

论产业集群与新产业政策

成德宁

(武汉大学 人口·资源·环境经济研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 当今产业竞争力的源泉正在发生根本性的转变, 产业集群已经成为产业获得竞争优势的重要途径, 旧的产业政策的缺陷越来越突出。中国需要根据产业发展的新趋势, 引入新的产业政策, 培育和完善的产业集群, 以提高产业竞争力。

关键词: 产业集群; 竞争力; 新产业政策

中图分类号: F062.9

文献标识码: A

20 世纪 80 年代以来, 随着经济全球化的发展和国际分工的演进, 一方面各国产业之间相互依赖、相互渗透程度不断加深, 另一方面国家产业之间的竞争也日趋激烈。在一个面向全球开放的商业环境中, 如何使本国的企业和产业变得更富于创新, 更有竞争力, 从而提高生产率, 创造就业机会, 已经成为各国经济政策制定者关注的核心问题。对于中国这样一个处在经济追赶过程中的后发国家而言, 政府通过制定和实施产业政策来提高产业的竞争力是十分必要的, 但是, 在当今新科技革命和经济全球化迅速发展的背景下, 产业竞争力的基础和源泉正在发生根本性的转变, 旧的产业政策越来越难以发挥效用, 中国需要根据产业集群发展的新趋势, 制定新的产业政策, 以提高产业竞争力。论文内容分为两个部分: 第一部分从产业集群和产业竞争优势演变的角度, 论述了旧的产业政策的局限性以及产业政策新的发展方向; 第二部分主要针对中国产业集群发展的现状, 从新产业政策的角度, 提出了培育和完善的中国产业集群的政策建议。

一、产业集群、产业竞争力与产业政策的新发展

传统理论认为, 产业竞争力主要源于以劳动、资源、资本的相对丰裕度为基础的比较成本优势, 比较优势是一个产业竞争力的基础。但是, 在当今这种技术变革和经济全球化发展的新背景下, 以自然资源禀赋为基础的比较优势在国际产业竞争中的意义正在逐渐消退, 产业的竞争力越来越依靠技术、劳动力的技能和合理的制度框架。学术界和产业界均已经意识到比较优势只有通过竞争优势才能得到体现, 即便是那些具有比较优势的产业, 如果缺乏竞争优势, 则其比较优势还是无法实现的, 他们的目光正在从比较优势转移竞争优势上来(洪银兴, 1997)。正如斯科特等学者(Scott B.R and Lodge G.C, 1985: 5)所言:“竞争力越来越是战略的事务, 而越来越少是自然禀赋的产物”。

一般而言, 竞争力是指公司、产业、地区或国家的生产能力。根据行为主体的不同, 可以把竞争力分为不同的层次: 首先是公司的竞争力, 其次是产业层面的竞争力, 然后是国家的竞争力。公司的竞争力是基础, 它直接影响着产业的竞争力, 最后影响国家的竞争力。尽管产业内公司竞争力的增强是该产业竞争力增强的基础, 但产业竞争力并非公司竞争力的简单相加。从许多公司的个别竞争力转化为一个综合的产业竞争力, 是一个复杂的“力的合成”过程。特别是在现代社会, 随着专业化与分工的发展, 公司与公司之间形成了高度分工与协作的网络关系, 任何一家公司均是与供应商、商业伙伴、同盟者、顾客共同创造价值的, 因

