

陕北能源矿区城乡统筹发展探索—府谷县皇甫化工区+农区+社区一体化发展规划

作者：西北农林科技大学 鲁向平

【摘要】该文以中国特色社会主义理论为指导,紧密联系陕西实际,以府谷县为例,充分利用皇甫镇获批新的能源化工区和新型编制镇的机遇,将能源矿区+农区+社区进行了一体化规划设计,试图探讨一条新的城乡、工农一体化实体示范模式,其具有重大的理论价值和长远的历史意义,建议在实践中不断创新、逐步完善和辐射推广。

【关键词】 陕北能源矿区; 城乡(工农)一体化; 规划实例。

一、发展的背景

根据府谷县委、县政府确立的打造我国最大的载能工业基地县战略目标和其制定的“双百”(百机关单位帮百村、百工矿企业带百村)兴农工程,结合党的十七大报告在阐述和部署社会主义新农村建设任务时明确提出,要建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。这是党中央对统筹城乡发展提出的新方针和新要求,是打破城乡二元结构、加快农业和农村发展、促进农民富裕的根本途径,同时也是进一步推动府谷城乡(工农)经济跨越式发展的一项根本性战略措施。

二、必要性与可行性

1、从府谷县的县情和资源优势出发

认真研究和搞好府谷皇甫川化工工业集中区+农区+社区一体化发展规划,依托新型化工园区的有利条件,做强做大该县的重化工业,同时带动现代特色农业和新型社区的发展,就成为未来府谷县培育新的增长点,这是带动全县经济社会实现跨越式发展的优化选择和必然趋势。

2、国内外重化工产业转移的趋势和机遇

府谷能源重化工基地陆续大量涌现和蓬勃兴起,首先是由于本县矿产资源的优越,具有不可代替的资源优势,其次是具有劳动力资源优势,再次,具备了工业集中区、农区副食品基地、新型社区一体化建设的内部需求和外部条件。因此,无论是国际重化工向中国转移,还是国内重化工基地在陕北资源区集结,都为府谷县工业集中区+农区+社区一体化发展带来难得的机遇。

3、进一步振兴府谷经济社会的战略措施

府谷已经进入了一个全面发展的黄金机遇期,形势喜人。但是,我们也要清醒认识到,府谷自身快速发展过程中许多矛盾凸现,如西北部和东南部区域经济、城乡收入、工农结构、贫富悬殊“四大失衡”,导致诸多现实矛盾凸显并有不断加大之势;农村基础设施落后、大量“空壳村”的出现、农产品效益低下、生态环



境脆弱等问题仍然存在,导致人与自然、经济发展和生态环境建设矛盾难以缓解;对于刚刚起步的府谷县域经济来说,全面实现府谷的小康社会,任务更多、路程更长,只有高起点规划,规模化聚集,企业化运作,社会化服务,才能实现工农并举,经济和生态协调。

三、基础条件与优劣势分析

1、地理位置

府谷县位于长城沿线陕北黄土高原东北部和毛乌素沙漠的南缘。东与山西河曲、保德隔黄河相望,南与本省神木县相邻,西部和北部与内蒙古伊旗和准旗接壤。该县地处陕北黄土高原森林草原亚地带向鄂尔多斯干旱草原的过渡地带,属中温带、大陆性季风气候半干旱区。这一特殊性对该县现代特色农业的内容选择和优化配置具有现实和历史意义,值得深入研究和探讨。

2、土地资源

府谷县土地总面积 3200.5 平方公里,其中农林牧生产用地 375.3 万亩,占总面积的 78.2%。非生产用地占总面积的 21.8%,生产用地以农用地为主,耕地又以山坡旱地为主,广种薄收,单一经营。真正意义上的宜农地资源不足是其本质特征,继续加快农村劳动力转移具有历史意义。

3、水资源

府谷县年平均降水量 453.5 毫米,黄河流经该县东部,境内流程 103 公里,多年平均流量 822 立方米/秒。全县平均沟壑密度 1.93 公里/平方公里,平均侵蚀模数 2.47 万吨/平方公里/年,年平均输入黄河泥沙 0.79 亿吨,占黄河龙门站年输沙量 12.3 亿吨的 6.4%,是黄河上中游水土流失严重县之一。地下水资源主要是潜水,为地下水富集带,开发潜力巨大。

