

沈阳市人口 资源 环境 与可持续发展研究

——沈阳国土经济学会论文选集

主 编 刘安华



辽宁科学技术出版社

311-53

序

刘安华

当今世界面临着人口、资源、环境和发展失衡的严重挑战。随着人口增长和经济发展,对自然资源的索取也与日俱增,对自然环境的压力也越来越大。对自然资源过量开发或不合理的利用都会引起自然生态环境的破坏,人类必将遭受到大自然的无情报复。人口、资源、环境之间存在着十分复杂的相互依赖、相互制约的关系,但人居于主动地位。人类的活动可以使人口、资源、环境进入发展失衡的误区,但通过人类的努力调整关系,也可以使人口、资源、环境协调发展,步入良性循环的轨道。不论是当前,还是进入 21 世纪,这都是需要十分重视的大问题。我国是发展中国家,注意发挥人的能动性和政策的作用,处理好经济与人口、资源和环境之间的关系,使其逐步走向协调发展的道路是十分必要的。

可持续发展是不断提高人群生活质量和环境承载能力的、满足当代人需求又不损害子孙后代满足其需求能力的、满足一个地区或一个国家人群需求,又不损害别的地区或国家人群满足其需求能力的发展。

人口、资源、环境与经济增长密不可分,资源是自然界中能为人类开发利用的物质和能量的总称。资源是人类社会和经济发展的物质基础,也是人类生存和发展的环境条件的基本要素,而环境本身就是人类生存发展的最基本的资源。人类的一切生产活动和生活活动无不是对资源、环境的开发利用,而人类社会和经济发展又是资源、环境开发与利用的前提。当今,资源、环境对人类社会和经济发展的制约作用是显而易见的。破坏了资源,破坏了环境,就是破坏了生产力,就会对人类生存和发展产生直接的影响。因此,人类社会和经济发展必须与资源、环境相协调,做到持续发展。

然而,由于生产力发展水平和科技发展水平的局限,人类在相当长的时期中,有些活动仅仅从人类的需要出发,而忽视了自然资源的再生增殖能力和环境的自我净化能力;有些活动则由于无知或预测失误,致使人类的这些行动造成了资源、环境因素朝着不利的方向发展,以至于酿成了当今人类所面临的五大危机:人口膨胀、粮食短缺、能源匮乏、资源枯竭和环境污染。鉴于世界发达国家工业化走过的“先污染,后治理”的教训和现代发展中国家重蹈历史覆辙的危险,人类并没有束手待毙,而在痛苦的反思中觉醒了。1972 年 6 月 5 日在瑞典首都斯德哥尔摩召开了“联合国人类环境会议”,就是这种觉醒的标志。会议发出了我们“只有一个地球”的呼声,并通过了《人类环境宣言》,从而开创了人类资源、环境与经济增长协调的新纪元。随着世界各国对资源、环境危机认识的深化,1978 年采取了国际性共同行动保护环境并形成了第一个决议。决议要求在保证持续发展基础上,集中全世界的力量谋求人类未来的利益,以避免环境资源的枯竭。1992 年联合国又在巴西召开了有 172 个国家和地区参加的“人类环境与发展大会”,会议要求世界各国加强国际环保工

作,共同采取持续发展的战略。与此同时,在中国上海举办了“'92 绿满全球”的国际活动,旨在促进社会各阶层对环境保护的理解和参与。凡此种种,充分说明了资源与环境问题已引起了国际社会的广泛关注,实现持续发展已成为人类共同面临的基本目标和任务。

人类社会和经济,就是在人类与自然的矛盾和斗争中前进的。当今人类所面临的资源、环境危机,我们认为也不是不能克服的。我们既反对盲目乐观的态度,也不同意消极悲观的主张。我们坚信,人类在深刻认识到人与自然的统一性后,随着社会生产力的发展和科技的进步,人类将一定能在未来发展中在更高层次上实现资源、环境与经济增长的协调和社会经济持续发展的目标。

沈阳国土经济学会的成立,受到了各级领导和有关部门的大力支持,受到了广大专家、学者的欢迎。二年来,在理论研究和参加国土经济建设诸方面,都取得了很大成就,在改革开放的大潮中,广大专家学者踊跃参加建设社会主义市场经济的实践,积累了大量实践经验和理论研究成果,本书就是将 1994~1995 年会员撰写的学术论文,择优选登,编成这本论文集。它以人口、资源、环境为主线,以市场经济为背景,研究社会经济如何协调发展,持续发展。论据充分,说理透彻,观点明确,提出的结构和建议合理,有实用价值。有很强的战略性、综合性、预见性。

