

中西部地区承接产业转移的政策应转向

杨国才,潘锦云

(安庆师范学院经济与管理学院,安徽 安庆 246133)

摘要:承接产业转移能强化承接地城镇化的产业支撑、促进农民工的市民化、带动城市公共品供给的改善,从而有提高城镇化质量的效应。当前我国中西部地区承接产业转移中普遍存在产业承接上的区域均衡配置、城市建设中的刻意追求功能分区、招商引资上的“唯数量论”等有碍城镇化质量提升的问题。所以,中西部地区承接产业转移政策亟待转向,应重塑产业布局、重构产城关系、重建承接模式。

关键词:城镇化质量;承接产业转移;政策转型;中西部地区

中图分类号: F299.21 **文献标识码:** A

文章编号: 1007-7685(2014)05-0071-06

产业转移通过增加承接地非农就业岗位和带动承接地经济增长,从而对承接地城镇化速度的加快具有显著的正向促进作用。但城镇化包括速度和质量两方面,即不仅是城市人口数量的增加和城市规模的扩大,也是城市产业结构的优化、城市居民生活质量的提升及城市基础设施和公共服务的改善。^[1]目前,我国城镇化进程已从单纯追求速度转向速度和质量并重的阶段,更多地强调提升城镇化质量。1978~2012年,我国城镇化率从17.9%提高到52.6%,但城镇化质量并未得到同步提升。一方面,中西部内陆地区的城市尽管拥有相对较低的进入门槛,但由于产业支撑乏力、就业机会不多,致使对农民工的吸引力不强。另一方面,东部沿海地区的城市尽管产业支撑比较有力、就业机会相对充裕,但由于存在难以逾越的户籍制度障碍,导致农民工难以安家落户。结果是中西部地区大量农民工流向东部地区城市务工,尽管他们已成为流入地产业工人的重要组成部分,但却不能融入城市成为真正的市民。城镇化是扩大内需的最大潜力,而城镇化质量不高,不仅抑制了内需的扩大,也有违“以人为本”的城镇化核心理念。因此,我国的城镇化改变过去单纯追求速度,转向速度和质量并重是必然选择。在对城镇化质量的追求日益强烈的现实背景下,相应地就要拓展和深化对承接产业转移的城镇化效应的研究。不仅要研究承接产业转移对城镇化速度的影响,更要关注其对城镇化质量提升的促进作用。

一、中西部地区承接产业转移的政策导向存在的主要问题

承接产业转移有利于提高城镇化,但在中西部地区承接产业转移的实践中,由于行政主导、无序竞争和盲目承接等原因,导致承接产业转移的城镇化质量效应未能得到充分发挥。主要原因是中西部地区承接产业转移的政策导向存在比较突出的问题。

(一) 产业承接上的区域均衡配置倾向,造成承接产业转移的空间布局过于分散

城镇化的基础是产业的集聚,其过程始终伴随着产业在空间的布局与展开。承接产业转移作为一种外生力量,将在一定程度上改变承接地的产业空间布局,进而影响到承接地城镇化的速度与质量。

