



分类号 c93

学号 2013809157

南京农业大学

硕士学位论文

产业集聚过程中地方政府行为研究

——以浙江省新昌县儒岙镇胶囊产业集聚为例

陈凯翔

指导教师 郭春华 副教授

专业学位 公共管理硕士（MPA）

研究方向 公共行政管理

答辩日期 二〇一六年五月

Research on the behavior of local government in the process
of industrial agglomeration——a case study of capsule
industrial agglomeration in RuAo Town, Xinchang County,
ZheJiang Province

By

Chen Kai xiang

A Thesis

Submitted to the Graduate School of Nanjing Agricultural
University

For the degree of

Master of Public Administration (MPA)

Supervisor: Associate Prof. Guo Chunhua

Nanjing Agricultural University

Nanjing, P.R. China

MAY, 2016

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者（需亲笔）签名：

年 月 日

学位论文授权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权南京农业大学可以将本学位论文的全部或部分内
容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。

保密，在____年解密后适用本授权书。本学位论文属于不保密.

（请在以上方框内打“√”）

学位论文作者（需亲笔）签名：

年 月 日

导师（需亲笔）签名：

年 月 日

目录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.1.1 现实背景.....	1
1.1.2 政策背景.....	2
1.2 研究目的与意义.....	3
1.2.1 研究目的.....	3
1.2.2 研究意义.....	3
1.3 国内外研究综述.....	4
1.3.1 国外研究现状.....	4
1.3.2 国内研究现状.....	6
1.3.3 国内外研究述评.....	8
1.4 研究方法与内容.....	8
1.4.1 研究方法.....	8
1.4.2 研究内容.....	9
1.5 创新与不足之处.....	9
1.5.1 创新之处.....	9
1.5.2 不足之处.....	10
第 2 章 理论概述.....	11
2.1 核心概念界定.....	11
2.1.1 产业集聚.....	11
2.1.2 地方政府.....	12
2.1.3 政府行为.....	12
2.2 相关理论分析.....	13
2.2.1 产业集聚过程中地方政府的主要行为概述.....	13
2.2.2 产业集聚过程中地方政府行为及其影响的理论分析.....	14
2.2.3 产业集聚过程中地方政府的的行为模式.....	17
2.2.4 产业集聚不同阶段的地方政府行为.....	18
2.3 研究的理论基础.....	19
2.3.1 产业集聚过程中的地方政府定位.....	19
2.3.2 产业集聚过程中的地方政府职能.....	20
2.3.3 产业集聚过程中地方政府责任.....	20
2.3.4 产业集聚过程中地方政府行为规范性与科学性.....	21
第 3 章 新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中的地方政府行为分析.....	23
3.1 新昌县儒岙镇胶囊产业集聚现状及地方政府行为概述.....	23
3.1.1 要素集中阶段地方政府的行为.....	23

3.1.2 企业关联阶段地方政府的行为.....	24
3.1.3 产业聚集阶段地方政府的行为.....	26
3.1.4 产业创新阶段地方政府的行为.....	29
3.2 存在问题.....	34
3.2.1 政府角色定位存在偏差.....	35
3.2.2 对产业集聚指导缺乏规划与核心竞争力的培养.....	36
3.2.3 产业集聚过程中政府监管与引导不力.....	39
3.2.4 相关支持措施及相关制度改革不完善.....	41
第4章 国内其他地区经验借鉴及启示.....	43
4.1 绍兴诸暨市大唐镇.....	43
4.1.1 产业集聚现状.....	43
4.1.2 轻纺袜业集聚中地方政府的行为.....	43
4.2 郑州巩义市回郭镇.....	46
4.2.1 产业集聚现状.....	46
4.2.2 铝加工产业集聚过程中地方政府的行为.....	46
4.3 扬州邗江区杭集镇.....	47
4.3.1 产业集聚现状.....	47
4.3.2 日化产业集聚过程中地方政府的行为.....	47
4.4 经验借鉴及启示.....	48
第5章 规范和优化产业集聚过程中地方政府行为的对策与建议.....	51
5.1 基本原则.....	51
5.2 对策建议.....	51
5.2.1 明确地方政府角色定位.....	52
5.2.2 加强战略规划与核心竞争力培养.....	53
5.2.3 加大监管与引导力度.....	54
5.2.4 加强相关支持措施及制度改革.....	56
5.2.5 有效应对产业发展中的公共突发事件.....	59
第6章 结论与展望.....	61
6.1 研究结论.....	61
6.2 研究展望.....	61
参考文献.....	63
附录.....	67
致谢.....	70

图目录

图 3.1 《新昌县儒岙镇总体规划 2008—2020》空间结构规划图.....	25
图 3.2 当地政府在推动胶囊产业发展上亟待提升的方面（来自 2014 年儒岙镇政府调查问卷）	35
图 3.3 新昌县儒岙镇中心镇建设示范试点方案—生态平台布局示意图.....	37
图 3.4 2012 年胶囊事件中违法生产者比例图（数据来源：新昌县公安局）	38
图 3.5 2014 年“宁海案”中新闻舆论分析（数据来源：新昌县网宣办）	39

表目录

表 3.1 2014 年儒岙镇胶囊产业（规模以上企业）经济数据.....	30
表 3.2 2015 年儒岙镇胶囊产业（规模以上企业）经济数据.....	30
表 3.3 儒岙镇 2015-2017 年重点建设项目汇总表（产业发展类）	31
表 3.4 儒岙镇规模以上胶囊企业基本情况表（2015.11）	33

产业集聚过程中地方政府行为研究

——以浙江省新昌县儒岙镇胶囊产业集聚为例

摘要

产业集聚作为一种产业发展的现象和经济过程，在许多国家和地区的经济发展中一直占有重要位置。而在当前，经济的全球化与产业集聚的本地化之间逐渐结合，由于产业集聚可以有效提升本国或地区产业和经济的竞争力，因此引起越来越多国家和地区的关注与重视，并将产业集聚作为带动地方经济发展的重要战略方式。在我国沿海发达地区尤其是浙江省产业集聚历程中，形成了一批地方性乡镇化的传统产业集聚区，这种集聚的形成、发展与地方政府的行为密不可分。而由于地方政府行为不同引起产业集聚形态、程度、效果不同的现象在我国产业集聚实践中也广泛存在，因而地方政府究竟应该在产业集聚过程中承担什么责任、发挥什么作用、实施什么策略、达到什么目的，是十分值得探究的问题。

本文首先在阐述产业集聚及地方政府行为等相关概念及其理论的基础上，就地方政府行为对产业集聚产生影响的理论、产业集聚过程中政府的行为模式、产业集聚不同阶段的地方政府行为等进行理论分析。文章认为产业集聚过程中地方政府扮演了重要的角色，地方政府不同的行为模式、不同的行为表现在产业集聚的不同阶段会产生不同的影响，而在新常态下，产业集聚发展规律要求从定位、职能、责任、决策等角度对地方政府行为进行规范和完善。其次，选取浙江省新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中的地方政府行为作为研究的主要案例，从产业集聚政策、管理体制、运行机制等方面对新昌县政府与儒岙镇政府在胶囊产业集聚的四个不同阶段的政府行为进行概述，着力对胶囊事件发生前后地方政府引导产业集聚的行为和效果进行分析，经过深入研究发现，其政府行为主要存在政府角色定位存在偏差、政府政策和行为失灵等问题。再次，对有借鉴意义的几个地区——大唐镇、回郭镇与杭集镇政府在产业集聚过程中政府行为进行归纳与总结，得出上层规划和下层治理结合、硬环境和软环境创新发展结合引导、集聚与集约发展结合引导产业集聚的经验启示。最后，对如何规范和优化地方政府在产业集聚过程中的行为，实现传统产业集聚水平提升提出对策建议，

即地方政府应在产业集聚过程中明确角色定位、正确履行职能、承担起责任并实行科学决策，主要包括加强战略规划与核心竞争力培养、加大监管与引导力度、加强相关支持措施及制度改革、有效应对产业发展中的公共突发事件等等。

关键词:产业集聚；地方政府；政府行为；胶囊产业；规范和优化

Research on the behavior of local government in the process
of industrial agglomeration——a case study of capsule
industrial agglomeration in RuAo Town, Xinchang County,
ZheJiang Province

ABSTRACT

In many countries and regions, industrial agglomeration as a phenomenon of the industrial development and economic process, occupies an important position in their economic development. Additionally, the globalization of economy and the localization of industrial agglomeration are gradually inseparable, as an effective way to increase the competitiveness of the national or local industry and economy, more and more countries and regions have paid attention to the industrial agglomeration, it has become a new economic organization form with local characteristics. In China's coastal developed areas especially like Zhejiang province, some traditional areas of industrial agglomeration were born in the process of industrial agglomeration, and there is no doubt that the formation and development of this kind of agglomeration is closely connected with the behavior of local governments. And it is familiar that different behaviors of local governments on different degrees of industrial agglomeration, can cause different effects, therefore the local government should understand its responsibility, role, strategy and purpose in the process of industrial agglomeration.

Firstly, based on the related concepts and theories about industry agglomeration and local government behavior, the dissertation will analyze the local government behavior from different aspects, such as its influence to the industrial agglomeration, its patterns in the process of industrial agglomeration, and its representations in different stages of industry agglomeration and so on. This dissertation holds that the local government plays an important role in the process of industrial agglomeration, which means in different phases, different patterns of behavior will cause different effects. While we have entered a period of new normal, the developing rule of industrial agglomeration requires that the

local government behavior should be normalized and improved from the many aspects, such as orientation, function, responsibility and decision-making.

Secondly, this dissertation will select the local official performance of industrial agglomeration over the capsule industry, in RuAo Town, XinChang, ZheJiang Province, as a major research object. The summary will focus on three aspects such as the industrial policy, management system and operation mechanism of capsule industrial agglomeration, which are taken by the government of RuAo Town, and the government of XinChang County in four different stages. The dissertation analyzes the behavior and effect of the local government before and after the incident. The further study find that the government behavior main existent problems are the deviation of the government's role positioning, the ineffectiveness of the government's policy and behavior.

Thirdly, this dissertation discourses upon the concrete modus operandi of the behavior of the government of DaTang, HuiGuo and Hangji Town in the industrial development, such as the upper planning and lower governance, hard environment and soft environment innovation and development combined with guidance, agglomeration and intensive development to guide the industry agglomeration, consequently gets experience and inspiration.

Finally, the dissertation puts forward some suggestions on how to standardize and optimize the behavior of local governments in industrial agglomeration and realize the level of traditional industrial agglomeration. The local governments should clearly define their roles, perform the functions, undertake the responsibility and carry out scientific decision in industrial development. It mainly includes the strategic planning and core competitiveness, supervision and guidance, relevant support measures and system reform, and improve the management mechanism of public accident, etc.

KEY WORDS: industrial agglomeration, local government, government behavior, capsule industry , normalization and optimization

第 1 章 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 现实背景

产业集聚作为一种产业发展的现象和经济过程，在世界各国地区的经济发展中一直占有重要位置。而在当前，经济的全球化与产业集聚的本地化之间逐渐结合，产业集聚已成为一种新型的具有地方特色的经济组织形式，由于产业集聚可以有效提升本国或地区产业和经济的竞争力，越来越多国家和地区都将其作为带动地方经济发展的重要战略。而无论是理论还是实践，都证明了在产业集聚形成与发展中市场占主导地位，但政府的作用同样不可忽视。正如迈克尔·波特所言，政府是促进产业集聚的发动机。

目前，我国各级政府已经意识到了产业集聚的重要性，在地方政府的支持下，许多产业集聚区得到大力发展，取得了显著成效，东南沿海的上海、浙江、广东等地区涌现出许多成功实现产业集聚的例子，而其中以浙江省的产业集聚最有典型性和代表性。浙江的产业集聚诞生于上世纪 80 年代，“温州模式”就是典型代表，浙江各级地方政府在充分认清本地区的产业传统和资源优势的基础上，推行一县一业、一乡一品的产业政策，大批特色产业集聚区发展壮大，成为民营资本原始积累、产业升级和地区发展的重要驱动力，产业集聚成为浙江经济发展的主流模式之一。同时，各地的小企业通过产业集聚形成了数量众多的专业镇（乡），伴随着地方性乡镇化的传统产业集聚演变，进而形成了一批具有典型地域特色的产业区、产业群及产业带，成为全省经济发展的助推器。

具体来说，浙江的产业集聚特征明显，通常表现为中小企业与专业市场结合形成的“中小企业集群”与“特色块状经济”，如义乌小商品、海宁皮革制品、绍兴轻纺等，并带来了明显的竞争优势与经济效益。浙江省各地的产业集聚主要涉及传统产业（纺织、医药、装备制造等）与新兴产业（新材料、生命健康等）28 个工业门类，其中千亿级（年产值）的有 5 个。而在浙江省绍兴市，有化工、五金、机电、伞业、领带、珍珠、袜业、纺织、印染、衬衫等 36 个较大的特色产业区块，涉及 90 多个乡镇，其主导产品在国内外市场上份额高、竞争力强，形成了明显的集聚优势，如上虞区的伞业、嵊州市的领带、诸暨市的珍珠等等，并成为当地提升区域经济竞争力的主要力量

