

陕西省佳县经济发展研究*

史培军 王凤慧** 武弘麟*** 方修琦 王静爱

一、县情分析

佳县位于黄土高原与毛乌素、鄂尔多斯风沙高原之间的过渡地带，神府煤田的东南边缘。东临黄河，隔河与山西省临县相望，北连榆林市与神木县，西与米脂县、绥德县相邻，南边与吴堡县接壤。全县南北长约 85km，东西宽约 24km，面积为 2011km²，全县辖 20 个乡镇，4 个镇，653 个行政村，1989 年总人口 21.46 万人，其中农业人口 20.16 万人，占总人口的 93.9%，人口密度 107 人 / km²。

佳县是“东方红”的故乡，解放 40 多年来在经济发展中已取得长足的进步。1988 年，全县国民生产总值为 8376 万元，工农业总产值为 6114 万元，其中农业产值 4831 万元，为 1949 年的 6.9 倍；工业产值 1284 万元，为 1949 年的 30.5 倍；全县财政收入 148 万元；人均占有粮食 344.5kg，为 1949 年的 3.2 倍；农民人均纯收入为 267 元；全县人均国民收入为 399 元。

根据对佳县资源与环境、经济与社会状况的全面而系统的研究（史培军主编，1989），佳县县情的基本特点可概括为以下几个方面。

（一）生存环境脆弱，自然资源贫乏，土地现实生产力水平低而不稳

佳县是一个典型的生存环境脆弱县。主要是由于所处的地理位置、地貌、水热条件而决定的，佳县地处我国暖温带向中温带过渡区，东部季风的边缘不稳定地带，水热条件时空变异大，成为发展大农业的一个极不稳定的因素。一般情况，温度变幅达 1.5℃，降水年际变化也达 25%以上，水热条件的不稳定是生存环境脆弱的一个明显标志，地貌上处在风沙高原与黄土高原的过渡地带，地表富沙易蚀，成为水土流失、风蚀沙化双重环境灾害的频发地区和严重地区，365 个小流域就有 331 个流域为侵蚀模数达 5000t / km² 以上的严重土壤侵蚀地区，沟网密度平均达到 5.9km / km²，25° 以上的陡坡地达 587.96km²，占全县面积 28.21%。此外地表天然植被覆盖度低，人工植被覆盖度也不高，全县林地面积、灌草面积分别只有 8.6%，1.04%，由此可见全县的生态系统是脆弱的。

从自然资源结构和丰度来看，佳县具有“双贫”的特点，即不仅地下资源十分贫乏，地表资源亦相对不足，人均土地面积仅约 0.1km² (1hm²)，人均耕地仅为 0.31hm²；人均地表水资源约为 713m³，且地区分布极不平衡，北部区人均是沿黄河及南部区的 3 倍以上。除了一些有开发利用的石料、陶瓷原料以外，几乎不具有可开采价值的矿产资源，虽然已发现有天然气存在，但其开发前景还是十分渺茫。地下水虽可采量为 7140 万 m³，但几乎无开采价值。

土地生产力水平低而不稳，是佳县农业生产发展中最大的障碍之一。最突出的表现为第一性现实生产力低而不稳。从玉米、谷子、土豆等几种主要农作物的现实生产力来看，分别仅为其气候生产力的 25.0%，15.9%，15.0%，全县低产田（亩产小于 150kg）占耕地的 71.3%。中产田（亩产 150—300kg）。占耕地的 26.40%，高产田（亩产 300kg 以上）

* 本项目研究由北京师范大学地理系与佳县人民政府主持，研究成果获国家教委科技进步三等奖（1991 年）。

** 中国科学院地理研究所

*** 北京大学地理系

仅占耕地的 2.30%。由于水热条件的波动幅度大，从而导致以农作物、草场为主体的第一性生产力波动不稳，波动幅度一般可达到 30% 左右，个别年份可达到 50% 以上。

