

## 本期要点

### 强化体制机制改革推动兰州经济高质量发展

中国共产党兰州市第十四届委员会第九次全体会议审议通过的《中共兰州市委关于贯彻落实〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的意见》更加突出体制机制改革，为兰州进一步全面深化改革明确了重点任务、指出了主攻方向。本文通过分析兰州经济发展的阶段性特征，客观判断存在问题 and 主要短板，并在此基础上分析和借鉴外地城市的先进经验，提出了强化体制机制改革推动兰州经济高质量发展的对策建议。

## 编者按

刚刚召开的市委十四届九次全会，是兰州在新的历史起点上坚定不移推动改革开放再出发、“二次创业”开新局召开的一次重要会议。推进高质量发展是全面深化改革的重要任务，奋力推进强省会、加快建设新时代美丽兰州，根本出路在于全面深化改革，根本动力也在于全面深化改革。本期《兰州社科成果要报》深入学习把握全会精神，开展专题研究，刊出一篇咨政报告：强化体制机制改革推动兰州经济高质量发展，供领导和相关部门参阅。

# 强化体制机制改革推动兰州经济高质量发展

中国共产党第二十届三中全会审议通过的《《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》》（以下简称《决定》），特别强调体制机制创新在改革与发展中的重要性。兰州作为甘肃省的省会城市，担负着引领全省改革、开放与发展的重要责任。在新形势条件下，要实现兰州经济的高质量发展，必须依据《决定》的政策要求，准确分析兰州经济发展的阶段性特征，客观判断存在问题和主要短板，进一步强化体制机制改革，有针对性地选择改革和发展策略。

## 一、现状研判：短板与条件

贯彻落实三中全会精神的重点是要通过深化体制机制改革、打造新型的体制机制架构，来促进经济高质量发展。要做好这些工作，必须坚持问题导向的原则，实事求是地对兰州市的体制机制现状和特点进行分析。

### 1. 现状研判

经济发展质量是区域振兴的基础。根据统计，2023年，兰州市的经济总量在全国27个省会城市中排名第22位，在全国创新型

城市创新能力评价中排名第39位。排名之所以靠后主要有两方面原因。一方面，在体制改革上确实慢了，市场体系和机制的成熟度明显低，政府体制转型比较慢，民营经济实力不足。另一方面在经济发展速度、水平和质量上确实落后了许多，关键是工业和企业的发展严重滞后。强创新不力，强工业不力，强企业不力，工业化水平不支持城市化。人才资源和创新平台很多，但是创新效果却一般，解决“科技强经济弱”现象办法不多。在对外开放上突破性办法不多，出口能力非常低。培育大城市新动能不力，中心城市的基本功能不突出，尤其是金融带动能力比较弱，到目前为止，还没有建成金融中心。

## 2. 实力研判

经济增长的速度和质量是提升综合现代城市实力的关键。2023年，兰州市的经济总量为3487.3亿元，比上年增长4.4%，经济总量排全国所有省会城市的第22位，排全国所有城市的第95位。从人均GDP来看。2023年，兰州市人均GDP为11258美元，在全国所有城市中排名第97位，在所有省会城市排第22位。全国人均GDP最高的是南京市，达到28000美元，是兰州市的2.49倍。从省会城市首位度来看。2023年，全国有8个省会的GDP占比重超过33%，兰州市为29.39%，排全国省会城市的第10位。从2018年到

2022年，兰州市的城市首位度从33.14%降低到29.39%。园区发展的差距非常大。2023年，新郑国家保税区的进出口为4700亿元（728.68亿美元、占全省外贸进出口的57.7%），兰州市只有168.8亿元（包括了三个国家级园区）。

