

B.7

2019 ~2020年甘肃黄河流域 生态保护和高质量发展报告

马继民*

摘 要: 甘肃地处黄河上游,在黄河流域生态保护和高质量发展战略中,具有非常特殊的地位和作用。本文在深刻理解黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略的基础上,瞄准甘肃社会经济健康绿色发展现状,分析梳理生态环境和高质量发展面临的主要问题,明确全省发展总体思路,提出实施以生态优先、绿色发展为导向,以水生态和水战略为核心的“黄河战略”的新思路。

关键词: 生态保护 高质量发展 甘肃

黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,既为甘肃生态保护描绘了发展路线,又为经济高质量崛起创造了有利的外部环境,更为“一带一路”的纵深发展提供了有力保障。推进甘肃生态环境保护和高质量发展也成为重大国家战略和甘肃经济社会长期发展的重中之重。

一 2019 ~2020年甘肃生态保护和高质量发展总体进展

2019年以来,甘肃认真贯彻落实习近平总书记郑州“9·18”讲话精

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



神，深刻理解生态保护和高质量发展进入新时代，紧盯“生态保护”和“高质量发展”两大任务，以大保护促进大开发，实现了生态效益、经济效益和社会效益良性循环。

（一）生态保护力度不断加大，生态质量持续改善

一批重大生态治理工程顺利实施。2019年以来，启动实施了两江一水、渭河源区及玛曲沙化草原治理等重点生态工程；继续扎实推进祁连山、大熊猫国家公园体制试点项目；有序展开黄河流域污染防治，在黄河干流、渭河、泾河、马莲河等重点流域实施21项治理工程；祁连山生态环境修复和保护工作取得阶段性成果。祁连山生态功能区生态环境明显好转，优良牧草比例达到70%以上，湿地生态系统面积扩大，核心区居民全部撤出，农牧民生产生活水平稳步提高。^①

水资源节约集约利用取得显著成效。在全省普遍建立用水总量、用水效率、纳污能力“三条红线”体系，水资源利用由粗放向集约转变，农业用水效率逐步提高。2019年建成了引洮一期、引洮入潭、古浪黄花滩生态移民供水等引调水项目，2020年以来正在加快建设引洮二期、中部生态移民扶贫开发供水等工程，持续提升水资源供给保障能力。

水土保持和生态环境质量不断提高。党的十八大以来，甘肃累计新修梯田529万亩，治理水土流失面积1.23万平方公里，沿黄流域水土保持和生态质量有了新提高；空气、水环境质量持续改善，2019年全省14个市州所在城市空气质量平均优良天数占比为93.1%，较2018年提高4.5个百分点；38个地表水国考断面水质优良比例为94.7%，高于全国平均水平约23个百分点，黄河干流水质连续4年稳定达到Ⅱ类以上。^②

（二）生态产业持续壮大，绿色发展稳步前行

甘肃以绿色发展为导向，着力推动生态优势转化为产业优势。2019年，

① 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。

② 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。



全省以清洁生产、节能环保、清洁能源、先进制造、文化旅游、通道物流、循环农业、中医中药、数据信息、军民融合为代表的十大生态产业增加值占地区生产总值的比重达 23.7%，比上年提高 5.4 个百分点，生态产业拉动投资增长的作用凸显，绿色生态产业已成为推动甘肃高质量发展的新引擎、新动能、新支撑。同时，一些传统的资源型企业，开始寻求对资源的更高效利用。2019 年全省规模以上工业能源消费量比上年下降 2.7%，六大高耗能行业能源消费量下降 2.3%。^①

