

南开大学“985”区域经济国家社科创新基地研究项目

南开大学区域产业经济研究丛书

NANKAI DAXUE QUYU CHANYE JINGJI YANJIU CONGSHU

主编 刘秉镰

区域产业发展 **规划** 与政策研究

QUYU CHANYE FAZHAN GUIHUA
YU ZHENGCE YANJIU

刘秉镰 赵晶晶 曾淑婉◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

南开大学“985”区域经济国家社科创新基地研究项目

南开大学区域产业经济研究丛书

NANKAI DAXUE QUYU CHANYE JINGJI YANJIU CONGSHU

主编 刘秉镰

区域产业发展规划与政策研究

QUYU CHANYE FAZHAN GUIHUA
YU ZHENGCE YANJIU

刘秉镰 赵晶晶 曾淑婉◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

区域产业发展规划与政策研究/刘秉镰, 赵晶晶,
曾淑婉著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 6
(南开大学区域产业经济研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6965 - 2

I. ①区… II. ①刘…②赵…③曾… III. ①区域经
济发展 - 产业发展 - 经济规划 - 研究 - 中国②区域经
济发展 - 产业政策 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 119287 号

责任编辑: 柳 敏 周秀霞
责任校对: 徐领柱
版式设计: 齐 杰
责任印制: 李 鹏

区域产业发展规划与政策研究

刘秉镰 赵晶晶 曾淑婉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 22.25 印张 380000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6965 - 2 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

总 序

伴随着我国区域经济的快速发展以及对西方区域经济理论研究的不断深入，中国的区域经济理论研究也在不断深化。我国的区域经济学以区域发展、地区差异和区际关系作为重点研究对象，在广泛借鉴国外相关学科及理论的基础上，初步形成为一门理论特色鲜明而实践性与应用性较强的综合性经济学学科。

与此同时，以企业和市场关系作为主要研究对象的产业经济学，凭借其理论分析的前沿性、研究方法的新颖性和现实应用的广泛性而发展成为一门国际公认的相对独立而体系完整的应用经济学学科，成为近年来国际以及国内经济学最活跃、最富成果的研究领域。

在区域经济学和产业经济学的理论根基日趋坚实、体系日臻完善的过程中，二者之间的交叉研究和理论融合也因社会实践的需要而萌生，特别是自 20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化进程的加快，在全球范围内实现产业的空间规划和结构优化，利用全球产业资源发展壮大本国产业，提升本国产业的国际竞争力，已成为各国特别是发达国家产业发展的重要目标，从而促使产业经济学的研究突破各个单一国家的地区限制，把不同的国家作为相互独立的区域，在各个区域中进行产业资源配置，追求产业在全球范围内空间配置效益的最大化。对一个国家内部而言，同样存在着特定区域的产业发展、产业升级、产业结构调整、产业技术创新、产业竞争力提升以及区域间产业分工协作及转移等问题。对这些问题的研究及解决，既不能单纯运用区域经济学理

论,也不能单纯运用产业经济学理论,而需要综合运用区域经济学理论和产业经济学理论,由此便形成了以区域产业问题作为研究对象的区域产业经济理论。该理论是在借鉴区域经济学和产业经济学基本理论和分析逻辑的基础上,形成的一套介于二者之间、又与二者存在密切关联的新的经济理论分支。

南开大学兼有区域经济学和产业经济学两个国家重点学科,其中区域经济学还是“985工程”哲学社会科学创新基地,经过多年的努力,已经形成了较为完善的学科体系。南开大学的产业经济学科近年来发展迅速,已形成相对稳定且独具特色的研究方向,特别是在交通物流产业、产业效率和产业组织等领域取得了较突出的研究成果。区域经济学和产业经济学两个学科具有的学科优势,为我们开展区域产业经济分析提供了良好的研究基础和条件。在此基础上,我们尝试性地提出区域产业经济这一新的经济学研究范畴,并希望通过“南开大学区域产业经济研究论丛”作为起步,较为全面、系统地探讨区域经济学和产业经济学有机融合的有效途径,提出和论证区域产业经济所特有的基本范畴和基本原理,构建具有中国特色的区域产业经济理论分析框架和内容体系,并对中国主要区域产业经济问题进行深入的实证研究。本套丛书主要包括《区域产业经济概论》、《区际产业分工与产业转移研究》、《区域产业结构优化升级研究》、《区域产业的空间集聚研究》、《区域生产性服务业的集聚与创新研究》、《区域产业竞争力比较研究》、《区域创新网络与产业发展研究》、《区域产业全球价值链嵌入的绩效与升级路径研究》、《区域产业发展规划与政策研究》共九部著作。其中,《区域产业经济概论》作为引领篇,从理论上对本套丛书所涉及的研究内容进行了概括性的理论梳理和方法归纳,提出建立中国区域产业经济问题研究的理论基础和分析框架;《区际产业分工与产业转移研究》立足于中国区域产业分工与协作的现实,着眼于中国区域经济协调发展的战略目标,对中国区域产业分工与协作的现状、制约因素和实现途径等问题进行了深入研究;《区域产业结构优

