

首先,从内部交通条件来看,根据2018年度《中国主要城市道路网密度监测报告》显示,兰州市与西宁市平均路网密度分别为4.04、5.04,表明西宁市的市内交通条件略优于兰州市。其次,从对外交通条件来看,兰州市是全国九大物流区域、十大物流通道和21个全国性物流节点城市之一;在公路方面,目前共有4条国家高速公路和6条国道以及174条省道在兰州交会,与周边省(区)公路省际出口达到73个;在铁路方面,目前有12个方向铁路汇集于兰州,可直达23个直辖市、省会和计划单列市;在航空方面,兰州中川国际机场国内外通航城市达到119座,客运航线达到212条。西宁市作为西北地区的交通节点城市之一,在公路方面,两条国家级高速公路及4条省级高速公路和四大国道以及29条省道在西宁交会;在铁路方面,拥有3条铁道线路;在航空方面,西宁曹家堡国际机场共开通国内外航线62条,通航城市48个。就两市相比而言,在内部交通条件方面,西宁市的路网密度大于兰州市;而在外部交通条件方面,兰州市明显优于西宁市。

三、兰州—西宁产业分工协同体系构建的基本思路与主要方式及条件

(一) 兰州—西宁产业分工协同体系构建的基本思路

根据国家及甘、青两省关于支持兰西城市

群建设的相关政策、两市工业产业发展的基本状况与资源禀赋,两市工业产业分工与协同体系构建可从工业产业整体和分行业两个层面展开。

在产业的整体层面,两市工业产业分工与协同体系的构建具体可从如下3个方面考虑:其一,兰州市应发挥其在产业规模、产业高度化、产业经济效益、产业绿色化、产业竞争力以及科技、教育、人才、市场和交通等方面的相对优势,主要发展高新技术产业、新兴产业和现代服务业,进一步扩大对西宁及兰西城市群内其他城市的辐射能力。重点在产业重大技术研发、高新技术、石油化工、装备制造、新材料、生物制药以及教育、人才、市场和交通等分工协同体系构建方面发挥主导和引领作用。西宁市应发挥其在资源禀赋和优势产业以及科技和区位交通方面的相对优势,重点在产业技术创新、石油、盐化工、煤化工、有色冶金、装备制造、新材料、生物制药等方面发挥主导和引领作用。同时,两市在巩固和提升各自产业优势的基础上,应加强同类产业及相关产业间横向与纵向的分工和协同,构建高效配套产业体系,推动工业产业形成错位分工、融合互动、相互支撑的分工协同格局。

其二,两市应以科技创新驱动为引领,加强两市国家及省级产业基地的优化整合与协作,通过共建重大创新平台、联合实施重大产业创新工程、强化关键技术的研发和成果应用、围绕区域特色资源开发转化和产业转移承接等方式,建立两市产业和科技对接体系,共同打造国家重要的有色金属、新材料、新能源、光伏光热设备制造业和生物医药产业集群与产业基地。

其三,两市应充分发挥各自的地理区位优势 and 交通物流优势,根据工业产业分工协同和发展的要求,依托各自的产业优势,重点发展以技术研发、咨询、交易为主的科技与产业技术服务,并以共建大数据和信息交换、公铁航无缝对

接和一体化的商贸物流服务综合体系与平台,提升科技与产业技术服务水平,优化物流园区布局,强化生产性服务业对两市工业产业分工协同发展的支撑。

在分行业层面,两市应依托自身的产业优势,在确定重点发展产业的基础上,构建如下的分工与协同体系。

在化工产业领域,兰州可重点发展石油加工、核燃料加工业、合成橡胶、合成树脂、合成纤维、精细化工、石油化工催化剂等行业;西宁可重点发展氯碱化工、盐硝化工、氟化工、硫化工等盐化工,天然气化工和新型煤化工等行业,并利用上述行业的关联性,促进上下游生产关联与整合,构建化工配套产业体系。

在冶金及非金属采矿产业领域,西宁市可重点发展铜铝、铅锌、镍钴、稀土、特种钢、贵金属的冶炼及压延加工业和深加工等行业,兰州市可重点发展有色金属精深加工、金属制品等行业。由于在上述行业两市各有优势,联动潜力较小,因此两市应通过优势主导产业相互带动与整合,构建冶金及非金属采矿配套产业体系。

在装备制造业领域,兰州市可重点发展石油化工装备、通用设备、矿用设备、电动汽车、轨道交通装备、通用航空装备、医疗器械以及核装备等行业,西宁市可重点发展电气机械和器材制造业。另外,由于两市在计算机、通信和其他电子设备制造业,仪器仪表制造业及废弃资源综合利用业等行业的区域联动潜力较高,因此两市应在各自发展上述行业的同时加强联动潜力较高行业间的联动与整合,构建装备制造配套产业体系。

在轻工产业领域,两市可根据各自的相对优势进行发展,同时,加强轻工类行业上下游间的协同与联动,构建轻工制造配套产业体系。

由于电力、热力的生产和供应业及燃气生产和供应业等为各市工业产业发展不可或缺的行业,因此两市可根据工业产业及其他行业发

展的需求进行发展,为两市工业产业的发展提供坚实的支撑。

在为工业产业发展提供服务的产业领域,兰州市应从两市产业分工协同发展的高度,充分发挥其相对优势,带动和整合两市上述产业的发展,构建一体化的配套服务体系。

(二)兰州—西宁工业产业分工协同体系构建的主要方式

1. 基于市场的分工协同方式

兰州与西宁两市的工业产业及配套服务业经过几十年的发展,均已形成了相对独立且具有自身特色和优势的产业体系。基于现行行政体制下对比较利益的追求,两市工业产业分工协同的可能实现方式是立足于各自产业体系分工基础上的协同。具体而言,一是出于降低成本和中间产品需求考虑的比较利益平衡基础上,通过原料、产品及服务之间的市场交易合约形成协同;二是基于对外部市场形成竞争优势的基础上,通过建立战略联盟关系形成协同;三是产业龙头企业或同类企业、上下游企业之间基于自身发展战略,通过并购与重组形成协同。

2. 基于产业链的分工协同方式

在一个特定区域内,任何一个产业链都会形成若干专业化生产环节,不同地区或城市的不同专业生产主体都会处于该产业链中的不同环节,而同类生产主体则会处于该产业链的同一环节,从而形成垂直或水平方向的生产组织关系。从两市工业产业结构的特征来看,在石油化工、盐化工、煤化工以及冶金等行业,可以在同一产业上下游之间或不同产业之间,通过建立稳定的供需关系或战略联盟关系实现纵向分工与协同;在装备制造、金属精深加工、医药制造、仪器仪表制造、计算机、通信和其他电子设备制造以及生产性服务业等行业,可以在同一产业生产环节上,通过市场资源、产品的共享,技术与人才方面的合作以及并购与重组形成分工与协同。

3. 基于技术的分工协同方式

技术进步是产业不断专业化分工与合作的驱动力。技术进步不仅促使产业的专业化分工越来越细,同时也使得产业内部和产业间的联系越来越紧密和广泛。然而,技术进步持续而巨大的投入是单个生产主体难以承受的。因此,同一产业内部和不同产业之间的生产主体客观上会以某类共性技术或技术产品,通过技术合作研发、上下游之间产品技术配套或技术特许等方式,形成分工基础上的合作与协同。两市工业产业既有一定的相似性,又有一定程度的差异性和梯度,因此,在石油化工、冶金、新材料、装备制造等产业内部上下游之间和产业之间可以通过技术合作研发、上下游之间产品技术配套或技术特许等方式形成分工基础上的合作与协同。

(三)兰州—西宁产业分工协同体系构建的基本条件

兰州与西宁工业产业分工协同体系的构建是一个庞大而复杂的系统性工程,将受到诸多因素的影响和制约。在兰西城市群发展背景下,两市工业产业的分工与协同既有客观基础和需求,也需要具备如下条件。

1. 建立跨区域协同发展的顶层设计与协调机制

由于兰州与西宁分属不同的行政区划地域,在行政主导体制下,客观上需要考虑自身的比较利益,从而在城市发展的战略导向、顶层设计、宏观规划以及产业结构等方面形成了相互独立的思路与格局。在兰西城市群发展背景下,两市应顺应未来区域发展的客观趋势,按照国务院对兰西城市群批复的要求,尽快建立跨区域协同发展的顶层设计与协调的体制机制,共同协商和制定两市经济社会协同发展的顶层设计和规划编制,强化顶层设计和规划的约束力。在此基础上,签订两市产业分工与协同框架协议,明确双方在产业分工协同发展中的权利和义务,沟通和协调产业分工合作中的具体事宜。

2. 建立合理的利益协调机制

兰州与西宁工业产业分工与协同体系的构建将会在不同程度上打破两市乃至两省原有的产业结构体系和分工协同关系,形成全新的分工协同格局。这必然会涉及两市企业乃至整个产业的成本与利益变化。因此,如何协调双方的比较利益是两市工业产业分工与协同体系能否真正形成的关键。为了推动两市工业产业分工与协同体系的构建,两市乃至两省必须在充分协商的基础上,建立符合两市利益诉求的利益协调长效机制。具体而言,可以由兰州与西宁两市政府共同组建工业产业分工与协同发展的协调领导小组,负责协调沟通两市产业分工协同体系构建事宜。此外,还可充分发挥两市行业协会的作用或建立两市的联合商会和行业协会,负责协调各自产业体系调整和分工协同中的具体问题。

3. 提高区域经济一体化水平

区域经济一体化发展的水平对区域内工业产业分工与协同体系构建具有重要的影响。只有发挥政府经济的管理功能和作用,培育和建立统一的市场体系,并加强监督、管理、指导和服务,才能推动两市工业产业分工与协同体系的实现。具体而言,一是要在招商引资、产业准入、土地批租、外贸出口、人才流动、技术开发、信息共享等方面制定统一的政策,促进要素的自由流动;二是建立高度共享的综合信息平台,促进产业及企业间按市场规律展开分工协同、转移和对接;三是推动交通及市场一体化,如两市交通基础设施的建设与对接、交通的单向收费或免费,各类技术资质、生产经营资质的相互认证等。

(摘自《甘肃社会科学》2021年第5期
张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:林柯,兰州大学经济学院教授。

“一带一路”背景下甘肃文化产业 “走出去”路径研究

徐子超 燕 昱 崔滢珠

一、“一带一路”背景下文化产业发展的战略意义

(一)“一带一路”背景下文化产业发展的世界意义

1. 有助于加强国际交流与合作

“一带一路”是中国参与全球治理的“大棋局”，不仅是巨大的经济工程，也体现了中国作为世界大国所承担的大国责任。文化产业是国家软实力的重要基础，建设文化强国必须加快文化产业发展。发展文化产业要为文化产品和文化服务的“走出去”寻找新市场，主动参与国际产业分工和市场竞争，扩大国际市场份额，拓展合作发展新空间，加强国际文化交流与合作。

2. 有利于国际文化资源的优势互补

“一带一路”辐射范围内的各国拥有着丰富多元的文化资源，构建“一带一路”文化产业交互平台，加强各沿线国家间的文化合作与交流，有利于推动我国文化产业开发新领域，推动中华文化走向世界。同时通过各国互联互通，加大文化产业资本互换，拓宽文化边界，丰富文化内涵，发展不同国家民族特色的文化业态，是构建人类命运共同体在文化领域的体现。文化产业发展“走出去”进行国家化拓展，与沿线国家互通有无，文化资源优势互补，是实现我国文化产业经济发展的结构性转型，提升我国文化软实力，增强文化产业竞争力、创造力，在交流融合中不断发展中国文化。

