总 报 告

General report

B.1

2018年平凉市经济社会发展报告

李昌武 *

摘 要:

2018年在全国经济稳中有进的宏观背景下，平凉市深入贯彻党的十九大精神，认真落实习近平总书记视察甘肃重要讲话和“八个着力”重要指示精神，按照中国共产党甘肃省第十三次代表大会的部署和要求，统筹推进经济社会发展各项工作，经济运行总体平稳，社会持续和谐稳定。除全社会固定资产投资下滑外，

* 李昌武，甘肃省社会科学院平凉分院常务副院长、中共平凉市委党校常务副校长、党总支书记，研究方向为区域经济。

主要经济指标可完成年度预期目标，经济结构将进一步优化，质量效益将进一步提升。但经济总量小、二产占比低、发展动力不足等问题依然突出，只有推进高质量发展、加快经济结构调整、推进产业转型升级、大力实施乡村振兴战略、解决影响长远发展的重大短板问题、推进新旧动能转换，才能在质的提升中实现量的持续增长。

关键词：

平凉　经济社会　发展

平凉市深入贯彻党的十九大精神，认真落实习近平总书记视察甘肃重要讲话和“八个着力”重要指示精神，按照中国共产党甘肃省第十三次代表大会的部署和要求，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，经济运行总体平稳，社会持续和谐稳定。回顾平凉市 1997—2017 年 20 年的发展历程，可归纳为高速增长期、高峰增长期和增长回落期三个时期，发展的质量和效益也不断提升。但面对全国性的经济下行压力，平凉经济社会发展面临着新的问题和挑战，传统动能影响变弱，新动能尚未形成，发展动力不足的难题亟待破解。因此，转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力是平凉当前发展的迫切要求。

一、平凉市经济社会发展阶段性特征分析（1997—2017 年）

（一）1997—2017 年平凉经济社会发展情况

1. 1997—2017年平凉市地区GDP变化情况。图 1 表明，平凉市地区 GDP 由 1997 年 48.15 亿元增加到2017 年 388.91 亿元，20 年时间翻了三番。其中 1997—2004 年 7 年翻了一番，2005—2009 年 5 年实现翻番，2010—2017 年 8 年又翻了一番。

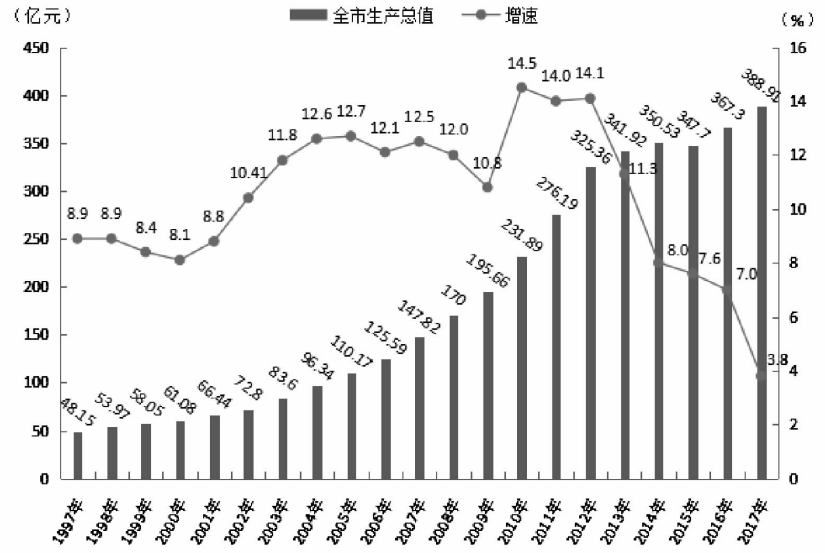


图 1　1997—2017 年平凉市地区生产总值及增速

注：根据平凉年鉴数据整理。

地区 GDP 平均增速为 10.4%，最高增速为 2010 年的 14.5%，最低增速为 2017 年的 3.8%。可分为三个阶段：1997—2001 年的稳定增长期，5 年平均增速为 8.62%；2002—2013 年的 12 年高速

增长期，其间增速均在两位数，最低增速为 2002 年的 10.41%，最高增速为 2010 年的 14.5%，平均增速 12.4%；2014—2017 年是回落期，2013 年是一个转折点，此后经济增速一路下滑，2017 年增速仅为 3.8%。这反映出平凉以煤电为主导产业的资源型经济受国家政策、市场环境的影响。

从人均生产总值看（图 2），1997 年平凉市人均生产总值 2249 元，2017 年增长到 18450 元，增长接近 3000 美元，增长 8 倍多。全市人均生产总值除 2015 年略有下降外，其余年份都呈现同比上升的势头。人均生产总值年平均增速为 9.75%，最高增速是 2010 年的 14.1%，最低增速则是 2017 年的 3.4%。1997—2012 年增速保持了平稳上升，尤其是 2003—2013 年保持两位数的增长，但之后则降为个位数，一路走低。年平均增速 9.75%与地区生产总值年平均增速 10.4%基本持平。

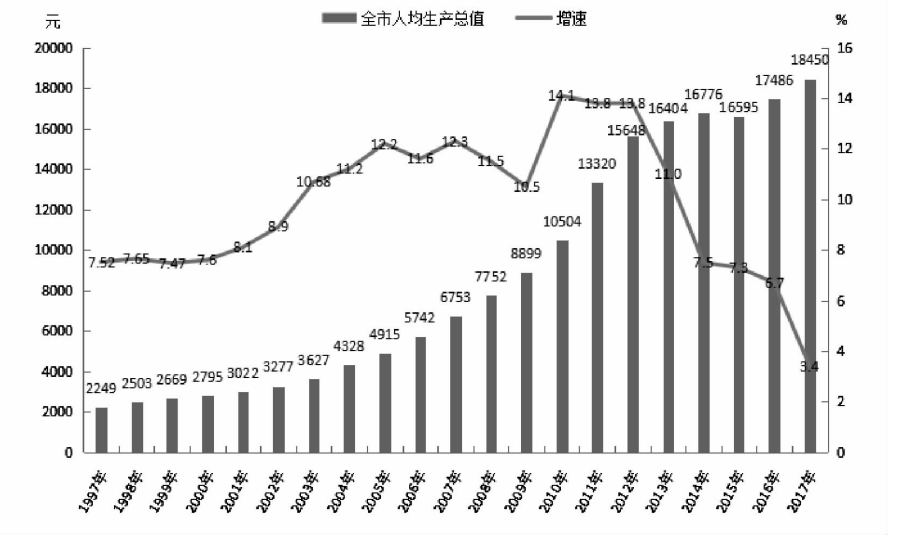


图 2　1997—2017 年平凉市人均生产总值及增速

注：根据平凉年鉴数据整理。

2. 1997—2017年平凉市三次产业增加值变化情况。图 3 表明：1997—2017 年平凉市三次产业增加值变化可划分为三个阶段：第一阶段（1997—1999 年），农业比重较大。1997 年第一产业增加值18.84 亿元，占三次产业比重 39.43%，反映出农业仍然是平凉经济的支柱产业，产业结构是“一、三、二”格局，1999 年三次产业增加值最为接近，一产 20.97 亿元、二产17.64 亿元、三产 19.42 亿元，最高一产与最低二产之差仅为 3.33 亿元。第二阶段（2000—2013 年），工业较快发展。2000 年之后，二产和三产增加值开始超过一产并不断走高。2003 年第二产业与第三产业增加值基本持平，分别为 31.3 亿元和 31.8 亿元，2004 年第二产业增加值超过第三产业增加值 4.9 亿元，达到 38.12 亿元，此后不断走高，产业结构演变为“二、三、一”态势。到 2011 年三次产业占比由 1997 年的 39.43∶25.83∶34.74 演变为 20.64∶48.30∶31.06，二产占比接近 50%。第二产业发展以 2011 年为分界点，之前增加值不断增加，居于拉动平凉经济的主导地位；之后增加值则不断滑落，占比逐渐递减。第三阶段（2014—2017 年），服务业快速发展阶段。这一时期三次产业增加值有一个非常明显的特征，即第三产业、第一产业增加值持续增加，2014 年三产超过二产，到2017 年达到 186.58 亿元，约为二产 95.31 亿元的 2 倍。一产于 2015 年超过二产，去年产值达到 107.02 亿元。三次产业占比 27.5∶24.5∶48，呈现“三、一、二”态势。

总体上看，平凉市三次产业增加值的绝对量稳步增加，2017 年一、二、三次产业分别是 1997 年的 5.68 倍、7.62 倍、11.23 倍，反映出随着劳动生产率的提高，三次产业不断发展的趋势。第二产业增加值自 2012 年之后出现明显的下滑回落，从 2012 年的 153.91 亿元下滑至 2016 年低谷的 91.06 亿元，减少 62.85 亿元，主

要是工业增加值由 2012 年的 125.40 亿元降到 2016 年的 48.64 亿元所致，是平凉工业严重依赖单一煤电产业最直接的后果。近 3 年二产则处于止跌企稳回升的态势，反映出自 2015 年后供给侧结构性改革特别是去产能政策对煤电产业发展的影响。

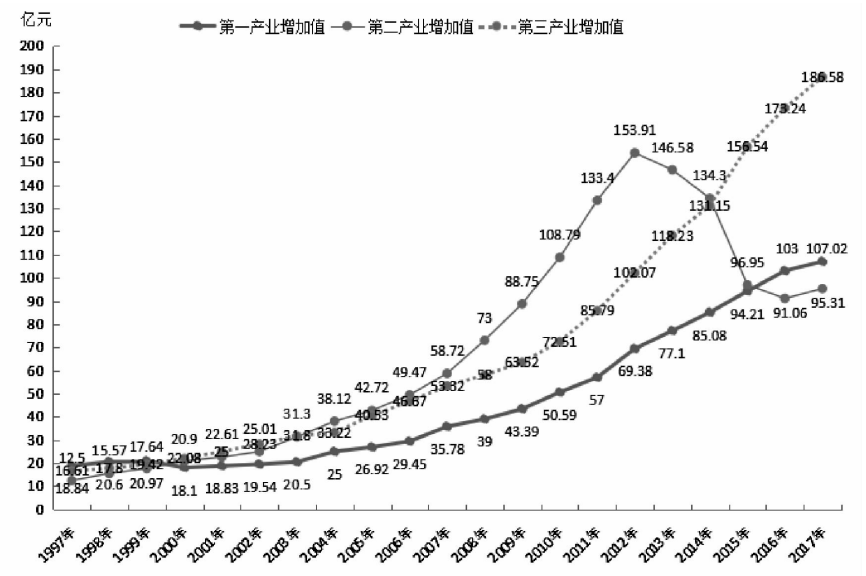


图 3　1997—2017 年平凉市三次产业增加值

注：根据平凉年鉴数据整理。

从增速看（图 4），1997—2017 年平凉市第二产业增速最高，平均增速为 12.99%，第三产业次之，平均增速为 11.49%，第一产业平均增速为 5.88%。总的来说，农业增速基本平稳，农业发展稳中有升，2001 年之后工业加速推进，2002 年二产增速超过一产和三产，到 2013 年与三产增速持平，除 2009 年低于三产增速 0.6 个百分点外，一直保持优势且增速都在 15%以上，2004 年最高，甚至达到 19.72%。第三产业表现也较为亮眼，与第二产业也保持了平行同步增长，最高增速在 2001 年达到 25%。且无论从增加值还是增速都可以看出，平凉市经济发展在这段时期呈现工业和服务

业双轨并行增高的态势，呈现了双主轴的特征。2012 年之后三次产业增速整体逐步回落，第二产业增速回落幅度最大，由最高时的 19.7%降到最低时 2017 年的 2.2%。

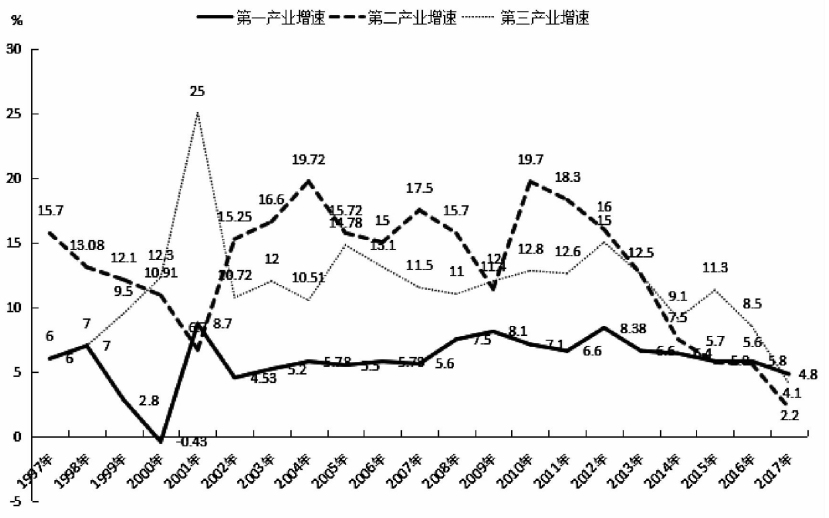


图 4　1997—2017 年平凉市三次产业增长速度

注：根据平凉年鉴数据整理。

3. 1997—2017年平凉市固定资产投资变化情况。从绝对值看（图 5），2016 年是固定资产投资的最高峰，达到670.75 亿元，是 1997 年 14.58 亿元的 46 倍。从增速看（图 5），1998 年增长 95.47%达到峰值，2017 年–36.72%则是除 2000 年–0.43%、2001 年–28.41%之后的第 3 个投资负增长年份。20 年间平均增速 24.33%，是同期地区生产总值年平均增速的 2.4 倍，投资拉动经济发展的模式非常明显。投资增速呈现明显的“两升两降”的特点，1997—1998 年是第一个上升期，之后连续 3 年下降；2002—2012 年是第二个上升期，且年平均增速高达 32.83%，是固定资产投资增势最强的时期，与地区生产总值的黄金发展期相对应；之后则是第二个下降期，增速逐年下降，2013 年、2014 年、2015 年、

2016 年分别为 26.52%、21.39%、12.17%、11.24%，2017 年绝对量为 424.44 亿元，增速为–36.72%，下滑速度创 20 年之最。

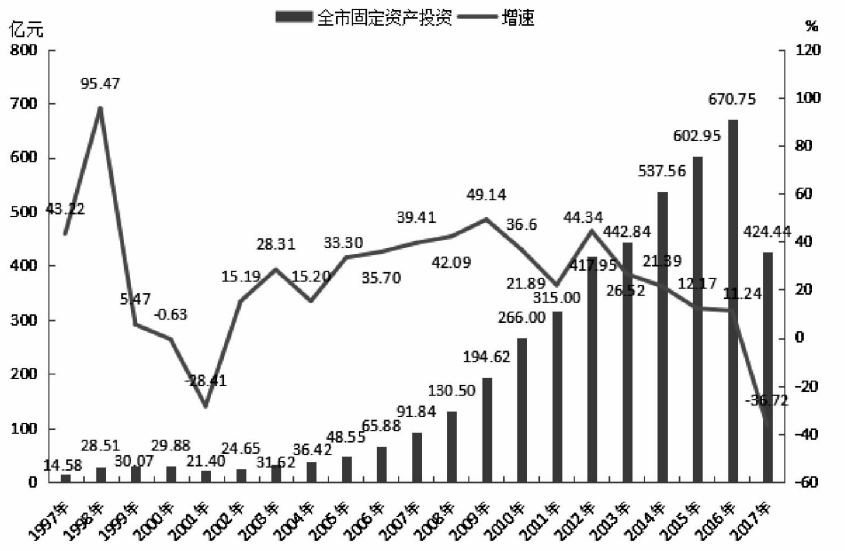


图 5　1997—2017 年平凉市固定资产投资及增速

注：根据平凉年鉴数据整理。

4. 1997—2017年平凉市社会消费品零售总额及增速。全年社会消费品零售总额由 1997 年的 17.41 亿元增加到 2017 年的209.81 亿元，增长了 12 倍，呈现逐年增加的态势，反映了消费对经济的拉动作用逐渐增强。年平均增速为 13.23%，最高增速为 2008 年的 19.4%，最低增速为 2017 年的 8.1%，消费增长势头强劲。图 6 可见：全市社会消费品零售总额按增速可以划分为三个阶段：第一阶段（1997—2006 年），10 年平稳增长期，这一时期年平均增速为 11.32%，最高增速为 1997 年的 15.21%，最低增速为 2002 年的 9.24%，增速比较平稳；第二阶段（2007—2012 年），高速增长期，年平均增速为18.52%，最低增速为 16.9%，属于消费的高增长期；第三阶段(2013—2017 年)，平稳下滑期，但由于绝对值的增大，

在经济增长中的拉动作用逐渐显现。

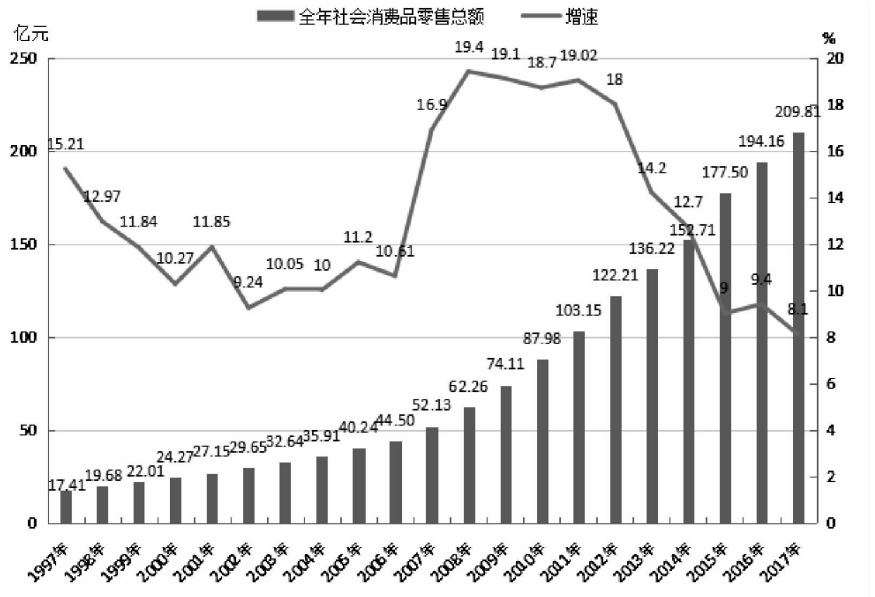


图 6　1997—2017 年平凉市社会消费品零售总额及增速

注：根据平凉年鉴数据整理。

（二）1997—2017 年平凉经济社会发展的阶段性特征

总体上，1997—2017 年平凉经济保持了强劲的发展势头，经历了高速增长期、高峰增长期和增长回落期三个时期，发展的质量和效益也不断提升。但具体分析后发现，平凉经济社会发展的特征及弊端表现得越来越明显。

1. 总量特征。20 年间，地区生产总值由 48.15 亿元增加到 388.91 亿元，人均达到 18450 元，不足 3000 美元，按人均水平衡量，不足全国人均水平的 1/3，不足全省人均水平的 2/3，比全国的平均水平落后 10 年，相当于甘肃省 2010 年的平均水平，在甘肃的位次也有所后移。

2. 结构特征。20 年间，平凉产业结构经历了由“一三二”—“二三一”—“三一二”的转变，从数字上看，似乎和全国一样经历了农业主导—工业主导—服务业主导这样一条曲线，但从本质上分析，由于经济总量太小、结构体系不完备，特别是 2012 年以后由于工业增加值持续下滑的溢出效应，形成了第三产业主导这样一种假象，是结构性缺陷而非结构升级或优化。

3. 动能变化。同全国一样，20 年间，大多数年份的增长主要靠投资的拉动，第二产业的发展中煤电产业起决定性作用。随着我国经济进入新常态，由投资出口拉动向投资消费双驱动再向消费成为主引擎转化，平凉经济发展遇到了困难，老动能增长乏力，新动能还没有产生驱动力，发展动力不足问题凸显。

综上所述，尽管 20 年间平凉经济社会发展取得了很大进步，但仍处于工业化发展初期，欠发达地区的地位没变，发展不足仍是经济社会发展的主要矛盾，加快发展仍然是当前一段时间的主要任务。

二、2018 年平凉市经济社会发展情况

2018 年以来，面对错综复杂的宏观经济形势和艰巨繁重的发展任务，平凉市深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，坚持稳中求进工作总基调，践行新发展理念，按照高质量发展要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，促进了全市经济平稳持续发展，呈现出稳中有进、稳中向好的发展态势。

（一）经济运行总体平稳，稳中有进

2018 年 1—6 月，平凉市地区生产总值完成 165.76 亿元，同比增长 7.0%，增速位居全省第二，比全省 1—6 月增速高两个百分点，比全国 1—6 月增速高 0.2 个百分点。其中，第一、二、三产业增加值分别为 15.66 亿元、44.6 亿元、105.5 亿元，同比增长 4.9%、3.4%、9.3%，三次产业占比为 9.5∶26.9∶63.6（见图7），产业结构呈现“三、二、一”格局，第三产业拉动经济增长5.3 个百分点，对经济增长的贡献率达到 76%。预计年内地区生产总值将越过 400 亿元大关，接近人均 3000 美元。

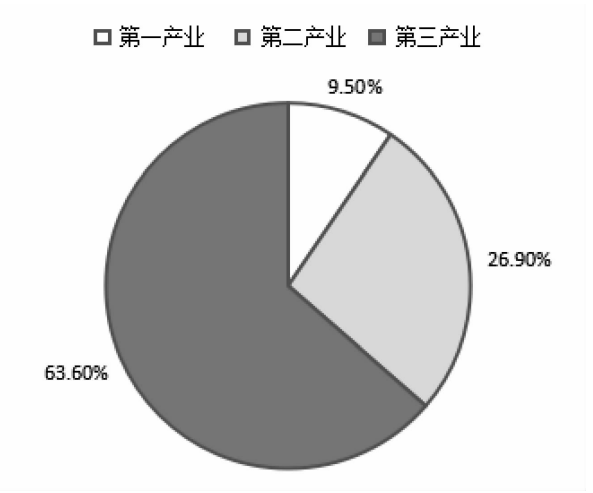


图 7　2018 年 1—6 月平凉市三次产业构成

（二）农村经济稳步发展

2018 年 1—6 月，平凉市聚焦精准扶贫，有序推进农村“三变”改革，探索推进乡村振兴战略，稳步发展畜牧、果菜特色优势产业，消除自然灾害带来的不利影响，促使农村经济全面发展。

全市农林牧渔服务业增加值为 16.38 亿元，增长 4.9%。牛存栏、出栏量分别达 64.2 万头和 25.8 万头，种植蔬菜为 36.3 万亩。1—7 月，输出 47.37 万农村劳动力，其中输出贫困劳动力 3.54 万人，共创劳务收入 73.72 亿元，其中输出贫困劳动力创劳务收入 4.99 亿元。崆峒区已通过国家和甘肃省扶贫退出验收，泾川、灵台、崇信、华亭 4 县明年有望完成贫困县退出。

（三）工业经济稳中有升

2018 年 1—6 月，平凉市第二产业增加值为 44.6 亿元，同比增长 3.4%，高于全省增速 0.9 个百分点。其中全市工业增加值完成28.78 亿元，占二产的 64.51%，同比增长 5.1%，规模以上工业增加值为 26.39 亿元，增长 5.8%，居全省第五位，高于全省增速 2.2 个百分点。从 1—6 月工业企业用电量增长 12.31%和规上企业主营业务收入增长 13.9%、利润率达 15.59%等指标可以看出，工业经济已触底回升，呈现恢复性增长良好态势。

（三）第三产业持续发展

2018 年 1—6 月，第三产业完成增加值 105.5 亿元，同比增长 9.3%，比全国、全省同期分别高 1.7 个百分点和 2.6 个百分点，在 14 个市州中排名第一，高于全市地区生产总值增速 2.3 个百分点，第三产业的快速发展成为平凉经济最亮眼的特色，健康养生、文化旅游、现代物流等发展动能开始形成。表 1 可见 2018 年 1—6 月三产增加值比 2017 年同期高 12.99 亿元，增速高 3.9 个百分点，GDP 占比高 4.3 个百分点，对经济增长贡献率高 25.6 个百分点，表明现阶段三产正在成为平凉经济的主要拉动力量，对新常态下平凉经济向高质量发展提供了有力的支撑。

表 1　平凉市第三产业增加值及增速比较

单位：亿元、%

	增加值	增速	GDP 占比	经济增长贡献率
2017 年 1—6 月	92.51	5.4	59.3	50.4
2017 年 1—12 月	186.58	4.1	48	49.3
2018 年 1—6 月	105.5	9.3	63.6	76

2018 年 1—6 月全市社会消费品零售总额完成 105.76 亿元，增长7.4%，低于全省平均水平 0.5 个百分点。其中城镇社会消费品零售额完成 66.26 亿元，占全社会消费品零售总额的 62.7%，增长 6.4%；乡村社会消费品零售额完成 39.5 亿元，增长 9.1%，比城镇高了 2.7 个百分点，反映出农村消费的强劲势头，这也是农村农业日益发展、乡村经济日趋活跃的表现，反映出平凉市贯彻中央“三农”政策，加大精准扶贫力度，社会保障进一步增强，农民收入显著增加。

（四）全面深化改革激活发展新动能

平凉市深入推进“放管服”改革。按照商事制度改革要求，加强工商、税务、人社等部门衔接配合，2018 年以来取消调整下放行政审批事项 13 项，公布两批“最多跑一次”事项 412 项，不断提升全市政务服务水平，进一步优化发展环境。1—6 月，全市市场主体累计达到 10.46 万户，其中新登记各类市场主体 8373 户，新增从业人员 26565 人，新增注册资金（本）95.93 亿元，全市非公经济税收完成 8.83 亿元，占总税收的 28.66%。

农村土地“三权分置”和“三变”改革积极推进，全面激活了农村农业发展资源和活力。全市 7 县区农村土地承包经营权确权登记颁证工作全面完成，土地流转有序推进。全市土地流转面

积、规模经营面积、流转率分别达到 102.89 万亩、81.18 万亩和 18.7%。全市开展“三变”改革的村达到 225 个，参与改革的经营主体、村集体经济组织和农户分别达到 285 家、138 个和 2.39 万户，其中 1.03 万户农户获得入股分红 2572.2 万元，农村“三变”改革全面推开，为农村经济发展增添了新动能。

（五）质量效益不断提升

2018 年 1—6 月，全市大口径财政收入完成 37.17 亿元，增长 18.2%；公共财政预算收入 15.87 亿元，增长 5.2%。全市财政支出 97.82 亿元，增长 13.4%，其中民生支出占财政总支出的 86.6%。规模以上工业企业实现主营业务收入 78.33 亿元，增长 13.9%，实现利润总额12.16 亿元，增长 1.64 倍。企业资产利润率为 13.05%，同比提高 9.02 个百分点。全市城镇居民人均可支配收入为 13101 元，同比增长 7.7%，农村居民人均可支配收入为 4013 元，增长 8.9%，增速高于城镇 1.2 个百分点。主要经济效益指标表现良好，经济质量提升，城乡居民收入增速跑赢经济增速。

（六）社会事业蓬勃发展

持续推进义务教育均衡发展，全面启动教育精准扶贫国家级示范区先行先试工作，对择校热、大班额等问题集中进行解决，采取措施努力办好农村小规模学校，对农村幼儿园和初中实施日托制和寄宿制。高中阶段教育进一步加快普及，完成平凉一中新校区设计规划及选址并按步骤推进建设方案的项目编制工作。改善普通高中办学条件，实施了陕师大平凉实验中学等改善项目，持续提升教育教学质量。

实施积极的就业政策，全面落实“双创”，2018 年 1—6 月平凉市城镇登记失业率保持在 3.45%的水平，新增城镇就业人数达到 2.08 万人。全面完善城乡居民医保制度，各项社会保险政策得以落实，整合城乡居民医保系统，实行市级统筹，稳步推进机关事业单位养老保险制度改革。

（七）生态环境持续改善

实施绿色发展崛起战略，积极推进平凉市生态文明制度建设，生态环境持续改善，2017 年 9 月被授予第一批“国家生态文明建设示范市”。目前全市森林面积达 549.23 万亩，森林覆盖率为 33.42%，水土流失治理率为 79.27%。2017 年，全市地表水断面水质优良比例与 2016 年持平，达到 85.7%，地下水水质达标率及县级以上在用城市集中式饮用水水源地的水质达标率都达到 100%；平凉市城区大气环境 PM2.5 和 PM10 年均浓度分别同比下降 26.83%、8.75%，城区空气质量优良率比全国平均水平的 78%高 12 个百分点，为 90%以上，城区空气质量有效监测天数为 364 天，优良天数达 330 天；2018 年前 6 个月，空气质量优良天数达 146 天。

三、2018 年平凉市经济社会发展问题分析

由于经济总量小、结构单一、质量不佳，加之实体经济根基薄弱、新旧动能转换慢，发展动力亟待增强。平凉市经济发展正面临着新常态下经济下行、转型升级的双重压力和质量提升、总量扩张的双重任务，发展不平衡不充分的问题十分突出。

（一）经济总量小，在区域竞争中处于不利地位

平凉与周边相比较，以2017年数据计算，从表2可见，地区GDP仅仅高于定西市和固原市，而远远落后于咸阳市和宝鸡市，比庆阳市、天水市和白银市也分别差230.06亿元、226.05亿元、60.98亿元。从增速看，咸阳市、宝鸡市、固原市增速都是平凉的2倍多，天水市和定西市则分别比平凉高0.7、0.4个百分点。

表2　2017年平凉市及周边市州地区生产总值及增速比较

单位：亿元、%

地区	平凉	庆阳	天水	定西	白银	固原	咸阳	宝鸡
地区生产总值	388.91	618.97	614.96	347.12	449.89	270.09	2340.65	2179.81
增速	3.8	0.5	4.5	4.2	0.4	7.6	8.1	8.7

（二）工业增长后劲不足，产业结构有待优化

工业生产虽止跌企稳，但属于恢复性增长，质量效益逐渐呈上升态势，基础仍不牢固。2018年1—6月全市完成工业总产值同比减少5.12亿元，有32户企业生产下滑或停产，占规模以上工业企业67户的47.8%。煤炭行业增加值下降2.7%，影响全市规上增速1.6个百分点。全市有11个行业工业生产下滑，接近工业大行总数的2/3。煤炭、煤化工等重点项目建设前期进展缓慢，导致全市工业投资持续下滑，以煤电为主导的产业全链式开发和深度加工不够、附加值不高；战略性新兴产业成长发育缓慢、结构单一，第二产业发展滞后导致的发展动力不足的问题要引起重视。

2018年1—6月，三产占GDP比重达到63.6%，但这一方面是第三产业自身发展的结果，更重要的是二产尤其是工业下滑明显，导致二产比重相对降低，工业经济转型滞后所形成的产业结构，

而不是完全意义上的结构优化，对这一点要有清醒的认识。“一些长期徘徊在中等收入水平上的国家也有较高的服务业比重，却往往是制造业缺乏比较优势甚至产业结构‘去工业化’的结果，表现为以传统服务业为主的特征，并不代表一种产业结构的高级和优化，反而可以被看作经济增长的结构性弊端之一。”①

（三）固定资产投资下滑，增长动力弱化

2018 年 1—6 月全市完成固定资产投资下降 28.55%，居于市州第 12 位。其中全市民间投资（包括房地产）下降 38.33%，500 万元以上项目完成投资下降 67.78%。民间投资占全市投资总量的比重由去年同期的 42.69%下降为 37.27%，同比降低 5.42 个百分点。固定资产投资特别是民间投资的下滑反映出平凉经济增长动力有弱化的倾向，令人担忧。另外技术、人才等要素对经济发展的支撑作用弱小也应引起重视。

（四）现代化快速交通工具的缺失导致对外开放通道不畅

平凉在地理区位上是西安、兰州、银川的几何中心，曾是甘肃东部重要交通枢纽。但随着我国进入高铁时代，银西高铁经过庆阳境内，宝兰高铁通过天水、定西，兰渝铁路经陇南，周边市州大多有高铁或机场，抑或二者兼而有之，而平凉境内既无机场又无高铁，缺乏现代化快速交通工具，对外交通缺少快速通道，在全国高速铁路网连为一体，大大压缩了时空距离，进一步密切了人员和经贸在区域乃至国际交流的形势下，平凉作为丝绸之路经济带甘肃黄金段重要节点城市，面临着在新一轮区域竞争中被

① 蔡昉：《读懂中国经济》，第 291 页。

边缘化的风险。此外，市域内路网密度低，城镇基础设施不够完善，内部交通不顺畅，都是导致对外开放通道不畅的制约因素。

（五）创新驱动能力不足，发展环境还需优化

受传统惯性思维影响较大，全市思想保守、安于现状，发展意识不强，缺乏改革创新的魄力和能力。整体视野不宽、理念不新、创新发展方法不多，尤其是有利于创新的体制机制不完善，创新激励机制缺乏。平凉市作为五线城市，难以吸引优秀人才，创新人才匮乏成为最大短板，严重制约着经济的转型升级。简政放权还不到位，政府职能还未能完全转换，“放管服”改革的配合协同度不够，市场的决定性作用尚未充分发挥，营商环境还需要继续优化，开放程度还有巨大的提升空间。

（六）社会民生仍待加强，扶贫攻坚任务艰巨

全面小康建设整体水平低，预计到年底还有近 10 万人尚未脱贫，集中在庄浪、静宁两个深度贫困县，脱贫难度大。教育医疗养老等公共资源配置还不够均衡，基层医疗服务的能力不高，优质教育资源还不能满足人民群众日益增长的要求且城乡配置尚不均衡，在安全生产、食品药品、环境保护等领域还存在一些需要解决的薄弱环节，部分群众切身利益问题尚未根本解决，一些低收入群体生活还比较困难，社会民生发展面临着亟待破解的新问题。

四、2019 年平凉市经济社会发展形势与对策

（一）形势分析

展望 2019 年，平凉经济社会将继续保持平稳回升、稳中有进的势头，从外部环境看，有利因素是我国经济处于一个稳定的回升态势。从 2018 年下半年开始，国家投资政策出现积极变化，将进一步加大西部地区基础设施补短板投资力度，并向深度贫困地区倾斜，无疑会给平凉发展特别是深度贫困县的发展带来机遇。从内部条件看，供给侧结构性改革深入实施，给平凉煤电产业持续“回暖”创造了有利条件，以煤电为主导的工业经济将保持平稳增长；消费主导型需求结构以及新技术新业态的发展都将持续影响第三产业健康发展；“放管服”改革及转变作风改善发展环境的一系列举措，都将为社会投资特别是民间投资提供更多空间；加之国家扶持力度加大，投资消费双驱动作用将继续发挥，推动经济社会健康发展。全社会固定资产投资已连续两年负增长，2019 年有望触底回升。

从不利因素看，国家控制地方政府债务，规范金融企业为政府融资等措施，使得政府融资渠道收窄，对平凉加大基础设施建设等补短板项目有较为明显的制约。2019 年平凉稳增长要解决的重要问题将是进一步优化投资结构，既保障在建项目建设顺利实施，又要防范政府债务风险。

（二）对策建议

基于以上分析，2019年平凉经济社会发展的基本要求应当是以稳增长促发展为中心，以深化供给侧结构性改革为主线，全面落实并不断优化“党建统领、‘四化’统筹、交通先行、产业支撑、决战脱贫、决胜小康”的工作思路，在基础设施特别是交通基础设施建设上再加力，在强化工业支撑上再突破，在支柱产业、特色富民产业发展上求实效，打赢深度贫困地区脱贫攻坚战，确保实现贫困县全部脱贫摘帽目标，为建设绿色开放幸福美好新平凉迈出坚定一步。重点应突出稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险等工作，确保经济平稳发展、社会和谐稳定。

稳增长，核心是稳投资。“从国家层面看，投资增长放缓是一种必然，是我们期待的结果。”[①]“投资放缓的原因在于基础设施投资降至可持续水平，这对防风险和经济长期增长具有正向作用。”[②]“从动力转换来看，与传统产业更多依靠资本投入相比，新动能的培育发展更多依靠技术、人力资本等要素，对资本的依赖明显下降。”[③] 平凉这样一个欠发达地区来讲稳增长的核心仍然在于稳投资。一方面要加大政府在基础设施领域、公共服务领域、民生领域的投资；另一方面要积极创造条件，激活社会资本，提高民间投资在整个投资中的比重。

调结构，重在优化产业结构。平凉产业结构调整的重中之重是加快实施新型工业化。“现代化是由工业化驱动的向现代社会变

① 潘建成:《稳投资 优结构》,《人民日报》2018年8月6日。
② 赵昌文:《稳投资 优结构》,《人民日报》2018年8月6日。
③ 严鹏程:《稳投资 优结构》,《人民日报》2018年8月6日。

迁的过程，工业化可以看作经济现代化。”[①]要坚持优化存量资源与扩大优质增量资源相结合，在保持恢复性增长的同时，努力扩大工业经济总量。要坚持工业化与信息化、城镇化相结合，传统优势产业与服务业发展相结合，走绿色发展道路。要在实现工业园区机制转换的基础上，按照甘肃省关于《关中平原城市群发展规划实施方案》的要求，赋予园区发展高新技术产业和现代物流产业的新定位，促其快速发展、提升品质。

促改革，重点是培育新动能新活力。要重点做好三个方面改革：一是积极推进农村“三权分置”改革促“三变”改革，激发农村经济发展新业态新模式，尽快增加农民收入；二是“放管服”改革要进一步落地见效；三是有序实施好党政机构改革，转变职能，优化服务，提高效率。

惠民生，重点是补齐短板。要重视深度贫困地区脱贫攻坚，集中人力物力财力打好攻坚战；要持续关注农村水电气信路、科教文卫体等公共服务短板，提高农村公共服务水平；要重点解决好农民工问题，进一步加快以人为中心的新型城镇化建设。

防风险，重点是防范地方政府债务风险，管控好房地产风险。

① 黄群慧:《从高速度工业化向高质量工业化转变》,《人民日报》2017 年 11 月 26 日。

专 题 篇

Special Articles

B.2

平凉市决胜全面建成小康社会研究报告

程黎君 杨 媛*

摘 要:

党的十八大和十九大确立了2020年全面建成小康社会的奋斗目标。平凉作为经济欠发达地区，在全面建成小康社会的进程中与全国尚有一段距离。造成这一差距的原因主要在于经济发展、人民生活和资源环境等小康指标的滞后。本研究主要从小康社会的概念和内

* 程黎君，甘肃省社会科学院平凉分院院务委员，中共平凉市委党校教授、副调研员，平凉市社科联兼职副主席，平凉市领军人才（第一层次）；杨媛，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师。

涵出发，以全面建成小康社会的指标为依据，根据平凉市全面建成小康社会的实际情况，对其全面建成小康社会的总体进程及各个指标进行逐项分析，并在此基础上剖析平凉市全面建成小康社会的制约因素，有针对性地提出加快平凉市全面建成小康社会进程的对策和建议。

关键词：

决胜　全面　建成小康社会

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“从现在到 2020 年，是全面建成小康社会决胜期。”全面建成小康社会，是我们党向人民、向历史作出的庄严承诺，是 13 亿多中国人民的共同期盼。小康社会是中华民族自古以来追求的一种理想社会状态。“民亦劳止，汔可小康。惠此中国，以绥四方。”使用“小康”这个概念来确立中国社会的发展目标，不仅与中国的实际相符，同时也得到广大人民群众的支持与认同。1979 年邓小平同志首先用“小康”来诠释中国所要实现的现代化，2002 年党的十六大，明确提出了“全面建设小康社会”，2012 年党的十八大提出“全面建成小康社会”，在“五位一体”的总布局基础上，构建了全面建成小康社会的目标体系，顺应了我国经济社会新发展和人民对美好生活的新期待，同时也赋予“小康”更高的标准以及更丰富的内涵。改革开放 40 年来，我们党始终紧扣这个奋斗目标，一茬接着一茬干，一棒接着一棒跑，全面建成小康社会宏伟蓝图正在逐步变成现实。

一、平凉市全面建成小康社会实现程度及评价

2016 年度平凉市小康指数为 80.33%，比上年提升 4.36 个百分点，在全省排第 8 位。从监测体系 5 个方面看，资源环境小康指数最高，达到 93.78%；其次是人民生活，小康指数为 84.81%；民主法治、文化建设和经济发展 3 个方面的小康指数分别为 81.36%、71.71%和 62.02%。从小康指数提升幅度看，民主法治小康指数提升最快，较上年提升 11.21 个百分点，其他 4 项提升幅度分别为经济发展提升 4.3 个百分点，资源环境提升 3.55 个百分点，人民生活提升 3.43 个百分点，文化建设提升 1.7 百分点。从单项指标看，多项指标优势明显，互联网普及率指数、每万人拥有社会组织数、人均公共文化财政支出、城乡居民人均居住面积、社区综合服务设施覆盖率指数、农村贫困人口累计脱贫率、污水集中处理率、一般工业固体废物综合利用率等 7 项指标小康指数显著提升（见表 1）。

表 1　平凉市全面建成小康社会统计监测数据及结果

监 测 指 标	单位	权重	标准值	2016 年	
				实际值	小康指数（%）
一、经济发展					62.02
1.人均 GDP（2010 年不变价）	元	5	≥37000	19785.06	53.47
2.服务业增加值占 GDP 比重	%	3	≥50	47.20	94.40
3.常住人口城镇化率	%	4	≥50	37.80	75.60
4.互联网普及率指数	%	3	100	60.08	60.08
5.科技进步贡献率	%	2	≥55	52.00	94.55
6.研究与试验发展经费投入强度	%	3	≥2	0.12	6.00

续表

监 测 指 标	单位	权重	标准值	2016 年	
				实际值	小康指数（%）
二、民主法治					81.36
7.基层民主参选率	%	3	≥93	96.30	100.00
8.每万人口拥有律师数	人	3	≥2	0.51	25.44
9.每万人口行政诉讼发案率	件	3	≤1	0.42	100.00
10.每万人拥有社会组织数	个	3	≥6.5	8.11	100.00
三、文化建设					71.71
11.文化及相关产业增加值占 GDP 比重	%	3	≥5	1.85	37.00
12.人均公共文化财政支出	元	3	≥200	158.53	79.26
13.“三馆一站”覆盖率	%	2	≥100	124.29	100.00
14.广播电视综合人口覆盖率	%	2	≥99	98.29	99.28
15.城乡居民文化娱乐支出占家庭消费支出比重	%	2	≥4.2	2.38	56.59
四、人民生活					84.81
16.城乡居民人均收入（2010 年不变价）	元	5	≥20000	11179.36	55.90
17.失业率	%	2	≤6	3.63	100.00
18.城乡居民收入比	以农为 1	2	≤3.3	3.35	99.58
19.城乡居民家庭人均居住面积	%	2	≥33	31.99	96.93
20.公共交通服务指数	%	2	100	88.85	88.85
21.平均预期寿命	岁	2	≥74	73.86	99.81
22.劳动年龄人口平均受教育年限	年	2	≥9.8	9.61	98.06
23.每千人口执业（助理）医师数	人	2	≥1.95	2.05	100.00
24.每千老年人口养老床位数	张	2	≥35	28.42	81.20
25.社区综合服务设施覆盖率指数		2	100	73.01	73.01
26.基本社会保险参保率指数		2	95	95.21	100.00
27.农村贫困人口累计脱贫率（现行标准）	%	5	100	69.63	69.63
28.单位 GDP 生产安全事故死亡率（2010 年不变价）	人/亿元	1	≤0.078	0.00	100.00
29.制造业产品质量合格率	%	2	≥92	90.20	98.04

续表

监 测 指 标	单位	权重	标准值	2016 年	
				实际值	小康指数（%）
五、资源环境					93.78
30.单位 GDP 建设用地使用面积（2010 年不变价）	公顷/亿元	2	≤95	181.43	52.36
31.单位 GDP 用水量（2010 年不变价）	立方米/万元	2	≤115	62.80	100.00
32.单位 GDP 能源消耗（2010 年不变价）	吨标准煤/万元	3	≤0.95	1.06	89.46
33.环境质量指数	%	5	100	96.77	96.77
34.污水集中处理指数	%	2	85	88.01	100.00
35.生活垃圾处理指数	%	2	90	100.00	100.00
36.一般工业固体废物综合利用率	%	2	≥73	79.60	100.00
37.农村自来水普及率	%	3	≥90	93.00	100.00
38.农村卫生厕所普及率	%	2	≥85	85.34	100.00
全面建成小康社会					80.33

数据来源：平凉市统计局。

2017 年全市实现地区生产总值 388.91 亿元，增长 3.8%，在这之中，农业、工业、服务业的增加值分别为 107.02 亿元、95.31 亿元、186.58 亿元。2017 年平凉市人均生产总值 18450 元，按年末全市常住人口 211.28 万人计算，增长 3.4%，三次产业结构也由上年的 28.0∶24.8∶47.2 调整为 27.5∶24.5∶48。全年居民消费价格比上年上涨 1.1%。广播综合覆盖率 99.13%，电视综合覆盖率 97.46%，公共图书馆 8 个，博物馆（含纪念馆）13 个，医院、卫生院拥有床位 12490 张，医疗机构病床使用率 82.77%。城镇人口 83.92 万人，占常住人口的 39.72%。2017 年平凉市城镇居民人均可支配收入 25415 元，农村居民人均可支配收入 7611 元，占城镇居民人均

可支配收入的 30%。平凉市 2017 年城镇就业 26.72 万人，年末城镇登记失业率 3.61%。年末参加城镇职工基本养老保险、医疗保险的人数有 50.13 万人，参加城乡居民基本养老保险的有 121.23 万人，参加失业、工伤、生育保险的人数共计 24.71 万人。平凉市城区大气环境可吸入颗粒物（PM10）年均浓度为 73 微克/立方米，空气自动监测站每月联网率均达到 96%以上。全市地表水断面水质优良比例为 85.7%。平凉市根据“党建统领，四化统筹、交通先行、产业支撑、决战脱贫，决胜小康，建设绿色开放幸福美好新平凉”的发展思路，2018 年 1—6 月，地区生产总值达到 165.76 亿元，农业、工业、服务业增加值分别为 15.66 亿元、44.6 亿元、105.5 亿元。城镇居民人均可支配收入 13100.7 元，农村居民人均可支配收入 4013 元，用于一般公共服务、公共安全、教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区、住房保障、农、林、水事务等方面的财政支出 97.8 亿元。

1. 经济发展方面。2016 年，平凉市经济发展小康指数为 62.02%，比上年提高 4.3 个百分点，小康指数在全省排第 10 位。从经济发展子系统的 6 项指标看，服务业增加值占 GDP 比重、科技进步贡献率分别达到 94.4%、94.54%，互联网普及率指数为 60.08，较 2010 年提高了 36.4 个百分点，目前网上购物、互联网金融等互联网方式逐步融入城乡居民的生活，进一步提高互联网的普及率。但人均生产总值还有差距，占完成全面建成小康社会目标值的 53.47%；研究与试验发展经费投入强度只有 0.12%，仅占目标值的 6%。这表明平凉市科技创新基础较为薄弱（见表 2）。

表 2　平凉市经济发展方面统计监测数据及结果（2010—2016）

	目标值	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
1.人均 GDP（2010 年不变价）	≥37000	11202	12749	14468	16035	17276	18538	19785
2.服务业增加值占 GDP 比重	≥50	31.27	31.06	31.45	34.74	39.9	45.02	47.20
3.常住人口城镇化率	≥50	29.09	30.16	31.65	33.04	34.47	36.27	37.80
4.互联网普及率指数	100	23.72	27.81	33.14	37.68	43.55	44.71	60.08
5.科技进步贡献率	≥55	46.06	47.09	48	48.96	49.89	51.03	52.00
6.研究与试验发展经费投入强度	≥2	0.44	0.49	0.31	0.17	0.14	0.11	0.12

数据来源：平凉市统计局。

2. 民主法治方面。“十二五”时期，平凉市基层民主得到最大限度保障，城乡居民依法自治程度一直保持较高的水平，服务保障民生和法治建设水平较高，城乡社会安定有序、和谐发展。2016 年，平凉市全面建成小康社会民主法治实现指数为 81.36%，比上年提高 11.21 个百分点，小康指数在全省排第 9 位。从分项指标看，除每万人口拥有律师数为 0.51，与目标值差距较大外，基层民主参选率、每万人口行政诉讼发案率以及每万人拥有社会组织数均已达到 100%，实现了全面小康目标。其中基层民主参选率 7 年来均达到 100%，这也凸显出平凉市在完善基层民主制度，扩大城乡居民的政治参与权方面取得的成果。每万人口拥有律师数指标的完成度远远低于目标值，这也表明平凉市缺少职业律师，法律人才储备不足，地区律师拥有量远低于全面建成小康标准数量，无法满足居民对法律人才的需求，民主法制建设中存在短板（见表 3）。

3. 文化建设方面。2016 年，平凉市文化建设小康指数为 71.71%，比上年提高 1.7 个百分点，小康指数在全省排第 9 位。“三馆一站”覆盖率、城乡居民文化娱乐支出占家庭消费支出比重

表 3　平凉市民主法治方面统计监测数据及结果（2010—2016）

	目标值	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
7.基层民主参选率	≥93	97.24	97.24	97.24	97.24	97.24	97.24	96.30
8.每万人口拥有律师数	≥2	0.29	0.31	0.35	0.38	0.42	0.47	0.51
9.每万人口行政诉讼发案率	≤1	0.19	0.23	0.10	0.28	0.18	0.48	0.42
10.每万人拥有社会组织数	≥6.5	1.11	1.69	2.24	2.68	2.76	3.74	8.11

数据来源：平凉市统计局。

的小康指数实现 100%，广播电视综合人口覆盖率达到 99%以上。这表明随着经济社会的不断发展，改善了城镇和农村居民的生活质量和生活水平，在满足物质生活基础上，城乡居民更加重视丰富自身精神生活。从人均公共文化财政支出看，全市小康指数为 79.26%，比上年提高 7.1 个百分点；但文化及相关产业增加值占 GDP 比重仅为 37%，距离全面小康还有距离（见表 4）。

表 4　平凉市文化建设方面统计监测数据及结果（2010—2016）

	目标值	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
11.文化及相关产业增加值占 GDP 比重	≥5	0.97	0.97	1.33	1.47	1.78	2.12	1.85
12.人均公共文化财政支出	≥200	63.93	58.04	76.91	109.3	98.95	144.3	158.53
13.“三馆一站”覆盖率	≥100	99.76	99.76	99.76	99.76	99.76	99.76	124.29
14.广播电视综合人口覆盖率	≥99	96.16	96.33	98.19	98.22	98.27	98.28	98.29
15.城乡居民文化娱乐支出占家庭消费支出比重	≥4.2	9.28	9.47	8.88	8.49	13.25	11.79	11.31

数据来源：平凉市统计局。

4. 人民生活方面。据监测结果显示，2016 年，平凉市人民生活小康指数为 84.81%，比上年提高 3.43 个百分点，在五大方面实现程度居第 2 位。从分项 14 个指标看，2016 年全市城乡居民人均

收入达 11179 元（2010 年不变价），比 2010 年增长近 98%，年均递增 12.1%；失业率、每千人口执业（助理）医师数、基本社会保险参保率指数、单位 GDP 生产安全事故死亡率（2010 年不变价）4 项指标均已达到全面小康社会目标；城乡居民收入比、城乡居民家庭人均居住面积、平均预期寿命、劳动年龄人口平均受教育年限、制造业产品质量合格率 5 项指标小康指数分别为 99.58%、96.93%、99.81%、98.06%、98.04%，接近完成全面小康社会目标；公共交通服务指数为 88.85%，每千老年人口养老床位数、社区综合服务设施覆盖率指数、农村贫困人口累计脱贫率（现行标准）3 项指标小康指数相对较低，分别为 81.20%、73.01%、69.63%（见表 5）。

表 5　平凉市人民生活方面统计监测数据及结果（2010—2016）

	目标值	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
16.城乡居民人均收入（2010 年不变价）	≥20000	5646	6142	7100	7903	8785	10238	11179
17.失业率	≤6	3.68	3.73	3.56	3.48	3.63	3.63	3.63
18.城乡居民收入比	≤3.3	3.75	3.73	3.68	3.62	3.54	3.31	3.35
19.城乡居民家庭人均居住面积	≥33	24.61	26.02	28.82	27.15	30.59	30.40	31.99
20.公共交通服务指数	100	44.87	51.30	53.29	55.92	57.45	62.73	88.85
21.平均预期寿命	≥74	72.61	72.49	73	73.29	73.48	73.67	73.86
22.劳动年龄人口平均受教育年限	≥9.8	8.9	9	9.08	10.05	11.83	12.5	9.61
23.每千人口执业（助理）医师数	≥1.95	0.57	0.61	1.48	1.65	1.82	1.86	2.05
24.每千老年人口养老床位数	≥35	1.05	0.75	1.05	1.39	1.74	2.57	28.42
25.社区综合服务设施覆盖率指数	100	4.02	4.21	4.26	4.52	14.24	14.29	73.01
26.基本社会保险参保率指数	95	98.49	100	100	100	100	100	95.21
27.农村贫困人口累计脱贫率（现行标准）	100							69.63
28.单位 GDP 生产安全事故死亡率（2010 年不变价）	≤0.078	0.48	0.40	0.35	0.32	0.30	0.28	0.00
29.制造业产品质量合格率	≥92	93.7	97.4	91.8	92.1	92.1	93.3	90.20

数据来源：平凉市统计局。

5. 资源环境方面。2016 年，平凉市资源环境小康指数为 93.78%，比上年提高 3.55 个百分点，小康指数在全省排第 2 位，同时资源环境是五大指标体系中实现程度最高的指标，有望率先达到全面小康目标。这说明，在经济社会较快发展的同时，生态文明建设得到重视，资源利用水平提高，人居环境逐步改善。从分项指标看，单位 GDP 用水量、污水集中处理率、生活垃圾无害化处理率、一般工业固体废物综合利用率、农村自来水普及率、农村卫生厕所普及率等 6 项指标小康指数均提前达到 100%。其中，一般工业固体废物综合利用率高于全面小康目标 30 个百分点，农村自来水普及率小康指数 2012 年起就达到 90%以上，2015 年起小康指数达到 100%。单位 GDP 建设用地使用面积（2010 年不变价）由 2010 年的 306.2 下降到 2016 年的 181.4，实现指数为 52.36；单位 GDP 能源消耗（2010 年不变价）由 1.34 下降到 1.06，单位 GDP 能耗指数达到 89.46%（见表 6）。

表 6　平凉市资源环境方面统计监测数据及结果（2010—2016）

	目标值	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
30.单位 GDP 建设用地使用面积（2010 年不变价）	≤95	306.2	271.3	240.9	219.2	203.8	191.7	181.4
31.单位 GDP 用水量（2010 年不变价）	≤115	144.8	119.6	126.7	82.60	79.19	67.20	62.80
32.单位 GDP 能源消耗（2010 年不变价）	≤0.95	1.34	1.48	1.43	1.33	1.25	1.10	1.06
33.环境质量指数	100	8.12	69.27	86.83	94.47	95.67	96.05	96.77
34.污水集中处理率	85	57.01	52.13	76.42	79.23	88.98	88	88.01
35.生活垃圾处理率	90	98.41	98.36	99.23	99.70	99.78	100	100.00
36.一般工业固体废物综合利用率	≥73			77.08	87.94	89.81	98.24	79.60
37.农村自来水普及率	≥90	68.05	76.21	80.93	88.69	85.99	90.96	93.00
38.农村卫生厕所普及率	≥85	73.22	74.58	76.38	79.55	74.17	82.85	85.34

数据来源：平凉市统计局。

二、平凉市全面建成小康社会存在的差距与困境

实现全面建成小康社会进程是一个缓慢而艰巨的任务，会受到各种因素的制约。根据第一部分的测算结果，2016 年平凉市全面建成小康社会的总体实现程度为 80.33%。民主法治、人民生活、资源环境的实现程度分别为 81.36%、84.81%、和 93.78%，其实现程度均好于平凉市小康社会的总体实现程度。文化建设实现程度为 71.71%，略低于平凉市全面建成小康社会的平均水平。而经济发展这一子系统实现程度仅为 62.02%，远远落后于总体实现程度。从单项指标来看，人均 GDP、常住人口城镇化率、互联网普及率指数、研究与试验发展经费投入强度、每万人口拥有律师数、文化及相关产业增加值占 GDP 比重、人均公共文化财政支出、城乡居民文化娱乐支出占家庭消费支出比重、城乡居民人均收入、社区综合服务设施覆盖率指数、农村贫困人口累计脱贫率、单位 GDP 建设用地使用面积等 12 项指标的实现程度均低于平凉市全面小康社会建成的整体实现程度，是平凉市全面建成小康社会的薄弱环节，也是今后一个时期工作的难点和重点。

（一）平凉市全面小康建设实现程度的差距比较

1. 与全省发展比较。与全省平均水平相比，2016 年，平凉全面建成小康社会小康指数低于全省水平（85.7%）5.37 个百分点。2016 年平凉市小康指数比全省最高的兰州市低 14.39 个百分点，比相邻的白银市、庆阳市分别低 2.35 和 0.94 个百分点，仅比天水市、定西市高 0.28 和 6.85 个百分点。从监测体系 5 个方面看，经

济发展小康指数低于嘉峪关市 36.7 个百分点，比相邻的白银市、庆阳市、天水市分别低 19.91、2.89 和 1.7 个百分点，比定西市高 10.34 个百分点。民主法治小康指数落后兰州市 18.64 个百分点，比相邻的天水市、庆阳市分别低 1.69 和 1.56 个百分点，仅比白银市、定西市高 4.92 和 7.81 个百分点。文化建设小康指数落后酒泉市 17.19 个百分点，比相邻的庆阳市低 2.83 个百分点，比天水市、白银市、定西市高 4.94、5.45 和 11.35 个百分点。人民生活小康指数比兰州市低 13.54 个百分点，比相邻的白银市、庆阳市分别低 4.0 和 1.98 个百分点，仅比天水市、定西市高 1.14 和 3.47 个百分点。资源环境小康指数比相邻的天水市仅仅高出 0.66 个百分点，比白银市、定西市、庆阳市分别高出 4.42、5.81 和 6.45 个百分点（见表 7）。

表 7　2016 年各市(州)小康总指数及分类指数

单位：%

	小康指数		经济发展		民主法治		文化建设		人民生活		资源环境	
	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次
兰州市	94.72	1	98.43	2	100.00	1	86.09	3	98.35	1	88.06	4
嘉峪关市	94.35	2	98.72	1	98.39	2	88.00	2	97.42	2	87.35	6
金昌市	90.45	4	95.38	3	88.84	5	80.84	5	96.44	3	83.42	12
白银市	82.68	6	81.93	6	76.44	13	66.26	11	86.79	8	89.26	3
天水市	80.05	9	63.72	8	83.05	6	66.77	10	83.67	10	94.44	1
武威市	79.93	10	63.31	9	81.66	8	65.67	12	90.29	6	86.05	9
张掖市	88.82	5	83.79	5	95.52	3	84.11	4	92.69	5	86.60	8
平凉市	80.33	8	62.02	10	81.36	9	71.71	9	84.81	9	93.78	2
酒泉市	91.28	3	92.30	4	94.77	4	88.90	1	94.45	4	85.28	10
庆阳市	81.27	7	64.91	7	82.92	7	74.54	6	88.81	7	87.33	7
定西市	73.48	13	51.68	14	73.55	14	60.36	14	81.34	11	87.97	5
陇南市	70.19	14	53.43	12	80.57	10	65.13	13	73.52	14	77.22	14
临夏州	74.70	12	51.90	13	78.70	12	72.88	8	81.30	12	83.93	11
甘南州	75.20	11	58.17	11	79.93	11	73.80	7	79.65	13	81.91	13

数据来源：平凉市统计局。

2. 各县区比较。监测结果显示，2016 年，各县区小康总指数排全市第一的崆峒区与排全市最后的庄浪县之间差距达到 14.24 个百分点。从小康总指数提升幅度得分看，提升幅度最快的庄浪县与最慢的灵台县相差达到 5.4 分。从监测体系 5 个方面看，2016 年，经济发展分类指数最高的华亭县与最低的静宁县相差 32.25 个百分点；人民生活分类指数最高的崆峒区与最低的庄浪县相差 24.36 个百分点；文化建设分类指数最高的崆峒区与最低的静宁县两者相差 24.46 个百分点；民主法治分类指数最高的崆峒区小康指数已达到 90.43%，与最低的崇信县相差 33.39 个百分点；资源环境类指标小康指数最高的灵台县小康指数达到 93.16%，与最低的静宁县相差 12.03 个百分点。从上述分析可以看出，县区各大类指标发展极不平衡（见表 8）。

表 8　2016 年各县区全面小康总指数及分类指数

单位：%

	小康指数		经济发展		民主法治		文化建设		人民生活		资源环境	
	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次	指数	位次
平凉市	80.33	–	62.02	–	81.36	–	71.71	–	84.81	–	93.78	–
崆峒区	84.43	1	71.86	2	90.43	1	84.90	1	84.36	1	92.08	4
泾川县	78.48	3	57.18	4	77.63	5	71.41	5	84.12	3	93.03	2
灵台县	76.62	5	52.58	5	79.77	2	78.40	2	77.88	5	93.16	1
崇信县	77.68	4	64.46	3	56.04	7	73.40	4	75.44	6	92.85	3
华亭县	82.14	2	75.60	1	78.82	3	74.03	3	84.17	2	90.86	5
庄浪县	70.19	7	46.73	6	73.26	6	67.75	6	70.00	7	90.52	6
静宁县	71.61	6	46.58	7	78.24	4	60.44	7	81.80	4	81.12	7

数据来源：平凉市统计局提供。

（二）平凉市全面建成小康社会存在的问题

1. 经济发展仍是实现小康社会的短板。人均 GDP 过低。平凉市经济总量小、基础差、底子薄，2017 年平凉市地区生产总值 388.91 亿元，人均生产总值 18450 元，增长 3.4%。与省内其他市州（例如兰州市，2017 年生产总值 2523.54 亿元，人均生产总值 67822 元）相比差距明显，经济发展缓慢。城镇化进程相对滞后。平凉市由于经济基础较为薄弱，缺乏有力的产业支撑，农村人口占总人口比重大，政府用于城镇化建设的投资不足等因素影响，导致城镇功能得不到充分发挥，城镇化进程相对滞后。技术创新能力低。研究与试验发展经费投入强度仅为 0.12%，与全国、全省相比差距明显。这在一定程度上说明平凉市在用于科技创新及技术研究等方面的支出还远远不够，比重较低，科技创新基础较差，而大部分企业产业技术科技含量同样不高，创新能力不足，抗风险能力弱。服务业增加值差距明显。平凉市服务业增加值占经济总量的比重呈逐年上升趋势，发展势头良好。但与全省及省内其他市州相比，服务业水平仍存在较大差距，2017 年甘肃省服务业增加值与平凉市服务业增加值分别为 4050.8 亿元、186.58 亿元，平凉市占全省第三产业比重仅为 4.5%。可见，经济发展一直是平凉市的薄弱环节，严重地制约了平凉市全面建成小康社会发展进程。

2. 民主法治有待提高。2016 年，平凉市共有律师 107 人，比 2010 年增加 46 人，年平均增加 10 人。律师人数与小康目标要求还差 314 人，小康监测目标实现 25.44%。据此，至 2020 年每万人口拥有律师数可达到 0.7 人，只能完成小康目标的 35%，小康指数预期为 0.7%。因此，从 2017 年起，每年需要增加律师 80 人左右，

保持 20%的增长速度，才能完成小康目标。每万人口拥有律师数大幅增长难度较大。

3. 文化产业总量小，增长慢。“一带一路”战略不仅对平凉市经济发展起到巨大推动，同时也为文化的繁荣提供了良好的平台。然而，根据对平凉市全面建成小康社会文化及其相关产业增加占 GDP 比重指标完成度的测算，近 5 年的小康指数均低于 50%，这也说明平凉的文化及相关产业增加值对经济发展的贡献率是很低的。这是由于平凉发展文化产业意识淡薄，公共文化财政支出低导致的，为此，平凉市必须大力发展文化产业。

4. 民生事业任重道远。城乡居民人均收入差距大。2018 年 1—6 月，平凉市城镇居民人均可支配收入 13100 元，农村居民人均可支配收入仅为 4013 元。由此可见，农村经济发展滞后、农民增收困难、城乡收入差距明显等问题已经成为制约平凉市经济社会全面发展的重要一环。社会保障水平较低。平凉市经济发展水平低，农村贫困人口较多，实施社会保障制度起步晚，政府投入少，因此面临着保障水平低、覆盖面窄、范围小、最低生活保障建设缓慢等多重问题。脱贫攻坚任务重。平凉市农村贫困人口累计脱贫率为 69.63%，与实现全面小康还有一定距离。平凉市贫困村与贫困人口大多集中在一些农业基础较差、自然条件恶劣、基础设施落后、致贫成因复杂、低保兜底和易地搬迁任务重的地区，例如关山林缘区、干旱山塬区、少数民族聚居区和黑河流域。因此解决这些区域和人口的贫困问题，成本高、难度大，是一些最难啃的硬骨头。随着脱贫攻坚工作推进，贫困人口全面脱贫、贫困村医疗、文化、社会保障等工作推进落实难度将越来越大。

5. 生态基础比较脆弱。尽管资源环境小康指数 2016 年已实现 93.78%，但其中环境质量指数包含的子指标城市空气质量优良天

数比率、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例的监测体系不完备、覆盖不全面，目前仅反映地级城市空气、水监测情况，其实际值只是略超小康目标，且非常容易反弹。城市建成区绿化覆盖率与标准值还差 8.04 个百分点，虽然离监测体系确定的目标差距不大，但推进难度非常大。同时，与资源环境方面其他指标小康指数形成鲜明对比的是，经过多年攻坚克难，2016 年平凉市亿元 GDP 建设用地使用面积降为 181.43 公顷，但仍然是全面小康目标的两倍，小康指数仅为 52.36%，且多数县区这一指标难以达到小康标准。这些问题要得到进一步的改善，就必须加以重视，采取可持续的有效措施，推进生态文明稳步发展。

三、平凉市决胜全面建成小康社会的对策建议

党的十九大确定了从现在到 2020 年是全面建成小康社会的决胜期，紧扣平凉市委四届四次全会确定的目标任务，为了确保全面建成小康社会目标的实现，必须在分析平凉市小康社会进程的基础上，对照难点与问题，以更加有效的措施和思路，完成小康社会目标。

（一）以习近平新时代中国特色社会主义经济思想为指导树立新发展理念

习近平新时代中国特色社会主义经济思想，对于我们在新的时代抓住经济机遇应对诸多挑战，有着重大的理论意义。在全面建成小康社会的决胜期，平凉市必须以新思路、新举措、新理念，全力推进经济健康快速发展。要始终坚持把提升质量、提高效益

作为经济发展的第一目标，坚持稳中求进的工作总基调，逐步实现经济发展由高速增长向高质量发展的转变。充分发挥创新在发展中的首要引领作用，持续深入地实施创新驱动战略，培育和发展新动能。贯彻落实好乡村振兴战略以及区域协调发展战略，不断的增强发展的整体性和协调性，同时把绿色强市作为发展中的重要一环，持续改善生态环境。建设更高层次的开放型经济，努力满足人民日益增长的美好生活需要。

（二）做大经济总量

从 38 项监测指标看，平凉市人均 GDP、城乡居民人均收入、城镇化率等近 9 项指标，预计到 2020 年达到目标值存在较大困难，可见，平凉市小康社会发展进程中最大的难点也是最核心的问题就是发展不充分。因此，必须始终牢记发展这个第一要务，把做大经济总量作为全面建成小康社会的首要任务，始终保持一个真实的、合理的、不含水分的，能够满足农民增收需求的速度，并全力确保全面小康社会如期建成。通过扩大有效投入，壮大经济总量，突出重大项目投资，不断创造新供给，释放新需求，带动平凉经济总量取得更大的突破。以招商引资扩大工业有效投入，同时以需求导向增加新型城镇化发展投入。根据以往发展规律，经济发达地区的城镇化率要维持在 75%左右才趋于平稳，相较之下，平凉市 2017 年末常住人口 211.28 万人，城镇人口 83.92 万人，占常住人口的 39.72%，未来还有 35 个百分点的提升空间。以深化改革激发民间投资活力。实施乡村振兴战略，推动农业农村优先发展。

（三）加快推进服务业发展

应该为服务业提供良好的法治、市场、政策等环境，放宽市场准入，建立积极的财税扶持政策。加大投入，通过多方面的融资，为服务业发展提供资金保障。利用好“互联网+”这个平台，促进教育、卫生、旅游、电商、信息技术、养老、文化创意与服务等产业的优质高效发展。提高从业人员的文化素质，提升行业经营管理水平，加速第三产业内部结构调整和升级。

（四）重视科技进步与创新

围绕平凉市近年来的特色优势的产业，打造并搭建有利于科技创新的各类平台，全面提升平凉市的自主创新能力以及核心竞争力。探索产学研相结合的新型发展模式，努力构建产业技术创新战略联盟。加大科研资金投入力度，确保科技创新支出在总支出中的占比，积极争取科技研发专项，保证财政投入比重稳定。同时出台相应扶持政策，鼓励更多的企业参与到创新发明当中去，形成良好的氛围。

