

政府对产业集群持续竞争优势的作用机理研究

张国亭

(中共山东省委党校 管理学教研部, 山东 济南 250021)

[摘要] 在产业集群发展中,政府的介入是由于集群存在“市场失灵”和“系统失灵”、公共产品的需求、集群的负的外部性等自身难以解决的问题。政府可以在增强集群开放性、促进集群内合作竞争、提升集群知识吸收能力、推动集群创新体系建设、维护与促进集群品牌建设、增强集群社会资本等方面发挥积极作用,使产业集群保持持续竞争优势。

[关键词] 产业集群;政府;持续竞争优势

[中图分类号] F062.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)03-0014-(04)

产业集群很大程度是由于自发的、偶然的、历史的因素而形成,但由于市场机制固有的缺陷和集群经济的空间特性,单纯依靠市场力量很难保证集群经济始终沿着最优路径增长,需要适当的公共机构来规定内部共同的行动准则。在中国市场经济体制还不完善的背景下,政府在产业集群持续成长过程中将扮演着十分重要的角色。政府应在营造完备的公共设施、确保群内企业公平有序竞争、提供高质量的教育与培训等方面扮演积极的角色,为提升群内企业的竞争力与产业集群整体的持续竞争优势提供保障。

一、政府介入的理论依据

(一) 解决集群的“市场失灵”和“系统失灵”

政府发挥作用的目标是解决“市场失灵”和“集群系统失灵”问题,优化产业集群动力机制和改善集群环境。

经济学界早就认为,政府干预的依据就是“市场失灵”。对于集群,同样也有市场失灵,也有政府介入的必要。集群内的市场失灵主要有:集群内出现部分企业垄断市场与资源;企业之间恶性竞争突出;资源配置效率低下;大量的“搭便车”行为,缺乏合作;集群及内部企业缺乏共同感和统一的目标,缺乏促进协同发展的关键要素。

集群作为一个组织系统,同样存在“系统失灵”的问题。系统失灵是当相互联系的机构、组织或交

易规则之间出现不协调或不一致时,由于组织制度设计上的缺陷不能为技术创新提供有效的激励,或者系统的技术能力与需求不匹配,从而限制了创新潜力的发挥^[1]。集群内的公共组织、独立的企业等在知识生产、产品与服务的提供方面各有目的,有各自的方式,经营理念与目标大不相同。为了追逐自身利益最大化,它们之间的关系过于松散,冲突很多,从而得不到相应的集群整体效应。由此带来的后果就是集群的脆弱性、锁定、僵化、竞争压力降低、自满综合症和内在衰退等一系列陷阱和风险^[2]。为了集群的长久发展,需要集群内相关机构与企业相互协作,形成一个有机的组织体。当然,市场自身也可能会解决此类问题与风险,但是往往代价巨大。政府介入,可以为企业提供补贴或税收优惠来激励企业的研发活动,在风险投资方面给予资金支持,促使集群建立技术创新与协作的平台。有效的集群政策可以与市场机制一起发挥作用,克服或减少“市场失灵”和“系统失灵”,促进集群发展。

(二) 公共产品的供给

集群公共基础设施和公用事业服务越完善、质量越高,集群就越能吸引更多的企业和人才进入集群,从而为集群注入新的活力,最终促进集群持续健康发展。从国内目前情况来看,基础设施仍然是制约产业集群发展的重要因素,特别是欠发达地区。便捷的交通、通讯、气、水、电设施对所有产业集群来

[收稿日期] 2009-01-19

[作者简介] 张国亭(1971-),男,山东昌邑人,中共山东省委党校管理教研部副教授,经济学博士,主要从事国民经济研究。

说都是基础要素(特别是欠发达地区),基础设施仍然是制约产业集群发展的重要因素,是决定交易成本和集群竞争力的基本条件。由于公共产品的非竞争性和非排他性,从而决定了市场经济中追求利润最大化的生产者不会提供公共产品,也就是说,公共产品不能由市场机制来配置,只能在政府的参与下实现配置。在某种程度上,集群公共产品是集群持续成长的关键因素。

