

中国产业集群战略与政策考察^{*}

财政部财政科学研究所博士后流动站 王业强

中国社会科学院城市与环境发展研究中心 魏后凯

尽管产业集群主要是依靠市场机制自发形成的,但要促使其科学发展,则离不开各级政府部门在战略与政策上的支持和引导。当前,中国产业集群尤其是东南沿海地区产业集群发展已经到了集群升级和自主创新能力提升的新阶段。在这一新的历史阶段,政府制定科学的集群发展战略与政策,积极推动产业集群健康发展,提升产业集群可持续竞争力,将具有十分重要的意义。本文首先探讨产业集群战略与政策的内涵、理论基础和政策工具,然后从国家、省区和市县三个层面对我国产业集群战略与政策进行系统评价,进而提出促进我国产业集群健康发展的主要政策措施。

一、产业集群战略与政策的内涵及其理论基础

(一)产业集群战略与政策的提出。

1990年美国学者迈克尔·波特(2002)在《国家竞争优势》一书中正式提出了产业集群(industrial cluster)的概念,并把它提高到增强国家竞争力的高度,从而引起各界高度重视。这种用产业集群分析一个国家或地区的竞争优势的方法推动了产业集群战略的提出。一般来说,政府制定产业集群战略主要是基于其对区域经济发展的推动作用(陈和平,2006):(1)产业集群

是缩小区域差距,实现落后地区跨越式发展的捷径。产业集群实际上是通过专业化分工与交易的便利性,把产业发展与区域经济有效地结合起来,从而形成一种有效的生产组织方式;是推动区域经济增长的重要方式。一些贫困和落后的地区,可以通过产业集群的发展而迅速发展起来,摆脱落后,跨入先进地区的行列。(2)产业集群是区域创新系统的一种重要实现方式。产业集群有利于构建区域创新系统,促进技术创新。首先,在产业集群内部,更容易产生专业知识、生产技能、市场信息等方面的累积效应。其次,企业之间紧密的网络关系,使得生产企业和相关机构之间更容易形成一个相互学习的整体,从而推动集体学习的进程,降低学习成本,促进更多有创新价值的活动发生。(3)产业集群是提升区域竞争力的重要手段。波特在其竞争优势理论中指出,一个国家或地区的竞争优势并不一定是看整个国民经济,而主要是看该国家和地区有无独特的产业或产业群。

由于集群的众多好处,西方国家政府大都把集群政策当作一种政策工具,取代传统产业政策来刺激集群所在地区的技术创新和提升区域竞争力,使之成为繁荣区域乃至国家经济的新动力。意大利的集群政策产生于20世纪70年代,到80

^{*} 本文为国家社会科学基金重点项目《中国产业集群与区域竞争力提升战略研究》的专题研究报告,课题负责人:魏后凯。

年代中期已成为闻名的“产业区 规范性文献。丹麦也是集群政策发展的领跑者,其在 1989年就创立了促进企业聚集的“产业网络协作项目”(Industrial Network Cooperation Programme),该项目为 300多个带有集群特征的企业网络提供金融服务,其缔造集群的作用曾轰动一时。美国也创立了多个类似项目,如俄勒冈州的“俄勒冈网络项目”(Oregon's Network Programs)、马萨诸塞州的“伯克郡塑料网络”(The Berkshire Plastics Network)、佛罗里达州的“技术沿海制造业与工程网络”(Technology Coast Manufacturing and Engineering Network)等。从欧美等集群发达国家近几年所实施的政策来看,集群政策有了更高层次的飞跃,即更加系统化和制度化。如在美国硅谷的计算机、通讯、生物技术等集群中,政府定位于服务者角色,其与教育机构和工业界长期互动与融合的积极政策,如军用品公共采购政策、国防高新技术转为民用技术的政策、移民政策、就业政策、国际贸易自由化政策、环境政策等,已成为世界各国纷纷效仿的典型集群政策模式。联合国工业发展组织(UNIDO)和经济合作与发展组织(OECD)等国际机构也一直在积极研究、提倡和推广集群政策,致力于收集、宣传和推广成功的集群政策经验,推动集群政策在世界范围内的广泛应用和发展。

(二)产业集群战略与政策的内涵和目标。

明茨伯格(Mintzberg, 1973)归纳了战略的五个定义,对战略从不同角度进行了充分的阐述,即战略是计划(Plan)、计谋(Ploy)、模式(Pattern)、定位(Position)和构思(Perspective)。战略的根本目的就是提高组织对外部环境的适应性,使组织做到可持续发展。产业集群是多个企业的集合体,研究产业集群战略就要把集群放在战略的高度来考虑。产业集群战略就是为了提高集群的竞争力,根据集群的内外部环境确定

产业集群发展目标、计划和模式等。一般来讲,产业集群战略首先应包括改善企业经营的软环境、完善产业集群发展的基础设施、提供技术培训等方面的服务等基本内容,另外还要促进企业、政府、中介机构之间对话机制的建立,鼓励企业形成企业间合作的网络和协助企业成立自主性的行业协会和商会,并提供有关经济发展状况的基本信息等。

在国外,产业集群政策有两种叫法:一是集群政策(cluster policy);另一是基于集群的政策(cluster-based policy)。如波特经常用“集群政策”来概括政府在发展集群方面的作用;经济合作与发展组织(OECD)在其多个会议、出版资料和研究文献中同时以“基于集群的政策”和“集群政策”为研究对象来分析集群政策。从他们各自的相关研究中可以看出,这两种名称的内涵相差无几,概括来说都是由政府或其他公共主体制定和实施的,以集群为服务对象的各种政策和措施的总和(刘恒江、陈继祥, 2004b)。一般而言,集群政策是某国或地区产业政策、科技政策和区域发展政策等的综合和延伸,其作用是保持和促进集群的健康发展,并发挥集群对繁荣当地经济的带动效应。集群政策不同于传统的产业政策,后者只关注于国民经济的重要部门或企业,而集群政策的目标则是从一般的产业部门升级到集群所包含的更广泛的网络价值链,其作用方式也与传统产业政策“由上而下”的强迫执行不同,而是采取“由下而上”的主动接受。由于集群的种种好处,在国际上,意大利、美国等国家和地区率先制定了产业集群政策,其他许多国家则纷纷学习跟进。近年来,联合国工业发展组织和经济合作与发展组织等国际机构也一直在积极研究、提倡和推广集群政策。

产业集群战略和集群政策的目标很多,通常包括以下几个方面的内容:(1)利用产业集群战

略实现区域经济发展政策的目标。将产业集群战略和政策与区域经济政策结合在一起,可以提高地区竞争力,并且通过建立和完善产业集群发展的软硬件环境,如基础设施和中介服务机构等,来促进地区经济的发展。(2)作为国家产业政策的一部分,协助实现产业结构调整。就大多数国家而言,经济发展的主体是中小企业,如何促进中小企业的发展是各国政府要重点解决的问题。产业集群化是当今企业发展的趋势之一,集群内存在的主体绝大多数是中小企业,它们之间存在着合作与竞争的双重关系,集群为他们的发展提供了共同的平台。(3)产业集群战略也可以作为鼓励创新的国家创新系统的一部分,提高国家和区域的创新能力。因为产业集群以很多方式影响着创新和生产力的提高,促进创业和新企业的繁衍。再者,产业集群作为区域内技术扩散和知识溢出的重要渠道,有助于形成学习型的城市和学习型的区域。因此利用集群式创新来提升地区创新能力是增强地区综合竞争力的重要手段之一。(4)利用产业集群战略来促进地方管理部门的合作,逐步消除地方性的经济发展壁垒。集群战略可以成为一种工具,用于评估和分析区域经济体中是否存在阻碍企业发展的政府政策,同时判断这些政策是否可以得到改善。

