

当前中国区际产业转移及其特征

——基于三个维度的分析

许德友

摘要 中国经济发展的空间不均衡引发了国内不同区域间的产业转移，这种区际产业转移既是区域间要素禀赋动态变化的体现，也是促进欠发达地区发展的重要路径。2008年金融危机后，随着外部需求的恶化以及国内市场的扩张，在市场推动和区域政策多重力量作用下，中国区际产业转移呈现出新的特征和趋势。作者基于对文献资料和实践案例的思考，从当前中国区际产业转移的“为什么转移、向哪里转移、怎么样转移”三个维度，即转移的动力与阻力、范围与方向、模式与政策三方面，立体式剖析发生在中国内部空间的产业转移，以求全面而深入地刻画当前我国区际产业转移的现状、特征及成因。

关键词 区际产业转移 动力机制 承接模式

【中图分类号】F061.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-851X(2015)03-0067-15

一、引言

宏观层面的产业转移在微观层面表现为企业的迁移行为。企业作为一种经济主体，其空间迁移是追求利润最大化的必然选择。从空间范围上看，发生在不同经济体或国家之间的产业转移称为国际产业转移，发生在一国之内不同地区的产业转移可称为区际产业转移，这两种产业转移都是重塑世界产业地理乃至经济地理的重要力量。中国作为一个存在巨大空间发展差异的大国，其区域间的要素资

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“空间梯度比较优势、市场规模与出口竞争新优势研究”（批准号：13CJL065）；2015年度全国党校系统重点调研课题“新常态下重塑我国出口竞争新优势：基于市场-社会-政府的视角”；全国行政学院科研合作基金课题“内外部空间梯度、开放再平衡与‘一带一路’战略”（批准号：15HZKT060）。

【作者简介】许德友（1983-），中共广东省委党校（广东行政学院）经济学教研部副主任、副教授，经济学博士，邮政编码：510053。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，但文责自负。

源禀赋和发展水平差异不亚于国家间的差异，要素价格、工业化进程、区域政策等多种维度的“梯度差”是激发制造业企业进行跨区域迁移的重要动力。当前东部沿海的大量劳动密集型制造业正向中西部地区转移，发生在中国的区际产业转移可以看作是国际产业转移在中国的延伸，即所谓的国内“飞雁模式”（曲玥等，2013）。2004年以后，中国由东向西大规模的区际产业转移开始出现（许德友、梁琦，2012）。这种极富趋势性、方向性的区际产业转移已深刻影响着国内的产业空间结构和区域发展格局，是中国经济保持中高速增长、维持较大发展潜力并留有较大回旋余地的空间路径（李克强，2013）。特别在2008年金融危机爆发后，相比日渐庞大的国内市场，外部需求恶化和人民币大幅升值使得出口市场相对萎缩，企业将生产基地设在内陆更有利于拓展国内市场。同时东部沿海地区的劳动力成本急剧上升、土地资源日渐稀缺、环保约束趋紧，进一步加速了产业特别是劳动密集型制造业向中西部转移的趋势。伴随着当前新常态下中国各区域间的经济发展、要素禀赋结构、产业发展模式、区域一体化、区域政策的变化，中国的区际产业转移也呈现出新的特征。这些新特征明显不同于之前的国际产业转移和国内产业转移。因此，需要多维度、立体式地分析中国当前的区际产业转移及其新特征，以便能更深入理解我国产业转移的趋势并施以必要的政策引导。

如何更全面地分析中国的区际产业转移及其新特征？理论研究者和工作实践者大多从“为什么要转移（或不转移）、向哪里转移、怎么样进行转移（或承接）”这三个维度关注中国的区际产业转移，即所谓“Why-Where-How”的三维逻辑关系。毫无疑问，深入理解中国当前正在进行的国内产业转移，这三个维度的问题必须明晰。关于国内产业转移的大量文献以及鲜活实践案例为该领域的进一步研究提供了丰富的“素材”，作者试图在这些“素材”的基础上结合相关理论和国际经验进行再思考，并进一步诠释和回答这三个维度的问题。

二、为什么转移——区际产业转移的动力与阻力

（一）转移的动力机制转换：承接地引力和转出地推力更趋强势

产业转移最主要的动力是区域间的生产要素禀赋差异，它是一个具有时间和空间维度的动态过程。产业永不停歇地向具有生产禀赋优势的地区迁移，如曾是工业革命标志性产业的纺织业，从先发的工业化国家英国、法国转移到后发的工业化国家德国、日本，之后又从日本转移到“四小龙”（新加坡、韩国、中国台湾、中国香港）等新兴工业化经济体，上世纪70、80年代再从这些新兴经济体转移到中国沿海、泰国、印度尼西亚等地区和国家，当前再一次从中国东部沿海地区向中西部地区和越南等东南亚国家转移。对一个地区而言，随着要素禀赋优势的动态变化，其产业结构也在不断升级和更新换代，从而实现本地区经济的持续发展；工业化发展初期因为存在大量的农业转移劳动力，劳动成本低，适宜发展劳动密集型产业；随着资本要素和人

力资源越来越充裕，本地区的资本密集型和技术密集型产业逐渐发展起来，替代了原有的产业结构。经典的产业转移理论，如雁阵模型理论、产品生命周期理论、劳动密集型产业转移理论、国际生产折衷理论和边际产业扩张理论对此有详尽的研究论述(邹积亮, 2007)，在此不做赘述。