在现实中,各地为平衡区域的经济的发展,主观上具有在空间上均衡配置产业承接的意图,加上客观

作者简介: 杨国才,安庆师范学院经济与管理学院教授;潘锦云,安庆师范学院经济与管理学院教授。

注: 本文是国家社科基金项目“中部地区承接产业转移与城市化互动机制研究”(编号:12BJL081)的成果。

上存在承接产业转移的区际竞争,所以承接产业转移往往是在多个区域间同时进行。尤其是在区际产业转移的初期,产业转移的空间指向一般不会只限于少数地区,产业承接地的地理分布比较分散。总体看,目前中西部地区对东部地区产业转移的承接基本上还是一种分散式承接。首先,就中西部地区整体而言,几乎所有的省(区、市)在“十二五”规划中都将承接东部产业转移作为推进新型工业化、城镇化的战略重点。2010年以来,在中西部地区更是掀起了申报国家级承接产业转移示范区的高潮。截至2013年6月,安徽皖江城市带、广西桂东、重庆沿江、湖南湘南、湖北荆州、晋陕豫黄河金三角、甘肃兰白经济区、四川广安、江西赣南、宁夏银川——石嘴山等10个国家级承接产业转移示范区已相继获批,还有一些国家级承接产业转移示范区仍在申报中。由于众多的中西部省份竞相承接数量有限的东部产业转移,摊薄效应必然使承接产业转移在空间分布上比较分散。其次,中西部地区现有的10个国家级承接产业转移示范区,每个示范区规划的范围都很大,覆盖的地市都较多(见表1)。以获批最早、面积最大的安徽皖江城市带承接产业转移示范区为例,覆盖9个地市,共59个县(市、区),土地面积7.58万平方公里,占全省面积的54.4%,总人口3079万人,占全省45%。可见,即便在同一示范区内,不同地市对承接产业转移的竞争也异常激烈,产业转移蛋糕同样面临分割摊薄的问题。最后,就承接产业转移示范区内的每个城市而言,一般除了拥有国家级开发区外,几乎每个县(市、区)都有自己的省级开发区。如,安徽皖江城市带承接产业转移示范区内的安庆市,现有2个国家级开发区、1个特色产业园区、16个省级开发区及若干个乡镇工业园。如此众多的产业园区,各自究竟能承接多少转移过来的产业,不能过分乐观。中西部地区承接产业转移在空间布局上过于分散,不仅影响到城镇化质量提升,也降低了产业效益,增加了污染治理的成本。

表1 国家级承接产业转移示范区简况

示范区名称	规划范围	示范区面积 (万平方公里)
安徽皖江城市带承接产业转移示范区	合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、滁州、宣城九市以及六安市的金安区和舒城县	7.58
广西桂东承接产业转移示范区	梧州、贵港、贺州、玉林四市	4.80
重庆沿江承接产业转移示范区	涪陵、巴南、九龙坡、璧山、永川、双桥、荣昌七个区县	0.66
湖南湘南承接产业转移示范区	衡阳、郴州、永州三市	5.71
湖北荆州承接产业转移示范区	荆州、荆门、仙桃、潜江、天门五市	3.36
晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区	山西省运城市、临汾市,河南省三门峡市,陕西省渭南市	5.80
甘肃兰白经济区承接产业转移示范区	兰州、白银两市	3.40
四川广安承接产业转移示范区	广安市	0.63
江西赣南承接产业转移示范区	赣州市	0.45
宁夏银川——石嘴山承接产业转移示范区	银川、石嘴山两市	1.48

资料来源:国家发改委和有关省(区、市)政府公布的各示范区实施方案。

(二) 城市建设中的刻意追求功能分区倾向,导致产业承接园区普遍存在“产城分离”现象

产业承接园区是欠发达区域经济发展、产业调整和升级的重要空间聚集形式,担负着聚集创新资源、培育新兴产业、推动城镇化建设等重要使命。在区际产业转移的背景下,产业园区已成为中西部地区承接东部地区产业转移的重要载体和有效平台。目前,中西部地区已进入各类产业园区建设的高峰期。与承接产业转移有关的产业园区包括承接产业转移示范区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、加工贸易梯度转移重点承接地等。截至2013年,中西部地区拥有国家级承接产业转移示范区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、加工贸易梯度转移重点承接地总计达208个,此外还有数量众多的各类省级产业园区。

基于产业转移与城镇化的动态耦合关系^[2],产业发展与城市建设应有有机融合、相得益彰。然而,由于城市建设片面追求功能分区,致使中西部地区的产业园区普遍存在“产城分离”问题。这里的“产”指

