

产业集群战略的重新思考

王业强

[摘要] 产业集群的发展是“内生”的过程而非“人工”的行为。从产业集群内生成长的角度来看，产业集群是异质的，产业集群之间组织专业化生产活动具有不同的长期动态优势，它来源于组织内部长期积累的知识和能力的差异。产业集群发展是一个“产业区域化”过程。需要有一个综合性的机构对其进行集中管理。各级政府在制定集群政策方面需要重新定位，并制订切实有效的集群政策，促成集群和良性竞争互动的环境。

[关键词] 产业集群；工业园区；产业集群发展的战略

[中图分类号] F062.9 [文献标识码] A [文章编号] 1004-0633(2006)05-051-04

一、对目前我国产业集群发展的战略反思

产业集群作为一种盛行于世界各地的、行之有效的生产组织方式，在我国现阶段的经济过程中起着重要的作用。因此，各级政府纷纷在本地经济发展过程中大力实施产业集群发展战略。但是，由于集群理论研究的滞后，导致我国产业集群战略在实施过程中存在一些误区。

1、工业园区不等于产业集群。集群的发展是“内生”的过程而非“人工”的行为。目前，各种工业园区被视为产业集群的升级版，被当做推动区域经济发展的重要措施。一些地方主要依靠土地经营和各种政策优惠措施，圈地招商，把“筑巢引凤”作为其发展产业集群或建设工业园区的主要职能，而在依据本地特点构思产业集群的产业结构、建构中介服务体系、建立劳动力教育培训机构等方面，则缺乏周全的规划与有效的行动。同时，这些地方还急于打造所谓本地名牌，不惜采取种种拔苗助长的行政措施，却忽视了产业集群形成的内在规律。因此，目前的当务之急是如何使“工业园区”和“开发区”从企业的地理上“集聚”转变为真正的“集群”。

2、集群发展缺乏异质性。从产业集群内生成长的角度来看，产业集群是异质的，产业集群之间

组织专业化生产活动具有不同的长期动态优势，它来源于组织内部长期积累的知识和能力的差异。作为产业集群实施竞争战略的关键性要素，产业集群的异质性的非竞争性的，难以模仿和替代。动态地看，异质性能力是产业集群持续竞争优势的基础。然而，普遍的跟风仿效是我国产业集群成长的一种方式。跟风仿效的一个重要结果是到处可见不合理的产品和产业低水平重复建设。在产业集群形成初期，通过模仿别人而快速发展自己，可能不失为一条捷径。但是，随着企业数和集群数的增长，这种低水平重复和无限制模仿所导致的后果是严重的：一是使区域间的产业结构以及集群内部各企业的产品结构严重趋同，二是会引发和加剧同业间的无序竞争与过度竞争，三是会不可避免地导致产品的低质量甚至伪劣产品的出现。其最终结果是导致集群陷入低水平竞争的陷阱，最后使集群不可避免的走向衰落。

3、产业集群发展需要组织保障。产业集群是一种介于市场与企业之间的组织形态，它既有产业属性又有区域属性，同时，它的微观构成是以中小企业为主。从目前我国产业集群发展的现状来看：第一，产业集群重复建设现象严重。各地都在以前的主导产业基础上，提出产业集群战略，不顾地方区位优势特点，盲目上项目，延伸产业链，结果导致地

基金项目：本文是国家社会科学基金重点资助项目“中国产业集群与区域竞争力提升战略”部分成果。课题负责人：魏后凯。

[收稿日期] 2006-06-02

[作者简介] 王业强，中国社会科学院工业经济研究所博士研究生。北京 100836

区产业结构趋同现象严重。第二,产业集群之间无序竞争日趋激烈。在区域竞争日趋激烈的情况下,各地纷纷出台低水平的集群政策,以土地和能源吸引企业进入,而忽视集群发展的软硬环境建设,最终使集群不能可持续发展。

4、产业集群的发展需要打破“行政分割”。我国的产业集群通常表现出“一镇一业”或“一县一业”的格局,同时,“镇与镇”或“县与县”之间还存在集群同质化的问题。如果能够打破原有的行政区划,按照区域“组群”式发展的思路,就能够整合区域内的优势资源,整合集群的价值链,实现优势资源的共享与合理的分工,并能够在一定程度上遏制同质化、低层次竞争的问题。从区域发展的层面出发,而非按照固有的行政区划进行产业集群规划,打破“行政分割”和“各自为战”的局面,促进资源的自由流动和有效配置,充分发挥区域产业集群效应。最终,必然打破行政区划锁定状态,引导产业集群走向高端道路^[1]。