和先进制造业发展的主阵地。

浙江省绍兴市新昌县儒岙镇就是典型的中小企业制造业集聚区，目前该镇拥有胶囊特色工业园区 1 个，为国内最大药用空心胶囊生产基地，有胶囊企业 29 家，其中年产值 2000 万元以上的规模以上企业 21 家，2015 年规模以上胶囊企业产值 9.3 亿元，近三十多年来胶囊产业产值一直占全镇工业总产值的六成以上，同时该镇 80% 的居民与镇、村干部曾经从事或尚在参与胶囊有关工作。因此，无论是从发展规模、水平还是发展特点来看，儒岙镇的胶囊产业在我国尤其是浙江省地方性乡镇化的传统产业集聚案例中有一定的代表性。

在我国，相当一部分产业集聚以中小企业为主体，以低成本为基础，存在产业链断层、恶性竞争严重、自主创新能力不足等问题。同时，伴随着监管部门、新闻媒体对于地方产业集聚的关注，一些产业集聚过程中的新问题随之出现，尤其是食品药品公共安全事件屡次发生，如 2012 年发生在新昌县儒岙镇的“毒胶囊”事件（当地称“胶囊铬超标事件”，以下简称“胶囊事件”）就是典型案例，是由于个别企业的违法违规行为加上地方政府监管不当造成产业集聚的整体受挫，对产业发展的影响至今十分显著。上述问题给地方政府的行为敲响了警钟，也向地方政府提出了如何实现产业集聚水平提升的新挑战，而地方政府应如何应对由于产业集聚过程中的突发事件和公共危机也值得深入探析。

1.1.2 政策背景

由于具有特殊的竞争优势，产业集聚在我国经济发展过程中扮演着重要角色，在地区行业竞争中也发挥着重要作用，各级政府将提升产业集聚水平作为落实科学发展观、优化产业布局、拓展发展新空间的重要举措。为促进和引导产业集聚，中央有关部门一直在谋划全国性的产业集聚战略规划，积极推动地方产业配套体系系统化、集聚化，推动产业集聚向更高水平发展，并大力支持中小企业集聚创新。2016 年，李克强总理在所作政府工作报告中对“十三五”期间我国经济社会发展工作提出要求：推动新技术、新产业、新业态加快成长，建设共享平台，推动高技术产业、现代服务业等新兴产业集群发展。体现了当前经济发展进入新常态，供给侧改革深入推进的背景下，更高层次的产业集聚依然是经济增长的强劲动力。

浙江省在政府推动产业集聚方面走在前列，浙江省人民政府制定的《浙江省产业集聚区发展总体规划（2011-2020 年）》中指出，要以产业集聚带动浙江全省的科学发展，实现发展空间拓展、发展方式转变、综合实力和可持续发展能力增强，进一步构建现代产业体系、优化生产力布局、建设生态文明。在经济发展进入新常态的大背

景下，2015年浙江省开始特色小镇培育与建设工作，以新理念、新机制、新载体推进产业集聚、产业创新和产业升级，力争将特色小镇打造成产业集聚的新模式、区域经济增长和社会生态发展的新高地。而在2015年绍兴市公布的首批32个特色小镇培育创建名单中，就有黄酒小镇、伞艺小镇、青瓷小镇、袜艺小镇、珍珠小镇、领尚小镇等以传统、优势、经典产业集聚为核心的特色小镇。2016年浙江省政府发布的“十三五”规划《纲要》中指出，当前浙江发展中存在自主创新能力不强、低层次低价格产业竞争模式尚未根本性扭转等问题，要切实消除环境污染以及安全生产和治安隐患，加快培育现代产业集群。

在县一级政府中，以浙江省新昌县为例，新昌县受“八山半水分半田”的地理环境影响，土地资源较为匮乏，而建成区内可用土地更是稀缺，因此建设新的高水平的产业集聚区成为了迫切需要。近年来，新昌县地方政府通过积极培育和引导，带动了生物医药、轴承和汽车零部件等五大产业集群形成与发展。中共浙江省新昌县委2010年出台的《关于开发建设产业集聚新平台的决定》中提出，抢抓当前有利于加快发展的战略机遇，着力打造更具吸引力和竞争力的产业平台，加快转型升级步伐，推动新昌经济的可持续发展，关键在于构筑新平台，拓展新空间，推动要素快速集聚，实现资源优化配置，加快产业升级，提升经济发展水平。

1.2 研究目的与意义

1.2.1 研究目的

一是指出地方政府应该在产业集聚过程中承担的责任、发挥的作用、实施的策略、达到的目的；二是提出地方政府应如何应对涉及产业集聚的公共突发事件和产业危机；三是针对我国产业集聚尤其是以中小企业为主的传统产业集聚中存在的问题，提出如何规范和优化产业集聚过程中地方政府行为的对策建议。

1.2.2 研究意义

一是丰富了地方政府决策支持系统。产业集聚对地方经济发展的重要性不言而喻，地方政府在策划、推进之前，需要对产业集聚的概念、分类、意义及发展的一般规律有一个系统的了解，而目前针对产业集聚过程中政府行为相关理论研究还尚不完善，需要对这个方面进行梳理。

二是以浙江省新昌县儒岙镇为例，具体分析县级、镇级政府与职能部门在不断探索中汲取的行为，同时，剖析问题和不足并逐一研究提出对策建议，对地方政府的决

策参考应具有一定的理论和现实意义。

三是通过“窥一斑而知全豹”的扩散思维方式，回顾总结我国地方政府在推产业集聚过程中政府的行为，通过案例方式梳理相似地区在产业集聚过程中政府行为方面的主要做法，借鉴先进理念，进而引申出产业集聚过程中地方政府行为的一般客观规律，以此来指导实践。

1.3 国内外研究综述

1.3.1 国外研究现状

1.关于产业集聚的研究

国外早期关于产业集聚的研究最具代表性的主要有以下三种：

一是韦伯的工业区位论。韦伯对产业发展的区位因素中的集聚因素进行了初步分析，他认为集聚因素体现在初级阶段和高级阶段：在初级阶段，企业通过自身规模壮大而形成集聚优势；在高级阶段，企业相互之间通过彼此的联系与合作而实现地方的工业化。韦伯认为，企业集聚主要包括以下要素：技术水平的提升及设备的自动化实现了生产过程的专业化，而专业化的生产部门对集聚过程中劳动力的分工协作提出更高要求，这就要求建立起灵活多样的劳动力组织，进而推动产业集聚的形成；集聚可以有效加快市场化进程，提升了资源的配置效率，使得基础设施得以共建共享^[1]。

二是马歇尔的外部经济理论。马歇尔发现许多性质相似的小型企业会集中在某些特定的区域，他将工业集聚的特定地区称为“产业区”。通过对其原因进行分析指出，当一种产业选择在某一个地域落户时，它将会长期根植于那里。在此基础上，马歇尔提出“内部经济”与“外部经济”两个概念，而获取外部规模经济是工业企业集聚在产业区内的根本因素^[2]。

三是迈克尔·波特的集群理论。波特提出了“集群”的概念，他认为：集群是指在某一特定地理区域内形成的一种相互关联和相对集中的产业集合，集群与集聚都反映出企业在相互关联、密切合作的基础上所体现出来的地理组合现象。他对产业集聚的发展历程、作用机理及产生价值进行了重新总结分析^[3]。他认为，由于一部分企业组织集中于一定区域并在业务上相互关联而形成了企业群落。相比市场行为，在地理区域上相邻企业之间的重复交易能够加深彼此之间的交流与协调，增强相互间的信任，防止垂直一体化的组织所带来的僵化与死板，并能有效应对彼此之间在管理方面的挑战。当相互独立的企业及相关组织形成群落时，就能在效益、效率等方面创造竞争优势。它所带来的竞争优势来自于特定区域的资源优化配置、信息共享及交流合作的成

果等，是非集聚区域内的竞争对手所不能比拟的^[4]。

2. 关于产业集聚过程中政府行为的研究

在经济发展过程中，政府和市场两者缺一不可，相辅相成、相得益彰，共同推动了经济的发展。在市场经济条件下，市场在资源配置方面起着主导作用，但也会出现市场失灵等问题，要保障社会经济的健康、可持续发展，离不开政府的干预，但政府调控虽然可以有效弥补市场机制的不足，但又不能完全取代市场。

迈克尔·波特对政府在产业集聚过程中扮演的角色进行了论述。波特认为，仅仅强调政府的作用或仅仅强调市场的作用这两种观点都是片面的。政府确保产业集聚的第一要务是要创造一个有利于生产力提升的良好环境，而在诸如提供高质量的教育和培训等需要政府发挥主导或作用的方面，则应扮演关键角色。政府作用方式主要依靠政策手段，并应该鼓励竞争而不是遏制竞争。

事实上，现代产业集聚理论的提出及发展对于传统的政府产业政策是有根本性改变的。主要体现在以下方面：一方面，Scott 认为，为实现产业集聚的形成及发展，需要成立专门的公共组织，来对其需要共同遵守的行动准则进行约定。同时，政府作为公共管理者，要通过提供公共产品与公共服务、加强企业间监督与协调等方式以确保产业集聚的健康可持续发展^[5]。另一方面，Saxenian 认为，在产业集聚过程中，对于政府的困难与挑战很多，例如在作出决策与制度建设方面，既要不影响经济组织的独立性和灵活性，又要有利于产业集聚专业化、集约化进程的加速。在这种情况下，政府不是扮演对公共机构与企业进行直接管理的角色，而是通过发挥公共服务与监督职能，为该地域内所有企业创造一个公平公正的平台，实现平等竞争，进而形成良好的投资营商环境，为实现和调整集聚过程中企业和公共组织之间的联系搭建纽带与桥梁，加强彼此之间的交流沟通，实现相互之间的协调有序发展^[6]。虽然上述两种论述见解不同，但都从一定程度上表明政府的行为尤其是在决策作出与政策制定方面对产业集聚的形成与发展具有至关重要的作用。

虽然很多研究者指出，在产业集聚的公共政策制定方面并未形成统一的模式，也未形成统一的定论，但是相关研究者还是尝试寻找一些具有普遍意义、统领性及代表性的政策原则和政策工具。

Rosenfeld 指出，在产业集聚相关政策制定方面要考虑以下方面：一是相关政策的制定要建立在基于加强集群内企业之间的知识联系，以满足企业的不同需要。二是政策的制定要因地制宜，要体现出地域性差异。三是政策制定要考虑微观、中观与宏观集聚之间政策的协同^[7]。Nauwelaes 和 Wintjes 概括了产业集聚的原则与政策，主要包含：一是政策的制定要立足于现有的集聚情况的基础之上，进行统筹规划，制定相关政策，政府主要是进行引导而不是创造产业集聚。二是相关政策制定的目标是加强企

业之间的合作，实现专业化运营，其政策考虑的重点应在为企业提供公共服务，满足企业的各项公共服务需求，尤其是建立信息共享渠道、为彼此的交流创造条件，搭建沟通的平台。三是产业集聚的主导者是企业，而不是政府，政府在产业集聚过程中只是起到润滑剂和催化剂的作用^[8]。Whitley认为，如果政府及其利益相关者能够与产业集聚中的主导企业形成风险分享型的社会治理模式，就会促使主导企业积极争取政府的政策支持，并带动其他企业参与集体学习并促进产业集聚的健康发展，反之则可能会衍生出更多的投机主义企业，并形成结构性僵化的寄生型产业集聚^[9]。

1.3.2 国内研究现状

1.关于产业集聚的研究

目前国内大多集中在对区域内已形成的产业集聚情况进行实证研究，主要包括以下几个方面：

关于产业集聚的形成的研究，郑风田、唐忠认为：产业集聚受到国家宏观环境、集聚环境与内部企业这三方面的影响，任何一个环节的变化都会改变产业集聚的形成与发展过程，甚至会导致其消亡^[10]。谢思全、刘刚指出，我国某些区域产业集聚的形成与“国退民进”关系紧密^[11]。王冰、顾远飞指出，产业集聚迎合了知识经济的要求，它是一种基于未来的组织形态，主要包括信任与知识共享这两种机制^[12]。梁琦认为产业集聚的形成是有其历史原因的，甚至产生于偶然，而当产业集聚产生后，产业循环累积导致的“滚雪球效应”就会使产业长时期地固定在某个区域^[13]。

关于产业集聚对促进区域经济发展作用的研究，王缉慈等对企业在地方的集聚与区域发展的关联性进行了研究，并结合了国内外典型的产业集聚区域实例，得出结论：产业集聚是目前区域发展战略的理性选择^[14]。战绍磊认为产业集聚对区域经济发展有正向和反向效应，正向效应一方面表现在产业集聚是拉动区域经济增长的发动机，另一方面表现在产业集聚是促进区域创新的助推剂，创新离不开特定的产业载体，而产业集聚的某些特殊属性使其更能够对创新活动产生更大的推动作用。反向效应表现在产业集聚存在系统性风险、导致市场失灵、扩大区域差距、引起周期性波动、面临自我超越困境^[15]。

