



中国区域
经济（三）

张俊杰 主编

目 录

耕地动态平衡	1
“粮食省长负责制”	6
粮食安全	7
交通通信基础设施与区域投资环境	21
国道主干线系统	25
中国长途电信传输干线网	28
广东的交通通信设施建设成就	38
环境政策与区域环境	51
环境保护的八项管理制度	54
环境资源法律	55
淮河流域水污染治理	62
小清河的“死亡”	63
阿拉善地区生态环境恶化	69
珙县林业生态工程的综合效益	75
水土保持工程	81
陕北地区治理水土流失	82
关停的 15 种污染严重的小企业	90
中国的环境保护目标	92
20 世纪 90 年代的分税制	97
财政关系的变化历史及主要问题	98
分税制及其实施效果	111
经济全球化与中国区域经济	124
经济全球化与经济区域化	124
区域经济一体化	126
我国区域经济一体化的难题	129
区域经济一体化的实现	131

耕地动态平衡

我国农业专家认为，至少可以从两个方面来认识在中国保持耕地动态平衡的必要性和可能性：“从可持续发展的战略高度，充分认识保护耕地的重要性和紧迫性”，“充分认识走集约发展，保护耕地动态平衡的必要性和可能性”。国家土地管理局局长邹玉川认为，实现耕地总量动态平衡至少应从5个方面入手：“控制城市发展规模，提高土地使用效率，减少对耕地的占用”；“调整村镇居民点用地，改造村镇，退宅还田，可以增加大量耕地”；“开发后备荒地资源，可以增加新的可利用土地面积”；“复垦废弃地可增加耕地面积”；“国家建设项目节地潜力很大”。

耕地总量动态平衡政策的出台，是不得已而为之。其实际效果如何还有待于进一步观察。但有一点是显然的，即应避免耕地变化中等量不等质所带来的耕地质量下降的问题。另外，也应区分各地区的实际情况差异。

农作物播种面积变化的区域特点

1. 农作物总播种面积变化的区域特点

【南北格局基本未变】

“八五”期间，农作物播种面积的南北格局基本未变，只是在1994年略有变化，但之后又恢复原有格局。

【东中西格局略有变化】

“八五”期间，农作物播种面积的东中西格局略有变化。在农作物播种面积中所占比重，西部地区略升，东部地区略降，且升降幅度基本相等。中部地区所占比

重保持不变。

2. 播种面积变化的区域特点

【南北格局略有变化】

南北各半是中国粮食播种面积的典型区域格局特点之一。“八五”期间,粮食播种面积的南北格局略有变化,南方所占比重略降,尤其是在全国粮食出现严重短缺的1993年下降明显;北方所占比重略升。

【东中西格局基本未变】

“八五”期间,粮食播种面积东中西格局基本未变,中部地区所占比重相对稳定,西部微升,东部微降。

主要农业资源潜力区及主攻方向

1. 东北平原地区

该地区主要的可持续性因子包括:耕地及其后备资源丰富,水资源较为丰富,农业环境污染较轻,生态状况较好,农业劳动生产率较高。主要非可持续性因子包括:农业类型单一,经营较粗放,夏冷、春旱、夏涝较频繁。

主攻发展方向:耕地后备资源在不破坏生态环境前提下适度开发,农业多种经营与产业化。

2. 黄淮海平原区

主要可持续性因子包括:地势平坦,地理位置优越,光照充足,种植类型多样。主要的非持续性因子有:春旱、伏旱严重,土地盐渍化严重,中低产田比例较大,水资源严重匮乏,农业劳动生产率较低。

主攻发展方向:节水灌溉,中低产田改造。

3. 西南山地丘陵地区

主要的可持续性因子包括:地形和自然资源的多样性为多样化种植和特种种植提供了便利条件,降水较为

充足。主要的非持续性因子包括：可耕地资源少、质量较差，水利用率和利用效率较低，局部地区水土流失严重。

主攻发展方向：坡土改梯田，地下水或暗河利用。

“坡改梯”

