

ADB

甘肃省发展战略研究

亚洲开发银行技术援助项目“甘肃发展战略研究”专家咨询组 编著



科学出版社

www.sciencep.com

甘肃省发展战略研究

亚洲开发银行技术援助项目“甘肃发展战略研究”专家咨询组 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书立足于科学发展观的基本理论和原则,以如何促进甘肃省建立“多元化富民强省”为研究重点,对甘肃省总体发展战略、特色优势产业发展、农业发展、技术创新与高新技术产业发展、旅游开发、非公有制经济发展、城镇化发展、人力资源开发、公共财政体系建设、生态保护与建设等方面进行详尽的分析,并从中央、省和地方政府层次提出相应的对策和建议。最后还通过对美国 and 澳大利亚区域发展的案例研究,为甘肃省的可持续发展提供对照和参考。本书注重理论与实际相结合,针对甘肃省的主要问题,提出四大战略选择,强调甘肃省的发展应由以“强省”为主向“富民”为先、两者有机结合的目标转变;内容上注重深化、细化区域可持续发展战略研究的广度和深度,对甘肃省的整体发展和实际操作均具有较高的指导意义。

本书对我国其他地区的可持续发展战略研究具有直接的借鉴意义,可供政府有关部门参考,也适于地理学、经济学、社会学、区域可持续发展等学科的研究和参考。

©亚洲开发银行 2009 版权所有

保留所有权利。2009 年出版。

在中国印刷。

本书中所述为作者的观点,不一定代表亚洲开发银行、亚行理事会或其代表的政府的观点和政策。

亚洲开发银行不担保本出版物中所含数据的准确性,而且对使用这些数据所产生的后果不承担责任。

使用术语“国别”不代表作者或亚洲开发银行对任何地域实体的合法性或其他法律地位的任何判断。

图书在版编目(CIP)数据

甘肃省发展战略研究/亚洲开发银行技术援助项目“甘肃发展战略研究”专家咨询组编著;—北京:科学出版社,2009

ISBN 978-7-03-024954-8

I. 甘… II. 亚… III. ①地区经济-经济发展战略-研究-甘肃省②社会发展-发展战略-研究-甘肃省 IV. F127.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 113119 号

责任编辑:朱海燕 文 杨 刘希胜 / 责任校对:张 琪

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:王 浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 11 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2009 年 11 月第一次印刷 印张:24 插页:1

印数:1-1 200 字数:553 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈科印〉)

亚洲开发银行技术援助项目 “甘肃发展战略研究”项目官员名单

- | | |
|-----|------------------------------|
| 彭龙运 | 亚洲开发银行驻北京代表处 高级经济学家、博士 |
| 负建民 | 甘肃省人民政府副秘书长、项目执行机构主管 |
| 张 奇 | 甘肃省财政厅国际处处长、项目执行机构官员 |
| 张小平 | 甘肃省财政厅国际处副处长、项目执行机构官员 |
| 孙晓文 | 甘肃省发展和改革委员会副主任、项目实施机构主管 |
| 曹天民 | 甘肃省发展和改革委员会发展规划处处长、项目实施机构官员 |
| 徐生云 | 甘肃省发展和改革委员会发展规划处副处长、项目实施机构官员 |

