



中国社会科学院
工业经济研究所



产业中国
CHINA INDUSTRY RESEARCH STUDIO

中国产业新城发展 研究报告 (2018~2019)

主编／黄群慧 张五明
副主编／刘雨诗 叶振宇 刘伟

ANNUAL REPORT ON CHINA'S INDUSTRIAL NEWTOWN
DEVELOPMENT (2018-2019)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院
工业经济研究所



产业中国 研
CHINA INDUSTRY RESEARCH STUDIO

中国产业新城发展 研究报告 (2018~2019)

主编/黄群慧 张五明

副主编/刘雨诗 叶振宇 刘伟

ANNUAL REPORT ON CHINA'S INDUSTRIAL NEWTOWN
DEVELOPMENT (2018-2019)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

编 委 会

主 编

黄群慧 中国社会科学院工业经济研究所所长、研究员，产业中国研习社学术委员

张五明 产业中国研习社创始人，中国社会科学院雄安发展研究智库理事，中国企业管理研究会常务理事

副主编

刘雨诗 产业中国研习社高级研究员，中国人民大学博士

叶振宇 中国社会科学院工业经济研究所产业布局室副主任、副研究员

刘 伟 中国社会科学院国家金融与发展实验室全球经济与金融研究中心研究员，中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任助理，《The global urban competitiveness report》联合主编

执笔人

马晨一 张阿曼 孟烨 林宇阳

目 录



序 言.....	001
----------	-----

I 总报告 面向新时代的中国产业新城发展

第一章 关于本书的基本认识.....	001
第二章 产业新城的概念演进与实践发展.....	008
第三章 产业新城开发的宏观环境.....	021

II 专题篇

第四章 认知：产业新城的内涵与外延.....	035
第五章 回顾：产业新城的形成路径.....	051
第六章 盘点：产业新城的发展模式.....	070
第七章 解读：产业新城的功能输出.....	092
第八章 发现：产业新城的多维价值.....	101

III 国内案例篇

第九章 国内典型案例介绍与模式评价.....	110
------------------------	-----



IV 国际借鉴篇

第十章 国际成功案例盘点与经验学习.....	142
------------------------	-----

V 评价篇

第十一章 产业新城竞争力指标体系.....	150
第十二章 产业新城竞争力评价结果.....	159

VI 热点篇

第十三章 回顾：产业新城与中国改革开放四十年.....	166
第十四章 展望：新时代产业新城高质量发展路径.....	176

VII 附录

附录1 全国主要产业新城项目及基本情况介绍	185
附录2 全国主要产业新城运营商及基本情况介绍	207
附录3 参考文献	220

序 言

一个国家的经济现代化过程是工业化与城市化互动发展的过程。工业化为城市化提供了经济基础，而城市化为工业化提供了优质要素和广阔的需求市场。从工业化与城市化的历史演进和互动关系看，在工业化初期，主要是工业化进程推动了城市化的进程，而到了工业化中后期，城市化进程的加快又牵引了工业化进程的推进。2018 年是改革开放 40 周年，改革开放以来，中国成功快速地推进了工业化，经济取得了举世瞩目的伟大成就，1979 ~ 2016 年国内生产总值的年平均增长率约为 9.6%，已发展成为世界第二大经济体，中国总体的工业化进程从初期阶段快速发展到工业化后期阶段。总体而言，中国的工业化进程总体上符合工业化和城市化的演进规律。进入 21 世纪后，中国进入工业化中后期，城市化进程不断加快，对工业化进程牵引作用明显。

在工业化与城市化互动发展的现代化进程中，中国有许多伟大的创举，包括集聚现代产业发展要素的经济特区、产业园区、经济新区、特色小镇等各种实践，其中仅产业园区又划分为很多种类，按照国家发改委、国土资源部、商务部、科技部和住建部的相关统计口径，我国产业园区主要包括国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区、国家级边境经济合作区、保税区、国家级出口加工区、其他国家级开发区、省级经济开发区、省级高新技术产业开发区、省级特色工业园区九种类型，而这九类中的国家级经济技术开发区与国家级高新技术产业开发区是我国园区开发的两个重要类型。另外，我国园区开发还有现代农业园区、物流园区、创意园区、科技园区等基于产业的细分类型，产业新城也是众多创举中十分重要的一种。虽然从严格角度界定，各类园区会有具体的差别，但本质上都是产业和区域的融合，也



