

统筹推进产业升级和产业转移

——兼析产业升级和转移中的几个误区

□ 杨 振

在建设现代化产业体系的进程中，产业升级和产业跨区域转移是不可回避的重要任务。习近平总书记明确指出，要顺应产业发展大势，从时空两方面统筹抓好产业升级和产业转移。落实好这一重要任务，必须厘清产业升级和产业转移的经济本质，遵循产业发展的一般规律，避免出现产业盲目升级和无序转移。

从经济本质来看，产业升级和产业转移都是资源重新配置的过程，是市场分工在产业链不同环节和不同区域的调整与重构。其中，产业升级是产业价值链分工体系的优化调整，既涉及到产业价值链体系的完备性，如短板产业补链和优势产业延链；也涉及到产业链向高附加值环节的不断攀升，如传统产业补链和新兴产业建链。而产业转移则是现有市场分工体系在不同区域之间的重构，是各个区域发挥好产业发展禀赋优势的过程。因此，无论是产业升级还是产业转移，都有赖于市场分工体系的深化，违背市场分工一般规律的产业升级和产业转移，都是需要警惕的。

推动短板产业补链和优势产业延链，要平衡好全局任务与局部行动的关系，谨防出现逆市场分工的“分解谬误”现象

站在我国产业发展全局来看，在贸易保护主义和逆全球化国际背景下，补链和延链当然是我国实现产业升级的题中应有之义。但全局任务不同于局部行动，如果“家家补链、户户延链”，就容易出现违背市场分工、降低市场效率的“分解谬误”现象。当前，在产业招商引资过程中，不少地方制定了完备详细的产业链图谱，并依此对本地产业发展相对缺失的上下游环节给予各种政策支持，试图关起门来在本行政辖区构建一个更完整的“全产业链”链条。从市场分工效率看，这种“个体理性”的意图可能带来“集体非理性”的结果。

事实上，由于每个地方的禀赋条件不同，具有比较优势的产业环节自然也就不同。在市场经济逻辑下，每个区域会依市场分工进行专业化生产，然后区域之间再通过协作共同组成产业链分工体系。倘若存在严重的地方保护或市场分割，地方纷纷构建

“大而全”产业链条的做法，无疑是可行也必要的。但在全中国统一大市场的制度安排下，区域之间更需要的是通过专业化分工提高产业运行效率，并根据国家区域重大战略形成优势互补的产业协作关系。因此，推动产业升级需要进一步深化改革健全区域战略统筹机制，平衡好产业补链和延链的全局任务与局部行动，防止各地盲目全产业链建设带来“分解谬误”。

推动传统产业补链和新兴产业建链，需把比较优势思维转换为竞争优势思维，构建起与高成本要素兼容的产业分工体系

低成本要素支撑是我国传统产业体系的一个主要特征，但经验表明，低成本要素形成的比较优势并不必然构成产业竞争优势。一个国家产业体系发展，如果主要依赖低成本要素支撑，这样形成的产业比较优势是容易被他人模仿或替代的。当更低成本的他国生产要素进入世界市场，相应的产业环节被替代的风险自然提高，产业发展也就缺乏接续性和竞争力。因此，推动产业升级要把比较优势思维转化为竞争优势思维，积极提升要素成本消纳能力，不断提高市场议价水平。2022年，美国、德国、日本、韩国的人均GDP分别达到7.65万美元、4.82万美元、3.38万美元、3.22万美元。这些国家的要素成本显然较高，但它们仍然能够创造条件吸引制造业回流，关键在于其产业体系能够兼容高成本要素，企业的议价能力普遍较高。

其实产业升级的核心要义，就是要逐步构建起与高成本要素兼容的产业分工体系，这是产业链向高附加值环节攀升的基础。相比之下，2022年我国人均GDP仅有1.27万美元，虽然低成本要素优势没有系统性消失，但要要素成本上升也是不争的事实。我国的产业升级迫切需要逐步构建起与高成本要素兼容的产业分工体系，不能沿着“资金补贴—降低要素成本—利用比较优势”的升级路径，而是要顺应“成本上升—提升定价能力—发挥竞争优势”这一产业升级的国际大趋势。

