

对甘肃省经济发展战略变迁的思考

王纪伟

(西北师范大学知行学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:为了快速发展甘肃省经济,甘肃省制定了一系列具有特色的经济发展战略,每一战略的形成有其特定的环境背景,以及明确的战略目标和战略重点。通过对发展战略的回顾,剖析其主要特点,提出甘肃区域经济发展战略制定的对策分析。

关键词:甘肃;区域经济;战略;变迁;思考

中图分类号: F207

1 甘肃省经济发展战略的变迁

改革开放以后,甘肃从本省实际出发,先后从不同角度提出了“一岸两翼”、“双带整推”、“再造河西”、“工业强省”、“项目强省”等一系列经济发展战略。

1.1 “一岸两翼”“双带整推”战略

甘肃在改革开放以前,地方工业并未依托资源优势发展起来。改革开放以后,为了打破条块分割的格局,避免资源开发的双重利益流失,增强全省经济整体实力,甘肃省充分利用国家在甘肃骨干企业的基础,把发挥资源优势、发展地方工业、强化经济基础作为全省经济发展的战略突破口,先后提出了“一岸两翼”(一岸是指黄河沿岸的兰州、白银、临夏,两翼是指西成铅锌基地和金川镍基地)、“双带整推”(以大带小,以城带乡,整体推动经济发展)等一系列战略。“一岸两翼”是 1988 年提出的,费孝通先生 1988 年提出黄河上游经济区的设想。国家计委在制定“八五”期间区域开发规划时,也将这一经济区列入全国 19 个重点开发地区之一。甘肃省就此提出了该战略构想作为回应。“双带整推”战略是 1991 年提出的,总的指导方针是:以能源工业为先导,以原材料工业为重点,大力发展地县工业,按照资源合理利用和尽可能多的加工增值的要求,开展深度加工,实行系列开发,把资源开发和加工利用结合起来;按照市场经济的内在要求和互惠互利的原则,重点在产品、技术、设备、人才和管理等方面,推动不同所有制、不同类型的企业进行跨行业、跨地区的联合与合作,以大带小,以强带弱,以重促轻,以工带农,以城带乡,重点突破,整体推进,实现全省经济的持续稳定协调发展。随着这一系列经济

发展战略的实施,甘肃固定资产投资规模不断扩大,工业获得了长足的发展,地方经济实力明显增强。

1.2 “再造河西”战略

甘肃自然条件恶劣,农业基础薄弱,农村贫困面大,改革开放以来,甘肃历届政府把农业和农村经济发展摆在十分突出的地位。“再造河西”是甘肃省河西地区开发历程中的第三次创业。第一次是六、七十年代的大规模农田水利基本建设,农业生产条件得到显著改善,人民群众解决温饱;第二次是 80 年代初开始的“两西”建设,使河西成为全国重要的商品粮基地,成为全省商品农产品的主要生产基地。为了加快经济发展,甘肃省 1997 年提出并开始实施“再造河西”战略。该战略的指导思想是:强化农业基础,调整优化结构,大力发展农业产业化经营;改善生产条件,实行技术革命,提高经济质量,经过几年的努力,使河西地区的农村综合生产能力和经济实力增长一倍,农村增加值翻一番,农民人均收入力争翻一番,初步建立起适应社会主义市场经济要求的农村经济体制,为河西率先实现宽裕型小康打好基础,为全省实现小康提供经验,为实现农业现代化探索路子。1999 年国家和甘肃省投入资金 5.4 亿元,金融部门也加大了对再造的扶持力度,河西五地市农行投放贷款 1.03 亿元。甘肃省农行安排贷款 6 580 万元,重点扶持了 19 个产业化龙头项目;地县加大了对再造的投入,投入资金 1.14 亿元,乡村集体和农户兴办农业开发建设项目,投入资金 2 480 万元。随着这一系列经济战略的实施,甘肃农业结构得到适当调整,农林牧副渔各业得到全面发展。

1.3 “工业强省”“项目强省”战略

甘肃工业的主导产品是以有色金属、黑色冶金、石油化工和建筑建材业为主的原料工业,是甘肃工

业的支撑点,加工工业较为薄弱,不仅产量小,而且档次低,直接消费品的市场占有率低,企业竞争力难以与发达省区相比。甘肃省工业集中度相对较高,目前以兰州为中心的石油化工、机械电子、有色金属工业基地;以白银为中心的以铜、铅、锌为代表的有色金属、稀土材料工业基地;以金昌为中心的镍钴及铂族金属工业基地;以嘉峪关为中心的钢铁基地,以天水为中心的机械电子工业基地;以铅锌开采为主的西成有色金属矿业基地。要带动全省经济的突破性增长,仍然是占工商税收 70% 的工业。甘肃应对入世新环境下实现经济追赶战略选择,从甘肃比较优势出发,发挥工业带动全省经济增长的作用。甘肃政府提出了“工业强省”、“项目强省”战略。

