

# 中国经济地理讲义

下 册

南京大学地理系  
《经济地理》教研室 编  
(校内发行)

中央广播电视大学教材处

# 中国经济地理讲义

下 册

南京大学地理系  
《经济地理》教研室 编

中央广播电视大学教材处

# 目 录

<b>第八章 中国的行政区划与经济区划</b> .....	( 1 )
第一节 中国的行政区划 .....	( 1 )
第二节 中国的经济区划 .....	( 9 )
<b>第九章 辽、吉、黑区(东北区)</b> .....	( 15 )
第一节 自然资源条件基本特征及其评价 .....	( 15 )
第二节 人口、民族和经济发展历史特征 .....	( 16 )
第三节 工业、农业、交通运输业生产发展及其分布特征 .....	( 18 )
第四节 区域差异与经济中心 .....	( 22 )
第五节 东北区今后的发展 .....	( 24 )
<b>第十章 京、津、晋、冀、鲁、豫区(华北区)</b> .....	( 26 )
第一节 自然资源条件和历史经济发展特点 .....	( 26 )
第二节 工业、农业、交通运输业生产发展和分布特点 .....	( 28 )
第三节 地区差异与经济中心 .....	( 34 )
第四节 今后经济发展 .....	( 37 )
<b>第十一章 内蒙古区</b> .....	( 40 )
第一节 自然资源条件和经济发展特征 .....	( 40 )
第二节 农牧业、工业、交通运输业发展及其分布 .....	( 41 )
第三节 区内差异与经济中心 .....	( 43 )
第四节 今后经济发展 .....	( 44 )
<b>第十二章 陕、甘、宁、青区(西北区)</b> .....	( 45 )
第一节 自然资源条件和历史经济发展特点 .....	( 45 )
第二节 农业、工业、交通运输业生产现状和分布特点 .....	( 47 )
第三节 地区经济差异和主要城市 .....	( 50 )
第四节 今后经济的发展 .....	( 54 )
<b>第十三章 新疆区</b> .....	( 56 )
第一节 自然资源条件和历史经济发展特征 .....	( 56 )
第二节 农牧业、工业和交通运输业生产发展和布局 .....	( 57 )
第三节 地区差异与经济中心 .....	( 61 )
第四节 今后经济发展 .....	( 62 )
<b>第十四章 沪、苏、浙、皖区(华东区)</b> .....	( 63 )
第一节 自然资源条件评价和历史经济发展特点 .....	( 63 )
第二节 工业、农业、交通运输业生产现状和分布特征 .....	( 64 )
第三节 区域差异与经济中心 .....	( 69 )

第四节	今后经济发展 .....	( 73 )
<b>第十五章</b>	<b>赣、闽、台区(东南区)</b> .....	( 76 )
第一节	自然资源条件和历史经济发展特点 .....	( 76 )
第二节	农业、工业、交通运输业生产现状和分布特点(台湾另述) .....	( 78 )
第三节	地区差异与经济中心 .....	( 80 )
第四节	今后经济发展 .....	( 83 )
第五节	台湾的回归及其经济的发展 .....	( 84 )
<b>第十六章</b>	<b>两湖区(华中区)</b> .....	( 88 )
第一节	自然资源条件和历史上经济发展特征 .....	( 88 )
第二节	生产现状和分布特点 .....	( 89 )
第三节	地区差异与经济中心 .....	( 92 )
第四节	今后经济发展 .....	( 95 )
<b>第十七章</b>	<b>两广区(华南区)</b> .....	( 98 )
第一节	自然地理资源条件和历史经济发展特点 .....	( 98 )
第二节	农业、工业、交通运输业生产现状和分布特点 .....	(101)
第三节	地区差异与经济中心 .....	(104)
第四节	今后经济发展 .....	(107)
<b>第十八章</b>	<b>四川区</b> .....	(111)
第一节	自然资源条件和历史发展特征 .....	(111)
第二节	各部门生产现状和分布特征 .....	(113)
第三节	地区差异与经济中心 .....	(116)
第四节	今后经济发展 .....	(119)
<b>第十九章</b>	<b>云贵区</b> .....	(121)
第一节	自然资源条件和历史发展特点 .....	(121)
第二节	农业、工业、交通运输业生产现状和分布特点 .....	(123)
第三节	地区差异与经济中心 .....	(127)
第四节	今后经济发展 .....	(129)
<b>第二十章</b>	<b>西藏区</b> .....	(132)
第一节	自然资源条件和历史发展特点 .....	(132)
第二节	生产发展布局现状特点 .....	(134)
第三节	地区差异与主要城镇 .....	(137)

## 第八章 中国的行政区划与经济区划

学习和研究中国经济地理，往往离不开我国的行政区划与经济区划。行政区划与经济区划是两个性质不同的区划，但两者具有密切的关系。特别是我国是一个历史发展悠久的大国，历代行政区划演变甚为复杂，但其产生和发展则是在一定的生产力发展的推动下，和在一定的地理条件的基础上前进的。经济区是一个国家或地区经济发展到一定阶段的产物，但它也是以一定的地理条件为基础的，而且正是在一定的行政区划范围内发展的（主要表现为经济中心的形成与区域的关系）。正因为如此，我国的经济区划与行政区划就具有很大一致性的地方；更何况在我国的具体条件下，经济区的划分、研究以至实际的经济实践活动，都是离不开行政区的，为此，就有必要把两者作一个统一的阐明。

### 第一节 中国的行政区划<sup>①</sup>

行政区划是一个国家(或地区)为了便于行政管理，即便于行使国家政治职能而划分的多级行政区域，它是行使国家主权和推行国家任务的各级行政单位，具有若干单元和层次，并设置相应的行政机构，是国家机器的主要组成部分。

#### 一、我国行政区划历史演变概要

我国历代行政区划经历了一个十分复杂的过程。据现有文献考证，我国最早的行政区划出现于公元前16—前11世纪的殷商时代。殷商是我国第一个奴隶主国家政权。这个统一的国家政权是最初由许多部落和部落联盟地区性组成逐步形成发展起来的，在行政区划上曾有州、卒、连属之分。继之，西周王朝(公元前11世纪—公元前771年)取代了殷代的统治，则实行了分封制，就是把征服殷人的土地和人民分封给周王孙子弟与功臣，建立了许多诸侯国；而诸侯又将其所得的土地和人民分为若干采邑，封给卿大夫，即形成了以侯国和采邑为特色的周王朝地方行政区域。下及春秋、战国时代(公元前770—前221年)，这是我国历史上政局纷争的大时代，在政治、经济发展的推动下，社会发展由前一时期的奴隶制时代逐渐转入封建制时代<sup>②</sup>，其在行政区划上的演变上，主要是开始了郡县制的萌芽(先秦文献中有所谓“九州”之说，不一定能作为当时行政区划之据)。如春秋时，在公元前740—前690年前后，楚武王、楚文王灭了权、申、息等小国后，便开始建置了县；到了战国七雄争战时期，各地设置的县就更多了。郡最初出现在边地，具有军事性质，但其后内地县也纷纷置郡专管军事，从而逐渐形成郡辖县，以至成为其后郡县制的张本。秦一统天下(公元前221—前207年)，遂将春秋以来的郡县统一起来，实行郡统县的两级制，分天下为三十六郡，其后增至四十多郡，郡下设县，郡、县行政长官均由中央任免(县

