

# 第一篇

## 延安地区国土开发整治总体规划



# 第一章 国土资源与开发条件分析

## 第一节 区情特征、发展背景和态势

陕西省延安地区，位于陕北高原中南部，土地面积 37028.66 平方公里，1990 年人口普查为 182.88 万人，分别占全省的 18% 和 5% 左右。延安地区是中华民族的发祥地之一，亦是革命老区；是一个能源矿产较为丰富、土地资源有较大开发潜力的地区；也是一个工农业发展已有一定基础，特别是近年来发展较快的地区；然而，又是一个生态环境脆弱、生态平衡明显失调的地区。从总体上讲，延安地区经济还比较落后，尚有部分农民仍处在贫困线以下，优势资源还未能得到合理有效地开发，水土流失和资源的破坏和浪费还相当严重。因此，延安地区又是一个需要进一步大力开发、整治的地区。

### 一、基本特征

延安地区行政公署设在延安市，辖 1 市 12 县，196 个乡镇（表 1—1）。1990 年人口密度为 50 人/平方公里，居全省第 10 位（延安地区行政区划图）。

延安地区以黄土丘陵沟壑地貌为主，地形支离破碎，土质疏松，易受侵蚀。在其北、中、南分布有白于山、崂山、子午岭、黄龙山等主要山脉。区内主要水系有洛河、延河、清涧河、汾川河、仕望河等，河流呈树枝状水系发育，流量及含沙量季节变化大，夏季汛期输沙量占全年 90% 以上，水土流失严重。该区处于我国东部季风湿润区向内陆干旱区过渡的半干旱地带，在植被上表现为由森林向草原发展过渡的特色。由于人类长期的开发，广大地区的自然植被已为人工栽培植被所替代，仅在子午岭、黄龙山、崂山等山岭地区存有发育较好的稍林区（延安地区地形图）。

本区太阳辐射强，光照充足，有利于作物生长。但由于干旱等自然灾害频繁，光能利用率低。该区年平均降水为 490—660 毫米，从总量及降水季节看，尚可满足作物需要，但降水的年度和季节变率大，分布不均，加之流失量大，故干旱频繁。然而，土地面积广阔，人均土地量多，耕作土壤的生产性能好，只要搞好农田基本建设和增施肥料，合理利用，则可大大提高土地的生产潜力。

本区最为突出的是能源矿产资源比较丰富，主要是煤、石油和天然气。煤炭累计探明储量 33.08 亿吨，预测储量 38.59 亿吨，总地质储量 71.67 亿吨，且煤质好，

主要分布在南部黄陵和北部子长两县。石油累计探明储量 3.07 亿吨, 主要分布在北、中部的吴旗、志丹、安塞、子长、延长、延安、甘泉、富县等县、市。天然气分布在中部和北部的油区一带。该区煤炭近靠关中和陇海铁路干线, 且已有相当开发基础和规模, 因而具有良好的发展前景。石油开发已具规模, 并成为目前陕西较大的石油开采加工区, 它的开发对延安地区和陕西的发展有着重要作用。

延安地区是中华民族的发祥地之一, 历史文化悠久, 又是中国革命圣地。解放以来, 社会经济有了较大发展。1990 年, 工农业总产值已达 238582 万元(1990 年不变价)占全省的 3.36% 其中工业总产值为 118259 万元。目前, 延安地区仍然是以农为主, 工业初具规模的发展中地区。同时又因历史及自然条件所限, 也是一个虽具有自然经济特点, 但生态环境又亟待改善的贫困地区。

延安地区经过多年艰苦创业及不断探索, 已初步确立了改善农业生产条件、加强水土流失治理、发展综合性的大农业, 大力开发煤炭、石油等优势资源的发展方针。但是由于历史的原因, 延安地区人口自然增长快、素质低、工业起步晚、基

#### 延安地区各县市

表 1-1 1990 年部分统计指标比较 (产值指标为 1990 年不变价)

县 市	总 人 口 (万人)	工 农 业 总 产 值 (万元)	工 业 (万元)	农 业 (万元)	耕 地 面 积 (亩)	农 民 人 均 纯 收 入 (元)	财 政 自 给 率 (%)
合 计	182.88	238582	118259	120323	4843094	368.29	56.3
延 安 市	31.73	48842	34906	13936	503164	418.50	36.1
延 长	13.85	12606	3474	9132	407861	345.23	61.7
延 川	14.84	28741	20134	8607	474607	327.00	27.5
子 长	20.36	15708	5901	9807	518603	266.70	24.0
安 塞	14.67	9941	661	9280	440551	320.53	33.5
志 丹	11.21	9804	692	9112	370123	358.15	12.8
吴 旗	11.11	8958	618	8340	486375	393.99	19.8
甘 泉	7.20	6683	1423	5260	154935	397.21	42.3
富 县	13.33	22658	11468	11190	291063	455.46	56.8
洛 川	17.73	31586	16617	14969	504643	452.01	61.7
宜 川	10.75	9034	789	8245	328163	350.95	55.7
黄 龙	4.88	5468	820	4648	145463	425.84	31.2
黄 陵	11.21	28553	20756	7797	217543	463.43	76.2

