

双循环格局下的链长制： 地方主导型产业政策的新形态和功能探索

刘志彪 孔令池

摘要：近年来各地出现的“链长制”，是中国地方政府为适应双循环新发展格局下的产业管理需要，对其产业政策形态所做的突破性尝试，其目的是为了对市场协调的产业链运行机制发挥补充而非替代作用。双循环新发展格局下地方政府主导型产业政策创新和演变的方向，将从直接的挑选产业为主，转向维护产业链运行、协调产业链联系、促进产业链现代化为中心。实现产业链与创新链协同发展，在全球产业链重组趋势中建设全球产业链集群，是地方政府主导型产业政策在新发展格局下的主要工作内容。通过实施“链长制”，地方政府可以从做实平台载体、强化要素投入、加强政策配套等方面推动产业链和创新链的双向融合；还可以通过创新研发投入方式、实施产业链招商和构建国内统一市场等，吸引产业链中不同环节的企业进入本地产业链，进而形成相对完整、一体化发展的全球产业链集群。

关键词：双循环格局；链长制；链主；产业政策；创新链；产业链集群

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.01.011

在中美贸易战和抗击新冠肺炎疫情等复杂多变的新形势下，中国过去加入的全球产业链供应链面临巨大考验和挑战，亟须构建体系相对完整、关联紧密、竞争力强的现代产业链，使之成为双循环新发展格局的核心基础。这种优势互补、相互促进的国内国际双循环机制，最终必须落实在产业链中企业之间的循环关系上，必须通过提升产业基础能力和产业链现代化水平来体现。产业基础能力弱，产业链的关键环节、关键技术、关键产品和零部件被人卡脖子，市场间的正常循环就实现不了。因此如何充分发挥超大规模的市场优势，运用新型举国体制加快突破核心技术的瓶颈，以完善的国内产业链为基础构建双循环体系，是新时期我国产业政策面临的新的重大问题。众所周知，中国产业政策过去的重要特点之一，是地方政府在其中的主导性作用^①。这种产业政策由地方政府按照追求最大化经济增长的目标，以挑选“赢家”或“输家”的办法，来选择其意欲扶持的企业目标对象，并倾斜地进行资源配置和产业管理。这种形式和功能的产业政策已经到了需要转型的关键时刻。一方面，在市场取向的改革趋势下，这种挑选“赢家”或“输家”的直接的资源配置决策，越来越难以适应改革的需要。其中最主要的原因是，选择什么产业，或者上马、下马什么产业，地方政府官员并不比企业家来得聪明，市场机制可能比政府在这方面更加有效。另一方面，在当今逆全球化和新冠疫情后全球产业链面临着重组、松动和断裂的态势下，稳产业链供应链问题被政府置于优先级别极高的工作层面。面对世界政治经济形势重大的不确定性，地方经济管理工作如何优化企业的营商环境，最大限度地降低交易成本，成为稳定区域内的产业链供应链的主要途径和办法。由此，双循环新发展格局下地方政府主导型

基金项目：国家高端智库建设培育单位长江产业经济研究院2020年度课题“提升产业基础能力和产业链现代化水平的思路与对策研究”阶段成果。

作者简介：刘志彪，南京大学长江产业经济研究院教授，教育部“长江学者”特聘教授（南京210093；zblu@nju.edu.cn）；孔令池，南京大学长江产业经济研究院助理研究员，经济学博士（南京210093；lingchi@nju.edu.cn）。

^① 中国产业政策行使中的一个很重要的特点，不是中央主导型而是地方政府主导型。这个特点与1978年以来，中央政府持续地进行以地方政府为主体的放权让利改革，从而形成地方政府相对独立的经济地位有直接的关系。地方政府主导型产业政策的重要特色，是本文探讨的产业链链长制的制度背景。

的产业政策如何调整与转型,成为当下紧迫需要解决的现实问题和重要的研究课题。

产业链“链长制”是由地方政府在双循环新发展格局下为应对环境重大不确定所发明的、具有中国体制特色的地方产业管理制度的突破性创新。尽管这一制度在实施伊始,理论界的看法和褒贬就很不一致,如有些人认为这一制度是恢复对企业微观经济活动的行政干预,甚至可能是新计划经济出现的信号,但是本文的分析表明,链长制其实本质上并不是要求政府去主动干预企业的人财物、产供销等微观经济活动,而是地方政府在双循环新发展格局下,为了更好地发挥行政机制强化产业链的协调作用。如在这次防疫抗疫期间,以产业链为中心协调各地复工复产,被证明是特殊条件下地方政府干预经济活动的最有效的办法。在产业链发生松动、甚至断裂的情况下,由政府出面协调分布于各地区的产业链环节的活动,以及生产要素的及时供应等等,为中国经济迅速恢复增长能力立下了汗马功劳。