这些战略总的指导思想是:清理重复建设项目,加强规划指导和政策引导,鼓励企业联合重组,推动本省钢铁、电解铝、水泥产业结构调整 and 升级,通过科学整合资源合理确定功能,积极培育特色,使之成为新的经济增长点。力争在“十一五”期间,力争工业增加值年均增长 13% 以上。在五大特色优势产业中,石油化工方面:在兰州石化、玉门油田、庆阳炼化已形成 1 050、300、150 万吨一次性原油加工能力的基础上,2010 年力争全省原油加工能力达到 2 800 万吨,乙烯生产能力达到 70 万吨;冶金、有色方面,2010 年铁、钢及钢材的生产能力达到 700、780 和 720 万吨;10 种有色金属生产能力实现翻一番,形成铝材 30 万吨,钢镍材 20 万吨的生产能力。按照统筹发展的原则,重点抓好关系全局的重大项目,抓好能够改善农民生产生活条件的小型工程。要坚持以市场为导向,发挥企业的投资主体地位,抓竞争经营性项目。要用高新技术和先进实用技术改造提升支柱产业;促进石化、有色、冶金、能源、食品、机械、建材等行业做强做大,提高市场竞争能力,形成集群化、规模化优势,重振甘肃制造业;促进优势企业与国内外企业集团的联合重组;在电机、电器、石油钻采及炼化设备、数控机床、真空设备、通信设备等领域形成新的产业优势;大力发展高新技术产业,鼓励企业技术创新和技术引进,积极发展有特色的电子、医药、生物、环保和新材料等高新技术产业。这些战略目前正在实施过程中。

2 甘肃区域经济发展战略的思考

1) 甘肃省在实施经济发展战略过程中,对甘肃地区的资源开发存在着认识上的偏差,一直采取资源开发导向战略,支持发展原材料和能源工业。这

些发展战略,尽管对缓解全国能源、原材料短缺状况,促进甘肃经济发展做出了重要贡献,但也形成了以能源、原材料为主的工业结构。很显然,这些战略随着经济的发展已不适应经济发展趋势:甘肃已从过去的“资源富集区”转向“稀缺区”。可以说,甘肃具有竞争力的资源已所剩无几,在西部地区无足轻重,发展前景不容乐观,缺乏进一步开发的潜力。而其它省区则极具竞争力,如陕西的人才资源和旅游资源;内蒙古的煤炭和绿色食品资源;新疆的石油和农产品资源;青海的天然气资源;云南的旅游和烟草资源等等。原材料开发难以形成产业,其属于低收入弹性产品,且长期停留在粗加工阶段,产业关联度较差,附加值低,已无开发的潜力。因此,甘肃必须在全球经济格局和全国经济区位中重新定位,确立市场导向型战略,把经济发展的中心调整到工业活力的再造上来。

2) 从改革后甘肃的区域经济发展战略来看,都是根据当时一定的经济、社会发展目标和社会政治、经济因素来确定的,他们具有历史合理性。但是随着时间的变迁,区域发展所面临的条件会发生变化,呈现一定的时代局限性。甘肃在解放以后是国家作为西部的重化工业基地进行重点建设的,从“一五”开始先后新建、迁建了一大批重要的能源、原材料企业,构成了甘肃省以国有企业为主体的基本框架,为甘肃经济发展做出了很大贡献。但甘肃原有的资源开发模式粗放、初级、排斥市场机制,不适应市场经济发展的要求。根据发展经济学的理论,在改革与发展进程中,发展条件处于动态变化之中,形势发展必然会带来一些新的机遇和挑战,只有及时适应这种变化,调整指导经济工作的方略,才能加快发展。但甘肃在实际工作中忽视了这一点,丢失了许多发展的机遇。20 世纪 90 年代初,甘省提出的“双带整推”战略,是着眼于弱化或消除甘肃比较突出的二元经济结构,在实践中也取得了一定成效,但该项战略由于对国营大中型企业改革过程中可能遇到的困难和问题估计不足,致使在实施过程中,许多内在缺陷暴露了出来,加之没有及时地提出相应的调整措施,所以并没有达到预期的目的。

3) 就甘肃农业和工业发展而言,由于甘肃省自然条件差,农业基础比较薄弱,农村贫困面比较大,所以甘肃省历届政府都把主要精力放在了农业和农村经济工作上,也形成了一套比较成熟的农业和农村经济发展思路。但对工业和城市经济发展问题没有给予应有的重视,尽管出台了一些关于甘肃工业

