

推进县域产业集群发展的对策建议

湖北省经委“产业集群发展研究”课题组

【编者按】湖北省经委“产业集群发展研究”课题组经过深入地调查研究，形成了《产业集群发展研究报告》。该报告全文长达 25000 余字，共分为产业集群在经济社会发展中的作用与地位、产业集群形成的条件与阶段、产业集群发展的现状、产业集群发展的目标及模式选择及推动产业集群发展的对策建议等五个部分。本刊现将“推动产业集群发展的对策建议”部分发表如下，供读者参考。

大量的理论研究和实践探索表明，产业集群的形成，是工业化发展的一个高级阶段或者一个必然趋势。产业集群已成为国内外产业发展的重要组织形式，当代的国际经济竞争已演化成产业集群的竞争。产业集群作为一种经济发展战略方式，它能够提升本地产业的竞争优势，拉动本地的经济增长，推动工业化进程，促进中小企业发展。走新型工业化道路，最根本的目的就是要实现工业增长由粗放型向集约型转变，而产业集群的发展正是实现产业集约增长的新型模式，是以专业配套协作的全球化来应对经济全球化，将专业化与全球化紧密结合，实现新型工业化的最佳路径选择。

县域和重点乡镇是产业集群的“栖息地”，目前我省许多有一定特色的小企业产业集群，主要集中在农村和小城镇，且一般技术含量不是很高，所需要的资金投入也不是很多。各级地方政府要以服务、引导为主，坚持市场导向，坚持统筹规划，有所为有所不为的原则，依托自身地理和产业优势，选择最具有本地比较优势的产业或产品，发展各具特色的产业集群。重点培育一、两个特色主导产业；以园区建设为重点，高标准规划和建设富有地方特色、功能定位独特的各类工业园区、农业园区，引导布局分散的中小企业逐步向产业园区集中；同时注重项目引进和产业培植，努力促使企业做大做强，由“扎堆”向“聚集”向“集群”发展。

一、深化思想认识，加强组织领导

各级各地要形成以下共识：各产业集群不仅构成当今世界经济的基本空间构架，还常常是一国或一地竞争力之所在。培育和发展产业集群是提高国家和地区竞争力以应对全球化挑战的重要政策措施。从发达地区发展产业集群的成功实践来看，各级政府及部门应把为经济建设服务的程序倒过来，即从支持“企业—产业”，变为支持“集群—产业—企业”。实际经验也反复证明，产业不兴旺，单个企业也不会有什么像样的发展前途。所以，我国在 2005 年 2 月 25 日新出台的《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》强调要推进专业化协作和产业集群发展。湖北产业集群的建设与发展问题已引起省委省政府领导的高度重视，但有的地方重视程度不够，亟待统一思想认识，明确工作要求，加强组织领导。

要贯彻国务院意见，明确加快产业集聚和培育产业集群的指导思想：树立和落实科学发展观，紧紧抓住国家实施中部崛起战略的重要机遇期，坚持以结构调整为主线，以市场为导向，以高新技术为支撑，以产业转型升级为重点，为实现湖北产业集群的建设与发展目标创造良好条件。围绕优势资源、优势产业、优势企业，优化产业布局，使产业集中度明显提高，产业的集聚能力明显增强，产业的核心技术、品牌效应与营销网络优势更加突出，主导产业带动作用更加有力，产业竞争力和可持续发展能力得到全面提升，为建设对外开放，协调发展、全面繁荣的和谐湖北提供强有力的产业支撑。

要明确加快产业集聚和培育产业集群的主要原则：①坚持市场导向原则。遵循市场经济规律，立足市场取向，坚持市场运作，通过政府规划和政策引导，积极发展优势产业，大力培育潜在产业，不断提高产业的市场竞争力。②坚持差异发展原则。围绕区域优势、资源优势和产业优势，发挥特色，选准产业，因地制宜，因势利导，重点培育，尽快形成产业群体。③坚持适度集中原则。通过产业配套、基础设施配套、政策配套等措施，引导企业向工业园区、农业园区、特色产业园区集中，不断提