（二）经济体区位极为不利，生产力水平低。

经济体区位极为不利，表现在自然、经济、交通三方面。自然区位上面已经谈到。从经济区来看，佳县处地偏僻，距大中城市比较远；再加上山路崎岖，黄河的天然阻隔，交通极为不便，佳县不通铁路，它正位于北部京包线、东部同蒲线、西部包兰线、南部陇海线所形成的长方形铁路网的中部，距这四条线均有相当的距离，造成其对外联系的不便。公路是佳县对外主要通道，但其在陕西省内公路网中处于末稍。由县城向外只有三条路，一条到榆林，路面低于三级路面标准；一条到绥德，为新修的柏油路可达到三级路面的标准；一条到吴堡，路面质量远不及到榆林的路面。在这三条道路中，除佳米路外，佳榆、佳吴路均为晴通雨阻公路，通过能力甚低。佳县紧靠黄河，虽有水运之便，但其水路交通开发程度甚低；另外正因为黄河纵穿佳县东边，成为其向东经济往来的天然屏障。此外，行政区划的分割，中心城市经济辐射很难到达这里，所以，佳县几乎不在任何一个中心城市的吸引范围之内，强化了其经济发展的半自然和半封闭特征。

佳县虽是解放较早的陕北革命老区县，但由于复杂的自然、经济、历史、政策等原因，经济发展非常缓慢，水平很低。在陕西省的十个地市中，榆林地区属经济水平最低的地区，而在榆林地区，佳县又落在后面。1988 年工农业总产值居地区第 8 位，其中工业产值则居第 11 位。若把人口因素考虑在内，1988 年佳县人均工农业总产值居地区第 10 位。从周围地区经济发展水平的空间形态看，佳县显然处于谷底。由上述分析可见，佳县自然区位偏僻，交通闭塞、经济落后，是经济、社会、文化、科技发展的主要障碍之一。

从生产力经济学的角度来分析，佳县经济落后，突出表现为其经济现状的三个特征，即自然型、自给型与封闭型。佳县是以农业为主体的自然经济，在工农业总产值中农业占 83%。农业中又以种植业为主体，种植业中又以粮食生产为主体。种植业与林牧副渔业比为 1.9: 1；粮食作物与经济作物比为 14.7: 1。由于粮食生产靠雨养维持，所以，靠天吃饭的自然型经济是佳县长期摆脱不了贫困的根源之一。佳县工农业产品的大多数是就地消费，商品率很低，是自我服务为主的典型的自给型经济。此外经济建议基本上还处于靠国家“输血”维持的状况，“造血”能力甚低，1988 年财政收入仅为同年财政补贴的 21%。由此可见，自给型经济转变为商品型经济，是脱贫致富的根本途径。经济的自然型、自给型决定其经济必然是封闭型的，与外界的物质、人员、信息交流都很少，经济体区位的封闭造成了经济的封闭性，而经济的封闭性又造成了人的思想的封闭性。人们的头脑中商品经济观念的淡薄，高质量人才缺乏，使得经济的发展缺少人为推动力。

（三）人口增长快，文化低，传统观念强，科技力量不足

佳县人口自然增长率高达 24%（1949—1989 年），由于统计原因，实际增长率要比此值还高，成为榆林地区人口密度的高值区。由于人口增长过快，使人均生活水平降低，其结果是越穷越生、越生越穷，导致恶性循环。“有人缺才”，其突出特征虽然解放以来文化水平有所提高，但全县文盲、半文盲占人口总数的 32.7。由于长期游离于商品生产过程之外，观念比较陈旧。科技力量薄弱，全县各种科技人员仅占全县人口的 1.84%。人才缺乏、信息的传递、收集、筛选，开发利用水平很低。

（四）经济作物与林牧业产品相对具有发展潜力。剩余劳动力资源较为丰富

以上三点集中反映了佳县县情的不利方面，但我们也应看到佳县确实具有一些发展经济的有利条件，特别是发展基地农业的有利条件。

1. 佳县位处农区向牧区的过渡地带,虽然农业生产条件差,但具有发展牧业良好条件。不仅北部沙区及风沙与黄土过渡地区具有发展改良草场和人工与半人工草场的条件,而且前景诱人的沿黄河及主要境内黄河一级支流两侧坡地具有大力发展改良和半人工草场的优势,据统计,这些地区可资开发的草地资源可达 130.71km^2 。正是因为有草场资源的优势,以养羊为首的畜牧业得到大力发展,1978 年羊只存栏数最高达 12.52 万只。在保持和发展肉羊生产的同时,近年兴起发展白绒山羊,生产羊绒羊毛,进一步提高了养羊的效益。

