

甘肃蓝皮书编辑委员会

- 主 任 王福生 陈富荣
- 副 主 任 范 鹏 陈卫中 王成勇 梁和平 王炯玉
马虎成 苏海明 张应华 陈 波 郭鹤立
罗凤存 刘永升
- 总 主 编 王福生 陈富荣
- 成 员 安文华 马廷旭 王俊莲 王 琦 董积生
冯宏录 高应恒 刘玉顺 周小鹏

甘肃蓝皮书编辑委员会办公室

- 主 任 董积生
- 副 主 任 王彦翔

《兰州市经济社会发展形势分析与预测(2021)》

编辑委员会

主 任 王福生 陈富荣

副 主 任 马廷旭 曾月梅

委 员 董积生 高 选 李有发 张玉斌

张金生

主 编 曾月梅 李有发 张玉斌

首席专家 张玉斌 李有发

主要编撰者简介

曾月梅 女，甘肃省委党校硕士研究生。现任兰州市社会科学院(联)院长(主席)、党组书记，《兰州学刊》《兰州社科成果要报》编委会主任。历任中共兰州市委宣传部纪检组长、副部长。长期从事兰州市文化建设及文化体制改革工作。曾先后主持和参与完成中央宣传部、甘肃省委宣传部以及甘肃省哲学社会科学规划项目《找准文化产业融入“一带一路”建设的发力点》等多项重大调研课题研究。在《经济日报》《甘肃日报》《发展》《甘肃工作》等报刊发表《加快构建兰州文化产业高质量发展新格局》《加快推动兰州文化产业高质量发展》等多篇理论文章。

李有发 男，甘肃省社会科学院马克思主义研究所所长、研究员。兼任中共甘肃省委讲师团成员、省社会工作联合会副会长和专家委员会专家，省社会福利服务标准化技术委员会副主任委员、省减灾委专家委员会委员，及甘肃日报、甘肃电视台特约评论员等社会职务。主持完成国家、省部委课题30多项，发表论文100多篇，出版专著2部，参与多项政策文件的咨询、起草工作，多项成果作为政府文件下发实施。多年来在全省政府部门、企事业单位理论宣讲200多场次。

张玉斌 女，现任兰州市社会科学院社会研究所所长、研究员。兼任中国社会学会理事、甘肃省社会学会副会长、西北民族大学硕士生导师等职务。主持与参与完成国家和省市40多项重大科研项目，其中，国家级3项，省部级7项；2项获省部级奖，9项



获地市级奖；15项科研成果被省委省政府、市委市政府制定相关政策所采用。发表学术论文30多篇，出版专著《构建和谐社会引论》《反邪教教育读本》2部，主编、副主编《甘肃民族地区小康建设之路》《中国发展之魂·政治篇》《兰州市经济社会发展蓝皮书2009—2010》3部。

总 序

“甘肃蓝皮书”是甘肃省社会科学院倾力打造的全面反映甘肃经济、政治、社会、文化、生态等各领域发展最新情况的智库研究成果转化平台。多年来，在省委省政府及有关部门、单位的支持下，经过全院科研人员的合力攻坚，“甘肃蓝皮书”研究成果日益丰富，社会影响力日益扩大，已由最初的院内科研平台，发展成为如今的甘肃省内智库服务党委政府决策和全省经济社会发展的重要品牌，社会科学的学术品牌，思想文化领域的标志品牌，甘肃有关部门、行业和地方工作成就的展示品牌。

“甘肃蓝皮书”的诞生与发展，生动记录了甘肃省经济社会的巨大变迁和人民群众关注点的时代变化，充分展现了传统社会科学研究机构向现代特色智库、高端智库、数字智库转型的发展历程。2006年《甘肃经济社会发展分析与预测》《甘肃舆情分析与预测》面世，标志着“甘肃蓝皮书”正式诞生。至“十一五”末，《甘肃社会发展分析与预测》《甘肃县域和农村发展报告》《甘肃文化发展分析与预测》相继面世，“甘肃蓝皮书”由原来2种增加到5种。2011年首倡甘肃、陕西、宁夏、青海、新疆西北五省区社科院联合编研出版《中国西北发展报告》。从2014年起，加强与省内重要部门和市(州)合作，先后与省住房和城乡建设厅、省民族事



务委员会、省商务厅、省统计局、酒泉市共同编研出版《甘肃住房和城乡建设发展分析与预测》《甘肃民族发展报告》《甘肃商贸流通发展报告》《甘肃酒泉经济社会发展报告》。2018年与省精神文明办、平凉市合作编研出版《甘肃精神文明发展报告》《甘肃平凉经济社会发展报告》。2019年与省文化和旅游厅、临夏州合作编研出版《甘肃旅游业发展报告》《临夏回族自治州经济社会发展形势分析与预测》。2020年与兰州市合作编研出版《兰州市经济社会发展形势分析与预测》，与宁夏、青海、内蒙古、陕西、山西、河南、山东等省区社科院合作编研《黄河流域蓝皮书——黄河流域生态保护和高质量发展报告》。至此“甘肃蓝皮书”的编研出版规模发展到16本，涵盖了经济、政治、社会、文化、县域、住建、商贸、旅游、民族等领域，地域范围从省内市(州)拓展到“丝绸之路经济带”、黄河流域的国内主要相关区域。

2020年“甘肃蓝皮书”继续秉持稳定规模、完善机制，提升质量、扩大影响的编研理念，在选题和框架设计方面，紧密结合世情、国情、党情及省情实际，围绕中心、服务大局，紧跟时代、反映当下。“甘肃蓝皮书”始终坚持追踪前沿、创新驱动、服务党委政府宗旨，坚定不移走高质量发展之路。一是密切跟踪学术前沿，持续拓宽研究视野，及时掌握新思想、新观点、新论断，坚持基础研究和应用研究并重，突出“甘肃蓝皮书”优势、特色。二是坚定开放合作，更好地利用省内外创新资源，提升创新能力，大力促进大数据、云平台、人工智能等技术与社科研究渗透融合，建构数字化时代蓝皮书编研体系，驱动“甘肃蓝皮书”向更高质量、更高水平发展。三是面向全省发展需求，聚焦全局性、战略

性和前瞻性的重大理论与现实问题，为党委政府决策和社会提供事实依据充分、分析深入准确、结论科学可靠、对策具体可行的研究成果，促使“甘肃蓝皮书”更加“接地气”。

在“十四五”时期，甘肃省社会科学院作为省属综合性社会科学研究机构和智库，将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大及十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，全面落实习近平总书记对甘肃重要讲话和指示精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，进一步聚焦甘肃“十四五”时期经济社会发展的重大问题，开展应用研究、战略研究、对策研究，切实发挥好决策咨询、资政建言、服务党委政府作用，沿着打造西部最具国内外影响力的现代特色智库、高端智库、数字智库的方向扎实迈进。

凝心聚力著华章，守正创新谱新篇。站在“两个一百年”历史交汇点上，相信在各方共同努力下，“甘肃蓝皮书”将继续提升学术影响力和品牌知名度，展现“甘肃风格”，彰显“陇原品质”，成为服务党委、政府科学决策更有价值的参考书，成为深度了解和认识甘肃省情的重要窗口，从而为加快建设幸福美好新甘肃、不断开创富民兴陇新局面提供智力支持和理论支撑。

此为序。

王福生

2020年12月6日

摘 要

《兰州市经济社会发展形势分析与预测(2021)》是由甘肃省社会科学院与兰州市社会科学院合作编写的兰州市经济社会发展分析的年度报告。全书分为总报告、经济篇、社会篇、专题篇和综合篇五部分。

总报告指出2020年兰州市经济运行稳中向好，农业农村发展基础进一步夯实，工业、投资平稳增长，消费市场逐步回暖，财政收支降幅收窄，金融信贷稳定运行，消费价格保持平稳。社会发展总体运行良好，社会事业稳步推进，民生保障全面加强，贫困治理和乡村振兴深入推进，基层社会治理水平不断提升。针对发展中存在的问题，提出2021年兰州市经济社会发展预测与对策建议。同时，聚焦“十四五”规划编制，提出了一些新发展方向及建议。

经济篇对兰州制造业振兴发展、服务业优化升级、兰州新区产业集群及县域经济发展问题进行了研究。社会篇对兰州市人口合理布局均衡发展、加快补齐全面建成小康社会短板、就业形势分析与稳定就业、城市社区治理共同体建设以及突发公共卫生事件后健全兰州公共卫生应急管理体系进行了研究。专题篇以“黄河流域生态保护和高质量发展”为主题，围绕兰州融入黄河流域高质量发展国家战略建设黄河上游国家中心城市、推进黄河流域兰州段生态保护和高质量发展的有效途径、加快兰州市榆中生态



创新城市建设、兰州市皋兰生态修复与产业发展示范区建设以及高质量发展要求下兰州市域内外行政区划战略调整可行性进行了重点研究。综合篇对兰西城市群协同发展、“都会城市、精致兰州”建设、兰州黄河文化旅游发展对策、兰州旅游品牌建设、乡村振兴战略背景下兰州市乡村治理现代化路径进行了研究。

本书认为，2021年是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的起始之年。兰州市应加快推进关键领域改革，坚持创新驱动发展，构建现代产业体系实现产业升级，实行更高水平的对外开放，推动黄河流域兰州段生态保护和高质量发展，在一带一路次区域合作中发挥主动作用，在兰西城市群中发挥引领作用，把兰州打造成为国家科学中心。兰州市还应重点从持续加强社会治理创新、统筹推进城乡融合发展、持续加大民生保障力度、切实提高公共服务水平、建立解决相对贫困机制和不断提升公共安全治理能力等六个方面入手，促进社会发展取得全面进步。

Abstract

《Analysis and Forecast the Economic and Social Development situation of Lanzhou(2021)》 is an annual report on the analysis of Lanzhou economic and social development jointly compiled by Gansu Academy of Social Sciences and Lanzhou Academy of Social Sciences. The book is divided into five parts: general report, report on economy, report on society, thematic report and comprehensive report.

The general report points out that Lanzhou economic operation will be stable in 2020, the foundation for agricultural and rural development will be further consolidated, industry and investment will grow steadily, the consumer market will gradually recover, the decline in fiscal revenue and expenditure will narrow, financial credit will operate steadily, and consumer prices will remain stable. Social development performed well on the whole, social programs were made steady progress, people's wellbeing was ensured in all respects, poverty control and rural rejuvenation were further advanced, and social governance at the community level was constantly improved. Aiming at the existing problems in the development, this paper puts forward the forecast and countermeasures of Lanzhou economic and social development in 2021. Meanwhile, focusing on the formulation of the 14th five-year Programme, some new development directions and Suggestions are put forward.

In the economy part, the following subjects are studied including



the revitalization and development of manufacturing industry, the optimization and upgrading of service industry, the industrial cluster of Lanzhou New District and the development of county economy.

This paper studies the rational distribution and balanced development of Lanzhou population, the acceleration of building a moderately prosperous society in all respects, the analysis and stability of employment situation, the construction of urban community governance community, and the improvement of Lanzhou public health emergency management system after public health emergencies. Project in "the Yellow River basin ecological protection and high quality development" as the theme, focus into the Yellow River in Lanzhou, high quality construction of national strategic development of the Yellow River upstream national center city, promote the ecological protection and high quality development in Lanzhou section of the Yellow River basin, the effective ways to accelerate YuZhong ecological innovation city construction of city of Lanzhou, ecological restoration in Gaolan County and the construction of demonstration area as well as industrial development and high quality development in Lanzhou area under internal and external administrative division adjustment can be carried out during the key strategic research. The comprehensive part studies the path of modernization of rural governance in Lanzhou under the background of coordinated development of Lanxi city cluster, construction of "metropolis city and Exquisite Lanzhou", development countermeasures of Lanzhou Yellow River cultural tourism, construction of Lanzhou tourism brand, and rural revitalization strategy.

According to the book, 2021 will be the beginning year for China to embark on a new journey of comprehensively building a modern so-

cialist country and march towards the second Centenary Goal after completing the building of a moderately prosperous society in all respects and achieving the first Centenary Goal. Lanzhou city should accelerate reform of the key areas and insist on innovation driven development, build a modern industrial system to achieve industrial upgrading, to a higher level of opening to the outside world, promoting the ecological protection and high quality development in Lanzhou section of the Yellow River basin, trying to play an active and leading role in the sub-regional cooperation of the Belt and Road Initiative and in the Lanxi city cluster, to build Lanzhou into a national Science center. The city government should also focus on the following six aspects: continuously strengthening social governance innovation, promoting urban-rural integrated development in a coordinated way, continuously increasing people's livelihood security, improving public service level, establishing a mechanism to solve relative poverty and constantly improving public security governance capacity, so as to promote social development to achieve all-round progress.

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 2020—2021年兰州经济发展形势分析与预测
..... 杨 波 刘旭挺 / 001
- Ⅱ.2 2020—2021 年兰州市社会发展形势分析与预测
..... 侯万锋 魏静姝 / 032
- Ⅱ.3 2020年兰州市农业农村发展形势分析与对策建议研究
..... 高 选 刘旭挺 / 059
- Ⅱ.4 兰州市经济社会发展“十四五”规划重大问题和
发展建议 牛铮超 / 075

Ⅱ II 经济篇

- Ⅱ.5 兰州制造业振兴发展研究 曾月梅 房先平 / 088
- Ⅱ.6 兰州市服务业优化升级研究 房先平 屈雷刚 / 109
- Ⅱ.7 加快构建兰州新区产业集群研究
..... 马继民 李睿君 / 127



- B.8 兰州市县域经济发展研究 韩晓东 / 143

B III 社会篇

- B.9 兰州市人口合理布局均衡发展研究
..... 冯乐安 刘俊沅 / 157
- B.10 兰州市加快补齐全面建成小康社会短板研究
..... 屈雷刚 李 健 / 178
- B.11 兰州市就业形势分析与稳定就业研究
..... 杨巧燕 / 195
- B.12 兰州城市社区治理共同体建设研究
..... 杨巧燕 张玉斌 苏春钊 / 207
- B.13 突发公共卫生事件后健全兰州市公共卫生应急管理
管理体系研究 雷建勇 / 219

B IV 专题篇

- B.14 融入黄河流域高质量发展国家战略 建设黄河上游
国家中心城市研究 牛铮超 / 232
- B.15 兰州推进黄河流域生态保护和高质量发展的有效
途径研究 张玉斌 / 254
- B.16 加快兰州市榆中生态创新城市建设研究
..... 邓生菊 刘川溪 / 277
- B.17 加快推进兰州市皋兰生态修复与产业发展示范区
建设研究 张金生 / 293

- Ⅲ.18 高质量发展要求下兰州市域内外行政区划战略调整
可行性研究 牛铮超 房先平 范宏斌 / 311

Ⅲ V 综合篇

- Ⅲ.19 兰西城市群协同发展对策研究 范宏斌 / 330
- Ⅲ.20 “都会城市、精致兰州”建设研究
..... 房先平 李 健 杨巧燕 / 346
- Ⅲ.21 兰州黄河文化旅游发展对策研究 李俊霞 / 364
- Ⅲ.22 兰州旅游品牌建设研究 韩晓东 / 378
- Ⅲ.23 乡村振兴战略背景下兰州市乡村治理现代化
路径研究 刘旭挺 张玉斌 / 390

CONTENTS



Ⅰ I General Report

- Ⅰ.1 Analysis and Forecast of Lanzhou Economic Development
Situation in 2020–2021 *Yang Bo, Liu Xuting / 001*
- Ⅰ.2 Analysis and Forecast of Lanzhou Social Development Situation
in 2020–2021 *Hou Wanfeng, Wei Jingshu / 032*
- Ⅰ.3 Analysis and Countermeasures of Lanzhou Agricultural and
Rural Development in 2020 *Gao Xuan, Liu Xuting / 059*
- Ⅰ.4 Major Issues and Development Suggestions in the 14th Five-year
Programme for Economic and Social Development of Lanzhou city
Niu Chengchao / 075

Ⅱ II Report on Economy

- Ⅱ.5 Research on The Revitalization and Development of Lanzhou
Manufacturing Industry *Zeng Yuemei, Fang Xianping / 088*
- Ⅱ.6 Research on The Optimization and Upgrading of Lanzhou
Service Industry *Fang Xianping, Qu Leigang / 109*
- Ⅱ.7 Study on Accelerating the Construction of Industrial Cluster in
Lanzhou New District *Ma Jimin, Li Ruijun / 127*



Ⅲ.8 Research on The Economic Development of Lanzhou County

Han Xiaodong / 143

Ⅲ Report on Society

Ⅲ.9 Research on the Rational Distribution and Balanced Development
of Lanzhou's Population

Feng Le'an, Liu Junyuan / 157

Ⅲ.10 A Study on How to Accelerate the Completion of the Building
of a Moderately Prosperous Society in Lanzhou city

Qu Leigang, Li Jian / 178

Ⅲ.11 Analysis of Employment Situation and Study on Stable
Employment in Lanzhou city

Yang Qiaoyan / 195

Ⅲ.12 Research on the Construction of Lanzhou Urban Community
Governance Community

Yang Qiaoyan, Zhang Yubin, Su Chunzhao / 207

Ⅲ.13 Study on Improving Lanzhou Public Health Emergency
Management System after Public Health Emergencies

Lei Jianyong / 219

Ⅳ Thematic Report

Ⅳ.14 Research on the Construction of a National Central City in the
Upper Reaches of the Yellow River into the National Strategy of
High-quality Development in the Yellow River Basin

Niu Chengchao / 232

Ⅳ.15 Research on effective Ways to Promote ecological Protection
and High-quality Development of The Yellow River Basin in
Lanzhou city

Zhang Yubin / 254

- B.16 Research on Accelerating the Construction of Ecological Innovation
 City in Yulong of Lanzhou city
Deng Shengju, Liu Chuanxi / 277
- B.17 Research on Accelerating the Construction of Ecological Restoration
 and Industrial Development Demonstration Zone in Gaolan, Lanzhou
Zhang Jinsheng / 293
- B.18 Research on the Feasibility of Strategic Adjustment of Administrative
 Division in and outside Lanzhou City under the Requirement of High-
 quality Development
Niu Zhengchao, Fang Xianping, Fan Hongbin / 311

B V Comprehensive Report

- B.19 Study on Countermeasures for Coordinated Development of Lanxi
 City Agglomeration
Fan Hongbin / 330
- B.20 Research on the Construction of "Metropolis City and Exquisite
 Lanzhou"
Fangxianping, Li Jian, Yang Qiaoyan / 346
- B.21 Research on development Countermeasures of Lanzhou Yellow
 River Cultural Tourism
Li Junxia / 364
- B.22 Research on Lanzhou Tourism Brand Construction
Han Xiaodong / 378
- B.23 Research on the Modernization Path of Rural Governance in
 Lanzhou Under the Background of Rural Revitalization Strategy
Liu Xuting, Zhang Yubin / 390

总 报 告



General Report

B . 1

2020—2021年兰州经济发展 形势分析与预测

杨 波 刘旭挺 *

摘 要:

本文在详细分析兰州市经济发展形势基础上,针对发展中存在的产业体系不完善、产业结构不合理,产业链供应链的中低端发展,工业发展空间受限、基础设施不到位,协同创新存短板,资金和人才有制约,信息不通畅,政府引导需加强等问题,在体制机制、要

* 杨波,硕士,甘肃省社会科学院副研究员,主要研究方向为区域经济、产业经济。
刘旭挺,学士,兰州市社会科学院助理研究员,主要研究方向为区域经济。



素驱动、平台建设、体系建立、人才工程等方面的对策建议，以资参考。

关键词：

经济发展 现状分析 趋势预测

一、兰州市宏观经济运行分析

今年以来，全市认真贯彻落实党中央、国务院和省委省政府决策部署，在常态化疫情防控前提下，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，把握扩大内需战略基点，深化供给侧结构性改革，加大宏观政策应对力度，推动高质量发展，紧紧围绕现代化中心城市建设总目标，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，大力拓展存量创造增量，加快恢复生产生活秩序，全市经济社会发展取得明显成效。

（一）2011—2019年兰州市宏观经济整体发展态势良好

1. 生产总值。根据2011—2019年数据可知，兰州市经济运行总体平稳，经济结构持续优化，地区生产总值从2011年的1360.03亿元增长到2019年的2837.36亿元，年均增长率为9.36%。其中，第一产业生产总值年均增长率为3.25%；第二产业生产总值年均增长率为4.66%；第三产业生产总值年均增长率为13.60%。人均GDP年均增长率为9.00%（见表1）。

数据表明，2011年到2019年期间，全市第三产业发展比较迅猛。传统服务业稳步上升，新兴服务业快速增长。

表 1 2011—2019 年兰州市地区生产总值

单位：亿元

项目名称	地区 生产 总值	第一 产业	第二产业			第三产业			人均GDP (元)(按 常住人 口计算)	
			工业	建筑业	交通运输 仓储及 邮政业	批发和 零售业				
“十二五” 期间	2011年	1360.03	40.00	656.55	497.25	159.30	663.48	89.01	133.95	37570
	2012年	1564.41	45.14	744.70	562.42	182.28	774.57	108.56	148.66	43175
	2013年	1828.98	48.06	777.71	572.59	209.97	1003.21	114.03	175.90	50301
	2014年	2000.94	52.44	824.89	594.27	234.96	1123.61	119.45	194.93	54771
	2015年	2095.99	56.22	782.65	535.04	251.52	1257.11	122.18	202.27	56972
“十三五” 期间	2016年	2287.16	60.36	795.06	531.80	267.11	1431.74	124.33	213.71	61207
	2017年	2500.8	38.35	881.74	607.13	279.00	1580.34	137.07	222.79	67269
	2018年	2732.94	42.98	937.98	646.48	296.86	1751.97	147.14	243.74	73042
	2019年	2837.36	51.68	945.38	749.98	197.19	1840.30	255.14	223.43	74847
2011—2019年 年平均增长率(%)	9.63	3.25	4.66	5.27	2.70	13.60	14.07	6.60	9.00	

数据来源：2012—2019年甘肃统计年鉴和2020年兰州市政府公报

二产中，工业年均增长率为 5.27%，高于建筑业的 2.57 个百分点。但建筑业年均增长率较低的原因是 2019 年行业产能有所回落，按 2011 年到 2019 年的年均增长率看，其值为 9.30%，高于工业增长的 3.82%。

(1) “兰州制造”不断创新，工业体系不断完善。全市依托兰州新区、高新区、经济区“3区”的石油化工、有色冶金、装备制造、能源电力、生物医药五大支柱工业体系，不断夯实制造基石，确保“十二五”到“十三五”期间的持续发展，形成了以 8 个县区为载体的错位发展产业格局，积极打造主城区为总部经济、科研基地、现代物流等产业的聚集地；远郊四县区为工业布局的根



据地，近郊四区为企业出城入园和承接中东部沿海城市产业转移的主战场。尤其“十三五”期间，重点围绕强龙头、补链条、聚集群，大力培育战略性新兴产业、推动科技创新。2019年全市规模以上工业企业325户，规模以上工业增加值749.98亿元，同比增长2%，轻工业增加值增长1.6%，重工业增加值增长2.2%，轻重工业比重为25.4:74.6；其中，中央和省属企业增加值占全部工业的3/4以上。战略性新兴产业规模以上工业产值达到817.03亿元，占GDP比重的15.3%，同比增长0.79%。高端装备、新材料、电子信息、生物医药等产业稳步发展，其中新材料、高端装备、生物医药分别实现工业总产值573亿元、110.8亿元、55.3亿元，同比增长1.07%、4.85%、5.67%，信息技术产业实现主营业务收入304.9亿元，同比增长12.47%。

(2) 政策机遇叠加，特色产业竞争优势明显。依托黄河流域生态保护和高质量发展、新时代推进西部大开发、“一带一路”合作协议等重大国家战略支撑，以及甘肃省推进十大生态产业发展、实施“三化改造”工程等机遇，推动全市对外开放、区域合作发展和工业转型升级，促进新旧动能改造和现代化产业体系建设。全市已在石油化工、有色冶金、装备制造、新材料、生物医药、航空航天等领域形成产业集群，石化装备、新能源装备、军工装备、生物制品、重离子辐射应用极具产业竞争力。

(3) 工业耗能不断下降，清洁生产成效显著。2019年，全市工业综合能耗、工业节水提前完成“十三五”既定目标。

2. 总值构成。从2011—2019年全市生产总值构成分析，第一产业和第二产业比重不断下降，分别从2011年的2.94%、48.79%下降到2019年的1.82%和33.32%；第三产业比重大幅上升，从2011年的48.79%上升到2019年的64.86%（见图1）。

数据表明，全市第三产业发展态势良好，比重增长了16.07%，为经济结构的持续优化夯实了基础；但第二产业发展不容乐观，虽然结构基本合理，但工业产值增长仅为4.66%，作为以工业提振经济的兰州市来说，补短板强弱项成为发展关键。

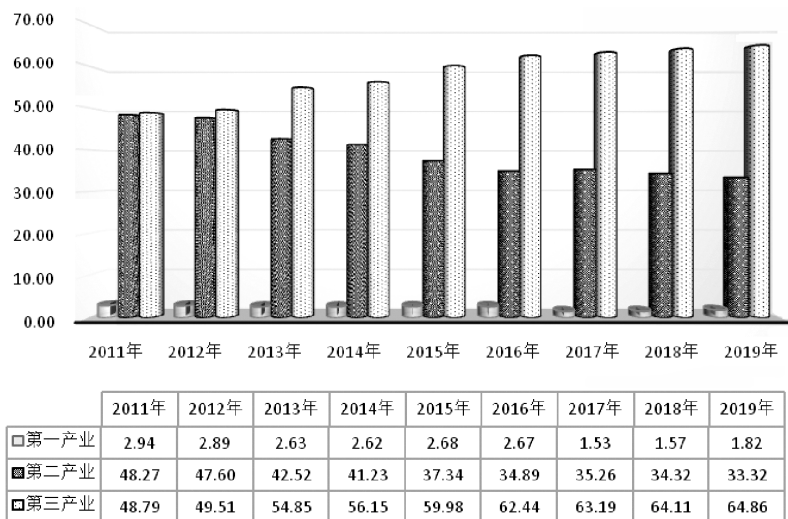


图1 2011—2019年兰州市生产总值构成(单位:%)

数据来源：2012—2019年甘肃统计年鉴和2020年兰州市政府公报

（二）2020年全市宏观经济运行基本状况

2020年1—8月份，全市经济开始复苏，生产需求呈现回升态势，需求量不断增长。农业农村发展基础进一步夯实，工业、投资平稳增长，消费市场逐步回暖，财政收支降幅收窄，金融信贷稳定运行，消费价格保持平稳，就业形势总体稳定，经济运行稳中向好。

1. 三大产业发展现状。一产发展平稳，二产三产压力中前行。

(1) 积极实施乡村振兴战略，农业农村发展基础进一步夯实。“九区十带”农业产业布局不断优化，“互联网+”现代农业示范点



已建成，规模养殖场加快新改扩建。永登县苦水镇入选全国“一村一品”示范镇，兰州高原夏菜直供粤港澳大湾区，国际花卉拍卖交易中心西北分中心投入运营。

——大力推进撂荒地整治。积极实施全域土地综合整治试点，加大对长期撂荒和已征未供土地整治利用，将碎片化农地、旱砂地、未利用地提升为规模化宜农地 6 万亩^①，建成高标准农田 1.5 万亩，修复垆丘缓坡种植经济、生态林 2 万亩。

——兰州新区现代农业全链循环发展不断壮大。建立了千亩中药材育苗、千亩智能温室花卉、万亩设施农业、万亩林果、10 万亩特色种植基地，栽种经济林果、牧草地 12 万亩；350 万头生猪、百万只羊、万头奶牛养殖园，百万级猪羊屠宰、200 万吨粮油精深加工、150 万吨饲料加工、5 万吨冷链物流等现代农业生态种养加循环产业链形成，为全省农业现代化作出典范。

——高原夏菜产业向标准化绿色化品牌化迈进。以榆中为核心区的“兰州高原夏菜”主产区，已成为全国“北菜南运”“西菜东调”主要基地之一。榆中区建成南山冷凉型蔬菜产业集聚区，北山中药材、百合产业集聚区，东部马铃薯种植和设施农业集聚区，中部川塬都市观光农业和高原夏菜产业集聚区等 5 大特色产业发展功能区，建成省级蔬菜标准园 14 个、国家级 6 个。

——马铃薯种薯产业加快“走出去”步伐。种薯产业是继高原夏菜产业之后，兰州市近年来培育的又一特色产业。兰州种业监督中心在榆中、永登、皋兰等地设立了试验示范点，优化马铃薯种薯种植结构，并与汉中市种子管理站签订合作协议。全市脱毒马铃薯高级别种薯面积已达到 2 万多亩，平均亩产量达到 2000

^①1 亩约等于 667 平方米，有需要者可自行换算，之后不再一一标注。

公斤以上，累计引进推广的脱毒马铃薯种薯品种已达到了 40 多种，打造出“北繁南种”种薯品牌，并在巴蜀、两湖、两广、浙闽、安徽、江西等马铃薯冬作区建立了生产示范田。

(2) 实体经济提质增效，工业发展阻力不小。改革不断深化，升级改造步伐加快。

——“三化”改造工作稳步推进，工业体系建设不断完善。全市印发《兰州市“绿色化信息化智能化”改造推进传统产业转型升级实施方案》，对重点企业进行“三化”改造；储备 18 个新基建重点项目，涵盖 5G 基建、工业互联网、人工智能、大数据中心、新能源汽车充电桩五大领域。加快工业绿色制造体系建设。节能减排财政示范城市顺利通过国家考核验收，国家“城市矿产”示范基地加快建设；加快传统产业清洁生产技术改造。以石化、冶金、有色、建材为重点，实施兰石化蒸汽减温减压发电优化改造等 15 个重点项目。加速工业信息化推广。5G 试点城市建设顺利推进，5G 建设管理规范不断加强，与四家电信运营企业签订《5G 智慧城市战略合作协议》，建成 1280 座 5G 基站，占全省 65%，“兰马”3D 直播、远程手术示教等 5G 示范技术应用日渐成熟。工业互联网发展初显成效。兰州工业互联网平台上线运行，为企业提供云服务，有效降低企业数字化、智能化改造成本。兰石云、省机械院、丝绸之路双创平台入选工信部试点示范项目。

——产业升级步伐加快，项目名列全省首位。全市围绕“两新一重”、国家重大战略、十大生态产业谋划项目，积极构建高端高质高新现代产业体系，成立先进制造业发展促进中心，与知名企业构建产业联盟。2020 年全市在兰洽会签约产业项目数位居全省第一。绿色化工园区创造了单园区、单产业一年落地项目数量、吸引高科技企业和产品数量、上市公司数量、完成投资额甘



肃新纪录，产业项目建设周期之短刷新全国行业新纪录。全市正在着力打造全省高科技企业、上市企业聚集区和军民融合产业、高端化学品出口示范基地。兰州新区大数据入选“国家新型工业化产业示范基地”。

——工业生产运行平稳，非公经济发展动力不足。从2019年1月到2020年8月的数据表明，兰州市工业整体起伏较大，尤其今年，受疫情影响，2、3、4月份工业增长值下滑幅度较大，最大降比达到10.5%，远超过全省4.4%的平均下降水平。从5月起，产值才开始回升，增长幅度大于上年同期（见图2）。

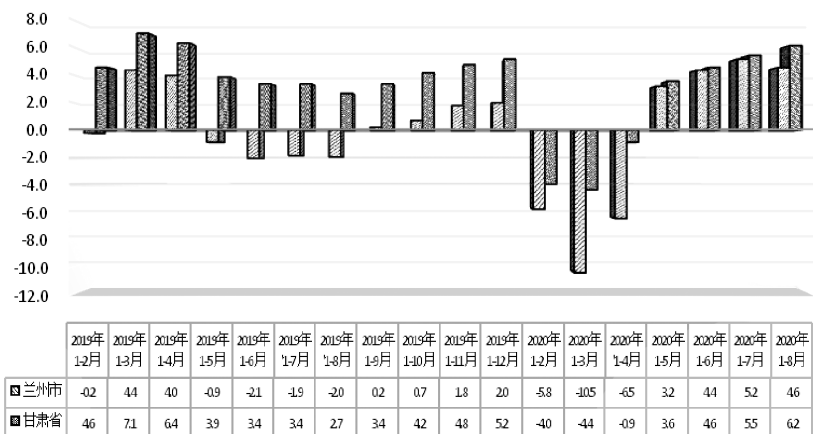


图2 甘肃省及兰州市规模以上工业增加值比较(单位:%)

数据来源：2019—2020年甘肃省及兰州市综合统计信息月报

2020年1—8月，全市规模以上工业增加值同比增长4.6%。按三大门类分，采矿业增加值下降16.3%，制造业增长4.4%，电力、热力、燃气及水生产和供应业增长12.6%。按经济类型分，国有企业增加值增长34.8%，股份制企业增长0.9%，外商及港澳台商投资企业增长10.9%；私营企业增长13.7%。数据表明，在工业整体小幅增长的同时，非公经济发展却不容乐观，增长率不足

15%，侧面反映了市场活跃度不高。

1—8月，全市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13.3%、17.3%和8.3%，高于规模以上工业8.7、12.7和3.7个百分点。整体发展态势良好，为全市工业高质量发展续航。

1—7月，全市规模以上工业企业营业收入同比增长1.2%。利润总额同比增长91.3%。每百元营业收入中的成本79.22元，同比减少0.39元。

数据表明，疫情之后，全市经济在困境中突围，工业营业收入开始有小幅增长，而单位成本在减少，工业效率有所提升。

(3) 服务业发展困境重重，产能亟待回升。2020年1—7月份，全市规模以上服务企业单位数561个，营业收入468.28亿元，比上年同期下降17.0%。其中，营利性服务业营业收入115.85亿元，占营利总收入的24.74%，比上年同期增长6.9%；营业利润下降43.5亿元，利润总额下降37.57亿元；期末用工人数减少22.09万人，同比下降0.2%。

数据表明，规模以上服务企业个数在增加，全市服务业发展基础相对良好，但受疫情影响，营业收入、营业利润和利润总额都呈现出回落状态，用工人数比上年同期也有所减少，全市服务业仍处在回暖时期。

2. 固定资产投资不容乐观，整体呈现下滑趋势。从2019年1月到2020年8月的数据表明，全市固定资产投资基本处于下滑态势，从2020年5月起，才出现连续增幅（见图3），1—8月固定资产投资增速达到3.1%，比全省6.1%的增速低了3个百分点，与全省相比增速差在不断缩小。

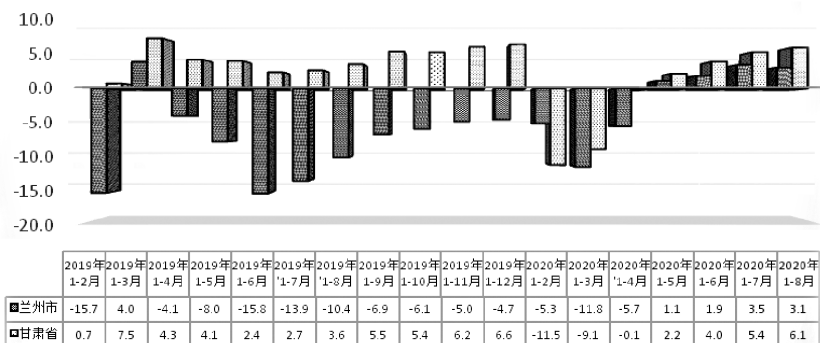


图3 2019—2020年甘肃省及兰州市固定资产投资增速(单位:%)

数据来源:2019—2020年甘肃省及兰州市综合统计信息月报

(1) 按组成划分。2020年1—8月,全市固定资产投资同比增长3.1%。其中,5000万元以上项目投资呈现平稳增长的趋势,除了受疫情影响前5个月投资下滑外,6月起大步回升,1—8月份同比增速达到10.0%;5000万元以下项目投资整体呈现下滑,下降幅度在40%左右;房地产开发投资稳步增长,1—8月份同比增长了5.1%(见图4)。

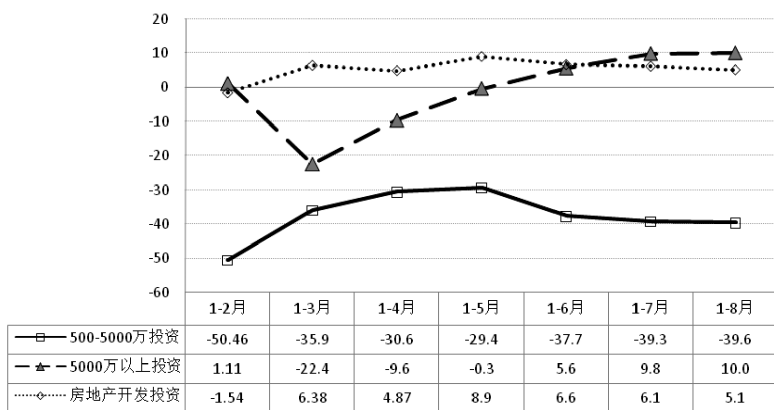


图4 2020年1—8月兰州市固定投资按组成划分比较(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

数据表明，大型项目的投资增长迅速，有力支撑起全市固定资产投资增长；但中小型项目投资一直巨幅下降，对全社会普惠制发展和社区基本单位建设起到了一定的制约作用；房地产开发保持稳步增长，基本没受疫情的太多影响。

(2) 按产业划分。1—8月，全市第一产业投资增速整体呈现下滑趋势，但与同期相比均有较大幅度的增长，1—8月份同比增长87.2%；第二产业投资增速呈现平稳回升的态势，1—8月份同比增长26.0%，工业投资增长26.8%，制造业投资增长34.1%；第三产业投资增速一直呈现下滑趋势，1—8月份同比下降2.5%（见图5）。

数据表明，疫情后，一产和二产的投资增幅较大，没受疫情太大影响；但三产投资受到了疫情的强烈冲击，三产市场信心的重建还需一个较长的康复期。

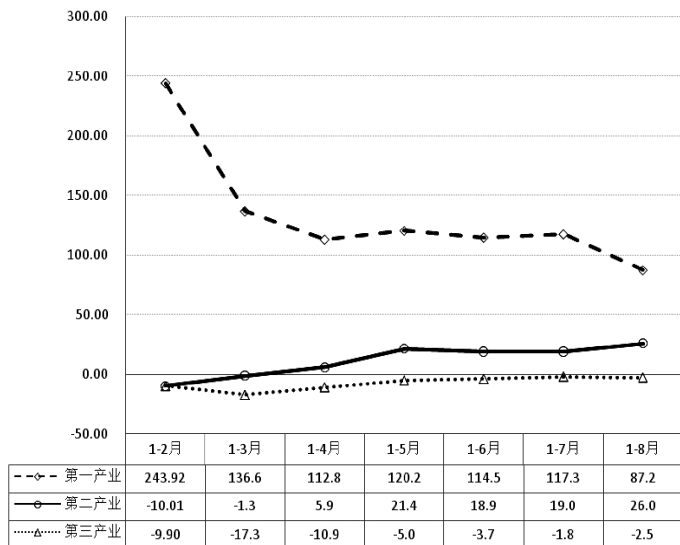


图5 2020年1—8月兰州市三大产业固定投资比较（单位：%）

数据来源：兰州市2020年综合统计信息月报



(3) 按投资用途划分。2020年1—8月,全市基础设施投资实现由负转正,增长0.6%,增速较1—7月提升5.1个百分点。兰州市荣获了“中国智慧城市建设进步奖”,“市民城管”项目获得“中国城市治理创新奖”优胜奖。

——城市基础建设进一步加快。2020年全市启动了中通道南延线等项目实施,全力推进轨道交通2号线一期、景中高速、城市主干道恢复等工程建设,继续打通一批疏解路,建设公共停车泊位6000个,完善了城市公交接驳,实现城乡公交全覆盖。

——加快推进重点项目实施建设。加快华润未来城、轨道·城市曙光、荣光·陇汇广场等重点项目和黄河楼一期、鸿运金茂、金城中心等精品工程建设,着力打造城市新地标。实施雁滩、西站等片区整体开发试点,有效盘活土地资源,提升街区价值。加快新型智慧城市建设,5G商用全面推开。

(4) 房地产投资发展态势良好。1—8月,全市商品房销售面积、商品房销售额呈现上升态势,前4个月受疫情影响增速下降,从5月份起平稳增长(见图6)。1—8月份商品房销售面积463.18万平方米,增长6.3%;商品房销售额374.84万平方米,增长14.5%;待售面积102.82万平方米,下降34.7%。

数据表明,兰州市商品房销售受到一定疫情影响,但疫情控制后,市场表现较为活跃。

3. 国内贸易缓步回升,国际贸易持续低迷。受疫情影响,世界贸易低迷不振,全球经济动能不足。

(1) 消费市场稳步回暖,消费信心亟待提振。2019年全年消费市场呈现正增长,2020年受疫情影响,消费市场呈现负增长。伴随疫情稳定,市场开始稳步回升(图7)。2020年1—8月,全市限额以上社会消费品零售总额316.76亿元,同比下降5.7%,降幅比1—

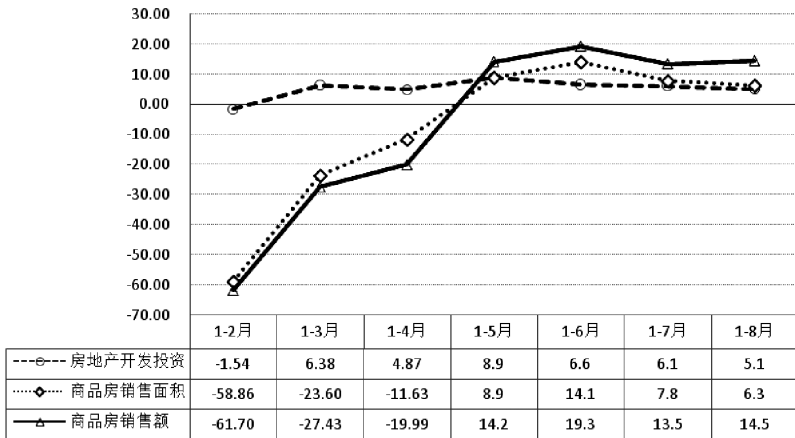


图 6 2020 年 1—8 月兰州市房地产开发投资表(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

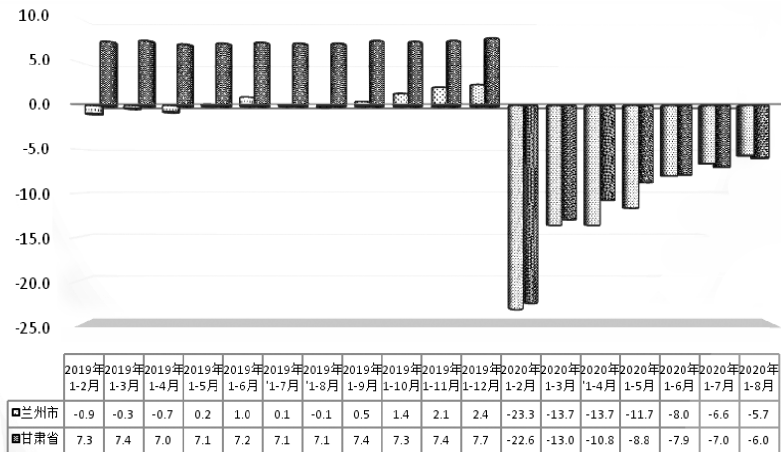


图 7 2019—2020 年甘肃省及兰州市限额以上社会消费品总额增速(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

7月收窄 0.9 个百分点。城镇市场下降6.0%，乡村市场下降0.6%。

1—8月，全市批发业销售额增长 3.0%，零售业销售额下降 2.3%，住宿业营业额下降 33.4%，餐饮业营业额下降 24.4%。



在全市限上 22 个主要商品类值中，粮油食品类、饮料类、中西药品类、汽车类分别增长 21.9%、0.1%、0.5%、3.2%；烟酒类、日用品类、通信器材类、化妆品类分别下降 8.8%、5.2%、25.4%、15.6%（见图 8），但降幅较 1—7 月收窄。

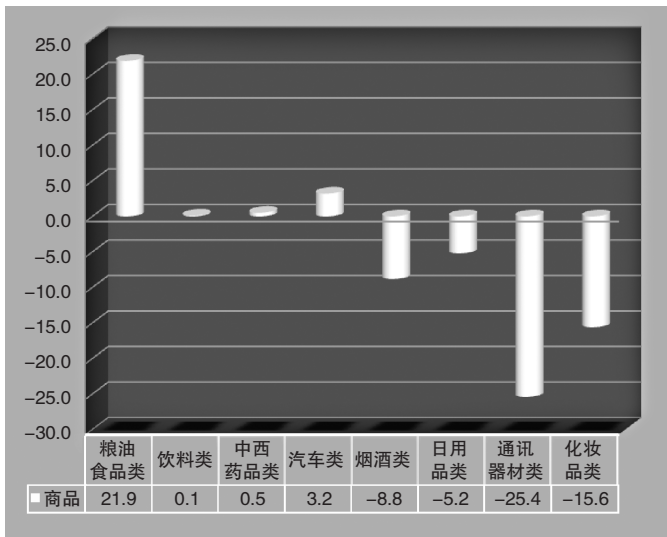


图 8 2020 年 1—8 月份兰州市商品零售额增长率(单位:%)

数据来源：兰州市 2020 年综合统计信息月报

1—8 月，全市限额以上批零住餐企业通过公共网络实现零售额 2.73 亿元，增长 6.4%。

数据表明，住宿、餐饮、零售行业仍处在下降状态，但回暖势头正在抬头，受疫情影响，消费者更多地选择居家模式，粮油等必需品以及中西药品等卫生保健产品销售额同比上涨；而社交相关度高的烟酒、化妆品等商品则同比下降。

(2) 国际贸易持续低迷，出口低于进口。1—8 月，全市进出口总值 61.77 亿元，同比下降 19.8%，降幅较 1—7 月收窄。其中，出口总值 20.94 亿元，下降 58.4%；进口总值 40.83 亿元，增长 53.4%。

数据表明，受疫情影响，国际市场萎缩，进出口通道受阻；同时，全市外贸市场仍以进口为主，缺乏竞争性产品，外贸对全市经济的拉动率较低。

4. 财政收支降幅收窄，财政缺口增大。2019年1月到2020年8月，兰州市一般公共预算收入增幅过低，尤其2020年以来，一直呈现负增长。与全省相比，增幅差距较大（见表2、图9）。1—8月，全市一般公共预算收入154.16亿元，同比下降6.1%，降幅较1—7月收窄。

表2 2019—2020年兰州市一般公共预算收入

项目名称		兰州市		甘肃省	
年份	月份	总额(亿元)	同比增幅(%)	总额(亿元)	同比增幅(%)
2019年	1—2月	39.21	-11.1	142.3	6.1
	1—3月	65.18	8.3	218.5	10.5
	1—4月	84.74	3.9	288.4	5.8
	1—5月	106.05	-2.3	363.2	5.5
	1—6月	131.13	2.6	442.8	4.3
	1—7月	149.33	1.1	512.6	2.6
	1—8月	164.13	2.3	563.1	2.4
	1—9月	179.00	2.7	624.0	3.1
	1—10月	198.32	3.0	695.9	3.6
	1—11月	218.94	1.9	768.2	3.7
	1—12月	233.23	-0.1	850.2	5.2
2020年	1—2月	35.44	-9.6	135.6	-4.7
	1—3月	46.34	-28.9	183.5	-16.0
	1—4月	63.77	-24.7	251.5	-12.8
	1—5月	92.34	-12.9	329.2	-9.4
	1—6月	113.17	-13.7	402.9	-9.0
	1—7月	136.24	-8.8	485.4	-5.3
	1—8月	154.16	-6.1	542.9	-3.6

注：2019年5—12月，考虑了减税降费政策影响和2018年部分一次性非税收入因素，同口径增加值进行了调整

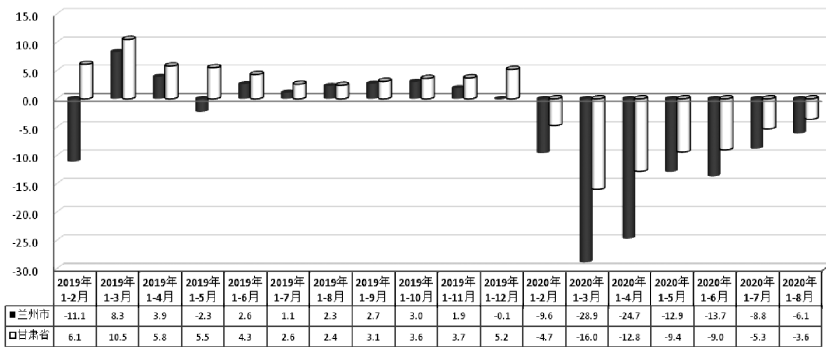


图9 2019—2020年甘肃省及兰州市一般公共预算收入(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

2020年,全市税收收入呈现负增长,1—8月同比下降9.0%,非税收入在疫情平稳后缓慢回升,1—8月同比增长2.0%(见图10)。

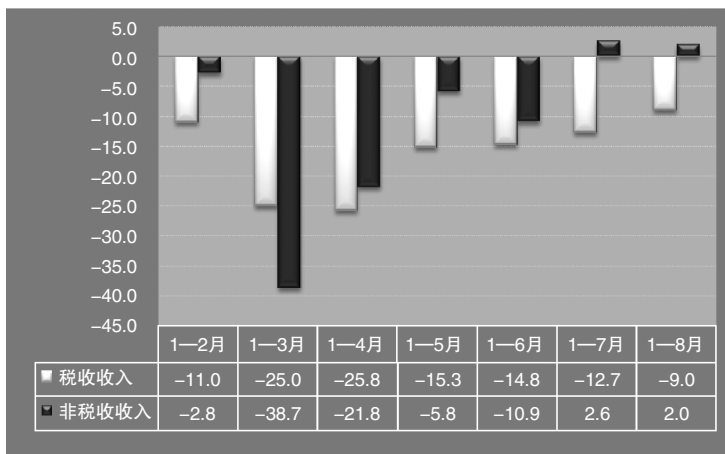


图10 2020年1—8月份兰州市财政收入状况(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

1—8月全市一般公共预算支出为267.23亿元,同比下降7.0%。在19个支出项目中,只有交通运输、商业服务业、节能环保以及其他支出增长,分别同比增加为78.3%、32.1%、4.2%以及

194.0%；其他项目增速均有所下降，金融行业降幅最大，同比减少97.4%，其次，教育、文化旅游体育与传媒、粮油物资储备、科学技术降幅相对较大，分别同比下降了27.9%、27.7%、25.9%以及20.0%。

数据表明，受疫情影响，不少企业举步维艰，甚至有些中小企业不得不破产，企业及个人整体贷款能力减弱，金融支出降幅较大。同时，文化旅游、教育等行业也受到疫情较大冲击。

5. 金融信贷稳定运行，住户贷款增幅较大。2020年，全市金融机构存贷业务增幅较低，整体呈现出存款下降，贷款上升的趋势。1—8月，全市金融机构本外币存款余额9102.76亿元，同比下降0.5%；金融机构本外币贷款余额12924.37亿元，同比增长7.0%。金融机构人民币存款余额9065.78亿元，同比下降0.5%；金融机构人民币贷款余额12681.51亿元，同比增长7.2%（见表3）。

表3 2020年1—8月兰州市金融机构存贷款状况

单位：%

	1—2月	1—3月	1—4月	1—5月	1—6月	1—7月	1—8月
本外币存款余额	0.2	0.5	4.0	9.1	5.2	2.0	-0.5
本外币贷款余额	7.9	6.2	5.9	6.6	6.5	6.2	7.0
人民币存款余额	0.4	0.3	3.9	9.1	5.2	2.1	-0.5
人民币贷款余额	8.0	6.0	5.8	6.5	6.4	6.3	7.2

数据来源：兰州市2020年综合统计信息月报

贷款余额中，住户贷款增长幅度较大。本外币余额中，1—8月住户贷款同比增长20.1%；中长期贷款增长23.3%，短期贷款增长9.5%。人民币余额中，住户贷款1940.27亿元，同比增长20.1%；中长期贷款增长23.3%，短期贷款增长9.5%。



企(事)业单位贷款增长幅度较小。本外币余额中,1—8月企(事)业单位贷款同比增长5.2%;中长期贷款增长7.1%,短期贷款增长7.9%。人民币余额中,企(事)业单位贷款同比增长5.1%;中长期贷款同比增长7.2%,短期贷款增长7.5%。

数据表明,对家庭而言,贷款的主要用途是住房贷款,尤其是中长期的住房贷款;对企(事)业单位而言,中长期的贷款和短期贷款选择基本持平。

6. 居民消费价格保持平稳,整体高于上年。2020年,全市消费价格保持平稳增长。1—8月,兰州市居民消费价格总水平累计上涨2.3%,涨幅与1—7月持平。与全省相比,低了0.1个百分点。受疫情影响,2020年全市消费价格指数在2月和3月有较大幅度的增长,整体增幅高于2019年(见图11)。

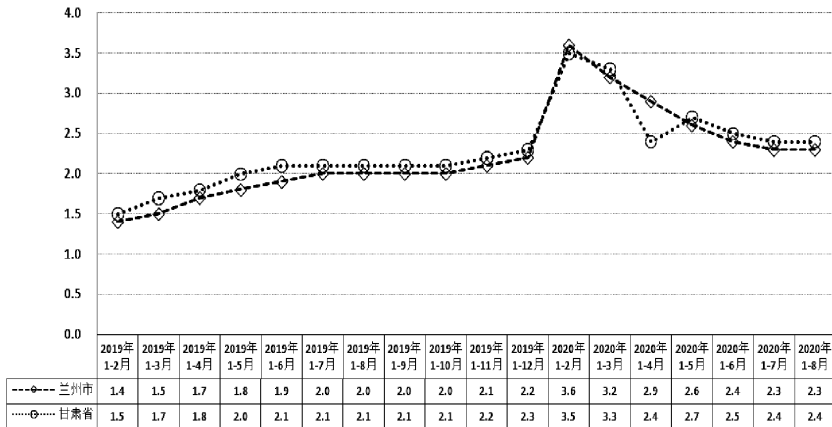


图11 2019—2020年甘肃省及兰州市居民消费价格比较(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

八大类商品和服务价格“五升一降两浮动”,其中,食品烟酒上涨幅度最大,1—8月同比增长6.7%;教育文化和娱乐、其他用品和服务涨幅也比较大,同比增长分别为3.0%和5.4%;生活用品

及服务 and 医疗保健价格微涨，同比增长分别为 0.8% 和 0.5%。交通和通信持续下降，同比下降 2.4%。衣着和居住有涨有跌，1—8 月同比下降分别为 0.6%，居住下降 0.1%（见表 4）。

数据表明，全市整体物价水平还是有所增长，尤其是食品、教育和生活用品价格上扬，造成生活压力有所加大。

表 4 2020 年 1—8 月兰州市八大类商品和服务价格比较

单位：%

	总水平	食品烟酒	生活用品及服务	教育文化和娱乐	医疗保健	其他用品和服务	衣着	居住	交通和通信
1—2月	3.6	9.4	1.0	2.8	1.2	6.4	0.6	0.5	-0.9
1—3月	3.2	8.6	0.9	2.6	0.9	6.6	0.1	0.3	-1.2
1—4月	2.9	8.1	0.9	2.8	0.8	5.8	-0.3	0.2	-1.6
1—5月	2.6	7.4	0.8	2.9	0.7	5.5	-0.4	0.1	-1.9
1—6月	2.4	6.9	0.8	3	0.6	5.1	-0.5	0	-2.1
1—7月	2.3	6.7	0.8	3.1	0.5	5.1	-0.6	0	-2.3
1—8月	2.3	6.7	0.8	3.0	0.5	5.4	-0.6	-0.1	-2.4

数据来源：兰州市2020年综合统计信息月报

7. 交通运输稳步回暖，客运市场创后复苏。2020 年，受疫情影响，全市交通运输业受到重创。从 6 月开始，公路交通运输整体稳步回升，公路客运量和周转量一直处于负增长，1—8 月同比降幅分别为 32.67% 和 24.29%。公路货运量和周转量从 6 月份缓慢回升，1—8 月同比增长分别为 3.81% 和 1.95%（见图 12、图 13）。

数据表明，疫情对交通运输业的冲击较大，进入疫情常态化阶段，人员流动虽然大幅增长，但因安全防范因素的影响，增长有限。

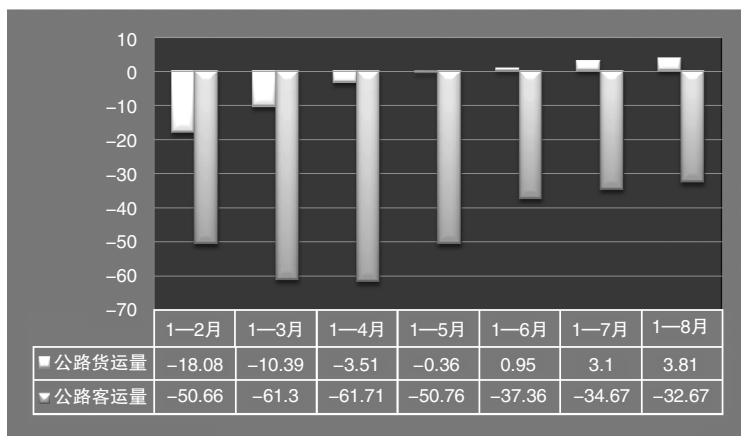


图 12 2020 年 1—8 月兰州市公路交通运量比较(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

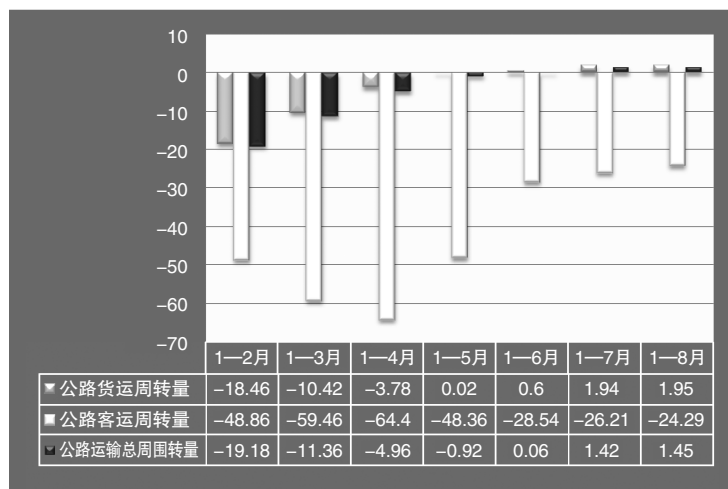


图 13 2020 年 1—8 月兰州市公路交通周转量比较(单位:%)

数据来源:兰州市2020年综合统计信息月报

8. 就业形势总体稳定、就业压力长期存在。2020 年 1—8 月,全市城镇新增就业 5.82 万人,失业人员再就业 1.76 万人,困难人员实现就业 0.73 万人,分别完成目标的72.7%、76.7%和80.2%。8 月末,城镇登记失业率 2.75%。实现劳务输转总人数 25.35 万人,

完成目标的 101.4%，实现劳务总收入 49.06 亿元，完成目标的 75.5%。受疫情和国际、国内市场大环境影响，长期一段时期就业压力依旧存在。

综上所述，1—8 月份全市经济保持平稳增长态势，但外部环境变数较多，经济回稳基础仍需立足国内大循环，促进国际双循环，夯实发展基础，坚持推动经济高质量发展，从稳定工业增长势头、加大投资推进力度、着力提振消费需求等方面入手，打造现代化的西部大都市。

二、存在的问题

（一）产业体系不完善，产业结构不合理

产业体系是现代化经济体系的主要内核和战略重点。兰州市是国家“一五”“二五”时期布局的原材料和装备制造业基地。现已形成以石油化工、装备制造、有色冶金、建材、生物医药、烟草、电子信息、新材料、新能源、食品及轻工等产业为支撑的全工业体系，但以大型央企为主导的“油、烟、钢、铝、煤”重工业格局始终未变。绝大多数重点企业技术落后、产品单一，创新不足，缺乏竞争力强的创新型领军企业和拳头产品，产业集群优势并不突出，供给和需求有所脱节，标准化体系建设亟待进一步加强。战略性新兴产业仍需着力培育，十大生态产业亟待进一步推动发展。

（二）产业发展总体处于产业链供应链的中低端

产业发展动力不足，全市支柱产业的功效弱、产能低、结构



不合理。产业发展依然以初级产品加工为主，多数行业龙头企业生产原料和销售市场“两头”在外，产业链条短缺、精深加工产品少、产品附加值低、企业技术水平及制造能力不足，未形成产业集聚效应。产业发展长期处于产业链分工的中低端，缺乏全链条发展能力，上下游不配套，资源、能源控制力不够，核心竞争力薄弱。

（三）工业发展空间受限，基础设施不到位

自2013年全市启动“出城入园”搬迁改造工作以来，近郊四区原则上不再新上工业项目，现有传统工业企业通过出城入园和产业升级向兰州新区和远郊县区工业园集聚，经过几年的承接发展，远郊区县可用的工业用地已寥寥无几，受工业用地指标不足、基础设施配建不到位等因素影响，产业招商项目面临无地承接的尴尬局面。

（四）兰州高新区、经开区协同创新存在短板

企业对协同创新的认知不足。“两区”产业发展规模与科技水平整体不高，企业发展参差不齐。产学研协同创新意识淡薄，联结松散。部分科研院所改制企业和大型企业，自身有较强科研实力，更重视自行研发，忽视产学研协同创新的必要。中小企业或初创企业，生存压力大，企业承载科技成果转化的能力比较低，更加关注于生产与销售，不愿承担产品开发的风险。

（五）资金和人才制约整体发展

资金来源渠道单一。受地方财税状况制约，政府科技经费投入有限，科技金融和风险投资体系尚未健全，合作研发和自主研

发投入资金少、融资渠道窄。专业技术人才缺乏。受地理环境和政策条件制约，企（事）业单位普遍存在“招人难，留人更难”的问题。尤其在高新技术企业和关键岗位招不到所需的专业技术人才和高水平人才。同时，多数企（事）业单位自身人才储备和培养不足，研发团队建设相对滞后，研发后力不足。

（六）信息平台亟须加快建设

信息时代，信息的搜捕能力成为企业生存和发展的重要因素之一。信息交流不完全、信息共享程度不深，都会造成地域间、产业间、企业间协同创新的阻碍。

（七）政府引导作用还有待进一步加强

政府在产业创新、协同创新、科技创新等方面，亟须加强相关信息服务平台和公共服务平台建设，完善科技创新政策法规，鼓励校企共建研发平台以及政府直接参与产学研合作。从政策资金层面看，兰州“两区”政策力度不大、落地不实，缺乏相关专项资金支持；从管理体制层面看，各部门仍存在条块分割、自成体制、各自为政的现象，导致在产学研合作的交接点上，缺乏系统有效的管理制度；从平台建设层面看，缺乏专业信息服务的共享平台和科技成果专业评估机构，技术转移、科技风投和科技担保等中介服务平台建设有待进一步完善和发展。

三、预测与建议

2020 年受疫情影响，全市经济下行压力巨大，如何触底反弹



成为全市经济发展的关键。

（一）2020—2021 年经济指标预测

2021 年全市一产受到外部环境影响，产生运行压力，但总体保持在合理区间平稳运行。排除影响发展的不确定因素，根据 2011—2020 年数据初步预测，2020 年全市一产增加值保持在 3% 的增幅，2021 年预计将保持 5% 左右的增幅。二产受疫情和国际市场萎缩的影响，2020 年会逐步回暖、持平或小幅增长；2021 年在大规模减税降费和鼓励科技创新等政策扶持下，企业营商环境将持续优化，重大项目进展顺利，战略性新兴产业和高技术产业迅猛发展，产业增加值预计保持 5% 左右的增幅。三产在 2020 年受到了疫情的强烈冲击，上半年停滞不前，下半年企稳回暖，全年预计产值同比下降，出现负增长；2021 年在黄河流域生态保护和高质量发展规划、西部大开发、兰西城市群建设、“一带一路”协议等战略支持下，以及促进优势产业高质量发展、加快新型消费扩容提质、支持科技创新发展、扶持中小企业健康发展等减税降费的系列政策扶持下，全年产业增加值预计保持 15% 左右的增幅。

（二）对策建议

全力支持兰州市高质量发展、建设绿色金融改革创新试验区，把政策红利迅速转化为高质量快速发展动力，充分发挥省会城市经济增长新引擎作用。

1. 加快推进关键领域改革。把深化改革作为新区发展生命线，充分释放改革乘数效应。把改革创新作为动力源，坚持在理念、制度、机制、流程上探索创新，凡有利于市场主体成长、产业项目落地、高质量发展的都先行快试。积极推进国土空间规划、行

政审批、绿色金融等领域先行快试。围绕打造“陇中河套平原”，拓展“大兰州”发展空间的思路构想，加快推进兰白都市区国土空间规划、建设兰州—新区—白银黄河中上游水土保持及生态修复示范区研究，积极争取纳入国家黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要，为兰西城市群发展赋能，建设成全省自然条件严酷地区贫困人口易地安置主承接地。

(1) 强化投融资体制改革。优化市、区县两级财政分配关系，加强政金企合作，积极推动知识产权质押融资，做大政策性担保机构。加快推动市属融资平台公司市场化转型，提升经营发展能力。高水准建设兰州新区绿色金融改革试验区，积极稳妥化解政府性债务风险，确保政府债务控制在合理区间，提高“绿金通”综合服务平台运营效率。

(2) 全面推广“不来即享”的惠企政策。进一步深化“放管服”改革，优化营商环境，转变政府职能，建设服务型政府。为涉企政策精准推送和“不来即享”服务系统建立了“政策库”和“企业库”，企业只需要登录“不来即享”服务系统或者是“陇企通”微信小程序，就可了解相关的税费减免、社保缴纳、金融扶持等优惠政策，根据需要直接进行在线办理。持续深化最简行政审批改革，实施工程项目审批“全流程”改革，推进“证照分离”改革全覆盖试点，全省率先实现电子证照跨区域核验，着力打造行政审批改革集成示范区。

(3) 继续抓好国资国企改革。推进国有资本授权经营试点，深化市属国有企业内部重组整合，加快实现从管企业向管资本转变。

(4) 有序推动混合所有制改革。支持市属重点企业引入战略投资者，优化股权结构，增强发展活力。

(5) 深化要素市场配置改革。创新供地模式，降低企业要素成



本。推行“标准地”出让，启动自然资源统一确权登记试点，推进国有土地资源资产核算试点，加强存量用地挖潜和低效用地再开发。

(6) 加快建设“互联网+政务服务”四级体系。推动共享和终端应用，促进信息共享和集成服务，推行“双随机一公开”、信用监管、大数据监管、“告知承诺+事中事后监管”等监管模式，严格审慎规范执法，维护良好市场秩序。

2. 聚焦实施创新驱动，着力增强发展动能。搭建科技创新平台，协同推进成果转化。

(1) 加快建设国家级创新平台。推进兰白自创区和兰白试验区一体建设、联动发展，抓好国家级双创示范基地建设，放大政策集成效应，合力打造创新策源地。落实普惠性扶持政策，用好兰州科技创新创业风险投资等各类基金，争取在生物医药、新材料、智能制造等领域形成一批应用型科研成果，培育打造瞪羚企业，引领和支撑高新技术产业发展。加强与北京中关村、上海张江等自创区的交流合作，探索成立协同创新联盟，开展从园区到园区、企业到企业的精准对接，促进科技资源共享共建。

(2) 推动科技成果转移转化。推进政产学研用协同创新，引导支持科研院所与骨干企业共同组建产业技术研究院和科技创新工作站，促进创新链与产业链、资金链、政策链有机融合，催生新产业新业态新模式。继续实施“十大科技项目”和“十大科技创新项目”，集中力量开展科技攻关。提升兰州科技大市场管理运营水平，搭建好科技成果转移转化平台。

3. 聚焦做大做强发展平台，着力培育壮大经济增长极。立足新区建设，推动“两区”提质，促进园区多点开花。

(1) 支持兰州新区全力打造制造新区、产业新区、经济新区。聚焦“强龙头、补链条、聚集群”，打造有色金属新材料、商贸物

流、先进装备制造等一批千亿级和百亿级产业集群。加快建设绿色化工园区，强力推进榆中生态创新城市建设，着力培育经济发展新动能。

(2) 做强高新区，聚焦“高”“新”两大方向，加快建设“兰州肽谷”，协同推进军民融合、生物医药、纳米新材料、新能源等产业园建设，提升内生发展动力；做大经济区，突出战略转移、北拓发展，全面推进皋兰生态修复与产业发展示范区建设，打造外经外贸发展平台，建设外向型经济集聚区。

(3) 深化园区综合改革，以九州、连海、和平、三川口、兰州国际陆港五个省级园区为重点，探索推行“管委会+公司”模式，建立灵活高效的管理制度，推动园区市场化运营、专业化服务、特色化发展。完善水电路气等基础配套设施，落实园区建设优惠政策，提高要素保障能力。支持区县因地制宜发展园区经济，培育壮大特色主导产业，形成错位互补的发展格局。

4. 聚焦狠抓项目建设，着力强化投资关键作用。全力抓好省列、市列重大项目，强化大项目对投资的拉动作用。有序推进政府和社会资本合作，争取基础设施、十大生态产业等项目。

5. 聚焦推动高质量发展，着力构建现代产业体系。立足“兰州制造”，加快十大生态产业发展。

(1) 培育壮大生态产业。优先发展文化旅游、通道物流、数据信息、中医中药等产业，力争取得突破性进展。文化旅游产业要着力实施“五大突破工程”，加快建设黄河风情线和河口古镇、青城古镇，全面提升景区品质，做大 A9 创意国际等文化产业园。通道物流产业要抓好国家物流枢纽城市和流通领域现代供应链体系试点城市建设，推进多式联运物流园、公航旅金融仓储基地等重点项目，建设面向“一带一路”的重要物流基地。数据信



息产业要积极推广 5G、区块链、物联网等新技术，加快场景应用，推进重点项目建设，争创数字经济创新发展试验区。中医中药产业要依托兰州新区和高新区两大医药产业园建设，促进中医中药与关联产业协同发展。统筹培育发展军民融合、清洁生产、清洁能源、节能环保、循环农业等其他生态产业。

(2) 着力重振“兰州制造”。实施工业强基和产品强质工程，引导支持市内骨干企业建链、延链、强链、补链，强力推进重点项目，形成新的工业增量。加快新一代信息技术为制造业赋能，培育网络协同制造、个性化制造、服务型制造等新模式，推动产业向绿色化、信息化、智能化方向迈进。着力推进产业循环化改造，打造国家级资源循环利用基地。

(3) 大力发展现代服务业。主动适应消费升级趋势，实施现代服务业提升行动。积极培育研发设计、商务和租赁服务等生产性服务业，创建一批省级工业设计中心和示范企业。促进线上线下消费协同发展，改造提升传统商业街区，鼓励发展智慧零售等新业态，支持本地电商企业做大做强，电商交易规模增长 15% 以上。积极对接引进商业银行、保险、证券等金融机构，争取平安银行在兰开业运营。深度开发中山桥等夜间旅游“打卡”地，丰富夜间消费，扮美“夜金城”、助力“夜旅游”、发展“夜经济”。

(4) 培育生物医药产业。依托生物医药基础、天然药库基地、技术人才集群的三项硬核优势，形成在甘肃乃至西北都有影响力的产业集群。加快兰州国家生物医药产业基地的建设和提升，把高新区打造成以生物制药、现代中药、生物医学工程和动物用药为重点的生物医药产业集群。进一步完善配套服务，为生物医药等各类高新技术产业布局提供空间。

6. 黄河流域兰州段生态保护和高质量发展。抢抓黄河流域生态保护和高质量发展、兰西城市群建设等政策良机，立足打造“都会城市、精致兰州”，深入实施黄河水生态环境综合治理、黄河风情线改造提升等标志性工程，全方位改造提升城市景观风貌。

(1) 因地制宜，科学规划。以“一河、两岸、立面、两山、两端”改造提升为重点，实施生态保护与修复、水系连通、防灾减灾、污染防治、交通改善、风貌提升、文旅融合、产业升级、智慧管控、土地整理十大重点工程，打造具有黄河文化底蕴和西北特色的山水城市。

(2) 优化生态空间。打造“1河3南河道53洪道19湖14湿地”的水生态格局；大力发展十大生态产业，重振“兰州制造”，优化产业结构，实现经济转型绿色发展；大力挖掘黄河文化，探索“文化+旅游+生态+康养+服务”模式，建设黄河上游文化生态走廊，打造黄河文化产业示范区。

(3) 优化城市空间布局。加快推进以主城四区为核心，以兰州新区和榆中生态创新城为两翼的“一心两翼”空间布局，着力疏解主城区非核心功能，推动人居向榆中生态创新城、产业向兰州新区转移，促进新老城区相向错位互补发展，在市域层面实现从城市单体到城市群的蝶变。大力发展“3+X”产业体系。打造全国交通枢纽。建设黄河文化大景区，讲好“黄河故事”，打造黄河国家文化公园。

7. 聚焦城乡融合发展，着力推进乡村振兴。补齐“三农”领域短板，加快“三农”高质量融合发展。

(1) 巩固提升脱贫攻坚成果。防止脱贫人口返贫和边缘人口致贫。加强东西部扶贫协作和中央定点帮扶协调服务，拓展帮扶协作深度和精度。全面落实强农惠农政策，因地制宜发展“扶贫



车间”，完善产业带贫机制，促进贫困群众就近就业、稳定增收。进一步完善水电路网房等基础设施，加快教育、医疗、文化等公共服务拓展延伸，持续推动脱贫地区发展和群众生活改善。

(2) 加快发展都市现代农业。高度重视粮食安全，抓好粮食生产，稳定粮食产量。实施特色产业园区、种植基地建设工程。推动农业全产业链开发和标准化建设。培育壮大都市休闲农业、乡村观光农业和农村电子商务等新业态，建设一批现代农业园区和田园综合体。推进农产品三级市场建设，改造提升标准化智慧菜市场和社区便民服务网点。深化农村“三变”改革和农村土地“三权分置”，推动农村集体产权制度改革试点取得实效。

8. 打造开放功能平台，扩大对外交流合作。集合开放要素，坚持“双赢”合作。

(1) 积极抢占“一带一路”建设五个制高点。依托兰州国际陆港、新区综合保税区、中川国际航空港功能平台，争取兰州列入全国多式联运综合体试点城市、中欧班列集结中心和“一带一路”进口商品集散分拨中心。推动综合保税区—航空口岸—铁路口岸“区港联动”一体化融合发展，创建临空经济示范区。深化“兰州号”国际货运班列市场化运营管理，大力推广铁路运输“舱单归并”模式，积极与天津港、山东港等沿海大港共建无水港，加强与新疆、广西等地区口岸协作，优化货物组织运输，推动国际货运班列扩量增效。加快跨境电子商务综合试验区等试点建设，提升释放口岸功能，大力发展外向型经济。

(2) 加快推进兰西城市群建设。加强与西宁及沿线城市沟通交流，积极构建一小时经济圈。支持红古区与青海省民和县深度融合发展，推进甘青（川海）民族经济合作示范区建设，打造兰西城市群重要节点。加强同“一带一路”沿线国家和地区的产能

合作与文化经贸交流，建设中新（兰州）国际物流产业园、兰州粮食现代产业园等国际产能合作基地，支持市内重点企业开拓国际市场。

(3) 加强与发达城市群交流。聚焦十大生态产业和园区、片区规划，紧盯京津冀、长三角、珠三角等重点区域，引进落地一批优质项目。加大优势产业和特色产品宣传推介力度，促进项目合作和更多名优特新产品“走出去”。

(4) 推行熟地招商模式。优先保障重大招商项目用地需求，加快实现从“项目等地”到“地等项目”的转变。用好政府专项债券，以出让国有资源资产和资产证券化等多种方式，补充基础设施建设项目资本金。强化项目团队管理，完善项目帮办代办机制，全力做好手续办理、征地拆迁、要素供给等服务工作。

9. 全力支持民营经济发展。严格执行中央“支持民企 28 条”和甘肃省促进民营经济发展的 49 条意见，以及市上促进中小微企业发展政策，推行政策兑现机制，全面落实减税降费各项措施。健全完善政企沟通机制，强化清单管理，针对性地帮助民营企业解难纾困。健全中小微企业公共服务体系，完善困境优质企业救助机制，支持民营企业做大做强。依法保护民营企业和企业家的合法权益，持续开展清理拖欠民营企业账款专项行动。

10. 实施人才优先工程。实行更加有效的引才留才用才政策，大力引进战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队，推进大学生留兰就业创业行动计划，优化人才结构。完善人才制度，落实人才优惠政策，切实为人才发挥作用、实现价值提供保障。

B . 2

2020—2021年兰州市社会发展形势分析与预测

侯万锋 魏静姝 *

摘 要:

2020年,兰州市社会发展总体运行良好。稳岗就业逐步好转,教育、医疗、文旅和体育等社会事业稳步推进,民生保障全面加强,贫困治理和乡村振兴深入推进,基层社会治理水平不断提升,但兰州市社会发展仍存在巩固脱贫成果任务繁重、就业结构性矛盾突出,公共服务均等化程度不高,城乡基层治理有待加强等不足和问题。2021年,兰州市社会发展形势总体向好,且受疫情影响较明显;各种社会问题交织叠加,但矛盾化解难度加大;社会事业建设进程平稳,但社会公共服务能力尚需增强;社会治理机制不断健全,但公共治理水平有待提高。兰州市应重点从持续加强社会治理创新、统筹推进城乡融合发展、持续加大民生保障力度、切实提高公共服务水平、着力建立解决相对贫困机制和不断提升公共安全治理能力等六

* 侯万锋,甘肃省社会科学院公共政策研究所所长、研究员,主要研究领域为政治社会学、地方治理等。

魏静姝,兰州市社会科学院助理研究员,主要研究方向为行政管理等。

个方面入手，促进社会发展取得较大提升。

关键词：

兰州市 社会发展形势 公共服务 社会治理

2020 年是我国全面建成小康社会的最后一年，也是“十三五”规划收官之年。年初突发疫情影响，虽然兰州市经济社会发展平稳运行，但是对从“疫情后”到“后疫情”社会发展的冲击较大，无疑增加了社会治理的复杂程度和工作难度。兰州市如何准确把握大势危中寻机，统筹推进疫情防控常态化和社会发展工作，成为各地各级党委和政府高度重视的中心议题，也是社会各界广泛关注的热点话题。本报告立足兰州市实际，全面梳理了兰州市社会运行发展的总体状况，剖析了兰州市社会发展中面临的问题，研判了兰州市社会发展的基本态势，在对 2021 年兰州市社会发展形势预测的基础上，提出了促进兰州市社会发展的对策建议，以期为市委市政府推进社会事业发展有一定的借鉴价值。

一、2020 年兰州市社会发展总体运行状况

（一）就业形势整体压力增大，稳岗就业逐步好转

1. 实施系列激励政策，千方百计稳定就业。兰州市出台了《关于做好新冠肺炎疫情期间企业用工保障的指导意见》等系列文件，形成了 1+19 的政策体系，为“稳就业”提供了全方位的政策保障。2020 年上半年，共发放创业担保贷款 1.24 亿元，稳岗返还资金 1.05 亿元；上半年实现城镇新增就业 4.29 万人，城镇登记失



业率 2.54%；劳务输转 25.34 万人，完成全年目标的 101.36%，实现劳务收入 33.08 亿元。开展线上职业技能培训，截至 2020 年 5 月底，全市已开展职业技能培训 8233 人次，其中企业培训 1808 人次，重点群体 6425 人次；开展线上就业服务行动，截至 2020 年 6 月 9 日，为 4153 家用工企业发布 10.13 万个岗位招聘信息，达成意向性就业协议 1.73 万份。^①

2. 以“六抓四进”保障用工，确保重点群体就业。2020 年初，兰州市开展“六抓四进”（抓防、招、稳、培、酬、服，进企业、基层、工地、机关）活动。截至 2020 年 5 月底，通过专列专厢专机等方式，运送 54 次 1637 人返岗复工，为全市 103 家重点企业解决用工 1360 人；新认定 67 家青年就业见习基地，累计达到 749 家，1244 名高校毕业生和未就业青年在岗参加就业见习，发放就业见习补贴 273.3 万元；发放求职创业补贴 2952.2 万元；对零就业家庭劳动力、有特殊困难的就业困难人员实行“一对一”帮扶，努力实现就业困难人员 100% 就业，零就业家庭 100% 动态清零，困难人员实现就业 1832 人。^②

3. 固化东西部扶贫劳务协作，促进就业精准对接。兰州市永登县、榆中县和皋兰县分别与天津市宝坻区、宁河区和东丽区不断固化西部扶贫协作关系，促进贫困劳动力与用工企业精准对接促进就业精准对接。截至 2020 年 5 月底，通过天津市支援帮助完成兰州市转移天津就业劳动力 39 人，通过天津市协助向天津以外地区输转 3236 人。^③2020 年，宝坻区通过实施劳务协作政策，共帮助甘肃永登县和武山县 212 名贫困劳动力来津就业，其中返岗

^{①②③}数据来源：兰州市人力资源和社会保障局关于 2020 年上半年工作总结及下半年工作打算的报告，2020-06-12。

复工 65 人，2020 年新增来津就业 147 人，就业总数是 2019 年同期甘肃两个受援县来津就业贫困人数的 4 倍，是 2019 年全年就业总数的 2.5 倍。^①宁河区和榆中县两地积极搭建企业用工和贫困群众求职桥梁。已实现赴津就业 12 人。带动建档立卡贫困劳动力实现就近就地就业 100 人，帮助建档立卡贫困劳动力省外输转就业 368 人。^②皋兰县举办东西部劳务协作大型专场招聘会 3 场，累计帮助贫困户就业 689 人，其中转移到天津就业 18 人、就近就地就业 279 人、其他地区就业 392 人。^③

4. 扶持创业企业，通过创业不断带动就业。2020 年上半年，兰州市孵化基地共为 1666 户企业减免租金 2303.21 万元，拨付部分创业企业创业带动就业补贴和返乡创业示范（孵化）基地扶持资金 175 万元，累计发放创业担保贷款 491 笔 8250 万元，就业安置 1290 人，创业带动就业的成效更加明显。截至 5 月底，全市城镇新增就业 3.63 万人，城镇登记失业率为 2.43%；全市累计劳务输转 24.2004 万人，实现劳务收入 23.949 亿元。在扩大失业保险企业稳岗返还政策受益面上，截至 5 月底，已为 3521 户企业发放稳岗返还资金 1.05 亿元，惠及职工 31.23 万，受益企业户数达到 2019 年全年的 2.7 倍。在实施失业保险支持技能提升上，截至 5 月底，全市共为 3277 名职工发放职业技能提升补贴 555.55 万元。^④

①朱绍岳.七补一落户 天津宝坻区劳务协作再提速,北方网,2020-05-15.

