

# 全球产业链演变趋势下 中国城市发展格局的未来走向及政策建议

沈立,倪鹏飞

(国家信息中心经济预测部,北京 100045)

(中国社会科学院财经战略研究院,北京 100006)

**摘要:**全球产业链发展正呈现新趋势,产业链布局趋向本土化、区域化、松动化,产业链组织则呈现短链化、集群化、智能化趋势。产业链的深刻变革将会对中国城市发展格局产生一定影响。从区域视角看,产业链变革将给不同地区城市带来异质性影响,中部和西部城市发展将迎来新一轮机遇。从城市群视角看,产业链变革将加速都市圈和城市群的崛起。从城市视角看,产业链变革将深刻影响不同层级城市的发展。国家中心城市主要发挥科技创新中心和金融中心的功能,成为头部城市;区域中心城市主要发展高端制造业和生产性服务业,构成颈部城市;城市群内中小城市主要发展本城市群主导产业链的中低端环节,构成腰部城市;非城市群内的中小城市将变成消费型城市,属于腿部城市。新形势下优化我国城市发展格局,应从三个层面出发:充分发挥区域比较优势,分类施策推动东中部和西部城市错位联动发展;强化城市群一体化建设,多措并举打造产业链创新链服务链集聚地;布局多层嵌套城市体系,分级定策助推不同层级城市发挥优势功能。

**关键词:** 产业链; 城市格局; 新发展格局

**中图分类号:** F299.2      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2022)02-0060-09

**DOI:** 10.16528/j.cnki.22-1054/f.202202060

近年来,国际政治经济格局正在发生深刻变革,处于由量变到质变的临界点。一方面,产业变革加速推进,突破性技术持续涌现,科技成果产业化速度明显加快,产业组织形式和产业链模式深刻嬗变,对全球政治经济结构的重塑作用愈加突出;另一方面,世界多极化趋势深入演进,国际经济格局发生显著变化,大国之间的战略博弈明显加剧,对传统全球化路径的冲击日益凸显。<sup>[1-2]</sup>2020年新冠肺炎疫情大流行进一步加剧了百年未有之大变局的演变进程,对全球经济格局演变产生重大影响。在此背景下,全球产业链进入加速调整期,确保产业链自主可控成为许多国家的共识,产业链本土化、区域化、松动化成为可能趋势,与此同时,产业链内部组织也在发生相应转变,短链化、集群化、智能化趋势日益明显。全球产业链的深刻变革必将对产业链的空间布局产生深远影响,进而改变我国城市发展格局。目前,我国处于城镇化快速发展阶段,农村人口向城镇地区转移的规模仍然较大,农业转移人口市民化进程也尚未完成,大量人口处于流动状态,整体城市格局尚未最终成型。产业作为城市竞争力的基石,在很大程度上影响着一个城市的吸引力,关系到城市的兴盛与否。一个城市越是处于关键产业链的较高位势,就越

**作者简介:** 沈立,国家信息中心经济预测部博士;倪鹏飞,中国社会科学院财经战略研究院研究员。

**注:** 本文是国家自然科学基金项目“多中心群网化中国城市新体系的决定机制研究”(编号:71774170)的成果。

能集聚人才、资金、技术等各类资源,越能在整个城市体系中脱颖而出。全球产业链变革将直接导致产业组织形态、空间形态的显著变化,产业链变革带来的城市发展格局演变将逐渐凸显。

### 一、全球产业链发展的新趋势

#### (一) 从产业链布局来看,本土化、区域化、松动化趋势渐显

1. 产业链关键环节本土化。从全球产业链发展历程看,在利润最大化的驱动下,国际水平分工和垂直分工持续深化细化,这一方面促进了资本收益的提升,另一方面也使各国之间的依赖度明显上升。而逆全球化思潮涌现及新冠肺炎疫情暴发,对全球产业链体系造成巨大冲击,各国政府意识到现有的全球产业链分工模式存在巨大风险,只有牢牢掌握涉及国家安全、经济安全的关键产业链和关键生产环节,才能使本国在面临外部冲击时处于主动地位。由此,推动关键产业链回归本土、实现关键核心环节的自给自足成为各国产业布局的优先考量。<sup>[3-4]</sup>在政府推动及风险规避的影响下,跨国公司生产布局更关注安全因素,注重效率和安全之间的平衡,传统全球化模式面临极大挑战,决定全球产业链分布的主要标准将是综合成本而非单一经济成本,关键产业链和关键生产环节的国际竞争趋于白热化。

