

产业集群培育策略研究

——以大连为例

文/李晓蕙

近年来,产业集群作为一种新的生产组织形式受到人们的普遍关注。美国硅谷,印度班加罗尔,意大利的东北部、我国江浙、广东等地区经济的强劲增长,使人们注意到产业集群在地区经济发展中的重要作用。在地区间经济联系日益密切,竞争日趋激烈的今天,各地政府都将发展产业集群看作是提升区域竞争力的有效手段,纷纷采取政策和措施来培育地区性的产业集群,借以推进本区域经济增长,增强区域经济竞争实力。

产业集群是指一组在地理上靠近的相互联系的公司和关联机构,它们同处一个特定的产业领域,由于具有共生性和互补性而联系在一起,包括相互协作竞争的企业、辅助性产品制造商、政府和支持机构等。产业集群是一个类似生物群落的复杂系统,其产生发展过程复杂而多变,其间有共性因素存在,但又因客观环境的不同,每个产业集群都存在与众不同的独特之处。地方政府要想构建有竞争力的地区性产业集群,需要在总结借鉴其它产业集群成功发展经验的基础上,从本地区实际情况出发,制定出适合本地区经济发展的产业集群战略。

一、对产业集群培育策略的理论认识

综合总结目前已经存在的产业集群发展过程,产业集群的形成可以分为三种方式:一是自发形成,二是“自下而上”地培育与发展,三是“自上而下”地规划发展。自发形成的产业集群是指有关企业和机构自发地在某地聚集成群,政府及相关部门只是被动发挥作用。这类集群的形成往往具有一定的偶然性。“自下而上”的培育与发展方式是指政府与相关部门在产业集群的雏形出现后,主动积极地运用政策引导或经济投入加以扶持,从而培育产生高效的产业集群。值得注意的是采用这种方式都是先有集群雏形出现或者集群的某些因素已经具备之后,政策制定者才开始进行规划、引导,使之发展成为严格意义上的产业集群。“自上而下”的方式是指政府与有关单位根据自身的目标,制定出清晰的产业集群发展战略规划,并有效实施,从而培育出产业集群。

不管是“自上而下”,还是“自下而上”形成的产业集群,都向我们说明了两个问题:一是产业集群是可以培育的;二是产业集群的形成离不开政府。除早期部分集群是自发形成,政府在产业集群成形以后才发挥作用外,近期出现的集群基本都摆脱了自发成长状态,是在政府及企业界有意识地推动下形成和发展起来的。事实表明有意识的产业集群培育战略是有效的,值得对其进行进一步研究。培育产业集群必须有政府的参与,政府要为集群提供发展所必需的公共基础设施和政策支持,即使是自发形成的产业集群,也需要政府建设良好的外部环境作为后续发展的保证,否则产业集群的发展可能会出现萎缩或随时迁离。因此,研究产业集群的培育策略,必须重视政府在培育产业集群中的作用。

在传统的市场经济理论中,市场被认为是组织经济运行的完美机制,政府被看作是市场经济的“守夜人”,不需要干涉经济事务。第二次世界大战后,凯恩斯主义经济学成为主流,认为市场机制本身存在先天缺陷,需要政府宏观干预才能达到稳定运行。二十世纪七十年代发达市场经济国家出现滞胀以后,对于政府在经济运行中的作用,经济学界理解上出现了巨大分歧,一些经济学家回归古典经济学观点,反对政府干预经济;一些经济学家坚持凯恩斯的宏观干预思想;更多的经济学家则认同混合经济思想,即在市场有效运行的经济范围内,政府不应加以干预,但对市场中存在“市场失灵”的地方,则政府必须给予积极干预。目前的产业集群战略对政府在宏观经济中的角色给予了与上面所有观点都不同的全新认识。产业集群中的政府既不是古典经济学中的“局外人”角色,也不是凯恩斯主义中的统领全局的“家长”角色,而是作为经济运行系统中不可或缺的一员,不能随心所欲改变经济总体运行规律,但却对经济的发展过程和地区经济面貌起着至关重要的影响作用。

对于政府在培育产业集群过程中的具体作用,笔者认为,集群建设不能没有政府的参与,但是政府不能取代市场。当前,各地政府都认同政府应参与产业集群建设的观点,对参与地方产业集群培育过程充满热情。但值得提醒注意的是政府介入适度问题。由于在产业集群形成过程中存在“自上而下”的形成道路,即政府起主导作用建立新产业集群途径,容易在理论上误导政府当局,使政府认为通过自身主观努力,可以培育出地方性产业集群。事实上,产业集群形成的主导力量是市场“自组织”功能,不是一个人工过程。政府起主导作用培育产业集群,隐含条件是市场中已经存在有利于产业集群产生的条件,政府顺应市场经济要求将其激发出来,因势利导加速了产业集群的产生和发展,并不是政府一手操办,人为制造出产业集群。为此,政府在制定培育产业集群策略