### 3. 动力研判

不论从那个方面考虑，兰州市的未来经济和创新支持主要靠“1+4”，即兰州新区、兰州高新区、兰州经开区、西固区、红古区。园区培育和打造园区经济增长极是兰州市当前和今后经济工作的重点。但是，目前这方面的发展状态不是很理想。一是园区贡献小。2023年，兰州市的三个国家级园区的总经济量约为1000亿元，占全市的27%。二是实体经济弱。规模以上企业数量，1980年为834家，2000年为1183家，2023年为494家，全省的占比是21%；上市公司21个，占全省的64%；高新技术企业有800家，占全省的1/3。三是科技资源多。但是科技贡献小，原因很多。三是工业比重持续下降。工业比重下降和贡献降低对兰州市的影响很大。从兰州市的工业比重演变来看，1971年是80%，1983年为73%，1990年为50%，2000年为34%，2010年为40%，2020年为33:65%，2023年为34.42%。四是外向发展能力低。以外贸为例，2023年，兰州市进出口168亿元（24亿美元），占

全省(491.7亿元)的33%。五是地方财源不足。2023年,甘肃财政收入为1003.50亿元,兰州市为255.3亿元,全省的占比为25.44%,同期的西安市为951.92亿元亿元。地方财源差的主要原因是工业弱、增值税低。

#### 4. 条件研判

实际上,不论是从历史发展过程看,还是从现实条件看,兰州市都是西北发展条件比较好的城市之一。一是兰州市是黄河干流惟一穿城而过的大城市。黄河经流甘肃9133公里,流经兰州市152公里。黄河干流5464公里长,兰州市是国家规划中黄河干流上最早、最大的城市,黄河资源充足。二是兰州市是我国黄河流域上游第一个大型工业集中区。从“一五”到“四五”以及“三线”建设,兰州市都是国家投资的重点城市,布局了大量国家能源、核工业、机械、航空、化工等类项目。三是兰州市是国家科学中心之一。包括兰州大学、中国科学院兰州分院、几十个国家大型工业企业项目、中国铁路第一勘测设计研究院、20多家其他大学和研究机构等。四是兰州市是甘肃省发展资源最为富集的地方。聚集了全省75%以上科技人才,50%以上的规模工业。还有铁路枢纽、航空枢纽、信息中心、大型市场、丝路通道等。

## 二、参考样本：中西部省会城市典型

依据《决定》的新政策和新目标要求，兰州市要全面实现经济高质量发展的目标，不仅要做好体制机制创新工作，还要通过横向比较，找准发展差距和主要短板，学习和借鉴外地城市的先进经验。以下列举三个城市的情况。

## 1. 郑州市

基本市情。郑州市是国家级中心城市，中部发展最快的省会城市。总面积7567平方公里，常住人口为1282万人。2023年，经济总量13617.8亿元，人均16000美元。该市的核战略是做大做强新郑国家保税区。新郑国家保税区于2010年10月建立。2023年进出口4700亿元（728.68亿美元），占河南省全省外贸的57.7%。郑州新郑综合保税区（郑州航空港区）管委会由政府和企业共同组成，为园区提供方便的土地、供水、供暖、供电、海关等服务项目；所有政府管理都实行“一卡通”。新郑综保区以5平方公里的面积推动16.7万平方公里的河南省外贸近年来实现翻倍高速增长，是全国“不靠海、不沿边、不临江”的开放发展典型；实现了“小区”推动“大省”的目标。

## 2. 成都市

基本市情。成都市是西南发展最早最快的省会城市，国土面积为14335平方千米，常住人口2093.78万人。2023年，成都实现

地区生产总值2.21万亿元，占全省的比重达到了60.7%。人均约15000美元。该市的核战略是“双核战略”，即重庆市与成都市的一体化。主要表现在：合力共谋顶层设计，政策体系协同。两省市共同编制的13个规划（方案）。合作平台加快共建，共推进10个川渝毗邻地区合作功能平台建设，如川渝高竹新区、明月山绿色发展示范带等。合力共建重大项目。2023年合作共建项目67个，其中，重大项目有40个。合力构建现代产业体系。联合选定20个产业合作示范园区。协同提升创新能力。建设成渝综合性科学中心、重庆科学城、成都科学城。协同推进生态环保，联合编制“六江”生态廊道建设规划，两地累计创建10个“两山”实践创新基地。共同做强中欧班列，打造（成渝）品牌，高水平共建川渝自贸试验区。共同提升公共服务，共有210项“川渝通办”事项，累计办理事件430多万件。