“甘肃发展战略研究”项目组名单

项目组长：陆大道（中国科学院院士）

副组长：魏立桥（甘肃经济研究院院长）

组长助理：刘卫东（中国科学院地理科学与资源研究所区域可持续发展模拟实验室主任）

总报告：甘肃省发展战略研究

课题组长：陆大道

课题成员：刘卫东

分报告一：甘肃省特色优势产业发展战略研究

课题组长：魏立桥

课题成员：魏宏、张帆、简富绩、徐生云、崔跟山、郑博文、李丽莉、金沙、夏午宁、越晓娜、
戚德艳、张涛、陈玉宝、任艳红、王毓军

分报告二：甘肃省农业发展战略研究

课题组长：李树基（甘肃社会科学院农业经济所前所长）

课题成员：郑慧娟、罗哲、王军锋

分报告三：技术创新与高新技术产业发展战略研究

课题组长：李新男（科技部中国科技促进发展研究中心副主任）

课题成员：张杰军

分报告四：甘肃省旅游开发战略研究

课题组长：董锁成（中国科学院地理科学与资源研究所研究员）

课题成员：李宇、李斌、薛梅、李泽红

分报告五：甘肃省非公有制经济发展战略研究

课题组长：安江林（甘肃省社会科学院经济所所长）

分报告六：甘肃省城镇化发展战略研究

课题组长：刘慧（中国科学院地理科学与资源研究所副研究员）

分报告七：甘肃省人力资源战略研究

课题组长：李含琳（甘肃省委党校经济研究所所长）

分报告八：甘肃省公共财政体系建设研究

课题组长：苏明（财政部财政科学研究所副所长）

分报告九：甘肃省生态保护与建设研究

课题组长：石培基（西北师范大学地理与环境科学学院院长）

分报告十：美国的区域发展

课题组长：张帆（美国纽约市政府高级经济专家）

分报告十一：澳大利亚等国的区域发展

课题组长：Robert Miles（独立咨询专家）

项目简介

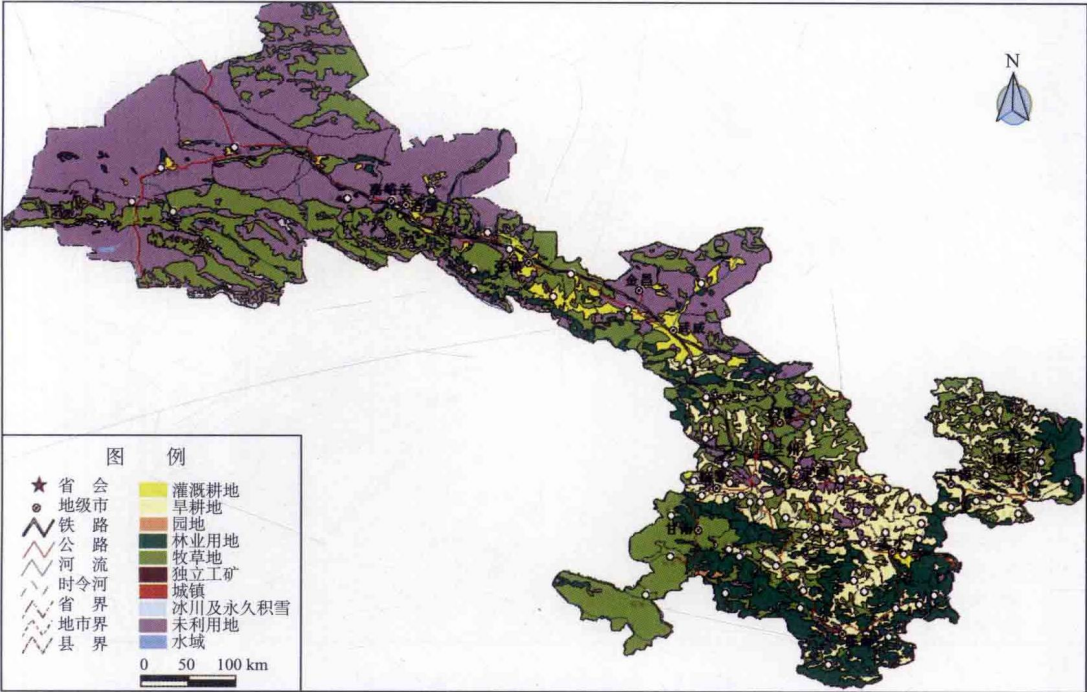
“甘肃发展战略研究”是由亚洲开发银行提供赠款资助的技术援助项目，是甘肃省利用国际金融组织技术援助资金开展的省级发展战略研究。

该项研究在内容上既包括自然资源与特色产业开发，也包括旅游开发、城镇化发展、农业发展，还包括人力资源开发、公共财政体系建设、非公有制经济发展，以及技术创新与高新技术产业发展等方面的战略研究。国内外专家立足甘肃省的自然资源条件、产业基础和发展需要，着眼国际国内经济形势变化，充分考虑国家经济发展战略及政策，有针对性地提出甘肃省今后十多年经济发展战略的思路，同时对甘肃相关产业的区域经济合作、环境及社会协调发展等问题提出一系列新的主张和观点，提出并论证相关的建议。这些成果，体现科学发展观的要求，贯彻可持续发展的思想，创新点颇多，可操作性强。对于甘肃省进一步完善经济发展战略、调整宏观经济布局 and 结构，解决经济发展中面临的问题，以及指导相关产业的可持续性发展，都具有十分重要的参考价值。

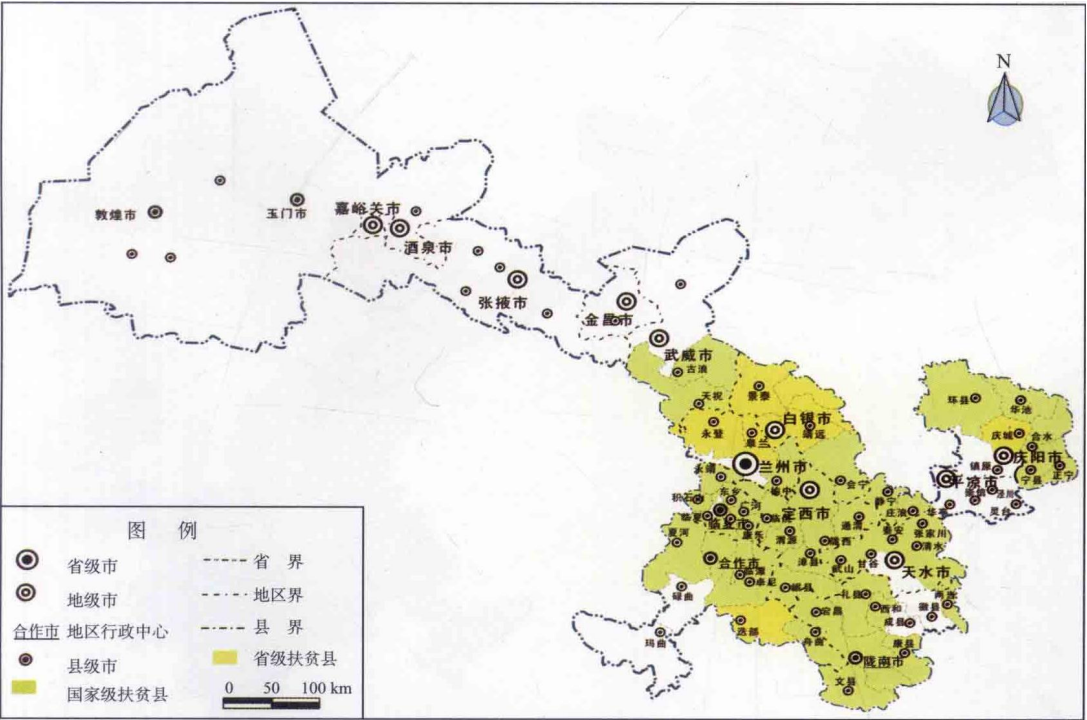
该技术援助项目于 2006 年 9 月 1 日正式启动，在财政部国际司的指导下，亚洲开发银行驻中国代表处、甘肃省财政厅、甘肃省发展和改革委员会和北京中融投资咨询有限公司的共同努力和精心组织下，由国内外 13 位专家历经两年半完成。甘肃省人民政府、财政部国际司、亚洲开发银行驻中国代表处的官员和专家对这一研究项目非常重视，在项目研究过程中多次听取专家组的汇报，对课题研究给予指导。甘肃省人民政府的相关省直部门、相关地市人民政府和学术单位在咨询专家组的调研过程中给予热诚的支持与帮助。

