

中國大陸產業轉移政策 與內陸台商的企业轉型

國家發展與中國大陸研究所

李孔智助理教授

演說架構

- 壹、研究背景：調整產業結構、促進產業升級、發展區域經濟的產業轉移
- 貳、產業轉移的形成原因與主要理論
- 參、中國大陸國家級承接產業轉移示範區的成立
- 肆、中國大陸產業轉移之政策與模式
- 伍、遷移內陸廠商的經營模式：湘南三市的田野調查分析
- 陸、結論

壹、研究背景

- 廿世紀下半葉以來，最典型的國際經濟現象之一就是國際產業轉移
- 它指的是產業由一個國家或地區轉移到另一些國家或地區的現象，產業轉移出去的雙方分別為轉移國、承接國，雙方依照各自的比較優勢，透過跨界直接投資和國際貿易方式，轉移國把部分產業的生產、銷售甚至研發轉移到承接國，進而出現該產業在空間分布上的遷移現象。
- 國際產業轉移即是國家實現全球戰略的手段，也是調整產業結構，促進產業升級、發展區域經濟的重要途徑

產業轉移在中國大陸

- 產業轉移的內涵與模式也不斷改變，其中近年最明顯的改變就是全球化浪潮下產業轉移的模式，由過去以不斷跨國轉移為主的型態，在中國大陸成為超級世界工廠及世界市場後，轉型為停留在中國大陸境內跨區域轉移的型態
- 1978年改革開放之後，在其中央政策屬意東部先行發展的背景下，已成為跨國企業投資生產的重要據點，隨著經濟的成長，東部地區土地、勞動力等要素成本不斷上漲，逐漸出現生產要素供給趨緊、產業競爭力減弱、經濟效率下滑等問題，這些問題不但制約了東部地區企業效率的提高，也影響經濟的持續成長

- 在中西部方面，在政府引導及政策規劃下，基礎設施逐步完善、要素成本優勢明顯，其擁有廣大的內需市場，產業可發展空間甚大，因此，加速東部沿海地區產業導向中西部地區轉移，形成更有效率的區域產業分工布局，即能配合世界產業結構調整與轉型升級的趨勢，也能發達中西部達成平衡區域發展的戰略目標
- 產業轉移對產業結構調整的影響，一是加快轉移區域產業結構調整和升級；二是促進承接區域的產業結構調整，透過產業轉移將生產要素重新配置，建立一個開放流通的產業結構關係

貳、產業轉移的形成原因

- **產業結構變化的調整需求：**產業結構的變化是一個持續不斷的過程，技術進步和社會轉變促進新產業的出現，使一部產業的發源與發展。產業也促使一些原有產業的調整，使一部產業的發源與發展。產業也促使一些原有產業的調整，使一部產業的發源與發展。
- **企業擴張性的戰略需求：**早期產業轉移主要是由跨國公司推動的，跨國公司所考慮的在企業不僅是產業的衰退，其他包括規模優勢，分散風險、爭奪海外市場等戰略性目的，都在其構思佈局的範圍內。現在中國大陸東部沿海地區，企業欲進行產業轉移的方來維持經濟發展及客觀經濟情勢。
- **產業承接地的吸引動力：**產業轉移是由於資源供給或產品需求的條件產生變化，引起的企業承接區域比較優勢的考慮，將要素包括勞動力、資金、技術、管理等。承接地的經濟發展及承接區域以下幾類：生產能力；承接地的環境實惠；承接地的政策優惠；承接地的政府優惠。

常見的產業轉移理論

- **勞動密集型產業轉移理論**：美國經濟學家路易士（Arthur Lewis）最早研究產業轉移問題，他發現第二次世界大戰後，一些已開發國家將某些勞動密集產業轉移到開發中國家進行，並從開發中國家進口勞動密集財，這是由於已開發國家人口成長率下降，導致勞動力不足、勞動成本上升，使其生產勞動密集財的比較利益逐漸喪失，於是將部分或全部勞動密集產業轉移出去。Lewis的觀點與國際貿易理論中的H-O要素稟賦理論雷同，即生產要素的價格會決定產品價格、進出口的成长及產業的轉移。
- **重合產業論**：重合產業是指已開發國家和開發中國家在一定時期內存在技術構成相似的同類產品生產部門，它們使用相似的機器或生產率，運用相似的技術工藝，需要相似比例的生產資料和勞動力，生產相似的商品。當已開發國家逐漸不敵其他國家比較成本優勢時，重合產業就需進行產業轉移，以擺脫絕對成本較高的不利地位，透過產業貿易和產業投資，已開發國家將其所有之資本、中間財等銷售給開發中國家，讓其擴大生產並將產品出口到已開發國家，也以投資方式將生產要素轉移到開發中國家，最終表現為某些產業在已開發國家逐漸萎縮，而在開發中國家蓬勃成長。
- **梯型產業轉移論**：此理論與區域經濟中之「梯度推移模式」相似，認為經濟發展不平衡是一客觀現象，其自然形成「經濟技術梯度差」，而有梯度就有空間推移，首先要讓有條件的高梯度地區引進掌握新技術，先行一步發展，然後逐步向二級梯度、三級梯度地區推進，隨著經濟的發展，透過轉移的加速，逐步縮小地帶之間的梯度差。這種產業轉移和升級呈梯型，由勞動密集財、資本密集財、技術密集財的產業方向進行，當已開發國家因原有產業比較優勢漸失之際，開發中國家或地區將緊跟進入已開發國家所出的產業，透過直接投資的方式來實現。

產業轉移的發展背景

- 改革開放廿年後的統計，1999年，西部佔中國大陸GPP的比重只有15%，而東部為64%，西部的平均每人GPP僅507美元，遠不及東部的1211美元
- 1999年中共中央提出「西部大開發」戰略，2003年提出「東北振興」戰略，2006年再提出「中部崛起」意見等大範圍的區域發展指導綱要，更在「十一五」及「十二五」規劃中都以重要議題來處理，而促進中西部的長遠發展，推動沿海產業向內陸轉移

傳統對區域經濟與區域發展的階段劃分

- 過去多半的研究都將中國大陸區域發展策略的演進分為三個階段：從1949建政起到改革開放前，是工業布局由沿海向內陸推進的階段，一般稱之為「生產力均衡布局」或「區域均衡發展」階段；從改革開放後到九〇年代中後期，是沿海地區率先發展的階段，通常稱之為「梯度推進式傾斜非均衡發展」階段，第三階段則自九〇年代中後期，為縮小東部、中西部經濟發展的差距，即所謂「抓住世紀之交歷史際遇」，有目標、分階段地推進協調發展，稱之為「區域協調發展」階段。
- 「平衡—傾斜—協調」三階段

新的區域經濟與區域發展的階段劃分

- 以2004年3月中國務院總理溫家寶提出的振興東北老工業基地的決策為基點，新增為第四階段的開始，筆者稱之為「戰略性規劃引導」階段。這可由影響中國大陸區域經濟發展最重要的因素：政府政策及政策的規劃過程觀察而來。
- 「平衡—傾斜—協調—引導」四階段