此，在很多情况下，公司可以从其他公司创造的外部性（externality）中获得巨大的收益（Geroski P, et al, 2000: 236~267）。也就是说，公司的竞争优势不仅仅来源于公司本身，也来源于公司在一定区位内所拥有的外部网络关系。如果在空间地理上相邻的公司特定区域内形成比较完善的产业集群（industrial clusters），就可以使集群内的公司在相互协调时，比与市场分散、随机的买者和卖者之间的交易更容易协作和取得信任，从而节约大量的交易费用，奠定公司持久的竞争优势（Porter, 1998）。正如迈克尔·波特所言：“集群的存在表明公司的许多竞争优势存在于该公司甚至其产业的外部，存在于其经营单位所在的区位中。当特定领域内的许多成功企业仅集中于少数几个区位时，竞争的胜利不能仅仅依靠管理和公司的内在属性。因此，我们不得不重新确定公司战略的思考方式，把区位和集群参与看作是企业成功的组成因素”（Porter, 2000）。波特还注意到，发达产业集群内培育出的区域创新网络和生产协作网络，减少了不确定性，提高了交易效率，为公司之间提供了持久的、同步的知识交流，因此，公司邻近一个知识交流活跃的产业集群内，可以获得许多难以替代的竞争优势，产业集群也已经成为发达国家经济地理的一个显著特征，而贫困国家的产业和公司之所以缺乏竞争力，一个重要的原因是公司在区位和地理上未能形成完善的产业集群，使他们在世界市场上只能凭借廉价的劳动力和自然资源参与竞争（Porter, 1998）。

产业竞争力基础的转变、产业集群的兴起，给旧的产业政策提出了新的挑战，也给新产业政策的发展指明了方向。一般而言，在市场经济条件下，产业政策与财政政策、货币政策一起，互相补充，但又各有所侧重，构成“经济政策三角”（Johnson C, 1988: 8）。在这个“经济政策三角”中，财政政策和货币政策是短期的、需求管理型宏观经济政策，它主要致力于以“反周期”的方式调节社会总需求水平，使之与总供给保持平衡，减少经济波动；而产业政策是一种长期的、供给管理型政策，它主要通过选择先导产业，培育支柱产业，调整产业结构，以实现产业结构的优化和升级，并进而改善供给能力和供给结构。不过，旧的产业政策主要是选择性产业政策，或者叫“倾斜型产业政策”。它一般是政府根据不同的国情和经济发展战略目标，选择和确定一定时期的主导产业，集中必要的资源、资金和技术力量，实行倾斜性投入和扶持，力求以最小的成本、最快的速度，达到缩短同发达国家差距或增强国际竞争优势的目的。这种产业政策的一个根本的缺陷是在要求政府官员在产业和企业中挑选赢家（Pick winners），但两个方面的原因使产业政策难以奏效：一是动机方面的问题。政府官员的动机往往是通过产业政策，增加他们的职权范围，增加受贿的机会，而不是“富国”和增强产业竞争力，因此，产业政策往往成为特权与腐败的温床；二是信息方面的问题。即使政府官员们的行为动机真的是为了“富国”和提高产业竞争力，他们也缺乏指导产业发展所必需的信息，世界上还没有哪个地方的官员具有这样的专业知识、想象力和企业家精神来保证确定合适的部门来扶持（Burton J, 1983; Schultze C. L, 1983）。

因此，自 20 世纪 90 年代以来，发达国家产业政策的重点已经从直接扶持和提高个别产业转变为通过市场导向的结构调整提高产业竞争力，即主要致力于发展竞争力导向的产业政策（Competitiveness-oriented industrial policy），这种新的产业政策有人称为“竞争型产业政策”。它强调充分发挥市场的作用，为各类产业创造一种公平竞争的政策环境，使产业结构的调整顺应市场需求结构发展的趋势，让企业在市场机制作用下自觉地进行生产要素的优化组合和更新换代，尽可能不采取强制性的行政手段。例如，目前日本政府的产业政策，已由过去的以培育主导产业为目标的“倾斜型产业政策”为主，转变为以增加市场活力为目标的“竞争型产业政策”为重点的发展时期（李寿生，2000）。同样，欧盟自 20 世纪 90 年代开始，产业政策也从关注特定产业和特定企业转向营造一个有利的竞争环境，在此环境下，企业进行充分竞争，使有优势的企业建立起他们自身的竞争优势。欧盟产业政策的目标就不再仅仅着眼于提高某一特定产业或部门的绩效，而是着眼于整个经济的总体绩效和企业运行的竞争框架，从支持特定部门转向改善商业运行环境。这种新的产业政策在欧盟国家也常常被称为“竞争力政策”（Competitiveness policy）。这一点在其 R&D 政策上表现最为明显，

