“新东部”构想：统筹中国区域发展的高端视野

徐志良

(国家海洋局南海分局 广州 510300)

摘要 统筹区域发展是中央提出的五个统筹之一,但是在国家宏观经济领域,海陆区域并没有实现统筹,这是一个缺陷。中国的管辖海域有近300万km²;中国管辖海域内有面积超过500 m²的海岛7 000多个,其中有台湾、香港、澳门、海南四个省级建制的海岛,每年创造国内生产总值相当于内地国内生产总值的一半。内地海洋经济发展迅速,中国的台湾问题、海洋安全和海外利益问题,是新世纪最为关注的大问题,从经济区划的角度规划海洋并将不同政治体制的海岛也纳入国家的宏观经济区划视野,具有深远的战略意义。

关键词 海陆统筹;“新东部”构想;经济区划

一、“新东部”构想的提出及其内容

中国“新东部”海陆区域统筹构想是2002年国家海洋局海洋强国战略研究小组的理论成果之一,主体概念首先在国家海洋局《海洋发展战略研究动态》2002年第9期和国家重点学术刊物《太平洋学报》2002年第4期发表。2003年,“新东部”构想的概念进一步得到完善,主要观点在《经济研究参考》上发表,文章《关于将海洋纳入国家经济区划的思考》发表后,被《经济前沿》和2003年《中国海洋年鉴》相继转载。

2004年“两会”期间,全国政协委员、国家海洋局原局长张登义和全国政协委员、国家海洋局时任局长王曙光联袂提出《进行“新东部”经济区划,大力开发海洋资源》的提案,包括新华社、人民日报、中国海洋报等在内的全国几十家媒体对此作了重点报道。同年10月,“新东部”构想的研究得到国家科技部的资助。现在这项研究在国家海洋局有关部门和单位领导的支持

下,通过与国家海洋局南海分局、海洋发展战略研究所、国务院发展研究中心、国家宏观经济研究院、海军军事科学研究所等单位专家的合作,已全部完成,并通过了科技部组织的课题评审。结题前夕,新华社记者王攀在《半月谈》发表了《蓝色海洋:可望单列中国“新东部”》一文;2008年10月,《中国“新东部”——海陆区划统筹构想》一书也已由海洋出版社出版。

1984年,国家在改革开放之初提出了三大经济地带的区划概念,即东部沿海地带、中部地带和西部地带。三大经济地带的提出是中国最具影响力的经济区划,其中东部沿海地带以沿海作为主要要素构成经济地带对中国对外开放整体政策的实施和沿海地带的经济发展起了决定性作用。在确立东部沿海地带的经济区划之初,许多沿海省在中国经济发展排行榜上都是落后地区,如,广东、福建、海南、广西、浙江的经济都不如内陆的湖南、四川、河南这些农业大省,但经过二十多年的改革开放后,中国的沿海地带

已成为中国经济的主战场。

“新东部”区划构想的核心范围是：按照《联合国海洋法公约》和《大陆架法国际公约》的有关原则和我国的主张，应划归我国管辖的全部海域、海岛和海底，包括我国的内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架；国际海底中已划归给中国所有的太平洋中部7.5万 km^2 海底矿区以及其他应属于中国管辖的海域；台湾、香港、澳门、海南4个省级海岛，12个县级海岛，7 000多个无常住居民海岛和2003年国务院在《全国海洋经济发展纲要》中确定的11个海洋经济区。“新东部”海洋海岛海底区的内边界是中国大陆海岸线的平均高潮线，外边界是以领海基线测量起向海垂直延伸至200海里或大陆架的最低海槽延伸线的垂直于海面的边线。在与相邻国家海洋边界线发生重叠并引起争议时，在双边谈判和国际法仲裁期间，其外边界是我国主张线；达成划界协议或接受仲裁后，其外边界是协议线或裁决线。根据海洋划界专家测定，我国主张的管辖海域约有300万 km^2 。