从经验看，与高成本要素兼容的产业分工体系，是市场分工向高级化演进的结果，它以大量企业常年在附

加值中低环节的技术和经验积累为基础，因此也是企业逐步提高市场议价能力的结果。这启示我们：产业升级不是传统产业和新兴产业的数量结构对比，传统和新兴产业都有深化市场分工、提升产业层级的空间。推动传统产业补链和新兴产业建链，不宜人为划分产业的高端和低端属性，也不能在政策设计上区别对待，必须统筹处理好传统和新兴产业发展。那些对传统产业“一关了之”、对新兴产业“一哄而上”的产业升级行为，往往因为本地没有坚实的诱使产业升级的市场分工基础，从而表现出一定的盲目性。

在国内尚有产业承接空间的分工条件下，避免产业出现过早或过快向国外转移，是产业实现有序转移的关键所在

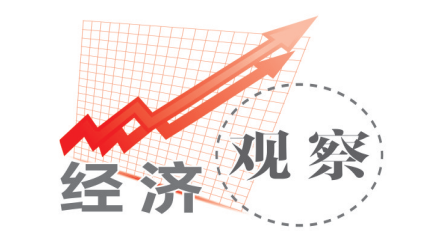
大规模产业升级带来的直接经济影响，就是与之伴生的产业跨区域转移。虽然从世界经济的历史逻辑看，产业跨国转移似乎是产业迈向高级化的一般规律。但从空间维度看，我国区域间发展不平衡，国内具有承接产业大规模转移的广阔空间。因此，在国内尚有产业承接空间的分工条件下，避免产业出现过早和过快向国外转移，是产业实现有序转移的关键所在。

要素存在区域梯度结构是产业转出和承接产业转移的核心逻辑。产业转移本质是市场分工体系在区域间的重构，而区域分工体系重构则取决于不同区域之间是否存在要素梯度结构，它决定了产业将“转向何处”以及区域能否“承接起来”。若两个区域之间不存在明显的要素梯度结构，则产业转移不会出现在这两个区域。过去，我国之所以能积极承接国际产业转移，其深层次经济逻辑就在于我国与发达国家存在显著的要素梯度结构。当前，我国产业更多向国内其他区域转移还是向国外转移，取决于我国区域间的要素梯度结构是否能够提供充足的容纳产业承接空间。需要指出的是，这里强调的要素梯度结构，既要考虑要素本身的经济成本，也要考虑利用要素的制度成本。

要素本身的经济成本高低为产业跨区域转移提供基础。从要素本身的经济成本来看，我国的省域内和省际间都存在承接产业转移的差异化要素支撑条件，为产业在国内实现有序转移提供了基础。数据显示，2022年我

国人均可支配收入最高与最低省份差距高达56337元，差距约为3.4倍，而同省域内各地市人均可支配收入差距最高的省份也达到了3.3倍。这意味着，国内不同区域支持产业“腾挪转移”的空间仍然宽广。但与此同时，由于过去要素市场存在地区分割现象，地方在吸引本辖区之外生产要素时，也容易对本辖区要素流出进行政策性限制，要素跨区域流动仍然制约着产业跨区域转移。因此，构建新发展格局、形成全国统一大市场，必须打破地方保护和市场分割，用好区域要素梯度结构，促进要素资源在更大范围内畅通流动，只有这样，才能保障产业在国内实现有序转移。

利用要素的制度成本高低决定了产业转移的区位选择。差异化的要素经济成本只是承接产业转移的基础，但它并不会自然转化为承接产业转移的优势。回溯历史，改革开放前我国的劳动力成本更低，但那时的低成本劳动力并没有转换为承接国际产业转移的优势，关键原因就在于当时计划的制度成本更高，高到无法动员各种低成本要素进入世界产业分工体系。改革开放以后，我国开始嵌入全球产业分工体系，从加工贸易企业选址及其跨区域扩张的路径来看，也往往是从劳动力成本较高的珠三角开始设厂，然后才逐步扩张到劳动力成本更低的中西部地区。这一微观路径反映出，低成本劳动力只是产业发生转移的一个基础条件。相对于要素本身的经济成本来说，制度成本对产业转移区位选择的影响可能更具有决定性意义。在这样的逻辑下，要有序承接好国内产业转移，承接地必须从根本上解决好“要素成本便宜但制度成本贵”的普遍性问题。特别是当前，我国的产业转移还面临着与低成本劳动力国家的激烈竞争，唯有在更大程度上降低利用要素的制度成本，通过破除隐性门槛降低市场准入成本，通过规范涉企收费减轻企业经营负担，通过优化涉企服务降低行政办事成本，通过强化公平竞争保护各方合法权益，通过规范行政权力稳定未来政策预期，才能帮助企业抵消不断上涨的要素成本。