2. 产业链横向分工区域化。在现行全球产业链分工体系下,跨国公司通过细化生产环节,并在具有相对比较优势的国家或地区进行专业化生产,从而达到大幅提高效率的目的,但这种分工体系也在一定程度上降低了产业链的抗风险能力。当前,随着全球经济不确定性显著增强,为降低产业链断链风险,重构全球产业链分工体系就成为必然趋势,<sup>[5]</sup>其中一个可能方向是推动产业链环节的区域化集聚,<sup>[6]</sup>将分拆到不同国家的不同生产工序和环节集聚到一个区域或国家进行集中生产。在一定区域内构建产业链集群能够实现产业链的垂直整合,有助于在保证产业链效率的前提下提升全球产业链整体抗风险能力,这将推进国际产业链分工格局向“区域内垂直分工+区域间水平分工”转变。

3. 产业链体系松动化。目前,以美国为代表的发达国家已经开始逐步收缩产业链的全球化布局,试图通过产业链回归和加速再工业化来打造区域产业链体系。<sup>[7-9]</sup>与此同时,为降低对美国等发达国家的技术和市场依赖,中国也在加快补链强链,建立一套自主可控的技术创新体系和统一大市场,并加强区域合作,扩大区域内需,稳定区域产业链。<sup>[10]</sup>未来以区域中心国家掌控核心环节、周边国家配套生产的区域经济小循环将进一步凸显,传统的全球经济大循环将出现一定程度的松动。

#### (二) 从产业链组织来看,短链化、集群化、智能化趋势明显

1. 产业链短链化趋势明显。受全球经济放缓、疫情大流行等因素影响,全球经济的不确定性大幅上升,为提升产业链的稳定性,跨国公司 will 加快缩短产业链,<sup>[11]</sup>即改变原先将不同生产环节和工序分包给不同国家或地区企业的模式,尽可能将外部产业链环节都纳入跨国企业内部,从而实现企业内部覆盖所有工序和环节。这一模式尽管在生产效率上会使跨国企业受到一定损失,但却有助于实现自主可控的目标,确保企业供应链安全。随着新技术和传统产业的深度融合,新经济、新业态、新模式加快发展,个性化、定制化生产模式将逐渐取代传统的生产方式,这将要求企业缩减产业链的生产环节,提高生产对需求的反应灵敏度,进而实现“C2M”生产模式,并且数字化技术的应用也有助于企业减少产业链分工环节,促进产业链环节有机整合,使产业链由累加式体系转向共生协同的统一体系。

2. 产业链集群化趋势明显。产业链集群是在一定空间范围内,不同企业在非一体化的前提下进行分工生产,从而在较小的特定空间内实现产品内分工,这意味着产业链的空间分布将改变传统的全球化分布形态,产业链中的企业将有可能不会再遍布全球,而是在某一特定区域内形成囊括产业链绝大多数中间品的生产集群。发展区域产业链集群,可以在获取产业链分工收益的前提下,有效缩短物流时间,大幅提高物流效率,明显降低物流成本,最大限度避免自然灾害、公共卫生事件等各种突发事件的冲击,提升产业链的抗风险能力。总之,发展产业链集群有助于兼顾经济安全与经济效益,是未来全球产业链体系发展的一个重要方向。

3. 产业链智能化进程加快。随着新一代信息技术的逐步成熟并投入使用,传统产业链的数字化、智

能化进程将进一步加快,新型产业链发展模式将以数据为关键要素,推动上下游企业间、链内外企业间的数据共享,从而构建一个可视化的供应链网络,进而有效整合产业链各环节,最终实现不同产业间的协同优化。这一模式有助于降低供应链中的效率损耗,促进整个供应链高效运转。<sup>[12]</sup>另外,新兴智能科技的发展带来了全新的业态和产业,5G、工业机器人、3D打印、大数据、人工智能等与智能化相关的新兴产业加速兴起,推动形成新的产业链。其中,工业机器人、人工智能等技术具有劳动替代特性,可能改变各国的劳动禀赋;3D打印技术则将改变中间品贸易模式,推动本地化生产成为可能,这些新兴产业都将在很大程度上影响未来的全球产业分工趋势。

## 二、产业链演变趋势下中国城市发展的未来走向

### (一) 从区域视角来看,未来产业链变革趋势将给不同地区城市带来异质性影响

1. 中部和西部地区<sup>①</sup>在稳固产业链完整性方面的地位凸显,中部和西部地区城市发展将迎来新一轮机遇。受制造业成本上升等因素影响,我国特别是东部地区正面临越来越大的传统产业外迁压力。为稳固现有完整的产业链条,实现关键产业链的本土化,应充分利用中部和西部地区的广阔发展空间,在符合客观市场规律的前提下结合中部和西部地区的比较优势,将部分产业链或产业链部分环节转移至中部和西部地区。

