

# 科学谋划“十五五”时期甘肃经济社会高质量发展

智库建言

甘肃日报社 甘肃省委党校 合办

2025年第8期(总第116期)

联系人:中共甘肃省委党校(甘肃行政学院) 赵昕

电子邮箱:gsdxzkjy@163.com

今年政府工作报告首次提出“投资于人”,支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励,形成经济发展和民生改善的良性循环。建议编制和实施“十五五”规划突出“投资于人”政策导向,为塑造“十五五”经济发展新引擎提供支撑。

建立健全“投资于人”的目标体系。一要重视民生领域的投资。不仅涉及就业、收入和消费,还包括加大教育、医疗等领域的投入,让群众接受更好的教育、享受更好的医疗,有机会获得更好的工作、拿到更高的收入,从而能消费、敢消费、愿消费。二要重视人口服务领域的投资。我省已经步入人口减量发展阶段,呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等特征,同时随着生活水平的逐步

省委、省政府坚持把科技创新作为高质量发展的关键驱动力,提出要建设“全国区域性科技创新及转化基地”。“十五五”规划时期是我省与全国一道迈向2035年基本实现社会主义现代化现代化的关键阶段,要以科技创新为“破题之钥”,精准施策,努力实现建设全国区域性科技创新及转化基地的目标。

做实科技发展目标。一要全面落实省政府在《甘肃省打造全国区域性科技创新及转化基地行动方案》中提出的目标和任务,层层压实责任,狠抓落实效果。二要建设科技创新区域的“五大高地”,包括科技创新策源、特色产业创新、企业主体汇聚、科技人才集聚、创新开放合作等。三要进一步强化在能源、新材料、生态、现代农业等领域的差异化竞争优势,持续破解人才和资金瓶颈,推动“科技一产业一金融”深度融合。四要持续推动传统产业智能化改造,通过实施“智赋万企”行动,依托工业互联网平台推动“产业大脑+未来工厂”双向赋能,为传统制造业转型升级提供范本。五要充分发挥兰州科技创新资源富集优势,聚焦核科学、空间科学等领域,争取成立国家实验室,推动建设兰州综合性国家科学中心,实现科技创新和产业创新“双轮”驱动高质量发展,加快创新型甘肃建设。

筑牢科技创新根基。一要依托国家重点实验室等重大科技基础设施和大科学装置,聚焦有色冶金、能源化工、电子信息、智能装备、新材料、生物医药、航空航天、循环经济等重点领域和攻关方向,探索“科学家+企业家+投资家”协

就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程,是社会稳定的重要保障。要坚持就业优先导向,把高质量充分就业纳入“十五五”规划,坚持政府和市场两手发力,坚持供给和需求两端施策,坚持当前和长远统筹推进,实现就业质的有效提升和量的合理增长。

加强产业协同,提升就业吸纳能力。一要进一步加速产业链升级与数字化转型。推动传统产业智能化改造,提升生产效率,优化产业结构,创造高技术就业岗位。重点培育新能源、新材料、生物医药等新兴产业,打造新的就业增长点。支持企业加大研发投入,建立创新平台,推动新业态、新职业、新岗位的涌现。二要优化人力资源配置。建立企业用工需求与劳动力供给动态数据库,全面收集企业岗位需求和劳动者信息,提高劳动者的职业适配力、岗位胜任力、求职竞争力。完善产业指导目录,引导劳动者选择符合市场需求和区域优势的项目,促进创业与产业协同发展。同时,结合我省优势产业基础,增强市场化就业资源的有效供给。三要积极拓展就业空间。加大对吸纳就业能力强的企业支持力度

随着我国社会主要矛盾的转化,人民群众对基本公共服务的需求呈现多样化、品质化、均等化的鲜明特征。“十五五”时期,我省要进一步健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强基本公共服务的均衡性和可及性。

推进教育资源均衡配置。一是健全城乡教育一体化发展机制,在“十四五”时期义务教育学校标准化建设达标基础上深化提升,重点补齐农村、偏远地区学校的硬件短板,推动县域内师资、经费、设施等资源向更高质量均衡配置。二是在“县管校聘”和城乡教师交流制度全覆盖基础上健全长效机制,完善优质师资向薄弱学校流动的激励政策,扩大优质教育资源辐射半径。三是推动学前教育在普及普惠达标的基础上向更高水平发展,优化城乡幼儿园布局,建立与物价水平、办园成本联动的学前教育生均公用经费动态调整机制。四是适应新型城镇化人口流动新特点,完善随迁子女、留守儿童教育服务体系,确保不同群体学生享有公平的受教育机会。