(三)产业集群战略与政策的理论基础。

产业集群被作为一种战略提出,主要有三个方面的基本原因:(1)产业集群能从多个方面促进生产效率和产业竞争力的提高,推动区域经济增长。例如,集体效率因为集群带来的规模报酬递增而提高;集群是区域内技术扩散和知识溢出的重要渠道;产业集群政策有利于加强产业的横向联系。产业集群对经济绩效的影响以及影响的机制等做了广泛研究,前面章节中已有详细论述,这里不再讨论。(2)产业集群作为一种生产

组织方式,存在一些基本特征,如地理接近、专业化分工和社会化协作等。这些特征的存在使得产业集群不再是一个高深的概念,而是一种实实在在可模仿学习、可研究的生产组织模式。

(3)产业集群是市场因素和政府因素共同作用的产物,地方政府通过引导又可以培育产业集群。由于这三个条件的存在,产业集群战略同时具备了应用的基础和动力。

需要指出的是,产业集群的形成和发展是内外部因素相互作用的结果,尽管内生力量起主要作用,但政府的作用,特别是地方政府作用必不可少。地方政府可在促使集群产生,引导集群健康发展,鼓励集群创新和避免集群衰亡上“扮演”重要的角色。同时,将产业集群作为经济发展的一种战略方式,也意味着它不需要消极地等待着自发形成,而应有意识、有目标地“自上而下”地培育出来。产业集群不仅可用来提升产业竞争优势,拉动地方经济的增长,推动农村工业化与城镇化进程,而且可以作为促进中小企业发展、构建区域创新系统的战略方式,同时还可以作为“大企业病”的有效解决方案。在产业集群的萌芽或发展时期,政府可以强化或提供政策支持,如通过在专业化培训等方面提供支持,吸引区域外直接投资。政府的角色是鼓励竞争而非扭曲竞争,政府投资的重心应该放在改善产业集群内的产业环境,提高集群内部基础设施等公共物品或准公共物品的建设水平上。政府在集群政策上不可贪大求全,要按照发挥比较优势的原则,求专求强;要因势利导,因地制宜,推动不同形态产业集群的形成;地方政府应对区域内已经具有的产业集群或可能形成的产业集群加以引导和扶持,充分发挥比较优势,形成有特色的产业结构、技术结构和体制结构,提高集群竞争力。

(四)制定产业集群战略与政策的意义。

随着市场化和全球化进程的加快,中国无论

是传统产业还是现代产业都越来越受到外部竞争的压力,提高产业竞争力是其面临的迫切问题。同时,如何通过推动产业发展来促进地区经济增长,也是地方政府面临的紧迫问题。集群战略弥补了单一产业政策和区域政策的不足,为国内产业发展和地方经济增长提供了很好的手段。因此制定产业集群战略和相应的集群政策,具有重要的意义。

1. 产业集群政策已经成为国家产业政策和区域政策的重要组成部分。产业集群政策不同于产业政策,前者只是后者的一部分,所以我们不能因为发展产业集群就特别强调产业集群政策而忽视了其他产业政策。研究产业集群政策,应该把产业集群政策纳入到整个产业政策中去,使它们能够相互配合、互相促进;同时,产业集群政策也不同于区域政策,它只是区域政策的一个子集。如何把产业集群理论运用于区域政策的制定,特别是解决区域经济的发展如何与改革开放相结合,从而促进区域产业的合理布局是当前亟待解决的问题。

2. 通过制定和实施集群战略可以适应外部环境的变化。这方面作用通常体现在:根据外部环境的变化,重新设计税收政策和管制条例,减少服务和管理流程的成本以及保持良好的经营环境等。在发达经济体中,大多数政府都会提供基础设施、教育和培训等公共服务。

3. 通过制定产业集群战略和政策促进中小企业成长。通常来说,产业集群中大量存在的是中小企业。与大企业相比,中小企业在以下一些方面存在劣势:提高技术水平的能力、寻找新的市场、培训员工和技术人员以及企业家的能力、筹集发展资金的能力等。因此,集群内的中小企业的发展离不开外部力量尤其是政府和中介机构的参与,政府作用的发挥主要通过制定产业集群战略和政策来实现。

4. 许多自发形成的产业集聚急需集群战略和政策的支持。政府在发现和扶持区域内自发形成的集群雏形方面也大有可为。中国许多所谓的“块状经济”由于缺少地方政府的集群战略和政策的支持而胎死腹中,错失了带动区域经济发展的良机。政府集群战略和政策的制定可以帮助选择产业集群的区位以及对产业发展进行定位、培育集群内的创新网络保持持续的创新能力和建立企业间的合作与竞争的网络体系、创立和维护区域集群品牌的市场形象等。

二、产业集群战略与政策的模式、类型及政策工具

(一)产业集群战略模式。

综合国内外文献,集群战略的模式大致可以分为三种:维持和强化现有产业集群的优势,在此基础上培育新的集群;吸引优势企业,以其为核心培育新的产业集群;通过设立工业园区来培育产业集群。

1. 维持和强化现有产业集群的优势,在此基础上培育新的集群。这一类战略适用于已经产生或自发形成的产业集群,最典型的莫过于美国硅谷和 128 公路沿线,再就是法国里昂的纺织品集群、德国索林根 (Solingen) 的餐具制造业等。在这些地区,政府要做的就是现有集群的基础上增强集群特性。按照王缉慈 (2002) 的观点,目前中国至少存在三种形式的集群:以北京中关村为代表的高新技术产业开发区;以广东东莞为代表的出口加工业区域;以浙江温州为代表的以特色加工业为特点的“块状经济”。根据各自的问题,在战略选择上应有不同的侧重。

2. 吸引优势企业,以其为核心培育新的产业集群。首先吸引领导型企业进入本区域,再以该企业为核心发展集群,这样可以减少产业集群成长失败的风险。如美国底特律的汽车城和日本的丰田汽车城均属于此类,尤以后者更为明

显,地方政府在为发展以丰田汽车制造中心为核心的产业集群规划上做了大量的工作。在国内,长春的汽车零部件产业集群、萧山以万向集团为核心的零部件产业集群的发展经验也都值得借鉴。这类集群的形成带有强烈的政府色彩,主要依靠政府的大规模投资或者行政命令下的优势企业搬迁来实现。长春的汽车工业就是典型例子。围绕着核心企业,各类从事配套服务的中小企业以及科研院所和中介机构形成轮轴式的产业集群(魏守华、石碧华,2002)。温州的正泰、德力西等优秀企业在成长为优势企业后,带动一批中小企业进入国际市场。而宁波的杉杉集团与国际知名品牌合作走出了一条国际化的道路,借外力提高自身产品的附加值和竞争力。

3. 通过设立工业园区来培育产业集群。通过设立诸如政府研究园等形式来开发和培育产业集群。此类以台湾的新竹科学工业园为代表。中国台湾省的集成电路(IC)产业的发展可以看做是政府通过设立工业园区推动产业快速发展的最生动的体现,其代表是新竹科学工业园。台湾政府对其 IC产业的巨大推动作用并不是通过官僚机构而是通过选择海外华人技术顾问来实现的(王缉慈等,2001)。1974~1979年间,台湾政府筹建了新竹科学工业园区,提供相关的优惠政策,借以吸引高科技厂商,带动本地的就业机会、货物出口和技术扩散,实现产业升级。但是,之后政府的作用迅速被发展迅猛的跨国技术和人才联系所取代。园区内的 IC产业以垂直分工的形态、互动的学习网络和大量公共机构的存在为主要特征;同时为了在技术上避免“锁定”(lock in),该园区加强与美国硅谷之间的人才交流和技术转移,增强集群内企业的学习能力。而大陆的较多地方政府有重硬件设施而轻软环境(例如政府可以协助同一产业和相关产业的不同企业共同组建行会和商会以沟通企业之间的联

系)的倾向,往往无法形成真正意义上的产业集群,最多只是在地理上形成企业的集中。

(二)产业集群政策类型。

1. 按产业集群政策内容划分。各国、各地区针对每个集群的政策都是不同的,它们都有自己独特的内容,很难进行归类,但比较成功的集群政策基本上是科技政策、产业政策和区域发展政策各自面向集群的内容所组成的有效系统(Paytas, et al, 2004)。国外产业集群政策分类见表 1。

