

# 中国山区近年发展态势 与战略展望\*

陈国阶

(中国科学院 / 水利部成都山地灾害与环境研究所 成都 610041)

**摘要** 中国山区经济近年得到较大发展,但总体上仍大大落后于全国平均水平,平原县好于丘陵县,丘陵县好于山区县的基本格局没有改变。但山区内部分化较大,山区内部出现巨大的区域差异,山区内部产业结构也出现重大变化,第二产业的主导地位日渐显现。未来 20—30 年,山区有望呈现总人口减少、享受工业化成果、农业实现产业化、新农村建设取得重大进展、成为全国生态旅游胜地和生态安全屏障。制定全国山区总体发展战略意义重大,时不我待。

**关键词** 中国山区发展,发展战略,发展图景



中国科学院



陈国阶研究员

作者在文献[1]中,已对我国山区战略地位和发展面临的挑战进行了探讨,本文作为文献[1]的姊妹篇,拟结合近年中国山区发展的态势,作若干新的探索和建

议。

## 1 近年中国山区发展态势

当前,我国总体上已进入工业化中期,但广大山区至今大部分地区仍处于农业社会发展阶段,少部分山区的农业、牧业发展

仍处于较原始状态,山区发展滞后与全国区域发展不平衡是中国现阶段发展所面临的严重问题之一。

### 1.1 中国山区是发展中的落伍者

我们通过对我国山区县 2006 年与 2000 年的主要经济数据的对比分析(见表 1),可以明显看到:中国山区和全国一样,借着 30 年改革开放的春风,取得了历史上前所未有的进步,一直处于快速发展状态,没有大的曲折或负增长,不仅经济总量激增,而且人均 GDP 水平也有较大的提高,2006 年全国山区县人均 GDP 达 9 284 元之多,较 2000 年的 4 194 元,翻了一番。但是由于山区本身的特殊条件,山区依然跟不上全国快速发展的步伐,出现与全国发展水平差距扩大的局面。

山区县与丘陵县、平原县发展的绝对差距在扩大,2000 年人均 GDP 平原县比山区县仅高 2 140 元,2006 年已增至 6 151 元;

\* 本研究得到中国科学院知识创新工程“中国可持续发展战略综合研究”项目课题“中国山区发展报告”资助  
收稿日期:2008 年 10 月 31 日

表 1 2000—2006 年全国山区县、丘陵县与平原县三者差异变化

地貌类型	山 区		丘 陵		平 原	
年份	2000	2006	2000	2006	2000	2006
统计县(市、区)数	901	895	532	531	646	646
面积(万 km <sup>2</sup> )	436.35	428.12	205.51	203.70	258.2	262.67
总人口(万人)	29 590	30 489	28 112	28 387	36 571	37 304
GDP(亿元)	12 410.5	28 002	15 250.1	32 983	23 163.7	57 206
人均 GDP(元)	4 194	9 184	5 425	11 619	6 334	15 335
人均第一产业增加值(元)	1 225	1 826	1 446	2 208	1 598	2 469
人均非农产业增加值(元)	2 969	7 358	3 979	9 411	4 736	12 866

平原县与丘陵县的差距也由 909 元增加到 3 716 元。在山区县、丘陵县和平原县的发展差距中,人均第一产业增加值差异不大,差距主要产生于非农产业。若与发达地区和平原区、大都市区周边区域比较,山区的落后状态就更加突出。例如 2006 年全国百强县前 6 个县与全国山区人均 GDP 最低的 6 个县相比,相差达 44 倍。前者人均 GDP80 419 元,后者仅 1 842 元。而其中江苏省昆山市人均 GDP 达 141 064 元,而甘肃省礼县仅为 1 701 元,相差 83 倍。与此相应,全国脱贫攻坚所剩下的 1 500—2 000 万人口基本上都在山区,成为脱贫攻坚的最后堡垒。