4、丰富的矿产资源优势

全县含煤面积 1359 平方公里,探明储量 131.12 亿吨,主要由西部侏罗纪煤和东部石炭二叠纪煤两大煤系构成,均属优质动力煤和化工用煤,且煤层赋存条件优越,还有丰富的铝矾土、高岭土、石灰岩、耐火粘土铁矿等矿产资源。其中铁矿 1 亿吨,钼矿 891.6 万吨,石灰石 5 亿吨,耐火粘土 535 万吨。以煤电化载能基地建设为标志的现代工业,将会在全国产生重大影响。

5、经济与社会资源

2007 年全县粮食作物播种面积 53.12 万亩,粮食产量 6.39 万吨。全县实现农业总产值 2.43 亿元。全年实现地区生产总值 46.7 亿元,完成固定资产投资 61 亿元,完成财政收入 12.8 亿元,首次突破 10 亿元大关,其中地方财政收入 3.5 亿元;城镇居民人均可支配收入 9934 元,农民人均纯收入 2580 元。城乡差别、工农差别巨大,并有继续扩大趋势,农业园区建设已经进入规划实施阶段。

6、工业基础优势

在工业方面,府谷县县大力抓好经济结构的升级换代。全县 132 个煤矿整合为 84 个,井田面积由原来的 265 平方公里增加到 495 平方公里,资源占有量由 9.24 亿吨增加到 23.48 亿吨,总产能由 815 万吨,提高到 2646 万吨。大力整合民营资源资本,组建了府谷煤业、镁业和煤化工集团,规模优势进一步凸显。

7、政策机遇优势

2007 年初,该县确定 155 个机关单位与 176 个工矿企业结对帮扶 165 个村组共建新农村,并确定 7 个经济实力相对较强的乡镇结对帮扶 7 个纯农业乡镇。全县累计达成意向帮扶资金 2.44 亿元,已到位资金 1.61 亿元。高庄则、芦草畔、水口等新农村建设初具规模,引起全省上下的广泛关注。花坞枣业、环渤海饮品、天漠小杂粮、绿丰食用菌、高庄则大棚蔬菜等一批具有辐射带动作用的农业龙头产业相继建成。一个坚持社会联动,扎实推进和谐新农村



建设的新局面正在形成。

府谷化工园区+农区+社区的一体化规划建设也将成为府谷县未来 3-5 年经济社会发展和产业结构调整的发动机,成为以高技术为主导、以重化工业为重点的现代府谷能源化工工业基地和工农一体化协调发展的新样板。

四、发展思路和战略目标

1、基本思路

响应国家西部大开发战略、借助陕北能源重化工基地建设的强势发展,利用本县获批现代大型化工项目的新机遇,依靠各级政府的大力协调和支持,以特色矿产资源的高效循环利用为基础,以高新技术为依托,以大型企业为龙头,采用现代能源化工企业生产园区建设、现代农业和食品工业基地建设、现代生活社区的建设与完善一体化设计与运营的新模式,全面贯彻科学发展观,广泛应用生态经济和循环经济理念和方法,尊重自然规律、经济规律和社会和谐发展规律,实现化工产业链园区的规模化、聚集化、生态化,农区基地建设的特色化、产业化,搬迁农户和产业工人居住的聚集化,生活服务的社会化。逐步把府谷县皇甫化工园区建设成为陕北能源矿区+农区+社区和谐永续发展的新型示范基地。

2、基本原则

—坚持永续发展原则 树立科学发展观,以人为本,不以牺牲生态环境为代价,合理开发和高效利用矿产和自然资源,实行资源开发与环境保护并重,实现经济、社会、生态协调发展。

—坚持市场导向原则 在化工产业开发中,不论是化工生产基地建设、支柱产业和主导产品的确定,还是特色农业的培育与发展,都必须以市场为导向。立足国内市场,积极开拓国际国内两个市场。

—坚持产业链循环开发原则 要遵循现代化工产业和特色农业产业集聚化发展规律,充分利用府谷皇甫资源优势,通过政府引导和市场选择,形成以大公司、大企业集团为核心,中小企业群协作配套的产业集群来引领化工产业和特色农业产业的跨越式发展。