时需要把握一个行动准则，就是要将工作重点放在为产业集群形成与发展创造良好的外部环境上，而不是越俎代庖去取代市场。

二、政府培育产业集群策略研究

理论上，地方政府可以采取两种战略推进地方产业集群建设，一是重点扶持战略，二是全面推进战略。所谓重点扶持战略就是地方政府结合地方自然资源情况，经济发展现状，对存在地方优势的产业及其辅助产业进行政策扶植和经济注入，以促进其快速发展，将其培养成有竞争力的地方性产业集群。所谓全面推进战略就是地方政府以发展培育地方产业集群为目标，但不对任何一个产业给予特别关注，只是创造适宜产业集群产生的客观环境，任各产业自行竞争发展，在竞争中获得成功的产业最终成长为有特色的产业集群的思路。这两种思路存在相似之处，无论是重点扶持战略，还是全面推进战略，政府都只是作为外部推动力量存在，并不直接参与到集群的建设之中。二者又存在重要区别，主要在于扶持的范围不同。所谓全面推进战略实际上是谁也不扶持，而重点扶持战略则有一定的侧重。重点扶持战略与过去的产业政策乍看起来有些相似，都是对一部分产业进行支持，达到促进其快速发展的目的。但重点扶持战略与产业政策存在根本区别，用波特的话来表述就是“在产业政策里，政府以合意的产业为目标，通过资助或限制外国公司投资进行干预，以达到优惠当地公司的目的。相反，集群政策的目标是加强所有集群的共同发展。……”产业政策对于所支持的产业不择手段地进行保护，并不考虑其它产业发展；而产业集群策略中，即使是有侧重的集群培育政策，在支持一定产业群发展时，不排斥其它相关产业的发展，还鼓励其它产业与所支持的产业群共同发展。因为集群理论认为每一个集群不仅直接对国民产值做出贡献，而且还将影响其他集群的生产效率。

与重点扶持战略相比，全面推进战略是一个较为稳妥的政策。全面推进战略不是从众多产业中选择一个或几个给予特殊关照，而是作为局外人，为所有可能的产业集群提供外部支持。这种支持主要是各种政策上的支持和公共产品供给，具体包括：制定保护公平竞争的各种规则，如限制垄断、建立信用体系、保护知识产权及其它保护市场秩序，降低交易成本的法律制度政策等；提供高质量投入的供给，包括受过教育的劳动者、道路桥梁、通讯设施、供水供电等物质基础设施，以及公共安全环境等其它对经济活动有重要影响的公共品或准公共品。这些产业集群产生必需的外部条件只能由政府提供，而且政府必须提供。如果政府提供这些条件缺位，则产业集群形成的可能性较小，即使产生了产业集群的萌芽，也不可能发展壮大，因为这些萌芽或者在同其它地区的竞争过程中失败，或者从本区域迁移到其它条件适合的地区。全面推进战略的效果与重点扶持战略相比要慢一些。因为在整个区域内打造适合各种产业集群生存和发展的条件，需要巨大的投入，政府有可能在短时期内做不到面面俱到。

当政府投入有限时，政府面临投入先后顺序的选择问题。政府将有限的资源投到哪个方向，实际上就支援了相关方向的发展，也就表明该产业在政府心目中更为重要，受到先行发展的优待。这好象是回到了重点扶持战略的问题。实际上二者并不是一回事。因为重点扶持战略一旦选定优先发展的产业后，今后的一切方针政策就围绕着这个重点进行了，其余产业的重要性就排在了这个产业之后。而全面推进战略，政府在第一次决策中惠及某一产业之后，第二个决策往往就和第一次决策所惠及的产业无关了，因为该产业最为紧迫的问题已经解决，其它产业面临的问题就变得更为迫切了，决策自然转向其它产业。所以全面推进战略是根据项目的重要性进行投入顺序决策的，而非产业的重要性。

