



2007

中国区域发展报告

——中部地区发展的基础、态势与战略方向

刘卫东 刘彦随 金凤君 等著
陈 田 于秀波 陆大道



商 务 印 书 馆

中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX3-SW-353)

2007 中国区域发展报告

——中部地区发展的基础、态势与战略方向

刘卫东 刘彦随 金凤君 等著
陈 田 于秀波 陆大道

商 务 印 书 馆

2008 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

2007 中国区域发展报告:中部地区发展的基础、态势与战略
方向/刘卫东等著. —北京:商务印书馆,2008

(中国区域发展报告)

ISBN 978-7-100-05897-1

I. 2… II. 刘… III. 区域发展-研究报告-中国-2007
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 093647 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

2007 中国区域发展报告

刘卫东 刘彦随 金凤君 等著
陈 田 于秀波 陆大道

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05897-1

2008年7月第1版 开本 787×1092 1/16

2008年7月北京第1次印刷 印张 19½

定价: 60.00 元

序 一

研究中国区域发展问题,编制《中国区域发展报告》,是中国科学院经济地理学和城市地理学等领域学者的长期任务。《中国区域发展报告》的编制是从20世纪90年代中期开始的,每一期报告都根据国家发展及其区域发展的主要趋势和问题,确定一个主题。这个主题可以是关于国家区域发展的某一个方面或者领域,也可能是国家的某一个区域的发展。《2007 中国区域发展报告》的主题是关于我国中部地区的发展。

我们编制的《中国区域发展报告》并不是经济地理学和区域经济学的理论著作,也不是这方面的专著,而是向政府和社会提交的关于区域发展方针、政策的实施以及区域发展态势的评价和建议的报告。

随着我国经济高速增长和社会主义市场经济的逐步建立,区域发展问题特别是区域经济发展问题成为各级党和政府决策的核心问题之一,也成为社会和学术界所关注的重大实际问题和理论问题。在地理学界、经济学界都认识到区域发展研究的极端重要性,纷纷投入到这个领域中来的时候,了解这其中的科学问题和实践问题是非常重要的。

近年来,我国许多方面的人士都在研究区域问题和区域经济发展问题。不管什么人也都可以谈论区域经济发展问题。其中有许多不了解区域经济的,也发表诸多区域经济发展战略、区域发展规划及理论问题的文章。但是,真正的分析、评价、建议需要学者们做实质性的工作。也就是说,区域发展领域的深入研究工作需要由学者们做,这是学者们的责任。

无论区域经济学或者经济地理学者,都非常重视区域发展不平衡问题。在面对这个重大的理论问题和实际问题时,学者们既要具有坚实的理论知识,也要有丰富的关于国内外发展的实践知识。如何看待中国区域发展的不平衡?在我国这样幅员辽阔且各地区发展基础和发展潜力差异巨大的国家,从区域发展不平衡到较为平衡的发展,需要经历什么样的过程?半个世纪以来,中国区域发展的实践非常丰富。认真体察和总结这些经验,对于回答这两个重大范畴的问题是很有帮助的。

我们强烈地感到,我国研究区域发展问题的有关学科如经济地理学、城市地理学和区域经济学等的学者都需要学习理论著作,了解我们学科理论思想的发展前沿,提高对实际区域问题的分析能力。十多年来,我国在经济地理学、区域经济学、区域发展研究、产业集群研究、城市体系及大都市区研究、区域可持续发展研究等等方面,已经出版了大量的著作。我们处在经济全球化、信息化及中国经济高速增长的大背景下,剧烈的社会经济变革使全球的和国家的以及区域的发展问题层出不穷。我们应该适应时代发展的客观需要。区域发展领域的各个学科发展的空间极为广阔。

编制《中国区域发展报告》是中国科学院知识创新工程的方向之一,旨在长期研究积累基础上,连续跟踪全国及各地区经济和社会发展决策和态势,做出相应的评价和提出建议。期望能够满足国家和地区政府决策部门的需要,并向社会和教学、科研单位提供有用的分析资料。十年来,我们的《中国区域发展报告》已经出版了六期(含这一期)。现在看来,在各方面的大力支持下,算是基本达到了当初的愿望。六份《中国区域发展报告》都编写了简要报告。简要报告都经中国科学院路甬祥院长或分管副院长签发报送到国务院,得到了国务院领导的批示和许多部门的好评,部分分析观点和建议在国家制定科学的区域发展政策过程中得到了采纳和实施。

