



谈谈我国的区域经济格局问题

丁宁宁

研究区域经济格局问题，首先要搞清楚中国经济地理的整体格局，以及不同区域之间的关系。其次要明确中国目前所处的经济发展阶段，以及该阶段所具有的产业发展特点。第三是找出经济发展与各个地区经济地理优势之间的关系，尊重客观规律，防止短期利益行为导致一些地区经济发展上的长期失衡。而要做到这一点，只靠地方政府的努力是远远不够的，中央政府必须承担起规划、协调和组织实施的责任。

一、中国经济地理的总体格局

中国的面积与美国或欧洲差不多大，但可耕地面积只有人家的一半。其原因是第四纪以来阿尔卑斯—喜马拉雅造山运动在我国形成了世界上的“第三极”——青藏高原，整个西部的隆起使我国成为山地和丘陵占全部国土面积 2/3 的国家。青藏高原及其向东部延伸的几条山地决定了中国的地势西高东低，

“一江春水向东流”；它不仅规定了东亚季风的形成和地理范围，而且规定了我国雨热同季的气候特性和降水量自从东南向西北递减。青藏高原的高高隆起彻底阻碍了印度洋湿润气流对我国西北地区的影响，使那里形成了干旱、半干旱气候以及这种气候条件下相当脆弱的生态环境；与构造隆起过程相复合，第四纪以来的全球气候变暖、亚洲大陆中心地带的荒漠化使其与青藏高原交界的边缘地带沉积了厚重的黄土，形成了环境同样十分脆弱的黄土高原。

工业化以来，虽然人类的技术手段越来越先进，但大自然自身的规律是无法改变的。即使拥有了现代技术手段，地形和水分条件的地理格局依然是约束人类活动地理分布的基本因素，因此，区域性的地理环境在某种程度上可以限定一个地区的人口和产业规模的规模。

根据上述对我国地理环境基本格局的分析，对照古代文明的时空过程，我们可以看到一个中国经济地理格局演变的基本规律。

中国古老的农业文明几乎同时起源于黄河和长江流域，但是随着人口的不断增长，经济中心逐渐向南迁移。其根本原因，是气候变暖（干）使北方的水分条件恶化，限制了该地区的农作物产量，从而限制了北部中国的人口规模的增长。青藏高原和西部地区严酷的自然环境，则将该地区少数民族的人口，长期限制在很低的数量级上。明清以后，由于美洲高产作物（玉米、薯类）的引入，中国东部的人口迅速增加，但是在自然灾害年份，东部的国土承载力仍然无法支持相对增加的人口规模，于是又产生了“下南洋”、“闯关东”、“走西口”等的近代人口流动。传统农业继续向中国所有适宜于农业垦殖的地区扩散，同时也使东北、西北和西南等地区的原生自然环境受到不断的破坏。农业文明的地理扩散至此基本宣告结束，这个在自然地理环境的规定下所形成的农业文明的地理格局也奠定了以后中国工业化和城市化的基本格局。

本文之所以强调自然地理环境地理格局的作用，是因为历史上我们许多搞规划的同志缺乏上述这些基本常识。以至于一搞“三线”建设，就敢在缺煤少矿、氧气稀薄的西宁搞什么“五七”钢厂；一说“西部大开发”，就踌躇满志地要把新疆变成中国的加利福尼亚；一提“南水北调”，就想引雅鲁藏布江的水把河西走廊变成鱼米之乡。三线建设从军事角度讲或许是必需的，但是从区域经济发展角度来看却乏善可陈。直到今天，“三线”项目与地方经济之间依然是两张皮。在违背经济地理格局的基本规律条件下的大量资金投入，很多建设规划短期内虽然能够“大见成效”，但长远的生态和环境成本代价却留给了子孙后代。