<sup>①</sup> 本节参用了《略谈我国的行政区划》(张焕光，《百科知识》，1982年第3期)；《我国古代行政区划简介》(汪新琦，《中学历史教学》1983年第4期)；及《中国经济地理》华东师范大学等院校：(1983年版)。

<sup>②</sup> 关于我国封建时代的开始，历史界至今说法不一，这里采用春秋战国之际封建时代开始的一说。

下还有乡亭等)。秦置郡县几含有我国今日版图的大部分。这是在当时生产力发展和经济演变条件下,在全国出现了中央集权大一统局面的政治、历史反映。秦代的郡县制是我国行政区划史上划时代的创举,对以后的行政区划建置具有很大的延续稳定性作用。西汉(公元前206年—公元8年)代秦而起,在行政区划设置上,最初,郡和王国(诸侯王)同为地方一级行政区划单位,郡直属中央,王国由分封诸王统治。到汉武帝时(公元前140—前87年),除京师附近七郡直属京师外,分全国为十三个刺史部(亦简称为“十三部”或“十三州”),统辖各郡。其后到东汉夷帝中平五年(公元188年),又改刺史部为州牧(其重要者由中央九卿任州牧),成为郡以上的一级行政区划,即形成州、郡、县三级制(原王国在西汉吴楚七国之乱后已名存实亡)。下及魏晋南北朝时代(公元220—589年),仍沿用郡国制,州、郡、县不改。直到隋文帝开皇三年(公元583年)才罢郡,以州直接统县,改三级为州、县二级制;但随后炀帝又改州为郡,再成为郡、县二级制。下至唐代(公元618—907年),分天下为道、州县三级。唐初,贞观元年(公元627年),唐太宗改郡为州(京师和陪都所在地的州为府),并建立监察区,分全国为十道;至玄宗开元二十一年(公元733年)又增至十五道。在边疆少数民族地区,则设置了都护府都督府;不久又在沿边地区设置了节度使和经略使,总揽几个州以至十几个州的军、民、财政。但到安史之乱后,在内地则遍置了节度使、观察使,实际上是凌驾于州之上的行政长官。后唐一代,全国所辖行政范围甚广,是我国历史上很有作为一个时代。北宋(公元960—1127年)继唐、五代十国(公元907—960年)之后,在其初年,基本上是实行路、府(州、监、军)、县三级制,分天下为二十一路,以后分合不一。到北宋后期徽宗宣和四年(公元1122年),全国共有京府四,府三十,州二百五十四,监六十三,县一千二百三十四,全国幅员甚广。此外,宋代(包括南宋,公元1127—1279年)又于边疆地区设置若干相当于县的城堡、塞、关、镇等,有的隶属于州,有的也隶属于县。元朝(公元1271—1368年)统一中国后,是我国行政区划上变动较大的一个朝代。主要特点是行政区划多级,并出现了地方最高一级省的建置。元曾把全国分为省、路、府、州、县五级行政区划。在中央设置:中书省(管理全国行政事务),把京都附近的山东、山西、河北等地称为“腹里”,直属中书省;下辖二十九路,三府,九十九州(其中八个直辖州),三百四十六个县。除“腹里”外,地方设置行中书省,分全国为十一个行中书省<sup>①</sup>(简称“行省”),为我国以后省制的滥觞。行省下设路、府、州、县等。此外,元朝还在中央设置宣政院,管理全国佛教和藏族地区的行政事务;在江浙行省福建的晋江县设置了澎湖巡检,专管澎湖和台湾。明朝(公元1368—1644年)立国,初袭元制,全国一级行政区划仍称为“省”,但到洪武九年(公元1376年),旋改行中书省为承宣布政使司(掌握民政、财政,另设按察使司掌管刑法,都指挥使司掌管军事,合称“三司”不相统属,直隶中央)。到宣德八年(公元1428年)以后,将全国共划分为十三个布政使司<sup>②</sup>(习惯上仍称为“省”)和两直隶<sup>③</sup>,即共为十五个一级行政区。省下为府、州、县共四级。此外,还设置了十六个都指挥使司和五个行都指挥使司,作为地方的最高军事领导机构,统领各地的卫所(在少数民族等地区都指挥使司和行都指挥使司及卫所亦兼管民政)。清朝(公元1644—1911年)代明朝以后,初年,全国一级行政区划基本上仍沿袭明制,只是名义上废除了承宣布政使司,正名为“省”。除沿用明十三个省外,又将两直隶改为直隶省和江南省。以后到

① 即:岭北、辽阳、河南、陕西、四川、甘肃、云南、江浙、江西、湖广、征东等。

② 山东、山西、河南、陕西、四川、江西、湖广、浙江、福建、广东、广西、云南、贵州等。

③ 在京师附近,相当于北京市、天津市、河北省大部分及河南、山东两省一部分设北直隶;在南京地区相当于今江苏、安徽两省设南直隶。

康熙初年,又从陕西省析置了甘肃省;分湖广省为湖北、湖南两省;分江南省为江苏、安徽两省,从而形成了所谓“内地十八省”。<sup>①</sup>此外,还有边疆盛京、吉井、黑龙江、伊犁和乌里雅苏台等五个将军辖区,以及西藏、西宁两个办事大臣辖区和内蒙古等盟旗。直到以后,在清末光绪10年(公元1884年)在西北设置了新疆省;光绪11年(公元1885年)从福建省析置出台湾省;光绪33年(公元1907年)又在东北地区分置奉天、吉林和黑龙江三省。所以,到清末,在全国共有二十二个省(台湾省于1895年为日本帝国主义所侵占,未列在内),以及另辖内、外蒙古、青海额鲁特、玉树土司地方和西藏地方等。总清一代,行政区划,省以下一般分为府、州、厅、县等。1912年辛亥革命成功,民国成立。全国一级行政区划仍沿用二十二省,但以下则废府,改州、厅为县,基本上实行省、县二级制。总计民国到全国解放前的37年中,全国一级行政区划仍多所变动,<sup>②</sup>到解放前夕,全国共有三十五个省,一个地方(西藏地方)和十二个中央直辖市<sup>③</sup>。

