

集群策动· 集群政策与政府行动

● 俞培果 / 著

——经验及启示

JIQUN CEDONG JIQUN ZHENGCE
YU ZHENGFU XINGDONG
——JINGYAN JI QISHI



经济科学出版社

集群策动·集群政策与政府行动 ——经验及启示

俞培果 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集群策动·集群政策与政府行动：经验及启示 / 俞培果著. —北京：经济科学出版社，2008.7

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7323 - 0

I. 集… II. 俞… III. 产业经济学 - 研究 - 中国
IV. F121.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 097193 号

责任编辑：张和群 侯加恒

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

集群策动·集群政策与政府行动

——经验及启示

俞培果 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

海跃装订厂装订

880 × 1230 32 开 6.25 印张 180000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7323 - 0 / F · 6574 定价：16.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

发现和研究产业集聚现象，已经有 100 年左右的时间。然而，在 20 世纪 80 年代中期之前，这些研究大多停留在理论探讨的层面，未能引起人们广泛关注。自从 80 年代晚期，迈克尔·波特的经验研究发现，世界上有竞争力的公司大多位于相关产业集群，并发表专著《论国家的竞争优势》，这时才引起政策制定者们对产业集聚现象及其研究的极大兴趣。通常认为，产业集群是企业市场机制作用下的选址过程中自发形成的，那么政府是否对于产业集聚无所作为？可否通过政策干预促进集群产生和发展？政府可以使用哪些政策工具促进集群发展？政府应该何时、以何种方式介入集群发展？这些问题成为近十多年来，集群政策研究的焦点，受到学术界和各国政府广泛关注。

20 世纪的前大半世纪，欧洲国家政府经济政策的焦点均在于宏观经济的稳定性，认为它是经济增长与繁荣的关键。然而，近 20 年来，他们逐渐认识到了微观经济条件的重要性。他们除了保证宏观经济稳定之外，不断进行经济结构的改革，在社会形态不断发生变化的同时，越来越重视经济增长与繁荣的微观动因与基础。区域经济政策，或地方经济政策越来越受到欧洲各国及其地方政府的普遍关注。可以认为，20 世纪 90 年代，是欧洲各国微观经济政策大试验的时期，集群政策作为一种新的政策范式受到极大的重视，并被普遍地尝试。

欧洲各国政府和相关国际机构为总结这些政策经验做了大量工作，产生了许多极有价值的文献。这些文献已经成为各国政府制定集群政策和制定集群战略计划的基准文献。

较早的著作分别是1999年经合组织(OECD)出版的题为《繁荣创新——集群方法》的会议录、同年出版的题为《管理国家创新体系》的研究报告,以及2001年出版的题为《创新集群——国家创新体系的驱动器》的研究报告。这三部著作是OECD关于国家创新体系的一个研究项目的产物。该项目由荷兰牵头,以及其他OECD国家的学者和政策制定者共同参与进行的。该项目分为两个阶段,第一阶段目的在于澄清创新型公司集群的概念,以及证明创新型公司集群的发展对于国家创新体系建设和发展的意义,对于创新政策制定的意义。这些学者和政策制定者们分别于1997年和1998年,在荷兰首都阿姆斯特丹和奥地利首都维也纳召开了两次题为“集群分析与以集群为基础的创新政策——创新政策制定的新视角和基本原理”的工作讨论会,《繁荣创新——集群方法》一书,就是这两次会议论文的集结。该书所反映的研究成果,成为当年OECD科学技术政策委员会技术创新政策工作组撰写该研究项目第一阶段的总结报告《管理国家创新体系》的基础。第一阶段的工作,使人们认识到创新集群的确与国家创新体系存在着密切的关系;第二阶段的研究工作基本沿着这一思路开展,从而又产生了第二阶段的总结报告《创新集群——国家创新体系的驱动器》。

