

Theory and Practice of Industrial
Development and Planning

产业发展和规划的理论 与实践

■ 张文忠 等◎著

INDUSTRY



科学出版社
www.sciencep.com

中国科学院知识创新工程重要方向项目 (KZCX2-YW0322)

国家自然科学基金重点项目 (40635026)

共同资助

产业发展和规划的理论与实践

张文忠 等 著



科学出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

产业发展规划的理论与实践/张文忠等著. —北京: 科学出版社, 2009
ISBN 978-7-03-023679-1

I. 产… II. 张… III. 工业经济—经济发展—经济规划—研究—中国
IV. F424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 194515 号

责任编辑: 侯俊琳 宋 旭 牛 玲 苏雪莲 / 责任校对: 钟 洋

责任印制: 赵德静 / 封面设计: 无极书装

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 1 月第 一 版 开本: 889 × 1194 1/16

2009 年 1 月第一次印刷 印张: 31 1/2

印数: 1—2 500 字数: 820 000

定价: 78.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈新蕾〉)

序

改革开放 30 年来,我国的工业化和城市化进程发展迅猛,经济总量大幅度提升,社会经济等各项事业取得了辉煌的成就。但多数地区的高速经济增长,主要还是依靠钢铁、水泥等建筑材料,以炼油和合成材料为主的石油化工,以及电力、有色金属等基础工业的量的扩张实现的。由于这种主要依靠外延式扩大再生产来获得经济增长的发展模式,我国的资源和能源供应日趋紧张,并为此付出了沉痛的环境代价。

如何转变经济增长方式,根据各地的资源环境承载能力和基础设施支撑条件等,引导我国产业发展和规划走向健康、有序之路;如何构建一个疏密有致、集约化、高效率、节约型的产业发展空间;如何协调资源环境与产业发展的关系等问题,应该是经济地理工作者研究和回答的问题。我国的经济地理学在“以任务带学科”方针的指导下,完成了国家生产力布局、地域开发、区域发展与规划等一系列重要任务,很好地回答了在不同时期我国发展中面临的问题,并在实践中,带动了学科理论和研究方法的发展。

我国有关工业发展和布局的研究始于 20 世纪 50 年代末。当时,地理学家受国家委托进行了华北地区工业布局的调查和研究,提出了系统性的研究报告。该报告从资源、交通和国防安全等角度出发,论证了工业发展的规模和地点布局。70~80 年代,工业布局研究一般是在区域规划的框架内进行的。研究内容除资源、交通、厂址用地外,已经涉及区域的水土资源、城市发展乃至数量经济分析。进入 80 年代,我国工业地理逐步从资源评价和重点企业布局扩展到工业布局原则、相关条件和影响因素的系统分析及宏观发展战略等研究。经济地理工作者对工业布局的技术经济论证、集中与分散、地区工业系统、工业地域组合、工业区位选择及地区工业结构等诸多关键问题的研究投入了极大的精力。同时,经济地理工作者对技术进步、交通建设、能源供应、水源供应、环境保护与工业布局,以及轻纺、钢铁、煤炭、石油化工以及海洋化工等工业部门的布局因素与特点进行了不同程度的研究,提高了工业布局的综合研究程度和布局要素与特点的系统评价水平。其间,中国科学院地理研究所出版了《中国工业地理》、《中国工业布局的理论与实践》、《中国工业分布图集》等系列著作。这些科研专著从广阔的时空变化角度,对影响我国工业布局的资源、交通、地理位置、社会历史因素及工业宏观布局方针、工业地域综合体与工业基地等进行了系统研究,并提出了一系列规律性结论,如生产力空间发育的“点-轴”扩散原理、我国未来工业空间发展的“T”字形结构系统等。这些研究成果得到了政府部门和学术界的重视。

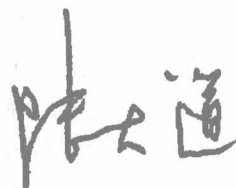
在新时期,实现我国产业结构的优化和升级,构筑面向全球化的人口产业集聚区等问题,为经济地理学者提出了许多新的研究课题。研究产业发展的新因素和区域发展的新机制,对于我国不同区域的产业优化升级、具体选址、空间联系以及提高区域和产业的竞争力将起到重要作用。另外,随着市场经济的深化与人民生活水平的提高,第三产业的地位已越来越突出,市场营销、消费者行为、物流业发展等正成为地理学研究的热点;企业是市场经济的主要角色,因而一直是欧美经济地理学的重要研究对象,形成企业地理学分支,主要研究企业区位和企业战略。目前的重要议题包括企业集群、企业的时空管理、企业的空间形态、跨国公司的空间组织等。类似地理问题的研究将为我国的产业结构优化与升级作出重要贡献。

