

## 陕甘宁接壤区发展战略

### ——典型资源型欠发达地区发展模式研究

Developmental Strategies of the Contiguous Areas of Shanxi Province, Gansu Province and Ningxia Hui Nationality Autonomous Region

李志刚

(西北师大地理系, 副教授 兰州 730070)

董锁成

(中科院自然资源综考会, 研究员 北京 100101)

陕甘宁接壤区(下称接壤区)位于黄土高原中部和鄂尔多斯高原南缘,地处环渤海地区与大西北腹地的过渡地带,行政范围包括陕北的延安、榆林地区,陇东的庆阳、平凉地区,宁东南的银南、固原地区,总面积  $15.28 \times 10^4 \text{ km}^2$ ,总人口 1 300 万人。

#### 一、区域战略地位和作用

##### 1. 在西部省区中,接壤区空间可达性较强

接壤区位于我国几何中心略偏北的西部地带东缘,位置适中,距京津唐、山东等环渤海地区和长江中下游地区较近,在与发达地区进行能源供应、物资交流、产业转移等经济联系方面,其位置优于西部的新疆、青海、云南、贵州、四川、西藏等省区。

##### 2. 丰富的能源资源使本区极可能成为我国 21 世纪发展的重要能源重化工基地

这里分布有神府榆横(探明保有储量  $1 460 \times 10^8 \text{ t}$ )、灵武( $274 \times 10^8 \text{ t}$ )、华亭( $32 \times 10^8 \text{ t}$ )、黄陵( $128 \times 10^8 \text{ t}$ )等大型和特大型煤田,煤炭探明保有储量在  $1 900 \times 10^8 \text{ t}$  以上,占全国保有储量近 20%。陕甘宁天然气田地质储量  $3.69 \text{ 万} \times 10^8 \text{ m}^3$ ,探明储量  $3 \text{ 万} \times 10^8 \text{ m}^3$ 。长庆油田和延长油矿石油地质储量近  $9 \times 10^8 \text{ t}$ ,探明储量近  $5 \times 10^8 \text{ t}$ 。水力资源也有一定开发潜力。

##### 3. 严重的水土流失和土地沙化决定了接壤区在黄河和黄土高原生态综合治理中具有举足轻重的地位

本区降水量少且变率大,多暴雨,地表侵蚀和切割严重,风沙大,加上长期过度土地开垦和不合理矿产开发方式对地表植被的破坏,使本区成为严重的土地沙化和水土流失区。全区沙漠化土地面积  $2.69 \times 10^4 \text{ km}^2$ , 占总面积 17.6%; 水土流失面积

$10.51 \times 10^4 \text{ km}^2$ , 占总面积 68.7%, 土壤侵蚀模数平均  $4 000 \sim 12 000 \text{ t/km}^2$ , 年侵蚀总量约 9.4 亿 t。大量泥沙进入黄河,给中下游地区造成很大危害。本区生态环境治理不仅对区内环境和产业发展有根本意义,而且对周围相关地区,特别是黄河中下游库区与河床的泥沙淤积、防洪以及提高黄河水资源利用率,具有举足轻重的意义。

##### 4. “老、少、贫困”的现实,要求接壤区经济必须有较快的发展

接壤区的陕北、庆阳、固原等地是革命老区。本区少数民族(主要是回族)人口多,银南和固原地区是回族的主要聚居区,回族人口(144 万人)占两地区总人口(355 万人)的 40% 左右,占宁夏回族自治区总人口(173 万人)的 83% 左右。由于自然条件和历史原因,本区经济发展长期落后,是闻名全国的贫困区。接壤区位置接近我国几何中心,是联接陕、甘、宁以及内蒙古等省区的边缘区,本区 1 300 万人口的经济、社会发展关系到民族团结和社会稳定,关系到我国的国际政治形象,是一个值得引起重视的问题。

#### 二、自然资源

除能源资源外,接壤区其它自然资源主要有:

##### 1. 铝土及非金属矿产较为丰富

榆林地区铝土矿探明保有储量  $2 913.2 \times 10^4 \text{ t}$ ; 陇东安口一带有丰富的陶瓷粘土矿、水泥灰岩;定边县湖盐初步探明盐储量  $3 292 \times 10^4 \text{ t}$ , 预测储量  $6 000 \times 10^4 \text{ t}$ ; 府谷县有质量优良、储量丰富的高岭土矿,资源量  $8 \times 10^8 \text{ t}$ , 是高级日用细瓷的优质原料;神木、府谷两县北部及黄河沿岸是陕北地区水泥灰岩富集区,其中黄河岸边探明保有储量  $1 384 \times 10^4 \text{ t}$ ; 神

木县三塘地区石英砂探明保有储量  $214.4 \times 10^4 \text{t}$ ; 宁夏同心、海原盆地及中宁、中卫一带的石膏预测远景储量  $2\,000 \times 10^4 \text{t}$ ; 固原地区水泥灰岩也有较大储量。

## 2. 特色农产品资源

接壤区的黄花菜、烤烟、杏、红枣、百合、山药、蕨菜、枸杞、甘草、滩羊裘皮、发菜、荞麦、白豌豆、土豆、胡麻、豆薯等多种农产品资源特色明显、品质好。许多产品或营养、或药用,价值大,“绿色食品”特点鲜明(与本区工业规模小、区域土壤污染较轻有关)。

## 3. 旅游资源多姿多彩

接壤区的古代文化遗存和革命旧址众多,西北自然和人文风光独特。有北石窟、王母宫石窟、南石窟、云崖寺石窟、黄帝陵、镇北台、统万城、杨家城、周祖陵、旧石器晚期人类活动遗址——水洞沟等众多古文化遗存;有平凉崆峒山国家级风景名胜区、黄河壶口瀑布、古长城、固原须弥山、泾河老龙潭、凉殿峡、西吉火石寨风景区、三关口弹筝峡风景区、神木红碱淖湖泊、榆林北部和宁东大漠风光(宁夏沙坡头有现代人工治沙奇迹)以及连绵起伏、沟壑纵横的黄土地貌等自然奇观;有延安革命圣地、红军长征六盘山纪念亭、南梁陕甘革命政府旧址、抗大第七分校旧址、山城梁战斗遗址等革命旧址。

## 4. 水资源贫乏

接壤区水资源总量(主要指自产水)  $60.23 \times 10^8 \text{m}^3/\text{y}$ ,人均水资源  $465 \text{m}^3$ ,远低于三省( $1\,283 \text{m}^3$ )和全国( $2\,322 \text{m}^3$ )人均水资源的平均水平,只相当于陕甘宁三省的 36.2%、全国的 19.9%。

# 三、经济发展存在的问题和开发的潜力

## 1. 存在以下 5 方面的问题

(1) 总体上区域经济发展水平低下,农村贫困面大。

(2) 国家外力投资建设起来的资源型工业与地方经济关联度低。

从轻重工业结构来看,接壤区重工业比重非常高,高出三省 6.7 个百分点,高出全国 23.8 个百分点,工业结构高度畸重畸轻。由国家投资兴建的能源(煤炭、石油、天然气、电力)、冶金(炼铝)、建材、机械等重工业企业在本区工业中唱主角,地方工业(主要是轻工业)非常薄弱,重工业与轻工业及区域经济的关联度很低,二元经济结构问题突出。

(3) 资源型重工业的发展与城市发展不相整合,区域城市化的经济动力不足。

本区城市化水平仅 13.24%,远低于陕甘宁三省(20.03%)和全国(29.04%)的平均水平。外力嵌入的重工业对区域城市化的牵动不明显。自下而上发

展起来的地方工业、乡镇企业,由于欠缺资金和技术的支持而改造乏力,在市场竞争中处于被动的地位,加之第三产业滞后,因而本区人口的产业和空间转移缺乏经济拉力,区域城市化进程较为迟缓。区域主要经济节点是延安、榆林、平凉、西峰、吴忠、青铜峡等 6 个小城市,缺乏大中城市,城镇发展与布局相对较为均衡。

(4) 水资源短缺,水土流失和土地沙化问题严峻。

(5) 地域文化观念与意识封闭、落后。

## 2. 主要的开发潜力

(1) 资源开发的潜力 以煤炭、天然气为主,石油、水能为辅的能源开发和加工转换,以及在此基础上的重化工业的发展,具有巨大潜力和前景;旅游资源开发和特色农产品的产业化生产经营,具有一定的潜力和良好的市场前景;部分建材、化工矿产(石膏、粘土、灰岩、盐矿)及铝土矿的开发、加工、冶炼工业也有一定的潜力。