较晚的著作分别是,知识经济与企业发展国际组织(IKED)2003年出版的《集群策动绿皮书》和2004年出版的《集群政策白皮书》。这两部著作产生于2003年9月,竞争力学会(TCI)与瑞典(世界上第一个管理创新体系的政府)创新体系局,在瑞典Gothenburg联合举办的主题为“创新集群——一个新的挑战”的全球性学术会议。这次会议的目的是为了探讨集群与创新的关系。这是一次规模巨大的会议,会议由瑞典创新体系局主持,大量国际组织给予该会议大力的协助,世界各国关于创新体系与集群研究的顶级专家学者、各国的政策制定者和集群实践者们参加了会议。为了使大会召开有一个良好的基础,在大会之前组织各国专家对世界各国的集群策动进行了大规模调查,出版了调查报告《集群策动绿皮

书》，并由迈克尔·波特为其撰写了序言。大会前，召开了两天由世界领先集群研究者们参与的学术峰会，一些领先的集群实践者们讲授了关于促进创新集群的课程，并且到 Gothenburg 附近的产业集群学习访问。大会的主题发言分别强调了创新集群的不同方面；列举了当前集群概念使用方式的不同情况；展示了实际的集群策动过程。迈克尔·波特在主题发言中提出了拓展、系统化集群概念，以及解决集群概念的不确定性问题的愿望。接着召开了两个大的圆桌会议，一个交流瑞典和加拿大的经验，另一个交流支持创新集群中的多边机构的经验。接下来，会议又划分为 16 个小型论坛，由资深专家的演讲和讨论组成，集中讨论特别重要的领域。此外，还组织了 9 个讨论会，讨论 5 年以上成熟集群的评价问题。会议还组织了 17 个实践专题讨论会，由来自 5 年以上成熟集群的，有经验的代表陈述他们的经验，并与会议参与者相互作用，以便系统性地总结经验教训。这些与会代表所带去的材料和会上的讨论，全面反映了世界各国集群政策和集群策动的状况，全面总结了经验教训。这些经验总结最后被概括为《集群政策白皮书》。

2007 年，OECD 又进一步总结了集群政策实践的经验，出版了研究报告《竞争性区域集群——国家政策方法》。该报告对于集群的基础理论问题作了进一步讨论，将以产业链为基础的集群称为“传统集群”，将以合作创新为特征的集群称为“以科学为基础的集群”，并提供了大量国家或地区集群策动的案例研究。

据《集群策动绿皮书》所报告的结果，2003 年的集群策动调查，识别出世界范围共 500 个国家和地区正在进行着的集群策动，主要在欧洲、北美、新西兰和澳大利亚。相对于欧洲，亚洲国家及其地方政府介入集群发展较晚一些。亚洲国家的区域发展政策和技术政策几乎从 2000 年才开始发生变化。最具代表性的是日本，从 2001 年开始，日本将过去的中小企业政策、产业区位政策和区域产业政策发展成为新的产业集群政策。该政策主要体现为两个政府行动计划：经济产业省的“产业集群计划”；文部科学省的“知识集

群计划”。“产业集群计划”启动了19个集群计划项目；“知识集群计划”启动了10个项目。为了推动这些项目的执行，日本经济产业省（METI）改变了内部组织结构和工作方式，并对集群策动活动给予了极大的财政资助。其他一些亚洲国家也不同程度地尝试着集群政策的试验。

在我国，已经开展了大量集群调查与识别工作，不少地区出台了各自的促进集群发展的相关政策。例如：

2003年，广东省委、省政府做出了促进全省产业集群更快、更好地发展的决策部署。2004年11月广东省经贸委出台《关于建设产业升级示范区加快产业集群发展的意见》，要求从产业公共服务平台和支撑体系建设、区域品牌建设和产业园区建设等三大建设着手，重点规划和建设一批产业升级示范区，从而带动全省产业集群更快更好地发展，提高产业国际竞争力。争取在5年内，扶持建设30个产业升级示范区，打造50个区域品牌。

