

## 本期要点

### 兰州发展壮大现代服务业实现路径

现代服务业关联度高、增长空间大、资源消耗低、污染排放少，目前已成为地区经济发展的重要引擎。兰州现代服务业呈现良好的发展态势但也面临诸多问题，本文深入分析了兰州现代服务业发展面临的问题并提出相应的对策建议。

### 兰州推进可经营城市基础设施建设运营市场化高质量发展的对策建议

推进可经营城市基础设施建设运营市场化是全面提升兰州城市建设和管理水平，实现城市建设可持续的必然选择。本文从增强省市联动放大枢纽优势等四个方面提出了促进其高质量发展的对策建议。

## 编者按

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《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》《中共兰州市委关于进一步推动西部大开发形成新格局、加快推进全市高质量发展和现代化建设的意见》，强调围绕纵深推进1139工作部署，以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效，以进一步全面深化改革推进

中国式现代化兰州实践。本期《兰州社科成果要报》以“进一步全面深化改革，推进中国式现代化兰州实践”为主题刊出两篇资政报告，供领导和相关部门参阅。

## 兰州发展壮大现代服务业实现路径

现代服务业关联度高、增长空间大、资源消耗低、污染排放少，目前已成为地区经济发展的重要引擎。近年来，市委市政府以推进强省会行动为总牵引，以落实市委1139工作部署，加快构建“3+2现代产业体系”为总抓手，坚持把发展现代服务业作为保障民生、促进经济社会发展的重要任务，出台政策措施，着力构建功能完备、智慧高效、开放共享、保障有力的现代服务业体系，兰州现代服务业呈现出良好的发展态势，发展质效持续显现。但目前面对经济下行压力加大，有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多，兰州提升现代服务业发展壮大仍面临诸多问题，成为制约兰州现代服务业高质量发展的最大“瓶颈”。

## 一、兰州现代服务业发展壮大面临的问题

### （一）结构不优，特色不突出

一是结构不尽合理，产业优化升级步伐较为缓慢。目前兰州现代服务业仍然存在结构不优，传统服务业比重过大，尤其是餐饮住宿、批发零售、交通运输业、旅游业等传统服务业仍占比较高，处于主导地位，而新兴业态发展缓慢，高附加值、知识密集型、技术密集型为主的现代物流、软件和信息技术服务业企业数量偏少，比重偏低，发展相对滞后，整体竞争力不强。数据信息、金融商务、科技研发、节能环保等新兴服务业层次不高，尚未形成具有较强区域竞争优势的服务业集群。二是特色培育欠缺，错位发展能力不足。多年来全市各县区服务业在招商政策上不够精准，主导产业不够聚焦，致使区域产业特色不突出，低水平发展、同质化竞争较为明显，特别是产品交易市场类项目遍地开花，重复建设，而大型和新型服务业项目少，发展后劲不足。

### （二）区域布局不平衡，且集中在主城区

经过多年发展，兰州服务业各区域发展不平衡格局仍未得到根本改变，各县区服务业区域发展差距依然较大，区域布局欠均衡，无论是数量还是规模及影响大的服务型企业仍然高度集聚在城区，尤其集中在主城区。资料显示，2023年兰州服务业增加值总量为2293.6亿元，其中城关区服务业增加值为1040.1亿元，占

全市比重为45.34%，七里河区占比为16.52%，其他县区占比均在10%以下。截止2024年上半年，全市纳入第三产业核算的规上服务业企业共639家，其中，城关区436家，七里河区62家，安宁区37家，西固区14家，兰州新区70家。可以看出，兰州服务业尤其是现代服务业企业高度集中在城关区、七里河、安宁区、西固区，且以城关区占比最高，而永登、榆中、皋兰、红古4个远郊县区的服务业发展滞后，严重制约了兰州现代服务业的高质量发展。

