

东北地区 振兴与可持续发展战略研究

金凤君 张平宇 樊 杰 等著
刘卫东 郝占庆 陆大道



商 务 印 书 馆

东北地区 振兴与可持续发展战略研究

金凤君 张平宇 樊 杰 等著
刘卫东 郝占庆 陆大道

商 务 印 书 馆

2006 年 · 北京

科学
少作
府主

目草
的规
非
第

面积
从
的巧
和耳

施。
。
个
总

控
，

题
管

图书在版编目(CIP)数据

东北地区振兴与可持续发展战略研究/金凤君等著. 北京:
商务印书馆, 2006

ISBN 7-100-05086-3

I. 东… II. 金… III. ①地区经济—经济发展—研究—东
北地区②地区经济—可持续发展—东北地区 IV. F127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 067767 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

东北地区振兴与可持续发展战略研究

金凤君 张平宇 樊杰 等著
刘卫东 郝占庆 陆大道

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-05086-3/K·946

2006年8月第1版

开本 787×1092 1/16

2006年8月北京第1次印刷

印张 27 1/4

定价: 58.00 元

序

2003年中央确定实施东北等老工业基地振兴的战略,一系列政策陆续出台。是年秋天,国务院政策研究室邀请中国科学院政策局和地理科学与资源研究所有关领导和学者,谈到中央关于“东北振兴”的战略方针如何实施的问题,提出需要对东北地区可持续发展的态势和未来的政策措施进行系统研究。该项建议得到中国科学院院领导、政策局、资源环境科学与技术局、地理科学与资源研究所领导的支持,我们立即组织由经济地理、城市地理、自然地理及地质矿产、宏观生态、地理信息系统等专业的学者组成的研究队伍,赴东北和内蒙古东部地区进行了多次考察调研。2004年11月在北京召开了研究成果汇报讨论会。之后,向国家有关部门报送了简要报告,并得到了国务院领导的重视。

东北地区的问题,早就得到国家、地方政府和学术界的重视,对问题的关键及其形成的原因和环境有相当深刻的认识,发表了大量的研究报告和论文。但我认为,以往的研究并没有将东北地区当作一个大范围的“问题区域”看待,没有置于一个中长期可持续发展的平台上进行系统的考察。从社会经济可持续发展的角度衡量,一些深层次的矛盾既是困扰目前东北地区经济发展的主要因素,也是东北地区可持续发展中需要付出长期努力重点解决的问题。一是依据资源基础所形成的传统产业优势与本地资源保障间的矛盾日益突出,建设“重要原材料基地”的战略受到资源不足的严重制约;资源型城市的可持续发展问题突出,资源枯竭、接续产业基础薄弱、就业问题交织体现在资源型城市以及某些工业城市之中。二是产业结构调整的任务艰巨,目前已经形成的偏重型的产业体系在结构转型、规模扩张、技术升级等方面面临诸多困难,企业发展的社会负担和体制障碍突出;新兴产业发展的能力不强。近20年来,东北地区主导行业发生了一定程度的变化,但仍未摆脱对以原材料为主的传统产业的依赖;装备工业有一定优势,但并不突出。与全国各省区市比较,东北三省主导产业竞争力的排名多在10位以后,国际竞争力则更弱。三是计划经济时期在大城市周围地区形成的据点式“孤岛经济”,使这些区域的创新能力和经济竞争能力不强,面临经济国际化和国内主要城市的挑战。与全国比较,虽然东北地区的城市化水平比较高,但城市经济的竞争力并不高。四是虽然农业在全国的地位越来越强,但基础不稳,产业化发展缓慢,现代农业体系还没有形成,农业与工业发展的相互支撑关系还不强。五是局部地区生态环境问题突出,恢复与治理的任务较重。这些深层次的问题如何解决,直接关系到东北振兴战略和政策的实施及其未来的发展。

根据上述认识,我们课题组的工作重点是从中长期角度,针对东北地区在振兴过程中已经和将会出现的重大问题,以社会、经济可持续发展为主线,就产业结构调整 and 阶段目标、资源保障体系建设、大都市经济区和产业集聚带建设、现代农业发展主体功能建设、区域生态与环境

建设等七个方面进行调查和研究,从相互联系中进行了分析判断,提出了方向性和政策性建议。与此同时,我们编著了本书,以可持续发展理论为指导,阐述了影响东北地区可持续发展的主要因素,诊断了现阶段发展的态势及问题,揭示了未来发展的方向、阶段、特征和应该采取的政策措施。

几十年来,我国的地理学家和地理学工作者非常重视大区域性问题的研究。早在20世纪50~60年代,国家就组织了黑龙江流域的大规模综合考察,70年代组织了东北地区的荒地考察,以及多个领域的研究任务,为东北地区的发展提供了科技支撑。此后,地理学者在东北地区的工作大都是比较专业性的研究工作。近年来,中国科学院的研究机构过分强调了发表论文以及与“国际接轨”,并使研究队伍的组织小型化和个体化。即使在这种情况下,我们仍然组织了多学科的综合研究工作,通过几个单位研究人员的通力合作,顺利完成了预期任务。