二、我国目前经济发展阶段的基本特点

经过传统计划体制时期和改革开放以来两个阶段的持续努力，中国经济目前已经越过了罗斯托所说的工业化“起飞”阶段，进入了所谓“向成熟推进”的发展阶段。如果国际上和平与发展的总趋势不发生逆转，国内改革开放的政策得以继续保持，这一发展阶段将至少持续到本世纪的中叶。在这 50 年的时间里，中国的农业产值将下降到 GDP 的 10%左右，农村人口将下降到全部人口的三分之一左右。由于出口依然是经济增长的主要动力之一，制造业将长期保持持续的增长，其产值比重不会在短期内被服务业超越，并且继续扮演着经济增长领头羊的角色。但是，新增就业的产业分布则与此有所不同，越来越多的新增就业机会将不出现在制造业，而是出现在城市里各种新兴的第三产业（广义的服务业）。产值比重与就业比重的背离是这个阶段的基本特点之一。

从另外的角度考察上述发展阶段，可以称之为从劳动密集型产业为主，向技术密集型产业为主过渡的经济增长阶段。虽然现代意义上的“工业化”，就是一个资本、技术不断替代劳动

力的过程；但是“后发展”国家在“起飞”阶段，都是从劳动密集型的制造业开始起步，依靠的是劳动力的低成本优势。问题在于：要使全体居民分享经济增长的成果，劳动力的成本就必然会逐渐提高。“向成熟推进”阶段的一个重要特征，就是随着人民生活水平的提高，经济的持续增长和产品国际竞争力的提高，不能再依赖低廉的劳动力价格，而要靠劳动力质量的提高。随着劳动者素质和知识水平的提高，技术密集型产业将逐渐替代劳动密集型产业，成为经济增长的主要动力。

属于“向成熟推进”阶段的另一个特点是城市化的加速和城市化率的提高。在今后的50年内，不管我们愿意与否，将有一半左右（5亿）的农村人口陆续变为城市居民；中国东部地区将出现几百个百万人以上的大城市，以及若干个容纳上亿人口的密集都市带（圈）。与以往的工业化相比较，城市化对资源的消耗（资源环境成本）将更高。城市的基础设施建设和住宅建设要消耗大量的钢材、木材、玻璃和水泥，中国能源、原材料的消耗量将达到创记录的水平，成为世界市场上的最大买主。中国必须在全球资源供给的背景下才能够走完这个“成熟阶段”。这可能是我们始料不及的。

三、决定我国区域经济格局的基本因素

首先是前面所说的地理环境因素。幅员的辽阔和人口的密集，使得中国东部很多地区，都有可能形成相对独立的区域市场和产业群体。沿青藏高原东侧的横断山脉，经秦岭、太行山、燕山、辽西山地到大兴安岭可以划一道线，这条线大体上与我国地理学家于20世纪30年代提出的“胡焕庸线”相吻合。此线以东，除云贵高原外，大都是适合工农业发展的平原地区，产业选择的余地很大。山地和丘陵构成了天然的市场边界，河川则成为区域市场之间的自然纽带。此线以西，除大河流域附近的少数地区，只适合畜牧业的发展。尽管矿产资源十分丰富，

城市位置和人口规模的选择余地却很小。地理环境条件、自然资源禀赋上的差别，不仅决定了不同地区城市人口密度和区域市场规模上的差异，而且强化了各个地区之间经济上的相互依赖。

中国历史上多次的人口向东南迁移，使江南地区集聚了深厚的华夏文明遗存。其中包括细作农业技术、精湛的手工艺技能和勤俭、执着的经商传统。近代以来，西方的工业文明通过海洋向世界各地扩散，中国东南沿海地区的农业文明积淀和有利的地理位置使那里最早和最多的受到西方工业文明的影响。这种历史上所形成的地理格局至今对长江三角洲和珠江三角洲地区的经济率先发展，依然发挥着重要的作用。