张文忠同志撰写的《产业发展和规划的理论实践》可以说是秉承了中国科学院地理研究所“以任务带学科”的传统。该书的主体内容是对大量的研究和实践工作的总结。理论部分比较全面地总结了

产业发展和布局的基础理论及前沿问题，实践部分则以作者主持和参与的各区域产业发展和规划研究为基础。

全书包括六大部分。第一部分是总论。主要探讨了在市场经济条件下，产业发展和产业规划的目标、思路和重点，并分析了我国未来产业空间发展的趋势、各地区产业空间集聚形态和发展方向。第二部分是理论基础。重点归纳和总结了产业发展和布局的各种传统和最新理论，并介绍了产业发展和规划的常用分析工具。第三部分是重点行业发展与布局。围绕关系国计民生的基础和重点产业，研究了钢铁、石油化工、制造业和房地产业等行业的发展和布局等问题。第四部分是大区域产业发展与规划。主要从全国产业发展的总体态势和产业的全球化背景等视角，对京津冀地区、珠三角地区、山东半岛和东北地区的产业发展环境和条件进行了综合评价和判断。并在此基础上，对这些地区的产业发展定位、发展重点和空间引导方向等进行了深入的研究。第五部分是地区产业发展与规划。该书以吉林省的长吉平地区、西部的银川市和东部的烟台市为案例，研究了地区产业发展和规划的方法、目标、重点内容等。第六部分是产业发展与规划的政策。主要从行业和区域视角，对我国钢铁、石化产业发展政策以及重点区域产业发展的相关政策进行了分析和研究。

该书的特色是具有较强的实践性、应用性和理论性，是近年来很少看到的系统地且全面地研究产业发展和规划的著作。深信该书的出版将对区域经济学、地理学和相关专业的发展带来一定的影响。该书不仅为相关专业的学生和专业人员提供了一本很好的参考教材，也对指导国家和各地区的产业发展和规划具有重要的理论和实践参考价值。



中国地理学会理事长
中国科学院院士
2008年10月20日

前言

经过改革开放 30 年的发展,我国各产业部门都得到了快速的发展,中国由 30 年前的生活用品、生产资料匮乏和高度配给一跃成为世界生产和出口大国,被国外誉为“世界工厂”。2007 年我国粗钢产量居世界第一,占世界总产量的 36.4%;汽车产量占世界的 12%;手机产量占世界的 50.7%;纺织纤维加工量占世界的 41%,纺织品服装的出口量占世界的 27% 以上;化纤产量占世界的近 50%;纱产量占世界的 45% 以上;船舶完工量占世界造船总量的近 20%,制鞋产量突破 100 亿双,占世界年产量的 68%。众多骄人的数据显示我国已经成为世界主要工业产品的生产大国。

快速的工业化发展,提高了我国的经济实力和国际地位,促进了全国各地经济的繁荣,极大地改变了我国各地区的经济结构,但同时也影响了资源供需平衡和生态环境状况。我们应该清醒地认识到所谓“世界工厂”的成就给我国的资源和环境带来的巨大压力。

在未来 20 年,工业化仍然是我国经济发展的主旋律。如果说在过去 30 年我国的工业化道路在一定程度上是以牺牲资源、生态和环境为代价,是以资源、劳动力高投入为主的外延式发展模式,那么未来 20 年我国将会选择资源节约、环境友好、科技先导、效率至上、充分就业的新型工业化发展道路。

在这一大背景下,要不要做产业规划?如果需要做产业规划,那么它的作用和重点是什么?诸如此类问题一直是学术界争论的焦点。事实上,改革开放 30 年的经验告诉我们,过分强调市场的作用,而政府在关系国计民生的重要基础工业发展上缺乏宏观引导和控制,将会产生一些行业投资过热、低水平重复建设、地区产业结构趋同等问题。

产业发展和规划的理论基础是什么?产业结构演变、产业分工、产业区位和产业空间结构等理论长期以来是指导产业发展和规划的重要理论基础,现在仍然在区域经济学和经济地理学中占有重要的地位。近年来,随着我国新兴产业的迅速萌芽和壮大,如现代服务业在城市经济中地位的大幅度提升,跨国企业投资区位选择对地区经济发展的影响作用不断加强,关于服务业区位和跨国公司区位理论的研究成为学术界的热点之一。20 世纪 80 年代以来,国际地理学界出现的“新区域主义”重视制度和文化因素以及技术创新、学习、产业集群、全球产业转移等因素对区域发展的重要作用。其中,以产业集群理论、新产业区理论等为核心的产业空间理论是近年来经济地理学的重要理论,对研究产业发展和空间集聚等具有重要意义,也是国内外经济地理学和区域经济学研究的前沿理论。另外,信息和通信技术、知识和技术创新、环境管制等新因素对产业布局的影响也在不断增强。因此,关于新因素对产业布局、产业集聚和产业空间组织形成过程和作用机制已成为一个重要的研究方向。

