

河南省哲学社会科学规划课题

中原城市群的构建与实施研究

《中原城市群的构建与实施研究》课题组

一九九八年九月三十日

中原城市群的构建与实施研究

顾 问 范钦臣

主持人 杨 卫 周 柯

成 员 顾慈阳

李庆军

康铁军

刘秋霞

刘彩玲

阎 恒

吴一平

路学仁

王大良

内 容 提 要

本报告以党的十五大《报告》精神为指导,以邓小平有中国特色的社会主义政治和以社会主义市场经济区域布局理论为依据,从全国战略布局和我省实际出发,多视角地论证了构建中原城市群的战略意义、区域范围、运行要求、发展目标、可行性、实施的步骤和方法以及有关政策建议。为了确定构建以中心城市群为载体的“增长极”的方位,首先提出和阐述了中原“一群两环”的整体战略布局(简称“群环战略”)构想,即将河南经济空间分为梯级扩散的三个层次:(1)起龙头作用的中原城市群;(2)作为重要产业基地的八市经济环;(3)自然资源丰厚且需要大力培育的“后劲带”——京西山经济环(即沿京九线、西宁线和豫西山区)。中原城市群(包括郑、洛、焦、济、新、汴、许七市及所属 26 县市,占全省面积的 18%)实行“十个统一”,分三步实现一体化运行模式,承担中部地区特大城市的辐射、集聚功能和整体化功能,力争 5 年内赶上武汉,15 年内达到目前上海的水平,再用 10—20 年成为内陆的香港。优先发展城市群,是要通过其龙头作用,在增强我省综合实力的基础上,加强区域间的联合与协作,缩小地区间的差别,带动全省经济快速、协调、健康发展。构建中原城市群是河南经济社会发展和实现“两个根本性”转变的战略选择,影响到 21 世纪中部地区乃至全国的发展。建议成立有权威的协调组织,运用“两只手”,实施这一发展战略。

目 录

一、区域经济的有关理论和河南区域布局的遵循的原则

(一) 区域经济理论的一般概述

(二) 国内外区域布局的基本经验和教训

(三) 我国区域布局的遵循的原则

二、我省“一群两环”经济战略布局构想

(一) 中原城市群

(二) “八市”经济环

(三) “京(九)西(宁)山(区)”经济环

三、构建中原城市群的必然性和战略意义

(一) 构建中原城市群的认识过程

(二) 构建中原城市群的客观必然性

(三) 构建中原城市群的战略意义

四、中原城市群的基本框架和发展状况

(一) 范围界定

(二) 七市及群内 26 县(市)的基本状况

(三) 同几个中心城市比较

(四) 中原城市群的历史和人为自然旅游资源

五、中原城市群的基本内容和可行性

(一) “十个统一”和“五大功能”

(二) 构建中原城市群的可行性

六、中原城市群的发展战略目标

- (一)模拟目标
- (二)具体发展目标
- (三)各城市之间的分工

七、构建中原城市群的步骤和方法

- (一)具体实施步骤
- (二)转变观念,克服各自为阵的分割意识
- (三)建立强有力的协调组织
- (四)运用“两只手”配置城市群的资源

八、若干政策建议

- (一)投资政策
- (二)金融政策
- (三)开放政策
- (四)技术创新政策
- (五)劳动人事政策
- (六)环境政策
- (七)社会发展政策

九、附录 表 3—表 9

中原城市群的构建与实施研究

一、区域经济的有关理论和河南区域经济布局应遵循的原则

(一) 区域经济理论一般概述

区域经济理论是以经济区域的划分或界定为基础的。所谓经济区域是指在经济上有着紧密关联性的一定空间范围。组成现代经济区域空间结构的要素,主要包括经济中心(经济“节点”),即主要城市、城镇;经济腹地(“域面”),即经济中心所辐射的地域范围;经济网络,包括交通网、流通网、信息网等。

