

黄河三角洲开发的历史之鉴

种效博

(中共东营市委党校 管理学教研室, 山东 东营 257091)

[摘要] 黄河三角洲开发可以追溯到元末明初的移民垦殖,但大规模开发始于建国以后,可分为五个阶段。回顾黄河三角洲开发历史,既有经验值得总结,也有教训应当汲取。在实施黄蓝国家战略的新时期,应当以史为镜,把确立战略目标作为谋划发展的根本所在,把坚持发展定位作为跨越发展的关键之举,把基础理论研究作为科学决策的主要依据,把完善基础设施作为开发建设的重要支撑,把培育主导产业作为转型发展的基本路径,把区域协调合作作为凝心聚力的必然选择,以此促进黄河三角洲地区又好又快发展。

[关键词] 黄河三角洲;开发历史;借鉴

[中图分类号] F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2014)01-0035-04

黄河三角洲从其地理概念而论,有古代和近代之分。古代黄河三角洲,指自远古到1855年改道山东大清河入海之前,多次变迁中冲积而成的诸多三角洲的统称;近代黄河三角洲,指1855年以后冲积而成的三角洲,以垦利宁海为顶点,北起套尔河口,南至支脉河的扇形淤积地区。^[1]而今所论黄河三角洲,一般指规划的经济区概念,特别是黄河三角洲开发上升为国家战略后,基本实现了地理概念和经济区概念的合二为一。黄河三角洲的开发以国务院批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》为标志进入了新阶段。对其历史进行系统回顾和研究,可为今后的开发建设提供有益借鉴。

一、黄河三角洲经济区的形成与发展

黄河三角洲的开发可以追溯到元末明初的移民垦殖,后有民国时期屯垦,以及解放后的移民安垦、农牧场建设、石油会战等。东营市的成立,使黄河三角洲经济区的概念初步形成,后又经多次规划调整。

东营市成立之初,经济区范围是刚刚成立的东营市辖区,目的主要是以农业开发支持胜利油田开发。1985年,山东省政府提出把黄河三角洲建成以石油和石油炼制、石油化工为主的工业、农业、交通运输、内外贸易、科研文教等多功能的现代化经济区,变单一的石油经济为整个社会经济。

1988年,山东省政府与中央民盟组织召开黄河三角洲经济技术和社会发展战略研讨会,省政府确定黄河三角洲的开发范围包括东营市的全部和惠民地区的无棣、沾化两县。1992年,《山东省发展外向型经济“划区布点”总体规划方案》提出,在东营、滨州两地市建设黄河三角洲外向型经济区,黄河三角洲经济区扩大为东营和滨州两地市。

2001年,“发展黄河三角洲高效生态经济”列入国家“十五”计划纲要。原国家计委对“发展黄河三角洲高效生态经济”作的说明指出:“黄河三角洲国土总面积21453平方公里,高效生态经济建设的规划范围为东营市行政区,陆域面积8053平方公里,浅海面积4800平方公里,总人口170.6万。”

2008年4月,山东省政府通过《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》。黄河三角洲经济区确定为:“以黄河历史冲积平原和鲁北沿海地区为基础,向周边延伸扩展形成的经济区域”,“共涉及6个设区市的19个县(市、区),总面积2.65万平方公里,占全省的六分之一”。这一范围最终成为国务院通过的《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》的规划范围。

二、黄河三角洲开发的历史考察

对黄河三角洲进行大规模的开发建设,始于建

[收稿日期] 2013-10-19

[作者简介] 种效博(1968-),男,山东广饶人,中共东营市委党校管理学教研室副教授,研究方向为公共管理和区域经济。

国后的农牧场建设,至今有60多年的历史,大致可以分为五个阶段。

第一个阶段,建国后至东营市成立(1983年)以前,是以资源开发为主的发展阶段。新中国成立后,中央即发出《垦荒建场的指示》。20世纪50年代,东营境内先后建立广北、五一、孤岛、黄河等国营农场和济南军区马场;20世纪60年代,先后建立同兴、联合、支脉沟、青坨等国营农场。^[2]这些农场为境内农业垦殖和农业生产发挥了极为重要的作用。1964年1月,中共中央决定组织华北石油勘探会战,先后探明胜坨、东辛、永安、滨南、现河庄、郝家、纯化等油田,1966年原油产量134万吨。同时,参加会战的上万名职工、家属,开荒种地2万多亩,生产粮食45.5万公斤,改善了生活条件,胜利油田初具规模。^[3]至1982年底,建立起了中国东部地区的一个重要石油基地,原油年产量1600万吨,油田职工及家属达24万多人。

