

公共干预政策对经济发展的推动

——法国“竞争极”分析

王 战

Résumé : Les formes de clusters se caractérisent en Europe par le modèle de « 3^e Italie » qui est endogène et spontané en défaveur de l'intervention publique. La politique de « Pôle de Compétitivité » lancée par le gouvernement Raffarin en 2004 s'est établie au sein des clusters français. Il s'agit d'une action incitative gouvernementale.

关键词: 竞争极 公共干预 制度化 财政拨款

1. 引言

目前世界经济竞争愈趋激烈，法国经济面临增长率缓慢和失业率上升两大压力。为此政府出台了一系列政策，以提高增长和减少失业。

2004年，法国政府提出竞争极概念，将它视为“增长与就业的发动机”。这是一种新的产业政策，旨在调动竞争因子，提高创新能力。

其实，2000年的里斯本欧盟首脑会议就确定欧洲大区今后的发展方向，将欧洲建成世界上最具竞争力地区。2004年9月14日，当时的法国总理让-皮埃尔·拉法兰(BILAN, 2006)宣布建设竞争极的新产业政策，目的是强化法国工业的专业化程度，提高法国企业开拓国际市场的能力，提升区域经济发展。

2. 竞争极定义

竞争极指在确定的区域内，政府制定引导政策和提供相应的配套资金，使企业、研发机构和大学进行有效的合作，从而产生关联与协同效应。

合作项目形式是生产关联效应的基础，企业、研发机构和大学虽然是独立的行为主体，但为实现共同发展战略目标，制定一个合作方案并参与合作开发的项目。项目的设置以确定的市场为导向，以创新为中心，开发潜在的协同效应。

所有的合作开发项目必须具备四个要素：项目被纳入区域经济发展的总体战略目标，区域内各独自的行为主体通过项目产生关联并建立合作关系，提高以潜在市场为导向的技术和人才积聚，开拓全球发展视野。

其政策的短期目标是促进区域经济发展，加强区域行为主体创新及开发意识，调动竞争因子，提高创新能力。而长期目标是通过建立创新网络，创造新财富和发展区域就业。

3. 竞争极产生背景

全球经济在上个世纪 90 年代末呈现出新的发展格局。一方面，知识经济和技术创新给生产和经营带来高附加值，企业的利润空间上升；另一方面，知识和技术不断的更新加剧国际竞争的压力。知识创新和竞争压力双因子从而构成未来世界经济发展趋势的二元结构。

法国和世界其它国家一样，产业作为经济发展的支柱和经济增长的发动机，面临世界经济新格局的双重压力。作为世界经济强国，创新和竞争是法国经济的主要收入之一。在创新方面，研究和开发的费用达到 90%。在竞争方面，出口贸易达到 80%。由此可见，这两项发展对法国的其它经济领域具有强带动效应。

为适应世界经济的双重变化，一方面法国政府面对竞争压力采取加大贸易出口政策和实行法国企业生产工艺国际化战略，另一方面，政府将非物质化的创新和智能化的研究作为增长与竞争战略的向量。竞争极正是为顺应这一历史性变化提出来的，目的是有效地结合创新和竞争两因子，通过创新的加速器效用，降低来自于外部的竞争压力，提高自身的竞争能力。

这种新的产业政策制定与法国的经济体制和社会结构有关。长期以来，法国的企业，大学和科研机构作为独立的行为主体具有明显的边界。企业围绕着国家指导性计划和市场体制两大要素运作，通过供求关系的自动均衡，实现最优和利润最大化，企业与大学和公共科研机构在创新和技术开发方面的合作较少。而法国大学和科研机构属于公共机构性质，由国家财政投资，其研发项目资金可以源于政府和各个部委，也可以来自企业。但大部分项目涉及学术理论研究，并不以市场和企业开发为导向。尽管大学和科研机构之间有一定的合作关系，但表现为松散的、自由组合的关联。如法国大学教师一般应该在法国国家科学研究所下属的分支机构里兼职，申请课题经费，从事研究。而企业与大学或科研结构之间具有弱关联甚至无关联。

另外，法国虽然属于市场经济国家，但是其发展增长模型有别于完全自由竞争的美国。法国从 1945 年起，开始实施五年计划，但计划的方式并非是中央集权式或指令性的，而是调节、协调或指导性的。由国家计划委员会和大区政府共同参与五年计划的制定。这样既考虑了国家经济发展方向，又兼顾了地方发展的特别需求。在这种运行机制情况下，由中央政府牵头、地方政府参与并落实的竞争极的产生就容易理解了。