对于集群内的企业而言,其发展需要基础设施方面的公共服务,在集群企业聚集地,政府集中提供这些服务,可以大大提高效率、降低成本。而政府提供的教育、医疗、住房,以及适当的社会福利,可以为集群内企业以及集群的持续发展提供巨大帮助。政府还可以提供有效的公共的生产性服务,比如提供技术和需求预测,引导资源集聚走向;设立公共培训机构,实施优秀人才引进计划,形成地方专业人才市场,为企业的选择提供方便;举办各种信息交流会、发展论坛、产品博览会等活动,提高本地知名度,树立集群的良好形象,增强对资源的吸引力;建立大型专业化市场,通过市场的辐射作用来扩大本地生产规模等。良好的基础条件与公共服务不仅能留住原来的企业,还可以吸引外部企业与资源的进入,从而提高集群的优势和竞争力。余姚的塑料产业集群是浙江“零资源”现象的代表。余姚市本身是一个不生产任何塑料原料的小城市,可是后来却发展为一个享誉世界的“塑料王国”,政府的引导起了关键作用。1994年,地方政府在不足2000米的“塑料一条街”集群雏形上,建设了3.6万平方米的“中国塑料城”,1998年第二期、第三期完成后构建了9万平方米营业面积的国内最大塑料交易市场。市场的建设不仅繁荣了原料交易,也推动了塑料加工业的发展,而加工业的发展对塑料模具提出了新的要求,促成了模具产业的迅速发展。“中国模具城”的建设,进一步完善了塑料产业集群。“塑料城”、“工业城”、“模具城”分工协作,三城鼎立、三城联动的构架,形成了集群竞争优势^[3]。

(三) 促进中介机构发展

在产业集群中,中介机构对加强地方网络中各行为主体间的联系具有重要作用。中介机构是联系政府、企业、个人及各类社会经济组织的重要桥梁与纽带,它们的存在与功能发挥可以弥补市场本身的一些缺陷,承担一部分政府经济职能,防止政府过度的干预,一定程度上保证了市场机制的基础性作用。如意大利利用产业区的中介组织,形成了对外贸易协会、地区商会体系,通过国内、国际网络为地区招

商引资,为开拓国际市场发挥了重要作用。意大利集群服务中心是由生产商协会、地方政府、中小企业支持代理处或企业合伙共同所有的公共机构,为130个“真正服务中心”加盟56个产业集群提供信贷担保、客户申诉处理、咨询服务、资格授予和商标推广、品质监控、产品检验、废弃品管理等一系列服务,也为企业间、企业和政府间对话提供平台,对集群的发展起到了积极有效的作用。

(四) 消除产业集群负的外部性

产业集群的集聚效应、协同效应、激烈的竞争和密切的合作都可以看作是集群正的外部性。但产业集群也存在负的外部性,如由于企业的聚集而增加了废水、废气、废渣、废物等的排放,甚至影响到集群周边的生态环境,从而造成集群整体的灾难。但是,在市场机制下,制造灾难的企业往往并未为此付出足够的代价或遭受相应的损失,形成私人成本与社会成本的不一致,从而在整体上降低了聚集效果。产业集群内一家企业的机会主义行为,可能会导致整个产业集群受到巨大影响。这些问题单纯依靠市场的力量很难解决,往往需要政府的介入来消除,或引导产业集群内的企业通过建立集群行业协会,来消除这种机会主义行为。只有这样,才能够保证集群得以持续发展。因此,除了要防止集群内企业做出不利于集群的行为之外,政府还要在安全生产、环境污染等方面对集群内企业进行管制。因此,政府一定程度的介入和干预是控制集群经济负的外部性从而达到资源有效配置的重要途径^[4]。

(五) 维护市场秩序

从理论上讲,无论是财产权的保护还是市场交易规则的形成和维护,都需要政府以法律的形式加以规范^[5]。政府是建立并维护与市场秩序相关的产权制度、市场法律制度和供给相关司法服务的主体,通过建立产业集群有效运行的市场调节规则体系,强化社会信用,保护各类资源产权,消除或降低市场进入与退出壁垒,制定集群外部企业进入规则,为集群内企业创造一个自由选择、公平竞争、安全有效的外部环境,维持正常的市场经济秩序,促进集群健康发展。浙江乐清柳市镇的低压电器产业集群在1984年和1990年两次被国家权威机构因“假冒伪劣”的质量问题通报,产生严重的“信誉危机”。当地政府重拳出击,确定了“打击、堵截、疏导、支持”的方针,注销了29家无证企业,清理了3965间低压电器门市部,取缔了255个生产伪劣产品的家庭作坊,1544家家庭生产工业户全部歇业,所有营业户迁入柳市电器城集中管理,同时重点支持28家企