由于海洋的区划有与陆地不同的情况，“新东部”在研究中还有与之紧密关联的沿海地区和周边海域。以中国海陆行政区域全图为基本区划图，向内陆（西和西北方向）区域的边界为内边界，向东和东南方向区域的边界为外边界。沿海的海岸线为贯穿整个经济带区划的聚散交互线。

“新东部”经济带研究的内边界是北起辽宁中山海岸线南移至海南陵水（西至广西钦南）整个的中国沿海地带238个县（区）与向内陆（西或西北）方向的边界。这个边界是在已划定的沿海县区行政边界的基础上，从沿海省、市、自治区和沿海城市中剔出沿海县区靠内陆的这一条线，作为“新东部”经济带研究的内边界。这条行政区线向海的一部分陆地被称为中国沿海地带（这里不含台湾、香港、澳门），这个区域的陆地面积约22.5万 km^2 ，从2003年起，《中国海洋统计年鉴》

建立起了专门的统计。它是中国经济最活跃、人口密度最大的地区，也是中国海洋经济发展的依托区域，一般都在距海岸线50 km以内。这也是联合国教科文组织的专家们公认的海岸带地区的陆地部分，它是中国沿海一个狭长的大陆（海岛）区域。

“新东部”构想的外边界是中国管辖海域与八个海上邻国管辖海域交界的边界及相邻海域，即渤海、黄海、东海和南海与朝鲜、韩国、日本、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、越南等八个国家的海上理论边界线和相邻海域，加上中国通过联合国海底委员会获得的太平洋国际海底先驱投资者7.5万 km^2 矿区。研究区域总面积由四部分构成，第一部分为中国大陆沿海地带238个县（区）的22.5万 km^2 陆地（含海岛陆地）；第二部分为台湾、香港、澳门的3.61万 km^2 陆地；第三部分为中国海面积约473万 km^2 ；第四部分为太平洋国际海底7.5万 km^2 ，四部分总面积为506.6万 km^2 。需要特别说明的是，“新东部”经济区划所界定的这个范围，是为了研究需要，在充分考虑到了海洋海岛及其邻近区域的相关性而确定的一个研究范围，其既不是管理海域的主张范围，也不是实际控制海域的范围，而只是经济区的研究范围。

二、“新东部”构想提出的客观依据

国家的经济区划是国家对国土进行的宏观经济规划，我国管辖海域以及台湾、香港、澳门地区也应该纳入国家的宏观经济规划。

1.我国管辖海域和台湾、香港、澳门地区已从法理上被确认为中国国土的一部分

1996年5月15日，我国人大常委会批准了《联合国海洋法公约》，并公布了我国的大部分领海基线。按照《联合国海洋法公约》有关原则和我国的主张，我国可从公布的领海基线开始，向外

垂直延伸至200海里专属经济区，部分海区还可根据大陆架原则延伸至350海里（内延伸至高潮线称为内水）。这一片包括内水、领海、专属经济区和大陆架在内的海洋约有近300万km²，还有包括我国台湾和香港、澳门两个特别行政区在内的7 372个海岛。这是我国依据国际法原则确定下来的管辖海域和海岛，在法律上既有享有主权的内水、领海，也有享有主权权利的专属经济区和大陆架。