地方政府采用哪一种培育策略培育产业集群，取决于地区经济发展水平和该地区在整个市场经济体系中所处的地位。在具体决策采用重点扶持战略，还是全面推进战略之前，需要对地方经济进行定位。在全球化进程中，世界经济体系在进行着一次大的分工与重组，每个国家和地区都在或主动，或被动地成为世界经济中的一个环节。在这个体系中，按照知识积累和创新能力，可分成三个不同的层级，每个地区都分处不同的层级。原有的发达市场经济国家，比如美国、日本、欧洲市场国家，在全球化过程中，因其高度发展成为创新的主体，处于全球经济的最顶层，向全世界输出知识、技术、管理方式以及文化。第二层级是指承接一些由发达国家转移出来的工业制造技术的新兴工业制造中心，包括韩国、中国、中国香港、台湾和新加坡等东南亚国家和地区，制造着全世界绝大部分的工业产品；第三层级是除前两者之外的广大发展中国家和地区，主要有南美、非洲和西亚一些国家，处在分工体系的最底层，多数是农业国，向全世界提供原材料，获得很低的利润，国家和人民较为贫困。这样的层级划分在一个范围较大的国家内部同样存在，并且区域所处的层级决定着区域的未来发展方向和发展水平。

所以地方政府在制定培育产业集群策略时，首先就要判断本地区经济在整个国家和经济区域中所处的级别和应起到的作用。具体说来就是先看本地区是否是国家一级经济中心，如果不是，那么本地区经济主要受到来自哪一级经济中心的辐射，本地区在这一级经济中心中地位如何。地区经济定位清楚之后，在此基础上进行产业集群规划。如果本地区是国家一级经济中心，地方政府在集群培育选择时，就应比照其它国家的一级经济中心的产业进行定位，寻求能发挥本国优势，与其它地区相比存在竞争优势的产业集群进行建设；如果是国家内二级经济中心，进行产业集群定位时，

则优先考虑上一级经济中心对本区域经济发展的要求，同时，还要注意辐射本地区经济中心在国家或地区经济中的地位。在立足将本地区经济建成上一级经济中心的重要子系统同时，还要考虑使本地区成为小范围经济中的经济中心，带动本区域辐射范围内其它区域经济的发展；如果是小区域或小城市的地方政府，则只需要考虑如何使本区域配合上一级经济中心，发展好本地区经济即可。

区域总体定位之后，地方政府可着手决策具体产业集群培育策略的选择。一般来说，政府应该遵循这样一个原则：即要努力培育和建设现在已经存在和正在出现的集群，而不是努力去创造一个全新的集群，当产业集群已经存在萌芽时，采取重点扶持战略；当地区产业发展态势不明朗的情况下，采取全面推进策略。因为产业集群如果已经出现萌芽，说明这些产业的地区优势已经存在了，集群的萌芽已经通过了市场的检验，指明了集群发展的自然方向（波特）。顺应集群发展的自然要求，采用重点扶持战略，为集群的萌芽拓展特殊的发展优势，是集群培育策略成功的关键。如果本地区经济发展的水平还没有形成集群的萌芽，那么政府在培育产业集群时不能操之过急，较为稳妥的做法是采取全面推进战略，对外积极开展与经济中心的合作活动，对内构建集群生成和发展所需要的外部环境，静观经济发展态势，直到有集群萌芽出现后，才对其进行因势利导，促使其快速成熟发展。这样的做法远远强于政府主观选定一个可能的集群给予大力扶植的做法，因为人为创造产业集群是在用政府取代市场，其结果往往是耗费大量政府资源形成的集群，先天不足，在区域间经济竞争中很容易垮掉，或者根本就建不成产业集群。

三、大连培育产业集群战略选择

对于大连产业集群培育战略的选择，如上所述，需要首先从大连城市定位开始。大连市是一个城镇历史不足百年的沿海城市，对城市发展的战略定位一直比较模糊，一直没有取得基本共识。近年来曾先后出现把大连建成“北方香港”、“服装城”、“足球城”，“大大连”等多种定位，最近又提出把大连建成东北亚“航运中心”。这样过度跳跃的思维，使大连在城市发展中“自我”缺失，找不准方向（李赖志）。从大连的所处的地理位、经济发展历史及自然条件来看，大连应定位为成为东北地区的一级核心城市，环渤海经济圈最重要的组成城市。原因如下：

1. 根据大连的地理位置，把大连建成东北亚重要的港口城市。大连地处辽东半岛南端，西北濒临渤海，东南面向黄海，北靠东北三省和内蒙古东部腹地，是中国东北地区的主要出海口。大连港是天然的深水良港，是中国北方重要的对外贸易港口，是东北地区最大的货物转运枢纽港，也是东北亚地区进入太平洋最便捷的海上门户，欧亚“陆桥”运输的理想中转港。处在如此得天独厚的地理位置上，大连必须发挥其地理位置优势，将自己打造成东北地区的门户，成为东北亚重要的港口城市。目前大连港承担了东北地区70%以上的海运货物和90%以上的集装箱运输任务，表明大连港已经是东北地区的出海口了，具有进一步发展的潜力。