3. 有益于推动国际文化产业高质量发展

“一带一路”倡议为中国文化产业拓展提供了新的机遇，可以促进传统产业转型升级，推动中华文化“走出去”。从全国文化产业发展现状来看，东部文化产业发展较快，中西部地区文化产业发展相对滞后，将是今后我国文化产业发展中需要突破的难点和重点。甘肃应积极主动参与国家和国际产业分工和市场竞争，促进传统型文化产业结构转型，扩大文化产业市场份额，依托甘肃省内丰富的文化历史资源，促进甘肃文化产业多元化、多样化、丰富化、“互联网+”化发展。

(二)“一带一路”背景下文化产业发展的甘肃意义

1. 凸显甘肃丝绸之路经济带黄金段位置

甘肃地处中国地理中心，是丝绸之路经济带黄金段重要节点，拥有丰富的文化多样的文化资源，随着“一带一路”战略深入推进，甘肃重新成为向西开放的黄金通道和重要窗口，沉寂多年的文化资源被唤醒，并成为甘肃乃至全国融入“一带一路”建设的重要抓手和甘肃经济高质量发展的新动能新引擎。

2. 有效释放甘肃经济的发展潜力和成长空间

随着“一带一路”建设深入推进，国际间文化产业的合作内容与合作形式将不断丰富，以文化产业为合作项目的实践活动持续开展，必将成为引领国际间构建利益共同体的关键抓手和重要突破点。抢抓“一带一路”建设最大机

遇,以深度融入陆海新通道为重点,突出地域属性和优势,培育优势文化产业,充分挖掘甘肃省优秀文化遗产宝库,注重弘扬和创新发展相结合,统筹文化资源保护和开发,打造“丝绸之路文化产业”核心区。尤其是在全球经济低迷、国际国内环境复杂的当下,甘肃以文化产业为切入点,积极发挥自身区位优势和文化资源优势,为国内超大市场的内部循环提供强劲动力和有力支撑,进一步释放甘肃经济的发展潜力。

二、“一带一路”背景下甘肃文化产业“走出去”的SWOT分析

(一)优势分析(Strength)

1. 文化产业发展基础良好

经过多年的发展,甘肃已利用丰富的文化资源形成了三大文化资源区:一是以自然生态良好、文化形态多样、历史文化底蕴深厚的陇东南文化历史区,涵盖天水、平凉、庆阳、陇南;二是拥有科技、人才、交通、资金和市场等众多资源优势为一体的兰州都市圈文化产业区,涵盖兰州、白银、定西、临夏、甘南;三是以历史文化遗存丰富、世界遗产密集、民族文化形态多样、自然风貌独特为表征的河西走廊文化产业区,涵盖嘉峪关、酒泉、张掖、武威、金昌。三大资源区涵盖了甘肃14个市州,形成了全方位发展的文化产业发展基础。以“三区”具有的文化资源优势特点和文化内核为基础,进一步寻求差异化发展将是甘肃下一步的努力方向。

2. 完善的政策保障体系

截至当前,甘肃已经出台了《关于促进全省文化旅游产业的意见》《甘肃省“十三五”文化产业发展规划》《甘肃省文化旅游产业发展专项行动计划》等相关政策性文件,专门支持甘肃地区文化产业的发展壮大,对全省文化产业的发展目标、具体举措、组织实施、支持政策等都做出了全面部署,将为推动甘肃文化产业的高质量发展进而“走出去”的有力保障。

(二)劣势分析(Weakness)

1. 缺乏市场竞争力和话语权

甘肃文化企业的生存发展长期依赖于政策性扶持,缺乏企业自主创新发展导向,文化产业在演出业、图书报刊业、广播影视业、娱乐业、音像业、艺术品经营业、网络文化业、文物拍卖业、文化旅游业等方面力量弱,创造力不足。同时,文化项目的推动和落实主要依靠政府行政手段,缺乏市场推动力,具体表现在对本土文化的深挖力度不够、消费力不足以及认同度不高等方面。面对高新技术对文化产业的影响与渗透,甘肃以科技为核心创造力的文化产业数量较少,部分传统文化业态、服务形态以及文化企业还不能适应科技发展和时代要求,导致在应对外部竞争时处于劣势地位。

2. 文化产业发展的基础支撑不足

甘肃公共文化服务基础设施陈旧,支撑力度不够。文化产业发展普遍缺乏完善的基础设施建设,文化旅游资源整合度过低,文化资源转化产品能力亟须提高。重大文化产业项目因同质化重复建设而竞争力不强,长期依靠地方政府不断“输血”方能生存,基础支撑显著不足,尤其是高素质文化人才的缺乏更成为限制甘肃文化产业“走出去”的重要桎梏。甘肃创意文化产业人员在就业总人数中占比较低,获得进一步发展的人才储备严重不足,且人才结构不尽合理,这必将成为阻碍甘肃文化产业高质量发展的重要因素。

(三)机遇分析(Opportunity)

1. 文化产业“走出去”和“引进来”外部机遇

“一带一路”建设深入推进为甘肃文化产业带来了新的发展机遇和拓展空间。甘肃传统文化资源丰富,历史文化积淀厚重,目前已与丝绸之路经济带沿线的33个国家和47个省州建立了合作关系,这为甘肃文化产业“走出去”奠定了良好基础。同时,甘肃处在“一带一路”建设的重要节点位置,在技术、交通、信息、生态等方面具有明显优势,甘肃融入“一带一路”建设成效初现。随着“新基建”建设的深入推进,国际间的软硬环境将进一步优化,甘肃对外经济与

文化的交流与合作会得到进一步加强,为国内外知名文化企业进驻甘肃和领先人才的引进创造条件。

2. 消费需求升级引致的内部机遇

党的十九大报告作出我国社会主要矛盾转变的重大判断,其判断依据于我国消费需求的不断多样化、个性化,而这直接源于我国居民收入水平的持续提高,从而引致的对精神满足的更高追求。文化产业是与居民收入和消费水平密切相关的产业,是依托内需拉动经济增长的有效方式。从市场拓展角度看,我国和甘肃人均收入水平的提高,将带来消费结构的转型升级,对高品质、精神性的文化产业产生巨大的需求,为甘肃文化产业“走出去”提供便利。

(四) 威胁分析(Threat)

1. 参与国内外竞争而引发的外部威胁

就甘肃当前的文化产业类型来看,以资源密集型、劳动密集型产业为主,而缺少外向型、资本密集型、高科技型文化产业,或这类型文化产业发展尚不成熟。以数字信息、文化融合、人工智能等为代表的信息文化产业发展尚处于初级阶段,以“互联网+”为主体衍生的新业态新产业新模式也不尽如人意。在此情境下,甘肃文化产业参与市场竞争缺乏获胜基础,与周边省份或地区相比处于劣势地位,极易遭受排挤和威胁。甘肃如何以文化产业为抓手积极抢抓“一带一路”建设机遇,充分挖掘自身优势,有效规避发展劣势,立足现有发展基础寻找突破口成为下一步文化产业发展需要解决的重大命题。

2. 自身发展条件限制带来的内部威胁

融合发展是各类产业发展的重要方向和衡量标准,当经济达到一定发展水平和发展阶段后,必然要经历产业转型和融合发展,才能夯实产业的发展基础和开辟新的成长空间,文化产业更应如此。当前甘肃文化产业发展已初现成效,但囿于资金、技术、市场及人才的限制,受经济发展水平滞后、支撑文化产业的基础设施和公共服务不够完善的影响,未能使甘肃文化产

业发展与周边区域的产业发展相融合,限制了甘肃文化产业的快速成长和“走出去”的步伐。

三、“一带一路”背景下甘肃文化产业的“走出去”路径

由于特殊的地缘地位,甘肃在建设“一带一路”进程中有着特殊的地理、历史和人文优势。通过对甘肃文化产业的分析,结合西部地区的文化资源禀赋和经济发展状况,抓住“一带一路”历史机遇,甘肃必将走出一条独具特色的文化产业高质量路径。

(一) 完善符合甘肃发展阶段的政策设计

甘肃作为我国西部欠发达省份的典型代表,以文化产业为切入点和突破口融入“一带一路”战略大局当中,是甘肃文化产业高质量发展的务实之举。基于甘肃所处的特殊的经济环境和社会环境,甘肃文化产业“走出去”更加依赖我国的制度优势对甘肃文化产业的规划与扶持。第一,政府应明确甘肃文化产业的发展定位和战略部署,通过完善的文化产业政策设计和发展规划,保证文化产业实现长期可持续发展。第二,基于文化产业资金回收期较长考虑,政府应在文化产业发展方面提供充足的资金支持,做好前期资金的投入、基础环境的优化和文化企业的扶持工作,逐步建构起以政府投入为主导,以企业为投入主体,以市场融资为主力的文化产业资金来源体系。第三,健全和完善文化产业相关规章制度,为促进文化生产要素的最佳组合、文化资源的优化配置和营造公平公正的文化产业发展市场氛围提供保障。

(二) 打造甘肃特色文化产业品牌

甘肃是文物大省,历史悠久,人文资源丰富,拥有享誉世界的敦煌文化、中华始祖的伏羲文化、华夏文明源头的齐家文化和光荣革命历史的红色文化等众多历史文化宝库,又是多民族地区,有着丰富多彩、别具风情、独树一帜的民族民俗文化。因此我们应该深挖甘肃特色文化旅游资源,注重打造地区特色品牌,不断彰显甘肃文化产业的竞争优势和发展潜力,为甘肃

文化产业“走出去”保驾护航。第一,高度重视甘肃地方化资源的保护与传承,深入挖掘区域性文化资源的文化特质,提高甘肃文化资源的知名度和影响力。第二,对甘肃省文化资源进行高水平的专家调研,科学合理规划文化资源开发。对西部地区文化资源的特色、优势进行科学定位,从大视野、大角度开发文化资源,打造品牌产品。第三,着力于丰富文旅新产品,继续突出敦煌特色文化带动作用,推出石窟艺术主题游览路线,扩大嘉峪关国际短片电影展、天水公祭伏羲大典、敦煌丝绸之路国际旅游节等一批具有甘肃特色文化节庆会展的影响力,进一步加强甘肃大体育赛事的品牌开发力度,支持户外体育、越野汽车拉力赛等热点赛事,提高甘肃文化产业的国际影响力。

(三) 大力推进“互联网+文化产业”新路径

新时代下借助互联网技术成为甘肃文化产业“走出去”的应然之策和实然之举。“互联网+”催生的众多新产业新业态新模式已被视为产业融合的重要表现形式,互联网也因此成为产业发展中必不可少的生产要素。“互联网+”模式对文化产业带来的影响是非常深远的,“互联网+”模式不仅提高了文化产业本身的发展速度,同时也有利于促进文化产业的跨界融合,已然成为推动文化产业高质量发展的重要力量,互联网成为文化产业运行的新型基础设施。新技术对文化产业不断渗透、融合和驱动,新模式、新业态竞相涌现,“互联网+”已经在文化产业各个链条形成融合发展的良好态势。甘肃应依托自身独特的文化资源优势,紧跟时代步伐,利用区块链技术、大数据分析、云计算、物联网等现代信息技术,推动“互联网+”创新驱动发展战略,以增强甘肃文化产业自主创新为目标,共建甘肃文化产业“互联网+”产业新模式。

