

NINGXIA
JUECE ZIXUN
LANPISHU

宁夏决策咨询 蓝皮书

调查研究·决策参考·课题研究 调查研究·决策参考·课题研究 调查研究·决策参考·课题研究

马忠玉◎主编



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

2012

本书具有注重全面、突出重点、贴近服务等特点，为自治区在转型升级中保持经济持续平稳较快发展提供了理论支撑和决策建议，具有较高的学习、借鉴和参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

宁夏决策咨询蓝皮书.2012/ 马忠玉主编. —银川: 宁夏人民出版社, 2013.10

ISBN 978-7-227-05524-2

I. ①宁… II. ①马… III. ①区域经济发展—白皮书—宁夏—2012
IV. ①F127.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 242098 号

宁夏决策咨询蓝皮书(2012)

马忠玉 主编

责任编辑 刘建英

封面设计 赵 倩

责任印制 杨海军

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 银川市昊博彩色印刷有限公司

印刷委托书号 (宁)0010727

开 本 787mm × 1092mm 1/16 印 张 27.5

字 数 440 千 印 数 1000 册

版 次 2013 年 10 月第 1 版 印 次 2013 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-05524-2/K · 392

定 价 59.00 元

版权所有 翻印必究

序

科学的决策，需要一流的智库。长期以来，调查研究、决策咨询工作在宁夏经济社会发展中发挥了举足轻重的作用，广大研究人员对宁夏发展中的战略性、关键性、前瞻性问题，提出了很多针对性、可操作性、实用性很强的思路和建议。2012年，自治区政府研究室面对新的形势与任务，全面调整和完善工作指导方针，促进服务方式全方位转变，服务方向从原来的社会经济政策研究转变为自治区领导决策咨询服务为主与社会经济政策研究相结合，服务方式从松散型服务调整为对口自治区领导服务，服务内容从普通调研转向重大现实问题深度研究，研究方式从独立研究转向充分利用政府部门资源开展联合研究、合作研究、延伸研究。服务方式的转变为自治区政府研究室各项事业的发展注入了强大的活力，调研报告、重大现实问题研究课题、决策参考、政策性文件及文稿起草都取得了新突破，为自治区经济社会发展提供了有力决策服务支撑，可喜可贺。

经验需要总结，成果需要梳理。自治区政府研究室《宁夏决策咨询蓝皮书（2012）》，收编了2012年完成的重大课题研究报告4项、重点调研报告29篇、决策参考21篇。这些成果从经济建设到社会发展，从宏观发展规划到微观经验总结，从立足政策创新到推动产业转型，从体制改革到结构调整，范围广、质量优、应用高，具有注重全面、突出重点、贴近服务等特点，为自治区在转型升级中保持经济持续平稳地较快发展提供了理论支撑和决策建议，具有较高的学习、借鉴和参考价值。

发展永恒的主题，而发展不足是宁夏最大的区情。要与全国同步进入小

康社会，实现自治区十一次党代会提出的“五个翻番”“六个提升”的奋斗目标，必须保持高于全国平均水平的经济增长速度，不断夯实富民强区的物质基础，才能建成一个更富庶、更开放、更美丽、更智慧、更幸福、更平安的和谐富裕新宁夏。自治区政府研究室的工作人员，要以与全国同步实现全面小康社会为发展目标，坚持以十八大精神为指导，认真落实中央和自治区党委、政府的重大战略部署，在结合国情区情深入调研上下功夫、使长劲，力争形成一批对自治区经济社会发展有助推作用，让人民满意、让社会受益的研究成果，为宁夏跨越式发展贡献更大力量。

祝愿自治区政府研究室在新的征途上再创辉煌，再续佳绩。

王和山

2013年6月20日

前 言

2012年，面对复杂多变的国内外经济形势，我们紧紧围绕自治区党委、政府的重大决策部署，紧密结合国情、区情，以科学发展观为指导，牢牢把握“稳中求进”的总基调，坚持一线调研、集中全室智慧，创造性地开展工作，及时准确地为自治区领导提供政策性、前瞻性、操作性、时效性强的决策咨询服务，为推进自治区跨越发展，建设和谐富裕新宁夏，全面实现与全国同步进入小康社会作出了积极贡献。为保存资料、总结经验、展示成果，进一步加强调研工作学习与交流，我们从2012年调查研究、决策参考、课题研究中精选出54项成果，分综合经济、工业经济、农村经济、社会事业、改革发展五项内容编辑出版。