在 20 世纪 80 年代，欧盟各国资源往往被直接指向电子和电信部门，而且 12 个被政府挑选出来的最大的信息与通信技术公司获得了欧盟绝大部分政府扶持的资金，但到 20 世纪 90 年代初，这些资源被分配到范围广泛的各个部门，不再直接指向任何特定的部门和公司（Lawton T.C, 1999: 17）。

二、培育和完善的中国产业集群的新产业政策

在美国许多自由主义经济学家眼中，产业政策是与扭曲、抑制、不公平相联系的，产业政策也被认为是政府为了实现某种既定目标而针对特定产业及公司实施扶持和管制的干预手段，因此，他们反对实施产业政策。以至美国前商务部助理弗兰克·韦尔（Frank Weil）就曾宣称：“我们这个国家有一个产业政策，这个产业政策就是我们不需要产业政策”（Johnson C, 1988: 8）。然而，这并不符合事实。实际上产业政策以这样或那样的形式在世界各个国家一直存在，即便是美国也存在。正如有的学者所指出的，美国联邦政府一直有产业政策，不过别的国家产业政策通常由经济管理部门来制订和实施，而美国的产业政策不是通过商务部来实施的，而主要是通过国防部和国家航天局等机构来操作的（Johnson C, 1988: 7~8）。美国国防部和航天局等部门通过政府采购、研究与开发补贴等多种方式，直接扶持了许多高技术产业的发展。根据美国国会预算办公室估计，在 20 世纪 90 年代中期，通过财政补贴、贷款担保、税收优惠等，联邦政府对商业部门的支持每年总计超过 1 万亿美元。

对于中国这样一个后发国家而言，由于市场体系和机制还不健全，经济结构也存在不合理的现象，加上技术创新存在的外部性，私人市场不能提供足够的动力投资于技术的生产和获取上，因此，政府承担着推动经济发展的主要任务。政府有必要通过制定产业政策，调整经济结构，增强和提高民族产业的竞争力，积极参与国际分工体系的合作与竞争，并以此来带动本国经济的持续发展，赶超先行国家。改革开放后，中国开始逐步建立起市场经济条件下的产业政策体系。迄今为止，中国的产业政策已经初步形成了两个层次的政策体系：一是纲领性的总体产业政策框架已经形成；二是在总体性产业政策之下，编制若干更具针对性的、专门化的产业政策。不过，中国目前的产业政策大多还属于选择性的、旧的产业政策。今后中国产业政策的重点也应该从保护和扶持特定产业或部门转变为鼓励所有产业功能发展（Cross-industry functional development）方面，特别是要把重点转向培育和完善的产业集群这个方向上来，以推动大企业主导产业发展的模式转变为产业集群主导产业发展的模式。具体而言，我认为，针对中国产业集群发展的现状，重点在于做好以下几个方面的工作。

1. 着力建立产业集群内公平、高效、有序的竞争框架和市场秩序

中国过去的产业政策注重对特定产业和企业的扶持和保护，一些地方政府在一段时期甚至不惜以“拉郎配”的方式来做大企业规模，建造企业“航空母舰”，以参与国际竞争。这种旧的产业政策在一定程度上阻碍了市场机制的正常发挥，破坏了公平竞争环境和市场竞争秩序。例如，某些部门产业政策的实施，使竞争的激烈程度大为降低。企业没有竞争的压力，也就失去了创新的动力。而且这种类型产业政策的存在，导致企业把注意力从市场转移到政府，企业不从市场和技术创新上下功夫，谋求竞争优势，而是热衷于各种优惠政策的争夺，谋求从政府部门获得特殊的政策待遇。这不仅没有达到政府产业政策预期的目的，而且扭曲了竞争，阻碍了生产力的提高。因此，我认为中国新产业政策的目标应该重点定位于以水平式的、跨越部门的政府间接干预为主，即以部门中性的政策（Sector neutral policies）促进产业集群内所有的产业和公司的竞争力为目标，主要致力于建立一个公平、高效、有序的竞争框架和市场秩序。也就是说，政府主要通过向企业提供高质量的公共产品，包括高效率的法律体系、制定完善的竞争规则、良好的基础设施以及高素质的人力资源，保护产权和契约权利，推动技术创新，维护公平竞争的秩序，降低社会交易成本，创造有效率的市场环境，