发展政策措施,但没有形成系统的战略体系,始终没有摆脱国有经济优先发展、重工业领先增长的思维模式,也没有摆脱供给约束下的资源导向模式,过于看重经济总量的扩张,忽视产业和产品结构的优化。由于缺乏系统的、具有甘肃特色的工业发展思路,甘肃工业发展一直沿袭传统工业的老路,仍以开采和初级加工为主,国有企业特别是国有大中型企业占绝对份额,并支配着甘肃的财政收入,经济发展缺乏动力和活力,提出的战略缺乏超前性。

4)客观的讲,甘肃并非一切思想都落后,事实上甘肃曾率先提出过一些对西北地区经济发展具有指导意义的战略方针,也创造了许多开拓性的经验,成为其他地区效仿的榜样,但甘肃的改革创新往往“事倍功半”,很重要的原因就是政策措施不配套,组织实施不到位,政府没有发挥其应有的作用。改革开放以来甘肃省提出的有些战略,如“抓两头、带中间”战略、“一岸两翼”战略等,从战略本身而言,重点是很清楚的,在战略实施起初,在政策的导向作用下,资金、技术、人才等生产要素都向战略重点转移,但往往在战略实施初见成效后,由于对重点地区和一般地区应有的发展差别缺乏科学认识,而为了平衡各方面利益,把本应做大做强项目人为地分成若干个小项目,造成大量重复建设,导致投资规模效益下降,从而使战略实施半途而废,这主要是政府组织协调不力。

3 甘肃区域经济发展战略制定分析

3.1 因地制宜,构建区域特色经济

从区域发展角度看,任何区域都具有比较优势和比较劣势。从区域外部看,区域之间的竞争与协作也是同时存在的。各地应依据各自的区位、自然和资源禀赋条件,因地制宜,积极培育地方特色。

(1)发挥比较优势,使资源优势尽快转化为经济优势。甘肃地域辽阔,区域差异显著。经过多年的探索发展,区域特色产业正逐步形成。农业上,河西地区的制种业、果品蔬菜,中东部地区的马铃薯、中药材、果品、小杂粮、花卉等具有相对优势,应加快农业产业化进程,通过激励政策,组建具有一定规模的大企业集团;工业上,大力发展现有的以资源为依托的石化、有色、黑色等优势产业,在规模和深加工上下功夫。

(2)努力提升竞争性产业的竞争力。对机械、电子、食品等竞争性产业,要充分考虑甘肃当前面临的人才、技术、信息的劣势,鼓励有实力的大企业把

研发基地建在沿海中心城市,本地仅承担生产基地功能,同时,要积极与国内外资本、技术联合,提升本地企业的竞争力。

3.2 解决贫困问题,夯实经济发展基础

甘肃是一个贫困人口大省,贫困县数量较多,属于国家重点扶持的贫困县有 43 个,占全省县区的 50%,这些贫困县主要集中分布在陇南、定西、临夏、甘南等经济落后区域。目前,解决贫困县域经济发展应从以下几方面着手:一是从实际出发,加快贫困山区资源的综合开发和生态建设;二是加大国家、省两级财政的资金扶持力度,加快贫困县的基础设施建设;三是改善贫困县的基本医疗,加大教育扶贫力度,全面提升贫困地区劳动力素质;四是充分发挥贫困县区周围经济极点的辐射作用,带动贫困地区发展。

3.3 加快非公有制经济发展,大力推进市场化进程

区域的发展需要政府支持,扶持是必不可少的,但根本还是要靠市场化导向的制度机制来解决。必须加快制度创新,大力推进市场化进程。一是积极引导非公有制经济发展。尽快形成产权制度清晰的区域环境,打造投资和劳动力供应及成本都相对优惠的局部环境,形成对外部资金的吸引力。二是积极转变政府职能,提升地方政府信用度。三是加强社会主义市场经济法制建设,培育和完善的公平、竞争、有序的市场体系,促进生产要素的合理流动。

3.4 形成合理的区域空间开发结构

从甘肃省实际情况出发,结合区域经济发展特征,充分利用陇海—兰新铁路和 312 国道横贯全境,省内众多城市分布其间的有利条件,积极构建以城市为经济增长点和辐射源,以陇海—兰新铁路、312 国道为发展主轴线,以黄河为联动轴线的“大十字”开发态势,形成东、中、西互动协调,南北两翼相呼应的开发格局。陇海—兰新铁路及 312 国道发展主轴线,应坚持“以线串点,以点带面”的战略思想,加快天水、兰州、金昌、张掖、武威和嘉峪关市等中心城市的基础设施建设和经济发展,以中心城市为依托,带动中小城镇及农村经济的发展,实现城乡一体化发展。加快中部经济整合发展。突出兰州特大型城市综合优势和带动作用,加快白银资源型城市接续产业发展,促进兰州经济区整合与发展。加强中部地区以城市为主的分工合作,突出定西特色产业发展,加快甘南、临夏特色经济发展和基础设施建设,提升产业配套和产业转移承接能力,增强区域经济的整体协调和发展能力。

