

# 中国的产业布局:演变逻辑、成就经验与未来方向

胡安俊

(中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所,北京 100732)

**摘要:** 国家发展战略是产业布局调整的重要指南针。文章以国家发展战略的演变为轴线,首先分析了产业布局的演变逻辑。建国之初,中国提出优先发展重工业的战略,通过实施“156项项目”与三线建设,促进了产业空间的均衡化。改革开放后,改革红利和人口红利促进了产业在东部地区的大幅聚集。20世纪末,面对不断扩大的区域差距,国家实施区域协调发展战略,在政府和市场的双重驱动下,产业跨区域转移不断加快。“一带一路”倡议提出后,产业加快对外布局。70年来,产业布局增强了国家发展能力,促进了区域协调,推动了产业布局学科发展,形成了许多宝贵经验。根据存在问题与未来趋势,文章最后探讨了产业布局的未来方向。

**关键词:** 产业布局;演变逻辑;成就;经验;未来方向

中图分类号:F207

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2020)12-0045-11

## Industrial Layout of China in the Past 70 Years: Evolution Logic, Achievement, Experience and Future Direction

HU An-jun

(*Institute of Quantitative & Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China*)

**Abstract:** National development strategy is an important compass for industrial layout. This paper takes the evolution of national development strategy as the axis, and analyses the evolution logic of industrial layout firstly. At the beginning of the founding of the People's Republic of China, the central government put forward the strategy of giving priority to the development of heavy industry. By implementing 156 projects and three-tier construction, it promoted the balance of industrial space. After the reform and opening up, the reform and population dividend promoted the industrial agglomeration in the eastern region. At the end of the 20th century, the state implemented the strategy of regional coordinated development to solve the widening regional disparity. The government and the market both drove the inter-regional transfer of industries. After the "One Belt And One Road" initiative was put forward, the industry accelerated its layout to the world. Over the past 70 years, industrial layout has enhanced the development capacity of the country, promoted the coordinated development among four regions in China, promoted the development of the discipline of industrial layout, and formed many valuable experiences. According to existing problems and future trends, the future direction of industrial layout was discussed finally.

**Key words:** industrial layout; evolution logic; achievement; experience; future direction

收稿日期:2019-09-26 修回日期:2020-04-24

基金项目:国家社会科学基金青年项目“人工智能、资本深化、技能溢价与区域不平衡研究”(18CJL033)。

作者简介:胡安俊(1984—),男,山东桓台人,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员、硕士生导师,经济学博士。研究方向:技术变迁与产业布局。

## 一、引言

产业布局研究产业在空间的分布规律。作为政府调控的重要手段,产业布局为建国之初的国防战备、改革开放之后的东部率先发展、20 世纪末以来的区域协调发展等战略的实施发挥了极为关键的作用。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视产业布局,先后提出“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略,努力通过产业布局拓展发展新空间、解决大城市病与带动区域高质量一体化发展。2019 年是建国 70 周年,总结 70 年来产业布局的演变逻辑和成就经验、展望未来方向,不仅对于解决当前中国社会不平衡不充分的矛盾、推动产业布局学科发展具有重要意义,而且对于讲好中国故事、促进其他发展中国家的产业发展与布局也具有重要价值。

70 年来,我国的产业布局经历了相对均衡、东部聚集、区域协调、海外布局等发展阶段。国家发展战略是产业空间演变的重要指南针。文章以国家发展战略的演变为轴线,分析建国以来产业布局在区域层级上的演变逻辑。建国之初,面对经济发展水平很低和美国等国家经济封锁的国内外严峻形势,中国政府提出了优先发展重工业的战略,实施了“156 项项目”。20 世纪 60 年代,随着国际环境的恶化,中国政府把国防建设放在第一位,按照“山、散、洞”的原则,加快三线建设<sup>[1]</sup>。“156 项项目”和三线建设,加强了产业在内地的布局,促进了沿海内地产业空间的均衡化。1978 年面对濒临崩溃的中国经济与改善的国际环境,国家启动改革开放,按照“两个大局”原则,实施东部率先发展战略。借助地理区位、市场规模、率先改革等优势,东部地区吸引了大量产业的聚集。产业聚集促进了中国经济的快速崛起,也拉大了区域差距,1995 年中国省域间人均 GDP 相对差距已经突破 10 倍之多。为此,从 20 世纪末中国政府开始启动区域协调发展战略,陆续实施了西部大开发、东北振兴、中部崛起等战略。同时,随着刘易斯拐点的到来,东部地区的生产成本也在快速上

涨。在政府和市场的双重驱动下,中国东部产业加快向中西部和东北地区转移<sup>[2]</sup>。2008 年金融危机之后,贸易保护主义不断抬头,国内生产成本大幅快速上涨,中国经济增速进入新常态。在“一带一路”倡议的驱动下,中国企业“走出去”的步伐不断加快,从吸引外资向对外投资布局转变。



图 1 建国以来中国的发展战略与产业布局特征

建国以来,中国的产业布局取得了伟大的成就,积累了丰富的具有中国特色的战略和战术经验,也存在一些教训。文章接下来的安排如下:首先以国家发展战略的转变为主线,分析我国产业布局的演变逻辑。然后,总结我国产业布局的成就与经验,最后探讨我国产业布局的未来方向。

## 二、产业布局的演变逻辑

产业发展总要落在一定空间,产业布局与产业发展是同一个过程,都受到政府和市场的双重作用。改革开放之前与改革开放之后,中国政府采取了截然不同的发展战略,具有不同的动力机制。文章以 1978 年改革开放为大的时间节点,分析产业布局的演变逻辑。

### (一) 改革开放之前产业布局的演变逻辑

旧中国是一种半殖民地半封建的经济,工业设施的 70% 集中在沿海一带,占全国面积 1/3 的大西北,1949 年工业产值不足全国的 2%<sup>[3]</sup>。建国之后,基于国内外环境的形势,国家加快产业向内地布局,推动了产业空间的均衡化。从四大板块看,1952 年中国东部、中部、西部和东北的 GDP 份额分别为 37.80%、25.46%、22.14% 和 14.60%,到 1977 年分别变化为 39.60%、23.26%、21.97% 和 15.18%,区域经济份额整体表现平稳。