使市场功能得到发挥，而应避免充当“选定赢家”的角色。当一个公平、高效、有序的竞争框架和市场秩序建立起来后，有效率的组织就可以自发地从竞争中发展起来，生产效率和竞争力就有持续提高的基础，国家也因此而走向富强。相反，一个不好的竞争环境和市场秩序下为某些人巧取豪夺提供了可乘之机，他们主要致力于从别人那里摄取财富，而其他则极力保护其财富，人们此攻彼守，机变百出，不再致力于生产，这既阻碍了产业的创新，也无法形成有效率的分工合作网络，只能使国家陷入贫困（罗伯特·库特，2005）。

2. 在发展区域支柱产业的同时，注意扶持相关配套产业的发展，建立有特色的产业集群

中国地方政府在实施产业政策过程中，各地均已确定了区域的支柱产业以重点扶持，但是，在这种支柱产业选择的博弈过程中，往往会出现“囚徒困境”的情形，每个地方确定的支柱产业大致趋同，重复建设问题比较突出。要改变这种格局，需要改革产业政策的目标和实施方式，不能单纯就技术含量角度去选择支柱产业，还必须从产业关联性的角度和现存产业实际状况去考虑培育地方有特色的产业集群。旧的产业政策仅仅只瞄准支柱产业、主导产业、战略产业和新兴产业的扶持和发展是不恰当的，因为任何一个产业的发展，均离不开上游产业和下游产业以及旁侧相关产业的发展，任何产业要具有国际竞争力，不仅仅取决于单个产业本身的发展，还与上下游产业以及相关配套产业的发展是密切相关的，如果上下游产业和相关配套产业发展滞后，直接会制约产业政策选中的“赢家”在国际市场上获得竞争优势。例如，20世纪80年代以来中国将电子信息产业列为支柱产业，中国电子信息产业蓬勃发展，取得了巨大的成就，但是，作为中国电子信息产业重要相关产业的材料和装备业工艺水平与国外却有较大的差距，成为制约中国电子信息产业发展的瓶颈。可见，政府孤立地挑选“赢家”，孤立地扶持某个特定的产业或企业，而忽视相关配套产业的发展，是根本培养不出产业领域的“世界冠军”的。新的产业政策不能仅仅扶持选定的支柱产业，而应从完善产业集群的角度出发，有目的地吸引和扶持具备与支柱产业关联效应的相关产业和配套产业，建立起相互依存的产业发展网络。即应坚持以分工协作、本地结网形成产业集群为原则来安排和引进项目；要积极为现有支柱产业提供产品配套与相关服务，要重视相关产（企）业之间网络体系的建立，以形成大中小企业紧密配合、专业化分工与协作完善的网络。只有相关产业和配套产业完善了，政府确定的支柱产业才更容易形成持久的竞争优势。

3. 加大高新区内技术创新和扩散网络建设的扶持

自美国硅谷模式成功后，世界许多国家兴起高新区建设的热潮，高新区成为当今世界最重要的高技术产业集群。目前中国国家级高新区形成了3.8万家企业群体、448万人的从业队伍和2.7万亿元的销售收入，不论是高新技术企业数量，还是经济规模，国家级高新区均已占到全国高技术产业的半壁江山。但是，中国的高新区主要是政府以税收、土地等优惠政策来吸引高技术企业特别是跨国公司入驻而形成的企业空间集聚。各个地方政府在选择特定产业进行扶持时，往往是将产业分为所谓的“朝阳产业”和“夕阳产业”、“高技术产业”和“低技术产业”，认为技术含量高的产业，发展前景好，因此应予以重点扶持，至于那些被认定为技术含量低的产业部门，自然不能成为政府产业政策扶持的对象。在高新区产业项目引进方面都比较注重产业技术含量的评估，突出了产业或产品的高技术性，而忽视了产品的相互关联性。结果在这样的园区内，企业与企业之间产业链上不配套，“只有企业没有产业”，企业更多的是单兵作战，只是不同企业或产业的扎堆拼盘，而不能形成完善的产业集群，园区内企业之间缺乏创新和合作的网络，缺乏知识和技术的流动，最终导致创新能力的欠缺。