资料来源:《延安地区国民经济和社会发展基本统计资料》,1990 年。其中总人口资料取自第四次人口普查报告。

础差、底子薄，以及自然环境和社会意识等诸多因素，致使国土开发整治任务相当繁重，要彻底改变全地区的社会经济落后面貌尚需付出极大的努力。

## 二、区域发展背景分析

任何地区的发展规划都必须考虑到该区的区情特征乃至更大区域范围国土开发整治的总体布署，必须考虑在全国、全省今后的发展格局中，该地区所面临的发展态势。

延安地区北承榆林，南接关中，东临黄河与山西相望，西以子午岭与甘肃为邻。

该区位居黄土高原中部，属黄河中游地区，处于我国经济较发达的东部与经济较落后的西部的过渡区，区域开发潜力较大；也是我国农业向牧业转换区，具有农林牧综合发展的条件；该区远离大的中心城市、交通枢纽和口岸，在全国国土开发的“点——轴体系”中，受发达地区的辐射影响较弱。内陆性和过渡性为本区显著的区位特征。

可以预见，我国要在本世纪末实现小康，二十一世纪中期赶上中等发达国家的经济水平，就必须在相当长的时期内，保持国民经济的高速稳步发展。在该阶段内，我国国土开发整治的特点是：努力发展经济、扩大资源的开发规模和综合利用水平，开发与整治并举，协调社会经济的发展与人口、资源、环境之间的关系，在稳定发展的基础上突出原材料工业和高科技产业的发展，带动国民经济各产业的稳定发展。在这种情况下，各地区将逐步发展有地区特色的经济，形成明显的区域分工和协调体系。处于该背景下的延安地区由于拥有较丰富的能源资源，因而，有可能有条件成为以能源和原材料工业为主的晋、陕、蒙、宁大能源生产基地的边缘开发区。

延安地区是革命圣地延安所在地，是革命老区，同时又是全国比较贫困落后的地区，至今尚有部分群众处于温饱水平线之下。为了改变贫困落后面貌，走全国人民共同富裕的道路。中央和陕西省委、省政府十分关心该区的经济建设，并决定加快发展陕南陕北，这无疑是对该区的大力支持，延安地区应以此为契机，充分利用煤炭、石油、土地等优势资源，发展区域经济，力争在规划期内，使延安地区的社会经济有较大的发展，生态环境有明显的改善。

## 三、区域发展态势

基于上述发展背景，延安地区国土开发整治态势如下：

1. 延安地区地处我国中西部，位于生产力布局框架中基础工业和资源开发重点区。其区位特征中的过渡性决定了其在国家总体发展战略中具有“东引西联”的有利态势。但是，区内经济基础比较薄弱，人口的文化素质较低，生态环境也有诸多不利方面，特别是经济方面缺乏大型骨干企业和重点开发项目，因而使大规模

的区域开发整治难于实施，区位优势得不到利用，因而彻底改变区域面貌的任务十分艰巨，这是其发展态势中的不利方面。

2. 就我国劳动区域的分工和发展趋势来看，今后能源、原材料等基础产业将会更大规模的西移，国家必然要对该类工业实行产业倾斜政策，这就给延安地区带来了良好的发展机遇。延安地区有较丰富的煤炭和石油资源和初具规模的能源工业基础，在国家地区政策和产业政策的“双坐标定位”中，该区具有较强的竞争条件。但是，限于能源资源的赋存状况及交通运输不便等因素，使该区能源工业的发展受到一定的局限。加之其东部山西、北部榆林神府及晋陕蒙交界三角开发区、南部渭北的“黑腰带”等能源开发区近年来大规模的发展，也使延安地区能源工业的发展面临严峻的竞争与挑战。因此，延安地区必须制定相应对策，倾斜开发、综合利用、提高效益、开拓市场，促进能源工业的发展，使之成为该区经济建设的龙头。

3. 基于陕西省“重点开发关中 加快发展陕南、陕北”的国土开发战略 综合区域、经济、社会、生态环境的实际状况，延安地区的国土开发整治应坚持开发与整治并举的方针。延安地区是全国水土流失最严重地区之一，属全国重点国土整治区；也是全国贫困县集中区之一，属全国重点扶贫的革命老区。为此，改变延安地区贫困落后面貌，发展地方经济，促进社会繁荣进步，改善生态环境具有多重重要意义和作用。正因为这样，国家和陕西省必将从各方面给予更多的支持与帮助，这也是该区国土开发整治的有利态势之一；加之延安人民素有自力更生，艰苦创业的革命精神，这就为完成国土开发整治任务奠定了基础。

