

# “链长制”与地方主导产业的创新升级研究

曹秋静

**摘要：**近年来，“链长制”作为具有中国特色的制度构建正在从“地方经验”逐步走向“全国实践”。学界关于“链长制”的研究刚刚兴起，本文在充分梳理国内外研究成果的基础上，从产业链影响因素、政府与市场的关系、政府职能转变三个视角分析了“链长制”推动地方主导产业创新升级的内在机理，并提出“链长制”实施中要重点权衡五大关系，最后建议注重顶层设计，引导产业链优化升级；坚持机制优化，提升产业链服务质量；强化多链融合，打造高质量创新生态；借助数字经济，防控产业链运行风险。

**关键词：**链长制 地方主导产业 创新升级

当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业革命深入发展。同时，国际环境日趋复杂，不稳定性和不确定性明显增加。尤其是中美经贸摩擦复杂多变以及新冠肺炎疫情全球大流行，强化了经济全球化逆流，加剧了各国间战略博弈，全球产业链供应链面临深度重构。在此背景下，我国产业链供应链难以摆脱对发达国家的高度依赖，部分产业链供应链的脆弱性也随之暴露。面对波谲云诡的国内外经济形势，“链长制”作为具有中国特色的制度构建应运而生。湖南省长沙市是全国首个（2017年）提出“链长制”的城市，浙江省是首个（2019年）出台“链长制”的省份。各地纷纷部署“链长制”，仅2020年全年，走进“链长制”队伍中的省级政府有江西、江苏、山东、黑龙江、河南等；市级政府有合肥、长春、深圳、包头、苏州、

南京、德州、济南、菏泽、莆田等。2021年广东省政府工作报告明确提出，要提升产业链现代化水平，并首次将探索实施“链长制”写入政府工作报告。“链长制”正在从“地方经验”逐步走向“全国实践”。深入研究这一命题的理论基础、内在机理及推进策略，是坚持用理论指导实践的重要方法，是更好发挥政府宏观调控弥补市场缺陷的重要手段。

## 一、相关文献评述

“链长制”最早孕育于2017年，相关研究成果鲜见于文献。既有文献大体上是对“链长制”的提出背景、核心要义等进行的学术探讨。“链长制”的提出背景可以归纳为国际与国内两个维度，就国际维度来看，主要是受“双冲击”的影响，即“贸易战冲击”与“疫情冲击”影响了产业链与供应链的安全稳定（孙华平

等，2020）；就国内维度而言，“链长制”可以理解成“开发区发展模式转型与升级”（刘志彪、孔令池，2021），这样便顺理成章地解释了“链长制”于2018年底出现于浙江省开发区的原因。“链长制”的核心要义在于准确区分链主与链长的功能定位。一般认为，链主是在产业链发展过程中由市场自发形成、能够协调产业链各个节点活动的龙头企业，但由于“链主”难以担负起协调不同生产工序和生产区段的任务（刘志彪、孔令池，2021），于是由政府主官担纲来协调解决产业链协同发展的“链长”呼之欲出。

现有文献研究仍存在一些不足之处：第一，“链长制”与其它“长制”模式异同的研究缺乏。“河长制”“林长制”“湖长制”等在公共管理和自然资源领域早已有之，“链长制”是高位推动的“长制”模式在经济领域的延伸与推广。然而，目前学界大多是

**基金项目：**本文系2021年广东省党校（行政学院）系统哲学社会科学规划项目《“链长制”与地方主导产业的创新升级研究》，项目编号：2021GDDXXT037。

对单一“长制”的讨论，即便是对同属于公共管理和自然资源领域的“河长制”“林长制”“湖长制”的关联研究都很少。第二，“链长制”与地方主导产业的融合研究不多。“链长制”就是择定地方经济发展的核心产业，通过行政长官担任链长，以稳链、补链、延链、强链为目标的制度安排。核心产业中的主体既包括地方主导产业，也不乏正在培育的新兴产业，而培育新兴产业的目标亦是最终成长为地方主导产业。因此，将“链长制”与地方主导产业融合研究恰是准确把握了“链长制”的精髓。

## 二、“链长制”推动地方主导产业创新升级的内在机理

“链长制”是一种强化产业链责任的制度创新，探寻其在推动地方主导产业创新升级的内在机理实际上是在梳理推行“链长制”的理论依据与现实依据。

### （一）从产业链影响因素观察“链长制”的作用机理

产业链是指具有纵向关联的不同产业环节之间，基于一定的技术经济联系形成的链条式产业组织生态。影响产业链变动的因素由内外因素共同构成。内部因素源自产业链自身，涉及产业链上游的研发设计、中游的生产加工、下游的销售服务等各个环节不同企业之间的协调；外部因素包括市场活力、政策支持与营

