

[SUFE-IAR-201004]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策研究报告之四

第四次全球产业转移浪潮下中国面临的问题和对策



公共政策评估中心

上海财经大学高等研究院

2010 年 10 月

摘要

全球第四次产业转移浪潮,是指目前中国沿海地区产业向内陆和越南等东南亚国家转移的浪潮。2008年以来,由于各种因素的推动,这种浪潮呈明显扩大和加速的态势。我国东部沿海地区在积极寻求产业升级的同时,面临着原有产业转移和防止空心化的问题。而广大中西部地区瞄准此次难得的地方经济发展时机,也遇到了如何积极争取和承接东部沿海地区的产业转移的问题。在全球经济萧条,中国经济转型的关键时期,中国产业转移的战略对策成为中国经济可持续发展和缩小区域差异的关键所在。

鉴于产业转移对中国经济均衡发展的重大战略和现实意义,2010年9月26日上海财经大学高等研究院召开了关于“第四次产业转移浪潮下中国面临的问题和对策研究”专题研讨会。包括上海财经大学高等研究院政策评估中心主任、特聘教授张欣等13位在本领域具有影响力的国内外专家和泛长三角地区的政府规划官员参加了本次研讨会并做专题发言。

与会专家认为,产业转移是平衡区域发展、促进产业升级、调整产业结构、实现国家经济战略布局的重要和必然过程。在由东部沿海地区向中西部地区进行产业转移浪潮下,要充分依靠和发挥市场在产业转移和调整中的基础作用,同时政府要积极引导,提供服务,筑巢引凤做好基础设施建设,减少要素流动成本。同时要注意缩小地区差异、解决就业、提高人民实际生活水平等重要问题。对东部沿海地区而言,如何在产业迁出的过程中依旧保持地区经济的高速发展、实现产业升级、稳定就业、防止产业空心化问题的发生是需要重视和研究的。对中西部地区而言,要在产业转移的浪潮下创造条件,承接和吸引有潜力产业的迁入,依托区域特色转移可持续发展的产业,保护生态和环境。改善基础设施、提高人口素质、完善产业配套则既是吸引产业的前提,又是中西部欠发达地区承接产业转移所希冀的重要结果。

关键词: 产业转移 产业升级 产业结构调整

目 录

一、引言和背景.....	1
二、对产业转移现实的基本认识.....	2
（一）沿海地区——为产业升级寻求新的生存空间.....	2
（二）内陆地区——为地区发展积极承接产业转移.....	3
三、问题与挑战.....	3
（一）沿海地区出现的问题.....	3
1、产业空心化.....	3
2、就业机会减少.....	3
3、企业异地生存能力差.....	4
（二）内陆地区面临的挑战.....	4
1、产业配套基础差，产业类同性高.....	4
2、地区投资环境差，市场化程度低.....	4
3、政策导向不明确，统一规划难.....	5
四、原因探究.....	5
（一）表象原因：国际金融危机下沿海企业寻求新的生存空间.....	5
（二）根本原因：中国经济发展导致的沿海地区地价上涨，生存成本过高.....	5
五、政策建议.....	6
（一）制定明确的产业转移及承接战略，为产业转移提供良好的政策环境.....	6
（二）结合区域平衡和城市化发展，发展产业转移和承接的新模式.....	7
（三）抓好基础建设，降低交通成本，保护土地、水源、劳动等生产要素的供应，支持产业调整和转移.....	7
附录 1 专题座谈会嘉宾名单.....	8

第四次全球产业转移浪潮下中国面临的问题和对策

上海财大高等研究院公共政策评估中心

一、引言和背景

二战后，全球经济由于不同地区的经济发展和差异动态变化，形成了多次跨国跨区产业转移的浪潮。迄今为止，全球已发生过三次大规模的跨国跨区产业转移浪潮，包括：20世纪50年代的从美欧国家向日本；60-70年代欧、美、日向亚洲四小龙；20世纪80年代日本和亚洲四小龙向中国沿海地区，主要是珠江三角洲地区、长江三角洲地区、环渤海地区的产业转移。

随着中国经济的持续快速发展，近几年来中国沿海地区的土地成本已经接近甚至超过国外发达国家。2008年新《劳动法》的实施、2009年以来通货膨胀造成的生活成本上升、劳资纠纷和罢工的频繁发生，都反映了中国沿海地区原来具有的劳动力成本、土地成本等相对国外发达国家和地区的比较优势正在丧失。在要素成本增加，产业结构升级的压力下，这些产业需要向外转移。事实上，中国沿海地区大量制造业、服务业企业已经或正在向中国内地以及越南、柬埔寨等周边国家转移。据报道，从东部地区产业结构调整情况看，到2010年，仅广东、上海、浙江、福建四省市需要转出的产业，产值估计将达到1.4万亿元。这次大规模转移被学界和媒体称为全球第四次产业转移浪潮。

