

区域产业结构协同的“双转移”战略：广东省证据^{*}

The Bi-Transfer Strategy on the Regional Industrial Structure Systematic:
the Evidence of Guangdong

刘 力

内容提要 广东“双转移”战略在促进珠三角向广东欠发达地区产业转移的同时,具有促进两地产业升级和优化劳动力结构与空间配置作用。在“双转移”战略下,珠三角与欠发达地区的产业转移与劳动力转移过程具有空间相关性,由此引起的两地产业结构演化具有协同演化规律,有助于缩小区域差距并促进广东区域经济协调发展。

关键词 产业转移 劳动力转移 珠三角 广东欠发达地区

作者单位 广东外语外贸大学国际经贸研究中心 广东广州 510006

Liu Li

Abstract: The "Bi-transfer" Strategy of Guangdong promotes industries transfer from Pearl River Delta into underdeveloped region of Guangdong, meanwhile it promotes bi-region industries upgrading and the labor force structure improving as well as labor force fluxion. On the basis of Bi-transfer Strategy, it is spacial correlative that industries transfer and labor force transfer between the Pearl River Delta and the underdeveloped region of Guangdong, and brings about the law of systematic evolution of bi-region industrial structure. Therefore it benefits to dwindling regional disparity and promoting regional economic harmonious development of Guangdong.

Key words: industries transfer, labor force transfer, Pearl River Delta, underdeveloped region in Guangdong

经济总量在全国各省排名第一的广东,其省内经济发展不平衡现象却较为突出。仅占广东面积 23.4% 的珠三角地区,2007 年 GDP 占全省比重的 79.7%,2007 年珠三角人均 GDP 是广东欠发达地区(粤东、粤西和粤北)的 3.7~4.4 倍。广东欠发达地区经济规模小、产业层次低、低水平人均收入与农村富余劳动力转移难是长期困扰广东区域经济协调发展的难题。为了促进广东省内农村富余劳动力转移就业和加快广东欠发达地区的经济发展,2008 年 5 月广东省出台《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》(简称“双转移”战略)。所谓“双转移”战略,即是指通过政策推动珠三角劳动密集型产业向广东欠发达地区转移,而欠发达地区的劳动力,经过技能培训后,一方面向当地二、三产业转移,另一方面一些较高素质劳动力,向发达的珠三角地区转移。“双转移”战略的政策目标可以概括为:珠三角通过“腾笼换鸟”实现产业升级;欠发达地区承接产业转移,促进地方经济发展;促进广东农村过剩劳动力向二三产业转移就业;促进广东区域经济协调发展。^[1]

^{*} 基金项目:国家自然科学基金项目“污染产业转移与生态补偿机制的空间协同效应研究”(批准号:70773024)。

广东省提出的“双转移”战略及其政策目标显示,产业转移与劳动力转移并非两个孤立不相干过程,承接产业转移与吸收就业直接关联,产业转移引导劳动力流向,因此产业转移与劳动力转移存在着空间关系协调问题。而产业转移与劳动力转移又都与产业升级关联,因而产业转移与劳动力转移的空间相互作用,也将引起区域间产业结构演化的联动关系。探讨广东“双转移”战略推动下的产业转移与劳动力转移的空间关联及其引发的区域产业结构协调演化机制与产业升级效应,旨在为促进广东区域经济协调发展提供积极政策启示。

一、相关研究综述与基本概念界定

在探讨广东产业转移之前,先对相关概念进行界定。

(一)国际产业转移与区域产业转移

产业转移问题是国际产业转移相关研究的衍生命题。所谓国际产业转移,是指在跨国生产资本流动条件下,发达国家以生产制造为主的经济活动向发展中国家大规模迁移,并推动资本输出与输入双方的产业结构变化及产业结构整体(协同)演进过程。

产业转移现象不仅发生在国家之间,亦可以发生的一国内部不同区域之间。在开放经济体中,发生在国内不同区域间的产业转移,也将同时伴随着国际产业转移现象。这里所探讨的产业转移,即是同时包含以上两个过程,也可称为区域产业转移,是指由生产资本流动引起的经济活动从一个国家或地区向另一个国家或地区的大规模迁移现象,国际产业转移是区域产业转移的一种特殊形式,是由跨国生产资本流动引起的。产业转移也可以发生在国内经济发展水平不同的区域间,并引起区域双方的产业结构变化及区域间产业结构的整体演进过程。