### （三）龙头企业少，外向型企业不足

总体上看，兰州现代服务型企业普遍存在着规模偏小、中小企业多、龙头企业少，尤其是规模以上服务业企业数量少，且多集中在传统服务业领域，特别是拥有核心技术和较强市场竞争力的领军企业较少。据统计，2023年全市规模以上服务业营业收入为1365.1亿元，是成都的六分之一、西安的三分之一。同年兰州入选中国服务业企业500强的企业仅有2家，且主营业务都是传统服务业。另外，兰州外向型服务企业数量少、实力弱，外资所占比重仍然较小，与国内其他省份城市相比还存在较大的差距。目前，兰州跨境电商没有年交易额亿元以上企业，规模和业务范围亟需扩大。资料显示，2023年对外承包工程新签合同额3.44亿元，同比下降40.3%。

### （四）创新能力偏弱，新业态新模式发展滞后

多年来，兰州现代服务业创新动力不足，竞争能力不强，尤其是新业态、新模式起步相对较晚，创新型消费品的供给不足，无论是新业态新模式的种类数量，还是在效率、用户体验、流程管理、品牌打造等方面，与全国其他地区相比，都还存在一定的差距。一是兰州现代服务业创新能力较弱，数字化、信息化、智能化水平亟待提升。资料显示，目前，全市规模以上服务业企业中，有研发经费支出的企业仅有36家，占全部规上服务业企业的5.6%，科技创新对兰州现代服务业拉动力不够、带动作用不足。二是融合赋能偏弱，“互联网+”“文化+”“旅游+”等新模式、新业态发展相对滞缓，特别是互动型、沉浸式的消费新场景、新产品、新业态供给不足，具体表现为金融、保险、咨询、设计、信息等业态发展不充分，电商购物、在线教育、分享经济等新兴服务消费大量外流。

## 二、兰州现代服务业发展壮大的对策建议

### （一）不断优化发展布局，加快产业提质升级步伐

一是优化区域布局。根据兰州的实际，立足兰州各区域现代服务业发展基础与资源优势，高起点、高标准，编制好兰州现代服务业发展总体规划和专项规划，做好全市现代服务业调整与布局，形成中心带动、错位发展、优势互补、各具特色、区域协调、城乡一体化的兰州现代服务业高质量发展格局。二是进一步调整

产业结构。以优化产业结构为重点，统筹做好传统产业转型升级、新兴产业培育壮大、未来产业谋篇布局“三篇文章”。通过完成绿色化、数字化、智能化改造，加快商贸流通业、现代物流业、金融服务业、文化旅游业四个支柱型服务业提质增效，推动信息服务业、科技服务业、会展服务业、商务服务业、文创服务业五个成长型服务业做大做强，培育壮大数字经济、总部经济、创意产业等战略性新兴产业，提高健康服务业、养老与居民服务业、公共体育服务业三个民生服务业品质活力，统筹布局人工智能、虚拟现实、区块链等未来产业，促进兰州现代服务业高质量发展。

## （二）完善政策措施，着力打造一流营商环境

一是制定和完善系统的、操作性强的政策措施，同时认真落实国家、省和市现有的支持现代服务业发展政策，进一步完善相关配套政策，用足用好各类服务业发展专项资金，着力释放政策效应。二是进一步优化营商环境。深化服务业“放管服”改革，构建符合兰州实际的营商环境评价体系。创新服务模式，持续优化办事流程，积极创建“无证明城市”，打造智慧高效政务服务环境。同时，加强对服务环境的综合整治和监管，努力营造公平、公正、公开竞争的发展环境。

## （三）培育壮大市场主体，不断提升产品和服务的供给质效

一是培育、壮大新兴现代服务企业。实施骨干企业壮大、

规上企业培育工程，加大在兰优质企业的梯度培养，大力支持本土总部企业做优做强，打造一批头雁型、领军型、高成长性服务业。重点培育商业综合体、总部管理、投资与资产管理、体育赛事组织、娱乐业规模以上领军型企业，着力发展商贸流通、现代物流、金融服务、文化旅游、会展服务等方面的重点企业。同时一视同仁落实惠企政策，鼓励支持微型企业和个体工商户发展，激发民营企业活力。二是不断提升产品和服务的供给质效。深化服务业供给侧结构性改革，以创意驱动为抓手，鼓励兰州现代服务企业探索开发具有兰州特色的创意型的沉浸式、体验式的产品和服务新产品、新模式、新业态、新场景，不断提升产品和服务的供给质效，推动兰州生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，生活性服务业向个性化、品质化和多元化发展，增加高质量的产品和服务供给，不断提升兰州现代服务业综合竞争力。