我国处于工业化快速发展和经济增长方式转型时期,各地区的资源、环境承载能力差异较大,产业发展基础、产业集聚形态、产业空间组织方式和产业空间联系内容等不同,需要从不同的空间尺度出发,研究不同类型区域产业发展的因素、格局、模式和空间结构的演化过程和规律,以便于把握我国产业集聚的特征和趋势。

本书是在中国科学院方向性项目“我国主体功能区划的理论基础与方案研制”资助下完成的,在此衷心地感谢资源环境科学与技术局的资助。

本书以作者主持和参与的大量实践研究工作为基础。其中,理论部分力求全面介绍关于产业发展和布局的基础理论和最新理论的发展前沿,实践部分则以作者参与的大区域和地区产业发展与规划研究为基础。全书分为六大部分。第一篇是总论。首先,探讨了在市场经济条件下,是否需要做产业发展和产业规划工作。作者认为,在市场经济条件下,仍然需要做产业规划工作,但产业规划的目标、

思路和重点等不同于计划经济时期,对于关系国计民生的行业以及外部效应比较大的产业,产业规划要在行业发展规模和空间布局上加强引导和调控。其次,这部分也研究了未来中国产业空间的发展态势。作者认为,产业集聚仍然是我国未来产业空间发展的重要趋势,但各地区会表现出不同的空间集聚形态,特别是产业集聚的内容会发生根本性的变化。沿海地区将成为现代制造业和服务业集聚的主要载体,同时也是引领我国产业创新和结构调整的核心区域;中西部地区也将会出现若干跨区域的产业集聚区,这些集聚区一定程度会促进我国产业的均衡发展。

第二篇是理论基础。重点归纳和总结了产业发展和布局的各种传统和最新理论。关于产业结构演变和产业分工的理论主要从确定产业发展方向、主导产业和优势产业等角度加以归纳和分析;产业区位论则主要从各产业活动空间的一般规律和法则来介绍,分析在成本最小化、利润最大化、效用最大化等目标导向下,各产业活动的空间选择和空间配置的规律和模式;产业集群作为一种重要的产业空间组织形式,对培植和增强各地区的产业竞争力起到了重要的作用,本书重点介绍了产业集聚形成的理论基础和对区域产业发展的作用;关于产业空间结构理论介绍了点-轴理论、增长极等经典理论,并对各理论的特色和在我国区域经济发展中发挥的作用进行了评述;最后介绍了产业发展和规划常用的分析工具,如产业竞争力评价、区域产业结构分析、主导产业选择与确定、产业集群辨识、产业布局模型等定性和定量分析方法与模型。

第三篇是重点行业发展与布局。主要研究了钢铁、石油化工、制造业和房地产业等行业的发展和布局等问题。我国正处于重化工业快速发展阶段,钢铁和石化工业对国民经济和下游产业的影响作用突出;我国钢铁和石化工业的发展和布局受到国际铁矿石和原油市场价格的波动以及跨国公司在华投资的影响,调整钢铁和石化工业生产规模、提高产品的档次、推动产业向沿海布局是未来钢铁和石化工业发展的重要趋势。本书主要研究了我国钢铁和石化产业发展历程、空间布局特征、形成机制和未来发展走势等。制造业是我国国民经济发展的基础,是国家科技水平和综合实力的重要标志,决定着我国在经济全球化格局中的国际分工地位,是国家国际竞争力的重要体现。本书重点分析了我国制造业空间集聚的时空特征和趋势。房地产业已成为我国现阶段的一个重要支柱产业,也是普通民众最为关注、与民生直接相关联的产业。本书主要从我国房地产业及住房制度改革等角度研究了我国房地产业的发展特征和趋势。

第四篇是大区域产业发展与规划。大区域的产业发展对我国经济发展格局、产业发展趋势影响较大,因此大区域的产业发展和规划需要从全国产业发展的总体态势和我国产业发展的国际化背景等视角,进行综合评价和判断,确定产业发展定位、发展重点和空间引导方向等。本书重点介绍了京津冀地区、珠三角地区、山东半岛和东北地区的产业发展和规划。京津冀地区和珠三角地区是我国产业融入国际产业分工、参与国际产业竞争的主力军,在我国经济发展总体格局中占有重要的地位。同时,它们也是国家创新体系和现代服务业的中心、先进制造业和高技术产业的引领区。山东半岛是我国北方经济发展最活跃和最具发展潜力的区域,也是我国北方重要的以机械、电子信息、医药化工和食品等产业为主体的现代制造业基地之一。东北地区是我国的老工业基地,在全国具有举足轻重的影响力。未来,其产业发展要以整合和创新为主线,优化产业结构、组织结构和空间结构,建设具有竞争力的新型产业基地,形成具有全国意义的精品原材料生产基地和具有国际竞争力的先进装备制造业基地;同时,要积极扶持和发展高新技术产业和现代服务业,推动农业产业化和农业基础设施的建设,巩固东北地区的农业基础地位,强化国家重要商品粮基地的作用。