问渠那得清如许？为有源头活水来。改革创新是决策咨询工作的动力之源。面对经济社会发展的新形势、新任务，我们全面调整和完善决策服务工作的指导方针，努力推动调研成果的有效转化。一年来，通过抓队伍、提素质，抓纪律、正作风，抓管理、促发展，全室干部职工齐心协力、团结奋进、深入研究，形成的重点研究成果得到自治区领导高度评价，有效地推动了全区经济社会的全面协调发展，决策服务的质量不断提升，为自治区实现跨越式发展提供了有力支撑。

全书从综合经济研究到城市、农村经济的思考，从社会创新管理到保障改善民生，从城市发展的趋势到统筹城乡的协调，从全国省区市的发展借鉴到自治区全面建成小康社会的对策建议，内容丰富全面，涵盖了全区经济社会发展的方方面面，展现了调研人员的辛勤成果，体现了自治区政府研究室的集体智

慧，对当前和今后一个时期宁夏经济社会发展决策咨询和理论研究具有一定的参考价值。特此出版，供各级领导干部和社会科学工作者在实际工作中参考借鉴。

本书出版得到了自治区政府领导的关怀与支持，特别感谢自治区副主席王和山为本书拨冗作序，感谢为本书出版付出汗水的编辑人员和全体作者。由于水平有限，时间紧迫，书中难免有疏漏之处，请各位领导和读者批评指正，我们将在今后的工作中进一步完善。

马忠玉

2013年6月25日

>>> 目录

----- 调查研究 -----

● 综合经济

宁夏碳汇研究	003
加快推进产业化与城镇化深度融合 全面提升统筹城乡发展水平	
——关于宁夏统筹城乡发展情况的调研报告	009
关于宁夏房地产市场运行情况的调研报告	016
关于固原市城镇化建设情况的调研报告	021

● 工业经济

2012 年 1~9 月工业经济发展情况分析研究报告	026
宁夏中小企业发展现状与对策	031
关于固原发展大工业的调研报告	036
成长型企业互助资金在宁夏大有可为	
——关于银川铸龙投资公司创新融资服务模式的调研报告	041
关于宁夏建筑业发展情况的调研报告	047

● 农村经济

关于宁夏农田水利建设的调研报告	052
-----------------------	-----

关于泾源县草畜产业发展情况的调研报告	059
关于宁夏生态林业建设的调研报告	065
奋力拓宽宁夏投融资渠道(系列调研之五)	
——关于全区农村金融信用体系建设情况的调研报告	071
奋力拓宽宁夏投融资渠道(系列调研之六)	
——盐池小额信贷模式为农村妇女开辟发展天地	077
关于扬黄灌区电价调整的调研报告	082
关于四大扬黄骨干工程建设运行情况的调研报告	089
关于同心县生态移民工作的调研报告	097

● 社会事业

把慈善产业打造成助推经济社会发展的新引擎	
——关于宁夏“黄河善谷”建设情况的调研报告	104
不断加强政策驱动 着力推进科技创新	
——关于宁夏科技创新政策法规体系建设情况的调研报告	111
不断完善城乡医保制度 全面提高医疗保障水平	
——关于宁夏推行统筹城乡居民医疗保险制度的调研报告	121
扎根南部山区 服务贫困群众的“三甲”医院	
——自治区人民医院优质医疗资源下沉的有益探索	127
强化技术支撑 确保食品安全	
——宁夏食品安全检验检测体系建设情况调研报告	132
宁夏食品安全监管人才队伍建设调研报告	139
搞活市场流通 惠泽城乡百姓	
——关于银川市实施流通便民工程的调研报告	144
关于固原市发展大旅游的调研报告	152

● 改革发展

关于宁夏农村合作金融机构改革发展情况的调研报告	157
-------------------------------	-----

优化发展环境 促进经济社会全面发展

——关于宁夏优化发展环境情况的调研报告	164
关于探索建立泾河流域水资源补偿机制的调研报告	169
以区域发展带动扶贫开发 以扶贫开发促进区域发展	
——对西吉县区域发展与扶贫攻坚的调研和思考	176

