

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 32 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 12 月 25 日

江苏先进制造业集群建设的突出短板 及对策建议

摘要：建设先进制造业集群是江苏着力构筑国内大循环中心节点与国内国际双循环战略链接、打造自主可控现代产业体系并高质量发展走在全国前列的战略选择。近年来，江苏先进制造业集群建设工作已先拔头筹，并得到了国家层面的高度肯定。但对标“制造强省”和“世界级产业集群”建设目标和要求依然任重道远。为此，建议聚焦重点领域，厚植集群建设协同优势；锚定突出短板，提升核心技术控制能力；涵养创新主体，促进本土企业逆袭成长；强化政策指引，赋能集群促进机构建设；彰显功能特色，优化集群生态治理效能。

党的十九大以来，我国先进制造业集群发展正迎来央地密集部署、相关支撑政策酝酿出台的窗口期。江苏从制造业起步，以实体经济见长，近年来先进制造业集群规模、质态、创新及影响力稳步提升，在经济发展中也肩负起“当主力、打头阵、挑重担”的大任，但仍亟需补齐短板、突破瓶颈、发掘潜力。南通大学陈晓峰主持的江苏省社科基金项目“基于国际竞争力视角的江苏培育若干世界级先进制造业集群研究”，在政策解读与实地调研基础上，系统分析江苏先进制造业集群发展面临的突出短板，提出深入推进先进制造业集群建设的对策建议。

一、先进制造业集群建设面临的突出短板

（一）高效协同的集群分工体系还未形成

一是多数集群产业链协同优势不足。14个重点先进制造业集群已基本实现设区市全覆盖，但这些集群多数囿于一隅或限于一业，集群成员间的联系松散、协作渠道不畅，产业链协同性的缺失也使得集群企业协同复工、复产优势难以发挥，更面临着产业链上游成本上升与逐步外迁的风险。**二是部分集群龙头企业带动性不强。**在集成电路、化纤、钢铁、纺织服装、船舶制造等领域企业和产品具有一定国内知名度，但却缺乏世界知名企业与品牌。而且，集群龙头企业很多都是作为全球跨国公司或国内龙头企业的生产基地（分公司）而存在，因而对上下游产业链整合及市场资源吸附的能力较弱，这在物联网、新材料、节能环保等新兴行业领域尤为明显。**三是关键平台支撑作用不力。**具有国内一流水准、能够提供系统解决方案的工业互联网平台较少，像华为、腾讯和阿里之类的生态整合型企业更少。在发挥大数据、云计算、

人工智能、5G 等技术的链接作用，通过智能化生产、网络化协同等手段促进上中下游产业融合的实际动作不多、成效不明显。

（二）集群关键核心技术环节亟需突破

一是先进制造领域领跑技术不多。关键技术研发力量分散，多数制造企业技术创新大多局限于产品、工艺的延伸、改善与提高，缺少独创性的成套工艺技术，这在半导体、新材料、生物医药、高端装备等技术领域尤为明显。二是部分关键零部件仍受制于人。50%高端数控机床、80%高端检测仪器、75%工业机器人伺服电机都基本依赖进口。软件和信息产业中操作系统、嵌入式软件及芯片，工程机械领域上游的发动机、高端液压件等关键零部件的精密度和可靠性与欧美还有很大差距。三是创新要素循环体系亟待打通。在一些关键领域存在创新资源重复配置和低效使用现象，“政产学研用”难以形成闭环，一些重点集群的专利申请量及授权量在全国并不占优势。四是对高新人才的吸附力不强。缺少推动关键核心技术实现重大突破的科技领军人才、具有国际化管理创新能力的高管团队。在关键技术与核心管理岗位上，兄弟城市之间、内外资之间、甚至集群内部不同企业之间时常存有“互挖墙角”现象。

（三）集群促进机构发展仍处于摸索阶段

一是对集群促进机构的认识略显模糊。多数都从原有的行业协会过渡而来，大都是为了参与国家集群竞赛而挂块牌子，真正意义上“企业主导、政府引导”的自主性集群促进机构较少。而且，政府更多关注的是解决“从无到有”问题，缺少对各类促进机构的考察比选与持续跟进。二是对集群促进机构的支持并不到

位。除了入围国家集群竞赛的9家集群之外，目前针对一般性集群促进机构的实质性利好与优惠政策都微乎其微。受制于资金、人才等因素，集群促进机构作为“代言人”“粘合剂”的作用大打折扣，也很难真正动用各类资本和社会资源。三是**集群促进机构的能力有待补强**。集群促进机构大都缺乏足够的规划、研究、咨询及开拓能力，也没有真正的技术或市场抓手，其运作模式与约束激励机制也较为单一。

（四）集群政策协调度及针对性尚需改进

一是**相关政策推进的针对性不足**。主要职能部门的有效抓手不多，以指标考核的方式来指导区域集群工作也显得过于简单。省级层面的针对性政策利好也只是“洒洒花露水”，再加上主管部门重审核轻服务的工作惯性，使得很多地方申报先进制造业集群的积极性并不高。二是**集群建设中各条块之间协调不够**。目前，集群培育和竞赛都是以城市为载体，并主要采用“核心区+协作区”的分工模式，由于地域空间结构相对松散、跨度相对较大，在实践操作和组织推进层面都不理想。三是**集群推进的整体合力尚未显现**。政府参与集群建设的部门很多，管理与服务的部分职能交叉重叠，工作抓手与支持政策分布在各部门各单位，“九龙治水”、多头管理的问题较为突出。省、市之间在工作目标、措施、管理和服务上还没有普遍形成上下联动、同向并力的大格局。