类似的“外部推动”同样促进了我国东北地区的工业化。从19世纪末期开始，日本和俄罗斯就开始了东北地区的争夺，并启动了那里的工业化。到上个实际40年代，东北地区已经成为中国重工业最发达的地区。新中国建立以后，苏联工业化对中国最直接的作用地区仍然在东北，东北地区因此成为中国工业化的基地。

另一个决定中国区域经济格局的因素是我国的内在因素——计划经济制度对地区公平和“全国一盘棋”的要求。这种制度性要求与后来国际政治地理格局对我国东部沿海、东北地区产生的“外部威胁”相加，使得我们大力建设中部地区和“三线建设”成为必然，并成为中西部省份今天工业发展的决定因素，为那里创造了技术和人才方面的条件。

改革开放以后，由于实行了多种形式的财政“分级包干”，放松了中央政府对经济生活的管制，调动了地方政府发展经济的积极性，沿海地区的区位优势也得到了充分的发挥。特别是加入了WTO以后，东部地区的经济越来越深地卷入了“国际大循环”，进一步拉大了与中西部地区之间的经济发展差距。另一方面，“包产到户”大大提高了农业的效率，农村劳动力过剩的问题逐渐显露出来。大量中西部的农村青年，源源不断地流入

东部地区的沿海城市“打工”，使这些地区外向型经济的低成本优势得以长期保持，延缓了出口加工业向内陆地区的“梯度转移”。因此，中国已经从产业非均衡（重工业优先）的经济发展模式，转变为区域非均衡的经济发展模式。

四、我国区域非均衡发展模式的趋势和特点

上述区域非均衡的经济发展模式是否能够很快地发生变化，不以人的主观愿望为转移。与中国面积差不多大小的欧洲，从工业革命算起已经 200 多年，也没有能够完全消除地区（各国）之间的经济发展差距。我国的情况则更为特殊。西北部很多地区的生态环境十分脆弱，不适合人类密集居住，经济发展受到很大的限制。东南部不同区域之间的地理环境、历史文化背景、现代发展机遇上也存在很大的差别。这些因素都不会因为中央财政的地区性转移支付政策，以及中央政府承担中西部地区的基础设施建设责任，而发生任何实质上的改变。因此，在市场经济体制和外向型发展战略不变的前提下，中国不同地区之间在经济发展上的不平衡格局，还有可能进一步扩大。

在东部沿海地区，目前已经出现了一些跨行政区的、具有很多“增长极”的城市带（圈）。例如珠江三角洲地区，其“龙头”是香港，四周有深圳、广州、佛山、南海、东莞等“增长极”。又如长江三角洲地区，其“龙头”是上海，周围有宁波、杭州、苏州、无锡、常州等“增长极”。这些地区的主要特征是：在“国际大循环”的带动下，出现了一批以市场为纽带、上下游一体化、技术联系紧密的城市产业群体，吸收了大量的国内外资金，以及各种水平的外来劳动力。它们的产品销售网络和原材料、劳动力供应链，一直延伸到中西部地区和海外。这些地区现代产业的蓬勃发展，不仅迅速提高了本地区的城市化水平，同时也带动了周边地区的经济发展。

其他地区则没有这么幸运。由于地理、历史和现实因素的

限制，各省（直辖市、自治区）也出现了一些具有“增长极”性质的城市，例如福建的厦门、山东的青岛、辽宁的大连等；也出现了一些具有国际影响力的大企业，例如海尔、长虹等。但它们的带动作用一般仅限于省内。一些原材料大省，例如黑龙江和山西，或者由于中央政策方面的原因，或者因为地区内部管理混乱，资源优势并没有转化为经济优势。计划体制及三线建设时期的明星城市，例如东北的哈尔滨、长春、沈阳，以及西安、成都、武汉、重庆等，由于中央直属企业多，历史遗留问题重，产业结构调整难度大。虽然与过去相比，经济也有了长足的进步，但与沿海城市的差距，在短期内还难以缩小。