(下转第 15 页)

管理规则;提高管理人员的素质,加强对其监督,明确其违法行为应承担的责任;对排污权交易进行严格的监督管理,规范转让过程中可能出现的一些无序现象;严格查禁企业超标排污行为,杜绝非法的污染物排放,加大处罚力度。通过监管来降低交易成本,提高交易的效率,保护交易者的合法权益。

3.5 积极培育排污权交易市场

应当成立专门的机构管理排污权交易市场,在创造市场交易机制和弥补市场失灵方面发挥积极作用;组建排污权中介机构,为交易各方提供全面信息来降低交易费用;建立相应的激励机制,对积极减少排放、积极出售排污权的企业从各方面予以扶持;制定市场交易规则,禁止非法交易或幕后操纵,调节不合理的价格交易制度;提高公众的市场经济意识,建立和完善现代企业制度,为进行排污权交易培育理性的参与者。

3.6 推动排污权交易技术创新

利用科技手段确定各类排放物总量,并制定相应的措施予以控制和减少;强制要求排污企业安装排污监测装置,并将监测数据实时连接到环保部门,以便对企业进行有效监督;不断加强排污权交易的基础性问题研究,使排污权交易机制的实施和发展获得良好的舆论环境和有力的科技支持;鼓励环保新技术的研发和旧技术的创新,发展排放控制技术和排放预防技术;发展高新技术提高现有的能源效率,促进清洁能源的广泛使用。

实施我国经济社会可持续发展的规划,不仅要考虑发展的速度,还要考虑发展的质量,为了实现经济保持快速发展,而污染物的排放量要得到控制或减少的目标,就必须实施并完善排污权交易制度。

(上接第 6 页)以能源、冶金、石化、机电、建筑材料、商贸等作为区域性支柱产业,加快产业结构调整,提高产业素质,逐步形成在省内和西北地区具有重要影响的石油化工、冶金有色、装备制造、生物制药等能源、工业基地。

参考文献:

- [1] “再造河西”纲要·甘肃日报 [N]. 第 18074 号.
- [2] 强生隆. 西部开发中甘肃经济发展战略之我见 [J]. 发展, 2000(5).
- [3] 李兴江, 赵锋. 对我国十个五年计划中区域经济发展

4 结论

排污权交易制度作为当前受到世界各国关注的基于市场的环境经济管理手段之一,在价值取向上较好地把握了公平与效益这一对矛盾的平衡,是现代市场经济发展的趋势和必然结果。排污权交易制度在我国正经历着由试点向全面铺开的过渡阶段,虽然实施该项制度还存在着若干障碍,但相信随着我国市场经济的发展、民众环境意识的提高、法律制度的健全,排污权交易必将在优化资源配置和环境保护方面发挥越来越重要的作用,其应用前景将十分广阔。

参考文献:

- [1] 谢雯. 从科斯定理到排污权交易制度的思考 [J]. 法制与社会, 2007, (3): 664-665.
- [2] 任丽娅. 环境污染与排污权交易制度探析 [J]. 西北大学学报, 2006, 36(6): 485-488.
- [3] 张美缎. 建立并规范排污权交易市场的思考 [J]. 海峡科学, 2007, (6): 5-7.
- [4] 张学刚, 李颖. 排污权交易的经济分析 [J]. 湖北经济学院学报, 2007, 4(3): 49-50.
- [5] 胡迟. 排污权交易的最新发展及对我国的影响 [J]. 经济纵横, 2007, (4): 2-6.
- [6] 吴玲. 排污权交易制度研究的理论基础 [J]. 中国农学通报, 2007, 23(4): 497-501.
- [7] 刘向华. 实施排污权交易的障碍和对策 [J]. 决策探索, 2007, (3): 42-43.
- [8] 刘贵清. 运用排污权交易制度解决环境外部性问题 [J]. 商场现代化, 2007, (4): 219-220.
- [9] 张安华. 中国实施排污权交易的阻力和动力 [J]. 环境与可持续发展, 2007, (1): 4-6.

战略思想变迁的思考 [J]. 甘肃省经济管理干部学院学报, 2004(1).

- [4] 李兴江, 褚清华. 西陇海—兰新经济带甘肃段“一体两翼”的点线面发展战略 [J]. 中国城市经济, 2004, 1.
- [5] 孟宏斌. 西部省区近期开发思路要览: 甘肃、宁夏、青海 [J]. 2000, 6.
- [6] 张继良, 刘雅杰, 查祥德. 甘肃区域经济差异时空特征分析 [J]. 发展, 2005(11).
- [7] 介小兵, 杜鹏. 甘肃省区域经济差异及协调发展研究 [J]. 兰州学刊, 2003(6).