“坡改梯”是山地丘陵地区增加耕地、减少水土流失的有效措施。但其为当地农民所接受的程度却有较大区域差异。在部分地区（主要是土石混杂及有一定降水的山地或丘陵地区，如沂蒙山区和云贵川地区），“坡改梯”既可减少水土流失、增厚耕层，又可显著增加耕地面积（幅度可在20%以上），还可改善灌溉条件，资源效益和经济效益均比较显著，因而很受当地农民欢迎。在另一些地区（主要是土山和降水极少的地区，如青海部分地区），“坡改梯”不仅减少耕地，还由于降水极少而无法灌溉，农业产量变化不大，故当地农民对此持保留态度。由此看来，“坡改梯”虽好，但不一定都为农民所接受，关键要看改后能否增加耕地、能否灌溉、能否增产。

4. 新疆地区

主要的可持续性因子包括：耕地后备资源较多，光照充足。主要的非持续性因子包括：水源短缺、荒漠化严重。

主攻发展方向：耕地后备资源的适度开发，节水灌溉和旱作农业及绿洲农业。

粮食供需关系的区域差异

受耕地等资源基础区域差异及其他因素的影响，中国粮食供给呈现出显著区域特点；与此相关，并受人口分布和经济发展区域特征的影响，中国粮食需求亦呈现

出一定的区域特点。由此构成中国粮食供需区域差异的基础,并对各地区的粮食和农业发展目标及政策取向产生持续影响。

粮食生产区域格局变化

1. 南北格局:重心北移趋势不可逆转

南方粮食总产占全国粮食总产的比重,1990年为55.4%,1995年为54.0%,下降1.4个百分点;北方粮食总产占全国的比重,1990年为44.6%,1995年46.0%,上升1.4个百分点。说明中国粮食生产重心在“八五”期间已发生北移。相信这种趋势在“九五”期间仍会持续下去。

2. 三大地带格局:西部是希望所在

1990年,东、中、西三大地带粮食总产分别占当年全国粮食总产的34.9%、45.3%和19.8%;1995年,则分别占到33.7%、44.7%和21.6%。东部和中部地区所占比重分别下降了1.2和0.6个百分点,而西部地区则相应地提高了1.8个百分点。说明受农业比较利益格局的影响,粮食生产空间格局在“八五”期间已发生西移。相信这种趋势在“九五”期间同样会持续下去。

3. 东南沿海地区:比重下降势所必然但绝对量不应下降

东南沿海7省区市(上海、江苏、浙江、福建、广东、广西和海南),是中国经济对外开放最早的地区,也多为农业发达地区。该地区粮食总产占全国的份额由1990年的21.0%,下降为1994年的19.3%和1995年的19.9%;不仅如此,甚至上海、江苏、浙江、广东和广西的粮食总产绝对数量也出现了下降。

社会人均粮食占有量的区域差异

1. 社会人均粮食占有水平的区域差异在缩小

【社会人均粮食占有量区域差异系数变小】

在此，社会人均粮食占有量区域差异系数，为低于（或高于）全国人均占有量的各区域的人均占有量与全国人均占有量之差的总和，与各区域人均占有量之和的商。

据此，社会人均粮食占有量区域差异系数在 1990 年为 14.49%，在 1995 年下降为 13.43%，下降了 1 个百分点强。

【全国平均水平正在成为全国代表水平】

1990 年，社会人均粮食占有量低于全国平均水平的地区共 18 个，而 1995 年下降为 16 个，发生变化的这两个地区是河北省和河南省，其人均粮食占有量由低于全国平均水平发展为高于全国平均水平，仅仅发生在很短的时间内。

2. 差异缩小：原因与结果

社会人均粮食占有量区域差异在缩小，主要源于“米袋子”省长负责制。这一十分严厉的粮食生产政策，承袭了计划经济的作法，对“八五”期间稳定农业形势，特别是对于稳定受制于国内外压力的粮食生产局面起到了积极作用。“米袋子”省长负责制，实际操作中形成了各级行政首长负责制和粮食播种面积目标责任制，这是该政策产生效力的基础。