（三）经济结构不断优化，筑牢了高质量发展基础

甘肃经济结构不断优化，质量效益稳步提升，发展的协调性、包容性、可持续性进一步增强。2019 年全省第三产业增加值占地区生产总值的比重达到 55.12%，较上年提高 0.62 个百分点，高出全国平均水平 1.22 个百分点，对地区生产总值增长的贡献率达到 62.5%。其中以文化旅游、文化体育和娱乐业、教育、租赁和商务服务业等为代表的现代服务业发展较快，营业收入分别比上年增长 20%、25.3%、25.2% 和 8.6%，服务业主导的特征日趋稳固；以高技术制造业、战略性新兴产业、装备制造业为代表的十大生态产业增加值比上年增长 7.8%，高于规模以上工业增速 2.6 个百分点；工业投资增长了 24.4%，其中高技术制造业投资增长 29.7%，高出固定资产投资增速 23.1 个百分点，投资结构进一步优化；全省社会消费品零售总额增速比上年提高 0.3 个百分点，其中交通通信额增速高达 24.6%，批零餐饮业企业通过公共网络实现零售额增长 40.3%，^② 消费结构加速向服务型消费、享受型消费转变。

（四）创新驱动为绿色转型发展注入新动能

甘肃以兰州白银国家自主创新示范区建设为抓手，深入实施创新驱动发

^① 《2019 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》。

^② 《2019 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》。



展战略。5G、人工智能、区块链等技术在产业发展、信息消费、公共服务、社会治理等领域得到不断应用。2019年，全省应用技术成果产业化创造经济效益517.07亿元，科技进步对经济增长的贡献率达到52.8%，截至2019年底，全省高新技术企业突破1000家。^①兰州新区在2019年底获批国家绿色金融改革创新试验区，为甘肃深化金融改革创新和助推绿色发展崛起注入了新动能。

（五）改革开放为高质量发展释放新活力

一是重点领域和关键环节改革成效显著。2019年，全省81户省属企业实现了混合所有制改革，占省属企业的41.8%。全年减免税费126.1亿元，新增社保降费34.7亿元。减税降费的红利，转化为高质量发展的新动力，全省中小企业贡献了全省40%以上税收，带动近60%的城镇劳动力就业。^②

二是“一带一路”建设不断深入。甘肃紧紧抓住“一带一路”建设重大机遇，努力抢占文化、枢纽、技术、信息、生态“五个制高点”，积极融入西部陆海新通道。2019年，甘肃对“一带一路”沿线国家进出口总值占全省进出口总值的52.9%，增速高出全省进出口总值6.7个百分点。^③内外兼顾、陆海联动、向西为主、多向并进的开放新格局已经形成。

三是营商环境不断改善，市场活力持续释放。持续深化“一窗办、一网办、简化办、马上办”改革，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，深化行政审批制度改革。2019年兰州新区获评“中国（区域）最具投资营商价值新区”称号。创业环境积极向好，市场主体快速增加。2019年全省新设立市场主体25.98万户，日均新登记企业190户，同比增长7.31%。^④

① 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。

② 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。

③ 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。

④ 唐仁健：《2020年甘肃省政府工作报告》，2020年1月10日。



（六）补齐发展短板，民生福祉不断提升

2019年甘肃用于教育、社保、医疗等民生方面支出占财政总支出的80.5%，民生改善和保障水平得到进一步提升。居民收入增长与经济发展同步，全年城镇居民人均可支配收入比上年增长7.9%，农村居民人均可支配收入比上年增长9.4%；全省城镇登记失业率控制在3%，高校毕业生就业率达到93%；脱贫攻坚成效突出。2019年，全省减少贫困人口93.5万人，31个县脱贫摘帽，94.6%的贫困村退出了贫困序列，贫困发生率下降到0.9%。^①

二 甘肃生态保护和高质量发展面临的主要问题

黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，甘肃既面临难得的发展机遇，也面临着生态保护与建设、产业升级等巨大压力和挑战。

