

湘南承接产业转移示范区区域经济合作研究

刘升学,赵礼倩¹,李冬生²

(南华大学 经济管理与法学学院,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 文章阐述了湘南承接产业转移示范区基本情况,分析了湘南三市产业协同发展与区域合作优势与困难,并从推动湘南示范区优惠政策落地、推进湘南示范区产业协同发展、加强示范区区域经济合作制度建设等方面提出建议。

[关键词] 承接产业转移; 制度; 合作

[中图分类号] F127 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2019)05-0031-04

2011年10月6日,国家发改委批准设立“湖南省湘南承接产业转移示范区”(以下简称湘南示范区)。国家将整个湘南地区设立为承接产业转移示范区,既有意将湘南建设成为中部地区承接产业转移的新平台,也有意将之建成跨区域合作的引领区。历时几年,郴州、衡阳和永州三市虽在承接产业转移中都取得了可圈可点的成绩,但存在不少问题,学界作了有益的研究,如承接产业转移竞争力方面^[1]、产业协同发展方面^[2]、市场调控能力方面^[3]等,但在湘南三市区域合作方面,研究还有待深入。本文从分析湘南示范区现状出发,从区域经济合作的视角进行探讨,旨在加强湘南三市区域合作,促进协同发展,提升承接产业转移能力。

一 湘南示范区基本情况

(一)“三极四带”产业集聚空间格局正在形成

衡阳主城区及衡阳县西渡、衡南县云集正在向电子信息、新材料、新能源、智能装备、生物制药等战略性新兴产业集聚区方向发展。郴州出口加工区已经成为湖南最大的加工贸易集聚区之一。京广高铁、京广铁路和京珠澳高速公路是全国经济南北主轴线,也是湘南承接产业转移的主轴线,衡阳11个国家和省级园区中有10个园区分布在京广高铁、京广铁路、京珠澳高速公路和岳临高速公路沿线,郴州现有的10个国家和省级园区中有6个园区分布在这条主轴线上,高铁高速公路经济带特点已经凸显。厦蓉高速公路湖南段建成后,永州“蓝宁道新”加工贸易走廊获得了快速的发展。二广沿线产业集聚带

和泉南沿线产业集聚带正在形成。

近年来,中央和湖南省出台了一系列促进承接产业转移的政策,涉及主导产业培育、承接产业转移载体建设、土地供应保障、金融支持、人力资源保障、物流通关、简政放权等方面。省商务厅、省财政厅每年选择一批重点项目给予引导资金支持。湘南承接产业转移和发展加工贸易的环境得到很大的改善,衡阳综合保税区已经封关运行,湘南三市均建立了“无水港”,一批物流园和物流基地得以建成运行。

(二)成为湖南经济发展的重要增长极

近几年来,湘南示范区建设促进了湘南地区经济增长,推动了工业化进程,加快了引进外资的步伐,特别是促进了加工贸易的增长。如表1所示,2017年湘南三市GDP比2010年增长220%,规模以上工业增加值增长304%,引进外资金额增长306%,加工贸易进出口总额增长1439%,三市加工贸易进出口总量占全省的16%,湘南示范区已成为湖南经济发展的重要增长极。

(三)园区总体上存在“三少三多”的特点

一是大型园区少,小型园区多。工业总产值超过100亿和加工贸易出口额超过1亿美元的只有衡阳高新技术产业开发区和郴州出口加工区,大多数园区工业总产值低于30亿,加工贸易出口额低于1000万美元,有些园区工业总产值只有几个亿,加工贸易出口额只有200万美元~300万美元。

