



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

协调合作与适度干预： 政府在区域产业转移中的作用研究

郑春勇 著

XIETIAO HEZUO YU SHIDU GANYU

该书围绕「区域产业转移中的政府作用」这一主题，首先对我国区域产业转移的历史和政府在其中所发挥的作用进行了回顾和反思，并对我国当前的区域产业转移概况进行了介绍；然后，分别对中央政府和地方政府在国内产业转移中的表现进行了归纳和评析，指出了政府干预导致的若干问题，对相关影响因素进行了探讨；最后，在借鉴美国、意大利、韩国区域产业转移经验的基础上，提出了改善我国政府在区域产业转移中的作用的建议。



中国社会科学出版社



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

协调合作与适度干预： 政府在区域产业转移中的作用研究

郑春勇 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

协调合作与适度干预：政府在区域产业转移中的作用研究/郑春勇著.
—北京：中国社会科学出版社，2014.11
ISBN 978-7-5161-5064-1

I. ①协… II. ①郑… III. ①区域经济—产业转移—研究—中国
IV. ①F127

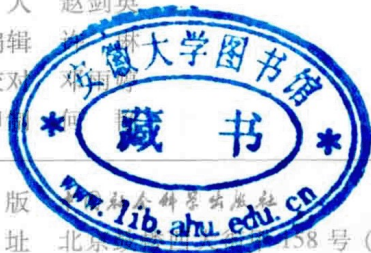
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262031 号

出版人 赵剑英

责任编辑 沈琳

责任校对 邓雨晴

责任印制 何



出版

社址

网址

中国社会科学出版社
北京 100720 58 号 (邮编 100720)

http://www.csspw.cn

中文域名：中国社科网 010-64070619

发行部 010-84083685

门市部 010-84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂

版次 2014 年 11 月第 1 版

印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16

印张 18.25

插页 2

字数 300 千字

定价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究

浙江省社科联省级社会科学学术著作
出版资金资助出版（编号：2013CBB01）

浙江工商大学公共管理学院行政管理重点学科建设经费资助

序 一

产业转移通常是跨行政区的，也可能是跨经济区甚至跨国的。在中国这样一个超大规模的国家，跨行政区的和跨经济区的产业转移较为常见，这就是我们所说的区域产业转移。中国有长期实行计划经济的经历，改革开放以来的市场化改革又是在政府主导下推进的，政府的产业政策历来功能强大，在政府的推动和引导下，区域产业转移成为中国经济的一种表现形式。区域产业转移及其政策既是计划经济的遗产，也是当今政府主导型发展模式的一个重要方面。

区域产业转移是区域政策与产业政策的交叉领域。中国的区域政策的一个特点是目标的多重性，重点发展增长极、帮扶落后地区、解决问题区域的发展问题、缩小区域发展差距、保护生态环境，以及促进民族团结、维护国家统一、维护社会稳定等都曾是区域政策的目标。从已有的区域政策来看，其中相当多的政策同时要实现若干目标。这种区域政策一方面加大了其实现的难度，另一方面也会出现政策“打架”的情况。区域政策对多重目标缺乏梳理和协调，在某种程度上是中国区域政策落实情况不好、执行难的一个原因。这种情况也造成中国的区域政策缺乏整体性。

一般意义上，产业政策应该服从区域政策，政府在既定的区域发展规划的框架下，在区域发展战略的指导下，设计产业政策。由于中国长期以来形成的“条条”管理体制，行业利益和部门利益容易集结，导致了产业政策与区域政策的矛盾或不一致现象不断出现。就产业政策本身而言，地方政府作为的余地较大，地方的产业政策往往各自为政，这导致地方与中央的产业政策、地方之间的产业政策频繁出现不一致。从区域经济的角度看，一直难以杜绝的重复建设和地方间产业同构，是产业政策与区域政策缺乏协调的结果。

2 协调合作与适度干预:政府在区域产业转移中的作用研究

回顾历史,中国的区域产业转移曾经受到政治因素的严重影响,20世纪60年代和70年代的“大小三线建设”是基于抵御外敌入侵的政治考虑。冷战结束以来,国际局势得以缓和,中国国际环境的判断也转向和平主导。国防因素对区域产业转移的影响逐渐减弱,区域产业转移开始回归市场主导,资源、技术、劳动力以及基础设施、运输成本等逐渐成为区域产业转移的动力。对区域产业转移产生政治影响的因素以国内为主,一种是出于平衡区域发展差距的政治考虑,如民族团结、社会稳定等;另一种是区域产业转移过程中中央与地方的博弈、地方之间的博弈、政府内部部门的博弈。