本文把“链长制”置于双循环新发展格局的背景下,分析链长制出现的内在经济逻辑;从全球价值链治理的角度,甄别产业链中“链主”与“链长”的功能和特点;分析双循环的新发展格局下我国地方主导型产业政策创新和演变的方向,以及研究如何借力“链长制”,衔接好产业链与创新链、全球产业链与全球产业链集群的关系。

一、“链长制”出现的背景

“链长制”的出现,并非偶然事件,而是由中国经济发展过程中诸多因素综合作用的自然结果,是为了形成双循环新发展格局,基于弥补市场发育不足、“市场失灵”、维持市场机制正常运行的合理需要而推出的产业管理新方法。

总的来看,中国经济正在从利用他国市场进行出口导向的“客场全球化”,转向利用本国市场为主的“主场全球化”。建设国内循环关系的最大障碍,不在于国内市场需求不足,而在于我们的市场循环关系不够畅通,存在着一系列妨碍市场潜力发挥、影响产业链正常循环的技术和体制障碍。一般制造能力过剩、创新能力不足,是我们长期发展的技术短板;而要素市场化发育、发展不足,尤其是土地市场、资本市场甚至高级人力资本市场发展的落后状态,则是我们长期发展的制度短板。为此,在面临各种外部环境冲击的情况下,为有效地构建双循环发展新格局,需要我们的产业管理方法有所创新,需要产业政策有所作为。我们具体地从以下四个层次,描绘“链长制”形成及发展的图景。

第一,开发区发展模式的转型与升级。改革开放以来,各地用优惠的经济政策创造出“洼地”效应,大幅度吸收国内外资本和技术。廉价的土地资源和性价比极高的劳动力供给,以及地方政府对基础设施的大量投入,为基于开发区的制造业高速发展提供了物质保证。然而,随着国内外经济形势的变化,开发区优惠政策的优势在弱化,政策的区域性势差在减小,土地资源在紧缺化、行政管理体制在臃肿化,开发成本不断增加,创新能力普遍薄弱,开发区的竞争优势在逐渐丧失,区内制造企业正转向更具政策优势、土地价格和劳动力价格优势的地方,我国制造业低附加值贸易活动不断让位于其他发展中国家,渐进的产业转移和产能被动外迁,导致产业链断裂、产业空心化的风险不断加剧。在这样的背景下,按产业链运行的规律去优化产业发展环境,进行强链、补链和固链就显得尤其重要、紧迫和必要,如调整开发区的形态和布局,推动开发区创新驱动发展,健全开发区公共设施和服务体系,做好开发区投资促进工作,完善开发区土地利用机制改革和创新等需要,为“链长制”的出现和推进吹响了行动的“前哨”。这是链长制为什么在2018年底出现于浙江省开发区的主要背景。

第二,中美贸易战对产业链的冲击。2018年以来,中美贸易冲突逐步升级,最直接的表现形式是关税战、科技战、人才战和金融战。美国对从中国进口的商品增加高额关税,提高了双边贸易成本,影响了跨国公司全球范围内的产业链布局决策,加速了部分产业链环节的企业回迁及转移。从美国近期一系列对华打压、制裁、围堵等行为看,中美贸易战有向更广泛的范围进行延伸的趋势。尤其在

科技领域,美国全面强化对华高科技遏制和技术出口封锁,让中国无法获取先进科技资源,关键核心技术面临“卡脖子”局面,导致部分核心技术缺失的产业和领域面临着诸多不确定性。为此,协调产业自主可控性与产业效率的矛盾,放在了各级政府面前成为优先紧急处理级别很高的问题。如何充分发挥新型举国体制的优势和超大规模的市场优势,以夯实产业基础能力为根本,打好产业基础高级化、产业链现代化攻坚战的需要,成为各级政府系统性推行“链长制”的重大契机。

第三,新冠疫情下保产业链、供应链的稳定。这次新冠疫情暴发对我国产业影响,总体上分为三个阶段:在疫情暴发的初期,国内企业全面停工停产。随着中国疫情阻击战取得了重要的阶段性胜利,企业全面的复工复产受制于人流和物流的中断,发生严重的劳动力和原材料短缺,导致产业链上分布于各地的企业无法协调统一行动,中国作为重要的供应商,因疫情也极大地影响了全球价值链上的其他国家企业。第三阶段,中国抗击疫情取得了决定性胜利,这时疫情不幸开始在全球蔓延,中国企业的复工复产复销活动,受到来自国外订单减少的限制,同时企业所需要的进口原材料、中间品等也受到严重的影响,由此出现全球产业链的“长鞭效应”冲击,从下向上的需求波动被无限放大,冲击着整个产业,严重影响了国内产业链的正常循环。有鉴于此,在本次全球防疫抗疫的过程中,为了对冲疫情对产业链的冲击、维护全球供应链的安全性和稳定性,各地在强调运用“以产业链为中心协同各地复工复产”工作机制的同时,迅速出台方案推行由各级首长负责协调的产业链链长制。