②岳宏昌.天津市宁河区对口帮扶榆中:东西协作战“贫”,中国新闻网甘肃(甘肃新闻网),2020-05-12.

③董永前.脱贫先保健康 增收扶持企业 皋兰县与天津东丽区东西部扶贫协作共绘小康梦,兰州新闻网,2020-06-24.

④数据来源:兰州市人力资源和社会保障局关于 2020 年上半年工作总结及下半年工作打算的报告,2020-06-12.



5. 全面优化社保服务，各项目标任务进展顺利。兰州市上线运行“智慧社保”系统，及时实行“网上办、延期办、预约办”，严格落实“不见面审批”服务，疫情以来参保人员社保待遇兑现未受到任何影响。2020年年上半年，兰州市人社系统通过织密社保民生网，各项目标任务进展顺利。截至6月底，兰州市城镇新增就业4.29万人，城镇登记失业率2.54%；全市85家“扶贫车间”吸纳就业2371人，其中建档立卡贫困劳动力1006人；已开展职业技能培训2.03万人次，其中企业培训6312人次、重点群体1.4万人次；发放创业担保贷款737笔、1.24亿元，就业安置1878人。

（二）全面推进社会事业，教育、医疗、文旅和体育等稳步发展

1. 坚持教育优先发展，促进教育优质资源趋向均衡。2020年，新建、改扩建中小学、幼儿园20所，新增学位1.6万个，新聘同工同酬教师982名，全面消除义务教育超大班额、普通高中大班额。贫困家庭子女义务教育巩固率达到100%。92所“两类学校”（即：乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校）项目全部开工，51所城镇小区配套幼儿园完成移交，公办园在园幼儿占比提升至42.77%，普惠性幼儿园覆盖率提升至91.1%，义务教育阶段学校大班额比例下降为6.18%，超大班额完全消除。^①深入推进校企合作、产教融合，兰州现代职业学院与北大青鸟公司、北京东方燕翔航空教育投资有限公司等企业合作办学，共建特色专业。兰州工业学院、甘肃政法大学等高校基础设施加快建设。加快实施兰州大学教育基础设施及生活配套服务区建设工程、中科院兰州分

^①数据来源：兰州市教育局2020年上半年工作总结及下半年工作计划，2020-06-12。

院、高铁小镇、兰州实验小学等服务设施项目，全力做好“全省新的经济增长极、兰州城市副中心、兰大‘双一流’创建”三篇文章。

2. 优化提升卫健服务质量，持续推进“健康兰州”建设。近年来，兰州市持续推进“健康兰州”建设，创建国家区域医学中心和疑难病治疗中心，加快建设胸痛中心、卒中中心两大区域医学中心；加快建设国家中医药产业发展综合试验区，加快推进医联体和专科联盟建设。疫情催生医用防护用品产业快速发展，际华 3512 医用防护服等项目建成投产，佛慈制药等 8 家企业建成 23 条医用口罩生产线，兰石化形成了口罩生产“一条龙”产业链，有效填补了兰州市医用防护用品产业链的空白。投入 3787 万元，建成 14 个核酸检测实验室，全市日最大检测量达到 4191 份。市中医医院、市妇幼保健院、市口腔医院异地新建项目有序推进，县级综合医院远程会诊实现全覆盖。社区、乡镇卫生机构标准化建设达到 100%。建成医养结合示范点 50 家。^①

3. 加快文化和旅游项目改造，不断提升城市知名度。2020 年，兰州市建成华夏文化展示中心演出工程、兰州万达城展示中心、水车博览园修复等项目，加快开发兴隆山、兰山、树屏丹霞、仁寿山、石佛沟、河口古镇等特色景区，加快推进兰州老街、甘肃华夏收藏文化博览园、甘肃简牍博物馆、文成广场、兰州树屏丹霞景区一期项目、“读者印象”精品文化街区、白塔山周边提升改造工程等重点项目，逐步形成一批黄河文化旅游新地标。实施 2020 文化惠民工程，推进图书馆、文化馆、美术馆新“三馆”建设，鼓励各级各类文化馆、体育馆、科技馆、图书馆等场馆阵

^①数据来源：兰州市卫健委 2020 年上半年工作总结，2020-06-12。



地面向广大群众免费开放。加快推进黄河风情线沿线建筑立面提升改造工程,全线贯通核心区 20 公里步道,精心打造马拉松公园等 13 个“精致游园(公园)”,初步形成沿河运动休闲风景带。在中国国际化招商引资合作与发展论坛上荣获“中国最具投资吸引力城市”称号,在第三届博鳌国际旅游传播论坛上获“年度文化旅游传播贡献奖”,在智慧中国年会上获“中国智慧城市建设进步奖”“数据应用领先奖”,入选“新时代中国最佳文化魅力旅游名城”和“2020 年最值得旅游者去的中国旅游目的地”榜单,成为全国十大网红城市,城市知名度、美誉度持续攀升。^①6 月 13 日,《人民日报》头版头条刊发《精致兰州“绣”出来》,介绍了“精致兰州”建设的成效和经验。

4. 统筹谋划体育事业发展,推动体育产业整体跨越。2020 年上半年,兰州市各健身场所运行良好。在基础设施建设方面,开工建设兰州市北山景区罗九公路马草沟健身步道,通过启动新一轮体育场地普查工作,完成文明城市创建工作中新建居住区和社区达到人均室外体育用地 0.3 平方米以上、人均室内体育用地建筑面积 0.1 平方米以上、人均体育场地面积 1.8 平方米以上的目标任务。在全民健身方面,积极线上赛事活动,通过局官方网站、马拉松微信公众号等媒体平台加强全民健康教育宣传,持续不断地提高全民健康意识,提高自我防护能力。在竞技体育方面,举办了 2020 年兰州国际马拉松线上比赛,推动兰州城市宣传及兰马品牌影响力建设;积极开展第十五届省运会的筹备工作;通过市体工大队、市体校、各项目训练点学校优化运动队备战。在体育产

^①数据来源:兰州市发展和改革委员会关于兰州市 2020 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告,2020-08-27.

业方面，推进全国体育场地常态化普查统计工作，全力推进奥体中心项目建设，利用智慧化管理系统，对所有进场人员制定了进场前监管办法、进场后管理办法等规章制度，完成固定资产投资 13 亿元。积极做好体育彩票销售工作，2020 年上半年，全市体育彩票销售额达到 3.3 亿元。^①

（三）社会公共服务质量不断提升，民生保障全面加强

1. 落实基本生活保障，满足困难群众基本生产生活需求。兰州市切实做好“兜底”保障，完善农村低保、特困人员救助供养、临时救助等保障性措施，保障困难群众基本生产生活需求。把因疫情和患病陷入困境的人员全部纳入救助范围，城乡低保标准均提高 10%，城乡特困供养标准分别提高至 12215 元和 5757 元，连续 14 个月发放价格临时补贴 2709 万元。市民政局在全市范围逐户排查剩余未脱贫、贫困边缘存在返贫风险等人群，摸清致贫返贫及未脱贫原因，及时将符合条件的 1306 户 3423 人纳入兜底保障范围，支出 1236 万元为全市 2929 户 3097 名分散特困供养人员发放了衣物、煤炭等基本生活必需品，累计实施临时救助 5311 人 1821 万元，切实做到了动态监测管理下的应保尽保、应兜尽兜。

2. 加快推进社会救助兜底脱贫，实现社会救助政策全覆盖。2020 年，兰州市城乡低保标准提高 10%，五区由每人每月 712 元提高至 783 元，三县由每人每月 535 元提高至 589 元，农村低保标准由每人每年 4020 元提高至 4428 元，城乡特困供养标准每人每年分别提高至 12215 元和 5757 元，照料护理标准每人每年提高 240 元，按照护理类别分别达到 1440 元、2640 元、3840 元，农村

^①数据来源：兰州市体育局 20 年上半年工作总结及下半年工作打算，2020-06-12。



兜底保障对象稳步实现了政策性脱贫。截至5月底,全市共有城市低保、特困供养对象18054户32448人,累计发放低保资金8407万元,特困供养资金653万元;农村低保、特困供养对象19572户42290人,其中兜底保障13874户26133人,累计发放低保资金4781万元,特困供养资金1050万元。^①市民政局探索“8+1”社会救助政策多维度精准施救,牵头印发了《链接“8+1”社会救助政策多维度精准施救实施方案》,全面构建了以最低生活保障、特困人员救助供养、教育救助、医疗救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助、临时救助等8项救助政策为基础,以社会力量参与救助为补充的“大救助”工作格局。依托社会工作组织,在全市近郊四区10个“三社联动”试点社区开展了政策入户宣讲活动,形成了政策无缝衔接、社会力量积极参与的工作合力。

3. 完善和拓展养老服务体系,提高养老服务高质量发展。2020年,兰州市进一步完善“三级”居家社区养老服务体系,全市居家社区养老服务综合信息平台入库老人达40万人,围绕职业素养提升、养老服务质量考核、标准规范等内容开展线上培训9期。加快养老机构升级改造,提前下达2020年养老机构运营补贴和城乡社区日间照料中心运营补贴资金619万元,争取中央、省级专项彩票公益金579万元。^②加快养老重大项目建设,市第二社会福利院老年养护中心完成主体工程及配套安装工程,并通过质监、节能验收。市老年公寓西站分部维修改造项目正在按计划实施维修改造。推广“幸福6+N”居家社区养老服务模式,支持社会力量发展普惠托育服务。实施养老院服务质量建设专项行动,通过“公建

^①数据来源:兰州市农业农村局(市扶贫开发办公室)2020年上半年工作总结和下半年工作打算,2020-06-15。

^②数据来源:兰州市民政局2020年上半年工作总结和下半年工作打算,2020-06-15。

民营”“民建公助”等模式，满足更多老年人对养老服务的需求，不断提升养老服务质量保障水平。

4. 健全完善儿童关爱机制，完善儿童关爱保护及福利保障。

2020年，兰州市进一步健全完善全市儿童关爱保护工作机制，充分调动各职能部门作用，牵头成立了市直26家部门共同参与的全市农村留守儿童、困境儿童关爱服务体系，上半年，累计拨付孤儿基本生活费及事实无人抚养儿童市级保障金590万元，发放临时价格补贴14.5万元，投入福彩公益金206万元用于“明天计划”孤儿体检项目和“福彩圆梦”助学工程，有效保障了各类困难儿童的基本生活。^①

（五）推进贫困治理和乡村振兴，城乡融合发展拓展深化

1. 深入推进贫困治理，实现全面脱贫目标任务。2020年，兰州市围绕全面解决“三落实”“三精准”“三保障”方面的问题，深入排查、疏漏、补缺，持续巩固“3+1”突出问题清零成效，扎实开展“5+1”专项提升行动，全面巩固提升脱贫质量。2020年上半年，全市投入扶贫资金4.92亿元，累计投放扶贫小额贷款13.73亿元，安排到户产业扶持资金3349.4万元，惠及建档立卡贫困户2.8万户。截至目前，全市建档立卡贫困家庭义务教育阶段学生无失辍学，建档立卡贫困人口全部参加城乡居民基本医疗保险，贫困人口住房和饮水全部达到安全标准。未脱贫人口已达到脱贫标准的有910人、兜底保障的2492人，已达到脱贫标准和消除风险人数占“三类”人员0.68万人的86.36%。^②完善巩固提升长效机

^①数据来源：兰州市民政局2020年上半年工作总结和下半年工作打算，2020-06-15。

^②数据来源：兰州市农业农村局(市扶贫开发办公室)2020年上半年工作总结和下半年工作打算，2020-06-15。



制，加强脱贫人口、边缘户、脱贫监测户监测，推进防返贫长效机制建设。

2. 大力推进乡村振兴，促进城乡融合发展。兰州市榆中县被列为国家新型城镇化建设示范县城、入选“互联网+”农产品出村进城工程试点县。皋兰县什川镇上车村入选第二批全国乡村旅游重点村名录。兰州新区现代农业示范园入选粤港澳大湾区菜篮子生产基地。永登县成功举办“2020 魅力苦水·梨园行·田园风光旅游节”“2020 中国玫瑰之乡·兰州网络玫瑰节”。红古区建成 16 个城市矿产示范基地项目，示范基地通过省级验收。西固区加快推进达川、马家山、杏胡台等田园综合体项目，签约引进投资总额达 460 亿元的绿地全球贸易港、龙湖金城光年两个重大产业项目。全面推开农村“三变”改革，加快兰州农村产权交易中心建设，流转农村土地 94.78 万亩。提升改造建设县级电商公共服务中心 4 个，乡镇级电商公共服务站 48 个，村级电商公共服务点 480 个。实施“三大革命”“六大行动”，改造农厕 2.9 万户，拆除农村闲置废弃危房 7023 户，创建清洁村庄 78 个。^①

（六）扎实推进“精致兰州”建设，基层社会治理水平不断提升

1. 加快基础设施建设，稳步推进城市路网项目。2020 年上半年，兰州市轨道交通 1 号线一期工程累计运营人数 5300 万人次，省政府站即将开通试运营；2 号线一期工程主体结构累计完成 92%；完成轨道交通 5 号线与机场三期扩建衔接方案及代建事宜。

^①数据来源：兰州市农业农村局(市扶贫开发办公室)2020 年上半年工作总结和下半年工作打算,2020-06-15.

优化公交线路 11 条，新开 2 条。中川机场三期即将开工建设，夏官营军用机场加载通航功能前期工作加快推进。中兰客专、兰张三四线、中通道等重大外联工程加快建设。北绕城东段等项目前期手续加快办理。建成 T097 号路、T096 号路，稳步推进和政路等城市路网项目。促进区块链技术运用和产业发展，建成 5G 基站 2520 座，基本实现主城区重点应用场景 5G 全覆盖，形成 5G+无人驾驶、5G+无人机高速巡查执法等多个行业应用，兰州市正式步入 5G 独立组网商用时代。杉杉奥特莱斯建成开业，万达城等商业综合体加快建设。扎实推进河洪道生态治理、城市生态水系建设和城区污水处理厂提标扩容，七里河安宁、雁儿湾、盐场 3 个污水处理厂提标改造项目加快建设，雷坛河黑臭水体治理工程已完成污水干管敷设，城关区南河道污水管道工程前期手续加快办理。累计完成管廊主体建设约 11.88 千米，完成投资约 12.7 亿元。^①

2. 加强城乡社区治理能力建设，推进社会组织健康有序发展。

2020 年，兰州市完成了全市 430 个村、51 个社区的补选工作，有序开展 115 个农村社区建设试点，积极争取将城关区确定为省级城乡社区治理创新实验区，完成 354 名离退休居委会主任普查工作，发放生活补助资金 39.69 万元。全面加强社会组织党组织建设，全市社会组织中党组织覆盖 2583 家，覆盖率达到 90.38%。依法推进社会组织培育发展，上半年新增市级社会组织 21 家，变更 30 家，注销 4 家，全市现有社会组织 2995 家，其中：社会团体 1497 家、民办非企业单位 1498 家。持续加大社会组织监管，上半年对 4 家未按规定办理年检的社会组织进行了执法约谈，对排查

^①数据来源：兰州市发展和改革委员会关于兰州市 2020 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告，2020-08-27。



甄别确定的非法社会组织，教育劝散 9 家，自行解散 4 家，引导规范登记 2 家。^①

3. 稳妥推进行政区划优化调整，加快推进区划地名管理。

2020 年，兰州市积极稳妥推进行政区划优化调整，完成了红古区窑街街道、矿区街道和下窑街道行政区划调整。组织召开了兰州与海东、兰州与白银第四轮联检第一次会议；协调政法、信访、自然资源等相关部门，稳慎处理城关区青白石街道与榆中县和平镇部分行政区域界线纠纷，高标准做好行政区域边界管理工作。建立全市道路命名工作联席会议制度，全方位推进地名管理工作，完成了七里河区 14 条新建道路命名工作，积极推进二维码门楼牌上墙工作，截至目前全市共上墙二维码门楼牌 25.94 万个。^②

4. 加大社会事务领域服务水平，提高慈善和志愿服务水平。

2020 年，兰州以“防聚集、保平安”为目标，进一步创新服务方式，积极推广“互联网+殡葬服务”建设，推出了覆盖全市 21 家经营性公墓的“兰州市清明网络祭扫平台”。在全市出租车顶灯箱、公交车移动电视、社区灯箱、广播、LED 户外大屏播放专题宣传片 6.8 万余次，张贴公告 1.5 万份，发送“暂停祭扫和文明平安”短信 60 万条。利用全国救助寻亲网、今日头条、微信朋友圈、采集 DNA 数据、人脸识别技术等新科技手段，扎实落实寻亲工作。截至 5 月底，共救助流浪乞讨人员 707 人次，成功寻亲 29 名。加快推进婚姻登记电子证照标准化建设，积极应对“2.14”“5.20”等特殊节点婚姻登记高峰期，确保婚姻登记工作安全有序开展。截至 5 月底，全市共办理婚姻登记 10458 对。按时足额发放残疾人两项补贴，确保残疾人合法权益，截至 5 月底，每月发放生活

^{①②}数据来源：兰州市民政局 2020 年上半年工作总结和下半年工作打算,2020-06-15.

补贴 1.79 万人次，重度残疾人护理补贴 3 万人次，累计发放资金 2007.48 万元。完成慈善信托备案 57 单，备案资产 7911.23 万元；注册志愿团体 3658 个 65 万人，开展志愿服务项目 2.2 万个，争取市级财政资金 400 万元，增加“三社联动”试点社区 10 个，组织开办 2 期“三社联动”试点工作培训班。^①

5. 推进现代化中心城市建设，不断提升城市治理效能。2020 年，兰州市持续开展“提升城市品质、打造精致兰州”三年行动，统筹抓好线缆入地、垃圾分类、老旧小区改造等“八项工程”，高质量推进现代化中心城市建设。统筹推进住宅容积率管控、15 分钟生活圈配套建设等工作，整治门头牌匾“脏破乱”等市容设施问题 1800 个，累计治理存量违法建设 1097.09 万平方米，依法拆除新增违法建设 16.03 万平方米，完成 41 条道路架空线缆入地，城市空间持续净化。新开工棚改项目 5 个、涉及 9378 户。开工实施 304 部老旧小区加装电梯项目。制定环境卫生精细化管理规范，完成全域无垃圾治理考核验收，生活垃圾分类工作稳步实施，可回收物和厨余垃圾回收利用率达到 34.1%。^②健全完善智慧城市运行监管系统，推进数据资源整合共享，城市治理效能不断提升。

^①数据来源：兰州市民政局 2020 年上半年工作总结和下半年工作打算，2020-06-15。

^②数据来源：兰州市发展和改革委员会关于兰州市 2020 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告，2020-08-27。



二、2020年兰州市社会发展中存在的问题

(一) 全面脱贫进入收官，巩固脱贫成果任务繁重

2020年，“十三五”规划圆满收官，兰州市已全面完成脱贫攻坚任务，将同全国一道建成全面小康社会。但“十四五”时期兰州市农村发展面临的形势将更加错综复杂，机遇和挑战相互交织，短板与弱项急需补齐，巩固提升脱贫成果的任务较为繁重。永登、榆中和皋兰三县的产业链条短，加工转化率低，农产品附加值不高。农村土地流转规模普遍不大、比例偏低。各县带动性强的龙头企业和合作社少、带贫能力不强，产业链条短，产品附加值低。现代农业科技成果转化应用程度不高，科技对农业的支撑作用不强。造林保存率、成活率低，村庄绿化覆盖率低。村级综合服务能力弱，村级组织班子桥头堡的作用没有充分发挥。扶智扶志难度大，一些贫困群众“等、靠、要”思想严重。

(二) 就业结构性矛盾突出，社会事业发展受疫情影响较大

总体上看，目前兰州市就业结构性矛盾突出，社会事业发展受疫情影响较大。从就业创业看，就业结构性矛盾依然存在，加之疫情影响，大学生就业形势较为严峻，职业技能培训的针对性有效性还不强。从社会保障看，社保信息化建设水平与上级要求和群众需求还有差距；私营、小微企业和新业态工伤保险参保扩面还有差距。从人事人才看，高层次专业技术人才和高技能人才总量少，企业引进人才的培养和激励政策还有待加强，远郊区县

引进人才难，基层专业技术人才分布不合理。从劳动关系看，受疫情影响，部分行业、企业面临较大的生产经营压力，劳动关系领域不和谐、不稳定因素增多；根治欠薪的长效机制和日常检查力度还有待加强。从行风建设看，基层窗口工作人员服务群众的能力和水平还有待提升，行风建设还需加大力度。从为民兴办实事看，兰州人力资源服务产业园要实现 9 月开园的目标尚需加大工作力度。

（三）公共服务均等化程度不高，民生保障水平有待提高

从教育均衡化发展看，兰州市教育资源短缺问题愈发凸显。由于新建学校空间有限、配建学校规模较小。伴随外来务工人员随迁子女人数的不断增长，入学的适龄儿童数量将持续增长，使得教育资源仍然短缺。城乡教育资源、城乡教育质量、校际间教学质量不平衡和不充分的问题仍然比较突出。从医疗卫生发展看，兰州市区县两级疾控专业人员不足，达不到区县每万人 1.14 的人员配置比例，基层卫生监督人员达不到平均每千人口 0.09 至 0.11 人的规定。缺乏重大传染病防治和突发公共卫生事件应急处理的高层次复合型人才。应急装备滞后，全市仅有 2 辆负压救护车、8 间负压病房。各级中医医院基础差、技术力量薄弱，特别是县级中医医院基础设施相对落后。市县两级中医药事业和产业技术人才缺乏。大部分中药企业规模偏小，产业整体规模效应不明显，保障体系不够完善。失能、失智老年人及其家庭面临的基本生活照料和相关医疗护理等所需费用支出较大。部分医院发热门诊、隔离病房建筑布局不规范，智慧医疗建设滞后。电话、网络等线上预约挂号比例低于 80%，分时段预约和集中预约检验、影像等检验检查比例低于 40%。



（四）新旧各种问题叠加交织，城乡基层治理任务较为繁重

2020年，城市建设历史欠账较多，交通拥堵、停车难等问题尚未得到有效解决，教育、医疗、养老等社会事业还有不少短板。一些干部本领素质还不够过硬，担当精神和工作作风与新时代新形势还不相适应。^①加之，兰州市公共服务有待改善，文化、体育、教育、医疗等资源供给不充分不均衡，学前教育资源严重短缺，养老服务专业化水平低；营商环境有待优化，“信息孤岛”“数据烟囱”问题依然存在，事中、事后监管有待强化，实现“让数据多跑路、群众少跑腿”还有很大空间。城乡融合体制机制还不健全，城市功能有待完善，城市建管标准化、精细化和智慧化程度不高。

三、2021年兰州市社会发展态势、预测与政策建议

（一）社会发展基本态势

1. 社会治理有序推进，基层治理的能力和水平仍需提升。自2019年起，兰州市持续深入开展社会治理创新，重点围绕治理体系、工作布局和治理方式的现代化等目标，坚持以政治强引领、以法治强保障、以德治强教化、以自治强活力、以智治强支撑，着力提升社会治理的能力和水平，打造了新时代共建共治共享社会治理格局，推动了平安兰州建设向更高的水平迈进。全力推进

^①张伟文. 兰州市2020年政府工作报告——2020年1月16日在兰州市第十六届人民代表大会第四次会议上的报告, 2020-01-16.

社会治理各项工作有序发展，逐渐形成了经济发展与社会稳定同步推进、社会治理水平和平安兰州建设同步提升的良好态势。在城乡社区治理上，兰州市把党建引领作为城乡社区治理的关键点，推进基层组织建设，形成了立体协同联动的社区治理架构；把提升便民服务作为城乡社区治理的关键点，加强综合服务设施建设，加快城乡社区公共服务体系建设，全面提升“村改居”社区服务管理能力，构建城乡社区便民利民服务网络；把社区协商作为城乡社区治理的关键点，规范了协商的内容、范围、形式、程序以及如何运用协商成果和健全协商制度等。尽管如此，在突发疫情暴发后，社区成为抗击新冠肺炎疫情的最前沿，但也暴露出社区管理任务繁重、专业力量不足、责任大权力小、资源少等短板。^①这表明，基层的社会治理的能力和水平仍需提升。

2. 小康社会全面建成，但对标目标补齐短板的任务刻不容缓。

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，要实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标，为“十四五”发展和实现第二个百年奋斗目标打好基础，政府工作责任重大。受国际国内大环境影响，兰州市稳增长、防风险、促发展的任务十分艰巨。^②2020年，兰州市认真对照《甘肃省全面建成小康社会统计监测指标体系》53项建设标准，按照“巩固领先指标、提升一般指标、突破弱项指标”的原则，集中攻坚文化及相关产业增加值占GDP比重、高技术产品出口额占出口总额比重等14项未达标指标，不断满足人民群众日益增长的美好生活需求，确保全面建

^①丁思,李亚龙.社区抗疫的坚守与思考:智慧服务是趋势 治理体系需完善.中国新闻网兰州,2020-03-14.

^②张伟文.兰州市2020年政府工作报告——2020年1月16日在兰州市第十六届人民代表大会第四次会议上的报告,2020-01-16.



成小康社会。但农村公共基础设施、供水保障、人居环境整治、教育、基层医疗卫生服务、社会保障、乡村公共文化服务和生态环境治理等仍存在短板。这些短板在兰州市已脱贫摘帽县区或多或少地存在。虽然小康社会全面建成，但兰州市对标任务补齐短板刻不容缓。

3. 脱贫攻坚全面收官，但贫困治理长效机制亟待健全。2020年，各级各相关部门要紧盯薄弱环节，消除影响脱贫的各类风险隐患，全面提升脱贫攻坚工作质量；强化挂牌督战，健全完善防止返贫监测和帮扶机制，扩大脱贫战果；持续完善脱贫产业政策体系和工作体系，强化龙头带动，推动农业产业链条向末端延伸。截至5月10日，七里河区贫困发生率由9%下降到0.27%。全区采取县级领导包抓的方式，确保脱贫人口年底全部脱贫；2019年，榆中县114个建档立卡村全部“摘帽”，贫困人口由8万多下降到现在的3056人，贫困发生率由20%下降到了0.77%；永登县已2019年脱贫“摘帽”，全县脱贫人口仅有351人，贫困发生率0.08%，2020年底全面完成脱贫任务；皋兰县脱贫人口为86户263人，完成脱贫任务也不是问题。^①总体上看，兰州市七里河区、皋兰县、永登县、榆中县4个贫困区县全部实现脱贫摘帽，256个建档立卡贫困村全部退出脱贫序列，历史性解决了区域整体贫困问题。与此同时，兰州市制定出台了实施乡村振兴战略的《若干意见》《实施规划》和乡村产业“1368”发展计划，即走好现代都市农业发展“兰州模式”的新路子，打造三大都市农业产业带，建立六大特色产业集群，实施八个专项行动，巩固拓展了脱贫质量

^①张万宏.年底全面完成脱贫攻坚任务,兰州四区县负责人做客“落实进行时”,兰州日报(第2版),2020-05-11.

和成色。^①但在农村产业融合发展、壮大县域经济、加强美丽乡村建设、推进城乡配套改革等方面仍需持续用力，贫困治理长效机制亟待建立和健全。

4. 民生建设持续推进，但巩固共享发展成果有待深化。2020年兰州市实施了10件实事，具体包括：新建扩建学校20所，增加学位1.6万个；建成人力资源社会保障综合园区；完成3万名农村妇女“两癌”检查，提高8万名困难群众基本生活标准，开展残疾儿童康复救助，创建开放科普基地100个，科普教育群众10万人次；实施100个小区老旧楼院改造项目，加装电梯300部；新开工棚户区改造项目1万户，基本建成1万户；建设规划路6条，完成“四好农村路”重点养护里程600公里，划设公交专用车道100公里；开展各类文化惠民活动550场（次）；改造提升近郊四区背街小巷20条；新建农村户用卫生厕所3.6万户；新建黄河风情线健身步道8公里。虽然这些民生建设正在持续推进，但如何巩固人民群众共享发展成果有待进一步深化。

（二）社会发展形势预测

1. 社会发展形势总体向好，但受疫情影响较明显。虽然突如其来的新冠肺炎疫情对兰州市一些行业企业和大众消费带来了不同程度的影响。但是这种影响是暂时的，也是阶段性的。这是因为我国经济社会长期向好发展的趋势不会改变。2021年，在内外风险挑战交织下，兰州市按照中央和省委的决策部署，坚持全国一盘棋，发挥好集中力量办大事的制度优势，及时分析和聚焦

^①李红军,宋芳科,沈文刚.甘肃省决战决胜脱贫攻坚·访谈兰州市市长张伟文:较真碰硬步调一致如期全面建成小康社会.中国甘肃网,2020-05-18.



疫情对经济运行持续带来的冲击和影响，就能妥善应对疫情对社会发展的冲击，统筹平衡好疫情防控和社会发展，必将逐步兰州市经济社会发展行稳致远。

2. 各种社会问题交织叠加，且矛盾化解难度加大。2020年，兰州市仍面临网络空间治理、新型犯罪打击、矛盾纠纷化解、公共安全监管方面工作难度较大的严峻复杂形势，除受疫情影响新出现的社会矛盾外，在工程项目建设迟缓、规划变更、不按期发放过渡费用、房屋质量、产权证办理、农民工工资拖欠、经济纠纷、劳动关系、企业改制、医患纠纷、环境污染、非法集资诈骗、高校毕业生就业等民生类、涉众型矛盾纠纷以及容易引发“民转刑”案件、重大群体性事件、个人极端事件和群体性上访的矛盾纠纷将会不断增加，掌握各类不稳定问题和隐患的底数，及时对这些矛盾进行梳理归类、汇总登记、建立台账、和分析研判的难度也会随之增加。

3. 社会事业建设进程平稳，但社会公共服务能力尚需增强。“十三五”以来，兰州市致力保障和改善民生，已建设完成覆盖城乡各类人群的社会保障资源数据库；就业、卫生、教育、养老服务等各项事业取得较进步。2021年，随着城乡居民收入水平的大幅提高，消费结构也不断升级。兰州市将力争实现更高质量的城乡劳动者就业；劳动者技能结构配置合理，全市人力资源市场规范有序，劳动关系和谐稳定；完善覆盖全民的社会保障体系，基本实现社会保险法定人员全覆盖；人才结构持续优化，各类人才服务兰州经济社会发展的能力明显增强；教育资源供给不断扩大，义务教育学校超大班额完全消除；基础设施建设加快推进，分级诊疗制度更加完善，居民电子健康卡全面推广，县级以上综合医院远程会诊实现全覆盖；社区服务机构和设施将会不断加强，养

老服务水平将会进一步提升。

4. 社会治理机制不断健全，但公共治理水平有待提高。地方治理和社会治理将变得更加重要，同一国家的不同地区，由于地方治理能力和治理水平的差异而呈现出明显不同的防控效果。2020年，兰州市在攻坚克难中统筹推动社会治理创新发展，社会治安形势整体平稳向好。2021年，如何健全地方的社会治理体系，提升基层社会治理能力，将是疫情结束后兰州市推进社会治理现代化不可忽视的重大问题。特别是本次疫情防控工作暴露出在重大疫情防控体制机制、公共应急管理体系等方面存在短板，表现在权力结构、职能设置、责任分配、任务委派等方面，需要通过提高公共治理水平来，构建扁平化的城市治理体制、合理事权配置、优化责任追究制、完善社区行政事务准入制来消解。

（三）促进社会发展的政策建议

1. 持续加强社会治理创新。党的十九届四中全会指出，必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。兰州市应在市域治理和城乡社区治理中，抓实“党建引领、多元参与、共建共治共享”，全面培育壮大多元治理主体，因地制宜创新“精致兰州”治理模式，提升社回治理科学化、法治化、社会化、精细化和智慧化水平，夯实社会发展治理基础。一是要坚持强化党组织在市域和社区的领导核心作用，把党的政治优势和组织优势，转化为治理优势，不断提高社区发展治理的领导力、执行力和创新力。二是要以推进市域社会治理现代化为主抓手，完善“四个体系”，着力“四个注重”，统筹“四个关系”，加快构建“大平安、



大治理、大统筹”格局。三是要坚持共建共治共享理念，抓好社区微治理建设，探索党组织、社团组织、居民、企业等多元参建的微治理模式。四是要整合多方资源力量，从小切口入手，精心谋划、因势利导，提升社区自我造血功能，抓好社区共同体建设。五是要坚持把社会工作嵌入社会救助，加强专业社会机构建立区、街道、社区三级社会关爱救助平台。

2. 统筹推进城乡融合发展。兰州市以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以缩小城乡差距和居民生活水平差距为目标，全面构建有利于城乡要素配置、产业发展、基础设施、公共服务等相互融合和协调发展的体制机制，形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。一是要在加快建设兰白都市圈和兰州—西宁城市群过程中，突出县城和中心镇带动作用，增强各类农业园区产业融合功能，逐步推进同城化和城乡一体化，逐步健全有利于城乡要素合理配置的体制机制。二是要通过完善城乡教育资源均衡配置机制、健全乡村卫生服务体系、完善城乡社会保障和救助体系和健全城乡公共文化服务体系，逐步实现城乡基本公共服务均等化，逐步健全城乡基本公共服务均等化的体制机制。三是要按照“多规合一”要求，建立一体化规划、建设、管护机制，逐步健全城乡基础设施一体化发展的体制机制。四是要推动农业转移人口市民化，增加适应居民需求的公共产品和公共服务供给，构建与农业现代化相辅相成、相互促进的体制机制。五是要提升省会城市综合承载能力，提升城市品质和人居环境质量；各县区要加强环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、产业配套设施提质增效。六是要重点加强兰西城市群、兰白都市圈、兰州新区、兰州榆中生态创新城等建设发展，强化产业支撑，以产兴城、以

城促产，科学建设管理，优化宏观布局，搞好微观空间治理，延续城市文脉。

3. 持续加大民生保障力度。兰州市要加强民生保障，筑牢人民幸福之基、夯实社会和谐之本。一是要完善民生保障制度“补漏洞”，加快建立与完善养老服务、长期护理险、大病保险等制度，实现民生保障制度的全覆盖。二是要统筹民生保障发展“促平衡”，打破城乡民生保障体制机制壁垒，坚持把民生保障发展的资源进一步向困难群体倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜，实现城乡民生保障融合发展。三是要提升民生保障水平“提质量”。如教育方面，持续推进中小学校项目建设，开展普通高中多样化发展，实施职教增值提效；卫生健康方面，完善疾病预防、医疗救治和突发公共卫生事件应急机制，健全重大疾病医疗保险和救助制度，加强重点医疗学科、全科医生队伍培养、分级诊疗制度、协同机制等公共卫生软硬件建设；如社会保障方面，加大民生托底保障力度，继续提高基本医保、大病保险、困难群众大病补充医疗保险保障水平，持续不断增强人民群众的幸福感和获得感。

4. 切实提高公共服务水平。兰州市要以人民群众需求为导向，创新公共服务提供方式，增强公共服务供给的针对性和有效性，让公共服务给人民群众带来更多获得感、幸福感、安全感。一是不断完善公共服务体系。创新公共服务供给方式，健全政府、市场和社会组织等不同主体共同参与、相互协作的多元供给机制，实现公共服务供给体系的整体优化。应在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上下功夫，全面提高基本公共服务共建能力和共享水平。建立健全基本公共服务标准体系，以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化。二是创新公共服务体制机制。尊重和保障群众在公共服务



方面，开展需求调查研究，摸清需求、精准施策，使服务与需求更匹配；发挥市场机制的作用，鼓励支持社会力量兴办公益事业，满足人民群众多层次多样化需求；依据群众需求满足状况和满意程度科学评价公共服务效果，持续提升公共服务质量。三是强化公共服务的科技支撑。善于利用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术，推进信息管理平台建设，畅通公共服务供需交流渠道，推动公共服务数据互联共享；以物联网技术为基础加强智慧社区建设，为群众提供更贴心的智能化公共服务。

5. 建立解决相对贫困机制。兰州市以已脱贫四县区为重点，探寻建立解决相对贫困的长效机制。一是要构建相对贫困的精准识别机制。根据各县区经济发展水平、乡村振兴战略实施状况和贫困人口分布特征等，综合考虑考虑区域和城乡差别，将收入和致贫因素相结合，建立多维一体化精准识别机制。二是要推动乡村振兴与解决相对贫困的有机衔接。对已摘帽后的四个县区要结合乡村振兴战略实施，构建“后脱贫时代”的可持续稳定脱贫机制。三是要完善相对贫困区域的社会保障制度。重点是立足教育、医疗等城乡公共服务差距，建立健全城乡一体化的公共服务体系，逐步提高农村养老、医疗、教育等领域的保障水平。四是要建立多方协同的相对贫困治理机制。继续发挥政府主导作用，借助社会和市场的力量，鼓励多方参与，形成多方协同的相对贫困治理机制。五是要建立相对贫困的监督与考核评价机制。以可持续脱贫为标准，建立相对贫困的监督与考核评价机制，实现相对贫困人口实现高质量脱贫。

6. 提升公共安全治理能力。现代城市公共安全治理直接关系到城市居民的切身利益。一是要完善公共安全事件应急指挥体制。建立党委领导的公共安全指挥体系建设，充分发挥政治优势制度

优势,明确政府相关部门职责,加强应急管理部门与其他部门协同联动,构建统一领导、权责匹配、权威高效的公共安全应急治理体制机制。二是要建设统一的安全预警体系。通过大数据平台,加强对公共安全事件进行监测、判断、预警、控制,规范预警信息的采集、存储、处理、传播、使用、回馈等程序。三是要构建党委领导、政府负责、多方联动多方参与的社会公共安全治理体系。统筹安全事件和经济社会发展,压实各地属地责任,落实各部门职责,实施依法防控、联防联控、群防群控。四是要发挥专家和智库的决策咨询作用,认真评估、及时制定修订公共安全标准体系。五是要完善政府投入、分级负责的公共安全保障机制,建立应急物资储备机制,加强公共安全人才队伍建设,加强舆情应对和引导能力建设。

参考文献:

- [1] 马俊.市域社会治理现代化的制约因素与推进路径[J].行政与法,2020(09).
- [2] 林义,刘斌,刘耘初.社会治理现代化视角下的多层次社会保障体系构建[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2020,50(05).
- [3] 张成岗.灾害情境下的风险治理:问题、挑战及趋向——关于后疫情时代社会治理的探索[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2020,73(05).
- [4] 龚维斌.以共建共治共享拓展社会发展新局面[N].学习时报,2020-09-04(001).
- [5] 陈昌盛,许伟,兰宗敏,江宇.“十四五”经济社会发展的三大时代背景[N].中华工商时报,2020-09-04(003).
- [6] 钟哲.奋力开拓经济社会发展新局面[N].中国社会科学报,2020-08-



28(001).

〔7〕穆兆勇.新时代经济社会发展的基本遵循[N].中国青年报,2020-08-24(002).

〔8〕姜琳,张欣欣,杨静.努力完成全年经济社会发展目标任务[N].人民日报,2020-08-05(001).

〔9〕万东华.从社会发展看全面建成小康社会成就[N].人民日报,2020-08-04(011).

〔10〕张伟文.兰州市2020年政府工作报告——2020年1月16日在兰州市第十六届人民代表大会第四次会议上,2020-01-16.

2020年兰州市农业农村发展 形势分析与对策建议研究

高 选 刘旭挺 *

摘 要:

2020年,兰州市农业农村发展成效显著,农业高质量发展的方向明确,产业结构补短板作用明显,农业产业体系不断健全。乡村振兴战略路径初步形成,美丽乡村建设和乡村旅游发展进一步助推了农业农村改革。近年来,通过国家扶贫战略的实施,兰州农民收入大幅提升、生活生产保障能力增强。2021年,兰州需要更加注意各项改革制度之间形成合力,注重各种措施之间相互衔接,推动农业农村高质量发展。

关键词:

兰州市 农业农村 高质量发展

习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议时强调:党的十八大以来,全面部署、系统推进农业农村改革,一些长期制约农业农村发展的体制机制障碍逐步得

* 高选,博士,兰州市社科院副院长、副教授,研究方向为政府绩效管理、乡村治理。

刘旭挺,学士,兰州市社科院助理研究员,主要研究方向为区域经济与城乡经济发展。



到破解，基础性关键性制度更加完善，农业农村优先发展的制度框架和政策体系初步形成，进一步解放和发展了农村社会生产力，增强了农业农村发展活力，为打赢脱贫攻坚战提供了重要制度支撑。中央对深化农业农村改革作出的最新重要部署，为新时代做好“三农”工作，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展提供了重要遵循。

一、2020年兰州市农业农村总体形势分析

（一）农业生产发展稳中向好

1. 粮食生产完成全年任务。2020年全市完成粮食播种面积125万亩，粮食产量30万吨，兰州市的大计划是小麦34.73万亩、玉米39.44万亩、马铃薯36.57万亩、豆类12.13万亩、其他作物2.13万亩，这是落实粮食安全省长责任制，必须完成的任务。

2. 稳步推进经济作物种植。稳步发展兰州高原夏菜、兰州百合、苦水玫瑰、中药材等特色优势产业，年内经济作物总面积达到128.3万亩，其中蔬菜面积达到82.5万亩、百合面积达到10.5万亩、中药材面积达到15.8万亩、玫瑰面积达到5.1万亩、油料面积达到13.1万亩、瓜类面积达到4.7万亩、其他作物面积7.1万亩。

3. 大力抓好设施农业建设。年内建成日光温室、钢架大棚等规模化设施蔬菜生产小区及基地6个，新增设施农业面积0.24万亩，累计达到5万亩，冬春两季蔬菜自给率提高3个百分点，达到20%以上，力争通过3至5年努力，蔬菜自给率达到30%以上。同时对标2020—2022年生猪生产承诺目标，全面落实扶持生猪生

产的各项政策措施，加快甘肃牧鑫和重庆天兆 10 万头生猪养殖场建成投产，保障兰州市猪肉市场供应。

（二）积极推进乡村产业发展

1. 做强现代种养业。推进榆中 30 万亩蔬菜大县建设，重点实施兰州市高原夏菜提质增效示范基地建设项目 16 个，新增蔬菜面积 2 万亩，累计达到 82.5 万亩，产量达到 176 万吨。加快推进永登县 50 万只肉羊大县建设，引进新希望等一批国内外养殖龙头企业，支持本地企业加快技术改造和装备升级，提升企业加工转化增值能力。推动北京德青源 80 万只蛋鸡、甘肃海康 50 万只肉鸡场等大型养殖场建成投产，全市肉蛋奶总产量达到 15.5 万吨。

2. 做精特色产业。重点围绕品质优化、精深加工、品牌宣传，在市场开拓上求突破，切实打造全国“独一份”“好中优”特色农产品。建设百合标准化示范基地 1 个、保鲜库 19 座，新增百合种植面积 0.5 万亩、达到 10.5 万亩，产量 4.3 万吨；建设玫瑰种质资源圃 1 处、引进生产线 3 条，新增玫瑰种植面积 2 万亩，达到 5.1 万亩，产量 1.9 万吨。

3. 做美休闲农业。培育“旅游+”“文化+”“生态+”等新产业新业态，规划一批休闲农业和乡村旅游精品线路，打造都市精致农业产业集群。认定市级休闲农业示范点 20 个，推荐精品旅游线路 1 条、景点 3 个。

4. 大力发展农产品加工业。统筹推进农产品初加工、精深加工、综合利用加工协调发展，鼓励农产品加工企业通过“公司+基地+农户”“互联网+订单农业”等形式与农民结成利益共同体。新认定省级龙头企业 7 家、市级龙头企业 20 家以上。



（三）绿色发展持续推进

1. 发展生态循环农业。实施废污处理、资源利用、节水节能系列工程，加大农业面源污染治理力度，开展农业节肥节药行动，实现化肥农药“零增长”。建立收储运输体系，集成推广实用技术，推进种养循环一体化，秸秆综合利用率达到83%以上，废旧农膜回收利用率保持在80%以上，尾菜处理利用率达到40%以上。

2. 加大“三品一标”农产品认证推介。持续推进两个“三品一标”创建，抓好具有显著地域特色的产品商标、证明商标、集体商标和地理标志产品的申报注册工作，完成高原夏菜37大类普通商标注册工作。榆中大白菜已入选《2019中国农产品区域公用品牌目录》，兰州高原夏菜、兰州百合、苦水玫瑰、皋兰软儿梨入选《“甘味”知名农产品目录》。中国·兰州农产品交易中心纳入农业农村部定点市场，完成全市5个农业农村部定点市场挂牌工作，新认证“三品一标”农产品39个，认证总量增幅继续保持在8%以上。

3. 强化农产品质量安全监管。全面组织实施农产品质量提升计划，健全完善市、区、乡镇、村四级检测监管体系，提升农资、农产品追溯及质量安全监管信息化水平，试行食用农产品合格证制度，确保全市农产品总体合格率保持在98%以上。

（四）深入推进乡村振兴战略

1. 谋划乡村振兴的顶层设计。坚持农业农村优先发展总方针，认真落实高质量发展要求，围绕实施乡村振兴战略主线，研究制定乡村产业振兴、深化农村改革、改善人居环境、发展生态循环农业等政策文件，进一步完善推进乡村振兴战略“1+1+N”政策措施。制定出台农村人居环境整治“1+10”配套政策文件，构建了

农村人居环境整治政策体系的“四梁八柱”。组织开展了农村厕所、风貌、垃圾“三大革命”，积极筹措资金1.33亿元，新建农村户厕54059户，公厕474座，创建清洁村庄578个，完成农村改炕2万个、改灶3000个，全面完成目标任务。

2. 强化考核机制。健全乡村振兴领导小组体制机制，压实各专责组责任，落实好月调度、季分析、半年督查、年度考核机制。充分发挥实施乡村振兴战略领导小组办公室牵头作用，按照领导小组议事规则和成员单位职责，制定任务清单，建立任务分解、定期报告、督查通报等机制，推进乡村振兴各项工作有序推进，落地落实落细。

3. 打造特色样板。安排美丽乡村建设资金3350万元，全力推进15个美丽乡村示范村和60个环境整洁村建设，支持开展环境连片提升和多种模式户用卫生厕所连片改造。巩固提升“10+X+Y”农村环境保洁长效机制，村容村貌得到有效提升。在全市抓起“新时代上山下乡”助推乡村振兴活动，引导支持政策、项目、资金、人才优先向重点村倾斜，率先在全省打造乡村振兴陇原样板。

（五）农业农村改革持续深入推进

1. 完善农村土地承包管理制度。落实中央关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见，研究完善相关配套政策，规范农村土地经营权流转，推进土地经营权入股发展农业产业化经营试点，加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁能力建设。

2. 全面推开农村集体产权制度改革试点。稳步推进农村集体产权制度改革试点，顺利完成榆中县农村集体产权制度改革整县试点国家验收。引导农业适度规模经营，新认定市级农民合作示范社38家，市级示范家庭农场10家，推荐省级合作社示范社30



家、省级示范家庭农场 10 家。今年全面推开农村集体产权制度改革试点, 扎实开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作, 完善农村集体产权权能, 10 月底前全面完成整市试点任务。

3. 深入推进农村“三变”改革。全面推开“三变”改革, 形成了“三变+特色种养业”“三变+乡村旅游”等多种“三变+”改革模式。总结推广农村“三变”改革经验模式, 以财政资金为杠杆, 撬动、吸引农户资金、社会资金、金融资本支持“三变”改革经营主体, 推动形成更多各具特色的“三变”改革模式。

(六) 农民收入保持较快增长速度

2020 年上半年, 兰州农村居民人均可支配收入为 6610 元, 比上年同期增长 6.4%, 克服新冠肺炎疫情影响较好地完成了目标任务, 农民人均可支配收入稳步增长, 延续了“十三五”以来农村居民人均可支配收入连年增长的态势。(见图 1)

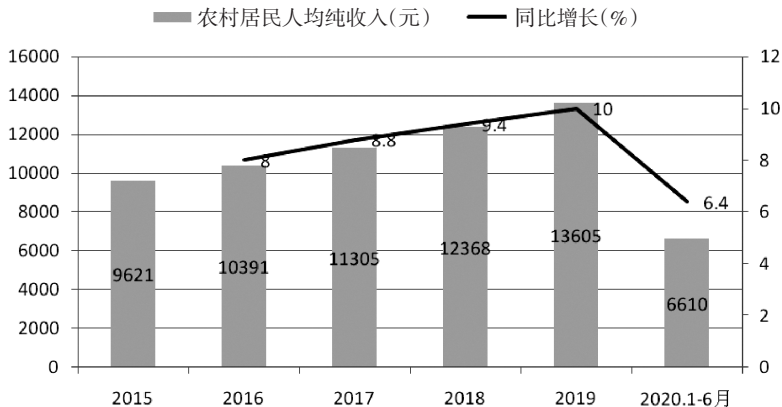


图 1 2015—2020 上半年兰州农村居民人均可支配收入情况

数据来源: 兰州市统计局; 2019 兰州统计年鉴、2019 年兰州市国民经济运行情况、2020 年上半年兰州市经济运行情况

（七）脱贫工作成效较为明显

2019年，脱贫成果进一步巩固提升，减少贫困人口1.05万人，贫困发生率下降到0.32%。2020年全市聚焦剩余贫困人口、边缘人口和监测人口，调整完成“一户一策”，从动态调整数据情况看，全市剩余贫困人口1277户3822人，监测户333户1212人、边缘户515户1734人边缘户进行挂牌督战，定期督查，分析形势，精准施策，确保年底现行标准下建档立卡贫困人口全部脱贫。

二、兰州市农业农村经济运行中面临的问题

（一）农业农村经济新的增长点缺乏

从全市农业农村发展形势来看，传统种养业效益下滑，支撑现代农业转型升级的新的增长点尚未有效形成，一二三产融合发展的文章还没有做透；在民宿业蓬勃兴起的同时，如何加大乡村振兴示范带和生态休闲产业带“串点连线成片”建设，做好一二三产融合发展文章，拓宽农民增收渠道，为现代农业转型提升提供强有力的支撑。

（二）农民增收中出现的新问题

一是农民群体间的不平衡，主要表现在农村居民收入低于平均水平和农村居民家庭人均可支配收入低于平均水平占比较高，缩小农民群体间收入差距仍然任重道远。二是继续做好消除薄弱



村工作，加强对低保的动态管理，对因病致贫、低保户及时排摸，确保做到应保尽保。

（三）高质量脱贫难度比较大

近几年，通过各级政府的不懈努力，全市的扶贫工作有了显著成效，但仍然存在一些短期之内难以解决的问题。一是全市农村贫困人口中老、弱、病、残占很大比例。对于这一部分贫困人口的帮扶，还需要加大对社会保障体系的投入力度，减少因病返贫的概率。二是部分贫困群众自身“造血”能力不足，极易因病、因灾出现返贫现象。三是贫困群众的内生动能不足。这些贫困群众往往以养殖、经济作物种植为主，规模小，受市场和气候变化影响大，抗风险能力弱，而且贫困地区农村基础设施条件较差、物流不畅，缺资金和技术的状况在短时期内难以根本改变。

（四）乡村振兴战略难度依然较大

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是新时代做好“三农”工作的总抓手。其中，产业振兴是推动乡村振兴的重点。产业兴、百业兴。只有产业兴旺了，农业农村各项事业发展才有坚实的物质基础。从兰州市现实的情况来看，乡村经济处于整个经济发展的末端，经济要素依然高度集中于大城市和中心城镇，农村转型升级面临基础设施、金融环境、人才支撑等现实制约，成为乡村振兴最大的现实瓶颈。

（五）城乡收入比有增大的趋势

2020年上半年，兰州市城镇居民人均可支配收入20191元，同比增长3.5%，较一季度提升1.2个百分点，较去年同期下降5.9

个百分点。农村居民人均可支配收入 6610 元，同比增长 6.4%，较一季度提升 2.0 个百分点，较去年同期下降 3.6 个百分点。以 2020 年上半年数据测算，城乡收入比为 3.05，高于国家统计局规定的关于小康社会统计监测指标 2.80 的标准，没有完成这一指标。在决战决胜全面建成小康社会的紧要关头，应充分评估疫情对农民增收造成的不利影响，尽快研究如何在加强疫情防控的基础上推进贫困人口脱贫、防止脱贫人口返贫，切实提高农民收入，缩小城乡差距，确保兰州市顺利完成小康社会监测指标，同全国人民同步进入小康社会。

（六）农村环境整治仍任重道远

改善农村人居环境，建设生态宜居的美丽乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。但各地环境状况很不平衡，总体与生态宜居的目标要求还有较大差距，一些地区脏乱差问题还比较突出。特别是农村垃圾、污水处理设施建设严重滞后，不少地方因人们环保意识相对较滞后、经费不足、监管不力，“户分类、村收集、镇转运、县处理”的垃圾处理模式未能较好落实，以致“污水横流、垃圾遍地”的现象时有发生。农村环境整治的统筹推进工作机制还不完善。农村环境整治涉及环保、农业、建设等多个职能部门，需要各个部门统筹协调、相互配合、合力推进，但还未形成各部门有效统筹推进机制，各个部门各自为政，甚至出现掣肘的现象，影响治理工作推进。



三、2021年兰州市农业农村发展的对策

（一）切实加强党对“三农”工作全面领导

坚持各级党委总揽全局、协调各方，调动一切积极因素，形成决胜农村全面建成小康社会的强大合力。一是全面落实五级书记抓乡村振兴。强化“五级书记抓乡村振兴”的制度保障，研究谋划2020年后减贫工作与乡村振兴领导小组及其办事机构的统筹。加强各级党委农村工作部门建设。二是大力培育“一懂两爱”“三农”干部队伍。借鉴脱贫攻坚的经验做法，探索推行选派乡村振兴第一书记制度，选派乡村振兴驻村工作队。实施乡村人才成长工程，努力把人才留在乡村。三是加强乡村振兴绩效考核。统筹实施脱贫攻坚与乡村振兴考核，脱贫攻坚期内，按现有考核制度执行。四是充分发挥群众主体作用。采取以奖代补等办法引导农民参与“一事一议”筹资筹劳，探索建立群众适当付费的基础设施管护机制，激发群众投身乡村振兴的主动性、创造性。

（二）多渠道稳定就业，努力增加农民工资性收入

农民收入的主体来源是工资，工资收入要占全部收入的一半，拉动工资收入对增加农民整体收入的效果也最明显。要做到这一点，唯一的出路就是不断扩大农民非农就业。一是推动农村劳动力专业化组织化。以村或镇为单位成立农村熟练劳动力劳务服务组织，对他们进行专业培训，提升劳动力技术水平和劳动效率，提高组织化程度。二是加强农村劳动力供需对接。在县域范围建

立农村劳动力信息对接平台，由政府推动劳动力供需精准对接，避免信息不对称造成的劳动力闲置。三是进一步健全乡镇社区的居住服务、公共服务、社区服务功能，促进第三产业发展，增加农民就业机会。

（三）全面推进农村环境整治，建设生态宜居美丽乡村

深入落实《甘肃省农村人居环境整治三年（2018—2020年）行动方案》，全面治理农村生活垃圾，使全市85%以上的村庄生活垃圾得到有效治理。推进厕所革命，大力开展农村户用卫生厕所建设和改造。强化农村生活污水治理，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，实现污水集中处理。强化城乡居民的环保意识，使建设生态宜居美丽乡村的使命和目标成为群众自发的意识和行动。强化农村环境整治的科技支持，对污染物进行减量化、无害化处理和控制在。

（四）建立健全乡村治理新机制

坚持自治、法治、德治相结合，完善乡村治理机制。一是着力健全乡村治理工作机制。构建党委农村工作部门牵头抓总、相关部门各司其职的乡村治理推进机制。二是着力增强乡村自治能力。健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制，严格落实“四议两公开”，建立完善村级事务协商机制，激发群众自治活力。三是着力建设平安乡村。深入推进扫黑除恶专项斗争，加强农村交通、地质灾害等安全隐患排查和专项治理，完善矛盾纠纷排查调处化解机制，不断提升群众安全感。四是着力培育文明乡风。持续推进农村移风易俗，重点解决农村婚丧问题、天价彩礼、孝老式微、老无所养等不良社会风气。



（五）有效防范化解农业农村领域风险

增强忧患意识，提高防控能力，千方百计防范化解重大风险。一是注重防范化解市场风险。推动政策性农业保险扩面提标，重点扩大特色产业保险，推广目标价格保险，全面提升农业风险防范水平。二是注重防范化解自然风险。加强自然灾害预警，扎实做好防汛抗旱，最大限度地减轻农业灾害损失。严防严控重大动植物疫情，加强动植物防疫队伍建设，建立健全动植物防疫体系，强化培训和实战演练，切实增强重大动植物疫情防御和应急处置能力。三是注重防范化解社会风险。加强对工商资本租赁农地监管和风险防范，严格农地用途管制，严禁“非粮化”“非农化”倾向，对工商资本租赁农地实行分级备案，健全多方参与、管理规范的风险保障金制度，引导农村土地经营权健康有序流转。四是注重防范化解安全风险。全面深入排查治理农业机械等行业领域安全生产隐患，堵塞安全监管漏洞。扎实开展农药残留、“瘦肉精”、生鲜乳违禁物质等专项整治，确保“舌尖上的安全”。

（六）以产业发展促进稳定脱贫和乡村振兴

坚决打赢脱贫攻坚战。坚持现行扶贫标准，完善大扶贫格局，扎实推进产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫搬迁等各项扶贫工作。加快产业发展，建立稳定脱贫的产业支撑。加快培育带动能力强的新型农业经营主体，将贫困户嵌入生产体系中。引进、培育和提升种植大户、家庭农场、合作社、龙头企业等一批新型经营主体，特别要积极引导和支持能人返乡创业，带动农户致富。根据新型经营主体在带领贫困人口脱贫致富中发挥的作用，在项目资金、融资、税收等方面给予支持。鼓励支持市场主体合作，形成

合作社组织生产、龙头企业加工对接市场的产业化联合体。通过“龙头企业+农民专业合作社联合体+基地+农户”的模式，破解农产品上行的规模化约束。积极推进乡村旅游转型升级。大力开发田园观光、果蔬采摘、民俗体验、乡村康养、民宿度假等乡村旅游产品，推进乡村景区化和休闲农业发展，培育新的经济增长点。

四、推动兰州市农业农村高质量发展的政策建议

（一）要从注重微观导向向注重政策的宏观调控转变

今后我国经济发展的显著特征要重视国内国际两个市场，兰州市农业农村发展必须将国内国际双循环作为重点关注的方向。一是把农业农村高质量发展作为重要战略，紧密结合国家乡村振兴战略，将两者有机结合起来。二是将新型市场主体培育作为一项重点工作，扶持各类创业主体，如农户之间联合、家庭农场发展、返乡青年创业等。三是要将农村新型生产体系和经营体系作为“十四五”期间的重点工作。

（二）要加大对各类农业产业化联合体的培育力度

农业产业化联合体作为农业经营体系创新的重要载体，是促进现代农业发展的核心引擎。一是培育各类新型农业经营主体，夯实联合体的发展基础，推进农业合作社的自身能力建设，加大联合体中要素合理流动机制的探索和创新，提高联合体中的违约成本；二是创新优化龙头企业与农业合作社的联合机制。从规章制度和机制设置层面加强联合体内合作的规范性，农业产业化联合应从单纯的种养向第二、第三产业延伸，在建设和发展农业产



业化联合体中高度重视金融风险防控；三是真正做优做强做大农业龙头企业，切实发挥龙头作用。加大力度培育带动力强的农业龙头企业，加大研发力度，加快龙头企业自主创新步伐，增强农业龙头企业的互联网思维与品牌化意识。

（三）要从短期政策体系向长期政策体系转变

今后兰州市农业农村发展要充分考虑估计国内两大市场因素。一是提高农业中高档农产品的比重，特别重视生产面向中西亚市场的农产品。二是严格执行国家标准，甚至要按照国际标准进行生产，大力提升农业企业的品牌意识。三是支持农业科技企业和种粮大户，做好土地流转，形成规模农业。三是面向西部市场和中亚市场来调整农业和农产品结构。四是支持龙头企业，利用光热条件较好的企业在兰州新区周边形成规模较大农业产品市场体系。五是调整农业农村发展思路，以“产业、生产和经营”三大体系作为“十四五”战略重点。

（四）要加大农村电商体系和农产品直销市场体系建设

长期以来，农产品流通环节大量挤占农民收益，所以要利用电商便利条件加大农产品直销市场体系建设。一是加强质量控制，能够形成规模性生产，保证产品的有机绿色。二是加强在城区的直销店建设，在交通便利地区建立直销点，方便市民购买。同时加大对社区、企业和学校配送。三是加强对物流企业对农村物流平台建设的支持力度，提升新鲜农产品物流效率。四是支持农村电商平台建设，支持一些带货销售平台建设，形成完整产销体系链条。

（五）要加强对农村相对贫困人口政策扶持

由于省市对农业农村的扶贫、生态、水电路等方面项目投入较多，而对农村人才培养、科技企业支持等方面政策支持不多。过去多年提到的“反哺体制”未形成，造成农村人口就业大多集中在“低端”行业，缺乏技能成为制约农民增收和相对贫困人口彻底脱贫的“卡脖子”因素，所以如何整合政府、企业和其他社会力量形成合力，把农村实用人才培养作为解决相对贫困人口政策支持重要方向。从目前兰州市永登西北片区、榆中北山等地区农村的情况来看，相对贫困人口的存在是客观的。因此，有必要加强对农村相对贫困人口技能支持的政策力度。

（六）要支持农业增产和提质增效措施落实

反思过去多年兰州市农业投入政策和实施措施，全市农业生产能力提升效果较为显著，过去靠高耗能投入，大量消耗资源的路径难以为继，迫切需要农业向绿色可持续发展的途径转变。在探索现代农业发展道路上，进一步提升本地区“米袋子、菜篮子”工程，确实保障粮食安全。健全耕地保护制度，从农业发展方式上实现根本性转变，提高农业农村政策的靶向性，进一步优化农业的产业结构，发展绿色有机农产品。同时依托乡村富集的旅游资源，大力发展休闲农业、观光农业，通过良好乡村环境吸引高附加值农业产业项目落地生根，实现农业档次提升。

（七）要大力推动城乡融合发展来促进乡村振兴

推动城乡融合，必须让大量工业和城市资源下沉到农村，服务于乡村振兴，才能真正带动农业农村发展，让城乡之间互相赋



能,实现农业农村现代化,补齐找齐农业农村发展的短板,促进农村的产业发展、基础设施等方面资源配置更加趋于合理。只有两者相互有机融合,乡村资源与城市的大市场有效衔接,才能释放出更多的发展红利。2019年4月出台《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,从某种程度体现了国家从顶层设计上加大力度推进城乡融合发展,目的是改变长久以来形成城乡分割的局面。也充分说明单纯依靠农业农村自身发展实现乡村振兴的难度,必须走城乡融合发展,走城市带动农村,以工业支援农业发展道路,才能最终实现乡村振兴。

参考文献:

- [1] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [2] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政.第二卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政.第三卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [5] 谋划好“十三五”时期扶贫开发工作,确保农村贫困人口到2020年如期脱贫[N].人民日报,2015-06-20.
- [6] 马建堂.认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神齐心协力打赢脱贫攻坚攻坚战[J].国家行政学院学报,2016(2).

兰州市经济社会发展“十四五”规划 重大问题和 development 建议

牛铮超 *

摘 要:

兰州市国民经济和社会发展第十四个五年规划是党提出两个百年奋斗目标的起始阶段，是面临百年未有之大变局及百年来重大疫情对世界的影响的冲击下的第一个发展规划。“十四五”的规划我国经济社会发展进入新时代的规划，因此，编制好“十四五”规划决不能用过去的常规思维，也不能沿用过去的模式、方法。就此，本文提出了一些新发展方向及建议。

关键词:

“十四五”规划 新发展时代 新发展方向 建议

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化新征程的重要开端，而“兰州市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要”（以下简称“十四五”规划）是中国经济社会发展进入新时代后编制的第一个发展规划，是面临百年未有之大变局及百年来重大疫

* 牛铮超，兰州市社会科学院城市研究所所长、研究员，主要研究领域与研究方向为区域经济和城市经济、城市发展研究。



情对世界影响的新发展规划。因此，编制好“十四五”规划必须体现进入新时代发展的特征和新理念，此尤为重要。

一、必须体现新发展时代的特征和要求

（一）要体现习近平新时代中国特色社会主义思想的生态观

“十四五”规划必须体现习近平新时代中国特色社会主义思想的生态思想，把“生态资本”战略作为区域经济社会发展的核心战略体现在“十四五”规划中，加快建立健全生态文化体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系；全面优化国土空间开发布局，调整产业布局，培育壮大生态产业、绿色产业，推进资源全面节约和循环利用；建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的生态文明体制，促进生态科研成果转化，促进资源节约、环境友好、规范有序的绿色发展体系建设。

（二）要体现治理能力与治理体系现代化的要求

党的十九届四中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化的目标。城市治理体系和治理能力的现代化当然是国家治理体系和治理能力的现代化题中应有之义。今天，面对治理能力和治理体系现代化的任务，就需要系统总结概括我们过去在城市治理上的成功经验和制度框架更好转化为城市治理效能，从而为提升城市治理效能以应对城市发展中的各种风险挑战，用“十四五”规划的制定充分体现出来。

（三）要体现百年未有之大变局的发展趋势

面对百年未有之大变局，其核心是发展新模式，科技新革命，经济新产业。新科技的迅猛发展必然带来治理的新模式之变，其实质是运用现代信息技术推动城市运行系统的互联、高效和智能。以智慧的理念规划城市，以智慧的方式建设城市，以智慧的手段管理城市，以智慧的策略发展城市。城市治理能力依靠科技会大幅提高，发展规划是城市治理能力的集中体现，百年未有之大变局自然要体现在“十四五”规划之中。利用大数据在经济、政治、文化、社会、生态等方面的数据信息资源，指引目标设定和规划决策，推动规划基础信息互联互通和归集共享，提高规划编制和管理的科学性。

（四）要体现高质量发展要求的落地

当前及未来，随着我国经济社会主要矛盾转化，我们全面打造以人为本、更加公平、更为多样、更高质量的生活就成为“十四五”期间的一项重要任务。以“高质量发展、高品质生活、现代化建设”为要求，在“十四五”规划编制中，从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面全方位规划，系统谋划，坚持问题导向，充分考虑兰州市域自然禀赋、发展基础的差异性，发展阶段的不同步，以“补短板、强弱项、提质量”作为解决发展不平衡、不协调问题的抓手，推动经济社会高质量发展。

（五）要体现新发展格局中新要素聚集

数据要素和技术要素已经成为区域经济发展的核心驱动力，“十四五”规划中要体现新要素的聚集和配置规划。加快完善促进



新要素自由流动的政策体系，通过市场力量促进各种要素尤其更要体现新发展格局下新要素聚集和配置。数据要素是随着科学技术的快速发展形成的新的区域发展要素，是促进区域发展新的经济增长点。今后更应注重培育数字经济新产业、新业态和新模式，探索建立统一规范的数据管理制度，丰富数据产品。要加快发展技术要素市场，围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，加快构建研产学研用一体化发展格局，促进技术产业化。

二、用战略思维高位谋划

（一）实施区域协调发展的战略谋划

“十四五”规划将围绕建立区域协调发展新机制，重点关注兰州在全国的地位作用，在西北、在全省的地位作用，关注重点区域、重点领域等协调发展；关注经济规律下的产业转移和经济发展的空间结构变化趋势，制定相应的对策和措施；建立并完善区域战略统筹机制、区域政策协调机制，优化区域互助机制，继续健全市场一体化发展机制；不断强化辐射带动能力和影响力，“以点带面”助推大区域（兰西城市群、省会经济圈）高质量发展；研究区域内全要素的布局优化，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的与基本实现现代化相适应的区域协调发展新机制。

（二）构建促进创新全生态体系的谋划

“十四五”规划必须围绕深化实施创新驱动发展战略，提出完

善发展政策、后补贴政策、奖励政策、采购政策，并制定推动政策落地的具体措施，优化创新政策环境；深化科技体制改革，用简政放权的“减法”换取创新创业的“加法”，扶持培育创新型领军企业；创新引人、用人、育人长效机制，研究建立合适人才聘用机制；促进科技交流合作“走出去”和“引进来”相结合；支持和鼓励创建创新型孵化器，搭建风险投资与创业创新成果对接平台，开展技术成果转化和交易，推进科技成果熟化转化。从而培育和营建开放、包容、和谐、有序的创新生态系统，激发创新主体的最大动能。

（三）提升兰州城市化发展质量的谋划

国家的“十四五”规划是国家层面的城市群为动力的发展战略，势必会吸引其他地方尤其是欠发达城市的人口、资源等要素向上向优聚集，所以，兰州必须紧紧抓住“兰西城市群”这一国家战略，抱团发展互利互惠壮大发展，找准基础设施短板，明确方向，增加公共空间，提升城市环境品质推动城市功能突出化，而不是过去提的“完善城市功能”，要突出城市内各个区域的不同功能，形成合理的城市功能融合体系；开展城市生态环境修复治理最大限度的用好黄河穿城而过这个重要资源和重大优势，作美黄河，才能作美兰州，改善兰州城市人居环境；坚持城乡融合发展、统筹实施新型城镇化战略与乡村振兴战略，坚持深化改革、破除新型城镇化体制机制障碍。

（四）关键领域深化哪些改革的谋划

“十四五”规划在基础性关键领域改革方面，持续推进营商环境重点领域改革，完善具有中国特色及区域特色的营商环境评价



体系；研究支持民营企业发展壮大的措施，为民营经济营造更好的发展环境；建立健全有效的财税体制、完善预算管理制度、深化税制改革，推动财税制度改革，建立公平统一、调节有力的现代税收制度；权衡财政风险与公共风险的关系，强化财政、金融和经济风险统筹管理；把防范金融风险放到突出位置，稳步推进风险防范工作，完善配套监管制度和风险防范机制。

（五）优化对外开放新格局的谋划

“一带一路”国家战略的提出和实施，甘肃、兰州成为对外开放的前沿。因此，“十四五”规划要把对外开放作为重大问题来研究和规划。2020年国家又提出了“国际国内双循环”战略，对内开放也成为需要重点研究和规划的问题。“十四五”规划的对外、对内开放研究要遵循共商共建共享原则，围绕畅通对内对外开放通道、强化对内对外开放平台、扩大对内对外开放领域、优化对内对外开放体制机制等方面，针对发展基础和实际需求，充分利用资源条件，提出全方位、高水平对外开放格局打造的思路、目标和任务。通过实施全面对内对外开放战略，激发对内对外开放的活力、提高对内对外开放的质量、优化对内对外开放布局。同时，以对外开放不断引入外部高科技与创新要素，实现对内整合创新资源，在更高起点上推动自主创新，以实现经济社会高质量发展与创新能力跨越式提升。

三、要在几个重大发展问题上提出“破题”之策

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》的发布（以下简称《指导意见》）和2018年3月1日国务院批复的《兰州—西宁城市群发展规划》，决定了兰州在未来10~15年甚至更长时间内引领区域高质量发展的路径、方向、目标。必须成为兰州“十四五”规划的题中重要内容。

（一）要在“一带一路”次区域合作中发挥主动作用提出方向路径

《指导意见》中明确要求兰州要在新时代构建西部大开发进行次区域合作中发挥主导作用。兰州必须梳理已有的发展成果，充分发挥兰州的核心枢纽地位，发挥甘肃兰州居于四个民族自治区的核心枢纽地位、战略纵深地位和国家“肘腋”屏障地位，以建设门户枢纽城市为对标，以兰州作为西部大开发的重要战略支点、“一带一路”和陆海新通道的连接点和枢纽为支撑，要在加快丝绸之路经济带重要区域，形成西向中亚、南亚，东向国内中原地区、西南地区、华北地区的交通枢纽和国家战略储备、商贸物流、文化科教、医疗卫生、备灾服务的中心，在实现丝绸之路经济带的互联互通，产业合作、对外贸易、电子跨境贸易及新兴业态的发展上，作出规划，抢先发展，抢抓“一带一路”这个最大的机遇，发挥共建“一带一路”的引领带动作用。

（二）要在兰西城市群中发挥引领作用作出规划

兰西城市群被中央纳入了黄河流域高质量发展这一重大国家战略的整体规划中同步发展，这是兰西城市群发展迎来的重大利好！新时代西部大开发新的十年，兰西城市群发展必有大动作，迎来跨越式发展的重大契机。兰州要夯实经济实力，做好准备，成为整个黄河流域高质量发展的上游龙头，紧抓历史机遇，扛起



发展“大旗”，为推动沿黄地区中心城市及兰西城市群高质量发展作出应有的担当。

（三）要在做大经济总量上提出真正破题之策

《指导意见》提出，“鼓励重庆、成都、西安等加快建设国际门户枢纽城市”。兰州的区位完全应该是“门户枢纽城市”，但只能与昆明、南宁、乌鲁木齐、呼和浩特排在一起，定位在“面向毗邻国家的次区域合作支撑能力”建设上，就是因为兰州的经济实力欠缺，即使是与这几个城市相比经济总量排在最后，因此，未来十年一定要在夯实经济实力上下大功夫。2020年兰州经济总量排名全国第92位，这不是兰州应该处在的位置，要抓住疫情后国家发展公共卫生体系的重点，发展兰州的“生物产业”“新材料产业”“绿色涉核产业”“现代装备制造业”“新型化工产业”，实现总量翻番，重回50强。

（四）要在如何做大省会城市人口上作出规划

经济发展的实践证明，保持一定的城市人口的增长，不仅不会拖累经济，反而会成为经济发展的动力。我们的近邻西安的发展路径给了我们很好的启示，2019年西安市户籍人口突破1000万，GDP即将迈入万亿元俱乐部，达9321.39亿元，还有武汉、合肥、贵阳这些经济增长较快的城市，同时也是人口增长较快的城市。要强省会，就要聚集资源，资源的聚集离不开人，所以，一定意义上说人口强，省会就强。统计显示，2019年兰州市的户籍人口排在省会城市及一些非省会城市的计划单列市的倒数第五位，只比海口、西宁、银川、拉萨多。现阶段人口向大城市集中的趋势并没有改变，为了实现内循环，国家出台了新型城市化的系列

政策，人口向特大、大城市聚集的趋势只会加快。完全可以预见，未来 20 年，城市要发展的越好，越需要吸引人口的聚集、各类人才的聚集，才能带来新一轮经济发展。兰州除了用落户政策、区划调整等手段集聚更多的人口，毫无疑问更应该吸引和留住更多地受过良好教育的年轻人口，兰州每年 50 万以上大专、高职院校在校生，应该吸引他们更多地留在兰州，这是兰州诸多优势中相对最大的优势，也是促进更大发展的基础。未来国家布局的几大战略，必然带来甘青宁区域城市化率不断提升，作为区域中心城市，人口向兰州聚集依靠产业、依靠环境、依靠发展机遇。未来十年，兰州要规划出 600~800 万人口的发展环境和条件，要形成一个有活力、有创造力、充满生机的城市。

（五）要在振兴工业实现产业升级上出实策

城市崛起，产业为基。当年武汉曾经一度抛弃制造业，靠商贸服务业求发展，但是发现走了弯路以后，重回制造业，才唤回了近些年的高速发展。因此，决定兰州未来发展的最大问题，仍然是产业选择问题，对于长期依靠“油、烟、铁”的低端产业，经济增长缺乏新的动能。西部大开发的这二十年，兰州也是走了弯路，发展商贸服务业成为重点，使得兰州到 2018 年三次产业之比是 1.94:33.74:64.32，三分之一的工业对一个西部大开发的承载城市来说，显然是太小了，兰州的三产，虽占比 64 以上，可多为“小、散、弱”，“身不强、力不壮”，促进经济加速发展“使不上劲”，这样的三产，遇到疫情或大的冲击反而是“一触即溃”，没有大型生产性服务业，没有工业产业作为基础的第三产业是空中楼阁，根本没有抵御经济波动的承受力。兰州要在新的十年实现加快发展，尤其是要在制造业产业方面实施重点突破。这是兰州



最大的发展方向。兰州有强大的科研实力，依靠科技实现产业升级对兰州来说就是最大的机会。

（六）要在形成西部地区一流营商环境上有实招

兰州应该冷静分析影响经济发展的真正问题所在，重要的是立足兰州经济发展实际，不仅要找出与贵阳、合肥是拿什么超过我们的，还要找出我们的发展优势。兰州经济既不可躺在曾经辉煌里妄自尊大，更不能因近期落后而妄自菲薄，也不能邯郸学步似学习“先进”、东施效颦似借鉴“开放”。在硬件上，兰州最有资格和能力成为资源交换的枢纽、交通节点的枢纽，成为亚欧大陆的交易中心、物流中心、信息中心、能源装备输送中心等等。其次，兰州要成为人才的高地。兰州的科研机构 and 高校在校人数在西部也是前列的，但是却无法吸附更多人才，精英流失非常严重。未来兰州要打造一流的营商环境，首先要成为人才的聚集中中心，增加对人才的吸附能力、包容能力，汇聚天下良才，发挥百家智慧。正在打造国际一流营商环境的兰州，应该力争进入“世界银行全球营商环境样本城市”之列。

（七）要在成为国家科学中心上提出有效之策

《指导意见》明确提出：“以创新能力建设为核心，加强创新开放合作，打造区域创新高地。完善国家重大科研基础设施布局，支持西部地区在特色优势领域优先布局建设国家级创新平台和大科学装置。加快在西部具备条件的地区创建国家自主创新示范区、科技成果转移转化示范区等创新载体。进一步深化东西部科技创新合作，打造协同创新共同体。”建设综合性国家科学中心，有助于汇聚世界一流科学家，突破一批重大科学难题和前沿科技瓶颈，

显著提升中国基础研究水平，强化原始创新能力。第一次提出西部大开发时，兰州的 GDP 为 300.32 亿元，合肥 325 亿元，差距微小，到 2019 年，合肥的 GDP 为 9409.4 亿元，是兰州的 3 倍多，其中一个重要原因就是合肥有 8 个大科学装置（北京 7 个、上海 5 个、兰州 1 个），还有具有国际影响力的创新型和研究型大学——中国科技大学。这一点上兰州有一定的优势，有中国科学院兰州分院，有一百多年的兰州大学，下一步引进国家大科学装置，引进科学院大学，高标准建设科学城，甚至成为国家科学中心城市，全在于我们的争取和努力中。

（八）要在把城市变得更美上有重大发展之策

兰州因黄河而兴，因黄河而美，黄河塑造了这座城市的精神气质。“十四五”期间，兰州需要全面提升城市经济品质、人文品质、生态品质、生活品质，增强市民获得感、幸福感、安全感。大作黄河文章，实施“黄河八水绕金城”重大工程。黄河流经兰州 153 公里，其中市区 42 公里，径流高差 151 米，完全可以引柴家峡水库的干净水，用西高东低的自然落差，优选兰州南北若干条河洪道，自流注入其中，并把这些河洪道进行高质量美化、高水平亮化、高密度绿化、大幅面景观化，打造兰州五 A 级大旅游景区，把主城区的黄河两岸变成“多河多水多岸”的美丽景观，打造成为“天下黄河第一城”品牌典范，使“山、水、城、桥”相互辉映的美景成为兰州城市新名片。同时，兰州需要重视城市文化的重塑，它体现着一个城市综合实力和灵魂，要让黄河孕育出的千年城市文脉、河湟文化、现代工业文化得到体现，让文明在此交融，美丽在此绽放，城市以此崛起。



四、应注意的几个具体问题

（一）重视现状和环境研究

对区域现状了解清楚，对未来发展环境判断准确，是科学编制规划的基础。重视对区域现状的深入调查，通过实地走访和座谈等多种方式进行调研，研究发展现状，分析现有资源支撑和发展基础。同时，研究国家政策和环境变化，判断未来发展形势，并研判在大区域和环境中的战略地位。

（二）重视区域瓶颈问题的解决

基于问题导向，高度重视区域瓶颈问题的解决。五年规划纲要作为经济社会发展的宏伟蓝图，居于规划体系最上位，涉及经济社会发展的方方面面，在规划编制中既要全面，又要重点突出，尤其要致力于打破制约区域发展的瓶颈，找准突破发展的切入点、解决核心问题，发挥战略导向作用，这样才能高质量发展。

（三）科学谋划“三个重大”工作

立足省情市情，紧扣国计民生，认真研究一批对经济发展和结构调整全局带动性强的重大工程，对推进社会建设、生态环保、改善民生作用显著的重大项目，对解决突出矛盾、增进公平效率有力有效的重大政策。加强科学充分论证项目，为补短板、增后劲、促均衡、上水平提供支撑。

（四）注重本土，突出自身特色

注重吸收兰州本土长期从事区域经济战略研究的专家，注重吸收过去“五年规划”研究编制的丰富经验，避免“外来的和尚好念经”的做法，把“十四五”规划研究制定的主导权掌握在自己手中，掌握在最了解情况，长期研究甘肃、兰州实际问题的专家手中，他们提出的解决之道才最结合实际、最接地气。应突出区域自身发展特色，尊重区域发展规律，寻找区域与其他地区的异同，挖掘其发展的价值，准确把握其发展特色，并在经济社会发展规划中突出区域特色。

参考文献：

〔1〕习近平对“十四五”规划编制工作作出重要指示.新华社“新华视点”，2020-08-06.