产业空间呈现的均衡化格局与国家发展战略密切相关。建国初期中国经济发展水平很低,

1952 年人均 GDP 仅相当于世界平均水平的 23.80%<sup>[4]</sup>。与此同时,美国等国对中国实行经济封锁,国际地缘关系紧张。在此背景下,中国政府提出优先发展重工业的战略。重工业优先发展的战略与中国当时资本要素禀赋不足的状况相冲突,使得重工业优先增长无法借助于市场机制来实现。为此,国家建立了以压低资本、外汇、能源、原材料、农产品和劳动价格为内容的宏观政策环境,形成了对经济资源实行集中计划配置和管理的方法,实行了工商业国有化和农业集体化直至人民公社化,以及一系列剥夺企业自主权的微观经营体制<sup>[5]</sup>。在宏观上扭曲价格信号、行政上计划配置资源、微观上剥夺企业自主权的“三位一体”体系下,重工业优先发展战略是将整个国家作为一个超级公司、以计划和命令替代价格和市场、以“156 项项目”与三线建设为骨干、通过向内地进行布局实现的。在形成国家战备后方的同时,促进了产业空间的均衡化。

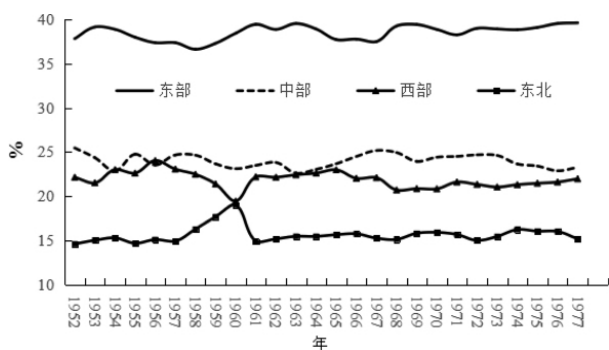


图2 1952—1977年中国四大板块GDP比重演变

### 1. “156 项项目”与均衡布局

建国之初,美国对中国实行经济封锁、朝鲜战争爆发,国际地缘关系紧张。中国积极向苏联寻求援助,实施了“156 项项目”,优先发展重工业,保障国家国防安全,平衡产业在沿海与内地的关系。从产业类型看,实际实施的 150 项项目分布于六大行业:军事工业 44 个、冶金工业 20 个、化学工业 7 个、机械加工 24 个、能源工业 52 个、轻工业和医药工业 3 个<sup>[6]</sup>。除了 3 个轻工业和医药项目之外,几乎全部都是重工业。从区域分布看,“156 项项目”分布于 17 个省(自治区、市),其中东部、中部、西部和东北地区分布有 2 个、6 个、6 个和 3 个省

域,投资份额分别占到整体的 2.73%、24.84%、28.10% 和 44.33%。

以“156 项项目”为中心,加上与之进行配套的限额以上 694 项项目,使得内地投资占全国的比重从 1952 年的 39.30% 上升到 1957 年的 49.70%,沿海地区则从 43.40% 下降到 41.60%。“156 项项目”建设期间,计划任务努力遵守实事求是,产业布局总体合理,改变了建国之初产业在沿海和内地分布不均衡的格局,促进了产业空间的均衡化。需要说明的是,德意志民主共和国、捷克斯洛伐克、波兰、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚等六国共向我国援建工业项目 68 项,也为我国做出了贡献。

### 2. 三线建设与战备布局

20 世纪 60 年代中国的国际环境更为严峻,美国派兵插手越南战争,并对中国加紧封锁和敌视;苏联在新疆策动了大批居民外逃,并派重兵进驻蒙古,战略导弹直接指向中国;印度军队对中国领土大规模入侵,双方不断军事对峙;蒋介石政权加快反攻大陆的计划;美国制定袭击中国核设施的计划。在此背景下,中国政府立足于战争,从准备大打、早打出发,把国防建设放在第一位,从 1964 年到 1980 年在内地的十几个省(自治区)开展了一场以备战为中心、以工业交通和国防科技为基础的大规模基本建设,即三线建设。三线建设规模之大、时间之长、动员之广、行动之快,在我国建设史上都是空前的,对产业空间布局产生了深远影响<sup>[1]</sup>。

三线建设时期,三线地区总共新增固定资产 1145 亿元,占到全国的 33.58%,新增固定资产年均增长率比 1953—1965 年提高 92.66%。其中,西部地区是三线建设的主要区域,新增固定资产占到三线地区的 54.35%,重点项目占到三线地区的 80.56%。三线建设几乎涵盖了所有的工业部门和行业,从主要投资的产业看,包括冶金、机械、铁路公路交通、电子、电力、航空、航天、核、兵器、煤炭、石油、化工、船舶、纺织、建材等 15 个产业<sup>[7]</sup>。三线建设在中国内地建立了国防战略后方,建成了一大批工业交通基础设施,新增了一大批

批科技力量,建成了一批新兴工业城市,促进了内地省区的经济繁荣和科技文化进步,初步改变了沿海内地产业布局不均衡的状况<sup>[7]</sup>。但由于一些项目选址不够合理,经济效益低下、环境污染与生态破坏严重<sup>[8]</sup>,尽管大量人力、物力和财力向中国内地集中,但是四大板块的产业份额表现平稳。

### (二) 改革开放之后产业布局的演变逻辑

1978 年国家发展战略发生了根本转变,改革开放战略的实施,重新界定了产权,激活了市场合约,确立了市场价格为基础的协调机制,激发了经济活力,让市场在资源配置中逐步发挥决定性作用<sup>[9]</sup>。同时,政府职能也在不断调整,从全盘计划逐步回归到解决市场失灵(产权确立和保护、公共物品、外部性、不完全竞争、不完全信息)、稳定经济与平衡发展(再分配)方面<sup>[10-12]</sup>,并在政府干预中充分引入市场作用,不断创新调控方式。政府与市场关系的调整,大幅改变了经济运行的机制,成为产业布局调整的根本驱动力。从产业份额的空间变化看,改革开放以来中国的产业空间先表现为东部聚集、后表现为区域协调。1978—2018 年中国东部、中部、西部和东北的 GDP 份额分别由 43.56%、21.58%、20.88% 和 13.98% 变化为 52.58%、21.06%、20.15% 和 6.20%。21 世纪初以来,对外直接投资流量较快增长,从 2002 年的 27 亿美元增长到 2018 年 1430.40 亿美元,位居全球第二位。特别是,从 2014 年开始中国成为净对外投资国。概括起来,改革开放之后中国的产业布局经历了东部率先、区域协调、“走出去”三大阶段。