二十届中央财经委员会第一次会议强调，“要实施积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老服务体系，大力发展银发经济，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐”。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，更是老年人口规模巨大、老年人口占比较高的现代化。目前，我国是世界上老年人口规模最大的国家，也是老龄化速度最快的国家之一。2022年末，我国60岁及以上人口2.8亿人，占全国人口的19.8%；其中65岁及以上人口2.1亿人，占全国人口的14.9%。人口老龄化给我国经济社会带来诸多挑战的同时，也带来老龄经济发展的新机遇。银发经济，主要是指围绕衣食住行、文教娱乐、医护康养等为老年人提供各种产品和服务的生产、供给、消费以及衍生的经济活动的总和。银发经济是一个阶段性概念，主要包括养老产业和养老事业，它们共同构成银发经济的基础。银发经济的内容是以老年人的服务需求为主导的产品与服务，以及为之服务的基础建设和相关经济活动。

近年来，我国银发经济呈现市场规模不断扩大、需求持续增长、产业体系逐步完善、关键技术和产品创新速度加快等发展态势。随着我国综合国力的提升，老年人口持续增长和消费水平的提升，以及老年人社会参与能力的不断提高，银发经济在GDP中所占的比重持续攀升。预计到2050年我国银发经济规模将达到49.9万亿元，占总消费比重的35.1%，占GDP比重的12.5%。这充分表明银发经济在拉动内需和培育新的经济增长点上具有较大的潜力。在憧憬银发经济发展的潜力的同时，我们也必须正视存在的问题。当前我国银发经济的发展存在市场有效供给不足、产业空间布局失衡、专业人才紧缺、资本缺乏投资动力、产业扶持政策缺位等问题。新发展格局要求将积极应对老龄化与经济高质量发展相协调，明确银发经济发展的整体性战略与阶段性目标。

制定银发经济专项规划，激发银发市场活力。强化政府及其政策对养老产业发展的驱动作用，促进养老事业和产业的协同发展。首先，结合我国经济社会发展水平和老年人实际需求，制定发展银发经济的专项规划，确定银发经济发展的战略总目标与阶段性目标；探索建立银发经济发展评估指标体系，对各地银发经济发展实施动态监测，为政府决策提供参考。其次，完善相关政策，促进政策协同衔接，加大财税、土地、人才、技术等方面的政策支持力度，搭建支持银发经济发展的公共服务平台；充分发挥政府和国资国企的主导引领作用，探索建立宏观管理、社会兴办、企业按照市场化要求自主经营的发展模式，鼓励社会资本探索多种业态和经营模式，实现银发经济产业投资主体多元化发展。最后，大力拓展银发经济发展资源的投入渠道，通过长期护理保险制度为银发经济提供稳定的资金供给，引导企业承担社会责任参与银发经济活动；强化社会融资支持，完善养老产业发展的财力保障机制，强化财政资金引导，加大养老服务领域财政资金支持力度。

识别老年消费需求特征，促进银发经济供需平衡。当前，我国老年人的消费能力、消费观念、消费意愿正在发生改变，这将带来广阔的银发经济市场。识别老龄社会的消费异质性，根据消费特征变动趋势明晰银发经济发展的战略逻辑，顺应消费升级趋势以培育银发经济新业态，促进银发经济供需动态平衡。除了老年人基本的身体和健康需求，未来还需要关注老年人更高层次的社会互动、个人追求、兴趣爱好等。鼓励涉老企业捕捉老年消费者真正的需求，以积极、新颖的理念来探索老年人与时俱进的需求，开发兼具人文关怀和实用性的产品，运用前沿科技发展银发经济。重点强化老年智慧健康、康复辅助和老年游戏等领域的技术研发与应用，依托科技创新培育新的产业增长点，推动老年消费市场提质扩容。