2. 佳县正处于著名的陕晋交界黄河沿岸红枣带上,所产红枣色鲜、个大、肉厚、核小、含糖率高。全县现有枣林 9.1 万亩,成林枣林 5.3 万亩,年产鲜红枣 7000t 以上。红枣商品生产转化体系正在形成。

3. 佳县流传有“二沙土、好种豆”的农谚。二沙土即细沙质沙黄土与粗沙质沙黄土过渡的地带。这一地表物质自县境东北刘国县乡呈向西北展开的弧形带状延伸到官庄乡南部,成为以绿豆生产为首的豆类生产集中分布区,全县豆类播种面积多年波动在 $6000—10000\text{hm}^2$ 。年产量一般在 6500—8850t 左右。其中绿豆播种面积 1988 年已达到 4000hm^2 ,亩产 60—75kg,经济效益很好,由于其用途广,市场需求大,可望成为优势商品生产基地。

4. 佳县原产的“黑水坑旱烟”驰名县内外,近几年在充分科学试验的基础上,人力发展了烤烟生产,实践证明,佳县确实具有烤烟生产优势,所产烟叶,可达到优质烟叶的标准。1989 年栽培面积发展到 19953 亩,烤烟生产已经成为缓解县里财政困难、富县、富乡、富民的一条有效途径。

5. 在我国“三北”防护林带的南边,有一条万里温带苹果林带,佳县正处在这条苹果林带上。一些丘陵背风向阳缓坡带,具有发展苹果生产的立地条件。所产苹果个头适中、色泽好、含糖率高、经济效益可观。若能统一规划,推广好的管理技术、营造“家庭苹果园”,定会形成较强的优势产品,从而带动加工业的发展。

6. 洋芋不仅是当地农民的主要蔬菜之一,而且又是本县的优势产品,产量大质量好。全县人均播种面积达 $0.04—0.07\text{hm}^2$ 。并不断引进推广洋芋高产品种,平均亩产在 600—750kg,全县年产 10 万 t 左右。

7. 佳县农区是佳米驴的集中产地,不仅作为役畜,销北方各省区。近年市场对肉驴需求增加,驴肉富含蛋白质(54.4%)、瘦肉率高,民间自发兴起肉驴商品生产。1988 年末驴子存栏 1.5 万头,占大家畜饲养量的 82%,若能加强指导,开展加工业,必将发挥其优势。

以上 7 种优势产品,不仅具有较好的市场转化条件,而且除烤烟外,均可作为食品生产,辅以解决粮食的不足。佳县剩余劳动力资源较为丰富,到 1989 年,全县农村剩余劳动力为 3 万余人,年龄构成以 16-25 岁之间最多,这部分剩余劳动者通过技术训练,可望成为神府煤田建设中劳务输出的主力军。与此同时,全县农村劳动力乘目前商品经济还没有全面发展,集中劳动力资源,建设基本农田、修路、打坝,可为经济发展创造一个良好的基础设施条件。

从以上的县情分析,我们可以看出,佳县县情虽然优、劣共存,但仍以劣为主,所表现出的问题与限制因素集中为:人地矛盾;财政困难;技术落后;联产承包制的政策还得完善;人的素质急待提高;宏观与微观经济管理体制不协调,深化改革势在必行。这些问题与限制因素必须在经济发展加以妥善解决。此外,神府煤田的开发,对改变佳县不利的区位条件至关重要,这将是一个千载难逢的机遇,神府煤田是我国正在开发的大型煤炭基地,资源探明储量在 1500 亿 t 以上,以优质精煤、易开采为特点,将成为我国重要的能源基地。这将对佳县优势产品的商品转化、劳动力资源的开发具有主要意义。