（五）加速新型城镇化建设

新型城镇化作为经济社会发展的必然趋势，也是实现现代化的必然要求。当前，平凉市必须要把加速推进新型城镇化作为一项重大的民生工程，切实提高经营运筹能力。科学布局城镇功能区划，使得各种功能设施形成优势互补，不断提高土地利用率，加强城市承载功能。完善城镇配套基础设施，提升城镇管理水平的标准化，满足人民群众不断增长的公共服务需求。推动农业、工业、服务业、旅游业等产业与城镇的深度融合，提高聚集功能。

施行标准化的城镇管理，统筹安排，合理制规。

（六）加强律师人才的培养

平凉市在努力强化依法行政能力的同时，也要注重加强对地区律师人才培养力度。引进法律方面的相关紧缺人才，加大对法律人员的津贴补贴，增加平凉市职业律师的人数，满足居民对律师的需求量。本地区的大中专院校应不同程度扩大法律专业学生的招生数，增加职业律师的储备。律师业协会也可加强普法教育的传播，加强居民对法律知识的认知与应用。

（七）加强社会保障体系建设

加快建设城乡居民基本养老保险体系，扩大医疗保险覆盖面，进一步完善基本大病保险及失业、工伤保险等，提高养老、失业、工伤、生育险统筹层次。进一步深化发展大众创业，多渠道开辟就业岗位，缓解就业压力，降低失业人数。建立健全社会救济、社会慈善等，不断提升和完善留守妇女、儿童关爱服务体系。发展残疾人事业，推进城乡敬老院建设。推行强有力的住房制度，控制房价不合理增长，保证居民住有所居。

（八）坚决打赢脱贫攻坚战

切实提高帮扶工作的实效，优化帮扶力量、提升帮扶能力。解决农民增收问题，实施以“牛果劳”产业为主导，中药材、蔬菜等富民产业为补充的“3+X”产业发展思路，尽快实现贫困村贫困户富民产业全覆盖，确保每个贫困户都有稳定的增收产业。突出脱贫攻坚重点区域和重点对象，庄浪、静宁两个深度贫困县和郑河、盘安、原安、四河 4 个深度贫困乡镇。把攻坚的重点群体

放在老年人、残疾人、重病患者这三类特定贫困人口上，全面落实好农村低保、社会救助、医疗卫生等兜底政策，建立保障性扶贫的长效机制。

（九）壮大文化产业

着力打造以崆峒山道教养生文化、皇甫谧中医针灸养生文化等为依托的旅游新品牌，不断挖掘丰富内涵，加强宣传推广，将文化与旅游有机结合，作为平凉市经济发展的重点产业。建立健全覆盖城乡的公共文化服务体系，把文化视为联结人心的桥梁，将其作为一项实实在在的民生工程。提高文化产业创新能力，将文化与科技相融合，打造创新型文化品牌，提高文化企业自身的市场竞争力，整合文化产业资源，打造文化产业集群，建立城市集群的文化产业。

（十）严守生态红线加快绿色发展

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，正确处理好生态环境保护和经济社会发展的关系。推进大规模、大力度的植树造林工程。从调结构、促循环、减排放三个方面出发，着重治理气、水、土三大重点环节。加快推进生态文明建设，实行最严格的生态环境保护制度，建立体现生态文明要求的评价体系。强化对破坏环境者的责任追究制度，随时监督、定期检查，推进生态文明的普及，广泛开展“共建生态平凉、共享美好生活”的活动，使人人都参与到生态文明建设中来，形成强大合力。

B.3

平凉市精准扶贫精准脱贫调查报告

刘小军　李振东 *

摘　要：

平凉市是陕甘宁革命老区，属于六盘山特困片区，也是甘肃省辖区较为贫困的区域之一。2014年以来，平凉市依托“牛果劳”产业形成了脱贫攻坚新模式，但也存在脱贫攻坚难度大、基础建设任务重、产业培育滞后等困难和问题，影响脱贫攻坚进程。平凉市脱贫攻坚要结合具体实际，围绕培育富民产业，提高贫困群众的生活水平，落实“一户一策”帮扶计划，发挥城镇化对贫困区域经济驱动作用，强化精准扶贫精准脱贫工作，打好脱贫攻坚战，消灭贫困，同全国一道全面建成小康社会。

关键词：

精准扶贫精准脱贫　新模式　一户一策　全面小康

* 刘小军，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师，经济教研室副主任；李振东，甘肃省社会科学院农村发展研究所副研究员、副所长，博士，主要从事生态经济方面的研究。

一、平凉市贫困情况

平凉市位居六盘山特困片区和陕甘宁革命老区，全市辖 1 区 6 县。其中，有 4 县 1 区是国家片区贫困县，包括六盘山以西的庄浪县、静宁县及六盘山以东的泾川县、灵台县和崆峒区，另外的崇信县、华亭县两个县是省列“插花型”贫困县（见表 1），依照精准扶贫精准脱贫目标计划，崆峒区率先脱贫摘帽，泾川县、灵台县、崇信县、华亭县于 2018 年底退出贫困县，庄浪县、静宁县于 2019 年底退出贫困县，全市整体脱贫。

表 1　平凉市贫困县分类表

名称	所辖县（区）	贫困县分类		
平凉市	崆峒区、泾川县、灵台县、庄浪县、静宁县、崇信县、华亭县	国家集中连片特殊困难地区贫困县（5 个）		插花型贫困县（省扶县）（两个）
		国家扶贫工作重点县（两个）	仅是国家片区县（3 个）	
		庄浪县、静宁县	崆峒区、泾川县、灵台县	华亭县、崇信县

数据来源：根据甘肃省扶贫办甘肃省贫困县名单整理。

平凉市是甘肃省较为贫困的市州之一。2013 年建档立卡贫困村 594 个，截至 2018 年 2 月，尚未退出验收的贫困村占比达 44%，贫困村和深度贫困村占平凉市行政村总数 51.33%，有贫困人口的非贫困村占 32.06%，全市范围的深度贫困村贫困发生率最高 79.04%，最低 15.55%。庄浪县和静宁县属于深度贫困县，深度贫困乡镇包括庄浪县的郑河乡、盘安镇及静宁县的原安乡、四河乡。2014 年，平凉市贫困发生率达 20.87%，平凉市建档立卡贫困户和贫困人口分别为 10.11 万户、40.6 万人。2015 年，平凉市贫

困发生率降至 14.85%，当年有 186 个贫困村、2.8 万贫困户、11.68 万贫困人口实现脱贫。截至 2017 年底，平凉市贫困发生率下降 11.75 个百分点，降至 9.12%，平凉市农村贫困人口 4 年内由 40.6 万下降到 17.23 万，建档立卡贫困户剩余 4.72 万户。从贫困发生率角度看，高于平凉市平均水平的仅剩庄浪县、静宁县，但华亭县、灵台县的贫困发生率也都徘徊在 8%左右。至 2018 年初，平凉市农村贫困人口主要分布在 4 个区域，即干旱山塬区、关山林缘区、黑河流域和少数民族乡村，这 4 个区域主要特点是立地条件和居住环境差、基础设施落后、农业效益低下、低保兜底和易地扶贫搬迁任务重，这也使得平凉市精准扶贫精准脱贫攻坚任务异常艰巨。

二、平凉市精准扶贫措施及精准脱贫成效

进入脱贫攻坚冲刺阶段，平凉市以解决深度贫困地区脱贫为重点，采取“绣花式”扶贫，实施精细化管理、精准化帮扶、深层次推进、全方位攻坚，探索形成了精准聚焦脱贫攻坚的平凉模式。

（一）找准问题重点，聚焦精准发力

脱贫攻坚是一项牵涉面广、综合性高的系统工程，有千头万绪的工作和事情需要我们去完成。这就要求我们并不能平均用力，眉毛胡子一把抓，而是要坚持和运用马克思主义的重点论，抓重点，抓主要矛盾和矛盾的主要方面。所以，精准扶贫，抓准抓住问题重点，聚焦精准发力是精准扶贫的内在要求。一是聚焦总体

战略。扶贫开发是全面建成小康社会的重要内容，也是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局向“三农”领域延伸的集中体现。聚焦总体战略正是要把城市与农村、工业与农业、脱贫攻坚与实施乡村振兴战略高度统筹起来，以打好打赢脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，实现由量向质、物向人的转变，全面提高脱贫攻坚的实践性和实效性。二是聚焦重点区域。聚焦重点区域就是抓主要矛盾的主要方面，明确主攻方向：以破解制约深度贫困地区群众稳定脱贫的主要问题为指向，以时间、任务、层级为内容，划定时间表，制定“上下联动、条块结合、逐村调研、逐户对接”的办法，分级编制平凉市深度贫困县、乡、村、户、人的脱贫攻坚实施方案。三是聚焦农民增收。农民增收是脱贫攻坚的核心，平凉市要结合自身资源条件和发展牛、果、劳产业的定位要求，不断创新产业发展模式，全力突破农民增收的各项难题。四是聚焦补齐短板强弱项。广大贫困农村是制约全面建成小康社会的短板，而深度贫困地区的基础设施、教育、医疗卫生、文化等是制约脱贫攻坚的短板，必须发挥政府的主体作用，整合各类资源，补齐短板，打牢基础。五是聚焦帮扶重点。平凉市目前有 594 个建档立卡贫困村，有 401 个深度贫困村，为切实解决这些深度贫困村发展的瓶颈问题，平凉市市级领导带头包抓全域最贫困的 68 个村，594 个建档立卡贫困村和 206 个贫困发生率高于 17%的非贫困村派驻 5 人左右的驻村帮扶工作队，全市管钱、项目的部门和单位都向这些深度贫困村集中，细化到帮扶困难群众多栽一亩果、多养一头牛、多输转一名劳务等诸多实事。截至 2017 年，平凉市累计投入农村贫困地区资金达 7.45 亿元，落实了 6322 个帮扶项目，帮办各类实事累计达 6.9 万件。

（二）壮大特色产业，以产业发展精准扶贫

平凉市脱贫攻坚注重因地制宜，壮大特色产业，以产业发展精准扶贫，先后创新形成以“党组织+劳务公司（劳务服务中心）+企业+农户（贫困户）”的灵台模式、“公司+合作社+基地+农户（贫困户）”的静宁模式和“党组织+国有公司+龙头企业+专业合作社+贫困群众”的庄浪模式[①]，走出了一条条极具平凉特色的扶贫之路。

平凉市在脱贫攻坚过程中立足本地农业、农村经济发展实际，应农民增收之需，以发展苹果、红牛、劳务产业作为脱贫攻坚工作重要支撑，制定“牛、果、劳”三大产业助推精准扶贫实施意见，落实特色优势产业完全覆盖贫困村、贫困户（见表2）。聚焦富民产业培育，突出贫困村、贫困户特色产业全覆盖，科学编制项目计划，项目安排精、细、准，推进“三变”改革试点，发展多元产业，推进精准脱贫。

平凉市以“牛、果、劳”为脱贫攻坚三大主导产业，确立一条产业扶贫思路即“远抓苹果近抓牛、当年脱贫抓劳务”，实行“五个一”产业运作模式即一个产业一名责任领导、一套工作班子、一个规划实施方案、一个运作平台、一套运行机制。截至2018年2月，平凉市市级财政列支1000万专项资金用于牛、果产业发展，列支500万元专项资金用于劳务产业发展，确保扶贫产业渗透到村、户一级。截至2018年6月，全市70%的贫困群众依靠产业发展，实现稳定脱贫。

平凉市以基础母牛保护、肉牛繁育、规模养殖、品种改良等项目为重点支持，对建档立卡贫困养牛户给予500元/头/年的养殖

① 引用每日甘肃网.平凉：脱贫攻坚按下“快进键”，2018年10月8日.

表 2　2015 年精准扶贫精准脱贫多元富民产业支持计划县(区)分解表

类别	指标名称		单位	崆峒区	泾川县	灵台县	崇信县	华亭县	庄浪县	静宁县
农民增收	人均纯收入		元	7427	6138	6052	6128	6857	5241	5413
	农业增加值		%	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
特色产业	草畜产业	新建规模化养殖场	个	1	2	2	1	0	1	1
		全市牛饲养量	万头	28.12	18.65	18.45	11.18	17.05	13.6	12.75
	果产业	新增果品面积	万亩	0.2	1.4	0.9	0.3	0.1	0.6	1.5
		全市苹果产量	万吨	7.5	31.7	6.9	3.3	1.3	16.3	53.9
	菜产业	新增蔬菜面积	万亩	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.25	0.25
		全市蔬菜播种面积	万亩	22	17	14.5	7	11	12	10.5
	多元富民产业	新增全膜玉米和马铃薯面积	万亩	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.8	0.8
		新增中药材面积	万亩	0.03	0.02	0.03	0.02	0.05	0.03	0.02
		“三品一标”规模	%	9	9	3	3	3	9	9
		主要农产品标准化覆盖率	%	13	6	5	5	5	13	13
劳务经济	劳动力培训		万人次	0.57	0.67	0.61	0.38	0.45	1.19	1.33
	职业技能鉴定		万人	0.12	0.19	0.20	0.06	0.08	0.30	0.40
	劳务输出		万人	0.31	0.57	0.52	0.17	0.26	1.29	1.66

数据来源：根据平凉市扶贫办提供数据整理。

补贴；在牛舍建设、饲草种植、机具配置、母牛购置等方面给予倾斜支持，截至 2017 年底，在贫困村新建规模化养殖小区 38 个、饲养肉牛 27.6 万头。

按照适宜区全覆盖的要求，平凉市重点扶持示范园区建设、新品种引进、新技术推广、果农培训等，加快果品规模化、标准

化生产。截至 2016 年底，平凉全市苹果种植面积总量已达 256 万亩，参照全市农业总人口数量计算，农民户均苹果种植面积接近 5 亩，苹果种植在最佳适宜区基本实现全覆盖，2017 年全年引导贫困户新植苹果面积达 5 万亩。

劳务产业方面，平凉市按照“四个一”即“完善一套组织领导机构，制定一套年度培训工作计划、一套资金整合使用办法、一套考核办法”精准扶贫劳动力培训机制，结合贫困劳动力需求、特色优势产业和市场前景等要素，加大省内外劳务基地建设，[①]分层次、分类别确定培训对象和培训内容，整合使用人社、教育、农牧等部门培训资源。2017 年，平凉市全年共开展农民职业技能培训 3.5 万人次，农村致富带头人示范培训 3639 人次，新型职业农民培训 1377 人次，完成贫困户劳动力输转 8.5 万人次，实现收入 19.2 亿元。

平凉市坚持因户施策，贯彻执行因地制宜总方略，发展区域性多元富民产业。截至 2018 年初，在贫困村引导建成温棚蔬菜 568 亩，种植全膜玉米 33.6 万亩、马铃薯 24.1 万亩、中药材 3 万亩，通过以上诸多措施，进一步夯实了当地农民增收基础。依据 2018 年上半年统计数据，平凉市贫困户人均可支配收入的 70%以上来源于全市牛、果、劳三大产业收入。

（三）着力基础建设，改善生产生活条件

平凉市在脱贫攻坚过程中紧盯“两不愁三保障”目标，结合本地发展实际，贯彻落实“七个一批”，着力改善贫困村生产生活条件。

平凉市围绕“路水电房网”等重点基础工程，实施了诸如建

① 来源于平凉市扶贫开发信息网，2018 年 7 月 30 日.

制村通畅、饮水安全巩固提升、电网改造升级、危房改造、易地扶贫搬迁等一系列民生工程。据 2018 年上半年统计表明，全市实现了改造农村危房 2011 户，实施易地扶贫搬迁 1024 户 3779 人，完成自来水入户 2804 户，贫困村饮水安全、通村硬化路、动力电实现全覆盖。全市通过实施国家电信普遍服务项目达到 99.6%的光纤通村率，该项目的实施，在甘肃省全省范围内居前列。

2017 年以来，平凉市针对贫困群众上学、就医、文化等方面现实需求，建成村级综合文化服务中心 60 个，日间照料中心 96 个，有需求的行政村幼儿园、标准化村卫生室实现全覆盖。平凉市全面落实学前教育免除保教费，普通高中、中职学生免除学杂费和发放助学金，生源地助学贷款等教育扶贫政策，其中的“静宁县教育扶贫模式”在当年精准扶贫会议上得到认可和推广。全市患病人口享受大病保险、提高报销比例、医疗救助、疾病应急救助等卫生扶贫特惠政策。截至 2018 年 3 月，平凉全市发放教育补助 2.12 亿元、新农合提高报销金额 899.8 万元，大病医疗保险报销金额 704.7 万元，实现应助尽助。社会保障方面，平凉市落实农村低保和五保供养提标政策，一类低保提高到 3504 元/人·年，二类低保提高到 3420 元/人·年，集中供养对象补助标准提高到 5420 元/人·年，分散供养对象补助标准提高到 4255 元/人·年，实现低保线与脱贫线“两线合一”。[①] 发放社会救助资金 2.69 亿元，受益贫困人口 13.47 万人。

（四）严格资金监管，“管细”“用好”扶贫资金

2017 年，平凉市脱贫攻坚整合资金完成投资 38.25 亿元。

① 来源于《平凉日报》平凉党建，2018 年 3 月 20 日.

2018 年初，平凉市级财政列支专项扶贫资金 1.25 亿元，相比于上一年度增幅达 22.5%，具体来看，列支扶贫奖励补助资金 2100 万元、牛果产业发展资金 2000 万元。其中崆峒、泾川、灵台、庄浪、静宁 5 个片区县按 20%以上增列财政专项扶贫资金，崇信、华亭两个插花县按 15%以上增列财政专项扶贫资金。

平凉市充分发挥财政资金“四两拨千（资）金”作用，将扶贫资金大比例用于贴息、担保、风险补偿等领域，积极撬动金融资金助力脱贫攻坚。截至 2018 年初，市财政筹资 3050 万元设立农业产业扶贫担保贷款基金，撬动金融资金 3.05 亿元，发放农业互助担保贷款 1875 万元，为农业企业、农民专业合作社、家庭农场、种养大户、农户等经营主体提供融资服务。庄浪县成立国有农业产业发展总公司并下设 4 个子公司，即种植、养殖、林果和农业机械化公司，在 293 个行政村每村组建 3 个专业合作社，建立“国有公司+合作社+农户”产业扶贫新机制新模式。庄浪县还与甘肃银行、国开行建立战略合作关系，为扶持贫困村、贫困户发展增收产业获得 17 亿元的贷款授信额度。崇信、华亭两县分别争取国开行“统筹财政涉农资金支持贫困村基础设施建设项目”贷款 1.5 亿元和 2 亿元，灵台县与甘肃银行平凉分行签订 5 亿元的特色产业发展专项贷款综合授信协议。脱贫攻坚资金短缺难题得到有效破解。

2017 年以来，平凉市先后出台、印发《平凉市脱贫攻坚责任制实施细则》、《关于进一步加强和规范财政专项扶贫资金使用管理的通知》，进一步明晰县区及相关部门职责，规范财政专项扶贫资金使用管理，并重点围绕扶贫项目安排、资金使用和资金监管等方面的内容，举办了扶贫队长、财政干部、村级干部培训班，进一步加强了宣传教育，强化了资金监管使用。健全完善县级财

政报账、合同管理、监督检查、审计监督、项目评估、考评验收“六项制度”，严把项目立项审批、资金公示、招投标、拨付报账、检查验收、后续管理“六个关口”，确保扶贫资金真正用在最困难的地方。[①]对扶贫资金项目库建设、项目计划安排、项目实施、公示公告、安全运行管理等方面开展督查检查，以重点督查、日常巡查、县区自查等多种方式方法，先后深入 44 个贫困村，累计走访贫困户 320 户，检查扶贫项目资金 7.5 亿元，开展扶贫领域“两查两保”专项行动，严查贪污侵占、截留私分、虚报冒领、挥霍浪费等问题，有效保证脱贫攻坚政策落实和资金安全。

（五）强化工作措施，精准识别精细管理

围绕脱贫考核评估“综合贫困发生率、脱贫人口错退率、贫困人口漏评率、帮扶工作满意度”等核心指标，坚持精准求实，强化动态管理，努力做到应进则进、应退尽退，全市建档立卡贫困人口识别准确率和退出准确率均达到 100%。

平凉市先后回退收入不稳定、低保脱贫、易地扶贫搬迁和未解决“三保障”问题的脱贫人口 3.46 万人，按照省定相关标准回退 2014—2016 年度脱贫人口 1.3 万人，对省上反馈的 2017 年脱贫人口不符合住房标准、存在重度残疾、一二类低保支撑脱贫的 511 条信息，逐人逐条核实整改，对当年返贫的 47 户 181 人，及时按程序纳入建档立卡系统，实现对贫困人口的动态管理，进一步夯实脱贫攻坚基础。

自 2017 年，平凉市制定下发贫困人口、贫困村抽查验收工作方案，抽调市、县行业部门人员成立 5 个抽查验收组，紧盯脱贫

① 来源于平凉市扶贫开发信息网，2018 年 7 月 30 日.

验收程序规范性、资料完整性、数据准确性，对全市预脱贫村逐村逐项进行验收，按照最少不低于 10 户的原则，对预脱贫户随机抽取 10%进行验收，现场督促整改存在的问题，有效杜绝和防止贫困人口“被脱贫”、贫困村“被摘帽”。开展贫困县脱贫退出市级初验工作，随机抽取崆峒区 2014—2016 年已脱贫村 9 个、非贫困村 4 个、未脱贫村两个，实地入户 300 户，确保初验工作规范有序、严谨细致。

平凉市聚焦深度贫困乡村，制定《关于调整加强全市脱贫攻坚帮扶工作力量的实施意见》，落实市级领导联县包乡抓村制度，先后由市级领导联系帮扶贫困程度最深、脱贫难度最大的贫困村 68 个，对贫困发生率高于 17%的 206 个非贫困村安排驻村帮扶工作队。截至 2017 年底，全域各帮扶单位和驻村帮扶工作队共帮办实事 2423 件，投入帮扶资金 4856.3 万元。深化东西扶贫协作，天津市河西区、武清区与庄浪县、静宁县在产业、就业、教育、人才、资金等方面协作帮扶项目正在逐步落实。

（六）建立长效机制，完善脱贫攻坚各项制度

及时调研，认真谋划。组织召开市委农村工作会暨全市扶贫开发、全市脱贫攻坚推进大会，层层签订脱贫攻坚责任书；调整充实市脱贫攻坚领导小组，组建成立 11 个专责工作组；制定《关于聚焦深度贫困乡村推进脱贫攻坚的若干政策措施》，紧紧围绕壮大富民增收产业、补齐短板、整合项目资金等 6 个方面，出台“二十五条”政策措施；制定《平凉市脱贫攻坚责任制实施办法》《平凉市精准扶贫精准脱贫突出问题整改方案》《平凉市脱贫攻坚“七个一批”行业扶贫清单式管理实施意见》等文件，督促相关部门按照行业政策和标准、根据致贫原因和脱贫需求，做好本行业

数据的采集、审核、录入等工作，分门别类建立责任清单和工作台账，明确具体的支持措施和倾斜政策，做到致贫原因按行业标准认定，帮扶措施按行业政策落实，行业政策由业务部门培训，贫困退出按行业标准验收，数据录入按行业统计口径审核。[①]由党委、政府、人大、政协分管领导和行业部门领导带队，对贫困人口动态调整、财政扶贫资金使用、2018 年上半年脱贫攻坚工作进展等进行专题督查。修订完善《精准扶贫专项实施方案主要指标任务完成情况统计表》和《2017 年脱贫攻坚整合资金完成进度表》，实行月统计、季分析，及时发现问题，督促整改落实，有效确保各项任务快速高效落实。

（七）创新扶贫方法，以“三变”改革推进精准扶贫精准脱贫

平凉市坚持把“三变”改革作为促进农业转型升级、拓宽农民增收渠道、打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的有力抓手，精心谋划部署，积极探索创新，有力有序推进“三变”改革工作，形成行之有效的改革模式，取得联结农户、盘活资源、促进发展、助农增收的阶段性成效。通过盘活沉睡资源，撬动存量资本，深入推进“三变”改革试点，壮大村集体经济，使贫困村都有稳定的集体经济收入，带动农民增收。截至 2018 年 6 月，全市有 225 个村陆续开展“三变”改革，其中 120 个村基本完成清产核资、确定对象、商定股比、签订协议和颁发股权证等工作，并集中打造吊沟流域综合开发、郑河乡“平凉红牛”养殖等 10 个“三变”改革推动产业发展综合示范区。参与农户达到 2.39 万户，其中贫

① 来源于平凉市扶贫开发信息网，2018 年 7 月 30 日.

困户 0.99 万户，贫困户获益 1045.07 万元。村集体和农户入股土地 12.13 万亩，资金 3841.05 万元，劳动力 1.52 万人，房屋、机械设备等固定资产折价 1.6 亿元。1.03 万户农户获得入股分红 2572.2 万元，村集体经济增长 251.5 万元。①

三、平凉市精准扶贫精准脱贫存在的困难和问题

（一）脱贫攻坚任务紧、难度大

自然条件差，致贫原因复杂，脱贫难度较大。平凉市建档立卡的贫困村占行政村总数 1457 个的 40.8%，有贫困人口的非贫困村占行政村总数的 57.9%。分析可见，贫困面广、贫困度深是平凉市脱贫攻坚面临的基本形势。目前尚未脱贫的贫困人口，主要分布在立地条件差，农业生产条件恶劣，耕地面积小、分布零散、自然灾害频繁的干旱山塬区、关山林缘区、黑河流域和少数民族乡村 4 个区域。其次，积弱积贫造成当地劳动力受教育程度低下，对于掌握新的生产方式、摆脱传统落后的劳作方式，无论是思想上还是能力方面都很难得以实施。贫困人口致贫原因复杂，精准扶贫难度与力度较大，脱贫致富难度较大（见表 3）。

从深度贫困的庄浪县、静宁县贫困现状来看，因病致贫、因残致贫以及缺技术、劳力、资金等方面问题依然较为严峻，致贫原因多且贫困程度深，都是将来如期脱贫最难啃的“硬骨头”，解决这些村和人口的贫困问题，成本高、难度大。

① 来源于每日甘肃网，平凉市农村“三变”改革全面铺开，2018 年 7 月 12 日.

表 3　平凉市贫困户致贫原因分类表

县(区)	2017 年贫困状况		主要致贫原因									
	贫困户(户)	贫困人口(人)	因病致贫		因残致贫		缺技术		缺劳力		缺资金	
			贫困户(户)	占比(%)	贫困户(户)	占比(%)	贫困户(户)	占比(%)	贫困户(户)	占比(%)	贫困户(户)	占比(%)
平凉市	47257	172304	6525	13.81	4456	9.43	12839	27.17	5525	11.69	12572	26.6
崆峒区	1431	5013	189	13.21	136	9.5	307	21.45	177	12.37	381	26.62
泾川县	5206	17113	572	10.99	614	11.79	1910	36.69	747	14.35	992	19.05
灵台县	6101	17047	1405	23.03	949	15.55	1143	18.73	892	14.62	1055	17.29
崇信县	1164	3382	304	26.12	270	23.2	215	18.47	202	17.35	118	10.14
华亭县	2421	7723	258	10.66	257	10.62	654	27.01	362	14.95	583	24.08
庄浪县	15624	61760	1873	11.99	1207	7.73	4933	31.57	1737	11.12	3807	24.37
静宁县	15310	60266	1924	12.57	1023	6.68	3677	24.02	1408	9.2	5636	36.81

数据来源：根据平凉市扶贫办提供数据整理。

基础设施欠账较大，建设任务重。在全面落实“2+19”精准扶贫工作方案中，路、水、电、房等基础设施建设任务还十分繁重。截至 2018 年 6 月，平凉所辖 6 县 1 区，仍有 4 个县高速公路处于建设阶段，铁路、机场均处于筹划建设阶段，平凉境内县乡公路等级偏低、通行能力较差，村组道路没有全部硬化，一些贫困乡村特别是偏远山区的安全饮水还未彻底解决，7000 多户农户危房亟须改造，8600 多户贫困户需要移民搬迁，农村幼儿教师短缺 2000 多名，医疗、文化、体育、养老等社会事业发展比较滞后，贫困群众如期脱贫难度较大。

（二）农村产业发展缓慢，产业支撑难度大

贫困区域相当大比例贫困村的主导产业还处于培育、成长阶段，种植业、养殖业以传统家庭经营为主，农业产业化程度不高，产业规模小，规范化生产尚未完全形成，农民专业合作社作用发

挥不充分，村集体经济基础薄弱，不能有效助农增收。“一川二塬七分山”的地貌特征，依靠传统劳作工具分散经营的小农户生产经营模式，极度匮乏的农产品加工企业，独守生产端、靠天生产、不主动参与市场竞争的“小农观念”等因素使得平凉市农业经济与现代农业之间划出了一道鸿沟。

（三）政策兜底压力大

贫困户自身造血功能差，不能发挥脱贫主体功能性作用。精准扶贫精准脱贫“最后一公里”，需要政策兜底完成。如期实现全面脱贫，退出贫困，政策兜底的面广、量大，需要大量资金作保障配套更加完善的社会保险制度，实现贫困人口最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助及临时救助，打好打赢脱贫攻坚战，如期消除绝对贫困，同时也需要人社、民政、住建、医疗、教育、卫生、水利等部门通力合作。因此，政策兜底的压力依然比较大。

（四）技能培训实效不理想

由于受培训时间、地点等条件制约，对外出务工人员、真正有需求的青壮年劳动力培训还存在培训方式较为单一、实效性不强等问题，贫困户虽然参加培训，却没有真正掌握发展生产的技能，对脱贫增收实际作用不大，技能培训实效不理想。

四、加快推进平凉市精准扶贫精准脱贫的建议

实施脱贫攻坚“九大冲刺行动”，加快补齐短板，全面提升脱

贫攻坚能力和水平。坚持目标导向、问题导向、创新导向、实干导向，紧盯“两不愁三保障”脱贫标准，聚焦薄弱环节和突出短板，打好脱贫攻坚战。

（一）着力发展富民产业

因地制宜做好产业扶贫，发挥帮扶单位的组织优势、市场优势，加强与农业科研单位、农业龙头企业等联系对接，调动一切帮扶资源和市县乡的力量，共同做好良种推广、龙头企业带动、专业合作社建设等工作，延长产业链条，促进产业结构调整，构建完善主导产业体系。鼓励引导群众发展林果、养殖、种植、劳务输转等致富产业。落实专业合作社贫困村全覆盖，引导贫困农民加入专业合作社，提升农业生产组织化水平。加强产销对接，壮大农产品品牌，拓展农产品销售渠道，着力帮助农民增收致富。在就业扶贫方面，从供需两方面入手，开展劳动力培训，进一步拓宽农村贫困劳动力就业渠道，结合现代计算机信息技术，建立覆盖所有农村贫困劳动力的就业扶贫信息库，加强农村贫困劳动力就业信息化管理。逐步推广“党组织+劳务公司+龙头企业+贫困户”的模式，公益性岗位兜底安置，精准培训，有组织输转，实现贫困劳动力培训、输转全覆盖。

（二）加快基础设施建设

在住房方面，对全市所有农户住房进行排查，解决农村 D 级危房，基本消除 C 级危房，全面改善农村人居环境。落实好扶贫政策，调动帮扶资源，积极帮助解决农民的资金困难问题。在饮水安全方面，要进一步抓好农村饮水安全巩固提升工程建设，重点解决部分农村饮水设施供水不稳定、安全保障能力弱的问题。

在村组道路建设方面，实施好建制村畅通工程，推进自然村社道路砂化硬化。

（三）落实“一户一策”帮扶计划

要多方联系对接，使“一户一策”有项目支撑、有资金保障、能落地见效，让群众满意。根据情况变化，动态调整“一户一策”，不降低标准，切实做到真正管用，把帮扶计划转换为实实在在的帮扶效果。抓实抓细“一户一策”，要坚持精准滴灌、靶向治疗、分类施策，把扶贫对象纳入精细化管理、精准化扶持层面，确保扶贫资源精确化配置。

（四）推进农村“三变”改革

要依托资源禀赋、产业基础和区位特色优势，主动对接现代农业发展，探索“三变”+特色种植养殖、“三变”+乡村旅游、“三变”+商贸服务等多种改革模式和“龙头企业（国有公司）+合作社+农户”等多种组织形式，进一步解放农村生产力的同时，积极引导农户融入加工、流通、销售等产业链条的各环节，在不断提高农产品附加值的同时，让农民有效分享产业收益。

（五）创新精准扶贫精准脱贫机制

要不断创新精准扶贫模式，进一步探索完善旅游扶贫、光伏扶贫、电商扶贫等模式，形成能够结合地方农业经济实际发展需要的独具特色的本土模式。同时要不断创新扶贫方式，积极探索建立社会化参与、市场化运作、多元化融合、精细化管理的扶贫运行机制和办法，充分发挥全社会协同治理的力量，创设“区域化推进、产业化支撑、市场化引领、社会化帮扶、增智化造血”

五种精准扶贫模式和“先富帮后富、共同奔小康”、“非公经济人士精准扶贫建功行动”等活动载体，增强精准扶贫精准脱贫实效。

（六）发挥好政策兜底作用

以政策兜底完成精准扶贫精准脱贫“最后一公里”，实现全面脱贫，精准退出，如期完成精准扶贫精准脱贫计划，必须发挥好政策兜底作用。

多方筹集兜底资金。如期实现全面脱贫，退出贫困，政策兜底面广量大，需要大量资金作保障，因此必须多方筹集兜底资金，拓宽资金来源，准备政策兜底所需资金。强化政府主导作用，足额保证兜底资金；重视职能部门作用，争取职能资金；鼓励、吸收社会资本及民间资本，参与政策兜底；以政府购买服务等方式，吸引第三方投入服务，缓解资金压力。

发挥协同作用。发挥党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的协同作战作用，聚集各方力量，尤其是职能部门能动作用，聚力攻坚，把政策兜底措施落实落细。

精准兜底。在精准识别基础上，精准施策，精准兜底。主要针对深度贫困人口最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助及临时救助等不同原因、不同困难，实施精准兜底措施，增强政策兜底的透明度和针对性，发挥政策兜底实效。

B.4
平凉市县域竞争力研究报告

王建兵　张　犇*

摘　要：

本文通过建立县域竞争力评价体系，对2017年平凉市7个县（区）经济社会发展数据进行处理分析，得出2017年平凉市县域竞争力的主要指标值，从不同维度对数据进行对比分析，在全面展示平凉市各县（区）县域竞争力态势的基础上，得出如下结论：一是2017年平凉市县域竞争力整体处于一般劣势水平；二是平凉市县域竞争力相对平衡，各要素配置较为合理；三是从8个一级指标来看，宏观经济、公共服务处于绝对劣势，成为制约县域竞争力提升的主要短板；生活环境处于一般优势，比较优势较为明显；基础设施、社会保障、社会结构处于中势，产业发展、科学教育处于一般劣势；四是平凉市县域竞争力整体处于上升的态势，与全省相比，整体差距在缩小。

关键词：

平凉市　县域　竞争力评价

* 王建兵，甘肃省社会科学院平凉分院院长，甘肃省社会科学院、农村发展研究所所长，研究员，博士，研究方向为生态经济和农村发展；张犇，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，历史学硕士，主要研究方向为新型城镇化、城市史。

县域经济在国民经济的发展中所扮演的角色越来越重要，县域经济社会的发展程度在很大程度上影响和决定了当地的整体经济社会发展程度。平凉市作为甘肃省东部重要的门户城市和能源化工基地，县域经济如何体现和发挥地域优势，如何更好地支撑地方经济全面协调可持续发展，是一个重要课题。综合评价平凉市各县（区）竞争力，明确其与甘肃省其他县（市、区）之间的优劣势，总结和归纳经验与问题，探讨其健康发展的条件和路径，具有十分重要的现实意义。

一、平凉市县域竞争力评价体系基本说明

县域竞争力受县域社会、经济、环境等多方面因素影响，覆盖面广，指标选择繁杂。课题组在充分把握国家对县域经济社会发展的相关政策文件基础上，充分借鉴国内外学者县域竞争力各项评价方法。为准确客观反映平凉市县域竞争力，并便于与甘肃省兄弟市（州）之间产生横向对比，本研究沿用《甘肃县域和农村发展报告》中所构建的甘肃省县域竞争力评价指标体系。

（一）平凉市县域竞争力评价体系

该体系共包括宏观经济竞争力、产业发展竞争力、基础设施竞争力、社会保障竞争力、公共服务竞争力、生活环境竞争力、社会结构竞争力、科学教育竞争力 8 个一级指标。二级指

标 21 个，其中：宏观经济竞争力包括经济均量、经济总量、金融资本 3 个二级指标；产业发展竞争力包含产业总量、产业结构、产业效率 3 个二级指标；基础设施竞争力包含基础条件、交通通信两个二级指标；社会保障竞争力包含医疗保险、养老保险、基本生活保障 3 个二级指标；公共服务竞争力包含科技服务、文化娱乐、医疗卫生 3 个二级指标；生活环境竞争力包含生活环境、环境保护、农业环境 3 个二级指标；社会结构竞争力包含人口结构、城乡结构两个二级指标；科学教育竞争力包含科教支出、科教资源两个二级指标。与二级指标相对应的三级指标 64 个。

在认真核对原始数据无误的情况下，对每一指标列数据进行标准化处理，使各指标列数据形成无差异的标准化矩阵；在对数据进行标准化处理的基础上，分别以三级指标列为单位进行分值赋值，再进行加权加总得各级指标分值。按照层次分析法，各个指标在支撑上一级数据时表现为不同的权重，如一级指标中，宏观经济竞争力、产业发展竞争力、基础设施竞争力、科学教育竞争力等 4 个指标占 15 个百分点的权重，其余 4 个指标占 10 个百分点的权重（见表 1）。

（二）平凉市县域竞争力评价时间和地域范围

平凉市县域竞争力评价时段以甘肃省统计局提供的各县域 2017 年统计数据为依据，评价基准年份为 2017 年。地域范围包括平凉市所辖 1 区 6 县，即崆峒区、泾川县、灵台县、崇信县、华亭县、庄浪县、静宁县。

表 1　2017 年平凉市县域竞争力评价指标体系

一级指标(8个)	二级指标(21个)	三级指标(64个)
宏观经济竞争力	经济均量	①人均国内生产总值(元/人)
		②人均地方财政收入(元/人)
		③人均固定资产完成额(元/人)
		④城镇居民可支配收入(元/人)
		⑤农村居民人均纯收入(元/人)
		⑥人均社会消费品零售额(元/人)
	经济总量	⑦国内生产总值GDP(万元)
		⑧地方财政收入(万元)
		⑨社会消费品零售总额(万元)
	金融资本	⑩金融机构存款余额(万元)
		⑪金融机构贷款余额(万元)
		⑫城镇固定资产投资完成额(万元)
		⑬城镇新增固定资产(万元)
产业发展竞争力	产业总量	①第二产业增加值(万元)
		②第三产业增加值(万元)
		③规模以上工业总产值(万元)
	产业结构	④第二产业占GDP的比重(%)
		⑤第三产业占GDP的比重(%)
	产业效率	⑥第二产业近5年平均增长速度(%)
		⑦第三产业近5年平均增长速度(%)
基础设施竞争力	居住条件	①城乡住房砖木结构以上比重(%)
		②自来水受益村比重(%)
		③农村有线电视普及村庄比例(%)
	交通通讯	④每百人公共汽车营运车辆数
		⑤国际互联网用户占总户数比重(%)
		⑥固定电话用户占总户数比重(%)
		⑦移动电话用户占总人口比重(%)
		⑧境内公路密度(公路里程数/百平方公里)
社会保障竞争力	医疗保险	①参加城镇基本医疗保险人数占城镇人口比重(%)
		②参加农村合作医疗的人数占农村人口的比重(%)
	养老保险	③参加城镇基本养老保险参保人数占城镇人口的比重(%)
		④参加农村养老保险人数占农村人口比重(%)
	基本生活保障	⑤城镇最低生活保障人口占城镇人口比重(%)
		⑥农村最低生活保障人口占农村人口比重(%)

续表

一级指标（8个）	二级指标（21个）	三级指标（64个）
公共服务竞争力	科技服务	①每万人人口拥有专业技术人员数（人/万人）
		②每万人专利授权数（个/万人）
	文化娱乐	③每十万人拥有体育场馆个数（个/十万人）
		④每十万人拥有剧场、影剧院数（个/十万人）
		⑤人均拥有公共图书馆图书数（册/人）
	医疗卫生	⑥每万人拥有医疗卫生机构专业技术人员数（人/万人）
		⑦每万人的医院、卫生院床位数（张/万人）
		⑧每万人拥有执业（助理）医师数（人/万人）
		⑨医院总卫生技术人员数（人）
		⑩医院总床位数（张）
生活环境竞争力	生活环境	①森林覆盖率（%）
		②污水处理厂集中处理率（%）
	环境保护	③每万元GDP工业二氧化硫排放量（吨/万元）
		④每万元GDP氮氧化物排放量（吨/万元）
		⑤每万元GDP烟（粉）尘排放量（吨/万元）
		⑥水土流失综合治理面积（千公顷）
	农业环境	⑦单位第一产业增加值使用化肥量（吨/万元）
		⑧单位第一产业增加值使用农药量（千克/万元）
		⑨单位第一产业增加值使用地膜量（吨/万元）
社会结构竞争力	人口结构	①非农人口占总人口的比重（%）
		②县域人口占全省人口比重（%）
	城乡结构	③农村从事非农产业的劳动力占农村总劳动力的比重（%）
科学教育竞争力	科教支出	①科技支出（万元）
		②教育支出（万元）
		③科技支出占GDP的比重（%）
		④在校学生人均教育经费（元/人）
	科教资源	⑤每万人普通中学在校生拥有专任中学教师数（人/万人）
		⑥每万人小学在校生拥有专任小学教师数（人/万人）
		⑦每千户居民拥有普通中学数（所/千户）
		⑧每千户居民拥有小学数（所/千户）

（三）平凉市县域竞争力评价标准

平凉市县域竞争力评价标准为 5 级标准，即绝对优势、一般优势、中势、一般劣势和绝对劣势。对 1 区 6 县的各级指标分值进行评价，其中：分值小于等于 85、大于等于 80 为绝对优势，分值小于 80、大于等于 75 为一般优势，分值小于 75、大于等于 70 为中势，分值小于 70、大于等于 65 为一般劣势，分值小于 65、大于等于 60 为绝对劣势（见表 2）。

表 2　2017 年平凉市县域竞争力评价标准

评价标准	分值	评价标准	分值
绝对优势	≥80，≤85	一般劣势	≥65，<70
一般优势	≥75，<80	绝对劣势	≥60，<65
中势	≥70，<75	—	—

二、平凉市县域竞争力综合评价

（一）平凉市县域竞争力综合评价结果

1. 评价结果。通过对宏观经济竞争力、产业发展竞争力等 8 个一级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 个县（区）县域竞争力综合评价情况见表 3。根据 2017 年平凉市县域竞争力综合得分，7 个县（区）中没有处于绝对优势和一般优势的县（区）；处于中势的县（区）为 3 个，包括崆峒区、华亭县、静宁县；处于一般劣势的县（区）为 4 个，包括庄浪县、泾川县、崇信县、灵台县；处于绝对劣势的县（区）为 0 个。

表 3　2017 年平凉市县域竞争力评价

县（区）	2017年综合排序	2016年综合排序	排序变化	综合得分	2017 年县域竞争力							
					宏观经济得分	产业发展得分	基础设施得分	社会保障得分	公共服务得分	生活环境得分	社会结构得分	科学教育得分
崆峒区	1	1	0	71.41	71.96	71.76	74.00	71.75	66.48	75.94	74.16	66.13
华亭县	2	3	1	70.37	67.39	68.47	74.52	70.13	67.37	77.65	73.52	66.34
静宁县	3	2	−1	70.24	65.51	66.71	75.27	72.84	64.50	76.30	71.18	70.90
庄浪县	4	5	1	69.80	64.86	66.72	74.50	73.81	64.38	75.44	71.79	68.99
泾川县	5	7	2	69.70	65.16	67.22	75.08	71.44	63.36	78.49	70.23	68.18
崇信县	6	4	−2	69.64	65.34	67.09	75.58	73.70	64.13	77.56	71.29	65.16
灵台县	7	6	−1	68.99	64.21	65.88	71.94	72.51	63.82	79.20	69.47	67.88
均　值				70.02	66.35	67.69	74.41	72.31	64.86	77.23	71.66	67.65
极　差				2.42	7.75	5.88	3.64	3.68	4.01	3.76	4.69	5.74
方　差				0.58	7.08	3.82	1.47	1.72	2.19	1.91	2.82	3.82
标准差				0.76	2.66	1.95	1.21	1.31	1.48	1.38	1.68	1.95

2. 结果分析。

（1）从 2017 年平凉市县域竞争力综合得分来看，均值为 70.02，县域竞争力整体处于中势；极差为 2.42，反映出平凉市各县（区）县域竞争力得分最高与得分最低之间差异较小，发展相对均衡；同时，方差为 0.58，标准差为 0.76，反映出研究县域范围内县域竞争力整体差异不大。结合均值、极差、方差及标准差来看，2017 年平凉市县域竞争力整体在中等水平下线。

（2）就 2017 年平凉市县域竞争力 8 个一级指标而言（见表 3），从均值来看，生活环境竞争力均值为 77.23，处于一般优势；基础设施竞争力均值为 74.41、社会保障竞争力均值为 72.31、社会结构竞争力均值为 71.66，处于中势；宏观经济竞争力均值为 66.35、产业发展竞争力均值为 67.69、科学教育竞争力均值为

67.65，处于一般劣势水平；公共服务竞争力均值为 64.86，处于绝对劣势。

（3）结合甘肃省各县（区、市）2017 年县域竞争力综合评价来看，平凉市 7 县（区）县域竞争力在全省县（市、区）的排名情况是：崆峒区第 7 位，与 2016 年持平；华亭县第 16 位，较 2016 年上升 7 个位次；静宁县第 18 位，较 2016 年上升 4 个位次；庄浪县第 28 位，较 2016 年上升 6 个位次；泾川县第 29 位，较 2016 年上升 15 个位次；崇信县第 30 位，较 2016 年上升两个位次；灵台县第 53 位，较 2016 年下降 11 个位次。有 6 个县（区）县域综合竞争力排在全省前半部，其中 4 个县的县域竞争力较 2016 年有较大幅度的上升；1 个县排在中等靠后的位置，且下降比较明显。（见表 4）

表 4　2017 年平凉市县域竞争力综合排名在甘肃省的排名情况

县(区)	2017 年综合排名	2016 年综合排名	排序变化	所处水平
崆峒区	7	7	0	中势
华亭县	16	23	7	中势
静宁县	18	22	4	中势
庄浪县	28	34	6	一般劣势
泾川县	29	44	15	一般劣势
崇信县	30	32	2	一般劣势
灵台县	53	42	–11	一般劣势

（二）平凉市县域竞争力子系统评价分析

1. 平凉市县域宏观经济竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对经济均量、经济总量、金融资本 3 个二级指标进行计

算和分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域宏观经济竞争力评价情况如表 5 所示。根据 2017 年平凉市县域宏观经济竞争力得分，7 个县（区）中处于绝对优势的县（区）为 0 个；处于一般优势的县（区）为 0 个；处于中势的县（区）为 1 个，即崆峒区；处于一般劣势的县（区）为 4 个，即华亭县、静宁县、崇信县、泾川县；处于绝对劣势的县（区）为两个，即庄浪县、灵台县。

表 5　2017 年平凉市县域宏观经济竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	宏观经济竞争力		
							经济均量	经济总量	金融资本
崆峒区	1	7	6	–1	71.96	中势	72.36	71.82	71.84
华亭县	2	21	19	–2	67.39	一般劣势	73.85	64.50	66.33
静宁县	3	38	37	–1	65.51	一般劣势	68.81	63.93	65.12
崇信县	4	44	49	5	65.34	一般劣势	73.14	61.81	64.12
泾川县	5	46	44	–2	65.16	一般劣势	69.63	63.46	63.99
庄浪县	6	49	50	1	64.86	绝对劣势	68.80	62.88	64.56
灵台县	7	56	57	1	64.21	绝对劣势	68.84	61.90	63.80
均　值					66.35	一般劣势	70.78	64.33	65.68
极　差					7.75	–	5.05	10.01	8.04
方　差					7.08	–	5.06	11.90	8.13
标准差					2.66	–	2.25	3.45	2.85

（2）结果分析

2017 年平凉市县域宏观经济竞争力 7 个县（区）得分均值为 66.35，处于一般劣势。其极差、方差、标准差相对居中偏大，说明宏观经济竞争力均处于相对较差的水平。其中经济均量均值为 70.78，处于中势，极差为 5.05，说明均量的总体水平中等，市域内差距相对不大；经济总量均值为 64.33，处于绝对劣势，极差为

10.01，说明总量的总体水平不高，但市域内差距较大；金融资本均值为 65.68，处于一般劣势，极差为 8.04，说明金融资本总体水平较低，市域内差距较大。

从 7 县（区）宏观经济竞争力水平归类分布来看，仅有 1 个县（区）处于中势，4 个县处于一般劣势，两个县处于绝对劣势。处于中势的崆峒区为全市行政和经济中心，说明受行政区域影响较重；其余 6 县受制于产业基础、贫困程度等影响，宏观经济方面的短板明显。

从排序变化来看，基本保持平衡，排序上升的仅有崇信、庄浪、灵台 3 个县，最多仅提升 5 个位次。

2. 平凉市县域产业发展竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对产业总量、产业结构、产业效率 3 个二级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 个县（区）产业发展竞争力评价情况如表 6 所示。根据 2017 年平凉市县域产业发展竞争力得分，7 个县（区）处于绝对优势和一般优势的县没有；处于中势的有 1 个，即崆峒区；处于一般劣势的有 6 个，即除崆峒区之外的其余 6 个县；处于绝对劣势的为 0。

（2）结果分析

2017 年平凉市县域产业发展竞争力 7 个县（区）得分均值为 67.69，处于一般劣势，其极差、方差、均值相对较小，说明平凉市县域产业发展竞争力总体上均处于较低的水平。产业总量均值为 63.35，处于绝对劣势，其极差、方差、标准差数值较大，说明各县（区）二产、三产、规上工业等方面在总体上发展水平不高，并在低水平上产生了较严重的发展不平衡问题；产业结构均值为 68.08，处于一般劣势，其极差、方差、标准差数值较大，说明第

表 6　2017 年平凉市县域产业发展竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	产业发展竞争力		
							产业总量	产业结构	产业效率
崆峒区	1	8	11	3	71.76	中势	69.72	72.12	74.10
华亭县	2	37	58	21	68.47	一般劣势	65.37	70.38	70.70
泾川县	3	60	64	4	67.22	一般劣势	61.91	66.69	74.83
崇信县	4	62	70	8	67.09	一般劣势	62.13	68.57	72.22
庄浪县	5	65	68	3	66.72	一般劣势	61.36	66.81	73.78
静宁县	6	66	63	–3	66.71	一般劣势	62.03	66.29	73.38
灵台县	7	71	72	1	65.88	一般劣势	60.90	65.71	72.69
均　值					67.69	一般劣势	63.35	68.08	73.10
极　差					5.88	–	8.82	6.41	4.13
方　差					3.82	–	9.99	5.70	1.87
标准差					1.95	–	3.16	2.39	1.37

二、第三产业占 GDP 的比重不合理，且各县（区）之间不平衡问题突出；产业效率均值为 73.10，处于中势，其极差、方差、标准差相对较小，说明第二、第三产业近年来增长强劲，产业效率整体表现较高。

从 7 县（区）产业发展竞争力水平归纳分布来看，崆峒区在市域内产业方面的核心地位较为突出，特别是产业结构和产业效率等方面的要素匹配较为合理。其余县均处于一般劣势，特别是贫困县域产业发展相对较缓，二、三产业的总量、比重、增长速度均相对滞后。

从排序变化来看，2016 年仅有崆峒区处于全省前列，其余 6 县均处于全省后 20 位，说明平凉市县域产业发展竞争力与全省其余县（区、市）相比劣势明显。2017 年，有 6 个县（区）排名上

升，其中华亭县上升较快，提升 21 个位次，从居于全省后列上升到中间靠前位次。除崆峒区外，其余县大部分上升，但上升不明显，尤其是静宁县，下滑 3 个位次。整体来看，产业发展方面短板明显，整体颓势未改。

3. 平凉市县域基础设施竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对居住条件、交通通讯两个二级指标进行计算分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域基础设施竞争力评价情况如表 7 所示。根据 2017 年平凉市县域基础设施竞争力得分，7 县（区）处于绝对优势的为 0 个；处于一般优势的为 3 个，即崇信县、静宁县、泾川县；处于中势的为 4 个，即华亭县、庄浪县、崆峒区、灵台县；处于一般劣势和绝对劣势的均为 0 个。

表 7　2017 年平凉市县域基础设施竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	基础设施竞争力	
							居住条件	交通通讯
崇信县	1	5	32	27	75.58	一般优势	80.14	70.00
静宁县	2	8	14	6	75.27	一般优势	78.32	71.54
泾川县	3	10	40	30	75.08	一般优势	78.67	70.68
华亭县	4	15	20	5	74.52	中势	79.24	68.75
庄浪县	5	16	24	8	74.50	中势	77.53	70.79
崆峒区	6	24	30	6	74.00	中势	77.78	69.37
灵台县	7	52	46	–6	71.94	中势	77.11	65.63
均　值					74.41	中势	78.40	69.54
极　差					3.64	–	3.03	5.91
方　差					1.47	–	1.10	3.84
标准差					1.21	–	1.05	1.96

（2）结果分析

2017 年平凉市县域基础设施竞争力得分均值为 74.41，处于中势，其极差、方差、标准差均相对较小，各县（区）间发展较为平衡。居住条件均值为 78.40，处于一般优势，各县（区）间发展较为平衡；交通通讯均值为 69.54，处于一般劣势，是影响平凉市县域基础设施竞争力的主要因素，且其极差、方差、标准差相对较大，说明各县（区）交通通讯方面不平衡的矛盾有所表现，但并不突出。

从排序变化来看，平凉市县域基础设施竞争力与甘肃省兄弟县（市、区）间相比，有一定的优势。2017 年崇信县、静宁县、泾川县、华亭县、庄浪县等均位列全省前 20 位，特别是崇信县和泾川县，排名相比于 2016 年有大幅度提升。其余两县（区）中，崆峒区排名有所上升，但与其他指标相比，其基础设施竞争力表现出明显短板。灵台县位次下降 6 位。

4. 平凉市县域社会保障竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对医疗保险、养老保险、基本生活保障 3 个二级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域社会保障竞争力评价情况见表 8。根据 2017 年平凉市县域社会保障竞争力得分来看，平凉市 7 个县（区）社会保障竞争力均处于中势水平。

（2）结果分析

2017 年平凉市 7 县（区）县域社会保障竞争力得分均值为 72.31，处于中势，且其极差、方差、标准差相对较小，差异性较小，说明 7 县（区）之间社会保障方面发展较为均衡。二级指标中，医疗保险均值为 67.75，处于一般劣势，且极差、方差、标准差较大，离散程度较高，说明医疗保险方面发展总体不充分，县

表 8　2017 年平凉市县域社会保障竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	产业发展竞争力		
							医疗保险	养老保险	基本生活保障
庄浪县	1	20	17	–3	73.81	中势	70.69	73.83	79.98
崇信县	2	21	10	–11	73.70	中势	70.32	73.56	80.72
静宁县	3	34	30	–4	72.84	中势	71.32	70.52	80.53
灵台县	4	40	9	–31	72.51	中势	65.59	75.50	80.34
崆峒区	5	57	43	–14	71.75	中势	67.10	71.48	81.61
泾川县	6	63	47	–16	71.44	中势	68.70	69.51	80.77
华亭县	7	69	75	6	70.13	中势	60.50	74.85	79.94
均　值					72.31	中势	67.75	72.75	80.56
极　差					3.68	–	10.82	5.34	1.67
方　差					1.72	–	14.42	5.15	0.32
标准差					1.31	–	3.80	2.27	0.57

域之间不平衡问题突出；养老保险均值为 72.75，处于中势，且极差、方差、标准差相对较小，说明养老保险方面发展总体处于一般水平，县域之间发展相对平衡；基本生活保障均值为 80.56，处于绝对优势，且极差、方差、标准差较小，说明各县域内人民基本生活得到较为充分的保障，且县域之间基本均衡。

从排序来看，2017 年平凉市 7 个县（区）中 3 个县处于中等靠前位次，有 1 个县处于中等靠后位次，有 3 个县（区）处于甘肃省排名后 20 位。从排序变化来看，有 6 个县（区）出现不同程度的下滑，特别是 2016 年列于前 10 的灵台县，下降 31 位，主要受其基本医疗覆盖面下降的直接影响较为严重。排名上升 6 位的华亭县，依然处于甘肃省县域的后 20 位。说明 2017 年平凉市县域社会保障竞争力虽然总体处于一般水平，但与兄弟县（区、市）

相比依然差距明显，且有滑坡现象。

5. 平凉市县域公共服务竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对科技服务、文化娱乐、医疗卫生 3 个二级指标进行计算和分析，得出 2017 年平凉市 7 县（区）公共服务竞争力评价情况见表 9。根据 2017 年平凉市县域公共服务竞争力得分，处于绝对优势、一般优势和中势的县（市）均为 0 个，处于一般劣势的县（区）为两个，即华亭县和崆峒区，剩下的 5 个县均处于绝对劣势水平。

表 9　2017 年平凉市县域公共服务竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	公共服务竞争力		
							科技服务	文化娱乐	医疗卫生
华亭县	1	7	6	−1	67.37	一般劣势	69.46	61.23	69.35
崆峒区	2	9	10	1	66.48	一般劣势	66.03	60.53	72.13
静宁县	3	26	25	−1	64.50	绝对劣势	64.57	60.48	67.73
庄浪县	4	28	30	2	64.38	绝对劣势	65.67	60.72	65.51
崇信县	5	32	23	−9	64.13	绝对劣势	64.41	61.08	66.27
灵台县	6	40	38	−2	63.82	绝对劣势	63.74	63.02	64.61
泾川县	7	44	42	−2	63.36	绝对劣势	63.47	61.79	64.52
均　值					64.86	绝对劣势	65.34	61.26	67.16
极　差					4.01	–	5.99	2.54	7.61
方　差					2.19	–	4.18	0.81	7.80
标准差					1.48	–	2.04	0.90	2.79

（2）结果分析

2017 年平凉市县域公共服务竞争力 7 县（区）得分均值为 64.86，处于绝对劣势水平，其极差、方差、标准差相对较小，差异性较小，说明 7 县（区）公共服务方面总体上均处于发展不充

分阶段，要素配置不足。二级指标中科技服务和医疗卫生均值均处于一般劣势，二者极差、方差、标准差相对较大，要素配置相对失衡；文化娱乐均值处于绝对劣势水平，且其极差、方差、标准差较小，说明 7 县（区）普遍处于较低水平。

从甘肃省各县（区、市）排名来看，公共服务竞争方面，2017 年平凉市 7 县（区）除华亭县、崆峒区位列全省前列之外，其余均在中间位次。从排名变化来看，除崇信县有 9 个位次的明显下滑之外，其余均维持基本稳定态势。

6. 平凉市县域生活环境竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对生活环境、环境保护、农业环境 3 个二级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域生活环境竞争力评价情况见表 10。根据 2017 年平凉市县域生活环境竞争力得分，平凉市 7 个县（区）生活环境竞争力得分均处于一般优势。

表 10　2017 年平凉市县域生活环境竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	生活环境竞争力		
							生活环境	环境保护	农业环境
灵台县	1	6	7	1	79.20	一般优势	79.33	77.37	80.86
泾川县	2	10	8	–2	78.49	一般优势	77.69	77.10	80.94
华亭县	3	21	20	–1	77.65	一般优势	78.97	71.56	81.99
崇信县	4	23	18	–5	77.56	一般优势	78.82	73.87	79.57
静宁县	5	47	52	5	76.30	一般优势	77.18	77.38	74.05
崆峒区	6	56	53	–3	75.94	一般优势	76.89	71.29	79.34
庄浪县	7	60	64	4	75.44	一般优势	77.18	73.51	76.77
均　值					77.23	一般优势	78.01	74.58	79.07
极　差					3.76	–	2.44	6.09	5.22
方　差					1.91	–	1.01	7.26	7.67
标准差					1.38	–	1.00	2.69	2.77

（2）结果分析

2017 年平凉市县域生活环境竞争力 7 县（区）得分均值为 77.23，处于一般优势，其极差、方差、标准差相对较小，差异性较小，7 县（区）之间发展相对均衡。生活环境均值为 78.01、农业环境均值 79.07，均处于一般优势；环境保护均值为 74.58，处于中势。生活环境的极差、方差、标准差相对较小，均衡化程度高；环境保护和农业环境的极差、方差、标准差相对较大，要素配置出现较大失衡。

从甘肃省排序来看，灵台、泾川两县处于全省前十位，表现出一定的优势。静宁、庄浪两县因农业生产中化肥、农药、地膜等使用量较高，排名较为靠后。崆峒区主要因工业方面排放相对较高，以及森林覆盖率低，造成排名靠后。

7. 平凉市县域社会结构竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对人口结构和城乡结构两个二级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域社会结构竞争力评价情况见表 11。根据 2017 年平凉市县域社会结构竞争力得分，7 县（区）中，除灵台县处于一般劣势水平之外，其余 6 个县（区）均处于中势水平。

（2）结果分析

2017 年平凉市县域社会结构竞争力 7 个县（区）得分均值为 71.66，处于中势，其极差、方差、标准差均相对较小，县域之间发展较为均衡，亦符合其各自的发展阶段。人口结构均值为 65.88，处于一般劣势，其极差、方差、标准差相对较大，说明城镇化水平总体不高，且各县（区）之间发展不平衡；城乡结构均值为 77.45，处于一般优势水平，其极差、方差、标准差相对较

表 11　2017 年平凉市县域社会结构竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	社会结构竞争力	
							人口结构	城乡结构
崆峒区	1	6	5	–1	74.16	中势	70.49	77.83
华亭县	2	10	9	–1	73.52	中势	65.69	81.36
庄浪县	3	21	20	–1	71.79	中势	65.75	77.84
崇信县	4	25	22	–3	71.29	中势	63.42	79.15
静宁县	5	26	47	21	71.18	中势	67.86	74.51
泾川县	6	35	33	–2	70.23	中势	64.74	75.71
灵台县	7	42	40	–2	69.47	一般劣势	63.23	75.72
均　值					71.66	中势	65.88	77.45
极　差					4.69	–	7.26	6.85
方　差					2.82	–	6.60	5.52
标准差					1.68	–	2.57	2.35

大，农村人口的非农化倾向整体较高，但发展不平衡。

从甘肃省的排序来看，崆峒区和华亭县列于前十序列，庄浪县、崇信县、静宁县、泾川县均处于中等靠前的位次，仅有灵台县处于中等偏后位次。总体来看，平凉市县域社会结构竞争力相对较强。从排序变化来看，除静宁县较 2016 年有 21 个位次的上升之外，其余县（区）变化均不大。

8. 平凉市县域科学教育竞争力子系统评价分析。

（1）评价结果

通过对科教支出、科教资源两个二级指标进行计算和分析，2017 年平凉市 7 县（区）县域科教资源竞争力情况见表 12。根据 2017 年平凉市县域科学教育竞争力得分，7 县（区）仅有静宁县处于中势，其余 6 县（区）均处于一般劣势。

表 12　2017 年平凉市县域科学教育竞争力评价

县(区)	排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平	科学教育竞争力	
							科教支出	科教资源
静宁县	1	3	6	3	70.90	中势	66.89	74.90
庄浪县	2	14	37	23	68.99	一般劣势	65.41	72.56
泾川县	3	25	51	26	68.18	一般劣势	65.50	70.86
灵台县	4	30	32	2	67.88	一般劣势	63.43	72.34
华亭县	5	56	53	–3	66.34	一般劣势	63.93	68.76
崆峒区	6	57	65	8	66.13	一般劣势	65.65	66.61
崇信县	7	64	48	–16	65.16	一般劣势	62.50	67.83
均　值					67.65	一般劣势	64.76	70.55
极　差					5.74	–	4.39	8.29
方　差					3.82	–	2.31	8.73
标准差					1.95	–	1.52	2.95

（2）结果分析

2017 年平凉市县域科学教育竞争力 7 个县（区）得分均值为 67.65，处于一般劣势，其极差、方差、标准差均相对较大，表现出一定的差异性，县域之间发展相对不均衡。科教支出均值为 64.76，处于绝对劣势水平，其极差、方差、标准差相对较小，说明平凉市县域在科教投入方面整体处于较低的水平，且各县（区）差异性不大；科教资源均值为 70.55，处于中势水平，其极差、方差、标准差相对较大，说明平凉市各县（区）在教育基础设施建设、师资力量方面存在较大的不均衡性。

从甘肃省排名情况来看，静宁、庄浪两县受脱贫攻坚等政策支持效果明显，在全省的位次靠前；泾川、灵台两县处于中等靠前位次；华亭、崆峒、崇信 3 县（区）位次靠后。从排名变化来

看，7 县（区）中有 5 个县（区）位次上升，庄浪、泾川两县分别有 23 个和 26 个位次的上升，崆峒区位次上升也较明显；崇信县较上年下滑 16 个位次，已跌到全省后列。

三、2017 年平凉市各县（区）县域竞争力评价分析

（一）2017 年崆峒区县域竞争力评价分析

2017 年崆峒区县域竞争力综合得分为 71.41，处于中势水平。县域竞争力排名平凉市第 1，甘肃省第 7，与前一年持平。崆峒区的宏观经济、产业发展、社会结构等 3 个一级指标均居平凉市第 1 位，公共服务居第 2 位，并且这 4 项指标均居甘肃省前十位，说明崆峒区工业化与城镇化基本形成良性互动，作为平凉市政治、经济中心的地位较为稳固。但基础设施、社会保障、生活环境、科学教育等方面在平凉市并无比较优势，相对较高的经济总量并未在民生上得到充分体现，已成为影响崆峒区竞争力整体提升的短板因素。公共服务、生活环境、科学教育 3 项指标处于一般劣势水平，受市域整体发展程度的牵扯较深。（见表 13）

（二）2017 年泾川县县域竞争力评价分析

2017 年泾川县县域竞争力综合得分为 69.70，处于一般劣势。县域竞争力排名平凉市第 5，甘肃省第 29，与 2016 年相比上升 15 个位次。泾川县基础设施、生活环境具有一般优势，在平凉市和甘肃省均居于前列，特别是基础设施方面，较上年度上升幅度较大。公共服务处于绝对劣势，成为竞争力提升的主要制约因素。

表 13　2017 年崆峒区县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	1	7	7	0	71.41	中势
宏观经济竞争力	1	7	6	–1	71.96	中势
产业发展竞争力	1	8	11	3	71.76	中势
基础设施竞争力	6	24	30	6	74.00	中势
社会保障竞争力	5	57	43	–14	71.75	中势
公共服务竞争力	2	9	10	1	66.48	一般劣势
生活环境竞争力	6	56	53	–3	75.94	一般优势
社会结构竞争力	1	6	5	–1	74.16	中势
科学教育竞争力	6	57	65	8	66.13	一般劣势

社会保障和社会结构处于中势水平。宏观经济、产业发展、科学教育处于一般劣势水平，并且相对于其他县（区），依然体现出明显的差距。（见表 14）

表 14　2017 年泾川县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	5	29	44	15	69.70	一般劣势
宏观经济竞争力	5	46	44	–2	65.16	一般劣势
产业发展竞争力	3	60	64	4	67.22	一般劣势
基础设施竞争力	3	10	40	30	75.08	一般优势
社会保障竞争力	6	63	47	–16	71.44	中势
公共服务竞争力	7	44	42	–2	63.36	绝对劣势
生活环境竞争力	2	10	8	–2	78.49	一般优势
社会结构竞争力	6	35	33	–2	70.23	中势
科学教育竞争力	3	25	51	26	68.18	一般劣势

（三）2017 年灵台县县域竞争力评价分析

2017 年灵台县县域竞争力综合得分为 68.99，处于一般劣势。县域竞争力排名平凉市末位，甘肃省第 53，与 2016 年相比下降 11 个位次。灵台县生活环境竞争力居于平凉市首位，居于甘肃省前列，有较强的比较优势。但宏观经济、产业发展、公共服务、社会结构等方面的竞争力较弱，在平凉市处于末位，拉低了总体排名。相对而言，社会保障和科学教育可以看作灵台县的亮点，说明在民生方面的投入比重较大。竞争力整体偏弱（见表 15）。

表 15　2017 年灵台县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	7	53	42	–11	68.76	一般劣势
宏观经济竞争力	7	56	57	1	64.21	绝对劣势
产业发展竞争力	7	71	72	1	61.03	绝对劣势
基础设施竞争力	7	52	46	–6	71.94	中势
社会保障竞争力	4	40	9	–31	72.51	中势
公共服务竞争力	6	40	38	–2	63.82	绝对劣势
生活环境竞争力	1	6	7	1	79.20	一般优势
社会结构竞争力	7	42	40	–2	69.47	一般劣势
科学教育竞争力	4	30	32	2	67.88	一般劣势