甘肃省财政厅、甘肃省发展和改革委员会
亚洲开发银行技术援助项目办公室

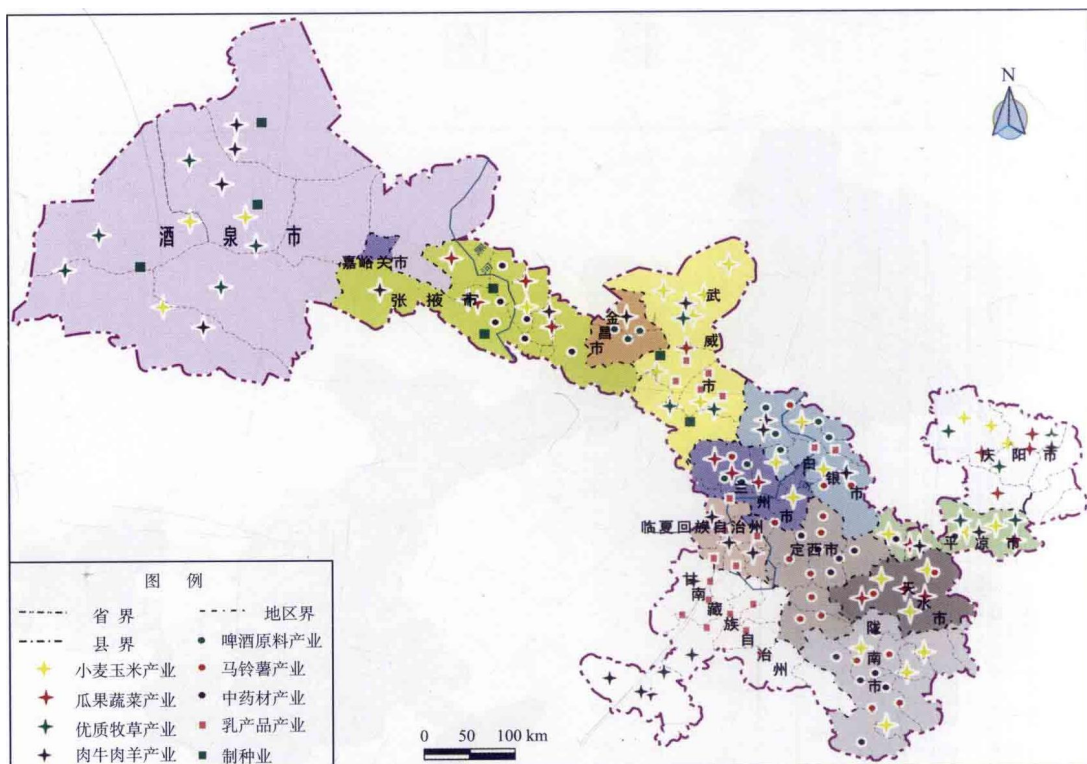
彩图



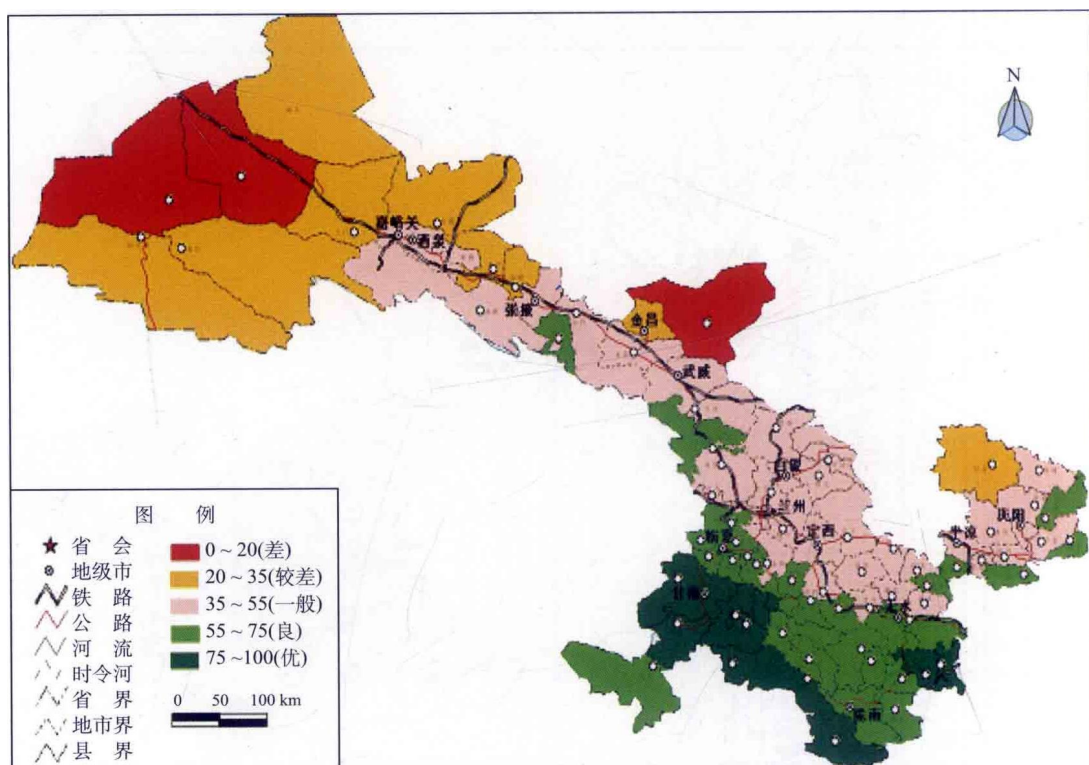
彩图1 甘肃土地利用现状图



彩图2 甘肃省贫困县区位图



彩图 3 甘肃省农产品加工业布局图



彩图 4 甘肃省各县(区)、市生态环境质量分级示意图

目 录

总报告 甘肃省发展战略研究	1
第一节 宏观背景与现状基础	2
第二节 战略功能定位与战略选择	13
第三节 支撑措施与重大行动方案	28
分报告一 甘肃省特色优势产业发展战略研究	36
第一节 产业发展的基本态势	37
第二节 产业发展的 SWOT 分析和特色优势产业界定	44
第三节 特色优势产业的选取	50
第四节 特色优势产业发展方略	55
第五节 特色优势产业发展的保障措施	70
分报告二 甘肃省农业发展战略研究	74
第一节 农业和农村发展状态	75
第二节 功能定位与战略选择	88
第三节 战略重点	96
第四节 战略措施和行动方案	104
分报告三 技术创新与高新技术产业发展战略研究	110
第一节 技术创新和高新技术产业发展的环境	111
第二节 技术创新和高新技术产业发展的现状与问题	113
第三节 技术创新和高新技术产业发展的潜力和条件	118
第四节 技术创新与高新技术产业发展的战略与对策	120
分报告四 甘肃省旅游开发战略研究	131
第一节 旅游业发展条件综合评估	132
第二节 旅游业的战略定位	141
第三节 旅游发展战略	144
第四节 对策建议	148
分报告五 甘肃省非公有制经济发展战略研究	153
第一节 非公有制经济发展及其环境现状	154
第二节 非公有制经济发展的总体战略思路	158
第三节 改善非公有制经济发展的社会环境条件	163
第四节 增强非公有制经济的自我发展能力	170