第五篇是地区产业发展与规划。地区产业发展和规划要突出区域特色,从国家或大区域的视角,明确产业发展定位、发展方向和空间布局。本书主要研究了东北的长吉平地区、西部的银川市和东部的烟台市的产业发展和规划。长吉平地区在东北老工业基地中,具有较好的产业发展基础,产业结构特征在东北地区也具有一定的代表性。未来要在做强汽车、石化、农产品三大产业的基础上,积极发展医药、电子信息、旅游等优势产业,并培育现代物流、新材料、文化创意等具有发展潜力的产业,为东北老工业基地产业结构的调整提供示范和带动作用。银川市位于河套平原,是我国西部地区的重

要城市。工业基础较好,农业发展水平较高,在能源、农产品加工、医药、旅游等产业发展上优势明显,因此,银川市的产业发展对我国西部地区具有示范作用。烟台是山东半岛近年来产业发展较快的城市,在山东省仅次于青岛。烟台市已经形成了机械制造、电子信息、黄金和食品加工制造等四大支柱产业体系,成为山东半岛承接日本、韩国及欧美产业转移的核心地区和引领山东省经济持续发展的主要增长极。

第六篇是产业发展与规划的政策。产业政策是一个国家的中央或地方政府为了经济社会的全局利益和产业的长远发展而主动干预产业活动的各种政策的总和。产业政策通常包括产业组织政策、产业结构政策、产业布局政策、产业技术政策和产业保护政策等。本书主要从行业和区域视角,对我国钢铁、石化产业发展政策以及重点区域产业发展的相关政策进行了分析和研究。

本书的核心内容是由作者参加的各类区域规划、产业规划等实践工作基础上的总结构成。其中,理论部分是作者承担的中国科学院院方向性项目“我国主体功能区划的理论基础与方案研制”中的“产业集聚过程与空间集聚机制研究”基础上完成的;“京津冀产业发展和空间引导”一章是在作者承担的国家发展和改革委员会委托的“京津冀都市圈区域综合规划研究”产业专题基础上进行修改完成的;“珠江三角洲产业升级和产业空间调整”一章是在作者承担的广东省国土资源厅委托的“广东省国土规划”的产业专题基础上修改完成的;“东北地区产业振兴与空间发展”一章是作者承担的国务院振兴东北地区等老工业基地办公室委托的“东北地区振兴规划综合研究”的产业专题基础上修改完成;“山东半岛制造业基地发展与规划”一章是在作者撰写的《山东半岛制造业基地发展战略研究》一书基础上修改完成;“长吉平产业发展与规划”一章是在作者承担的吉林省发展和改革委员会委托的“长吉平经济带概念设计与规划研究”基础上完成的;“银川市产业发展与规划”一章是在作者承担的世界银行技术合作项目“银川市现代化区域中心城市发展战略研究”的产业专题基础上修改完成;“烟台市制造业发展与规划”一章是在作者承担的烟台市规划局委托的“烟台城市发展战略研究”基础上完成的。其他章节也大多与研究课题紧密结合,并在长期的调研、数据和基础理论积累的基础上完成的。

本书的章节安排、内容框架设计和最终统稿等工作由张文忠负责,具体各章的撰写分工如下:前言、第一章、第二章,张文忠;第三章,田山川;第四章,张文忠;第五章,余建辉;第六章,张文忠;第七章,武文杰;第八章,谌丽;第九章,董科国、张文忠;第十章,李业锦、张华;第十一章,田山川;第十二章,董科国、张文忠;第十三章,张华、张文忠;第十四章,武文杰;第十五章,张文忠;第十六章,张文忠、李业锦、张晓平;第十七章,张文忠、张平宇;第十八章,李业锦、张文忠;第十九章,董科国、余建辉、张文忠;第二十章,张文忠;第二十一章,李业锦;第二十二章、第二十三章,田山川、谌丽。余建辉和谌丽负责部分章节的绘图和校订等工作。