(二)人口流动与劳动力转移

人口流动机制是二元经济理论命题中的特征变量,在刘易斯、托达罗等人的经典研究中得到充分论证。基于长期趋势人口全部转化劳动力假设,人口流动即是指劳动力流动。我国是一个典型的二元经济体,改革开放以后,我国从计划经济向社会主义市场经济转型阶段逐步突破户籍制度约束,沿海地区对外开放加速经济发展过程中,引发了大规模的内地劳动力流向沿海地区的人口迁移潮。国内学者对我国人口迁移来源、流向、迁移机制等进行的相关研究^{[2][3]},提出了一系列与劳动力流动相关问题,如外来劳动

力问题,“农民工”问题,“民工荒”现象等。^[4]国内相关研究对劳动力流动的研究侧重于分析劳动力流动的地区构成,包括劳动力来源与主要流向分析等。而广东“双转移”战略提出的劳动力转移,一是指劳动力从第一产业向二三产业的转移,二是指欠发达地区高素质劳动力向珠三角地区的转移,因而,下面将从劳动力在部门间转移,以及劳动力在区域间的流动(包括迁入与迁出)两个层面进行分析。

(三)区域产业结构协同演进

以库兹涅茨(1966)、钱纳里(1975)为代表的经典产业结构理论揭示了一国内部产业结构演化与经济发展阶段的关系。在经济全球化与国家对外开放背景下,国家或地区的产业结构演化受跨国资本流动影响则表现为国际性与联动性,赤松要的“雁行形态论”,小岛清(1965)的“边际产业扩张论”,最早关注国际产业转移对引资国与资本输出国的产业结构变动影响。^[5]汪赋基于当代产业结构国际化背景研究了东亚地区产业结构整体演进规律。^[6]这里探讨的区域产业结构协同演进即是基于国际产业转移背景与珠三角的产业转移,研究跨国资本流动以及珠三角的企业迁移,对珠三角地区及广东欠发达地区的产业结构演化与产业升级的影响,以及与此相关的两地区产业结构协同演化规律。

二、广东产业转移与劳动力转移的空间关联

下面对广东产业转移与劳动力转移的空间关联进行分析。

(一)珠三角“腾笼换鸟”的劳动力转移效应

所谓“腾笼换鸟”,是指在珠三角地区限制并逐步淘汰高耗能、高污染及低附加值劳动密集型产业发展,腾出空间(土地)发展高技术、高附加值的先进制造业与现代服务业。

在“腾笼换鸟”政策推动下,珠三角地区的产业结构呈以下变动趋势:一是珠三角地区部分高耗能、高污染项目被关停或迁出,污染密集型产业增速放缓。二是在珠三角“土地约束”与劳动成本上升压力下,低附加值项目及原有劳动密集型产业的增资扩容难以“落地”,或由产业转移政策引导向广东欠发达地区投资。三是广东构建现代产业体系的规划目标是珠三角重点发展先进制造业与先进服务业,将会促进珠三角制造业与服务业的内部结构优化。特别是2008年受国际金融危机影响,珠三角地区部分劳动密集型企业关闭停产,加快了珠三角产业转型与产业升级。

表 1 广东欠发达地区示范性产业转移园区的就业目标与就业构成

所在市	规划就业目标			2008年就业		
	园区用工(万人)	本地	本省	园区用工(万人)	本地	本省
河源	15(未来5年)*	70%	90%	6	53%	60%
肇庆	10(2010年)	48%	80%	2.5	48%	76%
清远	5.5(2010年)	71%	90%	0.38	55%	79%
梅州	8(2012年)	63%	-	项目在建中	-	-