### 3. 西安市

基本市情。西安市是国务院批复确定的中国西部地区重要的中心城市，国土面积10108平方千米，建成区面积700.69平方千米，常住人口1300万人。2023年西安市生产总值1.2万亿元，西北首个GDP破万亿城市，占比为38.27%，人均约为13500美元。该市的核战略是创新立市。主要必须在：创新能力强。2023年全

社会研发投入强度达5.17%。战略性新兴产业产值比上年增长13.3%，高技术产业产值增长23.4%。园区实力强。2023年，西安高新区完成生产总值3332.55亿元，全市占比24.1%。关中综合保税区进出口总值达到147亿美元，占全省的68.6%。西咸新区生产总值782亿元。出口能力强。2022年，西安市进出口总值438亿美元，占全省的92%。全国中欧班列全年开行1.5万列，货值749亿美元，其中，西安、重庆、成都、郑州、乌鲁木齐为5大集结中心。融资能力强。目前，西安市正在规划建设“国际金融中心”。

#### 4. 重要启示

这些省会城市在体制机制和发展模式创新方面为兰州市提供了许多值得认真学习借鉴的经验：一是学制度创新和政府创新。成都市是典型，成都市与重庆市共同在一个体制框架下很好地解决“一体化”问题。二是学决策理念和决策思路。“抓大放小”是这些省会城市的共同经验，即“五突出”：突出高新工业，突出国家级园区、突出招商引资、突出做好国家园区、突出项目的落地和配套服务工作。三是学做“集群省会”。指：“人才集群+创新集群+企业集群+产业集群”，集群建设实现了结构高端化。三是学“用对内开放促进对外开放”。做强城市经济，必须坚持“双向开放”，用对内开放促进对外开放，内

循环与外循环要无缝对接。四是学深度开发优势资源。在市场条件下做任何产业都必须坚持效率优先的原则，在这方面这些城市都非常突出。

### 三、体制机制创新：改革着力点的准确选择

通过客观判断兰州市的体制机制和发展特点，贯彻落实三中全会精神的着力点，一定要将体制机制创新与实施“强省会”行动紧密结合起来，在体制机制的深化改革和发展模式的突破性创新上想办法、谋突破，在做“强”体制机制上下工夫。

#### 1. 做强城市体制机制，提升城市规格

(1) 外地经验。近年来，我国许多省会城市在发展战略上，都把城市体制机制创新和做强中心城市经济放在重要位置，以试图为城市的发展提供强大的体制条件。比如，合肥市合并居巢区、庐江县两个县，成都市合并简阳市，济南市并入莱芜市，长春市代管公主岭市等。最近以来，又出现许多新的城市合并动向，比如，长沙市计划合并岳阳市、西安市合并咸阳市、广州市合并佛山市、郑州市合并开封市等。这些计划动作的主要目的就是为了加快培育中心城市的发展极、增长极、核心力、核心区。

(2) 升格理由。将兰州市升格为特大城市有重要的现实意义：一是争取更大规划空间。将兰州市重新升格为特大城市（500

万-1000万人口)，争取国家批准按照特大城市进行规划与建设。二是争取更大的城市发展权限。城市升格了，在城市规划空间规划、“三荒地开发”、市政府调控权力、人大立法权力、自主政策调整等方面的权力就比较充分。三是实现空间优化。通过城市升格，使得兰州市在国土空间上会更加整齐，对建设甘肃的核心城市、核心经济区、“1小时经济圈”都非常必要。

(3) 战略重点。实现城市规划创新。围绕特大城市，编制《兰州市2025-2035年城市建设规划》；围绕特大城市开展城市动力学研究。建设兰州数字城市，围绕数字城市进行城市技术定位。建设产业兰州。要改变长期以来形成了“重文旅轻工业”的思维理念，坚决反对对工业的重要性只看比重，而不看作用机制的观点，把坚持创新发展的重点放在新型工业化上，建设“集群省会”。“文旅物”要为经济振兴服务，不宜倒过来。增设城市新的行政区：和平行政区，秦川行政区，兰北现代城。这三个方面各有各的重要行政和经济功能。