编制《中国区域发展报告》得到科技部社会发展司(原国家科委社会发展司)的长期支持。科技部刘燕华副部长和中国 21 世纪议程管理中心的领导都对这项工作十分重视,给予了很多的指导。同时还得到过国家自然科学基金委员会重点基金的资金支持。这项工作得到了国家发展和改革委员会(原发展计划委员会)地区经济司、国务院西部开发办公室综合规划组、国家计委宏观经济研究院地区经济研究所领导的支持,他们在指导思想和编写要求等方面给了我们指导,对于保证我们报告的质量,使之符合政府决策和社会的需要方面起到了重要的作用。

在这里,我们课题组全体研究人员向支持、帮助我们开展区域发展理论和实践问题研究、编制《中国区域发展报告》工作的机构、领导同志和科学家再次表示衷心的感谢!

陆大道

中国科学院院士、中国地理学会理事长

2008 年 3 月

序 二

抓住机遇,扎实推进中部地区崛起

中部地区地处我国内陆腹地,自然、文化和旅游资源丰富,是全国最大的商品粮基地,也是重要的能源、原材料和装备制造业基地,已经形成了冶金、机械、汽车、轻工、水力发电等比较齐全的产业基础。中部地区还有雄厚的科技教育基础。中部地区的区位优势与资源综合优势,不仅为自身的发展奠定了基础,也为东部加快发展和西部大开发深入推进创造了条件。因此,实施促进中部地区崛起战略,对于形成东中西优势互补、良性互动、共同发展的格局,从而对于加快推进国家现代化,全面建设小康社会具有重要意义。

促进中部地区崛起,既具有千载难逢的机遇,也面临着不可回避的挑战。未来5到10年将是中部地区崛起的重要历史机遇期,一是党的十七大对区域协调发展做出新的部署,区域发展总体战略正在全面推进,促进中部地区崛起的政策措施逐步落实;二是国民经济持续高速增长使我国巨大的市场潜力正逐步转化为现实的市场容量,中部地区发展有着巨大的承载空间;三是经过多年的大规模基础设施建设和持续的体制创新,区域经济交流成本大大降低,中部地区开放合作的环境条件大为改善;四是东部沿海加快产业升级以及与国际经济融合对接,中部地区正处于迎接产业转移、加快产业升级的重要时期;五是中部地区工业化与城市化互相促进,经济规模效应与聚集辐射作用将进一步显现。在这样的大背景下,中部地区将更好地发挥自然资源丰富、生态环境好、劳动力和土地资源成本低而交通辐射能力强的优势,从而加快崛起的步伐。中部地区崛起面临的制约因素主要表现在:一是农业稳定发展和农民持续增收的基础薄弱,农村发展严重滞后;二是产业发展水平较低,经济结构调整任务繁重;三是经济增长方式粗放,自主创新能力较弱;四是人口就业压力较大,生态环境承载能力不强;五是对外开放水平还不够高,影响发展的体制机制性障碍依然较多。若这些制约因素在一定时期内得不到明显缓解,则中部地区就会错过良好机遇,崛起的进程就会大大延迟。

当前,中部地区的发展正处于关键时期,必须从区域协调发展的全局和中部地区的实际出发,认真贯彻国家促进中部地区崛起的各项战略部署,着力解决制约中部地区崛起的一些重大问题。

第一,切实把握促进中部地区崛起政策体系的战略重心,巩固加强中部地区整体发展基础。中央关于促进中部地区崛起的政策体系的重心,是支持中部地区推进“三个基地、一个枢纽”建设,即努力把中部地区建设成为全国重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高新技术产业基地以及联接东西、纵贯南北的全国重要的综合交通运输枢纽。这是基于

全局发展和中部地区实际,做出的科学决策。“三个基地,一个枢纽”建设,既是促进中部地区崛起的核心任务,也是实现中部地区崛起的基本支撑。因此,要紧扣于它,贯彻各项政策措施,推进各项具体工作。加大对粮食生产的支持力度,提高粮食单产水平,与此同时,加强农业基础设施建设,推进农业结构调整和产业化经营,培育农产品精深加工基地。稳步推进大型煤矿基地和火电、水电、生物质能发电和风电等电源项目建设,加快建设综合开发利用基地和精品原材料基地。依托骨干企业,以发展清洁高效发电技术设备、高压输电设备、大型矿山开采设备等为重点,建设具有自主创新能力的现代装备制造基地。加快发展新型产业,通过实施高技术产业化专项工程进一步促进光电子、电子元器件等高技术产业规模化、产业化。继续实施综合交通运输体系规划,积极推进区际联系通道、煤运通道等重大铁路项目建设,加快国家公路运输站场建设,新建、改建和迁建部分机场,构建中部地区四通八达的交通体系。