(四) 抓住丝绸之路(敦煌)国际文化博览会契机

丝绸之路(敦煌)国际文化博览会是以丝路文化交流为主题的一个国家级大平台,为甘肃

文化产业“走出去”提供了重要契机。通过国际文化博览会的召开,可以实现区域间的跨文化交流,突破区域内部的纵向传递界限,实现跨空间文化要素的融合与交融。甘肃文化产业能够借助国际文化博览会与“一带一路”沿线的国家和地区进行优秀文化的集中对话与交汇,实现文化要素的重组与文化资源的挖掘。同时,通过文博会的举行,加大旅游业和创新性文化产业发展投入,吸引资金、人才、信息、技术等生产要素服务于甘肃文化产业,进一步加大甘肃在文化产业领域的开放。

(五) 大力培育甘肃高素质文化产业建设人才

人才是制约甘肃文化产业“走出去”的关键因素,甘肃文化产业又好又快发展,人才建设势必先行。第一,要完善人才引进政策的优化设计,加大对文化产业高新技术人才和具有综合人文视野的复合型人才的引进与培育,建立合理的薪资、分红等激励机制,引入外来高素质文化产业建设人才助力甘肃文化产业发展壮大。第二,强化甘肃本地文化产业专业人才的培育工作,分部门实施相异的支持和鼓励政策。为高校优质毕业生营造良好的工作环境,出台“吸引人才、留住人才、用活人才”的相关政策;针对本省各大高校、科研机构、政府、企业的文化产业高精尖人才,建立文化产业专家库,组建自己的文化产业专家智库。第三,加强文化产业人才的技能培训,利用“一带一路”建设带来的重要合作机遇和交流空间,不断推进人才“走出去”交流政策,将人才培养从理论推向实践,提升文化人才的国际化视野和专业技术综合能力。

(摘自《社科纵横》2021年第4期
张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:徐子超,兰州大学艺术学院。

近年来甘肃省基本公共服务均等化形势分析

陈玉宝 宋健兴

一、公共服务制度框架和目标体系已基本建立

(一) 国家层面

2005年10月,十六届五中全会首次提出“公共服务均等化”;2012年,我国第一部基本公共服务发展规划——《国家基本公共服务体系“十二五”规划》颁布;2017年3月,国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》。党的十八大提出,到2020年基本公共服务均等化总体实现,明确享有基本公共服务是公民的基本权利,保障人人享有基本公共服务是政府职责。

国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,到2025年,基本公共服务均等化水平明显提高,要实现更加充分更高质量就业,城镇调查失业率控制在5.5%以内,全民受教育程度不断提升,劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.3年,多层次社会保障体系更加健全,基本养老保险参保率提高到95%,卫生健康体系更加完善,人均预期寿命提高1岁。

(二) 省级层面

2017年8月,甘肃省人民政府印发《甘肃省“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,这是甘肃省第一部基本公共服务领域的规划,为推进全省基本公共服务体系建设发展提供了政策依据。《规划》设立“基本公共服务制度”专章,以制度建设统领主要民生领域基本公共服务,建立统筹协调、财力保障、人才建设、多元供给、监督评估五大实施机制,同时制订了“十三五”基

本公共服务清单,将8个领域(公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、残疾人服务)、80个服务项目分为费用补贴、服务提供、制度保障三大类。

《甘肃省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出,要实现更加充分更高质量就业,全民受教育程度持续提升,卫生健康体系日益完善,社会保障体系更加健全,基本公共服务均等化水平明显提高。

二、甘肃省总体实现基本公共服务均等化

经过5年奋斗,2020年甘肃省基本公共服务均等化规划总体目标基本实现,主要指标基本达到或接近全国平均水平,广大群众享有基本服务的可及性显著提高。

一是公共教育均等化水平稳步提高,学前三年毛入园率达到93%,九年义务教育巩固率96.6%,义务教育基本均衡县(市、区)的比例为80.5%,高中阶段教育毛入学率95%。二是基本劳动就业创业服务取得新进展,城镇新增就业35.68万人,城镇登记失业率3.27%,农民工职业技能培训5.58万人次。三是基本社会保险服务全面推进,基本养老保险参保率98%,基本医疗保险参保率97.18%。四是基本医疗卫生能力逐步增强,人均预期寿命74岁,孕产妇死亡率12.88/10万,婴儿死亡率3.37‰,5岁以下儿童死亡率4.5‰,每千人医疗卫生机构床位数6.8张,每千人卫生技术人员数6.7人,每千常住人口执业(助理)医师2.3人。五是基本社

会服务体系更加健全,养老床位中护理型床位比例 33.1%,生活不能自理特困人员集中供养率 57.5%,每千名老年人拥有养老床位 32 张。六是基本住房保障力度显著加强,城镇棚户区住房改造 82.8 万套,建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等 4 类重点对象农村危房改造 58.4 万户。七是基本公共文化体育服务繁荣发展,公共图书馆人均到馆次数 0.34 次,人均参与文化活动 0.88 次,广播人口覆盖率 99.31%,电视人口覆盖率 99.41%,人均体育场地面积 1.72 平方米(基本达标),经常参加体育锻炼的人数比例 33.6%。八是残疾人基本公共服务持续优化,困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴覆盖率大于 95%,残疾人基本康复服务覆盖率 95.12%。

三、面临的形势

“十四五”时期,在立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局大背景下,推动甘肃基本公共服务均等化水平持续提升是今后 5 年的重大任务,面临新形势和新要求。一是财政供给面临挑战。经济增速换挡期财政增收难度加大,民生投入保障面临较大压力。甘肃省转移支付依存度较高,同时民生支出占一般公共预算支出比例又高,2020 年全省一般公共预算收入 874.5 亿元,一般公共预算支出 4154.9 亿元,其中民生支出 3320.7 亿元,占 80%。鉴于此,今后 5 年或更长时期,提升甘肃基本公共服务供给水平,主要依靠中央财政转移支付。二是就业压力持续增大。就业是民生之本,保就业居“六保”之首,面对疫情防控和产业转型升级,岗位需求问题和结构性就业矛盾并存,尤其是低收入人群就业难度加大,对基本民生保障政策创制、公共服务提供方式改革、社会救助管理创新提出了更高要求。三是服务需求更加多元。人民群众对提升公共服务质量水平有了新要求,多样化、多层次需求更加明显,需要调整服务供给结构以匹配新的需求。城乡一体化加速推进,公共产品短缺、可及性低与新型城镇化

发展的矛盾将越来越突出,亟需破除城乡二元制度性障碍。四是老龄化进入高速增长期。保守估计,2021 年甘肃 60 岁及以上老年人口将达 470 万人,“未富先老”和“少子老龄化”并存,社会保障和公共服务压力加大,小型化和空巢化使家庭抗风险能力降低,养老育幼、疾病照料、精神慰藉等问题日益凸显。五是服务方式将发生深刻转变。移动互联网、物联网、大数据、云计算等信息技术快速发展,推动基本公共服务供给方式和服务模式不断创新,公共服务整体效能将进一步增强,公共服务管理模式将产生深刻转变。六是城乡、市(州)之间发展不均衡现象突出。城乡居民社会福利和保障差距较大,农村学校空心化和城镇学校大班额现象并存,农村在健身器材、健身场所、医疗卫生、养老等方面投入少、水平低等;省内各市(州)之间在公共体育、公用事业、生态环境、政务服务以及公共文化等领域的发展不均衡问题突出。七是部分领域短板弱项问题明显。全省平均千名老年人拥有床位数基本达到全国平均水平,但其中 81% 设在城乡社区日间照料中心,护理床位数仅占 5%;全省公办幼儿园数量少、设施配套滞后、师资力量不足,普惠性偏低;部分残疾人无法实现托养、康复服务、就业培训等,残疾人辅助器具适配率不到 35%。八是社会力量参与不足。受制于经济发展水平、资源环境等方面影响,社会资本进入基本公共服务领域渠道不畅,尤其在教育、医疗等领域缺少实力强、层次高、业务精的大企业大集团参与。

四、对策建议

“十四五”时期,甘肃将步入全面推进社会主义现代化建设新阶段,我们要以 2035 年全国基本实现基本公共服务均等化为目标,努力实现 5 个转变,即由“总体实现”向“全面实现”转变、由全覆盖向高水平转变、由补短板向普惠制转变、由不均衡向均等化转变、由有疏漏向精准化转变,特别要在基本劳动就业和涉及“一老一小”基本社会服务方面,尽早达到全国平均水平,不断增

强人民群众获得感、幸福感和安全感。

(一) 加大财政转移支付支持力度

用足用好用活国家出台的各项惠民利民政策措施,精准谋划民生项目,积极争取国家支持。优化使用一般公共预算、国有资本预算及政府性基金预算,加大对禁止开发区域、重点生态保护区域等专项的转移支付力度。对于巩固脱贫攻坚任务艰巨地区考虑设置专项扶持资金。

(二) 引导社会力量积极参与民生服务

创新政府投融资方式,扩大公共服务市场开放领域,建立民间投资公共服务的财政资助机制,引导社会资本进入非营利、公益性服务领域,鼓励工商企业积极承担社会责任。制定政府采购基本公共服务清单目录,充分利用资金、土地、税收和政策资源,鼓励支持企业、社会组织参与基本公共服务领域投资,积极撬动市场力量和社会力量,推进公共服务降成本,提质量,扩范围。

(三) 优化公共服务资源配置

着眼于基本公共服务体系全局,围绕“补短板、强弱项、提质量”,发展与甘肃省经济社会相适应的基本公共服务格局。一方面,要进一步构建政府与市场相互促进的体制机制,制定法规政策,充分调动全社会共同进入公共服务领域的积极性;另一方面,需要优化基本公共服务

资源配置结构,尤其是就业、养老托育和文化体育等资源配置,努力满足人民群众日益扩大的社会公共服务需求。

(四) 提高基层基本公共服务能力

一是要加大各种资源对基层的倾斜力度,把人财物更多地引向基层,特别是脱贫地区和城镇人口集聚区;二是要加强队伍建设,注重人力资本培训和激励,提高居委会、村委会等基层人员综合素质和业务能力;三是搭建社会组织培育孵化平台,拓展社会工作者服务平台,探索完善基层多元服务供给模式。

(五) 运用新技术优化公共服务

新技术变革能够催生新需求、新产品、新动力,能够消除城乡壁垒、促进供给主体变革,对基本公共服务有极大地创新推动作用。要积极探索将区块链和大数据等新技术运用到医疗、教育、养老等公共服务中造福百姓。要以新型基础设施向农村拓展建设为契机,通过注入科技要素弥补城乡发展差距,让广大农村地区也能享受到高效、便捷、智能的基本公共服务。

(摘自《甘肃高质量发展研究》2021年第6期
张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:陈玉宝,社会发展研究室主任、高级经济师。

(上接第2页)