经济区域有大小之分,从空间上看,不同的经济区域表现为相互平等或相互包容的关系,如我国宏观经济区域的布局,按地理位置和经济发展水平,把全国划分为东部、中部、西部三大经济地区,这三大经济区“级别”是平等的关系;而在其中又存在着不同的经济区,如河南、湖北、安徽又是中部经济地区内部三个“级别”平等的经济区,它们与中部经济区之间被包容和包容的关系。由此形成一个包括宏观经济区域、中观经济区域、微观经济区域的多层次经济区域系统。

基于经济区域而产生形成的区域经济理论,主要包括区域经济的均衡发展理论、区域经济的非均衡发展理论和区域经济的非均衡协调发展理论。这里的均衡、非均衡和非均衡协调,既指区域不同产业、不同部门的发展,又指区域内部不同地区的发展。

1、均衡发展理论

区域经济均衡发展理论主张实现不同区域、不同产业的同步发展。在区域发展方面,主张在区域内均衡布局生产力,特别是工业生产力,通过在区域面上的全方位铺设,实现区域经济的齐头并进和均衡发展。在产业发展方面,同时对不同部门、不同产业实施投资,使三次产业及其各个行业,如第二产业的轻、重工业以及原材料工业和加工工业等都得到平均发展。

应该说,区域经济均衡发展理论强调区域之间、产业之间的联系和互补作用,对于消除区域特别是不发达地区的发展障碍具有一定理论意义,其主观愿望是好的。但却忽视一个基本事实,即对一般区域,特别是不发达地区来说,一方面,其发展条件远远落后于发达地区,另一方面也不可能拥有推动所有产业和地域平衡发展的丰裕的资金。因此,实现区域经济的均衡发展很难实现。世界各国经济发展的实践,也表明了区域经济均衡发展理论的局限性。

2、非均衡发展理论

区域经济的非均衡发展理论强调不同区域、不同产业的不同步发展。其基本观点是:相对落后地区不具备产业或区域实现经济全面增长的资本和其它资源条件,因而平衡增长是不可能的。大规模投资只能有选择地在若干部门、若干地区进行,其它部门、其他地区则通过利用产业间的“前后向及旁侧联系效应”和区域增长极的扩散效应而逐步发展,这样所取得的整体经济发展速度要比采取均衡发展战略快得多。

这种非均衡性倾斜式发展战略,有利于重点部门、重点地区的发展,对地区整体经济实力的较快提高也具有重要意义。但若倾斜过度则会造成“产业二元结构”和“空间二元结构”,带来支柱产业过于单一和城市与其腹地的极大反差,反过来制约重点部门和重点地区进一步发

展的不良后果。

3、非均衡协调发展理论

非均衡协调发展理论认为:在区域经济发展中,非均衡是必然的,既有产业、部门之间的不平衡,又有区域之间的不平衡,不能强求实现产业和区域的平衡推进,而应根据条件的成熟程度实行非均衡推进,但在非均衡推进中,必须把重点论和协同论结合起来,重视协调产业之间和区域之间的关系,以先行带动后起,以先进带动落后,非均衡发展中求得协调,从而在产业之间、地区之间和整个地区经济系统形成良性协调运转机制。具体讲就是:在产业发展方面,根据地区资源和现实经济发展状况,选择重点发展的主导产业和部门,给予投资和政策的双倾斜,使之率先起飞,成为产业发展的“火车头”。在此基础上,协调主导部门与非主导部门、基础部门的发展,使各个部门保持较为协调的发展状态。在区域发展方面,结合社会经济发展实际和重点产业发展状况,选择某些区位优势的地域或地点作为增长极,实施大规模密集投资,通过这些增长极的辐射作用,带动整个地区经济的快速协调发展。在具体实施上,一般是利用现有的增长极(即相对发达的大、中、小城镇)的发展来带动整个区域经济发展,也可以根据地区的实际,结合资源条件等实际状况,培植和建立新的增长极。通过建立一组多层次、多目标、多功能的增长极系统,由“点”连“线”结“网”,联“片”成“带”及“面”,优化区域和产业经济布局的空间结构,推动整个地区经济、社会、文化的全面快速发展。

