

“双转移”战略: 欧盟的经验和启发

摘要: 根据欧盟地区政策及其产业转移效应、意大利核心地区产业集群升级和企业外迁的特征, 可以认为广东“双转移”战略的关键是珠三角地区产业集群的中小企业。广东区域均衡发展政策目标应该是多样化的和基于增强欠发达地区内生能力的, “双转移”和珠三角产业升级是一个长期过程, 目前以政府为主导的“双转移”战略和政策应该既着眼于转入地的企业也应该扶持转出地的企业。

关键词: 双转移; 区域均衡; 产业集群

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1002-0594(2009)12-0004-05

收稿日期: 2009-10-21

一、问题的提出

改 改革开放以来, 广东工业发展取得了令人瞩目的成就, 以港台投资为主体的外资和深度融入全球生产网络的产业集群成为广东工业发展的重要动力。在经济发展的同时, 广东省内经济发展不平衡以及珠三角地区大量的产业层次偏低、处于全球产品价值链低端的劳动密集型产业制约了珠三角地区经济的进一步发展。在此背景下, 广东省试图通过珠三角地区产业和劳动力向粤北和珠三角东西两翼转移, 提升经济发展落后地区的工业化水平, 并为珠三角的产业升级提供发展的空间。其实质是: 一方面缩小区域发展差距, 另一方面推动珠三角地区产业结构向服务业和高端制造业转型。

产业与劳动力的转移是一个问题的两个方面, 低附加值劳动密集型产业转移势必会带动一部分劳动力的转移, 同时, 粤北和珠三角东西两翼地区能否吸引劳动密集型产业, 也要依赖这些地区能否形成低成本劳动力大市场 (labor pool), 从西方发达国家和地区的产业迁移的经验看, 产业转移往往是先行的, 即产业转移可以带动劳动力的转移。事实上, 珠三角劳动力市场的形成就是由于港资企业迁移到珠三角后, 才成为中国最大的劳动力市场。因此, “双转移”能否顺利实施, 关键要看产业是否能够迁移。

从微观看, 企业作为迁移的主体, 在理论上, 有两类企业可能成为迁移的主要力量, 一是中小企业, 这些依靠低成本获得优势的企业抵御风险能力和成本上涨能力偏低, 在外需减弱和生产成本上升的情况下, 这些企业可能成为迁移的主要力量; 二是大中型企业扩张的增量部分。从企业生产功能看, 企业空间扩张可以划分为水平扩张和垂直扩张 (M.J.Healry, 1984)。水平扩张是指企业产品层次不发生变化, 原有的生产规模扩大; 垂直扩张是指企业生产产品层次的提升, 比如, 在价值链上的攀升, 或者产品质量的升级等。不论是水平扩张还是垂直扩张, 都需要重新做出区位选址。由于珠三角生产成本上升, 企业一旦要扩大生产规模就有可能在生产成本较低的粤北和东西两翼建厂。从转入地的角度看, 由于各地区主要以园区为依托, 以产业集群的引进为主要手段, 希望产业转移园能够成为培育产业集群的主要载体, 因此, 珠三角的劳动密集、低成本竞争的产业集群中的中小企业是最有可能率先迁移的。比如, 中山(河源)产业转移园就主要致力于引进中山、东莞和深圳的手机等电子通讯产业集群中的企业。中山(肇庆大旺)产业转移园主要引进的对象

李铁立

广东外语外贸大学
国际经济贸易学院
广东 广州 510006

基金项目:

广东省软科学项目
(2007B070900105)
广东省文科基地重点
项目 (06JDXM7900
10)

作者简介:

李铁立 (1968-),
山东诸城人, 广东外语
外贸大学国际经济贸
易学院教授, 研究方向
为区域经济学。



是珠三角以五金制品、机电设备、金属加工等为主的产业集群中的企业。

由此可见,产业集群中的中小企业将是“双转移”的主要动力来源。本文主要讨论的问题是,粤北、东西两翼地区与珠三角地区的均衡发展的基本思路应该着眼于什么?哪类企业将成为产业转移的主要力量?珠三角地区的产业升级的未来方向是什么?特别是,珠三角地区众多的产业集群中的企业和产业结构将向什么方向演化?