1949年10月中华人民共和国成立了。从此我国的行政区划走上了一个新的发展阶段。其在行政区划的性质和作用上,一反历代统治阶级政治上压迫、经济上掠夺的反动实质。遵照有利于行政管理,巩固无产阶级专政;有利于充分发挥中央和地方两个积极性,加强经济管理,推动生产力的发展;和有利于民族区域自治,增进各民族人民的团结,加强少数民族地区各项事业的发展等原则,并充分考虑到历史上长期形成的政治、经济、文化上的密切联系,以及自然地理因素等具体情况,三十多年来对原有的行政区划进行了一系列的变革。具体的是:(1)根据革命形势和政治、经济建设发展的需要,先后增设、撤销和合并了若干省区;(2)为了加强民族地区的建设和保障各民族的平等权利,先后从少数民族聚居区建置了五个相当于省一级的民族自治区(以及以后各级民族自治州、县等);(3)进行了中央直辖市的建置和调整等。到目前为止,全国共设置二十二个省,三个直辖市和五个自治区,共有三十个省一级行政区单位。

## 二、我国现行行政区划

综上所述,可知中华人民共和国行政区划的建制,既继承了良好的历史传统,又根据国家政治经济发展和人民群众的需要,有所发展和创新。我国现行行政区划是以1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五届会议通过的新宪法和各项政府令为依据的。《宪法》第三十条规定:

“中华人民共和国的行政区域划分如下:

- (一) 全国分为省、自治区、直辖市;
- (二) 省、自治区分为自治州、县、自治县、市;
- (三) 县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。

自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”

① 直隶、山西、山东、河南、陕西、甘肃、江苏、安徽、浙江、江西、福建、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、贵州等。

② 1914年在内蒙古地方设置了相当于省级的热河、察哈尔和绥远三特别区,在四川与西藏边境设立了川边特别区;1928年,热、察、绥正式建省,并改直隶省为河北省,析原甘肃省所属宁夏、西宁二镇守使辖地为宁夏、青海两省。1929年,改奉天为辽宁省。1939年,析四川西部的雅安、西昌两专区所辖各县与川边特别区合并为西康省。总计到1937年抗日战争前,全国共有二十八个省和西藏、蒙古两地方。1945年抗日战争胜利后,台湾收复为省;东北地区收复以后,当时曾分置辽东、安东、辽北、吉林、松江、合江、黑龙江、嫩江、兴安等九省。

③ 南京、上海、北平、青岛、天津、大连、哈尔滨、沈阳、西安、汉口、广州和重庆。



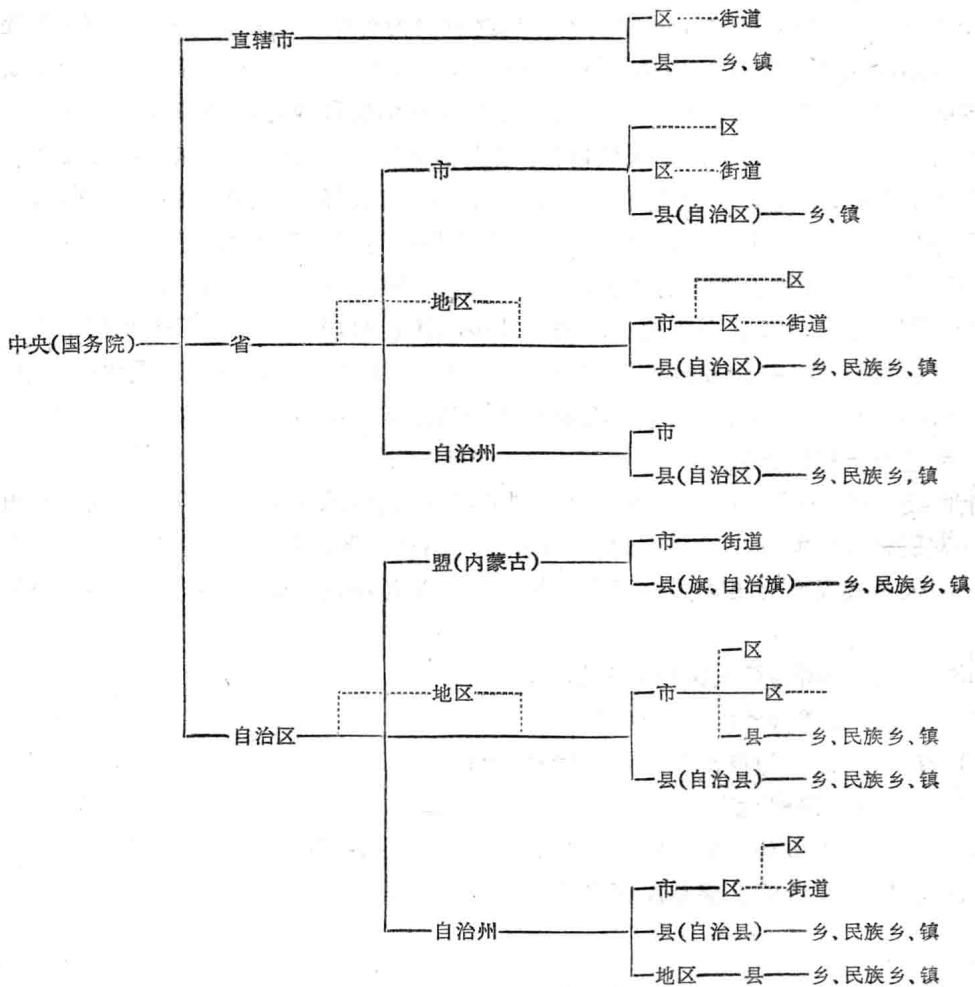
《宪法》第三十一条还规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”。

又据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(一九八二年十二月十日五届人大五次会议修正)第一条规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”

据此,我国现行行政区划,具有以下主要特征:

1. 我国地方行政区划基本上实行省、(自治区、直辖市)、县(自治县)、乡(民族乡、镇)三级制。但为了便于进行国家管理而又不使政权机构层次过多,在各级行政区划内又划分为若干区域,设置该级政府的派出机构进行管理。列表如下:

表 8-1 我国行政的派出机构表



① 表中实线表示一级政权管辖关系;虚线表示使主派出机构的行政管辖关系。

② 表内未包括海南行政区和某些特殊行政区。也未包括台湾省行政区体系。

**省:** 是我国中央政府直接管辖的最高一级地方行政区划。其沿革渊源于元代的“行中书省”,简称“行省”;清代也以“省”为通名;自民国到解放以后,其间虽然经过多次变革和调整,但其建制和传统地域却基本保持稳定,而主要特点是数量逐渐增多,外延范围逐渐扩大,这说明



表 8-2

我国现行行政区划统计表

省 级		地 级		市	县 级		市辖区	
合 计	行政单位	合 计	行政单位		合 计	行政单位		
30	3 直辖市 22 省 5 自治区	210	170 地区 30 自治州 1 行政区 9 盟	242	2133	1998 县 69 自治县 54 旗 3 自治旗	4 特区 32 农区 1 林区 1 镇	527
	北京市				9	9 县		10
	天津市				5	5 县		13
	河北省	10	10 地区	12	140	138 县 2 自治县		39
	山西省	7	7 地区	7	101	101 县		15
	内蒙古自治区	9	9 盟	10	79	22 县 54 旗 3 自治旗		13
	辽宁省	2	2 地区	13	45	43 县 2 自治县		44
	吉林省	6	5 地区 1 自治州	9	37	35 县 2 自治县		9
	黑龙江省	7	7 地区	14	65	64 县 1 自治县		61
	上海市				10	10 县		12
	江苏省	7	7 地区	11	64	64 县		33
	浙江省	7	7 地区	9	63	63 县		13
	安徽省	8	8 地区	14	69	69 县		34
	福建省	7	7 地区	7	61	61 县		10
	江西省	6	6 地区	10	81	81 县		14
	山东省	9	9 地区	13	104	104 县		24
	河南省	10	10 地区	17	111	111 县		38
	湖北省	8	8 地区	11	73	70 县 2 自治县 1 林区		13
	湖南省	11	10 地区 1 自治州	16	87	83 县 4 自治县		22
	广东省	9	7 地区 1 行政区 1 自治州	14	97	94 县 3 自治县		18
	广西壮族自治区	8	8 地区	7	80	72 县 3 自治县		17
	四川省	14	11 地区 3 自治州	13	182	177 县 2 自治县 3 工农区		22
	贵州省	7	4 地区 3 自治州	5	79	69 县 6 自治县 4 特区		5
	云南省	15	7 地区 8 自治州	6	123	103 县 19 自治县 1 镇		4
	西藏自治区	5	5 地区	1	71	71 县		1
	陕西省	7	7 地区	6	91	91 县		12
	甘肃省	10	8 地区 2 自治州	5	73	66 县 7 自治县		6
	青海省	7	1 地区 1 自治州	2	37	32 县 5 自治县		4
	宁夏回族自治区	2	2 地区	2	16	16 县		7
	新疆维吾尔自治区	12	7 地区 5 自治州	8	80	72 县 6 自治县		12
	台湾省							

注：台湾省行政区划资料暂缺。

省作为国家地方最高一级行政单位,其存在和发展是具有十分重要作用的。截至1982年底的近十多年来,全国省级行政单位一直稳定为30个。值得提出的是,我国绝大多数省区范围之所以具有持久的稳定性,是与全国自然地理形势密不可分的;而且在今后经济区划的实践中,也必须充分考虑这一基本特点。

**自治区:**是我国少数民族聚居地方实行民族区域自治、相当于省级的行政区划,以族区人口较多的一个少数民族为基础,和居住在区内的其他民族共同组成。我国现共有5个自治区。

**直辖市:**是由国务院直接管辖,人口比较集中,在政治、经济、文化等方面具有特别重要地位的大城市。50年代初期,全国曾共有14个直辖市,后经裁撤。现有3个直辖市。

**地区:**是介于省和县之间的一种行政单位。它始于清代的“道”。其作用是代表省管辖一部分府(州)、县。民国以后,废府、州,存道、县<sup>①</sup>。1927年,撤销“道”建置。1932年开始,又在省以建立若干个“行政督察区”,分片管辖一部分县<sup>②</sup>,称其所辖地区为“专区”。解放后,仍沿用“专区”名称,设“专员公署”作为省的派出机构,代表省分片管理一部分县、市<sup>③</sup>。其后,“专区”改称为“地区”,其性质曾一度由省的派出机构改变为临时权力机构。五届人大一次会议修改《宪法》后,仍改回为派出机构的性质,但保持“地区”通名不变。1982年底,全国共有地区170个,相当于地区级行政单位40个(自治州30个,行政区1,盟9)。

**自治州:**是相当于地区级民族区域自治的行政单位。其名称一般以专名、民族名,通名三部分组成(如鄂西土家族、苗族自治州)。

**盟:**是内蒙古自治区、相当于地区级民族区域自治的行政单位,是自治区的派出机构,分片管辖几个县、旗、市。盟原为蒙古族旗的会盟组织,合数盟而成。解放后在原有的旗、盟组织所在地的基础上建立了行政区域。

“地区”一级行政单位在我国行政区划体系上,特别是在今后经济区划体系上占有很重要的地位(尽管其不是一级政权机构)。这是因为:我国省的区域范围往往很大,需要有一级行政区划单位作为省的派出机构进行行政管理;又在我国各级不同人口规模城市的发展中,地区一级行政驻地的城市,大部为中等城市(20—50万人),其在贯彻执行我国“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的方针中,具有承上启下,推动地区经济发展的十分重要的作用。搞好这一级行政体制的改革(如实行“市”“县”),对促进我国长期社会主义经济建设具有很重大的意义。

**县:**作为地方一级行政区域,已有两千多年的历史。我国历代都以“县”作为基本的政权单位。它是地方行政的基础,在行政区划体系上,地位十分重要。从我国县级行政区域数量上看,长期以来,基本上保持在2,000个左右,这说明县在我国近、现代行政区建置上,具有很长的历史延续性和相对稳定性<sup>④</sup>。按照我国现行行政区划体制,县是省以下的一级政权机构,可分属于省、自治区、直辖市、自治州或市。1982年底,全国共有县级单位2,133个。其中,县1,998,自治县69,自治旗3,旗54,工农区3,特区4,林区1,旗3,镇1。自治县、自治旗是县级民族区

① 1914年,全国共有92道,1920年增至96道。

② 1938年,先后在全国15个省设置了142个“行政督察区”,1947年全国共有209个“专区”。

③ 解放初期,全国有“专区”156个,另有相当于专区级行政单位13个。至1966年,增到71个,另有相当于行政单位37个。

④ 1914年,全国共有县级行政单位1,949个;1920年2,048个;1934年2,206个;1947年2,189个;1953年2,135个;1960年1706个;1982年2133个。