决策参考

● 综合经济

2011 年全区经济形势分析及 2012 年发展趋势预测	187
2012 年一季度全区经济形势分析及二季度发展趋势预测	193
2012 年前三季度全区经济形势分析及发展趋势预测	198
多省市筹划出台收入倍增计划 宁夏怎么办	204
加快推进银川综合保税区建设的建议	207

● 工业经济

新思路：“全风险覆盖”承保模式 可助力小微出口企业发展	212
警示：企业高负债率预警实体经济	214
关于积极应对当前煤炭市场形势的几点建议	216

● 农村经济

宁夏农业保险工作亟待全面推进	221
解决宁夏农民工一些突出问题的对策建议	225
对宁夏高效节水农业发展的的几点思考	230
借鉴国际经验 完善生态补偿机制	235

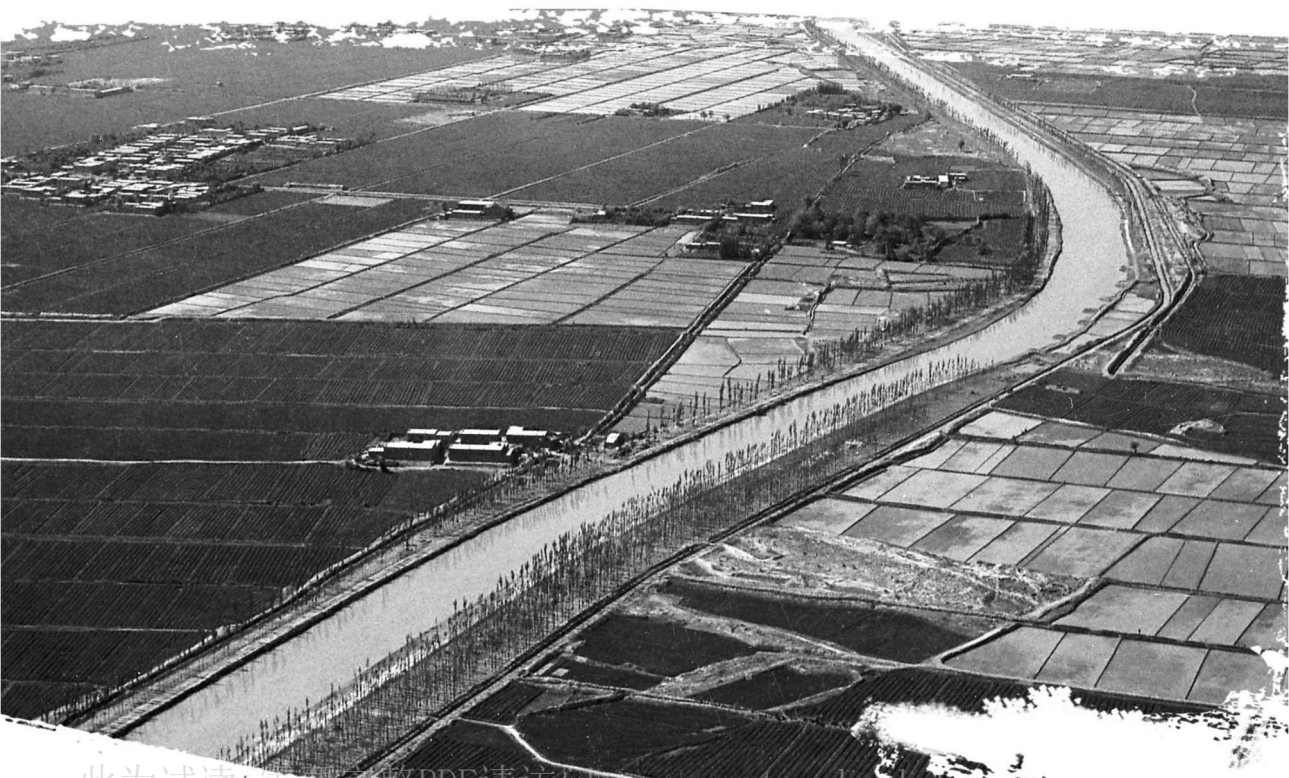
● 社会事业

关于宁夏简政放权改革的思考和建议	240
借鉴上海公益伙伴创新模式 助推“黄河善谷”建设加快发展	245
灵武市国家“城市矿产”示范基地建设问题不容忽视	252
关于彭阳县城阳乡建设信息平台 助推社会管理创新的思考和建议	256
现阶段宁夏食品安全监管需要解决的几个体制问题	259
加快发展宁夏会展业的几点思考和建议	263
把调动医务人员积极性作为推进医药卫生体制改革的突破口	267
破解欠发达地区医疗卫生事业发展难题 ——贵阳医学院附属医院探路集团化发展值得宁夏借鉴	272
宁夏科技创新面临的资金投入问题及对策建议	276

----- 课题研究 -----

宁夏务工移民问题研究	285
加强和完善宁夏社会管理研究	338
宁夏循环经济发展研究	392
生态移民地区社会管理创新途径探讨 ——以典型生态移民地区红寺堡区法院 已决刑事案件为分析视角	419

»»» 调查研究



● 综合经济

宁夏碳汇研究

自治区党委书记张毅同志数次讲道：研究、探索利用宁夏碳汇抵扣碳排放量的规模与方法。自治区主席王正伟同志和中国气象局局长郑国光同志也对开展宁夏碳汇评估进行了批示。为此，自治区政府研究室与自治区发改委组织宁夏气象局等单位的专家和技术人员组成了专题项目组，开展了宁夏碳汇评估研究。