第五节 调整、优化非公有制经济的内外部结构关系	172
第六节 促进非公有制经济发展的主要行业与地区对策	176
分报告六 甘肃省城镇化发展战略研究	179

第一节	城镇化特点及存在的主要问题	180
第二节	影响城镇化进程的主要因素	185
第三节	城镇化发展空间布局	189
第四节	不同主体功能区城镇化发展模式	201
第五节	城镇化发展路径与政策建议	203
分报告七	甘肃省人力资源战略研究	210
第一节	人力资源基础和开发能力	211
第二节	现行人力资源开发战略和效果	216
第三节	人力资源开发的阶段性特征和思路	222
第四节	促进人力资源开发的战略和对策	226
分报告八	甘肃省公共财政体系建设研究	235
第一节	财政现状与面临的主要矛盾	236
第二节	公共财政体系建设的总体思路	248
第三节	构建甘肃公共财政体系的若干政策建议	258
分报告九	甘肃省生态保护与建设研究	268
第一节	甘肃省在保障国家生态安全中的地位	269
第二节	生态环境现状评价	271
第三节	生态环境问题形成原因分析	276
第四节	近 30 年来水利和生态建设效益评价	277
第五节	生态环境承载力	281
第六节	水土资源保障能力分析预测	285
第七节	生态环境建设与保护的思路、目标重点	299
第八节	对策建议	302
第九节	需要国家给予支持的生态环境政策	305
分报告十	美国的区域发展	308
第一节	有关理论	309
第二节	加利福尼亚的起飞	311
第三节	美国南部的长期停滞	318
第四节	拉斯韦加斯的娱乐-博彩-旅游产业	327
第五节	匹兹堡从资源型向高科技产业的转型	332
第六节	美国经验的启示	335
分报告十一	澳大利亚等国的区域发展	338
第一节	最优实践原则	339
第二节	区域发展的实践方法与例证	342
第三节	区域经济发展	346
第四节	案例研究	349
第五节	结论	366
缩写		373
彩图		