数据来源:相关数据由当地经贸局及产业转移园区管委会提供。

*河源市规模未来五年示范性产业转移园区常住人口 15 万,流动人口达 30 万。

珠三角产业结构调整引起的就业结构变化,直接影响珠三角劳动力供求关系变化,进而诱发劳动力部门转移与劳动力空间流动。第一,由于金融危机影响及低附加值劳动密集型产业比重下降,对普通劳动力需求下降,“民工荒”得以缓解,近年来困扰珠三角地区的“招工难”在 2009 年春节以后转变为“找工难”。以广州为例,与 2008 年相比,2009 年进入人才招聘的企业减少了约 30%,提供的岗位也减少了近 30%,但与此同时来自广州市人才资源服务中心数据显示,广州对高级技工的用工缺口则高达 30 万人(郭芳等,2009)。第二,由于珠三角制造业内部升级对技工的需求旺盛,促进了珠三角地区的劳动力供给结构调整与就业结构的改善。广东省劳动厅的抽样调查数据显示,2009 年入粤民工中具有技能的占 42.4%,比节前返乡的有技能民工占比高 9 个百分点。2009 年节后返粤民工约占节前返乡民工的 92.3%,比上年同期减少 2.3 个百分点,约减少 35 万人,减少返粤民工多为无技能普工。^①加之,广东“双转移”战略鼓励欠发达地区高素质劳动力向珠三角地区迁移,都起到改善珠三角劳动力素质与就业结构的作用。第三,受金融危机影响与劳动密集型企业的减产与裁员,珠三角部分制造业劳动力转向餐饮服务业,加之,珠三角发展现代服务业对高素质人才的需求,以及广东省实施的人才引进政策也促进了高素质劳动力向珠三角地区的集中,对于提升服务业就业比重也将产生积极影响。

综上所述,珠三角地区“腾笼换鸟”的劳动力转移效应:一是反映在珠三角对劳动力的需求方面,从普通劳动力需求转向对技工和高素质人才需求;二是从劳动力就业部门转移来看,从低附加值制造业向高附加值制造业以及服务业的部门转移;三是从劳动力的空间流向来看,无技能劳动力开始流出珠三角,而有技能的劳动力及高素质人才进一步向珠三角集中。

(二)欠发达地区产业转移园区的就业效应

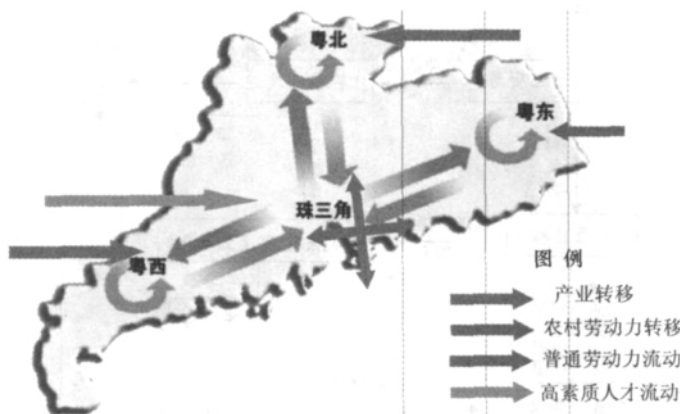
为促进欠发达地区承接产业转移,广东省政府通过财政扶持政策支持欠发达地区,并提出珠三角与欠

发达地区共建产业转移园区的区域帮扶模式。广东“双转移”战略规划了未来 5 年省财政投入 400 亿元用于欠发达地区产业转移园区的基础设施建设、信贷担保以及劳动力转移就业培训等。2009 年全省已认定 32 个省级产业转移园,其中示范性园区共 11 个。所谓示范性产业转移园区,是指产业转移园区规划理念先进,目前承接产业转移效果明显的园区(通过全省竞标可获 5 亿~10 亿元的省财政竞争性扶持资金支持),其带动就业效果也已初步显现(表 1)。

从示范性产业转移园的规划就业目标来看,都以带动本地就业与本省就业为导向,这是“双转移”战略中促进广东省农村富余劳动力向二三产业转移的政策目标。从 2008 年的实际就业构成来看,本地就业在 50%左右,而本省就业在 60%~80%。根据对产业转移园区企业的走访调研,本地就业来源:一是被征地农民的就业安置,二是珠三角的返乡农民工,三是农村剩余劳动力的培训转移;本省就业来源:一是随珠三角企业迁移带来的劳动力转移,二是部分珠三角企业倒闭引起的劳动力重新配置与区域间流动。除此之外,目前各产业转移园区雇用外省劳动力也在 20%~40%不等。