产业转移本是企业自发的行为,当本地的生产成本过高,或资源获取困难,或运输成本过高,或其他生产要素遇到成本过高问题的时候,企业自然会考虑迁移。安全等政治原因也会迫使企业迁移。企业,特别是大型企业,在本地沉淀着大量固定成本,迁移的成本巨大,通常是迫不得已的选择。这个时候,外部环境对企业的迁移行为可以产生重大影响,其中那些能够降低企业迁移成本,使得企业在新地点可以获得高回报的政策,对企业的迁入起到关键性作用。我们正是在这个意义上,谈政府在区域产业转移中的作用。

关于政府在区域产业转移中的作用的研究在国内很少,可以找到的有关于地方政府与产业转移的少数成果、关于国家产业政策的成果多一些,但对于中国中央政府、地方政府以及行业协会在区域产业转移的作用进行系统研究的成果,本书应该是第一部。郑春勇的这部著作以政府在区域产业转移中的作用为主线,探讨中央政府、地方政府、社会组织(以行业协会为主)在区域产业转移中各自的立场和作用,进行了相当艰辛的努力。

本书在分析中央政府作用时,分别研究了国务院、发展改革委、商务部和工信部,其案例生动,结论有见地,开创了从部委入手研究中央政府的视角,希望作者继续沿着这个视角研究下去,应该还会有收获。本书在分析地方政府的时候,分别考察了转出地政府和承接地政府,对于产业转移又各自可以分为两种态度,分析的框架清楚,但是这个框架略显简单,似乎还没有把地方政府在产业转移中的种种表现都纳入研究视野。本书对政府干预对区域产业转移影响的分析深入细致,分别指出了政府干预对区

域产业转移在距离、方向、领域、时机和效率方面的影响。作者还专门分析了区域产业转移中的政府内部协调和政府干预的时机。作为本书第一位读者，我感觉作者提出的加强部际合作和加强省部合作，是很好的思路，也值得继续研究下去。除此之外，区域产业转移涉及的跨行政区协调问题和跨经济区协调问题，需要关注。

杨 龙

2013 年 10 月于南开大学

序 二

对于政府与市场的关系，以及政府的角色定位和作用，从市场制度形成之时起，人们的认识就存在分歧，从 19 世纪亚当·斯密的自由放任主义，到 20 世纪 30 年代以后的凯恩斯主义，再到晚近的新保守主义、新自由主义，争议仍在持续。

尽管政府与市场均存在缺陷，但面对市场失灵，政府终究不能袖手旁观。不管你喜欢不喜欢，自 20 世纪 30 年代经济大萧条以来，政府干预一直是应对市场失灵的主要选项。当今的经济学家们也大多认可一定的政府干预，但倾向于对干预设定一些前置性条件：一方面，需要通过改革对政府本身加以改造，以防范和纠正政府失灵；另一方面，则试图把政府干预限制在那些市场长期失灵而干预又不会带来政府失灵的范围之内。例如，以萨缪尔森为代表的新古典综合派就主张政府可以从三个方面加以干预：一是矫正市场失灵，以求提高效率；二是利用政府财政税收等工具实现国民经济二次分配，以求公平；三是促进宏观经济的稳定与增长。政府通过财政政策和倾向政策促进宏观经济的稳定和增长，在鼓励经济增长的同时，减少失业和降低通货膨胀^①。

对于当下的中国来说，要处理好政府与市场的关系，面对的挑战和困难要远远超过市场制度成熟的西方各国。中国的现实是，市场经济体制从创建开始，到现在不过二十多年时间，市场体制机制还很不完善，从产权制度、公司治理结构，到法律体系和社会信用体系，规范化程度都不高，指望用这种草创阶段的市场作为资源配置的主要调节手段，显然不太现

^① [美] 保罗·萨缪尔森、[美] 威廉·诺德豪斯：《宏观经济学》（第 17 版），萧琛译，人民邮电出版社 2004 年版，第 28 页。

实。因此,在当下的中国,市场体系建设需要政府积极推动,经济运行也有赖于政府行之有效的宏观调控,政府干预恐怕比世界上任何一个市场经济体都具有重要性和必要性。

问题在于,当下中国的政府体系是从计划经济的“全能型政府”模式发展而来的。执政党和政府确立社会主义市场经济体制的战略目标以后,20多年来,经过多轮的体制改革和机构调整,中国行政管理体制依然问题多多,从执政理念、法治意识、政府角色和职能定位,到干预范围和干预方式的选择,与市场经济的要求都存在着不小的差距。法治政府、责任政府和公共服务型政府建设任重道远。如何推进政府改革,通过改造和重建政府使之减少乃至避免失灵?如何选择政府干预的范围?什么样的干预是适当的?从20世纪90年代开始,政治学、经济学和公共管理学界同仁围绕上述问题建言献策,探讨争鸣持续20多年,理论推进不少,问题依然存在。