4. 尽管延安地区仍处于经济发展的初级阶段，但经过几十年的努力，在不断总结经验和教训的基础上，已摸索出了一条符合区情的发展道路。即坚持以能源矿产和土地资源开发为重点，大力发展石油、煤炭、卷烟、纺织、化工等骨干行业，积极发展畜牧业和果、烟、薯等经济作物种植业，注重效益，变资源优势为经济优势，努力建设具有地方特色的经济体系。明确了这一点，就会减少今后发展中的盲目性，有利于确立该区在全省、全国地区发展中的地位与特色，有利于地区经济远期的纵深发展，是地区经济振兴的必由之路。

5. 延安地区是一个起步晚、基础差、家底薄的地区，因而，在今后的开发整治中，不宜步子迈得太快，应当十分注重综合效益，避免大哄大嗡，力求稳步协调发展。

## 第二节 资源评价及主要问题

延安地区国土资源的优劣势十分明显，国土开发整治中存在的问题亦非常突

出。充分认识这些优劣势及问题，对于制定国土开发整治战略决策具有重要意义。

### 一、国土资源优势

延安地区国土开发整治的优势，概括起来，有以下几个方面。

#### (一) 土地广阔、类型多样、开发潜力大

延安地区土地面积居全省十个地市第二位，约占全省土地总面积的  $1/5$  人均 31.08 亩(1990 年)为国土开发整治提供了广阔的空间基础。按自然特点延安地区土地包括河川地、沟壑坝地、源地、坡地、山地、沙地等 6 类，还可根据地貌部位及土壤结构属性划分为 26 种土地类型。

区内土地类型的多样性，为其综合开发利用创造了有利的条件。但目前各类土地利用效益均不高，耕地单位面积粮、油产量，林地单位面积林木蓄积量和林业产值，草地单位面积载畜量和畜牧业产值等指标 1990 年均低于全省平均水平。区内高产耕地、林地和牧地的单位面积产出率比同类用地中的低产地高 3~5 倍，而高产地在各类用地面积中的比重却很小。由此可见，土地的生产潜力远没有发挥，开发前景十分良好。

#### (二) 煤炭和石油资源较丰富 开发前景良好

延安地区能源资源较丰富，主要有煤炭、石油、天然气。煤炭现已探明储量达 33.08 亿吨 预测储量达 38.59 亿吨，相对集中于本区南北两端。南部黄陵矿区已有一定开采基础和外运条件；北部子长矿区虽开发历史悠久，但受运输条件所限，目前仍实行以销定产，满足邻近各县及中、北部地方工业及人民生活用煤的需要。延安地区为陕西省目前唯一的石油生产区，石油资源累计探明储量 3.07 亿吨，截止 1990 年已动用储量 0.94 亿吨，尚有一定的勘探前景，主要分布在北部、中部各县和南部的甘泉、富县。该区已探明天然气储量 33 亿立方米，主要为油田伴生气，属浅层油气田，也有较好开发前景。

丰富的能源资源为发展加工型经济奠定了良好的基础。以煤炭生产、石油开采为重点，逐步形成资源导向的、主导产业明确的地区工业体系，必将对全区社会经济发展起到重要促进作用。

#### (三) 具有多种经营的良好条件 已基本形成区域发展的基础

延安地区土地类型多样，水热状况空间差异明显，可因地制宜地发展农林牧副渔各业。目前，该区仍以粮食作物种植为主。近年来，经济作物已有很大的发展，主要有果类、烟草、薯类、油料、麻类、药材等。林业及畜牧业也已形成了一定的生产规模。

农林牧综合发展以及农村多种经营活动的开展，打破了长期以来单一粮食生产为主的种植业结构，也为以农副产品为原料的加工工业、乡镇企业以及众多农村家庭副业提供了物质基础，随着区内果类、烤烟、薯类、羊子等商品生产基地的

建设，逐步形成资源优势向经济优势的转化，对于促进区域经济实力增长，加速千家万户脱贫致富具有重要意义。

#### （四）旅游资源得天独厚，开发价值较高

延安地区是举世闻名的革命圣地，也是华夏始祖轩辕黄帝陵所在地，又地处黄土高原的核心。境内文化遗产丰富，名胜古迹众多，其中列入国家及省级文物保护单位保护的有黄帝陵和延安革命旧址，还拥有黄河壶口瀑布、延安宝塔、清凉山等游览景点，以及别具特色的黄土高原景观和陕北文化风情等，均具有极高的旅游观赏价值。随着交通运输等基础设施的建设和外向型经济的发展，该区旅游资源开发有较大的潜力。同时，旅游资源的开发、旅游业的发展，必将推动地区经济社会发展开放和环境整治。