## 2. 做强人口发展机制，提升城市人口容量

(1) 人口基础。在我国，人口规模是划分城市规格的基本指标，在2014年之前，兰州市是特大城市，但是，之后由于国家调整了城市标准，兰州市降格为大城市I型，这对兰州市得到规

划与建设影响很大。2023年，兰州市的常住人口为442.54万，其中市区人口约有350万左右，包括了常住人口中的外地户籍人口，流动人口约有50万。城市面积。2023年，兰州市实际测得建成区面积：72.3（城关区）+48.5（西固区）+47.3（七里河区）+34.2（安宁区）+12.3（红古区）=214.6平方公里。到2030年左右，兰州市的人口规模有希望达到500万，还需要增加约建设面积100平方公里。

（2）战略重点。人口发展目标有明确，要尽快将人口总量增加到500万以上，争取早日进入特大城市行列。可能的区划设想是，调整某些县域的行政隶属关系，将临洮县和永靖县的行政区划并入兰州市，这对兰州市的未来发展非常必要。其重要作用在于：一是完善兰州的城市圈，使城市中心与卫星城镇的关系更加协调；二是增加人口总量，直接增加人口90多万人。人口政策要围绕人口的增长、质量、教育、卫生、住房、养老等。在人口流动方面要着力增加常住人口；三是增加经济容量，可直接增加12%的经济容量；四是水源保证。永靖县划归兰州市，兰州市可以在更高层次、更高质量上规划和建设刘家峡水库。

### 3. 做强产业培育机制，提升产业体系质量

（1）战略目标。产业振兴工作不宜单独推进，必须与体制

机制改革同步考虑。要围绕产业振兴和培育主导产业、特色产业、优势产业，加强相关体制机制的改革力度，加强国企体制改革，加强民营经济发展，加强民间投资启动，加强各种经济实体之间的融合发展。争取到2025年，使得兰州市的经济总量能够做到5000亿元。到2030年，做到7000亿元。如果行政区划调整有望实施，经济总量完全可以做到8000亿元。

（2）战略重点。实施“五花齐放”战略。2023年，兰州市的几个重要经济增长点为兰州新区（342亿元）、高新区（376亿元）、经开区（266亿元）、西固区（500亿元）、红古区（146亿元），合计约占全市的50%。争取到2025年，经济总量能够做到5000亿元。实施“六业并举”：高新产业、石化能源、新材料、生物医药、文化旅游、高原夏菜。争取个别产业进入国家一产业流行列、或者西部一流产业行列。要聚全市之力，重点解决好企业主体、产业主体、创新主体、外向主体培育和的打造工作。

（3）改革园区管理体制。园区体制机制是新一轮改革的重点所在，一定要在以下几个方面实现短期突破：一是园区领导体制。要全面实行招聘制，把投资、贸易和管理专家放到园区的领导岗位上来，实现“专家治园”政策；二是在园区发展规划、产业培育、企业打造、投资启动、人才流动等方面引入市

场机制，不要把园区搞成纯粹的“行政区”，搞成安排人的“特区”；三是在城乡之间、产业之间的融资机制上尽快实现突破，融合发展的重点是要为民营经济的发展留有比较大的空间。

#### 4. 做强开放机制和政策，提升出口能力

（1）开放基础。进出口是经济开放是基础工程，进出口是所有开放经济的基础所在，不宜只把开放经济的重点放在所谓的物流上。2023年，兰州市的进出口为160亿元（22.86亿美元），占全省（491.7亿元）的32.54%。横向比较，差距很大。2023年，新郑国家保税区的进出口达到728.68亿美元，成都国家保税区的进出口达到840多亿美元。兰州市与他们的差距很大。大量改革和发展实践证明，只有把进出口做好了，做大了，其他形式的经济开放工作才有条件真正开展起来。所以，改革和重大外向体制和发展机制，对于兰州市做好高层次开放经济的发展非常重要。