2. 根据大连的经济现状，将大连建成全国的装备制造业中心。大连同整个东北地区一样是中国最早建成的重工业基地。目前工业在大连市国民经济中仍占有最重要的地位，2003年工业在全市生产总值中的比重达到47%，已经形成的石油化工、电子信息、机械制造三大优势明显支柱产业。大连与整个东北三省同属一个区域，其产业结构和发展程度受到整个东北地区发展水平的影响。在国家振兴东北老工业基地的大背景下，大连仍要把装备制造业作为本市产业集群的核心系统，加强与东北地区的联系，形成产业链，利用东北老工业基地的优势，打造一个装备制造业产业集群。在这个产业集群中，大连应起到龙头作用，发挥沿海城市的优势，将大连自身创造的或引进的新产品、新工艺、新技术、新管理方法向东北腹地推广。大连具备这样的能力，大连现有的工业制造企业，如大连造船厂、大连机车车辆厂、大连石油化工厂、西太平洋石化、大连起重集团、大连机床集团、瓦房店轴承厂、大连冰山集团等企业都是中国同行业中的骨干企业，具备成为地方行业龙头企业的实力。

3. 根据大连的自然与人文环境，将大连建成东北地区的高科技金融服务中心。众所周知，高科技行业与服务业对自然资源的依赖性很小，发展水平主要取决于人才聚集的数量与质量。大连优越的城市环境为人才聚集提供了便利条件。大连是一座美丽的滨海城市，自然风光秀丽，气候宜人，全年平均温度在10摄氏左右，是中国最适宜居住的城市。大连城市建设起步早，成果显著，城市功能齐全，市容整洁，是著名的旅游城市。2000年，大连城市环境建设项目荣获迪拜国际改善居住环境最佳范例称号。2001年，大连被联合国境规划署评为环境“全球500佳”。为此，大连应该优先发展第三产业，在第三产业中大连可以定位于全国IT中心。大连2005年软件业实现产值100亿，软件出口居全国第三位，利用优越的城市条件大力引进培养IT人才，发展软件业，可以将高科技产业建成大连的立市之本。另外大连还应考虑发展旅游业、金融业、会展业和物流业，这四个产业符合大连的城市定位，并且目前发展势头良好，单个产业在全国的排名分别为：旅游中心全国排名第9位、金融中心全国排名第9位、会展中心全国排名第10位和物流中心全国排名第12位，预示出高水平的服务业在大连存在很大发展空间。

根据以上的城市定位，根据目前大连的城市经济发展水平，大连培育产业集群更适合采用重点扶持战略。目前大连地区的港口产业、装备制造业和第三产业中的IT业、旅游业、金融业、会展业和物流业已从众多产业中脱颖而出，可以作为集群的萌芽得到政府的进一步推动与扶持，政府不

需要采取全面推进战略进行等待和判断。具体来说，大连市政府可以直接投资于港口基础设施建设或利用政策引导鼓励企业或个人参与港口建设，借助区位优势，做大与港口配套的船修、炼油等港口服务业等临港产业，使大连成为东北地区对外交往的口岸，东北亚重要的港口城市。再者，大连市政府要努力加强与东北地区政府间合作，促使大连企业同东北地区企业建立起密切的合作关系，对内实现同行业企业间的携手合作，对外共同拓展更广的竞争领域，发挥大连作为东北地区的一级城市应该发挥的经济辐射功，实现孤军作战所达不到的一种新的规模效应。最后，大连市政府还要加强大连的软、硬环境建设，进一步提升大连的要素聚集能力，尤其是人才聚集能力，为大连的高端产业定位提供人才保障。

产业集群的培育与形成是一个复杂的系统工程，政府在这一过程中不可无所作为，也不可过分做为，其行为尺度和行为方式都值得进一步研究和把握。

（作者系大连海事大学人文学院讲师、东北财经大学公共管理学院博士生）

相关链接

影响我国汽车企业战略选择因素中的政府因素
零售商实施自有品牌战略应注意的问题
个性化需求时代的旅游营销策略探讨
中小企业融资的战略研究
产业集群培育策略研究
企业多元化战略研究
三一重工竞争战略设计探析
房地产企业品牌构建战略研究
论B2C企业与第三方物流企业的战略联盟

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心