（一）生态保护和治理难度日益增大

草地退化、植被破坏、水土流失、土地沙化、水资源短缺等生态问题，是制约甘肃经济社会高质量发展的主要生态“瓶颈”。甘肃中度以上明显退化的草原面积接近50%，全省90%的可利用草原出现了不同程度的退化；全省沙化土地面积1192万公顷，占全省土地总面积的28%；沿黄流域水土流失面积达10.71万平方公里，占黄河甘肃段总面积的75%；人均水资源量只有1232立方米，甘肃沿黄流域用44%的水资源量支撑着全省70%的人口和经济总量。^②由于甘肃经济欠发达，财政自给率不足25%，筹措生态建设资金难度大，亟须中央设立专项资金，支持甘肃国家生态安全屏障建设。

^① 《2019年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》。

^② 林铎：《切实担负起黄河上游生态保护重任》，《求是》2019年第21期。



（二）黄河流域甘肃段面临生态保护与经济发展的矛盾

黄河流域甘肃段包括甘南、临夏、武威、兰州、白银、定西、天水、平凉、庆阳等9个市（州），总面积14.59万平方公里，占全省总面积的32%；流域内人口约1835万，占全省70%以上；沿黄流域9市州2019年完成地区生产总值6710.02亿元，占全省77%，^①是全省政治、经济、历史、文化发展的核心区，也是重要的生态涵养区，更是全国脱贫攻坚的主战场之一。

一方面，甘肃经济社会整体发展水平较低，国民生产总值仅占全国的0.88%，在黄河流域九省区中，仅高于宁夏和青海，在黄河流域九省区中倒数第三（见图1），发展的基础相对薄弱。省内黄河流域中的9市（州）GDP达到千亿元的仅有兰州市，半数城市的经济总量不足500亿元。其中临夏回族自治县、甘南藏族自治州所有县（市）和武威市天祝藏族自治县等17个县（市）是国家划定的“三区三州”贫困地区，面临着发展经济和脱贫的迫切需要。然而，这些地区大多属于重要的生态服务功能区，生态涵养任务繁重，生态保护与经济发展存在矛盾与冲突。

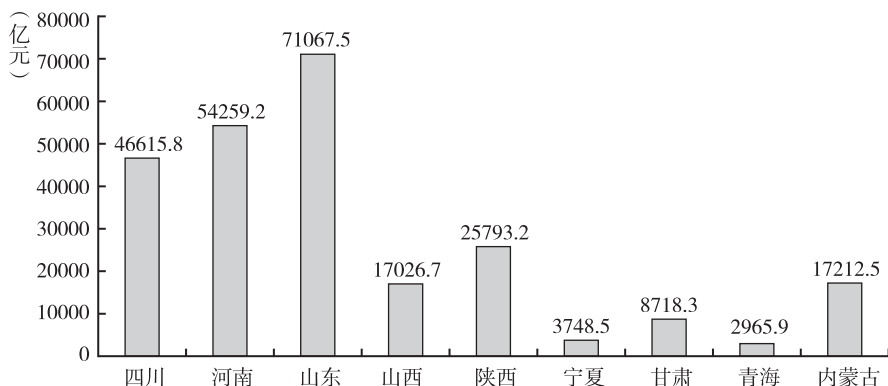


图1 2019年黄河流域九省区GDP排名

资料来源：根据黄河流域九省区《2019年国民经济和社会发展统计公报》整理。

^① 根据甘肃沿黄流域9市州《2019年国民经济和社会发展统计公报》整理。



另一方面，甘肃省内各地在资源利用方面也存在矛盾与冲突。如甘肃近1656亿吨预测储量的煤炭资源，主要分布在黄河流域的庆阳、平凉、白银、兰州等地，但黄河流域甘肃段生态地位独特性和生态环境脆弱多样性在一定程度上限制了资源的开发利用；而甘南高原每年向黄河补水65.9亿立方米，更是黄河上游重要的水源补给区；陇东陇中黄土高原面积近11万平方公里，^①是黄河重要的泥沙来源地。资源开发与生态保护的矛盾突出，探索绿色发展之路的任务艰巨。

