

# 贯彻“八个着力”推动甘肃新发展（一）

**编者按** 省第十三次党代会深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,全面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,是在进入全面建成小康社会决胜阶段、喜迎党的十九大新形势下召开的一次重要会议。省社科院和甘肃日报社以“安宁智库联盟”为基本载体,联合举办以“贯彻‘八个着力’推动甘肃新发展”为主题的智库论坛,组织省委党校、西北师大、甘肃行政学院、省社会主义学院等省内智库机构的专家学者,全面分析我省改革发展中的新形势新任务新要求,针对当前我省改革发展中的重点、难点和突出问题,探讨进一步推进甘肃改革发展的对策建议。本次智库论坛体现了省内智库机构全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,特别是视察甘肃重要讲话和“八个着力”重要指示精神的高度政治自觉。

本报将分两期摘登专家学者在本次论坛上的发言,希望这些意见建议对贯彻落实好省第十三次党代会精神、推进各项工作的落实有所裨益。

## 激发甘肃农业新动能 努力改善贫困地区面貌

王建兵

省第十三次党代会明确指出,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,是我们必须长期坚持的思想和行动指南。着力推进扶贫开发,尽快改变贫困地区面貌,一定要增强贫困群众脱贫致富的内生动力、夯实稳定脱贫基础。目前,甘肃还有贫困户227万人,贫困发生率为10.9%,到2020年实现贫困村整体脱贫、贫困户彻底摘帽形势十分严峻。要破解甘肃省农业发展中的瓶颈问题,就需要在农业领域深入进行供给侧改革,提高农产品供给的有效性,增强农业资源在市场上的配置,推动农业生产提质增效。要切实巩固和增加贫困地区农民收入,改变贫困地区农民的生产和生活面貌,就必须因地制宜深度挖掘农业的多种功能,培育农业发展的新业态,推动产业融合发展,让农村成为可以大有作为的广阔天地。

### 一、科学布局农业生产力,调整和优化农业结构

甘肃省粮食生产取得了“十三连丰”喜人成绩的同时也面临“两板”压力,顺应农业供给侧改革的需要,甘肃农业发展要适应资源禀赋状况,继续大力发展以马铃薯、中药材、草畜畜牧业、优质林果、蔬菜、现代制种和酿酒原料为支柱的特色农业发展战略。一是要以市场需求为导向,大力发展一些特色高效作物,使种植业生产摆脱高产低效、增产不增收的境地,推动种植结构由“产量型”向“效益型”转变,大力发展“特而优”的特色农产品。二是各地区要因地利制宜,结合自身资源禀赋和市场条件,科学确定粮、经、饲比例,合理布局粮、棉、油、糖、蔬菜、瓜果等生产基地建设,在确保基本农产品有效供给的同时实现最佳经济效益。三是充分挖掘全省饲草资源潜力,继续加大对草食畜牧业的扶持力度,进一步

推动农牧业复合发展,构建循环高效的农牧业生产体系,促进农业结构优化升级。

### 二、培育新型农业经营主体,促进农业专业化分工

深化农村综合改革,推动传统农业向多种形式适度规模经营的现代农业转变,是省第十三次党代会提出的农村改革目标。一是培育以家庭成员为主要劳动力的家庭农场,引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织,鼓励发展多种形式的农民合作组织。二是发展农机社会化服务,大力培育农机服务产业化主体,鼓励农户通过共同使用农机农具、开展联合营销等方式发展联户经营,为农民和农业生产经营组织提供农机示范推广、实用技术培训、维修、信息等社会化服务。三是鼓励农业产业化龙头企业等涉农企业重点从事农产品加工流通和农业社会化服务,带动农户和农民合作社发展规模经营。四是要因地制宜,针对不同地区新型农业经营主体的发展情况、资产特征创新担保抵押方式,有针对性地扩大抵押担保范围,提升农业经营个人和组织融资能力,缓解新型农业经营主体资金短缺的问题。

### 三、优化农业产品产业结构,实现农业全产业链发展

推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争性,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。调优产品结构,顺应市场需求变化,消除无效供给,增加有效供给,减少低端供给,拓展高端供给,突出优质、特色农产品的生产供给。一是要加强先进技术、设备和管理方式的研发和引进,提高加工企业的技术含量和生产水平。鼓励企业引进、消化、吸收国内外先进技术和工艺,增强自主创新能力,加快推进农产品加工业结构调整,实现农产品加工产业向精、深