高产业集中度。④坚持功能互补原则。围绕主导产业，积极培育原材料、加工和市场三大基地，增强生产要素的集聚。鼓励企业之间的有序竞争，引导互相协作，促进产加销的一体化。⑤坚持宏观指导原则。通过制定和实施产业集群发展规划、政策，引导产业集群合理布局，加快产业集群发展，提高产业集群的市场竞争水平。

二、壮大龙头企业，提高竞争水平

龙头企业的迅速确立，有利于形成分工合理、配套完备和减少无序竞争，对促进整个产业链的形成和快速发展是十分必要和有效。

一是制定优惠政策，解决发展难题。要结合“三个三工程”，制定有利于产业集群中龙头企业发展的政策。中小企业发展专项资金、中小企业技术改造项目贷款贴息资金导向计划，应由支持孤立状态企业转向支持产业集群的龙头企业，由支持单个企业转向支持产业集群的群体企业。

二是支持技术创新，加快产业集聚。努力构建两个技术创新平台，即全社会的公共研发平台和特色产业集群技术创新平台。加大政府对通用技术的开发投入，通过建立重点产业集群的技术创新基金，运用财政贴息、税收返还等政策手段，引导产业集群的核心企业逐步增加研究开发投入，加大技术改造力度，淘汰落后的技术与装备，加快产品的升级换代。有的放矢地组织一批产业共性技术产学研联合攻关项目，促进大专院校、科研院所与产业集群建立产学研联合体，促进人力资源要素合理流动和优化组合；集中扶持产业发展的关键项目，提高自主创新能力以提高企业群体的核心竞争力，推动产业集群由低成本型向创新型转变，加快产业集聚步伐。

三是实施品牌战略，增强产业集聚。鼓励龙头企业积极培育国家名牌产品，鼓励产业集群积极培育区域产品综合品牌，积极采用国家标准和国外先进标准，促进产业集群内企业多层次、全方位的联合协作，实现资源共享，增加科技含量，打造一批产业名县（市）、名镇，共创区域品牌，迅速扩大品牌经营规模，提高区域品牌竞争能力。

四是推动产业配套，帮助做大做强。要深刻认识配套催生强大的产业集群的作用。良好的产业配套使东莞成为全球最大的电脑零部件加工制造基地、全球最大的玩具出口基地、中国四大鞋业基地。东莞的经济发展之路诠释了产业配套和产业集群的关系：良好的产业配套环境是产业积聚的强磁场，完备的产业配套催生强大的产业集群。经验证明，推动产业配套，是支持集群和企业做大做强的有效举措。推动产业配套，政府责任重大。开放的配套环境首先要政府服务到位。迅速配置起一批过硬的配套资源，是各地做大产业集群的成功做法。在昆山，政府专门成立了负责产业配套的机构，实施外向配套工程，并从财政拿出专门的资金作为奖励基金和贴息资金，支持配套企业发展。在广州，政府把重点放在构筑中小企业和产业龙头的对接平台上，构建泛珠三角区域公共信息平台，主动为泛珠三角省会城市及港澳地区的产业及企业发展提供装备和配套服务。要借鉴外地的成熟做法和先进经验，有计划、有目的地引导企业按产业链上、下游延伸，带动一批配套项目，拓展产业集聚的空间；在鼓励企业本地投资、兼并重组、加强产业配套、提高对财政的贡献率等方面形成具体的扶持政策意见。

要培育战略联盟供应链，带动产业集聚。积极培育关联性大、带动性强的大企业、大集团发挥其辐射、示范、信息扩散和销售网络的产业龙头作用，不断将一些配套件及特定的生产工艺分离出来，逐步衍生或吸引更多相关企业集聚，形成一批高、新、尖的专业化配套生产企业，引导和支持中小企业进入龙头企业的供应网络，努力提高龙头企业的省内配套率，建立最终产品与零部件厂商的战略联盟，通过企业之间的集聚效应降低综合成本，增强竞争优势。