第二,以落实“两个比照”政策为契机,大力推进重点地区加快发展。进一步加快条件较好地区的开发开放,充分发挥其辐射、影响、带动和支持作用,扶持、援助、推动欠发达地区加快发展,尽快改善其生产生活条件,是推动区域协调发展、促进中部崛起的两个关键。在促进中部崛起战略中,国家提出比照振兴东北等老工业基地有关政策支持中部地区老工业基地振兴和资源型城市转型,比照西部大开发政策加大对贫困地区扶持力度,这“两个比照”为推进条件较好地区和欠发达地区加快发展创造了良好的政策环境。目前,“两个比照”的具体政策已经颁行,中部地区应以贯彻实施“两个比照”政策为契机,进一步健全和完善政策体系,着力推动重点地区发展。要以振兴中部地区老工业基地和推进资源型城市转型为基础,推进城市群发展,培育若干联系紧密、带动力强、辐射作用大的经济圈和经济带;与此同时,加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展的扶持力度,着力解决生产生活中面临的突出困难,加快实现公共服务均等化。

第三,深入推进改革开放,不断消除制约中部地区崛起的体制性障碍。改革开放是推进中部地区崛起的强大动力和有力保障,要把推进改革开放放到促进中部地区崛起工作的突出重要位置。要围绕增强经济活力和自主创新能力,继续调整所有制结构,深化国有企业改革;要围绕充分发挥市场机制基础性作用和推进市场一体化,继续推进价格体制改革,加强现代市场体系建设;要围绕实现科学发展、协调发展,推进行政管理体制,完善财政、税收制度;要围绕促进公平正义,构建和谐社会,推进劳动就业、收入分配和社会保障体制改革,深化教育、文化和卫生体制改革;要充分用好武汉城市圈和长株潭城市群建立“两型”社会综合配套改革试验的有利条件,着力对关系中部地区经济社会发展全局的重大体制实现突破;要进一步扩大对内对外开放,更好地承接东部地区和国际产业的转移。

促进中部地区崛起,还需要做好两个方面的工作。一是做好相关规划。规划是引导和促进发展的重要保障。国家已经部署编制促进中部地区崛起规划,这对于促进中部地区发展来说,是一件十分重要的事情。通过编制促进中部地区崛起规划,进一步确定中部地区总体和阶段性发展目标,细化“三个基地、一个枢纽”建设等方面的具体内容,明确区域内分工和空间开发格局,落实各项政策安排和保障措施,有利于推动中部地区经济与社会、城市与乡村、人与自

然的全面协调发展,实现整体崛起;有利于统筹解决经济社会发展中跨地区的重大问题,协调区域分工,优化资源配置;有利于充分发挥中部地区比较优势,调整产业结构,提升产业层次,增强整体竞争力。二是加强合作。促进中部地区崛起,不仅需要中部各行政区充分发挥自身的能动性,更需要相互之间的协力同心。合作既是实现中部整体崛起的基本途径,也是各个地区加快发展的重要条件。中部地区各行政区,要立足于促进这一地区的整体发展和竞争力提升,更加紧密地团结协作,通过合作,实现资源要素的统一配置,减少运行成本,提高经济效益;通过合作,避免低水平重复建设和恶性竞争,优化区域布局、产业布局和项目布局,实现合理开发和可持续发展。

认真贯彻国家促进中部地区崛起战略与政策,扎实做好各项工作,需要有系统、深入的理论研究作支撑。中国科学院“中国区域发展问题”研究组长期跟踪研究地区经济社会发展状况,推出了一批有价值的理论成果。最近,在中国科学院知识创新工程的支持下,又完成了《2007 中国区域发展报告》。这一报告细致描述了中部地区发展的自然环境与经济基础,客观分析了中部地区发展中存在的主要问题,就中部地区提升产业结构、优化空间格局、推进人口产业联动、强化基础设施建设、加强生态环境保护等提出了意见和建议,许多方面颇有见地。相信既会给热衷中部地区研究的理论工作者以启发,也会给从事促进中部地区崛起的实际工作者以帮助。于是不揣冒昧,写了上面一些话,以示关注,也为之推荐。