为了更形象和简明地分析我国的区际产业转移问题，本文综合经典产业转移理论中的动力因素和研究问题的实际情况，将产业转移的力量分为四种类型，即发达地区转出产业的推力和留住产业的拉力，欠发达地区承接产业的引力和不利条件造成的斥力。其中发达地区留住产业的拉力和欠发达地区不利条件造成的斥力会迫使产业留在发达地区，而欠发达地区对产业的引力和发达地区对产业的推力倾向于将产业转移到欠发达地区。这四种“力”各自都囊括可能影响产业转移的各种因素，它们的作用力大小和作用力方向会因所处环境、区域等条件的不同而不同。这些力量包括的具体内容和方向如图 1 所示。

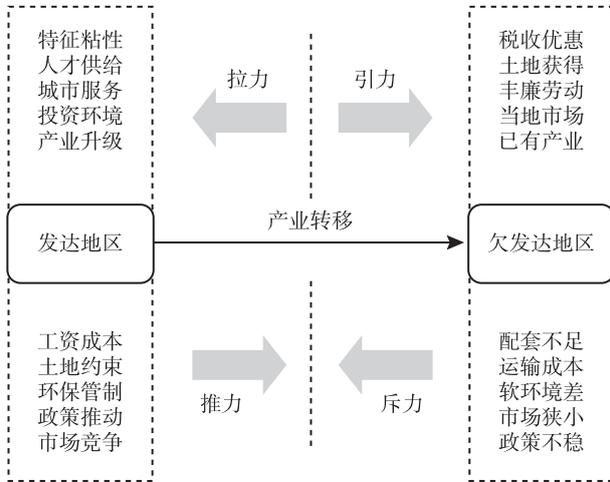


图 1 区际产业转移的四种力量

产业能否在两地区间实现转移取决于这四种力量的角力。而这四种力量都会随着经济发展、政策导向、要素条件和产业结构的变化而变化，从而使得产业转移在不同时期表现出不同的方向和特征。以地处发达地区的珠三角为例，2008 年金融危机之前，产业转出的推力相对不足，因为当时劳动力成本、土地约束、环保管制的制约相对还不明显；金融危机后，随着工人工资的提升、环保管制的日趋严厉以及外部需求的减少，这种将劳动密集型低附加值产业向外转移的推力开始增强，并由于广东“双转移”政策的外部推动和市场竞争的加剧而进一步强化(谢呈阳等, 2014)。另一方面，金融危机后，来自欠发达地区的引力也开始显著增强。一个非常重要的原因是随着外需的恶化，国内市场需求对企业的贡献越来越

越大。企业之前在沿海设厂一个重要的目的是出口，而当国内销售占比增大，为占有国内市场而将工厂设在更靠近消费市场的中部地区，就成为企业的一个必然选择。这使得承接地的引力不断增大。又如，欠发达地区对产业转移的斥力方面，随着国内市场一体化的深入、交通基础设施和中西部地区投资软环境的改善，这种斥力在不断减弱。发达地区对已有产业的拉力也十分重要，产业配套、集聚经济的优势让很多企业“粘”在原地。特别是对于处于转型升级中的创新型产业而言，发达地区的专业服务和上下游配套优势不可缺少，而研发、设计、融资、营销、法律等专业服务对劳动力、土地等要素价格的变化并不敏感，所以尚处于升级转型中的创新型产业往往会因为发达地区的强大拉力而留在原地。但总的来说，在当前这四种“力”的比较中，随着内需市场的扩容提质和发达地区要素成本的快速上升，承接地引力和转出地推力更趋强势，推动着中国制造业由东向西转移。

（二）转移的集群粘性特征：产业转移起步时最大的阻碍

正如上文所述，劳动力、土地等要素价格的梯度差异是产业发生转移的重要原因，但并不是唯一原因。企业进行投资区位权衡选择时，比较的往往是综合优势：既要考虑不同地区因要素价格梯度差所形成的“硬优势”，也要比较因专业服务、产业配套、合同履行等因素所形成的“软优势”，后者甚至更为重要。因为“硬优势”反映的是具体生产成本，而“软优势”体现的是综合交易成本。东部发达地区的产业集群就是典型的“软优势”，它由一群具有产业关联性的企业在空间上集中而形成。集群中的企业圈涵盖最终品生产商、中间品供应商、生产服务提供商、各类人才和劳动力供给者、专业知识和技能的支持机构以及同类竞争者，这些企业集聚在一起能形成巨大规模的需求和供给，降低搜寻成本和运输成本。集群区域内的各种企业均能获得从初级品、中间品到劳动力、专业服务的高品质供给，也能从共有的公共基础设施、专业化市场、分工协作网络、融资渠道、营销服务等外部性中获益。所以，企业在进行投资区位选择时，更倾向于选择产业集群区域，而这些区域大多位于发达地区。欠发达地区发展之初难以形成较大规模的产业集群，这就形成了产业空间转移的阻力，学者称之为集群粘性（刘友金、吕政，2012）。