有的放矢发展银发经济

□ 彭希哲 陈 倩

完善养老服务供给体系，实现养老产业高质量发展。加强老年用品和服务标准体系建设，以高标准促进质量提升。严格行业准入制度，完善相关法律法规和市场准则，规范市场运作；推动培育行业内的龙头企业，推广优质产品和服务；实行严格的质量监管工作机制，建立健全网络监管体系，为老年人创造良好的消费环境。依靠新技术新应用对银发经济产业进行全方位、全角度、全链条的改造升级，加强老年产品和服务的科技研发及成果的市场转化。发挥有为政府和有效市场的合力，在政府保基本、兜底线提供基本养老服务的基础上，由市场提供多层次、多样化的养老服务选择。拓展银发细分市场，重视中高端养老市场，加快银发产业人才培养，提供精细化高质量的产品与服务，推动养老产业高质量发展。

挖掘开发人才技术红利，培育推动银发经济新动能。我国是在信息化、网络化的时代背景下步入老龄社会的，这为我国积极应对老龄化提供了空前契机与资源。利用科技创新助力老龄社会治理，通过科技重塑生产—消费—消费环节培育老龄社会新经济新动能。首先，从生产模式及效率的角度看，科技进步在提高生产效率的同时还能通过提高资本回报率，促进相应研发投入，推动全要素生产率增加。其次，从劳动就业的角度看，科技红利将有效改变传统劳动就业模式，通过扩大人力资源基础和提高劳动生产率以维持经济持续稳定增长，为老龄社会发展创造坚实的财富基础；银发经济的发展也将传导并影响产业形态，创造出新行业与新职业进而提振就业，为老龄社会发展持续赋能；技术进步、人工智能还将释放老年人参与经济社会发展的潜能，开发利用老年人的知识技能资源，从而有效促进老年人社会经济角色和老龄社会生产生活方式的转变。最后，从消费需求拉动角度看，技术进步能通过高质量供给创造有效需求，培育推动我国银发经济的发展。智能的助老设备和设施可有效提升老年人自理水平，充分利用技术红利打造高效优质的“智慧养老”服务体系，为老年人提供实时便利、互联化、智能化且低成本的养老服务，并缓解专业照护人才不足的压力。

（作者单位：复旦大学老龄研究院）

如何提升县城产业承载能力和人口聚集能力

□ 王燊成

县城地处“城尾乡头”，是沟通大城市和乡村社会的基本空间单位，是协同推进乡村振兴和新型城镇化的重要载体。习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上指出，“帮助县城和小城镇提升产业承载能力和人口聚集能力”。“产业承载能力”和“人口聚集能力”的提出，为进一步谋划增强县城综合承载能力、实现县域高质量发展提供了方向指引和行动遵循。

在我国城镇化形态和城镇布局上，县城数量虽多，但经济不发达，基础设施薄弱，公共服务供给短缺，人居环境质量较差，综合承载能力明显不足，尤其表现在产业承载能力和人口聚集能力上。县城产业承载能力是指县城或县级行政区域所能容纳和支撑的产业发展水平与规模，反映了该地区在经济发展方面的潜力和能力。不少中西部地区县城产业结构单一，缺乏配套服务和供应链，基础设施、营商环境等更新缓慢，导致产业承载能力不足、产业升级转型困难。县城人口聚集能力是指县城或县级行政区域吸引和容纳人口的能力，反映了该地区在人口流动和居住方面的吸引力与承载力。相较于大城市，县城就业容纳力和吸引力有限，加上教育、医疗等资源配置不合理、基本公共服务可及性均衡性不够等原因，部分地区县城人口聚集能力较低，甚至出现了较为严重的人口流失问题。

