

产业集群政策研究

——以浙江为例

王发明, 周才明

(浙江大学 公共管理学院, 杭州 310027)

摘要:产业集群是当代经济世界的一个重要现象,也是已被实践证明了的有效的区域经济组织形式。然而在促进产业集群发展的问题上,政府应扮演什么角色则一直是争论的焦点。因此,研究地方政府应如何发挥作用以及主要发挥什么样的作用,以积极参与并促进区域产业集群的形成和健康持续发展,就成了摆在我们面前的一个比较紧迫的课题。

关键词:产业集群;政策

中图分类号: F270 **文献标志码:** A

一、问题的题出

前不久,美国有关机构和媒体像发现新“秘密”似地宣布:“中国制造”的成功“秘诀”在于它的产业集群,而国内有媒体称“产业集群是中国经济第三次浪潮的发动机”。然而,以产业集群出名的浙江,却面临着许多意想不到的问题和困难。

据浙江省经贸委调查,2003年,浙江全省工业总产值在10亿元以上的制造业产业集群有149个,工业总产值合计1万亿元,约占全省制造业总量的50%,这些星罗棋布的产业群已经成为浙江开拓国际、国内市场的生产基地。这也正是25年来“浙江制造”一直保持全国领先水平的主要原因之一。但是,最近省有关部门对浙江的产业集群进行调查后得出了这样的结论:目前,浙江各地产业集群内的企业普遍日子难过,而产业集群外的企业反而比较好过。调查显示,产业集群内的企业普遍存在设备闲置的现象,上游的产品价格在不断上升,下游的价格则上升有限,企业不生产要失去客户与市场,要开工生产就需要大量的流动资金,而且往往是亏本生产。调查还显示,像纺织、塑料等产业集群,企业亏损面

大,特别是纯化纤的织造企业出现100%的亏损。像绍兴的纺织企业,高达20%的企业处于停产或半停产状态。

对于目前产业集群出现的危机,各地政府都表现出各种各样的焦虑心态。有专家提议政府,不要迷信行政手段会比市场高明,不要乱开治理的药方。产业集群的危机是市场经济引发的,就要按市场规律办事。调整是需要时间的,急不得,急,会使危机可能陷得更深,或者会走新的弯路。难道政府只能束手无策吗?还是有更大的作用空间?

二、产业集群政策研究的文献回顾

关于产业集群发展政策的作用,学术界有不同的看法。一些学者认为,政府的干预对产业集群发展的影响缺乏强有力的证据^①。Langendijk认为,政府应根据集群的不同发展模式选择相应的政策。在“自下而上”(Bottom-Up)模式下地区政府部门只需担负服务性的职能并提供基础环境上的支持,而在“自上而下”(Top-Down)模式下政府可以根据地方特点或宏观政策上的需要,引导该地区形成一种特定的产业。波特(1998)认为,为了促进产业集群的

收稿日期:2006-02-09

作者简介:王发明(1967-),男,安徽定远人,浙江大学公共管理学院博士研究生,研究方向产业集群、战略管理;周才明(1968-),男,浙江诸暨人,浙江诸暨八方水泥有限责任公司高级工程师,研究方向战略管理。

^①例如国外有学者研究证明,政府扶植政策更多以及行业协会更发达的Modena产业区,与其临近的Emilia-Romagna产业区相比,20世纪八九十年代的经济发展速度更为缓慢。而与其相对应的是,政府干预和行业协会等经济组织最少的Veneto地区同期经济增长速度却是最快的。

发展,合理的宏观经济政策是必要的,却不是充分的。政府的目标是加强所有集聚区的发展,而不是进行选择,因为每一个集聚区不仅直接贡献于国家的生产率而且影响其他集聚区的生产率,政府应与私人经济部门合作加强和建设现有集聚区而不是重建它们,因为成功的新产业区和集聚区常常在原有的基础上脱颖而出,集聚区的发展应着重追求具有其竞争性优势而非简单模仿其他成功的集聚区。Rabellotti 等人在对众多地区集群政策的研究后认