我国虽然尚未完成祖国统一，台湾尚未回归，香港、澳门两个地区的政治体制也与内地不相同。但在国土这个概念上，两岸三地都是中国国土这是没有疑义的。

2.“新东部”区域内海洋经济增长潜力巨大，香港、澳门、台湾地区的海岛经济总量超过内地任何一个经济区

我国管辖海域不仅有着丰富的矿产资源、石油天然气资源、生物资源、水资源和空间资源，也有海洋波浪能、生物能、盐能和风能等可再生资源，还有可以为沿海地区的发展提供条件的通道资源和文化资源。其中海洋渔业、海洋运输、海洋石油天然气、滨海旅游、海洋船舶、海盐及海洋化工、海水淡化及综合利用和海洋生物医药等八大产业已成为人民生活必需和国民经济增长的重要产业，据国家海洋局发布的《2007年中国海洋经济统计公报》显示，2007年我国海洋经济继续保持稳步增长态势，全年海洋生产总值达24 929亿元（未含台湾、香港、澳门），占国内生产总值比重的1/10。根据我国海关总署的2007年我国外贸进出口情况，2007年度外贸进出口总值首次超过2万亿美元，达21 738亿美元，比上年增长23.5%，净增4 134亿美元。另据海关统计，自2002年我国正式加入世界贸易组织以来，我国对外贸易增长速度连续6年保持在20%以上，进出口规模翻了两番⁴¹，而海运承担了90%以上的物流。随着中国进入WTO，进出口贸易扩大，海洋运输业和与其相关

的船舶工业、临海工业的地位将更加突出。

我国的台湾省和海南省，是中国海上最大的两个岛，香港、澳门特别行政区是“一国两制”的典范，这四个现有的省级或相当于省级的地理单元所创造的经济总量，超过了中国现已划分的七大经济区中的任何一个经济区。两岸和平统一只是一个时间问题，南沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、黄岩岛、钓鱼岛和近岸的长山列岛、舟山群岛、东山岛、南澳岛、万山群岛、川山群岛、东海岛等岛屿的政治、经济和军事地位正在凸显。随着海洋世纪的到来和《联合国海洋法公约》及中国一系列海洋法规的制定和生效，随着“两岸三通”和统一进程的加快，中国海洋出现了前所未有的政治、经济、人文、科技、军事等资源的大整合，海洋对国民经济的贡献率已大大超过中国目前划分的七大经济区中的任何一个经济区，它已经不能不作为一个中国的独立的经济区域来划分了。

3.管辖海域和台湾、香港、澳门地区在国家宏观经济规划中有不同的“区情”

管辖海域和台湾、香港、澳门地区是一片特殊的国土。

(1)管辖海域不能混同于陆地国土，不能以同样的性质纳入宏观经济规划，也不能分割而嵌入其他的经济规划。这是因为管辖海域是一个独立区域的概念，管辖海域在国民经济的发展中有着与陆地国土不同的“区情”。

在区域开发学中，区域是指“拥有多种类型的资源、可以进行多种生产性社会经济活动的一片相对较大的空间范围”。海洋是由多种类型的资源组成的可以进行社会经济活动的一个区域。《联合国海洋法公约》在其开篇也明确写道：“意识到各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的，有必要作为一个整体来加以考虑”。这里的海洋“区域”，《联合国海洋法公约》将其特指为“国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。”

《联合国海洋法公约》还把海洋分为内水、领海、毗连区、专属经济区、公海等五种区域级别,分别规定了它们各自的主权权力,在其专属经济区概念的表述中,也明确了“专属经济区是领海以外并邻接领海的一个区域”。

(2)台湾、香港、澳门地区也不能混同于中国的陆地国土,他们是海岛国土。在全球化的背景下,这种海岛国土的海洋经济异常发达,同样的陆地,在内陆农耕文明状态下,无论种植棉花还是水稻,它的产量和产值在一定时期内总是恒定的,没有多大变化的;但是在海洋文明状态下的海岛上,哪怕是一块寸草不生的荒地,只要它有可能借助运输价值低廉的海运,就可能盖出工厂,建成码头和宾馆,就可能获得比内陆土地成几何级递增的经济效益。