#### （四）强化科技创新支撑，加快形成新质生产力

一是围绕“创新兰州”，充分利用5G、人工智能、大数据、云计算、互联网、区块链等新技术，鼓励兰州各类创新主体集聚科技创新资源，突破重点产业链关键核心技术、前沿技术和颠覆性技术，加快形成新质生产力。同时积极推进兰州现代服务业着力改造、提升、优化传统服务业，加快新技术、新工艺、新材料的使用，致力于产品和服务内容创新、形式创新、业态创新，提

升兰州现代服务业的竞争力。二是持续优化完善各类创新平台，积极推动科技创新成果孵化、转化和产业化，不断提升科技进步贡献率。进一步增强“兰白两区”创新主干和极核功能，争取国家重点实验室、工程技术研究中心和大科学装置落子布局。支持兰州大学、中科院兰州分院等科研“新四军”力量开展关键核心技术攻关，面向市场提供专业化的研发服务。积极培育新型研发组织、研发中介和研发服务外包新业态。同时，发挥兰州科技大市场等载体作用，加大科技成果转移转化力度。

#### （五）加大区域协作交流，持续扩大对外开放

充分发挥兰州作为省会城市强大的聚集、辐射效应，以政策为导向，以项目为载体，持续扩大兰州现代服务业开放合作领域，以高水平开放促进兰州现代服务业高质量发展。一是统筹对内对外开放。深入实施中川空港、甘肃国际陆港（兰州）扩能优化行动，更积极地融入“一带一路”和西部陆海新通道建设；深化RCEP多边合作，借助“进博会”“投洽会”“广交会”等大型展会平台，支持企业“走出去”，进一步拓展兰州现代服务业发展的广阔空间。二是深化区域间的开放合作。积极探索共建模式，推动构建“东西双向互济、陆海内外联动”的开放格局。加强同京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域交流合作，深入推进兰西城市群建设，积极吸引外资、优质服务业企业和项目，强化产业

对接，促进要素流通。三是加大招商引资力度。充分利用兰洽会、投洽会、进博会等重大节会展会平台，积极“引大引强引头部”。借助承接产业转移、东西部协作、省际合作等机制，瞄准跨国公司、大型央企、“三个500强”和行业头部企业，助力兰州现代服务业发展整体水平的提升。

#### （六）激发消费潜力，不断释放消费市场活力

以区域消费中心城市建设为牵引，以促消费系列活动为总抓手，不断优化消费环境，使消费成为拉动兰州经济发展新的增长点和突破口。一是稳定扩大传统消费。充分发挥兰州中心等商业综合体的带动作用，多措并举，不断促进实体零售、餐饮、汽车、住房、家装家居、电子产品等大宗消费，延伸消费场景、丰富消费业态，持续引导兰州消费扩容升级，为兰州消费恢复性增长提供新动力和新空间。二是精心培育多元消费新场景、新业态，释放新型消费活力。通过深化供给侧结构性改革，加快创新步伐，催生新型服务产品和服务业态，培育消费新热点，形成消费新动力。积极发展休闲娱乐、康养度假、农事体验、研学探秘等体验式、沉浸式、定制式、智慧化旅游项目，大力发展数字商务、即时零售、智慧商店、自助售卖、直播带货等消费新业态、新场景。三是持续优化升级消费平台。深度挖掘大众巷、中山桥、兰州老街等消费集聚区和网红打卡地，改造提升一批步行街、特色餐饮

街区，加快建设一刻钟便民生活圈。加强“金城网红”电商直播建设，支持大型商贸企业建设社区商业服务中心，加速品牌便利店连锁建设，发展“一店多能”“一点多能”。

（李俊霞 兰州市社会科学院研究员）

## 兰州推进可经营城市基础设施建设运营市场化高质量发展的对策建议

兰州在政府债务困境及严峻的经济下行压力等环境与形势下，遵循国家相关会议精神及政策法规，将兰州可经营城市基础设施建设运营推向市场，实现更有效的配置和运营，使其增加效益，并将经营收益再投入城市新项目建设中，是全面提升兰州城市建设和管理水平，提升城市发展能级，增强城市吸引力、辐射力和凝聚力，实现城市建设可持续发展的必然选择。