方向转变,不断提高产品技术水平和市场竞争能力。二是着力培育地方名优品牌,不断扩大产品和企业的知名度,提高市场占有率,充分发挥区域优势,合理进行布局,做大做强农产品加工企业。三是各级农产品加工主管部门要进一步提高对农产品加工标准和质量标准的修订工作,尽快建立和完善本地区农产品加工和质量标准制(修)订体系,引导农产品加工企业推行良好操作规范、国际标准化认证等质量管理与控制体系,提高农产品加工制品质量安全水平和国际竞争力。

### 四、发展现代农业物流业,大力培育农业新业态

强化农村流通基础设施建设,发展现代流通方式和新型流通业态,培育多元化、多层次的市场流通主体,构建开放统一、竞争有序的市场体系是现代农业发展的重要保障。一是加强农产品物流产业基础设施建设,包括冷链保鲜物流、长距离集装箱运输和保鲜冷藏库的建设等;二是重视农产品物流保鲜技术的研发与推广,在包装、运输、储藏及装卸等环节上采用新技术,尽可能保证品质、减少损耗、降低物流成本;三是大力培育发展各类农产品专业市场,扶持发展各种形式的农产品产销合作组织,积极推广代理、配送、连锁经营等现代营销手段;四是要建立和完善省、市、县多层次的农产品信息网络体系,建立农产品生产、加工、运输、销售的信息数据库和市场信息预警机制,整合已有的农产品物流信息网络资源,有目的地、有系统地筛选归类,有效发布符合农民需求的信息资源,为政府、企业、农户提供及时准确的农产品生产、加工、运输、市场、价格等信息。

(作者系甘肃省社会科学院农村发展研究所所长 研究员)

## 全面构筑祁连山生态安全屏障

赵成章

祁连山56%的天然草原是构成河西走廊乃至西北地区生态屏障的重要组成部分。随着生态补偿政策的实施和农牧交错带人口的迁徙,祁连山浅山区草原生态环境明显好转,但是祁连山核心区草原退化的趋势依然未能遏制,近年来,水源涵养区草原过度放牧问题日益突出,引起了全社会的高度关注。现围绕祁连山草原生态环境保护体制改革谈一点思路。

### 一、祁连山牧区发展的主要成就

一是建立了完善的草原产权管理制度。1975年初步确定人民公社和生产队的草原边界,1982年进行了草场和家畜包产到户,1991年第一次土地调查明确了乡、村草原管理界线,1999-2001年实行了“夏秋草场承包到户,以草定畜草畜平衡”改革,确认了牧户承包草场的四至界限、草场面积和等级、适应载畜量等,形成了界限准确无争议、责权利清晰的草原产权制度,为牧区社会和谐稳定、经济发展、草原生态保护奠定了基础。二是草原畜牧业生产基础条件根本性改善。经过改革开放以来的发展,牧区实现了水、路、电、信息四通,草原畜牧业生产达到了“小畜暖棚化、品种改良化、草原围栏化、疫病防治科学化”的四化目标,建立了科学的草场轮牧休牧制度。畜牧业生产管理基础设施的完善、牧户家庭牧场的畜群结构和畜种结构日益优化、科学养畜和冷季补饲技术的普及,全面提高了劳动生产率,推动了高效畜牧业的发展。三是随着牧区城镇化建设和社会保障体系的完善,曾经困扰牧区发展的上学、就医等问题已经得到了根本性解决,同时,虽然牧户家庭以畜牧业为主的经济收入结构未发生本质变化,但是畜牧业经济收入的波动性下降、稳定性增加。四是生态补偿强度逐步增加。2003年以来实施了退牧还草政策和内陆河流域生态治理工程,2011年开始实施草原奖

励补助政策,2016年继续实施草原奖励补助政策,得到了全体牧民的衷心拥护。五是建立了环保系统遥感监测、草原监测系统定位监测、林业系统和自然保护区动态监控为一体的草原生态监测系统,从草原植被景观格局、生产能力和生物多样性、虫鼠灾害、火情动态等方面实现了全时段的立体式监测和管理。