5、集群政策必须动态化。集群的竞争力是基于其企业“协专业化”过程而实现的,集群发展的不同阶段应有不同的政策。在集群的形成阶段,地区政府应该鼓励“冒险企业”,并通过它引导其他亲朋好友的加入。在集群的发展阶段,应重点解决“互利规则”的建立,鼓励“专业化分工”。在集群的成熟阶段,应重点解决“文化和道德机制”的建立。在集群的衰退阶段,应该重点解决集群组织的“刚性”问题,让更多的新企业进入集群,让外部更多的知识和技术输入集群。对于已经形成的集群,必须鼓励新企业不断地进入该集群,鼓励集群内部的企业和集群内外部的新企业进行专业化合作,从而实现企业的“协专业化”和集群的“协演化”,这样才能保证集群内的企业竞争力的不断提升和集群的不断发展。

二、产业集群化发展的总体战略思路

1、制定规划,完善产业集群发展的外部环境。产业集群是一个地域性的综合体组织,它要求相关部门联合行动,共同调整与制定经济政策,以促进产业集群的发展。作为产业集群的行动主体之一,政府在产业集群发展过程中的作用主要体现在以下几个方面:一是提供良好的基础设施,为本地企业家的创业和外地企业家的投资创造良好的环境;二是创造合理的制度环境,增进厂商之间的信任,丰富本地的社会资本,协调厂商之间的共同行动,催生厂商之间良性的竞争与合作格局;三是提供有效的公共服务,促进产业集群的成长与升级,如收集

行业的市场与技术信息,制定行业标准,强化本地厂商的产品质量意识与管理,建立公共培训机构,组织联合技术攻关,树立本地的良好形象、创建区域品牌,建立与厂商之间的对话机制,共同制定产业集群发展的远景与战略规划,等等;四是制定针对性较强的有力措施,解决集群中诸厂商共同面对的难题,如为中小企业提供融资,组织中小企业出国参展与考察,增进中小企业对国外市场的了解,制定人才引进措施,等等。此外,对于自发形成的产业集群雏形,政府应以产业集群的方式予以培育;而对于有意识规划发展的产业集群,从一开始就需要有明确的发展战略。

2、分类指导,推进园区产业集群化。产业集群和工业园区在理论渊源和发展历史上都是不同的,前者主要是内力驱动,而后者是外力驱动。从1985年中国第一个高技术园区——深圳科技工业园——成立,到目前为止,全国共有53个国家级的高新技术园区与经济技术开发区,加上不同层次政府的各类开发区、工业园区等,我国的工业园区数以万计。经过近20年的发展,我国的工业园区为国家和地方经济的发展、促进我国高新技术产业的发展,做出了一定的贡献。然而,从目前情况来看,除少数工业园区发展较好外,众多的工业园区前景不容乐观。其原因有多种,一个重要的原因是园区内的企业之间缺少一定的产业联系,工业园区成为各类企业的简单扎堆。其结果是,一些入驻的企业利用工业园区提供的条件与优惠政策,获得了或多或少的发展,但工业园区本身并没有随着入驻企业的增加而产生某种聚集效应,未形成可持续的发展能力。

从国内外工业园区的发展来看,一些成功的工业园区都是专业化的园区,即入驻园区内的企业之间存在着某种产业联系,从而形成了一种产业集群。如印度的班加罗尔软件园区、我国台湾的新竹园区与北京的中关村高新技术园等,莫不如此。事实上,产业集群就是某产业的相同、相近、相关的企业在某地域的集中,它本身就是一个专业化的产业区。虽然工业园区不一定是产业集群,但是,通过适当的政策措施可以促进工业园区成为一个产业集群。因此,必须根据园区的特点和类型制定符合产业特点的产业集群战略和政策,分类指导。

3、优化城市功能,依托城市发展产业集群。城市功能是城市作为一种组织在社会经济发展中所起的作用。其本质是城市将一定地区的人口流、智力流、物质流、能量流、资金流、信息流聚集起来,通过城市活动满足城市内部需要并向其他地区

扩散。从城市功能的内涵不难看出，促进产业集群形成和发展的本质因素是城市功能^[2]。

第一，城市直接提供了产业集群的所有促成因素。城市功能的基本作用是聚集物质和人力资本、消费市场，提供必要的基础设施和适合个人、家庭、企业、产业等各层次发展的制度环境。虽然农村地区也可能同时具备这些要素，但无论从数量和质量看都远未达到城市的聚集程度，获取成本因此较高。这可以解释为什么集群经常出现在城市，即使初级产品加工等依赖农产品的产业集群也多位于城乡交叉的边缘地带。

