

中兴大城产业书系

CHINA'S
INDUSTRIAL PLANNING

中国的 产业规划

李晓鹏 张国彪◎编著

如何制定正确的产业规划？

为什么它对一国经济

可持续增长必不可少？

市场经济条件下的产业规划与
计划经济有何差异？



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



CHINA'S
INDUSTRIAL PLANNING

中国的
产业规划

李晓鹏 张国彪◎编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国的产业规划 / 李晓鹏, 张国彪编著. —北京: 中国发展出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-5177-0835-3

I. ①中… II. ①李… ②张… III. ①产业—经济发展—经济规划—研究—中国 IV. ①F269.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第042446号

书 名: 中国的产业规划

著作责任者: 李晓鹏 张国彪

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0835-3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 1/16

印 张: 25.75

字 数: 450千字

版 次: 2018年9月第1版

印 次: 2018年9月第1次印刷

定 价: 75.00元

联系电话: (010) 68990646 67899620

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总论 助推中国经济发展的产业规划

理论篇

- 第 1 章 产业与产业规划 / 9
- 一、产业的概念与分类 / 9
 - 二、产业发展的规律与趋势 / 13
 - 三、产业规划的内涵与基本原理 / 19
- 第 2 章 中国规划体系中的产业规划 / 32
- 一、中国的规划体系 / 32
 - 二、产业规划与国民经济和社会发展规划 / 37
 - 三、产业规划与城乡规划 / 39
 - 四、产业规划与生态环境保护规划 / 41
 - 五、产业规划与城市公共设施专项规划 / 44
- 第 3 章 产业规划的研究内容 / 47
- 一、规划背景分析 / 47
 - 二、发展基础分析 / 50
 - 三、产业发展定位与目标 / 55
 - 四、产业选择 / 58
 - 五、产业发展策略 / 61
 - 六、产业布局规划 / 64
 - 七、重点项目策划 / 65
 - 八、政策建议 / 68

第4章	产业规划的编制流程	/ 71
	一、产业规划工作流程	/ 71
	二、产业规划编制程序	/ 72
	三、基础资料及搜集整理	/ 73
	四、产业规划的一般方法	/ 75
第5章	产业规划的分析工具	/ 78
	一、一般性分析工具	/ 78
	二、发展环境分析工具	/ 83
	三、经济产业分析工具	/ 86
	四、政策制度分析工具	/ 96

实践篇

第6章	产业规划的国际经验	/ 105
	一、日本第五次全国综合开发规划（“五全综”）	/ 105
	二、欧盟能源技术战略计划（“SET”计划）	/ 134
	三、美国旧金山湾区区域经济战略	/ 145
第7章	中国产业规划的历史回顾	/ 156
	一、计划经济时期（1949 ~ 1978年）： 促进区域均衡与加速发展重工业	/ 156
	二、改革开放初期（1978 ~ 2000年）： 全面发挥产业政策功效	/ 168

- 三、后金融危机时代 (2000 ~ 2016 年) :
 经济转型与产业政策优化 / 181
- 四、小结 / 189

第 8 章 产业专项规划 / 190

- 一、农业专项规划 / 190
- 二、工业专项规划 / 202
- 三、服务业专项规划 / 217

第 9 章 地方产业规划的实践探索 / 227

- 一、省级产业规划——以广东省现代服务业发展规划为例 / 227
- 二、市级产业规划——以淮南市产业发展总体规划为例 / 242
- 三、县域产业规划——以蠡县产业发展规划为例 / 285
- 四、镇级产业规划——以大理市古城特色小镇产业规划为例 / 316
- 五、城市更新区产业规划——以北梁产业发展引导规划为例 / 342

第 10 章 中国产业园区的规划 / 361

- 一、产业园区规划的特殊性 / 362
- 二、产业园区规划研究的内容和思路 / 366
- 三、产业园区规划的实践案例 / 371

参考文献 / 396



总论

助推中国经济发展的产业规划

近年来，社会各界和各级政府对产业规划的关注持续升温，地方政府重视产业规划的程度，超过了中国改革开放以来的任何时期。我们有必要站在产业发展规律和历史发展趋势的角度，认真回顾我国产业规划的理论沿革和实践历程，并放眼海外、认识世界各国的产业规划，供中国产业规划借鉴。为此，我们编写了这本《中国的产业规划》，系统阐述了我国产业规划的基本理论和发展历程，并梳理了近年来各国的产业规划实践，以供读者参考。