产业集群形成的原因、过程和带来的好处在马歇尔的外部效应理论中有过系统的论述（韩峰、柯善咨，2012），以克鲁格曼为代表的新经济地理理论对集聚的解释更加透彻（Krugman，1992），规模报酬递增、不完全竞争和前向后向的联系能使集聚在一起的企业彼此节约交易成本，获得集聚带来的收益。当集群区域内劳动力成本、土地价格等拥挤成本开始增加时，企业集聚在一起的“向心力”减弱，离开此地的“离心力”渐强，部分企业开始转移出产业集群区域。此时，若有适度的产业政策和区域政策引导，就能促进产业的有序转移，即承接地开始吸纳对生产成本敏感的企业及其配套产业，原有集群进行产业升级，向产业链

“微笑曲线”两端延伸，从而在产业承接地和转出地形成区域分工，促进两地的共同发展。当前我国的产业集群主要集中于东部沿海地区，长期非均衡发展使得位于东部沿海地区的产业日渐集聚，形成了规模庞大的产业集群，产业链比较完整、竞争力强，企业间相互依存。中西部地区的产业集聚力不强，产业集群的规模小、层次低，本地配套能力弱。目前东部地区的很多产业集群仍处于成长或成熟期，对同行企业仍具有一定的吸引力。如此情形使得集聚的“向心力”也可能大于扩散的“离心力”，集群粘性较大，仅凭外地优惠的政策条件不足以使企业离开原有的集群。刘友金、吕政（2012）对从珠三角产业集群地区（以专业镇为特征）转移到湖南湘南地区的企业进行调研时发现，综合考虑劳动效率、员工培训、平均工资水平，企业迁移前后单位产品的实际劳动力成本相差并不大；而费时费力的搬迁和由于转入地的相关基础设施差、产业配套能力弱、政府办事效率低等因素给企业带来了其他成本的大幅度增加。广东在推进“双转移”政策时也普遍发现，准备转移的制造类中小企业基于对已有集群优势依赖的考量，对在新地方的发展前景充满担忧；^①对于具有一定研发能力的创新型中小企业而言，它们更看重的是发达地区的专业服务能力、研发配套平台、市场信息获取和人力资源的可获得性，因节省生产成本而进行迁移的可能性微乎其微。产业集群中的服务类企业提供着订单处理、中介经纪、通关报关、投融资等生产性服务，要依附于其主要客户市场，随少量企业迁移而转移的几率也很小（张公崑、梁琦，2010）。行业相关企业因集群粘性而滞留原地是产业空间转移起步时的最大阻碍，也是承接地相关产业发展能否进入良性循环的决定性因素。

三、向哪里转移——区际产业转移的范围与方向

（一）转移的空间范围差异：省域内的转移快于跨省间的转移

尽管东部沿海地区经常被看作一个发达的区域整体，但其内部同样存在严重的发展差距，例如江苏的苏北地区、广东的粤东西北地区、山东的鲁西南地区都属于所在省份的欠发达地区。这些后发地区在地理上更靠近发达地区，加之与发达地区同属一个行政区划，在政策上往往会先于其他地区得到省级层面的各种扶持，一项重要的扶持内容便是承接来自发达地区的产业转移。进入新世纪以来，江苏、广东、山东等地区为弥补本省域内欠发达地区的短板，先后从政策层面推动产业从本省的发达地区向欠发达地区转移，这种趋势随着最近几年对区域发展不平衡的关注而得以强化。研究者对于此种行政干预产业转移以达到“肥水不流外人田”的行为多持批评态度，认为这种地方保护主义扭曲了市场对要素的优化配置，降低了产业转移的效率，是为

^① 更具体的内容请参阅《积极推进“双转移”战略 全面实现科学发展——中央党校省部级干部“金融危机与应对”专题研究班在广东的调研与思考》（载于南方日报2009年4月23日）。

“准地方保护主义”行为毫无顾忌地带上了“扶持我省落后区域加速发展”的合理性帽子，而且逐渐变成了正式化、常规化的制度安排（董龙云等，2008；贺灿飞等，2014）。特别是2005年以后，苏粤鲁等省份通过政府颁布的行政政策，以“利诱”引导或软性半强制等方式推动发达地市的劳动密集型制造业向省内落后地区转移，例如“南北共建产业园区”、“对口扶持”以及劳动、产业的“双转移”等，并将之作为公开的区域协调发展战略大力推行，考核相关责任方的任务完成情况。这种局部内的区域产业转移可能会对产业在全国范围内或向中西部地区转移形成一定的阻碍作用（郑鑫、陈耀，2012）。

事实上，即使除去省级政府的政策推动，省内后发地区也往往会成为产业转移的首选之地。基于产业配套和区域分工便捷性的考量，地理上越靠近产业集聚的发达地区，这种转移越容易发生（许德友，2012），于是就出现了由产业转移而产生的经济增长福利溢出效应，这被称为产业转移的“就近原则”，这一点与经济增长空间特征是非常类似的（世界银行，2009）。产业之所以倾向就近转移，首先是能充分利用产业集聚效应的综合服务优势和外部性优势，以弥补落后地区新建园区产业配套不足的难题，而缺乏集聚经济和产业配套正是新成立产业园区的最大缺点；二是邻近地区的产业转移的运输成本更低，政策和软硬环境的差异性更小，投资的风险也相对较小，与发达地区能形成更好的地区分工，空间距离越远，除了运输成本会增加外，软硬环境差异和不同行政区的协调成本也会增加很多（黄利春、梁琦，2013）。广东省已有的产业转移实践初步表明，在毗邻珠三角的阳江、肇庆、清远、河源、汕尾、云浮等地的产业转移园区发展较好，在2013年产业转移园考评评为“优秀”的12个园区中，有8个紧邻珠三角地区。^① 这些产业转移园与珠三角的产业转出地形成了较好的产业链互补，区位上的邻近使之能更方便地进行区域合作，园区的自我累积循环发展能力不断增强，转移产业园区的绩效相对好于韶关、梅州、汕头、揭阳、茂名、湛江等距离珠三角核心城市更远的地区，也好于湖南湘南地区承接珠三角产业转移的产业园。

