

推进新型工业化要下好产业有序转移的大棋

中国电子信息产业发展研究院党委书记、副院长刘文强

推进新型工业化,是以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业全局出发,着眼全面建成社会主义现代化强国作出的重大战略部署。“新时代新征程,以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业,实现新型工业化是关键任务。”面对当前全球新一轮产业转移加快推进的新形势,引导产业有序转移,优化区域产业链布局,支持和促进中西部地区、东北地区加快承接国内外产业转移,是全国层面统筹推进新型工业化大局的关键所在。

一、引导产业有序转移是推进新型工业化的必然要求

新型工业化是以新发展理念为引领的工业化。推进新型工业化,就是要完整准确全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,更好统筹发展和安全,把高质量发展的要求贯穿新型工业化全过程,实现质的有效提升和量的合理增长。习近平总书记强调要“深化改革健全区域战略统筹、市场一体化发展等机制,优化生产力布局,推动重点产业在国内外有序转移,支持企业深度参与全球产业分工和合作,促进内外产业深度融合,打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系”。全国新型工业化推进大会要求,要以主体功能区战略引导产业合理布局,更好发挥高新区、工业园区等各类园区作用,推动形成优势互补、高质量发展的区域制造业布局,建设一批国家先进制造业集群。引导产业有序转移,加强中西部和东北地区产业承接能力,是加快推进新型工业化、实现区域产业协调发展的关键举措。

从创新发展角度,引导产业有序转移将加速新技术、新模式推广,强化地区发展创新引擎。创新是新型工业化的核心动力。当前,新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展,同我国转变发展方式形成历史性交汇,要夯实推进新型工业化的创新引擎,推动这一历史性交汇期产生同频共振。中西部和东北地区在承接产业转移过程中,既可以通过与东部地区的协同合作,加速制造业向产业链、价值链中高端迈进,又可以积极探索构建技术转移体系,形成互联互通的全国大市场,促进各类创新主体协同互动更加高效,技术转移体制机制更加健全,科技成果扩散、流动、共享、应用更加顺畅,不断推进产业链再造与升级,提升产业整体水平。

从协调发展角度,引导产业有序转移将重塑地区产业分工和地理布局,推动区域间的协调发展。协调是新型工业化的内生特点。推进新型工业化是一个系统工程,要坚持全国一盘棋,加强全国统筹协调,实现区域协调发展、产业协调发展、城乡协调发展。我国长期以来都存在区域发展不协调的问题,东部地区凭借地理区位优势和政策优势实现领先,中西部和东北地区发展则相对滞后。产业转移通过改善区域之间由于经济发展水平差异带来的基础设施建设、公共服务、社会保障等方面的差距,加快中西部和东北地区工业化和城镇化进程。此外,东部地区产业向中西部和东北地区转移还有利于为东部地区产业转型升级腾出空间,从而优化全国范围内的产业分工格局,提升我国经济发展整体效率。

从绿色发展角度,引导产业有序转移将优化绿色能源与用能产业的空间配置,推动工业绿色低碳转型。绿色是新型工业化的生态底色。要深入实施绿色制造工程,把节约资源、低碳发展贯穿制造业发展全过程,在落实碳达峰碳中和目标任务过程中锻造新的产业竞争优势。中西部和东北地区拥有丰富的矿产资源和清洁能源,新能源已经进入规模化开发利用阶段,为在重点承接发展资源精深加工、清洁能源等产业的同时建设区域性的先进制造业基地,打造低碳生产体系奠定了基础。高耗能产业由东部地区向中西部和东北地区梯度转移,能够推动中西部和东北地区将新能源优势转化为绿色低碳发展优势,减少东部地区对煤炭、石油等化石能源的使用,助力实现“双碳”目标。

从开放发展角度,引导产业有序转移将形成内陆开放新高地,提高对外开放的内外联动性。开放是新型工业化的必由之路。要处理好自立自强与对外开放的关系,善加利用全球的技术、资金、人才、资源,以扩大开放拓展工业发展空间,积极构建合作共赢的全球产业链供应链体系。中西部地区是国家面向中亚、东南亚和中东欧开放的前沿,在承接国内外产业转移的过程中,中西部地区将形成新的产业集聚中心,不走“两头在外、大进大出”的老路,而是更加依托国内大市场和产业链,内销外销并举,实现内外贸一体化发展。借助