本书是二年来会员们理论研究和实践经验的结晶,是一项重要的研究成果。它对振兴沈阳,搞好国土开发整治、环境保护具有很强的现实意义,但愿它能给广大读者以有益的启迪。

1995 年 9 月 20 日

目 录

序

区域发展与宏观调控

对大城市国土规划的几点认识.....	刘安华(3)
建设 21 世纪沈阳国际化城市的战略思路	曹洪淮 尹功成(9)
沈阳市发展方向与发展对策	冯贵盛 陈 萍(16)
沈阳市人口、资源、环境对“九五”期间及 2010 年	
经济社会发展保证程度分析	曹洪淮 尹功成 赵恒波(24)
沈阳市开发区建设特点及经济形势分析	薛燕志(29)
沈阳市城郊型农业综合发展设想	王鸿钧 白文君(35)
沈阳市公路运输发展规划简介	柴兴福 康魁文 陈干城(41)
国土规划对国民经济发展的指导作用刍议	齐延伟(46)
沈阳城市建设问题及对策建议	傅鸿志(49)
财政部门支持发展“两高一优”农业的对策研究	刘莹光(53)
增加总量 加快速度 努力健全	
支农资金管理机制	汪 涛 叶成生 刘莹光(58)

可持续发展理论与实践

迎接 21 世纪走可持续发展道路.....	祝振山(65)
以市场为导向 以资源为基础 加强“菜篮子”工程建设	王鸿钧 齐延伟(70)
试论沈阳农业可持续发展的几个问题	李明哲(76)
持续农业是生态农业的继续与发展	罗常国 关志鸥 罗 丽(80)
于洪区发展高效农业的初步实践	周锡爵(84)
东陵区东部山区农业可持续发展研究	苏恒泰(91)
可持续农业发展的对策	宋书义 宋 伟(95)
沈阳市生态农业建设现状分析	罗常国 罗 丽 关志鸥(98)
“两高一优”渔业基地建设及其发展潜力.....	常兴武(106)
发展渔业生产 促进农村经济持续发展.....	白 霞(108)
微型商品经济的潜力.....	张 君 朱志恒(110)
沈阳市防震减灾对策实践.....	喻虹桥 程文海 马东驰(115)

资源与环境

沈阳市人口发展预测.....	刘树勤(123)
城市适度人口规模探讨.....	郭亚军 王迎军(128)
沈阳市农业后备资源调查及其综合评价.....	白文君 王鸿钧(132)
法库县农业资源综合分析.....	张 君 张燮燮 王 勇 李 鑫(140)
沈阳市土地资源开发利用潜力分析.....	薛燕志(147)
沈阳市农田土壤养分肥力演变趋势 及其培肥对策.....	张忠源 崔俊嫣 杨伟奇 李焕珍 朱 涛(153)
康平县1981—1994年全县耕地土壤肥力监测与分析.....	曲曾福 白兴盛(158)
沈阳市城市供水现状分析与对策.....	宋天祥 王澎泉(170)
新城子区水资源的开发利用、保护与管理浅议.....	朱建庆(174)
康、法地区防沙治沙林业工程总体规划研究.....	冯继红 顾长厚 郭德武(179)
沈阳市林地资源剖析与思考.....	周学安 陈 珂(186)
沈阳草地资源保护与利用.....	李明哲(190)
发挥康平县草场资源优势促进畜牧业发展.....	白兴盛(192)
谈沈阳环境与社会经济的协调发展.....	刘安华(196)
城市生态环境的主要问题及对策.....	王泽民(202)
浅谈沈阳市污染防治对策.....	张丽华(209)
沈阳市区地表水资源的保护.....	韩玉兰(213)
沈阳热环境研究.....	王长令(218)
搞好环保工作 促进经济持续发展.....	谢 兵 张宏坚(225)
沈阳东部山区生态环境保护对策.....	穆志久 金志远 郑 毅(228)
康平县土地环境面临的问题与保护对策.....	王 力 曹 春(235)
沈阳应该推行清洁生产.....	曹洪淮 张丽华(238)
浅谈“绿色食品”.....	王长令(245)
新民市“九五”农村能源综合建设持续发展研究.....	刘玉泉(248)

技术 方法 模式

多媒体在沈阳市国土资源信息系统中的应用.....	熊金辉 黄卫祖 柯 岩(257)
NOAA AVHRR 遥感信息 在火灾监测中的应用.....	石宇虹 张 菁 朴 熹(261)
辽宁东部水源涵养林工程建设的可行论证及程序.....	周学安 陈 珂(266)
浑河南地区水文和地质灾害浅析.....	王维臣 王海英(277)

区域发展与宏观调控

对大城市国土规划的几点认识

刘安华

随着社会经济的迅猛发展,人口、资源、环境与经济发展之间的矛盾日益突出,严重地威胁着社会生产和人民生活。正确处理好经济发展与人口、资源、环境的关系,使其达到社会效益、经济效益、生态效益的统一,在发展经济的同时,致力于改善生活、生产环境,促进生态的良性循环,造福于子孙后代,已成为一项十分重要而紧迫的任务。几年来,我们按照党和国家有关国土工作的方针、政策,开展了资源综合调查、国土开发利用研究、资源开发利用的计划管理、国土总体规划等一系列国土工作。本文就我们的工作实践,谈谈对大城市国土规划的认识。