(2) 地理建设(其含义是指水利建设、生态环境治理改造和区域基础设施建设)和科教建设的潜力 结合外力,进行基础设施、生态和科教建设,既是区内的需求,也是国家可持续发展的宏观要求。

(3) 推进区域城市化的潜力 推进城市化进程可做为转换区域经济运行机制的关键切入点。这一过程牵涉面甚广,影响深远,在区域机制转换上其潜能很大。通过整合重工业和城镇发展的关系、建设城镇基础设施和生产要素市场、发展二三产业、提高农业劳动生产效率等手段,能够促进农村富余劳动力在产业和空间上的转移,发挥外部规模经济和空间集聚作用,打破聚落体系的低级均衡,化解“城市短缺”、消费低下、需求不足、区域经济低水平循环等顽症,可以达到建立区域经济良性发展机制的目的。

# 四、可持续发展战略

## 1. 战略思想

(1) 国家目标、区域利益、生态效益的统一 从国家长远建设需要出发,能源重化工基地是本区的分工职能;从区内发展出发,转换二元结构、推进城市化、加强基础设施建设、提高人民生活水平是主要任务;从生态要求出发,治理水土流失和土地沙化非常迫切。在实践中三者并不融洽一致,单纯地追求任一方面都是不合理和不现实的。可持续发展战略模式要求三者兼顾,使相互冲突最小、协调最大,达到国家目标、区域利益、生态效益的统一。

(2) 多元化发展 上述第一点和本区特定的发展阶段类型,决定了必须实行多元化发展。其发展模式应满足重大资源开发、轻重工业和一二三产业

并举、整体推进工业化和城市化、搞好地理建设(生态环境治理和水利、区域基础设施建设)、缩小地区差距和维护民族团结等多元目标要求,要着眼多元目标的综合协调。这是国家和区域经济持续发展的内在要求。单就产业部门着眼,接壤区的发展也应是多重、综合的,主要是:以接近主要能源消费区的地缘和资源优势发展优质煤炭及气、油开发和加工转换(发电、重化工);积极发展一些技术含量高的深加工工业和高技术产业,争取在与发达地区地域分工中,摆脱完全垂直的分工格局,占据水平分工的一席之地;大力开拓面向农村市场的工业产品;发展面向本区及中亚、西亚等伊斯兰国家的民族特需品和民族贸易工业;积极发展旅游业,等等。

(3) 以启动市场为导向选择先行发展元 本区发展模式在目标、重点、布局和时序方面既要适应多元要求,又要突出经济因素,要以刺激需求、增加供给(即启动市场)为导向,在建设投入方面有机、巧妙地确定需要优先切入的发展目标(先行发展元),使其担当起促进区域经济系统有序演化的启动点,以对区域经济良性循环机制的形成起到主导和支配作用。我们认为,城市化和地理建设能胜任启动市场的导向要求,非常有利于区域经济系统的自组织和有序化,应成为接壤区的先行发展元。关于城市化对区域机制转换的意义前文已有分析,而地理建设的作用是创造良好的生态环境、水利、区域基础设施条件,这些是区域发展不可逾越的物质基础,是经济社会发展的地理支撑,是区域经济系统运行的“硬件”资源,必须先行建设。同时地理建设还能刺激和带动建材、原材料、运输机械、农林牧业等多个部门的发展。

(4) 外力助推 接壤区长期陷入生态和贫困的恶性循环,进一步发展地理建设、推进城市化等重任,仅靠自身力量是难以完成的,必须在自身努力的同时,借助外来资本、技术和人才力量的推动,不断输入负熵流,才能把潜在资源优势转化为现实经济优势,启动地区发展,使区域经济系统摆脱痼疾、突破低水平的稳态,跃上自组织、有序、协调发展的高水平稳态阶段。

