

## 中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》
- 《国别/地区观察》

作者：周景彤 王梅婷 研究院  
电话：010 - 6659 1591

签发人：陈卫东  
审稿：周景彤  
联系人：王梅婷  
电话：010 - 6659 1591

\* 对外公开  
\*\* 全辖传阅  
\*\*\* 内参材料

## 我国产业转移新特点、动力因素 与政策建议\*

近年来，我国东南沿海地区产业向外、向西的转移呈现出新特点。中美经贸摩擦叠加国内要素成本上升，一些跨国公司和中资企业将部分产业转移到东南亚国家和国内中西部地区；新冠疫情暴发进一步冲击全球产业链供应链的稳定与安全，部分国家呼吁减少对中国制造的依赖，市场对此带来的产业向外转移的担忧进一步增大。“十四五”规划提出，要促进产业在国内有序转移。在此背景下，探究产业转移背后的动力因素，对比不同地区的资源禀赋和比较优势，有助于更好地服务产业在国内的有序转移、推动区域协调发展和构建新发展格局。

# 我国产业转移新特点、动力因素与政策建议

近年来，我国东南沿海地区产业向外、向西的转移呈现出新特点。中美经贸摩擦叠加国内要素成本上升，一些跨国公司和中资企业将部分产业转移到东南亚国家和国内中西部地区；新冠疫情暴发进一步冲击全球产业链供应链的稳定与安全，部分国家呼吁减少对中国制造的依赖，市场对此带来的产业向外转移的担忧进一步增大。“十四五”规划提出，要促进产业在国内有序转移。在此背景下，探究产业转移背后的动力因素，对比不同地区的资源禀赋和比较优势，有助于更好地服务产业在国内的有序转移、推动区域协调发展和构建新发展格局。

## 一、新时期我国产业转移的现状与特点

第一，中美贸易摩擦冲击叠加生产要素成本上升，部分产业向海外转移的现象有所增加。部分外资企业向东南亚转移产业链或加快海外布局。比如三星将在华手机业务全部转移到越南，现代汽车将组装业务逐步转移到菲律宾，索尼等电子企业逐步将在华工厂迁移到海外，苹果公司计划将硬件产能从中国移出 15%-30%，同时不少美国企业将在华供应链转移到墨西哥。据《上海美国商会 2021 年中国商业报告》调查，虽然多数美国企业表示将继续扎根中国市场，但 2020 年已有 2%的企业将部分供应链迁至美国，12%的企业已将产业链迁至其他地区。同时，部分中资企业为降低生产成本和规避风险，也向外转移部分产业链和增加海外投资。比如波司登等纺织服装产能不断向东南亚转移。截至 2019 年，中国在越南投资的纺纱产能占越南纺纱总产能的 32%。

表 1：部分外企产业转移情况

|             |  |
|-------------|--|
| 2019 年 5 月  | 日本办公设备商理光宣布，将把影印机生产线从中国全面转移至泰国。                        |
| 2019 年 9 月  | 美国时尚背包零售商 Fred Perrotta 在美国宣布对中国进口产品征收关税后，开始进行海外供应链布局。 |
| 2018 年 10 月 | 日本 YOKOWO 公司在华生产的七成产品对外出口，受美国启动对华制裁影响，将把向越南转移生产的计划提前。  |
| 2018 年 11 月 | 苹果组装大厂和硕计划将大陆生产线撤回台湾或转移到东南亚进行生产，以规避中美贸易战影响。            |

资料来源：Wind

第二，沿海地区部分产业向中西部地区转移。2008 年国际金融危机和大规模政策刺激后，我国东部地区企业面临土地、劳动力等生产要素成本上升，一些劳动密集型

产业向要素成本较低的中西部地区转移步伐加快。比如，河南省依托劳动力、交通和政策等优势，2010 年吸引了富士康在豫落户，到了 2018 年，河南已成为全球最大的 iPhone 生产基地。重庆市通过集群招商将笔记本电脑制造业的上游产业链和代工厂全部整合到重庆，推动重庆成为全球最大的笔记本电脑制造基地。近年来，东部向中西部地区转移产业的结构也不断升级，从小规模走向完整产业链转移，迁移行业也从劳动密集型为主转向机械制造、电子信息、生物医药等资本、技术密集型行业。比如，2013-2018 年医药行业向东北地区转移，带动东北地区医药产值占全行业比重提高 1.84 个百分点；电子信息产业转移推升中部地区、西部地区的电子行业产值分别提高 5.12、3.77 个百分点。

## 二、东南沿海地区产业向海外转移的驱动因素分析

产业转移是由于资源供给或产品需求条件发生变化后，某些产业从某一个地区或国家转移到另一地区或国家的过程。对于产业转移的动力因素，成本上升理论认为，发达国家人口自然增长率下降和非熟练劳动力不足会造成劳动密集型产业比较优势逐步丧失，推动发达国家向发展中国家转移劳动密集型产业；梯度转移理论认为，区域之间的经济技术水平和创新能力存在差异，经济发展水平高、创新能力强的区域属于高梯度地区，随着时间发展，高梯度地区的主要产业结构或要素条件发生变化，部分产业从高梯度地区转移到要素条件更适合的低梯度地区。概括起来，区域间不同的要素禀赋、营商环境等，形成了产业转移的主要的推力和拉力。因此，对比分析不同地区在土地成本、人力资本等要素的差异，有助于明晰东南沿海地区产业向东南亚国家转移的原因。