一、大城市国土规划的性质、特点

大城市国土规划是以城市为中心,包括所辖区内的城镇和乡村地域空间范围,以国土综合开发利用、生产力合理布局、资源优化配置、环境综合整治为主要内容的区域性规划,属于长远规划范畴。国土规划是根据一个城市社会经济发展的总的战略方向和目标,以及规划区内的自然、经济、社会科学技术等条件,按规定程序制定的国土开发整治及生产力布局的总体设计蓝图,具有强烈的战略性、综合性和地域性。

(一)国土规划的战略性

国土规划提出的问题及研究的内容是围绕社会、经济发展战略而展开的。它依据一个地区、一个城市未来发展的总的设想和目标,面对区域内国土开发利用,经济发展基础,提出地区生产力布局框架(如开发轴线、开发带、国土开发整治重点地区等)、资源开发利用规模、城镇建设及总体摆布、人口及城市化、环境保护及生态建设、重大的能源、水源、交通等工程建设的重大问题和对策。这些问题对城市的发展影响很大,均是关系到国民经济发展的重大的带有全局性或决定性的问题。因此,对这些问题的研究必须从长远的、宏观的、全局的角度出发,从战略的高度统筹兼顾、全面安排,不仅要考虑国土资源的整体性、有限性、变动性和多用性,而且还要在国土的开发利用、治理保护中按照自然规律和经济规律有序的进行和展开。

(二)国土规划的综合性

国土规划的综合性,是指国土规划具有多目标、多因素、多层次、多效益、综合统一的属性。国土规划的内容和范围,决定了它具有综合性的特点。首先,国土规划既要考虑开发利用,又要考虑治理保护,重点可以有所侧重,但不可偏弃一方。由于这样的规划是多目标的,一项国土开发整治的重大措施,如大江大河治理、区域开发等,涉及自然、经济、技术、社会各种因素,它对不同的经济部门和地区之间利弊得失很难取得一致。因此,必须在全局利益下,进行综合分析,综合平衡,正确处理各方面的关系,以取得最佳的经济效益、

社会效益和生态效益。其次,不同的地区或城市地域范围大小不同,城市性质各异,资源赋存程度不均,国家赋予的历史使命和所处的地位也不相同,需要解决的矛盾也不尽一致。因此,在国土规划中应把自身置于国家或一个省、一个地区之中,使其成为一个整体,从国家或地区的整体利益出发,协调各方面的要求,从综合的角度对国土进行考察、规划、开发、利用、治理、保护以致经济论证和评估。第三,由于国土规划内容丰富,范围广泛,涉及各个部门、各个学科。因此,完成这项工作,需要多部门、各学科之间协同作战,密切配合,在国土开发整治总的指导思想和目标控制下,发挥各自的积极作用。使各部门之间的要求与国土开发整治的总目标相一致。另外,国土规划所研究的资源开发利用是以合理开发利用城市管辖范围内的自然资源、社会经济资源或外域供给的各类资源为主要目标,作为城市特别是大城市多数具有几十年、上百年或更长的历史,开发历史较早,资源的利用程度较高,现存的后备资源不足。因此,一个城市对其周围资源的开发利用必须进行合理的科学的综合利用,在国土规划中研究资源的综合开发问题,以确定最佳的开发利用途径,以最小的资源投入,获取最大的经济效益。

(三)国土规划的地域性

国土规划的地域性是指国土规划的地区差异性。地域性是一个地区或城市区别另一个地区或城市的本质特征。国土规划离不开特定的地区。任何国土资源的分布,都与地区联系在一起。各种国土资源均受到地域分异规律的制约。资源的地域分异规律决定了国土规划的地域性。从南到北,从西到东,不同的地区,不同的城市自然条件、自然资源、社会经济条件各异,地区差异较大。因而,国土规划要从各地区的特点出发,运用区域分析和比较的方法,研究地区之间的自然、经济、社会、历史的联系和差异,在坚持从全局利益出发的前提下,同时承认地区差异,因地制宜,发挥地区优势,促进地区分工协作。

大城市国土规划除普遍存在上述三个基本特性外,还具有三个明显的特点,即区域性、区域间的互补性及地区间协调发展的一致性。

区域性。一个地区或城市在全国、全省或一个地区乃至世界所处的经济区位是不容忽视的。除其固有的经济、技术条件、资源的丰欠程度外,在某种意义上讲,区位条件的优劣决定了一个城市或地区的发展。因此,在国土规划中既要考虑资源分布的地域性,也要研究和分析城市自身所处的区位条件、区位优势。就沈阳而言,从国际上看,沈阳地处东北亚地区的中心地带,是东北亚地区经济、政治、文化生活中最重要的中心城市之一,不仅是我国东北地区最大的交通枢纽,东北出海入关的必经之地,也是连接朝鲜半岛、蒙古、俄罗斯的西伯利亚、远东地区的重要交通枢纽;从全国总体布局看,沈阳处于辽东半岛开放区、东部沿海地带一级开发轴线的边缘和哈大铁路二级开发轴线上;从东北经济区看,沈阳处于松辽平原的南部,前有大连、营口等港口,背靠吉林、黑龙江两省,西邻内蒙古自治区,经济腹地深厚,按照从东部沿海向西部内陆呈梯次开放的战略构想,距沿海仅二三百公里的沈阳,又是东北地区对外开放的前沿;从辽中南经济区看,以沈阳为中心,在半径不足百公里的范围内分布着鞍山、抚顺、本溪、辽阳、铁岭等各具特色的大中城市,形成了以沈阳为中心的重工业城市群——辽宁中部城市群,构成了群体优势。这种优势与大连、营口、丹东等沿海港口城市优势结合起来,形成了辽中南地区的整体优势。优越的区位条件使沈阳同时兼有对外开放的前沿和经济腹地的双重角色。由于这种优势的地理位置,使沈阳从过去到