〔2〕李克强主持召开“十四五”规划编制座谈会.据2019年11月26日中央电视台报道.

〔3〕中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议.中共中央十九届五中全会决议.新华社新华网，2020-10-29.

B. 5

兰州制造业振兴发展研究

曾月梅 房先平 *

摘要:

本文分析了兰州制造业发展的现状，认为兰州制造业发展存在的问题主要是产业结构不够优化、产业发展总体处于产业链分工的中低端、主要支柱产业易受宏观经济周期性影响、科技创新能力和水平不高、招商面临困难等，从进一步加强创新驱动发展、推动兰州

* 曾月梅,兰州市社会科学院院长,主要研究方向为城市发展。

房先平,兰州市社会科学院经济所副研究员,主要研究方向为区域经济、城市发展、社会建设。

传统产业“三化”改造、发力新基建助推战略性新兴产业发展、强力推进招商引资和项目建设、推动制造业集聚集群发展等方面提出了新形势下兰州制造业振兴发展的对策建议。

关键词:

制造业 振兴 发展

作为西部老工业城市，制造业始终是兰州经济发展的支柱性产业。改革开放以来，兰州工业走过了从手工作坊到机械加工再到智能制造的历史阶段，形成了以石油化工、装备制造、有色冶炼、新材料、新能源、生物医药等为主体，门类比较齐全、基础比较雄厚、具有较强实力的制造业体系。虽然发展中有起伏，但兰州不曾放弃把制造业做大做强的努力，并不断转型升级，近几年更是积极培育先进装备制造、新材料、精细化工、大数据和信息化、新能源汽车、生物医药等新兴产业，兰州制造业始终具有一定的比较优势。随着“十三五”的收官和“十四五”的启动，兰州要有新的发展，必须在“十四五”期间的制造业上进一步发力，在制造业取得更大的发展才能在新一轮发展中争取主动，取得发展先机。

一、兰州市制造业发展现状

（一）产业发展总体情况

兰州市现有石油化工、新材料、装备制造、电子信息、有色



冶金、建材、烟草、生物医药、新能源、节能环保、食品及轻工等 11 个制造业行业，制造业地位依旧举足轻重。据兰州市第四次全国经济普查公报，2018 年底兰州共有工业企业法人单位 4024 家，从业人员 20.37 万人，资产总计 3454.68 亿元，负债合计 2146.67 亿元。其中制造业企业法人单位 3595 个，从业人员 13.02 万人，资产总计 2411.11 亿元，负债为 1399.59 亿元。全市工业企业 2018 年全年实现营业收入 2593.52 亿元，其中制造业实现营收 1959.95 亿元。(见表 1)

表 1 截至 2018 年 12 月 31 日兰州制造业总体情况

单位：个、万人、亿元

	企业法人单位(个)	从业人员(万人)	资产总计(亿元)	负债合计(亿元)	营业收入(亿元)
合 计	3595	13.02	2411.11	1399.59	1959.95
农副食品加工业	350	0.39	29.98	11.61	23.41
食品制造业	164	0.34	45.84	14.63	22.79
酒、饮料和精制茶制造业	45	0.32	35.1	12.66	31.27
烟草制品业	3	0.27	173.82	66.98	151.92
纺织业	31	0.15	22.34	6.96	3.84
纺织服装、服饰业	55	0.11	2.75	1.2	1.48
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	6	0.05	14.55	6.24	0.6
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	57	0.04	1	0.0002	1
家具制造业	157	0.09	4	1	2
造纸和纸制品业	50	0.09	6.15	4.45	5.96
印刷和记录媒介复制业	191	0.3	10.85	7.3	6.67
文教、工美、体育和娱乐用品制造业	66	0.03	3	2	1
石油、煤炭及其他燃料加工业	24	1.75	248.53	143.11	614.06
化学原料和化学制品制造业	230	0.95	146.07	71.94	77.34
医药制造业	46	0.63	149.37	59.9	53.62

续表

	企业法人 单位(个)	从业人员 (万人)	资产总计 (亿元)	负债合计 (亿元)	营业收入 (亿元)
化学纤维制造业	3	0.01	19	8	0.0004
橡胶和塑料制品业	220	0.43	47.61	32.3	17.26
非金属矿物制品业	661	2.04	394.22	213.41	204.4
黑色金属冶炼和压延加工业	43	0.71	119.72	109.77	163.13
有色金属冶炼和压延加工业	38	0.75	248.45	142.17	338.93
金属制品业	482	0.56	88.58	49.57	57.64
通用设备制造业	213	0.64	108.46	89.99	30.67
专用设备制造业	190	1.14	247.92	194.55	58.87
汽车制造业	22	0.1	30.62	25.08	6.74
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	18	0.16	35.91	19.09	13.14
电气机械和器材制造业	133	0.64	108.44	66.74	53.22
计算机、通信和其他电子设备制造业	40	0.26	36.17	26.6	15.98
仪器仪表制造业	33	0.04	29.66	11.34	2.01
其他制造业	24	0.03	3	1	1

数据来源：兰州市第四次全国经济普查公报(第三号)

2010年以来兰州工业增加值除了2014到2016年持续下降外总体波动向上。2019年，全市完成工业增加值749.98亿元，比上年增长2.0%，轻重工业比重为25.4:74.6。2020年以来，兰州全面落实“六稳”“六保”各项任务。1至8月全市规模以上工业增加值比上年同期增长4.6%，高于全国平均水平4.2个百分点；全市工业固定资产投资同比增长26.8%，制造业投资同比增幅更大，达到34.1%，全市工业经济和制造业发展呈现总体平稳的良好态势。(见表2)



表 2 2010—2019 年兰州工业完成增加值情况

单位：亿元

年份	地区生产总值 (亿元)	工业增加值 (亿元)	轻工业 (亿元)	重工业 (亿元)
2010	1100.39	399.06	84.19	314.87
2011	1360.03	496.72	106.77	389.95
2012	1564.41	562.42	120.89	441.53
2013	1828.98	614.45	173.15	441.3
2014	2000.94	594.27	164.37	429.9
2015	2095.99	535.04	146.99	388.05
2016	2287.16	526.83	162.1	364.73
2017	2500.8	607.13	175.03	432.1
2018	2732.94	646.48	155.25	484.75
2019	2837.36	749.98	295.27	559.49

数据来源：《兰州统计年鉴2019》《2019年兰州市国民经济和社会发展统计公报》，2019年轻重工业增加值是按比例计算所得，只作参考，准确的以将来统计年鉴公布为准

（二）产业空间布局现状

目前，兰州市形成了以三区（即兰州高新区、兰州经济区和兰州新区）为依托，8个县区工业园为载体，错位发展的工业产业格局。近郊四区原则上不再新上工业项目，而以总部经济、科研基地、现代物流、食品加工、都市工业、电子信息产业等为主要发展产业；兰州新区和远效县区被规划为制造业布局的主阵地，也是中东部沿海城市转移产业的承接地。现有传统制造业企业以及转移来的产业通过出城入园、产业升级、转移落地等向兰州新区或远郊四区工业园聚集，主要有石油化工、装备制造、有色冶金、能源电力、建材、农产品深加工传统主导产业和高端装备制造

造、生物医药、新一代信息技术、新材料、节能环保、新能源、航空航天等新兴产业。

（三）企业智能化、数字化改造提升加快

当前，兰州各区块、各行业的不同制造业企业处于机械化、电气化、自动化、信息化并存、发展不平衡的阶段，有的工业 2.0、工业 3.0 任务还未完成，有的已经开始了工业 4.0 的征程。近年来，兰州市出台多项实施方案，进一步明确了全市制造业智能化的目标，制订了具体的工作措施。兰州石化、国电甘肃省电力公司、中铝兰州分公司、兰石集团、海红科技等都争取到了国家和省上的大力支持，或成为国家两化融合贯标试点企业，或通过国家两化融合管理体系标准认定，或被列入工信部智能制造示范项目，兰石集团和甘肃省机械科学研究院列入国家级工业设计中心的名单。目前，兰州市在控制系统、机器人关键技术可编程控制器（PLC）、智能农机、智能仪器仪表、伺服电机、电作动产品等方面实现了突破；在烟草、生物制药、乳制品等领域，达到信息化自动化国内先进水平；成长起了一批智能制造领域竞争力和知名度较高的优势产品，在推进兰州制造业水平向中高端迈进方面上了一大步。

（四）若干产业形成集聚集群发展

石油化工产业现有企业 51 家，能生产 25 大类，380 余种产品，覆盖炼油化工基础原料、有机合成材料、精细化工、塑料加工、化工机械和化学清洗等领域。全市装备制造产业已形成了以石油化工机械、通用机械制造、电工电器、仪器仪表等为主体，向能源装备、轨道交通装备、航空航天高端装备、新能源汽车、



电工电气装备等领域拓展的装备制造业体系，兰石重工、3D 打印、甘肃建投、国器装备、陇星集团等一批龙头制造企业引领着兰州装备制造业再次腾飞。有色冶金产业现有规模以上有色冶金企业 53 户，初步形成电解铝、铝加工、碳素新材料和钢铁冶炼为主，以大企业为主导，中小企业协作配套、集聚发展的态势。新材料产业在技术创新、重点企业做大做强等方面成效显著，镍钴新材料、钛镍记忆合金等一批技术先进，性能可靠的新材料相继研发成功并投入生产。电子信息产业聚集发展势头明显，软件和信息技术服务业领域共有 13 户企业年主营业务收入达到亿元以上，25 户软件与信息服务企业通过国家信息技术服务标准 ITSS 符合性评估；电子制造业依托正威电子信息产业园、四联光电蓝宝石产业基地、甘肃省广播电视网络产业园、兰州新区三维大数据物联网智能制造产业园等园区，形成航空仪器仪表、航空雷达、电子元器件、电子原材料、LED 应用产品、应用电子产品等聚集发展。节能环保产业依托蓝科高新、科天环保、兴盛源、盛邦包装、宇同东方、甘肃西部建材等重点企业，不断拓展新的发展领域，目前已发展到 34 户。医药产业部分领域关键核心技术达到国内领先水平，已形成以生物技术药物、现代中（藏）药为重点的产业体系，初步形成兰州新区和高新区两大医药制造产业集群，拥有兰州生物制品研究所、中农威特等规模以上医药企业 17 户。食品及轻工产业形成涵盖烟草制品、农副食品加工、食品制造、饮料制造等产业体系，甘肃烟草、黄河啤酒、庄园乳业、爱里食品等重点企业规模不断壮大。

（五）“兰州制造”再启新征程

成立了兰州市振兴制造业工作领导小组办公室，全面落实

《兰州市振兴制造业实施方案（2019—2025年）》，主抓十大生态产业，推进“四千七百”产业链延伸壮大工程，用新一代信息技术为制造业赋能，着力于提质、降本、增效，以制造业高质量发展推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。2019年，兰州工业固定资产投资由负转正、实现两位数增长，全市规模以上工业增加值同比增长4.4%。战略性新兴产业和十大生态产业实现增加值占GDP比重分别达到15.3%和是22%左右，占全省生态产业增加值的35%以上。特别是抓住疫情催生的机会，快速发展出兰州市医用防护用品产业和产业链。

二、存在问题和发展的有利条件

（一）存在问题和困难

1. 产业结构有待优化。兰州虽已形成以石油化工、装备制造等产业为支撑的全工业体系，但以大型央企为主导的“油、烟、钢、铝、煤”重工业格局始终未变。2019年，全市轻重工业比重为25.4:74.6。轻工业比重低的兰州不仅错失了前十年享受中国消费红利的机会，在消费成为主推力的今天及之后相当时间，依然会被排斥在消费红利的门边。还因为制造业发展不足，虽然三次产业结构表面看起来比较合理，但经济发展基础不稳，抗压能力弱，遇到和新冠肺炎疫情类似的风险时，政府和财政压力都比较大，经济恢复慢，发展的韧性不足。

2. 产业发展总体处于产业链分工的中低端。兰州制造业产业层次总体偏低，资源加工型、传统产业占较大比重。产业发展依



然以原油加工、卷烟生产、电解铝、煤炭、钢铁初级产品加工为主，产业发展总体处于产业链分工的中低端。制造企业融资渠道较窄且单一，融资成本较高；产业链条短、精深加工产品少、产品附加值低，产业集聚集群程度不高，上下游企业供应链无法有序对接，专业化协作发展的配套能力不足等问题突出。科技创新投入占比低，企业技术水平不高，高素质的专业技术人员和具有创新精神的企业家短缺，经营理念较为落后，管理水平有待提高。产业升级步伐不快，高新技术产业发展不足，新兴产业尚未形成较大规模。以 2019 年工业增加值为例，占前三位的都是传统产业。（见表 3）

表 3 2019 年兰州规模以上工业分行业增加值

指标	增加值(万元)	占工业增加值比重(%)
石油、煤炭及其他燃料加工业	1958553.07	26.11
烟草制品业	1053006.71	14.04
电力、热力生产和供应业	576314.48	7.68
非金属矿物制品业	540121.74	7.2
黑色金属冶炼及压延加工业	454052.16	6.05
化学原料及化学制品制造业	349006.4	4.65
医药制造业	242651.78	3.26

数据来源：兰州市综合统计信息2019.1—12

3. 主要支柱产业易受宏观经济周期性影响。兰州石油化工、有色冶金、建材、电力、大部分装备制造等皆为周期性行业，受宏观经济影响大，持续增长空间小，发展平稳性不足。因为经济实力不强、技术研发投入不足、人才流失，兰州企业自身的竞争力提升缓慢，自主体系发展面临一定困难，企业“低、小、散”现象仍然存在，缺少对区域经济带动力强的大企业大集团。

4. 科技创新能力和水平不高。兰州虽然科技资源比较富集，但是科技创新能力却不强，科技创新成果也不够多。原因除了众所周知的科技创新体制机制不活，发展环境、待遇差对人才吸引力不够外，最大的原因是兰州科技创新的主体——企业，数量少且经济实力弱。2019年底全部工业企业的数量才4023个，规模以上工业企业的数量多少年徘徊在350家左右，小微企业也由于各种门槛发展不起来，创新需求不多不强烈。2017年当南方很多中等城市高新技术企业数量都超过千家、甚至数千家时兰州的高新技术企业才有300多家，这两年兰州企业的数量增加了，随之高新技术企业的数量也跟着增长，全市高新技术企业数量2019年达到574家，比2016年翻了一番多，但与大多数省会城市相比还相差太多。科技创新的主体是企业，企业多了科技创新需求就多，这时兰州的科技资源优势才能被激活。第二重要的原因是兰州规模比较大的企业更多属于央企，在集团里或许只是一个生产工厂，不承担科研任务，因此没有科研的需要和主动性，也就不会成为科技创新的主体。第三重要的原因是兰州的科研院所，特别是高层次科研院所多以基础研究为主，虽然基础研究可以促进当地的技术研发，但怎么把这些基础性的研究和兰州的制造业、工业经济紧密结合起来是一个难题。令人欣慰的是重离子技术衍生的重离子医疗装备产业正在兰州新区建设，发展出来的甘肃两家重离子医院也已经或即将投入使用，造福甘肃及周边省份居民。

5. 制造业招商面临困难或矛盾。首先是经济基础薄弱，兰州国家级新区光环减弱，社会发展领域短板多，离产业经济发达地区远，对外地投资商和人才吸引力不足，新兴产业招商很难突破。其次，传统产业相比新兴产业容易招商，但传统制造业处于产业链后端甚至末端，护城河欠缺、需求饱和，利润率的下滑是一个



长期大趋势，要选择对推动黄河流域生态保护和高质量发展有利有优势的传统产业项目有难度；加之老龄化加剧，人口红利不再，新生劳动力不再愿意从事制造业的工作，使得低端加工制造业招工愈来愈难，用工成本越来越高。虽然东部沿海地区比较优势低的传统产业不断被挤出，有向土地、人力等要素价格低的地方转移的趋势，兰州也具备了一定的承接优势，但比较优势不如中部省会和西安、成都、重庆等西部省会，而且传统产业引进后短期可能促进兰州经济增长，但长期看，挤占了新兴产业发展资源，不利于成长企业的落地和发展，不利于兰州经济的持续发展。

（二）发展的有利条件

1. 政策机遇叠加。“一带一路”建设、兰西城市群区域合作发展、《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，国家相继出台的支持制造业高质量发展系列政策措施，甘肃省委省政府《关于构建生态产业体系推动绿色发展崛起的决定》，都为兰州制造业发展提供了难得政策机遇。

2. 产业基础比较雄厚。兰州工业占全省比重 34%，不但产业门类齐全，而且在石油化工、有色冶金、装备制造、新材料、生物医药、航空航天等制造业领域已形成产业集群，石化装备、新能源装备、军工装备、生物制品、重离子辐射应用极具产业竞争力，生物产业在部分领域关键核心技术达到国际先进水平，特色健康产业快速壮大，成为全省工业经济的重要支撑，在西北地区的竞争优势和发展潜力逐步显现。

3. 平台支撑有力。近年来，全市相继获批国家新型工业化产业（军民结合）示范基地、老工业区搬迁改造试点城市、“城市矿

产”示范基地、节能减排综合示范城市等政策平台，为工业高质量发展注入了新动能。兰州新区、高新区、经济区空间布局不断优化，基础设施不断完善，服务水平不断提高，产业集群加速形成，经济总量较快增长，已成为兰州市工业发展新的增长极，对周边区域和关联产业的带动作用凸显。

4. 投资、招商和重点项目进展顺利，产业发展后劲增强。2019年以来，在重新认识到制造业对一个城市的重要性和近年来招商引资项目建设不断取得突破的情况下，兰州工业固定资产投资逆转向上升，2019年同比增长21.31%、2020年上半年在疫情影响情况下又同比增长23%以上。在第26届兰洽会上又签约了恒大新能源动力电池等多个大项目等，并新引进中软国际、东方希望等一批行业龙头企业。此外，华为拓维鲲鹏创新中心及生产线、兰州航空产业园航空制造基地等框架协议也成功签约。这些投资规模大、科技含量高和带动作用强的重大项目，将带动兰州装备制造业快速增长，为增强产业发展后劲奠定了坚实的基础。

5. 创新资源相对富集。兰州市创新资源集中度较高，承载着全省42%的大中型工业企业、90%的科研机构、75%的高校以及77%的科技人才。拥有中科院兰州分院为代表的各类科研机构，国家重点实验室10个，以兰州大学为代表的高等院校30多所，“两院”院士21人，为全市工业高质量发展提供了较强的创新要素保障。在世界著名期刊《自然》杂志发布的全球科研城市200强榜单中，兰州排名第91位、国内排名第19位。



三、兰州制造业振兴发展对策建议

(一) 进一步加强创新驱动发展

1. 坚持创新引领，实现产业链、价值链位置的提升。创新是推动制造业持续发展的主要动力，兰州制造业要做大做强，走出在全球价值链中的中低端困境，实现高质量发展，必须更加重视创新驱动的作用，增强自主创新能力。要加强知识创新与技术创新的结合，加快构建兰州制造业创新体系。在此基础上不断优化产业结构，促进兰州制造业价值链结构的不断优化和提升。

2. 坚持问题导向，突破兰州科技创新瓶颈制约。建立以企业为主体、市场为导向、产学研政金介深度融合的技术创新体系。近两年新成立的制造业企业较多，以这些企业为主体实施高新技术企业倍增行动和科技型中小微企业培育计划，培育企业创新主体。大力加强企业技术中心建设，重点支持特色优势产业和战略性新兴产业的龙头企业建立一流的企业技术中心，鼓励支持有条件的中小企业和大中型非工业企业建设技术中心。落实对新认定的国家企业技术中心的一次性资金奖励。充分发挥行业共性技术平台的作用，尽早突破核心关键技术，提高共性技术供给能力。鼓励在兰企业和研发机构加大技术创新投入，按照国家有关规定做好研发费用的归集，认真落实国家、省市对科技创新的各种减免和奖励。加大科技人才培养，实施重大引智工程和科技英才培养计划，加强创新人才队伍建设；加快科技成果的转化运用，强化知识产权创造和保护。

3. 在科技创新的方向和重要内容上向制造业倾斜。围绕甘肃省和兰州市重点培育和发展的优势产业和战略性新兴产业开展前沿核心技术、关键技术研发，实施重大技术创新项目，形成一批具有自主知识产权和自主品牌的目标产品；组织实施好《兰州市重点人才项目重大技术攻关专项“揭榜挂帅”活动方案》，尽早实现重大科技项目的研发突破。支持研发机构和企业技术中心积极承担国家和省重大科技专项、创新项目研发任务，力争在核心领域、关键技术及高端产品研发、设计、生产和应用技术等方面有新突破。企业技术中心实施的创新项目优先纳入年度重点技术创新项目计划，并优先向有关部门推荐。注重应用信息技术、人工智能、云计算、绿色技术等新兴技术及互联网平台促进制造业与物流、服务一体化联动发展，提高制造业的生产效率。

（二）推动兰州传统产业“三化”改造，有效提升产业竞争力

甘肃省和兰州市都出台了推动传统产业绿色化、信息化、智能化改造的实施意见，本研究认为一定要把数字化和信息化结合，才能赶上数字化经济发展的大潮。要把绿色发展放在产业发展的首位，着力推动互联网、大数据、人工智能同传统产业深度融合，充分释放数字化对工业经济的放大、叠加、倍增作用。

1. 实施绿色化改造和提升计划。大力发展循环经济和节能减排，加快传统产业绿色化、循环化改造，全面推行清洁生产，坚决淘汰落后产能，结合信息技术对传统产业进行绿色清洁技术改造，加大资源综合利用新技术推广应用，推动碳减排，减少环境污染、形成能耗物耗低、投入产出高的产业结构和生产方式。这其中要注重环保科技和新一代信息技术的应用，注重污染治理的



社会化运营。

2. 推进生产及管理的信息化数字化提升。兰州前期信息化是数字化的初级阶段，是将一个个孤立企业的日常业务流程固化下来，并自动做好记录，以降低基层人员的工作难度，提高基层人员的工作效率的过程。现在进入到 5G 和数字化时代，传统制造业的信息化要向数字化升级，要根据万物互联时代的特点，通过 5G、云计算、人工智能、区块链等新一代信息技术与制造业深度融合，建设工业互联网平台，结合“工业APP”的方式去实现。应鼓励引导企业对现有生产设备进行数字化改造，统一工业数据的采集、存储及分析利用，为工业智能化积累数据基础。依托工业互联网平台，结合兰州各特色产业生产管理的特点，形成具有金属冶炼、石油炼化、装备制造产业特色的工业互联网平台。并在工业互联网平台之上，发掘工业应用场景，实现生产的信息化管理。同时，万物互联时代需要制定企业信息化标准体系，加快基础设施上云工作，把企业数据中心作为核心来建设“企业云”，持续完善网络基础设施和数据中心，建立基于云计算的 IT 资源管理新体系。为减少业务系统的碎片化、目前可做的是加快完善业务中台、数据中台。对中小企业要引导它们积极融入互联网 IT 生态，充分利用外部先进成熟的互联网应用，优化提升中小企业的内部业务模式。

3. 推进关键岗位机器人替代提升，建设智能化工厂（车间）。机器换人优先考虑危险高的行业、高体能工作、重复性流程性劳动、人的因素引发生产质量波动的岗位，不断推动实现智能化装备代替传统机械化装备应用。因地制宜建设智能工厂，在数字化工厂的基础上，利用物联网技术和设备监控技术加强信息管理和服 务。兰州的石化、钢铁、冶金、建材、医药、食品等流程制造

领域，可从生产数字化建设起步，基于品控需求从产品末端控制向全流程控制转变；石油装备、重离子装备等离散制造领域，可从单台设备自动化和产品智能化入手，基于生产效率和产品效能的提升实现价值增长；在轻工用品等距离用户较近的消费品制造领域，则侧重通过互联网平台开展大规模个性化定制模式创新。

（三）发力新基建，助推战略性新兴产业发展

“新基建”是集成了科技属性、创新属性、赋能属性于一体的发展“新底座”。兰州制造业振兴发展，把“新基建”作为发力点会事半功倍。

1. 谋划项目，积极布局。以5G基站建设、大数据和电子信息产业、生物医药产业等产业为重点，围绕优先培育、产业补链、生态建设三方面梳理谋划一批重大项目；在人工智能、数字经济、生物医药、航空航天、新能源汽车充电桩、城际高速铁路和城市轨道交通等重点领域加快引进布局一批重大产业项目、重大示范工程。以兰白国家自主创新示范区建设为引领，统筹推进兰州新区、高新区等建设数字经济大平台，促进数字经济集聚发展，打造具有全国影响力的数字技术科创高地。

2. 结合兰州优势，积极谋划实施与新基建相关的产业集群建设。要把现实需要与未来期望、传统基础设施改造升级与新型基础设施建设相结合，加快推进“新基建”。对选好的投资项目，要加强用地、用能、资金等政策配套，特别要加快推进国家规划已明确的重大工程和基础设施建设。比如，兰州市大数据产业发展势头良好，目前已进入集聚发展、整体推进的关键时期，要借力新基建，强化大数据信息产业平台打造，瞄准建成国家大数据新型工业化示范基地目标，依托丝绸之路西北大数据产业园、兰州



网易联合创新中心等把兰州新区打造成国家数字经济和新一代人工智能创新发展试验区及主要承载地。通过创新驱动、产业配套、集群培育、品牌建设、构建生态体系等方式，积极发展大数据产业链，壮大软件和信息服务业、大数据、人工智能产业，培育一批数字经济龙头企业，推动大数据产业的集群发展。招商引资要更多聚焦在大数据及信息产业上，对已经对接的“东数西算”、“城市大脑”建设以及芯片封测等项目的引进工作紧密跟踪，推动落地。对兰州三维数字服务中心等大数据实体，要进一步明确规范、打通梗阻、升级版本，让各环节顺畅衔接起来。还要在“云医疗”“云教育”等方面着力，在推动医疗教育事业发展的同时，壮大兰州数字产业规模。

（四）强力推进招商引资和项目建设

对内生发展基础不足的兰州来说，抓项目建设、抓招商引资，是保障投资、加快发展、促进转型的重要因素，也是促进制造业振兴发展的关键一环。

1. 招商项目以工业强基和产品强质项目为主攻方向。完善产业招商机制，强化“建链”“延链”“强链”“补链”理念，推动集群式产业链招商。紧盯京津冀、长三角、珠三角等重点区域产业转移新机遇，从发展新产业、新业态、新商业模式经济的角度，强化重点环节招商，鼓励“以商招商”，以精细化工（特别是高端精细化学品）、先进制造、大数据、电子信息、新材料、中医中药等产业为重点，统筹军民融合、节能环保、清洁生产、清洁能源、循环农业等其他生态产业，实现产业招商新突破。坚持统筹规划、合理布局、突出特色，充分发挥新区、榆中生态创新区比较优势，采取补链承接、提升承接、延伸承接等多种方式，高水平打造承

接产业转移载体，加快构建特色鲜明、竞争力强的制造业体系。传统产业招商避免低水平简单招商，承接产业转移不是简单地承接传统的生产线和生产技术，而是承接其市场，生产线、生产技术必须是符合新发展理念要求的，被数字化、智能制造赋能的。

2. 用精细服务催化项目建设。通过抓项目入库、跟踪服务、投产达产、项目招引和落地、数字新基建等，确保招商引资进行。对省市列重大项目，每一个都要组建项目建设管理团队，跟踪了解和解决项目落地和实施中的“堵点”、“难点”问题，争取项目早日开工，早日投产。全力推进兰洽会签约项目顺利建设。近两届兰洽会兰州市签约的大项目、行业龙头企业多，对振兴“兰州制造”推动作用很大。必须进一步提升招商引资项目的落地服务水平，全面掌握项目实际情况和存在的问题，定期组织召开专题协调会议解决项目推进中存在的 key 问题，突出抓好这些项目的落地建设。

（五）推动制造业集聚集群发展

为尽快形成若干优势产业集群，应该聚焦“4+7”重点产业，分行业筛选 2~3 户技术先进、市场优势明显的企业，精准确定产业主攻方向，集中政策要素资源全力主攻所选产业的龙头企业，把相对稀缺的资源聚集起来发挥出最大作用，重点突破，推动优势产业集聚集群发展。

1. 把握多种政策机遇叠加的放大效应，高水平谋划兰州产业集群发展。《兰州市振兴制造业实施方案》（2019—2025 年）对全市工业产业发展方向和路径、各产业集群及空间布局都做了明确的规定，建议正在编制的兰州市第一版国土空间规划，对各产业集群和园区规划与全市国土空间规划布局的一致性予以充分考虑，



解决各园区产业定位混乱，功能不清，项目落地交叉矛盾等问题，使我市各产业园区迈向功能化、精准化、专业化。在拓展产业发展空间时，充分考虑全市现有园区现状，在原有园区基础上或园区附近就近拓展，连片发展，以便园区要素更易集中，产业更易集聚，园区有限基础设施功能最大化、政府投资集约化、企业发展高效化。

2. 着力打造绿色化工产业集群。 (1) 支持西固化工园区依托兰州石化原材料和技术优势，拉长和增粗产业链，稳步推进兰州石化炼油基地转炼化基地建设，通过延伸、完善和深度发展石油化工产业链，推进产业科技创新，形成以兰州石化为核心，物流、环保产业为配套的石化产业集群，促进产业集群专业化和规模化发展，带动区域石化产业转型升级。加快代家河湾精细化工园区建设步伐，重点围绕兰州石化公司的下游产业，以石化公司原料为依托，谋划对外招商项目，精准引进一批医用材料、民用管材、催化剂、益智玩具等终端民用产品优质企业。大力支持蓝星纤维公司打造碳纤维产业园，鼓励其建设国家级制造业创新中心，加快对核心技术和关键装备的突破，招引碳纤维及制品上下游研发生产企业，拓展碳纤维应用领域。

(2) 对兰州新区精细化工园区，在已经聚集起一定要素的基础上，重点开展“建链、固链、强链、补链”工作。兰州新区要素聚集起来后，不能再满足于找多少化工企业过来，要加强对产业链的分析和梳理，找出产业缺项，针对国内外有关龙头企业开展精准招商，把主导产业链的缺失环节补充完整、拉长主导产业链，既做强产业，又实现“纵向成链”的目的。

(3) 瞄准国家短缺品种选择化工产业创新突破方向。我国化工产业“低端过剩、高端不足”，在 130 多种关键基础化工材料中

32%的品种仍为空白、52%的品种仍依赖进口，难以满足经济与民生需求。这为有化工优势的兰州提供了发展的突破方向。要充分发挥兰化公司的技术研发优势和兰州大学化学学科在全国的优势地位，积极与外地化工新材料领域有研究优势的大学及科研机构开展科技创新合作，选择兰州有相关产业基础的项目，争取列为“十四五”期间国家支持的重点项目，组织科研攻关，力争在高端聚烯烃、高端化工催化剂、精细化学品加工等方面取得创新成果，争取有二三项实现突破，开辟兰州化学工业的新篇章，提升兰州化工产业的层次。

3. 做大做强装备制造产业集群。选择重离子装备制造、石化重型装备等重点领域，着力拓展产业链，发展产业集群。

(1) 兰州的重离子应用技术及装备制造产业，打破国外垄断，实现了高端大型医疗器械国产化。下一步省市要联合制定专门的支持方案，支持中科院近代物理所在甘肃建设碳离子治疗系统研发、制造和人才培训中心，建设甘肃省同位素实验室；大力支持兰州科近泰基新技术有限责任公司在兰州新区建设重离子应用技术及装备制造产业基地，尽早形成集装备制造、运行维护和医疗服务为一体的数千亿重离子医疗产业目标。要注重依托中科院近物所强大的科研优势，解决碳离子等重离子应用技术发展和产业化应用的基础性和战略性科学技术问题，将重离子治癌装置技术上的领先优势和人才优势之转化为产业优势，进而形成产业集群。

(2) 充分利用石化重型装备制造、新能源装备生产等设备制造产业体系，大力发展先进装备制造产业集群。加大智能化技术改造或建设步伐，稳步推进重点骨干企业装备和产品的智能化工作。招商引资先进制造装备、模具等生产企业；注重兰州本地企业间配套合作，主动对接下游生产企业，扩大市场占有率。要在



增强骨干企业做大做强上下功夫,强化“兰石品牌”塑造和产业集群扩张,支持甘肃建投装备制造公司在工程机械领域开疆拓土,支持兰州星火机床、兰州高压阀门有限公司、兰州海默科技、兰州陇星沃尔凯采暖设备制造有限公司等增强科技创新能力,开发更多拳头产品。

参考文献:

[1] 兰州市统计局,兰州市第四次全国经济普查领导小组办公室.兰州市第四次全国经济普查公报[N].兰州:兰州日报,2020-04-15.

[2] 兰州市统计局.兰州市综合统计信息(2019年各月)[Z].

[3] 李荣灿.在市委十三届十四次全会上关于市委常委会工作的报告[Z].2020.

[4] 兰州新区化工园区管理办公室.兰州新区化工园区规划建设情况[Z].2020.

兰州市服务业优化升级研究

房先平 屈雷刚 *

摘 要:

本文分析了兰州服务业近年来发展变化情况,认为兰州服务业发展总体滞后;现代服务业和新型业态发展不足;服务企业规模普遍偏小,竞争力不强;服务业投资下滑,发展后劲有隐忧;服务业发展不充分不平衡,不能满足人们对美好生活的期待。今后应该从深刻认识服务业发展的新趋势,高水平谋划兰州“十四五”期间的服务业发展;提升生活性服务业发展层次,推进生产性服务业加快发展和优化升级;大力提升公共服务供给能力;落实扶持政策措施,加大资金支持力度等方面优化升级。

关键词:

服务业 优化升级 现代服务业

近年来,兰州市立足现代化中心城市战略定位,发挥省会城市资源优势,大力发展生产性服务业,稳步提高生活性服务业品

* 房先平,兰州市社会科学院副研究员,主要研究方向为区域经济、城市发展、社会问题。
屈雷刚,兰州市社会科学院助理研究员,主要研究方向为城市社会学等。



质,进一步促进服务业提质增效,优化服务业空间布局,服务经济特征更加凸显,发展质量效益有效提升。但同时也面临现代服务业不发达、生产性服务业发展水平低等诸多问题。下一步发展需要深挖兰州服务业的发展空间和潜力,促进服务业转型和优化升级。本研究基于兰州服务业发展的现状和国内外服务业发展的新趋势,认真梳理兰州服务业优化升级面临的问题,通过调查研究提出促进兰州服务业优化升级的对策建议,以推动兰州服务业持续健康发展。

一、兰州服务业发展现状分析

“十三五”期间,兰州服务业快速增长,并不断优化升级,对于兰州经济增长、城市产业结构优化和居民生活改善作出了重要贡献,服务经济超越工业经济成为兰州市国民经济占比最大的部门,服务业成为吸纳就业人数最多的行业,城乡居民多层次、多样化的服务性消费需求得到有效满足。

(一) 服务业总量持续增加,成为支撑区域经济增长的重要力量

近年来,兰州市服务业在区域经济发展中的重要地位进一步凸显,对区域经济的影响程度日益加深。2011—2019年第三产业增加值持续增加,并于2013年和2017年分别突破1000亿元和1500亿元关口,成为支撑兰州区域经济增长的主要力量。(见图1)

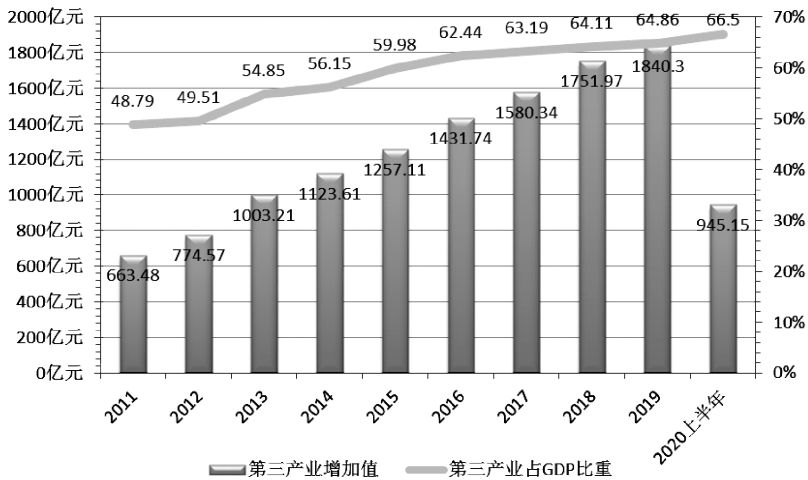


图1 2011—2020年上半年兰州市第三产业总体情况

数据来源：2019兰州统计年鉴、2020兰州市国民经济统计公报、2020年上半年兰州市经济运行情况

从服务业在地区生产总值中的占比看，兰州三次产业结构比2017年为1.53:35.26:63.21，2018年为1.57:34.32:64.11，2019年为1.82:33.32:64.86；2020年上半年，在服务业遭遇疫情严重冲击的情况下，兰州三次产业结构比为1.50:32.04:66.46，三产占比不仅没有降低，反而继续增加。第三产业在兰州地区生产总值的占比持续增加，是兰州经济增长的稳定第一大主体(见图2)。

从服务业增加值对地区经济贡献看，服务业是兰州经济稳增长的主力军。2012年以来，兰州GDP每增长10000元，服务业贡献都大于5000元，2013年以来大于60%，有些年份包括近两年更是超过80%；服务业增加值占地区生产总值的比重、对经济增长的贡献度双双超过60%，已成为兰州稳增长的主要力量。(见表1)

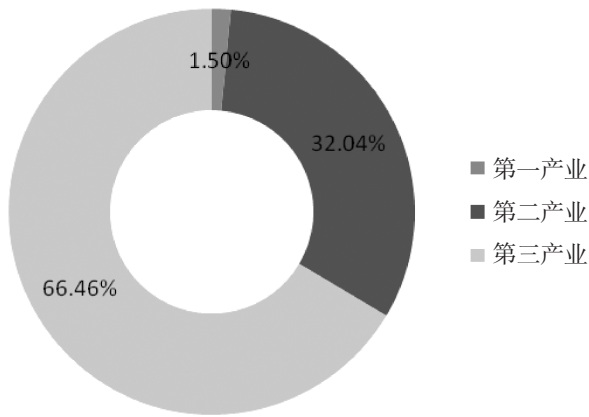


图 2 2020 年上半年兰州三次产业结构情况

数据来源：兰州市统计局：2020年上半年兰州市经济运行情况

表 1 第三产业对兰州经济增长的贡献率

单位：亿元，元

年份	地区生产总值 (亿元)	GDP比上年增长 (亿元)	第三产业增加值 (亿元)	第三产业比上年增长 (亿元)	每万元GDP增加值中第三产业贡献值(元)
2010	1100.39		537.42		
2011	1360.03	259.64	663.48	126.06	4855
2012	1564.41	204.38	774.57	111.09	5435
2013	1828.98	264.57	1003.21	228.64	8642
2014	2000.94	171.96	1123.61	120.4	7002
2015	2095.99	95.05	1257.11	133.5	14045
2016	2287.16	191.17	1431.74	174.63	9135
2017	2523.54	236.38	1580.34	148.6	6286
2018	2732.94	209.4	1751.97	171.63	8196
2019	2837.36	104.42	1840.3	88.33	8459

根据兰州统计年鉴2019、2019兰州市年国民经济与社会发展统计公报中的数据整理计算

（二）服务业是兰州固定资产投资主力军和吸纳就业的主阵地

从三次产业投资结构看，全市三次产业投资比重由 2017 年的 1.27:11.93:86.80 调整为 2018 年的 1.60:8.47:89.93，2019 年的 5.44:18.95:75.61，一产比重持续上升，二产比重一年降一年升，三产比重先升后降，但占比为绝对大头。第三产业无疑是固定资产投资的主力军。（见图 3）

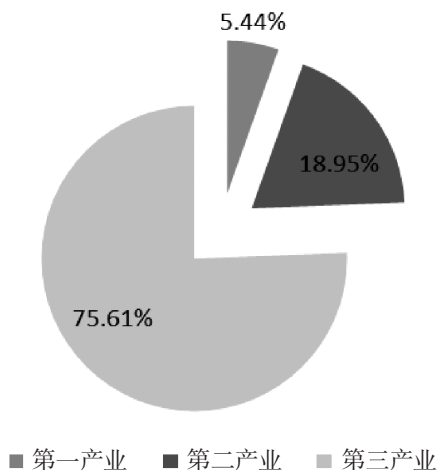


图 3 2019 兰州固定资产投资产业分布

数据来源：2019 兰州市年国民经济与社会发展统计公报

从兰州市三次产业从业人员分布看，第三产业吸纳的就业人员最多，超过第一产业和第二产业两个产业就业的总人数，从 2010 年以来一直都在 50% 以上并逐渐上升，2019 年已经占到 58.62%，已接近 6 成的从业人员（见表 2）。由此可见服务业对增加城乡居民收入、维护社会稳定有着举足轻重的作用，是惠民生的主渠道。



表 2 2010—2019 年兰州从业人员情况

单位：万人

年份	从业人员				构成(%)		
		第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2010	176.48	40.78	47.16	88.54	23.11	26.72	50.17
2011	179.72	41.19	47.25	91.28	22.92	26.29	50.79
2012	181.95	40.75	47.16	94.04	22.40	25.92	51.68
2013	196.26	39.64	52.50	104.12	20.20	26.75	53.05
2014	205.05	39.51	53.73	111.81	19.27	26.20	54.53
2015	208.09	38.73	55.25	114.11	18.61	26.55	54.84
2016	215.60	39.04	59.50	117.06	18.11	27.60	54.29
2017	224.14	40.56	61.18	122.40	18.10	27.30	54.60
2018	225.25	39.39	56.32	129.54	17.49	25.00	57.51
2019	228.26	36.96	57.49	133.81	16.19	25.19	58.62

资料来源：《兰州统计年鉴2019》第87页

（三）消费市场繁荣活跃

“十三五”以来，兰州市居民消费能力明显增强，带动消费品市场快速发展。餐饮、旅游、汽车、通信、住房和教育文化娱乐等新的消费热点不断涌现，多渠道多层次、全方位、网络化的消费市场体系日渐形成。以汽车、住房、通信产品以及文教娱乐、旅游、家政等“新兴消费品”为特征的娱乐型、享受型消费，推动了消费结构的快速升级。社会消费品零售总额持续上升，2019年全年全市实现社会消费品零售总额 1454.94 亿元，比 2015 年增长 26.28%。同时，现代流通方式逐步得到发展，兰州西客站商圈、万达广场、兰州中心、砂之船·奥特莱斯、东瓯世贸广场、杉杉奥特莱斯等一批商业综合体兴起，进一步优化了兰州原有的商业格

局；兰州高原夏菜国家采购中心、兰州毅德城、北龙口国际商贸物流城等批发市场建成投入使用，为商户提供了更优越的批发环境，同时疏解了主城区功能。

（四）非营利性服务业成为服务经济发展新引擎

在国内经济下行压力加大、多重矛盾交织的情况下，兰州市非营利性服务业在调整经济结构中的作用逐步显现，成为促进经济提质增效的重要推动力量。科学研究和技术服务业，水利、环境和公共设施管理业，居民服务、修理和其他服务业，教育等相关新动能企业收入纳入国民经济核算，2018、2019年全市非营利性服务业分别实现增加值461.06和515.85亿元，分别是第三产业实现增加值的第二名和第一名，成为有力拉动全市经济发展的重要经济指标，为兰州服务业经济发展注入新的增长活力。

（五）电商产业向纵深发展

1. 电子商务快速发展。近年来，兰州市无论百合生活网、秀宝网等本地电商平台还是在全国性第三方大平台注册的网店，都有大发展。今年以来虽然疫情影响消费增长，但兰州线上商贸获得逆势增长，2020年1—6月，在全市社零总额同比下降8%的情况下，网上零售额实现逆市上涨，为1.97亿元，同比增长1.6%，增速高于同期社会消费品零售总额9.6个百分点。亚欧、新世界、王府井等传统商超也积极转型升级应用电商模式拓展销售渠道。

2. 线上线下融合，便利消费进社区，便民服务进家庭。通过整合线上线下供给渠道，建设便民服务店等措施，打造便利、快捷的社区网络消费“微环境”，实现了居民生活服务的全方位供求衔接。目前，正大优鲜、苏宁小店、京东小店等O2O线下服务网点、



体验店、便民服务店累计达到 550 家，智能自提柜累计达到 900 套。

3. 电商产业园集聚拉动。通过大力推动电子商务产业园区布局建设，丝路电商产业园、电商孵化大厦、三维电商孵化园等园区累计入驻企业 370 家，入驻企业为科技、电商、金融、物流等企业，为我市电商初创企业、大学生创业提供良好的孵化环境。

4. 农村电商发展。围绕商务部“创建国家电子商务进农村综合示范县”项目，兰州大力实施“互联网+”现代农业行动，有效地推动了农村电商发展。目前，全市累计建成县级电子商务公共服务中心 5 个，电子商务乡镇覆盖率达到 90%，行政村覆盖率达到 70%；农村电商人才培养人数 3 万余人。

（六）服务业新兴业态快速发展，现代服务业领域不断拓展

随着以移动互联网、云计算、大数据等为代表的新一代信息技术与各行业深度融合，兰州服务业中，涌现了一批服务业新行业、新业态和新模式。兰州获批为国家电子商务示范城市，被商务部选择为“开展现代物流技术应用与城市共同配送”试点建设城市。目前兰州拥有规模以上的物流企业超过 200 家，物流基地园区 57 家，物流货运站 18 个，超过 100 万平方米，仓储设施 260 万平方米，物流配送车辆 7 万辆，基本形成了物流园区、物流配送中心、物流中转枢纽的发展格局。全市互联网和相关服务、软件和信息技术服务业营业收入连年增长，2018 年同比增幅分别达到 77.1% 和 40.6%。现代服务业扩量提质，金融服务、研发活动、成果转化、技术交易等生产性服务业逐渐发展起来，通道物流、电子商务、会展经济等产业增势强劲；商贸业招商引资规模逐年扩大，带动和促进了我市现代服务业整体发展和不断升级。在线教育、线上医疗、外卖产业链、医养结合、健康休闲等服务业新

产品、新业态、新模式不断涌现；文化旅游、休闲农业、乡村旅游等新兴服务业态规模初显。跨境电商作为一支后起之秀，发展迅速。2019年以来，兰州市跨境电商“线上单一窗口”实现了电商企业、监管部门和地方政府三方信息的互联互通，京东全球购华北全货品库、网易考拉华北分拨中心等一批跨境电商落户，跨境电商交易额迅猛增长。2020年上半年，仅兰州新区跨境电商企业共实现贸易额近3000万元，同比增长超过100%，综合保税区跨境电商业务日突破千单。

（七）服务业对外开放步伐加快

随着国家“一带一路”战略的实施，兰州作为丝绸之路经济带核心节点城市的区位优势更加凸显，已成为国家向西开放的重要战略平台。中国兰州投资贸易洽谈会、“一带一路”中国（兰州）国际跨境电商物流大会的等节会已成为兰州招商引资的重要载体和对外开放的窗口，此外，兰州新区综合保税区建成运营，兰州进口肉类查验场、进口冰鲜及水产品指定口岸通过国家质检总局验收，南亚公铁联运班列和“兰州号”中欧、中亚国际货运班列实现常态化运营，国内外客货运航线达到234条，促进了兰州与海内外全方位的合作与交流，有力推动了兰州服务业的发展。现代服务业市场开放程度不断提高，一批国内外知名企业、知名商家如华联、大润发、万达、物美、奥特莱斯等在兰州扩大投资或新入驻，商贸业招商引资规模逐年扩大，带动和促进了我市现代服务业整体发展和不断升级。也促进了兰州进出口贸易，特别是与“一带一路”沿线国家，2019年，全年进出口总额119.41亿元。对“一带一路”沿线国家进出口总额62.93亿元，比上年增长44.47%，占全市进出口总额的52.7%。



二、兰州服务业优化升级面临的问题与挑战

兰州服务业发展已经具有一定基础，面临极大的机遇。但兰州市服务业要优化升级仍然面临诸多的问题与挑战，主要表现在以下方面。

（一）兰州服务业总量偏小，总体滞后

和自己比，近十年来兰州服务业增加值逐年增长，占地区国民经济比重也持续增加，但是和全国平均水平、和其他地区比较，无论是规模，还是在全国的分量都处于落后的位置。从规模上看，2019年兰州市第三产业实现增加值只相当于全国的0.34%，分别是西部代表性城市西安、发达城市广州、中部城市太原、经常拿来和兰州市做对比的贵阳的31.33%、10.87%、74.58%和77.27%。广州是兰州的9倍多，西安也是兰州的3倍多。兰州的规模无疑最小。从在全国的分量上看，2019年兰州市第三产业实现增加值占全国的比例只有0.34%，同期西安、广州、合肥、贵阳都高于兰州，在全国占比分别为1.10%、3.17%、0.46%、0.45%。（见表3）

表3 2019年兰州第三产业与若干省会城市第三产业发展比较

	兰州	西安	广州	太原	贵阳
全国第三产业增加值(亿元)	534233				
所选省会城市第三产业增加值(亿元)	1840.3	5874.62	16923.23	2467.39	2381.59
省会占全国比例(%)	0.34	1.10	3.17	0.46	0.45
所选城市和兰州相比(倍)	1	3.19	9.20	1.34	1.29

数据来源：兰州市综合统计信息2019年1—12月

（二）传统服务业仍居主导地位，现代服务业和新型业态发展潜力有待进一步挖掘

从实现营业收入看服务业内部结构，兰州市最传统的批发和零售业是服务业中的第一大产业，占比为 76.09%。往后依次为：第二房地产，占比 8.35%；第三交运、仓储和邮政业，占比 4.44%；第四租赁和商务服务业，占比 3.84%；第五科学研究和技术服务业，占 2.97%；信息传输、软件和信息技术服务业在服务业中只占第六位，占比为 2.16%。表明兰州传统的批发零售、房地产仍占据着极其重要位置；交运仓储和邮政业，租赁和商务服务业，科研和技术服务、信息传输及软件和信息技术服务业这些生产性服务业从营业收入看，与批发零售业相比占比太小。（见表 4）

表 4 2018 年兰州市服务业各分行业情况

单位：亿元，%

行业	2018年营业收入(亿元)	营业收入在第三产业占比(%)	2018年实现增加值(亿元)	在第三产业增加值中占比(%)
批发和零售业	4777.04	76.09	243.74	13.91
房地产业	524.52	8.35	107.19	6.12
交运、仓储和邮政业	278.66	4.44	147.14	8.4
租赁和商务服务业	241.04	3.84		
科研和技术服务业	186.37	2.97		
信息传输、软件和信息技术服务业	135.41	2.16		
住宿和餐饮业	49.98	0.8	69.2	3.95
文化、体育和娱乐业	24.64	0.39		
水利、环境和公共设施管理	21.77	0.35		
卫生和社会工作	15.94	0.25		
居民服务、修理和其他服务业	14.6	0.23		
教育	8.8	0.14		
金融保险业			238.81	13.63

数据来源：兰州市第四次全国经济普查公报、兰州市综合统计信息2018年1—12月



从实现增加值看（因获取到的数据有限，只能分析其中的几项），批发和零售业以占比多于 3/4 的营业收入，只实现了 13.91% 的增加值，佐证了传统产业的低效益。偏于生产性服务业的交通运输、仓储和邮政业则以 4.44% 的营业收入实现了 8.4% 的增加值，具有比较高的效益；房地产业以 8.35% 的营业额实现了 6.12% 的增加值，效益也不高。金融业普查里没数据，按兰州市综合统计信息实现增加值 2018 位居第四，2019 年已跃升第二位。总体上，兰州现代服务业比重低，文化和旅游产业发展不尽如人意，服务业为居民、现代农业和先进制造业服务的功能远未得到充分发挥。（见表 4）

（三）服务业企业规模普遍偏小，竞争力不强

总体上看，兰州服务业企业规模普遍偏小、龙头企业少、竞争能力不强，许多服务行业缺少有竞争实力的大企业集团带动。2018 年，全市营业收入过亿元的企业 72 家，仅占规上企业 13%，占比较低，带动力不强；兰州市规模以上服务业企业中有 49 家营业收入不足千万，占规上企业总数的 8.8%，营业收入总量仅占规模以上服务业的 0.3%。企业户均营业收入 0.85 亿元，特别是居民服务、修理和其他服务业户均值只有百万。部分规上企业营业收入较低，抵御风险能力较弱，成为制约兰州服务业发展的一大瓶颈。随着市场竞争的加剧，部分行业利润出现大幅度下滑，2018 年，全市规上服务业利润同比净减少 6076.6 万元，同比下降 4%，其中租赁和商务服务业营业利润较上年同期下降 31070 万元，低于全市服务业平均水平 55 个百分点，行业利润出现大幅度下滑，营业利润呈负增长趋势。另外，兰州服务业的体制机制还不够活，对外开放力度还不够大。

（四）服务业投资下滑，发展后劲有隐忧

从三次产业投资结构看，全市三次产业投资比重由 2017 年末的 1.27:11.93:86.80 调整为 2018 年的 1.60:8.47:89.93，再到 2019 年的 5.44:18.95:75.61，一产比重持续上升，且 2019 年大幅增长，二三产比重起伏较大，二产先降后升，三产则先升后降。2019 年服务业投资下滑 8.62%，是在第一产业投资增长 82.95%、第二产业投资增长 20.74%的情况下发生的，2020 年一季度第三产业投资又继续下降 17.3%，到第二季度投资降幅虽然收窄，但仍下降 3.7%，虽不能断言服务业发展后劲不足，至少说明有隐患。

（五）服务业发展不充分不平衡，不能满足人们对美好生活的期待

现在城乡居民对城市生活服务的需求不仅要便捷化、多元化，而且安全性、高品质的要求也越来越突出。但兰州市在生活性服务业方面，包括家政与便民服务、社区治理与物业管理、教育与培训服务、文化与旅游服务、健康与养老服务等方面还存在量上、质上特别是结构性方面的瓶颈、短板和矛盾，还不能满足人民消费升级的需要，还存在人民日益增长的美好生活需要与服务业不平衡不充分发展之间的矛盾。

三、兰州服务业优化升级的对策建议

展望“十四五”，兰州将在建成小康社会的基础上，全面开启区域现代化中心城市的新征程。服务业要抢抓国家“一带一路”



倡议、黄河流域生态保护和高质量发展战略、新时代西部大开发战略等机遇，顺应新时期服务业发展趋势，进一步推进兰州生活性服务业的转型升级和生产性服务业的优化发展，增加服务有效供给、扩大服务消费需求、提升服务质量水平。

（一）深刻认识服务业发展的新趋势，高水平谋划兰州“十四五”期间的服务业发展

“十四五”时期，要根据兰州经济发展的新情况和新问题，依据市场经济规律和兰州的实际，高起点、高标准，编制好兰州服务业发展总体规划及重点区域、重点领域、重点项目建设等配套规划和专项规划，构建更为清晰的服务业发展思路，使规划真正起到对兰州服务业的引领指导作用，为兰州服务业良性发展、提升竞争力打下良好的基础。另外，立足兰州各区域服务业发展基础与资源优势，挖掘潜力、扬长补短，做好全市服务业调整与布局，加快兰州郊县区服务业，尤其是农村服务业发展的步伐，形成中心带动、错位发展、优势互补、各具特色、区域协调、城乡一体化的兰州服务业高质量发展格局。

（二）提升生活性服务业发展层次

生活性服务业是永不过时的行业，但实现的手段和形式是不断变化和与时俱进的。

1. 推动生活性服务业的数字化转型。今年新冠肺炎疫情的流行和蔓延，催生生活服务业产生很多创新，大量的生活服务向线上延伸，在维持城乡居民正常生活的同时，拓宽了发展空间，也改变了高度依赖于人工的服务业发展方式。疫情之后，生活服务业数字化、信息化、智能化会成为大趋势。兰州市生活服务业要

积极拥抱互联网、数字经济等，在餐饮、娱乐、旅游、教育等服务行业供应链重塑、新的产业分工合作关系快速重组过程中发展壮大自己。生活性服务业数字化不是单纯的线上创新，而是线上和线下结合的创新，能够实现服务的创新和商业模式的创新。其次，将创新要素转向以技术、资金、大数据和高素质的软肋资源为主，而不再是大量低成本的人力资源推动。

2. 构建15分钟便民服务生活圈。依据《兰州市15分钟生活圈配套设施规划研究与导则》，借鉴外地15分钟便民服务圈建设经验，制定生活圈规划布局、设施配建标准和建设引导要求，按计划按标准推动本市“15分钟便民服务圈”建设，完善与市民日常生活关系密切的公共服务设施，如出行、教育、医疗、就业、商业、休闲等，围绕八大公共服务供应进一步完善生活圈服务内容，为市民提供高效复合的行政服务、全面优质的医疗护理、健康周到的养老服务、全龄段人文培养、丰富多样的文体娱乐、充足多元的便民商业、特色魅力的公共空间和便利快捷的日常生活。^①

3. 培育壮大消费新业态新模式。落实国务院办公厅《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》，培育形成一批新型消费示范企业，提高实物商品网上销售额，推进“互联网+服务”新型消费模式得到普及。首先，加力推动线上线下消费有机融合。进一步培育壮大各种消费新业态、新模式，支持兰州线上教育、在线健康、网上医疗、智慧旅游、在线文娱及智能体育的发展，探索发展智慧超市、智慧商店、智慧餐厅等无接触式消费模式。鼓励互联网平台类企业往线下拓展延伸，同时支持实体企业更多

^①兰州市将打造15分钟生活圈.[EB/OL].http://www.gs.xinhuanet.com/news/2020-02/28/c_1125638330.htm.



开发线上服务、数字化产品。其次，加快新型消费基础设施及服务保障能力建设。新型消费以新一代信息基础设施为重要依托，目前这方面相对于新业态的快速发展仍显不足。要加大物联网、5G等新型基础设施建设力度，优先覆盖兰州近郊四区、兰州新区等主要产业园区、主要应用场景、兰州重要交通枢纽等。大力推动创新智能化技术的集成应用，安全而积极地推进数据商用，对新业态新模式企业需要的算力资源支持要作为基础设施尽快建设、并提供优惠服务。着力建设和优化新型消费网络节点，规划建设能整合资源、辐射能力强、带动作用大的区域消费中心。第三，打造良好的新零售营商环境。加强相关法规制度建设，推动建立包容审慎的协同监管机制，规范新型消费市场秩序。加强消费信用体系建设，推进新型消费服务标准建设；进一步简化优化证照办理。第四，加大新型消费政策支持力度。加强财政支持，出台进一步支持新型消费企业的政策和措施。优化金融服务，鼓励银行等多种支付清算服务主体降低费用。完善和落实劳动保障制度，督促新业态新模式劳动者参加社会保险。

（三）推进生产性服务业加快发展和优化升级

生产性服务业加快发展和优化升级是“十四五”期间拓展兰州经济发展新空间的重要途径，是提高供给体系质量和效率的关键举措。突出发展信息服务、研发服务、创意设计、服务外包、物流与供应链服务、融资服务、商务服务、节能环保服务等重点生产性服务业。放宽生产性服务业市场准入门槛，做强研发创新、信息服务、品牌营销、资本运作等价值链高端服务环节。运用新一代信息技术创新生产性服务业，不断培育壮大新产业、新业态、新模式，通过新的服务、新的市场和新的经济组织方式，推动实

体经济与电子商务的有机融合。促进制造业和生产性服务业融合发展，改变制造业以生产制造为中心的传统模式，推动其通过服务增值向价值链高端提升。加强生产性服务业在技术进步、节能降耗、信息集成等关键环节的服务效应，促进生产性服务业发挥延伸实体经济产业链、助推产业升级的作用。培育发展农村商贸、信息、物流等生产性服务业，引导农民“转产”二、三产业，加快农村劳动力的非农化进程。解决快递及物流进村的最后一公里阻碍，促进物流配送进农村。

（四）大力提升公共服务供给能力

大力推进教育、医疗、生态环境建设，不断补齐公共服务供给等发展短板。优化调整教育资源布局，实施“内升外引”策略，持续扩大优质教育资源供给。以兰州一中、五中为首，用集团化办学机制，引导优质资源定向扩张，提高优质资源覆盖面。引进外地优质中小学教育资源，在远郊县区、兰州新区、榆中创新生态城建设分校，扩大优质教育供给，促进教育均衡发展。创新社区医疗服务体系，将互联网、人工智能、大数据等手段应用于居民健康服务中，升级家庭医生为“智慧家医”，真正实现“以健康为中心”的家庭医生签约管理。不仅让老百姓“病有所医”，而且还要提供高质医疗服务。大力发展托幼、养老、家政及“互联网+教育”“互联网+医疗”等服务，有效增加公共服务供给、提高公共服务供给质量，更好满足人民群众需求。

（五）落实扶持政策措施，加大资金支持力度

梳理整合现有扶持服务业发展的政策，积极落实和用足用好国家有关部委和甘肃省、兰州市出台的促进生活性服务业和生产



性服务业发展政策措施。特别是疫情防控常态化条件下,要积极为兰州服务业企业在减免税收、减免房租、稳岗降费、项目建设、金融支持、清偿欠款、扶持“双创”、资金补助和精准服务等方面提供最大优惠,充分调动企业的积极性、创造性、自主性,助力兰州服务型企业实现跨越发展。加大财政资金支持力度。设立兰州服务型企业发展资金和突发公共安全防控应急专项资金,扶持现有企业做大做强,特别是支持兰州现代服务业发展中带动性强的重点项目,在品牌打造、新型业态推广运用、农村服务业发展以及对经济发展有突出贡献的各类服务企业,可采取项目资助、以奖代拨、利率优惠、贴息、政府采购和配套奖励等方式进行扶持,充分发挥财政资金对兰州服务型企业的支撑和保障作用。

参考文献:

[1] 兰州市统计局,兰州市第四次全国经济普查领导小组办公室.兰州市第四次全国经济普查公报[N].兰州日报,2020-04-15.

[2] 兰州市统计局,国家统计局兰州调查队.兰州市综合统计信息(2018、2019年各月)[Z].

[3] 兰州市统计局.2019年兰州市国民经济运行情况[Z].2020-02-05.

[4] 兰州市统计局,国家统计局兰州调查队.兰州统计年鉴(2019)[M].北京:中国统计出版社,2019.

[5] 国务院办公厅.关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见[Z].2020-09-21.

加快构建兰州新区产业集群研究

马继民 李睿君 *

摘要:

加快培育构建产业集群,对促进兰州新区经济快速发展具有重要的战略意义。本文在深入分析兰州新区产业集群发展基础、现状、制约因素基础上,提出了通过规划发展优势特色产业集群,培育龙头企业,完善产业链,强化自主创新,产城融合发展,产业政策支持等措施,加快构建兰州新区产业集群的思路。

关键词:

兰州新区 产业集群 构建

一、兰州新区产业集群发展基础

兰州新区自2012年8月20日获批国家级新区以来,紧紧围绕国家赋予的“西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区”战略定位,着力夯基础、强产业、促创新、扩开放,经过近8年时间规划建

* 马继民,甘肃省社会科学院资源环境与城乡规划研究所副研究员,主要研究方向为区域经济、工业经济、城乡规划研究。

李睿君,兰州市社会科学院办公室干部,主要研究方向为区域经济研究。



设，兰州新区经济社会发展走上快车道，制造新区、产业新区、经济新区初具规模，功能布局日益完善，产城融合更加深入。

（一）区位和资源优势为集群发展创造了条件

兰州新区地处兰州、西宁和银川三个省会城市共生带的中间位置，座中六联、承东启西，是“丝绸之路经济带”上的重要节点。兰州新区空间开阔，地势平坦，适合大规模连片开发建设。区内有中川国际机场，国道 312 线、109 线以及连霍高速、京藏高速、中兰客运专线等多条公路铁路交通干线和高速公路在此交汇，由航空、铁路、公路三位一体构成的综合交通网络便捷通达。新老城区之间及外围城市初步形成了城际铁路、高速公路、快速路紧密衔接的立体交通网络，兰州新区与周边形成了区域一体化的融合发展态势。依托良好的区位条件，兰州新区综合保税区等开放口岸也为企业有效链接原材料和产品市场创造了便利条件，有效降低了企业运输物流成本。同时，国家西气东输、西油东输、西电东送管网都从兰州新区穿过，能源供应充足，是国家未来的石油化工能源基地。引大入秦工程年供水量达 4.43 亿方，水资源完全能够满足新区未来建设和产业发展需求。良好的区位和资源优势为兰州新区构建现代化产业集群奠定了良好的发展基础。

（二）政策机遇叠加为产业集群提供新优势

兰州新区在新时代发展中叠加了“一带一路”黄金段、西部陆海新通道、黄河流域生态保护和高质量发展、新时代西部大开发、兰西城市群、国家级循环经济示范区、兰白国家自主创新示范区等重大国家战略机遇，在实施国家区域重大战略和规划中扮演着重要的角色。从国家宏观政策看，国家优化区域产业分工，

支持西部地区承接劳动密集型、环境友好型产业转移和资源就地加工，为兰州新区承接产业转移和产业集聚创造了良好的发展形势。从区域政策看，国家加快中西部地区基础设施建设、生态文明建设等方面的政策、新型城镇化试点等方面的差别化政策指向明确，兰州新区对发展要素的聚集功能日益增强。特别是甘肃省人民政府出台的《关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》（甘政办发〔2020〕67号），对于推动兰州新区进一步扩大开放、产业发展、要素集聚、城市建设、社会民生保障等方面提供了良好的政策优势。

（三）综合实力不断增强为产业集群奠定新基础

经过八年建设发展，兰州新区 GDP 从 2011 年 39.04 亿元增长到 2019 年 201.6 亿元，年均增长 22.8%。2020 年一季度全区经济逆势增长，GDP 增长 12.3%，产业投资增长 18.7%，主要经济指标增速连续多年位居全国国家级新区前列，成为西北经济最活跃的地区之一。初步形成了以石油化工、现代装备制造、电子信息、水性材料、光电制造和生物医药等六大产业链为核心的产业体系，产业支撑能力不断增强。目前已集聚绿色化工、新材料、大数据、先进装备制造、生物医药、现代农业等新兴产业项目 660 个、总投资达 3200 多亿元。城市功能体系不断完善，实现了产业布局、基础设施和公共配套均衡发展，形成了功能完备、职住平衡、配套齐全的城市发展新格局。兰州新区综合实力不断增强为产业集聚高质量发展奠定了基础。

（四）创新驱动发展为产业集群提供新支撑

兰州新区抢抓兰白国家自主创新示范区建设机遇，大力推进



科技创新，打造创新创业要素集聚区。创新平台功能健全。目前累计培育国家级孵化器 1 个、省级众创空间 4 个、市级孵化器 4 个，引入孵项目 398 个。设立国家和省级技术研究中心 28 个，形成了“全链条、全功能、全服务、全配套”的创新创业高地；创新主体不断壮大。培育高新技术企业 25 家、省级战略性新兴产业骨干企业 5 家，新增科技型企业 181 家。企业创新主体地位进一步凸显，全社会科技研发投入占 GDP 比重达 3.5%，科技进步贡献率达 59.5%；创新人才加速集聚。聘请了“两院院士”在内的 126 名知名专家学者加入新区智库，为新区创新创业提供了智力支撑。集百名院士、千名博士、万名科研人才的国家级化工科技成果孵化、转化、产业化“西部化工谷”正在加快形成；科研投入力度不断加大，累计投入科技创新资金 16.8 亿元，帮助中小企业融资 56 亿元。

（五）对外开放不断扩大，为产业集群开拓了新空间

兰州新区抢抓“一带一路”建设机遇，大力发展外向型经济，着力打造国家向西开放的重要战略平台，兰州新区综合保税区、中川国际航空港、中川北站铁路口岸、国际合作产业园、冰鲜水产品指定口岸等一批高质量的对外开放口岸平台已投入运营。兰州国际陆港开通运营兰州至中亚、欧洲、南亚的国际货运班列，累计发运 170 多列，形成“一带一路”联运大通道。随着对外开放水平不断提高，兰州新区与哈萨克斯坦、俄罗斯、德国等近 40 个国家开展了经贸合作，近 20 家企业的产品销往美国、欧洲、中亚等国家和地区。

二、兰州新区产业集群发展现状分析

目前，兰州新区形成了以先进装备制造、精细化工、大数据和信息化、新材料、新能源汽车、生物医药、商贸物流、文化旅游、现代农业九大产业为代表的具有核心竞争力的产业集群，累计引进产业项目 618 个，总投资超过 3100 亿元。

（一）兰州新区九大核心产业集群发展概况

1. 先进装备制造产业集群。以打造全国重要的集研发、设计、制造、服务于一体高端装备制造基地为目标，重点布局了石化重型装备制造、汽车及零部件制造、新能源装备及电工电器生产、数控机床机专用设备制造等产业体系。建设先进装备制造产业项目 131 个，2020 年兰州新区先进装备制造产业集群产值达到了 500 亿元以上。初步形成了以兰石为依托的智能化、工程化、信息化石油化工装备制造、核电装备、钴采炼化装备等重装制造产业链；以兰州电机、亚太电梯为主的电梯、电机变频器、交流伺服电机等电机产业链；以四联光电、润晶等为主的蓝宝石加工及 LED 封装技术光电制造产业链。

2. 精细化工产业集群。以打造国家化工产业搬迁转移承接地、绿色化工发展示范区、科技成果转化和中试目的地、重要石化产业发展聚集区为目标。规划建设了 100 平方公里绿色高端化工园区。重点发展精细化工新材料、产品研发和中试、标准化厂房以及仓储物流， 高端化学品、化工新材料及危固废综合利用和大化工，形成千亿级精细化工产业集群。目前，一期精细化工园区 30



平方公里园区在建、筹建基础设施项目 13 个，总投资 45.6 亿元。引进实施精细化工项目 106 个，总投资 208 亿元。其中特种减震密封胶黏剂、加氢催化剂等产品填补了国内空白，打破国际技术垄断。

3. 大数据和信息化产业集群。以建设“丝绸之路信息港”为契机，兰州新区大数据产业加速聚集发展。引进了中科曙光先进计算中心、中国移动、清华大学长三角研究院、未来新影 IDC 影视云、华为云计算等大数据产业项目 27 个，着力打造大数据产业园。目前，国际互联网数据专用通道全面建成，2020 年装配机架将达到 10 万个以上、服务云计算终端达到 150 万个。

4. 新材料产业集群。以打造技术先进、全产业链铜铝新材料加工基地为目标，重点培育发展通信光缆、光纤产业，延伸光系统设备、半导体激光器、发光二极管、陶瓷光插件等光器件及大数据产业链，实现了与蓝宝石延伸加工的关联集群发展。目前已引进九江德福年产值百亿元的废铝回收利用、铝机械、铝铜合金等有色金属深加工项目，促进高端有色金属合金材料技术在兰州新区快速转化。

5. 新能源汽车产业集群。利用兰州新区独特区位优势，建设新能源汽车生产基地。目前已引进落地了兰州知豆电动汽车、兰石兰驼新能源电动车、甘肃建投新能源专用汽车、珠海银隆兰州广通新能源汽车、亚太新能源专用机动车等一批新能源汽车产业项目。形成了年设计生产新能源公交车 6000 辆、乘用车 9 万辆、物流车 2.5 万辆、特种车 6 万辆的生产规模。该产业集群完全建成后，将在兰州新区形成一个高、中、低端新能源汽车研发、设计、配件生产、整车组装、销售为一体的千亿级产业集群。

6. 生物医药产业集群。围绕现代中药、生物制药、化学制药

和生物学工程四大产业，以佛慈、和盛堂、禾邦制药、凯博药业、申联生物等龙头医药企业为引领，发展安中药新剂型、疫苗、基因工程、酶工程与细胞工程药物、多肽类药物以及生物诊断试剂。目前初步形成了中成药、化学药品、动物疫苗、医疗器械、医药物流等生物医药产业集群。

7. 商贸物流产业集群。以打造“一带一路”枢纽制高点为重点，发展面向“一带一路”沿线的商贸物流产业集群。目前已与“一带一路”沿线 16 个国家建立了经贸关系，形成了综保区、航空、铁路、公路立体物流通道。中川北站物流园跻身全省百亿元物流园区，新区商贸物流集团被评为“西部物流百强企业”“甘肃省最佳国际物流企业”。

8. 文化旅游产业集群。以打造西部地区文化旅游资源富集地为目标，发展文化旅游产业园，促进文化与旅游融合发展。目前已建成西部恐龙园、长城影视城、秦王川国家湿地公园、蓝天儿童城、水上漂索道滑水、晴望川民俗文化村、农投花海等 7 大文化旅游景区。引进了未来新影、文化创意、旅游观光等产业项目，推动文化产业规模化、专业化、集约化发展。以教育培训、科研孵化、体育运动、文化创意、商务休闲产业为重点的兰州新区科教城，已入住 5 所院校近 5 万人，二期 8 所院校加快建设，全面建成后入住规模将达到 30 万人，为甘肃乃至西部地区发展提供充足的高技能人才。

9. 现代农业产业集群。以发展全域现代农业为目标，着力建设现代农业公园、现代农业示范园、生态循环养殖园和亚高原现代农业基地等现代农业产业项目。目前布局建设了 7.8 万亩的现代农业公园、现代农业示范园、现代生态种养循环园，引进和实施现代农业项目 50 个，总投资 280 亿元，百万只羊、百万头猪的养殖



产业集群初具规模，已形成“三园六基地”的现代农业发展格局。

（二）兰州新区产业集群发展存在的问题和制约分析

一是国家级新区间竞争激烈，产业聚集倍增效应减弱。在已批复的国家级新区中，西部地区的国家级新区陕西西咸新区、四川天府新区、重庆两江新区、贵州贵安新区、云南滇中新区等借助西部大开发融入“一带一路”等国家战略异军突起。这些新区建设背景相同、发展基础相当、产业结构相似，竞争十分激烈。特别是陕西西咸新区、四川天府新区、贵州贵安新区与兰州新区在产业功能定位上趋同、改造程度相当，对兰州新区相关产业集群发展形成新的竞争压力。

二是省内创新资源争夺加剧，产业集群集聚难度增大。从省级层面来看，甘肃目前共有 79 个开发区，其中省级开发区 70 个、国家级经开区 4 个、国家级高新区 2 个、海关特殊监管区 1 个、国家级自创区 1 个。这些开发区也都是在生物医药、智能装备、化工等领域集中发力。其中兰州高新区已形成在全省乃至西北地区都有影响力的生物医药产业集群。培育了奇正藏药、兰州生物制品研究所等一批生物医药企业；白银高新技术开发区也形成了以化工及精细化工、有色及稀土材料等为主导的产业集群。省内各开发区及各区县的各类产业布局竞争，也使兰州新区的“极化效应”有所减弱，兰州新区在大数据、生物医药、人工智能、装备制造、精细化工等产业发展上面临着局面更加复杂和要求更高，还需更加优化现有政策体系，科学构建新时期产业发展总方向和总目标。

三是产业生态系统尚未形成，集群效应尚不明显。由于兰州新区建设时间较短，一些产业发展还处于起步阶段，如高端装备、

云计算和大数据、机器人、物联网、3D 打印、文旅产业、精细化工等战略新兴产业尚处在起步培育期，主导产业带动产业集群发展作用不明显，没有形成以多个产业为主导的产业集群分工协作机制，没有形成主导产业企业之间的技术互补和人才的流动，主导产业的集聚与扩散功能不明显。同时，产业在集聚发展中缺乏引领示范性企业，缺少像西门子、海尔集团等智能制造生态系统框架的示范企业，跨国公司、央企和知名民营企业战略性布局项目偏少，正是缺乏这种具有龙头作用的大企业的带动，难以形成集群型发展。

四是产业园区建设水平亟待进一步提升。产业园区缺乏区内专业化分工与协作机制、环境和条件。企业配套缺乏，企业之间的合作关系不多，中小企业为大企业某些生产环节提供的供应配套较少，专业化分工不强，缺乏足够的风险投资企业聚集在新区内；产业园区内的公共服务体系不健全。随着企业加速聚集和产业不断壮大，在独角兽、小巨人企业培育方面缺乏有效扶持政策，特别是产品研发、上市融资、知识产权保护等配套政策还不完善。园区一体化、智慧化有待进一步加快。智慧厂房、智能制造、智慧管理尚处雏形，企业之间还未形成产业链互补、信息交换共享、融资相互担保等协同发展机制，组建面向国际竞争的产业联盟需要尽快提上日程。

五是政策扶持还需进一步配套完善。在项目准入、土地供应，财税政策、资金扶持等方面配套政策不完善，可操作性不强。在资金扶持上，尽管政府和社会多元投入机制正在形成，但适应新兴产业发展特点和要求的投融资体系不健全，政府引导扶持力度不大，管理机制亟须完善。同时，由于新兴产业的技术和未来市场需求的不确定性，导致投资新兴产业风险较大，民间资本投资



热情不高，科技创新风险补偿机制有待完善。

三、加快构建兰州新区产业集群的对策建议

（一）转变兰州新区发展模式，创新用地保障机制

兰州新区长期以来采取以土地出让为主要政策手段的发展模式后继乏力。未来新区发展必须着眼于土地资源的集约化利用，在有限的空间内培育竞争实力。建立“人地挂钩”“增存挂钩”机制，鼓励探索土地利用全生命周期管理制度。要创新重大项目用地保障机制。全省年度新增建设用地指标应向兰州新区倾斜，优先保障兰州新区生态产业、总部经济、东部优质转移产业等省级重大招商引资项目用地需求。合理调整用地功能分区，适度增加混合用地供给，允许兰州新区报批一定数量项目储备用地。赋予兰州新区年度土地出让、租赁、交易等权限。支持兰州新区土地资源高效利用，鼓励以长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等方式供应产业发展用地。

（二）培育发展特色产业集群，做精做强主导产业

一是积极培育新产业新业态新模式。立足产业优势培育发展一批特色产业集群，提高专业化和创新发展水平。加快建设新型工业化产业示范基地，组建大数据产业研究院、数据中心资源统一管理平台、全省数字政府电子政务平台。探索“区块链+”模式，统筹机场、铁路等领域及市州开放物流数据，促进区块链和实体经济深度融合。加快战略物资储备基地建设，积极发展防疫

物资、健康医药、救援设备、安全检查装备及应急救援物资生产、储存、培训等产业，建设中国西北公共卫生突发事件战略物资储备基地和国家区域（西北）救援中心、西北地区综合减灾与风险管理信息平台，打造国家级应急产业示范基地。

二是加快发展全域现代农业，重点围绕“粮、果、蔬、花、药、草”种植和“牛、羊、猪、鸡、鸭”家畜（禽）养殖及“狗、兔、驴、鹿、鹌鹑、鸽子”等特种养殖，推动新希望、天兆、天欣、中天等龙头企业项目建成投产，构建饲草种植、规模养殖、屠宰深加工、有机肥加工、冷链物流和肉食制品为一体的全产业链。

三是着力培育壮大绿色化工、有色金属新材料、大数据等优势主导产业，建设特色鲜明、实力强劲的产业集群。加快培育建设一批重大产业园，重点打造绿色化工、合金新材料、商贸物流 3 个千亿产业园，先进装备制造、新能源、城市矿产 3 个五百亿产业园和生物医药、节能环保、现代农业 3 个百亿产业园。

四是促进产业园区错位互补发展，按照优势互补、联动发展的原则，推进新区十大园区加快发展。进一步提升完善园区水、电、路、气等基础设施，加强公共服务平台建设，加大重点公共基础设施配套项目建设，提升园区综合承载能力，以保障园区巨大的发展需求，切实激发产业园区的发展潜力。

（三）构建跨区域产业协同发展机制

培育跨区域产业集群需要各地在互利共赢、优势互补的基础上，积极探索建立跨区域协同发展的新机制。

一是加强跨区域协同发展机制的顶层设计。突破行政区划，对全省产业集群的整体布局进行统筹规划，明确不同区域产业集



聚区的功能定位与发展模式，合理项目布局，避免重复建设、恶性竞争等。兰州新区立足打造“经济新区、产业新区和制造新区”，积极吸纳和集聚创新要素资源，承接老城区企业出城入园，建设成为承接产业转移示范区。建立承接中东部地区产业转移长效机制，通过共建园区探索创新地区间投入共担、利益共享、经济统计分成等跨区域合作机制。推动兰州市主城区工业企业“出城入园”。统筹现有产业扶持政策和专项资金，支持兰州新区承接制造业产业转移相关项目。

二是深度融入兰西城市群建设。加强与西宁、白银等周边城市开展务实互惠合作，建立健全多层次、多领域产业长效合作机制。共同向国家申报跨区域交通基础设施、黄河流域生态保护和高质量发展等领域重大产业项目。在职业教育、培训、专业技术人才培养、产教融合等方面加强与周边市州合作。

三是加快新老城区相向融合发展。加快建设 G1816 乌玛高速兰州新区至兰州段（中通道）项目，谋划推进中川城际铁路提速改造项目，打造兰州新区和主城区“半小时交通圈”，提升与主城区的通达性和同城化水平。实施“东拓南下西连北接”，促进兰州新区与主城区相向融合发展。

四是大力发展外向型经济。加快申建中国（甘肃）自由贸易试验区重点片区，加快建设石油装备国家外贸转型升级基地。扩大进出口规模，发挥兰州新区综合保税功能和产业集群作用。大力发展跨境电子商务，加快推进中国（兰州）跨境电商综合试验区建设。在兰州新区建设有色金属交割库，开展有色金属现货交易、仓储物流等业务，带动全省有色金属全产业链发展。

五是推进重大基础设施互联互通建设。加快推进兰州中川国际机场三期扩建工程，开辟更多国内国际航线，大力发展临空经

济；加快中兰铁路、兰张三四线中川机场至武威段、兰州中川机场综合交通枢纽环线铁路、兰州新区综合客运枢纽站等项目建设。利用好朱中、中马铁路，把中川北站建设为兰州铁路枢纽的一个重要节点，重点推进兰州（中川北）国家物流枢纽建设。

（四）着力提升关键领域创新能力

一是突出科技创新引领，加快推进创新平台建设。以建设兰白国家自主创新示范区为契机，促进科技创新与产业发展深度融合，支持骨干企业建立国家级科技创新基地（平台），加强对中小企业科技创新支持，引导科技资源向企业聚集，组建产业技术创新战略联盟。鼓励在甘中央、省属应用型科研院所向兰州新区搬迁或建立分支机构，争取国家技术转移中心、国家重点实验室在兰州新区布局。积极争取国家重点新材料和新能源、健康医疗等科技创新重大项目在新区实施。

二是强化绿色金融支持。用好国家绿色金融改革创新试验区“金字招牌”。加快筹建新区商业银行、村镇银行、农商银行，进一步健全融资担保机制，扩大中小微企业贷款担保风险补偿金规模。鼓励和支持金融机构在新区设立绿色金融分支机构，探索开展绿色资产证券化、绿色信托、绿色租赁、绿色保险、环境权益交易等新业务，创新发展功能互补、机制融合的绿色金融业态。

三是鼓励引导人口人才向新区集聚。培养引进一批外向型、国际化、复合型急需紧缺实用人才和门类齐全、技艺精湛的技术技能人才队伍，鼓励企业在人才引进培养、鼓励激励、成果转化、创业孵化等方面先行先试，采取联合攻关、项目顾问、技术咨询等方式引进高层次人才和团队，加快构建支撑产业集群发展的人才培养体系。



四是加快完善公共服务设施。推进兰州市区学校和职业院校“出城入园”，打造中外职业教育合作示范基地，落实“雨露计划”。推动兰州新区职教园区二期项目建设，新建产教融合示范基地。将职教园区服务中心建设成为支撑园区职业院校的综合服务平台。

（五）深化要素市场化配置改革，持续优化营商环境

一是要立足比较优势，多措并举降低企业融资、用人、土地、水电、生态等要素成本，为产业快速发展赋能增力。深化减税降费、区域性增量配电等方面综合改革。重点依托兰州大学、中科院兰州分院等科研院所为产业发展提供智力支持，利用科教城职业教育优势大幅降低企业用人成本。

二是要重点围绕战略新兴产业，强化金融创新服务，推动服务中小企业政策落地落实，对拥有自主知识产权、科技含量高、核心竞争力强的产品在市场开拓初期给予推动与扶持，加强产业发展要素保障。

三是加大招商引资力度。实施定点招商、精准招商，瞄准世界五百强和国内外重点企业的产业和项目，通过对接嫁接，参与兰州新区产业和项目建设，鼓励企业采取股权转让、相互持股、合资合作、重组上市等多种方式引进国内外战略投资者，推进资源整合和技术升级，提升企业核心竞争力。全面落实省上谋划实施跨省间双方或多方合作“共建园区”，积极参与“飞地经济产业园”，引进发达地区外向型企业落户兰州新区，推动异地扩能、产业链延伸，促进优势互补、联动发展。

四是持续深化“放管服”改革。深入落实高质量发展“1+6”综合改革，全面推行“区域评估、多评合一、多图合一、多测合

一、多验合一”新模式，探索“标准地+承诺制”改革，推广浙江建设项目（地上、地下部分）上下分步、分开审查、分步施工等新模式。不断优化“互联网+政务服务”，推行“代办制、信息化”服务，及时跟踪掌握企业建设发展中的共性和个性问题，为企业倾心、精准、高效服务。对标世界银行营商环境评价 10 个核心指标，推进营商环境 2.0 版，与国际通行规则接轨，营造稳定公平透明、国内一流营商环境。

参考文献：

- [1] 李金华.中国战略性新兴产业空间布局现状与前景[J].学术研究, 2015,(10).
- [2] 陈珂.高新技术产业布局优化研究[J].山东社会科学,2015,(2).
- [3] 刘志彪.战略性新兴产业的高端化:基于“链”的经济分析[J].产业经济研究,2012,(3).
- [4] 李晓华,刘峰.产业生态系统与战略性新兴产业发展[J].中国工业经济,2013,(3).
- [5] 李晓华,吕铁.战略性新兴产业的特征与政策导向研究[J].宏观经济研究,2010,(9).
- [6] 宋歌.河南构建区域蜂巢型“中心—外围”产业格局研究[J].区域经济评论,2013,(6).
- [7] 张于喆,王君,李红宇,等.我国高技术与战略性新兴产业升级换挡[N].上海证券报,2016-01-28.
- [8] 张于喆,王君,李红宇,等.我国高技术与战略性新兴产业新走向[N].上海证券报,2016-01-29.
- [9] 胡鞍钢,周绍杰,任皓.供给侧结构性改革——适应和引领中国经济



新常态[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016,(2).