（三）产业结构性失衡，产业整体质量不高

一是轻重工业比例失衡。甘肃发展长期依赖要素投入，产业发展总体上呈“重型化”趋势，以资源、能源、重化工等重工业为主，产品多为初级加工产品，高附加值的产品供给能力不足。

二是服务业的整体层次和发展水平偏低，现代服务业发展不足。2019年甘肃交通运输、仓储和邮政业、批发和零售、住宿和餐饮业等传统服务业合计增加值在第三产业中的占比为26%，而生活性服务业、技术密集型生产性服务业占比不高，信息、咨询、技术、会展等新业态、新产业发展不足。

三是工业与服务业结构失衡。2019年，甘肃第三产业增加值比重上升至55.12%，第二产业增加值比重降至32.83%。但是，由于制造业服务化和现代服务业发展不充分，服务业比重上升过程中甘肃整体经济效率并未得到有效提升。2019年，甘肃规模以上工业企业利润比上年下降10.8%。^②服务业比重过快上升和制造业比重过快下降，导致甘肃产业结构存在潜在的“逆库兹涅茨化”趋势的风险。

（四）经济下行压力不断增大，高质量发展面临巨大压力

2019年甘肃经济运行在难中守稳，出现了回稳向好的势头，但2020年

① 林铎：《切实担负起黄河上游生态保护重任》，《求量》2019年第21期。

② 《2019年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》。



以来,受新冠肺炎疫情等因素的影响,全省经济出现了较大回落(见图2)。2020年1~7月,甘肃规模以上工业增加值同比增长5.5%;全社会消费品零售总额同比下降7.0%;进出口总值同比下降6.7%;一般公共预算收入下降5.3%;固定资产投资同比增长5.4%,但工业投资下降了3.2%。^①甘肃面临着新老矛盾交织,周期性、结构性问题叠加的双重风险,经济下行压力进一步加大。而投资增长的低迷将导致产业转型升级的内生动力不足,外需萎缩与内需增势放缓叠加,市场需求减弱等因素,也将一定程度上延缓产业转型升级步伐。