**第一，较好的区位和贸易环境是产业向东南亚国家转移的主要因素。**一是海运交通条件便利。东南亚是太平洋与印度洋之间的“十字路口”，越南、印尼等国都拥有较多港口，并且靠近新加坡、便于进行转口贸易，也缩短了货物经马六甲海峡运往欧洲的里程。**二是优惠政策较多。**东盟较少受到发达国家的贸易打压，同时对外签订了大量自由贸易协议，数千种进出口商品的关税都降为 0(表 2)。其中，中国-东盟自贸区协定降低了双边贸易成本，便利企业向东南亚转移制造业和从中国进口原材料等。

表 2：越南签订的贸易协定

|    |        |
|----|--------|
| 文件 | 越南关税情况 |
|----|--------|

|                   |  |
|-------------------|--|
| 欧盟-越南自由贸易协定       | 欧盟和越南之间将实现 99% 的关税减让，减少贸易技术障碍，越南法律的制定和实施将会变得更加透明，越南将鼓励外国投资和商业存在。             |
| 越南-韩国自贸区协定        | 2018 年对纺织原辅料、鞋类、家用电器、机械设备、电子产品和零配件、电线、汽车零配件等产品实现关税自由化。                       |
| 越南-日本自贸区协定        | 2018 年共有 456 项税目实施零关税：鸡肉、咖啡、原料茶、纺织品服装、电器与电子设备等。                              |
| 越南-欧亚经济联盟自贸区优惠税率表 | 双方议定：至 2018 年对 5535 项税目实施零关税，2018 年年内有 3720 项税目降为零关税，如乳品及乳制品、汽车及其零配件、钢铁及其制品。 |
| 东盟-中国自贸区          | 2018 年从 5% 与 10% 减为零关税的包括：鸡肉、咖啡、原料茶、食品加工、纺织品服装、电器与电子设备等。                     |
| 区域全面经济伙伴关系协定      | 协议生效后，柬埔寨、老挝、缅甸 30% 的货物享有零关税待遇，越南等其他成员国 65% 的货物享受零关税。                        |

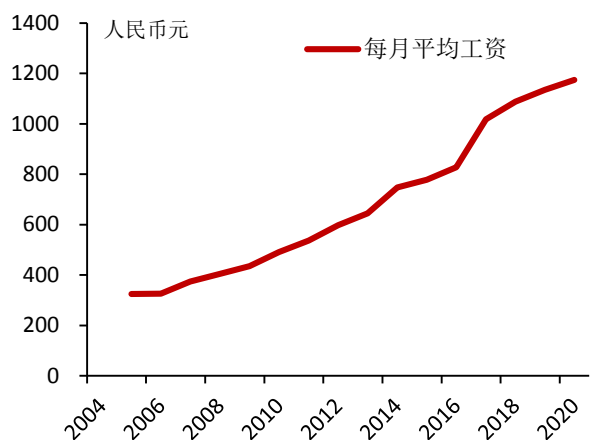
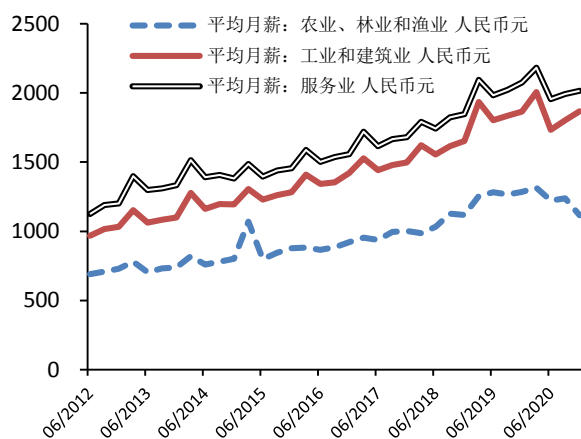
资料来源：作者整理，中国银行研究院

第二，东南亚劳动力优势突出，但劳动力素质存在不足。2019 年，泰国、柬埔寨、菲律宾的最低工资水平分别为 1667 元、1285 元和 1637 元<sup>1</sup>。截至 2020 年末，越南服务业、工业的平均月薪分别为 2016 元、1867 元人民币（图 1）；印尼每月最低工资水平约为 1200 元人民币（图 2）。虽然东南亚国家劳动力工资明显低于我国（表 3），但劳动力素质、技术熟练程度不及我国。截至 2018 年，越南、印度和中国 15 岁及以上人口的识字率分别为 95%、74.37% 和 96.84%。2010 年至 2020 年，中国 15 岁及以上人口的平均受教育年限由 9.08 年提高至 9.91 年，文盲率由 4.08% 下降到 2.67%。中国从事科技相关工作的人员数量已高达 1.01 亿人，连续七年蝉联世界第一位。