通过对欠发达地区的劳动与社会保障部门调查显示,未来提高本地就业比重的前景并不乐观,一方面是由于目前需要转移的本地农村富余劳动力素质较低,事实上能够转移的农村劳动力早已实现转移,目前留在农村的多为老弱妇孺或家里有需要照顾情况。已出来找工人员对劳动技能培训并不感兴趣,因而在欠发达地区普遍存在组织劳动技能培训难度大问题。二是年青壮劳动力的就业区域选择上,仍然看重珠三角的发展机会,即使工资不比本地高,也倾向选择珠三角地区就业。而目前返乡农民工与部分省内劳动力迁移就业在很大程度上是受金融危机影响与珠三角找工难情况下出现的。随着国际经济形势

^①参见 2009 年 3 月 3 日广东省门户网《农民工入粤整体有序流失率低》。



图一 产业转移与劳动力转移的空间关联

趋稳和珠三角经济结构调整渐入佳境,欠发达地区的高素质劳动力进一步向珠三角地区迁移趋势会加强,而产业转移园的外来劳动力就业比重或将上升。

(三)产业转移与劳动力转移的空间迭代效应

基于以上分析,珠三角产业转移伴随着劳动力转移与劳动力的空间流动过程,欠发达地区承接产业转移同样伴随着劳动力转移与劳动力的空间流动过程。而珠三角产业转移过程的劳动力空间流动与欠发达地区承接产业转移的劳动力空间流动过程密切相关(图一)。一方面,珠三角地区的产业转移与产业升级引发了部分普通劳动力从珠三角向广东欠发达地区或省外的返乡流动,但高素质人才却会持续流入珠三角地区,并推动珠三角地区劳动力素质提高与就业结构升级。另一方面,通过承接产业转移,广东欠发达地区加速工业化与城市化,就业机会增加,吸收了部分农村富余劳动力向二三产业转移,同时也为珠三角地区流出的普通劳动力以及省外新迁入粤劳动力提供新增就业岗位。因而,“双转移”战略促进了珠三角地区就业结构优化,增加了欠发达地区的就业机会,因而仍然会持续吸引省外普通劳动力与高素质人才流入广东。但珠三角地区产业升级也会吸引广东欠发达地区高素质人才流向珠三角,这对于广东欠发达地区承接产业转移与促进本地区产业升级则是不利因素,如不能有效协调珠三角与广东欠发达地区之间的人才竞争矛盾,其长期结果仍然是广东欠发达地区由于人力资本不足而造成与珠三角地区发展差距的持续扩大,加剧广东区域经济不平衡。

三、珠三角与欠发达地区产业结构的协同演进

下面对广东珠三角地区与广东经济欠发达地区

产业结构的协同演进情况进行探讨。

(一)国际产业转移的持续影响

改革开放30年来,珠三角地区的典型发展模式是承接国际产业转移,发展外向型的加工贸易。珠三角承接国际产业转移,一是始于20世纪80年代的中国香港制造业转移,二是20世纪90年代以后的中国台湾IT产业转移,三是由港台资本带动的欧美日等跨国公司的大规模直接投资,使珠三角地区发展成为世界工厂与加工贸易生产基地。在承接国际产业转移基础上,珠三角奠定了良好的制造业发展基础,形成相对完善的产业配套,并通过CEPA不断加强与港澳地区合作,从承接国际制造业转移逐步开始扩大承接国际服务业转移。

好的制造业发展基础,形成相对完善的产业配套,并通过CEPA不断加强与港澳地区合作,从承接国际制造业转移逐步开始扩大承接国际服务业转移。

2004~2007年广东利用外资水平以年均17%速度增长。2007年珠三角地区,粤东、粤西、粤北实际利用外商直接投资增长分别是:16%、28%、75%、30%。^①广东“双转移”战略实施以来,受到国际金融危机影响,2008广东实际利用外资较上年有降下降,但仍保持11.9%的两位数增长。与2007年相比,外商投资大项目减少,但项目平均规模扩大。2008年实际投资广东前十位的国家和地区依次为香港、英属维尔京群岛、萨摩亚、开曼群岛、日本、新加坡、中国台湾、中国澳门、美国和巴巴多斯。截至2008年底,世界500强企业在广东投资新设和增资项目116个,其中新设企业26家。投资总额增加29.78亿美元,合同外资增加12.60亿美元。^②