本书的完成离不开中国科学院地理科学与资源研究所城市与区域研究中心所有同事多年来的持续支持。上述所提及的许多研究课题如果没有他们的关照和支持是难以实现和完成的。在完成“东北地区振兴规划综合研究”的产业专题中,还得到了中国科学院东北地理与农业生态所、东北师范大学城市环境学院等院校的同仁大力帮助;在完成“长吉平产业发展与规划”的研究中,得到了北京大学政府管理学院和中国科学院东北地理与农业生态所的帮助。由于需要感谢的专家、学者和政府工作人员太多,在此不一一列出,但感谢之情时时刻刻铭记在作者心中。本书能够顺利出版得到了科学出版社科学人文分社侯俊琳社长、宋旭和牛玲等编辑的大力协助。

尽管本书的酝酿、研究和撰写时间较长,也力图想把作者近年来的研究成果与读者共享,但由于水平有限,书中难免存在问题和不足。希望各位专家、学界同仁和读者提出宝贵意见和建议,以便进一步修改和完善。

中国科学院地理科学与资源研究所

张文忠

2008年6月

目 录

序	陆大道
前言	

第一篇 总 论

第一章 产业发展与规划引论	3
第一节 产业发展与规划的基本概念和类型	3
第二节 产业发展与规划的目标和原则	6
第三节 产业规划的理念和核心	7
第四节 产业发展与规划的内容	9
第五节 产业规划与相关规划的关系	12
参考文献	13
第二章 中国产业发展的空间态势和格局	14
第一节 产业发展的空间态势	14
第二节 四大产业集聚带发展导向	18
第三节 三大产业引领区发展导向	25
第四节 三大产业先导区发展导向	30
第五节 十大重点产业集聚区发展导向	35
第六节 其他产业集聚区发展导向	39
参考文献	42

第二篇 理 论 基 础

第三章 产业发展和布局的因素分析	45
第一节 自然因素对产业活动的基础性作用	45
第二节 经济社会发展等因素的影响作用	47
第三节 新因素对产业发展和布局的影响	50
第四节 特定因素对产业发展和布局的影响	52
第五节 各种因素在产业发展的不同阶段所起的作用	54
参考文献	55
第四章 产业结构演变理论	56
第一节 产业分类与产业结构	56
第二节 产业结构演变理论	58
第三节 产业结构演变的影响因素	62
第四节 主导产业的选择	64
参考文献	66
第五章 产业分工理论	67
第一节 产业分工的内涵和性质	67

第二节 主要产业分工理论	70
第三节 新兴古典分工理论及新近理论进展	74
第四节 产业分工理论评述	76
参考文献	78
第六章 产业区位论	80
第一节 农业区位论	80
第二节 工业区位理论	83
第三节 市场的空间竞争	92
第四节 服务业区位	95
第五节 住宅区位论	99
参考文献	102
第七章 产业集群理论	104
第一节 产业集群的概念和特征	104
第二节 产业集群的理论基础	106
第三节 产业集群对区域经济发展的多重效应	113
参考文献	114
第八章 产业空间结构理论	116
第一节 产业空间结构的内涵	116
第二节 产业空间结构形成的影响因素	117
第三节 产业空间结构的主要理论	119
第四节 理论评述	123
参考文献	124
第九章 国际直接投资与跨国公司投资区位理论	126
第一节 跨国公司直接投资理论	126
第二节 跨国公司投资区位选择因子分析	129
第三节 跨国公司不同职能的区位选择	132
第四节 跨国公司直接投资和区位选择对东道国发展的影响	134
参考文献	136
第十章 产业发展与规划的研究方法	137
第一节 产业基本面分析	137
第二节 产业竞争力分析	139
第三节 产业集中和集聚的测度方法	143
第四节 产业规划模型	148
第五节 主导产业选择与确定方法	150
第六节 产业集群辨识	154
参考文献	156

第三篇 重点行业发展与布局

第十一章 中国钢铁工业的发展与布局	161
第一节 中国钢铁工业的发展历程	161
第二节 中国钢铁工业空间布局的演化特点	169
第三节 中国钢铁工业未来的发展与空间布局态势	176
参考文献	184
第十二章 中国石油化学工业发展与布局	185
第一节 世界石化工业发展历程及空间演化	185