（四）2017 年崇信县县域竞争力评价分析

2017 年崇信县县域竞争力综合得分为 69.64，处于一般劣势。县域竞争力排名平凉市第 6，甘肃省第 30，与 2016 年相比上升两个位次，变化不大。崇信县基础设施居于平凉市第 1 位，居于全省前列，整体处于一般优势水平。宏观经济、产业发展和科学教

育方面的短板明显，总体排名全省靠后。公共服务亦处于绝对劣势的水平。（见表 16）

表 16　2017 年崇信县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	6	30	32	2	69.64	一般劣势
宏观经济竞争力	4	44	49	5	64.34	绝对劣势
产业发展竞争力	4	62	70	8	67.09	一般劣势
基础设施竞争力	1	5	32	27	75.58	一般优势
社会保障竞争力	2	21	10	–11	73.70	中势
公共服务竞争力	5	32	23	–9	64.13	绝对劣势
生活环境竞争力	4	23	18	–5	77.56	一般优势
社会结构竞争力	4	25	22	–3	71.29	中势
科学教育竞争力	7	64	48	–16	65.16	一般劣势

（五）2017 年华亭县县域竞争力评价分析

2017 年华亭县县域竞争力综合得分为 70.37，处于中势。县域竞争力排名平凉市第 2，甘肃省第 16，与 2016 年相比上升 7 个位次。华亭县综合竞争力、公共服务、社会结构等方面的竞争力处于平凉市和全省前列，比较优势较为明显。社会保障和科学教育方面排名较为靠后，成为制约县域竞争力提升的主要短板。（见表17）

（六）2017 年庄浪县县域竞争力评价分析

2017 年庄浪县县域竞争力综合得分为 69.80，处于一般劣势。县域竞争力排名平凉市第 4，甘肃省第 28，与 2016 年相比上升 6 个位次。庄浪县在基础设施、社会保障、社会结构居于中势，具

表 17　2017 年华亭县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	2	16	23	7	70.37	中势
宏观经济竞争力	2	20	19	–1	67.39	一般劣势
产业发展竞争力	2	37	58	21	68.47	一般劣势
基础设施竞争力	4	15	20	5	74.52	中势
社会保障竞争力	7	69	75	6	70.13	中势
公共服务竞争力	1	7	6	–1	67.37	一般劣势
生活环境竞争力	3	21	20	–1	77.65	一般优势
社会结构竞争力	2	10	9	–1	73.52	中势
科学教育竞争力	5	56	53	–3	66.34	一般劣势

有一定的比较优势。在宏观经济和公共服务方面处于绝对劣势，产业发展、科学教育方面处于一般劣势，特别是产业方面的制约效应明显。生活环境虽然处于一般优势，但与平凉市和全省相比，依然表现出明显差距。（见表 18）

表 18　2017 年庄浪县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	4	28	34	6	69.80	一般劣势
宏观经济竞争力	6	48	50	2	64.86	绝对劣势
产业发展竞争力	5	65	68	3	66.72	一般劣势
基础设施竞争力	5	16	24	8	74.50	中势
社会保障竞争力	1	20	17	–3	73.81	中势
公共服务竞争力	4	28	30	2	64.38	绝对劣势
生活环境竞争力	7	60	64	4	75.44	一般优势
社会结构竞争力	3	21	20	–1	71.79	中势
科学教育竞争力	2	14	37	23	68.99	一般劣势

（七）2017 年静宁县县域竞争力评价分析

2017 年静宁县县域竞争力综合得分为 70.24，处于中势。县域竞争力排名平凉市第 3，甘肃省第 18，与 2016 年相比上升 4 个位次。静宁县基础设施、生活环境等方面居于一般优势，发展较为充分，但生活环境方面在其他县（区）比照下优势并不突出。宏观经济和公共服务方面居于绝对劣势，制约效应明显。社会保障、社会结构、科学教育居于中势，特别是科学教育方面的比较优势较为突出，居平凉市首位，全省前列。（见表 19）

表 19　2017 年静宁县县域竞争力评价

指标	全市排名	2017 年全省排名	2016 年全省排名	2017 年全省排序变化	得分	所处水平
综合竞争力	3	18	22	4	70.24	中势
宏观经济竞争力	3	38	37	–1	65.51	绝对劣势
产业发展竞争力	6	66	63	–3	66.71	一般劣势
基础设施竞争力	2	8	14	6	75.27	一般优势
社会保障竞争力	3	34	30	–4	72.84	中势
公共服务竞争力	3	26	25	–1	64.50	绝对劣势
生活环境竞争力	5	47	52	5	76.30	一般优势
社会结构竞争力	5	26	47	21	71.18	中势
科学教育竞争力	1	3	6	3	70.90	中势

B.5
平凉市生态文明建设研究报告

刘　蓉*

摘　要：

2013年国务院设立甘肃省为国家生态安全屏障综合试验区，这对于平凉市既是机遇，也是挑战。平凉市独特的地理位置和重要的生态条件决定了生态文明建设对平凉未来发展的重要性。本文总结了近年来平凉市生态文明建设取得的成效，分析了平凉市生态文明建设面临的挑战和存在的问题，最后针对性地提出了进一步建设生态文明的思路、措施与对策建议。

关键词：

平凉市　生态文明建设　对策

平凉市位于甘肃省东部，陕西咸阳以西，宁夏回族自治区和甘肃庆阳以南，六盘山东麓。总面积 1.1325 万平方千米。受大陆性气候限制，平凉市整体水资源缺乏，水土流失比较严重，生态环境脆弱，是国家“两屏三带”生态安全战略格局中“黄土高原–川滇生态屏障”的重要节点。平凉的生态文明建设对于甘肃乃至全国防治水土流失，推进甘肃国家生态安全屏障综合实验区建设，

* 刘蓉，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师。

保障黄河中下游地区生态环境安全具有重要作用。

一、平凉市生态文明建设成效

2012 年 4 月甘肃省环保厅批准平凉市创建国家级生态市，2013 年甘肃省建立国家生态安全屏障综合试验区，这无疑为平凉市经济社会发展和生态文明建设带来了重大发展机遇。2016 年 3 月平凉市按照国家和省上要求进行提档升级，开启了创建国家生态文明建设示范市的新征程。

（一）环境质量持续改善

通过多年的努力，平凉的生态环境有了可喜的变化，具体表现在：水源涵养能力、河流径流量提高，生物多样性得到有效保护，环境质量保持稳定。生态文明建设在保障经济平稳较快发展的同时，有效促进了经济结构调整和特色产业发展，并为应对气候变化作出了积极贡献。

1. 空气环境质量。平凉产业结构以煤电化为基础，改善环境压力较大。平凉实施的《空气污染防治行动计划（2013—2017)》，经过 5 年的努力，整个地区的良好空气天数逐年增加，重点地区的空气环境质量明显提高，大气污染防治成效显著。2017 年，平凉市城区主要污染物的监测显示，二氧化硫（SO_2）年均浓度为 12μg/m^3，同比下降 36.84 个百分点；二氧化氮（NO_2）年均浓度为 39μg/m^3，与 2016 年持平；可吸入颗粒物（PM10）年均浓度为73μg/m^3，同比下降 8.75 个百分点；细颗粒物（PM2.5）年均浓度30μg/m^3，同比下降 26.83 个百分点；全市城区空气质量

优良天数为330天，占全年90.2%[①]。（见图1）

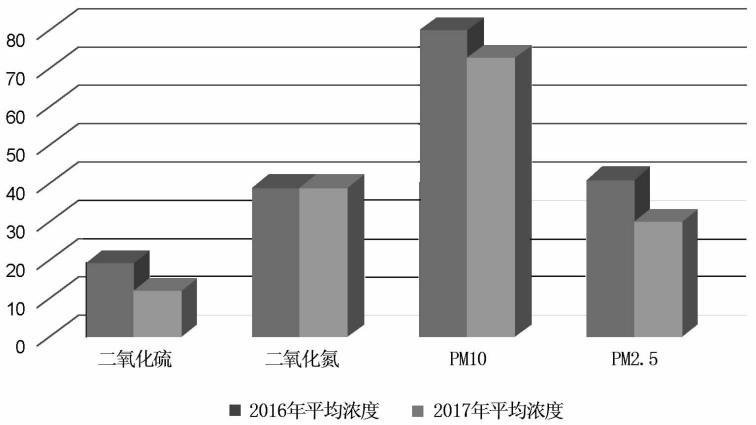


图 1　2017 年平凉市空气主要污染物同比变化（单位：μg/m³）

数据来源：平凉市环保局数据。

2. 水环境质量。平凉市水环境质量稳中趋好。2017 年地表水断面水质检测为优、良级别的比例为 85.7%：其中泾河地表水水质由 2012 年的Ⅳ类水质、水洛河和葫芦河地表水水质由 2012 年的Ⅴ类水质改善为全年水质综合评价达到国家Ⅲ类水质标准要求；汭河、达溪河水质稳定，保持Ⅲ类水质标准[②]。城市集中饮用水源地水质和地下水水质均为良好品质，水质 100%达标。崆峒水库全年实测水质为地表水Ⅱ类，水质状况为优。

3. 声环境质量。随着城市经济发展，居民娱乐生活增多，家庭购车数量的增加，社会生活噪声和交通噪声有所增加。平凉市加强了城市环境噪声管理，对城市声环境进行了综合整治。通过居民区绿化、道路绿化，形成隔音、吸音屏障，减轻噪声污染。通过在主城区道路禁鸣汽车喇叭、限制大型货车进入主城区等规

①② 平凉市统计局：2017 年平凉市国民经济和社会发展统计公报，2018。

定强化交通噪声管理。2017 年平凉市区域环境噪声趋于平稳，声环境质量与 2016 年持平，城区噪声 100%符合国家标准。

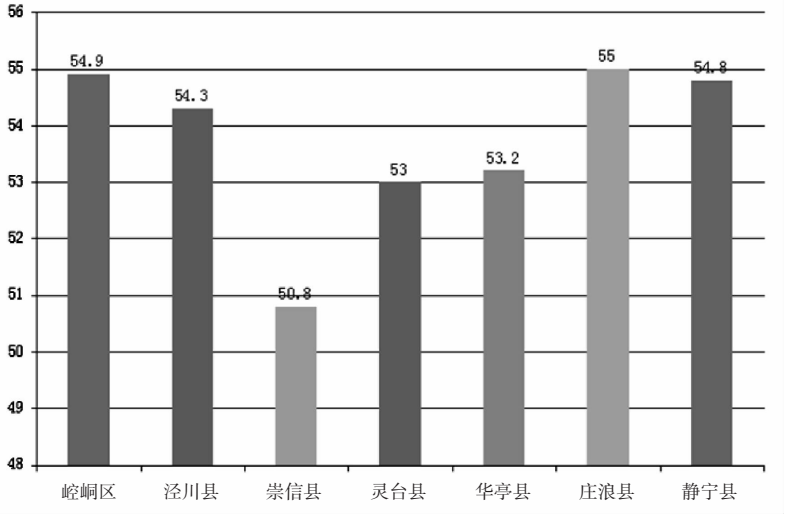


图 2　平凉市各县(区)区域声环境质量状况图

资料来源：《平凉市生态环境保护规划(2016—2025)》。

4. 土壤环境质量。2017 年，平凉市环保局开展土壤污染情况调查，积极推进土壤污染治理与修复。9 月，平凉市政府印发了《平凉市 2017 年土壤污染防治工作计划》。经初步筛选排查，平凉市土壤环境质量安全稳定，未发生因耕地土壤污染导致农产品质量超标而造成不良社会影响的事件，没有因涉嫌受污染的土地开发或使用不当而造成不良社会影响的事件。根据测算，泾川县有石油勘探污染耕地面积 385 亩，华亭县污染地块面积正在监测中，崆峒区和静宁县未发现土壤污染。灵台县，崇信县和庄浪县尚未进行监测。

（二）生态系统得到保护修复

根据中国环境监测总站提供的图像解析，2016 年平凉市的生

态环境状况指数（EI 值）为 52.44[①]，比 2012 年的 39.45 提高了 32.92 个百分点。

1. 矿山修复。第二轮矿产资源总体规划实施以来，全市责任主体不明、灭失闭坑的历史遗留矿山 32 个，总面积 35.6243 平方千米，其中修复总面积已恢复到 1.591 平方千米。平凉市境内现有的 333 个矿山，被企业占压、破坏的面积达 71. 8946 平方千米，已修复治理26.4542 平方千米。平凉市已实施 29 个矿山地质环境恢复项目。其中在崇信县、华亭县和崆峒区实施了 17 个国家级和省级项目，泾川县实施了 12 个县级项目。

2. 生物多样性。平凉市崆峒山国家地质公园、云崖寺国家森林公园等一大批自然保护区内动植物种类丰富：有银杏、长叶头蕊兰等 14 种国家Ⅰ级重点保护植物；有麻黄、钻天杨、沙棘等 15 种国家Ⅱ级重点保护植物；有黑鹳、金雕、梅花鹿等 6 种国家Ⅰ级重点保护动物；有大鲵、黑鸢、豹猫等 31 种国家Ⅱ级重点保护动物；崆峒山国家地质公园有国家重点保护昆虫小红珠绢蝶以及 600 多株古树名木，还有很多特有物种，崆峒山骨碎补、崆峒山蒙桑、崆峒山杏叶沙参、轮叶绣球、短管丁香等。平凉市对重点保护物种进行严格保护。对外来物种和有害物种进行检测和预防，保证平凉市的生物多样性和生物物种安全。

3. 森林覆盖率。从 20 世纪 80 年代开始，全市上下发扬愚公精神，数十年如一日在平凉大地掀起了大规模国土绿化的浪潮，在千沟万壑、荒山秃岭的黄土高原上探索出了一条生态与民生统筹推进、青山与银山共建的现代林业生态之路。党的十九大以来，

① 中共平凉市委，平凉市人民政府：关于进一步巩固提升平凉国家生态文明建设示范市建设成果的意见，2018.5

全市上下深入践行生态立市、绿色崛起、产业支撑的发展战略，高标准规划、整流域推进。平凉各县区从规划落实抓起，整山整流域推进，集中连片营造，秋季整修工程，来年春季组织栽植，全面落实“深挖一个标准坑，栽下一棵优质苗，浇足一桶定根水，铺好一张保护膜”的措施。近 3 年来，高标准打造了崆峒区中心城区北部面山、泾川县兰家山、灵台县城区丹阳冠面山、崇信县西坪山、华亭县皇甫山、庄浪县二郎山、静宁县峰台山等造林绿化示范典型，林地面积达到 549.23 万亩。截至 2018 年上半年，森林覆盖率由2015 年的 30.9%提高到 33.42%，水土流失治理程度由 2015 年的 42.9%提高到 79.27% 。平凉所辖 7 县（区）在生态文明建设方面获得了众多国家级荣誉（见表 1）。

表 1　平凉所辖七县(区)在生态文明建设方面获得的国家级荣誉

县区	获得荣誉
泾川县	全国绿化模范县　全国水地保持先进县　全国水土保持先进县　全国造林绿化百佳县
崇信县	全国绿化模范县
华亭县	全国绿化模范县　国家园林县城
庄浪县	全国生态建设示范县　中国梯田化模范县　全国农田水利基本建设先进单位
灵台县	全国造林绿化百佳县　中国绿色名县
崆峒区	全国造林绿化百佳县
静宁县	全国经济林建设先进县　全国经济林产业示范县

（三）优化国土空间格局

1. 开展划定生态保护红线。从 2017 年开始，在甘肃省环保厅《甘肃省县域生态保护红线划定实施方案》的指导下，平凉市全面展开生态保护红线划定工作。2018 年 3 月，甘肃省环保厅、甘肃

省环境科学设计研究院红线划定技术组专家来平凉市指导生态保护红线划定工作，对平凉市各县区的划定生态保护红线的方案作了指导和说明。8 月，平凉市召开市委四届六次全体会议，强调要“加快划定生态保护红线”。

2. 多措并举严守耕地红线。平凉市科学划定了城市周边永久性基本农田，合理确定城市发展边界。基本农田面积由 28.6804 万公顷增加到 31.2675 万公顷，耕地质量提高。进一步建立健全土地用途管制，耕地占补平衡、基本农田保护、土地执法监督，耕地保护补偿激励等制度机制。严格农业用地审批备案管理，积极探索在崆峒区、华亭县开展耕作层剥离再利用试点和耕地轮休试点，提高耕地质量，完善耕地保护共同责任机制。实施并完成了甘肃东部百万亩土地整治等 31 个重大项目及其他土地整理和复垦开发项目，平凉市的耕地保有量达到 39.9344 万公顷。

3. 加强自然保护区生态环境监管。自然保护区是自然生态系统的重要支撑，需要精心呵护。平凉市的太统——崆峒山国家级自然保护区是陇东天然的绿色宝库。该地区的动植物资源丰富、构成复杂，被称为天然植物园和生物基因库，同时生态系统比较脆弱。自然保护区在保护水源、保持水土、防风沙、调节气候、维护黄河流域生态平衡、保障区域经济可持续发展等方面发挥着重要作用。平凉市科学整合优化各类自然保护区，完善以国家公园为主体的自然保护区管理体制机制，确保自然保护区内有序开发、合理开发。

（四）人居环境显著提升

1. 加强对饮用水的监督管理。2017 年，平凉市地下水监测点有两个：分别是泾川王村镇和平凉南部山区，检测项目有 pH 值、

总硬度、铅、汞等 20 项指标；饮用水源地水质监测点有三个：养子寨、景家庄、南部山区，检测项目比地下水多了锌、铜、硒等人体需要的微量元素的检测，水质全年监测结果均为良好。县级以上在用城市集中式饮用水水源地水质达标率及地下水水质达标率均为 100%。

2. 城乡生活污水处理设施改造。平凉市的崆峒区、华亭县、静宁县工业园区工业污水处理厂建成投入运行，中心城区和 6 县县城污水管网新建改造工程陆续开工，中心城区生活污水处理厂完成提标改造。2017 年，平凉中心城区城市生活污水处理率达到 99%，对各县的城区生活污水处理厂进行提标扩容改建，13 个乡镇完成了污水处理设施建设。

3. 深入推进全域无垃圾治理。平凉市政府 2017 年 8 月印发了《平凉市全域无垃圾三年专项治理实施方案》，深入推进全域无垃圾治理。以各乡（镇）政府、街道办事处为责任主体，城区环境卫生治理以各机关单位、背街小巷、城中村为整治重点，强化环境卫生的日常管理工作，加快建设了一批垃圾收集处理和污水收集处理场所。截至 2018 年上半年，平凉市中心城区、华亭县城、灵台县城、静宁县城的生活垃圾场基本建成，36 个重点乡镇建成垃圾填埋场 19 个，正在建设 3 个。乡村环境卫生治理方面积极探索农村垃圾统一收集至县城进行无害化处理、农村生活污水以乡镇为单位统一处理达标后排放的经验做法。截至 2018 年，9 个中央农村环境整治项目和 9 个省级贫困村环境整治项目正在编制实施方案，8 个畜禽养殖污染防治项目正在抓紧实施。

经过多年的努力，在 2017 年 9 月，平凉市被环保部授予首批“国家生态文明建设示范市”，是甘肃省乃至西北五省区目前唯一获此殊荣的地级市。

二、平凉生态建设面临的挑战

平凉取得的生态文明建设和生态环境保护成就来之不易，在充分肯定成绩的同时，也要清晰地认识到，平凉市生态文明建设挑战重重，生态环境保护形势依然相当严峻，环境治理基础设施比较薄弱，能源资源利用率不高，污水和危险废物收集处理能力不足等。

（一）环境质量差异大

1. 自然地理条件局限。平凉城区地处黄土高原内陆六盘山下，属典型的半干旱型气候，降水量小，空气扩散能力差，大气质量改善难度大、成本高，大气污染防治客观上存在困难和不利因素。新疆、内蒙古、宁夏等地沙尘暴、沙尘天气后的高空浮尘及输入性雾霾等不利因素严重影响空气质量。

2017 年，总体情况是冬季和春季环境空气污染最严重，其次是秋季和夏季。 这与城市冬季煤炭供暖和各季节的气象条件密切相关。冬季广大农村地区要燃煤取暖，废气的排放量大，气候条件不利于污染物的稀释和扩散，造成严重的环境空气污染;在春季，风频高、风速大，有利于 SO_2、NO_2 的扩散但同时带来了沙尘暴，导致 PM10、PM2.5 污染严重；夏秋季节燃煤排放量小且雨水相对于其他季节丰沛，因此环境空气污染较轻。

2018 年第二季度，平凉市 7 个县（区）中，庄浪县空气质量最好，空气质量达标率为 88.8%，灵台县空气质量最差，空气质量达标率为 67.1%，可吸入颗粒物（PM10）污染最重的是泾川县，

浓度为 101μg/m³，细颗粒物（PM2.5）污染最重的是华亭县，浓度为 53μg/m³（见图 3）。

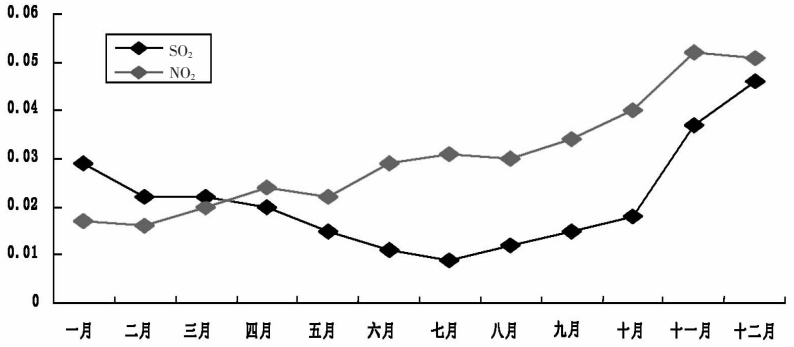


图 3　SO_2、NO_2 浓度值随季节变化图

资料来源：《平凉市生态环境保护规划（2016—2025）》。

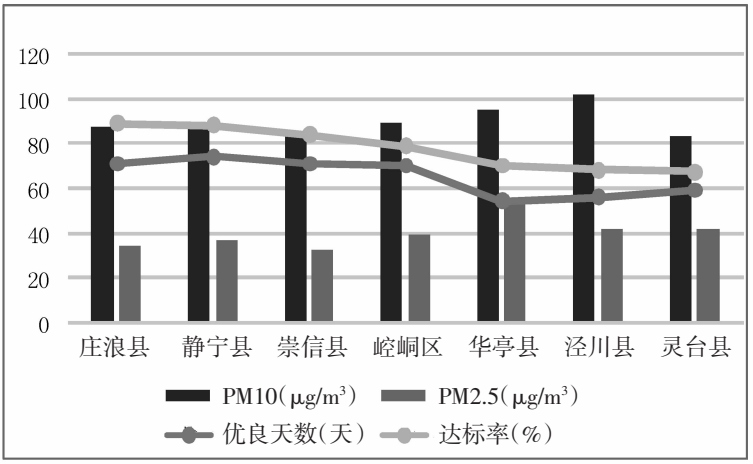


图 4　2018 年第二季度全市各县区环境空气质量监测结果

资料来源：2018年第二季度全市空气、饮用水、地表水和重点污染企业环境监测结果公告。

2. 地表水质量不稳定。平凉市水资源短缺，近几年降水量少，气候干旱，蒸发量大，导致地表水容量不足，河流径流量减小，河流自净能力减弱。而随着城市经济的发展，市政公用基础设施

还不够完善，异常排放时有发生。

泾河水系平凉段有 6 个监测点，分别为八里桥、平镇桥、拦洪坝、圣母桥、长庆桥、告王河村断面水质监测点，通过对 pH 值、电导率、高锰酸盐指数等 27 个指标的检测，2017 年泾河水系平凉段中平镇桥断面，10 月水质为地表水劣Ⅴ类，主要污染指标为：氨氮超标 1.8 倍，总磷超标 1.8 倍，阴表超标 0.4 倍。渭河水系的监测点主要在葫芦河郭罗断面，2017 年郭罗断面全年水质为地表水Ⅴ类，主要污染物指标为化学需氧量超标 1.4 倍，生化需氧量超标 1.5 倍，氨氮超标 1.4 倍，总磷超标 1.16 倍。

造成地表水质量不稳定的原因有：第一，葫芦河上游生态基流减少，到了枯水期河流水流量迅速减少，使得污染物的浓度增加。第二，沿河集中污染治理进展缓慢，葫芦河的污染物超标主要是处在上游的隆德县超量排污导致，但是跨省协调水污染治理难度很大，进展缓慢。第三，一些县城污水收集管网不完善，导致城区雨水和污水混合的问题更加突出。生活污水通过雨水直接向河流排污，给日常环境管理工作带来压力。第四，乡镇污水处理厂扩建改造进展缓慢。现有的污水处理厂管理不够专业精细，个别县城的污水处理能力已经是超负荷运转，处理工艺落后，处理能力和标准亟待提高。

（二）资源利用效率低下

1. 能源结构不合理。平凉每年冬季取暖燃烧散煤已成为冬季大气污染的主要成因。根据调查结果，平凉辖区 2016 年民用散煤使用量达 107.5 万吨，且 80%以上集中在冬季，导致采暖期 PM10 浓度反弹上升，控制难度较大。另外，平凉正处于机动车快速增长的阶段，汽车尾气排放也日益成为大气的重要污染源。而清洁

能源的基础设施建设还比较落后。平凉市中心城区连接国家天然气管网的天然气综合利用项目还未建成，现有供气项目始建于2006年，天然气用罐车从新疆、宁夏等地拉运，运程远成本高，中心城市通气率只有34.1%，全市通气率仅为24.7%。

2. 资源循环利用仍处于起步阶段。第一，资源的循环利用率低。平凉市2017年使用城市中水80万吨，城市中水回用率约为5%，距离国务院“水十条”中规定的缺水城市在再生水利用率达到20%以上的目标还有很大差距。在工业用水方面，华能平凉电厂、华亭煤业集团公司及其生产矿井用水量大，取水点仍然是抽取地下水，并未使用城市中水。第二，垃圾分类简单粗放。垃圾分类带来的环境好转是显而易见的，但是在城市中推广却困难重重。平凉市环卫部门对垃圾分类缺乏指导性意见和实际行动，平凉市的生活垃圾桶都是垃圾混装，居民没有垃圾分类的意识，环卫部门也没有对垃圾进行精细的分类处理措施。生活垃圾中的电池、化工材料等焚烧、填埋后不可降解并污染环境，能源、金属、塑料等可回收的垃圾不能得到有效的循环利用。

（三）无害化处理危险废物能力不高

1. 收集范围有限。危险品废品产生单位分散、产生量小、处置费用高、收集不方便。以医疗废物为例，目前，全市所有的综合、专科、中医、妇幼保健、疾病预防控制中心等医疗机构已全部纳入收集范围，但由于资金和处置能力的限制，乡镇卫生院的回收率仅占全市乡镇卫生院的4.3%。

2. 无害化处理技术不高。处置工业危废品的设备达不到要求，致使平凉市产生的一些热能高（如煤焦油、废矿物油）的危废品不能资源化利用，只能通过运送其他地区以高额的费用委托处置。

市医疗废物处置中心现有的处置设备仅适用于传染性有害废物，并在病理切片后丢弃。人体组织、病理性医疗废物、预防和治疗动物传染病的废物、医疗机构产生的药品和化学医疗废物的处置都没有相应的设施和技术。

3. 监管水平有待提高。工业危险废物方面，一些企业负责人重视程度不够，逃避将危废品纳入规范化管理；医疗废物方面，部分医疗机构还存在医疗废物收集、包装不规范的问题。

三、平凉市生态文明建设的实施路径

党的十九报告对加强生态文明建设提出了新要求。平凉市要破解资源环境瓶颈制约，走出一条资源节约型环境友好型绿色发展之路，需要付出艰苦努力，把生态环境保护向前推进。

（一）推动绿色发展，从源头上防止环境污染

解决环境污染问题的根本之策，是加快形成绿色发展方式，平凉市必须深入推进供给侧结构性改革，打造绿色、低碳、循环发展的产业体系，使经济社会发展更可持续、更具活力。

1. 推动传统产业智能化、清洁化改造，不断提高发展质量和效益。第一，构建绿色交通体系，提高公共交通利用率。规划建设中心城市公共交通线网，推进智能交通管理系统，建设现代物流信息系统，提高货运组织化程度，逐步推行甩挂运输、多式联运等高效运输方式。第二，实施电机系统节能工程。目前，平凉各类电机实际运行效率比全国水平低 10%—30%，通过重点推广高效节能电机，提高电机运行效率。第三，加快煤炭间接液化项

目建设进度，积极采用醇类等替代燃料。鼓励使用清洁能源交通工具，发展混合动力汽车，在城区推广电动公交车、出租车，推进加气站、充电站等基础设施建设。

2. 推动能源生产和消费变革，提高资源利用水平。第一，提高能源矿产资源利用率。煤炭是平凉的主要能源，虽然近年来煤的消费占比逐年下降，但以煤为主的能源结构将长期存在。满足日益增长的能源需求和污染减排要求，必须要大力推广煤炭清洁利用技术，提高煤炭集中利用水平。平凉市要重点发展煤电、煤化工等产业，全面加强对矿产资源开采和清洗过程中产生的废弃物，如煤矸石、粉煤灰、采矿废石等的综合利用，提高经济效益，间接降低能耗。第二，提高用水效率。加强农业节水，加快灌区建设和改造，建立灌溉水管理系统进行总量控制和配额管理，大力推广高效节水灌溉技术。全面实施地下水位控制，划定禁采、限采的范围和地下水位控制红线，防治地下水污染，实行水资源统一调度。第三，推动科技创新，围绕低碳节能、污染防治、资源综合利用等领域，推广应用先进节能环保的新技术和新装备，创新管理模式，鼓励市内外科研力量积极开展气候、河流、湿地等生态系统演替机理研究，研究和开发退化土地恢复和管理，畜牧业优化和升级，生态环境监测和质量评估等关键技术。加强相关生态研究所，重点实验室，现场试验平台，科技成果转化、推广中心、示范基地的建设。

3. 大力推进绿色城镇化，促进居民生活方式绿色化。全力推进绿色城市和节约型城市建设。在推进绿色城镇化的过程中，尊重自然格局，防止“千城一面”。扩大绿地面积，对城镇周边重污染企业实施搬迁；做好城镇周边植被建设和水土保持，进一步推进崆峒区、泾川县、灵台县、华亭县、崇信县的南北面山绿化。

消费引领生产。绿色生活方式作为一种可持续的生活方式，它的目标就是倡导绿色低成本的生活。完善政策措施，改善消费环境，培育居民低碳、循环、绿色的生活方式和消费习惯。提倡绿色居住，节约用水用电。应用绿色包装、循环包装，引导消费者购买绿色产品和服务，既促进消费，又反对浪费，使两者并行不悖，开创一个人人参与的“绿色+”时代。

4. 推进乡村环境综合整治，加快建设美丽宜居乡村。实施农村环境连片整治项目，能够有效减少污染物的排放，提高农村环境质量，农村环境管理机制逐步完善。第一，实施农村生活垃圾处理工程，根据当地情况开展农村污水和垃圾的无害化处理。利用 “家庭分类，村庄收集，城镇转移”的生活垃圾收集和转运措施使农村生活垃圾无害化处理，促进农村生活垃圾资源的再利用。第二，推广无害化卫生厕所。建设一批符合农村特色的污水处理系统，集中和分散处理相结合，使农村生活污水得到妥善处置。第三，实施畜禽养殖污染整治项目。通过建设沼气池和利用生物发酵床养殖技术改造农舍，可以无害化地处理养殖废物并废物利用。第四，加强山区生态恢复与治理。实施退耕还林还草及后续产业工程、小流域综合治理、坡耕地综合整治。

（二）大力提升治污能力，进一步改善环境质量

1. 综合治理大气环境。第一，大气污染治理要以崆峒区、华亭县、崇信县等东部县区为重点，严格环境准入条件和煤炭能源消费目标管理。全面落实火电企业限煤质、限排放的“双限”控制措施，强化脱硫、脱硝、降氮及除尘改造。第二，做好城市防尘。加强餐饮业烟气废气、挥发性有机污染物污染治理，城区所有建筑工地要达到防尘要求。第三，采取实际措施控制车辆尾气

排放。建立重点区域大气污染联合防控机制，加快重点城镇环境空气质量 PM10 和 PM2.5 自动监测点建设，建立定期通报制度。到 2020 年，重点城镇空气质量要优于国家二级标准，崆峒区和东部 4 县的大气环境质量将得到显著提高。

2. 加强水环境管理。平凉地处泾河流域、渭河流域的上游地区，不得盲目开发水资源。必须树立绿色发展观，绝不要发臭的 GDP。平凉水污染防治应以泾河、渭河流域生态综合治理为主，实施跨行政区域重点河段水质指标评估的考核办法。第一，继续推进葫芦河流域水污染综合整治，完成县城污水管网改造和排污口扩建。第二，进一步加强饮用水水源应急管理，严格实施对饮用水源地周边危险化学品运输等流动源的监管，加强对进入河流的水量和污染物的监测，严格核查水功能区的污染，制定限制污染物排放总量的管理政策。

3. 防治土壤污染。第一，要严防东部农业区土壤污染。加强对基本农田特别是“菜篮子”产区的环境保护，推进农田土壤基本污染区的治理和修复。第二，推广生物防治技术，加强田间管理，构建覆膜与回收同步的工作机制，防止“白色”污染。第三，严格控制周边工业污染，杜绝污水灌溉。

4. 加强固体污染物治理。固体废物是重要的污染源，同时也是可再生资源。第一，采取更加严格的环境保护措施，加强企业固体污染物排放监管，以工业园区和煤炭，电力和化学工业等行业为实施的关键点。第二，加强重金属污染防治。对化工企业进行环境检查和排查隐患，实施环境安全体系，落实排放、转移、运输危险化学品过程中的环境安全制度。

（三）加强生态保护修复，构筑生态安全屏障

不断提升生态系统质量与稳定性。平凉要建设国家生态安全屏障综合试验区，要科学落实主体功能区战略、划定生态保护红线、实施生态修复工程。

1. 落实主体功能区战略。完善配套政策，建立统一的空间规划体系。对太统—崆峒山自然保护区、云崖寺国家森林公园、基本农田、饮用水水源地等禁止开发区域要依法实行强制性保护，制定重点生态功能区产业准入负面清单，禁止一切不符合主体功能区、自然保护区功能定位的开发建设活动。认真落实《平凉市域城镇体系规划（2014—2030）》，预计到“十三五”末期，平凉市初步将建立更加完善的生态保护红线系统和配套管理政策。加强环境总体准入管理，大力推进区域和产业规划环境评估，加强规划环境评估的刚性，优化环境资源配置。建立环境影响评价，技术评估，环境监理，验收监测和评估专家的问责制度。科学地确定城市发展的强度，划定城市发展的边界，促进城市化从延伸到内涵的转变。

2. 生态保护红线是国家生态安全的底线和生命线。要科学合理划定生态保护红线。争取和全省一道在 2018 年年底之前完成平凉市生态保护红线划定工作。生态保护红线管控着重要生态安全空间，划定范围时原则上要按禁止开发的区域进行管理。生态保护红线划定后，要确保生态功能不降低，即生态系统的结构趋于稳定，生态功能质量进一步提升；面积不减少，即红线的边界基本稳定，保护的面积只能增加不能减少；性质不改变，即严格国土管制，划定的保护范围的土地性质不能随意改变，禁止开发的区域和限制开发的区域依法进行保护。

3. 保护修复山水林田湖草生命共同体。不断加大生态修复力度，遏制生态退化趋势。加强天然林资源保护，野生动植物保护、生物多样性保护等重大生态工程，促进山水林田湖草生命共同体保护修复和良性发展。抓紧开展生态修复工程的规划实施情况评估，坚持“功能定位、合理布局、突出重点、整体推进”的原则，持续开展水土小流域综合治理，全方位配套梯田、林草、封禁治理等水土保持工程。进一步采取切实可行措施，控制流域水量利用，保持水储量稳定，巩固扩大保护和治理成果。通过以点带面、点面结合的方式，实现平凉市生态环境的进一步改善。

（四）平凉生态文明建设的体制措施

1. 完善自然产权制度。第一，深入调查自然资源，统一登记自然生态空间、如水、森林、山地、草原、荒地。第二，开展划界管理和保护范围，划定水利工程，积极推进河湖岸线统一登记。第三，探索和实施重点生态功能区生态资产评估和服务价值核算，编制自然资源平衡表，完成典型区域生态资产和服务功能的研究和评价。

2. 完善生态保护补偿机制。在国家标准长期效应的基础上，完善和加强生态保护补偿制度。第一，生态奖励，生态管理，公益林，天然林等生态补偿政策与保护责任、保护效果挂钩。开展自然生态系统生态价值评估研究及多元化生态补偿机制相关研究，贯彻落实国家、省关于健全生态保护补偿机制的政策意见。 第二，推进全面的评估激励机制，建立相对稳定的生态管理公益岗位和团队，扶持发展生态产业。第三，积极利用市场机制动员社会力量，以各种形式扩大补偿资金来源，如增量收益、生态基金、对口支持和社会捐赠等。

3. 完善资源有偿使用制度。第一，实行有偿使用资源制度，依托市场主体保护生态环境。制定引导各类资金在平凉市发展绿色生态产业的支持鼓励政策，鼓励企业加快绿色化改造。推进绿色信贷，探索碳排放权、用能权、水权交易、抵押等融资模式。第二，进一步完善以排污许可管理为载体的污染源综合管理体系，严格实施污染物排放总量控制、规范化排污许可制度，加大生态环境监管执法力度，各类违法违规排污行为实行“零容忍”，严格执行生态环境损害赔偿制度和损害责任终身追究制。

4. 完善评价体系和问责制。完善生态环保基础数据采集体系，探索建立生态文明评价和考核体系，将其作为县区和部门工作实绩、干部任用的重要依据，增强平凉市各级领导干部生态担当和绿色发展意识。落实最严格的生态保护和问责制，制订、实施平凉市党政领导干部生态环境责任追究制度，对盲目决策造成资源和环境严重损害的领导干部实行终身追责。

参考文献

〔1〕李国玺.国家级生态文明市建设法治保障研究——以甘肃平凉市为例[M].北京:中国政法大学出版社,2016.

〔2〕平凉市委宣传部.魅力平凉[M].兰州:甘肃人民美术出版社,2007.

〔3〕平凉地方志编撰委员会.平凉地方志[M].兰州:甘肃人民美术出版社,2007.

〔4〕平凉市统计局.2017年平凉市国民经济和社会发展统计公报[R].2018.

〔5〕平凉市统计局.平凉市第三次全国农业普查主要数据公报[R].2018.

〔6〕平凉市环保局.平凉市大气污染防治行动计划工作方案[Z].2014.

〔7〕平凉市环保局.平凉市2018年度大气污染防治工作实施方案[Z].2018.

〔8〕平凉市环保局.平凉市生态环境保护规划[Z].2016.

〔9〕平凉市环保局.平凉市环境质量报告书[Z].2016.

〔10〕中共平凉市委，平凉市人民政府.关于进一步巩固提升平凉国家生态文明建设示范市建设成果的意见[Z].2018.

B.6

平凉市“四化”统筹建设发展报告

李银福　李瑞鹏 *

摘　要：

“四化”统筹建设是平凉市贯彻党的十九大精神，决胜全面建成小康社会的必然选择。2013年以来平凉市统筹推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化建设取得了较好的成就，经济整体向上运行，总量质量不断提升，“四化”统筹发展水平有很大提升，但也面临工业下滑、农业发展滞后等问题，只有进一步发挥项目建设的关键作用，加大科技引进创新力度，促进“四化”同步统筹建设，才能实现高质量的发展。

关键词：

平凉　“四化”统筹　发展

党的十九大报告明确指出，发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。中共平凉市四届四次全体会议提出今

［基金项目］ 2018 年度平凉市社科项目研究课题(PLSKKT201801 号)

* 李银福，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授、教务处副主任，研究方向为区域经济；李瑞鹏，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师。

后一个时期全市发展总的思路是：党建统领，“四化”统筹，交通先行，产业支撑，决战脱贫，决胜小康，建设绿色开放幸福美好新平凉。因此，推动“四化”同步发展、统筹推进是贯彻党的十九大精神，决胜全面建成小康社会进而实现社会主义现代化的客观要求，是解决平凉市发展不平衡不充分，满足人民美好生活需要的必然选择，是平凉经济向高质量发展的重要战略举措。

一、平凉市“四化”统筹建设发展现状

近年来，平凉市统筹推进新型工业化、信息化、新型城镇化和农业现代化同步互动发展，互相协调，实现“四化”整体推进，促使经济发展实力不断增强。2017 年实现地区生产总值 388.91 亿元，同比增长 3.8%。三次产业结构由上年的 28.0∶24.8∶47.2 调整为 27.5∶24.5∶48，其中，第一产业增加值 107.02 亿元，增长 4.8%；第二产业增加值 95.31 亿元，增长 2.2%；第三产业增加值 186.58 亿元，增长 4.1%。城乡居民人均可支配收入分别达到 25415 元、7611 元，增长 8.4%和 8.6%。全市人均生产总值 18450 元，增长 3.4%。平凉市取得的发展成就与近年来平凉市“四化”统筹发展战略密切相关。

（一）经济整体均衡发展

1. 经济整体向上运行，总量不断提升。平凉市近年来经济总体稳步发展，总量不断提升，地区生产总值由 2013 年 341.92 亿元增加到 2017 年 388.91 亿元，绝对值增长了 12.08%。5 年平均增速 6.4%，进入中速增长阶段，经济发展与全国一道进入新常态。固

定资产投资除 2017 年有明显的下滑外，总体上保持了平稳增长，由 2013 年 442.84 亿元增加到 2016 年 670.75 亿元。公共财政预算收入也由 2013 年 22.62 亿元增加到2017 年 27.59 亿元，保持了不断增加的态势。这些都说明这一时期平凉经济整体实力不断增强，保持了向上运行的良好势头。

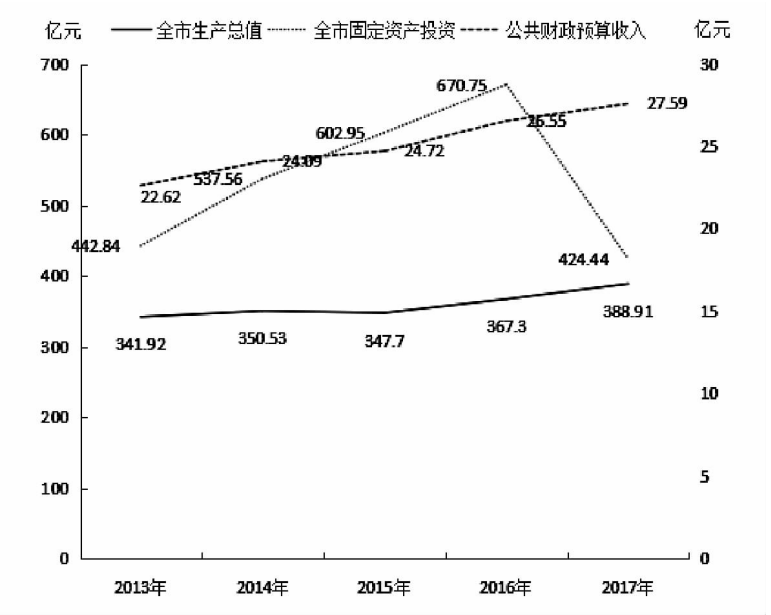


图 1　2013—2017 年平凉市地区生产总值、固定资产投资和公共预算财政收入情况

注：根据平凉市2013–2017年国民经济统计公报数据整理。

2. 经济结构继续调整，第二产业下滑较大。平凉市三次产业结构由 2013 年的 22.5∶42.9∶34.6 调整为 2017 年的 27.5∶24.5∶48，产业结构由原来“二三一”格局变为“三一二”格局，三次产业进一步调整。这一时期三次产业增加值有一个非常明显的特征，即第三产业、第一产业增加值持续不断增加，2014 年三产与二产持平，此后超过二产，到 2017 年达到 186.58 亿元，约相当于二产

95.31 亿元的 2 倍，三产成为平凉经济的支柱，接近平凉经济的半壁江山。一产于 2015 年之后逐渐超过二产，去年产值达到 107.02 亿元。第二产业 2014 年之前仍是拉动平凉经济发展的第一大主导产业，之后增加值则不断滑落，反映了平凉市以煤电为主导的工业结构受 2012 年之后煤电产业黄金十年的结束影响以及 2015 年后供给侧结构性改革对工业的影响，但最近三年则处于低位平稳发展的态势。

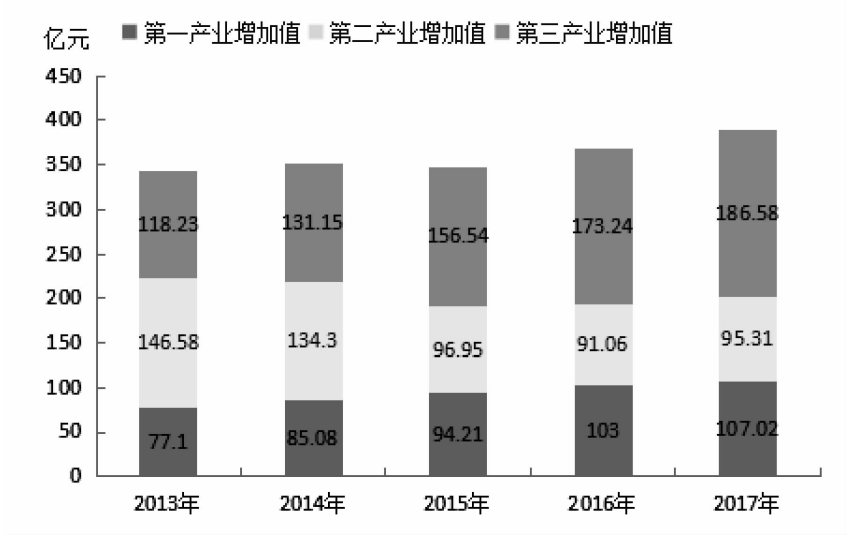


图 2　2013—2017 年平凉市三次产业增加值比较

注：根据平凉市2013–2017年国民经济统计公报数据整理。

3. 居民收入稳步提升，消费不断增长。图 3 表明，平凉市人均生产总值和全年社会消费品零售总额均保持了稳步增长的态势。地区人均 GDP 由 2013 年 16404 元增加到 2017 年 18450 元，绝对值增加了 2046 元，增长了 12.47%。2017 年社会消费品零售总额比 2013 年增加了 73.59 亿元，增长了54.02%。说明随着经济的增长，居民收入水平稳步提升，消费日趋活跃，经济增长内生动力

不断增强。

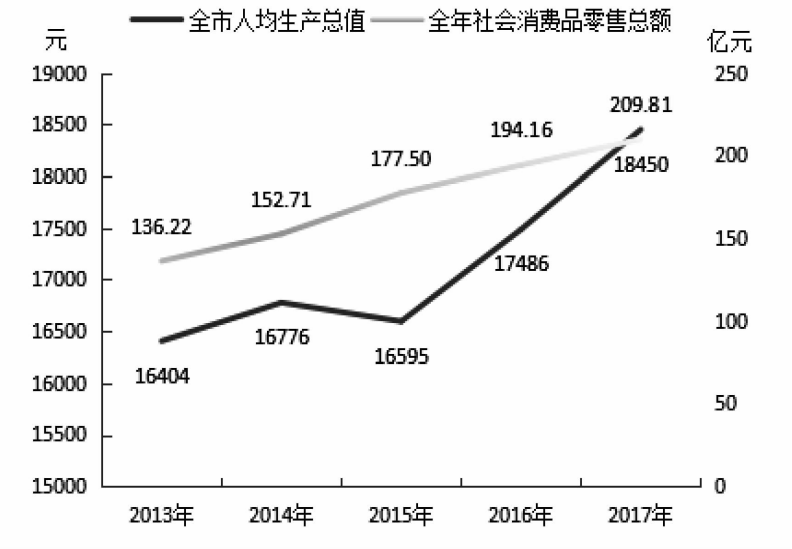


图 3　2013—2017 年平凉市人均生产总值和全年社会消费品零售总额情况

注：根据平凉市2013—2017年国民经济统计公报数据整理。

（二）四化统筹协调推进

1. 新型工业化稳步发展。2017 年，全市工业增加值完成 50.98 亿元，居全省地州市第10 位，同比增长 3.8%，居于全省第 3 位，比全国平均水平 6.4%低2.6 个百分点，比全省–1.5%高 5.3 个百分点。其中规模以上工业增加值 46.84 亿元，居全省第 8 位，同比增长 4.3%，比 1–11 月提高1 个百分点，居全省第 3 位。全年规模以上工业企业实现主营业务收入、利税总额、利润总额分别为 160.01 亿元，同比增长 14.2%、33.72 亿元，增长 7.4 倍、15.32 亿元，减亏 23.04 亿元，规模以上企业经济效益回暖。亏损企业 38 户，亏损额 9.55 亿元，减亏 2.53 亿元，亏损面 31.67%。

煤电主导产业完成增加值 38.61 亿元，增长 9%，高于全市平

均增速 4.7 个百分点，占全市规上工业增加值的 82.42%，其中 1—12 月，全市煤炭行业增加值 26.04 亿元，增长 9.5%，电力行业增加值 12.57 亿元，增长 7.5%。煤电行业 5 户重点企业除华明电力公司和中电建华亭电厂总产值下降外，其余 3 户华煤集团、华能平凉电厂、中水崇信发电有限责任公司总产值分别增长 50.52%、17.86%和 3.03%，两大行业拉动全市工业稳定增长。另外 2 户重点企业祁连山水泥公司和海螺水泥公司也分别增长 21.16%、15.56%，7 户企业完成工业增加值 35.05 亿元，占全市规上工业增加值总量的 74.83%，拉动全市规上工业增长 4.7 个百分点。

2. 信息化建设持续推进。信息化是 21 世纪全球经济发展和社会进步的趋势，平凉市近年来不断推进信息化建设，增强信息化对经济社会发展的支撑和带动作用。邮电业务总量总体平稳增长，2017 年达到 30.17 亿元，是 2013 年的 2 倍多，占地区 GDP 比重由 2013 年 3.56%增加到 2017 年的 7.76%，增长了 4.2 个百分点，比

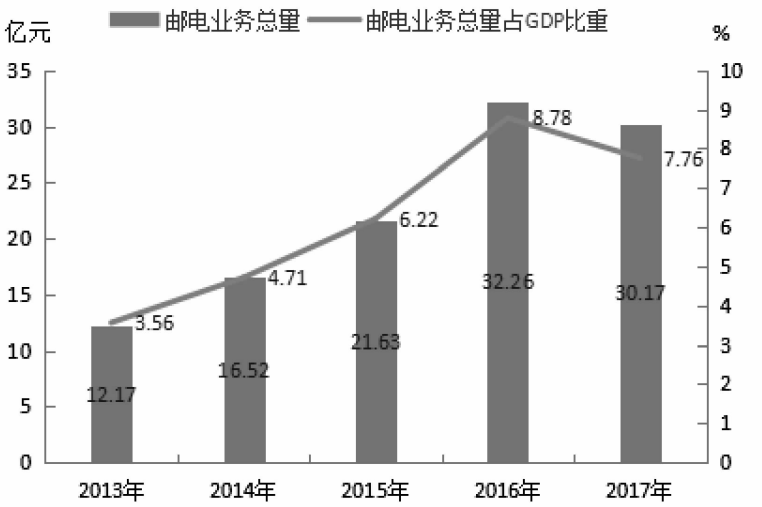


图 4 2013—2017 年平凉市邮电业务总量及其占地区 GDP 比重

注：根据平凉市2013—2017年国民经济统计公报数据整理。

全国占比高了 6.6 个百分点，表明平凉信息化推进速度高于全国平均水平。2017 年年末移动电话用户、移动电话普及率、互联网上网人数分别达到 176.66 万户、83.61 部/百人，146.23 万人，信息化水平不断提升。

3. 新型城镇化统筹发展。新型城镇化是经济社会发展的必然趋势，是“四化”统筹的载体和支撑。平凉市坚持城乡统筹，优化拓展城市空间，提升城市聚集功能，增强城市承载能力，探索形成了以中心城市为引领、6 县县城为支撑、重点小城镇为补充的新型城镇化之路。城镇人口由 2013 年 68.94 万人增加到 2017 年 83.92 万人，平均每年增长 3.75 万人，同时城镇化率也由 33.04% 增加到 39.72%，年平均增长 1.67%。2017 年全市城镇居民人均可支配收入 25415 元，增长 8.4%，城镇居民人均消费性支出 15189 元，增长 5.4%，全市城镇就业 26.72 万人，年末城镇登记失业率 3.61%。城镇化的潜力和优势进一步发挥，中心城市优势明显，6

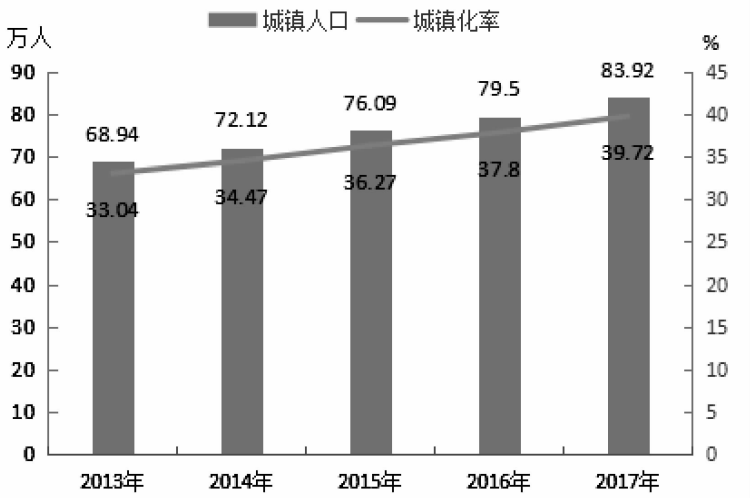


图 5　2013—2017 年平凉市城镇人口及城镇化率

注：根据平凉市2013—2017年国民经济统计公报数据整理。

县县城基础设施和公共服务逐步改善，城市功能不断完善，对经济社会发展的支撑拉动作用进一步提升，新型城镇化建设统筹推进。

4. 农业发展实力不断增强。2017 年，全市农林牧渔服务业增加值完成 107.54 亿元，居全省十四个地州市第 2 位，同比增长 4.8%，居于全省地州市第 12 位，比全国平均水平 3.9%高 0.9 个百分点，比全省平均水平 5.4%低 0.6 个百分点。图 6 表明，平凉市第一产业增加值呈逐年递增的态势，从 2013 年 77.1 亿元增加到 2017 年 107.02 亿元，5 年时间增加了 29.92 亿元，增长了 38.8%。一产占地区增加值的比重也由2013 年 22.5%增加到去年 27.5%，提高了 5 个百分点。这反映出平凉市农业实力的不断增强。作为衡量农业现代化发展水平的重要指标农业机械总动力 2016 年达到 181.76 万千瓦，比 2013 年增长36.41 万千瓦，农业机械化水平进一步提升。

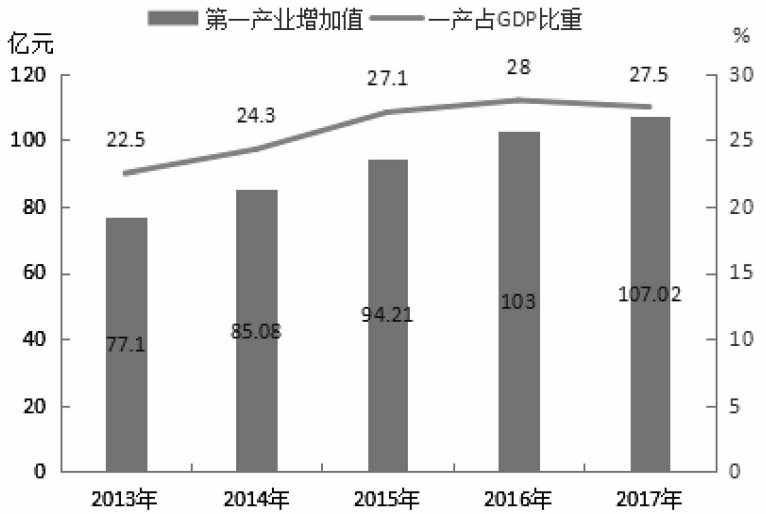


图 6　2013—2017 年平凉市第一产业增加值及其占地区 GDP 比重

注：根据平凉市2013—2017年国民经济统计公报数据整理。

二、平凉市推进“四化”统筹建设的制约因素

（一）工业下滑是近年来平凉统筹“四化”建设的最大短板

图 7 表明，平凉市工业增加值从2013 年 114.17 亿元下降到2017 年的 50.98 亿元，5 年时间下降了一半多，增速也由 2013 年12.5%下降到去年的 3.8%，下降了 2/3 以上，工业增加值占二产比重也由 77.9%下降到 53.5%，下降 24.4 个百分点，出现了工业增加值及其增长率和占二产比重均呈下降态势的失速下滑的状态。对比图 8 可知，2013—2017 年我国工业增加值占 GDP 的比重一直在35.40%~33.23%之间，最大相差不超过 2.17 个百分点，甘肃省工业增加值占 GDP 的比重则在 35.5%~23.05%之间，最大相差 12.45 个百分点，平凉则在 33.39%~13.11%之间，最大相差 20.28 个百分点。5 年期间全国工业增加值占 GDP 比重是近似平直的一条线，反映了全国整体工业运行比较平稳，而甘肃和平凉则呈现明显的下行线，平凉下行更为突出。但从 2013 年工业占 GDP 比重可以看出全国、甘肃、平凉分别 35.40%、35.50%、33.39%，相差并不大，之后甘肃和平凉的占比则一路下滑。分析其原因，则与甘肃、平凉以资源、重化工业为主的工业结构有很大关系。平凉以煤电为主导产业的工业，在我国煤炭自 2012 年结束了 10 年的黄金上涨期后，便开始一路下行，价格回落，产能过剩直接制约了平凉工业的发展。

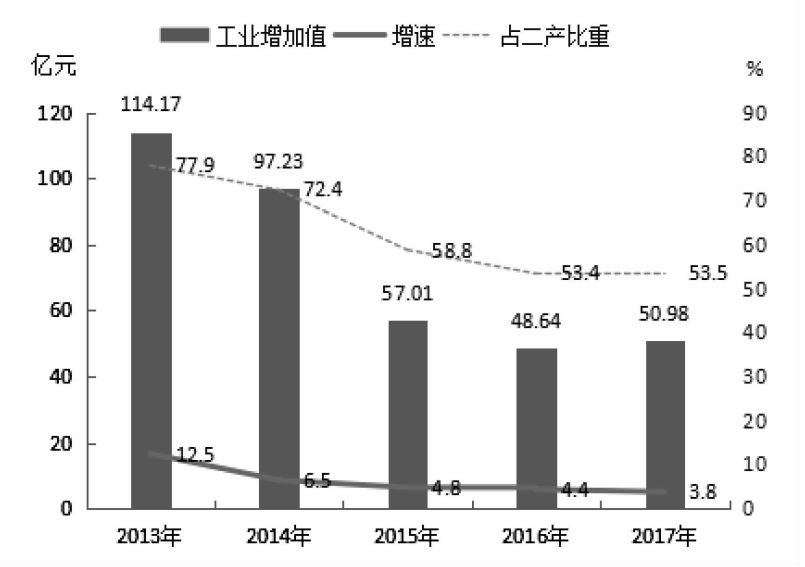


图 7　2013—2017 年平凉市工业增加值、增速及其占二产的比重

注：根据平凉市2013—2017年国民经济统计公报数据整理。

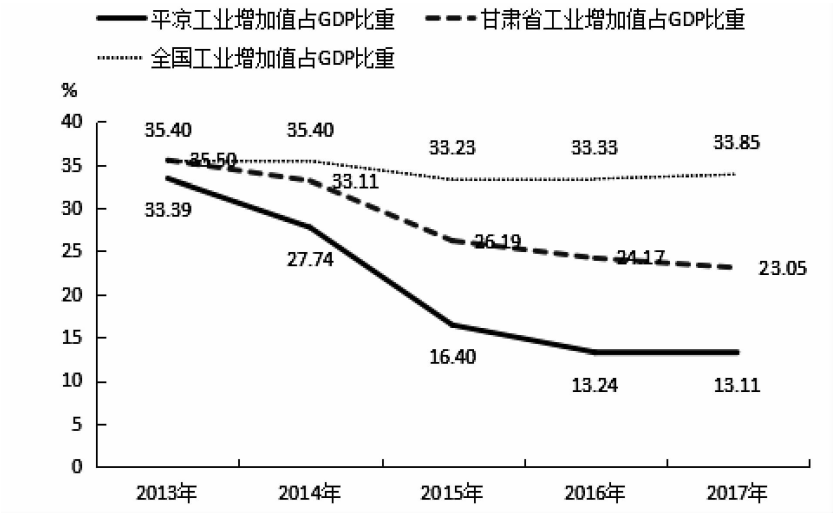


图 8　2013—2017 年平凉市、甘肃省及全国工业增加值占地区GDP 比重比较

注：根据2013—2017年平凉、甘肃和全国国民经济统计公报数据整理。

（二）新型城镇化发展不均衡，水平不高

表 1 表明，平凉市中部城镇化率最高，崆峒区作为平凉中心城市，2017 年城镇化率达到 63.11%，华亭县和崇信县分别是 56.70%、41.44%；东部的泾川县和灵台县分别是 34.98%、28.21%；西部的庄浪县和静宁县则分别是 23.33%、25.23%，城镇化率水平相比较最低。城镇化率最高的崆峒区与最低的庄浪县相差 39.78 个百分点，区县城镇化发展很不均衡。且平凉城镇化与全国、全省平均水平相比还有很大差距，2017 年城镇化率比全省同期低 6.67 个百分点，比全国低 18.8 个百分点。

表 1　2017 年平凉市及各县区城镇化发展情况比较

单位：万人，%

	平凉市	崆峒区	华亭县	崇信县	泾川县	灵台县	静宁县	庄浪县
城镇人口	83.92	33.51	11.17	4.31	10.01	5.19	10.76	8.97
城镇化率	39.72	63.11	56.70	41.44	34.98	28.21	25.23	23.33
增速	1.92	2.05	1.46	1.44	1.95	1.31	2.16	1.93

（三）信息化与其他“三化”融合不够

近年来平凉信息化建设虽然取得较大的发展，但信息基础设施还需要进一步完善，互联网+的作用还没有充分发挥，信息化与农业、工业和城镇化建设尚未深度融合，应用效果不够明显，在行政服务、社会民生等领域利用程度不够。信息资源深度开发不够，对产业转型升级和社会治理的巨大潜能尚未充分发挥，对其他三化带动作用不明显，最终削弱了信息化发展对平凉经济社会发展的推动作用。

（四）农业现代化发展滞后

1. 脱贫攻坚任务艰巨。平凉市还有深度贫困村 401 个，16.99 万人尚未脱贫，这些贫困人口都是贫中之贫，困中之困，增收产业不足，“造血”功能不强，脱贫攻坚难度很大，既是农业现代化建设的短板，又是“四化”统筹全面建成小康社会的短板。

2. 现代农业发展水平不高。农业产业链条还比较短，加工转化能力不强，规模化、集约化经营程度低，截至 2018 年 6 月，全市土地流转面积 102.89 万亩，流转率 18.7%，规模经营面积 81.18 万亩。2017 年乡村人口 127.36 万人，占全市常住人口的 60.28%，高于全省 6.67 个百分点、全国 18.8 个百分点。农村居民人均可支配收入 7611 元，比全省低 465.1 元，比全国低 5821 元；农村居民人均生活消费性支出 7518.5 元，比全省低 511.2 元，比全国低 3436.5 元。农村人口基数大，农民收入低下，农业劳动生产效率不高，品牌和市场竞争力不强，是平凉推进农业现代化必须面对的问题。

三、平凉市推进“四化”统筹的路径与对策

工业化、信息化、城镇化和农业现代化是我国社会主义现代化建设的基本内涵和应有之义，也是实现现代化的基本途径。“四化”之间有其内在的客观必然联系，四者之间相辅相成，其中任何“一化”的发展都会对其他“三化”产生影响。平凉推进“四化”统筹建设必须以工业化实现强市富民从而推动城镇化进程，扩大就业和需求，保障和提升农业现代化水平，增加农民收

入，农业现代化发展又为工业化和城镇化提供必不可少的物质基础，同时以推进信息化来全面提升“三化”水平，实现“四化”良性互动发展。

（一）统筹推进工业化、城镇化和农业现代化发展

工业化与城镇化互为依存，只有工业化发展才能聚集产业资金人才等，为城镇化发展创造实际的就业需求和物质财富，从这个意义讲工业化是城镇化的发动机。城镇化发展和水平的提高又会进一步促进人才流、资金流的集聚效应，为工业化的发展提供持续动力，城镇建设按照产业发展需要进行规划布局为工业化提供空间载体。工业化为农业提供现代化的装备从而提升农业现代化发展水平，农业现代化发展又为工业化和城镇化提供资源和劳动力等要素，城镇化发展会进一步促进农业现代化的水平。三者之间相互协调，互相促进。

1. 积极推进新型工业化为城镇化和农业现代化提供物质基础和条件保障。新型工业化是“四化”统筹发展的引擎，工业化是平凉经济发展难以逾越的阶段，只有加快推进新型工业化进程，构筑以煤电化主导，新能源新材料、新型建材、装备制造、农副产品加工等产业多极推进的现代产业体系，才能拉长工业产业链，开发生产现代农业所需要的机械和设备，为农业现代化提供技术保障，为城镇化提供推动力。

2. 积极推进农业现代化为工业化提供原料和劳动力，为城镇化提供发展要素。用发展工业的办法发展农业，引导社会资本投资农业，实现产、加、销一体化发展，将农业产业链向工业延伸，促进现代农业发展。通过农村“三变”改革，激活农村资源，促进农村土地流转，推进适度规模经营，逐步实现规模化、集约化

的农业产业化经营方式，提高农业经济效益，增加农民收入，改善村居环境，实现就地城镇化和集中居住。农业现代化水平的提高最终使一部分农民成为现代化农业的经营管理者、入股合伙人、农业生产和服务者，一部分劳动力则转向第二产业和第三产业。

3. 积极推进新型城镇化为工业化和农业现代化提供载体和动力。以新型城镇化作为“四化统筹”的载体，坚持以人为中心的新型城镇化，结合平凉区位特点，围绕宜居、旅游、养生、休闲、度假、避暑等特色，统筹城乡一体化发展，在提高人民生活幸福感上着力，完善公共基础设施和公共服务能力，提升城市内在品质，形成具有平凉自身特色的中小城市发展品牌，提升城市形象和知名度。进一步完善城市规划，以高水平的规划引领城市建设，不断完善城市功能，形成 1+6+X 的市域城镇发展体系，即以中心城市为龙头，6 个县城作为重要节点，镇村为基点的城镇化体系。经营盘活城市土地和各类有形无形要素资源，积极推进 PPP 项目，吸引社会民间资本参与城镇化建设，为城市发展聚集资金，形成“融资–运作收益–再融资”经营城市和社会多元投入的良性循环。加快推进工业、现代农业、旅游产业等与城镇深度融合，推进产城融合一体发展，吸引农民进城落户和优秀人才聚集，推进工业化和农业现代化的进程。

（二）以互联网+实现信息化与其他“三化”深度融合

信息化既能提升管理水平，也能够促进产业融合。信息产业的发展本身也是拉动内需和促进经济增长的重要力量。推进信息化建设，是新型城镇化建设的重要突破口，是新兴工业化发展的催化剂，是解决三农问题的助推器。信息作为非实体的价值本身并不能对经济发展起到作用，信息只有为其他“三化”提供服务

才能实现自身价值。首先要推动互联网+公共服务，以信息化推动服务型政府建设，提高政府治理水平和效率，提升政务透明度和民众的参与互动水平，将信息技术运用于政府治理各个领域，实现互联网+公安、交通、教育、养老等各个领域，切实提高政府管理效率；其次要推动互联网+工业，促进产业转型升级。以数字化、网络化、智能化为核心，运用信息化集成技术严格环保、能耗、技术等标准，推进企业节能减排，降低生产成本，加快互联网技术在产品生产、销售、管理过程中的综合集成应用，提高企业竞争力，推进信息化与工业化融合发展；再次要推动互联网+农业，将信息技术广泛应用于农业种植生产销售、冷链加工物流等各个环节，实现可追溯、标准化，提高农业生产经营的产业化水平；最后要推动互联网+城镇化，建设智慧城市。建立健全各项信息化的软硬件设施，通过大数据、云计算等先进技术手段，提升城市发展的现代化内涵，促进城市建设、生产、生活、治理、服务的高速、便捷、智能化水平，推动城镇化的发展。

