

柴达木盆地资源型区域 新型城镇化发展问题研究

丁生喜¹ 王晓鹏² 李云¹

摘要：本文在分析柴达木盆地新型城镇化发展存在的制约因素的基础上，研究了柴达木盆地新型城镇化发展的引导机制，进而提出柴达木盆地新型城镇化发展的保障措施。

关键词：资源型区域 新型城镇化 制约因素

柴达木盆地是我国四大盆地之一，也是青藏高原最大的盆地，区位优势、资源富集、生态脆弱。柴达木盆地是我国矿产资源的“聚宝的盆”，是青海省50万各民族人口集聚发展的“摇篮”，也是青海省经济社会发展最具活力的区域和重要的区域经济增长极。作为全省主体功能区规划的重点开发区域，柴达木盆地城镇化发展不仅关系到青海省经济社会和谐发展，也影响全国资源能源战略保障。

一、柴达木盆地新型城镇化发展的制约因素

（一）产业结构不合理，制约新型城镇化

1. 三次产业存在严重发展偏离。2014年三次产业产值比重为4.64:76.43:18.93，就业比重为26.64:35.3:38.06，第一产业偏离程度为22，第二产业偏离度达-41.3，第三产业偏离度为19.13，第一产业偏离程度与全国平均水平接近，但第二产业、第三产业偏离度很高。究其原因主，要是柴达木盆地作为典型资源型区域，资源开发带动的工业化和城镇化出现的资源排挤劳动力现象，因此第二产业创造就业岗位严重不足。与此同时，工矿业城镇功能单一，以传统第三产业为主，创造财富的能力比较弱。

2. 三次产业内部发展不协调。农牧业发展

方面，受到农业经营规模的限制，机械化水平提升较慢；农业产业化发展方面，缺少有创新意识的农牧民企业家，农牧业种—养—加产业链不完整，产—供—销生产服务体系不完善；农业生产技术科学化和农业信息化还比较落后，对经济的贡献较少。盆地农业发展潜力很大，但特色农牧业优势尚未充分发挥。第二产业发展方面，新型工业化发展中科技及信息化水平较低，人力资源对新型工业化发展的贡献较小。轻、重工业的比例严重不协调，资源产品和初级产品工业占据主导地位，低水平重复建设的情况依然存在。第三产业发展方面，2014年柴达木盆地服务业贡献率为14.21%，同期，青海省为31.05%，全国为46.77%。服务业增加值占GDP比重为18.93%，同期，青海省为37.1%，全国则为48.1%。柴达木盆地服务业发展水平低，不利于服务业发挥其劳动力“蓄水池”的作用和作为柴达木盆地新型城镇化健康发展的后续动力。

（二）生态环境承载力下降，制约新型城镇化

海西州有高寒荒漠气候特征，水域、湿地面积小，分别仅占总面积的3.6%和0.5%。柴达木盆地每平方公里水资源量为3.87万立方米，是全青海省平均水平的44.3%，全国平均水平的13.3%。水资源短缺使得农业种植面积受限，工业发展区域受限，也影响人口聚集和城镇建设。此外，柴达木盆地资源开发模式较为粗放，资源型产业发

基金项目：国家社会科学基金项目（编号：15BJY003）；青海省科技厅软科学计划项目（2016-ZJ-605）；国家社会科学基金项目（编号：12BMZ072）。

展存在明显的环境挤出效应，资源开发中的副产品、废弃物未能得到有效利用，既破坏了环境，又造成了资源的浪费；经济开发过程中的资源、能源、水的消耗比较高，人口资源环境承载能力下降。