三十多年前，改革开放刚刚起步，中国的经济发展属于“野蛮增长”，社会生产严重不足。大部分地区的可建设用地和劳动力都非常充裕，只要有人愿意来投资，做什么产业都可以、做什么产业都欢迎。在这种状态下，各地方不太需要也不太重视产业规划。用当时在社会上流行的一句话来概括就是“计划（规划）不如变化”：把地方的产业规划好了，而规划内容之外的产业来了，地方主管部门还是得突破规划或者调整规划落地实施，往往这些“突破规划”的产业发展得也还不错。这种情况下，产业规划的严肃性、科学性就大打折扣。

随着中国经济持续数十年的高速增长，产业发展环境发生了根本性变化。产业投资不再是稀缺资源，大部分地方并不缺少项目，想把某个园区或者某个开发区的地填满很容易。只要愿意招商，就会吸引很多资本来投资，甚至还会有很多投资者不请自来，自带项目和规划来圈地建设。由于土地变得稀缺，很多“投资者”的动机也不再单纯：有的以发展产业之名行开发房产之实、有的圈了地以后搁置到土地升值后再开发、有的则准备转手当“二地主”……当然也有真想干实业办实事的，总之是鱼龙混杂，让地方主管部门眼花缭乱。如果不加鉴别地将土地填满，则地方经济发展后续的动力必将受到极大的制约。此外，还有一些地区，经过数十年的粗放式发展，可建设用地已经基本用完，但是由于前期缺乏对产业发展的系统规划，产业布局杂乱无章，没有形成具有竞争力的优势产业集

群，在一轮又一轮的区域竞争性产业升级中，逐渐处于下风，本地区产业始终停留在小、散、乱的层面上，于是不得不花大力气重新规划、腾笼换鸟，腾退不适合地方发展的产业，然后再集中发展适合的产业。在这种情况下，产业规划的价值便越发凸显出来。

与产业规划相关的理论有很多，我们也将书中一一细述，但简而言之，产业规划之所以有它存在的意义，主要是基于以下几个基本的原理。

第一，产业发展所需要的经济资源是稀缺的。一个地区，不可能同时把它希望发展的产业全都发展好。土地、资本、人力资源和创新资源如果在一段时间内集中投放给了某类产业，势必会影响其他产业对经济资源的占有。比如，可供开发的土地是有限的，产业一旦落地可能就是十几年甚至几十年的占用。一些短期能迅速拉动GDP的产业起来了，但是可能确实不适合当地发展，很快就会被其他更有优势的地区的竞争对手击垮，或者过了几年以后由于产业升级速度滞后，变成了国家重点压缩的落后产能。这样的项目一旦落地，其他项目在很长一段时间内就没了发展空间。所以整体的产业规划很重要，经济资源的稀缺性决定了产业规划的价值。

第二，产业内部分工协作具备空间聚集效应。不管是同类型的产业聚集，还是互补性产业形成的产业组团，或者是具有上下游关系的产业链，各种相关联的产业聚集在一起往往能形成规模效益，获得单个企业难以企及的产业竞争力。所以，在土地、财政、资本、创新资源有限的情况下，就需要进行产业规划，让符合区域比较优势的相关产业形成集聚，发挥产业的聚集效应和规模效应，最终形成具备核心竞争力的区域优势产业集群。

第三，产业的发展依赖于一些在空间上难以移动的资源。产业发展的有一些资源是可以移动的，比如劳动力和资金，而有一些则是不可移动的，比如地理位置是沿海还是沿江，是靠近中心城市还是远离中心城市，是县级市还是副省级城市等。换言之，就是不同的地区发展不同类型的产业有的是优势、有的是有劣势的，这种优势和劣势，在现有技术条件下，很难通过出台政策或有限的投资建设来加以改变。一个地区的产业要发展好，就要充分理解地区的基本情况。比如要发展健康产业，离不开地方宜人的气候环境；要发展物流产业，就离不开地方的区位优势 and 基础设施情况等。要通过认真研判后选择地区产业的发展重点，然后通过一系列的措施和手段集中力量推动优势产业的发展。

第四，产业发展自身有一定规律，而且这些规律是有可能通过一系列的理论

和方法加以把握的。尽管产业发展的趋势始终存在不确定性，但它在一定程度上也是可以预判的。数百年来，理论界先后提出或归纳的产业结构理论、产业升级理论、产业空间布局理论、产业组织理论等，都是产业发展的规律。此外，在具体实践中，还可以通过与条件类似的发达地区对标等方式来预判本地区产业的发展路径。理解这些规律、掌握这些研究方法，就有可能在总体上把握本地区产业发展的趋势，预测并分析某个产业在某个地区发展的前景。我们就可以根据对产业发展的预测，提前做好谋篇布局，调整衰退的产业，升级新兴的产业，最终实现地方产业的升级和竞争力的提升。