关于产业集聚过程的研究，臧旭恒、何青松从产业集聚租金这一视角进行了研究，认为随着科技的发展，要素禀赋优势的作用将不再明显，随着拥挤成本及要素价格的上升，地理租金将会不复存在；另外，当关系性嵌入过于强大，出现低效率运作、体制僵化或创新能力不足时，也可能导致组织租金的耗尽。随着产业集聚租金的下降，不可避免的导致产业转移情况^[16]。孙华平、黄祖辉认为产业集聚与产业转移间是互动

的，产业集聚的形成与产业转移密不可分^[17]。

关于产业集聚的效率和水平，国内学者普遍从集聚规模的角度来分析：当产业集聚规模适度，集聚区域内资源配置相对最优，使产业集聚的效率提升到最高水平，而当集聚规模过小或过度时，集聚区域内资源配置并不有效，使产业集聚的效率也处于低水平。然而，产业集聚效率的高低与产业的集聚度的高低并不一定正相关。

2. 关于产业集聚过程中地方政府行为的研究

在政府介入产业集聚的相关研究中，王缉慈、童昕等指出，产业集聚主要是由市场自发而产生的，但也受其它因素的影响，例如地区比较优势以及政府的干预等，尤其是政府可以通过政策制定、采取多种措施和行政手段来调控、影响产业集聚的形成和发展^[18]。余治国指出，在产业集聚的形成与发展过程中，上至中央政府，下到地方政府都发挥着重要作用^[19]。刘晶认为，地方政府在产业集聚的过程中作用明显，但政府作用的发挥必须以尊重市场规律、遵循客观原则、遵照本地域实际为基础^[20]。张国亭认为政府介入产业集聚的理论依据在于维护市场秩序、解决市场失灵、提供公共产品供给和消除外部性等^[21]。

在产业集聚过程中政府作用的相关研究中，窦虎认为地方政府应在产业集聚过程中发挥引导作用^[22]。张平分析了产业集聚与科技创新之间的关系，提出了政府应在产业培养上，注重引导创新力量^[23]。吕文栋认为政府在产业集聚过程中的作用主要体现在对产业集聚的标准进行分类，在产业集聚过程中发挥引导作用^[24]。张涌通过分析产业集聚过程中的“市场失灵”，提出了政府的应对措施^[25]。柳婷尔认为，地方政府在产业集聚中的行为主要体现在区域发展规划、平台建设、角色定位、标准制定、传媒推荐、产业内协调、人才引进、法制建设、市场秩序维护等方面^[26]。

在产业集聚过程中地方政府行为产生影响的相关研究中，高轩认为，由地方政府博弈和竞争引起的产业集聚趋同现象可能会抑制地区经济的可持续发展^[27]。邹文翔从地方政府提供地方性公共物品、保障市场秩序、带来知识溢出效应、产业地方保护主义行为等方面研究了地方政府行为对产业集聚的影响^[28]。

对于国内产业集聚中政府行为主要存在的问题，张恒龙等学者反思了以往我国产业集聚中地方政府绩效评估体系，认为传统的评估指标价值以经济指标为导向，无法体现政府的公共服务价值，尤其是以 GDP 增速来衡量地方政府绩效，忽略了产业集聚过程中公共需求的满足和社会协调发展^[29]。宋婷婷通过研究认为：目前国内以旅游产业集聚为代表的产业集聚在发展过程中主要存在基础设施建设滞后、产业转型步伐缓慢、政府服务质量低等问题^[30]。钟云婷指出一些产业集聚在升级过程中的地方政府存在缺乏有效的引导与规划、政府职能错位、缺位或越位和未形成完整的促进产业集聚和发展的长效机制等问题，并主要由政府职能定位出现偏差、政府的信息传递存在

滞后性、公务人员素质不高和政府过于追求 GDP 政绩等原因造成，应从转变执政理念、加强规划等方面加以改进^[31]。

1.3.3 国内外研究述评

根据对国内外相关学者研究成果的总结，产业集聚是产业与区域两者之间的有机组合。产业集聚形成、发展过程中，政府的角色不可忽视。国内外关于产业集聚及政府行为相关的研究已经积累了丰富的研究成果；在研究内容上，已经实现了理论与实践的有机结合；在研究方法的应用上，主要包括文献参考法、案例分析法及数理统计分析法等。

但也存在不足：一是对地方政府在产业集聚过程中的定位、职能、责任等相关的研究不够明确。二是大多数的研究主要集中在产业集聚形成的某一阶段，而对产业集聚的未来发展趋向和中长期的发展规划相关的研究较少。三是对于产业集聚水平和效率的研究局限于集聚规模这一单一要素，显然是不够全面的。四是地方政府在如何推动产业集聚水平提升、产业结构调整及有效应对产业危机等方面的研究匮乏。五是到目前为止，对某一具体产业集聚过程中政府行为的研究涉及较少，而针对我国东南沿海发达地区乡镇一级的集聚产业中地方政府行为进行全面、系统的分析和总结鲜有涉及。

基于此，本文选取浙江省新昌县儒岙镇胶囊产业中地方政府行为为研究对象，从现状分析着手，深入归纳剖析，发现浙江省新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中地方政府行为存在不足之处，通过借鉴其他地区先进的经验，以此提出规范完善产业集聚过程中地方政府行为的对策建议。

1.4 研究方法 with 内容

1.4.1 研究方法

1.案例分析与规范分析相结合

案例分析就是通过引用案例事件，对客观现象进行表述，作出判断，回答“是什么”的问题，在对事件本身陈述的基础上，对现状及原因进行分析；规范分析作为价值判断的一种，主要回答“应该是什么”的问题，其主要目的是找出解决的对策建议及改善方法。本文案例分析方法主要体现在：对新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中的地方政府行为进行描述并结合实际分析其中存在的问题。而本文规范分析法主要体现在提出改善和优化地方政府在产业集聚过程中的行为的政策建议方面。因此，只有实现

案例分析与规范分析的结合，才能通过理论与实践的辩证统一得出较为科学有针对性的研究结论。

2. 文献研究法

通过对论文期刊网查阅近期发表的有关产业集聚、地方政府行为的期刊、硕博论文。并查阅了近年来的当地政府工作报告、发展规划，出台的有关产业集聚的一系列办法、文件及部分会议记录等，查阅并通过百度搜索引擎、各类报刊杂志和网络搜寻案例综合分析。将以上收集汇总的信息及文献资料等应用于本文研究中作为借鉴与参考，从而分析得出研究理论基础、发展现状与研究结论。

1.4.2 研究内容

本文的研究内容主要有理论和实践两大部分：

理论部分为文献综述及理论概述。包括对国内外学者关于产业集聚中地方政府行为的理论进行概述；对产业集聚、地方政府、政府行为等核心概念进行界定；对产业集聚过程中地方政府的主要行为、模式、阶段及其影响进行理论分析；对产业集聚过程中地方政府的定位、职能、责任和规范性科学性进行概述。为实证分析提供理论支撑。

实践部分主要是案例分析。包括研究的现实背景和政策背景；对地方政府在新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中四个阶段的行为及成因进行概述，并结合实例分析其中存在的问题；对诸暨市大唐镇、巩义市回郭镇与扬州市邗江区杭集镇三地产业集聚过程中的政府行为进行论述，并得出经验借鉴及启示。

最后，通过理论与实践的结合，提出规范和优化地方政府在产业集聚过程中行为的对策。

1.5 创新与不足之处

1.5.1 创新之处

第一，将研究视角放到具体产业集聚中的政府行为，结合儒岙镇胶囊产业集聚中地方政府的实践，详细分析其中存在的主要问题，以案例中的问题为导向，使对策结论更有说服力。

第二，结合 2012 年发生在儒岙镇当地的“胶囊事件”，探讨地方政府在对于产业发展引起的公共突发事件的应对措施，在地方政府行为中增加了危机管理的内容。

1.5.2 不足之处

由于精力与经费的限制，使得本文在研究过程中存在某些不足之处。主要体现在以下几个方面：

1.关于儒岙镇胶囊产业集聚过程中政府行为等资料的收集上。儒岙镇胶囊产业集聚相关的材料在收集上存在不够系统、全面，给本文的研究造成一定影响。

2.对策建议的提出方面。由于产业发展受诸如国家产业政策、外部环境、经济形势、科技发展状况等诸多因素制约，因此，对策建议的提出只是针对目前发展情况尤其是地方性乡镇化的产业集聚提出的，将来政府的行为应该根据外部条件变化及产业发展阶段不断作出调整。

第2章 理论概述

2.1 核心概念界定

2.1.1 产业集聚

本文对产业集聚的概念界定借鉴迈克尔·波特的定义，即产业集聚是指在特定的地理区域内，各种类型的产业因其所具有的共性或互补性而产生高度集聚后所形成的一个稳定、持续、高效的产业群体，这既是一种产业演化发展过程中的地缘现象，也是一种介于纯市场与企业两者之间的组织形式^[32]。产业集聚是产业发展的一种形式，是产业发展演变的一个阶段，表现为数量较多、相似程度和关联程度高的企业集中分布在某一特定的地域内，并形成了覆盖原料采购、生产、经营、销售的产业链和相应的配套体系。

产业集聚与区位选择相结合并在特定区位形成的产业组织实体称为产业集聚区。在产业集聚区内，集聚的效应会带来专业化的分工与协作，各企业之间在横向或纵向上形成了业务往来的紧密关联。同时大量企业的集聚的结果导致规模经济的形成，实现了资源最大限度的利用，降低了运营成本，提升了经营效率，同时也带来了劳动力资源的转移，使知识这一生产要素在集聚区内进行流动，增强了学习效应。“地方性乡镇化”传统产业集聚区是对我国沿海地区尤其是浙江省的一些传统产业集聚区的特征描述，主要特点是中小企业通过产业集聚形成了专业镇（乡），以传统产业为主，产业链布局在一个乡镇的地域范围内，且对当地经济起支柱作用。

无论是在学术界还是产业发展实践中，“产业集聚”和“产业集群”这两个相似而又不同的概念往往被混淆：从状态来讲，产业集群是静态的结果，产业集聚是动态的发展过程；从阶段来讲，产业集聚是产业集群的初级阶段，产业集群则是相对高级的阶段，但产业集群并不是所有所有产业集聚的必经路径。本文主要论述地方政府在产业集聚过程中的行为，虽然产业集聚与产业集群是不同的状态和发展阶段，但在某种程度上可以将这两者等价起来。

此外，为更明确产业集聚内涵，需区分“产业集聚”与“产业区”“块状经济”等概念的区别。“产业区”一般指产业聚集带来的成本优势通过企业合作产生出创新优势时的产业聚集状态。“块状经济”一般指一定的范围内的产业群体实现集中化、专业化且具有鲜明地方特色的经济组织形式。“产业区”“块状经济”一个指的是产业集聚状态，

一个指的是经济组织形式，与“产业集聚”概念相互关联又有明显区别。

本文中“产业集聚过程”这一表述并没有否定产业集聚本身是一个动态化过程的基本判定，而只是为了论述上更为自然贴切。

产业集聚基本内涵主要包括：

1.企业(项目)集中布局。产业集聚最基本的表现形式是空间集聚。通过同类与相关联的企业(项目)的统一布局、统筹协调，形成规模效应，并实现竞争优势。

2.产业集聚。产业集聚区内形成完整的产业链条和专业化的分工协作，使得资源得到最佳配置，实现集聚效应。

3.资源集约利用。通过集约化生产，实现资源的集约利用，加快产业结构调整，实现发展方式转变。

4.功能集合构建。通过集聚效应，吸纳就业人口，基础配套设施共建共用，实现产业发展与城市建设的一体化，实现企业生产、生活与服务的社会化。

2.1.2 地方政府

地方政府的概念是相对于中央政府的。我国的地方政府指管理地方事务的政府组织的总称，我国宪法规定“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”为地方政府^[33]。而在本文中，因研究需要，地方政府主要指基层政府（排除了省级和市级政府），指包括县（区）、乡镇（街道）政府、职能机关、地方立法机关和地方司法机关在内的地方公共权力机关。此外，由于在我政治体制实际操作中，地方党委拥有决策权、用人权和其他核心权力，本文也将县级、镇级党委纳入地方政府的范畴之中。

2.1.3 政府行为

政府行为是一种行政行为，而行政行为是行为主体对管理社会公共事务的行为。政府运用行政的法律的和经济的手段干预经济的行为即政府经济行为。本文中“地方政府行为”可以界定为：地方政府为实现公共管理的目标，围绕政治、经济、社会、生态等各方面施行的具体行为的总称。

