低碳经济背景下 区域产业布局优化问题研究

王保忠,何炼成,李忠民

(陕西师范大学国际商学院,陕西 西安 710062)

(西北大学经济管理学院,陕西 西安 710127)

摘要:在低碳经济的大背景下,区域产业布局日益成为区域经济、社会与环境可持续发展的重要问题。“十二五”期间是我国经济发展方式转变的攻坚期,转变经济发展方式的根本途径在于产业结构调整和产业布局优化。本文以关中——天水经济区为例(简称关天经济区),着重分析了资源和环境约束下区域产业布局存在的突出问题,如产业布局的点状线性特征明显,集约化程度低;开发区布局及发展水平不平衡;产业发展与资源禀赋的双重错位性;资源环境承载力有限;城市群结构体系不完善;区域经济合作制度安排缺失等。提出了从推进交通基础设施建设、完善开发区管理体制、发展低碳产业和低碳城市、完善城市群结构、构建区域合作制度安排等方面实现区域经济健康发展及产业布局优化的对策建议,以期对我国各经济区尤其是跨省的经济区产业发展及布局优化提供启示。

关键词:低碳经济;区域经济;产业布局;优化路径

中图分类号:F427

文献标识码:A

文章编号:1007-7685(2013)03-0100-05

一、文献回顾

“十二五”期间是我国经济发展方式转变的攻坚期,转变经济发展方式的根本途径在于产业结构调整和产业布局优化。区域产业布局不合理不仅影响区域经济结构的调整、区域经济的竞争力,而且影响区域的可持续发展能力。^[1]产业布局优化是一个复杂的系统工程,在低碳发展背景下,其与区域经济、社会、环境之间呈现出复杂多变而相互交融的关系。因此,区域产业布局的研究也成为近年来一个热点问题。相关研究的主线有两条:一是区域产业布局优化的理论依据及模式。曹颖(2005)研究了区域产业布局优化的经

济学、环境学及生态学理论依据,指出产业布局的经济效益要与环境效益、社会效益协调一致。^[2]刘涛(2010)构建了表征产业布局模式的综合指标体系,并以南充市为例进行了实证检验。^[3]吴殿廷等(2010)通过建立产业布局与区域发展的耦合模型,实证表明产业布局优化必须与区域发展相结合。^[4]二是针对特定区域的产业布局的经验归纳。目前,对长三角地区、广西北部湾经济区、环渤海区域、辽宁沿海经济带、成渝经济区、兰西格经济区等产业布局优化问题研究已有部分成果。^{[5][6][7][8][9]}但是从宏观区域经济层次视角进行产业布局优化问题的系统研究还很缺乏。本文

注:本文是国家社科基金项目“2020年前我国经济发展与实现减排目标的关系研究”(基金编号:10BJY012)、陕西省软科学项目“陕西低碳经济发展路径选择和政策设计研究”(编号:2011KRZ03)的成果。

收稿日期:2012-12-10

作者简介:王保忠,陕西师范大学国际商学院博士研究生,运城学院副教授。研究方向:人口、资源与环境经济学;何炼成,西北大学经济管理学院教授、博士生导师。研究方向:《资本论》和发展经济学;李忠民,陕西师范大学国际商学院教授、博士生导师。研究方向:发展经济学。

着重拓展两个视角:一是研究在低碳经济背景下区域产业布局呈现的新特征和新问题。二是研究区域产业布局如何与国家及各省“十二五”规划的主攻方向(转变经济发展方式)实现动态协调优化。

二、关天经济区产业布局现状及问题

(一) 关天经济区产业发展及布局现状

2009年,国家颁布了《关中——天水经济区发展规划》(简称《规划》),标志着关中——天水经济区已进入国家区域经济发展战略,关天经济区成为西部地区继成渝经济区、广西北部湾经济区之后国家西部大开发的重点经济区之一。《规划》实施三年来,关天经济区社会经济发展取得了显著成就,经济总量有明显提升,各个地区都保持着较高的经济增长速度。整个经济区内的生产总值从2000年的1418.81亿元上升到2011年的8443.83亿元,并且自2005年以来,保持着平均19.9%的同比增长率,远超我国国民经济的增长速度。人均GDP从2008年的15486元增加到2011年的25829元。经济区产业结构不断改善,产业布局不断优化。第一产业的比重不断下降,从2000年第一产业占经济区内的生产总值的13.78%逐渐下降到2011年的10.36%;第二、第三产业比重则不断上升,从2000年占本经济区内的生产总值的86.22%上升到2011年的89.64%。各市(区)依据其优势资源,逐步形成优势产业,且形成了初具规模的8个国家级产业园区。