人均粮食占有量区域差异缩小，说明粮食生产的区域专业化水平在下降。显然，这与耕地等农业资源的有效配置和高效利用目标，与农业生产区域专业化和规模化的发展方向不一致，粮食主产区和调入区都深深感受到不小的压力。由此看来，这一政策是不得已而为之，

与市场经济有一定距离。能否在“九五”期间继续实行，尚有疑问、尚需观察。

“粮食省长负责制”

针对 1992 和 1993 连续两年粮食大减产、全国粮食出现巨额缺口、国家粮食安全受到严重威胁的情况，国务院在《关于深化粮食购销体制改革的通知》(1994 年 5 月 9 日)中提出：“实行省、自治区、直辖市政府领导负责制，负责本地区粮食总量平衡，稳定粮田面积，稳定粮食产量，稳定粮食库存”。

之后，在《中共中央、国务院关于做好 1995 年农业和农村工作的意见》(1995 年 3 月 11 日)中，再次强调“各级政府特别是省一级政府必须承担起保证当地粮食供求平衡的责任，落实省长负责制”。接着在《国务院关于深化粮食棉花化肥购销体制改革的通知》(1995 年 4 月 2 日)中，对粮食省长负责制作了详细解释，并延伸为“省长必须承担起保证本地区粮食等主要农产品和化肥等主要农业生产资料供求平衡、价格稳定的责任”，认为这样有 4 方面作用：“有利于调动地方发展农业生产的积极性，有利于在国家宏观调控下发挥各地的优势，有利于促进主要农产品的供求平衡，有利于加速建立社会主义市场经济体制的进程”。

粮食余缺区及其分类

1. 粮食余缺的划分标准

根据中国目前实际人均粮食占有水平及实际食物消费水平与结构状况，我们以社会人均占有原粮 320 公斤

作为从全国统一确认粮食余缺区的分界线，是粮食安全的警戒线。另外，我们还认为 320~400 公斤的范围为粮食基本平衡的区间，400 公斤为粮食富余的低限。

粮食安全

粮食安全是食物安全的基础组成部分。粮食安全概念是在粮食供给出现严重问题、粮食最不安全的背景下提出来的。它一般由粮食总量安全、粮食质量安全、粮食品种结构安全、粮食储备安全、粮食供给系统安全等方面组成。在通常情况下，粮食总量安全是最重要的，并由此而产生了另一概念即粮食安全警戒线。粮食安全警戒线因区域而异，主要取决于一个地区的食物消费水平和消费结构，通常是经济发达地区安全警戒线高于经济欠发达地区。在中国，比较公认的粮食安全警戒线有两种说法，其一是社会人均粮食占有量 400 公斤，其二是社会人均粮食占有量 320 公斤。结合目前全国实际占有量不足 400 公斤的情况，认为以 320 公斤似更妥。

2. 缺粮区

【缺粮区分布】

依据社会人均粮食占有量 320 公斤为缺粮的高限，1995 年全国缺粮地区共有 13 个，其中北方 6 个，南方 7 个。

【缺粮类型与原因】

缺粮有 3 种类型：口粮总量短缺型，如贵州、甘肃、青海、陕西、西藏等；口粮结构性短缺为主型，如山西、云南等；工业及饲料用粮短缺型，如北京、天津、广东

等。

3. 余粮区依据社会人均粮食占有量 400 公斤为区域粮食富余的低限, 则主要余粮区有 10 个(表 9—7)。这些是中国的农业大省, 其耕地及耕地后备资源丰富、传统种植技术较为发达是粮食生产力和人均粮食占有水平较高的主要原因。

4. 粮食供需基本平衡区

社会人均粮食占有量在 320 公斤~400 公斤的粮食基本平衡区, 主要有江西、辽宁、四川、河南、宁夏、浙江、广西等省区。这些地区的农业压力要比余粮区和缺粮区小些, 正常年份基本不存在买粮难或卖粮难的问题。