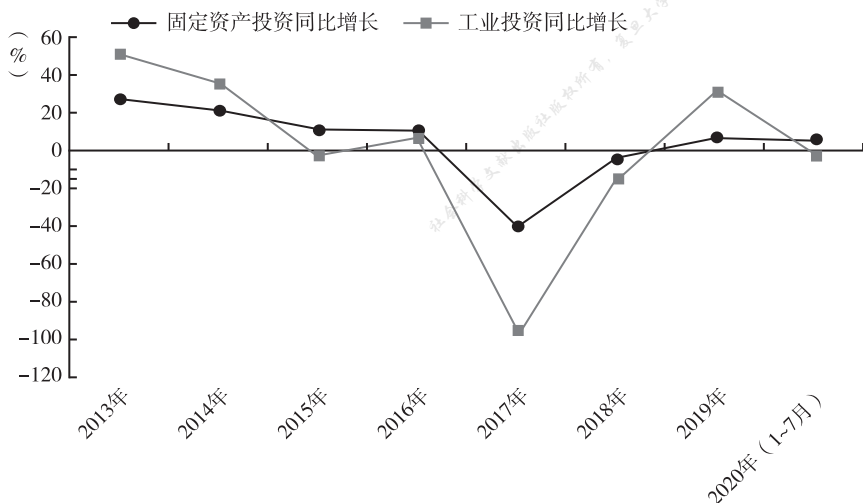


图2 2013年至2020年7月甘肃省固定资产及工业投资增长情况

资料来源:根据2010~2019年《甘肃省国民经济和社会发展统计公报》整理。

(五) 高质量发展存在诸多短板制约

短板之一,创新能力不足,难以支撑高质量发展的需求。甘肃目前的研发投入强度和科技贡献率均低于全国平均水平,专利授权量仅占全国的

^① 《2020年1~7月甘肃省经济运行情况》,甘肃省统计局网, <http://tjj.gansu.gov.cn>。



0.57%，每万人口发明专利拥有量仅 2.82 件，与全国平均水平相差近 5 倍，^① 创新尚未成为驱动产业发展升级的主动动力。

短板之二，对外开放水平偏低。2019 年，甘肃外贸进出口总额仅占全国的 0.12%；对外贸易依存度比全国平均水平（31.8%）低 27.3 个百分点，且呈逐年下降的趋势（见图 3）；实际利用外资额仅占全国总额的 0.09‰，同时利用外资的水平和质量不高，外资主要集中在冶金、石化、能源等传统产业，缺少有示范带动作用的战略性新兴产业、高端服务业和现代农业项目。

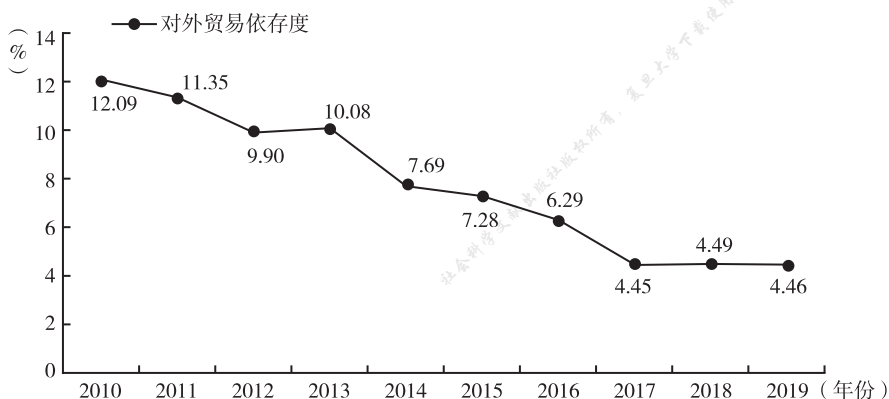


图 3 2010 ~ 2019 年甘肃省对外贸易依存度变化情况

资料来源：根据 2010 ~ 2019 年《甘肃省国民经济和社会发展统计公报》整理。

短板之三，缺乏强大的区域核心增长极。甘肃各地中心城市的规模普遍偏小、经济实力偏弱、发展水平差异大，各城市间经济联系松散，产业缺乏协同配套，在一定程度上制约了产业集聚发展和需求增长，城市群的集聚效应和区域增长极难以有效形成。虽然已初步形成兰白都市圈、兰西城市群与关中城市群，但与长江经济带的长三角城市群等相比还存在很大的差距，难以在区域经济发展中起到有效的统领作用。

短板之四，营商环境不够优化。甘肃与国内先进地区相比，企业运营的

^① 甘肃发展年鉴编委会编《2018 年甘肃发展年鉴》，中国统计出版社，2019。



能源成本、物流成本、金融成本和税费等交易成本仍然偏高；外商投资管理体制、行政审批效能、放宽市场准入、自由贸易区政策延伸复制等方面，改革创新力度还不够大。

三 加快甘肃生态保护和高质量发展的对策建议

（一）科学规划创新发展，增强高质量发展动力

坚持规划先行，以保护生态环境，促进高质量发展。统筹谋划甘肃生态资源空间布局和高质量发展路径，加强与国家重大专项规划对接，争取将更多项目纳入国家战略规划中。重视和加强与全省各区域发展规划的衔接，科学划定“三区三线”，用空间规划引领资源利用、环境治理和产业布局，推动甘肃区域协同互济的高质量发展新格局。