是工业化和城市化互动推进的集中载体。

产业新城的概念，源自于对工业化和城市化进程中出现的产业与城市发展不协调问题的反思和创新，源自于对工业化和城市化进程中产城融合现实需求的把握和满足。在现实中，产业和城市发展之间存在着“时间上不同步”和“空间上无互动”的双重错位：一方面，城镇公共服务供给滞后影响了产业转型升级的正常步伐；另一方面，产业集聚效果不明显制约了城镇承载功能的完善。工业化和城市化不能良性互动就会造成产业因缺乏城市而孤岛化、城市因缺乏产业而空心化。产业新城试图成为一种新型经济开发模式，针对上述错位问题，建设以产业为先导、具有完备的基础设施和公共服务功能的新型城区，通过“以产兴城、以城促产、产城融合、城乡协调”实现产业要素成长和区域空间配置的科学协调。如果从直观上理解，可以从“产”“城”“新”三个关键字来诠释“产业新城”试图达到的理想模式：所谓“产”，就是产业发展，产业新城要求发展的产业应该是能够实现要素集聚、产业效率提升、促进就业增长、符合城市需求的产业。按照现代产业成长的路径和趋势，在建设产业新城中，可以有孵化创新产业、传统优势产业改造升级、打造优势产业集群、推动产业融合发展、推动承接产业转移和产业合作、推进产业生态化绿色化改造等一系列实践和做法；所谓“城”，就是城市发展，产业新城期望发展的城市是满足基础设施完备、公共服务完善、人口集聚合理以及自然环境宜居等各项要求的城市，这要求在服务产业发展的基础上坚持“以人为本”，建设完备的城市市政、生活、住宅、商业、教育医疗和休闲娱乐等功能配套，满足形成一个真正意义上的“城”；所谓“新”，就是创新发展，产业新城的开发模式是创新发展，创新是引领发展的第一动力，要想实现“产”和“城”的发展要求，必须通过创新发展方式，产业新城的“新”不仅体现在与传统园区的区别，而且意味着其以创新为根本驱动力，促进整体产业健康发展与城市科学发展的协同。

作为新城运动的一种创新模式，产业新城并不是一个严格的学术概念，但在实践中产业新城非常具有生命力，其内涵和外延在实践中也不断得到丰

富发展。从现有的实践看，产业新城作为区域经济开放型发展的窗口和平台，改变了封闭式单一的政府直接开发模式，融入外部市场体系，在构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局中效果比较突出。如河北省固安县等一度落后的农业地区，通过引入战略合作方共同建设产业新城的探索，为破解县域经济难题找到了切实可行的路径。产业新城发展模式所凝结的思路、做法和经验，对大多数产业结构封闭、初级化特征突出的县域经济体而言，有着重要的借鉴意义，对于推进经济转型和可持续发展的新型城市建设，也有一定的示范价值。

还有一点值得注意的是，在产业新城开发的摸索过程中，除了地方政府及平台公司，作为第三方的国家资本和社会资本也扮演了愈发重要的角色。比如，华夏幸福借助在资本运作、产业孵化、招商引资方面的相对竞争优势，一方面通过与地方政府合作，帮助其解决城市开发过程中的融资、招商、产业培育等问题；另一方面也将产业新城作为一个集规划、建设、运营于一体的综合性服务产品，纳入到城市开发的市场供给中，形成了具有创新价值的商业模式。另外，以中信集团、招商局集团为代表的国家资本，凭借自身的资本、行业资源、品牌等竞争优势，在产业新城的空间布局、产业结构中更多体现了国家在城市发展与改革中的导向价值。新的开发主体的介入，对中国城市发展的市场化进程意义深远，在实践中产生的新的理念、模式、规则，将在一定程度上回应中国在改革进入深水区后产生的新的问题，同时也将倒逼改革制度体系的创新与完善。

但是产业新城毕竟是一个新生事物，还面临很多问题，例如，产业新城与其他产业园区的学术概念界定和现实开发模式究竟有何区别，产业新城和特色小镇有何关系，从发展经济学、区域经济学等学理视角如何看待产业新城，这些都需要持续跟踪研究。无论是理论研究还是实践，首先要对现实问题及其进展把握清楚，这也就是我们编写《中国产业新城发展研究报告（2018~2019）》的基本初衷。

这是第一本《中国产业新城发展研究报告》，我们期望通过连续编写《中国产业新城发展研究报告》，从而真实记录产业新城的发展足迹，研究



产业新城发展面临的重大问题，总结产业新城发展的优秀实践，为产业新城问题研究提供相应的系统性资料，为政府决策提供参考依据，为企业发展提供相应的指导。当然，作为一种新的尝试，可能会有这样那样的问题，我们诚恳期望大家批评指正，以期未来进一步完善，从而更好地服务于中国工业化和城市化互动发展的现代化进程。