范恒山

国家促进中部地区崛起工作办公室副主任

2008年5月

观点摘要

一、加快中部地区发展符合我国宏观形势的变化

尽管中部地区并不存在所谓的“塌陷”问题,但加快中部地区发展对于我国整体发展而言具有重大战略意义。这种意义不仅仅在于促进地区协调发展和建设和谐社会,而且还在于我国整体国际竞争力的提高。过去30年我国的高速经济增长在很大程度上得益于积极参与经济全球化,而全球化的明显特征之一就是资本的全球流动性。近年来,我国沿海一些地区由于生产要素成本上升,已经出现了越来越多的产业空间转移。在全球化趋势下,这些产业可能会向我国内陆进行空间转移,也可能发生国际转移。因而,加快中部地区的发展,有利于将产业转移尽可能地吸引到中部地区,并延伸到西部。从这个角度看,中部崛起不但具有重大战略意义,而且也具有恰当的时机。

二、中部地区内部复杂多样,需要差异化政策支持

中部地区不但自然基础条件复杂多样,而且经济发展水平和结构的区域差异巨大。中部地区的地理环境具有南北过渡性,地貌、气候、水土资源等的南北差异十分明显。再加上矿产资源和区位优势以及历史基础的影响,中部各省特别是南北之间的发展差异巨大。此外,中部地区在历史上从未以单一的经济区或政策区出现过,各省之间社会经济联系不是很密切。对外社会经济联系主要是东西向的,即沿海指向。因此,加快中部地区的发展,要特别注意其内部的多样性,采取具有统一基础但差异化的政策措施。

三、中部地区的比较优势突出,特别是能源和农产品生产

中部地区具有承东启西的战略区位以及丰富的自然资源。由于居于“中枢”的区位,无论是沿海地区率先发展战略还是西部大开发战略的实施,中部地区实际上都是受惠者。中部地区的关键矿种和土地资源在全国占有重要地位,拥有强大的基础产业,是我国能源和基础原材料产品生产的主要地区以及重要的农产品生产基地。从人均水平来看,中部地区作为全国能源基地和农产品基地的优势十分明显,但作为全国主要原材料基地的地位有所下降。2005年,中部地区人口占全国的27%,原煤产量占全国的比重为42%,粮食和肉类产量占全国的比重在30%左右,而主要原材料产品产量占全国的比重基本上低于25%,基础原材料工业增加值占全国的比重不到20%。

四、近年来中部地区产业结构调整取得一定成效,但结构进一步偏重

近年来,中部各省在发展经济和利用自身优势方面制定了有效的政策,结构调整和主导产业培育取得了一定的成效。特别地,山西基本上改变了只生产和输出原煤的状况;湖南、江西和安徽在利用临近沿海地区的区位优势、积极吸引沿海产业转移、发展地区优势产业方面取得了良好的效果;河南的大农业和农产品加工业以及能源、冶金工业都得到了长足的发展;湖北的汽车工业上了一个新台阶。但是,总的来看,在本轮重工业化过程中,中部地区的能源原材料工业增长速度快于其他部门,结构进一步偏重。能源工业在全国的地位有所上升,而原材料工业的地位略有下降。例如,“十五”期间,中部地区原煤产量和发电量占全国的比重分别增加了1.4和1.8个百分点,但主要原材料产品产量的增长速度都低于全国平均水平。

五、中部需要培育具有全国意义的都市经济区,带动空间结构调整

中部地区人口和经济活动的空间集聚程度相对较低,具有进一步上升的空间。一方面,京广铁路和长江沿线两大主轴线上只集中了中部地区人口的20%和GDP的30%;另一方面,几个中心城市旗鼓相当,还没有形成比较突出的经济核心。未来人口和产业将向武汉都市圈、中原城市群、皖江城市带、长株潭城市群等大都市经济区集中。在人员、资金、信息、产品等流动越来越快的信息化时代,以“门户城市”为核心的大都市经济区是区域经济空间组织最有效的方式。我国在沿海地区正在形成珠三角、长三角、京津冀、辽中南等具有全国意义的大都市经济区。加快中部的发展,需要在中部地区培育若干具有区域带动作用的都市经济区,特别是武汉、中原和长株潭等三个都市经济区,其中武汉要成为具有全国意义的大都市经济区。此外,安徽和江西的沿江城市要尽快融入长三角,赣南和湘南要尽快融入珠三角。