五、区域经济格局问题上的几种不同思路

在市场经济体制下，要不要讨论区域经济的布局问题？一直存在争议。一种意见认为，只要发挥市场机制的基础作用，区域经济的布局问题可以在市场发育中自然解决。反对的意见则指出：市场机制是在一定的政治、法律框架下发挥作用的。如果政治、法律框架本身存在问题，市场机制发挥作用可能需要很长的时间，而且要付出巨大的代价。例如我国已经普遍存在的地区之间在重型工业、高科技制造业、汽车工业、机场、港口、金融业、会展业和旅游业等领域的竞争。因此，讨论区域经济格局问题的实质，就是要扫除政治、法律等各方面的障碍，根据区域经济发展的长远需要，对区域产业和中心城市的基础设施进行统一规划，减少不必要的重复建设和浪费。

在具体的区域经济规划问题上，也存在两种不同的倾向。一些同志认为，只有依靠各级地方政府，区域经济规划才能落到实处。因此，他们把主要精力放在为各级地方政府做经济发展规划上。反对的意见则认为，区域经济的范围是由地理、历史和市场等因素决定的，行政区划则主要由政治、法律因素决定；因此在多数情况下，二者的边界并不一致。例如珠江三角

洲和长江三角洲都包括三个以上的行政区域。区域经济规划的重点，不是代替地方政府做规划，而是将地方政府的规划纳入中央宏观调控的视野之中；从区域经济发展的大局出发，避免各自规划中以邻为壑的做法，建立起跨行政区的利益协调机制，以便在长期发展中做到“荣誉共享，利益均沾”。

在讨论区域经济的发展战略时，重要的分歧出现在区域经济的范围问题上。例如珠三角地区、长三角地区，它们与周边地区并没有一个明确的地理界限。一种意见认为区域经济的范围划得宽一点为好，可以更好地调动大家的积极性，免得将周边地区的一些城市“边缘化”。反对的意见则认为开始时还是划得窄一些为好，可以重点解决那些已经形成了紧密经济联系的城市之间的矛盾，形成明确的地区发展战略，有利于该地区“增长极”的成长。在全球化条件下，市场本身没有边界。各个城市的比较优势是历史上客观形成的。不存在谁被“边缘化”的问题。周边地区城市只要扬长避短、主动服务、甘当配角，就可以在区域经济发展中找到自己正确的位置。

六、以环境生态为基础的区域人口流动战略

本届政府提出了“五个统筹”的新发展观。区域经济发展不平衡的问题提上了政府的议事日程。但是区域经济均衡发展的标准是什么？政府如何解决区域经济发展不平衡的问题？需要展开进一步的讨论。

在政治领导人心中，地区发展差距不仅体现在标志性的市容风貌上，而且东部一个县级市的 GDP 总量，就相当于西部一个省（自治区）。从总量角度考虑缩小地区差距问题，西部地区的经济增长速度就必须大大超过东部地区。这实际上是做不到的。对各地区的居民来说，地区发展不平衡则主要体现在收入和生活水平差距上。这主要取决于人均 GDP 上的差距。从人均角度考虑问题，则缩小地区差距问题可以从两方面入手：一是

逐步增大西部地区的 GDP 总量，二是适当减少西部地区的人口，拼速度就不是必要条件了。问题是究竟该用哪个标准呢？其实这和国际上衡量一个国家是发展中国家，还是发达国家的问题类似，只能以人均 GDP 作为标准。

可能有人会说，西部地区的人口密度本来就大大低于东部地区，怎么可以继续减少西部地区的人口呢？这就牵涉到一个人居环境的生态科学问题。根据 1997 年《联合国防治荒漠化公约》缔约国会议的结论，干旱区（降水量与蒸发量之比 0.05 ~ 0.25）的人口密度每平方公里不应超过 7 人，半干旱区（降水量与蒸发量之比为 0.25 ~ 0.45）人口密度每平方公里不应超过 20 人。按此标准，我国西部很多地区的人口都已大大超过了该地区的环境承载量。当然，西部地区沙化的土壤具有足够的土壤肥力，由于那里的热量条件比较好，所以只要能解决水资源，许多地区可以有比现在多得的人口承载力。但是我们也看到，与广大的西部国土面积相对比，能够彻底解决水资源供给的技术和投资还是十分有限的，减轻西部地区的人口压力，也就是迁移人口，不可避免。

