

# 能化主体功能区建设 财政对策研究

——基于庆阳的视角

主 编 黄占俊 王雍君  
副主编 俄向军 童 伟



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 能化主体功能区建设 财政对策研究

——基于庆阳的视角

主 编 黄占俊 王雍君  
副主编 俄向军 童 伟



经济科学出版社  
Economic Science Press

责任编辑：王 娟  
责任校对：张长松 王苗苗  
版式设计：代小卫  
技术编辑：邱 天

### 图书在版编目 (CIP) 数据

能化主体功能区建设财政对策研究：基于庆阳的视角 /  
黄占俊，王雍君主编. —北京：经济科学出版社，2009.1  
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7871 - 6

I. 能… II. ①黄…②王… III. 地方财政 - 研究 - 庆阳  
市 IV. F812.742.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 006657 号

### 能化主体功能区建设财政对策研究

——基于庆阳的视角

主 编 黄占俊 王雍君

副主编 俄向军 童 伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 11 印张 180000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7871 - 6 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

党的“十七大”提出，要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。国家“十一五”规划纲要也明确提出了“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，将整个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，到2020年主体功能区布局基本形成”的发展远景。这对于各地从实际出发，制定和实施适合自己的发展战略和规划具有十分重要的指导意义。

庆阳市地处甘肃省东南部，境内油气和煤炭资源富集。在世界传统能源供应日趋紧张的大背景下，庆阳丰富的资源赋存将成为中国未来发展的重要战略资源储备库。甘肃省委、省政府已确定要将庆阳建设成为“甘肃省最大的能源化工基地和新的经济增长极”。因此，将庆阳定位于“以油煤资源为重心的能化功能区”并着力建设，完全符合“十七大”精神，有利于更好地推动庆阳经济社会实现科学发展、率先发展、和谐发展。

## 能化主体功能区建设财政对策研究

能化功能区的建设离不开以财政政策为核心的政策体系的支持与保障，因此，需要从理论上积极研究如何切实保障公共服务均等化、如何进一步促进资源要素合理流动、如何更好地保护人与环境和谐发展等问题，以构建财政与经济的良性循环。

庆阳市财政局以主人翁的态度，站在理论的制高点，深入研究探索，密切关注庆阳经济的整体发展，与中央财经大学合作完成了科研课题《能化主体功能区建设财政对策研究》，本书就是这一研究成果的结晶。

我们期待本书的出版，能够激发人们进一步研究和探索能化功能区发展的思路与对策，为庆阳经济社会的快速发展提供宝贵的理论支撑；也衷心希望本书的出版能够引发更多有识之士关心、关注和支持庆阳的发展！

**课题组**

**2009 年 1 月**

# 目 录

## 第一章 庆阳市财政经济发展面临新机遇

|     |                        |    |
|-----|------------------------|----|
| 第一节 | 庆阳市的经济发展概况与比较优势分析····· | 2  |
| 第二节 | “十一五”规划与主体功能区建设·····   | 13 |
| 第三节 | 将资源优势转化为竞争优势·····      | 17 |
| 第四节 | 逐步缩小庆阳市与周边地区经济差距·····  | 34 |

## 第二章 主体功能区发展模式与政策导向

|     |                        |    |
|-----|------------------------|----|
| 第一节 | 主体功能区的基本内涵·····        | 41 |
| 第二节 | 庆阳市主体功能区的定位·····       | 45 |
| 第三节 | 庆阳市主体功能区的发展模式·····     | 49 |
| 第四节 | 推进庆阳市主体功能区建设的政策导向····· | 54 |

## 第三章 能化主体功能区下庆阳市公共财政建设

|     |                        |    |
|-----|------------------------|----|
| 第一节 | 能化主体功能区建设与公共财政的关系····· | 61 |
| 第二节 | 分税制以来庆阳市财政改革与发展概况····· | 65 |