域自治的政权单位。其全名与自治州的处理原则一样，一般以专名、民族名、通名三部分组成。旗，是内蒙古自治区相当于县的一级的政权机构，归盟或地区领导。特区、工农区、林区等，是由于那里大型工矿企业和林业比较集中，在行政管理上有一定的特殊性，都是县级行政单位<sup>①</sup>。

**市：**作为一级政权机构，是人口比较集中，政治、经济、文化地位比较重要的城市。我国除省辖市外，还设置了与县同级的市（习称“地辖市”）。市的管辖范围，初限于城区和一部分郊区。但根据工农业建设的需要，市的管辖范围，进一步有所扩大，甚至领导一部分县。这是我国市级行政区划的新形式和新特点。到1982年底全国共有省辖市和地辖市242个。在我国今后体制改革中，市级政治、经济、文化中心的作用非常突出而显著。

**区：**在我国现行行政区通名中，有几种不同等级和类型的“区”。一种是实行省级民族区域自治的“自治区”，可不置论。另有两种情况：一是中央直辖市和较大的市就市区范围划分的行政区域，这种市辖区，简称为“区”，设立人民代表大会和人民政府，是城市的基层政权组织。1982年底，全国共有市辖区527个。区下设街道办事处作为派出机构。另一是根据县、自治县行政管理的需要，就辖区划分的管理区域，管理几个人民公社（乡）和镇，不是一级政权组织的行政区域，不设人民代表大会和人民政府，而设立区公所，作为县、自治县人民政府的派出机构。

**乡、民族乡和镇：**是我国基层行政区域。1958年农村普遍实行人民公社以前，我国农村的基层行政区域为“乡”，是基层政权机构。农村人民公社普遍建立以后，乡政权由人民公社行使，乡制撤销。这一期间，人民公社是农村的基层行政区域和经济单位，设立人民代表大会和管理委员会，既是基层政权组织，又是集体经济领导机构。但为了有利于加强农村基层政权的建设和有利于集体经济的发展，1982年新宪法，则改变了农村人民公社这一政社合一的体制，重新设立乡政权。人民公社将只是农村集体经济的一种组织形式。基层政权是我国人民民主政权的基础组织，是国家各项工作的基础落脚点。它在国家政权建设中具有十分重要的地位和作用。依据新宪法的规定，我国农村基层政权组织是乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府。但由于目前人民公社政社分开工作是在部分地区进行，因此，在全国农村大部分地区的基层政权但它仍就是政社合一的人民公社管理委员会。这一情况将逐步改变。据统计，全国现有40,000多个人民公社（乡），2,800多个镇。

“乡”作为我国最基层行政组织具有悠久的历史。相传历史上的乡制建于周代，秦汉时乡属县，下分亭和里。至少在明代，“乡”已成为县下行政组织的名称，以后沿用不变。在解放初期的几年内，各省经过调整，“乡”的规模大体在2,000—3,000人之间。据1957年不完全统计，全国共有98,000多个乡。按现有农村人民公社数字，则较那时几缩小一倍。从我国当前生产力还很落后，许多地方基层政权建设还相当薄弱，加之我国地域辽阔，各地情况千差万别，人口分布差异很大，经济发展也很不平衡等实际出发，今后基层政权的设置必须与现有经济基础相适应，一般管辖范围不宜过大，以利更好地执行基层政权的任务。

民族乡是我国少数民族地区基层政权组织的行政区域，这一建置的恢复，对保障兄弟民族当家作主的民主权利，改善和发展社会主义的民族关系具有重大意义。

<sup>①</sup> “特区”是指贵州省的水城特区、盘田县特区和六枝村特区（受六盘水市管辖），以及万山特区（受铜仁地区管辖）。  
“工农区”是指四川的金口河工农区（乐山地区管），华云工农区（南充地区管），白沙工农区（达果地区管）。  
“林区”是指湖北省的神农架，林区受郧阳地区管。  
镇：指云南省的畹町镇。

“镇”是我国基层政权组织之一，它着重管理农村地区的工商、手工业和某些工矿点。早在1955年，国家就颁布了关于划分城镇标准的规定。<sup>①</sup>目前(按1963年规定)是，聚居人口在3,000人以上，其中非农业人口占70%以上，或聚居人口2,500人以上不足3,000人，其中非农业人口占85%以上可以设镇。

村镇最早大都是广大农村进行初级商品交流和贸易集市的场所，其中一些发展为城市，更多的则成为中小城镇集镇。在行政上，清代已开始有“镇”的建制和划分乡、镇的标准，其后历有“镇”的设置。解放以后，对城镇的建置有所反复。近年来，在国民经济调整中，已感到发展小城镇经济中心的重大作用。如在全国因地制宜，合理地建立城镇分布网，对沟通城乡物资交流，沟通工农贸易，促进全国各地的物质文明和精神文明建设，将具有十分重大的战略意义。因此应在一切有条件的地方，发展城镇、特别是面广量大的农村集镇，建立镇政权，以充分发挥小城镇在国家社会主义四化建设中的作用。

在我国行政区划的设置上，还须补充说明两点：一是关于“大行政区”的设置和裁撤。“大行政区”是我国建国初期设置的管辖若干省、市的行政区域。划分全国为东北、西北、华东、中南、西南等六大行政区。1950—1952年间，为实施军事管制，各大行政区设立了军政委员会，是所辖省、市高一级的地方政权机关，并为中央人民政府政务院领导地方政府的代表机关。其后随着国民经济恢复工作的完成和有计划经济建设的开始，于1952年起改大行政区军政委员会为大行政区行政委员会，成为代表中央人民政府在各该地区进行领导和监督地方政府的机关。但1954年，为了减少行政层次，加强中央对省、市的直接领导，就撤销了各大行政区这一机构。我国多年来实行的六大经济协作区则与此多少有些关系。

其次，是关于《宪法》中提出的关于“在必要时得设立特别行政区”的问题。这主要是指实现台湾和平统一后，以及1997年收回香港主权后，可作为“特别行政区”处理享有高度的自治权。这种自治权，包括两地现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化联系不变，等等。