二、经济发展战略与模式

佳县经济发展面临严峻的考验，邻区全面开发和经济崛起，加大了佳县优势发挥的难度和竞争压力；国家、省、地不平衡战略的实施与本县投资环境较差等因素的制约，使开发所需的大量资金面临重重困难。面对新的机遇和考验，全县必须正视现实，抓住机遇，迎接挑战，接受考验，以新的姿态投入“科技兴县”，加快开发，以开发求增长、求发展。

1. 经济发展战略

根据县情，机遇与挑战，佳县经济发展战略是：完善政策，科技兴县，强化基础设施建设，控制人口，稳步发展，努力建立起一个具有自我增长机制的县域经济的新秩序（新模式）。

2. 经济发展模式

不同资源、环境、经济地区，经济发展的模式是不一样的，但每一模式均在相类似地区具有重要的示范推广价值。佳县县情代表了黄土高原贫困地区，“自然资源双贫型”、且在区位上与大规模开发矿区毗邻的贫困亚地区。根据经济发展战略，佳县经济发展模式为：控制人口增长，强化基础农业，建设基地农业，完善基础设施，简称“一控三基”模式，即“佳县模式”这个模式的基本内容和依据如下：

1) 人地矛盾是由土地人口承载力所引发的。佳县资源本来就贫乏，由于与年俱增的人口压力，使资源人均占有量渐趋减少。因此，缓解资源贫乏所造成的人地矛盾，对佳县来说，最为有效的途径是严格执行计划生育政策，大力控制人口自然增长率。依土地人口承载力确定合理的地区人口密度；使资源人均占有量降低的速度放慢；提高人口素质，从长远来看，推动控制人口的基本战略得以实现。

2) 农业基础失稳，生态环境恶化，成为佳县农业发展的重要限制因子。因此积极改善生态环境，发展基本农田，努力提高粮食单产和复种指数，增强农业对经济发展的承受能力。至关重要。强化基础农业，核心包括水浇地、坝地、梯田的“三田”建设，即保障吃饭的基本农田建设。这是因为近年执行“联产承包”，农民的短期行为，使曾经已具规模的农田基本建设成果大部分失去效益；“雨浇农业”始终没有摆脱靠天吃饭的被动局面，粮食生产波动不稳。所以，只有通过坚持不懈建设基本农田，才有可能稳定粮食生产，保障生存，稳定温饱。

3) 贫困地区商品生产的基础是优质产品生产基地建设。建设基地则要选择优势产品生产的突破口，建设具有较高商品率的第一性生产基地，转化资源优势为商品优势；坚持以市场为导向，以效益为核心，转化商品优势为经济优势，形成“拳头”或支柱性产业。建设基地农业，核心是搞第一性基地建设，形成规模经营，提高商品率，获得经济效益。佳县几乎没有地下资源，因此资源优势的开发，只能立足于对地表资源的开发。在地表资源开发中，唯有依据水热条件，土壤及植被条件开发第一性商品主产，如红枣、绿豆、烤烟、苹果、洋芋、饲草饲料等。基地农业本身就要靠科学技术，实现科技开发。且要成龙配套，提高产品粗加工、精加工的能力，促这乡镇企业发展。基地农业发展如何，直接制约富县、富乡经济的发展，是财政收入扭补的重要途径。通过基地农业的建设，求取发展，图强致富。

4) 要加快经济发展的基础设施建设，大力发展交通、电力，水利以及通讯、流通等产业，创造一个良好的发展经济的内外环境。完善基础设施，其核心是水、电、路、肥的建设。水是农业的命脉，无论“二基”建设中如何发展，离开了水，则均难以实现。不仅粮食生产要水，而且第一性生产基地建设也需要水。因此，要加强水资源的保护利用，流域上、中、下游协调开发。重视植被建设，加强水上保持和水利建设，提高植被对水源的涵养能力，从本质上提高非常有限之水分利用率。电的发用，不仅在农电的应用上，而且更重要的是在乡镇企业的应用，电的用量亦是衡量区域经济水平的一个标准。普及全县农村用电还有相当的距离。路是商品生产的交换通道，佳县道路通过能力很低。因此，加速