区域经济理论在生产力布局的实践中,主要表现为以下四种模式:即梯度推移模式、增长极开发模式、点轴开发模式、网络开发模式。其中梯度推移模式属于宏观生产力布局的范畴,而增长极模式、点轴开发模式和网络开发模式则均属于中观层次(第二层次)的布局模式。

这四种模式在经济布局中有着不同的作用 and 意义。梯度推移模式从我国经济技术发展不平衡的实际出发,运用社会经济技术发展的不平衡规律,把我国分为东、中、西三大地带,以此安排投资并实施不同政策,通过非均衡发展逐步向西转移,它对于指导全局性的生产力布局具有指导意义;增长极模式一般适用于处在较低发展阶段上的落后地区,它要求有限资源配置到具有较大乘数效应、能带动地区经济发展的“点”上,即经济技术相对发达的城镇;点轴开发模式更加适用于发展中的地区和经济较密集地区,这些地区的进一步发展的关键在于选择好重点开发的轴线,沿着轴线对原有增长极或新培植增长极实施重点开发,逐步形成产业密集带。网络开发模式,是较发达地区普遍采用的布局方式,这类地区城镇密集,交通运输发达,可通过新旧轴线的不断交织,在空间上形成一个带、点网络体系,以达到经济的空间均衡。

(二)国内外区域经济布局的基本经验和教训

透视国内外区域经济布局的实践,基本上都是遵循生产力发展的不平衡规律,不同程度地单独或结合采取以上模式,通过实现具备条件地区或中心城市的优先发展,然后带动其他地区或者向其他地区实现发展重心的转移,从而由社会经济的的不平衡发展逐步走向社会经济发展的相对平衡,最终实现整个地区社会的快速协调发展。

从国外的实践来看,世界上许多国家在其发展过程中,都采取了“不平衡——平衡”的区域经济发展战略。如美国就曾经历了上百年的东西增长的不平衡和经济中心的区域转移过程。其东北部的大西洋沿岸和五大湖地区在19世纪以前就实现了优先发展,并成为美国经济的核心地区;从19世纪中期起,美国把投资重点逐步向有着丰富的煤、铁、钢等矿产资源和农业资源的中西部地区转移,并在本世纪20年代达到高潮,使中西部发展成为一个工业和粮食、畜产品供应的综合性基

改革开放以来,我国总结以往经济布局的经验教训,借鉴国际经验,以邓小平为核心的党中央对区域经济发展战略作了重大调整,即实行非均衡地区倾斜发展战略。实施优先发展东部沿海地区,逐步带动中西部地区协调发展的战略。正如邓小平所说:“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地区先发展起来,从而带动内地更好地发展。”(《邓小平文选》第3卷,第277—278页)这是一个重大的转折。它集中表现为三个“倾斜”:一是投资倾斜。1987年,我国东、中、西三类地区的投资额分别占全国投资总额的56.72%、25.57%和14.2%。二是改革和开放梯度倾斜。东部沿海地区凭借优越的地理位置和良好的经济技术基础,在改革和开放中率先起步,然后通过对经济特区——沿海开放城市——沿海经济开发区——内地,逐步由沿海向内地推进。三是政策倾斜。在东部率先改革开放的同时,国家给予了东部以特区、开发区、开放城市、开放区四个不同优惠等级的优惠政策,使中西部的资金、人才、物质等生产要素发生大规模逆向东流,从而将我国东部、中部、西部地区置于不均等的状态之下。实践表明:东部沿海地区的率先起飞,业已成为我国经济发展的“火车头”,对中部和西部地区的发展,乃至整个国民经济的快速发展都有着巨大的带动作用。

(三)我省区域经济布局应遵循的原则

1、“发展是硬道理”。制定区域经济发展战略,根本上说,就是要最大限度地实现社会经济的发展。因此,必须坚持以下原则:

(1)总体效益优先原则。在制定区域经济发展战略时,要探求经济发展的全局性和长期性,局部利益服从整体效益,短期利益服从长远利益,以达到总体宏观效益的最优化,最大限度地促进社会经济的有效高速增长;(2)共同发展原则。以经济效益优先为原则,允许和支持一部分有条件的地区先行发展起来,从而带动周围地区共同发展,是区域经济