山地丘陵地区粮食供需差异

1. 丘陵地区是粮食压力最大的地区

中国平原、山地和丘陵地区分别拥有全国总人口的 40%、18% 和 34% (其余 8% 生活在盆地及其他地区), 其社会人均粮食占有量分别为 453 公斤、408 公斤和 333 公斤。

若以社会人均占有粮食 400 公斤为粮食安全的高限, 那么, 丘陵地区是中国粮食安全受威胁最大的地区, 而山地地区则刚刚在警戒线之上。

若以社会人均占有粮食 200 公斤为粮食极度缺乏地区, 根据计算, 全国极度缺粮总人口中分别有 34%、39% 和 27% 生活在山地、丘陵和平原地区。

社会人均占有粮食在 200~400 公斤之间的轻度缺粮人口, 分别有 41%、29% 和 31% 生活在山地、丘陵和平原地区。

由此, 全国粮食安全工作的重点应在丘陵地区, 而

这里也正是农牧或农林交错地带，是水土流失最为严重的地区，从而也是农业可持续发展面临的问题较多、解决问题也较困难的地区。

2. 人口压力和耕地资源数量及质量的差异

显然，山地、丘陵地区的人口压力、耕地数量和质量、农业投入水平等方面的差异，是导致丘陵地区粮食安全压力最大的主要原因。

食物保障度的区域分析

1. 全国肉类生产南北格局变化：重心北移显著

北方肉类生产量 1991 年和 1995 年分别为 1088.3 万吨和 2148.7 万吨，在全国所占比重分别为 34.6% 和 40.8%，上升了 6.2 个百分点；南方肉类生产量在 1991 年和 1995 年分别为 2056.1 万吨和 3111.4 万吨，在全国所占比重分别为 65.4% 和 59.2%，相应地下降了 6.2 个百分点。由此可以看出，中国肉类生产重心北移是十分显著的。

肉类生产重心北移与粮食生产重心北移所形成的合力，将愈来愈使北方的食物保障度不断提高。

2. 农牧区食物保障度比较：牧区状况好于农区

【牧区的分布】

全国 120 个牧区（含半农半牧区）县（旗市），分布在内蒙古自治区（33 个）、青海省（26 个）、新疆维吾尔自治区（23 个）、西藏自治区（13 个）、四川省（10 个）、甘肃省（7 个）、黑龙江省（7 个）和吉林省（1 个）等 8 省区，其中前 5 个省区通常称为中国的五大牧区（甘肃有时也被称为大牧区之一）。

【农牧区的食物保障度比较】

由表 9—9 我们可以得出如下结论：

其一，农牧区人均农业总产值水平相差无几，说明农牧区的大农业劳动生产率基本在同一水平。

其二，牧区人均粮食占有水平远高于农区。严格意义上的牧区没有耕地，只有草场，从而没有粮食生产。但在中国，半农半牧区十分常见，在北方尤其如此。在这些半农半牧区，人均耕地面积较大，数倍于农区，尽管其单位产粮能力较差，但由于这些耕地主要用于种植粮食作物，而使得人均产粮水平仍明显高于农区水平。

其三，牧区人均猪牛羊肉生产量近乎 2 倍于农区；若单计人均牛羊（草食性）肉产量，牧区更近乎 9 倍于农区。

其四，单从总量上看，牧区（作为一个整体）的食物保障度要高于农区；但若考虑到食物供给的结构、稳定性和空间可达性等问题，还难以得出这种结论。

3. 开发两种食物资源

【拓展非粮食食物资源】

中国许多知名专家已经指出，中国的食物问题不应单单局限于粮食或耕地，要面向整个国土拓展食物资源，今后尤其要拓展非粮食性食物资源。拓展非粮食性食物资源要把重点放在牧区，提高牧区的食物综合生产能力。尽管目前牧区的人均肉类产量远远高于农区，但牧区肉类总产量在全国所占比重还很低，牧区对全国食品安全还形不成显著的贡献。