本县道路网的建设是关系到基础农业与基地农业建设的关键。肥则是包括粮食生产在内的全部第一性生产的核心。在全面加强绿肥、农家肥的生产方面，也要抓好化肥的保障供给。

5) 教育是经济发展的潜在能力，是科技兴县的基础。提高人门素质，核心在加强教育。提高文化水平。只有这样，才能实现科技兴县的战略。科技兴县，就是充分重视科学技术在发展贫困地区经济中的作用，大力提倡科技脱贫致富，把科学技术有机地渗透到对广大生产者生产条件和技能的改善与提高，区域开发规划制定、示范工程与示范区的建设、作物品种改良、环境预报，以及生产经营管理，市场商品转化等各个方面。

6) 政策是发展经济的保障，政策对路是经济稳定发展的基础。完善政策，就是要认真贯彻农村承包责任制。同时调整这一政策执行中不利于发展区域经济的各个方面，如对农田基本建设等的制约。从而完善联产承包责任制，推行“双田制”，实现适度规模经营。

7) 佳县经济发展，必须以地表资源为依托。以农业经济为主体，以“稳定发展与波动调节”相依存，以“资源异地转化”为途径；这均是由佳县县情所决定的，这就是因地制宜的具体化。

完善“佳县模式”，稳步发展。在总的规划目标下，量力而行，分朴实现规划目标，以开发优势资源为龙头，逐渐系统地带动第一、二、三产业协调发展，带动物质文明与精神文明建设协调发展，带动社会环境与生态环境协调发展，建立一个具有自我增长机制的县域经济发展的新秩序。

三、经济发展规划

根据以上县情分析与经济发展战略和模式，提出如下经济发展规划：

1. 土地利用规划

根据不同发展阶段的目标，在保证粮食生产目标的前提下，逐渐压缩耕地面积，扩大林地、特别是灌草混合的林牧兼用地面积，控制城乡居民用地。以 1988 年土地利用为基础，分别拟定出耕地、林地、灌草林牧兼用地、草地、城乡居民用地、轮耕地、荒草地、其它用地等在三个不同发展阶段的比例（表 1）。其中耕地有 20%的年波动幅度，以用于旱耕地

表 1 佳县土地利用规划表

Tab.1 Landuse Planning (1990-2000) of Jiaxian Country （单位：％）

土地利用类型 规划时段	耕地	林地	灌草林牧 兼用地	草地	城乡居民 用地	其它 用地	轮耕 地	荒草 地
1988 年现状	33.50	8.60	1.04	14.59	3.20	15.67	12.88	10.52
调整期 (1990-1992 年)	30.00	9.00	2.00	27.50	3.50	14.00	5.00	9.00
重地 重点发展期 (1993-1995 年)	25.00	10.00	4.00	33.00	4.00	12.00	4.00	8.00
全面发展期 (1996-2000 年)	20.00	12.00	8.00	35.00	5.00	10.00	3.00	7.00

与林耕草轮用地，即降水偏湿年份，旱耕地扩展原基数的 20%，相应缩小放牧草地与该比例对应的亩数；降水偏干年份则相反，旱耕地缩小原基数的 20%，相应增加放牧草地与该比例对应的亩数。这样实现粮食以丰补欠，保持自给有余；而用于畜牧业的在丰年草地不减，欠年通过增加休耕草地来补偿因草量波动对畜牧业的影响，这即为“被动农牧用地”的用地计划。

2. 人口发展规划

控制人口增长，缓解人地矛盾，是实现上述各项人均经济指标关键。要下大决心严格控制人口自然增长率在 15×10^{-3} 以下（调整期）， 12×10^{-3} — 15×10^{-3} 之间（重点发展期）， 12×10^{-3} 以下（全面发展期）。据此，1992 年年末、1995 年年末、2000 年末，在不考虑迁移变动情况下，全县总人口分别为 22.1 万、23.6 万和 25.0 万。