甘肃省发展战略研究

陆大道 刘卫东

摘 要

甘肃省是一个自然基础较差，但在全国战略功能上又是十分重要的欠发达省份。其发展面临的困难仅西南地区的贵州可比，是我国全面建设小康社会过程中需要国家特殊支持的省份之一。该省以往的经济的发展高度依赖能源原材料工业的规模扩张，不但不可持续，而且对于富民的作用不明显。甘肃省应积极响应国家发展方针的变化，以科学发展观为指导思想，重新审视自己的发展思路，在国家大力支持下实施“多元化富民强省”战略。这个战略以富民和发挥战略功能为主线，以产业多元化和人力资源开发为核心，其目标是实现较为均衡的社会经济发展，特别是在较短时期内使甘肃的社会发展达到全国平均水平。该战略的实施，既有赖于中央政府的特殊支持，也取决于甘肃省自身需要实施的一批战略措施和重大工程。

改革开放以来，特别是国家实施西部大开发战略以来，甘肃省实现了持续的和较快的经济增长，城镇化和城市建设有了明显进展，各项基础设施和人民生活也相应地得到了改善。但是，在全国范围内，由于自然条件和发展基础等方面的原因，甘肃的经济实力仍比较薄弱，主要经济和社会发展的总量指标及人均指标位于全国最低组之列。一方面，甘肃的进一步发展仍将受到市场、技术、生态与环境以及人才等因素的制约；另一方面，科学发展观也为甘肃提供了新的发展路径，在突破其中的一些关键制约因素的情况下，甘肃可以获得较大的发展空间。当然，也要看到，甘肃的欠发达程度和困难在一定程度上被大型中央直属企业的业绩掩盖了，还没有得到全社会和中央政府应有的关注。在此背景下，一方面，甘肃要根据国家宏观发展背景的变化，对自己的战略定位和发展思路进行重新审视，制定一个可持续的综合性发展战略；另一方面，中央政府和全社会应对甘肃发展中的困难和独特性给予更大程度的关注和支持。

第一节 宏观背景与现状基础

一、战略制定的宏观背景

（一）国家发展方针的变化——科学发展观是主旋律、节能减排是硬任务

随着发展阶段和所面临主要矛盾的变化，近年来我国经济社会发展指导方针发生了明显变化。虽然以往也强调协调发展和可持续发展，但当时的实质性重点主要还是促进经济的快速增长。2003年，中共中央在十六届三中全会上提出“科学发展观”，之后提出了“构建社会主义和谐社会”。2007年，在党的“十七大”上又提出了建设“生态文明”。这些新的指导思想代表着国家宏观发展方针的变化。树立科学发展观和构建社会主义和谐社会，是我国当前社会经济发展的主旋律。如果说此前国家的战略重点是启动经济增长的“列车”，那么现阶段的重点则是增强“列车”的持续性、稳定性和公平性。这种变化将逐渐实质性地落实到各级政府的政绩考核中。不顾资源环境和社会公平问题而单纯追求GDP增长，已经开始在制度上不可行。

在落实科学发展观上，对地区发展影响最大的战略举措是“十一五”规划中提出的按主体功能区优化国土开发格局的思路。“十一五”规划中明确提出：“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。”主体功能区管制措施的实施，将伴随着规范财政转移支付制度的建立以及地方政绩考核的改变，从而为一些类型的地区提供新的发展路径及其制度保障。如果说财政收入和政绩问题是过去地方“增长冲动”的根源的话，那么现在是一些地区寻求新发展路径的时机了。

与此同时，2006年年底中央经济工作会议提出了在经济发展问题上“又好又快”的方针。改革开放以来，我国经济增长基本上走的是“高投入、高消耗、高排放、低效率”的传统工业化模式。在经济快速发展的同时，国家也为多年来的“粗放型”快速增长方式付出了巨大的代价。能源和资源的高消耗以及由此造成的环境污染和生态破坏，

已成为制约经济社会协调发展的突出问题。切实转变增长方式，实现“又好又快”的经济增长，是地区发展战略必须考虑的核心问题之一。

此外，国家在能源消耗和环境排放上也面临着巨大的国际政治压力。据预测，我国将在未来 10 年超越美国，成为 CO₂ 的第一排放大国。在“后京都协议”谈判中，我国将面临越来越大的减排压力。国务院为切实推进节能减排工作，已经推出了一系列战略部署和措施。例如，成立了以温家宝总理为组长的“国家应对气候变化及节能减排领导小组”，有关部门相继出台了《节能减排综合性工作方案》和《中国应对气候变化国家方案》等文件。各省区市（包括甘肃）也都向国务院做出承诺，完成“十一五”节能减排目标。可以说，在相当大的程度上，节能减排已经成为经济发展的硬约束条件。对地方政府而言，节能减排很可能成为“一票否决”的硬任务。

（二）经济运行和管治方式变化——市场化和经济全球化重塑地区发展格局

过去 20 多年，我国的经济运行机制发生了重大变化。一方面，我国已经由传统的计划经济转变为以市场机制为主导的经济体系，经济运行和管治方式发生了巨大变化，特别是政府在经济发展中的角色发生了根本性变化。另一方面，我国积极地参与了经济全球化的进程，外资和对外贸易成为经济增长的重要推动力。相应地，各地区的发展动力也发生了巨大变化，而且越来越显示出多样性。