为,政府对集群发展的作用至少可以体现在四个方面:第一,为市场功能的发挥创造有利的结构条件,如制定相关政策鼓励竞争等;第二,解决 R & D 投资以及知识创造的外在性,如为院校提供研究经费等;第三,在某些市场,政府本身就是一个很重要的角色;第四,消除创新过程中的系统缺陷,提高创新系统的效率,如激励不同创新者之间知识的互动等。他们在对 OECD 的许多国家的产业集群政策进行了研究后发现各个国家在集群政策上有一些共同的特点(见下表)。

表 1 各国集群政策上的比较

国家	集 群 政 策
奥地利	设计集群政策,创造结构性条件(改革、人力资本开发等),为公司合作搭建平台,通过政府购买推动需求等
丹麦	组织相关群体的对话,在某些特色区域开发一个中心,推行新的教育项目,选择一些优先发展的领域
芬兰	把集群作为经济发展的一种工具,识别芬兰经济竞争优势的源泉,创造有利的结构性条件,对集群进行战略性的研究
澳大利亚	没有太多基于集群的政策,出台一些措施鼓励企业间的合作
比利时	考虑指定基于集群的政策,对某些集群项目给予财政上的补贴,鼓励行业之间的技术扩散,支持买方-供方网络的建立
西班牙	提出框架性的政策,刺激 R & D 合作,建立研究中心和科学园
瑞典	正在考虑制定基于集群的政策,包括创造结构性的条件、获取外来技术、刺激 R & D 合作、建立研究中心后启动产业系统项目建设以刺激战略对话、技术预测以识别潜在的创新集群
英国	把集群作为地域发展的一种手段,把政府的角色定位为催化剂和经纪人,启动区域集群项目
美国	组织地域不同工业群体的对话,指定区域发展计划

也有一些观点认为集群政策并不是推动地区经济发展的唯一动因,在有活力的地区即使没有政府政策的支持也将产生企业网络(Breschi & Malerba, 2001)。但是也有一些地区政府十分信奉产业集群理论,实行简单的集群发展政策。然而,那些没有从地区发展全体的视角出发,与区域经济发展规划脱离的政策,会对区域经济发展产生风险。

上述研究对于认识政府集群政策对集群发展和区域经济影响有一定意义,为进一步研究集群政策提供了理论基础。虽然产业集群大都是在市场机制的作用下自发形成的,但是,在引导产业集群合理有序发展,创造一个有利于集群发展的良好外部环境以及防止产业集群退化甚至走向衰退等方面,政府政策的作用都是十分重要的。当然,采用集群政策,也要把握一个度,无论是中央政府还是各级地方政府,对产业集群的这种“干预”必须建立在市场经济体制的基础之上,而不能取市场机制而代之,这样只会起到相反的效果。

三、浙江市场主导的内生型产业集群的局限性

浙江产业集群作为一种中小企业在高度专业化

分工基础上集聚而成的产业组织,根植于当地的社会文化环境中,以本地传统产业为基础,在区域内部形成了很强的内生增长机制。但是浙江产业集群的主流模式也有其不可忽视的局限性和劣根性,为集群政策留下了巨大的作用空间,主要表现在:

(一) 区域文化的局限性对集群发展的制约

以永嘉学派为代表的事功文化,对温州民营企业集群的形成和发展来说,就如同空气和阳光,只要有了种子和合适的土壤,就会起到最基本的“养料”作用,但事功文化固有的劣根性也如影随形挥之不去。主要表现为:首先是强烈的物欲化倾向。所谓物欲化倾向,是指对物质过分崇尚与迷恋的倾向。这无论是在过去、现在,还是将来很长一个时期内,都将表现得十分突出。在这种物欲化倾向的影响下,民营企业的经营者们,虽然努力进行企业组织文化的再造,力争打造高品位精神文化,但整个温州社会的根深蒂固的过分强调物质力量,崇尚“金钱万能”的信条,将使这种努力流于空谈,更何况大量的温州民营企业主们还不具备这种改造的自觉性和自主性。物欲化倾向首先使温州各种盈利性组织在生产经营活动中往往忽视社会公德、职业道德和法律法规。这对集群的信誉建立是非常不利的,产业集