化升级研究》对新的区域产业分工和发展条件下,中国区域产业结构转型升级的目标模式、实现路径及对策等问题进行了专门分析;《区域产业的空间集聚研究》立足于现阶段中国区域产业集群迅速发展的现实,进一步分析了实现中国区域产业集群优化升级的思路及对策;《区域生产性服务业的集聚与创新研究》揭示了区域生产性服务业集聚与创新的内在机理,对中国区域生产性服务业集聚与创新现状及问题进行实证研究;《区域产业竞争力比较研究》作为区域产业研究的基本落脚点和重要目标,以构建区域产业竞争力评价指标体系为基础,一方面对各地区的产业竞争实力进行了综合的区域比较研究,另一方面对特定区域重点产业的竞争力形成机制进行了深度探讨;《区域创新网络与产业发展研究》着眼于中国区域产业结构转型升级和竞争力提升的目标,重点对中国区域产业创新网络的内容及构建思路等进行研究;《区域产业全球价值链嵌入的绩效与升级路径研究》在经济全球化条件下,对新形势下中国区域产业嵌入国际产业分工体系的条件、途径及实现方式等进行深入研究;《区域产业发展规划与政策研究》以中国区域产业发展作为背景和对象,对区域产业发展规划的方式方法、区域产业政策的内容体系和实施机制等问题进行了系统研究,为实现区域产业发展目标提供专门的规划和政策指导。以上九部著作分别从区域产业发展的理论工具、空间组织形态、竞争力评价、规划政策保障等多个视角对区域产业经济问题进行了系统深入的研究,初步构建了中国区域产业经济分析的理论框架。希望我们的工作能起到抛砖引玉的作用,激发更多的学者和相关部门的同志关注并参与到这一领域的研究和探讨中来,共同为推动中国区域产业经济理论与现实问题的深入研究做出贡献。

由于研究对象的复杂性及理论研究的创新性,本套丛书的研究可能存在一定的缺陷,恳请广大读者批评指正!

刘秉镰

2010年10月于南开园

前 言

区域经济学以经济活动的区位分析为研究起点,沿着经济空间的运动规律和地域结构形成两条主线,最终落脚于区域经济与政策的形成。区域产业规划与政策作为区域经济与政策的重要内容,近年来已经引起普遍关注。一方面,规划与政策作为政府引导市场理性发展的决策工具,能够有助于解决二元经济结构背景下资源配置效率不高、产业结构层次低、空间布局不合理、土地粗放式利用和环境污染严重等问题,协调产业低端化与结构升级、分散布局与集约发展、土地浪费与合理利用、经济发展与生态保护之间的关系,有利于更好地发挥政府在优化环境、促进公共品提供与维护公平正义上的积极作用。另一方面,重视区域产业规划与政策的研究,也是进一步探索区域经济发展特点及现实需求的理性回归。

多年的改革开放历程充分证明,我国经济的未来发展和国际竞争力的提升,不仅需要依赖国内外要素的自由流动与市场的深度开放,更需要充分认识区域经济发展在地理条件、要素结构、产业基础、历史文化、内外贸易等方面的差异性,并在这种层次化空间中实现资源的优化组合和产业链条的跨区域重组。毋庸置疑,区域产业规划与政策对推动我国区域经济的快速、健康、稳定发展具有十分积极的指导作用。但是,目前我国区域产业规划与政策的研究和实践还存在一些问题。从规划层面来看,区域产业规划编制的理论和方法支撑不足,规划目标设定随意性较大,规划设计可操作性较差,规划实施效果难以保证。从政策层面来看,区域产业政策对区域产业发展的科学指导作用不明显,当政策执行过程中偏离预期目标时,多为事后修补和化解,缺乏预警功能和纠错能力。造成这些问题的根本原因之一在于区域产业规划与政策的理论方法体系很不完善,亟待进行整合梳理。本书将综合运用区域经济学、产业经济学、空间经济学、信息经济学、规制经济学、系统论等学科中的相关理论及研究方法,结合我国区域经济发展特点,尝试对区域产业规划与政策的理论与实践进行深入探