发展的客观要求,也与邓小平同志提出的共同富裕原则相一致:(3)协调发展原则。经济和产业结构都体现在一定的空间范围内,区域间的协调是总体经济协调的综合体现。要使区域经济结构协调化,就必须使区域政策和产业政策协调化,为此,就要推行政策的区域化,区域政策的重点化。总之,制定我省的区域经济发展战略的出发点,就是要让我省社会经济快速健康发展,充分体现中央提出的20字方针和“统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展”原则。因此,在比较、选择方案时,要看哪一种更有利于社会经济的快速协调发展,要谨防种种偏颇和过分强调地区利益而忽视整体利益的不顾大局的倾向。

2、尊重社会主义市场经济发展的客观规律。表现在空间经济结构上的主要有以下几个:(1)不平衡——平衡规律。由于社会经济技术发展的不平衡规律的作用,应首先选择那些条件好,投资回报率高的地域实现高速发展,形成强大的升温效应和放大效应,然后再带动其它地区共同快速发展。其主要模式包括:增长极开发模式、点轴开发模式、网络开发模式、梯度推移模式等。(2)网络结构,循环运行规律。市场经济是网络经济(自然经济是封闭经济,计划经济是条块分割经济),其循环联络的枢纽是现代大交通,其联结辐射的轴心是大大小小的城市。在市场经济中城市是个经济增长轴,整个网络经济则是经济增长系。世界各地交通发达的地带,实际上也就是城市密集和经济发达的区域。我们在考虑经济布局 and 经济发展问题时,必须首先研究交通枢纽的结构和城市的分布,即以交通通讯为载体,以流通为纽带形成循环运行的网络经济布局,理论界称之为网络经济。(3)城市带动乡村规律。现实显示:城市往往处在交通交叉口或关节点上,又聚集着具有强大带动作用的主导产业和龙头企业。区域经济布局就是要突出城市的龙头角色,并区分扩散的层次,充分发挥城市对乡村发展的带动作用,加快城乡一体化进

程。(4)产业结构不断优化规律。三次产业的客观结构是随着生产力的不断发展而演变的。其中,在社会经济发展之初,第一产业绝对地位,第二、第三产业分别次之;随着经济发展到初期之末和中期阶段,第二产业跃居绝对地位起引导作用,待其达到相当程度后,第三产业则后来居上,处于绝对比例地位。区域经济布局也应从地域上,根据生产力发展程度,对三次产业结构因地制宜地实施调整和布局,形成地区间的分工和层次差异。

3、抓住机遇,适应国内外经济格局的调整。从国内看,首要的是国家战略布局的调整,即缩小我国东、中、西三类地区差距的相关政策的出台,东西转移、合作、区域协调业已被提到我国整体经济发展的议事日程。这将给地处中原,承东启西的河南省尤其是地处交通要塞的中原城市群的率先快速发展带来前所未有的大好机遇;其次是产业政策,主要是加强基础产业的政策倾斜,对于拥有发展基础产业条件和潜力的我省来讲,是十分有利的;再次是港澳回归和“京发”路的修通,为我省带来发展机遇,对我省区域经济进行布局以及构建中原城市群,就是为了抓住机遇创造条件。从国际上看,东西冷战结束,世界从两极对抗走向多元化格局,和平与发展成为时代的主旋律。中国同世界各国关系的改善,为我国社会经济发展提供了大好机遇。同我省关系较为直接的是东亚的繁荣和中亚的崛起,加上我国同欧共体、独联体各国关系的改善和调整,将通过亚欧大陆桥对我省经济发展发生积极作用。

4、要适应“两个根本性转变”。中央“建议”中提到的“两个根本性转变”,即由计划经济向市场经济转变和由粗放型经营向集约型经营转变,本身都是生产力发展到一定程度的必然结果,而要深化改革,提早建成社会主义市场经济的框架体系,实现经济发展由粗放型向集约型的战略转变,也必须选择在经济发展相对发达、各种条件较为具备的地