（2）战略重点。建议兰州市政府专题研究兰州出口工业基地、出口工业技术、出口产业区、出口企业集群、出口产品系列、出口通道、出口与进口等的规划与建设问题。项目建设要由倾向消费和服务业向工业、向出口、向外发展倾斜。要着力培育大中型进出口企业，争取到2025年有出口资质的企业达到1000家。新上工业项目要充分考虑进出口能力问题，投资要素要向具有进出

口能力的项目、产业和企业倾斜。建议兰州市重视和策划以及申报国家级自贸专区：比如，国家生物医药自贸区、国家新型材料工业自贸区。对物流的作用不宜估计太大，不宜把物流直接等同于进出口。

#### 5. 做强动力机制才创新工作，全面提升软实力

(1) 动力基础。兰州市的动力优势。目前，兰州市集中了甘肃省75%的科技人才、70%以上的科研机构，是典型的创新资源集中区。信息化水平高，兰州市是全国西北西南铁路枢纽中心、西北信息中心、西北物流中心。近年来，国家对兰州市的创新支持力度非常大，比如国家批准兰白科技创新改革试验区、兰白国家自主创新示范区。2023年，全市科技进步贡献率60.4%、综合科技进步水平指数79.53%。但是，动力缺陷依然很突出，比如科技人才和创新平台的使用率低、转化率低、科技成果商品化率低，科技人才不少。每年的创新成果不少，但当地的转化率很低，只有20%左右。原因很多，比如，人才政策问题，人才使用率低，科技成果商品化问题，科技市场建设滞后。

(2) 战略重点。人才政策。人才的主要问题的留住人才和发挥作用；引进人才要坚持“社会、市场、企业”为主；人才结构多元化，技术、管理、投资、国际贸易、国际金融、战略政策

等方面的人才都有考虑。科技政策：一是建设大型孵化平台，提高孵化能力；二是出台企业新技术、新产品试验免税政策；三是集中解决市区大中型科技专业机构的发展空间（比如，501所、甘肃科学院、甘肃农业科学院、草原研究所、自动化研究所等）；四是科技企业免征所得税。规划建设兰州区域金融中心，这是兰州市在经济方面最大的短板。重庆、西安、成都、贵州等在“十四五”规划中已经在规划建设国际金融中心。在城市管理方面，对数字城市、台地城市、立体交通等应特别关注。

#### 四、充分发挥兰州新区的支柱作用

从总体格局和发展预期来看，兰州新区的发展状态对兰州市非常重要。这不仅仅是因为兰州新区是目前甘肃省最高层次的国家园区，而且是因为兰州新区已经基本具备了向高层次园区转型升级的可能性条件。

##### 1. 国家园区的几个层次

从相对意义上看，目前我国国家级园区主要有四个层次：第一层次。主要指国家新区和国家自贸区。到2023年，全国有国家新区19个。其中，10个国家级新区GDP总量在2000亿元以上。其中浦东新区GDP超过1.67万亿元、滨海新区超过8000亿元、青岛西海岸新区超过500亿元。国家自贸区和自由港，到2023年底，

我国先后分6批陆续设立了21个自贸区，2023年的贡献了占全国18%。第二层次。国家高新区、国家经开区。到2023年，全国有178家高新区，经济总量超过18万亿元，全国经济占比14%。到2023年，全国国家级经开区有230家，创造了15.7万亿元的地区生产总值，全国经济占比为12%，实际使用外资和进出口额占全国比重均超过20%。第三层次，国家工业园区和农业园区等。到2023年，全国共有国家级工业区200多个，国家农业科技园区295个，国家保税区168个，国家新材料基地19个。第四层次：其他特殊经济区。包括：293个口岸，60多条中亚南亚和欧洲班列，跨境经济合作开发区共有19家。

## 2. 全国新区发展概况

目前，全国有19个国家级新区。从1992年到2023年国家批准的新区包括：浦东新区、滨海新区、两江新区、舟山群岛新区、兰州新区、南沙新区、西咸新区、贵安新区、西海岸新区、金普新区、天府新区、湘江新区、江北新区、福州新区、滇中新区、哈尔滨新区、长春新区、赣江新区、雄安新区。新区分布。8个在东部，2个在中部，6个在西部，3个在东北。2023年，全国有13个国家级新区GDP总量超过1000亿元，有11个国家级新区GDP总量在2000亿元以上，有3个新区达到5000亿元以上。前6位分别