#### （五）劳动力资源丰富 人民勤劳朴实 有艰苦创业的优良传统

延安人民在革命战争年代，为全国的解放事业作出过重大的贡献和牺牲。自力更生，艰苦奋斗的延安精神哺育了一代又一代新人的成长。全区人口众多，劳动力丰富。延安人民勤劳朴实 艰苦创业 实事求是 开拓进取的革命传统和作风 在改革开放的历史条件下继续发扬光大，有着极为重要的现实意义，是开发地区经济、整治国土的重要因素。

### 二、国土资源劣势

延安地区国土开发整治的制约性因素，除了经济基础薄弱、资金缺乏、基础设施差以及生态环境脆弱等外，在自然资源上主要有以下明显劣势。

#### （一）水资源贫乏 时空分布不均

延安地区水资源贫乏，据测定，全区地表水资源约 16 亿立方米（其中自产地表径流占 90%）地下水资源约 6 亿立方米。扣除重复量后 水源总量仅为 16.5 亿立方米，只相当于全省的 3.7%，而土地面积和人口数分别占全省的 18%和 5.6%，人、土地和耕地单位占水量大大低于全省平均水平，属于重贫水地区。

水资源的限制性作用，还表现在其空间分布和年内、年际分配上的极不平衡。从地表径流来看，区内南部子午岭、梁山次生林区，人均地表水量可达 3300 立方米左右，而该区南部高原沟壑区人均地表水量仅 500 立方米左右，相差甚为悬殊。由于降水年内和年际分配不匀、不稳，极易造成严重干旱，影响农业生产；而且暴雨多形成的洪水地表径流集中，含沙量大，这不仅易造成洪灾而且会引起严重的水土流失，使水资源难于利用。

上述特点，使该区水资源利用潜力受到很大限制，开发困难，以致水资源的开发利用与工农业发展及人口增长难以匹配，影响该区的经济发展。

#### （二）坡地比重大 土地质量较差

延安地区土地总面积中，坡地占 60%以上 山地占 30%以上 河川地、沟壑坝

地、塬地面积较小。坡地中几乎一半为坡度大于 25°的陡坡和极陡坡地。因而，该区土地资源不易开发，土地整治的任务艰巨、繁重。

从土地生产能力来看，据农业区划部门调查评价，该区没有一等地，二、三等地也仅占土地面积的 2.48% 其余 97.52% 因缺乏有机质，肥力很低，土壤结构不良，水土流失严重。

目前全地区土地总面积中，耕地占 25% 其中就有 1/4 的陡坡和极陡坡地。由于过量开垦坡地，过度放牧与乱垦滥伐，加剧了水土流失，进一步降低了土地质量，因此，必须大幅度调整土地利用结构，因地制宜，增加投入，提高土地利用效率。

### （三）自然灾害频繁 农业生产水平低而不稳

延安地区主要自然灾害有干旱、低温霜冻、冰雹、暴雨和山洪以及黄土滑坡塌陷等。

干旱是该区最突出的气象灾害，一年四季均存在干旱的威胁，尤其以春夏旱灾危害最大。而且，该区干旱出现的频率较高，不少地区常常是十年九旱。干旱的频繁发生，使该区农业生产极不稳定。低温霜冻是该区的另一主要气象灾害，尤其以秋初早霜和初春晚霜危害剧烈。该区无霜期为 142—175 天 而初霜日与终霜日的年际变化很大。低温和霜冻是造成该区农业减产的另一主要灾害。冰雹在该区多发生在夏季，多年平均年降雹 1.5—1.8 天，北部为多发地段。受冰雹袭击的地区轻者作物减产，重者颗粒无收，甚至伤害人畜。暴雨也是该区一个自然灾害，平均每年发生 0.5—1.3 次，多出现在 7、8 月份 雨量集中 强度很大 常引起山洪暴发 河水猛涨 冲毁堤坝 淹没农田 危及人民生命财产。此外 该区黄土及水分运移特征 常造成黄土滑坡塌陷 毁坏窑洞 破坏农田水利设施 造成人畜伤亡 加剧水土流失。

自然灾害频繁发生，是延安地区区域经济开发和生态环境整治的主要障碍之一，直接影响着农业生产和广大农民群众的生活。由于经济基础薄弱，农村经济比较单一，农田基本建设和水土流失治理投入不足，农业生产条件较差，致使农业生产中抵御自然灾害的能力脆弱，农业生产水平低而不稳。

### （四）除能源矿产外 其它有价值的矿种较少 影响工业综合发展

延安地区除煤炭、石油和天然气储量较丰富，开发前景较好外，其它矿产探明储量不多，开发价值很低。铁矿石虽多处发现，但品位较低；石灰石等其他矿产亦多属小型矿床，且分布零星，工业价值很小，不宜大规模集中开采。这一矿产资源特征，不利于本区冶金工业和建材工业等基础工业的综合发展，制约着该区资源深加工和经济开发格局的建立。