三、制定发展规划，优化产业布局

在我国市场机制还不完善的情况下，发挥政府在产业集群发展中的引导、规划和必要的宏观调控作用尤有现实意义。在制订产业集群发展的“十一五”规划时应把握以下原则：其一，产业集群不可贪大求全，要按照发挥比较优势的原则，求专、求

精、求新、求特、求强。其二，要因势利导，因地制宜，推动不同形态产业集群的形成。比如，既可以利用当地的生产传统也可以依托批发市场发展产业集群；既可以发展生产型的产业集群，也可以发展商贸型、物流型的产业集群；既可以依托当地的大型企业、拳头企业发展产业集群，为之提供配套产品，也可以利用人才、信息和科研机构相对集中的优势，大力发展高科技产业集群等。其三，由于湖北省部分地区积累低，除了少数资本、知识密集的地区可发展高新技术产业集群外，大部分地区还应立足于发展传统产业的集群经济，通过对传统产业的技术改造和组织创新，提高产品、产业的档次和效益，并使之成为进行知识、资本积累的平台。其四，区域之间要加强产业规划的协调工作，做到错位发展，避免一哄而上和过度竞争。

以国家产业政策为指导，结合本地实际，加快编制产业集群发展规划，使之与土地利用总体规划和城市规划等相衔接。以产业集群发展规划为工作切入点，用产业集群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，打破行政区划，形成较为合理的产业布局。

要立足本地实际，充分考虑现有工业基础和资源优势，坚持合理的功能及产业定位，形成关联度大、配套性强、产业链长的特色产业集群。要加快以武汉为中心的“1+8”城市圈范围产业集群发展，充分发挥港口、中心城市、交通大干线及对外开放优势，有效吸引外资和东部产业向我湖北转移集聚，推进产业向高端发展，扩大专业市场辐射范围，实现纵深推进，不断提升外向型经济发展水平和产业综合竞争力。

山区要发挥比较优势，不断强化市场意识，充分利用高速路网及先进通讯网络，主动接受经济较发达地区的经济辐射和产业转移，加快工业化、农业产业化和城镇化进程。要结合当地经济结构调整，大力发展非公经济，着力发展一批具有地方优势和特色的产业集群。要加快老工业基地改造，增强集聚效应，引导企业向集群化方向发展。主动与沿海产业对接，缩小发展差距。

要发展循环经济，保证产业集群及其所在地可持续发展。改传统工业发展单向流动的线性特征（资源→产品→废物）为循环流动的新模式（资源→产品→再生资源），实现能量和物质充分利用。使用清洁能源、生产清洁（无毒性）产品、减少生产过程中“三废”对环境的污染，积极推行“绿色通行”制度。

每个县（市、区）要围绕主导产业、核心企业集团、名优精品、本地资源，精心规划，抓1—3个带动力强、市场占有率较高、具有地方特色、拥有自主品牌的产业集群和产业链，引导骨干核心企业，加粗加长产业链条，做大做强，成为具有国际竞争力的大企业、大集团；改造一批传统产业，加快技术改造步伐，促进传统产业的更新换代升级，提高科技含量，增强竞争力。每个县要抓几个农副产品加工的龙头企业，充分发挥资源优势，将资源优势逐步转化为经济优势。每个县市要抓几个拥有自主产权、在国内外叫得响的名牌产品，提高市场占有率。

四、构筑服务体系，增强产业集聚

政府要为企业提供信息、制定技术标准、保护知识产权、制定竞争规范，以及鼓励发展中介服务机构和企业协会、商会、行会等，充分发挥行业协会在沟通政府企业、制定行业标准、规范行业秩序、协调行业纠纷、保证行业公正等方面独有的作用。在意大利广泛存在中小企业合作社和公会，例如信用保障合作社、出口公会或稳定产品价格公会等。1991年意大利，制定了专门支持中小企业集群的法规，明确规定中小企业之间的合作形式。政府的干预创造了有利于竞争性增长的外部环境，政府还常常提供金融上的支持。