地带性差异外,还出现多等级的多元差异。图 1 是全国山区县不同水平人均 GDP 的分布,表明不少发展较好的山区县,达到了与东部地区相当的较发达的水平。其中有 11 个山区县人均 GDP(2006)超过 4 万元,超过同年东部发达地区的平均水平;而人均 GDP 超 1.5 万元的山区县多达 94 个。表明山区县不再完全是贫困区、差区,部分山区已进入全国“率先”发展的行列。更重要的是全国山区县人均 GDP 呈现多等级的发展图像,对应着全国各地区多等级差异的全景式特征,即有最落后、较落后、中等、较好、较发达、发达等全景式山区。

## 1.2 中国山区内部发展正处在重大的分化期

与几十年前相比,中国山区已摆脱了过去捆绑式一起贫困的状态,出现部分山区先富起来的现象,并由此引发山区内部发展差距扩大的趋势,表明中国山区发展过程中呈现各地相互竞争、不均衡发展的局面。

中国山区除了作者在文献[2]所阐述的出现东部山区、中部山区和西部山区发展的

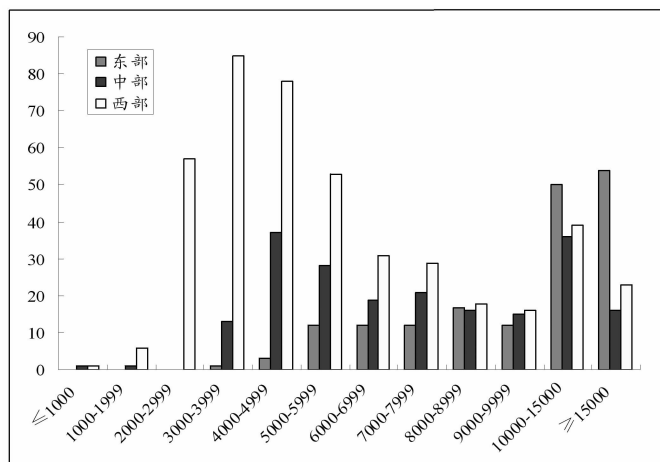


图 1 2006 年中国山区县不同等级人均 GDP 分布图

其次,中国山区发展两极分化也很严重。个别发达山区县人均 GDP 是欠发达县的 30 倍以上。其中河北省迁西县人均 GDP 48 690 元、迁安县 45 442 元,内蒙古准格尔旗 67 558 元,黑龙江省绥芬河市 39 055 元,山东省胶南市 40 703 元,蓬莱市 45 852 元,招远市 43 564 元,文登市 56 795 元,而同年全国有 56 个山区县人均 GDP 少于 3 000 元,有 6 个山区县低于 2 000 元;人均 GDP 少于 3 000 元的山区县大部分集中于西部山区,重点是贵州、云南、甘肃、宁夏等省区。

### 1.3 中国山区产业结构出现重大变化

中国山区长期以来,产业比较单一,以所谓大农业,即农、林、牧业为主体或占统治地位的产业结构为特征,但是近年来,产业结构发生重大变化,并且现在还处于激烈的变动期。其突出特点是:(1)山区产业打破以第一产业为主导的格局,出现三大产业同时并重,多种产业门类百家竞业的局面,许多以前没有、不显眼的产业,现在变成山区重要支柱产业,如旅游、交通运输、商贸业等。(2)第二、三产业迅速发展,已成为山区经济增长的主动力,沿海各省山区县非农产业增加值都占 GDP 的 90% 左右,真正以第一产业占 GDP 主体的山区县已很少,即使是传统的山区农业县,其产业体系也呈现一、二、三产业“三分天下”的局面。例如,云南省山区县非农产业增加值占 GDP 的 74.55%、甘肃占 70.78%、贵州占 73.12%。一批经济发达的山区县,已出现明显的工业化特征,人均 GDP 超过全国人均平均水平的山区县,二、三产业的比重,即非农产业的比重已占绝对优势,彻底改变了山区即农业的旧面貌。(3)山区农业内部结构也出现重大变化,除传统的耕作业、牧业以外,新型商品农业涌现,花卉、规模养殖、特种种植(如各类药材、香料、饮料、生物能源、保健品原料等)、观光农业、