二是特色园区少,一般园区多。湘南特色园区只有衡阳松木工业园、常宁水口山经济开发区、郴州

[收稿日期] 2019-04-22

[作者简介] 刘升学(1963-),男,湖南衡阳人,南华大学经济管理与法学学院教授,博士。

¹ 南华大学经济管理与法学学院硕士研究生。

² 南华大学经济管理与法学学院教授,博士。

有色金属产业园、嘉禾经济开发区等少数园区,这些特色园区的形成与当地特色资源和特色产业密切相关。

三是集聚高附加价值产业的园区少,集聚低附

加价值产业的园区多。湘南地区只有一个国家级高新技术产业开发区(衡阳高新技术产业开发区)和一个省级高新技术产业开发区(衡阳西渡高新技术产业开发区)。

表1 湘南三市主要经济指标

地区	GDP(亿元)			规模以上工业增加值(亿元)			引进外资(亿美元)			加工贸易进出口总额(亿美元)		
	2010	2017	增长%	2010	2017	增长%	2010	2017	增长%	2010	2017	增长%
衡阳市	1420	3132	221	563	2176	387	4.06	12.8	315	0.79	19.3	2443
郴州市	1081	2338	216	480	1140	238	5.3	17.1	323	1.93	27	1399
永州市	767	1728	225	182	412	226	3.93	10.8	275	0.54	0.62	115
合计	3268	7198	220	1225	3728	304	13.29	40.7	306	3.26	46.92	1439

注:数据来源于湘南三市的统计公报

(四) 三市合作意识不强

历时几年,郴州、衡阳和永州三市虽在承接产业转移中都取得了可圈可点的(些许)成绩,但回过头来看,在区域经济合作方面仍是讲得多、做得少,甚至可以说并没有什么较大的实质上的操作与进展,虽说一年开一次湘南区域承接产业转移的工作会议,但也是各市出席的领导简单汇报承接工作和展示承接成果而已,并没有就如何推进区域合作进行论证、探讨实际性的合作等行为。显然,在承接产业转移的行为中,湘南示范区不是一个整体,而是三个不同的个体,三市不是合作越来越好,而是竞争愈演愈烈,三市不是步入了良性互动,而是走进了恶性竞争循环,各地比拼政策,盲目争抢产业转移项目,产业同质化与冲突问题严重,在承接产业转移中只突出竞争,不注重合作,没有共赢,反而互损,既没有实现区域内产业的空间布局优化和整体利益的最大化,还影响到区域的产业整合、融合、互补和整体竞争力的提升^[2]。

二 湘南三市产业协同发展与区域合作优势与困难

(一) 湘南三市产业协同发展与区域合作的优势

湘南三市作为示范区整体规划,不仅享受一系列承接产业转移优惠政策扶持,而且拥有统一的产业空间布局规划。除此之外,湘南三市还享有其他优惠政策,例如衡阳市享受国家振兴东北老工业基地扶持政策、国家级高新技术产业开发区、国家现代服务业试点城市、国家级循环化改造示范试点园区等多重国家优惠政策。耒阳、资兴、常宁三市还是全国资源枯竭型城市,享受国家相关政策扶持。湘南地区为国家多种优惠政策的重叠区。衡阳综合保税

区和郴州出口加工区是湘南三市产业协同发展与区域合作的重要平台。

湘南三市区位优势明显,位于中国南北经济发展主轴线上,南临“珠三角”城市群,北接长江中游城市群(包括长株潭城市群、武汉城市群、昌九城市群和皖江城市群),东达“长三角”城市群和海峡西岸城市群。湘南三市交通优势突出,京广高铁、京广铁路、京珠澳高速公路和岳临高速公路构成了湘南示范区经济南北主轴线,湘桂高铁、湘桂铁路、衡昆高速公路(衡枣高速)和湘江构成了湘南示范区西南开发轴线,在南北主轴线沿线分布了衡阳、郴州两市16个国家和省级园区,在西南轴线沿线分布了衡阳、永州两市7个国家和省级园区。相似的区位优势和现代化交通互联是湘南三市产业协同发展与区域合作的重要条件。

湘南三市高铁高速公路沿线集聚了重要的城镇、主要产业、旅游景点,以及非物质文化遗产。湘南地区矿产资源丰富,是有色金属、黑色金属、煤、非金属、岩盐等矿产的集聚地。优势矿产资源和产业基础推动了湘南特色产业园区和特色产业走廊的形成。特色产业园区有白沙工业园(国家级电子信息产业园区)、松木工业园(以盐卤化工为主)、郴州有色金属园、嘉禾经济开发区(以铸造为主)、常宁水口山经济开发区(有色金属、贵金属及稀土加工)、衡山经济开发区(以再生纸和瓷土加工为特色产业)。特色产业走廊有“蓝宁道新”加工贸易走廊,以及郴资桂“两型社会”示范带。