第四,后疫情时期全球产业链的重塑趋势。新冠疫情的发生,破坏了整个供应链中及时交货系统的存在基础,跨国企业为了避免未来再次遭遇措手不及的窘境和大规模损失,其全球供应链与分销网络的建设,就会始终保持一定的生产剩余,采取更加靠近国内的生产力配置方法,更多以短期利润损失,来换取整个供应链系统的自主性和可控性^①。也就是说,新冠疫情将加剧世界各国对过去那种“全球生产、全球营销”形式的经济全球化的怀疑态度和倾向,采取措施鼓励企业内向化发展,约束本国企业的跨国投资和布局,致使产品内分工度即经济全球化水平倒退,全球产业链和供应链可能会发生大面积的、普遍性的脱钩与断裂^②。由此可见,我们必须未雨绸缪,从战略上、体制上、机制上做好全球产业链重组安全防范的顶层设计和总体安排,链长制完全可以视为其中一项重大的决策部署。

二、“链主”与“链长”的关系

关于“链长制”,一个最常见的质疑就是:产业链是各个产业部门之间基于一定的技术经济关联关系,在市场竞争过程中所形成的产业组织生态。产业链中企业关系的协调,应该主要依靠内生的自组织机制,靠产业链中自然形成的各类“链主”发挥主导性的、基础的作用。一般来说,在产业链上起支配地位和作用的“链主”,是在产业链上位于技术中枢和市场中枢的企业。从实际情况看,现在的“链长”是政府首长,他们可能并不真正熟悉产业运行规律和规则,也不可能时间和精力去管理链中极为复杂的企业关系,因此政府在产业管理中,与其关注“链长”,不如关注“链主”。那么,“链主”和“链长”,在构建双循环新发展格局下,二者之间究竟是一个怎样的关系?

第一,链主控制与产业链安全。关于全球价值链(Global Value Chain, GVC)的研究发现,产业链“链主”通常会利用合约安排、标准制定和技术参数设定等多元化手段,来实现对代工企业的治理和控制,以此获取其所在产业环节的高附加值^③。当本土企业试图向价值链的高端环节攀升时,势必会遭

① 刘志彪、陈柳:《疫情冲击对全球产业链的影响、重组与中国的应对策略》,《南京社会科学》2020年第5期。

② 刘志彪:《新冠肺炎疫情对中国产业的影响:特点、风险及政策建议》,《东南学术》2020年第3期。

③ 需要说明的是,本文所说的全球价值链、全球供应链、全球产业链、产品内分工等,都是不同语境和场合下灵活使用的同一种意思的概念。从产业的技术经济联系看,全球企业间的联系就是全球产业链;从全球价值分配和控制的角度看,全球产业链就是全球价值链;从产业链中的上下游企业关系看,全球产业链就是全球供应链;从分工体系和资源配置看,全球价值链也是产品内分工的一种形式。

遇这类 GVC 链主的强有力的阻挠和压制,主要表现在以下方面:其一,GVC 链主会通过一个持续、稳定和诱人的利润激励,促使本土代工企业放弃向价值链高端进一步攀升的努力,从而将其长期锁定在全球价值链的低端环节,接受被 GVC 链主控制的命运,产生低水平的代工均衡,长期可能导致本国产业的塌陷。其二,在拥有最终产品垄断性定价的非对称性权利前提下,GVC 链主会利用不同国家之间和国家内部不同代工者之间的可替代性,造成代工者之间的竞争,持续压榨处于价值链下游环节代工企业的利润空间,致使代工企业的生存环境极易受到工资成本的影响和 GVC 链主产业转移的威胁,也导致本土企业创新型利润积累严重不足,形成产业发展低端锁定的恶性循环。其三,GVC 链主可能会利用技术主导性优势地位,通过技术的整体转移和技术采购的硬性要求,促使代工企业进行巨大的专用性和沉没性投资,有可能形成技术锁定和代工的路径依赖。同时,通过技术授权收取巨额的技术租金以及严厉的知识产权保护制度提高本土企业模仿性技术学习追赶的成本,阻碍其自主创新的能力的形成,进一步强化 GVC 网络的封闭性特征。其四,在国家价值链的构建过程中,GVC 链主可能会采取并购、合资等手段强化对价值链下游环节的控制,导致国家价值链的链条短、延伸性差,在与其控制的价值链进行横向竞争过程中处于劣势地位^①。与此同时,并购或合资以后也只是导致本国出口的增加,并未能显著带动本土生产能力的提高,国内企业依然锁定在价值链低端环节^②。此外,GVC 链主控制下的价值链,本土代工企业高度依赖于 GVC 链主的订单供给,承担了来自市场波动性和链主承诺脆弱性等一系列巨大的外生性不可控风险。以本次新冠疫情发生为例,“链主”难以担负起协调不同生产工序和生产区段的任务。我们看到,价值链终端需求环节产生的负面冲击,不断地向价值链的低端逐级传递,最终转化为代工企业订单损失、成本上升、大量失业等经济压力。