业,共计24家企业取得了65个生产许可证。通过严格市场准入,淘汰了一批无竞争力的小企业,优化了集群组织结构和市场环境。政府有力的市场监管把集群内企业间单纯的价格竞争引向质量和品牌竞争,有效治理了产业集群发展中普遍存在的“柠檬市场”问题,促进了柳市低压电器产业集群的产业组织演进和竞争力的提升。

二、政府对产业集群持续竞争优势的影响

(一) 增强集群开放性

集群的开放是集群获取外部资源支持,保证持续发展的重要条件。在这方面政府可以大有作为。政府可以引导集群企业实施走出去战略,树立国际竞争理念,遵循国际标准,在与国际企业的竞争与合作中学习新知识、新技能、新的管理方式,实现集群竞争力的提升。通过与跨国公司建立业务联系,融入全球价值链,在与国际大公司的互动中获取促进集群发展与提升能力的关键信息与知识。政府通过鼓励集群内的企业、机构、个人与外部相关组织、机构等的接触、交往,引导外部企业、高级经理人、技术人才、创新资源进入集群,通过提供适宜的政策与待遇,创造良好的商务环境,为他们在集群内发展提供支持,扩大集群规模,增强集群发展后劲。政府可以设立与外部的集群、研究机构交流与对话的平台,如研讨会、论坛等,带领集群内企业家外出考察、参观,学习其他先进集群的经验。

(二) 促进集群内合作竞争

在产业集群内,大量企业相互集中在一起,既开展激烈的市场竞争,又进行多种形式的合作,联合开发新产品、开拓新市场、建立生产供应链乃至价值链,最终形成一种既竞争又合作的机制。这种合作竞争是一种双方相互引导、相互转化、相互联系、相互依赖的对立统一过程,通过竞争导致合作,在合作中激发竞争^[6]。在日益激烈的竞争条件下,集群内的企业通过一定程度的合作与资源共享以寻求共同竞争优势是一种必然选择。政府通过正确引导和大力支持,构建完善的产业分工协作体系,可以加强产业集群内企业间的这种合作竞争关系。国内一些地方政府通过培育集群内企业互相信任、相互合作、协作共赢的理念,举办各类研讨会、协调会、博览会、培训活动,为企业之间的交流、学习与合作创造了条件;通过引进和培育关联度大、带动性强的龙头企业,发挥其产品辐射、技术示范、信息扩散和销售网络的带头作用,通过其知识外溢以及与其他中小企业间的分工协作,推动集群发展;鼓励企业技术创新和产品差异化竞争,保护技术创新活动,强化知识产

权意识,倡导公平合法经营,消除恶性竞争,形成集群内良性和谐的竞争秩序。这些政策与措施都为集群内形成和强化竞争合作关系起到了关键作用。

(三) 提升集群知识吸收能力

知识吸收能力是决定集群对外学习效果的关键因素。对集群而言,知识吸收能力既与集群内每个企业的对外知识吸收能力相关,又与集群内企业间的知识扩散紧密相连。集群内对外知识学习的关键型企业其作用尤为重要。政府通过牵线搭桥,为集群内的知识学习关键型企业与外部先进企业、研究部门、大学等知识源建立各种联系,通过交流与合作,在获取知识的同时培植其知识吸收能力。对集群内跟随型的中小企业,政府通过集中培训,或者给予政策倾斜,鼓励其培育创新意识,通过对外知识学习,增强知识吸收能力。通过培育集群内信任、合作的氛围,鼓励集群内核心企业与中小企业分工协作,在合作中增进知识的交流与扩散,提高集群整体的知识吸收能力。

(四) 推动集群创新体系建设

持续的创新能力是产业集群发展的不竭动力,是产业集群保持持续竞争优势的根本保证。越来越多的地方政府开始高度重视创新体系建设,通过构筑完善的创新网络促进产业集群发展。集群创新体系包括集群内的企业、研究机构、大学,以及具有创新服务功能的政府部门、中介组织等主体。大学和科研机构是知识的主要产出主体,是创新的引导器。硅谷的成功,固然有大量科技企业的集中,但是世界各国各地区学习硅谷,却没有一个地方能够成为真正的“硅谷”,主要原因就是因为这些地方没有硅谷的特殊优势:斯坦福大学、加州大学伯克利分校等世界顶级研究型大学的存在。这些大学和研究机构为硅谷的创新提供着人才、信息、知识、技术的支持。对中国而言,大学、科研机构的建设主要还是依靠政府的支持。政府扶持集群内以及集群附近的大学、科研机构进行人才培育,以及基础知识与应用技术的研究,并与集群内相关企业积极合作交流,共建研究平台、设立研究基金、博士后及研究人员流动工作站等,推动人员流动、信息共享,使科研成果尽快商业化、产业化,对于集群创新体系的建设极为重要。政府通过设立奖励机制,提供金融、税收优惠等政策,刺激集群内企业创新的积极性,降低创新成本。现在国内许多的集群(开发区)设立了公共实验室、企业孵化器等公共设施,为条件薄弱的企业、归国留学产业人员、集群内技术创新人才提供物质和资金支持,为集群实现创新企业衍生、技术成果涌现、创