九、绿色发展稳步推进,十大生态产业较快增长

初步核算,前三季度,全省十大生态产业增加值1901.0亿元,同比增长19.0%;占全省地区生产总值的25.7%,比重比去年同期提高3.3个百分点。

总的来看,前三季度全省经济持续稳定恢复,稳中向好。同时也要看到,外部环境不稳定、不确定因素较多,国内经济恢复仍不稳固、

不均衡,经济持续稳定恢复的基础仍需巩固。下一步,全省各地各部门要按照省委、省政府既定工作部署,在全力以赴做好疫情防控的前提下,进一步加强经济运行调度,坚持目标导向、问题导向、结果导向,深挖经济增长潜力,确保完成全年经济社会发展主要目标任务。

(摘自《省情咨文》2021年第5期
张雅丽/摘编 井虹/校)

黄河流域生态环境协同治理研究

——以甘肃段为例

韩建民 牟 杨

一、问题的提出和文献梳理

(一)问题的提出

党的十九届四中全会提出:顺应时代潮流,适应我国社会主要矛盾变化,统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,不断满足人民对美好生活新期待,战胜前进道路上的各种风险挑战,必须在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上下更大功夫。依据平等参与、共同协商、相互合作的原则,鼓励、支持、引导多元化主体共同对公共事务进行治理,将过去主要依靠政府管理逐渐转变为多元主体协同共治,形成以政府为主导,企业、社会组织、公民个人各取所长、积极参与的治理格局是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。未来的发展必然要统筹兼顾资源开发和生态保护,以生态环境协同治理为主要手段,实现经济效益、社会效益、生态效益的共赢,最终实现既要“绿水青山”也要“金山银山”,让“绿水青山”科学转化为“金山银山”。

黄河流域甘肃段处于甘肃省政治、经济、文化、社会发展的关键区域,对甘肃省乃至全国的生态保护和水源涵养具有战略价值。同时,黄河流域甘肃段发展基础相对薄弱,面临着较大的巩固脱贫攻坚成果压力,农业和工业生产活动极易对流域生态造成破坏,脆弱的生态环境条件又加剧了生态保护和发展的复杂性。黄河流域甘肃段生态环境协同治理的目标任务具有复杂性,仅靠单一主体或地方难以有效完成,需

要多个市州和多元主体共同参与。协同治理的理论视角和实践方式有助于化解不同地域、主体、领域之间的利益冲突和权责矛盾,调动各方积极性,强化政策、资本、技术、人才等各类要素支撑,增强治理的系统性和协调性,挖掘生态保护和发展潜力,促进区域内的高质量、可持续发展。因此,从协同治理的视角出发分析黄河流域甘肃段的生态环境协同治理具有较强的现实必要性。

(二)文献梳理

生态环境协同治理是近些年国内的一个研究热点,国内学者的相关研究集中出现在党的十八大召开之后。余敏江(2015)认为:需通过培育利益共享体、责任共同体,使地方政府、企业、社会公众形成有机的合力,实现区域生态环境治理的“协同化”。李礼等(2016)提出:实现生态环境的协同治理,需要构建有效的承诺与合作机制、信誉机制、信息沟通机制、激励机制以及监督机制。司林波等(2018)认为:生态环境协同治理模式的实现,必须健全决策与预防、参与执行、沟通协调、信息共享和互信、绩效考核与监管、生态补偿机制等协同治理机制。崔晶等(2020)提出:从治理纬度上来说,科层发包型协作、适应调整型协作、市场契约型协作和多元参与型协作四种治理策略的选择,影响着生态环境协同治理的达成;从治理经度上来说,生态环境协同治理的达成受到协作主体间学习路径的影响。田玉麒等(2020)提出:将协同治理嵌入跨域生态环境问题的解决过程,具有必要

性和可能性。协同治理是生态环境治理的有效手段,既要做到不同地区及其主体之间的协同,作为主导力量的政府也要做到政府间及其内部的协同,最终建立起全方位、多层次的生态文明协同治理机制。

作为协同治理理论的发源地,西方学者早于我国运用协同治理理论对流域生态环境治理问题进行了研究,相关研究最早出现于经济学领域。Williams(1985)认为:要综合发挥市场和政府的作用。Ostrom(1999)总结出清晰界定边界、占用和规则与当地条件一致、集体选择的安排、监督、分级制裁、冲突解决机制、对组织权威最低限度的认可、分权制企业等8项公共资源制度设计原则,对流域的协同治理具有极高启示意义。Sue Goss(2001)提出:通过协商机制,建立多元主体利益的协调组织,在协调各方主体关系的基础上,由一体化的流域机构进行跨流域的综合治理。KARL - Heinz Rother(2006)认为:莱茵河流域实行的正是国家政府多部门合作治理模式,设置了综合流域管理机构。Contreras(2010)提出:公众参与、民主发展和对权力的约束,是流域生态环境协同治理的重要影响因素。Lockwood(2010)指出,尽可能吸纳多元化的主体参与协同治理,促进治理主体的结构、功能同生态环境问题的影响相对应。Heijden(2013)提出:成功的生态环境协同治理案例能够树立系统性、整体性标准,需要注重对案例的剖析和推广。Erickson(2015)认为:不断针对不同的目标开展协同治理,促使将协同治理的目标和手段聚焦于整体生态环境系统的保护性利用上。西方发达国家在流域协同治理方面已经经历了近半个世纪的实践,引入政府之外的主体参与,运用制度化手段,由政府承担主要治理任务已经是西方主要发达国家流域协同治理的成熟模式。

二、黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系

党的十九大提出构建政府为主导、企业为

主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。2018年5月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,要加快建立健全以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。2020年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,指出要坚持多方共治,明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。李晓亮等对生态环境协同治理体系进行研究,并提出:明确划分各主体的责任,梳理清晰的目标;明晰政府主体的职责,采取最有力的监督考核;依靠市场主体的创新;注重调动全社会的力量;促进与宏观决策体系、各项政策制度之间的协调;完善配套性措施是建立生态环境协同治理体系的基本要求。

(一)黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系及运行机制

明确黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系的主体结构、组成部分和运行机制,能够为分析和开展黄河流域甘肃段生态环境协同治理提供基本框架和制度性依托。黄河流域甘肃段的生态环境协同治理体系的基本功能是对黄河流域甘肃段涉及生态环境的公共事务进行监督管理,打击污染破坏生态环境的行为;统筹推进黄河流域甘肃段的生态保护和经济社会发展,不断提高流域内的生态效益、经济效益、社会效益;健全完善黄河流域甘肃段的生态环境立法,确保生态环境法律法规的切实执行,推动黄河流域甘肃段生态环境协同治理的法治化;从技术层面强化黄河流域甘肃段生态环境的污染防治和恢复、修复能力,加强对生态环境状况的监测,对出现的生态环境问题和危机及时预警;开辟并畅通渠道,动员企业、社会组织、公民个人等主体积极、广泛参与黄河流域甘肃段生态环境协同治理全过程。黄河流域甘肃段的生态环境治理体系的主要参与主体是政府、企业、社会组织和公民个人。黄河流域甘肃段的生态环境

协同治理体系应当充分整合不同区域、不同领域的主体,为各个主体划定清晰的行动边界和清楚的职责范围,以政府主体为主导,搭建所有主体共同参与治理过程的平台,协调不同主体之间形成联动和协同关系,并且提升各主体内部的协同性,凝聚协同治理合力,及时反馈和共享治理信息,促进区域间协同,通过严格的监督和问责保证各项协同治理措施的落实,提升流域内生态环境治理的协同化水平,最终形成常态化运行机制,达到黄河流域甘肃段生态保护和经济社会发展相协调的结果(见图1)。

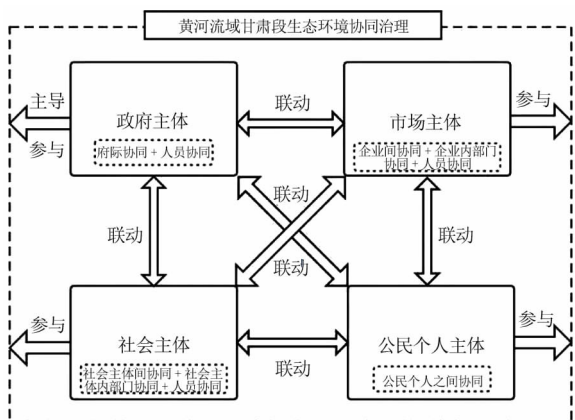


图1 黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系运行机制框架图

(二)黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系构成主体

单一主体的资源、力量和效率毕竟是有限的,难以在较大的空间范围内和时间跨度上持续、高效、精细地发挥作用,不可避免地会留下治理的空白、短板和盲区。因此,这就需要整个社会的利益相关者集体参与,通过有序、合法的步骤投入治理任务中,尽自己所能应付各种困难。运用协同治理理论分析和解决黄河流域甘肃段的生态环境问题,则应当需要多个主体共同且协调参与治理全过程。黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系构成主体主要包括:负责运用公共权力处理生态环境及相关事务的政府主体、包括各类企业在内的市场主体、与生态环境事务相关的社会组织在内的社会主体、公民个人主体。依据每个主体的性质和特点,对应

处理与其相关的公共事务和公共问题。

(三)黄河流域甘肃段生态环境协同治理体系中各主体角色定位

1. 政府主体

政府主体的主要职能是:明确生态环境协同治理的目标和路径,制定关于生态环境协同治理的各项战略规划,提供政策支持;健全完善生态环境协同治理的制度设计,对根本性、长远性、大局性的生态环境协同治理任务进行部署;密切流域内不同区域地方政府之间的合作,增强区域间的协同;发挥市场在资源配置中的决定性作用,促进企业向绿色环保转型升级,引导企业参与生态环境资源的合理开发和科学经营;搭建多方参与的平台,拓宽参与渠道,及时充分公开信息,开展广泛宣传教育,鼓励引导社会组织和公众个人参与生态环境治理;政府为生态环境协同治理投入必要的人力、物力和财政资金;进行常态化的生态环境污染监管,惩处污染破坏生态环境的责任人,对已经遭受破坏的生态环境实施修复;政府还需要推动生态环境协同治理的法治化,建立健全开展生态环境协同治理所需的各项法律法规,完善执法制度,提高执法能力,保证法律法规的有效落实,同时以生态环境公益诉讼制度为依托,对涉及生态环境的犯罪行为予以法律制裁,加强生态环境协同治理的司法保障。

2. 市场主体

企业是最基本的市场主体,在生态环境协同治理体系中的角色是经营者和补偿者,同时也是将生态环境优势转化为生产力优势的直接承担者。生态环境资源转化为经济社会效益离不开企业参与经营开发,以“两山”理论为指引,企业需要发挥生态环境治理主体作用,采取绿色手段经营生态环境资源,带动黄河流域甘肃段的产业转型,积极从事与生态环境治理有关的业务,在避免污染和破坏的前提下,最大化地将生态环境资源转化为经济社会效益,为生态环境协同治理提供动力。由于行业限制,一些

企业在生产经营过程中不可避免地会消耗自然资源,向环境中排放污染物,这类企业作为开发生态环境的受益者需要专门提供资金进行生态环境补偿和修复,同时不断提升自身的无害化水平。