黄群慧

2018 年 8 月

总报告 面向新时代的 中国产业新城发展



第一章 关于本书的基本认识

自 20 世纪 80 年代起，中国城镇化进程已逾 40 年，在不断推进的城镇化历程中，我国在新城新区建设上的实践为全球城市开发与运营提供了丰富的案例和借鉴。“产业新城”作为其中一种亮眼的建设模式，代表了技术与产业融合、产业与城市融合、环境与人融合的理念，是透视中国新型城镇化未来的一枚镜片。尽管产业新城在理论与实践上都得到了极大的关注，然而作为中国城镇化的重要成果之一，尚无公共机构对产业新城所代表的城市开发运营的模式、理念、案例、价值、影响和未来进行系统的梳理和研究。

一 本书研究重点

当前我国许多地方都在兴建产业新城，“产业新城”概念在各类媒体上均有出现。然而，什么是产业新城？在诸多文献中很难找到产业新城的基本



定义。本书的研究重点，就是对产业新城做了一个较为全面合理的阐释。结合对国内外区域经济、产业新城的研究，我们认为，产业新城是以产业为先导，具有完备的基础设施和公共服务功能的新型城区（镇）。作为一种区域发展方式，具有目标多元、要素集成、互动高效的特点，通过“以产兴城、以城带产、产城融合、城乡统筹”实现区域的科学协调发展。具体来说，产业新城的发展不追求单一目标，而是追求经济发展、政治稳定、文化繁荣、社会和谐、生态文明，尊重客观发展规律，实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设的相互统一和互动融合。同时，产业新城是要素高效配置的空间载体，是资源、资本、劳动力、技术等各种要素的集成并实现不同利益主体之间的高效互动、协调发展。产业新城不是“睡城”“空城”和“堵城”，而是具有产业支撑、人口适度集聚和空间合理开发的区域发展载体，能够实现城乡要素的有序流动，产城的互动融合和城乡的协调发展^①。

拆文解义，产业新城的内涵界定可以从“产业”“新”和“城”这三个方面展开。

其一，产业新城的核心在于“产业”。产业的健康发展是产业新城的灵魂，优秀的产业新城自有一套完整的产业生态系统，其中包括明确的支柱产业，且该产业必须在城市 GDP 中占有一定比重，以形成以一种或多种产业为驱动力从而带动整个城市发展的新型发展模式，同时还需要有支柱产业外的辅助产业，由此共同组成一个具备较强抗风险能力的产业体系，以防沦为“空城”“卧城”。产业新城的产业内涵包括产业导入、产业培育、创新发展三个方面，最终以产业发展对所在区域或城市的经济贡献为落脚点，体现为全方位的产业发展能力。

其二，产业新城的关键在于“新”。“新”是指城市功能形态的焕然一新，在开发模式上既可以是在老城周边建立的新的反磁力增长地区，也可以

^① 李勇：《县城工业进园区“睡城”“堵城”变产业新城》，《中国经济周刊》2013年2月25日。



是对老城的改造升级。同时，“新”还体现在运营模式的优势和创新方面，产业新城不再是传统的政府直接开发的园区模式，而是更多地强调政企合作，通过一些市场化的手段共同促进新城的建设运营和发展。

其三，产业新城的根本在于“城”。产业新城区别于传统产业园区的根本差异体现在城市建设方面，即具有完整的城市功能。“城”是产业新城开展一切生产、生活的载体，这就要求除了产业的基本配套，还需要有完备的城市市政、生活、住宅、商业、教育、医疗和休闲娱乐等功能配套，各类功能用地配比需科学合理，满足基础设施完备、公共服务完善、人口集聚合理以及自然环境宜居等各项要求，形成一个真正意义上的“城”。

二 本书研究框架

本书的篇章构成安排如下。

第一，通过文献梳理、走访调研、数据收集、测评排名，明确了产业新城概念的内涵和外延的标准表达，梳理了产业新城实践中所蕴含的经济学理论及代表性学派。

第二，对产业形成的路径进行时间与空间上的梳理，明晰了产业园区化、园区城市化、城市现代化、产城一体化四种过程，描述了产业新城的发展特征、经验、方向、机遇与挑战，通过国内外典型案例分析提炼出产业新城全生命周期各个环节的开发模式。

第三，分析产业新城模式在资源整合、综合开发、经济发展、社会效益等多方面的优势及创新，并按照科学性、全面性、独立性、可调整性与可行性原则，结合专家意见，设计出囊括产业集聚与发展竞争力、城市配套建设与发展竞争力、产城融合可持续发展竞争力三大准则层、十二大次准则层、39个指标的产业新城竞争力指标体系。