(5) 总体战略目标 在国家一定的支持下,到2015年前后,把接壤区由水土流失及土地沙化严重、生态环境脆弱和社会经济不发达的状况,改变为水土流失及土地沙化得到一定程度的控制,生态环境得到初步改善,人口、资源、环境和经济发展初步协调,经济二元结构得以淡化,成为社会、经济比较发达的能源重化工基地。

## 2. 以启动市场为导向的协调—倾斜发展战略模式

区域经济的部门和空间成长存在着平衡发展和不平衡发展两种对立统一的过程,在平衡与不平

衡相互转化和交替的螺旋式上升运动中,区域经济不断趋向成熟。一方面,接壤区经济系统目前处于低水平循环状态,既存在着因人均收入水平很低、城市化严重滞后导致的区域总需求微弱,也存在着由于社会经济长期落后导致的资本、技术和人才的供给短缺,在经济和生态复合系统中还存在“贫困—生态环境破坏”之间的恶性循环,除国家投入的能源资源开发可造成总产值统计上的增长外,区域经济系统基本上陷入了“低水平均衡陷阱”和“贫困恶性循环”。区域经济机制的转换,有待通过增加投资、扩大消费和供给,全面启动市场,多元化协调(平衡)发展,从而创造更多的外部经济,达到彻底打破低水平恶性循环的目的;但另一方面,我国不发达地区不具备所有产业部门齐头并进、全面增长的资本和其他资源条件,本区只能选择那些对启动市场和建立区域经济良性循环机制起关键作用的侧面(元)倾斜(不平衡)发展,以此作为启动市场的切入点和突破口,带动经济“车轮”快速运转。切入点和突破口的不平衡(倾斜)运动,有利于促进多元部门之间平衡性攀升(协调),可促使区域经济系统产生“巨涨落”,形成新的有序、协调、稳定结构(新的相对平衡),从而促使区域发展水平由低级向高级演化。

基于以上认识,接壤区可持续发展战略模式可确定为“以启动市场为导向的协调—倾斜发展战略模式”。其基本内涵是:以增加区域总需求和供给为导向,借助外力倾斜发展城市化和地理建设,积极而稳妥地推进国家能源重化工基地建设,推行企业改造和重组,以此作为启动市场、弥合二元结构、促进优势能源资源“大开发”与地方经济“小开发”相结合的突破口,从而带动整个产业部门和区域经济、社会和生态环境持续、协调发展。

## 3. 战略对策

(1) 优先进行基础设施、生态环境和城镇建设,为区域经济腾飞创造条件 受自然条件、经济社会基础和历史因素等的制约,接壤区经济起飞不可能在短期内很快奏效,目前既要争取眼前和近期的明显效益,更要认清区域所处的发展阶段,从切切实实打基础着手,着眼于10多年以后的腾飞。本区发展战略,要坚持优势资源开发与环境治理、基础设施建设相结合的原则,坚决贯彻可持续发展。因此,必须高度重视和率先进行基础设施(包括水利)、生态环境和城镇等基础性建设,以改善经济社会发展的基础环境和推进区域城市化进程;刺激消费、扩大投资、增加供给,推动多种产业部门的发展,为下世纪接壤区经济的全面腾飞创造条件。要特别重视一些事关重大的项目的早日建成。如甘、宁交界处的黄河大柳树水利工程,中卫(或银川、吴忠、灵武)—太原铁路,延安—西安高速公路,平凉—长庆桥

