

# 组织大经济区和加强省区间规划协调

胡 序 威

(中国科学院 地理研究所)  
国家计划委员会

**提 要:** 本文论述了在社会主义市场经济的作用下,组织大经济区,加强省区间规划协调的迫切意义,并就大经济区的性质、组织形式和划分依据作了一些原则性的说明;具体提出了将全国各省区(市)组合成为东北、华北、西北、东中、华南、西南6大经济区的建议方案,分别探讨了各大经济区需要着重规划协调的主要内容。

**主题词:** 大经济区 规划协调

**分 类:** (中图法) F119. 9 (科图法) 57. 171

广义的经济区是指经济活动的地域单元,存在着各种不同类型的经济区<sup>[1]</sup>。学术界通常论述较多的经济区,是指综合经济区。我国的综合经济区可按其地域范围大小而分为大经济区、基本经济区、省内经济区、基层经济区等不同层次。我们称由若干省区(市)组成的综合经济区为大经济区。本文着重探讨如何组织大经济区,以加强省区间经济发展的规划协调问题。

## 1 组织大经济区的意义与原则

我国的经济体制改革在逐步深化,由过去的指令性计划经济、有计划的商品经济,进一步转向社会主义的市场经济。为发挥市场机制在经济发展中的作用,迫切要求冲破行政区的束缚,消除人为的市场分割,搞好跨行政区的横向经济联合,加强省区间的协作,共同培育和发展大市场。区域联合也是当前国际经济发展的大趋势。通过对大经济区组织和联合,可以更好地发挥区域的总体优势,从而增强其某些优势产业在国内和国际市场的竞争力。

社会主义市场经济愈发展,市场愈搞活,愈需要加强国家的计划指导,对地区间、行业间的发展进行必要的规划协调和宏观调控。我国幅员辽阔,人口众多,各地区经济发展的水平、待征及其地理条件的差别十分悬殊。自改革开放以来,随着地方自主权的增大,省区经

本文1993年3月20日收到,1993年10月20日收到修改稿。

本文系国家自然科学基金资助项目的部分成果

济发展很快，许多省区已拥有较强的经济实力。省区间的经济联系和分工协作的复杂性已远非昔比。由中央直接对众多的省区，包括中央直辖市和计划单列市的发展进行规划协调和宏观调控，将越来越感到困难。各有关省区（市）之间在发展过程中所遇到的各种问题和矛盾，亦往往难以得到及时妥善的解决。因而，今后加强按大经济区的分片规划协调，实属客观迫切需要。

某些具有跨省区意义的重大开发建设工程，例如，重要的现代化交通和通讯干线、交通运输枢纽、对外开放基地和主要出入门户，大型水利枢纽、能源基地和原材料基地，跨流域的调水工程和远距离输能工程，以及大范围的自然改造和环境整治工程等，只有把有关省区组织起来，多方集资，统一规划，进行联合开发，才能为各有关省区创造更有利的投资环境，从而可促使各省区的经济发展上更高的台阶。

为了推动经济的横向联合，80年代已开始在我国涌现出不少自发组织起来的跨省区的经济区<sup>[2]</sup>，有以加强跨省区的物资、资金、技术、人才、信息等交流与协作为主要宗旨的协作经济区，如华北经济协作区、淮海经济区、晋陕豫黄河三角经济协作区等；有以发挥中心城市的作用，加强城市间和城乡间协作联合为主要宗旨的城市经济区，如武汉经济区、南京经济区等。这些经济区的共同特点是：均属很松散的组织，有的只以经济协调会或市长联席会议等形式出现，主要着眼于市场调剂和互通有无，很少进行长远利益的规划协调。

曾在体制改革中一度成立过的上海经济区和东北经济区，由关系较密切的省区（市）组成，且有常设机构经济区规划办公室负责省区间发展的规划协调，属较紧密的综合性大经济区组织。然而因受旧体制、旧观念的影响，作为国务院派出机构的经济区组织，无形中又在某种程度上兼具行政区的管理职能，而多数省区政府都不欢迎在自己头上多增加一个行政管理层次，故在80年代后期调整机构时，该二经济区组织均已被撤销。