畅通就业服务均衡渠道。一是进一步构建城乡统一的公共就业服务体系,深化县(区)、乡(镇)、村(社区)三级就业服务平台功能融合,依托大数据、人工智能等现代技术手段,推动就业政策、岗位信息、技能培训等服务向智能化、精准化升级。二是深化重点群

## “投资于人”塑造经济发展新引擎

鲜静林

提高,公众对衣食住行、医疗健康、生活品质等有了更高的追求,需求的层次更高,满足需求的形式和手段更加多元。应加大“投资于人”力度,有效稳定人口总量、优化人口结构,建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系,切实维护人口安全。三要重视建立投资水平。从人口高质量发展和经济高质量发展相互促进的角度出发,建立相应的工作框架,将婚嫁、生育、养育、教育、就业、就医、住房、养老等一体考虑,把社保、教育、卫生与健康、就业、养老、育幼、助残等方面的社会政策纳入一个总体框架,有针对性地增加政府投资和公共支出,有力促进人的全面发展。

持续优化财政支出结构。一要注重对公共服务水平、生活质量以及消费品质和多样性的改善,从而实现惠民生、促消费、增后劲,切实提高资金使用效益。二要多渠道促进居民增收,推动中低收入群体增收减负,完善劳动者工资正常增长机制。三要优化投资空间结构。针对

## 着力建设全国区域性科技创新及转化基地

王永明

同机制,力争在关键领域取得原创性突破。二要分类指导不同领域的科技创新工作。在核科学、量子科学、冰川冻土等前沿领域加强基础研究,在传统产业实施“强链”“升链”重大科技项目,在新兴产业实施“延链”“补链”项目,在核心技术方面大力推动绿色氢能、新型储能、核技术、量子科技、商业航天等,夯实原始创新能力。三要优化创新生态系统,推行“揭榜挂帅”等新型攻关机制,建立“经费跟着人才走、人才跟着项目走”等动态管理模式。四要完善市场化科技评价体系,将科技成果转化效益纳入考核指标,避免重论文轻应用。

强化创新主体培育。一要畅通企业和科技机构科技新成果的转化渠道,努力建设政策、市场、金融、服务“四大通道”。二要着力培育和提升科技新成果孵化和试验的能力,探索“小切口突破、全链条协同”科技企业培育机制,实施专精特新中小企业倍增计划,加快实施科技型中小企业培育工程,深入推进创新链、产业链、资金链、人才链“四链融合”。三要着力提升链长企业的转化能力,推动金川、酒钢、兰石等龙头企业牵头组建创新联合体,形成“龙头企业+中小企业群”的集群

## 促进高质量充分就业

陈娟

度,完善减税降费优惠政策,鼓励企业吸纳更多劳动力。培育数字经济、绿色经济、银发经济等新业态,推动直播电商、共享经济等新模式发展,创造更多就业岗位。

提升创业质量,拓宽就业增长空间。一要加强政策支持和激励机制。继续提供税收优惠、财政补贴、低息贷款等,以降低创业门槛和成本。建立和完善创业孵化器和创新园区,为创业者提供优质的办公空间、技术支持 and 市场推广服务,营造良好的创业环境。二要深化校企合作和科技成果转化。促进科研机构与企业对接,将科研成果转化为创业项目,培育新的经济增长点和就业机会。三要进一步简化行政审批流程。进一步降低市场准入门槛,简化办事程序、合并办理环节、压

## 增强基本公共服务均衡性和可及性

张莎莎

体就业支持机制,针对高校毕业生多元化就业需求、农民工职业发展诉求、退役军人转型适配需求、残疾人就业便利化需求等,提供“一人一档”精准化职业指导、岗位对接和创业扶持,促进高质量充分就业。三是聚焦新领域、数字经济、现代农业等新兴产业需求,动态设置培训项目,提升培训质量,并推动技能证书全国范围内实现跨区域互认。

织密社会保障兜底网络。一是健全社会救助均等化体系,以“保基本、兜底线、促公平”为原则,优化城乡低保、特困人员供养、临时救助标准,建立与经济社会发展水平相适应的动态调整机制,确保救助水平与经济社会发展同步提升。二是完善住房保障均等化政策,优化公租房、保障性租赁住房供给结构,将新市民、青年人、农村转移人口纳入保障范围,覆盖更多发展型群体。三是提升残疾人、困境儿童等特殊群体福利保障。针对残疾人,推动乡镇(街道)标准化康复站智能