项目组依据联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）《2006年IPCC温室气体清单指南》提供的方法，评估了宁夏五类生态系统的固碳效应。研究结果表明，近20年宁夏主要生态系统建设取得了巨大的生态效益，森林、灌木、草地、湿地、特色经果林的面积持续扩大，碳储量持续上升，1990年、2000年、2010年碳储量分别为3148.29万吨、3146.14万吨、4725.83万吨。与1990年相比2010年碳汇量为1579.69万吨，其中湿地所占的比例达到45.06%，特色经果林占22.85%，草地占18.28%，森林占7.59%，灌木占6.22%。预计到2015年这五种类型生态系统与2010年相比，总面积增加7.07%，碳汇量将达到552.38万吨。结合宁夏碳排放量的研究成果，我们认为宁夏碳汇增速远远低于碳排放总量增速，实现宁夏碳强度下降目标还得主要依赖科技进步与争取国家的特殊政策支持；湿地和特色经果林应该是未来宁夏碳汇建设的重点领域；为了深入了解气候变化对生态环境与经济社会发展的影响，最大限度适应气候变化的影响，必须加强宁夏气候变化生态与经济社会适应与管理战略研究。

一、1990~2010年期间宁夏碳汇总体评价

受全球气候变暖影响，近几十年宁夏气候变化显著，气温升高，年降水量减少，年日照时数增加，宁夏气候出现了暖干化趋势，中南部地区暖干化趋势比北部地区更加明显。

近 20 年宁夏大力实施天然林资源保护、“三北”防护林体系建设、退耕还林、防沙治沙、湿地保护、生态移民等重大生态环境建设工程，成效十分显著。森林、灌木、草地、湿地、特色经果林的面积持续扩大，1990 年、2000 年、2010 年这五种类型土地的总面积分别为 328.23 万公顷、337.88 万公顷、399.21 万公顷，前 10 年面积年平均增长率为 0.29%，后 10 年面积年平均增长率为 1.68%。

宁夏生态环境建设不仅取得了巨大的生态效益、经济效益、社会效益，而且取得了明显的固碳效应，为减缓全球气候变化做出了积极贡献。1990 年、2000 年、2010 年的碳储量分别为 3148.29 万吨、3146.14 万吨、4725.83 万吨；2000 年比 1990 年碳储量减少了 2.15 万吨；与 2000 年相比，2010 年碳汇量为 1579.69 万吨，其中湿地的碳汇贡献量最大，占 45.03%；特色经果林次之，占 22.89%；灌木的碳汇贡献最小，占 6.24%。表明 2000 年以后，宁夏彻底扭转了生态退化的趋势，生态环境由退化转向了良性循环的发展轨道。