2003年9月，江苏省发改委出台了《关于培育产业集群促进区域经济发展的意见》，以发展县域经济和富民为目标，要求加强对产业集群发展态势研究，编制产业集群发展规划，争取每个县域培育1~3个产业集群，全省重点培育100个产业集群。经济发达地区以建设专业化开发园区为突破口，加快产业集群发展；经济欠发达地区以发展“一地一品”特色产业为突破口，着力培育产业集群。

2004年12月，福建省在国内首次以省委名义出台《关于加快产业集聚培育产业集群的若干意见（试行）》，作为《海峡西岸经济区建设纲要（试行）》的两个配套文件之一，要求以产业集群发展规划为切入点，规划指导工业结构优化升级及区域产业公共服务平台建设，在全省形成较为合理的产业布局；建立厅际联席会议制度，打破区域、部门、行业的界限，形成发展合力；省级财政每年安排一定资金支持产业集群发展，省科技三项费用优先用于产业集群内共性技术、关键技术研究 and 开发，省级产学研资金重点安排用

于产业集群内产学研项目开发。

此外，我国其他许多地方政府也都在实施着自己的集群政策，或正在考虑制定自己的集群政策。虽然我国各地方政府的集群政策和集群策动实践取得了大量经验，不乏成功的案例，但是，由于集群是高度个性化的，要求集群政策要为其量身订制，常常使政策制定者们茫然无措，他们希望为其提供更多的成功案例，经验总结和理论指导。

我国正处于社会主义市场经济逐步完善的阶段，各级地方政府正在逐步学习和适应，用市场经济的方法管理经济。集群是高度市场化的产物，只有依靠市场机制才能够良性发展，发挥竞争优势。要对集群这一市场经济现象进行政策干预，促进其发展，需要政策制定者们具有管理市场经济的高超技巧和能力，这对于我国各级地方政府的政策制定者们，是一场严峻的挑战。需要改变观念，丰富自己管理市场经济的技巧，甚至可能调整政府的工作机制和组织。将国外的集群政策实践与我国的集群政策实践比较之后，可以发现存在很大的差异。这些差异主要并不是因为国情不同，或体制不同造成的，主要的还是因为地方政府对市场经济不适应，对自身角色设定不适当造成的。例如，在其他国家集群政策实践中，常常用到“集群策动”（cluster initiative）；“政府行动”（government action）；“临界质量”（critical mass）；“集群动态”（cluster dynamic）；“集群动量”（cluster momentum）这样一些概念，在我国几乎还没有被使用，或者甚至根本没有被使用。而这些概念又是相当重要的，前两个概念的定义明确地规定了政府，以及其他集群促进者与集群的关系，以及集群是市场机制的产物，不可能人工创造集群，政府及其他个人或组织的集群促进活动都只能针对现在已经存在的集群进行；后面三个概念则是对集群这一客观系统状态的描述。虽然“集群政策”（cluster policies）概念在我国已经广泛使用，但是与国外的集群政策相比，在内容上和所使用的政策工具上，仍然存在很大差异。尽管国外的集群政策也各不相同，但它们有两个共同的焦

点：一是促进集群活动者之间的网络创建；二是促进集群创新及创新能力的增强。然而，我国一些地方的集群政策却仅仅限于集群环境的管建，有的甚至拔苗助长。有的地方政府对集群的“专业化”，以及集群的机制理解不全面，过分强调产业链的垂直联系，按照“地方生产系统”一种模式去构建自己的集群或促进集群发展。有的地方政府还没有认识到集群政策与区域创新体系的内在联系，将促进集群发展与构建区域创新体系作为两项独立的工作分头进行。

在这样的情况下，总结国际产业集群政策的实践经验，探讨我国集群政策实践中的问题，具有极大的现实意义。本书正是根据这一需要而撰写的，期望能为我国集群政策的理论研究和集群政策实践提供有价值的参考。