经济区产业发展的宏观政策环境不断改善。新一轮西部大开发战略为经济区产业布局优化和产业结构调整提供了新的思路和投资机会。乘此东风,关天经济区依据大开发提供的发展方向吸引资金和技术,促进产业升级和布局优化。^[10]“十二五”时期是关天经济区率先发展的攻坚期。关天经济区规划实施以来,经济获得较快发展,产业发展环境日臻完善,但是经济区产业布局等方面仍存在一些问题。因此,应结合区域经济发展中产业布局的共性问题,以国家“十二五”规划对各区域产业布局和调整的方向为指导,有针对性地提出区域产业布局优化和产业结构调整的措施建议。

(二) 关天经济区产业布局存在的主要问题

1. 产业空间分布的点状线性特征明显,集约化程度偏低。关天经济区总面积7.98万平方公里,与其他经济区相比总面积狭小。7市1区在整个经济区内分布呈线状,从经济区最西部的天水市到渭南市,距离400公里,天水市距离西安市350多公里。城镇是产业集聚的中心区域,关天经济区内除西安市及其辖区外,其余6市1区所辖区的城镇化水平和工业化水平总体偏低,基础设施建设相对滞后,限制了产业集聚的深度和广度,规模工业主要集中在西安市及周边。经济区内大部分地区属于农业集中区域,有部分生态保护区,这使其产业分布的空间资源更趋紧张。关天经济区涵盖的甘肃省天水市区域面积狭小,且西安到天水的交通基础设施并不完善,这给跨省区经济区域合作增加了难度。经济区整体城市空间分布呈狭长的线性结构,产业的点状及线性布局特征明显,一定程度上阻碍了产业集聚化程度的提高。

2. 开发区发展水平参差不齐,空间布局不均衡,产业承载能力不强。关天经济区内目前拥有的8个国家级开发区,产业发展的重点基本明确,但主导产业仍缺乏竞争力,影响经济区整体产业承载能力的进一步提升。现有开发区的宏观布局不合理,大多数开发区都分布于西安及周边以及宝鸡市、天水市,开发区分布呈现一市独大的格局,与经济区各主要城市的线性布局共同弱化了产业集群辐射和扩散的效应。在管理方式上,政企合一模式的弊端日益严重。开发区行政机构既是管理者,又是开发商,其在开发初期管理者的能动作用较大,但随着开发区的不断壮大,这种模式的弊端也逐渐暴露:本位意识和局部利益主导开发区规划,产业雷同,开发区之间恶性竞争等。政府职能的过多介入,一定程度上使得开发区功能与区域产业的整体布局出现矛盾和冲突,影响了区域产业的发展。大部分开发区远离主城,发展综合成本增加。由于原有行政区划和隶属关系的变更,新成立的开发区与老城区形成了一定的竞争态势,导致其与主城区关系微妙,协作成本加大。大部分开发区突出单一经济功能,但是随着产业聚集和外向型经济的发展,原有单一的经济

功能不能适应开发区产业规模化发展的需要,不利于产业聚集和循环经济的进一步发展。

3. 产业发展与资源禀赋的空间布局的双重不平衡性,增大了区域产业发展的整体成本。关天经济区产业发展的资源瓶颈约束日益增强。关天经济区所涉及的陕、甘两省,矿产资源较为丰富,但资源分布极不平衡。陕南、陕北是矿产资源和能源资源的富集区域,而具有产业发展基础的关中区域能矿资源却比较缺乏。能矿资源富集区与区域产业发展中心形成空间错位性,同时能源富集区又与生态脆弱区形成空间重叠性。这种双重失衡极大地增加了关天经济区“资源环境——社会经济”系统的复杂性,增大了整体发展成本。