第二,链长与链主的培育。“链主”的创新能力与发展思路,决定了产业链的未来。“链主”的市场地位和技术能力稳固,就可以带动上下游企业共同成长,起到纲举目张的作用;“链主”的技术和市场地位动摇,整个产业链就会树倒猢猻散^③。因此,构建本土“链主”,成为国家产业安全政策追求主要目标。在当今经济全球化趋势面临诸多不确定性,全球产业链面临松动、解构与重组的背景下,经济发展的关键之处在于发现、培育和保护现有或具有“链主”潜质的龙头枢纽企业,围绕“链主”企业拉长、延伸、扩展和巩固产业链,营造良性发展的产业生态环境。在这一过程中,“链长”应积极鼓励本土企业的跨区域整合,特别是通过跨区域的企业股权联合方式,培养国家价值链的“链主”,进而借助于其力量引导和实现国家价值链功能,即根据比较优势建立起基于要素禀赋的模块化分工体系,形成价值链资源在区域间标准化、一致性配置格局,最终提升本国链主的国际竞争力。在国内价值链和全球价值链相互间竞争、优势不对等的条件下,“链长”还应注意加强产业安全政策与反垄断政策的协同,通过控制全球“链主”投资的规模和结构,来维持国内“链主”在 GVC 或者国内价值链中的主导性和控制性地位。此外,“链长”需要从财政、金融、税收优惠、人才吸引、技术交易市场、科研奖励、标准制定、知识产权保护等方面进行必要的干预,制定和落实一系列鼓励具有“链主”潜质的龙头枢纽企业发展壮大的扶持政策,并通过推进法律、条例等立法行政手段,创造更为宽松的营商环境。

第三,链长制与产业链协调。地方政府积极采取的“链长制”,更多是从加快推进产业基础高级化进程、建设现代化产业链、构建世界级产业集群、加强产业链上下游的自主可控性的等实际需求出发,是对产业链的市场协调机制发挥重要的补充作用而非替代作用。具体表现为:其一,协调解决产业链中企业融资难、用工难、物流受限等问题,重点破解产业链上游供应跟不上,产业链下游需求不足等产业链、供应链衔接不畅问题,将点状的企业进一步拓展为链状的产业联动,避免出现“缺个零件,停一

① 张建忠:《链主控制与中国产业安全》,南京大学博士研究生毕业论文,2011。

② Mortimore M., Vergara S., “Targeting Winners: Can Foreign Direct Investment Policy Help Developing Countries Industrialise?”, *The European Journal of Development Research*, 2004, 16(3), pp. 499-530.

③ 刘志彪:《全球产业链集群战略:中国应对全球供应链重组的政策举措和行动》,《经济研究参考》2020年第10期。

条生产线”的窘境,从而有效防止产业链缺失和断裂。其二,全面梳理产业链的发展现状,研究制定产业链图、技术路线图、应用领域图、区域分布图,掌握关键技术和环节的缺失和瓶颈,进而利用全球专利数据库,精准寻找到核心技术的发明者或掌控者,做到有的放矢地招商引资,或制定有针对性的研发投入策略,从而降低对外依赖,持续发力破解核心技术的“卡脖子”难题,做大做强做优产业链。其三,充分发挥产业链长“穿针引线”的作用,探索建立政产学研协同攻关创新的体制机制,有效实现供应链、采购链、创新链、资金链、人才链之间的有机衔接,实现多链融合发展,引导公共服务从点状的产业分布发展成链状的产业生态。

三、链长制:地方主导型产业政策创新和演变的重要方向

改革开放以来,按照“规划一项目一配套政策”的逻辑,我国各级地方政府形成了规模庞大、形式多样、内容复杂的产业政策。从这种地方主导型产业政策的实施效果来看,因其不断地调动和释放了地方政府这种“准市场主体”的增长积极性,对推动我国经济超高速增长等发挥了不可或缺的作用。但时至今日,这种极具中国特色的地方主导型产业政策,在形态上依然保留着大量的对微观经济的干预权力,由此带来市场机制扭曲的负面效应等问题也在不断显现,如以邻为壑、区域经济的非一体化、地方债务危机、产能过剩等等。在推动形成双循环的新发展格局下,过去那种“增长主义”导向的地方性产业政策,应该让位于追求增长效率和发展质量的产业政策目标,当前重点是要解决全球产业链重组和脱钩背景下的产业链供应链稳定问题,而从中长期看,则要重点推进全球产业链集群的建设,以应对下一轮全球竞争的新形态^①。“链长制”就是地方主导型产业政策从功能和形态上的一次突破性探索,其调整的方向和思路表现为:

第一,链长制与政府职能的转型。归根结底,链长制还是一个涉及在资源配置中,如何让市场机制起决定性作用的同时,更好地发挥政府作用的根本性问题。从这个意义上讲,链长的作用不能无限放大和延伸,要避免陷入“全能政府”的陷阱。“链长”的作用范围和强度,应从直接干预转向有限干预,大幅减少甚至取消各种行政“指令”“决定”“管制”等直接干预性手段,从干预市场、替代市场的政策模式,逐渐转到弥补市场不足的模式上来,逐步做到“政府的归政府,市场的归市场”。也就是说,要推动政府职能从管理型向服务型转变,更好地发挥政府在创造稳定、透明、可预期的营商环境,提供优质公共服务,维护社会公平正义等方面的主导作用,推进政府治理现代化,提高行政效能。

第二,链长制与产业政策调整的思路。过去,地方政府通过掌握的财政、金融、地方资源、地方政策法规等手段,从不同的途径、以不同的方式来干预企业经营行为,以支持某类行业或某些企业的发展。从产业政策逻辑演进的角度来看,既往政府执行的宽范围、多形式、大规模的选择性产业干预政策,其合理的依据已经不复存在,应让位于旨在保护竞争、促进企业创新、优化营商环境为核心的产业政策。一方面,逐步确立竞争政策的基础性地位,除涉及国家安全和战略以及个别衰退产业的引导外,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,废除所有对微观经济的歧视性干预。通过放松政府管制、鼓励企业进入和退出的竞争,一视同仁支持各种所有制企业,充分发挥市场的优胜劣汰机制,促进统一透明、有序规范的市场环境的形成;另一方面,以发达国家所执行的产业技术政策和产业组织政策作为参考,专注于产业链的创新环节,对其基础性部分进行投资和政策扶持,不断加快本土企业技术及组织能力的积累和提升,进而辅助本土企业借助机会窗口的出现完成技术赶超。

第三,链长制与产业政策治理机制的全新探索。“链长”作用的发挥,应从“封闭运行”转为“多元参与”,通过建立官民协调、多方利益主体共同参与的产业政策制定机制,更好地听取各个市场经济主体“董事长”以及社会团体“会长”们的意见,避免由“链长”直接出台相关政策,进而形成有效、合理的

^① 刘志彪:《新冠肺炎疫情下经济全球化的新趋势与全球产业链集群重构》,《江苏社会科学》2020年第4期。

产业政策,也充分反映利益相关者的诉求,调动各方的积极性,提高政策的实施效率。过去“重政策制定和执行,轻政策评估”的现象比较突出,即便是在为数不多的对产业政策进行评估的做法中,也大多都是“自拉自唱”,由制定政策的政府部门自行对政策的执行效果进行内部自我评估。“链长制”有明确的责任主体,往往一个主要官员负责一条地方主要的产业链,因此可以形成行之有效的督查,官员之间形成竞争机制。如果再考虑引入第三方机构对产业政策实施效果进行制度化、规范化、程序化、专业化的独立评估,逐渐形成“协商—制定—实施—评估—反馈”的全流程治理机制,便可以提高地方政府产业政策实施的精准性和有效性,促使产业政策目标顺利完成和绩效的提升。

第四,链长制与区域政策协调的再思考。改革开放后,我国进行了一系列包括中央政府下放财权、事权的财政体制改革在内的分权治理改革,赋予了地方政府根据本地需要制定经济政策包括产业政策的权限。但是,中国产业政策一个很大的特点,就是存在激烈的地方政府竞争。出于地方利益、部门利益和个人利益的最大化,地方政府和专业管理部门所代表的利益集团会积极干预政策的方向,促使产业政策偏好本区域、本领域的产业,对中小企业、民营企业的产业发展重视严重不够。链长制应以形成具有全球竞争力的全产业链为中心,在较高的层面协调分布于不同地区、具有不同所有制构成的产业链内的企业之间的关系:一方面,树立以全产业链“一体化”发展的意识,处理好产业链局部环节和整体链条发展的关系,逐步打破区域行政壁垒和所有制歧视,遵循本地区自然资源、劳动、资本等禀赋结构比较优势,发展企业主体在区域间的自我联合、自我协调和自我发展机制,在更大空间范围内形成产业链分工与协作;另一方面,地区间应跳出僵化的行政格局,建立多样化沟通渠道和平台,积极配合国家战略部署,通过要素禀赋的倾斜性政策,发挥链长制对面临具备产业技术封锁威胁的先导产业、新兴产业的前瞻性、引导性、推动性和发展性方面,结合本省的实际情况,实施错位发展。