商环境等相关因素。内外因素缺一不可，相互作用。当外部因素发生变化时，生产要素会随之改变，企业也会做出响应；当内部因素发生改变时，客观上要求外部因素做出调整以适应内部因素的变化。“链长制”是通过优化影响产业链的外部环境从而推进地方主导产业创新升级的一种制度安排。

### （二）从政府与市场的关系观察“链长制”的作用机理

产业链中企业关系的协调主要依赖于内生的市场机制。产业链上起支配地位和作用的“链主”企业是在产业链上位于技术中枢和市场中枢的企业（刘志彪，2020）。“链主”企业集聚带动上下游一大批企业共同成长，起到纲举目张的作用。经济全球化带来了“市场一体化”与“生产分散化”的统一，“链主”企业常常是具有技术垄断权的跨国企业，更多发展中国家难以摆脱“被俘获”的命运。特别是当产业链中的“链主”企业不在一国之内时，更需要“链长”发挥统筹协调各方的作用来培育本土的“链主”企业。在中美经贸摩擦与新冠肺炎疫情“双冲击”的新形势下，产业链的安全性与稳定性上升到更为重要的层面。在此背景下，“链长制”的出现，一方面是弥补市场失灵的缺陷，更好地发挥政府宏观调控的作用；另一方面是应对产业链新挑战，统筹安全与发展的需要。

### （三）从政府职能转变观察“链长制”的作用机理

“链长制”实施伊始，学界对其看法褒贬不一，争议无数。主要担心是“链长”作为行政长官，因并不完全熟悉产业运行规律且不能准确预判产业未来发展的方向何在，进而使得这种由“链长”直接挑选赢家与输家的做法看似高效，实则却干预了市场自由运行的机制。持有这种观点的人，对“链长制”的理解有失偏颇。应该认识到，“链长制”不是过去管理型政府的产物，而是加快政府职能转变，构建服务型政府的体现。“链长”中的政府角色从直接挑选产业为主转向了维护产业链运行、协调产业链联系、促进产业链现代化为中心（刘志彪、孔令辉，2021）。基于以上分析，“链长”的主要职能是通过破除体制机制的壁垒，打通产业链的堵点断点并协调解决各产业链协同发展的重大问题以实现产业高质量发展。

## 三、实施“链长制”要重点权衡的五重关系

### （一）权衡好政府与市场的关系

“链长制”并不是要求政府主动去干预企业的人财物、产供销等微观活动，而是通过地方政府更好地发挥作用以降低制度性交易成本，从而提升产业链整体运行效率。一方面，企业或产业

的良性发展与良好产业生态及支持创新的社会化服务网络关联密切，需要由政府、科研机构、中介服务机构等多方参与构成的有效集群组织、管理机构协同发挥聚合效用；另一方面，政府并非“全能”，其作用不能无限放大和延伸，只能做企业想做但做不了、做不好的事。在实行“链长制”中，既要强调集群内企业的主体地位，又要在资本和研发等领域提供政策支持，以链为基础协调人才、土地、资本、技术等关键要素供给，将集中力量办大事的制度优势与发挥市场在资源配置中的决定作用有机结合起来。

#### （二）权衡好支柱产业与新兴产业的关系

地方主导产业不是一成不变的，而是一个不断迭代的过程。实行“链长制”，必须更加注重产业发展的平衡和节奏，把握好支柱产业与新兴产业的关系。支柱产业表现为经济规模大、产业关联度高、支撑力强、经济效益显著等特征。新兴产业代表着区域的比较优势和广阔的发展前景。对支柱产业要避免“用力过猛”，将着力点放在补短板；对新兴产业要避免“平均用力”，遵循产业发展演进、升级的内在规律，重点找准对现有优势产业具有延链、补链功能的产业予以优先发展，逐步将点状的特色产业拓展为链状的产业联动，进而促进产业体系循环发展。同时，政府要维护公平竞争的市场秩

序，不能因培育发展“链内”产业而扼杀了“链外”产业可能的成长空间。

#### （三）权衡好上下联动与长短结合的关系

中央层面发挥新型举国体制的优势，突破关键核心技术“卡脖子”的瓶颈，进而提升产业基础高级化和产业链现代化水平；各省区市推行的“链长制”应该是服务于国家重大战略的地方探索。具体来讲，各省要瞄准国家产业链堵点断点，通过对地方资源优化配置，补足产业链发展短板。各地市由于产业体系不够完备，可以调动的资源又相当有限，在实行“链长制”中既要坚持上下联动，主动融入本省（区）的跨区域协调大局，又要主动思考本辖区产业在全省（区）产业格局中的比较优势，确保强势产业求长求强，弱势产业错位发展，避免陷入产业链中下游集中扎堆，产业链上游明显空白的局面。