图 1：越南各行业劳动力薪酬水平

图 2：印尼劳动力月平均工资

<sup>1</sup> 按照 2019 年即期汇率换算。



资料来源：CEIC，中国银行研究院

表 3：中国主要省市的最低月工资标准

| 地区  | 执行日期       | 最低月工资标准（元）  |      |      |      |
|-----|------------|-------------|------|------|------|
|     |            | 一档          | 二档   | 三档   | 四档   |
| 天津  | 2021.07.01 | <b>2180</b> | -    | -    | -    |
| 陕西  | 2021.07.01 | 1950        | 1850 | 1750 | -    |
| 黑龙江 | 2021.04.01 | 1860        | 1610 | 1450 | -    |
| 江西  | 2021.04.01 | 1850        | 1730 | 1610 | -    |
| 北京  | 2021.08.01 | <b>2320</b> | -    | -    | -    |
| 上海  | 2021.07.01 | <b>2590</b> | -    | -    | -    |
| 福建  | 2021.01.01 | 1800        | 1720 | 1570 | 1420 |
| 贵州  | 2019.12.01 | 1790        | 1670 | 1570 | -    |
| 河北  | 2019.11.01 | 1900        | 1790 | 1680 | 1580 |
| 湖南  | 2019.10.01 | 1700        | 1540 | 1380 | 1220 |
| 重庆  | 2019.01.01 | 1800        | 1700 | -    | -    |
| 安徽  | 2018.11.01 | 1550        | 1380 | 1280 | 1180 |
| 河南  | 2018.10.01 | 1900        | 1700 | 1500 | -    |
| 江苏  | 2018.08.01 | <b>2020</b> | 1830 | 1620 | -    |
| 广东  | 2018.07.01 | <b>2100</b> | 1720 | 1550 | 1410 |
| 山东  | 2018.06.01 | <b>1910</b> | 1730 | 1550 | -    |
| 浙江  | 2017.12.01 | <b>2010</b> | 1800 | 1660 | 1500 |

资料来源：各地统计局网站

第三，东南亚汇率和税负优势明显，但融资成本高于中国。一是东南亚汇率呈贬值趋势，对外资吸引力大。汇率贬值通常有利于该国外贸产品在国际贸易中保持价格竞争力，与人民币汇率逐步升值相比，不少东南亚国家汇率不断贬值。比如，政局动

荡引发印尼盾贬值；为保持出口竞争力，越南推动货币贬值；多次大规模资本外流造成印度卢比持续贬值。现阶段，受疫情冲击影响，印度等国的货币贬值仍在继续，截至 2021 年 7 月 8 日，人民币兑越南盾、印尼盾、印度卢比的汇率分别为 3602.9、2237.35、11.50。

二是东南亚国家税收优惠政策优势凸显。越南、印尼、菲律宾等国对华招商力度不断加大，减免外资企业 2-15 年的所得税，并给予减税、进口设备免税和出口免增值税等优惠（表 4），而外资企业在华所得税率为 15%，普通国内企业面临相对较高的所得税率。截至 2021 年，国内企业一年所得税基本税率为 25%，符合条件的小微企业税率 20%，高新技术企业税率 15%。世界银行报告显示，2016-2017 年中国企业的总税费负担占利润的比重分别为 68%和 65%，高于东盟八国。

表 4：中国与东南亚税收政策比较

|     |  |
|-----|--|
| 越南  | 特别鼓励投资项目所得税率为 10%，减免期限为 4-15 年；鼓励投资项目所得税率为 15%，减免期限为 2-10 年；普通投资项目所得税率为 20%，减免期限为 2 年。   |
| 泰国  | 针对不同行业采取 8 年免征所得税或 5 年减半征收所得税，对高附加值科技行业且泰国尚未有的投资行业给予免税 8 年所得税的优惠。  |
| 印尼  | 投资额超过 1 万亿印尼盾的企业可享受 10-25 年减税或享受 20%-100%的免税。投资额超过 0.5 万亿印尼盾的企业可享受 5-15 年减税或享受 20%-100%的免税。  |
| 菲律宾 | 企业可获得 4 年所得税免缴期，最高延长至 8 年。   |
| 柬埔寨 | 利润税免税期最长为 9 年，经济区内基建设备和建材进口免征进口税和其他赋税。产品出口国外，免征增值税。  |
| 中国  | 对外商投资企业和设立机构场所从事生产经营的外国企业，所得税税率减至 15%；从事服务型行业、投资 500 万美元以上、回收投资周期长的项目，可享受“1 免 2 减半”的所得税优惠。外商投资技术密集型项目超过 3000 万美元，回收投资时间较长的项目，可减按 15%征收所得税。 |

资料来源：Wind

三是东南亚融资环境并不占优势。近年来，中国不断加大政策力度降低社会融资成本，国内贷款利率明显低于东南亚国家。2015-2018 年中国近 4 年贷款平均名义利率为 5.6%(图 3)，仅高于泰国和马来西亚，东盟其他 6 国的贷款利率均高于中国，最高的柬埔寨为 15.5%。从实际平均利率来看，中国要明显低于东盟八国，中国近 4 年的实际平均利率为 2.4%，泰国在东盟八国中最低为 2.7%，柬埔寨最高为 12.6%。同时，随着我国加大普惠金融支持力度，企业融资环境改善、融资成本和难度下降。此外，我国多层次金融市场规模和发展程度要优于东南亚，企业发展的金融环境相对较好。

图 3：中国贷款利率变化

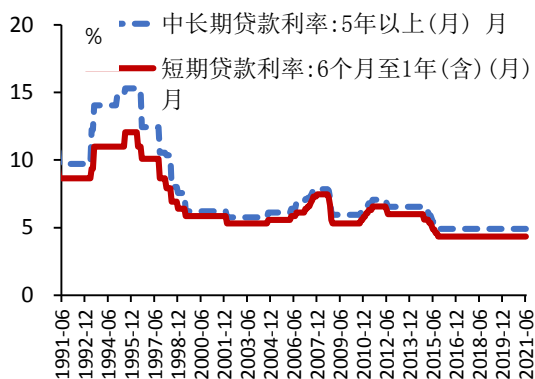
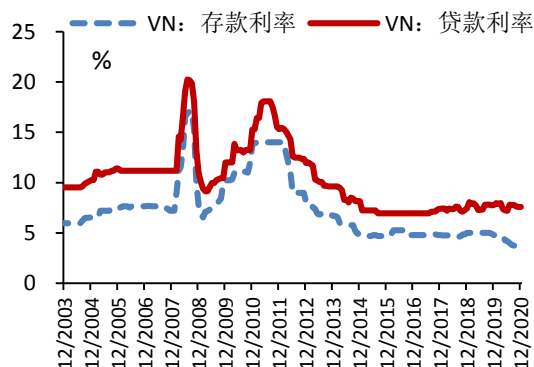