群形成的初期和中期,出现的大量仿冒伪劣产品,如鞋类伪劣制品,就曾给温州的鞋类产业集群带来过毁灭性的打击。所幸得是,先行优势、产业基础扎实、政府积极引导、加上温州人的务实与拼搏精神才挽救了鞋业集群,并促使其完成了一次质的飞跃。其次是功利性强、目光短浅、战略缺失。譬如:注重近期效益和自身经济利益,忽视长远效益和社会效益;重视硬件投资,忽视软件投入;渴望获得人才,却忽视尊重和培养人才。这些对集群的长远发展都是不利的。

(二) 产业组织困境及市场局限性

集群内部大量中小企业存在,在发展不成熟时期,极易出现同业无序竞争现象,产业组织状况堪忧。由于多数集群企业仍是小作坊式的企业,内部缺乏必要的组织协调能力,造成企业压价竞销、偷工减料等无序竞争现象(“柠檬市场”就是无序竞争的一种极端状态)。同业无序竞争使得当地生产者品牌意识淡薄,产业集群内缺少知名的企业,区域品牌也不够响亮,集群内企业常常只能为其它的企业进行定牌生产,更谈不上具有区域、国际竞争力。专业化市场的兴起,创造性地解决了众多中小企业无力进行营销网络建设与广告投资的困难,但毕竟只是一种过渡形式的商业形态,其辐射能力在发展初期以及产品中、低端市场比较强,但在目前买方市场下,若集群产品力求向高端方向发展,市场范围的进一步扩大需要更强大的营销网络。而集群内的大量中小企业资金不够雄厚,还不足以建立起更具影响力的营销网络,在国内外的营销渠道较少,这就限制了市场容量的进一步扩张,在这一点上,培育出产业集群中少数大型具国际竞争实力的精品型名牌企业,众多的中小企业紧紧围绕为其配套,增加更高效更有针对性的营销方式(如特许经营、专卖店形式)将对整个集群的提升是非常有带动性的。

(三) 家族企业的局限性

浙江市场主导的内生型产业集群基本上是一种原生的产业集群,其中的本土民营企业占绝大多数,温州民营企业所占比例则更高,以家族企业为主的企业制度虽然如前所述,从一定程度上降低了交易费用,但不利于交易费用的进一步降低。集群内的家族企业主要靠人缘、血缘、地缘、风俗习惯等非正式制度联系起来,其管理上正式的制度和规则比较少。非正式制度会给交换活动带来一定的方便,但交换活动也只有地理上较近的且相互熟悉的人中间才较顺利,在企业活动范围越来越大,资源流动越

来越频繁的环境下,非正式制度的约束力就日益显得薄弱了。而且,非正式制度通常比较模糊不确切,用它来解决经济纠纷,其费用相对较高。另外,企业群大量家族企业运行初期,亲戚、朋友、同学、同乡之间的相互帮助和提携,虽是企业群不断发展的一个重要原因,它在降低市场交易违约风险和监督成本的同时,却导致民营企业在用人制度上的唯亲化、独裁化倾向,从而不利于其公司制度改革。促使大量的中小型家族企业朝着正规的现代企业制度迈进并仍然保有其实用性及有活力的一面,将是一个非常有意义的课题。

(四) 产品科技含量低且结构单一

温州的民营企业集群大多以劳动密集型的轻加工产业为主,必然决定了其产品技术层次与科技含量低、进入壁垒不高、结构单一、常季节性产销、且以低端市场为主的特性。产品科技含量低,一方面是受集群内大量中小企业的条件所限,更重要的是研发投入意识不浓。近年来,集群内企业片面依赖模仿的意识虽已淡化,逐渐转向创新,但总体而言,研发投入仍显不足。“模仿”搭便车这种现象,使得创新产权得不到有效保护,加上创新的成本高、风险大,因而具有创新能力的企业,其创新的积极性受到打击。“过度模仿”常使创新产品供应在短期内达到饱和,并迅速转为恶性竞争,创新企业来不及享受创新带来的利润。由于技术含量低,各企业技术容易同构,企业间学习和协作机会减少,集群内部的分工效应弱化,限制了集群整体优势的发挥。集群内的产品技术含量低、结构单一,对集群而言所产生的最终后果就是,与同行业其它集群竞争不容易具备明显的优势,而当行业性经济危机来临时,则集群的抵抗力较弱,市场风险较大,如温州剃须刀集群,在赢得“中国剃须刀生产基地”的同时,面临着来自宁波余姚大量模仿的冲击,价格从17元一只下降到13元一只,集群元气大伤。为此,地方政府必须尽快帮助集群技术创新走向产品的多样化发展道路,以增强抗风险能力和对经济危机打击的承受能力。