我省作为人口流出地的省情特征,“投资于人”需要考虑优化公共服务投资与人员空间配置的问题,其中包括相关人员(如教师)的编制配置,改善“投资于人”的数量、结构、质量以及空间布局。四要通过改善当地的生活品质和生态环境,为有志于留在甘肃发展的人才提供更好服务,使他们能够在当地安心工作、生活。

不断加大人力资本投资力度。一要形成广泛共识。经济内生增长得益于由人力资本驱动,通过创新实现持续的技术进步。其中,知识积累和人力资本投入是实现长期内生增长的关键。二要加大投资力度。针对人口数量红利依然存在、人口质量红利正在加速形成的现实情况,建议“十五五”规划时期把“投资于物”同“投资于人”紧密结合起来,提高全社会消费能力,更好畅通经济循环。三要注重提高人口综合素质。通过加大人力资本投入,实现人口结构向知识化、技能化的“关键一跃”,以人力资本提升有效增强发展后劲,有效获得人口红利与人才

化发展模式,加快原创性研究、技术转移推广和成果孵化转化。四要构建“高校—院所—企业”三位一体创新联动机制,深化产学研深度融合,通过“柔性引才+联合研发”模式,实现技术从实验室到产业化的全链条转化,推动技术突破,提高技术研发效率。

构建开放型创新机制。一要以东西部协作为契机,以产业转移与承接为支点,进一步深化我省与东中部发达地区合作,支持科研院所和企业等创新平台与东中部发达地区开展科技研发、技术对话,探索清洁能源与风电合作,提升全省科技创新水平和成果转化效能。二要紧抓“一带一路”机遇,积极拓展国际科技创新合作,构建技术转移和成果转化网络,向共建“一带一路”国家输出有色冶金、新能源及新能源装备制造、现代农业等有关技术与产品。三要积极参与国际清洁能源使用计划,在第四代核能系统商用推广、核废料处置等领域积极对话,探索清洁能源与传统石化能源的平衡路径。四要积极参与数据跨境流动等未来国际新赛道,通过创建丝绸之路信息大通道和“一带一路”联合实验室及数据中心,输出数字技术和绿色解决方案,增强

## 促进高质量充分就业

陈娟

缩办理时限,为创业者提供便利的注册和经营环境。加强就业服务体系建设,提供一站式创业服务,包括市场分析、法律咨询、财务规划等,帮助创业者解决实际问题。

加强技能培训,持续优化就业结构。针对依托互联网平台就业的电商直播、网约车司机、外卖骑手等新就业形态劳动者,开展电商运营、直播技巧、客户服务等技能培训,拓宽各类群体职业发展通道。二要促进农村劳动力就业增收。统筹发展产业与带动就业,完善产业扶持与吸纳就业挂钩机制,促进农村劳动力就近就业和低收入人口持续增收。三要建立校企共同参与的培训体系,支持校企通过共建实训基地、开展“订单式”培训、实施工学结合

化改造,完善康复辅具租赁“县乡联动”数字化管理系统。针对困境儿童,完善政府主导、家庭尽责、社会参与的监护体系,为困境儿童提供教育资助、医疗救助、心理疏导、职业规划的全周期服务。

完善医疗服务普惠体系。一是深化分级诊疗制度建设,推动县域医共体、城市医疗集团从初步构建向深度融合升级,促进优质医疗资源向基层精准下沉,实现乡镇卫生院、社区卫生服务中心标准化建设提质升级,显著提升基层对常见病、慢性病的精准诊疗能力。二是推动省级统筹机制高质量运行,进一步缩小不同地区医保报销比例、药品目录、诊疗项目的动态差距,深化异地就医直接结算便捷化改革。三是加强基层医疗卫生生人才队伍建设,健全人才培养、职业发展、激励保障全链条机制,提高基层医务人员薪酬待遇,拓宽学术交流、职称晋升通道,打造“留得住、能干事”的稳定型基层医疗队伍。四是全面构建“5G+AI辅助