[10] 林园春.创新创业生态服务链:理论内涵与政策启示[J].区域经济评论,2015,(3).

[11] 邓龙安,刘文军.产业技术范式转移下区域战略性新兴产业自适应创新管理研究[J].科学管理研究,2011,29(2):7-11.

兰州市县域经济发展研究

韩晓东 *

摘 要:

“新旧动能转换”是我国现阶段经济发展从“高速增长”转向“高质量增长”的重要步骤，是实现我国经济可持续发展的必然要求。本文试图通过对兰州县域经济发展总量、产业结构、投资消费的现状分析，梳理出县域经济存在的问题，从新旧动能转换的视角提出促进兰州县域经济发展的对策建议。

关键词:

县域经济 新旧动能转换 经济增长

县域经济是国民经济的基本单元和细胞，是国家发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。兰州市要促进国民经济健康可持续发展，就要牢固树立县域经济新理念，以创新为先、协调为要、绿色为基、开放为径、共享为本，培育县域经济发展新动能，增强县域经济自主发展能力，壮大县域经济规模，提升县域经济发展水平，提高县域经济竞争力和综合实力，促进县域经济持续健康发展。

* 韩晓东，兰州市社科院文化创意发展中心助理研究员，主要研究方向为地方经济与文化。



一、兰州市县域经济发展现状分析

兰州市红古区、永登县、榆中县、皋兰县（以下简称“三县一区”）在扶贫攻坚、产业转型、园区发展、重大项目、通道物流等经济社会建设各方面取得了令人瞩目的巨大变化和历史性成就，人民群众幸福感和满意度显著提高。三县一区正在不断探索发展新模式，努力开创县域经济社会发展新格局。

（一）县域经济发展迅速但仍不充分

三县一区总面积 12149.35 平方公里，占全市总面积的 92%，建成区面积为 178.62 平方公里，占全市建成区面积的 47%。总人口 104.3 万人，占全市总人口的 28%。2019 年三县一区的经济总量为 459.36 亿元，仅占全市 GDP 的 16%。从总量占全市比重来看，兰州县域经济发展不充分，中心城区聚集了全市 72% 的人口和 84% 的经济总量，县域对全市经济发展支撑作用不足。

从经济增长速度来看，2019 年，县域 GDP 平均增速，高于全市 6% 的整体增速，反映出在省市政策支持下，兰州县域经济得到了较快发展。其中，经济总量最大的榆中县，增速较 2018 年有所下降，经济总量最小的皋兰县增速最快，为 17.2%。

从人均 GDP 来看，县域人均 GDP 54191 元，比全省人均 GDP 高出 21196 元，低于全市人均 GDP 水平，仅为全市人均 GDP 的 72%。三县一区中只有红古区高出全市平均水平 5710 元，三县这一指标均低于全市平均水平，永登县最低，仅为 32125 元。（见表1）

表 1 2019 年兰州市及县域生产总值

单位：亿元，元

	生产总值及增速		第一产业	第二产业	第三产业	人均GDP (按常住人口计算)
兰州市	2837.36	6%	51.67	945.38	1840.3	75217
红古区	115.73		5.44	69.89	40.39	80927
永登县	112.15	5%	12.87	30.82	68.46	32125
皋兰县	75.77	17.2%	7.6	33.51	34.65	68851
榆中县	155.71	9.6%	14.09	72.45	69.17	34861
县域	459.36		40	206.67	212.67	54191

数据来源：兰州市统计局 国家统计局兰州调查队编《2020兰州统计年鉴》，中国统计出版社，2020，第75页

（二） 产业结构趋于合理，但水平仍较低

2019 年，全国、全省、全市产业结构为三二一类型，三次产业中第三产业比重最大。从 2015 年到 2019 年，兰州县域三次产业占比从 12.13:44.63:43.54 调整为 8.8:44.8:46.41。产业结构已从二三一类型调整为三二一类型。在类型表现上，已与全国、全省、全市同步。一产占比下降但仍高于同期全国县域经济中的产业比重，二产和三产比重上升但基本均等，都没有突破 50%，落后于同期全国全省全市水平。可见兰州市县域二产三产仍有待大的提升和突破。从全市的角度看，县域一产占到全市一产总量的 77%，二产占 21.9%，三产仅占 11.6%，反映出县域经济对全市经济贡献最大的仍是农业，工业贡献仅为全市的 1/5，三产的贡献更少。总体来看，兰州市县域经济产业结构调整更趋合理，各县的经济发展水平有所提高，但仍然具有典型的农业经济特征，发展水平较低。（见表 2，表 3）



表 2 2019 年三次产业结构对比

单位: %

	全国	全省	全市	全市县域	永登县	皋兰县	榆中县	红古区
第一产业	7.1	12.05	1.82	8.8	11.48	10	9	4.7
第二产业	39	32.83	33.32	44.8	27.48	44.3	47	60.4
第三产业	53.9	55.12	64.86	46.41	61.04	45.7	44	34.9

数据来源:兰州市统计局 国家统计局兰州调查队编《2020兰州统计年鉴》,中国统计出版社,2020,第1页,31页,43页,75页

表 3 2015—2018 年县域产业结构发展情况

年份	县域三次产业结构比
2015	12.13:44.63:43.54
2016	12.18:41.71:45.81
2017	8.2:50.75:49.15
2018	7.5:47:45.5
2019	8.8:44.8:46.41

数据来源:兰州市统计局 国家统计局兰州调查队编《2020兰州统计年鉴》,中国统计出版社,2020,第75页

吴国生主编《甘肃省县域经济发展报告》,兰州大学出版社,2020,第9页

(三) 投资消费增长较快但拉动不足

2019年,受经济下行影响,县域固定资产投资和2018年相比有所下降,其中红古区从2018年的19.04%降至8.77%,榆中县从8.79%降为-15.26%。皋兰县增速最快为27.69%。总体上看,县域固定资产投资增速为8.9%,高于全市-4.7%的水平。

2019年县域城镇居民人均可支配收入为27140.5元/人,为全市同期指标的71%,比全省同期指标低5183元,为全国同期指标的64%。县域农村居民人均可支配收入为14029.8元/人,略高于

全市同期指标，高于全省同期指标4400元，接近于全国同期指标14389元。从消费看，县域社会消费品零售总额仅为134亿元，虽然较上年增长了8.95%，但是仅占全市社会消费品零售总额的8%。县域消费体量不足，对经济的拉动作用十分有限。（见表4）

表4 2019年县域固定资产投资增速和社会消费品零售总额情况

单位：%、万元

	固定资产投资增速	社会消费品零售总额	比上年增长
红古区	8.77	264034.2	9.1
永登县	14.29	308072.4	8.6
皋兰县	27.69	465024.4	8.9
榆中县	-15.26	302823.4	9.2
兰州市	-4.7	16720017.9	7.6

数据来源：兰州市统计局 国家统计局兰州调查队编《2019兰州统计年鉴》，中国统计出版社，2020，第161页，207页

二、兰州市县域经济发展中存在的问题

与全国县域水平相比，兰州县域不论是经济还是财政的总量规模都很低，人均水平的差距更大。根据2018年中国县域经济100强研究成果发布的数据，百强县人均GDP为10.6万元，是同期兰州县域人均GDP的2倍。百强县第二产业增加值4.9万亿元，是同期兰州县域二产增加值的240倍。百强县人均社会消费品零售总额为3.4万元，是兰州县域同期指标的3倍。兰州县域经济与全国百强县的平均水平的差距是巨大的，也是全方位的。抛开地域因素、经济基础、发展环境、国家政策等客观因素，认清兰州县域经济发展中的问题与制约因素，是不容回避的。当前，兰州



县域经济存在的突出问题是：

（一）经济总量偏小

兰州市县域地域面积广且多为山区，受地理环境因素制约，生产经营活动分散性特征明显，产业规模偏小且集聚程度不高，总体看，县域经济总量偏小。尤其近几年经济运行中的不确定因素增加，部分经济指标阶段性波动，推动高质量发展的压力依然不小。

（二）产业结构性矛盾突出

发展不均衡，经济转型、结构调整的压力依然很大。农业产业化水平不高，农产品加工业发展滞后，没有形成高附加值、高利税的农产品生产、加工系列，致使农业的商品率和农业经济转化效率低。工业基础薄弱，发展不充分。以资源初级开发为主，对煤、铝、碳素等传统产业依赖性较大，科技含量高的战略性新兴产业、高技术制造业、装备制造业占比非常弱小。受国家清理高能耗高污染行业的政策、差别电价和原材料价格上涨等因素的影响，资源的节约利用、节能减排任务及环境保护压力加大，产业结构调整的任务十分繁重。第三产业方面，服务业总量和水平都比较低，活力不强，战略性新兴产业弱小。

（三）县域财政收支矛盾比较突出

支柱型税源企业效益下滑，新兴税源培育不足，化解债务压力陡增，平衡财政收支的压力依然不小。从 2019 年的统计数据看（见表 5），地方财政总量偏小，财政支出远远超出财政收入，收支缺口大，基本处于“吃饭财政”的状态，要依靠上级财政转移支

付才能维持正常运转。许多刚性财政支出必须主要通过自身努力解决，在一定程度上加剧了县域财政收支失衡的矛盾，导致县域经济社会发展的调控能力和自我发展能力较弱。财政力量弱小必然制约着县域经济的创新发展，如对科技研发、教育、公共文化的投入不足，高层次创新人才的吸引力不够，导致创新主体规模较小能力不足，创新平台层次相对较低，创新资金投入渠道单一等等。

表 5 2019 年县域财政收支情况

单位：万元

	财政收入	财政支出
红古区	69544	193381
永登县	44503	277717
皋兰县	69476	188905
榆中县	78274	341100
兰州市	6795100	

数据来源：兰州市统计局 国家统计局兰州调查队编《2020兰州统计年鉴》，中国统计出版社，2020，第289页

（四）工业竞争力不强

从行业分布看，兰州县域工业主要有：皋兰县的冶金冶炼、装备制造、新型材料、生物医药、节能环保；榆中县的钢铁、有色金属、造纸及纸制品、食品制造；永登县的有色冶炼、电力生产和供应、黑色金属冶炼和压延加工、化学原料及化学制品制造业、非金属矿物制品业；红古区的电力、煤炭和材料。基本上是高投入、粗加工、低附加值、科技含量小的产品占较大比重，市场竞争能力弱，绝大部分企业的销售市场以本地或周边区域为主，辐射带动能力不强。



（五）城乡经济社会协调发展的任务还很艰巨

受制于县域财政收入有限、收支矛盾突出、融资渠道狭窄等问题，县城和中心镇的经济实力明显不足，对农村的辐射带动作用不大，导致城乡二元经济结构问题凸显，城乡间经济差距较大，北部山区自然条件严酷、生态环境脆弱、自我发展能力差。农村地区的基础设施建设滞后，教育、卫生发展速度相对缓慢。与高质量发展理念中的开放、共享的要求相距甚远。

三、促进兰州县域经济高质量发展的对策建议

我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。新技术、新产品、新业态、新模式快速涌现，新动能正处于从分散到聚合、从缓慢到快速成长的孕育期。兰州县域经济的发展也要准确把握培育发展壮大新动能的方向、重点和主要着力点，根据自身的条件和资源禀赋而定，统筹规划，解决好空间布局和产业布局之间的关系，以调整优化经济结构为主线，构建特色产业，促进一二三产深度融合，综合互联网思维、市场手段和当地基础，结合本地实际引进新兴产业，创新县域发展模式，经济效益与生态保护并重，努力探索走出一条工业引领、产业支撑、城镇带动、协调发展的县域经济高质量发展之路。

（一）从全市大局规划兰州县域经济的总体发展

县域经济是多种经济活动交织而成的综合性经济体系，做好其发展的“顶层设计”尤为重要。

1. 整合资源营造立体经济结构。从空间布局和产业结构上看，县域经济资源配置具有分散性的特点，而集约高效是新动能的主要特征。因此，县域经济的新旧动能转换首先致力于整合资源，形成规模效应。第一，要通过产业园区、经济开发区等平台集聚一批特色鲜明、成长性较好的重点企业，扩大产业规模。其次，政府要积极引导县域中小企业加入省内外大中型企业的分工协作网络，促进自身发展理念、经营模式的提升。第三，要将城乡发展两种资源统筹起来，发挥中心城市对县域经济的辐射带动功能，将县域经济的各类要素吸纳到全市立体经济网络中，实现县域资源的高效利用。

2. 加大基础设施建设向县域经济倾斜力度。要以新型城镇化建设为契机，加大基础设施建设向县域经济倾斜力度。提升城镇品位、改善城镇面貌为重点，高标准推进城镇建设管理。一要继续大力加强交通基础设施建设，推动县域经济更好对接、融入中心城市。加快改善县域内重点乡镇、中心村、旅游景区、经济区的交通通达度，畅通县域内部交通。二要强化农村基础设施建设，加大城乡网络基础设施建设力度，加快覆盖城乡的综合信息服务体系建设，实现城乡宽带、通信信号基本覆盖。三要推进县域和重点经济区信息化建设，下功夫完善园区服务功能，提升园区的聚集效应，提升企业信息化管理和生产水平。四要加强县域数字城市精细化管理，构建城建服务热线联动机制，加大城市道路、路灯、公厕、垃圾中转站、公园、广场、排水设施管理养护力度，确保市政公共设施发挥作用，严格镇容镇貌管理。

（二）谋划县域经济绿色发展思路

1. 走生态型工业发展之路。黄河流域生态保护和高质量发展



上升为国家战略，兰州县域经济的发展也要突出生态优先、绿色发展的理念。一是要创新绿色导向发展模式。在产业选择上优先引进污染少、技术含量高和带动性较强的企业。推动新型城镇化和产城融合发展，推动智能制造、新能源汽车、生命健康等新兴产业快速发展。二是重视发展循环经济。充分发挥政府的导向作用，鼓励经济主体发展循环经济。通过政策引导，鼓励企业改进工艺，降低单位产品能耗。加强对重点企业的节能监管，督促年耗能排名靠前的单位实施节能技术改造。对工业园区进行生态化改造，构建以循环经济为核心，以污水、废弃物无害化处理和集中供热、供气等为依托的生态经济体系。

2. 加快打造县域特色旅游品牌。一是充分运用信息技术、网络手段、数字技术等现代先进技术手段，对传统县域旅游服务及产品进行提升改造，延伸产业链，提高附加值，大力推动兰州县域旅游与农业、教育、体育、休闲、建筑、文化等融合互动发展，催生新兴县域旅游产品和业态。二是完善基础设施，积极推进重点县域特色旅游项目建设。实施旅游畅通战略，重点改善通向乡村主要景点、景区的交通设施建设，突出解决乡村交通不畅的问题，为兰州县域特色旅游业发展创造条件。三是发挥兰州县域丰厚的资源优势，集中力量打造一批具有影响力的县域特色精品景点、旅游线路，着力打造以县域文化旅游、农业生态旅游、乡村休闲娱乐度假旅游、乡村美食文化旅游、农业观光旅游、乡村体验旅游为主的精品旅游品牌。四是加快县域乡村生态环境再造，美化、绿化乡村环境，提升兰州县域的美誉度，加快重点县域特色旅游项目建设，加快建设住宿、餐饮、娱乐、购物以及旅游信息网络平台等综合性的旅游服务设施建设，为兰州乡村旅游业跨越式发展奠定基础。

（三）抢抓时代机遇做大做强特色产业

1. 依托“一带一路”倡议，培育县域经济新的增长点。随着“一带一路”倡议的深入实施，兰州“一带一路”黄金节点城市的战略地位日显突出。这也为兰州县域经济带来新的机遇，要基于县域经济区位特点，抓住机遇，提高利用“一带一路”的优质资本、技术、资源的能力，助力产业链整合优化配置，推动新经济新动能向县域经济纵深拓展。

首先，促进联动发展。结合“一带一路”倡议，以发展外向型、开放型经济为突破口，充分发挥兰州县域人文优势，开拓与“一带一路”沿线国家和地区市场的潜力，加快缩小区域发展差距，强调各个区域特别是大区域联动。加快推进与兰州陆港共同发展、共建共享系列开放政策，拓展与国内外不同地区的合作，来拓展发展视野和发展空间，提升发展潜力，实现县域经济的快速优质发展。

其次，做大做强特色产业。坚持不懈发展壮大特色产业，构建形成特色鲜明、优势突出的现代产业新体系，为做大做强县域经济提供持久动力。一是大力发展现代农业。优化农业生产结构和区域布局，完善基础设施，提高农业装备水平。二是培育壮大工业。加大对重点园区和龙头企业的扶持，加快建设一批规模化、标准化、国际化程度较高的民族用品加工企业，建立比较完善的产业体系。三是加快劳务产业发展。开展订单培训和创业培训，提高就业技能和致富本领。鼓励我市县域内企业和人员充分利用“一带一路”建设贸易政策，走出去创业发展、求学经商，支持发展境外劳务，参与跨境产业园区建设。



2. 依托“兰西城市群”培育特色小镇。“兰西城市群”建设将为兰州县域发展带来强劲的动力。在“兰西城市群”建设中要把培育特色小镇作为县域经济发展的主攻方向。首先，选取有区位优势个乡镇，打造特色小镇。通过特色小镇建设完成一二三产业及其产业内部之间的融合，营造宜居、宜业、宜游的新空间；同时，结合有基础和潜力的产业，在现有基础上发展产业，升级传统产业，引入新产业。其次，要凭借文化和旅游资源，选取有价值的资源，根据资源类型的不同进行分类打造，如历史文化资源好的可利用文保单位、历史街区、历史名镇、重大事件等要素打造；自然山水资源好的可利用自然风景、田园风光打造；还可利用工业旅游、农业旅游、民宿等条件打造特色小镇。

（四）加快完善新兴产业的政策环境

为破解制约新动能成长和传统动能改造提升的体制机制障碍、强化制度创新和培育壮大经济发展新动能、加快新旧动能接续转换，要主动适应新动能加速成长和传统动能改造提升的需要，加快转变政府职能，提高服务新兴经济领域市场主体的快速响应能力和水平，构建形成适应新产业新业态发展规律、满足新动能集聚需要的政策法规和制度环境，为加快实施创新驱动发展战略、推进大众创业万众创新清障搭台，优化服务流程，拓展发展空间。要认真研究和吃透中央的政策，真正从支持县域经济发展出发，增强政策落实中的创造性和灵活性。进一步清理行政审批事项和条条框框，扩大县级经济管理权限。要及时调整现有产业政策，采取审慎包容的态度促进新业态新模式新事物蓬勃成长，并大幅提升政府服务的响应速度和水平，推动形成有利于新供给与新需求衔接的市场机制，加快培育新动能，促进新旧动能转换。围绕

知识产权保护、科技成果转化、科技金融创新等重点领域大胆推进改革创新试验，有效破除制约创新驱动发展的体制机制障碍。政务部门要推进“互联网+政务服务”、“一网一门一次”改革，开展群众办事百项堵点疏解行动，在跨省市医保结算、企业纳税等重点民生领域取得明显实效。

（五）各县区在经济新常态下要有新的发展战略

兰州市的县域经济发展有很好的前景，要努力以新理念引领县域经济发展、以新优势抓好特色发展、以补短板的方式尽快解决各县区发展瓶颈。

1. 确定差异化的发展思路。首先，依托县情在发展重点上各有侧重，从而优化产业发展空间布局，最终在资源、产品、市场等方面形成互补，构建各具特色、互动发展的良好格局，避免同质竞争，推进县域经济差异化发展。其次，要强化特色产业品牌，强化“一县一业”和“一镇一品”战略。充分发挥地方资源禀赋和特色优势，做到宜工则工、宜农则农、宜旅则旅，在产业规模的形成和品牌的塑造上下功夫，整合打造特色品牌。第三，要着力强化比较优势。鼓励企业走“名特优新深”的发展路子，集中力量开发培育一批科技含量高、市场占有率高、附加值高的优质名牌产品，提高产品技术含量和质量档次，进一步强化比较优势。

2. 要勇于创新发展，发挥后发优势。兰州市县域经济的产业规模和产业发展不充分不均衡，但这也意味着县域经济具备较强的后发优势。一要充分利用后发优势，注重布局发展新兴产业，着重发展生态产业、特色产业和循环经济，提升产业层次，培育新的经济增长点。二要善于利用现代信息技术，加速传统产业的转型升级。要实现传统产业与互联网的深度融合，通过“互联



网+”嫁接县域经济，在品牌营造、产品销售、信息共享等方面实现全方位、多层次对接。三要把科技创新作为推动县域经济发展的有效抓手。大力实施创新驱动发展战略，积极引进培育创新载体，充分激发县域内各类创新主体的活力，进一步增强县域经济发展新动能。

参考文献：

〔1〕兰州市统计局、国家统计局兰州调查队编.2020兰州统计年鉴.北京：中国统计出版社,2020.

〔2〕盛朝迅.“十四五”时期推进新旧动能转换的思路与策略[J].改革,2020(2).5-18.

〔3〕吴国生.甘肃省县域经济发展报告(2019).兰州：兰州大学出版社,2020.

兰州市人口合理布局均衡发展研究

冯乐安 刘俊沅 *

摘要:

文章对近年来兰州市人口发展状况进行了梳理,分别从各县区人口规模、各县区人口比例、城乡人口分布、人口密度、人口流动等层面对兰州市人口分布展开分析。文章对兰州市人口合理布局与均衡发展面临的挑战进行了总结,提出促进和保障人口合理增长、

* 冯乐安,甘肃省社会科学院公共政策研究所副所长、副研究员,主要研究方向为城市社会学、人口社会学。

刘俊沅,兰州市社会科学院《兰州学刊》编辑部编辑,主要研究方向为城市社会学。



推动城区人口均衡分布、不断提升人口城镇化质量、开发人口二次红利、完善养老保障体系建设、积极应对青少年人口性别失衡等对策建议。

关键词:

兰州 人口分布 均衡发展

一、研究背景

兰州是丝绸之路经济带重要节点城市，是西陇海兰新经济带重要支点，是西北重要的交通枢纽和物流中心，新亚欧大陆桥中国段五大中心城市之一。兰州市目前辖三县五区，拥有第五个国家级新区兰州新区和两个国家级开发区兰州高新区、兰州经济开发区，总面积 1.31 万平方公里，市区面积 1631.6 平方公里，2020 年常住人口 413.4 万人，享有“丝路重镇”“黄河明珠”等美誉。

近年来，兰州市认真贯彻落实党中央、国务院以及省委省政府关于人口发展工作的各项决策和部署，加强和改进人口服务与管理工作，人口发展取得历史性成就。特别是党的十八大以来，兰州市科学把握人口发展规律，积极有效应对风险挑战，促进了经济社会与人口均衡协调发展。

从已有研究来看，较少有成果对兰州市人口发展现状进行系统总结。本文希望对近年来兰州市人口发展状况进行梳理，对人口合理布局与均衡发展面临的挑战进行分析，并提出相应地对策建议，以期望推进这一领域的研究进程。

二、兰州市人口发展状况

（一）兰州市人口规模

从兰州市人口规模来看，进入新世纪以来不断稳步增长。相比而言，常住人口规模增加幅度要快于户籍人口。其中，2000年时兰州市常住人口和户籍人口规模都是290万人左右，2005年时常住人口和户籍人口规模增加到311万人左右。2010年之后，兰州市常住人口规模开始明显高于户籍人口，常住人口规模达到361.91万人，而户籍人口规模为323.54万人（图1）。2018年兰州市常住人口规模达到375.36万人，户籍人口规模为328.47万人。

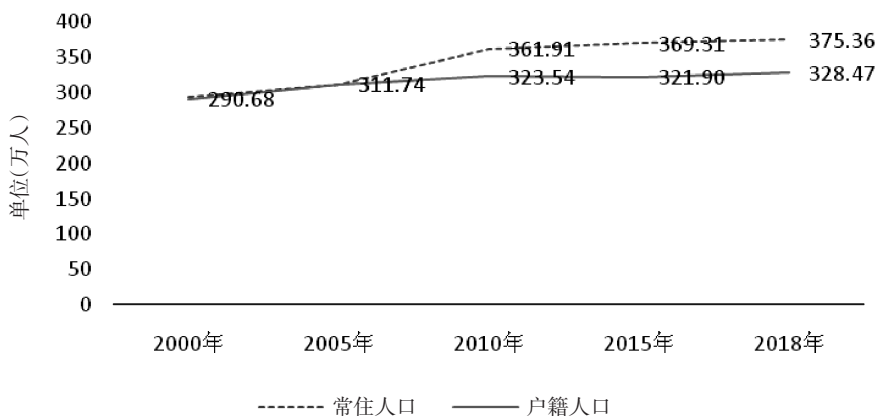


图1 兰州市常住人口与户籍人口变动

数据来源:2000—2018年兰州市统计年鉴



(二) 兰州市人口出生与死亡状况

从兰州市人口的出生率变动来看,进入 21 世纪以来稳定在 10‰~13‰之间,基本与全省人口 12‰的出生率较为接近。从死亡率来看,具有一定的波动,本文认为这是因为人口抽样误差所造成的。从人口自然增长率来看,也保持在 6‰左右的水平,与全省人口自然增长率基本一致。(图 2) 需要注意的是,国家统计局相关数据表明,2018 年全国人口出生率为 10.94‰,人口死亡率为 7.13‰,人口自然增长率为 3.81‰。比较来看,兰州市人口出生率和自然增长率要高于全国平均水平。

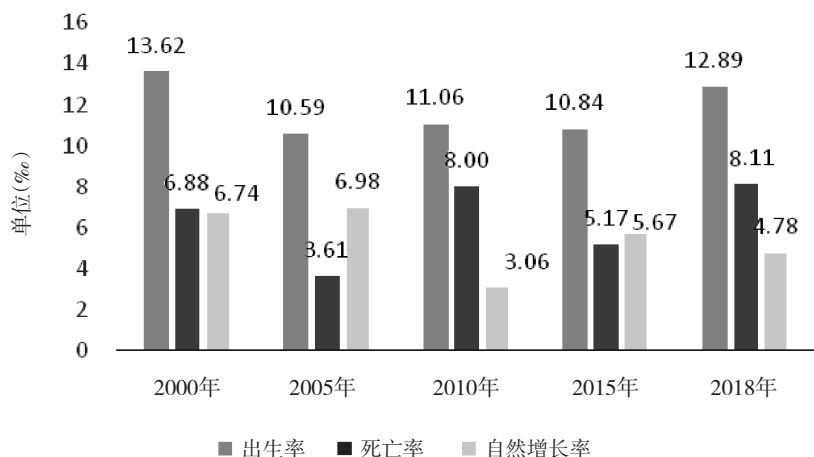


图 2 兰州市人口出生率、死亡率和自然增长率

数据来源:2000—2018 年兰州市统计年鉴

(三) 兰州市人口年龄结构

从 2018 年兰州人口年龄结构来看,0~14 岁少儿人口所占比例为 14.32%,15~64 岁年龄人口所占比例为 72.63%,65 岁以上老年

人口所占比例为 13.05%。(图 3) 与全省人口相比, 兰州市少儿人口比例要低于全省平均水平, 而老年人口比例要高于全省平均水平。从抚养比来看, 2018 年兰州人口的总抚养比为 37.69%, 略低于全省人口总抚养比。

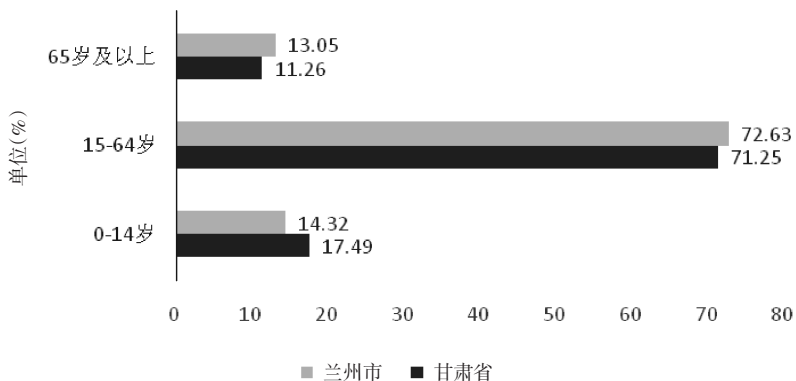


图 3 2018 年甘肃省及兰州市人口年龄结构

数据来源: 根据 2018 年兰州市统计年鉴计算

(四) 兰州市人口性别结构

从目前来看, 很多统计数据只统计了一个地区全部人口的性别比。由于女性寿命一般要高于男性, 因此全部人口的性别比并不能很好地反映新增人口的性别比状况。在这种情况下, 出生人口性别比具有更好地参考价值。从人口性别比来看, 2015 年 1%人口抽样调查显示, 兰州市出生人口性别比为 116.44, 处于较高水平。(表 1) 与全省平均水平相比, 要略高于全省 115.3 的性别比水平。



表 1 甘肃省及兰州市 0~4 岁人口性别比

年份	0岁		1~4岁		性别比
	男	女	男	女	
甘肃省	2171	1974	10970	9423	115.30
兰州市	239	202	1369	1179	116.44

数据来源:根据 2015 年甘肃省 1%人口抽样调查数据计算

(五) 兰州市人口受教育水平

从兰州市人口平均受教育年限来看,安宁区最高,其次为城关区、七里河区和西固区。显示出主城区人口具有相对较高的受教育水平,相比而言榆中县、皋兰县和永登县人口平均受教育年限处于相对偏低的状态。(图 3)当然,安宁区人口平均受教育年限较高,可能与该区高校数量较多有很大的关系。将兰州市人口平均受教育年限与全省相比较,发现兰州市明显高于全省平均水平,显示出省会城市在人力资本和人才聚集方面所展现出来的优势。

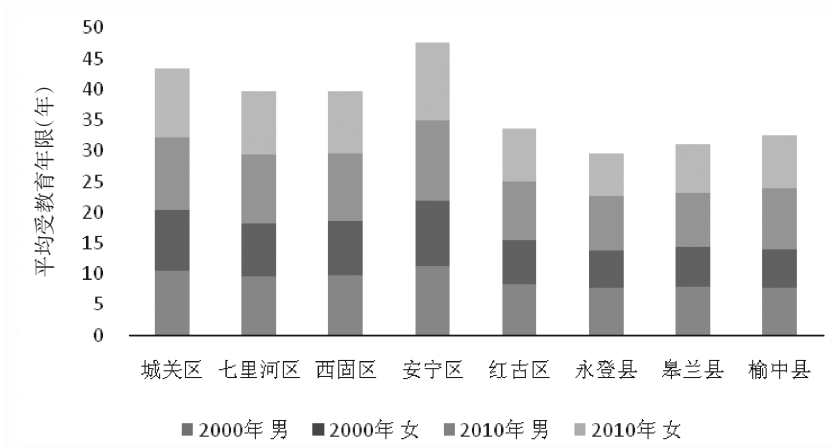


图 3 2000 年与 2010 年兰州市各县区人口平均受教育年限

数据来源:根据 2000 年与 2010 年甘肃省人口普查数据计算

三、兰州市人口分布状况

(一) 兰州市各区县人口规模

从兰州市各区县人口规模发展状况来看，城关区的人口规模一直稳步处于最高地位。需要注意的是，城关区常住人口规模在2010年以来快速增加，从2005年的89.7万人，快速增加到2010年的128万人，使得城关区成为兰州市各区县中，唯一人口过百万的区县（表2）。相比较来看，皋兰县和红古区的人口规模一直处于较低状态。2018年时，红古区常住人口为14.23万人，而皋兰县常住人口只有10.95万人，是兰州市各区县中常住人口在20万以下的两个区县。

表2 2000—2018年兰州市各县区人口规模

单位：万人

	2000年	2005年	2010年	2015年	2018年
兰州市	293.44	311.74	361.91	369.31	375.36
城关区	79.73	89.7	128	130.39	131.91
七里河区	41.89	45.63	56.14	56.82	57.77
西固区	31.28	32.01	36.43	36.69	36.90
安宁区	16.86	21.38	28.86	28.21	28.48
红古区	13.28	13.64	13.62	14	14.23
永登县	50.44	49.86	41.94	34.4	34.87
皋兰县	17.33	17.24	13.2	10.64	10.95
榆中县	42.63	42.27	43.72	44.3	44.63

由于统计口径的变化,2000年、2005年人口规模为“年末总人口”,2010年、2015年、2018年人口规模为“常住人口”;数据来源:根据2000—2018年兰州市统计年鉴数据计算



（二）兰州市各区县人口比例

从兰州市各区县人口比例来看，进入 2010 年以来城关区人口一直稳步占据兰州市总人口 1/3 以上。在五个区中，七里河区和西固区人口比例占比超过兰州市总人口的 10%，占比相对较高（表 3）。三个县中，榆中县人口比例占兰州市总人口的 12% 左右。比较来看，安宁区和永登县人口比例占兰州市总人口的 5%~10%，而红古区和皋兰县人口比例不足兰州市总人口的 5%。

表 3 2000—2018 年兰州市各县区人口比例

单位：%

	2000年	2005年	2010年	2015年	2018年
城关区	27.17	28.77	35.37	36.68	36.67
七里河区	14.28	14.64	15.51	15.99	16.06
西固区	10.66	10.27	10.07	10.32	10.26
安宁区	5.75	6.86	7.97	7.94	7.92
红古区	4.53	4.38	3.76	3.94	3.96
永登县	17.19	15.99	11.59	9.68	9.69
皋兰县	5.91	5.53	3.65	2.99	3.04
榆中县	14.53	13.56	12.08	12.46	12.41

数据来源：根据 2000—2018 年兰州市统计年鉴数据计算

（三）兰州市人口城乡分布

从近年来兰州市城乡人口分布来看，呈现出城市人口不断增加，乡村人口不断减少的发展格局。2000 年时，兰州市城镇化率就已经超过了 50%，达到 54.96%。其中，城市人口 159.75 万人，乡村人口 130.93 万人。2010 年时，兰州市城镇化率超过 60%，达到 62.72%。其中，城市人口超过 200 万，达到 202.92 万人。2018

年时，兰州市城镇化率超过 70%，城市人口达到 231.25 万人，乡村人口下降到 100 万以下（图 4）。

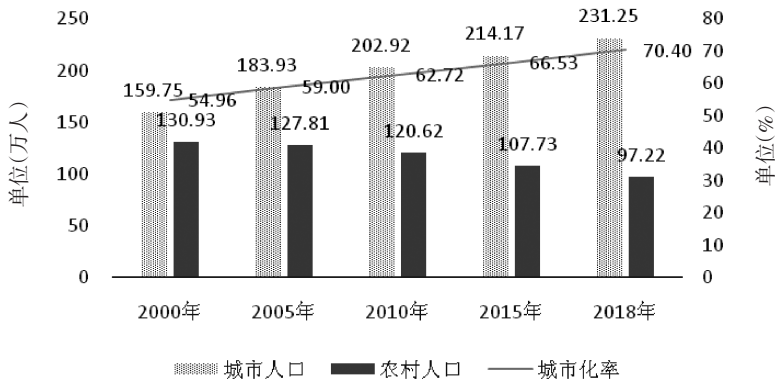


图 4 2000—2018 年兰州市城乡人口数量与城镇化率

数据来源：根据 2000—2018 年兰州市统计年鉴数据计算

需要注意的是，尽管近年来兰州市城镇化水平快速提升，但是甘肃省整体城镇化水平与全国还有一定的差距。2018 年甘肃省城镇化率为 47.69%，全国城镇化率为 59.58%。通过比较，发现甘肃人口城镇化率在 20 世纪 90 年代后期与全国差距开始不断拉大，特别是进入 2000 年之后。

（四）兰州市人口密度

从兰州市人口密度来看，2018 年为 285 人/km²，在全省处于最高水平。从各区县人口密度分布来看，从高到低依次为城关区、安宁区、七里河区、西固区、红古区、榆中县、永登县、皋兰县。城关区人口密度一直遥遥领先于其他县区。2000 年时，城关区人口密度就达到了 4155 人/km²；2010 年时，城关区人口密度超过 5000 人/km²，达到了 5760 人/km²；2015 年时，城关区人口密度超过 6000 人/km²，达到了 6274 人/km²。（表 4）



表 4 2000—2018 年兰州市各县区人口密度

单位: 人/km²

	2000年	2005年	2010年	2015年	2018年
城关区	4155	4041	5760	6274	6347
七里河区	1163	1085	1334	1440	1464
西固区	873	834	949	1024	1030
安宁区	2153	2489	3359	3426	3459
红古区	271	263	262	264	268
永登县	79	88	74	59	60
皋兰县	63	67	52	43	44
榆中县	127	130	135	134	135

数据来源: 根据 2000—2018 年兰州市统计年鉴数据计算

比较来看, 安宁区人口密度在 2005 年之前低于 2000 人/km², 在 2010 年时超过 3000 人/km², 达到了 3359 人/km²。七里河区的人口密度从 2000 年起一直处于稳中有升的状态, 到 2018 年时达到了 1464 人/km²。西固区的人口密度在 2010 年之前低于 1000 人/km², 在 2015 年超过 1000 人/km², 达到 1024 人/km²。可以看出, 兰州主城区各区的人口密度处于一个相对较高的水平, 2018 年时人口密度都高于 1000 人/km²。(图 5)

相比而言, 兰州主城区之外的各县区人口密度大幅下降。其中红古区的人口密度一直保持在 260 人/km²左右, 榆中县人口密度一直保持在 130 人/km²左右, 而永登县和皋兰县的人口密度一直低于 100 人/km²。(图 6、图 7、图 8) 因为兰州新区成立时, 将永登县和皋兰县的一部分地区划归兰州新区, 一定程度上也使得这两个县的人口密度出现下降的现象。

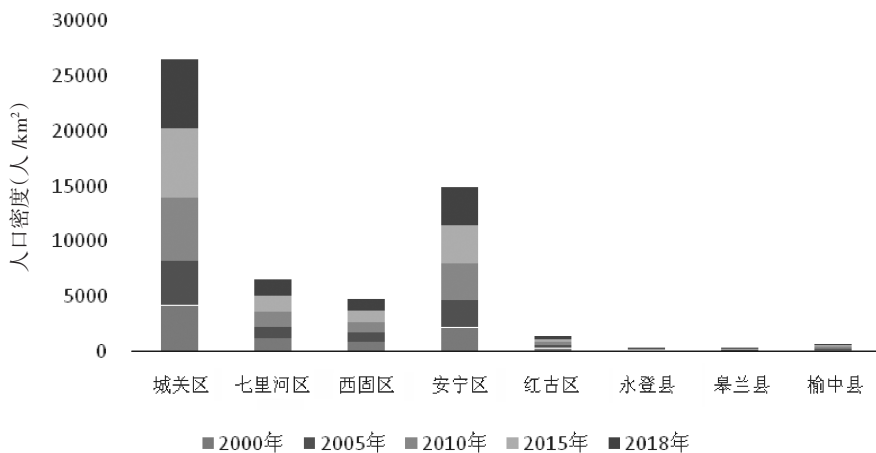


图 5 2000—2018 年兰州市各县区人口密度累计分布图

数据来源：根据 2000—2018 年兰州市统计年鉴数据计算



图 6 2000 年兰州市各县区人口密度

数据来源：根据 2000 年兰州市统计年鉴数据计算



图 7 2010 年兰州市各县区人口密度

数据来源：根据 2010 年兰州市统计年鉴数据计算



图 8 2018 年兰州市各县区人口密度

数据来源：根据 2018 年兰州市统计年鉴数据计算

兰州新区是国务院 2012 年 8 月批复设立的全国第五个、西北第一个国家级新区，被赋予“西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区”的战略使命，总面积 1744km²，现托管 3 镇，常住人口 36 万人。人口密度为 206.42 人/km²。可以看出，与主城区相比，兰州新区的人口密度还处于较低水平。

四、兰州市人口合理布局均衡发展面临的挑战

（一）人口转型发展面临挑战

国外发展经验表明，社会发展程度越高，人口生育水平趋于稳定并逐渐降低。国家先后出台的“单独二孩”和“全面二孩”政策虽然在一定程度提高了全市人口自然增长率，但在较低人口生育意愿下，人口增长形势并不乐观。不少研究指出中国处于低生育水平已有 20 多年，

尽管兰州乃至甘肃的人口出生率和自然增长率都要高于全国平均水平，但是随着经济社会的不断发展，如何保持人口适度生育水平就是一个重要挑战。因此，兰州市未来生育水平演变就是一个值得长期关注的领域。此外，党的十九大提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”。党的十九届四中全会进一步提出“优化生育政策，提高人口质量”。显而易见，如何进一步完善生育支持制度，努力构建家庭友好型政策都是迫在眉睫的任务。



（二）人口空间分布不均衡

从全省范围来看，人口密度最高地区主要集中在甘肃南部地区。作为省会城市，兰州市人口密度最高。从流动人口流动状况来看，人口净流入也主要集中在省会兰州市。但是，从兰州市各区县人口分布来看，区域分布不均衡的特征还比较明显。主城区与其他区县在人口数量具有较大差异。其中，城关区集聚了 35% 以上的常住人口，兰州新区常住人口只有 30 多万。

从人口密度来看，2015 年城关区人口密度已经超过 6000 人/km²，而安宁区、七里河区、西固区的人口密度都在 3500 人/km² 以下。比较来看，其他县区的人口密度都在 300 人/km² 以下。人口密度分布不均，导致区域间人口分布不平衡。一方面加重了部分区域的人口承载压力，另一方面不利于人口资源的最优配置和充分利用。特别是对于兰州新区而言，作为高新技术密集区域，如果人口数量和人口密度不能达到一定的规模，势必影响其整体功能的发挥。

（三）人口城镇化质量不高

从兰州市城乡人口分布来看，城镇人口数量快速上升，而农村人口数量快速减少，城镇对于人口的聚集效应愈发明显。从兰州市各县区人口规模变化状况来看，城市核心区人口规模迅速增加是最为明显的变化。其中，兰州市城关区人口增加幅度最大，2000 年以来，常住人口规模累积增加了 37.92 万人；兰州市七里河区、安宁区、西固区的人口规模都有一定程度的增加，增加幅度在 3 万至近 10 万人之间。

尽管兰州市常住人口城镇化率相对较高，超过了 70%，在甘

肃省处于较高水平。但是需要注意的是，兰州市户籍人口城镇化率并不高，要比常住人口城镇化率低 10%左右。目前兰州市约有 47 万流动人口，在教育、就业、医疗、社会保障以及住房等方面的基本公共服务还无法与户籍人口享有一致政策，势必在整体上影响兰州市人口城镇化质量。

（四）高层次人才短缺

需要注意的是，甘肃人口受教育状况与全国一直存在一定的差距。特别是在大专以上高学历人口方面，2000 年以来与全国差距迅速扩大。高学历人口相对缺乏，一定程度上限制了全省科技文化领域的创新发展。兰州市作为甘肃省的省会城市，尽管其自身人力资本在甘肃省内具有优势，但是与中东部地区仍然存在明显差距。

对于欠发达地区，要想进一步提升创新发展的驱动力，必须着力于提升地区人力资本，特别是青年人力资本。目前来看，兰州市高素质劳动力短缺。青壮年劳动力整体素质不高，特别是职业教育水平偏低，劳动力资源主要集中于餐饮、销售等低端产业；高端人才吸引能力不强，高素质人才占比较低，中高级专业化技能劳动力供给严重不足，导致劳动力供需矛盾日益突出。因此，如何进一步加大高层次人才培养力度，构建高层次人才吸引机制等，都是事关兰州市高质量发展的重要议题。

（五）人口老龄化不断加快

近年来兰州市人口老龄化程度进一步加重。从全省人口年龄结构变动趋势来看，由于全省人口生育率、死亡率相对稳定，当分年龄组高峰人口进入老年人口行列后，将明显增加人口老龄化



水平。预计 2025—2035 年间，全省人口老龄化将明显加重。从全市人口年龄结构来看，2000 年以来，兰州市 0~14 岁人口比重不断下降，而 65 岁以上人口比重不断上升。

国外学者 Lee 和 Mason 等认为，随着人口转变的演进，退休期延长会减弱因为劳动力减少而带来的负效应，这种劳动力减少但经济有所增长的现象称为“第二次人口红利”。兰州市人口面临中老年劳动力迅速增加，老龄化快速加重的不利影响。因此，如何进一步开发兰州市人口红利也是值得讨论的话题，特别是如何培训和引导 45 岁以上劳动力人口适应新的发展形势，充分挖掘和利用二次人口红利，都需要深入讨论。未来全社会老龄化程度将进一步加深，城市和广大农村地区都将面临较为迫切的养老问题。

（六）人口出生性别比偏高

从人口性别结构变动来看，兰州市人口出生性别比依然偏高，明显偏离了正常水平。例如，2015 年 1% 人口抽样调查显示，甘肃省出生人口性别比为 115.3，处于较高水平；而同一时期兰州市出生人口性别比为 116.44，还要高于全省出生人口性别比。长期来看，人口性别比失衡带来的风险是多方面的，需要理性看待和谨慎应对。

尽管近年来随着社会的不断进步发展，生育政策的逐步完善，出生人口性别比开始有所回落，但是依然高于正常范围。出生性别比偏高，会带来一系列不利影响，最为直接的后果就是造成婚姻挤压。当前兰州市出生人口中，女性人口短缺，这会在未来一个时期带来较为明显的人口性别结构失衡问题，例如容易导致男性婚姻挤压等一系列问题。

五、兰州市人口合理布局均衡发展对策建议

（一）促进和保障人口合理增长

从世界范围来看，人口在大城市集中是一个普遍规律。只有有一定规模的人口支撑，才能保证一个城市的繁荣发展。兰州作为西部重要的节点城市，其常住人口规模目前在全国城市中排名在100名以外。因此，面对这种形势，首先应该逐步促进和保障兰州市人口总量的合理增长。要加强全面二孩政策实施后潜在影响的评估与预测工作，精心组织实施生育登记服务制度，科学引导生育行为，探索实施经济激励、降低养育成本和生育保障等各项综合措施。

要建立完善包括婴幼儿养育、幼托服务、育龄职业女性就业再就业和相关权益保障等生育支持体系。要健全妇幼健康服务体系，建立健全覆盖城乡、布局合理、便捷高效、功能完备的妇幼健康服务体系，全面提高妇幼健康和生育服务能力。要不断完善家庭发展支持体系，完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料等家庭发展政策。

（二）推动城区人口合理分布

面对兰州市各县区人口分布不均衡的现状，首先要积极引导各县区人口空间合理布局。紧紧抓住国家支持兰西城市群、关中城市群和西部地区中心城市发展的机遇，坚持中心带动、多极突破的区域发展战略，着力增强兰白都市圈的中心带动功能，促进



大中小城市和小城镇协调联动发展，加快培育形成更多支撑区域发展的增长极，推动人口合理集聚。适当疏散兰州主城区非核心功能，合理控制兰州主城区人口规模，有序引导人口向兰州新区、白银主城区及定西、临夏等重要节点城市集聚。

对于城关区、七里河区、安宁区等人口密度较高的区域，要进一步优化人口布局，着力吸引高层次人才，加快相关配套设施及服务建设。对于红古区、榆中县、永登县、皋兰县和兰州新区等区域，要实施宽松的人口迁入政策，加强人口集聚和吸引能力建设，逐步实现外来人口市民化；同时，上述区域也是农产品主产区和重点生态功能区，可以依托生态环境承载力和产业基础，发展特色县域经济，培育特色产业集群，以产业发展促进农业转移人口就业。

（三）不断提升人口城镇化质量

从世界银行最新发布的可持续发展目标来看，欧洲整体的城镇化水平已经接近 75%，而北美地区的城镇化水平高达 80%。2014 年国家开始了新型城镇化综合试点工作，为努力探索符合中国国情的新型城镇化建设进行了有益探索。因此，对于兰州市城镇化发展规律进行总结和分析十分重要。不仅如此，如何缩小兰州市各区县之间城镇化水平差距，促进流动人口、失地农民市民化以及提升城镇化质量等重要议题，都值得特别关注。

要深入推进兰州市城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业保障、社会管理的城乡一体化，促进土地、技术、劳动力等要素在城乡间平等交换、合理配置；把社会事业重点放在农业转移人口较多的城区，推动城镇基本公共服务向农村延伸，推进城乡基本公共服务均等化。着力提高“农业现代化、公共服务

均等化、农民市民化”水平，完善土地、资金和人才资源城乡平等交换机制和补偿机制，不断提升兰州市人口城镇化质量。

（四）开发人口二次红利

中老年劳动力人口比例的迅速上升，青年劳动力的大量流失，进一步减弱了兰州市人口红利。面对这种情况，一方面要加大乡村振兴力度。乡村振兴战略的提出，是新型城乡关系调整的重要方向，充分表明在促进城镇发展的同时，不能忽视农村现代化的进程。通过乡村振兴战略，大力挖掘乡村发展的内生动力，进而吸引大量外出劳动力返乡就业创业，夯实乡村发展的人口基础。

另一方面，要注重开发人口二次红利。兰州市人口面临中老年劳动力迅速增加，老龄化快速加重的不利影响。因此，要进一步加大劳动力培训，使得45岁以上的劳动力可以适应新的发展形势，充分挖掘和利用二次人口红利。围绕兰州创新型试点城市建设，建立人口集聚与城市发展协调联动机制。完善和延伸城市产业链，以优质基本公共服务资源引导人口迁入，推动农村人口非农化转移。加强人才服务体系建设，营造自由流动、包容开放的用人环境。

（五）完善养老保障体系建设

人口老龄化是生育率下降和寿命延长的结果，在时间上存在滞后性，在过程上存在必然性。从理性的角度来看，养老是全社会共同的责任。兰州地处西北内陆地区，面临着十分繁重的发展任务，在养老、医疗等社会保障重要领域，依然存在着不少困难。这就要求在加大政府公共财政投入的同时，还要发挥市场机制的作用，更要引入社会力量，动员全社会的力量积极参与养老



保障事业。只有充分发挥政府、市场和社会各方的力量，将养老事业以及社会保障体系建设不断推向前进，才能有效应对养老保障问题。

随着家庭规模的减小和平均预期寿命的延长，养老护理服务、养老机构需求将明显增加。对兰州市而言，加强养老服务和养老机构建设已经刻不容缓。未来我们将面临严重的养老问题，庞大的人口规模必然产生庞大的老年群体，庞大的老年群体势必需要庞大的养老保障支持体系。只有将应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合，才能进一步完善养老保障体系建设，也才能有效推动老龄事业全面协调可持续发展。

（六）积极应对青年人口性别失衡

人口性别失衡带来的风险是多方面的，也是长期的，需要理性看待和谨慎应对。短期来看，首先要加大乡风文明宣传，倡导移风易俗，树立正确的婚恋观。要鼓励和推广现代婚礼，积极倡导和组织举办文明节俭、内涵丰富的婚礼形式。反对利用婚姻敛财，抵制天价彩礼、铺张浪费、随礼攀比等不正之风，推进社会风气好转。

长期来看，解决人口出生性别失衡的最主要方法，在于调整人口自身的性别结构。因此，对于女性权益的保护以及男女平等的宣传，还需要继续加强。只有进一步强化性别平等，不断推动妇女儿童权益保护，才能有效降低由于性别不平等以及长期社会传统造就的出生性别选择，也才能从根本上治理性别结构失衡所导致的一系列问题。

参考文献:

[1] 原新,周平梅.中国第二次人口红利之窗正在开启[J].江苏行政学院学报,2018(05):53-61.

[2] 张翼.中国青年人口的基本特征及其面临的主要问题——基于“第六次人口普查”数据的分析[J].江苏社会科学,2012(05):47-55.

[3] 陈卫,段媛媛.中国近10年来的生育水平与趋势[J].人口研究,2019,43(01):3-17.

[4] 贺丹.实施“软基建”工程[N].人民政协报,2020-05-27(009).

[5] 冯乐安,程梦瑶.80后受教育水平与青年人力资本地区差异[J].甘肃社会科学,2017(06):187-192.

[6] 朱宇,刘爽.第二次人口红利理论回顾与中国实践展望[J].西北人口,2019,40(02):1-11.

[7] The 2018 Atlas of Sustainable Development Goals [R],World Bank Group.

[8] 杜鹏,翟振武,陈卫.中国人口老龄化百年发展趋势[J].人口研究,2005(06):92-95.

B. 10

兰州市加快补齐全面建成 小康社会短板研究

屈雷刚 李 健 *

摘 要:

2020年是全面建成小康社会收官之年，兰州市全面建成小康社会取得决定性进展和历史性成就。由于区域发展不平衡、经济社会发展不充分、体制机制不完善等短板弱项，加之新冠肺炎疫情对全市经济社会的影响，兰州市全面小康社会建设中还存在不容忽视的问题。兰州市应当从加快经济转型升级，加大经济总量，优化生态环境，扩大和稳定就业等方面着手，补齐全面建成小康社会短板弱项，克服疫情影响，确保如期完成全面建成小康社会目标任务。

关键词:

全面小康 短板 创新 策略

* 屈雷刚,兰州市社会科学院城市发展研究所副所长、助理研究员,主要研究方向为城市社会学等。

李健,兰州市社会科学院社会研究所副编审,主要研究方向为城市社会学等。

在市委市政府的坚强领导下，兰州市全面小康社会建设取得决定性进展和历史性成就，重要指标已基本完成，但仍存在一些短板弱项。2020年突发新冠肺炎疫情对全市经济社会发展产生不利影响，兰州市必须克服疫情不利影响，寻找问题差距，突破症结难题，加快补齐全面建成小康社会短板弱项，才能确保兰州如期完成全面建成小康社会目标任务。

一、兰州市全面建成小康社会进程分析

（一）经济发展稳步推进

2019年，兰州市GDP达到2837.36亿元，位列全省第一，占全省的32.54%；人均GDP突破7万元，达到75217元。规模以上工业增加值比上年增长2.0%；社会消费品零售总额达到1672.0亿元，比上年增长23.66%；经济结构不断优化，三次产业结构由2018年的1.57:34.32:64.11调整为2019年的1.82:33.32:64.86，第三产业增加值占地区生产总值的比重为64.86%，比上年提高2.02个百分点。

（二）文化建设深入发展

助推文旅融合发展。成功举办2019新年音乐会、首届“黄河之滨也很美”音乐节等十余个有影响力的重大节会。深化国家文化消费试点城市创建工作。开展“百千万”文化惠民工程，2019年，“百千万”文化惠民工程中“百”（市级）举行204场、“千”



（县区）举办 2699 场、万（乡镇）举办 10337 场。

不断完善公共文化服务体系。2019 年，全市公益性场馆接待观众超过 260 万人次，接待团体 300 余个，开展特色社教活动 200 余场次，举办展览 100 余场、读者阅读推广活动 152 场。大力发展文化产业。2018 年，兰州市文化产业增加值为 70.76 亿元，文化产业增加值占 GDP 比重为 2.59%，比 2017 年分别增加 7 亿元，0.06 个百分点。

（三）人民生活水平不断提高

2019 年，兰州市居民收入持续增长，全年全市城镇和农村居民人均可支配收入分别达到 38095 元和 13605 元，比上年分别增长 8.8% 和 10.0%，比 2018 年分别增加了 3081 元和 1237 元，城乡居民收入比由 2.83:1 缩小至 2.80:1。2019 年，民生支出占市级财政支出比重达 80.5%，全年城镇新增就业 9.36 万人，其中，失业人员再就业 3.75 万人。全年输转城乡富余劳动力 25.94 万人，创劳务收入 64.17 亿元。

（四）生态环境明显改善

巩固提升国家园林城市创建成果。2019 年，新增改造城市绿地 114.16 公顷，新改扩建小游园 16 个，建成开放彭家坪中央生态公园西园。有序实施国土绿化。完成营造林 12.68 万亩，建设生态镇 4 个，绿化重点村 14 个。

2019 年，环境治理成效明显。2018 年，城镇污水处理率和生活垃圾无害化处理率分别为 96% 和 99.39%。2019 年，黄河兰州段干支流主要水质考核断面和县级以上饮用水水源地水质达标率为 100%。2019 年，全年环境空气质量达标 296 天，同比增加 39 天，

达标率 81.1%，同比提升 10.7 个百分点，兰州稳定退出全国重点城市空气质量排名后 20 位。

（五）发展后劲较足

“十三五”期间，兰州市经济社会发展进程加快。2019 年，兰州市 GDP 比 2016 年增长 1.24 倍，年均增长率为 8.02%（见表 1），人均 GDP 增加 14010 元，年末全市常住城镇人口由 300.18 万人增加到 307.21 万人，常住人口城镇化率提高 0.03 个百分点，分别高出全省和全国平均水平 32.55 个和 20.44 个百分点。

2019 年，地方财政收入比 2016 年增加了 72.76 亿元，年均增长率为 4.00%。与 2016 年相比，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均可支配收入分别增加了 8434 元和 3214 元。

表 1 2016—2019 年兰州市经济发展与居民收入相关指标

指标	2016年	2017年	2018年	2019年
GDP(亿元)	2287.16	2500.8	2732.94	2837.36
人均GDP(元)	61207	67269	73042	75217
城市化率(%)	81.01	81.02	81.03	81.04
实际利用外资(万美元)	33753	10035.23	17958	—
地方财政收入(亿元)	606.75	671.65	721.53	679.51
城镇居民人均可支配收入(元)	29661	32331	35014	38095
农村居民人均可支配收入(元)	10391	11305	12368	13605
社会消费品零售总额(亿元)	1263.35	1358.72	1352.09	1454.94

数据来源：《兰州统计年鉴2019》《兰州统计年鉴2018》《兰州统计年鉴2017》《2019年兰州市国民经济和社会发展统计公报》《2016年兰州市国民经济和社会发展统计公报》



二、兰州市全面建成小康社会的短板分析

(一) 发展不平衡是全面建成小康社会的制约

1. 发展不平衡，剩余贫困人口是发展重点。2019年年底与2011年相比，兰州市建档立卡贫困人口由31.79万人下降至0.38万人，减少31.41万人；贫困发生率由24%下降至0.32%，下降23.68个百分点（见表2）。兰州市256个建档立卡贫困村均退出贫困序列，七里河区、皋兰县、永登县、榆中县4个贫困区县全部实现脱贫，兰州历史性地解决了区域整体贫困问题。

表2 2011年与2019年底兰州市建档立卡贫困人口数及贫困发生率对比

单位：万人，%

年份	贫困人口数	贫困发生率
2011	31.79	24
2019	0.38	0.32

资料来源：根据《新甘肃·甘肃日报》2020年5月20日相关报道数据整理

兰州市在区域整体贫困问题解决的同时，七里河区、榆中县、永登县与皋兰县仍有部分贫困人口（见表3）。由于剩余贫困人口

表3 2020年上半年七里河区、榆中县、永登县与皋兰县建档立卡贫困人口数及贫困发生率

单位：人，%

	七里河区	榆中县	永登县	皋兰县
贫困人口数	210	3056	351	263
贫困发生率	0.27	0.77	0.08	-

资料来源：根据《兰州日报》2020年5月10日相关报道数据整理

所在地区发展基础较差、贫困程度较深、自身脱贫能力弱等原因，对剩余贫困人口进行精准脱贫成为全面建成小康社会的重中之重。

2. 指标实现程度不一，落后指标是突破难点。兰州市各县区因区位优势、发展基础、资源禀赋各异，其发展速度、阶段目标与全面建成小康社会考核目标数值存在一定差距，全面建成小康社会实现程度不一，其中，落后指标是突破的难点。

以发展基础比较好的城关区为例，2016年，城关区全面建成小康社会指数为94.93%，低于目标值0.07个百分点，影响全面建成小康社会的指标主要表现在3方面6项指标（见表4）。落后指标难以突破，使得城关区于2012年领先全省8年率先基本实现全面建成小康社会的目标落空。城关区必须转变经济发展方式，扭转经济下滑趋势，突破落后指标，才能确保2020年全面建成小康社会。

**表4 2016年城关区文化建设方面、人民生活方面与资源环境方面
全面建成小康社会指数与目标值比较**

	低于目标值(%)	具体指标	现有水平	低于目标
文化建设方面	3.36	人均公共文化财政支出	173.15元	26.85元
		文化产业增加值占GDP比重	4%	1%
人民生活方面	0.3	每千人老年人口养老床位数	13张	22张
		交通服务指数	75.46%	19.54%
资源环境方面	3.41	生活垃圾无害化处理率	25.21%	69.79%
		环境质量指数	90.09%	4.91%

资料来源：根据《每日甘肃网》2018年2月5日相关报道数据整理

3. 城乡差异明显，公共服务均等化是要点。在基层公共文化服务能力方面，基层文化专业人员数量偏少，多为兼职。专业化程度低，组织和管理能力不高。基层文化活动形式创新少，内容



单一，缺乏时代性和吸引力，难以适应基层居民文化消费结构、消费观念的深刻变化，不能满足基层居民日益增长、不断升级和个性化的文化需求。

在公共交通方面，城乡之间公共交通的方式单一，车辆少，候车时间长。以城关中心城区去榆中生态新城核心区为例，坐地铁到东岗换乘公交，路程时间为1时40分钟，如果加上候车时间，需要耗费更多路程时间。

（二）经济社会发展不充分是全面建成小康社会的难点

1. 经济总量不够大，经济基础仍较薄弱。近年来，兰州市经济稳步发展，2016年、2017年和2018年地区生产总值占全省的比重分别为31.66%、32.87%和33.14%。2019年，受宏观环境影响，经济下行压力增大，地区生产总值同比增长6%，分别低于全省和全国0.2和0.1个百分点，地区生产总值占全省32.54%，出现下降趋势。

兰州地区生产总值占全国的比重不高（见图1），说明兰州市经济总量不够大。2019年，兰州地区生产总值占全国的比重为0.29%，连续第二年出现下降趋势。经济总量偏低与经济滞后的滞后在很大程度上影响了兰州市全面建成小康社会的进程。

2. 城市化与工业化不匹配，城市化水平不高。新型工业化是新型城镇化的助推器和根本动力，工业化和城镇化水平是衡量一个国家和地区现代化程度的重要标志。2016—2019年，兰州市工业增加值占GDP的比重与全国工业增加值占GDP的比重相比，分别低了10.04个百分点、9.79个百分点、10.24个百分点、5.57个百分点；兰州市工业增加值占GDP的比重与城镇化率相比，分别低了57.74个百分点、56.96个百分点、57.37个百分点、54.61个百分点（见图2），说明兰州市工业发展水平低于全国水平，兰州

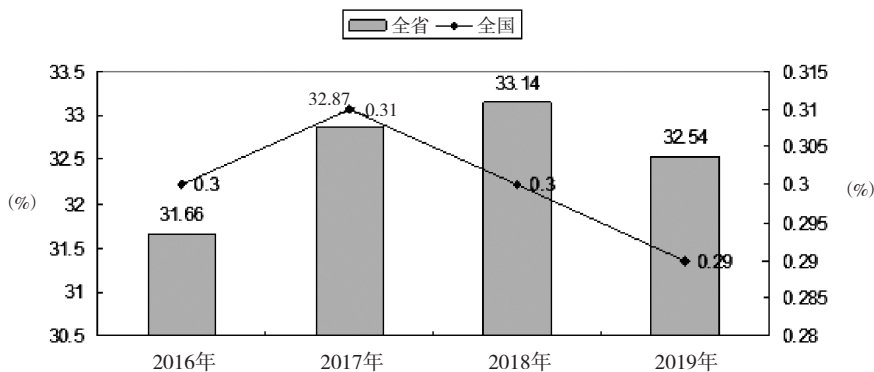


图1 2016—2019年兰州地区生产总值占全省全国比重

数据来源：根据《兰州统计年鉴》和《2019年兰州市国民经济和社会发展统计公报》《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》相关数据整理而来

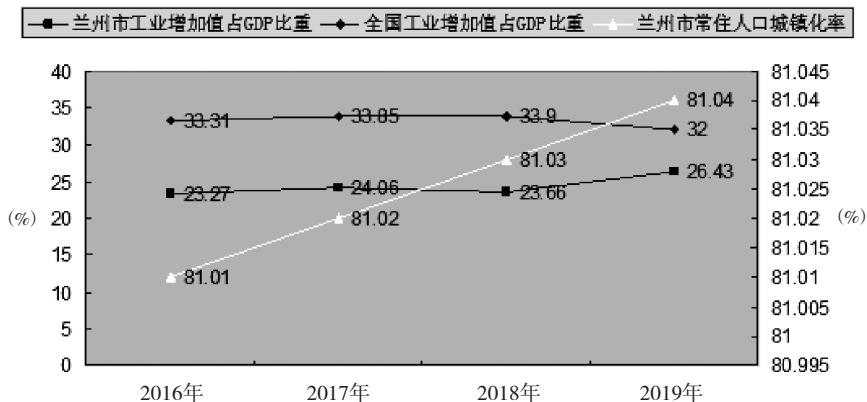


图2 2016—2019年兰州市、全国工业增加值占GDP比重与兰州市常住人口城镇化率比较

数据来源：根据《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》，有关年份《兰州统计年鉴》和《兰州市国民经济和社会发展统计公报》相关数据整理而来

市工业化发展滞后于城市化的发展，工业化与城市化发展不协调。

兰州工业化发展水平不高，主要表现为科技创新支撑力不足。2020年上半年受疫情影响，全国规模以上工业增加值同比下降



1.3%，但高技术制造业和装备制造业增加值同比分别增长 4.5% 和 0.4%。说明 5G 时代，企业发展靠硬科技是重要之举。2019 年，兰州市专利申请量 13728 件，授权量 6385 件，共签订技术合同 4653 项，技术合同成交金额 67.18 亿元。其中，签订技术合同增长 16%。从纵向来看，兰州市企业科技创新能力提升明显，从横向来看，兰州市企业科技创新能力差距明显。

2019 年，西安市仅西安高新区便新申请专利 3.6 万件、授权 1.6 万件，技术合同登记 1.1 万项，技术合同交易总额达到 450 亿元。尤其是“硬科技”领域交易 9000 项，技术合同交易额达 400 亿元。西安市“硬科技”交易项及交易额分别比兰州技术交易项及交易额高出 1347 项和 332.82 亿元。西安市科技推动企业创新发展显示出巨大动力，2019 年，西安高新区高新技术企业达到 2381 家，远高于兰州高新区高新技术企业（兰州高新区高新技术企业 308 家）。兰州迫切需要发挥科技之城的科技资源优势，将科技资源优势转化为科技创新能力，提升科技创新对企业发展支撑作用，增强兰州企业创新发展的活力。

3. 资源与环境不协调，生态建设有待改善。在黄河兰州段流域水质持续稳定改善方面。由于湟水流域红古段、黄河干流榆中段水污染综合治理难度大，现有污水处理厂污水处理能力不足，城市雨污管网不完善等因素影响，确保黄河兰州段流域水质持续稳定改善的压力大。

在大气污染防治方面，兰州作为传统工业重地，2016—2018 年，重工业增加值占工业增加值的比重处于上升趋势，重工业比重大（见图 3）。

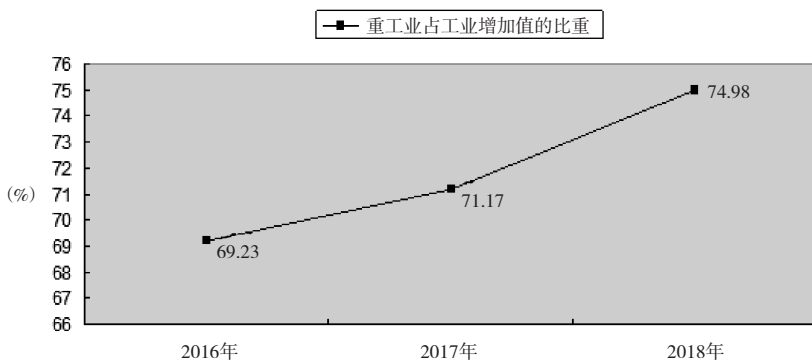


图3 2016—2018年兰州市重工业增加值占工业增加值比重比较

数据来源：根据《兰州统计年鉴》(2019)相关数据整理而来

很多企业经济增长方式较粗放，高耗能、高污染和资源型产业占据了兰州工业主导地位。2019年，兰州市规模以上工业分行业增加值中，高耗能行业中的电力、冶金、建材同比分别增长10.4%、21.6%和2.5%，说明电力、冶金和建材等高耗能行业仍在扩能达产，加重了雾霾、土壤重金属超标等环境污染问题对全面建成小康社会的硬约束，进一步加大了节能降耗的难度。

（三）疫情对全面建成小康社会带来冲击

1. 疫情影响非公企业吸纳就业能力。2018年，甘肃省个体工商户每户从业数为1.92人，其中，建筑业为6.88人，住宿餐饮业为2.47人。私营企业每户雇工数为5.86人，其中，建筑业为7.72人，住宿餐饮业为2.47人。说明非公企业，尤其是非公企业中的建筑业、住宿餐饮业吸纳就业效应凸显。

疫情使得不少非公企业面临着严峻的生存危机，据省统计局4月下旬统计数据显示，52.1%的规下工业企业、62.4%的建筑业企业、54.9%的规下服务业企业在正常生产水平的50%以下，再加上



还需要负担税费、房租、社保、工资等各项刚性支出，有不少中小微非公企业生存堪忧，影响其吸纳就业能力。

随着疫情在全球不断蔓延，导致外向型经济萎缩，一季度中国出口同比下降 11.4%。导致兰州市在本省和外省从事外向经济的劳动者就业预期恶化，面临重新择业压力。

2. 疫情影响农民工收入持续改善。全面建成小康社会考核指标方面，城乡居民人均收入比值高是兰州市全面建成小康社会的短板之一。2019 年度，全国为 2.64，兰州市为 2.80，2020 年一季度，全国为 2.52，兰州市则为 2.90，兰州同全国相比，城乡收入比值有进一步扩大趋势，解决问题的关键在于提高农民工收入。

据有关数据，春节前兰州回乡农民工 19.5 万人，截至 2020 年 4 月 20 日，已返城复工 14.2 万人，到岗率 73%，还有 27% 的农民工没有复工。复工推迟导致农民工收入直接下降，影响收入持续改善。

（四）体制机制不完善影响全面建成小康社会合力

1. 在以全面建成小康社会目标考核推动发展理念转变方面。不能深入理解全面建成小康社会的考核指标，围绕全面建成小康社会，转变发展理念，加快政府职能转变，尤其是在城乡收入分配、资源环境保护、社会保障等方面，不能破除全面建成小康社会的体制机制障碍，在统筹推进发展基础上达到小康考评要求。

2. 在发挥人民群众主体作用方面。人民群众的主体作用体现不明显。对人民群众在全面建成小康社会中的诉求调查研究不足，吸引人民群众参与全面建成小康社会的方式方法不多，民众的参与不够，导致人民群众在全面建成小康社会中的主体作用发挥不明显。

3. 在各项考核指标有机联系方面。全面建成小康社会考评指标体系涵盖面较广，专业性较强，包含众多指标，且是一个动态体系，在全面建成小康社会的考评中，涉及众多部门，但各部门对于全面建成小康社会考评指标的统计与监测认识机械简单，不能将各项考核指标有机联系起来。

三、兰州市补齐全面建成小康社会短板的策略路径

（一）对标找差：补齐全面建成小康社会短板

1. 加快推进乡村振兴，发展薄弱区域。一是推动农业经营方式创新。推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新，大力发展特色种植业、养殖业等产业，实现乡村产业兴旺。二是促进农村生产要素流动。保障农民对承包土地、城镇居民对依法继承宅基地占有、使用、收益等物权；赋予农民土地承包经营权、集体资产股份抵押、担保权能，允许农民以土地承包经营权、集体资产股份入股发展农业产业化经营、农民股份合作等。三是提供人才支撑。重点扶助一部分不愿或无法进城的青壮年劳动力、学有所成的农民工回乡创业，鼓励城乡两栖者在农村兼业，城市年轻人到农村发展精致农业等，为乡村振兴提供人才支撑。

2. 补齐短板弱项，抓住关键。一是寻求特色发展之路。全市各县区应根据区域资源禀赋、经济发展基础的差异，找准建成小康社会的特色之路。二是突破落后指标。紧紧围绕兰州市全面建成小康社会考评指标体系，对标找差，针对科技、文化、能源、



生态环境保护和民生保障等落后指标，重点突破，补齐全面建成小康社会重点领域短板。三是精准帮扶重点人群。精准帮扶贫困人口、老年人、残疾人等重点群体，实现全市全面建成小康社会人口的全覆盖。

3. 推动城乡公共服务均等化。一是统筹推进城乡全面建成小康社会，在城乡生产布局、基础设施建设、公共服务等方面要充分考虑到城乡差异和差距，加大对农村的支持与投入，推动城乡全面建成小康社会进程。二是大力推进教育优质发展，加大投入力度，特别是下大力气发展农村文化教育事业，推进城乡教育均衡发展。三是大力推进基本公共文化服务均等化，完善全市各县区的文化设施网络，加快基层公共文化场馆建设，培养专门化人才队伍等。

（二）重点突破：推进全面建成小康社会实现

1. 加大经济总量，筑稳全面建成小康社会的发展根基。一是加大有效投资力度，拉动经济增长。进一步加大公路交通等重点基础设施和教育文化等领域民生工程的投资力度。抓住国家实施国内国际双循环格局发展战略下，产业调整和转移将加快机遇，积极承接沿海地区产业转移，引进有规模有优势的企业来兰州投资。积极优化民营经济发展环境，积极鼓励民间资本以独资、合作、联营、参股、特许经营等多种方式加入兰州项目投资建设。二是扩大消费需求，激活内循环。不断增加城乡居民收入水平，提升消费预期，促进居民消费提档升级。加快文化产业发展，扩大文化产品生产与供给，优化文化消费空间，提升文化消费市场的竞争力。三是加大开放步伐，实施外循环。抓紧抓好西部大开发，“一带一路”战略机遇期，加快融入国际陆海贸易新通道，

打造“一带一路”西北陆海联运战略枢纽，加大向中亚开放步伐，发展外向经济，鼓励有条件的优势企业扩大海外投资和开拓国际市场。

2. 加快转型升级，推动工业化和城市化协调发展。一是改造提升传统产业。运用5G、人工智能、工业互联网和物联网等先进技术改造提升传统产业，主攻智能制造，着力提升产品质量和市场竞争能力，使更多中低端产业升级为中高端产业。二是大力发展新兴产业。积极对接“中国制造2025”、“互联网+”等战略，着力推进兰州工业转型升级，培育发展机器人、3D打印、移动互联网、在线消费、医疗健康等新兴产业。三是推动融合创新。积极推进“产业+互联网+服务”的融合创新，做好以5G基站建设、特高压等七大领域为主要内容的新基建等基础设施建设，开展互联网与工业融合创新。大力发展分享经济，支持基于互联网的各类创新，助推实体经济尽快实现转型升级。转变农业发展方式，发展高效生态农业等，加快电商直销、物流配送平台建设等。

3. 转变发展理念，优化全面建成小康社会的生态环境。一是贯彻绿色发展理念。打造黄河上游重要的生态屏障区和水源涵养区，加快黄河两岸生态水系建设、南北两山生态修复等重点项目实施步伐。实施现有污水处理厂提标改扩建工程，进一步完善城市雨污管网，巩固黑臭水体治理成果，确保黄河兰州段流域水质持续稳定改善。大力发展生态产业，进一步提升生态产业增加值占生产总值的比重。二是继续深化大气污染防治。综合运用多种手段，深入实施煤改电、煤改气工程，统筹推进全域清洁取暖，加强燃煤锅炉、汽车尾气等源头治理。严格落实石化等高耗能、高污染行业排放限值要求，实现主要大气污染物减排目标。三是大力建设生态园林城市。加大城郊森林公园建设力度、实施排洪



沟区域环境综合整治等重点工程，在背街小巷绿化基础上，推进背街小巷增容扩绿，借助屋顶、墙壁等见缝插绿。

（三）多措并举：克服疫情不利影响

1. 保市场主体。一是应当创造性执行“六保”工作方案，将方案抓实抓细，加强对执行六保工作方案的督查检查力度，提高政策实施效果。二是确保市场主体在去年数量上不减少，应将中小微企业，个体工商户、农民专业合作社及家庭农场等参与市场竞争的主体都纳入保的范围，力争稳中有增，达到政策预期目的。三是加强政策间的协调性，发挥政策的互补性和协同性，把各项政策的最终目标统一到保市场主体。

2. 给企业赋能。一是以数字化赋能传统中小企业，引导兰州中小市场主体主动转变理念，适应市场变化，利用数字化工具，梳理优化组织结构、管理流程与业务体系，实现运营管理数字化，实现加速转型成长。二是以数字化赋能新业态新模式，中小企业应清晰判断行业发展形势，借力阿里巴巴、京东、菜鸟网络、网上银行等平台，深度融入产业集群、大企业供应链、创新链等，主动改革创新，发展新业态新模式。

3. 增就业岗位。一是开发就业岗位，围绕全市重大项目建设、扶贫车间等积极开发就业岗位，挖掘市、县、乡镇、村公益性岗位，让有就业需求的贫困户就地就近就业。二是增强就业适应性，要加大培训力度，重视对农民工的技能培训，加快提升农民工队伍技能素质，使其满足疫情下输转劳动岗位需求。

4. 促劳务输转。一是努力争取外援，加强与相关省份的协作和中央定点帮扶单位的沟通联系，争取他们对兰州市劳务输转工作的支持。二是以奖促转。落实相关优惠政策，通过以奖促转，

调动全市用工企业、农业龙头企业、劳务中介机构、劳务经纪人、家庭农场、合作社等吸纳、输转劳务积极性，形成劳务输转工作合力。三是做好保障工作，做好用工信息发布、劳务输转相关手续办理、法律咨询援助、疫情防控措施指导、便捷的交通运输服务保障等各项服务保障工作，有力有序推进劳务输转工作。

（四）创新机制：凝聚全面建成小康社会发展合力

1. 凝聚共识。在全市大力宣传兰州全面小康社会建设的成就，引导广大人民群众在思想上、行动上、目标上达成决战决胜全面建成小康社会的共识。

2. 发挥人民主体作用。各级政府应从机制、机会和资源等方面探索方式方法，提升人民群众发展能力，增强在全面建成小康社会中的获得感，充分调动和发挥人民群众的主体作用，使全面建成小康社会成为人民群众的自觉行动。

3. 形成部门合力。围绕全面建成小康社会，加快政府职能转变，在顶层设计上加强引导凝聚，在财税、城乡收入分配、资源环境、社会保障等关键环节和重点领域健全考核评价体制、动态监测评估制度、奖惩机制等，形成部门合力。

参考文献：

〔1〕甘肃省统计局.2019年甘肃省国民经济和社会发展统计公报,甘肃统计信息网,2020-03-30.