在“十一五”开局之年,国家将组织开展东北地区的发展规划。相信本书的出版,能提供若干有益的参考。

陆大道

2006年2月6日

关于东北地区振兴与可持续发展的若干建议^{*}

近年来,特别是2003年中央确定实施东北等老工业基地振兴的战略及一系列政策陆续出台以来,促进了东北地区社会经济的快速发展。在振兴东北方针取得明显成效的情况下,目前和今后较长时期内还面临着严峻的挑战。本报告重点从中长期角度,针对东北振兴过程中已经和将会出现的重大问题,以社会、经济可持续发展为主线,就产业结构调整、资源保障体系建设、大都市经济区和产业集聚带建设、现代农业发展主体功能建设、区域生态与环境建设等七方面进行了分析并提出相关建议。

一、对近年来东北地区发展态势的基本认识

近年来,特别是2003年国家振兴东北战略出台以来,振兴东北老工业基地的第一批100个项目开始实施,2004年又安排了197个项目,国有经济布局 and 结构调整(包括企业间的兼并、联合、重组)的步伐加快。通过各地政府对中央战略的积极响应,市场力量作为经济增长的原动力正在发挥越来越重要的作用。国际资本、国内资本出现向东北转移的明显趋势,一系列重要产业及其管理机构正在向都市和有利地区集聚。以沈阳、大连为核心的全国第四大都市经济区和哈大产业集聚带正在形成。一些重要的工业部门如机械、石油、冶金、食品的优势地位得到了巩固,特别是冶金工业的技术升级达到了预期效果。固定资产投资稳定增长,基础设施建设步伐明显加快。国有企业改革也在稳步推进之中。总之,振兴战略的开局势头良好,各类政策措施形成的“集合”效应正在逐步释放,20世纪80~90年代基本处于“边缘化”倾向的东北经济,现在已经开始发生变化。2004年东北三省的GDP增长率、规模以上工业企业增加值增长率分别达12%和22%以上,利用外资增长率在80%以上,均远高于全国平均水平。

但是,从社会经济可持续发展角度衡量,东北经济仍面临比较严峻的挑战,一些深层次的矛盾还没有得到解决,这些矛盾既是困扰目前东北地区经济发展的主要因素,也是东北地区可持续发展过程中需要付出长期努力重点解决的问题。一是依据资源基础所形成的传统产业优势与本地资源保障间的矛盾日益突出,建设“重要原材料基地”的战略受到资源不足的严重制约;资源型城市的可持续发展问题突出,资源枯竭、接续产业基础薄弱、就业问题交织体现在资源型城市以及某些工业城市之中,形成了可持续发展的“问题区域”。二是产业结构调整的任务艰巨,目前已经形成的偏重型的产业体系在结构转型、规模扩张、技术升级等方面面临诸多困难,企业发展的社会负担和体制障碍突出;新兴产业发展的能力不强。近20年来,东北三省

* 本建议为中国科学院于2005年4月上报给国务院的咨询报告。

主导行业发生了一定程度的变化,但仍未摆脱对以原材料为主的传统产业的依赖;装备工业有一定优势,但并不突出。与全国各省区市比较,东三省的主导产业竞争力排名多在 10 位以后,国际竞争力则更弱。三是依据都市经济区形成的区域创新能力和经济竞争能力不强,面临经济国际化和国内主要城市的挑战。与全国比较,虽然东北地区的城市化水平比较高,但城市经济的竞争力并不高,即使是辽中南地区,其经济实力、国际化等方面与珠江三角洲和长江三角洲地区存在明显的差距。四是虽然农业在全国的地位越来越强,但基础不稳,产业化发展缓慢,现代农业体系还没有形成,农业与工业发展的相互支撑关系还不强。五是局部地区生态环境问题突出,恢复与治理的任务较重。这些深层次的问题如何解决,直接关系到东北振兴战略政策的制定及其未来的发展。

二、利用国内国际两种资源解决东北振兴的长期资源保障问题

1. 资源需求与本地资源保障间的矛盾将进一步突出

随着“中国现代装备制造业基地和重要的原材料基地”的建设以及整个经济总量的增长和城市化的大规模发展,东北地区对能源、铁矿石、有色金属、建筑材料等资源 and 资源型产品的需求正在迅速增加,但是这些资源的保障程度却已经或正在大幅度降低。例如,东北三省煤炭的保有储量仅占全国的 0.5% 左右,而能源消耗却占全国的 10% 以上。本地新增火电装机面临煤炭资源不足的限制,且水电等资源非常有限。2003 年东北三省的电力生产与消费分别为 1670 亿千瓦时和 1740 亿千瓦时,预计 2015~2020 年电力需求将达到 3000 亿千瓦时以上,比目前增长一倍左右,本地的保证率将逐步降低。东北地区的石油产量正在逐步下降,2010 年后大庆油田的原油产量只能维持在每年 3500 万吨的水平,区内其他含油区域的增产潜力也非常有限。作为装备制造业基础的钢铁、冶金等高耗能产业急需新的能源和原料接续基地,以保障振兴目标的实现和地区经济的健康、快速、可持续发展。目前分布在哈尔滨—大连经济带上的 8 个有色金属矿山已有 7 个关坑停采,有色金属冶炼面临原料危机。为了解决这些问题,应尽早筹划、构建完善的资源保障体系。