第二，城市的功能个性决定了产业集群的特色。如印度班加罗尔等城市的总体功能尽管只有一定基础，并不如何先进，但由于普遍使用英语言、重视软件职业人才培养、率先在软件产业进行经济体制改革等特殊因素，形成了有国际竞争力的软件产业集群。在要素禀赋相类似的城市之间，产业集群分部往往也是很很不均衡的，城市功能个性可以解释这一现象。因此，培育产业集群，应从优化整个城市功能系统入手。政府直接干预加快集群发展的方式不可取。政府的真正作用应是主导城市功能建设和优化。

4、融入全球产业链，促进产业集群升级。产业集群升级一般包含以下几种形式：第一，流程升级：通过重组生产体系或引进先进技术，提高投入产出率；第二，产品升级：进入更复杂的产品线，增加产品的单位价值；第三，功能升级：开发新的功能（或放弃现有的功能），增加经济活动的技术含量；第四，部门升级：集群内企业进入新的生产领域。这种进入新行业的水平移动曾经是台湾技术密集型行业的核心能力。

在目前全球生产网络当中，发展中国家的生产者往往面对的是一种准层级管理模式（即某个外国跨国公司通过规定产品的特征和生产过程控制了整个产业链）。这种准层级管理模式使发展中国家的生产体系被锁定单一的生产环节。而这些生产企业却很难进入价值链的高端。随着竞争的不断加剧，发展中国家地方产业集群的产品竞争力会更多的集中在价格上，形成价格下降的恶性循环，使集群不能持续发展。然而，这种开放的全球产业链的管理模式又为发展中国家的生产者提供了新的机会，而这种机会的获得要求一个有效的本地创新体系。由于区域和全球化的联系日益增强，开放的区域创新体系要求与其它地区和全球产业价值体系相融合，使创新要素在跨区域和全球流动。产业集群的发展也必须与全球产业链或全球市场的大背景相结合，

只有融入更大区域乃至全球产业价值链体系，不断朝着全球价值链的高附加值环节攀升，地方产业集群才具有持久的生命力。因此，地方政府在构建区域创新体系时，要积极实施科技开放互动战略，开展跨区域科技合作和跨区域创新体系建设，推进产业集群融入更大区域乃至全球产业价值链体系。

5、通过政策协调，推动集群创导（Cluster Initiative）。集群创导是指国家或地方为了促进集群的发展，通常在一个或几个集群形成之后，对集群采取一系列推动、治理和创新政策。集群创导涉及集群企业、政府和（或）研究机构，是有组织的活动，其目的在于推动地区内集群的成长和提高其竞争力。与传统政策强调宏观经济不同，集群创导更强调微观经济的商务环境；有针对提高集群而不是个别大企业（或部门）竞争力的长期议程；强调地方或区域的本垒作用（本地化和根植性）；促进集群企业联网、建立信誉并加强对话以形成溢出效应；提供种子资金，而不是提供大量补贴；政府和产业界资源投入均衡（非政府完全主导），并形成政府、产业界、学术界的伙伴关系；混合大企业和中小企业的参与；通过竞争程序选择集群，竞争与合作的结合是学习和创新的根本动因。集群创导是构建区域创新体系的一条可行路径。

实施集群创导，要建立企业共性技术研发和服务平台，培育学习与合作竞争的集群创新文化，大力推动各具特色的产业集群、知识集群和技术集群发展，增强国际竞争力。要坚定不移地把高新区、经济开发区和大学科技园发展为区域创新基地，通过加快创新基础设施建设，进一步向创新性集群的方向发展。围绕产业集群和关联企业的政策，集群创导有两种基本思路^[3]。一是自下而上的方法，针对市场自发形成的集群，政策的关注点是如何发挥市场机制的动力、消除市场失效，政府的角色是产业集群的推进者和仲裁人；另一种是自上而下的方法，即政府为产业和研究机构的对话设定未来发展的重点框架，确定参与对话的各方并开始对话过程。在设定国家优先顺序、启动产业集群内外的对话后，主要按照市场引导的过程进行，不需要更多的政府介入。实践证明，集群创导和产业集群政策很重要的功能就是消除国家或区域创新系统中的失效问题。

三、促进产业集群化的政策措施

现有的集群政策仅仅停留在提供税收和土地优惠、建设基础设施、吸引投资等与传统产业政策毫无差异的表层上，根本没有深入到与集群的动力机

制、演化规律相匹配的层次,而且缺乏系统的规划以及科学的设计、实施和评价流程。大家相互模仿和跟风,制订不出具有生命力的政策措施。因此,各级政府在制定集群政策方面需要重新定位。