—坚持统一规划,分类指导,保证重点,突出亮点,分步实施原则。本系统的发展思路和规划内容,必须搞好总体设计,控制好整体过程的时序,把握好每个环节的重点,突出有利于国家、有利于社会的亮点。实现国家利益、企业利益、农民利益的共赢。

3、发展目标

在府谷建成一个以秦家寨化工园区为依托,以合成氨、化肥、乙醇工业产品为主导,以先进制造业、现代物流业为支柱,建成新的工业集中园区,以下川口村为依托,采取以工补农的方法,建成以现代特色农业为主的农副产品生产基地和水源保障基地;以皇甫镇为依托,建成第三产业相对发达、功能齐全、服务优良、环境优美的工农一体化新型生活社区,成为府谷县经济社会跨越式发展的巨大引擎和重要增长点,成为晋陕蒙能源化工开发的重要加工贸易区,并成为我国能源矿区工农业循环经济发展的探索基地和示范窗口。

五、规划的重点内容与规模

1、秦家寨化工工业集中生产区建设

占地面积 37.33 公顷,生态环境建设 200 亩,皇甫川河道整治 10 公里。秦家寨村需整体搬迁到综合生活中心社区,涉及村民 300 人左右。其一体化设计的意义在于该项目本身在工业方面实现了产业链设计和循环设计,本项目又加入了生态工业园区概念设计。其最大的特征是工矿企业有必要、有义务承担环境整治和扶持农业示范基地建设任务。最终目标是带动所有进驻皇甫川化工集中区的企业,



重视工农业协调互动、统筹发展，重视生态环境的改善。

2、下川口村现代特色农业示范基地建设

(1) 现有基础。全村 230 人，49 户，土地总面积 1500 亩，可利用土地总面积 1200 亩，其中农耕地 980 亩。在耕地构成中水地 260 亩，梯田 80 亩。该村农村经济比较落后。

(2) 发展的思路 and 对策 ①采用四方战略联盟启动模式，即政治家+企业家+科学家+新型农民经合组织。继续研究探讨运行体制和机制，搞好下川口村新型农业经合组织的建立与完善；兴茂集团下川口村农业公司的筹建；农户的整体搬迁。②技术模式：鸡猪沼菜（经济作物）+现代节水技术的现代旱区农业循环经济模式。

(3) 实施内容与规模：实施抽黄二期工程；30 户庭院经济示范；1000 亩现代设施农业展示园示范；10000 亩辐射推广。2008 年起逐步展开，力争三年完成。最终目标是带动整个皇甫川流域现代农业的发展和产业链延伸。。

3、现代工农一体化社区建设与完善

(1) 概况。皇甫镇在清朝时是重镇，蒙汉时期贸易发达，以皮毛、土特产经营为主，现保留有李家大院，魏家大院、孤楼庙等名胜古迹。

现状。镇政府系统机构设党委、政府、人大、财政所、纪检委、司法所、计生服务站等。皇甫镇现有邮政所，电信、移动公司；镇上设卫生院；镇上有农村信用合作社，主要从事农户小额贷款业务。镇供销社现实行承包管理；镇兽医站；皇甫镇中心小学生。皇甫镇离县城 38 公里，通班车。现状是乡镇经济的实力比较薄弱，属纯农业乡镇，在历史上来说是府谷县农业立地条件较好的乡镇之一。。

(2) 新的机遇。新获批的皇甫川工业集中区位于清水川河道两岸，规划面积 20.29 平方公里，是府谷县规划的煤化工区。区内依托西王寨井田，建设一期 600 万吨/年、二期 900 万吨/年的煤矿及洗煤厂，配套建设 180 万吨煤制甲醇项目，并利用煤矸石建设一期 2*300MW，二期 6*300MW 煤矸石综合利用电厂和 150 万吨/年水泥等综合利用建材项目。新建 30 万吨合成氨、52 万吨尿素、60 万吨 MTP、180 万吨兰炭、10 万吨硅铁和 30 万吨焦炉气制甲醇。远期规划建设 150 万吨甲醇、100 万吨二甲醚及高岭土深加工项目。

另一机遇就是，皇甫镇正在报批新的建制镇规划。

(3) 基本功能 为整个工业园区提供生活、商业、金融、办公、休闲、娱乐、文化、体育等现代生活综合服务；成为化工工业园内搬迁村民的安置区；带动发展现代食品业和服务业，并建成府谷东部最大的工农业特色产品的批发和贸易市场。该镇将来最大的变化是综合社区服务功能的提升。

