

How Do Western China Deal with the Challenge in Industry Transfer

西部如何应对产业转移中的挑战

——以贵州省为例

■ 姚云

从上世纪70年代末起，中国进入了从计划经济转向市场经济的体制转型期和从传统的农业社会转向工业社会的发展转型期。随着东部和中部工业化的发展，用工、土地、企业建设、物流以及环境等成本逐步上升，经济次发展地区由于劳动力、土地和矿产资源、环境容纳度而成为产业发达地区间转移的承接者。西南矿产资源和水资源丰富，制造业转移是其改变单纯输出资源的状况，优化和升级产业结构的重大发展机遇。但现实发展中区域间产业转移对于贵州产业发展的作用需谨慎对待。

承接产业转移面临挑战

局部发展欠缺对整体生态全局的战略思考。贵州实施“工业强省”战略，GDP增速由上到下层加码，地区削山造地随处可见，但投资经济性难以保障。贵州生态资源丰富，有环境容量，是东部诸多河流的上游和主要支流，但其喀斯特地貌决定其生态具有脆弱性和不平衡性。可以说，贵州的生态资源首先是全国的战略资源，贵州的发展首先在生态问题上“先天下之忧而忧”，不简单以本省的情况来规划工业发展，不走先污染后治理的弯路，否则贵州目前的生态的“后发优势”就可能成为“后发劣势”，甚至对于西部

和全国的可持续发展造成深远的不良影响。

“低端”污染产业转移较多。贵州“工业强省”，除了矿产和电力资源等丰富外，与东部相比在造地成本、交通和劳动力素质等方面均处于劣势。简单迎接东部低端产业转移，不仅使其获得发展加速度，甚至丧失自己生态优势，牺牲未来发展。比如，湖南邵东是中国的小五金产品生产基地，但现在产业饱和，面临散、乱、污染等问题，政府出台相关政策规范产业发展，相邻的贵州省铜仁市大兴高新科技开发区成为几家企业集体组团转移的意向目标，但由于企业技术和设备落后、电镀和噪音等污染，且铜仁市大兴高科区地处800米海拔高处而不适宜转移。

产业转移存在国有资产流失问题。发达地区企业来贵州异地转型，必然涉及整合贵州矿产等资源，贵州工业刚刚起步，很多资源“家底”还未摸清，矿权设置不规范，行业准入缺乏标准，部分地方政府为招商引资，盲目地为企业配置矿产等资源，导致矿产资源的贱卖、乱卖和流失。本地资源的深加工带来增加值，矿产资源的产业如何科学持续发展，真正成为贵州的核心竞争力，让贵州最大程度获益是产业转移战略成功的关键。

产业转移中规划布局欠合理。如贵州铜仁市的梵净山自然生态保护区一定范围

内不能布局高能耗、高资源耗、高污染企业，而梵净山所属的印江县、江口县可以发挥本地生态比较优势，发展健康营养、生态有机、观光农业和旅游产业。再如，三线建设中形成的工业城市贵州六盘水市，投资31亿元建立的某甲醇燃料生产企业因水资源的限制而处于停产状态，造成资源的巨大浪费。

转移企业产业链延展和深加工不足。贵阳、安顺和铜仁地区的石材产业本地深加工能力弱，外地企业大批量粗加工不仅附加值低，部分珍贵石材原材料在市场未充分认知的情况下低价过快消耗。因此，产业转移需要企业切实立足贵州实际，真正发展本土生产力。

贵州承接产业转移的成本在提高。贵州近几年的快速发展主要依赖（政府）投资拉动经济发展，投资和住房拉动的GDP过快增长提高了制造业的成本，缩短了制造业的转型升级时间，挤压了转移西部的利润空间。

产业园区规划、建设和管理存在不足

笔者在贵州2013年挂职工作期间，在贵州各市州产业园区的调研中发现了一些园区建设中存在的不可忽视的问题。这些问题主要包括以下几点。

(1) 规划欠规范。部分园区处于高

寒地势，缺乏水源，交通不便，生产成本过高。一些园区位于县城河流上游和城镇上风向带，如果不严控污染排放，将给城镇生产生活埋下安全隐患。部分经济开发区建设才几年，原有的规划已跟不上发展的需要，又重新启动新的规划，造成重复建设和资源浪费的问题。规划常因招商引资任务大而调整，为招“大商”领导更改规划的随意性较大。

(2) 园区同质化。一些市、州以及县级产业园区并未以当地资源禀赋为依托布局发展，存在产业结构、产品同质化现象。在各种考核评比的压力下，各地超常加快进度，片面追求数量，建设的质量和标准难以保障。各地开展“政策洼地”竞争，也容易导致在资源家底和市场潜力未摸清的情况下过度让渡资源，不利于当地经济科学持续发展。

(3) 某些区域造地成本过高，造成财政负担。某县海拔较高，据调查，该县为修1.4平方公里的工业园区平地，填沟近80米，修建数座标准厂房，耗资1个多亿元，相当于该县几年的财政，而由于交通不便，大型机器设备运输困难，大部分入驻企业附加值较低（如豆腐制品加工），投入产出根本无法持续，同时政府财政透支。

(4) 土地管理不规范。土地管理为招商让路，个别企业圈地意图明显。地方政府财政困难，征地拆迁难度大；部分地方补偿标准执行不到位，征地拆迁管理困难。在开发区入驻企业少，规模小的情况下，失地农民的就业和安置不到位。

(5) 招商引资缺乏市场导向。企业出于各种考虑，不考虑市场而“勉强”入驻，必然要求当地政府增加其他资源的让渡，而往往这些非主营业务的资源是企业

的真正目的，而企业主营业务缺乏竞争力而不具有持续性，有的甚至靠政府采购度日。此类“僵尸”企业占用了资源，给当地带来较大机会成本。

(6) 融资缺乏创新，园区建设都面临资金缺乏问题，部分开发区基础设施建设滞后。地方投入少（有的没有开发区一级财政），上级资金难以及时到位，以及融资渠道和方法缺乏创新，园区的产业发展和关联区域的城镇化没有有效结合，造成融资困难。

(7) 园区产业聚集水平低，企业用工难。入驻企业少，规模以上企业少，结构单一，产业主导作用不强。企业与员工认可的工资水平有偏差，技术型人才缺乏激励和生活服务设施配套而缺乏。

(8) 物流设施和服务功能不完善。本地物流企业规模小，管理不专业，缺乏竞争，运输货物价格普遍偏高，而各园区入驻企业数量不足以支撑外来大型物流企业。部分地区受交通条件限制，大型机器设备无法直接运至园区。

(9) 园区考核频繁，存在以GDP增长为纲现象。各地资源禀赋不同，造地、交通等各项成本可能出现较大差异，简单以固定资产投资和GDP增长为纲会造成企业和政府的短期行为，对自然环境、金融环境、政治环境造成不利影响。

(10) 发展环境有待改善。各地仍在一定程度上存在利用职位之便寻租、拖沓、敷衍现象，工作素质有待提高，工作作风有待转变。

产业转移和园区建设的政策建议

跨区域合作中应注意的几点问题

第一，资源家底需要尽快摸清，以免

在招商引资过程中国有资产流失。区域的整装勘探势在必行，可以通过省里勘探队伍统一归类进行安排，市州政府把控矿产资源开发的一级市场（探矿权）。

第二，矿产资源如果由国资产业投资公司（国有资本管理公司）统筹，通过“招、拍、挂”市场机制合理有序配置探矿权，让市场在资源配置中发挥基础作用。

第三，合作是全产业链合作，以产业结构合理为方向，生产、市场都要兼顾。如铜仁市大兴高新科技开发区延伸锰产业链，发展锰系新材料，锰理电池和镍镉电池已初具规模，同时探索锰渣的综合利用和大兴新能源基地构建等发展。

第四，设立行业准入门槛，将产业转移与产业升级结合起来，避免小规模、无竞争力企业无序竞争。有限资源应配置于具有深加工能力、有市场渠道的企业，而不是低端污染型、小企业集合体等形式的产业转移主体。

第五，合理科学规划，矿权设置与品牌建设相结合，避免同一类产品，开发企业过多导致的同质化恶性竞争问题。把握产业转移的节奏和资源配置的节奏，打破政治任期短期行为动机，服务区域科学发展实际。

第六，招商引资如果采取与商会合作的形式，注意避免在矿产家底和价值不清的情况下盲目配置资源，配置资源要注意阶段性和时间性，充分挖掘本地资源的时间价值。

第七，发挥东部企业在废料综合利用等优势，集中入园生产，注重循环经济方面的发展，避免走先污染后治理的老路子。资源密集型产业应通过节能、能源的综合利用、废料的循环利用、产业链的延