四、链长制:实现产业链与创新链协同发展的重要手段

改革开放以来,中国基于出口导向战略最突出的表现就是“两头在外”,发达国家的跨国公司控制着核心技术等附加值较高的环节,中国本土企业只参与简单的国际代工环节,自主创新能力较弱、重点领域关键核心技术缺失、产业附加值较低。在加入 GVC 的基础上,将从事低端制造活动积累下来的经验、知识和技术,转化为本国核心的科技和产业竞争力,进而逐步嵌入到全球创新链(Global Innovation Chain, GIC),实现由俘获型价值网络向均衡型价值网络的转变,既有必要性,亦有紧迫性。突破口就是习近平总书记 2020 年 4 月在陕西考察时指出的“围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链”的总体思路。

“两链”融合是实现双循环发展新格局的关键一环。产业链与创新链的脱节或矛盾冲突,最终都会体现在国内市场或与国际市场的循环不顺畅上,如中美贸易摩擦中中方企业被美国卡住了关键的软件系统和芯片供应,导致下游一系列厂家陷入困境。“两链”融合就是要在中长期突破这一发展瓶颈,其发展思路的核心在于两个层面:一方面是创新要围绕产业需求部署和推进,着力于将科学知识转化为经济社会价值,构建起从知识创新、技术研发到科技成果转化、大批量生产的完整链条,实现强链、锻链的现实需求;另一方面,创新要适度超前,形成创新引领产业发展的格局,突破产业链拓展、延伸和提质的技术瓶颈、产品瓶颈和市场瓶颈,实现补链、创链的现实需求。产业链与创新链之间的矛盾和冲突,是一个“花钱创造知识”与“知识创造财富”的链条中的不协调和不衔接的融合问题。负责创新的科学家,与负责创造财富的企业家相比,在追求的目标机制、绩效的评价机制、行为模式等方面有根本的不同,从而造成“两链”衔接和融合的障碍。为此,在实施链长制的条件下,可以设法从以下三个方面做好二者之间牵线搭桥的中介事务,推动形成“两链”相互循环、相互促进的发展格局。

第一,做实平台载体。借力“链长制”,拓展和深化制造强国战略的“工业强基”工程,组织实施产业基础能力攻关工程,推动重大示范工程实施,组织重点突破关键基础材料、核心基础零部件元器件

以及先进基础工艺,建成较为完善的产业技术基础服务体系,弥补产业基础的短板。对接国家战略需求,科学布局、协同共建大科学设施,鼓励本土企业积极参与与中外科技伙伴计划,推动设立全球领先的科学实验室和研发中心,形成科研设施的集群化、集团化、集约化发展,加强对前沿技术、颠覆性技术、现代工程技术的前瞻性研究,推动创新链条向前端移动。加强技术知识共享平台、技术试验平台以及技术转移平台的多方建设,通过新建平台实现技术创新资源优化升级及最优配置,精准服务企业创新发展。设法搭建交流平台,如创设产业教授、论坛等制度,打破企业间、部门间、行业间和区域间的壁垒,促使海量科技信息的有效整合、快速检索、准确导航和远程服务,避免形成分散的“信息孤岛”。要求政府投入的大学、研究机构的实验室,要制度化地对产业界开放,或者可以考虑让产业界收购兼并应用型研究所,进而加快形成产学研合作,促进原始创新和成果转化。在关键产业领域,鼓励行业龙头企业联合供应链上的重点企业,组建各种产学研合作联盟,实现隐性知识和技术等无形资源的传递、交换、组织、优化配置、积累等,进而推动在关键核心技术和“卡脖子”技术上联合攻关、重点突破。