铁路,宁夏南部扶贫扬黄灌溉工程,重点生态恢复地区植树种草和小流域治理,延安、榆林、平凉、西峰、吴忠、青铜峡、固原等城镇的建设。

## (2) 积极而稳妥地推进能源重化工基地建设

未来中国的发展,很大程度上决定于以煤炭电力为中心的黄土高原能源重化工基地的建设。接壤区煤炭储量大而质量优,煤层厚、埋藏浅、易于开采,地理位置又接近环渤海、长江中下游等经济重心区,在山西煤炭面临资源潜力限制、环境和运输压力等问题之时,21世纪大规模开发利用接壤区的煤炭资源是大势所趋。从天然气来看,我国四川盆地天然气资源较为分散,而以靖边为中心的陕甘宁气田则是我国陆上发现的最大整装气田,探明储量接近  $3\,000 \times 10^8 \text{ m}^3$ ,已形成年产  $30 \times 10^8 \text{ m}^3$  的生产能力,加之其宏观区位优势于四川气田,故出于优化能源消费结构的需求,京津、关中、黄河上游等地区对这一大气田的开发需求十分大。现已建成靖边至北京、银川、西安等城市的输气管线,但仍不能满足邻近地区日益增长的巨大需求(如兰州市是全国大气污染最为严重的城市,迫切需要引进天然气以变城市能源消费结构)。我国能源终端消费结构落后,开发陕甘宁大气田是改变终端消费的重要举措。另外,石油资源(长庆、延长)和水能的开发,可与煤、气开发相互补充,以形成更大的区域能源组合优势。

积极而稳妥地组建以能源为中心的地域生产综合体,是本区发展的重大战略任务。本区资源开发的重点首先要突出能源建设,以能源建设为专门化部门组建地域生产综合体。一方面要以较高和较长远的战略眼光,对以能源为中心的地域生产综合体作出全面规划,积极开展建设;另一方面,鉴于市场因素往往变幻莫测,未来清洁可再生替代能源前景也难以完全预测,以及目前能源生产供应出现某种饱和的现实,故在战术上,要认真论证能源生产和加工转换的方向、能源外输品种的层次,要重视

水、电、交通和能源外输手段等基础建设,稳扎稳打,不可过分追求原煤、原油等初级能源产量的短期增长速度。鉴于运输成本和运输压力问题,同时考虑到终端用能结构的优化,接壤区能源开发应以电力、气体和燃体优质燃料生产为主要方向,煤炭要尽可能转化为电力;要加大天然气开发规模,使本区成为电力和天然气生产中心,成为我国“西电和西气东送”的北方基地和北出口。要以能源,特别是电力开发为中心,联动化工、建材、冶金等高耗能工业,整体上形成本区“能源—化工—其他载能重工业”的地域生产综合体总模式。在区内不同地域,可具体组建多种综合体。

(3) 通过企业改制和重组促使地方工业与国家资源大工业相关联、渗透,努力发展以农副产品和部分重工业原料为加工对象的轻工、深加工工业,整合区域工业化的不协调层面,淡化二元经济结构。

(4) 重视发展知识密集型产业、科教事业、旅游业及其它第三产业,提高产业结构高度,增强区域经济发展后劲和协调配套能力。

(5) 以产业化经营、科教兴农和生态农业为方向发展农林牧业。

(6) 优选增长极和发展轴,运用空间不平衡开发理论启动本区布局战略。以包(头)—神(木)—延(安)—西(安)铁路、宝中铁路、未来的中卫—太原铁路为布局主轴,以神府、延安、榆林、靖边、吴忠、青铜峡、灵武、固原、平凉、庆阳、西峰等城镇及工矿区为主要增长极,提高城镇产业集聚程度,形成产业空间体系骨架。

## 参考文献

- [1] 黄土高原综合考察队. 黄土高原综合治理与开发. 北京:中国科技出版社,1991,47
- [2] 国家计委国土开发与地区经济研究所. 我国地区经济协调发展研究. 北京:改革出版社,1996

(责任编辑 王宏章)

## 重要更正

本刊今年第五期《三峡工程宜……》一文中的错误更正如下:

(1) 第25页左栏第16行中的“ $35.2 \text{ km}^2$ ”以及同栏倒数第4行中的“ $610 \text{ m}^3$ ”,应分别加上“万”,改为“ $35.2 \text{ 万 km}^2$ ”和“ $610 \text{ 万 m}^3$ ”。

(2) 第26页左栏倒数第15行中的“ $113.3 \text{ 万 km}^2$ ”、倒数第13行中的“ $73.3 \text{ 万 km}^2$ ”以及第27页右栏第4行中的“ $2.4 \text{ 万 km}^2$ ”,均应将其中的“k”改为“h”。

(3) 第25页左栏第8行“……是‘世界之最’”,应改为“……居世界前列”。

特此更正,并致歉意。

——作者、编者

更正:本刊今年第六期第13页表1第9列(倒数第2列)第一行“每千名 R&D 人员平均国际科技论文篇数”应改为“每千名 R&D 人员平均发明专利授权量”。

——作者、编者