从创新发展角度,引导产业有序转移将加速新技术、新模式推广,强化地区发展创新引擎。

我国积极引导产业合理布局,开展一系列多层次产业对接活动,形成有序转移、梯度转移的良好格局。

引导产业有序转移是中西部和东北地区引入产业新动能、把握产业质效跃升机遇的重点工作。

中欧班列和陆海新通道等开放通道,中西部地区成为推动“一带一路”沿线国家区域价值链和国内价值链融合的关键枢纽,有助于增强国内国际两个市场、两种资源的联动效应,从而在更大范围、更高层次上实现开放。此外,东北地区在未来中俄加强远东地区合作的背景下,也具有较大的开放发展空间。

从共享发展角度,引导产业有序转移将深挖内需市场潜力,带动更多人民群众共享发展成果。共享是新型工业化的根本宗旨。要让各类经营主体共享发展机遇,让广大人民群众共享发展成果。中西部地区人口总数超过7亿,2022年中部和西部地区居民人均可支配收入分别增长6.0%和5.3%,快于全国居民人均可支配收入增速,中西部地区消费增长潜力大。推动产业向中西部地区转移将加速激发全国统一大市场活力,助力实现发展成果人民共享与包容性发展。此外,欠发达地区承接产业转移还有助于提升脱贫地区持续发展和抵御风险的能力,对于巩固脱贫攻坚成果、助力乡村振兴具有重要意义。

从统筹发展和安全角度,引导产业有序转移将推动国家战略腹地建设、产业链供应链备份能力建设等重要工作。新型工业化是统筹发展和安全的工业化,更加重视发展和安全的有效平衡。统筹兼顾科技自立自强和产业安全,既要积极吸收国外先进科学技术,又要打造自主可控、安全可靠的产业链供应链,着力提升产业链供应链韧性和安全水平。当前,四川、重庆、贵州等地正在积极打造国家重要产业备份基地,打造一批具有全国影响力的产业基础和产业集群,这对维护我国产业链供应链的安全稳定具有重要意义。

二、全球新一轮产业转移正在重塑国际分工格局,需关注“双向挤压”对我产业升级进程的干扰

(一)从全球看,制造业向发达国家回流和向其他低成本国家转移的双向趋势已现苗头

一方面,推动制造业回流是近年来欧美各国政府的重要目标之一。以美国为例,早在奥巴马政府时期美国就先后提出《重振美国制造业框架》《先进制造业伙伴计划》等。这一时期,美国推动制造业回流的政治色彩并不强烈,但是恰恰与中国劳动力成本快速上升的时期相重叠,加上“工业互联网”逐渐兴起,由此引发一轮跨国公司自发组织的“小回流潮”。到了特朗普和拜登两个政府时期,大国博弈加剧,特别是拜登政府上台后,美国产业政策卷土重来引发制造业回流加速。根据美国财政部在2023年6月发布的一份报告,在《基建投资和就业法案》《芯片和科学法案》《通胀削减法案》等法案的作用下,美国制造业呈现新一轮“超级周期”,制造业在建厂房投资总额大幅度攀升,其中电脑、电子和电气行业(computer, electronic and electrical)在2023年4月的在建厂房总额接近1000亿美元,占比50%以上。

另一方面,受要素成本上涨和美国推动“友岸”“近岸”转移影响,我国部分劳动密集型产业面临一定转移压力。当前,学术界对衡量产业转移程度尚无统一标准,本文仅以美国市场为例,通过贸易数据分析自2018年以来各国在美国进口来源中份额的变化,借此衡量极限情况下产业转移程度。研究发现,自2018年以来,我国在美国进口来源中的占比不断下降,从2018年的21.6%降至2022年的17.1%,减少了4.5个百分点。以此降幅衡量,我国在美国市场较2018年已经转移了20%,加拿大、墨西哥、越南、印度等成为承接我国在美国损失份额的主要国家。从具体产品看,轻工、纺织、电子等行业转移程度最大。例如,自2018年以来,我国皮革产品、毛皮制品、箱包行业的美国市场份额转移约52%,鞋帽伞等、羽毛品、人造花行业转移约23%,纺织原料及纺织制品行业转移约27%,机电、音像设备及其零件、附件行业转移约26%。这些行业的转移与我国生产要素成本上涨有一定关联,但美国对我国加征关税等“非市场因素”进一步加速了转移进程。

(二)从我国看,当前我国仍是外商投资的重要目的地,并加速向海外主动布局

从吸引外资看,依托超大规模市场优势,我国仍是国际资本投资“热土”,但在高技术领域外资有加下降趋势。从2000年到2010年的十年,是我国加入WTO后外向型经济发展最快的十年,其间我国平均每年引进外资1200亿美元左右。自2012年以来的十余年,平均每年引进外资1400亿美元左右。自2020年以来的近三年,平均每年引进外资1700亿美元左

右。2022年,我国实际到账外资1800亿美元左右,是改革开放以来最高的一年。但同时,也应注意受到欧美国家加大对华投资审查力度影响,我国高技术领域吸引外资难度加大。以人工智能为例,在2023年8月拜登正式签署行政令限制美国主体投资中国半导体和微电子、量子信息技术和人工智能领域之前,美国对人工智能领域的投资就已经发生实质性下滑,预判未来这一趋势也将延续。

从对外投资看,我国优势产业积极走出去加速海外布局步伐。以光伏产业为例,在经历2012年全球光伏市场大调整后,全球光伏产业基本集聚于中国—东盟地区。2022年,全球多晶硅、硅片、电池、组件产量分别为100.1万吨、381.1GW、366.1GW和347.4GW,其中,中国和东盟各个环节产量在全球占比分别为85.6%、97.4%、90.3%、84.8%和3.2%、2.0%、9.1%、7.6%,硅片和电池几乎全部由中国—东盟地区生产。东南亚的光伏制造企业主要以中国、韩国和美国企业为主,其中来自中国的光伏企业约占据东南亚产能的70%以上。在光伏产业向东南亚扩张的进程中,企业总部和研发中心基本都布局在国内,海外布局的仅为工厂,且国内产线升级往往优先于海外工厂。以光伏产业为范例,我国优势产业有望将东南亚地区打造成我国在海外布局的、产业链相对完整,但技术水平比国内低一档的产业链备份基地。

三、支持和促进中西部地区、东北地区加快承接国内外产业转移是对冲“双向挤压”的重要举措

(一)我国从机制、模式、行业三个层面推动区域间产业有序转移的良好格局基本形成

近年来,我国加速构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,积极引导产业合理布局,开展一系列多层次产业对接活动,形成有序转移、梯度转移的良好格局。

从机制层面看,各级政府通过出台系列政策,统筹战略部署、组织对接活动、深化地方合作等举措,积极推动产业有序转移。在国际层面,一系列国家重大战略为引导产业有序转移提供重要支撑。“一带一路”倡议提出后,中西部地区成为我国对外开放的战略高地和构建新亚欧大陆桥的重要通道。为实现与沿线国家的合作共赢,中西部地区必须加快经济高质量发展,而承接产业转移就是该地区在短期内实现经济增长的关键途径之一。在国家层面,我国先后出台《关于促进制造业有序转移的指导意见》等一系列政策文件,推进“东数西算”《算力基础设施高质量发展行动计划》等重要部署,组织开展系列产业转移发展对接活动,引导产业分工格局重塑。在地方层面,各地积极探索对接合作机制,如托管、共建等“飞地模式”以及定向精准招商等。

从模式层面看,产业转移类型包括企业产能整体迁移、新增产能异地建设、创新成果异地转化等。既有要素成本、环保要求、市场条件变化下的企业自发行为,也有产能备份、区域统筹合作等政府层面的引导。一方面,围绕产业链供应链建设需求,开展上下游对接合作,通过市场与政府相结合,打造了一批先进制造业集群。截至2024年2月,全国已有45个国家级产业集群以及若干个地方产业集群,成为推动区域合作的重要抓手。另一方面,探索科技成果跨区域转移合作,鼓励东部地区科技创新成果在中西部和东北地区孵化转化。

从行业层面看,除劳动密集型、资源密集型产业外,汽车、装备、电气设备、科技服务等技术密集型行业加快国内梯度转移。以新能源汽车为例,新能源汽车产业呈现出由沿海城市集聚向内陆城市引领的内转态势。2020年,我国新能源汽车产量达145.6万辆,其中北京、上海、深圳三座城市合计产量占全国总产量的近一半。2022年,我国新能源汽车产量达705.8万辆,从新增产能来看,西安、长沙、重庆、合肥四地新增产能占比超过三成,其中西安产量破百万辆,成为“新能源汽车产量第一城”;北京新能源汽车产量下降至约3万辆;上海和深圳的新增产能占比约为27.1%。

(二)在应对“双向挤压”的过程中,中西部和东北地区起到了积极的作用

一方面,中西部和东北地区具有承接产业转移的区位和禀赋优势。在区位优势方面,随着“一带一路”倡议不断推进,中西部向西开放的区位优势日益凸显,迎来跨越式发展机遇。东北是我国向北开放的重要门户,在我国加强东北亚区域合作、联通国内国际双循环中具有重要的战略地位。在产业基础优势方面,中西部和东北地区在能源矿产、化工、装备等领域具备一定产业优势,为承接相关产业转移、完善产业链供应链配套打下基础。例如,甘肃是我国重要的能源、原材料工业基地,拥有丰富的石油、天然气、有色金属、稀有金属等矿产资源,在金属材料、核工业、航空航天等领域具备一定产业优势。东北三省是国家重点建设的以装备制造为主的工业基地之一,其装备制造业具有门类齐全、集中度高等优势。在要素成本优势方面,中西部和东北地区的土地、劳动力等要素成本较低,成为吸引产业转移的重要竞争优势。在工业用地价格上,近十年,重庆、武汉、西安平均成交价格分别为56.00万元/万平方米、492.76万元/万平方米和469.49万元/万平方米,远低于北京、上海、广州的1749.88万元/万平方米、1315.10万元/万平方米和1188.32万元/万平方米。在工业用地、工业用气、工业用水价格上,中西部主要城市的基本电价平均来看低于上海、广州等沿海城市。在劳动力成本上,2022年重庆、武汉、西安、沈阳的制造业平均工资分别为9.60万元、9.75万元、9.32万元和10.08万元,明显低于广州的12.41万元和北京的18.22万元。

另一方面,贸易数据也从侧面印证了我国中西部承接产业转移的潜力。若以中部地区6省份和西部地区12省份的出口数据为分析样本,对标墨西哥、越南、印度、印度尼西亚、泰国等国家和地区,可发现2018—2022年期间,我国中西部和墨西哥、越南、印度等国家和地区承接产业转移时间几乎同步,但中西部增速更快。数据显示,把中部和西部18个省份加起来,2018年出口额共计为4130.0亿美元,是墨西哥出口额的0.9倍,越南的1.7倍、印度的1.3倍;2022年为7354.6亿美元,变为墨西哥的1.3倍、越南的1.6倍和印度的1.6倍。也就是说,2018年中西部的出口总额还小于墨西哥,但是2022年已经变为墨西哥的1.3倍。具体看,在我国中西部和墨西哥、越南、印度等国家和地区产生交集的出口产品中,尽管电子产品属于受政治因素影响较大的产品,但我国中西部地区的手机零件等部分电子产品的出口额仍然相当可观,从侧面表明我国中西部承接产业转移的潜力巨大。

(三)仍需关注中西部和东北地区承接产业转移中亟待解决的共性问题

产业人才保障瓶颈突出。该问题主要表现在人才招引困难,人才流失现象严重。与东部沿海地区相比,中西部和东北地区的自然环境和生活环境缺乏吸引力,人才短缺现象普遍。第七次全国人口普查数据显示,2020年,东部地区吸纳跨省流动人口9181万人,占比达到73.54%;中西部地区吸纳2835万人,占比仅为22.71%。而东北地区,自2011年以后,人口比重加速下滑,2020年低至6.98%,为新中国成立以来最低值。以传统的石油化工行业为例,近年大量在建化工项目在中西部地区落地,但当地缺少与之匹配的人力资源储备,如化工企业生产管理、安全及研发类人才,以及电器设备维护、电工电焊等生产一线的技术性人才均面临紧缺。想要吸引并留住人才,中西部和东北地区需要不断加大人才引进投入力度,但地区财力难以和东部发达地区竞争。以国内高校人才流动为例,广东、浙江等省份近年高度重视高端人才储备,以优厚薪资待遇吸引到大量优秀科研人员,中西部和东北地区高校的骨干师资流失严重,人才需求缺口持续扩大。

产业链供应链配套不足。其中,中西部地区该问题更为突出,部分地区产业结构集中在产业链上游原材料等领域,在材料深加工和产品制造等中下游环节的占比较小。在承接优质产业转移时,本地及周边地区难以配齐完整的生产链,增大当地企业的生产经营成本,难以形成对外部投资的吸引力。此外,中西部地区的基础设施互联互通水平较低,2021年年底,西部地区铁路路网密度不足88公里/平方公里,远低于全国平均的156.7公里/平方公里,2022年全国高铁密度最大的10个省份中,中西部地区仅有安徽省入榜。薄弱的综合交通运输体系建

