

西咸研究

(第7期·总第227期)

西咸新区研究院

2021年3月22日

关于加快承接产业转移的思考与建议

西咸新区研究院课题组

在构建新发展格局的战略指引下，中西部和东北地区作为国内大循环的战略腹地，迎来了承接产业转移、延链补链强链的新机遇。去年以来，国家发改委批复辽西北承接产业转移示范区建设、出台促进皖北承接产业转移集聚区建设若干措施，湖北省出台《关于促进省级承接产业转移示范区发展的意见》，河南省举办2020中国（郑州）产业转移系列对接活动，等等。新一轮产业转移浪潮中，新区如何抢抓机遇、乘势而上？近期我们作了相关调研，供决策参考。

一、产业转移的背景和现状

随着全球产业分工深刻调整，东部沿海地区产业内外迁移步伐加快。一方面，我国东部沿海地区土地、劳动力、能源等要素供给趋紧，资源环境约束矛盾日益突出，外延型发展方式难以为继。另一方面，中西部地区基础设施日趋完善，要素成本优势初步凸显。中央高度重视推动东部沿海产业的梯度转移，国务院《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》出台后，陆续批准设立皖江城市带、广西桂东、重庆沿江、湘南湘西、湖北荆州、晋陕豫黄河金三角、四川广安、甘肃兰白、江西赣南、宁夏银川 - 石嘴山等 10 个中西部国家级承接产业转移示范区。工信部还专门出台《产业转移指导目录》，对各省相关产业按“优选承接”“引导不再承接”“引导逐步退出”等予以划分，指导中西部和东北地区有序承接产业转移。

在此背景下，内陆地区千方百计筑巢引凤，积极向东部产业伸出橄榄枝，虽然承接产业转移路径不同，但普遍存在以下共性特征：一是都注重优先与对接地区建立综合交通网络。各地为强化与对接地区的产业融合，不断加快推动原有交通网络与承接地对接匹配。例如桂东地区凭借西江黄金水道，着力构建与广州 1 小时经济圈和南宁 2 小时经济圈交通网，与粤港澳地区实现零距离对接；湖北荆州地区依托“九省通衢”优势，着力打造三横五纵高速公路网络和高速铁路网络；重庆沿江地区着力构建以长江黄

金水道和空港为核心的综合交通体系。二是都立足现有基础和发展潜力对接。工业基础较好的地区依托产业基础和综合配套优势，集群引进高成长性制造业和战略性新兴产业，比如郑州引进的海尔热水器互联工厂 2020 年建成投产，其高度的智能化生产代表了国内家电工厂的智造新水平；资源型地区发挥原材料基础优势，通过引进精深加工企业，实现资源就地转化和转型升级，比如我省去年引进恒力集团共建从“一块煤到一匹布”的煤化工全产业链项目；传统农区利用市场和劳动力资源优势，承接劳动密集型和技术密集型中小企业，比如打火机产业转移贵州后成为当地出口龙头产业，2019 年出口货值突破 1 亿美元。三是都重点围绕对接区域主导产业进行承接。各地在选择主导产业时，均十分注重发挥原有产业优势和承接区域的产业结构，以此为依据来选择承接的产业领域和重点。安徽皖江城市带依托自身地缘优势，结合长三角地区现代服务业、高新技术产业结构，大力发展现代化大工业和物流业，构筑沿江发展轴。江西省提出“东南西北”对接产业转移，“南下”“东进”全面对接粤港澳大湾区；“北上”“西出”抢抓北京疏解非首都功能机遇，重点承接京津冀地区先进装备制造、新材料、商贸物流和服务外包产业转移。河南省“十四五”规划提出打造以郑洛为核心，以安阳、商丘、南阳为区域中心的极格局，安阳对接京津冀，南阳对接长江经济带，商丘对接长三角的模式。新区近几年特别是 2017 年以来，瞄准沿

海地区和全球招商引资，承接产业转移成效显著。累计引进内资 3271 亿元、外资 14.8 亿美元，引进世界 500 强企业 73 家、中国 500 强企业 105 家，引进恒大汽车、隆基电池、中国中车、京东健康、商汤科技、霍尼韦尔等产业项目 458 个，有特点、有规模、有影响的产业集群逐步增多，在探索产业承接新途径、优化产业格局、推动区域发展等方面发挥了重要作用。

调研中也发现内陆地区在承接产业转移中存在的普遍性问题：**一是**区域招商引资竞争日趋激烈，纷纷出台“一事一议”、“一企一策”等优厚政策，大有招商抢资之势；**二是**产业配套能力不强、基础设施不够完善，比如荆门市纺织业比较发达，但李宁工业园生产所需面料及辅料仍需到外地采购；**三是**工程技术、高级技工等人才资源短缺，营商环境与发达地区还存在着差距，部分地区亲商、帮商、富商、安商的氛围还不够浓。