当前国家计委正在按照领导同志提出的西南和华南部分地区、环渤海地区、西北地区、东北地区、长江沿岸地区、中原地区、珠江三角洲地区，分七大片逐步进行区域经济发展的规划协调<sup>[3]</sup>，基本上亦已具有大经济区的性质，但尚缺乏明确的组织形式和地域范围。往往只是临时组织各大片有关省区共同讨论和编制涉及各方利益的区域发展规划，但在完成规划后却无相应的组织对规划实施进行有效的监控和协调。全国分七大片，既有重叠而又未全覆盖，至今尚有一些省区未被纳入七大片内。其中珠江三角洲片系属广东省内的一个地区，与其他几大片相比较，不属同一地域层次。对某些区域范围的划分也还存在着不同的看法，如在进行环渤海地区的规划时，有些临海的省市强烈要求将其共同的能源基地山西省也划入这一地区内，然而从山西省的地理位置看，却又难以把它列为环渤海省区，除非改变经济区的命名，而且山西省划进来后，内蒙又怎么放？这都是值得研究的问题。

以上各种情况表明，随着改革开放的深化，组织大经济区，加强省区间的规划协调已提到重要议事日程，至于有关大经济区应如何具体划分和组织的问题，有必要在已有工作基础上，进一步加强科学论证，使其渐趋完善。本文只是作为抛砖引玉的一家之言，提出一些初步的看法供有关方面研究参考。

笔者认为，由经济活动在地域上的差异和联系所构成的各种不同类型、不同层次的经济区，都是客观存在，大经济区也不例外。由于主观认识的角度、能力、方法和依据的不同，对

大经济区的具体划分可以产生多种不同的方案,比较符合客观实际的大经济区划分方案,对指导宏观经济布局的分区规划有一定积极作用,但如果只是划分了大经济区而没有建立相应的组织,则仍属认识型经济区。即使分区规划搞得再好,若对其规划实施的宏观调控缺乏必要的组织措施的保证,则有可能使规划只停留在纸面上。因此,在科学划分大经济区的基础上,建立相应的经济区组织,使认识型经济区变成组织型经济区,并充分发挥其主观能动作用,就有可能出现一种质的飞跃,对此必须给予足够的重视。

首先要明确,我们在当前所提倡的大经济区组织与 50—60 年代存在过的大协作区组织有本质上的区别<sup>[4]</sup>。除了过去的大协作区是指令性计划经济旧体制的产物外,还有一个很重要的特点是,那时大协作区起着相当于大行政区的作用,在中央和省区之间多了一层行政管理机构。改革开放后一度出现过的上海经济区和东北经济区的规划协调组织机构,某种程度上亦起着凌驾于省区之上的管理机构的作用。今后的大经济区组织,应是在社会主义市场经济体制的作用下,为转换政府职能、协助国家进行省区间的规划协调,由相关省(区)市在“自愿、平等、互利”的基础上共同参加的区域联合组织。大经济区不是一级权力机构,不能与过去的大区概念混同。

大经济区作为省区(市)之间的联合组织,必须坚持自愿、平等、互利的原则,可采取与现有的一般跨省区(市)协作经济区基本相似的组织形式,成立由各相关省区(市)负责人参加的规划协调委员会,下设精干的常设机构规划协调办公室,组织各有关省区(市)计委和某些专业部门共同参与跨省市区域规划的编制与实施,在协调省区(市)利益的基础上谋求共同发展。委员会主席和办公室主任可由各省区(市)定期轮流坐庄。但大经济区又不同于目前较松散的一般协作联合组织,应与国家计委密切挂钩,接受国家的规划指导和宏观调控,并有较严密的规章制度,将规划协调建立在充分民主协商基础上的适度集中,并对区内各省市是否按共同确定的规划协调要求去做,进行必要的相互监督。

大经济区作为省区(市)间发展的规划协调机构,必须兼顾国家和地方的长远利益和近期利益。因此组建大经济区并不排斥现存的各种不同类型的跨省区市的协作联合组织,相反,可以相辅相成。已形成的跨省区市的协作联合,可为大经济区规划协调提供重要依据,在大经济区的规划指导下,可推动各种跨省区市的协作联合进一步向广度和深度健康发展。

