

论产业转移中地方政府作用

——以粤北地区为例

秦 娜¹, 叶剑斌²

(1. 中共韶关市委党校, 广东 韶关 512026; 2. 韶关市经济和信息化局, 广东 韶关 512026)

摘要:党的十八大报告提出,必须把优化产业结构、促进区域协调发展作为加快转变经济发展方式的主攻方向。产业转移既是广东加快产业转型升级的重大战略选择,也是粤北等欠发达地区实现跨越式发展的重要战略举措。产业转移与产业承接具有双向动因。粤北地区产业承接具有自身优势,但政府在承接产业转移过程中的作用方式存在缺陷。粤北地区的产业承接应与产业结构的调整和优化有效结合起来,树立正确的产业承接理念,进一步优化产业承接环境,推动产业转型升级。

关键词:产业转移;产业承接;地方政府作用

中图分类号:F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2013)12-0016-04

产业转移是地区经济发展到一定阶段出现的经济现象,作为区域之间经济联系的重要特征,它与经济发展进程长期相伴而生。与产业转移相对应的概念是产业承接,它是基于产业转移之上的一种经济现象^[1]。产业承接是指欠发达地区或国家承接高梯度和高势力能级地区或国家的产业转移。产业转移与产业承接并不是一分为二的,两者不仅没有明显的界限区分,而且是相互联系的。产业转移的构成要素中包括转移地区和承接地区,产业转移强调的是发达地区或国家的产业移出,而产业承接强调的是欠发达地区或国家对产业主动或被动的接纳过程。^[2]

改革开放以来,我国区域经济的发展格局发生了显著的变化,东南沿海地区一些产业向内陆欠发达地区转移的发展趋势明显加快。促进内陆欠发达地区承接产业转移,既是我国东南沿海发达地区产业转移的需要,也是欠发达地区自身发展的需要。欠发达地区承接发达地区的产业转移,既有利于推进欠发达地区产业结构的优化升级,加快经济发展方式转变,提高经济发展的质量和水平,也有利于拓展新的发展空间,培育新兴产业和新的经济增长点,提高应对国际金融危机能力,扩大国内需求,保持国民经济平稳较快发展,实现全国区域经济协调发展。^[3]

1 产业转移与产业承接的双向动因

1.1 产业移出地进行产业转移的基本动因

1)资源要素的特殊性。资源要素主要包括自然资源、劳动力、资本和技术等。众所周知,将产业转移到离原材料较近的地区可以降低运输成本,提高企业的竞争力。当然,有些原料和能源是流动性的,产业不转移,也可以解决原料和能源问题。但是有些资源是不具有流动性的,比如气候、土地等。当本地区的土地资源不足时,就不能从其他地区引进这种自然资源,而必须通过产业转移的方式来解决本地区对土地资源的需求。即使对于有些流动性很强的资源,对产业转移的需求也十分明显。比如劳动力,产业移出地可以将产品的生产转移到劳动力成本低的区域进行,以满足本地区产业的要求,达到降低劳动力成本的目的。

2)市场需求的变化。市场竞争要求企业必须具有长期盈利的能力,时刻把握产业演变的趋势,保持有利的竞争地位。在一个竞争的环境中,企业必须积极地推进对外扩张战略,包括产业转移,这不仅有利于企业开拓新的市场,也有利于企业在当地的发展。企业由于受到市场竞争的压力,生产管理成本不断上升,竞争不断激烈,生存空间不断受到挤压,一方面,

收稿日期:2013-08-26

基金项目:广东省党校(行政学院)系统哲学社会科学项目(12JJ05)

作者简介:秦娜(1979—),女,江西赣州人,中共韶关市委党校经济学讲师,研究方向:地方政府作用及府际关系、智能算法;叶剑斌(1972—),男,广东河源人,韶关市经济和信息化局,研究方向:产业转移。

不断调整产品生产经营结构,使产品更能满足市场的需求,扩大市场占有率,提高市场份额,另一方面,为节约生产成本,扩大销售规模向外扩张,达到引进技术和人才、增强企业知名度,企业会将产品或部件的生产地转移到有条件承接产业转移的区域。

3) 产业政策因素。国家产业政策是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的总和,包括规划、引导、促进、调整、保护、扶持、限制等方面的含义。产业移出地政府会通过制定鼓励性的投资政策和法规来推动产业转移。比如,产业移出地的政府会对某些产业进行管制,致使这些产业不得不进行转移。一般来讲,企业在制定重大经营管理决策时会考虑区域的产业政策的影响,并且充分吸收政策带来的利益。政府普遍实施产业政策的原因,主要是想弥补市场的缺陷或者市场失灵,比如规模经济造成的产品垄断、无法实现充分就业等,更重要的一个原因是政府还希望通过市场有效的配置资源,对产业的发展进行适当的引导,增强本区域的产业竞争力。^[4]

