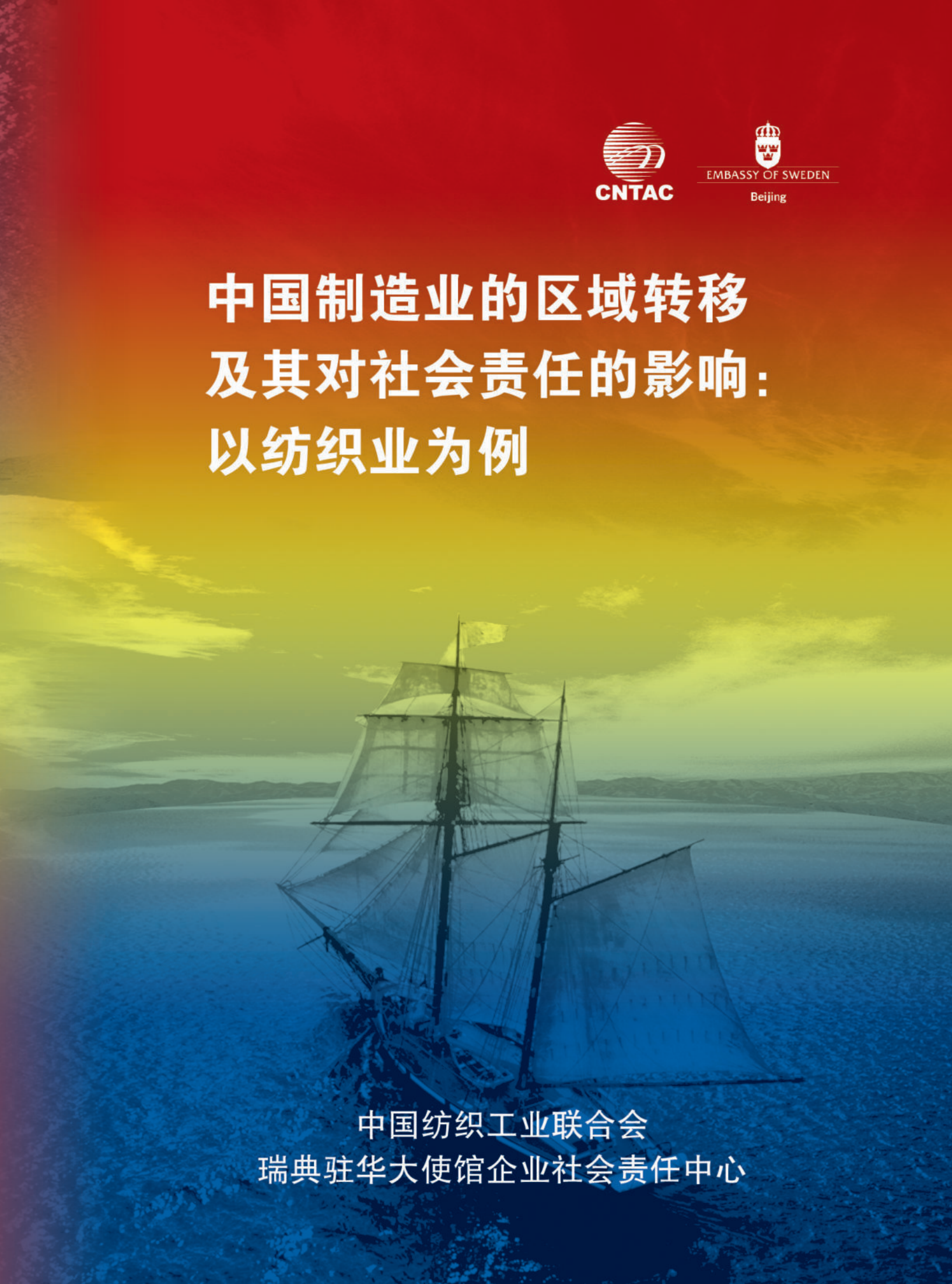
CNTAC

EMBASSY OF SWEDEN
Beijing

中国制造业的区域转移及其对社会责任的影响：以纺织业为例



中国纺织工业联合会
瑞典驻华大使馆企业社会责任中心

报告主撰	
	梁晓晖　刘　欣 郑　剑　任小磊

报告审改	
	阎　岩　梁晓晖 吴　思（Anders Wollter） 齐安娜（Anna Kieter）

调研人员	
	韦燕霞　郑　剑　梁晓晖　胡柯华 翟云鹏　任小磊　张　旭

本世纪初以来，我国的制造业开始从东南沿海地区向中西部内陆地区规模化地转移，并在近几年成为一种颇受瞩目的经济现象。纺织服装行业是此次产业转移的先锋和骨干力量，在各级政府和行业组织的大力推动和广大纺织企业的积极参与下，目前已经形成了多方协作共同推动纺织服装产业转移的良好局面。

产业向欠发达地区的转移能够综合发挥东中西部地区的各种优势，不仅有助于优化生产力布局，促成合理的产业分工体系，而且也是加快转变经济发展方式，改善中西部民生和社会发展的必然过程。同样，广大纺织服装企业向中西部的转移，一方面能够为我国纺织服装行业开拓新的发展空间；另一方面也应该是企业脱胎换骨，寻求定位转变和价值提升的良机。正因如此，《纺织工业“十二五”发展规划》和《建设纺织强国纲要（2011—2020 年）》都将产业的健康转移视为实现产业升级，由大变强的历史机遇。我们认为，有序、健康的产业转移意味着企业在合理利用中西部竞争优势的同时，必须充分关注对员工、当地社区，以及环境的责任，避免转移前后的责任落差以及在当地经营中的责任赤字。

近年来，推进纺织服装行业有序转移已经成为中国纺织工业联合会的一项重要工作。2011 年，中国纺织工业联合会专门成立了纺织产业转移办公室，其职责包括为地区和企业产业转移提供前期指导和服务，并向国家提出政策建议等。2012 年，中国纺织工业联合会还与工业和信息化部在重庆市专门召开了全国纺织产业转移工作交流会。这些工作的一个核心目标就是保障纺织服装行业健康、可持续的转移，并以产业转移为契机将纺织服装行业的发展远景与各个利益相关方的权益和期望密切结合。

同时，我们一直认为有必要对产业转移与企业社会责任之间的互动关系进行实地调研。2011 年，中国纺织工业联合会社会责任办公室与瑞典驻华使馆企业社会责任中心建立合作，决定以纺织服装行业为例，研究中国制造业的区位转移及其对社会责任的影响。2012 年，在历经半年时间，跨越十余个省区，对近 50 家企业进行实地调研的基础上，我们完成了这份调研报告，希望以此解析和展现产业转移过程中企业履行社会责任的机遇和挑战，并提出我们对中国纺织服装行业各个利益相关方的政策和行动建议。此外，我们也希望这一基于纺织服装行业的研究对于其他行业企业跨区域转移中的社会责任问题能有可鉴之益。

包括社会责任办公室、纺织产业转移办公室和统计中心等在内的中国纺织工业联合会多个部门参与了实地调研和报告撰写。此外，各地有关政府部门、行业组织、纺织服装企业和国际品牌配合并支持了我们的调研工作，在此我谨向他们致以诚挚谢意！

中国纺织工业联合会副会长
中国纺织工业联合会社会责任办公室主任
孙瑞哲
二〇一三年春

瑞典十分荣幸地与中国保持密切的合作，共同推动企业社会责任（CSR）的发展。对于瑞典来说，瑞典驻华大使馆企业社会责任中心是这一合作的核心机构；中心的使命是在中国推广有关负责任商业的知识和实践，并在企业社会责任领域建立中国－瑞典伙伴关系和对话机制。

我们与中国的不同部门建立了伙伴关系，例如中国商务部、中国国有资产监督管理委员会等；这些部门在中国传播并推动了企业社会责任的实践活动。同时，我们与中国、瑞典的企业以及其他国际利益相关方保持对话，以了解当前的趋势和需求以及我们如何发挥自身催化剂的作用。

中国纺织工业联合会是我们的忠实合作伙伴，双方的重要合作成果就是这份关于中国纺织行业转移及其对企业社会责任影响的崭新报告。

这份报告以其新颖而宝贵的视角，就当前中国纺织行业的生产和消费领域正在发生的转变提出了独到见解。报告从行业的结构转型及其对企业社会责任的影响来引导读者阅读。虽然，报告的焦点是纺织业，但其结论对其他行业也同样适用。正如我们所知，报告的结论也充分展现了中国企业社会责任发展的宏大趋势。

企业社会责任实践的系统应用不仅会帮助企业减少其运营中的消极影响，而且能够帮助企业将其积极影响最大化。世界各国的经验已经表明，企业社会责任实践的重要成果包括资源的合理利用（继而转变为资源节约）、高效的质量管理和能够大幅度提升盈利能力的先进的生产力，尽管在社会责任方面的投资有时（但并不总是如此）会在一开始让公司加重负担，但实践证明这种投资的回报也十分可观。

我真心地希望，也坚定地相信，中国的、瑞典的，以及国际化的公司和利益相关方都会充分认识到这份报告实为一个重要的工具，来帮助他们进行市场分析，改善公司运营，处理市场关系，并为他们的企业社会责任战略奠定一个坚实的基础，帮助他们在总体上实现良好的商业发展。

瑞典驻华大使馆公使衔参赞
企业社会责任中心主任
吴　思
二〇一三年三月

一、研究的背景、目的和调研基本情况

在世界范围内，全球纺织服装产业大体经历了四个阶段：手工纺织阶段、机械纺织阶段、现代纺织阶段和智能纺织阶段。每个阶段都以生产技术的提升、生产组织的重构和生产区位的转移为基本特征。伴随着纺织服装行业全球区域布局的屡屡变化，宏大的社会变革也随之发生，并深刻地影响到了每个人的生活。

在中国，纺织服装产业具有悠久的历史，早在公元前 5000 年，我国黄河和长江流域就出现了葛纺织和丝绸纺织等。中国纺织产业在民国时期发展成为民族工业的支柱之一，这个时期，纺纱厂和织布厂主要集中于上海到广州一线的沿海地区。新中国成立以来，纺织行业作为传统优势行业在我国国民经济发展中占有重要的地位；同时，纺织服装行业的区域布局也发生了巨大的变化，造就了全国性的纺织服装生产能力。

从 1979 年开始，中国纺织开始了建设世界纺织大国的努力，中国纺织服装行业的发展中，市场的作用越来越大。2001 年中国加入世贸组织，使中国纺织行业迎来了进一步做大做强的机遇。这个时期，我国东部地区利用率先开放和得天独厚的区位优势，抓住发达国家和港澳台地区产业转移的机遇，承接发展了大量以劳动密集型产业为主的加工工业，包括纺织服装产业。地处改革开放前沿的江苏、浙江、广东、山东、福建东部沿海五省，充分利用体制、资金、人才、市场和地缘优势，成为全国纺织工业生产力布局的重点和支柱。近年来，东部五省从行业产值、用工、出口额等重点指标，均占全国纺织工业的七成以上。

“从集中到分散，从东南到全国”的格局促进了东南沿海地区经济发展，拉动了我国经济长期快速增长，但也促使我国其他地区产生了大量纺织服装业的下岗职工；同时，东南沿海相关企业开始恶性竞争，频发侵害劳动者权益事件以及制造大量环境污染等消极影响。

这些影响最终也部分地激发了我国纺织服装行业从本世纪初开始的第三次宏观区位转移：东部一些产业纷纷迈开了向中西部地区投资转移的步伐，纺织服装行业开始了“从东到西，从南到北”的又一次转移。

另外，本世纪初以来，相对于东南沿海地区，我国中西部地区对纺织服装产业吸引力逐渐增强，这种消长趋势主要体现在市场需求、劳动力要素、土地资源、资源和环境承载能力等诸多因素的变化上。近年来，我国中西部地区纺织服装工业呈现较快的发展态势，尤其是投资增长更为突出，对行业整体的发展贡献度也提升较快。

多种因素驱动了我国纺织服装企业从东南向中西部的转移，无论是市场、劳动力，抑或资源和环境，也都是承载和反映企业社会责任绩效的核心因素。为了更好地了解产业转移与企业社会责任之间的互动关系，在瑞典驻华使馆企业社会责任中心的支持下，2012 年，中国纺织工业联合会社会责任办公室历经半年时间，跨越 12 个省（自治区、直辖市），通过问卷和访谈的形式，实地调研了近 50 家企业。调研对象除了转入、转出地的企业之外，还包括当地政府、行业组织以及员工等利益相关方，共收集问卷 148 份，其中企业问卷 41 份、政府 / 协会问卷 18 份、员工问卷 89 份。本报告希望解析和展现产业转移过程中企业履行社会责任的机遇和挑战，并提出对中国纺织服装行业各个利益相关方的政策和行动建议。

二、产业转移政策的社会责任影响

产业转移是区域经济发展不平衡的产物，是发达地区的企业顺应区域比较优势的变化，通过跨区域直接投资，把部分产业转移到发展中区域，从而在产业空间分布上表现出由发达区域向发展中区域转移的现象。近年来，纺织服装行业转移已成为政府和社会重点关注的现象，推进产业转移的有序健康进行也成为政府的一项重要工作。我国中央或地方政府为了实现区域协调发展，推进产业结构调整，加快经济发展方式转变而制定了影响产业转移活动的各种政策。从内容上来看，产业转移政策主要包括土地政策、财税政策、金融政策、投资政策、商贸政策、人才（劳动力）政策等类型。从形式上来看，产业转移政策既包括一般性政策，也包括专门性政策。根据政策的制定者，产业转移政策可分为中央级产业转移政策和地方性产业转移政策。

根据不同地区的经济位势，各个地区可以划分为产业转出地（如东南部沿海省份）和产业转入地（中、西部地区）。一般而言，转入地的政策定位是“吸引”和“扶持”，其目的是为转入企业创造良好的政策环境。转出地的产业转移政策则侧重于“引导” 和“调整”，并强调通过“产业转移”带动“产业升级”。

毋庸置疑，无论是在中央层面还是地方层面，也无论其具体的措施内涵，产业转移政策的根本目标之一是促进经济发展。2010 年国务院出台的《指导意见》就要求“以市场为导向，以自愿合作为前提，以结构调整为主线，以体制机制创新为动力，着力改善投资环境，促进产业集中布局，提升配套服务水平……促进要素自由流动，实现东中西部地区良性互动，逐步形成分工合理、特色鲜明、优势互补的现代产业体系”。经济目标是产业转移政策的“定量目标”，表述清晰而且易于衡量—这使其具有了实质上的优先性。

同时，中央和地方性产业转移政策在经济目标的实现路径上都附加有一个共同的理念，即优化产业布局和促进产业升级。据此，可持续发展以及“负责任”的转移也是产业政策的题中之义，只是它们以“原则”或“宗旨”的方式被确立为此类政策的“定性目标”，并没有其设定可衡量的明确指标—这在实质上使其成为了软性目标。

政府层面关于产业转移社会责任因素的引导主要集中在环境保护、资源节约等问题，多数地方性政策（尤其是转入地）都明确要求产业转移需考虑节能减排和环境保护。然而，即便是中央和地方性产业转移政策中都高度和普遍重视的环保问题也会在层级较低的地方性产业转移政策中面临极大的挑战。一些经济相对落后的地区的政府倾向于做出“温饱”先于“环保”的选择。

企业社会责任的其他核心要素，包括保护员工权益、公平竞争以及社区参与等议题，则在这些地方层面的专门性政策中或者鲜有提及，或者更严重地成为刺激产业转移的政策牺牲。

这些都反映出，目前的政策引导更重视政府与转移企业之间的相互关系，而忽视企业对其他利益相关方的影响，这也使企业在产业转移进程中更倾向于短期利用或规避政府政策，而忽略了在长期上构建与各种相关方之间有关社会责任的参与和沟通机制。

就产业转移政策的实施而言，调研发现，产业转移政策对企业社会责任的影响可归纳为两种场景：地区间实施协调挑战以及地区内实施保障缺陷。地区间缺乏实施协调一方面造成了巨大的结构性资源浪费，另一方面也导致各地为了争抢转移项目而“向下竞争”社会责任领域的承接门槛。承接地缺乏政策实施保障则体现在：政策落实时对转入项目的技术水平和附加值、转入企业的管理水平以及社会和环境影响等缺乏科学甄别；政策在要素领域的实施往往面临产生消极的环境和社会影响的风险；与产业转移密切相关的其他“政策链条”往往很难联动；以及政策承诺经常难以得到及时和充分的兑现。这些都会产生结构性的社会责任风险。

三、产业转移对企业社会责任的影响

随着东部地区经济的发展，劳动力成本逐年上涨，资源与环境压力越来越大，很多企业已经或计划进行产业转移。本次调研了解了近几年我国纺织服装行业产业转移的基本情况及其社会责任影响。从企业构成来看，虽然调研的样本企业的选择并不具有严格的随机性，但是转入地企业相对于转出地企业而言总体规模普遍更大（以人数计），而且规模的分布也比较均匀。从行业分布来看，服装行业在转入地和转出地都占有重要地位，但转入地企业中织造行业的比例明显高于转出地。

调研发现，转出地的员工中男性比例较高，而转入地则相反。这个结果凸显出了产业转移的社会性别意义，也就是说，产业向中西部地区的转移为当地女性提供了更多的就业机会。此外，作为转出地的东部沿海地区已经形成较强的人才优势，而转入中西部地区的企业则面临比较严重的人才瓶颈。

本次调研也简要研究了产业转移的经济影响。在转出地的访问发现，转出地 38.46% 的企业已经有过迁移行为，而另外 30.77% 的企业则有将来迁移的打算，这说明转移已经是东南沿海地区企业的普遍选择。无论是在转出地还是在转入地，当地政府或行业组织对于产业转移的经济影响都有较为清晰的认识。二者的不同则在于，转出地政府和行业组织对于产业转移似乎有更为冷静和平衡的认识，而转入地政府和行业组织则更加强调产业转移对当地经济的各种积极影响。虽然转出地和转入地政府和行业组织都非常看重产业转移的经济贡献，但调研发现，转入地多数企业的经营状况并不乐观。调查显示，转入地超过 60% 的企业的盈利水平低于 10%，其中 21.74% 的企业则处于亏损状态。

随着近几年社会责任在中国的普及，尤其是政府对企业履行社会责任的引导和推动以及社会层面对企业实践的关注和监督，转入地企业对社会责任的意识和认知程度与转出地企业的差别正在缩小。但是，转入地企业在社会责任方面的应对能力、管理水平和驱动机制则与转出地相差较大。驱动机制的缺陷可能与产业转移的某些结构性特点（如以织造等中间产品为主，终端产品主要供应国内市场等）有关，但企业社会责任管理能力和机制的缺失则更多源于企业内部的原因。

产业转移对转入地的最直接影响之一是为当地创造了大量的就业机会，使从前背井离乡

的外出务工人员实现就业本地化，增强了当地经济和社会的活力。企业进行产业转移的动因之一是沿海地区的劳动力成本压力，然而调研发现，转移到中西部地区并不必然能降低劳动力成本。原因之一是，专业技术人才的缺乏是转移前后企业面临的共同困难；原因之二是，虽然转出地的平均工资水平普遍高于转入地，但差距并不是很大且正在缩小；原因之三则是，在所有地区员工对于工资都保有较强的增长期望。

转入地和转出地企业在工作时间上不存在明显差别，这说明产业转移为中西部带来了东部同样的生产效率，也说明迁移并无益于劳动时间问题的解决。

受近几年招工难形势的影响，为员工创造安全健康的工作环境已成为企业的基础工作，因此，无论转出地还是转入地企业都很重视员工的安全与健康。但是，在转入地，由于多数员工更接近家庭和社区环境，其精神需求的满足相对于外出务工人员更为容易，因此文娱设施需求在转入地并不如在沿海地区紧迫。

与转出地一样，在转入地，员工反映意见、建议和抱怨的积极性并不低，而且两地反映意见的渠道也都以意见箱、手机短信以及直接面谈为主。调研也发现，由于转入地企业的员工多是本地人，家庭和社会关系在预防和解决劳动纠纷方面发挥了一定作用。

对于政府和社会都非常关心的环境保护问题，在转入地的实际执行层面，是一个相对复杂的问题。首先，转入中西部的纺织服装产业以织造和服装制造为主，这是两个相对清洁的行业，而织造和服装之间的印染环节转移则较少。这种“中间在外”的情况在保护了转入地环境的同时也限制了当地构建完整的纺织服装产业链，使得原材料资源难以实现更高的附加值，因此，是否引入印染行业是中西部很多地方都在讨论的问题。此外，虽然转入地企业的环保设施相对较好，但转入地企业在环境保护方面的真正问题是相对比较落后的环境保护管理水平。

就社区参与和发展而言，超过半数的转出地和转入地企业都致力于协助当地解决社区和社会问题。区别在于，转出地企业更注重与当地社区的“互动”，而转入地企业则更关注在当地社区的“融入”，通过推动当地基础设施建设，对本地区资源使用进行合理补偿等方式促进在当地发展中“落地”和“扎根”。

四、建　议

调研表明，目前进行中的产业转移仍然面临很多社会责任和可持续发展领域的问题和挑战。我们认为，这些问题和挑战的解决需要各个利益相关方在切实履行自身责任的基础上进行对话、参与和合作。

政　府

◎ 各地政府，尤其是转入地政府，在制定鼓励和承接产业转移的政策时必须兼顾经济目标与责任目标，而且必须将可持续发展理念与社会责任建设提升到发展战略的高度。

◎ 除了环境保护和节能减排的要求之外，各地政府应完善对社会责任内涵的全面理解。

◎ 从经济政策与社会责任的直接关联来看，各地政府也必须全面衡量产业转移政策中的经济内容对社会责任各领域的影响，尤其是结构性和体系性的不利影响。

◎ 中央政府部门应该继续强化区对域间产业对接的协调指导和宏观规划。

◎ 各级政府，尤其是转入地政府必须更加关注产业转移政策的实施方式，防止相关政策在要素领域的实施中可能导致的不利的环境和社会影响。

转移企业

◎ 转出和转入的企业都必须转变发展观念和转移中的机会主义倾向，充分意识到即便在中西部地区，以资源、劳动力和生态环境为竞争优势的产业发展模式都将难以为继。

◎ 转入企业在持续传播正确的社会责任理念的同时，应该更加关注社会责任实践和行动的引进和转移。

品牌商和采购商

◎ 国际品牌商和采购商应该将更多社会责任资源投放于相对落后的内陆地区，强化对其二级供应商在转移至中西部后的社会责任绩效的管理。

◎ 就社会责任而言，无论是否考虑产业转移因素，国内品牌商的首要任务都是建立和完善其供应链社会责任管理机制。

行业与社会组织

◎ 作为意见团体，行业组织和社会组织可以监督、调查和研究产业转移中的社会责任问题，提出倡议和解决方案，并积极开展政策游说和企业沟通。

◎ 作为行动团体，行业组织和社会组织可以为政府和企业提供社会责任领域的培训和咨询服务，参与制定区域性和行业性的社会责任政策或行动指引，协助企业履行社会责任。

第一章　我国纺织服装产业区域转移的状况与动因
一、全球纺织服装产业的转移历程 ----------12
二、我国纺织服装产业的区域转移 ----------13
1. 我国纺织服装产业的转移历程 ----------13
2. 产业转移与产业的区域静态布局 ----------14
3. 产业转移与产业的区域动态变化 ----------18
三、我国纺织服装产业区域转移的推动因素 ----------19
1. 市场需求 ----------19
2. 劳动力要素 ----------21
3. 土地资源 ----------23
4. 资源和环境承载能力 ----------24
四、本章小结 ----------26

第二章 产业转移政策及其对社会责任的影响
一、产业转移政策的基本状况 ----------27
1. 定义和分类 ----------27
2. 产业转移政策的基本内容 ----------27
二、产业转移政策的定位与企业社会责任 ----------31
1. 产业转移政策的经济目标与责任目标 ----------31
2. 产业转移政策中的社会责任因素 ----------31
三、产业转移政策的实施与企业社会责任 ----------33
1. 地区间实施协调 ----------34
2. 地区内实施保障 ----------34
四、本章小结 ----------36

第三章 纺织服装产业的区域转移与社会责任

一、调研基本情况及其社会责任意义 ----------37

1. 样本企业 ----------37

2. 受访员工 ----------38

二、纺织服装产业区域转移的经济维度 ----------40

三、纺织服装产业转移中的企业社会责任绩效 ----------43

1. 责任意识和管理 ----------43

2. 员工责任 ----------44

3. 环境保护 ----------48

4. 社区发展 ----------48

四、本章小结 ----------49

第四章 建议与良好实践

一、政　府 ----------50

二、转移企业 ----------51

三、品牌商和采购商 ----------52

四、行业与社会组织 ----------53

“秋日清晨，晴空万里。远处一声厚重的巨轮鸣笛声，拂过波光粼粼的宽阔江面，飘到长江支流苎溪河边。在位于三峡库区腹心地带的重庆万州，新的一天又开始了。

早晨不到8点钟，36岁的廖红梅从位于岸边的家中出发，爬过5分钟梯坎，在路边搭乘班车到三峡纺织公司上班。刚晋升为车间主任的廖红梅来回巡查，把关产品质量，并不时向工人交代着什么。这个曾经以种菜、打零工为生的年轻三峡移民，早已习惯了朝九晚五的工厂生活。

2006年，山东如意集团响应国家号召，在万州建起了世界级规模的三峡纺织公司。招聘启事刚一发出，便引得成千上万劳动力前去应聘，廖红梅也是其中一员……5年过去，廖红梅两口子的月薪逐步涨到5000多元。”

——《人民日报》2012年10月4日第一版

第一章　我国纺织服装产业区域转移的状况与动因

一、全球纺织服装产业的转移历程

在世界范围内，全球纺织服装产业大体经历了四个阶段，每个阶段都以生产技术的提升、生产组织的重构和生产区位的转移为基本特征。

1. 手工纺织阶段

早在农业社会时期，纺织产业主要以手工生产、家庭纺织作坊形式存在，在亚洲、非洲、南美洲及欧洲都有纺纱、织布和加工制衣业。中国和印度是历史悠久的纺织品生产国，两国的丝绸、棉布等纺织品曾远销世界各地，中国和印度也成为当时世界纺织品的生产中心，其纺织品在国际市场上占据重要地位。

2. 机械纺织阶段

英国第一次工业革命使纺织产业进入了机械纺织阶段，飞梭和一系列纺纱机的发明使纺纱效率得到了很大的提高，纺织工厂的建立使纺织生产从手工作坊过渡到工业化大生产阶段。英国成为世界上最早开始纺织工业化生产的国家，也因此成为当时的“世界工厂”和“世界贸易中心”。

3. 现代纺织阶段

第二次世界战以后至 20 世纪 90 年代，纺织设备不断创新，纺织技术不断改进。现代环锭纺纱机和自动织布机的发明以及非织造技术的问世，使纺织生产有了质的突破，特别是化学纤维的出现和发展改变了过去完全依靠农业的天然原料的限制，纺织产业进入了高速增长阶段，全球化供应链的生产和贸易组织形式开始形成。这一时期，美国、德国以及日本等发达国家成为了世界纺织大国。

4. 智能纺织阶段

20 世纪 90 年代以来，纺织产业结构不断升级，产品应用范围不断扩展，发达国家的纺织产业已经从劳动密集型转向资金技术密集型产业，并逐步向知识智力型产业转变。电子商务系统、快速反应系统和各类纺织产业的专用软件得到大量应用，企业经营方式也从传统的以生产制品为中心转向以满足消费者需求为中心。这一时期，中国、东南亚等发展中国家和地区成为世界纺织品生产的产业中心。

■图 1.1　世界纺织产业转移路径示意图

资料来源：作者整理

可见，从布局来看，全球纺织生产的中心又回到了最初的出发点。但是，世界纺织生产重心经历近 200 年流转后的回归，不是简单的回流，而是生产、贸易从本地化向全球化转变过程中的必然结果。同时需要指出的是，伴随着纺织服装行业全球区域布局的屡屡变化，宏大的社会变革也随之发生，并深刻地影响到了每个人的生活。

二、我国纺织服装产业的区域转移

1. 我国纺织服装产业的转移历程

纺织业在我国发展历史悠久。早在公元前 5000 年，我国黄河和长江流域就出现了葛纺织和丝绸纺织等，公元前 500 年我国就有了手摇纺车和脚踏织机。中国纺织的产业化在明朝中后期开始萌芽，并在民国时期发展成为民族工业的支柱之一，这个时期，纺纱厂和织布厂主要集中于上海到广州一线的沿海地区。

新中国成立以来，纺织行业作为传统优势行业在我国国民经济发展中占有重要的地位，同时纺织服装行业的区域布局也发生巨大的变化。从 1949 年直到 1978 年改革开放之前，按照计划经济时代的工业发展规划，我国先后在郑州、西安、咸阳、天津、北京、上海等地新建了一批纺织机械、纺纱、织造和印染等纺织工业基地；并在上海、东北、天津、四川等地建立了粘胶、维纶等化学纤维生产基地，形成了遍布全国的纺织工业格局。这个时期纺织行业“从集中到分散，从东南到全国”的区位转移造就了全国性的纺织服装生产能力，其历史性的社会影响就是基本满足了我国人民的生活需要，结束了解放初期人均每年 7 尺布的历史。

改革开放之后，从 1979 年开始，中国纺织开始了建设世界纺织大国的努力，中国纺织服装行业的发展中，市场的作用越来越大，其阶段性标志是 1983 年取消了布票，结束了 30 年使用布票的历史。1998 年到 2000 年开展的国有企业改革，通过压锭、减员、调整、重组，纺织行业逐渐实现了从数量到质量和效益方面的提升。2001 年中国加入世贸组织，使中国纺织行业迎来了进一步做大做强的机遇。这个时期，我国东部地区利用率先开放和得天独厚的区位优势，抓住发达国家和港澳台地区产业转移的机遇，承接发展了大量以劳动密集型产业为主的加工工业，包括纺织服装产业。

上述所有因素使得我国纺织服装行业发生了第二次整体性的区位转移，形成了“从分散到集中，从全国到东南”的发展格局。当然，这次转移也产生了巨大的社会、经济影响。其积极影响是极大地促进了东南沿海地区经济发展，拉动了我国经济长期快速增长，推动了我国中西部农村剩余劳动力向东南沿海的大规模转移，并且在十年内就使我国占据了全球纺织服装业的半壁江山等。而其消极影响则包括在我国其他地区产生了大量纺织服装业的下岗职工，东南沿海相关企业开始恶性竞争，频发侵害劳动者权益的事件以及制造大量环境污染等。

这些影响最终也部分地激发了我国纺织服装行业从本世纪初开始的第三次宏观区位转移：随着经济、社会条件的变化，东部一些产业纷纷迈开了向中西部地区投资转移的步伐，纺织服装行业开始了“从东到西，从南到北”的又一次转移。到目前为止，这一转移已经基本重构了我国的纺织服装产业的发展前景：从我国纺织服装产业静态布局结构来看，东部地区似乎仍是纺织服装产业的绝对主力，而从动态布局结构来看，中西部地区对行业的发展贡献度则在不断提升。本报告将研究本次转移的特点、动因、政策环境和企业实践，探究其对企业社会责任的影响和互动过程。除非在注明的情况下，下文中的“产业转移”特指此次我国纺织服装行业从本世纪初开始的区位转移。

2. 产业转移与产业的区域静态布局

从静态布局来看，地处改革开放前沿的江苏、浙江、广东、山东、福建东部沿海五省，充分利用体制、资金、人才、市场和地缘优势，在“第二次转移”中充分利用国内外环境变化带来的历史机遇，大力发展纺织工业，产能规模稳步扩大，产业体系逐步完善。虽然本次产业转移肇端于这些区域，但目前来看，这并没有在根本上撼动其作为全国纺织工业生产力布局的重点和支柱的地位。近年来，东部五省的行业产值、用工、出口额等重点指标，均占全国纺织工业的七成以上。

而受改革开放步伐相对迟缓和区位条件制约，改革开放以来，在“第二次转移”之前的布局体系中占有重要地位、拥有较为丰富的劳动力、原料等资源优势的河南、湖北、湖南、安徽、江西等中部省份，以及具有一定纺织工业基础的新疆、陕西、四川等西部省份及东北三省，其纺织产业整体规模仍然较小。

（1）纺织服装产业生产区域分布

东部五省是我国纺织服装产业生产布局体系中的支柱地区。具体到 2012 年，我国纺织服装产业生产布局情况如下图所示。

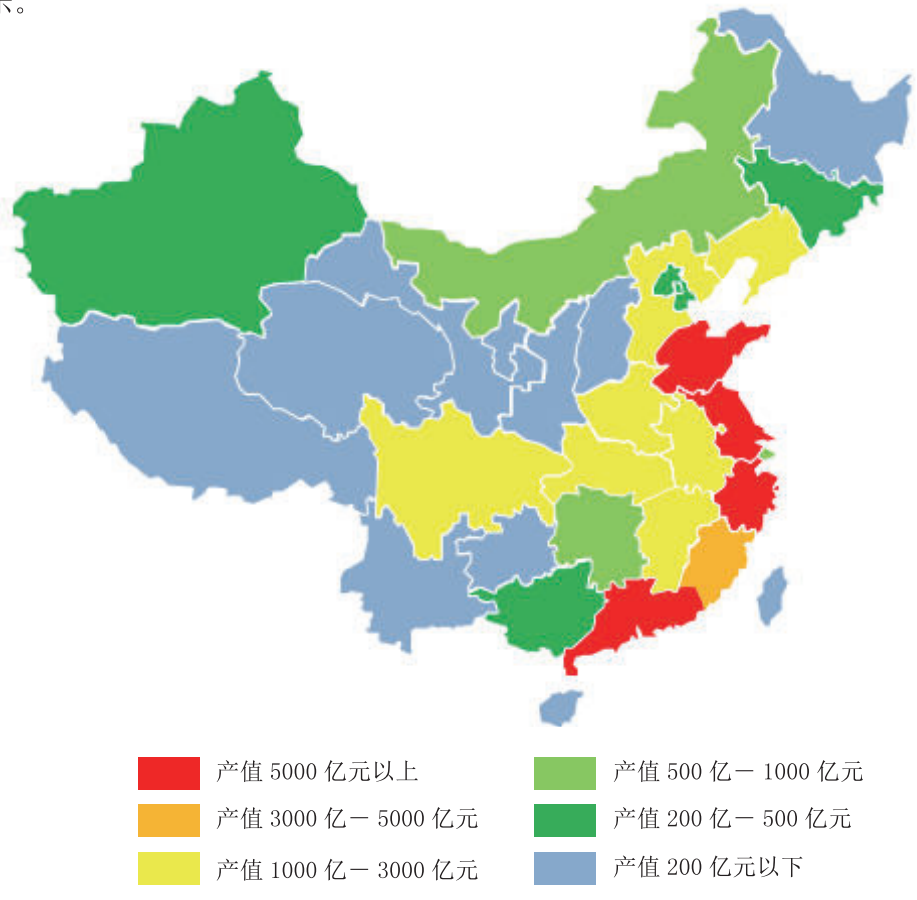


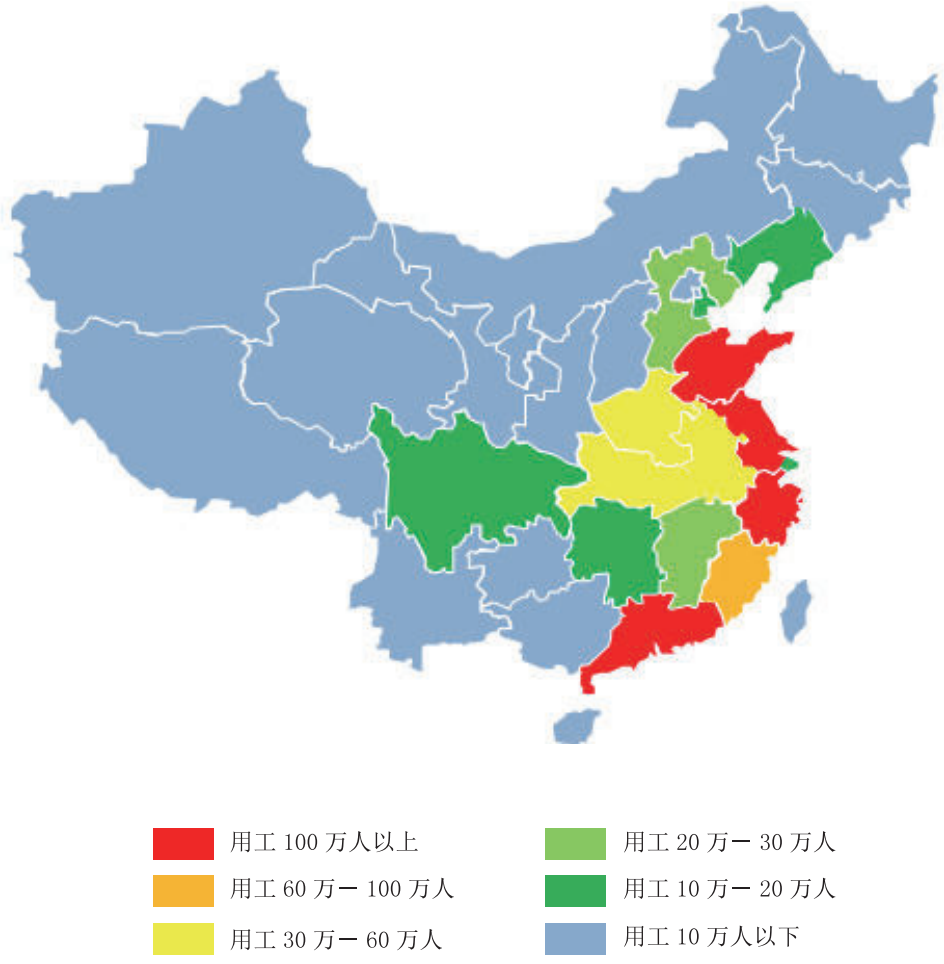
图 1.2　2012 年我国纺织服装产业生产布局示意图

数据来源：国家统计局

据统计，2012 年，我国东部五省规模以上纺织企业累计实现工业总产值 41318.35 亿元，占全国规模以上纺织企业工业总产值的 71.47%。

（2）纺织服装产业用工区域分布

东部五省也是我国纺织服装行业就业用工的绝对聚集区。具体到2012年，我国纺织服装产业用工布局情况如图1.3所示。



■图1.3　2012年我国纺织服装产业用工布局示意图

注：以上用工数据为2012年1—11月规模以上企业数据

资料来源：国家统计局

据统计，2012年1-11月，我国东部五省规模以上纺织企业用工达669.77万人，占全国纺织工业规模以上企业用工总数（980.96万）的68.28%。

（3）纺织服装产品出口区域分布

东部沿海受地缘优势、改革开放时间较早等因素影响，成为我国纺织品服装绝对的出口主力。具体到 2012 年，我国纺织服装产品出口的区域布局情况如图 1.4 所示。

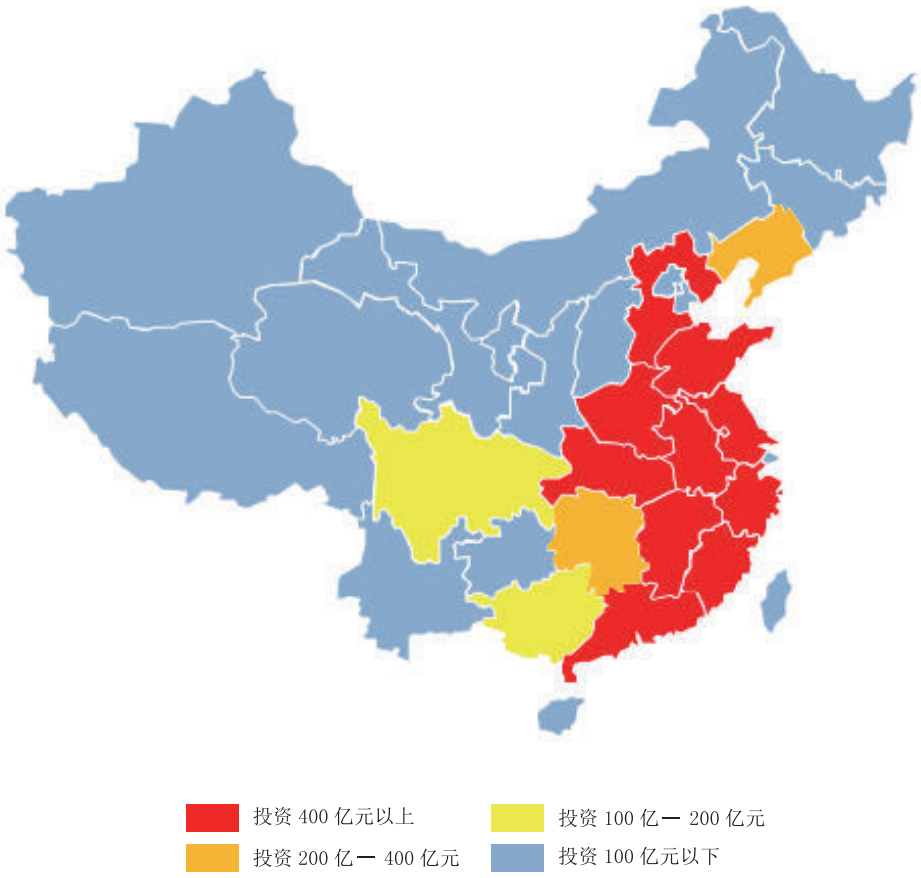
图 1.4　2012 年我国纺织服装产品出口区域布局示意图

数据来源：中国海关

据统计，2012 年，我国东部五省纺织品服装出口总额为 1879.39 亿美元，占全国纺织品服装出口总额的 71.58%。

（4）纺织服装产业投资区域分布

从绝对值来看，我国东部地区仍然是纺织服装产业投资的主力区域。具体到 2012 年，我国纺织服装产业投资区域分布情况如图 1.5 所示。



■图 1.5　2012 年我国纺织服装产业投资区域布局示意图

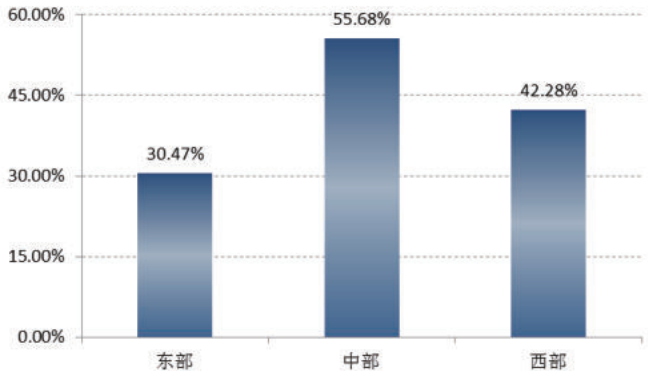
据统计，2012 年，东部五省的纺织行业固定资产投资总额 3708.01 亿元，占全行业投资总额的 47.58%。

3. 产业转移与产业的区域动态变化

动态地看，我国中西部地区纺织服装工业在近年来呈现较快的发展态势，尤其是投资增长更为突出，对行业整体的发展贡献度也提升较快。

（1）纺织服装产业投资的区域动态变化

近年来，我国中、西部地区纺织行业投资年均增速远远快于东部地区。具体东中西部纺织服装行业投资年均增长变化情况如图 1.6 所示。



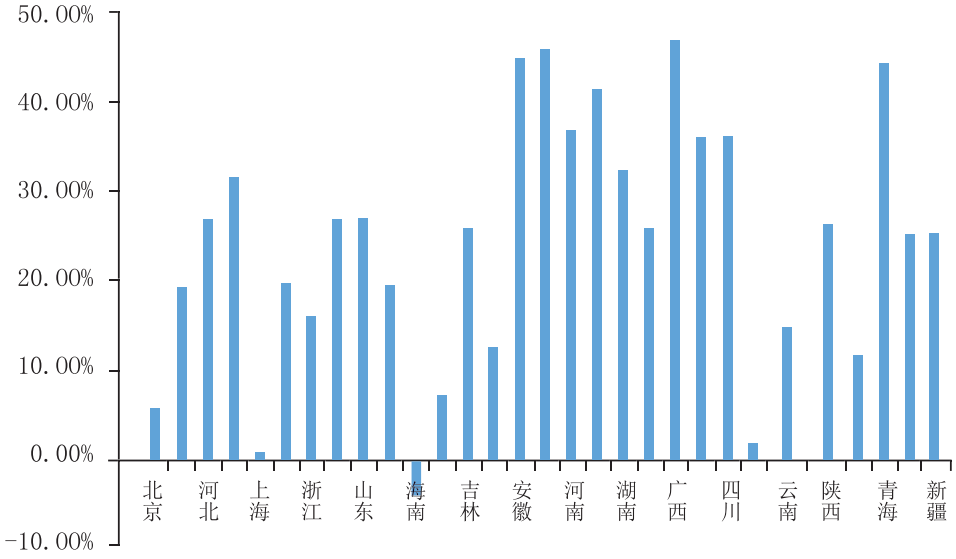
在投资快速增长的拉动作用下，中部、西部地区在 2011 年占我国纺织行业投资的比重较 2005 年分别提高了 15.73 个百分点和 1.27 个百分点，而东部地区的投资占比则相应下降了 17 个百分点。

■图 1.6　2005—2012 年我国纺织服装产业分区域投资年均增情况

数据来源：根据国家统计局数据测算

（2）纺织服装产业生产的区域动态变化

在中西部地区纺织服装行业投资力度逐渐加大的推动作用下，中西部纺织企业对行业的生产贡献度等指标也逐步提高。具体近年来各省区纺织服装产业的产值增长变化率如图 1.7 所示。



■图 1.7　2005—2011 年我国纺织行业分省区产值年均增速对比图

数据来源：根据国家统计局数据测算

据测算，2005—2012年，我国中部地区规模以上纺织企业工业总产值年均增长率为38.5%，西部地区规模以上纺织企业工业总产值年均增长率为31.64%，均显著高于东部地区20.63%的增速水平。2011年，中西部地区规模以上纺织企业实现工业总产值超过万亿元，比2009年增长1倍以上，产值规模占全国的比重由2009年的15.5%上升至2011年的19.7%。2011年中西部地区规模以上企业就业人数同比增长了16.7%，明显高于东部地区2.8%的水平，而西部地区纺织业和服装业2011年成本利润率比2009年增长了1.3倍。

综上可见，虽然当下纺织服装行业的区域转移尚未在根本上动摇东南沿海地区在产业中的绝对地位，但是显然已经赋予了中西部地区非常强劲的后发优势；而中西部地区的这种后发优势能在多大程度上继续挑战东南沿海地区的绝对地位，则取决于驱动此次产业转移的各种经济和社会因素，以及转移本身与这些因素的互动过程——而正是在这种互动关系中，产业转移的社会责任影响才显现出来。

三、我国纺织服装产业区域转移的推动因素

本世纪初以来，相对于东南沿海地区，我国中西部地区对纺织服装产业的吸引力逐渐增强，这种消长趋势主要体现在市场需求、劳动力要素、土地资源、资源和环境承载能力等诸多因素的变化上。

1. 市场需求

改革开放初期，我国东部沿海地区率先开放，其得天独厚的便于产品出口和原料进口的地缘优势抓住了发达国家和港澳台地区产业转移的机遇，其“海外接单、沿海加工”的经济模式恰恰迎合了当时“对外开放”的发展政策和欧、美日等地区20世纪70年代中后期开始的快速增长的市场需求。

在1986年8月国务院召开的116次常务会议上，国家领导人明确提出：我国的对外贸易在一定时期内要靠纺织。根据这一精神，纺织工业部制定了“以扩大纺织品出口为重点”的战略转移，在北京、天津、大连等沿海12个重点出口城市设立出口基地。纺织行业成为我国第一大类出口创汇行业，为我国国民经济建设提供了大量的外汇资金，也为东部沿海地区获得了产业起步阶段的原始积累。

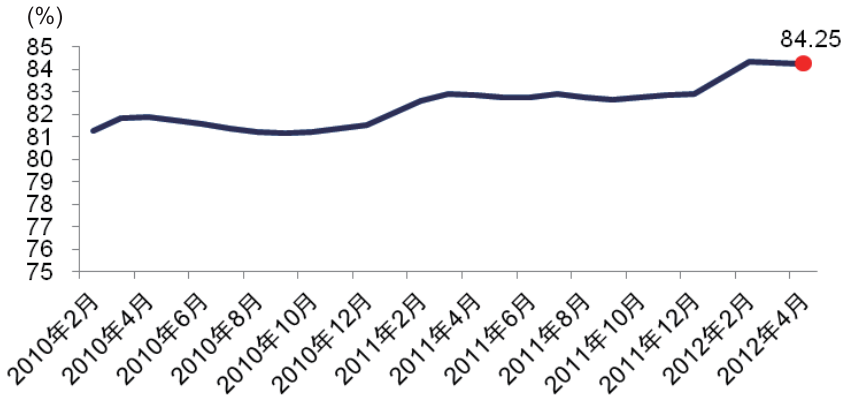
表1.1　改革开放之后我国纺织品服装出口情况表

年　份	出口金额（亿美元）
1978	24.31
1983	49.66
1987	113.38
1992	252.80
2000	520.80
2005	1150.30
2012	2625.63

数据来源：中国海关

而近年来，随着我国城镇化进程的不断加快，人民生活水平的持续提高，我国快速增长的内销市场逐渐发展成为我国纺织服装行业运行的第一驱动

力。到 2011 年，我国城镇居民衣着消费支出达 1674.70 元，是 2000 年（565.29 元）的 2.96 倍，农村居民衣着消费支出为 341.34 元，是 2000 年（148.57 元）的 2.30 倍。我国内需产值占全行业工业销售产值的比重也由 2000 年的 67% 提高到 2012 年的接近 85%。



■图 1.8 中国纺织服装行业内销比重

数据来源：中国纺织工业联合会

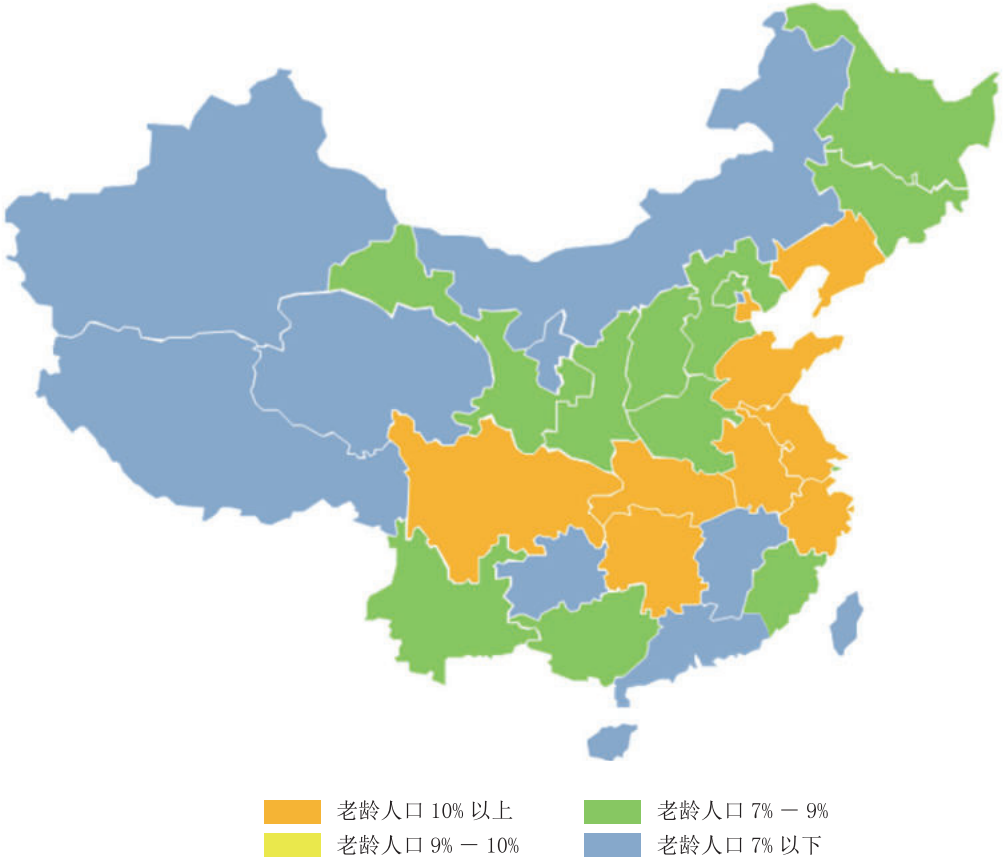
同时，2008 年以来欧美地区的“金融危机”使得国际市场需求严重萎缩，出口将在长期上对我国纺织服装行业不再具有支撑作用，而我国内需市场，尤其是农村市场仍有很大的发展潜力，因而纺织行业的市场结构开始不断向内销倾斜。在内销为主、外需为辅的市场结构下，东部沿海地区便于发展对外贸易的区域地理优势逐渐削弱，而中部地区便于辐射内需终端市场的区位优势则愈加凸显。企业转入中西部地区实际上拉近了与未来的大市场之间的距离。

2. 劳动力要素

改革开放以来，东部地区逐渐构建起了发展良好的工业基础，形成了相对内陆地区极具吸引力的工资水准，使得这一地区汇集并成长出了丰富、娴熟的劳动力资源。然而随着当地经济的发展和社会的进步，劳动力工资（和原材料价格等生产要素价格）的上涨大幅增加了企业的成本，使得劳动密集型纺织产业的发展条件随之恶化，东部地区发展纺织产业的劳动力资源相对优势逐步消退。

（1）劳动力要素条件的变化

从劳动人口的分布格局来看，我国各地区老龄化程度“自西向东”呈阶梯上升，地区间差距较大。东部沿海地区 65 岁以上老年人口占当地人口的比例已超过 10%，而中西部地区老年人口比例相对较低，部分地区仍是典型的年轻型人口结构。



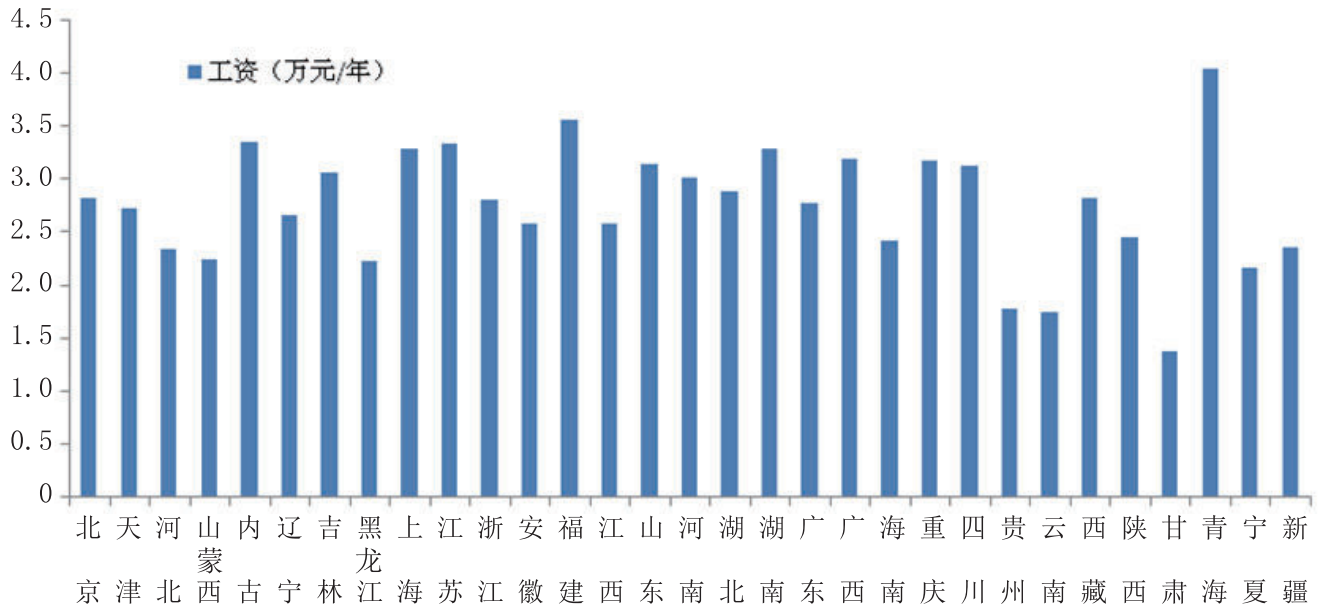
■图 1.9　2011 年我国分省区老龄人口占比示意图

数据来源：根据《2012 中国统计年鉴》测算

劳动年龄人口是劳动力来源的基地，在总体人口中处于核心地位。老龄人口比重的上升会带来劳动年龄人口比重的下降，也意味着可就业人口的减少。

（2）劳动力要素价格的变化

近年来，我国各地区工资水平整体都处于上升趋势，而东部地区的工人工资水平在绝对值上仍高于中西部。国家统计局数据显示，2010 年，我国东部地区规模以上纺织企业工人工资为 3.03 万元 / 人，而同年中西部地区工人的工资水平则为 2.84 万元 / 人。一方面，用工成本上升是东部劳动密集型企业必须谨慎考虑的因素；另一方面，中西部工资水平的同步提升则又使东部的工资水平不再对工人具有绝对的吸引力。所以，从东中西部劳动力要素价格的梯度变化来看，东部地区的劳动力价格竞争优势在企业和员工层面上都逐渐削弱。



■图 1.10 2010 年我国各省直辖市区纺织行业工人工资水平对比图

数据来源：《2011 年纺织工业统计年报》

3. 土地资源

整体来看，经过30年的发展，我国东部地区土地开发强度已经较高，尤其以上海、北京、天津的土地开发强度最高，呈现出从东向西，土地开发强度基本递减的态势。据统计，2011年，上海市土地开发强度高达30.83%，相对而言，中西部地区的土地开发强度较低，也就意味着中西部地区的土地资源待开发空间相对较高。

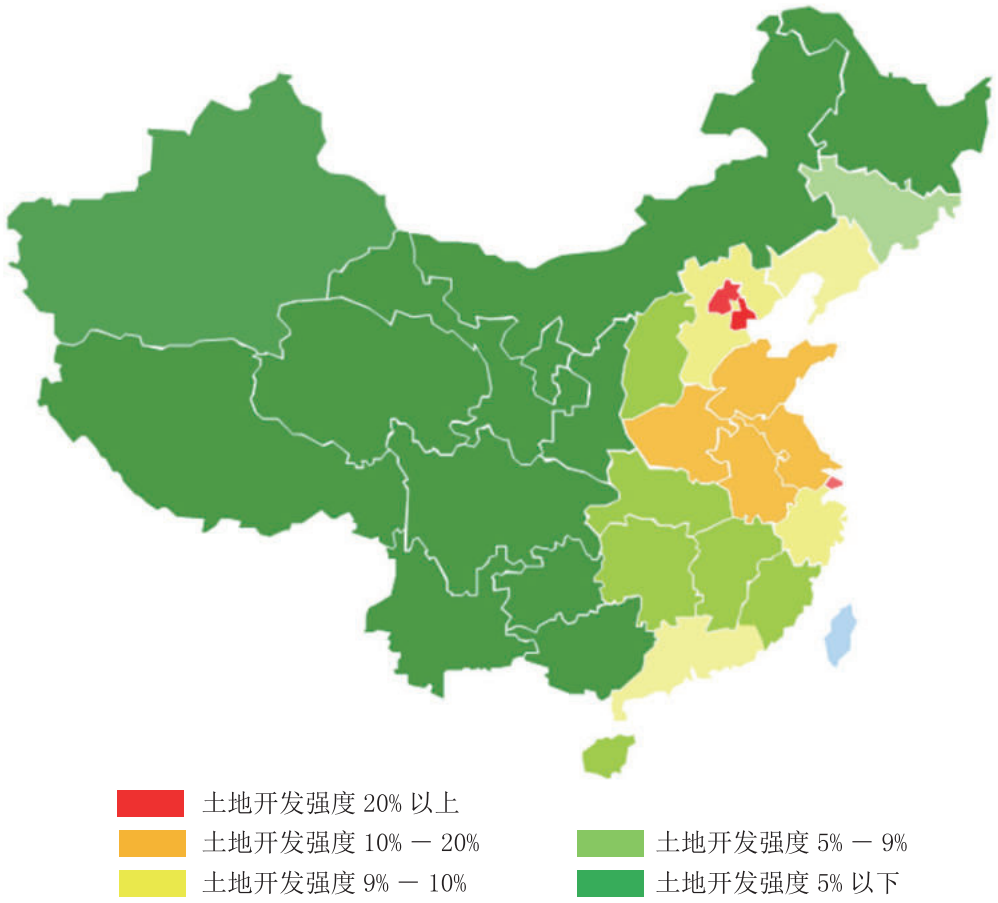


图 1.11　2011年全国土地开发强度区域分布图

数据来源：根据《2012中国统计年鉴》测算

在东部地区土地开发强度普遍较高的形势下，土地的使用成本不断提高。据有关资料显示，2010年全国重点区域的土地出让价格中，山东半岛、长三角、珠三角的土地出让均价都很高，山东半岛的土地出让均价约为114.76万元／亩，长三角的土地出让均价约为114.06万元／亩，而武汉城市圈的土地出让均价则约为47.08万元／亩。

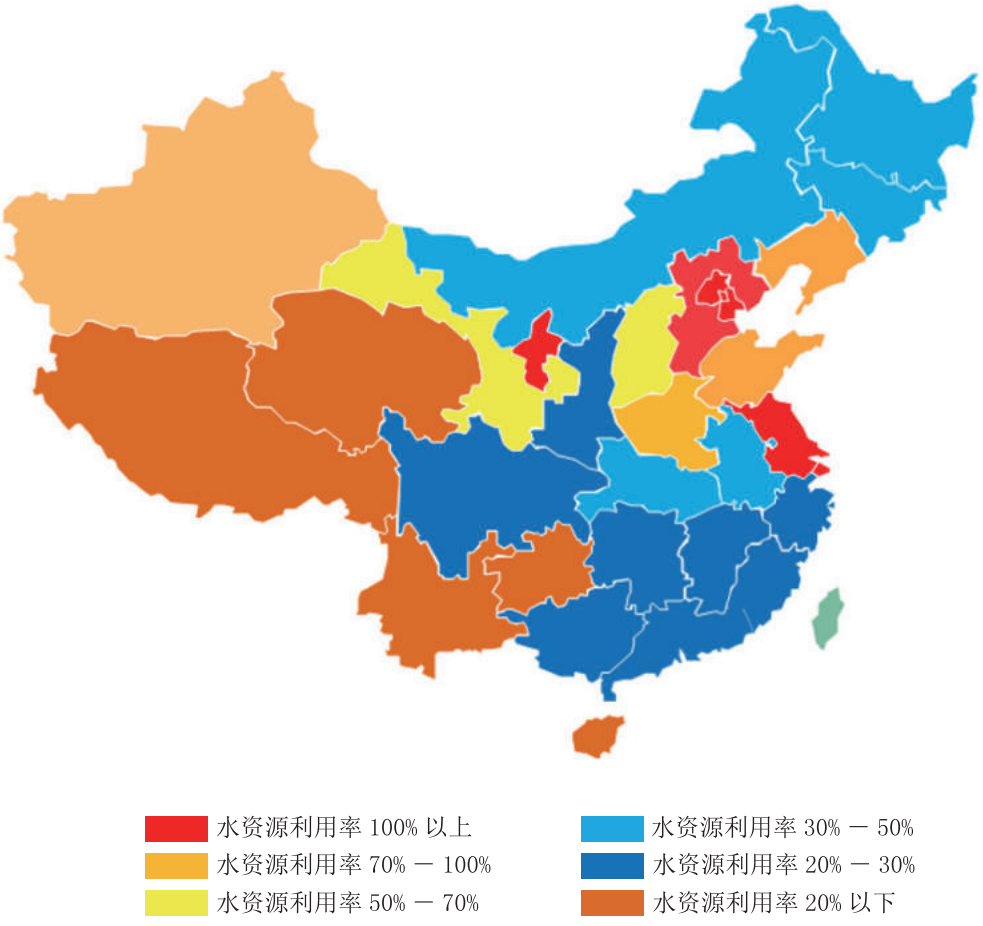
可见，东部地区土地资源绝对保有量的减少和土地资源相对价格的居高不下促使当地企业不得不转向中西部寻求再发展的新空间。

4. 资源和环境承载能力

东部沿海地区由于城镇密集、水系复杂，环境保护压力十分突出，而且有资源开发过度的表现。与之相比，中西部地区地广人稀，资源丰富，环境承载能力相对较强。

（1）水资源

我国是一个干旱缺水的国家，淡水资源总量为 28000 亿立方米，占全球水资源的 6%，居世界第四位，但人均只有 2300 立方米，是全球 13 个人均水资源最贫乏的国家之一。据测算，我国东部地区，如上海、北京、天津、江苏等省份的水资源利用率（人均用水量 / 人均水资源量）都超过 1，需要大量借用外省资源缓解自身水资源的供需矛盾，而中西部地区的很多省份，如云南、青海等水资源利用率还不足 10%，四川、陕西、湖南等地的水资源利用率也不超过 30%。



■图 1.12 2011 年我国水资源利用率区域分布示意图

数据来源：根据《2012 中国统计年鉴》测算

（2）电力能源

近年来，我国缺电形势重新显现，并在2010年和2011年逐步呈现出范围扩大、时间提前、程度加深的趋势，2011年全国电力供需最大缺口达3000万千瓦。我国东部沿海地区是全国电力能源消耗的主要区域和电力负荷的中心。据统计，2011年，我国东部五省的电力消费量占全国电力消费总量的36.04%。传统的电力就地平衡为主的发展方式已经不能满足经济发展需要，也成为制约东部地区纺织服装产业发展的重要因素。而中西部地区，如湖北、重庆、甘肃、新疆等省份则拥有相对丰富的电力资源和利用空间。

表1.2 2011年我国分地区电力能源消耗情况

单位：亿千瓦小时

省区	电力消费量	省区	电力消费量	省区	电力消费量
北京	821.71	安徽	1221.19	四川	1751.44
天津	695.15	福建	1515.86	贵州	944.13
河北	2984.9	江西	835.1	云南	1204.07
山西	1650.41	山东	3635.26	西藏	23.77
内蒙古	1864.07	河南	2659.14	陕西	982.47
辽宁	1861.53	湖北	1450.76	甘肃	923.45
吉林	630.15	湖南	1293.44	青海	560.68
黑龙江	801.87	广东	4399.02	宁夏	724.54
上海	1339.62	广西	1112.21	新疆	839.1
江苏	4281.62	海南	185.28		
浙江	3116.91	重庆	717.03		

数据来源：《2012中国统计年鉴》

（3）环境压力

我国东部地区废水排放量大，广东、江苏、山东、浙江分别列于废水排放的前四位。2011年，我国东部五省废水排放量占全国废水排放总量的38.81%。尽管近年来，经过多方面努力，我国部分东部省份废水排放等环境标准初步提高到国际先进水平，但是由于东部地区的产业格局已形成多年，对现有企业和产业园区全面加以升级改造的投入高、难度大，东部地区的环境成本对于相当一部分市场议价能力不足的企业来说，几乎是无法消化分解的。东南地区纺织服装行业的产能已经与该地区的环境承载能力不相适应。同时，东部地区的环保治理成本正在迅速增加。

而客观上来看，中西部地区的环境承载能力则远高于东部地区。另外，中西部地区产业发展的环保标准也远高于30多年前的东部地区，其承接载体多以新规划产业园区为主，具备配套的先进环保装置，有助于帮助企业达到国家环境要求，分散环保成本。这也促使东部地区的纺织企业决然西进。

四、本章小结

多种因素驱动了我国纺织服装企业从东南向中西部的转移；另外，无论是市场、劳动力，抑或资源和环境，也都是承载和反映企业社会责任绩效的核心因素。因此，企业靠近或远离，舍弃或利用这些因素，都将联动其社会责任表现，同时对经营伙伴、竞争对手、员工、社区、消费者以及环境等相关方产生重要的影响。

当然，产业转移中企业与这些因素的互动及其社会影响的产生，一方面取决于企业的经济决策和经营实践，另一方面则取决于政府的引导和规范。实际上，这两组关系不仅决定了本次产业转移的状况和性质，也决定了参与转移洪流的企业在社会责任领域的表现与走向。报告后面两章将分别从政府政策和企业实践角度对此进行深入分析。

第二章　产业转移政策及其对社会责任的影响

一、产业转移政策的基本状况

1. 定义和分类

如上文所述，产业转移是区域经济发展不平衡的产物，是发达区域的企业顺应区域比较优势的变化，通过跨区域直接投资，把部分产业转移到发展中区域，从而在产业空间分布上表现出由发达区域向发展中区域转移的现象。在这个意义上，产业转移是重构生产力空间布局和分工体系的过程，同时也可能是推进产业结构调整，加快经济发展方式转变的机遇。

据此，我们把产业转移相关政策定义为：中央或地方政府为了实现区域协调发展，推进产业结构调整，加快经济发展方式转变而制定的影响产业转移活动的各种政策的总和。从经济学的角度看，政府可以通过政策干预市场活动以弥补市场机制的缺陷，因此，产业转移政策也应该是政府为了消除市场的局限性而针对产业转移活动进行主动干预的政策的总和。从内容上来看，产业转移政策主要包括土地政策、财税政策、金融政策、投资政策、商贸政策、人才（劳动力）政策等类型。从形式上来看，产业转移政策既包括一般性政策（如江西省赣州市人民政府《关于加快推进承接产业转移工作的决定》），也包括专门性政策（如新疆《关于加快自治区纺织业发展有关财税政策的通知》）。此外，根据政策的制定不同，产业转移政策可分为中央级产业转移政策及地方性产业转移政策。

2. 产业转移政策的基本内容

产业转移政策集中出台于2008年至今的5年内，早期以地方性政策为主。2010年8月31日国务院出台的《中西部地区承接产业转移的指导意见》（下称《指导意见》）则是中央级产业转移政策的核心。工业和信息化部2012年7月发布的《产业转移指导目录》（下称《指导目录》）则使《指导意见》操作化，提出了“111个承接产业转移、加快产业发展的区带（园区），以及2537条承接发展的产业目录”，共涉及15个行业，包括纺织服装行业。就纺织行业而言，国务院2009年出台的《纺织工业调整和振兴规划》所确定的八项重点任务之一就是加强产业转移工作，“优化区域布局”。工业和信息化部在2010年7月也出台了《关于推进纺织产业转移的指导意见》，指出纺织产业转移和区域发展的重点在于东部地区加速产业升级，中部地区完善纺织产业制造体系，西部地区重点发展特色产业，东北地区加快发展优势产业。

地方性产业转移政策通常由县级以上地方政府制定（专门政策则可能由政府相关部门制定）。2010年国务院《指导意见》要求中央和地方政府“在财税、金融、投资、土地等方面对中西部产业转移给予必要的政策支持”，在其发布之后，更多省市在其指导下颁布了更多、更细致的地方性产业转移政策。根据本研究的统计，到2012年底，包括西藏自治区在内的所有中西部省份都已经发布了承接产业转移的省级地方政策，全国县级及以上地方政府发布的相关政策文件则不下200个，仅深圳市一地近年发布的相关政策文件就多达11个。

表 2.1 部分省（市、自治区）发布的产业转移相关政策

名称	转移类型	发布时间
四川省《关于承接产业转移的实施意见》	转入	2011 年 6 月 8 日
福建省《促进武夷新区产业发展的若干意见》	转入	2011 年 11 月 7 日
甘肃省《关于加快开发开放积极承接产业转移的实施意见》	转入	2012 年 5 月 1 日
广东省《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》	转出，省内转移	2008 年 5 月 4 日
广东省《关于进一步推进省产业转移工业园合作共建工作的指导意见》		2011 年 7 月 11 日
河南省《承接纺织服装产业转移专项工作方案》	转入	2012 年 11 月 13 日
湖北省《关于加快推进湖北省荆州承接产业转移示范区建设的若干意见》	转入	2012 年 9 月 5 日
山东省《关于加快菏泽发展有关问题的通知》	省内转移	2004 年
陕西省《关于加强承接产业转移工作的通知》	转入	2008 年 9 月
新疆《关于加快自治区纺织业发展有关财税政策的通知》	转入，省内转移	2010 年 9 月 19
浙江省《关于实施新一轮山海协作工程的若干意见》	省内转移	2009 年 5 月 15 日
海南省《关于承接产业转移的实施意见》（试行）	转入	2011 年 4 月
重庆市人民政府关于加快发展战略性新兴产业的意见	转入	2011 年 5 月 9 日
重庆市人民政府关于进一步加快服装产业发展的意见		2012 年 5 月 15 日

根据不同地区的经济位势，各个地区可以划分为产业转出地（如东南部沿海省份）和产业转入地（中、西部地区），此外，在东部一些省份，如山东、广东等省还存在跨省转移和省内转移两种转移形式。一般而言，转入地的政策定位是“吸引”和“扶持”，其目的是为转入企业创造良好的政策环境。不同类型转入地政策的具体内容如表 2.2 所示：

■表 2.2 转入地产业转移政策的类型和内容

政策类型	代表性内容
土地政策	优先安排产业园区建设用地指标，减征或免征土地使用费、出让金等
财税政策	通过转移支付，以及实行税前扣除、加速折旧、投资抵免、减免城建配套费等方式直接或间接给予企业优惠或投资鼓励，实行政府采购等
金融政策	鼓励和引导金融机构对产业转移项目提供信贷支持，为转移企业提供多种金融服务；支持符合条件的企业发行企业债券、融资债券和上市融资，以及支持中西部地区金融机构参与多种市场的投融资活动等
投资政策	对产业转移项目优先予以核准或备案；对转入企业，享受转出地同等优惠政策待遇；对能形成完整产业链、有较强产业配套能力和明显产业集聚效应的地区，优先纳入产业发展规划布局，并给予重点支持
商贸政策	对转入企业实行便捷的通关制度；简化出入境查验手续；构建保税物流体系；支持企业开展多式联运，降低物流成本
人才（劳动力）政策	鼓励引进先进技术、管理和人才资源；培养特色专业人才，创造良好的人文环境；通过提升服务，吸引劳动力回流，支撑和保障劳动力供给

水费 Water Bill

用水类别 Consumer Type	到户价 Final Bill	其中 Including		
		纯水价 Water only	还本付息金 Principal and Interest	污水处理费 Sewage Disposal Fee
居民生活 Residential living	2.15	1.10	0.25	0.80
行政事业 Administration	2.52	1.32	0.30	0.90
工业用水 Industrial water	2.42	1.32	0.30	0.80
经营、基建 Commercial and capital construction	2.83	1.43	0.30	1.10
特种行业 Special industry	7.30	5.80	0.30	1.20

社会保险费 Social Insurance

	养老保险金 Endowment Insurance	失业保险金 Unemployment Insurance	医疗保险金 Medical insurance
企业缴纳 Enterprise	20%	2%	7%
个人缴纳 Individual	8%	1%	2%

劳动力工资 Labor Wages

管理人员 Management	普通工人 Worker
1500元以上/月 RMB Over 1,500 yuan/ month	1200元以上/月 RMB Over 1,200 yuan/ month

■图 2.1 某地承接转移招商手册中的要素价格

转出地的产业转移政策则侧重于“引导”和“调整”，并强调通过“产业转移”带动“产业升级”。这类政策的主要内容包括通过搭建产业转移平台，制定产业转移分类目录，开展相关服务，以引导劳动密集型、资源型产业以及发展后劲不足的企业向外转移；有的地方政府还通过财政补贴等措施鼓励企业外迁。值得注意的是，劳动力、环保等倒逼机制也是地方政府推动产业转型升级和产业转移的重要动因。例如，深圳市 2011 年发布的《关于进一步加强双转移相关工作的通知》明确指出要提高环保准入门槛，严格执行污染物排放标准，推进纺织印染、有机溶剂等污染企业的淘汰或转移。

二、产业转移政策的定位与企业社会责任

1. 产业转移政策的经济目标与责任目标

毋庸置疑，无论是在中央层面还是地方层面，也无论其具体的措施内涵，产业转移政策的根本目标之一是促进经济发展。例如，2010 年国务院出台的《指导意见》就要求“以市场为导向，以自愿合作为前提，以结构调整为主线，以体制机制创新为动力，着力改善投资环境，促进产业集中布局，提升配套服务水平……促进要素自由流动，实现东中西部地区良性互动，逐步形成分工合理、特色鲜明、优势互补的现代产业体系”。而和其他地方一样，陕西省 2008 年发布的《关于加强承接产业转移工作的通知》则更是确定了具体的经济发展指标，包括“经过三五年努力，全省累计承接产业转移项目 5000 个，引进省外资金突破 3000 亿元，初步形成 20 个工业产业集群，100 个具有一定规模、产业协作配套、基础设施完善的工业园区”。这些都表明，经济目标是产业转移政策的“定量目标”，表述清晰而且易于衡量——这使其具有了实质上的优先性。

另一方面，中央和地方性产业转移政策在经济目标的实现路径上都附加有一个共同的理念，即优化产业布局和促进产业升级，而不是简单地便利产业易地发展。因此，国务院出台的《指导意见》所确定的产业转移的原则是“有序转移和科学承接”。为落实这一原则，《指导意见》明确要求“着力在承接中发展，提高自主创新能力，促进产业优化升级；着力加强环境保护，节约集约利用资源，促进可持续发展；着力引导劳动力就地就近转移就业，促进产业和人口集聚，加快城镇化步伐”等。工信部制定《指导目录》的宗旨之一也是“促进区域工业经济健康协调可持续发展”。而在上述陕西省政策中的“产业布局”部分，“绿色食品”和“绿色能源”等概念则出现了八次之多。具体到纺织服装行业而言，工信部《关于推进纺织产业转移的指导意见》的基本原则之一就是“坚持节能环保与持续发展相结合”。可见，可持续发展以及“负责任”的转移也是产业政策的题中之义，只是它们以“原则”或“宗旨”的方式被确立为此类政策的“定性目标”，并没有为其设定可衡量的明确指标——这在实质上使其成为了软性目标。

> “走我们自己的路，科学发展的路，让别人议论去吧。不管别人怎么说，双转移要坚决，腾笼换鸟要坚决。千万不要因为要保增长，不管什么都继续上。”
>
> —— 广东省原省委书记汪洋

同时，文本分析表明，在中央级产业转移政策和一般性的地方性转移政策中，定量的经济目标与定性的可持续发展目标（或责任目标）之间有着内在的统一，也即经济增长应符合可持续发展的“科学发展”观，这与从改革开放开始的上一轮产业转移政策和实践中所体现出来的“先污染，后治理”的思路截然不同。然而，这种内在统一往往随着政策制定者层级的降低，以及一般性政策向专门性政策的转变而逐渐降低，并且最终使得经济目标与责任目标发生冲突。而在二者冲突的情况下，定量目标所具有的实质上的优先性就会被体现出来。

2. 产业转移政策中的社会责任因素

在地方性的政策中，与环境保护、资源节约相关的可持续发展问题受到了最直接和最广泛的关注，多数地方性政策（尤其是转入地）都明确要求产业转移需考虑节能减排和环境保护。例如，《新疆维吾尔自治区纺织工业第十二个五年发展规划》中指出纺织工业发展的主要对策措施之一，是要注重承

接产业转移的可持续性，明确要求 “禁止落后淘汰设备，重污染企业转入，限制无序布点”。2010 年，由环境保护部和安徽省政府共同签订的《共同推进皖江城市带承接产业转移示范区建设合作协议》，则更突出了产业转移过程中环保问题的重要性，双方协议从构建政策法规体系、严格环境准入、加大环保投入、统筹城乡环保等六个方面进行合作，以寻求科学承接产业转移的新途径和新模式。一些地区在节能环保方面更是采取了财政奖励等激励措施。例如，根据《合肥市承接产业转移加快新型工业化发展的若干政策（试行）》，“对资源综合利用和节能环保产业化项目，在项目竣工投产纳税后，给予企业管理团队 10 万元一次性奖励”。

然而，企业社会责任的其他核心要素，包括保护员工权益、公平竞争以及社区参与等议题，则在这些地方层面的专门性政策中或者鲜有提及，或者更严重地成为刺激产业转移的政策牺牲品。例如，劳动力输出省份一般都是产业转移的承接地，为了保障转入企业的劳动力供应，各地一般会通过政策措施吸引本地外出务工人员回流和常住。从社会责任角度来看，劳动力就近就业不仅会对本地的就业率和城镇化产生积极影响，同时对于劳动者本身而言，回乡就业意味着较低的生活成本和更多的家庭生活时间，能够提升劳动者的生活质量和幸福感，同时能在一定程度上减缓空巢老人和留守儿童等社会问题。然而，一些地方政策则有意无意地忽略了企业在相关领域的社会责任，从而抑制了这些积极的社会效应。例如，有些地方政策对转移而来的企业在社保缴费基数、参保费率和缴费方式上提供优惠。又如，2010 年，中部某省教育厅发布了《关于组织中等职业学校学生赴富士康科技集团顶岗实习有关事宜的紧急通知》（专门政策），要求相关学校组织在校学生到相关企业进行“顶岗实习”，以保证该企业正式落户该省，“年内批量投产后有充足的高素质员工队伍”，这在客观上可能造成对未成年人的强迫劳动，并损害了他们受教育的权利。

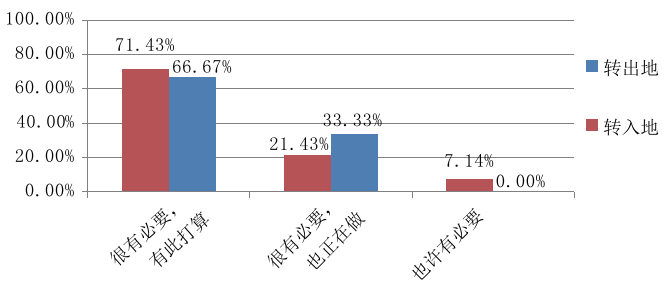
实际上，即便是中央和地方性产业转移政策中都高度和普遍重视的环保问题也在层级较低的地方性产业转移政策中面临极大的挑战。一些经济相对落后的地区的政府倾向于做出“温饱”先于“环保”的选择。例如，苏北某县出台的《关于进一步放宽投资政策的意见》中提出，“对重点挂牌保护单位和符合国家规定引进的重点项目，生产第一年免征各类超标排污费，以后 5 年内按标准的 10% 征收”。这种名义上为了降低企业成本而减少规费的政策规定，实际上会诱发或纵容企业降低其环保责任。同时，环境问题也容易引发社会问题，近年来几次与环保问题相关的群体性事件针对的都是污染性产业的易地建设。

社会责任的其他议题，包括企业治理、公平竞争以及社区参与和发展等，则几乎在所有产业转移政策中都未予考虑和关注。这反映出这些政策的另一个集体特征：重视政府与转移企业之间的相互关系，而忽视企业对其他利益相关方的影响，这也使企业在产业转移进程中更倾向于短期利用或规避政府政策，而忽略了在长期上构建与各种相关方之间有关社会责任的参与和沟通机制。可见，多数产业转移政策在内容上并没有为处于转移中的企业全面履行社会责任提供科学、完善的政策起点。

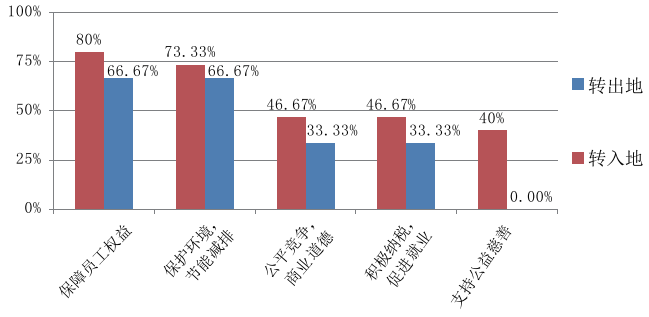
三、产业转移政策的实施与企业社会责任

本次调研还发现，产业转移政策在内容上似乎已然与政策制定者的社会责任意识产生了脱节。对于“地方相关政府部门或行业协会是否有必要对转移企业（无论转入、转出）在社会责任方面提出要求或给予支持”这一问题，超过 70% 的转入地政府和 2/3 的转出地政府都认为“十分有必要，我们打算这样做”，仅有约 7% 的转入地政府认为“也许有必要”（关于本次调研的基础数据，参看本报告第三章）。

而对于另一个问题“如果地方相关政府部门或行业协会对转移企业在社会责任方面提出要求，应该包括哪些方面”，转入地政府和转出地政府的前三项选择都是保障员工权益，保护环境和促进节能减排，以及坚持公平竞争，其中两项都是多数产业转移政策在文本上轻描淡写的领域。这实际上隐示着产业转移政策在实施中很可能面临着经济目标与责任目标的冲突。



■图 2.2 地方相关政府部门或行业协会规范社会责任的必要性



■图 2.3 地方相关政府部门或行业协会规范社会责任的内容

“我一边需要告诉想转过来的企业我们这里工资水平不高，政府还有协助招工和用工补贴的政策，另一边又得告诉应聘的本地工人新转来的企业工作条件好，工资待遇高……”

—— 某产业转移承接地园区管理委员会工作人员

本次调研发现，产业转移政策在实施中对企业社会责任的影响可归纳为两种场景，即地区间实施协调挑战以及地区内实施保障缺陷。

1．地区间实施协调

产业转移是经济组织的跨地域布局，因而至少涉及两类地区之间的相互关系，即转出地与转入地之间的关系，不同的转入地相互之间的关系。调研发现，这两组地域关系都面临着缺乏宏观层面系统协调的问题，其中隐含着结构性的社会责任风险。

转出地与转入地之间的产业级差也是产业转移驱动要素。政策调研发现，转出地政府非常强调发挥产业转移对当地经济的产业升级效应和结构优化效应，因而通过抬高政策标准驱离对劳动者、资源、环境和市场竞争都具有严峻影响的“低端产业”——虽然也有地方出于担心就业机会缩减、产业空心化以及税收减少等原因而不乐见产业转出，但当地市场和资源的限制也使其难以实际阻挡转移的趋势；转入地则注重产业转移的产业集聚效应和带动效应，因而通过控制政策门槛使外来产业落地并希望带动当地就业、资源开发和市场开拓等经济活动。然而，这些政策在缺乏战略协调和价值校验的情况下得以实施，最终可能使产业转移 “供需双方”都无法实现全部既定目标：社会和环境影响严峻的“低端产业”被转移并聚集至转入地——转出地的产业升级却并未因此实现；转入产业的简单聚集不仅无法使转入地形成高效的产业体系，而且复制了转出地原有的在劳动保护、环境、资源和市场竞争等领域的社会责任问题。

在我国中西部广大地区的各个转入地之间，各地支持产业转移的政策从内容规划到实施路径都非常近似。虽然工信部制定的《产业转移指导目录》旨在进行区域布局统筹和国家宏观指导，然而这一新政策的实施效果仍未显现。实际上，各个转入地之间目前已经产生了普遍的产业趋同和重复建设，这加重了行业和产能的区域分布失衡现象。例如，调研发现，在 70% 以上的转入地政策中，纺织服装都是意欲承接的行业之一，而服装制造业尤受欢迎。可见，政策制定者对区域内外的产业布局和发展重点缺乏系统了解，尤其是对当地产业基础、资源禀赋和市场潜力等因素缺乏比较优势分析，产生了各地在政策上的从众效应和竞争关系。从社会责任角度来看，这种政策实施的局面一方面造成了巨大的结构性资源浪费，另一方面也导致各地为了争抢转移项目而“向下竞争”社会责任领域的承接门槛。

> “尽管纺织产业转移取得了一定成效，但也存在一些较为突出的问题。一是发展定位不明确，产业趋同现象较为普遍……二是承诺政策难落实，转移企业持续发展动力不足……三是产业链不完整，市场配套水平较低。”
>
> ——工业和信息化部总工程师朱宏任在 2012 年全国纺织产业转移工作交流会上的讲话

2．地区内实施保障

与地区间缺乏协调相比，各个转入地内部对政策实施的保障问题可能更为严峻。首先，各个转入地鼓励和吸引产业转移项目的政策在当地形成了“政策洼地”，以便利项目流入，然而政策落实时则对转入项目的技术水平和附加值、转入企业的管理水平以及社会和环境影响等缺乏科学甄别，这不仅为落后产能的转移提供了机会，而且往往使得转入地主导产业不清晰，产业关联度低，互补性差，难以形成并发挥有效的产业集聚效应。其次，产业转移政策吸引转移项目的基本方法是用要素注入实现效益溢出，而政策在要素领域的实施却往往面临产生消极的环境和社会影响的风险。例如，某些地方为了落实土地政策，可能非法挤占农村宅基地和耕地，或者产生

圈占和囤积土地的现象；或者如前文所述，为了落实劳动力政策而半强制地使用学生工。再次，成功的产业转移需要基础设施、物流、金融服务以及相关产业的有效配套，这意味着产业转移政策的实施需要牵动一系列的“政策链条”，而在很多承接地，与产业转移密切相关的其他“政策链条”往往很难联动，这使得转入企业无法真正实现产业链异地再造。最后，调研发现，转入地政策实施的一个普遍现象就是这些政策承诺经常难以得到及时和充分的兑现。转入地对促进转移项目“落地”的政策实施效率通常很高，而对协助其“生根”的政策，包括与企业管理社会责任影响有关的政策，其实施则多有折扣。

工商局：4 月 13 日前，办理企业工商注册登记手续。
环保局：4 月 13 日前，办理环境影响评价备案登记表。
住建局：4 月 13 日前，发放工程规划条件通知书。4 月 20 日前，办理工程建设用地规划许可证。
4 月 25 日前，办理工程建设规划许可证。按期办理工程开工许可证。
发展改革局：4 月 14 日前，办理项目立项和登记备案手续。
国土资源局：4 月 15 日，发布项目建设用地挂牌出让公告，按期办理土地使用证。
安监局：4 月 15 日前，办理项目建设安全评价备案登记。
水务局：4 月 25 日前，负责接通项目建设供水支管道。
农电局：4 月 25 日前，负责完成项目建设供电线路架设及用电设施安装。
消防大队：4 月 25 日前，负责办理消防许可证。
国税局、地税局：5 月 15 日前，负责办理企业税务登记等。
教育局：负责企业用工培训的协调服务工作。
4 月 18 日前，提出培训班补助工作方案。6 月 1 日前，筹集培训补助资金 20 万元。
民政局：负责企业用工培训的协调服务工作。
4 月 18 日前，提出培训补助工作方案。6 月 1 日前，筹集农村生活困难救助资金 90 万元。
人社局：负责企业用工培训的协调服务工作。
4 月 18 日前，提出培训补助工作方案。6 月 1 日前，筹集培训补助资金 55 万元。
总工会：负责企业用工培训的协调服务工作。
4 月 18 日前，提出培训补助工作方案。6 月 1 日前，筹集培训补助资金 10 万元。
妇　联：负责企业用工培训的协调服务工作。
4 月 18 日前，提出培训补助工作方案。6 月 1 日前，筹集培训补助资金 5 万元。
……
劳务办：4 月 17 日前，向各乡镇下达招工计划，组织各乡镇劳务站看展企业用工招聘工作。
4 月 27 日，组织各乡镇劳务站负责人带队到县高级职业中学参加员工面试录取。

某地政府协调制定的某转入企业生产基地项目建设进度安排节录（2011 年 4 月 11 日发文）

四、本章小结

政策是推动产业有序、科学转移的必要手段。近年来，在中央层面和地方层面，产业转移相关的政策层出不穷，使得产业转移成为一个全国性的政策目标。相对于责任目标，这些政策（尤其是地方性政策）更加关注经济目标的实现，因而强调对经济活动的调整，而比较忽视产业转移的社会责任影响。在缺乏地区间协调和地区内监督保障的情况下，这些政策的实施可能对这两种目标的实现都构成挑战。我们认为，经济政策不可能在隔绝其社会和环境影响的条件下获得成功，实际上，包括各种利益相关方权益和期望的社会条件是经济政策有效性的决定因素之一。本报告下文将通过在企业层面的调研结果展现二者之间的微妙关系。

第三章　纺织服装产业的区域转移与社会责任

一、调研基本情况及其社会责任意义

为了解近几年我国纺织服装行业产业转移的基本情况，以及产业转移对转入、转出地企业的社会责任的影响，2012 年，中国纺织工业联合会社会责任办公室在全国 11 个省（自治区、直辖市），开展了“中国纺织服装行业的结构性转移及其对企业社会责任的影响”的专题调研。调研对象除了转入、转出地的企业之外，还包括当地政府、行业组织以及员工等利益相关方。调研对象的区域分布和利益相关方构成如表 3.1 所示。

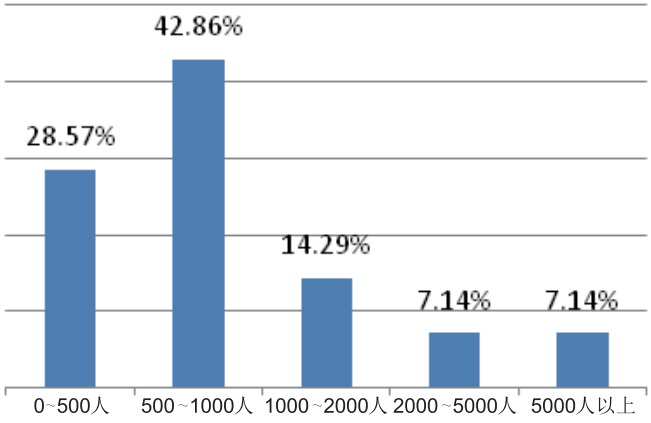
■表 3.1　调研对象的分布

问卷类型	转出地	问卷数	转入地	问卷数	问卷总数
企业	广东 浙江 山东	14	新疆　甘肃 陕西　山东 江西　安徽 河南　湖北 重庆	27	41
政府/协会		3		15	18
员工		32		57	89
总计		53		95	148

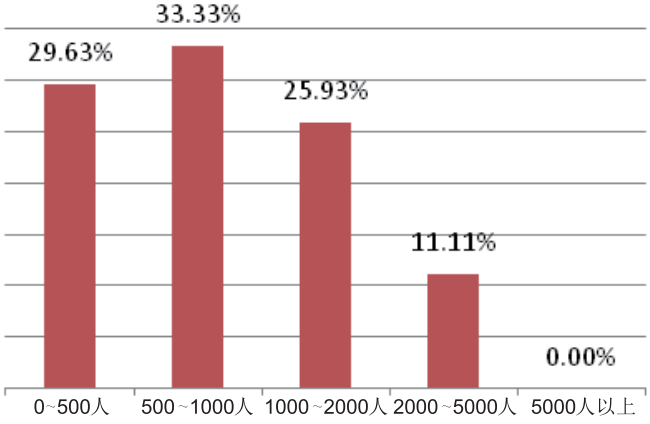
注：山东、广东等省均存在省内转移的情况，调研也专门涉及了山东省的内部转移。

1. 样本企业

调研共到访企业 41 家，其中转出地（本地）企业 14 家，以及从转出地转移至转入地的（转入地）企业 27 家，这些样本企业中的转入地企业的投资方也都来自于东南沿海地区（转出地）。虽然样本企业的选择并不具有严格的随机性，但是转入地企业相对于转出地企业而言总体规模普遍更大（以人数计），而且规模的分布也比较均匀。我们认为，这一方面是因为转入地在政策上和实践上都倾向于吸收规模较大的企业；另一方面也是由于规模较大的企业转型升级压力更大，其转移的动力也更大。当然，转入中西部的企业规模较大，经济起点较高，这使转入的投资更具长期性，因此，这些企业在转入地的社会责任影响也必然更大且更长久。

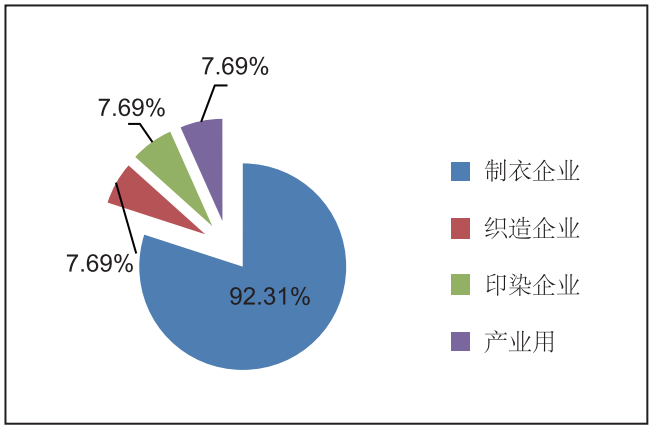


■图 3.1　转出地企业规模

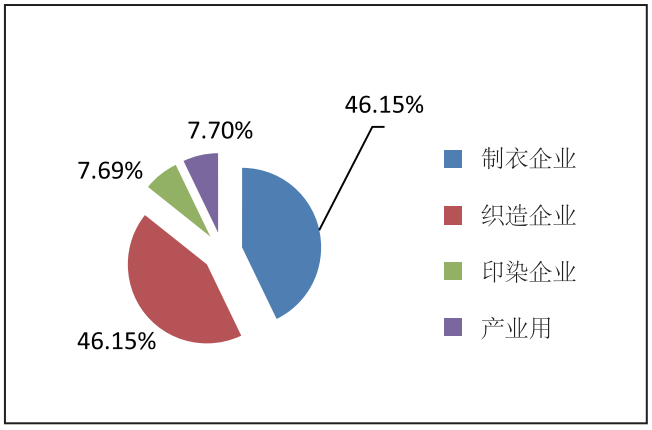


■图 3.2　转入地企业规模

同时，调研也发现，虽然转出地和转入地都具有分行业的多样性，虽然服装行业在转入地也占有举足轻重的地位，但转入地企业中织造行业的比例明显高于转出地。工业和信息化部2012年发布的《我国中西部地区承接纺织产业转移调研报告》也显示，近年来棉纺织和服装制造行业区域调整明显，而以棉纺为代表的织造行业增长尤为迅速，“近年来，向中西部转移棉纺锭规模超过600万锭……2010年、2011年中西部地区纱产量分别增长18%和20.6%，比全行业平均水平高出4.3个和8.2个百分点”。究其原因，我们认为，一方面因为织造行业的投资强度较大，易于满足承接地的投资门槛；另一方面则与行业转移的动因密切相关，即除了劳动力之外，转入地能够更为有效地供给织造行业所需的大量土地、原材料和能源等要素，而与这些要素相关的社会责任影响自然值得关注。



■图 3.3 转出地企业所属行业

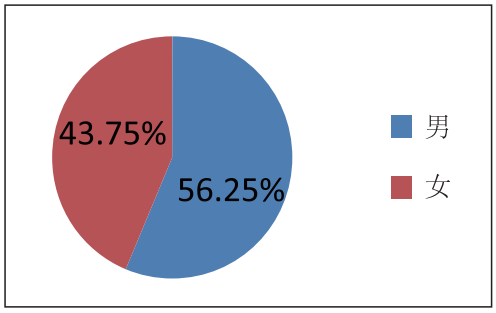


■图 3.4 转入地企业所属行业

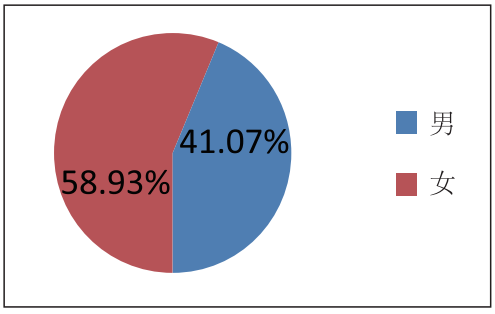
注：部分企业同时覆盖了多个行业，因此饼图中各比例的总和大于100%。

2. 受访员工

调研共收回随机发放的员工问卷89份，其中转出地员工问卷32份，转入地员工问卷57份。调研发现，转出地的员工中男性比例较高，而转入地则相反。这个结果可能间接反映出男性劳动力更倾向到东部沿海地区工作，而女性劳动力则更愿意在家乡附近工作。这凸显出了产业转移的社会性别意义，也即产业向中西部地区的转移为当地女性提供了更多的就业机会，让她们在拥有更多工作机会的同时，也可以就近照顾家庭，这将有助于提高女性在中西部地区的社会和家庭地位。另外，根据国家统计局《2011年我国农民工调查监测报告》显示，农民工中的本地农民工已婚者占90.2%，远高于外地工人。我们认为，产业向中西部转移将会使原来的“外出务工人员”变为本地工人，这将提高他们及其家庭成员的生活质量和幸福水准。

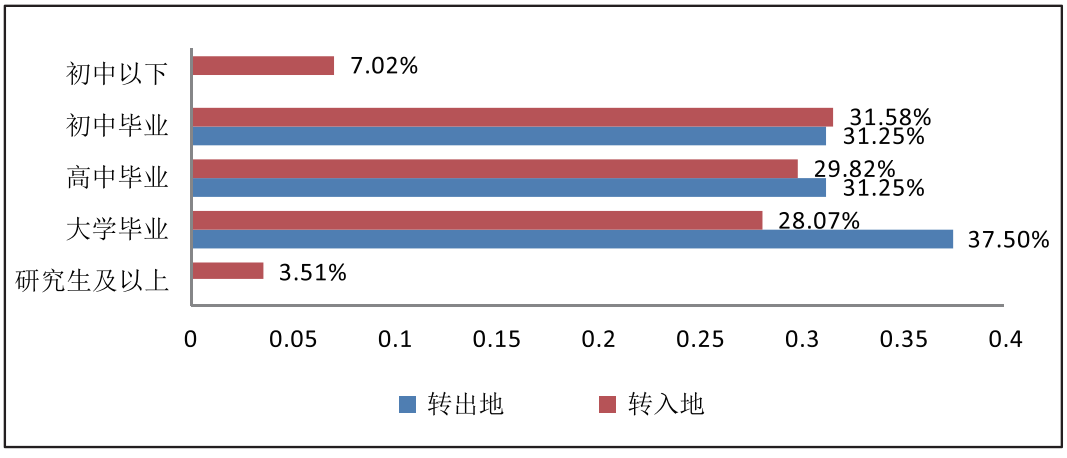


■图 3.5 转出地员工男女比例



■图 3.6 转入地员工男女比例

从教育水平来看，转出地企业受访员工中没有初中以下和研究生以上员工，员工学历在初中毕业、高中毕业和大学毕业三类中相对均匀分布；而转入地企业员工则主要以初中毕业和高中毕业为主，少部分员工是初中以下和研究生及以上学历。我们认为，企业社会责任的长期改进有赖于以人才为支撑的管理体系。作为转出地的东部沿海地区，经过 30 多年的发展，明显已经形成较强的人才优势，而转入中西部地区的企业则面临比较严重的人才瓶颈，这将会在一定时间内影响其社会责任管理水平的提升。



■图 3.7 转出、转入地企业员工教育水平

二、纺织服装产业区域转移的经济维度

本质上，企业或产业的区位转移首先是一个经济行为，而产业转移的经济意义与社会责任影响之间存在着直接的相关性。因此，本次调研也简要研究了产业转移的经济影响。

首先，产业转移是大势所趋，且将长期存在。在转出地的访问发现，转出地38.46%的企业已经有过迁移行为，而另外30.77%的企业则有将来迁移的打算，这说明转移已经是东南沿海地区企业的普遍选择。同时，考虑到转移项目从可行调研、对接洽谈、投资建设到投产往往需要两年以上的时间，以及转出地为数众多的企业的转移冲动，我们认为，产业转移也将是一个相对长期的过程。

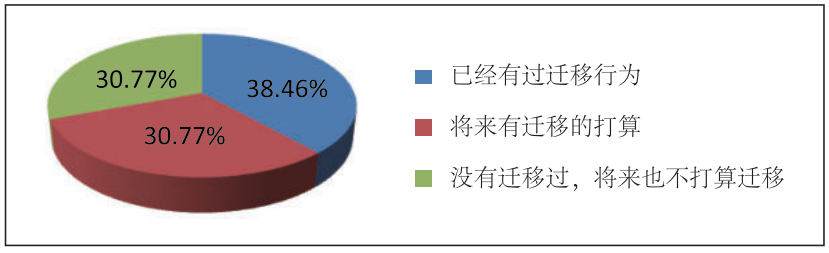


图 3.8　转出地企业迁移情况

其次，虽然转出地和转入地政府和行业组织对产业转移的作用存在较大的认知差异，但都寄望颇高。调研发现，无论是在转出地还是在转入地，当地政府或行业组织对于产业转移的经济影响都有较为清晰的认识。二者的不同则在于，转出地政府和行业组织对于产业转移似乎有更为冷静和平衡的认识，而转入地政府和行业组织则更加强调产业转移对当地经济的各种积极影响。值得特别注意的是，两类地区的政府和行业组织都认为产业转移有助于当地的产业升级——虽然我们认为，在转出地，产业升级更加强调产业素质的提升和效率的提高，而产业升级在转入地实际上更多地意味着产业结构的改善，包括形成新的产业或完善既有的产业链，以至于产生新的产业集群。

政府和协会的上述认知也充分表明了产业转移作为发展机遇的“手段属性”，而各地对发展目的的界定将影响“手段”的选择和实施。尤其是对于转入地而言，如果在强调经济目标的同时未能在转移的“手段”中嵌入科学发展的目的，则无论是就业机会、税收还是产业升级，都可能面临无法持续的悲观前景。调研中发现，多数转入地政府和行业组织在产业转移的经济影响中也都提到了它将对当地环境造成不利影响，这似乎表明它们对承接转移后的经济发展方式也心存担忧。

■表 3.2 政府 / 协会认识中产业转移的经济影响

	对转出地的影响	对转入地的影响
转出地政府/协会	影响当地 GDP 及税收收入； 影响当地就业机会； 缓解当地土地、资源等压力； 有利于当地产业升级。	创造就业机会； 增加税收； 可以形成新的产业集群； 有利于技术进步和产业升级。
转入地政府/协会	缓解当地土地、资源等压力； 影响当地 GDP 及税收收入； 影响当地就业机会； 影响当地行业（产业集群）。	创造就业机会； 可以形成新的产业集群； 增加税收； 有利于技术进步和产业升级； 对当地环境造成不利影响。

最后，转入企业的经营状况并不乐观。虽然转出地和转入地政府和行业组织都非常看重产业转移的经济贡献，但调研发现，转入地多数企业的经营状况并不乐观。对转出、转入地企业 2011 年主营业务利润的调查显示，转出地企业几无亏损且利润率都在 4% 以上，而转入地超过 60% 的企业的盈利水平低于 10%，其中 21.74% 的企业则处于亏损状态。这一方面说明产业转移和承接之间仍缺乏经济上的成熟性，另一方面也说明产业承接地的人力、自然和环境资源的产出效率仍然较低。调研显示，造成这种状况的经济原因非常复杂，既包括全局性的宏观因素，如国际经济环境、融资困难、汇率和通胀，也包括跨域性的差异因素，如运输成本——接受调研的重庆某企业每吨面料的运输成本相对于沿海地区高出 1000 元左右；还包括转入地的本地性因素，其中最明显的就是市场配套和社会支持体系（如人力资源、原材料与成品以及服务市场）的缺乏和不完善。调研发现，企业的经济绩效状况会影响到企业的社会责任愿景和投入，而当地市场和社会条件的不足也会限制企业的社会责任战略和行动。

“我的企业转移到了这个号称鱼米之乡的乡镇，四周都是粮田和菜地，但是我发现经营中每天都要面对的最大问题居然是买不到大批量的蔬菜。因为在这附近没有大型的蔬菜批发市场，能够让我轻易买到足够一千多名员工消费的各种蔬菜。结果，我们员工食堂的蔬菜供应不足，种类也不多，员工们很不满意。为了解决这个问题，我一方面花不少成本从城里的市场采购，另一方面也不得不派人到附近各个村子，挨家挨户，几斤几斤地去买……”

——转入中部某省份的广东企业的管理者

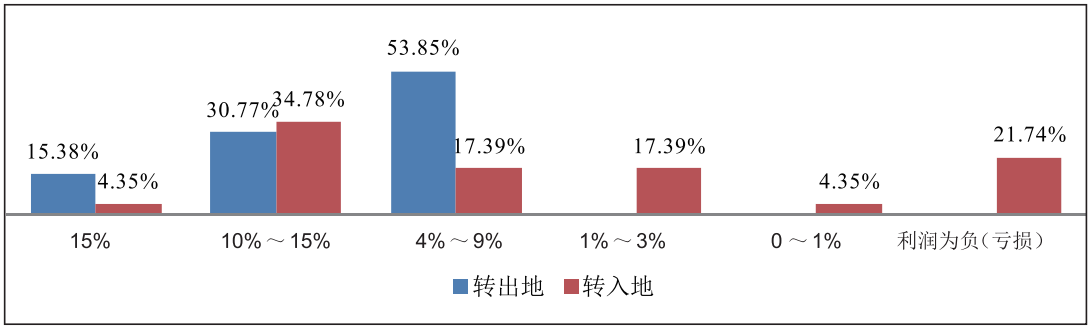


图 3.9 转出、转入企业 2011 年主营业务利润率

三、纺织服装产业转移中的企业社会责任绩效

东部沿海地区的纺织服装企业在我国最早接触社会责任理念和机制，它们也是社会责任管理和绩效相对比较先进的企业群体。本次调研发现，85.71% 的转出地企业很了解或比较了解企业社会责任的概念和议题，58.33% 的企业有职能部门负责社会责任管理工作，25% 的企业还设立了独立的社会责任部门。企业社会责任的理念、机制和实践是否以及如何随着产业的转移而进入中西部地区，这是本次调研关注的核心议题。

1. 责任意识和管理

随着近几年社会责任在中国的快速普及，尤其是政府对企业履行社会责任的引导和推动以及社会层面对企业实践的关注和监督，转入地企业对社会责任的意识和认知程度与转出地企业的差别正在缩小。调研发现，80% 的转入地企业比较了解企业社会责任的概念和议题，虽然略低于东部沿海地区企业的比例，但已经足以表明企业社会责任的理念在中西部业已渐趋普及，而产业的内迁无疑正在进一步强化转入地企业和相关方的社会责任意识。

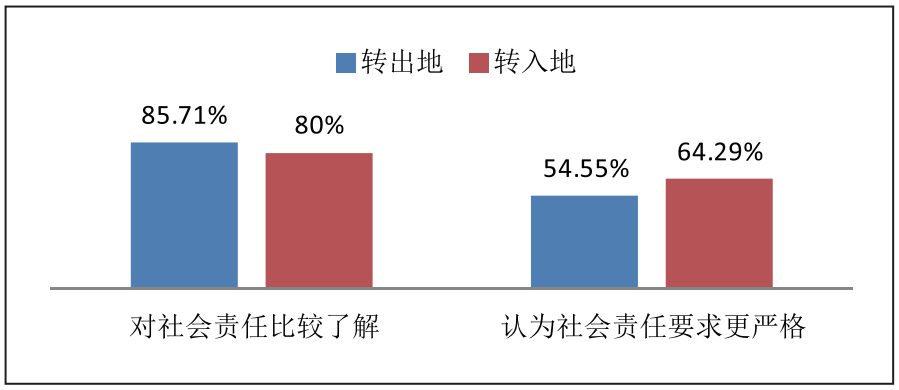


图 3.10 转出、转入地企业对社会责任的认识对比

但是，转入地企业在社会责任方面的应对能力、管理水平和驱动机制则与转出地相差较大。

首先，更多的转入地企业认为社会责任要求较难满足（64.29%）；其次，在转入地，几乎没有企业设立了独立的社会责任工作部门；再次，在转出地，71.43% 的企业经常遇到商业伙伴等提出的社会责任要求和查验，而在转入地只有 33.33% 的企业有此经历；最后，64.29% 的转出地企业会对其供应商提出社会责任相关的要求，这也远高于转入地 31.82% 的比重。我们认为，驱动机制的缺陷可能与产业转移的某些结构性特点（如以织造等中间产品为主，终端产品主要供应国内市场等）有关，但企业社会责任管理能力和机制、的缺失则更多源于企业内部的原因。

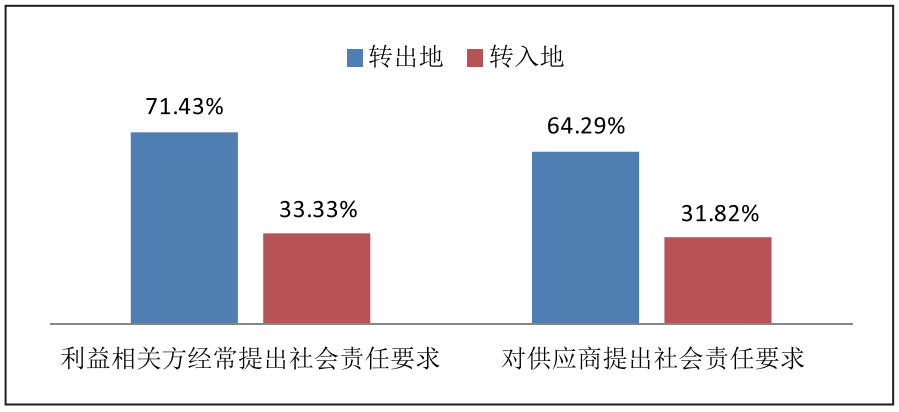


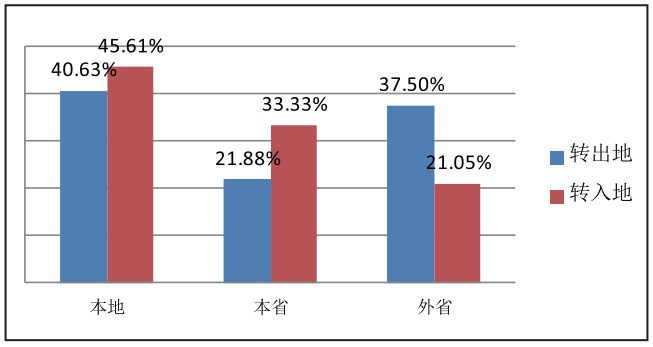
图 3.11 转出、转入地企业社会责任管理对比

2. 员工责任

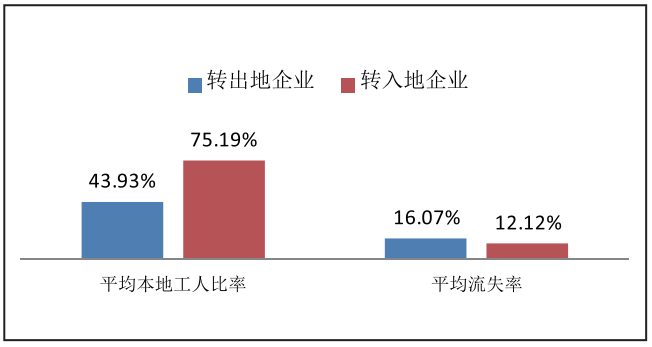
（1）促进就业

根据工业和信息化部会同中国纺织工业联合会纺织产业转移工作办公室的调研显示，2011 年，仅纺织服装行业通过承接转移实现的投产项目就创造了 7 万个以上的就业岗位。我们的调研发现，83.33% 的企业认为它们在中西部的发展有赖于当地相对充足的劳动力资源。我们认为，东部沿海地区企业中的外地工人正逐渐转变为转入地企业中的本地劳动力，也就是说，纺织企业迁移到中西部地区，不仅为当地提供了大量的就业机会，而且正在使从前背井离乡的外出务工人员实现就业本地化，增强了当地经济和社会的活力。尽管如此，调研也发现，转入地企业中员工的流动率并没有比转出地低太多——这与我们的预期相差较大。实际上，由于在转入地员工流动的机会成本更低，本地员工的流动冲动更大。我们预计，未来随着转入企业不断增多，以及当地经济更趋活跃和多元化，如何通过人性化的社会责任管理留住本地工人，实际上是对转入地企业提出了更高的要求。

> “外地的工厂没有给我这样的待遇和台阶，没有提升的机会。我在浙江那边一直做那一个职位，从去做到回来都是一线的一个职位。但是这边我提升的机会更高。发展上升的空间对我很重要。”
>
> ——转入地某企业的员工



■图 3.12 转出、转入地企业劳动力来源



■图 3.13 转出企业和转入企业在平均本地工人占比、平均流失率的对比

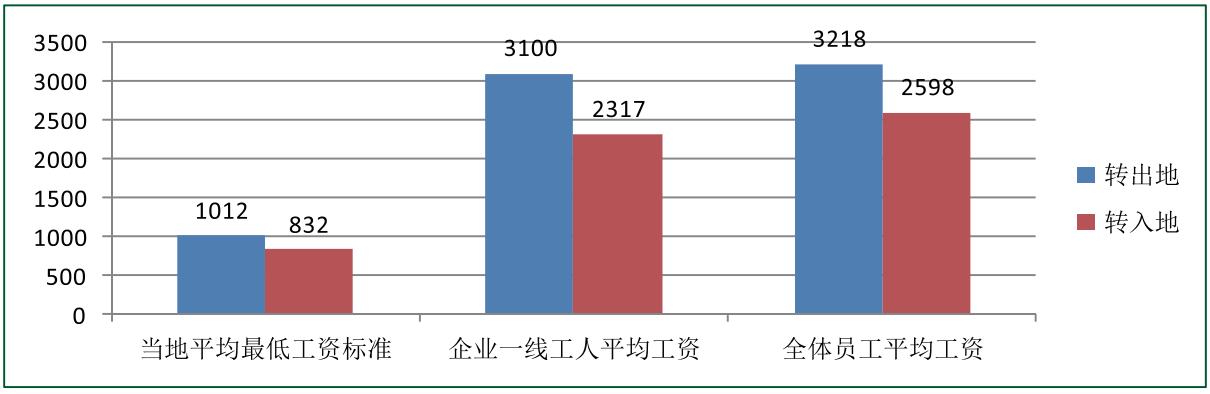
另外，调研发现，如果企业希望通过转移到中西部地区来降低劳动力成本，这个愿望可能很难实现。

首先，专业技术人才的缺乏是转移前后企业面临的共同困难。中西部地区的企业员工的劳动技能水平普遍低于东部沿海地区，很多工人是直接从农业人口转变过来的，因此企业在中西部地区培养专业技术人才的成本也不会低于东部沿海地区。调研中，当问及转出地员工如果家乡新开的工厂有适合的工作岗位是否会返乡时，虽然只有 17.27% 员工选择了回乡发展，但另外将近 65% 的工人选择留在转出地的前提是能够“多长经验和见识”和“除非拿到比现在更高的工资”。因此，无论在转出地还是在转入地，企业的一个重要责任和长期挑战和都将是持续为员工提供具有竞争力的工资，提供更好的职业路径和发展平台，在这个方面，我们认为不存在地域间的根本差异和豁免机会。

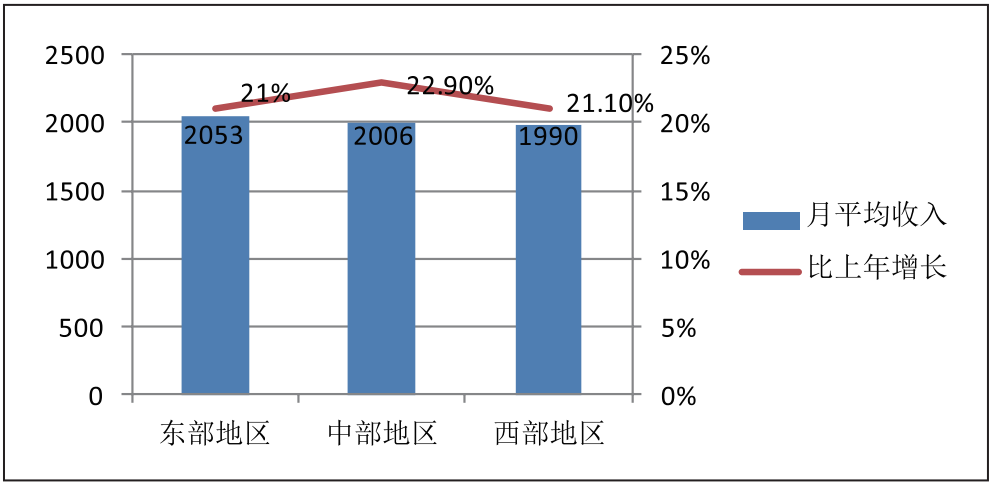
“出去工作过的员工的素质要普遍高于没出去过的，对于本地工人，我们在从农民转化成产业工人这上面下很大的功夫，要不断地进行培训和教育。”

——转入地某企业的管理层

其次，虽然转出地的平均工资水平普遍高于转入地，但是差距并不是很大且正在缩小。这是调研的一个重要发现。沿海地区工资的普遍提高使得中西部地区的工资水平也随之水涨船高，而随着产业布局范围的扩大，劳动力的供应将愈显紧张，这将很快使劳动力价格在全国范围内趋同。因此，调研发现，即使在转入地，仍有 36.84% 的企业反映劳动力供应不足，劳动力成本增加也是迁移后遇到的主要困难之一。国家统计局 2011 年的调查数据也显示，东部地区和中、西部地区农民工收入差距缩小，而且中、西部地区的增幅高于东部地区。



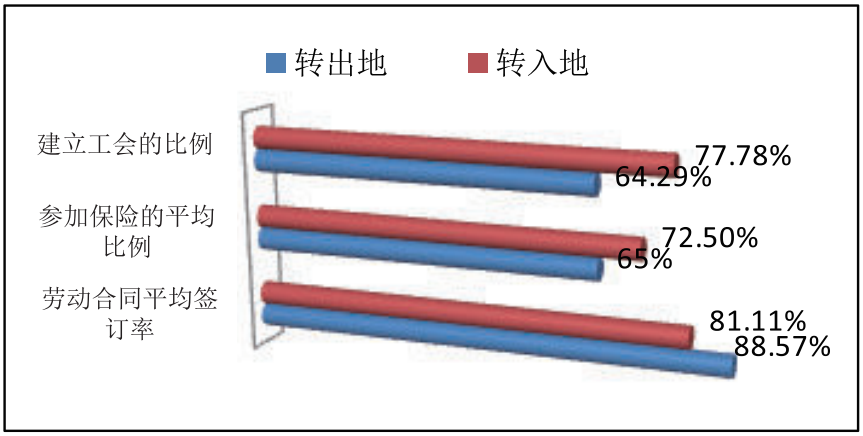
■图 3.14 转出、转入地纺织企业平均工资水平（元 / 月）



■图 3.15 2011 年中、东、西部地区农民工收入水平（元 / 月）

数据来源：国家统计局

最后，员工对于工资抱有较强的增长期望。不论转出地还是转入地，约有半数员工认为其工资水平与其工作量不相称，与当地生活水平相当，刚刚可以满足生活基本需要。在转入地 37.5% 的员工认为其工资水平能够满足基本生活需要且略有富余，而这个比例在转出地是 28.13%。可见，尽管平均工资低于转出地，但转入地的员工对工资的满意度更高。我们认为，究其原因是转入地生活成本低于转出地，员工的经济压力更小，而且多数员工作为本地人，能够在转入地较容易地享受到更多的社会和家庭福利——例如，调研发现，在转入地，员工参加社会保险的比例明显高于转出地，而且以本地工人为主。



“家乡打工，
沿海待遇，
廉价购房。”

——某转入湖北省的企业的招工广告

图 3.16 转出、转入地企业保障员工权益情况对比

（2）工作时间

调研发现，转入地和转出地企业在工作时间上不存在明显差别，转入地企业月平均工作天数是 23.52 天，略高于转出地；每周平均加班时间比转出地多约 1 个小时，而每天平均工作时间则基本保持一致。对于是否得到了加班费，66.67% 的转入地企业员工了解企业按照国家规定支付了加班费；21.57% 的知道企业支付了加班费，但并不知道是否符合国家规定。工时问题在纺织行业是一个具有根本挑战性的问题，转入地和转出地企业在工时上的绝对相近性一方面说明产业转移为中西部带来了东部同样的生产效率，另一方面也说明迁移并无益于劳动时间问题的解决。

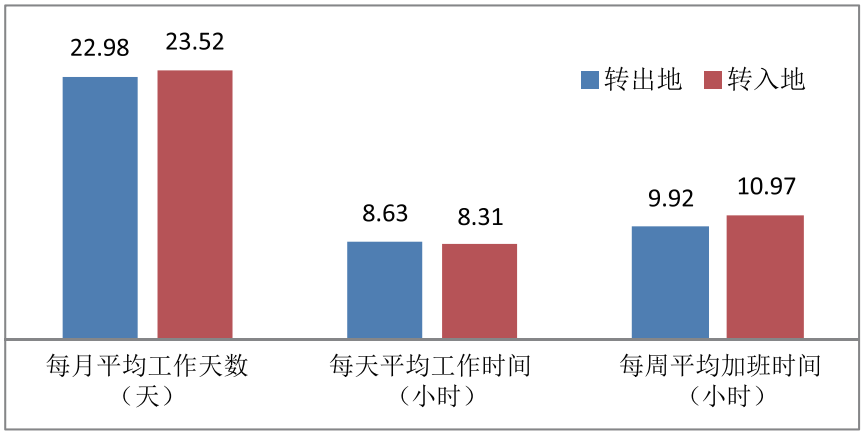


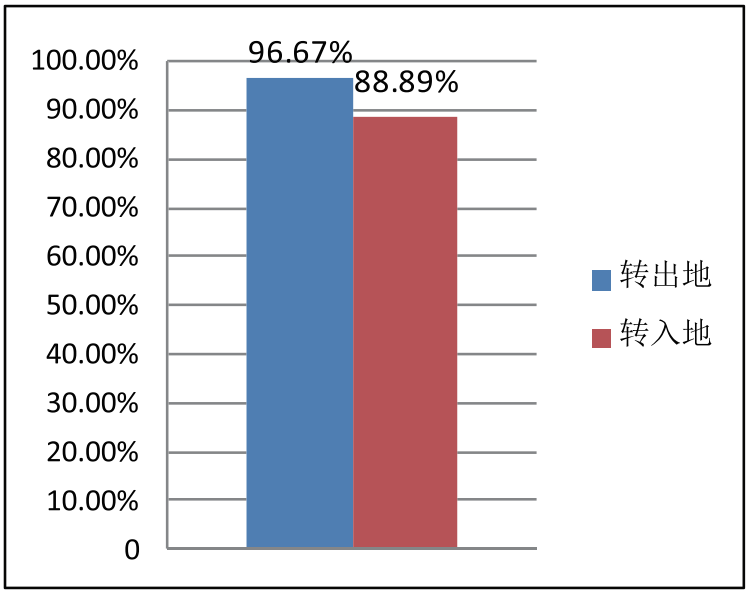
图 3.17 转出、转入地企业工作时间对比

（3）安全健康与文化娱乐

受近几年招工难形势的影响，为员工创造安全健康的工作环境已成为企业的基础工作，因此，无论转出地还是转入地企业都很重视员工的安全与健康。在两个地区，所有企业都制定了安全生产制度（或工作守则），为工人提供特定的岗位技能培训和安全设施或劳保用品。两个地区在这个方面唯一的区别是，在转入地，有少数企业（约8%）未能为员工提供文化娱乐场所（设施）或相关活动。我们认为，在转入地，由于多数员工更接近家庭和社区环境，其精神需求的满足相对于外出务工人员更为容易，因此文化娱乐设施在转入地并不如在沿海地区那么紧迫而必要。

（4）员工沟通

调研发现，与转出地一样，在转入地，员工反映意见、建议和抱怨的积极性并不低，而且两地反映意见的渠道也都以意见箱、手机短信以及直接面谈为主。同样，与转出地一样，在转入地，提升工资、福利待遇是员工的首要要求，而个人技能提升、业余文化生活、食堂和宿舍环境以及人文关怀等方面也是多数员工关切的。此外，88.89%的转入地员工希望有机构（或组织）可以帮助其解决劳动纠纷或其他相关问题，低于转出地96.67%的比例。调研发现，由于转入地企业的员工多是本地人，家庭和社会关系在预防和解决劳动纠纷方面发挥了一定作用，这可能有助于解释两个地区间存在的将近8%的纠纷解决机制需求差距。



■图 3.18 愿意求助机构（或组织）解决劳动纠纷等问题的员工比例

3. 环境保护

正如上一章所述，环境保护和节约能源要求见于大多数地方政府的产业转移政策。调研发现，在转入地的实际执行层面，环境保护是一个相对复杂的问题。

首先，转入中西部的纺织服装产业以织造和服装制造为主，这是两个相对清洁的行业，而织造和服装之间的印染环节转移则较少。这种“中间在外”的情况利弊都非常明显：在保护了转入地环境的同时也限制了当地构建完整的纺织服装产业链，使得原材料资源难以实现更高的附加值，也增加了转入地服装产品的成本，因此，是否引入印染行业是中西部很多地方都在讨论的问题。

其次，调研发现，转入地新建企业的环境影响评价和环保“三同时”制度落实都比较严格，环保设施也比较先进，多数企业都能达到甚至超过转出地既有企业的水平。尤其是按照转入地政府统一规划建设于园区的企业，其环保硬件配套都能达到国家和当地政府的要求。

> “不管对待员工还是环保，原来怎么做，企业转移后也要怎么做。例如有人认为开办粘胶厂，污水可以直接往沙漠里排，环境影响并不大，我们认为不妥。我们不是转移污染，转移落后，而是转移产业，利用你的优势来发展产业。”
>
> ——某东部省份行业协会

最后，转入地企业在环境保护方面的真正问题是相对比较落后的环境保护管理水平。调研发现，80% 的转入地企业建立了基于环境保护要求的环境管理体系，低于转出地企业 85.71% 的比例。另外，在转入地，只有 15.63% 的员工比较了解工厂有关环境保护（污水、废弃物或废气排放等）和节电节水等方面的要求和制度，而在转出地，这一比例则是 28.57%。可见，对于建设在较好的硬件基础上的转入地企业而言，它们在环境保护管理以及员工的环境保护意识和能力的提升等软件层面，面临着比转出地企业更加严峻的挑战。

4. 社区发展

就社区参与和发展而言，超过半数的转出地和转入地企业都致力于协助当地解决社区特殊人群的就业，以及支持和促进社区教育和职业技能。从社区参与的战略角度来看，转出地企业更注重与当地社区的“互动”，通过鼓励和支持员工参加社区服务（61.54%），定期与本地相关方沟通、听取建议和意见（53.85%），积极回应社区组织的关注和诉求（46.15%）等方式谋求与当地树立良好的社区关系。而转入地企业则更关注在当地社区的“融入”，通过推动当地基础设施建设（44%），对本地区资源使用进行合理补偿（36%）等方式促进在当地发展中“落地”和“扎根”。

“当年我是从这里去广东创业的，最后在那边建立了自己的企业。后来有人就说我应该回报家乡，捐资修桥筑路什么的。我觉得与其修路，不如回来办厂，同时也能为家乡人民提供就业和收入。然后，三年前我就回到家乡建了这个服装厂，广东那边的一部分订单也在这边做。但是实际上，从这个厂建好到现在，我也没有少做捐钱修路、赞助教育的事情……”

——某中部省份的企业主

四、本章小结

作为一种大势所趋的历史进程，以织造行业为主的纺织企业正在转入我国的中西部地区，这些企业规模普遍较大，因而在长期将在转入地产生巨大的社会责任影响。历时半年在 11 个省市的调研使我们相信，产业转移在整体上具有非常积极的社会责任意义，它在中西部深入普及了企业社会责任理念，迅速减少了东西部之间在社会责任意识上的落差。对于当地工人和当地社会而言，纺织服装产业的西迁也正在带来一些根本性的变化：它使得数以百万计的中西部劳动力实现了就近就业，为中西部女性提供了更多的就业机会，也将提高家庭等当地社会力量在经济生活中的作用等。

但是，这些诸多积极作用的持续发挥也面临种种限制和挑战，包括人才瓶颈、管理水平低下、企业经营状况不佳等。诸多利益相关方对于产业转移抱有很高的不同期望，但是我们认为，在中长期上，产业转移并不能降低劳动力成本，也不会为企业提供持续的环境消费空间，更无助于劳动时间问题的解决。实际上，由于供应链驱动机制的欠缺，与终端消费群体压力的距离，以及当地政策的延续性等原因，转入中西部的企业的社会责任挑战可能才初露端倪。

第四章　建议与良好实践

调研表明，无论是政策层面还是企业实践层面，产业转移中对于社会责任的关注度和融入度都在不断加强，而且也产生了诸多具有创新意义和借鉴价值的良好做法。然而，我们的调研也发现，目前进行中的产业转移仍然面临很多社会责任和可持续发展领域的问题和挑战。我们认为，这些问题和挑战的解决需要各个利益相关方在切实履行自身责任的基础上进行对话、参与和合作。

一、政　府

前文分析已经表明，政策对于产业转移起着决定性作用，因此，我们建议各级政府必须在政策层面将产业转移与社会责任统一起来。

第一，各地政府，尤其是转入地政府，在制定鼓励和承接产业转移的政策时必须兼顾经济目标与责任目标，而且必须将可持续发展理念与社会责任建设提升到发展战略的高度。作为产业承接地的地方政府应当在产业转移政策和转入项目的评估中融入社会责任风险评估和社会责任绩效指标要求，以综合衡量转移项目对当地经济和社会的整体影响。我们认为，一个基本的出发点就是产业转移政策的制定和实施必须同时参照和遵循其他相关政策，例如《国务院关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》（2010）、《部分工业行业淘汰落后生产能力工艺装备和产品指导目录（2010 年）》、《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》（2012），以及相关行业准入条件和其他产业政策的要求等。

第二，除了节能减排的要求之外，各地政府应完善对社会责任内涵的科学理解，在产业转移政策中增加社会责任管理、公平竞争以及社区参与和发展等方面的要求，在协调政府与转移企业之间的关系的同时，确保企业同样重视其对其他利益相关方的影响，从而使转入企业将社会责任融入企业战略和经营理念。

第三，从经济政策与社会责任的直接关联来看，各地政府也必须全面衡量产业转移政策中的经济内容对社会责任各领域的影响，尤其是结构性和体系性的不利影响。例如，产业的转移和承接应在当地环境、资源、劳动力等可持续发展能力的限度内进行，同时严格评价承接项目的产业定位、科技水平、与本地既有产业链对接的空间，对上下游产业链带动和辐射的能力以及对本地可持续发展能力的贡献等，唯其如此，才能实现从被动承接向主动承接的转变。

第四，中央政府部门应该继续强化区域间产业对接的协调指导和宏观规划，在正确引导地方政府积极性，充分发挥地方优势的同时，着力削弱行政壁垒和地方区隔，促进产业要素和资源在更广阔地域范围内合理配置；同时，可以尝试建立行业性的产业对接平台和全国性的产业转移信息服务平台。在这个意义上，《产业转移指导目录（2012 年本）》是一个好的开始。类似政策的实施将可以在最大程度上避免重复建设所造成的结构性资源浪费以及各地在社会责任承接门槛方面的向下竞争。

第五，各级政府，尤其是转入地政府必须更加关注产业转移政策的实施方式，防止相关政策在要素领域的实施中可能导致的不利的环境和社会影响，例如强制或低价征收农民土地，摊派招工指标导致潜在的强迫劳动，以及简化和压缩环境影响评估流程等。

良好实践参考：新疆作为我国主要的产棉区，近年来随着东部纺织企业的纷纷转入，新疆棉纺产业发展迅速，但由于缺乏印染产业，新疆大量的棉纺坯布都外运到沿海地区进行印染加工。毫无疑问，如果新疆能够承接足够的印染产能转移，新疆将可以构建从棉花种植到服装织造的完整的产业链。但是，新疆各级政府对发展印染产业采取了审慎的态度和严格的要求。《新疆纺织工业“十二五”发展的总体思路》规定，印染产业的发展“要严格按照国家《印染行业准入条件》，根据国家和自治区污水处理标准和年度排放限量指标及环保要求，在阿克苏纺织城和石河子纺织城建设印染能力，采取集中加工的方式，集中处理污水和排放”，并规定通过推广无水及少水印染加工技术，选用高效、节能、低耗的连续式处理设备和工艺等技术方法大幅度降低工业用水消耗量。

二、转移企业

企业是产业转移的主体，也是社会责任的主体。因此，我们认为，在产业转移过程中，企业在遵守法律法规和合理运用经济政策的同时，也必须在社会责任理念和行动上同时进行“双转移”。

一方面，转出和转入的企业都必须转变发展观念和转移中的机会主义倾向，充分意识到即便在中西部地区，以资源、劳动力和生态环境为竞争优势的产业发展模式都将难以为继。实际上，我们的调研表明，本次产业转移的社会条件和环境挑战对转移中的企业已经提出了更高的要求，企业几无可能重蹈改革开放初期的覆辙。前文对产业转移政策和劳动力价格等的分析也已经说明产业转移将无法继续为企业在工资工时、环境、资源等传统竞争优势领域提供操作空间。对于企业而言，产业转移的长期意义在于市场开拓、价值链整合和空间布局，这些目标的实现需要员工、消费者、合作伙伴以及当地社区等利益相关方的长期支持，因此，在转移中牺牲社会价值必然将无法保证这些远期商业价值的可持续性。

另一方面，我们的调研表明，产业转移已经将社会责任理念和意识传播到了中西部地区，现在和未来，转入企业在持续传播正确的社会责任理念的同时，应该更加关注社会责任实践和行动的引进和转移。例如，根据中国纺织工业联合会的统计，目前尚没有中西部纺织服装企业（包括转入企业）执行中国纺织服装企业社会责任管理体系（CSC9000T），而全行业发布的社会责任报告中，中西部企业则占比不足 3%。与在中西部当地成长起来的企业不同，从东南沿海地区转入的企业多数属于经历了过去 20 年社会责任在东南地区大发展的大型企业，积累了较多的社会责任实践和较强的社会责任能力，因此，当它们转入中西部地区，应该注意在当地化的过程中移植相关社会责任实践。实际上，我们认为，企业转移后面临全新起点，转移反而应该是企业顺应趋势和利益相关方的期望，提升价值定位和社会责任管理的良机。

良好实践参考：转入江西新余的某纺织企业的企业宗旨是“以对员工、对环境、对客户更负责、更友善的方式从事生产和经营活动”。该企业设有企业社会责任中心，在网站上也设有“社会责任”专栏，展示其履行社会责任的实践活动，并定期对管理层和员工开展社会责任培训与考核。由于企业员工多数是本地工人，企业非常重视通过各种社会责任举措回馈和融入当地社区。例如，工厂每年会为员工留出带薪农忙假期；工厂还从上海聘请志愿者为本地农村孩子提供包括合唱、英语、计算机、足球等科目在内的课外艺术教育和其他课程培训——这不仅为农村孩子提供了一个校外教育平台，同时也极大地提高了其父母对企业的忠诚度。

三、品牌商和采购商

国际品牌商和采购商对我国纺织服装行业和企业社会责任的发展都作出了巨大贡献。长期以来，国际品牌商和采购商在东南沿海的工厂审核实践在提高了当地工厂和员工的社会责任意识和能力的同时，也激发了很多有关社会责任实施机制有效性的讨论。

本次调研中，我们访谈了 5 家长期和大量采购中国纺织服装产品的国际品牌商和采购商，发现所有品牌商和采购商早就开始关注纺织服装产业在国内区域间的转移，但是大规模的供应商内移和订单内移并没有开始，而内陆地区较落后的意识和能力、欠发达的产业配套体系和高昂的物流成本是造成这一局面的主要原因。虽然社会责任相关的风险也是它们的考虑因素之一，但是这些品牌商认为将沿海地区的成熟实践移植到内陆地区并不困难，而且一旦与转移到内陆的供应商建立合作关系，“我们必将在那里适用与沿海地区同样的社会责任标准和实施措施”。（根据某品牌社会责任经理），我们认为，在审核监督之外，社会责任意识和能力相对落后的内陆地区供应商更加需要的是意识培养和能力提升，因此我们建议国际品牌商和采购商应该将更多社会责任资源投放于这些领域。此外，由于参与转移的主要行业之一是作为国际品牌商和采购商二级供应商的织造行业企业，因此，即使国际品牌商和采购商并没有将终端产品的订单转移至中西部地区，它们其实更应该强化对其二级供应商在转移至中西部后的社会责任绩效的管理。

从产业转移角度来看，国内品牌商既可能是以投资者身份出现的转移主体，也可能是以供应链上下游合作伙伴出现的采购者。在前一种情况下，国内品牌商应被视为转移企业；而在后一种情况下，国内品牌商才面临着与国际品牌商和采购商一样的社会责任挑战。问题在于，目前多数国内品牌商仍然没有成熟的供应链社会责任管理体系，因此当它们将采购链延伸至转移到中西部的供应商的时候，可能首先无法像国际品牌商和采购商一样移植既有要求、体系和经验。因此，我们认为，就社会责任而言，无论是否考虑产业转移因素，国内品牌商的首要任务都是建立和完善其供应链社会责任管理机制。

良好实践参考：某国际品牌在2011年开展了供应商转移情况的专题调研，包括对国家层面的“十二五”规划和中西部地区的地方政策进行了研究，并发现其15%的供应商有转移的考虑。虽然绝大多数供应商并没有转移的打算，但是该品牌决定开始对选定的内陆地区的供应链配套进行评估和研究，以便将来在该地区开展业务。同时，该品牌决定将其供应商社会责任准则一体适用于这些新地区，来自内陆地区的“新供应商必须满足这些准则的最低标准”以“按照正确的方向开拓业务”。该品牌表示，将在这些地区积极寻求共享其企业价值和愿景，努力“发展良好的社会和环境实践”的商业伙伴。

四、行业与社会组织

包括协会、商会在内的行业组织和其他社会组织也应该在推动产业转移中的社会责任方面发挥其独特的作用。作为意见团体，行业组织和社会组织可以监督、调查和研究产业转移中的社会责任问题，提出倡议和解决方案，并积极开展政策游说和企业沟通。作为行动团体，行业组织和社会组织可以为政府和企业提供社会责任领域的培训和咨询服务，参与制定区域性和行业性的社会责任政策或行动指引，协助企业履行社会责任，尤其是对于区域性的行业组织而言，应该努力协助当地产业的有序、可持续性的转移与对接。

良好实践参考：沿海地区某镇的商会先后辗转中西部多地考察当地的政策环境、产业配套情况和社会支持系统，帮助本地企业“抱团转移”和“链条化转移”至湖北省发展。他们认为，这种结构式的集体转移在经济上可以形成价值链条，产生更高效益，提高转移企业的存活率；从社会责任角度来看，互依共存的集体转移可以使本地企业在异地形成很强的集体荣誉感和责任使命感，从而相互监督和正向竞争，以避免“本镇几十年铸就的产业声誉在异地蒙羞”。