

[文章编号] 1009-3729(2014)03-0070-05

# 从一个逻辑悖论看产城互动发展

梁丹, 宋伟

(中共河南省委党校 经济管理教研部, 河南 郑州 450002)

**[摘要]**河南省产业集聚区在促进产业发展、创造就业机会等方面发挥了举足轻重的作用,但一些县域的产业集聚区却同时出现了“招工难”与“就业不足”两种情况,这是一个逻辑悖论。通过对河南省产业集聚区发展情况的调研发现,现阶段的劳动力供应状况是形成这一逻辑悖论的客观原因,产业集聚区规划上存在的不足和项目选择方面存在的偏差是造成这一逻辑悖论的主观原因。应强化产业集聚区在推进新型城镇化中的主载体作用,鼓励和支持中小企业在产业集聚区发展,在全省形成互动协调的招商引资工作机制、强化产业集聚区之间的分工与协作,形成差异化政策和差别化、精细化管理,多举措保障产业集聚区对员工的多层次需求,以促进产城互动发展。

**[关键词]**招工难;就业不足;产城互动;产业集聚区

**[中图分类号]**F120.3 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2014.03.013

2009年,河南省正式将产业集聚区确立为工业化、城镇化、农业现代化协调发展的战略突破口。经过几年的发展,产业集聚区在促进河南省产业发展、创造就业岗位等方面发挥了举足轻重的作用。河南省统计局发布的数据显示,河南省产业集聚区2013年完成固定资产投资12700.26亿元,同比增长26.2%;规模以上工业企业主营业务收入达到31263.81亿元,同比增长19.8%;实际利用外资76.33亿美元,同比增长19.2%;高技术产业和高成长性产业增加值的增速分别为28.2%和21.7%;规模以上工业从业人员348.8万人。<sup>[1]</sup>产业集聚区已经成为河南省经济特别是县域经济的重要增长极,有力推动了产业集聚发展与农民转移就业,促进了工业化与城镇化的协调发展。但是,从优化发展的角度看,河南省产业集聚区在推进产城互动的过程中还存在一些不足和问题,如在一些县域存在着“招工难”与“就业不足”的逻辑悖论。本文拟就此进行剖析和讨论,以引起相关方面的关注。

## 一、产生“招工难”与“就业不足”逻辑悖论的原因分析

笔者在对河南省新型城镇化发展情况的调研中发现,河南省在推进新型城镇化过程中,在产业与就业支撑方面存在着“招工难”与“就业不足”的逻辑悖论<sup>[2]</sup>。按照一般的逻辑推理,出现“招工难”意味着当地已经实现了充分就业,人口的工业化已经达到了较高的水平,但在一些县域城镇化推进过程中普遍存在着“招工难”与“就业不足”并存的现象。这种现象的形成既与现有劳动力储备无法满足短期内劳动力的大量需求和劳动力供给结构不适应等因素有关,也与产业集聚区规划建设过程中存在的不足有关。

### 1. 现阶段的劳动力供应状况是造成这一逻辑悖论的客观原因

(1)农村现有可用劳动力数量有限,难以满足产业集聚区短期内大量增加的劳动力需求。一方面,随着打工经济的发展,打工收入已经成为农村家

**[收稿日期]**2014-03-10

**[基金项目]**国家社会科学基金项目(13BJY092);河南省社会科学规划决策咨询项目(2013D003)

**[作者简介]**梁丹(1963—),女,河南省南阳市人,中共河南省委党校教授,主要研究方向:开放型经济发展;宋伟(1973—),男,河南省周口市人,中共河南省委党校副教授,博士,主要研究方向:区域经济、工业化与经济社会转型。

庭收入的主要来源。目前,滞留在农村的青壮年劳动力尤其是男性青壮年劳动力数量已经很少。一些青壮年妇女劳动力则由于城镇化水平低、第三产业发展滞后、社会化服务水平差等原因,被养老扶幼等家庭劳动所牵绊,难以解放出来。另一方面,近年来河南省各地特别是县域产业集聚区引进的大型项目多是劳动密集型项目,其在短期内对劳动力需求的大量增加是当地可用劳动力储备无法满足的。虽然劳动力供求关系紧张、出现招工难,是一种必然的现象。

(2)省内新增就业机会对外出务工人员回流的吸引力有限。河南省是劳务输出大省,目前,外出务工仍是农村劳动力就业的主渠道。笔者调研发现,2013年,鹤壁市外出务工人员为25万人,新乡市外出务工人员超过141万人,孟州市外出务工人员为5.6万人。鹤壁、新乡、孟州三地外出务工人员分别是本地产业集聚区就业人员的1.4倍、3.5倍和1.1倍。这说明本地非农就业对城镇化发展的支撑力仍显不足。而且出于对收入水平、文化娱乐环境、发展前景等方面的考量,省内新增就业机会对外出务工人员特别是有一定学历、掌握了相应技能的新生代务工人员的吸引力不强,其回流的兴趣不大。近年来河南省各地产业集聚区的发展较快,特别是富士康等超强劳动密集型大企业在郑州、济源、南阳等地的建厂、投产,短时间内吸纳了大量的劳动力,招工自然会面临较大的压力。

(3)劳动力供给结构不合理。河南是人口大省,劳动力供给总量相对是比较大的,但劳动力供给结构不合理。河南省又是农业大省工业化水平低,职业技术教育发展滞后,熟练劳动力、技工供给不足的问题比较突出,高水平的管理、营销、研发人才也相对短缺。这种情况使入驻的新企业出现招工难的现象,这已经成为制约产业集聚区升级的瓶颈。

## 2. 河南省产业集聚区规划上的不足和项目选择方面的偏差是造成这一逻辑悖论的主观原因

目前,河南省每一个县级城市均至少有一个省级产业集聚区。按照中共河南省委、省政府的战略部署,产业集聚区是河南省构建“三大体系”的载体,产业集聚区不仅要发展非农产业,还要通过产业的发展创造就业、集聚人口,通过产城互动实现工业化与城镇化的协调发展。<sup>[3]</sup>而且,从经济发展的客观规律与整个市场竞争环境来看,工业的空间集聚发展尤其是产业集群的培育,是提升产业竞争力与持续发展能力的必由之路。但从发展现状来看,河

南省一些县市对产业集聚区与新型城镇化互动发展重视不够,“工业至上”“项目至上”的观念仍然较为普遍,一些产业集聚区只是被作为工业集中的载体和承接产业转移的平台,为城镇发展提供载体的意识不强。具体表现在以下3个方面。

(1)整体规划存在“重产轻城”倾向,“产城一体”规划不到位。产业集聚区建设与城镇化建设是相辅相成、相互促进的关系。为了实现“产城互动”发展,在规划环节就需要按照中共河南省委、省政府的要求做到“三规合一”“产城一体”,即实现产业集聚区发展规划与土地利用总体规划和城市总体规划之间的精准衔接,进而实现“产城一体”发展。笔者在调研中发现,河南省有一部分县市较好地落实了“三规合一”,在产业集聚区建设过程中从就业培训、保障性住房建设等方面对促进产业集聚区务工人员市民化进行了有益的探索,实现了产业集聚区与城市建设之间的无缝对接和联动发展。一方面,通过产业集聚发展,强化了城市的产业支撑,增加了就业岗位,带动起城市的繁荣;另一方面,通过城市功能完善实现了人口安居和人口集聚,进一步为产业集聚区实现职工安居乐业、降低职工流失率、保持良好的生产秩序、提高企业的劳动生产率和产品质量等提供了保障。

但也有一些地方对产城互动发展的重要性认识不足,行动不自觉,或者行动与认识脱节,出现了重产业集聚区建设而轻城镇化建设的倾向,集聚区与城市发展仍处在相对脱节的状态,既没有实现产业集聚区发展规划与土地利用总体规划之间的相互衔接,也没有把产业集聚区发展规划与新城开发、老城区改造统一规划、统筹推进,有一些产业集聚区甚至远离城区。在时间短促、财力有限的情况下,这种做法必然制约产城互动发展。一方面难以实现城市基础设施与公共服务对产业集聚区的自然延伸和覆盖,产业集聚区难以得到可持续的劳动力供应,出现招工难和职工流失率高等问题;另一方面,也导致城区缺乏产业和就业支撑,阻碍一些城市竞争力的提升。

(2)集聚区的产业规划存在“重规模、轻集聚”现象,弱化了对新型城镇化的带动力。基于河南省土地、资源对经济社会发展的约束日益严峻的客观现实,中共河南省委、省政府明确提出了“四集一转”的要求,即企业(项目)集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建,以产业集聚区搭建起结构调整和转型升级的有效载体。这一要求

对进一步增强区域的核心竞争力、提升河南省承接产业转移的能力,具有十分重要的意义。但笔者调查发现,由于河南省对各个产业集聚区主导产业发展的统筹规划和指导不够,各地的产业集聚区基本上是各自为战,普遍存在“重规模轻集聚”的现象。

一方面,多数产业集聚区都试图通过各种途径扩大空间规模,一些产业集聚区出现了一区两园甚至三园(各个园区之间空间距离相对较远)的情况,土地利用效率偏低、土地闲置的情况也比较突出。据统计,目前全省产业集聚区闲置土地 2 335.68 亩,圈地 2 967 亩。<sup>[4]</sup>这并不符合通过产业集聚区推进产业集群集聚、人口集中和城镇化的初衷。

另一方面,有一部分产业集聚区主导产业不突出,产业链条短。据调查统计,2013 年河南省 180 个产业集聚区中,主导产业投资占比超过 50% 的达到 70 个以上,有相当一部分产业集聚区已经形成了具有自身优势的主导产业,提升产业集聚区竞争力和对城镇化带动力的效果比较显著。<sup>[5]</sup>但是各个产业集聚区之间的差异较大,一些产业集聚区由于招商引资的针对性不强,不仅在引进龙头企业方面没有取得实质性进展,而且引进企业之间的关联性不强,没有形成配套与协同效应。这种以集中代替集聚的做法,必然导致产业集聚区或者没有主导产业或者主导产业过多过宽,形不成特色和规模。2013 年,河南省有 26 个产业集聚区主导产业增加值占比不足 20%。<sup>[5]</sup>还有一些产业集聚区虽然已经形成了主导产业,甚至主导产业比较突出,但主要集中在产业链的前端和价值链的低端,高技术产品数量还不多,产业素质和经济效益还比较低,研发平台、研发团队还比较薄弱,集群发展的创新驱动能力不足。主导产业不突出,产业链条短,不仅直接影响到产业集聚区自身的竞争力和发展前景,也使其带动城镇化发展的作用大打折扣。

(3)项目选择方面存在“重大轻小”现象,没有充分发挥中小企业在解决就业、推进城镇化方面的作用。不少产业集聚区在招商引资、项目引进方面主要强调投资规模,倾向于投资大、产值高、税收多的大项目。2012 年,河南省 180 个产业集聚区营业收入 2.47 万亿元,从业人员 299 万人,平均 82.6 万元的营业收入才吸纳 1 名就业人员,远高于 37.3 万元/人的全国平均水平。<sup>[4]</sup>2013 年河南省的平均水平是 89.63 万元吸纳 1 名就业人员,仍然处于较高水平。<sup>[6]</sup>这说明河南省的产业集聚区在招“大商”方

面确实取得了显著的成绩。对一个产业的发展而言,没有大的龙头企业是不行的,但是从产业发展规律和产业集聚区的培育来看,产业在一个区域的持续发展仅仅靠少数几个大企业是远远不够的,需要众多中小企业尤其是根植于本地的中小企业的配套、支撑与竞争。

笔者调查发现,近年来,外来投资者对河南省的政府服务和投资环境整体上是比较满意的,但 80% 以上的投资客商认为河南省的项目配套能力还不能满足需要。这一点已经成为引进大项目的制约因素。这表明,河南省的产业集聚区的发展政策也需要反思。现有产业集聚区的发展政策实际上遏制了本地中小企业的发展:一方面受投资规模、投资强度等方面的门槛限制,目前入驻产业集聚区的多是具备一定规模的企业,中小企业比例较小,而实际上恰恰是中小企业对解决就业、推进城镇化的帮助更大;另一方面地方政府把绝大多数建设用地集中到产业集聚区使用,中小企业在产业集聚区之外发展又面临无法得到建设用地的窘境。这种情况不利于产业集群的培育和长远发展,更不利于就业的增加及新型城镇化的推进。

## 二、促进产业集聚区与新型城镇化互动发展的对策建议

2013 年底召开的中央城镇化工作会议明确指出:推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发,遵循规律,因势利导,使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实,方向要明,步子要稳,措施要实。河南省的新型城镇化既“慢不得”,更“急不得”,应结合河南省的产业和就业基础及其发展趋势,积极稳妥地推进产业集聚区与新型城镇化互动发展。

虽然从经济社会发展的总体情况来看,河南省推进新型城镇化的产业与就业基础已经具备,但具体到县级城市,其产业与就业支撑仍然较弱,“集产业、聚人口”仍然是有效推进新型城镇化的基础条件、先决条件。客观条件决定了河南省必须坚决贯彻中央城镇化工作会议精神,进一步强化产业集聚区“新型城镇化主载体”的战略定位,切实发挥产业集聚区在集聚产业、创造就业、吸纳人口等方面的关键作用,通过产业发展与就业创造来促进、带动城镇化进程,通过产业集聚区与城镇化的良性互动,实现新型城镇化的持续健康发展。<sup>[7]</sup>

## 1. 进一步强化产业集聚区“集产业、聚人口”、推进新型城镇化的主载体作用

经济社会发展的根本目的是让广大人民群众享受现代化的生活,而生活方式的现代化需要通过城镇化来实现,所以产业发展不是最终目的,它只是创造就业、提高居民收入与生活水平的手段。因此,应进一步统一思想,提高认识,坚持“产业为基、就业为本”的思想,切实把指导思想从“重工轻城”转向“城工并重”,从“工业项目至上”转向“产业与就业并重”“产业集聚与人口集聚并重”,从而在提高人民生活质量、扩大消费方面发挥更加积极的作用。

## 2. 产业集聚区应鼓励和支持中小企业的发展

中小企业在增强产业发展活力、创造就业等方面具有无可替代的作用。产业集聚区应在准入门槛等方面为中小企业的入驻放宽条件,并通过建设多层厂房、成立创业孵化园、给予金融和政策扶持等多种形式的措施来鼓励、中小企业发展,扶持本地的小规模创业活动。

## 3. 产业集聚区在空间规划方面应更加强调集聚城镇化的本质是人口与经济活动的空间集聚

城市只有具备一定规模的人口才能产生相应的城市功能,而人口的空间集聚又必须以产业的空间集聚为基础。从产业发展与市场竞争的规律来看,过于分散、规模过小的产业难以产生规模效益和分工效益,其市场竞争力和持续发展能力也是有限的,无法对人口集聚和城镇化形成持续、有效的支撑。因此,不管是从产业发展、人口集聚来看,还是从城镇化的推进来看,产业集聚区都应更加强调空间集聚。

## 4. 形成互动协调的招商引资工作机制,强化产业集聚区之间的分工与协作,促进产业集聚区与新型城镇化的良性互动

各地的资源禀赋状况不同,产业发展基础也不同,在产业集聚区的建设过程中,应进一步完善产业发展规划设计,强化产业集聚区之间的分工协作,避免在一般性项目引进方面的自相竞争,以形成各具特色的产业链和产业体系。在实际运作过程中要注意2点:一是各个产业集聚区要有针对性地引进缺失链条,补强薄弱链条,提升关键链条,特别要注重对研发设计、核心零部件生产等环节的引进,从而进一步完善产业集聚区的产业链条;二是为了有效解决一些产业集聚区在引进项目上存在的乱象,应在全省形成互动协调的招商引资工作机制,通过完善信息共享机制和利益分享机制,形成意向性项目在省内合理流动的机制和平台,保证引进项目在最佳

地点完美落地。借鉴广东等地的经验,主要应通过GDP分成和税收分成等办法在项目引进、落地等环节形成利益分享机制,促使项目在省内顺畅流动,促进各个产业集聚区主导产业的形成,通过产业集聚区的升级来促进其与新型城镇化发展之间的良性互动。

## 5. 在制度与政策上应加快产业集聚区就业人员的市民化进程

从调研的情况来看,产业集聚区内村庄改造与就业人员转户进城的进展相对缓慢。为加快市民化进程,应清除进城务工人员市民化的制度障碍,统筹协调户籍、社会保障、教育、保障性住房等公共服务资源的配置。应按照《中共河南省委关于科学推进新型城镇化的指导意见》的要求,率先在产业集聚区就业人口市民化过程中实现保留进城落户农民土地承包经营权不变、宅基地使用权不变、原有集体财产权益不变,并积极探索农民上述3种权益的变现形式,以解决农民转户进城的后顾之忧,弥补农民转户进城的个人成本,提高其融入城市的能力,使其既愿意进城又能够进城。

## 6. 实行差别化政策和差别化管理,实现对产业集聚区管理的精细化

由于各个产业集聚区在所处的区位、拥有的资源、基础配套设施、产业结构、产业转型升级压力、面临的制约因素和发展前景等方面均存在较大差异,故指望180个产业集聚区能够成为带动河南省经济发展的180个“罗汉”是不现实的,对全省180个产业集聚区实行无差别的管理也显然会失之偏颇。从现实情况出发,实行差别化政策和差别化管理有利于避免同质竞争和重复建设,有利于实现产业集聚区长期可持续发展。建议按照产业集聚区的区位优势、产业状况等方面的实际情况,将180个产业集聚区划分为优先发展类、重点发展类、调整组合类3个大类别,对其分别实施差别化政策。强力支持和推进那些实力强、产业结构优化、对城镇化带动作用突出的优先发展类产业集聚区加快发展;对那些产业基础较好、对城镇化带动作用比较显著、具有一定发展前景的重点发展类产业集聚区提供重点支持和扶持;对那些实力弱、产业集聚水平低、土地资源浪费严重、对城镇化带动作用较差的产业集聚区则要实行调整组合,对问题特别突出的少数产业集聚区要下决心尽快淘汰,以整合出宝贵的资源为优先发展类和重点发展类产业集聚区提供更大的发展空间。

## 7. 多举措保障产业集聚区对员工多层次的需求

为了解决目前存在的“招工难”问题,应当采取以下几个方面的措施:

其一,加快培养、引进高层次人才。要引导省内高等学校优化调整专业设置,创新人才培养模式,重点为产业集聚区培养中高端专业技术人才和管理人才。同时要加大引进高层次专业人才的力度。在人才流动性日益增强的背景下,要依据各个产业集聚区对高层次人才需求状况,制定吸引高层次人才的战略,从国外和我国沿海发达地区引进各类高层次专业技术人才,鼓励对口人才以兼职、培训讲学、调研访问等多种方式为集聚区所用。

其二,要对河南省现有各类职业技术教育培训资源进行整合和提升。要依据各个职业技术教育培训机构的区域布局、专业设置等情况,对师资力量和教学设施进行整合,在此基础上进一步落实培训经费与实际培训人数挂钩等措施,推动政府购买服务,扩大熟练工、高级技工培训规模。同时,要推动各类院校特别是技工学校与产业集聚区重点用工企业建立合作关系,有针对性地调整专业设置,开展订单、定向、定岗培训,联合共建实习和实训基地,采用“工学交替”模式安排学生顶岗实习。

其三,强化对返乡农民工的回流就业培训。要依托县、乡(镇)劳动保障平台建立返乡农民工工作台账,增加继续教育和培训投入,为返乡农民工提供回流就业培训、社保接续等服务。同时,要建立全省统一的产业集聚区就业信息服务平台,形成县、乡、村三级联动的就业服务工作机制,及时发布人力资源供求信息,加强用工监测和政策指导。

其四,在产业集聚区建立“一站式”就业服务机构。各个产业集聚区均应设立就业服务窗口,在技

能培训、用工推荐、代理招聘、社会保险等方面提供“一站式”服务。

## 8. 进一步完善产业集聚区的考核评价体系

科学的发展理念需要科学高效的考核体系来保障。按照中共十八届三中全会《决定》的精神,在产业集聚区的建设过程中要切实纠正单纯追求投资增长速度和GDP增长速度的偏向,把主导产业发展、产业竞争力提升、品牌培育、就业创造与就业人员市民化等指标作为产业集聚区与新型城镇化互动发展的硬指标来考核,引导各级政府按照工业化与城镇化协调发展的思路来发展产业集聚区、推进新型城镇化。

### [参 考 文 献]

- [1] 河南省统计局,国家统计局河南调查总队. 2013年河南省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2014-02-28) [2014-03-08]. <http://www.cnquzq.com/News.aspx?id=10108>.
- [2] 宋伟. 新型城镇化需强化产业聚集区的载体作用[N]. 河南日报,2013-07-10(10).
- [3] 王发曾. 中原经济区的“三化”协调发展之路[J]. 人文地理,2012(3):55.
- [4] 河南省产业集聚区发展联席会议办公室. 河南省产业集聚区发展报告(2012)[R]. 郑州:河南省产业集聚区发展联席会议办公室,2013.
- [5] 河南省社会科学院. 河南省产业集聚区主导产业发展研究报告[R]. 郑州:河南省社会科学院,2014.
- [6] 河南省统计局. 河南经济蓝皮书(2013)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [7] 宋伟. 产业集聚区的功能定位与战略选择——基于河南产业集聚区发展的思考[J]. 平顶山学院学报,2010(10):97.