在计划经济时期，中央政府主要通过生产力布局的形式直接参与经济建设，中央投资是很多地区经济增长的重要源泉。这形成了地方政府“跑部”争项目的习惯性做法，使一些地方把自己“锁定”到这条路径上，一定程度上忽视了对自身增长源泉的培育。通过 20 多年的改革，我国的经济体系已经基本上市场化了，政府对经济发展的直接干预越来越少。政府的主要职能逐渐转向制定宏观政策和保障社会经济发展的公平性。相应地，中央政府所掌握的资源的投入方向也越来越转向保障公平性。虽然过去一段时期中带有地方特殊性的经济政策（如特区政策）是中央政府重要的调控手段，但可以预见今后的重点将是如何保障一定程度的地区发展均衡性。地方如何在这个转变中主动受益，取决于自身的策略。

20 世纪 80 年代以来，经济全球化已经对我国各地区和企业的发展产生了重大影响。通过不断深入的对外开放，我国接纳了众多以外商直接投资为主体的全球产业转移，并促进对外贸易的高度发展。一方面，带动了全国经济的高速增长；另一方面，形成了沿海地区高速增长的区域发展格局。目前，我国 GDP 对出口的依赖度已经高达 35%。相关统计分析表明，过去 10 年中，外资和外贸对我国省级 GDP 的贡献程度一直为 20%~25%。也就是说，对于内地利用外资和对外贸易程度很低的省份，其 GDP 增长速度与沿海省份的差异，在相当大的程度上是经济全球化因素造成的。而这个因素与经济区位密切相关，是难以人为改变的。在这个背景下，单纯的经济增长速度追赶是不科学的和不可持续的。

此外，经济全球化也使区域发展直接暴露在全球竞争之下。区域在经济意义上不再是国家的区域，而是全球的区域。区域发展的舞台扩大了，但面临的竞争也越来越激烈了。虽然全球化也为某些地方性产业留下了市场缝隙，但总体而言，仅仅服务于地方市场的产业的生存余地越来越小。无论在原料来源和生产成本上，还是在生产技术和市场

服务上，大部分产业都必须在全球范围内竞争。这对于区域原有竞争优势而言是一个再选择和再造的过程——区域必须具有全球视野。

（三）地区产业发展方向变化——传统产业日趋饱和、产业空间转移加快

过去 20 多年，我国经济持续快速增长，使国家整体经济实力大大增强。2006 年，全国 GDP 达到 21 万亿元，人均 GDP 接近 1.6 万元（按官方汇率，已经达到 2100 美元）。一方面，伴随人均收入水平提高，需求结构正在发生迅速变化，从传统消费品（衣、食、一般家电等）转向汽车、住房、旅游休闲等消费。另一方面，由于我国居民重储蓄的传统，无论是银行还是民间，都有大量资金在寻求有回报的去向，资金短缺已经被流动性过剩取代。与此同时，政府进行宏观调控的财政资源也大幅度增加了。2006 年，全国财政收入达到 38 731 亿元，连续 3 年增长速度超过 20%。

由于发展阶段的变化，地区经济发展的路径也发生了明显变化。在 20 世纪 80～90 年代，以乡镇企业为代表的“自下而上”的经济发展模式曾经具有相当的普遍性。这种本地中小企业，是沿海很多省份当时经济高速增长的重要组成部分，受到高度的推崇。但 90 年代中期之后，随着短缺经济的结束、市场经济法规的逐渐完善以及全球化带来的竞争加剧，乡镇企业（或本地中小企业）迅速崛起的“历史窗口”关闭了。在欠发达地区复制所谓的“温州模式”或“苏南模式”，已经没有可能性。世界银行一项关于中国小城镇发展战略研究的调查表明，外来投资已经成为中、西部地区很多小城市（城镇）经济增长的主要贡献因素。也就是说，综合投资环境和吸引投资已经是很多地区经济增长的重要驱动因素，经济区位变得越来越重要。当然，在一些具有特殊资源条件（矿产、旅游、农副产品等）的地区，“自下而上”的增长模式仍具有生命力，本地中小企业仍有生长的空间。

此外，经过 20 多年的高速发展，我国整体上已经进入工业化中期，部分传统产业已经达到饱和状态，产能过剩现象十分突出，如钢铁、电解铝等。同时，国家所面临的资源环境压力和国际政治压力（如减排压力），也将使这些产业进入“受限制”的行列，而这些产业往往是中西部地区相对具有优势的部门。优势部门的不可持续性，是这些地区面临的大问题。与此同时，东部沿海地区一些劳动密集型产业由于生产要素价格上升（特别是土地和工资成本），逐渐失去了竞争优势，已经出现了向中西部地区空间转移的态势。把握这种趋势，主动融入全国（全球）生产网络，对于欠发达地区的经济发展已经变得十分重要。

（四）西部“十一五”规划基本思路——夯实基础、基本公共服务均等化

虽然近年来国家连续出台实施了“东北振兴”和“中部崛起”等区域战略，在一定程度上冲淡了公众和企业对西部地区的关注程度，但事实上国家在西部地区的投入规模一直没有下降。在国家支持下，近年来西部地区基础设施得到了明显改善，生态建设和环境保护取得显著成效，特色优势产业发展出现了良好势头。因此，无论就政策措施而言，还是中央资源的分配，“西部大开发”政策仍是影响西部各地区社会经济发展的重要因素。