新的产业政策出台结合了国土规划、创新和产业各个要素，要求在产业集群模型基础上，在同一个区域内，将产业，研究与开发和教育结合在一起，构成创新的源泉。三个独立的行为主体在地域近邻性基础上，通过项目的组合，产生关联，加速信息的流通和人才的流动，促进和提高创新意识。

通过区域内的三个发展因子的集中整合，一方面抑制法国本土企业向海外，主要是第三世界国家的迁移，提高国内就业市场需求的供给，另一方面，区域内的三因子结合，有效提高人才的作用，具有竞争性的区域内企业由此产生活力，提高在全球范围的竞争力。

4.理论构架

从竞争极产生的背景，可以发现竞争极产生和发展的理论基础是产业集群。那么产业集群究竟是什么？

其实，产业集群概念在时间和空间上都经历了一定的变化和发展。首先在 1898 年，

英国经济学家马歇尔(Marshall, 1909)就提出产业集聚现象,强调相似企业或生产同类产品的企业在一定的区域内集中,地域的近邻性使它们减少运输方面的开支,从而降低生产成本,达到集聚效应。到上个世纪70年代末和80年代初,欧洲的一些国家和美国分别出现了“专业化的中小型企业集群。这些地区大量的中小企业彼此间发展了高效的竞争与合作关系,形成高度灵活专业化的生产协作网络,具有极强的内生发展动力,依靠不竭的创新能力保持了地方产业的竞争优势。”(王辑慈,2002)上个世纪90年代,波特(Porter M, 1986,1990)提出集群理论。指出在一定的区域或领域内,相互关联的企业和研究机构聚集在一起,形成互补。

在上个世纪100年中,产业集群的概念派生出许多分支和学说,但都是建立在市场经济发展基础上的。无论是马歇尔的地域近邻效应,还是中小型企业弹性专精、竞争与合作并存模型,或还是企业和研究机构相互关联,相互补充形式,都在自由化经济发展的前提下产生,基调集群的内生性或原发性,很少看到政府的介入,即公共安排的诱发性。

而竞争极产生的背景中有着明显的政府组织和规划作用,是中央和地方两极政府在产业集群内部,通过出台相关宏观调节政策和划拨扶持基金两种方式实现区域内集群模型的重新整合,促进企业、研究机构和培训机构的关联,提升产业的国际竞争力。

那么,就产业集群模型而言,政府推动因子属于新的现象,因此值得我们做进一步研究,以便观察政府介入因子如何在产业集群中产生效用。

5. 竞争极的产生与发展

2004年9月14号,法国国土规划与发展部际委员会将项目招标列为首批竞争极的筛选方法。2004年11月政府确定竞争极项目招标细则。2005年7月12日,在105个申报材料中,批准了第一批67个竞争极(经过整合,后改为66个)。其中有6个世界领先行业竞争极,如航空谷,里昂生物极等;10个力争进入世界领先行业竞争极,主要包括工业和农业资源,图像与网络等领域,罗纳-阿尔卑斯化工-环境极就是一例;50个竞争极,主要涉及生物、汽车、粮食、化妆、再生能源和建筑等领域。

政府介入是竞争极产生与发展的诱因,公共的组织和规划是竞争极运做的主要方式,因此出现公共效应问题。而在竞争极中,公共效应的实现是通过运作的制度化和资金供给作为保障的。

5.1. 运作制度

首先,竞争极的申报以项目方式进行,项目类似于一种集合体介质,规定申报的主体不能只是一个机构或者企业,必须是多个主体的集合。

项目分为研发项目和非研发项目两种。研发项目是竞争极的核心,是提高竞争能力的关键因素,它以集体联合项目为纽带,有效地组织企业、研发中心和培训机构围绕着某个特定的技术进行创新开发和研究。非研发项目申报主体来自于产业集群中互补机构,如培训、房地产投资、基础设施建设、经济情报、土地开发和国际宣传和推广领域,它构成提高区域竞争力和加快区域经济发展的补充平台。

项目的申报和管理并非由行政机关执行,而是委托给中间组织,通常是具有法律性质的协会。协会一定属于区域所管辖的机构,具有协调企业、科研机构和教育机构的能力。

协会的运作费用由中央和地区两级政府拨款，在制定发展战略和日常的协调中要听从区域政府的指导和建议。协会内部有一个常设工作小组，小组主要任务是制定和实施极地的总体战略，协调和筛选研究项目，申报国家政策发放的专项资金和扶持基金，简化极地内部不同机构间的项目整合并对项目的实施实行评估。同时，协会在国际上宣传和推广竞争极，促进国内外产业集群之间的合作。