为浦东新区、滨海新区、西海岸新区、两江新区、天府新区和湘江新区，均在4000亿元以上的经济规模。西部新区发展水平相对比较低，西咸新区625亿元、兰州新区352亿元、贵安新区185亿元。可见，都是国家新区，但是差别很大。

### 3. 2023年兰州新区发展概况

目前，兰州新区的建设与发展已步入正常轨道。在经济增长方面，2023年，兰州市GDP为3487.30亿元，GDP增速为4.40%，人均GDP为7.89万元/人。兰州新区经济总量达到了374亿元。兰州新区的经济主体达到4万户，其中，企业18780户，个体工商户14994户，农民专业合作社376户。从2012到2023年，经济总量增长了30倍。在科技创新方面，研发投入强度达3.8%，科技进步贡献率62%；“产学研用”合作平台加快建设，2023年新增产品200余种，其中，打破国外垄断16种、填补国内空白20种、替代进口35种。在重点园区建设方面，有大数据和信息化、先进装备制造、新材料、精细化工、新能源汽车、生物医药、商贸物流、化旅游、现代农业、职教园。另外还有：秦川园区、树屏产业园、中川整装产业园。在营商环境优化方面，实施“承诺制”“容缺受理”“证照分离”“一业一证”等。电子证照集中上“云”，公共资源交易服务“零收费”，企业开办实现“分钟制”，与全国的25

个省的500多个市县区实现162项高频事项“跨省通办”。在项目建设方面，2023年引进落地产业项目218个、总投资636亿元，其中投资10亿元以上项目12个、亿元以上项目投资额占比93%，带动工业固定资产投资增长53.8%。财政状况。2023年一般公共预算收入完成35.02亿元，一般公共预算支出预计完成67.87亿元，“收入规模小、支出缺口大”是基本特点。

#### 4. 新区新策

贯彻落实全会精神，建议兰州市将兰州新区放在特别重要的位置，在体制和机制的改革上，着力构建高层次的新区体制和机制，以此为基础，带动全市其他领域、产业、行业、城乡的体制机制变革工作。一是兰州市的城市规划思路要调整。要按照城市功能分工原理，坚持“产业主导、人口次之”的原则，充分考虑“创新新区、产业新区、外贸新区、金融新区”的发展战略定位，不宜只考虑单纯的人口和消费增加。二是坚持“高新方针”，在继续高质量建设现有科技园区的基础上，建议在兰州新区规划建设大型科技成果孵化园区。这个孵化园既要能够完成兰州市范围内的科技新成果的孵化问题，而且能够吸纳全省各个市州和县域的部分科技新成果的孵化任务。三是下决心调整和优化兰州市范围内的科技研发资源分布关系，形成新型的科技资源分布格

局。比如，建议将兰州市城区的某些科研院所向新区、或者水阜开发区（计划）搬迁，将高层次科技研发资源进行集中布局。比如，甘肃省科学院、甘肃省农业科学院。四是深化科技体制改革，实行大力度的税收优惠政策。比如，科技人才、科技企业等减半征收个人所得税。五是把做大进出口作为兰州发展高层次开放经济的基础工程，作为培育主导产业和骨干企业的主攻方向。由兰州新区统揽全市的进出口工作，总体规划，统筹考虑，分区指导。六是其他改革事项也要抓紧做好。比如，优先考虑金融创新，早点规划建设有一定规模和层次的兰州金融中心；要认真总结新区的“新土改”，这在全省有率先示范作用；构建工业“三废”集中处理系统，新区企业多，项目杂，为了建设“生态新区”，必须考虑建设大型的集中处理系统。

（李含琳 兰州市社会科学院社科评审智库专家、特约研究员  
中共甘肃省委党校（甘肃行政学院）教授）