第二,强化要素投入。在“链长”的支持下,有目标、有计划、有步骤地加大对基础研究和关键共性技术、前瞻技术、战略性技术研究等领域的投入力度,加快构建以5G基站建设、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等为核心的新型基础设施。设立创新发展基金,如科技创新合作基金、人才开发基金、创新创业基金等。这个基金,政府可以多拿出一点资金,同时开展全社会募集,特别是要动员相关大公司、大机构等提供资金。基金主要用于科技创新基础设施建设、人才培养、创新创业平台建设、区域合作联盟、课题研究等项目,且要具备一定的商业运作能力。培育和引入与产业链发展需求相适应的高端创新型人才和技术研发团队。通过加快户籍、档案等管理制度改革,完善人才权益保障和社会公共服务体系等创新政策,从根本上减少人才流动的风险和代价,为各类科技创新人才有序自由流动和身份有序自由转换提供基本的制度保障。探索与国际通行做法相衔接的人才评价方法和职业资格认证体系,进一步完善高端人才的引进机制和服务方式,给予科技创新人才高强度的投入、高丰度的资源、高自由度的机制,形成优良创新生态,切实解决高端人才创新创业面临的各种难题,鼓励和支持科技创新人才持续开展研究与产业化工作,将论文写在产业第一线。此外,坚持自主创新与开放创新相结合,一方面,依托自贸区、高新区、经济开发区等,吸引全球顶尖创新资源在我国开展核心技术攻关,提高产业链、创新链的价值能级;另一方面,支持各类创新主体在境外设立科研机构,提升链接全球创新资源的能级。

第三,加强政策配套。链长制有利于发挥新型举国体制优势,综合运用科技立法、战略规划、财政政策、税收政策等政策手段,优化创新资源保障供给和配套支撑,提高政府集聚高端资源、推进科技创新和技术攻关的能力。加快落实高校、科研院所的科研人员自主创业的相关政策,提高对科研人员创新创业的激励。完善科技成果转化法律法规,继续探索分配制度和产权制度。制定价值链的利润分享计划,对于产业链中共同开发的新产品和新技术取得的利润,按照前期研究开发的投入比例进行分成,并构建合理的绩效考核体系,运用企业战略联盟发展基金,根据企业绩效水平对技术创新合作驱动价值链升级的企业予以奖励,实现利润的合理配置。积极推动相关保障措施写入对应法律法规,如《中华人民共和国知识产权保护法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国反垄断法》等。同时,加强立法之间的协调性,相关执法部门联手制定具体实施细则,切实将科技协同创新中的制度性成果落到实处。

五、以国内循环为主把全球产业链分工转向产业链集群建设

根据中美贸易摩擦和新冠疫情的冲击情况推测,未来经济全球化的基础将会发生一定程度的松动,全球产品内分工将会发生一定程度的收缩,全球产业链也会出现重组趋势,主要是全球产业链将会出现纵向缩短、横向区域化集聚的现象,从而形成依托于区域性产业集群为主的全球产业链集群。

这种全球产业链集群的特征,是企业既嵌入 GVC,又加入产业集群。这一双重嵌入特征是未来的企业组织流行模式,也是中国企业地方化与全球化融合发展的结果。

产业链集群是以国内循环为主、通过产业集群形态形成的以空间为载体的网络式产业链,吸引着产业链中的国内外不同环节的企业介入,形成了相对完整、基于本地一体化的产业链,它们用来应对各种因政治、自然等突发的偶然事件的冲击,大大提升产业链的韧性,为高效率的设计、采购、生产、销售和配送等创造条件,具有生产周期短、库存低、对市场响应灵敏、运作成本低和协作同步等大规模柔性生产的竞争优势。但是,并非所有的产业集群一开始就能形成这种基于本地一体化的相对完整性的产业链,其实在其发展的过程中,其内部往往缺失的环节很多,必须沿着产业链向上下游进行延伸^①。因此,“链长制”在产业链集群的成长过程中,存在巨大的施策空间,具有积极的推动作用。

第一,创新研发投入方式。形成完整的产业链集群,需要加强对产业链核心环节的研发突破。然而技术创新活动的正外部性,导致创新主体无法完全独占其新技术知识或无法控制其扩散,且市场和技术环境具有不确定性,创新具有一定的风险。因此,有必要通过制定有效政策来引导、支持和激励企业加大自身研发投入和提升自主创新能力。首先,实施政府创新投入管理方式改革,改变传统的科研经费管理模式,明确建设任务和考核目标,给予稳定支持和经费使用自主权,解决在早期募资时,那种前瞻性、引领性和颠覆性技术创新项目所面临的市场机制失灵的问题。当项目进展到市场认可的技术里程碑阶段,可以将前期的项目资金按市场价格转化为投资,参照市场化方式进行管理和退出。其次,逐渐推行从政府输血到自身造血的运作模式,政府逐渐减少直接投入。一方面,企业自身也逐步减少对政府的依赖,真正成为创新研发的主体;另一方面,更多利用社会资本,比如商业银行可与各种产业基金、投资银行成立支持创新的投资类公司。此外,在产业集群从数量扩张期演进到质量提升期的过程中,原创性基础研究、产业共性技术、前沿技术、公共技术服务平台等具有非竞争性、非排他性的属性,单靠市场机制无法充分提供,在这些领域“链长制”可以发挥重要的补充作用。