由于欧盟在实施缩小区域差距的公共政策方面积累了丰富的经验,通过对边缘地区的扶持吸引了一部分产业由核心地区转移到周边欠发达地区。同时,1990年后以意大利北部为代表的经济中心地区的产业集群,尤其是以劳动密集型产业为主的部分产业集群,在企业类型、产业类型等方面发生了深刻的变化,部分中小企业外迁到边缘地区,成功实现了产业升级,考察这些产业集群企业外迁和升级的路径,能够为珠三角产业集群迁移和升级带来启发。本文首先从转入地的角度分析欧盟的区域均衡发展政策措施对产业转移的影响。第二部分从转出地的角度以意大利北部核心地区产业集群为案例,分析集群升级的趋势以及升级过程中企业外迁的特征、动力和结果;第三部分是政策建议。

二、欧盟区域均衡发展战略与产业转移

为推动欧洲一体化的进程,鼓励各成员国和地区投身于欧洲一体化之中,欧盟始终致力于缩小各成员国和各区域的经济差距,提出了均衡发展的空间战略(European Commission,1999)。同时,从产业角度看,欧盟制造业一方面压力来自美国和日本等发达国家的竞争,另一方面压力来自于中国、印度、巴西等新兴的工业化国家。因此,欧盟也将提高工业竞争力放在突出的位置。

类似于广东,欧盟内部也存在严重的经济发展不平衡的二元结构。比如在欧盟的中心地区,由英国北约克郡、法国弗朗什孔泰、德国北部的汉堡和意大利北部的米兰构成的区域,拥有发达的服务业和制造业,周边地区存在众多的产业集群。上述地区覆盖了欧盟18%的疆域,却容纳了欧盟将近41%的人口,创造了欧盟48%的GDP。然而,欧盟的南部边境——从葡萄牙到西班牙南部、意大利南部和希腊,以及前东德地区,人均GDP仅达到了欧盟平均水平的50%~60%,根据欧洲委员会的计算,1996年美国

各州之间的经济发展差距与欧盟可比区域单位之间的差距相比要低50%(Duranton,G and A. Rodriguez-Pose,2005)。

欧盟为推动区域均衡发展和提高核心地区工业竞争力,制订了一系列的区域政策、产业政策以及财政政策,其中有关扶持边缘地区经济发展、推动核心地区产业向落后地区迁移的政策主要集中在地区政策中,它的主要政策工具是结构基金资助。

(一) 欧盟的地区政策的目标。欧盟地区政策的目标是通过对经济落后地区的援助,促进这些地区的经济结构调整,帮助落后地区经济更具竞争力,实现欧盟各区域均衡发展。

欧盟认为,地区经济发展的关键是地区自身内生能力的增强,这样才能培养地区经济可持续发展能力。因此,欧盟对落后地区的资助主要着眼于地区发展能力的建设,而不是短期的依靠外部力量推动的经济增长。

欧盟地区政策目标中最突出的特点是多样化的发展战略。由于各地区经济发展条件不同,有的地区适合发展工业,有的地区适合发展特色农业和旅游业,因此欧盟在推动落后地区经济发展中并没有强调所有地区均要发展制造业,而是强调各地区要依据自身条件,发展最适合地区条件的地方经济。正是基于这样的认识,欧盟鼓励多样化的发展目标,在欧盟专门设立的地区政策的主要工具——结构基金的资助项目中,就安排了生产性项目、公用基础设施项目、人力资源项目、中小企业发展项目、乡村开发项目和地区技术开发推广项目等优先考虑的项目。

(二) 欧盟结构基金的资助领域。欧盟结构基金正是在提升经济落后地区内生增长能力方面和多样化发展战略的指导原则下实施的,作为欧盟第二大财政支出,它以增加就业、改善基础设施和提高收入为基本目标。

在生产性项目中,欧盟鼓励欧洲中心地区的企业到欠发达地区投资,帮助这些地区增加就业机会、提高生活水平,尤其鼓励能够为当地提供持续就业的生产性项目。由于带动就业的主力是中小企业,所以欧盟在结构基金中优先鼓励中小企业在这些地区的发展。具体措施主要集中在以下方面:为中小企业创造良好的生存和发展环境,采取社会化的形式为中小企业服务获得规模效益。这些服务充分考虑中小企业的需要,采取的措施包括:为开办企业的服务给予支持;调整企业结构推动企业现代化;为中小企业临时招募管理人员,以推广现代化生产或者销售

技术,为中小企业及工艺性企业提供高层次顾问;建立技术中心,为企业提供包括市场、技术和科学信息传播的信息服务;便利实验室及大学与中小企业之间,或者大、小企业之间订立合同;创立企业办公中心,为小企业提供办公场所或者通讯手段;建立先进技术推广中心展示新技术流程;为创新提供资金。另外,结构基金对落后地区中心企业的援助除了传统的财政援助,还包括:培训企业管理人员及为中小企业家提供咨询服务;帮助中小企业之间建立合作和建立网络;建立商业中心或者技术园以鼓励推广技术,特别是挖掘内在的特质和当地的潜在的比较优势(张健雄,2006)。