当然，象三峡工程那样的移民国家是搞不起的，也不符合一般的人口迁徙规律。一般条件下的移民规律不是举家迁徙，而是家中的年轻人从贫困地区向富裕地区流动，从农村区域向城市区域流动。东部地区的人均耕地确实很少，但随着城市化的加速，更多的工作机会将出现在东部的城市里。为了鼓励上述人口流动，国家应当承担起西部地区农村的普及义务教育责任，扫除外来务工人员在城市定居的障碍，为少数民族青年保持传统的文化、习惯创造必要的条件。为了西部资源的开发，也需要高素质人口的逆向流动，但要控制其规模小于西部流出的人口。因此，西部资源开发要采取劳动节约型技术，防止因技术落后导致的低素质劳动力向西部地区逆向流动。

七、正确选择现代化的城市化发展战略

农业过熟，城市化不足，在中国历史上是个老问题。那时的政策毛病出在历朝、历代皇帝的“重本抑末”上。改革开放以来，没有人再反对发展工商业了，但是在如何选择城市化道路问题上，却存在两种截然相反的意见。一些人希望中国能够避免西方国家工业化过程中的“大都市病”，设计出一条“离土不离乡”、以中小城镇为主的城市化发展道路。在中国层层承包的非集中化改革过程中，这种思路在乡镇基层干部中有广泛的市场。但是，这种思路不符合西方各国现代化的历史经验，也被我国改革开放以来的社会实践所否定。“包产到户”后解放出来的农村劳动力，毫不犹豫地流入东部大城市去找工作，完全不理睬乡村学者们“离土不离乡”的“理性”呼唤。

中国是一个人均耕地不足的国家，城市化又不可能不占用耕地，问题是如何尽可能少占用。根据中小城市战略家们设计的标准，一个乡镇的城区规划面积为2至9平方公里。中国有5万左右个乡镇，如果其中的一半变成中小城镇，则至少要占用一个江苏省那么大面积的耕地。主张采取“都市化”发展战略的学者指出，只有大城市产生的聚集效应，才有可能减少耕地的占用。因地制宜、规划得当的都市化方案，至少比中小城镇方案节约一半左右的耕地。此外，在环境保护问题上与乡村学者的设想也不一样。工业废料和生活垃圾并不因城市规模小而少产生。大城市虽然污染集中，但由于污染治理设施同样存在规模经济问题，治理起来反而具有明显的优势。

现代工业文明的一个显著特点是生产的集约化。这一点决定了城市化的方向。中小城镇方案满足不了生产集约化的要求。只有大城市才能产生现代产业发展所必须的集聚效应，带动整个产业链以至整个地区的经济发展。都市化并不是要消灭中小城镇，而是根据区域经济发展的规律，帮助各个地区的“增长极”成长为大城市，并用快速交通线将大、中、小城市连接起

来，形成联系紧密、分工明确的产业链和城市带。要防止西方历史上出现的大城市病，根本出路是在城市带的规划中，明确城市间的分工，同时对大城市实行功能分区。如果能在珠三角、长三角、成渝等地区形成若干个城市带或城市圈，聚集全国三分之一左右的人口，中国的现代化问题就好办了。