2. 加快内蒙古东部资源接续基地建设

内蒙古东部包括赤峰市、通辽市、呼伦贝尔市、兴安盟,在自然和经济区划上是东北区的组成部分。自然资源丰富,拥有丰富的煤炭、有色金属和非金属矿产资源,以及丰富的森林、土地、草原、药用植物等资源,与东北三省互补性强且区位上接壤,是东北经济发展的资源保障基地和资源获取最便捷的区域。目前内蒙古东部地区煤炭保有储量 447.2 亿吨,占整个东北经济区煤炭保有储量(660 亿吨)的近 70%,储量在 10 亿吨以上的大型煤田就有 8 处。因此,从统筹区域发展出发,将内蒙古东部的资源开发纳入东北老工业基地振兴的方案是非常必要的,有利于东北地区产业的结构调整和升级。

建议在以下两个方面重点统筹内蒙古东部与东北三省之间的关系:第一,统筹能源供应体

系,加强一体化的能源体系建设与网络改造,提高能源保障能力。近期应利用内蒙古东部煤田储量大、埋藏浅、宜开采、近水源、近铁路和近市场的有利条件,根据东北老工业基地振兴过程中能源需求的趋势,积极建设内蒙古东部能源基地,力争到2010年装机容量达到2000万千瓦以上,基本满足整个东北经济区新增加的电力需求。同时,加大海拉尔盆地石油的勘探力度,作为大庆油田重要的原油补给基地。第二,加强大兴安岭矿产资源的勘探力度,成为东北有色金属工业的接续基地。根据目前的初步工作,位于内蒙古东部的大兴安岭中南段聚集了铜、铅、锌、锡、铀等战略性矿种,其丰富的有色金属资源有可能建设成为国家级的有色金属基地。

3. 实施积极的“走出去”战略,推动以资源勘探、开发为重点的中俄蒙合作

在积极开展与东北亚各国的全面经济合作和贸易的同时,要创造条件,使我国地勘队伍和矿山冶炼企业在俄罗斯远东和蒙古国开展探矿和采矿活动。首先加强与俄、蒙在地球科学和资源环境领域的科研合作,通过系统的科学考察,摸清俄蒙的资源情况、成矿规律和勘探开发条件,降低“走出去”的风险,为企业投资探路。其次增加在俄、蒙两国资源勘探、开发领域的投资,鼓励我国企业参与俄蒙的资源开发。合作的重点除油气勘探、开发外,还应推动有色金属资源勘探与开发领域的合作。第三,选择有条件的边境城市,结合双边贸易和城市经济的发展,加强对俄罗斯电力资源的利用。

三、采取“三步走”的引导战略,推进产业结构转型

经过100多年的发展,东北地区形成了以资源开发和基础原材料为优势的传统工业体系。虽然这些工业仍具有一定的优势并在未来发展中发挥重要作用,但需要在经济全球化背景下重新审视这些产业与资源、市场的关系,引导其合理发展,更重要的是要促进新兴产业的发展,构建有竞争力的产业体系,关键是推进工业结构的转型。从发达国家的经验来看,传统产业的升级改造只是实现区域振兴的部分内容,而绝非全部内容。因此,东北振兴的关键在于作为替代的新兴产业的培育程度与发展规模,要实现这一目标,必须确定工业结构转型的长期引导战略。

1. 实施“三步走”战略,不同阶段的重点与方向应有所侧重

紧紧把握振兴东北老工业基地的契机,将产业结构转型作为长期的工作重点。近期提升既有产业的竞争力,中期培植新兴产业和构建优势产业集群,远期实现装备制造业—轻工业—原材料工业全面发展。按照这个“三步走”战略,重塑一个在我国具有重要战略地位的工业基地。

近期,从扶持重点行业 and 重点工业城市(区域)入手,以提升既有产业竞争力和延长产业链为主导引领经济增长。应本着“优化存量、深化加工、集聚发展”的思路,调整基础原材料企业的规模结构与布局结构,重点培育深加工产业和市场需求的产品,形成有竞争力的产业集群。通过钢铁工业产品结构调整,鼓励机电一体化、高新技术产业发展等措施,提高装备制造业的

配套条件,在辽中南、长(春)吉(林)和哈(尔滨)大(庆)齐(齐哈尔)地区形成区域最佳组合,建设东北装备制造业集聚发展的轴线,加强交通运输设备和重型成套设备等装备制造业生产的区域优势。以解决就业、城市贫困、社会治安和社区发展为核心,促进资源型城市接续产业的发展和大城市工业区的产业转型。与此同时,制定必要的政策,引导煤炭、造纸、森工、纺织等一些已不具有比较优势部门的技术升级,或退出市场。建立重大机械装备产品研制生产的风险基金,支持建设具有国际先进水平的交通设备和重型成套设备研发体系,使东北成为我国在该领域创新能力最强的地区。用国债贴息的方式重点扶持骨干企业的技术改造,提高参与国际竞争的能力。积极吸引韩、日、美、欧盟和东部沿海地区的资本与技术。

中期,以都市经济区为主要载体,培植新兴产业和构建优势产业集群。继续巩固冶金、石油、机械等优势产业的地位,加强食品、医药、电子及通讯设备、轻工业、高新技术产业、现代服务业等的发展。在交通运输设备和重型成套装备制造方面,重点发展汽车、船舶等交通运输设备和矿山、冶金、石化、输变电、数控机床等重型成套设备,逐步形成我国和亚洲最大的重型机械装备制造业基地,实现重工业结构从基础工业型向基础与加工并重型转变。