图 4：越南存贷款利率



资料来源：CEIC，中国银行研究院

第四，东南亚国家在基础设施、水电价格和营商环境等方面落后于我国。其一，我国基础设施水平处于全球较高水平，相比之下，东南亚的铁路、公路、水运、人均电力装机容量和宽带普及率均处于劣势。比如，印尼国内交通设施落后、物流成本较高，导致本地部分农产品价格高于直接进口价格。菲律宾、老挝、缅甸电力供应严重不足、经常停电影响企业正常生产，因而需要从周边国家进口电力，但其输电损耗较大，造成电价总体偏高。2019年，泰国、越南、菲律宾电价分别为0.72元、0.53元和0.78元，除越南电价比我国主要发达省份低之外，泰国、菲律宾电价均高于我国东部地区(图5)。此外，东南亚工业用水价格普遍高于我国。2017年，中国平均水费为0.47美元/立方米，东盟八国中仅缅甸、柬埔寨、老挝用水价格低于中国，其余国家均高于中国，其中菲律宾的用水价格为0.96美元/立方米(图6)，比中国工业水价高一倍多<sup>2</sup>。

图 5：电力平均价格对比

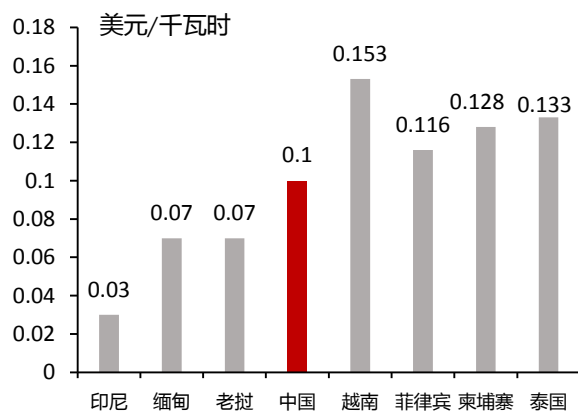
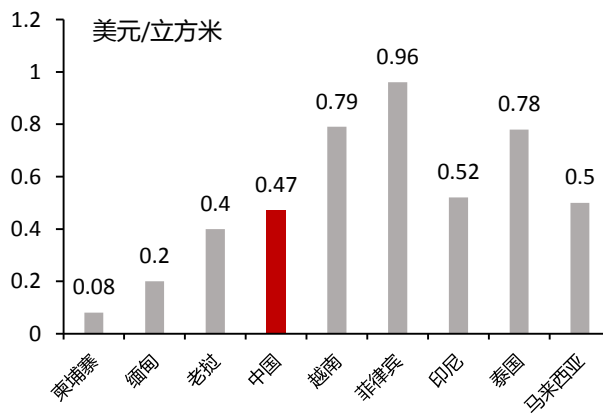


图 6：工业用水价格对比



<sup>2</sup> 资料来源：2018年《对外投资合作国别(地区)指南》。

资料来源：《对外投资合作国别（地区）指南》，CEIC

其二，东南亚新兴市场国家的营商环境欠佳、社会不稳定。与中国相比，印尼、缅甸等国政府贪污腐败、行政效率较低，社会经济环境竞争力不强。《全球营商环境报告 2020》显示，2019 年中国营商环境以 77.9 分位列 31 位，比 2018 年的 46 名再次提升 15 位，而越南（70 位）、印尼（73 位）、菲律宾（95 位）、柬埔寨（144 位）、老挝（154 位）、缅甸（165 位）等国排名靠后。同时，缅甸、印尼、菲律宾等国经常出现政局动荡、骚乱、盗窃和罢工，威胁企业正常经营和财产生命安全，使企业面临更多政治风险和社会风险。

其三，印度、东南亚等国的产业发展基础落后于中国。作为世界工厂，中国拥有最完善的工业门类和全面的制造能力，并且形成了珠三角、长三角、京津冀等产业聚集区，产业配套和协作水平较高。相比之下，东南亚国家在产业分工体系中位于末端，主要输出初级加工产品和农产品，虽然人力成本低，但其产业链不健全，缺少完备的配套产业和技术熟练的劳动力。比如，泰国第一、第三产业比较发达，但第二产业发展不足。越南改革开放 30 年后，工业基础初步具备雏形，但产业发展层次远低于中国；缅甸纺织业劳动力成本虽低，但加工原材料需要从中国进口。这表明多数东南亚国家不具备大规模承接产业转移的工业基础，甚至部分地区不具备完全承接加工制造业的能力。

### 三、我国中西部地区具有良好的产业承接能力

第一，要素成本上升推动产业向中西部地区转移。其一，中西部土地租金和房价相对较低，对成本敏感型企业吸引力较大。企业选址对“宜商宜居”条件要求较高，因而土地租金和房价均影响产业转移决策。2010-2020 年一线城市与苏州、天津等工业城市房价上涨均超过 100%，部分城市房价涨幅超过 200%，远高于中西部地区。同时东部地区的工业用地价格远高于全国平均水平，2008 年珠三角、长三角工业用地价格分别为 45 万元/亩、50 万元/亩，之后工业用地价格开始攀升。截至 2018 年一季度，珠三角、长三角工业用地价格分别为平均 92 万元/亩、67 万元/亩（如不计算返税的话，税后分别约 130 万元/亩、94 万元/亩），而中部、西部地价分别为 45 万元和 44 万元。