一方面,中部和西部地区的巨大市场潜能有助于推动产业链的梯度转移。根据对历年市场需求重心<sup>②</sup>的测算,我国市场需求重心正在逐步西移。2003年,我国市场需求重心位于东经116.47度、北纬29.85度,2004年市场需求重心逐渐向东北方向移动,2005年后转而向西移动,截至2019年,市场需求重心已发生较大偏移(东经114.90度、北纬31.35度)。(见图1)市场需求作为影响产业分布的重要因素,我国市场需求重心的西移将推动内需敏感型产业的西迁。据测算,电器机械制造业、食品业、服装业、医药制品业、非金属制品业、有色金属加工业、黑色金属加工业、通用设备业、金属制品业、专用设备业、交通设备制造业、仪器及办公用品业与国内市场潜能<sup>③</sup>的相关系数高于0.5,表明国内市场潜能对这些产业分布具有重要影响。(见表1)因此,上述行业可能会优先向中部和西部地区迁移。

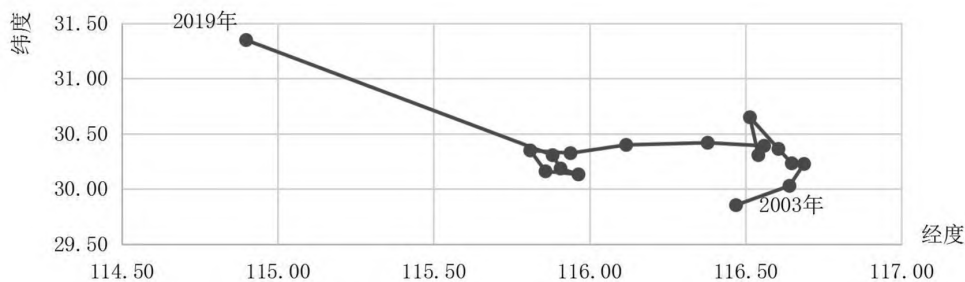


图1 我国市场重心变迁趋势

资料来源:作者自绘。

另一方面,产业链智能化短链化也为产业链向中部和西部地区转移创造了条件。产业链智能化和短链化可以大幅降低传统制造业的运输成本和人力成本,有利于中部和西部地区充分发挥其土地资源

① 东部地区包括河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南;东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江;中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南;西部地区包括重庆、四川、陕西、云南、贵州、广西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古,由于西藏数据缺失,本文西部地区不包括西藏。

② 市场需求重心的计算公式如下:  $\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n M_i X_i}{\sum_{i=1}^n M_i}$ ,  $\bar{Y} = \frac{\sum_{i=1}^n M_i Y_i}{\sum_{i=1}^n M_i}$ 。其中, X 表示省域的经度,通常用省会城市的经度来表示; Y 表示省域的纬度,通常用省会城市的纬度来表示; M 表示市场潜能,用本地 GDP 加上按出口占比分配的国外 GDP 来表示。

③ 本文借鉴黄玖立、刘修岩、孙军、汪浩瀚的方法,<sup>[13-17]</sup>对国内市场潜能采用 Harris<sup>[18]</sup>的定义进行具体计算。数据来自 EPS 数据库。

充沛的优势,规避离海距离较长、交通运输成本偏高的劣势,从而吸引相应制造业企业集群落地。2013—2019年,中部城市制造业产业转移指数<sup>①</sup>均值为0.06245,说明大量制造业向中部地区转移,同时,中部和西部城市房地产业的产业转移指数均值为0.03855、0.04183,中部和西部城市的建筑业产业转移指数均值为0.01887、0.01186,这说明中部和西部地区正处于大发展时期。未来,中部和西部城市将进一步迎来产业链集群发展的巨大机遇,这有助于推动中部和西部地区城市特别是中心城市的崛起。

表1 市场潜能与工业行业的相关性

行业	国内市场潜能	行业	国内市场潜能
所有工业	0.6252	化学制品业	0.5571
饮料业	0.4326	医药制品业	0.5948
食品业	0.5672	非金属制品业	0.5256
电子设备业	0.4150	黑色金属加工业	0.5103
化纤业	0.3737	有色金属加工业	0.5232
纺织业	0.4682	金属制品业	0.5717
服装业	0.5325	通用设备业	0.6166
农副食品业	0.4387	专用设备业	0.6070
烟草制品业	0.4177	电气机械制造业	0.5500
造纸业	0.4889	交通设备制造业	0.7162
石油加工业	0.4006	仪器及办公用品业	0.5271

资料来源:EPS数据库。

2. 东部地区高端产业集聚使其在产业链补短板中的作用凸显,东部城市将继续位居我国城市体系的前列。当前,补足产业链短板、实现自主可控已经成为我国经济发展的重大任务,是统筹发展和安全的必由之路。目前,东部地区在人才储备、产业发展、技术创新等方面已经积累了雄厚基础。根据国家统计局统计,2019年东部地区研发经费支出、高校科技论文发表数、高技术企业数、高技术企业主营业务收入分别占全国的62.8%、49.5%、66.2%、68.9%,这为东部城市在产业链补短板过程中发挥主力军作用奠定了扎实的基础。与此同时,2013—2019年,东部城市金融业产业转移指数均值为0.0492,说明金融等高端生产性服务业正在向东部地区集聚,东部城市在金融补短板中的作用正在凸显。通过充分利用东部城市在基础创新、应用创新、商业创新、金融创新方面的比较优势,结合东北地区在生产装备方面的相对优势,以及中部、西部地区在劳动密集型环节和资源密集型环节的独特优势,构建联通东中西部和东北地区的产业链循环体系。在此过程中,东部城市在国内产业链体系的作用将更加突出,其在全国城市体系中的地位也将进一步巩固。