今天历来是东北地区最大的物资集散地、贸易中心、金融中心和对外通商的口岸。这种区位优势加之雄厚的技术、社会、经济条件,决定了沈阳将成为全国现代化提供技术装备的先导城市和东北亚地区经济发达的国际化城市。因此,一个城市所处的区位条件,在一定程度上也决定了国土开发整治的方向、重点及国土开发整治规模。

区域间的互补性。城市是一个开放系统,它与外界有着千丝万缕的联系。随着改革开放的不断深入,这种联系将不断增强,开放度不断提高。一个城市,由于受其自然环境和社会经济发展程度的影响,以及在全国的经济布局中所处的地位和作用,在经济生活中所需要的原材料、能源、技术装备、人才、消费市场的需求等不可能完全自我解决,自给自足,仍需要外域的调入及交流。区域内创造的社会财富也需要输出,以支援外域。就沈阳而言,作为全国重要的以加工工业为主体的工业城市,主要原材料,能源的供应,产品的消费,市场的扩大,都必须依赖全国、东北及辽宁广大地区。同时沈阳也在不断地为全国各地经济建设提供优良的技术装备、先进的技术、优秀的人才及优质服务。由于空间区位之间的差异及经济辐射与吸收,客观上形成了区域之间的互补性。因此,大城市国土规划中这种互补性对地区的国土开发利用也具有较大的影响。

地区间协调发展的一致性。主要体现在两方面。一是国土规划对于一个城市而言是一个完整的区域规划,对于全国、全省或一个地区仅是一个局部,是全国、全省国土规划的基础及其具体体现。因此,一个城市的国土规划必须服从和服务于全国和全省的国土规划,原则上应保持一致,保证全国及全省国土规划的实施,以取得协调发展,缩小区域间差别。二是与周边城市协调一致,共同发展。就辽宁中部城市群而言,沈阳、鞍山、抚顺、本溪、辽阳等城市以资源与区位条件为媒介,在长期的历史发展过程中已经建立了广泛的经济联系。在国土开发整治、能源与交通通讯建设,辽河、浑河治理、水资源利用、环境保护与污染防治、旅游资源开发、城乡市场开放以及科技信息交流等方面,都具有十分密切的共同利益。因此,在国土规划和实施中,沈阳作为城市群中的中心城市应采取共同发展、协调一致原则,在原有资源开发利用的有关横向联合及合理的地域分工基础上,进一步明确、充实、完善经济协作及劳动地域分工,形成合理的地区生产力布局,使辽宁中部城市群国土开发整治进入更大的经济活动上来,实现国土开发整治区域化。

二、大城市国土规划的必要性

建国四十多年来,我国的经济水平、人民生活、城市建设及各项社会事业都得到了发展和提高。但是,由于缺乏完整和统一的空间生产力布局和国土开发整治规划做指导,在资源开发利用、人口控制、环境保护和经济发展之间仍存在不协调问题,人口过快增长、耕地急剧减少、后备资源严重不足、环境污染严重等问题虽有所治理和改善,但没有能很好解决,在不同程度上制约着经济发展。因而,国土开发整治面临的任务十分繁重,在今后较长时间内搞好国土开发,生产力空间布局,进一步协调人口、资源、环境与经济发展之间的关系,对一个城市的发展具有重要的战略意义。因此,通过国土规划,可以对国土资源综合开发、整治和生产力总体布局,城镇体系建设,交通通讯建设,重点地区开发整治提出一个框架式的蓝图。可以明确一个城市或地区国土开发整治方向、目标、原则、重点和任务,指导各部门进行国土开发整治,并约束地域范围内资源开发利用规模和生产建设布局。可以

从宏观上加强对国土开发、利用、保护、管理的指导,为社会经济发展提供依据,创造条件,促进经济建设和社会事业的不断发展,促进经济效益、社会效益、生态环境效益的不断提高,为子孙后代创造一个良好的生存和发展条件。

