

# 中国地区工业发展态势及政策导向

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836)

**摘要:**在“十五”时期,必须尽快研究制定工业节地政策,积极引导工业合理集聚和转移,强化工业发展的空间管治,继续推动特色优势产业发展,以进一步优化工业布局,提高资源空间配置效率,促进各地区工业协调发展。

**关键词:**工业布局;地区工业发展;空间管治

**中图分类号:**F427      **文献标识码:**A

**文章编号:**1007-7685(2006)09-0013-04

## 一、“十五”时期中国地区工业发展态势

“十五”时期是中国工业经济迅速增长和工业化快速推进的重要时期。在这期间,中国各地区工业呈高速增长态势,地区工业化进程明显加快,工业对地区增长的拉动作用日趋明显,地区工业经济效益稳步提高。随着地区工业化的迅速推进,中国工业布局和地区工业发展出现一些新的特点和趋势。这表现在以下几方面:

1. 工业布局的集中化趋势加强。工业布局较为分散一直是困扰中国工业发展的一个重要问题。近年来,在市场力量和政府政策的推动下,中国工业布局已出现向优势地区集中的趋势。一是工业企业向沿海、沿江和沿交通干线地区集中,逐步形成了一批制造业集聚带和工业走廊的雏形。如,长江三角洲制造业带、珠江三角洲制造业带、京津制造业带、山东半岛制造业带、闽东南制造业带和哈大制造业带。其中,山东半岛制造业带由济、青工业走廊和青、烟、威工业走廊组成。二是生产要素和企业向主要中心城市集中。目前,国内资金、劳动力和人才等生产要素都出现向条件较好的中心城市集中的趋势。一些工业企业尤其是民营企业在规模逐渐做大后,也开始把总部、研

发机构、营运中心甚至生产制造环节搬迁到邻近的中心城市。三是工业企业逐步向城镇周边地区集聚,形成一些集中连片的工业密集区。尤其是改革开放初期在本土本乡建立起来的大量分散的乡镇企业,目前已开始出现逐步向交通和发展条件较好的城镇地区集中的趋势。

据我们研究的结果表明,在整个 20 世纪 80 年代,中国制造业地理集中度并没有出现明显的变化。自 1992 年邓小平同志南巡讲话后,随着改革进程的加快,中国制造业地理集中度明显提高,而 1997 年之后则呈现出稳步提高的趋势。也就是说,在“十五”期间,中国大部分工业产品的地理集中度都在逐步提高。地理集中度下降的产品主要有三类:一是能源和原材料产品。如,原煤、原油、天然气等。这些产品实际是在向中西部资源丰富地区转移,由此导致其地理集中指数下降。二是受政府管制和地方市场影响较大的产品。如,卷烟和啤酒等。三是近年来迅猛扩张的一些加工产品。如,汽车、大中型拖拉机、微型电子计算机、集成电路等。这些产品主要是由于各地竞相发展或新兴地区的崛起(如,大中型拖拉机)导致地理集中度趋于下降。以大中型拖拉机为例,

收稿日期:2006-07-24

作者简介:魏后凯(1963-),男,湖南衡南人,中国社会科学院西部发展研究中心主任,中国社会科学院工业经济研究所研究员,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。

从 2000 年到 2004 年,中国大中型拖拉机生产量从 4.10 万台增加到 9.83 万台,增长 1.4 倍。其中,前 3 位地区所占份额由 70.7% 下降到 60.4%,而第 4 位至第 7 位地区所占份额则由 25.6% 增加到 36.6%。这期间,上海所占份额由 26.8% 下降到 8.6%,而河北所占份额则由 0.5% 急剧提高到 16.4%。