欧盟地区政策和结构基金的资助通过改善经济落后地区投资环境、增强这些地区内生发展能力,在一定程度上带动了产业向欠发达地区的转移。产业组织结构和行业结构多样,不同产业类型对于区位选址要求不同,因而,在援助初期,边缘地区只能对特定产业具有吸引力。从宏观看,产业转移受多种因素的影响,K.H.Midelfart-Knarvik (2000) 和 Marisu Brulart & Rolf Traeger(2005)的研究发现,欧盟的产业转移不仅取决于来自现有区位的推力和来自转入地区位的拉力大小,还取决于一些促使企业在现有区位的阻力因素,这些因素主要涉及到企业转移所造成的沉没成本的损失,维持现有劳动就业关系以及贸易联系成本的上升、管理者旅行成本和生产的可分性等因素。Karolos(2006)对比利时产业转移的调查发现,具有跨国或者跨区域投资经验的企业转移的倾向更明显,劳动密集型产业转移强度大于资本和技术密集型产业,企业的产出和利润波动越大越可能转移,但他还发现,当企业的利润处于增长期时,才有可能转移,小企业更容易转移,沉没成本低的企业转移容易。图 1 是 Karolos 构建的企业类型特征与产业转移模型。

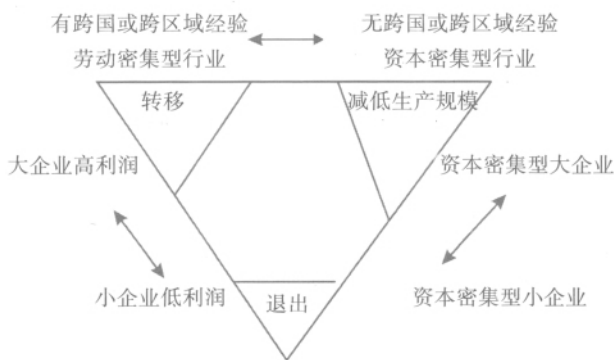


图 1: 企业特征与产业转移、规模变化和行业退出

Karolos(2006)对比利时企业转移的研究在产业类型上得到了 K.H.Midelfart-Knarvik(2000)在欧盟层面的验证,根据他的研究,欧盟产业由发达核心区向周边地区转移的主要产业是饮料、烟草、办公和计算机设备、收音机-电视机和通讯设备、专业器材等行业,而资本密集型的行业向核心区集中。(见表 1)

表 1: 根据集中度变化的产业分类
(1994~1997 年平均数与 1970~1973 年平均数比较)

A.原来集中的仍然还在集中	B.原来集中的现在分散了
机动车辆	饮料
摩托车	烟草
飞行器	办公和计算机设备
电子仪器	收音机-电视机和通讯设备
化学产品	专业器材
石油和煤炭产品	
C.原来分散的现在集中了	D.原来分散的现在还在分散
纺织品	食品
服装	木制品
皮革及其制品	纸及纸制品
家具	印刷和出版
运输设备	金属制品
	非金属矿产品
	造船业

资料来源:K.H.Midelfart-Knarvik(2000)

三、欧盟核心区域产业集群升级与产业外迁

自从迈科尔·波特在《国家竞争优势》首次提出产业集群概念以来,加之意大利北部地区产业集群在欧洲经济增长中一支独秀的现实,欧盟各地区开始重视产业集群的发展。进入 1980 年代后期,意大利的产业集群面临着来自后发国家和工业化国家的竞争压力。使意大利的产业集群在一定程度上失去了竞争优势,尤其是以低成本、家族式管理为特征的产业集群内部结构日益变化。一部分核心地区的产业集群通过产业外迁和结构变化保持了竞争力,这些变化主要表现在如下方面:

(一) 产业集群的企业结构向中型化发展,部分小企业外迁。一般认为,产业集群内以中小企业为主,虽然有的产业集群是以少数大中型企业为“旗舰”的,但中型和大型企业在集群中的数量极其有限。1990 年代后期,伴随产业集群的演化和升级,集群内部的企业结构也发生了显著的变化。Roberta(2007)的研究发现,发展较好的产业集群的企业规模往往由以小型企业为主向以中型企业为主演化。