1990 年、2000 年、2010 年五种类型生态系统释放氧气的量分别为 1379.36 万吨、1351.65 万吨、2425.68 万吨，氧气价格采用工业氧气售价每吨 600 元人民币，则释放的氧气价值分别为 82.76 万元、81.10 万元、145.54 亿元。与 2000 年相比，2010 年释放氧气的价值增加 64.44 亿元，其中森林占 29.75%，灌木占 24.46%，草地占 5.46%，湿地占 4.08%，特色经果林占 36.24%。由此可见，特色经果林不仅有较高的经济效益，而且在人体健康方面的效益也非常显著。

二、宁夏五种类型生态系统碳汇分析

宁夏五种生态系统建设成就主要体现在 2000~2010 年这个时段。2000 年比 1990 年碳储量反而减少了 2.15 万吨；与 2000 年相比，2010 年碳汇量为 1579.69 万吨，湿地贡献比例达到 45.06%，特色经果林占 22.85%，草地占 18.28%，森林占 7.59%，灌木占 6.22%。

一是宁夏森林生态系统。

近 20 年来，宁夏森林资源面积总体呈增加趋势，由 1990 年的 10.2 万公顷增加到 2010 年 20.15 万公顷，增加了 9.95 万公顷，其中后 10 年增加了 5.50 万

公顷, 平均每年增加 0.55 万公顷。

从 1990 到 2010 年, 森林碳储量整体呈增加趋势。由 1990 年的 310.58 增加至 2010 年的 310.81 万吨, 其中前 10 年碳汇量呈现减少趋势, 减少了 119.63 万吨; 后 10 年碳汇量呈现增加趋势, 增加了 119.86 万吨。碳汇量增加的主要原因是 2002 年以来, 宁夏全面实施了覆盖全区的退耕还林、三北防护林、天然林保护等林业生态建设和保护工程, 使人工林面积成倍增加。

二是宁夏灌木生态系统。

近 20 年, 宁夏灌木面积总体呈显著增加趋势, 由 1990 年的 12.22 万公顷增加到 2010 年 43.70 万公顷, 增加了 31.48 万公顷, 其中后 10 年增加了 15.79 万公顷, 平均每年增加 1.58 万公顷。

从 1990 到 2010 年, 灌木总碳储量整体呈增加趋势。由 1990 年的 76.25 增加至 2010 年的 272.69 万吨, 其中前 10 年碳汇量增加了 97.91 万吨; 后 10 年碳汇量增加了 98.53 万吨。碳汇量的增加主要得益于天然林资源保护、退耕还林、三北防护林、野生动植物保护及自然保护区、天然林保护五大重点林业工程的实施, 使宁夏的灌木碳汇潜力得到了明显提高。

三是宁夏草地生态系统。

近 20 年, 宁夏草地面积总体呈增加趋势, 由 1990 年的 287.95 万公顷增加到 2010 年 294.30 万公顷, 增加了 6.35 万公顷, 其中后 10 年增加了 17.57 万公顷, 平均每年增加 1.76 万公顷。

从 1990 到 2010 年, 草地总碳储量整体呈增加趋势。由 1990 年的 1833.92 万吨增加至 2010 年的 2199.55 万吨, 其中前 10 年碳汇量增加了 77.2 万吨; 后 10 年碳汇量增加了 288.43 万吨, 碳汇量增加主要得益于 2003 年之后的天然草地的禁牧围栏等工程的实施和人工种草业的大力发展。

四是宁夏湿地生态系统。

近 20 年, 宁夏湿地面积总体呈增加趋势, 由 1990 年的 15.46 万公顷增加到 2010 年 19.65 万公顷, 增加了 4.19 万公顷, 其中后 10 年增加了 4.68 万公顷, 平均每年增加 0.47 万公顷。

从 1990 年到 2010 年, 湿地总碳储量整体呈增加趋势。由 1990 年的

870.64 万吨增加至 2010 年的 1502.80 万吨，其中，前 10 年碳汇量减少了 79.17 万吨，后 10 年碳汇量增加了 711.33 万吨。其主要原因是得益于各级政府对湿地实施了一系列恢复与保护工程，自 2002 年以来恢复、保护湿地总面积达 8.5 万公顷，碳储量达 495.44 万吨，占宁夏湿地生态系统碳储量的 32.97%。

