

德国创新集群策动中 政府分工与合作关系 研究及启示^{*}

陈 强 王 浩 敦 帅

摘 要：德国作为世界公认的科技强国，是欧洲最先发动创新集群策动的国家。本研究聚焦德国创新集群的策动经验，从德国联邦政府和州政府分工与合作关系的视角，对两级政府在创新集群的政策联动、产学研协同与功能性平台构建等方面的策动措施进行深入分析，结合我国深化科技体制改革、治理能力现代化的战略需求，进一步提炼总结了促进我国创新集群发展的经验启示。

关 键 词：德国； 创新集群； 集群策动； 创新治理

作者简介：同济大学 经济与管理学院 教授 博士 上海 200092

同济大学 经济与管理学院 硕士研究生 上海 200092

同济大学 经济与管理学院 博士研究生 上海 200092

中图分类号：F151.6

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2020)02 - 0004 - 15

^{*} 本文为研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金重大专项项目“新时代深化科技体制改革研究”（编号：18VSJ059）的阶段性研究成果。

引 言

著名经济学家阿尔弗雷德·马歇尔(Alfred Marshall)将产业布局的地理聚集特征定义为“专业化生产区”，这是关于创新集群的最早论述。时至1990年，迈克尔·波特(Michael Porter)进一步将相互关联的产业群体定义为“集群”，此后这个概念逐渐得到政府和学术界的广泛重视。

创新集群对国家经济发展和创新能力建设意义重大。一方面，从国家经济发展角度看，高质量的创新集群是国家自主创新能力提升的重要载体，是创新系统高效运作的关键平台，在优化创新资源配置上发挥着重要作用，承担着促进经济增长的重要使命^①；另一方面，从创新能力建设角度看，创新集群作为支撑产业稳健发展的创新型组织，具有发掘强创新性、高附加值产业的潜在优势，是推动技术创新与进步的核心力量^②。

2019年11月，党的十九届四中全会强调，要推进国家治理体系和治理能力现代化，完善科技创新体制机制，建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，提升产业基础能力和产业链现代化水平。于国家科技发展而言，培育高质量创新集群是新时代创新型国家建设的重要抓手^③，近年我国国家高新区虽然在创新发展和经济建设方面取得了较大进步，但仍存在创新集群管理能力欠缺、治理效力不足等问题^④。从政府策动影响看，中央政府和地方政府间财力与事权的匹配是资源优化配置的重要手段^⑤，协调好政府的分工与合作关系是促进区域经济与科技发展的关键保障。

根据世界经济论坛发布的《2019年全球竞争力报告》(GCR)，德国的“宏观经济稳定”和“创新能力”两项竞争力评价指标均位居世界第1名^⑥。德国是欧洲最早发起集群计划的国家，德国的集群策动更具科学性、继承性和演变

① 张文锋、李娟、李宇：《创新集群中有意识的知识溢出与创新促进机制研究》，载《中国软科学》，2019年第8期，第175-183页，这里第175页。

② 田桂玲：《区域创新链、创新集群与区域创新体系探讨》，载《科学学与科学技术管理》，2007年第7期，第197-198页，这里第197页。

③ 乔黎黎、邱灵、张铭慎、韩祺：《新时代加快建设创新型国家的若干问题》，载《宏观经济研究》，2018年第11期，第64-78页，这里第64页。

④ 周国林、李耀尧、周建波：《中小企业、科技管理与创新经济发展——基于中国国家高新区科技型中小企业成长的经验分析》，载《管理世界》，2018年第11期，第188-189页，这里第188页。

⑤ 王浦劬：《中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析》，载《政治学研究》，2016年第5期，第44-58页，这里第57页。

⑥ “The Global Competitiveness Report 2019”，WEF，2019-10-9，<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>，访问日期：2019-12-12。

性^①。基于此,本研究尝试从德国联邦政府和州政府参与集群策动分工与合作关系出发,分析梳理德国创新集群在政策联动、产学研协同和功能性平台构建等方面的策动机制,梳理两级政府在集群策动中各自扮演的角色和关键作用。最后,借鉴德国联邦政府和州政府对创新集群策动的分工合作经验,进一步结合我国深化科技体制改革、治理能力现代化的战略需求,提炼总结促进我国创新集群发展的经验启示。

一、德国创新集群的多级政策联动

在德国创新集群发展过程中,政府尤其重视集群在市场经济环境下对促进社会发展的重要作用,并且致力于集群创新能力的提升和创新成果影响力的扩散。20世纪90年代起,区域经济政策逐渐受到欧盟各国的重视,德国联邦政府及各州政府试图通过一系列集群策动计划促进地区经济可持续发展并提升国际竞争力。在二十余年的德国创新集群发展过程中,从联邦政府层面对各州政府的创新集群策动影响看,从顶层设计到战略实施大体可分为三类措施。

一是联邦政府着眼于加快国家目前迫切需要和未来计划发展的技术研发,各州政府致力于加强区域创新成果产出和应用能力,并注重促进区域创新网络的形成。20世纪70年代末,以DNA重组技术诞生为标志的现代生物技术开始在英美国逐渐发展兴起,当时德国生物技术产业比美国落后近20年,比英国落后近10年^②。联邦政府意识到德国在生物领域科研能力方面欠缺和落后的境况,于1995年投入0.75亿欧元,推出首个国家集群计划——生物区域计划(BioRegio),旨在通过竞赛方式筛选出最具竞争力的生物技术集群,给予政策扶持和保障,以促进德国生物技术产业发展。联邦政府前后共发起四次生物区域相关计划,相关信息如表1所示。

表1 德国生物区域计划集群策动主要内容

策动主体	策动计划	时间	实施主体	实施目标
联邦政府	生物区域计划	1995年	16个联邦 州政府	区域现代生物技术能力建设
	生物形象计划	1999年		生物技术推广、转化、应用
	生物机遇计划	1996年		支持高风险应用研究,鼓励 高等院校、科研机构合作
	生物机遇补充计划	2004年		

来源:作者自制。

^① 陈强、赵程程:《德国政府创新集群策动的演化路径研究及启示》,载《德国研究》,2011年第3期,第57-63页,这里第58页。

^② Philip Cooke, "New Economy Innovation Systems: Biotechnology in Europe and in the USA", *Industry and Innovation*, No. 3, 2001, pp. 267-289, here pp. 268-280.