农业旅游、农产品加工等,已在许多山区成为新的农业门类或发展主流。

综上,中国山区正处于大变革的激烈变动的时期,呈现明显的工业化初期的社会经济特征。

## 2 中国山区未来发展图景

山区作为一种特殊的区域类型,其发展目标要与全国的总目标一致,水平大致相当,要符合工业化、城市化的水平和要求,山区要体现、享受中国工业化、城市化的成果。但是,山区又有自己独特的功能和发展特点。中国山区在全国工业化、城镇化快速发展时期究竟会发生什么样的变化?达到什么样的水平?

为此,我们提出了山区未来发展图景的概念。图景既给人们一个奋斗目标,一个美好的追求和努力的方向,又不至于太定量化,留有一定的回旋余地、想象空间,这或许更符合人们预测的能力和水平。

### 2.1 中国山区人口将大量减少

未来 20—30 年,中国山区人口将逐步向 3 个方面转移:(1)山区人口向山区外转移,即通过山区劳动力向平原地区转移,或年轻人外出求学进而带走部分家属一起迁出山区,这有可能是未来山区人口流动的主要方面。(2)山区农村人口向山区内部城市转移,即由山区农村人口转变为山区城镇人口,由山区农业人口转变为非农人口。(3)通过生态移民或工程移民(如大型水电工程移民、大型基础设施建设等),将部分山区人口或农村劳动力转出山区。现在,全国山区县的人口约 3 亿,丘陵县的人口约 2.8 亿。重点是解决山区县的人口流动问题;山区城市人口不仅不应流失,而且应该成为吸收山区人口和山区农村劳动力的重要基地。估计,经过 20—30 年的努力,全国城市化水平若达到 70%,达到中等发达国家的水平,中国



中国科学院

山区县人口可从现在的 3 亿左右,减少到 2.5 亿左右(包括人口自然增长部分);而 2.5 亿山区县人口中,山区城镇化水平达到 55%—60%左右,则真正山区农村人口可降至 1.5 亿—1.3 亿左右。而这 1.5 亿—1.3 亿的山区农村人口,将能承担 20—30 年后山区农业专业化、基地化、规模化的任务,不仅要保障山区对全国林产、粮食、经济作物、牧产、山区特色农产品、中药等的支援,而且要支撑山区自身工业化、城镇化的发展。

通过山区人口特别是农村人口的减少,一方面使山区农村居民的生产效率提高,生产效益提高,收入增加,达到全面小康或更高的水平;另一方面,进一步减少山区人口对环境的压力,特别是减少农村人口对土地垦殖、超载放牧、砍伐森林、破坏植被的压力,使中国的山区真正走上生态健康、经济发达、社会进步的新山区发展道路。

## 2.2 中国山区发展进入工业化中期阶段

20 年后,中国应该处于工业化后期或信息化初期的阶段,中国山区应该进入工业化中期。但这个“中期”,并不一定完全体现一般工业化国家或地区中期的产业特征。山区工业化中期主要体现的是一个社会经济发展阶段的特征。到那时,山区人均 GDP 应该大约达到同期全国平均水平的 70%—80%,但三大产业结构中一、二、三产业的比重不仅不同于当时全国状况,而且与现在已进入工业化中期的地区也有所不同。总体上,山区的第一产业和第三产业比重会比较高。

到那时,中国山区将成为全国能源特别是水电和煤炭的供应基地,成为有色、黑色等矿业生产中心,成为磷、钾肥料生产中心;另外,建材业、林产加工业(包括木材、林产制品、造纸等)、天然生物制品、中药材(包括藏药等)、畜产品加工等将具有全国基地性

战略地位。在全国的工业体系中,山区虽然不具备优势地位,但却有独特不可替代的地位。作为一个大国,中国山区工业对保证全国工业体系的完整,减少全国工业发展对国际资源的依赖,促进山区与全国发展的协调将具有举足轻重的战略地位。

