

政府作用与产业有序转移^{*}

○ 熊雪如 覃成林

[摘要] 产业有序转移是指符合产业转移规律且促进区域经济协调发展的产业转移。具有客观性、政府引导性、规划性、整体性和差异性五大特点。为推动产业有序转移,政府应加强中央政府或上级行政区政府、转入区与转出区地方政府的分工与互动,从产业空间布局规划、区域差异性产业发展政策、区域差异性要素供给政策、区域产业发展协调机制和区域差异性产业发展财政支持政策等5个方面构建政府作用体系,系统地引导产业有序转移。

[关键词] 产业转移; 产业有序转移; 政府

[中图分类号] F262 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2013) —01—0161 (05)

[作者] 熊雪如, 博士研究生, 暨南大学经济学院, 广东广州 510632

覃成林, 教授, 博士生导师, 暨南大学经济学院, 广东广州 510632

一、引言

随着产业转移的推进,产业有序转移已成为21世纪以来我国政府引导区域经济协调发展的重要方式和路径。^[1]那么,什么是产业有序转移,政府如何引导产业有序转移呢?对于第一个问题,学术界和政府都没有给出明确的界定,而就政府如何引导产业有序转移,国内外学者从不同的视角进行了有价值的探索。在国外,Dunning (2000, 2003) 扩展了OLI模型,认为区域制度及政府投资政策有利于引导产业有序转移。^[2,3]以Reichard Baldwin, Rikard Forslid, Philippe Martin, Gianmarco Ottaviano (2003) 等为代表的新经济地理学学派在新经济地理学的框架下分析了税收政策、财政政策以及基础设施和技术创新对产业有序转移的影响,指出区域基础设施建设和技术溢出可以促进区域经济发展,缩小区域差异。^[4]此外,Toshihiro Ihuri and C. C. Yang (2009)、^[5]Shanzi Kea, Edward Feser S. 和 Feser E (2010)^[6]等人分别从税收政策、区域规划等方面探讨了政府作用对产业转移的影响。

在国内,从研究内容上看,学者们侧重于对产业转移中污染转移问题、产业空心化问题、产业关联影响、产业同构问题等市场失灵问题展开政策研究,^[7-10]而针对产业转移过程中地方政府失灵问题及其政策之间的协调研究较少。从研究主体上看,现有研究主要是基于产业转入区政府^[11-14]、产业转出区政府^[15-18]及其互动关系^[19-21]的角度分析政府引导产业有序转移的对策措施,缺乏从中央政府或上级行政区政府视角,以及中央政府或上级行政区政府与地方政府的互动视角分析政府在产业有序转移中的作用。

综上所述,关于政府作用与产业有序转移的研究存在两个明显不足。首先是对产业有序转移的界定不清,其次是学术界对政府引导产业有序转移的作用分析仍缺少一个系统的框架体系。因此,本文拟从市场失灵和政府失灵两个角度全面分析我国产业转移过程中存在的问题,提出产业有序转移的概念及特点。在此基础上,建立政府引导产业有序转移的作用分析框架,深入探讨中央政府或上级行政区政府、转入区地方政府和转出区地方政府联合引导产业有序转移的作用路径,以期在深化政府引导产业转移理论的同时,为政府提供有价值的参考。

* 基金项目: 本文系广东省人文社会科学重点研究基地重大项目“产业转移与区域协调发展机制及对策研究”(09JDXM79006)的阶段性成果。

二、产业有序转移内涵的提出

1. 产业无序转移现象及原因

(1) 市场失灵导致的产业无序转移

自发性产业转移易引致市场失灵,从而对区域产业结构优化调整、区际产业分工、区际产业关联和区域生态环境产生不利的影响,最终阻碍区域经济协调发展。因市场失灵导致的产业无序转移主要表现在:

其一,原始路径依赖或“低水平”发展陷阱,不利于区域产业结构的调整优化。在产业转入区,原始路径依赖以及与产业转出区产业结构差异,使得新转入企业无法快速融入当地经济环境。此外,在承接产业转移的过程中,部分区域过度依赖自然资源的开发与劳动力的投入,人力资本积累、技术和制度创新能力较低,这种简单的产业转移承接方式会使产业转入区陷入新的“低水平”发展陷阱。对于产业转出区而言,在既定的路径依赖和大规模产业转移推动下造成的产业“空心化”,不仅不利于区域产业结构的升级调整,甚至会导致产业转出区经济的衰退和地区竞争力的下降。^[22]