【农区粮食转化增值】

农区是全国食物的绝对主产区，提供了 98.3% 的猪牛羊肉和 98.8% 的粮食。根据资源合理配置和可持续利用的原则，农区须向全国提供愈来愈多的粮食。但是，农区粮食增产面临着效益低的压力；且由于粮食需求弹

性较小,时常出现卖粮难现象。这两方面促使农区一方面增加粮食生产以保障全国的粮食安全,另一方面又要为可能出现的结构性、临时性粮食过剩找到解决的途径。粮食转化可有助于双重目标的实现。

“九五”区域农业规划和政策

各地方政府面对耕地等资源基础的变化走势,面对供需关系状况及可能的发展趋势,针对“八五”粮食和农业存在的问题,根据中央政府的要求都相应地制定了“九五”农业和粮食发展规划,并对政策取向进行了描述。在中国,规划和政策对经济生活有着不可替代的重要作用。这些规划和政策将是地方政策管理农业的指南。

粮食问题仍将主导“九五”农业规划和政策的取向

1. “八五”粮食后续效应不容忽视

“八五”农业和粮食形势可用一波三折来概括。从1991年的停滞不前,到1992和1993年的连续下滑,再到1994年的大减产,又到1995年再创历史最高纪录。这种变化不是发生在局部地区,而是遍及大部分地区,导致从卖难到买难再到卖难的戏剧性变化。典型的余粮区和缺粮区在这种动荡中均经受了严峻考验,对少部分粮食内部供需基本平衡地区则影响有限。相信,主要余粮区和缺粮区会对“八五”期间的粮食形势记忆犹新。在“九五”期间,将自我粮食供需平衡作为制订农业和粮食发展规划和政策的重要基础之一。

2. 各区域“九五”粮食发展目标

在各区域已制订出的“九五”农业和农村经济发展规划中,均明确地提出了粮食发展目标。3. 各区域“九五”农业与粮食生产对策各区域围绕各自提出的粮食发展目标,相应地提出了“九五”发展粮食和农业生产的

主要对策。

由此可见，天津、山西、安徽、陕西等地的农业和粮食生产对策尚不太明确。在后面分析中将得知，这些地区也恰恰多是“八五”期间农业和粮食形势不太好的地区，尤其是陕西和山西。

专栏 9.5

“农业强省”

农业强省的思想，几乎贯穿所有农业大省区的“九五”农业和农村经济发展规划。但在规划中明确有此提法的省区主要有：

吉林：建立在农副产品转化和加工基础上的“农业强省”。

黑龙江：建立在规模化经营和农副产品加工基础上的“农业强省”。

安徽：建立在治理大江大河、改造中低产田基础上的“农业强省”。

山东：提出率先建成“农业强省”。

河南：建立在农业内部结构调整、发展畜牧业、农副产品加工增值基础上的“农业强省”。

湖南：省委省政府作出了“关于加速建设农业强省的决定”。

广西：依靠发展亚热带农作物实现“农业强省”。

海南：发展热带农作物、良种繁育基地等，建成“农业强省”。

国家农业目标：权威性与可行性

1. 国家总体规划目标与区域规划目标的对比

国家粮食和农业生产目标的实现，必须建立在可靠的区域目标及其实现的基础上。随着社会主义市场经济

体制的建立和完善,国家农业发展目标 and 指标中硬性指标或指令性指标的成份正逐步减少以至取消。

在现阶段,国家农业发展目标及其指标仍对区域农业发展规划及其目标和指标的制定,有一定的约束力,粮食生产目标和指标尤其如此。

然而,通过下面的分析我们不难看出,由于国家农业形势的变化特点,由于农产品预期供求关系变化的趋势,以及由于各区域内部农产品供求关系及其变化的特点,区域农业发展目标及其指标值的加总,与国家农业发展总目标及其指标值之间有一定的出入,除肉类各区目标加总值低于全国目标 10% 之外,其余主要农产品生产目标值均是区域加总高于全国目标。其中,粮食目标高出 7%,棉花目标高出 40%,水产目标高出 20%。这一方面说明各区域吸取“八五”农业经验教训而对农产品生产的重视,也说明部分区域有意识地与国家目标取向有所不同,并试图从这种目标间的细微差异而实现本区域的目的。