〔2〕国家统计局.中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报.新华网,2020-02-28.



〔3〕彭晓姣.年底全面完成脱贫攻坚任务 七里河、榆中、永登、皋兰四区县负责人做客落实进行时.中国甘肃网-兰州日报,2020-05-11.

〔4〕刘健,杨唯伟.确保全面小康路上不漏一户不落一人——访兰州市委副书记、市长张伟文.中国甘肃网-兰州日报,2020-05-02.

〔5〕杨晟途.兰州城关区:确保今年全区全面建成小康社会.兰州日报,2018-02-05.

〔6〕侯若志.兰州市城关区提出年内基本实现全面小康.每日甘肃网-兰州晨报,2012-05-17.

〔7〕王家安,邸金.兰州市城关区领先全省8年实现小康.每日甘肃网-兰州晨报,2012-12-27.

兰州市就业形势分析与稳定就业研究

杨巧燕 *

摘 要:

2020年兰州市就业形势稳定发展的基本态势没有改变,但促进就业面临的国内外环境和条件都发生着复杂的变化,促进就业面临的挑战更加严峻。本文立足兰州现状,在对就业形势进行深入分析的基础上,针对兰州市稳定就业面临的困难和挑战,提出下一步保持经济稳定增长、聚焦重点企业、重点群体精准施策、从劳动力供给侧进行结构性改革等稳定就业的对策措施。

关键词:

兰州 就业形势 稳定就业

2020年,兰州市就业形势延续总体平稳的发展态势,虽然新冠肺炎疫情给就业带来了较大影响,但就业总体稳定的态势没有改变。未来人口老龄化加速、劳动力供给总量变化、新的经济环境、新业态发展和新技术变革都对兰州稳定就业带来巨大影响,

* 杨巧燕,法学硕士,兰州市社会科学院社会研究所副所长、副研究员,主要研究方向为政治社会学。



使得就业增长面临更多新的挑战。兰州市应继续完善就业优先政策，持续推进“大众创业，万众创新”，推进全方位公共就业服务，加大劳动力供给侧改革，稳定重点群体就业，防控系统性失业风险，努力实现更高质量和更高充分的就业目标。

一、2020年兰州市就业形势分析

(一) 就业形势保持总体稳定发展态势

近年来兰州市贯彻“就业优先”原则，通过一系列稳就业措施，就业形势保持总体稳定发展态势。2018 年全年全市城镇新增就业 9.47 万人。年末城镇登记失业率为 2.09%。全年输转城乡富余劳动力 30.7 万人，创劳务收入 75.6 亿元。2019 年全年城镇新增就业 9.36 万人。年末城镇登记失业率为 3.38%。全年输转城乡富余劳动力 25.94 万人，创劳务收入 64.17 亿元。2020 年截至 4 月底，全市城镇新增就业 24679 人，失业人员实现再就业 8131 人，困难人员实现就业 604 人，城镇登记失业率 2.39%。实现劳务输转 18.79 万人，创劳务收入 14.84 亿元。

1. 创业带动就业持续推进。为实现每年城镇新增就业 9 万人的目标，兰州市制定实施了“进一步优化创新创业环境着力提升创业带动就业能力”相关意见，提出 20 条具体举措，持续推进创业带动就业。2019 年底，全市市级孵化示范基地累计达到 45 家，其中省级孵化示范基地 22 家，国家级孵化示范基地 2 家。持续落实各项创新创业政策，激发各类群体创新创业活力，2019 年全市新增创业企业 1.21 万家，带动就业 2.96 万人。截至 2020 年 4 月，

通过房租减免措施为各类孵化基地相关企业减免租金 2732.6 万元，拨付部分创业企业创业带动就业补贴和返乡创业示范（孵化）基地扶持资金 175 万元，发放创业担保贷款 365 笔 6265 万元。

2. 公共就业精准服务能力提升。兰州市致力于公共就业精准服务能力提升，深入推进增岗、找岗、援岗、送岗、适岗、稳岗的“六岗”就业促进工程，实施就业创业公共服务进市场、进网络、进基层、进学校、进企业“五进”行动，把公共就业服务精准推送到各类用人单位和劳动者。2020 年，结合疫情跟进用工保障和稳就业措施，开展“六抓四进”活动，通过进企业、进基层、进工地、进机关，落实抓防、抓招、抓稳、抓培、抓酬、抓服“六抓”任务；建立了部门间沟通衔接机制和每日调度制度，联合住建、工信等部门开展各类行业企业复工复产和用工保障调研，现场走访中大型企业近 200 户，通过网络调查问卷掌握 838 户企业用工需求情况，为全市 52 家重点监测企业精准解决用工 426 人。

3. 线上招聘成效显著。2020 年以来受疫情影响，兰州市大力开展“就业服务不打烊、网上招聘不停歇”的线上就业服务行动，陆续上线“春风行动”“才聚金城”等多场线上招聘活动，利用国家平台积极开展“百日千万网络招聘专项行动”，2020 年上半年共发布招聘岗位 8.32 万个，达成就业协议 1.07 万人，有力服务了疫情后复工复产和产业发展。

4. 重点群体就业重点推进。为全力确保重点群体就业，兰州市持续推进 30 万大学生留兰创业就业行动计划和青年见习计划；组织开展“就业援助月”、“春风行动”等专项活动扶持各类就业困难人员就业。开通就业见习基地线上认定绿色通道，全市青年见习基地累计达 749 家，有 1244 名高校毕业生和未就业青年在岗



参加就业见习。2020年发放见习补贴188.9万元，为47所高校、中专技校29522名毕业生发放求职创业补贴2952.2万元。实行就业困难人员线上认定，通过岗位信息库管理和“一对一”帮扶确保了零就业家庭100%动态清零。

5. 职业技能培训持续推进。兰州市制定《兰州市职业技能提升三年行动实施方案（2019—2021年）》，专项列支6.48亿元大规模开展技能培训，开展各类补贴性职业技能培训20万人次以上。2020年内计划培训10万人次，为企业储备技能人才。受疫情影响，2020年开展“停班不停训、停工不停学”线上职业技能培训，向1000余家企业精准推送培训政策，线上发布培训微课堂52场次；认定7家技能培训线上平台，组织动员20家民办培训机构开展线上培训。

6. 就业扶贫项目深入实施。兰州市继续加大就业扶贫项目实施，积极组织农村劳动力输转就业，加大“扶贫车间”建设和乡村公益性岗位开发力度，促进贫困劳动力就业脱贫。截至2020年5月18日，输转有就业意愿的建档立卡贫困劳动力3.2万人。全市88家“扶贫车间”复工85家，吸纳就业2526人，其中建档立卡贫困劳动力962人。开发乡村公益性岗位1285个，努力实现促进就业与脱贫攻坚双赢。

（二）新冠肺炎疫情对2020年兰州市就业的影响

庚子之春突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来巨大冲击，兰州市也不例外。从总体来看，新冠肺炎疫情对兰州就业的影响为负面影响。短期表现为服务行业就业急剧下降，民营企业、中小企业吸纳就业能力减弱，劳动力输转遇到困难等。在严峻的就业形势下，兰州市制定出台1+19的政策体系促进就

业。截至2020年3月底，全市城镇新增就业12389人，城镇登记失业率为2.36%，而2019年末城镇登记失业率为3.38%；2019年全年输转城乡富余劳动力25.94万人，而2020年第一季度输转城乡富余劳动力10.53万人，完成全年计划的42.12%，组织化输转率为72.6%，实现劳务收入6.45亿元。一季度城镇登记失业率较上年降低1.02个百分点，一季度输转城乡富余劳动力完成全年计划的42.12%，这些都说明兰州市应对疫情就业影响的政策措施是卓有成效的。

从行业来看，新冠肺炎疫情对三大产业均产生了不同程度的负面影响，其中影响最大的是第三产业。旅游业、餐饮业、交通运输业、批发和零售业等行业受到直接冲击，波及范围更广、影响程度更深、负面影响更大。由于疫情持续时长的不确定性，为防止疫情的进一步扩散，这些行业从业者的主观流动意愿和客观流动率都已降低。一些原本打算外出务工的人员，可能会暂缓外出务工，许多人可能会考虑重新择业。

但是，“危中有机”，非数字化部分的服务消费遭遇全方位的影响，这些行业的就业人数显著下降，而游戏、在线教育等数字化服务消费有不同程度的上涨。这将在一定程度上带来这些行业的企业用人需求增长，就业人数增加。疫情对就业产生负面影响的同时，也倒逼就业结构进行优化和调整。本次疫情过后，就业结构或将在行业间调整，部分行业如康养、医疗照护、清洗保洁、卫生消毒、电商等将快速发展，人工智能、远程办公等新技术广泛应用，从而形成新的就业机会。

从就业群体来看，农民工、就业困难群体、大学生等重点群体就业受到更大影响。“稳就业”的两大重点人群，农民工和高校毕业生的就业问题首当其冲。疫情对农民工返城复工的不利影



响十分明显，农民工从事的行业大多数是制造业、建筑业和餐饮服务等行业，而这些行业受疫情影响最为直接，企业复工复产推迟或是被迫减小生产规模，都会导致农民工失业风险加剧、工资水平下降。另外，经济下行压力加之疫情的影响，高校毕业生将面临更加严峻的就业形势。一方面，企业生产经营延迟、用工成本提高，有可能导致原有的应届生招聘计划缩减；另一方面，春招是企业招聘的重要环节，疫情致使企业无法按原计划进行校园宣传和现场招聘而导致大学毕业生择业机会减少。

从就业质量来看，工资待遇方面，由于工时减少、岗位减少，工薪阶层特别是临时工和低收入群体的工资水平会有部分程度的下降；工作环境方面，由于新冠病毒传染性强、潜伏期长，返岗复工人员在工作时需始终做好防护进行疫情防控，也容易造成工作效率下降。同时，由于密集性生产等因素，其受到感染的风险也会增加，防控的要求和随之对工作产生的影响不可小视。

二、兰州市稳定就业面临的挑战

近年来兰州市就业形势稳定发展的基本态势没有改变，但促进就业面临的国内外环境和条件都在发生着深刻而复杂的变化。加之2020年初爆发的新冠肺炎疫情，使得就业形势稳中有变、稳中有忧，更加复杂严峻。兰州市促进就业面临的挑战主要表现为就业结构性矛盾依然存在，人力资源供求不匹配，高技能人才缺乏，人力资源市场“求职难”“招聘难”同时并存等。

（一）经济下行压力加大了就业压力

当前我国经济下行压力加大，兰州市也不例外。2017年全市全年完成生产总值2523.54亿元，比上年增长5.7%，2018年全年完成生产总值2732.94亿元，比上年增长6.5%，2019年全年全市实现地区生产总值2837.36亿元，比上年增长6.0%。2020年，根据地区生产总值统一核算结果，一季度全市实现地区生产总值642.37亿元，同比下降5.6%。第二、三季度由于疫情缓解和复工复产力度加大，经济出现明显回暖。兰州市虽然保持了经济持续稳定较快增长，但依然不能避免经济下行压力带给就业的巨大压力。

（二）就业结构性矛盾依然突出

随着经济社会发展和劳动力市场供求关系变化，我国就业主要矛盾发生了历史性转变，就业主要矛盾已经转化为劳动者日益增长的更高质量和更加充分就业需要和不平衡不充分的就业发展之间的矛盾。兰州市是国家“一五”、“二五”时期布局的原材料和装备制造业基地。经过多年的发展，虽已形成以石油化工、装备制造、有色冶金、建材、生物医药、烟草、电子信息、新材料、新能源、食品及轻工等产业为支撑的全工业体系，但以大型央企为主导的“油、烟、钢、铝、煤”重工业格局始终未变。2019年，全市轻重工业比重为25.4:74.6，产业结构仍以重工业为主，增加了潜在规模性失业风险。不少民营企业特别是其中的中小微企业税费负担偏重、各类成本上升，生产经营困难，这直接影响着民营企业吸纳就业主体作用的发挥。



（三）人力资源供求不匹配

从兰州市的实际情况看，各类人才的整体数量偏低，特别是高层次、领军人才匮乏。人才结构分布不合理，兰州市人才以专业技术人员为主体，占全部人才总量的近百分之五十，但是，专业技术人员主要分布在教育、工程技术、金融、经济、卫生等传统领域，而新兴产业、高科技产业人才匮乏。党政人才队伍中，学历不高、年龄偏大，复合型人才缺乏。企业经营管理人才主要集中于国有大中型企业、传统产业、中小企业和民营企业相对缺乏。另外，劳动者平均受教育年限、特别是受高等教育劳动者数量和占比，劳动者技能水平、特别是高技能劳动者数量和占比都普遍偏低。就业群体方面，就业困难高校毕业生、缺乏技能的农村劳动力、化解过剩产能下岗失业人员、部分退役军人等是促进和稳定就业的重点和难点。由此导致了人力资源市场“求职难”“招聘难”同时并存。

（四）科技革命和产业变革同时增加了就业机遇和挑战

科技革命和产业变革既增加了就业机遇也提出了严峻挑战。当前科技革命和产业变革迅猛发展，转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力步伐加快，新产业、新业态、新模式不断涌现，资金、技术、劳动力等生产要素加速重新组合。这种变革使得就业机遇和失业风险同时增加。一方面，创造了大量新的就业机会，增加了劳动力市场灵活性；另一方面，也摧毁着一批传统产业及其就业岗位，增加了市场的不确定性，并对劳动者的专业技能素质和学习应变能力提出了更高要求。

三、兰州市稳定就业的对策建议

（一）保持经济稳定发展，为稳定就业强基固本

就业是最大的民生，保持经济增长在合理区间是稳定和带动就业的必要条件。兰州市应继续坚持就业优先发展战略，着力优化经济结构来创造更多的就业机会，带动就业。在财税、金融、产业、投资、贸易等重大政策的制定和实施中应有利于稳定就业岗位、改善就业环境，防范失业风险。服务业、新产业、新业态、新模式、民营企业能够有效扩大就业空间、创造更多就业岗位、增加市场活力，应将鼓励和支持这一领域发展作为制定和实施各项经济政策的重点。加大减轻企业税费负担、化解融资难、降低社保费率的力度，通过改革“减负”释放市场活力。继续深化“放管服”改革，持续推进营商环境改善，进一步激发“大众创业，万众创新”活力，促进企业特别是小微企业和新业态就业、促进新就业形态蓬勃发展。

（二）深入贯彻落实就业政策，将疫情对就业的影响降到最低

就业政策是稳就业的重要保障。面对百年不遇之疫情对就业的严重影响，兰州市制定出台 1+19 的政策体系促进就业，针对疫情下就业中的突出问题，推出了系列优惠政策。当前应抓好政策细化落实，使好政策落地生根，发挥实效，从而确保就业局势总体稳定。



一是督促和落实专项帮扶企业的政策举措。加大对受疫情影响较大的行业企业的支持力度，加强督促检查，切实落实减负、稳岗、减免税费等组合政策措施，提高政府面向企业的采购金额和比例，以帮扶企业渡过难关；二是加大信贷力度。加大对旅游、住宿、餐饮、会展、商贸流通、交通运输、教育培训等受疫情影响较大的行业及中小微文化企业的信贷投放，鼓励银行通过线上方式对接企业融资需求，提升企业信贷覆盖面。鼓励银行按照政策范围内的最低标准为企业尤其是中小企业提供贷款，对于受疫情影响而陷入暂时困难的企业，鼓励采取“不断贷”“不缓贷”的措施。同时，对于到期还款困难的企业，鼓励采取延期还贷、降低利息等方式进行支持；三是优化融资担保和融资租赁服务。鼓励融资担保机构对受疫情影响较大的企业适当降低新增融资担保费率，同时支持融资租赁机构调整受疫情影响较大的企业的还款方式和还款费率，并适当减免利息。

（三）聚焦重点企业、重点群体精准施策，注重防范局部规模性失业风险

将经济增长相对迟缓、产业单一、资源枯竭、就业岗位缺乏的产业，民营小微企业、受经贸摩擦影响大的企业，就业困难高校毕业生、化解过剩产能下岗失业人员、就业困难退役军人、城镇就业困难人员等群体作为政策重点，因地制宜、因群体而异、给予政策倾斜，精准施策，增强政策的针对性和有效性。与此同时，对于中美经贸摩擦对就业带来的不利影响，应加强形势研判和政策储备。密切监测重点领域、企业用工变化，建立部门协调应急机制，及时消除局部规模性失业风险。加快推进榆中撤县设区与兰西城市群建设，提高经济活动人口的密度和频度以促进集

聚，充分发挥服务业对就业的吸纳作用。

（四）针对新情况新矛盾，研究新政策解决新问题，使就业方式更加灵活

科技革命和产业变革迅猛发展，使得就业形势更加复杂多变，就业形式更加灵活多样。兰州市要继续深入实施创新驱动发展战略，推进“互联网+”行动计划，支持发展新产业、新业态，鼓励岗位增强型人工智能的发展，推动创造新岗位，实现高质量就业。同时稳步推进企业数字化升级，形成系统化政策扶持，建立统筹资金、技术、技能培养的政策体系，实现就业技能结构的平稳转型。目前已有的就业以及劳动和社会保障制度有些已经不能适应新就业形态发展的实际，迫切需要在就业状况、劳动关系认定、新业态劳动用工、新就业形态就业者失业、工伤保险保障方式，以及培训就业服务方式等多方面着力开展制度和政策创新，以便更好地鼓励和支持新业态就业和新就业形态发展。同时提高相关产业就业人员抵抗职业风险的能力，增加劳动力市场的灵活度，从而实现就业方式更加灵活、就业保障更加稳固的双重目的。

（五）推进劳动力供给侧结构性改革，改善劳动力供给

不断提高劳动者的专业技能素质，使之符合工作岗位变革的需要是稳就业的根本途径之一。针对兰州市人力资源供求不匹配，“求职难”“招聘难”同时并存的问题，要加大劳动力供给侧结构性改革力度，促进劳动力的技能、素质等全方位的提升，以应对经济结构转型带来的结构性失业风险。能否培养出符合经济社会发展需要的优秀人才，是检验高校办学质量的核心标准。应深化教育培训制度改革创新，特别是高校的专业设置、教学内容、能



力培养等应根据经济社会发展需要及时作出调整、实现精准对接；应把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置，深化办学体制改革和育人机制改革，以促进就业和适应产业发展需求为导向，着力培养高素质劳动者和技术技能人才，满足经济社会发展和实现更高质量更加充分就业的需要；应注重对网络直播授课等新方式的运用，线下和线上培训方式相结合，及时对职业技能培训课程进行更新，使劳动者掌握最新的知识和技能，以提高劳动效率和增加就业机会。

参考文献：

- [1] 兰州市统计局.2017年兰州市国民经济和社会发展统计公报.
- [2] 兰州市统计局.2018年兰州市国民经济和社会发展统计公报.
- [3] 兰州市统计局.2019年兰州市国民经济和社会发展统计公报.
- [4] 郭晓蓓.当前“稳就业”形势分析及对策建议[J].中国财经报,2019-06-11(007).
- [5] 刘燕斌.面对新形势 如何稳就业[J].中国人力资源社会保障,2019(3):14-16.

兰州城市社区治理共同体建设研究

杨巧燕 张玉斌 苏春钊 *

摘要:

近年来兰州市在创新社会治理,构建城市社区治理共同体方面进行了大量实践和探索,成效初现。但是,离满足人民不断增长的美好生活需要,推进国家治理体系和治理能力现代化,还有很大距离。建设城市社区治理共同体还需要继续加大力度改进社区治理体制,提高居民的参与意识和责任意识,增强社会组织、群众性组织和社会力量多方参与社区治理的行动能力,从而实现共商共治共享的目的。

关键词:

兰州 社区治理 共同体

社会治理共同体是我国中国特色社会主义进入新时代,大力推进国家治理体系和治理能力现代化过程中社会建设领域的新理

* 杨巧燕,法学硕士,兰州市社会科学院社会研究所副所长、副研究员,主要研究方向为政治社会学。

张玉斌,哲学学士,兰州市社会科学院社会研究所所长、研究员,主要研究方向为城市社会学、城市社会发展。

苏春钊,工学学士,兰州市社会科学院办公室干部。



念、新实践，是实现共建共治共享社会治理格局的应有之义。党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》强调必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。兰州市在创新社会治理，构建城市社区治理共同体方面进行了大胆创新和大量探索，成效初现。但是，要满足人民群众不断增长的美好生活需要，实现城市社区居民的公共服务需求与供给之间的精准匹配，推进国家治理体系和治理能力现代化，还需要很长的路要走。

一、兰州城市社区治理共同体建设的实践与现状

（一）社区管理体制改革不断完善

2011年起，兰州市全面推行社区管理体制改革，在各个社区成立管理服务站作为承接政府基层服务职能的机构。按照“公推直选”社区党支部、居委会选举办法，成立社区党支部、社区居委会选举产生新一届社区党支部、居委会领导班子。社区以委、居、站形式全面推行社区服务。居民委员会在社区党支部的领导下，积极宣传党和国家的政策法规，参与社区组织的培育和管理，监督政府部门在本社区的人员与工作，并配合社区管理服务站做好调解民间纠纷、维护居民合法权益等各项工作。社区管理服务站在社区党支部的领导下，主要协助政府职能部门办理本社区内

各种公共服务事项、协助居委会办理本社区居民的公共事务和公益事业，并本着“一门受理、一岗多责、分片包干”的原则，方便居民办事。业主委员会，以及与老年人、妇女儿童、残疾人等相关的社会团体，通过制度建设和各种活动，激发其成员的参与意识，培训他们的参与技巧，从而提高成员的民主自治能力。长期以来，这些社区社会组织逐渐成为社区居民参与社区治理、维护自身权益的重要途径。

（二）党建引领城市社区治理成为亮点

兰州市社区治理以党建共享为抓手，不断探索推进基层党建工作，推进辖区单位共建共治共享的有效参与，使党建引领成为城市社区治理的亮点。一是围绕“党委的重点工作在哪里，党建的引领作用就发挥到哪里；党员群众在哪里，党的组织和工作覆盖就跟进到哪里；共建共治共享的需求在哪里，基层党建创新实践就推进到哪里”的工作思路，做实为民服务项目，强化街道社区党组织的政治和服务功能，形成共驻共建、互联互通的城市基层党建新格局。二是以深化“党建集结号”城市基层党建品牌为抓手，通过邻聚里议事会、集结号联席会、老党员说事会等措施，紧扣群众家门口的烦心事、堵心事，建立群众身边的“零距离”服务阵地体系，坚持服务便民化、功能综合化理念，结合居民群众需求，有针对性地在中心实施“一口式接件、归口式办理”工作模式，将服务群众“最后一公里”拉近到服务群众“零距离”，做好基层民生服务，做实每一个民生服务细节。三是从生活的刚需到关注居民精神和心灵的诉求，通过探索党建运行新模式，建设和运行党建中心、社区党群服务中心，坚持以党建促服务、党委做示范、党员做先锋，为党员群众提供多样的活动场地和精彩



的活动内容。四是针对不同年龄段党员群众需求，开设社区老年大学、青少年教育基地、妇女新家园、志愿服务基地等特色课程，以全域化城市基层党建引领指导社区治理。

（三）各类社会组织在社区治理中发挥了重要作用

社区社会组织通过发挥自身的人才、资源等优势不断满足社区居民多样化的服务需求，在社会治理、社区服务中寻找自身定位，在提高群众生活水平和质量上发挥了重要作用。近年来兰州市社区社会组织由一般性日常服务，如家电维修、理发、文体娱乐等项目，逐步拓展到高层次的心理辅导、物业管理、法律咨询、就业培训等多方位、宽领域的服务。同时，社区社会组织也是社区公益事业发展的主要力量。政府公益事业发展规划、驻区单位对公益事业的支持、社区居民的公益心都要靠社区公益性社会组织转化为社区公益行为。因此，在弘扬邻里相助、相互照顾等传统美德的基础上，培育以社区公益性、福利性事业为目标的社区社会组织，有助于实现社区居民互助，构建“我为人人，人人为我”高尚和谐的人际关系，从而提高社区居民的整体文明水准。如有些社区的志愿者协会，其成员富有爱心，愿意发挥各自的技能，积极参加社会公益活动，为社区特色服务而努力工作，在维护安全，扶老助困，贡献爱心的人群中都能见到他们的身影。

（四）整合社会资源弥补政府职能部门的不足

在当前的社区治理体制中，政府职能部门担当了领导、组织社区建设的主要职责。然而，随着社区居民需求形式的日益多样化和个体化以及需求层次的提高，政府部门的局限性显现出来，无论其多么强大都不可能涵盖所有的社区服务。因此，近年来兰

州市政府探索将一部分社会公共服务交由社区社会组织运作，取得了良好效果。一方面政府通过公开招标、签订协议、购买服务等形式，将一部分社区服务尤其是社会福利服务，交由合格的社会组织承担；另一方面，社区社会组织为了争取政府购买，也不断拓展新的服务领域和内容，不断提高其服务质量和水平，从而为社区居民提供了更加优质的服务。如兰州市政府卫生部门的部分职能就由 150 多个社区卫生服务站承担。这些社区卫生服务站都是利用社会资金建立，再由政府对其提供的公共服务进行购买，实行补贴。社区卫生服务站负责向社区居民普及宣传国家卫生医疗政策以及疾病预防、体检、诊疗等多项服务，并对所在社区开展预防接种。这些常见卫生保健职能的外包既缓解了医疗机构的压力，降低了政府行政成本，同时又方便了居民生活，推动了社区服务的高质量可持续发展。

二、兰州城市社区治理共同体建设面临的困境和问题

（一）政府在社区治理中的角色不清

从国际情况来看，各国社区治理的模式各不相同，政府在社区中担任的角色也各不相同。我国的社区治理以政府主导模式为主，政府在社区内设立社区居委会，通过居委会管理社区事务和为居民提供服务。但就当前的治理现状而言，大多数的社区居委会在人员、资金和组织结构上都隶属于街道，它们都忙于应对政府安排的工作，自身自治的地位及服务职能很难体现。政府在社区治理中存在角色不清，主要表现为两个方面：一是“越位”，即



政府将居委会等居民自治组织看为其下属机构，对居委会的日常工作进行行政管理，对社区建设和管理进行行政管控；二是“缺位”，即政府在其应履行的职责中存在履行不到位的情况，比如居委会正常经费有时得不到保障，居民建立业主委员会时未进行科学指导，基层自治所需要的资源没有有效供给等。

（二）社会组织发育不成熟

综观国外城市社区治理的历程和经验可以发现，社会组织在社区建设和管理中发挥了巨大的作用，有效弥补了政府部门、企业、居民自治组织等各方参与社区治理的不足。社区社会组织具有非营利性、公益性的特点，在他们的发展初期一般都需要政府在政策、资金方面的支持。随着近些年构建新型政府的发展，兰州市政府逐步加大城市社区建设力度，开始重视和利用社会组织参与社区治理。一些社会组织，尤其是行业协会如兰州市出租汽车行业协会、兰州市律师协会、兰州市艾滋病防治协会等已经开始承接政府的部分转移职能，在社会治理中发挥着重要作用。但是，从目前的情况看，政府对一些面向“三农”的社会组织，如农村专业经济合作社等的支持力度较大，而对城市社区社会组织的重视和支持仍然缺乏，成为城市社区社会组织发展缓慢的重要原因。

（三）社区居民参与不足

一个良好的社区治理应是政府有效引导、社区组织广泛动员和居民热情参与的多方协同治理的共同体。但兰州市的现实情况是，社区治理无法真正调动居民参与的积极性，多元主体参与的互动局面尚未形成。居民对社区治理的参与度不高，主要体现为：

一是参与治理的居民不具有广泛性和代表性。当前社区居委会多是动员党员干部、离退休老人、社区工作者参与一些社区事务和管理，但是这些群体的参与更多的是一种政治动员性质的参与，并不具有广泛代表性。二是居民参与社区治理的广度和深度也不够。当前社区主体仍将社区管理事务当成街道、居委会等机构的行政事务来完成，而对社区公共服务、文化娱乐、民主决策、民主监督等参与的广度和深度都不够。社区居民有效参与的不足一方面影响了社区基层民主政治的发展，另一方面也影响了共建共治共享理念的培育。

（四）社区治理手段滞后

高效的社区治理手段和良好的社区治理水平是实现政府引导和社会组织参与、居民自治等多方良性互动的基础。兰州市当前城市社区治理的手段滞后及治理水平不高，具体表现为：一是社区管理工作专业化水平不够。目前社区工作人员普遍存在年龄大、学历低、本地化、效率差等特点，对社区治理往往采取传统的行政管理方法，不能有效应对社区建设过程中出现的新问题、居民提出的多样化需求，不能进行创新性思维。二是社区治理缺乏科学的指导。社区工作人员很少进行专业的技术培训和理论学习，对社区治理理念理解不够，导致工作中存在盲目性和被动的现象。三是社区治理所依托的法律法规等制度不健全。随着经济社会的发展，一些制度和法规建设没有跟上，导致解决某些社区治理问题出现无法可依的局面，不能为创新社区治理手段和提升社区治理水平提供必要的保障。



三、兰州城市社区治理共同体建构的实践路径

兰州市建设城市社区治理共同体需要政府依托已有的机构和资源，针对其不足和需求，继续加大力度改进社区治理体制。围绕人人有责、人人尽责和人人享有的原则，为社区社会组织提供政策资源支持、物质资源支持以及管理技术支持等基础条件，培育社区居民的规则意识、责任意识与参与意识，增强社会组织、社会力量与群众性组织履行责任的行动能力，最终实现共商共治共享的价值目标。

（一）理顺政府和居委会的关系

政府在社区治理过程中扮演着引导者的角色。目前应引入综合治理理念，减少对城市社区治理微观层面的行政管控。当前多数居委会的人事权和财权都由街道控制，街道对社区采取的是直接干预管理的模式，既没有尊重社区合法的独立主体地位，同时由于是直接管理，政府不会考虑引导社区自治等问题，实践中将社区居委会作为自己的社区派出机构来对待。因此要改变政府的管理理念，进一步厘清与社区居委会的关系：一是要从立法的层面确定社区自治组织的权力和责任，对其进行更细致的划分，并且要界定社区管理事务中哪些事务要由政府承接协调管理，哪些事情完全可依靠自治组织解决，明确政府管理和社区自治的权责。二是街道等政府部门应当摆正自身的角色，认清社区居委会独立的合法地位，变直接干预为间接引导，正确看待政府与社区的合作关系。三是推进政事分离，将基层能完成的工作交给居委会，

将专业性更强的工作推向市场，交给社会组织或企业，政府只负责对基层组织进行宏观指导。

（二）培育和引导社会组织参与社区治理

在社区自治运行较早的国家，社会组织在社区的日常管理中起着举足轻重的作用。相对政府和企业而言，社会组织的参与能为社区提供更为人性化的服务，更能满足居民的真实需求。社会组织参与社区治理，也能弥补政府服务的局限性，承担起很多居委会无暇顾及，且社会组织能顺利完成的事务。如公益信息的宣传、特殊人群照顾、就业服务、各种援助等多样化的服务。目前兰州市社会组织尚处于发育阶段，各方面发展很不完善，因此需要政府创造条件，引导社会力量关注慈善事业，使各方力量汇入社会组织，使社会组织真正成为社区治理的参与主体。

首先，要制定符合社区发展的政策法规，加大力度培育社会组织参与社区治理。政策要考虑到社会组织的非营利性，在财政、税收以及社工保障等方面制定有利于社会组织生存发展的政策。以积极的财政和税收政策，免除社会组织在资金方面的困扰，让其能更好地投入到社区的基本福利活动中，鼓励公益性组织进入社区工作的积极性。其次，探索在更多的领域通过政府购买服务的方式，将更多公共服务交给市场和社会组织承担，在社会组织提供更专业的公共服务的同时，也给予它们更多的机会参与社区建设和社区服务，鼓励社会组织多方参与公共服务，培育其公共服务的能力。



（三）多渠道促进居民自治的发展

从调研情况看，兰州市居民目前参与社区治理的主动性较低，多数居民对社区没有归属感，参与社区的公共事务也较少。在一些人的观念中，社区仅仅是居住的地方，特别是年纪较轻的人，平时由于时间和精力有限，加上对社区服务的需求不足，使得他们也常常忽略对所在社区的责任。因此，现阶段需要创新方式方法，通过多种渠道，引导和激励居民参与社区自治。

1. 要丰富参与途径，激发居民的参与意愿。一是开展各项业余活动，加深居民之间的了解和信任。人与人相处有一个逐渐了解和熟悉的过程，只有当居民间彼此的熟悉程度提高了，才会慢慢建立起信任和归属感。居委会、业委会等组织要积极组织各种业余活动，通过活动促进彼此的了解，拉近彼此的感情，使得居民更倾向于参与社区治理。二是定期组织居民大会、意见征集会等活动。居委会、业委会应积极开展这类正规的活动，尤其是关乎居民自身利益的意见征集会等，这类活动能增强居民对社区的主人翁意识，提高其民主参与意识与能力，增强共商共治共享的责任感。三是对居民提出的意见要及时有效反馈，能采纳的意见要尽快形成解决方案，不能采纳的意见也要告知原因，提高居民参与的积极性，鼓励他们进一步参与社区治理。

2. 要宣传社区自治的成功经验，培养居民的自治能力。成功的社区自治经验有助于增加社区居民自治的积极性，并且可以引导居民自治，让居民看到自治后的希望和良好的前景，提升居民的自治决心和信心。目前全国有很多成功的居民参与社区治理的案例，不仅包括新成立的小区，还有老旧小区，这些社区都从居民自治中获益，使社区得到了良性发展。社区在培育居民自身治

理能力的过程中，要注重宣传这些成功的案例，一方面可以借鉴先进经验用于本社区治理，另一方面也有助于提高居民的自治能力和水平。

（四）搭建社区合作互动的平台

兰州市的社区自治建设目前还相对滞后，处于成长初期，因此政府对社区管理中的作用和影响力依然非常重要，依然需要发挥其不可或缺的重要职能。政府在这一阶段要注重培育各种社区组织的发展，在搭建社区合作互动的平台方面多做工作，为各种力量参与社区治理创设一个适于共商共治共享发展的良好环境。第一，政府作为社区建设的指导者，应在制定宏观政策和法律法规时，注意定位明确，引导社区向多主体协同治理发展。第二，居委会要充分利用自身拥有的群众基础，搭建更加多样化有利于居民参与的互动平台，促进居民之间的广泛交流。第三，引导和鼓励各种社会组织进入社区，以自身的专业优势为社区提供多样化的精准服务。第四，允许市场中的其他组织，以自身的资金和技术优势，在部分营利性事务上参与社区建设，为社区居民提供服务。第五，指导居民成立业委会等自治组织参与社区治理，培育居民共建共治共享理念，鼓励居民发扬主人翁精神，共同参与完善社区管理和社区服务。

参考文献：

〔1〕中共中央关于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若干重大问题的决定.北京:人民出版社,2019,第28页.



〔2〕潘如龙,周宇晗.如何建设社会治理共同体[J],https://so.html5.qq.com/page/real/search_news?docid=70000021_5125ea59b3473314.

〔3〕方亚琴,夏建中.社区治理中的社会资本培育[J].中国社会科学,2019(7).

〔4〕李永娜,袁校卫.新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径[J].云南社会科学,2020(1).

突发公共卫生事件后 健全兰州市公共卫生应急管理体系研究

雷建勇 *

摘 要:

公共卫生事件传播速度快、影响范围广，对政府的应急处置能力有很高的要求。健全公共卫生应急管理体系，必须把握好信息发布、组织动员、群防群控等关键环节。具体而言：一是完善五大体系建设，建设城市公共卫生安全防控网络；二是优化五大防控机制，提高公共卫生应急体系运行效率；三是推进供给侧五大改革，提升公共卫生应急防控能力；四是强化五大保障措施，为城市公共卫生安全提供坚实支撑。

关键词:

公共卫生 应急管理体系 治理能力

公共卫生应急管理 with 人民群众生命安全息息相关，特别是新冠肺炎疫情暴露出中国公共卫生应急管理存在不足和短板，值得引起高度警惕与深刻反思。2020年2月14日，在中央全面深化改革委员会第十二次会议上，针对此次疫情，习近平总书记强调要

* 雷建勇，硕士，兰州市社会科学院办公室主任、助理研究员，主要研究方向为政治学。



从体制机制上创新和完善重大疫情防控举措，健全国家公共卫生应急管理体系，提高应对突发重大公共卫生事件的能力水平，并就此提出了“15个体系、9种机制、4项制度”，彰显了改革的决心和力度。突发公共卫生事件的应急管理是一个复杂的过程，对时效性、有效性和执行力有着极高的要求，对各级政府而言，需要一个完善的体系来尽可能降低人为因素导致的系统风险。因此，健全兰州市公共卫生应急管理体系，对于维护人民群众根本利益具有很强的现实紧迫性。

一、兰州市公共卫生服务和应急管理体系现状

（一）公共卫生服务体系现状

1. 医疗机构总数。2019年末，全市共有医疗卫生机构2277个（含村卫生室），其中医院129个，社区卫生服务中心（站）251个，卫生院67个，村卫生室764个，疾病预防控制中心（防疫站）10个，妇幼保健院（所、站）10个，健康教育所（站）3个，卫生监督所10个，计划生育技术服务机构64个。

2. 医疗机构床位设置。截至2019年底，全市医疗卫生机构拥有床位31409张，其中：医院27532张，基层医疗卫生机构2402张，专业公共卫生机构1457张。

3. 卫生人员总量。截至2019年年底，卫生人员48752人，与2018年相比增加3523人，增长了7.23%；卫生技术人员39723人，与2018年相比增加2948人，增长了7.42%；其中：执业（助理）医师14337人，注册护士19308人；社区卫生服务中心（站）

卫生技术人员 3587 人，乡镇卫生院卫生技术人员 1545 人；专业公共卫生机构卫生技术人员 3622 人。每千人拥有病床数、每千人卫生人员数、每千人卫技人员数、每千人执业（助理）医师数、每千人注册护士数分别为 8.29 张、12.86 人、10.48 人、3.78 人和 5.09 人。

4. 医疗机构服务能力。截至 2019 年底，兰州市医疗机构（含村卫生室，下同）总诊疗人次达 1500.55 万次，占全省 11.79%（含省上九家医院的是 2447.50 万次，占全省 19.22%），其中：医院 578.95 万次（占全市 38.58%，占全省 10.52%）（含省上九家医院的是 1339.24 万人次，占全省 24.33%），基层医疗卫生机构 854.91 万人次（占全市 56.97%，占全省 12.83%），专业公共卫生机构 66.64 万人次（占全市 4.44%，占全省 11.80%）（含省上九家医院的是 253.30 万人次，占全省 44.85%）。与上年比较，医院总诊疗人次增加 30.88 万人次，社区卫生服务中心（站）增加 8.01 万人次，卫生院增加 24.75 万人次。^①

（二）公共卫生应急管理体系现状

1. 卫生应急管理体系得到加强。参照国家和省级内设机构设置标准，兰州市及各区县卫健局均设立卫生应急办公室。市、区县均设有疾病预防控制和卫生监督机构，基层医疗卫生机构承担传染病及突发公共卫生事件报告和处理，在组织管理、指导协调各类突发公共事件预防和处置中发挥了重要作用，并纳入国家基本公共卫生服务项目。

2. 应急预案体系建设日趋完善。兰州市各区县卫健局及医疗

^①数据来源：以上数据由兰州市卫健委提供。



机构根据公共卫生工作实际，均制定了相应的应急救援预案、自救方案和支援救援方案。初步形成了由突发公共事件总体应急预案、若干卫生应急专项预案、处置流程、工作规范组成的突发公共事件卫生应急预案体系，为规范、科学处置突发事件提供了制度保障。

3. 卫生应急队伍日益健全。根据应急工作需要，从市属各医疗机构抽选 219 名医务工作者组建市级卫生应急队伍；并建立了包括呼吸科、骨科、儿科、公共卫生等 40 多个专业、260 余名专家在内的市级专家库，遴选 35 个专业的 73 名专家组建了兰州市级突发公共卫生事件专家咨询委员会。卫生应急工作关系广大群众的身心健康，兰州市各区县卫健局及医疗机构高度重视，严格按照有关规范要求，建立各项保障措施，建立各类应急队伍，积极预防和处置各种突发的公共卫生事件，维护社会的稳定和。

4. 卫生应急装备储备不断加大。近年来，市级卫生应急队伍逐步购置了价值 200 万元的卫生应急服装、个人应急防护装备、野外应急指挥部设备物资、应急工作帐篷等卫生应急物资装备。同时，为更好地储备和保管好物资装备，使用兰州市肺科医院库房（2 间），建立了兰州市卫生应急物资储备库房，主要以应对突发事件个人携行装备、野外生存所需物资等储备为主。市级各医疗机构也根据工作职责对应急物资进行了储备。

5. 卫生应急管理机制不断完善。在各类突发公共事件的预防处置中，卫生应急管理在卫生系统内部负责综合协调医疗救治、疾控防控和卫生监督等工作。对外负责与公安、应急、农牧、民政等相关部门的信息沟通，建立了多渠道、多形式、及时通报各类突发公共卫生事件和传染病疫情的联动机制。初步建立起预防与应急并重，常态与非常态相结合的卫生应急管理机制。

6. 监测预警系统得到强化。全市县以上疾控中心、二级以上医院和乡镇卫生院全部实行传染病和突发公共卫生事件网络直报。目前，已建立了覆盖各级疾控中心、各级医院、社区卫生服务中心和乡镇卫生院的传染病疫情和突发公共卫生事件网络直报系统，极大地提高了疫情报告的及时性、敏感性和准确性。全市现有传染病网络直报管理人员数 339 人，其中疾控机构 25 人，各级各类医疗机构 297 人。目前，传染病网络直报系统运转良好，报告质量不断提高，传染病报告率和及时率达到了 98% 以上，传染病疫情报告信息质量综合率为达 99% 以上，为增强疾病控制和重大疫情的应急、应对能力提供了有力的信息保障。

7. 卫生应急决策指挥系统建设。在甘肃省卫健委的统一规划和部署下，兰州市于 2011 年开始建设市级突发公共卫生事件应急指挥决策系统。同时，计划将该平台逐步向区县各级医疗卫生机构延伸，使全市突发公共卫生事件的实时报告速度、组织指挥能力、应急处理效率和科学防治水平得到有效提高，实现突发公共卫生事件应急指挥与决策工作的信息化、网络化和自动化，基本实现对卫生应急有关资源信息的有效管理。

二、兰州市公共卫生应急管理中的弱项

在这次疫情应对中，兰州市在公共卫生应急能力方面存在明显的弱项，迫切需要我们采取坚决有力的举措切实加以解决。主要有以下几个方面：



（一）公共卫生和疾病防治体系不健全，医疗机构公共卫生职能弱化

这次疫情突发暴露出兰州市公共卫生体系和疾病防治应急体制短板，亟待全力补上。改革开放以来，全市医疗资源总量逐年提高，但公共卫生应急指挥、监测预警、疾病预防控制、应急医疗救治和公共卫生治理体系发展不均衡。特别是新发和再发传染病等卫生安全防控存在薄弱点。现有综合医院、中医院感染病区专业设施与能力建设相对薄弱，尚不能在突发大规模传染病疫情时快速改造成“平战结合”的感染病房，隔离病房、负压病房的数量储备还不充足；部分县级医院发热门诊建设亟待加强。

（二）医防融合发展的运行机制不够健全

公共卫生与医疗服务的医防融合还有很大空间，公共卫生信息发布、快速响应、平战结合、群防群控和精准防控机制有待提高和加强。乡镇卫生院（社区卫生服务中心）未设置传染病诊室、缺乏传染病专业培训，对传染病的早期辨识和筛查能力不足。院前急救体系与重大疫情防控需求还有差距，负压救护车的数量无法满足病人转运尤其是确诊病人转运的需求。实验室检测能力亟待加强，以满足突发公共卫生事件时的筛查需求。

（三）公共卫生和疾病预防控制能力建设亟待加强

疾病预防控制机构一直被视为公共卫生的“守门人”，承担特殊的使命和责任，在防范重大疫情中扮演十分重要的角色，但目前疾病预防控制机构的职能定位还不够清晰，仅作为技术指导机构，没有发布疫情数据和部署防控措施等行政权力，“吹哨权”没

有得到充分发挥。另外，公共卫生和疾病预防控制能力建设不充分，在硬件设施、人才队伍、科技攻关、信息化建设和舆情应对和引导等方面相对薄弱，能力建设亟待加强。

（四）公共卫生应急保障体系需要进一步健全

面对突发重大传染病疫情，日常医疗物资储备并不能满足应急需求，保持应对疫情的生产能力尤为重要，而兰州市药物器械产业基础相对薄弱。在这次疫情应对中，医疗物资短缺问题十分突出，在应急医疗物资生产、储备、采购、物流、保障等方面依然存在不足，迫切需要强化组织、法治、物资、投入和应急医疗保障。

三、兰州市健全公共卫生应急管理体系的对策建议

（一）完善体系建设，建设城市公共卫生安全防控网络

1. 建设高效的公共卫生应急指挥体系。完善市级突发公共卫生事件专家咨询委员会，在此基础上建立兰州市首席公共卫生专家制度，进一步完善指挥体系、强化技术支撑。在市疾控中心设立市级公共卫生研究院，搭建公共卫生高层次研究平台，建设多数据、全方位、广覆盖的市级公共卫生应急指挥信息系统，提升公共卫生事件指挥决策参谋能力。

2. 建设灵敏的公共卫生监测预警体系。以新发突发传染病、重大传染病、食源性疾病、不明原因疾病等为重点，建立健全各级各类医疗机构预检分诊系统，完善各类监测哨点布局。优化传染病和突发公共卫生事件监测预警系统，依托兰州市居民电子健



康档案系统，形成各级各类医疗机构与疾病预防控制机构之间的信息推送、会商分析和早期预警制度。

3. 建设先进的现代化疾病预防控制体系。坚决贯彻预防为主卫生与健康工作方针，常备不懈将预防关口前移，避免小病酿成大疫。做优做强兰州市疾病预防控制中心，实现一流硬件、一流人才、一流技术、一流能力；进一步加强市、区县疾病预防控制机构和社区卫生服务机构建设，全面提升基层防控和服务能力。

4. 建设定位明确的应急医疗救治体系。建立健全分级、分层、分流的传染病等重大疫情救治机制，完善突发重大疫情防控规范和应急救治管理办法。坚持平战结合、防治融合，优先支持有条件的区县建设公共卫生医学中心和应急医院。加强医疗设施建设的规划布局，发挥中医医疗机构的优势和长处，构建中医医疗机构应急救治体系建设。加强卫生应急处置医院和传染病防治医院中医科建设，全面落实中西医联合会诊制度。

5. 建设多方参与的公共卫生社会治理体系。建立健全突发重大公共卫生事件社会治理体系，应将突发重大公共卫生事件的社会治理属性和应急管理属性有机结合，将治理重心下沉，突出基层治理的重要性。具体而言，在城市，以市域社会治理共同体为单元，打造区县、街道、社区联动的城市基层治理工作体系；在农村，以县域社会治理共同体为单元，打造县乡村联动的乡村基层治理工作体系。

（二）优化防控机制，提高公共卫生应急体系运行效率

1. 完善信息发布机制。在目前业已建立起的疾控信息垂直申报系统的基础上，需要厘清通报流程，制定严格的快速申报、反馈时效与应对机制；将市、区县疾控中心地位提级，实行部门垂

直和横向属地领导、管理相结合，将其由事业、咨询单位的性质提升为具有一定行政职权的管理部门；同时给予在重大事项决策时的一票否决权利。

2. 完善快速响应机制。完善疫情信息收集、上报和预警机制，建立智慧化的公共卫生安全预警多点触发机制，完善信息报告奖惩机制，健全可疑病例讨论报告制度。完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，整合医疗卫生机构、疾控机构、慢性病防治机构、职业病防治机构等监测预警系统，建立公共卫生监测预警大平台和应用系统，建立覆盖全人群的传染病综合监测系统和预警响应机制。

3. 完善平战结合机制。在公共卫生设施尤其是各级医院建设中，要树立“平战结合”的思想，合力调配医疗卫生资源，建设一定比例符合传染病隔离标准的病房，平时将其作为其他医疗专业住院病房，疫情发生时便可迅速转作传染隔离病房，一方面能够降低医院运行成本，充分发挥医疗病房的综合价值；另一方面能够有效应对突发公共卫生事件感染人员的收治问题，为兰州市处置突发公共卫生事件提供充足的医疗场所。

4. 完善群防群控机制。充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，广泛发动群众、组织群众、动员群众，带动落实防控措施、健全防护网络，做好疫情监测、预警、排查、防控等工作。将公共卫生应急管理纳入兰州市委党校（行政学院）干部培训内容。加强对社会力量参与疫情防控的组织引导，调动物业公司及在职党员、社区工作者、志愿者等的积极性，注重发挥行业协会、学会、商会等社会组织作用，鼓励民营企业、民营机构积极参与疫情防控相关工作。

5. 优化精准防控机制。利用大数据技术，分区域、分等级评



估公共卫生安全风险，明确防范重点和政策发力点，实施分级分类防控，实现应急工作精准高效。强化循证医学理念，提高治疗药物的针对性和救治方案的科学性。发挥卫生专家和智库的决策咨询作用，加强公共卫生循证决策。在医疗机构、公共交通、公共场所的重点部位设置智能卡口和体温监测设施，强化智能监测防控。

（三）推进供给侧改革，提升公共卫生应急防控能力

1. 加强硬件设施建设。持续加大财政投入力度，不断加强硬件设施建设，优化公共卫生设施布局 and 居民服务点设置。重点建成功能完善的公共卫生服务体系相关基础设施：加快各类检测实验室、应急平台建设，推进市疾控机构达标工程和能力建设。加强定点医疗机构和发热门诊、社区卫生服务中心标准化建设。同时，购置相匹配的饮用水安全、食品安全、微生物检测等设备，保障科学、规范、及时、有效地处置兰州市突发公共卫生事件。完善市、区疾病预防控制机构专业设备、业务和应急车辆、特种专业技术车辆配置。

2. 加强专业队伍建设。加强公共卫生人才队伍建设，科学核定疾控和基层医疗机构人员编制，拓展人才职业发展空间，提高队伍凝聚力和吸引力。每年安排一定资金选派一定数量医务人员到国内知名医院进修，开展公共卫生服务人员规范化培训。完善薪酬制度，稳步提高人员薪酬水平，缩小与医疗服务人员的收入差距，营造良好的从事公共卫生服务的工作环境。

3. 加强科技攻关能力建设。健全科学研究、疾病防控、临床治疗有效协同推进机制，组建应对突发公共卫生事件的应急科研网络平台。依托在兰高校科研平台、国家重点实验室、临床医学

研究中心、重点企业和第三方检测企业，建立健全联防联控科技攻关机制以及科研网络体系。完善公共卫生应急科技协同攻关成果转化机制，加快推动创新医药和医疗器械临床应用。

4. 加强公共卫生应急信息化建设。构建“互联网+防疫”新模式，推动大数据、云计算、区块链、人工智能、5G、物联网等新技术、新手段在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面发挥支撑作用。构建公共卫生云平台及疾病控制业务应用系统，实现疾病动态监测预警处置、疫苗接种全流程管理、健康危机因素监测与评价、职业健康、妇幼保健、综合监督服务等业务应用。

5. 加强舆情应对和引导能力建设。加强网络媒体信息监测，利用市民服务热线、消费者投诉举报专线、卫生热线等平台，及时发现舆情信息，注重舆情研判和引导；健全信息公开，及时向社会公布公共卫生突发事件防控信息。完善公共卫生社会心理干预体系，建设应急心理援助和危机干预网络，加强心理疏导和危机干预。

（四）强化保障措施，为城市公共卫生安全提供坚实支撑

1. 强化组织保障。坚持党对重大疫情防控 and 公共卫生应急管理工作的全面领导。进一步转变政府职能，强化公共卫生责任，完善公共卫生管理体制，细化横向纵向事权和职责划分，最大限度地提高管理效能。提升市、区县各级政府和相关部门公共卫生管理能力，按照建设高素质专业化干部队伍的要求，选配专业能力强的领导干部。各县区要履行属地责任，健全公共卫生安全网络。各相关部门要创新监管方式，优化工作流程，为重大疫情防控和公共卫生应急管理提供便利和保障。



2. 强化法治保障。依法科学有序防控至关重要，应从立法、执法、司法、守法各环节发力，全面提高依法防控、依法治理能力，为疫情防控工作提供有力的法治保障：一是对已经出台的传染病防治相关法律要加大普法宣传。二是市、区县各级党委和政府要全面依法履行职责，坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作。三是完善立法制度。适时出台急需的法律法规，将携带病毒的野生动物列入禁食清单，对濒危野生动物划定区域严格保护。

3. 强化物资保障。卫生行政部门要与有关部门加强协调沟通，加快完善应急物资保障体系建设。一是建立各级突发公共事件卫生应急储备金制度。二是制定各级卫生应急物资储备目录，建立健全覆盖各类突发公共事件的卫生应急物资保障和储备系统。三是重点加强自然灾害、重大传染病、化学中毒、群体性伤亡灾害事故等所需药品、试剂、疫苗、医疗卫生器材和设备等的实物储备或生产能力储备，确保储备方式合理和调运快速便捷。四是建立健全各级医疗卫生机构应急物资储备制度，提高卫生应急物资供应的时效性。

4. 强化投入保障。按照现行事权、财权划分原则，尽快开展兰州市卫生应急工作预防和处置经费需求的调研，各区县政府应将卫生应急工作预防和处置经费纳入本级公共财政预算优先安排，将卫生应急体系建设与发展规划的项目纳入“十四五”规划的重要内容，经费列入本级财政预算，加大卫生应急体系基础设施建设和卫生应急物资储备经费的投入，提升卫生应急的保障水平。

5. 强化应急医疗保障。建立重大公共卫生应急物资储备机制，将应急物资储备纳入公共预算范畴。一是建立防疫应急物资生产企业名录，梳理、征集一批在关键时候可以民用转产的企业清单。二是建立防疫应急物资大数据监管平台，将防疫应急物资储备信

息、防疫应急物资生产企业信息、各类慈善捐款等信息统一纳入监管平台,使应急物资高效、精准投放。

参考文献:

[1] 习近平.在中央全面深化改革委员会第十二次会议上的讲话.新华网,
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/14/c_1125575922.htm.

[2] 关于加强首都公共卫生应急管理体系建设的若干意见.北京市人民政府政务公开网站.http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202005/t20200520_1902580.html.

[3] 上海市健全公共卫生应急管理体系的若干意见.东方网上海政务网站.<http://shzw.eastday.com/shzw/G/20200408/u1ai20467044.html>.

[4] 关于完善重大疫情防控体制机制健全公共卫生应急管理体系的若干意见.广东省人民政府网站.http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/yqfk/gdzxd/content/post_2967707.html.

[5] 张润君.建立健全突发重大公共卫生事件社会治理体系.光明网-理论频道,2020-03-19.<https://m.gmw.cn/baijia/2020-03/19/33663880.html>.

[6] 丁纯.加快健全公共卫生体系与医疗保障制度——中国社会保障学会与光明网召开抗击新冠肺炎疫情与社会保障研讨会观点摘编(二).光明网-学术频道,2020-02-28.http://www.gmw.cn/xueshu/2020-02/28/content_33602966.htm.

B. 14

融入黄河流域高质量发展国家战略 建设黄河上游国家中心城市研究

牛铮超 *

摘 要:

黄河流域生态保护和高质量发展已上升为国家战略，对兰州而言可谓百年机遇，是提出争取国家黄河上游中心城市的极好机会。本文从建设国家黄河上游中心城市的意义、具备的条件和存在的问题入手，提出了切实可行的意见建议。唯有抢抓机遇，勇于更大担

* 牛铮超，兰州市社会科学院城市研究所所长、研究员，主要研究方向为区域经济、城市经济和城市发展研究。

当，方能在未来的区域竞争中赢得主动。

关键词：

兰州 黄河上游国家中心城市 建议

一、建设黄河上游国家中心城市的必要性和可行性

（一）兰州建设黄河上游国家中心城市的必要性

1. 促进西北地区发展，保障百年目标实现。党的十八大报告提出两个百年奋斗目标。但西部地区尤其是西北地区仍然是我国最落后的地区，是我国区域协调发展中的“短板”，是实现两个一百年奋斗目标的难点和重点。兰州应建设国家中心城市，通过和区域的互动作用，带动产业升级，形成各种要素与资源的优势互补的局面，增强兰州的集聚效益，进一步发挥中心城市在区域和省域经济社会发展中的服务、辐射和带动作用，促进西北地区快速发展，为实现百年目标奠定坚实基础。

2. 有利于边疆稳定，促进民族团结。西北地区是我国少数民族聚居区，是各民族文化交汇地，也是反分裂、反渗透、反颠覆的重点地区。通过建设黄河上游国家中心城市，提高各族人民生活水平，共享发展改革成果，对促进民族团结、维护边疆稳定具有重要作用。

3. 国家生态安全和环境保护的主阵地。西部地区是我国大江大河的主要发源地，是森林、草原、湿地和湖泊等集中分布区，生态地位极其重要，是国家重要的生态安全屏障。同时又是生态脆弱区，是水土流失、土地荒漠化和石漠化严重地区。只有搞好



西部的生态建设,才能保持国家生态安全,为我国可持续发展提供支撑和保障。

4. 欠发达地区转变经济发展方式的先行区。应对世界经济格局深刻变化,扩大内需是我国经济发展的长期战略方针和基本立足点,消除资源和环境瓶颈约束任务艰巨,这都凸显了西部地区战略资源丰富和市场潜力巨大的优势。应深入实施西部大开发,把兰州设为国家中心城市将为全国经济社会发展提供西北巨大市场空间。

5. 西部地区科技开发和统筹科技资源的引领区。改革开放多年来,兰州市的科技工作取得长足发展,科技创新已经成为区域科学发展的主要动力,兰州已经成为国家重要的科技资源战略聚集区。但长期以来,由于条块分割等因素形成的高等学校、科研院所与企业的科技资源分散、分离、分隔的状况仍然存在,科技资源优势尚未充分转化为经济发展优势,建设黄河上游中心城市,将成为我国西部大开发的重要支撑点,全国重要的能源、原材料和战略性新兴产业基地,西部地区科技开发和统筹科技资源的引领区。

6. 体现多元文化交流与融合的实践区。兰州市分布着回族、蒙古族、壮族、苗族等 36 个民族,以独特的文化内涵展现出极富魅力的人文景观。这些人文景观资源与地区丰富的自然景观叠加,形成了与黄河上游城市经济带基本吻合的旅游资源分布带。合理开发和保护城市经济带文化旅游资源,将旅游产业培育成为城市经济带的支柱产业,必将成为多元文化交流与融合的实践区。

(二) 兰州建设黄河上游国家中心城市的优势及可行性

1. 国家战略区位优势。兰州在西北处于“座中六联”的位置,区位优势明显,是东进、西出和沟通大西南的重要咽喉枢纽。在

国家西部大开发战略的“五横两纵一环”总体空间格局中，兰州是陆桥通道、京藏通道和包昆通道三大通道节点城市。在全国大物流格局中也占有重要地位，现已成为西部重要的区域商贸中心和现代物流基地，是全国9大物流区域、10大物流通道和21个全国性物流节点城市之一，市场辐射全国各省市。尤其是近年来，随着国家“一带一路”战略的实施，作为丝绸之路经济带核心节点城市的区位优势更加凸显，正在逐步打造成为国家向西开放的重要战略平台。

2. 交通基础设施优势。兰州是大西北铁路、公路、航空的综合交通枢纽，是全国9大综合性交通枢纽之一，境内有陇海、兰新、兰青、包兰、兰成、兰渝、兰太7大铁路干线，有连霍、青兰、兰海、京藏、G312、G109等高速公路、国道主干线交汇。56条航线直通全国各主要大中城市，并已开通直飞台北、香港、吉隆坡、首尔等地的旅游包机航线。4条数字化光缆在兰州交汇，通信设施水平居全国先进行列。

兰州中川国际机场已成为甘肃乃至西北地区一个十分重要的对外开放窗口。兰州北编组站是全国十大编组站之一，具有座中六连、辐射全国的铁路集散优势。是丝绸之路经济带黄金段上重要的编组枢纽和集散中心，属国家铁路一级物流基地、国家多式联运示范工程之一。为我国面向南亚和中南亚的贸易打通了新的渠道。宝兰客专、兰渝铁路的建成通车，轨道交通1号线投入运营，2号线将于2021年开通，使出行变得越来越快捷，也进一步加大了兰州市的对外开放程度。

3. 国家级新区的发展优势。兰州新区是全国第五个、西北第一个国家级新区，被赋予“西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区”



的战略使命。近几年尤其是 2019 年以来，兰州新区启动了快进键、走上了快车道，发展渐入佳境。2019 年地区生产总值增长 18.5%，增速连续多年位居国家级新区前列，经济跑出了“甘肃加速度”，产城融合有了新突破，改革创新释放了巨大活力，向西开放的路子越走越宽，成为西北经济最活跃的地区，发挥了经济增长新引擎、改革创新新典范、高质量发展新样板作用，获评“中国（区域）最具投资营商价值新区”。获批国家绿色金融改革创新试验区，成为全国管理效率最高、运营成本最低、服务质量最优的地区之一。

4. 黄河上游唯一特大城市功能优势。黄河自西向东流经的城市有兰州、吴忠、银川、乌海、包头、三门峡、洛阳、郑州、开封、济南、滨州、东营。以内蒙古的托克托（河口镇）为上游和中游的分界点，黄河上游的省会城市只有兰州和银川。2019 年末，兰州市常住人口 379.09 万人，GDP 2837.35 亿元。同期银川常住人口 229.31 万人，GDP 2025 亿元。2019 年中国百强城市中兰州排名 61 位，银川没有入围。2019 年中国城市发展潜力 100 强中，兰州排名 38 位，潜力指数为 54.3。银川排名 67 位，潜力指数为 45.4。即使加上同属黄河流域的西宁市，兰州市在城市人口、城市建成区、GDP 总量、城市潜力等方面也远远高于西宁。因此，兰州是整个黄河流域高质量发展的上游龙头，要紧抓历史机遇，为推动沿黄地区中心城市高质量发展作出应有的担当。

5. 科技聚集实力优势。兰州市科教实力较强，拥有中科院兰州分院、兰州近代物理研究所、兰州化学物理研究所、兰州寒区旱区环境与工程研究所为代表的各类科研机构 1200 多家，以我国建造的第一台大型重离子加速器为代表的国家重点实验室 10 个，以兰州大学为代表的高等院校 30 多所，“两院”院士 21 人，各

类专业技术人员近 30 万人，人才密度和综合科技实力居全国大中城市前列。截至 2018 年底，科技对全市经济增长的贡献率和综合科技创新水平指数分别达到了 57.1% 和 75.68%，每万人口发明专利拥有量达到了 12.06 件，拥有市级以上科技企业孵化器 40 家，高新技术企业达到了 473 家。在世界著名期刊《自然》杂志发布的 2018 年全球科研城市前 200 强榜单中，兰州排名第 91 位，在中国城市中排名第 19 位。2018 年，国务院批复了兰（州）白（银）国家自主创新示范区，这是欠发达地区第一个国家自主创新示范区。这对兰州市融入黄河高质量发展国家战略，建设黄河上游国家中心城市来说是重大机遇和核心平台，是依靠创新驱动、实现跨越发展的新模式新路径。

6. 得天独厚资源优势。兰州历史比较悠久，秦统一六国置郡县时即设立县治，置金城郡，距今已有 2200 多年的建城史。文化底蕴深厚，既是中华民族文化的重要发祥地之一，也是黄河文化与丝路文化、中原文化与西域文化的重要交汇地。西汉以来，随着丝绸之路的开通，逐渐形成了多民族融合交汇、相互吸收、多元一体的特色地域文化。

工业基础良好，是新中国成立初期重点支持建设的老工业基地，国家在“一五”“二五”期间 156 项比较重大的项目有 13 项在兰州布局建设，其中包括兰炼、兰化等一批共和国工业长子，为兰州乃至整个甘肃的发展奠定了坚实的工业基础。经过多年的发展，兰州现已形成了以石油化工、机械制造、有色冶金、能源电力、生物医药、建筑建材等为主的产业体系。

矿产资源多样。已发现矿产 48 种。主要有煤、石英石、石灰石、玻璃硅质原料、水泥黏土、铁、铜、铅、金、银等。水泥石灰石分布广，储量 4.8 亿吨，占甘肃省的 1/3。石英石质量好、品



位高，储量约 3.8 亿吨。煤矿已探明储量的有 8.26 亿吨，占全省的 12%。

入境水资源丰富。贯穿市域的黄河及其支流湟水，大通河的入流量达 337 亿立方米，且水量稳定，各季不封冻，含沙量也较小，可满足城市工农业用水和生活用水。以兰州为中心的黄河上游干流段可建 25 座大中型水电站，总装机容量可达 1500 万千瓦，刘家峡、八盘峡、盐锅峡、大峡水电站与邻近地区的其他水电站构成中国最大的水力发电中心之一。

7. 生态建设经验优势。兰州地处内陆黄土高原，生态环境十分脆弱，环境承载力极弱。兰州人很早就意识到生态环境对城市经济发展的重要性，为生态环境的改善付出了艰辛的努力。20 世纪 50 年代，兰州人开始背冰上山，挑水抗旱，吹响了绿化南北两山的号角。改革开放后，随着城市经济实力快速增长，南北两山生态环境建设速度进一步加快。通过几十年的艰辛治理，持续深入开展全民义务植树活动，实施了天然林保护、退耕还林、防护林三北五期、兰州新区、南北两山环境绿化和城区绿化美化等一批重点生态建设工程，生态建设取得了令人瞩目的成绩。兰州 60 公里范围内的南北两山荒凉景象得到极大的改观。2017 年兰州市建成区绿化覆盖率、建成区绿地率超过了国家园林城市标准。国家住房和城乡建设部正式评定兰州市为国家园林城市。这也是对这座城市生态环境、生产和生活环境的综合肯定。2019 年，南北两山的林地总面积已达到 60 万亩，成活各类树木 1.6 亿株。生态环境发生改变的除了南北两山，还有黄河沿线。西至西固区西柳沟、东至城关区桑园峡，总长 47 公里的黄河风情线已被绿色覆盖。如今的兰州，全市森林总面积已达到 319.72 万亩，森林覆盖率达到 15.21%，城市建成区绿地面积 7827.31 公顷，绿化覆盖率达

到 36.77%，人均公园绿地 11.18 平方米。从新中国成立初南北两山几乎见不到树的踪影到如今广袤的荒山秃岭坡上绿装，兰州地区生态环境得到了根本改善，一代代兰州人作出了共同的努力，也为实现高质量发展，建设黄河上游国家中心城市积累了丰富的生态治理经验。

二、建立黄河上游国家中心城市所面临的制约因素

（一）总体经济总量提高空间巨大

在省内兰州一城独大，但与中西部其他省会相比，兰州并没有做大做强。2019 年全国 31 个直辖市、省会城市国内生产总值排名中兰州位于 26 位，处于第 5 档，GDP 为倒数第 6 位，经济密度仅为 0.22 亿元/平方公里。经济总量弱小，与渝、蓉、西、郑相比还差不止一个数量级。以兰州目前的经济总量，尚不足以支撑兰州成为区域中心城市。未来兰白都市圈、兰西城市群仍需在产业协同方面做更多努力，以实现兰州的产业升级，提高经济总量。

（二）城市圈层结构未完全形成导致城乡发展比例失衡

目前，兰州的远郊区县还在发展之中，不管是总量还是人均 GDP，均与主城区有较大的差距，产业含金量略为逊色。而以城关区、西固区、安宁区、七里河区、新区为中心的兰州主城区，与相邻地州的白银市、临夏市、定西市，临洮县等地还没有实现一体化的发展。城市圈结构未完全形成，现有圈内的城乡二元结构仍十分明显，城乡发展比例失衡。兰州和周边城镇相互融合不



够，没有形成以城带乡、城乡互动、由城及乡、逐层推进的发展格局。都市圈内产业结构中农业比重虽有下降，但农村劳动力仍占很大的比重，且农村劳动生产率低，机械化水平不高。兰州都市圈城市化水平仍需提高。因此要解决农村产业结构与就业结构的偏差问题，加快农村人口的转移，并积极有效地加以消化。

（三）体制机制创新活力不足

兰州之所以发展滞后，关键原因在于体制机制的改革没有与时俱进。作为全国老工业基地，大中型企业、国有经济比重大，计划经济体制下造成的条块分割体制仍在一定程度上制约着机制的创新。不论是招商引资、产业结构升级改造，还是科研开发、技术引进、创新教育、吸引人才、区域协作、创新社会管理，都不同程度受到体制机制僵化的制约。政府制度创新不够，个别部门关系没有理顺，基层政府不必要的干预使得项目的实施时间成本巨大，严重影响着民营经济发展的发展壮大。体制机制创新的不足制约着市场配置资源的基础性作用的发挥。

（四）非公经济发展滞后

目前，不论从兰州市内部经济体系来看，还是与外埠发达城市相比较，非公经济仍然是全市经济发展中的一块“短板”，与全国平均水平（非公经济贡献 50% 税收，60% 国内生产总值，70% 技术创新成果，80% 就业，90% 企业数量）以及其他发达城市相比还有较大差距，非公经济新增速度慢、发展规模小、生长周期短、信用等级低、创新能力弱、融资难度大、经营管理落后、转型升级艰难、竞争力不强、结构单一、非公经济发展的外部竞争压力仍在持续加大等不足之处较明显。

（五）产业集聚度不高

兰州市地处经济相对落后的西北地区，受地形条件的制约，产业用地规模偏小，加之受资金缺乏、科技人才流失严重等因素的影响，产业集聚缺乏内生性需求，表现出极大的脆弱性，同时也缺乏生命力与竞争力。近年来，随着城市战略地位的提升，兰州已经从省域的中心城市发展成为西北区域的交通和通信中心，其辐射带动能力在逐步增强。但作为甘肃省的中心城市，兰州市在全省经济发展中产业聚集能力还不强，对于区域竞争力提升的推动作用有待进一步提高。如长庆油田公司销售收入和纳税额大于目前是甘肃最大企业同属于中国石油天然气集团公司的兰州石化，对地方贡献举足轻重。但是，生于甘肃长于甘肃的长庆公司把总部迁往西安而不是兰州，导致巨大的金凤凰飞往西安，其直接的税收收入，还有全国各地相关单位来往办事的住宿等诸多相关收入流失。

三、建立黄河上游国家中心城市的建议

（一）战略构想建议

1. 机遇百年难遇，勇负历史担当。黄河流域生态保护和高质量发展的重大国家战略的实施，对兰州来讲是一次难得的机遇。当前，我国正着力推进区域协调发展，中心城市与城市群已成为承载发展要素的主要空间形式。因此，发挥中心城市带动作用是推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要途径。中心城市建设



有助于推动黄河流域高质量发展。中心城市相对于其他地区而言,拥有更多的就业机会、更高的工资水平、更多的公共服务等,能够更好地集聚各类要素、实现人力资本积累,最大限度提高人力资本和其他社会资本的利用效率,是区域发展的重要引擎。中心城市还可以促进区域城市体系的优化,提高空间配置效率。对于黄河流域而言,人口和产业向中心城市集中,不仅有助于优化国土开发格局,实现土地资源、水资源等各类资源的集约利用,提高经济总体效率,而且在中心城市辐射带动作用,还能够拓宽中心城市的发展空间,加快中心城市和周边地区转型发展,从而推动黄河流域高质量发展。把黄河流域生态保护和高质量发展战略的实施与建设黄河上游国家中心城市统一起来,坚定不移推进生态保护和高质量发展,走适合本地自然条件、要素禀赋、区位条件的差异化发展路子,走人力资源优势充分发挥、水资源集约节约利用、科技支撑的绿色发展路子,走建立在高质量发展制造业、高品质推进城市化、高水平对外开放和深厚历史文化底蕴基础上富有竞争力的可持续发展路子,加快建设具有黄河流域生态保护和高质量发展鲜明特征的国家中心城市。

2. 注重战略“顶层设计”。战略规划是城市发展的先导,兰州市力争建设黄河上游国家中心城市,最重要的是应当解放思想,敢为天下先,搞好城市战略规划的“顶层设计”。

(1) 申报兰州国家黄河流域生态保护和高质量发展核心示范区。经济核心部门要立足当前、谋划长远,加快推进黄河流域生态保护和高质量发展核心示范区建设的申报工作。要围绕建设国家中心城市加强研究谋划,紧密结合新一轮国土空间规划编制,加强研究分析兰州在黄河流域生态保护和高质量发展中的特点、方向和任务,聚焦发挥中心城市带动作用,引领兰西城市群发展;

围绕核心示范区建设加强研究谋划，统筹生态、防洪、文化等各个方面，处理好黄河与城市、沿黄地区与中心城区的关系，使兰州成为沿黄地区的明珠城市，形成城市的鲜明特征；更加注重满足人民群众对美好生活的向往，将新发展理念和以人民为中心的思想充分体现在战略谋划的全过程和各方面。

(2) 申报兰州为国家中心城市。国家中心城市是兰州实现跨越发展的重要基础性条件。西北五省总面积约 297 万平方公里，占我国国土总面积的 30.9%，目前只有西安一个国家中心城市。从区域协调发展战略、推进西部大开发形成新格局的现实需求考虑，亟待将兰州申报为国家中心城市。兰州是我国重要的能源管道核心枢纽，是西北地区最重要的铁路枢纽之一，随着兰新高铁、宝兰高铁、兰渝铁路及多条中欧班列、中亚班列、南亚班列相继开通运行，兰州铁路枢纽的地位进一步得到加强。广兰大通道、沪兰大通道、兰郑空中快线也使兰州航空枢纽地位得以加强。兰州供应链经济、枢纽经济发展潜力巨大。兰州新区、兰白科技自主创新、兰州国际港务区的建设巩固了兰州作为国家向西开放的战略平台、西部区域发展的重要引擎、西北地区的科学发展示范区等发展定位和重要作用。兰州、西宁、银川作为甘青宁三省区的省会（首府）城市，综合来看，无论是人口总量、综合交通区位优势，还是工业基础、经济发展潜力，兰州作为黄河上游经济带的中心城市，都是比较匹配的。以兰州为中心建设黄河上游经济带，对促进区域协调发展，推动形成西部大开发的新格局具有十分重要的意义。

(3) 加快城市行政区划调整，拓展城市空间布局。行政区划调整的目的在于扩大中心城市的城市发展空间，提升区域发展的综合竞争力。从中心城市行政区划调整政策的角度出发，能得出



该政策具有显著促进区域经济发展的作用，具体表现在促进区域经济一体化发展，进一步推进城市化进程；更有利于发挥中心城市在资本集聚、人才集聚、技术集聚上的优势，提高中心城市在资源分配上的效率，减少城市间资源的内耗；消除中心城市在空间上进行规模扩张过程中的制度障碍，加大中心城市在国家、省资源分配中的谈判地位，增强中心城市的综合竞争力等。

兰州的城市发展空间不足已严重阻碍兰州区域中心城市的发展。兰州的城市建成区面积是 188 平方公里，在西北五省会城区面积排名中是第四位，西安、银川、乌鲁木齐分别位列兰州前面。兰州市城区行政区域地理空间狭小，资源分散、效益难以发挥的问题日益突出，影响了城市现代化水平的提高和旧城更新改造。基于城市发展空间不足的考虑，兰州必须调整现有的行政区划。现有的行政区划体制既不利于兰州城市的发展也不利于区域性中心城市所辐射周边地区的发展，因此依据相关的行政区划理论，同时结合兰州城市经济发展的实际情况提出了新的发展策略，即兰州有必要进行行政区划调整，扩大行政区。

3. 将黄河上游经济带建设列入国家“十四五”规划。包含以下几点：

(1) 编制好黄河上游经济带生态经济合作规划。建立统筹协调机制，先期由黄河上游省区市联合黄委会委托智库完成黄河上游经济带战略研究课题，吸纳青海、甘肃、宁夏、内蒙古四省区及四川阿坝州的建议和意见，再由国家发改委牵头编制黄河上游经济带生态经济合作规划，列入国家“十四五”规划，才能变成国家意志。

(2) 加大对黄河上游经济带所涉省区的财政转移支付力度，提高中央财政对地方财政的转移支付额度，建议国家许可甘肃省

整体享受民族地区转移支付和其他的民族地区优惠政策。建议国家对黄河上游经济带所涉省区实施差异化金融政策、土地政策、产业政策、税收政策等。

(3) 考虑到兰州发挥黄河上游经济带中心城市的带动作用，支持兰州新区、兰白科技改革自主创新区建设的实际需求，建议国家适度放宽兰州市、白银市及其他省区沿黄城市的黄河用水量指标。

(二) 具体政策建议

1. 抓住优势产业做大经济总量。优势产业是支撑兰州作为黄河上游国家中心城市核心功能的关键所在，建设中心城市区域的最终目的是寻求兰州整体经济实力的提高。

(1) 以优化产业结构和做强产业根基为重点。强大的产业支撑能力，是一个城市综合实力和竞争能力的集中体现，也是推进兰州国家中心城市建设的坚实保障和核心支撑。推进兰州国家中心城市建设，要做强产业根基，强化产业战略支撑，提升产业支撑力、带动力和引领力。一是做强工业经济实力。大力实施制造强市战略，以建设全球制造业领军城市为目标，重点培育打造电子信息、汽车及装备制造等战略支柱产业，重点发展新一代信息技术、新材料、生物及医药、节能环保装备等战略性新兴产业，培育发展以互联网产业为代表的新经济，强化工业发展对兰州国家中心城市建设的支撑力。二是做大现代服务业。大力实施服务业提升战略，着重发展现代金融、工业创意、工业设计、现代物流、文化创意等战略支撑型服务业，提升发展餐饮、批发等传统服务业，大力发展电子商务、健康养老等新兴服务业，培育发展新经济、新业态、新模式，着力打造国家服务业核心城市。三是