空间上的靠近往往还意味着，一省之内的基础设施建设相对更完善和便利，后发地区与同省发达地区的人员交流、贸易往来、官员流动更频繁，同省内的语言、文化和风俗也更相近，产业由该省的发达地区向后发地区转移其实是综合考虑后的必然之选。从东部发达省份的区域发展条件看，省级政府推动本省域内的产业大多顺应了市场的力量，促进了省内区域间更协调地发展。这样的省级层面的产业转移促进政策当前已为多数地区所运用，如江苏的苏南5市、省属企业、科研院所、省级机关对口在苏北5市建立工业园区或制定其他产业转移扶持政策；山东省内沿海和其他经济发达县市“一对一”结对帮扶鲁西南经济落后县市，进

^① 具体内容可详见广东省人民政府发布的《广东省人民政府关于2013年度产业园建设管理考评情况的通报》（粤府函〔2014〕151号），2014年7月29日。

行产业转移和项目交流；广东则通过实施劳动力和产业的“双转移”政策，在粤东西北地区建立珠三角各市（区）对口扶持的产业转移园。目前这些政策经过多年的持续推动和落实，已经取得了一定的成效，省内产业转移的相对力度、规模、频次以及对后发地区经济的带动力都强于全国范围内跨省间的产业转移（吴要武，2013）。

（二）产业转移的方向决定：区域一体化和市场寻求相互影响

产业转移的方向受要素流动的影响，要素流动水平往往以区域市场一体化为表现，但区域间的一体化对产业转移的影响是复杂而动态的。产业转移的一个重要原因是区域间的要素禀赋及价格的差异，区域间一体化强化了可移动要素的流动水平，一定程度上弱化了生产成本差异对产业转移的推动力。在国际产业转移过程中，劳动力、技术和资源在国家间的流动更是受到各种限制，寻求低生产成本的产业可能为此而转移到落后国家。但在一国之内的区际产业转移过程中，国内一体化水平的提高使得劳动力等要素的区域流动自由而畅通，必然在一定程度上会抵消产业转移的趋势。从这个意义上说，劳动力等要素转移与产业转移存在一定的替代关系。因此，生产要素特别是劳动力更自由地流动，会使产业由东部沿海向中西部地区转移的动力有所弱化（王思文、祁继鹏，2012）。除了劳动力等要素的流动，区域间一体化水平提高的显著特征更表现为区域间运输费用的大幅度下降。目前中国城际轨道交通、高速铁路、高速公路、各类内河和沿海港口、特高压输电线路以及区域间基础设施的对接大大缩小了地区间的经济距离，降低了交通运输成本，这对产业由东部发达地区向中西部地区转移也造成了特定的影响。特别是易于标准化、规模化生产的制造业，运输成本的改善更利于其产业转移，如产品运输成本的降低能够促进加工制造业的产业转移；反之，能源、原材料及初级产品运输成本的降低则会使得原制造业区位的生产成本下降，从而延缓产业转移（郑鑫、陈耀，2012）。当然，后者对自然资源的依附度较高，本身发生转移的可能性就很小。

我国区域一体化发展的另一个标志是地方保护主义的弱化，这明显有助于产业获得更大自由度的空间转移和扩散。在区域间政策壁垒广布的条件下，政府通过地方保护主义延缓和阻碍产业转移，使集中式转移产业被割裂为分散式转移，区域分工难以形成，从而造成了产业低效率布局，这种消极作用已被大量研究所证实（李善同等，2004）。但随着国内制度性壁垒的不断消除，国内市场一体化程度在不断提高，这为产业的跨区域转移提供了便利的条件。关于区域间一体化对产业转移的影响作用，新经济地理理论阐释了更详尽的逻辑过程：在区域一体化的初级阶段，产业会先向发达的优势地区集聚；当区域一体化发展到后期时，这些产业又会向落后地区转移；最终，区域一体化使得要素、产业的配置最优化，每个地区都获得了福利的最大提升。需要指出的是，新经济地理理论是在两国之间的一体化框架下讨论的，而且假定初始落后地区的市场规模是较小的。具体到我国当前的区域一体化和区际产业转移，已经处于产业高度集聚、地区高度专业化的东部沿海地区，在更高的国内一体化（相比

对外一体化)的推动下,其制造业向中西部转移,且该趋势已然不可阻挡(许德友、梁琦,2012)。

考虑到中西部地区需求的因素以及内陆边境贸易的拓展,特别是随着当前“一带一路”战略的逐步落实,中西部地区对外贸易的天然劣势被有效缩小,“一带一路”沿线及周边国家正成为中国越来越重要的出口和投资目标市场。中国与这些国家有形的和无形的商品流通过费用的降低有利于推动东部制造业向中西部转移,从而在国内中西部和“一带一路”地区形成新的梯度式“雁阵模型”。更重要的是,随着国内市场规模相对国外市场规模的扩大,中西部市场需求比东部市场需求获得了更快的增长,国内区域一体化的提升将促使产业为获取目标销售市场而发生转移。^①这种市场寻求型的转移方式比基于成本比较的转移方式(成本寻求型)更为持久和有效,也更具产业转移的内生性和市场原发性。