## 三、国土开发整治中面临的主要问题

除上述资源劣势外，延安地区国土开发整治中突出的问题表现在以下三个方面，它们相互关联，相互影响，对区域经济发展有很大的约束力。

### （一）人口、资源、环境与社会经济发展之间的矛盾

实现社会经济发展与人口、资源、环境的相互协调是国土开发整治规划的重要目的之一。而延安地区实现这一目的的主要限制是：

#### 1. 人口增长过快 素质不高

延安地区 1949 年人口为 61.79 万人，1990 年增至 178.69 万人，人口净值 116.9 万人。解放以来，尽管延安地区到 1990 年国民经济总值和粮食分别增长了 38.2 倍和 3.64 倍，但人均水平却只增长了 13 倍和 1.4 倍。根据统计资料计算，1949 年人均耕地为 8.8 亩而到 1990 年却降低到 2.71 亩。人口增长过快给地区经济发展和环境带来巨大压力。

延安地区人口的另一问题是素质不高，首先反映在人口的文化程度普遍偏低，具有大学毕业文化程度的人口极少，而 12 岁以上文盲半文盲几乎占总人口 1/3，与全省平均水平比较，差距较大。该区劳动力主要从事农业生产，尽管农村劳动力比重逐年下降，但目前仍占社会劳动力的近 4/5 农村劳动力中文化水平更低。劳动力文化素质不高，加之教育事业相对落后，远远不能适应社会发展的需要。加之近年来待业人口增加较多，亦影响经济发展，造成新的社会压力。

#### 2. 资源开发不合理，优势未能充分发挥

延安地区虽有明显的资源优势，但由于开发不合理，生产经营方式不当，管理措施不力等，使资源不仅不能充分利用，而且还造成资源的浪费和破坏。首先迫于人口增长对粮食需求的压力，大量坡地被不适当地开垦，宜林宜草地不断地被侵吞加之滥牧、滥伐使草场、林地遭到破坏，土地生产能力下降造成“越垦越穷、越穷越垦”的恶性循环。其次，由于单纯追求短期经济收益，不少乡镇和个人小煤窑到处乱挖滥采，回采率很低，造成煤炭资源的破坏严重。

除了自然资源开发不合理，利用程度低外，由于该区加工工业滞后，农副土特产品开发加工深度不够，质量不高，也常常造成资源浪费，资源优势不能充分发挥。

#### 3. 水土流失严重，生态环境质量不高

延安地区黄河中游水土流失重点区，也是全国水土流失最严重的地区之一。全区 13 个县市中有 11 个属黄河中游水土流失重点县，水土流失面积占全区土地总面积的 2/3 以上，年平均土壤侵蚀模数达 6988 吨/平方公里，年输沙量约占全省的 1/3。严重的水土流失不仅造成表土流失地力下降剥蚀、蚕食田地使农田以及水利设施、道路等受到破坏，而且对黄河下游地区也造成危害。

解放以来，延安地区水土保持工作虽取得不少成绩，但基本治理面积偏小，生

态效益尚未尽如人意，水土流失依然严重；此外，随着人口增长，城镇、工矿区的发展，环境保护工作没有同步协调发展，新的水土流失及三废污染也不断产生。由此可见，延安地区由于经济基础薄弱，在区域经济发展中，缺少必要的生态环境治理投资，而且有单纯追求经济增长，不顾生态环境质量下降的倾向，形成区域发展中的“经济—生态冲突”。对此，必须予以高度重视。

## （二）社会经济系统封闭、落后

延安地区社会经济发展的主要障碍之一是其社会经济系统的相对封闭和落后，反映在商品经济不发达，经济结构有待调整，交通、信息闭塞与人才缺乏等方面。

### 1. 商品经济比较落后

延安地区商品经济不发达，突出地反映在工农业产品的商品率较低。农业各部门的产品除少数以原料直接输出或经过初加工输出外，基本上是区内消费；主要工业产品中，除煤炭自给有余，石油、卷烟可以输出外，其它工业产品需大量从区外调入。从总的商品购销调拨情况看，本区购进的各种商品总额大大超过调出的商品总额，这说明本区商品生产能力较弱，属于商品流入消费区。

### 2. 经济结构及产业布局尚需调整

延安地区目前尚未形成足以充当地区经济骨干的、能带动区内各相关产业全面综合发展的大型或较大型主导产业，劳动地域分工中具有区际意义的专门化生产体系尚待形成。矿、烟、果、羊、薯等明显资源优势还没有充分发挥，配套发展缓慢，还没有转化为经济优势并作为经济龙头，带动相关经济活动的发展；工业仍处于开发初期阶段，尚未达到适度规模和加工深度，主导产业的地位和作用尚未完全确立。全地区轻、重工业发展速度和初、深加工工业比例还不协调，农副产品加工、二次能源转化、石油化工和煤化工还没有得到充分利用，这些都制约着资源优势的发挥。因此经济结构急需调整。