(二) 湘南三市产业协同发展与区域合作的困难与不足

从客观环境看,存在“三难”。一是外需低迷,

区位优势难凸显。自2008年以来欧美市场一直处于相对低迷的状态,使沿海地区许多加工贸易企业实行战略转型,走上以内需市场为主营业务的发展道路。这就使得湘南靠近粤港澳以低运输成本吸引加工贸易企业的巨大优势失去支点,而要吸引已转型或即将转型以内需为主的企业落户,湘南远离国内大城市消费市场,同时又远离轻工业的原材料出产地,其运输成本高的劣势凸现。

二是配套不够,优惠政策难对接。由于省委、省政府系列优惠政策的主要受惠对象集中于开发园区,导致在实际执行过程中有些优惠政策在操作层面难于落实。如环保部门反映,环保审批方面的优惠政策,很难与省环保厅实现相关的配套对接。又如金融优惠政策,由于没有相关的配套政策,银行对示范区发展的推动力不够明显。

三是前期增长迅猛,后期发展难以持续。根据承接产业转移和发展加工贸易起步较早的江西赣州、广西桂东的经验,经过一个快速发展期之后,承接产业转移地区会进入一个平稳发展时期,甚至可能出现引进外资减少和加工贸易负增长的情况。

从承接产业转移实际情况看,存在“四不足”。一是园区企业少且产业分散,不足以形成产业集群和产业集聚发展。大多数园区只有十几个至三十几个转移企业,通常包括鞋类、制衣、电子产品、机械装配、食品加工等劳动密集型企业,一个园区拥有6到8个产业门类,形成互不关联的企业扎堆,而不是相互关联的企业集群。

二是承接的龙头企业、配套产业和中间产业少,不足以吸引产业链整体转移和配套产业协同转移。在湘南地区能够实现龙头企业带动配套企业转移,形成配套产业协同转移的只有衡阳富士康、郴州台达电子等几个案例。产业链整体转移的局面还没有出现。中间产业转移少且分散布局,也是产业集群难以形成的一个重要原因,以鞋类产业为例,湘南许多园区都引进了鞋类加工企业,但引进的鞋材企业少且分散布局,难以形成鞋类生产集聚区。

三是转移产业与湘南优势资源、特色产业契合度不足,难以实现转移产业与湘南特色产业协同发展。大多数转移企业与湘南的优势资源和优势产业契合度较低,例如有色金属和油茶是湘南的特色资源和特色产业,但是很少有转移企业与之相关。

四是湘南三市区域合作不足,各地园区存在同质化现象,难以实现错位发展格局。湘南三市仅仅在申报国家级承接产业转移示范区时有过密切的合作,湘南区域合作机制并未形成。湘南三市、湘南各

园区在承接产业转移项目时进行激烈竞争,“来者都是客,抢到就是宝”,各种劳动密集型产业遍地都有,各地园区产业结构存在严重的同质化现象,没有形成错位发展的格局。

三 建 议

推动湘南承接产业转移示范区区域合作,既要发挥衡阳、郴州、永州三市的产业承接优势,又要避免三市劣势和三市相互恶性竞争,形成错位发展格局。

(一)推动湘南示范区优惠政策落地

国家有关部门和湖南省委省政府出台了一系列加快湘南示范区建设的政策,但是在具体项目申报审批备案、争取支持或扶持过程中,往往出现“肠梗阻”现象,特别是涉及一些垂直管理部门如国土、环保、税务等部门时,一些优惠政策很难落地。我们建议:一是省委省政府加强与国家国土、环保、税务等部门联系,争取多部门联合发文;二是省发改委和商务厅要加强与省国土、环保、税务联系,采取多部门联合发文的形式推进优惠政策落地。

(二)推进湘南示范区产业协同发展

一是根据湘南优势资源和产业的特点,构建现代化产业体系,特别是构建转移企业、优势资源、优势产业三者契合度高的产业链。承接产业时应根据各自优势协同引进上下游配套产业,形成比较完整的产业链。

二是实施产业升级战略,大力发展生产性服务业、现代商业、旅游业和现代农业。

三是实施转型发展战略,加快循环经济和低碳经济发展。特别是推进园区转型升级,将一些符合条件的园区转型升级为高新技术产业开发区或循环经济示范园区。

四是推进区域创新体系建设,在衡阳国家高新技术产业开发区,以及郴州有色金属产业园、永州凤凰经济开发区布局一批重点科研基础设施项目。建议在衡阳国家高新技术产业开发区建立人才特区。