4. 产业发展的资源环境承载能力有限,降低了产业布局的可选择性。黄淑芳对全国26个省区生态脆弱度的研究表明,陕西、甘肃两省都是生态极脆弱型省区。^[11]虽然关中地区自古灌溉发达,水资源丰富,发展农业等资源环境条件优越,但是如今生态环境复杂多样,经济区内各级城市及乡镇都不同程度地面临水资源短缺和生态环境恶化的约束。一方面,经济区水资源短缺。经济区水资源总量约为82亿 m^3 ,人均占有量约为370 m^3 ,仅相当于全国平均水平的1/6。经济区人口约占全省三分之二,GDP约占陕西全省四分之三,但人均水资源占有量不足全省人均水资源占有量的1/3,不到全国水平的1/8。另一方面,资源环境承载能力极其有限,环境污染状况比较严重。关天经济区的污染排放总量明显高于环境容量。2009年关天经济区所在的陕、甘两省工业三废排放总体状况不乐观。2009年陕、甘两省万元GDP工业废气排放量分别位列全国各省区第19位和第4位(13 475.6标立方米/万元和7 728.46标立方米/万元);两省的万元GDP工业固体排放物分别位列全国各省区第19位和第8位(0.68吨/万元和0.39吨/万元);两省的工业废水排放量分别位于全国各省区第16位和第2位(6吨/万元和2吨/万元)。两省的工业三废排放情况,表明关天经济区环境污染状况不容乐观。

5. 城市群发展与产业布局优化不匹配,阻碍了产业集群的集聚和扩散效应。城市群决定了产业宏观布局的地理空间,同时其发展程度也影响着产业集群集聚和扩散效应的发挥。关天经济区城市群与中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群、成渝城市群一起构成了我国中西部最大的五个城市群。以西安为中心城市的关天城市群,正逐步向《规划》所设定的“一核、一轴、三辐射”^①的空间发展框架体系发展。^[12]与长株潭、中原城市群等相比,关天城市群有其自身规划的优势,但也存在一些缺陷和差距,并阻碍了产业布局的优化和产业结构的调整。经济区内城市规模小、数量少,城市体系结构不完善,100万~200万人口的特大城市缺位。作为经济区内唯一一个超大城市,西安市的集聚效应和辐射能力非常强,但由于城市群体系结构出现断层,特大城市的缺失限制了核心城市在整体经济区中的辐射和带动作用。目前经济区内大城市仅有宝鸡和咸阳市,中心城市的影响力难以通过现有大城市的影响力向更远区域逐级扩散和传递。同时,经济区中小城市的发展状况落后,主要表现为规模小、数量少,因此难以承接来自中心城市和次中心城市的辐射效应。

6. 产业布局的区域合作制度安排缺失,导致产业同构、无序竞争等现象严重。关天经济区内部各行政主体尽管都有合作的动力和愿望,但由于区域合作制度安排的缺失,以及现行行政体制、财税体制和考核机制等影响,区域经济合作难以取得实质性的突破。由于地方利益及领导考核机制的作用,各地方政府在吸引资金、项目、技术等方面展开激烈竞争,使区域经济整体产业发展规划无法落实,导致区域产业空间同构、布局分散,产业空间组织混乱、重复建设、资源浪费、无序竞争及地区保护等产业发展不良现象大量发生。特别是跨省际的行政管理体制、投融资体制、土地规划管理体制、财税管理体制、人才管理体制等方面都缺少实质性的制度保障。经济区内区域合作的法制化程度很低,有些方面甚至空白,这严重制约

① “一核”是指西咸(西安、咸阳)大都市。“一轴”是指以宝鸡、天水等次核心节点城市为基础,依托陇海线和连霍高速,形成关天城市群和产业集聚带。“三辐射”是指核心城市和次核心城市依托的向外辐射的三个方向(向北辐射、向西北辐射、向南辐射)。

着产业布局优化发展。行政管理体制与经济区发展实践不协调,影响着区域产业布局的整体优化和统筹推进。

三、低碳经济背景下区域产业布局优化路径

当前区域经济发展必须与宏观产业布局优化相协调,使各行政区域在有限的投入下获得较大利益,得到较快发展的同时,也力求使得产业在这些区域之间呈现出合理优化的布局。^[13]结合关天经济区及当前我国区域经济发展中产业布局存在的主要问题,区域产业布局优化可以采取以下路径:

(一) 推进交通等基础设施建设,优化产业布局的硬件环境

近几年来,我国中西部地区交通、能源、水利、市政等基础设施建设取得了巨大成就,大大改善了区域经济发展和产业布局优化的硬件环境。针对当前区域产业发展和空间布局问题,在“十二五”期间,仍需大力推进和完善交通等基础设施建设。以关天经济区为例,应当加快拓宽经济区南北经济大通道。按照关天经济区交通发展“三步走”战略目标,到2020年要实现区内交通初步现代化。为实现这一目标,最终形成一个足以支撑经济区经济社会快速发展的合理分工、紧密联系、互相补充、竞争有序、高效便捷的综合交通网络,需要研究“十二五”及2020年关天经济区的综合交通网络的发展趋势,研究如何加强公路、铁路、水路、民航等多种运输方式之间的紧密联系,根据各个运输方式的特点和优势,合力安排不同运输方式的空间布局和结构,最大限度地优化配置各种交通资源。同时,各经济区之间,尤其是中西部地缘条件接近的经济区,如成渝经济区、关天经济区、兰西格经济区等要加强交通等基础设施的宏观整体规划和建设。各经济区之间应加强联系,成立统一的协调整合机构,在国家中西部开发战略的引导下,联合出台交通基础设施专项规划,为区域经济合作和产业良性发展提供硬件保障。

(二) 创新开发区、产业园区发展机制,提高开发区产业承载能力

目前,我国先后批准成立的经济区已有十几个,各经济区内国家级、省级开发区总体数量呈逐年上升态势,但分布不均衡,差异明显,开发区产

业承载能力有限。因此,今后作为区域经济发展的新增长极的开发区建设急需改善质量,提升发展的综合效益。第一,规划先行,制定开发区中长期发展战略规划。坚持政府引导与市场推进相结合的原则,对不同发展阶段和发展状况的各级开发区进行分类宏观调控,使各类开发区布局、规模和结构更趋科学合理。科学规划各级产业园区产业定位和发展方向,形成各具特色、优势互补的区域开发区群。完善各自的中长期建设发展规划,规范和优化自身的发展。第二,结合经济区产业布局,提升大中城市产业园区的数量和质量。以关天经济区为例,现有国家级开发区多分布在西安及周边,其他大城市或中等城市国家级开发区明显偏少。因此,要加快提升中等城市国家级、省级产业园区的数量和质量,以顺利承接来自中心城市的产业集聚的扩散和辐射效应。第三,理顺管理体制,创新开发区发展机制。转变开发区创立初期的管理观念,理顺政府、开发区、运营商等多方利益主体的权责关系。对于条件成熟的开发区,尽快启动开发区管理体制及运营机制的改革创新。引入规范化的公司治理制度,重新定位开发区角色,分离开发区多层面的双重职能(行政职能与经营职能、宏观职能与微观职能、企业职能与非企业职能)。

(三) 加速发展低碳产业和低碳城市,优化产业结构,提升产业布局的合理性

发展低碳经济是实现区域经济快速发展和资源环境保护双赢目标的必然选择。区域产业发展与资源禀赋的空间布局的双重不平衡性及产业发展的资源环境承载能力非常有限,使得低碳发展必须成为贯穿区域产业发展和产业布局的一个主轴。低碳发展与产业布局关联的实现路径有以下几个方面:一是大力发展低碳产业,促进产业结构调整和产业布局优化。经济区内高技术产业比重较低;高耗能产业尽管能耗水平有下降趋势,但从能源消费结构和清洁能源比重等方面来看,产业低碳发展仍存在较大压力。应着力创新产业发展路径,在突出发展先进制造业、战略性新兴产业、现代农业和现代服务业等主导产业的同时,积极推进节能减排战略,加快新能源等重点低碳产业发展。二是加速推进低碳城市建设,为新兴低碳