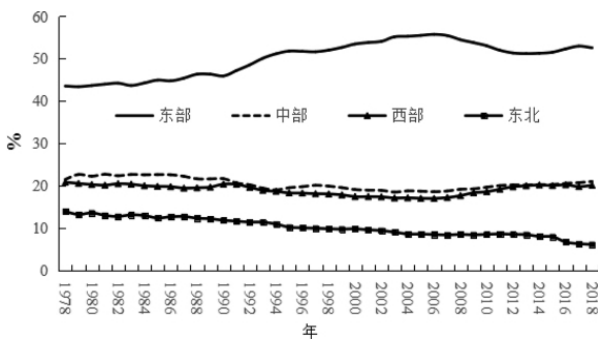


图 3 1978—2018 年中国四大板块 GDP 比重演变

### 1. 改革红利与人口红利驱动产业加速向东部大幅聚集

中国的改革开放从“两大大局”出发,首先实施东部率先发展战略,并沿着所有制结构调整与经济运行机制改革两条主线不断深化<sup>[13]</sup>。在此过程中,政府市场关系发生根本转变,政府的作用主要体现在确立和保护产权、激活市场合约、完善基础设施、制定法律法规、提供优惠政策、优化政府服务等方面,消除了生产要素流动的体制障碍,带来了改革红利,释放了我国长期积累的人口红利。在改革红利和人口红利的双重驱动下,市场价格逐步成为决定性的协调机制,东部地区凭借接近国外市场的区位优势 and 较好的产业发展基础,吸引产业向沿海大幅度聚集<sup>[14]</sup>。产业聚集过程中,形成了共享、匹配、学习的聚集效应,完善了区域的产业配套能力,进一步推动了产业布局的沿海化。1978—1999 年东部 GDP 占全国份额提高了 9.11 个百分点(从 43.56% 提高到 52.67%);从省域看,GDP 份额提高的省份有广东、浙江、山东、福建、江苏等 10 个,第二产业产值份额提高的省份有广东、浙江、江苏、山东、福建、河南、安徽、云南等 13 个,第三产业产值份额提高的省份有广东、山东、浙江、福建、北京、江苏等 9 个,份额提高较大(大于 0.5 个百分点)的省份大都集中在东部地区。

### 2. 区域协调发展战略与东部生产成本上涨推动产业跨区域转移

在产业加速向东部沿海聚集的过程中,区域差距不断扩大。在全国尺度上,人均 GDP 最高省份与最低省份的绝对差距逐年扩大,2018 年扩大

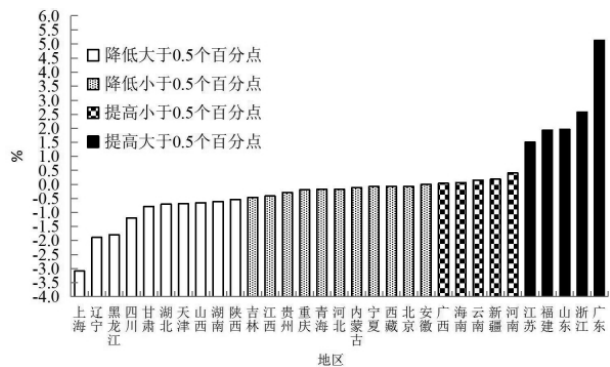


图 4 1978—1999 年各省域 GDP 变化份额

注:文章没有采用地图的呈现方式,有需要地图的读者可向作者索取。

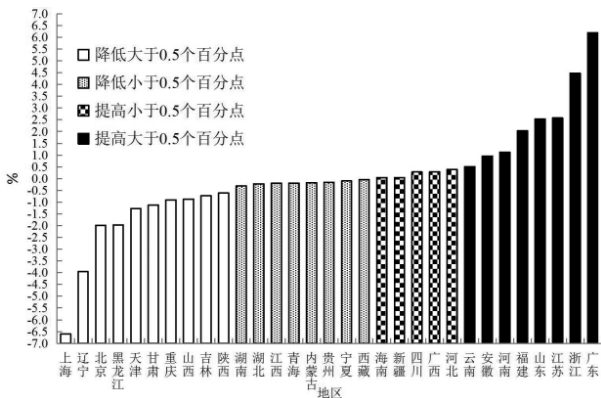


图5 1978—1999年各省域第二产业产值变化份额

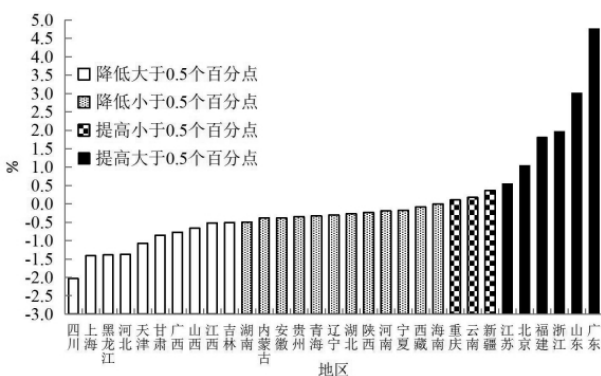


图6 1978—1999年各省域第三产业产值变化份额

到108664元。人均GDP最高省份与最低省份的相对差距在1995—2005年都在10倍之上,尽管近年来相对差距有所收敛,但2018年也达到4.47倍,区域差距依然很大。

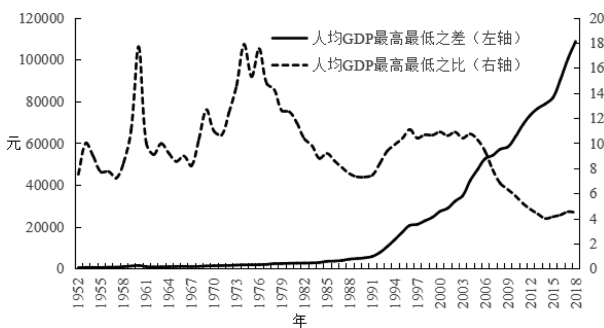


图7 1952—2018年中国省域间人均GDP绝对和相对差距演变

缩小区域差距,既有利于促进区域平衡发展,实现空间正义,也有利于启动内需,稳定全国经济,是政府的重要职责。为此,中国政府自20世纪末开始推动区域协调发展战略,先后实施了西部大开发、东北振兴、中部崛起等战略,通过加快基