八、城市化过程中的土地政策问题

长江三角洲和珠江三角洲曾经是中国最肥沃的农业主产区。随着城市化的加速，这里的耕地面积迅速减少，粮食也要依靠其他地区进口。尽管中央政府多次颁布保护基本农田的严厉措施，实际上也收效甚微。在一亩地种粮的年收益不过几百元，转为商业用地价值高达数十万元的情况下，政府行政命令的作用十分有限。况且，中国正处于快速城市化的阶段，完全禁止占用耕地是不可能的。因此，正确的做法是由中央政府出面，召集有关的省、市领导，成立经济区规划协调办公室，在细致调查研究的基础上，对整个三角洲进行全面的城市规划，协调省、市间的利益冲突，形成有约束力的法律文件。这样才有可能减少城市基础设施上的重复建设，尽可能少占用宝贵的耕地。

在城市化占用耕地过程中，一定要给予农民合理的补偿，使他们得以顺利地融入城市生活。在我国目前法律框架下，农村的土地属农民集体所有，国家在需要的时候可以征用，但过去规定的补偿标准太低了。但什么是合理的补偿标准，应当包括两方面内容：一是提供基本相同的居住条件，二是提供职业转换过程中所需的各种费用。忽略了其中任何一个方面，都是对农民利益的侵犯。有一种观点要求区分城市基础设施用地和商业用地，公用占地适用上述办法，商业用地让开发商与农民直接谈判，以便使农民得到更充分的补偿。但实际上，不仅土地性质的划分存在技术上的困难，而且由于二者信息上的不对

称，以及政府放弃了自己的责任，农民的利益更得不到保证。

土地是一个国家的基本资源。在土地定价问题上，要防止两种不良倾向。一是为了吸引外资，很多地区采取“零地价”的方式相互竞争。二是由于投机因素的存在，一些沿海城市的地价炒得过高。对于实行零地价的地方政府，中央政府必须检查它们是否在征地时给了农民合理的补偿，禁止用侵犯农民利益的办法来招商引资。对投机因素过高的城市，要重视“影子价格”的作用。例如沿海很多城市的土地价格炒到了每亩几十万元，而当地填海造地的价格却不到 10 万元。完全可以多搞一些填海造地，尽可能少占用宝贵的农田。此外，在经济区的统一规划中，也会发生行政区域之间的利益矛盾，例如火电厂、污水处理厂的选址等，也需要根据经济原则，给予受损害方必要的经济补偿。

九、中央政府在区域经济格局合理化上的责任

中国人口增长先于工业化，使得中国在现代化的初级阶段，就面临西方后工业社会才遇到的种种问题。为了缓解中国人口与资源之间的矛盾，除了更多地采取国际大循环的方式来利用国外资源外，更重要的是合理利用本国现有的资源。根据以上的分析，考虑中国的自然地理特征和整体发展的需要，就必须采取地区非均衡的发展战略，鼓励生态脆弱地区的人口向东部地区流动，根据江河流域特点进行国土规划和整治。所有这些，都需要中央政府明确承担起自己的责任。

人的生存离不开淡水，中国最缺的就是淡水。14 个沿海开放城市 9 个严重缺水。能不能在维持基本生态平衡的基础上，将更多的淡水留在陆地上合理使用，可能是中央政府国土规划部门又一个重要的工作任务。

改革开放以来，大家在批评政府过多干预经济的同时，往往忽视了中央政府在协调区域之间发展方面所必须发挥的作用

和承担的责任。例如，既然将上海浦东机场定位为该地区的国际机场，苏锡常地区就没有必要再修新的国际机场，理应当将沪宁高速公路延伸至浦东机场。上海市如果不修，中央政府就应当命令它修，或者中央政府投资来修。再如首都钢铁厂的搬迁问题，不应让北京市去和各个省市谈判。根据国际上现代钢铁厂要建在深水港的原则，如果中央政府出面来协调选址，问题可能早就解决了。振兴东北老工业区的问题，也不是在省一级的层次能解决的。总之，区域经济的布局问题，无论是战略规划、利益协调还是组织实施，很大程度上都是中央政府的责任。忽视了这一点，整体发展就要付出沉重的代价。

作者系国务院发展研究中心社会发展研究部主任，研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn