

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2023年10月 第17期 总第158期

以都市工业化助力城市经济高质量发展

杨继东



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学立德楼1105室

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

杨继东，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院教授、中国宏观经济论坛(CMF)主要成员，研究领域为企业经济学、制度经济学、网络经济学。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62510291

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

推动万亿 GDP 城市经济高质量发展，对中国总量经济实现高质量发展具有重要意义。伴随城市经济规模壮大，城市发展水平不断提高，面对存量经济不断扩大的局面，如何在都市区有限的土地资源中盘活存量、扩大增量、优化产业结构，如何避免去工业化、过度金融化、大城市病等都是万亿 GDP 城市发展面临的新课题。面对这些问题，发展都市工业是推动大城市经济转型升级的重要途径。发展都市工业可以实现工业化和城镇化的协同与互补、推动城市创新水平不断提高、能够有效促进城市就业，虽然仍面临着系统难度、产业协调、区域统筹等挑战，但一些地区已经为发展都市工业积累了宝贵经验，通过顺应世界工业化发展趋势、坚持走多元化发展路径、积极创新都市工业发展的组织模式，进一步创新都市工业发展模式。

一、发展都市工业是推动大城市经济转型升级的重要途径

都市工业是以都市特有的人才、技术、信息等资源为依托，以都市工业园、楼宇为载体，在都市区发展与城市功能和环境相协调的现代产业。与一般工业相比，都市工业增值快、就业广、有税收、有环保、适应性强。发展都市工业，能够有效推动大城市经济高质量发展。

第一，发展都市工业，可以实现工业化和城镇化的协同与互补。工业化和城镇化是推动经济实现高速发展的重要力量。然而，随着城市化水平不断提高，工业化和城市化之间的矛盾也开始出现。一些城市开始通过“退二进三”实现城市发展，导致城市存在去工业化和空心化的危险。都市工业化结合了工业发展和城市资源，可以实现工业和城市的协同发展。

第二，发展都市工业，可以推动城市创新水平不断提高。都市工业通常聚焦工业设计、研发、先进制造和总部经济，依托城市人才流、信息流和技术流，有利于加快实现依托城市的产品创新和技术创新。

第三，发展都市工业，能够有效促进城市就业。都市工业不仅发展高端制造和总部经济，而且能够带动生产性服务业发展，从而可以避免职住分离，增加居民的幸福感和获得感。大量就业机会出现后，人才在城市聚集，也能够更加有效地发挥人力资本集聚带来的创新优势，不断提高城市整体的创新力和竞争力。

第四，都市工业是现代工业创新创业的一种新形态，也是世界级城市产业竞争的战略制高点。国内外城市经济发展经验表明，都市经

济是城市经济高质量发展不可或缺的一环。在东京被称为“都心三区”的千代田、中央区、港区聚集着 3005 家出版印刷工厂，其工厂数、就业人数、产值和附加值分别占全东京的 21.74%、36.76%、41.87% 和 47.32%。纽约产业结构经历了以制造业为主向以服务业为主的转变，但仍保留了一定规模的制造业，在都市工业发展方面形成了可借鉴的经验。我国 GDP 超过 4 万亿的上海，自 1995 年提出发展都市型工业以来，市、区两级政府积极探索都市发展路径，对都市工业进行转型升级，大力发展文化创意产业和高附加值都市产业，通过都市工业发展打造国际时尚之都和设计之都。

为了推动城市经济发展转型升级，成都市积极探索都市工业发展。成都市 GDP 总量超过 2 万亿，成为西南地区具有竞争力的经济中心。成都市拥有良好的工业发展基础，具有发展都市工业的禀赋优势。成都市政府高度重视都市工业发展，出台了大量推动都市工业发展的促进政策。在成渝经济区的战略规划下，拥有丰富人力资源的成都，发展都市工业具有巨大的潜力。预计到 2025 年，中心城区都市工业营业收入达到 9000 亿元以上，对经济增长的贡献率达到 20% 以上。成都都市工业发展已经形成一些鲜明的特点。

第一，从都市工业发展类型看，根据地区工业发展基础，聚焦特色产业发展。围绕总部型、技术型、创新型、民生型都市工业，找准细分领域，谋划产业地标。成都高新南区重点发展软件与信息服务、5G、人工智能、医美、网络视听与数字文创、大数据与信息安全、区块链数字金融等；锦江区重点发展珠宝首饰、数字金融、基因测序、

生命科学、生物技术、定制医疗服务、书店及城市印务、咖啡制作体验消费等；青羊区重点发展航空装备研发及制造、汉服、工业设计、特色工艺美术等；金牛区重点发展轨道交通研发、智能制造、“北斗+”、人工智能、汉服等。

第二，从都市工业发展载体看，积极创新都市工业载体。都市工业发展必须解决空间载体问题，其中面临的一个重要难题是工业用地使用受限。成都试点突破 M0 产业用房产权分割、容积率、配套设施比例等约束要求，建立工业楼宇开发项目准入、退出和监管机制。积极盘活存量土地，坚持企业需求导向，以发展眼光看待新业态。以“点—线—面”三个维度的功能载体为主体，开展产业社区、特色街巷、专业楼宇等新型载体和试点示范的标准设计，按照商业化逻辑，鼓励专业化运营机构深度参与，构建集生产场景、生活场景、生态场景、机会场景等多场景为一体的综合空间。