2. 按政府干预的程度划分。作为实现集群战略的具体措施,集群政策根据政府干预程度的强弱可以分成以下五类,如表 2所示。

现今世界各国对产业集群的发展几乎没有不采取政策支持的。在发达经济体中,政府倾向于采取接触性或支持性政策,如英、美等国家,因为这些国家的市场机制已经相当完善,善于使用市场手段来解决集群发展过程中出现的问题;发达经济体中也有一些国家采取指令性政策,如德国,这可能更多的源于历史原因;也有许多新兴经济体或发展中国家使用指令性政策,如拉美各国、斯堪的纳维亚各国以及印度等国;在计划经济体制下的国家通常会采取干涉主义政策,如转型中的东欧各国,但是,如日本或者韩国等国家由于受东方儒家思想的影响也是使用干涉多于市场手段。

(三)产业集群政策工具。

根据国内外学者的总结,实现集群战略常用的政策措施主要有:

1. 通过政府采购等公共购买形式拉动产业集群内的产业需求。

2. 弥补制度缺陷以减少交易成本,具体政策措施包括:提供公共物品创造试验和合作的平台;对新雇用技术人员的企业提供补贴,其他补贴还涉及研发(R&D)补贴或贷款风险、投资培训补贴。

表 1 国外产业集群政策分类

分类	政策种类	政策内容
M itra, 2003	企业导向	为企业提供融资,发展咨询服务,培训人才等
	增强集群吸引力	鼓励集群内部投资,吸引区外的技术、资本和劳动力等经济资源
	服务设施建设	加强自然基础设施、知识设施、特殊服务和技术中心的建设
	信息	加强技术、市场、出口和业务等信息的收集、存储、流通和交易
	培训和研发	支持教育、培训和研发项目
	鼓励协作	支持企业网络及协同作用,培育开放性竞争和文化氛围等
Andersson, et al, 2004	经纪人或中介机构政策	创立科学园区;设立企业孵化器;支持公共—私人合作关系,加强组织间的知识交流;开展集群统计工作,衡量和评价集群的发展水平
	需求方面政策	公共采购,建立市场信息交流中心;政府引导集群建立全球营销体系,形成牢固的国际化需求网络
	培训政策	核心是建立职业培训计划,包括组织严谨的公共信息服务、大学的职业教育、民间培训组织的营利性职业教育等
	国际关系促进政策	吸引外资和对外直接投资,消除贸易障碍,强化交通运输体系建设,调整内部市场规则,改善资源流通状况,并参与世界价值链专业化分工和建立全球交流渠道
	框架或环境政策	侧重于集群的环境影响因素和创新,包括宏观经济、产品(服务)市场、要素市场(劳动力和资本市场)、教育系统、医疗卫生、安全、法律、交通运输,以及促进创新的制度和社会资本等
欧盟委员会的集群政策分类	地方性的集群政策、全国性的集群政策	在集群区域范围的动态变迁过程中,政府政策显得尤为关键,相应也就出现了地方性的区域集群政策和全国性的集群政策
基于集群类型的政策分类	高端集群政策	政府充当服务者的角色,不能进行过多的干预,集群政策应着重于技术创新和交流、专业技术培训、引进高层次人才等方面,建立企业间的协作网络,并在集群的竞争策略和规划目标上予以指导
	低端集群政策	政府不能充当旁观者,而应该适当进行干预,集群政策应该偏向于提供基础设施、公共物品服务以及资助,进行广泛的职业培训,提升集群的整体技术水平,制定合理的管理制度,帮助企业参与国际竞争,并引导集群向高端产业进行战略转移
基于集群生命周期的政策分类	诞生阶段、成长阶段、成熟阶段、衰退阶段	在集群的不同生命周期阶段,集群政策应该是不同的或侧重点不同,以保证集群政策的动态适用性

资料来源:刘恒江、陈继祥:《国外产业集群政策研究综述》,载于《外国经济与管理》2004年第 11期。

表 2 产业集群政策按政府干预程度分类

政策分类	政策特征
无干预政策	对产业集群的发展采取放任自流的政策
接触性政策	政府负责将利益各方召集在一起,但只提供有限的支持或指导,政府在促进私人部门参与集群发展中起间接作用
支持性政策	在接触性政策的基础上加上对基础设施、教育、培训或提供积极的奖励支持等方面的具体投资
指令性政策	在支持性政策的基础上利用集群政策改造当地经济结构,或者由政府出台具体的指令性的目标计划
干涉主义政策	政府在指令性政策基础上对集群的发展做大部分决策或者采取各种积极手段去发展集群,这些手段包括:提供大量的补贴、制定招商奖励、保护或管制等措施。政府在此过程中会要求对集群的所有权或试图控制集群的所有(Enright, 2001)

资料来源:作者整理。

3. 通过政府在教育上的投资补充人力资本;为雇用创新管理人员的企业提供补贴,为企业的管理提供建议和咨询;政府鼓励风险投资,并参与管理孵化器;在软件方面,支持创建创新中心,为企业实施创新培训,提供技术经济情报。

4. 通过发布信息尤其是技术信息来提高企业对潜在机会的识别能力。

5. 促进中介机构的发展,促成公司间网络联系的形成,培养政策制定者制定地区战略规划的能力。

6. 明确支持的研发项目,设立优先支持研发的政策框架。框架内应该包括产业发展动态研究计划,促进企业合作计划,为 R&D 项目合作提供贷款,为使用商业设施提供补贴,建立面向用户的合作创新中心;在硬件方面,支持设立孵化器、技术中心,扶持企业或大学的技术商业化计划,协助建立技术转移机构。

7. 利用产业集群树立区域品牌,以吸引潜在投资者和外国直接投资的流入。

从经济合作与发展组织成员国的政策实践来看,在政策工具选择及组合方面有明显的差别。这一方面反映出各国政策制定者的偏好,另一方面又与各国的经济、文化和社会传统以及所涉及的具体集群有关。一般而言,政策工具组合的选择还应当考虑以下几个因素:一是各种工具需组合使用,单一工具很难达到目标;二是实施的政策易为企业获悉和使用;三是能够增加企业之间的联系;四是不会增加企业的负担;五是工具以不超出弥补市场失灵为限;六是政策工具不针对特定企业,对所有企业一视同仁。

三、中国国家层面产业集群战略与政策评价

目前,制定并实施地方集群政策,正在成为我国各地一个非常显著的施政热点。具体表现在:国家层面的产业集群战略与政策缺乏系统

性;地方产业集群政策的出台“规格”不断提高;集群政策出台频率不断加快,集群政策的影响不断增强;集群战略与政策难以在微观层面加以落实。对于中国实施产业集群战略与政策的评价,可以从国家、省区和县市三个层面来分析。这里首先讨论国家层面的集群战略与政策评价问题。

1. 产业集群战略已开始进入国家战略层面。我国产业集群的形成和发展带有自发性,在发展过程中得到各级地方政府的高度重视,如各省都分别提出了支持产业集群发展的战略和政策措施。但是,对于像我国这样一个地区发展差异较大的国家来说,各地区从本地情况出发制定的产业集群发展计划,难免与整个国民经济发展战略产生冲突,因此,需要从国家层面来规划和引导各地区的产业集群发展方向。目前,国家有关部门已开始着手对各地区产业集群发展状况进行统计调查,如国家发改委在 2007 年 8 月 1 日发出《关于报送产业集群发展情况的通知》(发改办企业[2007]1872号),根据《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号)和国家“十一五”规划纲要对产业集群发展的战略性要求,在全国开展产业集群统计工作。在此基础上,国家发改委于 2007 年 11 月 13 日又发出《关于印发促进产业集群发展的若干意见的通知》,较为系统地提出对我国产业集群发展的总体思路 and 政策措施。中国纺织工业协会自 2002 年开展纺织产业集群试点工作以来,与 131 个县(市、区)镇建立了试点关系。科技部也将产业集群试点作为科技部创新基金管理中心为扶持西部欠发达省区中小企业技术创新和产业聚集区的重要手段之一。这标志着我国产业集群战略已开始进入国家战略层面。