六、中部是我国基础设施网络的中枢,需要继续加强基础设施建设

中部地处我国中心地带,是我国基础设施网络的中枢,其基础设施是我国基础设施网络的核心组成部分,对全国基础设施网络的运转具有战略意义。虽然中部地区的基础设施已颇具规模,并形成了一定的空间格局与体系,但相对于保障今后一个时期中部地区以及全国的快速发展而言,还存在不少问题。例如,综合运输网络尚不完善,交通干线运力日趋紧张等。继续加强基础设施建设,是实施中部崛起战略的需要,也是全国社会经济发展对加强这个“中枢”的需要。除了完善基础设施网络和提高运力外,应重点加强人口—产业密集区和主要国土开发轴线的基础设施建设。

七、中部地区的环境问题总体上仍呈恶化趋势,急需加大治理力度

中部地区环境污染比较严重,“十五”期间呈现日趋严重的趋势。污水与污染物排放量持续增长,大气污染物不断增加,环境污染与破坏事故频发,直接经济损失严重。各省“十五”规划中的环境污染治理目标多数未能完成,而且差距较大。另外,中部地区的水土流失问题也比

较突出。虽然 20 世纪 80 年代以来中部地区水土流失面积有所减少,但近年来各省水土流失治理速度明显放慢,治理难度不断加大,危害仍旧存在。因此,中部崛起将面临着越来越突出的生态环境问题,急需加大治理力度。特别是中部地区多数优势产业是高能耗、高污染的部门,这些部门规模的扩大将给资源环境带来更大的压力。重点问题与区域包括:黄河流域的水土保持、矿坑治理等;淮河流域土石山区的水土保持、水污染治理等;长江中游的水土保持、水环境治理、湿地保护与生物多样性保护等。

八、建设好沿江产业带对中部地区崛起具有举足轻重的战略意义

长江产业带是我国国土开发的一级轴线,也是中部发展的一级轴线。其发展将有利于打破省际界限,从而在城市结构与功能、规划与布局、模式与类型等方面实现相互呼应,共同发展。因而,建设好沿江产业带既是中部崛起的突破口,又是中部崛起的重要支撑。应率先与长江三角洲对接,整合区域资源和经济优势,实施区域性中心城市带动战略,构筑中部地区对外开放、承接产业转移的平台。为协调沿江四省、加快沿江产业带建设,应尽快制定中部地区沿江产业带规划。

目 录

序一	1
序二	1
观点摘要	1
第一章 绪论	1
第二章 资源环境基础	9
第一节 自然环境基本特征及区域分异规律	10
第二节 水土资源基本特征及利用中存在的问题	26
第三节 自然环境变化趋势、对策与建议	33
参考文献	38
第三章 总体发展态势	40
第一节 中部地区的优势地位	40
第二节 经济社会发展态势	43
第三节 存在的主要问题	59
第四节 对策建议	64
参考文献	65
第四章 产业发展现状与战略方向	66
第一节 产业发展过程的简要回顾	66
第二节 “十五”期间中部各省产业结构变化特点	72
第三节 “十五”期间中部各省产业发展政策的实施效果	78
第四节 中部地区产业发展的战略方向	82
第五节 政策措施建议	87
参考文献	88
附表	90
第五章 农业发展的基础与战略方向	101
第一节 农业生产现状特点与问题	102
第二节 农业综合生产能力评估	109
第三节 农业发展面临的主要问题	114
第四节 农业发展功能定位与战略	117
第五节 农业与农村发展的政策建议	121
参考文献	125

第六章 能源原材料工业发展态势与方向	127
第一节 能源工业发展态势与方向	127
第二节 原材料工业发展态势与方向	137
参考文献	153
第七章 人口与城镇化发展	154
第一节 人口与城镇化发展特征及面临的问题	154
第二节 影响人口与城镇发展格局变化的因素分析	158
第三节 人口与城镇发展格局变化趋势	161
第四节 人口与城镇化发展战略	164
参考文献	167
第八章 空间重组的战略方向	168
第一节 空间格局的现状特征	168
第二节 中心城市及其空间联系分析	178
第三节 空间重组的战略方向	186
第四节 促进中部地区空间结构调整的举措	193
参考文献	195
第九章 主要人口—产业集聚区	196
第一节 构建人口—产业集聚区的战略意义	196
第二节 主要人口—产业集聚区的基本特征	202
第三节 集聚区的战略定位与发展方向	214
参考文献	222
第十章 基础设施发展态势与战略方向	223
第一节 基础设施现状格局及特征	223
第二节 基础设施体系存在的问题	236
第三节 基础设施发展态势	242
第四节 基础设施建设的战略方向	246
第五节 结论与建议	253
参考文献	256
第十一章 重大生态与环境问题	257
第一节 环境污染与治理	257
第二节 水土流失与治理	271
第三节 长江中游湿地保护与管理	282
第四节 结论与建议	288
参考文献	290
后记	292