(3)我国区域开发的指导思想是“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差异”,所遵循的原则是因地制宜、可持续发展和统筹兼顾协调发展三大原则。国家管辖范围内的海洋水域、海岛、海床及其底土,不论其区域是完全的主权权利还是资源的管辖权,也不论其政治体制是社会主义还是资本主义,在其自然特性上是一个有别于陆地的区域,在其社会经济文化状况上有着区别于陆地的“区情”。如,由于海水的运动,海洋资源也是流动的,污染也是易扩散的;海洋有潮汐运动,有不可阻隔的大能量的通道作用;海洋资源有许多是可再生资源;由于海洋灾害的不可抗拒和海水的区别于淡水的特殊成分,一切的海洋人工设置都必须考虑它的强度和耐腐蚀度;由于海洋和海岛的人群接受自然和人文信息与大陆有很大差别,受教育的程度也不同,与陆地人口中心区有不同的文化背景和价值观念。最近,笔者通过对长江口的舟山及岱山、大小洋山的考察发现,海洋经济发展的空间转移路径与陆地也是大不相同的,陆地经济转移多以中心区域或中心城市向次中心地区转移,往往遵循距离权

重的规律,而海洋则是多路径的跳越。海洋由于具有与陆地不同的特性和区情,在经济区划中,就必须整体考虑、区别对待,才不会违背自然规律,违背海洋的规律。

三、实施“新东部”区划构想的现实意义

1. 实现国家区域发展战略的完整体现和海陆衔接

近年来,在国家发展建设的宏观规划中,先后提出了东部发展、西部大开发、实现中部崛起和振兴东北老工业基地等战略措施。一段时间以来的实践证明,上述举措对实现中华民族的复兴和21世纪中国的和平发展具有重要的奠基作用。在东部开放发展的战略指导下,我国东部沿海省份成为第一批享受经济现代化成果的地区;西部大开发是中央为实现国家未来可持续发展而做出的战略决策,已经在推动西部落后经济的快速增长等方面显现出巨大的效应;中部和东北地区是近年来国家重点扶持的地区,这两个地区的经济恢复与发展,对国家整体经济实力的增长和综合国力的提高具有决定意义。认真贯彻中央的上述决策,将对我国国民经济的现代化进程产生历史性影响。但需要指出,以上以陆地国土为主要对象的战略规划,由于各种因素的影响,将可能在发展到一定阶段后形成瓶颈,受到某些制约,其中最大者,当来自海洋经济领域。中国是海洋大国。从前述各种已经存在和将要出现的战略需求分析,国家在海洋方向的发展将对经济的整体提升起到无可替代的作用。为在21世纪中使中国真正发展建设成世界性强国,必须注重提高国家的整体竞争实力,实现内陆、沿海和海洋三部分共同发展,实现国家不同区域发展战略的完整体现和海陆衔接。

将“新东部”作为中国经济整体发展战略的一部分并纳入区划后,中国的国土区域既不只是

“七五”规划中建立的三个地理条带，也不只是“九五”规划中建立的七大经济区，而且拓展了海洋的部分，将中国的大陆国土和管辖海域依据其经济技术发展水平和地理位置等多项指标划分为四大条带，从西往东依次为西部、中部、东部沿海和新东部。其中，西部、中部和东部沿海的划分是“七五”计划的成果，而“新东部”是在“七五”计划条带划分国土区域的思维框架下，保持已成形的区划格局，向海洋拓展而新增加的一个“新东部经济带”，并将之命名为“新东部”。如果说“七五”计划当中的三个地理条带的划分是中国对外开放、迈开经济建设步伐，实施经济发展战略上的分区分类指导和因地制宜发展方针的一次成功尝试的话，“新东部”的确立则是这样一个宏观战略思想在新的国际环境和历史条件下的延伸和拓展，是建立在国际法律原则和地区经济发展规律基础上的完整国土概念，也是贯彻实施国家宏观经济规划的实践和创新。

2. 为保卫国家的领土与主权完整和维护海洋权益提供政策和体制支撑

我国的经济区划从新中国成立后就开始研究，提出了多种方案，并组织实施了三次大的经济区划方案，但并未实现全域覆盖。区域边界尚未确定的管辖海域一直未列入国家经济区划的范围，台湾、香港、澳门等也没有纳入到国家的经济区划当中。这固然是政治原因所致，国家没有实现统一，不可能做出统一协调的经济区划和国土规划，但在一定程度上也有未能建立完整的国土概念的原因。“新东部”经济带区划则充分考虑到我国是《联合国海洋法公约》签约国等诸多因素，也考虑到了国际法的某些原则，以民族国家主权不容争辩作为立论的逻辑起点，不囿于管辖海域边界尚未划定，也不囿于香港、澳门、台湾政治制度与内地不统一的影响，完全把国家的经济区划置于“一个中国”的大概念中，将全国疆域置于“一国管辖”原则下，大胆地将我主张的管辖海