远期,以装备工业、轻工业、原材料工业全面协调发展为目标,建设成为我国强大的综合性工业基地。通过引进技术、资金以及体制创新等方式,发展医药、农产品加工、电子通讯等在全国具有较强竞争力的新兴产业以及现代服务业。利用东北地区丰富的“北药”资源和未来石油化学工业等提供的工业原料,鼓励医药产业的发展并成为支柱,地区布局上以吉林和黑龙江两省为主。结合农业产业化进程,加快建设水稻、薯类深加工、肉制品和啤酒饮料加工基地,建设全国最大的乳制品和玉米、大豆深加工绿色食品工业基地。电子信息制造业应当充分利用装备制造业技术改造、产品升级提供的良好机遇,在软件产业和机电一体化领域有所突破,力争使面向工业自动化和信息化的软件行业和相关的硬件设备制造业成为东北经济的重要增长点。

2. 采取严格措施,控制石油加工和钢铁等原材料工业的规模

目前,地方政府和企业仍将扩大现有企业生产规模作为重点,发展规划过大,带有明显的盲目性。针对东北地区能源原材料工业普遍存在的生产与资源环境不协调、企业规模结构和技术结构不合理等问题,应着重调整能源原材料工业的生产结构和布局结构。

控制石油加工能力的扩张,提升石油化学工业的地位,优化产业集群。目前,抚顺石化、大连石化、吉林石化、大庆炼化等 13 家 250 万吨/年以上规模的炼油厂,原油一次加工能力已达到 7640 万吨/年,超过东北地区的原油产量和成品油消费量。但是,东北三省在各自的振兴规划中,都将原油加工能力的扩张作为石油工业的主要发展方向,如黑龙江、吉林、辽宁三省规划 2010 年原油加工能力分别达到 2000 万吨、1000 万吨和 8620 万吨,总规模达到 11620 万吨,比目前的加工能力增长 52%。依据可能的油源供应和油品消费的市场潜力分析,未来 15 年内东北地区油源的年获取量只能达到 8000 万吨左右。扣除输出部分,本地能够加工的原油量将不会超过 7000 万吨,本地的消费量将低于这一水平。因此,如果上述规划付诸实施,会出现原

油加工能力过剩、加工区位与消费市场空间分离、部分加工能力浪费的结果,应采取有效措施加以调控。

未来石油化学工业的发展应以精细化工为方向、以基地建设为核心,构建优势化工集群,提升原材料基地的地位。第一,利用国内外两种石油资源,协调好原油供给量与加工能力间的关系,调整石油化工产品结构,加快石油工业布局向沿海推进。第二,严格控制原油加工能力的扩张,但可以通过炼厂的规模结构和布局结构调整,实现加工能力在企业间的重新优化配置。第三,对石油化工进行战略性调整,主要是做大乙烯产业,扩大石油化工产品的份额,发展后加工产品和适销对路的精细化工产品,为发展轻工业、实现工业结构转型创造条件。第四,重点扶持大连、吉林、大庆、抚顺石化基地的建设,利用锦州、葫芦岛的港口和石油加工基础,吸引民间资本和外资,发展临港型石化产业。积极发展精细化工,扶持新产品与新材料的开发。

通过组建大型企业集团统筹规划和调控钢铁工业的发展。应尽快实现辽宁三大主力钢铁企业的协调发展,组建大型企业集团,统筹规划和调控钢铁生产规模、产品方向、技术开发、市场营销、矿产资源配置。企业集团的发展应以鞍钢的改扩建为重点,控制本溪和北台钢铁厂的规模。瞄准东北需求调整产品结构,重点发展冷轧薄板、镀锌板以及汽车、机械、军工所需的高质量特殊钢材品种。通过市场的力量,逐步淘汰和优选现有的中小型原材料企业,并通过行政手段,严格控制落后的钢铁企业等基础原材料项目盲目上马。

3. 多途径扶持大城市老工业区的产业改造

东北有众多的老工业区,如沈阳铁西、鞍山铁西、本溪本钢、抚顺望花、大连甘井子、长春铁北、吉林龙潭、哈尔滨动力区和齐齐哈尔富拉尔基工业区等。这些老工业区小则几平方公里,大则几十平方公里,以冶金、机械、化工等重化工业为主,工作和居住在其中的人口从几万人至几十万人不等。改革开放前它们都是社会主义工业化的样板,时至今日都有不同程度的衰败,许多企业破产倒闭或即将关闭,形成了典型的老工业基地的“烟囱工业区”,技术改造落后,环保投入不足,环境污染严重。工业区内部穿插建设了规模不等的居住区,下岗失业人员集聚,城市贫困严重,社会治安和社区发展问题突出,已经构成了城市可持续发展的“问题地区”。

经济振兴是大城市老工业区改造的中心任务,国家需要加大传统优势产业的技术改造力度,鼓励民营经济和中小企业发展,加强与区内外企业的合作。扶持社区发展,加强职业技术培训,扩大就业渠道,建立健全社会保障机制,营建艰苦创业的社会氛围,保障社会安定。把老工业区城市基础设施建设作为扶持的重点,改造交通、通讯、供水、环保等市政设施,增加文化、体育和娱乐服务设施。将城市基础设施管理纳入市政管理范畴,引入市场机制,开发利用工业废弃地,建设环保设施,美化绿化老工业区环境。老工业区改造需要在城市发展战略规划的总体框架下,进行产业调整、土地开发、社区发展和生态环境建设规划,实现方向和功能的转换,从市区内各功能组团的协调发展角度,实施要素转移与置换。