3. 基础农业发展规划

加强基本农田的建设，保障基本粮食的生产是基础农业规划的核心。在补修已有“三田”的基础上，基本农田的建设重点是把中低产缓坡地改造为梯田，同时加强北部宽谷型坝地建设和毛国川水浇地的改造，逐渐开发黄河河岸高河漫滩土地资源。粮食生产中，在推广优良品种的同时，以提高单产为核心，以推广“二法”种田为基础，以提高水分利用率为目标，达到各规划期的粮食需求量。基于以上考虑，在 1988 年平均亩产量 71kg 的基础上，在三个规划期期末，相应各项指标达到 100kg，150kg，200kg，要特别重视毛国川稳定水浇地与调节发展比例。即在水浇地中，也要因地表水资源波动而相应确定稳定水浇地与波动水浇地。根据水资源波动幅度，将现有该区水浇地的 20%，以及据此原则将全县水浇地的 30% 作为波动水浇地。这是枯水年滩川旱地与丰水年水浇地之间的转换数，平水年则保留平均基数。

4. 基地农业发展规划

简言之，基础农业保证吃饭问题，而基地农业则解决致富问题，基地农业要从类型上先发展优势产品，后发展次优势产品，即在第一阶段主要抓好红枣、烤烟叶、绿豆、草场改良（白绒山羊）四个基地的建设，做好苹果、洋芋、秸秆饲草转化（役、肉用佳米驴）示范基地工程的试验建设；在第二阶段则要以稳定第一阶段四个基地建设为基础，逐渐发展第一阶段的三个试验基地。基地农业从发展规模上，要确立稳定基地规模与辅助基地规模，二者相互配合，形成规模经营。在空间布局和用地上，基地农业要相对集中，每个乡要以一种至多二种为主导基地产品，切莫面面俱到，不成优势，更形不成规模效益；而且要给予基地建设适当比例的“三田”用地，万万不能把基地建设置于“三田”用地之外。在基地农业第一性优势产品生产的同时，要与各经济区中心镇企业建设同步，形成资源商品转化和市场销售相结合的“一条龙”生产配套系统。基于以上考虑，拟定各规划期各项基地建设指标如表 2 所示（不包括非基地建设面积）

表 2 基地农业规划表
Tab.2 Base Agriculture Planning (1990-2000) of Jiaxian County

单位：万亩（万头、只）

基地类型 规划期	红枣	烤烟 叶	绿豆	草场改良 (白绒山羊)	苹果	洋芋	秸秆饲草转 化(佳米驴)
现状	3.0	1.2	2.0	5.0 (1.0)	0.5	8.0	(0.1)
调整期	4.0	1.5	2.5	10.0 (2.0)	0.8	10.0	(0.2)
重点发展期	8.0	3.0	5.0	20.4 (4.0)	1.6	20.0	(0.5)
全面发展期	8.0	3.0	5.0	30.0(6.0)	2.0	20.0	(1.0)

在宏观控制上，基地生产建设面积要达到全县总面积的 30%-50%。上表中，红枣 50%，烤烟 50%，绿豆 45%，草场改良 50%。苹果 30%；洋芋 40%，佳米驴 8.0%；基地生产量，要达到当时平均主产水平的中高水平。即红枣成林后，每棵产 40-60kg；烤烟叶亩产 75-100kg；绿豆亩产 65-70kg；改良草场，亩产鲜草 250-300kg；苹果每棵产 30-40kg；洋芋亩产 750kg 左右。基地主产所占“三田”的数量全县平均要达到人均 0.5 亩，基地集中产区，烤烟、绿豆，苹果人均要达到接近 1.0 亩水平，谓之基地产品生产专业户，否则均为非基地生产的基地产品种植户。