### 一、机遇与挑战

#### （一）机遇

1. 在政策方面。从《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》到国务院办公厅《转发国家发展改革委、财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》（国办函〔2023〕115号），支持民营经济等社会资本积极参与投资的政策层出不穷。另外，国家出台了支持国有企业市场化改革的系列文件，政策支持为兰州可经营城市基础设施建设运营市场化发展打下了坚实基础。

2. 在资金方面。三个“万亿”事件（1万亿的特殊再融资债券、1万亿的用于灾后重建和弥补防灾减灾短板的国债、2.7万亿提前下达的2024年债券额度）成为基础设施建设融资的最大底气，尤其专项债是基础设施项目建设的重要点，专项债发行与市场化融资的结合，为各类市场主体参与兰州可经营城市基础设施建设运营提供了广阔的市场空间。

## （二）挑战

1. 观念需要快速转变。2001年，福建省人民政府下发了《关于做好经营城市工作的若干意见》，要求积极推进城市基础设施投入市场营运等。我们需要高度重视兰州可经营城市基础设施建设运营市场化同福建等发达地区的横向差距，积极探寻兰州可经营城市基础设施建设运营市场化的路径，促进兰州城市经济高质量发展。

2. 项目质量及成熟度要求高。万亿增发国债额度不按地方切块，而是根据项目质量和成熟度来安排资金。专项债明确要倾向南方发达地区，申报的项目要求实现自平衡。人民银行将对有债务问题的地方政府，限制其新增贷款，兰州政府债务问题也使得其可经营城市基础设施建设运营项目融资面临不利环境。

3. 民营企业投资意向不强。2023年1-10月，民间投资增速-0.5%，虽相比于此前几个月略有好转，但民间投资持续负增长的局面没有根本改观，鼓励民营企业大发展的政策等效果还没显现。民企是兰州可经营城市基础设施建设运营的主要参与者，民企的信心不强将严重影响兰州可经营城市基础设施建设运营项目进展。

## 二、问题分析

### （一）城市基础设施建设运营兴城作用发挥不够

1. 从项目谋划来看。经营性和公益性城市基础设施建设项目组合水平不高，单体城市基础设施建设运营项目多，城市基础设施项目建设运营之间内在关联性差，城市基础设施项目建设运营呈现碎片化，缺乏彼此带动能力，内生发展动力不足。

2. 从项目对要素集聚及辐射能力看。兰州现有城市基础设施建设项目停留在促进新增固定资产投资、资金调入、财政收入等一级开发阶段，缺乏提升招商指标、就业人数（率）、居民（可

支配)收入、人口、学校医院的增加、人产城融合度、社会满意度等二级开发,更难以项目建设促进片区发展,增强兰州城市运营能力及城市向更高级领域发展,城市基础设施建设运营难以发挥建城、兴城作用。

## (二)城市基础设施建设运营方式需要转变

兰州系列城市基础设施建设支撑城镇化战略有效实施,2022年兰州常住人口城镇化率为84.07%,远高于全国65.22%的水平。由于城市基础设施建设市场化水平低等原因,城市基础设施建设更多是由兰州财政完全付费支撑或由中央转移支付平衡。城市基础设施建设支出成为政府债务的重要组成部分,值得关注的是城市基础设施建设支撑兰州高城镇化率的背后暴露出兰州个各区域发展实力和潜力的差异。

面对政府债务困境及严峻的经济下行压力等外部环境,兰州城镇化战略实施过程中,城市基础设施建设主要依靠政府的方式迫切需要转变,推进兰州可经营城市基础设施建设运营市场化发展,在提升城市基础设施建设运营效益,不断提升区域重点化发展基础上,提升兰州地区整体发展实力和潜力。