协会所申报的项目，要经过三个层级的评估审核。首先地区政府组织和指导有关人员对该项目的可行性分析，对有关内容和数据对照项目招标细则进行核实并指导填写申报表。其次地区政府汇总的申报材料提交有关部委的部际工作小组审核。审核通过的材料送交专家工作小组报批。专家工作小组的成员来自于企业、研究机构 and 高等学府，小组的评估审核工作是独立的，不受任何行政因素的影响。通过的材料提交领土规划和竞争部际委员会批准。委员会由总理亲自领导，制定政府国土规划的政策方向，召集有关部委的领导，协调相关事宜。委员会的行政事务由国土规划和竞争部际代表团承担。领土规划和竞争部际委员会是竞争极申报项目的终审和批准国家唯一机构。

政府通过政策将申报程序制度化，申报内容标准化，从而规范申报项目，将所有的程序纳入政府控制的范围。尽管竞争极治理权委托给中介机构-协会，协会只是竞争极中最基本的行政环节，是国家竞争极政策的上传下达者和执行者，自身并没有行政权。

5.2. 资金供给

从 2006 至 2008 的三年间预计给竞争极的公共投资总额为 15 亿欧元。其投资方分为三个层面：国家，机构组织和政策优惠。国家通过部际单一基金的形式实行财政拨款。有关的机构组织按照国家制定的极地政策发放扶持资金。政策优惠是按照国家的规定，对极地的研发项目实行税收减免，如对竞争极企业营业利润的公司税实行减免，达 1 亿 6 千万（见下表），区域政府有权在职业税和房产土地税实行减免。

出资方	管理费用	干预费用	总计
国家（部际单一基金）	3.3 千万	7.98 亿	8.3 亿
国立研究所，工业创新所， OSEO 创新团体和信托局	3 百万	5.17 亿	5.2 亿
税收减免	-	-	1.6 亿
总计	3.6 千万	13.18 亿	15 亿

表中可以看到国家投入的 4%用于项目申报和管理机构费用开支，96%实际拨给参与项目的企业。而来自于机构的资金的 0.58%用于项目申报开支，99.42%实际投入到获得项目批准的企业。那么，无论国家、机构的投资还是税收的减免，所针对的主体都是国家批准的研发区内参与研发项目的企业。

除上述投资主体外，区域的地方政府对所管辖的竞争极也通过各种灵活方式按照区域经济和产业发展的需要进行追加投资。国家同时鼓励支持竞争极在各个部委所建立的研究

网络和欧盟的研究项目里融资。

因此，投资主体为三个层面，由于税收所涉及是政策优惠，并不属于实施资金转移的机构，那么，只需了解其余的两个层面：部际单一基金（国家），国立研究所、产业创新所和信托局（机构组织）。

部际单一基金

部际单一基金预算纳入经济财政工业部企业竞争基金项中，是为培育竞争极的联合研发项目设立的，由以下部委共同出资：工业，国防，设备，农业和国土规划。基金的创立旨在扶持技术创新的产品或服务研究项目，项目的特点是工商业实用型的。研发项目必须由竞争极以竞标的方式进行申报，申报的主体最少需要三家：两个企业、一个实验所或者研究中心。筛选程序规定申报项目必须能够创造价值，具有经济创新性或提供就业。研发项目一般纳入竞争极的中短期战略目标，开发的新产品或服务必须能尽快地推向市场。

国土规划与发展部际委员会于2005年7月12日将竞争极的跟踪管理委托给部际工作小组，实行共同管理。管理者为国土规划和竞争部际代表团和经济财政工业部。部际工作小组负责与竞争极发展有关的部委和公共机构进行联络协调，如国土规划、产业、研究、农业、国防、健康、交通、内务、预算与就业、OSEO创新团体、国立研究所、产业创新所、信托局、经济安全高级代表和专业人士小组，目的是保证部委和机构对竞争极所承诺的扶持资金到位。

国立研究所

是一家筛选并投资研究项目的中间机构。它既面向国立研究机构，又面向企业实验室，具有双重使命：支持知识和技术创新，促进国立研究机构和企业实验室合作与互动。国立研究所主要资助具有发展和创新潜力项目的可行性研究。它也受理非合作项目的申请，但一定属于研究项目，研究课题纳入竞争极发展的总体规划，符合经济和社会发展的总体需要。

其定位是鼓励竞争极的国立研究机构，企业的实验室或企业竞标，实现重大的合作创新项目。

工业创新所

是重大产业创新项目的投资机构，主要针对企业，负责筛选和扶持技术创新的产品设计或生产项目。产品的定位是国际市场或具有较大分额的潜在市场。申报项目评估程序中，是否属于竞争极是关键的因素。