（三）发挥项目建设的关键作用，以项目投资推进“四化”统筹发展

“四化”统筹发展，无论是新型工业化还是新型城镇化，又抑或是信息化或农业现代化，没有项目投资，都是无源之水、无本之木。只有抓住项目投资这个关键环节，“四化”统筹建设才有可靠的抓手。平凉市应抓住国内产业转移的机会，大力发展具有资源优势、产业基础和市场前景的特色产业，主要围绕煤电化冶、装备制造、文化旅游、新兴信息化等产业领域，根据实际和发展的需要争取谋划项目，把项目投资作为“四化”统筹发展的主引擎，力争在国家“一带一路”和西部大开发战略以及省上提出的

将平凉打造成为全省发展的重要增长极等战略上取得重大突破，力争在世界 500 强、中国 500 强或中国民营企业 500 强上取得突破。以项目投资为承载，既推动民生性、基础性重大项目如高铁、机场等项目落地，又在新兴产业如云计算上着力，统筹推进“四化”同步发展。

（四）加大科技引进创新力度，促进“四化”融合发展

科技引进创新是“四化”统筹发展锚，其既能提升新型工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化的质量，又能促进“四化”统筹融合发展进程，是“四化”统筹发展的推进剂。

1. 实施重大科技引进工程，着力解决制约平凉产业发展的关键技术问题，以点上的突破撬动局部突破，为平凉市“四化”统筹破题。首先是引进最新技术对传统产业进行技术改造提升。平凉当前的资源优势就是煤炭，工业发展基础主要依赖煤电化产业，这是当前经济稳定增长的重要支撑。但随着煤炭去产能的不断深化和环保的制约因素，必须改变以前靠能源产量和价格上涨发展的旧模式，转变为依靠煤炭深加工延伸产业链而提高产品附加值的新模式。所以要在紧紧围绕煤电化产业链条的延伸上延链补链，通过实施重大科技引进工程，引进新技术、新工艺、新装备，延伸配套上下游产业链，发展煤变气（油）、煤化工、煤电铝等新的现代煤制产品，加快煤炭资源的高效开发利用和就地转化增值，推进陇东能源化工基地建设和平凉工业园区、华亭工业园区两个千亿级煤电化冶循环经济示范基地建设。其次要引进发展高新技术产业，提高高新技术产业在制造业中的比重，尤其是发展信息技术产业、生物技术产业、新材料技术等产业。

2. 结合平凉本地实际切实增强自主创新能力。首先建立有利于科技创新的体制机制。突破影响科技创新的观念、体制、机制、政策等障碍，尊重用好培养具有创新能力的高素质人才，切实保障科技人员的合法权益，使科技人才在推进科技创新中实现自己的理想，对科技人员实行股权奖励和科技成果转化奖励等优惠政策，提高科研人员费用比例，改善提高科技人员待遇，释放科技人员创新创造活力；其次，加强知识产权的管理和保护，完善激励创新的产权制度。完善知识产权保护制度，鼓励形成和拥有自主知识产权，依法维护企业、科研单位和科技创新者的合法权益，促进科技成果转化。最后，促进产学研一体化发展，创新产学研合作机制。推进产学研结合，形成企业、院校、科研院所合作创新机制。统筹甘肃医学院、平凉职业技术学院、市农科院、党校、医院、教育等单位以及各类企业的科技力量，促进信息共享合作，加强创新资源聚集，通过政策引导、市场竞争、社会化和产业化为方向，扶植、培育创新的产学研合作新机制，激发创新活力，推进科技成果的转化和应用。

B.7

平凉市新型城镇化建设现状分析与展望

张　犇*

摘　要：

近年来，平凉市新型城镇化建设在农村人口转移、城镇体系规划、城镇扩容提质、基础设施改善、公共服务提升、城市环境治理等方面取得了明显成效，同时也存在发展不充分不平衡、发展思路不清晰、基础设施欠账大、产业发展滞后、经营手段单一、管理不细致等问题和缺陷。全面分析平凉市新型城镇化所具备的优劣势和面临的机遇与挑战，可以看出平凉市新型城镇化建设有其健康发展的现实必要性和客观可能性。今后，可从严格规划的执行力度、突出中心城市的地位与作用、突出商业在城市就业和形象塑造中的引领、围绕旅游做文章和全面树立经营城市的理念等角度，推进新型城镇化建设持续健康发展进程。

关键词：

新型城镇化　城市建设　平凉

* 张犇，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，主要研究方向为新型城镇化、城市史。本课题部分前期基础资料由平凉市住房和城乡建设局、规划局提供，特此说明。

城镇化是经济社会发展的必然趋势，是一个地区现代化水平的集中体现，是地方党和政府工作的重要内容和有力抓手。平凉地处陕甘宁三省交界处，是甘肃东部重要的门户城市。随着《甘肃省城镇体系规划（2013—2030 年）》中将平凉确立为省域副中心城市，意味着平凉市城镇化建设不仅肩负着为地方经济社会发展提供优质载体和平台的使命，并且成为陇东的区域核心城市，也成为展示甘肃形象的窗口。总结平凉市新型城镇化建设中的成绩和经验，探讨其健康发展的条件和路径，具有十分重要的实践意义。

一、平凉市新型城镇化建设的现状与成效

近年来，平凉市认真贯彻落实中央和省委关于城镇化建设的一系列决策部署，坚持将以人为核心的理念贯穿于新型城镇化规划、建设、管理全过程，在农村人口转移、城镇体系规划、城镇扩容提质、基础设施改善、公共服务提升、城市环境治理等方面做了大量工作，取得了明显成效。

（一）城镇化水平持续提升，城镇人口规模不断扩大

反映一个地区城镇化水平的主要指标是常住人口的城镇化率。从这一数据来看，近年来平凉市城镇化水平处于持续提升态势，城镇化率从 2012 年的 31.65%，提升到 2017 年底的 39.72%，5 年时间提升 8.07 个百分点，年均提升 1.61 个百分点，大大高于同期全国 1.18 的速率，也高于同期全省 1.53 的速率。相应地，城镇常

住人口规模也迅速扩大，从 2012 年的 65.89 万人，上升到 2017 年底的 83.92 万人，5 年时间增长 18.03 万人，明显高于同期总常住人口 3.09 万人的增长规模。

（二）规划体系进一步完善，城镇化布局基本形成

规划是城镇化的首要环节，在新型城镇化过程中居于主导地位。近年来，平凉市突出规划的统筹约束作用，紧紧围绕全市经济社会发展规划，统筹产业发展、土地利用、资源禀赋、文化传统和地域特点，坚持高起点、高标准编制城镇化方面各类规划 795 项，完成了《平凉市域城镇体系规划》、第四版城市总体规划编制，目前又完成了新时代面向两个一百年的《城市发展战略规划》的编制，将目标直接投向了 2050 年；6 县第三轮县城总体规划完成编修，实现了县城控制性详细规划、102 个乡镇总体规划、1529 个村庄规划全覆盖。规划体系的完善，为市域城镇化的健康有序发展提供了前提条件。

从现已形成的规划和发展战略来看，在当前框架下，平凉市新型城镇化发展方向是明确的。主要有三：一是强调交通先行，在规划中全面补齐内外交通短板，用高铁将平凉与西兰银连接起来，用快速公路网将陇东四市、将市内各县（区）连接起来，真正形成四通八达的立体交通体系，全面凸显平凉的区位优势；二是强调对接西安，主动服务关中平原城市群，接受产业辐射，努力打造西安的菜篮子、果园子、肉铺子和疗养院，全面凸显平凉的气候优势和农业特色；三是强调生态建设，依托现有山川风貌和植被基础，构建由公园和绿道相互交织的游憩绿地体系，打造绿色休闲圈，为平凉城市绘就了生态宜居的动人图景。

在新型城镇化总体布局上，形成“一主三副三节点、两轴三

区双通道”的空间布局结构。截至目前，全市范围内从中心城市，到6县县城，以及市区和城区范围之外的其余91个乡镇，均按照人口规模和职能类型赋予了清晰的定位。

表1　平凉市市域城镇等级规模和职能结构规划表

城镇等级	职能类型	城镇数量(个)	人口规模（万人）	城镇名称
市域中心城市	综合型	1	>50	中心城区（崆峒镇、四十里铺镇、柳湖镇）
市域副中心城市	综合型	3	10—15	泾川县城（城关镇） 华亭县城（东华镇、含西华镇） 静宁县城（城关镇、八里镇）
节点城市	综合型	3	5—10	庄浪县城（水洛镇）
			3—5	灵台县城（中台镇） 崇信县城（锦屏镇）
重点镇	综合型	5	1—3	白水镇、高平镇、什字镇、安口镇、南湖镇
	工贸型	7		峡门镇、玉都镇、荔堡镇、邵寨镇、独店镇、新窑镇、策底镇
	商贸型	5		草峰镇、朝那镇、马峡镇、朱店镇、威戎镇
	旅游型	4		韩店镇、界石铺镇、郑河镇、李店镇
一般乡镇	工贸型	3	0.5—1	泾明乡
			<0.5	新开乡、砚峡乡
	商贸型	3	<0.5	百里乡、上关镇、河西镇
	旅游型	4	<0.5	罗汉洞乡
			0.5—1	王村镇、窑店镇、党原乡
	农贸型	60	<0.5	大秦乡、香莲乡、索罗乡、上杨乡、麻武乡、红河乡、丰台乡、汭丰乡、太平乡、飞云乡、蒲窝乡、上良乡、西屯乡、星火乡、龙门乡、黄寨镇、木林乡、黄花乡、柏树镇、山寨乡、神裕乡、赵墩乡、杨河乡、大庄乡、盘安乡、岳堡乡、通化乡、永宁乡、贾河乡、余湾乡、深沟乡、雷大乡、双岘乡、新店乡、曹务乡、治平乡、司桥乡、细巷乡、红寺乡、灵芝乡、四河乡、三合乡、原安乡
			0.5—1	白庙乡、安国镇、西阳乡、花所乡、大寨乡、寨河乡、仁大乡、甘沟乡、万泉镇、阳川乡、南坪乡、良邑乡、柳梁乡、梁原乡、卧龙乡、古城乡、城川乡

资料来源：根据平凉市城市发展战略规划编制整理。

（三）城市建设形态初具，综合承载能力持续提升

平凉市近些年城镇化的建设成果，最集中地体现在中心城市。虽然第四版《平凉市城市总体规划》于2015年5月才正式公布，但围绕“一中心两园区”的建设思路却已延续多年，特别是2012年以来，先后实施了“四大组团、六大工程”、“六提升、四配套”、“十大项目、六大突破”等重点项目，使城市面貌从根本上得到改观。以往平凉城市的布局形态在与近邻庆阳市、天水市、宝鸡市的对比中处于绝对下风，基本乏善可陈。虽然目前这种基本态势依然未曾改变，但城市本身的形态确已初具雏形，特别是“南山公园—人民广场—柳湖公园—绿地广场”这条景观轴基本打造完成，从根本上提升了平凉城市品位。另外，以道路建设、房地产开发建设、商贸中心建设、教育医疗机构建设、供水供热工程建设、生态轴线建设等城市基础设施建设在近几年的建设力度都是空前的，这也从根本上改善了平凉城市的生产生活环境，提升了城市的综合承载能力。目前平凉中心城市常住人口达到32万人，城市建成区面积为42平方公里，占规划区总面积的29.6%。除中心城市外，6县县城及重点镇都在新的规划指引下，高标准实施了一批基础设施、公共服务、城市景观项目，均迈出了具有各自特色的城镇化建设步伐，也打开了城市的未来发展格局。

（四）综合管理能力持续增强，精细化程度不断提高

在城镇化发展中的规划、建设、管理等三个环节上，相对来说，平凉市在管理方面做得最好，特别是对环境卫生的管理。在管理机制上，严格避免市、区两级的扯皮，把管理权下放给崆峒区，后者委托专业公司管理，保证了工作的责任明确和专业高效。

相关部门制定了中心城市《市容环境“门前五包”责任管理办法》、《户外广告设置管理办法》等文件，在全市组织开展了废品收购、煤炭经营点清理整顿，户外广告、城市“牛皮癣”治理等专项整治活动，用强有力的约束手段保证了城市环境的整洁文明。各县县城均结合自身特点和能力，针对国道沿线、城乡接合部和重点乡镇的环境卫生进行积极治理，在县城和乡镇延伸地带设置垃圾桶等设备，对垃圾进行集中统一处理，环境卫生质量稳步提升。

（五）产城互动水平有所提升，生态建设成就卓著

城镇化和工业化是相伴而生的，工业化的快速发展必然会推动城镇化的快速发展，城镇化的发展也会拉动工业经济的发展。正是基于此，近年来平凉市按照自身资源禀赋和产业特点来定位和引导不同类型的城镇化，形成了华亭、崇信等工业带动型县城和一批资源开发型、农业产业带动型、文化旅游带动型、商贸物流带动型城镇，中心城市的城市综合服务区与工业园区的互动明显增强，由人口和资源集聚效应生发出服务业的快速发展正成为平凉经济发展的重要板块，2017 年第三产业占地区生产总值的份额已达 48%。产业化在聚集人口、保障就业、促进增收、推动城镇化中的作用越来越明显。

在生态建设方面，平凉市能够始终坚持绿色发展，持续加大河流水系、大气污染防治、全域无垃圾治理和生态环绿化，大力建设城市面山、绿色走廊、大型绿地等城镇绿化体系。全市新增绿化面积 1.4 万亩，城区段 86 处生活污水入河排污口全部整治到位，在 36 个重点乡镇布局建设污水处理站。另外，在扬尘治理、河道水体污染、垃圾处理等方面都进行了专项整治。在每个行政

村配备了 2—5 名村社保洁员，为 191 个行政村配备了环卫设施设备，环境卫生得到有效治理，城乡面貌明显改善。

二、平凉市新型城镇化建设中的突出问题

城镇化水平是一个地区社会综合发展能力和水平的一个客观结果和必然反映。平凉市新型城镇化的发展水平，和经济社会发展的其他方面同样，均受制于平凉市欠发达不均衡的经济发展水平和社会发展程度本身，有着浓重的发展阶段特征和区域特色。

（一）城镇化水平总体偏低，发展不平衡矛盾突出

2017 年底，平凉市城镇化率达到 39.72%。虽然较之前有很大提升，发展速度也较全国、全省为快，但从具体存量数据来看却远远落后于同期全国 58.52%的水平，与全省 46.39%的水平亦有 4 至 5 年的差距，仅相当于整个西部地区 2009 年（39.41%）的发展水平。平凉市城镇化率居全省第 8 位，这一位次恰好和 2017 年平凉市地区生产总值在全省的排位相吻合。与居于全省前列的嘉峪关市、兰州市、金昌市、酒泉市比较，平凉市的差距非常明显，按照目前的增长速度，均有数十年的差距。与居于全省后列的陇南、甘南、定西、临夏、庆阳等地相比，也显示不出明显的优势。过低的城镇化率严重制约着全面小康的实现进程，也意味着工业化的滞后以及市场发展的缓慢和不充分。

从平凉市 6 县 1 区的具体情况来看，城镇化率表现出发展不平衡的问题。崆峒区经过连续几年的高速发展，2017 年底城镇化率达到 63.11%，较之全国平均水平亦有优势，在全市县（区）中

首屈一指。华亭县紧随其后为 56.70%。两县（区）城镇化健康发展的程度较高，无论是城市形态建设，还是产业化带动城镇化发展，以及城市管理等方面均能够统筹兼顾。崇信、泾川两县居于中流，特别是崇信，通过棚户区改造等抓手，在短时间内带动城镇化水平快速提升，目前已超过全市平均水平。相比而言，灵台虽然较之前几年有很大提升，但依然在绝对低位徘徊。而静宁、庄浪 2 县因受人口基数和以农为主的产业特点影响，城镇化水平目前仍停留在 25%左右。总体来看，平凉市 6 县 1 区的城镇化水平可以分为 3 个梯队，各梯队之间的差距较大。

表 2　2017 年末平凉市各县(区)城镇化发展水平概况

县(区)	常住人口城镇化率	全市排名
平凉市	39.72%	—
崆峒区	63.11%	1
华亭县	56.70%	2
崇信县	41.44%	3
泾川县	34.98%	4
灵台县	28.21%	5
静宁县	25.23%	6
庄浪县	23.33%	7

数据来源：平凉市人民政府2018年9月28日新型城镇化建设情况通报。

（二）城镇化规划和布局欠合理，发展思路不够明晰

从城镇化水平这一主要指标来看，平凉市提出的发展目标是到 2020 年达到 50%，赶上或超过全省平均水平。按照目前 39.72% 的数值，以及城镇化发展的一般规律，要在 3 年时间内提升 10 个以上百分点，年均 3 至 4 个百分点，如期实现具有一定的实际困难。

城市规划的前瞻性不强，政治、经济、文化、生态、产业等功能区划分不清，平凉工业园区和部分县的工业园区（工业集中区）距离城市核心区相对过近，受高速公路、铁路切割严重，制约了城市的长远发展。公共服务、文化娱乐、体育健身等设施场地少。

对城镇功能定位、建设方向等内容的设计上，有平均用力之嫌，未能更为科学合理地按照资源禀赋、人力物力财力等因素，在全市范围内进行统筹协调。无论是中心城市、县城还是重点小城镇，均存在对长远发展战略研究不够的问题，城镇化发展的方向是什么，通过什么方式发展，推进城镇化的抓手是什么等问题都不是很明确。

（三）基础设施欠账过大，城市功能不完备

现代城市发展受现代化交通因素影响极大。平凉市虽然是丝绸之路经济带重要节点城市，处于陕甘宁三省结合处交通枢纽区，理论上在关中—天水城市群、兰州—白银城市群、宁夏沿黄城市群的辐射范围内，但受制于高铁、民航等现代化交通设施建设滞后的影响，与三省的联通交流均不通畅。市域内节点城市之间目前仅有泾川—崆峒—静宁之间高速公路贯通，其余县（区）之间仅靠二级公路沟通，效率极低。铁路除中心城市、泾川、华亭外，其余几近于无。线路建设颇多反复，西平、兰平线通而复闭，目前仅能直达上海、广州、成都、西安、兰州几个城市，均为极慢车型。市内交通建设严重滞后，中心城市规划的东西 3 条主干道和 5 条辅助干道中有 6 条属断头路，规划的南北 16 条主干道中有 7 条属断头路，其中大部分位于主城区，致使主城区内高峰期交通拥堵严重，影响通勤效率。城市给排水、供暖等管网建设缺乏有

效统筹，致使城市道路长期受“拉链”困扰。供水设施陈旧，严重超期运行，大规模更新成本高，供水安全隐患突出，断水事故频发。停车缺乏有效统筹，汽车乱停乱放现象严重，影响城市慢行系统的构建和运作。教育、医疗、文化、体育、养老等公共服务设施不完善，分布不平衡，城市综合承载能力和服务能力不强。房地产市场不规范，房价收入比过高，与中小城市的综合现状不符。

（四）基础资源不足，产业发展滞后，城镇化缺乏后劲

平凉市全市人均水资源量 336m^3，不足全国平均的六分之一，加之水资源时空分布不均，来水和用水过程不匹配，致使水资源短缺且开发利用困难。就中心城市而言，因水资源限制造成城市最大承载量为 60 万人左右。平凉市各县城均属河谷地段的带型城市，受地形影响，土地资源极其紧张，城市形态也不好布局，这些因素极力限制了平凉城市的发展潜力。

产业是支撑城镇化持续健康发展的根本。平凉市工业经济的规模偏小，基础较弱，同时又面临周边城市的激烈竞争。产业基础薄弱成为制约平凉市城镇化发展的最主要因素。通过近年来的发展实践可以看出，虽然平凉市在区位、气候等各方面均比庆阳市有优势，但得到的政策和项目支持却少得多，连续痛失发展机遇。向未来看，平凉市被划入关中平原城市群，但西安市的发展也很不充分，又在全面建设国家中心城市，极有可能依靠其优势的人财物资源形成虹吸效应，将产业吸引到那里。此外，关中平原城市群中其他城市的基础相比于平凉也雄厚得多，竞争不可谓不激烈。2017 年平凉市实现第二产业增加值 95.31 亿元，其中工业增加值仅 50.98 亿元，规模以上工业占比 92%，意味着工业经济

的进入壁垒较高，对吸纳劳动力就业有限，相应地，引导城镇化的力度有限。第三产业成为平凉市吸纳劳动力，推动常住人口城镇化的最主要领域，2017 年实现增加值 186.58 亿元。但平凉市的第三产业缺乏工业经济的支撑，基础薄弱，规范化运作水平低，这一部分城镇就业往往表现出缺乏稳定性、收入水平低等特点，导引的农村人口转移也往往缺乏稳定性。商贸物流业是平凉市的传统优势产业。然而，受交通等基础设施建设滞后影响，商业的传统优势正在丧失，与周边地区的比较优势不断被抵消，制约了该产业的整体发展壮大，同时也影响了农业转移人口的就业和市民化进程。

（五）城市经营手段单一，管理水平有待提高

经营城市是市场经济条件下城市科学化运作的基本方式和正确理念。然而，平凉市的城市建设依然停留在计划经济的框架之内，在规划、建设、管理的各个环节主要依靠政府财政投资，对市政设施只建设、不经营，只投入、不受益或者少收益，建设资金基本靠财政提供，存在有多少钱修多少路的问题，政府财力有限，形成严峻的资金短缺矛盾。仅有的市场行为是运营土地，但长期以来口子放得太开，缺乏成熟高效的运作策略，致使有些土地的收益甚至低于其综合开支，未能发挥土地资源的最大效用。

城市规划的执行效率低，城市建设的随意性很强，未能严格把控开发节奏，长期如此导致大片棚户区圈入城市版图，影响了城市风貌的有序构建，抬高了城市未来的发展成本，成为城市提质扩容的严重障碍。城区存在大量老旧建筑，一则影响城市整体风貌，二则退线不够，阻碍绿化、人行道等要素的构建，影响城市规划的顺利执行。

城市营销滞后，平凉市和崆峒山的品牌不够响亮。城市知名度在投资客商、旅游者招徕等方面发挥着举足轻重的作用。平凉市作为全国 294 个地级市之一，在上海人的心目中长期作为一个街道名而存在。平凉市重点承接产业转移的关中平原城市群，对平凉的基本情况也未能有效了解，宣传和广告的力度不够，在很大程度上造成平凉市在与周边城市的同质化竞争中始终处于下风的现状。

城市管理的精细化程度不高，高峰期交通拥堵严重，摊贩占道经营现象突出，车辆乱停乱放严重，噪音、污水、废气影响居民生活，城市卫生还存在相当部分死角，公厕卫生差，设施破坏严重，物业管理不规范，遭群众反映和投诉较多，县城和重点乡镇的垃圾集中清运、卫生设施管护、社会治安等问题依然突出。城镇化是一个系统过程，必须依靠大批具备专业知识技能的干部人才来进行过程管控，但平凉市自己培养不出此类人才，又难以吸引来优秀人才，人才短缺矛盾将长期牵绊城镇化发展。

三、平凉市新型城镇化建设的优势和机遇

按照世界城市化发展的一般规律，城镇化率在 30%—70%之间是快速发展区间，依数据来看，目前平凉市尚处于城镇化快速发展的初期，这也是经济社会全面转型发展的根本动力之所在。虽然平凉市城镇化发展中显现出各种突出问题，但综合考量所掌握的优势资源和目前发展中所涌现出的政策利好，仍可勾勒出城镇化清晰的图景。

（一）发展优势

1. 农业生产条件良好。平凉市是典型的黄土高原丘陵沟壑区，是冬小麦和玉米适生区，近年来河谷地带设施蔬菜发展势头迅猛，为发展城镇化保障了“粮袋子”和“菜篮子”。以苹果和红牛为代表的种养殖业规模大，商品化程度高，围绕此类产业发展加工贸易可以创造很大部分城市就业。

2. 矿产资源丰富。平凉市矿产资源相对丰富，分布较为集中。全市已发现煤炭、油页岩、地热、铁等矿产 28 种；已查明资源储量的矿种 23 种。已查明煤炭、铁、铜、铅、锌、石灰岩等各类矿产地 44 处。截至 2015 年底，查明煤炭资源储量 94.87 亿吨，查明石灰岩资源储量约 6.65 亿吨。围绕矿产采掘、贸易、化工等环节开展工业化建设，是平凉市新型城镇化的最现实路径，华亭县成为较为成熟的案例。

3. 旅游资源丰富。平凉市以崆峒山、大云寺—王母宫、云崖寺等为核心的旅游资源，具有体量大、品质高、内涵深的特点，围绕文化、生态两个主题的旅游产业，大有文章可做，为新型城镇化提供可靠的产业支撑。

4. 区位优势明显。平凉位于陕甘宁三省交汇处，是三个省会城市的几何中心，也是甘肃东部重要门户城市，控东西交通之要津，312 国道贯通全境，为发展商贸物流业创造了良好条件，比之左邻庆阳凸显了优势。

5. 气候优势明显。平凉市位于北纬 37°神奇纬度线附近，年均气温 8.5℃，降雨量在 450—700 毫米之间，夏无酷暑，冬无严寒，空气质量全年优良天数连年超过 300 天，在关中平原城市群中优势明显。

（二）发展机遇

1. 一带一路发展战略。丝绸之路经济带建设为西部中小城市交通改善、城市建设、产业转型升级等提供了难得的发展机遇。平凉市是古丝绸之路的必经之地，是丝绸之路经济带的重要节点城市，应抢抓这一政策机遇，在基础设施建设和城市营销中寻求大的突破。

2. 关中平原城市群发展规划。平凉市中东部 5 县（区）划入关中平原城市群，是平凉城市所获得最新也是最好的发展机遇。一切政策制定应围绕如何尽早融入该城市群，加强与各城市之间的联系，承接西安以及东部的产业转移等问题展开。

3. 甘肃省域城镇体系规划（2013—2030）。上一版的甘肃省域城镇体系规划中，兰州、白银是核心，陆桥通道上的城市是第二梯队，平凉因远离核心和主要交通线而列于第三梯队。但最新版甘肃省域城镇体系规划中，平凉市被列为省域副中心城市，明确了向中等规模城市建设的目标，相较于庆阳而言，这是平凉市城镇化建设方面一个明显的机遇。

从以上对于平凉市城镇化建设所具备的优势和机遇的综合分析，可以得出如下结论：平凉市具备新型城镇化持续健康发展的先天和传统优势，得益于近年来不断涌现的良好机遇，其新型城镇化发展有其现实必要性，也有其客观可能性；目前所面临的劣势和挑战均属于发展中的问题，也必然会在发展中扭转和克服。

四、推动平凉市新型城镇化健康发展对策研究

一是提升城市规划的科学性、严肃性和权威性，严格规划执行。强化规划在城镇发展中的战略引领和刚性控制作用，切实做到“先规划后建设，无规划不建设”，切实树立向规划要土地，向规划要资金，向规划要资源的理念，切实将以往的“建设主导型”向“规划主导型”转变。就目前来看，无论是平凉市城市总体规划，还是市域城镇体系规划都需要进一步提炼，专项规划也需要进一步完善，加以系统化和具体化，以改善目前稍显庞杂重复的局面。规划一旦确定，就要通过多种宣传手段，例如开展规划宣传日、新媒体持续多重解读等方式，使普通民众认识和理解，并寻求支持和维护。要通过一定的立法程序，使规划上升为全市人民的意志，树立起权威性，只有如此，才能保障规划在实际中得到不折不扣地执行。

二是加强区域内的统筹协调，全面凸显中心城市的地位与作用。虽然平凉市城镇体系规划中涵盖中心城市、六县县城和所有乡镇，但就 200 多万人口和 1 万 km^2 的“家底”而言，平凉市依然属于地广人稀区域。考虑到社会经济的发展程度，城镇化资金需求大，所以摊子不宜铺得过大。因此，应正视平凉市城镇化发展中的内部不平衡性，进一步将资源集中于优势地区，而在发展空间不大的区域适当实施收缩和搁置战略，以提高资源的利用率。平凉市的城镇化必须扭住中心城市这个龙头，首先将中心城市做大做强做美，发挥其资源集聚效应和辐射带动作用。但中心城市目前体量过小，总体规模和整体风貌上与华亭、静宁、庄浪等县

的比较优势不明显，在区域内的首位度不高，并且还面临很多难以克服的问题和缺陷。目前中心城市水资源承载量为 60 万人左右，因此未来需在外调水源上多下功夫，特别是促成白龙江引水工程，以从根本上突破城市发展壮大的瓶颈。此外，平凉目前的房价收入比过高，而且这一现象愈演愈烈，成为城市壮大的又一消极因素。要用合理的房价和收入、低廉的生活成本、稳定的治安、宜居的环境吸引人到平凉落户创业，为城市发展注入活力和动力。只有真正建成一座一定人口规模、一定承载能力、一定形貌品位的大城市，才能将市场、人才、资金、产业吸附和带动起来。

三是持续推进产城融合，突出商业在城市经济中的引领作用。新型城镇化是以人为核心的城镇化，要让进城农民“进得来、留得下、有尊严”，就得使其有稳定的收入，来维持其在城市的基本生活，这就需要城市向居民提供足够的工作岗位。按照平凉市现状，行政事业单位岗位人员收入是固定的，工业企业和大型商业企业的进入壁垒相对较高，新增就业能力有限，尤其是在平凉城市目前的状况下，以工业化带动城镇化的传统路子难以走通。平凉城市的自主创业和就业机会的增长点主要是以小型贸易和服务业为主体的零散商业活动，特别是城乡接合部的居民能够依靠自己的产出进行的经营活动，久之就会有很大一部分人口真正融入城市生活。城市的本质应首先是商品的流转消费中心，商业对于城市的发展壮大起到基础性作用，对城市形塑的优化美化有根本促进，因此要使城市健康发展，必须破除贸易壁垒，减少流通环节，降低交易成本，使城市商业繁荣发展。就当前而言，平凉市的商业环节过多，农贸市场等商业基础设施建设严重滞后，农贸市场也往往是城市里最脏乱差的地方，如中心城市的西新市场、

三天门菜市场等，制约了正常商业活动的开展。今后应加大商业基础设施的建设，特别是与百姓日用息息相关的市场活动载体建设，让越来越多的老百姓参与到商业活动之中，以此为契机，探索产业进一步发展的方向和路径。

四是坚决扭住全域旅游这一抓手，全面提升城市品位。旅游业是“无烟工业”，在城市形象塑造、功能改善、品位提升中起着举足轻重的作用。平凉市依托崆峒山、大云寺—王母宫、云崖寺等核心景区，全面进行全域旅游的目的地建设。将旅游产业作为城市建设的载体和目标，这是对于平凉市城镇化健康发展至关重要的战略决策。中心城市应围绕旅游城市建设，各地应立足特色小镇建设，按照旅游城市的标准，全面改善平凉市外联交通，加强生态环境建设，在食、住、行、游、购、娱各个环节加强引导，体现品质和特色，创造就业，加强开放和交流，从基础设施、承载能力、商业运作、社会服务等方面全面提升平凉城市品位。此外，要通过各种媒介载体，加大城市营销宣传力度，提升宣传质量，招徕世界各地人士来平凉旅游创业。虽然目前平凉城市的知名度不高，但城市的宣传效果是呈级数式放大的，只有通过不懈地宣传，让越来越多的人认识平凉，了解她的前生今生，欣赏她的独特魅力。经过量的积累，越过一个临界点，这座城市就会真正得到世人的认可和喜爱。

五是着力破解城市发展瓶颈，用科学理念指导城镇化过程。资金来源问题是目前城镇化的根本制约因素之一。平凉市城镇化长期主要依赖政府财政投入，造成有多少钱办多少事的问题，不仅城镇化进程延滞，对财政也造成很大压力。要树立经营城市的理念，对城市可经营的资源全部纳入政府投融资平台经营，增加城市运营收益，用收益来满足城市建设需要的资金。对于政府所

能掌握的资源，特别是土地资源，要做好政策的顶层设计，不使其收益白白流失。城市建设也要实施适度收缩战略，将有限资金用于“N 通一平”，搞科学、有前瞻性、战略性的基础设施建设，用于和百姓息息相关的民生方面建设，对于超越发展阶段、对民生日用不迫切、对经济社会发展支撑力度不明显的项目要暂时搁置。此外，要明确目前平凉的城镇化在很大程度上还要长期依靠各项政策性贷款和公债的客观现状，在尽可能拓宽资金筹措渠道的同时，要控制好债务风险，将眼前业绩和长远负担统筹考虑。加快推进陇东金融中心建设进度，为多元化筹措城镇化建设资金打造坚实的基础。培训和锻炼干部，使智慧城市、海绵城市、森林城市、公园城市、特色小镇等理念深入人心，并将其贯彻在以人为核心的新型城镇化建设的实践过程之中。

参考文献

〔1〕全国、甘肃省、省内市(州)2017年国民经济与社会发展统计公报[Z].2018年3月.

〔2〕甘肃省域城镇体系规划(2013–2030)[Z].2014年12月.

〔3〕平凉市域城镇体系规划(2014–2030)[Z].2015年3月.

〔4〕平凉市城市总体规划(2012–2030)[Z].2014年10月.

〔5〕张占斌.中国新型城镇化健康发展报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016.

〔6〕李慧等.新型城镇化与城乡一体化发展研究:以甘肃为例[M].兰州:兰州大学出版社,2013.

〔7〕郭承录.在全市新型城镇化建设工作推进会上的讲话[Z].2017年12月1日.

B.8

平凉市农村基本公共服务体系建设研究报告

万明义　袁晓天*

摘　要:

平凉市农村公共服务体系建设经过多年的努力，取得了一定的成效。但在公共基础设施、教育卫生、公共文化服务、社会保障等方面还存在亟待解决的问题。基本公共服务供给总量不足、投入不能满足需求、供给主体单一、结构不平衡等成为推动公共服务均等化的制约因素。因此，要通过进一步加强农村公共服务体系建设，推动城乡一体化，为乡村振兴战略奠定基础。

关键词:

公共服务体系　公共服务均等化

基本公共服务是以政府为主提供的、为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。推进农村公共服务体系建设，对于促进农

* 万明义，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授、办公室主任，研究方向为区域经济。
袁晓天，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校助教。

村地区经济社会协调发展与城乡统筹发展，转变经济发展方式，进一步缩小城乡基本公共服务差距、促进社会公平正义具有十分重要的意义。

一、平凉市农村基本公共服务供给现状

平凉市属于西部欠发达地区的农业市，位于陕、甘、宁三省（区）交汇处，是甘肃东部重要的区域性中心城市和承接中东部省区产业转移与开放开发的“东大门”。全市辖泾川、灵台、崇信、华亭、庄浪、静宁 6 县和崆峒区及平凉工业园区，105 个乡（镇、街道办事处），总面积 1.1 万平方公里。2017 年末，全市常住人口 211.28 万人 ，农村人口 194.32 万人，乡村从业人员 103.59 万人，耕地面积 554.96 万亩，农村人均耕地 2.86 亩。

2017 年，平凉市经济平稳持续发展，全市公共财政预算收入 27.59 亿元、全年财政支出 192.02 亿元，分别比上年增长 9.2%和 11.4%。农村群众生活水平进一步提高，农村基本公共服务建设进一步加强，生产生活条件得到有效改善。

（一）基础设施和基本社会服务建设进一步完善

农村道路交通、能源通讯以及文教卫生等一系列公共服务基础设施的供给程度直接影响着广大农村群众的生产生活水平。总体来说，平凉市农村基础建设发展良好。2016 年末，平凉市 103 个乡级单位和 1498 个村级单位中，100%的村达到村村通公路、村村通电和村村通电话，全市所有乡镇建有小学、幼儿园、托儿所、图书馆、文化站及卫生医疗机构。100%的乡镇达到集中或部分集

中供水。有 62.9%的村安装了有线电视，93.5%的村通宽带互联网，34.7%的村建有电子商务配送站点。95.1%的乡镇实现了生活垃圾集中或部分集中处理，29.7%的村完成或部分完成了改厕。75.5%的乡镇有公园及休闲健身广场，63.1%的村有体育健身场所，42.3%的村有农民业余文化组织，49.0%的乡镇建有本级政府创办的敬老院，63.7%的乡镇有商品交易市场。基础设施建设的进一步完善为农村群众生产生活提供了有效保障。

（二）基础教育稳步发展

截至 2016 年末，平凉市有农村普通中学 130 所，在校学生共计 8.74 万人，专职教师 8751 人；有农村职业中学两所，在校学生共计 6311 人，专职教师 356 人；有农村小学 1079 所，在校学生共计 11.94 万人，专职教师 10882 人。平凉市农村学校呈现出布点多、规模小、分布散的特征。当前，全市农村小学 915 所（含 141 个教学点），占小学总数的 87%；在校学生共计 8917 人，占小学学生总数的 60%。全市 100 人以下农村小规模学校 618 所，占全市小学总数的 56%；在校学生 29712 人，占小学学生总数的 20%。“小班小校”已经成为目前平凉市农村学校教育的主要特征。

一是加强信息网络建设，夯实教育信息化基础。2017 年，平凉市落实教育部《教育信息化“十三五”规划》，稳步实施乡村学校（教学点）宽带网络建设和“班班通”建设，合计完成 177 所乡村学校（教学点）宽带网络接入，配备“班班通”设备 2568 套，确保宽带网络覆盖所有学校，“班班通”覆盖所有班级。实施“城乡学校 1+1 远程支教”项目，推动城乡学校同上一堂课。建设 7 所本地优质网校，依定期在平凉电视台开办“中小学电视开放课堂”，有效推广了数字教育资源公共服务。

二是制定消除大班额计划，推进城乡一体化发展。扎实推进农村小规模学校建设和发展，通过理论研究和实践探索，涌现了一大批示范性农村小规模学校，一些典型案例在国内教育界产生较大影响；2016 年 10 月，平凉市举办了第二届中国农村小规模学校联盟年会，“平凉共识”进一步受到关注；2017 年 7 月，全国打赢教育扶贫攻坚现场会在兰州举行，刘延东副总理对平凉教育扶贫给予高度关注，教育部长陈宝生对平凉农村小规模学校建设给予了充分肯定；2017 年 12 月，在山东省青岛市召开全国统筹县域内城乡义务教育一体化改革发展现场推进会上，平凉农村小规模学校建设和发展受到了教育部和各省市教育厅领导与专家的重视。其做法为国内农村小规模学校走出困境，进一步促进教育公平发展，提供了有效的探索和经验。

三是实施“全面改薄”项目，推进农村初中整体改革。从环境建设、校园文化建设、特色课程建设、课堂教学组织形式等方面进行全方位改革，将乡镇规模较小的初中纳入到农村小规模学校发展体系之中，建立从小学到初中畅通的人才培养与课程改革通道，为农村教育均衡发展夯实基础。

（三）公共文化服务持续提升

平凉市把乡村文化建设纳入全市乡村振兴战略和美丽乡村建设，进一步明确了新乡村文化发展方向，为推进公共文化服务标准化、均等化建设提供了基本保障和有力支持。

一是推进公共文化标准化建设。2017 年，市级财政共预算拨付公共文化服务经费 1036.1 万元，向 7 县（区）预算拨付公共文化服务经费 1204.2 万元。目前，完成乡镇综合文化站达标建设 58 个，建成乡镇体育中心、健身广场 85 个；新建村级综合文化服务

中心 1481 个、“百县万村”综合文化服务中心示范工程 85 个、村级农民体育健身工程 465 个、农家书屋 1550 个；建档立卡广播电视村村通、户户通工程用户 48.08 万户。

二是优化公共文化均等化服务。以保障城乡群众基本文化权益为根本，深入推进“三馆一站”免费开放、体育馆低收费开放。2017 年，平凉市共落实中、省免费开放经费 4800 万元，实现了设施空间场地、基本服务项目“零门槛”免费开放目标。全市公共图书馆、文化馆达标率分别为 87.5%和 75%。公共图书馆总藏书量达到 79.4 万册（件），人均拥有公共图书馆藏书 0.34 册;文化馆（站）年开展各类文艺活动 300 多场次，年服务人次 366.91 万；博物馆拥有馆藏文物 45000 余件，有野外文物保护点 2257 处，年均接待参观人次 26 万；广播电视人口综合覆盖率分别达到 99.13%和 97.46%，公共文化服务均等化效应进一步凸显。

三是完善公共文化运行机制。加快公共文化机构体制机制改革，市级“文化三馆”理事会试点工作顺利完成，县级公共文化机构法人治理结构改革全面启动。大力推进“互联网+公共文化”的数字文化服务网络建设，通过持续实施数字图书馆推广工程、公共数字文化工程和公共电子阅览室建设计划等公共数字文化工程，使农村公共文化场馆设施建设整体面貌显著改善，服务能力持续提升，民群众基本文化权益得到基本保障。

（四）基本医疗服务不断拓宽

医疗卫生条件的优劣直接关系着农村群众的身体素质情况，关系着农村经济社会的发展和稳定。农村医疗卫生事业主要通过为广大农村居民提供预防保健和基本医疗服务来保障农村群众的基本医疗服务供给。

一是公共卫生条件有效改善。至 2018 年 6 月底，平凉市共有乡镇卫生院 100 个，社区卫生服务中心 12 个、村卫生室 1536 个，社区服务站 66 个，全市各基层医疗卫生机构标准化达到 95%。进一步保障了农村居民能够享受便利、有效的基本医疗和基本公共卫生服务。2018 年省卫计委安排二级以上医疗卫生机构 63 名医疗卫生队员，在深度贫困县庄浪和静宁县开展为期 1 年的对口帮扶工作，帮助基层医疗卫生机构提升服务能力。

二是居民健康服务进一步提升。平凉市已建立居民电子健康档案 200.3 万人，建档率达到 93.76%，动态使用率达到 44.22%。发放健康教育印刷资料数量 21.17 万本（册），播放健康教育音像资料 138 种，健康教育活动覆盖率 44.14%，健康教育知识合格率 68.57%，个体化健康教育服务率 71.4%。全市预防接种率 99.32%。0–6 岁儿童健康管理率和新生儿访视率分别达到 85.13% 和 86.49%。2018 年前 8 个月，共为 13.54 万 65 岁以上老年人进行了健康体检，体检率 58.7%，为全市农村群众提供了有效的预防保健和基本医疗服务。

三是基本公共卫生服务范围逐步扩大。平凉市根据国家卫计委和国家财政部《关于做好 2018 年度国家基本公共卫生服务项目的通知》精神，进一步扩大了公共卫生服务范围，将健康素养促进行动和免费提供避孕药具列入到了基本公共卫生服务项目中，由原来的 12 类 50 项，扩大到了 14 类 55 项。

（五）社会保障稳定有序

一是社会救助兜底保障政策全面落实。建立了救助标准与经济社会发展水平相适应的动态调整机制，平凉市农村低保保障标准由 2015 年的 2434 元提高到 2018 年的 3720 元；农村特困供养

平均供养水平由 2015 年的每人每年 4525 元提高到 2018 年的 5634 元。对个人负担的合规费用年累计超过 3000 元以上的全市建档立卡贫困人口，超过的费用，在定点医院的服务窗口按照民政医疗救助规定直接给予救助，确保患者在医院实现基本医保、大病保险、民政救助“一站式”结算，有效减轻了农村困难群众的经济负担。

二是社会福利事业健康发展。截至 2018 年 6 月底，平凉市共有农村敬老院 35 所，设置养老床位 1691 张，集中供养农村特困供养老人 795 名；为 29 所农村敬老院办理了法人登记，明确了敬老院管理、服务、安全“三位一体”主体责任；探索发展农村居家养老服务，积极争取省民政厅项目扶持，累计投入资金 2271 万元，分年度在全市建成农村互助老人幸福院 757 个，覆盖全市 52%的行政村，为农村留守老人、“空巢”老人搭建了居家养老基础平台。自 2017 年 1 月 1 日起，在全市建立了经济困难老年人补贴制度，按每人每月 100 元的标准为符合条件的农村经济困难老年人足额发放了补助资金。农村社会福利政策得到有效落实。

三是防灾减灾救灾体系逐步完善。平凉市通过制定《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》《平凉市自然灾害救助应急预案》《平凉市冬春受灾人员救助指导标准》等配套政策文件，进一步明确了各部门在防灾减灾救灾工作中的职责，强化了责任落实，规范了受灾人员救助标准。2016—2018 年，共下拨冬春救助资金 11517 万元，累计对 70.12 万名因灾生活困难人员实施了救助。救灾应急物资进一步充实。

二、平凉市农村公共服务体系建设中存在的问题

（一）基本公共服务供给总量不足

作为一种公共产品，公共服务的供给量须满足一般人群的公共需求。但是从平凉市农村公共服务体系建设现状来看，其供给与平凉市农村发展水平不相适应，多个领域的公共基础设施都明显落后于城市。表现在：一是公共文化建设发展不平衡。平凉市公共文化服务场馆总体实现了按行政层级“全设置”，但布局发展依然不均衡，地理位置和经济条件较好的乡村设施完备，偏远乡村相对薄弱。县区、乡镇、村社的文化站（室）在建设、管理和使用上还与公共文化服务发展的需求不相适应。二是农村能源建设、生活垃圾、生活污水的集中处理普遍滞后。2016 年末，平凉市农户使用太阳能器（灶）的户数占全部农村户数的 28.7%，使用燃气灶的户数占 12%，天然气通达率只有 1.8%，49.2%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，6.4%的村生活污水集中处理或部分集中处理，29.7%的村完成或部分完成改厕。农村污水、垃圾处理等生活环境建设任务艰巨。三是公共服务的经费保障严重不足。平凉市农村公共服务的资金保障主要来源是财政，由于公共财政困难，只是保基本和吃饭，远不能满足对农村公共服务的需求。2017 年，平凉市公共财政预算收入 27.59 亿元，一般公共服务支出 14.95 亿元。资金分摊到各个地方、农村中去，显然是杯水车薪。另外，通过项目建设投入的资金，配套资金落实困难。

（二）公共服务体系建设整体滞后

平凉市农村公共服务体系建设还不能适应农村经济社会发展的需求。一是还没有建立起一套完善的针对农村公共基础设施建设和投资的机制。在农村公共服务体系的建设上，基本上是处于一种修修补补的状态，更多地侧重于城乡之间服务差别化问题，社会化程度有待提升，难以突破目前的供给、配置等多方面的发展困境。公共服务的惠及程度远达不到农村群众的需求，实现城乡一体化还有很大差距。就平凉市文化服务而言，尽管各级各部门建立健全了工作机制，制定了一些措施办法，解决了一些公共文化建设中的“燃眉之急”，但体制机制不完善、公共文化经费配套不足、文化阵地建设水平不高、专业人才紧缺的现象仍然比较突出。二是公共服务的水平不高。表现在配置标准不明晰，农村公共基础设施建设没有统一的国家标准，地方性的标准不足以支撑公共服务建设，现有标准与现实需求之间存在错位，不能完全满足发展需求。另外，配套政策不足，管理能力欠缺。如平凉市在社会救助管理方面，资金量偏小，标准偏低、覆盖面小的问题比较突出，与群众期望和实际需求差距较大；基层民政工作力量配备不足，与日益繁重的民政业务和救助对象的逐年增多不相适应；救助工作规范化管理水平还需要进一步提高，特别是信息化管理手段相对落后，工作效率还比较低。三是教育投入均衡难度大，公共服务“最后一公里”问题突出。随着平凉市农村人口向城市的不断转移，使农村人口数量急剧下降，学龄儿童跟随父母也进入城市就读，农村学校的规模普遍缩小，不足百人的学校占到 80%以上，学校教育经费的投入难以均衡，取暖、用电、仪器设备、教师培训等投资少之又少，中小学仪器设备配置的标准根

本达不到国家标准，这就给学校教育造成了资源短缺的局面，导致小规模学校和较大规模学校在办学条件上自然出现差距。另外，农村许多乡村公共基础设施陈旧、简陋且维护不力，有些长期成为摆设，利用率低。

（三）公共服务供给主体单一力量薄弱

公共服务的供给主体是直接参与公共服务的提供或生产的实体，包括政府、公民个人、企业和民间社会组织等。人们对公共服务产品的需求的增长是经济社会发展带来的必然结果，而单一的供给主体并不能满足社会需要。相较之下，多元化的供给主体不仅能够缓解政府提供公共服务的财政压力，而且还能有效引入市场竞争机制，有利于提高公共服务供给的总量与效率。现行制度下的行政决策机制导致政府提供的公共服务和农民对公共服务的需求之间存在着严重的信息不对称现象，不仅造成公共资源浪费而且农民本身的意愿不能很好地表达。目前平凉市农村公共服务基本上依赖于政府，个人、企业和民间社会组织参与很少，力量薄弱且缺乏有效的评价机制。另外，公共服务体系建设结构不合理，政府在公共服务体系建设上存在只注重突显政绩的短期项目和路边工程，而忽视长期项目，可持续发展项目严重短缺。基础设施、文化教育、医疗社保等投资不平衡。

三、平凉市农村公共服务体系建设的建议

2018 年中央一号文件明确提出，实施乡村振兴战略取得决定性进展的目标任务之一，就是到 2035 年基本实现城乡基本公共服

务均等化。因此，进一步加强农村公共服务体系建设推动公共服务均等化，对实现乡村振兴战略具有重要意义。

（一）树立科学的公共服务均等化理念

平凉市推进农村公共服务体系建设，首要的是要树立正确的公共服务均等化理念，在政策制定、经费投入及公共服务的提供中，要牢固树立以人民为中心的发展思想，让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。把公共服务与乡村振兴战略有机结合、与产业融合有机结合。一是要把农村基本公共服务问题纳入全市统一规划，对城乡公共服务进行整体安排，不断增大基本公共服务支出在公共财政支出的比例，特别是农村公共服务的支出比例。真正使政府更加重视基本公共服务，更加关注民生，推动基本公共服务均等化发展。二是完善公共服务均等化的财政供给制度。为了将更多的财政资金投向公共服务领域，市县两级政府可通过调整财政支出结构，增加一般性转移支付规模，加强对转移效果评价。三是实行城乡统筹的公共品供给制度。将新农村建设重点转移到为农民提供基本而有保障的公共服务上来，并把农村公共服务供给的重点放在农村基础教育、基本公共卫生保健、基本社会保障方面。实行城乡统筹的公共服务体制，改变长期存在的制约城乡社会公平的二元公共服务供给体制。

（二）加大农村公共服务的投入力度

财政支持决定着农村公共服务体系的建设水平，因此要不断加强财政投入力度。一是将农村公共服务建设放在公共财政支出的重要地位。不断完善、实施乡村振兴战略财政投入保障制度，使公共财政更大力度向农村倾斜，做到总量有增加、结构更优化，

确保财政投入与公共服务建设目标任务相适应。二是围绕农村公共服务体系建设，优化财政投入供给结构。重点增加农村教育、医疗卫生、社会保障等方面的投入，由市一级财政统领，结合各县（区）实际情况落实投入，不断增加乡村振兴的财政投入。并且赋予县（区）政府统筹使用财政对农村公共服务体系建设资金的权利，支持县区政府以乡村振兴战略规划等为引领，统筹使用财政资金，切实提高相关资金使用效率。三是实现公共服务主体多元化，拓宽资金投入渠道。改变农村公共服务完全依赖政府的现状，积极引导各方民间资本和其他非官方机构参与到公共服务供给中来，共同承担公共服务的供给任务。使农村公共服务的供给范围、职责、标准等界限更加合理，最大限度的发挥政府的职能作用，形成以政府为主体、各种专业和社会组织以及农户积极参与的多渠道多元化的公共服务投入主体的格局。

（三）加强农村公共文化建设

农村公共文化服务是农村公共服务体系的重要组成部分，乡村振兴战略的实现，不仅需要农村生产发展，同时更应重视经济社会文化事业的全面协调发展。进入新时代，农村群众对精神文化的需求呈井喷之势，如何满足农村群众多元化的文化需求，夯实公共文化建设基础显得十分重要。平凉市农村公共文化建设正处于初级建设阶段，因此要依托本市丰富的文化资源和深厚的文化积淀， 不断探索创新服务模式，提升标准化建设，扩大均等化程度，推进社会化发展，着力构建现代公共文化服务体系。一是创新文化建设的思想观念。实现由“办文化”向“管文化”转变，由“管脚下”向“管社会”转变，打破区域、部门、系统、单位的思想藩篱，走出系统文化的小天地，兴办全社会的大文化。二

是加快文化与科技融合发展。推进文化信息化建设，制定实施“文化+互联网”行动计划，加快全市文化资源数字化建设，在文化产品创作、生产、研究、传播全过程中充分运用各种现代技术。要将技术运用到文化遗产抢救、保护、展示、利用全过程，运用到文化管理、服务、监督、执法全过程，不断拓展文化发展和传播空间。三是加强文化旅游深度融合。把华夏文明传承创新区作为建设公共文化服务体系的重要平台，在加快文化与旅游融合发展上用力发力。加大对崆峒文化、西王母文化、古成纪文化、皇甫谧文化为代表的地域历史文化资源的保护、挖掘和开发力度，致力于文化形式和载体的创新，积极开展讲平凉、画平凉、说平凉、演平凉系列创演活动和“泾水欢歌百姓大舞台”、“乡村大舞台”等系列群众活动。发展数字电影、动漫、微电影、实景演出等新兴业态，扩大平凉文化品牌知名度。加快建设平凉市博物馆新馆、市体育运动公园等一批城市文化体育地标性建筑。争取有更多的“非遗”项目进入省级和国家级保护名录，大力发展各类行业博物馆、专题博物馆、民办博物馆和“乡村记忆”博物馆，实施“中国传统工艺振兴”计划，建设一批传统手工艺特色村镇和文化集市，助推平凉文化产业发展。

（四）加强公共服务设施管护和利用

深化农村公共服务设施管理体制改革，对于提高公共服务的质量和效率意义重大。一是要完善组织领导、明确管理责任。落实岗位职责，建立多级管理网络，构建管理信息平台，制订规范化管理标准。县区、镇街、村（社区）应根据实际、制定农村公共服务运行维护机制具体工作计划、补助资金管理办法，加强公共基础设施的管护。二是创新管理模式，发挥农民主体作用。创

新方式方法，积极探索多元化管理新路径。可在农村成立专门管护机构，由乡镇纳入农村公共服务范围。进一步明确管护事项纳入全县农村公益服务项目给予一定资金补助，改善对管护难度较大的农村公共设施的资金支持。三是积极探索市场化运作机制，组建专业管护队伍，实行一体化管理。可探索将劳务合作社模式在发展较好的村推广出去，将农村公共服务运行维护工作作为一个整体，通过委托、承包、采购等方式，向社会购买农村公共服务维护运行项目。

（五）建立科学的公共服务绩效评价体系

在现阶段，建立健全科学的公共服务评价体系关系到农村基本公共服务的质量，关系到农民的切身利益。科学的评价体系有利于提高基本公共服务的品质和效率，同时还能对公共部门的行为起到约束和引导作用。首先要优化公共服务决策机制。以受益原则为遵循，合理明确各自提供农村公共服务的职责，在决策机制上要建立以政府为主导和以农民为主体的民主决策机制。其次明确对公共服务活动监督的主体、内容、对象和方式，规范问责操作程序，进一步健全民意沟通渠道，充分重视公众在公共服务问责中的知情权、参与权和监督权。对公共服务运行情况实施评估，可邀请专家、市县相关单位等进行综合评价，评价结果作为资金奖补重要依据。也可适当引入第三方绩效评价，利用其大批中高级专业技术人员及长期以来的评估评审等经验为农村公共服务体系建设做出较为客观的评价。三是研究督查整改机制，提高农村公共服务运行维护机制监管和绩效评估。探索将农村公共服务运行维护工作纳入县区、镇街和相关职能部门的目标管理评估。

农村公共服务体系建设的最终目标是为了更好地服务农民并

为他们创造更好的生活条件，而目前基层的公共服务较少注意到农民本身的意愿，一定程度上忽视了农民最切近的需要，缺少从农民的角度对农村公共服务体系进行一种审视和评价，因此需要较多的关注农民的意愿和满意度，以农民的需要和反馈作为一个重要的评价标准。

参考文献

〔1〕平凉发展年鉴编纂委员会.平凉发展年鉴2016[M].2017年9月,第1版.

〔2〕中共中央 国务院.关于实施乡村振兴战略的意见,2018年1月2日.

〔3〕陈聚芳,颜泽钰,孙俊花.以基本公共服务均等化助力乡村经济振兴[J].经济论坛,2018(7).

〔4〕钟奇新.从需求侧发力推动农村社区公共文化服务体系建设.南方论坛[J],2018(3).

〔5〕陈曙亮.我国农村公共服务体系建设探析[J].合作经济与科技,2016(8).

〔6〕陈凤菊.我国农村公共服务体系建设存在的问题与对策[J].江苏农业科学,2013(41-9).

B.9
平凉市交通运输业发展报告

吴亚荣 *

摘　要：

重要的经济战略地位、独特的区位优势、良好的发展机遇与动力，让平凉市的交通运输业在改革开放后取得了显著的提升。基础设施建设薄弱、标准较低、县域交通运输业发展不平衡、交通运输方式单一、现代化水平低等仍是平凉市交通运输业发展面对的巨大挑战。因此，需要通过拓宽资金筹集渠道，加快交通运输基础设施建设，调整运输结构，促进各运输方式的协调发展，加强周边合作，注重人才培养，提供行业智力支撑等方式，促进平凉市交通运输业的发展。

关键词：

平凉市　交通运输业　发展

交通运输在人类社会、经济发展中居于十分重要的位置。从世界大国的崛起历程看，国家富强，交通运输充当着“先行官”的重要作用。习近平总书记在党的十九大报告中明确提出建设

* 吴亚荣，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校，讲师，哲学与社会科学研究所副所长。

“交通强国”的宏伟目标，为我国交通运输业的发展指明了方向。改革开放四十年来，我国经济实现了飞速的发展，交通运输业也随之迅猛发展，取得了辉煌成就，为国民经济快速发展提供了有力支撑。交通运输业已经成为平凉市助推扶贫脱贫攻坚的重要方式，成为繁荣城乡、提高人民生活水平的重要保证。

一、平凉市交通运输业发展现状

（一）交通运输战略地位不断提高

平凉市地处陕、甘、宁三省（区）交汇处，自古以来就被称为“陇上旱码头”，也是古“丝绸之路”东端的交通要塞和甘肃东部重要的交通枢纽和商贸城镇。一是拥有重要的经济战略地位。平凉作为六盘山特困片区、陕甘宁革命老区，是国家丝绸之路经济带甘肃黄金段重要节点城市，同时作为甘肃东部门户城市，也是省域副中心城市，其区位优势和交通运输战略通道作用将更加凸显。二是拥有良好的发展机遇与动力。国家实施“一带一路”战略，优先实施交通互联互通，甘肃省实施交通突破行动，进一步加大对平凉市交通运输业的支持力度，将不断拓宽平凉交通运输业的发展空间。同时，随着经济社会的发展，与生活、旅游、休闲消费等相关的交通出行呈现快速增长态势，人们对于交通客运的个性化和多样化需求日益彰显，对于货运物流的专业化和高效化需求也愈发强烈，交通运输的这些新模式、新业态和新动能为交通运输转型升级加注了强大动力。三是政策红利释放带来新的发展机遇，平凉市交通运输业发展的内生动力不断增强。“十

三五”以来，平凉市经济运行总体平稳，稳中有进，三产结构不断优化，财政实力日益增强，为全市加大交通运输基础设施建设提供了资金保障。在“交通先行”的发展思路指导下，市委、市政府“十大工程”、“十件实事”、扶贫攻坚、中心城市建设等重大政策部署都把交通运输放在重要位置，形成了“消除瓶颈、补齐短板、率先发展”的交通运输发展共识。既有《关于加快全市公路建设的意见》等提供政策保障，又包括平凉市《“十三五”交通运输发展规划》里确定的各项发展目标和重点任务，为平凉市建设综合交通运输体系提供中长期的科学规划。交通运输在稳增长、促改革、惠民生中发挥着重要的保障作用，战略地位不断提高。

（二） 交通运输投资力度加大，交通运输业增加值开始回升

为了克服平凉市经济社会发展的交通运输这一短板，全市以前所未有的投资力度加大交通运输基础设施建设的速度和规模，交通网络覆盖面继续扩大。2012 年以来平凉交通运输、仓储和邮政业的投资逐年增加，到 2017 年底全市交通运输固定资产投资创历史新高，全年完成投资 94.41 亿元（见图 1）。其中，交通运输投资额 72.52 亿元，占全市固定资产投资总量的 17%，交通运输、仓储和邮政业投资总量的 76.8%，同比增长 84%，投资总额在全省排名第四位。2018 年 1—6 月份，全市交通运输固定资产总投资完成 31.6 亿元。其中，省市列重大项目投资额为 30.99 亿元，农村公路项目 6115 万元，在促投资、稳增长、惠民生、调结构方面发挥了重要作用。

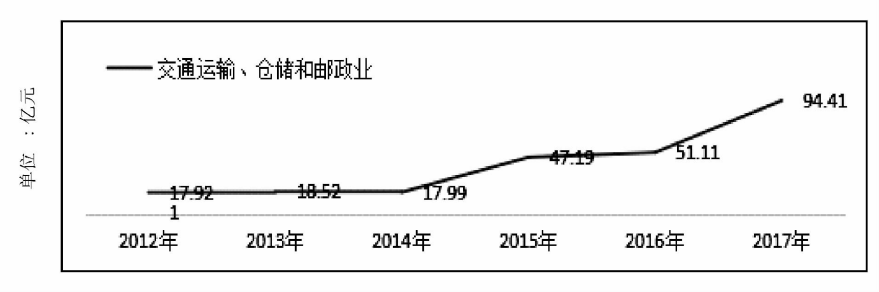


图 1　2012—2017 年平凉市交通运输、仓储和邮政业投资额

数据来源：2012、2013、2014、2015、2016、2017年平凉市国民经济和社会发展统计公报。

在增加值方面，2011 年到 2014 年，平凉市交通运输、仓储和邮政业增加值逐年增加（见图 2），虽然 2015 年开始下降，但是随着一系列结构调整政策和交通提升措施的实施，从 2016 年开始，交通运输业的增加值开始逐步回升。截至 2017 年末，平凉市实现交通运输、仓储和邮政业增加值 11.56 亿元，增长 6.2%。

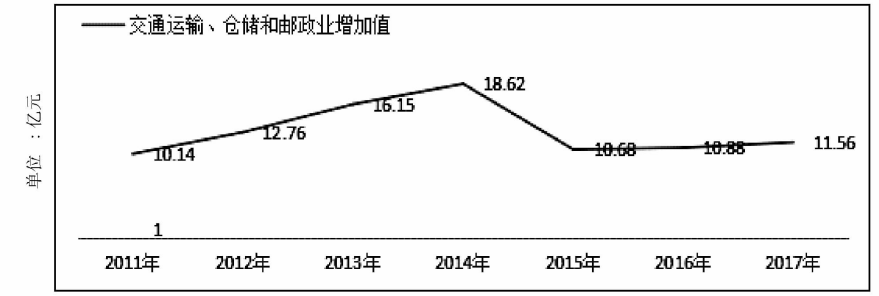


图 2　2011 年—2017 年平凉市交通运输、仓储和邮政业增加值

数据来源：2011—2017年平凉市国民经济和社会发展统计公报。

（三） 交通骨架网络基本形成

“十三五”以来，平凉市交通基础设施建设进入快速发展时期，国家、省、市交通重点项目全力推进，交通网络线路规模和

长度不断增加，交通运输骨架网络基本形成。铁路方面，随着西平铁路、天平铁路建成营运通车，全市铁路总里程达到 221 公里；与此同时，“十三五”规划实施的定西至平凉至庆阳快速铁路、宝中二线、西平二线增建项目、平凉城市轨道交通项目等 4 个铁路项目已进入前期推进工作，为尽快改善全市铁路发展落后面貌奠定了坚实基础。公路方面，形成了“九纵十一横一环十五条联络线”的国省干线公路网主体骨架。据统计，截至 2017 年末全市公路总里程达 10357 公里。其中，国道 607.33 公里（其中：国家高速公路 185.64 公里），省道 1107.50 公里，农村公路 8625.42 公里；有一级公路 40 公里，二级公路 613 公里，三级公路 1055 公里，四级公路 7040 公里。公路密度达到每百平方公里 26.61 公里（见表 1）。已经开建的还有平天高速、彭大高速、静庄高速、华泾源高速、G312 线凤翔路口至平凉东段改建工程等五个国省重大公路建设工程。平凉支线机场预计 2019 年开工建设，目前已完成前期的场址初勘、测量、气象观测以及相关报告的上报等工作。

表 1　2017 年平凉市公路网密度表

等级公路（公里）	高速	一级	二级	三级	四级	等外公路（公里）	合计（公里）
	186	40	613	1055	7040	1422	10357
经济社会指标	面积（百 km^2）			人口（万人）		GDP（亿元）	
	112			210.3		388.9	
等效里程公路网密度	单一密度				综合密度		
	面积密度（km/百 km^2）	人口密度（km/万人）	经济密度（km/亿元）	人均经济密度［km/（元/人）］	面积人口 GDP 密度［公里/（百 km^2.万人.亿元）1/3］		
	26.61	14.20	7.68	0.16	14.26		

数据来源：甘肃省交通运输厅。

（四）交通扶贫取得扎实成效

交通落后是所有农村贫困地区的显著特征，也是制约平凉市农村地区脱贫致富的首要难题。交通扶贫是平凉市脱贫攻坚的重要组成部分，在《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》、《甘肃省人民政府办公厅关于加快实施交通扶贫行动的意见》、《甘肃省深度贫困地区脱贫攻坚实施方案》等政策支持下，平凉市精准施策，持续加力，加大交通扶贫脱贫攻坚力度。一是加快推进农村交通基础设施建设。2017 年共建成各类农村公路 1055 公里，解决了一批撤并建制村的通畅问题，农村公路由“村村通”向“组组通”延伸拓展，“四好农村路”建设深入人心。截至 2017 年底，平凉市已建成农村公路 8625.42 公里，其中，县道 620.07 公里，乡道 798.8 公里，村道 7206.55 公里，100%建制村实现了全部畅通硬化路；二是加大贫困地区项目建设支持力度。贫困县省级高速、普通省道建设资金补助标准较非贫困县提高 10 个百分比，农村公路中县乡道的改造补助资金标准由原来的 140 万元/公里提高到 160 万元/公里；三是农村地区交通运输综合服务水平不断增强。2017 年年底，建制村通客车率达到 96.2%，城乡客运一体化建设走到了全省前列，交通运输助推扶贫脱贫成效显著。

（五） 交通运输综合服务能力逐步提升

交通基础设施的逐步改善，提升了平凉市交通运输服务的水平和能力，为经济社会发展提供了重要支撑。从 2013 年到 2017 年，除了货运量在 2016 年有小幅回落外，平凉市客运量、客运周转量、货运周转量均逐年上升。2017 年全市新增各类运营车辆 867 辆，新增从业人员 1909 名，完成客运量 4105.74 万人次、客

运周转量23.96亿人公里、货运量4563.48万吨、货运周转量130.13亿吨公里，与去年同期相比分别增长9%、11%、19%、18%；完成公路运输总周转量100.13亿吨/公里，与去年同期相比增长17.67%。（见表2）。2010年5月国家交通运输部将平凉列入国家第180个公路运输主枢纽城市，平凉市交通运输枢纽互联取得显著进步。截至2017年末，全市共建成县级客运站10个，乡镇汽车站102个，行政村停靠点1585个；2018年，平凉市客运枢纽站（一级客运站）、快速客运站、平凉汽车西站、汽车东站改扩建项目全面启动，计划年内完工；平凉市工业园区综合物流中心、华亭汽车站、静宁汽车站建成运营，庄浪客运站开工建设。“县有等级站、乡有汽车站、村有停靠点”的目标初步实现。

表2　2011—2017年平凉市交通运输客运及货运量

年份	客运量(万/人次)	增速(%)	客运周转量(亿人/公里)	增速(%)	货运量(万吨)	增速(%)	货运周转量(亿吨/公里)	增速(%)
2013	3214		15.90		3371		68.77	
2014	3407	6	17.97	13	3887	15.29	89.68	30.4
2015	3592.8	5.46	20.56	14.43	4445.85	14.39	110.29	22.97
2016	3761.44	2.74	20.58	5	3945.99	9	110.58	16.48
2017	4105.74	9.2	23.96	11	4563.48	18.7	130.13	17.7

数据来源：2011、2012、2013、2014、2015、2016、2017年
平凉市国民经济和社会发展统计公报。

（六）交通运输科技创新能力不断增强

平凉市以发展绿色交通为目标，加大交通运输的科技创新，提升交通运输的发展动能。一是以信息化推动交通运输工程建设现代化。通过统一网络、开发应用加大对交通运输信息化投入，建成车辆GPS监管系统；积极整合资源、搭建平台构建区域物流

公共信息平台。一系列现代化、便民性措施的实施，进一步提高了平凉市交通运输信息化应用和资源共享程度。二是加快新能源发展，推广新能源汽车。平凉市作为国家新能源汽车试点配套建设城市，通过一系列措施，包括调整新能源汽车补贴政策、发放新能源汽车专用号牌、建设集中式新能源汽车中心充电站等一系列措施做好新能源汽车的推广应用工作。共完成出租车“油改气”394 辆，投放运营甲醇出租汽车 50 辆，纯电动出租汽车 24 辆。投放新型节能环保公交车 164 辆（其中：新能源纯电动空调公交车 105 辆），占现运营公交车辆总数的 56%。三是在公交车安装车载监控系统、市民公交一卡通的基础上，将移动支付应用到市民公交出行中。手机支付等新型支付方式引入公共交通出行，标志着平凉市公共交通出行进入高效、低碳的移动支付时代。平凉市也是西北第三个、甘肃省首例开通城市公共交通移动支付的城市。四是加大筑路新技术应用。在公路改造项目中，为有效降低旧路改建对环境的污染，将冷再生技术等新技术、新工艺广泛运用于路面工程的施工中。