四、政府集群政策的作用空间

从产业集群的形成和发展看,其产生具有一定的偶然,其发展则是产业集群具有的一种自我强化机制的结果。也就是说,由于地理环境、资源禀赋及历史文化等因素的作用,在某一区域内一些相同或相关的企业形成一种集合,并构成产业集群的“内核”或集群单元,这是一个“集合”的概念。所以说产

业集群不是一种科层组织,因而,计划、指令等不是它的运作方式和保障机制。但它又不是一种纯粹的市场,自发性、短期性和无序性和它也是不相容的,它是介于市场和企业间的“准市场”或“准企业”,因而,不同于政府主导和市场亲善,集群政策的基本理念应定位于市场增进,即集群政策的职能在于促进或补充民间部门的功能,而不是替代民间部门;政策目标在于改进民间部门解决协调问题和克服其他市场缺陷的能力(Aokim,1996),其中重要的一点是解决好政府的定位问题。

虽然一个产业集群的成功,最终起决定作用的是市场力量而非政府的决策,但市场机制也好,民营机制也好,都有其自身根本摆脱不了的局限,必须以政府引导与服务功能来辅助,尤其是在一些非盈利性领域,政府必须发挥主导作用,比如教育、通讯、交通、治安等领域。在与生产要素有重要关联的领域,如基础教育、基础设施建设、社会保险等,政府在这些领域运作,对集群是一种间接的补贴行为,并且这方面政府能力超过单个企业的能力,能使整个集群受益,极利于改善地方产业集群的竞争地位。因此对浙江来说,政府政策的作用主要应体现在以下几个方面:

(一) 政府主导发展教育,特别是发展地方高等教育和职业教育

扩大地方高等教育的办学规模,调整高等教育的专业结构,加强职业培训,提高劳动力素质,使其发展更加符合区域集群经济发展的需要。另外,尤其重要的是,政府应加强对民营企业主的培训,提高民营企业主的整体素质也是一项重要工作,例如温州民营企业主创办企业时受教育程度普遍偏低,精神境界不高,使其决策时,不能高瞻远瞩,也不能兼顾社会效益,政府提供一定的条件,使他们在提高文化水平的同时,革除事功思想的负面影响,开阔眼界,吸收先进的科学知识和经营理念,提高管理水平,成为求实、创新、开拓、高素质的新型温州企业家。

(二) 进行家族制民营中小企业产权制度改革,建立可行的现代企业制度

由政府组织,以各产业集聚中心(中心地点)的主导产业为载体,吸收其身后数以万计的民营中小企业法人为股东入股,进行公司制改造,组建上市公司,完成以家族制为主的民营中小企业产权制度改革,消除阻碍民营企业集群发展的体制障碍。政府要善于结合浙江区域经济特色,因地制宜,以专业市场为载体,谋求民营的中小企业真正由家族制的产

权相对封闭走向更为开放、清晰的公司制科学管理,真正帮助民营中小企业由传统家族制管理走向规范的适应市场经济体制的公司制管理。

(三) 地方政府应促成集群与大学、研究机构的合作

为当地现有企业提供咨询、解决技术难题、培训技术人才、技术转让;鼓励科技人员以技术入股或直接创办科技小企业、委托开发等。地方政府要贯彻知识和技术参与分配的原则,充分利用市场机制和专门机构正确评估创新成果及研究开发成果的价值,保障创新者在企业中的利益。明确大学、科研机构 and 科技人员向小企业转让技术的责任及相应的激励机制,促进科研成果向小企业转移。为企业内部创新提供制度保障,提高集群整体的创新能力。