实际上，现代竞争取决于生产力，而生产力又取决于公司如何竞争，而非它们在何领域竞争。在今天新技术革命背景下，根本不存在低技术产业这一说法，有的只是低技术公司，所有产业都能够运用先进的技术加以改造，所有产业都能成为知识密集型产业（Porter，

1998)。例如，过去被发展中国家普遍视为传统产业的农业，现在在发达国家已经是大量利用现代高技术的产业。因此，无论是传统的产业(如农业)，还是高技术产业(如电子通信业)，都可以是一个国家发展的理想产业，国家的产业政策孤立地以某种标准选择特定的产业加以扶持，是不恰当的。正确的产业政策更应该关注促成园区内区域创新网络的形成，促进企业之间合作和知识流动，进而提高创新能力。大量有关技术创新的研究文献表明，创新是一个相互作用的学习过程，它要求在生产网络或价值链中的不同主体之间进行知识交换，相互合作，而分享和交换知识最重要的是企业之间的合作。正如有的学者(Dei Ottati, 1994)所指出的：“在产业区内，由于企业间的劳动分工，创新成为一个集体的过程。因而合作的意愿对实现创新是必不可少的。因此，为了使地区具有经济活力并使区域内的企业具有竞争力，企业必须有创新能力，但同时，这些企业只有通过相互合作而不可能以任何其他方式获得创新能力。”众所周知，技术创新的非排他性、非竞争性消费和不确定性的特征，决定了市场机制在创新和知识生产的资源配置上存在“失灵”现象，在一个竞争性环境中，私人厂商投资于 R&D 活动的数量可能低于社会的最优水平，尤其是在通用技术领域，创新的私人收益与社会收益之间的差距更大。这就要求政府有必要通过产业政策，来支持技术的创新和扩散。在中国加入 WTO 后，政府对产业的补贴和扶持也应该从过去的“后期保护”(主要指价格补贴、出口奖励、经营亏损补贴等)为主转向以“前期支持”(主要指基础设施建设、科技投入、人力资本培育等)为重点，从对企业的直接的、个别式的补贴转向非专项性的补贴，将政府对产业的支持更多地转向支持产业研究和前竞争开发活动(pre-competitive development activities)等领域。

4. 发展生产者服务业，提高交易效率和分工水平，增强产业集群的竞争优势

产业集群是以市场为导向、以中小企业为主体、相关产品集中生产、专业化协作配套来促进区域经济发展的，产业集群如同成千上万的蚂蚁，采取的分工协作、紧密配套、共同完成集体行动，因此，有人也将产业集群称为“蚁群经济”。这种“蚁群经济”的成功关键是在竞争者、上下游供应商和辅助厂商、合作者以及顾客之间形成高效的分工协作网络。而这种分工协作网络的形成，除了需要有一个好的竞争框架和游戏规则外，还需要有生产者服务业作为角色来参与。在现代社会，生产者服务业成为节约交易成本、提高交易效率、促进分工演进的重要产业部门。而且随着市场容量不断扩大，分工与专业化日益深化，生产者服务业自然而然出现加快发展的势头。但中国由于体制、政策等方面的原因，生产者服务业的市场准入存在着较高的行政性进入壁垒，各种生产者服务业在中国或多或少地被政府权力部门或者其所主导的国有经济垄断，管制过多、市场化程度低的问题较为突出，这造成中国许多地区的产业集群内服务业发展滞后，效率低下，服务供给不能满足日益增长的社会需求，特别是分销、物流、融资和其它生产者服务业发展明显滞后，成为影响中国企业竞争力最主要的原因之一(江小娟、李辉，2004)。