域首先突破,然后带动其它广大地区逐步展开,最后完成整个地区的“转变”过程。

5、从河南的实际出发,有利于发挥我省的优势。鉴于我省已经形成的不平衡状况,应该分层次推进,适当分工,优势互补,加快发展,然后经过若干年的努力,逐步达到相对平衡。河南的区域结构可分为四个层次:郑州为圆心,发展程度最高;洛阳、焦作、济源、新乡、安阳、平顶山、开封等次之;再一层就是商丘市、许昌市;而欠发达地区基本上是周边地带(豫西山区、豫南和豫东地带包括东北角的范县、台前)。为了加快全省的发展,整体上新台阶、上高水平,必须强占世纪之交的制高点。为此,就要把我省社会经济的制高点,即中原城市群突出出来,从投资、政策、开放等多方面给予倾斜和集中发展,以此作为带动我省整个社会经济快速协调发展的“火车头”。

二、我省“一群两环”经济战略布局构想

根据区域经济理论,借鉴国内外区域经济布局的经验和教训,遵循我省区域经济布局的原则,紧密结合我省实际,包括地理空间分布、历史文化影响和各市及其所辖广大农村的不同发展水平,提出我省未来的经济战略布局的思路:以大市场为导向,以大交通为枢纽,以产业分工为基础,以现代城市为增长轴,形成一个城市群、两个经济环的网络经济,分层次带动全省经济高效、快速、协调发展,尽快向集约型转轨。简称为“群环战略”或“一群两环”战略。具体说:

(一)一个城市群,即中原城市群。包括郑州市,加周围的洛阳、焦作、济源、新乡、开封、许昌共7个城市及其所属相对发达的26个县(市)组成。作为中原城市群中心的郑州市,1997年人均国内生产总值

5744045 元,为全省平均水平的 2.05 倍,是我省经济发展的制高点。周围 5 市(只包括划入县市)人均国内生产总值近 3500 元,约为全省平均水平的 1.4 倍,是我省经济相对发达的地区。其前景是:通过“十个统一”的实施,建成我省经济快速发展、科学技术领先、产业结构优化、社会分工合理、基础设施配套、服务设施完备、生态环境优美、城乡一体化的全方位开放的中原城市群区,7 个现代化城市形成巨大合力,共同发挥特大城市的经济辐射功能和带动作用,成为我省乃至中部地区最强劲的发展极。经过 15—30 年的努力,使这个城市群发展成为内陆的香港或“中国的芝加哥”(详文见后)。

两个经济环,即“八市”经济环、“京(九)西(宁)山(区)”经济环。

(二)“八市”经济环,即由八个中等城市组成的经济环。这八个中等城市是:安阳市及其所属的林州、安阳、汤阴、滑县、内黄一市四县,鹤壁市及其所属的浚县、淇县,濮阳市及其所属的濮阳、清丰、南乐三县,商丘市和商丘地区的民权、宁陵、商丘和永城四县,漯河市及其所属的舞阳、郾城、临颖三县,平顶山市及其所属的叶县、鲁山、郏县、宝丰、汝州、舞钢四县二市,南阳市及其所属的方城、社旗、唐河、镇平和邓州四县一市,三门峡市及所属的陕县、渑池二县和义马、灵宝二市。另外,洛阳的伊川、汝阳,新乡的延津、封丘和长垣,开封的兰考、通许和杞县,许昌的鄢陵、襄城二县,也归入八市经济环。

“八市”经济共包括 8 个地级市和 43 个县(市),面积占全省的 35.03%。1997 年底,耕地面积 40017150 亩,占全省的 40.44%,人均 1.13 亩,略高于全省平均水平;人口 3544.57 万人,占全省总人口的 38.35%;国内生产总值为 15353565 万元,占全省的 37.99%,人均 4331.57 元,相当于全省平均水平的 98.14%;工业总产值 19542120 万元,占全省的 34.64%,人均 5517.26 元,相当于全省平均水平的

98.14%。地方财政收入1857300万元,占全省财政总收入的24.44%,人均128.07元,相当于全省平均水平的63.74%,比全省平均水平低72.87元,低近37个百分点;农民人均纯收入约880元,比全省平均水平约低30元,约为全省平均水平的95%左右。