郑春勇博士的专著《协调合作与适度干预:政府在区域产业转移中的作用研究》,是这位政治学青年才俊贡献给理论界的一部最新力作。作者选取区域产业转移这一当前国内的经济现象,从政治学与公共行政学的维度,考察和研究中国政府在国内产业转移中的作用与政府干预问题。作为该书最早的读者之一,我认为,该书有以下几个特点:

首先,作者对政府干预问题所做的研究,以政府与市场关系理论、区域产业转移理论、府际关系理论为分析工具,理论基础厚实;同时注重运用比较研究方法,并通过案例分析渐次展开,不断引向深入。

政府干预既是一个理论课题,也是一个实践问题。作者对政府干预和区域产业转移的研究,从我国区域产业转移与政府作用的历史回顾入手,考察了计划经济时代的区域产业转移的典型案例——“三线”建设,分析了“大三线”建设中区域产业转移的基本进程、成效,以及“小三线”建设中的区域产业转移等历史过程。在反思“三线”建设中的政府作用的基础上,作者选取转轨期“东锭西移”为案例,考察评估了“东锭西移”的过程、实施效益,研究探讨了当下中国发生的区域产业转移现状和政府干预问题,逐一分析了我国区域产业转移的基本现状、背景与动力,从区域发展总体战略的转型、主体功能区规划的限制、转变经济增长方式的要求、破解产业同构难题的任务、国际产业转

移动向的影响等诸多层面,深入考察我国区域产业转移的目标、类型、特点,以及区域产业转移的路径。其中,专著对中央政府特别是中央部委在国内区域产业转移中的作用的探讨,对区域产业转移中地方政府的行为模式及其转化进行的动态分析,对区域产业转移中的省部合作问题的探讨,尤其扎实而有深度。

其次,这是一部有新意、有创见的专著。

作者认为,中国政府干预区域产业转移的现象,从新中国成立伊始就一直存在。发生在计划经济时期的“三线”建设和改革开放以后的“东锭西移”,两次区域产业转移,虽然时代背景不同、政府干预的方式不同,但均具有强烈的政治色彩,效果也不甚理想。通过对在计划经济和市场经济的不同条件下进行的两次产业转移现象的比较研究,作者指出,当前国内正在发生的产业转移与以前的区域产业转移相比,有着很大的差异性。我国区域产业转移的现状,呈现出北上、西进和区域整合的基本态势。中央政府、地方政府都在不同程度上介入了产业转移,并采取了许多干预措施。就中央政府层面而言,国务院、发展改革委、商务部和工信部的相关举措,总体上呈现出一种层次分明的立体式干预特点。干预方式习惯于通过抓典型来进行,干预手段则偏重于政策引导;在领域选择上,突出国计民生重点行业和特殊领域;在产业布局上,突出重点、错位发展;在方向顺序上,从东到西,中部试验,西部推行,中部、西部同时推进。

通过对我国产业转移和政府干预问题所做的研究,作者揭示了政府干预的特点:在中央政府推动区域产业转移的过程中,由于政策传导路径的差异形成了三种作用机制,即中央政府——央企,中央政府——地方政府——企业,中央政府——社会组织——企业。在地方政府层面,产业转出地政府、产业承接地政府的表现区别较大,即使同为转出地或同为承接地,政府介入产业转移的力度也各不相同,由此形成了四种地方政府的行为模式:主动调整、被动适应、积极引进、消极承接。其中,前两种是产业转出地政府的行为模式,后两种是产业承接地政府的行为模式。就我国当前的区域产业转移现状而言,政府干预是非常必要的。政府干预对我国的区域产业转移产生了深刻的影响。针对区域产业转移和政府干预存在的问题,作者提出了几个理论观点:一是基于政府干预的“分层有效性”原

理，构建了区域产业转移中政府干预的分层有效性模型，并对各级政府在区域产业转移中的职能进行了分层定位。二是在地方政府与企业的关系上，提出在区域产业转移过程中应当把由地方政府和企业组成的“经济增长联盟”转变为“社会发展联盟”的构想。三是提出了区域产业转移自然成熟度的概念，设计了一套评价区域产业转移成熟度的指标体系，阐述了区域产业转移成熟度综合指数与区域产业转移四级成熟度之间的对应关系，为了改善政府在区域产业转移中的作用，应当重视政府的内部协调，把握政府干预区域产业转移的恰当时机和合理限度，等等。以上理论思考，深化了政治学、公共行政学对政府干预理论的研究。