于 2006 年年底获得国务院批准的《西部地区“十一五”总体规划》，是西部各省区

市发展战略制定的指导性文件。该规划在基本思路中突出了夯实长远发展基础和推进基本公共服务均等化两个特征,建设领域则延续了基础设施建设、生态环境建设和特色优势产业建设 3 个重点。同时,该规划强调了科技教育和人力资源开发的重要性。规划列出了“十一五”期间要实现的 3 个主要目标,即基础设施和生态环境建设实现新突破,重点地区和重点产业的发展达到新水平,基本公共服务均等化取得新成效。这个总体规划是在科学发展观指导下,针对西部发展态势和基础,为持续推动西部开发而制定的。总的来说,甘肃省发展战略不可能在很大程度上脱离这个宏观框架。

二、甘肃省自然基础的特点

甘肃是一个自然条件并不优越的省份,其发展一直受到自然基础的制约。其中的一些因素不是人的力量可以轻易改变的,特别是很多地区的水土资源和生态条件难以支撑大规模的传统产业集聚。

(一) 生态环境比较脆弱,对社会经济发展的承载力低

甘肃地处我国西北干旱区、青藏高原区和东部季风区三大自然区的交汇处,生态环境的类型多样,是我国生态非常脆弱的省份之一。大部分地区生态环境对社会经济发展的承载力比较低,难以支撑高强度的人类社会经济活动。甘肃的土地总面积为 42.58 万 km^2 ,但其中难利用的土地面积超过 40% (彩图 1,其中未利用土地基本上是难利用的),主要是山地、沙漠、戈壁和部分高原。而且大部分地区干旱少雨,多年平均降水不足 300mm,而蒸发量却高达逾 2000mm。与此同时,水土流失、荒漠化、土地盐碱化、草场退化等自然灾害十分严重。例如,水土流失面积占全省土地总面积的 85%。黄土高原区每年流失土壤总量 5 亿 t,陇南山地几乎每年都发生滑坡和泥石流等灾害,河西地区土地荒漠化发展迅速。

土地生产力低于全国平均水平,社会经济承载力低。由于山地多、平地少,旱地多、水浇地少,甘肃的耕地单产只有 $3.16\text{t}/\text{hm}^2$,不到全国平均水平的 3/4。甘肃是我国第六大草原畜牧业省区,可利用草原面积 1604 万 hm^2 ,但是草地生产力水平居于全国中下等水平,平均每 1.02 hm^2 草地饲养 1 个羊单位家畜。而且,天然草原基本上处于过度利用状态。全省天然草原退化面积已占可利用面积的 80%。不但没有进一步扩大饲养量的潜力,而且一些地区还需要实施“退牧还草”工程。根据“生态保护与建设”课题的评价结果,甘肃有占半数以上的市(州)已处于承载高负荷状态,生态状况不容乐观。

(二) 水资源对社会经济发展的制约非常突出

甘肃大部分地区位于西北干旱区,降水量少而蒸发量大。水资源是影响社会经济发展和生态环境建设的关键因素。全省多年平均水资源总量为 289.4 亿 m^3 ,人均水资源占有量 1077 m^3 ,为全国平均水平的 1/2,居全国第二十位;耕地亩^①均水资源量 404 m^3 ,为全国平均值的 1/4。而且,甘肃的水资源空间分布极不均衡,水土资源不匹

① 1 亩 $\approx 0.067\text{hm}^2$

配问题明显。甘南藏族自治州（简称“甘南州”）和陇南市的水资源十分丰富，合计占全省水资源总量的 57%。而占全省面积 60% 以上的内陆河流域则极端干旱，自产地表水资源量 57 亿 m^3 ，仅占全省总量的 20%。从地市间差异看，兰州、白银、金昌和嘉峪关的人均自产水资源量不足 100m^3 ，耕地亩均水资源量低于 50m^3 ；定西、天水、平凉和庆阳人均水资源量为 $300\sim 500\text{m}^3$ ，耕地亩均水资源量为 $80\sim 200\text{m}^3$ 。

由于天然降水少，并且时空分布不均，甘肃大部分地区水资源短缺问题突出。根据“自然资源开发与环境保护”课题的分析，目前甘肃社会经济缺水量达 12.7 亿 m^3 （不包括生态恢复和建设需水量），特别是内陆河流域（主要是河西地区），尽管水资源开发利用程度已经非常高，达到了 98.6%，但仍缺水 3 亿 m^3 左右。石羊河流域缺水最为严重，耗水量已经大幅度超过了可利用量，水资源开发利用率高达 172%，已经引发了严重的生态问题，如民勤绿洲的退化。黑河流域水资源开发利用程度也已达 93.7%，而且经济发展挤占了生态用水，上、中、下游之间用水矛盾十分尖锐。学术界一般认为，社会经济耗水量一般不应该超过一个流域水资源总量的 50%，而甘肃内陆河流域目前已远远超过这一水平。黄河流域用水状况也不乐观，干流的用水消耗量已达到 1987 年国家确定的分水方案中甘肃的用水指标（31.19 亿 m^3 ），进一步增加供水只有突破用水指标。因此，甘肃的发展战略不能不考虑水资源的制约问题。