3. 社会主体

与生态环境事务相关的社会组织构成了生态环境协同治理体系中的社会主体,社会主体是生态环境协同治理的重要辅助力量。社会主体作为第三方,可以较为独立客观地监督政府和市场主体的生态环境治理行为,评价生态环境治理成效;在生态环境治理政策制定过程中提供政策建议参考,促进政府做出科学合理的决策;配合政府主体落实生态环境治理政策,填补政府的执行空白;参与社会与企业的合作,提升企业主体转化生态环境资源的公益性;以公共组织的身份表达公共利益诉求,举报违法行为,及时反馈最新的研究信息和成果,提供专业技术支持;普及生态环境保护理念,凝聚生态环境治理共同认同;站在公共利益最大化的立场上,调解不同主体之间的利益矛盾,优化主体间的关系,减少治理过程中的分歧。

4. 公民个人主体

公民个人主体是生态环境协同治理体系中最广泛的参与者。生态环境协同治理的持续深入推进,离不开每一个个体的认同和支持,这就需要公民个人参与,最终将治理实践内化为一种自觉行为。如果公民个人能够发自内心地认同生态环境协同治理,同时积极主动参与生态环境治理的全过程,则有助于彻底打通治理的“最后一公里”。首先,公民有自觉遵守各项法律法规的义务,杜绝为了自身利益而破坏生态环境的行为,在生活和生产的区域内主动配合和响应环境保护工作;其次,公民个人能够在政府、企业、社会组织搭建的平台上广泛参与各类生态环境保护、开发和修复事务;最后,公民个人可以更加自主地对其他治理主体进行监督。

三、黄河流域甘肃段生态环境协同治理现状

(一)黄河流域甘肃段概况

1. 黄河流域甘肃段范围界定

黄河流域甘肃段是指黄河在甘肃省境内流经的流域范围,包括兰州、甘南、临夏、武威、白银、定西、天水、平凉、庆阳等9个市州的59个县市市区。干流全长913公里,分为玛曲段433公里、临夏段114公里、兰州段152公里、白银段214公里。流域内有大夏河、洮河、大通河、湟水河、葫芦河、牛头河、渭河、洮河、达溪河、泾河、四郎河、马莲河、蒲河13条主要支流。据《2019年甘肃发展年鉴》统计,黄河流域甘肃段总面积为14.59万平方公里,占全省总面积的34.26%。

2. 黄河流域甘肃段经济社会发展概况

黄河流域甘肃段地理位置优越,交通四通八达,西靠青藏高原,南通秦岭和四川盆地,东穿黄土高原,北连祁连山脉和河西走廊,恰好覆盖了甘肃省的政治、经济、社会、历史文化发展的中心区域。根据2000—2009年《甘肃年鉴》、2010—2020年《甘肃发展年鉴》整理的数据可以得出,2000—2019年间,黄河流域甘肃段GDP总量从732.2亿元增长到6582.55亿元,占甘肃省GDP总量的比重从69.54%上升到75.50%。黄河流域甘肃段人口规模一直维持在1900万~2150万人,占甘肃省总人口的80%左右。因此,黄河流域甘肃段经济社会发展水平在相当大的程度上决定着甘肃省经济社会发展水平。另一方面,黄河流域甘肃段区域内的经济社会发展条件和水平差异较大,属于欠发达地区,部分县区位于六盘山集中连片特困地区内,一些已脱贫的县区仍然面临着较大的巩固脱贫攻坚成果的压力。

3. 黄河流域甘肃段的生态价值

黄河甘肃段的干流占黄河干流总长度的近1/5,处于黄河上游承担着生态环境修复、水土保持和水污染防治三大艰巨任务,仅就水土流

失问题而言,黄河流域甘肃段水土流失面积 10.71 万平方公里,占黄河流域甘肃段总面积的 75%,平均每年流入黄河的泥沙达 4.92 亿吨,占黄河流域年均输沙量的 30.8%,能够对下游的水资源安全、工农业发展、生态环境产生重要影响,因此黄河流域甘肃段是重要的生态安全屏障。黄河流域甘肃段是黄河全流域主要的水源补给、涵养、调蓄区之一,入境水量为 80 亿立方米,而流出水量为 300 亿立方米,以占黄河流域 5% 的面积补充了黄河全流域 20% 的水资源量。黄河流域甘肃段又存在着较为严重的缺水问题,常年干旱少雨,水资源时空分布不均,流域内多年平均降水量 400 多毫米,人均水资源量和亩均水资源量仅为全国平均水平的 1/3 和 1/5。黄河流域甘肃段用 44% 的水资源量支撑着甘肃省 80% 的人口和经济总量。可见,黄河流域甘肃段有着重要的生态价值,在整个黄河流域生态环境协同治理和高质量发展过程中具有极其重要的地位和作用。

(二) 黄河流域甘肃段河流生态环境状况

1. 黄河流域甘肃段河流水质状况

黄河干流和主要支流的水质是反映黄河流域甘肃段生态环境状况的基础性指标,是黄河流域甘肃段生态环境状况的最直观反映,从近 10 年甘肃省对黄河流域甘肃段干流和主要支流水质监测数据来看,2009—2015 年间,黄河流域甘肃段干流水质达到了Ⅱ类和Ⅲ类,其中Ⅱ类占比从 66.67% 上升到 80%,Ⅲ类水质占比从 33.33% 下降到 20%。到 2016 年,黄河流域甘肃段干流水质 100% 达到了Ⅱ类,即优等水平,水质明显改善。2009—2019 年间,黄河流域甘肃段干流没有出现过Ⅲ类以下水质,水质整体可以实现良好或优等的水平。

总的来看,黄河流域甘肃段主要支流的水质不如干流。2009—2019 年,每年都会出现Ⅲ类以下水质,甚至一度出现过Ⅴ类和劣Ⅴ类水质,这意味着一些支流出现过重度污染。从所占比重来看,Ⅲ类以下水质占比从最高时的

45.45% 下降到了 2019 年的 8%。从 2017 年至今,一些支流的水质达到了Ⅰ类,占比稳定在 4%。截至 2019 年,黄河流域甘肃段主要支流的Ⅲ类及以上水质占比达到了 92%,经过治理,绝大多数主要支流的水质都可以达到良好或优等的水平,但是部分支流的污染问题仍未得到有效解决。黄河流域甘肃段支流众多且复杂,如果支流的污染不能得到有效控制,将给干流的治理造成压力。

2. 黄河流域甘肃段河流泥沙量情况

黄河流域甘肃段内有大面积的黄土地质构造,容易出现水土流失,在过去较长一段时期的乱砍滥伐和过度放牧更加剧了水土流失,黄河流域甘肃段成了黄河的泥沙主要输入地之一。根据 2000—2019 年《黄河泥沙公报》整理的的数据可以得出,黄河流域甘肃段的泥沙量呈现出波动变化的趋势,2018 年泥沙量最高,达到了 11520 万吨;2009 年泥沙量最低,为 930 吨;2019 年,泥沙量达到了 2470 万吨。近 20 年间,黄河流域甘肃段泥沙量变化较大,最大差值达到了 10590 万吨。从 2009 年开始,黄河流域甘肃段泥沙量趋于稳定,除 2012、2018 年外,总体稳定在 900 万~2500 万吨。

(三) 黄河流域甘肃段经济社会发展与生态环境关系实证分析

黄河流域甘肃段生态环境协同治理追求的结果是最终实现经济社会发展与生态环境保护之间关系的平衡。因此,通过分析 2000—2019 年黄河流域甘肃段经济社会发展与生态环境之间的关系,有助于更加直观地理解和把握近些年黄河流域甘肃段生态环境协同治理现状。

1. 实证分析思路与指标选取

通过 EKC 模型结合黄河流域甘肃段的经济、人口、河流泥沙量有关数据比较分析,得出经济发展、人口增长与黄河流域甘肃段生态环境状况之间的相关关系,以此验证经济社会发展对黄河流域甘肃段生态环境影响的规律和趋势,从而判断近年来黄河流域甘肃段经济社会

发展与生态环境之间关系的状况,为分析生态环境治理现状提供参考。

大部分学者所用的 EKC 函数曲线的分析方法包括截面数据分析法、时间序列分析法和空间面板数据分析法。截面数据描述的是现象随时间的变化情况,分析方法属于横向研究;时间序列数据描述的是现象随时间的变化情况,属于纵向研究;空间面板数据分析法用于分析具有较大差异的省、地区间的研究。采用截面数据等于暗含了所有国家(或地区)都有相同的发展路径,而实际上这是不可能的。黄河流域甘肃段内 9 个地州市的气候、地理环境、经济实力、社会发展、人口规模、生态环境治理侧重点存在一定的差异,对流域内生态环境治理的重要性认识也有不同,所以对模型的研究方法选取时间序列研究法即纵向研究法。

生态环境指标和经济社会指标是运用环境库兹涅茨曲线开展实证分析的关键性指标。国内外学者普遍采用区域内的 GDP 总量或人均 GDP、人口规模作为经济社会指标,将河流泥沙量、森林覆盖率、绿地面积作为生态环境指标。本文主要从整体层面实证分析黄河流域甘肃段经济社会发展与生态环境之间的关系现状,选取黄河流域甘肃段内的 GDP 总量、人口规模、河流泥沙总量作为指标,整理 2000—2019 年间三项指标分别对应的数据。

将 GDP 总量作为自变量是因为经济发展一般与生态环境破坏存在正相关性,将人口作为自变量是因为人口规模的增加一般会加重生态环境压力,本文用 GDP 和人口指标衡量流域内的经济社会发展状况。黄河干流及其支流泥沙量的多少能够在很大程度上直接反映黄河流域甘肃段的生态环境状况好坏,流域内生态环境协同治理的重点也是对河流水生态环境和水生态系统的治理,本文用河流泥沙量指标衡量流域内生态环境状况。同时需要明确,使用 2000—2019 年间的数据进行分析,并不能百分之百精准反映流域内生态环境受经济发展和人

口增长影响的情况,只能反映基本的趋势。

2. 数据来源说明

对黄河流域甘肃段整体的研究,本文选用 2000—2019 年作为时间跨度,GDP 总量作为经济发展指标,年末总人口作为人口指标,河流泥沙量作为衡量生态环境变化的指标。GDP、人口、河流泥沙量数据主要基于 2000—2009 年《甘肃年鉴》、2010—2020 年《甘肃发展年鉴》和 2000—2019 年《黄河泥沙公报》整理。

3. 环境库兹涅茨曲线(EKC)模型分析

EKC 模型一般包括线性模型、二次函数模型、三次函数模型、logistics 函数模型和指数函数模型等。其中,线性函数、二次函数和三次函数是模型分析时最常用到的,计量模型公式为:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 X_{it} + \alpha_2 X_{it}^2 + \alpha_3 X_{it}^3 + \beta_{it}$$

其中 Y 表示生态环境(河流泥沙量)指标; α_0 表示个体效应,是截距项; α 为解释变量的待估计系数;t 代表时间指标($t = 1 \cdots T$);i 表示个体或区域指标($i = 1 \cdots N$);X 为人均 GDP 和人口指标; β_{it} 表示误差项。当 $\alpha_1 > 0, \alpha_2 = 0, \alpha_3 = 0$ 时,模型为单调递增、单调递减直线;当 $\alpha_1 > 0, \alpha_2 < 0, \alpha_3 = 0$ 时,模型呈倒 U 型曲线,即流域内生态环境随着经济发展和人口增多而被破坏,当流域内经济发展和人口增长达到一定程度(即曲线顶点)时,生态环境破坏程度呈下降趋势,环境逐步得到改善;当 $\alpha_1 < 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 = 0$ 时,曲线呈 U 型,即流域内生态环境随着经济发展和人口增多而改善,当经济发展和人口规模达到一定程度时,生态环境破坏程度随着经济发展和人口增多而加剧;当 $\alpha_1 < 0, \alpha_2 < 0, \alpha_3 > 0$ 时,曲线为倒 N 型,与 U 型一样,随着流域内经济继续发展和人口持续增多,生态环境破坏问题得到改善;当 $\alpha_1 > 0, \alpha_2 < 0, \alpha_3 > 0$ 时,曲线为 N 型,与倒 U 型一样,随着流域内经济继续发展和人口增多,生态环境破坏问题会继续出现,且逐渐加剧。