做优都市现代农业。以保增收惠民生为中心，加快推进休闲农业、观光农业等都市现代农业发展，积极建设一批生态农业、高效农业示范园和示范区，强化农业基础设施建设和科技创新力度，形成结构优化、产城互动、功能互促的都市生态农业发展新格局。四是厚植产业功能板块。重点推进中心城区、兰州新区、榆中生态创新城、兰州高新技术开放集聚区等产业功能板块发展，因地制宜地集聚产业要素，强化区域功能分工与协调，提升产业发展载体承载能力。

(2) 建立创新型产业体系，提升城市综合竞争力。一是培养产业自主创新能力。推进新型工业化一个重要路径是，充分发挥科学技术作为第一生产力的重要作用，注重依靠信息技术和科技进步提高经济增长质量及效益。为此，把增强自主创新能力调整产业结构、转变经济增长方式作为中心环节，大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力。以高科技引领产业竞争力，大力推动传统产业结构升级，逐步用高科技引领基础产业和主导产业的全面发展，全方位提升产业的结构层次，形成高技术占优势的创新型产业体系。二是建立区域产业创新体系，形成可持续竞争力。建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新产业体系，开发具有自主知识产权的关键技术，打造知名品牌。充分发挥兰州市科研院所、高等院校优势，重点围绕装备制造、生物产业、信息技术等领域。三是建设兰州创新型产业功能区。建设创新型产业不宜在城市的各个城乡空间平均推进，必须利用城市内部产业集聚水平，科技力量分布和生态环境的特征，建立若干创新功能区，通过产业功能区的引擎和示范带动作用，增强产业综合创新能力，推动创新型城市经济社会建设。

2. 加快新区发展，用城市要素聚集实现产业要素聚集。新区的发展对于甘肃对于兰州具有非常重大的作用和意义。

(1) 贯彻省委省政府的精神，加快新区发展。2020年7月8日甘肃省政府出台了《关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》十分及时。兰州市要按照以上指导意见要求，努力加快新区发展，把优质资源配置到新区，增强产业竞争力，以特色产业构筑特色新区。

(2) 新区是发展极，不能把新区看成开发区。新区是经济增长极，更是带动区域发展的“发展极”，新区必须走城镇与产业、安居与乐业相结合的道路，注重城市功能与产业功能的协调发展，实现新型城市化和新型工业化共同推进。

(3) 强化公共服务功能，夯实发展基础。形成体系完善、优势显著的生产性服务业和生活性服务业是新区发展的重要基础。

(4) 新区发展是城市化加速推进的过程。产业的发展，实际上就是生产要素的大聚集，生产要素中最重要的要素就是人，新区的发展实际上就是将吸引人口和生产要素向城市集中，促进农民市民化。新区的发展重要的是人的发展，没有城市要素的聚集，就没有人的聚集，因此，要实现产业要素的聚集，必须要有城市要素的聚集。

3. 加强基础设施建设与完善。对兰州等欠发达地区而言，基础设施仍然是短板，当前，兰州面对建设黄河上游国家中心城市战略目标，城市基础设施与这一目标还有距离，仍存在总量不足、标准不高、运行管理粗放等问题。加快补齐城市基础设施建设的短板，既是兰州黄河上游国家中心城市建设的需要，更是兰州人民追求美好生活的实际诉求。

(1) 全面提升城市品质增强人民幸福感。以兰州市为枢纽或



核心，强化在都市圈交通、通信、水利、生态环境保护等重大基础设施建设方面的合作与协调，统筹规划，合理布局，同步建设，综合利用，实现跨行政区域基础设施的互联互通、共建共享，最大限度地提高基础设施的利用率和规模经济效益；共同制定和执行跨行政区域基础设施中长期发展规划，确定重大跨行政区域基础设施项目的建设标准、建设时序，协调解决跨行政区域基础设施建设的共享性问题；城市建设要地上和地下建设相结合，同步规划同步实施，必须以人为本、为人服务。要优先加强与民生关系密切相关的供水、供气、供热、电力、通信、公共交通等基础设施建设，加强老旧基础设施特别是地下管网改造，保障城市基础设施和公共服务设施供给，并提高设施水平和服务质量，满足居民基本生活需求。在基础设施建设过程中，通过与“互联网+”、人工智能等战略新兴产业结合，在建设过程中，全面落实集约、智能、绿色、低碳等生态文明理念，提高基础设施建设工业化水平、智能化水平，优化节能建筑、绿色建筑发展环境，建立相关标准体系和规范，促进节能减排和污染防治，对经济社会全局和长远发展产生重大引领带动作用。

(2) 加强枢纽建设打造核心枢纽城市。一是完善城市公共交通体系，重点推进轨道交通、快速公交系统等建设，形成以城市轨道为骨干、快速公交为主干、常规公交为主体、出租车和公共自行车系统为补充，功能层次完善的城市公共交通系统，提升城市运行效率。提高公用设施保障能力，着力提升城市供水、供电、供气、垃圾处理等城市配套基础设施档次，加强老城区基础设施改造，完善新区和产业功能区设施建设，不断提升城市公用设施的承载能力。二是加快完善布局合理、联动便捷、衔接高效的综合运输体系，加快构建全球通达、全国集疏的大通道体系，建设

国际化、现代化、立体化的综合交通枢纽，打造核心枢纽城市。不断完善立体交通网络，坚持以航空网、高铁网、高速公路网“三网”建设和融合为重点，打造链接国际、辐射全国、带动全省、高度融合的立体交通网络。构建综合枢纽体系，加快推进客货枢纽体系，完善枢纽布局，提升枢纽效率。在货运枢纽方面，尤其是加快兰州中欧（亚）班列编组集结中心建设，重点完善“两港”（甘肃（兰州）国际港务区、兰州中川国际航空港务区）、“多站”（高铁兰州区域多站、兰州新区内多站）枢纽布局，积极抓好空铁海公“四港”功能建设和服务提升。

（3）创新模式促进基础设施的持久性投入。兰州属欠发达地区，大规模基础设施和公共服务投资能力明显不足，且政府债务负担日趋严重，兰州基础设施的建设开发需要创新模式，实现对社会资源、产业资源进行整合，要集城市发展策划和规划、土地大规模成片开发、房地产开发、城市基础设施建设和运营为一体的城市建设综合开发模式，解放思想，让利于人，让利与企，不求所有，但求所留，保证城市基础设施和公共服务持久性投入。

4. 深度融入“一带一路”的建设和与合作。兰州作为“一带一路”的重要节点城市，被赋予了建设黄河上游国家中心城市的重要使命。这也是兰州实现高质量发展的重大机遇。从兰州出去，深入和沿线国家的交流合作，在更大范围和更宽广的领域提升对外开放水平，使兰州从古丝绸之路的“旱码头”，成为向西开放的“金码头”。与青海、新疆联手建设与中亚、南亚的铁路、航空的链接，加强建设兰州“一带一路”设施联通。有了设施联通就畅通了贸易畅通，兰州的民族产业、寒旱有机农业等具有得天独厚的优势，与中西亚及相关国家具有广阔的经贸合作前景。积极构建兰州“一带一路”的能源合作。能源领域的合作是兰州对外投



资与合作的最大空间，丝绸之路经济带上的西北地区、中亚、俄罗斯是世界上重要的石油天然气储备区，开展与中西亚、俄罗斯的能源合作不仅可以壮大兰州能源产业规模，延长能源产业链、价值链，还可以破除我国能源安全威胁，保证未来经济规模继续扩大。基于此，面向国外市场，应充分发挥中西亚与俄罗斯的资源禀赋优势，兰州的资金、技术、管理优势，在能源上游开发、中游运输、下游炼化与贸易多领域开展合作，国有大型能源企业应带动地方能源企业、民营能源企业参与到能源领域的合作，共同把能源领域做大做强，打造世界能源新极点。同时，兰州甘肃电力能源富足，完全可以与中亚国家和作。

5. 实施科技创新要素整合驱动战略。

(1) 创新技术要素供给。关键是增强活力，支持新经济发展。要建立集成转化运用平台，大力引进创新团队和前沿技术，支持培育分享经济、数字经济、生物经济、绿色经济、智造经济、创意经济，为传统产业改造升级和城市转型发展注入新动能。加强技术要素源头创新。重点促进具有比较优势的生物医药、电子信息、轨道交通、能源互联网、先进核能等国家级重大科研工程落户兰州，加强技术要素协同供给。健全企业创新投入激励机制，鼓励企业依托高校院所共建一批具有市场影响力的制造业创新中心。加强技术要素集成转化。深化科技成果“三权”改革，提升科技成果本地转化率；加大政府首购、订购创新产品力度，推进首（台）套重大技术装备保险试点，为企业创新型产品提供良好的市场接口，促进创新型产品市场化应用。

(2) 创新土地要素供给。深化土地供给侧结构性改革，推动土地供给由注重增量转向盘活存量、优化增量并举，切实提高投资强度和产出效益。要坚持区域导向。围绕城市空间布局和产业

园区定位，优先保障产业功能区用地，引导企业在功能匹配的产业园区选址建设，促进土地开发利用与城市空间调整、经济地理优化高度契合。加强土地统筹供应，鼓励以产业园区为载体，着眼产业发展需要自主开发公共物业，为入驻企业提供标准厂房、人才租赁房和医教配套设施等一揽子服务，提高企业入驻效率和土地集约开发利用效率。要坚持集约导向。建立土地产出效益与新增建设用地计划分配挂钩制度，全面清理低效闲置土地，鼓励企业实施空间综合开发提高容积率，大力推广以物流成本为导向的紧凑式工厂布局，构建工业用地亩产效益评价体系，实现土地高产高质高效综合利用。

(3) 创新资本要素供给。着力降低资金使用成本、提高资本配置效率，不断提升金融服务实体经济能力。加大财政支持产业发展力度。集中财力办大事，精准发力促进实体经济加快发展。提高企业直接融资能力。运用产业引导基金，促进创业投资、股权投资、产业投资和并购重组等各类基金支持新经济发展，鼓励和推动各类创新平台为有创新需求的企业和来兰人才提供服务，营造企业发展生态圈。

(4) 创新数字资源要素供给。推动新一代信息技术与产业发展深度融合，不断提升城市基于互联互通的智能制造能力、基于数据运用的资源配置能力、基于平台驱动的创新发展能力。提升信息基础设施能级。争取国家级互联网交换中心等重大基础设施落户，布局一批区域性、行业性数据中心，超前规划部署 5G 通信网络，对重点数据中心、工业云、互联网和大数据平台企业执行优惠带宽资费并给予补贴。强化信息集成应用。加快制定政务大数据资源采集、共享开放、安全保障地方标准，搭建全市统一数据交换共享平台，按照市场化机制优先开放社会公众、市场主体



关注度和需求度较高的公共数据，推动数据资源社会化开发利用；支持企业和社会机构面向行业应用构建专业大数据服务平台，鼓励企业开展重点产业领域大数据应用示范项目。推动信息与产业深度融合。建设工业大数据和工业互联网等功能型平台，支持兰州新区、高新区、经开区建设智慧园区，提供基于行业和区域的工业云服务，最大限度释放信息生产力。

(5) 创新制度供给。深入推进“放管服”改革，让权力远离市场、公平普及万众。要着力提升公共政策稳定性。切实保持各项政策连续性，通过稳定政策来稳定市场预期，坚决杜绝政策朝令夕改或“玻璃门”“旋转门”现象；提高对改革创新和新生事物的执法容忍度，一以贯之落实国家对企业产权保护各项规定，降低企业维权成本，切实维护各类企业在兰合法权益。要着力提升行政行为规范性。加快建立以投资自由化为目标的市场准入制度，开展市场准入限制专项清理，支持民营资本有序进入医疗、养老、教育等民生领域，提高市场准入的透明度和公平性。要着力提升政务服务便利性。全面推行“多证合一”，放宽新兴行业企业登记条件，实施企业登记审批全程电子化改革，优化审批事项办事流程，尽快实现全市审批服务事项网上办理；搭建面向全所有制、全规模、全生命周期的企业服务平台，集中受理企业诉求、解决企业问题，形成全覆盖、普惠制企业服务体系。

6. 实现多元文化的聚集与旅游合作开发。当代文化与旅游产业的深度融合共同推动着经济社会发展走向全面协调可持续发展的新阶段，毫不例外兰州在建设黄河上游国家中心过程中要充分利用好文化的聚集与旅游的合作。与黄河上游地区建立旅游城市联盟。一是积极制定一个黄河上游区域“十四五”文化旅游发展的一揽子战略蓝图，做到一张蓝图绘到底，提出兰州市文化旅游

的全面战略发展规划；二是确定兰州市文化旅游在整个甘肃黄河上游乃至丝绸之路中战略定位；三是确定兰州市文化旅游发展的近中长期发展的战略目标；四是作出兰州市文化旅游跨越式发展具体可行的战略部署；五是形成兰州市与黄河上游文化旅游深度融合的战略格局；六是与黄河上游城市签订黄河上游旅游联盟合作协议，打造黄河上游城市文化旅游发展的战略平台。

7. 发挥智库作用，加大研究力度。在当代，国家发展和决策治理的主体来源已经多元化。在信息化和全球化的今天，公共决策日益复杂和多元，要求更加深入地改革和完善国家的决策体制。建设科学有效的城市智库体系，就是为地方党政决策者更好地制定符合当地域情、解决现实问题的政策，能够更好地为城市发展和决策治理服务。

参考文献：

- [1] 牛铮超.再造兰州.兰州:甘肃人民出版社出版,2014.
- [2] 国家信息中心.城市群中心城市营商环境研究2019.2020-09-02.
- [3] 兰州市社科院赴郑州调研组材料.关于支持郑州建设国家中心城市若干政策措施的意见.2020-08.
- [4] 上海交通大学城市科学研究院.2017年国家中心城市发展报告.2018-01.

B . 15

兰州推进黄河流域生态保护和高质量发展 发展的有效途径研究

张玉斌 *

摘 要:

在黄河流域生态保护和高质量发展重大战略中，兰州承担着“先发力、带好头”的历史重任。按照“重在保护、要在治理”的总体要求，兰州率先发力，不断擦亮“黄河之滨也很美”城市新名片，在黄河流域生态保护和高质量发展方面进行了积极探索和实践，取得了显著成就。面对依然存在的困难和问题，兰州必须进一步探索推进黄河兰州段生态保护和高质量发展的有效途径，把兰州建设成为黄河上游生态保护的先行区和高质量发展的示范区。

关键词:

黄河流域 生态保护 高质量发展 有效途径

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，上升

* 张玉斌，哲学学士，兰州市社会科学院社会研究所所长、研究员，研究方向为城市社会学、城市社会发展。

为重大国家战略。兰州是黄河唯一穿城而过的省会城市，黄河是兰州重要的生态廊道和兰州城市发展的核心轴线，更是兰州精神的重要载体，保护好、建设好“母亲河”是兰州义不容辞的责任。2019年8月，习近平总书记视察甘肃专门实地察看黄河兰州段治理和保护情况，盛赞黄河之滨也很美，并作出兰州要在保持黄河水体健康方面先发力、带好头的重要指示。为此，兰州必须以习近平生态文明思想和习总书记对甘肃重要讲话和指示精神为指针，更好地承担起“先发力、带好头”的历史重任，在更高站位、更宽视野、更大格局上进一步探索推进黄河兰州段生态保护和高质量发展的有效途径。

一、黄河兰州段生态保护和高质量发展的现实成绩

（一）提高站位、主动作为，强化上游担当

黄河自西向东流经兰州市西固区、安宁区、七里河区、城关区、皋兰县、榆中县等4个区、2个县，兰州段干流总长约150.7公里，有湟水河、宛川河、雷台河等20余条一级支流。近年来，兰州市坚决扛起黄河治理保护的重大政治责任，在黄河生态保护和高质量发展方面率先发力，坚持规划引领谋篇黄河文章，努力在保持黄河水体健康方面先发力、带好头，在黄河生态修复治理提档升级等方面取得了显著成效。

1. 坚持规划引领，谋篇黄河文章。兰州始终坚持规划引领，从全局和战略上谋划黄河兰州段生态保护和高质量发展。先后编制完成《黄河（兰州段）生态文明建设总体规划》和生态空间管



控、水生态建设、综合交通、城市设计、两山生态、现代服务业发展6个专项规划。同时,高起点、高标准启动《黄河流域(兰州段)生态保护和高质量发展规划》《兰州市防洪专项规划》《兰州市水土保持专项规划》《兰州市城市排水专项规划》《兰州市河湖岸线保护专项规划》《兰州市河洪道治理利用专项规划》《兰州市水安全保障专项规划》,以及《兰州市“十四五”水利发展规划》编制工作。把黄河治理保护作为重要内容,在黄河干流、江河支流、中小河流及河洪沟道治理、水土流失综合治理等方面做好长远谋划。明确在优化生态空间、打造“山青水润”的生态格局上,形成“1河3南河道53洪道19湖14湿地”的水生态格局;在建设综合交通枢纽、打造内通外畅的综合立体交通体系上,实现与西宁、白银、武威、临夏、定西等城市互联互通的“大兰州一小时交通经济圈”,形成“一环四横十纵”的中心城区交通骨架;在发展生态经济上,大力发展十大生态产业,重振“兰州制造”,打造国家石油化工、装备制造、新材料、生物医药、新能源和新能源装备产业基地;在弘扬黄河文化上,积极探索“文化+旅游+生态+康养+服务”模式,建设黄河上游文化生态走廊,打造黄河文化产业示范区。提出到2025年湿地修复、生态治理、环境治理基本完成,滨水景观魅力显现,经济发展水平全面提高,辐射带动作用显著增强;2035年全面建成西部一流的美丽和谐宜居之都,成为丝路沿线具有重要国际影响力的现代化中心城市。^①

2. 做好项目谋划,提供坚实支撑。兰州坚持把项目建设作为黄河兰州段生态保护和高质量发展的重要支撑,结合“十四五”

^①兰州市发展和改革委员会.关于黄河流域(兰州段)生态保护和高质量发展工作情况的汇报,2020-08-14.

规划编制，紧抓“一带一路”建设、新一轮西部大开发、黄河流域生态保护和高质量发展、兰西城市群建设等重大战略机遇，加快项目凝练储备和争取工作。去年以来，在黄河流域生态保护和高质量发展方面，共谋划凝练项目 49 个，总投资 9490.5 亿元。其中：交通项目 9 个，总投资 3807.8 亿元；农林牧渔项目 2 个，总投资 170 亿元；社会事业项目 12 个，总投资 608 亿元；城建项目 10 个，总投资 858.5 亿元；工业项目 2 个，总投资 825 亿元；生态环保项目 12 个，总投资 2880.1 亿元；经贸物流项目 2 个，总投资 341 亿元。2020 年上半年，七里河安宁污水处理厂改扩建等 3 个项目已开工建设，兰州市中心城区河段防洪能力提升工程、主城区黄河两岸灾害风险防控能力提升工程等 24 个项目正在加紧进行前期工作。同时，结合“十四五”规划编制工作，兰州谋划提出了一批带动作用强、辐射面积大、惠及范围广的重大项目，并主动加强同中央和省直有关部门的衔接工作，争取更多的项目纳入国家和省上的大盘子，为“十四五”期间兰州黄河治理保护和经济社会发展提供坚实的项目支撑。

3. 在保持黄河水体健康方面先发力、带好头。兰州市按照“源头治理、系统治理、综合治理”的思路，着力修复水生态、提升水环境，坚持把最严格水资源管理、水土保持及小流域综合治理、水污染防治、城市内涝防治作为从源头上进行黄河生态保护的治理的重要内容。持续强化最严格水资源管理，深化水土保持及小流域综合治理，实施总投资超过 66 亿元的五大类黄河水体保护项目，扎实推进河湖“清四乱”专项行动，全面深化河湖长制，在保持黄河水体健康方面取得了阶段性成效，黄河兰州段出境水质综合评价连续 4 年稳定达到Ⅱ类，实现了“一河净水送下游”。截至 2020 年 8 月，黄河干流兰州段防洪治理工程除城防五标段外



已基本完成，新建和维修加固段均已达到 100 年一遇防洪标准，黄河兰州段防汛能力有效提升。雷坛河等洪道黑臭水体治理初见成效，黑臭水体已消除，周边人居环境极大改善。东岗西路（盘旋路-广场东口）、北滨河路城关大桥下等 23 处城区严重积水点，已完成整治 16 处，城市内涝防治稳步推进。西固污水处理厂提标改造项目已于 2019 年底完工，七里河安宁污水处理厂、雁儿湾污水处理厂、盐场污水处理厂提标改造项目正在加紧实施中，预计 2021 年底全部完成。届时兰州市污水处理能力将得到质的飞跃，必将对兰州市的城市建设、改善生态环境、保障惠及民生、带动投资增长、稳定经济发展、提升城市品质具有重要意义。此外，兰州还建立完善了与青海省西宁、海东等地“上下游联动、左右岸互动”的信息共享和对接工作机制，强化督查巡查，推进跨区域河流的联防联控，共同保护黄河流域水生态。

4. 提档升级黄河两岸生态修复治理。兰州市坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，积极推动黄河两岸生态修复和绿化治理，全力打造城市生态屏障。重点在黄河兰州段生态文明建设上做文章、求突破，充分发挥两山的生态效益、社会效益，让市民共享两山绿化成果。兰州市南北两山已经形成完善的人工生态体系、基础设施体系、生态文化体系、管理管护体系。目前，南北两山绿化面积增加到 62 万亩，成活各类树木 1.6 亿株，植物种类已达 75 科 424 种，常见的脊椎动物 76 种，39 万亩干旱造林区激活了原生植被，两山绿地纳入城市绿地 5417.3 公顷，两山林区负氧离子含量达到闹市区的 10 倍以上，形成了拱卫城市的生态“大氧吧”。仅南北两山已建成森林公园 20 多处，休闲、游览基地 80 多处。通过完善公共服务设施建设，提升了区域生态景观，精心打造城市生态“背景墙”。集中打造城市生态廊道，实施中川机场至

兰州市区高速公路沿线“省门第一道”绿化提升改造项目，绿化治理高速公路沿线陡坡面及独立破碎山丘，累计完成林地改造提升面积 4369 亩，绿化治理人工陡削坡、自然陡坡面积 30000 平方米。先后完成九州台景区提升绿化景观及绿化治理 108 亩，罗九公路沿线绿化提升改造和生态治理、九州台面山治秃除斑等项目 12 个。新建牡丹园、拱北沟等生态小游园 6 处。大兰山景区建成 2084 米观景栈道，实施“兰山花海”项目 3000 亩，绿化治理面积 10000 平方米。大青山景区实施山体绿化 154.7 亩，平地绿化提升 22 亩，金城公园景区修建步道 4000 多米，绿化治理面积 40687 平方米。黄河两岸生态修复治理得到极大的提升，也为广大市民提供了类型多样、文化丰富、功能全面的绿色生态服务。

（二）努力让黄河成为造福人民的幸福河

围绕“做好黄河文章、建设都会城市、打造精致兰州”安排部署，兰州市积极构建“河畅、岸绿、水清、景美”的黄河景观体系，着力将黄河打造成为造福兰州人民的幸福河。经过多年的攻坚克难，黄河之滨面貌进一步改观，市民游客的幸福感、获得感明显增强。

1. 黄河之滨更加绚烂美丽。黄河穿城而过，为兰州增加了无限的魅力，而兰州的城市发展也通过功能的提升给黄河赋予了更多的文化色彩。近年来，兰州市结合黄河风情线提升改造，对沿河进行大规模投入，精心实施一批景观建设和改造项目，景区风貌和景观品质得到进一步提升，黄河之滨更加绚烂美丽。推进以黄河楼、兰州老街、“读者印象”精品文化街区等地标性文化建筑建设，兰州老街、黄河楼项目已于 2020 年国庆假期前开园运营，对充分展示黄河文化、丝路文化和兰州历史文化，提升景区



运营档次和整体水平，盘活资产和提高项目收益，进一步宣传黄河文化及扩大兰州旅游影响力将发挥重要作用。读者印象生态文化精品街区、北龙口汽车文旅小镇、华侨城欢乐谷主题乐园、华夏文化展示中心、市“三馆”建设等重大项目建设也在按计划推进，将形成兰州新的文化地标。沿河新建5米宽幅健身步道11.09公里，配套实施景观照明、休憩服务设施、生态恢复、绿化美化等工程，实现核心区20公里步道全线贯通，给广大市民游客提供集健身、游览、观光等功能为一体的优质出行通道。围绕黄河天然景观，打造“百里黄河风情线”，改造提升沿线公园9个、绿地1.5万平方米，新建小游园7个，清理趸船5艘，打造了以廉政公园石竹多彩花海、马拉松公园马鞭草紫色花海及微地形野花组合为代表的主题景观，提升了全线园林绿化景观水平，市民游客流连忘返，社会各界好评如潮。小西湖立交桥至雁滩黄河大桥8公里核心段所有黄河桥梁、山体建筑轮廓线、绿化景观带等51个节点夜景亮化工程，打造了黄河两岸“一桥一景、一点一景”的城市夜景观，成为兰州旅游一张靓丽的名片。

2. 大景区建设提速升级。围绕“黄河之都、精致兰州”建设，重点在黄河兰州段生态文明建设上做文章、求突破，实施景区建设突破工程。按照“一河两镇六区”建设思路，重点实施金城关白云文化度假区、万达文旅城等项目，黄河风情线两头河口、青城两个古镇，兴隆山、白塔山、兰山、树屏丹霞、什川古梨园、石佛沟六个历史文化景区街区的改造提升项目，以发展黄河文化旅游新业态，集中展示深厚的历史文化和地方特色鲜明的古镇景区。重点实施兴隆山国际旅游度假区（兴隆驿）游客服务中心、树屏丹霞景区一期工程、什川古梨园景区改造提升，打造中山桥、白塔山、兰山等历史文化街区。白塔山综合改造提升项目总投资

29.2 亿元，已于 2020 年 8 月开工，2023 年 7 月完成全部建设。项目分为黄河流域兰州白塔山段河堤保护治理工程，黄河流域兰州白塔山段黄河文化保护工程，烧盐沟仿古建筑群三部分实施。项目建成后，不仅能有效缓解北滨河路“蜂腰”交通瓶颈压力，提升通行能力。同时，还将进一步完善黄河大景区旅游经营业态，改善白塔山景区风貌，释放中山铁桥旅游空间，还建金城关建筑，打造白塔山、中山铁桥为一体的 5A 级景区，使之成为黄河流域兰州段的璀璨明珠和重要的标志性旅游景区。投资 4.2 亿元建成的河口古镇运营华夏文化展示中心，打造了集艺术、创意、科技、文化于一体的大型多媒体夜间激光水舞秀项目，整体提升了古镇内外形象，体验性和吸引力明显增强。青城古镇投资 2.16 亿元，将打造融合文化体验、生态休闲、养生度假等功能的时尚度假旅游目的地，形成与河口古镇相互错位、彼此联动的景观格局。

3. 城河“相融”“共彩”丰富人民美好生活。兰州着力完善公共基础设施，破解民生热点难点问题，不断增强城市的宜居度，满足市民对美好生活的向往，切实提升人民群众的幸福感。近年来，兰州市深入践行生态营城理念，城市生态环境得到极大改善，“兰州蓝”成为国际名片。2020 年 1 至 9 月，兰州市空气质量达标天数 235 天，同比增加 7 天。在“2020 中国蓝天百强城市榜”中，兰州市综合得分第 6 名。^①在城市空间规划上，突出生态优先、绿色发展，严格落实城市“五线”控制，降低城市发展对生态环境造成的压力，真正把城市轻轻地放在自然中，实现了从城河“相伴”转向城河“相融”和城河“共彩”。目前，兰州“黄河百里风情线”基本实现了从西固区河口直到城关区东岗的黄河生态绿地

^①吕晟君.“2020 中国蓝天百强城市榜”出炉.兰州日报(第 2 版),2020-10-16.



和公共空间连通，沿线高标准建成7处篮球场、2处网球场、18处羽毛球场、9处足球场、31张乒乓球案、166组单杠等健身器材，初步形成了大景区运动休闲带，为全市人民提供了家门口的公园体系，也形成了全国最长的城市滨河公园。黄河沿线的生态公园已经成为兰州市民休闲游憩的必去之处，而黄河也成为城市生活不可或缺的空间场所。特别是通过成功举办第九届黄河文化旅游节、第七届兰州国际鼓文化艺术周、首届黄河之滨音乐节等各类大型活动，全面呈现黄河之滨一点一景观、一处一主题、一段一特色的独特风情，全方位展示黄河文化独特魅力，持续释放“黄河之滨也很美”的名片效应。“夜游黄河”“乐动金城声醉兰州—2020年黄河之滨音乐展演活动”等成为兰州旅游新亮点，助力城市营销和夜经济发展，不断丰富市民夜间生活，满足市民对美好生活的新需要。

（三）致力转型升级，持续推动高质量发展

兰州市坚定不移贯彻新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，加快推动经济结构调整、发展动能转换、质量效益提升，经济创新力竞争力不断增强。2019年，兰州市地区生产总值由2016年的2264.2亿元增加到2837.3亿元，在全省的经济首位度由2016年的31.7%上升到32.5%。

1. 优化城市功能，构建“大兰州”格局。兰州市确立了以主城四区为“核心”、新区和榆中为“两翼”的“一心两翼”发展布局，大力实施工业企业“出城入园”和城市“东扩”战略，积极推动工业向北发展、人口向东转移、中心城区疏解，着力构建各区县和“三区”错位互补发展、多极支撑的“大兰州”格局。主城四区作为“一心”的城市核心区，重点围绕做好黄河文章，完

善城市功能设施，加快建设现代化高品质城区，将黄河兰州段打造成集生态绿色、文化旅游、产业集聚于一体的精品工程，真正实现水润金城、水秀金城、水富金城的美好愿景。兰州新区作为城市拓展区的“北翼”，重点布局先进工业和制造业，经过近8年的开发建设，已建成160平方公里城市框架，吸引760个产业项目落户。榆中生态创新城作为“东翼”，其发展战略已上升到省级层面，成为全省大事、百年大计，正在统筹做好打造兰大“双一流”大学、兰州城市副中心、全省新的经济增长极“三篇文章”，目前已基本完成123平方公里总体规划和13个专项规划编制，并谋划储备和推进实施了一批战略性、基础性、带动性的高能级优质项目。

2. 调整产业结构，促进转型升级。兰州发挥兰州新区、高新区、经济区产业集聚效应，深入实施“四千七百”（石油化工、新材料、装备制造、电子信息4个千亿级产业和有色冶金、建材、烟草、新能源、生物医药、节能环保、食品及轻工7个百亿级产业）产业链延伸壮大工程，集中力量培育发展十大生态产业，加快现代服务业提档升级，着力构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。借助新一代信息技术为制造业赋能，着力在提质、降本、增效上下功夫，以制造业高质量发展推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。2019年，全市工业固定资产投资由负转正、保持两位数增长，战略性新兴产业增加值占GDP比重达到15.3%，生态产业增加值占生产总值的比重达到22%左右，占全省生态产业增加值的35%以上。2020年上半年，全市规模以上工业增加值同比增长4.4%。兰州现代服务业快速发展，领域不断拓展。2019年电商交易规模突破1500亿元，2020年1—5月交易额达525.7亿元，日均线上订单量近1.2万单。



兰州“假日夜经济”活跃度高居全国第三，2019年旅游总收入突破766.5亿元、增长29%。

3. 激发创新活力，转换发展动能。兰州将创新驱动发展作为引领新时代兰州高质量发展的主导战略，以建设兰白国家自创区为牵引，紧紧抓住科技与产业紧密结合这一核心问题，大力发展新产业、新技术、新平台、新业态、新模式，致力打造国家创新型城市和西北地区重要的区域性创新中心。近年来，先后制定促进科技创新“50条”，出台全面加强人才工作的实施意见和人口人才增长战略计划，力争5年吸引30万大学生留兰创业，设立兰州科技创新（硅谷）工作站，与兰州大学共设驻京人才工作站，设立2000万元的“市长萃英人才奖”，吸引各方有志之士留兰来兰创业兴业。坚持用好国家自创区这块“金字招牌”，高起点编制完成定连片区35平方公里发展核心区各项规划，全面启动20平方公里起步区建设，发布自创区政策体系，建立自创区与省直部门直通机制，组建了一批产业研究院、科技创新工作站，推进实施了一批重点先导性、基础性项目，兑现政策项目138项、资金3477万元。兰州科博会、科技大市场品牌效应不断放大，全市高新技术企业仅2019年就新增103家、达到574家，比2016年翻了一番多，科技进步贡献率达到58.8%，兰州正式迈入国家创新型城市行列。今年，甘肃安卓幸制药研究提取的鱼针草内脂能有效抑制新冠病毒入侵人体的重大成果，已申请国际专利；中电万维研发的新冠肺炎疫情监控系统和防控排查APP入围工信部疫情防控大数据产品和解决方案名单，在全国29个省（市）部署应用。兰州市入选成为科技部、财政部“科技抗疫—先进技术推广应用‘百城百园’行动”的“百城”之一。

4. 坚持改革开放，增强发展动力。兰州坚持把改革开放作为新时代高质量发展换道超车的最大动力、最大机遇，坚定不移深化市场化改革、扩大高水平开放，着力破解重点领域和关键环节影响束缚发展的体制机制障碍。以融入“一带一路”建设为重点，提出“建设大平台、构建大通道、形成大枢纽、发展大产业”的总体思路，努力在向西开放和区域竞争中实现突破，着力构建全方位高水平开放新格局。近年来，持续提升兰州航空口岸、铁路口岸、综合保税区、国际陆港对外开放功能，甘肃（兰州）国际陆港被国家指定为向尼泊尔开放的3个陆港之一，获批建设国家物流枢纽、创建全国跨境电商综合试验区，建成运营一批进境商品特殊指定口岸，“兰州号”国际货运班列贯通中亚、西亚、南亚、欧洲等“一带一路”沿线16个国家和地区，“一带一路”沿线国家和地区外贸进出口额占全市进出口总额一半以上。扎实推进国际产能合作，着力扩大国产装备和技术出口规模，全方位高水平开放新格局正在形成。不断深化与丝绸之路沿线国家和地区的经贸人文合作交流，兰州作为丝绸之路经济带重要节点城市的优势和作用愈发凸显，已由内陆腹地一跃成为中国向西开放的前沿阵地和重要门户。

二、黄河兰州段生态保护治理和高质量发展 面临的困难和问题

兰州市在黄河兰州段生态保护治理方面作出了积极努力，取得了比较明显的成效，但对标习近平总书记“大保护、大治理”的重要指示要求，对标黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，



仍然面临一些困难和问题。

(一) 生态保护任重道远

1. **城市生态绿廊保护和修复成本较高、压力较大。**兰州南北两山不仅生态敏感脆弱，还存在重植树轻管护、造林成活率低、绿化资金渠道有限、投入普遍不足等问题。

2. **生态建设基础设施依然薄弱。**南北两山水利工程设施老化，139处主体上水工程中，运行超过25年的达一半以上，个别超过40年，设施老化成为制约两山生态建设的关键因素。

3. **生态空间亟待优化。**兰州特殊的地形致使主城区空间狭小，土地资源紧张，难以支撑中心城市人口规模和发展的需要，资源环境承载力与城市发展之间的矛盾日趋突出。

(二) 水污染治理任务繁重

1. **水污染防治压力仍大。**湟水流域青海段输入性污染物较多，分布在黄河兰州段上游的化工产业，现有危化品重大危险源151个，各类危化品动态存量近800万方，一旦发生事故，将直接威胁黄河水体健康。

2. **排水管网配套还不完善。**兰州洪道周边、高坪地区的雨水、污水收集管网配套建设不完善。城区排水管网破损老化严重，雨污水主干管网混接，旧城区和小街巷雨污合流情况普遍存在，污水井外溢、路面积水内涝时有发生。

3. **城区河洪道治理还不系统。**兰州市黄河干流沿线遗留影响行洪的建筑物和构筑物较多，城区53条洪道未得到全面系统治理，防护工程不连续。

4. **水资源供需矛盾比较突出。**兰州总体上干旱缺水，三县优

为严重。突出表现为资源性、工程性、水质性缺水现象并存，农业、工业、生活用水供需矛盾比较突出。

（三）高质量发展动力不足

1. 产业转型升级难度大。以大型央企为主导的“油、烟、钢、铝、煤”重工业格局没有显著改变，产业发展总体处于产业链分工的中低端，精深加工产品少、产品附加值低、企业技术水平及制造能力不足的问题尤为突出。

2. 创新能力较弱。兰州区域创新体系不完善，投融资渠道不畅，支持创新活动的作用不够，企业创新主体作用不强，管理体制机制不活。科研成果转化率不高，科研院所与企业联动不够，大中型企业对科技成果转化的带动力不强。

3. 新兴产业成长慢。新兴产业产生链不完整，多数企业没有完全形成研发、孵化、生产、物流、专业服务等一体化的产业链条，未能形成产、学、研、用相互促进的整体优势和产业联盟。

（四）城市基础功能不完善

1. 城市基础设施短板较多。城区管网老化严重，棚户区、老旧楼院、老旧城区、城乡结合部、背街小巷改造任务艰巨，垃圾分类终端处理设施不足。路网建设布局欠佳，交通拥堵严重，停车设施建设严重不足。

2. 城市管理水平有待提升。市容市貌巡查监管尚未做到全覆盖、常态化，背街小巷、城乡结合部等基础条件薄弱区仍存在“脏乱差”问题。

3. 公共服务供给能力不足。城乡居民收入偏低，公共服务资源不均衡，上学难、看病难、停车难、出行难等问题比较突出，



满足人民群众美好生活需要存在一定短板弱项。

三、推进黄河流域兰州段生态保护和 高质量发展的有效途径

兰州要在黄河流域生态保护和高质量发展方面坚决承担起“先发力、带好头”的历史重任，任重而道远。为此，兰州还需要进一步实施以生态优先、绿色发展为导向，以水生态和水战略为核心的黄河发展战略，在更高站位、更宽视野、更大格局上进一步探索推进黄河兰州段生态保护和高质量发展的有效途径。努力把黄河兰州段打造成为“造福人民的幸福河”的新样板，把兰州建设成为黄河上游生态保护的先行区 and 高质量发展的示范区。

（一）强化顶层设计，努力建设生态保护和高质量发展先行示范区

推进黄河流域兰州段生态保护和高质量发展，要增强整体思维，把生态治理与保护嵌入高质量发展的大格局中，把生态文明建设放在突出的战略位置，对标高质量发展的要求，实施生态保护和高质量发展战略。

1. 开展顶层设计，明确目标定位。要以习近平总书记视察甘肃重要讲话、在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话和“八个着力”重要指示精神为引领，针对黄河兰州段各区段的不同特点，突出生态保护和绿色发展，坚持以水而定、量水而行、因地制宜、分类施策的基本方针，找准“兰州黄河战略”的目标路径和重大举措。力争经过5~10年的建设，将黄河兰州段建成黄

河流域绿色发展先行区、高质量发展的示范区和国家西部生态安全屏障。在保护母亲河、建设幸福河的伟大事业中进一步体现兰州担当，让黄河成为造福人民的幸福河。

2. 坚持规划引领，系统谋划黄河兰州段生态保护和高质量发展。将近期目标与长远发展有机结合，高起点、高标准、高质量编制《黄河流域（兰州段）中长期生态保护和高质量发展规划》，统筹谋划兰州的生态资源空间布局和高质量发展路径。精心谋划一批高质量发展项目，并积极对接国家和省上重大专项规划，争取列入国家或省规划项目，推动兰州转入生态保护和高质量发展轨道。

（二）进一步聚焦黄河兰州段生态保护，推动兰州生态系统稳定向好

生态保护和高质量发展相互依存、密不可分。生态保护为高质量发展提供新动能，而高质量发展也为生态保护提供必要的结构支撑和潜力空间。

1. 统筹推进黄河流域兰州段河道治理和水系保护。高标准推进黄河干支流河道保护治理，以水土流失治理为重点，有效提升水源涵养能力，将湟水、大通河、宛川河以及汇入黄河的 150 多条洪道河道全部纳入治理范围，做到干支流全覆盖，完善黄河干流、支流、沟洪道防洪体系，保障黄河长治久安。完善水沙调控体系，加强采砂管理，开展河道、滩区、坪台综合治理。加强河湖水系及周边环境综合整治，提高水系连通性，恢复河道生态功能，构建流域相济、多线连通、多层循环、生态健康的水网体系。恢复崔家大滩、马滩、雁滩南河道等河道与黄河水系连通，利用黄河水改善城市水生态环境，实现“水润金城、水秀金城、水富



金城”。

2. 提升黄河流域兰州段的生态魅力。以黄河兰州段河道岸带和沿河湿地生态修复保护为重点，加强生态林、自然保护区、水源涵养区、湿地、草地、滩涂和生物物种资源保护，维护生物多样性和植物原生态，恢复和增强生态服务功能，维持生态系统良性循环等。提升改造滩尖子、雁儿湾、马滩等生态湿地公园，建立完整的湿地生态系统，精心打造甘肃沿黄城区湿地样板。围绕黄河风情线“一河、两岸、两山、两端”资源，进一步改造提升兰州黄河风情线大景区。推进沿河园林景观、生态绿化、立面改造、公园提升、美化亮化、服务设施建设。将黄河风情线大景区建成沿黄地区集生态保护、文化旅游、产业聚集于一体的高质量发展示范区。

3. 加强国土绿化，建设绿色生态长廊。全面扩大黄河沿岸带绿化，沿黄河建设城市绿廊，系统修复山体、水体，提升绿色景观水平。规划建设中心城区至兰州新区和榆中生态创新城两条绿色廊道，规划建设新区和榆中生态创新城外围林带屏障，加快实施城区六大出入口绿化景观提升工程。巩固发展南北两山绿化成果，全面提升两山生态环境承载力。因地制宜开展村镇周边、景观通道、庭院绿化、四旁绿化、乡村绿道建设。

4. 全面开展水污染防治，保持黄河水体健康。对黄河干流、黄河支流、53条河沟洪道三类河流加强污染源控制，实现“清水”入河。推进工业和生活污水防治，全面控制城市和农业面源污染，严格保护饮用水源。将重要断面、重点取水口、地下水超采区作为主要监控对象，建设全天候用水监测体系并逐步实现在线监测。



金融服务、共享经济等现代服务业发展。加强新产业新业态发展示范,增强市场主体创新动力和发展活力。

3. 促进产业基础高级化和产业链现代化。推动现代石化制造、航空航天装备、电子制造业等产业实现集群发展。加快兰州新区精细化工园区建设,大力发展高端化工产业集群、精细化工材料集群和中间体集群;做大做强生物医药、新材料、节能环保、现代农业产业,大力发展通道物流、文化旅游、清洁能源、军民融合等优势潜力产业;大力发展以电子商务、网上教育、网络医疗、网络游戏、网络金融等为重点的数字产业;推进传统产业改造提升,推动钢铁、铝加工、碳素、铁合金、建材等传统产业智能、绿色、技术改造,加快与互联网的深度融合,激发传统产业新活力,实现新旧动能接续转换。

(四) 强化兰州中心城市建设,增强兰州中心城市的经济和人口承载能力

1. 高水平推进兰州区域中心城市建设,提升兰州城市功能和品位。启动兰州核心片区建设,优化兰州中心城市空间布局,加快改善交通和城市生态环境,合理布局人口和产业,突出高质量发展。加强榆中生态新城和兰州新区的综合服务能力建设和宜居环境建设,将两个外围新城打造成为兰州未来新增城市人口的主要承载地和服务中心。着力提升兰州作为西北地区商贸物流中心、科技创新中心、综合服务中心和交通枢纽功能,不断增强人口集聚能力和经济发展活力。

2. 拓展城市发展空间,优化城市空间布局。促进产业转型升级和土地资源高效利用,优化工业生产力布局,实现工业化和城市化协调发展。推动重点产业和相关配套产业向兰州新区、榆中

生态创新城集聚。采取空间腾挪、交通疏解等优化手段，促进西固、雁滩、安宁、兰州西站商圈崛起，使兰州中心城市形成东西向多点发展的商圈模式。

3. 着力构建大兰州经济圈城际路网，提升兰州在沿黄城市中的引领作用。以兰州主城区、兰州新区、榆中生态创新城、白银市为重点，依托现有交通轴线，积极推进国家、省级铁路、公路、空港的建设，加快中兰客专和沿黄快速通道建设进度。构建中心城市与节点城市、节点城市之间高效便捷的交通网络，提高城际互联水平。加强城市间功能互补，支持皋兰、榆中等“卫星城”建设，积极推进都市圈同城化、一体化进程，形成联系紧密、分工有序的大兰州都市圈空间发展格局。

4. 依托兰州多层次现代化铁路网络建设，打造“一带一路”现代物流枢纽交汇点。加快兰州国际港务区、兰州新区国际物流通道保障基地多式联运示范工程建设，规划建设兰州新区保税区跨境电商航空物流园、陇中公铁物流园等客货运综合枢纽，构建现代货运物流体系。

（五）大力弘扬黄河文化，以文化重塑“城市之魂”

深入挖掘黄河兰州段历史文化资源和文化蕴含的时代价值，延续历史文脉，凝练出具有本土特色的黄河山水文化主题。

1. 推进黄河文化遗产的系统保护与传承。重点对黄河文化、丝路文化、黄河农耕文化、多元民族文化等进行保护、传承、弘扬，通过深入挖掘和全面阐释黄河历史文化，提炼升华黄河文化的当代价值和时代精神，展现兰州文化特质，凝集兰州精神，打造兰州独特的城市文化形象。围绕“一河、两岸、立面、两山、两端”资源，通过白塔山、中山桥、黄河母亲、黄河楼、水车博



览园、河口渡口等节点的文化建设与串联，建设黄河上游重要历史文化遗产保护区，打造国家级黄河文化产业示范园、黄河文化公园。充分利用网站和数字云平台，拓宽传播渠道，打造黄河文化国际交流合作平台，推动黄河文化传播。

2. 打造黄河文化景观，建设黄河文化带。通过浮雕壁画、背景墙等形式，将黄河文化融入城市标识、景观设施、遗址保护、公园景观、地标建筑中，形成历史文化地标群。加强同沿黄省区交流与合作，共同打造沿黄历史文化遗产保护区和生态文化保护带。在兰州规划建设国家级黄河文化博物馆，全方位、多视角集中展示黄河流域的物质文明、精神文明、制度文明和生态文明。

3. 推进黄河文化与旅游产业融合发展。以生态建设、遗迹保护、文化传承、多元发展、文旅融合为发展重点，探索“文化+旅游+生态+服务”新模式，建设黄河文化旅游带，构建包容开放、多元共荣、水绿交织的生态文化体系。开发黄河直升机观光、滨河民宿、非遗展示、田园体验、夜游黄河、风味美食等旅游新业态。建设沿黄快速旅游通道，完善度假、康养、健身等业态设施，打造黄河文化生态旅游度假区。

（六）深化改革开放，构建生态保护与高质量发展的动力系统

1. 积极探索推进生态文明体制改革。健全生态环境治理法规政策体系，健全生态环境治理领导责任体系，健全生态环境治理全民行动体系。完善生态补偿机制，加快制定《兰州市贯彻落实横向生态补偿机制办法实施意见》，建立黄河流域跨省区、跨市州上下游之间黄河治理保护生态补偿机制。完善黄河流域跨区域的管理协调机制。完善水资源有偿使用制度，统筹安排部分水权收

益用于生态建设。建立指标监测评价机制、“源头严控”、“过程严管”和“后果严惩”机制，促进兰州生态保护和高质量发展。

2. 深化国有企业与民营企业改革。大力推动混合所有制改革，鼓励民营企业在十大生态产业和有色冶金、化工和基础设施等领域参与混合所有制企业改革，优化调整国有资本布局。着力降低中小民营企业行政审批成本、企业用地、用电等成本，切实激发民营企业发展活力。

3. 以大开放引领大发展。抢抓“一带一路”时代机遇，加快融入西部陆海新通道，构建内外兼顾、陆海联动、向西为主、多向并进的开放新格局；发挥兰州区位优势，着力打造兰州铁路国际班列物流平台，在巩固和提升传统东西向国际物流大通道的基础上，进一步拓展南北向国际物流新通道，提升中欧班列运行效率和效益，构建铁路班列、公铁和公海联运等有机结合的联运服务模式，塑造对外开放新优势；以兰州新区综合保税区、兰州空港、甘肃（兰州）国际陆港等平台为依托，积极谋划发展高铁经济、临空经济，不断完善综合保税区、国际航空港、铁路口岸功能；稳步推进跨境电商综试区建设，争取在兰州设立国家自由贸易试验区，加快形成“兰州资源+外部资金+外部市场”的外向型产业发展新模式，持续吸引技术、人才、资金等要素不断流入。

4. 全力打造公平、便捷的营商环境。加快建立符合国际规则的营商环境指标体系和评价机制，制定《优化营商环境条例》；深化“放管服”改革，优化政务服务。着力推进“一窗办、一网办、简化办、马上办”改革，实现政务服务事项“一网通办”；营造公平公正的法制环境。坚持“非禁即入”原则，实施市场准入负面清单制度，依法清理废除妨碍统一市场公平竞争的各种规定和做法，为企业搭建权利平等、机会平等、规则平等的市场环境。



参考文献:

[1] 习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20):1-5.

[2] 任保平,张倩.黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J].改革,2019(10):26-34.

[3] 金凤君.黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11):33-39.

[4] 张贡生.黄河经济带建设:意义、可行性及路径选择[J].经济问题,2019(7):123-129.

[5] 王夏晖.以高水平保护推动黄河流域高质量发展[N].中国科学报,2019-10-14.

[6] 张伟文.在黄河兰州段流域治理保护和高质量发展会议上的主持讲话[J].兰州政报,2019(11):1-4.

[7] 兰州市发展和改革委员会.关于黄河流域(兰州段)生态保护和高质量发展工作情况的汇报.2020-08-14.

[8] 兰州市水务局、兰州市自然资源局、兰州市生态局、兰州市科技局、兰州市工业和信息化局、兰州市城市管理委员会.关于黄河流域生态保护和高质量发展推进情况的汇报.2020-08.

[9] 兰州市南北两山绿化指挥部.加快两山生态建设筑牢金城绿色屏障积极推动黄河兰州段生态保护和高质量发展.2020-08.

[10] 兰州市住房和城乡建设局.关于全面建成小康社会“百城千县万村”调研汇报材料.2020-08-14.

[11] 兰州市商务局.商务领域推动兰州黄河流域高质量发展有关情况报告.2020-08-14.

加快兰州市榆中生态创新城市建设研究

邓生菊 刘川溪 *

摘 要:

在兰州市以主城四区为“核心”、兰州新区和榆中生态创新城为“两翼”的“一心两翼、三城联动”城市发展战略格局下，榆中生态创新城成为实施城市“东扩”战略的必然选择。榆中生态创新城要紧紧围绕“生态”和“创新”两大主题，统筹做好打造兰大“双一流”大学、兰州城市副中心、全省新的增长极“三篇大文章”，秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，坚持高起点规划、高标准建设、高质量发展，着力加强生态建设营造优美人居环境，着力构建创新驱动的现代产业体系，着力构建便捷安全城市综合交通体系，着力推进现代城市治理体系和治理能力现代化发展，建成黄河流域生态保护和高质量发展的典范。

关键词:

兰州 榆中生态创新城

* 邓生菊, 硕士, 甘肃省社会科学院资源环境与城乡规划研究所副研究员, 主要研究方向为区域经济学。

刘川溪, 管理学学士, 兰州市社会科学院办公室干部, 主要研究方向为城市社会治理。



开发建设兰州市榆中生态创新城，是兰州发展史上的一次战略性决策，是基于中央和省委对兰州市发展的新要求，增强兰州在全国及全省发展中重要战略地位的科学决策；是兰州培育核心增长极、发挥兰州在开创富民兴陇新局面中辐射带动作用的重大举措；是进一步突破空间和发展方式制约、实现兰州转型发展的关键抉择；是推动兰州大学“双一流”大学建设、全面促进生态建设和科技创新的重要路径；也是对西北欠发达地区城市改革发展道路和模式的有益探索。

一、基本情况

（一）背景

依据新形势下省委省政府对兰州发展的新要求，2017年兰州市委市政府着眼疏解主城区功能和开辟新发展空间，在借鉴其他省市建设城市副中心先进理念和成功经验的基础上，提出了实施城市“东扩”的战略，确立了以主城四区为“核心”、兰州新区和榆中为“两翼”的城市发展战略格局，目的是疏解主城区非核心功能，推动人居向东、产业向北转移。对此，省委省政府主要领导多次深入实地调研，提出要紧扣“生态”和“创新”两大主题，生态方面突出田园、花园、校园、家园“四园”，创新方面体现科创、文创、创智、创造“四创”，统筹做好打造兰大“双一流”大学、兰州城市副中心、全省新的增长极“三篇大文章”，真正打响生态创新城品牌。省委也原则通过了《兰州城市副中心规划建设

方案》。市委成立了以市委书记、市长任双组长的领导小组，组织开展相关规划编制、重大项目谋划和开工建设等工作，实现了榆中生态创新城规划发展的良好开局。

（二）概况

目前，生态创新城北部的北山以自然保留地（未利用地）为主，干旱无植被，南部的兴隆山以林地为主，植被条件较好，中部以一般农田和建设用地为主。区域内夏官营镇现有兰州大学、西北民族大学 2 所高校，城关镇是县委县政府所在地，是榆中县城的中心区域。区域内现有约 14 万人，其中 2 所高校约 3 万人。

地域范围。榆中生态创新城位于榆中盆地，距离兰州市区约 40 公里，规划面积约 123 平方公里，其中，城市建设用地 60 平方公里、基础设施用地 10 平方公里、生态用地 53 平方公里，包括榆中县夏官营镇、城关镇和原三角城乡三个片区。

自然环境。榆中生态创新城地势平坦，区域内有南北流向的夹沟河、南河、徐家峡河、龛谷河 4 条河流，全部汇入流经生态创新城北部的榆中县境内最大的河流宛川河。南部为“陇右第一名山”兴隆山国家级自然保护区，具有较好的生态基础。

交通条件。铁路方面，宝兰客专从该区域中部经过并设有榆中高铁站，陇海铁路、兰渝铁路从北侧经过并设有夏官营火车站，陇海铁路还设有一座货运站许家台火车站；公路方面，连霍高速、兰州北绕城高速分别从中部、北部穿过；机场方面，该区域东侧夏官营军用机场改扩建工程已被纳入民航专项规划中。

历史文化。榆中县历史悠久，被誉为“兰省之门户”“丝路之要津”，秦代设立了陇西郡榆中县，是兰州地区最早的行政建制。榆中有深厚的文化底蕴，形成了黄河文化、丝路文化、宗教文化、



陇右文化等，人文荟萃，特色鲜明。

二、发展现状与面临的问题

(一) 发展现状

目前，兰州榆中生态新城建设正处于规划设计和起步发展阶段。政府层面加强顶层设计，基于大量扎实的调研论证，相继出台了实施意见和发展规划，进一步明确了未来的发展思路、发展定位、发展目标、发展重点和发展任务等，如中共甘肃省委办公厅、甘肃省人民政府办公厅出台《关于支持兰州榆中生态新城建设的若干意见》，提出建设兰州榆中生态新城是推动甘肃新旧动能转换、实现创新发展和绿色崛起的重要抓手，是抢抓黄河流域生态保护和高质量发展机遇的重大举措；要求正确把握空间布局和产业布局、城市功能和城市形态、生态保护和土地节约利用、基础设施建设和公共服务保障、财政投入和社会资本、建设时序和建设程序、生态新城和相关区域、规划实施和规划控制等的关系，按照“生态优先、开放创新、区域协调、交通引领、高质量发展”的总体思路，努力把兰州榆中生态新城打造成为绿色生态宜居、功能配套完善、营商环境一流、创新活力迸发的新兴增长极；到2020年相关规划体系基本建立，部分重点基础设施和公共服务先导性项目开工建设，2025年基础设施建设和公共服务保障基本完善，创新要素逐步聚集，生态产业初步形成，2035年以创新生态带动高质量发展的增长极效应初步显现。《榆中生态新城总体规划（2019—2035）》提出榆中生态新城是“西

部创新新平台，甘肃新兴增长极，兰州城市副中心”，体现“西部科创研发引领区、西北生态城市典范、甘肃高质量发展示范区、城市功能疏解样板区”的内涵特征，是大兰州都市圈“一心两翼、三城联动”重要的东部战略支点；提出夏官营片区突出科创产业布局，为近期建设的重点片区，三角城片区以综合服务为主，是中远期建设的主要空间，榆中县城片区以存量更新为主。

（二）存在的问题

当前，榆中生态创新城有较好的区位、交通、自然条件和发展基础，但在建设过程中也面临一些问题和困难：

一是由于需要先后启动编制榆中生态创新城国土空间规划和控制性详细规划。因此在规划编制完成和实施前，土地收储、项目审批等工作因缺乏法定规划依据难以开展，影响榆中生态创新城的建设进度。同时，各功能区尚未明确，也影响到产业布局等的实施。

二是榆中生态创新城规划建设刚刚起步，开展规划编制、生态绿化、基础设施建设等需要大量资金投入和土地供应，但是兰州市财力有限，负债率高，财政收支矛盾大，建设资金短缺。现有的用地指标无法满足大规模开发建设需求，据测算，榆中生态创新城开发建设需要约5万亩用地指标，但现实仅有不到1000亩用地指标。

三是产业基础、基础设施、公共服务等基础条件还比较薄弱，周边存在大量自然条件严酷、发展较为滞后的农村和山区，资金、产业、人才、项目支撑较为有限，通过联动效应滞缓了其他生产要素和重大项目的引进进程。

四是榆中生态创新城距离兰州主城区约40公里，时空距离相



对较远，目前道路交通等基础设施还比较薄弱，交通的通达时效较低，尚未实现各种交通线路和交通工具的无缝对接，还需加大投入和建设力度。

三、对策建议

（一）构建绿色生态体系，营造优美宜居发展环境

规划建设生态绿化体系。一是打造外围生态绿化环带。在副中心外围可以规划环城林带和绿色休憩环。二是建设交通走廊绿化美化带。可以在主城区与生态创新城之间，建设生态走廊，改善中心城区与生态创新城的生态联系；在内部三大板块和各组团之间建设绿色隔离带，沿各交通廊道、景观水系建设绿化美化带。三是建设城市绿心。在中部区域选址建设集水面、绿化、景观、健身、休闲、文化于一体的城市绿心，在绿树掩映、水流潺潺中布局高水平文化休闲设施、舒适便捷的行政服务设施。四是全域增绿。多点布局各类公园、微公园，结合楼宇、立面绿化美化，建设绿树成荫、设施优美、鸟语花香的人与自然和谐共处的美丽家园。

规划建设生态水系。坚持以水定人、以水定城，突出榆中生态创新城在黄河生态文明建设中的作用，统筹本地水、引调水和再生水系统，加强水环境保护，提高水资源利用效率和生态服务功能。一是制定水务发展规划，实施河道综合治理工程、县镇村三级治污工程、水网和水系连通工程，构建水网、水带、水面、湿地组成的水环境，营造“蓝绿交织、水城共融”的格局。二是

疏浚治理现有河道，建设人工湖、人工河（渠），利用人工补水、海绵设施补水、中水循环利用等方式增加水面。

规划建设资源节约型城区。一是大力推广绿色建筑。制定生态创新城绿色建筑标准和实施方案，集成可再生能源利用、水资源循环节约、垃圾无害化处理和绿色建材、通风保暖采光等节能减排技术，形成以绿色建筑为主的城市建筑体系。二是优化能源结构。采用电力、天然气等清洁能源，合理开发利用太阳能、风能、生物质能等可再生能源，构建低碳高效的能源结构，推动全社会增强利用新能源的意识。三是智能发展、引领能源转型。以“互联网+”为手段，进一步推进新技术和能源系统的深度融合，打造绿色智能的能源示范区。

全力推进环境综合治理。构建多元共治的环境综合治理体系，用最严格制度最严密法治保护生态环境，达到大气环境质量、水生态质量最优，打造污水处理、垃圾分类、大气环境治理示范区。贯彻习近平总书记关于垃圾分类工作的指示精神，参照国务院“无废城市”试点方案和垃圾分类相关政策，按照减量化、资源化、无害化的要求，设计建设先进的垃圾收集处理系统，全面实施垃圾源头分类减量、分类运输中转、分类处置，未来实现原生垃圾零填埋，生活垃圾无害化处理率达到100%、回收利用率达到45%以上，把生态创新城市建设成为甘肃省第一个无废城市。可在商务中心、行政中心、高校等公共空间建设气力垃圾收集系统，探索有效的实践模式并推广应用。规划建设现代化污水处理厂，使未来的污水处理厂成为集污水净化、城市景观、综合服务、休闲游憩等功能于一体的城市生态综合体，降低邻避效应，促进资源循环利用，提升城市环境水平。



（二）创新驱动现代产业，打造全省新的增长极

培育创新绿色现代产业体系。一是推进产业创新发展。引进和培育创新型企业，集聚创新要素，高起点布局高新产业，依托省内龙头科创资源优势和区域生态环境比较优势，紧扣兰西城市群国家战略创新驱动要求，面向甘肃重大需求，大力推动科创、文创、农创产业集聚，积极引进金融机构、公司总部或区域总部，有序承接主城区高端产业、高端商业以及科研、教学、医疗等行业疏解，将生态创新城建成产业创新发展高地。二是促进产业生态化发展。把榆中生态创新城作为甘肃省构建生态产业体系、推动绿色崛起的重要基地，抢抓甘肃省发展十大生态产业的机遇，充分利用支持政策和甘肃省绿色生态产业发展基金，引进和培育发展节能环保、清洁能源、先进制造、文化旅游、通道物流、数据信息等生态产业，探索生态建设保护示范区与打造经济发展新引擎相结合的绿色发展新路。三是打造现代商务中心。丰富商业业态，建设购物中心、大型会展中心、宾馆酒店等服务设施，打造服务配套功能齐全的现代城市商务中心。

提升产业的科技创新能力。一是搭建科技创新平台。依托兰州大学等高校和科研院所的科研基础，积极引进和布局建设重点实验室、工程研究中心、技术创新中心等一批国家级和省级创新平台，推动形成以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。二是支持兰州大学建设“双一流”大学。培育一批优势学科，建设一批特色学院和高精尖研究中心；发挥兰州大学在科技创新体系中的作用，集聚人才、学科、资源和平台优势，与科研院所、企业等合作，面向经济社会重大战略需求，打造知识溢出效应明显的大学园区，打造高端人才、实用型人才、创新

创业人才培训基地，为培育现代产业体系提供源头支撑。利用兰州大学科技创新优势，推进草业、高端制造、新材料、信息技术、电子商务、航空航天、军民融合产业的技术研发，培育新兴产业。三是构建创新服务体系。打造全省科技创新基地、科技创新合作试验区，率先开展相关政策和机制试点。发挥创新型领军企业引领作用，面向产业链上下游中小企业，构建线上线下融合的创新支撑服务体系。加快培育科技型中小企业，构建全链条孵化服务体系。四是集聚创新人才。要围绕增强创新能力，依托优质高校、科研机构和学科专业，在吸引留住高级人才、尖端人才和紧缺人才上下功夫，积极探索“激励创新、包容失败”的机制，优化硬件设施和软件服务，解除住房和子女教育等方面的后顾之忧，为各类创新人才发挥才智创造条件。

打造全域旅游格局。依托兴隆山国家级自然保护区的生态和旅游资源，继续推进兴隆山观光旅游、冰雪旅游、农家乐等传统旅游项目，丰富内容、优化设施、提升品质。利用生态城逐渐形成的人居环境、绿化美化、新兴业态、现代商业服务业、现代文化生活等条件，发展现代城市旅游。选择引进环球影城、方特、长隆等主题公园或旅游度假区，打造休闲旅游业航母，填补兰州现代体验旅游空白，引领兰州旅游业全面扩容、提质增效。按照全域景观化、景区化的思路，逐步构建文化旅游区现代旅游、大兴隆山旅游、城市文化生态商业旅游、文博历史古迹和周边农业旅游组成的旅游体系，形成全域旅游格局。

培育创意文化产业。一是集聚国内外智慧创意设计有本地特色、有文化底蕴、有一定体量和实用功能的城市地标，围绕城市地标进行城市文化设计、包装和宣传推介。二是可以规划建设大型综合文化体，纳入科技馆、美术馆、文化馆、图书馆、健身馆、



演艺中心、市民活动中心等多项功能，打造生态创新城的文化标志、市民之家、文创源泉，丰富文化生活、提升生活品质，弥补主城区文化设施和文化生活不足的短板。三是发挥甘肃优势，规划设计丝绸之路博物馆、丝绸之路主题公园、“一带一路”展示馆等设施，力争上升为国家级或省级项目，高质量开发建设，使生态创新城成为丝路文化交流、推广、利用基地和扩大对外经贸交流的窗口。四是大力扶持艺术品创作交易、出版发行、动漫网游、原创音乐、影视节目制作等文创产业，提升文化竞争力。

（三）构建便捷、安全、绿色、智能的现代化城市综合交通体系

规划建设现代化立体化智慧化城市综合交通体系。按照网络化布局、智能化管理、一体化服务的要求，加快建立连接周边的交通体系，打造便捷安全绿色智能的交通系统，形成快捷交通与慢行系统全面覆盖协调发展的现代化城市交通体系。一是建设民航、高铁、高速公路、城市快速路、城市轨道交通组成的交通连接线，便捷接入国家航空网、高铁网、高速公路网，实现与主城区和外部各区域之间快捷通达的交通连接。二是建设好以轨道交通和公交线路为主的内部交通系统。三是建好自行车道、步道、地下廊道、过街通道组成的慢行系统。四是建好机场、车站、换乘系统、停车设施、智能交通系统组成的交通服务系统。

尽早启动建设主城区与生态创新城的快速交通连接线。一是进一步争取省上和国家安全有关部门的支持，加快轨道交通4号线的设计、审批和前期准备工作，争取尽早开工建设。二是争取国家铁路部门的支持，按照生态创新城规划思路，谋划对现有铁路、高铁线路和站点的设置、建设、改造。可以利用现有铁路富余运

力，先期开通高速市郊列车，经停既有的陈官营站、兰州西客站、兰州站、夏官营站，解决前期的快速通勤问题，以有效缩短时空距离，聚集人气。也可将现有中川城际列车延长至夏官营站，一并解决生态城与市区和中川机场的快速通勤问题。三是加快过境高速公路、城市快速路、旅游快速路的规划建设。

规划建设生态城内部交通循环系统。一是规划建设内部公交和轨道交通系统，轨道交通4号线可穿过生态城中心地段至规划中的民航机场或高铁车站，同时规划建设内部轨道交通环线，未来可通达兴隆山等景区。二是按照公交出行分担率60%以上的标准，建设全域公交系统，可引进“社区巴士”，畅通内部交通毛细血管。三是规划建设综合交通枢纽和各交通节点。在民航、高铁、公路、轨道交通汇聚处，选址规划建设大型综合交通枢纽；按照城站一体、高效集约、低碳绿色的理念，建设多个公交换乘中心，实现各种交通方式无缝接驳。四是建设现代化停车系统。汲取主城区的经验教训，提早规划建设停车系统，重点采取利用地下空间和立体空间的办法，全面引进立体停车技术、智慧停车系统，实现静态交通与动态交通的协调发展。

打造生态慢行系统。慢行系统是现代城市生态环境优化和生活品质提升的重要方向，可规划建设连续、多层次、可识别的公共空间慢行系统，将城市慢道、生态林荫路和校园慢道结合互通，并联系居住社区、生活服务区、兴隆山生态旅游区、大学校园等功能区，形成集自行车、长跑、步行等运动空间于一体，兼顾运动健身和游憩观光功能的“慢生活系统”。过境铁路、公路、轨道交通等应采取地下或架空设计，防止交通线割裂城市空间。



（四）推进现代城市治理，打造智慧城市

高起点、高标准、高质量规划建设基础设施和公共服务体系。一是按照布局合理、功能齐全、设施先进、适度超前的原则，重点加强道路交通、市政配套、园林绿化、生态保护、公共消防等基础设施的规划建设，优先建设与民生密切相关的供水、供气、供热、电力、通信、垃圾污水处理、公共交通等基础设施。二是打造精致生活服务设施。结合交通节点和各组团设置各类商业金融业设施，营造方便舒适的商业环境；规划建设各类文化体育活动设施，满足居民文化生活需求；合理布局建设洁净、环保、实用的公共卫生间；设计建设优美绿色的水环境设施、城市街景、夜景照明、城市雕塑、休憩廊亭、广告及标识设施，整体提升环境和生活品质。对各类设施的色彩、造型、立面、风貌等进行精细化打造。三是推进地下空间一体化开发利用。编制地下空间综合开发利用规划，从地下停车系统、地下交通枢纽和换乘系统、地下综合管廊系统、地下商业和步行系统四个层面，综合开发利用地下空间。预留地铁发展空间。

大力发展教育医疗文化事业。优质教育、医疗和文化生活，是体现生态创新城形象、质量和水平的要素，是吸引人口入住、疏解城市功能的有效手段。采取“外引”“内建”两条腿走路的方式，逐步建立完善的教育医疗文化设施和服务体系。积极“外引”，出台土地、资金、税费、人才、住房等方面的支持政策，采取迁移、名校（院）建分校（院）等方式，吸引主城区的优质教育、医疗资源在生态创新城布局。同时大力“内建”，改造新建一批中小学、医院、托幼养老设施和文体博展等公共服务设施。文化建设既要时尚现代，又要有本地特色和文化底蕴，要进一步研

究本地历史文化，整理历史脉络、文化遗存、文物古迹，制定历史文化保护方案，挖掘保护利用历史文化资源、红色文化资源，保护古村古镇，选址建设历史文化街区，形成传统文化与现代文化交相辉映的局面。

建立完善的生产生活服务系统。逐步建立方便快捷、环境优美、设施齐全、功能完善的生产生活服务系统。一是建设统一的市民服务中心，提供综合性、全方位生产生活服务，重点开展创业指导、共享办公、工商注册、人才引进和人力资源开发服务等服务项目，并引进中介服务企业，开展延伸服务，满足各方需求。二是在每个街区规划设置一处家园中心和若干社区中心，将部分公共设施适当集中、混合设置，就近满足居民的居住、就业、交通、教育、文化、医疗、休闲等需求，实现居民步行5分钟可达便民生活服务设施、步行15分钟可达家园中心，享受一站式社区生活服务，逐步实现一刻钟社区服务圈100%覆盖。家园和社区中心的设计、建设、管理要做到精致、优美、舒适，采取公园化方式，布设园林景观、舒适的活动场所和设施，提升市民的幸福感。在开发运营上采取市场化方式，由市场化主体负责投资建设，商业部分如超市、餐饮、生活服务、休闲娱乐等业态，由企业负责运营，公益部分如医疗卫生、文化体育、社区管理等，交给政府经营和监管，托幼养老等功能可采取企业与政府共同经营、分担、共赢方式。

建设智慧城市。制定智能城市专项规划，实体新城与数字新城同步规划、同步建设。一是投资建设“榆中生态创新城智慧中心”，将政务、城管、交管、绿化、管廊、生活服务、防灾减灾等多项功能纳入智慧中心，实现智慧建设、智慧环境、智慧治理、智慧经济、智慧民生全覆盖，一张网联通、一个认证登陆，防止



各自为政、重复建设。通过智慧中心开展城市大数据分析、人口热力分析、车辆数据采集分析、交通大数据分析、舆情监测分析、地质灾害预警等，成为数字城市的中枢神经系统。二是建设智慧城市运营系统，重点应建设智慧停车、智慧综合管廊、智慧照明、智慧旅游等。建设电子市民中心，通过网站和手机 APP 为居民提供全景式社区生活在线服务。

（五）推进土地集约利用，多渠道筹集建设资金

依法合理有序推进土地征收。按照国土空间规划，科学制定土地征收计划，摸清相关情况，与被征地单位和农民深入沟通，大力宣传开发建设的重大意义，争取理解支持，预防化解可能的矛盾。细化土地征收方案，合理确定补偿标准，除采用货币补偿、房屋安置、养老金发放等方式外，解决群众后顾之忧。

争取用地指标节约集约利用。争取省政府在全省范围内统筹调配用地指标，给予倾斜政策，满足生态创新城开发建设对土地的需求。要珍惜土地资源，严把项目审批关，对项目的土地利用强度及投资强度进行严格审核，避免企业过度要地、浪费土地资源。对达不到投资强度或容积率标准的，可采取核减用地规模或者不予供地等方式，提高土地利用效率。用地审批后，要督促企业按时开工，不按时开工或建设速度明显偏慢的坚决收回土地，避免出现企业圈地炒地、土地闲置、围而不建等情况。

建立多层次多渠道资金投入机制。一是积极向省政府争取，在开发建设初期每年安排专项资金投入，积极争取国家项目和资金支持。二是向省政府争取发行长期一般债券和专项债券，用于土地收储、基础设施建设等。积极与各类金融机构，特别是与各类政策性金融机构对接，引导金融机构通过发行基金、信托产品、

理财产品、保险资金债权计划等方式参与开发建设。三是组建“榆中生态创新城投资建设集团有限公司”，作为集投资、融资、开发、建设、经营于一体的城市经营商，通过平台进行融资，不断提升平台融资的能力。四是创新资本市场融资模式，建立拟引入民间资本进入的基础设施项目库，通过发挥政府资金的引导撬动作用、PPP 模式等方式，吸引市场资金、社会资本参与开发建设。五是国际融资，构建开放的投融资机制，积极与国际金融市场对接，引进和利用外资参与开发建设。

促进自身实现财政平衡。在开发建设中后期，要逐步实现自身收支平衡。一是要做好土地资源的文章，不断完善相关配套设施，提升“两个环境”，提高城市价值，有序出让土地，将土地资源转化为现实资源。二是做好功能疏解的文章，加快疏解主城区非核心功能，将一些企业搬迁落户到生态创新城，同时加大招商引资力度，推动引进项目尽快落地运营，提高城市自身财力。三是做好资产运作的文章，加强城市资产运作，积极探索将经营性和准经营性的基础设施城市资产经营权、股权向社会公开招标转让，对城市基础设施资产证券化，实现资产变现，回收的资金再用于城市建设运营，形成“建设—投资—变现—再投资”的良性循环模式，为城市建设提供持续稳定的资金来源。

（六）三城联动发展，构建大兰州都市圈

榆中生态创新城要优化国土空间开发格局，坚持以资源环境承载能力为刚性约束条件，统筹生产生活生态三大空间，严守生态保护红线，严格保护永久基本农田，严控城市规模和开发边界，以启动区为率先发展和龙头引领区，有序推进开发建设，与兰州主城区、兰州新区一起，共同构建“一心两翼、三城联动、区域



协同、创新引领”的大兰州都市圈，为促进兰西城市群建设和带动全省高质量发展提供有力支撑。

榆中生态创新城要构建起“一带、两廊、三绿轴、三片区”的总体空间结构。“一带”即南北贯穿的“兴隆山大道—科创大道”城镇综合发展带；“两廊”即延展萃英山、宛川河山水两翼的文创发展廊道与科创发展廊道；“三绿轴”即各片区内部东西向连山通水的生态绿轴；“三片区”即夏官营片区、三角城片区、榆中县城片区。其中三片区发展各有重点：夏官营片区突出科创产业布局和夏官营枢纽建设，为近期建设的重点片区；三角城片区以综合服务为主，预留未来高能级行政管理单元的植入空间，是中远期建设的主要空间；榆中县城片区以存量更新为主，以人居环境改善为重点。

参考文献：

- 〔1〕榆中生态创新城总体规划(2019—2035).
- 〔2〕兰州市榆中生态创新城规划草案公示.
- 〔3〕榆中生态创新城启动区控制性详细规划.