（三）科技投入不足，人才流失严重

从科技支出占 GDP 的比重变动情况来看，2006 年以前，柴达木盆地科技支出占 GDP 的比重大约为 0.01%，2014 年也仅达到 0.13%，占比很低。万人专业技术人员数 1999 年为 125.4 人，2014 年下降至 106.9 人。造成柴达木盆地专业技术人才流失主要有两个方面的因素，一是盆地恶劣的自然环境条件和偏僻的区位，对吸引人才有很大影响；二是柴达木盆地资源型经济结构产生资源挤出人力资源的效应。自然资源和资金密集型产业结构对专业技术人才需求量少，而且专业技术人才的经济贡献得不到相应的价值体现，这是造成盆地专业技术人才流失的根本原因。此外，柴达木盆地在选拔人才和留住当地人才方面也存在问题。目前实施的事业单位招聘及公务员考试中对当地少数民族大学生政策倾斜不够，每年正式应聘的外来人才较多，对当地大学生造成严重就业压力。同时，外来人才由于对区域经济不熟悉，对少数民族语言不掌握，对少数民族地区的生活习惯不适应，难以安心工作，人才流失现象十分严重。所以形成了“当地人才不能用，外来人才不好用”的尴尬局面。

（四）基础设施建设水平低，制约新型城镇化

交通运输方面，尚未形成完善的交通网络体系，运输能力不能满足经济发展需求。从公路方面来看，公路运输网密度仅为 3.8 公里/百平方公里，不足全国平均水平的 20%。道路网络化程度低，尚有部分干道与次道、村与村之间的连接公路未建成。在其他运输方式中，柴达木盆地仅有格尔木机场，开通航线少，年完成客运量仅 25-3 万人次，吞吐量小，经济效益差。通讯建设方面，由于柴达木盆地大部分地域人口密度小且居住分散，通信投资远大于其收入。通信设施建设主要

集中在中心城区，其它地区特别是农村地区的通信设施水平和服务能力较为落后。

（五）城乡二元结构明显，制约新型城镇化

1. 城乡收入差距大。柴达木盆地城乡混合基尼系数逐步下降，2014 年为 0.21，但城乡差距仍然较大。柴达木盆地城镇居民的恩格尔系数显著低于农村居民，城乡居民生活质量差异明显。

2. 城乡产业发展差距大。2000-2014 年，柴达木盆地城乡二元生产率对比系数一直小于 0.1，全国城乡二元生产率对比系数则从 0.08 上升至 0.12，柴达木盆地的二元对比系数显著低于全国平均水平。造成城乡二元系数低下的原因，一是城乡产业封闭运行，柴达木盆地的工业具有采掘强、制造弱、产业链短的显著特征，主要向市场提供初级工业品，与农牧业经济体系互不关联、各成一体；二是受到生活、就业和教育门槛限制，农牧业人口难以自由转入城市和非农行业，非农就业竞争力弱。

3. 城乡资金投放失衡。从全社会固定资产投资在城乡的分配来看，2014 年第一产业投资仅为 3.5%，第二产业投资为 62.4%，且重点集中在化工、天然油开采、有色金属矿采选及电力等领域。柴达木盆地农牧业现代化水平低，农牧民收入少，消费能力不足，阻碍新型城镇化发展。

（六）社会公共服务设施不完善，制约新型城镇化

海西州水利及市政设施建设不足，防灾水平低下。一是水利设施建设不足，使得控水及蓄水能力有限，全州水库库容仅占径流总量的 3%；耗水太多，用水效率低，灌溉利用系数仅 0.34，人均用水量为全国平均的 5.4 倍；万元 GDP 用水量为全国的 1.74 倍。二是城镇市政建设滞后，污水、环卫设施严重不足。农牧区整体缺乏市政设施，供水普及率仅为 60%，尚有部分地区未通电，污水处理设施、环卫设施基本没有。城乡距离远，难以大区域集中，市政基础建设难度、成本较大。三是消防站建设数量不足，大部分乡镇