4. 从加强城市的综合功能着手推进资源型城市的经济转型

东北地区是资源型城市最为集中的区域,有 30 多个,占全国的 1/6。这些城市面临的突出问题是:产业结构单一,没有形成维持城市持续发展的产业集群。长期依赖资源型产业,工业体系不完善。长期积累形成的生态与环境破坏严重。就业压力大。与城市所在区域的经济联系弱,对辖区内非主体资源的利用不充分,对区域经济的带动作用差。

必须实施多元化的产业发展战略,因地制宜地选择接续产业,促进这类城市的健康发展。一是发展有其他资源支撑的接续产业,如农产品加工、建材工业等,促进城市与区域的融合。二是以促进就业为目标,实施税收、资本配套等措施,吸引沿海发达地区的企业投资办厂,带动地方经济的发展和产业转型。三是本着精干主体、分离辅助、剥离社会职能、扩展发展空间的原则,鼓励有实力的资源开发企业实施异地开发,在国际上和国内其他资源富集地区寻求发展机会,转移部分过剩的生产能力,减轻企业对本地资源的依赖。四是鼓励本地资源型企业,按照市场经济的原则,发展非资源型产业。五是促进产业间和企业间的联合发展,延长资源开发、加工的产业链。

四、建设大都市经济区和产业集聚带是振兴战略的重要组成部分

1. 科学的社会经济空间组织可以促进区域和产业竞争力的增强

在经济全球化的趋势下,由核心城市及其腹地组成的、具有有机联系的“城市区域”正在成为全球经济竞争的基本单元。以国际性门户城市为核心的城市区域(大都市经济区)是目前全球最有竞争力的地区,如大伦敦地区、东京都市圈等。在国内,以香港和广州为核心的珠江三角洲和以上海为核心的长江三角洲,正在成为这样具有国际竞争力的大都市经济区。因此,进一步加大大城市的集聚功能,建设具有国际竞争力的都市经济区,是振兴东北过程中深层次的和具有深远意义的工作。这在当前振兴东北的工作中在一定程度上被忽视了。

目前东北地区的空间组织特征是:国有大企业往往是城市经济和空间的主体,大企业与地方经济发展的关联性不高,城市之间缺乏有机的经济联系,中等城市发育程度差,没有形成具有竞争力的城市区域。东北地区不少城市是依托国家投资的大企业形成的,一个企业往往是城市的主体。同时,在过去计划经济时期,由于“统配统分”,国有大中型企业往往与本地的经济联系不多,形成了不少经济“孤岛”,城市间的产业联系不是很密切。长期依赖国有投资也使东北地区缺少“自下而上”形成的中小城市,城市等级结构有缺陷。这些空间组织形态是计划经济体制深层次的反映和根深蒂固的遗留,与目前的发展趋势不适应,制约着东北地区产业竞争优势的充分发挥。

因此,从长远看,有些行业结构的调整,必须与产业的空间结构调整有机地结合起来。根据东北地区的实际情况,围绕门户城市促进产业结构调整是非常必要的。

2. 产业和就业已经出现向特大城市及其周围地区集聚的趋势

2000年以来,东北地区非农就业整体下降趋势得到减缓,而且一些大中城市出现了增长趋势。这可以通过非农业人口增长的空间分布得到一定的体现。2000~2002年,东北地区非农业人口增加了109万人,其中哈尔滨、大连、长春、沈阳、营口、四平、大庆、绥化等8个城市,合计增加了75.6万人,占总增长量的近70%。这些城市主要分布在哈大铁路沿线。外资和民间资本开始涌入东北,特别是特大城市及其周边地区。例如,2003年,沈阳市利用外资额达到22亿美元,是2000年的5.5倍;另有1000多家来自南方的规模以上的民营企业投资项目。同年,大连完成全社会固定资产投资总额506.9亿元,比上年增长37.8%。在吉林,越来越多的汽车零部件企业开始落户长春市及其周边地区。在黑龙江,一些资源城市中的大学、农场总部、大企业开始向哈尔滨和大庆转移,而外部资本也有进军这两地的趋势。例如,雀巢、伊利、蒙牛、光明等大型乳业公司纷纷在此布局乳业加工厂,国内多家一流肉类加工企业在此建立大型屠宰加工厂,温州的皮革业开始在哈大地区布局设厂。

这表明,东北地区人口向大城市的集聚态势已出现,市场机制下的城市间的有机联系正在形成。正确引导和促进这种态势,进一步发挥大城市的集聚功能,可更加卓有成效地实现振兴东北的战略任务。

