

读懂《关于促进制造业有序转移的指导意见》

近日，工业和信息化部、国家发展和改革委员会、科学技术部、人力资源和社会保障部、生态环境部、交通运输部、商务部、中国人民银行、海关总署、国家市场监督管理总局联合发布了《关于促进制造业有序转移的指导意见》（以下简称《意见》），现就《意见》有关内容解读如下：

一、《意见》出台的背景是什么？

党中央、国务院高度重视产业转移工作。习近平总书记多次作出重要指示，2020年11月在全面推动长江经济带发展座谈会上强调，引导下游地区资金、技术、劳动密集型产业向中上游地区有序转移；2020年12月在中央政治局常委会听取脱贫攻坚总结评估汇报时强调，鼓励支持东中部劳动密集型产业向西部地区转移。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，促进产业在国内有序转移，优化区域产业链布局；《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，优化区域产业链布局，引导产业链关键环节留在国内，强化中西部和东北地区承接产业转移能力建设。当前，全球产业链供应链加速重构，我国产业体系完整性和产业链安全稳定面临较大挑战。同时，我国区域发展的平衡性协调性需进一步增强，产业发展的战略纵深优势尚未充分发挥，亟需进一步完善政策体系，引导产业有序转移。出台《意见》，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央国务院决策部署的重要举措，是优化生产力空间布局、维护产业链供应链安全稳定、加快构建新发展格局的迫切需要。

二、如何准确把握产业转移工作总体要求？

促进制造业有序转移要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，坚持市场导向、政府引导、自愿合作，统筹资源环境、要素禀赋、产业基础及碳达峰碳中和目标，创新体制机制，完善政策体系，促进资源要素有序流动，引导产业合理有序转移，维护产业链供应链完整性，促进形成区域合理分工、联动发展的制造业发展格局。《意见》就推进制造业有序转移主要有5方面考虑：

（一）坚持市场主导、政府引导。尊重企业主体地位，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中，提高资源配置效率。同时，在关键领域和关键环节加强政策引导，弥补市场失灵。

（二）坚持因业施策、因地制宜。针对不同类型产业的发展特点，精准施策、分类指导。同时，结合各地产业基础和资源禀赋条件，推动差异化承接产业转移，增强中心城市和城市群的承载力，支持特殊地区承接发展特色产业。

（三）坚持巩固优势、错位发展。围绕加强区域产业合作、促进区域协同发展的目标，鼓励探索区域间产业合作的新路径、新方式。通过政策引导优化产业布局，依据各地产业发展资源禀赋，支持各地充分发挥自身比较优势，形成各区域产业发展相互促进、协同发展的格局。

（四）坚持生态优先、安全发展。按照生态优先、绿色发展、安全发展、科学发展思路，在满足生态环境分区管控等要求基础上，承接发展优势主导产业。

（五）坚持开放合作、互利共赢。既要立足国内市场和产业需求，推动国内产业转移合作，又要高水平承接国际产业转移，培育新形势下我国产业竞争新优势，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

三、如何把握制造业转移和承接的重点方向？

《意见》充分尊重企业在产业转移过程中的主体地位，同时加强政府的关键领域和关键环节的政策引导，提出制造业转移和承接的重点方向、重点产业。

（一）从产业维度，结合不同行业的特性和发展阶段，聚焦增强产业链根植性和完整性。引导劳动密集型产业、技术密集型产业、高载能行业和生产性服务业分别向满足其发展条件的中西部和东北地区转移。

（二）从区域维度，引导各地统筹资源环境要素禀赋、产业发展基础、能耗双控和碳达峰碳中和目标，差异化承接产业转移。一是发挥各区域的比较优势，提出东、中、西部和东北地区的重点承接方向。二是重视欠发达地区、革命老区、边境地区等特殊类型地区产业发展，挖掘发展潜力、拓展发展空间、鼓励承接发展特色产业。三是推动中心城市和城市群进行更高质量地转移承接。