三、大城市国土规划的主要内容

国土规划可分为国土综合规划、专题国土规划及区域国土规划。它涉及大量而复杂的自然、经济、社会因素,而且不同的城市,国土开发整治的方向、任务、重点不同。因此,赋予国土规划的内容也不尽一致,但国土规划的根本目的是一致的。作为一个完整而系统的国土规划,其基本内容应包括:对国土基础背景和国土资源的基本评价和综合分析;确定地区资源开发的规模和地区经济发展方向;确定合理的生产力布局形式,实现优化配置,建立协调的地区经济结构;统一安排能源、水源和交通等重点基础设施建设;确定人口与城市化水平及城镇建设布局;生态环境的保护和国土整治;明确区域之间的经济关系和分工协作;提出国土开发整治及区域生产力布局应采取的主要政策、措施和关系国民经济长期发展的重大国土开发整治项目。我们根据沈阳的客观实际,对国土开发利用进行了系统的分析、研究,从六个方面提出了全市国土开发、整治的基本蓝图。一是在区域开发布局方面,根据中心城市吸收、辐射能力强等特点及区位优势 and 生产力发展的客观需要,提出中心圈、近郊圈、远郊圈的经济圈层配置,沿主、副轴线发展,构成生产力布局的基本框架,选择了七个不同形式、不同内容的重点开发、整治地区,从点、线、面三个层次形成国土开发、生产力布局结构。二是在产业发展和布局上,重点对关系国计民生的农业、能源、交通运输等重要基础产业提出发展方向、重点和布局。三是在国土整治和生态环境保护方面,提出洪涝灾害、地质灾害、水土流失、土地沙化、盐碱化、“三废”污染以及其它自然灾害的防治任务和措施。四是确定土地、水、矿产、旅游等国土资源的开发规模和开发时序,提出资源供需平衡对策及解决途径。五是对人口的区域分布和社会劳动力就业、城市化、城镇总体布局及中心城市建设等问题提出对策和措施。六是提出国土开发整治及区域生产力布局中应采取的主要政策和重大国土开发整治工程项目。七是提出国土综合开发规划实施的政策及措施,如资源合理利用与保护政策、投资倾斜政策、辽宁中部城市群国土开发整治协调政策等。

四、编制国土规划应注意的问题

国土规划是国民经济与社会发展计划体系的重要组成部分,但是国土规划与社会经济中长期发展规划存在着一定的区别。因此,在编制国土规划中应注意以下几个问题。

(一)正确处理 and 协调国土规划与国民经济中长期计划的关系

国土规划主要是确定一个地区、一个城市自然资源和自然条件以及与之相关的经济资源、社会资源的合理开发利用的空间战略布局规划,属国民经济计划体系中的指导性计划。而国民经济中长期计划要求确定国民经济发展速度、规模、各种比例关系,综合平衡各项技术经济和社会事业发展指标,着重经济发展的时间顺序,对国民经济的发展起到宏观控制和微观调节的双重作用,虽属指导性计划,但具有很强的指令性作用。国民经济中长期计划以提高社会的经济效益为主,往往忽视自然资源及其条件的要求,特别向沈阳这样

的工业高度集中的城市或地区,人口过于集中,资源严重短缺,环境质量较差,严重影响地区经济的发展。要改善这种状况,就必须使国民经济中长期计划受到国土规划的约束,并以其为依据,寻求合理开发利用资源的途径。

国土规划虽涉及重大的建设项目的可行性研究,但是这些项目的建设方案、计划安排等应在国民经济中长期计划中去确定。因此,国土规划的内容和重大项目必须由中长期计划付诸实施。

中长期计划侧重于产业之间的关系分析,而国土规划侧重分析区域之间的块块关系。以往一个城市或地区安排建设项目,都是分别审定,缺乏区域综合发展的统一规划,往往造成重点不突出,布局混乱,资源、能源配置不合理等问题。因此,只有条块结合,通盘考虑,全局部署,才能协调发展。

国土规划强调空间性,没有明确的时间期限,弹性大,指标体系较粗放、模糊,并以定性 with 定向为主,定量与定位为辅。而国民经济中长期计划强调时间性,弹性小,多限于经济、社会方面,但具体指标较细致、精确,以定量与定位为主。

由于国土规划与国民经济中长期计划的目的、出发点和编制内容不同,在实施过程中,为了达到最佳经济效益,中长期计划所确定的目标很可能不符合国土规划的要求。如果不注意资源浪费、布局混乱、环境污染等一系列问题,必须要打破生态、经济、社会三大系统之间的动态平衡。为避免这些现象,必须通过增强国土规划对中长期计划的协调能力,在国土开发方向上、政策上引导国民经济中长期计划,使其尽可能地符合国土规划的要求,发挥国土规划的宏观指导作用。

我国大城市国土规划工作起步较晚。在目前计划体制不断深入改革与国民经济中长期规划(如“八五”计划及十年规划)同期进行的情况下,如何把国土规划与五年计划及十年规划有机的结合起来,形成符合我国国情和地方特色的国土规划体系,通过几年来的工作实践,我们认为,国土资源的开发利用和治理保护与社会经济发展息息相关,紧密相连。国土资源的开发利用是为经济建设服务的,而五年计划(如“八五”计划)尤其是十年发展规划是今后一定时期内经济建设、社会发展的总纲,是确定国土开发整治规模、开发时序、开发重点的依据。因此,在编制国土规划时要注意与十年发展规划相结合,按照今后经济发展目标,确定国土开发整治方向,据此提出国土规划的近期目标,以及开发整治重点、任务和实现经济发展目标的资源保证程度,为经济建设提供必要的资源保证和建设环境。同时,根据资源开发程度及经济发展战略,确定远期国土开发整治目标。