二、平凉市交通运输业发展面临的制约性因素

借助国家、省市的扶持政策和大力支持，平凉市实施交通提升行动，加快推进交通基础设施建设步伐，交通运输业各项工作取得了显著成效。但平凉市交通运输业发展的速度、资源以及资金等制约因素依然存在，与经济社会发展的要求和人民群众的期盼相比，仍存在基础设施建设薄弱、标准不高、各县区交通运输业发展的不平衡、交通运输方式单一、现代化水平低、农村地区

交通运输基础薄弱等问题。

（一）交通运输基础薄弱，标准较低

交通运输基础设施的构成、规模、质量决定着整个交通运输系统的能力和水平。平凉市交通运输基础设施建设的总体现状是：没有机场和高铁，已建成使用的铁路多为单线，与周边省区线路不相匹配。客货运输主要靠公路，且以普通道路为主，公路等级较低。截至 2017 年底，全市公路二级以上公路里程数 839 公里，仅占公路总里程数的 8.1%，位列全省第九位。近年来新调整增加的国道、省道也大多以三、四级公路为主，部分县乡道普遍存在破损严重，养护维修面大量广等问题，未来改造升级的任务必然十分艰巨。对外出口不畅，全市高速公路里程数 186 公里，位列全省第 11 位，仅占全市公路总里程数的 1.8%，全省高速公路总里程数（4016 公里）的 4.6%；灵台、崇信、庄浪、华亭四个县至今未通高速。因此，从总体上看，平凉市交通运输骨架网络虽已初步形成，但综合交通线网总体规模仍然较小，交通运输支撑全市经济和社会发展的供给力依然不足。

（二）县域经济的不平衡，加剧了各县区交通运输业发展的不平衡

交通运输业发展的不平衡，在全国范围内，表现为西部地区与中部、东部地区发展的差距大；在甘肃省范围内，表现为各市（州）发展程度的差异；而在同一市（州）内部也存在发展不平衡、不充分的情况。交通运输业发展不平衡主要是因为地区间经济发展水平、地理区位、地区面积、人口密度、社会文化以及科技水平等方面存在的差异。平凉市位于甘肃省的东部，全市辖六

县（泾川、崇信、灵台、华亭、静宁、庄浪）一区（崆峒区）。

从六县一区 2017 年地区生产总值看，崆峒区 138.23 亿元，为最高；泾川、华亭、静宁县基本持平，分别为 50.77 亿元、49.42 亿元、51.09 亿元；庄浪次之，为 40.76 亿元；灵台和崇信县地区生产总值靠后，分别为 32.69 亿元和 27.90 亿元（见表 3）。由于地区经济发展水平与交通运输业发展的正相关关系，所以一定程度上可以反映出平凉市“六县一区”的交通运输业发展水平和潜力，即崆峒区、静宁县、华亭县经济发展速度快，交通运输业发展基础相对较好，潜力大。而地区生产总值相对靠后的灵台和崇信县，交通运输业发展相对滞后，也是平凉市至今未通高速的县区中的两个。

从交通运输客运量、客运周转量、货运量以及货运周转量看，因为交通运输四大运量与交通运输业增加值成正相关关系，通过四大运量的对比能直接反映出地区交通运输收入的高低。2017 年，崆峒区交通运输业四大运量均为最高；静宁县和庄浪县次之，其后为泾川县，灵台和崇信县基本持平；华亭县的客运量和客运周转量位列六县一区末位，但其货运量和货运周转量则为六县一区里最高（见表 3）。

表 3　2017 年平凉市六县一区经济社会及交通运输业相关数据一览表

地区	生产总值（亿元）	客运量（万/人次）	客运周转量（亿人/公里）	货运量（万吨）	货运周转量（亿吨/公里）
崆峒区	138.23	1513.376	88312.936	254.706	863130.431
泾川县	50.77	417.48	24359.958	9.475	32107.9
华亭县	49.42	284.64	16608.744	64.73	219350.551
静宁县	51.09	687.6	40121.4604	21.7	73534.79
庄浪县	40.78	601.8	35115.03	21.92	74280.304
灵台县	32.69	327.96	19136.466	9.37	31752.119
崇信县	27.90	272.88	15922.548	2.099	7112.881

数据来源：2017年平凉市六县一区国民经济和社会发展统计公报、平凉市交通运输局。

（三）交通运输方式单一

交通运输方式的选择取决于交通基础设施的建设水平，也决定了一个地区运力水平的高低和便捷程度。迄今为止，平凉市交通运输的主要方式依然是以公路运输为主，铁路运输为辅；而且，公路运输等级、对外通达率较低。全市三级、四级和等外公路占到了公路总里程数的 80.97%，一半以上的县不通高速公路；没有机场和高铁站，缺乏航空、高铁、水路和管道运输。运输方式单一且各运输方式之间缺乏规划、建设、运营各个阶段的统筹、衔接和协调。总体看，平凉市的交通运输方式目前处于综合交通运输发展的初级阶段，在对标交通强国战略、发展新业态、优化结构、转型升级上面临着巨大挑战，不能很好地满足人民群众对客运出行服务多样化、个性化、信息化的要求，不能很好地适应多式联运、电商物流等新业态发展。

（四）农村地区交通运输基础薄弱，成为脱贫攻坚的短板弱项

农村公路网是公路网和综合运输体系的重要组成部分，在地区经济社会发展中发挥着重要作用。在当前脱贫攻坚进入关键冲刺期的时期，农村地区要发展，交通必须先行。由于历史、自然、社会等综合因素的制约，平凉市农村地区交通运输发展与全面建成小康社会和人民群众脱贫致富的需求相比，还有不小差距。从全省来看，平凉市农村公路里程 2017 年年末为 8625.42 公里，在全省 14 个市州排名第七位，属中等位次，但与前三位的陇南、酒泉和武威市相比，差距较大（见表 4）。从全市看，主要存在这样一些问题：一是公路水平不高、规模偏小、对外通道度低，“断

头路”较多；二是路网技术水平偏低，防灾抗灾能力薄弱。全市农村公路总里程 8625.42 公里，其中县道 620.07 公里，占 7.2%，乡道 798.8 公里，占 9.3%，村道 7206.55 公里，占 83.6%；县道中二级以上公路只有 72.12 公里，三级以下公路占到 88.4%，乡道中四级以下公路比例偏大，有 582.07 公里，占乡道总公里数的 73.3%，等外公路占农村公路总里程比例达 16.5%。

表 4　2017 年全省农村公路里程统计表（分市州）

单位：公里

市（州）	农村公路总里程	排序
全省合计	110032.87	
酒泉市	12265.56	2
嘉峪关	288.71	14
张掖市	9312.09	6
金昌市	2240.42	13
武威市	10958.42	3
兰州市	6228.78	10
白银市	10082.75	5
定西市	8023.21	9
平凉市	8625.42	7
庆阳市	10631.19	4
临夏州	5306.16	11
甘南州	4917.97	12
陇南市	12842.78	1
天水市	8309.42	8

数据来源：甘肃省交通运输厅。

三、平凉市交通运输业发展的对策建议

（一）加快交通运输基础设施建设

基础设施建设是发展交通运输业的基础和保障，突破平凉市经济社会发展的交通运输瓶颈制约，首先必须进一步加快交通运输基础设施建设。同时，交通运输基础设施建设还具有投资大、效益滞后、关联度强等特点。因此，交通运输基础设施建设一方面需要考虑满足地区经济社会发展的现实需求，同时还必须综合考虑交通运输基础设施投资效益滞后的因素，科学合理的规划交通运输的规模，提高各种交通运输方式的综合利用能力。“十三五”期间，平凉市经济面临许多的机遇与挑战，产业转型升级、城镇化、传统农业向现代农业转变、丝绸之路经济带黄金节点城市建设等，都离不开交通运输的支撑和保障，平凉市交通运输需求将不断增加。要继续加大对交通运输业的投资，加快交通运输基础设施建设，着力实施公路畅通、铁路连通、航路开通、邮路融通、枢纽互联“五大工程”，努力构建“两横三纵”综合运输大通道，提高市域交通运输网的密度，增强区域内外运输通道的联系。

（二）调整运输结构，促进各运输方式的协调发展

交通运输结构的调整遵从产业结构的变化规律，平凉市推动供给侧结构性改革，促进经济结构转型升级，而随着产业结构的不断调整，交通运输的结构必然发生转变，运输的通道和客、货运量的比例将发生调整。如货运量将逐渐减少，距离增加，而客

运周转量不断上升，所以必须不断优化交通运输结构，结合平凉市进一步调整产业结构的要求，瞄准发展“四大产业”的特色需求，充分发挥各种运输方式相互补充和相互促进的作用，提高整个交通运输系统的高效、便捷和现代化。

平凉市目前的交通运输结构是以公路为主、铁路运输为辅，但无运量和运输线路长度优势，且没有航道、水路和管道运输。虽然 2017 年以来，平凉市公路基础项目建设、交通运输固定资产投资等大幅增加，但由于基础薄弱，前期欠账大，交通运输的结构不论在量上还是质上仍需着力提升。在进一步完善公路网络、积极探索发展航空运输的同时，应要以加大联结、畅通周围区域的高速公路和铁路建设为主，尤其是要着眼于高速铁路建设的发展重点，提高铁路运输能力，并全力推进农村公路建设，完善农村基础设施。同时，在交通运输系统上，目前平凉的现状是交通运输线路和交通运输工具仍不完善，如旅客运输依然存在车少、超员、部分县乡通达不畅等问题，尤其是在节假日客货运供给无法满足人民群众的出行需求。因此，建设快速客、货运系统已是现实所需。从旅客运输方面来看，在客流集中的区段和县区之间开设快速城市交通和铁路客运专线，加快建设高速公路和一级公路。从货物运输来看，重点是发挥公路在地方货运中的重要作用，但同时要根据平凉市发展煤炭、金果、红牛产业的需要，建设适应于产业布局状况和货流基本流向的铁路和物流干线，密切与周边其他地区乃至全国的联系。

（三）拓宽资金筹集渠道，加强与周边合作

交通基础设施建设具有投资大，建设周期和效益回报期长以及涉及部门广的特点。改革开放以来平凉市经济实现了快速增长，

经济的持续稳定增长也带来了平凉市财政收入增长，固定资产投资额逐年扩大。全市固定资产投资由 1978 年的 1524 万元增长到 2017 年的 424.44 亿元，增长了 2785 倍。大口径财政收入 57.61 亿元，较 1978 年的 3283 万元增长 175 倍。但平凉市经济发展的水平在甘肃省 14 个市州中依然比较靠后，财政能力也依然有限，尤其是 2018 年国家投融资体制机制发生了重大变革，全省交通建设投资政策有了重大调整，建设资金需要市、县两级政府自筹解决，资金需求量空前紧缺成为平凉市交通运输业发展所面临的首要挑战。要进行大规模交通投资，就必须不断深化投融资体制的改革，拓宽融资的渠道。一方面继续充分争取国家政策内投资、地方财政资金和银行贷款，另一方面也要做好建设资金的外引，即利用招商引资增强项目资金储备。对于一些有条件的重大建设项目通过 PPP 模式建设，探索推行 PPP 项目股权合作模式和存量交通基础设施项目资产证券化路径，使 PPP 模式成为破解交通运输重大项目资金难题的重要手段。同时，特殊的地理区位使得平凉市的交通运输发展牵涉面广，尤其是作为国家丝绸之路经济带甘肃黄金段重要节点城市，交通运输业发展既关系到丝绸之路经济带地区经济和贸易的发展，也关系到与中亚地区国际区域合作，因此平凉市交通运输发展应当积极地开展与周边地区的合作。

（四）注重人才培养，提供行业智力支撑

地区经济社会的发展，人才是根本。现代人才培养是交通运输业不断发展的不竭动力，是提高交通运输业科技进步的必要条件。从本文的分析结果来看，交通运输业作为第三产业，也是劳动密集型产业，它的发展有助于大量吸纳就业，但劳动力数量的多寡并不能与交通运输业发展水平的高低相等，尤其是绿色交通、

科技交通、智慧交通的创建，高素质人才的培养、吸纳以及队伍的建设就成为现实性的需求。现阶段，平凉市交通运输业现代化人才队伍建设的主要困境是人才供给和人才需求缺口巨大，人才匮乏、高素质人才吸引机制不全，无法形成人才支撑交通运输业发展的规模性效应，难以适应未来交通运输业科技化、智能化的要求。因此，要缩小平凉市交通运输业与省内其他市州，或者是省外市州发展的差距，全市不仅要注重就业的规模，更重要的是要以“人才强交”战略为指导，科学规划人才培养目标和方向，加强高层次人才、重点领域紧缺人才、科技创新人才（团队）的吸引、引进、培养和留住；统筹协调，做好交通运输行业系统，包括行政管理、交通监理、公路铁路民航专业人才的教育、培训和管理工作；通过国内外人才交流、培训、脱岗学习等方式，加强交通运输专技型人才素质和能力的全面提升，重点是持续推进高素质管理人才团队的建设。

参考文献

〔1〕刘海英.甘肃省综合交通运输体系发展策略研究[J].公路交通科技，2017(3).

〔2〕张花静.甘肃省交通运输业与经济增长关系的实证研究[D].西北师范大学,2015.

〔3〕肖义勇.我国交通运输业发展状况统计分析[D].上海海运学院,2001.

〔4〕阿秀瑞.青海省交通运输业对经济增长的影响研究[D].西北民族大学,2017.

调 研 篇

Research Articles

B.10
平凉红牛产业发展调研报告

陈孝勇　李荣生 *

摘　要：

基于平凉传统地域特色的养牛业，在经过多年政府持续的引导和农户自愿饲养的基础上形成了一定的规模和优势，成为平凉四大战略性主导产业之一，被农业部划定为全国肉牛产业优势产区之一。根据调研发现，目前产业发展中存在散养户数减少、龙头企业带

* 陈孝勇，大学本科学历，现任中共平凉市委党校马列教研室主任、副教授，主要研究方向为马克思主义政治经济学，社会主义经济理论等；李荣生，大学本科学历，现任中共平凉市崆峒区委党校常务副校长，高级讲师，主要研究方向为市场经济理论、三农问题等。

动不强、品牌定位偏差等突出问题，宜从加大肉牛繁育扶持、完善产业服务体系、做强壮大龙头企业等方面综合施策。

关键词：

平凉红牛　产业发展

地处甘肃省东部的平凉市，是西北地区重要的畜牧业基地和畜产品集散地，历史上曾有“农人惟养牛、经商惟贩畜”的记载，养牛的传统悠久。改革开放后，平凉在本地黄牛基础上，与国内外引进的优良品种杂交培育形成了新的肉牛类群，为保护和开发好这一产业，为其定名为“平凉红牛”，并于 2008 年将其注册为当时全国唯一的活牛类证明商标，现为甘肃省著名商标，以牛为主的草畜产业成为农民脱贫致富的首位产业，成为拉动平凉经济发展的四大产业之一，“平凉红牛”的开发展现出广阔前景和巨大发展潜力。

一、“平凉红牛”产业发展现状

“平凉红牛”以其肉质细嫩、大理石花纹明显、香味独特，富含人体必需氨基酸等营养物质，具有与日本和牛类似的肉质，受到国内高端市场青睐。近年来，平凉市委、市政府将牛产业确立为深度贫困地区脱贫增收的“首位产业”，集全市之力大力推进，取得了较好成效。

（一）平凉肉牛饲养情况

1. 养殖规模及效益情况。截至 2017 年底，全市牛饲养量达到 123.5 万头，存栏量在甘肃省 14 个市（州）中位居第二位，仅次于甘南州，居全省农区第一位；出栏商品牛 47.3 万头，居全省第一位。由图 1 和图 2 可见，平凉市肉牛出栏量和牛肉产量近年来

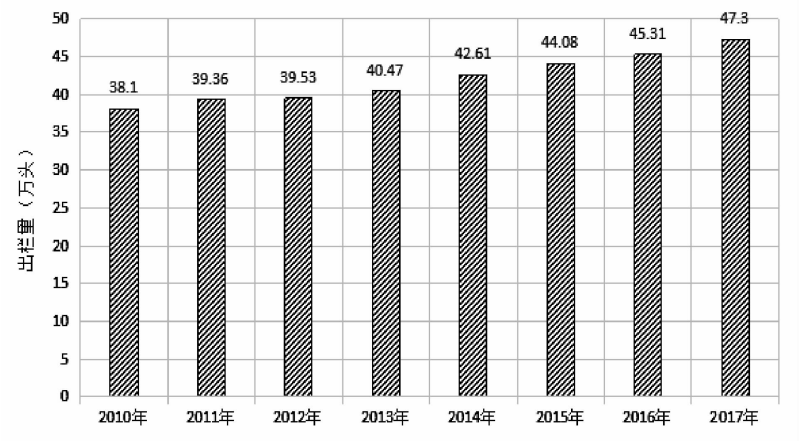


图 1　平凉市 2010—2017 年肉牛出栏量

数据来源：平凉市农牧局。

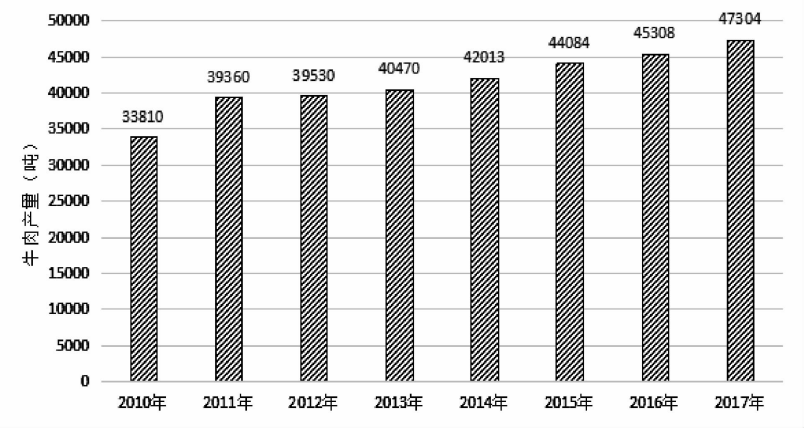


图 2　平凉市 2010—2017 年牛肉产量

数据来源：平凉市农牧局。

稳定上升。肉牛产业开发效益显著，至 2017 年，全市畜牧产业占农业增加值比重已达 21.5%，经济效益达到 25.6 亿元，而其中肉牛产业的增加值为最大，达到 17.5 亿元，农民人均从中获得收入 900 多元。养牛产业成为群众名副其实的致富奔小康的“首位产业”。

2. 养殖区域分布情况。平凉地处陇东属温和半湿润气候，是发展草畜产业的适宜区域。平凉在全市范围内广泛动员，因地制宜发展规模养殖和农户分散饲养，各县区肉牛存栏量、出栏量、肉产量不断攀升。截至 2017 年底，养殖区域分布情况如表 1 所示。从表中数据可以看出，受地形、海拔、气温以及养殖传统等因素影响，平凉肉牛养殖区域分布有如下特点：东部五县区（崆峒区、泾川县、灵台县、崇信县、华亭县）养牛基础好，养殖规模较大，肉牛出栏量和牛肉产量高，而西部两县（庄浪县、静宁县）虽然肉牛存栏量也较高，但是肉牛出栏量和牛肉产量与东五县区相比存在明显差距。

表 1　平凉市各县区肉牛存栏量、出栏量、肉产量（2017 年）

县（区）	存栏量(万头）	出栏量(万头）	肉产量(吨）
崆峒区	17.24	13.06	13481
泾川县	10.38	8.15	7582
灵台县	11.80	6.60	6584
崇信县	6.79	5.46	4780
华亭县	10.50	7.00	6942
庄浪县	9.24	3.86	3360
静宁县	10.25	3.18	1338

数据来源：平凉市农牧局。

3. 饲草产业发展情况。作为畜牧业发展基础的饲草生产是平凉发展红牛产业关键，草料中以陇东紫花苜蓿、麦秸和玉米秸秆等农作物为主的粗饲料，在实际饲养中以玉米、麦麸、油渣等作为精饲料。至 2017 年底，全市饲草料种植面积 406 万亩，饲草总产量 220 万吨，耕地紫花苜蓿留床面积达到 110 万亩。采用全膜双垄沟播为主的旱作农业生产技术后，粮饲兼用玉米种植面积稳定在 120 万亩以上，年青贮量达 170 万吨以上。饲草料加工生产体系也已初具规模和效益，现已建成 12 条草产品及饲料加工生产线，年加工能力达到 10 万吨，混合饲料生产能力达到 20 万吨。饲草料生产加工能力的提升，为“红牛产业”的健康可持续发展奠定了良好基础。

（二）政策扶持“平凉红牛”产业发展情况

围绕全面脱贫和全面小康，建设全国农区绿色畜牧基地，做大做强红牛产业，平凉市在政策引导、财政补贴、项目扶持、金融贷款、养殖保险等方面，持续发力。2017 年 9 月出台《关于加快牛产业发展助推脱贫攻坚工作的实施方案》的通知》（平办发〔2017〕78 号），2018 年 2 月出台《关于进一步加快牛产业发展的实施意见》（平发〔2018〕5 号）等政策措施。

在产业政策方面，走小群体、大规模的牛产业发展之路，即以规模育肥与农户散养育肥共同推进。大力实施科技兴牧战略，将科技推广应用作为提升牛产业发展质量和档次的重要抓手。坚持引进与改良结合、推广与示范结合，加强科技服务与指导，提升肉牛良种化率和户养技术覆盖，增强产业发展动力。全市年改良肉牛 20 万头以上，养牛农户平均应用肉牛养殖新技术 5 项以上，肉牛良种化率达到 92%，肉牛户养技术覆盖率达到 90%以上，

为生产高档牛肉、提升产业发展质量和档次奠定了良好的基础。

在财政补贴和项目扶持方面，依托国省项目投资、市县财政补贴等，持续加大标准化规模养殖场（小区）建设，着力扶持小规模农户，推行玉米秸秆青贮利用。为一些规模化养殖场提供农业机械投放，例如饲料玉米收割机、粉碎机等；在一些规模化养殖场投放美国生产的 MIX、MAX 青贮添加剂以提高青贮饲料的品质；为无法兴建青贮窖的小规模养殖户提供裹包青贮技术和袋装青贮技术，投放青贮袋等物资。截至 2017 年底，全市累计扶持发展 10 头以上繁育大户 1.6 万户，建成标准化养牛场（小区）372个，发展养牛专业合作社 1012 个，带动 8.4 万贫困户发展养牛产业，补贴保护基础母牛 5 万头以上，为牛产业发展提供了有力保障。

在金融贷款方面，市级财政列专项资金用于发展牛产业，资金规模达 1000 千万元以上，并设立农业产业担保基金 3050 万元。例如，养殖户在建设牛棚时，凡投资金额在 40 万—50 万元的，银行可以提供 20 万元的贷款支持，近年来又针对小规模养殖提供了小额贷款支持，可以为小养殖户提供每年 1 万元的贷款支持。这些措施为养殖户解决了规模化养殖融资难的问题，为牛产业快速健康发展的提供了保障。

在制度监管方面，全面落实动物疫病防控目标责任制，将畜产品质量安全监管、三品一标产品认证、畜禽粪污资源化利用、市场主体融资等作为推动和保障牛产业健康快速发展的发力点，强化行业安全监管，建立健全了可追溯体系，注重产地检疫、屠宰检疫和运输检疫，积极开展兽药饲料监察，加强动物卫生监督执法体系建设和执法能力建设。目前，全市累计认定无公害肉牛规模 54.5 万头，占肉牛饲养总量的 46.2%，平凉市已连续十多年无重大动物疫情和畜产品质量安全事件。这些措施为肉牛产业健

康发展提供了有力的制度保障。

（三）“平凉红牛”产业市场培育情况

在龙头企业培育方面，在政府引导和扶持下，“平凉红牛”已实现了从役用型向肉用型转变，龙头企业数量和规模逐年增加，现已开发出“旭康”“凯沣”“伊通亮”“楞娃”系列品牌牛肉食品，“陇上明珠”“思雅”“雅虎”牌系列皮革，“泾河”牌系列骨制品，“景兴”牛骨髓油茶以及“童家”“西开”餐饮等一批龙头企业 22 户，分布于红牛产业链中养殖、屠宰、牛肉产品加工、餐饮、皮革加工、骨制品、生化药品等各个环节，可谓是全产业链。其中，平凉红牛集团年肉牛屠宰能力达到 30 万头，生产牛肉食品六大系列 100 多个品种，年产值达 6000 多万元。特别是，近年来兴起推广的“畜—沼(肥)—果(菜)”新型种养模式而成立的天源循环生态农业产业园，将种植、饲养、观光、采摘、餐饮娱乐等体验融为一体，让消费者亲身体验新鲜久违的农耕文化，为企业也带来了良好的经济和社会效益。

在市场拓展方面：一是完善市域内市场网络。现已建成覆盖平凉城乡的活畜交易市场 30 多个，交易数量和交易品种逐年增加，繁荣了县域经济。二是延伸国内市场网络。据统计，现在平凉红牛产品有 55%销往市外，“平凉红牛”系列产品已在国内 25 个大中城市建立稳定销售点，直营店有 19 家、连锁加盟店 32 家，这些网点分布在兰州、西安、乌鲁木齐、上海、广州、海口等省会城市。2014 年“平凉红牛”成功打入了香港市场，进一步扩大了销售半径。三是积极推展国际市场。在“一带一路”倡议和甘肃加快推进向西开放指引下，近年来陆续开通了俄罗斯、沙特、伊朗、巴勒斯坦等中东国家牛肉直接或间接出口渠道，创汇额 300

多万美元，营销体系正向国际市场拓展。

（四）“平凉红牛”肉质状况

历经几代人的持续选育而形成的“平凉红牛”品种，之所以具有良好的市场认同度，与平凉所处的地理环境、水土气候条件、饲草资源等因素息息相关，其优良的肉质在2014年得到了行业的专业认证，受邀来平凉的专家包括中国农业大学、中国畜牧业协会、中国肉牛改良中心等国内权威机构的专家现场鉴定，“平凉红牛”肉质无论是肉色、大理石花纹、脂肪颜色，还是风味口感上，达到了雪花牛肉高档优质等级，在国内外中高端牛肉市场极具竞争优势。另外，经育肥出栏的牛还具有出肉率高、皮质厚韧等优点，与其他品种的肉牛相比，“平凉红牛”的屠宰率可达58%、净肉率可达44%，更显出品种的显著优势。“平凉红牛”从繁育到出栏屠宰全过程坚持绿色无污染生产，经测定其肉质营养价值高，人体所必需氨基酸和蛋白质含量高、脂肪沉积均匀。优良的品质也不断获得市场的认可，品牌的认可度不断提升。2018年“平凉红牛”品牌营销成效显著，3月获得了日本A5级肉质标准认定，4月在香港成功召开“平凉红牛”招商会，6月通过了国家体育总局反兴奋剂检测中心的检测，“平凉红牛”获准供应国家级运动员和重大赛事。

二、“平凉红牛”产业发展中存在的问题

平凉在肉牛产业发展上取得了明显成效，但与建设全国农区绿色畜牧基地目标和国内肉牛产业发达地区相比，还存在一定的

差距与不足。

（一）散养户数量减少，产业可持续发展面临危机

一是肉牛产业健康持续发展存在源头隐忧。平凉市养牛户绝对数量较多，存栏量总体较大，商品牛出栏量也较高，但肉牛饲养的主体仍是中小养殖户，大多数出栏的肉牛由中小养殖户提供。但据调查发现，受农业结构调整和对外劳务输出等因素影响，农户饲养家畜的积极性下降，加之养殖成本的上升，农户养牛的意愿下降，养牛户和养牛数量减少，主要原因是肉牛饲养周期长、成本高、利润低，加之进口牛肉市场放开，养殖农户更倾向于购买架子牛短期育肥，这种饲养模式主要是在当地或周边地区购买架子牛，经过 3—5 个月短期育肥后出售，每头牛能获 2000—3000 元收益。而相比饲养商品牛或扩大养殖规模，则需要大量的周转资金购买架子牛和饲料，而普通的农户普遍缺少周转资金，许多养殖户倾向于短期育肥，不愿选择饲养繁殖母牛，结果繁殖母牛数量逐渐下降，影响了肉牛存栏数。因此，繁殖母牛数量下降和肉牛存栏量下降对肉牛产业的发展来说是严重的危机，如何充分调动中小养殖户饲养商品牛的积极性，同时大力推广集约化规模化养殖，提高繁殖母牛数量，是平凉肉牛产业发展面临的首要问题。

二是养殖户缺乏规模化养殖的技术和管理经验。近年来，许多普通的养殖户通过养牛走上了脱贫致富，取得了实实在在的收益，在利益的驱使下，一些养殖户为了获得更大收益盲目投资扩大饲养规模，但规模化养殖与普通散养在养殖技术和管理方面差异较大，生产管理等各方面的人工和时间投入更大，生产分工要求更加专业，而这些看似简单却要求更高的专业化管理是养殖户

普遍缺乏的，加上初期投入资金不足而转向金融贷款，给养殖户带来内在心理压力和外在的经济压力更大，导致肉牛生产效能反而下降，肉牛价格稍有下行波动，养殖效益就保持在出去人工投入后的保本或微利状态。一些规模化养殖场出现亏损难以为继后，最终由于经营不善而亏损倒闭。

（二）龙头企业带动作用不强

一是龙头企业的品牌效应不足。平凉红牛产业发展过程中也注意到要创造自有品牌，并相继涌现出了一批在省内较为知名的龙头企业和自主品牌产品，但与畜牧业发达地区比较，所形成的品牌在全国和全省范围内的知名度仍不高，销售额与利润仍较低。例如，以平凉红牛集团为重点的牛产业龙头企业集群的二十多家企业 2016 年年产值仅有 6000 多万元，这与省内其他一些畜牧龙头企业相比差距较大，同以草食动物（羊））产业为主的甘肃省中天羊业有限公司，也面临着草食动物饲养周期长、成本高、利润率低等问题，但该公司 2016 年主营业务年产值达 4.24 亿元，年利润约 8000 万元。而主要问题是平凉红牛龙头企业的销售渠道狭窄，作为全国第一个活牛类证明商标，“平凉红牛”这一品牌的品牌价值没有充分体现出来，虽然一些企业的产品在全国范围内有销售甚至有产品出口，但是销量不高，也没有建立完善的覆盖国内其他省市的冷链配送和专卖店、超市专柜等销售网络，对于互联网销售的利用和电商品牌的创建也较少，销售仅局限于当地和周边地区。

二是牛产品产业链短，销售低端化。牛产业相关产品的经济附加值中，除了食用价值外，其皮革价值、药用价值并未充分挖掘，多数牛产品仍只能作为初级产品在市场销售，没能获得更高

经济效益。而实际上，牛肉通过精细化分割可以划分出 300 个种类，靠出售牛肉即可回收养牛本钱。而且养牛还可以拉动上游的饲草的种植和加工业，中游的屠宰、皮革加工等产业，下游的熟肉加工、制药、餐饮、物流等相关产业，养 1 头牛的效益是传统的 5 倍。在市场经济体制下要开拓中高端市场，必须有实力强大的龙头企业引领，才能实现较高的经济效益和“平凉红牛”的品牌价值。已经建立起较为完善的产业链中，由于种种原因，大多数农户仍没有融入其中，产业链、价值链没有得到延伸，一二三产业交叉融合的现代畜牧业产业体系尚不健全。

（三）养殖品种与“平凉红牛”品牌目标定位存在差距

平凉肉牛产业主打“平凉红牛”品牌，而“平凉红牛”最显著的特征和优势是肉质优良。然而，由于本地市场对中高档牛肉的需求不大，中高档牛肉产品所占份额较小，大量产品只是初级产品，但作为初级产品时“平凉红牛”品种的优势并不显著，屠宰企业对平凉红牛的需求量也不大。而养殖户在进行肉牛育肥时，更倾向于选择生长速度快、体型大、饲料转化率高的肉牛品种及其杂交品种，而不选择生长速度相对较慢的红牛品种，即使有客户下了“平凉红牛”的订单，在周边市场上也难以找到足够数量的平凉红牛。在市场经济条件下，要取得更大收益，必须靠稳定的质量和一定的规模。否则，如果不能进一步提高中高档牛肉的销量和市场份额，增加“平凉红牛”的市场需求量，则平凉红牛品种逐渐会被其他肉牛品种代替，长此以往“平凉红牛”品牌也会有名无实。

三、促进“平凉红牛”产业发展的建议

平凉市肉牛饲养的主体仍是中小养殖户，为保证存栏量的稳定增长和平凉市肉牛产业的持续发展，需结合农村“三变”改革，推广产业发展新模式，即将本地龙头企业、国有公司和散养农户以合同契约为基础，形成紧密的利益共同体，由养牛专业合作社负责组织生产，从繁育、育肥、出栏、加工、物流、销售实行公司化、市场化运作，形成利益与风险均担的产业发展新机制。

（一）加大肉牛繁育扶持力度

一是大力推行分户繁养扩量增效。鼓励中小养殖户自繁自育的养殖模式，提高中小养殖户养牛积极性。特别是对建档立卡贫困养牛户，对新增养牛给予奖励；对 10 头以上的专业繁养大户给予重点扶持，并以适度规模养牛场和养牛小区建设为重点，支持小养殖户适度扩大规模，带动发展专业养牛村和养牛大户。对于农户的扶持，除了政策资金扶持，更重要的是解决农户扩大养殖规模后面临的问题，尤其是技术、管理和产品销售等问题，让农户扩大养殖规模后解除后顾之忧，把精力集中到养好牛上，获得最大的收益，才是提高农户养殖积极性促进养殖规模扩大最有效的方法。

二是深入实施肉牛繁育整村推进。发展规模养殖实现产业结构转型是加快产业发展的主要途径，目前应把小规模散养与大规模标准化养殖应同步推进，在养牛基础较好、基础母牛存栏和 5—10 头繁养大户占比高的村，实施肉牛繁育整村推进，培育肉牛繁

育新型经营主体，提高繁育组织化、规模化、效益化程度。

三是积极支持标准养牛场建设。在全市无牛场的适宜养牛村中，建办一个常年存栏 150 头左右的规模化养牛场，从政策、资金、项目等方面给予重点扶持。按照“规模种养集约化、肉牛饲养机械化、环境控制自动化、生产管理信息化、粪污处理无害化”的基本要求，在饲草（秸秆）种收及加工、肉牛饲喂自动化、视频监控、粪污综合利用等方面，加大简便、适用、高效畜牧业机械装备的推广应用，提升肉牛养殖现代化水平和生产效益。

四是落实基础母牛重点保护措施。制定基础母牛保护性补贴政策，利用市县牛产业专项资金，通过基础母牛信息化管理平台，加大对基础母牛、改良母犊牛的监控和保护，夯实牛产业发展基础。

（二）完善“红牛”产业服务体系建设

要促使养牛业迈上高速有效的发展轨道，就必须摒弃传统饲养方式弊端影响，加大新技术的应用，采用科学饲养管理方法进行生产，在品种改良、饲草料加工、肉牛繁育、饲养管理、疫病防控等基础环节，引进、推广和应用一批先进实用生产技术，加强培训和示范，提高农户养殖技术含量和管理水平。

一是加快肉牛定向改良。肉牛定向改良是保持平凉红牛高档化特质的有效办法，应遴选组织化程度高、技术力量强、经营管理先进、带动成效好的规模养牛企业，给予一定的扶持和技术指导开展自繁自育，大力推广平凉红牛冻配改良技术，对现有平凉红牛种公牛进行登记和后裔测定，开展新类群横交固定和提纯复壮，促进新类群向新品种化转化。

二是强化实用技术推广与应用。在种、养、加各环节，加大

引进、推广和应用先进生产技术，进一步通过肉牛产业科技含量。在肉牛繁育方面，提高繁殖母牛饲养水平，并通过人工授精技术、早期断奶技术、早期犊牛哺育技术等新技术的推广，缩短母牛繁殖周期、提高年产犊数和断奶成活率，降低繁殖母牛饲养成本，增加肉牛繁育经济效益。在饲养管理方面，根据肉牛养殖特点，推广现代化畜舍建设、全混合日粮饲喂等先进技术，疫病综合防控制等技术，因地制宜的标准化饲养管理制度并大力推广，提高饲养管理水平。在管理手段上，要向精细管理要效益，充分利用大数据、云管理等移动互联网技术，特别是利用已建成的基础母牛信息管理平台，加快技术人员培训，以最大限度地预防和减少养牛过程的疫病、卫生、温控等各种不利影响，努力做到肉牛生产管理的精细化水平。在饲草料供应方面，充分发挥平凉粮饲兼用玉米种植面积大的资源优势，积极推进以玉米秸秆为主的饲草料生产和青贮、豆禾混播、“三年五熟”倒茬复种饲用玉米、高产优质苜蓿种植、饲用高粱种植、马铃薯秧混贮和薯渣饲喂等新技术示范推广。在畜牧装备方面，利用国家农机奖补政策，努力提升规模养殖的机械化水平，在饲草（秸秆）种收及加工、饲养自动化、视频监控、粪污综合利用等方面，大力推广畜牧业机械装备，提高养牛科技含量和劳动生产效率。

三是加大专业人才引进和培训力度。一是每年从外埠引进紧缺的专业人才，借智发展。二是重点培养和使用现有人才队伍。结合“精准扶贫”、“三区人才”、“科技特派员”以及高校和科研院所的各种项目和政策措施，进行定点专业培训和技术推广，对专业技术人才在待遇、职称、培训、创业等方面政策倾斜，畅通晋升通道，提高其工作积极性，加快培养促进牛产业发展所需的管理型和技术型人才梯队，切实提高养殖户的技术水平和管理

水平，促进生产效益和经济效益的提升。

（三）延伸“平凉红牛”产业链，做强壮大龙头企业

挖掘“平凉红牛”的品牌价值，必须通过政府引导，以农业供给侧结构性改革为主线，放眼国内、国际两个市场，紧盯市场需求变化，不断调整生产和产品结构延长产业链，及时调整产品结构和营销手段，以多元化的产品供给来创造市场需求。

一是支持较大规模、较强竞争力的龙头企业向全产业链经营拓展。规模龙头企业立足自身实力，紧盯市场需求变化，进一步细分市场，不断调整产品结构，开发高档次牛肉制品、休闲方便肉食品、皮革制品、生化制品、骨骼等制品，走“饲草料生产—标准化养殖—肉食加工集群—附属品精深加工—商贸流通—休闲农业—餐饮服务”为一体的全产业链经营路子延伸产业链条，做到各环节“无缝连接”，淘汰落后产能和技术，加快生产工艺改造，加快肉食深加工产业发展，提高牛产品附加值。

二是进一步优化投资环境，鼓励和吸引外来投资。着力引进国内大型龙头企业或企业集团来平投资开发牛产业，发挥大集团、大企业的带动和影响力，推动建立优化招商引资机制。通过引进、培育市内外重点龙头企业，创新营销模式，采取连锁加盟、网络营销、冷链配送等方式，在国内大中城市开展高档化、批量化、同质化“平凉红牛”冷鲜牛肉直销经营，建立有效的市场对接机制，提高“平凉红牛”知名度和市场占有率。

三是建立“平凉红牛”高档牛肉行业标准体系。“平凉红牛”最大的优势在于肉质好，作为中高档产品时具有很高的产品附加值，但作为初级产品销售时并不具有优势，经济效益甚至不如其他一些专门化肉牛品种，在市场经济体制下，只有增加市场需求，

才能提升“平凉红牛”的品种价值，这需要地方相关部门尤其是龙头企业不断努力提高“平凉红牛”作为中高档牛肉在全国范围内的销量和市场份额。当前最为紧要的是尽快制定符合国家相关标准要求的肉牛饲养管理规范，包括肉牛繁殖、育肥、出栏等全过程，依据“国家无公害食品畜禽饮水水质标准”、“畜禽场所环境质量标准”、“无公害食品肉牛饲养兽药使用准则和无公害食品肉牛饲养兽医防疫准则”、“无公害食品肉牛饲养饲料使用准则和中华人民共和国国家饲料卫生标准”，联合科研院所开发提高牛肉品质的营养调控技术，发掘“平凉红牛”在牛肉品质上的亮点，建立完整的高档牛肉生产过程管理规范，在有条件的企业推广应用，为生产出真正高附加值的牛肉产品，充分发挥“平凉红牛”的品牌价值创造条件。

参考文献

〔1〕李文彬,徐建峰,闫晓波等.平凉红牛杂交类群生长发育测定及肉用性能分析[J].中国牛业科学,2010(2).

〔2〕陈富国,李文彬,徐建峰,李三禄,闫晓波.平凉红牛产业发展现状及前景分析[C].第六届中国牛业发展大会论文集,2011年.

〔3〕刘一亚,陈柏林,穆亚梅,路彬.平凉红牛肉质营养成分测定分析[J].中国草食动物科学,2015(1).

〔4〕黄建伟.平凉市肉牛产业发展现状调研报告[J].中国牛业科学,2016(5).

〔5〕王璠.平凉红牛产业发展成效及对策分析[J].中国牛业科学,2017(4).

〔6〕陈琳,张骞.平凉红牛产业发展战略研究[J].甘肃畜牧兽医,2017(5).

〔7〕《中共平凉市委办公室平凉市人民政府办公室关于加快牛产业发展助推脱贫攻坚工作的实施方案》的通知[Z],(平办发[2017]78号,2017年9月

18日印发).

〔8〕《中共平凉市委平凉市人民市政府关于进一步加快牛产业发展的实施意见》[Z](平发[2018]5号,2018年2月5日印发).

〔9〕赵育娴.红牛奋蹄路宽广首位产业显力量——“平凉红牛”产业发展综述[N],平凉日报,2018-07-17(1).

B. 11
静宁县苹果业发展调研报告

张海燕*

摘　要：

静宁县苹果业起步于20世纪80年代，经过30多年发展，在基地建设、技术创新、品牌打造、营销方式、服务优化等方面取得了可喜的成绩，积累了丰富经验。但是，随着国内外苹果业的不断发展，静宁苹果业在发展过程中仍存在管理粗放、深层次开发滞后、市场化程度低、抵御灾害能力弱、服务体系不完善等问题。因此，如何更好发挥静宁苹果业的优势，建立现代化苹果业体系，从而促进静宁苹果业持续健康发展成为一项紧迫而重要的课题，静宁苹果要实现转型升级，必须从供给侧入手，走高质量发展之路。

关键词：

静宁县　苹果业　问题　对策

* 张海燕，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师、马列教研室副主任。

一、三十年谋一果：静宁县苹果业发展的成功经验

静宁县苹果业起步于 20 世纪 80 年代，到现在已有 30 多年。30 多年的坚持不懈，静宁县在苹果业发展方面取得了可喜的成绩，积累了丰富的经验。

（一）突出行政推动，强化规划引领

静宁县苹果业能三十年如一日坚持不懈地发展，与县委、县政府的高度重视、大力支持和强力推动是分不开的。1988 年，静宁县委、县政府出台了第一个关于静宁苹果业发展的政策文件——《关于苹果产业发展的决定》，静宁县果园建设自此掀起第一轮高潮。之后，县委、县政府始终立足于县情实际，根据情况变化，随时总结经验，出台了《关于进一步加快苹果产业发展的意见》、《关于加快南北互补均衡发展的实施意见》等极具针对性的意见。2016 年，又出台了《关于加快推进苹果产业转型升级创新发展的意见》，这是在我国经济进入新常态的大背景下，针对静宁苹果业发展面临的高质量困境，破解静宁苹果业发展瓶颈的一个重要文件，明确了今后静宁县苹果业发展的思路、目标、措施。此外，县委、县政府坚持绘蓝图、强规划，完成 《静宁县百万亩苹果发展规划》、《静宁县苹果产业“十三五”发展规划》。

（二）坚持扩展总量，建好基地稳面积

按照适宜区全覆盖战略的总体要求，结合静宁县苹果业发展规划，为扩大适宜区种植面积，静宁县坚持点上突破、片上扩展、

带上延伸，投入大量资金用于新植果园，扩展果园种植面积，近年来，果园面积与产量持续增长。2017 年底，挂果园面积达 52.69 万亩（见表 1），建成了“百万亩优质苹果生产大县”，果园面积占耕地总面积的 68%，户均 10.6 亩，人均 2.34 亩，种植面积居全国县（区）前列，农民人均果品收入 4725 元。在扩面积的同时，也狠抓质量，先后建成李店等 12 个高品质苹果生产乡镇和雷沟等 80 个果品专业村。依托这些村、镇，分别形成了以李店河流域、葫芦河流域为主的高效农业示范区、出口创汇基地以及 312 国道沿线苹果带三大苹果基地，基地规模效应越来越明显。

表 1　2011—2017 年静宁县挂果果园情况统计

年份	面积（万亩）	产量（万吨）	产值（万元）
2011	49.5	35.94	89847
2012	50.47	40	131800
2013	50.71	43.93	150240
2014	51.39	48.42	179154
2015	51.39	52.54	200895
2016	51.39	58	252000
2017	52.69	65.7	222103

数据来源：静宁县统计局。

（三）聚焦提升质量，抓好科技强管理

30 多年来，静宁县立足县情实际，坚持通过技术创新、技术培训等方式手段提升苹果业发展质量。通过多年的实践探索，形成了技术培训、引导、示范推广的发展思路，以及以点为抓手，点上突破、以点串线、以线促面，最终形成一定规模的发展方式。由于果树生长具有周期性，静宁县根据针对不同阶段果树生长情

况，对症下药，分阶段施策，针对新幼园形成了“一年定杆、二年重剪、三年全拉严管、四年挂果、五年丰产”的幼园早产丰产栽培技术；针对挂果园，实施了“树形改良、测土配方、均衡施肥、保肥节水、综合防治、单果管理、防灾减灾”的提质增效技术。通过推广这些技术，静宁县目前的盛果期最高亩产可达 6000 公斤，其中商品率可达到95%，优果率能够达到 75%。此外，大力抓标准化示范园创建，建成三级五类示范园 90 万亩，不断提高果园管理水平。

（四）紧盯增加效益，打好品牌拓市场

为实现苹果业效益的快速增长，提高静宁苹果的知名度和影响力，静宁县注册认证了“静宁苹果”这一驰名商标，打造了属于自己的特色品牌。多年来，围绕做大做强“静宁苹果”品牌，静宁县成功举办了平凉金果博览会、静宁苹果节，组织开展了走进天津推介会、走进成都推介会等推介活动。同时，积极参加全国各地举行的大型农产品展销会、展览会。为了实现苹果多渠道的销售，积极开拓国内国际市场，比如与一些大型农产品市场建立联系，与沃尔玛等知名超市建立合作关系，促进农超对接；在国内大中城市比如北京、珠海等地建立“静宁苹果”品牌形象店和直营店。为增加出口创汇，大力扶持具有自主出口权的企业如常津公司等，扩大出口创汇，已累计出口果品 8.3 万吨，实现出口创汇 8828 万美元。此外，积极利用互联网技术，大力发展电子商务，实现网上销售，目前建成电子交易平台 3 处，开通静宁苹果网等专业网站 5 家，提高静宁苹果的市场占有率。

（五）注重产业化发展，健全产业体系优服务

为实现静宁苹果产业化发展，延长产业链，30多年来，静宁县在龙头企业培育、人才支撑、服务保障等方面做了大量工作。秉持立足产业办企业、办好企业兴产业的理念，静宁县已经建成常津公司、恒达纸箱、欣叶集团、恒通果汁等一批贮藏营销类、包装配套类、加工增值类龙头企业，苹果年总贮藏能力达到52万吨，实现了全年销售，缓解了集中上市销售的压力。年生产纸箱3.3亿平方米，生产发泡网7000多万（包）件、生产果袋（保鲜袋）5亿只，年生产果汁1万吨，果醋、果酒900多吨，加工转化能力达到7万吨，实现经营性收入约8亿元。 同时，为实现育苗、管理、营销的全产业链突破，静宁县于2013年抽组果业技术骨干，率先在甘肃省组成一支果业技能精尖人才队伍，组建了静宁县果树果品研究所。之后，以果树果品研究所为依托，成立了静宁县“产学研”联盟，建立静宁综合试验示范基地和平凉市苹果业人才培训基地，加强与甘肃农业大学等高等院校和科研院所的常年合作，推进产学研深入融合。成立甘肃静宁苹果院士工作站，柔性引进束怀瑞等果业专业院士和专家9名。依托果树果品研究所，全面推广果品高新技术，建成现代苹果高新技术示范园300亩，带动静宁县建成现代矮化密植示范园1万亩。同时，积极推行“行政+技术”双轨承包责任制，严格落实领导包片、部门抓重点的工作推行机制。此外，聘请果树知名专家，组成了静宁县苹果业专家组，在24个乡镇重新组建了林果技术服务中心，抽调216名干部，聘用91名村级农技推广人员，定期对全县果园栽培管理进行技术指导和服务，深入田间地头，讲给果农听，做给果农看，带着果农干，引导群众自觉投身栽果建园。

二、辉煌下的危机：静宁县苹果业发展中存在的问题

经过多年的探索和反复实践，静宁县苹果业在规模、质量、效益等方面得到较大提升。但总体来看，产业化水平低，与市场农业、现代优质高效农业的发展要求相比还存在较大差距，产业运行过程中还存在诸多困难和问题，突出表现在：

（一）管理相对粗放，标准化生产程度较低

静宁县虽然近年来大力推行标准化生产，但由于主客观因素的影响，致使粗放的管理模式还没有完全改变，主要表现在：一是新幼园疏于管理。大面积幼园由于施肥不足、技术措施落不实，造成幼园发枝少、成形慢、适令不结果，延迟结果现象较为普遍；二是挂果园管理不到位。挂果园高新技术普及率低，缺乏人工授粉受精、花期喷糖、适时刻芽等实用技术的推广普及，造成果形不正，果个偏小等问题；三是老果园更新改造不及时。静宁县的老果园大多建于 80 年代末，由于栽植密度较大，现在多数树冠已完全郁闭，有的病虫害蔓延，有的结果部位升移，由于没有及时采取复壮更新、高接换优、隔株间伐等措施，果树品种老化，产量低而不稳，品质下降，价格上不去；四是集约化程度不高。静宁县果园大多为山地，种植条件普遍比较差，而且基本没有灌溉条件，加之连续多年的透支式经营，生产过程中化学肥料使用过度，导致土壤的有机质含量不断减少。此外，栽种品种比较单一，早、中、晚熟搭配不协调，以晚熟品种为主，晚熟红富士占每年总果品产量的 95%以上，导致果品成熟期过于集中，以及后来的

集中销售压力巨大。

（二）深层次开发相对滞后，产业效益提升慢

静宁苹果贮藏能力虽已达到总产量的50%左右，但其中大部分果品主要依靠简易库和土窑贮藏，保鲜效果差，增值空间有限。特别是果汁、果酒、果醋等精深加工起步晚，门类少，关联企业数量少，规模小，档次低，带动作用不强，效益不高，满足不了市场需求。果粉、果片加工还没有起步，果品终端产品开发薄弱。县内现有龙头企业的转化增值能力还不够强，虽在国内占有一定市场，但出口创汇不足总产量的百分之二，缺少高科技、高附加值和带动能力强的大型龙头企业，与抢占国内国际大市场的目标还有一定差距。总体看，资源优势还未完全转化为商品优势、市场优势和经济优势，产品开发层次低，产业链短，产业整体效益提升缓慢。

（三）品牌带动效应不明显，市场化程度较低

总体来看，虽然“平凉金果·静宁苹果”品牌已经注册使用，但品牌带动效应还不明显，市场秩序建设、营销方面存在的问题较多。首先，对品牌的保护重视不够，从事苹果经营的既有单家独户，也有个体商贩，还有本地企业、外地客商，大部分果品靠人工分选、包装，果实大小、形状色泽差别较大，外部包装也不统一，导致假冒静宁苹果的现象较为普遍。其次，营销模式相对单一，“农户+客商”依然是主要销售模式，对外地客商依赖大，比较被动，网络营销也比较滞后，没有形成比较完善的营销体系。静宁苹果在国内的主要市场是四川和重庆，其他地区还未完全打开；在国外，主要是泰国和印度，还有少量的红富士和花牛出口

到俄罗斯、东南亚、欧盟及港澳地区等，总体来看，销售市场比较集中，对少数市场的依赖程度较高，风险性较大。再次，宣传渠道比较狭窄，多为口头宣传和包装宣传，对品牌的宣传力度不够。最后，物流配送方面手段落后，缺乏专业冷链配送。这些因素导致静宁苹果市场化程度较低，出口创汇数量偏少，高端市场占有率不高。

（四）预警防御体系不健全，抵抗自然灾害能力弱

冰雹、晚霜冻害等灾害也是制约静宁县苹果生产的重要因素。实践表明，静宁县果园抵抗自然灾害的能力较弱，主要表现在：一是对气象的预测能力较低，无法及时、准确地对灾害天气进行预测。二是即便对于可能出现的自然灾害预警准确，但由于静宁县大多数果园没有防控设施，有些防控设施已经比较陈旧，在自然灾害面前也是束手无策，无法有效应对，导致生产的可控化程度偏低。因此，一旦发生自然灾害，受灾面积大，损失严重。例如，2018 年 6 月发生的特大冰雹灾害，据调查统计，此次灾害共造成界石铺镇、治平乡、甘沟镇、三合乡、原安乡 5 个乡镇、52 个村、13982 多户的 63103 人受灾，其中苹果受灾面积达到 1356 公顷，重灾 120 公顷，一些果树树枝被折断，果实被打落，受损的幼果全部由商品果变为残次果，严重影响了苹果产量和商品率，经济损失巨大。

（五）服务体系不完善，服务能力薄弱

静宁县虽然建立了乡镇果业服务中心，但现有技术人员少，乡镇服务人员在岗不专业、在职不专责，服务水平与发展速度不相适应，服务能力和发展需要不协调。同时，平凉市苹果业组织

属林业部门（果办）管，而甘肃省的苹果业项目资源、扶持资金却归农牧部门管，从而造成了争取资金项目的不便。相比之下，陕西省则建立了归口农业部门的省、市、县三级果品产业行政管理机构，县、乡、村服务网络完善，形成了比较完备的管理和服务体系。此外，大多果品专业合作组织机制不规范，覆盖面小，服务领域窄，职能作用没有得到有效发挥，难以满足果业发展的需求。由于市场服务体系不完善，果农获取市场信息的渠道仍然比较窄，农户与市场的对接受到很大限制。

三、内在优势与外部市场：静宁县苹果业发展的潜力机遇

（一）自然条件得天独厚，果品品质优良

静宁县位于甘肃东部，是农业部划定的黄土高原苹果优势产区，黄绵土达到91.8%以上，有接近1%的有机质含量，以及高达0.072%的含氮量，速效钾170.1PPM，速效磷为8.24PPM，苹果生产的土壤优势明显。同时，静宁的海拔在1600—2300米之间，明显高于全国其他苹果产区，属暖温带气候，昼夜温差大，四季分明，光照充足，污染少，年均气温8.3℃，无霜期160天，日照时数2238小时，夏季降水较多，冬春季节较少，年均降水量为450.8毫米，属雨养型农业县。与其他苹果产地相比（见表2），这种自然条件使得静宁苹果容易集聚更多的糖分，苹果硬度适中，色泽鲜艳，形状好，果面光洁，酸甜适度，口感好，果品品质优良，受到广大消费者的青睐。（见表2）

表 2　静宁苹果与其他地区苹果品质比较

	甘肃静宁	山东烟台	陕西洛川	甘肃秦安
可溶性固形物含量	14.2%	14.59%	13.22%–13.26%	15.41–15.74%
果实硬度	11.12 kg/cm^2	8.00–8.47kg/cm^2	9.37–9.87kg/cm^2	10.53kg/cm^2

数据来源：徐浩翔：《静宁县苹果产业可持续发展研究》［D］，西北农林科技大学，2015年，第23页。

（二）产业规模初具，果品主导优势凸显

经过三十多年的发展，静宁苹果业初步形成了规模化和标准化的果品发展产业格局。目前，静宁县已经形成了 12 个专业化的苹果生产乡镇，并建成了一批具有示范带动效应的苹果出口创汇产业基地，苹果业的规模化优势正在凸显。其中，南部地区的苹果由于品质好，获得了国内和国际的多种认证，该地区生产的苹果主要用于出口以及供应国内高端销售市场。北部地区的苹果业则实现了良好的生态效益，通过种植苹果提升了绿化率，有效保护了生态环境。中部地区形成了绿色化苹果生产基地，使用更加现代化和科学安全的栽种、施肥等方式。

（三）政策扶持创造了良好发展环境

静宁县作为国家级贫困县，社会环境、自然条件相对比较差，苹果业能取得较好的成绩，与当地政府的大力支持和推动是分不开的。1988 年，静宁县政府立足本地实际，发挥地理和自然条件优势，出台了《关于发展苹果产业的决定》，首次将苹果业作为政府的一个项目来实施推动。在此背景下，静宁县掀起了种植苹果的热潮，当年新增果园 2.4 万亩。到 2002 年，静宁县建成了 20 万亩专业化苹果种植区，并通过苹果销售，创造了一批“万元户”。

2011 年，静宁县被列为陕甘宁革命老区振兴规划扶贫县，果品产业发展得到省上的支持。县政府紧紧抓住此次机遇，认真总结之前的发展经验，进一步明确了本地苹果业发展的措施，积极推行“行政+技术”的双重承包责任制。2012 年，建成电子交易平台 2 处，拓展销售渠道。2016 年 2 月，静宁县委、县政府出台了《关于加快推进苹果业转型升级创新发展的意见》，进一步明确了苹果业转型升级创新发展的思路目标。2018 年 1 月，甘肃省农牧厅、林业厅印发了《甘肃省果品产业精准扶贫三年行动工作方案的通知》，提出了甘肃省未来三年果品产业的发展目标、产业布局及主要任务。此外，党中央、国务院出台的落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快转变农业发展方式，实现全面建成小康目标的一系列政策措施和深入推进“一带一路”战略实施、持续加大对西部地区脱贫攻坚、产业发展的倾斜支持及扶持优势产区的产业导向，这些为静宁苹果业的发展提供了强有力的政策保障和支持，创造了良好的发展机遇。

（四）经济效益显著，群众认同感强

一种农业产业要在一个地区发展好，离不开广大农民的支持参与和认同，因为农民是农产品的生产主体和关键。30 多年的发展，静宁农民对苹果业有着高度的认同，因为农民在实践中，实实在在地感受到了苹果业给自身带来的经济利益，农民普遍形成了“要致富，栽果树”的认识。苹果业的发展壮大，显著提高了群众的生活水平，也促进了农民的思想观念、消费理念和生活方式的巨大变化，不少果农在县城买了房子，供子女读书，投资消费，繁荣了城乡经济，促进了城镇化建设。近年来，依靠苹果业，静宁县 3.1 万户 15.4 万人实现稳定脱贫，建成新农村 152 个，农

民新建小康住宅 39201 户，占农村居民总户数的 40.9%，苹果业成了经济发展的“聚宝盆”和群众增收的“摇钱树”，成为农民脱贫致富的主导产业。

（五）自主技术创新、自主品牌打造优势明显

静宁县技术人员经过多年探索，总结出了“一年定杆、二年重剪、三年全拉严管、四年挂果、五年丰产”的幼园早产丰产技术，提出了“树形改良、测土配方、均衡施肥、保肥节水、综合防治、单果管理、防灾减灾”的挂果园提质增效技术。自主培育出短枝型富士“成纪 1 号”和中枝型秦冠“静宁 1 号”等优良品种。静宁果树果品研究所建成现代化的育苗基地 300 亩，采用矮化密植、防寒防雹等最先进的栽培模式和技术。此外，加大品牌注册，基地认证力度，注册使用自主品牌“静宁苹果”，将其打造为全国驰名商标。静宁苹果先后获得地理标志产品保护、绿色产品、良好农业规范、出口创汇、中国驰名商标和国家级出口食品农产品质量安全示范区 6 张国家级名片和“中华名果、品牌价值十强”等 14 个大奖。静宁苹果品牌估值达到 132.15 亿元，被授予“全国果菜产业最具影响力地标品牌”。2017 年，“静宁苹果”荣获“中国果品区域公用品牌价值英雄”、“中国果业扶贫突出贡献奖”、“供给侧改革领军品牌”等荣誉，从而为静宁苹果的后续发展奠定了坚实的基础。

（六）市场需求大，前景广阔

以静宁苹果自身的优秀品质来看，静宁县苹果业与国内果业发展先进地区相比，市场化程度比较低，这既是挑战也是机遇，说明静宁苹果还有很大的市场空间，前景广阔。今后几年，全球

苹果的供给与需求将保持基本平衡，相对来说，名优特新等高端鲜食果品、绿色有机果汁、果醋、果干、果脯等的需求量呈持续较快上升趋势。但从国际来看，欧美、日本等国家和地区的苹果生产呈现不断萎缩趋势；从国内来看，全国果品产业正在深度调整之中，苹果种植向优势产区集中是发展的趋势，而目前山东、陕西等苹果主产区的苹果进入更新换代期，相比较而言，静宁苹果不仅是我国最佳苹果生长区，而且不论从规模还是产量上都在逐年上升，具有较大优势和广阔前景。

四、发力供给侧：静宁县苹果业转型升级的对策建议

（一）做好基地、产业链规划

规划是基地建设的基础，按照静宁县经济社会发展的总体部署和要求，建议国土、农业、林业等部门相互衔接，对苹果基地建设进行科学规划，合理布局。一是做好种植基地建设规划，按照早、中、晚熟品种结合，红、黄、绿色品种搭配，鲜食、耐贮、加工品种配套的原则，结合各乡镇已有发展现状、农民认识、投入潜能和经营管理水平确定当年新植区域和发展面积，以及旧园改造面积，防止出现一哄而上，一哄而下的现象。二是做好相关产业链规划，对现有果品贮藏库进行改造升级，在果品生产重点乡镇，建办大中型气调果库和果品仓装材料、果袋等加工企业，建办大型果品批发市场，建办浓缩果汁、果醋、果酒、果粉、果片加工企业，为果产业提供配套服务，增加苹果附加值。

（二）整合项目资金，凝聚发展合力

静宁县各相关部门要整合项目资金，从基地建设、气象预报、水利设施、道路建设等方面大力支持发展果产业，县财政逐年增加专项经费，扶持解决种苗基地，基地认证，品牌建设，新技术推广，果农培训，质量监测等资金投入，金融部门要大力扶持涉果企业发展提高出口创汇能力。同时也要鼓励激励社会各界有识之士参与投入苹果业，鼓励专业技术人员和社会团体参与果园经营承包。允许工程技术人员下乡进村承包果园，允许没有投资能力，无法经营的农户，联户、联租、联村向社会公开拍卖果园，让那些有认识、有投资能力的当地能人和外地客商来静宁整片、整村、整带承包经营，激发投资热情，形成全社会扶持果产业发展的社会氛围。

（三）强化技术创新，走自我发展之路

三十多年来，静宁县在苹果业发展上每年以 10 多万亩的速度递增，年需苗量大，由于本地没有苗木，苹果建园所需的苗木大部分依靠从山东、陕西等地长途调入，苗木质次、价高、种杂的现象较为普遍。因此，静宁县苹果业要实现转型升级，首先要从优质苗木的繁育开始，建立优质苗木繁育基地，就地育苗，走自育自栽之路，调整品种结构。同时，要创办示范点，逐步推广矮化密植技术，人工授粉、果园养蜂、果园种草技术。为降低生产成本，还要研发适合静宁本土地形的果园小型机械，提高机械化水平。

（四）加强品牌保护，充分发挥品牌效应

品牌对于产品的销售至关重要，要加强“静宁苹果”品牌建设和原产地保护力度。首先，果农在苹果种植过程中就要牢固树立品牌质量意识，通过提高果品品质，为“静宁苹果”品牌建设打下坚实基础；其次，静宁县政府要加大“静宁苹果”认证力度，统一静宁苹果的包装标识，对符合生产质量、达到流通销售标准的产品给予认证贴标，把好入口关和出口关，有效保护“静宁苹果”品牌；再次，政府要统一宣传用语，借助各类新闻媒体宣传静宁苹果，同时要积极参加各类苹果展销会、展览会，大力利用互联网技术，开通静宁苹果官方微博、官方微信，加大对静宁苹果的宣传力度，提高“静宁苹果”的国内外知名度和认可度；最后，要重视“静宁苹果”品牌文化建设和打造，将苹果业和文化结合起来，做大做强静宁苹果文化。果农、政府要在创意苹果、贴图苹果等增加投入。还要将苹果业与旅游业深度融合，开发一些精品线路，让游客 4 月赏百万亩苹果花海，10 月入园采摘体验；还要通过影视、文学创作等方式，生动讲述静宁苹果文化魂，用现代文化理念创新推动苹果业发展，讲好“静宁苹果”的故事，提高“静宁苹果”的影响力和竞争力。

（五）加快市场体系建设，促进果品流通销售

完善的市场体系建设是静宁苹果业发展中的重要一环。要规划建立联合的、大型的、跨区域的果品市场，建设集果品集散、供应，果品加工、贮藏、运输等一体化的综合性果品商贸中心。制定果品流通行为规范，保证流通环节的高效，保证交易的公平、公正、公开。扶持引导苹果营销企业与全国各地的果品公司建立

广泛的联系和深入的合作，积极开拓大中城市市场，在大中城市建立静宁苹果销售网点，促进农超对接。要拓展国际市场，扩大对欧美等国际高端市场的出口创汇力度，同时发展周边市场，改变目前出口集中在东南亚、印度这种比较集中的局面。此外，利用网络加快电子商务发展，充分利用天猫、淘宝、微信等电子交易平台。

（六）完善灾害防御体系，提升风险防控能力

着眼果园防灾减灾，抵御自然灾害的工作，要建立比较完善的自然灾害防御体系，加强对自然灾害的预测预报，同时示范推广使用果园防雹网、防霜机等设备，从而提高抵御冰雹、霜冻、日灼等自然灾害的能力。建立病虫害监测预报系统，加强对各类病虫害的预报防范。此外，努力建立“苹果风险基金”，完善农业保险，实施有效的苹果生产保险工作，提高苹果业对各类自然灾害的防控能力，保证安全生产，确保静宁苹果更好、更健康、更快发展。

（七）健全组织管理体系，充实专业人才队伍

静宁县苹果业要实现持续健康发展，完善的组织管理服务保障是关键。要立足平凉市、静宁县实际情况，同时借鉴其他地方发展苹果业的成功做法，健全组织管理服务体系。一是建议恢复成立县级果业局，形成市、县、乡三级产业发展管理机构，理顺果业项目申报对接机制；二是建议成立平凉市果树科学研究院，增加人员编制，引进重点院校专业毕业生，为新品种引进、新技术研发、新成果试验推广以及果农的技术培训等提供强大人才保障；三是进一步加强与高等院校、科研机构的合作交流，提高科

技含量，增强科技支撑。

参考文献

〔1〕中共静宁县委、静宁县人民政府《关于加快推进苹果业转型升级创新发展的意见》，2016年2月.

〔2〕甘肃省农牧厅、甘肃省林业厅关于印发《甘肃省果品产业精准扶贫三年行动工作方案的通知》，2018年1月.

〔3〕赵有红.静宁县苹果业发展现状及对策[D].兰州大学，2016.

〔4〕岳勇.静宁县苹果业发展模式研究[D].西北农林科技大学，2014.

〔5〕徐浩翔.静宁县苹果业可持续发展研究[D].西北农林科技大学，2015.