索，以期为区域产业发展和区域综合经济实力的提升提供理论依据。

本书是以刘秉镰教授所承担的南开大学区域经济学“985”人文社科创新工程的子课题“区域产业分析”为基础，结合作者近年来在区域产业规划与政策实践中积累的大量经验，形成的一套既有一定理论高度、又具有操作性的研究成果。在规划篇与政策篇都非常注重运用相关理论与模型方法，进行案例分析与实证研究；从而保证理论梳理与实证运用的有效衔接，解决理论与实践“两层皮”的问题。本书的工作团队成员还包括赵晶晶、曾淑婉、盛玉雪等。研究团队历时三年，进行了大量的调研和理论研究工作，特别是赵晶晶与曾淑婉同学一边研究一边完成了他们的博士学位论文。本书具体分工如下：刘秉镰教授负责全书的内容统筹及第一篇的写作，曾淑婉主要负责第二篇的写作，赵晶晶主要负责第三篇的写作。本书的研究中还借鉴吸纳了不少已有的相关研究成果，在此对有关作者一并表示感谢！

区域产业规划与政策是一个亟待探索的现实主题，也是一个将学术前沿与中国国情紧密结合的研究领域。本书是对这一领域进行的初步探索，希望能够起到抛砖引玉的作用，吸引更多的学界、政界有识之士共同推动这方面的深入探索。由于是一种新的探索，不可避免会存在这样或那样的缺陷与不足，希望专家、学者们不吝指正，以便我们在今后的研究中不断完善与提高！

刘秉镰

2016年3月于南开园

目 录

第一篇 总 论 篇

第一章 绪论	3
第一节 研究背景	3
第二节 相关概念界定	9
第三节 相关概念辨析	12
第四节 区域产业规划与政策的形成逻辑	17

第二章 区域产业分析的理论沿革	22
第一节 区域产业结构理论与经济增长	22
第二节 区域产业空间布局理论与协调发展	27
第三节 区域投入—产出分析理论的演进	35
第四节 区域产业政策理论	40

第三章 我国区域产业规划与政策的社会实践	48
第一节 我国区域发展战略与区域产业布局	48
第二节 我国区域产业规划与政策的演进	54
第三节 我国区域产业规划与政策的发展趋势	64

第二篇 规 划 篇

第四章 区域产业发展规划：总量分析	73
第一节 区域产业的发展环境	73
第二节 区域经济总量增长的理论基础	81
第三节 区域产业发展的总量预测	86

第五章 区域产业发展规划：结构分析	96
第一节 产业结构优化概述	96
第二节 非均质区域环境下的产业结构优化	101
第三节 区域主导产业选择的三维基准模型	113
第六章 区域产业布局规划：空间分析	125
第一节 区域产业布局的影响因素	125
第二节 区域产业布局的模式	133
第三节 空间经济分析方法在区域产业布局中的应用	137
第四节 区域产业布局优化策略	141
第七章 区域产业规划的制定与实施	147
第一节 区域产业规划制定与实施的内涵	147
第二节 区域产业规划制定与实施的基本步骤	157
第三节 区域产业规划的保障体系	162
第八章 区域产业规划评估方法与指标体系	169
第一节 区域产业规划评估的一般方法	169
第二节 区域产业规划有效性内涵与判断标准	177
第三节 基于全过程的区域产业规划评估模式	181
第四节 区域产业规划评估指标体系构建	185
第九章 区域产业规划案例分析：以滨海新区为例	192
第一节 滨海新区产业发展的环境分析	192
第二节 滨海新区产业规划的预测方案	197
第三节 滨海新区主导产业选择及其发展战略	200
第四节 滨海新区产业布局总体思路与战略重点	206

第三篇 政策篇

第十章 区域产业政策的基本内容	213
第一节 区域产业政策的分类、工具及特征	213
第二节 区域产业政策的目标	220

第三节 区域产业政策范本	227
第十一章 区域产业政策的制定	234
第一节 区域产业政策的制定主体	234
第二节 区域产业政策制定的具体程序	236
第三节 区域产业政策的传导模式	239
第十二章 区域产业政策的实施	247
第一节 区域产业政策实施的组织架构	247
第二节 中央政府区域产业政策的实施路径	249
第三节 地方政府区域产业政策的实施路径	256
第十三章 区域产业政策评价方法与指标体系	265
第一节 区域产业政策评价理论基础	265
第二节 区域产业政策评价阶段、步骤与方法	269
第三节 区域产业政策评价模型与指标体系构建	271
第十四章 区域产业政策评价：以西部地区为例	277
第一节 西部地区产业政策的基本情况	277
第二节 西部大开发区域产业政策的总体效果测度	283
第十五章 我国区域产业政策的未来发展	298
第一节 新形势下我国区域产业政策的走向	298
第二节 我国区域产业政策存在的问题	305
第三节 韩、日两国区域产业政策及其借鉴意义	309
第四节 完善我国区域产业政策的综合途径	313
参考文献	318