设导致中西部地区的物流运输成本高,2022年,甘肃、宁夏等地的社会物流总费用占GDP的比例均高于全国平均水平2个百分点到3个百分点。

投资和营商环境有待进一步优化。与东部地区相比,中西部和东北地区的投资和营商环境不佳,表现为企业税赋压力较大、信息壁垒较高、公共服务较为落后、制度执行的规范化不足等,严重弱化中西部和东北地区对于企业的吸引力,对区域经济发展产生不利影响。根据国内营商环境报告,如国家发展改革委发布的《中国营商环境报告2020》、北京大学开放研究数据库发布的《中国省份营商环境评估数据库2023》等披露,广西、宁夏、黑龙江、河南、内蒙古、陕西、山西、甘肃、辽宁等中西部和东北地区的营商环境评价排名比较靠后,市场环境、政务环境、法律政策环境、人文环境较东部地区还有明显差距。

四、引导产业有序转移的几点建议

(一)引导产业有序转移的总体思路

引导产业有序转移既是全国推进新型工业化、实现区域协调发展的关键举措,也是中西部和东北地区引入产业新动能、把握产业质效跃升机遇的重点工作。引导产业有序转移,要把握“三个坚持”。一是要坚持有效市场与有为政府的充分结合。在尊重市场在资源配置中的决定性作用的基础上,政府通过宏观调控和产业政策,促进资源要素有序流动,引导产业合理有序转移,维护产业链供应链的完整性。二是要坚持产业布局与资源禀赋的高效匹配。要站在全国一盘棋的高度,注重与主体功能区战略的紧密对接,统筹资源环境、要素禀赋、产业基础及碳达峰碳中和目标,促进形成区域合理分工、联动发展的产业发展格局。三是要坚持国内引导与国际联动的全盘统筹。加快构建新发展格局是关系我国发展全局的重大战略任务,推进新型工业化必须统摄在这一战略部署下。既要依托完备产业体系 and 超大规模市场的综合优势,提高产业根植性,增强国内大循环的支撑能力;也要积极布局国际循环,支持企业深度参与全球产业分工体系,构建合作共赢的全球产业链供应链。

(二)引导产业有序转移的具体建议

加强顶层设计、规划引领,充分依托各地区产业基础,前瞻谋划产业承接。充分发挥中西部和东北地区的战略优势,依托国家级承接产业转移示范区等园区载体,用好对口援建机制。同时,有序推进统一指导的产业转移承接,在建设全国统一大市场的基本框架下,充分厘清政府和市场关系,达成地方政府与中央政府间的有效配合,进而完善针对中西部和东北地区承接产业转移的政策制定、落实和执行机制,为不同区域间承接产业转移时的良性竞争提供保障。

统筹推进基础设施建设、提高产业配套水平。强化中西部和东北地区承接产业转移能力。以重要城市为核心,强化基础设施和开放通道建设,带动要素在周边城市中的快速流动,增强区域之间的互联互通水平。提前谋划布局新基建,在数据、算力等领域谋求跨越式发展,坚持传统基础设施和新型基础设施相结合,加速产业智能化、绿色化转型,培育产业发展新动能。

坚持用改革的手段进一步推进市场化、法治化、国际化营商环境建设,改善区域发展软环境。优化政策服务,持续梳理企业投资兴业的堵点和难点,强化平台建设,打造一批高质量会议平台、招商平台、创新平台、数据中心,加大地方政府精准招商政策支持力度,充分利用产业大脑等数字服务实现产业资源精准对接匹配,强化区域资源协调共享能力。强化公共服务支撑,发展跨区域产业技术创新战略联盟,完善公共信息、公共试验、公共检测、技术创新等公共服务。

完善人才激励机制,推动产业人才向中西部和东北地区流动。针对中西部和东北地区用工难、留人难等突出问题,一方面,要持续加大人才引进培养力度,优化人才服务保障环境、健全人才发展工作保障机制,吸引更多人才创新创业;另一方面,不但要引进来,更要留住、用好人才,根据实际情况制定相应的人才激励措施,如在住房、医疗、教育、生活补助等方面提供支持,拓宽人才评定标准和晋升通道,改善当地工业企业工作环境,鼓励各类人才扎根。探索建设区域间互联互通的产业人才数据库,推动产业人才供需精准匹配。

优化国内外产业链布局,构建合作共赢的全球产业链供应链体系。支持企业深度参与全球产业分工合作,充分利用国外的技术、资金、人才,稳住国际产业链供应链。支持有条件的地区加强境外产业合作,构建层次、全方位、多领域的共建共商共享机制,不断推进规则、规划、管理、标准等层面的投资贸易合作事项。引导外资在中西部和东北地区布局,支持跨国企业中国总部本地化发展。密切跟踪产业外迁动向,将国际产业链供应链关键环节留在国内。

(来源:《新型工业化理论与实践》)