第四，在全国范围内按一定准入条件收集、筛选出符合标准的产业项目样本，按照自主设计的科学、全面的产业新城竞争力指标体系，对样本进行汇总性、全面性的测评排名。



第五，最后根据排名情况，为产业新城设计出主动发挥政府管理能动性、积极导入规划创新理念、重视优化新城产业结构、合理调控新城开发规模、完善新城配套政策措施五大发展路径，为中国探索产业发展与经济转型提供可借鉴的意见，推进中国高速高质的城镇化建设进一步发展。

三 本书研究价值

- 本书的实践意义在于：

一是总结产业新城成功模式，为多主体参与建设提供借鉴。产业新城作为中国城镇化的重要成果之一，尚无公共机构对产业新城所代表的城市开发运营的模式、理念、案例、价值、影响、未来进行系统的梳理和研究。

如今，产业新城已进入快速发展阶段，众多新型市场主体急速涌入产业新城运营领域，行业参与主体愈发多元。如开发区向产业新城转型发展、传统地产企业由开发卖房转至开发运营、产业主体凭借自身优势自主建设产业新城等，然而在自身转型与进入行业的过程中，产业结构如何调整与升级、城市功能如何建设与完善、空间结构如何变化、管理体制如何转型等多方面的问题并无系统的模式与经验可供借鉴，学界与行业内外对如何建设产业新城以及如何向产业新城转型的讨论还不够全面。

本书通过文献梳理、走访调研、数据收集、测评排名，明确了产业新城概念的内涵和外延的标准表达，梳理了产业新城实践中所蕴含的经济学理论及代表性学派，以国内外相关案例为基础，总结出产业新城的发展历程、实践探索中形成的不同模式、各个流派的开发运营逻辑，从而得到产业新城的成功经验以及在开发、建设、运营过程中面临的挑战。

二是摸索新型城镇化建设方式，为政府规划提供参考。自 20 世纪 80 年代以来，中国快速城镇化进程已逾 30 年，人口从乡村向城市流动的过程中，城市的边界随之扩张，新的土地空间被纳入城市界域，因此中国的城镇化进程亦是新城新区初生、发展的历史。然而在以工业化为推动力的城市化进程中，产业结构落后、城市交通拥堵、就业压力剧增等问题愈演愈烈，我国城



镇化建设已然进入新阶段，面临的诸多难点、痛点，必须用新方法解决。

当今我国城镇化处于加速阶段，如何解决前一阶段的遗留问题，继续又快又好、保速保量地发展是新型城镇化建设面临的主要问题，产业新城或许是能够起到重要作用的选择。产业新城通过引入市场化手段，培育战略性新兴产业特色集群，发挥产业集聚作用，使得原本的“产城分离”向“产城融合”转变，同时推动研究机构、创新人才与企业相对集中，促进不同创新主体良性互动，为“大众创业，万众创新”的有力推进提供实现平台，是城镇化建设的全新模式，也是透视中国新型城镇化未来的一枚镜片。本书对产业新城的形成路径进行了时间与空间上的梳理，明晰了产业园区化、园区城市化、城市现代化、产城一体化四种过程，描述了产业新城的发展特征、经验、方向、机遇与挑战，通过案例分析提炼出产业新城全生命周期各个环节的开发模式，从而为推进新型城镇化的各级政府提供参考经验。

三是推动中国经济与产业转型，实现中华民族伟大复兴。随着我国经济进入新常态，经济增长速度逐步放缓，经济发展方式面临转变，经济增长动力开始发生变化。目前我国正处于向经济强国奋进的新的历史起点上，对世界经济新局势和自身发展形势进行准确把脉，并找到未来持续发展的突破口，是一项复杂、系统的重大战略任务。产业转型是经济转型的基础，是体制转型的先导，产业新城能够为要素高效配置提供空间载体，促使资源、资本、劳动力、技术等各种要素集成并实现不同利益主体之间的高效互动与协调发展，有利于产业结构的调整与升级。

本书通过分析产业新城模式在资源整合、综合开发、经济发展、社会效益等多方面的优势及创新，在对全国范围内的已建产业新城项目进行测评排名后，设计出主动发挥政府管理能动性、积极导入规划创新理念、重视优化新城产业结构、合理调控新城开发规模、完善新城配套政策措施五大发展路径，为中国探索产业发展与经济转型提供建议，助力中国在改革之路上不断进步，实现中华民族伟大复兴。