域和台湾、香港、澳门纳入经济区划之内，为不同政治制度下地区间的合作和发展创造条件，为两岸统一寻找经济发展上的共赢点和结合点。要强调区划是经济学范畴，区划边界的确定不等于国家边界和地区边界，“新东部”海洋经济区划研究的外缘边界可以邻接到海上邻国的管辖海域。这一经济区划设想未来如果实现，将对国家实现统一，进一步促进香港、澳门、台湾经济的发展和推动有争议海域的共同开发提供一种有广阔创新空间的政策和体制支持。

3. 有效改善我国海上战略地缘态势

中国自1978年起，实行了对外开放政策。首先开放了14个沿海城市，然后又开放了整个沿海和沿江地区；1988年，再一次开放了近海的许多岛屿。海洋作为中国对外经济开放的前沿地带，为沿海经济的发展提供了交通运输的便利、港湾海岸空间资源的便利、生物资源和化石资源的便利、人文景观和旅游环境的便利等。中国加入世贸组织后，经济的对外依存度迅速提高，据统计，我国2000年GDP达到10 000亿美元的时候，外贸依存度仅为47%；到2003年，就已达到了60%；2007年突破了70%，建国以来最高水平。现在全国90%以上的外贸物流要靠海运来完成，每年60%以上的能源物资要从海洋通道进口，海洋的通道安全是新世纪国家安全和经济顺利发展的重中之重。

经济区划理论认为，区域经济一体化是将各个部分和各种要素组成一个整体的行为。这时所指的区域经济一体化是指两个或两个以上的国家或地区通过政策的协调，破除种种壁垒或障碍，逐步减少以致消除市场的摩擦力及行政分割，使地区经济实现有机结合的过程。所谓有机结合，不仅是允许商品和其他生产要素（劳动力、资金、技术等）可以在它们之间自由流动，而且还包括在提高地区分工和专业化基础上的联合与协作；基础设施的发展和布局能够满足经济运行

的需要;统一市场逐步形成,企业成为市场主体,市场成为资源配置的基础,以及政府能对区域经济的运行实现宏观调控等方面。

地缘经济关系是区域经济一体化趋势的基石。地缘经济是一种从经济地理位置和经济关系角度来认识和处理国际关系,以经济利益与经济关系取代军事对抗和政治关系的理论,它构建了国与国之间、地区与地区之间的经济发展和区域安全的平台。

中国与八个海洋国家相邻,中国大陆海岸线的最北点到最南的相邻国家印度尼西亚的直线距离不超过5 000 km,与朝鲜、韩国、日本、台湾地区、菲律宾、越南和文莱,更是一衣带水,唇齿相依。中国经济发展的强大引擎使中国海周边的邻国和地区也产生了强烈反应,区域经济的扩散与聚集正冲破一切人为的障碍每时每刻都在发生着。目前,韩国和日本的造船业、电子工业、机械工业对中国内地产生了辐射,台湾的IT业、海水养殖业大幅度向内地转移,而中国内地的电子制造业、水产养殖业、机械工业、交通运输业等也开始向越南、菲律宾等国扩展。中国“新东部”经济带确立后,建立在地缘政治关系和地缘经济关系之上的区域经济地区分工会进一步明确,生产力布局会更加清晰合理,周边国与国之间、地区与地区之间通过海洋配置资源,形成具有全球竞争优势的产业密集带。这种产业密集带之间构成的分工与合作,是一种有机的、超越了国界和政府行为的联系,是深层次地区发展与安全合作的基石。