此外，在产业布局上，目前延安地区农林牧副各业在生产地域上，仍处于自给自足封闭经营状态，没有因地制宜地建立起若干农业商品性生产基地；工业方面，除了石油、煤炭工业受资源储存影响外，其它工业多集中在延安市，许多工业城镇规模偏小，经济的空间辐射能力很差，没有建成若干统一规划、合理布局的综合工业基地与重点开发区，致使土地、水源、能源、运输、原料供给以及劳动力使用等方面存在着诸多矛盾，资源自身优势不能充分发挥，经济效益不高，而且常与社会效益和生态效益相冲突。

### 3. 交通封闭 信息不灵

延安地区目前主要以公路运输为主，县乡以上（含乡际）公路通车里程达 3903 公里，虽已有西包线、兰宜线等公路干线，但坡度大、路况差。乡镇道路晴通雨不

通，质量更差，大部分山区仍然靠人背畜驮。全区公路中，二级路面占 4.4% 三级占 20.6% 四级占 27.5%，不少干线公路仍为等外公路。

该区东临黄河，但长期对河道改造重视不够，水运事业尚未起步，邮电通讯事业也较落后，现代化水平较低。

地域偏僻，商品经济不发达，以及交通运输事业落后，信息闭塞，致使区内外人员和物资交流困难，限制了经济的发展，今后如何扩大和提高区内交通网的数量和质量，提高黄河水运能力，如何发挥区际公路以及西延铁路的社会效益，对于延安地区资源开发具有重要意义。

#### 4. 人才缺乏 技术力量不足

据统计 1990 年延安地区各类专业技术干部仅占总人口的 0.68% 大大低于全省平均水平，而且业务素质较差。加之，各级政府对现有科技人员的智力开发、人员培训、知识更新、科研条件的改善和科技服务网络的建设等方面重视不够，科技人才外流严重，无法组织和开展重点科技项目的研究和引进项目的攻关。即使对已经取得科技成果的项目也难以在产业结构调整、新产品开发以及劳动生产率提高等方面发挥作用，此外，由于缺乏竞争意识和效益观念，必然会影响该区的宏观经济效益、社会效益和环境的整治。

### （三）经济基础薄弱 资金严重不足

延安地区国土开发整治中的问题突出地表现在经济基础薄弱，效益不高，财政困难，缺乏必要的资金。

#### 1. 经济基础薄弱

解放以来，延安地区的经济发展迅速，农业生产条件有所改善，工业也有了一定基础。但基础设施建设仍较薄弱，反映在农业方面，基本农田数量不足，农业产出水平较低；工业虽处于初期发展阶段，但结构、规模、布局尚未形成体系，工业资产总量不足，设备和技术落后，严重影响开发速度和加工深度，制约了资源开发利用程度和经济效益。

国民经济以农村经济为主体，1990 年农村社会总值占全区社会总产值的 45.53%。与全省相比，农村经济仍较落后，农业生产水平低，劳动生产率低。全区农民人均纯收入低于全国全省水平，部分农民特别是白于山区及黄河沿岸一带的农民温饱问题还没有解决，尚待脱贫。

总之，该区经济基础薄弱，发展经济面临许多困难，自我发展能力很差。

#### 2. 社会服务事业落后

延安地区商品经济不发达，社会服务事业落后，商品流通不畅，致使地方生产门路狭窄，多种经营难以发展，以农矿产品为原料的加工工业尚处在初级阶段，技术含量低，农业在市场预测、良种推广、植物保护、化肥供应、技术指导以及产品收

购、贮运、加工等方面 缺乏产前、产中、产后的广泛社会服务。近些年商业 饮食业 等服务行业虽有所发展，网点增多，但缺乏宏观调控与指导，管理落后，服务质量不高，经济和社会效益不高。

### 3. 发展资金缺乏

延安地区至今尚属贫困地区之一，1990年财政自给率只有 56.3% 建设资金十分困难。全地区 13 个县市的财政，长期入不敷出，需要国家补贴，根本无力进行建设。发展生产主要靠贷款，而且信贷规模又十分有限，加之资金使用分散，效果不佳 只能“输血”无能力“造血”致使产业结构调整 and 扩大再生产受到极大限制，更无力进行必要的基础设施建设和增加生态环境整治的基本投资。

## 第二章 国土开发整治的总体战略、目标及任务

### 第一节 总体战略

从实际出发，努力协调地区经济发展与人口、资源、环境的关系，实现地区宏观经济效益、社会效益和生态效益的统一，是国土开发整治的总目标。为了达到这一总目标，首先，需作出地区发展方向和途径的战略决策。