二、推动先进制造业集群建设的对策建议

（一）聚焦重点领域，厚植集群建设协同优势

一是**推动先进制造业集群协同发展**。优先鼓励地理位置、经济、文化等接近的地区间形成跨域集群，并根据长三角区域一体

化战略布局和长三角制造业协同发展规划，联合上海、浙江、安徽等在集成电路、生物医药、高端纺织、汽车等领域要打造一批世界级产业集群。二是**注重集群本地化、区域化布局**。在提升集群国际分工地位的同时，应加快对集群建设关键产业的区域化和本地化布局，以产业链为纽带，在上下游产品企业间建立配套协作机制，并出台相关鼓励政策，着力提高本地配套协作率，提升集群产业链、供应链的安全性和灵活度。三是**分类施策提升集群竞争力**。从关键技术控制力、龙头企业带动力、品牌国际影响力、产业链条整合力等初步将 14 个重点培育集群划分为引领型、突破型、赶超型三种类型，进而实施不同的技术攻关、品牌提升和集群治理策略，并逐步完善集群统计监测体系和评估管理机制。

（二）锚定突出短板，提升核心技术控制能力

一是**打造卓越集群产业链**。围绕 14 个集群的各个子产业进行深入梳理，完善产业链图谱，优化配置资源，并组织开展“卓越产业链竞赛”，遴选支持一批优质集群产业链。二是**推动核心技术联合攻关**。以产业链溯源及其技术评估为基础，全面梳理产业链短板，可考虑按照完全受制于国外、与国际先进有差距、已有研发基础三种类别，初步建立起重点产业领域“卡脖子”技术攻关清单，预判攻关时间及其机会窗口，并坚持“最缺什么补什么”的原则分类梯次推进。三是**增强企业自主创新能力**。鼓励大企业把实验室建到高校，鼓励龙头企业整合行业资源建立企业研究院、产业技术创新战略联盟和省级以上创新中心，带动整个行业技术创新。同时，应在一些细分领域尽快形成更多“隐形冠军”企业，着力解决产业关键技术、核心部件和特殊材料等方面的瓶

颈。

（三）涵养创新主体，促进本土企业成长

一是**培育拥有话语权的本土终端产品制造商**。从资金、法律等方面支持有条件的本土终端产品制造商开展跨地区、跨行业、跨国兼并重组及投资合作。优势集群可向上争取一些重大项目的国家级标准制定权与审定权，扩大优势企业在行业标准化领域的“主导力”和“话语权”。二是**培育拥有核心技术的本土创新型企业**。学习上海、广东等地经验，逐步推广先进制造企业研发费用税前加计扣除和减免税这两项创新优惠政策，强化政策落实的技术指导。尝试设立本土创新型企业培育专项资金，资助集群行业排头兵企业联合高校、科研院所创建省级以上重点实验室和国家技术创新中心。三是**培育市场美誉度高的自主品牌企业**。重点依托世界智能制造大会、世界物联网大会、中国纺织业“走出去”大会、国际纳米技术产业博览会等国际交流平台，汇聚业内权威人士和前沿成果，为一些重点集群品牌塑造牵线搭桥，讲好江苏“品牌故事”。

（四）强化政策指引，赋能集群促进机构建设

一是**加速新型集群促进机构成长**。推动现有行业协会、产业联盟、技术创新平台等第三方机构向符合集群发展的促进机构转型，这种转型应更加注重成长性、专业性及可持续性，可推广无锡物联网促进中心的经验。二是**突出规划引领与政策指导**。参考工信部关于集群促进机构的绩效评价和验收考核要求，尽快出台省级层面的《集群促进机构发展意见》，并遴选建立培育库。在起始及成长阶段政府要提供更多的资金支持与应用场景。三是主

抓集群促进机构能力建设。作为一个第三方赋能机构要善于进行技术集成嫁接与资本化运作，提升战略预判与服务能力。其组织运行需要专业化团队来做支撑并吸收行业协会、智库、企业家代表等成员，从而提高其专业权威和社会地位。

（五）彰显功能特色，优化集群生态治理效能

一是完善集群生产性服务功能。在规模大、服务需求大的集群中可以考虑建立商务中心，建设完善相关生产性服务平台，进一步拓展集群服务功能。也可依托省级生产性服务业集聚区，通过签订服务备忘录，对于服务成本高的企业由当地政府提供适当补贴，引导生产性服务业集群为制造企业提供全方位、高品质的专业服务。**二是加快集群数字化转型。**向国家争取一些行业性工业云平台和数字经济平台在江苏落户，并重点打造一批制造业数字化龙头企业、平台机构，创建培育形成5G与工业互联网融合叠加的创新态势。充分借鉴集成电路基金发展方面的教训，尝试建立“数字经济”基金，并以此为依托加快产业数字化进程。**三是打造强有力的要素支撑体系。**着眼于“让资源要素在江苏实现价值最大化”这一根本宗旨，多维度、全方位、立体化构建优质透明营商环境。着力引进更多有望突破核心技术、能够提升产业整体水平的重点(领军)人才，并针对集群发展急需的蓝领熟练技能工人出台普惠性鼓励政策。利用大数据、互联网等手段推动人才资源互认共享、社保一体化等工作，鼓励推动科技工作者多点执业。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编

共印 360 份

苏简字 1003 号