3. 明确与强化沈阳和大连的门户城市的地位和功能

积极培育充满活力的门户城市,并以此为核心构造具有国际竞争力的大都市经济区,改变围绕大企业进行空间组织的惯性,适应市场经济规律和经济全球化的趋势。门户城市的选择应考虑如下原则:①发展水平高、经济实力强、人口规模足够大;②中心性强,即为腹地服务功能强;③有广泛的国际、国内联系;④是跨国公司青睐的投资地;⑤有广大而且基础较好的腹地。按照这些原则,东北地区应整合沈阳和大连两者的优势,实现优势互补,共同带动东北地区的发展。其中,沈阳应侧重发挥东北地区物流中心、金融中心、交通枢纽、装备制造业研发和生产基地等功能;大连应侧重发挥国际贸易窗口、东北亚国际航运及物流中心、涉外金融中心、临港型先进制造业基地等功能。

4. 积极建设辽中南大都市经济区和东北中部集聚带

围绕沈阳—大连“双核”门户城市,积极建设辽中南大都市经济区,使其成为像珠江三角洲和长江三角洲那样的、参与全球经济竞争的基地。空间范围包括沈阳、大连、鞍山、抚顺、本溪、辽阳、营口、盘锦和铁岭9个城市。它的基本定位是:我国东北地区参与全球经济竞争的主体和基地,东北亚经济圈的重要组成部分,我国最重要的原材料加工、装备制造、船舶、石油精细化工、高端钢材以及高新技术产业发展的基地。应扩大与日、韩的经济合作,提高其在东北亚地区经济合作中的战略地位。基础设施发展的重点是建设区域性的一体化网络,特别应尽快建设沈大高速铁路,整合沈阳和大连的优势功能。

与此同时,要积极建设由黑龙江人口—产业集聚区(包括哈尔滨、大庆和齐齐哈尔)和吉林中部人口—产业集聚区(包括长春、吉林、松原、四平和辽源)组成的东北中部集聚带。前者的发展定位是:我国最重要的以电站成套设备、重型机械装备、重型数控机床为特色的装备制造业基地和石油化工基地,北方最大的绿色和特色农副产品加工基地。后者的定位是:我国最大的汽车、轨道车辆制造及配件产业集聚区之一,北方地区重要的综合性石油化工产业基地,全国重要的生态型绿色农产品加工基地。

此外,要在大城市周围积极发展具有市场活力的中小城市,通过合理的城市等级体系促进区域的发展活力。最终形成包含三个层次的空间组织形态,即大都市经济区(作为区域的龙头)、一般城市密集区域(人口和产业聚集区)、边缘地区的中心城市(作为促进区域一体化发展的据点)。

五、推进以三大功能为主体的现代化农业建设

在东北振兴战略中,对农业的发展,尤其是粮食生产给予了高度的重视。但根据东北的自然环境与资源条件,农业在多方面的功能和优势需要充分地发挥。应重视运用现代科技和现代工业装备农业,用现代管理手段经营农业,进一步加强东北农业在国家发展中的三个主体功能,即建成我国最大的粮食安全保障基地、最大的粮草结合型精品畜牧基地和现代高效生态农业科技示范推广与安全生产基地。为实现这个目标,要不断强化“国家粮食安全生产基地”的主体地位,同时突出东北生态绿色农产品生产基地和精品畜牧业基地的区域特色,促进东北大农业结构的战略性调整。

1. 以地级市为基本单元构建国家粮食安全生产基地

随着我国宏观经济格局的调整,沿海和中西部的缺粮区将会扩大,全国粮食生产的重心正呈现出“北进东移”之势。东北地区凭借耕地资源潜力和生态环境优势,在稳定全国粮食市场供应和保障国家粮食安全方面的战略地位日益突出。据预测分析,按人均需求 400 公斤计算,到 2010 年东北地区外调粮食可以满足 1.34~1.38 亿人的需求,到 2030 年可以满足 1.67~1.85 亿人的需求。东北地区商品粮基地建设是国家粮食安全的重要依托。

东北现有大型商品粮基地县 110 个,形成了稳定的粮食生产能力。但目前以县为单元的布局有一定局限性。应将目前的以县为基本单元的商品粮基地管理模式转变为以地级市为基本单元,实现区域农业联合开发与整体规划布局,以提高扶持资金的利用效率和基础设施的统筹建设。另外,还要在资金、技术上重点扶持国有农场(垦区)的农业综合生产能力建设。

2. 把绿色农业产业化纳入老工业基地振兴的实施方案

东北地区具有发展我国大型绿色农产品生产与加工业的生态和环境优势。应当统筹安排工业和农业的关系,把农业产业化项目纳入到老工业基地振兴项目的实施方案中。强化东北农产品的品质与安全优势,促使农业自然生态优势转化为农业经济效益优势。把东北地区塑

造成我国及东北亚地区的绿色生态产业基地。发展的重点是：依托三江平原大面积的湿地生态资源，建设大型的优质安全水稻生产基地；利用中部平原充裕的粮食资源，发展以淀粉和豆类制品为主导产品的粮食规模化加工业；依托丰富的山地森林生态优势，开发利用林特产品资源，加大食用菌、人参、林蛙等林特名牌产品的培育与开发。绿色农产品生产基地建设要以国际食品安全要求为前提。

重点建立一批国家和省级绿色农业基地。创东北绿色农产品品牌，据此打破国际农业贸易的“绿色”壁垒，增强东北农产品的国际竞争力。农业产业化项目的布局，以中小城市为主，从政策上鼓励民营经济参与农业产业化的投资建设。