#### （四）权衡好产业边界与产业融合的关系

当前，数字化、智能化的新科技革命在世界范围内蓬勃开展，特别是5G网络、人工智能等新技术升级迭代，将颠覆性打破产业边界，消除传统行业壁垒。如新一代电子信息产业与新材料、半导体及集成电路在产业上下游领域交织叠加趋势日益明显，不同产业链间的边界变得日益模糊。这要求政府在实行“链

长制”中，采取更加开放化、宽泛化、柔性化的政策制定方式，让现有生产资源有更多柔性转换、生产线有更多功能拓展、企业有更强适应市场和应对挑战的能力。

#### （五）权衡好龙头大企业和专精特新中小企业的关系

从补链、延链、强链角度看，龙头大企业的优势在于带动性强，产业垂直整合度高，有望成长为具有影响力的“链主”；而大量中小企业则是构成完整产业链的“螺丝钉”，其中专精特新更是扼守产业链的关键节点。“链长制”不能仅将目光盯在龙头大企业上，而忽视成长性好的专精特新中小企业。要注重引导培育专精特新中小企业，加强其产业配套能力，以单个企业的“专”和整个区域的“全”提升地方整体竞争力。

### 四、“链长制”制度创新的提升路径

#### （一）注重顶层设计，引导产业链优化升级

当前技术竞争日益激烈，任何国家或区域不可能实现全链条领先，理想的状态是在有些领域“我是在前的，你是在后的”，另外一些领域“我是在后的，你是在前的”，只要具有相互持有杀手锏的互惠和对赌能力就一定程度上把握了产业链的安全与稳定。“链长制”横空出世，初衷

就是解决关键核心技术的“卡脖子”问题，拥有安身立命的杀手锏。因此，在推行“链长制”的过程中，既要加强顶层设计，全面梳理产业链各个环节的堵点断点，又要结合地方发展基础与产业特色，谋划主攻方向，最终服务于国家发展的战略全局。

（二）坚持机制优化，提升产业链服务质量

为保障“链长制”高效实施，要重点建立以下三套机制：第一，建立产业链责任分工机制。明确稳链、补链、延链、强链中链长的责任与担当，充分发挥好各链长作为产业链支持者、倡导者和维护者的角色，制定“一链一策”的行动方案。第二，建立产业链协同合作机制。在纵向协同方面，每条产业链都由一位地方行政长官担任主链长，下设副链长及相关执行人员。按照不同级别进行职责划分，形成上下联动的纵向协同机制。在横向协同方面，“链长制”打破了由单一工信部门主推产业工作的现状，让更多部门广泛参与到地方产业发展中来。第三，建立产业链工作评价机制。各地方依据本地产业发展特色，从产值与税收、项目与平台、创新与应用等多个维度对“链长制”工

作推进情况进行科学、全面地分类、评价与指导。

（三）强化多链融合，打造高质量创新生态

“链长制”要积极推动以人才链引领创新链，以创新链提升产业链，以产业链集聚人才链，促进产业链、创新链、人才链协同发力、融合发展。首先，以人才链引领创新链。人才是第一资源，创新是第一动力。通过搭建招才引智重要平台，构建引才聚才用才评价体系等举措形成以人才引领技术集聚的发展态势。其次，以创新链提升产业链。创新是产业高质量发展的重要引擎，是破解产业发展难题的关键一招。只有通过创新能力的提升才能真正解决产业循环的堵点断点。再次，以产业链集聚人才链。瞄准产业链缺失和薄弱环节，靶向引才聚才，形成以产业聚人才，以人才兴产业的良性互动。

## 五、借助数字经济，防控产业链运行风险

基于互联网、大数据、云计算等技术的数字经济，正日益释放出巨大的发展动能。将数字经济与先进制造业和现代服务业深

度融合，可以有效防控产业链运行风险。具体表现在，一方面，有助于解决供需错配的问题。通过产业链“链长”高位推动，将数字经济新技术应用于传统制造业，有助于催生新业态、新模式，可以有效减少传统制造业生产、分配、流通、消费各个环节衔接不畅、供需不适配的现象。另一方面，有助于补足监测缺位的短板。传统制造业仅仅凭借生产经验参与市场竞争，容易导致经营风险。数字经济不仅可以充分利用互联网、大数据对单一链条进行监测、研判和处理，还能将不同产业链数据进行综合分析评价，从而为地方主导产业发展思路提供有益借鉴。■

### 参考文献：

[1] 孙华平,包卿,程俊杰,陈柳.“链长制”经验对江苏的启示[J].唯实,2020,(7).

[2] 刘志彪,孔令池,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[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021,(1).

[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[J].经济研究参考,2020,(10).

(作者单位:东莞市行政学院)

责任编辑:康伟