2. 初步明确了不同地区产业集群发展的战略思路。产业集群是产业与区域的有机结合,它

表 3 国家层面的产业集群战略与政策比较

文件	出处	战略内容	政策措施
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》	第二十章第二节,重点开发区域的发展方向;第四十七章,调整和完善经济政策	重点开发区域要促进产业集群发展,壮大经济规模,加快工业化和城镇化 按照引导产业集群发展、减少资源跨区域大规模调动的原则优化产业布局。	充实基础设施,改善投资创业环境,承接优化开发区域的产业转移,承接限制开发区域和禁止开发区的人口转移 加强对高技术产业和装备制造业薄弱环节的扶持,实施品牌战略和中小企业成长工程
《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》	五、引导非公有制企业提高自身素质,(三十)推进专业化协作和产业集群发展	引导和支持企业从事专业化生产和特色经营,促进以中小企业集聚为特征的产业集群健康发展	鼓励中小企业与大企业开展多种形式的经济技术合作,提高专业化协作水平,培育骨干企业和知名品牌,发展专业化市场,创新市场组织形式,推进公共资源共享
国家发改委《关于印发促进产业集群发展的若干意见通知》	全文	(1)加强科学规划,优化区域和产业布局。(2)坚持节约发展,提高土地等资源利用效率。(3)壮大龙头企业,提高专业化协作水平。(4)增强自主创新能力,提升产业层次。(5)切实推进发展循环经济和生态型工业。(6)大力实施品牌战略,积极培育区域品牌。(7)大力发展生产性服务业,健全社会服务体系。(8)规范引导区域产业转移	(1)加强对产业集群工作的宏观指导。建立和完善工作协调机制,组织研究制定本区域重点产业集群发展战略和规划,建立产业集群信息交流平台,建立健全产业集群的统计监测体系。(2)各项财政专项资金要向产业集群公共服务平台和龙头企业倾斜,有条件的地区可设立产业集群发展专项资金,加强产业集群与各类金融机构的对接与合作,完善对外投资、进出口信贷和出口信用保险等支持措施。(3)推动重点产业集群示范建设。在全国推动一批重点产业集群示范建设,支持一批产业集群环境建设项目,促进产业集群做强做大

资料来源:作者整理。

是通过本地特有的、不可移动的生产要素黏住在全国甚至全球流动的生产要素落户本地,从而形成资源的有效配置。不同地区适合发展的产业并不相同,不同地区所拥有的生产要素也不相同,因此,不同地区发展产业集群的战略模式也应该有所区别。国家“十一五”规划纲要确定了优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区域,明确提出要“促进重点开发区域产业集群的发展”,同时指出“按照引导产业集群发展、减少资源跨区域大规模调动的原则优化产业布局”。2007年7月发布的《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》进一步指出,要“重点开发区域要促进产业集群发展,增强承接限制开发和禁止开发区域超载人口的能力”。

在一些国家层面的区域规划和相关文件中,

也都把促进产业集群发展放在重要的战略高度。例如,《西部大开发“十一五”规划》明确提出“促进重点城市、边疆地区产业集群的形成”;《东北地区振兴规划》提出“立足自主创新,促进产业集聚,加强国际合作,实施一批高技术产业化项目,构建高技术产业链,努力形成一批具有核心竞争力的先导产业和产业集群”;而国务院办公厅在《关于落实中共中央、国务院关于促进中部地区崛起若干意见有关政策措施的通知》中,也提出要“建立一批特色产业基地,形成产业链和产业体系,逐步实现优势高技术产业集群,形成若干高技术产业增长点……根据当地资源优势,培育和发展各具特色的优势产业,形成产业集群”。这表明,国家已开始注重利用产业集群的战略思路来推动西部大开发、东北振兴和中部崛起。

表 4 国家有关文件对不同地区产业集群发展战略的表述

地区	文件名称	产业集群战略
东北地区	《东北地区振兴规划》	立足自主创新,促进产业集聚,加强国际合作,实施一批高技术产业化项目,构建高技术产业链,努力形成一批具有核心竞争力的先导产业和产业集群 建设以长春、大连为核心的国家数字电影制作和国产动漫产品生产基地,促进中心城市文化创意产业集群的发展和和文化产品出口 优化哈大经济带的产业布局,促进集群发展,建设具有国际竞争力的制造业产业带
西部地区	《西部大开发“十一五”规划》	重点建设和改造一批以产品出口为主的商品交易市场,促进重点城市、边疆地区产业集群的形成
	《关于促进西部地区特色优势产业发展的意见》	着力支持重点地带、重点城市和重点产业加快发展,依托基础较好的中心城市和资源富集区,促进产业集中布局、土地集约利用、资源节约使用和环境综合治理,推进产业集群化发展,培育增长极
	《广西北部湾经济区发展规划》	引导人口集中分布,调控产业集群发展,强化土地集约利用,实现人口城镇化、产业基地化、经济规模化 利用较好的港口条件和南海丰富的油气资源,建设钦州大型炼油基地,发展原油加工等石化产业;力争“十二五”建设石化产业链后续工程,形成沿海石化产业集群
中部地区	《国务院办公厅关于落实中共中央、国务院关于促进中部地区崛起若干意见有关政策措施的通知》	建立一批特色产业基地,形成产业链和产业体系,逐步实现优势高技术产业集群,形成若干高技术产业增长点 大力发展县域经济。根据当地资源优势,培育和发展各具特色的优势产业,形成产业集群,扩大社会就业,增加财政收入

资料来源:作者整理。

3. 高新技术产业化逐渐成为我国产业集群战略与政策关注的重点。中国的大多数集群并不是建立在基于创新的竞争优势上,更多的来自于低成本的优势。如果不注意集群的升级问题,将有可能造成产业集群衰退。而我国高新技术产业化还存在一些不容忽视的问题:一是自主创新能力不足已经日益成为发展的瓶颈;二是组织与机构的推动能力和协同工作能力不够,致使科技产业化资源还不能有效的聚集和聚合,产业集群创新能力不足,高新技术产业的辐射带动能力较弱;三是公共财政对技术创新环境建设支持机制尚未形成;四是金融和资本市场对高成长的科技企业支持的政策工具不够完善。对此,各部委政策文件中明显加强了对集群创新问题的重视。如科技部 2007年 4月 4日发出《关于印发国家高新技术产业化及其环境建设(火炬)十一五发展纲要和国家高新技术产业开发区十一五发展规划纲要的通知》(国科发火字[2007]

146号),要求各地区“进一步推动高新技术产业化及其环境建设,加快国家高新技术产业开发区的建设和发展,促进我国高新技术产业的发展”;国家发改委联合其他十部委发出《关于加快纺织结构调整促进产业升级若干意见的通知》(发改运行[2006]762号),《纺织工业“十一五”发展纲要》,《关于促进我国纺织行业转变外贸增长方式,支持纺织企业“走出去”相关政策的通知》等纲领性文件,指导纺织产业集群创新;《信息产业部“十一五”规划》也明确提出“推动电子信息产业向创新效益型转变。加强自主创新,提升产业技术水平”。

4. 产业集群战略与政策开始重视对产业转移的引导。产业集群的形成和发展并不是一种偶然的经济现象,它和经济开放程度有很大关系,是市场配置资源、合理运用产业要素的客观要求,是特定历史背景、经济制度、文化环境以及人力资源等条件下共同作用产生的结果。政府