第三节 庆阳市财政收入分析 ..... 75

第四节 以能化主体功能区建设为契机推进庆阳  
公共财政建设 ..... 85

第四章 能化功能区下庆阳市产业结构筹划

第一节 功能区建设与产业结构的关系 ..... 91

第二节 庆阳市产业结构现状及分析 ..... 98

第三节 推动产业结构升级与多元化 ..... 107

第四节 致力发展循环经济 ..... 113

第五章 庆阳发展能化主体功能区的  
财政对策研究

第一节 推进能化主体功能区建设需要相关政策的  
支持与保障 ..... 118

第二节 财政政策是推动能化主体功能区建设的  
主动力 ..... 126

第三节 现行财政政策与主体功能区建设间存在的  
主要矛盾 ..... 134

第四节 促进能化主体功能区建设的财政对策 ..... 139

第六章 庆阳市发展能化主体功能区的  
其他对策研究

第一节 投资政策的调整 ..... 148

第二节 产业政策的调整 ..... 153

第三节 土地政策的调整 ..... 158

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第四节 人口政策的调整····· | 160 |
| 第五节 环境政策的调整····· | 162 |
| 参考文献·····        | 165 |
| 后记·····          | 168 |

# 第一章

## 庆阳市财政经济发展 面临新机遇

甘肃省庆阳市拥有丰富的自然资源，能源资源储藏在全国、全省均居于前列，甘肃省人民政府已将庆阳确定为甘肃重要的能源化工基地和全省新的经济增长极，这都给庆阳的经济发展带来了新的机遇。如何在国家推进和形成“主体功能区”的区域经济发展战略的形势下，科学、合理地利用资源实现地区经济的可持续发展，对于实施“工业强省、工业强市”战略，保证国家能源安全和促进地方经济社会全面发展具有重要意义。

资源转换和资源配置是现代经济学研究中两个不可或缺的重要内容。但是，对于资源丰富而经济发展相对落后的地区来说，资源的有效转化比资源的优化配置更显紧迫。资源优势并不等于竞争优势。资源优势主要是指资源禀赋的绝对优势和比较优势，但这种优势只是一种潜在的优势，要把它转化为集聚、竞争等经济优势还需要具备一系列的条件。中国西部地区之所以出现“富饶的贫困”，其根本原因就

在于没能把资源优势转换成经济优势。

“十一五”规划纲要明确提出，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、土地利用和城镇化格局，将整个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。在国家区域经济战略和政策的推动下，如何正确利用资源优势，通过精心制定与实施“能化功能区”规划，推动经济快速、稳定、持续发展，成为庆阳市政府和有关部门亟须解决的重大发展问题。

## 第一节

### 庆阳市的经济发展概况与比较优势分析

全面地认识庆阳地区资源禀赋及资源优势是制定切实可行的经济战略和能源开发利用总体规划的前提条件。

#### 一、庆阳市概况

本节主要介绍庆阳市的地理位置和自然条件、历史人文情况、资源状况、水资源状况交通运输状况。

##### 1. 地理位置和自然条件

庆阳市位于甘肃省东部，习称“陇东”，属黄河中游内陆地区。总面积 27119 平方公里。辖庆城、环县、华池、合水、正宁、宁县、镇原县和西峰区。2007 年末，总人口 262.43 万人，其中非农业人口 56.79 万人，农业人口 205.64 万人。

庆阳属黄土高原沟壑区，境内山、川、原兼有，沟、峁、梁相

间，地形北高南低，东依子午岭，北靠羊圈山，西接六盘山。四周高而中间低，有“陇东盆地”之称。海拔相对高差 1204 米，北部最高 2089 米，南部最低为 885 米。中南部有董志、早胜、宫河等 12 条较大原面，总面积 27 万公顷，土层深厚，质地松软，是农作物主产区。其中有 136 万亩耕地的董志原平畴沃野，是世界上面积最大、土层最厚、保存最完整的黄土原面，被誉为“天下黄土第一原”。东部纵跨南北的子午岭林草茂密，有 400 多万亩次生林，为中国黄土高原上面积最大、植被最好的水源涵养林，有“天然水库”之美誉。