1.2 产业承接地进行产业承接的基本动因

1) 承接地产业结构调整的内生要求。产业转移是产业结构调整载体,转出去的产业也必须找到承接的地点^[5]。随着产业协作的深化和一体化程度的加深,顺利的吸收产业转移,并使它在新的环境下发展壮大,对于产业承接地来说非常的重要。因此,产业转移承接地必须具备一定的吸引力,才能在争夺产业转移的激烈竞争中取胜。换句话说,也就是产业承接地必须进行产业结构优化升级,才能承接到好的产业,承接好的产业也有利于承接地的产业结构优化升级。

2) 承接地扩大市场规模和引进先进技术的需要。承接产业转移,不仅有利于开拓自身市场,也可以反过来提高收入水平,扩大市场规模。技术转移也是伴随产业转移而进行的。承接产业转移的同时,也承接了发达地区转移过来的先进技术和设备,承接地可以得到先进的研发手段或者管理手段,提高自己的自主创新能力,对本地的产业具有一定的拉动作用。

3) 承接地改善投资软硬件环境的需要。承接地积极地接收产业转移,即可以提高本地区的软硬件设施条件,也可以增加吸引产业转移的能力。承接地在市场机制的作用下,需要不断地改善产业发展所需要的软硬件环境。比如,对企业提供各种激励和优惠政策,完善外商投资环境,包括完善法律制度和市场经济体制也是产业承接地吸引产业转移的因素。

广东实施产业转移也有其实际的动因。广东珠三角地区经过长期的经济高速发展,造成资源紧张,直接带来土地、劳动力、水、电等要素成本大幅度上升,因此珠三角地区纷纷把工业或工业的加工环节向广东其他地区或内地扩散。这是导致珠三角产业转移的直接原因,也是大部分产业转移的直接原因。^[6]粤北地区受地理位置、交通条件等因素的影响,经济发展比较缓慢,与珠三角地区的差距越来越大。而承接产业转移是缩小发达地区与欠发达地区经济发展差距、解决区域发展不平衡的重要方式,也是后发达地区实现加快发展的最佳路径。粤北地区应充分发挥靠产业转移近的区位优势,积极打造产业转移承接地。

2 地方政府在承接产业转移过程中的主要方式和不足

粤北地区政府在承接产业转移过程中采取的是政府直接干预和间接干预相结合的方式,直接干预主要是政府直接投资、行政干预等方式,如投资建设产业转移园等;间接干预主要是采取政策支持等方式吸引产业转移。从实际效果来看,这两种方式都推动了地区产业发展,但政府的作用方式还是存在明显不足。

2.1 粤北地区政府在承接产业转移过程中的主要方式

1) 直接干预。粤北地区政府对承接产业转移的直接干预主要表现在直接投资,以政府为投资主体打造投融资平台。以韶关市为例:如东莞大岭山(南雄)产业转移园中的完全公共基础设施如污水处理厂、应急救援中心等公益性设施是韶关市政府直接投资建设的,园区其他基础设施建设投融资则根据经营性质不同交予不同市场参与者。再如韶关市本级财政筹集1亿元资金成立了政策性担保公司(韶关市鼎盛担保公司)。2011年1月至9月,为产业转移工业园担保23个项目,担保总额为1.33亿元。同时引导社会资本建立2家小额贷款公司和3家商业性担保公司,为产业转移工业园基础设施建设和入园企业提供贷款担保服务。

2) 间接干预。韶关市政府对承接产业转移的间接干预表现在政策引导以及市场运作。比如为了突破资金瓶颈,韶关市颁布了《韶关市中小企业信用担保机构扶持奖励实施细则》,鼓励担保机构积极开展信用担保。韶关市政府和各产业转移园确立了“政府引导、社会参与、市场运作,全面改革园区建设投融资体制机制”的思路,积极引导金融、企业、社会资金多渠道

道投入基础建设和产业发展。韶关市政府还与广东粤财投资控股有限公司签订了《建设信用担保体系战略合作协议》，积极推进小额贷款公司等新型金融机构组织试点。

粤北地区在承接产业转移过程中发挥的间接作用还表现在农民工培训、职业教育的大量投资上。这些投资尽管不是直接的生产活动，但却优化了投资环境，为承接产业转移创造了更好的条件。