础设施建设、加强生态环境保护、发展科技教育和文化卫生事业、改善投资环境、促进对内和对外开放等措施,优化内地的营商环境,引导产业向中西部和东北地区转移。与此同时,2004年先后东部地区用工荒、用电荒、土地紧张等问题不断出现,特别是2008年金融危机之后,长期的外汇管制与大规模借债投资导致通货膨胀严重,生产成本大幅上涨,市场也在推动产业向外转移。在政策与市场的双重驱动下,中国进入了产业跨区域转移的加速时期<sup>[2]</sup>。

中国产业的跨区域转移突出表现为三个特征:一是转移产业数量众多,80%以上的制造业出现了转移;二是转移规模明显,接近1/2的产业转移规模超过10%;三是转移产业类型多样,既有如纺织面料、软饮料、家具制造等的劳动密集型产业,也有如通讯设备制造、医疗仪器设备及器械制造等的技术密集型与资本密集型产业。前者主要表现为扩展扩散模式,后者主要表现为等级扩散模式<sup>[2]</sup>。从产业转移的结果看,1999—2018年东部GDP占全国份额下降了0.09个百分点(从52.67%下降到52.58%);从省域看,GDP份额提高的省份有江苏、陕西、湖北、贵州等21个,第二产业产值份额提高的省份有陕西、湖北、江苏、江西、福建、河南、湖南、贵州、内蒙古等20个,第三产业产值份额提高的省份有江苏、浙江、四川、贵州等16个,份额提高较大(大于0.5个百分点)的省份多集中在中西部地区。

需要重视的是,产业跨区域转移过程中也出现了污染避难所问题,党的十九大报告指出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,必须

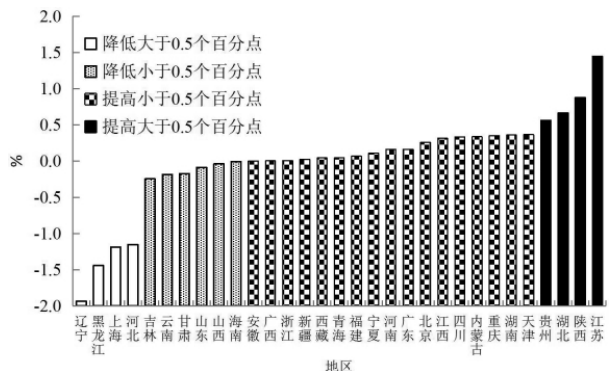


图8 1999—2018年各省域GDP变化份额

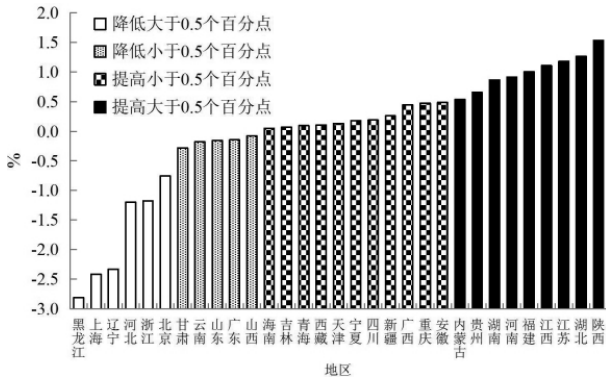


图 9 1999—2018 年各省域第二产业产值变化份额

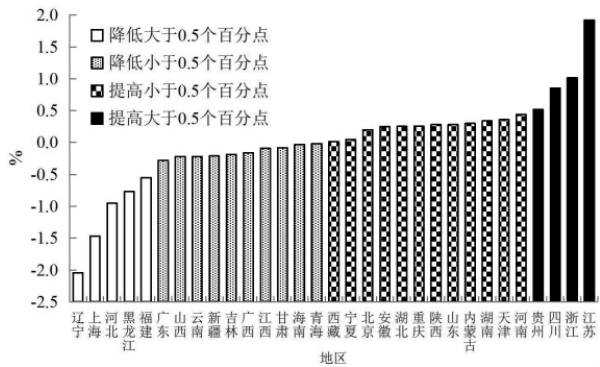


图 10 1999—2018 年各省域第三产业产值变化份额

树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,尊重自然、顺应自然、保护自然。推进主体功能区规划是优化产业布局、促进区域协调的重要手段。推进主体功能区规划,需要重新定义投入与产出,针对四类主体功能区制定不同的财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口政策、考核政策等,在此基础上进行产业布局及调整,实现区域绿色协调可持续发展<sup>[15]</sup>。

### 3. “走出去”战略与生产成本快速上涨驱动产业对外投资布局

2008 年金融危机之后,国内外环境发生了很大变化。首先,金融危机导致个人财务缩水、资产负债表恶化和产能过剩等问题,需求不足引致国际贸易保护主义不断抬头。其次,国内刘易斯拐点到来与大规模借债投资等因素综合作用下,工资、租金、税收等大幅上涨,企业运行成本快速提高。在此背景下,中国企业海外投资意愿不断增强。2013 年“一带一路”倡议提出之后,得到了沿线国家的积极响应。通过与国外政府签订合同,中国政府在保护海外资产、提供相关信息、投资便

利化等方面发挥了积极作用,推动了企业海外投资步伐。同时,企业海外布局也是企业竞争力提升的结果。随着中国“引进来”的外资规模增多、质量升级,中国企业获得了许多国际投资经验、先进技术、国际市场信息和具有国际视野的员工<sup>[16]</sup>。中国企业,特别是国有企业,积极发挥技术与资金等优势,对国外的资源、市场和战略资产等进行投资,提升经济效益。从对外投资的经济体看,2018 年中国香港、美国、英属维尔京群岛、新加坡、开曼群岛和卢森堡位列前六位,占到总流量的 80.90%,其中中国香港占 60.70%;从对外投资的产业看,涉及 18 个行业大类,其中投资流量超过百亿美元的产业有 4 个,分别是租赁和商务服务业、金融业、制造业、批发和零售业,占到总流量的 72.60%<sup>[17]</sup>。