2. 工业园区化进程不断加快。近年来,各地纷纷出台相关政策措施,鼓励工业企业“退城进郊”、“进区入园”,并对规模较小、布局散乱的工业点和工业园区进行调整、合并,使地区工业发展的集聚规模效应日益凸现,工业园区化比重不断提高。目前,以高新区、开发区等为主体的各类工业园区已成为各地加快工业发展的重要载体。仅以国家级开发区和高新区为例,2004 年,全国 49 个国家级开发区实际利用外资占全国的 17.8%,出口额占全国的 10.4%,实现工业总产值和增加值分别占全国规模以上工业的 7.9% 和 7.3%。如果包括 5 个享受国家级经济技术开发区政策的国家级工业园区在内,2004 年全国 54 个国家级开发区实际利用外资 136.07 亿美元,占全国的 22.4%;实现出口 803.04 亿美元,占全国的 13.5%;实现工业总产值 17949.11 亿元,工业增加值 4855.62 亿元,分别占全国规模以上工业的 9.6% 和 8.9% (商务部,2005)。同时,2004 年,53 个国家级高新区实现出口占全国的 13.9%,实现工业总产值占全国规模以上工业的 12.1%,实现工业增加值占全国的 10.1%。这说明,目前中国约有 20% 左右的工业产出是依靠国家级开发区和高新区实现的。如果包括各级地方政府兴办的各类园区,目前中国工业的相当大部分都集中在各类工业园区中。

3. 各地特色产业迅速发展。在“十五”期间,有关部门和地区越来越重视特色经济的发展。例如,自 2002 年以来,中国纺织工业协会先后确定 4 批纺织产业基地市(县)特色城(镇),并在这些地区进行产业集群的试点。到 2005 年底,全国共有 45 个市(县、区)、59 个镇成为中国纺织工业协会产业集群的试点地区,其纺织经济总量超过全国纺织经济总量的 1/3。同时,自 1995 年以来,科技部还先后在全国建立一批火炬计划特色产业

基地。截止 2004 年,共认定国家火炬计划特色产业基地 84 家。其中,江苏、浙江、山东、广东共建立特色产业基地 56 家,占总数的 71%。特色产业基地按技术领域分布为:电子与信息 16 家,生物工程与新医药 18 家,新材料 26 家,光机电一体化 21 家,能源与环保设备 3 家(科技部火炬中心,2005)。此外,科技部还在全国设立 29 个国家火炬计划软件产业基地,2004 年实现销售收入 1607 亿元。其中,软件产业收入 1045 亿元,占全国软件产业销售收入的 69.9%;软件出口 12.83 亿元,占全国软件出口的 49.3%。

在有关部门和各级地方政府的推动下,各地区特色产业不断发展壮大,产业集群化趋势日益加快。据初步统计,截至 2005 年,全国共有各类产业集群 748 个。其中,广东 130 个,浙江 118 个,江苏 110 个,山东 79 个,河北 60 个,河南 45 个,6 省合计 542 个,占全国总数的 72.5% (顾强等,2005)。在广东、浙江、江苏等沿海地区,产业集群已成为重要的制造业生产基地和出口基地,成为推动地区工业快速发展的“发动机”。例如,据统计,广东省经济规模达到 20 亿元的专业镇有 160 多个。在这些专业镇中,以工业产品为主的专业镇约占 90% 以上。2003 年,这些专业镇所创造的工业总产值占广东省的份额接近 1/3 (王珺,2004)。另据浙江省经贸委调查,2003 年全省工业总产值在 10 亿元以上的产业集群有 149 个,工业总产值合计达 1 万亿元,约占全省总量的 50% (董树荣,2005)。江苏省则已形成各类产业集群约 110 个,2002 年实现销售收入 5320 亿元,相当于全省规模以上工业产品销售收入的近 40% (国家发展改革委工业司,2004)。需要指出的是,由于目前中国还缺乏统一的集群统计标准,所以各地对集群的统计差别较大,标准不一,缺乏可比性,只能作为参考。

4. 地区产业结构升级步伐加快。在“十五”期间,各地区为抢占市场制高点,纷纷加大产业结构升级力度,大力发展高新技术产业。尤其是沿海一些经济实力较强的大城市,高新技术产业已成为支撑其工业经济增长和扩大出口的主导力量。例如,国家级开发区在“三为主一致力”(以利用外资为主、以发展制造业为主、以出口为主,致力

于发展高新技术产业)方针的指引下,2004年高新技术企业实现工业产值8237亿元,占全部工业总产值的46%;实现工业增加值超过2100亿元(不完全统计),占全部工业增加值的45%;高新技术产品出口额达517.88亿美元,占全部出口额的64.5%,占全国高新技术产品出口的31.3%(商务部,2005)。在科技兴贸政策的推动下,各地尤其是沿海地区高新技术产品出口迅速发展。2005年全国高新技术产品出口达2182.5亿美元,占外贸出口总额的28.6%。其中,仅广东、江苏、上海就占全国高新技术产品出口总额的79%,深圳、上海、苏州、天津和北京5个城市就占全国的60.1%。从高新技术产品出口占外贸出口的比重看,2005年,天津、江苏和上海已超过40%,广东和北京已超过30%,深圳达46.5%。