第一章 绪 论

1999 年国家实施“西部大开发”战略；2002 年国家正式启动“振兴东北等老工业基地”计划，也就是“东北振兴”战略。在这种背景下，中部各省加快社会经济发展的意愿不断高涨。关于中部地区的发展政策问题成为一部分领导、学者和社会舆论非常关注的“热点”。有的学者提出，中部地区是我国的“经济塌陷区”；也有的学者认为，中部地区不仅仅是经济塌陷，而且是“政策塌陷区”，“中部地区在国家发展中的地位不明确”，等等。其中，有些意见是对改革开放以来国家区域发展战略和方针缺乏的理性批评。在这种情况下，我们觉得需要对区域发展有关问题特别是中部地区发展问题提出我们的观察和认识。这些认识涉及以下方面：如何理解中部地区的战略位置？如何看待近十年来中部地区的发展态势？中部地区是不是“问题区域”？现阶段中部地区的发展目标和方向如何？中部地区的资源和产业优势如何进一步发挥？在城市群、产业集聚带和大都市经济区建设方面中部地区应该确立什么样的目标？等等。《2007 中国区域发展报告》以具体的分析阐述了这些重要的观点。

一、如何看待中部地区的发展态势

近十多年来，中部地区的经济增长和城市化进程都很快。从 20 世纪 90 年代初，我国开始提出并逐步实施地区协调发展战略。特别是 1997 年以来，国家加大了实施地区协调发展战略的力度，增加了对中西部地区发展的支持。在大型基础设施工程建设、金融贷款和外资的利用、扶贫开发、进出口贸易等方面，采取了一系列有利于中西部地区发展的政策和措施。从 1998 年开始，国家采取了“扩大内需”的积极财政政策，中西部地区也是明显的受益者。在“九五”期间，中部各省利用它们各自的资源优势和产业优势，集中发展各自的主导产业，各省普遍实现了经济的高速增长。按照各地区的统计，GDP 增长在 8%~11% 之间，与发达地区间经济增长速度的差异缩小到改革开放以来的最小值。进入新世纪以来的六年，各省统计的 GDP 年增长率平均超过 10%。因而，可以说，过去十年是我国地区发展差距扩大趋势明显得到缓解、地区发展格局开始产生变化的阶段。

在这个过程中，中部地区各省的结构性调整也取得明显进展。特别是在国家投入的支持下，中部多个农业大省的优势得到了发挥，特色优质农牧业产品生产有了很大的发展，成为带动地区经济增长和出口增长的重要因素。十年来，中部地区产业结构调整是经济增长和出口继续增加的重要原因。各地区产业结构调整的总体趋势是：结构水平有了明显的提高，制造业产品结构有所优化。第二产业规模增长快，电力、冶金、石油化工、机械等有了很大加强；第三产业发展加快。同时，克服结构雷同现象有实质性进展。部分省区的家电生产企业在激烈竞争

中被大量淘汰。对环境影响很大的“小煤炭”和“小造纸”等生产大幅度压产或者淘汰。进入新世纪以来,在我国的经济国际化和信息化程度不断提高的带动下,中部地区产业结构调整步伐加大。在能源原材料生产有明显加强的同时,汽车工业、农产品加工工业、冶金、化工中的新材料工业、建筑材料工业、工业设备制造、通信设备制造等获得了大幅度的扩大和加强,使中部地区制造业产品结构优化获得明显的进展。

基础设施条件明显改善。在全国性和大区性的基础设施工程建设中,中部地区的基础设施水平同样得到了提高。西部大开发过程中的许多工程,如高速公路、铁路、航线开辟等,横跨中部地区或延伸到中部地区,受益的不只西部地区。基础设施条件的改善是近年来中部地区经济增长保持良好势头的主要原因之一。三峡工程是超大型的生态环境工程、能源建设工程和交通建设工程,与西部大开发中的生态建设、能源工程、交通工程没有区别。