第二,实施产业链招商。相比传统依赖于土地和税收等普惠性政策的招商引资方式,产业链招商是在产业链分析的基础上,在有效的配套半径内完善产业链,打造产业集群,实现规模经济、范围经济,减少企业之间的交易成本,并通过上下游关系或协作关系,增强产业和区域经济的抗风险能力和国际竞争能力。首先,针对产业发展现状、方向和功能定位,全面梳理供应链的关键流程和关键环节,结合龙头企业列出的上下游产业链的企业名录,明确产业链招商的重点、主体、载体和服务等,科学编制产业链招商的路线图,避免招商选择的盲目性和无序性,充分释放“引进一个、牵出一串”的“葡萄串”效应。其次,产业链“链长”要狠抓环境建设,进一步营造“最优服务”的政务环境、“最大开放”的招商环境,积极推进国际化、法治化、便利化的综合投资环境建设,为产业链集群发展打造“零障碍、低成本、高效率、优服务”良好平台,形成吸引人才、资本、技术和项目快速集聚的“磁场”效应。

第三,构建国内统一市场。发展产业链集群需要利用好庞大的内需市场,推动形成国内国际双循环的新发展格局。双循环的新发展格局是对过去出口导向型经济全球化战略的重大修正,也是今后一个时期做好国内经济社会发展工作的重要指导原则。产业链和产业链集群的建设,与发展国内市场循环之间存在着密切的联系和相互促进作用。主要表现在:一是相对于企业的直接出口活动中产业链普遍过短的情况,构建国内地区间、城市间相互配套的产业链分工体系,有利于拉长产业链,提高产业链的“迂回化”程度,增加我国地区间、城市间贸易水平和附加价值增值率,从而形成真正巨大的国内市场循环。二是根据当代国际贸易理论,巨大的国内市场将不仅会促进我国产品生产的规模经济性,而且可以显著地改善产品的多样性,提高产业和产品的复杂性程度,使产业、市场之间的联系更强更紧密。三是加强产业链中企业之间的联系,使企业专注于产业链中的细分的专业化环节,这代表了一个国家生产复杂产品的能力和现代化水平。如果我国各地区、各城市之间专注于细分化产业分

^① 黎继子:《集群式供应链管理》,北京:中国经济出版社,2006年,第67-69页。

工,形成专业化的产业链或产业链集群,生产出高度专业化的、不可替代的复杂化产品,那么将对提升我国产业的国际竞争力产生决定性作用。因此,为了顺利实现以国内大循环为主,国内国际双循环相互促进的新发展格局,需要更加深入的国内市场开放和市场化改革,废止地方政府以邻为壑、垄断市场、封闭发展的直接干预型产业政策,通过产业链链长制等间接干预形式,逐步形成统一、开放、竞争、有序的国内大市场。这种统一市场一旦形成,加上高度开放的世界市场,那么中国就既需要大量进口全球的产品和设备,又需要增加出口生产。随着市场规模扩大,就会促进国内各企业专注于某个产业链集群中的细分环节或零部件,以降低生产成本、提高效率和增加产出量。这既可增强国内企业的市场占有率,又进一步强化了它们在产业链上的细化分工水平。

The Chain Chief System under a “Dual Circulation” Pattern

—An Exploration on the New Form and Function of Local Leading Industrial Policies

Liu Zhibiao Kong Lingchi

(Yangtze Industrial Economic Institute, Nanjing University, Nanjing 210093, P. R. China)

Abstract: In recent years, “The Chain Chief System” emerged all over the country, which is a breakthrough attempt made by Chinese local governments on the form of their industrial policies in order to adapt the needs of industrial management under a new “Dual Circulation” development pattern. Its purpose is to supplement rather than replace the market mechanism that coordinates the operation of industrial chains. In the new period, the innovation and evolution of China’s locally dominant industrial policies are shifting from industrial selection and resource allocation decision-making to industrial chain maintenance, construction and development as the center. To realize the coordinated development of the industrial chain and the innovation chain, and to build global industrial chain cluster in the trend of the global industrial chain restructuring is the main task of local governments’ leading industrial policies under the new development pattern. Relying on the “Chain Chief System” of the industrial chain, local governments can promote the two-way integration of the industrial chain and the innovation chain from the aspects of implementing the platform carrier, strengthening the input of factors and strengthening the policy supporting. In addition, enterprises in different links of the industrial chain can be attracted into the local cluster region through innovative research and development investment, implementation of industrial chain investment and the construction of a unified domestic market, so as to form a relatively complete and integrated global industrial chain cluster.

Keywords: Dual Circulation Pattern; Chain Chief System; Chain master; Industrial policy; Innovation chain; Industrial chain cluster

[责任编辑:纪小乐]