大力实施创新驱动战略。将7个省级高新技术产业开发区、兰州白银国家自主创新示范区和兰白科技创新改革试验区作为全省创新发展的先行示范区，在技术创新和制度创新上先行先试，形成全省的创新高地；以兰州白银国家自主创新示范区建设为抓手，争取布局更多的综合性国家科学中心等重大科技平台，提升整体科技创新能力；整合省内各类创新资源，搭建“产、学、研”一体的全省研发和创新平台，推进生态环保方法、技术、装备的集成创新和试验示范。同时，建立创新主体的利益分享机制，通过各类创新平台和激励政策汇集高层次人才和创新资源。

（二）坚持保护治理并重，筑牢国家生态安全屏障

一是加强黄河流域甘肃段生态环境治理和保护。着重解决好黄河流域甘肃段的水量、水质、水土等问题。以甘南黄河上游水源涵养区为重点，推进水源涵养治理工程；以玛曲沙化退化草原巩固治理为重点，建设黄河流域生态保护示范区；以陇中陇东黄土高原区水土流失保护治理为重点，持续开展水土流失治理；强化黄河流域干流与支流、水域与陆域的统一管理保护；实



施黄河流域山水林田湖草一体化生态综合系统的修复和治理。

二是推进水资源节约集约利用。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，合理规划全省各地人口、城市和产业发展。建立以经济手段为主的节水机制，推动用水方式由粗放向集约转变。加快推进中部生态移民扶贫开发供水、引洮供水二期骨干及城乡供水配套、古浪生态移民暨扶贫开发黄滩调蓄供水等重点工程建设。

三是健全生态保护和修复制度。实行最严格的生态保护制度，依据相关政策法规、结合甘肃生态实际，列出生态保护“负面清单”。加快实施生态补偿机制，推动甘肃与黄河流域下游省份建立横向生态补偿机制，积极争取中央财政加大对黄河流域甘肃段生态补偿的支持力度。

（三）保持经济稳定增长，提升高质量发展水平

把稳增长、保持经济运行在合理区间放在更加突出的位置，是解决一切矛盾问题、实现甘肃高质量发展的基础和前提。

一是夯实发展基础，扩大有效投资。围绕“十四五”发展、黄河流域生态保护和高质量发展、兰州—西宁城市群发展、榆中生态创新城市建设、十大生态产业发展、能源产业发展，重点加强5G基建、特高压、城际高速铁路和城际轨道交通、新能源、大数据中心等新型基础设施建设投资，让新基建释放新动能，以投资结构的优化推进产业结构优化。

二是推动产业高质量发展。摆脱路径依赖，促进产业基础高级化和产业链现代化。突出石油化工、装备制造、有色冶金、煤炭建材、生物医药等重点领域，大力推进“三化”改造；重点打造精细化工、集成电路、石化通用装备、轨道交通装备、炭素新材料、碳离子治疗装置等特色产业集群；着力实施十大生态产业带动性工程，建设甘肃中部绿色生态产业示范区、河西走廊和陇东南绿色生态产业经济带，将生态优势转化为产业优势；深入挖掘和发展黄河文化、农耕文化、始祖文化等流域内文化旅游资源内涵，推进旅游与文化深度融合发展。

三是构建与现代产业体系发展相匹配的高质量要素供给体系。积极探索



和解决项目土地、资金等问题，加强银企、用工、产销、产学研等对接，做好煤、电、油、气、运等生产要素协调；提高金融供给质量。着眼实体经济薄弱环节和重点领域，加强政策衔接，增强金融服务实体经济能力；提升产业政策供给质量，政策重心应突出激励创新和培育市场，提高普惠性财税政策支持创新创业力度。加强新产业新业态发展示范，增强市场主体创新动力和发展活力。

（四）打造区域核心增长极，增强高质量发展活力

一是高水平推进兰（州）白（银）都市圈和兰州区域中心城市建设。启动兰州核心片区建设，优化兰州中心城市空间布局，合理布局人口和产业。加快榆中生态创新城市建设，打造兰州大都市区黄河流域生态保护和高质量发展核心示范区；依托兰州多层次现代化铁路网络建设，打造“一带一路”现代物流枢纽交会点，提升兰州在兰西城市群发展中的龙头和引领作用。

二是务实推进酒嘉一体化发展。酒泉和嘉峪关的一体化发展有利于河西地区形成一个区域枢纽和增长极。建议确立以行政一体化带动经济一体化的改革思路，争取国家支持，推动两市全面融合，成立酒嘉市，培育发展酒嘉城市群和金（昌）武（威）城市群，打造甘肃西部门户城市群和增长极。

三是统筹陇东南地区经济一体化进程。天水、庆阳、平凉、陇南等市是甘肃融入关中平原城市群和西部陆海新通道的重要桥梁，建议以天水为中心实现资源整合，进一步增强天水带动区域发展的支撑和增长极作用；强化平庆组团整合协同发展，积极培育平（凉）庆（阳）城市群，打造甘肃东部门户城市群，提升陇东地区在关中平原城市群中的地位和作用。

四是加快推动兰西城市群和关中平原城市群建设，培育打造黄河流域经济增长轴线和核心区。依托两大城市群中心城市和连霍高速、银兰高铁、宝兰高铁、包西高铁等主要交通干线，有效联结兰州—西宁、宁夏沿黄、关中



平原等城市群，打造西宁—兰州—西安经济增长轴带，加快人口、产业集聚，辐射带动沿线地区发展。

（五）深化改革开放，实现生态保护与高质量发展双赢

一是积极推进生态文明体制改革。健全生态环境治理法规政策体系，健全生态环境治理领导责任体系，健全生态环境治理全民行动体系。建立指标监测评价机制、源头严控、过程严管和后果严惩机制，促进甘肃生态保护和高质量发展。

二是深化国有企业改革。大力推动混合所有制改革，鼓励民营企业在十大生态产业和有色冶金、煤炭化工、基础设施等公共领域参与混合所有制企业改革，优化调整国有资本布局。着力降低中小民营企业行政审批成本及企业用地、用电等成本，切实激发民营企业发展活力。

三是以大开放引领大发展。抢抓“一带一路”最大机遇，打造“一带一路”文化、枢纽、技术、信息、生态五个制高点。加快融入西部陆海新通道，构建内外兼顾、陆海联动、向西为主、多向并进的开放新格局；统筹“兰州新区”、“兰白科技创新示范区”、“敦煌国际文化博览会”、“兰州投资贸易洽谈会”、“三大陆港和三大空港窗口”以及“国际物流运营公司”六大开放平台体系建设，深化科技、金融、产业、贸易、教育、文化、体育、旅游等方面国际交流与合作。加快形成“甘肃资源+外部资金+外部市场”的外向型产业发展新模式，持续吸引技术、人才、资金等要素不断流入。

四是全力打造公平、便捷的营商环境。加快建立符合国际规则的甘肃营商环境指标体系和评价机制，制定《甘肃省优化营商环境条例》；深化“放管服”改革，优化政务服务。着力推进“一窗办、一网办、简化办、马上办”改革，实现政务服务事项“一网通办”；营造公平公正的法制环境。坚持“非禁即入”原则，实施市场准入负面清单制度，依法清理废除妨碍统一市场公平竞争的各种规定和做法，为企业搭建权利平等、机会平等、规则平等的市场环境。



参考文献

安淑新：《促进经济高质量发展的路径研究：一个文献综述》，《当代经济管理》2018年第9期。

陈晓东、金碚：《黄河流域高质量发展的着力点》，《改革》2019年第11期。

金碚：《关于“高质量”发展的经济学研究》，《中国工业经济》2018年第4期。

金凤君：《黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略》，《改革》2019年11期。

任保平、刘鸣杰：《我国高质量发展中有效供给形成的战略选择与实现路径》，《学术界》2018年第4期。

荣静：《甘肃省经济发展的路径研究——基于国家竞争优势理论视角》，《淮海工学院学报》（人文社会科学版）2018年第4期。