在制定产业集群战略与政策的时候,要充分考虑对产业转移的引导作用。2007年 11月 13日,国家发改委《关于印发促进产业集群发展的若干意见的通知》中将产业转移单列出来,有非常强烈的现实背景。目前,沿海许多产业集群中的企业由于受到了土地、能源、环境等因素的制约,纷纷转移到了中西部,甚至转移到了越南等国。其他部门也积极制定政策引导产业向中西部转移,比如商务部和海关总署 2007年 8月联合发布 44号公告,对列入限制类的商品实行银行保证金台账“实转”管理,并且对东部和中西部实行了差别政策,东部在实行“实转”的同时,中西部仍保留原来“空转”政策,以促进相关企业向中西部迁移。国家发改委《关于印发促进产业集群发展的若干意见》明确鼓励产业向中西部地区转移,但特别强调了要重视产业转移中的污染问题,“禁止‘两高一资’和已明令禁止的落后生产能力转移”。在实际的产业转移过程中,由于涉及包括迁出地和迁入地两个或多个地区,相关的政府应该加强沟通、协调和合作,在产业转移方式上不断创新,引导产业转移的节奏和规模,例如,广东省的“产业转移园”建设,就是一种有意义的尝试。

四、中国省区层面产业集群战略与政策评价

目前,中国各省级政府都高度重视产业集群的发展。有的省区提出了雄心勃勃的产业集群发展计划,有的则先后出台了产业集群发展规划和相关政策措施。总体上看,我国省区层面的产业集群战略和政策,主要具有以下几个特点:

1. 产业集群战略已经深入地方政府的执政理念。从各省级政府对产业集群的表述来看,各地都提出了发展本地的产业集群计划。在全国 31个省、自治区、直辖市中,除了山西、宁夏、云南和西藏等少数几个省份或自治区的“十一五”

规划没有明确出现“产业集群”的词汇外,其他各省区市均明确提出了“产业集群”发展战略。其中“产业集群”出现次数最多的是福建省,在 6段文字中 26次使用“产业集群”,其次是陕西、安徽和江苏等省,分别使用了 19次、18次和 15次。这足以说明产业集群概念已经成为地方政府推动经济发展的重要手段。即使在四个没有出现“产业集群”字眼的省份或自治区“十一五”规划中,也都提出了“支柱产业”和“工业基地”发展战略。如山西省“十一五”规划提出“优化产业布局,做大产业规模,提高产业集中度,延伸产业链,促进产业间相互融合,提升行业总体技术水平和核心竞争力。”宁夏提出“通过‘十一五’期间特色优势产业的突破性发展,带动相关产业、配套产业协调发展……培育形成一批各具特色的产业园区,提高产业聚集效应”。云南省提出“大力推进‘四个集聚’,促进劳动力、资本、资源和技术的有效结合和集约化、集群化的产业发展优势,做强烟草及其配套等十大行业、建设烟草及其配套等八大基地,积极推进 30个重点工业园区建设。”西藏则提出“创新特色产业建设模式,重点开发优势资源,着力打造高原特色品牌,实现特色、规模与效益的有机统一,走出一条符合西藏实际的现代产业发展道路”。

2. 产业集群战略与政策的目标模糊。从全国各省级“十一五”规划中关于实施产业集群战略的提法分析,产业集群发展的数量和规模目标已经被提到十分突出的位置。如辽宁提出“重点推进装备制造、汽车及零部件、船舶、石化、钢铁、镁制品和非金属矿制品、纺织服装、电子信息产品、生物与医药等 12大产业集群”;浙江提出“合力打造中高档纺织、品牌服装及皮革、电子信息及电气等 10大产业集群”;福建提出“到 2010年,全省形成 6~8个能参与国际产业分工、总产值超 500亿元的产业集群,30个能参与国内产业

表 5 国家有关部门对产业集群战略与政策的表述

部门	文件名称	产业集群战略	产业集群政策
科技部	《国家高新技术产业开发区“十一五”发展规划纲要》 《国家高新技术产业化及其环境建设(火炬)“十一五”发展纲要》	推动高新技术企业在空间上集聚,在国家高新区中形成一批产业特色明显、上下游紧密联系的产业集群和创新集群	大力推广适合自主创新特点的产业集群发展模式 鼓励基于技术创新的产业联盟 搭建公共的专业技术服务平台 加强对国家高新区产业发展的战略规划和研究 继续实施国家高新区“二次创业”发展战略 推进创新集群的形成和发展 加快运用高新技术改造提升传统产业 加强协调,促进国家高新区与周边地区的和谐发展
国家发改委等十部委	《关于加快纺织结构调整促进产业升级若干意见的通知》,《纺织工业“十一五”发展纲要》,《关于促进我国纺织行业转变外贸增长方式,支持纺织企业“走出去”相关政策的的通知》等	两大重点:社会责任建设,创新平台建设 四个环节:培训、典型、宣传、统计 两个对接:市场与集群的对接;集群与集群间的对接	构筑产业集群创新平台,开展对产业集群的培训,发挥集群的典型示范作用,加大对产业集群的宣传,增加对产业集群地的产品产量、设备以及企业在当地的运行情况等的统计。积极探索市场与集群的充分对接,合力拓展国内市场,实现集群、企业、市场、商户的良性循环发展。对于集群间形成产业链上下游的关联,上道向下道、下道向上道的延伸,东部向中部、中部向西部的产业转移有着积极的促进作用。落实激励企业技术创新的财税政策,引导企业和社会资金增加科技研发投入,支持企业建立技术研发中心,增强纺织企业自主创新能力。重点支持纺织新材料、清洁生产技术、高附加值生产技术和关键设备的研发和产业化,支持产业集群区公共服务平台建设,支持纺织行业自主品牌建设。调整纺织机械进口关键零部件的税收政策,提高国内纺织机械整机的竞争力。支持纺织企业加强产品设计、提高产品质量、开拓市场,研究适当提高企业广告费税前扣除比例的政策
信息产业部	《信息产业“十一五”规划》	推动电子信息产业向创新效益型转变。加强自主创新,提升产业技术水平。优化产业发展环境,加快产业结构调整,壮大核心基础产业,延伸完善产业链,培育一批骨干企业和知名品牌,提高产业竞争能力	加强产业基地和产业园建设,制定切实可行的相关扶持政策,重点支持产业规模大、研发能力强、骨干企业相对集中的产业基地和产业园发展,集聚当地和外部优势资源,引导产业垂直整合,推动国家产业基地和特色园区成为行业自主创新的主体、“走出去”的服务平台、强国建设的重要载体。优化产业布局,推动区域产业结构调整和差异发展,积极引导东部发达地区发展资本和技术密集型产业,率先提高自主创新能力,实现产业结构优化升级,有重点、分层次地支持中西部和东北地区产业发展,依托中心城市和重点区域发展特色产业,打破行政区划局限,率先在长三角地区、京津冀都市圈两大区域内建立协调互动机制,推进区域协作配套,延伸壮大产业链,打造区域品牌

资料来源:作者整理。

分工并处领先地位、总产值超 100 亿元的产业集群,以及一批具有较强竞争力的特色产业集群,产业集群总产值占全省规模以上工业总产值的 60%以上等。一般来说,政策制定中的量化

内容有利于配置资源、流程管理、目标考核,善于运用定量目标管理,体现了政府工作的一个巨大进步。问题的关键在于,各地在集群政策制定过程中,对产业集群在定量的理解上相当狭隘,工

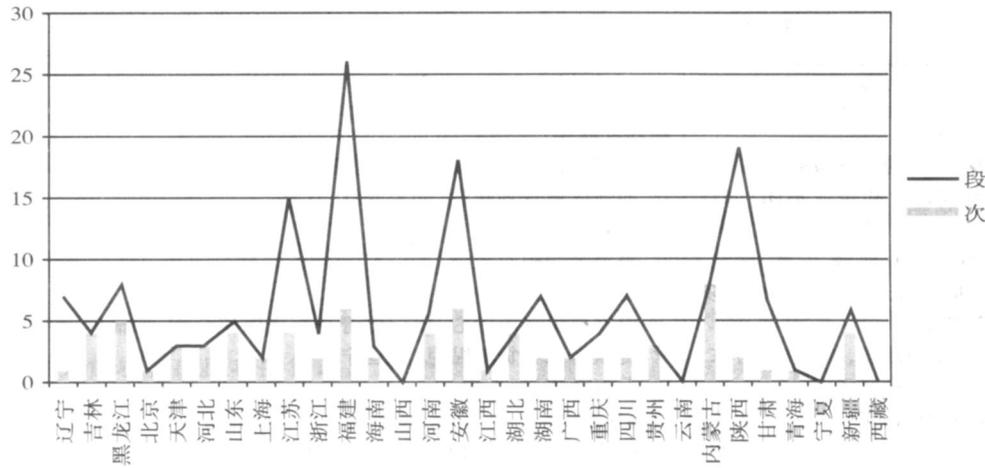


图 1 各省区市“十一五”规划中关于产业集群的使用频率

作简单化倾向明显。产业集群作为一种新型组织形式(冯奎,2006),内在素质要求非常多,不是一两个数字目标所能概括的,甚至也不是一两组数字目标所能概括的,而且有的素质要求用常规的统计手段还很难确定。