B.12

平凉市劳务产业调查研究报告

程黎君　沈学文　张静丽 *

摘　要：

平凉市具有相对富足的农村剩余劳动力，既是平凉经济社会发展潜在的巨大资源，也是制约农村发展和农民增收的瓶颈因素。大力发展劳务产业，决胜脱贫攻坚，事关全面建成小康社会目标的实现。为确保农村贫困人口按期实现脱贫和贫困县全部摘帽，平凉市委全面部署开展脱贫攻坚“九大冲刺行动”，提出了“远抓苹果近抓牛，当年脱贫抓劳务”的思路，把劳务产业作为全市脱贫攻坚三大产业之一。本报告通过调研平凉市劳务产业现状，并对其发展中存在的矛盾与问题进行梳理分析，旨在为平凉市发展壮大劳务产业提供政策建议。

关键词：

农村劳动力　劳务产业　平凉

* 程黎君，甘肃省社会科学院平凉分院院务委员，中共平凉市委党校教授、副调研员，平凉市社科联兼职副主席，市领军人才（第一层次）；沈学文，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，哲学与社会科学研究所所长；张静丽：甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师、经济教研室副主任。

打好脱贫攻坚战，是党的十九大强调的“三大攻坚战”中重要的一战，事关全面建成小康社会目标的实现。为深入贯彻习近平总书记扶贫开发战略思想和“小康路上一个都不能掉队”的要求，平凉市全面部署开展脱贫攻坚“九大冲刺行动”，提出了“远抓苹果近抓牛，当年脱贫抓劳务”的思路，把劳务产业作为全市脱贫攻坚三大产业之一，有效发挥其在富民强市、决战脱贫中的重要支撑作用，确保全市与全省全国一道全面建成小康社会。

一、平凉市劳务产业发展现状

（一）平凉市劳务产业发展基本情况

2017 年末，平凉市常住人口 211.28 万人，按户籍统计农业人口占比 78.74%，农村劳动力总数占农业人口 58.7%。全市劳动力从性别结构为男性占 54%、女性占 46%；年龄主要集中在 26 至55 岁区间，初中及以下文化水平者占 73%（见附表 1、附表 2，附图 1、附图 2、附图 3、附图 4）。从当前平凉市劳务产业发展情况看，2017 年全市农村居民人均可支配收入 7611 元、增长 8.6%，截至 2018 年 6 月全市农村居民人均可支配收入 4013 元，增长 8.9%。发展劳务产业可产生以下积极作用：提升农民的生活质量和水平，推进土地适度规模经营，加速城镇化进程，促进农村经济结构调整，有利于农民自身观念更新。

（二）平凉市劳务产业发展的特点及输转形式

政府高度重视。2018 年中央农村工作会议强调：必须重塑城乡关系，坚持以工补农、以城带乡，促进农村劳动力转移就业和农民增收。省委农村工作暨扶贫开发工作会议提出：培育壮大特色优势产业，大力推进城乡融合发展，创新城乡融合体制机制，完善城乡要素合理流动和平等交换机制，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。平凉市委四届四次全委会提出：深入开展“绣花式”扶贫，集全市之力坚决打赢脱贫攻坚战，在产业培育上，要突出红牛、苹果、劳务三大产业。平凉市委四届五次全委会暨市委经济工作会议强调：要把产业扶贫作为“拔穷根”的治本之策，突出牛、果、劳务三大产业，制定产业发展意见。平凉市脱贫攻坚领导小组会议强调：在牛果劳产业发展中，要坚持“一个产业一套班子、一个规划、一个平台、一套运作机制”的“五个一”推进机制，全力以赴做大做强富民增收产业。

农民理性选择。伴随经济社会的快速发展，在市场化、现代化、城镇化的潮流中，农民从物质到精神、从生产到生活发生了巨大变化，加之受城乡发展速度、区域及城乡收入差异、个人发展倾向、信息传播加速、思想交流解放、政府宣传引导强化等多方面因素影响，一定数量的农村青壮年劳动力采取“离土又离乡”或“近乡不离土”的理性选择，通过提供劳动力服务获得工资性收入增收致富。

产业基础良好。劳务产业发展具有显著的依附性。从劳动力供给来看：平凉市劳务产业具备一定规模、有一定经验与储备、有优势品牌、有定向基地、有健全机制、有典型带动、有创业精

神等。从劳动力需求来看：伴随经济结构的升级与优化，以服务业为代表的第三产业现已成为我国第一大产业，并且是当前吸纳就业的绝对主力，据中国第三产业发展现状分析，传统服务业产值居于领先地位，由此预测国内产业转型升级中，劳动力需求仍处于高位空间；同时伴随平凉城镇化进程的加快与产业结构的调整，本地区红牛、苹果、旅游等特色优势产业的升级与产业链条的延伸中，劳动需求空间也处于上升空间。

平凉市当前农村劳动力输转主要有劳务开发公司组织、劳务市场洽谈、亲友老乡介绍和自主转移输出四种形式。总体来看，有组织输出比重小，具有产业化经营特征的比重更小。农村劳动力输转主要是一种“个人行为”，以相对固定的形式输出规模也相对较小，劳务产业发展在市场化、组织化、制度化、专业化等方面的运行机制还未成熟。当前劳务产业发展主要集中在劳动力输出侧，其发展主要呈现出如下特点：劳动力输转渠道由单一向多元转变，但主要以自发择业为主，组织化程度有待进一步提高；常年外出务工人数日渐增多，且以中青年男性劳动力为主体，务工时间集中于 6 至 10 个月；外出劳动力受教育程度普遍较低，初中及以下文化层次人员占比 73%；各县区及平凉市务工人员从事行业统计结果显示：务工行业分布于一二产业的人员占比 57.68%，服务行业仅为 25.66%，务工形式主要为苦力型，技能型务工发展不足；而在就业意愿行业调查中，第三产业占比最高，占 32.54%；劳务流转地主要集中在西安、兰州、银川及新疆等西部地区，回乡创业者日渐增多，政府推动作用显著，规模、效益增势明显；境外劳务输出开始起步。

二、平凉市劳务产业发展中的矛盾与问题

（一）“民工荒”与“就业难”矛盾

市场供需侧研究不够。劳务输转机构对劳务市场需求了解不细，市场供需双方存在错位，想用的招不来，要供的送不出，双方默契度差；对企业用工情况把握不透，输转的劳务人员素质状况与所从事的职业适应能力有差距，输转就业率低；对务工人员从业愿望摸底不清，输转配套措施与农民主动参与有距离，工作满意度难达初衷；对劳务市场培植缺乏远景目光和科学规划，供需双方普遍注重眼前利益，供需实现匹配具有严重的盲目性，劳务输转面临瓶颈。

用工结构性矛盾突出。企业用工普遍以传统和劳动密集型行业为主，对用工要求不高、条件不严，用工供给充裕。多数务工人员文化程度普遍低，培训的机会和时间普遍较少，就直接进入建筑、制造、服务、餐饮等行业，技术技能和素质总体较差，只能从事单纯的体力劳动，与实现由体力型向专业型、技能型转变的要求差距较大。但随着高新企业的不断发展，对高新人才需求日益增加，并呈现供不应求的局面。工艺、果品行业季节性用工明显，旺季用工量激增，供不应求，造成“民工荒”；淡季只保留少数管理、技术人员，供大于求，形成“就业难”。一到淡季，本地务工者都嫌就业收入不稳定，何况外来人员，长期难以留住人。肉牛养殖业规模化养殖场较少，用工相对少，加之利润空间有限、工资偏低、工作场地偏远、条件较差，对青壮年务工人员缺乏吸

引力，大户饲养管理粗放，肉牛养殖尚未成为被普遍接受的一种职业。

企业管理科学化欠缺。企业对自身用工的总体规模缺乏前瞻性、统筹规划和发展壮大的经营理念，在用工短缺时，往往凭借队长或班组长的个人判断和靠熟人介绍进行招工。借助地方政府和劳务市场招工的相对有限，招工方式比较单一。部分企业拖欠工资、加班加点现象时有发生，一定程度上影响务工人员的劳动积极性。

务工人员流动性较大。随着周边庆阳、定西等地区近年来的快速发展，平凉市原来吸引外来务工人员的相对优势日益衰退，企业用工多为本地人，而本地人调换工作相对频繁，所以企业一直处于招工–离职–再招工的循环当中，用工和效益都不稳定。外来务工人员因自身便利，不愿与用工企业签订劳动协议，流动性更强，从而造成用工企业留不住熟练工人，当企业拿了订单，要赶货期，就只能新招务工人员，但这些务工人员效率较低，又需要更多的新的务工人员来填补岗位缺口，以造成低效率与多用人的矛盾。

（二）“老难出”与“少嫌回”现象

农村中老年劳动力外出输转难。一是年龄偏大，健康状况、身体力量和工作精力不及青壮年，企业不愿承担过多的人身安全风险和责任；二是综合素质状况与用工现实需求有较大差距，低水平的文化素质，使他们缺乏一定的专业知识，观念落后、技能缺失与职业需求不匹配，难以找到适宜的工作；三是劳动密集度较高的建筑、制造、服务、餐饮等行业，在产业升级的冲击下，对劳动力的吸纳逐步下降危机；四是农业传统用工的束缚和生活

状况的拖累不能外出务工。

农村青壮年劳动力回乡意愿低。一是大部分年轻农村劳动力不满足于祖祖辈辈面朝黄土背朝天的农耕生活，冲破土地束缚，走上了打工之路，有的实现了劳务移民，并适应了城市生活；二是城市用人单位的薪酬待遇、用工环境、企业文化、后勤保障更吸引年轻人；三是农业产业化滞后、吸引力低，难以体现劳动者的价值；四是务农成本高、收入低、增收慢；五是与返乡创业条件的实际需求存在较大差距，部分有技能者创业资金主要靠多年的务工积累，创业资金不足、风险较大、成功率较低，成为返乡创业短板；六是返乡创业扶持政策落实力度不够，宏观政策多、实用性政策少，缺乏资金、专业技能及创办项目等方面较好的操作办法和落实措施；七是引导农民工返乡创业观念比较滞后，对个别成功人士关注多，面对有返乡创业意愿的中小投资者的针对性服务不够，实现由劳务输出向自主创业转变存在较大距离。

（三）“出不去”与“留不住”问题

劳务产业服务体系不健全的机制障碍。基层劳务机构力量薄弱，部分乡镇劳务工作站人员配备不足、身兼数职、变动频繁，不能专职劳务工作，无法提供精细化、精准化、个性化服务，与推进精准扶贫战略和劳务输转实名制工作需要形成强烈反差；没有明确的劳务工作补助政策，村级劳务信息员队伍难以建立；县乡部门间协作配合不够，工作部署、推进和落实环节存在不一致、不平衡现象，部分乡村和部门对发展劳务产业不够重视，主体作用还没有得到完全发挥，统筹安排、协作配合不够紧密，政策落实不够精准；劳务信息化系统建设发展不平衡，劳务信息发布不及时，用工信息就业指导和跟踪服务跟不上，劳动力输转管理、

培训、指导、服务等职能发挥滞后；劳动力转移组织化程度低，自发性转移就业为主；公共就业服务网络建设投入不足，县乡村劳务信息共享机制缺乏，就业盲目性大；劳务中介队伍发展缓慢，带动输出能力弱，市场化运作水平低。劳务中介机构参与劳务输转积极性不高、输转面窄、人数较少，务工稳定性差，收入较低。

农业产业化程度较低吸纳劳动力有限。农业不发达，农业产业化发展水平低，工业、第三产业吸纳农村劳动力的能力有限，农村劳动力出现总量富余和季节性闲置问题；农村劳动力因无合适的工作、或照顾家庭、或年龄偏大无技能、或有收入来源无就业愿望，就业以土地为主。有的因种地解决吃饭问题，大量精力和时间放在农业生产上，不能放手出去从事其他产业，难以充分体现劳动力应有的价值。随着经济结构调整转型的加速，数目型增长的劳务输出模式具有不可延续性。技术型、知识型、复合型劳动力总量较小，与目前专业型、技能型市场需求不相适应，劳务输出在经济结构转型中面临更多不确定性因素。

劳动力素质偏低决定了择业的局限性。大部分农村劳动力基本属于体力型和经验型，较少具备现代化技术和能力，技术技能素质偏低，职业适应能力差，成为统筹城乡就业不可忽视的障碍，素质的局限性决定了他们在行业选择上的局限，主要集中在城市人不愿干的所谓苦力累活或脏活行业。部分农村劳动力择业观念陈旧，急于外出务工挣钱，不愿投入过多时间参加技能培训，素质偏低，主要集中在劳务报酬低的劳动密集型产业。部分务工人员自主择业意识不强，对就业的期望值过高，尤其新生代务工人员吃苦性差，就业要求不切合实际。同时乡土观念重，离土不离乡，离乡不择业。部分农民受传统观念束缚，认为外出打工不光彩，外出务工积极性不高，尤其是一些没有专业技能的务工者有

回流现象；一些城乡接合部农民因土地征用得到补偿，再就业意愿较低，少数务工人员没有从根本上完成由农民向工人的思想转变，纪律观念淡薄，受不了企业制度的严格约束而不愿到企业就业。

劳动力培训缺位与市场需求矛盾突出。社会投资开发农村劳动力资源的作用未能发挥，培训机构的培训存在很大的盲目性，培训能力与务工需求矛盾突出，接受务工技能培训比例较低，培训质量不够高，加之务工地域分散、务工工种繁多，联系困难，造成现阶段各培训机构主要以在家人员农村实用技术培训为主，外出务工及高层次工种的培训较少；培训专业人才短缺，农民的培训需求与就业实际不能精准对接，按需求开展的培训工种不一定和实际务工行业相一致，不能完全满足劳动力市场和用工单位发展的需要；培训方式缺乏创新，务工人员认识不到位、缺乏主动性，技能培训不够精准，技能培训大多以果树栽培、畜牧养殖、蔬菜种植等传统产业为主，对外出务工需求较大的建筑、电工、焊工、家政服务、厨师、保安等专业，因设施、师资力量缺乏而造成培训面窄。培训时间受农村生产生活实际和受训个人因素等条件制约，很难达到培训时间要求，技能培训只能按 7–10 天来培训，培训效果不够明显；劳务人员流动大，教育培训难以及时跟上人员变动，培训“投入大、收效小、难组织”，很难做到全面覆盖。务工人员个人教育发展投资严重不足，而提供大量教育培训资源主要集中在城市，增加了务工人员受教育的成本，务工收入的低状况与用工开发的高成本形成矛盾；企业重当前效益，轻人力开发，担心人才投资后不能为自己长期所用，培训积极性不高；企业教育培训考核缺失，务工人员受训成效考核流于形式。

劳务输转途径单一与空间狭小的制约。劳务输转缺乏与省内

外企业合作的有效平台，务工人员习惯性于自主谋业、亲友介绍和随劳务带头人外出，通过政府有组织有规模的输转较少，靠社会中介等组织输转更少，劳务输转总体存在自发性、盲目性和不稳定性；缺乏高质量劳务基地，对外联系较少，劳务信息收集渠道不广，与发达地区的劳务用工对接不到位，没有形成固定劳务输转基地。

城乡一体化中非均衡保障因素的影响。农村劳动力并未完全脱离农业，转移大都呈现出“有活就干，无活就散”的兼业性和候鸟式特点，属亦工亦农转移，只要企业不景气，工作不稳定，就回流到土地上来。多数务工人员缺乏长期安心城镇就业的信心，转移就业稳定性差；部分务工地点不确定，缺乏有效的培训平台和自我认识不足，自身技能难以适应企业技术用工需要，工资待遇较低；部分新生代务工人员择业要求与工作环境、待遇和保障愿望不切合自身实际，稍不如意就跳槽走人；有的因城市生活压力大，算起经济账、家庭账、亲情账，逐步转变就业观念，愿意留在家乡创业和工作；部分务工人员工龄短、经验少，服务满意度低，投诉较多，工资水平因罚款而降低，对企业的归属感和忠诚度低而流动；劳动力转移就业的自发行为较多，缺乏跟踪管理。农民工法制意识比较淡薄，用工单位没有认真执行劳动合同法，拖欠克扣工资、延长工时、增加劳动强度、劳动纠纷等时有发生。

（四）“用力大”与“增量少”困惑

突出体现在尽管平凉市全市上下对劳务输转做了大量而细致的工作，但成效与工作不成正比例，与党委政府的要求和群众的企盼还有很大的差距，直接影响着全市整体如期扶贫脱贫的进程。总体上对劳务输转工作还存在认识和行为上的偏差，对外地市场

缺乏调研却过于依赖，劳务输转质量不高、数量有限，对本地市场缺乏重视却舍近求远，劳务输转成本高，增量少，加之各相关单位和个人开展工作不平衡，工作成效差距较大，具体表现在此项工作的政策要求高、工作任务大，而政府相关部门用心用力多，协会、中介组织、经纪人相对利益重、用心少；主管部门压力大、全力抓，相关部门相对应付多、配合差；劳务工作人员认识到位，工作积极，务工人员主体意识不强，消极应对；政府对劳务培训宣传大、组织强、用力多，务工人员参训少、技能弱、就业难等都直接影响全市劳务产业的数量、质量与增量。

三、平凉市劳务产业发展的对策建议

（一）强化组织机构，完善劳务工作机制

健全和完善政府劳务输转网络。按照“一名责任领导、一套工作班子、一套推进方案、一套保障机制”要求，县乡成立劳务产业领导机构，各乡镇建立由分管副乡（镇）长任站长的劳务工作站，配备 2~3 名劳务专职工作者，每个行政村配备 1~2 名劳务信息联络员，形成县、乡、村三级上下贯通、紧密联系的劳务产业工作体系。建立县乡村三级劳务信息网络共享机制，依托省劳务办驻外机构，及时掌握发布全国重点城市、企业务工信息，适时共享到县乡村，实现资源优势互补。

培育和发展社会劳务输转组织。按照制度化、专业化、社会化要求，逐步完善以公共就业服务机构为主体，劳务输转行业协会为纽带的劳务经济市场化体系，充分发挥人力资源市场在促进

就业中的主渠道作用，切实提高组织化输转程度。培育和发展劳务输转行业协会、劳务中介组织、劳务经纪人。通过调查摸底，积极与省、市人社部门做好衔接，对符合条件的企业或个人申办劳务派遣、职业介绍、行政审批手续方面提供指导服务，逐步形成由政府引导、牵线搭桥，行业协会、劳务中介组织、劳务经纪人参与的劳务运作机制，实现劳务输出地与输入地、输出工种与发达地区需求的全面对接。

（二）供需两侧发力，拓展劳务产业渠道

重视两个市场。既要重视买方市场的需求，还要重视卖方市场的供给；既要注重外部市场的输转，还要注重内部市场的消化。加大宣传引导、转变就业意识和传统就业观念，引导“半工半农”劳动力向二、三产业的各行业岗位转移；把劳务输出与农业产业化、城镇化、非农产业的相关政策和措施统筹配套起来，加大建设项目的争取力度，改变县属项目建设过程中雇用本地农民工少的现状，利用农村交通水利、生态移民、新农村建设、“扶贫车间”等项目建设，有针对性尽可能多地吸纳本地人员就近务工，使他们不出家门就能找到适合自己的工作，进而优化组织输转和就地就近转移比重结构，形成良性互动、协调发展的局面。

突出三项结合。即用工需求与务工愿望相结合、政策引导与利益驱动相结合、市场风险与政府保障相结合。建立和完善农村劳动力统筹规划、协调运作机制，加强市场供需调研，根据用工需求和务工意愿，开展“点菜式”培训和多渠道、多层次、多形式就业。帮助农村富余劳动力算好效益账，促进思想观念转变，积极外出务工。搞好农村富余劳动力资源预测，建立富余劳动力资源信息库，充分发挥部门职能作用，依托协作城市输转就业、

劳务和实训基地吸纳就业、行业推介转移就业、中介组织输出带动就业、工程项目稳定就业、发展特色产业就近扩大就业、“乡村振兴公益性专岗”扶持就业，加大劳务输转力度。鼓励和支持企业在合同签订、社会保障、薪酬待遇、生活配套设施建设、企业文化等方面关注劳动者的诉求，开展劳动保障诚信企业、和谐企业评选活动，加大对企业诚信体系的建设和劳动保障执法检查，规范企业用工行为，保障务工人员的基本权益。

（三）产业融合发展，扩大劳务产业规模

融入战略大局，多途径推动。随着农业产业结构不断调整和区域优势特色产业的培育发展，劳务用工需求随之增大，而向外输转条件有限、成本较高，为此，必须把发展劳务产业融入决战脱贫决胜全面建成小康社会、“四化同步”和“乡村振兴战略”的三个大局中来，借大势、抓机遇、强推动，就近就地吸纳农村富余人员就业，提升劳务产业总量与质量。

升级优势产业，多链条用工。推进农业现代化，结合平凉市优势特色产业发展实际，不断深化结构调整、延伸产业链条、完善产业体系、扩大用工途径和规模。牛、果、旅游、劳务“四大产业”融合发展、互为推动，按照平凉市委市政府《关于进一步加快牛产业发展的实施意见》提出的“规模化、产业化、特色业、绿色化”牛产业发展思路，推动形成现代牛产业体系，把牛产业打造成深度贫困地区农民充分就业和脱贫增收的“首位产业”；按照《关于加快果产业转型升级的实施意见》提出的“新模式种植、标准化管理、新机制运行、市场化营销、社会化服务”果产业转型升级要求，强力推动规模扩张向提质增效转变，更多地吸纳农村劳动力；按照《平凉市旅游业发展十三五规划》提出的“强化

旅游与文化、养生、农业、体育等产业融合，推动旅游产品由传统游览向休闲度假、养生体验并重转变，推动旅游服务由低层次、单一化向精细化、差异化优质服务转变”的旅游产业强市目标，坚持美丽乡村建设和扶贫攻坚计划与乡村旅游发展融合，将农家乐建设、民俗旅游村建设和生态农业观光旅游建设作为乡村旅游发展的重点发展趋向来引导，实现农村地区脱贫致富。

扶持龙头企业，多渠道转移。发展方向上，依托农业办工业，把立足点放在特色产业上，把发展重点放在农产品储运包装业和精深加工业上，建好建强龙头企业，提高农产品附加值，推动农业产业优化升级。企业培育上，积极引进符合当地产业政策、科技含量高、税收贡献大的龙头企业，做到“引进一个大项目、带动一个企业群、形成一个产业链”。工业布局上，“园区化”和“插花式”同时兼顾，根据产业布局，引导中小微企业围绕产业基地建厂、依附产业链发展，形成产业孕育企业、企业带活产业、产业扩大就业的良性互动格局。

调整输出结构，多方位输转。紧密结合区域经济发展和外地用工需求，积极调整劳务输转结构，按照稳定东南沿海基地，扩大中西部基地、开拓就地就近基地的模式，在巩固省内外劳务基地的基础上，以服务草畜、果菜、旅游产业链为重点，发挥劳务品牌带动效应，引导劳动力就地就近转移，稳步提高劳务经济效益。

（四）细化协调服务，提升劳务产业水平

1. 增强培训实效，确保“走得出、留得住、赚得多”。创新培训模式，转变劳务培训格局。整合人社、农牧、畜牧、团委、妇联、扶贫、科技等各级各类培训资源、项目和资金，形成大培训

格局，按照一业一训，一技一训，小班额，多课时，点菜式培训要求，突出劳务技能培训，实现全市劳务输出由苦力型、体力型向智能型和科技型转变。加强培训项目管理，采取政府采购招标，专人监管督查，第三方机构审计等方式，全面落实培训，确保农民真正学到适合自己创业就业的技术。探索职业院校、科研院所、行业协会和用工企业联合培养劳动力人才模式。加强劳动力市场前瞻分析，瞄准市场需求和经济发展方向，引导支持职业院校建设与劳务产业发展相适应的学科专业，加大对在校学生新增劳动力的预备培训。开展订单式培训，不拘泥于培训时间和形式，以符合用人单位岗位用工需求为标准，签订委托招工协议，确保培训后能立即上岗。

突出培训针对性，增强劳务竞争力。以市场需求为导向，以提高劳动力就业能力为目标，整合优化培训平台、项目、人才和资金资源，坚持短训与学历教育相结合、培训与技能鉴定和就业相结合，落实需求–培训–就业–收入的精准对接，重点围绕发展劳务经济、地方特色优势产业和整市脱贫，突出职业技能、农业实用技术和精准扶贫培训。大力实施管理、技术、服务人才建设及培养计划，开展各类人才的职业技能竞赛，使务工人员接受系统专业的行业知识培训，获取专业的技能鉴定证书，提高务工的技术含量和工资收入。

加大实训基地建设，提升劳务技能。对市内专业合作社、龙头企业等用工密集型企业进行评估认定、挂牌命名为务工实训基地，开展政企合作，以点对点协作方式，精准开展协约化技能培训和岗位实战练兵，以形成劳务产业发展与输转的网络化格局。坚持理论讲解、实践操作、政策法规培训相结合，把“课堂”搬到村社、果园、菜棚、牛棚、工地，着力提升劳动力素质。

2. 强化权益维护，确保“两头管得着、两头都能管”。完善维权机制，维护合法权益。建立健全城乡一体的劳动合同和录用备案等劳动用工管理制度，规范和提高用工协议的签订率；建立和完善劳动报酬谈判机制，实行同工同酬待遇；建立有效的工资支付监控、社会保障、劳动保障和职业防护等制度，有效遏制克扣和拖欠工资现象，妥善解决务工人员子女上学、就医、工伤等问题，有效维护劳动者人身安全和切身利益；量身打造行业规范和规章制度，杜绝侵害劳动者利益的规章制度；建立多部门联动机制，及时妥善地解决劳动者的维权诉求。

加大监管力度，及时应对问题。通过政府引导、市场化运作方法，在服务中实现管理，特别要重视专业化农民工季节性输出的服务引导，加强与输入地的管理工作对接。加强劳务监察执法，确保劳务人员流动的有序性、务工合同签订的有效性和社会保险缴纳的时效性，保障雇用双方的共同利益。同时，强化教育培训，引导务工人员树立自我保护意识，主动维权、依法维权、科学维权。

兜牢就业底线，转变帮困机制。政府在兜底保障扶持就业的同时，重点对农村贫困劳动力和就业困难人员因人施策，鼓励支持发展农家乐、家庭作坊，开发剪纸、荷包、刺绣、纸织画等民俗文化产业和养生系列产品，抱团取暖创业，带动吸纳就业，实现自力更生稳定脱贫。着力培养一批技能型人才和劳务带头人，示范和引导贫困家庭富余劳动力积极参加培训，提升就业技能，增加务工收入，增强脱贫信心。抓住东西部对口协作的有利时机，加大对贫困家庭劳动力进行针对性引导输出。

开展关爱行动，排解后顾之忧。在务工相对集中的劳务基地建立驻外劳务工作站，督促用工单位严格执行有关法规和政策规

定，协调解决外出务工人员在户籍、就业、子女入学、医疗、养老保险、司法援助（劳务纠纷和拖欠工资）、民工救助、工伤（亡）事故等方面的难题。同时，深入广泛地开展对“三留人员”（儿童、妇女、老人）的社会关爱行动，让外出务工人员能够安心就业、踏实工作，推动劳务产业健康持续发展。

3. 抢抓战略机遇，确保“输出劳动力，引回生产力”。内抢“乡村振兴”战略机遇，引导外出务工者返乡创业。创造条件吸引人才、技术、资金向农村流动，实现“农民进城”向“回乡创业”转变。主动承接发达地区的产业转移，积极招商引资，力争项目落地，扩大劳动力就地转移空间。建立和完善“政策扶持、服务保障、创业培训”等吸引外出人员回乡创业的工作机制，以他们拥有的先进技术、成功经验和资金积累创办实体，掀起“人回乡、厂回迁、钱回流”的创业潮，并在小额贷款、创业扶持资金、创业园区建设和创业典型培育上加以扶持，加快劳动力转移就业。以农村“三变”改革为契机，引导本地务果、种养大户向企业化经营转变，大力发展农产品加工。加快土地流转，让愿意发展产业者适度规模经营，对长期闲置的土地适度调整。重视集体土地储备，对落户乡村的企业提供适当的土地、税收、财政补贴等优惠，吸引企业投资。大力宣传创业成功人士回报家乡的先进事迹，努力营造良好的创业发展氛围，促进返乡创业企业周边的劳动力在家门口务工就业。

外抓“一带一路”战略时机，拓宽劳务基地和务工空间。积极创建劳务基地，不断拓宽劳务市场，实现劳务就业领域多元化。主动与劳务输转对口部门、用工单位加强政策协调、信息沟通和劳务协作，首先在西兰银等邻近周边省会城市开拓劳务市场，其次瞄准以往输出基础好、劳动力需求量大的京津冀、长三角、珠

三角、新疆等农民工输入重点地区，开辟有规模、有影响、相对稳定的劳务基地，拓展劳务输出空间，增强外出务工人员的选择余地。组织劳务输转人员积极走出去考察劳动密集型企业或大型用工企业，主动与工资待遇高、就业环境好、维权有保障的用工企业进行沟通、协调、签约，帮助适龄青年实现就业。充分发挥劳务带头人联系市场紧密、获取信息快捷、组织灵活高效等优势的带动作用，有组织大规模地开展输转工作，带领广大农民务工创市场。培育评选劳务产业发展示范乡镇（村），大胆创新实践，创造一批可复制、能推广的先进经验，大力实施品牌战略，通过培训创品牌、政府引导树品牌、后续服务亮品牌，不断提升特色劳务品牌影响力，使劳务品牌转化为优化人力资源结构的重要举措和走得出、信得过、走得远的一张名片。

（五）学思践悟创新，破解劳务产业难题

强化政策学习和实际工作研讨，定期召开工作座谈会、交流会，分析新形势、研究新问题、提出新措施。积极考察学习和相互借鉴，分享工作经验、共享发展模式、互通劳务信息，破解工作难题。大力发展人力资源服务产业，积极组建人力资源联盟，统一发布和及时更新企业用工岗位的需求信息，实现劳务供需有效对接；加强科技部门与企业紧密联系，把科学技术与创新实践相结合，帮助企业进行技术革新和转型升级；不断创新培训模式，注重职业技能培训，帮助创新人才实现自我转型；引导企业关注新生代劳动者的诉求，在企业文化、薪酬待遇、生活设施等方面为员工提供更好的工作条件，吸引优秀员工，减少人才流失。完善引进人才机制，大力培养和引进新兴产业领军人才。

附表[①]：

附表 1：平凉市劳动力总量情况统计表
附表 2：平凉市劳务收入统计表
附表 3：平凉市七县区劳务产业发展调研调查统计表
附表 4：七县区农村劳动力培训和就业需求调研统计表
附表 5：劳务用工情况抽样调查问卷（样表）
附表 6：2017 年七县区劳动力从事行业及地域分布情况汇总表
附表 7：全市各行业劳务用工情况分析调查表
附图 1：平凉市劳动力年龄结构图
附图 2：平凉市劳动力文化结构比例图
附图 3：平凉市劳动力外出周期结构柱状图
附图 4：平凉市劳动力从事行业比例图

① 注：本调研报告及附表中，所有数据均由市劳务产业发展情况调研工作协调推进领导小组统计分析组组长赵国利提供，数据的准确性由市劳务产业发展情况调研工作协调推进领导小组统计分析组负责。

附表 1　平凉市劳动力总量情况统计表

单位：人、%

指　标	全市(合计)	崆峒区	泾川	灵台	崇信	华亭	庄浪	静宁
总人口	2327324	522452	352000	233282	102124	188014	442000	487452
农业人口	1832585	331148	322000	177535	82201	108430	411141	400130
农业人口比重	78.74%	63.38%	91.48%	76.10%	80.49%	57.67%	93.02%	82.09%
农村劳动力总数	1075731	181630	174744	110600	42108	86047	217000	263602
劳动力总数占农业人口比重	58.70%	54.85%	54.27%	62.30%	51.23%	79.36%	52.78%	65.88%
受调查劳动力	966610	181630	174744	51193	40243	54350	200848	263602
整户外出劳动力	101121	38600	5630	1853	1865	28940	16152	8081

附表 2　平凉市劳务收入统计表

指　标		全市(合计)	崆峒区	泾川	灵台	崇信	华亭	庄浪	静宁
工资性纯收入	最大值	127812.38	42000	50000	4727.53	11868	8930	5286.85	5000
	最小值	27340.3	10000	12000	1132.87	989	1842	976.43	400
	每人平均值	74172.84	24000	31000	2930.2	6911	2979	3131.64	3221
	在总收入中占比		54%	87%	41.83%	58.20%	45%	50.00%	38.10%

附表 3　平凉市七县区劳务产业发展调研调查统计表

填报单位：　　填表时间：2018年3月26日

指标 / 地区	总户数	总人口	劳动力总数	有输转愿望的劳动力数	已输转人数	有输转愿望但未输转人数	建档立卡贫困户					文化程度		
							户数	人口	劳动力人数	已输转人数	有愿望但未输转人数	小学及以下	初中	高中及以上
崆峒区	81585	331148	181630	86945	86945	0	2907	10706	6291	6883	0	76834	72845	31951
泾川县	73741	321905	174744	88292	77226	17084	9870	36051	18274	9933	3915	49938	93383	31423
灵台县	52387	210722	110600.1	52648	51193	1455	6101	17048	8899	8649	250	38136	51826	20638
崇信县	20340	81713	42108	22658	21900	758	1856	6215	3395	3000	395	13051	18031	11026
华亭县	63391	188014	86047	4500	35450	1230	2401	7694	4205	3903	125	6832	19911	8707
庄浪县	92133	411141	200848	133159	101597	31562	20831	85909	37454	19551	10516	99617	72473	28758
静宁县	136591	487452	263602	14230	101000	4130	15315	60269	36329	27600	2410	20560	51590	28850
合计	520168	2032095	1059579	402432	475311	56219	59281	223892	114847	79519	17611	304968	380059	161353

续表

填报单位：　　填表时间：2018年3月26日

培训情况			输转方式		就业去向									行业分布			备注
引导培训	技能培训	未参加培训	有组织输转	自谋输转	市内	市外、省外								农林畜牧等第一产业	建筑制造等第二产业	物流餐饮服务等第三产业	
						市外省内	西兰银	京津地区	长三角地区	珠三角地区	新疆	其他省份	境外				
6150	28911	47010	31738	55207	40796	18407	8797	2674	3479	2553	4928	4955	356	11011	43369	32565	0
41395	39764	93585	31911	45315	14533	13729	18636	7585	4938	4170	4568	9033	34	73983	35753	36205	
37901	15623	57076	22316	28877	15934	6333	8188	3982	3131	2119	2534	8619	353	9931	20836	20426	
10000	4967	16841	9425	12475	9600	4180	1634	968	1810	420	480	2658	150	5152	8533	8215	
2108	5200	356	28850	6600	24600	3200	1350	230	645	782	700	3693	250	20490	7750	7210	
70988	46678	119306	35530	66067	45544	6628	28040	2778	4618	1871	5291	6820	7	24730	52333	24534	
56000	14200	0	65900	35100	38100	24300	6000	4500	2500	3300	3200	18450	650	13680	45410	41910	
224542	155343	334174	225670	249641	189107	76777	72645	22717	21121	15215	21701	54228	1800	158977	213984	171065	0

注：1. 表中所有数据截至 2017 年 12 月底。

2. 劳动力：男 16~60 岁，女 16~55 岁有劳动能力的人口（不含学生）；

3. 有组织输转：3 人以上外出务工为有组织输转；

4. 西兰银：西安、兰州、银川；京津地区包括北京、天津、河北；长三角地区包括上海、江苏、浙江、安徽等省市；珠三角包括广州、深圳、东莞、佛山、珠海等城市。

附表 4　平凉市七县区农村劳动力培训和就业需求调研统计表

单位：人

序号	重点行业及工种		培训意愿人数	就业去向意愿		
				市内	市外省内	省外
	1	2	3	4	5	6
1	建筑类	瓦工、混凝土工	39070	52962	41536	54916
2		钢筋、架子工	19725			
3		管道工	3776			
4		水电、装修工	16430			
5		其他	15753			
6		小计	94756			
7	制造加工类	电焊工	21270	23969	23213	31303
8		车床工	2179			
9		汽车、机械维修	13134			
10		其他	11151			
11		小计	47734			
12	服务类	面点师	28693	45048	32777	52143
13		家电维修	13223			
14		家政服务	44202			
15		保安	14710			
16		美容美发	4473			
17		其他	18932			
18		小 计	124311			
19	合 计		266801	121979	97526	138362

注：列3=列4+列5+列6。

附表 5　劳务用工情况抽样调查问卷

<table>
<tr><td>时间</td><td></td><td>地点</td><td></td><td>务工单位</td><td></td></tr>
<tr><td>姓名</td><td></td><td>年龄</td><td></td><td>文化程度</td><td></td></tr>
<tr><td>家庭人口</td><td></td><td>家庭劳动力</td><td></td><td>务工地点</td><td></td></tr>
<tr><td>单位联系电话</td><td colspan="2"></td><td>本人联系电话</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">职业或岗位</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3">所属产业</td><td>第一产业</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>第二产业</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>第三产业</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>务工信息来源</td><td colspan="5">乡村信息公开栏□　亲友告知□　手机微信□　企业招聘宣传单□</td></tr>
<tr><td>输转方式</td><td colspan="5">自谋输转□　组织输转□　劳务中介组织或劳务经济人□</td></tr>
<tr><td>年内净务工时间</td><td colspan="5">3 个月以内□　6 个月以内□　9 个月以内□　12 个月以内□</td></tr>
<tr><td>是否参加过
职业技能培训</td><td colspan="5">是□　　否□</td></tr>
<tr><td>技能培训需求</td><td colspan="2">有□　　无□</td><td>需要参加的
培训工种</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>月务工收入</td><td colspan="5">3000 元以下□　　3000~5000 元□　　5000 元以上□</td></tr>
<tr><td>家庭主要
收入来源</td><td colspan="5">种植□　养殖□　外出务工□　其他□</td></tr>
<tr><td>是否和用工单位
签订劳动合同</td><td colspan="5">是□　　否□</td></tr>
<tr><td>是否参加职业
社会保险</td><td colspan="5">是□　　否□</td></tr>
<tr><td>意见或建议</td><td colspan="5"></td></tr>
</table>

调查单位：　　调查人：

附表 6　2017 年七县区劳动力从事行业及地域分布情况汇总表

填报县区（签章）：

序号	产业类别	人数	占比（%）	输转方式(人)		务工地点(人)			
				组织输转	自谋输出	市内	市外省内	省外	境外
	1	3	4	5	6	7	8	9	10
1	第一产业	91039	19%	38854	54446	61060	14792	15280	47
2	第二产业	213201	45%	97783	113822	73587	46721	90829	1146
3	第三产业	168654	36%	68210	99749	61320	42582	64924	606
4	合　计	472894	100%	204847	268017	195967	104095	171033	1799

备注：列3 = 列5 + 列6 = 列7 + 列8 + 列9 + 列10

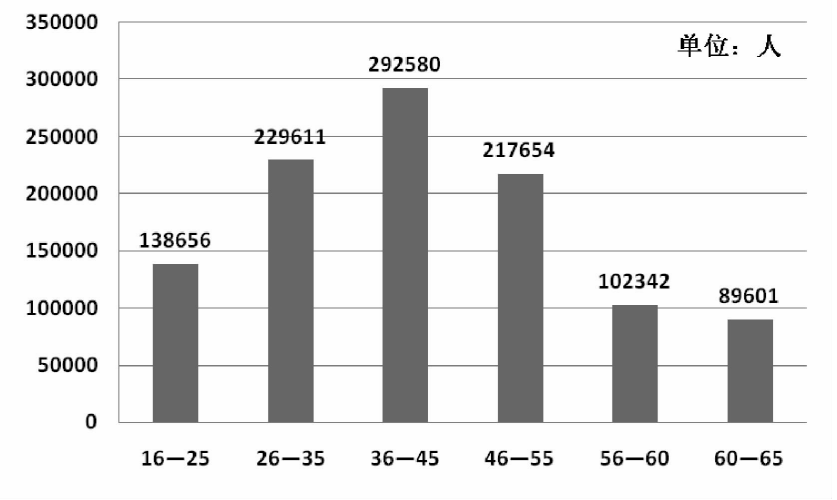
附表 7　全市各行业劳务用工情况分析调查表

填报部门（签章）：

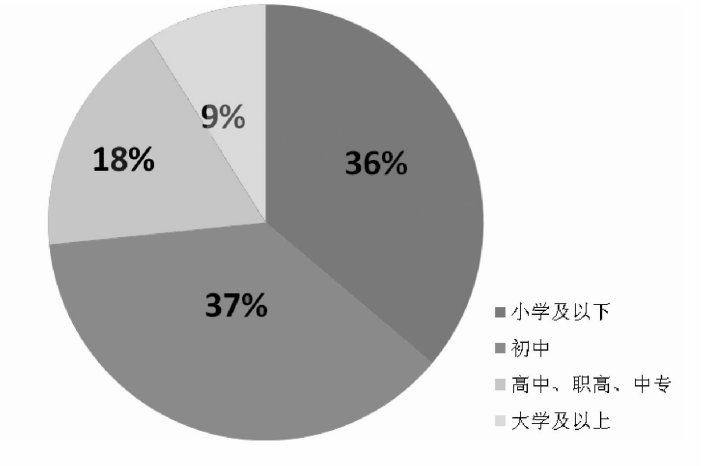
责任部门	行业	2017年劳务用工情况					用工需求		
		劳务用工人数	务工人员年工资收入	参加培训人数	培训工种	技能鉴定持证人员占务工人员比例	年需用工人数	年需培训人数	需要培训工种
市农牧局	肉牛产业	552	32400元	760	肉牛养殖、饲草青贮、防疫消毒、疾病防治	25%	580	580	肉牛养殖、饲草青贮、防疫消毒、疾病防治
市林业局	果产业								
市工信委	制造业	863	38800	505	电工、修理工、设备操作工等	59.00%	771	433	电工、修理工、设备操作工等
	采矿业	368	34400	368	安保、服务、设备操作工等	100.00%	368	368	安保、服务、设备操作工等
	信息网络服务业	123	34000	123	电工、服务、设备操作工等	100.00%	111	111	电工、服务、设备操作工等
市工商局	非公企业	30.05万	3200元						
市住建局	建筑业	20206	2–8万元	3970	现场管理人员、技术工人、特种作业人员	52.40%	18910	4914	特种作业人员、技术工人（瓦工、抹灰工、架子工、电工、砌筑工、钢筋工、模板工、砼工）
	房地产业	4152	2–7万元	980	工勤技能类、销售、出纳、会计、房地产相关知识	23.60%	4133	1834	策划、行政管理、文员、销售、物业、招商、工程技术、管理、房地产相关知识

续表

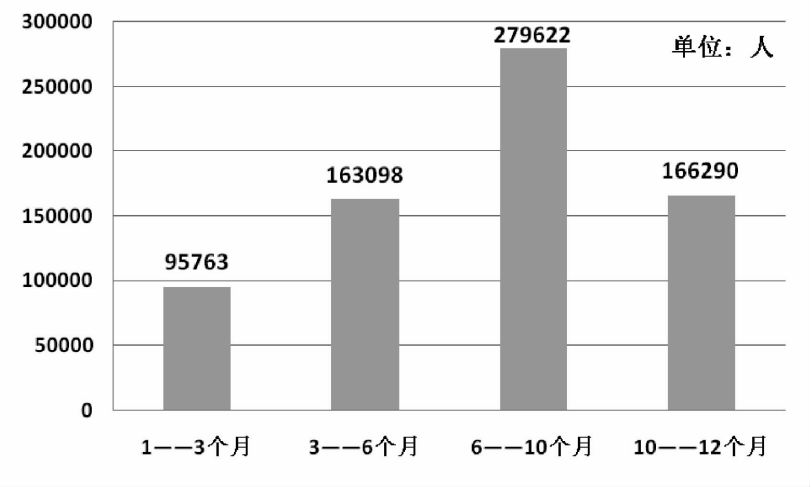
责任部门	行业	2017年劳务用工情况					用工需求		
		劳务用工人数	务工人员年工资收入	参加培训人数	培训工种	技能鉴定持证人员占务工人员比例	年需用工人数	年需培训人数	需要培训工种
市旅游局	旅游业	620	12000—30000	381	服务员、导游员	0.627	828	828	服务员、导游员
市商务局	商贸业	8818	26329.93	4004	驾驶员、销售、安全、财会、电工、水暖、食品安全、消防、电工、水暖	36%	7840	4723	销售、安全、财会、电工、水暖、食品安全、消防、电工、水暖
	家政服务业	2440	6811.5	2641	家政服务	85%	3160	4290	家政服务
	其他	4837	14341.952	1062	会计、服务员、销售、管理、酒店管理	20%	2743	2991	会计、服务员、销售、管理、酒店管理、电工、水暖
市食药监局	餐饮业	21773	服务员2362 厨师5416	17141	管理人员、师、服务员	5.33%	19848	21148	厨师、服务员、管理人员
市邮政局	物流快递业	1121	3.98	721	派送员 客服	17.50%	1271	1000	派送员 客服



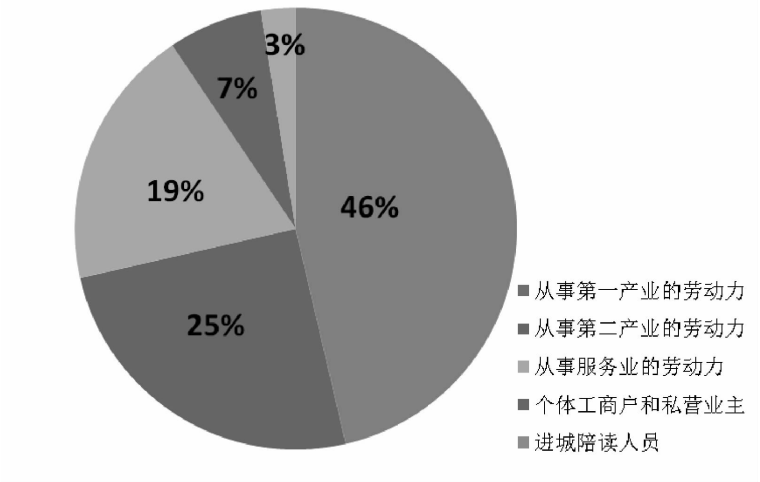
附图 1　平凉市劳动力年龄结构图



附图 2　平凉市劳动力文化结构比例图



附图 3　平凉市劳动力外出周期结构柱状图



附图 4　平凉市劳动力从事行业比例图

B. 13
平凉市“智慧城市”建设调研报告

张金宏　贾　龙*

摘　要：

平凉市智慧城市建设在智慧政务应用、惠民服务、智能设施建设、城市精细化管理、网络安全管理、智慧城市建设投资各领域全面拓展，智慧城市建设稳步发展。平凉市智慧城市建设既有国家政策的支持，也有省市建设模式与经验借鉴，在现有良好的智慧城市建设基础上，抓住有利因素，以“放管服”改革为抓手，提升智慧政务水平，以供给侧结构性改革为契机，推进智慧产业融合发展，以惠民便民为突破口，促进智慧民生发展，以创新为动力，推动智慧应用升级，强化领导、资金、技术、人才等方面保障，加快智慧城市建设步伐。

关键词：

智慧城市　智慧产业　智慧民生　智慧应用

“智慧城市作为中国城市转型升级、提质增效的必由之路，成为中国协同与融合新型城镇化、工业化、信息化、农业现代化和

* 张金宏，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，法学教研室主任；贾龙，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授、管理教研室副主任。

绿色化的有效载体。”[①]建设智慧城市在促进城市发展步伐、塑造城市形象、提升城市综合竞争力等方面发挥着越来越重要的作用。平凉市建设智慧城市要立足城市实际，结合城市发展需要，以智慧政务为基础，以智慧产业融合为纽带、以智慧民生为突破口，促进城市智能化、智慧化发展，推进智慧城市建设。

一、平凉市智慧城市建设情况

2013 年，平凉市制定《“智慧平凉”建设总体规划（2013—2020 年）》，标志着平凉市智慧城市建设正式启动，通过打造服务于政府、企业、民众的智慧应用系统，推进智能应用多领域全面拓展，智慧城市建设稳步发展。

（一）智慧政务应用

1. 全面实现无纸化办公。在 2013 年实现平凉市各单位之间非涉密公文电子化传输的基础上，采取分步推进、试点先行、自下而上、先易后难的模式，逐步推进机关单位内部无纸化、移动化办公，实现从单位之间传输文件到单位内部办理的全程无纸化。至 2018 年 6 月，平凉市综合办公系统已录入单位 1053 个， 每天实时在线 7500 人以上，市县乡 970 多个单位、3.65 余万人实现了公文办理及日常事务的电子化、移动化，部分乡镇还将无纸化办公延伸至村级、社区。年发送电子公文近 200 万份，发送政务短信 700 万条，收发电子公文累计 1800 余万份，节约成本累计 1.8亿元。

① 徐振强.中国的智慧城市建设与智慧雄安的有效创新[J].《区域经济评论》,2017(04).

2. 基本建成统一政务网络体系。按照市县（区）一体、统筹规划、同步推进、确保安全的思路，平凉市统一的政务网络体系基本建成。在此基础上，进一步加强政务互联网统一出口管理。先后对市、县（区）550 个单位原有互联网出口进行关闭、改造，对市级网络核心设备进行升级改造，配备安全设备，提高负载均衡能力、入侵防御水平、上网行为管理规范，大幅提升出口带宽，实现了市、县（区）大部分党政机关政务网络统一出口、规范管理，为机关干部提供了安全、高速的上网服务，同步接入国家政务外网。政务专网管理科学规范。政务专网延伸到平凉市各单位，规范运行，通过网闸实现政务专网办公、地理信息等系统与外网数据安全交换，政务内网初步建成。已经完成内网方案设计、论证、招标，中心机房建设已经完成，与省委内网联通应用即将实现。统一建设网络运行管理平台（IMC），实现平凉市党政机关网络设备运行状态的动态监测、统一管理，政务 WIFI 一次认证、无缝漫游，实现党政机关网络的精准化管理。

3. 政务短信平台建成使用。2015 年底搭建平凉市政务短信平台，2016 年 1 月投入运行，该平台采取 PPP 模式筹集资金，配套软硬件设施，以统一政务短信特服号码（106355509335）提供短信平台支撑，并将短信平台与办公系统、网上审批、政府应急等系统进行对接，确保向特定人群及时、快捷、全网段发送信息，累计发送政务短信 1000 万余条。

4. 政务网站实现集约化建设。在选用国内一流技术建成中国平凉门户网站主站的基础上，整合关闭县（区）直、乡镇网站 196 个，推进县（区）直、乡镇网站向县（区）门户网站迁移整合，完成崆峒、崇信、静宁、华亭 4 县（区）和 56 个市直部门网站向统一平台的整合迁移建设，形成了以平凉门户网站为主体，县

（区）、部门网站为支撑的政务网站集群，并对各类政务资源进行了详细梳理及分类展示，网站建设水平在全省处于领先水平。2017 年 12 月 11 日，第四届“金城峰会”发布《基于政府网站信息的甘肃省市州政府绩效评估报告》显示：平凉市政府网站自 2015 年起稳居全省前两名。整合建设了覆盖平凉市各单位的网站留言系统，累计接收留言 5.2 万条，办理回复率超过 99.4%。

5. 政务新媒体矩阵不断壮大。建成了平凉市政务微信、微博大厅，将平凉市各县（区）、各部门开通的政务微博、微信进行集中展示和排名。微信、微博大厅入驻单位达到 68 个。微信矩阵 2017 年共发布信息 6 万余条，月浏览量从年初 95 万增加到 234 万。平凉发布微信公众号 2017 年共发布信息 365 期，月访问量达到 52 万，2018 年 5 月达到 74 万，创历史新高。平凉发布微博粉丝达 92 万，全省市州新媒体综合排名第二。

（二）惠民服务

1. 建成一体化网上政务服务平台。2016 年建成了平凉市统一的数据共享与交换平台，实现市县（区）两级行政审批事项数据与省级行政审批和电子监察系统、统一身份认证系统的对接与交换。2018 年 4 月以来，围绕互联网+政务服务，加快推进“一窗办一网办简化办马上办”改革，编制《平凉市一体化网上政务服务平台建设意见》和《技术方案》，制定《平凉市推进政务服务事项“一网通办”工作方案》，对平凉市各部门业务系统进行调查摸底，逐部门对接联通，推进各类基础数据库建设工作，开始着手平凉市一体化网上政务服务平台建设，完成甘肃政务服务网平凉市、县（区）子站改造、升级和改版，完善数据共享交换平台，为实现政务服务事项审批“一次登录、全网通办、全流程监督”提供

了可靠保障。

2. 交通服务体系不断完善。建设两个系统（公交 IC 卡收费系统、智能调度系统），加入交通运输部“密钥”系统，实现全国互联互通。累计发行公交 IC 卡 5 万余张，搭载公共交通手机 APP，提供公交信息实时查询服务。推进交通与金融融合，构建公共交通银联服务，开通公交刷卡服务，中国农业银行等在地金融机构开通交通银联服务，办理实名公交银联卡 1 万余张。搭建微信支付平台，开通腾讯乘车服务，中心城区主要线路公交基本实现刷码乘车。道路运输智能信息化建设稳步推进，道路运输车辆尤其是客运车辆实时定位监控、从业人员动态监管、三级以上汽车客运站联网售票、汽车票网络售票基本实现。

3. 社保服务水平逐渐提高。为向参保职工提供更加规范、高效、便捷社保服务，实现社会保障“一卡通”服务，平凉市统一的“五险合一”社保信息系统建成使用，实现社保一卡通办。积极推进异地就医直接结算业务，至 2018 年 6 月，市级和各县区有 24 家定点医院，通过金保专网接入人社部异地就医直接结算平台。建成平凉市医保智能监控系统，及时发现医疗服务中的违规行为，发挥保障基金安全、维护参保人员的利益积极作用。金保专网延伸至 1600 多家乡镇卫生院、村（社）卫生室、社区医疗站等基层医疗卫生服务网点，方便城乡居民通过金保专网在乡镇卫生院、村（社）卫生室、社区医疗站办理门诊、住院及报销业务，惠及群众咨询、就医、报销。

4. 提升教育信息化水平。教育信息化基础设施建设逐步完善，平凉市各级各类学校 1870 所，接入互联网 1838 所、接入率 98.3%，基础教育教学班 11548 个，建成“班班通”教室 9389 个、覆盖率 85.2%。建成平凉市中小学教育云平台和县（区）、学校数

字教育资源平台，平凉市 22598 名教师实名注册个人网络空间。开展全国“家园共育”百所示范幼儿园试点工作和“腾讯智慧校园”试点工作，推进信息技术在教育教学深度融合应用。

（三）智能设施建设

1. 建成云计算中心。按照整合资源、集约建设、统一管理、按需拓展的模式，2017 年 3 月，建成平凉市政务云计算中心，该中心建筑面积 260 平方米，配备供电、降温、消防、监控、防静电等设备设施，配备 1.5G 出口带宽，30 余台装机物理服务器，100T 储存空间，虚拟服务器的能力提升至 300 台，承载环境进一步优化。初步形成“3+3+N”的云计算系统架构，即：建成“政务专网、政务外网和互联网”3 套网络体系，“政务专网、政务外网、企业”3 个政务云平台，部署了平凉市综合办公、三维地理信息等 30 多个系统，实现了软硬件资源集中整合、集约建设、集中管控。加大集约化整合推进力度，在对平凉市各单位机房进行全面排摸的基础上，提出整合方案，列出清单，关闭整合。陆续关闭平凉市崆峒区、平凉市工业园区及平凉市发改委、平凉市司法局、平凉市地震局、平凉市安监局等 20 个单位机房，按计划对其他不符合规定要求的单位机房整合搬迁。完成金财工程招标，将按三级等保要求对云中心进行升级建设，届时可将金财、国土、审计等涉密机房全部进行整合。

2. 建成全光网城市。对接入网络进行光纤化改造，平凉市电设备全部下线，覆盖城乡的高速、安全、泛在、低价的光纤高速宽带网络已经建成，平凉市互联网出口带宽达 1000G，网络接入用户达 45 万，IPTV 用户达 40 万，4G 实现行政村全覆盖。特别是经过积极争取，平凉市被列入国家工信部 2016 年度电信普遍服务

试点项目，获国家项目资金 1.03 亿元、引导企业投资 2.4 亿元，对平凉市未通光纤的 1104 个行政村实施光纤宽带建设，高标准完成国家电信普遍服务项目，平凉市行政村光纤宽带网络通达率从 2015 年底的 24%提高到 99.6%，自然村光纤通达率达 70%，农村平均带宽 97M，超过国家要求 12M 带宽 8 倍，提前完成村村通光纤目标，22 万农户接入高速光纤宽带，占农户一半以上。15 万农户接入 IPTV，项目验收总体评价为“优秀”。2018 年 5 月，工信部组织中央媒体对平凉市做法进行专题报道，并肯定指出：“平凉电信普遍服务工作推进快、效率高，是典型中的典型，在实施层面是全国的标杆。”[①] 2017 年 7 月平凉市以普遍服务为主要内容的网络扶贫经验被国家网络扶贫行动部协调工作组入选《全国网络扶贫典型案例汇编》。

3. 推进“三网融合”。加快推进“三网融合”，实现平凉电视台和 7 县（区）电视台节目的网络播出，平凉市网络电视用户达到 25.5 万户，数字电视用户达 9.87 万户。

（四）城市精细化管理

1. 构建地理信息公共平台。2016 年，平凉市财政列支 1000 万元，建成了覆盖平凉市范围的高精度、多种类、多尺度的地理信息数据库，纵向实现国家、省级和平凉市地理信息公共平台的互联互通，横向实现市级各部门之间的互联互通和共建共享，为智慧城市建设及平凉市各单位提供统一地理空间支撑。建成的三维数字模型覆盖平凉中心城区 32 平方公里，建成中心城区三维地

① 中国·平凉. 平凉市第一批电信普遍服务试点项目获优秀评价[OL].http://www.pingliang.gov.cn/xwzx/bmxx/201708/t20170809_197192.html.2018 年 10 月 30 日访问.

下管网系统，建成城乡规划管理信息系统，在数据入库方面，完成中心城区地形图、影像图、规划成果数据、规划管理数据整理入库；完成“国土一张图”系统建设前期方案编制、论证，落实了建设资金，完成公开招标。

2. 提升城市管理水平。投资建成智能路灯管理系统，利用物联网、4G 网络卡对 7 县（区）城市街道路灯实现了远程单灯控制，有效降低了使用成本。应用物联网、云平台及 TD-LTE（4G）无线网络技术，建成智能热网集中监控中心、换热站智能专网、换热站远程智能监控三个系统，利用网络对热网数据进行实时监控、远程管理，并具备报警、趋势记录、统计分析等多项功能。建成绿色智能电动汽车充电网络，整体接入互联网，所有充电数据、充电桩控制全部接入智能管理平台。加快智慧旅游建设，6 家 A 级旅游景区全部接入国家旅游局应急指挥平台工作，实现无线网络全覆盖。

（五）网络安全管理

1. 舆情监测处置成效显著。坚持 24 小时涉平网上舆情监测，定期编发舆情周报，及时研判处置，加大网络空间净化力度，共处理政治类有害信息 70 余条，虚假信息案件 20 余例，及时公开重大突发敏感事件信息 30 余条，发布网络辟谣信息 25 余条，有力保障了平凉市网络空间清朗有序。

2. 网络安全保障有效运行。开展了重点领域信息安全检查，在平凉门户网站、各县（区）网站和平凉新闻网等市内重要网站以及电信、广电、金融、交通、电力等关键信息基础设施重点单位，严格落实 24 小时值班制度，实时监测系统运行情况，切实保障各类重要信息系统的安全可靠运行。

3. 网络安全应急机制逐步形成。进一步完善了干部职工上网行为管理机制，建立各县（区）、市直重点部门信息监测研判、联动处置机制，提高风险应对能力，为智慧城市建设工作提供了制度机制保障。

二、平凉市智慧城市建设存在的问题

（一）基础建设条件存在短板

平凉市智慧城市建设基础条件方面，一是政务信息系统不统一，平台建设比较庞杂。平凉市虽然建成了统一政务网络体系，统一出口管理，但仍存在系统繁杂、各自为政、重复投资、重复建设现象。二是惠民服务信息化程度不高，存在着各自建设、数据封闭、信息共享机制不健全问题，信息孤岛现象依然不可消除。三是部分硬件条件相对落后，不能满足智慧城市建设后续发展要求。四是信息化水平相对单一、程度较低，尤其是技术支持乏力。全市没有试运行 5G 网络，主城区、A 级景区没有实现 WIFI 全覆盖。五是智慧城市建设没有严格按照规定体系和标准要求开展，存在着体系不统一、标准不规范、运行欠科学、管理较混乱现象。

（二）智慧政务水平相对不高

在智慧政务方面，平凉市智慧城市建设存在着水平相对不高问题。一是政出多门现象依然存在，不能满足民众“一号一窗一网”办事需求。二是政务信息共享缺乏标准体系，政务信息共享机制不健全。三是个人、企业、电子证照等政务服务期间长，效

率不高，效能低下问题依然存在。四是智慧政务应用范围和水平存在一定差距，影响了智慧城市建设步伐与进程。五是智慧政务协同性不强，缺乏高效协同，跨区域、跨部门协同不够，市、县（区）联动性不强。

（三）智慧产业融合发展乏力

从智慧产业来看，平凉市智慧城市建设存在着智慧产业发展不足、信息化程度不高、产业融合不够等问题。

一是智慧农业发展没有全面展开，现代农业体系构建不充分，不能促进农业产业持续增长。现代信息化手段在农业领域运用不广泛，农业生产、经营缺乏智慧支撑。智慧物流在农业领域运用不全面，城市物流配送体系不健全，不能满足城市消费需求与农产品供给有效对接。农产品溯源体系不健全，不能完全追根溯源，发挥农产品基地+产品+销售+品牌效应，制约优质农产品品质、价格与销售。农业生产、供销、信用、电商融合发展模式单一，规模较小，没有形成广泛影响力与品牌效应。

二是智慧工业规模小、程度低。工业缺乏信息化统一平台，不能满足工业化与信息化发展要求，工业智慧应用范围小、程度低；工业化与信息化深度融合不够，工业企业信息技术综合集成应用发展不足，工业互联网等新兴业态发展缓慢。工业企业信息化程度较低，在产品研发、设计等方面投入不足，智慧化程度不够，科技含量较低，影响工业企业优化业务流程、创新商业模式。工业企业普遍节能减排信息化不足，信息化与工业化融合不够，信息技术与环境友好技术、资源综合利用技术和能源资源节约技术融合发展进展缓慢，低消耗、可循环、低排放、可持续的产业结构和生产方式没有完全形成。工业企业在研发、设计、生产、

仓储、物流、销售、成本核算、经营管理等方面没有广泛应用大数据、云计算、物联网等新一代信息技术，工业产业链在较低层次徘徊。信息技术服务工业的支撑能力和服务水平相对较低。中小企业公共信息服务平台建设不够完善，不能为中小企业提供必要服务。

三是信息服务业发展缓慢。信息服务业在系统搭建、增值服务、数据服务、咨询服务、维修、培训、电子出版、电子展览等业务起步晚、层次低，发展进程缓慢，电子商务在基础设施、服务能力等方面建设不完善、平台简单、渠道单一、能力低下，电子商务向文化、体育、教育、餐饮、休闲、出行、娱乐、购物、家居、养老、社区、健康、医疗、旅游、街区等领域延伸不到位，在工业制造、产品研发、设计、创意等方面参与度较低，发展不充分。智慧旅游、智慧文化等智慧服务业起步晚、层次低、进展慢，发展乏力。

四是智慧产业缺乏深度融合。产业融合的深度、广度与速度不能适应智慧城市建设要求，产业诸要素集聚融合不够，产业在人力资源、人才资源、信息资源、科技创新、资本资产、需求市场、品牌供给等产业要素融合方面进展不快，不能合理利用资源，节约资源，发挥资源最大效用，降低成本投入，提高产出效能。产业的融合机制不健全，农业、养殖业、种植业、手工艺、制造业、旅游业等业态融合不够，产业融合广泛性不足，多领域、跨平台、跨区域融合发展深度不够。

（四）智慧民生发展层次有待提高

智慧民生广泛性不足。缺乏社会机构、企业等第三方便民服务平台，智慧民生服务能力与水平不足。智慧民生仅限于旅游、

交通、社保、教育、医疗、城管等领域，智慧民生没有形成广泛推广和普及，在智慧环保、智慧住建、智慧家居、智慧养老、智慧健康等诸多领域智能化、智慧化有待进一步强化与推进。智慧公共服务程度不高，不能提供多样化、创新性的便民服务，满足民众需求。

一站式综合服务程度较低。智慧社区建设滞后，社区服务站点建设不尽合理，便民服务内容没有完全整合，便民服务条块分割，职能分立，一站式综合服务不到位。社区网格服务不精细，网格员队伍建设不完善，社区综合信息服务体系不完善，社区信息资源开发、服务不科学，社区服务合力不足，社会管理服务的程度、精度不够，为社区群众提供服务的精细化程度较低，人性化、零距离服务差距依然存在。

惠民便民服务水平提升空间较大。爱平凉城市 APP、智慧停车引导系统、平凉市城乡公交实时查询系统、中心城区智能公交电子站牌等便民信息系统尚未完全建成，智慧交通、智慧旅游、智慧党建、智慧教育、智慧医疗等建设层次较低，提升空间较大。

商品溯源应用尚未推广。没有积极推广应用商品溯源，对商品在防伪、溯源、控价、营销、数据收集与分析等方面追踪溯源，使商品在生产、流通、消费、全生命周期来源可查、去向可追，责任可究。

（五）智慧城市建设保障仍需加强

智慧城市建设保障机制创新不够。一是领导保障没有落地，领导推动智慧城市建设规划与实施的力度与强度不够。二是资金保障渠道单一，近几年仅靠政府投资推动智慧城市建设，社会资金投入智慧城市建设，民间闲散资本参与智慧城市建设的吸引力

与回报率相对匮乏，缺乏广泛投资渠道与资金来源。三是技术引领、技术创新不够，缺乏技术创新的积极性与创造性，技术保障不到位。四是人才保障乏力。智慧城市建设中不能重视高素质人才队伍建设，发挥核心人才引领作用。

三、平凉市智慧城市建设的对策建议

平凉市智慧城市建设，须坚持需求导向、统筹谋划、集约建设、数据驱动、重点推进、分步实施的原则，积极运用大数据、云计算、物联网、空间地理信息集成等新一代信息技术，推动平凉市智慧城市、电子政务建设各项工作的全面开展。

（一）以“放管服”改革为目标，提升智慧政务水平

继续推行办公无纸化。在电子收发文基础上，逐步扩展办公无纸化范围，推广无纸化应用，从日常政务、事务到信息传送、应急管理、值班记录、电子档案、监督检查、用品采购等，实现市、县（区）、乡、村四级党委、政府、群团、事业机关的整体应用，研发、改进会议模块，推动会议无纸化；推进会议视频化。对现有系统进行高清化改造，建设市、县、乡三级视频会议系统，同步建立桌面会议系统及高清视频直播系统，实现平凉市各类非涉密会议、培训的视频化召开；推进网络管理统一化。2018 年完成平凉市电子政务外网建设，实现平凉市党政机关 8 个互联网统一出口管理，全部接入国家电子政务外网；推进政务网站一体化。按照国内一流政府网站定位，着力推进各县（区）、市级部门网站一体化建设，完成全部市、县级各部门网站整合迁移，建成平台

共享、信息协同、安全保障、运转高效、国内一流的政务网站集群；推进系统建设集约化。完成市直及县（区）各类非涉密机房向市政务云中心的整合迁移，推进平凉市政务云计算中心建设和应用；推进政务服务网络化。加快网上审批及电子监察系统应用，推动更多的政务服务项目上网，推进政务服务“一号申请、一窗受理、一网通办”，提高网上办事效率。

推进公共服务便捷化。推进公共服务方便、及时、高效，进一步向文化、旅游、教育、科技、卫生、健康、养老、社保、户籍、劳动就业、交通、环保、住建、人防、减灾、检疫、检测等领域延伸，建设完善的信息服务体系，促进公共服务全覆盖。

推进城市管理精细化。建设城市管理信息化体系，加快提升市政、人口、交通、应急、安全等领域社会管理信息化水平，建设城市管理信息系统和城市地理空间信息系统，以信息化、数字化推动城市管理精准化，提升政府行政效能，推进城市管理精细化、科学化程度与水平。

促进城市宜居化。改善人居环境，提高居家、出行等数字化、智能化水平，建设环境监测体系、污能防控体系，对城市水、气、声、土、植被、病虫害、疫情进行智能监测、防控，改善环境，促进人与自然和谐共生，提升宜居化水平。

推进基础设施智能化。加快信息基础设施智能化建设步伐，提升电、气、水、热、通讯管网及路、物流、信息高速公路等基础设施智慧化水平，实现城市管理精准、协同、一体。

网络安全长效化。建立网络安全保障体系，健全网络安全管理制度，落实网络安全人防、技防、消防、安防，加强网络监测，促进网络安全、重要信息资源安全、要害信息系统安全长效化，保证国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私等信息安全。

（二）以供给侧结构性改革为契机，推进智慧产业融合发展

1. 构建现代农业三大体系，促进智慧农业产业持续增长。以现代信息技术，运用信息化手段，促进建立物流、消费需求与农产品供给有效对接的现代农业体系。

加快构建现代农业产业体系。大力实施信息化、智慧化在农业产业的使用与推广，深挖农业资源潜力，充分发挥资源优势，推进农业产业优选和结构优化。运用大数据手段，合理配置农业资源，调整农业产业布局和农业产业结构布局。推进农业产业智慧化，创新产业发展，着力培育能够满足市场需求、供给充分、产业带动作用明显、产业互补性强、产品品质高的农业产业体系。

壮大农业基础，构建现代农业生产体系。支持发展龙头骨干企业、专业生产协会、家庭农场（牧场）、农民专业合作社等。加快培育新型职业农民，提高农业生产技能与管理水平。加快培育标准化生产基地，全面推进农业生产标准化和组织化。推广农业产品源头追溯，推进农业生产规模化经营，积极发展生产、供销、信用、电商融合发展。

创新发展现代农业经营体系。发展“公司+农户”模式，积极探索“公司+基地+农户”“超市+基地+农户”“科技公司+基地+合作社”等多种农业经营模式。按照公共服务均等化要求，建立农业社会化服务体系，增强农业社会化服务水平。提高农村信息、农机、金融、科技服务农业经营能力，推进提供趋向专业化、社会化的涉农服务，增强服务农业的实际效果。