## 二、当前中国地区工业发展存在的主要问题

当前中国地区工业发展尚存在不少问题。具体体现在:

1. 地区工业发展差距不断扩大。在“十五”期间,中国地区间工业发展差距不断扩大。若以各地区平均水平为100计算,从2000年到2004年,东部地区人均工业增加值相对水平由157提升到170,而中部地区由69下降到63,东北地区由133下降到115,西部地区由49下降到47。在这期间,四大区域之间人均工业增加值的变异系数由0.501增加到0.562,而31个省区市之间人均工业增加值的变异系数则由0.773增加到0.788。这说明,无论是在省区层次还是在4大区域层次,中国地区间工业发展差距都在不断扩大。可以说,这种差距扩大是地区间工业增长不平衡和工业化推进速度不同的结果。对中西部地区来说,工业化推进缓慢是导致其与东部地区工业发展差距扩大的根本原因。在2001年至2004年间,各地区工业对GRP增长的贡献率平均为47.5%。其中,东部地区为53.1%,中部地区为41.4%,东北地区为43.7%,而西部地区只有36.9%。从2000年到2004年,中国各地区工业增加值占地区生产总值的比重增加2.8个百分点,其中,东部地区增加4.2个百分点,中部和西部地区分别增加1.2和1.5个百分点,而东北地区则减少0.6个百分点。这说明,在“十五”期间,东部地区工业

化的推进速度要远快于其他地区,东北地区工业增加值比重甚至出现了下降趋势。

2. 工业集中化与协调发展的矛盾加剧。近年来,中国工业布局出现了集中化的趋势。在2000年至2004年,东部地区规模以上工业增加值份额提高3.5个百分点,而中部、东北和西部地区分别下降0.4、2.5和0.6个百分点。另据我们研究表明,除烟草工业外,钢铁、石化、电子信息、纺织等其他制造业生产能力都向沿海地区集中。在28个制造业行业中,1985年至2003年,珠三角、长三角和环渤海地区分别有18个、13个和7个行业产值占全国的比重提高幅度在5个百分点以上(魏后凯等,2005)。全国工业特别是制造业生产能力向沿海少数地区过度集中,容易造成工业分布“过密”与“过疏”问题。更重要的是,由于中国能源、矿产资源和劳动力主要集中在中西部地区,工业生产能力和沿海少数地区过度集中,既不利于区域经济的协调发展,也加剧了工业生产与能源、原材料产地和劳动力丰富地区之间的脱节,造成大规模的民工流动和运力紧张状况。因此,如何处理好产业集中化与区域协调发展之间关系,将是当前亟待研究解决的重要问题。

3. 区域内源性发展的动力不足。近年来,各地区工业的高速增长主要是依靠招商引资,靠外力来拉动。尤其是在沿海一些地区,外商投资、贴牌生产和加工贸易对地区经济增长的拉动作用较大,而当地企业往往缺乏核心技术,缺乏自主品牌和自主创新能力,内源性发展的动力不足。由于各地在招商引资方面相互竞争,纷纷对外来企业特别是外资企业实行种种优惠,而对本地居民创业和本地企业家培育不够重视,导致一些企业为寻求优惠政策而“搬家”。其结果,这些外来企业很难与当地经济融合为一体,缺乏根植性,没有在当地落地生根。一旦外部环境发生变化,他们很容易迁移到其他成本更低、政策更优惠的地区。

4. 各地区工业税负严重不合理。自改革开放以来,中国采取了由东向西逐步推进的梯度开放模式,并先后设立种类繁多的“特殊经济区”。如,经济特区、高新区、开发区、保税区、出口加工区等,由此导致各地区之间工业税负严重不合理。工业企业产品销售收入中各项税金所占的比重大