二、新发展格局下的机遇与挑战

（一）国内统一大市场促使区域联系更加紧密。新发展格局下，过去“两头在外”的循环方式越来越难以为继，一些外贸企业去年已开始由单纯出口向出口兼内销转变，国务院办公厅专门出台《关于支持出口产品转内销的实施意见》，今年两会政府工作报告再次提出推进内外贸产品同线同标同质。国内大循环必然体现在东、中、西部区域间和城乡的循环，扩大内需导向必然带来人口、市场、技术等要素向西平衡流动。以浙江为例，已纷纷

在中西部布局，联建产业园区，形成研发总部与产品加工园区相互支撑的格局，以此释放现有企业产能、扩大市场份额，占领国内大循环制高点，**这为我们承接产业转移带来市场机遇。**

(二) 区域协调发展战略为承接产业转移注入更大活力。随着“一带一路”建设、西部大开发、振兴东北、中部崛起等区域协调发展战略的深入实施，生产力布局和政策扶持向中西部地区倾斜的力度将逐步加大。比如，中央“十四五”规划建议提出，健全区域合作互助、区际利益补偿等机制，更好促进发达地区和欠发达地区、东中西部和东北地区共同发展。《**新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见**》提出，建立东中西部开放平台对接机制，在西部地区打造若干产业转移示范区。特别是近期出台的《**国家综合立体交通网规划纲要**》，以四极、八组群、九组团规划区域交通网，必将对南北互动、东西交融提供重要支撑，**这为我们拓展区际互动合作带来政策机遇。**

(三) 全方位开放布局带动西部地区走向开放前沿。近年来，全国外商投资准入负面清单减少，海南自由贸易港建设总体方案和深圳进一步扩大改革开放实施方案相继发布，自由贸易试验区增加，双循环背景下我国开放的大门越开越大。对外贸易的政策不再以出口导向为主，而是既鼓励出口、也鼓励进口。对外开放空间布局不断优化，原来是沿海开放为主、经过几年试验再逐步推及到中西部地区，**现在是东西南北中全方位开放，未来中西部**

地区有望增设更多自贸试验区、综合保税区、服务贸易试点等开放平台，内陆开放程度将提升到与沿海开放同等水平，**这为我们扩大双向贸易和投资带来开放机遇。**

拥有上述机遇的同时，我们也面临以下挑战：**一是地缘关系使产业转移呈梯度推进态势。**如果把沿海地区比作第一台阶，中部地区毗邻沿海省份成为第二级台阶，我们则属于第三级台阶。在物流运输成本等因素的刚性约束下，即使是相同的招商引资力度，效果也会不同。如何发挥比较优势，提供差异化服务、错位型竞争，成为我们面临的一个重要挑战。**二是面临国外日益激烈的替代性挑战。**受成本持续上升趋势影响，东部地区产业在向中西部地区转移的同时，呈现向成本更低廉的东南亚转移的趋势。**以越南为例，2019年平均月工资约2340元人民币，不到我国城镇劳动力的一半。**据统计，浙江制造业迁入东南亚地区的新设项目比重，近年来已由20%迅速升至46%，承接产业转移面临国外替代性挑战。**三是营商环境成为区域竞争的关键。**随着“要素红利”“政策红利”逐渐让位于“创新红利”“制度红利”，营商环境的内涵特征正在发生深刻变化。越来越多地方把营商环境作为比拼关键点、抢夺制高点，更关注“企业感受”、更注重“市场环境”建设。国家发改委去年发布《中国营商环境报告2020》，**武汉、银川、成都、沈阳等城市表现抢眼，成为全国示范引领的标杆，我们面临前甩后追的严峻形势。**

三、几点建议

当前和今后一个时期，承接产业转移仍然是新区招商引资、构建现代产业体系的主攻方向。建议立足现有优势和发展潜力，**瞄准“3大定位”、实施“4大工程”、落实“5大任务”**，全面拓展与沿海发达地区全方位、多层次、宽领域的产业合作。“**3大定位**”即**西部承接产业转移领头雁**，探索产业合理布局、要素优化配置、资源节约集约利用的承接产业转移新模式新路径，为西部地区承接国内外产业转移发挥示范；**内陆开放合作示范区**，深度融入共建“一带一路”、西部大开发新格局、国家中心城市建设等战略，发挥新区自贸、服贸、临空经济等先行示范作用，打造内陆改革开放高地；**区域发展重要引擎**，因地制宜承接和发展一批优势特色产业集群，建设承接东部、辐射中西部重要平台，为促进区域协调发展提供重要引擎。“**4大工程**”即**强链补链引链工程**，延伸新区“6+1”主导产业扩大产业链条，做强龙头企业，集聚配套企业；**承接要素对接工程**，突破要素瓶颈制约，增强承接产业转移的人才、技术、资金等要素保障；**飞地经济示范工程**，创新跨区域合作模式，大力发展“飞地经济”；**营商环境对标工程**，对标先进地区经验做法，打造一流营商环境。“**5大任务**”即**突出创新引领**，大力促进科技成果转移转化，加大创新型企业培育力度，健全科技创新服务体系，提升承接质量；**强化双招双引**，面向全球招商引资、招才引智，主动配置资源，精准