其二，中西部地区劳动力价格优势明显。2005-2019 年，东部制造业职工年平均工资普遍上涨，但中西部工资上涨偏慢，承接产业转移较多省份的工资水平普遍低于全

国平均水平。2019 年，广东、上海的平均工资水平为 9.88 万元、14.93 万元，山西、河南分别为 6.95 万元、6.72 万元（图 7）。单就制造业职工年平均收入而言，2019 年北京、上海分别为 13.8 万元、12.5 万元，江苏、浙江均超过 8 万元，而河南、江西、陕西分别为 5.66 万元、6.4 万元和 7.28 万元（图 8）。

图 7：中西部制造业平均工资

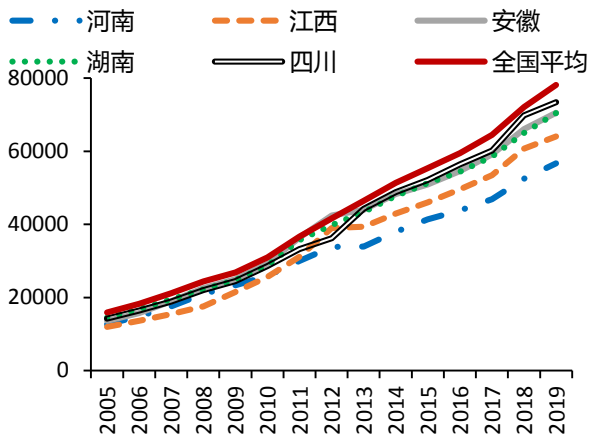
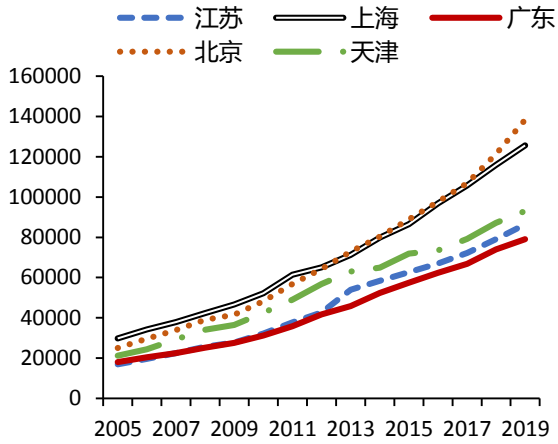


图 8：东部制造业平均工资



资料来源：Wind, 中国银行研究院

其三，中西部地区电价、水价总体较低。在东部发达地区中，上海、天津、浙江的大工业用电价格多数超过 0.6 元/千瓦时，其中 1-10 千伏的用电价格更是接近 0.7 元/千瓦时。相比之下，重庆、四川、贵州、江西、河南的大工业用电价格均低于东部发达省份，部分省份电价与东部相差超过 0.1 元（表 4）。工业用水价格方面，天津、石家庄、济南等北方工业城市的水价大幅高于中西部城市，杭州、宁波、上海等工业发达城市的水价高于长沙、武汉、合肥、成都等中西部工业城市（表 5），说明北方缺水工业城市和东部发达城市的水价明显高于中西部地区。

表 4：全国部分省市大工业用电价格（元/千瓦时）

| 电压等级<br>(千伏) | 0-1    | 1-10   | 35-110 | 110-220 | 220 及以上 |
|--------------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 上海           | 0.7150 | 0.6900 | 0.6650 | 0.6450  | 0.6450  |
| 天津           | -      | 0.6785 | 0.6585 | 0.6485  | 0.6435  |
| 浙江           | -      | 0.6644 | 0.6344 | 0.6124  | 0.6074  |
| 江苏           | -      | 0.6418 | 0.6268 | 0.6118  | 0.5968  |
| 山东           | -      | 0.6206 | 0.6056 | 0.5906  | 0.5756  |
| 安徽           | -      | 0.6474 | 0.6324 | 0.6174  | 0.6074  |
| 湖南           | -      | 0.6437 | 0.6147 | 0.5867  | 0.5627  |

|    |   |        |        |        |        |
|----|---|--------|--------|--------|--------|
| 湖北 | - | 0.6117 | 0.5919 | 0.5738 | 0.5548 |
| 河南 | - | 0.6160 | 0.6010 | 0.5860 | 0.5780 |
| 重庆 | - | 0.6057 | 0.5807 | 0.5657 | 0.5557 |
| 江西 | - | 0.5895 | 0.5745 | 0.5595 | 0.5495 |
| 四川 | - | 0.5774 | 0.5574 | 0.5374 | 0.5174 |
| 陕西 | - | 0.5502 | 0.5302 | 0.5102 | 0.5052 |
| 贵州 | - | 0.5417 | 0.5217 | 0.4872 | 0.4826 |

资料来源：各省市统计局

注释：以各省市两部制电价为准，以非夏季、平时段用电价格进行比较。以 2017 年各省份调整后的用电价格为准。

**表 5：各省市非居民用水价格**

| 各省市非居民用水价格 元/吨 |      |     |      |    |      |
|----------------|------|-----|------|----|------|
| 北京             | 9.50 | 上海  | 4.73 | 深圳 | 3.77 |
| 天津             | 7.90 | 重庆市 | 4.55 | 福州 | 3.70 |
| 石家庄            | 7.87 | 成都  | 4.43 | 武汉 | 3.49 |
| 长春             | 6.20 | 贵阳  | 4.30 | 广州 | 3.46 |
| 宁波             | 6.12 | 南昌  | 4.45 | 合肥 | 3.40 |
| 济南             | 6.05 | 长沙  | 4.19 | 大连 | 3.20 |
| 昆明市            | 5.60 | 青岛  | 3.95 | 兰州 | 2.69 |
| 杭州             | 4.70 | 南京  | 3.82 | 海口 | 2.40 |

资料来源：中国水网，中国银行研究院

注：各省市用水价格为 2003-2019 年月平均用水价格。

第二，中西部地区消费市场增长潜力较大，有利于带动产业向内陆转移。一方面，从市场依存度来看，沿海地区企业对东部发达市场依赖度较高，未来较长时间内，其主要市场仍在东部地区。但另一方面，中西部地区经济发展较快、消费空间广阔，对东部产业转出的吸引力加大，也是近年来产业转移的重要影响因素。从各地区的消费水平来看，2017 年，江苏、广东的最终消费支出分别达到 4.32 万亿元、4.51 万亿元，而中西部与东部的消费能力差距还较大。2017 年，人口规模较大的河南、四川、河北的总消费支出分别为 2.31 万亿元、1.93 万亿元和 1.60 万亿元，湖南、湖北分别为 1.8

万亿元和 1.71 万亿元，而山西、陕西、贵州等省份的消费支出均低于 1 万亿元。总体来看，东部发达地区的消费增速将逐步放缓，市场竞争越发激烈，而中西部消费市场的开发潜力较大，产业向该地区转移有利于扩大企业市场规模，带动就业、提升当地收入水平，促进消费较快增长。

第三，中西部地区税收优惠和配套服务对产业转移的吸引力增加。近年来，中西部省份为加快承接产业转移出台了一系列扶持政策（表 6），包括增加用地指标供应、提供税收优惠和安排专项产业资金、提升基础设施和公共服务水平、加大对承接产业的金融支持等。相比之下，东部地区建设用地指标紧张、财税优惠政策力度相对较小、市场空间相对饱和，不利于企业扩大投资和生产规模。不断升级的优惠政策进一步降低了企业生产经营成本，是产业向中西部地区转移的重要引力。

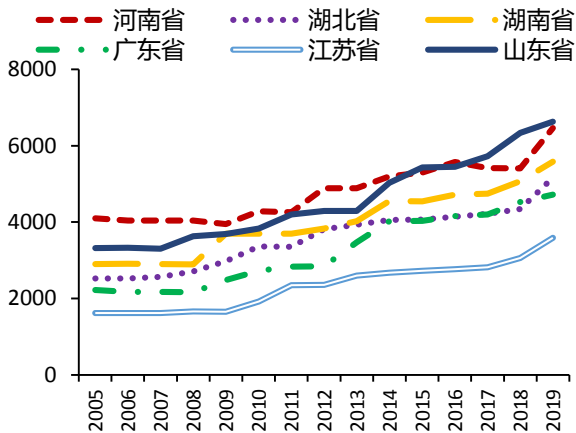
表 6：部分省份承接产业转移示范区的支持政策

| 省份  | 承接产业转移的政策  |
|-----|--|
| 安徽省 | （1）国家出台政策支持建设皖北承接产业转移集聚区，对重大项目不纳入地方能耗双控考核。（2）加大建设用地支持力度。（3）允许企业集体与发电企业直接交易，在集聚区推行基准价+上下浮动的市场化电价形成机制。（4）提高集聚区内企业培养高技能人才的补助标准。为引进人才提供一站式服务。  |
| 湖北省 | （1）优化产业布局，构建“三横三纵”的承接产业转移集聚带。（2）对落户的大企业、大项目实行“绿色通道”制度，实行“一企一策、一事一议”。（3）财政安排 10 亿元产业发展基金，支持承接产业转移和重点产业发展。（4）鼓励引进配套企业，提高大中小企业间协作配套水平。（5）对重点产业转移项目用地给予倾斜。（6）加大引进金融机构，并给予一次性资金奖励。（7）构建现代综合交通运输体系，促进各类交通方式实现无缝对接。（8）推动物流项目建设，推进跨区域口岸通关合作。（9）建立创新基地，对转移到示范区的高科技企业按 15%的税率征收企业所得税；拥有自主知识产权的产业转移企业在示范区进行二次投资的，奖励三年所得税减免。 |
| 湖南省 | （1）财政安排引导资金支持中大企业引进和开放型经济平台建设。省级产业资金加强对重点项目给予重点支持；按最低收费标准对产业转移企业收费。（2）加快承接产业转移的产业设施建设与升级。支持出口加工区升级为综合保税区，支持建设国家级电子商务示范基地等。（3）实行差别化用地政策，优先安排示范区重大招商引资和新型工业化项目用地指标。（4）加大金融支持。鼓励股份制商业银行在湘南三市设立分支机构，对产业承接示范区的信贷项目开设绿色通道，快审快批。针对企业资金需求特点设计多样化信贷服务和提供综合金融服务。（5）加强口岸通关支持和交通网络建设。加快推进通关和检验检疫一体化，建设加工贸易综合服务平台。            |
| 河南省 | （1）加强招商平台、信息共享平台建设，建设 10 个左右产业合作示范园区或国际合作园区。（2）培育优势产业集群，加强重大产业链延链补链，提升承接产业转移的生态环境。（3）对外商投资、战略新兴产业实行优惠奖励政策一事一议。（4）工业项目向地方政府缴税 100 万元以上，服务业和高技术项目缴税达 50 万元以上，可获得 30%-50%的税收返还。（5）入驻标准化厂房的电子信息或高新技术产业项目给予房租补贴 3 年的奖励。（6）对盘活当地破产或停产企业的，按盘活当年企业实缴税收形成地方财力的 30%给予一次性奖励。  |

资料来源：各省政府网站，中国银行研究院

第四，中西部地区基础设施条件正不断改善。其一，中西部交通运输条件与东部的差距在不断缩小。江苏、广东的内河航运里程占优，湖南、湖北、四川等中部省份内河航运也有一定规模（图 10）。同时中西部地区的铁路、公路运营里程并不少于东部省份（图9、图11）。对比交通条件来看，得益于中西部高铁、航空运输快速发展，促进了电子制造业逐步打破沿海布局限制向内陆转移，例如郑州的富士康电子产品出口就是依托于郑州航空港和密集的网络。其二，从电子通信条件来看，广东、江苏、浙江的移动电话交换容量、移动电话基站规模、光缆线路长度明显高于中西部地区。根据《中国宽带速率状况报告》，截至 2020 年 6 月，东部地区 1000M 及以上用户达 155 万户，占全国千兆用户总数的 58.1%，东部地区 5G 基站总规模达 26 万个，占全国 5G 基站总规模的比重达 63.4%。东部通信条件好与人口密集和经济发达有关，同时这一优势也更有利于发展信息科技和数字化产业。

图 9：各省铁路运营里程（千米）



资料来源：CEIC，中国银行研究院

图 11：各省公路里程（千米）

图 10：各省内河航道里程（千米）

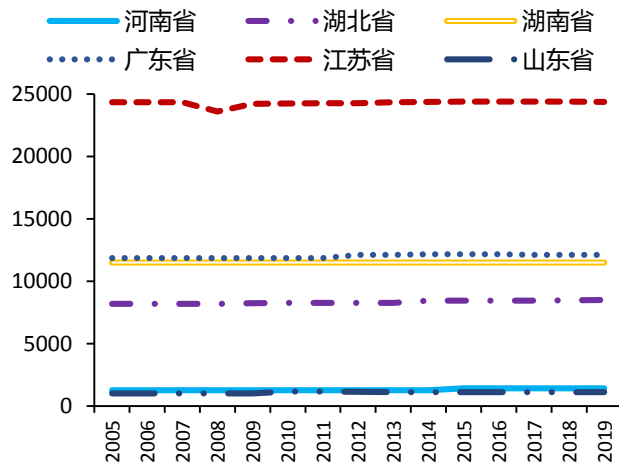
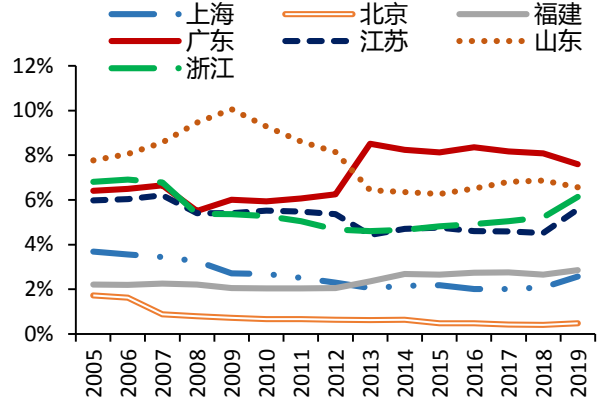
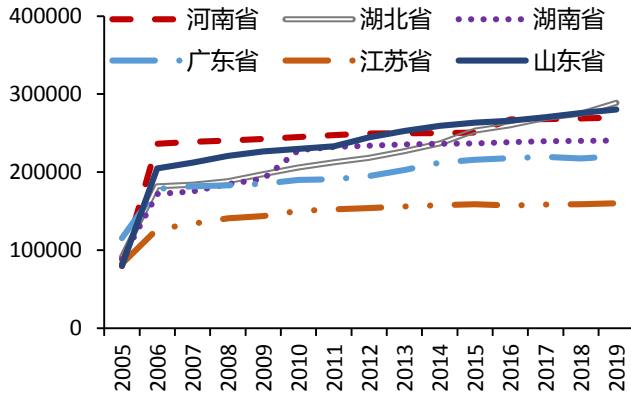


图 12：各省货运量占全国总量的占比



资料来源: CEIC, 中国银行研究院

## 四、驱动因素对比分析与未来趋势

### (一) 产业转移驱动因素的对比分析

对比中国沿海地区与东南亚国家的产业条件可以发现, 东南亚国家在劳动力成本、税负方面占有明显优势, 但劳动力素质和技术水平低于我国。东南亚国家工业基础薄弱、水电价格、政治经济环境等劣势较为突出。在此背景下, 对劳动力成本、税收等成本敏感行业一般具有较强转移动力, 比如服装制造、电子零部件加工等初级加工业。而那些对产业基础要求高、上游供应链较长、对劳动力成本不敏感的行业, 向东南亚国家转移的难度较大, 比如钢铁、化工产业、机械制造等行业。

对比国内东中西部的产业发展条件发现, 东部沿海地区在区位、通信条件和技术水平上优势明显, 但中西部地区在地价房价、劳动力价格和水电价格上优于东部, 并且中西部基础设施不断提升、市场潜力深厚, 中西部省份正积极建设产业转移承接示范区, 提供更大力度的财政补贴、税收和用地优惠, 对东部中低端产业转移的吸引力越来越大。