(二)在国土规划中要把人口、资源、环境与经济增长做为主线,贯穿于规划始终

国土规划在规划内容上重点突出与经济发展密切相关的资源、环境和生产力的空间布局,在规划目标上侧重资源的开发利用、人口控制、环境保护、自然灾害防治及生产力布局的空间形式以及选择国土综合开发整治地区,对不同地区提出不同的发展方向、发展重点和不同的政策。

(三)规划指标的选择和确定

国土规划不同于国民经济社会发展计划,它具有较强的地域性和空间性,着眼于产业的空间布局、资源的优化配置和组合与环境保护,没有明确的时间期限。因此,应选择资源开发与控制指标,环境整治及自然灾害防治指标,人口控制及城镇体系建设,城镇化水平

等相对稳定的重要内容做为国土规划的主要指标。这些指标对于国土开发整治均有重要意义,而且也直接影响国民经济和社会发展。指标的确定应根据经济建设、社会发展需要和资源的保证程度的测算以及各经济部门对资源需求的预测,经综合分析、平衡而确定。

(作者单位:沈阳市计划委员会)

建设 21 世纪沈阳国际化城市的战略思路

曹洪准 尹功成

沈阳市市委、市政府提出到 2010 年“把沈阳市建成高科技、大生产、大流通的现代化、国际化城市”。本文拟对此总体战略思路提些初浅的看法。

国际大城市，专指对全世界或大多数国家发生全球性经济、政治、文化影响的国际第一流大城市。它是集国际经济、政治、文化交流与旅游中心于一体的。如纽约、伦敦、巴黎、东京、罗马、香港、新加坡等。国际性城市，专指虽有较大规模和国际性城市功能，但尚未达到国际第一流大城市水平的城市，如开罗、墨西哥城、圣保罗、曼谷、汉城；国际区域或区域集团首脑性中心城市，如布鲁塞尔、斯德哥尔摩、悉尼等。

城市的演化，势必经过城市化(Urbanization)→城市现代化→城市国际化→国际城市的四个阶段。从产业结构转化看，从自由经济到市场经济是城市化的核心内容。国际城市除了资本集聚与空间支配能力全球化外，产业结构核心是信息产业。

一、沈阳城市国际化面临的机遇与挑战

从 1995—2010 年或更多一点时间，沈阳正处于城市现代化、城市国际化和国际城市发展阶段，充满宝贵机遇与巨大希望，同时面临激烈竞争和严峻的挑战。

(一)国际国内的严峻挑战

1. 经济全球化、世界经济区域化、集团化的发展，使我们参与国际经济活动面临激烈地竞争。世界最大的资本输出国家日本、德国、美国、法国等，出现对流式投资，减少了向欠发达或不发达国家或地区的垂向梯级资本输出。今后一段时期，外资来源仍从东南亚侨资、台湾、韩国等亚洲“四小龙”来，发达国家的投资将要下降到次要地位。对参与国际分工和吸引外资，将面临艰难地选择和激烈地竞争。

2. 引进技术的层次将下降，难度将加大。目前世界最高的一流技术集中在美、日、德、英、法等国，由于发达国家资金流向的变化，能向我们投资的东南亚侨资、亚洲“四小龙”等技术层次比发达国家低，技术层次相对有所下降。又由于区域化发展加剧，将使技术贸易更加困难，特别是新技术的转让可能更加保守。

3. 沿海开放城市的“跨跃式”引进战略，使沈阳受到全方位的国内市场竞争的挑战。一是沿海开放城市利用其地理位置的优势和较多的优惠政策跨跃式的引进外资，这些企业产品占领了市场，而使沈阳产品在国内市场的占有率下降。二是在全国市场疲软态势下，各地行政保护性措施和省间市场分割加剧，沈阳产品的国内市场销售条件恶化。三是，上海在下一世纪初“建成太平洋西岸最大的国际经济贸易中心之一”的战略目标，开发浦东，得到国家的特殊优惠政策，上海、广州沿海城市组建大型企业集团步伐加快，加之江、浙、广东、山东异军突起的乡镇企业的有力竞争，使沈阳面临着更强烈地市场竞争的挑

战。

4. 在东北地区面临着南北城市大连、哈尔滨和长春的挑战。大连有得天独厚的优良港口,悠久的对外贸易历史;哈尔滨有边贸优势,毗邻俄罗斯东部,其外向经济日益崛起;长春拟用 30 年左右时间建成现代化国际性城市,这无疑是沈阳的竞争伙伴。