五是加快引进央企、大型民企和战略性新兴产业企业。

(三)加强示范区区域经济合作制度建设

1. 设立领导机构

区域政府合作必须有一个具有领导地位的跨行政区的区域协调管理机构,名称可以定为湘南承接产业转移示范区领导协调委员会。领导协调委员会作为省委、省政府的派出机构,行政级别为副省级,领导协调示范区的承接产业转移工作。主任由副省级领导担任(如果主任为兼任,则设常务副主任一

名),配备专、兼职副主任,兼职副主任由三市主要领导出任。为了赋予协调委员会实际的权力,一方面省委省政府进行授权,另一方面三市要让渡一些权力。

2. 完善组织内部的功能性机构设置

秘书机构:负责日常联络和组织与信息工作。

执行机构:负责协调各项合作事宜在各地的贯彻实施。一是设立包括各地方政府部委等职能机构的联合执行机构,负责协调各项合作事宜在各地的贯彻实施,这类联合执行机构属于常设性执行机构。

二是专项任务的执行机构,负责某项具体任务的实施与执行,这类执行机构属于临时性执行机构。

(1)产业规划机构:负责区域内产业规划。

(2)法规机构:负责法规、制度的制订。

(3)监督、仲裁机构:负责合作冲突与纠纷的申诉和仲裁,并承担考评、奖惩及利益分配与补偿工作。

(4)咨询研究机构:对推进区域的产业协同进行研究,为合作组织提供理论支撑、与政策建议。也可以不内设机构,向社会购买服务。

上述机构都为正厅级别,行政权力效力等同省政府的厅。

机构的组织安排方式是一种动态调整过程,可以根据需要按一定程序进行设置调整。

3. 加强机制安排

(1)最高决策机制:成立示范区理事会,理事长由示范区领导协调委员会主任担任,成员由示范区领导协调委员会专职副主任和三市主要领导组成,会议由理事长召集,不定期召开会议,其职责为研究和确定合作的基本方针,决定合作的基本方向,制订合作的基本原则,审定规则制度,审批重大事项。

(2)磋商、谈判、协调机制:设立局长级会议,示

范区领导协调委员会分管相关工作的副主任作为会议召集人,成员由示范区领导协调委员会执行机构负责人、三市对口局的局长组成。其职责一是为最终决策进行磋商、谈判,达成共识并形成相关协议或文件,报送理事会;二是协调合作中出现的各种问题。

(3)议事机制:设立示范区高官会议,会议由示范区领导协调委员会主任或者分管与议题相关工作的副主任召集,成员根据议题不同而确定。议定后进入磋商、谈判机制,完成磋商、谈判后报请理事会决策。

(4)对话机制:可以由官方设立合作对话平台(如湘南合作论坛、高峰论坛),也可以有民间发起的对话平台(如大湘南论坛、企业家论坛),也可以设立一些专业论坛。

(5)专业工作机制:组成各个领域的工作组,由相关专家和官员组成,对各专案开展调研,提出对策、建议,对具体的合作项目推进制订实施方案和进行规则与政策设计。

(6)实施机制:设立考核评价机制、激励制裁机制、补偿机制。

[参考文献]

- [1] 周鹏峰. 提升湘南地区承接产业转移竞争力研究[J]. 南华大学学报(社会科学版), 2012, 13(2): 56-59.
- [2] 刘升学, 李峻, 付跃龙. 论湘南在承接产业转移中的产业协同发展[J]. 区域经济评论, 2015(6): 73-80.
- [3] 杨凤鸣. 湘南地区应如何承接泛珠三角产业转移[N]. 光明日报, 2014-08-10(07).
- [4] 付喜. 湘南地区承接电子信息产业转移现状及对策研究——以永州市为例[J]. 湖南科技学院学报, 2012, 33(4): 27-29.

Study on Regional Economic Cooperation in Southern Hunan to Undertake Industrial Transfer Demonstration Area

LIU Sheng-xue, ZHAO Li-qian, LI Dong-sheng
(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: This paper expounds the basic situation of the demonstration area of undertaking industrial transfer in southern Hunan, analyzes the advantages and difficulties of the coordinated industrial development and regional cooperation in three cities of southern Hunan, and puts forward suggestions from the aspects of promoting the implementation of preferential policies in the demonstration area, promoting the coordinated industrial development in the demonstration area, and strengthening the construction of the system of regional economic cooperation in the demonstration area.

Key words: undertake industry transfer; system; cooperation