产业发展和布局提供空间和市场。一方面,推进低碳城市建设,需要大量使用低碳型新能源、新材料,这可以为经济区主导产业和新兴低碳产业提供巨大的市场需求,使新兴低碳产业与低碳城市发展形成良性循环。另一方面,生态环境优美宜居的低碳城市,会加速产业集聚,吸引区域外资金和技术进入低碳经济的良性循环体系中。

(四)完善城市群等级结构,提升核心城市产业集聚的扩散和辐射能力

城市群是区域产业集聚和扩散的空间载体。当前,区域经济的发展都需要依托城市群的快速发展。关天经济区城市群与中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群、成渝城市群一起构成了我国中西部最大的五个城市群。五大城市群各具优势和特点,但在结构体系上都存在一些突出问题,应当加快完善城市群等级结构体系,提升核心城市产业集聚的扩散和辐射能力。以关天经济区城市群为例,其城市结构体系存在断层,缺少特大城市。因此,需要培育完备的城市群结构体系,填补特大城市的空白。相关行政部门应加快出台至2020年经济区内城市群结构体系的发展规划,为经济区产业宏观布局的优化奠定发展空间等客观基础。继续强化城市群核心城市的建设。城市群等级结构体系的完备,区域经济系统内核的不断强化,将强有力地助推整个区域产业结构和布局的优化升级。

(五)构建省际层面协调机制,深入推进产业布局优化的区域合作制度安排

跨省级行政区是我国当前大多数经济区的现状,协调行政区与经济区发展一直是省际区域经济合作的一个难题,也是当前经济区发展运行不顺畅的重要原因之一。为此,区域经济合作制度安排可从三个层面推进:首先,加快跨省区经济区的合作与利益协调机制的制度化建设。从产业激励和约束机制、利益分享和补偿机制、利益争端解决机制和绩效考核机制等方面,加速构建一整套省际间经济合作发展的协调机制,使区域经济与产业宏观布局协调发展,所有行政区共享合作成果。同时推进省级政府及各市地方政府之间的联

席会议制度化建设,科学界定各层次政府联席会议的职能、程序、效力。其次,改革和创新与经济区发展不相匹配的行政管理体制。克服区域产业布局优化过程中出现的无秩序、无效率、产业同构严重、恶性竞争等现象,必须解决行政一体化与经济一体化之间的不匹配问题。借鉴国内外先进经验,一是构建完整的行政实体机构;二是设立从事开放开发的专业实体机构;三是培育功能完备的专门派出机构。最后,提升区域合作制度安排的法制化程度,以良好的法制环境推动区域产业布局优化和区域经济协调发展。当前我国调整区域经济、地区利益和产业布局主要是行政手段,相关法律法规仍然缺乏。因此,应尽快出台相关的法律规章及实施细则,为区域经济发展中产业布局的规划、产业政策的实施提供法律层面的依据和保障。

参考文献:

- [1][2]曹颖.区域产业布局优化及理论依据分析[J].地理与地理信息科学,2005(5):72-74.
- [3]刘涛.区域产业布局模式识别:指标体系与实证检验[J].地理科学,2010(2):190-196.
- [4][13]吴殿廷,陈启英,楼武林,等.区域发展与产业布局的耦合方法研究[J].地域研究与开发,2010(4):2-5.
- [5]张效莉,宗传宏,李娜,等.长三角地区海洋经济优化布局及实现路径设计[J].学术论坛,2012(8):171-174.
- [6]韦婵.北部湾产业布局优化的区域合作制度安排[J].学术论坛,2012(6):138-144.
- [7]盖美,赵丽玲.辽宁沿海经济带经济与海洋环境协调发展研究[J].资源科学,2012(9):22-23.
- [8]孙继琼,徐鹏.成渝经济区城市化特征及影响因素分析[J].经济纵横,2010(1):58-61.
- [9]曾国江,安树伟.兰西格经济区产业布局优化研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2012(2):132-137.
- [10]胡金荣.关中——天水经济区产业结构优化路径选择[J].理论导刊,2011(4):73-77.
- [11]黄淑芳.主成分分析及MAPINFO在生态环境脆弱性评价中的应用[J].福建地理,2002(3):47-49.
- [12]白永平,周亮,王世金.低碳经济背景下关中——天水经济区城市群定位及发展路径选择[J].干旱区资源与环境,2010(3):15-21.

(责任编辑:闫春英)