因此,中国山区工业化中期的图景一是居民能享受现代工业化带来的物质文明、精神文明、政治文明和生态文明;二是建立起中国山区工业的特色,它不是一个完整的工业体系,但却是一个有特色的体系,其特点是以山区资源为支撑,以所谓传统产业门类为主体,但却是以 21 世纪产业先进技术武装的工业体系。

## 2.3 山区农业发展实现产业化

20—30 年后,中国山区农业基本上应摆脱传统农业的桎梏,成为全国现代农业的重要组成部分,即实现农业产业的规模化、专业化、基地化、加工化,将达到几个方面的飞跃:(1)农村人口减少,农业劳动力减少,但山区主要农业产品种类增加,数量增加,质量提高,加工链延长,效益提高,使之大量劳动力可以从农村和农业转移到城市和非农产业,同时农牧民收入增加,达到工业化社会应有的生活水准;(2)中国山区农业特色化、品牌化、市场化,山区农业不再是糊口的产业,而是与国际、国内市场接轨的农业,一大批特色的农林牧产品将在中国山区出现,或持续发展,从青藏高原的青稞,到东北的人参,西北的水果、奶业,南方的茶叶、菌类等等,将为全国人民的生活内涵的丰富做出贡献。(3)中国山区农业将是有机农业、绿色农业的大本营,是全国有机农业的重要生产基地。如果说,中国平原农业、城市郊区农业以无公害农业为主的话,山区则以有机农业、绿色农业为主,应是努力的方向和可达到的目标。



## 2.4 城乡统筹和新农村建设将使山区农村面貌焕然一新

中国山区城镇化水平低,山区在很大程度上等同于农村,并且是全国农村中贫困面最广,“三农”问题最突出的区域。山区新农村建设的困难最大,城乡统筹面临的问题最多,但正因为如此,如若解决好山区的新农村建设和城乡统筹,实际上也就解决了全国的相关问题。为此,山区应该成为全国新农村建设和城乡统筹的重点,到2025年或2030年,中国山区农村的发展图景是:

(1)比较彻底地解决山区贫困问题,希望在2013—2015年左右就能解决现存的几千万人的温饱问题,并且使之达到初步小康的生活水平。

(2)在中国山区农村普遍建立起社会保障体系,救助体系;建立起较完整的社会服务体系,拥有与全国大致相近的教育、文化、卫生、医疗、体育等公共服务;建立现代农村社区;达到村村通公路,具有通讯、电力、网络、电视95%—100%的覆盖率;建立起现代农业服务体系、市场体系;商贸、金融、保险较发达,使山区农村真正享受现代文明。

(3)初步奠定山区农村聚落重构的基础。未来山区聚落将主要以下列形式存在:山区城市和城镇。以第二、三产业为支撑;旅游城镇或聚落。主要是各类风光名胜区,国家森林公园,省级森林公园,宗教、文化遗址;古聚落、著名居民长寿聚落;自然保护区管理机构和科研机构;城市居民的避暑、度假区,休闲疗养区;边贸聚落,国防安全部署聚落;特色农业生产、林牧业生产基地(特色药材、茶叶、花卉、特色养殖、特色水果、干果、林特产基地等);探险、猎奇、教育基地,特种科研基地。

(4)山区县域经济走出新的发展路子,80%以上的山区县通过建立高等级公路,使之与省会城市、大城市处于4小时经济圈之

内,50%以上县处于3小时经济圈之内,而30%—40%处于2小时经济圈之内。

## 2.5 中国山区将成为全国城市的后花园

通过20—30年的努力,中国山区将成为全国生态旅游、度假、休闲、疗养的主要基地,旅游业将成为山区的几大重要支柱产业之一。同时将成为全国居民夏季季节性人口流动的主要引力场。如果说,未来我国人口总的是从山区流向平原、流向城市的话,则在夏季或旅游季节,山区是平原或城市人口流动的流入区。到2030年后,在旅游季节,全国每年吸引几亿人口流向山区应不成问题。