虽然以小型企业为主的产业集群有利于适应即时生产和柔性生产模式,但以小企业为主的产业集群抵御风险能力不足,一旦外部竞争压力加大使市场情况发生变化,首先受损的是这些小企业,致使产业集群衰落。而随着小企业外迁、集群内部企业间股权和非股权整合,企业规模逐渐扩大,这些企业由于仍然在地理上临近,不但能够适应即时和柔性的生产模式,而且企业和集群的抵抗风险能力明显提高,相反企业结构没有发生明显变化的集群从1990年开始趋于衰落。

(二) 产业集群的生产由最终消费品向设备品和中间产品转化,消费品生产商向集群外迁移。例如在意大利的Lombardy地区,原先是以制鞋业为主的产业集群,现在转向为制鞋机械的生产;Veneto, Schio, San Bonifacio 原先是纺织服装业集群,现在以生产纺织机械为主;Piedmont, Canelli 原先是葡萄酒产业集群,现在演变成葡萄酒设备的产业集群。意大利北部地区另一些产业集群则转向服务业和药品生产、生物制药业。总的来看,产业集群向资本和技术密集型行业领域转型的地区,集群发展更有活力。

(三) 部分衰落的产业集群竞争力衰落。纺织服装业、家具制造业为主的靠低成本获得竞争优势的产业集群,由于新兴发展中国家的成本更低,这些产业集群日渐失去竞争力。这些产业集群要么转移到国外要么转移到成本更低的意大利南部地区,因而,从1990年以来,发达的北部、中部地区的产业集群数量在减少,而欠发达的南部地区产业集群数量在增加。

(四) 整体上产业集群的产品质量得到提高,以外商直接投资增加和离岸外包为标准的国际化程度增强。Paniccia(2002)的研究发现,意大利北部和中部传统劳动密集型产业集群的产品在质量上与低成本国家不存在竞争关系,主要的原因是这些产业集群趋向于生产高端高质量产品。同时,从1990年以来,意大利产业集群的外商直接投资企业增多,集群内企业更倾向于外包其非核心领域到其他地区。

从意大利核心地区产业集群升级的过程和结果看,产业集群升级和产业外迁往往是同时发生的,但这一过程却是一个长期的。

四、启发和政策建议

上文从转入地的角度分析了欧盟对转入地的政策支持及其产业转移效应,从转出地的角度分析了经济核心区产业集群升级的方向和产业外迁的结

果。欧盟作为发达的经济体,在缩小区域发展差距、产业转移和致力于大都市周边地区产业集群向更具竞争力、增强抵御风险能力方面演化方面面临的内外环境与广东这样一个新兴工业化地区并不完全相同,但欧盟的在上述领域的政策思路和实施原则以及相关措施是能够给广东的“双转移”政策一定启发的。

(一) “双转移”的区域均衡发展目标 “双转移”的主要目标之一是通过珠三角的低附加值劳动密集型产业向粤北和东西两翼转移带动这些地区的工业化,进而推动上述地区的经济发展,这种模式也是过去30年珠三角工业化的复制,但这种模式在资源环境效率、产业、产品结构和水平等诸多问题已经日益显现。同时,珠三角发展的区位条件和历史背景与今天的粤北和东西两翼已经不同。从区位条件看,珠三角紧邻港澳,具备外向型经济发展的沿海港口优势,而这是多数粤北和东西两翼所不具备的。从历史背景看,珠三角接受港澳产业转移带动工业发展和经济增长,是依赖于低成本的资源环境确立优势的。但是,现在粤北和东西两翼已经不可能仍然依靠人为放松资源环境保护和压低劳动力成本等方法确立这些低成本、低技术、高资源消耗的产业发展路径。失去了上述优势,粤北和东西两翼的工业化依托产业转移的风险就会大大增加。

上述分析可见,欧盟在区域均衡战略主要着眼于区域的长期发展目标,主要强调的是区域内生能力的提升。因此,基于基础设施、投资环境、人力资本和技术积累等长期目标才是欧盟对落后地区资助的主要方面。

(二) 产业集群与区域多样化发展模式 从理论上讲,不存在两个相同的区域,区域的发展要依托自身的条件,要采取不同的模式。虽然“无工不富”似乎已经成为地方经济发展的经验之谈,但特色种植业、旅游业和农业产业化也可以成为地方经济增长的有效动力。我们认为,区域发展目标应该是结合自身的区位因素、现有基础条件等采取多样化的发展战略。在现实的区域经济中,我们观察到的现实是,既有失败的工业化地区,也有成功的靠特色养殖业、旅游业带动地方经济发展的地区。从欧盟的发展经验看,成功在于有自己的特色,而不是个别集群的简单复制。凡是根据自身实际、立足于本地的区域优势和特色产业,才能够真正发展起来。