(二) 从城市群视角来看,未来产业链变革趋势将加速都市圈和城市群的崛起

产业链集群化趋势有助于推动产业链向城市群和都市圈集聚。第一,城市群和都市圈往往拥有巨大的消费市场,有助于吸引产业链集群的集聚。随着产业数字化进程的快速推进,从生产端到消费端的链条不断缩短,这就要求产业链集群的空间布局尽量接近消费市场,特别是那些需要深度贴近市场和客户的产业更是如此。第二,将产业链集群布局在靠近中心城市的城市群内部有利于降低物流成本等交易成本,特别是在目前中国区际贸易壁垒依然严重的情况下,将产业链集群布局在作为消费中心的城市群内有助于降低交易成本。第三,中心城市和大城市群在基础设施、营商环境等方面会更加完善,这有助于产业链集群的发展。第四,未来区域产业竞争将转变为产业链集群之间的竞争,而产业链集群的具体分布主要取决于一个区域的产业基础,城市群和都市圈通常拥有雄厚的产业基础,有助于吸引产业链集群集聚。产业链集群的城市群化或都市圈化又将进一步促进城市群和都市圈的发展。产业链集群模

<sup>①</sup> 本文借鉴孙晓华等的方法计算得到产业转移指数,其中,城市层面行业数据使用不同行业的从业人数。<sup>[19]</sup> 生产性服务业、消费性服务业和公共性服务业的分类主要参照邵朝对等<sup>[20]</sup>的做法。

式与城市群和都市圈高度匹配,产业链集群化使城市群、都市圈自成一体,跨城市群、都市圈的产业链将会减少,城市群、都市圈内部的产业联系会更加紧密,产业分工将更多是垂直专业化分工。随着产业链集群进一步向城市群和都市圈转移,必将进一步推动都市圈和城市群的快速发展。

表 2 2013—2019 年主要城市群产业转移指数

城市群		制造业	生产性服务业	城市群		制造业	生产性服务业
成渝	全部城市	-0.0622	0.0214	太原	全部城市	-0.0128	0.0368
	重庆	0.0685	0.1624		太原	-0.0129	0.4228
	成都	0.0357	0.1819		周边城市	-0.0128	-0.0404
	周边城市	-0.0812	-0.0037		全部城市	0.0589	-0.0016
合肥	全部城市	0.0521	0.0163	武汉	武汉	-0.0254	0.0707
	合肥	0.0495	0.0329		周边城市	0.0673	-0.0089
	周边城市	0.0525	0.0142		全部城市	0.0024	-0.0731
山东半岛	全部城市	0.0112	0.0224	西安	西安	0.0748	-0.2043
	济南	0.0076	0.0570		周边城市	-0.0079	-0.0544
	青岛	-0.1469	0.0719		全部城市	0.0342	-0.0339
	周边城市	0.0314	0.0119		上海	-0.1670	-0.4959
京津冀	全部城市	-0.0580	0.0339	长三角	南京	-0.0747	0.0526
	北京	-0.0774	-0.1049		杭州	-0.0201	0.0175
	天津	-0.1754	0.2750		周边城市	0.0533	-0.0168
	周边城市	-0.0443	0.0237		全部城市	-0.0262	0.0680
南昌	全部城市	0.0669	-0.1516	长沙	长沙	-0.0394	-0.0226
	南昌	0.0001	-0.2332		周边城市	-0.0244	0.0810
	周边城市	0.0802	-0.1353		全部城市	0.1255	-0.0260
南宁	全部城市	-0.0435	-0.1265	郑州	郑州	-0.0421	0.1755
	南宁	-0.1099	-0.1164		周边城市	0.1384	-0.0415
	周边城市	-0.0369	-0.1275		全部城市	0.0138	0.0103
辽中南	全部城市	0.0173	-0.0009	珠三角	广州	-0.1357	-0.0914
	沈阳	0.0085	0.0380		深圳	-0.0280	0.1435
	大连	-0.1046	0.2548		周边城市	0.0239	0.0087
	周边城市	0.0435	-0.0599		非城市群	全部城市	0.0005