2. 加快推进工业信息化。建设工业信息化平台，满足工业化与信息化发展要求，扩大工业智慧应用范围与程度；以工业与信息融合为推手，加快工业信息化进程，促进工业化与信息化深度

融合，鼓励、支持工业企业广泛应用信息技术，发展信息技术综合集成应用与工业互联网等新兴业态。提高工业信息化程度，增大产品研发、设计等方面投入，拓展智慧化应用的程度与范围，提高科技含量，优化业务流程、创新商业模式。增强工业企业节能减排信息化，鼓励信息技术与环境友好技术、资源综合利用技术和能源资源节约技术融合发展，形成低消耗、可循环、低排放、可持续的产业结构和生产方式。坚持智能发展，推动云计算、物联网等新一代信息技术广泛应用，促进工业产业链向高端迈进，提高产业效能。协调统筹推进深度融合。发挥企业主体作用，调动和发挥多方合力，推动信息技术服务工业的支撑能力和服务水平。

3. 加快发展信息服务业。加快信息服务业在系统搭建、增值服务、数据服务、咨询服务、维修、培训、电子出版、电子展览等业务发展进程，鼓励信息系统服务外包。完善电子商务基础，积极培育电子商务服务业，增强电子商务基础设施和服务能力，搭建电子商务平台、拓宽电子商务渠道、提高电子商务服务能力，提高电子商务向文化、体育、教育、餐饮、休闲、出行、娱乐、购物、家居、养老、社区、健康、医疗、旅游、街区等领域延伸，促进电子商务参与工业制造、产品研发、设计、创意，支持电子商务提供多角度、全方位、全天候信息服务。

4. 加快三次产业融合。加快促进一、二、三产在深度、广度与速度方面融合。加快促进产业要素集聚，努力促进产业在人力资源、人才资源、信息资源、科技创新、资本资产、需求市场、品牌供给等产业要素融合，合理利用资源，节约资源，发挥资源最大效用，降低成本投入，提高产出效能。探索创新产业融合机制，加快农业、养殖业、种植业、手工艺、制造业、旅游业等业态融合，促进产业融合广泛发展。以“互联网+”为契机，促进产

业多领域、跨平台融合。

（三）以惠民便民为突破口，促进智慧民生发展

1. 推进智慧民生丰富便捷。完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的智慧民生平台，促进便捷丰富民生智慧化发展。以招商引资、PPP 等方式引入第三方服务平台，增加惠民便民服务供给。扩大智慧民生领域与范围，广泛推进文化、体育、教育、餐饮、休闲、出行、娱乐、购物、家居、养老、社区、健康、医疗、旅游、扶贫、卫生、环境、社保、交通等领域智慧化、智能化，在贫困户建档立卡、精准扶贫，游客来源、需求分析，家庭医生、健康档案、体检、电子病历、用药咨询、预约就诊、远程医疗、检验检疫，医保结算，出行、饮食安全，在线支付，信息咨询，实时预报，灾害预防，节能减排，透明厨房，在线学习等方面普及自助服务，加快应用建设，节约时间、费用，多样化、创新性供给便民服务，丰富智慧民生。

2. 提供一站式综合服务。运用多种方式建设智慧社区，合理布局社区服务站点，整合社区便民服务内容，改变便民服务条块分割、职能分立现状，提供一站式综合服务。加强网格员队伍建设，细化社区网格服务，完善社区综合信息服务体系，提高社区信息资源开发、服务的科学性，增强社区服务合力，提升社会管理服务精度，为社区群众提供更加人性、精细、便捷的管理与服务。

3. 提升惠民便民服务水平。建设爱平凉城市 APP、智慧停车引导系统、平凉市城乡公交实时查询系统、中心城区智能公交电子站牌等便民信息系统建设，务实推进智慧交通、智慧旅游、智慧党建、智慧教育、智慧医疗等建设，全面推进智慧城市建设再上新台阶。

4. 推广商品溯源应用。 积极推广应用商品溯源，对商品在防伪、溯源、控价、营销、数据收集与分析等方面追踪溯源，使商品在生产、流通、消费、全生命周期来源可查、去向可追，责任可究。帮助生产主体、经营主体、消费者全方位体验商品溯源，使生产经营者安全生产、诚信经营，使消费者明白消费，卖得称心、用得放心、吃得安心。以商品溯源促进产品身份管理，使市场管理者省心。

（四）以创新为动力，推动智慧应用升级

1. 不断完善信息基础设施。推进城乡宽带网络全覆盖，加宽城乡网络，提高宽带速度，扩容互联网总出口带宽达到 1400G，满足宽带网络需求，城市、农村网速分别达到 200 兆、100 兆，光网覆盖 90%自然村，高速光纤网络接入农户 50%以上、城镇家庭 90%以上。试运行 5G 网络，主城区、A 级景区、主要公交线路、政务大厅、医院、车站、高校校园、图书馆、博物馆、展览馆、文化馆、体育馆、运动公园实现免费 WIFI 全覆盖。建设政务大厅、网上大厅、移动大厅等服务平台，提升服务供给质量与效能。加快“三网融合”，实现中央、省、市和县（区）电视、广播节目并网播出，增加网络电视用户和数字电视用户。

2. 建设平凉市大数据服务平台。建设平凉市人口、法人、地理、宏观经济、信用、旅游及电子牌照信息等数据库，建设大数据服务平台，实现跨部门跨行业协同应用，破解“信息孤岛”的难题。

3. 提升城市精准管理水平。建设集城市运营管理、应急指挥、综合治理为一体的城市运营指挥中心，实现对城市状态的运行监测、分析预警和辅助决策；建设雪亮工程，实现平凉市重点区域高清视频监控全覆盖，建设人脸识别、车牌识别等智能分析平台，利用物联网技术建设中心城区地下管网感知系统，实现城市全面

感知；统筹建设智慧城管系统，推进城市网络化、精细化管理；推进地理信息系统建设应用，积极利用高分二号卫星资源，建成交通规划系统、农业及林业资源普查管理系统、水资源管理系统等，拓展建设6县城三维城市仿真系统、地下管网和城乡规划管理信息系统，推进城市规划、建设、管理的数字化、精准化。

4. 完善电子政务体制机制建设。出台网络安全和信息化管理办法、电子政务考核办法等相关文件，探索形成政府购买服务、多元投融资、人才引进等方面的新体制机制，确保电子政务、智慧城市建设健康有序推进。

（五）强化智慧城市建设保障

以机制创新为动力，推动智慧城市建设保障落地升级。一是强化领导保障。成立平凉市智慧城市建设领导办公室，统一领导平凉市智慧城市建设，以强有力的领导推动智慧城市建设规划与实施。二是强化资金保障。平凉市财政预算智慧城市建设专项资金，保障智慧城市建设资金足额到位。各级金融机构要为智慧城市建设提供专项贷款，弥补智慧城市建设所需资金缺口。鼓励社会资金投入智慧城市建设，吸收民间闲散资本参与智慧城市建设。三是强化技术引领。鼓励、支持技术创新，对在智慧城市建设工作中有技术创新的个人和团队，予以适时、适度奖励，激发技术创新的积极性与创造性。四是强化人才保障。重视高素质人才队伍建设，发挥核心人才引领作用。制定人才吸收、引进、管理、培养、使用政策，建立健全机制，重视高素质人才队伍建设，完善高层次人才的继续教育工作，促进更新知识、增强能力，修炼素质，提高修养，充分发挥人才资源的积极性、创造性、能动性，以人才推动、引领智慧城市建设。

B. 14

平凉市工业转型升级调查报告

沈学文*

摘　要：

平凉作为煤电资源依赖性城市，工业转型升级，走平凉特色新型工业化道路，是实现工业强市战略的必由之路。本文基于对平凉市工业发展现状和主要做法与成效的梳理总结，以及对目前工业转型升级中存在主要困难与问题的查找分析，提出了提升承载能力、打造产业聚焦发展平台，优化服务职能、营造企业发展良好环境，聚力项目建设、强化工业发展有力支撑，主攻产业升级、提升工业发展整体质量，着眼创新驱动、增强工业转型内在动力等对策，进一步促进平凉市工业转型升级，实现高质量发展。

关键词：

工业　转型升级　高质量发展

经济发展进入新时代，质量比速度更重要，结构比总量更重要。平凉作为煤电资源依赖性城市，工业转型升级，走平凉特色

* 沈学文，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，哲学与社会科学研究所所长。

新型工业化道路，是实现工业强市战略的必由之路。

一、平凉市工业发展现状

（一）工业总量

平凉市现有各类工业企业法人单位 950 多户，从业人员 51760 多人，规上工业企业 120 户。其中销售收入 10 亿元以上企业 4 户，5 亿元以上企业 6 户，亿元以上企业 34 户，2000 万元以上企业 76 户。至 2017 年底，平凉市全部工业增加值完成 50.98 亿元，同比增长 3.8%，其中规上工业增加值完成 46.84 亿元，同比增长 4.3%；实现主营业务收入 160.01 亿元，增长 14.2%；实现利税 33.72 亿元，增长 7.4 倍。现有 24 对煤炭矿井核定产能 2773 万吨，5 对在建矿井设计产能 501 万吨，火电装机容量 420 万千瓦，水泥产能 500 万吨，2017 年生产原煤 2007.81 万吨、洗煤 383.41 万吨、甲醇 60.01 万吨、发电 135.52 亿千瓦时、生产水泥 401.91 万吨。全市中小企业 6056 户，从业人员 12.55 万人。其中，静宁欣叶电子商务孵化平台跻身国家小型微型创业创新基地行列。

（二）区域布局

平凉市初步形成了以平凉、华亭、静宁 3 个省级工业园区为主体，泾川、崇信、灵台、庄浪 4 个集中区配套发展的“三园四区”区域开发格局。至 2017 年底，工业园区（集中区）总规划面积 156.38 平方公里，已建成 48.14 平方公里。入园企业 767 户，从业人员 4.31 万人；实施入园项目 263 项，完成项目投资 286 亿

元，其中投资亿元和千万元以上项目分别为 79 项、205 项；完成销售收入 104.95 亿元，工业增加值 31.64 亿元，占全市工业增加值的 68.2%，上缴税金 5.02 亿元。

（三）产业结构

依托区域优势，抓投入、上项目、调结构，平凉市初步形成煤电产业引领，新型建材、农产品加工、装备制造、战略新兴产业梯次跟进的新型工业发展新格局。先后引进了中电科、陕西星王、甘肃利友、上海鼎炘、内蒙古西蒙、山东东岳等国内大集团企业；相继培育了平凉华泓汇金、甘肃陇能、平凉中电科新能源、甘肃康博丝特、华亭庆华建材等优势骨干企业；初步形成了崆峒区新型建材、泾川县棉纺服装、灵台县中药材加工、庄浪县马铃薯深加工、静宁县纸制品包装等特色产业集群。

（四）节能节水

围绕清洁高效利用和资源深度转化，加大节能节水技改和资源综合利用力度，大力构建工业循环经济体系。建成全省首个利用水泥窑协同处理城市生活垃圾示范项目。至 2017 年底，平凉市万元工业增加值能耗上升 2.35%、用水量下降 8.14%；工业固体废物产生量和综合利用量分别为 326 万吨和 497.5 万吨，综合利用率高于 83.5%年度目标任务，其产品年减免税费 2825.49 万元。积极淘汰落后产能，“十二五”以来，累计淘汰水泥、铁合金、淀粉等落后产能 90 万吨，黏土实心标砖 3.57 亿块，争取中央和省级财政奖励 5386 万元；先后投入 1.03 亿元，引导培育 39 户企业开展了清洁生产审核，其中 17 户通过效果评价验收，实现经济效益 1.48 亿元。

（五）工业化与信息化融合

以实施精准扶贫精准脱贫“1号工程”为重点，城、乡有线宽带实现扩容提速和网络全覆盖。至2017年，全市电信业务总量达到28.8亿元，同比增长65.7%，其中主营业务收入1.65亿元，同比增长10%；互联网、移动电话、固定电话用户分别达到42万户、173.7万户、25.2万户；先后实施两化融合项目128项，完成投资2.43亿元，培育数字企业150户，规上企业云平台和企业电子商务应用率分别达到44%和36%。电建崇信发电公司、平凉海螺水泥公司、静宁李广家酒业公司和静宁恒达公司被国家工信部遴选确定为2017年两化融合管理体系贯标试点企业。

二、平凉市工业转型升级主要做法与成效

（一）煤电化一体促转型

平凉市按照陇东国家级能源化工基地和传统能源综合利用示范区目标定位，积极推进煤电化冶循环经济主导产业建设，加快传统产业升级改造与转型。充分发挥华煤集团和平凉、华亭、崇信电厂等重点企业的支撑带动作用，支持煤炭企业进一步释放产能，持续做好火力发电指标协调争取，强化煤电保障联动发展，全力以赴做好“煤延伸”和“强制造”两篇大文章。

表 1　平凉市 2011—2017 年煤电化生产情况

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
原煤产量(万吨)	2307.28	2191.51	238.56	2373.63	2135.56	2024.19	2007.81
增长率(%)	5.08	–5	7.88	0.14	–10.43	–5.22	–0.81
洗煤产量(万吨)			176.51	186.94	100	118.78	383.41
增长率(%)			34.27	5.91	–46.51	18.78	2.23 倍
甲醇产量(万吨)		37.51	40.53	55.64	43	45.06	60.01
增长率(%)		81.4	8.05	37.28	–22.72	4.79	33.18
发电量(亿千瓦小时)	189.25	194.47	193.46	161.78	125.6	138.72	135.52
增长率(%)	80.39	2.2	1.14	–16.38	–22.36	10.45	–2.31
水泥产量(万吨)	328.08	325.9	421.4	454.1	459.1	381.73	401.91
增长率(%)	25.32	–0.7	29.3	7.76	1.11	–16.85	5.29

资料来源：平凉市统计年鉴。

（二）集中区配套优布局

立足资源禀赋和产业基础，按照市场主导、产城融合、优势互补、聚集发展的思路，优化平凉市工业发展布局。围绕构建体系、园区建设、企业培育、投资拉动、创新驱动、引进人才等六大任务，全面剥离园区有关社会事务职能的企业，实施 “扁平化”组织运行架构和管理模式，实现园区瘦身提质、健身。华亭、平凉工业园区分别被列为国家级循环经济试点园区和省级循环经济示范园区，其中华亭工业园区 2018 年通过了国家循环化改造验收，平凉工业园区煤化工产业基地被认定为省级新型工业化产业示范基地。以平凉、华亭、静宁 3 个省级工业园区为主体和泾川、崇信、灵台、庄浪 4 个集中区为配套的 “三园四区”全部被国家发改委等 6 部委纳入 2018 年版《中国开发区审核公告目录》，为平

凉市产业开发和项目落地拓展了发展空间。

表 2　2017 年平凉市“三园四区”基本情况

园区（集中区）名称	新版规划面积（平方公里）	功能分区	入园企业（户）	规上工业企业（户）	高新技术企业（户）	从业人员数量（人）	完成工业增加值（亿元）	完成销售收入（亿元）
平凉工业园区	66.36	商贸加工、电力工业、农副产品加工、仓储物流、高新技术、综合服务和能源化工	364	26	3	11276	7.75	33.57
华亭工业园区	30	石堡子煤电化冶、西华电力能源、安口陶瓷、策底建材	20	4		2460	5.42	12.85
静宁工业园区	3.909	纸箱包装、地毯加工、农副产品加工、商贸物流和服务	83	7		4990	3.49	20.7
泾川工业集中区	17	循环经济和能源化工	12	5		1532	0.68	5.2
灵台工业集中区	8.72	能源化工、新型建材、农产品深加工	16	4		600	0.135	1.3
崇信工业集中区	20	铜城能源化工、新窑煤炭深加工	9	9		7000	8.9	29.87
庄浪工业集中区	6.4	农产品深加工	8			320	0.043	0.453

资料来源：平凉市工业和信息化委员会在第四届人大常委会第十二次会议上关于全市工业园区（集中区）建设发展情况的报告 2018.8.29。

（三）产业群培育调结构

围绕做大做强特色优势产业和培育壮大龙头骨干企业，积极培育和初步形成以煤电主导、多业并举、循环发展、梯次跟进的产业群。强化对产业发展的整体谋划，突出规划引领，坚持项目栽桩，培育产业集群，优化经济结构，提升发展层次。大力推行产业推进机制，以煤电化首位产业链建设实现提质强市，以特色

优势产业改造提升实现富民升级，以战略性新兴产业培育实现转型发展。

表 3　2017 年平凉市优势产业群及骨干企业情况

产业群分类	骨干企业
煤电化产业群	华亭煤业集团、华能平凉发电公司、中电建崇信发电公司、中电建华亭发电公司、平凉华泓汇金煤化公司、平凉天元煤电化公司
装备制造产业群	甘肃虹光电子、甘肃红峰机械、甘肃泓源麦迪迈、平凉荣康实业
建材产业群	平凉海螺水泥、平凉祁连山水泥、庆华建材公司、众一兴旺管材
农产品深加工产业群	平凉云翔面业有限公司、庄浪鑫喜淀粉有限公司、平凉新世纪柳湖春酒业公司
轻工产业群	静宁恒达包装、泾川天纤棉业、灵台皇甫谧制药公司、静宁皓天医药化工有限公司
战略新兴产业群	平凉中电科、甘肃康博丝特公司、甘肃太爱肽生物工程公司

资料来源：平凉市工业和信息化委员会。

（四）创新型研发驱升级

全面落实《平凉市贯彻落实支持企业科技创新若干措施的实施意见》，把“科技创新—产业化—品牌经营”高度统一，使科技创新与企业和产业项目紧密结合，产学研与产业化紧密结合，切实提高产业发展层次和企业核心竞争力。华煤集团煤层高压水力顺层钻割卸压法获省政府 2017 年度专利二等奖，虹光电子一种短毫米波段同轴磁控管内腔衰减环固定法获省政府 2017 年度专利三等奖；甘肃省微波技术工程军民融合协同创新中心（虹光牵头）认定为全省第一批军民融合协同创新中心；兴安民爆静宁分公司陇兴牌粉状乳化炸药、巨星集团星利龙牌西装、皇甫谧制药胃康灵胶囊等 6 个产品认定为省级名牌产品。

表 4　平凉市“十二五”以来企业技术创新能力和产品研发情况

建成企业工程（技术）研究（工业设计）中心和各类创新型企业	省级企业技术中心（5 个）		华煤、红峰、虹光、恒大、康博丝特	
	省级企业工程技术研究中心（2 个）		甘肃省微波电子工程研究中心、甘肃省蒸汽系统凝结水与乏气回收工程技术研究中心	
	省级工业设计中心（1 个）		虹光	
	省级技术创新企业（3 户）		虹光、红峰、静宁恒达	
	省级战略性新型骨干企业（2 户）		虹光、红峰	
	“专精特新”中小企业（8 户）		荣康实业、中力新能源、皇甫谧制药、天纤棉业、康博丝特、红峰、虹光、静宁恒达	
实施企业技术创新和改造项目	58 项		完成技改投资	25.4 亿元
研发项目和产品	研发项目	45 项，其中，9 项取得省级新产品及科技成果、9 项达到国内领先水平		
	研发新产品	智能疏水阀、凝结水回收装置、超高频电真空元器件、行波管、断路器及开关柜、智能切纸机、聚氨酯缓冲器等新工业用品具有较高科技含量、并在国内市场具有一定市场份额，部分产品还取得了国家专利		
		静宁恒达包装、红峰牌蒸汽疏水阀、玄鹤洞牌米香醋等工业新产品被认定为甘肃省名牌产品		
		“雅虎”、“陇上明珠”系列皮革，“雪竹”、“恒进”纸制品，“凯沣牛肉”、“恒兴果汁”、“金江米香醋”食品，导爆雷管等工业新产品市场占有率不断提高		

资料来源：平凉市“十三五”工业转型升级规划。

（五）服务性改革稳增长

制定《关于加快推进新型工业化实施意见》；通过市属国有股权分红、国有资产经营收益等渠道设立工业发展专项资金，重点用于规上企业培育奖补、招商引资和重大项目贴息以及项目前期补助等；划转市政府持有的华亭煤业集团 10%股份给平凉泓源工

业投资公司，采取市场化手段，加强资本运筹，形成融资能力以基金形式全部用于工业发展和园区建设。全面推行“一个窗口受理、一站式办理、一条龙服务”，有效解决投资项目前置审批环节多、手续繁、时间长、效率低问题。设立园区企业服务中心和中小企业孵化中心，使“零土地”项目 1 个工作日完成工商登记注册，“熟地”项目 50 个工作日内取得施工许可。采取“三个一”包抓、现场调度、联审联批、集中开工、观摩督查等一系列措施，千方百计抓开工、赶进度、补欠账，努力推动平凉市项目建设和固定资产投资落地生根。加快陕甘宁三省区域金融中心建设，将全市 7 家农村信用社改建成农村商业银行，在全省率先实现县区农村商业银行全覆盖。

表 5　2018 年 1—6 月平凉市主要经济指标完成情况

指标名称	实际完成（亿元）	比去年增长（%）	备注
地区生产总值	165.76	7.0	全省 14 个市州中排名第二
大口径财政收入	37.17	18.2	增幅位居全省 14 个市州前列
第二产业增加值	44.6	3.4	对全市经济增长贡献率达 14.3%，拉动经济增长 1.0 个百分点
工业增加值	28.78	5.1	6 月完成增加值 4.6 亿元，环比增长 14.5%,同比增长 17%
规上工业增加值	26.39	5.8	增速比 1—5 月回升 2.3 个百分点
电力行业	7.57	33.8	电力、建材两大行业增速高于全市平均水平 23.7 个百分点,对全市工业增长贡献率达到 78.58%
建材行业	2.37	17.9	
规上工业销售产值	81.86	10.7	
规上企业主营业务收入	78.33	13.9	
规上企业利税总额	20.72	58.9	
规上企业利润总额	12.15	163.8	

资料来源：平凉市统计局2018年1—6月综合月报。

表 6　2018 年 1—6 月平凉市主要工业品产量情况

产品名称	原煤产量（万吨）	洗煤产量（万吨）	甲醇产量（万吨）	发电量（亿千瓦小时）	水泥产量（万吨）	水泥熟料（万吨）	棉纱（吨）	陶质砖（万平方米）	小麦粉（万吨）
产量	1043.19	120.87	21.98	87.01	184.73	153.94	5563.0	197.5	4.00
增长率（%）	7.05	–33.61	–31.7	19.68	4.2	–8.82	6.61	6.35	2.04

资料来源：平凉市统计局2018年1—6月综合月报。

三、平凉市工业转型升级的主要困难和问题

纵观平凉工业发展现状，目前存在着“两低”、“两难”、“两不足”、“两小”、“两大”等困难和问题。

（一）工业平台承载能力低、中小企业发展层次低

平凉市“三园四区”初期规划起点层次较低，产业布局和项目落地执行规划不到位；自身造血功能欠缺，民间和外来投资不够活跃，多元化投资机制尚未建立，基础设施投资主要依靠地方财政投资，投入普遍不足，配套设施尚不完善，项目承载能力提升缓慢；土地储备相对不足，承载大项目落地的能力不强；入园项目绝大多数仍处于前期工作阶段，产业集聚、企业集群发展程度不高。中小企业服务体系不够健全，产业集聚效应不够明显；产业间关联度不强，行业关联度低，产业分工协作不够紧密，尚未构成比较完整的特色产业链（集群）；管理体制和运行机制不健全，深化改革、创新发展的任务艰巨。

除国有企业外，其他企业管理水平和研发能力比较薄弱，特

别是中小企业普遍缺乏人才、技术和信息，科研投入不足，产品竞争力较弱，生命周期短，亟须加快各类研发联盟、创客中心培育。现有中小企业大都底子薄、体量规模小、产品附加值低、竞争能力弱，创新发展和带动辐射能力不足。受资金短缺、原材料上涨、市场受限及环保不达标等因素影响，停产半停产企业增多，产值、主营业务收入等主要经济指标均呈下降态势，中小企业支撑带动发展的能力不足。

（二）中小企业融资难、招商引资难

县域工业企业多为中小企业，自我积累不足，融资实力薄弱。企业因抗风险能力弱、财务管理难以符合银行要求、抵押物不足等问题，各家银行“惜贷”现象明显，企业资金链十分脆弱。通过与企业对接，平凉市现有 67 户规模以上工业企业中，34 户企业不同程度存在经营亏损问题，企业亏损面达到 50.7%。重点工业企业普遍存在资金短缺困难，其中，19 户企业急需信贷资金支持7.9亿元。资金短缺给企业正常生产经营带来一定影响。

随着国家对煤电化冶产业政策趋严和防风险力度加大，市场主体投资意愿持续低迷。由于缺乏灵活有效的优惠政策，加之受用地、环保、节能等方面刚性约束，招商引资的比较优势不强，煤电化冶补链延链项目洽谈、落地难度不断增加。

（三）工业稳定增长后劲不足、工业有效投资拉动不足

2018 年上半年，平凉市煤炭工业增加值下降 2.7%，拉低规上工业增速 1.6 个百分点；除电力金属矿物制品、器材制造、非金属矿采选等 6 个行业实现增长外，17 个工业大、非行业中有 11 个生产下滑，特别是食品制造、木竹藤棕草制品、造纸和纸制品、电

气机械和器材制造等 4 个行业的降幅都超过了 60%。加之新建成投产的工业项目很少，工业经济增长基础薄弱。

表 7　2018 年 1—6 月平凉市规上工业企业分行业增加值情况

序号	行业名称	1–6 月累计（万元）	比上年增长（%）	序号	行业名称	1–6 月累计（万元）	比上年增长（%）
1	煤炭开采和洗选	153613	–2.7	10	农副食品加工	984	–44.1
2	电力、热力生产和供应	75749	33.8	11	食品制造	2	–90.5
3	非金属矿物制品	23707	17.9	12	造纸和纸制品	1284	–63.1
4	化学原料和化学制品制造	3140	–24.2	13	酒、饮料和精制茶制造	403	–53.9
5	金属制品	895	–34.6	14	纺织	1160	–11.8
6	通用设备制造	916	44.4	15	木材加工和处竹、藤、棕、草制品	8	–90.3
7	专用设备制造	194	39.5	16	医药制造	662	–8.7
8	电气机械和器材制造	28	–97.1	17	燃气生产和供应	522	8.1
9	非金属矿采选	592	196				

资料来源：平凉市统计局2018年1—6月综合月报。

邵寨、五举煤矿等一批投资规模大的能源开发项目因政策影响复工缓慢，传统产业和新兴产业缺乏支撑带动能力强的重大项目，加之受项目业主投资意愿不强、金融信贷获准难度较大等因素制约，重大工业项目总量少、进展慢，工业固定资产投资降幅较大。2018 年上半年，固定资产投资同比下降 28.55%，5000 万以上项目 87 个，完成投资下降 13.65%，第二产业完成投资下降 37.96%，工业完成投资下降 20.55%。

（四）工业规模总量小、新兴产业体量小

平凉市工业受国内经济下行压力增大和主要工业品价格下跌以及国家对部分行业增加值比率调低等因素的影响，在全市地方生产总值中的占比仅为 13.1%，拉动全市经济稳定较快发展和增加财政收入的作用不足，吸纳就业率低，带动城镇化推进作用仍然相对较弱。

表 8　平凉市 2011—2017 年工业增加值情况

单位：亿元，%

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
全部工业增加值	108.91	125.46	114.17	97.23	57.01	48.64	50.98
增长率(%)	19.7	16.5	12.5	6.5	4.8	4.4	3.8
规上工业增加值	89.51	107.96	102.47	83.46	52.21	42.75	46.84
增长率(%)	17	17	11.8	5	4.1	4	4.3

资料来源：平凉市统计年鉴。

产业结构不尽合理，煤电产业占全市规上工业总量的 80%左右，而且主要集中在原煤开采、火力发电方面。传统产业比例大，并以资源型、粗放型加工、劳动密集型为主。以新型煤化工为支撑的煤炭精深加工能力不强，产业链条短，综合开发利用的接续产业发展滞后；具备一定资源和产业优势的装备制造、农产品加工等传统企业融资能力弱，生产经营普遍困难，集群化水平不高；电子机械、生化制药等企业技术创新能力弱，核心竞争力不强，发展缓慢。新能源、新材料等战略性新兴产业尚处于起步阶段，2017 年完成工业增加值 1.4 亿元，仅占全市工业增加值的 3%。

表 9　2017 年平凉市规上工业企业产业结构情况

企业分类	企业数量（户）	完成工业增加值（亿元）	占全市工业增加值比重（%）
煤炭企业	14	26.04	55.6
电力企业	6	12.57	26.8
新型建材企业	29	4.09	8.7
农产品加工企业	49	2.69	5.7
装备制造企业	12	0.71	1.5
其他企业	10	0.75	1.6

资料来源：平凉市工业和信息化委员会。

（五）产业转型任务大、节能降耗压力大

规上工业增加值主要靠煤炭行业支撑，受市场波动影响较大，产业结构转型任务艰巨。电力供需矛盾突出：一方面，发电企业因煤炭价格上涨，利润空间受到挤压，亏损严重；另一方面，因发电指标配额不足，机组运行率低。2017 年底到 2018 年初，全市累计退库企业 59 户，占规上工业总数 50%，仅剩的 67 户规上企业中有 30 户生产下滑或停产，对全市工业持续稳定增长造成了一定影响。

平凉市工业资源性特征突出，以煤电化冶为主导的产业整体能耗较高，而新型建材、矿机修制等接续产业总体偏小，节能降耗压力繁重。特别是随着 60 万吨煤制甲醇项目达标投产，2017 年万元工业增加值能耗上升 2.35%，比 2015 年上升 6.58%，工业节能空间有限，加之企业节能节水技改投入缺乏稳定投资来源和投资激励机制，节能节水新工艺、新技术、新设备推广应用进展缓慢，工业节能节水形势相对严峻。

四、平凉工业转型升级的对策建议

加强工业转型升级，首先要以供给侧结构性改革为主线，主动适应新常态，确保中央、省市决策部署落地生根，重点研究和把握国家宏观经济政策和产业政策导向，及时掌握新技术、新产业、新业态、新模式，实现高质量发展。

（一）提升承载能力，打造产业聚焦发展平台

完善配套设施，为企业发展“铺路子”。以基础设施建设为先导，着力构建适度超前、功能完善、配套协调、内通外联的基础设施体系，强力支撑新型工业化发展。打破县域行政区划，整合泾川、灵台、崇信集中区建设资源，做大做强泾灵崇工业园区，实现基础设施建设共建共享；打通工业设备及产品进出通道；抓好水库改扩建和城乡电网改造升级与延伸，满足工业用水用电需求；加快污水处理设施建设，实现工业污水全收集、全处理、全回用。

提升园区功能，为产业聚集“搭台子”。突出工业园区服务工业发展的功能定位，着力提升工业园区承载能力，打造产业聚集高地。深入推进体制改革和机制创新，推进市区联动、共建共享，在加快新型工业化中实现率先突破。积极探索发展“飞地经济”，用足用好工业发展专项基金，创新多元投融资模式，保障园区基础配套设施建设，提升发展承载能力。按照园区发展产业定位，以企业专业化协作为基础、以大集团企业为龙头、以煤电化产业为主导，着力提升园区企业的核心竞争力，杜绝高成本、高能耗、

高污染、低效益的劣质项目入园。建立健全招商引资奖惩机制优选投资项目，开展精准招商，以创建优质特色示范园区为重点，进一步加快清真食品用品、生物医药科技等各类产业“园中园”建设，吸引有效投资，培育发展有科技含量和关联度高的特色优势产业集群。

（二）优化服务职能，营造企业发展良好环境

解决企业融资难。加强和健全政企银三方合作协调机制，完善企业信用担保体系，降低金融风险，引导信贷、企业和民间资金投入企业发展。积极探索政府引导、企业主体、信贷支撑、社会集资和外资引进补充的多元投入机制，充分利用 PPP、P2P 等金融方式和 VC、PE 等融资方式，为区域基础设施建设、战略性新兴产业、互联网+、高新技术等项目提供发展空间。多措并举降低企业融资成本，促进规下转规上工作常态化。

破解企业发展愁。强化“五大发展”理念认同与文化提升，使之成为工业转型升级的思想推力。深化“放管服”改革，全力推动行政审批、政务服务和各部门业务系统融合互通、信息共享，最大限度为企业提供便利；严格执行降本增效、正税清费各项政策，切实减轻企业负担；深入推进法治建设，大力整顿市场秩序，保障企业合法权益；深化投融资体制改革，完善政银企对接机制，降低企业运营成本；加强劳动力技能培训，支持企业引进和培养人才；推行“一企一策”，帮助企业解决审批难、用地难、融资难、招工难等问题，进一步释放发展活力。落实“三去一降一补”政策，严把项目入口关，大力发展低能耗、高附加值的高新技术产业和特色产业；加强银政企协作，鼓励引导企业开发新产品、采用新工艺、争创新品牌，全面提升产业发展层次。完善企业职

工各项保障制度，促使工业转型–经济发展–社会稳定协调发展。

（三）聚力项目建设，强化工业发展有力支撑

转型升级“抓项目”。把项目栽桩作为壮大主导产业、提升传统产业、培育新兴产业的基本途径，以《中国制造 2025 平凉发展规划》为引领，积极寻找产业发展与国家政策支持的结合点，突出项目的质量和效益，拓宽项目生成渠道，增强投资的精准性和有效性，紧扣高质量发展主题，突出传统产业升级和新兴产业发展，集中谋划一批延链扩链强链补链项目，招大引强、招新引优，拉动平凉市工业在转型中升级，在升级中转型。

服务保障“强基础”。在“一站式”服务的基础上，畅通“网办”项目服务自助平台和重大项目“绿色通道”，打通服务项目建设“最后一公里”。深入推进“放管服改革”，下放市级规划管理、土地管理、项目审批等权限给县区或园区，进一步提升服务园区项目的效率和质量。健全和完善重点招商项目全程服务、落地奖补制度，不断强化跟踪落实，切实提高项目落地率和资金到位率。进一步加大煤电、建材等重点行业间的互保共建，积极探索组建相关行业间的产业联盟，降低产业要素成本，实现关联经营、供需互补，共同发展。

优化环境“促创投”。实施扶助中小企业政策落地攻坚行动，不断优化中小企业营商环境。实施中小企业梯次培育计划，加大“专精特新”企业培育发展，促进工业经济有质量、有效益增长。以各类企业孵化器、中小企业创业园、园区“园中园”为培育重点，分类指导，综合施策，促进企业创业创新和孵化基地发展，积极扩大市场主体规模，筛查补充一批中小企业进入规上企业序列，形成支撑带动工业转型发展的中坚力量。积极培育区域性股

权交易中心挂牌企业，鼓励支持中小微企业上市融资，大力拓展多元化融资渠道。加快构建亲清政商关系，弘扬、激发和保护企业家精神，调动创业创新热情，大力培育众创、众包、众扶、众筹等新业态，增强中小企业发展活力。

（四）主攻产业升级，提升工业发展整体质量

外“延”内“衍”，推进传统产业循环化。坚持以习近平中国特色社会主义经济思想，特别是高质量发展思想为指导，围绕打造陇东国家级传统能源综合利用示范区，突出煤炭资源的深度绿色高效开发，按照“稳步扩煤、加快转电、突破化工”的发展思路，以技术改造延伸产业链条和技术创新衍生新兴产业为路径，不断转换发展新动能，着力做好煤电化产业延链补链强链工作。围绕“煤”的转化，大力发展型煤、洗精煤等高品质煤炭产品，形成原煤—型煤—洗精煤—品种煤—煤化工产业链和节能环保煤转化产业链；围绕“电”的利用，推进工业余热、煤泥、煤矸、粉煤灰等再利用，形成电力—电力支撑高载能重大项目—工业余热供暖—废品回收利用的循环经济产业链；围绕“化”的延伸，支持煤制甲醇、烯烃、聚丙烯无纺布、煤制油、煤制天然气、中低温煤焦油制取清洁燃料等项目，形成煤制甲醇—烯烃—精细化工产品产业链；围绕“冶”的改造，充分发挥电力资源富集优势，实现电力和冶金产业双赢发展。

横“联”纵“链”，推进新兴产业多元化。按照“突出特色、突破重点、引领发展”的思路，无链建链、短链补链，弱链强链，推进新兴产业多元化、系列化。面向市场，以丰富的产品供给创造新需求。鼓励相关产业间联合，支持民企承接国企下游产业，做强做优国企，做特做专民企。以康博斯特、华煤集团、众一兴

旺管材公司为依托，加快发展碳纤维复合材料、纳米材料等新材料产业和煤化工行业高分子材料产业；以新型干法水泥、特种水泥、新型墙体材料为发展重点，不断改进生产技艺，促进煤矸石、粉煤灰和锅炉废渣等工业固废循环发展，加快发展新型建材业。加快互联网与产业链的深度融合，促进生产、质量控制和运营管理系统全面互联，推行众包设计研发和网络化制造等新模式，推进新兴产业高端化、智能化。加快具有区域特色的中药饮片、中药材提取液等技术研发、生产、加工制造基地建设，推进新兴产业特色化、专业化。同时，按照“培育中心、提升产业、拓宽空间、联动发展”的思路，推进服务产业多元化，辐射周边区域，助力工业转型和产业升级。

（五）着眼创新驱动，增强工业转型内在动力

注重企业科创主体性。不求所有、但求所用，建立区域人才储备战略体系；依托区域重点项目，促使“项目—人才—基地”一体化发展；围绕新兴科技产业和传统优势产业，梯次培养创新人才。完善高新技术人才引进载体建设，强化人才的支撑带动作用。坚持自主创新和引进消化吸收相结合，加快形成以创新为主要引领和支撑的发展模式。重视培育企业的自主创新能力，综合应用大数据、信息化等方式手段，激发企业创新活力。

提升企业核心竞争力。加快推进互联网、大数据、人工智能与实体经济的深度融合和政产学研的深度融合，大力推动经济发展的质量、效率和动力变革，积极构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，从而实现从要素、投资驱动到技术、创新驱动的转变。健全以企业为主体、市场为导向的政产学研机制，鼓励有条件的企业创办技术研发中心，并吸收有实

力的科研力量投入到企业重大科研项目和关键技术的研发和攻关中来，切实增强企业的技术创新能力和核心竞争力，加快科技成果向生产力转化。加大国内外众创空间、创新基地、高新技术产学研联盟等之间的交流，带动企业向高层次、多领域发展。围绕传统产业改造提升特别是新能源、新材料、电子元器件、精细化工等重点领域，依托虹光、红峰等企业研发中心，加快新技术创业园和高新技术企业孵化器建设，努力培植高新技术产业增长点。

参考文献

〔1〕李毅中.加快产业结构调整　促进工业转型升级[J].求是,2010(6).

〔2〕李京文.大力推进科技进步,实现我国工业转型升级[J].工业技术经济,2011(11).

〔3〕武友德,杨旺舟.云南省转变工业发展方式的对策研究[J].地域研究与开发,2011(3).

〔4〕金碚.工业的使命和价值——中国产业转型升级的理论逻辑[J].中国工业经济,2014(9).

〔5〕金碚,吕铁,邓洲.中国工业结构转型升级:进展、问题与趋势[J].中国工业经济,2011(2).

B. 15
平凉市文化旅游产业发展调查报告

王彩霞*

摘　要：

通过对平凉市文化旅游产业发展现状的调查发现，平凉市文化旅游产业存在着要素配置水平不高、产品供给水平低下、公共服务发展水平滞后、营销宣传手段单一等突出问题。因此，提升平凉市文化旅游产业发展水平需要走好以下路径：一是坚持效率导向，优化资本、管理、土地等文化旅游产业要素的配置；二是树立精品意识，通过深度开发文化旅游资源、培育打造文化旅游品牌、提高文化旅游商品质量等方式，实现文化旅游产品供给水平的提升；三是创建宜游环境，改善文化旅游公共服务质量，包括加强文化旅游基础设施建设，创新文化旅游服务业态，创建智慧旅游公共服务平台；四是适应多样化需求，创新文化旅游营销策略，如利用大数据开展精准营销、开展文化旅游地形象营销，以及综合运用其他多种营销策略。

关键词：

文化旅游　平凉市　调查报告

* 王彩霞，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授、教务处主任，研究方向：区域经济、旅游管理。

平凉市历史文化底蕴深厚，文化旅游资源丰富，崆峒山道教、西王母远古、古成纪寻根、皇甫谧医学等地域文化独具特色，拥有首批国家 5A 级风景名胜区崆峒山等人文自然景观达 100 多处，是典型的文化旅游资源大市。

一、平凉市文化旅游产业发展状况

平凉市旅游工作紧紧围绕建设丝绸之路经济带重要节点城市，把旅游业培育成国民经济的首位产业为目标，以全域旅游为统揽，以大景区为重点，在体制改革、规划编制、项目建设、智慧旅游、宣传推介和行业管理等方面取得了显著成效。平凉旅游成为与平凉煤电、平凉金果、平凉红牛并驾齐驱的四大品牌。

（一）发展规模

近年来，在市委、市政府的正确领导和大力推动下，平凉市文化旅游产业发展模式更加集约，旅游产品体系不断健全。尤其是随着崆峒山大景区、大云寺·王母宫大景区和关山大景区规划建设，平凉市精品景区、旅游专业村建设、自驾游基地等建设项目积极实施，形成了多种文化旅游新业态，文化旅游产品的体验性、互动性、参与性不断增强，文化旅游产品满足现代游客需求的能力显著提高。平凉市接待游客人数，2011 年为 531 万人次，2017 年为 1961 万人次；综合收入，2011 年为 25.4 亿元，2017 年为 109 亿元。对比可知，两项指标增长幅度均比较大。2011 年 1 月至

2018 年 6 月，共接待各类旅游者达 9034.57 万人（次），年均增长 25%；实现旅游综合收入达 480.80 亿元，年均增长 27%以上。见表 1 所示。

表 1　2011 年—2018 年旅游主要经济指标统计表

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(止 6 月底)
旅游接待人数（万人次）	531	700.69	868.12	1090	1332.27	1600.06	1953.3	959.13
同比增长（%）	26	32	28.01	25.6	22.2	20.1	22.07	5.6
旅游综合收入（万元）	253500	353300	446000	562000	705300	867864	1096000	524086
同比增长（%）	22.6	39	28.33	26	25.5	23.1	26.24	5.4

数据来源：平凉市旅游局。

（二）产业队伍

近年来，平凉市文化旅游就业人数持续增加，从业人员素质不断提升。根据官方统计数据，截至 2017 年末，平凉市 A 级以上景区达到 14 处，星级宾馆 20 家，旅行社 25 家旅游就业人数达到 18217 人，较上年末（17500 人）增长 4.1%。坚持开展岗位培训，2017 年，举办各类岗位培训班 32 期，培训从业人员 3600 多人次；先后组织 40 多人（次）参加了省上相关业务培训。

（三）基础设施建设

近年来，平凉市大力扶持了文化旅游重点基础设施项目建设，旅游与文化不断走向深度融合，文化旅游景区进入性等交通基础设施得到极大改善，旅游厕所、停车场等服务设施全面升级改造。以 2017 年为例，崆峒山生态旅游度假山庄（总投资 4.5 亿元）已

完成一期项目投资 4000 万元；崇信县龙泉寺景区旅游基础设施建设项目（总投资 3 亿元），已完成游客中心、景观建筑量化、灯饰安装调试等工作。此外，平凉市还为分布在四个不同县（区）的 6 个行政村分别争取到旅游专项资金 200 万元，用以建设道路、停车场、水电、应急救援等基础服务设施；持续推进“厕所革命”向旅游村、扶贫村等乡村延伸，截至 2018 年 5 月底，正在建设 39 座，已完工 2 座，为发展乡村旅游打下坚实基础。

（四）全省位次

根据甘肃省旅游发展委员会最新统计数据，2018 年 1—7 月，全省旅游接待人数达到 1.68 亿，增幅 22.3%；旅游总收入累计 1126.9 亿元，增幅 27.2%；人均花费 638 元。平凉市的旅游接待人数和旅游总收入在全省排位均为第 5 位，呈中等偏上水平。但从游客的人均花费来看，平凉人均消费为 572 元，处于全省较低水平。见表 2 所示。

表 2　2018 年 1—7 月全省各市州旅游指标一览表

项目地区	旅游接待人数					旅游总收入					
	累计万人次）	位次	增幅（%）	位次	其中：入境旅游者（人次）	累计（亿元）	位次	增幅（%）	位次	其中：外汇收入（万美元）	人均花费（元）
兰州	3583.7	1	22.2%	6	12723	303.4	1	29.0%	5	390.0	847
嘉峪关	521.2	12	20.9%	9	7185	36.8	10	28.3%	7	134.6	705
金昌	298.3	14	17.3%	13	249	16.7	14	23.7%	13	6.7	559
白银	850.7	9	20.3%	12	69	52.7	8	26.1%	12	2.4	619
天水	2328.9	2	21.7%	7	23	145.5	3	28.4%	6	0.4	625
武威	889.8	8	27.5%	3	163	49.6	9	31.1%	4	2.9	557

续表

项目地区	旅游接待人数					旅游总收入					
	累计万人次）	位次	增幅（%）	位次	其中：入境旅游者（人次）	累计（亿元）	位次	增幅（%）	位次	其中：外汇收入（万美元）	人均花费（元）
张掖	1404.9	4	26.5%	4	21	89.6	4	35.4%	2	0.4	638
平凉	1233.0	5	8.5%	14	202	70.5	5	12.0%	14	3.5	572
酒泉	1659.7	3	21.5%	8	16517	159.2	2	27.5%	8	489.5	959
庆阳	605.9	11	24.7%	5	20	35.0	12	27.2%	9	0.3	578
定西	506.0	13	20.4%	11	0	23.7	13	27.2%	10	0.0	468
陇南	1039.5	7	20.7%	10	0	54.8	6	26.6%	11	0.0	527
临夏	1190.4	6	31.0%	1	0	54.0	7	37.7%	1	0.0	453
甘南	720.6	10	29.0%	2	5025	35.5	11	34.3%	3	142.0	493
总计	16832.6		22.1%		42197	1126.9		28.2%		1172.8	669
2017 年 1—7 月	13782.1		22.3%		32064	879.3		27.2%		787.1	638

数据来源：甘肃省旅游发展委员会。

二、当前平凉市文化旅游产业发展存在的主要问题

（一）资源要素配置水平较低

首先，平凉市地处内陆，经济发展水平整体落后，吸引投资能力偏弱，极大影响了对文化旅游产业的资金投入，大量文化旅游资源没有得到充分有效的开发利用，没能转化为现实的文化旅游产品。其次，平凉市文化旅游产业管理要素整体较为落后，主要表现为管理体制欠科学和开发缺乏科学规划，如政府直接从事

文化旅游资源开发经营，多行业参与文化旅游资源管理等现象突出。再次，各县（区）文化旅游资源开发各自为政，导致近距离重复建设、低水平恶性竞争、生态环境破坏等问题，降低了土地要素利用率和文化旅游资源效用。

（二）文化旅游产品供给水平不高

首先，平凉市文化旅游资源开发水平整体落后，主要以观光型旅游为主，没能进一步开发形成多元化复合型旅游，产业链条短，附加值较低，未能使优质文化旅游资源充分转化为吸引力较强的特色产品。其次，平凉市文化旅游商品开发速度缓慢、缺乏创意和特色，最受市场欢迎的中档旅游商品有效供给不足，市场上存在粗制滥造的旅游商品，商品种类单一、重复率高。再次，平凉市对文化旅游资源的开发尚未形成较大的品牌优势，文化旅游资源的独特性未能充分显现，很容易被其他地区具有相同特点的文化旅游资源所代替。

（三）文化旅游公共服务体系发展水平较为滞后

首先，文化旅游基础设施比较落后。市域内高速通道还没有完全贯通，铁路运输承载力较小，高铁项目正在积极争取，没有空中运输，市到县（区）、县（区）到景区（点）的公路等级差异较大，通往市内 3A 级以上景区的道路状况较差。另外，平凉市旅游厕所严重不足，存在标识不清、设施较差、卫生恶劣等情况。其次，文化旅游服务业态比较单一，体验性、参与性、互动性的项目较少，未能推动形成满足旅游者深层次、多方面感情和体验需求的文化旅游产品。再次，文化旅游公共服务信息化水平较低。

（四）文化旅游营销宣传手段比较单一

首先，在利用大数据开展文化旅游精准营销方面，还处于探索和尝试的初级阶段，相关的数据搜集基础设施尚不完备、甄别筛选数据的能力不强。其次，在开展文化旅游地形象营销方面，平凉市明显滞后，如一提起平凉市，人们只会想到崆峒山和崆峒武术，这样的旅游地形象定位过于单一和片面。再次，合作营销、事件营销、体验营销等手段还没有得到广泛的运用，无法满足广大消费者多样化的需求。

三、平凉市发展文化旅游产业的对策建议

（一）坚持效率导向，优化文化旅游产业要素配置

1. 建立健全文化旅游产业投资融资机制，加大资本要素投入。一是加大财政扶持力度，统筹使用好各类专项基金和引导资金。统筹使用平凉市文化产业发展专项基金和旅游产业投资引导资金，重点对做出重大贡献和业绩的文化旅游企业、重大建设项目和县（区）政府给予奖励；对旅游景区达标晋级、农家乐星级创建、商标培育等给予奖励扶持；对文化旅游产品创新创意研发、大型影视剧目创作和文化、旅游优秀人才给予资助。同时，要求各县（区）也要加大文化旅游产业发展专项资金投入力度。这些专项资金主要是作为引导资金，吸引广大社会资金投资文化旅游产业，用来开发大景区、开发旅游商品、建设旅游基础设施和配套服务设施。二是进一步优化投资环境，加大招商引资力度。通过优化

投资环境，增强吸引力，以与文化旅游相关的优势产业领域为重点，加强项目储备，做好项目前期筛选论证、策划包装、跟踪洽谈。围绕丝绸之路（敦煌）国际文化博览会、深圳文博会、兰洽会等重要节会活动，瞄准全国文化企业 30 强或处于产业前沿的创新型文化企业，采取领导带头招商、小分队招商、以商招商等形式，主动加强沟通，开展点对点招商引资。将平凉市招商引资的重心转向文化旅游项目，力求在签约数量、引资额度方面实现新突破，争取引进一批在全国有较大影响力的大型企业集团，签约一批水平高、业态新、投资大的产业项目。三是拓宽投融资渠道，搭建“银政企”文化旅游产业融资平台。支持金融部门为文化旅游企业搭建融资平台，鼓励各类金融机构加大对文化旅游企业和项目的信贷支持力度，支持组建文化旅游信贷担保公司，探索建立文化旅游项目和企业贷款贴息机制；鼓励大景区文化旅游投资集团公司积极创造条件上市融资，加快资产证券化步伐，充分利用好投资平台，吸纳社会资金，扩大对外投资风险资金规模，为文化旅游企业提供融资担保；鼓励国内外战略投资者和知名的文化旅游企业通过参股、控股、购并等多种途径进入平凉文化旅游资源市场开发经营；积极策划和精心包装重大文化旅游产业项目，争取各种政策性贷款；允许旅游公司以景区门票、土地质押贷款进行融资开发；利用股权众筹、P2P 等互联网金融模式拓宽文化旅游融资渠道；支持互联网金融业务与文化旅游产业融合发展，鼓励电子商务平台类机构发挥自身优势，为中小微文化旅游企业提供特色金融服务。

2. 创新和完善管理体制，推进文化旅游资源的合理开发和优化配置。一是加快政府职能转变，实现政府部门由办旅游向管旅游转化。将文化旅游资源的所有权、管理权、经营权进行合理的

分离，推进政企分开、政事分开、政社分开、事企分开，改变权利兼顾及重复的配置格局，避免利益冲突和多头管理。同时，要正确理顺各方关系，建立健全由党委领导、政府管理、行业自律、社会监督、旅游企业依法运营的文化旅游管理体制和富有活力的文化旅游产业经营机制。二是全面深化行业改革，推进文化旅游体制创新。要按照简政放权的原则，推进文化旅游资源属地化管理，同时也要按照市场经济原则，积极引导、扶持、规范非公有资本进入文化旅游产业，通过政府采购、信贷支持、加强服务等多种形式扶持中小微文化旅游企业发展，支持多种所有制形式的文化旅游企业公平参与市场竞争，形成富有活力的中小微文化旅游企业群体。支持民办非企业文化机构、文化旅游产业专业合作社、个体创业者、文化工作室等发展壮大，突出特色经营、特色产品和特色服务。三是规范市场秩序，推进形成规范有序的文化旅游市场环境。贯彻落实《旅游法》，开展普法宣传，制定旅游市场综合监管责任清单，明确相关联动部门职责分工，依法落实旅游市场监管责任，加强旅游质监执法队伍建设，建立市场监管检查机制，每年至少开展一次旅游市场秩序全面整顿检查，确保旅游环境安全。旅游监管部门和工商、税务、公安等部门要加强联合执法，对侵犯消费者权益的行为予以坚决的打击，全面净化当地的旅游环境，树立文明守法的旅游地形象。

3. 提高土地要素的利用率，注重科学规划和可持续发展。一是改进文化旅游土地要素时空配置模式。在文化旅游开发过程中，应该量力而行、滚动开发，制定明确的时序安排，对区域空间内各地旅游资源优化整合。二是科学制定文化旅游土地要素开发计划。将文化旅游项目建设用地纳入全市城市建设规划和土地利用总体规划，落实差别化土地政策，优先安排用地计划指标。支持

文化旅游项目建设使用国有未利用土地，以划拨方式提供文化旅游公共服务基础设施建设用地，鼓励农村集体经济组织以集体建设用地使用权入股文化旅游企业，鼓励利用土地存量优先发展文化旅游产业。对投资过亿元的文化旅游产业项目用地，给予重点支持。实行文化旅游项目建设用地审批“绿色通道”制度，经市、县（区）政府同意，一次性缴付土地出让金有困难的，可首期缴纳 50%，其余在 1 年内分期缴付。三是重视文化旅游资源开发中的生态环境保护问题。在开发利用文化旅游资源过程中，要注意保护好当地的自然生态环境，为文化旅游产业的可持续发展奠定坚实基础。基于文化旅游产业可持续发展的考虑，平凉市必须充分重视文化旅游资源开发过程中生态环境保护的问题，在出台的发展规划文件和相关法规中，要反复重申保护自然生态环境的重要性。

（二）树立精品意识，提高文化旅游产品供给水平

1. 深度开发文化旅游资源。一是深度挖掘旅游资源的文化内涵。文化旅游资源开发的主要任务之一，就是将其丰富的文化内涵转化为旅游产品的魅力和吸引力，加深游客的体验和感性认识。平凉市要充分整合历史文化、自然景观、民俗风情等资源，积极发展文化观光、体验、休闲、娱乐等多种形式的旅游活动，如中医药保健养生游、民俗文化巡礼游、生态休闲体验游等。二是深度开发文化旅游产品。充分利用各县（区）非物质文化遗产资源优势，开发系列文化旅游产品，形成种类齐全、品种丰富的平凉文化旅游商品体系。加快研发生产“平凉必购”文化旅游产品，举办全市文化旅游商品创意设计大赛，鼓励、支持企业生产有平凉特色、有丰富内涵、有市场需求的文化旅游产品。举办全市文

化旅游商品博览会，开展文化产品展销、民间文化艺术品展示及旅游商品贸易等活动。利用各级博物馆的特色藏品，依法开发制作仿制品、纪念币等旅游产品，加强市场推广，扩大销售量。支持研发苹果脆片、果蔬果酒、核桃（杏仁）露、蜂蜜酒等具有地方代表性的绿色产品，开发富有特色的优势文化旅游养生产品。三是精心设计文化旅游线路。在道佛祈福游、养生康体游、避暑休闲游、寻根祭祖游、民俗风情游、红色教育游等 6 条特色文化旅游线路的基础上，探索和打造新型的、多样化的文化旅游线路。

2. 培育打造文化旅游品牌。一是培育打造特色文化旅游产品。大力传承华夏源头养生文化，着力打造六张养生名片，充分发挥好养生协会作用，重点开发“十大产业”，推广“十大特优养生产品”“十大养生名宴”“十大养生小吃”“十大国医理疗术”“十大国医保健术”“十大运动养生”等品牌，确保 2020 年“中华崆峒养生地”建设初具规模。依托灵台县朝那镇、静宁县界石铺镇继红村等历史文化名镇名村和泾川县玉都镇康家村等美丽乡村建设，抓建一批文化特点鲜明、主导产业突出、生态环境优美的特色示范乡镇和乡村。大力完善城市配套功能和文化旅游服务设施，平凉市中心城区完成南山公园、虎山公园、宝塔公园、泾河水上公园、柳湖公园、新区绿地公园、西郊文化广场和西新桥花坛等城市公园综合功能提升；县（区）完成古灵台·荆山公园、雷神峰公园、莲花湖公园、双凤山公园、紫荆山公园、成纪文化城等景区公园林带、绿道和基础设施建设。二是创意策划文化旅游节庆活动品牌。建立节庆会展策划推介机制，深入发掘传统节庆、民俗庙会、商业会展等资源，培育一批品位高、体验性强、市场知名度高的节庆系列品牌。积极参加深圳文博会、兰洽会、丝绸之路（敦煌）国际文化博览会等重大节会。突出重点打造崆

峒养生文化旅游节，带动办好西王母祭拜大典暨海峡两岸西王母文化论坛、皇甫谧中医针灸医学文化研讨会、平凉金果博览会、庄浪文化艺术节、华亭摄影家大 PK 等节会活动，扩大平凉市每年“一县一节庆，一县一特色”的活动影响力。三是打造文化旅游演艺精品。近年来，平凉市依托各地的历史文化传奇故事，积极编排创演富有地方特色、文化内涵丰富、艺术水准高且通俗易懂的文化演艺精品。运用3D、4D 和数字模拟等高新技术，创新文化演艺精品表现形式和运作模式，进一步满足游客的文化娱乐需求。

3. 提高文化旅游商品的供给水平。一是加大文化旅游商品的研发力度。在市、县成立旅游商品研发中心，并设立旅游商品研发专项资金，组织调动专门的人力物力进行文化旅游商品的研发，同时加强创意设计与文化生产企业的对接，大力促进文化旅游商品交流、展示和开发，研发制作一批融入地方标志性文化元素的文化旅游商品，并争取每年推出一批艺术性、纪念性、实用性、收藏性、便携性、馈赠性较强的新产品，形成品种齐全、特色鲜明、富有创意的文化旅游商品供给体系。二是优化文化旅游商品结构。文化旅游商品市场的健康发展，很大程度上取决于文化旅游商品结构是否合理，主要包括高、中、低三档商品是否合理全面发展以及种类结构是否合理平衡。从目前平凉市文化旅游商品的现状来看，商品结构存在很大问题，如最受市场欢迎的中档旅游商品有效供给不足，供给水平低下，商品种类单一、重复率高，等等。因此，必须加大开发特色鲜明和质量较高的中档旅游商品，回应市场的需求，同时开发富有地域特色和创意较高的文化旅游商品，丰富旅游商品的种类。三是将现有文化旅游商品品牌做大做强。依托华亭县安口镇百年陶瓷特色古镇，创新工艺流程，加快产业自动化、智能化、信息化进程，大力发展陶瓷艺术品产业。

对国家和省市级“非遗”项目及陇东皮影、平凉剪纸、庄浪木雕、静宁挂毯、泾川陶塑、灵台木偶和宫灯、崇信彩灯以及文物复（仿）制品等工艺品生产进行引导和培育，利用现代化生产方式，注入新鲜元素，进一步发展壮大特色民俗文化产业，扩大市场覆盖面，增加市场占有额，提高传统品牌的知名度和影响力。

（三）创建宜游环境，改善文化旅游公共服务质量

1. 加强文化旅游基础设施建设。一是加快文化旅游交通网络建设。加快城市及国道、省道至A级景区连接道路建设，实现主要景区公路与火车站、客运站的无缝连接；实施城镇、交通主干线与旅游专业村之间道路的延改项目，保证所有旅游专业村公路全覆盖，尽快建立较为完善的旅游公交线路；根据市上的规划，在崆峒区白庙乡建设平凉支线机场，建设标准为军用二级、民用4C级，为平凉市文化旅游航空网络建设打下坚实基础；开通平凉至周边城市机场的旅游大巴专线，允许旅游客运公司开通经营火车站、汽车站和城市人流密集街区通往景区的旅游公交专线，并延长通往景区的公交运营时间，保障夜间旅游的行车便利。二是大力推进旅游厕所建设。大力倡导推进“旅游厕所革命”行动，在平凉市A级旅游景区、旅游线路沿线、旅游餐馆、旅游娱乐场所、交通集散点、旅游街区、乡村旅游点等区域，都建成数量充足、干净无味、实用免费、管理有效的旅游厕所，从而彻底解决游客如厕难、难如厕的问题，全面优化平凉旅游形象。三是做好其他方面的文化旅游基础设施建设。建设层次分明、功能完备的现代旅游服务中心，在崆峒区建成1个一级客服中心，在泾川县、庄浪县分别建成1个二级游客服务中心，在其他县区各建成1个三级游客服务中心；通过引进国内外知名品牌连锁酒店、发展经

济适用的商务酒店和农家乐客房等住宿设施，提高旅游住宿接待能力和住宿水平；推进景区停车场建设工作，市域内每个A级景区确保至少拥有1个能够满足本景区承载量的停车场；根据现在自驾游蓬勃兴起的形势，建设自驾游营地和汽车旅馆，为自驾游提供全方位、高质量的服务。

2. 创新文化旅游服务业态。随着文化旅游产业的蓬勃发展，旅游消费者的需求层次得到全面提升，对文化旅游服务的需求也呈现出个性化、差异化的发展趋势。文化旅游者不仅仅要观光和体验，而且还要进行休闲、养生、研学等活动。所有这些，都对文化旅游服务提出了更新更高的要求，创新和培育文化旅游服务新业态势在必行。一是创新文化休闲旅游服务。要根据现代人，尤其是80后、90后等年轻一代文化旅游消费主体的需求和口味，大力发展时尚的休闲、度假、探险、科普等文化旅游服务，建设能够满足多层次多样化需求的文化休闲旅游度假地，全面提升文化旅游服务的档次。二是开发中医药养生保健旅游服务。现代人越来越重视养生，而平凉市拥有丰厚的中医药文化资源，如传说中向黄帝传授养生之道的广成子就在崆峒山，晋代针灸大师、《针灸甲乙经》作者皇甫谧故里就在平凉市灵台县朝那镇。要立足这些资源，开发推拿按摩、针刺艾灸、拔罐药浴、药膳美食等文化旅游服务，打造形成独居地方特色的中医药养生保健旅游基地。同时，针对老年人这个群体开展非盈利养生养老旅游服务，积极打造养生养老度假基地。三是推动形成研学旅游服务。根据青少年学生成长学习的需求特点，依托平凉市独特的文化旅游资源，建设寻根访祖、民俗探访等多种形式的研学旅行基地，方便学生开展研学旅行活动。同时，要加强文化景区的安全防护施舍建设，为青少年学生开展研学旅行提供充分的安全保障。

3. 创建智慧旅游公共服务平台。主动顺应智慧旅游发展的潮流，充分依托丰富的文化旅游资源，积极利用移动互联网和云计算、物联网等新技术，发展互联网信息服务、移动多媒体、数字娱乐、电影院线等增值业务，让人们能够及时借助便携的终端上网设备，主动感知文化旅游等方面的信息；吸引社会资本投资移动数字报纸、楼宇电视、车载电视、微影视等新媒体，构建现代文化信息传播体系；以信息化为主要途径，积极开展旅游在线服务、网络营销、网络预订和网上支付，充分利用社会资源构建旅游数据中心、呼叫中心，建设集旅游资讯查询、在线电子商务、景区电子导览为一体的平凉市智慧旅游公共信息服务平台，不断提升旅游企业、景区和旅游信息化服务水平；充分利用移动互联网技术，整合文化旅游、交通、住宿、餐饮、医疗等资源，为自驾文化游提供智慧服务。

（四）适应多样化需求，创新文化旅游营销策略

1. 利用大数据开展精准营销。一是加强文化旅游数据搜集的基础设施建设，配备和升级相应的网络硬件与软件系统，提高数据分析水平和处理速度；二是大力引进数据方面的人才，对文化旅游数据进行专业化甄别与分析；三是建立健全文化旅游经营者与消费者之间的沟通反馈机制，以便直接从消费者身上获取有价值的数据资料；四是建立健全文化旅游经营者之间的数据共享机制，及时交换和共享有价值的数据，避免业内的恶性竞争。

2. 开展文化旅游地形象营销。一是明确形象定位，塑造鲜明的文化旅游地形象。依托“问道崆峒·走进平凉”系列外宣活动，充分利用国内外媒体特别是高端主流权威媒体宣传促销，利用重大外宣、招商引资、举办节庆、文艺演出、体育赛事、摄影展览、

书画大赛、文艺采风等活动，借助影视、网络、微信、微博等现代传媒开展形象宣传。二是注重生态保护，树立可持续发展的文化旅游地形象。加大生态环境保护的力度，在文化旅游项目开发过程中，始终坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，注重对生态环境的保护，着力打造可持续发展的文化旅游地形象。三是不断改善社会环境，打造文明友善的文化旅游地形象。要加强对旅游业服务人员的教育培训，全面提高综合素质，为游客提供高质量的服务，同时还要加强对当地居民的宣传教育，牢固树立“旅游地形象人人有责”的理念，全面提高居民素质，规范居民行为，改善社会环境，从而塑造文明友善、热情好客、诚实守信的文化旅游地形象。

3. 综合运用其他多种营销策略。除了以上的营销策略，还应该大力拓展营销渠道，丰富营销策略，采取多元化营销手段开展文化旅游营销。一是合作营销，充分整合平凉市优势文化旅游产品，深入挖掘产品的独特内涵，大力促进相关地区和景区之间的合作交流，实现线路联通和优势互补，并通过联合举办展销活动，宣传推介文化旅游产品，推动文化旅游品牌的建立，扩大市场的影响力。二是事件营销，充分平凉市文化丰富的文化旅游节庆资源，打造有影响力的文化旅游节庆品牌，并积极借助各类节庆活动，吸引新闻媒体、社会团体和消费者的关注与兴趣，从而提高平凉市文化旅游的知名度和美誉度。三是体验营销，充分整合平凉市独特的文化旅游资源，设计富有吸引力的文化旅游体验主题，营造文化旅游互动体验氛围，提升文化旅游的体验价值，满足消费者的体验需求，达到增强市场竞争优势和扩大文化旅游品牌影响力的目的。

B. 16
平凉市现代农业发展调查报告

张静丽*

摘　要：

在工业化与城镇化的“虹吸”作用下，西部地区“农村空心化”、“农业副业化/边缘化”、“农民老龄化”问题日益突出，“谁来种地、如何种地、怎样种好”成为当地农业发展的困局，如何加快推进西部地区农村农业现代化发展事关乡村振兴与全面建成小康社会进程，而准确定位农业发展所处阶段，不仅有利于掌握区域农业发展现状，而且能为地区明确农业发展重点提供依据。本文通过对平凉市农业发展进行综合分析，并运用多层次分析法与德尔菲法对平凉市现代农业发展进行评估，旨在明确平凉现代农业发展所处阶段与未来发展的侧重点。

关键词：

现代农业　　发展水平　　平凉市

党的十九大报告提出要实施“乡村振兴战略”，并强调“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治

* 张静丽：甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校经济教研室副主任、讲师。

理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”①。乡村振兴战略核心是产业兴旺，其途径是大力发展现代农业。农业现代化是农业发展的必然趋势，但受地理区位、资源禀赋以及技术、资本、人才等多方面因素的影响，西部地区农业发展组织化、规模化、专业化的发展程度长期落后于东南沿海及全国平均水平，并且农业生产多以家庭经营生产为主，探寻现代农业发展的有效途径对于西部地区发展至关重要。

一、平凉市农业发展基本情况

平凉是陇东黄土高原丘陵沟壑区的代表，农业不仅是当地经济发展的支柱产业，也是农民脱贫致富的依托与基础，对当地发展十分关键。

（一）农业生产情况

平凉市总土地面积 1.1 万平方公里，其中耕地面积 555.26 万亩、草原面积 246.1 万亩，各县区土地情况如表 1 所示。2017 年，平凉市粮食作物播种面积 498.95 万亩，全年粮食总产量 105.58 万吨，全年谷物产量 84.28 万吨。主要经济作物中，全市油料播种面积 56.3 万亩、产量 7.46 万吨，蔬菜种植面积 96.3 万亩、产量 165.62 万吨，果园面积 153.72 万亩、园林水果产量 153.07 万吨，

① 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].人民日报，2017-10-28.