- 本书的理论价值在于：

一是完善相关学术理论。改革开放 40 年间，中国不仅创造了经济高速



增长的奇迹，城镇化建设不断加速、城镇化率提升 40%，同样创造了举世瞩目的成绩。人口从乡村流向城市、边界随之扩展、新的土地被不断纳入，城镇化的进程离不开新城新区的初生与发展。中国在新城新区的建设实践上大胆创新，为全球的城市开发与运营提供了丰富的案例和借鉴。在反复摸索的过程中，很多城市开发、规划的理念也逐渐成为共识。产业新城虽非中国首提，在全球多个国家都可见产城相融的踪影，但政治体制与政府功能的差异，使得产业新城在转型中的中国发挥了异常强大的作用，形成了具有浓厚本土化色彩的特有经验。

现阶段，产业新城成为越来越热的理论与实践话题，引起了城市规划学、经济学、地理学等不同专业领域学者的关注，行业内外也有不少研究机构对产业新城进行调研、分析与排名，但仍然缺少对产业新城相关概念系统性、全面性的阐释，同时尚未建立起最新实践和经典理论的衔接。本书首先对产业新城相关概念进行解析、提炼出标准化产业新城的内容框架，梳理产业新城的形成进程、已有模式及价值。同时通过资料梳理与实际调研，搭建较为完整的案例库，基于真实案例对我国产业新城在现阶段的发展情况进行全面介绍，总结出中国模式与经验，以补充已有城市开发与规划等相关理论，同时提炼产业新城建设背后所蕴含的经济学规律与实践理念，将其纳入中国区域经济理论研究之中，在丰富研究对象、拓展研究领域的同时，也使产业新城的未来发展有了更多元的学理支撑与指导。

二是设立行业评判标准。我国的新城建设，自 20 世纪 70 年代中国香港规划建设新城起，到北京 2004 年提出“两轴 - 两带 - 多中心”的城市空间结构，再到今天越来越多主体参与建设，行业发展迈过起步期，进入快速成长期。当下，有必要建立一套评判体系以规范愈发庞大与繁杂的行业环境，这有利于产业新城的进一步推进与发展，向更标准化的成熟期迈进。

在评价主体的选择上，产业新城虽需依靠企业与政府开发、建设、运营，但核心依然为真正体现产业新城经济与社会效益、能够被借鉴的是已落地的一个个“新城项目”，因此有必要从项目入手，对产业新城项目进行有针对性的测评与排序。本书按照科学性、全面性、独立性、可调整性与可行



性原则，在对产业新城标准概念、发展历程、发展现状进行深度分析的基础上，结合专家意见，设计出囊括产业集聚与发展竞争力、城市配套建设与发展竞争力、产城融合可持续发展竞争力三大准则层、十二大次准则层、39个指标的产业新城竞争力指标体系，为行业分析提供评判标准，同时也为理论研究提供了基本标准。同时，在全国范围内按一定准入条件收集、筛选出符合标准的产业项目样本，按照自主设计的科学、全面的产业新城竞争力指标体系，对样本进行汇总性、全面性地测评排名，供相关行业和学术研究机构参考，也为之后的继续讨论奠定基础。

第二章

产业新城的概念演进与实践发展

产业新城作为一种新型开发模式，是在新型城镇化背景下，以人为核心、以产业发展为基石、以“产城融合”为标志的城市发展创新模式和以人为本的城市开发哲学，为中国的新型城镇化提供了可资借鉴的模式样本。作为新城运动的一种创新模式，产业新城在多个国家和地区被推广运用，其内涵和外延也不断得到丰富发展。本章从产业新城的起源出发，以理论为支撑、以时间为纽带，较为详尽地介绍了早期产业新城的历史演变，以及近年来国内外的实践进程，以期梳理出较为完整系统的产业新城发展脉络。

一 国外：概念起源与实践

新城运动的起源可追溯至 20 世纪的英国，作为工业化和现代化发育最早的国家，英国的工业化所带动的城市化进程为其他国家提供了参考。新城是城市规划实践中的一种尝试——为应对大都市中人口和经济活动过分集中等问题，平衡人口、就业、居住空间，在原有城市以外规划新的空间单元即新城，通过设置住宅、产业、公共服务中心以重新安置人口。在第一代、第二代新城运动中，英国以缓解大城市人口压力为主要目的，建设了一系列新城以供居住。二战后，西方各工业国家普遍进入经济发展的“黄金时期”，人口数量与密度的急剧增长、市区产业聚集的不断增强，使得大城市占地迅速向外蔓延，形成单中心高度密集的城市形态，但中心城区人口密度过高的城市结构并不利于城市的有效管理与持续发展，城市交通压力急剧上升、住房供给紧张、房价和地价快速攀升、城市环境恶化等一系列问