采取政府引导，市场运作的方式，鼓励产业集群和工业园区建立社会公共服务平台，包括帮助建立健全法律、会计、仲裁、信息咨询、技术咨询、难题招标、创新孵化、成果转让、技术合作、技术规范、资金担保、知识培训、招商引资、环保安全等中介机构，发展服务型的出口代理商等集群服务组织；重点扶持技术创新能力强、辐射范围广的龙头或骨干企业建立产业共性技术和关键技术研发中心、服务中心和产品检测检验中心，促进新技术的广泛应用和成果资源共享。形成一批初步功能完善的

研发中心、检测中心、标准中心、信息中心、担保中心、产业协会等产业公共服务体系，推动湖北省逐步形成一批产业技术创新综合配套功能齐全、特色鲜明、辐射力大、竞争力强的产业集群。

建议尽快出台有利于规范和促进湖北产业集群发展的、符合市场经济规律的管理办法，引导和促进全省产业集群健康快速发展。

五、抓好园区建设，培植集群载体

一般讲，工业园区是产业集群的载体。要把特色工业园区建设作为产业集群发展壮大的基本依托和切入点，搞好园区整合、扩容和提升。要按照科学规划、基础先行、差异发展的原则，抓好现有工业园区的定位和整合，推动园区体制、机制和管理创新，发挥园区的集聚效应和辐射效应，鼓励和引导与产业链相关的企业入园发展，打造各具特色的产业园区。

每个县（市、区）要在严格执行国家土地政策的前提下，高起点规划 1—2 个工业园区，突出产业、行业特色，把“散、乱、小”的工业集中起来进行改造升级，促成上下游产品的相互衔接，搞好产品的深度开发利用，实现园区的开发利用最优化，在园区形成有产业链的企业集群，逐步发展为具有较强竞争力、拥有自主知识产权的产业集群。建议省政府每年召开一次产业集群和工业园区建设现场会，总结交流经验，推广先进典型，对一批产业集群发展和工业园区建设成效显著、示范性强的典型给予表彰。

六、出台政策措施，促进集群发展

为促进湖北省产业集群健康快速发展，建议省委、省政府把发展和培育产业集群作为重点，出台相关的政策措施文件。

鉴于提升共性技术是湖北省产业集群发展的难点和突破口，建议相对集中目前分散由各部门管理的资金，如技改资金、科技三项费、中小企业技术创新基金、小城镇建设资金等，重点扶持一批有特色、有发展前景的产业集群建立技术支持中心、检验检测中心和技术服务体系建设，开展产学研结合，突破共性技术难点，支持产业集群做强做大。

建议在财力许可的前提下，建立省产业集群发展资金，主要用于扶持重点产业集群形成产业链、争创区域品牌、提供关键和重大技术支持、创业辅导、服务体系建设和工业园区建设等。这样做，对产业集群的发展将起到重大促进作用。目前日本、欧洲及我国的沿海发达地区大都采用这种办法来加粗加长产业链条，扶持产业集群做大做强。在全省重点扶持 100 个有特色、有发展前景的产业集群的服务组织，如依托重点骨干龙头企业建立产业协会（协作）组织、技术支持中心、质量检测检验中心等。

中小企业信用担保体系要为特色产业集群中的企业提供优先服务，为企业融资创造条件。市（州）县两级政府还可出面组织银、企联席会议，扩大对特色产业集群的信贷规模，并采用授信贷款、贴息贷款等方式，直接分配到产业特色明显、发展比较健康的产业集群。

各级政府要切实执行鄂发[2005]11 号关于大力支持产业集群建设的要求，省政府各相关部门要制定扶持产业集群发展的措施，省直相关部门要围绕产业集群的做大做强，结合职能，制定出税收、土地、规划、融资、电力等方面的具体支持措施，帮助企业建立行业协会并制定行业规范，加强内部自律组织，消除产业内的无序竞争。