红利,实现可持续发展。

注重增加对高品质人居环境投入。一要正视人居环境标准变化。当前,居民居住需求正在经历从“有没有”向“好不好”的转变,好房子、高档社区、优质配套已经成为高品质人居环境的重要标准。二要从“投资于人”的角度考虑,通过加大政策供给和公共资源投入,有效牵引企业和家庭共同推进人居环境的持续改善。三要从平衡好民生属性和经济属性角度出发,政府要重点增加城市更新方面的资源投入,加大老旧小区和城中村改造力度,大力推进完整社区建设,更新一批老工业区、旧厂房,建设活力街区。四要从城市基础保障角度出发,持续推进城市综合交通设施、水电气管网、垃圾处理设施、园林绿化等建设和更新工程,守护好城市的“里子”和“底子”,打造宜居、韧性、智慧城区。

作者为省委党校(甘肃行政学院)公共管理教研部主任、教授

我省在西部陆海新通道的影响力。

促进政策人才资金联动。建设甘肃“全要素”式的科技创新和转化基地。一是进一步强化科技创新领域资金与人才保障。完善科研经费制度,优化科研经费配置,推进财政科研资金全过程管理改革,提高企业研发费用加计扣除比例,引导社会资本投入硬科技领域,不断强化“政府让利—社会跟投”模式。二是实施“顶尖科学家集聚计划”,优化“人才柔性流动”机制,打造西北高端人才聚集高地和创新高地。健全科技安全治理体系,创新“知识产权侵权损失保险”等措施,降低企业维权成本。

作者为省委党校(甘肃行政学院)经济学教研部副主任、副教授

## 促进高质量充分就业

陈娟

等方式,提供多样化、个性化的培训服务。

完善就业服务,强化就业援助保障。一要完善就业服务体系,通过线上平台和线下服务点相结合的方式,提供基础的职业介绍和职业指导。二要强化对高校毕业生等青年群体的支持力度,构建“覆盖全体、贯通全程”的就业指导体系,拓宽高校毕业生群体的市场化就业渠道。三要为残疾人等特殊群体,提供专门的职业培训计划,建立就业援助信息库,提供更具个性化和持续性支持。四要推动公共就业服务智能化发展。利用大数据和人工智能技术分析求职者的技能和偏好、企业的招聘需求,实现求职者与工作岗位之间的精准匹配。

作者为省委党校(甘肃行政学院)报刊部教授

## 增强基本公共服务均衡性和可及性

张莎莎

诊断”远程诊疗体系,基层医疗机构全面接入省级三甲医院AI影像诊断平台。

优化文化体育服务供给。一是推动文化资源从单向输送向双向互动深化,鼓励城市文艺院团与基层文化组织实现结对共建、人才共育,实现“送文化”与“种文化”相结合。二是在城乡社区“15分钟健身圈”基础上优化城乡体育健身设施布局,增设智慧健身路径、户外营地等新型设施,结合群众需求推广特色全民健身活动。三是保护和传承地方特色文化,支持非遗项目、传统技艺向数字化保护、活态传承转型,建立非遗数字档案库、开发非遗主题研学产品。四是利用数字技术赋能文化服务,通过大数据分析精准匹配城乡群众文化需求,建设沉浸式数字文化馆,实现图书、展览、演出等资源从线上共享向互动体验转变,让数字红利更公平地惠及全域。

作者为省委党校(甘肃行政学院)公共管理教研部副教授

甘肃在保障国家生态安全中具有举足轻重的地位和作用。“十五五”时期,我省要立足国家生态战略定位与政策要求,以系统思维全面构建并夯实“四屏一廊”生态发展大格局,进一步加力筑牢国家西部生态安全屏障。

加强系统修复,构建多层次防护体系。一是优化自然保护地体系。编制相关实施方案,加快大熊猫国家公园甘肃片区基础设施建设,完成祁连山国家公园生态监测体系升级,推动美林、阿万仓国家草原自然公园设立,完成若尔盖国家公园创建成效评估验收。二是加大防沙治沙力度。在河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘线作战区域,尤其在石羊河、黑河、疏勒河等流域核心区域(如民勤、金塔、敦煌、古浪),推广“光伏治沙+人工草方格”等综合治理模式,科学规划并实施“锁边固沙”专项行动,打造环县等“三北”工程攻坚示范样板。黄河“几字弯”攻坚战区域,以水源涵养和水土保持为核心,重点实施天然林保护与质量提升、退化林(草)修复、小流域综合治理等工程,有效控制水土流失,增强区域水源涵养功能。三是数字赋能智慧治理。在祁连山、黄河干流建设高光谱卫星接收站,实时监测植被覆盖度与水质变化,构建“天空地”一体化监测网。在全省重点排污企业推广智能监控系统,安装AI水质分析仪,实现污染物排放秒级预警。整合自然资源、生态环境等部门数据,构建全省生态安全屏障数字“孪生体”,打造生态治理“数字孪生”平台。