概括起来,尽管影响产业布局的因素很多,但在中国特色社会主义经济体制下,国家发展战略是产业布局的指南针。国家发展战略的变化,引起经济发展机制与动力变化;经济发展机制与动力变化,驱动产业布局变化;产业布局变化,导致区域空间结构变化。这是建国以来我国产业布局与空间结构演变的基本逻辑。

### 三、产业布局的成就经验

建国以来中国产业布局取得了伟大的成就,构建了世界制造基地,优化了区域空间结构,完善了产业布局学科体系。同时,也积累了丰富的具有中国特色的产业布局经验。战略上,把握优先次序,不断调整产业布局方向;战术上,营造地区性“小气候”,建设开发区,分步推进产业在全国的纵深布局。此外,产业布局中也存在一些教训,需要通过深化改革、完善市场机制和优化政府职能来解决。

#### (一) 构建世界制造基地,提升创新发展能力

经过 70 年的发展,我国已经建立了较为完整的产业体系,发展成为世界制造基地。改革开放之前,“156 项项目”与三线建设在中国内地基本形成了由国防科技产业、机械工业、原材料产业、能源工业等构成的工业体系;改革开放之后,在市场化改革的驱动下,工业化加速产生的巨大市场规

模优势、劳动力无线供给条件下的二元结构落差优势、高储蓄率、包容并包的文化底蕴等与发达国家的产业转移结合起来,带动中国纳入国际分工体系,形成世界制造基地<sup>[18]</sup>。世界 500 多种主要工业产品中,中国有 220 多种产品的产量居世界第一。

依托“156 项项目”、三线建设、863 计划、973 计划等科技重大专项工程,通过技术引进、技术改造、消化吸收与技术创新,创新能力不断提升,开拓了一些新领域,在航天、高铁、基建、杂交水稻、量子通讯技术、5G 等领域突破了一系列尖端技术,形成了由支配型城市、枢纽型城市和节点型城市构成的多层次城市创新体系。

### (二) 优化空间结构,促进区域经济协调发展

通过“156 项项目”和三线建设,特别是区域协调发展战略的实施,进一步完善了中国内地的基础设施,有效提升了中国内地的科技基础与特色产业的发展能力,改善了生态环境。在此基础上,中国内地的点轴开发持续深化,空间结构不断优化。中部地区形成了武汉都市圈、长株潭城市群、中原城市群等极核结构,沿长江经济带、沿陇海经济带、沿京广和京九经济带的作用日益突出。西部地区初步形成了成渝城市群、关中城市群、北部湾城市群等增长极。东北地区的辽宁沿海经济带、哈大齐经济带作用日益凸显<sup>[19]</sup>。都市圈/城市群和经济带的建设,整合了区域空间,扩大了市场规模,有效地拉动了中西部和东北地区的发展,促进了区域协调发展。此外,沿海和内地的梯度差异,在中国国土空间内部形成了雁阵模式<sup>[20]</sup>。这种空间结构有利于挖掘中国内需潜力,有利于降低国际贸易保护主义的影响,有利于提高中国经济的回旋余地、韧劲与持续发展能力。

### (三) 总结实践经验,不断完善产业布局学科体系

中国的产业布局学是在实践中不断总结归纳和发展起来的。建国以来,通过自然资源综合考察、国土开发战略及规划、主体功能区划、开发区建设等,对产业布局进行了大量实践。在此基础上,积极吸收国际上相关学科的成果,形成了较为完整的产业布局学科体系<sup>[21-23]</sup>。

1. 微观选址与产业布局。微观选址是产业布局的基础,已经形成了三种范式<sup>[24]</sup>。以区位理论为基础,研究企业选址与要素、市场等分布的关系,形成产业布局的指向原理;以外部经济为基础,研究企业聚集与人才流动、技术示范与技术竞争的关系,形成企业选址的知识扩散模型<sup>[25-27]</sup>;以新经济地理学为研究框架,研究共享、匹配、学习等聚集效应与企业选址的机理<sup>[28-29]</sup>。

2. 产业布局与空间结构。在 Dixit-Stiglitz 框架下,研究产业在均匀分布与核心边缘分布之间演变的机理与过程<sup>[30-31]</sup>。结合经济分布的空间模式与演化顺序,形成点轴理论、经济带理论、网络开发理论等<sup>[32-34]</sup>。从规划需求出发,探讨国家、区域和城市三种空间层级与产业布局的关系<sup>[35]</sup>。

3. 产业布局与生态环境。根据资源环境承载力、现有开发密度与开发潜力,形成主体功能区划的相关理论。通过生态底线管控,规范企业选址,规制污染天堂,保护生态环境,实现人与自然和谐发展<sup>[36-37]</sup>。

4. 产业布局的研究方法。产业布局的研究方法主要包括定性和定量两类。定性方法主要包括访谈和调研<sup>[38-39]</sup>,定量方法主要使用统计学方法,包括描述统计和推断统计两类。其中,描述统计方法主要是借助 GIS 技术进行地图分析,而推断统计方法则包括基于局域空间的空间计量、地理探测器等一般空间统计方法<sup>[40]</sup>和基于全域空间的空间格局统计方法<sup>[41]</sup>。近年来,随着大数据和人工智能技术的发展,空间尺度、时间尺度、研究粒度和研究方法都发生了变革,出现了网络爬虫、数据跟踪等新的产业布局方法。

### (四) 把握先后次序,调整产业布局战略

建国以来,中国的产业布局一直贯彻着“把握先后次序、调整布局战略”的思路和经验。建国之初,面对严峻的国际形势和经济发展水平较低的国情,快速实现工业化、保障国家安全是首要任务。为此,集中人力、物力和财力,优先发展重工业、大力推进“156 项项目”与三线建设是实现这一任务的关键。改革开放之初,面对濒临崩溃的中国经济、“文革”的反面教育与改善的国际环境,发