产业园，“城”指城市，“产城分离”即相关产业园区与城市人为的切割，致使产业发展与城市建设形成“两层皮”而彼此分离。在一些城市规划决策者和设计者眼中，城市应由一个个功能定位明晰的产业园区、商务区、居住区等组成，它们之间应泾渭分明、功能不能交叉。因此，在产业园区规划设计时，仅从产业角度考虑而忽略了从业者的生活需求。这样，必然导致产业园区的城市功能滞后于产业功能，生活功能滞后于生产功能。有这样一个关于“产城分离”的形象描述：早晨人们离开居住区去产业园区上班，居住区成了一座空城，产业园区成了一座“堵城”；晚上人们下班离开产业园区回到居住区，产业园区成了一座“死城”，而居住区成了“睡城”。这种现象在中西部地区产业园区建设中普遍存在，属于典型的“产城分离”。“产城分离”的危害性在于，由于通勤距离和时间的明显增加，不仅造成资源、能源的巨大浪费，加剧城市道路交通拥堵和环境污染，更令众多上班族疲于奔命，生活质量大打折扣。“产城分离”已成为一种城市病，严重困扰着中西部地区城镇化的发展。

表 2 2013 年中西部地区国家级产业园区数量

国家级承接产业转移示范区	国家级经济技术开发区	国家级高新技术产业开发区	国家级出口加工区	国家级加工贸易梯度转移重点承接地
10	98	47	14	39

注：中部包括山西、河南、安徽、湖南、湖北、江西等 6 个省；西部包括重庆、四川、贵州、云南、广西、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古等 12 个省(市、区)。

资料来源：中国开发区网(<http://www.cadz.org.cn/>)。

(三) 招商引资上的“唯数量论”倾向，致使承接产业转移的同时承接了污染转移

污染转移通常是指发达国家将污染转移给发展中国家的行为，亦可称之为公害输出。污染在同一国家内不同地区之间的转移，则是由经济发达地区转移到经济落后地区，其转移方式主要是通过工厂搬迁、淘汰落后设备或直接转移难以处理的垃圾和废弃物来完成。区域间的污染转移大多和产业转移相伴而生。在我国，伴随东部地区产业向中西部地区转移，污染转移主要表现为东部地区的高污染产业不断向中西部地区转移。换言之，在中西部一些地区，承接产业转移的同时，往往连同污染也一并承接了。

表 3 按污染密度对 19 个转移产业进行分类的结果

重污染型产业	轻污染型产业
农副食品加工业	纺织服装、鞋、帽制造业
食品制造业	皮革毛皮羽毛(绒)及其制品业
饮料制造业	家具制造业
纺织业	印刷业和记录媒介的复制
木材加工及木竹藤棕草制品业	文教体育用品制造业
造纸及纸制品业	橡胶制品业
医药制造业	塑料制品业
非金属矿物制品业	金属制品业
有色金属冶炼及压延加工业	专用设备制造业
	电气机械及器材制造业

不仅区际产业发展水平存在梯度差，区际环境标准同样存在梯度差。随着东部地区率先转型发展，其生态环境压力日益增大，居民对高质量环境需求日渐增加，企业面临的环境规制不断提高，污染型产业的生存空间被不断压缩。同时，中西部不少地方“GDP 至上”的发展观，患上了严重的“投资饥渴症”，招商引资只重数量不重质量，纷纷出台相关优惠政策，放松环境规制，积极主动吸引相关产业转移。这样，在市场选择和政府推动的双重作用下，东部地区一大批以资源消耗型、劳动密集型产业为主的中低端生产加工业逐步向中西部地区转移，其中有不少是污染比较严重的产业。结果是东部地区将生态足迹转移到中西部地区去的同时，中西部地区却承担着污染转移的代价，成为转移产业的“污染避难所”。^[3]魏玮、毕超通过对 1998 年以来《国民经济行业分类》表中两位数制造业产业数据进行研究，发现大部分产业从 2004 年开始由东部地区向中西部地区转移，19 个发生了显著转移的产业如表 3 所示，其

中 9 个产业是重度污染产业、10 个产业是相对轻度污染产业。^[4]这一研究结果表明,伴随产业转移而来的污染转移,已成为很多中西部地区城市环境污染事件频发、环境质量恶化的主因。