加快推进兰州市皋兰生态修复与 产业发展示范区建设研究

张金生 *

摘 要:

皋兰生态修复与产业发展示范区，是兰州实施的重点向北拓展的兰州新区发展战略后进一步的深化和后继，有助于新旧两大城区的连片一体，也是将生态修复与产业发展有机融合模式的探索创新，对兰州的生态修复、产业布局、城市发展，都有重大的开拓与示范意义。

关键词:

生态修复 产业发展 示范区 建设

皋兰生态修复与产业发展示范区，是兰州实施的重点向北拓展的兰州新区发展战略后进一步的深化和后继，也是将生态修复与产业发展有机融合的示范区，无论对兰州的城市发展生态修复、产业布局，都具有重大的建设意义。

* 张金生，兰州市社会科学院副研究员，主要研究方向为区域经济、城市发展、科技创新。



一、兰州皋兰生态修复与产业发展示范区 提出的背景与重大意义

兰州的发展始终存在着自身“两山夹一河”地理空间的限制。2018年4月9日，甘肃省委常委、兰州市委书记李荣灿在兰州经济技术开发区（以下简称经开区）调研期间，提出了经开区跳出老城寻找更广阔的区域开疆拓土、实现战略重心转移的构想。6月27日，市委、市政府正式出台了《关于促进兰州经济技术开发区加快发展的意见》（兰发〔2018〕19号），进一步明确了经开区“一区六园”空间布局，规划了皋兰生态修复与产业发展示范区（以下简称示范区）四至范围。至此，皋兰生态修复与产业发展示范区，作为兰州近年实施的“东出西进、南伸北拓”总体战略的构成之一，正式步入实施阶段。其巨大的体量——规划面积105平方公里，成为兰州城市向北扩张的又一个大板块，也成为兰州在新一轮扩大发展，承接众多产业和项目的重要区域。

皋兰生态修复与产业发展示范区的规划建设，意义有四：第一，它是市委、市政府为突破空间不足，继续为兰州长远发展开拓发展空间的重要举措。示范区规划面积105平方公里，比整个安宁区的面积还大16%，将近城关区的一半，可以为兰州的发展拓展很大空间，示范区将成为兰州城市发展、推进战略重心向北转移中的一个重头戏。第二，从空间结构和战略位置上，皋兰生态修复与产业发展示范区是连接主城区与兰州新区以及两个具有西北特色风景区——天斧沙宫、树屏丹霞的重要片区与通道，将有力促进新旧城区的连片融合与联动发展。第三，符合国家西部

大开发有关“新增建设用地指标进一步向西部地区倾斜，合理增加荒山、沙地、戈壁等未利用土地开发建设指标”等建设用地的精神和政策。第四，它是实施国家黄河生态保护和高质量发展的重要体现。第五，示范区也是一个将生态修复与产业发展有机结合起来探索者和开创者，是打造生态修复与产业发展的引领区与示范区，是在国家生态保护战略和西部大开发战略两大战略下创出一条新路的具体实践，将为兰州市乃至甘肃省其他地区的生态治理与经济发展有机结合提供一个可以有力借鉴的范例和发展经验。

二、兰州皋兰生态修复与产业发展示范区的现状

（一）位置与范围

兰州经济区皋兰生态修复与产业示范区的规划范围为位于安宁区以北、皋兰县境内、主城区与兰州新区之间，四至范围为南至北环路，西至兰州市第四版总规中规划的沙九组团边缘快速路，北至北绕城高速，东至皋兰县盐池组团，面积约为 105 平方公里（其中规划建设用地规模约 33.6 平方公里）。皋兰生态修复与产业示范区分阶段建设，起步区（以下简称起步区）规划面积 21.49 平方公里（东至安高公路、南至北环路一天斧沙宫保护区、西至咸水沟、北至小沙沟一连子沟，其中规划建设用地规模约 7.33 平方公里）。



（二）基本自然社会特征

1. 基本自然特征。皋兰生态修复与产业发展示范区位于皋兰县西南部，属陇西黄土高原的西部边缘与青藏高原的交接地带。区内地形地貌以侵蚀构造山地、黄土梁峁丘陵、沟谷平原等地貌类型为主。总体地势由西北向东南倾斜，大多地段沟壑纵横、梁峁起伏、川梁相间，海拔多在 1580.0~1934.5 米。相对高差一般在 50~250 米，梁峁及沟谷大多呈条带状分布。气候属温带半干旱型气候，干旱少雨，蒸发强烈，年均降水量 266 毫米，年均蒸发量 1660 毫米。区内自西向东主要有李麻沙沟、安宁大沙沟（朱家井沟）、咸水沟、深沟等多条水道。这些沟道，流域面积大，主沟道长度大，但均为季节性冲沟，沟道内平时基本无地表径流，无常年流水，干旱年份一年四季不见水，在丰水年特别是大暴雨期间则产生较大的洪水或泥石流，且来势迅猛。因此，这些沟谷是通向北部山区的主要通道，也是主要的洪道及重点防护的洪沟。地质方面，开发区有一半面积属于地质灾害高易发区，且区域内的土壤为湿陷性黄土，易发生水土流失等地质灾害。土壤植被方面，区内土壤类型主要有灰钙土、黄绵土、灌淤土等，都比较贫瘠。自然植被类型以荒漠草原、干旱草原为主，由多年旱生丛生的禾草、旱生灌木和小半灌木组成，乔木较难能生长，植物种属贫乏，群落结构简单，植被草群低矮，稀疏、生长迟缓，植被覆盖率小于 10%。

2. 基本社会特征。示范区共涉及 11 个村镇。目前绝大部分土地未开发，以农田、林地、荒地为主。沿着大沙沟、小沙沟零星分布村庄，包括朱家井村、三坪村等，在示范区东南区域规划一处约 6.5 平方公里的居住组团，目前已经初具规模。另外，在示范

区南部和安宁区之间有两处景区，包括仁寿山公园和天斧沙宫地质公园，都是未来可以依托发展的特色资源。

（三）目前的建设现状

根据示范区最初提出的“一年起步实施、三年拉开框架、五年初见成效”的规划步伐，兰州经开区将示范区建设作为发展的重大机遇，按照规划先行、生态优先、产城融合的思路，认真梳理和全面启动各项工作，目前已完成：一是皋兰生态修复和产业发展示范区空间规划、起步区控制性详细规划、市政基础设施专项规划和生态修复专项规划，调整完成起步区土地利用总体规划，并积极谋划年度投资项目。二是2020年9月4日，示范区正式启动开工仪式，大规模基础设施建设拉开了帷幕。建设从示范区的起步区开始逐步实施。按照规划，起步区总投资约168亿元，开始土地征用与开发整理，道路和水、电、气、暖等基础设施以及生态修复建设，2020年开工建设8个项目。在此之前，起步区基础性工作如土地适宜性评价、未利用地开发评估、起步区地质灾害危险性评价、环境影响评价报告、水土保持方案、洪水影响评价报告等相关工作已先期完成。

三、兰州皋兰生态修复与产业发展示范区建设 面临的主要问题和难点

皋兰生态修复与产业发展示范区建设是一项涉及领域十分广泛系统工程，而且每个领域都十分复杂，涉及问题众多，择其要者，主要的问题有：



（一）生态修复的艰巨性和复杂性

示范区乃至整个西北干旱少雨，植被稀疏，土地裸露率高，土质涵养水分能力差，生态脆弱，生态修复面临着巨大的艰巨性、复杂性和长期性。

（二）生态修复与土地开发以及保护耕地之间的张力与矛盾

西北生态脆弱，条件严酷，生态修复更多程度上需要大自然自身的修复，这和同时进行的力度不小的土地整理开发构成一定的冲突和矛盾；同时，土地开发也必然和国家实施的耕地保护等有一定冲突，如何较好地处理好这些关系，达到它们的有机统一，减少由此可能引发的舆论或媒体风险，避免由此可能带来的对整个示范区建设的影响，将也是一个必须处理好的课题。

（三）产业选择与定位布局的困难性和不易性

要根据自身条件，选择适合示范区的产业布局；同时，还要立足于新区、高新区、经开区等三个区的功能定位与分工、协调，并为将来兰州的发展留下足够的空间，并不是一件容易决定的事情，需要将适宜性、特色性、前瞻性、战略性、未来性、整体性、协调性，与本位性、任期内见效性、现实可行性等结合起来，需要加强深入研究，需要留有余地，需要不断调整。

（四）资金需求困境

生态修复、大规模的土地平整、安全防护以及基础设施建设等都需要海量的资金投入，但经开区和兰州市财政有限，而在全社会金融风险控制的背景下，平台融资等途径将受到诸多限制。

而且，生态修复、基础设施建等投入存在长期性和低收益性，如何解决好资金需求和融资问题将面临较大困境。

四、兰州皋兰生态修复与产业发展示范区 建设的目标、步骤与原则

明确皋兰生态修复与产业发展示范区建设的目标与必须坚持的原则，是做好示范区建设的前提。

（一）目标

概括起来，兰州皋兰生态修复与产业发展示范区的目标是综合的，即从中国西部地区生态修复的宏观视角，结合兰州市的城市建设发展需要的具体实际，将生态修复、城市空间拓展、产业发展、宜居城市几大目标有机结合起来，走出一条较好地解决生态建设、城市发展及乡村振兴之间的矛盾冲突，实现“西部地区生态修复先行区、兰州市绿色创新发展集聚区、产城融合示范区”的目标，为兰州市未来的生态建设与城市拓展出具有示范意义的路子。

（二）实施步骤

根据经开区最开始确定的实施计划和发展步伐，皋兰生态修复与产业发展示范区建设原计划 2019 年起步实施，到 2021 年时全面拉开建设框架，到 2023 年时，示范区基础设施、生态修复、产业支撑等各方面建设成效初步显现。但由于示范区开拓和建设涉及面积巨大，领域众多，环节复杂，不可能在如此短期内实现目标。因此，后来《兰州经济技术开发区皋兰生态修复与产业发



展示范区空间规划》确定的目标分为近、中、远三期，并将整个示范区的建设划为南、中、北三块区域，具体为：

近期（2019—2024年）：发展的目标和重点是，生态修复，集聚人气。具体是：起步区的场地平整基本完成，大沙沟南部、起步区等重点地区的生态修复工作基本完成，生态环境得到改善。起步区内的引入文旅基地和综合体、特色商业、研发及高端制造等绿色生态产业，一批重点项目开始开工建设。

中期（2024—2030年）：发展的目标和重点是，强化产业，完善功能。具体是：在起步区的带动作用下，示范区南部地区的基本建成。绿色生态格局基本确立，城市服务功能持续优化，区域吸引力和带动作用显著增强，围绕天斧沙宫和仁寿山基本形成功能完善的产业新城。

远期（2030—2035年）：发展的目标和重点是，向北发展，拉伸框架。具体是：示范区内的生态修复格局全面完善，北部的物流园区全面建成，宜居城区形成，建成具有国内影响力、示范意义的生态产业新城。

（三）必须坚持的原则

1. 规划先导，基础先行。坚持规划先导，立足当前，着眼长远，以高站位、宽视野、大格局的理念，做好顶层规划设计，科学合理布局，站在国家生态保护修复和全市产业发展的全局高度精心绘制好发展的蓝图。同时，要根据示范区的特点，统筹布局，高起点、高标准地加快道路、能源、给排水、防汛减灾、山体防护等公共配套设施建设，切实筑牢安全发展防线。

目前，各项规划已初步完成，但对这一涉及兰州长远发展和整体布局的规划，必须随着实践和认识的深化，不断加以调整和

完善，使规划真正起到科学、前瞻的引领作用。同时，起步区的基础设施规划已通过评价开始建设，在建设中要不断总结经验，借鉴兰州类似地区开发建设中的教训经验，完善设计建设方案，使基础设施建设经得起时间的检验。

2. 生态优先，产业跟进。自觉践行新发展理念，坚持生态优先。无论是从国家战略的要求，还是我们发展方式的要求，生态优先是我们的必然选择，必须把生态修复、生态治理、绿色发展作为前提条件和首要基础，坚定不移地做好生态保护、修复、涵养与环境整治工作，探索出西部干旱地区生态修复建设的科学模式。

产业发展是依托，是任何一个区域发展的核心。示范区要在以生态为约束条件下，以环境承载力为界限，把修复和开发、环境保护与绿色发展兼顾、融合起来，以兰州未来和绿色生态产业体系为指导方向，依托自身优势，大力选择和发展绿色产业和未来产业。同时，要打造高起点高品质的营商环境，加强招商引资力度，吸引带动力强、投资大、产值高、成长性好的大项目、好项目，促进各类企业及要素资源向示范区聚集，支撑和带动示范区发展。

3. 立足当前，着眼长远。示范区的建设本来就是为了开拓兰州发展空间不足，为了产业的发展，为了城市空间布局的优化，而不仅仅是短期内产值数量的增加。因此，示范区的规划发展，既要立足当前，加强项目引进和引导老城区企业出城到示范区发展，尽快见到发展效果；又要有全盘和全局眼光，为整体的产业布局和将来发展留足来之不易的发展空间。



五、加快推进兰州皋兰生态修复与产业发展示范区建设重点方面的对策建议

皋兰生态修复与产业发展示范区建设涉及面众多复杂，本文只就其三个重点领域提出一些对策建议：

（一）生态修复方面的对策建议

生态修复主要是指在生态学原理指导下，以生物修复为基础，结合各种物理修复、生物修复以及工程技术措施，通过优化组合，使之达到最佳效果的一种综合的修复环境的方法，生态修复也是打造大西北人与自然和谐相处、产业与生态完善融合的基础。

1. 必须探索出一条适应本地条件、符合科学规律的修复与治理之路。不同区域具有不同的自然环境，如气候、水文、地貌、土壤条件等，区域差异性和特殊性要求在生态修复时要因地制宜，找到合适自身的生态修复之路。因此，生态修复要遵循“生物与环境相适应”的自然规律，而不宜按照统一标准和别人经验盲目施行。即使在同一地区，也要遵循“生物多样性是生态系统稳定的必要条件”原则，宜林则林、宜草则草、宜农则农、宜封则封，不能按照主观意志去决定。如对于宜林地区，则进行绿化和林地建设；对不宜人工干预、适宜自然恢复的地区，可划定“干旱山区自然保护区”，进行适度干预帮助，充分利用大自然的自我恢复功能，使其休养生息、自我恢复，这往往是大面积干旱山区恢复生态多样性的有效选择。

2. 加强基础研究和共性关键技术联合攻关。生态修复要“对症下药”，但普遍存在的一大问题就是对症结的研究远远不够，对退化的原因和机理等基础认识不足，技术和工程上难有突破性创新和进展，导致修复和治理效果就很难达到理想和科学状态。而且，影响生态修复的因素众多而复杂，它的顺利和科学施行，需要生态学、物理学、化学、植物学、微生物学、分子生物学、栽培学和环境工程等多学科的参与。因此，提出如下建议：一是抓住国家黄河流域生态保护和高质量发展、新时期西部大开发等战略机遇，由省上出面，建议以中科院兰州分院为中心，成立专门针对西北的生态修复与治理研究中心，加强这方面的基础研究。二是以科技厅或生态环境厅为依托，建立省一级协调机构，通过重大课题或项目，组织协调在兰科研机构 and 高校，如中科院、中国气象局、兰州大学、甘肃农业大学、兰州交通大学等，针对重大问题和共性关键技术开展联合攻关，为生态修复与治理提供科技支撑，也为后面更大范围的生态修复与治理打好基础。

3. 大力运用比较成熟的科学技术。要充分发挥科技的作用，有力推进生态治理修复。要加强现有成熟技术的推广应用，充分发挥其作用。在甘肃省，中国科学院寒区旱区环境与工程研究所和兰州市南北两山环境绿化工程指挥部合作完成的“兰州市郊黄土丘陵‘雨养’生态系统建植技术”，有效解决水分涵养问题，为解决水源涵养问题提供了技术支持。还有甘肃省研究开发的用餐厨废弃物研发的让碱性土熟化的土壤熟化剂，可有效降低土壤酸碱值，提升土壤肥力，在一定程度上从根本上解决西北生态脆弱区成活率低、种植难度大、养护成本高的问题，经实验有很好的应用前景。



4. 加强各建设区的沟通协调。兰州同时进行的兰州新区建设、皋兰生态修复与产业发展示范区建设、榆中生态创新城市建设、南北两山绿化，以及一些较大型的房地产项目如碧桂园、保利领秀山等开发，它们面临的情况各不相同，但在土地整理、基础设施建设、生态修复治理等方面还是有许多共同问题和相似点，因此，建议在市一级以生态环境局为依托，成立协调机构，加强互相之间的沟通协调和信息共享，特别是共性技术的联合攻关和治理经验的共享等，以提高修复效率和效果。

5. 充分调动和利用社会资本与力量。其一，充分贯彻甘肃省自然资源厅《关于鼓励和引导社会资本参与国土空间生态修复的指导意见》，遵循“谁修复、谁受益”原则，推行市场化运作、开放式治理模式，明确范围和责权利，充分挖掘社会资本和力量，解决当前国土空间生态修复资金来源单一、数量不足、渠道偏窄问题，调动全社会参与国土空间生态修复的积极性，构建市场化、多元化生态修复力量和机制。其二，充分利用好国家以工代赈示范工程资金支持，调动更多的社会力量和劳动力投入生态修复与建设，促进生态修复工作全面更快发展。

6. 融入和对接国家黄河生态保护和高质量发展战略。融入这一国家战略，可充分利用这一战略的国家有关政策支持，为皋兰生态修复与产业发展示范区建设助一臂之力。

（二）产业选择与发展方向方面的对策建议

根据示范区在生态、地形、位置、交通等方面的特征，以及其前瞻、绿色生态的产业方向，还有各开发区错位发展、为未来兰州发展留出空间等原则，示范区应重点布局和发展以下产业：

1. 战略仓储业。充分利用兰州在西北稳定和国防安全等方面

具有的政治军事交通地位和战略基地作用，发挥示范区土地在兰州具有相对开阔的优势，建设国家战略仓储业基地。一是各类军备物资仓储。二是各类救灾物资战略储备，包括世界级的外包灾备中心等。该产业也符合绿色产业方向，不发展工业却能够吸纳大量就业，是一个重要的发展方向。从区位上说，该产业可布局示范区北部，借助良好的区位及交通优势，和皋兰九合物流园等相连，共同构成兰州国家物流大枢纽重要基地之一。

2. 先进智能产业。引入战略新兴产业，促进兰州产业转型升级，是示范区未来发展的一个重点。顺应万物互联与数字智能经济的发展趋势，充分发挥示范区毗邻安宁科教园区以及和新区大数据中心近距离连通等优势，大力发展智能制造等战略性新兴产业，以打造西北智能终端产业基地为发展目标，重点发展智能生产、智能产品、智能服务三大功能，包括感知设备、智能终端、智能装备核心部件等产业，使兰州能够抓住智能时代机遇。

3. 现代服务业。现代服务业是兰州发展的短板。兰州服务业以物流运输和餐饮批发零售等传统第三产业为主，而金融服务业、文化产业、科技服务业等现代服务业占比较小。而且，从兰州产业发展需求方面来看，兰州高新区以发展研发创新经济集群为主导，兰州新区以发展制造产业集群为主导，而现代生产性服务业是一块比较大的缺失，尚未形成完整的产业链体系。因此，经开区示范区根据错位发展和补短板的需要，同时充分抓好毗邻安宁区人才的优势，大力发展从产业基金到产业金融的金融链、从数字文化到科技服务的服务链等现代服务业体系和总部经济、外包服务、科技金融、文化消费等现代服务业新业态，着力打造专业化、高端化、智能化兰州现代服务业新高地。

4. 旅游业。打造旅游业也是示范区发展的一个重要方向。一



是打造旅游兰州基地，原因有二：第一，是示范区所处的位置。兰州要打造旅游目的地，所依附的两个具有独具特色的资源——兰州水墨丹霞、天斧沙宫，都紧邻其边，示范区正好处于其中间位置。第二，兰州水墨丹霞、天斧沙宫，由于其地质地貌和景区特征，必然限制其在境内不可能大规模修建吃住闲一条龙配套服务设施，它们必须要保持原生态不遭到破坏；而兰州市内又相对离水墨丹霞比较远。综合以上因素就正好给示范区打造旅游兰州基地提供了条件。二是充分利用示范区山地丘陵地貌和疆域比较开阔的条件，积极探索打造直升机空中鸟瞰、热气球、滑翔等体验旅游项目。这样和前一基地相结合，做大做强旅游产业。

5. 现代农业。以大小沙沟两侧星态分布的农业区为依托，大力发展现代农业和都市农业，促进乡村振兴和城乡融合。主要方向有二：一是根据示范区绿色农业和循环农业要求，采取公司+技术+农户等多种现代农业经营方式，充分利用当地经验，大力发展现代农业，推进乡村振兴。二是引进工商资本和现代科技，打造特色农业综合体，探索建设一批集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，把发展特色农业综合体、乡村旅游、休闲农业、农事体验等活动有机结合起来，带动农业农村转型发展。

6. 休闲娱乐业。主要是利用其生态风光和比较幽静的环境，打造较大规模的远离兰州市区的郊野休闲中心，拓展兰州休闲网络，补齐兰州休闲短板。同时，配合旅游基地建设，配套建设主题乐园、音乐厅、博物馆、体验式商业等设施，打造特色休闲与消费中心，也补齐兰州这方面的短板。

7. 养老产业。示范区比较安静的环境和生态条件，使示范区也适宜打造较大规模的养老产业。这样可以为兰州市打造多种形式的医养结合、精准服务的养老产业体系，补齐兰州养老事业的

短板。

8. 房地产业。适度发展房地产业，其理由有三：一是示范区的绿色生态体系业适宜居住。二是一个新的区域的发展，有一个比较固定的模式，就是需要地产先行一步。这是由于房地产行业所需要的基础性资源相对较少，有土地、有交通，有一些相关的生活配套，就可以进行地产开发。而地产行业起步后则可以迅速聚拢人气，从而为其他行业的进驻提供良好的基础。三是适度房地产业，可以一定程度上缓解示范区的资金压力，可以较快的推进示范区的发展。

（三）投融资方面的对策建议

无论是生态修复，还是土地整理和基础设施建设等，都需要大量的资金投入。根据已经公布的占示范区规划面积（105平方公里）约五分之一的起步区投资约168亿来估算，整个示范区约需要投资800亿以上。这对于财政收入本来就很薄弱的经开区和兰州市财政来说，无疑是一个重大的挑战。千方百计抓好融资问题，将是保障示范区顺利建设的关键环节。

1. 生态修复方面：

（1）加强地方财政支出。生态修复是各级政府的重要责任，因此，各级财政尤其是经开区财政必须将生态保护修复资金列入年度财政重点预算，持续加大资金投入。按照项目资金筹措方案和资金管理办法，严格资金审核、监管，强化资金使用方的主体责任，确保资金使用效率。

（2）争取国家、省上各类资金支持。积极争取中央财政关于支持生态修复和环境整治设立的各项统筹专项资金如国家生态补偿专项资金、林业重点生态工程建设资金、有可能针对黄河流域



生态保护而设立的类似于国家绿色发展基金等资金，以及其他各项有关资金如中央奖补资金、中国政府和社会资本合作(PPP)融资支持基金、中央以工代赈示范工程资金等的支持。积极争取省上有关资金如绿色生态产业发展基金等的支持，千方百计用足用活各类政策，争取和筹集资金加快生态修复治理发展。

(3) 积极探索和完善社会资本引入机制。实现分类管理，对有盈利或经济前景的地区，明确责权利，遵循“谁修复、谁受益”原则，充分调动各类社会资本的投入。对一些有前景又有较大风险的地区或项目，可充分运用PPP等融资模式和条件，引入和加强与社会资本的合作，形成社会动员机制与投入途径。

(4) 依托绿色金融政策弥补资金缺口。建议示范区根据生态修复需求，围绕黄河流域生态保护和高质量发展、西部大开发等战略，积极鼓励和支持各类主体争取绿色信贷、绿色债券、绿色发展基金、绿色保险、碳金融等绿色金融体系支持，以获取各类绿色金融体系资金。

(5) 积极争取生态补偿。生态修复保护具有显著的公益性，受益主体具有普遍性。随着生态保护和治理的深入开展，国家肯定会统筹考虑，通过生态补偿税等，建立上游流域生态补偿机制，提高对上游流域的生态修复与保护的补偿。因此，我们必须未雨绸缪，事先将有关数据与资料加以收集和保存，形成事实依据，以便为将来生态补偿打下基础。

2. 基础设施建设方面：

(1) 财政投资。即基础设施建设中财政直接投资。基础设施建设本来就是政府公共职责，所以，加强基础设施建设中财政投资就是应有之义。但是，就经开区和兰州市的财政收入来说，特别是这两年财政收入能力的不断下降，这将不是主要信赖渠道。

(2) 投融资平台融资。投融资平台，就是地方政府出资设立，通过划拨土地、股权、规费、税费返迁，以及政府信用等各种有形无形资产，组建的资产和现金流均可达到融资标准的地方国有企业或企业集团。其运作模式主要有两大方面：一是以土地等实物为抵押的银行大额贷款投融资模式；二是针对不同性质的项目，引入社会各类资本进行特评、PPP、购买服务等多种形式合作的模式。

但是，近年来，随着地方政府不良债务的增加，银行的贷款意愿也明显降低，许多地方政府融资平台已经难以承担更大规模债务融资职责，这就有必要对这一主要融资平台加以改革完善，不断健全内部信用体系，争取平台在资本金、经营性资产、重点资源及项目上的支撑。努力引入大型国企、省级平台公司等优质投资主体，通过设立基金、成立合资公司、组成联合体等形式进行合作，提升整体信用等级。整合优质资源和经营性资产，提升运营能力，实现业务盈利等，从而恢复政府平台的融功能。

(3) 债券融资。这里主要是指要抓住中央和省上扩大债券发行的机遇，积极争取借贷中央基础设施建设债券和基础设施专项建设资金，以及省上有关基础设施建设债券和基础设施专项建设资金，增强经开区债务融资能力，加快示范区基础设施建设。

(4) 直接融资。要积极拓展直接融资渠道，抓住国家推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点的机遇和途径，仓储物流、收费公路等交通设施，水电气热等市政工程，城镇污水垃圾处理、固废危废处理等污染治理项目等一系列基础设施领域以及经开区本身争取进入试点融资。通过不动产投资信托基金（REITs）拓展经开区、基础设施各类投资主体直接融资渠道，从而得以广泛筹集社会资金，推动基础设施投融资市场化发展。



(5) 项目打包融资。即地方政府将基础设施和其他经营性项目打包,实施综合和整体开发建设。在道路等基础设施项目建设中,结合项目周边土地开发、生态补偿收益、其他经营性资产收益等渠道,构建项目还款来源,并将此一并打包给投资者,拓展投资主体和建设力量。这一模式可以扩展到水利、交通、环境、市政、民生等许多项目建设中。

(6) 发挥规划融资。这里主要是指直接引入社会资本,规定其在进行土地整理和开发时,要按规划将一部分土地用于公共设施建设,如修建道路、供排水、公园绿地等,投资者按规划要求建好后,必须将公共设施交给政府;或者在开发项目内建设公园、学校,配建一定量的中低收入房屋单元等,通过这种途径加快基础设施建设。

参考文献:

[1] 中国兰州网.兰州经济技术开发区全力建设皋兰生态修复与产业发展示范区.2018-08-30.

[2] 兰州方程式.兰州黄河北105km²的大规划分3阶段开发 起步区将引入文旅综合体.2020-04-25.

高质量发展要求下兰州市域内外 行政区划战略调整可行性研究

牛铮超 房先平 范宏斌 *

摘 要:

本文分析了兰州市行政区划调整的必要性、兰州目前行政区划存在的问题,提出了兰州市行政区划调整的战略目标与调整原则、兰州市行政区划改革路径模式选择与区划调整思路,还提出争取成为黄河上游国家中心城市、做好长远规划、加强组织领导规范城市建设用地审批及管理、制定科学可操作性强的行政区划调整工作方案等对策建议。

关键词:

行政区划 市域内外 调整

党的十九大以来,我国步入了改革的深水区,党中央提出了高质量发展的方向和战略思想。在高质量发展要求下以省会城市

* 牛铮超,兰州市社科院城市发展研究所所长、研究员,主要研究方向为城市发展、区域经济。

房先平,兰州市社会科学院经济研究所所长、副研究员,主要研究方向为区域经济、城市发展、社会问题。

范宏斌,兰州市社会科学院助理研究院中西亚研究所所长、助理研究员,主要研究方向为地方经济发展、文化旅游、一带一路。



为核心的城市行政区划调整进入了密集改革阶段，就是为了打破行政区划制度的壁垒，扩大中心城市发展空间，增强中心城市综合竞争力，为高质量的经济的发展注入动力。特别是近年来，各地为适应城市未来发展需要，全国许多地区进行了密集的区划调整改革。这些调整有两种类型。第一种是区域内调整。比如县改市、县改区等，还有就是设立行政中心迁移等，通过分散城市功能，带动其他区域的发展；第二种是域外调整。稍早的巢湖市并入合肥市，近的莱芜市并入济南市，通过合并，极大地增强了省会城市的实力和辐射带动能力。大多是在省级政府主导下，扩大部分城市尤其是区域中心城市的管辖范围，增强其聚集效应和辐射功能。促进区域经济加快发展，推进城市化进程；增强中心城市集聚资本、集聚人才、集聚技术、集聚项目的的能力，提高核心城市集聚资源、分配资源的效率，减少资源内耗；使得核心城市在规模扩张中的制度障碍得以消除；同时使得核心城市在国家资源分配中取得有利地位；提升核心城市的综合竞争力。在这一大背景下，结合兰州现代化中心城市的确立，就如何促进区域均衡发展，巩固兰州现代化中心城市地位和提升未来兰州国际化国家中心城市实力等方面进行一些初步研究。

一、兰州市行政区划调整的必要性

（一）政治必要性分析

1. 是保障国家四重战略的政治需要。世界正经历百年未有之大变局，而中华民族的伟大复兴是这一大变局的“中国因素”，要

想实现中华民族的伟大复兴，没有西北地区的发展是不可想象的。兰州以及所属于的甘肃自古以来就是国家安全的战略要地，是国家经略新疆、西藏的重要纽带和“臂腋”，又是国家“一带一路”倡议实施的重要支撑区域，要实现国家的这些政治战略，就西北而言西安太偏东，乌鲁木齐太偏西，都无法承载西北地区的政治“帐篷”的中心支点和辐射带动的水波圈层结构的核心，这是历史和未来赋予兰州的使命，兰州应该发展，兰州也必须发展。这是保障国家“国防安全，边疆稳定，民族团结，经济繁荣”四重战略的政治需要。

2. 是中国城市发展“三步走”的必然要求。2018年3月国务院批复了《兰州西宁城市群发展规划》（以下简称《兰西规划》），这是中国城市发展“三步走”的重要组成部分。兰西城市群是我国西部重要的跨省区城市群，《兰西规划》的批复，就是要通过优势互补、协同发展，有效促进西北地区特别是甘青宁新的开发开放，加快西北地区发展和我国向西开放步伐。国务院批复的规划范围包括甘肃省的兰州市，白银市除会宁的全部，定西市的安定区、陇西县、渭源县、临洮县，临夏州的临夏市、东乡族自治县、永靖县、积石山自治县；青海省域内的西宁市，海东市，海北藏族自治州等市县。总面积9.75万平方公里，2018年甘青两省地区生产总值11111.30亿元，常住人口1193万人。规划期限至2035年。“兰州—西宁城市群”发展战略在发展框架上，要构建大兰州都市经济圈，兰州市域内外区划的调整必将为建立大兰州经济圈进而建立兰西城市群核心发展区提供最基础最重要的行政区域保障。

3. 兰州市域的区划分布空间结构与国家对兰州发展的要求不相符。兰州所辖县（区）的人口规模与结构与地域分布结构失衡，



城市发展空间不足，难以适应兰州区域中心城市的发展。2020年兰州的城市建成区面积是305.28平方公里^①，兰州在西北省会城区面积中排名最后位，2019年兰州位列第四。近一年多来，西宁城市建设发展飞快，2019年国务院批复把湟中县撤县设区后^②西宁已超过了兰州，城区面积为西北之末。兰州市城区地域空间狭小，资源分散、省会城市的带动作用难以发挥，严重影响了兰州市高质量发展水平的提高和区域经济中心作用的发挥。基于此，兰州必须调整现有的行政区划。现有的行政区划体制既不利于兰州城市的发展也不利于区域性中心城市所辐射周边地区的发展，因此依据中心城市理论，兰州必须进行行政区划调整，扩大配置资源的能力，发挥中心城市的带动能力。

（二）经济功能必要性分析

1. 提升高质量发展能力，加快区域经济发展带动力的需要。近年来，许多省市为顺应不断快速发展的区域经济趋势，谋求区域性经济快速崛起，不断进行省一级行政主导下的市内区域合并，聚集资源，搭建高质量发展的区域平台，以谋求发展区域经济，促进西部经济的崛起。尤其是西部各省会城市为加快区域经济发展也在展开行政区划调整的激烈竞争。兰州处于西北地域的地域核心地位，但经济的地位却较弱的，2019年，西安的国民生产总值为9321.19亿元，首破9000亿元大关，同年兰州市为2837.36亿元，是兰州市的3.28倍，西安市通过这几年大手笔的发展，兰州已被远远甩开。面对如此境况，要谋求区域经济的加快发展，

^①据网大论坛.2019各大城市建成区面积.

^②国务院关于同意青海省调整西宁市部分行政区划的批复(国函[2019]106号).

破局解困的唯一首选就加快区划调整，实现区域资源整合。

2. 高质量发展的要求必须与新形势下的区划格局相匹配。兰州市旧的行政区域格局与新发展格局下区域经济高质量发展的要求不符。从与西部其他省会的国民经济数据比较得出，兰州市经济总量不大，经济辐射作用不明显。2019年兰州8个市辖县（区）生产总值排名依次为：城关区、七里河区、西固区、安宁区、榆中县、红古区、永登县和皋兰县。其中，皋兰的面积是城关区的十倍，人口却仅为城关的1/10，农业人口超过全县人口的60%。兰州市属县（区），除了城关区年GDP超过1000亿元以外，其他七个县区经济总量都不大，而且差异很大。兰州现阶段的区划格局与新发展格局下区域经济高质量发展要求是极不相符。兰州要加快区域经济高质量发展，就非常必要扩大行政区划，以实现现行区划调整下的经济要素、城市要素的最佳配置和布局。

3. 工业化带动城市化水平提高的需要。国家“一五”“二五”和“三线”建设时期，兰州布局了一大批工业项目，石化项目、冶金项目堪称“共和国长子”，同时围绕这些重大项目，配套布局了一些轻工纺织项目，工业化速度加快，带动了城市化水平，兰州一跃成为西北工业重镇。改革开放以来，兰州市在发展战略上出现了摇摆，加之长期计划经济的影响，市场经济的冲击，工业基础被削弱，技术改造没跟上，支柱产业没变化，工业总量任偏小，加上盲目和错误路径的国企改革，导致完整的工业体系不复存在，西北工业重镇成为西北工业“不振”。2019年，我们重提工业强市战略^①，工业经济得到了快速的发展，真正要加速兰州工业

^①中共兰州市委办公室兰州市人民政府办公室.关于印发兰州市振兴制造业实施方案(2019—2025年)的通知(兰办发[2019]40号).



化进程，就要增加工业土地供给，调整城市区划布局就成为必然。

（三）兰州行政区划调整的生态功能必要性分析

1. 引领建设黄河上游生态（经济）带的需要。《兰西规划》明确提出“黄河中上游城市群”概念，其国家战略的着眼点非常明确，实现中华民族伟大复兴就必须缩小东西部发展差距，要贯彻“两山”思想，加快甘肃省生态屏障建设，探索可持续发展模式与机制，必须着眼于黄河上游生态（经济）带建设，统筹谋划黄河流域生态保护与高质量发展，促进开发布局与生态安全格局、发展规模与资源环境承载协调发展，兰州在黄河上游生态（经济）带建设中具有突出的优势。一是黄河流域生态保护与高质量发展上升为我国区域协调发展战略的保障。尤其是共建“一带一路”倡议、新时期构建西部大开发新格局，落实国家新时代新型城镇化战略规划，为黄河流域内经济社会发展营造前所未有的发展环境。二是国家新的构建“双循环”，充分利用好国内外“两种资源”和“两个市场”提供了广阔前景，有助于带动黄河上游经济在短期内迈上新的台阶。三是有利于整合黄河上游区域劳动力、基础设施、城镇化、优势资源的有机结合，形成了较强的竞争力，加快区域高质量发展。

2. 建设黄河上游生态（经济）带门户城市的需要。目前，黄河流域的经济水平不高，尤其上游地区还比较贫困，生态还很脆弱，水资源相当缺乏，发展和环境双重约束巨大。在新发展格局下，加速黄河上游生态（经济）带快速发展，有必要首先建设一个区位、交通、航运、资源、城市、产业等方面有优势、基础条件突出的门户城市或重要节点城市，走出经济建设、文化传承、生态良好相得益彰的中实现经济高质量发展的新路子。兰州市无

疑具备这样的条件和优势。进行区划调整，提升兰州核心城市的辐射带动能力，完善“点—轴”格局，促进产业集聚发展，提高资源利用效率，挖掘文化旅游优势，发展高端生态产业，扩大对外开放，促进与“一带一路”有机对接等作用的发挥有极大的必要性。

（四）对整个西北区域经济发展的战略意义

兰州实施行政区划的调整，对加快建设现代化中心城市，推动西北区域经济发展，构建成渝城市群—西咸城市群—兰西城市群的西部发展“新西三角”相等量在全国有较大影响力的区域性中心城市迈进意义重大、影响深远。兰州实施行政区划调整，不仅有利于增强兰州市自身的综合实力，增强城市的辐射带动作用，也是推动兰州乃至甘肃加快打造全国重要的高质量发展增长极，辐射带动我国西北地区加快发展，扩大向西开放、梯度发展的重要作用，提高甘肃服务国家区域协调发展战略的能力。促进资源要素的合理流动和优化配置，增强区域的极化和辐射功能，形成与西部城市群全面对接的空间开发新格局，为加速兰州乃至甘肃对西北区域经济崛起提供强力支撑。区划调整后，兰州与青海、宁夏省会的空间距离拉近，与甘肃河西、陇东地域更加紧密相连，有利于形成一个具有区域带动和辐射能力的“省会城市经济圈”，极大地解放省会城市的生产力，促进甘肃崛起。

二、兰州行政区划存在的主要问题

（一）发展空间严重不足，缺乏发展动力

一个城市进行行政区划调整改革，从经济学的角度来考虑，



最实际的就是要解决地区发展中存在的问题。从目前的发展现状来看，兰州的发展最突出的问题就是发展空间严重不足，缺乏发展动力。成为制约兰州发展的最根本的问题，迫切需要进行行政区划的调整改革，行政区划调整为突破点使得新的行政区划更适应经济发展、社会进步、城市建设的需要，为促进经济发展提供重要的保障，为改善城市面貌、实现高质量发展保驾护航。

（二）行政区划上的“梗阻”成为经济社会发展的阻碍

我们经常说的行政体制机制上阻碍经济社会发展的弊端，有很多体现在行政区划的“梗阻”上，使得目前的行政区划和僵化的制度安排在当今高质量发展的要求下显得非常明显。区划上的这些阻碍反映在历史的政治、地理、人文因素上，就是政治环境相对闭塞、观念保守，交通、经济环境落后，导致了资源、人才、市场是相互分离的，极大地限制了区域的发展。相应的，这些地区在人才引进、招商引资的效果大打折扣。因此，必须从行政区划调整改革，到产业布局全方位的进行重新梳理和调整才能从根本上解决问题。

（三）市场主体与行政主体不能较好融合是行政区划阻碍造成的

区域经济一体化的阻碍很大程度来自经济区域与行政区域高度不一致和市场主体与行政主体不能较好融合造成的。近年来，随着兰州新区的批复建设，省管县政策的实施，以往依托行政区划独立的经济体系已经形成了，这些经济体虽然体量有限，但它的发展在很多时候一时无法与整个经济圈协调一致，这些小的经济体之间也无法实现真正的联合与互通，与经济一体化的实现不

能够统一发展。各自的行政资源主导下的经济区不能够与行政区相匹配，就无法从资源最优的组合来发力，自然无法获得更好的整体经济效益。

三、兰州市行政区划调整的战略目标与调整原则

（一）兰州行政区划调整的战略目标

1. 合理规划布局。我国行政区划改革发展不仅具有城市发展的一般规律，由于体制的原因更具有能动性，并且区域在集中战略与分散战略上的选择具有一定的动态性，因此在行政区划调整发展中，科学、合理、准确的预判和规划就显得尤其重要。规划布局合理主要体现在三个方面：一是在区划整体发展上的规划，包括主城区与新城、新市镇、生态区、产业基地、交通港等的总体功能规划与空间布局规划等。二是对于各功能区的要素规划，包括调整区域的人口预测规划、经济社会发展规划、土地利用规划等等。三是要特别关注相关规划的协同，包括全市总体规划与行政区划规划协调调整，包括人口、产业、土地、生态等不同要素规划之间的类型协调，包括区域规划、城市规划、城镇体系规划、社区建设等方面的体制协调。

2. 增强经济实力。随着城市空间的不断拓展，特大城市市区也普遍进入“退二进三”“腾笼换凤”的发展阶段，为此，行政区划调整在承接市区产业转移，人口迁移上具有更加突出的功能作用。站在区划调整的角度而言，城市空间重心的转换也为城市发展提供了绝佳的契机，在城市化发展过程中缩小城乡差距。为此，



对于行政区划未来的调整目标之一就是顺应这一趋势，推进区域经济的进一步发展。

3. 良好人居环境。由于流动人口管理、土地利用不合理等原因，特别是城市生态的破坏，使得城市不仅没有充分发挥空间宽敞、空气清新、生态优美的特色，反而出现了城居污染、居住环境恶劣等问题，造成城市的人居生态环境并不理想。此外，由于以往城乡二元体制导致公共服务设施建设水平较低，农村居民点布局散、小、乱、无序等人居环境质量问题。尽管一些地区的产业实力得到加强，但是在教育、医疗、环卫等公共服务环境上与城区相比，与其工业发展相比还有较大差距。因此，通过行政区划调整体制上的创新以改善这种状况，显现天然的生态优势。

（二）兰州市行政区划调整的基本原则

1. 沿与革的结合。城市行政区划调整中最大的难题之一就是如何协调城乡经济社会的快速发展与政区体制的相对稳定之间的关系。行政区划保持一定的稳定性可以为地区经济发展提供一个稳定的预期，而过多过快的行政区划调整不可避免地会扰乱经济社会的正常发展，而中心城市经济社会的大发展又具有其客观规律性，经济基础的变化必然需要作为行政区划体制的上层建筑予以适时的调整以“生产新的增长动力”。

2. 内与外的结合。从对城市行政区划调整政在适应和推进中心城市发展中具有和发挥的管理功能来看，其行政区划调整应遵循两种逻辑：一是政区体制的内部逻辑，即行政区划调整在政区制度内部需要遵循的改革规律；二是政区体制的外部逻辑，是行政区划调整体制在响应外部发展上需要遵循的改革原则。

3. 上与下的结合。从上下不同行政层级的视角看，行政区划

调整还需要遵循“区县级调整是前提、乡镇级是基石”的基本原则。首先需要从城市空间关系的角度对行政区划进行调整，而区县级政区的调整是实现这一目标的重要区划调整方式。对于实现城乡一体化而言，必然反映在乡镇区划调整上，只有城乡的顺利转制才能在实质上实现土地性质的转型、管理体制上的转型，才能真正推进行政区划调整进程。

4. 一与多的结合。由于城市的快速发展，各种过渡型、特殊型行政区的大量存在已成行政区划调整中不可回避的一个特点。因此，如何在照顾到各地域发展中对不同政区类型的现实需要的基础上制定统一规范的行政区划调整是当前行政区划调整迫切需要考虑的难点。总之，既要有系统规范、管理严明的统一规则，又不失因地制宜、分类指导的灵活措施是我们今后在行政区划调整的关键。

5. 远与近的结合。城市政区体制改革由于影响因素众多、作用机制复杂，特别是在我国改革开放进程仍在不断深入的大背景下，一蹴而就、一步到位的改革还难以大面积施行，渐进式、增量式的改革方式仍是我们改革的重要原则。特别对于行政区划，这样一个重大而敏感的改革课题，更是需要我们在改革中把握远景设想与近期目标的关系。

四、兰州市行政区划改革路径模式选择与区划调整思路

（一）兰州市行政区划改革路径模式选择

从行政区划管理的效率以及结合兰州市经济社会发展的趋势，



兰州市行政区划调整的模式更适宜选用“大合并与内调整结合”的模式。

1. 撤县设区模式。改革开放以来，全国许多省会市陆续进行了一系列的区县规划整合，从2000年开始，至今南京市把所有的县进行了撤县设区的区划调整。从2002年9月西安市长安县撤县设区开始，西安市的撤县设区的改革始终没有停止过，2015年高陵县撤县设区→高陵区，2016年户县撤县设区，诞生了西安市的第十一区——扈(hu)邑(yi)区，2019年蓝田县撤县设区。这些调整既因地制宜的整合了资源，方便与市区（县改的区）的管理，同时也方便了区区（县改的区）之间的土地资源利用与经济产业布局，引发了新的城市发展的活力和动力。

2. 区县合并镇镇合并模式。区县合并解决的是中心城区空间发展的问题，兰州市的城关区、安宁区就是土地成为城市发展的“硬”约束，县区合并或县的部分镇并入临近的城市的城区，有利于城市资源的共享，会极大程度地带动中心城市周边县的发展，有利于资源互补，优势共存。济南莱芜合并，巢湖市并入合肥市，这些合并都极大增强了省会城市的实力，对区域经济产生了极强的带动能力。

3. 行政区县和经济区叠合的模式。这种模式就是把开发区的经济管理叠加在已有的县或区的行政建制上，实行“区区合一”“县区合一”，这样，在城市行政管理过程中，既考虑了地区的经济发展状态，又考虑了开发区所在的行政区域的发展愿望，开发区所在的行政县区，尽量为所在区的经济园区的经济发展提供便捷行政的条件，还考虑到了城市的核心商区、交通运输、企业布局的角度为城市的经济发展提供了便利。上海浦东新区：从设立浦东新区党工委管委会到浦东新区政府，这样一个1993年开发区

管委会到行政区政府的转变，把对浦东新区管委会的管理模式转变为一级政府的行政、经济、城建、改革的直接管辖与治理，无疑极大地提升了上海市的经济核心地位。

（二）行政区划调整的具体思路

《兰西规划》决策是国家基于地域等多方面考虑所作出的，同时也是对甘肃及兰州工作的肯定和希望，甘肃省和兰州市对国家的战略决定应该有个回应。如何抓住这一难得的机会，如何不负信任，这是甘肃省和兰州市的责任，也是下一步的重点工作之一。《兰西规划》明确提出“黄河中上游城市群”概念，而在黄河中上游城市群中，两个重要城市兰州与白银多年来被寄于一体化发展的期望，并为此出台过政策，但效果没有期望的好；定西、临夏又明显弱小，2018年定西市GDP356.3亿元，十四个市州中排第十，临夏255.3亿元，排名第十三，何谈黄河中上游城市群？为了更好地发挥中心城市的辐射带动作用，有效激发区域经济发展活力，极大地促进甘肃区域又好又快发展，现就扩大区域中心城市兰州的行政管辖范围，提出如下具体思路：

1. 兰州市域外调整思路

（1）撤掉行政白银市，现会宁县仍划归定西市，便于“两西”扶贫统筹。景泰县也仍划归武威市，现在景泰的景电工程实际上主要服务的是武威地区，白银市的其他两区一县（白银区、平川区、靖远县）划入兰州市。甘肃省绝大部分地级市由原来的地区（专区）演变改名而来，所以管辖面积比较大，可以说设市比较合理。

（2）将临洮县（现隶属定西市）、永靖县（现隶属临夏州）划归兰州。这两个县紧邻兰州，经济联系与兰州比较紧密，加上自然条件较好，如果将其行政隶属关系划归兰州，将形成兰州市与



定西市与临夏州的双赢多赢之局：一方面可以给兰州提供更广阔的发展空间，一些适合的招商项目就可以落地临洮或永靖，由于进入临洮或永靖就等于落户兰州市，客商、投资者肯定十分乐意；另一方面，临洮和永靖若作为兰州的一部分，就不仅仅是后花园，兰州的资源必然会布局临洮或永靖，临洮或永靖周边县则可利用兰州给临洮或永靖的布局所产生的辐射力自然可以推动定西市临夏州两地的快速发展，实现双赢、多赢。两县划归兰州对定西、临夏造成的财税损失，可用分税或转移支付的办法加以解决。

更深远的考虑为，中心城市的发展必须要有供给腹地和战略纵深，兰州市 2018 年提出了在榆中建设城市副中心，但榆中就其本身而言，既缺乏供给腹地，又没有战略纵深，榆中承担城市副中心的面积只有三块互不相连的 123 平方公里的区域，承载力小，若再缺乏战略纵深，难以承载省会城市副中心的重责显而易见。由于历史原因，临夏的永靖和定西的临洮与兰州的经济关联非常高。近年来，这两个县的经济开发区的建设如火如荼，都在做兰州市后花园和兰州市产业供应链的初加工经济区，因此，可考虑将两县划入兰州市，既有利于两县的发展，也可扩大兰州的发展空间，解决了缺乏供给腹地、没有战略纵深的问题，同时，大大增强兰州中心城市实力，一定会收到很好的效果。

划归后的白银区要重新调整。可将榆中的青城、哈岷、上花和园子四乡镇划入白银区，尤其是青城，十分必要，历史上，青城就与白银联系紧密。还可以把皋兰的石洞、黑石并入白银区。由于皋兰与兰州新区区县合一，白银区自然与兰州新区联系在了一起，有利于实现兰白自创区的一体化建设。

还要将靖远县与平川区合并，成立靖远市。这是国家黄河流域生态保护与高质量发展的要求，也是推进大兰州担负黄河流域

(兰州段)生态保护和高质量发展的中心城市的核心作用的发挥,以及黄河流域新型城镇化和城市圈层结构体系建设的快速发展。

2. 兰州市域内的调整。目前,兰州的发展已严重受制于空间狭小、土地资源紧缺,加快发展与环境保护的双重约束,亟须在发展空间上获得拓展。老旧城区辖区面积狭小,亟须拓展,如果继续单独作为区来发展已受到很大制约,合并进相邻近县的镇(乡)已成为进一步发展的当务之急,拓展了这些老城区发展空间,既可推进产业的聚集和经济的转型升级,还可以进一步激发新的发展后劲。如七里河区与安宁区的整合,兰州新区与皋兰县的整合,红古区与永登县的整合等。同时,也有一些地区随着全市经济的发展,已规划或者已基本形成了较大产业规模的经济园区,从长远发展的宏观视角,很有必要建立新的行政区。比如河口一新城地区,在区域上相对独立,产业发展有一定基础,随着兰州国际港务区的规划建设,再加上其周边地区已成规模的工业企业的联合支撑,独立成新的行政区已是水到渠成的事。具体可以做如下考虑:

(1) 城关扩区。把皋兰县的忠(和)什(川)地区,榆中的和(平)定(远)地区划入城关区。这样可以充分发挥兰州城市核心区的辐射带动能力和区位优势,促进现代服务业转型优化升级,大力发展新兴产业及数字经济,促进城关区域内的产业向高端发展。和平定远两镇本已划归兰州高新区管辖,有利于兰州发展高新技术产业。同时,将皋兰县的忠和、什川划入城关既有利于解决城关区发展空间不足的问题,又有利于加快兰州城北地区开发建设和发展。合并忠和、什川入城关,还有利于调动开发商的投资热情,兰州城关的碧桂园,随着三期文景城的开发,这一区域的出入交通已成为一大问题,忠和若成为城关区的一部分,



城关区的城建布局就可以向忠和延伸，开发商也愿意投资基础设施建设，联通忠和的交通，使兰州城关碧桂园形成南北通透的交通网络。

(2) 红古区改市。设立河湟市（县级市）使其成为兰西城市群的中间支撑。扩大红古区划并将永登的连城、河桥并入，增强其兰西城市群的支撑能力。红古区的现域位置就是古代的河湟地区。连城镇位于永登县城西南 60 公里的大通河腹地，总面积 423.1 平方公里，总人口 3.4 万，南邻河桥镇，北连青海省互助县，西接青海省乐都县和甘肃省天祝县，位于两省三县交界地带。境内有鲁土司衙门、妙因寺、吐鲁沟国家森林公园等著名风景名胜，是旅游避暑的胜地。2007 年被评为中国第三批历史文化名镇（村）；河桥镇位于永登县西南部，总面积 168.97 平方公里，总人口 3.7 万，地处全国闻名的冶金谷—大通河河谷、连海经济开发区的腹地，八宝川三镇（连城镇、河桥镇、红古区窑街镇）的中心，南连青海省民和县，两镇划入后，红古的面积达 10363 平方公里，人口也可达 30 多万。与此同时，可考虑将永登县直接改为区或永登市，提升其名气，从而助推其全域发展。

(3) 榆中撤县建区。随着榆中生态新城规划建设，和平工业园的建设发展以及榆中县自身经济社会的快速发展，工业化和城镇化水平迅速提高，榆中撤县设区就是顺势而为之事。其中以榆中大学城及兰州东部科技新城为起步区的榆中生态新城重点推进科技创新、生态保护，发展科技研发、高新技术、信息服务、文化创意等创新型产业，统筹做好兰州大学“双一流”大学创建、兰州城市副中心建设和全省新的经济增长极培育“三篇文章”。

(4) 兰州新区与皋兰区县合一。撤销皋兰县，并将区委区政府搬迁至兰州新区。辖永登县的中川、秦川、上川、树屏 4 乡镇

和皋兰县的西岔、水阜 2 乡镇（黑石、石洞两镇已先期并入白银区）。这主要是综合考虑到兰州新区、城关区、皋兰以及整个兰州的发展，历史文化的传承及兰州今后历史文化名城的申请等问题。在推进兰州新区发展、壮大的同时，还可以进一步加快兰白经济区一体化建设发展步伐。

五、兰州市域内外行政区划调整的对策建议

（一）争取成为黄河上游国家中心城市是兰州实现行政区划调整的关键

随着黄河生态保护与高质量发展上升为国家战略，兰州在西北区域在黄河流域的地位更加重要了，兰州必须要实现行政区划调整的目标来实现成为黄河上游国家中心城市的目标，争取成为黄河上游国家中心城市，是兰州实现行政区划调整建设现代化中心城市先决条件，是具有现实性和紧迫性的战略举措。20 世纪 90 年代国家将西安计划单列后，经济快速发展，实力显著增强，2020 年就可进入“万亿俱乐部”行列，与西北其他地区尤其是与兰州的经济位次已拉开距离，其欠发达地区的代表性逐渐丧失。而兰州最具欠发达地区的代表性，特别是国家“一带一路”的重要战略节点城市，是国家新时代西部大开发形成新格局的战略支点，是国家向西开放的桥头堡，是西北各民族交汇融通的地理中心。兰州在国家安全、边疆稳定、民族团结中的地位十分重要，拥有核原料加工、航天科工、重离子加速器等战略部门，是西部战区陆军总部、兰州铁路局集团总公司、中科院兰州分院的所在



地。兰州是西北交通枢纽，工业基础雄厚，科技人才人数众多，拥有国家级的兰州新区和两个国家级开发区兰州高新技术开发区和经济技术开发区等，发展潜力巨大，能够代表西北各地区各城市的广泛利益，能够担负带动区域发展的重任，因此，把兰州升格为黄河上游国家中心城市，对于实施新时代构建西部大开发战略格局，强化民族团结，稳定边疆局势具有极为深远的战略意义。

（二）做好长远规划是实现区划调整科学决策的基础

由于行政区划调整规划涉及面广、影响大，是一项敏感性强的复杂的系统工程，必须深入研究和统筹规划及充分论证，才能制定出前瞻战略远、科学水平高、可操作性强的行政区划调整规划。

（三）要加强组织领导规范城市建设用地审批及管理

要加强组织领导。在兰州市发展改革委员会下设规划专家委员会，城市建设用地审批项目应由规划专家委员会统一讨论，提出意见。规划委员会认为项目比较复杂的，可提交上一级城市规划委员会决策。其次要明确职责分工，相关部门依各自职责密切配合，形成合力，共同推进。

（四）制定科学可操作性强的行政区划调整工作方案

要保证兰州城市经济发展战略的顺利实施，一套完整科学的行政区划调整发展规划是非常重要的。应在发展规划的基础上形成工作方案，市上以重大科研攻关项目进行立项，由相关智库研究部门进行广泛的调研，形成研究报告。市上及相关县区的人大、政协深入到各县区开展调研，听取各方意见建议。成立行政区划

调整小组，定期召开小组会议，明确各组工作职责。最后向政府提交行政区划调研报告。

参考文献：

〔1〕 国务院.兰州—西宁城市群发展规划〔N〕.北京,2018-03-01.

〔2〕 重磅！中央正式批复西安新增一个区！“撤县设区”带来什么好处.
〔EB/OL〕.https://www.sohu.com/a/122840426_348939.

〔3〕 甘肃省人民政府办公厅印发.兰州—西宁城市群发展规划实施方案.甘肃省人民政府网站,2018-10-08.

〔4〕 甘肃省人民政府、青海省人民政府签署.深化合作共同推进兰州—西宁城市群高质量协调发展框架协议.人民网,2020-05-13.

B. 19

兰西城市群协同发展对策研究

范宏斌 *

摘 要:

兰西城市群是黄河上游地区的核心城市群，是甘肃和青海两省经济社会发展的核心地区，目前正处于培育发展阶段，也面临着诸多区域性问题的，强化协同发展是破解兰西城市群高质量发展瓶颈的重要途径，也是形成区域合作和全方位开放新格局的重要举措。

* 范宏斌，兰州市社会科学院中亚研究所所长、助理研究员，主要研究方向为区域经济和区域规划。

关键词:

兰西城市群 协同发展 对策

党的十九大报告把区域协调发展上升为国家重大战略，并提出以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。兰西城市群是我国西部重要的跨省域城市群，自古以来就是国家安全的战略要地，在维护我国国土安全和生态安全大局中带着有着不可替代的独特作用。兰西城市群建设是黄河上游生态保护和高质量发展的重要载体，随着国家再度部署西部大开发新格局，兰西城市群将迎来社会经济发展的新时期，我们应当深刻把握我国经济发展空间结构变化大势，科学顺应高质量发展这一根本观念，积极引入国家战略规划，着眼长远，优化合理布局，将兰西城市群打造成向西开放的重要枢纽和载体，充分发挥城市群对区域协调发展战略的支撑功能，促进城市关系由竞争向合作转变，为城市群协同发展提供不竭动力。

一、兰西城市群的形成与发展特征

（一）兰西城市群的形成条件分析

1. 相对完整的城市地理单元。兰西城市群地处黄土高原和青藏高原交汇地带，在自然条件方面具有明显的过渡性和互补性，气候温和，用水便利，灌溉农业发达，能源资源富集，人口和城镇相对密集。其中，位于黄河上游的兰州居西北地区中心地带，是丝绸之路经济带上重要的节点城市，内地通往青海、西藏、新



疆等地域的交通要冲，西北地区最大的综合运输枢纽；位于湟水河畔的西宁是青藏高原的重要门户和交通枢纽，内地联系青藏高原乃至南疆地区的“桥头堡”。兰州西宁两市相距仅 220 公里，立体快速交通运输体系和国家光缆主干线相连，地域空间的相邻性和交通的通达性形成了以黄河、湟水为纽带，以兰州、西宁为中心，包括地区行政中心在内的城镇相对密集地区，成为西部地区唯一具有流域特点且相对完整的地理单元。

2. 日益紧密的社会经济联系。从历史上的“茶马互市”集散中心发展到现代的客流、物流、信息流和资金流中心，兰州、西宁两市间在经济贸易、农业生产、民间文化、社会发展等领域联系紧密，兰州市在技术、信息、人才等方面带有巨大优势，西宁及腹地拥有充裕的石油资源和工业原料。在西陇海兰新经济带各主要城市中随着两市经济实力和人口规模的持续壮大，兰州与西宁交往日益紧密，其经济关联更为密切，这种城市间要素的频繁流动必将对于城市空间整合与社会认同产生积极影响。

3. 相互依赖的区域发展环境。从所处区位来看，兰州既是西宁对外联系的“门户”，也是促进其国民经济发展的“龙头”；从生态环境来看，两省上下游的特殊关系组成休戚与共的“命运共同体”，流域内两省的生态安全深刻影响到城市规划、建设和治理；从城镇体系来看，甘肃境内除兰州为地域中心城市外，其余均为中等规模及其以下城镇，缺乏具有带动功能和支撑作用大城市，而青海境内除西宁以外无更大规模的大城市。城市群的整合协同发展将既有利于增强省域中心城市的聚集与辐射效应，又能为形成完整的区域城镇体系奠定基础，从而有效带动区域经济社会的可持续发展。

4. 一脉相承的历史文化积淀。地处西北腹地的甘肃和青海有着悠久的历史民间文化，兰州向来是西北地区的交通、贸易和军事应当地，古丝绸之路上的交通要道和商贸重镇；西宁曾是东西方商业往来和文化交流的重要通道，古“丝绸之路”南路和“唐蕃古道”的必经之地，汉藏地区间的交通和贸易枢纽。自西汉起，两省同属一个行政管辖范围，区内汉族与少数民族长期共同生活，因为两地间居民相近的生活方式、相近的宗教和稳定的地缘和血缘关系，致使民间交往从没间断，历史文化一脉相承，渐渐建立了以汉族儒释道文化、藏传佛教文化和伊斯兰文化为主体的多元文化交融区，是西部文化多元性表现得最为集中的地区之一。

（二）兰西城市群发展的现状特征

1. 人才资源禀赋优势显著，国民经济发展稳步推动。兰西城市群设在西北水土资源组合其较好省区，总面积为 9.75 万平方公里，黄河、湟水谷地建设用地条件较好；有色金属、非金属等矿产资源和水能、太阳能、风能等能源资源富集，是重要的新能源外送基地。近些年兰西城市群在西北地区的发展潜力和竞争品牌优势逐渐显现，建立了以畜产品生产及加工、有色金属冶炼和加工、盐湖钢铁、技术装备制造、冶金、新能源、旅游七大特色产业为支撑，生态农业快速发展，现代服务业不断完善产业发展格局，逐渐成为西北地区现代化建设的有力支撑。截至 2018 年底，兰西城市群常住人口为 1238.86 万人，地区生产总值为 4880.64 亿元。其中，部分范围涉及甘肃省三市一州，常住人口占甘肃省人口的 28.44%，经济总量占甘肃省的 34.11%，面积占甘肃省面积的 9.57%；部分范围涉及青海二市三州，常住人口占青海省人口的 81.07%，地区经济总量占青海省的 72.17%，面积占青海省



面积的 7.87%。

2. 区位品牌优势日益凸显，开放辐射能力逐渐加强。兰西城市群地处新亚欧大陆桥国际经济合作走廊，是中国—中亚—西亚经济走廊的重要支撑，座中六联的枢纽地位日益突出，以兰州、西宁为中心的放射状综合通道初步形成，稳藏固疆战略要地基本功能进一步凸显。兰西城市群地处我国西北少数民族省区结合部，是中原地区、西南地区通往西北地域的战略通道与维护西部边疆安全的重要支撑区域。陇海、兰新、兰青、包兰、兰渝等主线铁路和京藏、连霍、青兰、兰海等国家高速公路交汇于此，兰州中川机场和西宁曹家堡机场的扩建，使得兰西城市群的客货运输能力持续提升，西气东输、西油东送运输网的建设，使得城市群的西北综合枢纽地位日益提升。随着我国西部对外开放格局逐步形成和西部再次大开发的战略实施，兰西城市群承东启西的区位优势 and 向西开放战略地位逐渐提升，为我国进一步深化区域间社会经济合作释放新的能量空间。

3. 城市综合实力不断增强，区域公共服务日趋完善。兰西城市群地域内的主要城市规模持续扩大，城市功能不断提升，人口和产业集聚不断加快，城乡基本公共服务能力逐步提高，人民生活水平稳步提高，基本公共服务体系不断完善。兰西城市群集中了甘肃和青海两省主要的科研机构和专门人才，科学技术实力突出，是两省重要的科研工作基地和创新中心。兰州是国家创新型城市试点之一，西宁是我国深入青藏高原腹地的重要节点城市，白银是全国首批资源枯竭转型城市，定西是重要的特色农业生产基地，临夏处于甘南牧区和中原农区的结合部，是甘肃西南部中心城市，海东市文化历史悠久，地理位置十分重要。在国家政策扶持下，城市群内中心城市辐射带动城市群区域的能力显著提升，

有效地促进了城市群区域经济发展。

二、兰西城市群协同发展存在的主要问题

（一）城市空间联系整体水平较低，内外关联网路尚未建立

到目前，兰西城市群空间相互作用的主导方向集中体现在以兰州、西宁为地域中心城市与省内其他市县的联系上，而城市群其他城市间的关联并不紧密，没能建立比较完整的空间联系服务网络。由于城市数量少、交通网络密度小和区域通达性弱等原因，兰西城市群空间联系程度远不及国内发达地域的城市群，城市群空间联系整体水平较低。目前城市群域内仅有兰州、西宁、白银、海东、定西、临夏等城市由铁路连通，其余各城镇间由二级公路相连，铁路仅连通兰州、西宁、白银、定西、海东五市；次级城市之间交通存在断头路，互联互通和运输服务水平层次低，兰西城市群南北向铁路通道尚未打通，因此东西向是城市群最主要的交通联系方向，城市群南北向铁路通道尚未打通，城市群联系通道不畅，城际交通网络不健全，且原有以甘肃、青海各省为建设主体的交通设施建设无法顺应现有城市群的一体化发展需求。

（二）中心城市核心功能不够强劲，城市群城镇架构不完善

由于受自然条件限制和经济基础薄弱等多方面因素，严重影响了兰西地区城镇的发展和布局。兰州、西宁分别属于各异的行政区划，因为经济基础和区位条件等环境因素的影响致使区域间发展存在差别，城镇规模体量相对较小、城镇网路联系也不够紧



密，进而使得兰西城市群城镇发展处于不同的进程。兰西城市群要实现新时代具有重大战略价值和鲜明地域特色的城市群，必须打造功能强大的区域中心城市，以增强城市群的整体竞争力和引领力。从中心城市功能强度中可以看出，白银市和海东市在空间距离上离省会中心城市最近，其城市功能也仅次于中心城市，因此在兰西城市群发展过程中，在提升中心城市的核心功能的同时，也要培育地域新的增长极，以提升兰西城市群的整体实力。

（三）城市群产业布局趋同，产业分工协作不合理

城市群产业布局以及地域性分工的调整与优化是城市群实力的决定性因素之一。兰西城市群目前三次产业虽然呈现出“三二一”的产业布局，产业布局依旧存在诸多问题：兰州、西宁两市一产总量低，二、三产业占到主导地位；白银、海东两市以工业为主，二产比重较高；其余城镇三产与一产比重比较高。兰西城市群产业结构中虽第二产业比重大，可仍旧以资源型产业和传统制造业占主导，高端制造业和现代服务业发育不足，与城市群发育中期待的产业布局不相匹配，实现创新驱动加速兰西城市群产业结构升级转型面临巨大挑战。从当前兰西城市群各城市产业从业人员专门化程度来看城市群城市间产业布局显著趋同，产业结构普遍存在与周边城市同质化，欠缺错位发展的互补优势，城市企业之间并没有形成真正的专业化分工协作，技术手段关联度低，生产链条缺乏尽可能的延伸，从而造成城市间产业布局不合理。

（四）城市间协作机制不完善，管理体制阻碍作用依旧大

城市跨区域协作往往受制于行政级别不对等，地方发展意愿不统一，地方成本转嫁和利益分享机制不完善，城市协调发展激

励机制不健全，城市间难以平等协商、城市协作受到限制，最终导致城市合作中的协调和沟通成本大大增加，致使各地在协作当中仍旧更多的顾及自身利益，往往对于跨区域合作意愿强烈可是实际行动不足，因而需要加强顶层设计，打破跨区域间协调发展中面临的体制障碍。兰西城市群是由多个城市组成的集聚区域，内部存在着不同的政府主体，不同行政主体的政策和制度之间往往存在着冲突或矛盾，这种体制对城市群区域各城市间的协同发展产生一定的障碍。兰州和西宁虽然空间距离邻近，且相互间的依赖程度不断提高，但由于受各自省域经济发展框架的约束，相互间的协作一直没有得到重视，中心城市的集聚功能和城市群的放大功能均未得到充分发挥。

（五）生态问题制约因素明显，水域流域生态环境脆弱

兰西城市群区域处于青藏高原和黄土高原交接过渡处，属于环境变化的敏感带和生态环境脆弱带，城镇和人口高度集中，水资源时空分布不均，水资源短缺问题非常突出，城市建设用地受地形地势、山体、河流与沟壑束缚明显，土地沙化、荒漠化和水土流失严重，滑坡、泥石流等地质灾害隐患突出，城市腹地生态环境脆弱，环境容量和承载力压力较大，矿产资源产业发展与生态环境协调性不高，土地利用也较为粗放，后备资源不足，这些都已成为严重制约兰西城市群社会经济发展的瓶颈，其余各类能源危机也逐渐出现端倪。随着承接产业转移、吸引要素集聚、周边中心城市快速崛起，将进一步加剧区域发展与生态保护之间的矛盾，兰西城市群生态环境的保护面临巨大的挑战和压力。



三、兰西城市群整体功能定位分析

当今中国的城市群发展已经不是规模与数量问题，而是提升城市群功能、建设高质量城市群的问题。因此必须正确认识城市群各城市之间的竞争与合作的关系，结合每个城市的自身条件，明确城市的功能定位，充分发挥各城市的独特优势，以要素发展高效组合使用为城市群发展创造增量，最终实现城市群城市间的协同发展。

（一）引领区域高质量发展基础的城市群

兰西城市群是连接欧亚大陆桥的战略通道和沟通中原与边疆地区的交通枢纽，具有承东启西、贯通南北的区位优势。要依托沟通中部、连通西部边疆和中亚战略通道的地缘优势，探索产业推动、城市带动和区域联动的发展模式，加快基础设施建设，统筹区内交通与区际交通，推进枢纽城市向枢纽区域拓展。以兰州、西宁两座省会城市建设发展为核心，以白银、定西、临夏和海东等重点城镇建设副中心为支撑，以资源开发和特色产业发展为重点，扩大产业规模，调整经济结构，转变发展方式，优化空间布局，进一步提高综合实力，着力形成“二核四副”共同带动兰西城市群发展的战略新格局，奠定城市群协同发展与城市间合作的高质量发展基础。

（二）优化城市间产业分工协作的城市群

兰西城市群的主要城市是改革开放前国家重点建设的地区，

在石油化工、有色冶金、装备制造等方面形成了比较强的生产能力和基础。兰西城市群要依托良好的产业基础和区位优势，在兰州和白银稳步发展石油化工、有色冶金、装备制造、生物医药等特色主导产业，着力提升商贸物流、金融、会展及科技文化等现代服务业；依托青海腹地提供的特色产业资源并结合西宁和海东的产业基础和资源禀赋，重点发展高原特色农牧产品加工业、新能源装备制造业、新材料、生物制造、盐化工产业、旅游产业和现代服务业等特色优势产业。针对兰西城市群内各城市和地区的产业特点和资源禀赋，有选择地承接国内外产业转移，打造西部承接国内外产业转移先导区，重点选择兰白国家自主创新示范区、西宁经济技术开发区等条件较好的产业集聚区进行承接产业转移，有针对性地在工业集中区和省级以上开发区中设立合作园区，推进城市群对产业转移的承接力度与效能。

（三）带动甘肃和青海经济社会发展的城市群

当前，在我国社会经济迈向高质量发展的新阶段，城市群中心城市的功能作用处于更为突出的位置，放大中心城市的辐射带动作用，优化城市群的城市体系，以此提升所在城市群的综合承载能力。以市场为配置资源主要方式，发挥多方优势，破除行政体制给区域经济发展深入协作带来的障碍，在经济一体化基础上，推进兰（州）白（银）一体化发展，西（宁）海（东）一体化发展，分别形成两个重要的经济增长极作为内聚和外推的动力源，带动甘肃和青海两省的经济社会发展。兰西城市群区域内以及其周边区域拥有丰富的盐湖矿产、有色金属、稀土金属、农副产品资源，且地域组合较好，有利于发展具有区际专业化意义的新能源、有色冶金、化工等高载能产业，建立全国意义的新能源、有



色冶金新材料基地，加快发展以太阳能光伏发电、风电等为主的新能源产业，把兰西城市群建设为甘肃和青海的复合能源基地，进而推动甘肃与青海两省快速发展。

四、推进兰西城市群协同发展的对策措施

从当前兰西城市群发展规划来看，无论甘肃、青海，还是兰州、西宁，省市两级政府对其发展和开发是高度重视的。那么怎样实现兰西城市群城际间的协同发展，做到城市间相互融合，以更低的成本和更高的效率实现双方城市间的共赢发展是政府应该积极落实的核心问题。

（一）兰西城市群协同发展的空间设计层面

1. 积极落实国家战略，编制引领城市群高质量发展的规划。科学制定城市群发展合作规划可以有效指导城市群发展，确定城市群功能定位，明确城市群在全国经济发展中所处的地位。“十四五”期间是城市群实现转型升级高质量发展重要战略机遇期和关键窗口期，应根据群域内各城市地理区位、资源禀赋、经济条件、交通状况和发展潜力加强兰西城市群发展战略、发展规划、城乡规划、土地利用规划等重大战略和规划的衔接协调，因地制宜联合制定兰西城市群基础设施互联互通、产业协作、环境保护、旅游合作、教育培训等专项规划，联合开展重大设施衔接规划、重点地区整合规划和城乡一体化规划等研究和编制工作，编制规划时应强调规划的约束作用，明确各城市在城市群域内的权利和义务。

2. 强化城市间的空间联系，提升城市群整体优势。兰西城市群由于城市数量少、交通网络密度小和区域通达性弱等原因，其空间联系程度远弱于国内发达地域城市群。对于兰西城市群而言不仅要强化两大中心城市的综合实力，加快城市群的基础设施建设和对外开放程度，更要强化区域内大、中、小城市间的空间关联度，协调处理好核心城市与大城市与中小城市的关系，整合城市群内信息、产业、技术、资金等各种要素和资源，提高中小城市间的吸引力，强化对人口及资源的集聚能力，加强城市群各城市管理部门之间的协作，着力形成共同支撑带动兰西城市群发展的空间新格局。

3. 优化基础设施网络体系，强化城市群内外通达性。基础设施是城市群空间联系的载体，其完善性与通达性直接影响制约着城市群空间联系的程度。因此，要充分考虑交通布局与空间结构的联系，全面推进跨市基础设施互联互通和公共服务均等化发展，优化城市群交通网络和信息网络，全面提升城市群内部各城市间空间联系水平和对外联络程度。一要完善升级交通网络。加强综合交通运输体系建设，打通各市域间的“断头路”，构建由高速铁路、城际铁路和普通铁路组成的铁路网络和以高速公路为主的快速干道网络，完成现有铁路干线的升级，新建城市群内部快速联络线，加快中心城市轨道交通建设，形成对外交通快速、对内交通便捷、主要城镇全部联通的一体化交通网络，从而改善和增强兰西城市群空间联系。二要改造提升信息网络。以兰州、西宁为核心，运用大数据、云计算等先进科技手段助力区域合作，推进兰西城市群数据信息交易，促进数据信息基础设施互联互通，促进信息要素在兰西城市群的流动性；同时，要积极推进各项信息传输部门的业务融合，推动数据信息交易有序开展，推进兰西城



市群信息网络一体化，从而加强城市群的空间联系。

（二）兰西城市群协同发展的区域功能层面

1. 提升中心城市核心功能，培育城市群内生动力。城市群作为城市集群的反映，在其发展阶段中一定要有中心城市作为支撑。兰州、西宁虽然在兰西城市群中具有绝对优势，但其辐射带动作用很有限。长期的不均衡发展使得中心城市首位度过高，其他城市仍然规模小、实力弱，与城市群内的核心城市落差较大，辐射带动能力较差。因此，在兰西城市群发展过程中，在完善中心城市核心功能的同时，也要培育区域内生动力，使中小城市作为区域经济网络节点密切联系中心城市与广大腹地，形成布局合理、分工合作和功能互补的有机整体。

2. 打造宜居高效的城镇乡村，促进城市群城乡一体化发展。兰西城市群规划建设中应坚持城乡统筹、均衡发展、宜居宜业，进一步明确城乡功能定位，优化调整城乡空间格局。坚持集约的用地方式，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，推动由单一粗放的利用方式向高效复合的利用方式转变。城镇地区，应加强城市设计，塑造城市特色，保护历史文化，提升城市建设品位、细化服务管理；乡村地区，应加快基础设施建设和公共事业发展，实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，有序带动农业转移人口城镇化，使城乡居民能够共享高质量的现代生活。

（三）兰西城市群协同发展的产业结构层面

1. 调整优化产业结构，构建产业协作平台。兰西城市群各城市应充分发挥市场的决定性作用，打破行政区划的局限，遵循产

业结构与空间结构互动转换的经济规律，发挥各自的比较优势行业，促使产业结构向更高层次迈进，提升兰西城市群体的产业竞争力。一是加强对城市群整体产业发展的引导，把构建现代产业体系作为核心支撑，加快形成实体经济、现代金融、人力资源、科技创新协同发展的产业体系，引导核心城市不具优势的产业向外围地区转移，避免出现产业同构、低效率重复建设的情况，同时要促进高技术产业链向中小城市延伸，提高中小城市的产业承接能力。二是城市群市域间共享项目信息，共同举办招商推介活动，打造双向承接产业转移平台，以联合出资、项目合作、资源互补、技术支持等多种方式共建跨区域产业园区。三是充分发挥行业各协会与商会的桥梁作用，搭建城市群产业协作平台，推进建设产业园区等各种形式的跨区域合作。

2. 加强产业分工协作，促进城市群内要素流动。兰西城市群应在今后的发展过程中，从增强产业链条和产业专业化两个角度方面出发，将各城市的产业在群内区域范围内进行适当转移，加强各城市间的产业协作性，在生产、制造、批发、零售等环节增强技术、资本、信息以及人才等要素的流动性，促进产业的空间集聚与扩散，提高兰西城市群空间联系水平，形成一批协同创新、合作共赢的产业集群，积极推进国家和省级产城融合示范区建设。

（四）兰西城市群协同发展的环境机制层面

1. 抢抓区域发展机遇，大力提升对外开放水平。在新一轮西部大开发的时代机遇下，发展内涵与方式均已改变，兰西城市群应立足于自身特色与优势，积极提升在国家层面的战略地位及作用，从而实现在西部地区乃至国家层面的后发崛起。要深化兰西城市群与西部关中平原、成渝等城市群合作，共同打造飞地园区，



积极承接科技创新成果转移；以交通、旅游、扶贫、生态为重点，加强与宁夏沿黄城市群、关中平原城市群、成渝城市群间能源资源开发转化方面的交流合作，积极推进文化、教育、旅游、交通等合作开发。

2. 建立跨区协调的合作机制，提高区域协调治理力度。一是打破地域限制，建立跨区协作机构。加强兰西城市群内部合作的顶层设计，打破行政区划分割，通过政府职能转变和行政机构改革，成立兰西一体化办公协作机构，建立城市群城市联席会议制度。二是发挥智库优势，为城市群各级部门提供智力支撑。围绕兰西城市群高质量发展定位，着眼打造党委政府充分信任和高度资政的专业智库，集聚甘肃、青海两省优势力量，汇聚优秀专家，组建兰西城市群智库机构，加大对兰西城市群建设发展的研究力度，开展深层次研究和动态评估，提供高水平研究报告与对策措施，供党委、政府决策参考。

（五）兰西城市群协同发展的生态安全层面

1. 共建良好的生态环境，保障区域可持续发展。兰西城市群地处西北第一阶梯地形向第二阶梯地形的过渡带，承担着维护国家生态安全的重大责任，在生态环境问题上存在上下游休戚与共的利益关系。因此，生态环境建设必须从流域整体角度出发，坚持保护与治理并重的原则，在城镇化、工业化、城市建设等方面实现生态共建。在城镇化进程中，建立健全推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式。在工业化发展过程中，全面融入生态文明理念，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的

干扰和损害,推动形成绿色低碳的生活方式和城镇建设运营模式。

2. 联合实施黄河上游生态治理,完成区域生态发展目标。为实现流域生态资源外部性的合作治理,要积极强化政府、市场和社会等多方利益主体的协同作用。通过在全流域范围内建立政府间的联动治理协调机制,促进行政区之间的合作。积极鼓励社会民众参与,健全流域环境保护群众监督、诉讼机制,将流域生态资源的公共物品属性转化为公共权利义务,综合运用多种手段,完善公共参与治理机制,共同建设黄河上游的生态环境。

参考文献:

[1] 习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20).

[2] 李博雅,肖金成,马燕坤.城市群协同发展与城市间合作研究[J].经济研究参考,2020(04).

[3] 段艳.新时代城市群的创新之路[J].人民论坛,2019(06).