4、发展的基本思路

在以下几个方面实行重点推进：一是应着力推进城乡发展规划一体化。把工矿区、农区和小城镇作为一个有机整体，在统一制定土地利用总体规划的基础上，明确分区功能定位，使城乡发展能够互相衔接、互相促进。二是应着力推进城乡基础设施建设一体化。三是应强化城乡公共服务一体化。四是应主动推进城乡劳动力就业一体化。五是应着力推进城乡社会管理一体化。其基本思路是形成矿区、农区、社区一体化发展新格局，从体制和机制上解决城乡、工农差别的千古矛盾。

5、内容与规模

(1) 集中住宅区的建设 10000--20000 人，重点首先搞好生活区的建设。近期镇区居民人口达到 30000-50000 人。

(2) 社区服务设施的建设与完善。建议与新的皇甫建制镇规划，反复磋商，密切对接，由社会共同开发。



(3) 现代食品工业发展的规划与论证，建议提前展开，以加速现代特色农业的产业链延伸和企业化经营。

六、组织管理与对策建议

1、加强领导，强化规划

搞好府谷县能源矿区+农区+社区一体化统筹发展规划，要以县域经济范围为整体，将矿区+农区+社区发展的各个要素全都纳入统一的规划管理之中。在实际操作中，要根据县域经济社会发展趋势，统一编制城乡规划、城乡产业发展规划等，促进城乡、工农的可持续发展。

2、大力提升皇甫镇的社区功能

提高农区和矿区的城镇化水平，统筹城乡发展，必须有效地发挥好皇甫镇的经济集聚和人口集聚作用，通过小城镇带动，全面提升农区和矿区经济社会的发展水平和层次。因此，加快皇甫镇的配套建设，强化城镇功能，是当前统筹城乡发展、工农发展的一项重要工作。

3、实行总公司开发管理体制

由府谷县政府授权成立一个带有部分行政职能的开发公司，具体负责皇甫化工工业园区内的事务。基本体制框架为“领导小组+开发公司”模式。领导小组由县级主要领导和相关部门负责人组成，开发公司建议由府谷县有经济实力的集团公司广泛参与，组建规范的皇甫化工工业园开发有限公司，由开发公司对各产业园区进行统一开发建设。开发公司统一负责工业园的基础设施建设、资金筹措和应用、土地开发、房产经营、招商工作，并创造良好的投资环境，吸引国内外资金和技术。县乡政府各部门本着高效、负责的原则，在皇甫煤化工集中区提供规划区内的公安、消防、文化、教育、卫生、环境、计划生育、绿化、商业网点管理和工商行政管理等行政保障。

4、统筹城乡、矿区、农区生产力布局，建立合理的城乡和工农产业结构

在统筹生产力布局中，农业综合发展是基础，化工园区是核心。农业生产要体现高效生态农业的专业化生产、集约化经营和区域化布局的思路，以现代农业的发展促进农村自身二、三产业的升级。化工集中园区要注重内部循环经济的发展 and 与农区的良性循环，实现经济、社会、生态的永续发展。

5、大幅度增加对农村发展的投入

政府和企业应继续加大对“三农”的投入、支持和保护力度，让化工集中园区周边广大农民更多地享受到经济社会的发展所带来的好处。当前，至少应在以下四方面加大财政和企业的投入力度：一是加大对农业生产的投入，强化农业的基础地位。二是加大对农村社会保障制度建设的投入。三是加大对农村基础设施建设的投入。四是加大对农村社会事业建设的投入。

【参考文献】

【1】鲁向平 重视对企业家投入新农村建设的引导和扶持《决策咨询建议》陕西省决策咨询委员会，2007年9月4日（总第540期）。

【2】鲁向平 陕北能源化工基地应重视矿区、农区、社区的统筹规划《决策咨询建议》陕西省决策咨询委员会，2008年4月10日（总第595期）。

【3】鲁向平 尽快建立我省农产品补贴的长效机制《决策咨询建议》陕西省决策咨询委员会，2008年8月1日（总第646期）。【作者简介】

鲁向平，男，西北农林科技大学研究员，国家有突出贡献专家。