其二,区际产业同构弱化区际产业关联性和分工合理性。一是转入区域与转出区域之间的产业同构。在区域产业发展中,发展中区域往往把发达区域的产业发展作为“成功”模式进行学习和追赶。因此,就产业转移而言,在技术和贸易条件一定的情况下,产业转入区的这种学习和盲目追赶会催生与产业转出区之间的产业同构。二是转入区域之间的产业同构。由于信息的不完全性和个体偏好差异,使得转移产业与产业转入区的区域分工存在偏差,进而导致产业转入区之间产业同构。以上两种情况下的产业同构所引发的低水平区际竞争,将导致资源的低效利用和重复建设,进而弱化区域产业关联,扰乱区域分工。

其三,污染转移导致产业转入区生态环境恶化。在产业转出区,随着生产要素成本的增加和人们对生态环境质量要求的提升,高污染产业面临严重的生存困境。与之相对应的是,产业转入区拥有发展潜力较大的市场、较低的生产成本以及宽松的监管环境,为高污染产业提供了良好的发展空间。这种自发性产业转移所带来的污染转移,不仅给产业转入区带来了较高的治理成本和风险,同时也降低了经济增长的综合效率。

(2) 地方政府失灵导致的产业无序转移

市场的失灵为地方政府引导产业转移提供了必要性。然而,在现有的体制下,地方政府失灵同样会给区域产业结构优化调整、区际产业分工、区际产业关联和区域生态环境带来不利的影响,进而导致地方经济与国家战略的偏离。这种政府失灵主要表现在:

其一,区际恶性竞争,带来产业同构或重复建设。产业转入区地方政府以竞相降低土地成本、税收、重复建设配套设施等方式来争夺各种有利资源,吸引企业转入或阻止本地企业外迁。这种区域之间的恶性竞争会滋生地方企业转移的盲目性,致使承接的产业与当地区域的功能定位发生偏移,造成区域间产业同构。

其二,地方保护主义和地域分割,弱化了区域产业关联性。在产业转出区,产业的迁出会在短时间内减缓区域经济增长,降低就业率。同时,新兴产业的引进和成长存在很高的风险,从而使部分“风险厌恶”型地方政府人为阻碍产业转出,造成地域分割。在产业转入区,面对激烈的区域竞争,部分地方政府往往会对适合当地发展的转移产业,特别是战略性新兴产业,进行必要的政策倾斜和地方保护,以推动新进入产业的发展,维护区域经济竞争力和独立性。以上所述的地方保护主义和地域分割会破坏区域之间的正常贸易往来,减弱产业在区域之间的关联性,导致重复建设,降低经济增长效率。

其三,过度开发和“污染避难所”效应破坏了区域生态环境并降低了资源利用率。主要表现在两个方面:一是地区政府管制的区际差异强化了“污染避难所”效应。相比较而言,产业转出区环境管制日益严格,而产业转入区环境管制却相对宽松,再加上招商引资的优惠政策,是推动污染密集型产业转移的主要原因。^[23]二是地方政府的急功近利导致当地资源开发利用超出了生态环境的承载力,从而破坏了生态和经济发展的平衡及资源的有效利用。

2. 产业有序转移内涵、目标和特点

基于上述研究,笔者认为,产业有序转移是指符合产业转移规律且促进区域经济协调发展的产业转移。其目的是通过政府指导下产业活动的空间迁移和空间分布的变化,促进产业转入区和产业转出区的产业结构优化调整、区域产业合理分工、区际产业关联互动和区域产业发展总体效率的提升,最终推动区域产业协调发展。因此,产业结构优化调整,区域产业合理分工,区际产业关联互动和区域产业发展总体效率提高是衡量产业有序转移的四个标准(如图1所示)。以上

4个标准中,前3个标准之间存在依次促进关系,并且这3条标准对于第4条标准也会产生促进作用。

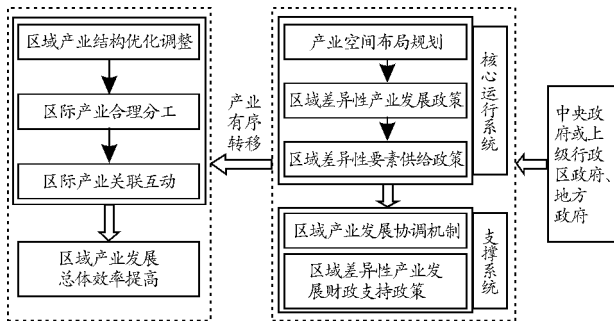


图1 政府引导产业有序转移的理论分析框架

由此可见,产业有序转移赋予了产业转移更为丰富的内涵,它既是一个过程,更是在区域经济协调发展的背景下,政府引导区域产业协调发展的有效途径。其特点包括:

客观性。指政府在主导产业有序转移的过程中,必须依照特定区域特定产业的发展阶段和发展规律,采取顺势而为的政策措施,才能真正引导产业有序转移。

政府引导性。由于市场失灵和地方政府失灵,使得产业转移出现无序的状态,因此,只有在中央政府的统筹指导下,合理规范地方政府和市场的行为,推动参与主体之间良性互动,才能引导转移企业在所设定的框架下有序转移。

规划性。指政府应引导产业有计划有步骤的转移,通过制定合理的产业发展规划,有效避免转移企业盲目性和地方政府的急功近利。

整体性。指产业有序转移要从区域经济协调发展的要求出发,确保区域之间利益的共同增进,并适当缩小区域差异,推动区域联动互动,从而使区域形成向上的整体合力。

差异性。对某一特定区域、特定产业及其特定的发展阶段而言,其产业转移的类型、路径和规模均不一致,因此,政府对引导产业有序转移的政策不宜作简单化和统一化的判断。

三、基本分析框架

基于产业有序转移的内涵、目标和特点,我们进一步探讨政府引导产业有序转移的作用方式。本文建立了一个由产业空间布局规划、区域差异性产业发展政策、区域差异性要素供给政策、区域产业发展协调机制、区域差异性产业发展财政支持政策组成的政府引导产业有序转移的作用分析框架(如图1所示)。上述5个方面构成了一个相互关联的作用体

系。其中,产业空间布局规划、区域差异性产业发展政策和区域差异性要素供给政策为第一个层次,是整个作用体系的核心运行系统。产业空间布局规划是基础和前提,将直接影响到其他作用机制的调整。区域产业发展协调机制和区域差异性产业发展财政支持政策为第二个层次,是整个作用体系的支撑系统,为产业空间布局规划、区域差异性产业发展政策和区域差异性要素供给政策的运行提供保障。

四、产业有序转移的政府作用路径

按照区域产业协调发展目标的要求,笔者将政府分为中央政府或上级行政区政府、地方政府(转入区域政府与转出区域政府)两个层级,分别从上述5个作用方式作进一步的阐述。

1. 产业空间布局规划

为规范和优化空间开发秩序,推动区际产业合理分工,中央政府或上级行政区政府应根据不同区域的环境承载能力、产业发展条件和发展阶段,在遵循市场运行机制的前提下,明确不同区域在全国产业有序转移过程中承担的主体功能定位和产业布局,制定和实施适用于不同主体功能区的产业发展导向和区域产业转移指导目录。重点做好省级区域之间,特别是产业转入区和产业转出区之间的产业发展布局政策的衔接,弱化行政区划对产业布局的限制。产业转出区地方政府和产业转入区地方政府应在中央政府或上级行政区政府主体功能区定位和产业布局政策的总指导下,制定本区域主体功能区规划和产业转移空间布局规划,进一步细分区域产业分工,推动区域空间开发效率的提升。

2. 区域差异性产业发展政策

这里的产业发展政策主要包括产业结构调整政策和生态环境保护政策两个方面。在产业结构调整政策上,中央政府或上级行政区政府应在产业空间布局规划的指导下,根据产业转出区和产业转出区产业发展水平的差异,从宏观角度制定差别化产业发展政策。动态调整区域间产业结构调整指导目录和产业转移优势产业投资指导目录,加强国家产业转移园的统筹管理和产业转移项目统筹管理,对产业转入区的重点转移项目实施适度倾斜,降低产业转入区优先转移产业的转入门槛。产业转出区地方政府要在总体产业发展政策的基础上,从区域内部产业发展条件和资源环境承受能力出发,进一步细化产业转出产业指导目录。^[24]并根据区域产业升

级的需要,对产业转移过程中释放出来的资源进行整合,为新兴产业提供良好的生产与发展环境。产业转入区地方政府应基于产业转入区的产业发展基础、区域比较优势和产业结构优化的需要,加强产业转移的有效对接,重点培育和发展主导产业、支柱产业或特色优势产业,加强转移产业的技术创新和管理升级,引导转移产业集聚发展。