中国内地特别是中部地区所具有的地理和人文优势、资源优势以及产业基础优势，使其成为承接中国沿海地区产业转移的主要目的地。同时，中部地区承接发展产业，又符合国家平衡和统筹区域经济的发展战略。中国横跨山西、河南、湖北、湖南、江西、安徽六省的中部地区拥有全国28.1%的人口，是中国重要的粮食和能源基地，也是承东启西、贯通南北的交通枢纽。中部六省的地区地方政府在承接转移引资上，各

显神通，已经取得了许多成绩，但也出现了不少问题。我们有必要总结经验，分析问题，探寻更好的解决问题的良策。

在第四次全球产业转移浪潮下，中国各地区，包括要转出产业的沿海地区，以及希望承接产业转移的中西部地区，有些什么问题，应该如何应对，才能避免以往的陷阱教训，最大限度地优化转移，提高本地区以及全国的经济发展和人民的福利水平？具体的问题包括，沿海地区如何避免产业空心化，人才流失和就业衰退？中国内地要如何和越南的周边国家竞争，展现比较优势，吸引投资和人力资源，承接转移，创造就业，加速城市化，实施跨越式的发展，同时又避免环境恶化等问题？这些迫切需要解决的现实问题，需要我们进行深入且积极的研究。

二、对产业转移现实的基本认识

从经济学视角看，产业转移是一种客观必然规律。产业转移一方面是对产业产品生命周期的主动调整，另一方面是对影响产业发展要素变化的反映。对当前我国出现的第四次产业转移浪潮，本报告分别从产业转移的两个主体——作为转出方的东部沿海地区，和作为承接方的中西部内陆地区，来认识目前产业转移的现实。

（一）沿海地区——为产业升级寻求新的生存空间

东部沿海省份在改革开放三十年的发展积淀中，以劳动密集度较高的产业为主，这类产业大多为产业链中的低端生产环节。在金融危机和国外反倾销造成的订单锐减，经济发展造成地价、劳动力等要素快速上涨，以及新《劳动法》推行等诸多因素之时，一方面，受产业生命周期规律影响，升级的产业要发展空间，沿海地区需要为承接发达国家转移出的新兴产业留出发展空间；另一方面，较低端的产业及企业已经不能承载沿海地区过高的生产成本，在看准中国内陆市场潜在的市场机会之际，这类企业及产业往往通过向内陆地区或者海外迁移以开拓新的市

场、增加利润空间。长三角地区的实践已经说明，各地已经开始了向区域内如苏北地区、区域外的中西部地区的转移。

（二）内陆地区——为地区发展积极承接产业转移

“看政策、抓机会、引项目，求发展”。中西部内陆地区利用普惠化的国家区域发展战略，积极从此次产业转移的浪潮中寻求地区经济发展的机会。与东部沿海地区临近的部分中部省份，如安徽等省，已经从承接产业转移中实现了快速的经济增长；区位优势不明显的其他中西部省份，从实践中，也纷纷出台优惠政策，吸引东部地区产业的转移，通过在省内建立经济区等多种方式，做好承接产业转移的准备。

三、问题与挑战

（一）沿海地区出现的问题

1、产业空心化

对生产和生活成本快速上升的东部沿海地区来说，产业转移势在必行。但是在产业转出的过程中，要顺应市场和经济规律，引进、开发和发展新兴产业，有计划有步骤地将与本地区发展不协调的产业挤出去，保持地区产业逐步升级，平稳发展。如果过快的，或者用政府行政命令的而不是市场自发运作的方式去转移产业，“腾笼换鸟”，往往会出现“笼腾出来了，凤凰却没有进来”的结果，造成沿海地区产业空心化，对迁出地区的经济是不利的。

2、就业机会减少

产业转出的速度要考虑一个“度”，这个度就是劳动就业。转出的劳动密集型产业及其他制造业产业吸收劳动力的能力要远高于产业升级换代的信息技术产业、金融业等服务业部门吸引的就业数量，而就业问题对高人口密度的沿海地区来说，是关系民生和社会稳定的重要问题。因此，要对转移速度有所控制，对就业和劳动力迁移有所规划，同