“都会城市、精致兰州”建设研究

房先平 李 健 杨巧燕 *

摘 要:

本文总结了“都会城市、精致兰州”第一阶段的进展情况,分析了存在的问题,认为下一步需要解决人文特色以人为本的强化、精致城市建设内涵的深化、城市基础设施短板的补足、城市管理精细化程度的提高等问题;根据当今推进黄河流域生态治理和高质量发展、新时代推进西部大开发形成新格局的总体形势,提出了下一步“都会城市、精致兰州”建设的对策建议。

关键词:

都会城市 精致兰州 建设

近年来,兰州确立了“都会城市、精致兰州”的发展新定位,坚持以建设现代化中心城市为目标,认真践行新发展理念,按照高质量发展要求,从统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局出发,突出城市发展价值导向,全面提升城市内

* 房先平,哲学学士,兰州市社会科学院经济所副研究员,主要研究方向为区域经济发展、社会建设。

李健,兰州市社会科学院社会所副编审,主要研究方向为城市社会学。

杨巧燕,法学硕士,兰州市社会科学院社会所副研究员,主要研究方向为政治社会学。

涵品质，取得了明显成效。对“都会城市、精致兰州”建设进行多方位的研究，总结前一段工作的经验不足，对下一步深入开展“都会城市、精致兰州”建设、推动兰州高质量发展具有重要意义。

一、“都会城市，精致兰州”建设进展情况

（一）实施规划分类编制，规划引领发展作用初步显现

坚持规划引领和传承创新的理念，加快推进各类规划编制、实施，构建和形成了以总体规划、分区规划、控制性详细规划为核心，专项规划为重要支撑的法定规划体系，规划引领发展作用初步显现。中心城区四区、各部门也依据职能分工，制定实施方案和《工作要点》，确保精致兰州建设工作按照预定目标、步骤、时限稳步推进。

（二）突出民生项目，精品工程建设取得实效

坚持把完善城市基础功能与建设“精致兰州”相结合，突出民生项目，集中有限的财力物力，优选建设了一批精致、亮点工程，在景观建设、全市域绿化、基础服务设施建设方面成效显著。大力实施精致小区和精致市政工程创建，完成20个精致物业小区的打造，开工棚户区改造新建项目15个、13296户。完成40处老旧楼院整体改造、245部老旧小区电梯加装。实施20条背街小巷提升改造及151条道路线廊建设、线缆入地工作，清理145.7千米架空废弃线缆。补齐基础设施短板。扎实做好疏解道路打通、道路安全供电安全隐患排查等工作。多条道路方案设计或优化完



成。城市主干道恢复工程完成东岗立交至柳家营什字段施工，启动粪便无害化处理项目规划设计。文旅基础设施及产品建设工作进展顺利。完成兰州创意文化产业园区一、二期建设，入驻企业 175 家，初步形成动漫影视制作、工业设计咨询、文化演艺 3 大产业为主导的产业体系。旅游厕所、精品旅游线路、游客集散服务中心、文创旅游商品开发工作取得进展，满足了游客多方面的需求。

（三）坚持“绣花”理念，城市精细化管理深入拓展

以精细化管理打造精致城市，提升群众满意度。按照问题导向，城市精细化管理进一步实现由主次干道向背街小巷延伸、中心城区向城乡结合部拓展。发挥市民城市管理监督员的“啄木鸟”作用，治理不文明现象；利用现代科技手段，让治污更加全面、科学和细致。提升改造南关民族风味一条街等精品夜市，评选出 10 个兰州名小吃店、50 个旅游餐饮名店。开展餐饮服务行业专项整治行动，市场环境持续净化。加强日常清洁管护工作，使城市更清洁。城市管理服务越来越主动便捷智慧。推动简政放权，依托数字化平台和智慧城市技术，实施服务承诺“四办四清单”管理制度，用“加减乘除”深化“放管服”改革，让群众办事“最多跑一次”，优化了营商环境，激活了市场主体活力。全面开展和推进“互联网+政务服务”工作，市级政务服务事项网上可办率达 96.77%。设立帮办代办窗口，加快推进“全流程服务”，解决“办事不方便”问题。

（四）聚焦重点内容，交通快捷保障服务能力明显提升

根据“提升城市品质，打造精致兰州”行动方案要求，全市深入实施公交优先发展战略，加快公共交通基础设施建设，加快

地铁和地面公交接驳换乘，深入推进交通运营“互联网+”监管模式，交通快捷保障服务能力明显提升。深入开展交通运输综合整治提升行动，持续整治城市公交、城乡公交、巡游出租等交通运输9大窗口领域存在的突出问题。加强共享单车的规范管理，加大对“黑车”整治力度。深入推进公交集团CIS企业形象品牌打造，公共交通服务能力不断提升。

（五）深入推进全国文明城市创建，社会文明程度不断提高

扎实深入推进全国文明城市创建工作，社会文明程度不断提高。广泛开展主题宣传教育，深化公民思想道德建设。结合文明单位、文明校园、文明村镇等创建活动，不断深化社会主义核心价值观的培育践行。持续开展创建全国文明城市“十大提升”行动和“一月一主题”整治活动，广泛开展兰州好人、道德模范、最美乡贤、新时代兰州好少年选树宣传，弘扬正能量，使“好人有好报”的价值导向更加深入人心。健全完善激励诚信、惩戒失信的长效机制，深入开展“诚信做产品”“百城万店讲诚信”“3.15”消费者权益日等各具特色的诚信教育实践活动，培育诚实守信的社会风尚。坚持以民生为中心创建全国文明城市。立足民生，高起点谋划多项实施方案，把创建活动贯穿到城市建设、管理、发展各方面，不断完善市、区、街道、社区、楼院分级负责的创建文明城市网格化管理体制，切实提升创建工作规范化、精细化水平。食品安全、诚信建设成绩突出。深入推进新时代文明实践中心建设。高质量推进新时代文明实践中心建设试点工作。实现了文明实践中心、所、站志愿服务队伍的全覆盖。持续推进“四大文明行动”，移风易俗，倡导乡风文明助推美丽乡村建设。充分发挥各部门、单位和行业的特色优势，开展“脱贫攻坚”等



多项新时代文明实践志愿服务活动。扎实推进未成年人思想道德建设工作。广泛开展“小手拉大手”，“扣好人生第一粒扣子”等教育实践活动。加强学校、家庭、社区“三结合”教育网络建设，深化未成年人心理健康辅导工作，不断提高疏导工作水平。

（六）强化上游担当，推动黄河兰州段生态保护和高质量发展

强化上游担当，落实上游责任。时刻牢记总书记重要嘱托，精心做好谋划部署，统筹推进河道整治、堤防建设、生态修复、土壤污染治理修复、农村面源污染治理等重大生态工程，实现了“一河净水送下游”和兰州区域生态质量的改善。全力推进生态绿化。深入开展大规模国土绿化行动，绿化覆盖率达到 36.77%。精心做好黄河文章。通过景观亮化、步道建设、免费开放的文化体育服务设施投放，精心打造马拉松公园等滨河主题公园，全面展现黄河之滨的独特魅力；推进黄河楼、华夏人文始祖园、兰州老街等组团发展，常态化举办音乐惠民展演活动，积极打造“夜游黄河”旅游品牌，不断擦亮“黄河之滨也很美”的城市新名片，努力把黄河兰州段打造成为“造福人民的幸福河”、黄河上游生态保护先行区和高质量发展示范区。促进产业转型升级和动能转化，推进高质量发展。积极调整产业结构、发展绿色经济，努力推动经济社会发展和生态环境保护协同共进；大力培育现代产业新体系，石油化工、装备制造等制造业领域产业集聚集群发展势头好，石化装备、新能源装备、军工装备、生物制品、重离子辐射应用等产业竞争力不断提升，生物产业在部分领域关键核心技术达到国际先进水平；商务领域加快推进供给侧结构性改革，新型业态、新型模式、外向型经济取得显著成效，全市第三产业呈现“量增

质升”的态势，成为促进国民经济发展的中坚力量。

二、“都会城市、精致兰州”建设存在的不足

（一）人文特色、以人为本还需进一步强化

前一阶段“都会城市、精致兰州”的建设，在城市颜值和硬件的提升上下的功夫较多，对软件方面如文化、精神滋养、地方特色、城市个性塑造等涉及得较少，城市建设少了对兰州历史文化、兰州城市个性的传承和打造。虽然城市公共服务设施建起来了，但长期以来只重视建筑、环境、交通、产业等因素而忽视人这个中心，导致“城市治理缺项”问题依然存在，优质的公共服务依然紧缺，直接影响居民生活质量和群众满意度的提升。

（二）精致城市建设的内涵有待进一步深化

城市空间、规模、产业的统筹不够精细，以前发展中前瞻性、精细化不够，造成今天弥补起来更费力，甚至无以补救。兰州新区和榆中生态创新城等新发展区要及早贯穿精致建设的理念，土地集约利用有待加强。产业高质量发展和产城融合仍需强化，战略性新兴产业发展还需加快，传统产业的绿色化信息化智能化改造也需加力；产城融合不够，企业和生活区相隔太远，使居民工作生活转换要占用很多时间和精力，并且造成城市交通拥堵，需进一步强化以产促城、以城促产。



（三）城市基础设施建设依然有短板

城市基础设施短板较多，配套功能不完善、不达标，特别是城区管网老化严重，老旧楼院、老旧城区、城乡结合部、背街小巷改造任务艰巨，垃圾分类终端处理设施不足，交通拥堵、停车场严重不足等等，与广大群众对美好城市生活的向往不相适应。绿化建设用地紧张，尤其是老旧城区进行新建、扩建公园、游园的用地空间有限。公共服务设施欠账较多，儿童公园、科技活动场所长期缺位对引留年轻人才是硬伤。建设资金筹措亟待加强。

（四）城市管理的精细化程度还有待提高

精致的城市需要精细化的管理，从细节入手才能做好、做到位。目前兰州城市管理中，有些细节问题虽然很小，却和市民的生活密切相关，但没有引起相关部门的足够重视，更谈不上精细化管理；个别单位简单将常规工作冠以“精致”名义，与“精致”标准要求存在较大差距；个别新建项目，仍然不够精致、精细，存在短期行为。智慧城市建设等对促进城市精细化管理推动大，但投入不足影响其作用发挥。

三、对策建议

（一）高起点规划设计城市未来发展

1. 充分发挥价值引领作用，做好兰州发展的顶层设计。“都会城市、精致兰州”是新时期兰州建设“现代化中心城市”发展

战略的新定位。它不是一个简单的标语口号，而是当前和今后兰州各项工作的价值指针。梳理兰州面临的战略机遇，结合都会城市建设的现状，建议这样设计兰州未来愿景：一是主动融入、服从服务黄河流域生态保护和高质量发展战略，把兰州规划建设成为黄河上游国家中心城市，打造黄河流域生态保护和高质量发展的先行示范区。二是围绕发挥兰西城市群龙头作用这条主线，进一步把兰州建设成为兰西城市群核心城市。三是紧抓新时代推进西部大开发机遇，加快建设内陆开放高地，把兰州建设成为西部开放都市。

2. 把“都会城市、精致兰州”新发展定位写入兰州市第一版国土空间总体规划。正在编制的兰州市第一版国土空间总体规划，要对标现代化中心城市的建设目标，在规划阶段就要把“都会城市、精致城市”的理念贯穿其中，促进“都会城市、精致兰州”建设下一步的深入推进。要注重规划战略留白，为暂不具备实施条件的交通、生态、公共服务留足发展空间。在新发展区的各组团之间，为绿地、树荫、湖泊等城市生态空间和发展区将来的公共服务需求预留足够的空间。

3. 把精致兰州建设理念融入城市设计中。城市设计是相对微观的，相比城市规划更容易融入“都会城市、精致兰州”的建设理念。有四个方面：一是对兰州新区、榆中生态创新城等新发展区，统筹考虑居住、产业、生态、公共服务作出以人为本、体现精细理念的城市设计。二是结合旧城改造和城市更新，对全市纳入更新范围的所有区域，组织开展城市设计。三是挖掘兰州城市历史文化资源丰富的优势，实施重要街区城市设计，着力打造一批既精致又特色鲜明的历史文化街区。四是注重优化拓展公共生活空间设计，为丰富居民的文化娱乐、休闲旅游生活，提高城市



品质，营造宜居环境提供支撑。

（二）不断完善城市空间布局和功能

兰州未来作为现代化中心城市要比省会城市肩负更大的作用和使命。要通过正在实施的“一心两翼”空间发展战略，全面优化城市发展布局，实现兰州城市功能的跃升，进一步提升中心城市的辐射带动能级。通过加强榆中生态新城和兰州新区的综合服务能力建设和宜居环境建设，将两个外围新城打造成为兰州未来新增城市人口的主要承载地和服务中心，进一步提升人口聚集能力。在“做实两翼”的前提下，大力推进中心城区的更新提升，加快沿黄河空间对外交往和文化服务的功能体系建设，突出功能完善，主要着力打造政治文化中心和以商贸金融为重点的现代服务业中心，提升公共服务水平和城市空间品质，以发展现代服务业为主，繁荣城市经济。最终实现主城区功能强化疏解和人口、产业向新发展区转移，构建各区县和“三区”错位互补发展，多级支撑的“大兰州”发展格局。

（三）大力推动产业高质量发展

产业是城市发展的根本支撑和重要引擎。牢牢抓住产业发展这个核心，坚持走以产兴城、以城带产、产城融合的发展路子，不断优化城市产业结构，加快构建现代产业体系，为城市高质量发展奠定坚实基础。

1. 优选产业推动发展。以兰州新区、兰州高新区、兰州经济区为重点，依托兰白科技创新改革试验区和兰州白银国家自主创新示范区，强化产业分工协作，通过绿色化改造，推动石油化工、有色冶金等传统产业绿色转型升级；以创新驱动为导向，做大做

强高端装备制造、新材料、生物医药等特色优势产业；加快培育军民融合、航空航天、新一代信息技术、核技术、新能源等新兴支柱产业。在服务业方面，大力发展金融、物流、科技服务等生产性服务业，强化文化旅游、商贸物流、电子商务、总部经济、会展经济、金融服务、共享经济等现代服务业发展。积极发展中医养生保健、中医医疗、中医药健康养老等服务业。坚持把生态产业作为发力重点，大力发展循环农业、清洁能源、文化旅游、数据信息等十大生态产业，全力构建生态产业体系，推动绿色发展崛起。

2. 促进产业基础高级化和产业链现代化。推动现代石化制造、航空航天装备、电子制造业等产业实现集群发展。加快兰州新区精细化工园区建设，大力发展高端化工产业集群、精细化工材料集群和中间体集群；做大做强生物医药、新材料、节能环保、现代农业产业，大力发展通道物流、文化旅游、清洁能源、军民融合等优势潜力产业；大力发展以电子商务、网上教育、网络医疗、网络游戏、网络金融等为重点的数字产业；推进传统产业改造提升，推动钢铁、铝加工、碳素、铁合金、建材等传统产业智能、绿色、技术改造，加快与互联网的深度融合，激发传统产业新活力，实现新旧动能转换。

（四）全面提升城市内涵价值和品质

1. 实施城市品质提升计划。大力提升城市品位。主城区通过推进城市有机更新，提升公共服务水平和城市空间品质；兰州新区和榆中生态创新城注重资源利用，招引优质项目、“四新”经济项目，加快推动关联企业集聚，壮大产业规模，拉长产业链条；打造优良营商环境，不断完善配套，优化服务，努力为各类人才



创造更舒适的生活环境和更便捷的创业环境。改善市民生活品质。要一以贯之增强群众获得感，彰显城市温度。突出精细化管理，切实优化城市的“调节系统”。高质量推进老旧小区标准化改造，努力做到小区改造一次、百姓永久受益。高品质推进社区服务，坚持有为政府和有效市场相结合，发挥好政府的支持和引导作用，引入市场化、信息化、社会化的管理模式，让社区服务更加高效管用。提升兰州的产业品质。兰州制造一定要用更高的技术指标和高质量的产品及服务征服市场，吸引更多人才、资本、技术等高端要素，全力打造一批能够代表“兰州制造”“兰州服务”的知名企业、名牌产品和高水平企业管理者。

2. 建设有特色有个性的兰州。城市是凝固的艺术，一经建成，几十年甚至数百年都难以变动。兰州老城区发展中造成的城市特色的消失很多已经无法挽回。但是城市文化建设完全可以避免“千城一面”，塑造独具特色的兰州城市风貌。要仔细梳理和挖掘兰州独特的文化特征与文化内涵，找准属于自己的文化定位，在主题街区、文化旅游景点建设中打造属于兰州的个性、品位、风格与魅力。建设体现兰州特色的标志性景观，全面增强文化识别性。在城市更新过程中，注重城市自然景观、建筑风貌、公共空间的整体有效梳理，融入特色和个性元素，保持本地历史文化的传承。打造“一本书，一碗面，一条河，一座桥”以外的城市新名片。如“黄河之滨也很美”“兰马”等。在城市新发展区（新区、榆中区）打造特色城市，要在对城市历史和现状的总结和发掘、对城市未来发展的判断和分析基础上，在尊重兰州的历史传统、地域风貌和民族特色的基础上，进行适应时代需要的创造和发展，创造出具有科学性、经济性、艺术性、前瞻性和体现兰州文化内涵的城市设计并付诸建设，让建筑、民居、公园、美食等成为彰

显兰州新发展区城市的特殊魅力的载体。

（五）打造醉美生态环境推动生态和产业融合发展

1. 勇担黄河流域生态保护和治理重担。要深刻学习领会习近平总书记视察兰州时的重要讲话精神，在守护母亲河、建设幸福河的伟大事业中展现兰州担当、作出兰州贡献。要突出抓好重点任务，落实加强生态环境保护、保障黄河长治久安、推进水资源节约集约利用、推动黄河流域高质量发展和保护、传承、弘扬黄河文化等各项任务，在保持黄河水体健康方面先发力、带好头，加快构筑起黄河上游生态屏障。

2. 推进生态治理与文旅休闲养生相结合，建设人民满意的幸福河。贯彻落实绿水青山就是金山银山的生态文明理念，需要精心筹划、精心设计、精心建设。从不断满足人民群众的美好生活愿望出发，持续升级完善百里黄河风情线的功能，建设好读者印象街区、兰州老街黄河楼华夏人文始祖园组团为代表的兰州城市新地标，为市民提供更加丰富的文化活动场所，为来兰宾客提供接触了解兰州多种文化的多样场景。围绕建设西北地区一流文旅康养城市目标，全力打造宜居、宜业、宜养、宜游的城市新面貌。鉴于兰州特殊的地理生态环境和居民旅游休闲场所缺乏的实际，要在守住生态底线的基础上，大力发展休闲旅游、健康养生等产业，推动生态优势向生态经济转化；把生态环境治理与文化旅游休闲养生相结合，着力发展生态文旅康养结合的区域性支柱产业。农村要大力开展生态环境保护治理，积极建设林带林片，营造既有生态保护作用，又兼有旅游休闲养生功能的景点景区，不断提升乡村旅游的层次和品味。



3. 进一步健全全民参与生态环境保护和生态文明建设的机制。

目前兰州市民大多已具备一定的环境保护意识和责任，但人人参与环境保护的渠道还非常狭窄，需要进一步拓宽。要不断健全政府主导、市场推进、公众参与的新机制，强化公众参与主体意识，提高公民参与生态环境保护工作的积极性，让全体市民成为环境保护的监督员；健全群众举报响应责任机制，确保群众监督举报事事有着落，件件有回复，形成环保维权行动的良好反馈机制。拓宽居民参与生态文明建设的渠道。统筹全市经济发展、资源利用、生态保护、文化建设，积极建设国家生态文明建设示范区、县、镇、村，落实创建责任制和生态资源分享机制，实现生态文明共建共享。

（六）高标准提升城市精神文明水平

1. 全面弘扬兰州市民独特的性格特质。兰州在长期的历史形成过程中，兰州市民形成了勤劳勇敢、豁达大度、热情淳朴的性格特点。这些性格特点与中国特色社会主义的价值理念相结合，升华为一种兼收并蓄、开放包容、吃苦耐劳、积极进取的文化内涵，这是兰州发展的宝贵资源，应予以积极发掘和弘扬，使其成为兰州城市魅力展现的重要方面。积极扩大对外人文交往，广泛举办人文形象展示、民俗节会、美食风味展览、民间传统技艺比赛等活动，把兰州市民性格气质融入各类活动之中，与旅游文化相结合，促进兰州对外开放与市民性格气质弘扬相互促进。规范各类道德行为和民俗活动。兰州传统文化中也有一些不适应现代社会发展，与社会主义核心价值观要求相违背的方面，在弘扬优秀传统文化的同时，也要积极抑制一些不健康、不道德，影响兰州形象塑造的消极因素。

2. 结合新的时代条件传承和弘扬好兰州优秀传统文化。必须深入发掘兰州历史文化底蕴，多维度展示弘扬兰州优秀传统文化。一是围绕黄河文化、丝路文化、多民族文化、红色文化、移民文化等文化资源，推动华夏文明传承创新区建设取得新成效。坚持保护优先，推进合理创新运用。在对近 900 处不可移动文物做好保护的基础上，运用多种方式和途径进行展览展示；要对市域内不同历史时期积淀的具有历史文化价值、传统特色风貌、凝聚乡愁的街区、道路、街巷、村镇和建筑等，进行整体保护。深入开展民族交流交融史研究，积极筹建少数民族民俗文化展览园，挖掘民族团结互助历史事实，大力弘扬民族团结精神。二是充分发挥历史文化传承重大设施的展览展示作用，开展已有国有博物馆、“乡村记忆”、非国有博物馆、行业博物馆的提升改造和文物保护利用，推动各博物馆、纪念馆创新举办各类活动、拓宽服务渠道和形式。围绕兰州工业发展历程，将兰州一些遗弃工业企业纳入爱国主义教育示范基地，发挥爱国主义宣教作用的同时留下兰州发展的历史遗迹。三是深入讲好兰州黄河故事，挖掘提炼黄河文化精髓，围绕兰州黄河文化创作一批历史或现实题材、地域特色突出的文艺精品，用优秀的文艺作品滋养人们的精神。挖掘兰州地方史志文献特色，利用电视电影，网络视频、漫画等现代传媒手段，编辑制作各类兰州故事宣传资料，大力弘扬兰州历史文化。充分利用网站和数字云平台，拓宽传播渠道，打造黄河文化国际交流合作平台，推动黄河文化传播。

（七）高水平提升公共服务保障能力

1. 坚持把公共服务放在城市发展的优先地位。在编制城市发展规划中，要优先考虑公共服务的功能、规模、服务半径，合理



布局义务教育、医疗卫生、健身休闲、消防、殡葬、公交等公共服务设施，对一些发展需求弹性大的公共服务设施应预留一定的延展空间，增强公共服务的韧性。优先保障要素供给。要在土地供应、项目计划、基础资源保障等方面优先考虑公共服务发展的需要，防止商业开发用地挤占公共服务发展空间。在项目建设安排中，充分考虑公共服务类项目建设需求，优先安排公共服务类项目建设。对商业开发项目，要强化公共服务的刚性配套约束，确保商业开发项目功能齐全。健全公共服务经费优先保障机制。在编制财政预算时，优先考虑公共服务发展需要，保障公共服务经费需求。

2. 推进基本公共服务均等化。一是办好人民满意教育。积极推动免费教育向学前和高中阶段延伸，继续推进义务教育优质均衡发展，健全教师交流制度和生源划片入校制度，鼓励高中教育特色多元化发展。健全外来人口子女接受义务教育制度，确保常住居民都能享受到义务教育的权利。继续推进职业教育，高等教育发展，创新教育理念和方式方法，提高教育质量。二是全面深化医疗保障制度改革，推进医疗保障服务标准化规范化，完善分级诊疗和基层医师医疗保障签约服务制度，推进医疗保障一站式服务，强化公立医院规范管理，健全诊疗费和药品价格监测与控制机制，确保居民看病支出保持在一定水平。要继续强化公共卫生管理，健全公共卫生应急预防机制，防止重大传染病扩散蔓延，避免各类疫情发生。三是完善社会保障体系，适度提高基本医疗保障待遇，适度扩大医疗保障支出范围，将门诊诊疗费，更多处方药费纳入医疗保障范围。健全基本医疗保障与商业保险的衔接机制，发挥商业保险在大病、慢性病医疗中的重要补充作用。落实职工基础养老金全国统筹政策，确保退休职工养老金与居民收

人同步提高。完善社会救助体系，加大城乡困难人员托底保障力度。四是建立健全住房保障体系。坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，加快建立多主体供给，多渠道保障，租购并举的住房制度，实现全市居民住有所居的愿望。

（八）推进城市治理体系和治理能力现代化

提高城市管理水平，推进城市治理体系和治理能力现代化，是一项长期的战略任务，也是精致兰州建设的重要内容。

1. 坚持以人为本，做好城市治理工作。新时代兰州城市治理必须让“人”这个最重要的因素，重新回到城市治理的中心位置来。要从“管制型”转变为“服务型”，从“网格化管理”转为“网格化服务”，满足兰州市民的个性化需求。把依法治理与人性化管理相结合，推行宽严相济的人性化执法。建立健全社会组织有效参与社会治理的制度体系，创造公开、公平、透明的社会参与竞争环境；通过利用现代科技手段，搭建社会公众参与社会治理的互动平台和新渠道。积极动员公众作为志愿者参与治理，共享治理成果，形成社会自治与社会志愿服务有机结合、多元共享、良性互动的城市治理新模式。

2. 进一步精细化城市治理体系。创新城市管理模式。要进一步细化城市网格化管理和服务，升级街长制，增强街长的综合处置能力。不断升级社区网格化管理信息平台，健全相关部门与社区、街道和居民的有机衔接，强化政府与居民的常态化互动。做好决策启动、公众参与、专家论证、风险评估等工作，强化决策法定程序的刚性约束。规范执法行为，开展行政执法重点领域专项检查，进一步修改完善行政裁量权基准制度。要加强对执法行为的监督，坚决阻断执法者的寻租漏洞，杜绝以获取利益为目的



的执法行为。要坚持亮证执法，健全执法行为投诉处理机制，杜绝简单粗暴执法、人情执法，选择性执法等不良行为。要全面加强执法队伍建设，强化教育培训，构建公正廉明的执法队伍。推进城市管理的科学化，强化政府咨询团队和智库建设，在借鉴先进管理方式和经验的基础上，通过对城市管理模式的研究探讨，不断创新城市管理模式。

3. 加强智慧化城市建设。新时代的社会治理要不断提高智慧化、便捷化、精细化管理和服务的水平。坚持运用现代科技优势与调动多元主体相融合，在拓宽市民、社会组织参与渠道、创新参与方式、搭建参与平台上下功夫，有效提升城市治理社会化现代化水平。充分发挥兰州三维数字社会服务管理平台的作用，破解政府数据开放不到位问题，实现城市信息的互联互通、资源共享；进一步完善综合性政务服务平台，使政府管理事项网上一站式办理更加便捷，实现群众只跑一次腿。全面落实信息公开制度。除涉密信息外，对群众关心的涉及企业、个人利益的信息要做到及时全程公开。健全新闻发布会制度，确保人民群众的知情权落到实处。要积极设立城市信息化管理机构，强化数字化智慧化城市建设各项任务的落实，统一制定全市信息化管理的政策和举措，对全市重点领域，各个单位信息化管理提供政策指导。要在全市党政机关、企事业单位增设信息化管理岗位，指定专人负责本单位信息化管理工作。加强各类专门技术人才的储备，努力打造一支适应现代城市管理的信息化队伍。

4. 加强城市安全和风险防范管理能力。从处置各类突发事件出发，完善细化各类应急预案，确保相关各方面应急响应机制高效通畅，处置方式快速有效，相关配合对接无缝，相关保障周到有力。健全应急物资储备体系，将相关企业、事业单位仓库纳入

应急物资储备体系，打造综合性与专业化相补充、常态化经营与应急储备相结合的应急物资储备体系。设立并保持适宜的应急物资储备基金，保持物资储备及时采购、常换常新。提高安全防范意识。强化全社会安全教育，印发市民突发事件安全防范手册，提高全民安全防范意识。加强应对突发事件安全演练，提高全民防范处置能力。要继续强化专业应急管理队伍建设，完善应急装备和技术储备，确保在安全事件发生时起到核心作用；健全常态化的应急志愿者队伍建设，强化志愿者专业培训，确保在安全事件发生时成为专业应急队伍的必要补充。

参考文献：

[1] 兰州市人民政府办公室.“提升城市品质、打造精致兰州”三年行动方案[Z].兰州:兰州市政府办公室,2019-02-22.

[2] 张海波.以精致城市建设推动城市高质量特色发展[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645115379348380084&wfr=spider&for=pc>
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645115379348380084&wfr=spider&for=pc>

[3] 丁冬青.扬州市精致城市建设探析[EB/OL].https://www.sohu.com/a/226738761_99981013.

[4] 关于践行五大理念打造精致城市的行动方案[Z].常熟:常熟市政府,2016.

B. 21

兰州黄河文化旅游发展对策研究

李俊霞 *

摘 要:

兰州黄河文化资源种类繁多,内涵丰富,如何做大做强“黄河”文章,大力发展兰州黄河文化旅游是目前我们面临的重要课题。本文分析了兰州黄河文化旅游发展现状,找出短板,并从科学制定发展规划、加强对黄河文化遗产的研究、培养黄河文化产业集群、加大黄河文化旅游宣传、打造黄河文化旅游品牌等方面提出有针对性的建议对策。

关键词:

兰州 黄河文化 旅游 对策

黄河是中华文明的重要发祥地,黄河文化在中华文明中极具代表性和影响力,是中华民族的根基和灵魂,是我国历史进程的珍贵见证,是各民族人民智慧与文明的结晶。学习领会习近平总书记在甘肃考察重要讲话精神以及在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的指示,贯彻落实省关于“做好黄河文章、建设现代化都会城市”和兰州市关于“做好黄河文化旅游文章,努力打

* 李俊霞,兰州市社会科学院研究员,主要研究方向为文化及文化产业。

造兰州经济社会发展新引擎”的部署要求，推进黄河生态文明建设，加强黄河文化保护传承弘扬，促进全市文旅融合发展，做大做强兰州文化产业，将黄河文化旅游业打造成十大生态产业首位产业，提升兰州知名度、美誉度和城市综合竞争力，推动全市文旅产业高质量发展具有重要意义。

一、兰州黄河文化旅游发展现状分析

兰州是唯一黄河穿城而过的省会城市，因而被誉为“黄河之都”，兰州因河而存、因河而美、因河而盛、因河而名。近年来，兰州市委、市政府高度重视黄河文化旅游资源的挖掘、保护、传承和利用，不断完善和创新黄河文化旅游跨越发展机制，尤其是伴随着“一带一路”倡议、华夏文明传承创新区建设、黄河流域生态保护和高质量发展以及新时代推进西部大开发形成新格局的战略的实施，兰州黄河旅游发展步入黄金发展期，呈现出较快发展态势。

（一）旅游经济发展较快，综合效应逐步显现

“十三五”期间，兰州旅游经济呈现出持续快速、逐年递增的良好发展态势，旅游收入不断增加。据统计，2016—2019年，全市旅游接待人数年均增长22.6%，旅游总收入年均增长28.7%，旅游业已成为全市经济社会发展的重要增长点和第三产业的支柱产业，且兰州旅游产品日益丰富，产品品质和服务水平不断升级，逐步形成了吃、住、行、游、娱、购与体验互动相结合的旅游黄金链条，多种业态多元发展的体系基本建立，兰州作为西北旅游



集散地和目的地的功能日益显现。

（二）文艺精品创作亮点纷呈，黄河文化保护成效显著

近年来，全市围绕黄河文化，挖掘黄河文化时代价值，加强黄河文化题材精品文艺创作，举办了黄河大合唱，参与了沿黄九省非遗联展等重大活动，推出了一大批以“黄河文化”元素为主题的特色文创产品，开展了“黄河之滨也很美——全国画家画兰州”“大河魂——兰州画院美术作品展”等品牌画展赴外巡展，策划组织了黄河文化体验等系列活动，原创歌曲《黄河之滨也很美》在国内外引发反响。另外，黄河文化的研究成效显著。甘肃黄河文化艺术研究院、黄河文化研究会等科研学术团体，在研究、抢救、整理、保护、展览黄河文化遗存，开展艺术品鉴赏咨询，传播黄河文化艺术，组织黄河文化专题研究，促进黄河文化对外交流等方面做了许多工作，产生了许多研究成果。同时，《关于加快推进甘肃省黄河文化保护传承弘扬工作的通知》的印发，标志着兰州黄河文化遗产的系统保护进入了一个崭新的阶段。

（三）节会赛事效应显著，宣传推介、合作交流日趋频繁

多年来，围绕“黄河”做文章，兰州开发具有民族特色、地域特色的“黄河”系列文化活动，打造富有“黄河文化”品牌活动，开展以黄河文化为主题的群众文化活动，举办“黄河颂”系列文化活动，水车文化旅游节、中国秦腔艺术节、兰州国际马拉松赛、兰州黄河文化旅游节、“黄河情”全国小戏小品交流演出季、黄河之滨音乐节以及兰州什川梨花节、兰州桃花旅游节等富有地方特色的旅游节会精彩纷呈，其中2019年成功举办了“黄河之滨音乐节”、“把兰州唱给你听”民谣路演、“趣徒步悦兰州”百

公里徒步、“黄河风情、精致兰州”摄影大赛等文体活动 135 场，社会影响力不断扩大。同时在北京、广州、俄罗斯奔萨、首尔等地举办文化旅游推介会，设立兰州文化旅游推广联络处。深度参加深圳文博会、敦煌文博会、厦门文博会等，目前，兰州已与国内 18 个旅游城市建立了协作关系，加强了与中国西部旅游城市组织的广泛合作，加大了与省内地市州旅游城市的资源整合力度，合作交流日益频繁。

（四）重大项目建设顺利推进，基础设施建设明显改善

据统计，2019 年，全市确定重点文化旅游产业项目 76 个，其中续建项目 56 个、新建项目 20 个，已完成投资 49.9 亿元。其中沿黄打造的兰州树屏丹霞一期、河口古镇、晴望川民俗文化村、老家浪街乡村旅游小镇、黄河楼、简牍博物馆、奥体中心、青城古镇、什川古梨园景区等辐射带动作用大、示范引领功能强的标杆性重大项目进展顺利。同时，现有的基础设施不断完善，其中黄河风情线大景区重点实施了游览步道维修改造、河道健身步道贯通项目以及沿黄河马拉松公园等 9 大公园提升改造，投资 1.18 亿实施了景观照明、休憩服务、生态恢复、绿化美化等工程，极大提升了兰州黄河文化旅游的档次和服务水平。

（五）文化旅游行业规模不断扩大，旅游接待能力日益提高

近年来，兰州市文化旅游企业稳步发展，旅游接待能力日益提高，行业规模不断扩大。据资料统计，2019 年兰州市拥有景区景点 64 处、旅行社 268 家、星级饭店 44 家，其中五星级 1 家、四星级 12 家，标准床位共计 2 万余张；国家自然保护区 1 处、国家森林公园 4 处、省级森林公园 4 处；A 级旅游景区 29 处，其中 4A



级 7 家。建成省级旅游示范村 17 个、市级旅游示范镇 12 个、市级旅游示范村 38 个、星级农家乐 1900 户，开辟精品线路 15 条，文化旅游从业人员 72841 人，导游 6560 名，兰州旅游接待能力不断得到提高。

二、制约兰州黄河文化旅游发展的主要因素

目前，兰州对于黄河文化资源研究、挖掘、保护、利用、营销不足，尤其对黄河文化资源的深度挖掘、产业链开发、品牌打造、创新发展不够，总体上看，兰州黄河文化产业和旅游产业仍处于培育、探索、发展的初级阶段，兰州丰富的黄河文化资源优势尚未转化成竞争优势和产业优势。制约兰州全域旅游发展的因素主要有：

（一）发展思路滞后，黄河文化旅游开发利用程度不高

兰州黄河文化旅游资源类型多、分布广，自然景观与人文景观特色鲜明，文化底蕴丰厚，但长期以来，兰州黄河文化旅游发展缺乏系统性、整体性的保护和开发利用，过分依赖于资源性开发，发展思路滞后、发展模式单一、资源有效整合不足，旅游项目分散，基本都是各自为政，产业链短，旅游开发模式仍以沿黄城市的水面游览以及古城古镇、博物馆、纪念馆等游览参观为主，“门票经济”突出，难以形成旅游发展合力，影响了资源利用效益，制约了兰州黄河文化保护和全域旅游发展。另外，兰州的渡口文化、边关文化、水车文化、铁桥文化、皮筏文化等构成了内涵丰富、特色鲜明、元素多样的兰州黄河文化的内涵。但我们对

其承载的精神内涵、文化价值挖掘和利用不足，缺乏沉浸式体验新业态和高品质的产品和服务，体现在文化遗产展示水平不高，活化利用形式和途径单一，传承载体和传播渠道有限，难以满足兰州黄河文化旅游市场日趋多层次、多样化的需求。

（二）企业竞争力较弱，促进产业发展后劲不足

总的看来，兰州文化旅游企业综合竞争力不强，龙头企业少，对相关产业带动力较弱，主要景区和核心景区吸引力不强，尤其是5A级景区尚属空白，兰州文化旅游企业的规模化、集团化、综合化经营程度低，缺乏国内外知名的有实力、有影响力的网络科技和创意设计企业，旅游规模经济不显著，在全国文化旅游市场上所占份额较低。另外，兰州旅游经营管理方式粗放式，经营业务单一，对丰厚文化资源的开发只停留在低层次的开发阶段，深度开发滞后，产业链短，关联度不高，旅游业的各部分之间只是一种松散的结合和简单的数量叠加，产业组织化程度不高，缺乏有效的资源整合手段，与资源禀赋和现有条件相适应的旅游经济体系尚未形成。

（三）黄河文化与旅游的深度融合不足，缺乏品牌

黄河流域文化资源博大精深、丰富浩瀚丰富，但整体上看，兰州黄文化与旅游融合度不够、互动性不足、综合开发水平不高。尤其是黄河文化和农业、工业、体育、医药、养生等其他产业深度融合相对比较薄弱，产业结构较单一，旅游产业链短，兰州黄河文化与旅游的融合更多体现在与水、岸、山、景区的融合，黄河文旅产品和服务基本上还处于简单融合、模仿的阶段，缺乏对现代元素、创意设计等内容的应用，黄河文化旅游体验项目单调，



缺乏新意，旅游产业由“小旅游”向“大旅游”转型不够。此外，品牌创建力度不强。兰州黄河文化旅游品牌的地位与所拥有的丰富文化资源极不相称，品牌打造不足，缺乏特色产品、主导产品和精品产品，缺少国家级的文化品牌和文旅产品，品牌的影响力和知名度不高，且层次较低，缺乏市场竞争力。

（四）营销力度不足，效果不明显

就目前来看，兰州黄河文化旅游无论是从宣传的广度还是深度上与全国其他发达地区相比仍有较大的差距，其原因是旅游市场宣传促销力度不足，与中央、省级和主流媒体深度合作不足，电视、广播、报刊、互联网等多渠道立体宣传不够，宣传效果不明显，尤其是综合运用国内外知名网络、电商平台和社交媒体等新媒体不足，特别是利用“两微一端”开展精准化、主题化、差异化、创意化的体验式网络营销活动不足。总之，市场营销的办法不多、力度不够，缺少大手笔、大制作、大范围的营销活动，宣传不到位，效果不明显，社会各界支持、参与兰州黄河文化旅游开发的氛围不浓，成为兰州黄河文化旅游发展的又一大“瓶颈”。

（五）配套设施不够完善，质量不高

近年来，兰州沿黄旅游基础设施得到一定程度的改善，但还远远不能适应兰州沿黄全域旅游快速发展的需要，尤其是配套设施不足，旅游接待设施落后，游客舒适度差，可进入性较差，部分景点周边住宿、餐饮、购物、厕所、环卫、消防、停车场、安全防护等配套设施落后，数量不足、质量不高，缺乏综合性的旅游集散中心和自驾车营地，旅游服务点分布不够合理，景观风貌引导建设不够，旅游咨询体系不完善，旅游体验设施和活动匮乏，

综合服务功能不强，旅游景区无法满足游客的需求，也导致沿黄区域内景点无法形成组合优势，在很大程度上影响了兰州沿黄全域旅游的快速发展。

（六）缺乏协调合作机制，创意产品不足

黄河横跨全国九个省区，时空跨度大，文化遗产遗址众多，各个时期和不同形态的文化遗产资源交错叠加，但是无论是沿黄九省区相关机构和部门，还是省内沿黄各地区及有关单位都缺乏强有力的协调配合和统筹规划，流域内遗产遗址保护的碎片化现象依然存在，部分非物质文化遗产传承活力不足，面临生存发展挑战，黄河文化资源的挖掘、传承、保护、利用缺乏协调衔接机制，不利于形成合力。同时，创意性产品少，具体表现在与人工智能、大数据等相关的新产业、新业态、新模式发展水平不高，产品存在同类化现象，黄河文化特色和价值未能很好凸显，具有竞争性的产品不多，严重制约着兰州黄河流域全域旅游的健康发展。

三、促进兰州黄河文化旅游发展对策

围绕现代化中心城市和“都会城市、精致兰州”建设，坚持以新发展理念为引领，以项目支撑作为核心，以改革创新为动力，以高质量发展为主线，统筹黄河文化资源，做足黄河文章，做大做强黄河文化旅游，推动兰州黄河文化旅游实现创新发展、融合发展、高质量发展，将兰州打造成“一带一路”文化旅游制高点和西部文化旅游发展的标杆城市和模板城市。



（一）高度重视，制定科学规划

按照“政府主导、社会参与、长远规划、明确职责、分步实施、形成合力”的原则，将黄河文化资源挖掘利用与保护工作摆上重要议事日程，切实做好兰州黄河文化资源的研究、挖掘、保护和利用工作，努力做到由政府出面统一领导、统一规划、统一推广。一是深化文化体制改革，不断健全完善兰州黄河文化旅游建设组织领导体系、政策引导体系、人才保障体系、资金扶持体系，充分发挥各级政府在兰州黄河文化旅游发展中的主导地位。二是强化兰州黄河文旅发展顶层设计，系统整合兰州黄河文化资源，高起点、高标准地编制好《兰州黄河文化旅游发展总体规划》，尽快出台《兰州市黄河文化保护传承弘扬规划》，并与兰州文化旅游规划、兰州市经济社会发展的整体规划相协调，保护传承弘扬兰州黄河文化，加快发展黄河文化产业和旅游产业。

（二）加强黄河生态保护治理，实施快进慢游战略

一是加强黄河生态保护、生态修复、河道治理工作。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，坚持生态优先、绿色发展，加快黄河兰州段生态环境再造和环境整治，大力实施河堤绿化、河道疏浚、用水安全、动植物资源保护等工程，努力让黄河之滨更美更优更舒适，真正让黄河成为造福人民的幸福河。二是实施快进慢游战略。加快5G、人工智能、云计算、区块链、物联网等新基建建设力度，构筑顺畅、安全的道路交通系统，重点完善通向沿黄河主要景区景点的交通设施建设，提高兰州市沿黄河各旅游景区、景点的可进入性，同时，结合黄河堤岸改造项目，进一步完善沿黄两岸慢行系统，打造河堤以上游览步

道、河堤以下健身步道两个慢行通道，形成慢行步道循环圈，提升游人观光出行体验，实现从游黄河到逛兰州的转变。重点建设好人行步道、河堤护栏、园林景观、美化亮化等重点项目，加快建设住宿、餐饮、娱乐、购物以及旅游信息网络平台等综合性的旅游服务设施建设，为兰州黄河文化旅游的跨越式发展奠定基础。

（三）加强对黄河文化资源的研究，做好普查工作

一是做好兰州黄河文化资源调查、认定、登记和征集、收藏工作。组建兰州黄河文化资源普查摸底工作领导小组，制定普查工作方案，深入基层对兰州黄河文化遗产遗址的现状开展调查，全面了解掌握兰州黄河文化资源的种类、数量、历史沿革、分布状况、生存环境、保护管理和传承现状和存在的问题，健全兰州黄河文化分级分类保护制度，收集整理《兰州黄河文化遗产名录》，进一步健全兰州黄河文化遗存保护档案数据库，加快推进兰州黄河文化遗产保护工作信息化进程。二是加强对兰州黄河文化的研究。组织兰州各类文化单位、科研机构、大专院校的专家学者对兰州黄河文化遗存的重大理论和实践问题进行深入研究，挖掘兰州黄河文化蕴含的时代价值，加强兰州黄河文化资源的研究、认定工作，编纂《兰州黄河志书》，不断提升黄河兰州文化遗产遗址保护能力、展示水平和传承活力。

（四）创新宣传方式，不断提升黄河文化旅游营销影响力

策划、设计、精炼具有兰州特色和文化内涵、便于传播的文化旅游形象宣传语。充分发挥现有广电、报刊、节会、演出、展会传统营销资源，注重微博、微信、抖音、自媒体等在线新媒体营销，创新宣传方式，开展线上线下、国内国外、淡季旺季，多



角度、立体式、多渠道宣传营销。一是利用广播、电视、报刊、影视剧、互联网等形式，通过设置宣传展板、制作专题片、散发各类宣传资料、发放免费旅游消费券等，建设兰州黄河文化官方网站和数字云平台，开展黄河文化旅游丰富多彩的促销推介活动，讲好黄河故事，弘扬黄河精神，保护传承利用好兰州黄河文化。二是充分利用兰州黄河之滨音乐节、兰州黄河文化旅游节、兰州国际马拉松赛、兰州黄河非遗大展、兰州黄河文化主题美术巡展等等各类赛事节会活动以及群众文化活动，更好地向人们展示黄河文化，吸引国内外文化企业和游客来兰参观、旅游、考察、投资，进一步扩大兰州黄河文化旅游的影响力。

（五）培养黄河文化产业集群，打造黄河文化旅游品牌

一是以百年中山铁桥为龙头，彰显兰州多桥之城的优势，做足“桥文化”文章，打造“桥文化”品牌。举办以桥为主体的展销会、洽谈会、精品展览等活动，策划中山铁桥文化艺术节；制作、宣传、包装一批以中山桥为主的桥产品；创排以话剧《黄河第一桥》为主的文化演艺活动，叫响兰州“桥都”城市文化形象。二是鼓励、支持黄河题材文学艺术创作。以黄河为题材，深度开发创作一批具有兰州特色、民族内涵、时代风貌的影视歌曲、动漫产品、舞台剧目、大型实景演出品牌，叫响“黄河之滨也很美”品牌，尤其是大手笔的策划、创排展现兰州“黄河之都”雄姿的大型实景演出剧目，不断提升兰州城市知名度、美誉度。三是打造标志性品牌工程。以兰州黄河百里风情线为纽带，做好黄河文章，规划建设一批反映黄河文化内涵的主题公园、标志性建筑、专题博物馆和大型文化产业园区，重点建设兰州黄河国家文化公园，使之成为展示黄河文化旅游的标志性工程。四是加大彩陶复

制、黄河奇石、微雕葫芦、黄河水车、特色景观工艺品等旅游品牌的开发力度，重点研发体现黄河文化为主要内容的工艺品、纪念品、土特产等旅游品牌，促使兰州丰富的黄河文化资源优势转化为竞争优势和产业优势。

（六）实施黄河夜间文化旅游综合发展战略，大力发展夜经济

围绕黄河风情线景观带，聚焦夜演、夜景、夜娱、夜宴、夜购、夜宿，着力打造一批“夜金城”生活圈、地标、商圈，做大做强兰州“夜经济”，释放兰州夜间消费的新活力。一是以黄河风情线大景区为核心，按照一点一景观、一处一主题、一段一特色的原则，开发形式多样的夜游黄河项目，真正让黄河两岸成为人们消费的聚集地。二是实施酒（茶）吧一条街、风味美食一条街、特产一条街等提升改造工程，编制并上线《“夜金城”吃货地图》，举办“深夜食堂”主题活动、美食大赛等；加快精品民宿、智慧酒店、青年旅舍、文化主题酒店等新型住宿模式的发展，积极引进国内外知名度假酒店、连锁酒店，不断扩大兰州夜间文化旅游消费规模。三是鼓励兰州沿黄各景点景区与专业演出团队合作，推出具有兰州特色的文化旅游演艺项目，尝试引进国内外知名歌舞剧、音乐剧以及沉浸式戏剧、话剧、声音剧场、多媒体交互体验等新业态夜间演艺项目，打造兰州文化旅游消费新场景。四是打造万达广场、兰州中心等“夜金城”商圈，策划实施兰州购物狂欢夜，加大24小时便利店布局。支持博物馆、科技馆、影剧院、康体中心、画院策划组织一批主题鲜明的“夜金城”文化休闲活动，进一步丰富市民的夜生活，将兰州黄河“夜经济”打造成全市经济社会发展新的增长点。



（七）实施创新驱动，催生黄河文化旅游新模式、新业态

一是充分运用信息技术、网络手段、大数据等现代先进技术手段对传统黄河文化旅游技术改造和设备更新，推进“黄河文化+”和“互联网+”联动发展，创新黄河文化旅游产品的创作、生产、销售和传播方式，重点发展在线动漫游戏、在线教育、网文、音频阅读、远程办公等数字文化产业，提高效率，提高黄河文化旅游产品的附加值，培育新热点，释放新动能，不断提高黄河沿线文化遗产遗址保护能力、展示水平和传承活力，增强兰州黄河文化旅游高质量发展动力。二是适应未来品质旅游、智慧旅游、定制旅游的趋势，大力推动兰州黄河文化与旅游、康养、教育、体育等深度融合，催生新型黄河文化旅游新产品、新模式、新业态，延伸产业链，重点发展以观光研学、休闲娱乐、文化体验、度假康养为导向的全域旅游、夜间旅游、乡村旅游等，不断提升兰州黄河文化旅游的竞争力。

（八）扩大对外交流，进一步加强黄河文化旅游区域合作

充分发挥兰州作为省会城市聚集、辐射带动效应，加强与沿黄城市的交流与协作，构建沿黄文化旅游城市联盟，完善区域文化旅游合作机制，拓展黄河文化旅游高质量发展的广阔空间。一是大力推动兰州黄河文化走出去，大规模地开展文化项目的招商引资活动，吸引国内外有实力的文化旅游企业来兰州落户，参与兰州文化旅游资源综合开发利用。二是推进兰州文化企业跨区域、跨行业、跨景区的合作，广泛开展兰州与省内外、沿黄城市和周边城市之间、丝绸之路经济带沿线地区和城市的交流和深度合作，打造区域旅游共同体，通过设施对接、景点整合、共同促销等渠

道，强化共同标识运用、共同品牌构建、共同理念培育，讲好黄河故事，形成兰州黄河文化旅游全方位合作的新格局，不断推动兰州黄河文化旅游实现转型跨越发展。

参考文献：

- 〔1〕 李俊霞.黄河文化旅游发展路径研究[J].社科纵横,2020(7):30-34.
- 〔2〕 伍策,楠雪.山东济南:增强文化自信 保护传承黄河文化.中国网,2020-01-13.
- 〔3〕 韩晓东.传承弘扬黄河文化 促进兰州高质量发展.兰州文明网,2019-12-17.
- 〔4〕 高翔,王文嘉,黄帆,彭岚嘉.保护、传承和弘扬好黄河文化.人民网-甘肃频道,2020-01-13.
- 〔5〕 兰州市文旅局.兰州市文化旅游产业发展三年攻坚行动方案(2019).

B. 22

兰州旅游品牌建设研究

韩晓东 *

摘 要:

本文在全面分析兰州市旅游品牌发展现状的基础上,分析兰州旅游品牌建设存在的问题,就如何更好地塑造能够体现兰州作为旅游目的地核心价值的旅游品牌,提出对策建议,以期为兰州市旅游业更好地打造品牌提供一些思路,促进兰州市文化旅游业朝着高质量发展的方向发展,早日实现文旅强市的战略目标。

关键词:

旅游品牌 品牌建设

品牌是区域旅游产业发展的动力源泉,是核心竞争力的集中体现。在日趋激烈的市场竞争中,良好的旅游品牌如同一个金字招牌,直接影响到消费者对旅游目的地的选择取舍。因此,要在激烈的市场竞争中取得优势,兰州旅游业必须建设本地特色鲜明的旅游品牌。

* 韩晓东,兰州市社科院文化创意发展中心副主任、助理研究员,主要研究方向为地方经济与文化。

一、兰州旅游品牌建设现状分析

近年来，兰州市紧紧围绕现代化中心城市和“都会城市、精致兰州”建设，着力打造丝绸之路经济带旅游名城、中国西北旅游集散地和国内知名旅游目的地。统筹全域旅游资源，通过建设精品项目，强化基础设施建设，优化旅游服务，全力建设“千里之游、始于兰州”旅游品牌。

（一）成功打造了系列品牌节会

兰州市把节庆活动作为产业融合发展的纽带和互融共赢的载体，成功举办了十七届春节文化庙会、十届黄河文化旅游节、八届中国秦腔艺术节、七届兰州国际鼓文化艺术周暨第八届兰州国际民间艺术周、首届“黄河之滨也很美”音乐节等节会。其中，黄河文化旅游节作为甘肃省的品牌节会，经过十年的创新发展，规模不断升级，内容持续丰富，是“金城兰州”靓丽形象的展示窗口，也是推动沿黄城市交流合作的重要平台。通过系列节会的举办集聚了文化旅游的各方力量，营造了文化旅游之势，促进了旅游业的发展，城市整体形象和品位得到大幅提升。

（二）推出了十条旅游精品线路

围绕黄河丰富的文化旅游资源，兰州市依托独特的资源禀赋和便捷的交通，向消费者设计推出了十条精品线路。

1. 甘青沿黄小环线：兰州—鲁土司衙门—西宁—塔尔寺—贵德黄河湿地—坎布拉国家森林公园—甘加秘境—甘加草原—夏河



拉卜楞寺—临夏八坊十三巷—永靖黄河观景台—刘家峡大坝—兰州

2. 亲子网红小短线：兰州—河口古镇—鲁土司衙门—西宁动物园—青海湖—茶卡盐湖—西宁童梦乐园—兰州

3. 兰西自驾小短线：兰州—河口古镇—民和七里花海—鲁土司衙门—西宁—互助北山国家森林公园—天祝抓喜秀龙草原—兰州

4. 兰州周边黄河山乡游：兰州—什川梨园—青城古镇—水川湿地公园—黄河石林—景泰条山农场—永泰龟城—天祝抓喜秀龙草原—兰州

5. 兰州黄河文化研学游：兰州—甘肃省博物馆—金城关非物质文化展馆—微雕葫芦体验—景泰黄河石林—八路军办事处—会宁会师楼长征景苑(爱国主义教育)—炳灵寺石窟—刘家峡水电站

6. 临夏甘南6日游：兰州—永靖县—刘家峡水库—太极岛—太极镇大川村—临夏市—八坊十三巷—东公馆—红园—夏河—拉卜楞寺—郎木寺镇—若尔盖—花湖—天下黄河第一弯—扎尕那—合作—米拉日巴佛阁—兰州

7. 陕豫连线·畅游中原：兰州—华山—兵马俑·华清宫—大唐不夜城—少林寺—龙门石窟—小宋城—包公祠—清明上河园—云台山—兰州

8. 晋陕连线·太行南北：兰州—太原—乔家大院—五台山—平遥—兵马俑—华清宫—华山—大唐不夜城—黄帝陵—壶口瀑布—兰州

9. 孔孟之乡·游历齐鲁：兰州—济南—泉城广场—趵突泉—曲阜—泰山—孔庙—蓬莱—八仙渡海口景区—青岛—栈桥—五四广场—兰州

10. 河南纯玩双飞6日游：兰州—郑州—少林寺—洛阳—龙门石窟—登封—云台山—郭亮村

（三）强化城市营销推广兰州旅游形象和品牌

1. 借助明星效应推广文化旅游。聘请兰州籍影视女演员孙茜、2013年世界超模大赛全球总冠军魏蔚为兰州文化旅游形象大使。

2. 加强城市交流合作推介文化旅游。借助“5.19”中国旅游日、国际博物馆日、中国文化遗产日等节日以及“一带一路”兰州沿江之行城际交流活动宣传兰州文化旅游，在北京、广州、重庆、成都、南京、上海、西安举办文化旅游推介会。

3. 多方合作投放旅游宣传广告。在中央电视台、甘肃卫视天气预报栏目播放文化旅游宣传广告。兰州电视台兰州文旅频道开通。在《读者》《兰州日报》《香港商报》等传统媒体及今日头条等新媒体上刊登文旅广告。在首都机场、兰州地铁、公交站台及兰州高铁站、飞机场投放文化旅游宣传广告。将兰州至上海两列直达快车冠名为“兰州号旅游专列”，将车体包装成展现西部文化和丝路文化的移动媒体。

（四）文化旅游项目品质不断提升

近年来随着兰州文化旅游业迅速发展，一批文化旅游建设项目跻身国内一流水平。百里黄河风情线已成为兰州市旅游业的核心景区，在全国具有一定的品牌效应，入选2018年度“最具发展潜力的兰州十大景区”。按照国家5A级旅游景区标准设计的兰州老街，是甘肃省打造城市文化旅游品牌的重大工程之一。致力打造超量级、开放式、高颜值、潮流范和强体验的一站式文旅商业综合体的兰州老街已成为兰州旅游的新地标和城市新名片。新建成的黄河楼、兰州水墨丹霞旅游景区、河口古镇、西部恐龙园、长城影视城、树屏小镇山居别墅旅游度假村、晴望川民俗文化村、



老家浪街乡村旅游小镇等品质较高的旅游项目已陆续正式运营。

（五）文创旅游商品日益增多

在文化旅游业的发展热度下，兰州市不断加大对文创旅游商品开发的扶持力度。兰州文创产品日益增多，各式具有地域文化特色的文创产品，如精美的皮影刻画，巧妙别致的葫芦雕刻，独具特色的甘肃彩陶，用现代科技复刻出的四库全书影印本，敦煌老颜料等文创产品都在市场中大受欢迎，在一定程度上促进了兰州文化旅游产业创新升级。

二、兰州旅游品牌建设存在的问题

近年来，兰州旅游品牌建设取得了很大的成就，但与旅游品牌的固有特征，与旅游业的高质量发展，与人民群众对美好生活的向往需求相比还有较大的差距。从旅游品牌的角度来看，兰州旅游品牌建设主要存在以下问题：

（一）从品牌建设的核心要素来看

1. 旅游资源缺乏有效整合。第一，由于全市旅游资源所涉及的行政归属较为复杂，体制性因素制约性较强，还没有形成突出大区域、大旅游、大市场的整合优势。有待从更高的战略层次上形成战略互补与合力优势。第二，还未形成个性鲜明旅游品牌定位，旅游品牌形象还是比较模糊。现有旅游品牌过于表达和强调兰州在旅游交通上的优势特征，并没有准确地表达出兰州作为旅游目的地的自身地域特色。由此导致全市旅游产品如牛肉面、白

塔山、中山桥、黄河母亲等兰州元素代表的旅游资源缺少统一的品牌导向，没有得到整合提炼。

2. 旅游产品支撑乏力。兰州市文化旅游业 5A 级景区还是空白，4A 级景区也数量少且品质较弱。缺少国家级的文旅产品和品牌，能体现兰州地域特色、历史文化内涵的可视性旅游商品、创意性产品较少。如旅游市场中文化商演项目尚处于空缺状态；特色水果、特色美食、花木中药材等本土传统名优特色商品，没有配合旅游进行规模开发和提升。旅游商品开发严重落后于旅游品牌的发展需求。

3. 文化内涵体现不足。旅游品牌代表的是地域性的形象。必须以地域和旅游资源的独特性为基础。应该突出表达兰州市的城市个性，体现兰州悠久的历史渊源和独特的文化内涵。目前兰州旅游品牌建设对地域文化内涵挖掘不够，地方文化特色不够突出，缺乏品牌应有的冲击力和竞争力。

（二）从品牌建设的配套支撑要素看

1. 旅游基础设施薄弱。公共文化服务方面，图书馆、文化馆、美术馆等公共文化场馆人均公共文化服务设施面积全国倒数第一，还不能有效满足人民群众精神生活的需求。景区内停车场、供电、消防、安全防护、环卫、餐饮、休闲、购物等旅游基础设施和服务水平均滞后于文化旅游业快速发展的需要。旅游交通的短板，旅游导视系统的不成熟都影响到游客对产品和服务满意度，也影响到旅游品牌的长期发展。

2. 旅游企业竞争力不强。总体上看，兰州旅游企业规模化、集团化、综合化经营程度低，竞争力不强。作为市场主体，兰州现有大多数文旅企业层次低、规模小、集约化程度低，整体上呈



现“散、小、弱、差”的特征，效益不显著，市场竞争力弱，创新能力不足等情况，难以形成规模优势，影响了旅游业开发的水平和质量。

3. 人才支撑不足。随着旅游产品的深度开发和游客需求的多元化，旅游业对人才队伍的素质要求在不断提高。总体上看，兰州市旅游业人才总量不足，高水平人才更是相对短缺，导致整个文旅业经营管理水平仍有待提高。文旅系统仅有省级领军人才1名，市级领军人才2名。缺乏推动文化与旅游融合发展的创意人才、经营管理人才，更缺少深谙兰州历史文化又能引领文化旅游产业发展的领军人物，旅游品牌建设和发展缺乏从策划、引导、管理层面的推动力量。

（三）从品牌建设的基础要素看

1. 旅游形象宣传缺乏稳定性。在城市形象的对外宣传方面，形象宣传波动性强，缺乏稳定性。形象宣传主题变换过于频繁，宣传内容侧重于表达兰州交通区位优势，没有突出城市旅游产品的核心价值，没有很好地体现出兰州旅游产品与市场上同质产品的区别，不能在消费者心目中产生持续性认知效应。很难有效地达到传播和塑造城市旅游品牌形象的目的。

2. 旅游产业财政专项资金支撑不足。旅游品牌的建设也受依赖和受制于当地的经济、社会、生态等外部宏观环境。作为旅游目的地，兰州市在社会治理、城市化、生态等方面的外部宏观环境近年得到了较大程度的改善。但是因为兰州近几年财政压力大，旅游产业财政专项资金2016年到2019年逐年减少，从7000万压缩到2000万。而邻近省会城市财政旅游产业专项资金远高于兰州，郑州市每年拿出2.5亿元作为文化旅游产业融合发展引

导资金，设立 10 亿元国家中心城市产业发展文化旅游专项子基金，鼓励金融机构对文旅融合发展项目给予融资支持。西安市 2020 年安排旅游业发展专项资金 3 亿元，用于恢复旅游业发展。银川市 2020 年安排全域旅游专项资金 6300 多万元，优先支持市、县（区）文旅重点项目建设。通过对比发现，兰州市经济发展对旅游业的支撑和资金投入较少，相应对旅游品牌建设的投入也不足。

三、兰州市旅游品牌建设对策建议

旅游品牌的打造过程是将地方文化资源和旅游资源转化为文化资本、旅游形象和旅游竞争力的过程。兰州市旅游品牌的建设必须以地域和旅游资源的独特性为基础，整合资源，挖掘文化内涵，建设具有新时代兰州特色的旅游品牌。

（一）加快旅游+深度融合，着力打造特色旅游品牌

1. 加快旅游+深度融合。通过“旅游+”促进产业融合，大力推进旅游业与互联网、文化、演艺、体育、商贸、科教、宗教、养生、教育、科研、创意、扶贫、金融以及特色小镇等行业、产业的深度融合，催生旅游新业态。

2. 打造特色旅游品牌。依托兰州的资源特色和优势，整合乡村历史文化资源、自然生态资源、社会经济资源、城市景观资源等资源，深入挖掘黄河文化、丝路文化和民俗文化的精髓和内涵，重点打造一批精品旅游带。



（二）深挖地方文化资源，提高品牌文化内涵

兰州距今已有 2200 多年的建城史，考古探测发掘的史前文化遗存有 184 处。黄河文化、中原文化、丝路文化、西域文化源远流长，在黄河两岸相互交融，留下了众多经典文化资源。甘肃省和兰州市博物馆收藏的马踏飞雁、淳化阁帖、金棺、金樽、彩陶等堪称国宝和世界之最。在兰州现藏图书文献中，有文溯阁《四库全书》等为历代书目中极为罕见的珍本；有以《甘肃通志稿》为代表的地方志和有关研究少数民族史的大量文献；有敦煌学、丝绸之路、西域研究类图书藏本等。应该深入挖掘这些宝贵的文化资源，将文化资源转化成旅游产品的文化附加值，重塑旅游品牌的文化内核，提升兰州旅游品牌竞争力。

（三）着力改善旅游环境，提高旅游目的地吸引力

1. 通过发展全域旅游，改善旅游“软环境”。按照“全景打造、全民共建、全体共享”的要求，全方位融入旅游元素，提高城市文明程度，鼓励旅游从业人员的诚信经营，为游客提供精心的健康安全保障，提升游客的消费满意度，切实改善作为旅游目的地的文化氛围、社会风气、公共生活秩序等软性环境要素，塑造更好的旅游形象。

2. 实施基础设施提升行动，改善旅游“硬环境”。一是实施道路交通畅通工程，打破交通瓶颈，构建公路与境内高速、铁路、国道对接、顺接无障碍的“外畅、内通、景连”的开放性旅游交通网络。加大城市、景区、乡村及机场、车站之间的连接道路建设，提高旅游交通的便捷性和通达性。二是加强景区景点项目建设。高标准、高质量、专业化、规模化设计谋划建设参与性、体

验性、娱乐性、互动性项目，打造高品质旅游景区。三是按照“一体化、便利化、快捷化、无障碍”标准，进一步完善旅游标识、停车场、景观配置、旅游公厕、通信安全防护、环境卫生、自驾车观赏景观廊道、垃圾污水处理设施以及住宿、餐饮、娱乐、购物等等配套设施建设。

（四）加快创新力度，提升旅游品牌的创生能力

品牌的发展更多是依靠创新和创意，一个好的创意、一项新的技术，就有可能发展成为一个新的文化业态，壮大一批企业，培育一个品牌。建设旅游品牌，创意是关键。

1. 理念创新。在兰州旅游品牌的培育和做大做强中坚持求新意识，将传统与时尚、民族与现代的元素融于一体，赋予兰州文化品牌新的内涵和功能，使之既具有兰州区域特色和民族特点，又能够反映时代发展需要，使人们易于接受、主动接受、广泛接受。

2. 经营模式创新。支持文化旅游企业走“专、精、特、新”之路，重点扶持成长性强的文化旅游企业充分运用现代科技、现代理念和现代运作模式，推动旅游与科技的融合，大力发展新兴旅游业态，改造和提升传统产业，推动旅游产业升级，形成一批有影响力适应市场需要的品牌企业。

（五）加大旅游营销力度，提高旅游品牌的影响力

旅游品牌的宣传是提高旅游品牌的影响力，提升品牌的认同度和知名度的关键。要通过多种渠道，不断加大旅游品牌宣传力度，提高兰州旅游品牌的知名度和美誉度。

1. 发挥媒体作用。充分发挥新华社和兰州日报内外两个媒体平台，叠加头条、微博、微信、抖音、快手等新兴媒体，开展线



上线下、国内国外、淡季旺季，多角度、立体式、全天候宣传营销，提高品牌的知名度和影响力。

2. 加强联动营销。通过已建立的沿黄九省区旅游联盟、黄河华夏文明旅游带等行政管理部門的合作，市场主体旅游企业的合作，形成联动营销机制，促进旅游品牌的公益性推介和营利性营销的结合，实现大区域旅游宣传营销合作。

3. 扩大对外交往。借助文化“走出去”战略，扩大兰州旅游品牌的影响力和知名度。可通过在丝绸之路沿线重点节点城市设立兰州文化旅游推广联络处，通过积极参加各种国际平台的博览会、举办主题大型活动、组织专业剧团走出去演出等，开展好文化和旅游品牌的推介促销，逐步提高兰州旅游品牌的美誉度。

（六）加快队伍建设，建立健全人才支撑体系

产业的竞争归根结底是人才的竞争。旅游业作为直接为人提供产品和服务的产业，更是如此。相关部门应该重视人才队伍的建设，在旅游行政、企业管理、专业技术、导游服务和乡村旅游创业等方面大力培养和引进人才，构建兰州旅游人才库。

1. 加大人才培养力度。健全人才档案信息库，定期选拔从事旅游工作的人员外出培训、学习、进修，培养一批思想素质好、业务能力优、创新意识强的文艺人才、管理人才、经营人才。

2. 积极引进人才。积极引进一批素质高、潜力大、创造力强的文化旅游人才，尤其是国内外一流的艺术创作、品牌策划等方面的专家。

3. 不断优化人才发展环境。在职称评定、成果评奖、工作考核等方面，打破学历、资历、身份的限制，以创新能力、研究成果、经营水平、管理实绩为主要衡量标准，深化收入分配制度改革

革,推行人才、技术、成果等要素参与收益分配的办法,对高层次人才实行协议工资制或年薪制或实行一次性奖励等,真正实现以人才推动兰州旅游品牌建设。

参考文献:

[1] 兰州市统计局国家统计局兰州调查队编.2019兰州统计年鉴.北京:中国统计出版社,2019.

[2] 雒树刚.文化和旅游融合发展让文化更富活力旅游更富魅力[J].北京:社会治理,2019(04).

[3] 段瞳瞳,李娜.“老家河南”旅游品牌的移动客户端传播策略[J].新媒体研究,2018(16).

[4] 张文华.泰山旅游品牌的打造和传播[J].财经界(学术版),2014,(10):287-288.

B. 23

乡村振兴战略背景下兰州市 乡村治理现代化路径研究

刘旭挺 张玉斌 *

摘 要:

乡村振兴战略为乡村治理在理论和实践上指明了方向，同时也创造了新的发展机遇，但乡村治理在实践中也面临着治理人才缺乏、村级事务行政化与治理管理民主化不相适应、乡贤作用发挥不够充分等问题，文章提出在乡村振兴背景下破解乡村治理能力提升难题，关键在于坚持党的领导、挖掘乡土文化价值、激发治理内生动力、培育治理人才、提高自治水平、发挥乡贤作用，全面营造乡村治理能力现代化的新格局。

关键词:

乡村振兴战略 乡村治理 路径

党的十九大将乡村振兴提升至战略高度，并按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求推动城

* 刘旭挺,理学学士,兰州市社会科学院助理研究员,主要研究方向为区域经济。

张玉斌,哲学学士,兰州市社会科学院社会研究所所长、研究员,主要研究方向为城市社会学、城市社会发展。

乡深度融合发展。作为乡村振兴战略的重要组成部分，乡村治理的效果本身就是乡村振兴战略实施的应有之义，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要议题，直接关系到农业与农村现代化目标的实现。本文以国家实施的乡村振兴战略为背景，从深入分析兰州市当前乡村治理面临的困境和挑战入手，提出新时代破解乡村治理难题的对策建议，从而推进乡村治理体系和治理能力现代化。

一、兰州市乡村治理工作开展情况

近年来，在兰州市委、市政府的坚强领导和高度重视下，各乡镇（街道）、部门认真贯彻落实十九大报告提出的健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系和实现乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，坚持以党建引领为核心，以机制创新为驱动，以产业培育为抓手，不断健全完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体制，有力促进了乡村振兴中的基层治理工作。

（一）党建引领作用不断加强

兰州市通过聚焦夯实责任、建强队伍、筑强堡垒三个关键环节，充分发挥基层党组织在乡村治理中的领导作用和政治功能。通过狠抓党建促乡村全面振兴，认真贯彻落实《甘肃省村级干部管理办法》，严格基层选人标准。制定了《兰州市村级干部后备队伍管理制度》《兰州市村级干部县级备案管理制度》，2020年以来，



全市各区县对 1228 名现任村干部，105 名新进村“两委”班子成员进行了资格联审，从源头上净化村级干部队伍。村干部综合能力素质不断提高，村级干部队伍活力不断激发，为决战决胜脱贫攻坚实施乡村振兴战略提供了坚强组织保证。

（二）法治乡村建设持续推进

兰州市深入开展法律进农村活动和创建“民主法治示范村”活动，一村一法律顾问实现全覆盖。法制宣传教育、法律咨询服务、参与纠纷化解等常态化开展，群众法治意识不断提升。有效整合人民调解、行政调解、司法调解等多种社会资源，综合运用调解、仲裁、诉讼等多种方式和手段，形成了功能互补、程序衔接的矛盾纠纷多元化解体系。抓住农村法律服务体系建设这个切入点，不断提升自身依法治理水平，积极探索法治、自治、德治相结合的新途径，通过强法治、促自治、优德治努力打造和美向善的美丽新农村。

（三）多措并举助推乡风文明建设

兰州市充分发挥农村精神文明建设重要作用，持续推进物质文明和精神文明协调发展，切实做到扶贫先扶志、扶贫必扶智，注重激发贫困群众的精神动力、内生动力。以打造农村精神文明“八个一”示范工程作为重要抓手，推动农村精神文明建设与经济社会协调发展、同步迈进，广袤农村文明新风激荡，有力促进了农村人居环境改善、农民素质提升、乡风民风美化、农村文明进步。截至目前，兰州市建成省级农村精神文明建设“八个一”示范村 24 个、市级示范村 45 个。

（四）脱贫攻坚取得历史性突破

党的十八大以来，兰州市坚持把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，集中力量打好精准脱贫攻坚战，脱贫攻坚取得了历史性成就。截至 2019 年底，兰州市建档立卡贫困人口下降到 0.38 万人，比 2011 年减少了 31.41 万人，贫困发生率下降至 0.32%，比 2011 年下降了 23.68 个百分点。全市农村居民人均可支配收入由 2011 年的 5252 元增长到 13605 元，增长了 2.59 倍。七里河区、皋兰县、永登县、榆中县 4 个贫困区县全部实现脱贫摘帽，256 个建档立卡贫困村全部退出脱贫序列，历史性解决了区域整体贫困问题。

（五）村级集体经济发展壮大

兰州市于 2018 年制定了《兰州市发展壮大村级集体经济扶持方案》，进一步加大财政扶持力度，市财政筹措资金 1.28 亿元，推动兰州市村级集体经济全面发展。按照“扶持薄弱村、发展中等村”的原则，2018 年兰州市重点扶持榆中县 114 个、永登县 102 个、皋兰县 32 个、七里河区 8 个建档立卡贫困村发展壮大村级集体经济，实现全市 256 个建档立卡贫困村村级集体经济收入稳定达到 5 万元以上。2019—2020 年，支持全市 474 个非建档立卡贫困村发展壮大村级集体经济，到 2020 年，实现全市 730 个行政村村级集体经济收入均达到 5 万元以上。



二、兰州市乡村治理体系构建存在的问题

(一) 乡村“空心化”致使治理人才缺乏

兰州作为省会城市和西北区域性中心城市,城市经济发展较快,城市和农村经济社会发展水平存在较大差异,中心城区经济基础好、就业机会多、劳动报酬高,吸引着越来越多的农村青壮年劳动力通过各种形式不断向城市转移,从而导致了农村人口的空心化。^①留在农村的大多属于思想保守,缺乏闯劲,年龄偏大、文化素质偏低,缺乏带动致富能力的人。能够选举出来的村干部普遍各方面素质不高,思想上比较传统守旧,很多以维护自己家族势力为目标,缺乏内生学习提高动力,对村级管理治理无法适应新时代治理体系和治理能力现代化的要求。^②农村人口的空心化,致使乡村治理人才缺乏,治理能力弱化。

(二) 村级事务行政化与治理管理民主化不相适应

村级治理不再是以前自治为主的治理模式,很大程度上成了上级政府意志主导的产物,遵循的是上级政府理性设计出来的路径,行政外力驱动了村级治理行政化。从法律的角度来讲,乡镇政府和村委会不存在直接领导和被领导的关系,但在实践中村委

^①关博.我国空心村整治面临的挑战及对策.宏观经济管理,2014(2):44-46.

^②钟震颖.空心村问题的形成机制及其治理对策——基于农村劳动力转移的视角.武汉理工大学学报(社会科学版).2017(4):696-699.

会作为沟通上级政府和村民之间的桥梁，在村级治理工作中必须反映乡镇政府的意志，乡镇政府自然而然地可以管理村级事务，干涉村民自治范围内的事项，乡镇政府对村委会的指导变成了领导。另一方面，乡镇政府大量涉及村级管理的事务工作，都被下达到村上，村委会分担了许多原本应该由乡镇政府承担的职能，导致村级事务管理行政化倾向明显，民主化自治功能被不断削弱，村委会并没有很好地实现法律赋予的村民自治的目标。

（三）乡村治理落后于乡村经济发展

很多乡镇基层领导在乡村振兴实际工作中，对经济建设和生态文明建设的重视程度远高于乡村治理，多将精力重点放在了产业建设、生态建设上。错误地认为，乡村治理就是行政化管理，直接通过上级的行政命令就能够解决好农村各种问题。这种观念产生的原因在于：乡村治理在乡村振兴中的作用还没有发挥出来，而且乡村治理操作起来比较繁杂，远不如行政命令有效来得快；乡村治理涉及多个方面主体，是多方共同作用的结果，单靠行政命令无法实现最好的效果。乡村治理是一项连续性和持久性工程，在政绩观面前，基层政府会出现畏难、畏缩情绪。乡村治理的作用没有被很好地发挥出来。

（四）多元共治组织化程度偏低

乡村治理主体是指在农村治理活动过程中起到重要作用的机构、组织和群体。^①乡村治理的主体可以分为组织和人两大类，组织主要指乡政府和村委会，人主要是指乡村两级干部和广大村民。

^①刘淑媛,崔榕.当前我国乡村治理研究述评.三峡论坛,2017(4):51-57.



乡镇政府作为基层政府，处于区县政府与村的中间环节，发挥沟通区县政府与村的桥梁作用，但对民情的上传作用发挥不够，对村民的自治问题也不重视；村委会主要以执行上级政策为主，对于村民自治重视程度远远不够，再加上村干部素质不高普遍缺乏法制观念，没能起到组织村民参与公共管理的作用，极大影响了乡村治理的效果。从村民的角度来看，村民对政治参与越来越不感兴趣，正在逐渐失去政治参与的积极性。在目前村民自治的“四大民主”中，除了民主选举实施还不错外，民主决策、民主管理、民主监督在很大程度上还是流于形式。乡村治理主体参与程度低，使得乡村治理水平难以跟上经济社会发展和乡村振兴的需要。

（五）村民自治体系建设有待加强

调研中我们发现，当前的村民自治在一些地方形式大于内容，主要表现在两个方面：一是某些地方根本没有真正落实；二是即使落实了，一些村委会的自治能力也非常薄弱，村庄处于一盘散沙状态。目前的村“两委”依然是各地乡镇政府的行政功能延伸，从根本上没有把村委会当成自治组织。我们在某村调查时，有的村民集体反映，自从国家取消人民公社，要求成立村委会以来，没有开过一次全体村民大会。还有不少村的村民反映，虽然当地村规民约写得很好，但从未宣传，更是很难落实。

三、乡村振兴战略背景下乡村治理体系构建面临的机遇

（一）乡村振兴战略的顶层设计为乡村治理在实践上指明了方向

2017年党的十九大报告上首次提出乡村振兴战略，党的十九大之后连续三年的中央一号文件又都对乡村振兴道路进行了全面详细部署。2018年中央一号文件对乡村治理工作作出说明：“乡村振兴，治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序。”^①党的十九大报告和近几年中央一号文件中关于乡村治理的政策规划和部署，是党和国家乡村战略的重要内容，是谋划新时代乡村振兴的重要顶层设计，为乡村治理如何开展在实践上指明了方向。乡村振兴不只是产业的兴旺发达、乡风的精神文明、农民的生活富裕、还要看乡村是否治理有效。乡村治理水平和能力也是评价乡村振兴是否成功的一个重要尺度。从中央的顶层设计来看，推进乡村治理是实现乡村振兴的应有之义，战略需要。乡村振兴的全面实施将给乡村社会带来深刻变化，同时为乡村治理水平能力的提高创造了新的机遇。

^①新华网.中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见.[EB/OL].(2018-02-04)[2019-11-12].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm.



（二）乡村振兴战略为改善基础条件培育治理人才创造了有利条件

乡村振兴作为一项重要的国家战略，在目前社会发展不均衡不充分、社会主要矛盾转变前提下的乡村治理问题，给予乡村振兴发展一个重新定位，社会各界资源纷纷向乡村涌入。乡村振兴战略的全面实施，乡村道路交通、文化、教育、医疗、卫生等公用基础设施的建设及公共服务内容扩展一定会不断加大力度，得到较大幅度提升，在推进城乡融合发展、化解城乡二元分化矛盾等方面发挥出政策优势，为其他各个方面的发展奠定基础。另一方面，乡村振兴战略大力推进乡村产业振兴，在市场机制作用诱导下，人才、资金、技术等要素将会不断在乡村集聚，引导有知识有文化有能力的农村青年返回农村创业就业，并进一步被培养成为具备现代化管理能力的乡村治理人才，增强乡村发展的内生动力，可以解决乡村治理人才缺失问题。因此，乡村振兴的顶层设计在改善基础设施条件的同时，也为乡村治理培育了治理人才，是实现乡村治理有效的重要制度设计。

（三）乡村振兴战略为推动法治建设创造治理法治环境提供良好机遇

十三届全国人大常委会将制定乡村振兴促进法列入立法规划，并明确由全国人大农业与农村委员会牵头起草。2020年3月，中央全面依法治国委员会印发了《关于加强法治乡村建设的意见》，到2035年要基本建成法治乡村。2020年6月18日，《中华人民共和国乡村振兴促进法（草案）》首次提请全国人大常委会审议。中央将乡村振兴纳入法治化建设，说明了法治乡村是乡村振兴战略

的必然要求，是乡村振兴不可分割的内在构成。乡村振兴战略在实施推进过程中，必然是运用法治思维和方式协调处理各种利益关系，解决各种可能的利益冲突和社会矛盾。乡村振兴战略强调治理必须是法治基础之上的治理，必须于法有据，治理必须以法律为边界，任何超越法定边界的治理都是无效的。乡村治理的法治化，必然以健全农村公共法律服务体系，不断满足人民群众公共法律服务方面的需求，切实增强人民群众的安全感获得感幸福感为目标，因而乡村振兴为乡村治理营造了运用法治思维解决问题的法治环境。

四、乡村振兴战略背景下兰州市乡村治理体系完善路径

（一）坚持党的领导，明确治理方向

习近平总书记强调，办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。推动乡村治理体系和治理能力现代化，离不开党的坚强领导，离不开基层党组织建设。中国共产党是领导我们事业发展的核心，毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，为乡村振兴提供坚强有力的政治保障，是乡村振兴战略成功的关键。在乡村振兴战略背景下，完善乡村治理体系提高乡村治理能力，必须紧紧抓住创新基层党组织这个关键，抓住基层党员干部这个关键少数，推进服务型基层党组织建设，充分发挥党的领导核心地位。突出发挥基层党组织领导核心和政治引领作用，着力健全农村群团和社会组织，根据实际设立共青团、妇联等群团组织和志愿者组织，鼓励乡村建



立不同类型的社会组织，培育壮大家政、劳务等经济实体。

（二）充分挖掘乡土文化价值，激发治理内生动力

提升乡村治理水平，需要从乡村本身寻找问题并发掘乡土资源和力量来化解现实治理困境，从增强内生性动力入手，提升农村社会治理能力的提高。乡土文化积淀着中华民族最深厚的精神追求，蕴含着中华民族最珍贵的精神特质，应挖掘并发扬中国传统文化中有利于提升农村社会治理的部分，注重从乡村文化实践中努力深挖乡土文化的价值与内涵，增强乡村文化自觉与自信，并在此基础之上推动农村传统文化的扬弃与创新，将其运用到乡村治理的具体实践中。其次，以社会主义核心价值观为引领，在挖掘乡土文化价值的同时，重构现代农村社会价值体系。我国几千年来传承下来的农村文化有精华，也有糟粕，这就需要我们以社会主义核心价值观为引领，取其精华去其糟粕，让乡土文化更具现代意义和人文价值，以“乡村自治、社会共治、德治教化”助力乡村善治，实现乡村振兴。

（三）通过产业振兴，实现人才回流

乡村振兴战略以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总体要求，其中“产业兴旺”居于首要地位，是乡村振兴的重点。产业兴旺是实现乡村振兴的第一要务，是乡村振兴的经济基础，只有经济基础牢固了，才能够吸引更多人才、资源向乡村聚集，才能为农民收入提高提供更加可靠的保证，进一步吸引更多有志于从事农业工作的优秀人才返乡创业。只有产业兴旺了，农村才有更多的就业机会，让返乡青年有创业平台，否则不发挥市场调节作用，只是利用行政化手段无法取得长远效

果。在目前对外出口需求不振，国内实施经济内循环的大背景下，通过乡村振兴实现乡村产业融合发展，农民足不出乡即可就业，才是真正的产业兴旺。通过乡村产业的兴旺，吸引更多人才回流，从而为乡村治理提供更有保障的人才队伍。

（四）创新治理方式，提高自治能力

首先，针对农村人口结构特点，充分利用传统媒体和微信平台，以村民喜闻乐见的形式制作转发有关能够提高民主意识、公民身份意识、公共服务参与及管理的宣传内容，使村民的民主意识和公共事务参与意识不断提高。其次，村民要在实践中培养参与能力，村民要主动参与社区治理工作，在参与社区治理的实践中发现问题、提出问题、解决问题，在实践中增强自己的参与本领，以自己的实际行动推动社区治理高效进行，比如村里的公共卫生保洁和垃圾处理工作，可考虑轮值制度，让长期在村里的村民轮流参与打扫或监督，让村民参与到公共服务工作中来，村民不只是公众服务的享受者，也是公共服务的共同提供者。通过对村民公共意识的教育和引导，有意识地提高村民参与乡村治理的积极性，形成共建、共治、共享的乡村治理新格局。

（五）发挥乡贤作用，提高治理水平

乡贤文化是几千年根植于农村这一特定生态环境下的文化积淀，是优秀的传统伦理文化，是实施乡村振兴战略的正能量，有引领思想、凝聚人心的作用，容易得到村民的认同。首先，应健全乡贤参与乡村治理的体制机制，让乡贤在乡村治理中能够有渠道发挥自己的能力，引导乡村内有学识、有眼光的知识分子、返乡优秀青年、退休干部加入新乡贤队伍，调动他们参与乡村治理



的积极性,为推进村民自治、化解社会矛盾贡献力量。其次,制定科学合理的乡贤标准,通过建档立卡的方式摸清乡贤数量及个人信息,建立乡贤信息库,搭建平台吸引乡贤返乡,为其创业营造良好的环境。宣传部门要组织开展“优秀乡贤”评选活动,挖掘出一批自尊自强、尊老爱老、助人为乐、爱岗敬业、诚实守信的“当代乡贤”,树立一批可学可信的身边榜样。让新乡贤成为传承传统文化和践行社会主义核心价值观的道德标杆,更让乡贤文化渗透到广大人民的精神生活中,培育出文明进步的风气。不断完善乡村治理体系,提高治理水平,更好地培育和践行社会主义核心价值观。

参考文献:

- [1] 张晓山.实施乡村振兴战略的几个抓手.人民论坛,2017(33):72-74.
- [2] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制.求索,2017(10):4-10.
- [3] 吴晓林,郝丽娜.“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察.政治学研究,2015(1):47-58.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政:第二卷.北京:外文出版社,2017:21.
- [5] 习近平.习近平谈治国理政.北京:外文出版社,2014:106.
- [6] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利.北京:人民出版社,2017:48.