体反映了地区工业平均税负的大小。其中,中西部地区工业平均税负要远高于全国平均水平,更高于东部地区。若全国平均水平为 100,从 2000 年到 2004 年,中部地区工业平均税负的相对水平由 122 提升到 135,西部地区则由 166 提升到 172,而东部地区则由 80 下降到 79。若东部地区为 100,在这期间,中部地区工业平均税负的相对水平由 153 提升到 172,西部地区则由 208 提升到 218。从地区内部看,各种“特殊经济区”的工业平均税负水平要远低于其他地区。例如,2004 年 54 个国家级开发区实现生产总值占全国的 4.85%,工业增加值占全国规模以上工业的 8.9%,而其税收收入仅占全国税收收入的 3.63% (商务部,2005)。

5. 区域工业可持续发展问题突出。目前,中国各地区经济基本上还是一种资源消耗型经济。工业能耗、物耗高,土地利用效率低,单位产出“三废”排放量大,这种状况不符合建立资源节约型、环境友好型社会的要求。尤其是在珠三角、长三角等一些地区,随着各种产业的不断集聚和经济密度的加大,目前资源和环境承载能力日益紧缺,要素成本不断上升,环境压力日益加大。在中西部一些地区,迫于加快发展的压力,地方政府在招商引资方面相互竞争,竞相低价出让工业用地,导致土地利用效率低下,闲置和浪费现象严重。在环境保护方面,环境污染问题日益突出。

### 三、中国未来地区工业发展的政策导向

在“十一五”期间,除沿海少数地区已进入工业化稳定推进阶段外,中国绝大部分地区仍将处于工业化快速推进时期。为此,必须按照科学发展观和构建和谐社会的要 求,进一步优化工业布局,提高资源空间配置效率,促进各地区工业协调发展,走新型工业化道路。

1. 尽快研究制定工业节地政策。当前,中国工业粗放用地、浪费用地的现象十分严重,工业用地效率十分低下,节约用地的潜力很大。为此,必须进一步完善国家工业节地政策,把工业布局调整与工业用地政策有机结合起来,促进工业节约集约用地。一是加强对工业用地的统计调查,建立完善的工业用地数据库和后评估制度。二是尽快组织编制《中国节地技术政策大纲》,研究并推

行工业节地的新技术和新方法。三是设立行业 and 地区差别化的企业用地准入门槛,提高土地投资强度、容积率和建筑密度。四是实行工业用地存量盘活鼓励政策,鼓励建立新型厂房和定制厂房,包括标准厂房,提高工业用地集约程度。五是加快工业用地出让制度的改革,尽快将工业项目用地纳入招拍挂(招标、拍卖、挂牌)范围,逐步形成工业用地的市场配置机制。六是采取积极有效的政策措施,加强对矿山塌陷地的整理和复垦。

2. 积极引导工业合理集聚和转移。充分发挥政府和市场的双重调控作用,积极引导工业企业和生产要素向优势地区和各类工业园区合理集聚,逐步形成一批新的产业集聚带和制造业基地。同时,要采取鼓励与限制相结合的办法,引导长三角、珠三角等地产业逐步向周边和中西部地区转移扩散,防止出现经济“过密”和“过疏”现象。为引导沿海产业向中西部地区转移,当前需要采取多方面的综合政策措施。一是要制定相应的战略规划。国家应鼓励沿海地区加快产业升级,鼓励中西部加快改革开放,进一步改善投资环境尤其是软环境,完善地方产业配套体系,为大规模承接产业转移创造条件。同时,要禁止沿海将那些浪费资源、技术落后、污染环境的产业转移扩散到中西部。二是对地方政府政绩考核应体现差别化。尤其对沿海经济发达地区,要重点考核产业升级、自主创新和自主品牌等指标,并在产业选择方面设置更高的市场准入标准。包括单位产出能耗和“三废”排放量、单位土地产出率等约束性指标。三是对到中西部投资的沿海企业给予相应的政策优惠。如,土地、财政贴息和税收刺激等(魏后凯,2006)。中西部在承接沿海产业转移的过程中,也要防止沿海企业“圈地”,大搞“花园式”工厂,浪费土地资源。在产业导向上,要设置相应的准入门槛,有选择地招商引资,而不能“来者不拒”。