对比我国中西部地区和东南亚国家的产业发展条件, 中西部市场规模、产业配套能力、基础设施、营商环境、劳动力素质和社会环境要明显强于东南亚国家, 而东南亚国家在区位、港口便利程度、劳动力成本上要优于我国中西部地区。这表明东南亚能够承接的产业主要为初级加工制造业, 但其大规模承接我国产业转移的能力有限; 同时考虑到企业对中国巨大消费市场的依赖, 预计产业不会大规模转移到国外, 而是不断向中西部转移。

### (二) 地区产业转移趋势

**第一，疫情过后产业转移或将有所加快。**一方面，疫情之后，发达国家产业链回流和转移或有所加快。全球疫情暴发沉重冲击产业链供应链，由于中国经济率先从疫情中恢复，加深了欧美国家、东南亚对我国产业链的依赖，这引发了部分国家对产业链安全的担忧，美国、日本等积极推动部分企业撤出中国。**另一方面**，中美关系面临不确定性以及中国加快推进碳中和，给企业经营带来风险和成本上升，未来外贸企业、高碳产业可能逐步向外转移。

**第二，向中西部地区转移产业规模继续扩大，向东南亚国家转移规模或有所降低。**一是由于我国中西部地区各方面产业发展条件在政策支持下不断完善。二是东南亚承接产业转移能力不足，短期难以明显改善。东南亚目前缺乏熟练的产业工人、完善的供应链和有一定技术的供应商，出现一些技术密集型企业转移到东南亚后需要从中国进口零部件，带来企业生产成本上升和生产效率下降。同时，基础设施落后和社会经济环境不佳也使企业承担较高的物流成本和社会成本。比如，一些在 2018 年前后转移到越南的企业反映，越南基础设施落后，产品从工厂运输到港口的物流成本较高，给企业带来损失。

## 五、相关政策建议

### （一）对于中低端产业转移

对比发现，产业转移是企业寻求更优发展环境和实现利润最大化的重要途径，也是产业发展和国际分工的必然趋势。中低端制造业具有技术含量低、利润薄、成本敏感等特点，随着我国东部地区劳动力、土地等要素成本上升，我国中低端产业向低成本地区转移具有必然性和合理性。同时中美经贸摩擦、贸易保护主义抬头也助推了部分外资、外贸企业向东南亚转移产业链。对此，要尊重产业发展规律，也要防范中低端产业过度转移带来的产业链稳定风险。

同时，也要看到我国中西部地区有条件、有需求承接中低端产业转移，因而也要积极作为，引导电子产品及零配件产业等中低端制造业向中西部地区有序转移。要进一步完善中西部地区的产业发展环境，带动中低端产业更多地服务国内经济。**第一，继续实施制度性减税政策，引导低端制造业向中西部地区有序转移。**一方面，进一步控制房价、税费、劳动力、物流、水电等成本上升。严格落实房地产调控政策，遏制房价过快上涨，为企业提供宜商宜居的发展环境。强化小微企业税收优惠，持续实施

降费措施，阶段性降低工伤、失业保险费率，整治各类涉企违规收费。加强劳动力就业平台建设，促进劳动力供需平衡。另一方面，鼓励东部制造业向中西部地区转移，同时中西部要创造更好的条件承接东部产业转移，建设和完善承接产业转移示范区，在用地、用电和税费减免上给予企业更多优惠政策。

**第二，中西部地区要优化产业布局、改善营商环境，增强承接产业转移的能力。**一是中西部地区要根据当地产业基础和资源禀赋合理引进相关产业，基于现有产业链条存在的缺口和薄弱环节，加强引进产业集群、关键配套企业等，提高产业协作水平。二是积极打造法治化、国际化、市场化营商环境。进一步建设和提高保税仓、口岸作业区等内陆口岸功能建设，加强体制改革和机制创新，提高当地开放理念、服务意识和国际化服务水平。继续增强软环境建设，对标国际标准，推广东部地区实践经验，提高行政效率。

## **（二）对于高端产业转移**

对比发现，产业链条较长、技术要求高的产业不宜盲目向东南亚转移。一方面，东南亚地区的产业基础不足、产业链不健全。另一方面，我国有多个重工业基地和区域特色产业集群，例如武汉光电子信息产业、西安高端制造产业、东北医药产业等，这些地区具有丰富的科研资源和特殊的产业基础，有利于中高端产业向中西部优势产业集聚区转移。但同时要防范高端产业盲目转移，避免中西部地区重复布局、过度投资同质化项目。

应对外资高端产业向国外转移，**第一，要加强国际产业协调合作，带动外资高端产业回流和增加在华投资。**积极与发达国家和“一带一路”沿线国家展开合作，构建多层次、多渠道的政府间合作机制，加强在特色产业、技术和人才方面的合作。以新一代信息技术、高端装备为重点领域，积极引进国际企业和研发机构在我国设立分支机构和研发中心，引导外资投资新兴重点产业。同时国内产业链要适度“走出去”，加强在短板层面的技术创新合作，实现优势互补、共赢发展。

**第二，加强国内产业规划布局和统筹协调，促进产业链固链、补链、强链。**推动制造业转型升级和科技创新，促进高端制造业发展，提高产业附加值和国际竞争力。一是完善建立省际承接产业转移统筹协调机制，带动转移产业在中西部省份合理布局，引导转移产业和项目向产业园区聚集，进一步增强产业链供应链稳定性和竞争力。二

是提升制造业自动化、智能化水平，促进生产效率提高和成本相对降低；以数字化、网络化手段推动产品创新、管理创新、流程创新、营销创新和市场开拓。三是充分利用科研资源、加强关键核心技术攻关。紧紧依靠一线城市雄厚的科研资源、人才技术、金融资源进行尖端突破和产学研合作，推动高新技术创新和产业化落地，助力产业基础高级化和产业链现代化。