加大统筹治理,实现水资源高效利用。一是严格水资源双控管理。制定并严格执行高耗水作物种植负面清单,大规模推广滴灌、喷灌等高效节水灌溉技术,力争“十五五”期间农业的高效节水灌溉面积占比显著提升。推动企业开展节水技术改造,提高水的重复利用率。在城镇全面普及节水器具,推广中水回用技术。二是构建智慧水网体系。全力推进“四横一纵、九河连通、多源互济、统筹调配”的省级水网主骨架建设。确保白龙江引水工程、大延伸增效工程、景电灌区现代化改造等重大水利项目按期取得实质性进展。三是持续优化引洮供水、引大入秦、景电提灌等骨干工程的联合调度与效益发挥,显著增强全省水资源时空调配能力和供水安全保障水平。同步加快建设覆盖全流域的“数字孪生水网”平台,支撑水资源智能精准调度。四是分区施策提升水源涵养能力。甘南黄河上游水源涵养区建立“湿地银行”制度,加大对黄河首曲、洮海等不同类型湿地保护修复力度,促进湿地恢复。陇中陇东黄土高原脾障区推行“小流域+数字孪生”治理,在庆阳、平凉建设数字孪生沟壑系统,精准布设梯田、淤地坝,减少入黄泥沙量。

立足资源禀赋,推动三产融合发展。一是打造“三产融合”生态经济廊道。在河西走廊规模化推广“板上发电、板下修复种植、区域养殖”的“光伏+生态修复+农牧业”循环模式。探索农牧互补、药材种植等复合经营,实现生态修复、清洁能源、农牧增收的多赢。在陇中陇东陇南地区打造“秦巴药谷”,建设零碳中药材基地,配套智能仓储与溯源系统,提升当归、黄芪、党参等道地药材附加值。在甘南草原发展“牦牛银行”模式,通过数字化平台实现牦牛活体抵押贷款,解决牧民资金难题,推动牦牛奶、皮毛深加工。二是推动传统产业绿色转型与新兴生态产业壮大。严格执行环保、能耗、水耗等标准,强制淘汰落后产能。大力支持企业采用先进节能环保技术、开展工业废弃物和再生资源高值化、规模化综合利用。推广绿色工厂、绿色园区建设。聚焦新能源、新材料、生物医药等领域,打造若干具有全国影响力的绿色低碳产业集群。三是做优做强旱寒特色生态农业。全域推广绿色、有机、低碳农业生产方式。着力培育“甘味”农产品区域公用品牌下的知名生态子品牌。大力发展高附加值林果业、特色种业、现代设施农业。深化农旅融合,精心设计生态农业观光、农事体验、乡村民宿等业态,拓展产业链,提升综合效益。

推进制度创新,构建多元协同机制。一是健全生态产品价值实现机制。在祁连山、子午岭等重点生态功能区开展碳汇精准核算,建立“碳汇+生态补偿”交易平台或区域性的“生态资产与碳汇交易”服务平台,允许企业通过购买碳汇抵消部分排污权。推广“分散收集+集中处理+资源化利用”的“畜粪换有机肥”模式。二是构建多层次跨区域协同治理格局。积极推动建立并实施“黄河全流域横向生态补偿机制”。联合四川、宁夏等上游省份共同呼吁并推动由国家协调建立补偿基金,依据水质水量改善贡献、生态保护成本等科学核算标准,对甘肃等上游水源涵养区给予足额、可持续的生态补偿。三是创新多元化绿色投融资模式。设立省级“生态安全屏障建设专项基金”,通过政府和社会资本合作模式(PPP)、生态环境导向的开发模式(EOD)吸引社会资本投入矿山生态修复、历史遗留污染治理、湿地保护等具有经营性潜力的项目。支持金融机构开发以未来碳汇收益、水权、排污权、生态修复项目收益等为质押或还款来源的绿色信贷产品,推动符合条件的企业发行绿色债券,促进入库项目与金融机构精准对接,争取更大授信支持。

作者为省委党校(甘肃行政学院)马克思主义学院副教授

理论

ILUN

● 第二 三 三 四 期 ●

邮箱:gsrbllb@163.com 电话:0931-8159443

进一步筑牢国家西部生态安全屏障

史如霞