本书将以《繁荣创新——集群方法》、《管理国家创新体系》、《创新集群——国家创新体系的驱动器》、《集群策动绿皮书》、《集群政策白皮书》、《竞争性区域集群——国家政策方法》，以及近年产生的其他相关文献为基础，结合我国的实际情况，有针对性地对这些文献中所反映的经验进行归纳概括，除了在相应部分对我国集群政策和政府集群策动中存在的问题进行讨论外，在该书的最后还专列一章讨论我国集群政策实践中存在的问题。全书的内容大体按集群政策相关概念、集群运行机制、集群政策制定与执行的程序排列，接着给出典型国家或地区的集群策动案例，最后探讨我国集群政策实践中的问题。笔者试图将本书既作为集群政策理论的总结，又作为一本供集群政策实践者们参考的指南。

本书之所以将理论概括与实际工作指南同时作为内容重点，是因为大量国外的集群政策及集群策动调查表明，世界上不存在完全相同的集群，也不存在完全相同的集群政策。任何地区都有自己特殊的资源状况、经济发展历史和特定的产业发展渊源与政策沿革，不可能照搬、照套任何其他地区或国家的经验和政策方案。此外，集群处于动态发展中，集群总是按照自己的生命周期发展变化。集群政策和集群策动也有自己的生命周期，对应于集群发展的不同阶

段，也需要不断地调整。因此，重要的是要在熟悉现有集群理论和集群政策理论的基础上，参考发达国家集群政策制定的一般原则，了解可能的政策工具，掌握政策制定、评价与调适的程序与方法，进而根据本国、本地区的实际情况，运用集群和集群政策理论，灵活地使用这些政策工具与方法。在这个意义上看，对集群和集群政策理论的掌握，比了解一些实际案例更加重要。

目 录

前言

第 1 章 集群策动的相关概念 / 1

- 1.1 集群的概念 / 1
- 1.2 集群策动的概念 / 8
- 1.3 集群政策的概念 / 9
- 1.4 政府集群策动行动的概念 / 11

第 2 章 集群的相关理论 / 13

- 2.1 波特对集群竞争优势的解释 / 13
- 2.2 集群竞争优势解释的理论追溯 / 15
- 2.3 集群机制的多样性及其分类 / 21
- 2.4 集群的内部动态 / 24
- 2.5 集群发展的陷阱与风险 / 25

第 3 章 集群的构成要素与生命周期 / 28

- 3.1 集群的构成要素 / 28
- 3.2 集群的生命周期 / 38

第 4 章	集群政策的理论依据与类型	/ 41
	4.1 集群政策的理论依据	/ 41
	4.2 集群政策的类型	/ 45
第 5 章	集群政策的作用与局限性	/ 56
	5.1 集群政策的适用条件	/ 56
	5.2 集群政策的作用	/ 58
	5.3 集群政策的成本与风险	/ 60
	5.4 集群政策的主要焦点	/ 62
	5.5 集群政策的基本特征	/ 63
	5.6 制定集群政策时应注意的问题	/ 66
第 6 章	集群方法及相关政策理论方法	/ 68
	6.1 集群方法与创新体系	/ 68
	6.2 集群方法与三重螺旋模型	/ 71
	6.3 集群方法与学习网络和学习型社会	/ 72
第 7 章	集群政策与政府行动	/ 74
	7.1 政府的集群策动与集群政策	/ 75
	7.2 政府集群策动的共同特征	/ 77
第 8 章	政府的集群策动及步骤	/ 87
	8.1 集群策动与政府的角色	/ 87
	8.2 集群策动的工作内容与基本步骤	/ 89
	8.3 集群测度与集群监测	/ 98
第 9 章	集群策动的全球调查概况	/ 105
	9.1 不同集群策动的比较	/ 106