同样,中国山区将建成一大批世界级的旅游产业基地,成为有国际影响的山区旅游品牌,黄山、泰山、峨眉山、华山、九寨沟、黄龙寺、亚丁、四姑娘山、玉龙山、五台山等等著名风光名胜区,将成为世界性的旅游胜地。

在大都市周边的山区,如北京市的延庆、怀柔、密云等县;成都市郊区的都江堰青城山、虹口;广州市对粤北山区;重庆市区对山区等,都可以通过山区的旅游基地建设而纳入在2—4小时大都市经济圈范围。

## 2.6 中国山区将成为全国生态系统的安全屏障

中国山区经过20—30年的建设,将较好地成为生物多样性保护中心、河流水源供应地、水资源涵养地、河流水情调控地;成为重要珍稀、濒危物种的保护地;水土流失通过天然林保护、退耕还林、退牧还草,水土流失将大大减轻;大部分山区处于休养生息,自然恢复的过程中,逐步向各自所在地带性顶极群落的方向发展。

## 3 中国山区发展呼吁总体战略和规划

上述表明,中国山区在发展,又严重滞后;中国山区未来担负着全国重大的战略使



中国科学院

命,山区本身也面临发展的艰巨任务。但是至今,却没有一个全国山区发展的总战略或总规划,这与中国山区的战略地位和全国城乡统筹战略决策,是不相称的。

中国改革开放 30 年来,推行过若干战略,如让东部先富起来的梯度发展战略,沿海沿江沿路的点轴战略,现在又基本形成东部率先、中部崛起、西部大开发、东北振兴 4 大区域战略。这些战略区域格局的构建,似乎与山区发展有关,又似乎与山区发展无关。说有关,是不管哪种区域战略,哪个区域战略,都包含有山区及其发展的问题;说与它无关,是因为不管是全国战略,还是哪种区域战略,都没有将山区作为独特的区域和问题加以思考、论证,更重要的是,所有区域战略,包括西部大开发战略的重点和突破口都不放在山区上,而放在已有基础的城市和平原上。上述战略的基本出发点是赶超,是速度和效益。山区发展始终都处于被遗忘、被边缘化、被淡化的被动地位。

多年来,国家先后出台了一系列与山区相关的重大政策或战略行动计划,例如扶贫计划、天然林保护工程、退耕还林工程、社会主义新农村建设、城乡统筹等,对推动全国山区发展起了积极的作用,但这些毕竟也不是专门针对山区发展而制定的政策和战略,它们只能从一定侧面和局部问题上为山区发展、脱贫、山区农村建设提供帮助,却不能起到全局、综合、系统的山区发展战略作用,不能从根本上解决山区在全国总战略中的地位、定位、分工与协调等宏观战略问题。

多年的实践说明,没有完整山区发展战略是导致山区发展严重滞后的重要原因之一,没有完整山区发展战略的山地大国必定是区域发展失衡的国家。

山区发展战略既是区域发展战略,又不同于一般的区域战略。说它是区域战略是因

为山区不是点、不是轴,不是沿江、沿线,而是区域,它分布于全国东南西北,全国山区不是一个连接在一起的整体,而是一个有不同面积大小的山脉体系和区域层次,是遍布全国的特殊类型区域的总称。因此,任何局部的区域战略都替代不了山区独特的战略。

中国山区发展问题是一个系统、综合、复杂的问题,现在急需一个国家主导、思路清晰、目标明确、措施有力、政策可行的全国山区发展规划作为发展的蓝图和依据。规划的核心是明确中国山区在全国总战略中的地位,中国山区未来发展的方向、道路,中国山区发展如何与全国发展相协调,如何分工、协作?中国山区在 21 世纪各个时期的发展目标,未来中国山区发展的远景应该是什么样?除了生态屏障的功能之外,中国山区在全国社会经济发展中应起什么样的作用?中国发展总体战略如何体现山区发展?山区发展如何促进全国发展?山区人口要不要向城市集中,向工业转移?未来山区的合理人口规模,产业布局 and 城镇化水平应如何确定?应抓住什么重大工程?社会经济发展如何与保护生态环境相协调,如何与保护生物多样性、文化多样性相协调,如何发展民族经济与山区经济,实现传统文化与现代文化过程的和谐?这些都需要通过全国山区发展战略来统筹解决。