同时，《意见》坚持“引进来”和“走出去”并重，突出产业转移合作的开放性，在健全外资服务体系、提升外资利用水平、推动共建“一带一路”高质量发展等方面提出合作方向。

四、《意见》的主要特点是什么？

《意见》明确提出制造业“转什么”“谁承接”“如何承接”，提出转移的重点方向、重点产业和保障措施，具有4方面特点：

（一）推动有效市场和有为政府更好结合。《意见》强调使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中，提高资源配置效率。充分尊重企业的主体地位，鼓励企业根据自身发展需求进行有序转移。坚持市场化原则引导金融机构创新金融产品、研究支持地方设立产业转移基金。

（二）高度重视生态环境要求。《意见》落实生态环境保护相关要求，将统筹资源环境、碳达峰碳中和目标等内容作为开展工作的指导思想，在工作中突出生态环境分区管控等具体要求。提出要严格实施产能置换办法，坚决遏制“两高”项目盲目发展。

（三）精准与目录配套互补。当前，优化产业布局领域的目录主要有鼓励外商投资产业目录、产业发展与转移指导目录、西部地区鼓励类产业目录和产业结构调整指导目录。其中，产业发展与转移指导目录（以下简称《目录》）是以各地资源禀赋、产业发展基础、资源条件等为基础，从优先承接发展、引导优化调整两个方面引导各地根据自身条件确定和发展相关产业，并提出主要承接地，助力当地产业高质量发展。《意见》是《目录》的纲领，《目录》是《意见》的细化，二者之间相辅相成，共同推动产业转移工作有序开展。

（四）创新提出3种转移合作模式。《意见》适应产业链供应链现代化建设的需要，结合产业转移工作实际提出了3种模式。一是推进产业链供应链上下游对接合作模式，打造具有竞争力的产业链供应链生态体系。二是创新区域间产业转移合作模式，支持东部地区通过托管、共建等形式支持中西部、东北地区发展。三是探索科技成果跨区域转移合作模式，鼓励东部地区科技创新成果在中西部、东北地区孵化转化。《意见》通过“3种模式”丰富了区域间产业转移合作的路径，为各地有序推进产业转移工作提供参考。

五、《意见》如何保障产业转移工作的开展？

近年来，我国产业转移实践不断取得新成效。进入新发展阶段，我国经济发展的内外部环境发生深刻复杂变化。《意见》坚持目标导向，聚焦体制机制创新和政策环境优化，着重解决实际问题。

（一）体制机制方面。一是破解阻碍生产要素流动的体制问题。包括鼓励产业转出地和承接地建立产值、收益、用地等指标分享机制和生态保护补偿制度，优化证照登记、海关监管、信息对接等政务服务。二是加强示范推广和服务。包括举办产业转移对接活动，开展产业转移典型合作模式遴选。发挥行业协会作用，创建一批行业产业转移试点园区等。

（二）政策环境方面。一是突出统筹谋划，适时修订产业发展与转移指导目录、鼓励外商投资产业目录等指导性政策，细化转移方向。二是强化金融支持，引导金融机构创新支持产业转移合作的金融产品，研究支持地方在风险可控和坚持市场化前提下，设立产业转移基金。三是完善要素支撑。从物流、土地、人才等方面，完善产业转移工作的各项配套措施，最大限度释放政策效力。

六、如何推动文件落实？

（一）联合多部门协同发力。《意见》由工业和信息化部、发展改革委、科技部、人力资源社会保障部、生态环境部、交通运输部、商务部、人民银行、海关总署和市场监管总局 10 部门联合印发，各部门将按照职责分工，加强统筹协调，做好组织指导和协调服务，落实完善相关政策措施，指导各地相关单位细化落实并实施有关政策，充分发挥各部门在促进产业转移工作中的积极作用，形成工作合力，共同引导制造业有序转移。

（二）做好工作细化安排。《意见》印发后，工业和信息化部将开展以下几方面的工作：一是组织宣贯解读。面向地方各级工业和信息化主管部门、行业协会等，详细解读和宣贯《意见》内容。二是建立工作机制。会同有关部门，推动形成横向协同、纵向联动的工作机制，按照《意见》明确的各项任务，细化重点任务分工，逐项抓好落实。三是加强过程管理。加强信息沟通、经验交流、及时发现解决问题，确保重点任务真正落地。