二、通过承接产业转移提高城镇化质量的实现路径

近年来,由于经济发展外部环境的变化和经济发展阶段的演进,加之受土地和户籍制度限制,我国东部地区劳动密集型产业的资源供给条件发生很大变化,出现向中西部地区转移的趋势。既往的研究都认识到中西部地区承接产业转移具有显著的城镇化效应,但关注更多的是其中的城镇化速度效应,普遍忽视了承接产业转移所具有的城镇化质量效应。^[5]实际上,承接产业转移除会对中西部地区城镇化速度产生影响外,还会对城镇化质量的提升具有显著的促进作用。城市的构成要素主要包括较为稠密的非农人口、较为发达的非农产业及较为完善的市政基础设施和公共服务。这三个要素分别对应着城市居民、企业和政府三个供给主体。从城市构成要素的角度看,中西部地区承接产业转移可通过以下三条路径促进城镇化质量的提升(见图 1)。

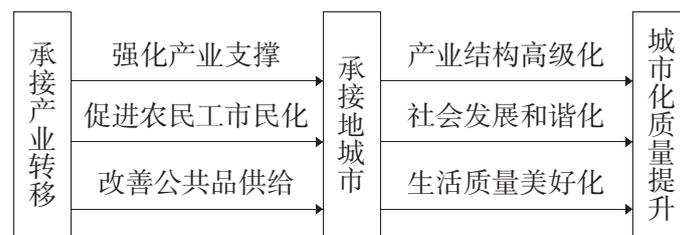


图 1 承接产业转移的城市化质量效应的路径

(一) 强化承接地城镇化的产业支撑,推动产业结构的高级化

高质量的城镇化需要有强大的产业支撑,城镇才能为居民创造足够的就业岗位,为政府提供充裕的财力来源;城镇才能增强集聚和辐射能力,增强发展的生机与活力。因此,城镇化建设不仅要注重“城”的建设,更要注重“业”的培育,实现以城兴业、以业拓城,达到城市和产业的良性互动和融合发展。实践中,一些地方在缺乏产业支撑的情况下简单造城,引发乱上项目、浪费土地、劳民伤财,造成城市的空心化,最后出现所谓的“空城”、“鬼城”现象。这样的城镇化只能算是低质量的城镇化,甚至是伪城镇化。

目前,中西部地区推进城镇化面临的障碍是产业基础薄弱、产业层次偏低。而承接东部地区产业转移无疑是中西部地区促进产业成长和产业结构升级的重要契机。一般认为,承接产业转移可通过生产要素转移、区域资源利用、产业关联带动、产业技术溢出和主导产业形成等方式推动承接地的产业成长和升级。^[6]生产要素转移指承接产业转移往往可带来资本、技术、知识、管理等稀缺要素的注入,从而为承接地产业结构的调整和优化准备基础的要素条件。区域资源利用指移植产业的进入会有助于实现承接地原有要素的充分、合理利用,实现资源的跨区域优化配置,从而提升产业竞争力。产业关联带动指产业转移到承接地后,会通过前向联系和后向联系带动相关产业的需求,从而对产业结构产生积极影响。^[7]产业技术溢出指在产业转移过程中,转移企业会向承接地转让或传播先进的生产技术,从而促进承接地相关企业技术进步和整体产业结构升级。^[8]主导产业形成指如果通过承接而建立了新的产业,则有可能催生承接地新的主导产业的形成。随着整体产业的做大做强,承接地产业结构将向高级化方向不断演进,城镇化质量提升也就有了坚实的产业基础。

(二) 促进承接地农民工的市民化,实现城市和谐发展

高质量的城镇化需要有安居乐业的居民。目前,我国统计意义上的城镇化率虽已达 52.6%,但这其实是并不是完全的城镇化,因为其中约有 20% 的人口(主要是农民工)并没有城市户籍,享受不到城市的教育、医疗、社保、住房等基本公共服务。随着城镇化的快速推进,由户籍制度造成的城市本地人口与外来人口间的二元社会分化,已成为导致我国城市内部不和谐的一个重要因素。^[9]因此,解决在城市