中部地区在 20 世纪 90 年代也存在一系列发展中的问题。这些问题主要表现在以下方面。其一,中部地区的一些大中城市,也确实存在“东北现象”,即国有大中型企业比重大。这些企业设备老化、产品竞争力差、社会负担重等,使一些城市的产业结构的调整和支柱产业的发展很困难,结构升级步履缓慢,国民经济发展缺乏有活力的经济增长点。其二,在东部地区产业结构调整乃至进入国际市场方面逐步取得突出进展的情况下,中部地区诸多的生产部门和行业在与东部地区同行的竞争中受到了很大的压力。其三,我国农业大省主要在中部地区,“三农”问题在中部地区表现更为突出一些。其四,中部地区从来不是一个完整的经济区域,没有一个或者两个大的大都市区作为经济中心,而是分别属于珠江三角洲、长江三角洲、京津冀等集聚区的腹地和相应经济区的一部分,这种格局也影响了中部地区的竞争力。中部地区高速增长付出了很高的资源和环境代价,也同样带来了严重的资源环境问题,但还没有珠江三角洲和长江三角洲地区那么严重。

我们的基本认识是国家区域战略方针的对象是特定的“问题区域”。例如,结构性危机区域、发展严重停滞区域或受到严重破坏的区域。但是,中部地区并不是“问题区域”。鉴于近年来中部地区高速增长和结构调整的明显进展,认为“中部塌陷”是不客观的。全国性的扶贫政策、农业政策、基础设施发展方针以及生态建设方针等都是惠及中部地区的。中部地区也不是政策的“塌陷区”。

针对中部地区存在的问题,建议按照“老工业基地城市”标准,对中部地区若干“老工业基地”比照东北振兴的若干政策予以支持。国家通过加强对农业基地县和“三农”问题的支持,使中部地区较多地受益。

二、未来我国国土开发格局及中部地区的地位

未来 15 年是我国国民经济持续增长、大规模城市化以及更加开放、融入全球经济体系的重要时期。国家在继续加快经济与社会发展的同时,将会更加关注市场化条件下如何促进区域协调发展和可持续发展。但我国日益庞大的社会经济总量不会均匀地分布在国土上,未来国土开发将形成由“发展轴—集聚区—其他类型区”构成的基本空间格局。其中的集聚区包括

大都市经济区和人口—产业集聚区,其他类型区包括食物保障区、矿产资源重点开发区、生态保障区、重点扶贫区等。

改革开放以来,特别是20世纪90年代初以来,我国经济总量大幅度提升,城市化规模大幅度增加,社会经济发展取得了辉煌的成就。1992~2006年,我国GDP年平均增长9.6%,2006年GDP总量达到21万亿元。与此同时,城镇化发展迅速,2006年底我国城镇化水平达到44%。人口和产业的集聚不断塑造着我国的国土空间格局,一系列城市及产业集聚带和若干大都市经济区开始形成。但是,在取得辉煌成就的同时,我国国土开发也存在着突出的问题。如国土开发和建设布局无序及空间失控态势严重;许多地区资源环境压力过大,而支撑体系太弱;一些地区不适当地大规模开采利用资源,过度扩张基础原材料工业和大耗能、大耗水工业,大大超出所在地区的资源支撑能力;环境和水土资源状况在严重恶化;地区经济发展的差距仍然在扩大等。

特别地,全国经济总量在空间分布上进一步向东部沿海地区集聚。从1990年到2005年,全国GDP总量由18667.8亿元增加到183084.8亿元。其中东、中、西部地区GDP总量分别增加了8.2倍、6.4倍和6.1倍。东部地区经济总量占全国的比重由1990年的53.9%上升到2005年的60%以上,而中西部地区的比重分别下降了约3个百分点。经济总量进一步向东部沿海地区集中。

因而,如何调控或“重塑”国土是我国社会经济发展中一个重大问题。这不仅需要考虑目前国土开发存在的问题,也要清醒认识影响未来我国国土开发的主要因素。科学、合理地调整未来我国国土开发的空间格局,就需要深刻认识我国自然基础和自然要素的空间结构,科学地评估我国工业化和城市化发展以及经济全球化的基本影响,同时也要充分考虑建设资源节约型社会的需要。