第二个阶段,东营市成立至1992年,是以战略规划为主的发展阶段。东营市成立之后,首先需要解决的是建设一个什么样的城市、确立什么样的发展模式等问题。1983年7月,国家农牧渔业部、农垦部、山东省政府在东营召开开发建设黄河三角洲规划调查会,提出在黄河三角洲建立一个工农结合、城乡结合、综合发展的现代化新兴城市。随即在山东省第四次党代会上提出,把开发建设黄河三角洲作为发展全省国民经济的战略重点,要把黄河三角洲建设成为山东的能源、化工基地和农牧渔业基地。1983年12月,国务委员康世恩听取山东省关于开发黄河三角洲规划设想的汇报,提出了分三个时期发展,最终建成发达的经济区和文化区的构想。1984年2月,胡耀邦到胜利油田视察,对东营地区发展提出了“油洲加绿洲”的宏伟目标。之后,相继召开山东省政府专题会议、黄河三角洲经济技术和社会发展战略研讨会等,确立了“把黄河三角洲建设成现代化外向型的新经济区,把东营市建设成具有综合功能的工业港口城市”的发展战略。这一时期,研究制定了黄河三角洲开发建设的总体规划、十年规划和“八五”计划以及30多个专题规划。

第三个阶段,1992—2001年,是以对外开放为主的发展阶段。1992年8月,邹家华副总理到山东主持召开黄河三角洲现场办公会议,专题研究黄河三角洲怎样与环渤海地区以及与全国经济发展相结合等长远发展的问题。1992年12月,山东省确定,在东营、滨州两地市建设黄河三角洲外向型经济区,试行沿海经济开放区的某些政策。1993年3月,国

务院国函(93)28号文件将东营市(不包括所辖县)列入沿海经济开放区。1993年11月,山东省第六次党代会确定了建设“海上山东”和黄河三角洲开发两大跨世纪工程,东营市成为两大工程的叠加区域。1994年,黄河三角洲地区资源开发和环境保护被国家列为《中国21世纪议程》优先计划项目,联合国开发计划署确定将“支持黄河三角洲持续发展”项目作为支持中国21世纪议程的第一个优先项目。1997年7月,山东省政府批复了《黄河三角洲开发跨世纪工程规划实施方案》。1997年10月20日,东营港口岸对外开放工作通过验收,东营市自行建造的“东泰”轮首航日本。2000年11月,黄河三角洲农业综合开发日本政府贷款项目开工建设,该项目是山东省最大的利用外资农业综合开发项目。

第四个阶段,2001—2009年,是以定位研究为主的发展阶段。1999年,卢良恕等近百名专家、学者集聚东营研究论证黄河三角洲的发展定位问题,学者们向国务院提交了《关于建设黄河三角洲国家高效生态经济区的建议》。2001年3月,九届全国人大四次会议把“发展黄河三角洲高效生态经济”正式列入国家“十五”计划纲要。随后,全面启动了《黄河三角洲高效生态经济发展规划》、《黄河三角洲国家生态经济示范区建设规划》等编制论证工作,提出要把黄河三角洲建设成为人与自然和谐、环境优美、经济繁荣、生态协调、社会进步的高效生态经济发展区。2003年1月,山东省政府批准同意在黄河三角洲(东营)建设山东加工制造业基地。2003年12月,在山东半岛城市群发展战略研究中,东营市被确定为山东半岛城市群之一。2006年3月,“发展黄河三角洲高效生态经济”再次被列入国家“十一五”规划纲要。2008年4月,山东省政府通过《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》,黄河三角洲被赋予“对外承接天津滨海新区开发机遇,服务环渤海,面向东北亚;对内依托山东半岛城市群和济南城市圈,支撑全省可持续发展”两大使命。

第五个阶段,2009年以后,是以实施国家战略为主的发展阶段。2009年3月,国家发改委到山东调研黄河三角洲高效生态经济区规划建设情况。2009年11月,国务院批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》,标志着黄河三角洲的开发建设正式上升为国家战略。2011年1月,国务院批复《山东半岛蓝色经济区发展规划》,黄河三角洲南部区域高效生态海洋产业集聚区纳入半岛蓝色经济区总体开发空间布局。自此,黄河三角洲因其承载着两

大国家战略而掀起了新一轮发展热潮。

三、历史分析基础上的现实借鉴

黄河三角洲开发早期即引起国家高层的关注,打渔张引黄灌溉工程是国家第一个“五年计划”期间的156个重点项目之一,华北石油会战更是集全国之力的一次宏伟战役。但是,作为沿海地区,相比同为大江大河三角洲的长三角、珠三角,黄河三角洲的发展水平却相差甚远。通过历史考察,希冀对现实有所启示和借鉴。

(一) 确立战略目标,是谋划发展的根本所在

战略目标确立晚,是制约黄河三角洲开发的关键因素。建国初期,黄河三角洲以资源开发为主,主要从属于全国发展大局,没有确立独立的区域发展目标。因此,农业开发、石油会战都没有很好地带动地方经济发展。而设置东营市最初的目的,主要是服务油田建设,要求以石油为重点,围绕石油做文章,地上服从地下,农林牧副渔服从石油。1984年,胡耀邦提出了“油洲加绿洲”的战略目标。1992年,原民盟中央主席费孝通在多次调研考察的基础上,向党中央、国务院建议把黄河三角洲作为国家重点开发区,使之尽快成为又一经济发达的三角洲。这些设想都没有在高层形成共识,这就使黄河三角洲的开发多次丧失机遇。

1992年之后,全国进入第二轮改革开放时期,黄河三角洲开发才在山东省的推动下,进入国家决策层面,战略目标逐步清晰,最终从山东省的“跨世纪工程”上升为国家战略,确立了到2020年率先建成经济繁荣、环境优美、生活富裕的国家级高效生态经济区的发展目标。从黄河三角洲的开发历史看,目标清晰发展速度就快,否则就长期踟躇不前。黄河三角洲开发目标的确立,是几十年艰辛探索的结果,来之不易,因而,该目标应更加坚定。实施“黄”、“蓝”国家战略就是不断向目标迈进的过程,落脚点就是实现“两个率先”,即率先全面建成小康社会、率先实现现代化,这必须成为黄河三角洲地区的广泛共识和统一意志。

(二) 坚持发展定位,是跨越发展的关键之举

建设什么样的黄河三角洲,从东营市成立之日起,就着手进行规划,从总体规划到分项规划,若干年都没有形成定论。从1983年的“三大基地”建设,到1985年的现代化经济区,再到1988年的工业港口城市;从二元结构到产业多元,再到高效生态,几经论证研讨。就是从提出建设高效生态经济区,到最终以此定位黄河三角洲发展,亦经历了20余年。黄河三角洲作为后开发地区,必须实施错位跨

越战略,方能最终与长三角、珠三角并驾齐驱。错位就是突出特色与优势,选择不同的发展定位。在环境持续恶化的严峻形势下,生态就是最大的优势、最大的财富,是建设生态文明的根本保障。黄河三角洲定位生态高效,正是基于其独特的自然条件、独有的资源优势,探索新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化之道路。如此定位,合乎实际,合乎民意,合乎规律,坚定不移就能抢占先机,实现跨越发展、科学发展。

(三) 基础理论研究,是科学决策的主要依据

黄河三角洲开发之所以晚于其他沿海地区,一个重要原因,就是基础理论研究支撑不足,致使各级领导迟迟难以下定决心。20世纪50年代的引黄灌溉工程,仅因“引黄碱地”就下马停建。^[4]石油开发也因黄河尾间经常摆动,没能及时确立城矿一体的发展模式。就是东营市成立之后,亦因地处黄河入海口,城市发展没有得到重视,长期实行以油田为主的管理体制。直到1988年,随着理论研究日趋成熟,提出了黄河现行流路可以稳定30~50年的科学判断,^[5]才使人们的注意力转向这片广阔而神奇的土地。随着黄河口治理措施的综合运用,根治河口已成现实,这就成为实施国家战略的基本保障。实施国家战略,难免会遇到发展困惑和理论难点,这就要求我们必须坚持以理论为先导,更加重视基础理论研究,及时破解难题,科学决策,为黄河三角洲开发注入动力、增强信心。

(四) 完善基础设施,是开发建设的重要支撑

早在1984年,东营市与胜利油田就着手打造支撑黄河三角洲开发的基础设施,主要实施飞机场、黄河海港、一级公路和广南、广北两大水库等重点项目建设,形成海陆空立体交通,但由于企业积极性与国家计划的冲突没有得到妥善协调和解决,致使大部分工程下马,基础设施建设长期滞后。东营港于1997年10月通航后,仅运行4年就因航道淤积而停航,直到2011年2月才正式复航。永安飞机场于2001年11月通航试飞后就一直处于停航状态,2011年4月起,至北京、大连、重庆、上海等地的航班才陆续通航。现在来看,制约黄河三角洲开发的瓶颈依然是基础设施建设滞后问题。规划的环渤海高等级公路、济东高速公路,建设中的德大、黄大铁路,通车尚需时日。立体交通是黄河三角洲腾飞的翅膀。黄河三角洲开发应当形成以东营、滨州高速对接为中心、辐射周边区域的独立交通体系,并以此为基础,通过海陆空立体交通实现与周边地区、主要经济区的畅通连接,从而真正纳入全国乃

至世界区域发展的体系。

(五)培育主导产业,是转型发展的基本路径

黄河三角洲开发,原来确立的石油和农业两大主导产业都是资源型传统产业。1992年的《山东省发展外向型经济“划区布点”总体规划方案》提出发展石油化工、精细化工、盐化工、石油机械制造等以石油工业为主导的产业;《黄河三角洲开发建设“十五”实施规划》确定重点发展石油化工、盐化工和海洋化工、农用化工、精细化工;《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》提出构建高效生态产业体系,在发展环境友好型工业上重点发展高技术产业、装备制造业、轻纺工业、生物产业、新材料产业、汽车及零部件、通用飞机及零部件、设备制造业等;在《山东半岛蓝色经济区发展规划》中,黄河三角洲定位为高效生态海洋产业集聚区,突出高效生态经济特色,重点发展海洋先进装备制造业、生态环保产业、现代海洋服务业等。由此可知,黄河三角洲的产业定位几经调整,是从传统产业向现代新兴产业转型的过程。黄河三角洲开发必须从依赖资源向多元发展转变,在培育主导产业上,突出油气特色、生态特色、沿海特色,坚持高起点,找准立足点,闯出一条迈向生态文明的现实路径。

(六)区域协调合作,是凝心聚力的必然选择

黄河三角洲的开发过程,也是经济区规划不断调整的过程,在此过程中,一直难以确定黄三角的统一开发范围,特别是东营与滨州两市一直各自以黄三角中心城市自居,争地位、争资源、争项目,山东省在决策上只能兼顾,不能统筹,影响了黄河三角洲的开发进程。孙子故里之争、吕剧故乡之争,至今未能休止。同处一地的胜利油田与东营市亦是不断调整

利益关系,团结协作则发展快,相互制约则发展慢,纵观东营市的发展指标可以看出,东营市的发展指标就是油地关系的晴雨表。现在的黄河三角洲高效生态经济区,区域面积大,涉及6个市的19个县(市、区),利益冲突多,协调难度大,如果依然各自为政,规划目标将难以实现。因此,必须高度重视区域协调合作,从体制机制入手,推进一体化发展,既要形成梯次,又要利益共享,避免区域内互为对手、恶性竞争。

总之,黄河三角洲的开发是一个不断深化的过程,总体脉络清晰,发展错综复杂,既有宝贵经验,也有深刻教训。前事不忘,后事之师。黄河三角洲的开发既要坚定不移地向前走,又要经常回头看,要按照既定目标,抓住基础建设、黄河治理、产业转型、区域协调等关键问题,突出发展重点,不走错路,少走弯路,这样,才能确保国家战略的顺利实施,才能实现黄河三角洲地区又好又快发展。

[参考文献]

- [1] 费孝通,钱伟长.区域发展战略研究·黄河三角洲——东营篇[M].北京:群言出版社,1993:2-5.
- [2] 《东营市农业志》编委会.东营市农业志[M].北京:中华书局,2004:443.
- [3] 山东省东营市地方史志编纂委员会.东营市志[M].济南:齐鲁书社,2000:198.
- [4] 山东省地方史志编纂委员会.山东省志·黄河志[M].济南:山东人民出版社,1992:330.
- [5] 杨玉珍.黄河三角洲开发战略研究[M].北京:海洋出版社,1995:115.

[责任编辑:赵玲]

The Lessons from the History of the Development of the Yellow River Delta

CHONG Xiaobo

(Management Department, the Party School of the CPC. Dongying Municipal Committee, Dongying, Shandong 257091, China)

Abstract: The development of the Yellow River Delta can be traced back to the late Yuan dynasty and early Ming immigrants reclamation, but large-scale development began with the founding of the PRC, which can be divided into five stages. Reviewing the history of the development of the the Yellow River Delta, there are experiences worthy to be summed up and lessons to be drawn. In the new period of the implementation of the yellow and blue state strategy, we should take history as a mirror that helps us to establish the strategic goal. We should make fundamental development adhere to the development of positioning, make basic theory research as key development act; make infrastructure improvement as the main basis for scientific decision; make the elementary path of transformation and development as the construction of leading industry; make an inevitable choice of human resources as regional coordination and co-operation, and promote rapid development of the the Yellow River Delta.

Key words: the Yellow River Delta; history of the development; use for reference