2.2 粤北地区在承接产业转移过程中存在的不足

1) 思想观念方面。目前对承接产业转移还存在两种误解或误区。一种是对转移过来的企业有排斥心理，认为别的地区转移过来的企业都是不好的企业，别的地区只会把不好的或者不要的企业才转移走，或者认为承接产业转移对本地区的特色产业是一个打压，增加了本地企业的竞争力。另外一种误区是只要是愿意转移过来的企业都全盘接收，有些地方政府官员把承接产业转移作为一种“政绩”工程来抓，因为承接产业转移投资少，但见效快。^[7]有的地方政府不管这个企业有没有污染，是否符合本地区的长远经济发展，只要对本地区的GDP有贡献就接受。到最后有的只是数字上的突破，比如引进多少世界五百强企业等。这样承接产业转移不但对本地区的长远发展不利，而且在短期内也会造成大量的重复建设，浪费地方资源，有的时候甚至会对地方环境造成无法弥补的污染。

2) 发展环境方面。对于像粤北这样的经济欠发达地区来说，一直存在这样一个难题：一方面经济发展需要基础设施和其他要素的保障，另一方面正是因为经济实力差，才没有更多的资金投入 to 基础设施建设中，造成恶性循环，穷者越穷。一方面粤北地区需要建设好产业转移园，才能提升产业承载力，才能承接更多的技术资金密集和环保的企业。另一方面粤北地区尽管经过多年来的努力，基础设施建设已有较大的改观，但仍然难以适应经济发展的需要，配套的基础设施落后仍是发展的“瓶颈”。如果承接产业转移过程中，引进的项目层次不高，附加值低，技术含量少，那么产业就会缺乏关联带动作用，就失去了承接产业转移的意义。这也是欠发达地区承接发达地区产业转移的主要发展障碍。^[8]

3) 服务体系方面。欠发达地区没有真正接受过市场经济环境的历练，驾驭市场经济能力仍有待进一步提高。欠发达地区的政务环境也不尽人意。政府职能还没有根本转变，管理越位、缺位、错位问题还比较突出。“事难办”仍在一定范围内不同程度地存在。

政府部门权力意识偏重，服务意识较差，审批项目复杂且环节多，各职能部门之间协调不够，合力不强。此外，欠发达地区的法制环境、经营环境、生活环境和人文环境也存在不少需要改进的地方。^[9]

3 正确发挥地方政府在承接产业转移中的作用

3.1 树立正确的产业承接理念

思想观念落后是一个地区经济发展缓慢的重要原因之一。粤北地区承接产业转移首先解决好思想解放的问题。提高粤北地区政府各部门对承接产业转移工作的必要性、重要性的认识，充分调动各部门积极性，形成合力，推动产业承接工作扎实、有效的开展。克服计划经济思维模式，克服项目靠上级支持、发展靠国家投资的思维模式；克服招商引资口号大于行动，强力推动产业集聚发展，增强招商针对性，从而加快特色产业发展和产业集群培育，提高产业转移园发展水平，推进粤北地区产业关联发展、配套发展、集聚发展。

还必须正确认识产业承接工作的利与弊。污染环境、冲击本地传统产业等都可能是承接产业转移会带来的问题。但是，承接发达地区的产业转移不仅可以引进资金、设备，更重要的是可以引进先进的技术，推动本地的产业结构优化升级，加快承接地的经济社会发展。所以，只有地方政府正确认识了承接产业转移的利与弊，才能取长补短规划好承接产业转移战略，使发达地区转移过来的产业发挥最大经济效益，促进本地产业结构优化升级。

3.2 优化承接产业转移的环境

承接产业转移的竞争归根到底还是承接地的环境的竞争。承接地的环境好坏直接影响到产业转移的效果和该地区的经济发展。要有一个良好的承接产业转移环境，那么承接地政府必须优化产业发展的各种环境。

优化政策环境。加强对综合投资成本的分析研究，完善投资促进政策，采取有效措施将土地、电力、用水、用气等社会公共产品价格控制在合理水平。规范加强行政事业性收费管理，对涉及企业的收费项目按照“收费从低”的原则执行。加快中介服务机构发展，完善中介服务体系，进一步降低交易成本。比如，韶关市颁布实施了《关于进一步优化工业园区投资环境的若干意见》、《韶关市全民创业工业园优惠办法》、《韶关市重点产业招商考评奖励办法》等政策文件，在省级以上各类工业园区投资兴办生产性企业或项目的，实行规费优惠和财税扶持政策，经营服务性收费