基于以上四个方面的基本原理——经济资源的稀缺性、产业的聚集效应、地区经济资源的不可移动性以及产业发展的规律性，为促进地方经济发展，我们才有必要制定相关产业规划。在产业规划的研究和编制方面，世界各国都有各自的实践。中国的产业规划应该在吸取各国经验的基础上，为地区经济的可持续发展提供更好的服务。

具有长远战略眼光的产业规划的重要性，可以通过一个比较极端的事例——2004年在常州发生的“铁本事件”看出来。当年，江苏民营钢铁企业铁本公司想要扩大一倍产能，相应的要建一个比当时工厂占地规模大很多的新厂。但在当时，这样的钢铁产能并不符合国家的产业政策。中央政府对于钢铁产业的发展趋势按照最初该公司200余万吨的产能进行规划，新厂需要占地2000亩，后来经过有关人士的鼓吹和推动，在短短6个月的时间内，铁本项目由最初260万吨的年产定位飙升到840万吨，占地面积也规划扩大到9000多亩。这个数字已经严重超过国家规定的审批标准了，而当地政府竟然越权22次把这个投资百亿的项目分拆审批通过了。事件曝光后，国家立即对铁本项目严令叫停，并迅速对相关人员进行严肃处理，一大批常州地方官员被撤职。

这件事对常州的冲击很大，很多人觉得常州这个城市的经济要垮了，那么大的投资和那么高的产能，说没有就没有了。但是常州市政府痛定思痛，认真总结铁本事件的教训。主要就是在产业发展上缺乏足够的前瞻性，只看到了大型钢铁项目对投资和GDP的短期拉动效应，而忽略了产业发展的大趋势和自身的区域优势。基本上放弃以这种大型重工业项目来拉动经济增长的道路，转而对自身区域优势进行了深入系统的研究，认真编制了产业发展规划，将技术含量更高、更能代表未来产业发展方向的装备制造和精细化工作为主导产业，逐步替代钢铁冶金和传统轻纺。

最后的结果令许多观察者大跌眼镜——“铁本事件”并没有影响到常州经济的增长，相反，2006年以来常州转向把科技创新当作最大的机遇，全城发力高端制造业，取得了瞩目的成就。在铁本事件十多年后的2016年，高端制造成为常州市发展第一驱动力，全市隐形冠军扎堆，税收超千万企业超500家；在中国飞速发展的高铁中，有70%~80%的产品都是常州生产的；每四台机器人，就有一台在常州制造；全国石墨烯产业，一半天下在常州，其石墨烯产业小镇已经成了中国下一代颠覆性高新技术产业聚集的典范。根据经济数据反映，常州经济甚至超过了比它更靠近苏州和上海、区位条件更好的无锡。2017年上半年，常州GDP增速全省第二，工业投资总量和增幅均创苏南第一。在十八大以后的供给侧结构性改革中，许多过去十年里大力上马钢铁项目的地区经济遭到了严重的冲击，经济增长遇到困境，而常州则完全没有这方面的担忧，继续保持着高速增长。

现在回头看，“铁本事件”对常州的发展反而是件好事，它逼着常州政府放弃短期的项目拉动思维，转而进行产业思维，被迫寻求以优势产业的打造而不是高投资项目的建设来推动地方经济发展，取得了很好的效果。

总之，产业规划的特点，就是能够根据产业发展规律、城市发展规律来对地区产业的发展进行系统的长远的布局。虽然短期来看，产业规划并不一定能对拉动经济增长有直接的帮助，甚至可能还会因为控制一些与长远发展目标不符的项目投资而影响近期经济增长的速度，但是长远来看，科学严谨的产业规划对区域发展是有利的。

本书是我们团队继《中国的产业政策》之后撰写的又一本与产业相关的书稿，两者既有相通之处也有区别，但本书更加侧重于产业规划的技术手段、产业规划的文本分析、产业规划的案例剖析。希望读者能通过阅读此书，对中国的产业规划有更加全面、客观、生动的认知。

李晓鹏 张国彪



理论篇

第1章

产业与产业规划

一、产业的概念与分类

(一) 产业的概念

产业是国民经济中按照一定的社会分工原则，为满足社会某类需要而划分的从事产品生产和作业的各个部门^①，是国民经济各行各业的总称。从宏观上看，它是指社会经济中的各大部门，如工业部门、农业部门等；从中观上看，它是指一个部门内部的各个行业，如工业部门内部的重工业和轻工业等；从微观上看，它是指各行业内部的品类。^②

产业所涵盖的内容介于企业和国民经济之间。相对于企业，它是某些同类企业的集合体；相对于国民经济，产业是国民经济的一个部分，如农业、矿业、工业、建筑业、商业、交通、邮电、金融、保险、咨询、旅游业等产业^③。