展来发展工业,实现低能耗、低污染和高效益的统一。例如,铜仁市通过大龙经济开发区“煤电锰一体化”项目将大龙火电厂含硫烟气和热能加以利用生产电解金属锰。再如,铜仁市万山区汞矿枯竭,面对《国际反汞公约》的限制,汞化工“做减法”,全国范围回收再利用汞触媒,探索低汞和无汞触媒的生产,发展循环经济。再如,思南和石阡县石材资源丰富,产业集中入园加工生产,碎石、石粉循环利用发展;松桃凯迪集团利用废木及种植刺槐进行生物发电。

第八,借助渠道发展市场与培育区域市场结合,注重本地品牌的打造,注重本土行业知识产权的保护。注重西部本地人才的培养和产业技术基础的培育,产业转移中加快培育本地民营企业队伍。发达地区企业可以带来管理经验和骨干职工,但配套生产营销的合作企业未必迁入,西部和其他次发达地区需要培育本地民营企业为转移来的企业提供配套服务,延展产业链,为本地发展提供内生基础与力量。

针对经济产业园区建设中存在问题的建议

第一,科学规划,布局合理。产业园区定位应因地制宜,立足长远,打造特色。集中抓好特色支柱产业,依托矿产、生态、旅游等优势资源,大力发展矿产品深加工及相关新材料和新技术、新能源、文化旅游、绿色健康食品等支柱产业。围绕主导产业,延长产业链、拓展产业幅、贴近市场、引导需求、提高产品附加值、培育品牌,做强做大批优质企业。开发区的质量(核心竞争力)远远重要于数量,这对于贵州生态有优势但又脆弱的地区具有重要战略意义。

第二,在财政与尽快落实上级资金支持的同时,搭建开发区独立的投融资主体,通过产城一体化,以“经营开发区”的思路来创新基础设施融资,通过将开发区基础设施与城市建设结合,非商业与商业项目结合,国有资金与社会资本合作来达到融资共赢的目标。

第三,开发区建设是一项综合性的系统工程,需要处理好开发区建设与城镇化、农业产业化、信息化和环境保护的关系。

第四,优化开发区软硬件环境,健全生活、生产、保安、运输、仓储等社会化服务体系,把产业园区所在的开发区建设为宜居、宜业的新区。

第五,处理好政府与市场边界问题。经济开发区对外融资和企业发展的经济运行机制要按市场化运作,多元主体投入,共建共赢。政府搭建服务平台,精简行政机构,提升服务效率和管理水平,引导和鼓励社会资本,优化投资和发展环境。

第六,完善待遇与绩效激励机制,吸引和培育专业技术人才。

第七,经济产业园区考核不能以GDP为纲,应结合当地情况,综合考虑多个维度,重点涉及经济实力、开放水平、基础设施完善程度、科技水平、产业集聚水平、要素整合和集约程度、孵化能力、环境状况(包括外部性)、政务服务水平、社会贡献等方面。

多层次推动区域产业合作

发达地区与西部产业具有高度互补性,双方的合作是全产业链的合作,可通过如下抓手实现共赢。

第一,资本合作。国资合作,将产业投资公司作为产业投融资平台,整合矿权

等资源并优化配置,设立产业发展基金投融资投入产业建设,在产业转型升级,在并购重组中发挥主导作用。

第二,园区合作。可通过“A+B产业园”、“产业转移园”或园中园等形式推进产业生产加工合作,使东部企业异地转型升级,西部地区承接转移,获得集聚化、规模化的产业外溢效应。

第三,市场合作。东部企业抱团转移,具有资金、技术、市场的协同优势,西部利用其分销渠道与人力资源向全国、全世界推出西部品牌;加强电子交易平台等现代营销手段的联通合作,共享市场信息,为企业提供市场预警机制。

第四,物流建设合作。西部部分地区内陆河流资源丰富,应借鉴东部相关内河港口的布局、保税、物流体系构建等方面的经验,建设物流交易中心,发展内河港口经济。

第五,技术人才合作。西部可以通过与东部研究机构、职业教育机构建立合作伙伴关系,搭建研究与人才培养平台,并与优势企业建立创新联盟,研发高附加值产品。建立人才培训基地,并定期开展技术、人才等交流项目。

第六,保障机制合作。政府在机制上跨区域创新,定期联系沟通机制,协调两地产业合作平台的构建与维护,了解产业与市场趋势,为企业提供及时高效服务;适时在西部成立东部企业商会,以在异地生产经营中形成合力。●

(作者单位:中国社会科学院金融研究所)

责任编辑:张桂菊
Zhangguiju@yeah.net