OSEO 创新团体

是扶持中小型企业专业团体，对具有销售前景的科技创新项目进行投资。创新团体的投资取决于中小型企业项目是否纳入竞争极的研究轴心，其投资方式为两种：

- 对中小型企业实行大额贷款，占贷款比率的50%。
- 资助研究机构和中小型企业合作项目的可行性方案调研。

信托局

信托局根据扶持项目的轻重缓急，制定三项总体规划：

- 创新的中小型企业融资规划，通过政策引导帮助竞争极内的中小型企业实现自有金的投资。

- 区域政府高速网络项目开发规划，在区域数字化建设的总投资框架下，扶持参与区域网络项目的研发。

- 不动产行业扶持规划，根据国家对城市化建设和区域发展加快施行的不动产优惠政策，信托局对企业房地产投资和解决研究人员住房的投资进行扶持。

5.3. 先进研究主题网络和 CARNOT 学院

国家同时鼓励和支持竞争极在各个部委所建立的研究网络和欧盟研究项目里进行融资，从而获得网络集中效应和公共研究机构聚集效率。其中先进研究主题网络和 CARNOT 学院最具有代表性。

先进研究主题网络

网络纳入国家的研究公约。国家财政扶持先进研究主题网络建立，其目的是创建学术社团并指导学术项目。先进研究主题网络以地域紧邻的研究单位为核心，积聚了一批高水平的研究人员，通过共同科学战略目标进行有效的合作。

先进研究主题网络下设科学合作基金会。在全球竞争背景下，基金会以灵活方式，开展多渠道的融资和提供新的融资手段。在竞争极框架内，对有关行业研究工作小组的能力和作用进行分析，对各自独立经济主体合作研究的质量进行评估，在此基础上对申报入选的项目进行筛选。2006 年有 13 个网络入选。

CARNOT 学院

研究公约还包括 CARNOT 学院，其主要作用是促进技术转让，加强国立研究所和企业间的合作以及创新项目的开发。这是一种研究构架，以总体利益为基础，促进社会经济主体的合作，尤其是科研机构与企业的合作。CARNOT 学院由国立研究所根据其合作研究合同数量进行资金划拨。2006 年批准了 20 家 CARNOT 学院。

欧洲项目

为提高法国研发团队在欧洲的竞争力，保持其工业在世界的地位，政府鼓励有关的经济主体积极参与欧洲网络系统。欧洲的合作研发项目主要有尤里卡（EUREKA）计划和技术研究与发展第七框架计划。

竞争极的投资主体是国家和公共机构，以及国家赋予的税收优惠政策。投资的对象是不同的申请项目，如集合企业、大学和研究机构的研发项目，促进国立研究所和企业实验室之间合作的研究开发项目等。而投资的主体也是按照不同项目实行资金扶持，如工业创新所资金扶持企业技术和产品创新项目，而 OSEO 创新团体以扶持中小型企业科技创新项目为主。但不管投资主体之间有何差异，不管其投资的对象有什么不同，投资必须以国家

制定的竞争极战略方针为基准，受国家政策的引导。

6. 结论

竞争极的政策通过区域的近邻性和关联性让企业、研究所和教育机构进行合作。公共投资由政府划拨和公共机构投资，投入到研究开发项目中。投资集中于带动经济发展的主要部门，如信息与通讯技术，能源，医疗保健，生物技术，航空和交通。

竞争极政策从 2006 到 2007 实施一年多来，已经初步见成效，政府和公共机构投资也部分到位，应该说政府对竞争极的干预达到了预期的效果。那么，竞争极说明在产业集群内生成发展模型中，市场机制主导的发展方式对公共干预因子不是一味排斥的。也就是说，作为产业集群的典范，“第三意大利”（Becattini, 1978）证明区域经济发展应该以市场机制为主，强调企业之间的合作与竞争，反对政府在经济活动中进行组织和规划。而竞争极的生成与发展完全依赖于公共干预，尽管目前还无法对其最终的结果下结论，但它为产业集群的发展提供了一个新思路。尤其给中国内地的区域发展模型一些借鉴，因为这些地区的经济增长更多地受政府干预的影响。

（湖北与欧盟科技发展及合作政策的研究课题：2006AA412C41）

【参考文献】

- [1] *Les pôles de compétitivité en France*, 2006, 11.
- [2] MARSHALL Alfred, *Principles of Economics*, 1909.
- [3] 王辑慈：“补‘集群’理论的课”，《时装观察》，总第 4 期，2002 年。
- [4] Porter M, *Competitive Advantage*, New York, Free Press, 1985.
- [5] Porter M, *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan, 1990.
- [6] Becattini G, *The development of light industry in Tuscany: an interpretation*, 1978, in *Economic Notes*, n.2-3.

作者单位：武汉大学外国语学院
（责任编辑：吴泓缈）