数据来源:根据《中国城市统计年鉴》计算而得。

我国产业链空间分布正在呈现城市群化的特征。一方面,产业链向城市群集聚的趋势较为明显。就制造业而言,合肥、山东半岛、南昌、武汉、长三角、郑州、珠三角、辽中南、西安等多数城市群<sup>①</sup>呈现较为明显的集聚趋势,2013—2019 年上述城市群的制造业产业转移指数均值均大于 0,分别为 0.0521、0.0112、0.0669、0.0589、0.0342、0.1255、0.0138、0.0173、0.0024。从生产性服务业看,成渝、合肥、山东半岛、京津冀、太原、长沙、珠三角等多数城市群同样呈现显著的集聚趋势,2013—2019 年其生产性服务业产业转移指数均值依次为 0.0214、0.0163、0.0224、0.0339、0.0368、0.0680、0.0103,与此同时,非城市群城市的生产性服务业产业转移指数均值则为负值。上述现象说明,与产业链相关的制造环节和生产服务环节正呈现向城市群集聚的特征。另一方面,城市群内部则出现中心城市向周边城市扩散的态势。就制造业而言,2013—2019 年武汉、长三角、郑州、珠三角等城市群中心城市的制造业产业转移指数均为负值,而其周边城市的制造业转移指数均值则为正值;从生产性服务业看,京津冀、长沙等城市群也出现中心城市产业转移指数为负而周边城市产业转移指数为正的现象。(见表 2)上述现象说明,部分城市群内部正在出现产业外溢的特征。总体看,未来随着产业链集群化趋势的加速演变,以城市群为依托

<sup>①</sup> 本文以成渝、合肥、山东半岛、京津冀、南昌、南宁、辽中南、太原、武汉、西安、长三角、长沙、郑州、珠三角等 14 个城市群作为研究样本,每个城市群所包含的城市因篇幅原因在这里不再详细展示,如有需要,可向作者索取。

的产业链集群将进一步发展起来,从而加速城市群和都市圈的发展。

(三)从城市视角来看,未来产业链变革趋势将深刻影响不同层级城市<sup>①</sup>的发展

1. 国家中心城市进一步发挥科技创新中心和金融服务中心的功能,成为国内产业链体系的头部城市。在加快构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局的背景下,补足金融服务和科技创新两大短板就成为打造国内大循环体系的当务之急,国家中心城市作为人才、资金、技术的发源地和集聚地,必须肩负起建设全国性乃至全球性金融中心城市和科技创新中心的重任。近年来,国家中心城市的金融中心功能和科技创新中心功能正不断强化,金融业、科学研究和技术服务业等高端生产性服务业加速集聚。2013—2019年,国家中心城市生产性服务业的产业转移指数均值为0.0113,反映生产性服务业正在向国家中心城市集聚,其中,金融业、科学研究和技术服务业的产业转移指数均值更是达到0.0597、0.0422,这也说明国家中心城市的金融中心功能和科创中心功能正在日益增强。未来,北京、上海、深圳、广州等国家中心城市须进一步增强金融服务和科技创新功能,成为国内产业链体系的头部城市,既能够对全国产业链体系起到辐射带动作用,又能发挥国内国际双循环相互沟通的枢纽作用,在推动国内大循环的同时参与国际大循环,最终成为新型全球城市。<sup>[21]</sup>

2. 区域中心城市着重发展高端制造业和生产性服务业,构筑国内产业链体系的颈部城市。应对全球产业链变革,畅通国内大循环,需要区域中心城市充分发挥高端制造业和生产性服务业主要承载地的作用,既能够对本区域经济发展发挥引领辐射作用,又能在某一主导产业链中占据重要位置,发挥全国性的影响力。近年来,制造业和生产性服务业向区域中心城市集聚的趋势趋于明显。2013—2019年,区域中心城市的制造业产业转移指数均值为0.0090,生产性服务业的产业转移指数均值则为0.0386,其中,交通运输业、金融业、科学研究和技术服务业、信息软件业分别为0.0674、0.0325、0.0124、0.1342,说明区域中心城市的高端制造功能和生产服务功能正在不断增强,特别是苏州、佛山、泉州、宁波、无锡、东莞、南京、杭州、南通、长沙、青岛等城市的工业基础十分雄厚,2019年第二产业增加值均超过4000亿元,位居全国前二十位,且其第二产业增加值比重均值高达46%。在未来产业链数字化智能化转型的趋势下,这将为区域中心城市率先实现突破进而成为国内产业链体系的颈部城市奠定扎实的基础。