3. 借鉴商品粮基地建设的经验和政策，强化优质畜牧产品加工基地建设

东北地区发展畜牧业的资源组合优势突出，是建立全国优质畜牧业基地的理想区域。中部农区的秸秆资源和玉米、大豆等饲料粮的生产优势，是规模化畜牧业发展的重要保障。农区种草也具有较高的比较效益，通过优化农业种植结构发展草业畜牧有足够空间，重点建设“舍饲养殖”小区或基地。东北西部天然草地以草甸草原为主体，自然条件优于国内其他地区，利用草场改良和发展人工草地的契机，重点建设家庭牧场，发展草地畜牧业。

建议借鉴商品粮基地建设的经验和政策，强化优质畜牧产品加工基地建设。以松嫩平原、三江平原畜牧产业链和生态畜产品精深加工基地为重点，加大畜牧产品安全体系建设力度，以肉牛、肉羊、生猪、乳制品深加工的集约化、标准化、规模化突破口，鼓励“以农促牧、以牧带农、农牧结合”的区域生态农业模式的发展，形成东北地区优质畜牧产品生产、加工一体化的综合产业体系。

4. 建立保障国家粮食安全与促进农民增收的长效协调机制

建设东北地区国家粮食安全生产基地，稳定提高粮食综合生产能力，急需建立起国家粮食安全与农民增收的长效协调机制。粮食安全体现了国家公益目标，同时要求使主产区的社会价值特别是农民的利益得以保障。近年来，黑龙江、吉林两个农业大省农民收入的60%左右来自粮食种植业，造成农民收入增长缓慢甚至出现负增长的现象，在全国的位次逐渐下滑，辽、吉、黑三省农民收入分别由1978年的第8、5、7位降为2004年的第9、12、11位。农民生产粮食的积极性下降，加之自然灾害等的影响，东北地区粮食产量年均减产幅度达44.8亿公斤。出现这些问题的主要原因是没有协调好粮食增产与农民增收之间的关系。近年实施“一免两补”政策使农民得到一些实惠，但农业生产资料、农业投入的费用也在上涨，种粮成本增大，实际上农民应得到的政策利益大部分转移到其他行业去了。农民收入增长仍缺乏有效的风险机制和保障措施。

国家应针对东北粮食主产区的实际情况，兼顾国家和地方利益，确立粮食增产和农民增收的“双增”目标，完善相关的支农政策。首先，继续深化粮食流通体制改革，建立长期稳定的粮食供销关系。第二，保障“一免两补”政策的制度化和长期性，国家还需要尽快完善与此相关的

配套政策,调控生产资料的价格。2004 年初中央出台的“一免两补”政策极大地调动了东北农民种粮的积极性,仅吉林、黑龙江两省对农民的直接补贴金额近 40 亿元,激发了农民种粮的积极性,闲置多年的耕地重新得到了开发利用,粮食播种面积扩大。但是一些新的问题也由此暴露出来,即也造成“一增两减”(粮食种植增加,经济、饲料作物减少),影响到农业结构战略性调整的推进。第三,要鼓励发展农民合作组织,稳定粮食基地规模。东北地区户均耕地面积 1.5 公顷左右,虽高于全国平均 0.5 公顷,但远低于欧美户均耕地规模,农户小生产和大市场存在极大的矛盾。发展农民合作组织有利于促进农业区域化布局、产业化经营和社会化管理。建立起联结农户、龙头企业和农产品大市场的桥梁,降低农产品市场风险,使农民在农业产业化进程中受益。

六、按照三个生态地理区域进行生态建设与环境保护

建设实力强大的东北经济区并实现可持续发展,需要良好的生态与环境支撑。东北地区的生态建设和环境治理要按科学规律进行。根据一系列自然、生态指标判断,东北地区存在东部一北部、中部、西部三大生态地理区域,其自然基础和环境承载能力有显著的差异。由大兴安岭北段、小兴安岭、三江平原、长白山地构成的东北东部与北部区域,是湿润的山地森林和平原沼泽生态区,具有重要的生态屏障作用。松辽平原构成的东北中部区域,属于中温带湿润和半湿润地区,生态基础好,环境承载力较强。东北的西部即大兴安岭中南部属于温带半湿润、半干旱草原生态区域,是东北主要河流的发源地,生态环境比较脆弱。三大生态地理区域存在不同的问题,局部地区内人类活动与自然环境间的矛盾已经比较尖锐。东北的振兴应按照上述三个生态地理区域的生态特点、问题和基础,采取“集中发展中部、保护性发展两翼”的战略,实施不同的生态与环境建设及保护措施。

1. 中部区域:城市化地区环境的综合治理和松辽平原农业的面源污染治理与土地退化防治

辽宁中部城市群地区是环境问题最集中的区域,水体污染、城市大气污染、城市垃圾污染问题突出,资源开采造成的地面沉降、土地占用和破坏、废弃物污染等问题也很严峻。在沈阳一大连大都市经济区和中部集聚带建设和发展过程中,需要将环境治理置于突出的地位。在规划上限制高污染产业的发展,实施统一的水污染和排放控制标准。在协调规划和实施松、辽流域污染综合治理的同时,继续加强城市内河水域的污染治理;控制煤烟型污染,增加废气治理设施,提高城市清洁能源比例;加快城市环保基础设施建设,提高大城市固体废物处理与资源化程度。对矿区生态环境进行综合治理,加大土地复垦与环境修复、固体废弃物的综合利用与治理力度。