展经济与改革开放是首要任务。通过重新界定产权、激活市场合约、确立市场价格为基础的协调机制,从提升效率的大局出发,率先发展东部。改革红利与人口红利推动产业在东部沿海大规模聚集,有力推动了中国经济的快速腾飞。当国家综合实力达到小康水平时,巨大的区域差距成为了国家发展的突出挑战,区域协调发展成为政府工作的紧迫任务。为此,20 世纪末以来国家陆续实施了西部大开发、东北振兴、中部崛起等战略,通过完善基础设施、发展科教文化、优化投资环境等引导产业跨区域转移。党的十八大以来,中国经济进入新时代。面对巨大的过剩产能与中国企业不断积累的对外投资经验,审时度势,引导产业在全球布局成为提升国际竞争力的战略选择。概况起来,每个时代都有不同的主要矛盾,政府面临不同的战略任务。科学把握每个时代的主要矛盾与战略任务,制定相应的产业布局战略,是建国以来中国产业布局的基本经验。

#### **(五) 营造地区性“小气候”,依托开发区分步推进产业的纵深布局**

改革开放之初市场力量几乎消灭殆尽,要短时间内形成国内市场,并全面与国际市场接轨是不可能的。于是,中国政府通过设立经济特区、沿海港口城市与沿海经济开放区,营造地区性的与国际市场接轨的“小气候”作为对外开放的基地,大幅降低企业运行的制度成本,引导产业在这些区域聚集<sup>[42-43]</sup>。当这些区域的技术、管理、知识、对外政策等窗口功能发挥起来,并积累了大量改革经验后,复制沿海开放模式,逐步引导产业向全国纵深布局,这是我国产业布局的另一条重要经验。

作为地区性“小气候”和产业纵深布局载体的开发区,是地区先导产业的重要聚集区、招商引资的重要载体,积累了丰富的产业布局经验,受到广大发展中国家的青睐。具体经验有:一是以先进科学的规划和管理机制为引领,实施“先规划、后建设、先地下、后地上”的建设程序,确保一张蓝图绘到底;二是高起点高质量建设基础设施,优化开发区的硬件环境;三是政府从投资者立场出发,在项目审批、用地建厂、招聘工人、公共设施、医疗保

障等方面深化放管服改革,形成亲商高效的服务体系;四是秉承“生态优先、环保立区”的理念,采取环保提前介入、一票否决的制度,建立生态环保绿色园区;五是建设功能配套的邻里中心,实现产城融合发展;六是实施招聘制度和考核制度,建立勤政廉洁的公务员队伍<sup>[44]</sup>。

#### **(六) 吸收产业布局教训,深化改革推动产业优化布局**

中国产业布局过程中也走了不少弯路,存在一些教训。改革开放之前的教训集中在三线建设时期,在“文革”极左思潮影响下,决策层片面强调备战要求,过分强调“靠山、分散、进洞”的布局策略,建设规模铺的过大、战线拉的过长、进程过快,忽视经济规律和科学管理,经济效益低下。同时,由于过分强调“先生产后生活”,学校、医院、商店、住房等匮乏,生活设施留下严重欠账,影响职工生活与身体健康<sup>[7]</sup>。改革开放之后的教训主要集中于:(1) 地方竞争、重复布局与产能过剩。在中国特色的“行政分包制”下,政府掌握了大量资源,“纵向行政发包”和“横向官场竞争”导致政府过度干预,引起产业潮涌、重复和分散布局等问题,带来了巨大的资源错配<sup>[45-46]</sup>。(2) 生产设施与服务设施不匹配。长期以来,中国的产业布局重视生产、忽视生活。加入 WTO 后,中国新城新区迅猛扩张。冒进扩张的新城新区普遍存在生活、教育、医疗等服务设施配套不足问题,城市综合功能发展滞后,严重影响人们的生活。(3) 产业布局与生态环境污染。在各地竞争发展中,出现了“县县点火,镇镇冒烟”的布局模式,造成了严重的环境污染<sup>[15]</sup>。近年来,随着产业跨区域转移的不断加快,中西部地区成为了许多污染企业的避难所。

吸收过去的教训,优化产业布局一要深化改革,规范政府行为,完善价格机制,发挥市场在资源配置中的决定性作用,让市场机制主导产业布局;二要深入推进以人为核心的理念,增强政府在提供公共服务方面的职能,处理好生产与生活等关系,走产城融合之路<sup>[47]</sup>;三要积极发挥政府对环境规制、降低负外部性等方面的作用,深入实施主体功能区规划,促进产业绿色协调发展。



#### 四、产业布局的未来方向

中国的产业布局取得了伟大的成就,但也存在政府干预过多、重复和分散布局、在促进创新方面作用不强、没有充分适应经济社会发展新特点等问题。综合考虑当前存在问题与发展趋势,未来的产业布局需要着力关注以下几个方向:

1. 市场主导与产业集中布局。针对产能过剩、产业布局分散等问题,要规范政府职能,发挥市场在资源配置中的决定性作用,尤其要发挥市场在汇率、利率、土地等方面的作用,减少政府干预,让价格机制主导企业的区位决策。而且,市场主导下的效率可以与人均意义上的区域平衡实现双赢<sup>[48]</sup>。中国人多地少和缺水的基本国情,决定了中国的产业布局必须走规模经济之路。未来的产业布局,要按照主体功能区和城市群为主体的城镇化思路,发挥好政府在公共服务、市场监管、生态底线管控、空间公平正义等方面的作用,逐步整合空间资源,促进产业集中布局。针对产业集中可能带来大城市病等问题,可借鉴东京和新加坡的经验,主要通过优化产业在城市和城市群中的布局、提升城市管理水平来解决。

2. 服务业的协同聚集规律。服务业的构成极其庞杂、性质各异,既不宜简单套用研究实体经济的分析思路,也没有反映服务业一般特征的普适框架,服务业的研究多从具体的行业出发<sup>[49]</sup>。目前对服务业布局规律的研究,主要集中于生产性服务业,包括生产性服务业布局的影响因素、与制造业的互动格局、与城市等级体系的关系等方面<sup>[50-51]</sup>。随着中国进入服务业社会和城市社会,城市病日益凸显,越来越多的城市进入功能疏解阶段,未来需要重点研究服务业的协同布局规律,回答什么类型的生产性服务业与什么类型的生产性服务业协同聚集、什么类型的生产性服务业与什么类型的生活性服务业协同聚集、什么类型服务业与什么类型制造业协同聚集等问题。这对于有序推进功能疏解、解决大城市病等具有重要参考价值。