明确政府行为的概念的同时，还需要对“政府职能”“政府责任”两个相似概念进行解释：“政府职能”是拥有政治权利的国家行政机关履行各种任务的总称，主要包括政治、经济、文化、公共服务职能等。在当代中国市场经济条件和新常态下，在产业集聚中的政府职能主要包括以下几方面：引导型政府职能、服务型政府职能、责任型政府职能、治理型政府职能（平衡各方利益诉求）和企业型政府职能（主要应用于政府

某些行政职能社会化、市场化以及实行政府公开招标采购等)^[34]。政府行为与政府职能是有区别的,因为政府的行为可能并不在政府职能之内。“政府责任”是指法律法规规定的行政机关及其公职人员应履行的义务,本文主要指政府的行政责任,即行政机关中各级岗位和职位的职责和义务。政府行为与政府责任也是有区别的,因为政府行为可能超出政府责任范围之外。

2.2 相关理论分析

2.2.1 产业集聚过程中地方政府的主要行为概述

第一, 调控行为

在产业集聚方面,地方政府具有主动权,例如通过制定出台产业政策、财政支出或行政手段等引导产业集聚的发展方向,这在产业集聚的初期体现的尤为显著。

一方面,地方政府在制定完成产业集聚的规划方案后,可以通过产业政策的制定来引导产业集聚的走向,政府推出的产业政策和相关配套措施可以直接影响到产业集聚的方向与规模。由于完善的市场机制尚未形成,单纯依靠市场行为吸引企业入驻,形成产业集聚不切实际,因此,只有通过地方政府的引导行为,才能有效实现产业集聚的形成和发展。另一方面,政府通过制定科学合理的产业集聚规划,明确产业集聚的发展方向和目标,同时完善产业集聚区域内基础设施配套,加大公共产品与服务的供给,通过长期发展规划的制定实施和制定出台法律政策来引导和支持产业集聚的发展方向。

第二, 扶持行为

扶持行为主要体现在产业集聚的初始阶段,地方政府的扶持力度直接影响到产业集聚的发展方向和速度,通常而言,地方政府的扶持行为主要体现在以下方面:

一方面,建立与产业集聚相配套的社会服务体系。例如为有效解决集聚区内企业间信息传递速度慢,沟通效率差等问题,设立社会信息共享平台,为企业间的沟通交流提供便利;设立企业创新和研发中心,为企业提供免费的技术管理咨询等服务,引导产学研相结合,提升产品研发的效率与转化率,打造企业的核心竞争优势;形成科学规范化的集聚市场网络,及时为集聚区内企业提供有价值的市场信息。另一方面,加大产业集聚的资金支持。拓展集聚区内企业融资渠道,加大资金保障力度,以地方政府为主导设立社会融资平台,引导社会闲散资金进入,为产业集聚的长期稳定发展提供源源不断的资金支持。

第三, 服务行为

政府服务的范围是很广的，在产业集聚过程中，地方政府维持市场秩序、维护行业自律等行为都是服务行为。

一方面，要加强集聚区内市场秩序的监管。在正常情况下，针对市场风险，企业可以自行解决，但如果在缺乏良好的市场秩序与产业环境的情况下，单纯依靠企业自身的力量难以有效规避市场风险。这就需要借助政府的力量来制定出台相关的法律法规，同时对企业经营行为实施有效监管，以此确保集聚企业的健康发展，从而净化市场环境，提升企业经营效率，为集聚区内所有企业提供良好的外部经营环境。另一方面，做好市场环境建设和维护。为企业经营活动创造一个良好的营商环境，不断规范市场秩序，优化产业环境，加强对集聚区域内企业经营活动的监管，确保其健康有序稳定发展。

2.2.2 产业集聚过程中地方政府行为及其影响的理论分析

一般而言，地方政府供给和支出公共物品能够提高产业集聚程度，地方政府维护市场秩序、保证其有效性能够提高产业集聚市场运行效率，地方政府促进知识溢出等推动创业创新的行为能够极大提高产业集聚形成和演化的速度，而地方保护主义行为对于产业集聚的影响则不能一概而论^[35]。

第一，地方政府在产业集聚过程中提供地方性公共物品供给的行为

作为产业集聚的物质承载者，公共物品对产业集聚的作用十分重要。地方政府在基础设施和公共服务方面越完备，带来的区域集聚吸引力和凝聚力就越强，集聚效应往往越明显。同时，由公共物品投资、生产、经营等活动衍生出来的相关经济活动，为许多产业的发展创造了市场；另外，这些产业又进一步扩大了对公共物品的需求，通过相互作用彼此联系实现了集聚效应，不但提升了企业的经营效率，增加了居民收入，而且促进了区域经济的发展^[36]。

地方政府在提供公共物品过程中，需要充足的资金作为保障，而地方政府可以通过融资等行为促进产业集聚的形成发展。同时，地方政府需要扩大地方财政收入，来保证充分的公共物品供给。

第二，地方政府在产业集聚过程中维护市场有效性的行为

产业集聚作为资源配置的一种有效方式，虽然成熟的产业集聚区在博弈过程中能够一定程度上解决市场失灵问题。但处于集聚初期与晚期阶段的产业集聚，其本身因缺乏向心力，在错误路径循环过程中所产生问题，依靠自身难以有效解决。因此，地方政府对于维护地方市场有效性是至关重要的。

产业集聚过程中不可避免的存在拥挤效应和集群制度建设落后等问题^[37]。而对于

一些处在转型期间的产业集聚区，通常会面临产业升级转型问题，地方政府可以通过税收优惠和土地政策等增加产业集聚区内的转移效率，大大节省时间成本和博弈成本。地方政府作为外部强有力的组织，完全有能力依据政府统一的控制力和管理其他产业集聚区积累的共有经验对产业集聚的“制度失灵”进行弥补，节省资源浪费、纠正不正确的路径依赖，维持产业集聚的持续的健康发展。

1. 地方政府对于外部性的处理问题，有三种常见模式：一是采取税收和补贴等经济手段。二是政府采取行政力量对外部性行为进行直接管制。三是通过明晰产权等制度手段来修正。

2. 地方政府对市场秩序的保护包括以下几方面：一是构建良好的市场氛围，降低市场交易成本，促进分工。二是形成正向预期，加强区域品牌建设。作为一个非正式制度的集合体，产业集聚区内资源的高效配置依赖于集聚区内完善的诚信机制，产业集聚区内相同或相近产业内的企业并存，地理位置相近，在多重博弈交易下，形成较为完善的信用机制，可以有效降低产业区内的交易和时间成本。三是保护产权，实现技术创新。在产业集聚区域中，各类契约、制度和规章制度的存在为企业经营创造了良好的营商环境。地方政府可以通过设立具体的法令来明晰地方企业的产权，维护其应有的经济权益，也可以通过设立相关法令惩戒违规、违纪的产权行为，进而保证良好的市场竞争氛围。

3. 地方政府在产业集聚过程中，可以给予适当的经济指导，保证当地集聚市场的效率。一是地方政府作为权能组织，能够实现对各区域资源的优化配置。二是地方政府靠近市场，能够根据实际情况整体规划当地区域的发展规划并制定产业发展政策。三是地方政府可以结合当地资源优势和企业实际，选择适合当地的产业发展模式，从而形成新的产业集聚区。

第三，地方政府在在产业集聚过程中促进知识溢出方面的行为

地方政府能够为知识溢出提供一个良好的平台。知识溢出现象几乎存在于社会的各个方面，在自然状态下，知识是会不断积累增长的，然而，如果不存在良好的回报机制或者激励机制，知识产生之后没有得到足够的价值实现，那么某个地区的知识的产生效率则会下降，知识的溢出效果也会大打折扣。因此，地方政府需要有效的介入，提供一个知识生产与利用的平台，从而大大加快当地的知识积累速度^[38]。

1. 地方政府通过扶持和建设知识供应机构来实现区域内的知识溢出。地方政府对于知识的投资直接关系到当地的知识集聚程度，主要采取的手段有产学研一体化、建立孵化器。

2. 地方政府为知识溢出提供保障。产业集聚过程中充斥着大量的非正式契约，无法完全排除企业之间、企业和其他组织之间的违约行为。这种情形下，地方政府作为

法律的执行者和监督者必须发挥其制裁作用。同样，地区的知识溢出也可能会产生法律纠纷等问题，为确保问题的解决，地方政府在其中必须扮演重要角色。

3. 地方政府对外来知识提供导入。产业集聚内部的知识—集聚循环累计机制一旦形成，则会自发产生作用，但该机制也存在缺陷，很可能对研发造成不利影响，导致技术、管理方法和人力资本等供应不足，而内部企业迫于成本的压力或者说出于囚徒困境的博弈结论选择了不引入外来知识的选择时，地方政府的介入可能是打破困境的唯一选择，依靠地方政府的人力和物力的介入，能够有效的保持本地区知识的更新换代。

第四，地方政府在在产业集聚过程中实行地方保护主义

地方保护主义是指地方政府为维护自身利益，对辖区内的组织进行保护同时对非本地组织进行限制的行为。地方保护主义政策，有利有弊，如果运用得当，可以实现本地区经济发展与社会稳定，解决就业问题都有显著的效果；不正常的地方保护主义行为却是一种非效率的手段，它会破坏整个区域内市场的竞争性和公平性，加深地区之间的分割，阻碍资源的流动，导致产业集聚效率低下^[39]。

1. 实施市场封锁。采取市场封锁的手段是地方保护主义行为中比较重要的一种手段，即对本地企业和外地企业在经济上实行差别待遇，主要行为有：推脱、模式设计本地企业的经济纠纷，对相关人员包庇纵容，对外地政府的调查行为进行阻碍等。市场封锁在短期内可以促进被保护产业的发展，促使该产业产品产量增长，壮大当地经济，提升当地的产业集聚程度，但长期看缺乏有效的竞争机制难以保证资源得到有效的利用，企业和行政管理者之间的错综复杂的关系会滋生出腐败和贪污行为，进一步增加市场的无效率和无序性，产业集聚最终趋于衰退。

2. 大力扶持本地企业。地方政府会通过提供更有优惠的税收制度、融资环境和土地政策等来加大对本地区企业的扶持力度，增强其竞争优势。同时还会采取行政手段给予其经营特权，并通过贸易壁垒的形成对其进行保护。但是，这类保护主义行为在短期内可能难以有成效，地方产业在形成主导产业和核心增长极之前需要一个不短的时间，而成型之后的产业集聚又需要哪些政策支持，这是摆在地方政府面前的难题。

3. 监督松散。地方政府在实施保护主义行为的同时，会有意识或无意识的放松对于本地经济组织的监督，放宽相关规章制度对于地区经济市场的维护。具体表现为与被监管者结成利益联盟，放松监管、相互勾结。这种监管松散在我国食品药品产业监管中最为普遍。作为产业集聚最后的保护屏障，地方政府的这种保护主义行为执法会令整个地区的竞争机制完全失效、经济发展失去方向，无法组织起有效的资源和信息共享网络，外部性也会不复存在，产业集聚难免会走上衰退和消亡的道路。

2.2.3 产业集聚过程中地方政府的行为模式

根据地方政府在产业集聚过程中扮演的角色和发挥作用的侧重不同，将产业集聚过程中地方政府行为分为以下三种模式^[40]。

第一，政府主导型。政府主导型是指在产业转移过程中，由政府肩负主要领导责任，发挥主导作用，在国家与地方政府的干预和扶持下，实现产业转移与资源配置的有机结合，从而形成产业集聚。

在这此模式下，地方政府的主要职能是主要是提供公共产品，主要表现以下方面：一是基础设施。主要包含所在区域的道路、停车场及港口设施等；二是生活设施。主要包括公共交通、通信、网络、供水、供电等生活设施；三是发挥组织者作用。由政府来负责本地区基础设施建设的项目论证、资金筹集、前期规划、项目监督及后期验收等工作，从而为产业集聚的形成创造有利条件。

第二，政府引导型。政府引导型是指政府以合作者的身份参与到产业发展的过程中，同时享有投资人所带来的收益，形成共同促进产业集聚的模式。在这种模式中，地方政府往往通过决策的制定与政策的出台来影响产业的集聚发展，例如政府利用建立起来的公信力、分配公共资源及政策的制定等便利，为各组织（例如投资单位、科研院所、中介机构、金融机构、上级政府相关部门）之间的交流与合作充当桥梁与纽带作用，建立产学研合作基地；政府根据本地区产业与经济发展情况，制定有利于人才引进、招商引资及技术革新等优惠政策，营造良好的创新氛围。政府通过与其它组织建立良好的合作关系，加强人才教学培训基地建设，为本地区各行业源源不断的培养和输送所需要的人才。

第三，政府鼓励型。政府鼓励型是指通过市场竞争形成规模经济以后，政府通过政策的引导鼓励，以有效提升集聚区内企业的竞争力，为产业集聚的外部经济发展创造良好的条件。其主要表现在：产业集聚的形成与发展是往往是自发形成的，它是企业追逐利益的结果，由市场与产业之间的互动来实现；政府在产业集聚过程中往往扮演辅助与支撑的角色；在调节方面，政府调节作用的发挥的时间节点主要在产业集聚出现之后。由于市场的失灵会影响产业集聚的形成与发展，为了防止市场失灵，政府需要作好市场环境的维护与净化工作，提升市场各项资源的配置效率，保持市场的竞争优势，为本地区产业的健康可持续发展创造一个公平、公正的市场环境。