“八市”经济环基本上由我省的地级市及其所属的较发达和中等的县(市)组成,是我省社会经济发展的相对较发达或欠发达地区,从以城市为中心的各区域经济的实际看,“八市”经济环除濮阳、鹤壁外,其余7市全部处于我国的京广、陇海、焦枝、漯宝等主要铁路干线和107、310国道公路上,陆路交通较为发达。它们大都有着自己的优势资源和特色产业,并且以交通、通讯、流通等“三通”为桥梁和纽带,与中原城市群保持着极为密切的物流、商流、人流、资金流、信息流等转换关系。

据此,我们设想“八市”经济环的发展模式是:按照比较优势原则,充分发挥大交通的网络作用,以区域中心城市为增长轴心,以优势资源为依托,以第一产业为基础、第二产业为主干、第三产业为经济,精心培植龙头骨干企业和拳头产品,推动工农业上档次、上规模、上水平,努力营造交通沿线经济增长带和环中心城市的经济增长面,形成分工比较明确,城乡优势互补,具有区域特色的经济增长圈带。它同中原城市群一起,争取在30—50年内,成为中国的瑞士(面积相近)。

(三)京西山经济环,即沿已经开通的京九线、准备修筑的西宁(西安—南京)线的广大地区和豫西山区构成的经济环。包括洛阳的宜阳、洛宁、嵩县和栾川四县;三门峡的卢氏县;南阳的南召、淅川、西峡、内乡、新野、桐柏六县;信阳地区的信阳市和信阳、息县、光山、罗山、潢川、固始、商城、淮滨、新县一市九县;驻马店地区的驻马店市和确山、泌阳、遂平、西平、上蔡、新蔡、汝南、平舆、正阳一市九县;周口地区的周口、项城二市和沈丘、扶沟、西华、商水、太康、鹿邑、郸城、淮阳八县;商丘地区

的柘城、夏邑、睢县、虞城四县以及濮阳的范县、台前二县。共有 47 个县(市),其中 4 个县级市。分布于我省的东、西、南三面油边地区,面积占全省的 47.80%,有 1/3 的贫困县,基本上属于欠发达地区。1997 年耕地面积 42219150 亩,占全省的 41.55%,人均 1.18 亩,比全省平均水平高 19.41%;人口 3573.68 万人,占全省的 38.66%,国内生产总值 10137489 万元,占全省的 24.85%,人均 2836.71 元,相当于全省平均水平的 64.28%;全部工业总产值 10926430 万元,占全省的 19.37%,人均 3057.47 元,相当于全省平均水平的 50.09%;农林牧渔业总产值 6965123 万元,占全省的 40.73%,人均 1949.01 元,比全省平均水平高 5.34 个百分点;地方财政收入 338624 万元,占全省的 18.23%,人均 45.84 元,仅相当于全省平均水平的 47.15%;农民人均纯收入约 710 元,比全省平均水平约少 200 元,低 22% 左右。

“京西山”经济环的经济虽然还欠发达,但却蕴藏着巨大的发展潜力。一是农业资源丰富,主要是豫东、豫南粮食作物和经济作物种类繁多,种植面积较大,产量稳定;二是林果资源集中,主要是豫西、豫西南的森林覆盖面大,果品生产量大,而且还有着进一步扩大种植面积,提高产量的余地 and 潜力;三是矿产资源丰富。主要是豫西山区的矿产资源种类多,蕴藏量大,有些品位高,如栾川的钼、豫西山区的黄金等在全国都有着相当的影响;四是风光旅游资源丰富,如西峡的恐龙蛋、原始森林;嵩县的白云山、遂平的嵯峨山、桐柏大别山的水帘洞等;五是京九线和未来的西宁线贯穿于豫东、豫南地区,将对“京西山”经济环的发展起巨大的促进作用,而首先发挥带动作用的是京九线。因此,可以说,“京西山”经济环是培育中的新的经济增长网点。

依据“京西山”经济环的经济发展现状和对其发展潜力的分析,确定其主要任务和目标是:在稳定粮食生产和大力发展经济作物的基础