2. 国家农业目标的权威性与可行性

国家农业目标的权威性须建立在其可行性基础之上,国家农业目标的可行性又须建立在国家目标与地区目标的协调基础之上。地区农业发展目标不单单是对国家农业目标的分解,更重要的是对国家农业目标的认可。国家农业目标的权威性又与国家实现其农业目标的手段有关,粮食生产目标目前以“粮食省长负责制”为主要保障,带有较多行政色彩,其权威性不容置疑,其可行性在短时期内亦有保证,但毕竟与市场经济有一定距离。除粮食之外的农业目标,已越来越不具约束力,其权威性受到越来越多的挑战。

区域农业状态比较

在对各区域农业资源基础、粮食供需、粮食和农业发展目标及政策进行比较分析之后,有必要对今后各区域农业的基本走势进行预测性的比较分析,即进行农业状态的比较分析,以观察各区域今后农业发展的前景究竟如何。农业状态从近期农业形势、农业长期生产能力、自定农业增长率等3个方面进行比较分析。

各区域“八五”农业形势

1. 大农业形势

所谓大农业,包括种植业、林业、畜牧业和渔业。对“八五”农业形势的判断,基于1991~1995年大农业总产值平均指数。

“八五”全国大农业总产值平均指数为107.5。

由此,对各地区“八五”大农业形势可作如下排序:

形势好的地区:福建、海南、广西、山东、河南、江苏和辽宁。它们的农业总产值指数都在110以上,明显高于全国平均指数。其中,形势最好的当属福建、海南和广西,其总量、结构的发展均比较好。这些形势好的省份,可以分为3类,其一是农业生产结构调整较快、农产品增值增效较好的山东、福建和江苏。广告优势推动的酒业发展,为山东粮食增值起到了巨大作用。其二是以发展热带和亚热带特种优势农业为突破口、实现农业增值、增效的海南和广西;其三是自我调适能力较强的辽宁省。

形势较好的地区:河北、浙江、黑龙江、江西、湖南、湖北、广东、西藏、陕西、新疆、安徽和天津。其农业总产值指数在107.5~110之间,略高于全国平均指数。

形势一般的地区：北京、吉林、上海、四川、云南、贵州和甘肃。它们的农业总产值指数都在 106~107，略低于全国平均指数。

形势较差的地区：宁夏、山西和内蒙古。

形势最严峻的地区：青海，增长停滞。此地农业发展空间尚大，本不应出现增长停滞甚或下降的现象。

2. 小农业形势

在此，小农业是指种植业。对“八五”各地区小农业形势的判断，基于“八五”各地区种植业产值平均指数。

由此，“八五”种植业形势可以分为 5 类：

形势好的地区：福建、海南、新疆、河北、广西、江苏和山东，其种植业产值指数都在 107 以上，也就是年增长率在 7% 以上。

形势比较好的地区：河南、云南、天津、辽宁、贵州和陕西，其种植业产值年增长率在 6~7%。

形势一般的地区：甘肃、广东、西藏、安徽、湖南、黑龙江、北京、湖北、四川、宁夏、浙江和内蒙古，其种植业产值年增长率在 4~6%。

形势较差的地区：上海、山西和吉林，其种植业产值年增长率在 2~4%。

形势最差的地区：青海和江西，其种植业产值年增长率在 2% 以下。“八五”期间这两个地区的种植业形势十分严峻，在“九五”期间必须给予高度重视。

3. 粮食生产形势

各地区“八五”粮食生产形势可以分为 5 种主要类型：

粮食持续增产的地区：海南、西藏、安徽、河南、