第一篇

总论篇

第一章

绪 论

在全球化进程不断加快和国际关系日益复杂多变的背景下，我国的赶超与复兴战略不仅需要稳定的经济增长，还需要区域的协调发展，包括合理的产业布局、优化的产业结构、创新的产业技术。然而在区域差距长期存在和我国市场机制尚不健全的条件下，仅仅依靠市场机制，很难保证赶超的实现，因此，需要政府制定科学的规划和有效的产业政策。

第一节 研究背景

区域产业发展是区域经济学和产业经济学都在研究的主题。新的历史时期，我国面临着提升区域竞争力和国家竞争力的艰巨任务，但是资源和环境承载力弱、创新动力不足、区域产业结构低端化和管理体制不健全等问题对竞争力的提升形成一定的制约。与此同时，区域差距的不断扩大和产业结构趋同等问题也威胁着区域协调发展。因此，研究如何运用区域产业规划与政策破解经济社会发展的重大问题，显得尤为紧迫。

一、产业结构不均衡

长期以来我国区域经济形成了对外资和植入性技术的依赖惯性（柳卸林、陈傲，2012）。全球经济不景气与发达国家再工业化使非本土知识源的引入日益艰难，并使区域经济的脆弱性集中凸显。根据国际货币基金组织（IMF）提供的数据，我国2012年人均GDP为6075.92美元，排名世界第87位，三次产业比例为：10.1%：45.3%：44.6%，呈现“二、三、一”特征。我国产业内部结构存在着不合理的现象：第一产业产品总量过剩，结构矛盾突出。初级品与加工品比例失调，初级加工比重大，深加工

不足。产品区域布局不合理,农业现代化进程缓慢,基础设施落后;第二产业在全球价值链嵌入程度低,研发投入不足,技术创新能力差。产能相对过剩,缺少高技术含量高附加值产品;第三产业传统服务业比重大,生产者服务业和现代服务业相对发展不足,产品创新能力不强,服务质量和技术水平偏低。同时,我国地区间产业结构水平的差异较大,东部沿海地区产业结构水平较高,某些地区甚至与发达国家接近,而中西部地区产业结构水平相对较低。此外,我国还有 118 座亟待转型的资源型城市,面临着巨大的区域产业升级压力。

二、国际竞争环境趋紧

金融危机后,以美国为代表的西方发达国家纷纷提出了“再工业化”战略。英国制定了“制造业振兴政策”、“促进高端工程制造业政策”。法国建立了“再工业化”援助基金。美国出台了一系列政策措施,包括《2009 年美国复苏和再投资法案》、《美国制造业复兴框架》、《清洁能源法案》、《国家出口计划》、《制造业促进法案》、《鼓励制造业和就业机会回国策略》等。这些国家“再工业化”战略的基本政策包括:为工人提高生产技能提供机会,对技术创新与成功的商业实践进行投资,发展稳定而有效的资本市场,帮助社区和工人转型,投资先进的交通基础设施,确保市场进入与公平竞争,改善发展环境尤其是制造业的商业环境等。发达国家的“再工业化”战略,从重化工业基地的产业改造和重新振兴到加速固定资产更新换代,及至强调产业结构向高附加值、知识密集度高转型的演变历程,使我国区域产业发展面临更加严峻的国际竞争环境。

三、区域产业结构低端化

我国许多区域的产业结构安全问题在这次国际金融危机中也显露出来,不仅由于处于全球价值链中低端而获利能力不足,而且由于对外资依附性过高而使其遭受风险的概率加大,从而在面对疲弱的市场需求和贸易伙伴“发难”时应对能力欠佳。近年来,发达国家纷纷打出“贸易牌”作为提振就业、拯救经济的法宝,“中国制造”成为他们攻击的首要目标。据英国智库经济政策研究中心的“世界贸易预警”项目监测,自 2008 年国际金融危机爆发以来,全球有 40% 的贸易保护主义措施针对中国。世界