- 9.2 各国集群政策的现状与发展趋势 / 113
- 9.3 集群策动与集群政策的
国际合作现状与趋势 / 119

第10章 国外集群策动与集群政策案例 / 121

- 10.1 日本国家层面的集群策动 / 122
- 10.2 加拿大国家层面的集群策动 / 131
- 10.3 捷克共和国国家层面的集群策动 / 139
- 10.4 美国乔治亚州的集群策动 / 149
- 10.5 西班牙巴斯克地区的集群策动 / 158

第11章 国外集群政策实践的启示 / 167

- 11.1 建立集群策动、集群政策
与政府策动行动概念 / 168
- 11.2 全面认识集群运行机理 / 170
- 11.3 正确处理地方政府与集群的关系 / 172
- 11.4 科学界定集群范围 / 174
- 11.5 明确集群政策的焦点 / 175
- 11.6 清晰识别集群策动的条件 / 177
- 11.7 增强与其他政策方法的协同性 / 179
- 11.8 采用有利市场机制作用的
集群资助方式 / 180

主要参考文献 / 182

第 1 章

集群策动的相关概念

1.1

集群的概念

尽管关于产业集聚现象的研究早在 20 世纪初就已经开始，但是，将这一现象称为“集群”却是从 1990 年开始的。

1990 年，迈克尔·波特对数个国家在国际上有竞争力的产业进行了大规模的经验调查，发现在国际上有竞争力的公司不是孤立的，而是属于相关产业群体中竞争的成功者，并将这些产业群体称为“cluster”（中文译为“集群”）。他在其专著《国家的竞争优势》中，对集群的定义是：“相互联系的公司、专门化供应商、服务提供商、相关产业的公司在一个特定的地理范围，既竞争又合作地集中”。

此后，迈克尔·波特对美国大量区域的集群现象进行了调查，1998 年在其专著《论竞争》中，在给集群下定义时，对集群参与者做出进一步扩展，将相关机构（例如，大学、标准机构以及贸易协会）也包括进去。

2000 年，迈克尔·波特在其论文《特定区域、竞争与经济发

展——全球经济中的地方性集群》中，其集群定义内涵进一步丰富，认为集群是相互联系的公司和相关机构在一个特定区域地理上接近的群体，它们被公共设施和辅助设施联系在一起。集群的地理范围可大可小。集群的产业不限于单一产业，是一群有益于竞争的，相关产业的实体。集群常常纵向地向下游渠道或消费者延伸，或者横向地向相关实体扩展。

自从1990年迈克尔·波特提出“集群”概念以来，引起各国学术界、政府和企业的高度重视。“集群”成为一个时髦的概念，在短短10多年的时间中得到了极大的普及，无论在学术界、企业界，还是在政府相关政策的制定及区域管理中，“集群”这一术语都得到了高频度使用。而且，集群概念在应用中，发生了进一步衍生与发展，出现了数量众多的集群概念，使得在学术交流或工作讨论中，都不得不预先说明其使用的集群概念和定义。

集群概念之所以出现如此多样化的局面，有以下原因：

首先，集群概念的多学科应用是造成其定义多样性的原因之一。波特集群概念的提出，在多个学科（区域经济学、管理学、经济地理学等），以及多个应用领域（公司战略、区域政策等）产生了深刻的影响，不同学科和领域在对这一概念的理解和使用上存在着一定差异，从而造成概念的多样性。例如，二十多年来，在经济地理学领域进行了许多类似的研究，有的还远远早于波特的研究。经济地理学的学者们致力于地方产业专门化、空间经济集聚和区域发展，创造出了一系列新的术语，例如：“产业区”、“新产业空间”、“领土生产综合体”、“新马歇尔节点”、“区域创新环境”、“网络区域”、“学习区域”、“地方高技术综合体”等。这些概念与迈克尔·波特提出的“集群”概念有某些相似之处，人们常常将其视为“集群”的同义词。然而，由于这些术语出自不同学科，虽然所描述的现象存在某些相似之处，但却存在本质区别。