五是宁夏特色经果林生态系统。

近 20 年，宁夏特色经果林面积总体呈增加趋势，由 1990 年的 2.40 万公顷增加到 2010 年 21.41 万公顷，增加了 19.01 万公顷，其中，后 10 年增加了 17.79 万公顷，平均每年增加 1.78 万公顷。

从 1990 年到 2010 年，特色经果林总碳储量整体呈增加趋势。由 1990 年的 56.93 万吨增加至 2010 年的 439.98 万吨，其中，前 10 年碳汇量增加了 21.52 万吨，后 10 年碳汇量增加了 361.54 万吨。其碳汇量的增加主要得益于宁夏特色农业的大力发展。

三、“十二五”期间宁夏五类生态系统的建设目标

根据宁夏“十二五”规划，预计到 2015 年森林、灌木、草地、湿地、特色经果林五种类型生态系统的总面积将达到 427.42 万公顷，碳储量将达到 5279.11 万吨。与 2000 年相比，2015 年总面积增加了 89.54 万公顷，碳汇量为 2132.97 万吨，森林占 8.46%，灌木占 5.68%，草地占 17.73%，湿地占 37.62%，特色经果林占 30.45%。由此可见，2015 年生态环境建设的碳汇湿地最大，其次是特色经果林，森林和灌木的碳汇价值相对较小。

一是宁夏森林生态系统。

预计 2015 年宁夏有林地面积将达到 30.26 万公顷，森林生态系统的碳储量将达到 371.79 万吨。与 2000 年相比，2015 年森林碳汇量为 180.84 万吨。

二是宁夏灌木生态系统。

预计 2015 年的灌木面积将达到 47.42 万公顷，碳储量将达到 295.9 万吨。与 2000 年相比，2015 年灌木面积增加 19.51 万公顷，碳汇量为 121.74 万吨。

三是宁夏草地生态系统。

预计 2015 年宁夏的草地面积将达到 297.67 万公顷，碳储量将达到 2289.43

万吨。与 2000 年相比，草地面积增加 20.94 万公顷，碳汇量为 378.31 万吨。

四是宁夏湿地。

预计 2015 年湿地面积将达到 19.98 万公顷（不包括运河、输水河面积），碳储量将达到 1593.48 万吨。与 2000 年相比，2015 年湿地面积增加 5.01 万公顷，碳汇量为 802.01 万吨。

五是宁夏特色经果林生态系统。

预计宁夏 2015 年特色经果林面积将达到 37.59 万公顷，碳储量将达到 728.51 万吨。与 2000 年相比，2015 年的特色经果林面积增加 33.96 万公顷，碳汇量为 650.07 万吨。

四、减少宁夏碳排方量的几点建议

一是碳汇增速远远低于碳排放总量增速，实现宁夏碳强度下降目标还得主要依赖科技进步与争取国家的特殊政策支持。随着宁夏经济社会的迅速发展，全区能源消费大幅攀升，碳排放量由 2005 年的 6232 万吨迅速增加到 2010 年的 9324 万吨。2015 年宁夏碳排放强度要比 2010 年下降 16%，届时达到 7.68 吨/万元。预计 2015 年宁夏碳排放总量为 22272 万吨，这对宁夏快速发展的经济和不断扩大的能源消费形成很大挑战，节能减排的形势会非常严峻。

与此同时宁夏大力开展了生态环境建设，碳汇增速由 2000 年前的负增长变为 2000 年之后的 4.15%。2000~2010 年累计碳汇为 1579.69 万吨，据此估算“十一五”期间宁夏碳汇只能抵消碳排放量的 2%，此期间宁夏碳排放量增速为 8.39%。根据预测到 2015 年碳储量将达到 5279.11 万吨，与 2000 年相比累计增加碳汇 2132.97 万吨，预计“十二五”期间宁夏碳汇只能抵消碳排放量的 1%。

由于宁夏正处于工业化与城镇化高速发展阶段，能源需求刚性增长趋势短期内难以改变，实现碳排放强度的下降目标绝非易事。加之宁夏降水稀少，植被固碳能力很低，依靠碳汇抵扣碳排放量的作用十分有限，未来实现宁夏碳强度下降目标还得主要依赖企业科技进步提高碳效率，同时争取国家的特殊政策支持。