中药材种植面积 15.08 万亩、产量 5.86 万吨。年末大牲畜存栏 82.41 万头（只），牛存栏 72.16 万头、出栏 44.66 万头，羊存栏 21.58 万只、出栏 17.82 万头，猪存栏 40.23 万头、出栏 49.62 万头。全市肉类总产量 8.5 万吨，其中猪肉增长 0.68%、牛肉下降 4.13%、羊肉增长 9.24%，牛奶产量 1.65 万吨，绵羊毛产量 157.81 吨，水产品产量 2554.01 吨。全市全年造林面积 47.66 万亩、育苗面积 8.89 万亩、新增梯条田 8.51 万亩、新增有效灌溉面积 2.62 万亩[①]。2018 年前三季度，平凉市农林牧渔服务业增加值 56.28 亿元、增长 2.0%，粮食产量增长 6.96%，蔬菜产量增长 7.18%，水产品产量增长 6.76%。

表 1　平凉市耕地及草原面积基本情况

单位：万亩

地区	平凉市	崆峒区	泾川	灵台	崇信	华亭	庄浪	静宁
总耕地面积	555.26	88.13	68.0	76.68	36.05	41.47	91.65	147.08
草原面积	246.1	51.38	19.92	80.43	30.39	38.17	17.18	8.6

数据来源：平凉市农牧局网站。

（二）农业人口情况

据《2017 年平凉市国民经济和社会发展统计公报》显示，截至 2017 年底，平凉市常住人口 211.28 万人，比上年末增加 0.97 万人，城镇人口 83.92 万人，占常住人口的 39.72%，农村人口占比 60.28%。根据平凉市人力资源和社会保障局 2018 年初对全市劳动力调查，按照户籍统计，全市农业人口 183.3 万人，农业人口比重 78.74%，农村劳动力（男性 60 岁以下、女性 55 岁以下）107.5 万

① 数据来源：《2017 年平凉市国民经济和社会发展统计公报》。

人、占农村人口的 67.4%。各县区劳动力总量具体情况详见表2。

表 2　平凉市劳动力总量情况统计表

单位：人、%

地区	全市(合计)	崆峒区	泾川	灵台	崇信	华亭	庄浪	静宁
总人口	2327324	522452	352000	233282	102124	188014	442000	487452
农业人口	1832585	331148	322000	177535	82201	108430	411141	400130
农业人口比重	78.74	63.38	91.48	76.10	80.49	57.67	93.02	82.09
农村劳动力总数	1075731	181630	174744	110600	42108	86047	217000	263602
劳动力总数占农业人口比重	58.70	54.85	54.27	62.30	51.23	79.36	52.78	65.88
受调查劳动力	966610	181630	174744	51193	40243	54350	200848	263602
整户外出劳动力	101121	38600	5630	1853	2865	28940	16152	8081

数据来源：平凉市劳务产业发展情况调研工作协调推进领导小组。

（三）农业人员结构

根据平凉市人力资源和社会保障局 2018 年初对平凉市劳动力调查，平凉市农村劳动力的男女性别结构为 1.18:1；年龄结构为：16 岁至 25 岁的青年占 12.95%，26 岁至 55 岁的精壮劳动力占 69%，56 岁至 65 岁的老年劳动力占 18.05%；从业结构为：从事第一产业者占 46.34%，从事第二产业者占 25.08%，从事服务业者占 19.13%，个体工商户和私营业主占 6.93%，进城陪读人员占 2.52%。文化结构为：小学及以下占 36.14%，初中占 37.25%，高中（职高、中专）占 17.66%，大学及以上占 8.95%；技能结构为：无技术特长者占 61%，有技术特长者占 39%，其中有 12%的劳动力持有职业资格证书（占有技术特长者 31.17%）；但值得注意的是，调查显示：平凉市农村劳动力转移就业总量为 44.9 万人，转移就业率 41.74%，且转移人员主要为 26—55 岁的精壮劳动力。

（四）农业经营主体及农业机械拥有量

据平凉市统计局2018年公布的《平凉市第三次全国农业普查主要数据公报（第一号）》统计，平凉市有2638个农业经营单位，农业生产领域人员结构如表3所示。在工商部门注册的农民合作社1324个，其中农业普查登记的以农业生产经营或服务为主的农民合作社1124个；42.91万农业经营户，其中1698户规模农业经营户；全市有82.47万农业生产经营人员，农业生产经营人员结构如表3所示。全市共有拖拉机4.17万台，耕整机0.88万台，旋耕机5.13万台，播种机1.59万台，联合收获机0.06万台，机动脱粒机1.39万台。

表3　平凉市农业生产领域人员结构①

单位：万人、%

指标	总数	女性		年龄＜35岁		36岁＜年龄＜54岁		年龄＞55岁	
		人数	占比	人数	占比	人数	占比	人数	占比
农业生产经营人员	82.47	41.08	49.58	17.54	21.3	44.57	54	20.36	24.7
农业经营单位农业生产经营人员	1.78	0.73	41	0.43	24.1	1.11	62.36	0.24	13.48
规模农业经营户农业生产经营人员（包括本户生产经营人员及雇佣人员）	8258	4113	49.8	1943	23.5	5033	60.95	1282	15.52

数据来源：平凉市统计局《平凉市第三次全国农业普查主要数据公报（第五号）》。

（五）农业产业占比

2018年上半年，平凉市地区生产总值完成165.76亿元、增长

① 农业生产经营人员：指在农业经营户或农业经营单位中从事农业生产经营活动累计30天以上的人员数（包括兼业人员）。

7.0%，增速在全省 14 个市州中排名第二，地区生产总值排名第九，其中：第一产业增加值 15.66 亿元、增长 4.9%，第二产业增加值 44.6 亿元、增长 3.4%，第三产业增加值完成 105.5 亿元、增长 9.3%；三次产业对经济增长的贡献率分别为 9.7%、14.3%和 76%，分别拉动经济增长 0.7、1.0 和 5.3 个百分点；三次产业的比重也从 2017 年的 27.5∶24.5∶48 调整为 9.5∶26.9∶63.6，三产比重超过二产 36.7 个百分点，在 14 个市州中排名第一[①]。

从 2018 年上半年平凉经济发展情况来看，旅游业快速发展带动了第三产业产值的大幅上升，工业经济同期稳步提升，农业在产业结构中比重出现首次大幅度下降，占比低于 10%。纵观平凉 2000 年—2017 年产业结构变化（如图 1），农业在经济结构中占比

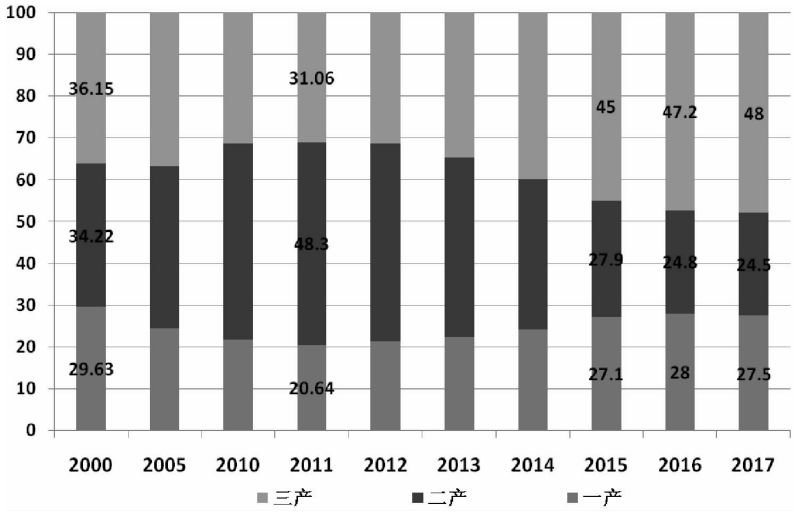


图 1　2000—2017 年平凉市三次产业结构变化情况[②]

① 数据来源：甘肃省统计局官方网站——市级分析。

② 数据来源：《平凉统计年鉴》（2017）、《2000—2018 年平凉市国民经济和社会发展统计公报》。

始终保持在 20%以上，且近三年来均保持在 27%以上。结合平凉市是农业大市但不是农业强市、工业基础相对薄弱、第三产业发展相对滞后的市情实际可知，相比于以往，虽然 2018 年上半年经济数据有较大变化，但农业是平凉经济社会发展的基础产业没有改变，加快现代农业发展，促进农业产业转型升级对于平凉发展依旧至关重要。

二、平凉市农业发展中的主要问题

在推进农业供给侧结构性改革的背景下，农业发展不再是简单依靠物质要素投入和资源消耗的粗放式经营，而是必须不断向劳动者素质提升、科技创新、集约化、可持续绿色发展转变，通过多渠道提高土地产出率、劳动生产率、资源利用率，实现高产高效、资源节约、产品安全、环境友好的发展道路。发展现代农业必须依托于农业从业主体，而我国现阶段依然是以小农户为主要农业经营主体的国家，因此本报告从农业从业主体与农业自身发展两个层面进行分析。平凉市农业发展中存在的问题主要有：

（一）农业基础薄弱

平凉农业综合生产能力近年来不断提高，主要得益于政府的大力推动与引导。但从经济效益来看，平凉地区土地生产率、农业劳动生产率、农村人均收入、城乡居民收入比、贫困发生率等指标仍然落后于全国及全省，投入成本过高、农业比较效益低下的约束制约了现代农业的发展规模。平凉虽然是农业大市，但地理区位、资源禀赋、生产经营粗放在基础上限制了农业发展，加

之从业人员结构失衡所引起的内生动力不足、土地生产率不高、农业劳动生产率低、单位面积效益差、农村生态环境不佳都成为平凉农业发展的硬性约束。

（二）从业人员文化水平整体偏低

实践证明：农村劳动力的文化水平直接影响现代农业的发展，因为农民文化素质的高低直接影响他们接受和使用先进农业技术与管理方法的程度。当前，平凉农村劳动力中初中及以下文化水平的人数超 75%，科学技术水平低、综合素质不高、思想守旧、观念落后、态度消极、机会偏少、自我发展能力不足是现有从业群体的共性，这直接影响了从业人员对现代农业发展中新观念的理解、新知识的吸收、新技术的应用、新科技的推广，进而影响现代农业的整体进程。平凉市现有农村劳动力中，近 50%的人主观意愿是选择进城务工，个体发展更加倾向于“市民化”。从事农业生产意愿的下降直接引起的农村劳力不足、从业人员年龄及性别结构失衡、农业发展兼业化、土地撂荒现象在部分县区也十分突出，发展内生动力不足成为影响农业发展的重要原因之一。

（三）农业科技投入不足

发展现代农业须以产业化为途径，以科技投入为支撑，以建立高效农业系统为目标，运用现代工业装备、现代科学技术、现代管理方法，不断拓展延伸农业链条、丰富农业内涵、提升农产品附加值。从发展实际看，平凉市当前农业科技的投入整体不足、水平不高、科技人员偏少、科技成果转化与推广力度不够，这都制约着现代农业发展的步伐。平凉市围绕牛果菜薯药主导优质产业，大力引进、培育现代农业企业及合作社，以海升集团、农林

高科等为代表的现代农业企业成为平凉农业经济发展的“领跑者”和“示范者”。现代农业企业从无到有、从小到大以及高技术、高资本、风险对抗性高的特点，让小农户看到农业发展的新模式、新技术以及新理念，使土地流转更加集约，但从实践看，现代农业企业对本地传统农业发展的带动仍然十分有限，从技术溢出、劳务使用、产业延伸到市场拓展也十分有限，外部效益没有最优化。

（四）农村发展缺乏“吸引力”

受知识、技术、年龄、身体、素质及市场选择的作用，农村年轻精壮劳动力、知识技能型人才逐步向城镇转移。平凉市域内，当前从事农业生产的人员多为“老弱妇孺”，农业从业主体“老龄化”特点十分突出。同时，平凉农村发展存在区域和城乡的双重落后，农村作为农业发展与农民生活的区域依托，在基础设施、公共服务、基层组织、现代化建设方面的滞后与“短板”成为农村空心化的推力，使农村发展缺乏“吸引力”，从而留不住也引不来人才与资本。

三、平凉市现代农业发展评估分析

（一）数据来源

本报告评估分析所使用的数据主要从《平凉统计年鉴》(2017)、《2018 年平凉市国民经济和社会发展统计公报》及平凉市统计局、农牧局各官方网站获得，部分数据由平凉市人力资

源与社会保障局有关部门提供，相关综合指标通过指标细化计算得出，例如：农业劳动生产率是农业总产值与第一产业从业人数的比；农业劳动力就业率是农业就业人口与总劳动年龄人口的比、农业科技人员比重等于农业技术人员数/第一产业从业人数、农业内部结构等于农林牧渔服务业增加值/农林牧渔业增加值。

（二）指标体系构建

对现代农业发展水平评估的指标体系构建上，学术界现已基本形成共识，即从农业投入产出水平、农村社会发展水平、科技支撑、可持续发展水平和农业支持保障水平等多方面进行定义分析。按照已有的分析方法，本报告选取农业投入水平、农业产出水平、农业科技水平、农业经济结构、农业可持续发展水平、农村社会发展水平等 6 个一级指标作为准则指标，然后对各一级指标进行细化、选取 19 项具体指标作为二级衡量指标，然后根据现代农业具体指标的重要性（如表 4）构造两两比较判断矩阵、确定指标权重（如表 5），通过对一、二级指标的量化处理与测算对比，以期较为直观、准确地评价平凉现代农业发展水平。

表 4　指标重要性标度表

i 指标与 j 指标相比	极端重要	很重要	重要	略微重要	同等重要	略不重要	不重要	很不重要	极不重要
评价值	9	7	5	3	1	1/3	1/5	1/7	1/9

备注：指标重要性中间值分别取8，6，4，2，1/2，1/4，1/6，1/8。

表 5　平凉市现代农业发展评价指标体系及权重

决策目标（A）	一级指标（B）	权重（f）	二级指标（C）	权重（d）	标准值	指标属性
现代农业发展水平	B_1农业投入水平	0.21	劳均耕地面积（公顷/人）	0.18	0.8	正向
			农业从业人员人均固定资产投资（万元/人）	0.35	1.5	正向
			单位面积农机拥有量（台/公顷）	0.47	3	正向
	B_2农业产出水平	0.23	土地生产率（万元/公顷）	0.30	10	正向
			农业劳动生产率（万元/人）	0.55	4	正向
			粮食单产（吨/公顷）	0.15	0.8	正向
	B_3农业科技水平	0.13	农村初高中人口比重（%）	0.53	40	正向
			农业科技贡献率（%）	0.21	40	正向
			科技投入占财政支出比重（%）	0.26	10	正向
	B_4农业经济结构	0.15	第一产业增加值占CDP比重（%）	0.39	10	负向
			第一产业从业人员比重（%）	0.33	30	负向
			农业内部结构（%）	0.28	20	正向
	B_5农业可持续发展水平	0.16	森林覆盖率（%）	0.45	45	正向
			有效灌溉率（%）	0.25	90	正向
			单位耕地化肥施用量（吨/公顷）	0.30	0.4	负向
	B_6农村社会发展水平	0.18	农村居民人均纯收入（元）	0.43	10000	正向
			农村贫困发生率（%）	0.16	3	负向
			农村居民恩格尔系数（%）	0.18	0.4	负向
			城乡居民收入比	0.23	2	负向

（三）测算模型设计

为了对平凉农业发展有一个整体且量化评估，本报告根据已建立的平凉市现代农业评价指标体系及权重，选用层次分析法（AHP）及德尔菲（Delphi）法，将测评模型中的子系统指标与总

目标指标，分步骤进行实现程度（即达标率）的标准化处理，然后用处理过的达标数值乘以对应的权重，进而计算出综合得分，最终对平凉市现代农业发展进行对平凉现代农业发展水平进行定量评价。

本文所运用的测算平凉市现代农业发展水平的测算模型的数学表达式为：

$$A=\sum_{i=1}^{n}B_i f_i=\sum_{i=1}^{n}f_i\sum_{j=1}^{m_i}C_{ij}d_{ij}$$

其中 C_{ij} 的计算方法为：$C_{ij}=X_{ij}/Y_{ij}$（当 $X_{ij}>Y_{ij}$ 时，$C_{ij}=1$）

⑴ 当二级指标为正向指标时：$C_{ij}=X_{ij}/Y_{ij}$（当 $X_{ij}>Y_{ij}$ 时，$C_{ij}=1$）

⑵ 当二级指标为负向指标时：$C_{ij}=Y_{ij}/X_{ij}$（当 $X_{ij}<Y_{ij}$ 时，$C_{ij}=1$）

测算模型表达式中：A 为现代农业发展综合指标得分；B_i 为一级指标得分，f_i 为一级指标权重，n 为一级指标个数。C_{ij} 为第 i 个一级指标中第 j 个二级指标的达标率，d_{ij} 为第 i 个一级指标中第 j 个二级指标的权重，m_i 为第 i 个一级指标中二级指标的个数。

C_{ij} 的计算方法中：X_{ij} 为二级指标的实际值，Y_{ij} 为二级指标的标准值。

（四）测算结果

根据测算：截至 2017 年，平凉市现代农业发展预算综合得分为 0.4878 分，详见表 6。

1. 测算分析。农业发展是一个动态演变的过程，发展阶段划分可从多种角度进行，从一般意义上分为原始农业阶段、传统农业阶段、现代农业阶段，从量化测算评估上可分为现代农业准备实施阶段、起步阶段、初步实现阶段、基本实现阶段、完全实现阶段，从经营方式上分为粗放经营阶段和劳动集约、资本集约、

表 6　2017 年平凉市现代农业发展指标得分

测算目标	得分	一级指标	得分
平凉市现代农业发展水平	0.4878	B_1 农业投入水平	0.1604
		B_2 农业产出水平	0.0666
		B_3 农业科技水平	0.0408
		B_4 农业经济结构	0.1362
		B_5 农业可持续发展水平	0.0448
		B_6 农村社会发展水平	0.0390

技术集约经营阶段，除此之外还有很多其他的划分方法。参照相关学者的研究以及已有的现代农业发展评估文献，本报告将现代农业发展分为五个阶段（见表 7）。根据测算结果，平凉市现代农业发展截至 2017 年预算综合得分 0.4878 分，总体处于从起步向初步实现过渡的阶段。

表 7　现代农业发展水平阶段划分

得分区间	发展阶段		发展水平
[0，0.3)	农业 1.0	准备实施阶段	差
[0.3，0.5]	农业 2.0	起步阶段	较差
(0.5，0.7]		初步实现阶段	中
(0.7，0.9]	农业 3.0	基本实现阶段	良
(0.9，1]	农业 4.0	完全实现阶段	优

2. 结构分类评价。平凉市现代农业发展的 6 项一级指标测算结果分别为：B_1 农业投入水平得分 0.1604、B_2 农业产出水平得分 0.0666、B_3 农业科技水平得分 0.0408、B_4 农业经济结构得分 0.1362、B_5 农业可持续发展水平得分 0.0448、B_6 农村社会发展水平得分0.0390。将 6 项一级指标得分横向比较，农业投入水平与农

业经济结构得分相比最高，农业产出水平得分次之，农业科技水平、农业可持续发展水平、农村社会发展水平得分相对比较低。

将测算结果与平凉农业发展实际结合分析可知：伴随近年来精准扶贫政策的深入实施，平凉农业发展在资金、政策、产业、项目、人力等方面都得到了空前的支持与侧重，农村建设也由此加快，所以农业投入水平与农业经济结构得分最高；但从整体上来看，平凉农业投入水平虽然快速上升，但并没有带动农业产出水平的同步提升，主要是因为土地生产率、农业劳动生产率依然处于低位水平，并且粮食单产出现下降，在未来发展中，农业生产效率提升应该是平凉现代农业发展的重点；此外，受到合作社、龙头企业、“三变”改革等新模式的尝试与推进，农业经济结构、农村社会发展水平近年不断改善；但农业科技投入占财政支出比重与农业科技人员数量、农业从业人员文化水平普遍偏低都是造成平凉农业科技发展缓慢的因素，在今后发展中应该加大这方面的投入；基于农业发展处于从起步向初步实现过度的初级阶段现实，农村社会发展水平及可持续发展水平由此处于低位发展水平。

四、对平凉市发展现代农业的建议

推进农业现代化发展，说到底就是要让农村与城镇一样成为有吸引力的区域，要尽可能地让农业成为有潜力、有奔头、有效益的产业，要让农民成为一种职业而不是身份、并能够过得体面，这样农业发展过程中才不会面临无人愿意种地的困境，农村农业现代化才有依托。目前平凉现代农业整体发展水平较低，且评估测算显示，科技投入不足、劳动力素质偏低、农业生产效率不高、

农业经济效益低效都是制约平凉现代农业发展的重要因素。为此，本报告对平凉农业发展提出以下政策建议：

（一）立足农业优势资源，找准地区农业发展定位

平凉市现已形成以苹果、红牛、蔬菜、药材等为代表的优势农产品，为了让这些农业优势产品更好地支撑地区农业发展，应该从总体上制定现代农业发展战略，充分发挥农业资源和良好的生态环境优势，立足区域资源优势、推广农业现代化生产理念与技术、推进农业适度规模化经营和专业化生产，以发展绿色生态现代农业为突破口，将农业发展定位为发展高附加值的设施农业、有竞争力的外向型农业，然后因地制宜地发展认知农业、体验农业、循环农业、生态观光农业以及特色林果业。

（二）坚持绿色发展导向，提高农业可持续发展水平

增强农业可持续发展能力是推进现代农业发展的重要目标，但近年来平凉市农业可持续发展水平与农村社会发展水平在指标横向对比中却并未取得有效提升。乡村振兴展战略提出生态宜居的要求，引导农业发展观向绿色可持续调整，农村发展向绿水青山回归。农业可持续发展重在生态的可持续和社会的均衡发展，平凉现代农业推进过程中，理应坚持绿色发展导向，从生产方式上提高土地生产效率、资源利用效率、森林覆盖率、有效灌溉率，降低单位面积化肥及农药的使用量、治理农业面源污染，在大力发展农业经济、提高农业综合生产力的同时，要进一步加强生态保护，促进经济、社会、环境的和谐发展，让农业可持续真正地以绿色发展为支撑。

（三）增加农业科技投入，提升农业生产要素利用率

农产品附加值大小受到农产品科技含量直接影响，在平凉市农业发展进程中，农业新理念、新技术、新方法、新设备的推广率偏低，使农产品的科技含量与附加值受到重要影响。而实践证明，农业自主创新与财政农业科技投入之间有很强的因果关系，同时也存在长期均衡关系。所以，平凉在推进现代农业发展的进程中，应该继续加强培育与引进高科技农业企业、壮大农业科技人员群体、提升科技投入占财政支出比重，通过科技培训提升农民群体的农业科技素质，加大龙头企业对传统农户的带动作用、对当地农业生产经营优化升级的溢出效应，同时还应加强与研究机构和高校的合作，探索开发本地农业发展所需的新试验。

（四）创新农业经营组织体系，提高农业产业化水平

在“三变”改革的大力推进下，平凉已经形成基层党组织、公司、合作社、农户、龙头企业相互合作带动的新型农民专业合作组织，对现有农业主体发展综合能力不足有明显的弥补作用，基于农业发展主体多为“老弱妇孺”的基础，平凉发展农业必须持续增加资本和技术等生产要素的投入、培育农业龙头企业、加大对农民专业合作组织的培训和示范指导力度，引导农户采用先进的适用技术和生产手段，按照规模化、标准化和专业化的发展要求进行生产，着力提高农户集约化经营水平，通过农业经营组织体系创新，克服农业发展内生动力不足，进而提升农业竞争力。

（五）细化农业财政投入方向与重点，完善现代农业支持保障体系

农业具备发展潜力、农村拥有发展希望的前提是拥有完善的现代农业支持保障体系，平凉市在现代农业发展过程中，应该确保财政对农业有持续的投入，同时还要不断细化农业投入的方向与重点，完善现代农业支持保障体系。在实践中，针对农业农村现代化内生动力不足的问题，应着重加大农村基础教育投资和农民职业技能培训，提高农民综合素质，增强现代农技学习和采纳能力；加快普及农业保险，提高农业保险覆盖范围和服务水准，降低农业生产经营风险；完善农村道路设施建设和信息化建设，提高互联网普及率和农村通车率，加快发展农产品电子商务，保障农业交易信息渠道畅通和商品流通渠道畅通；加大农林水等基础设施投资，提高农业生产效率，降低农业经营成本，整体提升农村社会发展水平。

参考文献

〔1〕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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.

〔2〕施晟,卫龙宝,伍骏骞.中国现代农业发展的阶段定位及区域聚类分析[J].经济学家,2012(4).

〔3〕张萌,闫玉科,张苇锟.珠海市农业现代化发展水平测算及政策建议[J].资源开发与市场,2017(3).

〔4〕钟丽娜，李松柏.陕西省农业现代化发展水平综合评价[J].农业现代化研究，2018(1).

〔5〕李树明，徐卫涛我国现代农业发展水平测度及其制约因素研究[J].求索，2010(7).

〔6〕万俊毅，曾丽军，周文良.乡村振兴与现代农业产业发展的理论与实践探索——“乡村振兴与现代农业产业体系构建”学术研讨会综述[J].中国农村经济，2018(3).

〔7〕韩长赋.积极推进小农户和现代农业发展有机衔接[J].吉林农业，2018(3).

〔8〕曹慧，郭永田，刘景景，谭智心.现代农业产业体系建设路径研究[J].华中农业大学学报(社会科学版)，2017(3).

〔9〕成福伟.发达国家现代农业园区的发展模式及借鉴[J].世界农业，2017(1).

〔10〕翁鸣.中国农业转型升级与现代农业发展——新常态下农业转型升级研讨会综述[J].中国农村经济，2017(4).

〔11〕郑少红，石羡，何祥铮.农业供给侧改革下福建特色现代农业发展的战略思考[J].台湾农业探索，2017(3).

〔12〕孟露露.一二三产业融合视角下发展现代农业[J].农业经济，2017(5).

〔13〕王锋.制度变迁与我国农业现代化的实现[J].经济学家，2015(7).

〔14〕张红宇，张海阳，李伟毅，李冠佑.中国特色农业现代化:目标定位与改革创新[J].中国农村经济，2015(1).

B. 17
平凉市县域经济发展调查报告

梁子龙*

摘　要：

县域经济是国民经济的基础，其发展强弱直接影响着国民经济的兴衰。大力发展县域经济，对于实现精准脱贫目标，决胜全面建成小康社会，建设绿色开放幸福美好新平凉，具有重大的现实意义，平凉市各县（区）认真研究经济发展的经验教训，自觉遵循经济发展规律，找准发力点，打破传统模式，积极推进供给侧结构性改革，使县域经济呈现出了快速协调健康发展的势头。本文通过对平凉市县域经济发展现状进行分析，探究其在发展过程中存在的一些问题，针对这些问题提出对策建议。

关键词：

县域经济　发展

县域经济是富民强县的重要抓手，是脱贫攻坚的重要支撑，以县域经济的持续壮大提升平凉市整体发展水平，对实现全面建

* 梁子龙，男，本科，平凉市委党校理论研究室主任、副教授。主要研究方向为中共党史、党纪党规、领导干部执行力提升等。

成小康社会目标，建设绿色开放幸福美好新平凉，具有重大的现实意义。

一、平凉市县域经济发展取得的成效

（一）总量规模提升较快，经济发展质量向好

平凉市各县（区）贯彻新发展理念，重视发展水平的提升和发展方式的转变，通过调整产业结构，突出优势支柱产业，注重区域内协同发展，县域经济呈现出良好态势。2017 年平凉市地区生产总值 388.91 亿元，增长 3.8%。其中，第一产业增加值 107.02 亿元，增长 4.8%；第二产业增加值 95.31 亿元，增长 2.2%；第三产业增加值 186.58 亿元，增长 4.1%。一、二、三产业的比重分别为 27.5%、24.5%、48%，第三产业比重超过第二产业比重 23.5 个百分点。三次产业对经济增长的贡献率分别为 34.2%、16.5% 和 49.3%，分别拉动经济增长 1.3、0.6 和 1.9 个百分点，第三产业较上年有所增长，所占比重、对经济增长的贡献率均高于一二产业，现代物流、金融保障、文化旅游、商务服务等现代服务业发展迅速。在二产中规模上企业经济效益回暖，主营业务收入达到 160.1 亿元，增长 14.2%，实现利税总额 33.72 亿元，增长 7.4 倍。

（二）经济实力稳步增长，人民获得感增强

2017 年平凉市大口径财政收入完成 57.61 亿元，增长 11.7%。各县（区）地区生产总值平均规模 55.56 亿元，较上年增长 3 亿

元，人民群众生活条件明显改善。2017 年平凉市城镇居民人均可支配收入 25415.1 元，较 2016 年的 23445.7 元，增加 1969.4 元，增长 8.4%；农村居民人均可支配收入 7610.8 元，较 2016 年的 7008.1 元，增加 602.7 元，增长 8.6 %。民生领域的财政投入比重加大，2017 年民生领域的财政支出占总支出的 84%，全社会基本公共服务保障功能健全，城乡医疗、文化、教育等保障体系基本建立，投入各类社会保障资金 31.5 亿元，受益 498.1 万人次，人民的获得感日益增强。

（三）项目带动作用明显，项目建设有力推进

平凉市引进了一批辐射带动能力强、经济效益好的大项目，实施 500 万元以上项目 1499 个，新集水库、平凉南铁路综合性货场、义乌商贸城等 10 亿元以上的大项目 27 个，实施平凉养生商贸城、鑫盛建材、庄浪中医院搬迁、泾川商品交易和农产品批发市场等过亿元项目 226 个。项目建设前期投入资金 5000 万元，列入国家重大项目库项目 2086 个，列入国家省上 PPP 项目库项目 43 个；累计投资 78.8 亿元，用于交通、水利、电力等基础设施建设；争取国家省上投资项目总共 133 项，项目资金 8.4 亿元，融资 127 亿元。

（四）开放环境优化，吸引投资进一步提高

发展环境优化，简政放权，以“放管服”为主的行政审批制度改革积极推进，形成了全方位、宽领域、多层次的开放格局，引进签约了华崇灵高速、华亭热电联产集中供热、任丘节能炉具等项目，平凉市招商引资项目 569 项，投资到位资金 389 亿元。走进兰洽会、文博会、津洽会等重大节会扩大平凉影响力，加强

了与天津市在人才交流、精准扶贫、产品开发、项目建设等方面的对口帮扶，在北京、天津、上海等地成功举办了“金果·红牛·旅游”系列宣传推介活动，签订 13 亿元的农产品销售合同。

（五）城镇带动作用明显，城乡一体化发展步伐加快

平凉市各县（区）注重发挥新型城镇化对县域经济发展的牵引作用，围绕建设现代化生态宜居宜业的定位，加快构筑城乡一体化发展的城镇体系，促进城乡共同繁荣。在县城集中实施了路网完善、设施配套、节点改造、面山绿化及棚户区改造等重点工程；建设市列城乡一体化试点乡（镇）21 个；建成美丽乡村 51 个、环境整洁村 851 个，推动建立以平凉中心城市为龙头、6 县县城为节点、36 个重点小城镇为纽带、美丽乡村为腹地的新型城镇体系，平凉市城镇化率达到 39.72%，带动了城乡产业链互动融合和农村富余劳动力有序转移，培育了一批示范城镇、旅游专业镇、专业村，形成了县域经济增长新动能和竞争新优势。

二、平凉市县域经济发展存在的问题

（一）受自身发展局限的制约

1. 经济总量依然偏小。平凉市县域经济发展基础薄弱，发展水平低，严重依赖矿产资源，经济结构单一，总体上处于“强县不够强，弱县依然弱”的状态。从表 1 看，2017 年平凉市经济总量仅 388.91 亿元，县域经济总量超过 100 亿元的只有崆峒区，突破 50 亿元的仅泾川县、静宁县，其他县均在 50 亿元以下。

表 1　2017 年平凉市各县(区)生产总值和人均生产总值对照表

指标名称	单位	平凉市	崆峒区	泾川县	灵台县	崇信县	华亭县	庄浪县	静宁县
生产总值	亿元	388.91	138.23	50.77	34.09	27.91	49.42	40.78	51.09
人均生产总值	元	18450	26140	17775	17800	26900	25127	10626	12005

2. 居民收入人均占比低。2017 年，全国人均国内生产总值 59660 元，平凉市人均生产总值 18450 元，比全国低 41210 元，全省人均生产总值 29326 元，比全省低 10876 元；城镇居民人均可支配收入 25415 元，比全国低 10981 元，比全省低 2348 元；农民人均可支配收入 7611 元，比全国低 5821 元，比全省低 465 元。人均占比远远落后于全国均值，也与全省均值差距较大。

3. 县（区）发展不平衡。受自然条件、地域资源、经济基础、产业结构等多种因素制约，县域经济发展不平衡不充分的矛盾十分突出，从表一看，生产总值最高的崆峒区是最低的崇信县的 4.95 倍，人均生产总值超过 20000 元的只有崇信、崆峒区和华亭，排在倒数第一的庄浪人均生产总值仅为 10626 元，不足华亭的一半。

4. 财政收支矛盾突出。县级财政仍然是典型的“吃饭型”财政，2017 年平凉市财政自给率只有 14.4%，最高的华亭县也只有 42.1%，最低的灵台县仅为 4.1%，能用于公共事业建设和产业发展的资金十分有限。

5. 产业结构急需优化。传统粗放农业在县域经济中占比仍然较高，现代农业、种植养殖业、加工销售业、产业片带建设等对农民收入的贡献率不高；第二产业中，农业、林业、矿产品的初加工工业占主导地位，产品附加值和技术含量比较低，且县（区）之间存在较大差异，新兴产业和高新技术产业占比偏低。三产发

展整体质量不高，新型业态培育较少，特别是非公企业规模小，发展滞后。 2017 年，平凉市第二产业占生产总值的比重为 24.5%，有四个县二产占比不到 20%，对经济增长的贡献和拉动作用降低，二产发展不足是困扰经济发展的主要问题。

（二）受经济运行低效的制约

1. 产业开发缓慢。平凉市各县（区）产业发展基础不尽相同，整体层次相对较低，产业层次不高、竞争力不强。工业结构单一，煤电占比大，受市场和政策等多重因素影响，煤电产业扩容难，平凉市煤炭就地转化率仅为 30.7%，发电量仅占满负荷发电量的 42%，转型升级任务艰巨。商贸物流等服务业发展势头良好，由于缺乏实体经济做支撑，还未形成有力的经济增长点。旅游产业受区位条件、经营水平、交通制约、协同能力等影响，活力不足，辐射不强，对县域经济拉动能力有限，与区域资源禀赋不相称。

2. 基础设施滞后。市域内没有机场、高铁等快速出行方式，现有铁路等级低、速度慢、客运线路少，高速公路路网结构残缺不全，交通成为制约县域经济发展的最大瓶颈。平凉市城镇化率仅 39.72%，分别低于全国、全省 18.8 和 6.7 个百分点，因基础设施滞后、城镇功能不完备、缺乏足够的承载力，造成人流、物流、信息流、资金流等要素集聚能力不强，辐射带动能力弱。各县县城规划的层次不高，建设规模不大，道路、供水、供暖、排污以及公共服务设施滞后，公共服务均等化水平低。

3. 创新能力不足。平凉市科技型企业总量少、规模小、转化难，多停留在粗加工、原料加工等上游低端状态，缺乏“高精尖”产品，带动能力不强，信息产业、生物产业、高端装备制造等战略性新兴产业几乎空白，高技术产业占平凉市规上工业增加值比

重低，企业科技创新主体作用发挥不充分。科技资源统筹协调和整合集成不充分，“碎片化”问题突出，全社会研发投入占地区生产总值比重仅为全省的 18%，创新创造的氛围不浓。

4. 投资严重下滑。2017 年平凉市固定资产投资完成 424.44 亿元，下降 36.72%，崆峒区、华亭县、静宁县投资更是下滑 40%以上。投资增速大幅下滑导致县域经济发展的拉动力不足、发展速度减缓，各县（区）对项目建设不够重视，对项目谋划水平不高，重大项目接续不足，同时投资有效性偏低也造成县域经济发展质量和效益不高。

（三）受外在条件的制约因素

1. 政策方面。国家积极推进供给侧结构性改革、全力化解落后产能和煤电、钢铁、水泥、电解铝等过剩产能，县域产业结构调整任务艰巨。同时，国家实行严格的生态环境保护，土地供给矛盾突出，资源环境约束加剧，制约了县域经济的发展壮大。

2. 金融方面。平凉市金融机构网点延伸不够，业务覆盖面小，存贷比仍然偏低，融资渠道单一，资本市场发展相对滞后，贷款结构性失衡比较严重，70%以上集中在煤炭、电力、建材等行业，“三农”、中小微企业等贷款融资难度大。

3. 人才方面。人才引进培养管理机制不完善，从业人员教育程度普遍不高，多以低端劳动力为主，行业领军人才缺乏，高新技术人才、高层次管理人才以及懂经济的领导人才严重不足，乡镇技术人员更少。人力资源难以适应产业升级和经济增长方式转变的需要，难以实现先进实用技术突破和产业科技创新水平的提高，制约了县域经济的发展壮大。

三、加快平凉市县域经济发展的思路与对策

党的十九大提出，实施区域发展战略和乡村振兴战略，推进西部大开发，加快“一带一路”建设，以及平凉市五县（区）纳入《关中平原城市群发展规划》的重大机遇，为平凉市发展提供了重要政策支持，各县（区）作为经济运行的基本单元，要立足县域经济特点和各自资源优势，促进县域经济实现高质量发展。

（一）重点突破主攻特色，做大做强特色产业

发展传统优势产业，把煤电化、旅游、草畜、果菜四大支柱产业继续做好做强，培育战略性新兴产业和现代服务业，构建多元发展的现代产业体系。

实施工业强市战略。做好煤电化冶、农产品精深加工、新型建材、装备制造、新兴工业等产业链建设，以现有工业为基础，以市场需求为导向，引进全产业链配套企业，促进产业规模聚集。引进实施煤电化、煤电材、煤电冶、煤制油、煤制天然气、煤制化学品等产业链延伸和关键补链项目，促进煤电化冶一体化发展。把工业园区建设作为发展壮大县域经济的重要平台，把企业建在园区、把项目放在产业链上，突出规划引领，加大基础投入，创新运行机制，吸纳企业、项目、资金、人才、技术等生产要素向工业园区集聚。加快肉牛、果菜上下游产业链开发，创办一批规模较大竞争实力较强的农产品加工出口创汇企业、龙头企业，形成具有平凉特色的农产品精深加工产业集群。发展科技含量高的墙体、装饰材料，铝塑稳态复合管材等绿色产品，提升建材业发

展水平。利用红峰、虹光等军工企业的优势，以矿用机械、工程机械、电子元器件等领域为重点，引进合作企业，大力研发新产品，实现规模化经营。发展光伏、碳纤维复合材料、高分子材料等高新技术产业，把陇药及生物制药产业打造成平凉市经济转型发展的新增长极。加快农业特色产业发展。要增强区域内发展的竞争力，放大比较优势，就要大力培植特色产业，做亮特色经济。用现代工业发展的经验和理念发展农业，牛、果、菜等特色产业要打造优质品牌，提升品牌在全国的知名度。推广“国有公司+龙头企业+合作社+农户”营销模式，农业由传统经营模式向现代农业经营模式转变。特色经济多是“块状”、“带状”经济，具有鲜明的区域特色，静宁县、庄浪县、泾川县、灵台县 4 县发展以优质苹果生产为主的特色产业；华亭县以核桃产业为主，特色养殖、中药材为辐射的主导产业；崇信县、泾川县、崆峒区、灵台县 4 县（区）把汭河川区、泾河川区和达溪河川区蔬菜产业带的特色产业做出规模。发挥政府的主导作用，农民合作社和龙头企业的带动作用，整合农村、政府和社会各种资源要素，积极推进农村“三变”改革，让农村的生产要素和资源投入跨界配置，形成农村一二三产融合发展的现代产业体系，走现代农业发展的路子。打造全域旅游新品牌。突出文化旅游带动，深度挖掘文化旅游资源，做强做优旅游产业，培育经济发展新的增长点。崆峒山、大云寺·王母宫、关山大景区是平凉市的主要旅游景点，要加大景区景点基础设施投入，加强旅游宣传，提高旅游品牌知名度。对旅游产品要进行深层次开发，增加旅游产品的文化内涵和地域特色。“神奇崆峒·养生平凉”已成为平凉市的一张名片，要与体育赛事、文化交流融合发展，带动商贸物流等现代服务业提档升级。以乡村振兴为支点发展休闲度假、养生养老、农耕体验等为内容的乡

村旅游业，打造特色旅游专业镇、特色旅游专业村、旅游商业中心及旅游特色街区。与周边地区加强旅游合作，如陕甘宁红色旅游联盟、陇东南五市中医药养生保健旅游，形成大旅游的集群发展。

（二）改善基础设施，增强可持续发展能力

交通是县域经济发展的重要支撑，平凉市目前没有飞机、高铁等快速出行的交通方式，要积极争取国省支持，推进平凉机场、定平庆高铁以及宝中二线、西平二线等交通项目的前期论证，尽可能早的实现动工建设，积极谋划高铁经济、临空经济。推动兰州至天水至平凉动车客运尽快投运，加快平天、彭大、平庆、平泾、静庄、华崇灵等 7 条高速公路建设，实现周边省会城市与平凉市开通直达列车，市际之间通高铁航运，县县之间通高速，乡乡之间通国省道，打通制约县域经济发展的瓶颈。落实白龙江调水工程，实施引洮二期静宁受水区配套工程、灵台新集水库、泾川朱家涧水库、崆峒水库等重大水利项目。使“宽带中国”落到实处，加快城乡网络增宽提速，建成平凉市大数据公共服务平台和城市综合运营指挥中心。实施“互联网+”，推进电子商务进农村。

（三）以新型城镇化为突破口，带动县域经济发展

在发展壮大产业集群的基础上，坚持以城镇化为载体，大力推进镇村联动，有效转移农村劳动力，聚集生产要素，促进城乡一体化发展，提升县域经济发展水平。统筹搞好城乡规划，树立全域规划理念，合理确定城乡发展规模和空间布局。促进产城融合，坚持“以产兴镇、以镇促产”，充分依托各自的特色资源，大

力发展特色产业，结合地方文化打造一批具有浓郁本土特色的文化名镇和工业强镇。推进水、电、天然气、通信网络、公共交通等市政建设，重点完善和重新布局教育、文化、医疗、卫生等公共服务设施，打造包括物流配送、农贸市场、家庭服务中心等通畅便捷生活服务圈，抓好绿化、美化、亮化工程，营造良好城镇环境。把省列新型城镇化试点县、试点镇和市列新型城镇化试点镇建设做出特色，不能千城一面，要拥有自己的城市个性。实施乡村振兴战略，紧盯“两不愁、三保障”目标，落实打赢脱贫攻坚战 25 条政策措施。培育平凉红牛，平凉金果，劳务输转三大主导产业，夯实稳定脱贫基础，确保到 2020 年，现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县（区）全部摘帽。

（四）牢固树立绿色发展理念，推进高质量发展

绿水青山就是金山银山，经济高质量发展，离不开高水平的绿色发展，落实我省推动绿色发展崛起的实施意见，加快转方式调结构，构建生态产业体系，要坚持绿色发展、低碳发展、循环发展。严格保护环境质量，全面落实大气、水、土壤“三个十条”，在泾渭河流域实施好百万亩生态防护林基地等重点生态工程，构建农业循环经济发展体系，巩固国家生态文明建设示范市创建成果，变美丽风景为县域经济发展的“金名片”，用美好环境“筑巢”，吸引产业发展“金凤凰”，使县域环境大幅改善，县域经济更有活力。

（五）全面深化改革，优化县域经济发展环境

推进简政放权、“放管服”为主的行政审批制度改革，赋予县一级更大工作自主权和决策权，提高服务质量和效率，建立公

开透明、规范有序的市场准入制度，支持各类市场主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争，提升县域自主发展能力。加大供给侧结构性改革力度，深化农村综合改革，重点推动农村土地“三权分置”改革，赋予农民更多的自主权，盘活利用好土地、宅基地，增加农民财产性收入。引导民间资本投资农业，壮大经营主体，发展规模化经营。融入“一带一路”、陕甘宁革命老区、华夏文明传承创新区等国家和省级开放平台。加强与关中城市群内城市的合作交流，力争在基础设施、产业开发、军民融合、文化旅游、科技教育、生态建设等领域取得一批实质性合作成果。积极参与西洽会、丝博会、文博会等重大节会活动，建立领导会晤机制，组织宣传文化教育等部门参与区域内各类论坛、研讨会，提高交流合作层次。发挥民营经济在繁荣城乡市场、增强县域经济发展活力中的重要作用，推动各类扶持、激励政策全面落实到民营企业，营造亲商爱商安商护商的良好氛围。建立公开透明、规范有序的市场准入制度，支持各类市场主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、健康快速发展壮大。大力扶持农产品加工、建筑建材、住餐批零、物流运输、养生保健等民间投资活跃的行业扩规模上水平。落实“双创”政策，要突出企业在创新中的主体作用，技术条件好的企业承担重大科技攻关任务，实力较强的企业建设国家级和省级重点实验室和工程（技术）研究中心等研发机构。县域内工业园区，健全创新创业孵化体系，建设创新创业基地。

（六）改善民生强化保障，增强群众获得感

把保障和改善民生放在突出的位置，提高基本公共服务水平，促进县域经济社会协调发展。强化县域经济在脱贫攻坚中的主体

作用，聚力抓好“一号工程”，创建全国教育扶贫先行先试区，推进义务教育均衡化发展，加快城乡义务教育公办学校标准化建设，实现县域城乡义务教育一体化。深化医疗卫生体制改革，促进医疗、医保、医药联动，重点发展健康养生产业。加强县级医院、乡（镇）卫生院和社区卫生服务中心建设，完善市县妇幼保健机构，计划生育服务机构建设，促进医疗资源向基层、农村流动，提升县乡医疗服务能力和水平。落实低保、养老、失业、大病救助等政策措施，让群众真正得到实惠，不断提升人民的获得感、幸福感。

B.18
平凉市非公有制经济发展调查报告

党永锋　刘小军 *

摘　要：

2018年，平凉市非公经济市场主体明显增加，税收状况和进出口贸易状况得到很大改善，但还存在着非公企业总量少、规模小、层次低；融资难、融资贵；人才、土地、环保等问题的制约；政策落实不到位；公共服务平台建设比较滞后；诚信体系建设还不够完善；企业内部管理不够规范等问题。基于以上现象和矛盾，我们要重视加强非公企业党建工作；坚决落实各项扶持政策，营造良好的非公经济发展环境；积极搭建融资平台，着力破解小微企业融资难融资贵问题；加大人才的培养培训力度，破解人才制约问题；加大“放管服”改革力度，提高政府工作效率；加强诚信体系建设和企业内部管理；建立现代企业制度，全力推进PPP模式；建立“亲”“清”新型政商关系。

关键词：

非公经济　现状　问题　对策

---

* 党永锋，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校副教授，管理教研室主任，平凉市领军人才（第二层次）。

刘小军，甘肃省社会科学院平凉分院、中共平凉市委党校讲师，经济教研室副主任。

一、平凉非公经济运行动态分析

平凉把发展非公经济作为增加经济总量、提升经济水平、优化经济结构的重大举措，通过深化“放管服”改革，优化经济发展环境，激发内生动力，主要指标运行良好，呈现出较好的发展势头。

（一）非公经济市场主体增加情况

截至 2018 年上半年，平凉非公经济市场主体新增 8306 个，累计达到 102788 个，占市场主体总数的 98.23%，略高于全省的平均水平。其中私营企业 1691 个，占新登记非公市场主体的 20.36%，个体工商户 5848 个，占新登记非公市场主体的 70.40%，

表 1　2018 年上半年非公经济市场主体增加情况

单位：户

县 区	私营企业	个体工商户	农民专业合作社	合计	累计	个转企
合 计	1691	5848	767	8306	102788	276
崆峒区	483	2396	168	3047	30382	87
泾川县	120	553	35	708	11209	33
灵台县	129	543	60	732	10289	19
崇信县	52	294	79	425	4730	17
华亭县	197	603	56	856	7817	30
庄浪县	179	883	54	1116	16876	41
静宁县	198	576	315	1089	18247	45
园 区	150	0	0	150	1041	4
市局注册科	183	0	0	183	2197	0

资料来源：平凉市工商联。

农民专业合作社 767 个，占新登记非公市场主体的 9.24%，个体工商户仍是非公市场主体的主力军；个体户转企业 276 个，占全年总任务的 53.08%，做到了时间过半任务过半。

（二）非公经济市场主体注册资本金增加情况

截至 2018 年上半年，平凉非公经济注册资本金新增 949909.58 万元，同比减少 2.34%，累计达到 8125328.85 万元，其中私营企业新增 705627.03 万元，个体工商户新增 82596.20 万元，农民专业合作社 171082.75 万元。

表 2　2018 年上半年非公经济市场主体注册资本金增加情况

单位：万元

县 区	私营企业	个体工商户	农民专业合作社	合计	累计
合 计	705627.03	82596.2	171082.75	949909.58	8125328.85
崆峒区	116958.6	34621.6	57092	208672.2	1344799.04
泾川县	40840.44	7470.1	6201	54511.54	777477.68
灵台县	29313.00	7905.90	19916.60	47739.1	504005.27
崇信县	23164	2983.5	8142.55	34290.05	386887.53
华亭县	72025	9020	6359	87404	562330.35
庄浪县	63053	10807.4	8196	82056.4	769921.41
静宁县	71805.99	9787.7	65175.6	146769.29	1352605.38
园　区	60169	0	0	60169	414530.2
市局注册科	228298	0	0	228298	2012771.99

资料来源：平凉市工商联。

（三）非公经济增加值及比重

截至 2017 年底，平凉规上非公企业达到 48 户，2017 年全市完成非公经济增加值 186.28 亿元，占 GDP 的 47.9%。

表 3　2017 年非公经济增加值及比重

单位：亿元、%

县　区	2017 年非公经济增加值(亿元)	增加值占比
合　计	186.28	47.9%
崆峒区	59.8	46.7%
泾川县	27.5	51.4%
灵台县	16.51	49.28%
崇信县	14.1	51.6%
华亭县	19.25	38.98%
庄浪县	27.5	48.33%
静宁县	26.5	49.2%
园　区	7.84	46.4%

资料来源：平凉市工商联。

（四）非公经济实现税收情况

截至 2018 年上半年，非公经济实现税收收入 88256 万元，占总税收 28.64%，实现国家税收 60469 万元，地方税收 27787 万元。

表 4　上半年非公经济实现税收情况

单位：万元、%

县　区	国税	地税	合计	占比
合　计	60469	27787	88256	28.64
崆峒区	17631	17334	34965	
泾川县	6718			
灵台县	2858			
崇信县	3181			
华亭县	10054	761	10815	
庄浪县	6372			
静宁县	12310	7267	19577	
园　区	1345	3039	4384	

资料来源：平凉市工商联。

其中，崆峒区国税收入 17631 万元，地税收入 17334 万元；华亭县国税收入 10054 万元，地税收入 761 万元，静宁县国税收入 12310 万元，地税收入 7267 万元等。

（五）非公经济外贸进出口情况

2018 年 1–5 月份，非公经济外贸进出口总额达 25278 万元，5 月新增 6263 万元，同比增长 286.62%。

二、平凉非公经济发展中的突出问题

截至 2018 年上半年，平凉注册的非公企业市场主体达到 9.78 万户，就业人数累计达到 28.15 万人。应该说，非公经济在平凉经济社会发展过程中发挥了主力军的作用，已接近全市经济总量的“半壁江山”。从总体上来看，稳中向好，但由于经济总量、发展方式、自然禀赋等方面仍然存在诸多障碍，非公经济发展还存在一些问题：

（一）总量少，规模小是非公经济发展的主要问题

从有关统计数据来看，平凉非公经济增加值，由占国民生产总值比重的 30%，已经增加到了 47.30%，确实得到了很大的提高。但由于市场大环境的影响，经济发展结构长期单一化，市场资源价格下滑，平凉的煤炭、电力等国有企业的工业产值受市场因素的影响，从100 亿下降到了 40 多亿，从结构上分析，正是由于国有企业产值的下滑，非公经济占比有所上升，实际上非公经济的总量还是处于偏少的状态。非公企业主体数量虽然增加了，

达到 9.78 万户，但与全省整体状况相比（非公企业总数为 140 万户），参照平凉市的人口、经济总量等要素来看，非公企业总数在全省还是比较少的，处于中等偏下的位次。从整体看，进入全省百强企业的数量很少，没有 1 家上市企业，与其他市州相比，差距明显；从技术层面来说，所谓的高精尖，技术含量高的企业也相对匮乏，拥有自主知识产权的专利也比较少，对产业发展的支撑能力不高，特别是对平凉的传统产业，如牛、果、菜、煤电、旅游的支撑能力非常弱。

（二）融资难、融资贵是非公经济发展的突出问题

融资问题的解决程度关系到企业的整体发展，是非公经济发展的瓶颈，解决的好，非公企业就能很好地发展，否则，对非公企业的发展就会造成障碍。近年来平凉市政府和银行就非公企业融资问题制定了具体的措施，省上还设立了小微企业互助担保风险补偿基金，但在实际运用的过程中，还存在着这样那样的问题。要解决企业融资难题，需要政府和银行共同努力，采取正确的方式方法。对平凉市银行系统来说，大力支持实体经济、民营经济、小微企业的发展，着力防控化解金融风险，促进银行、企业、群众共赢，推动产业快速提升发展等方面，虽然付出了许多努力，但效果还不是很明显。在加强银政企对接方面，市金融办、工信委等相关部门搭建平台还未及时到位，在引导银行对小微企业发展的信心方面、加大对企业融资的扶持力度等方面还存在一定的问题和差距。

（三）人才、土地、环保等对非公经济发展制约严重

非公经济发展的关键在于人才，哪个企业的人才多，人才强，

那个企业就会在市场化竞争中获得优势，相反就会成为淘汰的对象。人才问题主要包括人才的录入、培养、锻炼等诸多方面。土地问题主要反映在非公企业在对生产生活所需土地的获取、价格和证件办理等方面。环保问题，主要在于要以社会和群众生活的安全和质量的保证为前提，尤其在工业化和城镇化建设飞速发展的今天，如果放松对环境等自然资源的保护，人类就会遭遇自然的报复，因此环保政策趋严，这是时代发展的必然和人民对美好生活向往的需要，这样就会对后发或西部落后非公企业的发展造成一定的不利影响，要发展就必须依法严格遵守国家环保法律政策。平凉非公企业在人才、土地、环保等方面依然存在不少问题，人才难以留住、土地约束趋紧、环保压力加大，这些问题不同程度的影响着平凉非公经济的长足发展。

（四）政策落实不到位使非公经济发展困难

为了激发各市场主体的积极性，促进产业结构调整，中央和省市为非公经济发展出台了一系列政策举措，经梳理，国家政策大约 100 多条，省上有 70 多条，涵盖非公企业在市场准入、融资、人才等方面。但最关键的问题就在于政策能不能落地，在融资、市场准入、特许经营、PPP 项目等方面能不能公开透明、公平公正竞争，如果政策不能切实落地，必然就会伤害非公企业主体的生产积极性，对市场活力的激发造成一定的抑制作用，以致非公企业主体对自身发展信心不足，丧失活力，损害政府政策权威。

（五）公共服务平台建设滞后于非公企业发展的现状

办事难、办事慢、推诿拖拉的问题实质上是公共服务平台建

设不到位的具体表现。公共服务平台建设的要素除了硬件建设，包括发改、工商、税务等部门还未搭建好服务场所和较好的办事环境外，还包括公共服务平台的软件建设，就是服务理念的问题，政府工作人员要始终把自己摆在为人民服务的角色和岗位，对非公企业主体的态度要端正，服务理念要更新，不能停留在计划经济时代，而要对市场主体予以充分的认识，紧跟时代发展的步伐，把为非公企业主体服务当成自己工作的职责和目标，不能滞后于非公企业发展的现实需要。与全省其他地州市相比，平凉公共服务平台建设仍处于落后状况，部门、中介组织等服务非公企业主体的能力和水平还有待提高。

（六）诚信体系建设难以适应非公经济发展

主要表现在企业诚信体系、社会诚信体系建设滞后，银行对企业的了解不够，还处于“主人翁”地位，不主动不愿意去和市场主体交流互动，非公企业对银行难以信任，遇事不是主动找包括银行在内的金融机构，而是找相关的熟人和代理人，这样进一步恶化了银行与非公企业主体之间的关系，对全社会的营商环境造成不利影响，导致企业融资困难加剧，甚至个别企业不在银行贷款而向小额公司、地下钱庄借贷，从而会产生“过桥费”，对非公企业的发展增加了包袱，银行信贷资金也会因贷不出款而不同程度的受损，最终呈现“两难”“两损”。

（七）非公企业内部管理不够科学规范

平凉地处西部贫困地区，发展相对落后，作为市场主体的非公企业开拓意识相对薄弱，许多非公企业的现代管理经营制度还没有建立起来，企业内部管理落后，在某种程度上还有家庭作坊

的理念，对融资、金融等方面的知识不熟悉，不会应用，管理理念比较落后，甚至存在家族式管理，因此，难以在激烈的国内外市场竞争中抓住发展机遇，难以适应开放的国际国内市场，对企业的长远发展造成障碍，要想把这些非公企业做活、做大、做强，企业管理的科学规范就应适应市场发展的要求。

三、对平凉非公经济发展的对策建议

要充分认识非公企业在平凉经济社会发展过程中的重要地位和作用，要采取各种举措全面落实中央省市的政策，使政策举措落地生根，发挥效应，要更加全面地营造良好的企业营商环境，支持和引导非公企业快速健康发展。正如习近平同志在 2018 年 11 月 1 日民营企业座谈会上的讲话中指出的，要减轻企业税费负担；解决民营企业融资难融资贵问题；营造公平竞争环境；完善政策执行方式；构建亲清新型政商关系；保护企业家人身和财产安全。习近平同志强调抓好这 6 个方面政策举措落实，方能帮助民营经济解决发展中的困难，营造良好的非公经济发展环境。因此，要把非公企业做大做强作为永恒主题和目标，瞄准省内外市场，探索品牌化、专业化、规模化的发展模式，努力提升平凉非公企业市场主体的竞争能力。

（一）加强平凉非公企业党建工作

党的十八大以来，习近平同志站在全局和战略的高度，深刻阐述了非公经济相关的重大理论和实践问题，把非公经济发展放在了全面深化改革的高度，特别强调“两个毫不动摇”，为今后非

公经济的发展提供了根本遵循。林铎同志在全省非公有制经济发展工作会议上指出：“促进非公经济健康发展，是重大的经济问题，也是重大的政治问题，非公企业和企业家需要有正确的政治引领和政策导向。”工商部门要强化对非公企业党建工作的指导，按照党建统领、“一强三创”的实施意见和要求，制定非公企业的实施办法，引导非公企业做好党建工作。非公企业要重视加强企业党建，坚持一手抓生产经营，一手抓党的建设，把企业党建与内部管理、文化建设等结合起来，抓好党建作为非公企业发展的重要保证，加快非公企业的发展促进党建工作发展的动力，充分发挥好党组织的政治引领作用，真正把党的组织优势转化为非公企业经营发展的市场优势。

（二）坚决落实各项扶持政策，营造良好的非公经济发展环境

要严格落实中央、省、市的各项政策措施，鼓励引导支持非公企业参与精准扶贫精准脱贫和各项为民富民的产业之中，真正发挥政府的作用和企业的作用，使政府与市场良好的互动合作。支持中小企业，尤其是非公企业要参与到市场竞争中来，政府、金融机构要全力支持，做好服务。要结合平凉实际，吃透中央和省市政策，研究制定有力举措，使各项政策落细落实，使非公企业在市场竞争中有理有据，排除后顾之忧。一是完善非公经济政策法规体系。各有关部门要认真学习中央有关非公经济的政策措施和相关法律知识，要认真落实省委、省政府有关指示与文件精神，结合平凉非公经济发展的现状和实际制定具体措施，要建立相关的规范体系，让非公企业公平竞争，规范运营，合法获利。二是采取有力措施确保政策落实到位。细化分解非公经济发展的

目标任务和工作重点，把非公经济发展纳入全市经济社会综合考核评价体系，制定考核办法和实施细则，以督查促政策落实，以督查促工作推进。三是大力宣传非公经济扶持政策。大力实施非公经济优惠政策“人知人晓”工程，做好平凉门户网“非公经济发展专栏”和“平凉非公经济发展”微信公众号维护工作，定期发布信息，更大范围宣传解读非公经济政策，扩大影响力。

（三）规范建设融资平台，着力破解小微企业融资难融资贵问题

政府部门要加大协调力度，促进银政企对接，深化诚信体系建设，努力为非公企业营造平等的运营投资环境。金融单位和融资机构要走出去，善于沟通，主动与非公企业对接，根据市场和企业需要，创新金融产品。要加强诚信体系建设，优化服务流程，着力破解企业融资难、融资贵问题。用足用好用活相关政策，拿出一些具体有力的措施办法来。非公企业要不断规范财务管理制度，加强自身诚信建设，树立诚实守信的良好形象，提升银行对企业的信任度，多和政府部门、金融单位联系沟通，共同协调解决好企业发展中的瓶颈问题。一是优化金融工作思路。把破解非公经济发展融资瓶颈难题作为金融工作的重要任务，对非公经济发展的信贷供给、金融创新、平台搭建、渠道拓展等多方面进行安排，并进一步细化任务，靠实责任，力保各项措施落实见效。二是扩大信贷投放，努力增强资金供给。积极引导金融机构设立“三农”、小微企业信贷服务专营机构，着力提升非公经济信贷供给。三是利用资本市场，拓展直接融资渠道。结合平凉市牛、果产业发展实际，考察对接设立苹果交易中心、苹果期货交割库事宜。

（四）强化人才培养培训，化解人才制约问题

要想留住人才，使人才安心顺心的工作，奉献自己的智慧，就要实施好以人才为中心的政策措施，不但要在工作上落实好各项政策，还要在生活上为人才提供各种便利。政府相关部门要加大对非公企业职工的培训，特别是要加强推动企业上市运作能力的培训、现代企业制度的培训、融资和银企对接知识的培训等，提升非公经济人士的综合素质，不断增强企业发展的内生动力。围绕“大众创业、万众创新”和精准扶贫精准脱贫攻坚工作，大力加强职业技能培训和创业培训力度，提高就业创业人才的技能和水平。一是进一步落实创业担保贷款。不断健全和完善创业担保贷款扶持政策。二是继续积极引导高校毕业生和失业人员到非公经济组织就业。通过财政补贴资金按月发放岗位补贴，对用人单位缴纳的社会保险进行社保补贴等激励措施，引导求职高校毕业生转变就业观念，自愿到非公企业就业。三是充分利用各类节会宣传创业就业优惠政策，发放宣传资料，并现场解答政策咨询；与平凉日报社合办《大众创业万众创新》专栏，对市内一些创业成功典型进行广泛宣传报道，激发大众创业激情；利用“平凉市就业服务局”微信公众平台和平凉市就业局今日头条号，对省市就业创业各项政策进行及时宣传解读。五是推进创业孵化平台建设。按照要求向省厅推荐省级创业孵化基地，继续按照政策规定扶持具备条件的创业孵化(示范）基地建设。

（五）加大“放管服”改革力度，提高工作效率

“放管服”改革，是中央全面深化改革的一项重要举措，也是关系到非公企业发展的重要内容，更是转变政府职能的有力抓手。

只有全面落实“放管服”有关政策措施，就能理顺政府与市场的关系，激发全社会创新创业的活力，进一步解放和发展生产力，促进非公企业健康快速发展。政府相关部门要把该放的权力一定要放下去，该削减的职能一定要削减掉，综合运用各种手段，最大限度地为企利民，提高工作效率，改善政府形象，提供优质高效的服务。要认真落实“放管服”改革工作，转变工作作风，提升服务水平，提高工作效率。一是加快推进商事制度改革。按照商事制度改革要求，加强工商、税务、人社等部门衔接配合，落实“多证合一、一照一码”、简易注销和企业名称登记“先照后证”等改革措施，激发大众创业、万众创新活力，促进市场主体快速发展。二是持续精简行政审批事项。三是不断提升政务服务水平。推行窗口服务岗位责任制、“四办”等制度，全面推行“3550”要求，变“用腿跑路”为“网上跑路”，提升行政效率。

（六）加强诚信体系建设和企业内部管理

要加快推进覆盖全社会的诚信体系建设，对“老赖”和不讲诚信恶意逃避债务的列入“黑榜”通报，并依法处理。对确因资金周转问题、信贷抵押问题导致生产经营困难的，要加大协调力度，给金融机构树以信心，及时为企业提供信贷支持，帮助渡过难关。非公企业也要强化自身建设，大力弘扬遵纪守法、诚信经营的理念，讲信誉、守规则，自觉按照市场经济规律和法律法规搞好生产经营，维护正常的经济秩序。同时，要积极履行社会责任，主动参与公益事业、爱心助学、救灾救济以及“百企帮百村”等活动，树立良好社会形象。

（七）建立现代企业制度，全力推进 PPP 模式

鼓励支持非公企业在经营、技术、运作等方面创新，利用资本市场和现代融资手段加快发展，采取上市融资、产权交易、股权交易、资本联合、产业联盟等现代经济手段来解决发展中的困难和问题。特别是要建立完善现代企业制度，学习借鉴红豆集团“现代企业制度+企业党建+社会责任”的三位一体制度，逐步建立多元产权制度、制衡合理的法人治理制度、科学严密的经营管理制度，不断提升企业现代化经营管理水平，完善企业的法人治理结构。平凉把牛、果、劳作为三大脱贫致富产业，要把企业发展与主导产业开发结合起来，将更多的资本投入到牛果劳等脱贫致富产业中来，共同开发建设，努力把平凉主导产业迅速做大做强，实现产业发展、企业盈利，带动区域经济不断壮大。要全力推进 PPP 模式，出台《平凉市进一步加快推进政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见》。争取在 2019 年 PPP 项目前期工作中央预算内投资项目，落实中央投资，支持灵台、崇信县集中供热、静宁县工业和生活污水处理厂前期工作。目前平凉市在建 PPP 项目 5 项，先后与深圳铁汉生态环境公司、广东太平洋建设集团、启迪桑德公司、中国电建等 30 多家企业洽谈对接项目，项目建设有一定的基础和经验，要继续利用好现有资源，强化与社会资本合作。

（八）建立“亲”“清”新型政商关系

政商关系既关系到政府的形象，也关系到企业的效益，更关系到社会的风气。正如唐仁健同志所说，各级各部门抓营商环境，就要“谁跟民营企业过不去，我们也会跟他过不去”，要有担当精

神和责任意识，真正把支持非公企业发展的责任扛在肩上，发挥其重要作用，助力经济发展和全面深化改革。作为党委、政府，“亲”就是一定要和非公企业建立联系，真诚坦白、光明磊落地同非公企业接触交往，对非公企业在发展过程中遇到的困难和问题，要热心地去帮助，提供各种便利；同时，要把握好“清”，就是要关系纯洁，不能吃拿卡要，不能以权压企。只要政府重商、亲商，全社会爱商、敬商，就能真正破除体制机制障碍，让非公企业放心安心，使政策落地见效，要充分发扬“定了就干、干就干成”的干事创业精神，真正营造出亲商、聚商、重商、安商、扶商的优良环境，使平凉非公经济快速稳定健康发展。同时，要与非公企业建立多方面的对话联系，每年召开两到三次非公经济发展座谈会，健全完善领导干部联系非公企业制度，了解掌握和协调解决企业发展中的困难问题，并组织开展非公企业评优表彰等活动，进一步激发和调动各方面的创业激情，充分发挥非公经济在平凉市经济社会发展的重要作用。

参考文献

〔1〕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[M].北京:人民出版社,2017.

〔2〕习近平.毫不动摇鼓励支持引导非公有制经济发展　支持民营企业发展并走向更加广阔的舞台[N].人民日报,2018-11-02.

〔3〕林铎.在全省非公有制经济发展工作会议上的讲话[N].甘肃日报,2018-07-10.

〔4〕唐仁健.在全省非公有制经济发展工作会议上的讲话[N].甘肃日报,2018-07-10.

〔5〕郭承录.在全市非公有制经济发展工作座谈会上的讲话[N].平凉日报,2018-08-17.

〔6〕陈启建. 当前甘肃非公经济发展存在的问题和建议 [J]. 发展,2018(8).

〔7〕张红梅.非公有制经济发展中自身存在的问题及其对策[J].中州学刊,2007(5).

〔8〕吴光玲.新时期非公有制经济发展问题研究[J].经济与社会发展,2008(3).

〔9〕刘传岩.非公有制经济发展的制度和政策性障碍及对策分析[J].中央社会主义学院学报,2009(2).

〔10〕孙朝霞.非公有制经济发展的法律保障与理论完善[J].生产力研究,2010(6).

〔11〕查朱和.关于发展非公有制经济若干问题的思考[J].思想理论教育导刊,2011(7).

〔12〕邢乐成,梁永贤.中小企业融资难的困境与出路[J].济南大学学报(社会科学版),2013(2).

〔13〕李鸿忠.支持非公有制经济健康发展[J].求是,2013(23).

〔14〕杨新铭.坚持渐进改革,促进非公经济发展[J].学习与探索,2014(5).

〔15〕李清亮.中国民营经济发展研究——从制度变迁视角看民营经济合法性地位的确立和制度环境的改善[D].上海:复旦大学,2012.

〔16〕赵丽.我国非公有制经济发展问题研究[D].长春:东北师范大学,2016.