2. 实行民族自治，在国家行政区划的建制上保证各兄弟民族地区实行当家作主的民主平等权利，有效地促进民族地区的社会经济文化的发展。

我国是一个多民族的国家，除汉族外，还有五十多个弟兄民族，它们多分布在祖国边境地区，在我国政权建设上，如何处理好民族关系，实现各民族平等、团结和共同繁荣，是一个十分重要的问题。民族区域自治是中国共产党根据马列主义有关民族问题的基本原理，结合我国实际情况，正确处理民族关系的重大原则，是我们国家长期奉行的一项重要国策，是经过实践考验，适合我国国情的正确制度。我国是中华各民族共同缔造的统一的各民族国家，在统一的国家内实行民族区域自治，既能保障各兄弟民族的合法的权利和利益，加速各兄弟民族地区经济和文化的发展，又能抵御外来的侵略和颠覆，保障整个国家的独立和繁荣。所以，我国《宪法》中规定：“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。并在国家各级行政区划上规定出：自治区、自治州、自治县等民族自治地方的建制，以及各民族自治地方的自治机关的确定。到1982年底止，全国共建置了5个省级的自治区，30个地区级的自治州(是政权单位)，69个县级的自治县，54个旗和3个自治旗，以及今后将陆续建置的民族乡。目前，几乎在全国所有少数民族地区，都实行了民族区域自治，这是我国行政区划建制上的一大特点，也是对马

<sup>①</sup> 设“镇”的主要条件是：(1)县及县级以上政权所在地；(2)居住人口在2,000人以上，其中非农业居民在50%以上。

列主义政权建设理论的重大发展。

3. 实行以市带县(市管县或市领导县),通过行政区划这一具体形式的改革和推进,将达到城乡结合,工农结合,为逐步消灭三大差别创造条件。

“市”是我国非常重要的不同类型、级别的行政区划。按照国家有关规定,凡聚居人口10万人以上的城镇可以设市;聚居人口虽不是10万,但是重要的工矿基地,规模较大的物资集散中心,或边防要镇,也可以设市。随着国民经济的发展,为了充分发挥城市作为政治、经济、文化中心的作用,我国绝大多数的特大城市、大城市和一部分中等城市(以及少数小城市)都实行了、并将实行市管县的建制。如在50—60年代期间,辽宁省就普遍实行了市带县;目前全国各大城市都各自带了几个到十几个不等的县。实践证明,市带县不仅可以就近取得农副产品的供应,以获得重大的经济效益,更重要的是城市在经济、文化等各方面对广大农村(包括卫星城镇和集镇)的支援,将有力地带动地区经济的建设和发展。最近几年来,在国家经济体制的改革中,为了改变城乡分割、工农分家的弊端,正在进一步试行以城市为中心,实行以市带县的行政、经济改革体制。可以预见,这一体制逐步在全国范围内普遍实行,必将大大发挥城市“以点带面”的中心作用,从而大大推动我国经济管理体制的改革,地区经济的规划建设和发展。我国行政区划体系上以市带县体制的变革,正是在我国社会主义条件下,政治、经济发展到一个新阶段的重大标志,这是一个极有生命力的行政区划结构形式。

## 第二节 中国的经济区划

### 一、经济区及其与行政区的关系

经济区(指综合经济区)是一个国家或地区经济发展到一定阶段在地域上客观存在的(或正在形成中的)空间表现形式;社会主义经济区是按照一定的科学区划原则,从地域经济形成条件和基础,从建立合理的经济体系要求出发,全面考虑工业、农业、交通运输业、城镇居民点的有机联系和综合发展,即按区域经济形成发展规律所划分的各级经济区划体系。它是拟定区域经济发展规划和城镇居民点合理布局的重要依据,是建设社会主义经济体系的科学的地域组织形式和必要手段,对这一全国性的综合经济区划体系的基础研究,具有重大的理论和实践意义。

社会主义经济区是以马克思主义的社会劳动地域分工为其理论基础的。通过经济区的划分和拟定,可以判明全国各地在劳动分工中的地位,揭示各地区生产发展的条件和特点,指明各地区经济发展方向和区内合理的经济结构,分析与确定区内已形成或将形成的经济中心及其在区内的地位或作用,明确各主要经济中心与其周围地区的合理经济联系,并指出地区经济发展的主要问题及其关键措施,从而为制定国民经济发展计划、区域规划、生产合理布局,提供基本依据。

很显然,经济区划与行政区划在其性质和任务上都是各不相同的。一般地说,经济区划的性质主要是经济性的,主要任务是为全国和各地区实行因地制宜、规划和发展经济生产力提供基本经济依据;而行政区划的性质主要是行政性的,其主要任务是为了行使国家行政职能(尽管它也有经济性的管理任务),是属于上层建筑的范畴。但两者具有十分密切的联系性。主要是:经济区划尽管是以经济原则为基础,但在其具体的划分和实践活动中都必须强调行政区划的完整性和尽可能地一致性。特别是在我国社会主义条件下,按照经济原则所划分的经济



区,很可能成为建立新的行政区划的基础。政治是经济的集中表现,社会主义经济建设,要按照经济规律办事,就必须充分体现这一基本要求;更何况从我国行政区划的演变过程看,两者最大的一致性客观存在的。

## 二、我国社会主义经济区划的重大意义

科学的经济区划的划分和执行,只能在社会主义条件下才具有其现实的理论意义和实践意义。在伟大的苏联十月革命胜利以前,列宁就曾对俄国的资本主义经济区进行了科学的理论研究和实际的划分。十月革命胜利以后,列宁又十分重视全国电气化计划科学技术研究的拟定和实施;其后,在斯大林的领导下,在全国开始了国民经济有计划的建设时期,首先发动全国有关的科学技术力量,在国家计委的直接领导下,进行了全国基本经济区的划分;<sup>①</sup>作为国家社会主义经济建设部署的基本依据,对合理安排全国生产力战略布局起到了十分重要的作用。

建国以来,我国为了满足社会主义经济建设的需要,曾在前述全国六大行政区的基础上,先后进行了全国七大“经济协作区”和六大“经济协作区”的划分<sup>②</sup>各大区设置了中央局和大区计委,用以协调各省、市、自治区的关系。十年动乱期间,大区一级组织机构相继撤销。但在1978年五届人大一次会议通过的发展国民经济十年规划中曾指出:“在建成全国独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系的基础上,基本建成西南、西北、中南、华东、华北、东北六大区的经济体系,并把内地建成强大的战略后方基地。”要把每个大经济区建设成为“不同水平、各具特点,各自为战、大力协同、农轻重比较协调发展的经济体系。”但必须指出,这里所提的六大“经济协作区”或六大区,从其基本要求来看,它并不完全是按照社会主义经济区划的科学原则所划分出来的国家综合经济区划体系。为此,这项工作还有待于今后的研究和制定。