庆阳境内有马莲河、蒲河、洪河、四朗河、葫芦河 5 条河流，较大的支流有 27 条。年平均总流量为 26.7 立方米/秒，总径流量 8.43 亿立方米。全市地下水静储量约 43.39 亿立方米，动储量 3714 万立方米。

庆阳由于深居内陆，又受青藏、蒙古高原大气环流制约，形成了温带半湿润、半干燥的大陆性气候。气温南部高于北部，南暖北凉。年平均气温 7~10℃，无霜期 140~180 天。年日照 2250~2600 小时，太阳总辐射量 125~145 千卡/平方米，地面年平均蒸发量为 250 毫米。总体呈干旱、温和、光富的特点。

## 2. 历史人文情况

庆阳是华夏文明的重要发祥地之一，历史悠久，建制久远。远在 20 万年前，人类就在这里繁衍生息，远古乃古唐虞雍州之域。7000 多年前就有了早期农耕，周祖不窋居住时号北豳。据《史记》记载，人文始祖轩辕黄帝在此曾与中医鼻祖庆阳人岐伯论医，有《黄帝内经》行世，“岐黄故里”由此得名；周先祖不窋率族人“奔戎狄（今庆阳）之间”，与子鞠陶、孙公刘等“教民稼穡”，“务耕种，行地宜”，开启了中华民族早期农耕文化之先河，史称“周道之兴自此始”。

庆阳有璀璨的古代遗珍瑰宝。世界瞩目的“环江翼龙”和“黄河古象”化石，均发掘于境内马莲河流域。标志中国旧石器时代考古肇始的华夏第一块旧石器，出土于华池县赵家岔。新石器时代的仰

韶、齐家文化遗址和历代古建筑、石刻、墓葬及古生物化石点有近千处。战国秦长城横跨华池、环县、镇原三县。秦直道沿子午岭穿越正宁、宁县、合水、华池四县。开凿于北魏时期的北石窟寺为甘肃四大石窟之一。

庆阳是甘肃唯一的革命老区。1927年宁县建立了甘肃省第一个农村党组织，1931年建立了革命武装——南梁游击队，1934年建立了西北最早的陕甘边区苏维埃政权。陕甘边区是中国共产党在第二次国内革命战争时期从未丢失过的一块保存最完整、最巩固的革命根据地。现存的华池“南梁政府”旧址、环县河连湾陕甘宁省委省政府旧址、山城堡战役等革命遗址，是国家、省、市分别确定的爱国主义和革命传统教育基地。

### 3. 资源状况

庆阳是石油、煤炭资源和农副特产大市。

石油资源。庆阳既是我国陆上第三大油田——长庆油田的诞生地，也是长庆油田的主产区以及甘肃省能源化工基地。2007年原油产量为268.5万吨。

煤炭资源。1995年全国第三次煤炭资源预测与评价认为，庆阳境内煤炭资源预测储量为1342亿吨，占甘肃省预测储量的94%。

农副特产品资源。主要包括：小麦、玉米、油料、荞麦、小米、燕麦、黄豆等特色小杂粮；红富士苹果、曹杏、黄柑桃、九龙金枣、早胜牛、环县滩羊、陇东黑山羊、羊毛绒等农牧产品；甘草、黄芪、麻黄、穿地龙、柴胡等300多种中草药。

民俗文化资源。主要有香包刺绣、民间剪纸、皮影、雕塑、石刻、草编、纸扎等工艺美术和陇东秧歌、道情（陇剧）、传统社火、地坑窑洞、婚丧习俗等。

### 4. 水资源状况

庆阳市多年平均水资源总量为14.471亿立方米，其中入境水

6.934 亿立方米，占资源总量的一半，自产水 7.537 亿立方米。人均水资源占有量 292 立方米，分别为全省、全国的 25.4% 和 13.2%；耕地亩均占有水资源量 72 立方米，分别是全省、全国的 31.5% 和 10.8%。由于马莲河上游约 2500 万立方米的苦水下泄，造成整个干流 4.47 亿立方米（占河川年径流总量的 1/3）未利用。可利用水资源量为 5.9997 亿立方米，仅占水资源总量的 41%。