#### 一、战略选择的思路

如前所述，延安地区是一个资源开发不充分或不合理的、经济相对落后的革命老区，是一个已有初步经济基础但仍需加速发展的地区。因此，其大部分资源有待扩大开发和合理调整利用，大部分地区需要综合整治。合理的开发整治既是急需的和必要的，又是长期的和艰巨的。就以往的经验看，一个贫困落后的地区取得社会、经济、环境的协调发展的首要任务就是建立一个生机勃勃的有造血功能而且能够自我发展扩大的经济体系，以经济的有力发展促动社会、环境的良性发展，即“寓社会、环境的治理于经济的开发之中”。另外，贫困落后地区的发展一般表现在以农业为主的社会向工业化社会的转变上，而工业化社会的成功之路大多是先期利用资源优势，建立起资源开发经济体系，尔后在发展过程中实现向更高级的经济体系转换，在此过程中，也促使了社会的繁荣与进步。因此，就延安地区的发展来看，首先要在全国的发展格局中建立自己的优势资源开发体系，即重点发展具有资源开发优势的生产部门，加大重点开发地区的投资力度，尽快地、最大限度地实现资源开发的总体效益，以经济的发展带动社会、环境的协调发展。其次，鉴于延安地区的环境与资源特点，以及规划时段的长远性，延安地区必须在充分发展资源开发体系的同时逐步向更高级的经济体系转换，即由单纯的资源开发型转向资源开发和加工工业相结合的综合型经济体系，这不仅是区域经济发展的必由之路，而且也是保持社会经济持续稳定发展的根本所在，有益于环境的进一步综合整治。

延安地区国土开发整治的思路是：(1)通过有效的生机勃勃的经济发展过程实现密切衔接的两种经济发展体系的转变，即先是优势资源开发经济体系，后是

资源开发和加工工业结合的综合型经济体系。(2)以经济的持续稳定发展为中心,带动社会进步和环境的综合治理。

## 二、总体战略

从 1990 年到 2020 年这一规划期内(分为两个时段,即 1990—2000 年为第一规划时段,2000—2020 年为第二规划时段),延安地区国土开发整治的总体战略是:以优势资源加速开发为突破口,逐步建立资源开发与高新技术产业相结合的区域综合经济体系,由重点地区的综合开发与环境整治逐步转向全地区的广泛开发与整治。严格控制人口的增长,以经济的持续稳定发展促进社会的繁荣与进步,使全地区在规划期末达到全国中等发达地区同期的发展水平。

### (一) 产业结构的调整

到本世纪末,产业结构调整的重点是扩大以优势资源开发为主的工业规模,建立起以资源开发和加工为主的地方工业体系,使之能为第一、三次产业的发展以及本身的扩大发展提供更多资金与机会。在本世纪末以后,产业结构的调整主要体现在工农业内部部门结构的持续调整上,争取到 2020 年,初步建成具有地域特色的产业结构,即具有一批高新技术和资源加工有机结合的综合性工业,农、林、牧发展较协调的生态型大农业和初步繁荣并与工农业相互促进的第三产业。

根据上述设想,预计到规划期的两个时期段末,延安地区的社会总产值及第一、二、三次产业的构成将出现如下变化(表 2—1、2—2)。

表 2—1 延安地区 1990、2000、2020 年社会总产值构成(%)

	1990 年	2000 年	2020 年
总 计	100	100	100
工 业	44.65	48.0	55.0
农 业	35.90	25.0	15.0
建 筑 业	10.39	11.0	9.0
货运邮电业	3.23	4.0	3.0
商业、饮食业	5.83	12.0	18.0

表 2—2 延安地区 1990、2000、和 2020 年国民生产总值构成(%)

	1990 年	2000 年	2020 年
第一产业	41.3	30	15
第二产业	39.7	43	50
第三产业	19.0	27	35

如表所示 到 2000 年和 2020 年，延安地区的社会总产值中，工业和商饮行业所占比重上升幅度较大，农业则大幅度降低。从各产业占国民生产总值比重看，也是第二、三产业明显上升，第一产业大幅度地下降。总的来看，通过产业结构的调整，在规划期末，延安地区将由一个以农业为主的地区逐渐转变成为一个工业比较发达的国内中等水平的地区。

要实现上述产业结构的调整，必须在前后两个规划时段实施不同的开发方针。

在规划的第一时段，应坚持因地制宜，大力开发地方优势资源，重点是煤炭、石油和土地资源的合理开发与综合利用。在优势资源开发的基础上形成资源加工型主导产业 如煤炭开采与利用、石油开采与加工、电力工业、烟草、纺织工业以及食品工业等。这样，该区的工业按产值计，轻、重工业比例协调。