实际上,我国在“一五”以后长期的经济建设过程中,全国以至各地方生产力布局上出现了很为混乱的现象,这是和没有进行全国科学的系统的经济区划工作具有很大关系的。应该说,长期以来,在战略方针上,没有对经济区划给予应有的重视是一个很大的失误。但党的十一届三中全会以来,党的工作重点已转移到以社会主义现代化经济建设为中心的轨道上来了。目前带有全面性质,长远性质的国土规划工作以及“以大中城市为依托形成各个经济中心,组成合理的经济网络”问题,“要以经济比较发达的城市为中心,……逐步形成以城市为依托的各种规模、各种类型的经济区”问题,都提到国家的实际工作日程上来了。但这些工作都涉及一个国家经济区划体系的基础研究问题。科学的、全面的、系统的全国综合经济区划的研究是一个十分迫切现实的战略性问题。

## 三、社会主义经济区划原则和特点

为了进一步阐明经济区划的实质内容,以下扼要说明一下我国社会主义综合经济区划的原则和主要特点。

社会主义经济区划的原则是什么呢?总的来讲,社会主义经济区划是按照经济原则和地区经济发展的相似性和差异性原则来进行划分的。主要包括以下几点:

- 
- ① 苏联最早的经济区划方案是1920年提出的,当时为制定国家电气化计划,根据动力原理,将全国划分为八大区。1921年开始,才由国家计划委员会直接领导经济区划工作,于1922年正式制订了《俄罗斯区划提纲》。
- ② 1958年分七大经济协作区是:东北、华北、西北、华东、华中、华南和西南;1961年,将华中、华南合并为中南区,形成六大经济协作区。东北区(辽、吉、黑),华北区(京、津、晋、冀、内蒙),华东区(沪、鲁、苏、皖、浙、赣、闽),中南区(豫、鄂、湘、粤、桂),西南区(川、滇、黔、藏),西北区(陕、甘、宁、青、新)。

- (1) 自然资源条件和社会经济条件的类似性;
- (2) 经济发展方向和重大经济发展途径措施的一致性;
- (3) 已形成、正形成和待形成(要有其地理依据)经济中心及其经济联系范围的合理性;
- (4) 保持一定行政区划界线的完整性。

按此,社会主义经济区具有以下几个基本属性:

(1) 客观性:具有一定的自然的、社会的、经济的客观条件和基础,主要是经济基础,而区划是人们按照对客观存在规律性的认识所划分出来的界线。

(2) 层次性:经济区是从全国到地方,从上到下客观存在的多层次的区划体系。相应于各级经济区域有其一系列的城市(镇)经济中心。按照我国实际情况,全国经济区划体系大体上可分为五级:全国基本经济区(省区组合)——省级经济区(可能有调整省区界线问题)——地域经济区(省内县的组合)——县域经济区——县下主要集镇经济区(乡组合)。不同层次的经济区划是保证社会主义现代化经济建设地域部署的科学的、地域组织形式,这是具体地经济战略布局的层层地域落实。经济区与行政区具有密切的联系,经济区结构的层次性和行政区结构的层次性可以较好地一致起来,这主要是在我国自然、经济地理的基础上,长期形成发展的历史产物;但两者不完全一致的地方,又是普遍存在的。因此,在一定条件下,应对它进行合理调整,原则上是行政区服从经济区。

(3) 系统性:经济区有部门经济区(如农业区、能源区、交通运输区等)与综合经济区。一个地区内部(区内)及其对外(区际)经济联系错综复杂关系,主要体现在部门间,地区间及其内外的关系上,其本身就是一个包涵大小不同的系统工程。所以十分需要分清主次,区别轻重缓急,进行大量的综合平衡工作。

(4) 开放性:一个经济区绝不是闭关自守、封闭式的地域经济单位,而是与其上下、左右具有十分密切联系的相对存在的、有机结合的、协调发展的地域经济单元,每个经济区应该是不同水平,各具特点、工农结合、城乡结合,在区内具有合理的经济部门结构,在区际又有密切联系的经济地域综合体。经济区的基本特征之一,是按照专业化生产与综合发展相结合原则,实行商品性生产与自给性生产同时并举的方针,即以综合发展部门,根据需要与可能,最大限度地满足区内各方面的需要,又以专业化生产部门进行区际之间的合理经济联系,每个经济区充分发挥其自然资源与经济优势,扬长避短,既不搞“万事不求人”(“小而全”、“大而全”),也不是什么东西都要靠外面来。“开放性”是我国社会主义经济区最本质的特征之一。

(5) 发展性:经济区是生产力经济发展到一定阶段的产物,具有其固有的形成发展规律。按其发展阶段,可以分为基本定型的经济区,正在发展中的经济区,以及还待形成中的经济区(新开发、未开发地区),等等。经济区划任务之一,就是要根据地区条件,自觉地运用经济区划理论,按照地区经济形成发展规律,促使其定向发展。但经济区既不是一成不变的,也不是任意瞎变的,而是具有其一定的阶段稳定性的。资源,特别是大、中型矿产资源的发现,以及新的主要交通线路的出现,往往是影响新经济中心,从而是经济区形成发展的强有力因素。但尽管如此,其形成和发展也是有规律可循的。

经济中心与经济区是形影随行,是密不可分的有机整体。前者是后者的枢纽或核心,后者是前者的凭藉和基础;具有一定经济实力(可以发展)的经济中心是形成和发展经济区的基本因素。与经济区的基本属性相类似,经济中心具有以下基本属性:

- (1) 经济中心是具有一定地域经济影响范围的大、中、小不同规模的经济集聚点。经济中



心和城市几乎是不可分的同一概念。每一个城市，都是一定地域范围的政治、经济和文化中心，是多因素高度集中的有机综合体，但经济职能，毕竟是其主要的一方面，因而形成经济中心。经济中心所依托的城市，必然是相应经济地域范围推动地域经济发展的领导者、组织者。过去没有认识到城市作为经济中心的组织作用，是没有认识到城市发生、发展规律的反映。

(2) 经济中心具有其一定的历史发展过程，即具有其动态特征。一个客观存在的经济中心将由不完善到逐步完善，由不定型到逐步定型，即有其一定的发展阶段：已形成、基本形成、正在形成、以至待形成等等。由于生产力的不断发展或某些新因素的出现，还会出现新的经济中心。经济地理工作者要善于运用历史唯物观点，揭示经济中心形成发展规律，为社会主义现代化经济建设提供依据。

(3) 经济中心，按其不同条件和特点，其经济职能具有多样性或单一性。在多样性中，一般应有其主从性，这是有关城市发展性质问题，在此暂不具论。

(4) 经济中心，在地域分布上，由于各地条件的不同，可以成“群”出现（“群体”）或单独出现（在一定的地域范围内部），因而必须注意它们上下、左右之间的合理分工协作关系；同时，应在上级或同级区划中，各自以其中中心带管辖其相应周围的地域（如县、乡等）。