庆阳市地下水包括潜水和承压水。根据长庆油田分公司勘探开发研究院 2004 年 12 月出版的《庆阳地区下水供水水文地质条件评价》分析，全市地下潜水天然补给量为 1.84 亿立方米/年，承压水天然补给量为 0.39 亿立方米/年；潜水的年允许开采量为 0.21 亿立方米，承压水的年允许开采量为 0.51 亿立方米。

## 5. 交通运输状况

庆阳不通铁路，没有水运，没有高速公路，一级公路仅 30 公里，庆阳机场飞行区技术等级为 3C 级。运输方式只有单一的公路运输，客货运输主要由公路承担。公路网的布置格局是以国道 G211、G309 线，省道 S202、S303、S318 线为主骨架，81 条县乡公路为支线组成的。到 2007 年末，全市有公路 1375 条 10740 公里。干线公路 7 条 990.9 公里，农村公路（县、乡、村道）1368 条 9749.5 公里。等级公路 3051.8 公里，等级公路占公路总里程的 0.79%；二级公路 308.257 公里，占公路总里程的 8.01%；三级公路 1212.2 公里，占公路总里程的 31.5%；四级公路 1501.1 公里，占公路总里程的 39%；等外公路 797 公里，占公路总里程的 20.71%。

## 二、庆阳市经济发展情况

近年来，庆阳市坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真落实科学发展观，按照甘肃省委、省政府“四抓三支

撑”（发展抓项目、改革抓创新、和谐抓民生、保证抓党建，强化基础设施建设、特色优势产业培育、人力资源开发三大支撑）的总体思路，大力实施“工业强市和产业富民”战略，全市经济社会保持了快速增长、结构优化、效益提高、民生改善、和谐稳定的良好态势。

庆阳市主要经济指标连续 5 年高于全省平均水平和上年发展水平，2007 年，全市生产总值突破 200 亿元大关，经济总量由 2002 年的全省第八位上升到第三位；全社会固定资产投资达到 145 亿元，是 2002 年的 4 倍，由全省的第五位上升到第二位；财政收入达到 26.06 亿元，年均增长 23.7%，由 2002 年的全省第五位上升到第三位。城镇居民人均可支配收入 8396 元，农民人均纯收入 2030 元。2008 年 1~6 月，全市完成生产总值 110.87 亿元，同比增长 16.4%，增速名列全省第二；固定资产投资完成 112.21 亿元，增长 87%，增速名列全省第一，总量位列全省第二；社会消费品零售总额增速名列全省第一，外贸出口创汇位居全省第一。

## 1. 经济发展水平不断提高

经过近年来的努力，庆阳成功实现了由贫困到温饱的历史性跨越。全市生产总值由 2000 年的 57.03 亿元增加到 2007 年的 200.15 亿元，比 2006 年增长 13.3%，经济总量由甘肃省第八位上升到第三位。但也应该看到，庆阳整体经济实力虽有所增强，但要实现全面建设小康社会的新要求，还需要付出很大的努力。2000 年全国经济实现小康，而庆阳才解决温饱问题，总体小康实现程度只有 70.2%。庆阳人均生产总值由 2000 年的 2278 元增加到 2006 年的 6830 元，净增 4552 元。2007 年人均 GDP 跨上 1000 美元台阶，达到 1049 美元，从低收入地区跨进了中等收入地区行列。全市人均 GDP 历年虽然呈增加趋势，但与全国、全省相比，仍然有很大差距，见表 1-1。