在产业生态环境保护政策方面,中央政府或上级行政区政府按区域主体功能区规划,对不同产业转移项目实施差别化的土地利用、能源消耗和污染排放标准,完善跨省级区域补偿机制和差异化区域环境影响评价制度。产业转出区政府要加快经济增长方式的转变,鼓励以科技创新和技术进步发展推进企业节能减排。在制定环境规制的同时,更要处理好污染产业项目的转型,完善产业退出机制。产业转入区政府要加快与产业转出区在环境规制标准上的统一,严把产业准入门槛,做好对转移企业的环境评估和环境监督工作。加强区域环境监测和评价体系的建设,特别是要做好承接产业转移示范区环境保护工作,以发挥其典型示范和辐射带动作用。

3. 区域差异性要素供给政策

中央政府或上级行政区政府应从区域经济协调发展的角度出发,在消除跨区域行政阻碍,维护市场正常秩序的基础上,对产业转入区实施政策倾斜。同时,按照产业空间布局规划和产业转移的流量及流向,理清产业转出区与转入区域之间的对应关系,明确重点支持的区域对象,进而推动重点区际合作,建立起基于产业有序转移的区域关系架构。产业转出区政府在中央政府或上级行政区政府的宏观指导下,进一步落实与对应的产业转入区的合作,有计划地引导失去比较优势的低端生产要素的转移。重点是通过产业转移释放出来的土地、劳动力、资金等生产要素与新兴高端要素的整合,形成新的经济增长点,推动产业结构升级。产业转入区政府应消除现有的体制阻碍,主动吸引先进生产要素的流入。通过转变政府职能、改革行政管理体制、户籍制度、教育制度及医疗与社会保障制度等消除地方行政阻碍,进一步完善引进人才计划、技术创新激励、土地优惠等政策,加快先进生产要素的流入,推动转移产业技术升级和区际产业合理分工。

4. 区域产业发展协调机制

建立区域间产业发展协调机制是消除区际行政阻碍,加强政府纵向和横向互动的关键。中央政府或上级行政区政府应主要负责省级及省级以上的跨区域行政协调,并通过地对

地方政府的纵向调控来推动全国产业有序转移。有必要建立全国层面的产业转移协调机构,主要负责推动和监督重大承接项目建设,调解省级政府间冲突,完善跨区域生态利益补偿机制以及相关法律规章,以保障全国产业有序转移的有效开展。此外,还应通过完善对地方政府的统一管理监督机制、上下级沟通交流机制和企业与非政府组织的参与机制,制定科学的产业转移评价考核体制,以协调区际地方政府间的利益关系。产业转入区与产业转出区的地方政府应在中央政府或上级行政区政府的统筹下,在深化行政管理体制改革,提高政府办事效率的基础上,建立多层次多区域的协调机制。其中,“多层次”是指,应重点依据不同区域的行政跨度、经济发展水平与市场成熟度、历史与文化的差异以及产业转移的发展阶段与流向,建立起不同区域层次的跨区域协调机制。“多区域”是指在产业转入区与产业转出区之间、产业转入区与产业转入区之间、产业转出区与产业转出区之间,产业转出区内部和产业转入区内部建立差异化的多区域协调机制。

5. 区域差异性产业发展财政支持政策

中央政府或上级行政区政府要加强对重大产业转移项目的财政支持,鼓励省级或省级以下的财政专项资金优先用于符合区域优先承接的产业转移项目。加强全国性财政政策与产业转移的配套协调,有序引导社会资金投资于产业转入区优先承接和发展的产业,鼓励产业转入区与产业转出区以联合设立产业转移专项资金等形式,加大对口帮扶。此外,中央政府要通过转移支付政策来加强对区域功能规划中限制开发区域和禁止开发区域的扶持,协调产业转入区经济发展与生态环境之间的矛盾。产业转出区地方政府要重点加大对新兴产业的扶持,加强区域配套设施、科技创新、资源要素整合等方面的投入,从而打破原始路径依赖,避免产业空心化。产业转入区地方政府应在中央政府或上级行政区政府的财政支持下,对鼓励类产业转移产业或项目给予一定的补助,用以加强产业配套设施建设。

五、结语

本文从产业转移中存在的问题及原因出发,明确界定了产业有序转移的内涵,并分析了其目标和特点。在此基础上,进一步建立了政府引导产业有序转移理论分析框架。从中央政府或上级行政区政府、地方政府(转入区域政府与转出区域政府)两个层次,从产业空间布局规划、区域差异性产业