和广大农村牧区消防水源建设几近空白。城乡防洪体系尚未健全，抵御洪水能力差。

(七) 经济发展与收入提高发生背离，存在“富饶的贫困”现象

西部大开发以来，柴达木盆地资源开发带来经济总量增加，但是当地居民的收入水平相对却在下降，存在典型资源开发型区域“富饶的贫困”现象。2000年盆地人均GDP为全国平均水平的1.65倍，2014年达到2.39倍。但同期城镇居民人均可支配收入始终低于全国平均水平，2000年为全国平均水平的92%，2014年仅为全国平均水平的87%。这种现状持续下去，将大大削弱盆地城镇对劳动力和居民的吸引力，使盆地第三产业发展趋于萎缩，盆地城镇化与可持续发展不可能实现。

(八) 自然条件和区位优势，持久影响区域城镇化

柴达木盆地总体海拔高，高寒缺氧，恶劣的自然环境对于居民的吸引力不足，城镇规模难以增大。区域人口密度小、城镇分布分散、建设成本大、集聚效益差，制约盆地新型城镇化发展。

二、柴达木盆地新型城镇化发展的引导机制

(一) 预防和化解“资源诅咒”的传导机制

1. 控制资源的财富挤出效应。作为柴达木盆地的管理者，各级地方政府应当采取经济、税收和法律等手段，控制资源开发权利主体的利益分配，协调资源开发主体与其他经济主体的利益关系，确保区域各项资源得到综合开发利用。

2. 改变资源的产业挤出效应。柴达木盆地目前以资源型工业为主导，工业化率超过70%，但产业链短、产品单一并且附加值低，对其他关联产业的需求和带动能力十分微弱，农牧业和服务业发展规模小，产出低。因而柴达木盆地未来发展不能够再偏向资源型产业优先发展，而应当充分扶持第一产业和第三产业发展，使盆地各产业都得到应有的发展机会。

3. 监督资源开采引发寻租效应。应当通过严格实施审批监督制度，杜绝资源开采环节的寻租行为，使盆地的有限资源在阳光下开发，使盆地居民利益不受侵害，并且能够通过资源开发和加工产业的发展而致富。

4. 减轻资源的技术和人才挤出效应。应当密切结合新型城镇化发展的要求，积极推进资源型经济结构升级，通过技术创新政策的实施，促进和监督资源型产业部门采用先进技术改变生产工艺，增加附加值，提高区域产业部门技术创新的积极性。在促进技术进步和创新过程中，提高专业技术人员的收入水平，确保盆地留住人才，使创新充满活力。

5. 防止资源的收入和消费挤出效应。柴达木盆地应当积极实施产业结构调整，使盆地资源型工业化发展为有更多人参与其中的加工型工业化，使更多劳动力能够分享资源开发的收益；提高农牧业现代化水平，将更多农牧业人口转入非农产业部门，同时提高农业部门劳动生产率，提高农牧民收入水平。通过盆地收入、消费水平提升，促进第三产业和城镇化发展。

6. 减轻资源的环境挤出效应。西部大开发以来，柴达木盆地资源开发带来的环境污染已经十分严重，为了使柴达木盆地成为持续存在的“聚宝盆”，而不是环境污染物的“垃圾盆”，必须实施绿色发展战略，实现资源节约型、环境友好型新型城镇化建设目标。

(二) 预防和避免陷入资源性经济衰退

柴达木盆地资源型区域要避免衰退，关键是要发展产业集群，延长盆地产业链，改变单一的经济结构。除了进行工业结构的重组和改造，还应当扶持特色农牧业产业化和现代服务业发展，并建立与此相适应的灵活经济体制。

三、柴达木盆地新型城镇化发展的保障措施

1. 加强科技人才队伍的建设，提升人力资源

质量。在人才引进方面,要充分考虑区域实际情况,引进有能力、有责任心、团结协作的科技人才队伍。在人才培养方面,要重视人力资本投资和劳动力培训机构建设。要重视对农民工就业专项培训,提高农民工技能和素质。