3. 产业布局在促进创新与形成新动能中的作用。2008年金融危机以来,伴随着国内要素价格

飙升、发达国家“再工业化”和贸易保护主义等多重压力,推动创新、培育经济发展新动能和实现高质量发展成为中国面临的关键任务。创新的产生既需要具备好奇、财富、恐惧和情怀四大动力,也需要打通“原理—技术—产品”的创新链条。创新的分布极不平衡,聚合动力和打通链条的关键在于空间聚集<sup>[52]</sup>。空间聚集有利于将有想法、愿冒险的人聚在一起,提高创新氛围的浓度;有利于增强各主体之间的信任程度,促进科学家、大学、研究所、政府、初创企业、风险资本等的高频互动,促进知识传递、分享和集成;有利于促进研发协同、创新外包、专利许可以及技术转让等操作<sup>[53]</sup>。未来的产业布局,要以促进创新为着眼点,沿着竞争力优先的路径,探索产业聚集与工艺升级、价值链升级、产品升级等的关系,形成可复制的经验,推动中国经济动能转换与高质量发展。

4. 人工智能时代的产业布局规律。人工智能时代,数据成为新的生产要素,数字化经济带来了规模经济和范围经济,将大幅提高生产效率<sup>[54]</sup>;人工智能通过资本替代劳动,资本的收入份额会增加,管理者和有技能者的收入份额也会增加,而普通劳动者的收入份额会下降,赢家通吃成为人工智能时代的生存逻辑<sup>[55-56]</sup>。人工智能的发展具有很大的空间不平衡,比如中国科技部公布的三批次共15家新一代人工智能开放创新平台,只聚集在北京、上海、深圳、杭州、合肥等5个城市。人工智能企业空间布局的聚集性与赢家通吃生存逻辑相结合会加剧区域空间的分化。与此同时,随着新一代信息基础设施在落后区域的布局和升级,人工智能技术也将大幅提高落后区域的教育、医疗、文化等水平,促进技术扩散与区域发展的趋同。分化力与趋同力如何影响产业的空间布局是亟待需要研究的问题。

5. 产业布局在缩小南北方区域差距中的作用。2008年以来中国南北区域差距不断拉大,北方GDP份额由2008年的43.24%大幅下降到2018年的38.48%。在此期间,全球需求下滑,国内运行成本上升,在国内外两大因素综合作用下,中国经济增长大幅下滑,经济增长动能逐渐由需

求侧转向供给侧。而在供给侧,中国南北方具有很大的差异:(1)从南北方的主导/支柱产业来看,北方地区能源、原材料和重工业比重大,资源型经济突出。煤炭、钢铁、水泥、平板玻璃等行业产能过剩严重。由于产业加工深度和技术含量不高,抗外部干扰能力较弱,在“去产能”的推动下,北方经济增长受到较大的影响。(2)从南北方的体制机制来看,北方地区国有经济比重仍然偏高,国有企业历史包袱仍未得到根本解决;北方地区,特别是东北地区民营经济发展严重滞后,科技创新活力不足<sup>[57]</sup>。因此,中国南北区域差距的实质是南北方产业结构与体制机制的差异。为缩小南北方区域差距,北方地区要以供给侧结构性改革为主线,推进国有企业改革,大力优化营商环境,以中心城市和各类功能性平台为依托,加大人才培养和智力引进力度,促进新兴产业在示范平台聚集发展,发展新兴服务业,拓展对外开放空间,推动产业结构调整,促进南北区域协调<sup>[58]</sup>。

6. “一带一路”背景下中国产业海外布局研究。2013年习近平总书记提出“一带一路”发展倡议后,得到了沿线国家的积极响应。在此推动下,中国企业“走出去”的步伐不断加快,共建项目由单一项目合作向一揽子项目合作延伸,由企业分散布局向园区聚集布局转变,“一带一路”正在向着高质量发展。与此同时,也存在地缘政治复杂、政府干预过多、海外投资经验不足、投资恶性竞争、产融对接不充分、缺乏高级管理人才等突出问题<sup>[59]</sup>。政府需要发挥市场在资源配置中的决定性作用,完善“一带一路”沿线国家争端解决机制,促进金融合作,加强金融监管等;企业则需要学习借鉴发达国家的海外投资经验,总结自身海外投资的经验与教训,加强对投资国的政策、文化等的理解,防范投资风险,增强语言表达、沟通与突发事件公关能力,提高海外投资效益。在此背景下,产业在海外布局的地理区位、合作模式、风险控制等是需要深入研究的问题。

#### 参考文献:

- [1]陈东林. 中国共产党与三线建设[M]. 北京: 中共党史出版社, 2014.  
[2]胡安俊,孙久文. 中国制造业转移的机制、次序与空间

模式[J]. 经济学(季刊), 2014, 13(4): 1533-1556.

- [3]董志凯. 中国共产党与156项工程[M]. 北京: 中共党史出版社, 2015.  
[4]安格斯·麦迪森. 中国经济的长期表现: 公元960—2030年(修订版)[M]. 上海: 上海人民出版社, 2016.  
[5]林毅夫,蔡昉,李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革(增订版)[M]. 上海: 格致出版社, 2014.  
[6]薄一波. 若干重大决策与事件的回顾[M]. 北京: 中共党史出版社, 2008.  
[7]陈东林. 三线建设——备战时期的西部开发[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2003.  
[8]汪海波,刘立峰. 中国工业化道路的回顾与前瞻[J]. 经济研究参考, 2009(38): 2-22.  
[9]周其仁. 改革的逻辑[M]. 北京: 中信出版社, 2013.  
[10]阿格尼丝·贝纳西-奎里,贝努瓦·科尔,皮埃尔·雅克,等. 经济政策: 理论与实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.  
[11]查尔斯·韦兰. 公共政策导论[M]. 上海: 上海三联书店, 2014.  
[12]维托·坦茨. 政府与市场: 变革中的政府职能[M]. 北京: 商务印书馆, 2014.  
[13]张卓元. 中国经济改革的两条主线[J]. 中国社会科学, 2018(11): 12-29.  
[14]蔡昉,林毅夫,张晓山,等. 改革开放40年与中国经济发展[J]. 经济学动态, 2018(8): 4-17.  
[15]杨伟民. 推进形成主体功能区 走上区域协调发展道路[A]. 吴敬琏,樊纲,刘鹤等. 中国经济50人看三十年——回顾与分析[C]. 北京: 中国经济出版社, 2008.  
[16]李磊,冼国明,包群. “引进来”是否促进了“走出去”? ——外商投资对中国企业对外直接投资的影响[J]. 经济研究, 2018(3): 142-156.  
[17]中华人民共和国商务部,国家统计局,国家外汇管理局. 2017年度中国对外直接投资统计公报[R]. <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201512/20151201223578.shtml>, 2018.  
[18]刘鹤. 没有画上句号的增长奇迹[A]. 吴敬琏,樊纲,刘鹤等. 中国经济50人看三十年——回顾与分析[C]. 北京: 中国经济出版社, 2008.  
[19]李国平,王志宝. 中国区域空间结构演化态势研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(3): 148-157.  
[20]蔡昉,王德文,曲玥. 中国产业升级的大国雁阵模型分析[J]. 经济研究, 2009(9): 4-14.  
[21]刘再兴,祝诚,周起业,等. 生产布局学原理[M]. 北