第二节 中国石化工业发展及空间分布现状	188
第三节 中国石化工业区位演化过程及特征分析	198
第四节 中国石化工业区位演化机制及发展趋势	202
参考文献	208
第十三章 中国制造业的发展与空间集聚	209
第一节 中国制造业发展的基本格局	209
第二节 中国制造业空间集聚态势	213
第三节 中国制造业空间集聚的时间变化	223
第四节 中国制造业存在的主要问题和未来发展方向	227
参考文献	229
第十四章 中国房地产业发展	231
第一节 房地产业的内涵及特征	231
第二节 房地产业与城市化和国民经济发展的关系	232
第三节 我国房地产业及住房体制改革的历程	234
第四节 我国房地产业发展的总体态势和未来发展方向	240
附录 我国房地产业相关法律法规汇总	252
参考文献	253
 第四篇 大区域产业发展与规划	
第十五章 京津冀产业发展和空间引导	257
第一节 产业发展现状特征与工业化发展阶段判断	257
第二节 重点产业发展区域的确定与划分	268
第三节 产业发展重点区域的引导	274
第十六章 珠江三角洲地区产业升级和产业空间调整	297
第一节 产业发展现状及趋势判断	297
第二节 产业发展目标与战略选择	305
第三节 先进制造业基地的建设	309
第四节 产业空间调整	319
参考文献	327
第十七章 东北地区产业振兴与空间发展	328
第一节 产业发展现状和竞争力评价	328
第二节 产业发展目标与产业结构转型方向	334
第三节 工业发展重点	336
第四节 农业发展与基地建设	357
第五节 现代服务业发展方向	367
第六节 产业空间组织	374
参考文献	387
第十八章 山东半岛制造业基地发展与规划	388
第一节 现状评价与分析	388
第二节 日韩相邻地区产业的发展和启示	392
第三节 山东半岛制造业发展目标与定位	408
第四节 空间发展和引导	411
第五节 产业发展方向	414
参考文献	419

第五篇 地区产业发展与规划

第十九章 长吉平产业发展与规划	423
第一节 产业发展特征分析	423
第二节 产业发展目标和战略	426
第三节 产业发展方向与重点	429
参考文献	435
第二十章 银川市产业发展与规划	436
第一节 区域产业竞争力判断	436
第二节 核心产业的选择	441
第三节 产业发展重点与规划导向	444
第二十一章 烟台市制造业发展与规划	455
第一节 烟台市制造业发展整体评价	455
第二节 制造业竞争力分析	456
第三节 烟台市制造业发展战略	461
第四节 烟台市制造业空间组织与引导	471

第六篇 产业发展与规划的政策

第二十二章 产业发展政策	475
第一节 产业结构调整和相关政策	475
第二节 钢铁工业的产业政策	476
第三节 石化工业的产业政策	479
参考文献	482
第二十三章 区域产业政策	483
第一节 产业政策的实施重点	483
第二节 重点区域的产业政策	484

第一篇 总 论

在市场经济条件下，产业发展和空间配置应该主要由市场来决定，但市场也存在失灵的情况，尤其是对公共产品、外部效应比较大的产业作用相对有限。另外，企业垄断导致的产业发展和配置的不合理化等问题，完全依靠市场也是无法解决的。因此，在市场经济条件下，仍然需要进行合理的产业规划。但产业规划的目标、思路和重点等不同于计划经济，对于日常生活消费产品和绝大多数工业产品的生产应该完全由市场来决定，但对于关系国计民生的行业，国家应该在宏观上加以调控，在空间上要合理布局。另外，外部效应比较大的产业，如污染严重的行业，政府也要在发展规模和空间布局上加强调控。

发挥市场经济对我国产业发展和布局作用的同时，也要重视规划对产业发展和布局的引导和调控作用，促进我国产业集聚带、产业集聚区、产业集聚点等不同层次区域经济载体的形成和发展，带动我国经济持续快速发展。

第一章 产业发展与规划引论

在市场经济条件下,产业发展是否需要规划?如果需要的话,产业规划的基本理念、内容和重点是什么?产业规划与相关规划有何关系?本章试图回答这一系列问题。

第一节 产业发展与规划的基本概念和类型

产业发展既包括不同产业量和质的变化,也包括不同产业间的比例变化和空间组合关系的变化。产业发展中既存在自然发展过程的结果,同时也存在人为规划的痕迹,合理的产业规划可以促进产业加速发展,反之将会抑制产业发展。

一、产业发展与产业规划的基本概念

人们无法预知未来,但可以运用理性的分析和经验判断来预见和预想未来。规划不仅仅是分析和判断,一个成功的规划应包含为实现这种预期的行动内容,以及使规划变为行动的人和组织框架。产业发展和规划既是一种自然的发展过程,也是体现各种组织、集团的利益和期望的有组织的行动结果。

(一) 产业发展

产业发展不同于产业增长,产业发展不仅是指产业整体或不同产业量的增长,也包含了产业运行质量的提升。换言之,产业发展是指产业量的增长和产业结构的升级。古典国际经济学认为产业发展主要取决于一个国家或地区生产要素,如劳动力、资本和自然资源禀赋的相对优势,劳动力、资金和自然资源禀赋方面具有优势的国家或地区具有更大的发展潜力。发展经济学家认为,产业发展是经济发展的自然结果,工业化是带动一个国家或地区经济发展的主要原因,并会带来经济结构的根本转变,在这个过程中,适应和促进工业化的政府政策对产业发展至关重要。现代经济学认为,与自然资源相比,人力资本更能决定一国或地区的产业发展。传统生产要素(如劳动力和机械设备)对经济实际增长的作用在降低,相反,技术创新和新的科学知识的应用对经济发展的推动力越来越明显。总之,产业发展有其自身的发展规律和内在的成长机制。