## (三)现有可经营基础设施建设运营水平不高

1.从项目储备看。兰州可经营基础设施建设运营项目,尤其是优质项目储备不足,后续项目缺乏。以原PPP项目为例,自2016

年PPP项目开始至2023年年初项目申报暂停，兰州市共报备PPP项目只有29个，分属文旅、交通、市政和林业四类，其中，市管12个项目。

2. 从项目建设运营看，市管12个PPP项目中10个项目在建，其中，中通道项目为省市重点项目，中通道一期项目2018年开建，预计2023年完工，同年开建二期。但一期项目实施过程中不断停滞，2021年年初一期项目停工至2023年9月1日。截至目前，只有奥体中心1个项目处于运营状态。

### 三、主要着力方向

#### （一）服从服务强省会行动

兰州可经营城市基础设施建设运营应当服从和服务强省会行动，通过可经营城市基础设施建设运营促进“三区一城”（高新区、经开区、新区、榆中生态创新城）资源整合、产业链延伸与衔接、加快生物医药、电子信息、绿色化工等重点产业集聚，建设现代产业体系核心区。提高经济总量，增强经济实力，更好发挥省会对全省的辐射引领带动作用，将兰州打造成国家“双循环”新发展格局的战略支点。

#### （二）增强省市联动放大枢纽优势

兰州作为西北最大的集铁路、公路、航空、通讯、石油、天然气、电力、水利综合枢纽城市，受行政体制的制约，不同基础

设施联动建设协调难度大，“空、铁、公、地”等交通枢纽资源共享不足，信息化系统建设不平衡，信息系统的开放性不足，人流、物流和信息流整合不够，长期以来，兰州作为各类要素的通道而不能转化为经济枢纽。借助省委省政府大力支持兰州强交通的有利时机，增强省市联动，谋划重大可经营城市基础设施建设运营项目，助力兰州充分发挥西北地区综合交通枢纽型城市优势，大力发展枢纽经济，增强兰州在“一带一路”的战略节点作用以及兰西城市群的重要龙头作用。

### （三）加大新基建建设运营力度

积极拥抱数字经济时代，加大5G、物联网、工业互联网等信息基础设施建设，深度应用互联网、大数据、人工智能等支撑传统城市基础设施建设转型升级，建设智慧交通、智慧能源等，以新基建支撑科学研究、技术开发、产品研制等，促进兰州产业技术创新，以新基建打开兰州新的经济增长模式。

## 四、对策建议

### （一）促进有为政府和有效市场更好结合

1. 建设有为政府。以实现兰州可经营城市基础设施建设运营市场化高质量发展为出发点加强顶层设计，研究完善兰州可经营城市基础设施建设运营的政策性文件，明确兰州可经营城市基础设施建设运营的优先领域和关键地区，发挥政策集成效应。以制

度开放营造法治化营商环境，深入研究实施兰州可经营城市基础设施建设运营领域关联性改革和重视各项改革举措的耦合性，推动兰州可经营城市基础设施建设运营相关规则、规制、管理、标准跟广州、上海等国内先进地区接轨，营造市场化、法治化一流营商环境。积极推动兰州企业债务清偿，向社会释放积极信号，调动市场主体参与兰州可经营城市基础设施建设运营的积极性。

2. 培育有效市场。充分发挥市场对兰州可经营城市基础设施建设运营资源的配置的决定性作用，保障法律法规政策运行透明度，避免政策朝令夕改或借各种给名义变相改变法规政策等的规定，努力减少兰州可经营城市基础设施建设运营项目全生命周期内政策等变动风险对社会资本的不利影响。以法治思维处理兰州可经营城市基础设施建设运营项目各方的利益纷争，最大程度维护各方利益。用法治来规范市场和政府的边界，既要服务又要按照明确的法律法规政策进行监管，保障兰州可经营城市基础设施建设运营符合各参与方预期。提高兰州可经营城市基础设施建设运营项目对接质量。

3. 不断提升企业项目参与体验值。立足企业视角，突出问题导向、需求导向，对涉及兰州可经营城市基础设施建设运营的营商环境开展调查研究，有针对性解决影响企业参与兰州可经营城市基础设施建设运营项目体验性的关键问题。鼓励市区县