首先,我国自然基础差异巨大,三大自然区和地势的三大阶梯决定了我国经济发展的巨大地域差异,而这种格局不是人的力量可以从根本上改变的。其次,经济全球化将继续塑造我国的国土开发格局。一方面将强化国土开发的“T”字形空间框架,另一方面将使这个构架上形成若干个具有国际竞争力的大都市经济区。第三,我国正处于工业化中期,基础产业规模仍将进一步扩张。与理想预期不同,在市场规律作用下,这些产业的发展仍将主要集中于沿海和中部的几个大都市经济区。第四,我国正处于人口空间格局剧烈变化的转型时期。大量农村人口将进入城市;在就业机会引导下,人口将继续向东部沿海地区和中西部若干大都市经济区集聚,使这些地区的基础设施保障和环境弹性承受极大的压力。第五,资源短缺对国土开发具有刚性约束,要求我国建立一个资源节约型国民经济体系,形成集约、高效、高密度的国土开发格局。

在上述因素的相互作用下,我国的人口和产业在空间上将进一步集聚。根据初步预测,到2020年,我国人口在东部城市密集地区和中西部省会城市及其周边区域分布的集中程度将持续提高,“大都市经济区”和“人口—产业集聚区”在我国经济社会发展中的作用将得到强化。同时,在政府力量和市场力量的共同作用下,将形成基于不同资源环境承载能力、发展方向各

异、优势互补的功能区。在这个过程中,区域间经济增长差异有可能不会在绝对值上缩小,但是社会发展水平将逐步缩小,特别是将实现基本公共服务的均等化。

在国土空间格局变动上,主要的趋势将是人口产业的集疏过程和功能的区域分异过程。其中,经济活动将表现为“点—轴—聚集区”的格局。所谓“轴”是在一定方向上由若干不同级别的中心城市(城镇)形成的相对密集的人口和经济带,而连接这些中心城市(“点”)的是线状基础设施束。按照发育阶段、集聚规模及其对全国经济空间组织发挥的作用程度,在全国尺度上可以分为一级轴和二级轴。沿海和沿江地带是今后几十年我国国土开发的一级发展轴线,这个“T”字形空间结构战略曾在 20 世纪 80~90 年代得到大规模实施。二级轴线则包括:哈大轴线、陇海—兰新轴线、西安—成都—昆明—南宁轴线、京广轴线。其中,沿江一级轴线(长江产业带)以及陇海—兰新、京广两个二级轴线,都与中部地区的发展密切相关。

聚集区是围绕中心城市(“点”)形成的人口和产业活动密集的地区。按照发育阶段、集聚规模、在全球经济体系中的地位以及在全国经济空间组织中发展的作用等,可以将聚集区分为两类,即大都市经济区与人口—产业集聚区。大都市经济区具有国际意义,体现国家竞争能力,并直接参与国际竞争,是国家综合竞争力的重要组成部分。人口—产业集聚区具有国家发展战略意义,承担引导大区域经济发展的职能,是国土开发的重要战略支撑点。根据“新一轮全国国土规划前期预研究”的研究结果,全国可划分出 6 个都市经济区和 10 个人口—产业集聚区(表 1—1 和表 1—2)^①。从这些聚集区可见,中部地区在未来我国国土开发格局中具有重要地位,将可能形成一个大都市经济区(即武汉都市经济区)和两个具有全国意义的人口—产业集聚区(即长—株—潭和郑—洛人口—产业集聚区)。另外,随着基础设施条件的改善,江西和安徽两省的沿江地区将逐渐成为长三角大都市经济区的一部分。因此,从未来我国国土开发的可能空间格局来看,中部地区具有良好的发展前景和重要的地位。

表 1—1 我国大都市经济区一览

名称	市县数	面积(万 km ²)	总人口(万人)	GDP(亿元)
1. 京津都市经济区	48	6.3	3 965.6	6 183.3
2. 长江三角洲地区	73	9.8	7 640.2	15 033.6
3. 珠江三角洲地区*	35	5.6	2 760.4	7 673.2
4. 辽中南都市经济区	28	5.4	2 417.2	3 787.5
5. 成渝都市经济区	42	6.6	4 402.0	3 476.9
6. 武汉都市经济区	26	3.9	2 689.1	2 708.5
总计/平均	252/42	37.6/6.3	23 874.5/3 979.1	38 863/6 477.2

* 数据统计中不包括香港和澳门。

资料来源:引自《新一轮全国国土规划前期预研究》。

^① 《新一轮全国国土规划前期预研究》是受国土资源部委托,由中国科学院地理科学与资源研究所联合国土资源部有关研究单位共同完成的研究课题。