这三种行为模式没有绝对的优劣之分。由于我国各地区差异性较大，各地政府在产业集聚过程中，需要根据当地的实际情况，选择适合自身的行为模式。

2.2.4 产业集聚不同阶段的地方政府行为

产业集聚本身有其客观规律性。其过程大致分为四个阶段：要素集中阶段、企业关联阶段、产业聚集阶段和产业创新阶段^[41]，在产业的不同发展阶段，地方政府行为也相应不同。

第一，要素集中阶段政府的行为。要素集中阶段是产业集聚的最初阶段。在该阶段，还没有形成明显的集聚效应，但是支撑该区域的核心和主导产业已开始壮大。那些具有创业精神、有资金和技术的人员首先投身进来，取得一定经济效益，产生较大的社会影响，并使得更多的从业人员参与到该产业中去。

在该阶段，地方政府要制定产业集聚规划方案，根据区域特点实行产业布局规划，选定产业集聚区域，通过合理有效配置本地区资源，来吸引外地优势资源，实现企业的落户与产业的整合。在该阶段，政府通常会辅之以税收减免、公共服务提供及基础设施建设等措施手段为要素的集中提供助力与支撑。

第二，企业关联阶段政府的行为。企业关联阶段是产业集聚的成长阶段，这一阶段对产业集聚意义重大，经过此阶段，区域内从要素集中实现了企业的集中，不再是一盘散沙。该阶段中，集聚效益初现，企业进入自我发展的快速成长期，集聚企业数量明显增加，集聚规模逐步扩大，核心产业的主导产品市场份额占比提高明显，从业人员数量也大幅增长。

在该阶段，地方政府的行为主要有以下两方面：一是有效规范市场行为，通过采取法律或行政手段预防企业间的恶性竞争或垄断等违法违规现象；二是推动企业间的合作与分工，实现资源的优化配置与产业链的整合。通过产业链、价值链与供应链的方式，各企业间形成上下游的关系，实现以点带面的辐射效应，从而带动周边中小企业的发展。

第三，产业聚集阶段政府的行为。这一阶段是产业集聚的成熟阶段。在完成区域要素集中，各企业间建立起相互协作的关系后，大量中小企业在这一阶段已经成型，相关配套的基础设施也已建设到位。这时大批国内外企业为寻找资源要素或合作企业，通过采取跟随型战略，进行厂址搬迁或新建厂房，

在这一阶段，地方政府主要加强园区等基础设施建设步伐，进一步作好宣传工作，继续加大招商引资力度，提升公共服务效率，并做好跟踪服务。

第四，产业创新阶段政府的行为。产业创新是产业集聚的发展和提升阶段。产业集聚完成后，集聚区将进入一个快速发展的阶段，这将大大提升地域整体经济实力。与此同时，产业发展规律要求产业走向创新发展阶段，发挥知识溢出和的影响力，推动区域产业结构调整，实现产业集聚水平的提升和产业优化升级。

在此阶段，政府行为主要如下：引导企业创业创新；进一步规范企业的经营活动；提升配套的基础设施水平；为企业发展提供源源不断的人才支撑；采取新的发展思路，引导产业集聚走向与区域经济社会生态环境融为一体。

2.3 研究的理论基础

对于产业集聚过程中的地方政府行为而言，地方政府的定位、应发挥的功能与作用（即地方政府职能）、应承担的责任与义务（即地方政府责任）、应如何保证规范性与科学性等是需要明确的问题。

2.3.1 产业集聚过程中的地方政府定位

国内外学者普遍认为，现代市场经济中的政府必须定位于公共物品的提供者、宏观经济的调控者、外在效应的消除者、收入及财产的再分配者、市场秩序的维护者。计划经济时代，我国各级政府为全能型政府，改革开放以来，各级政府在市场经济条件下主要扮演着经济建设型政府（1978年—1986年）、经济调节型政府（1987年—2002年）、公共服务型政府（2003年—至今）的角色^[42]。

我国的政府是代表人民中的绝大多数人的意志和利益的。因此地方政府在产业集聚过程中也应该定位于区域经济发展的引导者、经济组织和行业利益的维护者、居民和从业人员权利的保护者。事实上，我国地方政府在产业集聚过程中，主要定位于战略规划者角色、公共产品和服务的供给者角色、监督者角色三种角色。同时存在两种倾向：一是习惯于当“家长”而不是当“保姆”，把自身当作了产业发展的主导者；二是“无为而治”倾向，任由市场自行运行而无所作为。这两种倾向无论与我国社会主义经济体制还是产业集聚发展实际，都是相违背的。

党中央领导人在关于我国经济发展要适应新常态的重要讲话中，对当前我国各级政府在经济发展中的定位问题作了明确要求，即尊重经济发展的客观规律，厘清市场与政府的角色定位，扮演好管理者与引导者的角色。

第一，管理者。政府利用自身的管理权限，对所在区域产业的市场秩序进行规范完善，营造健全、持续推进的集聚产业发展市场秩序，带动集聚企业之间的良性竞争与优势互补。

第二，引导者。政府应该在产业集聚过程中扮演引导者而不是主导者的角色，对集聚产业进行引导，提高其主体地位，使企业拥有充分决策权与管理权，调动企业积极性，推动产业集聚水平的提高与转型升级。

2.3.2 产业集聚过程中的地方政府职能

产业集聚中的地方政府职能是指地方政府在产业集聚中应该发挥的功能与作用。长期以来,我国地方政府在产业集聚过程中的职能主要体现在:从社会经济生活宏观的角度出发,实现对产业集聚的规划、协调以及监督,推动区域经济的持续、稳定发展。具体体现在以下三方面:一是宏观调控,即制定区域经济发展战略规划与管理思路,运用地方财政政策、税收政策等经济调控手段,对产业集聚进行引导。二是微观管制,即通过一定的手段对企业的进入、服务、商品的价格、财务等方面的经济活动进行控制,对劳动者和消费者的健康、卫生安全提供保障以及对自然环境与生存环境进行保护。三是直接参与,即地方政府结合本地区产业发展实际,提供满足区域消费需求的产品或服务,提高地方公共基础设施建设的力度,并通过地方政府的投资组建地方特色企业的方式来推动产业集聚的形成和发展。伴随着以上三种行为,地方政府在产业集聚过程中的职能发挥不当突出表现在三个方面,一是政府职能存在着越位、缺位、错位等一系列的现象。二是地方政府职能转变同步性较差。三是地方政府对职能转变问题不认同,态度相对消极^[43]。

当前,我国经济进入新常态,产业集聚过程中的政府职能势必发生转变。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,要在全面深化改革的背景下,在政府与市场之间的关系上,对地方政府的经济职能进行转变,并将政府职能主要作用于弥补市场、改进服务、保障公平、加强监管、维护秩序、促进共同富裕和可持续发展等方面^[44]。

地方政府在产业集聚过程中在职能发挥上尤其要处理好以下三种关系:一是处理好地方政府与上级政府的关系。中央政府的宏观调控能力与地方政府的履职要协调统一,避免本位主义倾向,以产业集聚水平的最优效果来选择产业政策。二是处理好地方政府与企业组织的关系。这是正确履行地方政府经济职能的核心。一方面企业能做的让企业去做,坚持“法无禁止即可为”,尤其是在产业集聚过程中,推动企业以产业主体参与者的角色跟上市场变动的步伐;另一方面,企业做不了的或外部效益过大而不愿意去做的,地方政府要去做,并且要做好。三是处理好地方政府与社会组织的关系。应创新社会管理,激发行业协会等社会组织参与地方经济、社会发展的积极性和活力。

2.3.3 产业集聚过程中地方政府责任

从广义角度讲,政府责任指政府能够积极地对社会民众的需求作出回应,并采取

积极的措施，公正、有效率地实现民众的需求和利益^[45]。在产业集聚过程中，包括经济组织在内的社会民众的需求是多方面的，包括以下几方面：一是经济需求，即通过科学的决策，制定符合区域经济持续发展的发展战略，通过政策引导，帮助企业走健康持续发展的道路，吸引投资，为地方企业的发展创造良好的环境，对企业质量安全等方面加强监管等。二是文化需求，即通过法律、法规减少和避免对区域优秀文化的破坏，发扬包括创业创新精神在内的优秀传统文化。三是保护需求，维护劳动者的正当合法权益，加强对弱势群体的保护，减少污染和资源浪费，维持地区生态环境良性发展等等。

在我国传统的经济管理模式中，政府权力的边界不明确导致政府承担的责任不明确，进而导致各级地方政府权力的越界、滥用，责任的缺失，具体表现为行政乱作为、行政不作为、贪污腐败等违法行为。在经济新常态下，产业集聚过程中必须强调地方政府的责任，要实现从重权力向重责任的转变，努力建设责任政府。“责任政府”要求政府回应并满足民众的合理要求，承担起政府在法律上的、道德上的、政治上责任。仅仅依靠官员的自觉难以实现责任政府的要求，必须有一套完整体制和机制来监督权力行使及对责任的承诺。具体包括以下几个方面：一是将权力关进制度的牢笼，完善权力清单制度，完善监督体系，加强对地方政府责任的约束。二是树立正确政绩观，建立产业发展科学绩效评估体系，推动地方政府以责任为导向。三是完善问责机制，加强对地方政府工作人员失责的惩处^[46]。

此外，在产业集聚过程中处理突发事件、实现产业危机管理也是地方政府应尽的责任。产业危机是由产业发展中的问题而引发，并严重影响经济社会的正常运作，对经济组织和社会环境造成威胁，造成的影响超出了政府和社会正常管理能力，要求政府采取特殊举措加以应对^[47]。2008年的三鹿奶粉事件、2012年的胶囊事件都是典型代表，这类事件发生后，往往伴随着产业和政府形象受损、欠薪与失业危机、债权债务危机、社会稳定危机等负面影响。由于地方政府承担着保护社会成员的人身财产安全和维护整个社会秩序的责任，这就要求地方政府对危害公共利益和公共安全的危机进行全面的防范和治理，从提升媒体应对能力、提升权益保障能力、提升社会治理能力、提升转型发展能力等方面全面提升危机管理能力。

2.3.4 产业集聚过程中地方政府行为规范性与科学性

国内学者普遍认为，当产业集聚范围内的各类资源配置达到相对有效时，产业集聚的效率发挥至最大水平，而要实现产业集聚的效率与水平的提升，地方政府的规范行为和科学决策是不可或缺的。

地方政府行为的规范性指地方政府采取的举措符合规律、形成体系、切实可行。地方政府行为的科学性主要指地方政府作出的决策必须遵循科学决策的原则、程序和方法等相关要求。这两个概念是针对长期以来我国部分地方政府由于政绩观念偏差、资源禀赋缺乏、官僚主义本位主义显现等原因造成的决策主观化和行为盲目化及滥权、读职、权力寻租等行为而提出的，是地方政府行为的核心内容。其内涵包括：一是地方政府行为应以法律规范为标准。二是地方政府的战略和规划应建立充分调查研究的基础上。三是地方政府决策符合社会利益的最大化，要反映出对社会和公众利益需求的回应。四是地方政府决策应着眼于经济、社会、生态协调发展，着眼于更广阔范围和未来的可持续发展；五是地方政府决策要具有实施性和可操作性^[48]。

学术界普遍认为，在当前产业集聚过程中，地方政府应针对集聚所处的不同阶段实施不同的行为决策，尤其是应注重建立科学的决策体制，强调集体共同决策。在产业集聚过程中，地方政府行为规范化和科学化应符合五个方面的标准：一是以完善的法律法规为支撑，并明确行为的范围和边界，减少寻租空间。二是实现决策的程序规范、实施规范和评价规范。三是行为理念的科学化，即政府行为行使者提升对产业发展的理解和认识，运用科学的方法和现代技术手段辅助产业决策，运用系统原则、择优原则、可行性原则、连续性原则来制定产业集聚决策。四是决策体系的科学化，即完善决策的中枢系统（拥有政府决策权的行政领导者）、信息系统（产业信息收集等辅助机构）、咨询系统（产业发展方面的专家学者）、监控系统（内部控制和舆论、公众等外部监督）。五是决策方法的科学化，即运用系统分析法、价值分析法、可行性分析法、创造性决策法来提高地方政府决策的正确性和可靠性。六是采用新时期的公民参与模式，采用协商民主或协商治理的方式制定决策。