大经济区组织应覆盖全国所有省区、直辖市,因为任何省区(市)在发展过程中都需要与其相邻而又联系较密切的省区(市)相互协调配合。由于大经济区不是行政区,而且省区(市)之间的经济联合相当错综复杂,因而大经济区的划分和省区(市)组合,不一定采取象行政区划那样的非此即彼、截然分割的方式,可采取多头参加、有主有从、交叉组合的方式。即地理位置接近某些经济较发达的核心地区,区域特征相似,相互关系密切,需多方面共同进行规划协调的省区市可成为组成大经济区的主要成员,而另一些只是局部地区或某些方面与其有关,需要参与规划协调的省、区、市,则允许其分别以非主要的第二成员身份参加大经济区,从而形成分片组合相互交叉的格局。

大经济区的划分和省区(市)的组合要考虑以下主要原则:1)有利于理顺地域间的正常经济联系,利用各种对外开放窗口和渠道,共同开拓和发展广阔的国内外市场;2)有利于促进省区(市)间的优势互补和分工协作,发挥区域的整体优势,减少不必要的重复建设和重

复引进，提高区域优势产业的市场竞争力；3）有利于联合举办某些具有跨省区（市）意义的重大的基础设施建设、资源开发和环境整治工程，从而为共同发展创造良好的条件；4）有利于充分发挥主要中心城市和较发达的经济核心地带的经济辐射和技术扩散作用，带动周围地区的经济发展；5）有利于加强对现有的和未来可能出现的各种跨省区（市）的经济技术协作联合组织或企业集团进行规划指导和宏观调控。

## 2 对大经济区划分与省区（市）组合方案的建议

根据以上所述的原则性考虑，建议将全国各省、区、市组合成东北、华北、西北、东中、华南、西南 6 个大经济区<sup>[5]</sup>（表 1）。现就该方案的分区设想依据以及各大经济区需要着重规划协调的主要内容作以下简要说明。

表 1 中国大经济区划分与省区（市）组合方案

China's macro economic regionization and it's provincial groups		
大经济区	作为第一成员参加的省、区、市	作为第二成员参加的省、区、市
东 北	辽、吉、黑	蒙（东）
华 北	京、津、冀、晋、蒙、鲁、豫	辽、陕、苏（北）、皖（北）
西 北	陕、甘、宁、青、新	藏、蒙（西）
东 中	沪、苏、浙、皖、赣、鄂、湘	豫、陕（南）、川（东南）
西 南	川、滇、黔、藏	桂、琼、粤（西）
华 南	粤、闽、桂、琼	湘、赣、〔港、澳、台〕

### 2.1 东北经济区

包括辽河流域和黑龙江水系，自成地理单元，为我国最早建成的以重工业为主的工业基地。该区在全国地域分工中特点明确，而且行业门类齐全，已在长期历史发展过程中形成内在联系较紧密的地域经济综合体，为国内学术界所公认的地域范围较明确、发育水平较高的综合经济区。内蒙古东部地区与辽、吉、黑三省的经济联系远比与自治区内其他地区联系密切，为东北经济区不可分离的组成部分，只是考虑内蒙古自治区的政治、经济中心不在东部，故就整个内蒙古自治区来说，是作为第二成员来参加东北经济区的规划协调。以沈阳和大连为中心的辽中南地区为东北经济最发达的核心地带，哈尔滨和长春则为北部和中部的经济中心，抓紧对占较大比重的大中型国营企业经营机制的转换，可有效地增强东北经济发展的活力。今后对东北地区的能源基地和现代化交通运输网的建设，辽河、松花江流域的开发整治和跨流域的北水南调工程，森林、土地、矿产等自然资源的合理开发利用与保护，争取图们江的国际合作开发，利用沿海、沿边全方位开放的有利形势大力开拓国际市场，加速老工业基地的改造，促进产业结构向高层次的转换和调整等，均需要加强省区间的分工、联合和规划协调。

### 2.2 华北经济区

包括黄河中下游、内蒙古高原、黄土高原、黄淮海平原、山东半岛等广阔地域。该地区

开发历史悠久,工农业生产已有较好的基础。全国最大的晋陕蒙能源基地的开发,能源外输通道和港口、电站的建设,黄土高原生态环境的整治,黄河中下游的水资源开发和合理分配,均需吸收陕北和关中地区参与规划协调。黄淮海平原的综合治理和潜力巨大的商品农业基地的建设,苏鲁豫皖毗邻地带能源基地的开发和经济协作交流的加强,以及作为我国东西向第二条重要开发轴线和欧亚大陆桥东段的陇海铁路沿线城市和产业带的重点建设和布局,均需将苏北和皖北地区也包括进来参与规划协调。让辽宁省以第二成员身份参加华北经济区,主要是为了加强对环渤海和黄海沿岸开发区和产业带建设的统一规划协调,包括对能源和冶金、石油化工、海洋化工等原材料工业,以及高新技术产业和技术密集型的加工工业,进行因地制宜的合理布局,使京津唐、辽中南和山东半岛这三个较发达的经济核心地带及其沿海对外开放的重要中心城市,在共同开展与东亚国家的国际合作、发展外向型经济、开拓国际市场、支援内地建设、开发海洋资源和保护渤海环境中,更好地相互协调配合,发挥各自应有的作用。