总体来看,目前,我国产业集群化发展的政策措施应该侧重在以下几个方面:

1、构建全国性的产业集群发展规划组织体系。建议在国家发展改革委员会中增设产业集群规划管理部门,并在各级政府中增设相应机构,对我国产业集群的发展进行综合管理。通过对我国既有的产业集群进行全面普查,统计出准确的数字,并绘制出主要产业集群分布的图谱,为我国产业集群的管理与研究提供基础资料。

2、制订全国性的产业集群发展计划。设计产业集群的识别及分类指标体系,在技术创新、金融信贷、土地规划等方面制定专门的产业集群支持政策,对于已经具有一定知名度的典型产业集群,应实行重点扶持政策,培育一系列具有竞争优势的产业。国家对产业集群的支持可以从产业和区域两个角度入手,明确重点支持产业(如信息技术、生物制造等)和重点支持区域(如三大经济带)。

3、加快集群信息咨询服务体系建设。地方政府要支持和鼓励产业集群内的信息服务组织和网络的建设,为企业提供各种信息服务,减少企业由于独自搜集信息造成的成本浪费和信息的不完全性。这些信息包括:产品供求、价格变动、政策导向,或者新技术的出现、技术的更新,抑或相关法律政策的变更、财税政策的变化以及环保要求的改变等。

4、培育地方产业集群的配套体系。政策的重点应放在利于生产者和市场互动的公共机构和交流手段的建设上,如举办贸易交流会、出国访问等,这样可以获取有关市场、产品开发、时尚潮流以及技术走向等信息。鼓励企业和大学或者科研院所的合作,让大学、政府针对集群企业的需要提供帮助,鼓励本地高等院校和科研机构从事与产业集群相关的研究,并能够为企业专门教育和培训工作。同时,政府要支持建立为生产者提供技术培训、技术支持和市场信息的本地公共机构,协调企业与本地自助公共机构的密切联系。

5、规范社会中介组织。当集群发展到一定规

模后,政府的作用让位于社会中介组织。它们包括:具有监督职能的公证机构、仲裁机构、会计师事务所、审计师事务所;具有服务和代理功能的人才交易中心、税务代理机构等;具有沟通协调功能的行业协会、商会等。政府在现阶段要做好社会中介组织的规范工作,尤其要加强行业协会的作用,以便加强政府和企业间的沟通。

6、通过政策倾斜鼓励集群创新。政府在鼓励集群式创新尤其是中小企业创新时,可以按照《中小企业促进法》等相关法规对中小企业的技术创新给予经费、财税上的政策倾斜,鼓励企业引进外来人才尤其是归国人员,促进企业与相关科研机构的合作,促成多个企业共同合作研发。此外,政府还可以为集群内企业搭建公用技术平台,建立科技成果转化交易市场,加快科技成果的产业化过程。

7、构建本地化网络,促进外源型集群落地生根。通过寻求区内各经济主体交流和互动发展,促进区内外资企业与非外资企业的整合以增强地区性粘结,构建区域内学习型合作网络以提高集体学习能力和创新能力,从而使外资企业本地化。

8、整合集群内部企业之间的关系,合力打造集群品牌。对于有些产品质量已经达到世界水准的产业集群来说,内部企业可以联合起来入股投资,组建一个新的专门从事产品营销和品牌推广的公司,打造一个统一的企业品牌,从而改变单纯为国外知名企业做贴牌生产的状况。

9、利用公共政策创造需求来支持产业集群发展。如通过政府采购等公共政策制造需求拉动产业集群的成长。政府公共政策重点要放在集群内企业的产品市场的需求引导上,竞争力的取得不应仅仅依靠价格,而是要建立在质量意识、潮流敏感度、可靠性以及迅速交货等基本企业行为上。

10、建立与国际组织的合作关系,共同推行产业集群发展计划。国际上的一些经济组织如 UNIDO、OECD、DATAR 与世界银行等都设有欠发达国家产业集群发展的援助机构,通过资金与技术、知识指导等方式,帮助欠发达国家发展产业集群,并且取得了一定的成效。因此,我国也应积极与这些国际经济组织建立合作关系,共同推动我国产业集群的发展规划。

【参考文献】

- (1) 陈佳贵,王钦.中国产业集群可持续发展与公共政策选择[J].中国工业经济,2005,(9).
- (2) 葛海鹰,丁永健,兆文军.产业集群培育与城市功能优化[J].大连理工大学学报(社会科学版),2004,(4).
- (3) 钱平凡.培育产业集群、促进经济发展的战略思路[J].城市经济导刊,2003,(10).