（三）矿产资源优势逐渐减弱，但部分矿种具有较好的勘探前景

甘肃省已探明主要矿种中，除部分有色金属（镍、铅、锌、钨等）及少数非金属矿外，多数矿种的比较优势正在丧失。总体上，按已探明矿产的潜在价值，甘肃人均矿产资源禀赋条件在西部地区属最低水平组。无论是人均占有资源储量的潜在价值，还是单位国土面积拥有潜在资源储量的潜在价值，都低于全国平均水平，在西部 12 个省区市中分别列倒数第二位和倒数第一位。在国民经济发展所需要的关键矿种中，煤炭探明储量为 132 亿 t；石油探明储量为 3 亿 t，可采储量仅 1 亿 t 余；铁矿资源不但储量不大，而且多为贫矿，其中镜铁山铁矿的开采条件严酷。

甘肃已探明的主要优势矿种开发利用程度很高，优势逐渐减弱。根据甘肃省国土资源厅的统计，甘肃主要矿种的资源储量占用率一般达到 50%~90%，其中有色金属和部分非金属矿种的占用率达 85% 以上，高出西部其他省区市 10~20 个百分点。例如，铜、锌、镍、钨和铅的资源储量占用率分别为 86.5%、86.2%、90.4%、93.5% 和 73.2%，后备储量有限，维持比较优势难度很大。事实上，目前甘肃原材料工业所需的矿产，除了镍等少数矿种外，主要依赖于从省外或国外进口，特别是石油、铁、铝、铜等。

就目前勘探趋势来看，能源资源有可能是甘肃潜在的优势。首先，甘肃的风能资源丰富。根据《甘肃省风能资源评价报告》，该省风能资源总储量为 2.37 亿 kW，主要集中在河西走廊和部分山口地区；风能资源技术可开发量为 2667 万 kW，位居全国前列^①。在节能减排的硬约束下，这种清洁能源将成为甘肃的优势。其次，庆阳市具有良好的石油、天然气、煤炭和煤层气勘探前景，若经过进一步地质勘探获得较大的探明储量，可以提升甘肃传统能源资源在全国的地位。

^① 牛彦君，杜彩红. 2007-3-26. 风能资源评价报告：甘肃风能储量超过 2 亿千瓦，甘肃日报

此外，西秦岭和祁连山中西段有金属矿产的地质勘探前景。但是，就现有地质勘探力度而言，还难以在较短时期内出现对甘肃产业发展产生重大影响的矿种。若能够尽快加大地质勘探力度，不排除在中长期尺度内出现新的优势矿产的可能。

三、甘肃省社会经济发展态势

(一) “十五”以来甘肃经济发展取得的主要成就

“十五”期间，甘肃省经济社会发展迈上了新的台阶。实现了持续较快的经济增长，城镇化和城市建设面貌有了明显进展，各项基础设施和人民生活相应地得到了改善。完成了大规模的基本建设投资，五年累计完成全社会固定资产投资 3364 亿元，年均增长 14.6%，超过了前 50 年的总和。同时，加大了技术改造力度，完成技改投资 750 多亿元，年均增长 18%。大力发展了能源原材料生产，特别是国有大企业的规模和产值增长迅速。2005 年，全省 GDP 达到 1894 亿元，“十五”期间年均增长 10.2%，是历个“五年计划”中发展最快的时期。同时，大口径财政收入和地方财政收入分别迈上了 200 亿元和 100 亿元台阶。

结构调整取得了一定的成效，主要表现在：培育了一批市场竞争力较强的大企业和大集团。石油化工、冶金、能源等优势支柱产业得到发展壮大，已成为在西部地区具有特色和优势的产业。2005 年，全省原油加工能力达到 1450 万 t，10 种有色金属生产能力达到 105 万 t。新增发电装机容量 345 万 kW，总量突破 1000 万 kW。粮食生产稳定发展，实现了省内基本自求平衡。特色农产品的产业化经营有了突破性进展。马铃薯、酿造原料、中药材、制种、果蔬等产业基地面积达到 2230 万亩，占农作物总播种面积的 40% 以上，有力地促进了农民增收。

基础设施建设成就突出，生态建设工程进展明显。2005 年底，全省高速公路通车里程突破了 1000km。宝兰铁路二线 and 武嘉铁路的电气化改造、敦煌铁路等工程竣工。建成了涩宁兰天然气和兰成渝成品油管道。通信网络基本覆盖全省。疏勒河流域农业综合开发、黑河流域综合治理一期等重点水利骨干工程基本建成。1999~2005 年，全省累计完成退耕还林建设任务 2313.3 万亩，其中退地还林 983.3 万亩，荒山荒地造林 1240 万亩，封山育林 90 万亩，使全省植被覆盖率提高了 3.35 个百分点。

在改革方面，“十五”期间，75% 的国有大中型企业基本上完成了产权多元化改革，初步建立了现代企业制度；引进了一批国内外大型骨干企业控股、参股、并购大中型企业；下放了一批省属国有企业，推进国有中小企业退出一般竞争性领域。

(二) 甘肃社会经济发展状态与全国的比较

近年来，甘肃一直是全国人均 GDP 最低的两个省份之一（另一个为贵州）。2005 年，甘肃人均 GDP 为 7477 元，仅为全国平均水平的 53%，居全国倒数第二（表 0.1）。由于石油加工、石油化工、有色冶金等大型国有企业的贡献，甘肃以增加值计算的产业结构表现为全国中等水平。2005 年，甘肃省非农产业占 GDP 的比重为 84.1%，虽低于全国平均水平（93.7%），但高于江西、河南、安徽、湖南等中部农业大省。但是“十五”期间，甘肃第二产业占 GDP 的比重出现了明显下降。另外从就业结构来看，2005