通过资源加工型主导产业的发展可以带动许多与之配套的前向和后向工业的发展，如矿用采油机械及零部件的生产与维修、包装工业、专用运输设备、石油化工及煤化工等。另外，为了使轻工业部门的原料来源稳定和扩大，必将进一步促进农业内部部门结构的转变，牧业、林业种植业都会相应扩大，这样将使农业结构及土地利用结构趋于合理，农村的富裕水平有所提高，进而也有利于生态环境向良性转化。

在规划的第二时段，应继续深化发展资源加工型工业，如石油化工、天然气化工、煤化工等；同时应积极发展技术密集型和高新技术型加工工业，如精细化工、机电一体化产品、高档纺织品与食品、卷烟、精密机械、仪器仪表等产业。

随着资源开发规模相对稳定，资源加工，特别是通过精深加工提高资源价值和利用效益将成为产业结构调整的重大措施；而且，为了不致于因为资源开发规模所限造成经济发展速度放慢，后劲不足及适应我国出现的工业技术变革总形势，就必须发展一批与我国发达地区及国外联系在一起的技术密集型及高新技术加工工业。

这样做不仅充分利用了延安地区的农业、矿产和人力资源，增加了经济发展的后劲，而且对于社会稳定、城市化水平的提高、环境质量的良性发展等也有巨大的潜在效益。届时，延安地区将形成具有地域特色的资源开发和具有一批高新技术加工工业相结合的产业结构。

## （二）总体布局

实现总体战略的另一重大影响方面就是总体布局它是国土开发整治在地域上的具体安排。

在整个规划期间，延安地区要坚持“五·点（三片）一线 东西扩散”的总体布局

思想。即以西包公路和西包铁路为轴线，延安市、瓦窑堡、永坪、交口河、店头为增长极核发展经济。随着五点一线经济的增长，通过经济联系向轴线东西两侧渗透，带动两侧的各种基地建设、县城和重要乡镇经济点的发展，继而向面上扩散。

选择上述布局框架的优点是：①轴线地区拥有最方便的交通，随着西包公路的改造拓宽和西包铁路的建设，该线将成为延安地区最大最方便的对外通道和地区交通网的躯干；②延安地区重要的资源，如煤、石油、苹果和烟草基地、主要林区（子午岭和梁山林区）等都分布在沿线地区；③现有的重要工矿业城镇大都在该线左右，如延安市、店头、交口河、瓦窑堡、永坪、乔山、风栖镇、富城镇、甘泉城关镇等。因此，城镇基础设施、技术条件与人力资源优越，有利于工业继续发展形成聚集效益。

随着上述轴线地区的发展，位于其两侧的地区将陆续完成原料基地的开发，如北四县（子长、志丹、吴旗、安塞）的原油开采与养羊基地、黄河沿岸的经济林基地（包括红枣、花椒、山楂），中部地区的石油开发基地、梁山及子午岭木材及林特产基地等。这些基地的开发建设有利于基地内中小型工业和乡镇企业的发展，特别是那些拥有矿产资源的乡镇和城镇，将会发展相关门类的产业，如食品饮料工业、机械工业、建材工业、采矿业、电力工业等。

从 2000 年到 2020 年，虽然轴线地区仍是重点发展地区，但是，由于精深加工工业在该区的发展，及资源深加工工业在该区日渐饱和所造成的环境压力将会迫使一些资源初加工工业向两侧地区扩张或转移，如采掘、建材、纺织、造纸等工业的发展重点首先会向东西两侧的县域移动。

从资源组合和发展现状以及延安地区的总体布局框架看，该地区将形成北、中、南各具特色的生产力空间布局框架。

1. 北部油、煤、羊、果、薯、豆区 这个区域包括延川、子长、安塞、志丹、吴旗五县。该区属于半干旱型的黄土丘陵沟壑区，拥有煤、石油等矿藏，农业上有发展牧业、果、薯、豆杂粮等条件。目前石油、煤炭的开采规模在稳定扩大，养羊业和苹果、山桃、山杏为主的经济林业，以油、豆、薯为主的种植业也正在逐步发展，该区将发展成为一个以能源（石油、煤炭、电力）和农林牧业综合发展的开发区。近期内该区域城镇发展的重点是瓦窑堡和永坪。

2. 中部轻纺、机电、石油、煤炭以及农林区：该区包括延长、甘泉县和延安市。延安市不仅是该区域的发展重点，而且也是全地区政治、文化、经济中心，已拥有多种工业，特别是毛纺和卷烟工业。该区域的发展前景良好，除延安市拥有煤、油等矿产外，延长、甘泉两县也拥有石油、煤等矿产。三市县部分地区分别处于延河及洛河的宽谷，水热条件优越于北部，因而拥有发展集约化农业的良好条件。预计在 2000 年以后，延安市由于有技术人才等优势，将有首批高新技术型工业建成。