新人才培养奠定了基础。政府通过引导和鼓励科技联络中介组织发展,为产、学、研、金(金融部门)等合作提供便利。硅谷还有一个优势就是大量的风险投资资金的支持。中国风险投资发展很慢,这需要政府加大宣传力度并提供必要的鼓励、保护措施来促进其发展,为集群内创新活动提供资金支持。集群内各创新主体间的结网、合作、知识共享、共同创新,离不开信任、协作氛围与环境的创造,以及知识产权保护制度的支持,这种外部环境的创造依赖于集群、政府的积极介入。政府通过提高产品技术标准和环保要求,对促进集群企业开展技术创新也将产生积极影响。

(五) 维护与促进集群品牌建设

集群品牌是集群竞争优势的直接体现。集群品牌依附于特定的产业集群而存在,是集群产品和集群企业的象征。人们看到、听到一个集群品牌,就会联想到其所代表的集群的特有品质,联想到这一集群品牌所能获得的利益和服务。对于中国的大多数产业集群而言,由于集群内大部分企业规模很小、实力有限,主要为集群内大企业或外部订单而生产加工产品,没有企业品牌,因此集群品牌的存在对其影响至关重要。但是就国内情况而言,由于企业良莠不齐,害群之马难以避免,集群品牌遭遇部分企业的机会主义行为而导致“公共悲剧”的事件屡见不鲜。集群品牌建立难,损坏却极为容易,而要重新树立需要付出几倍的努力,因此维护与促进集群品牌发展极为重要,而集群自身难以解决这种公共危机问题,需要政府发挥作用,维护集群整体利益。而且政府通过扶持集群内龙头企业的名牌工程,可以使集群内涌现出更多的中国名牌产品、中国驰名商标,可以使企业名牌与集群品牌交相辉映,进一步提升集群品牌的影响力^[7]。

(六) 增强集群社会资本

集群社会资本是集群赖以存在和发展的基础。没有深厚的社会资本,集群内企业间就会缺乏信任,难以交流与合作,交易成本很高,知识溢出困难,创

新体系难以建立,恶性竞争充斥。集群因为缺乏社会资本会导致根植性的虚弱,当市场条件发生变化时,集群很容易由于核心企业的迁移而整体衰亡。集群社会资本带有很强的公共品特性,仅靠集群内个体投入会造成这种公共品的供给不足。而公共品的提供恰好是政府的责任。政府通过自身诚信、廉洁、为公的形象,为集群内信任氛围的形成作出示范,鼓励每个企业以诚信为荣,严厉打击制假造假、不讲信用的行为,支持行业协会等中介组织发挥规范、协调作用,促进企业间分工合作,搭建交流对话平台,完善相关法律与政策等,促进集群社会资本的积累与发展。

综上所述,政府根据集群发展规律,通过制定有针对性的政策措施,促进集群内的竞争与合作,构建创新系统,维护集群公共利益,创造良好的外部环境,对于产业集群的发展乃至集群的持续竞争优势具有重要作用。

[参考文献]

- [1] Metcalfe S. The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives [M]. in Stoneman, P (ed.), Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change, Blackwell, Oxford, 1995: 1-122.
- [2] Bmdley E. The Bootstrap and Modern tatistics [J]. Journal of the American Statistical Association, 2000, 95 (452): 1293-1296.
- [3] 陈文华,刘善庆,彭波. 产业集群发展中的政府治理[J]. 中国井冈山干部学院学报,2008,1(3):94-100.
- [4] 胡宇辰. 产业集群支持体系[M]. 北京:经济管理出版社,2005:162.
- [5] 廖进球. 政府行为与公共管理[M]. 北京:中国财政经济出版社,2002:71.
- [6] 王泽强. 基于区域创新视角的产业集群研究[J]. 技术经济,2006,25(9):6-9.
- [7] 张国亭. 产业集群品牌内涵、类型与效应探讨[J]. 中国石油大学学报:社会科学版,2008,24(6):27-30.

[责任编辑:张岩林]