产业承载能力与人口聚集能力相互促进、相互支持，共同推动县城的可持续发展。一方面，一个具有强大产业承载能力的县城往往能够吸引更多的人口流入，形成人口聚集效应。另一方面，人口聚集能力的增强也能够为城市提供更多的劳动力和市场需求，促进产业的发展 and 壮大。因此，提升县城产业承载能力和人口聚集能力需要统筹兼顾、系统谋划、整体推进，处理好基础设施、公共服务、乡村振兴、人口、特色产业、职业院校教育等问题。

完善县城基础设施建设。基础设施是经济社会发展的重要支撑。相较于城市，我国县城在交通、能源、水利、通信等基础设施建设方面还存在比较明显的差距。县城基础设施建设要适合本地特点，以小型化、分散化、生态化方式为主，降低建设和运营维护成本。在基础设施规划布局上，应倡导大分散与小区域集中相结合，因地制宜布置分布式能源、生活垃圾和污水处理等设施。积极探索新型基础设施建设，实施公共基础设施数字化改造，提升数字化、网络化、智能化基础设施水平，发展智慧县城。

加强县城公共服务设施建设。公共服务设施是保障和改善民生、加强和创新社会管理的重要载体。随着经济社会的发展，人民群众对公共服务设施有了更高的要求，对基本公共服务均等化也有了新要求。要赋予县级更多资源整合

使用的自主权，增强县城综合服务能力，增强乡镇公共服务功能，把乡镇建设成为服务农民的区域中心。要优化县城基本公共服务设施的空间布局，以片区为基本单元，促进县城公共服务向乡村延伸覆盖。

以县城城乡融合发展引领乡村振兴。要凸显县城作为牢牢守住“两条底线”的第一道防线作用，合理发展农产品主产区县城以保障国家粮食安全，以国家乡村振兴重点帮扶县和易地扶贫搬迁大中型集中安置区为重点，守住不发生规模性返贫的底线。加强县级“一线指挥部”建设，聚焦产业促进乡村发展，扎实稳妥推进乡村建设行动，加强和改进乡村治理，统筹推进乡村发展、乡村建设、乡村治理三项重点工作。

留住县城现有人口。人口流失是制约县城转型发展的主要瓶颈之一。要以“真金白银”的待遇留人，大力发展县城产业，千方百计创造更多就业机会，促进返乡人员就地就业并提升工资待遇和福利条件，以“乐业”带动“安居”。要以普惠可及、优质均衡的基本公共服务留人，促进人口和公共服务资源适度集中，加快发展紧密型县城医疗卫生共同体、城乡教育联合体、乡村三级养老服务网络，加强民生保障和救助扶助，推进城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。要以优美的人居环境留人，以县域为单位统筹推进农村人居环境整治提升行动，以县城为单元统筹推进农村人居环境整治提升行动，以县城为单元统筹推进农村人居环境整治提升行动。

环境整治提升，通过改善空气质量、增加绿化覆盖、保护水资源等方式，创造宜居的生态环境，吸引人们留在县城。

因地制宜大力发展特色产业。产业振兴是乡村振兴的重中之重。县城综合承载力的核心因素是产业，特色产业发展一定程度上决定了县城经济发展水平，而经济发展水平进一步决定了人口聚集能力。要立足县城特色产业基础优势，改造提升传统产业，培育发展新兴产业，通过建链、延链、补链、强链，着力打造更高层次的县城特色产业集群。要持续优化营商环境，简化审批程序，降低创业成本，提供优惠政策和税收支持，吸引更多企业和投资者来到县城发展特色产业。要促进城乡产业融合发展，围绕农村一二三产业融合发展构建现代乡村产业体系，增强县域发展内生动力。

大力发展职业院校。县城产业承载能力和人口聚集能力的提升，离不开人才的支撑，尤其是高素质技术技能人才。要紧密对接市场发展需求、产业升级方向和技术变革趋势，新建高质量、有特色的职业院校，为县城发展提供技能支撑和人才补充。要强化新建职业院校定位服务乡村振兴“最后一公里”的功能定位，依托县级职业院校统筹乡、村两级职业教育和培训机构，加强成人文化技术学校、农民学校（教学点、农民夜校）建设，赋能县域职业教育试办社区学院。

经济时评