5. 沈阳自身面临着诸多深层次矛盾的困扰和挑战。主要是产业结构调整、企业改造、科技进步、体制转换比较缓慢,开放度不足,资金匮乏,财政负担沉重。

(二)有利的发展机遇

1. 经济国际化和国际经济合作客观必然性。世界产业结构进一步调整和转移的大趋势不可能改变,新技术革命国际化的历史趋势不可阻挡,我们仍面临着参与国际分工,利用新技术的历史性机遇。发达国家的政府意志与私营企业的利益也有不同,特别是海外侨胞,港澳同胞及台湾同胞有对我们投资的强烈愿望和行动。只要采取积极措施,引进外资和技术是大有可为的。

2. 随着世界性经济恢复与经济发展重心转移,东北亚经济合作的良好机遇必然到来。由于资源分布不平衡与要求的多样性,社会化大生产要求专业化分工与合作,以及经济技术合作对社会生产力的推动作用,使区域的经济技术合作不可逆转。特别是一些海外中、小资本,要跻身于发达国家资金大量流入的区域比较困难,而流向我们是有利的。

3. 国家把工业基地改造和发挥大中型企业的作用作为重点,为沈阳改革开放、发展提供了新的契机。17 年来所积累的能量会进一步释放出来,加速沈阳国际化进程。

二、沈阳建成国际化城市的可能性和存在的差距

(一)建设国际化城市的可能性

1. 沈阳是辽宁和东北地区政治、经济、科教文中心。近百年来,沈阳一直作为东北和辽宁的政治中心,东北最大的货物集散地;建国后,长时间作为中共中央东北局、东北人民政府和辽宁省委、省政府所在地。在国内外心目中,沈阳成为东北和辽宁的象征。目前已有美国、日本和朝鲜等在沈阳设领事馆,作为在东北地区设立的外交机构。

2. 沈阳是东北地区最大的交通枢纽和信息中枢。沈阳是东北地区最大的铁路、公路、管道、航空的枢纽。哈大、沈山、沈丹、沈吉和沈抚等五条铁路线的交汇点,铁路和公路是连接东北与全国的咽喉;沈阳又是东北电信中心,是连接东北与全国及世界信息的中枢,沈阳成为东北地区最大的人流、物流和信息流的吸纳、辐射和传输中心。

3. 现代工业发达,经济实力雄厚。以机械工业为主导,现代工业门类配套,工业综合生产能力较强,机械工业驰名中外,为全国仅次于上海的第二大机械工业基地。经济实力雄厚;GDP(国内生产总值)535 亿元(1994 年,下同),工业总产值为 490.27 亿元,在东北地区大城市中居第一位。

4. 强大的能量聚焦点。以沈阳为中心的中部城市群,在 30—80 公里内,聚集了五座省辖大城市,其中超过 100 万人以上特大城市有沈、鞍、抚三座;此城市群为重化工业高度聚集区,其地位和作用同长江三角洲和京津唐城市群齐名,素有“东方鲁尔”之称。许多重化工业产品在辽宁、在全国占有举足轻重地位。以沈阳为中心的城市不仅距离近,而且有高度发达的交通运输网络,铁路和公路密度居全国之冠。随着沈大、沈抚、沈本及沈阳外环

高速公路建成通车,将五市联结成为经济实力强大的整体,鞍、抚、本、辽的人流、物流和信息流聚焦于沈阳,进一步强化了沈阳经济实力和地位。

5. 城市化程度较高,第三产业发展迅速。沈阳市城市化水平为 79.8%,市区人口为 460.9 万人,在全国十大城市中,仅低于京、津、沪三个直辖市,为全国第四大城市。城市化水平远远超过国际化城市的要求条件。1994 年第三产业产值已达 243 亿元,占国内生产总值的 45.4%,第三产业所占的比重开始向发达国家城市靠近。进一步反映出沈阳市功能由硬型功能(工业)为主导,向多功能转变。

6. 对外开放步伐不断加快,对外开放的机制初步形成。全市共有各类开发区 41 个,其中国家级开发区 3 个,规划面积 5.7 万公顷,已实施 1.3 万公顷,进区项目 4642 个,其中“三资”项目 453 个,1993 年已完成产值 97.4 亿元,出口创汇 7.4 亿元。目前沈阳已成为在全国省会城市和区域中心城市中对外开放进展较大的城市之一,是港台和国外企业及投资者看好的城市之一。这为建设国际化城市提供了基本条件。

(二)建设国际化城市的主要差距

1. 现代城市基础设施尚很薄弱,城市交通设施落后,道路拥挤,行车不畅;公用设施现代化份额很低;城市供热、供水、供电矛盾突出,改造提高难度大;信息高速化刚刚起步;市政外观格调单一,总体形象“陈、旧、乱、杂”。

2. 城市环境质量低,工业污染严重,被联合国列为当今世界环境污染严重的十大城市之一;市区绿地少,工业企业与住宅区混杂;重耗工业和工业污染重点企业(如冶炼厂、钢厂、化工厂)分布在市区中间,整治艰难。