參、商務部的產業轉移具體做法

- 2007年11月27日中國大陸商務部和「國家開發銀行」共同發佈的《關於支援中西部地區承接加工貿易梯度轉移工作的意見》
- 2007年到2010年間，中國大陸商務部批准設立44個「加工貿易梯度轉移重點承接地」（其中41個在中西部，福建、海南、遼寧三省各有一個），開始了積極輔導沿海製造業遷徙至內陸地區的產業轉移政策

44個加工貿易梯度轉移重點承接地名單

東部地區	中部地區	西部地區
海南省：海口市。	安徽省：馬鞍山市、巢湖市、安慶市、合肥市、蕪湖市。	新疆省：生產建設兵團石河子經濟技術開發區。
福建省：龍岩市。	吉林省：延邊朝鮮族自治州。	內蒙古自治區：包頭市。
遼寧省：錦州市。	江西省：宜春市、吉安市、上饒市、南昌市、贛州市。	廣西壯族自治區：南寧市、欽州市、梧州市、北海市。
	湖北省：荊門市、宜昌市、襄樊市、武漢市。	四川省：成都市、綿陽市、重慶市、德陽市。
	湖南省：衡陽市、常德市、岳陽市、永州市、益陽市、郴州市。	雲南省：昆明市。陝西省：西安市。
	河南省：洛陽市、鄭州市、新鄉市、焦作市。	寧夏回族自治區：銀川市。
	山西省：侯馬經濟技術開發區、太原市。	
	黑龍江省：哈爾濱市。	

從「加工貿易梯度轉移重點承接地」 到「國家級承接產業轉移示範區」

- 這項政策雖因2008年遭逢全球金融風景而宣布暫停實施，但已讓許多沿海地區傳統密集產業的加工貿易企業積極規劃遷往內陸的可行性
- 2008年國際金融危機引起的全球性經濟衰退，世界經濟形勢和經濟格局都產生了重大變化。中國東部沿海地區外向型經濟受到巨大衝擊，加上美元持續貶值，使得東部地區進出口貿易額下降，工業成長趨緩導致以出口貿易為主的企業大規模減產、停產甚至倒閉，東部沿海地區很多企業失去以往所有的區位、資源、人力等各方面優勢，多年下來累積的產能在找不到外需時，便加快了產業結構調整的步伐，形成了產業轉移的內在動力

發改委的產業轉移具體做法

- 2009年9月，中國大陸國務院常務會議，討論並原則通過「促進中部地區崛起規則」，包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南六省
- 2010年6月，中共中央、國務院發佈了《關於深入實施西部大開發戰略的若干意見》，明確要求西部地區積極承接產業轉移。
- 同年9月，國務院公布《關於中西部地區承接產業轉移的指導意見》，具體建議：「因地制宜承接發展優勢特色產業、促進承接產業集中布局、改善承接產業轉移環境、加強資源節約和環境保護、完善承接產業轉移體制機制、強化人力資源支撐和就業保障、加強政策支持和引導」。全文共八章30條，以市場為導向，以自願合作為前提，以結構調整為主線，以體制機制創新為動力，著力改善投資環境，促進產業集中佈局，提升配套服務水準。

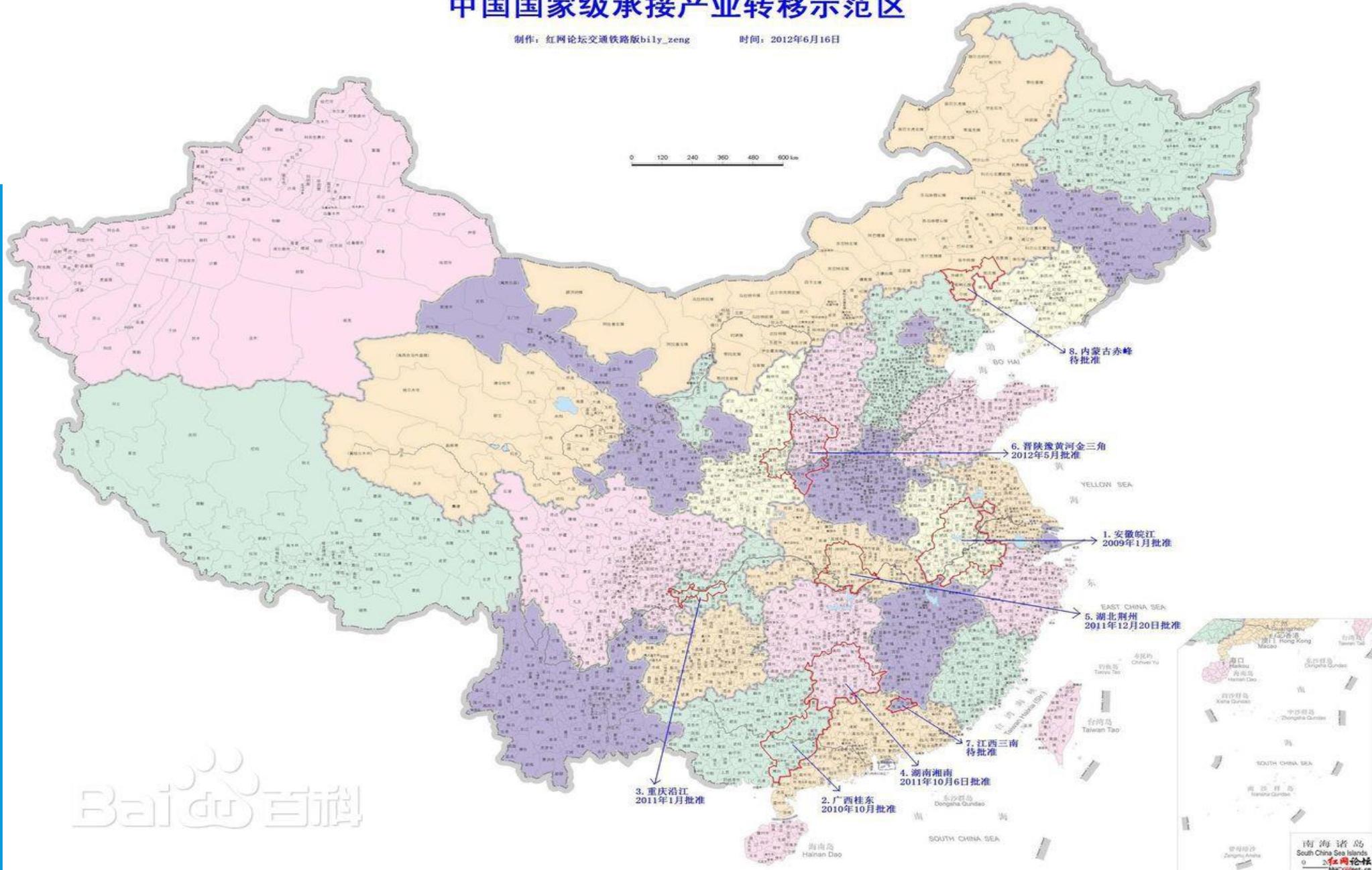
國家級承接產業轉移示範區的成立

- 2010年1月18日，《皖江城市帶承接產業轉移示範區規劃》獲國務院批准，成為第一個國家級承接產業轉移示範區
- 2010年1月到2013年4月期間，國務院先後再批准了廣西桂東、重慶沿江、寧夏銀川、湖南湘南、湖北荊州、晉陝豫黃河金三角、蘭白經濟區等七個國家級承接產業轉移示範區
- 除寧夏銀川與蘭白經濟區兩個承接產業示範區外，六個國家級承接產業轉移示範區，主要即是為了平衡中西部各省（區、市）之間的競爭，也是希望藉此讓地方能結合當地情況，探索承接產業轉移的方法，為未來更大規模的產業轉移而準備，中央政府並沒有給這些地方多少政策優惠或投資項目，主要給予的是更多的制度創新和試驗的自主權力

中国国家级承接产业转移示范区

制作：红网论坛交通铁路版bily_zeng

时间：2012年6月16日



八個國家級承接產業轉移示範區建設狀況表

承接產業示範區	承接產業示範區建設狀況
皖江城市帶承接產業示範區	2009年1月設立，範圍包括合肥、蕪湖、馬鞍山、銅陵、安慶、池州、巢湖、滌州、官城等九市全境和六安市金安區、舒城縣共59 個縣（市、區）；土地面積7.58萬平方公里，佔全省面積的54.4%；2010年人口3079萬，佔全省45%
廣西桂東承接產業示範區	2010年10月設立，範圍包括梧州、貴港、賀州、玉林等四市全境；土地面積4.8萬平方公里，佔全區面積的20.2%；2010年人口1725萬，佔全省33.4%
重慶沿江承接產業示範區	2011年1月設立，範圍包括涪陵、巴南、九龍坡、璧山、永川、雙橋、榮昌等七區縣；土地面積0.66萬平方公里，佔全市面積的8%；2010年人口550萬，佔全省16.6%
寧夏銀川承接產業示範區	2011年9月設立，位於寧夏回族自治區首府銀川市東郊，西依賀蘭縣城，東臨黃河，北與涌義鄉相鄰；土地面積3萬畝
湖南湘南承接產業示範區	2011年10月設立，範圍包括衡陽、郴州、永州等三市；土地面積5.71萬平方公里，佔全省面積的27%；2010年人口1797萬，佔全省25.3%
湖北荊州承接產業示範區	2011年12月設立，範圍包括荊州、荊門、仙桃、潛江、天門等五市；土地面積3.36萬平方公里，佔全省面積的18%；2010年人口1388萬，佔全省22.5%
晉陝豫黃河金三角承接產業示範區	2012年5月設立，包括山西省運城市和臨汾市、陝西省渭南市，河南省三門峽市；土地面積5.8萬平方公里；2010年人口1700萬
蘭白經濟區承接產業示範區	2013年3月設立，範圍包括蘭州市、白銀市全境，共6縣7區；土地面積3.4萬平方公里；2010年人口501萬

主要六個國家級承接產業轉移示範區之四面向比較

- **區位特點：**其近，最發地，主，連地，州、湖、江、備區重，是接處、湖、備消、東、部、市、承、域、要、廣、珠、湖、衡、北、承、費、帶、接、東、城、成、開、角、南、均、州、東、場、廣、西、沿、體、份、最、毗、門、商、晉、沿、地、桂、海、系、；、早、鄰、，、務、陝、海、理、東、產、也、廣、，、港、緊、部、豫、產、區、業、成、西、吸、，、鄰、認、黃、業、位、湖、轉、熟、桂、引、澳、發、定、河、轉、優、南、移、，、東、外、，、達、的、金、移、勢、湘、的、接、以、資、是、的、加、三、的、南、緊、近、梧、最、「、工、角、空、三、鄰、」、州、多、泛、珠、貿、等、間、個、優、長、之、珠、三、易、三、緊、示、勢、三、玉、處、江、角、轉、個、鄰、範、區、。、角、林、，、三、」、移、示、優、區、皖、江、，、尤、角、，、承、範、勢、離、江、，、貴、其、」、示、接、區、

▪ **戰略定位**：六個示範區定位即有共同性，又各有側重，共同性主要表現在「跨區域合作」與「先行先試」，側重則強調在「科學發展的實驗區」、「生態循環經濟示範區」、「人水和諧可持續發展示範區」等。在全國的戰略定位上，皖江城市帶定位最高，定位「中部崛起的增長極」；廣西桂東定位「西部大開發新的區域增長極」；重慶沿江定位「西部地區承接產業轉移的典型示範區」；湖南湘南定位「中部地區承接產業轉移的新平台」；湖北荊州定位「中部地區承接產業轉移的優秀示範區」；晉陝豫黃河金三角定位「中西部地區重要的能源材料與裝備製造基地」。

- **主要承接方向**：皖江城市帶自然主要承接的是來自「長三角」的產業轉移；廣西桂東承接的方向主要是「珠三角」；湖南湘南地是以「珠三角」為主要方向；其餘三個示範區並不刻意偏向沿海某一個發達經濟圈，整個東部沿海卻是其承接產業轉移的方向。

- **重點承接產業**：皖江城市帶與廣西桂東都欲重點承接裝備製造業、原材料產業、輕紡產業、高技術產業、現代服務業和現代農業；重慶沿江若重在製造業、電子信息、新材料、生物、化工、輕工、現代服務業；湖南湘南則是機械製造、食品加工、服裝鞋帽、電子信息、生物醫藥、新材料新能源、礦產品加工等產業；湖北荊州主要重心為勞動密集產業、農產品加工、化工、裝備製造、戰略性新興產業及現代服務業；晉陝豫黃河金三角則在農業、工業、文化旅遊及服務業為其重點。

肆、中國大陸產業轉移之政策～中央政府層面

- 在推動產業轉移層面，2006年3月的《關於加快推進產能過剩行業結構調整的通知》及2007年10月，國家發改委發布的《關於嚴格禁止落後生產能力轉移流動的通知》
- 嘗試推動區域間經濟合作與產業轉移，藉「京津冀都市圈」和「長江三角地區」及「成渝經濟區」發展規劃，三大經濟區的試辦為中央政府協調區域發展，推動產業轉移提供了最佳經驗
- 全面落實促進區域經濟協調發展的戰略部屬，大力推動東部沿海地區產業向中西部梯度模式轉移，包括商務部於2006年實施「萬商西進」工程44個「促進加工貿易梯度轉移重點承接地」及2010年起的「關於中西部地區承接產業轉移的指導意見」等多個國家級承接產業轉移示範區

中國大陸產業轉移之政策～地方政府層面

- 「騰籠換鳥」的做法，2006年12月，上海市政府九個部門聯合發布《關於加快本市產業結構調整監治有量的若干意見》，積極尋求與其他地方政府合作，2007年5月，與揚州市政府辦理「產業轉移與合作對接會」，有目的將上海的產業向揚州轉移。
- 安徽省推出多項優惠價格政策，以發揮其承接優勢，吸引鄰近地區的產業轉移，2010年的《關於加快推進皖江城市帶承接產業轉移示範區建設的若干意見》

中國大陸產業轉移的政策內涵

- 中央規劃政策方向，地方詳擬執行細節，形成上而下的指導關係，中央由商務部與發改委依其職權分頭領軍，因勢利導；地方政府則積極規劃，全力配合，某種程度改善了諸侯經濟中的中央地方關係。
- 政府主導改善承接環境為基礎，企業依經濟效益極大化原則尋求最適區位，並以實驗性質，小規模試行辦理後逐漸擴大。
- 從關注東部地區產業成本的降低到更加注重中西部地區承接產業的綜合優勢。
- 名義上為加強中西部承接產業轉移能力，促進中部崛起，實則更重要為推動中國區域協調發展，完整政治生態建設。

中國大陸產業轉移模式

- **產能轉移或訂單轉移模式**：因為該產業生產要素提高，廠商面臨生產成本增加，而將訂單交由內陸地區工廠生產，此屬於產業內的沿海與內陸廠商建立跨區連結的合作，有時亦稱衰退性產業轉移模式。
- **擴張性產業轉移模式**：指轉移地產業仍具有較強的比較優勢和競爭力，為了擴大市場而採取向附近地區漸進式地建廠，或與附近地區企業仍進行委託生產。
- **產業鏈整體轉移模式**：此類屬於實質性的企業投資與搬遷，通常以產業園區為目的地，相關產業轉移集中進駐，由領先企業率先發起，形成完整的產業鏈結構。
- **政府引導共建合作園區模式**：由中央或地方政府發起，有目的將沿海發達城市的企業移往內陸相對落後地區，以平衡沿海內陸發展，共建產業轉移園區。

中國大陸的產業轉移重點特徵（一）

- **產業鏈整體轉移成為主推模式**：中國大陸東部地區傳統產業經過多年發展，已形成規模較大、配套完整的產業集群，而產業集聚的效應使得在產業鏈上的各種生產要素流動更加快速方便，對企業生產的支持與成本的降低都幫助甚大，因此，在國家級承接產業轉移示範區的設計裏，主要是以充分利用當地資源，實現生產、加工和供應的在地化達成產業鏈的整體轉移，若是能遷往已規劃完善的產業合作園區更是上策。
- **政府引導角色為成敗關鍵**：產業轉移雖說是企業主觀意願決定，但政府引導的角色扮演關鍵性的成敗因素，其中最重要的工作在於招商引資及營造良好的投資環境，以政府為主體的招商引資活動為產業轉移開啟了宣示作用，接下來如何打造金融、勞動力、土地、電力、人才等綜合優勢，在政策優勢之外，政府的服務效率與執行能力，也是不可或缺的因素。

中國大陸的產業轉移重點特徵（二）

- 尤移型範了這，轉集示動示業外密移帶顯造向力轉移，製業勞業轉躍工產的產的活加游低接業分以上次承產十，的層帶二也區強術市第資地較技城至投角賴的江甚的三依初皖，業長源最徽駐務。是能從安入服移別源業以業包轉特資產，企外度區及的展大、梯地業接擴百產的部工承業五地構東加能產前房結：型區型界、業移集地集世計產轉密角密家設一度動三本十體單梯勞泛資數軟或業的部、有訊業產值中集來資產素價但密年，素要加，術近移要一附顯技，轉一單低明向例業單是是勢業為務非不其趨產區服並
- （地低或，分調品處鏈部廠鏈與產所值總原值化（上價業的價變業鏈到企地的的產應配，移地構用供分移轉基結採值則轉了產業見價地地留生產起的接節保在來。便品承環是存帶張方產，造多時除擴為或節製很同移的區業環產業邊轉模範產份生企兩業規示一部到角現產業移同銷見三出，產轉在行只長果說了業地、多，結來成產接發來外，地促承接研說另廠接也承與了格。分承，：地留嚴來建、級工移保移過資地升分轉地轉移投移與域業移業轉地轉型區產轉產部接的轉代即，全承移的取，係節不到轉展工工關環並模業發分分後造門規產業鏈直前製部大對產值垂為的發擴，、價內位端研為工整

中央政府

促進產業轉移：

1. 2007 年開始，加工貿易重點承接城市。
2. 2010 年開始，國家級產業轉移承接示範區

編列預算，促進產業轉移

1. 進行公共建設
2. 給予企業補貼（租稅優惠）

省級地方政府

市級地方政府

移轉企業

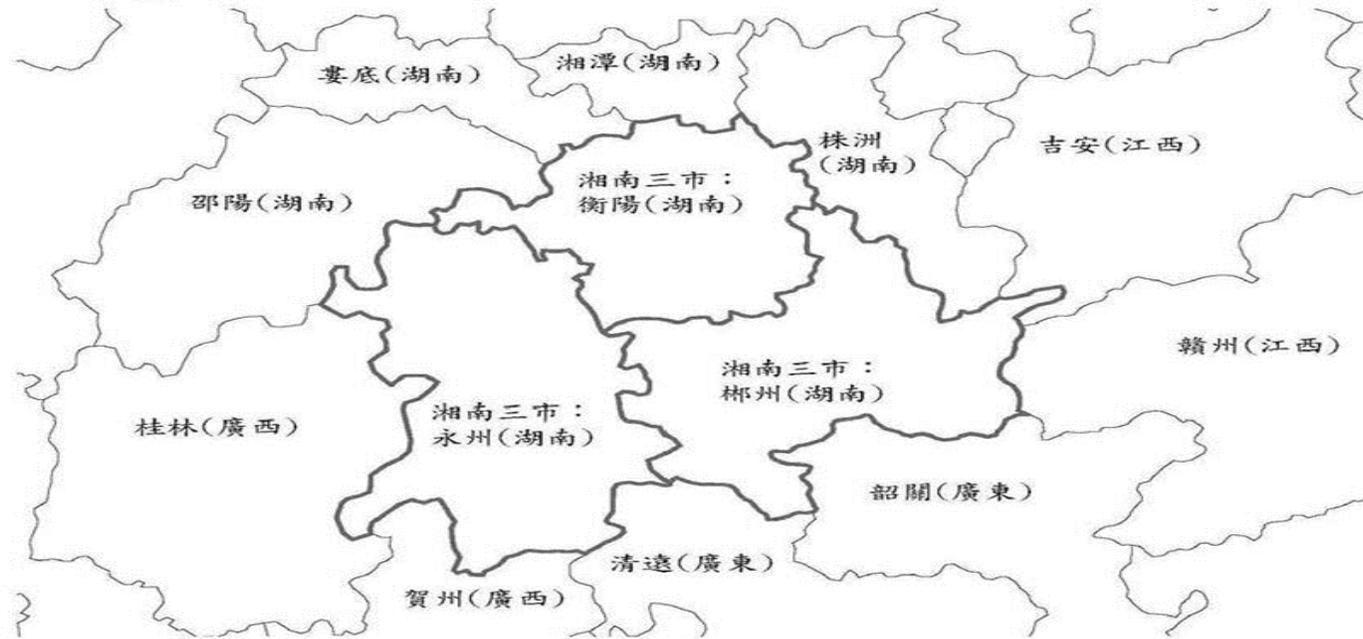
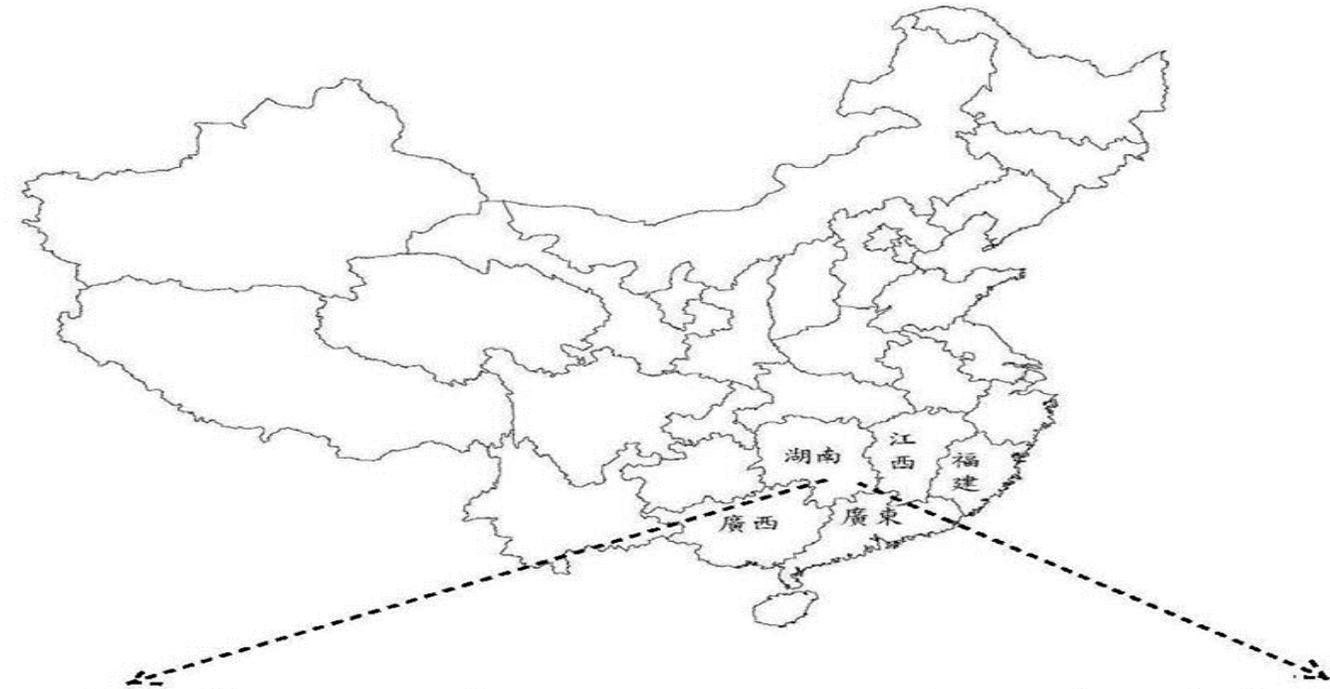
爭取資源：

爭取設立加工貿易重點承接城市，以及國家級產業轉移承接示範區

地方政府給移轉企業的租稅優惠過於浮濫，2015 年中央政府用行政命令抑制（62 號文），但在台商強烈陳情後，此行政命令暫停實施。

伍、湘南三市的區域特性

- 湘南三市中，郴州、永州兩市與廣東省北部的韶關、清遠兩市相接，是廣東進入湖南的門戶城市，而衡陽市位於郴州、永州兩市的北方，有多條公路與鐵路交會，是湖南省南北往來的交通樞紐。就交通路線而言，中國連貫南北的交通大動脈之一「京港澳高速公路」，從香港開始，在廣東境內由南而北連結深圳、東莞、廣州、韶關、清遠等主要城市，北上進入湖南省內，經郴州、衡陽後到達省會長沙。此外加上鐵道運輸的京廣鐵路及廣深鐵路，以及高速鐵路的京廣高速鐵路與廣深港高速鐵路，湖南的長沙、衡陽、郴州等三城市可以快速連結廣東境內東莞、深圳、廣州等重要製造業城市。此交通地利之便，使得郴州、長沙、衡陽成為湖南省境內出口額最高的三個加工貿易城市，在2014年三個城市的加工貿易出口金額分別是：32.09、23.47和14.23億美元，加總為69.79億美元，占全省加工貿易總額的80.1%。



企業名（屬國）	訪談日期	產業類別	地點與投產時間	目前員工數（人）
A（台）	7.23	電子組裝	2012 衡陽	約兩千（衡陽三個廠共約五千人）
B（日）	7.23	電子零組件	2008衡陽	約一千
C（陸）	7.23	鉛電池	2008衡陽	751
D（陸）	7.23	高爾夫球頭	2012衡陽	282
E（陸）	7.23	鎳、鋰電池	2011衡陽	550
F（陸）	7.24	網路系統服務	2011衡陽	兩百多
G（台）	7.24	電子零件	2010衡陽	七百多
H（台）	7.26	鞋業	2010永州	約六千
I（台）	7.26	電子零件	2008永州	約八百
J（台）	7.26	汽車零件	2007永州	約三百
K（台）	7.27	紡織	2014永州	150
L（台）	7.27	鞋業	2013永州	約四千兩百
M（台）	7.28	針織	2003永州	約六百人
N（台）	7.28	鞋業	2006永州	約兩千八百
O（台）	7.28	觀光	2015永州	36
P（陸）	7.30	電子業	2001郴州	兩千多
Q（台）	7.30	電子業	2007郴州	六千多
R（陸）	7.30	電梯	2011郴州	兩百多
S（台）	7.30	鞋業	2010郴州	702
T（陸）	7.31	機械設備與零件	2014郴州	110
U（台）	7.31	電子零組件	2005郴州	532
V（台）	7.31	電子零件	2008郴州	六百多

遷移內陸廠商的經營模式：兩種內銷型移轉企業

- **國內市場型產業轉移**：湖南境內近幾年發展最迅速的製造業是汽車與零配件產業。2008年至2014年間，湖南省汽車產量由14.9萬輛增加至62.12萬輛，增長了3.2倍，號稱是中國汽車產業的第六極（高亞洲2015）。在湖南省汽車工業快速成長的背景下，筆者們在湖南永州市調查時，發現了整車製造商長豐汽車的周圍，台商們形成了一個零件供應產業聚落。企業J就是一個代表性企業。企業J在台灣原是模具廠，早期以國際標的方式，成為長豐汽車的模具供應商。然而隨著中國模具廠的技術水準提升，國際標越來越競爭，企業J便於2007年在長豐汽車廠的隔壁，成立車體鋼板零件的沖壓廠。隨著湖南汽車工業的發展，企業J的客戶也從僅有長豐汽車一家，擴充到比亞迪、三一重工等企業，目前員工三百餘人。此外J企業於2014在湖南株洲市成立新廠（目前員工百餘人），就近供應汽車零件給北京汽車株洲基地。

- 由於企業J在廣東原本並沒有生產據點，因此嚴格說來，並非是轉移企業。企業J是隨著中國內陸省分經濟成長，台商所新設立的新生產據點。這種由於中國內陸市場機會，台商所發展的新投資，2015年在永州新設的小型水上樂園企業O也是一例。

- **生產成本型產業轉移**：因為生產成本而在湖南設立新據點的內銷導向企業，為顧及原廣東工廠的客戶，通常是廣東原廠繼續維持運作，而較低生產成本的湖南廠，則定位為廣東廠的輔助工廠，或者是開拓新市場。

企業R與T都是中國本土資本為主企業。企業R生產電梯與零件，1997年成立於廣東順德，但由於順德廠的產能已經到達極限，便在2009年便在郴州取得大片土地蓋新廠，並且在2014年將總公司機能從順德廠遷移到郴州廠。目前順德廠員工約一百多人，負責沿海地區市場，而郴州員工兩百多人，鎖定內陸的廣大市場。企業T是主要生產空調換熱器零件與生產設備，2004年成立於廣東中山，由於中山廠區發展飽和，在2009年在郴州取得一千畝土地，成立公司專屬工業區。目前郴州廠只開發了200畝的第一期廠房，員工約百餘人，遠遠少於中山總廠的約七百人。在分工上，總公司機能依舊為中山廠的外包代工，另一方面自行生產空調換熱器零件，自行進行銷售。

遷移內陸廠商的經營模式：三種外銷型移轉企業

湖能工車東營，早中區工
到機加。廣經業發，難主製營由只
移心的費在在S企隨開初較的廠等是，
轉核件工現廠如，左縣經立得廠山口但造
產運組加出陸例右，章成變州中出，製
生營零取常內，左宜剛就榔回、能鞋
分的責賺通經廠人，工。運發機整
部要負只廠有工千業，員右部研的棄
的主只廠工也型五市業，左全、造放
廠，南種但間萬的企，加人品造製此
總廠廠湖此。車一榔的增百產製鞋因
東工工。境的達的七，鞋整，
廣星型廠能環模多帶開業在給全展時
將衛間母機運規工地家業在給全展時
是性車東口營小員第一企定供，發耗
式援的廣出的在廠相第一移穩廠能畫序
模支單到備南持山省區遷後山機計程
產是簡運具湖維中東發著之中工也查
生或較貨不試直期廣開隨，東加廠檢
種，比部常測一盛省濟後人廣的州品
此間能全通房而全湖南經之百由造榔商
：車功也此廠頸，與章，少皮面間成
廠產，品因賃瓶廠在宜人減料鞋之，
工生式成，租的鞋在宜千工材有年易
星延模，品以上立年是一員原只11貿。
衛外運廠成，運設S企業達年，廠20工產
或的營母終期營山於2010年，工每面州到加生
間廠種東最初此中業於S企工均鞋榔年悉式
車母此廣產的一東業當年平的。10熟間
產是。自生資為廣S企。10後鞋口20不車
生只廠來不投因在，點20以皮出在關的
的廠母料因南，就和據，年工後。海造
廠新在材廠湖後年飽產找10加鞋無沙製
母，留產工在之1989的生好20是品皆長面
東廠舊生型廠年1989的廠立當，作成能時鞋
廣南依其間母數在山設相募工為機當持

- **企業集團中的獨立生產據點**：此種生產模式中，湖南廠並非是廣東廠的支援衛星工廠，而是整個企業集團中的一個獨立生產據點，以下以日商資本的企業B為例說明。企業B的母公司是全球聞名電子產品公司，在中國境內有13個生產據點，生產各類式電子產品。企業B的主要產品是手機液晶螢幕的背光板，其母公司在2002年設立蘇州廠，2005設立東莞廠皆是以生產背光板為主，但因為產能不敷使用且沿海工廠遭遇到招工難的問題，2010年便在湖南衡陽設立新的生產工廠。之前此三座工廠都缺乏產品設計能力，但2013年企業集團將背光板設計小組從日本遷移到蘇州廠，成立八十人的研發小組，該集團在中國的背光板的生產體制就成為，蘇州研發中心加上，蘇州、東莞、衡陽三個廠的生產模式。值得一提的是，衡陽廠雖然是產品百分之百出口的加工貿易企業，但其主要客戶包括小米、步步高等中國品牌，然而為了海關稅務上的理由，企業B的產品皆是以加工貿易的形式上，先拉貨到廣東出口之後再辦理進口，才能送到中國國內廠商手上。

- 此種企業集團中的獨立生產據點，在台商中也可以發現。企業A的母公司，是台灣電子代工業的龍頭之一。企業A母公司早期都是將生產據點設置在沿海地區，但是隨著招工難跟沿海勞工意識高漲，就將代工產品分散到中國內陸各地，主要的有：將手機生產轉移到河南、平板電腦轉移到四川，而電字書的代工就轉移到衡陽。企業A的企業集團在衡陽有三個廠五千名員工，除了電子書代工廠有兩千名員工以外，其他的廠主要是支援河南廠手機生產所需的模具跟其他電子產品。
- 以上企業A與B的例子，湖南境內的工廠，都是企業在中國生產佈局調整中，在內陸地區新設立的生產據點。這些據點並非廣東廠的附屬工廠，而是在企業集團的運籌下進行營運。

- **企業或事業群的新營運中心**：此種類型企業在中國沿海地帶的舊廠，除了遭遇到招工難的問題以外，也面對舊廠發展飽和的困境，因此在土地取得成本較低的湖南，自建大型廠房，並將營運核心搬遷至湖南新廠。然而湖南省缺乏相關產業聚落，並且與海外的客戶聯絡較不便，因此企業也往往將採購與銷售部門留在沿海地區的舊廠。以下我們以兩家台商企業為例說明。

電子業I生產的高端被動元件，早期的生產據點是在東莞，但是由於沿海地區不僅有招工難問題，對企業來說更嚴重的問題是，沿海地區勞工的流動性過高更是頭痛。企業I生產電子零件，需要熟練的設備，操作員較為嚴重而東莞地區此廠舊有的生產模式，之後當地購地60畝，在2012年完成永州自建廠房後，就將東莞廠的營運轉到永州，配廠員工比東莞廠的率只有5%，是當初東莞廠的三分之一。此外，也是因為員工流動性較低，永州廠的生產效能是東莞廠時代的1.17倍。此外，企業I所屬企業集團，於2011年也在重慶設立生產據點，然而由於重慶的勞工薪資與成本快速成長，企業集團在2015年結束重慶據點的生產，將其生產設備集中到永州廠，永州廠成為企業集團生產高端被動元件的核心據點。

企業K是另外一個因為勞工穩定問題，而將企業營運中心從沿海廠移往內陸廠的例子。企業K的經營者1995年在東莞成立民生用織帶生產工廠，最盛期員工有五百到六百人，但是隨著產品競爭激烈，東莞廠的經營規模逐漸萎縮，企業K的老闆另闢戰場，2001年在江蘇昆山成立產業用織帶生產工廠。昆山廠的員工最盛期大約150人左右，然而因為工廠靠近大閘蟹產區巴城鎮，每年大閘蟹產季的三個月期間，昆山廠員工都找不來，在人力不穩定的困擾下，企業K的老闆經由友人介紹，在永州購買土地自建廠房，2014年開始營運，目前員工150人，和昆山廠的全盛期勞工數接近。而永州廠成立之後，昆山廠員工就縮減到只剩20人，負責時中國國內市場的需求，而永州廠則是95%的產量出口，剩下的5%則是支援昆山廠。建立最後一個工廠。因此對於企業K而言，永州廠是最後的生產據點，之後不會再有遷移了。

遷移內陸企業的經營模式與轉型簡表

	內銷型企業	外銷型企業
移轉動機	<ul style="list-style-type: none"> ● 國內市場 ● 生產成本 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生產成本（包括招工難的勞動成本問題）
生產據點選擇	<ul style="list-style-type: none"> ● 國內市場考量 ● 生產成本考量 	<ul style="list-style-type: none"> ● 交通成本 ● 勞工招聘 ● 地方政府態度
經營模式 （與廣東母廠關係）	<ul style="list-style-type: none"> ● 無廣東母廠 ● 廣東母廠的分公司 	<ul style="list-style-type: none"> ● 廣東母廠的衛星工廠 ● 企業集團的獨立據點 ● 企業集團的營運中心
內陸生產據點的轉型	較不明顯	<ul style="list-style-type: none"> ● 縮小生產，移往東南亞 ● 自動化生產 ● 擴散生產據點 ● 改善工作環境以留住工人

內陸台商的四個轉型方向

- **縮小中國生產據點，南向東南亞**：2011年7月工商時報有一篇「沿海缺工 台資鞋廠轉進湖南」的報導，專文介紹三家由沿海轉進到衡陽市耒陽縣的三家鞋廠，寶成集團下的寶升鞋業、南陽鞋業，以及耒陽鉅旺鞋業。在2011年寶升鞋業約有七百名員工，耒陽鉅旺約有四千名員工（吳瑞達 2011）。然而筆者在2015年的田野調查中瞭解到，上述三家鞋廠中，已經有兩家移轉到海外了。寶升於2014年結束生產移轉海外，而耒陽鉅旺於2015年結束生產移往勞動成本更低的柬埔寨。
- 縮小中國據點的生產，移往薪資成本更低的東南亞，通常是企業集團的整體調整。筆者在2011年拜訪郴州鞋廠S時，S廠的廣東中山市母廠還有一萬多人的規模，同時也剛開始在孟加拉設廠投產。2015年筆者再度拜訪S廠時，雖然郴州S廠的規模沒有多少變化（從820人到702人），但是中山母廠的規模只剩下五千到六千人，而孟加拉的規模擴充到五千人左右，。中山母廠的產能已經轉移到孟加拉廠跟越南廠（企業集團越南子公司2008年成立）。

陸地用一。內基不外駐，而在產置另的Q人，廠終於
的，生間與業千二廠，
題的直廠企六二廠，
問的州一母。要的
的榔廠莞式需四
難在二東模運置
工業Q以來產營
招企所搬生的間
服企瓶頸，二動一廠讓
克案。的運，自持的方式，
來個工運的維的
生產的招營同要的
化有趣為始不，自動化的
自一個而頸一相當自
以。然瓶與積Q以
紛一。的行面業
紛是。的易進板企
商業二不，樓。
廠企與工器的人
的。廠招機廠千
區勢一破的三一
地趨：突廠與要
海個房於津廠只
沿這廠終天一廠
在了的廠地，二
：現個二基示的
產發兩年產表後。
生也了14生人之運。
化們蓋20海理化營
動我10了沿經動以
自廠20到個廠自得

教資區為廠劃廣便並
地業番禹籌京通，
陸專番開始乘交產
內業目前開搭的生
解決企目老閩在地始
的。廠的，現房開
式。個業G省發廠
程的番禹業北，了
生產的明顯，的逛租陽。
的在廣東，的方區當衡
雜一個在招工北業在腳
複雜一年上者到年式
化就是1998加或車10正
簡業G在，陽程20，
以業G緊岳計此房，
可企業吃南搭因廠
是。企地湖，的
點題。用劃車應賃
優問產的規下必租
項的生廠是站求下
一乏和禹先陽有買
另缺發番原衡位就
的人研為，在到，
商工的因點就務後
廠性器。據路服之
陸術接人的順府月
內技連萬新，政個
於，邊一立時地一
對達周近設路當運
化發備將陸鐵且營
動不設工內速，試
自有訊員在高利且

- **擴散生產據點**：前面我們談到，沿海廠商因為招工難而轉到內陸，但是內陸廠所能找的工人，卻受限於工廠周圍通勤圈（或稍遠的週末通勤圈）的居民。為了打破通勤圈的限制，企業策略之一，便是擴散生產據點，以多處的工廠據點招募更多的勞動力。企業Q與V便是這樣的例子。
- 2007年當企業Q在郴州市區內加工出口區設立據點的同時，企業Q所屬的企業集團也在2008年透過轉投資的公司，在離市區約50公里外的郊區（郴州市桂陽縣）設立了另外一個生產據點企業V。在表面上企業Q與企業V分屬不同企業，但是企業V所生產的產品，全部運到企業Q做為生產用零件，因此實質上企業V就是企業Q在郊區生產車間。
- 2015年企業Q員工約六到七千人，第一線的作業員大多是住在宿舍，顯示企業Q的主力勞工，是以加工出口區為圓心之週末通勤圈內的居民。而企業V在2015年的員工數是六百多人，除了幹部以外，第一線的作業員全部是每天通勤的當地居民，顯示企業V所吸收的員工是工廠周圍居民。

▪ **提供留得住員工的工作環境**：內陸廠商面對招工難的問題時，留住既有的員工也是一項重要課題。要留住員工薪資並非唯一的條件。企業Q的經理人在訪談中表示，他們公司在郴州的薪資水準算是中等，沒有特別高，但是他們提供好的工作環境，使得企業Q在郴州市相對好招工，也可以穩定的留住六千名一線作業員。因為大部分員工都是住宿，所以企業Q提供免費的冷氣宿舍（八人一房），並且企業Q了解到員工週末通勤返鄉的需要，因此工廠規定一個月裡面，最少有一周是周六周日雙休，工廠會停水停電強迫全工廠休假，讓一線員工一個月最少有一個周末可以返家休息。此外為了留住幹部，企業Q也每天派遣交通車往返幹部宿舍與市區，以接送幹部小孩上下學。

▪ 謝謝審稿人的提醒，不同性質企業對於留住勞工的方式，會受其產業特性影響。例如我們前面提到的日資企業B，因為其二十四小時輪班工作的電子工廠特性，讓其很難招募到當地需要的顧家的已婚婦女勞工，長期遭受缺工之苦。本研究的問題意識處於比較基礎的「內陸企業如何面對缺工問題」，日後學界繼續研究內陸台商企業轉型議題時，審稿人所建議的重要問題意識——不同性質企業對於留住勞工的不同方式」，會是一個無法忽略的重要研究課題。

陸、結論：湘南三市產業調查的觀察

- 轉移模式因原料來源方便、技術提升需要、內需市場開拓、出口稅賦優惠而為靈便起見，亦影響企業之佈局：湘南產業轉移示範區初期部分承接製造總部的研發部門並保留了研發部，企業總部遷移後，研發部將保留研發，前局發展全球產業。企業價值節多過廠，為擴大規模到湘南投資建分廠，但也看角色有效化的變化的規模的。

管理模式的創新，克服勞動與土地優勢逐漸流失的困境：近年來內陸地區工資上等、漲、營、土、思、斷、不、移、恐、方、全、升、動、能、經、地、經、擴、足、該、在、溫、居、動、設、助、題、承、之、的、所、中、台、馨、住、品、備、企、供、困、載、道、關、以、專、灣、人、質、予、業、給、擾、量、將、公、行、屬、化、辦、緩、補、管、新、著、地、出、其、需、在、個、得、所、威、招、助、理、不、轉、地、現、需、在、個、得、所、威、招、助、理、可、移、方、現、需、在、個、得、所、威、招、助、理、克、服、政、令、要、市、月、一、以、小、工、湘、面、五、業、府、人、較、區、由、工、解、題、小、服、勞、險、，、提、驚、訝、具、政、得、此、流、決、。、學、生、一、榔、之、的、備、府、意、外、動、員、其、可、產、與、金、州、之、備、府、意、外、動、員、其、可、產、地、業、商、惠、果、術、線、子、承、低、子、如、增、素、優、勢、擔、局、有、以、力、與、供、公、產、就、動、中、威、逐、沉、即、限、衡、陽、工、內、分、的、率、高、以、入、中、漸、重、明、度、陽、工、內、分、的、率、高、以、入、中、流、失、土、告、但、得、意、願、職、幹、部、企、業、提、都、需、求、及、的、地、取、得、各、府、子、從、中、資、與、員、工、相、處、融、洽、廉、租、房、向、甚、思、維、困、境、：、漸、地、與、為、沿、海、合、作、此、種、產、處、融、洽、廉、租、房、向、甚、思、維、近、不、實、際、業、到、衡、陽、將、學、校、企、業、提、都、需、求、及、來、上、通、該、衡、陽、將、學、校、企、業、提、都、需、求、及、內、租、有、力、公、司、市、員、工、融、洽、廉、租、房、向、甚、思、維、陸、金、其、合、作、視、工、作、職、合、管、理、員、工、向、甚、思、維、地、斷、一、作、視、工、作、職、合、管、理、員、工、向、甚、思、維、區、提、勞、用、術、者、前、作、模、激、勵、員、工、向、甚、思、維、工、提、動、心、為、明、顯、練、式、激、勵、員、工、向、甚、思、維、資、高、動、心、為、明、顯、練、式、激、勵、員、工、向、甚、思、維、上、等、力、構、不、顯、練、式、激、勵、員、工、向、甚、思、維、

- 企業主與當地員工信任度高，形成許多無台幹的廠商：華榮鞋業轉移的靈魂人物為當地人李協理，其亦是目前該公司最高主管；得意電子甚至沒有台幹，台商企業主信任當地專業幹部，其他轉移至湘南之企業，其台籍幹部人數多不超過五人，此一方面固然因為湘南非沿海地區，專業資深的台籍幹部不願貿然前來，但另一方面卻是在湘南各廠區培養融入當地風土民情，當盛、凱、幹部與員工的關係較為和諧穩定，有利於企業進行轉移投資。

- 由土地、工資的節約向降低行政營運成本的節約邁進，由一次性的優惠向長期性優質邁進：產業轉移是一過程，不同程度的轉移對經濟的影響才是關切所在，若只將重心放在加工貿易，此種轉移未必能造成期待的是產業轉型升級，即便是位居低價值鏈的小型企業，只要有助於本土企業成長、產業轉型升級；有助於消費能力增加、內銷市場擴大；有助於社會勞動關係和諧；有助於區域經濟平衡發展，都是有意義的。因此，吾人應了解湘南產業轉移示範區提供的優惠政策已漸不可能如以往，但因為過去五年多的經驗累積，省、市、縣（區）各級政府的行政效率提升將是湘南產業轉移成敗的關鍵，如何由上到下分層授權，少談形式主義的改革，落實適度鬆綁與各擅其政，讓企業便給、高效、低成本；其次，招商雖不易，留商更要緊！不管是裸姆式或母親式的服務，企業落地後的管理只要周全貼心，好的留商工作會在敏銳的台商間口耳相傳，以商招商就是最好的招商路徑。

對湘南承接產業示範區的建議

- **深化區域內合作，產業示範區內應增設或強化三市協調機制運作：**湘南示範區的推進機制設計由省發展開放型經濟領導小組負責統籌，實行「省統籌、市為主」的工作機制，即實際上由三市商務局各自肩負執行推動任務，缺乏橫向協調機制如同放任本位主義，無法達成資源共享、情報互通，共同繁榮大湘南的結果。以郴州市為例，轉移企業簽約後實際落戶生產者不到十分之一，其中因素當然很多，但若三市間能有一協調機制，就可發揮轉介功能，或許其他十分之九的企業可以有其他區域內的選擇。
- **發展特色園區鼓勵產業集群，重視園區附近生活機能與公共服務建設：**企業進駐漸成規模，產業發展的過程中，「選商」將是示範區內管理單位開始思考的工作，如此將有意識地引導產業鏈群聚效果出現。而園區建設非單單只有生產考量，若有貼心、方便，高生活機能的服務平台建設，不只能造福企業，更能繁榮地方，吸引高品質人才前來。

- **適度補貼添購自動化設備或導入ERP系統的廠商，以紓解用工壓力：**在勞動力相對吃緊的地區，政府可考慮政策靈活調整，例如原補貼員工教育訓練的費用或可移轉於鼓勵添購自動化設備或導入ERP系統的廠商，以節約勞力，擴大產能。
- **提出對企業將總部或研發部門轉移至湘南的誘因：**對於願意將企業總部活研發部門轉移至湘南地區之廠商，給予各種階段性租稅或用地取得等的協助，以提升產業轉移的技術含量。
- **「五險一金」於不同發達省市間的實施困難，應反映並謀解決之道：**繳費基數究竟以最低工資或平均工資計算？不同省市其單位繳費比例之標準為何？對因勞動成本考慮而轉移的企業打擊甚大，部分廠商因此想出外包車間或薪資結構底薪低、計件獎金高等規避法律的做法，因此如何修法導正不只是法律遵守的問題，也是產業轉移能否持續的問題。

講演完畢
敬請指教