表 1-1 庆阳市人均生产总值与全国及  
甘肃省的比较分析

单位：元

| 年份  | 1995 | 2000 | 2006  |
|-----|------|------|-------|
| 全国  | 5046 | 7858 | 16084 |
| 甘肃省 | 2288 | 3838 | 8757  |
| 庆阳市 | 1593 | 2278 | 6830  |

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》、《甘肃省统计年鉴》整理。

2000 年，庆阳市的生产总值在全省 14 个市州排序为第 8 位。经过“十五”期间的快速发展，2006 年生产总值已跃居全省第 4 位，仅次于兰州、白银和酒泉市，具体见表 1-2。

表 1-2 2006 年庆阳市生产总值与  
甘肃省各市州的对比

单位：亿元

| 地区   | 生产<br>总值 | 排位次序      |           | 第一<br>产业 | 第二<br>产业 | 第三<br>产业 | 人均生产总值<br>(元) |    |
|------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|---------------|----|
|      |          | 2000<br>年 | 2006<br>年 |          |          |          | 绝对值           | 排序 |
| 甘肃省  | 2276.70  | —         | —         | 333.35   | 1043.19  | 900.16   | 8757          | —  |
| 兰州市  | 638.47   | 1         | 1         | 22.73    | 290.37   | 325.36   | 20419         | 3  |
| 嘉峪关市 | 98.65    | 13        | 10        | 1.36     | 79.54    | 17.76    | 50933         | 1  |
| 金昌市  | 152.61   | 11        | 7         | 7.86     | 123.08   | 21.66    | 32785         | 2  |
| 白银市  | 175.71   | 3         | 2         | 21.92    | 95.32    | 58.47    | 10062         | 5  |
| 天水市  | 166.39   | 2         | 5         | 28.85    | 62.92    | 74.62    | 4738          | 10 |
| 武威市  | 161.62   | 6         | 6         | 41.00    | 56.38    | 64.24    | 8531          | 7  |
| 张掖市  | 126.70   | 5         | 8         | 38.09    | 44.83    | 43.78    | 9972          | 6  |
| 平凉市  | 125.59   | 7         | 9         | 29.45    | 49.47    | 46.68    | 5742          | 9  |
| 酒泉市  | 173.32   | 4         | 3         | 34.13    | 76.87    | 62.25    | 17626         | 4  |
| 庆阳市  | 171.54   | 8         | 4         | 28.38    | 99.09    | 44.07    | 6830          | 8  |
| 定西市  | 80.88    | 9         | 12        | 32.40    | 15.18    | 33.31    | 2755          | 14 |
| 陇南市  | 93.49    | 10        | 11        | 26.20    | 33.04    | 34.25    | 3421          | 13 |
| 临夏州  | 62.51    | 12        | 13        | 16.35    | 18.61    | 27.56    | 3199          | 12 |
| 甘南州  | 29.95    | 14        | 14        | 8.87     | 6.82     | 14.27    | 4428          | 11 |

资料来源：根据《甘肃省统计年鉴（2007）》整理。

按照人均 GDP、农民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入等项指标测算, 2001 ~ 2006 年, 庆阳市在甘肃省各市州的综合经济实力排序为第 7 位。这说明, 虽然庆阳市这些年来的生产总值增长态势良好, 但人均水平还不高, 综合经济实力处于全省中等发展水平, 见表 1-3。