中国山区与其他国家比较有显著的特点。(1)中国是一个领土大国、山地大国,山区在全国人口中占有相当大的比重,山区县的数量分别多于丘陵县和平原县,与发达国家比较,中国山区发展的战略地位高于发达国家山区在其各自国内发展中的地位。(2)中国山区发展的态势,既不同于发展中国家,又不同于发达国家。中国山区发展水平已非前者所能比拟,比大多数发展中国家要高一个层次。但与发达国家比较,中国山区

不可能象它们一样,将绝大多数人口都迁往城市,山区只关注生态保护、传统文化保护,只作为城市的“后花园”,只发展旅游、休闲产业。中国山区发展的问题要复杂得多,难得多。(3)中国山区发展正处于工业化、城市化过程的激烈变革时期,既不像发展中国家那样处于封闭、低水平的稳定状态,也不同于发达国家处于比较成熟、高层次的稳定状态。中国山区发展的变革不可避免,并且空前激烈,现代发达国家和发展中国家都没有可供照搬的经验。(4)中国是山地大国,又是人口大国,更是多民族大国,世界上国土面积较小的山地国家,或山地面积虽然大,但平原多,人口密度小国家,它们山地开发的

经验和教训,都有值得我们借鉴和吸收之处,但都不可能完全适用于中国这样的大平原与大山区并存的大国,拥有大河流域的大国,拥有巨量山区人口的大国。因此,中国山区发展的方向、道路、战略、策略、政策只有靠我们自己去探索、去创新,才能有中国特色的山区发展,也才能为世界山区发展创造新的模式,做出中国特有的贡献。

#### 主要参考文献

- 1 陈国阶.对中国山区发展战略的若干思考.中国科学院院刊,2007(2).
- 2 陈国阶等.2003 中国山区发展报告.北京:商务印书馆,2004.

## Development Situation of Chinese Mountainous Areas in Recent Years and Strategic Prospect

Chen Guojie

(Institute of Mountain Hazards and Environment, CAS 610041 Chengtu)

Economy of Chinese mountainous areas has obtained great development in recent years, but as a whole it still lags behind nationwide average level. The basic pattern that plain counties are better than hilly counties and hilly counties are better than mountainous areas has not changed. But there is great differentiation in the interior of the mountainous areas, and there appears huge regional difference in the interior of the mountainous areas, significant change also appears in the industrial structure of the interior of the mountainous areas, and the predominant position of the second industry is gradually emerging. In the coming 20-30 years, it is hopeful to have the total population decreased, to enjoy industrialization achievements, agriculture will realize industrialization, and new countryside construction will make major progress, thus becoming nationwide famous scenic spots of ecotourism and ecology safety barriers. It is of major significance to formulate overall development strategy for the mountainous areas, and the time will not wait for us.

**Keywords** development of mountainous areas, development strategy, prospect of development

**陈国阶** 中国科学院山地灾害与环境研究所研究员、博士生导师,现任四川省科技顾问团顾问兼生态环境组组长,四川省学术和技术带头人。1940年出生于广东普宁。主要从事环境评价与规划、区域可持续发展、山区发展战略等领域研究。曾主持国家“七五”攻关课题“长江三峡工程对生态与环境的影响对策研究”,合作主持、完成国家下达任务《长江三峡水利枢纽环境影响报告书》的编写,主编《三峡工程与生态环境》系列专著8本,发表论文200余篇。先后获中国科学院科技进步奖一、三等奖各1项,自然科学奖二等奖1项,四川省科技进步奖二等奖2项、三等奖3项。E-mail:chengj@imde.ac.cn



中国科学院