5. 基础设施建设规划

基础设施的建设是稳定基础农业与基地农业的后盾。没有基础设施保证的基础农业与基地农业则都将难以持久发展下去。因此，佳县经济规划必须把基础设施放在重要地位。尤其值得指出的是，改革十年来，由于联产承包责任制的全面推行，佳县农村经济发展中基础设施的建设受到影响，乃至遭到程度不同的破坏。这就更加加重了基础设施建设的任务。根据前述基础农业与基地农业建设的要求，佳县基础设施必须把水、电、路、肥作为重点老抓。

(1) 水利建设中，必须把完善全县水浇地的库坝、渠道建设工程分期分批抓好，重点抓好毛国川灌区的水利设施的配套；15 亩以上坝地防洪设施的配套；抓好阎家寺自引灌溉工程的建设，南部强烈土壤侵蚀流域的治理。

(2) 电力建设中，要把农用电线的架设放在首位，特别是要尽快解决未通民用电的乡镇所在地的线路建设，尤其是乌镇到金明寺、官庄、下高茶三条高压线路的架设。与此同时，要确保四个经济区内乡镇企业基地即佳芦镇、王家砭、通镇、乌镇、坑镇的用电。

(3) 道路建设中，以打通榆林—佳县—山西省临县—岚县—静乐—忻州市的东西大通道为主攻目标，作为晋陕黄土高原北部贫困区的“脱贫致富干线公路”，简称榆—忻公路。这一道路建设的关键工程就是连接佳县与临县的黄河公路桥的修建¹⁾。此项工程应该成为晋、陕贫困区的一项重点工程，与此同时，也要进行榆佳公路柏油路面的建设。力争在调整期完成此项工程。另一道路建设的攻关目标就是佳县佳芦镇—王家砭—上高寨—神木，这是实现佳县资源异地转化的重要通道，亦是通过神府煤田改变其经济体区位不利的重要途径。拟一期工程达到榆—佳公路的水平（争取在调整期实现），二期工程实现三级油路面（争取在重点发展期完成）。第三条道路的建设是改造佳县到吴堡的佳吴公路，调整期以铺设砂石路面为目标，一定程度地改变“晴通雨阻”的通过能力。力争重点发展期实现三级油路面。第四条交通要道的建设是提高黄河水运能力。第五条道路的建设是打通由米脂—清泉—兴隆寺—王家砭的乡级公路，在调整时期，力争实现土路面，重点发展时期实现砂石路面，全面发展时期实现三级油路面。以上五条交通大道的建设，必将对佳县商品生产有一个大的推动，从而使信息闭塞、不利的交道区位有大的改观，成为晋陕蒙干线公路网中的一个节点。

(4) 肥料的生产中，以发展绿肥、农家肥为基础，确保基地生产与基本农田的化肥供给量。千方百计提高土壤肥力，稳定第一性生产的持续发展。通过各种薪炭林的建设，从而改变广大农村烧火用料的结构，使作物秸秆、牲畜、人粪便绝大部分还田。通过各种渠道，尽量多购一些化肥，从而提高地力。但需特别重视的是；要依据土壤性状，因地施肥，把增施有机肥作为提高地力的重要措施，而把化肥投入作为短期辅助培肥的一种途径。切莫重走“化肥农业”的路。此外，加强全县植被建设，大力搞好水土保持。使土壤肥力流失的严重局面得以扭转。

6. 乡镇企业发展规划

佳县乡镇企业虽然起步晚、水平低，但其在佳县经济中已占有举足轻重的地位。实践证明，要走上脱贫致富的道路，就必须大力发展乡镇企业，大量的农业剩余劳动力也要从乡镇企业中寻找出路。根据佳县乡镇企业现状、存在问题，特别是佳县境内不具有大规模开采价值的矿产资源，工业的发展必须建立在农业基础上，具体说就是经济作物与农林牧业产品。因此发展乡镇企业的指导思想应是立足基地农业，面向县外市场；个体经营为主，重视人才培养，打开流通渠道，积极稳步向上。具体发展道路为：原料由资源型向市场型转变；加工由初加工向深加工转变；市场由内向型向外向型转变；体制由个体向股份制转变；重点发展行业如下：