(二) 产业规划

产业规划对一个国家或地区经济发展影响意义深远,科学合理、符合国情和当地实情的产业规划会促进优势产业和相关产业发展,进而扩大就业,增加税收,带动国民经济和地区经济的发展。产业规划是对一个国家或地区未来产业发展的预见和预想,是建立在对一个国家或地区产业发展现状、产业发展的要素禀赋、国际和国内产业发展态势和市场潜力等理性分析和经验判断基础上的。

产业规划包括产业部门规划,如工业、农业、服务业等规划,也包括产业空间规划,如一个地区的各产业部门空间部署和安排,另外,也包括特定产业地区的综合规划。

成功的产业规划不仅要反映规划者和实施者的理念,也要最大限度地体现不同利益群体的意愿。其中,不同层级的政府决策和行为也是影响和左右产业规划的重要因素,而企业家是产业规划具体落实的行动者,产业规划应充分考虑企业家行为决策,使产业的宏观决策与企业的微观行为有机结合;另外,产业规划目标之一是在为公众提供就业的同时,要避免因未来某些产业的发展而影响居民的生

活环境。正如琳达·道尔顿等所言,规划不仅必须解决不同背景、价值、期望及需求之间的矛盾,还要解决不同利益集团之间的冲突(国际城市管理协会,美国规划协会,2006)。

(三) 产业空间规划

产业活动必定要落实到具体的地域空间,并形成不同的分布形态、空间联系和组合方式。产业在地域空间上形成和发展的过程,更多的是按照产业发展的自身规律,寻求能够带来最大利益的空间进行布局。但是不论是计划经济国家还是市场经济国家,对产业的空间发展都不会完全放任、自由发展。尤其是对关系到国计民生的基础性产业,国家必须从全局的角度,进行宏观指导和调控。另外,为了产业的健康和快速发展,促进产业空间有序发展,对产业进行空间引导和调控,也有利于地区优势产业的发展,以及新的潜力型产业的形成,同时也能有效限制一些对地区环境影响大或工艺和技术水平相对落后产业的发展。

产业空间规划是对一个国家或一个地区内各产业的空间部署和调控,包括对各产业部分的空间安排、调整和控制以及各产业部门的空间组合。科学合理的产业空间规划需要从一个国家的国民经济发展的全局出发,根据国际产业发展态势,以及国民经济和社会发展的中长期规划要求,结合国家或地区的具体情况编制产业布局方案。产业空间规划要遵循产业在空间上发展的自身规律,要从宏观视角把握各产业活动的区位特征、产业的空间转移规律、产业集聚与扩散的机制等,从微观角度要了解企业区位决策过程、企业的空间组织和空间扩张等。另外,也要分析产业发展中的一系列经济和技术指标、资源利用、生态和环境保护等问题。

产业空间规划分为三个区域层次的规划,即大区域的产业规划、地区产业规划和城市内部产业规划。一是大尺度的区域产业空间规划。一般是跨地区或跨行政区单元的区域,对全国产业发展和其他社会经济影响作用比较大的区域的产业规划,其重点是要确立具有国际竞争力和国家意义的核心产业,明确区域内部产业发展、产业分工和合作方向,并调控产业发展空间,引导产业空间的有序发展,目标是提升整个区域的产业发展水平和国际竞争力,促进产业空间的协调发展,这类产业规划包括长江三角洲地区产业规划、珠江三角洲地区产业规划等。二是中观尺度的地区产业空间规划。一般是具有省际或区际意义的各类地区产业规划,其重点是发展和壮大地区的优势产业,培植和形成具有地区特色的产业集群,引导产业在空间上合理布局,限制与地区其他功能相冲突的产业等,如各地区的产业规划等。三是微观尺度的产业空间规划,如城市内部的产业规划和特定产业类型区的空间规划。微观尺度的产业空间规划更多的是从产业用地的角度对产业发展进行规划,对产业用地的性质和规模、开发时序和空间管治等进行规划。但事实上,在确定产业用地性质、规模等内容时,必须要明确规划区域的产业发展现状和未来发展态势。因此,微观尺度的产业空间规划,同样面临类似于大区域产业规划的基本研究内容。