3. 城市群内中小城市可以发展区域主导产业链的中低端环节,构建国内产业链体系的腰部城市。为稳定国内产业链,防止产业链大规模外迁,就必须充分发挥中小城市的产业承载能力,<sup>[22]</sup>特别是要利用好城市群内中小城市在劳动力、土地等方面的优势,瞄准本城市群主导产业链的中低端环节,建设城市群内主导产业链某一环节的集聚地,与中心城市密切配合共同形成完整的产业链集群。<sup>[23]</sup>近年来,城市群内部中小城市正呈现制造业集聚发展而服务业发展较慢的趋势。2013—2019年,城市群内部三四线城市制造业的产业转移指数均值为0.0246,明显大于区域中心城市,同时,其生产性服务业、消费性服务业和公共性服务业的产业转移指数均值则均为负值,这说明城市群内部中心城市正在集聚越来越多的中低端制造业。以长三角城市群、武汉城市群、郑州城市群为例,通过观察2013—2019年制造业和生产性服务业的产业转移指数,可以发现,这些城市群内周边城市生产性服务业的产业转移指数均值都为负,而制造业的产业转移指数均值则为正(见表2),说明中心城市的低端制造功能正在向周边城市外溢,这将使数量众多的中小城市成为国内产业链体系的腰部城市,进而支撑起整个产业链体系的制造环节,最终确保国内产业链循环体系的顺畅运转。

<sup>①</sup> 本文将我国城市分为四个层级,分别是国家中心城市、区域中心城市、城市群内三四线城市和非城市群内三四线城市。其中,国家中心城市包括北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等9个由国家发改委和住建部相关文件明确的国家中心城市,另外,由于深圳在经济、科技、交通、信息、人才等方面均具备全国性枢纽地位,中国社会科学院2020年发布的国家中心城市指数也显示,深圳是与上海、广州并列的国家重要综合中心城市,因此,本文将深圳也列为国家中心城市进行研究;区域中心城市包括除国家中心城市外的所有二线城市;城市群内三四线城市是指处于14个城市群内部的三四线城市;非城市群内三四线城市是指不在14个城市群内部的三四线城市。上述城市分类名单因篇幅原因不再详细展示,如有需要,可向作者索取。

4. 非城市群内的中小城市可能会变成消费型城市,产业功能相对薄弱,成为国内产业链体系的腿部城市。近年来,随着教育等公共服务资源日益向中心城市集聚,中小城市的人口和产业日益空心化,<sup>[24]</sup>产业链城市群化趋势将对非城市群内的中小城市产生进一步冲击,特别是对那些位于中部和西部地区远离区域中心城市中小城市冲击相对更大,这部分城市由于地理交通等因素的制约,中心城市的经济辐射作用对其影响相对较弱,产业链体系参与度相对较低,产业功能主要以消费性服务业、公共性服务业及商业租赁业等简单生产性服务业为主,制造业基础相对薄弱,城市功能则主要满足城市的正常运转和城镇居民的基本需求。通过观察2013—2019年各行业产业转移指数可以发现,非城市群内的三四线城市制造业和生产性服务业的产业转移指数均值分别为-0.0141、-0.0167,均小于零,而消费性服务业和公共性服务业的产业转移指数均值则为0.0183、0.0327,均大于零(见表3)这说明非城市群内的中小城市更趋向于生活功能,产业功能渐趋薄弱。这些城市有成为消费型城市的趋势,是国内产业链体系的腿部城市。

表3 2013—2019年不同层级城市不同行业的产业转移指数

行业	国家中心城市	区域中心城市	群内三四线城市	非群三四线城市
制造业	-0.0472	0.0090	0.0246	-0.0141
建筑业	-0.0231	-0.0146	0.0219	-0.0779
生产性服务业	0.0113	0.0386	-0.0292	-0.0167
交通运输业	-0.0066	0.0674	-0.0431	-0.0148
金融业	0.0597	0.0325	-0.0056	-0.0023
科研技术业	0.0422	0.0124	-0.0672	-0.0596
商业租赁业	0.0436	-0.0582	-0.0114	0.0583
信息软件业	-0.0348	0.1342	-0.0598	-0.1259
消费性服务业	-0.0099	0.0279	-0.0037	0.0183
房地产业	0.0077	0.0192	0.0161	-0.0005
居民服务业	-0.2877	0.1516	0.1521	0.2007
批发零售业	0.0862	-0.0154	-0.0704	-0.0102
住宿餐饮业	-0.0897	0.0234	0.0135	0.0231
公共性服务业	0.0343	0.0149	-0.0311	0.0327
公共设施管理业	0.0861	-0.0046	-0.0512	-0.0142
教育业	0.0473	0.0329	-0.0432	-0.0200
卫生福利业	0.0339	0.0045	-0.0237	0.0310
文化体育业	-0.0911	-0.0238	0.0021	0.0530
公共管理业	0.0283	0.0082	-0.0252	0.0938