当前，为了使行政管理体制和行政机构设置适应于经济体制改革的要求，在经济比较发达的地区，实行地、市机构合并，由市领导周围各县，即所谓“市管县”，或“市带县”，它是按照经济规律领导经济建设的重大改革措施，今后各省都将实行这一具有十分重大的理论、实践意义的体制。

#### 四、本课程对我国经济区划的试拟

经济区划不仅对国家社会主义经济建设具有重大的现实意义，其对科学研究和理论教学上也有很重要的意义。全国基本经济区的划分将是国家一项重大的科研任务。为了满足当前教学的需要，兹根据我国多年的科研和教学的经验积累，并本着上述综合经济区划的原则，我们初步把全国划分以下十二个基本经济区，即：

辽吉黑区（东北区）；京、津、晋、冀、鲁、豫区（华北区）；内蒙区；陕、甘、宁、青区（西北区）；新疆区；沪、苏、浙、皖区（华东区）；赣、闽、台区（东南区）；两湖区（华中区）；两广区（包括港澳，华南区）；四川区；云贵区及西藏区。

以上的划分，带有很大的试拟性质，但它不致于影响到教学的实质内容（如目前不可能也不必要按各省区为单位划分）；因为本门课程，主要是认识性、描述性的课程，作为认识性质的全国基本经济区的试拟，还是可以的。现对各区作必要的说明如下：

1. 关于东北区问题：辽、吉、黑三省地处我国东北一隅，自然地理条件和经济地理条件具有很大的一致性，历史发展过程基本相同，现状经济发展水平较高，已形成全国重要的重工业基地和商品粮、木材生产基地，综合发展条件十分优越，拥有统一的稠密的交通运输网和电网，以及多种经济资源，是一个比较完整的具有自己特色的经济区。国家正在进行的东北区能源交通规划区是以全东北为范围的。但从东北综合经济区划与其邻区合理的经济联系看，内蒙古东部四盟从历史发展、现状经济关系都对东北区完整的经济体系的建立具有重大作用，两者之间的民族交往关系，经济上合理联系关系，以及统一运输网的形成，特别是能源供求的关系，以及林业经营、农牧结合等，都已形成了很为稳定、密切不可分的经济关系。但民族区域自治政策，则是划分行政区的重要原则，按此，把内蒙东部四盟划回内蒙区也是可以理解的。当前，从经济上把两者之间作为十分密切的区际经济联系，也不是完全没有理由的。实际上，我

国大区之间,特别省区之间,这种情况是屡见不鲜的,似可暂作区际联系处理为妥。

2. 关于华北区问题:习惯上或原来六大经济协作区,包括京、津、晋、冀和内蒙等五个一级行政区单位,而试拟的华北区则包括京、津、晋、冀、鲁、豫等六个一级行政区单位,将内蒙区独立成区,这是从华北区的实际情况出发的。自然上、经济上以至历史发展上的华北区,都是以黄河中下游地区为主体,包括黄、淮、海在内的华北平原,以及山西黄土高原为统一体(该区的苏北、皖北也应属此区,但以行政区、历史关系,暂不包括在本区);又根据现状及今后经济发展,特别是重大发展措施(如黄淮海平原的综合治理,以及其与山西黄土高原的关系,山西重化工能源基地的建设与冀、鲁、豫三省的直接联系等),现拟的华北区划具有最大的共同性;又,目前这几省已形成具有内部密切联系的综合经济发展体系(全国最主要的粮、棉、油、烟、果生产区和以钢铁、煤炭、机械、化工、轻纺为主的部门比较齐全、轻重工业比较协调的大工业基地),是一个历史发展悠久,地区条件相当一致,工农业及交通运输业比较发达、经济水平较高的一个经济区。

3. 关于内蒙古区问题:内蒙古横亘我国北部边疆,其在自然经济条件及其发展上,与东部的东北区、南部的华北区以及西部的西北区都具有十分密切的关系,但其本身则是一个以蒙古族为主的民族聚集区和全国主要的畜牧业基地(林业基地与东北区关系密切),且境内能源、矿产等资源十分丰富,现已形成一定的综合发展经济基础,是正在发展中的一个经济区;同时考虑到我国民族区域自治的要求以及地处北疆的国防重地,故以单独列为一个全国一级的民族经济区为好;至其与各邻区的关系,亦以区际经济联系为妥。

4. 关于西北区问题:习惯上的西北区,包括陕、甘、宁、青、新等五省区,现拟的西北区则新疆单独成区,而将陕、甘、宁、青、四省区合为一区。本来地理上的大西北,就有“内西北”和“外西北”之分;说明两者条件不尽相同。新疆区资源十分丰富,地域辽阔,边防重要,具有综合经济发展的充分条件,又加是以维吾尔族为主的多种少数民族聚居区,故以单独成区为是,是一个正在建设发展中、潜力特别大的一个民族经济区。而陕、甘、宁、青区,则是地处我国内陆,现有工农业生产具有一定基础,但内部发展很不平衡,正待进一步建设发展的一个经济区。

5. 关于华东区问题:原六大经济协作区的华东区,北起山东,南迄江西,纵括鲁、沪、苏、浙、皖、赣等六省一市,显然不符合我国综合经济区划要求。现拟沪、苏、浙、皖区系原华东区的中枢部分,其在自然上、经济上、以及历史发展上,都是一个比较完整的、内部具有十分密切联系的经济生产综合体,现已形成我国沿海地区经济发达,但内部发展仍不平衡,有待于进一步协调发展的经济区。现国家正在进行中的上海经济区规划范围(一市及两省的九个省 57 个县)只是本区的核心部分,其进一步的发展,则应包括一市三省。

6. 关于赣、闽、台区问题:赣、闽两者属原华东区的南翼(侧),但它们与沪、苏、浙、皖区既有联系,则又有所不同;台湾省是祖国不可分割的一部分,但尚有待统一的问题。试拟之所以把三省划为一个区,主要是考虑到三省在自然、经济发展条件上,特别是今后全国经济发展的战略部署上,具有其很大的共同、一致性之处。江西省从其对邻省(区)的经济关系上看,分别与其北部的沪、苏、浙、皖区,西部的两湖区,南部的广东省,以及东部的福建省都有密切的联系,但从全国经济区划的拟定上看,当以划归福建而与统一后的台湾省合为一区为好。江西今后主要经济联系方向,应是向北,向东,是真正的“东南区”的“沿海近陆”部分,是外向的,而不是内向的。向(塘)龙(岩)等铁路的兴修,将愈益加强其“东向”的作用。台湾与大陆统一以后,尽管可实行“特别行政区”的政制,但经济区划上仍属于“闽台”范畴,自然、经济、历史、等都足以充