注意通过对大型国有企业的分解、剥离，培育与发展产业集群。湖北省作为老工业基地，“大而全”是国有大型企业发展的沉重包袱，而通过分拆形成一系列“专而精”的企业群，既是解决这类国有企业出路的有效办法，也是形成产业集群的重要途径。

政府应发挥弥补“市场失灵”的功能，在提供良好行政服务的同时，加大投入，在道路、环保、人才培养、信息服务等公共产品或准产品上为产业集群提供有效保障，并引导和帮助企业开拓国际市场，进行反倾销应诉等。

七、拓宽信息通道，整合创新资源

由于国家创新体制在技术变化和产品创新日趋频繁、市场竞争更为激烈的情况下逐渐表现出不足，技术创新的国际网络变得日益重要，因此要支持地方中小企业参与生产者主导或客户主导的跨国生产和流通活动，与国际大公司联系，构筑起有能力创新和适应激烈竞争的网络组织。加入全球生产体系，依靠特定商品的出口竞争力赢得地区在国际劳动分工体系中的位置。

中小企业创新，政府应该有实质性的支持手段。一是鼓励民间资本发挥作用，二是改革政府的中小企业创业基金使用办法，三是制定鼓励创业者的制度。

要着力推进集群产业的信息化。大力促进信息技术的推广应用，发挥其在工业化中集约倍增和催化作用，重点抓好产销过亿元的集群骨干企业的信息化工作，使传统产业通过智能化、数字化、网络化等信息技术改造，实现生产的机械化、自动化和智能化，从而提高产业技术水平；要通过计算机网络技术的应用，最大范围的配置和整合技术创新资源，提高集群企业的技术创新能力；通过信息集成和资源优化配置，实现物流、信息流和价值流的优化。

提高产业集群与市场对接的能力。产业集群是区际乃至国际分工的结果，因此需要进一步疏通产业集群特别是生产型产业集群与大市场对接的渠道，以保证区际、国际贸易和集群再生产的顺利进行。除了兴办市场以外，政府、行业协会和企业还可以通过国际信息平台发展电子商务，通过举办国际性的产品或企业交流会等渠道，加强集群的推介和品牌的打造，以保持产业集群对市场的高度敏感和适应，使产业集群具有柔性和创新活力。

八、改善软硬环境，降低创业门槛

对于像湖北这样欠发达地区，企业家问题、企业进入集群外部市场的能力、对区域外部技术的吸引力、教育和培训等是集群形成和发展的关键。因此，各级政府要对产业集群给予针对性扶持，加强基础设施建设，建立多层次的公共信息平台；加强对劳动者的教育培训；要切实保护企业合法权益，减轻企业负担，打击假冒伪劣行为，加强诚信建设。

要大力宣传特色产业集群的发展理念和发展模式，宣传和提升特色产业集群的整体形象。减少行政审批，坚持政府“一站式”服务方式，提高服务水平和办事效率。加强对外向型产业集群的服务，创造条件建立直通式的海关监管点、商检办事处、外汇业务代办点，协助企业办理自营出口，引导企业进行国际质量认证工作，加快与国际接轨的步伐。

要继续加大招商引资的力度，提高广度和深度。要发挥已引进集群企业的带动作用，组建引进企业协会、同乡会，与沿海地区城市结为友好城市，拉动对沿海地区的招商引资；要重点引进有实力的大企业集团、知名品牌和成长性好的企业；把产业集群发展规划与招商引资结合起来，利用本地的优势条件有选择性吸引关键性企业在本地落户；要紧盯国内知名企业、院校和科研院所，采取风险投资、财政补贴等方式，引进技术、产品、项目和人才，加快高新技术产业的发展，努力形成一批高新技术产业集群；营造创业的环境和机制，通过多种措施鼓励与促进本地企业家创业，吸引外出务工且已具备经济实力的人员回乡创业。

作者： 湖北省经委主任 许克振；湖北省经委副主任 刘进文；湖北省经委县域经济处 葛天平、李新玲、万望发、邹进华、储成定、李嵩