务工的农民工市民化问题,将是我国城镇化能否高质量完成、城市能否和谐发展的关键。

农民工市民化是农民工在实现职业转变的基础上,获得与城市居民同等的社会身份和权利,能不受歧视地享受城市公共资源和社会福利,平等地参与城市政治、经济、社会和文化生活。农民工市民化主要有两条实现途径,即省内市民化和跨省市化。省内市民化指农民工在距离家乡较近的省内城市安家落户,跨省市化则指农民工在远离家乡的省外城市完全定居下来。由于内外有别的户籍制度歧视,相较于跨省市化,农民工省内市民化的入城门槛相对较低。如,很多省(市、区)目前已放开了本省农民工入户城镇的限制,但尚未建立跨省农民工在城镇落户制度。由于迁移距离的远近不同,与跨省市化相比,农民工省内市民化的经济成本和心理成本也相对较低。所以,基于我国的基本国情,尽管有大量中西部地区农民工跨省转移到东部发达地区,但从总体上看,仅有极少数农民工能够实现跨省永久性迁移,完成彻底市民化,绝大多数农民工市民化还是以省内为主。^[10]

尽管农民工省内市民化具有门槛和成本较低的优势,但其实现程度还取决于农民工户籍所在地的省内城市能否提供足够的就业机会,对农民工是否有较强的吸引力。很显然,区际产业转移将成为推进农民工省内市民化的重要外生力量。中西部农民工输出地如能通过承接东部地区产业转移,将从东部地区引进的资本、技术与本地丰富的劳动力、自然资源结合起来,就可有效扩大当地就业容量,促进农业剩余劳动力就地就近转移。同时,中西部农民工输出地政府适时将城市户籍放开,农民工就可逐步在城市沉淀下来,从而就能比较容易地完成市民化的过程。随着农民工市民化过程的完成,城市本地人口与外来人口间的二元社会分化会自然消失,城市和谐发展成为可能。

(三) 带动承接地城市公共品供给的改善,使城市生活更美好

高质量的城镇化需要有充分而有效的公共品供给,城镇公共品可分为基础设施与公共服务两大类。城市基础设施主要包括城市干道系统网络、城市轨道交通网络、交通枢纽布局及城市水源地及其保护区范围和其他重大市政基础设施;城市公共服务主要包括文化、教育、卫生、体育等公共事业。城镇公共品能否充分而有效的供给,在很大程度上决定了城镇生活质量的高低。

中西部地区由于经济欠发达,城镇公共品供给远远落后于东部发达地区。理论上讲,承接东部地区产业转移将有助于改善中西部地区城镇公共品供给状况。这是因为,尽管东部地区产业向中西部地区转移已渐成趋势,但由于产业区域粘性的存在及东部地区努力推动省(市)内产业转移而对产业向省(市)外转移形成了截流,加之东南亚一些国家也在利用廉价劳动力和资源等优势吸引我国东部地区的产业转移,实际上能转移至中西部地区的产业总量有限。另外,中西部地区为促进经济的发展和推动城镇化进程,对承接产业转移的需求比较强烈,会引发承接地间的激烈竞争。^[11]为承接产业转移而竞争是中西部地方“为增长而竞争”的继续,这种竞争对城市基础设施投资的增加和城市公共服务水平的提升将形成一种倒逼机制。中西部地区为吸引更多的东部地区企业迁移过来,会竞相改善投资的硬环境和软环境,从而带动城市基础设施和公共服务等公共品供给的改善。

三、中西部地区承接产业转移的政策应转向

引导和支持区际产业有序转移和科学承接,有效发挥承接产业转移的城镇化质量效应,是提升城镇化质量的必然要求。针对中西部地区承接产业转移中存在的诸多问题,提高城镇化质量,当前中西部地区承接产业转移政策必须转向。

(一) 重塑产业布局,从分散承接转向集中承接

就中西部地区承接产业转移的空间布局而言,要将分散式承接转变为集中式承接。也就是承接产业转移在空间分布上不能遍地开花,而应相对集中。这不仅有利于提升城镇化质量,也有利于提高承接产业转移的经济绩效,降低环境污染的治理成本。首先,在中西部地区整体层面,国家应将中西部农民工输出大省确定为东部产业转移的重点承接省份。依据国家统计局发布的《2011年我国农民工调查监测报告》,中西部10个农民工输出大省依次为河南、四川、安徽、湖南、湖北、广西、江西、贵州、重庆、陕