第3章 新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中的地方政府行为分析

儒岙镇位于浙江省绍兴市新昌县的东南部，全镇总面积约为138平方公里，是绍兴市的“南大门”，人口近4万人。近年来，儒岙镇党委政府紧紧围绕县委县政府“三城四化”战略，结合儒岙实际，深入实施“生态立镇、工业强镇、文化名镇、依法治镇”战略，以转型发展为主线，以项目建设为抓手，全力打造生态发展型小城市，该镇被列为全国重点镇和浙江省首批省级中心镇。2015年，儒岙镇实现国内生产总值23.5亿元，镇财政总收入1.74亿元，居民人均可支配收入约23000元，实现工业总产值36.6亿元、利润4.7亿元、税收1.7亿元，其中26家规上企业实现产值17.1亿元，30家企业纳税超百万，其中6家企业纳税超千万。

3.1 新昌县儒岙镇胶囊产业集聚现状及地方政府行为概述

儒岙镇胶囊产业的集聚是上世纪五六十年代自发形成的，由于以儒岙本地人、本地企业为代表的经济人、企业追逐利益，儒岙的胶囊产业逐渐形成集聚，具有典型的地方性乡镇化传统产业集聚特征，且当地政府调节作用的发挥的时间节点主要在产业集聚出现之后，因此可判定儒岙镇胶囊产业集聚过程中政府行为属政府鼓励型。

自1953年全省第一粒空心胶囊诞生在儒岙以来，经过五十年代的起步、七八十年代的迅速发展、九十年代的创业创新和本世纪初的整治规范，儒岙胶囊产业六十年来一直在全国医药包装空心胶囊领域扮演着举足轻重的角色。

3.1.1 要素集中阶段地方政府的行为

儒岙镇胶囊产业集聚可以说是受历史和偶然事件的影响。上世纪五六十年代起到九十年代初属于儒岙镇胶囊产业集聚的要素集中阶段。在这一阶段中，由于儒岙是当地有名的缺粮、贫困乡，当地群众寻找经济发展的出路，于1953年创办了新康工业社，到1958年改为地方国营儒岙胶囊厂，正式开始尝试批量生产空心胶囊。之后，全镇相继兴办起一批社队胶囊厂，到1970年底，全镇胶囊企业达47家，年产胶囊1.6亿粒，年产值52万元，年发放工资4.8万元。1978年，党的十一届三中全会后，由于国家和地方政府扶持，当年兴办11家个私胶囊厂。据统计，1984年，全镇胶囊企业已突破一百家，从事胶囊生产的职工达4000人，产值超千万元大关，年发放工资

110 万元。到 1990 年底，全镇胶囊企业达到 104 家，职工人数达到 5336 人，胶囊总产值达到 3813 万元，创税利 380 万元，年发放工资总额达到 557 万元。

在这一阶段，地方政府主要的行为有以下几个方面：一是鼓励引导，按照发展就是硬道理的方针，吸收和学习温州等地发展经验，对发展个私经济（胶囊产业）积极鼓励、大胆引导、跟踪服务、政策激励。二是技术支持，为企业与相关职能部门联络，帮助企业获得生产经营资格。三是政策倾斜，在建厂用地、用电、用水上三优惠，在审批手续上从简和旷管及贷款倾斜。四是规划布局，初步选定产业集聚区域，实现企业的落户与产业的整合。

3.1.2 企业关联阶段地方政府的行为

上世纪 90 年代初至 2012 年胶囊事件前属于儒岙镇胶囊产业集聚的企业关联阶段。九十年代初，以胶囊产品占主导优势的“全国胶囊之乡”产业集聚出现新的情况和新的特点，一方面是胶囊企业规模不断扩大，企业间的分工合作更加紧密，在企业分布的地域范围而言更加集中（儒岙镇胶囊园区初步建立），企业技术含量逐步提高，1996 年到 1999 年，儒岙镇胶囊工业呈现技改投入的新热潮，儒岙胶囊产业开始走向科技化道路，企业每年用于技术创新、产品研发和胶囊生产线安装的资金都超过五千万元，在生产工艺上实现了自动半自动化，逐渐淘汰了简陋落后的手工生产工艺，大幅提升了产量与质量。根据 2002 年相关数据显示，胶囊产业为本镇带来了约 70% 的工业增加值，儒岙镇居民的收入中有一半以上都来自胶囊产业。与此同时，胶囊产业的迅速发展也带动了模具、明胶等相关产业的崛起和兴盛，从而形成了一条较为完整的胶囊产业链。儒岙镇胶囊产业实现初步集聚，由此成为全国有名的“胶囊之乡”。2008 年全镇胶囊总产值为 20.43 亿元，销售收入 19.87 亿元，工业增加值达到 6.43 亿元，利润 2.76 亿元，上缴税收 4140 万元，外贸出口达到 1 亿元，工业用电量达到 4109 万度。另一方面四大危机初步显现：产品质量危机——手工胶囊产量少、质量差、成本高、效益低；工艺危机——手工胶囊工艺原始、简陋、重复、管理作坊式、胶囊产品达不到卫生标准；人才危机——儒岙胶囊企业管理者以本地家族群体为主，相对文化素质偏低，经济管理能力较弱，还存在着一个企业多个股东分散管理的现状；结构危机——对于整个儒岙镇而言，胶囊产品占全镇工业总量的 80% 以上，产品结构单一，潜伏着工业经济大起大落的危险性。

在这一阶段，地方政府行为主要有以下几个方面：一是机制转换，按照县委县政府关于民营企业转制的政策和精神，对企业转制进行试点。二是产业布局，1999 年 10 月，地方政府为加快产业集聚，促进产业升级，开始着手规划建设胶囊特色产业基

地，新昌县儒岙胶囊特色工业园区地处儒岙镇会墅岭村，毗邻 G104 国道，距儒岙镇政府不足 1 公里，距新昌城区约 20 公里，距上三高速双彩入口仅 10 公里，交通便利。2002 年初经县政府批准，“新昌县胶囊特色工业园区”正式挂牌成立，规划总面积 2 平方公里，现已完成园区一期二期建设，入园企事业单位 42 家，园内产业分布以医药胶囊生产为主。根据儒岙镇发展需要和产业分布现状，产业总体布局的设想为“一带两片”。2008 年儒岙镇政府制定《新昌县儒岙镇总体规划 2008—2020》，明确儒岙镇产业规划，建设城镇高新产业片区——以现有的胶囊产业集聚区为基础，优化空间布局，提升产业结构层次，建立合理的产业、企业进（入）退（出）机制，发展具有国际竞争力、低能耗、低污染的品牌型企业。鼓励镇域内的工业企业向城镇工业园区集中。三是行业规范，《药品管理法》的出台，使得药品在采购、生产等方面都有了

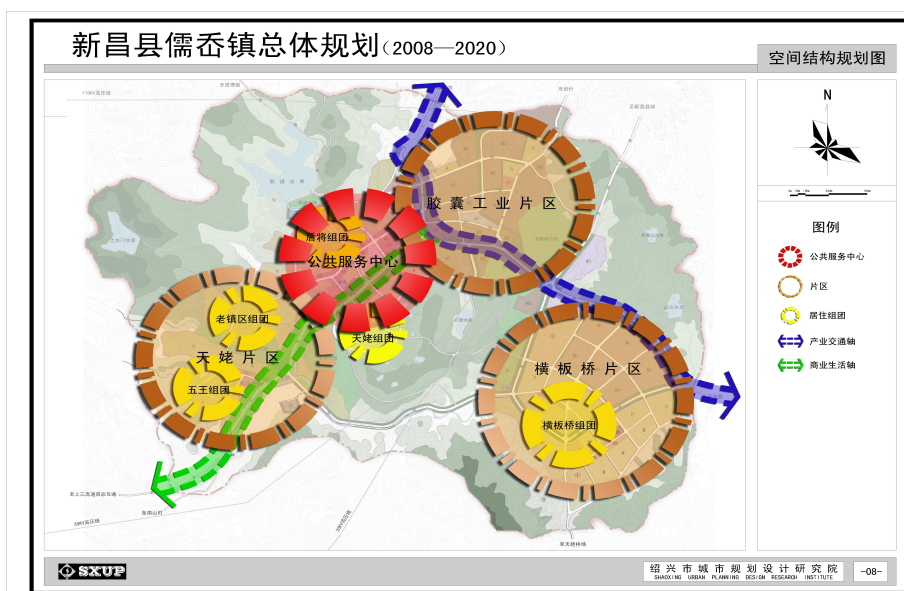


图 3.1 《新昌县儒岙镇总体规划 2008—2020》空间结构规划图

Figure 3.1 The Xinchang County Ruoyao Town overall planning 2008-2020 space structure

具体的限定标准，其中明确提出把药用空心囊划归为药用辅料，并对此进行科学规范化的管理。而药品生产强制性推行 GMP 认证，而当时儒岙 291 家胶囊企业，只有 22 家具有药品生产许可证。为胶囊产业长远发展考虑，当地政府强势推进集中整治，取缔了 264 家无证胶囊企业，查处 15 家非法生产经营企业，规范了市场秩序，营造了企业发展环境，使儒岙胶囊产业逐渐步入规范运行轨道。同时，政府出台文件对胶囊行业加以规范，如 2009 年新昌县人民政府出台《关于加强胶囊产业规范管理促进健康发展的意见》。四是引导技术创新，2001 年以来全镇胶囊产业技改总投入近 10 亿元，实施技改项目 60 只（其中约 30% 为政府立项项目，部分资金来自于各级政府），每只项目固定资产投资均在 800 万元以上，先后建成标准厂房面积 12 万平方米，均

按照 GMP 标准进行厂房建设、设备安装、胶囊企业净化标准达到 10 万级以上。五是招商引资，引导企业“走出去”，儒岙胶囊企业设立对外窗口 53 个，新办三资企业 3 家；六是优化服务。当地政府设立经济发展办（工业办公室）专门负责服务胶囊企业，同时新昌县胶囊行业协会在当地政府支持下正式成立。

3.1.3 产业集聚阶段地方政府的行为

2012 年胶囊事件开始至 2014 年初胶囊产业整改提升与兼并重组基本完成属于儒岙镇胶囊产业集聚的产业聚集阶段。2012 年“4·15”胶囊事件前，在全国总共 120 家获得国家食品药品监督管理局颁发的药品生产许可证的空心胶囊企业中，儒岙集聚了 39 家，从业人员上万人，胶囊产量占全国的五分之二，产业规模约占全国的三分之一，市场份额更是占到了全国的一半，并已形成了完整的产业链，为国内最大药用空心胶囊生产基地。

胶囊事件即“问题胶囊事件”或“胶囊铬超标事件”，部分媒体称“毒胶囊”事件。2012 年 4 月 15 日，央视《每周质量报告》播出了一期有关问题胶囊的节目——《胶囊里的秘密》，节目里向大众曝光了新昌县儒岙镇部分胶囊生产企业使用工业明胶代替药用明胶生产空心胶囊的情况，并对胶囊原料来源、胶囊生产及至包装的完整过程进行系统的报道，媒体还爆出修正药业等知名药企药品所用的胶囊重金属铬含量超标，这在当时引起了大众的极大关注和焦虑，在社会上造成谈胶囊色变的恶劣影响。事件发生后，新昌县当地所有家胶囊企业停产整顿，5 家胶囊企业被吊销药品生产许可证，儒岙镇胶囊企业 2000 多名职工面临失业，薪金拖欠金额超过 500 万元，资金链、业务链断裂，债权债务危机与社会稳定压力凸显，儒岙胶囊产业整体形象信誉严重受损。

在这一阶段，地方政府主要的行为有以下几个方面：

1. 积极处置胶囊事件

一是积极有效应对公共危机。在 2012 年 4 月 15 日胶囊事件曝光后，当地政府迅速开展危机处理活动，于第一时间到达现场，连夜召开处理问题胶囊的紧急会议，对曝光的违规生产企业进行查封，同时召开相关工作领导小组，讨论并处理相关责任人，对涉嫌企业进行监督和查处。严格执行停产整顿的要求，对全镇 35 家胶囊企业进行走访，落实一企一领导一责任人制度，对 10 家可能涉案的企业落实 24 小时保安值班制度，全体机关工作人员一律在镇住夜，取消休息日，全力投入事件后续处置。同时，在县委统一领导下，积极做好信息公开工作，及时向媒体和社会提供当前事件的最新进展，引导舆论向有利于儒岙稳定发展的方向转变。

二是全力化解欠薪与失业危机。当地政府以三天为期限，务必全部完成清欠工作，

主要领导带头参与职工工资清欠工作，成立由班子成员带队的清欠专项工作组，重点放在做企业负责人、股东及家属思想工作，放弃休息时间，不分日夜，千方百计联系到股东的丈夫、妻子、子女、亲戚和朋友，做通他们的思想工作，动员他们抓紧付薪，工作未完成，人员不撤离。同时，广泛发动村干部，特别是发挥村主职干部的作用，相互帮助，共渡难关。在全县34个部门单位鼎力支持下，胶囊事件发生一个月内，11家涉案企业工资清欠已全部完成，涉及欠薪人数1177人，共支付欠薪总额达450余万元，其余欠款也在之后顺利得到清理。为解决失业问题，当地政府联络有关部门，组织专场招聘会3场，邀请县大中型企业50多家，当场达成就业意向并登记200多人，2012年底前，原胶囊企业职工已基本恢复就业或实现再就业。