最后，政策建议具有较强的针对性和建设性。

如作者所说，从国际国内产业转移的形势来看，我国面临的处境并不乐观：我国陷入了东部地区承接国际产业转移总量减少、中西部地区可能错失发展机遇的困境。作者从分析政府干预对区域产业转移所产生的影响及其存在的问题出发，借鉴美国西部、南部的崛起以及意大利北方方向南方的产业转移、韩国首都圈向地方的产业转移的经验，提出了关于政府如何更好地促进区域产业转移的若干政策建议。包括：为了更好地推动我国的区域产业转移，应该处理好中央政府与地方政府的关系、政府部门之间的关系、地方政府之间的关系、中央部委与省级政府的关系以及政府与企业的关系。具体来讲，就是要分层定位各级政府的职能，促进部际协作、规范地方政府间竞争，加强省部合作，发展良性互动的政企关系。在操作层面，应该根据产业转移成熟度来选择政府干预的时机，在区域产业转移的不同阶段发挥不同的政府作用，同时要加强转出地政府与承接地政府之间的合作。其中最重要的一点是要把握好政府干预的合理限度。我认为，这些政策建议既有理论高度，又接地气，是很有见地的。

近日，春勇把博士学位论文修改付梓，请我写序。春勇博士是我在浙江工商大学公共管理学院的同事。他毕业于国内著名的南开大学周恩来政府管理学院，政治学专业基础扎实厚重，年轻有为，又敬业乐群，追求卓越，无论是对学术的追求和用心，还是对教书育人事业的热爱和投入，表现都很出色。在当今这个功利、浮躁和庸俗的社会，一个年轻人能够持中守正，“知行合一”，实属难能可贵。在《协调合作与适度干预：政府在

8 协调合作与适度干预:政府在区域产业转移中的作用研究

《区域产业转移中的作用研究》出版之际，我写了以上这些，权作序言，谨向春勇博士表示祝贺，并郑重向读者朋友们推荐。是为序。

陈剩勇

2013年9月21日于杭州西郊寓所

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题论证	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(3)
第二节 文献综述	(4)
一 国外研究	(4)
二 国内研究	(7)
三 简单评价	(11)
第三节 理论基础	(12)
一 政府与市场的关系理论	(12)
二 区域产业转移理论	(13)
三 府际关系理论	(15)
第四节 研究框架	(17)
一 基本概念	(17)
二 研究思路和章节安排	(20)
三 研究方法	(22)
四 技术路线	(23)
五 创新之处	(23)
第二章 我国区域产业转移及政府作用的历史回顾	(26)
第一节 计划经济时代的区域产业转移:“三线”建设	(26)
一 “大三线”建设中区域产业转移的基本进程	(27)
二 “大三线”建设中区域产业转移的成效	(31)
三 “小三线”建设中的区域产业转移:以上海为例	(35)
四 “三线”建设中的政府作用及其反思	(38)

2 协调合作与适度干预:政府在区域产业转移中的作用研究

第二节 转轨时期的区域产业转移:“东锭西移”	(42)
一 “东锭西移”的概况	(42)
二 “东锭西移”实施效益评估	(45)
三 “东锭西移”的个案分析	(49)
四 “东锭西移”中的政府表现及其评价	(52)
第三章 我国区域产业转移的基本现状	(55)
第一节 我国区域产业转移的背景与动力	(55)
一 区域发展总体战略的转型	(55)
二 主体功能区规划的限制	(58)
三 转变经济增长方式的要求	(62)
四 破解产业同构难题的任务	(64)
五 国际产业转移动向的影响	(68)
第二节 我国区域产业转移的目标、特点与路线	(73)
一 我国区域产业转移的相关主体	(73)
二 我国区域产业转移的目标	(77)
三 我国区域产业转移的类型	(85)
四 我国区域产业转移的特点	(87)
五 我国区域产业转移的总体路线	(92)
第四章 中央政府在区域产业转移中的作用分析	(98)
第一节 政府干预区域产业转移的依据	(98)
一 维护正常的市场秩序	(98)
二 加快区域产业转移进程	(100)
三 减少产业转出的负面影响	(101)
四 降低承接产业转移的风险	(102)
第二节 中央政府促进区域产业转移的主要举措	(104)
一 国务院:促进区域协调发展、指导中西部地区承接 产业转移	(104)
二 发改委:设立承接产业转移示范区	(108)
三 商务部:实施“东桑西移”和“万商西进”工程、支持 加工贸易梯度转移、设立产业转移促进中心	(111)