其次，集群定义要素的多维度性是造成集群概念多样性的另一原因。对波特的集群定义加以分析，可以发现，其集群概念是不确

定的,是富有弹性的。原因在于它的定义要素是多维度的,并且每一维度没有量的规定性。波特的集群定义可以分解为以下维度:(1)地理上集中或接近;(2)产业类型与关联;(3)组织的网络关系;(4)群集的动因;(5)集群的运行机制。显然,对这些维度做出同选择和强调可以提出不同的集群定义。对这些维度层层细分,还可以提出数量更多的不同的集群定义。表1-1列出了12种具有代表性,并且较有影响的集群定义。

表 1-1

12种有影响的集群定义

提出定义的 组织和个人	定义内容	维度的选择及特点
联合国产业 发展组织	生产和销售一定范围相关或互补商品的企业的地理集中,从而面临共同的挑战和机遇	选择了地理集中维度
经合组织	相互依赖的公司、知识生产机构、桥梁机构及顾客以创造附加值的生产链联结的网络。它超出了公司网络,因为它包括了所有形式的知识共享和交换,……并且它还超出了传统的生产部门分类的界限	选择了网络关系,强调网络关系的种类属于知识交流与外溢型的
Rosenfeld	集群是相似或相关的,在一起可以产生协同效应的公司,在一个有限的地理范围松散的集聚。公司以相互依赖,增进经济活动和促进商业交易为前提,通过“自主选择”进入集群	选择了集群的动因,强调了群集的自主性
Rosenfeld	集群是对由于地理上接近或相互依赖可以产生协同效应的公司集中的一种简单表达,尽管它们的雇用规模可能不是十分突出	选择了地理接近性,允许地理范围不同
PETER W. DE LANGE	人口的地理集中及相关的企业单位、协会或公共(私人)组织经济专门化的集中	选择了地理集中,强调专业化,强调接近劳动和市场
Crouch 和 Farrel	集群的更为一般的概念表明,它是较松散的:是一种商业类型相似的公司在一个地方接近的趋势,尽管在一个地区没有特别明显的实体存在	选择了地理接近,强调这种接近可以是趋势而不一定是现实

续表

提出定义的组织和个人	定义内容	维度的选择及特点
Feser	集群不仅是相关的和提供支持的产业，而且更重要的是相关的和提供支持的机构，因此这样的关系而更富竞争力	选择了网络关系
Swann 和 Pprevezer	集群在这里被定义为以一个地理区域为基础的一个产业的一群公司	选择了地理集中，产业类型单一
Swann 和 Pprevezer	一个集群意味着在一个特定地方的相关产业的一群公司	选择了地理集中，强调产业相关
Simmie 和 Sennett	大量相互联系的产业及/或服务公司，它们具有高度的合作，尤其是通过供应链进行合作，并且在相同的市场条件下运作	选择了网络关系，选择了产业相关且多样
Roelandt 和 den Hertag	集群可以表征为相互依赖的公司（包括专门化供应商）以增值生产链联结的生产者网络	选择了网络关系
Van den Berg, Braum 和 van Winden	专门化组织的地方化网络，其生产过程通过商品、服务和/或知识的交换紧密相连	选择了地理集中，选择了网络关系

从表 1-1 中的分析可以看出，一个集群定义往往只选择了这些维度中的某一个或某一些，并且强调的程度也不同。

因此，Martin, R. 和 Sunley (2003) 对波特集群定义的含糊性和不确定性提出了批评，并指出对集群做这样的定义是波特故意的。对此，波特也不加否认，并认为这样定义是必要的。许多研究者也认识到，现实中的集群高度个性化，如果对其做出一个确切的定义，势必造成集群概念及其理论无法应用。正因为概念没有严格的规定性，在国外集群应用的文献中，出现了多达数十种不同的集群概念，笔者将其划分为如下类型：

1. 根据地理上集中或接近维定义的集群

公司在地理上集中的范围大小可以很不相同，对应有：全球性集群（global cluster）、国家集群（national cluster）、区域集群（re-