(二)珠三角的产业转移与产业升级

近年来,珠三角加工贸易发展面临土地约束、劳动成本上升,原材料价格上涨,以及周边国家竞争和国际市场动荡等内外环境压力,低附加值且两头在外的珠三角加工贸易利润空间受到内部成本上升,外部市场原材料价格上涨与市场波动多重挤压,迫使加工贸易企业走转型升级道路,与此同时,广东部分加工贸易企业在经历20~30年的发展,也陆续进入了设备的更新换代周期。广东实施“双转移”战略为加工贸易企业的转型升级提供了良好的机遇,一方面,由于珠三角地区的土地约束,加工贸易企业的增资扩建

①数据来源于《2008年广东省统计年鉴》。

②王国伟等:《2008年对外经济发展情况分析》,广东统计信息网。

四、结论与启示

以上研究表明,第一,广东“双转移”战略推动了珠三角向欠发达地区的产业转移,在承接国际产业转移背景下,两地产业结构具有协同演进规律,并将同步实现产业升级。从长期趋势来看,这有助于缩小区域差距,促进广东区域经济协调发展。然而,这一过程的现实问题是,随着欠发达地区产业转移园区的基础设施环境改善和园区承接产业转移的集聚规模增强,在未来的招商引资和引进大项目落户方面与珠三角城市之间的竞争关系会越来越明显,因而广东在推进“双转移”战略过程中,应及早规划广东省内的产业空间布局,用政策引导各地区的产业分工与协作,避免未来因各地产业分工不明晰而导致的各类恶性招商事件以及政府行政资源的无效浪费等问题。

第二,产业转移过程伴随劳动力结构优化与空间重新配置,高素质人才会进一步向珠三角集中趋势,而普通劳动力向欠发达地区流动趋势将越来越明显,长此下去,珠三角地区与欠发达地区的人才梯度差距扩大,其结果是不利于欠发达地区通过承接产业转移促进本地产业升级。欠发达地区因劳动力素质制约与人力资本不足,限制其对先进生产力的承接与本地产业升级,区域产业结构协同演进机制被打破,广东“双转移”之促进区域经济协调发展的政策目标也难以实现。

第三,在欠发达地区承接产业转移与创造就业机会同时,必然伴随外部劳动力流入与大量流动人口问题。欠发达地区产业转移园区基础设施建设也需要服务于城市化目标。需要指出的是,欠发达地区原有的城市基础设施水平普遍不高,大规模的城市化基

础设施建设受投资能力约束,也受当地生态环境容量约束,因而既需要有适度人口规模的限制,也需要有安置流动人口的相应政策措施。毕竟,欠发达地区加速工业化进程需要这些外来劳动力的输入,让外来劳动力安心就业,而外来劳动力如果长期在本地就业,对其提供劳动培训也将会大大提升本地区的劳动力素质,对地方经济发展则百利而无害。因而,逐步改善外来劳动力的生存环境,提供户籍安置激励机制,以及扩大与普及劳动力培训范围,对在岗就业人员的技能提升实施补贴培训等,都将有助于欠发达地区的劳动力素质改善与提高,这些对欠发达地区承接产业转移与产业升级,促进地方经济持续发展具有突出意义。REFORM

参考文献

- [1]刘力 杨琴:《广东实施“双转移战略”与城乡统筹发展新思考》,《城市》2009年第3期
- [2]蔡昉:《人口迁移和流动的成因,趋势和政策》,《中国人口科学》1995年第6期
- [3]朱农 曾昭俊:《对外开放对中国地区差异及省际迁移流的影响》,《市场与人口分析》2004年第5期
- [4]刘艳:《“民工荒”现象探析——一个产业转移的视角》,《探索》2005年第2期
- [5][9]刘力 张健:《珠三角企业迁移与区域产业转移效应分析》,《国际经贸探索》2008年第10期
- [6]汪赋:《全球化浪潮中当代产业结构的国际化研究》,中国社会科学出版社,2004年
- [7]刘力 林志玲:《粤港区域产业转移及产业升级路径分析》,《国际贸易问题》2008年第7期

(校对:杨秀杰)