四 工信部:引导纺织产业转移、编制产业转移指导目录、 举办产业转移系列对接活动	(127)
第三节 中央政府干预的效果及存在的问题	(135)
一 中央政府干预区域产业转移的特点分析	(135)
二 中央政府干预区域产业转移的三种作用机制	(139)
三 中央政府干预区域产业转移的效果分析	(143)
四 影响中央政府干预效果的若干因素分析	(148)
五 中央政府干预可能会导致的问题	(153)
第五章 地方政府在区域产业转移中的作用分析	(158)
第一节 区域产业转移中地方政府的行为模式及其转化	(158)
一 转出地政府的两种行为模式:主动调整与被动适应	(159)
二 承接地政府的两种行为模式:积极引进与消极承接	(167)
三 地方政府不同行为模式之间的转化及影响因素分析	(172)
第二节 地方政府干预的典型案例分析:广东“双转移”	(180)
一 广东推行“双转移”的背景	(180)
二 广东推行“双转移”的举措	(182)
三 广东推行“双转移”的成效	(185)
四 广东推行“双转移”的困境	(189)
第三节 地方政府干预的效果及存在的问题	(191)
一 地方政府干预的对内效果	(191)
二 地方政府干预的外在效果	(194)
三 地方政府干预存在的问题	(196)
第六章 国外区域产业转移中政府作用的典型经验	(199)
第一节 美国的区域产业转移	(199)
一 美国区域产业转移的基本进程	(200)
二 美国区域产业转移中的政府作用	(204)
三 启示	(207)
第二节 意大利北方向南方的产业转移	(210)
一 意大利区域产业转移的基本进程	(211)
二 意大利区域产业转移中的政府作用	(214)

4 协调合作与适度干预:政府在区域产业转移中的作用研究

三 启示	(216)
第三节 韩国首都圈向地方的产业转移	(219)
一 韩国区域产业转移的基本进程	(219)
二 韩国区域产业转移中的政府作用	(221)
三 启示	(225)
第七章 关于改善政府在区域产业转移中作用的探讨	(228)
第一节 政府干预对区域产业转移的影响的总体分析	(228)
一 政府干预对区域产业转移距离的影响	(228)
二 政府干预对区域产业转移方向的影响	(230)
三 政府干预对区域产业转移领域的影响	(231)
四 政府干预对区域产业转移时机的影响	(232)
五 政府干预对区域产业转移效益的影响	(234)
第二节 区域产业转移中的政府内部协调	(235)
一 分层定位各级政府的职能	(235)
二 促进部际协作	(238)
三 规范地方政府间竞争	(241)
四 加强省部合作	(243)
五 发展良性互动的政企关系	(245)
第三节 政府介入区域产业转移的时机与限度	(248)
一 根据产业转移成熟度来选择政府干预的时机	(248)
二 在区域产业转移的不同阶段发挥不同的政府作用	(251)
三 加强转出地政府与承接地政府之间的合作	(254)
四 满足企业和企业家的合理诉求	(255)
五 把握政府干预的合理限度	(257)
结论	(260)
参考文献	(263)
后记	(277)

第一章

导 论

第一节 选题论证

一 研究背景

(一) 国际背景

第二次世界大战以前,世界工业的重心主要集中在欧美、日本等发达国家和地区。“二战”以后,国际经济中出现了几次明显的产业转移现象:20世纪60年代,美国、日本等发达国家进行产业结构调整,将纺织、食品等劳动密集型产业逐步转移到韩国、中国台湾、中国香港、新加坡等新兴工业化国家和地区;70年代,又转移了钢铁、化工、造船等重工业;80年代,汽车、家电等产业再次向新兴工业化国家转移;80年代后,新兴工业化国家的产业结构调整,开始将纺织、食品等劳动密集型产业向中国、东盟等国家和地区转移。这几次国际产业转移对国际经济发展和政治、经济关系产生了重要影响。

当前,国际产业转移尚未结束,我国在调整产业结构的同时还需要不断承接来自发达国家和地区的产业转移。2004年7月6日,龙永图在博鳌亚洲论坛的专题报告中指出,中国具有长期的劳动力供给优势,并将因此保持对全球产业转移的吸引优势,预计全球产业向中国转移的趋势还将持续20年左右。但实际上,我国承接产业转移的优势已经有所改变。从地理因素来看,我国具有明显的“沿海—内陆”二元结构特征,东南沿海地区在改革开放之后虽然获得了长足的发展,但这些地区的优势正在逐渐丧失。同时,由于种种原因,我国东南沿海的部分成熟产业并没有向内陆地区转移,而是直接转移到了其他国家和地区。从国际竞争来