### 2.3 西北经济区

为全国地域面积最辽阔和人口最少的经济区,也是我国少数民族聚居分布最广的地区。大部分处于干旱、半干旱或高寒地带,生态环境较严峻,但开发潜力很大。由于内蒙古西部和西藏自治区同西北甘、宁、青、新地区的陆上交通联系比同其他地区相对较近便,且又同属地广人稀的少数民族地区,所面临的经济问题相似,需共同参与规划协调逐步统筹解决。内陆沿边疆地带的对外开放,兰新铁路与中亚土西铁路的接轨,西北铁路干线的大规模改建和新建,石油与天然气资源探明储量的大幅度增长,黄河上游一系列梯级水电站的建设,均将为大西北的开发带来蓬勃生机。今后在较长时期内仍应将重点放在加强沟通区内外联系的包括航空和管道在内的现代化交通和通讯建设,重要能源基地的开发,绿洲和平川灌区商品农业基地的建设,草场的改良,少数民族经济文化的发展。从国外和东部沿海地区引进资金、技术和人才,发挥西安、兰州、乌鲁木齐等中心城市的作用,发展具有地方优势和民族特色的产业,向中亚和南亚拓展市场亦可加速西部地区的开发进程。

### 2.3 东中经济区

将华东和华中联合成为一个大经济区,包括长江中下游主要干支流及淮河水系的广大流域面积。区内以上海为中心的长江三角洲是全国经济最发达、现代工业和乡镇企业分布最密集的经济核心地带,南京、武汉等沿江经济中心也已有较强的工业基础。长江是我国内河通航条件最好的黄金水道,在我国国土规划中将长江沿岸与沿海地带并列为全国重点开发的一级轴线。上海浦东新区的开发和开放以及沿江主要城市的全部对外开放,已为长江沿岸经济的腾飞增强了活力。要以争取成为国际金融贸易中心的上海市及其具有经济特区性质的浦东开发区为龙头,以长江三角洲为经济向内辐射和向外开拓市场的基地,加速长江沿岸产业带的形成,并推动整个长江流域经济的发展。沿江城市和产业带的合理发展和布局,横贯东西的现代化快速交通和通讯工程的建设,长江中下游干支流及太湖、洞庭湖、鄱阳湖等水系的综合治理,长江三峡工程和南水北调的中线、东线方案对其周围环境的影响及其必要的工程安排,均需加强统一规划。长江三峡工程建成后,除防洪、航运等效益外,还将形成强大电流远距离东送的超高压走廊。考虑到三峡工程对川东南地区影响较大,而且重庆市的发展与

长江航运关系密切，亦需利用上海浦东这一国际窗口，故应吸收四川省作为第二成员参加东中经济区规划协调。鉴于陕南和豫西南均属汉水流域，与鄂西北联系密切；豫东南属淮河流域，与苏北、皖北联系密切；而且河南又是湖北最近便的煤炭供应基地，河南的火电与长江葛洲坝的水电已联成统一电网，两省同属中部地区，其他方面的南北经济联系也较密切；故河南与陕南亦需参与东中经济区的规划协调。武汉市为长江中游和华中地区最重要的经济中心，在必要时华中与华东地区亦可分片进行规划协调，并保持既分又合的关系。