### 二、祁连山天然草原退化成因

一是近30年来牧区推行的发展和改革并未触及草原均衡分配的敏感问题,成为牧户过度利用草原的根源。祁连山地各种生态工程的实施,在改善畜牧业生产条件的同时,通过围栏等工程措施加大了水源涵养区天然草原的利用强度,人为改变了牧区顺应自然条件和牧草生长规律传承下来的草原放牧制度,为天然草原退化埋下了隐患。二是自上而下的草原生态补偿政策,忽视了广大牧民和基层干部的诉求。政府采用频繁更换草场围栏和修建牧道等方式,以及围网和实物发放形式,替代了适应草原畜牧业自然生产规律的草原保育、游牧文化传承、技术培训、替代产业发展等草原保护内容,但由于缺少牧民群众的积极参与,虽然草原生态补偿力度达到了空前的、无以复加的水平,但是并未明显减缓天然草原的放牧压力。三是草原承载力监控空心化现象普遍存在。按照目前的制度设计,国家环保部生态环境检测中心、甘肃省草原监督管理局、祁连山国家级自然保护区不遗余力地运用各种技术手段承担了祁连山草原生态监测任务,基层政府主要负责草原奖励补助资金的公平、及时、安全发放,全力以赴实施草原围栏工程、人畜饮水工程和牧道工程等,但分散在祁连山区的众多牧户家庭的养畜规模、草场放牧率、草场退化情况、生态保护需求等事关草原生态安全的关键环节却逐渐变为管不了、管不好的盲区。

### 三、祁连山草原生态保护体制创新思路

草地资源的利用与保护是一项系统工程,现行的草地资源管理体制缺乏一种联结牧户的纽带,政府和市场失灵在所难免,以生态文明理论和思想为指导,以塘约发展理念为突破,以政府主导下的牧民参与式模式为主线,以草地资源社区共管为手段,以环境教育为媒介,以消除草地资源分配中存在的失衡为突破口,建立一种基于集体、传统和道德基础之上的、介于家庭和政府之间的草地资源社区共管模式。一是建立社区与当地政府、牧民、培训社区草地监测员,提出草地资源的能力,充分调动广大牧民管理草原的积极性和能动性,形成保护自然资源、帮扶贫困、传承民族文化的社区氛围,依托生态补偿政策制定符合大多数牧户诉求的草地利用流转方案,消除牧户群体间的差异。二是社区成员共管草地资源能力建设。完善草地资源管理民间组织机构,通过环境教育和草地管理、生物多样性保护知识与技能培训,引导牧民参与社区管理,给予社区居民充分的参与权、知情权、表态权、选择权、组织权,提高社区成员共管草地资源的能力。三是建立参与式社区草地生态监测与监督机制,在政府业务部门协助下确定社区草地监测点,培训社区草地监测员,提出草地载畜量监控指标,引导牧民科学监测草地生产能力,实时监控家畜存栏规模,达到以草定畜草畜平衡目标,实现草地资源的可持续管理。构建“政府支持、社区管理、牧民参与”三位一体的社区草地资源保护与利用新体制,全面构筑祁连山生态安全屏障。

(作者系西北师大环境院长、教授)

## 双创视域下甘肃小微企业扶持政策的嬗变与政策重点

李天建

小微企业是创业创新的主体,也是新常态下经济增长新动能的重要来源。近年来,甘肃省各级政府深刻领会并贯彻习近平总书记“着力推进科技进步和创新,增强经济整体素质和竞争力”的核心要义,结合甘肃小微企业创业创新环境薄弱问题发力,破解发展瓶颈。

### 一、甘肃小微企业发展政策的宏观扫描

首先,从政策本身看。近年来,甘肃一方面按照党中央、国务院的决策部署,深化“放、管、服”改革,推进商事制度改革,供给侧结构性改革以及推行收费清单制度等小微企业发展松绑减负;另一方面依据国家“大众创业、万众创新”系列政策,出台了《关于进一步优化小微企业发展环境的意见》,并于2015、2016连续两年出台了《扶助小微企业专项行动实施方案》。以上政策的落地实施,有效降低了创业创新的制度性交易成本,为甘肃小微企业发展营造了良好的发展环境。

其次,从政策内容看。2014年以来甘肃出台的小微企业扶持政策相较于以往的政策,政策内容体现出一定程度的综合性,紧紧围绕影响小微企业发展的资金、人、体制机制以及创业环境等因素,从“政策”“融资”“创业”以及“创新”4个维度提出24项具体措施,以破解制约小微企业发展的瓶颈因素。同时,2014年以来每年以专项行动实施方案的方式,有针对性的推进政策落实。

最后,从政策实践看。一方面甘肃省针对小微企业发展相对滞后,创业创新活力不足的现状,组织相关部门加强了小微企业扶持政策的宣传宣讲;另一方面不断强化政策落实,针对每一项扶持政策靠实了责任主体。

### 二、双创视域下甘肃小微企业扶持政策的嬗变

首先,从政策类型看。针对甘肃小微企业发展现状,在注重普惠性政

策完善的同时,更加注重差异化政策应用。一方面不断完善社会保障政策、公共服务政策、人才政策、金融政策以及科技政策等普惠性保障政策,为小微企业发展创造良好的外部环境;另一方面更加注重能体现差异化的财政政策在扶持小微企业发展中的应用,通过财政补贴、政府采购以及政府风险投资等政策,直接为小微企业解决“资金”不足问题,积极引导科技型小微企业发展。

其次,从政策转型看。政策内容已由单纯为小微企业发展解决“资金”问题转向为小微企业发展创造综合性的政策环境上,同时,特别注重政策落实的责任靠实,应该说这是随着经济社会发展,对小微企业发展环境深刻认识基础之上的产物。但是,甘肃小微企业发展有其特殊性,除了要实现以上政策转型外,还应该针对甘肃科技型小微企业发展缓慢的特点,加大对科技型小微企业的扶持力度,在市场准入、示范应用、直接的财政补贴等方面加大扶持力度。

最后,从政策配置看。双创视域下甘肃小微企业发展的扶持政策,已经不断延伸到对小微企业发展全生命周期的政策需求进行考察,依据各政策工具的特点和作用机理,针对小微企业初创期、成长期以及成熟期制约发展的资金、创新、人才以及管理等核心因素,分阶段配置政策,为小微企业发展提供系统性政策保障,进而实现政策效力最大化,推动小微企业由“低、散、弱”向“高、精、尖”迈进。

### 三、包容性和系统性的综合政策体系是政策完善的重点

首先,基于政策包容性维度。公平与效率始终是衡量一个政策好坏的基本标准,然而对于小微企业而言,由于其本身具有“小、弱、分散”以及“创新性不强”等特点,所以扶持政策应该体现出包容性,如果政策过于严苛或者缺乏弹性,容易使刚起步

的小微企业夭折。此外,还应在创造包容性的发展环境上下功夫。一方面要加快形成全社会“既鼓励创新创业,又能宽容失败”的社会氛围;另一方面要加快建立给失败者“东山再起”机会的社会保障体系,解除创业者的后顾之忧。

其次,基于政策系统的维度。从理论上讲,小微企业发展有生命周期,不同阶段对政策需求与需求强度也不一样,各政策工具的特点与作用机理也不一样,可以依据小微企业不同发展阶段进行政策配置,使政策效果最大化。从实践看,财政政策是各地方政府扶持政策的主要工具,因此,财政政策与其他政策的衔接和财政政策工具之间的匹配是政策效率的关键。一方面要解决好财政政策工具之间的匹配问题。例如,在初创阶段应以财政直接投入和政府首购政策为主,可以为小微企业解决急需的资金问题,同时配合以税收优惠政策降低企业发展成本,进入后期,则可以通过金融机构融资和风险投资进行市场化引导,逐步使小微企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体。

最后,基于政策实施的维度。制度的实施机制应该是政策的重要组成部分。作为欠发达地区的甘肃而言,市场发展程度远没有东部经济发达地区充分,应该更加重视政策的实施机制。因此,甘肃扶持小微企业发展的政策,不仅要在政策内容上体现出科学性,而且也要考虑政策的可操作性。对此,应针对甘肃小微企业发展的扶持政策,建立相应的政策执行闭环反馈机制,以便及时发现政策实施中的不适应问题,实行动态调整,使政策得到有效执行,促进甘肃小微企业健康快速发展。

(作者系西北师大经济学院产业转型与区域经济发展中心主任、博士)

## 紧紧抓住转方式调结构的新契机

马翠玲

省第十三次党代会报告明确提出,着力转变经济发展方式,推进经济结构战略性调整,不断提升综合实力,贯彻落实好这一要求,必须准确把握经济发展新常态的大逻辑,把转方式调结构放到更加重要位置,不断促进经济平稳健康发展。笔者从如下三方面提出对策建议,以期发挥一定的咨询作用。