时积极创造新的就业机会，充分保持当地的就业机会。

3、企业异地生存能力差

沿海地区的很多企业是由于受到该地区土地使用数量的限制而迁出的，迁出的优势企业不多，以劳动密集型、低附加值企业为主，企业的自主创新能力弱，缺少品牌优势，使得企业异地生存的能力较弱。同时，由于承接地交通设施、产业配套的不完善，企业主动迁出的动力也不足。部分地方政府依靠行政命令的方式迁出产业，一些不愿迁移的企业不得不走“就地拆除”的路子，由于没有做好过渡衔接工作，给地方经济和企业造成了很多不必要的浪费，对迁出与迁入的地方效果都不好。

（二）内陆地区面临的挑战

1、产业配套基础差，产业类同性高

中西部地区产业配套基础较差。任何产业都不能脱离其他产业而孤立地存在和发展，只有那些能够提供良好配套条件的地区，才有实力和优势承接发达地区转移的产业。中部地区的省份产业设置的类同性非常高，产业园区的层次也很低，这使得产业发展缺乏动力和持续力。

2、地区投资环境差，市场化程度低

中西部地区的投资环境较差。中西部地区市场化程度较低，经济发展往往由政府引领，地方保护主义、官僚主义严重，行政效率缺乏，社会的法制环境、金融环境、社会治安等与投资者的需求差距较大。中西部地区劳动素质不能满足需要。中西部地区教育水平低，高素质人才流向东部发达地区现象严重，熟练、半熟练工人非常短缺，对中西部地区发展形成很大制约。市场化程度低，民营企业发展不够。在承接产业转移战略中，中西部地区部分地方政府采用央企大项目带动的方式，尽管成效显著，但从可持续发展的角度看，还需要民营企业发展起来，实现对大企业、大项目的配套。

3、政策导向不明确，统一规划难

从安徽、江西两省的具体情况来看，政策还有很不明确的地方。尽管两省均有融入长三角的条件，地方政府对承接产业转移的积极性和很高，但缺少明确的政策思路，比如不知道应该承接哪里的产业转移、如何承接产业转移，在不清楚产业转移的合作对象是谁的情况下，产业转移是很难达到预期效果。诸侯经济体制对经济的发展存在很大障碍，各地画地为牢，行政决定经济的状态至今没有改变。经济上的内在联系，在区域间的行政约束下遇到很大障碍。上层政府牵线搭桥，缺乏政策引导，缺乏关联的规划和成熟的转移模式。

四、原因探究

（一）表象原因：国际金融危机下沿海企业寻求新的生存空间

在金融危机的影响下，集聚劳动密集型产业、出口加工型企业的沿海地区，出口订单下滑，企业及产业的利润空间严重压缩。企业为寻求新的生存空间，在看准中国内陆地区市场的潜在发展机会之时，向中、西部地区开始转移。

（二）根本原因：中国经济发展导致沿海地区地价上涨，生存成本过高

国际金融危机下东部沿海地区的产业转移只是此次产业转移浪潮的表象原因，根本原因则在于东部地区在三十年改革开放高速度发展的积淀中，非流动生产要素土地价格上涨。

改革开放初期，由于中国土地和工资低廉，大量劳动密集型产业从国外转移到中国。当时，由于沿海地区具有相对便捷的地理优势，开发程度较高，这些产业大都选择沿海地区，也由此吸引了大量内地劳力到沿海地区工作。但是，随着经济发展，人口流入，沿海地区土地要素日益稀缺，地价快速上涨，有些甚至翻了几千倍，一亩地从万元到几千万

元。2002 年中央政府实施的 18 亿耕地保护政策，以及中央不允许非农建设用地指标跨省交易，导致土地供应进一步短缺。多方面因素造成大城市及沿海城市的土地供需缺口矛盾愈加突出，地价急速上涨。

地价上涨导致居住和农产品价格上涨，因此消费价格指数，生活成本上涨，迫使沿海地区的生存工资上涨。过去长三角地区 500 - 800 元/月的工资就可以请到农民工，现在 1500 元/月的工资对外地农民工都没有吸引力了。内地民工到沿海地区打工的积极性降低，引起了沿海地区的劳力短缺，使沿海地区劳动和土地要素密集的企业丧失了竞争优势，达到拐点后，企业向要素价格低洼，回报较好的地方转移产业。其结果就是沿海地区产业向内陆及东南亚国家转移。