3. 产业集群政策与区域政策和产业政策之间关系上存在矛盾。按照朴昌根(1998)的观点,产业政策是指以特定产业发展为目标,谋求增加这些产业生产资源的供给量或者改善各部门之间资源配置的政策。它包括四个部分:产业结构政策、产业组织政策、产业布局政策以及产业技术政策。区域政策处理的是区位方面的问题,它反映了在国家层次上处理区域问题的要求;只有通过操纵国家政策变量,才能对区域经济的未来作出最有用的贡献(Friedmann,1966)。产业集群政策同时考虑了产业和区位因素,兼顾了国家产业政策和区域政策。产业集群政策从实践上可以划分为国家级和地方级两个层面,前者侧重于对宏观规划整体性的把握,后者更注重实践性和可操作性。但在国家“十一五”规划纲要中第四十七章“调整和完善经济政策”指出,“加强信贷、土地、环保、安全、科技等政策和产业政策的配合,采用经济手段促进产业发展。这里没有明确提出“产业集群政策”的概念,产业集

群政策被看做产业政策和区域政策的简单相加。如何真正实现产业政策与区域政策的结合,形成产业集群政策的问题始终不明晰。在国务院和国家发改委的相关文件中也都存在同样的问题。从学术角度来看,集群政策与产业政策具有重要的区别,各自具有不同的适用范围。当前,中国各地集群政策的一个突出的问题是,把产业集群和主导产业相混淆,把集群政策当作是产业政策的“翻版”。一般认为,集群政策是某国或地区产业政策、科技政策和区域发展政策等的综合和延伸,其作用是保持和促进集群的健康发展,并发挥集群对繁荣当地经济的作用。而产业政策一般只关心国民经济的重要部门和企业。产业政策翻版变成集群政策,不仅混淆了两种不同政策的内涵与外延,也有损两种不同政策各自的效力。

4. 集群政策缺乏“纵向”和“横向”上的协调机制。近年来,沿海和内陆的许多省份相继制定了促进集群发展的指导意见或政策措施。上级部门同时也在要求下级行政部门制定相应的落实措施。一些地方还建立了相应的考核目标和考核标准。然而,大多数地区只是按照行政上的统一标准,大量“复制”(准确地说“微缩”上级部门的)集群政策,而不是按照各自实际情况,着力

表 6 各地区“十一五”规划中关于“产业集群”提法分类

战略目标	政策手段
<p>大企业带动战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 推动企业跨国、跨地区联合重组,造就一批大型企业和企业集团,如辽宁、黑龙江、北京、天津、河北、上海、浙江、福建、海南、河南、安徽、湖北、湖南、广西、重庆、贵州、内蒙古、陕西、青海、新疆 √ 大项目、大工程建设,如吉林、山东、广西、海南、青海、新疆 <p>中小企业集群发展战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 强化企业专业化分工与配套协作,支持中小企业发展配套产业和产品,如辽宁、上海、福建、海南、湖北、湖南、四川、内蒙古、甘肃 <p>招商引资战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 扩大引进外资,承接国际产业转移,加强对外经贸合作,如黑龙江、天津、山东、上海、福建、安徽、湖北、陕西 <p>基础设施建设:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 加强基础设施建设,大力发展金融、保险、会展等现代服务业,如河北、山东、福建、安徽、湖北、湖南、内蒙古 <p>区域发展战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 加快工业基地、园区建设,如辽宁、吉林、黑龙江、天津、河北、山东、江苏、浙江、福建、海南、河南、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、内蒙古、陕西、甘肃、青海、新疆 √ 强化核心城市服务功能,如黑龙江、河北、山东、浙江、福建、四川、贵州。 √ 建设产业带、工业走廊,如黑龙江、江苏、安徽、江西、湖南、重庆、四川。 √ 发展县域经济,如河北、江苏、浙江、内蒙古 <p>科技振兴战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 实施名牌战略,引导企业积极采用新技术、新工艺、新材料和新设备,如辽宁、天津、上海、河南、安徽、广西、重庆、内蒙古、陕西、新疆 	<p>规划发展类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 规划现代产业基地,如辽宁、四川、福建 √ 加强区域规划建设,如黑龙江、江苏 <p>财税政策类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 完善金融税收政策,如辽宁、天津 √ 建设区域金融中心,如山东 √ 设立保税物流中心、出口监管仓库或保税仓库,如福建 √ 贷款担保和贷款贴息,如辽宁 √ 上市融资,如上海 <p>招商引资类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 产业链招商,如黑龙江、山东、安徽 √ 引导区外、境外资金发展服务业、环保等产业,如内蒙古 √ 对外经贸合作,如黑龙江、江苏、福建、安徽 √ 示范工程,如吉林、河北、福建、四川 √ 引进外资设立会计、审计、经纪、评估等中介机构,如福建 <p>科教创新类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 建立科技创新平台,如福建、江苏、河南、湖南、重庆 √ 品牌集聚、交易,如上海、安徽、重庆 √ 严格企业准入,如福建 √ 信息化改造,如江苏、福建、河南、安徽、广西、四川、贵州 <p>空间开发类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 国家、省、地方工业园整合,如四川、浙江 √ 引导生产要素向优势区域、优势产业、优势企业和园区集中,如河南、江苏 √ 形成点轴型组群式城市空间发展形态,如浙江、安徽、重庆、江西 √ 实行“一区多园”的发展模式,如青海、新疆 √ 培育海陆联动产业集群,如海南 √ 加快中心镇建设,强化产业支撑,如安徽 <p>生态环保类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 加大对环境资源保护的财政资金投入,如山东 √ 建设环境优美的绿色发展腹地、重要生态文化旅游基地和现代农业生产加工基地,如福建、海南 <p>基础设施类:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 培育物流服务业,如福建、山东 √ 建立以风险投资为依托、以拥有核心技术研发能力的人才团队为支撑、以良好的政策和服务环境为保障的创新平台,如贵州 √ 推进公共物流信息平台 and 物流技术标准化体系建设,如福建 <p>其他:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ 赋予县更多的经济和行政管理权,如江苏、湖北 √ 建立地方与中直企业协调合作机制,如辽宁 √ 扶持中小企业,如辽宁、浙江、湖北、湖南、内蒙古

资料来源:全国各省、自治区“十一五”经济与社会发展规划。

贯彻区域产业集群的“自治”原则。从国内外经验来看,产业集群是和一定的区域相联系的。尽管这里讲的区域没有严格的限制,但一般认为,地理空间过于泛化有损产业集群本质的规定性。产业集群和各个区域相结合,可以说是千姿百

态、千变万化。产业集群治理最合适的层次应该在特定区域的层次上。中国的国情国力包含的内容极其复杂,可以认为,在中央和省一级层次,仅仅提出对产业集群发展的指导性意见,这些意见应该是原则式的、框架式的,仅起到方向性的

引领作用。而具体的产业集群政策应由县(区、市)甚至乡(镇)一级来制定完成。当然,涉及一些跨行政区域的产业集群发展问题,较高级别的行政部门有权组织并协调各方采取有利于产业集群发展的应对措施。此外,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。