(1) 毛皮加工。重点发展地毯编织。抓好销售、提高设计水平，增加花色品种，逐渐

由本县提供原料，力争建设毛线厂。

(2) 红枣加工。大抓销售，丰富品种，个体粗加工与集体深加工相结合。完善改造红枣食品工业公司。

(3) 洋芋、绿豆加工。增加品种，个体、集体共同加工，打开销售局面。首先面向北部矿区，逐步向外扩散，在办好环状糊精厂的基础上，要特别加强绿豆加工品的市场转化。

(4) 兴办建筑企业。培养一技之长的建设工匠，面向神府煤田，转化剩余农业劳动力，大力发展劳务输出。

7. 瓷窑湾煤矿发展规划

抓住神府煤田开发契机，大力发展“异地”经济，实现资源异地转化。立足合资经营，争取股份体制，输出剩余劳动力。一期工程建成年产 45 万 t、1000 从业人员的小型半现代化生产煤矿；二期工程建成年产 90 万 t、1500 从业人员的中型现代化生产煤矿。此外要充分利用现已购买的 840 亩土地使用权，大力创办佳县腹地与矿区相依发展的窗口经济，真正成为佳县基地产品之商品销售的市场，要把瓷窑湾煤矿建设作为“洼县模式”中资源异地转化的重要组成部分。

8. 白云山庙观开发规划

全面规划白云山庙观，逐步建成名符其实的西北，特别是晋陕蒙接壤地区的宗教信仰中心及旅游胜地。以此带动佳县，特别是佳芦镇第三产业的快速发展，提高佳县的知名度，疏通商品经济发展信息通道，并以此作为佳县商品生产的信息源。尽快明确风景区土地使用权属和风景区保护与建设范围。在保持特有风貌的基础上，加强风景区的建设，强化庙观的多种功能，完善其管理体系，争取调整期完成改造建设，重点发展期完善功能系统，全面发展期展现新貌，成为佳县发展的支柱产业，成为富县经济的一个重要组成部分。

9. 经济发展分区

在农业区划基础上，根据上述规划，保持乡（镇）行政界线的完整性，以及组织管理上的有效性，充分考虑基础农业、基地农业以及人口控制与基础设施建设的差异，以经济功能分异为出发点，把全县划分为四大经济区，作为今后经济发展的地域控制框架。

(1) 沿黄佳芦镇经济区。以佳芦镇为经济发展中心，包括佳芦镇、峪口、木头峪乡，以红枣、薄层覆土坡草地畜牧业生产为主，大力发展行政边际交往，尽快建设黄河大桥，促进以红枣与畜产品为原料的乡镇企业及第三产业的开发。

(2) 北部王家砭经济区。以王家砭为经济发展中心，包括刘国具、上高寨、王家砭、方家塌乡。以风沙地畜牧业、绿豆、沿河水浇地生产为主，尽快修通王家砭—神木公路，发展以畜产品、绿豆为原料的乡镇企业，灌溉水浇地的开发以及植被建设、改良草场。

(3) 中部通乌经济区。并可进一步划分为中北部通镇经济亚区，以通镇为经济发展中心，包括朱家、通镇、西山、朱官寨、兴隆寺乡。以绿豆、沿河水浇地、覆沙地畜牧业生产为主，强化以绿豆基地、畜产品为依托的乡镇企业，灌溉水浇地，覆沙地植被建设；中南部乌镇经济亚区，以乌镇为经济发展中心，包括神泉、刘家山、金明寺、官庄、楼家坪、下高寨乡、乌镇。以苹果、洋芋、绿豆生产为主，发展以苹果、洋芋、绿豆加工为主的乡镇企业，加强坡旱地中低产田的改造。

(4) 南部坑镇经济区。以坑镇为经济发展中心，包括店镇、坑镇、大佛寺、康家港乡、螳镇。以烤烟、红枣、坡地梯田粮食生产为主，发展以烤烟、红枣加工为中心的乡镇企业，大力加强坡地低产田的改造，加强农村剩余劳动力的转化，大力控制人口自然增长率。

¹⁾ 桥已由国家计委立项，于 1991 年开始兴建。