3. 国际金融业滞后,国际金融机构空白,对跨国公司、国外较大企业形不成引力。

4. 产业结构虽有较大调整,但整体产业结构层次低,工业企业以传统的重工业为主,技术设备老化,多数产品技术含量低,附加值低,市场竞争乏力;第三产业虽有较大发展,但市场体系发育不完善,管理与服务水平低,停滞在传统性第三产业阶段,整体上还处于低层次运转状态。

5. 市民的文化素质和道德水准偏低,国际化意识淡薄。

6. 城市管理和经济运行受旧体制影响重,传统落后的城市管理体制、管理方式、管理手段目前依然占主导地位,同国际化城市存在着较大的反差。

三、沈阳城市国际化的战略思路

(一)沈阳城市国际化的战略思想

1. 全方位与区域重点相结合的战略。沈阳依据地理优势和战略地位,确立全方位战略,即南挤、北进、东拓、西展的发展战略。同时把立足于东北亚国际区域的国际化城市作为战略重点,不失时机地向东北亚地区的国际化城市迈进。

2. 发挥沈阳优势和采取高起点相结合战略。建国几十年来,沈阳形成了其他城市不可替代的优势,工业基础雄厚,交通运输发达,智力、物质资源丰富,商品流通便捷,有巨大的发展潜力。在发展沈阳优势的同时,必须采取高起点战略,从现代化起步,以国际化标准、水平和惯例,完善城市功能。建立具有沈阳特点的出口产业和生产体系;工业生产技术要跟踪国际技术水平,城市设施必须参照国际标准,结合沈阳实际情况,进行建设;科学技

术要跟踪世界高技术发展动向;文化建设要面向世界、面向未来。

3. 进口替代和出口导向结合的战略。要发展高级进口替代产业和中级出口导向产业。高级进口替代产业,主要包括国民经济建设中具有较大需求,而国内尚不完全具备设计生产能力的高级技术装备品。发展中级出口导向产业,应立足于现有出口商品结构,逐步调整优化,重点是把在八十年代引进技术,经过改造换代的工业产品,大量推向国际市场,今后完成出口商品,要向含高技术附加值工业品为主的结构转换。

(二)城市国际化的战略阶段

沈阳城市国际化是一个完整的目标,在较长的历史过程中,又具有阶段性。根据国内、国际经济发展的基本趋势和约束条件,沈阳城市国际化的目标,要经历四个阶段。首先为初级阶段,从改革开放以来到1990年;第二阶段为奠基阶段,从现在到本世纪末,初步奠定沈阳城市国际化的基础;第三阶段为形成阶段,到2010年,基本实现沈阳城市国际化;第四阶段为成熟阶段,到2010年以后,与整个国家的战略构想和国际经济变化趋势相适应,沈阳城市国际化将进一步成熟、提高和完善,达到国际城市目标。

(三)沈阳城市国际化的战略目标

沈阳城市国际化的总体目标是,建成和完善东北地区最大的综合性、多功能、高效率经济中心城市和东北亚区域初具规模的现代化城市,为下一步建成东北亚地区及亚太地区的国际中心城市奠定基础。

1. 定性目标:

(1)初步建立起在国际交换中得到优化组合的经济运行机制。到1998年,初步建立社会主义市场经济体制基本框架,基本形成市场经济运行机制(张国光,1995)。

(2)形成对国际经济发展有适应能力的产业结构、产品结构和企业结构。中心城市功能进一步拓展,逐步使沈阳成为区域性的资源配置中心、生产加工中心和开发服务中心,三次产业之间的结构大体调整到5:45:50,实现产业结构由“二三一”型向“三二一”型的转变(张国光,1995年)。

在搞好优化资本结构的基础上,按照规模效益的专业化生产要求,企业之间实行联合,组建一批各种类型的企业集团。工业是沈阳经济主体,今后优化主攻方向是调整结构,增加效益,提高经济运行质量。为此要以市场为导向,以产品为龙头,优化产品结构、产业结构和企业组织结构。要大力实施名牌战略工程,发展名牌产品,以此带出一大批优质高效的畅销产品,坚决淘汰滞销产品;要在商海激流中,切实加快造“大船”的步伐,重点抓好机床、长白计算机、输变电、汽车、东药、星光建材等大型企业集团,同时组建新的企业集团,进而逐步形成一批经济规模适度,经济效益显著的支柱产业;支持诱导军工企业发展民需产品,注意培育和发展乡镇工业、区街工业和个体私营等新的经济增长点,通过加大政策倾斜和资金投入的力度,使其有一个更大的发展。

(3)拓展外向型经济。全方位推动外向型经济向大规模、高层次、宽领域、纵深化方向发展。加速与国际市场接轨,坚持“一开四促”方针,实施外向牵动战略。

以改善出口商品结构为重点,努力增加出口创汇。在继续巩固和扩大医药、化工、服装等传统产品出口的同时,努力扩大机电产品和成套设备出口,尽快使产业优势转变为出口优势。转换专业外资企业的经营机制,推进外资企业的集团化、实业化、多元化、国际化建