数据来源:根据《中国城市统计年鉴》计算而得。

### 三、新形势下优化我国城市发展格局的政策建议

#### (一) 充分发挥区域比较优势,分类施策推动城市错位联动发展

一是适度调整全国生产力布局,提升中部和西部城市产业承载能力,推动一批产业链集群由东向西梯度转移。加大基础设施补短板力度,加快跨区域主干通道网络建设,提升通江达海能力。实施城市群战略,打造若干全国性城市群,提升产业集群承载力,引进培育一批具有全国影响力的产业链集群。推动经济带战略,沿着城市群间的主通道加大开发力度,充分发挥沿线城市自身特点和比较优势,围绕能源、矿产、旅游、农业等优势资源发展一批特色产业城市。二是激发东部地区的强大内需动力和创新潜力。发挥东部地区消费托底作用,围绕重点都市圈和中心城市构建若干个全国性消费中心,重点建设以北京为核心的消费圈、以上海为核心的消费圈和以广州—深圳为核心的消费圈。推动东部地区加快集聚创新要素,增强科技创新服务功能,着重聚焦经济社会发展需求,布局建设一批公共创新平台和关键共性技术平台,打造若干个世界级创新带。三是清除妨碍国内大循环顺畅运行的堵点,构建跨区域一体

化市场体系。加快建设统一的产品市场和要素市场,破除转型升级过程中的结构性体制性问题,清除国内产业链大循环过程中存在的“堵点”“难点”,提升人才、技术、资本、信息、土地、数据等要素在不同区域之间的顺畅流通,推动生产要素按照市场规律参与生产和创造过程,最终实现供求匹配和效率提升。

## (二) 强化城市群一体化建设,多措并举打造产业链创新链服务链集聚地

一是推动城市间分工协作,共同打造跨城市产业链集群。按照优势互补、错位发展的原则,明确城市产业功能定位,实施产业链协同发展行动,提升产业链环节分工协作程度,共建产业链集群共同体。加快城市群内部协商协调机制建设,加强城市群内部不同城市间空间规划、用地规划、产业规划对接,统筹开展重点产业链招商,推动中心城市与周边城市之间产业链融合发展,形成各地区优势互补、产业链各环节紧密配合的区域产业链集群。二是提升一体化协同能力,积极建设一批创新城市群。加快集聚高端创新要素,探索科技创新发展新模式,打造城市群科技创新共同体,形成区域创新合作的主要载体。支持有条件的城市群在邻近城市交界处打造科技创新示范区。加快建设地区间技术转移机制,构建全国性科技成果转化平台,培育专业技术转移机构,建设一批创新成果产业化基地,支持中心城市的高新技术新成果及时在具有较好产业基础的中小城市实现产业化。三是推动城市群内部基础设施一体化和公共服务均等化。大力推进城市群内部基础设施一体化,构建多层次一体化交通体系,加快城际轨道交通和城际公路网络建设,密切城市群和都市圈内部不同城市之间的交通联系,解决城市间普遍存在的“断头路”和“瓶颈路”现象。支持不同城市之间特别是中心城市和周边城市之间在教育、医疗、文化等领域开展共享合作,加快社会保障方面的接轨衔接,有效提升周边城市的公共服务水平,促进城市群和都市圈内部公共服务一体化。

## (三) 布局多层嵌套城市体系,分级定策助推不同层级城市发挥优势功能

一是强化国家中心城市的科创功能和金融功能。围绕知名大学和科研机构,集中建设一批重大科技基础设施群,围绕生命科学、新材料、新一代信息技术、新能源等领域开展重大基础科学研究,打造一批科学设施集中完善、顶级人才相对汇集、科研环境开放自由、运行机制灵活有效的综合性科学中心。强化国家中心城市的金融服务功能,充分发挥金融中心在配置资源过程中的重要作用,更好配置区域、全国乃至全球的要素资源,构建金融创新与科技创新相辅相成的新局面。二是加强区域中心城市的高端制造和服务功能。集聚高端制造龙头企业,重点围绕战略性新兴产业集群,引进培育若干具有国际影响力的高端制造企业。推动高端制造业和高端生产性服务业融合发展,充分运用工业互联网、人工智能、大数据等新一代信息技术,建设一批智能工厂,推广柔性制造、共享生产等新生产模式,建设数字化智能化制造和服务体系。三是夯实城市群内周边城市的制造业基础。对城市群内部非中心城市,要充分利用土地较为丰裕、人力成本相对较低等优势,积极融入中心城市产业链体系,做好产业链配套,积极承接中心城市的中低端制造业及产业链中低端环节转移,推动制造业特色化、集群化发展,共同打造有竞争力的特色产业链。四是激发非城市群内中小城市的消费潜力。结合非城市群内中小城市的特色资源,发展特色产业,提升产业发展功能。充分发挥中小城市人口多、地域广、潜力大的优势,完善消费软硬件环境,构建以中小城市为主体、以农村市场为辐射的消费市场。

### 参考文献:

- [1] 余森杰. “大变局”与中国经济“双循环”发展新格局[J]. 上海对外经贸大学学报, 2020(6): 20-29.
- [2] 沈坤荣, 赵倩. 以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J]. 经济纵横, 2020(10): 18-25.
- [3] 师博. 后疫情时代我国城市经济的恢复性转型发展[J]. 学习与探索, 2020(9): 105-111+192.
- [4] 牛志伟, 邹昭晞, 卫平东. 全球价值链的发展变化与中国产业国内国际双循环战略选择[J]. 改革, 2020(12): 28-47.
- [5] 张彦. 全球价值链调整与中国制造业的攀升风险: 总体国家安全观的视角[J]. 情报杂志, 2020(12): 40-49.
- [6] 赵英臣. 疫情后经济全球化新趋势与双循环发展格局的构建[J]. 人文杂志, 2020(11): 65-71.
- [7] 郑健雄, 方兴起. 新冠疫情影响下全球产业链重构与中国应对[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(5): 39-49+191.