为了配合我国最大的现代化农业和粮食安全生产基地的建设,在中部区域逐步实行农业清洁生产、加强农业污染控制和重点区域治理非常重要。鼓励畜禽生态养殖,减少末端污染物处理量。重点城市、重点流域和污染严重河网地区的集约化畜禽养殖场和养殖区,要严格执行《畜禽养殖业污染物排放标准》,以减缓农业面源污染加重的趋势。松辽平原的西部属于半湿

润地区,生态环境相对脆弱,应通过技术改造、治水、土壤培肥、加强农业基础设施建设、继续实施三北防护林工程等措施,防止土地的退化。松辽平原东部应加强水利枢纽工程建设,缓解水资源区域不平衡和供需矛盾,改善农业生态环境,提高农业的生产和防灾减灾能力。

2. 东部及北部区域:森林生态的保护、资源型城市的生态治理和三江平原湿地的保护

东部湿润地区是我国重要的森林分布地区。目前已经实施6年的“天保工程”对遏制资源枯竭和生态环境继续恶化取得了一定成效。根据东北林区林龄段的具体情况,20~30年是这一工程发挥资源、生态、经济和社会三方面效果的最佳时期。因此,需要在最初规划期为10年的基础上,延长保护期至20到30年。

这个区域的生态建设应围绕林业和森林生态系统进行。大兴安岭地区北段、小兴安岭地区防治水土流失、保护物种资源、抚育森林资源是今后生态系统资源开发和利用工作的重点;长白山地、老爷岭、张广才岭、吉林哈达岭及牡丹岭地区,需把低山、丘陵、平地当作一个整体自然系统来考虑,采取互相促进和利用的措施,防治水土流失,保护森林生态环境,解决林区社会可持续发展和农村的能源问题。三江平原属于沼泽类湿地,在持续提供食物、原料和水资源、蓄洪防洪、抗旱、调节局地气候、控制土壤侵蚀、保护生物多样性以及发展农牧业等方面都有重要作用,该地区的生态建设,应首先考虑湿地的保护。建议国家调整区域开发政策,扩大保护区范围,加大保护力度,切实改善湿地环境。其次,低山丘陵和岗坡地,应以森林抚育更新为主,加强天然植被的保护,禁止农垦;岗坡平缓地和平地可以农垦并相应发展畜牧业,营造农田防护林,促进绿色农业与生态环境良性发展。

东北东部—北部区域有20多个资源型城市,多数城市的生态与环境问题突出,对可持续发展形成了严重影响。未来的重点应是加强矿区土地的复垦与综合治理,本着因地制宜、分类利用的原则,实施相应的治理措施。加大对矿山废渣、煤矸石等固体废弃物的综合处理与利用,发展循环经济;对城市环境进行综合治理。借鉴国内外资源型城市生态建设的成功案例,在有条件的矿区进行农业生态园、生态养殖业、旅游基地等工程的建设,发挥生态环境治理与发展经济的功效,完善城市的生态与经济社会功能。

3. 西部区域:遏制草地退化

东北西部和内蒙古东部草地位于我国农牧交错带的东段,水分条件差,自然生态系统以草原生态系统为主,草地面积约25.1万平方公里。由于人为活动和不利自然因素所引起的草地(包括植物及土壤)质量衰退而使生产力、经济潜力和服务功能降低,退化面积在40%~80%,退化趋势还在发展。主要原因是“重治轻管”。为了防止草原的进一步沙化,在重点完善防护林、适当退耕还草等生态建设的同时,要改变靠天养畜的习惯,调整畜草关系,强调人工草场和饲料基地的建设。应尽快进行草地资源清查,为草地资源的长期监测奠定基础,按不同区域、不同类型研究草地资源的合理利用方式、退化草地生产力的恢复途径,以此制定合理的草原与沙漠化防治措施,促进草原的可持续发展。

七、组织编制沈阳—大连大都市经济区和中部集聚带的区域规划

目前国家已经启动了“长江三角洲地区”和“京津冀都市圈地区”的区域规划。振兴东北老工业基地是一项长期的战略任务,是一项涉及诸多方面的宏大工程,需要有科学的规划予以指导。为配合东北振兴战略的实施和进一步深化,建议国家组织力量编制东北核心区域即哈大发展轴的区域规划,为长久的可持续发展提供纲要性的指导。

近年来东北三省相继制定了沈阳经济区、吉长都市圈等规划以及结合振兴东北老工业基地战略的实施而制定的行业和地区规划。虽然这些规划具有积极的指导作用,但都带有时间和地域的局限性,缺乏区域间的协调。进行东北核心地区的综合发展规划,有利于打破行政界限,统筹区域之间和大中城市之间的发展,推动企业间、城市间的合作,预防各地区过度关注自我发展而导致区域间的恶性竞争、资源浪费和项目的盲目建设,避免东南沿海地区高速发展中产生的环境恶化、重复建设、土地资源利用低下、城市盲目扩展等现象,提高政府的调控力度,协调人口增长、资源开发、环境保护与经济社会发展之间的关系,促进区域可持续发展。

(本建议主要撰写人员:陆大道、金凤君、张平宇、樊杰、刘卫东、刘彦随、张文忠)