四、怎么样转移——区际产业转移的模式、政策与持续性

(一) 承接转移的模式演化:制度创新提高了承接产业转移的效率

在经济集聚和外部的作用下,先发地区的产业发展会以因果累积循环的逻辑而被不断强化,后发地区被拉开的速度和幅度会更大(Myrdal, 1957)。但新经济地理理论又告诉人们,历史偶然的因素也可能筑起某一产业的发展起点优势,在合适的条件下,这种优势快速放大,从而形成新的产业高地(Krugman, 1991)。基于中国广袤的国土面积、庞大的人口规模以及区域间的巨大差异,仅靠东部地区并不能实现全国层面的协调发展。欠发达区域某些条件较好的地区完全可以摆脱传统追赶路径的困惑,创新产业承接模式,建立起新的产业发展优势,实现跨越式发展(梁琦、刘厚俊, 2003)。重庆对IT产业的承接和苏北对苏南产业的承接,是承接产业转移模式创新的两个典型样本。

1. 重庆承接IT产业的案例。

作为国家中心城市和成渝都市圈核心城市的重庆,电子信息产业基础较好,劳动力优势明显,但由于地处西部内陆,产业规模、集聚优势和出口竞争力较弱。重庆为吸引和承接IT制造企业的迁移,分步骤、有计划地开展相应工作。第一步,建立了寸滩和西永两个国家级保税区,充分用足用好西部大开发相关政策;提前做好生活服务配套,建造IT产业基地的员工宿舍楼和公租房;以打造陆路优势规避无出海口的不足,建设以渝新欧铁路为平台的亚欧大陆桥;“软环境”和“硬条件”的改善为其后的产业链招商做好了充足的准备。第二步,利用西部开放桥头堡的特殊地位进行IT企业重点突破式招商引入,主要引进惠普、宏基和华硕这三

^① 传统劳动密集型产业表现得尤为显著,可见“市场需求驱动,我国纺织产业转移势在必行”(《中国工业报》2013年1月29日)的相关报道。<http://www.cinn.cn/wzqk/wsm/239498.shtml>。

家世界级笔记本电脑厂商，并以其独特的区位优势、市场优势和要素优势游说它们在重庆设立营运总部，再以国家西部优惠政策吸引这三家企业把贸易订单及结算也放在重庆。第三步，重庆以商招商，通过惠普、宏基和华硕这三家世界级笔记本电脑厂商吸引英业达、富士康、纬创、仁宝、和硕、广达等规模庞大的全球 IT 制造和组装代工厂商，它们又再次吸引大量 IT 产业零部件配套企业，最后，一条囊括“全球品牌厂商 + 代工厂巨头企业 + 中小零部件供应商”的 IT 全产业链由此形成，重庆凭此承接模式建成了全球最大的 IT 产业集群之一。^① 不难发现，重庆承接 IT 产业转移和集聚的模式创新可以总结为两条。一是由控制型或终端型企业带动，实现“母鸡带小鸡”式产业承接。其关键在于起步阶段吸引产业链上的核心大企业，接下来发挥具有产业链控制能力的企业的关联、示范作用，最后带动配套制造、组装和零部件供应企业以及相关服务和研发机构进入，做到全产业链招商。二是产业链初步形成后，迅速启动集群式承接产业转移。这一步的核心是利用重庆丰富的劳动力资源优势、国家西部大开发的政策优势、基础设施配套优势和国家中心城市的功能优势，系统地构建产业转移载体和平台，吸引 IT 产业链上的中小企业集群式转移。

2. 苏北承接苏南产业的案例。

不同于重庆承接来自东部沿海甚至全球的 IT 产业转移，江苏的产业转移模式创新主要体现在省内苏南的产业向苏北转移。由于在一省之内，产业的转出和承接都具有更强力的省级层面的政策推动。最重要的政策创新或模式创新是支持南北挂钩、共建苏北欠发达地区的产业转移园。虽然这种产业转移带有强烈的行政干预色彩，但实际成效表明，行政力量和特殊区域政策因势利导的积极作用十分明显。这其中的关键在于“南北园区共建”使承接地和转出地双方都能获得好处。产业转移模式创新之一是转移产业的税收两地合理分成，采取集中式的产业转移，使产业承接地迅速形成规模效应和集聚效应，极大地带动了苏北相关产业及其配套的发展。这一创新既激发了转出地和转入地政府的积极性，也激活了市场（企业）的动力。创新之二是苏北产业转移园区的管理层（管委会）由苏南、苏北各自派出人员共同管理。具体操作是苏南派出的管理人员在发达地区的园区是副职，交换到苏北产业转移园后任正职，苏北派出的管理人员任副职。苏南官员带去了先进的发展理念、高效的工作方式和庞大的企业家资源。园区发展考核成绩优异的，组织部门优先提拔其正职管理人员。这大大提高了苏南高素质干部到苏北任职的积极性。创新之三是省级层面专门成立高级别的、机制化的产业转移园发展协调小组（组长由省长或分管副省长担任），定期研究解决苏南苏北产业转移或区域发展的重大