黄河流域甘肃段 GDP 和生态环境状况关系如下:

分析 2000—2019 年间黄河流域甘肃段 GDP 和河流泥沙量数据,曲线拟合结果见表 1。仅观察表中的拟合优度(R 方)可以看到,三次方程最高,二次方程次之,最低是一次方程。但是仅凭拟合优度对数据分析还不能最终确定最优拟合曲线,还需要结合方差分析和回归系数的显著性检验结果进行综合考量。二次方程的回归系数不显著,其概率值为 0.095;三次方程的回归系数为 0.898,大于其显著性水平。所以,二次方程和三次方程不可用,二次曲线和三次曲线模型并不是最优的拟合曲线。黄河流域甘肃段经济发展和生态环境状况关系的最优拟合曲线是线性。回归的最优方程式为: $Y = 0.074X + 2763.897$ 。

表 1 黄河流域甘肃段 GDP 与河流泥沙量回归分析结果

方程	R方	F	显著性	回归系数显著性
线性	0.04	0.071	0.793	0.793
二次	0.173	1.779	0.199	0.095
三次	0.203	1.355	0.292	0.898

黄河流域甘肃段人口规模和生态环境状况关系如下:

分析 2000—2019 年间黄河流域甘肃段人口规模和河流泥沙量数据,曲线拟合结果见表 2。观察表中的拟合优度(R 方)可以看到,一次方程为 0.000,二次方程、三次方程均为 0.026。三次方程的二次项系数等于 0。因此,一次方程和三次方程不可用,一次曲线和三次曲线模型并不是最优的拟合曲线。黄河流域甘肃段人口规模和生态环境状况关系的最优拟合曲线是二次曲线。回归的最优方程式为: $Y = 851.407X - 0.207X^2 - 874033.667$ 。

表 2 黄河流域甘肃段人口规模与河流泥沙量回归分析结果

方程	R方	F	显著性	回归系数显著性
线性	0.000	0.007	0.934	0.934
二次	0.026	0.226	0.800	0.513
三次	0.026	0.229	0.797	0.509

从环境库兹涅茨曲线(EKC)模型分析的结果来看,黄河流域甘肃段内的 GDP 总量与河流泥沙量之间的关系呈现正向线性,拐点尚未出现,回归曲线并非标准的环境库兹涅茨曲线。人口规模与河流泥沙量之间呈现出倒 U 型曲线,在一段时间内人口规模的扩大导致了流域内生态环境的破坏,在 2011 年出现了拐点。在这一时期内,“绿水青山就是金山银山”的理念逐步树立起来,甘肃省开始重视对生态环境的协同治理,人口总量增加的同时也在大力推进“封山禁牧”“封山育林”“退耕(牧)还林”“退耕(牧)还草”工作,生产和生活方式有所改观,对水土的涵养和保持能力增强,生态环境状况出现了一定程度的改善。结合具体年份分析,伴随着经济社会的发展,河流泥沙量仍然有增加的趋势,生态环境协同治理面临的形势依然严峻。

(四)黄河流域甘肃段生态环境协同治理现状

1. 采取了一系列生态环境协同治理措施

黄河流域甘肃段现行生态环境治理核心措施是全面推行河长制。2017 年 6 月,甘肃省明确在省内所有江河、湖泊、洪水沟道全面推行河长制。黄河流域甘肃段全面推行河长制的主要目标是地表水环境质量稳中趋好,地级城市建成区黑臭水体基本消除;河道乱占乱建、乱围乱堵、乱采乱挖、乱倒乱排等现象有效遏制,重点河湖岸线利用规范有序,河湖水事秩序良好,水生态环境整体改善,生态功能持续提升。黄河流域甘肃段全面推行河长制的主要任务包括了严格水资源管理、强化水域岸线管理、加强水污染防治、规范河湖采砂管理、实施水环境治理、推进水生态修复、加强行政执法监管等。目前黄河流域甘肃段干流和主要支流已经按照省、市、县、乡镇(街道)四级,分级分段设立了河长,由同级党委和政府的负责人担任。河长制还强调了政府部门内部、政府与非政府主体、不同区域之间各司其职和协同一致,增强黄河流域甘

肃段生态环境治理主体的参与意识,形成治理合力。

黄河流域甘肃段将“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”作为生态环境治理的要求,坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,合理规划人口、产业发展,致力于形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的生态环境格局。加强流域内重点生态功能区的保护与修复,科学调配和利用有限的水资源。加强水源地保护,防治草原和水源涵养地的土地沙漠化。促进产业转型升级,发展节水型、环保型农业,探索“农业+旅游”产业模式,净化美化河道环境,改善水质,治理水土流失。

为了增强黄河流域甘肃段府际生态环境协同治理的协同性,2021年1月,兰州市分别与白银市、临夏州、武威市签订了《兰州—白银黄河干流联防联控合作协议》《兰州—临夏黄河干流联防联控合作协议》《兰州—临夏湟水联防联控合作协议》《兰州—武威庄浪河联防联控合作协议》《兰州—武威大通河联防联控合作协议》,统筹推进湟水河、大通河、庄浪河等黄河支流和黄河干流的上下游及沿岸生态环境治理联动,明确规定了相关区域在联合巡查、信息共享、问题共治等方面的责任。

2020年12月,甘肃省印发了《甘肃省黄河流域生态保护和高质量发展规划》,立足甘肃省是国家重要生态安全屏障、黄河流域重要水源涵养区、黄河上游高质量发展先行区、黄河文化保护传承弘扬示范区四大战略定位,围绕主动融入新发展格局、推进黄河流域生态保护和高质量发展,紧扣生态修复、文化复兴和产业转型三大任务,提出深入实施水源涵养、水土流失治理、防洪能力建设、污染治理、绿色生态产业培育、黄河文化传承等重大工程,着力构建黄河上游生态保护空间布局和黄河流域甘肃段发展动力格局。

除此之外,黄河流域甘肃段准确标注了全

部排污口的位置,加大对流域内工业企业、城镇生活、农业农村、船舶码头的污染治理,加强对已有良好及优等水体保护力度,增加对超标水体整治的投入,持续提升水源涵养能力,排查流域内的生态环境风险和隐患。同步实施包括生态环境治理规划制定、污染防治攻坚、水土流失防治、湿地建设、植树种草造林、产业转型升级等全方位流域生态治理。

2. 黄河流域甘肃段生态环境协同治理存在明显内部差异性

黄河流域甘肃段范围内的市州、县区之间存在着较大的发展差异,各市州和县区的治理分别有着不同的倾向,经济发展条件较好或位于国家重点生态功能区的市州、县区将黄河流域生态环境的保护作为优先甚至是第一位任务,但是自然条件较差及面临较大减贫脱贫压力的市州、县区倾向于在发展经济的同时兼顾流域生态环境保护。这就决定了黄河流域甘肃段的生态环境协同治理难以形成合力,无法用整齐划一的标准规范各地的治理举措,造成治理的分割和离散,不可能实现最终治理效果的一致。另一方面,政府、企业、社会组织、公民个人之间的功能、价值偏好、利益诉求不同,在目前的治理实践中同样缺乏协同一致,造成了目前黄河流域甘肃段生态环境治理出现了谁影响力大且有作用,谁来推进的情况。最直观的一个例子就是位于上游的市州、区县如果为了自身的经济社会发展需要而牺牲生态环境,下游的市州、区县不愿为其承担代价,于是可能选择无视已经出现的生态环境问题甚至是加剧流域内的生态环境问题。不具备影响力或者没有实质作用的主体,也不愿意发挥自身独有优势参与流域生态环境治理。

3. 尚没有建立起生态环境协同治理机制

目前黄河流域甘肃段还没有建立起生态环境协同治理机制,各主体及其内部之间没有凝聚起协同治理合力。各级政府之间仍然存在着纵向、横向、内部的不协同,政府主体的主导性

作用没有充分发挥。直接参与生态环境治理相关业务企业的合法利益和正当权益得不到保障,对流域内生态环境存在威胁的企业依然有违法生产经营空间,而且流域内的营商环境不佳。流域内的社会组织还不具备参与生态环境协同治理所需的规模、能力和实力,存在与政府和企业发生冲突的风险。流域内的公民个人主体缺乏正式和规范的参与途径,生态环境诉求难以充分表达,不能形成有效的监督,公民个人主体的广泛作用不能有效发挥。

4. 生态环境状况实现了一定好转

从2000—2019年河流泥沙量来看,既有泥沙量呈现增加趋势的时期,也有泥沙量呈现减少趋势的时期,从2009年开始,除了个别年份泥沙量偶然明显增加之外,黄河流域甘肃段的泥沙量已经在波动减少。另一方面,根据2009—2019年《甘肃省生态环境公报》整理的数据可以得出,在2009—2019年间,黄河干流没有出现过重度污染水体,到2019年黄河干流水体实现了全优水平。2009—2018年间,黄河支流水体一直存在轻度污染和重度污染的情况,其中2015年轻度污染水体的比例占到了40%,2019年重度污染水质消除且轻度污染水体比例降到了8%,良好和优等水体的比例提升到了92%。这些数据充分说明,河流主要污染物中有害成分的比重下降。再加之近年来政府对湿地、森林、草地、生物多样性的保护,植被得到了恢复,加大对水土流失的治理力度,黄河流域甘肃段的生态环境状况已经出现了好转的拐点,但是仍然面临着较大的泥沙量反弹压力。

四、黄河流域甘肃段生态环境协同治理优化路径

(一) 政府维度

1. 制定黄河流域甘肃段生态环境协同治理战略规划

由国家有关部门和甘肃省牵头制定了专门适用于黄河流域甘肃段生态环境协同治理的战略综合规划,流域内的各级各区域政府、企业、

社会组织、高校和科研院所、公众共同参与,明确各个主体和区域在规划编制和实施战略规划过程中的任务侧重点,填补战略规划的空白,指引流域内生态环境协同治理的正确方向和科学方式。着眼于黄河流域甘肃段生态环境协同治理的长期性和宏观性,在战略规划的内容中确定各主体和各区域的功能定位,以及各主体和各区域分工实施生态环境协同治理的原则;描述流域内各个主体的功能和效用优势,不同区域在经济基础、人文社会、自然资源、特色产业等方面优势,以政府主体为协同主导者,以企业为协同主体,文化交流为协同纽带,经济和技术合作为主要手段,密切主体间、区域间的协同配合。