引进优质企业，不断创新承接方式；**升级园区平台**，着力提升园区承载力，创新园区发展模式，高水平夯实承接载体；**完善基础配套**，构建衔接顺畅、一体高效综合交通网络，推进商贸、金融、教育特别是“新基建”等配套服务，畅通承接通道；**坚持绿色发展**，严格执行产业准入生态标准，节约集约高效利用土地资源，严守承接底线。承接产业转移是一项系统工程，要以系统思维高位谋划、集成推进，建议重点抓好以下3点：

（一）**牢固植入精准招商思维，实施区域互助合作“东部+”**，不断提升承接质量。从我省推行招商引资要有“投行思维”、坚持“亩均论英雄”到新区今年明确“编制重点产业链招商图谱”，招商理念和方式的转变已成为新发展阶段的迫切要求。建议：一是**从全球坐标系中精选“合伙人”**。瞄准全球创新资源和高端项目，着重在提升新区产业链条整合力、关键技术控制力、标准主导力上寻求全新突破，打造高端产业集聚“雁阵”。同时应更加注重单位产出率、税收贡献率和绿色环保等因素，坚决将低效落后产能“拒之门外”。二是**与东部地区建立“朋友圈”**。探索实行“东部企业+西部资源”、“东部市场+西部产品”、“东部总部+西部基地”、“东部研发+西部制造”等新合作模式。按照“抓龙头、带配套”思路，以引进东部实力企业为龙头，争取承接产业链条整体转移和关联产业协同转移。三是**提升专业化招商能力**。放大以商招商、以才聚商、以企引企的优势，精准开展产业链招商、

创新链招商。尤其应改变传统“土地+财政”的招商模式，打好“资本招商牌”，发挥资本催化杠杆作用和专业团队敏锐判断，在瞬息万变的 market 环境中占领先机。

(二)全力营造一流营商环境,形成资源要素集聚“强磁场”,不断提升承接优势。招商靠服务,发展靠环境。招商引资的竞争,说到底营商环境的竞争,也是决定承接产业转移成败的关键因素。建议:一是树立更宽视野,提升优化营商环境的格局境界。坚持现有好做法的同时,应对标北京、上海、粤港澳大湾区甚至国际发达城市,既从长远发展和工作全局谋划,也从基础工作和点滴小事做起,着力找准改革突破口、打好集成“组合拳”,着力破积弊、立新举、优服务、树标准,以一流营商环境创造集聚资源要素的强磁场,塑造争先出彩的新优势。二是提高政府效能,让市场主体办事更便利。加大放的力度,持续主动“瘦身”为企业“松绑”、为群众“解困”。健全管的机制,应注重建立全过程、全链条监管机制,当好市场秩序的“裁判员”和“守护者”。提升服的质效,减环节、减材料、减时限的同时,应注重数字政府建设,在政务流程再造、数据归集共享等方面进行系统性重构,以内部流转效能提升来增强市场主体感受。三是降低经营成本,让市场主体竞争更有力。刚性兑现好国家减税降费的优惠政策,真正让企业得实惠、有感受。把稳定企业资金链作为优先目标,多措并举增加融资供给、降低融资成本,打通信贷投放“中梗阻”。

想方设法降低企业关注的物流、用地、用能成本，让降低成本的红利直抵基层。大力发展技术评估、检测认证、产权交易、成果转化等中介机构同时，也要注重推动服务条件、流程、时限和收费标准公开，让市场主体安心经营、轻装前行。

(三)加快新型基础设施建设,筑牢支撑长远发展“奠基石”,不断提升承接潜力。经济活动的全面数字化已成为未来发展趋势,数字化转型正在重塑区域竞争格局。新区应以长远战略眼光抢抓“新基建”发展机遇,为承接产业转移增强发展后劲。一是**加强统筹规划和科学布局**。“新基建”包括以5G、物联网、工业互联网等为代表的**通信网络基础设施**;以人工智能、云计算、区块链等为代表的**新技术基础设施**;以数据中心、智能计算中心为代表的**算力基础设施**。新区应结合发展实际,做好“新基建”整体规划,科学把握规模、速度、标准,做到谋划一批、准备一批、实施一批,同时应避免分散建设、重复投资等现象。二是**坚持市场主导和政府引导**。“新基建”的主体同样是企业,既要加大政策支持和引导力度,也要充分发挥企业主体作用,引导和鼓励有意愿有实力的企业特别是民营企业参与,让新基建领域投资形成可持续发展的良性模式。三是**突出协调联动和共建共享**。坚持规划建设与运营服务并重,优化布局结构和功能配置,以新一代信息技术为牵引,加速数字化基础设施建设。与此同时,还应注重提升传统基础设施智能化水平,使全区共享新型基础设施高质量发

展成果。四是紧盯创新驱动和应用引领。“新基建”发挥作用最终还是要靠实际应用和市场需求。应始终把牢需求导向，围绕教育、医疗、交通、电力等民生领域的 5G、大数据、物联网、人工智能等新型技术的应用案例和行业解决方案，形成特色亮点，拓展新模式、新服务，为经济高质量发展助力赋能。

（执笔：赵江 朱博涛）

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