发展政策、区域差异性要素供给政策、区域产业发展协调机制以及区域差异性产业发展财政支持政策等5个方面,对政府如何引导产业有序转移作了进一步阐述。

通过以上研究,笔者认为,产业转移的无序是由市场失灵和地方政府失灵引起的。因此,政府在引导产业有序转移的过程中,中央政府或上级行政区政府应发挥重要的宏观引导作用,以进一步规范市场和地方政府的行为,促进区域经济协调发展。地方政府作为一个学习型的组织,可以通过中央政府或上级行政区政府的宏观调控和干中学,建立起与中央或上级行政区政府以及其他地方政府间的良性互动关系,在中央政府的带动下引导产业有序转移。

参考文献:

- [1] 陈栋生. 东西互动、产业转移是实现区域协调发展的重要途径 [J]. 中国金融, 2008, (04): 20-21.
- [2] Dunning, J. H. The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE Activity, *International Business Review* [J]. 2000, (09): 163-190.
- [3] Dunning, J. H. Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism [M]. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- [4] Rechar Baldwin, Rikard Forslid, Philippe Martin, et al. *Economic Geography and Public Policy* [M]. United Kingdom: Princeton University Press, 2003.
- [5] Toshihiro Ihori, C. C. Yang. Interregional Tax Competition and Intraregional Political Competition: The Optimal Provision of Public Goods under Representative Democracy [J]. *Journal of Urban Economics*, 2009, 66 (03): 210-217.
- [6] Shanzi Kea, Edward Feserbe S. and Feser E. Count on the Growth Pole Strategy for Regional Economic Growth? Spread - Backwash Effects in Greater Central China [J]. *Regional Studies*, 2010, 44 (09): 1131-1147.
- [7] [23] 沈静, 向澄, 柳意云. 广东省污染密集型产业转移机制——基于2000~2009年面板数据模型的实证 [J]. *地理研究*, 2012, (02): 357-368.
- [8] 赵峰, 姜德波. 长三角地区产业转移推动区域协调发展的动力机理与区位选择 [J]. *经济学动态*, 2011, (05): 26-31.
- [9] 杨秀云, 袁晓燕. 产业结构升级和产业转移中的产业空洞化问题 [J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2012, (03): 1-6.
- [10] 顾乃华, 朱卫平. 产业互动、服务业集聚发展与产业转移政策悖论——基于空间计量方法和广东数据的实证研究 [J]. *国际经贸探索*, 2010, (12): 12-29.
- [11] 李小建, 覃成林, 高建华. 我国产业转移与中原经济崛起 [J]. *中州学刊*, 2004, (03): 15-18.
- [12] 谢丽霜. 产业梯度转移滞缓原因及西部对策研究 [J]. *中央民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2005, (05): 11-16.
- [13] 张孝峰. 产业转移的理论与实证研究 [D]. 南昌大学, 2006.
- [14] 谯薇. 西部地区承接产业转移问题的思考 [J]. *经济体制改革*, 2008, (04): 140-144.
- [15] 陈建军. 长江三角洲地区产业结构与空间结构的演变 [J]. *浙江大学学报*, 2007, (03): 88-99.
- [16] 刘力, 张健. 珠三角企业迁移调查与区域产业转移效应分析 [J]. *国际经贸探索*, 2008, (10): 74-79.
- [17] 彭桂芳. 广东省产业和劳动力转移的可行性探讨 [J]. *经济纵横*, 2009, (05): 79-81.
- [18] 邝国良, 王靖. 政府在珠三角地区产业转移中的作用 [J]. *科技管理研究*, 2010, (13): 44-48.
- [19] 肖金成, 蔡翼飞. 促进产业转移, 加强东西合作 [J]. *中国金融*, 2008, (04): 22-24.
- [20] 林平凡, 刘城. 产业转移: 转出地与转入地政府博弈分析——以广东产业转移工业园为例 [J]. *广东社会科学*, 2009, (01): 33-37.
- [21] 程云川, 陈利君. 区域合作中的产业转移问题——以泛珠三角为例 [J]. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2009, (03): 92-96.
- [22] 魏后凯. 产业转移的发展趋势及其对竞争力的影响 [J]. *福建论坛*, 2003, (04): 11-15.
- [24] 马子红. 中国区际产业转移与地方政府的政策选择 [M]. 北京: 人民出版社, 2009.