2. 建立黄河流域甘肃段生态环境协同治理机制

一方面,建立多元主体协同机制。发挥政府的主导作用,组建专门负责黄河流域甘肃段生态环境协同治理的领导和协调机构,摒弃过去的命令和支配思维,将非政府主体视为平等的合作伙伴,将其纳入流域内生态环境协同治理的全过程。在政府和非政府主体间确立协同、绿色、开放、共享的理念,坚持预防与治理并重,打破观念局限,树立共同的目标和价值。畅通非政府主体的利益诉求表达机制,优化政府与非政府主体的互动程序,使非政府主体在生态环境治理方面的正当诉求能够顺利进入正式的流域内生态环境政策制定程序,被政府主体接收,进而在流域内生态环境治理决策中被充分体现。另一方面,建立政府主体内部协同机制。在中央政府和地方政府之间建立协同机制,在维护中央政府权威的前提下,给地方政府赋予与其承担的生态环境协同治理事权相匹配的财权和自由裁量空间。不断健全完善法治保障机制,在国家层面制定关于流域生态环境协同治理的综合性法律,加强生态环境协同治理的地方性立法工作,发挥法律法规的约束和规范作用,为参与流域内生态环境协同治理的主

体提供行为标准。建立更加完善的监管机制,强化对生态环境破坏和自然资源开发的全天候监管,及时发现问题。更加严格生态损害赔偿机制和污染物排放监管机制,充分运用排污收费机制,将生态环境成本与企业生产经营成本挂钩,因生产经营活动破坏环境和自然资源者自身必须承担高昂的惩罚性代价。

3. 调节不同主体间、不同区域间的利益关系

生态补偿是实现黄河流域甘肃段内主体间、区域间利益相对均衡化的重要手段,有助于打破主体间、区域间的特殊利益壁垒,进一步完善生态补偿机制,加大生态补偿的财政税收政策支持力度,最大限度地给予利益受损的主体和区域提供经济补偿。探索建立横向财政转移机制,为传统的纵向财政转移支付机制提供补充,提高转移支付的效率,减少转移支付的不必要环节和误差。根据流域内各地州市的社会经济发展状况和财政收入的基本规模,确定并动态调整转移支付的资金规模、结构及运作方式,同时建立起有效的监督管理制度,由经济社会发展基础较好、财政实力较强的区域直接向经济社会发展基础薄弱、财政困难的区域提供财政资金转移。加强对利益关系的约束和规范,根据既定的法律法规政策,政府可以引导不同主体和不同区域,以协商的方式确定出具有较强约束力的利益关系规则,由所有主体、各区域共同遵守,将各主体和区域在流域内生态环境治理过程中所能享受的利益和承担的义务明确写入规则当中,说明违反规则后必须承担的责任,详细规定违反规则给其他主体和区域造成的损失应当如何补偿,由各主体、各区域相互督促和制约以确保对规则的共同遵守。

4. 充分发挥激励作用

在已经将生态文明建设相关指标纳入政府政绩考核指标体系的前提下,进一步完善政府绩效考核指标体系,将参与生态环境协同治理的相关指标纳入流域内各级政府的绩效考核指

标体系中,提升相关指标所占权重,特别是将流域内经济社会发展附带的生态环境代价、生态环境协同治理产生的效益、流域内生态环境修复情况、自然资源消耗、政府主体与非政府主体的协同程度、本区域与其他区域的协同程度纳入考核指标体系当中,将原有政绩考核目标和奖惩向流域内协同治理适当侧重。运用市场化治理手段,建立健全排污权交易制度,加快排污权交易的市场化,根据黄河流域甘肃段污染控制目标向需要排放污染物的企业发放排污许可证,并允许排污许可证在不同的企业之间进行交易。将企业生产过程中对生态环境的负外部性货币化,将生态环境成本转化为企业的生产经营成本,以此倒逼企业改进生产工艺,增加对污染物处理设施设备的投入,提升绿色水平,减少污染物排放。扩大对黄河流域甘肃段生态环境协同治理的财政投入规模,建立长期、持续、稳定的财政投入机制,发挥政府财政的主力军作用。

(二) 市场维度

1. 推动产业转型和升级

在黄河流域甘肃段内培育新兴产业,发展特色优质产业、绿色产业和现代服务业,建立流域内的生态产业体系。大力发展“互联网+”、电子信息、高端装备制造、航空航天、生物医药、现代农业、新材料、清洁能源、生态环境修复和美化、绿色金融服务、国际贸易、新能源汽车等产业,为黄河流域甘肃段注入新兴产业发展动能。保护性利用自然资源,以独特的文化风俗资源为名片,发展以马铃薯、苹果、牛羊肉、中药材为代表的特色农产品产业,以流域内特色饮食为代表的食品深加工产业,红色旅游、民族风情旅游、康养旅游、乡村旅游为代表的第三产业,壮大特色优势产业的规模。以省会城市、地级市、县(区)、乡镇、村(社区)为主要划分层级,划定黄河流域甘肃段产业转型和升级的空间布局,为不同产业提供空间承载。密切流域内不同区域之间的分工协同,既有各区域的分工协同,也要有同邻近区域的分工协同。根据流域

内各区域的产业发展传统、基础设施配套能力、科研和创新实力、财政投入能力、自然条件禀赋确定适合其产业转型和升级的方向,并依据方向确定分工。

2. 发挥主体作用,优化经营管理,提升传统产业生态环保水平

企业需要树立牢固生态环境保护的红线意识,切实承担起生态环境保护主体责任。进一步优化经营管理,减少企业内部成本,优先实现企业内部协同。提高参与生态环境协同治理的经济效益,优化企业内部管理流程,使用清洁高效的生产技术,充分防范和应对企业面临的各种经营风险。以产业现代化为目标,对造纸、能源、化工、冶金、矿产开采等传统产业的生产技术工艺、经营方式进行生态化改造,百分之百配备和使用污染处理设备。加快高标准农田建设,普及生物肥料和生态防治病虫害技术,探索运用家庭农场、合作社等集约化、专业化农业模式,及时通过大数据和互联网技术了解农业信息、学习农业技术知识,利用互联网开拓农产品市场,统一回收处理农业废物和污染物,减少直排。

3. 发展生态生产力

以生态发展理念为指引,调动流域内企业参与生态环境治理实践,充分分析流域内不同治理主体的特点、不同区域的生态环境特性和经济社会发展水平,统筹考虑流域内生态环境协同治理包含的一切任务、要素和关系,促进生态环境系统、经济系统、社会系统之间形成和谐相融的关系,协同、整体、系统地在生态环境治理实践中孕育生态生产力。正如马克思指出的:“生产力中也包括科学”,哈贝马斯也认为:“技术和科学变成了第一位的生产力”。生态生产力的发展离不开生态环境治理技术的支撑,通过发展生态环境治理技术,为生产力发展的另一重要组成要素——劳动资料赋予资源节约、可持续、再循环的生态属性。金融是支持生产力发展的重要工具,金融资本应当主动肩负起生态环境治理责任,参与黄河流域甘肃段生

态环境治理,发展绿色金融产品和服务,助力生态生产力的发展。

(三) 社会维度

1. 壮大生态环境类社会组织

依据生态环境协同治理需要,扩大黄河流域甘肃段的生态环境类社会组织规模,进一步丰富生态环境类社会组织的种类,使流域内生态环境治理涉及的宣传教育、技术支持和研发、政策咨询、治理成效评估、监督、矛盾调解、治理行动的组织等领域都有相应的专业生态环境类社会组织存在并运营,填补社会主体的短板和空白。加强自身建设,明确生态环境类社会组织的合法地位,设立科学明确的组织目标,制定组织章程,建立组织的各项内部管理制度,加强财务管理和审计,规范参与生态环境治理的行为,增强组织的自律性。充实自身的人力、专业技术和资金资源。建设由专业化、高素质、职业化人员组成的生态环境类社会组织人才队伍。

2. 扩宽流域内生态环境协同治理的渠道

不断拓宽流域内生态环境协同治理的渠道,搭建更多平台,提升流域内生态环境协同治理的组织化水平。在黄河流域甘肃段内组织多种多样的植树种草、科普宣传、垃圾回收、生态环境状况调查等活动,为公民个人提供参与流域内生态环境协同治理的专业化指导及服务,协助公民个人维护自身生态环境权益,监督政府落实生态环境治理措施和企业生产经营活动,成为公民个人与政府、企业沟通对话的中枢,引导公民个人有序参与生态环境协同治理。建立公民个人与政府、社会组织之间的信任关系,强化全社会的生态环境意识和维权意识,激发全社会参与生态环境协同治理的责任感、使命感。

3. 提升生态环境协同治理的能力

首先,流域内的生态环境类社会组织需要进一步提升服务能力,推动组织运行管理百分之百公开透明,加强自我监督,主动接受来自组织外的监督,并加强宣传,使全社会形成对生态环境类社会组织的正确认识,不断提升自身的

社会认可程度和公信力;其次,进一步改善生态环境类社会组织与政府的关系,化解以往与政府之间存在的对抗和矛盾,积极寻求政府在购买生态环境治理公共服务、公益项目资助、生态环境公益诉讼、参与政府层面治理行动、财政资金补贴和奖励、税费减免等方面的政策支持;最后,改变以往“单打独斗”的局面,增强生态环境类社会组织之间的沟通交流和业务合作,密切协同联动,建立工作交流机制,相互学习借鉴有益的经验做法,共享信息、人力、物力等资源,针对面临的热点问题和难点问题开展联合研究攻关,加强不同组织之间的优势互补,形成社会主体的协同治理合力。

(四) 公民个人维度

1. 培育公民个人主体的公共精神

用公共精神增强公民个人价值观念、行为动机和处事方式的公共性,以家庭、社会、国家为主要角度,多层次、全方位加强针对公民个人的公共精神教育,厘清公民个人与国家和社会之间的公私分界线,发挥榜样作用,营造绿色、

节俭的社会风气,使公民个人敬畏并自觉遵守公共道德、法律和秩序,从最细微处发力,关心所处的生态环境状况,积极参与政府、所在社区和社会组织发起的生态环境治理行动。

2. 充分发挥最广泛的监督和约束作用

公民个人应当积极参与生态环境监管,将公民个人的事后监督与事前参与有机结合,形成预警机制,或在问题产生之初就能及时采取措施,防止问题进一步恶化,对政府、企业、社会组织持续施加压力,通过广泛的他律抑制不良动机,监督各主体严格遵守法律和规则,从而有效落实流域内生态环境治理各项举措,增进主体间的协同。

(摘自《甘肃行政学院学报》2021年第2期

张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:韩建民,西北师范大学社会发展与公共管理学院。

(上接第14页)掖、酒泉五市的土地资源变成“活资源”,沿线城市均有发展成大城市潜力,从而吸引人口聚集。三是河西走廊可发展用地需求大的工业,在工业领域已不可能由国家投资上大项目的今天,唯有利用活化后的土地资源吸引工业投资,培植新的增长点。

3. 强调西线工程进河西走廊对西部生态安全的屏障作用

西线工程若进河西走廊,可以保障石羊河流域的青土湖、黑河流域额济纳旗东西居延海、疏勒河流域哈拉诺尔湖等尾间生态性补水。同时,在河西走廊两侧山脉的作用下,预计水气循环会发生巨变,祁连山的生态将会得到一定程度的恢复。