五、中国县市层面产业集群战略与政策评价

从地域空间上看,产业集群大多位于特定的县市范围内,有的甚至分布在乡镇。因此,探讨县市层面的集群发展战略与政策,更具有实际意义。总体上看,当前中国县市层面的集群发展战略与政策,主要具有以下几个特征:

1. 一般号召过多、过硬政策措施较少。县级政府作为地方经济发展的直接管理者,其关键作用在于:一是贯彻落实上级政府产业集群发展规划;二是为产业集群发展提供必要的政策服务。沈友娣(2007)认为,县级政府的政策框架应包含三个方面:一是应当以市场为导向,结合现有基础,发挥比较优势,进行科学定位,完善产业联系政策,细化发展重点和方向,强化地方特色;二是应将“区位引导”调整为“产业引导”,变“招商引资”为“招商选资”,选择具有专业化分工协作关系的企业和组织进入集群,建设创业服务平台,开展创业辅导、培训、宣传、推介等;三是要以适当形式提供公共品和半公共品(如基础设施、教育、医疗等),完善各项设施的配套水平,优化招商引资的“硬”环境和集群运行的“软”环境建设。近年来,虽然一些县市政府相继制定了有

关产业集群的发展战略规划和政策,但由于缺乏相应的调控手段,往往更多带有号召和动员的性质,而缺乏具有较高含金量的实质性政策措施。

2. 强调“外源型”招商、忽视“内源型”发展。我国县域地区特色产业集群形成的源动力有两个方面:一是由少数企业盈利的示范效应带动大量本土民营中小企业进入,依靠内力形成,即“内源型”;二是由境外跨国公司或区外企业及其配套的企业网络进入,借用外力形成,即“外源型”。由于“外源型”集群培植期短,见效快,不少县市政府迫于任期内经济增长指标压力,急于“突围”和“赶超”,纷纷借鉴该发展模式。其路径基本相似,即低价向农民征地后,政府出资建设基础设施,建立工业园区,再以较低的价格和税收优惠政策,甚至不惜以牺牲环境为代价招商引资。招商大战异常激烈,有的甚至不计成本,饥不择食,导致项目间产业关联度小,未能与当地资源和生产力水平相匹配,同质化严重。这种通过大量外来企业进入在短期内形成的所谓“产业集群”,一般根植性较差,外来企业难以与地方经济有机融合为一体。因此,如何解决外来企业在当地的落地生根问题,将是关系到产业集群能否可持续发展的一个重要问题。

3. 重视大企业集团和上大项目、轻视中小企业集群。大项目、大企业产业链条长,企业关联度高,能带动相关产业、企业、科研机构、服务组织,形成产业链式发展和集群化趋势。因此,许多基层政府部门在发展地区经济时,过于重视大企业和大项目的引入,将引入大企业 and 争取大项目作为集群工作的重点。如内蒙古阿拉善经济开发区依托湖盐和煤炭资源引进一批大企业和大项目,发展煤化工产业集群和盐化工产业集群;河北省赤城县通过引进大企业发展矿产业集群,以打造矿产资源强县;广东省江门市确立依靠大企业发展化纤纺织、摩托车、食品等产业集

群;陕西省宝鸡市专门成立了大项目办公室,支持大企业、大集团向百亿目标迈进。然而,大企业、大项目战略存在三个方面问题:第一,引进大企业和大项目,如果不能带动中小企业或者产业集群的成长,那么,地方经济也很难有全面、协调、健康的发展;第二,引进大企业和大项目,能不能带动本土企业家的成长。长三角、珠三角地区之所以获得了快速发展,一个重要的原因就是引进的大企业、大项目带动了本土企业家的迅速成长;第三,引进大企业和大项目,能不能带动区域可持续发展能力的增强。如果引进的大企业、大项目不能给地方经济、资源环境形成压力甚至造成损失,就会影响当地的可持续发展。事实上,在意大利和我国沿海比较成功的产业集群中,中小企业发挥着更加主要的作用。

4. 过于依赖政府专项资金的引导作用,忽视区域环境的吸引作用。市县政府在制定产业集群战略的时候,通常强调财政专项资金对集群的支持。然而,由于转移支付制度的薄弱和不规范,造成县以下财政普遍困难,财力薄弱,对上级财政依赖大。财政支出增长快于可用财力增长的矛盾,已经严重影响县域经济的发展。加之县以下财源大多结构单一,过分依赖农业,短期内县级财政难有改观。县级政府的产业集群战略在得不到上级财政支持的情况下,产业集群战略往往无法落实。因此,市县政府除了从基础设施等硬件上创造条件,还应该从企业的产权制度、融资渠道、技术信息服务、人才吸引等软件上予以支持。要完善集群内的企业和机构网络以降低企业间的交易成本,促成更大规模的产业集群的发生。

六、促进产业集群发展的主要政策措施

为进一步促进产业集群的科学发展,提高产业集群的可持续竞争力,今后应采取以下几方面

的政策措施:

1. 加强对产业集群的调查统计工作。首先,要科学制定产业集群的判定标准。产业集群的判定包括怎样从定性和定量两个方面来辨识产业集群,怎样区分不同的产业集群和怎样确定产业集群的边界等三个方面的内容(刘恒江、陈继祥,2004a)。制定产业集群的判定标准就是要明确产业集群的统计对象和统计范围。我国几乎每个省市自治区都有发展程度不同的、具有地方特色的“块状经济”、“特色产业区”、“专业镇”、“产业园区”等,是否是产业集群,这需要一个统一的判定标准来给予认定。另外,产业集群与我国统计年鉴上(如《中国统计年鉴》、《中国经济年鉴》等)规定的三大类产业划分以及每大类的行业细分不同,它一般涉及多个行业,但并不是所有这些行业或行业的所有部门都属于产业集群,而且产业集群内部各企业之间有很强的专业化特性和关联性,因此不能随便地划定产业集群的边界,否则就会模糊产业集群的统计范围,也会造成不同地方在统计口径、统计分类等上的混乱,不利于我国产业集群统计的真实性和准确性。比较好的解决方法是,由政府来建立一个普遍适用的产业集群判定标准,包括产业集群的辨识标准、分类标准和边界确定标准等三个部分,各地方可以部分使用或整体使用本判定标准,同时根据本地产业集群的性质和发达程度,可向政府主管部门申请更改判定标准的部分内容或提出意见由政府主管部门来修改和补充,最后下达给地方实施。

构建科学、合理的产业集群统计指标体系。产业集群统计指标反映的是如何衡量产业集群的发展情况,以及如何评价它在国民经济发展中的贡献问题。建立科学、合理的产业集群统计指标体系就是保证能从产业集群的总量、构成、变化等不同角度提供我国产业集群的统计资料,综

合、全面地反映产业集群的真实状况。政府应该组织力量综合考察我国各地不同类型产业集群的发展情况,以及产业集群对各地经济发展的作用和贡献,收集大量信息,设计一套科学、合理的产业集群统计指标体系,争取涵盖产业集群评价的各个方面,还可以参考国外的做法或我国传统产业统计的经验。另外,应该积极鼓励民间组织、学术机构和专家学者从不同的角度对不同地区、不同性质的产业集群进行统计指标研究,同时,政府统计部门也可以借鉴和参考其中有特色、可推广的指标项目,及时对国家统计指标体系进行补充和完善。

建立官、产、学相结合的产业集群统计协调机制。官,就是各级政府统计部门;产,就是产业集群内的企业、行业协会、中介机构等;学,就是大学、研究机构、学术团体等。从国外经验来看,官、产、学在产业集群统计上的合作与协调显得尤为重要,是实现产业集群统计动态性价值的一种良好的途径。建立官、产、学的产业集群统计协调机制可以通过多种途径来实现,比如组建由官、产、学人士参加的产业集群统计协会,建立官、产、学的计算机网络对接平台,设立国家科研基金,邀请官、产、学人士参与等。官、产、学的合作与协调关键是要促成各方在信息上的交流和沟通,在行为上的联动;发挥各方所长,共同进行产业集群统计研究与创新;监测我国各地产业集群的发展,对出现的新情况和新趋势进行归纳和总结,并及时对我国产业集群统计体系进行修改、补充和完善;各方统计资料相互共享、补充和更新,保证统计资料的真实性、准确性、时效性和完整性。另外,官、产、学的协调机制对于发展我国产业集群统计的各项辅助业务,提高统计工作效率,促进统计资金和资源的有效分配等都是非常有利的。