(四) 塑造信任、合作的社会文化环境,积极倡导集群文化的形成

地方政府应运用舆论的力量,大力宣传、引导集群文化的形成。政府职能部门与社会中介机构联合,对集群内企业进行公正客观的信誉评级,向集群内外公布,对信誉良好的企业大力推介,对信誉差的则给予警示。地方政府在必要时介入,运用法律、行政手段等对危及集群整体的败德行为加以干预。积极引导和推动企业建立行业自律性社团组织,政府监管与行业自律并举,共同规范市场秩序,制止无序竞争。

参考文献

- [1] Krugman P. Increasing returns and economic geography[J]. Journal of Political Economy, No. 3, 1991.
- [2] Michael. E. Porter. Clusters and the New Economics of Competition[J]. Harvard Business Review, Review, Nov-Dec, 1998.
- [3] Breschi, S., Lissonie, F. Localised knowledge spillovers versus innovative milieux: knowledge tacitness reconsidered. Paper in Regional Science, 2001, 80: 255 - 257
- [4] Rosefeld, S. A Bringing business clusters into the mainstream of economic development. European Planning Studies, 1997, 5 (1): 3 - 23
- [5] 金荣祥,朱希伟. 专业化产业区的起源与演化[J]. 经济研究, 2002, (8).
- [6] 熊巍. 我国中小产业集群发展的思考[J]. 经济体制改革, 2002, (6).
- [7] 李永刚,祝青. 浙江小企业群落式发展初探[J]. 财经论丛, 2000, (9).
- [8] 陆立军,白小虎. 从“鸡毛换糖”到产业集群[J]. 财贸经济, 2000, (11).
- [9] 张仁寿. 深化对“浙江模式”的研究[J]. 浙江社会科学, 1999, (3).
- [10] 郑健壮. 基于资源整合理论的制造业集群竞争力研究[M]. 武汉理工大学出版社, 2005

(下转第10页)

把更多的人融入到国际科技合作整体队伍中来。聚积人才要有以下几个基本条件:

1. 要使大家了解新时期国际科技合作的任务、目的,感觉到吸引力,精神为之一震,看到希望。
2. 要让每一个参与国际科技合作的人才有追求感、有事业感、有成就感、有成长感。
3. 要给与充分信任与授权,没有充分的信任和授权,人才是聚积不起来的。
4. 要有一种激励机制,要利用国际科技合作掌握的资源,做好激励,充分调动各方面的力量,形成国际科技合作的智囊团。

(五) 强化管理

国际科技合作要特别注重加强管理,通过规范、引导和激励机制等,使我国的国际科技合作走向适应新时期发展的轨道。明确方向,找准需求,围绕提

高自主创新能力,围绕解决国民经济中的重大问题,取消低水平重复引进,进行高层次、高质量、有影响力的合作。通过资源整合,完善工作体系、政策指导和环境建设,提高国际科技合作的整体效益。加强统筹、协调、管理,在政策、规范、程序上入手,加大依法行政的力度,一方面引导技术引进、消化吸收再创新,形成我国的自主创新能力,另一方面鼓励我国有比较优势的技术产品走入国际市场,为我国的经济发展和提高国际竞争力服务。

参考文献

- ① 邹立尧等. 关于国家自然科学基金国际合作与交流工作的几点思考. 中国科学基金, 2005(3)
- ② 江虎军. 生命科学基础研究要融入国际主流. 中国科学基金, 2005(1)
- ③ 蒲慕明. 大科学与小科学. 新华文摘, 2005(2)

On the International Science and Technology Cooperation in Macro-science Age

NI Jian

(Department of Science & Technology, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, China)

Abstract: As macro-science age settle over, the internationalization trend of scientific research is getting stronger and stronger. The paper analyzes that international science and technology cooperation is entitled to new intension and way by new trend and characteristics of scientific and technical revolution, and existing problem on international science and technology cooperation in our country presently. And it inquires into the way of promoting our international competition and influence power by using domestic and international market in the new situation.

Key words: Macro-science; International Science and Technology Cooperation; make innovations; management

(上接第 40 页)

The Study on Policies of Industrial Clusters

WANG Fa-ming, ZHOU Cai-ming

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: The paper analyzes backgrounds and characteristics or policies for industrial clusters. It probes into government role in implementing policies for industrial clusters and proposes the principles of designing whole industrial clusters

Key words: industrial clusters; policies