4. 在河西走廊统筹解决南水北调西线调水

的移民搬迁问题

人口也是生产力,应该主动在河西走廊地区承接安置西南库区人口,同时安置本省区的库区人口。

5. 南水北调西线受益区共同推动

西北的地方智库、人大代表、政协委员,通过媒体、研讨会、高端论坛等多种形式建言,共同推动加快南水北调西线工程建设,包括经河西走廊向新疆、内蒙古的延伸工程。

(摘自《开发研究》2021年第4期

张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:王福生,甘肃省社会科学院院长,研究员。



我省生态保护建设成效显著

甘肃省第三次全国土地调查(以下简称“三调”)数据显示,十年来,我省林地、草地面积明显增加,林草总面积占国土总面积的比例明显上升,生态保护建设成效显著。

近年来,我省高度重视生态文明建设,实施了退耕还林还草、荒山造林、封山育林等一系列工程。加上近年来我省进入一个多雨周期,降雨量由多年平均286毫米提升到380多毫米,增幅高达35%左右。“三调”数据显示,目前我省林地面积11944.19万亩、草地21460.65万亩,较十年前分别增加2785.33万亩、138.59万亩,林草总面积占国土总面积的比例由十年前的47.71%上升至52.29%,提高了4.58个百分点。

我省粮食总产量再次突破1200万吨

我省粮食生产传来喜讯:国家统计局日前发布2021年全国及各省(区、市)粮食产量数据显示,甘肃2021年播种粮食面积4015.2万亩,比上年增加58万亩;总产量1231.5万吨,比上年增加29万吨。这是我省粮食总产量继去年首次突破1200万吨大关后,再创历史新高。

我省高度重视粮食生产,严守耕地红线,坚决承担起维护国家粮食安全的责任,印发《甘肃省防止耕地“非粮化”稳定粮食生产工作方案的通知》《2021年全省稳定粮食生产行动方案》,推动落实地方党委政府粮食安全党政同责,压实粮食生产属地责任。

我省多措并举促进中小企业发展

我省多措并举促进中小企业发展,开发上线了掌上注册通、个体户“秒批”系统,通过企业

开办“一网通办”,将企业开办时间压缩至3个工作日以内。积极推进我省市场监管领域高频许可事项“跨省通办”“省内通办”,实现“信息多跑路、群众少跑腿”。严格执行《市场准入负面清单》,做到同一事项同标准受理和无差别办理,清单之外无许可。制定了“送照到家”等10条便企服务措施,在全省范围内大力开展便企“甘快办”服务,进一步加大中小企业培育力度。

我省农业节水工作取得阶段性成效

据悉,近年来我省大力推进高标准农田建设,构建农田高效节水技术体系,发展高效旱作农业节水,有效推动农业绿色可持续发展,农业节水工作取得了阶段性成效。

2020年,我省组织各地新建高标准农田286.56万亩,其中高效节水灌溉142.35万亩。2021年我省计划新建高标准农田350万亩,其中高效节水灌溉144.34万亩。截至目前,已新建成高标准农田150万亩左右,其中高效节水灌溉75万亩左右。

2021年统筹安排资金1.68亿元,在51个旱作农业县区推广旱作农业技术1515.6万亩。下达旱作节水项目资金8800万元,计划在全省32个县区推广旱作节水技术62.5万亩,目前已完成约50万亩;在全省蔬菜、中药材及果树等作物及设施农业上,累计推广水肥一体化技术面积超过300万亩,实现了节肥30%、节水40%的目标。

去年前三季度省属企业利润总额和净利润均创历史新高

去年前三季度,省属企业工业总产值、营业收入保持两位数增长;利润总额和净利润均创历史新高。省属企业经济运行呈现“稳中有进、

稳中提质”的良好态势。省属企业实现工业总产值 2446.17 亿元,同比增长 41.19%,较 2019 年同期增长 51.9%,两年平均增长 23.25%,工业生产稳定增长的态势持续巩固;省属企业实现营业收入 6162.02 亿元,同比增长 18.68%,较 2019 年同期增长 32.03%,两年平均增长 14.91%。省属企业实现利润总额 152.67 亿元,同比增长 185.24%;实现净利润 113.52 亿元,同比增长 200.02%,效益指标创历史同期最好水平。省属企业完成产业类投资 184.63 亿元,同比增长 23.7%。省属企业已交税费总额 160.47 亿元,同比增长 67.45%。

全省去年前 10 个月外贸进出口

总值突破 400 亿元

去年前 10 个月,我省外贸进出口总值达到 403.2 亿元,同比增长 30.2%,超过 2020 年全年的总和。其中,出口总值 73.4 亿元,同比增长 7.5%;进口总值 329.8 亿元,同比增长 36.6%。

我省进出口贸易呈现出以下几个特点:民营企业进出口大幅增长,占比进一步提升,达到 149.5 亿元,同比增长 39%;一般贸易进出口大幅增长,达到 274.2 亿元,同比增长 29.3%;加工贸易和保税物流占比提升,加工贸易进出口 88.3 亿元,同比增长 6.3%,占全省进出口总值的 21.9%,保税物流方式进出口 38.6 亿元,同比增长 215%,占全省进出口总值的 9.6%,比 2020 年同期提升 5.6 个百分点。

我省去年前三季度社会消费品

零售总额 3024.7 亿元

去年前三季度,全省实现社会消费品零售总额 3024.7 亿元,同比增长 18%,高于全国平均增速 1.6 个百分点,增速居全国第 13 位;两年平均增长 6.3%,高于全国平均增速 2.4 个百分点,向好势头持续巩固。全省实现餐饮业营业额 274.3 亿元,同比增长 39.7%,两年平均增速 9.5%;民生类商品零售增势良好,粮油、食品类商品零售额同比增长 14.5%,服装、鞋帽、针纺

织品类增长 22.7%;改善性消费需求旺盛,化妆品类商品零售额同比增长 14.8%,金银珠宝类同比增长 52.4%;书报杂志类同比增长 39.6%,体育、娱乐用品类同比增长 19.1%。全省限额以上单位 23 类主要零售商品中,22 类商品零售额实现正增长。石油及制品类零售额同比增长 18.1%,拉动全省限额以上单位社会消费品零售额增长 5.5 个百分点。

全省固定资产投资实现稳定增长

去年 1—10 月全省固定资产投资同比增长 12.0%,两年平均增长 9.5%;前 11 月全省省列重大项目累计完成投资 1904.77 亿元,同比增长 20.29%,年度计划投资完成率 101.4%,已提前超额完成全年目标任务,较 2020 年同期提高 12.43 个百分点。1—10 月基础设施投资同比增长 6.3%。第二产业投资增长 30.8%,其中工业投资增长 31.8%,高于全国 20.4 个百分点。

去年前 11 个月,全省 208 个省列重大项目中,70 个计划新开工项目已开工建设 60 个,开工率 85.71%,累计完成投资 579.85 亿元,较前年同期增长 33.78%;116 个续建项目累计完成投资 1320.11 亿元,较前年同期增长 17.58%;22 个预备项目已开工建设 4 个,累计完成投资 4.81 亿元。

我省着力优化金融环境支持

中小企业发展

2021 年以来,我省金融监管部门着力优化金融环境,引导金融机构加大金融支持,助力中小企业发展。截至去年 10 月底,我省已新增发放中小微企业贷款 638 亿元,中小微企业贷款余额达 8803 亿元,同比增长 6.5%。累计为全省 4.2 万户小微企业办理贷款保证保险,承担风险保额 38.84 亿元。本轮疫情期间,保险机构累计为 1598 户中小微企业和个体工商户提供风险保障 3.39 亿元。

目前,“陇信通”平台注册企业 9059 家,入驻金融机构 130 家,企业用户申请融资 582 亿

元,撮合实现融资 146 亿元。“信易贷”平台注册企业 6510 户,4599 户次企业在平台发布融资需求 562 亿元;601 户中小微企业通过平台获得银行贷款 133 亿元。

去年前 11 个月我省经济运行总体稳定

去年前 11 个月,全省规模以上工业增加值同比增长 8.7%,两年平均增长 7.6%。全省规模以上工业战略性新兴产业、高技术产业、装备制造业增加值同比分别增长 17.6%、35.9% 和 13.3%,两年平均分别增长 15.5%、28.7% 和 17.6%。1—10 月,全省规模以上工业企业实现利润 510.4 亿元,同比增长 1.05 倍,两年平均增长 43.3%;规模以上工业企业营业收入利润率为 6.56%,同比提高 2.33 个百分点。

1—11 月,全省一般公共预算收入 864.5 亿元,同比增长 11.2%。其中,税收收入增长 15.6%,非税收入增长 2.2%。11 月末,全省金融机构本外币各项贷款余额 23897.5 亿元,同比增长 7.8%;各项存款余额 22756.4 亿元,增长 6.6%。全省经济运行总体稳定,质量效益稳步提升,发展韧性不断增强。

我省新能源建设快马加鞭

我省把新能源发展作为“十四五”时期构建现代产业体系的主攻点,紧跟“双碳”目标和进程,加快建设河西走廊清洁能源基地,优化风光电开发布局,推进大型风电基地建设,持续扩大光伏发电规模,大力推进风光水储一体化发展,加速推进我省由“风光大省”向“风光强省”转变。

截至去年 9 月底,全省新能源装机总量占全省总装机容量的 43.6%;发电量达 332.74 亿千瓦时,同比增长 11.64%;风光电设备利用率达到 97.08%,同比提高 1.93 个百分点。另据国网甘肃省电力公司统计,目前,甘肃全省风电、太阳能等清洁能源装机占比约 60%,是典型的“绿色电网”。截至去年 12 月 10 日,甘肃新

能源年发电量达 408 亿千瓦时,首次突破 400 亿大关,约占全省年发电量的 26%。12 月 3 日,省内售电量首次突破 1000 亿千瓦时、同比增长 9.18%,外送电量 436.5 亿千瓦时、同比增长 12.4%。

“陇信通”平台融资规模突破百亿元

甘肃省中小企业信用信息综合金融服务平台(简称“陇信通”平台)融资规模日前突破 100 亿元。我省把推广“陇信通”平台作为改善中小微企业融资环境的有效举措,推动甘肃征信公司与 5 家省级单位建立信息共享机制,加快推进平台建设应用。同时,推动银行金融机构分别与甘肃征信公司初步达成合作意向,以机构需求为导向,研发更加符合市场特点的个性化征信产品,满足中小企业融资需要。截至去年 9 月 17 日,“陇信通”平台注册企业 5470 户,入驻金融机构 124 家,1456 户企业通过平台获得贷款 100.07 亿元。其中,首贷企业 395 户,融资 18.53 亿元。金融机构通过平台累计查询企业信用信息 17556 次,下载信用报告 2119 份。

去年兰州新区前三季度 GDP 增长 18%

兰州新区去年前三季度 GDP 增长 18%,两年平均增速 16.7%,持续领跑国家级新区。固定资产投资增长 16%,一般公共预算收入增长 45%,全社会用电量增长 41%,国有监管企业营收增长 26%,工业增加值增长 18.2%,进出口贸易额增长 195%,社会消费品零售总额增长 20.2%。去年,兰州新区引进优质产业项目 59 个、总投资超 600 亿元,引进中国宝武集团、东方希望等 500 强企业 4 家、高新技术项目 32 个,投资过百亿项目 4 个,落地的大项目、高新技术项目、项目总数、投资额均高出历史最高纪录一倍以上。有力地促进经济社会高质量发展,呈现出稳中加固、稳中向好的良好态势,迈入高质量跨越式发展新阶段。

(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

2022 年第 1 期(总第 137 期)

2022 年 3 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