^① 重庆电子信息产业持续多年保持高速增长，2014 年在全球笔记本电脑出货量萎缩的背景下，重庆凭借集群效应逆势增长，产量达 6348.84 万台，约占全球总产量的三分之一（重庆统计信息网 <http://www.cq.tj.gov.cn/html/tjsj/tjgb/15/03/7346.html>）。

问题。争议声中苏北的转移产业园逐渐形成自我完善、自我发展的良性运行机制,并开始吸引其他地区(非苏南)的产业落户,带动了苏北、苏中和苏南区域经济更协调发展。^①

重庆对IT产业的承接模式创新可以称之为“筑巢引凤+扩巢养凤”,即利用自身有利条件,分步骤营造承接产业转移的内外部环境,把资源优势、政策优势逐步拓展为产业链优势,将承接来的产业由“嵌入”形态转为“根植”形态。这种承接模式经验对中西部大城市有较强的借鉴意义。江苏苏北承接苏南产业转移的模式创新可归纳为“腾笼换鸟+筑笼引鸟”,产业承接地在政策引导下,通过与转出地的区域合作实现产业有序转移。由于需要更高行政力量的干预,这种类型的产业承接方式一般发生内同一省域内,但其转移的首要动力依然来自市场,政策的推动是“因势利导”而非“造势强推”。这种承接模式经验对发达地区周边的落后地区有一定的借鉴价值。

(二) 转移的外部政策干预:科学化的因势利导确保利大于弊

在产业转移日渐成为区域协调发展的重要战略时,另一个问题随之显现:欠发达地区承接产业转移过程中的承接效率是怎样的?若是在市场完全自发下形成的产业转移和承接,这个问题并不重要,因为这是微观企业的自我选择;但我国的产业转移很大程度上是在政府行政干预或政策促进下形成的,该问题就显得非常重要和必要。对市场体系并不完善的发展中国家而言,政策干预在一定程度上能够减少市场失灵和恶性竞争、降低产业转移、承接的交易成本、提升转移效率(黄利春、梁琦,2013),但政府的过度干预或不干预也可能造成产业转移过程中的无效集中(李娅、伏润民,2010)。如一些地方政府出于发展当地经济的强烈愿望,承诺了一些无法兑现的优惠政策,或主动掩盖了当地真实的产业承接条件,致使转移过去的企业无法形成集聚效应或外部效应,产业配套不足,企业在当地无法获得发展,不得不进行二次转移,从而形成极大的资源浪费、重复建设和无效招商。^②

事实上,中国当前的区际产业转移,无论是全国层面的还是省域层面,一直伴有强烈的政策干预痕迹。在各种政绩考核、区域政策、产业政策的激励下,各地区特别是欠发达地区通过自身的基础条件和区位特征不遗余力地吸引和承接来自国际或东部发达地区的转移产业。国家层面,2010年初国务院正式批复了皖江城市带承接产业转移示范区,随后广西桂东、重庆沿江、湖南湘南等国家级承接产业转移示范区也先后成立。在广东、江苏等地区的省域内,也通过政策推动发达地市的产业向落后地市转移。实际上很难找出完全没有政策干预下的产业转移行为,但目前还没有全面深入

^① 因为效果良好,这些产业转移承接的政策、模式已经得到了制度化的安排和保障,如《省政府关于支持苏北地区全面小康建设的意见(苏政发〔2013〕90号)》。

^② 中西部地区在承接产业转移时搞“拉郎配”等不当行政行为和低效重复建设在产业转移发生之初已被预见到,2010年《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》出台,明确中西部地区在承接产业转移时要防止低水平重复建设。

评价我国总体产业转移绩效与政策实施效果关系的研究（杨本建、毛艳华，2014）。从省内政策主导的产业转移看，广东已有的产业转移效果可谓喜忧参半。地理上距离珠三角地区更近的或有重大项目带动的产业转移园区发展势头良好；其他位置偏远、规模较小的，特别是一些县域内产业转移园区，很多已陷入进退维谷的困境：没有能力进一步吸引企业入驻，已入驻的企业效益不佳，甚至倒闭或撤离。江苏苏北地区的南北共建产业转移园经过最近几年的发展和完善，总体规模日渐扩大，成为当地经济发展的引擎，有力促进了江苏的区域协调发展。^①

周世军、周勤（2012）通过研究中西部地区是否以集聚的形态承接来自东部的产业转移，解析区域政策干预对转移效率的影响，认为东部地区的产业在转移到中西部的过程中，基本上显现了集聚效应，中西部地方政府在承接东部产业转移过程中的政策干预也发挥了更多积极作用，但表现出良好转移绩效的产业大多是劳动密集型产业，这也证实了低端制造业更易被转移的观点。广东“双转移”调研课题组（2010）以东莞（韶关）产业转移园为案例，指出广东“双转移”战略不仅是劳动力和产业的转移，对欠发达地区而言，更是先进发展理念和管理理念的“双转移”，而区域发展的理念、观念、知识、视野也是决定地区经济增长、产业发展的重要内生变量，尽管它们无法被测量和考核。基于研究和现实的综合考虑，本文认为，既然在当前的制度条件下产业转移过程中的政府干预和政策促进不可避免，政府干预和区域政策的方向应该是“造环境”和“降成本”，欠发达地区在承接产业过程中要更加注重完善基础设施和做好产业链的配套，尽可能放大市场的吸引力，尽量减少行政力量的过度干预和不当干预，不可为平衡内部区域间的利益而“遍地开花”式建产业转移园区，把转移来的产业当作奖励进行“太公分猪肉”式平均分配，以损失规模经济和集聚效应的代价获得表面平衡的认可。为了产业转移园区的持续发展，需要对政府干预行为形成制度化的激励和惩戒机制，如通过园区科学发展的考核体系问责相关负责人，使之有所为有所不为，并为之长久负责（如离任审计、生态损害责任追究等），最终以科学化的因势利导策略确保外部政策干预的利大于弊。