政府、财政部门、发改部门，结合强省会战略行动、新基建等，同省上积极协商，共同谋划发布兰州可经营城市基础设施建设运营重点项目指引，方便企业参与兰州可经营城市基础设施建设运营项目。以力促企业能够顺利参与到兰州可经营城市基础设施建设运营项目为目标，在兰州可经营城市基础设施建设运营项目全生命周期为参与企业提供基本服务的同时，注重提供增值服务和附加服务。

## （二）吸引各类市场主体参与建设运营项目

1. 确保各类市场主体参与渠道畅通。积极开展兰州可经营城市基础设施建设运营项目推介，进一步放开市场准入，取消和减少阻碍民企等进入新基建等兰州可经营城市基础设施建设运营项目的附加条件，坚持各类市场主体平等对待，确保国有企业、民营企业和外资企业等多元市场主体参与兰州可经营城市基础设施建设运营项目渠道畅通。

2. 鼓励国有平台公司积极参与。结合兰州债务化解及平台公司市场化转型发展，以及兰州民企弱小，参与兰州可经营城市基础设施建设运营项目能力受限等，鼓励兰州国有平台公司积极参与兰州城中村改造、片区开发、北拓东进片区、嵌入式社区服务等可经营基础设施建设运营，在市场化转型中实现国资类平台公司综合效益提升。

3. 以提高综合收益增强对市场主体吸引力。立足兰州可经营城市基础设施建设运营有效市场培育，不断增强庞大市场吸引力，遵循市场规律，发挥市场激励机制。注重全市全域化整合优化可经营城市基础设施建设运营资源要素配置，减少项目要素配套成本，给予参与建设运营项目的市场主体特许经营权等非资金支持，提供合规的运营补贴等，以增强综合收益提升兰州可经营城市基础设施建设运营项目盈利能力，提升各类市场主体参与项目积极性。

### （三）创新可经营基础设施建设运营投融资模式

1. 创新项目建设运营模式。兰州可经营城市基础设施建设运营中，鼓励国资类平台公司以自有资金、财政资金或政府投资引导基金入股、引入社会投资人，政府以特许经营权等共同参与，或者成立 SPV 公司等方式，建立风险合理、权责清晰、盈利模式可持续的合作共赢关系，转变兰州城市基础设施建设运营过度依赖政府投资的方式，提高市场化运作水平。

2. 提升综合运用融资工具能力。在项目投融资环节，既要发挥本级预算资金、上级资金、专项债、新PPP、政府投资基金等政府投融资资金与工具的作用，更要调动社会资本参与项目投融资积极性，促进政府投融资资金工具与社会资本更好地兼容、降低兰州可经营城市基础设施建设运营项目融资难度和成本，促进

项目尽快落地。

3. 鼓励市场主体协同创新。兰州可经营城市基础设施建设运营项目全生命周期中，政府应当以合法合规为底线，允许鼓励市场主体引入新的投资模式和融资工具，以应对可经营城市基础设施建设运营项目中遇到的各种不确定性，促进兰州可经营城市基础设施建设运营项目市场化高质量发展。

#### （四）建立兰州可经营城市基础设施建设运营专享智库

1. 建立智库联盟。发挥兰州作为省会科教资源富集优势，建立可经营城市基础设施建设运营研究智库联盟，聚集省内外乃至国内外的优势科研力量，打造贴近市委市政府兰州可经营城市基础设施建设运营决策需要的智库协同创新共同体。以大格局视野，聚焦兰州可经营城市基础设施建设运营改革创新重大理论和实践问题兼容，开展系统性理论和应用研究，为市委市政府相关决策提供理论支撑与智力支持，为兰州在中国式现代化新征程上再创发展新优势赋能。

2. 重视中介机构作用发挥。必要时可与投融资咨询机构、商业策划机构、招商运营等中介机构合作，借助中介机构专业、系统、集成服务为兰州可经营城市基础设施建设运营提供量身定制的方案策划、产品设计、顾问咨询、组织交易等服务。

(屈雷刚 兰州市社会科学院城市发展研究所所长 助理研究员  
魏静姝 兰州市社会科学院社会研究所副所长 助理研究员)