### 一、借鉴雄安新区在转方式调结构中的经验做法

雄安新区的设立是千年大计、国家大事。笔者认真梳理了雄安新区在转方式调结构方面的新举措后发现,从设立至今,雄安新区依法管控房地产交易、土地和正在建设中的项目,经受住了炒房、落户等市场考验,工作亮点现已从最初的管控房子,向新区规划和老百姓的搬迁、安置、就业等现实问题转移。雄安新区对甘肃经济发展的指导意义首先在转方式调结构形成的新经济,将不再是房子经济,也不再是土地经济,这对于贯彻落实习近平总书记关于“房子是用来住的,不是用来炒的”要求具有重要指导价值。笔者调研中,发现有些房屋销售中介公司变成了花菜销售公司就是一个佐证,而之所以产生这些变化,是市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的结果。

雄安新区对兰州新区建设的指导意义尤为显著。省第十三次党代会报告在转方式调结构中强调要举全省之力加快兰州新区建设。笔者赴兰州新区和综合保税区调研后,针对兰州新区难以从全省范围内配置资源的突出问题,建议探索创新管理体制机制,这方面可以参照雄安新区管理方式,探索尝试充分调动全省创新资源和项目实施服务兰州新区建设。

### 二、抢抓大中小企业集群式融合发展新机遇

省第十三次党代会报告明确指

出,非公有制经济整体发展滞后是我省亟须弥补的短板。为此建议,把企业和产业的关系当作“苗”和“树”加以培植培育,着力营造有利于大中小企业集群式创新发展的市场环境。一方面,抢抓大中小企业集群式融合发展新机遇提升经济发展质量,尽快打破人才流动的体制机制界限,积极探索“旋转门”制度经验,发挥事业单位在创新产品中的示范引导和带动作用,支持智库与企业开展“一企一策”工作机制,抓紧落实国家支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业意见,并和唯一入选国家双创示范基地的兰州市城关区统筹协调、综合施策,发挥引领示范和带动全省作用。大力支持和鼓励事业单位选派专业技术人员到企业挂职或者参与项目合作,支持和鼓励专业技术人员兼职创新或者在职办企业、离岗创新创业,把支持和鼓励事业单位设置创新型岗位作为促进事业单位全面参与创新驱动建设的重大举措,该岗位属于特设岗位,不受岗位总量和结构比例限制,由此吸引人才在事业单位和企业间合理流动。另一方面,以产业集群做大经济发展总量,把具有关联度高、带动性强、产业链长等特征的行业集群起来,通过提高市场占有率这个核心,创新互联网营销模式。

### 三、抢抓服务贸易供给侧结构性改革新机遇

笔者关注2017年兰洽会时,发现一个较好的数据情况,即第一、二、三产业项目的占比分别是12%、30%、58%,第三产业项目以绝对优势胜出。为此建议,一是适应于“一带一路”建设工作开展服务贸易供给侧结构性改革新常态,争取国家设立的300亿元服务贸易创新发展引导基金,有效扩大服务贸易重点领域比如文化贸易、服务外包、中医药服务、技术等出口,其中,

中医药服务要抢抓我省正正式获批建设国家中医药产业融合发展综合试验区机遇,通过提升“以医带药”增加中医药服务贸易国际市场份额,有效改善全省贸易进出口结构平衡,推动贸易结构从以货物贸易为主向货物贸易和服务贸易融合发展转型。二是适应于我国贸易条件改善后加快以服务贸易为重点的自贸区建设转型大势,建议在争创以兰州新区为中心设立内陆开放型自由贸易试验区工作中,积极借鉴中国(河南)自由贸易试验区、中国(陕西)自由贸易试验区等省份的成功经验和做法,举全省之力以中国(甘肃)自由贸易园之名夯实全省生产性服务贸易和经营性服务贸易融合发展基础。三是运用“以建促批,以批促建”的联动策略,积极借鉴贵安、西咸等国家级新区开展服务贸易创新发展试点经验,选派领导干部和业务骨干赴试点地区挂职学习,鼓励市州借助兰州新区平台政策发展服务贸易,形成中心突破、多点开花的贸易发展格局。四是积极探索信息化背景下新的服务贸易发展模式,利用国家深入推进全国通关一体化和口岸全覆盖国际贸易“单一窗口”的发展机遇,把推广应用国家统一的“单一窗口”标准版和支持兰州新区大数据产业基地建设结合起来,支持和鼓励省直单位各类数据中心和大数据交易创新平台通过购买服务或服务外包等方式向兰州新区集聚,以此营造良好的外贸营商环境和加快贸易便利化。

(作者系甘肃行政学院经济学部副主任、教授)

理论  
ILUN

● 第一六九五期 ●