五、政策建议

（一）制定明确的产业转移及承接战略，为产业转移提供良好的政策环境

产业调整是经济发展过程中的客观规律。经济发展引起产业结构变化，生产要素稀缺程度和价格变化。产业转移是促进产业升级、平衡区域发展的重要过程。

1、产业升级、调整和转移必须依靠和发挥市场作用，要减少直接的行政干预，不能拔苗助长。

2、东部沿海地区的转出要考虑：如何在产业迁出的过程中依旧保持地区经济的高速发展、实现产业升级、新兴产业的接替、稳定就业水平、防止产业空心化。

3、中西部承接地区要根据当地的优势和特色，有选择地引导发展产业，承接和吸引这些方面有潜力产业迁入，包括产业链的完善，发挥聚集效应。对有意向转入的企业提供高效率的服务，筑巢引凤做好基础设施建设，减少要素流动成本。同时保护好生态和环境。重视当地人口素

质、提高劳动力的质量。另外，要提供良好的生活环境和社会公共服务，这既是吸引产业，吸引人才的需要，也是改善当地生活水准的需要。

4、中央政府相关部门应该积极做好协调的角色，使产业转移在整个中国地理布局上有利于缩小地区差异、解决就业、提高人民实际生活水平。

5、中央和地方政府应该沟通并制定出明确的产业转移和承接的政策，以引导企业的转移，使区域间能够联动发展。特别是针对承接地企业融资难等问题，应该鼓励金融创新、拓展金融渠道，为企业转移和承接创造良好的资源支持。稳定宏观经济环境，增加政府行政的透明度和效率，营造对企业友好的商业环境。

（二）结合区域平衡和城市化，发展产业转移和承接的新模式

地方承接产业转移应走链型经济发展的道路，吸引产业链形式的转移。产业链可以形成园区，转移来的产业也不容易出现迁移。具体的模式可以采用总部经济和生产基地互动的生产模式，即以中心城市为总部，以周边城市园区为生产基地。通过中心城市，带动周边中小城市，形成城市群的发展模式。重视产业转移示范区的适度规模问题。示范区或者经济园区应该先定位好功能之后再引进企业和项目。重视引进高技术企业和高技术服务中心，在条件允许的时候可以采用跳跃式发展的模式。中西部地区的产业转移应该遏制耗损型产业，走可持续发展的道路。

（三）抓好基础建设，降低交通成本，保护土地、水源、劳动等生产要素的供应，支持产业调整和转移

土地短缺是东部地区产业向中西部转移的根本原因，在土地使用数量的限制下，大城市及沿海地区的房价水平已经脱离了现实经济所能承载的集聚水平，因此，可以考虑允许大城市与中小城市之间、沿海与内地之间的非农用地指标适当进行交易，以市场代替目前的太僵化的行政指标。

内陆地区的地理环境特别是在交通成本上的劣势，可以由改善交通来降低。因此，要大力投资改善交通，包括水路、铁路和公路。由于水运成本、水源供应、通海能力对产业吸引和发展的重要性，安徽、江西和湖北要利用长江流域的优势，尽可能改善长江以及支流的航运通过能力。对当地政府提出争取3万吨海轮直接通芜湖、万吨海轮通武汉的技术可行性要做研究，打造一个内陆的“沿海”城市。

对劳动和资本这些流动要素，要鼓励在全国统一市场的无障碍流动。

中西部地区应该保持土地供应和利用率，较低的低价才能在承接东部产业转移中保持吸引力。提高土地利用率有利于农业发展，降低食品价格，从而降低生活成本，最终形成较低的生存工资优势。同时，还应该促进高素质劳动力的供给，保护和完善自由竞争的劳动力市场，提供社会保障以对企业进行支持。

附录1 专题座谈会嘉宾名单

(排名按姓氏拼音顺序)

1. 陈建军 (浙江大学公共管理学院教授)
2. 程霞珍 (安徽经济管理干部学院副教授)
3. 范剑勇 (复旦大学经济学院教授)
4. 胡 彬 (上海财经大学财经研究所副教授)
5. 胡 艳 (安徽大学经济学院教授)
6. 权 衡 (上海社科院科研处处长)
7. 石忆邵 (同济大学土地工程学院教授)
8. 王克强 (上海财经大学公共经济与管理学院教授)
9. 杨上广 (华东理工大学教授)
10. 姚轶力 (上海市嘉定区发改委主任)
11. 曾 刚 (华东师范大学城市与区域规划研究院院长)
12. 张 欣 (上海财经大学高等研究院公共政策研究中心主任、美国俄亥俄州立托列多大学终身教授)
13. 郑 林 (江西师大地理与资源学院院长)