西。由于东部地区向外转移的大多是劳动密集型制造业,这些农民工输出大省具有承接产业转移的比较优势。其次,在中西部地区重点承接省份层面,各省应将大中城市作为东部劳动密集型制造业的重点承接地。因为大中城市产业基础好、承接能力强,对农民工的吸引力更大。最后,在中城市重点承接地层面,各市应把产业园区作为承接产业转移的重要载体和平台。要加强对现有产业园区的整合,引导转移产业和项目向大的产业园区集聚,形成各具特色的产业集群。

(二) 重构产城关系,从“产城分离”转向“产城融合”

就中西部地区产业承接园区建设而言,要将产城关系从“产城分离”转变为“产城融合”。“产城融合”是与“产城分离”相对的概念,指将相关产业园区与城市融合在一起,不再人为的分离。“产城融合”的具体路径是,在产业园区建设中融入城市功能,推动城市基础设施向产业园区延伸,公共服务向产业园区覆盖。这样,通过补足产业园区的服务功能,既能更好地服务于产业工人生活,又能更好地服务于产业园区生产。从而,仅具单一生产功能的产业园区就提升为集生产、生活、服务等多种功能为一体的产业新城。

(三) 重建承接模式,从传统承接转向绿色承接

就中西部地区承接产业转移的模式而言,要实现从传统承接向绿色承接的转变。绿色承接是绿色发展的题中应有之义,是在传统承接基础上的一种模式创新,是将不以牺牲生态环境为代价作为承接产业转移底线的一种新型承接模式。实现绿色承接,一方面,中央政府要通过强化环境治理绩效的考核来降低中西部地区以牺牲环境谋求经济增长的内在动机,通过转移支付等政策来培养中西部地区科技创新能力,通过提供转移产业的污染信息来避免中西部地区由于信息不对称而盲目承接污染型产业,通过制定统一的环境标准底线来避免中西部地区在环境规制政策方面进行恶性竞争。另一方面,中西部应切实树立科学发展观,坚决抛弃“向底线跑”的环境规制政策。^[12]

参考文献:

- [1] 赖德胜, 夏小溪. 中国城市化质量及其提升: 一个劳动力市场的视角[J]. 经济学动态, 2012(9): 57-62.
- [2] 孙久文, 胡安俊, 陈林. 中西部承接产业转移的现状、问题与策略[J]. 甘肃社会科学, 2012(3): 175-178.
- [3][4] 魏玮, 毕超. 环境规制、区际产业转移与污染避难所效应——基于省级面板 Poisson 模型的实证分析[J]. 山西财经大学学报, 2011(8): 69-75.
- [5] 龚雪. 产业转移的动力机制与福利效应研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 11-162.
- [6] 陈刚, 刘珊珊. 产业转移理论研究: 现状与展望[J]. 当代财经, 2006(10): 91-96.
- [7] James R. Markusen, A. J. Venables. Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development, NBER Working Paper No. 6241, 1997.
- [8] MacDougall, The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: a Theoretical Approach, Economic Record, 1960, 36: pp. 13-35.
- [9] 陈钊, 陆铭, 许政. 中国城市化和区域发展的未来之路: 城乡融合、空间集聚与区域协调[J]. 江海学刊, 2009(2): 75-80.
- [10] 高君. 农民工市民化进程、特点与制度创新[J]. 税务与经济, 2009(1): 23-29.
- [11] 杨国才. 中西部产业转移示范区的实际功用与困境摆脱[J]. 改革, 2012(12): 83-89.
- [12] 周世军. 我国中西部地区“三农”困境破解: 机理与对策——基于产业转移与城镇化动态耦合演进[J]. 经济学家, 2012(6): 72-79.

(责任编辑: 张佳睿)