3. 进一步强化工业发展的空间管治。按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的要求,明确界定各类主体功能区的范围,并制定差别化的政策措施和考核指标体系,对各地工业发展实行空间管治,以促进工业布局的调整和优化。一是对那些经济过密、资源环境承载能(下转第 43 页)

是制定政策,鼓励培育区域经济合作组织,包括政府主导型合作组织和企业主导型合作组织,推动合作组织由政府主导型向企业主导型转变。以此为基础,按照市场空间拓展的自然趋势,促进有利于打破行政区划限制且完全是市场机制自发作用结果的区域市场形成,形成地区间合作的新型关系氛围和区域合作制度。

2. 继续深化金融体制改革。成功的金融体制改革将直接改变地方政府围绕资本形成进行竞争的博弈空间和收益函数,从而改善区域地方政府间的博弈关系。一是进一步推进金融体制改革。二是培育股份制的区域性商业银行,促进金融业规范竞争环境形成,打破国有专业银行的垄断经营局面和资金流动的地区分割局面。三是大力发展民营金融组织。

3. 构建比较优势突出、分工协作的区域产业链。振兴东北老工业基地要立足现有基础,充分发挥比较优势,从战略上调整经济结构,努力实现全面协调和可持续发展。东北各省应发挥各自的优势,发展优势产业,辐射其他地区,形成产业集

群。

#### 参考文献:

- [1] 赵儒煜. 东北老工业基地三省产业发展状况与对策分析[J]. 当代经济研究, 2001, (12).
- [2] 杜林. 我国地区间贸易壁垒的理论和实证分析[J]. 对外经济贸易大学学报, 2005, (3).
- [3] 郝正, 丁晓燕. 推动全方位合作, 构建东北老工业基地经济新格局[J]. 经济纵横, 2005, (10).
- [4] 袁阡佑. 论东北老工业基地振兴双重动力启动与对策[J]. 社会科学辑刊, 2005, (6).
- [5] 孙少岩. 东北老工业基地振兴中的“项目怪圈”与政府转型[J]. 长白学刊, 2004, (6).
- [6] 陈耀. 三大经济圈发展特征比较与一体化推进战略[N]. 中国经济时报, 2003-09-22.
- [7] 漆思, 刘岩. “一国多模”: 后发现代化转型的创新思维[J]. 吉林大学社会科学学报, 2004, (3).
- [8] 张屹山, 辛本禄. 论东北老工业基地经济中行政权力与经济权力的博弈[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, (3).
- [9] 隋舵. 论东北老工业基地三省之间的协调发展[J]. 学术交流, 2004, (11).
- [10] 马文东等. 东北老工业基地改造中的集群化问题[J]. 学习与探索, 2005, (1).

(责任编辑:郭连强)

(上接第 16 页)力较小、发展潜力有限的地区,实行优化开发、优化提升或者优化整合,促使其加快产业升级,提高工业化和城市化质量,提升经济发展层次和综合竞争能力,优化和改善空间结构,创造良好的人居环境,防止经济过度集聚,避免出现“膨胀病”,促进区域可持续发展。二是对资源环境承载能力和发展潜力较大,经济开发密度不高,目前已具备大规模开发条件的地区,要大力推进工业化和城市化进程,实行优先开发,引导人口、要素和产业合理集聚,形成新的产业和城镇密集带。三是对那些生态环境脆弱,不具备大规模开发条件的地区,应按照保护优先、适度开发的原则,退耕还林还草,加强生态环境整治,鼓励生态移民,大力发展特色经济,实现人与自然的和谐发展。四是对那些依法设立的各种自然和文化保护

区,实行强制性保护,有的还要实行抢救性保护,严禁从事不符合其发展方向的各类开发活动。

4. 推进特色优势产业发展。所谓特色优势产业,是指那些具有区域特色和经济优势的产业的总称。对任何一个地区来说,充分发挥区域优势,大力发展特色优势产业,是加快地区经济发展和提升产业竞争力的重要途径。为此,有关部门和地方政府要加强规划和政策引导,大力推进地区特色优势产业发展,特别是要借鉴广东专业镇和浙江“块状经济”的经验,促进各类工业园区及县域、镇域经济向专业化、特色化和集群化方向发展,鼓励产业集群的自主创新和自主品牌建设,提高产业集群的持续竞争力和创新能力。

(责任编辑:耿玉春)