（三）承接转移的持续性：产城错配制约产业转移园区的发展

中西部地区和东部一些欠发达地区为承接发达地区的产业转移，先后建立了不同层次、各种类型的产业转移园区。相比东部发达地区开始发展时的无序状态，这些产业园区有着更明确的定位规划，具备了一定的后发优势。特殊的功能区设置和优惠的招商政策让这些产业园区逐步形成了一定的规模经济、范围经济和集群经济，推动了当地的工业化进程和区域协调发展。利用园区经济实现快速工业增长本身也是我国改革开放后发展经济的一条重要捷径，但这些产业园区大多没有形成配套的生活功能，

^① 统计数据显示苏北地区主要经济指标增幅连续多年高于苏南、全省以及全国平均水平，并成为上海产业转移的新热土。详见 <http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201311/20131100376982.shtml>。

大部分承接产业转移的园区又远离城区，缺乏教育、医疗、商住、体育、文化等生活配套服务，有园区无城区，使得产业园区的综合承载力差，持续发展难以为继。

“园区”与“城区”的不协调发展本质上是工业化和城市化的进程不匹配：产业园区具备生产功能，是就业的载体；城区具备配套功能，是生活的载体；有生产才有就业，有配套才能生活，既有工作又能生活才能持续发展。因此，承接了转移产业的园区，其进一步持续发展的方向是产业—城市融合式发展，即以产业为支撑，推动功能升级并提供就业机会，以城市为依托，承载服务经济并提供生活配套，最终达到产、城、人的互动融合发展。其目标是让产业转移园区里不仅有生产，还有生活，而且，生产要集聚，生活水平要趋同，进而形成现代化的新城区。在中国当前条件下，产业向欠发达地区转移意味着工业化的过程，人口的转移和生活方式的转换意味着城市化的过程，两者要协调推进；城市化发展要有工业或产业为支撑，以防城市的“空心化”；工业化发展要有城市或城区为载体，以防产业的“孤岛化”（许德友，2013）。当前中国中西部的转移产业园区是我国城镇化的重要承载空间，有产业、有就业的城镇化才能避免“鬼城”、“空城”的出现。同时在产业转移园区的建设过程中，要执行产业向园区集中、园区向城市特别是较大城市靠近的策略（黄利春、梁琦，2013），将产业园区的规划建设纳入到城市建设规划中去，以防止产城分离、错配造成转移产业园区的不可持续发展。

需要特别说明的是，改革开放以来东部沿海地区吸引了世界制造业产能的转移，也吸引了来自中西部地区的劳动力，但由于户籍制度及其附带教育、医疗、社保等公共产品的限制，很多从中西部地区迁移到东部地区工作的劳动者不能在当地落户，并没有转化为当地的城镇居民，这导致长久以来珠三角、长三角等沿海发达地区的城镇化远远滞后于工业化，从而形成有产业、无城市、无市民、无城市生活的境况。加之人口流动频繁、公共产品和服务的不平等供给致使外来人口与当地居民产生矛盾，影响社会稳定。外来人口不能预期在这些地区长期安居和工作，进而无法在当地形成可持续性消费，当外部经济环境恶化，外来人口的快速流出又导致该地区经济增速下降，更具内生性的经济发展模式始终无法启动，这是目前东部沿海发达地区常见的景象。随着我国城镇化和户籍制度改革大幕的拉开，在欠发达地区的转移产业园区中完全可以避免这种情形。基于转移产业园区内就业人口的本地化特征，在后发的产业园区中可利用更平等化的社会政策实现工业化和城镇化的融合发展，一定程度上实现低端就业劳动者“离土不离乡”。这是我国欠发达地区推进城镇化、工业化进程的一条重要路径，也是一条有别于东部沿海地区发展轨迹的道路。

五、结束语

中国经济已步入新常态，最大的特征是增长模式和发展动力的转换。实现这个

转换平稳过渡的保障条件是，在传统竞争优势得以延续、升级的同时，培育并发展新的竞争优势。国内区际产业转移无疑是达成此保障条件的有力举措，它有利于促进我国区域梯度、联动、协调发展，拓展就业和增长新空间，对于推动经济向中高端跃升也具有重要意义。随着各地区要素禀赋、交通条件、产业基础和区域政策的变化，国内产业转移的动因、范围、方向、模式都在不断随之变化，由此形成一幅复杂多变的“产业迁徙图”。基于既有研究和最新实践，作者从“为什么转移、向哪里转移、怎样转移”三个维度分析了当前中国的区际产业转移及其特征。结论认为，从区际产业转移的动力机制看，承接地由要素低廉、政策优惠、市场成长而形成的吸引力越来越强势，而转出地原有产业集聚而形成的集群粘性是产业转出的最大阻力。从区际产业转移的空间矢量看，由省级政府强力推动的省域内转移快于跨省间的转移，产业转移的方向受要素流动和市场寻求多重因素综合影响。从区际产业转移的模式和政策看，承接地要依托制度创新筑起起点优势并提升转移效率，政策的因势利导能加速产业的有序转移和合理承接，但产业转移园区的持续发展需要产城融合式的城市化做支撑。对于充满极大热情的转出地和承接地政府而言，引导和推进国内产业有序转移是一项长期、复杂而艰巨的任务，不是不要任何干预性产业政策或区域政策，而是要注重市场主导、政府引导的原则，跟踪产业转移的态势、分析产业转移的规律、总结产业转移的经验教训，掌握产业转移政策的边界、力度和节奏。