目前,从广东省各地区申请设立产业转移园区看,几乎所有的园区都以单一化的承接产业集群



的整体或者部分转移作为经济发展的动力。比如,15 个申请地区都以产业转移园区为载体培育制造业产业集群,几乎都寄希望于珠三角的产业集群转移到落后地区,目前所设立的手机转移园、电子通讯转移园等,实际是在复制珠三角的产业集群。我们认为,粤北和东西两翼地区,应该着眼于自身的优势来谋求自己独特的发展模式,从政府的角度,也不要仅仅资助产业转移园,而应强调地区的发展模式是否符合自身特点,是否迎合了未来发展方向。

(三)“双转移”与珠三角产业升级 金融危机以来,广东经济增长、出口等明显下降。问题还不止这些,我们的产业水平低,不但没有具有全球竞争力的企业,也没有自主品牌和核心技术。韩国、日本和台湾地区经过 30 年的工业化早已具有了一大批具有世界影响力的企业和品牌。正是基于这样的原因,导致我们的企业抗风险能力偏低,外部市场一旦萎缩或者来自低成本国家的竞争,广东企业就显示出明显的竞争力不强。因此,珠三角产业升级、构建现代产业体系刻不容缓,事实上,以珠三角目前的工业化水平和制造业能力,也完全有条件实施产业升级。从欧盟的经验看,现有的珠三角产业集群向装备制造业、服务业转型应该是未来的方向。同时,企业规模适度扩大,扶持一批具有国际竞争力的大龙头企业往往事半功倍,因此,产业转移的相关政策也要同时关注珠三角的产业升级,积极扶持符合发展方向的产业。从政策的实施效果看,一般转出地往往处于自身利益,主动性不强,因此,“双转移”政策也应将转出地的利益考虑在内。比如,转出地的产业转移越多,对转出地企业升级的支持就越多,这样可以激

发转出地的产业迁移热情。

(四)“双转移”与主导力量 产业的迁移是市场作用的结果,政府应该坚持政府扶持,市场主导的原则,政府的作用应该是间接的。目前转出地和转入地共建转移园区的办法可能产生两个不利的效应,其一,效果不佳。比如,河源(中山)转移园中的 90 余个企业中,来自中山的就有 9 家,其余都来自东莞、深圳等其他地区,这说明政策的作用是有限的。

以上对欧盟在区域均衡发展的思路和做法的分析,以及部分企业迁出后产业集群的演化方向等经验,对广东实施“双转移”战略具有借鉴意义的。

(李铁立电子邮箱:litlidd@163.com)

参考文献:

- 张健雄,2006. 欧盟经济政策概论[M]. 北京:中国社会科学出版社: 121.
- B. M. J. Healey, Spatial growth and spatial rationalization in multi-plant enterprises, *GeoJournal*, Vol 9(2),1984,P133- 144.
- Duranton, G and A. Rodriguez-Pose, Growth, integration, and regional disparities in the European Union, *Environment and Planning*, 37(10), P1837- 1855,2005.
- European Commission, *European Spatial Development Perspective*,<http://ec.europa.eu/1999>.
- Knarvik, K. H. Midelfarf, H. G, The location of European Industry, *Economic Paper No.142*, European Communities, 2000.
- Marius Brulhart and Rolf Traeger, An account of geographic concentration patterns in Europe, *Paniccia I*.(2002), *Industrial Districts: Evolution and Competitiveness in Italian Firms*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Regional Science and Urban Economics*,35(597- 624),2005.
- Roberta Rabellotti, Anna Carabelli and Giovanna Hirsch, *Italian Industrial Districts on the move: Where are they going*, working paper of University of Eastern Piedmont, No 64, (2007) .

“Double Transfer” Strategy: The Experience and Enlightenment of EU

LI Tie-li

(Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, China)

Abstract: Based on the analysis of spatial policies in EU and their effects on industrial transfer from core areas to periphery areas, the upgrading of industrial clusters in Italy and characteristics of enterprises' relocation, the paper points out that the key factor of the "Double Transfer" strategy in Guangdong is the small and medium-sized enterprise. The policy targets should be diversified and rely on strengthening the endogenous capacity of less developing areas. The "Double Transfer" and industrial upgrading of the Pearl River Delta is a long-time process. The current government-led "Double Transfer" strategy and policies should focus not only on the less developed areas but also on the enterprises in the Pearl River Delta.

Key words: double transfer; regional balance; industrial cluster

(责任编辑 晓月)