第三，从产业链式发展看，积极构建产业链式发展模式，上下楼就是上下游。建设高品质科创空间、都市工业楼宇，推动“工业上楼”，实施空间再造。通过专业工业园区招商，大企业带动，持续跟进做好链式服务，精确招引目标。例如，航天二院成都分院项目，已经形成包含 9 家分、子公司及 17 个研发机构的“圈链”发展格局，汇聚上下游企业 40 多家。通过打造都市工业示范点位，以示范引领，带动中心城区产业升级、功能提升和城市更新。

第四，从发展模式看，突出“政府主导建设+专业化服务+市场化运营”的特点。在都市工业总体布局 and 空间承载方面，由政府作为各

类园区建设的主要推动力量，能够加快工业园建设速度；在招商引资方面，引入专业工业园区运营商，实现专业招商和专业化运营，实现精准招商和精准服务；企业经营遵循市场规律，培养企业发展的内生动力。

二、发展都市工业面临的挑战

发展都市工业仍然面临一些挑战。首先，都市工业发展是一个系统工程。从大的方面看，都市工业不是简单的工业发展，需要考虑到都市这个环境和载体。所以要处理好工业和都市之间的关系。需要从工业空间载体、环境要求、都市资源等系统发展角度，思考都市工业发展。

其次，都市工业不仅需要处理好不同产业间协调发展关系，也需要处理好产业内部的关系。从促进都市工业总体发展水平看，都市工业需要根据都市的特点和禀赋特征，选择符合都市经济特点的产业。都市工业通常聚焦总部经济、科创经济和技术型产业。从促进单一产业发展看，需要处理好产业内部上下游之间的关系，降低产业发展成本，推动产业持续健康发展。

再次，发展都市工业需要政府聚焦如何处理好短期收益与长期发展之间的关系。在都市工业发展之初，由于工业用地和商住用地存在巨大价差，需要政府补贴工业用地和园区建设，短期内可能带来较大的财政压力和招商压力。这就需要政府平衡短期利益与长期发展之间的关系。

最后，都市工业需要上下联动、部门合作和区域协调。从城市经

济的实际发展看，发展都市工业需要市级政府做好统筹规划，区县府做好具体执行，这需要处理好上下级政府之间的关系。都市工业发展涉及经信、自然资源、环保和科技等部门之间的合作，需要协调各部门的政策。城市内部不同地区之间可能存在合作，也存在竞争关系，需要处理好区域内部之间的关系。

三、都市工业发展模式需要创新

一些地区已经为发展都市工业积累了宝贵经验。比如积极推动工业用地改革，通过产权分割发展工业楼宇，拓展工业发展空间；通过人才政策吸引人才流入，为工业发展提供人力资源，通过产业链招商推动产业链式发展；围绕特色工业园区，实现园区经济创新发展。除了这些具体举措，还应该进一步创新都市工业发展模式，把握都市工业发展规律，促进都市工业持续健康发展。

第一，都市工业也是工业发展的范畴，需要把握世界工业发展的趋势。当前，世界工业发展呈现数字化、系统化、虚拟化趋势，更加重视可持续发展、劳动环境和供应链弹性等问题。都市工业应该顺应世界工业发展趋势。

第二，都市工业应该积极围绕“都市”这个前提做文章。这不仅是涉及都市工业的空间载体，利用都市各种生产要素，而且需要做好都市工业的需求管理。特别是都市本身日益具有巨大的市场需求潜力，可以围绕都市的市场需求推动都市工业发展，实现都市工业的内部循环。

第三，坚持走多元化发展路径，推动都市工业持续健康发展。城

市发展的经验表明，多元化是推动城市繁荣的重要条件。发展都市工业，在地理范围上，可以促进不同区县错位发展；在园区建设上，积极推动各类园区协调发展；在企业类型布局方面，促进大中小企业共同发展。

第四，寻求约束条件下的最优化路径。一方面，各地区要积极利用自身产业发展基础、人才和政策等方面的优势，也要厘清自身的约束条件。在自身发展定位、发展空间、财政能力等条件的约束下，寻找比较优势下都市工业发展的最优路径。

第五，积极创新都市工业发展的组织模式。都市工业发展，离不开更好发挥政府职能，也离不开市场在资源配置中的作用。在政府层面，需要进一步做好上下级政府的联动、区域地方政府之间的协同。在行业层面，积极发挥园区的平台作用，推动产业链发展和跨界协同发展。在市场层面，通过发挥市场力量，鼓励通过产业协会、企业联盟等组织形式挖掘市场潜力，通过需求牵引都市工业发展。

第六，把发展都市工业与国家实现经济高质量发展的首要任务、实现新发展格局的战略任务密切结合。经济高质量发展要求资源要素的充分利用，不断提高要素生产效率，发展都市工业要不断提高资源配置效率。都市工业的核心仍然是要实现以人民为中心的发展，一方面，发展都市工业解决就业，不断提高居民收入水平；另一方面，都市工业要不断满足人民群众消费需求，为建立以国内大循环为主体的新发展格局贡献力量。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其他研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>