中国从21世纪初算起到2050年是重要的战略机遇期,其中前20年是关键。“新东部”经济带的建立对构建地区和平具有重要的战略意义。

4. 能够从“一国两制”和平统一台湾的大政方针中生长两岸统一的结合点

不同政治体制的地区间,最基础的交流就是经济交流。海洋中的岛屿与岛屿、大陆与岛屿的

交流通常都是通过海上贸易来实现的,这一点不仅可以在古希腊地中海文明的发育中找到佐证,也可以从我国古代海上“丝绸之路”的形成和郑成功收复台湾前后的两岸交流中找到佐证。

“一国两制”实现两岸的和平统一是我国政府解决台湾问题的基本方针。“新东部海洋海岛海底经济区”把整个中国的海洋、海岛和海底都列入其中,也包括台湾、香港和澳门。香港和澳门已经回归,其与大陆之间的经济交流和互补优势早已发挥得淋漓尽致,建立统一且相互兼容的区域经济规划已是水到渠成。实际上,香港和澳门已成为大陆经济中的重要部分。在已经启动的泛珠江三角洲区域经济联合中的“9+2”格局,就是区域经济联合的创新,也是中国经济区划走向海洋的思路上的创新。台湾问题牵动着亿万中国人的心,“一国两制”和平统一是我国对台的基本方针。从经济区划的角度切入到台湾的和平统一问题可以展开对台湾区情的研究,从区情的同质性和差异性中寻找两岸的共同点,从尊重台湾地区的区情和自然规律的角度去发掘两岸人地关系中的联系,为两岸的经济发展及和平统一提供科学信息,也使两岸不能分割的经济联系更加巩固。

已经完成的中国“十一五”规划首次把以经济区发展为内容的区域规划放在了突出位置,与之相呼应的是泛珠三角11个省区的区域整合和福建海峡西岸经济区的建立等。中央和地方层面的“上下互动”迹象意味着,我国在经历了20多年地方主导型的经济模式发展后,市场主导型的区域经济发展将迈出实质性步伐,我国开始从省份经济进入区域经济发展阶段。

胡锦涛同志在2007年的经济区工作会议中指出:“在做好陆地规划的同时,要增强海洋意识,做好海洋规划,完善体制机制,加强各项基础工作,从政策和资金上扶持海洋经济发展。”总书记第一次把我国的管辖海域作为一个有机的

整体,与西部开发、中部崛起、东北振兴等放在同等重要的位置,统筹兼顾,同步规划,充分体现了海洋在我国经济社会发展全局中的战略地位,也无疑从整体上肯定了“新东部”构想的现实途径。

参考文献

- [1] 国家海洋局编著.中国海洋统计年鉴[M].北京:海洋出版社.
- [2] 于光远.经济学札记[M].广州:广东人民出版社,2000.
- [3] 辛向阳,倪健中.东西论衡[M].北京:中国社会出版社,1996.
- [4] 陈耀.国家中西部发展政策研究[M].北京:经济管理出版社,2000.
- [5] 宋正海.东方蓝色文化[M].广州:广东人民出版社,1995.
- [6] 王生荣.中国地缘战略论[M].北京:国防大学出版社,2001.
- [7] 李振泉,等.中国经济地理[M].上海:华东师大出版,1998.
- [8] 黄顺力.海洋迷思[M].南昌:江西高校出版社,1999.
- [9] 孙久文.中国区域经济实证研究[M].北京:中国轻工业出版社,1999.
- [10] 张敦富.区域经济研究[M].北京:中国轻工业出版社,2001.
- [11] 厉以宁.区域发展新思路[M].北京:经济日报出版社,2002.
- [12] 叶裕民.中国区域开发论[M].北京:中国轻工业出版社,2006.
- [13] 张敦富.区域经济开发研究.北京:中国轻工业出版社,1998.
- [14] 徐志良.中国海洋经济区划及特征初探.//广东海洋大学国际海洋论坛论文集.2005.