(二) 产业的分类

为了分析产业的基本情况，制定产业发展战略，加强产业宏观调控，需要对产业进行科学分类。常见的分类方法有以下几种^④。

1. 国际标准产业分类法

为了便于汇总各国的统计资料进行对比，联合国经济和社会事务统计局曾制定了一个《全部经济活动国际标准行业分类》，简称《国际标准行业分类》，建议各国采用，目前采用的是2008年颁布的第四版。这种分类方法是把全部经济活动分为大、中、小、细四级，一共有21个门类，对每个门类再划分

① 苗维亚：《房地产业产业化研究》，西南财经大学，2004年。

② 刘月季：《产业结构理论综述》，《河南教育学院学报（哲学社会科学版）》，1997年第3期。

③ 臧旭恒等：《产业经济学》，经济科学出版社2002年版。

④ 陈文晖等：《产业规划研究与案例分析》，社会科学文献出版社2010年版。

大类、中类、小类，每类都制定统计编码。现将21个编码为A~U的门类名称列出如下：

- A 农、牧、林、渔业
- B 采矿和采石
- C 制造业
- D 电、煤气、蒸气和空调供应
- E 供水，污水处理、废物管理和补救
- F 建筑业
- G 批发和零售业，汽车和摩托车修理
- H 运输与存储
- I 食宿服务
- J 信息和通信
- K 金融和保险
- L 房地产
- M 专业、科学和技术
- N 行政和辅助
- O 公共管理与国防，强制性社会保障
- P 教育
- Q 人体健康和社会工作
- R 艺术、娱乐和文娱
- S 其他服务
- T 家庭作为雇主的，家庭自用、未加区分的物品生产和服务
- U 国际组织和机构

2. 三次产业分类法

三次产业分类法是产业分类中的一种重要方法。它是根据产品（包括服务）的性质和生产过程的特点把产业划分为第一产业、第二产业和第三产业的分类方法。

第一产业在顺序上是社会再生产过程开始时以从事农业产品和矿产品的取得为生的产业（采掘业的归属是有争议的，在我国是划归第二产业）。

第二产业则主要是对农业、矿业产品进行加工的工业和建筑业。

第三产业是一个复杂的综合部门，其兴起和主要职能是为第一、第二产业在

流过程中的服务，如交通、邮电、金融业等^①。

据此可以认为，第一产业是广义的农业，第二产业是广义的工业，第三产业是广义的服务业。

这种分类方法在理论上还有待充实和完善，在归类上还有一些争议，但它有许多优点是不可忽略的。第一，这样分类基本上反映了人类经济活动的过程，体现了人类经济活动实践的特点，采用这样的分类方法有利于分析和观察产业的发展变化。^②第二，三次产业分类法基本上反映产业间的相互关系，把原始产业到中间产业和最终产业的关系表现出来，有利于产业结构的调整和优化。第三，该分类方法基本上反映了各类产业的性质和特点，有利于引导各类产业的发展和制定相应的政策。这类分类方法已被联合国和世界各国采用，我国于1985年开始采用这种方法，这样有利于对比分析、研究世界产业经济的变化，有利于各国彼此交流经验和相互启发。因此我们采用三次产业分类方法以研究各种产业在整个产业中的地位 and 变化趋势是有依据的，也有利于揭示规律^③。

3. 生产结构产业分类法

生产结构产业分类法是以研究再生产过程中的产业间关系和比例为目的的划分方法。这里的产业单位是以它在社会再生产过程中的地位和性质为依据确定的，但没有一个统一的规范，常以研究者的分析研究目的对产业进行分类，因而可形成各式各样的分类法。

霍夫曼的分类法。霍夫曼出于研究工业化的需要，将产业分为三类：消费资料产业、资本资料产业、其他产业。这种分类是按产品用途划分的，某产业产品75%以上用作消费资料的划归消费资料产业，25%以上用作资本资料的划归资本资料产业。

产品生产阶段分类法。按照产品生产阶段可把产业划分为上游产业、中游产业和下游产业。上游产业是处于产业生产的初级阶段，生产初级产品的部门，具有生产阶段是初始的、产品是初级的两个特点。^④初级产品一般是经过一次加工，在技术和质量方面是低级，如铁矿产品、原棉、生丝等。中游产业处于产业生产过程的中间阶段，生产中间产品的部门，中间产品比初级产品在技术性能、质量和价值上都较高，如生铁、棉纱等。下游产业处于生产过程的最终阶段的部

① 白永秀、惠宁：《产业经济学基本问题研究》，中国经济出版社2008年版。

② 詹晓峰：《湖南省小城镇产业发展规划研究》，湖南大学，2012年。

③ 李悦：《产业经济学（第三版）》，中国人民大学出版社2002年版。

④ 吴涛：《加快转变建筑业发展方式促进和实现建筑产业现代化》，《中华建设》，2014年第7期。