按最低标准的50%收取,韶关市政府对有权减免的行政事业性收费一律减免,着力健全完善政策体系。

优化法制环境。严格依法实施行政审批,提高审批效率,清理违法违规设定的年检和各类检查,规范对企业的检查行为。积极推进平安韶关建设,严厉打击侵犯企业合法权益、影响企业正常经营活动的犯罪行为。

优化服务环境。完善投资服务体系,加强后续服务管理,严格兑现有关优惠政策,加速筹建、在建项目的推进速度,提高项目履约率、资金到位率、开工投产率。推行重大项目、重点企业全程帮办服务,及时解决企业在审批立项、投资建设、生产经营过程中遇到的困难和问题。各级行政服务中心要实行一站式审批和贴身式服务,推行并联审批和代为办理机制,切实做到办事流程最短、效率最高、收费最少、成本最低。

优化产业园区环境。承接产业转移的硬环境就是产业园区,把产业园区建设好,就可以提升产业承载力。加强规划引导,科学利用政府调控手段,充分发挥市场机制功能,促进园区布局优化、功能定位科学,引导和推动产业有序转移。要充分发挥竞争性扶持资金、产业转移园基础设施建设专项资金等的放大作用,加快产业转移园基础设施建设,完善配套服务设施,加强用地支持力度,着力增强产业承载力。

3.3 推进传统产业转型升级

加快调整优化产业结构,促进发展方式转变是粤北地区实现跨越发展的必然选择。以提高产业发展质量和效益为目标,以转型升级为方向,以自主创新为动力,以信息化为主要手段,推动粤北地区传统产业上规模、提技术、创品牌、增效益,促进传统产业走上创新型、效益型、集约型、生态型发展模式。粤北地

区需着力推动六大转型升级。一是通过提高产业集聚度,推进企业做大做强,推动传统产业由个别优势向规模效益转型升级;二是通过技术改造、技术创新、信息化融合,推动传统产业由成本优势和比较优势向技术优势和创新优势转型升级;三是通过产业转移,推进产业合理布局,实现传统产业由分散经营向产业集聚转型升级;四是通过节能降耗、发展循环经济、淘汰落后产能,推动传统产业由资源消耗向生态环保转型升级;五是通过开拓国内国际两个市场,推动传统产业向内需和出口并重转型升级;六是通过品牌建设、商业模式创新,提升产业价值,推动传统产业向研发、生产、营销服务复合发展转型升级。

参考文献

- [1] 卢根鑫. 国际产业转移理论[M]. 上海:上海人民出版社, 1997:6-7.
- [2] 陈建军. 产业区域转移与东扩西进战略——理论和实证分析[M]. 北京:中华书局,2002:12-14.
- [3] 江世银. 西部大开发新选择——从政策倾斜到战略性产业结构布局[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:36-38.
- [4] 巴春生. 承接东部地区产业转移,促进西部经济发展[J]. 改革与战略,2004(7):66-68.
- [5] 汪彩君,金广荣. 区域经济协调发展下浙江产业转移研究[J]. 浙江经济,2007(4):58.
- [6] 戴宏伟,王云平. 产业转移与区域产业结构调整的关系分析[J]. 当代财经,2008(2):93-98.
- [7] 胡少维. 2009年我国区域经济发展格局分析[N]. 中国高新技术产业导报,2009-03-30(5).
- [8] 任太增. 比较优势理论与梯级产业转移[J]. 当代经济研究, 2001(11):47-50.
- [9] 刘晶. 日本国际制造业产业转移分析及对我国的启示[J]. 经济研究导刊,2007(2):190-192.

The Study of Local Government Function in Industrial Transfer

——Take the north of Guangdong province for example

QIN Na¹, YE Jian-bin²

(1. Party School of Shaoguan Municipal Party Committee, Shaoguan Guangdong 512026, China;

2. Economic and Information Bureau, Shaoguan Guangdong 512026, China)

Abstract: In the report eighteenth national congress of the communist party of china, fresh progress must be made in adjusting the industrial structure and promoting coordinated regional development. Industrial transfer is a major strategic choice for Guangdong to accelerate transformation of the mode of economic development. The industrial transfer interacts with carrying on the industrial transfer. The north of Guangdong Province has advantages in carrying on the industrial transfer, but the function of the local government has defects. Carrying on industrial transfer and optimization of the industrial structure must combine effectively to establish a correct concept of the industrial transfer, optimize the environment and promote the industrial transformation.

Key words: industrial transfer; carry on; local government function