参考文献

- 董龙云、史峰、蒋满元（2008）：《地方市场分割和地方保护主义盛行的影响分析与对策探讨》，《求实》，第6期，第42~46页。
- 韩峰、柯善咨（2012）：《追踪我国制造业集聚的空间来源：基于马歇尔外部性与新经济地理的综合视角》，《管理世界》，第10期，第55~70页。
- 贺灿飞、周沂、张腾（2014）：《中国产业转移及其环境效应研究》，《城市与环境研究》，第1期，第34~49页。
- 黄利春、梁琦（2013）：《要素流动与广东制造业的空间变动》，《中大管理研究》，第4期，第34~55页。
- 广东“双转移”调研课题组（2011）：《“双转移”：转变经济发展方式的创新实践——东莞（韶关）产业转移工业园调研报告》，《学术研究》，第7期，第15~25页。
- 李克强（2013）：我国经济发展最大的回旋余地在中西部，新华网，2013年8月19日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/19/c_117004016.htm
- 李善同、侯永志、刘云中、陈波（2004）：《中国国内地方保护问题的调查与分析》，《经济研究》，第11期，第78~84页。
- 李娅、伏润民（2010）：《为什么东部产业不想西部转移：基于空间经济理论的解释》，《世界经济》，第8期，第59~71页。
- 梁琦、刘厚俊（2003）：《产业区位生命周期理论研究》，《南京大学学报》，第5期，第139~

146页。

刘友金、吕政(2012):《梯度陷阱,升级阻滞与承接产业转移模式创新》,《经济学动态》,第11期,第21~27页。

曲玥、蔡昉、张晓波(2013):《“飞雁模式”发生了吗?——对1998-2008年中国制造业的分析》,《经济学(季刊)》,第3期,第757~776页。

世界银行(2009):《2009年世界发展报告:重塑世界经济地理》,北京:清华大学出版社,第76~77页。

王思文、祁继鹏(2012):《要素流动性差异与地区间产业转移粘性》,《兰州大学学报(社会科学版)》,第2期,第105~110页。

吴要武(2013):《产业转移的潜在收益估算:一个劳动力成本的视角》,《经济学(季刊)》,第3期,第373~398页。

谢呈阳、周海波、胡汉辉(2014):《产业转移中要素资源的空间错配与效率损失:基于江苏传统企业调查数据的研究》,《中国工业经济》,第12期,第130~142页。

许德友(2012):《广东“双转移”再思考》,《大经贸》,第10期,第15~17页。

许德友(2013):《以“产城融合”推进中国新型城镇化》,《长春市委党校学报》,第10期,第34~37页。

许德友、梁琦(2012):《贸易成本与国内产业地理》,《经济学(季刊)》,第3期,第1113~1136页。

杨本建、毛艳华(2014):《产业转移政策与企业迁移行为——基于广东产业转移的调查数据》,《南方经济》,第3期,第1~20页。

张公嵬、梁琦(2010):《产业转移与资源的空间配置效应研究》,《产业经济评论》,第3期,第1~21页。

郑鑫、陈耀(2012):《运输费用、需求分布与产业转移——基于区位论的模型分析》,《中国工业经济》,第2期,第56~67页。

周世军、周勤(2012):《中国中西部地区“集聚式”承接东部产业转移了吗?》,《科学与科学技术管理》,第10期,第67~79页。

邹积亮(2007):《产业转移理论及其发展趋向分析》,《中财财经政法大学学报》,第6期,第51~56页。

Krugman, P. (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy*, 99(3), pp. 483-499.

Krugman, P. (1992), “A Dynamic Spatial Model”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 4219.

Myrdal, G. (1957), “Economic Theory and Underdeveloped Regions”, London: Duckworth, pp. 33-37.

The Current Interregional Industrial Transfer and Characteristics in China: An Analysis Based on Three Dimensions

XU De-you

(Party School of the Guangdong Provincial Committee of CPC, Guangzhou 510053, China)

Abstract: China's space development priorities led to the transfer of industries in different regions. Such interregional transfer of industries not only reflects the dynamic changes of the endowments, but also is an important way to promote regional development in less-developed central and western regions. After the global financial crisis, with the deterioration in external demand and the expansion of the domestic market, and in the power of market forces and multi-regional policy, Chinese industrial transfer presents new features and trends. Reflections on a review of existing literature and cases that have occurred, the author discusses spatial extent, dynamic mechanism, cluster viscosity, policy interventions, regional integration, undertaking way and park development of the current industrial transfer in China, in order to analyze comprehensive and in-depth portrait of situation, features and genesis of interregional industrial transfer in China.

Key Words: interregional industrial transfer; driving mechanism; undertaking way

责任编辑：丛晓男