市场的缩水和贸易伙伴的故意刁难,使得国内出口企业出口能力下降,以外贸为主的地区也经历了一次冰河时期,调整和优化区域产业结构迫在眉睫。

四、创新能力不足

当前,我国在技术方面面临的一大问题是,跨国公司的技术垄断明显与我国自身创新能力不足并存。世界经济发展历程表明,技术进步是获得经济持续增长的根本动力。在新的历史阶段,各国争相创新,希望能通过新技术革命引领产业革命,抢占制高点。“谁能在科技创新方面占据优势,谁就能够掌握发展的主动权,率先复苏并走向繁荣”(温家宝,2009)。世界金融危机之后,经济全球化进一步推进,新一轮技术革命正处于孕育发展之中,世界主要国家和地区特别是发展中国家经济和产业发展路径面临新的重要抉择,以增强开放性、网络互动性为核心的区域产业创新成为提升区际产业国际竞争力、促进区域经济一体化发展的重要引擎和强大推动力量。但是我国目前的技术创新面临一系列问题,包括创新动力不足、创新机制不完善、区域创新差距等。因此,在国际出口优势逐渐丧失且自身创新能力明显不足的夹缝中寻找摆脱区域脆弱性的方法与途径,形成独具特色的中国模式,是未来区域产业发展面临的一大挑战。

五、资源和环境约束

长期以来,人类对区域和城市的探索立足于两个方面:一是围绕工业文明展开,优化区域产业结构、提高区域产出规模;二是围绕生态文明展开,反思人类未来所必须共同面对的可持续发展问题。

经过30多年的改革开放,我国已经成为世界第二大经济体,GDP一直保持高速增长,占世界比重达到12%。据国际货币基金组织预测,2026年左右,中国将会超越美国,成为世界第一大经济体。但是我国面临着十分严峻的环境、资源、生态的硬性约束。2009年哥本哈根气候变化会议召开,以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式——“低碳经济”呈现在世界人民面前,发展“低碳经济”已成为世界各国的共识。由于人口众多,我国人均资源相对缺乏,人均耕地约0.1公顷,仅为世界人均水平的33%;人均淡水资源2210立方米,仅为世界人均水平的26%。

资源不足的另一面是能耗居高不下,2012年我国国内生产总值约占世界的11.47%,但一次能源消耗占世界的21.92%,单位国内生产总值能耗几乎是世界平均水平的2倍;2010年全国钢铁、建材、化工等行业单位产品能耗比国际先进水平高出10%~20%。根据世界资源研究所(WRI)的统计,中国出口商品中所含的碳排放量是最高的。世界银行研究报告也指出,如果碳关税全面实施,在国际市场上,“中国制造”可能将面对平均26%的关税,出口量可能因此下滑21%。可见,建设资源节约型、环境友好型社会已成为我国经济转型发展的迫切目标。2009年11月,中国政府已做出承诺:2020年单位GDP碳排放将比2005年减少40%~45%。

我国正处于工业化、城市化进程的重要时期,这也是消耗资源最多、消费增长最快的发展阶段。国家新型城镇化规划(2014~2020年)显示,1978~2013年城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人,城镇化率从17.9%提升到53.7%,年均提高1.02个百分点;城市数量从193个增加到658个,建制镇数量从2173个增加到20113个。在18亿亩红线的强制约束下,各级政府迫切需要回答的问题是,面对有限的资源与环境承载力,现有区域经济结构是否合理,如何安排未来进入城市的大量人口与劳动力,如何实现资源的有效配置等诸多难题。

六、区域差距扩大

非均衡发展战略是我国经济快速发展的重要原因,但是先发地区对后发地区的反哺并没有如愿以偿。2012年,我国东中西三大地带间人均GDP之比为1:0.5:0.54,人均GDP最高的天津是人均GDP最低的贵州的4.67倍。“让一部分人、一部分地区先富起来,大原则是共同富裕。一部分地区发展快一点,带动大部分地区,这是加速发展、达到共同富裕的捷径”(邓小平,1986)。然而,我国日益扩大的区域差距不仅违背了该战略的初衷,更威胁着我国稳定的发展环境。缩小三大差别,实现稳定增长,已成为我国政府面临的主要任务。

针对我国区域经济差距较大的客观现实,“十二五”规划进一步要求,坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略的优先位置,并给予特殊优惠政策支持。同时又先后推出一系列区域均衡发展的政策措施,如全面振兴东北老工业基地,发挥东北地区的产业和科技优势,发展和完