三是积极处置债权债务危机。胶囊事件发生后，全镇胶囊企业关停整顿，造成资金链和业务链断裂，企业共有贷款3.5亿元左右，且胶囊企业银行贷款相互担保现象较为普遍存在，民间借贷问题十分突出。8家严重涉案企业应收款5000多万元，贷款2800万元，涉及民间借贷700多万元，应收款回收难度很大，债券债务问题极易转化为信任危机与社会矛盾。新昌县、儒岙镇政府抓好胶囊企业资产情况摸底工作，积极与金融部门对接，争取银行机构从维护稳定的大局出发，对胶囊企业确保不抽贷、不压贷、及时转贷，争取运用诉前调解和执行和解等柔性执法方式，为涉案企业所涉正常担保企业构筑防火墙。在县级各单位部门的共同努力下，债权债务处置顺利。

四是倾力调解由涉案人员处置引发的危机。胶囊事件不单涉及企业负责人、股东、职工，也涉及多名村两委干部，儒岙镇40个行政村，266名村两委干部，26名村两委干部或是家属从事胶囊行业，其中村主职干部17名，县党代表4名，县人民代表4名。全县涉嫌生产、销售有毒食品罪的60多人中大部分又是儒岙人，涉案人员在当地普遍有一定影响力，这给社会稳定带来了极大压力，且部分涉案人员及家属认为量刑过重、司法不公，心理产生不平衡，极易走向党委政府的对立面，引发社会矛盾与信访危机。新昌县、儒岙镇政府一方面指定村干部、联系村干部、大学生村官暂代涉案村主职干部工作，加强村级后备干部队伍建设，确保村级组织正常运转；一方面结合在全县开展的“进村入户”大走访活动，发动联系村干部、各村两委干部深入涉案人员家中了解思想动态，摸排各类不稳定因素，对信访人员，落实专人负责制，盯牢看死，及时应对突发状况。同时，积极发挥农村常年法律顾问制度作用，邀请律师对有关食品药品安全犯罪案件进行解读，引导各类人员走法律途径而不是走信访途径来解决行政和刑事处罚问题，收到良好效果，至今未发生一起因胶囊事件到省、市、县集体上访，当地干部、职工、群众等层面人心稳定。

2. 积极引导产业集聚水平提升

一是金融扶持方面。金融部门虽然不属于地方政府部门，但与本地政府与企业关

系密切、利益相关、荣辱与共，是胶囊企业规范提升、转型升级的强大后盾，当地政府联手金融部门开展一系列经济扶助工作。主要体现在以下方面：（1）提供信贷支持。儒岙本地金融部门在胶囊事件后，及时出台针对性强、可行性高的特殊信贷方案，在风险可控的原则下，适度降低贷款人和担保人的条件，不加大罚息，给予贷款利息优惠，不降低企业信用等级，坚持和企业风雨共担，有效降低了企业信贷风险。同时，以重点化解企业不良贷款为突破点，创造性地推行“一户一策”不良贷款帮扶化解方案。截止 2014 年 9 月，已全部化解胶囊事件产生的企业不良贷款，并成功解决了不良贷款的遗留问题和社会纠纷。（2）推动兼并重组。积极推进胶囊企业兼并重组，在有证胶囊企业兼并无证企业、医药企业收购胶囊企业等重组过程中发挥积极作用，使企业做优做强。如天龙胶丸通过资产兼并重组中山胶囊过程中，新昌农商行儒岙支行鉴于天龙胶丸流动资金紧张的实际，在银监部门许可的情况下，突破信贷限制，对天龙胶丸新增低息授信额度 2062 万元，总敞口授信 4300 万元，新增贷款 2100 万元，帮助企业顺利完成兼并重组。同时，敢于突破常规，向企业发放低利率的新增贷款，激活流动资金，如对亚利大胶丸新增贷款 1240 万元。截止 2014 年 10 月，儒岙镇已经完成资产兼并重组企业 10 家，胶囊产业集聚和规模效益显著。（3）助力转型升级。根据企业经营状况和创新规模，将更多的信贷资金投入企业转型升级上，为胶囊企业创新发展提供科研资金的保障。如新昌农商行儒岙支行向中亚胶囊和药峰胶囊分别发放 730 万元和 550 万元的信贷资金，专门支持企业进行淀粉类植物胶囊的研发，帮助企业成功开发适合市场需要的非明胶胶囊，永得利胶囊利用 800 万元贷款资金进行了自动线设备的改装。同时，通过落实中小企业跨越奖、授予企业经营者“特别贡献奖”等资金支持方式，助力企业转型升级。目前，全镇胶囊企业产品开发、技术创新、设备更新换代加速进行。

二是管理体制方面。（1）加强质量监管。新昌县委和县政府十分重视当地药品的质量问题，根据当地药品企业生产状况，提出将胶囊企业不符合规定的关停，对优秀的企业进行相应的扶持，并落实“一企一驻厂监督员”制度，每位驻厂监督员每周电联一次、半月走访一次，深入车间仓库，实时掌握每批必检制度落实情况以及原料来源、产品去向。同时，建立对胶囊非法生产、流通行为打击的长效机制，每月上报各村非法生产可疑情况和在外从事胶囊生产人员动态，对三厢电异常用户开展专项排查，加大对在儒岙的托运、快递公司监管，设立举报奖励电话，努力培育儒岙胶囊产业良性发展的优质土壤。同时，通过积极引导华光、益立等有条件企业“新三板”上市，进一步提升管理水平与发展动力。（2）加强教育培训。在继承发扬儒岙企业家开拓、实干、担当精神的同时，重视对胶囊企业经营管理者教育培训，重点开展诚信立业、实体兴业、创新强业的“三业”主题教育，督促企业依法、规范进行生产经营活动。突

出对胶囊企业“创二代”培养与技术骨干培育。

三是运行机制方面。（1）给予政策方面的支持，当地政府着眼于胶囊产业长远发展，每年财政拨付 8000 万元专项资金用于扶持胶囊产业转型升级，并引进先进的制药设施，实施全自动生产，按实际投资额的 8% 给予补助，对企业购置检验设备的，按实际投资额的 15% 给予补助。（2）做好发展服务。拓宽发展平台，积极打造、完善胶囊产业特色园区，目前已开发 1150 亩，全镇 90% 的胶囊企业已落户，进一步加强胶囊产业的配套设施建设，成功争取新昌县食品药品检验所落户在镇，投资 1000 万元建成胶囊质量检测中心，为胶囊产业提供更加便利的质量检测、信息服务、产品展销等公共服务。同时，实行班子成员联系胶囊企业制度、开展人大代表助推规范发展活动，组建胶囊产业专题调研小组，走访胶囊企业负责人、技术骨干、职工代表等 485 人次，形成各类调研报告 17 篇，为政府决策提供有益参考。（3）完善配套体系。在胶囊产业集聚过程中，积极推动配套企业的崛起和发展，支持与胶囊生产相配套的原材料、模具等企业发展，为完善产业链、提升集聚水平提供了条件。

政府通过采取措施，及时处理了产业危机，为产业集聚进一步提升水平奠定了基础：一是当地集聚环境得到进一步的净化，在问题胶囊事件发生后，当地政府对胶囊企业进行系统化的排查，对问题企业进行相应惩处，使得胶囊市场整体环境得以深层净化，集聚效应得以显现。二是质量安全深入人心，此次事件让企业经营管理人员以切肤之痛认识到了质量安全的重要性，扭转儒岙胶囊企业传统的重数量轻质量的观念，对引导行业健康发展有巨大推动作用。三是监管漏洞有效弥补，事件发生后，复工胶囊企业严格执行药用明胶生产药用空心胶囊的规定，监管部门采取批批抽检与突击抽检相结合的方式保证产品质量，并积极推行驻厂监督员制度，进一步完善监督机制，弥补监督中存在的漏洞。四是转型升级意愿增强，事件发生后，产业集聚区内胶囊企业单纯依靠压低成本盈利的模式不复存在，各企业必须凭借生产资质、产品质量和配套服务进行公平竞争，这也不断鞭策各个企业实现集聚技术水平和区域品牌不断升级。

3.1.4 产业创新阶段地方政府的行为

2014 年初胶囊产业整改提升与兼并重组基本完成至当前属于儒岙镇胶囊产业集聚的产业创新阶段。

2014 年之后，儒岙胶囊产业兼并重组、规范提升与转型步伐加快，石城胶丸完成对瑞香胶丸的兼并，全镇已经完成资产兼并重组企业 10 家，胶囊企业积极实施管理提升、技术创新、品牌建设工程，有效应对经济下行、需求减少与行业竞争的压力，

总体保持平稳。2014 年全镇规上胶囊产业产值 10.6 亿元，与发生胶囊事件的 2012 年相比增长 19.6%，主营业务收入 9.7 亿元，与 2012 年相比增长 15.3%，实现利润约 8000 万元，与 2012 年相比增长 36%，实现税收约 6000 万元，与 2012 年相比增长 79.8%。

表 3.1 2014 年儒岙镇胶囊产业（规模以上企业）经济数据

Table 3.1 Capsule industrial data of Ruao Town in 2014(enterprises above designated size)

指标名称	单位（万元）	同比增长
产业产值	106342	-1.4%
主营业务收入	98654	-5.1%
利润	7961	-3.3%
税收	6068	25.6%

2015 年，受国内整体经济形势下行与医药胶囊行业整体形势影响，儒岙胶囊产业主要指标略有下降，但产业集聚继续优化升级。益立胶囊、华光胶囊成功在新三板挂牌，汇力胶囊成功在浙江股权交易中心创业板挂牌，华光胶囊、康可胶囊成功申报国家级高新技术企业，新增中国驰名商标 1 只(月山)，目前，儒岙胶囊企业共有中国驰名商标 4 个，省级著名商标 10 个。胶囊园区新落地企业基本实现投产运行。胶囊产业规范发展，合法生产，发展环境不断好转，胶囊“六查”工作和“三无”村(居)创建全面实施，形成对非法胶囊生产存储销售行为的高压态势。“中国胶囊之乡”形象正在重塑。

表 3.2 2015 年儒岙镇胶囊产业（规模以上企业）经济数据

Table 3.1 Capsule industrial data of Ruao Town in 2015(enterprises above designated size)

指标名称	单位（万元）	同比增长
产业产值	92531	-13%
主营业务收入	90033	-8.7%
利润	7877	-1.1%
税收	6713	10.6%

在这一阶段，地方政府主要的行为有以下几个方面：

1.明确产业集聚发展思路。2014 年 3 月儒岙镇政府提出力争把儒岙胶囊产业集聚区建成“浙江产业转型升级示范点”，在未来三到五年内，全镇胶囊总产值翻一番，国内市场占有率提升 5%；加快生产设备升级换代，确保全自动生产线数量达到总生产线数量的 50%；加强产品质量监管力度，确保产品合格率达到 100%；借鉴国外成功经验，构建现代化企业制度；搭建交流共享平台；促使各企业间进行交流合作。2016

年儒岙镇《政府工作报告》中明确：坚持工业立镇不动摇，要以凤凰涅槃的精神，重树胶囊产业信心，重塑胶囊产业形象，重铸胶囊产业辉煌。并提出具体实施的20个重点建设项目（见下表）。

表 3.3 儒岙镇 2015-2017 年重点建设项目汇总表（产业发展类）

Table 3.3 Key construction project summary table (industry) of Ruao Town in 2015-2017

序号	项目名称	建设规模及主要内容	建设期限	项目投资 (万元)	项目类别
1	特色园区	儒岙工业园区道路硬化改造	2016—2017	250	实施类
2	提升改造	儒岙镇天姥三路延伸改造	2014—2015	200	实施类
3	工程项目	儒岙工业园区绿化改造	2015	400	实施类
4	小微企业创业园项目	小微企业集聚，小微企业园配套设施	2015-2020	30000	谋划类
6		浙江新宝汽车电器有限公司：汽车装束、汽车开关、汽车电子信息化工程建设项目	2015	11750	实施类
7		浙江美力科技股份有限公司：年产 5000 万件精密弹簧技术改造项目	2015	19420	实施类
8		浙江美力科技股份有限公司：年产 1500 万件汽车座椅弹簧技术改造项目	2015	3500	实施类
9	企业技改项目	新昌县盛夏机械厂：年产值 2500 万元机械制造加工生产线	2015	2640	实施类
10		浙江华光胶囊股份有限公司：年产空心胶囊 35 亿粒全自动生产线建设项目	2015	1800	实施类
11		新昌县德利凯机械有限公司：年产 5000 台白细茶机械工程项目	2015	2000	实施类
12		新昌县蓝盾塑业有限公司：塑料生产技改项目	2015	1600	实施类
13		中亚胶囊有限公司：年产 20 亿粒胶囊技改项目	2015	2000	实施类
14		绍兴拓普机械有限公司：不锈钢胶囊模具生产项目	2015	3500	实施类