- [8]周建军.全球产业链的重组与应对:从防风险到补短板[J].学习与探索 2020(7):98-107.
- [9]刘志彪,陈柳.疫情冲击对全球产业链的影响、重组与中国的应对策略[J].南京社会科学 2020(5):15-21.
- [10]李雪,刘传江.新冠疫情下中国产业链的风险、重构及现代化[J].经济评论 2020(4):55-61.
- [11]陶涛.中美供应链调整与中国产业应对[J].国际贸易 2020(12):13-19.
- [12]韩晶,孙雅雯,陈曦.后疫情时代中国数字经济发展的路径解析[J].经济社会体制比较 2020(5):20-28.
- [13]黄玖立,李坤望.出口开放、地区市场规模和经济增长[J].经济研究 2006(6):27-38.
- [14]黄玖立,黄俊立.市场规模与中国省区的产业增长[J].经济学(季刊) 2008(4):1317-1334.
- [15]刘修岩,殷醒民,贺小海.市场潜能与制造业空间集聚:基于中国地级城市面板数据的经验研究[J].世界经济 2007(11):56-63.
- [16]孙军.地区市场潜能、出口开放与我国工业集聚效应研究[J].数量经济技术经济研究 2009(7):47-60.
- [17]汪浩瀚,徐建军.市场潜力、空间溢出与制造业集聚[J].地理研究 2018(9):1736-1750.
- [18]Harris C. D.. The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1954(4):315-348.
- [19]孙晓华,郭旭,王昀.产业转移、要素集聚与地区经济发展[J].管理世界 2018(5):47-62+179-180.
- [20]邵朝对,苏丹妮,邓宏图.房价、土地财政与城市集聚特征:中国式城市发展之路[J].管理世界 2016(2):19-31+187.
- [21]倪鹏飞,沈立.新型全球城市假说:理论内涵与特征事实[J].城市与环境研究 2020(4):28-42.
- [22]庄贵阳,徐成龙,薄凡.新发展格局下增强现代化经济体系韧性的策略[J].经济纵横 2021(4):52-61.
- [23]安树伟,王宇光.都市圈内中小城市功能提升的体系建构[J].经济纵横 2020(8):33-39.
- [24]沈立,倪鹏飞.人口少子化会促进地区产业集聚吗? [J].上海经济研究 2020(9):52-66.

(责任编辑:金光敏)

## Future Trend and Policy Suggestions of China's Urban Development Structure under the Evolving Trend of Global Industrial Chain

Shen Li ,Ni Peng-fei

( Department of Economic Forecasting ,State Information Center ,Beijing 100045)

( National Academy of Economic Strategy ,Chinese Academy of Social Science ,Beijing 100006)

**Abstract:** At present , the development of the global industrial chain is showing a new trend , the layout of the industrial chain tends to be localized , regional and loose , and the industrial chain organization presents a trend of short-chained , clustered , and intelligence. The profound changes of the industrial chain will have a certain impact on China's urban development pattern: from a regional perspective , the industrial chain changes will bring a heterogeneous impact on the cities in different regions , and the urban development of the central and western regions will usher in a new round of opportunities. From the perspective of urban agglomeration , the future trend of industrial chain reform will accelerate the rise of urban circle and urban agglomeration. From the perspective of cities , the future reform trend of the industrial chain will profoundly affect the development of cities at different levels. The national central city mainly plays the function of scientific and technological innovation center and financial center , become the head city; regional central city mainly develops high-end manufacturing and producer services , constitute the neck city; small and medium-sized cities in urban agglomeration mainly develop the low and low-end links of the leading industrial chain , constitute the waist city; and non-medium-sized urban agglomeration will become consumer cities , as the leg cities. To optimize the development pattern of China's cities under the new situation , we should proceed from three aspects: we should give full play to regional comparative advantages and implement classified policies to promote the dislocation and linkage development of eastern , central and western cities. At the same time , it is necessary to strengthen the integrated construction of urban agglomerations and take multiple measures to create a gathering place for industrial chain innovation chain service chain. A multi-layer nested city system should also be laid out , and hierarchical policies should be formulated to help cities at different levels play their advantageous functions.

**Keywords:** Industrial Chain; Urban System; New Development Pattern