二、产业发展与规划的类型

产业发展和规划按照规划性质、目标、内容和空间层次等可分为不同的规划类型和规划体系。

(一) 行业规划

行业规划是对各个行业进行的全国性或地方性规划,包括农业规划、工业规划、服务业规划等。农业规划进一步细分为粮棉油等农产品规划、牧业、渔业和林业规划等;工业规划可分为能源工业、冶金工业、装备制造业等行业规划;服务业规划包括商贸流通业和物流规划、金融规划、旅游业规划等。

行业规划主要从行业部门的发展现状和问题出发,根据行业总体发展趋势,确定行业的发展目标、发展重点和空间布局等问题。因此,在行业规划中,需要了解和关注各地区和其他行业的发展需求和具体情况,协调不同行业之间、行业与地区之间的关系。

（二）产业区（带、轴）规划

产业区（带、轴）规划与行业规划差异最大，主要是从区域角度出发，部署和调控不同区域尺度的产业发展和空间组合。产业区规划包括综合性产业区规划、专业性产业区规划和政策性产业区规划。产业区规划的目标是促进产业区内部产业的持续和协调发展，形成合理的产业结构和空间结构。

1. 综合性产业区（带、轴）规划

综合性产业区（带）是不同产业依托一个或若干特大城市（或大城市）或主要交通干线，在一定区域内形成的面（或带）状产业空间分布形态。综合性产业区（带）是在区位条件、自然资源、历史基础及交通、劳动力、技术、资金、国内外市场等多种自然和社会经济要素的影响下形成的。在不同发展水平下，产业区（带）的产业发展水平、主导产业、产业内外联系、产业分工、产业空间转移趋势等特征明显不同。产业区（带）的形成和发展对国家或大区域的社会经济可持续发展发挥着重要的作用。

综合性产业区（带）按照发展水平、影响力和区域范围等可分为不同等级类型。具有国际意义的产业区（带），如长江三角洲产业集聚区发展水平位居全国之首，产业结构已经出现服务化，先进制造业和高新技术产业成为产业区发展的基本导向，大部分产业具有全国意义，部分产业也具有较强的国际竞争力，其产业影响范围已经超越长江三角洲地区，是引领我国产业融入国际产业分工和合作，形成具有世界水平的制造业中心的核心产业区。全国意义的产业区（带），如辽中南产业集聚区的影响和作用范围已经超过辽宁省和东北地区，是我国重要的装备制造业和基础原材料产业基地，这两大行业对全国甚至世界也具有重要的影响。区际意义的产业区（带），如关中产业集聚区不仅影响着陕西省产业的发展水平和产业的空间联系和分工，也对西北地区其他省区具有一定的影响和辐射作用。地方意义的产业区（带），如黔中产业集聚区的影响和作用范围主要集中在贵州省，当然有些行业也具有区际意义，但就整个产业集聚区而言，其对外联系和影响力相对较小，以省区内为主。不同等级类型的产业区在不同层次的区域空间所发挥的作用不同，因此，其规划目标、重点和内容等也有所不同，但一个最基本原则不变，就是最大限度地发挥产业区的作用，促进区域的可持续发展。

2. 专业性产业区（带、基地）规划

专业性产业区是在全国或地区专业化程度较高的产业部门基础上形成的某类产业部门集聚区，包括矿产资源型产业区、农林产业区、能源区、资源加工型产业区、工业区、旅游区、商贸区等，并可在此基础上进一步细分为商品粮区、经济作物区、牧区、渔区、林区、煤矿区、油气田区、原材料工业区、冶金工业区、高技术产业区、风景旅游区、度假旅游区、金融区等。

专业性产业区的规划要突出产业区的特色，围绕核心产业可实时适当拓展区域内的产业门类，逐渐形成以专业为核心，多种行业相互依存、相互发展的格局。但对相对细化的专业区而言，仍然要重点突出其专业化的特色。对全国或大区域经济发展影响较大的专业性产业区主要是大型商品粮基地、大型能源基地、大型原材料基地等关系到国计民生的重要产业基地。

3. 政策性产业区规划

由各级政府划定的、实施特殊政策的产业区，一般多与行政区管辖相一致或分属行政区管辖并设有相应管理机构的产业区。按其不同的政策目标，又大致被分为以下几种类型：一是为了利用外资，引进技术和扩大出口，国家有重点、有步骤地选择某些地区实行对外开放的特殊政策而建立的保税区或自由贸易区。二是为了加速某些地区的经济发展，由政府划出一片土地，集中开发建设，为投资者提供优惠政策和较好的投资环境，吸引投资者开发土地、发展产业或开发当地优势资源的产业区，如经济技术开发区、高新技术产业园区等。三是某些已开发的地区因存在结构性矛盾而面临经济增长缓慢、就业安排困难、人才外流、技术滞后、环境恶化等各种问题，政府对其采取相应的整治政策，