过去中国的产业政策注重对于特定制造业部门的扶持，而对服务业尤其是生产者服务业的重视不多，从全国的情况来看，中国服务业的发展不仅低于与中国经济水平相近的国家，而且，在不恰当的管制政策下，近十多年来中国服务业部门资源流入不足，服务业创新能力欠缺，服务业发展还出现增长速度相对缓慢的趋势。实际上，生产者服务业的主要功能是为交易双方提供中介服务，以便降低交易成本，特别是信息成本，从而提高交易效率，促进分工发展。在构成投资环境评价的基本要素中，几乎无一不与服务业的发展水平和发展程度有关。在某种程度上说，发展服务业特别是发展为生产者服务的服务业，就等价于改善投资环境的努力(刘志彪，2001)。因此，发展服务业主要是要鼓励发展为生产者服务的现代服务业，是十分符合新产业政策理念的。当然，目前发展中国生产者服务业的重点并不是要求政府出台保护生产者服务业发展的优惠政策，而是要打破长期以来这些服务业部门存在的行政垄断格局，建立公开透明、管理规范 and 全行业统一的市场准入制度，同时要增加竞争主体，

大幅度减少行政性审批，逐步取消限制社会投资和非公有制经济进入服务业的不合理规定。

参考文献

- [1] 洪银兴, 1997. 从比较优势到竞争优势: 兼论国际贸易的比较利益理论的缺陷[J]. 经济研究, (6).
- [2] 江小娟, 李辉, 2004. 服务业与中国经济: 相关性和加快增长的潜力[J]. 经济研究, (1).
- [3] 李寿生, 2000. 关于 21 世纪前 10 年产业政策若干问题的思考[J]. 管理世界, (4).
- [4] 刘志彪, 2001. 论以生产性服务业为主导的现代经济增长[J]. 中国经济问题, (1).
- [5] 罗伯特·库特, 2005. 创新、信息与国家的贫困[J]. 北京大学学报(哲社版), (5).
- [6] Burton J, 1983. Picking Losers: the Political Economy of Industrial Policy[R]. London IEA.
- [7] Dei Ottati, G, 1994. Cooperation and Competition in the Industrial Districts as an Organization Model[J]. European Planning Studies, Vol. 2, No. 4, PP463-483.
- [8] Geroski, Paul, Ian Small and Christopher Walters, 2000. Agglomeration Economies, Technology Spillovers and Company Productivity Growth[A]. Ray Barnell, Geoff Mason and Mary O' Mahony edited, Productivity, Innovation and Economic Performance[C]. Cambridge University Press.
- [9] Johnson Chambers, 1988. The Industrial Policy Debate[R]. San Francisco, CA, Institute for Contemporary Studies.
- [10] Lawton Thomas C, 1999. European Industrial Policy and Competitiveness: Concepts and Instruments[M]. Macmillan Press LTD, London.
- [11] Porter, M, 1998. Clusters and the New Economics of Competition[J]. Harvard Business Review, Nov-Dec.
- [12] Porter, M, 2000. Location, Clusters, and Company Strategy[A]. G. Clark, M. Gertler, and M. Feldman eds. Oxford Handbook of Economic Geography[C]. Oxford University Press.
- [13] Scott B.R and Lodge G.C., 1985. US Competitiveness in the World Economy[M]. Boston: Harvard Business School Press.
- [14] Schultze C. L, 1983. Industrial Policy: A Dissent[J]. Book Review, Vol2, No1.

On the Industrial Clusters and New Industrial Policy

CHENG De-ning

Abstract: The sources of industrial competitiveness have undergone fundamental shifts recently; industrial cluster is important to obtain industrial competitive advantage. The defects of the old industrial policies are becoming increasingly conspicuous. New industrial policies should be taken

to improve industrial clusters and industrial competitiveness in China according to the new trend of industrial development.

Key words: industrial clusters; competitiveness; new industrial policy

收稿日期: 2007-12-22;

作者简介: 成德宁, 经济学博士, 武汉大学经济与管理学院经济研究所副所长、湖北省人文社会科学重点研究基地“武汉大学人口·资源·环境经济研究中心”副教授。