2. 调整完善国家产业政策和区域政策。过

去,无论是国家产业政策还是国家区域政策,都没有考虑到产业集群的发展问题。就国家产业政策来看,过去主要把着重点放在支持重点行业和重点企业的发展上,着力于产业结构和组织结构的调整以及技术创新。这种政策的最大特点就是针对单个企业而展开的,其结果,在许多地区和行业,产业政策成为支持少数优强企业的政策工具。所谓“扶优扶强”就是对这种政策的形象概括。这里我们暂且不谈“扶优扶强”在市场经济体制下是否存在充足的理论依据,仅就国际产业发展的趋势来看,产业集群化已经成为一个世界性的潮流。在中国沿海地区,产业集群已经成为支撑沿海经济高速增长的重要推动力,成为我国近年来扩大出口和就业的主力军。因此,在这种新的形势下,传统思维下形成的国家产业政策思路必须进行大的调整,即从过去基于单个企业的国家产业政策转变为基于集群的国家产业政策。新的国家产业政策应该有利于促进产业的链式发展和集群化,有利于培育整个产业的集群竞争优势,增强产业的集群竞争能力。在创新政策方面,除了重视单个企业的创新之外,还应该重视和扶持产业集群的自主创新,增强集群创新能力。当然,这里我们强调集群创新和基于集群的国家产业政策,并不是说单个企业创新或者优强企业不重要,而是说这些企业只是全球化产业链中的一部分或者一个环节,未来我们需要的将是整个产业链的竞争优势和集群整体竞争力,而不单纯是某个企业或者某个环节的竞争优势。

就国家区域政策而言,过去也很少考虑到产业集群的发展问题。国家的区域政策主要是中央政府针对某些特殊类型地区制定实施的。但对大多数地区而言,要加快其经济社会发展,就必须要有强有力的产业支撑。在当前市场竞争日趋激烈的情况下,培育壮大产业集群是建

立和强化产业支撑的重要途径。因此,在新的形势下,我们同样有必要按照集群化的思路对国家区域发展战略和政策进行调整,制定新的基于集群的国家区域发展战略和政策。具体讲,主要包括以下几方面的内容:一是将产业集群化的思路引入西部大开发、东北振兴和中部崛起战略中,实施基于集群的地区产业发展战略,从而进一步完善国家区域发展总体战略;二是以现有的各类产业园区为依托,实施基于集群的产业园区发展战略,促进产业园区向专业化、特色化、集群化方向发展;三是在目前正在开展的国家主体功能区建设中,引入产业集群化的思路,重点是促进优化开发区域产业集群的升级,推动重点开发区域产业集聚和集群化进程,并鼓励限制于开发区域的特色优势产业走集群化的道路。

3. 进一步完善促进集群发展的政策措施。首先,制定全国性的产业集群发展规划。

第一,重点是设计产业集群的识别标准及分类指标体系,明确产业集群发展的总体思路、重点领域和战略布局,提出支持产业集群发展和升级的相关政策措施,引导各地产业集群的科学发展。特别是,政府要识别那些已经具有一定基础的产业集群雏形或“准集群”,积极引导它们走上持续快速发展的轨道。对于那些已经具有一定知名度的典型产业集群,重点支持它们健全网络和产业配套体系,加快集群升级步伐,积极培育一批具有竞争优势的龙头企业。

第二,要实行区别对待、分类管理。集群作为一种产业组织形式存在高端路径和低端路径的选择(叶峥、郑健壮,2007)。对于像中国这样一个地区差异较大的发展中国家而言,无论是走高端道路的高新技术产业集群,还是走低端道路的传统产业集群,都具有较大的发展空间,关键是要实行区别对待、分类管理,采取不同的发展

策略。对于高新技术产业集群,关键是要建立风险投资和退出机制,推动“产学研”互动合作,促进高新技术成果转化和产业化,并充分发挥中间机构和行业协会的作用。对于传统产业集群,则要推动传统产业的技术创新,强化产品设计和品牌建设,改善软硬环境和完善产业配套,促进集群的升级。

第三,培育地方产业配套体系。要把着重点放在有利于生产者与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。同时,要鼓励企业与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,并能够为企业提供专门教育和培训工作。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,并加强企业与本地自助公共机构之间的联系。

第四,加强信息咨询服务设施建设。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。

第五,培育和规范社会中介组织。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。这些中间组织包括: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。

第六,地方政府应鼓励集群式创新。在产业集群内,既有大企业,又有大量的中小企业,大企业在进行创新方面占据优势和主动,而中小企业在渐进创新方面更具有活力。集群式的创新可以实现不同创新方式的完美结合,能起到事半功倍的效果。政府在鼓励集群式创新尤其是中小企业创新时,应该对中小企业的技术创新在研究经费、加速折旧、税收优惠等方面给予相应支持,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,建立科技成果转让交易市场,加快科技成果的产业化过程。

第七,促进外来企业在集群内落地生根。这就是所谓的产业集群内企业的“根植性”问题。企业的“根植性”主要依托于集群的制度环境和产业配套环境等,同时也与当地的政治、文化息息相关。如果当地政府办事效率低下,或者经常出现“寻租”现象,必然增加企业与政府的交易费用。一旦出现比本地的生产成本更低的区域,外来企业甚至是本地企业就有可能转移到其他地区,导致区域产业发展的“空心化”(魏守华,2003,第76页)。

参考文献

[1] 迈克尔波特著、陈小悦译:《国家竞争优势》,华夏出版社 2002年版。

[2] 陈和平:《产业集群战略:实现区域经济发展的现实选择》,载于《边疆经济与文化》2006年第 10期。

[3] H.Mintzberg, The Nature of Managerial Work, Harper and Row, New York (1973)。

[4] 刘恒江、陈继祥:《国外产业集群政策研究综述》,载于《外国经济与管理》2004年第 11期。

[5] 王缉慈:《地方产业集群战略》,载于《中国工业经济》,2002年第 3期,第 47~54页。

[6] 魏守华、石碧华:《论企业集群的竞争优势》,载于《中国工业经济》2002年第 1期,第 59~65页。

[7] 王缉慈等:《创新的空间:企业集群与区域发展》,北京大学出版社 2001年版。

[8] Jerry Paytas, Robert Gradeck and Lena Andrews. Universities and the Development of Industry Clusters [R]. Paper prepared for Economic Development Administration, U. S. Department of Commerce, 2004.

[9] Jay Mitra. Building Entrepreneurial Clusters [R]. Final Dissemination Workshop, University of Luton, United Kingdom, 2003.

[10] Thomas Andersson, Sylvia Schwaag-Serger, Jens Srvik, et al; The Cluster Policies Whitebook [M]; IKED; 2004.

[11] Enright, Michael J. 2001, Regional Clusters: What We Know and What We Should Know, The University of Hong Kong, November.

[12] 冯奎:《中国地方产业集群政策评论》,载于《生产力研究》2006年第 10期。

[13] 朴昌根:《韩国产业政策》,上海人民出版社 1998年版。

[14] Friedmann J., 1966, Regional development policy: a case study of Venezuela. Cambridge, Mass MIT press.

[15] 沈友娣:《县级政府产业集群政策的完善与调整》,载于《经济论坛》2007年第 5期。

[16] 刘恒江、陈继祥:《国外产业集群统计及我国的发展对策》,载于《统计研究》2004年第 10期。

[17] 叶峥、郑健壮:《高技术产业集群与传统产业集群的集群政策比较》,载于《经济论坛》2007年第 4期。

[18] 魏守华:《产业集群理论及其政策研究》,北京大学博士学位论文。