## 2.5 西南经济区

位于长江、西江和几条重要国际性河流的上游地区。该区三线工业已建立较强的物质技术基础。以重庆和成都为中心的成渝铁路沿线及其以西的盆地边缘沿江地带，为四川省乃至整个西南地区工农业相对较发达的经济核心地带，昆明和贵阳等省会中心城市也已有一定的经济实力。在西南经济发展中所遇到的最大问题是，境内地形复杂，交通不便，货流不畅，市场信息较闭塞，迫切要求大力改善内外交通，扩大对外开放，与沿海地区进行优势互补，以加速大西南的开放除开放西南内陆边界，改善公路交通，扩大与相邻国家的边境对外贸易，发展航空运输，使主要中心城市成为直接对外开放口岸外；还需要在加速修建南昆铁路的同时，加强与广西沿海及粤西、海南的协作和联合，对港口和工贸业的开发建设进行统筹规划。北部湾沿岸的港口城市将成为大西南通向东南亚和国际市场最近便的出海口，也将是西南供国内沿海地带煤炭和磷矿的重要输出港。在西南腹地川滇黔接壤地区和金沙江沿岸地带是水能、煤炭、铁矿和各种金属资源最富集的地区，关键亦受交通条件的制约，目前开发利用程度较低，需在统一规划的基础上，多方集资联合开发。至于沟通西南经济区内外的现代化交通干线的建设，以及各省区产业发展的合理分工与协作，更需要加强省区（市）间的规划协调。

## 2.6 华南经济区

包括珠江流域和濒临台湾海峡和南海海域的诸省区，南亚热带和热带生物资源丰富，具有靠近港、澳、台和东南亚市场的突出的区位优势，我国已设立的深圳、珠海、汕头、厦门和海南 5 个经济特区均在华南经济区内。珠江三角洲已成为自改革开放以来经济发展最快、外向型经济比重最高的华南经济核心地区，按其发展势头有很大潜力。福建沿海的福（州）厦（门）沿线及闽南三角地带，也成为大量吸收台资、侨资、外资，经济发展有较大活力，在迅速改变经济面貌的地区。原来经济基础较差的海南岛和北部湾沿岸地区，由于采取了各种特殊的经济政策，并为改善投资环境作出了巨大努力，也已开始在振兴经济中脱颖而出。在共同发展外向型经济的过程中，有必要加强省区间、地区间的规划协调，形成既竞争又联合的机制，因地制宜地为吸引外资、引进技术、生产或进口必要的原材料、发展出口加工、提高产品与服务档次、拓展更广阔的国际市场，而作出各自应有的贡献。有必要修建从珠江三角洲往东经汕头、厦门至福州，往西经湛江至北海的高速交通，以加强沿海开放地带的联系，西江航运的改善与水电资源的大规模开发，亦将进一步密切粤桂两省区之间的经济联系。要充分发挥珠江三角洲经济核心区和福厦重点开发轴线向外围欠发达地区的经济辐射和带动作用。其内陆腹地湘、赣两省亦需就近以粤闽沿海的经济特区和开放城市作为它们与海外联系的交流窗口和出入门户，湘粤赣边区的有色金属富集地带需要统一规划，联合开发，计划新

修的京九铁路等交通干线,将为扩大珠江三角洲的辐射影响范围创造条件。香港、澳门与珠江三角洲的经济联系已经密切不可分离,台湾与福建沿海之间各种交往和联系也日趋频繁。尽管继续保持不同于大陆的社会制度,但在港澳按期回归祖国,以及与台湾一旦实现直接三通后,将会更有力地推动华南经济区的发展,从而更加提高其在全国经济发展中的地位和作用。

### 参 考 文 献

- [1] 胡序威. 中国经济区的类型与组织. 地理学报, 1993, 48 (3): 193—203.
- [2] 张万清主编. 区域合作与经济网络. 经济科学出版社, 1987, 32-50.
- [3] 李安定. 邹家华副总理访谈录. 经济日报, 1992, 5-24.
- [4] 杨树珍. 中国经济区划研究. 中国展望出版社, 1990, 25-27.
- [5] 周起业等. 区域经济学. 中国人民大学出版社, 1989, 220-223.

## ORGANIZING THE MACRO ECONOMIC REGIONS AND ENHANCING THE INTER—PROVINCIAL COORDINATION BY PLANNING

Hu Xuwei

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences and state  
Planning Commission of the People's Republic of China)

**Subject terms:** Macro Economic Region, Coordination by planning

### Abstract

This paper elaborates upon the significance of macro economic regionalization and inter-provincial coordination by planning under the socialist market system; describes the characteristics and organization forms of macro economic regions and the principle of macro economic regionalization. At the same time this paper submits a program of macro economic regions which are consisted of the Northeast, the North, the Northwest, the Middle-east, the Southwest and the South of China based on China's administrative hierarchy: provinces, municipalities and autonomous regions and major contents of planning and coordination.