2. 强化社会服务和行政管理。柴达木盆地区域“硬环境”质量不高,在这种情况下,通过加强社会服务和行政管理效率,营造公平公正、民主文明的社会“软环境”,能够有效弥补“硬环境”的不足,提升区域的集聚能力和综合竞争力。

3. 重视小城镇建设,为劳动力就近转移提供平台。柴达木盆地少数民族地区农牧业人口非农化的最佳选择是就地城镇化,而不应该丢掉“金饭碗”外出打工。但由于柴达木盆地地域空间范围大,人口分布不集中,单纯依靠现有两个城市吸纳劳动力转移的作用有限,因此要重视中心镇和小城市建设。

4. 完善基础设施建设,改善发展环境。柴达木盆地必须从区域特点出发,合理规划城市布局,增加对交通、通信等基础设施的财政投入,建设公共服务项目,改善基础设施条件,同时重视软环境建设,提升区域形象,改善经济发展的环境。重点是促进柴达木盆地交通和物流发展,缩小城乡区域差距;促进信息化发展,提升城乡信息化水平;重视自然灾害预防和环境卫生工程建设,不能留下安全和污染环境的隐患;营造良好的区域创新环境,使企业在市场经济环境中,生产更有效率,创新更有动力。

5. 优化产业结构,建设生态文明。柴达木盆地主要的工矿城镇,实施绿色经济发展和产业生态化必须以产业转型为基本实现途径。应当提高矿产资源回采率与综合利用率,推动矿产工业的转型升级;按清洁生产方式组织生产,推广节能、环保技术,发展循环经济。推进生态农牧业、生态工业和绿色服务业发展,提高绿色产业对人口的集聚能力。

6. 完善相关体制机制和配套政策措施,促进城乡一体化。要积极落实户籍政策,创新土地

管理制度,创新资源开发补偿机制,加快建立以资源开发补偿机制、衰退产业援助机制和资源性产品价格形成机制为主要内容的城镇转型长效机制。根据全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)中的分类可知,柴达木地区属于成长型城市(区域),通过规范资源开发秩序,形成一批重要矿产资源战略接续基地,将是我国能源资源的供给和后备基地。因此,急需中央政府给予以下几个方面的政策支持:一是通过转移支付帮助提高盆地公共基础设施建设水平,对于新兴产业发展和资源型企业技术改造给予专项资金支持;二是对资源收益的分配比例加以调整,留给盆地较充足的发展资金;三是提升盆地主要城市格尔木市的行政等级,从县级市提升为地级市。这样做不仅有助于柴达木盆地承担全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)中成长型城市的重要职能,成为重要矿产资源战略接续基地,成为我国能源资源的供给和后备基地,也为柴达木盆地新型城镇化和可持续发展提供良好的发展环境,实现柴达木资源“聚宝盆”的永续开发利用。■

参考文献:

- [1] 青海省统计局. 青海省统计年鉴(2015)[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2015.
- [2] 海西州域城镇体系规划(2013—2030)[Z], 北京: 北京建工建筑设计研究院, 2014, (1).
- [3] 丁生喜, 王晓鹏. 柴达木盆地农业现代化与新型城镇化发展的协调度分析[J]. 江苏农业科学, 2016, (3).
- [4] 甘佩娟, 丁生喜. 柴达木盆地经济可持续发展评价研究[J]. 中国农业资源与区划, 2014, (3).
- [5] 丁生喜, 王晓鹏. 青海省区域创新环境对科技创新绩效影响的实证分析[J]. 科技管理研究, 2016, (5).
- [6] 苏海红. 加快青海资源型工矿城镇转型发展的思考[J]. 青海社会科学, 2013, (1).
- [7] 中华人民共和国国务院. 全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020年)[Z]. 国发[2013]45号, 2013-11-12.

(作者单位: 1. 青海大学财经学院; 2. 青海师范大学数学系)

责任编辑: 康伟