表 1-3                      2001 ~ 2006 年甘肃省各市州经济综合评分

| 地区   | 人均 GDP<br>评分 | 城乡居民<br>收入评分 | 增长速度<br>评分 | 综合评分   | 排名 |
|------|--------------|--------------|------------|--------|----|
| 兰州市  | 1.80         | 0.99         | 1.66       | 148.32 | 2  |
| 嘉峪关市 | 3.62         | 1.89         | 0.56       | 202.36 | 1  |
| 金昌市  | 2.26         | 1.46         | 0.71       | 147.58 | 3  |
| 白银市  | 0.81         | 0.69         | 0.81       | 77.08  | 10 |
| 天水市  | 0.41         | 0.51         | 0.83       | 58.25  | 12 |
| 武威市  | 0.67         | 1.16         | 1.26       | 102.93 | 6  |
| 张掖市  | 0.85         | 1.95         | 1.10       | 130.02 | 5  |
| 平凉市  | 0.51         | 0.82         | 0.60       | 64.36  | 11 |
| 酒泉市  | 1.43         | 1.86         | 1.05       | 144.87 | 4  |
| 庆阳市  | 0.51         | 0.57         | 0.70       | 98.35  | 7  |
| 定西市  | 0.23         | 0.59         | 1.57       | 80.00  | 9  |
| 陇南市  | 0.26         | 0.45         | 0.76       | 49.40  | 14 |
| 临夏州  | 0.26         | 0.49         | 0.90       | 55.28  | 13 |
| 甘南州  | 0.37         | 0.56         | 1.48       | 80.28  | 8  |
| 平均   | 1.00         | 1.00         | 1.00       | 100.00 |    |

资料来源: 根据历年《甘肃省统计年鉴》整理。

## 2. 产业结构逐步得到调整

2003 ~ 2007 年, 按可比价计算, 庆阳市第一产业增长了 73.42%, 第二产业增长了 1.74 倍, 第三产业增长了 46.5%。其占 GDP 的份额, 第一产业由 2003 年的 19.5% 下降到 2007 年的 16.1%; 第二产业由 2003 年的 45.26% 上升到 2007 年的 59.22%, 第三产业由 2003

年的 35.22% 下降到 2007 年的 24.63%。具体表现为:

(1) 农业结构向多元化、效益型转变。自 2000 年以来, 农业经济逐步从量的扩张进入质的稳步调优阶段。农业产业区域布局更趋优化, 西瓜、白瓜子、烤烟、苹果等特色主导产业迅速发展壮大, 农业产业和主导产品向优势区域集聚的趋势更加明显。与此同时, 受严重干旱影响, 以小麦等为主的粮食产量有所减少, 种植业所占比重逐年下降。

(2) 工业经济在结构调整中发展壮大。坚持把大办工业作为经济发展的突破口和主攻点, 以资源开发为重点, 以特色产业开发为支撑, 加快了以工业突破向工业强市、资源优势向经济大市转变的进程。截至 2007 年底, 全市拥有规模以上工业企业 66 户, 涉及 7 大体系 30 个行业, 其中年销售收入过亿元、税收过 500 万元的国家级重点龙头企业 1 户、省级重点龙头企业 19 户。工业占全市 GDP 的比重从“九五”末的 40.7% 提高到 52.3%。

(3) 服务业中新的增长点不断涌现。随着国民经济的持续快速增长, 庆阳市服务业取得了较大的发展, 运行质量不断提高, 在国民经济中所占的份额呈现不断上升趋势。在总量规模不断扩大的同时, 服务业内部结构也不断优化, 一些新兴行业在不断涌现和壮大, 金融、保险、房地产、旅游、信息、娱乐、商贸等逐渐成为服务业新的增长点, 在服务业中的比重不断提高, 商贸流通、交通运输等传统服务业运用现代经营方式逐步得到改造。初步形成了现代服务业和传统服务业共同发展的格局, 已经成为拉动国民经济增长的重要力量。2007 年, 全市第三产业增加值 49.37 亿元, 同比增长 9.1%, 拉动 GDP 增长 2.4 个百分点, 对经济增长的贡献率为 18.5%。

2007 年庆阳市生产总值突破 200 亿元大关, 达到 200.82 亿元, 其中, 第一产业增加值 32.43 亿元, 增长 4.5%; 第二产业增加值 118.92 亿元, 增长 18.5%; 第三产业增加值 49.47 亿元, 增长 8.1%。三次产业结构比例由 2006 年的 16.54:57.76:25.70 调整为