- 京: 中国人民大学出版社, 1984.
- [22] 陆大道, 等. 中国区域发展的理论与实践 [M]. 北京: 科学出版社, 2003.
- [23] 陈栋生. 经济布局与区域经济 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [24] 胡安俊, 孙久文. 产业布局的研究范式 [J]. 经济学家, 2018(2): 12-19.
- [25] GLAESER E, ROSENTHAL S, WILLIAM S. Urban economics and entrepreneurship [J]. Journal of Urban Economics, 2010, 67(1): 1-14.
- [26] 安虎森. 新经济地理学原理 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.
- [27] 王缉慈. 创新集群三十年探索之旅 [M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [28] FUJITA M, KRUGMAN P, VENABLES A J. The spatial economics: Cities, regions and international trade [M]. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- [29] DURANTON G, PUGA D. Micro-foundations of urban agglomeration economies [A]. In: Henderson V, Thisse J-F. Handbook of regional and urban economics [C]. Amsterdam: North Holland, 2004. Vol. 4: 2063-2117.
- [30] KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography [J]. Journal of Political Economy, 1991, 99(3): 483-499.
- [31] BALDWIN R, FORSLID R, MARTIN P, et al. Economic geography and public policy [M]. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- [32] 陆大道. 论区域的最佳结构与最佳发展——提出“点-轴系统”和“T”型结构以来的回顾与再分析 [J]. 地理学报, 2001, 56(2): 127-135.
- [33] 张文尝, 金凤君, 樊杰. 交通经济带 [M]. 北京: 科学出版社, 2002.
- [34] 魏后凯. 区域经济理论与政策 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [35] 胡安俊, 孙久文. 空间层级与产业布局 [J]. 财贸经济, 2018(10): 131-144.
- [36] 吴传钧. 人地关系与经济布局 [M]. 北京: 学苑出版社, 1998.
- [37] 樊杰. 中国主体功能区划方案 [J]. 地理学报, 2015, 70(2): 186-201.
- [38] R. 基钦, N. J. 泰特. 人文地理学研究方法 [M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [39] 尼古拉斯·克里福德, 吉尔·瓦伦丁. 当代地理学方法 [M]. 北京: 商务印书馆, 2012.
- [40] 王劲峰, 廖一兰, 刘鑫. 空间数据分析教程 [M]. 北京: 科学出版社, 2019.
- [41] 赵作权. 空间格局统计与空间经济分析 [M]. 北京: 科学出版社, 2014.
- [42] 吴敬琏. 当代中国经济改革教程 [M]. 上海: 上海远东出版社, 2016.
- [43] 傅高义. 先行一步: 改革中的广东 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2008.
- [44] 潘云官. 苏州工业园区的筹建、发展与崛起 [J]. 百年潮, 2016(5): 11-16.
- [45] 林毅夫, 巫和懋, 邢亦青. “潮涌现象”与产能过剩的形成机制 [J]. 经济研究, 2010, (10): 4-19.
- [46] 周黎安. 转型中的地方政府——官员激励与治理 [M]. 上海: 上海三联书店, 2017.
- [47] 邹伟勇, 黄扬, 马向明, 等. 国家级开发区产城融合的动态规划路径 [J]. 规划师, 2014, 30(6): 32-39.
- [48] 陆铭, 向宽虎. 破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略 [J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 1-16.
- [49] 江小涓. 服务业增长: 真实含义、多重影响和发展趋势 [J]. 经济研究, 2011(4): 4-14.
- [50] 李松庆. 生产性服务业的空间分布研究: 文献综述与展望 [J]. 广东工业大学学报(社会科学版), 2011, 11(5): 16-22.
- [51] 柳坤, 申玉铭. 国内外服务业地理研究进展 [J]. 人文地理, 2013, 28(1): 48-55.
- [52] 周其仁. 突围集 [M]. 北京: 中信出版社, 2017.
- [53] 刘军, 王佳玮, 程中华. 产业聚集对协同创新效率影响的实证分析 [J]. 中国软科学, 2017(6): 89-98.
- [54] GOLDFARB A, TREFLER D. AI and international trade [Z]. NBER Working Paper, 2018.
- [55] Aghion P, Benjiamin F, and Charles J. Artificial intelligence and economic growth [Z]. NBER Working Paper, 2017.
- [56] 埃里克·布莱恩约弗森, 安德鲁·麦卡菲. 第二次机器革命: 数字化技术将如何改变我们的经济与社会 [M]. 北京: 中信出版社, 2014.
- [57] 魏后凯. 东北经济的新困境及重振战略思路 [J]. 社会科学辑刊, 2017(1): 26-32.
- [58] 杨荫凯, 刘羽. 东北地区全面振兴的新特点与推进策略 [J]. 区域经济评论, 2016(5): 85-93.
- [59] 张晓静, 王康妮, 李姣, 等. “一带一路”高质量发展背景下中国企业“走出去”的战略思考 [J]. 国际贸易, 2020(1): 15-21.

(本文责编: 王延芳)