15	新昌县润和胶囊有限公司：年产 120 亿粒胶囊技改项目	2015	5500	实施类
16	新昌县亚利大胶囊有限公司：年产 30 亿粒胶囊技改项目	2015	3000	实施类
17	海邦药业有限公司：年产 20 亿粒胶囊生产线技改项目	2015	1200	实施类
18	浙江美克药业有限公司：年产 100 亿片心脑血管抗生素片剂、胶囊剂建设项目	2015	2487 0	实施类
19	浙江美克药业有限公司：年产 5450 万袋颗粒剂、170 万瓶糖浆剂建设项目	2015	3040 5	实施类
20	新昌县石城胶囊有限公司：年产 25 亿粒胶囊技改项目	2015	2000	实施类
	总计		1460 35	

2.提升集聚区建设与优化企业服务。一是继续完善位于镇区东北侧 104 国道线旁的胶囊产业特色园区，涉及道路、水电、绿化等的园区基础配套工程基本完工，新增 2 家胶囊企业逐步落地投产，新昌县食品药品检验所落户园区，有效提升产业集聚，增强规模效益。二是实行当地政府班子成员、机关干部联系胶囊企业制度，开展人大代表助推规范发展等活动，开展胶囊产业集聚专题调研，开展“优化服务、提升胶囊产业发展水平”系列活动，为政府决策提供有益参考。三是突出对胶囊企业“创二代”培养与技术骨干培育，组织开展“现代型管理者”培训班等各类培训 80 多次，努力提升人才的综合素质和技能，打造一支善于管理、懂经营的青年人才队伍。

3.进一步加强行业监管。一是深化驻厂监督员制度。进一步落实新昌县委县政府出台的《关于进一步强化空心胶囊产业监管工作的意见》，到目前为止，驻厂监督员已累计走访 2200 余次。二是建立对胶囊非法生产、流通行为打击的长效机制。出台了《儒岙镇胶囊整治“三无”村(居)创建工作实施意见》，并成立了镇非法生产经营空心胶囊排查工作领导小组，建立了“片长包干、联村干部为第一责任人、村主职干部为主体”的责任网格，做好了“一村(居)一手册”动态管理台帐，以查房、查电、查人、查网、查邮、查地“六查”为重点，实时做好情况跟进，定期召开专题党政联席会议、排查分析会议、机关干部会议、村主职干部会议，做到情况全掌握、数据可分析、人员可管理、工作可追溯，从严监管与打击非法生产储存销售空心胶囊行为，培育适合儒岙胶囊产业集聚的土壤。

4.引导集聚企业技术改造与品牌建设。在当前的新形势下，科技成果运用能力是产业集聚的核心竞争力之一，地方政府针对胶囊企业，出台扶持政策，引导企业加大研发的力度，激发企业的内生潜力，努力开发更为健康和利于大众的胶囊种类，例如植物空心胶囊和清真空心胶囊等新兴胶囊成品。同时，促使企业、政府和行业组织之间的密切合作，在新闻媒体上积极发声，树立良好的品牌形象，努力使新昌成为我国胶囊产业的重要基地。2016年，新昌县委、县政府出台《关于坚持工业立县推进创新驱动发展的若干意见》【新委〔2016〕48号】，明确加大对中小企业技术改造的支持力度：凡年销售收入在4亿元以下的胶囊企业实施技改项目，在本县组织实施，设备投资额在100万元以上，并按规定备案或核准的技术改造项目，由县财政按实际完成设备投资额的4%予以补助（比其他行业高一个百分点）。

5.探索“小微企业创业园”建设助推小微企业集聚。

表 3.4 儒岙镇规模以上胶囊企业基本情况表（2015.11）

Table 3.4 Ruao Town capsule enterprises above designated size basic table (2015.11)

序号	企业名称	生产线数(条)	职工数(人)	总资产数(万元)	营业收入(万元)	利润总额(万元)	银行贷款(万元)	实交税金(万元)
1	浙江华光胶囊有限公司	20	133	10903	11991	1025	3910	5600
2	浙江益立胶囊有限公司	18	233	14812	8324	1028	3070	1800
3	浙江天龙胶丸有限公司	26	202	14478	8832	1775	5250	
4	浙江越溪胶丸有限公司	11	85	4927	2913	196	100	
5	浙江月山胶囊有限公司	12	76	3268	2528	186	550	
6	绍兴中亚胶囊有限公司	10	88	7015	3550	145	2765	1700
7	新昌县康乐胶囊有限公司	12	86	4490	2907	161	0	2200
8	绍兴康可胶囊有限公司	12	92	7856	6665	561	4600	1220
9	绍兴市永得利胶囊有限公司	8	83	6213	2582	149	2400	1700
10	新昌县康迪胶囊有限公司	12	61	2982	2239	182	700	
11	新昌县和信胶囊有限公司	10	133	2603	4944	65	0	950
12	新昌县联通胶囊有限公司	7	61	2541	2706	331	1220	
13	浙江弘康胶囊有限公司	4	60	4411	3934	681	300	
14	新昌县恒丰胶囊有限公司	18	105	3244	3556	315	220	1900
15	浙江海迪森胶囊有限公司	11	63	4250	2330	481	660	
16	新昌县凯泰胶囊有限公司	11	70	2799	1915	157	1000	
17	浙江春宝胶囊有限公司	4	46	2071	1122	56	510	
18	新昌县第六胶丸厂	6	81	3204	1932	208	860	1900

19	浙江汇力胶囊有限公司	10	56	1995	1787	136	680	1700
20	新昌县亚利大胶囊有限公司	2	60	4689	2947	210	1530	2700
21	绍兴海邦药业有限公司	6	51	2875	1992	99	1400	1200
22	新昌县石城胶丸有限公司	4	50	1724	1507	32	390	2000

小微企业是小型企业、微型企业、家庭作坊式企业、个体工商户的统称。从上表中可以看出，当前儒岙镇胶囊企业基本属于小微企业（规模以下企业7家）。2014年，该镇党委政府计划利用儒岙横板桥至黄泥丘地块计的1500亩土地来规划建设小微企业创业园，以激发当地科技创业的热情，从而打造出具有品牌和集群效应的产业园区。当地政府规划建设多层的标准化厂房，结合新农村建设联建物业工程推进基础设施建设。为了让中小企业能够更好的参与其中，当地政府还计划采取相应的鼓励和优惠措施，例如在产业区内建设一批适宜中小企业发展的标准化仓储设施和科技示范基地，在给予优惠的同时也给予一定技术上的帮助。制定园区的入园标准，努力走出一条适宜本地发展的道路。同时申请上级政府加大小微企业政策支持，加大小微企业税率的减负力度，并对小微企业一定的贷款利率倾斜，使小微企业在当前形势下获得更大的发展空间。

2015年儒岙镇政府制定《儒岙镇中心镇建设示范试点方案》中提出：结合国家大力推动大众创业、万众创新的新趋势，建设占地1500亩左右的小微企业创业区和中小企业集聚区，引进低能耗、高科技含量、高附加值的小微企业入园，打造全县小微企业创业区和中小企业集聚区。儒岙小微企业创业园计划采用PPP模式，投资3亿元。目前，儒岙小微企业创业园由于种种原因还停留在规划阶段。与此同时，儒岙镇政府还尝试申请创建胶囊特色小镇。

3.2 存在问题

在胶囊产业60多年的发展历程中，新昌县与儒岙镇两级地方政府虽然在推动胶囊产业集聚过程中积极作为并发挥了重要的作用，但分析各阶段胶囊产业集聚中的政府行为，也存在着许多问题。2012年的胶囊事件虽然主因是产业集聚中企业恶性竞争、企业产权成分复杂、经营者唯利是图等，但与政府职能部门监管不力，实施地方保护主义等密切相关，可以说是产业集聚过程中各种问题积累交杂并集中爆发的一个典型体现。

2014年，儒岙镇政府曾开展“优化服务、提升胶囊产业发展水平”系列活动，其中包括在全镇29家胶囊企业的100位管理人员中开展问卷调查（详见附录）。

对于“当地政府在推动胶囊产业发展上亟待提升的方面”，调查结果如下：

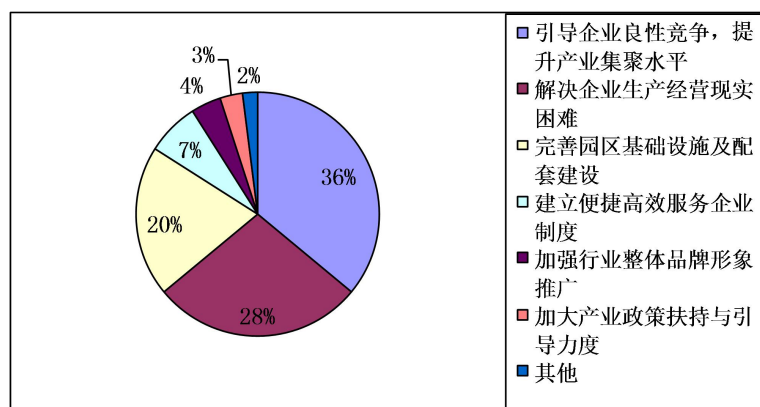


图 3.2 当地政府在推动胶囊产业发展上亟待提升的方面（来自 2014 年儒岙镇政府调查问卷）

Figure 3.2 What should the local government do in promoting the capsule industrial development
(Note: data from the governments of Ruao Town questionnaire in 2014)

从图中可以看出，“引导企业良性竞争，提升产业集聚水平”是胶囊企业管理人员最关心的问题，也反映了行业恶性竞争等原因引发胶囊事件后，产业良性发展、解决现实困难、完善基础设施配套等成为当地企业对政府的明确期待。

在胶囊产业集聚过程中的地方政府行为存在问题主要有以下几点：

3.2.1 政府角色定位存在偏差

1. 地方政府对产业集聚的认识仍然模糊。新昌县、儒岙镇两级政府对胶囊产业发展的战略目标和现实意义还没有充分认识，对当地产业集聚的发展方向和重点把握不准，对产业集聚的发展模式、经济效益认识模糊，在某种程度上制约了产业集聚的发展。与此同时，地方政府对产业集聚的概念没有深入的理解，当地政府制定的发展规划中把一些相近的概念混淆或是误用，例如新昌县人民政府印发的《新昌县胶囊产业发展规划（2012—2015 年）》中，对于产业集聚的阐述仅限于“提升胶囊产业集聚区的功能配套，引导企业向园区集中”，将产业集聚简单等同于企业的集中分布。这客观上造成胶囊产业发展在宏观布局上仍处在低水平的集聚状况，未能真正形成上下游产业链完整的集聚。

2. 地方政府的积极引导作为不够。新昌县、儒岙镇两级政府仍然没有摆脱微观管理的理念，对企业做了一些不应该也管不好的事情。如 2013 年新昌县政府向儒岙镇当地胶囊企业派驻若干名质量安全协管员，担起协助日常质量安全监管的职责，但派驻的协管员往往是当地食品药品监督管理局编外人员或是新招考人员，造成无法有效履行监管职责，该做法显得形式大于内容。同时当地政府也存在对产业集聚“无为而治”认识误区的制约。据了解，有相当一部分政府领导与工作人员认为，当前搞市场经济对产业集聚不应加以干预，工作主要在于政策传达、数据统计、基础设施建设等方面。通过查阅 2010 年至 2015 年的儒岙镇党政联席会议纪要可以发现，涉及到胶囊产业规

划与集聚内容的不超过 3 项。事实上，当地政府发展理念已经与新常态下产业发展和集聚的客观要求不符。

3、各级政府及职能部门之间的协同配合不足。在地方政府行为中，本位主义的表现是存在的：一方面表现为上级政府与下级政府（如新昌县政府与儒岙镇政府）之间对于胶囊产业的重要性、战略定位、发展方向有存在分歧，如 2012 年胶囊事件后，新昌县政府的应对策略一开始为关闭全县所有胶囊企业（大部分在儒岙镇）直至事件告一段落，而且一部分县领导在正式、非正式场合中提到，对于仅占新昌县工业生产总值小部分的胶囊产业，必要时可以采取“弃车保帅”的策略，以防止对新昌产业发展与整体形象产生破坏性的影响；而对于以胶囊产业为支柱产业的儒岙镇而言，无疑会采取各种努力继续发挥集聚优势、保证胶囊产业健康良性发展。另一方面表现为同级政府（如新昌县政府与宁海县政府）之间的配合协调不足，2014 年 9 月，有关媒体爆出新昌人潘某等人在浙江宁海县因生产“毒胶囊”而被批捕，潘某作为曾经在新昌的胶囊从业人员，在当地胶囊企业关停后流窜到宁海从事非法生产，对于这种重点人员的动向，两地政府都没有及时关注和掌握，造成了其违法生产时间超过半年，违法生产胶囊 9000 万粒的严重后果。

4、法律法规体系不完善。虽然对于行业监管的法律规范的出台主要在中央和省级政府，但监管需要地方政府执行。在当前行政法条例中对执法限定的条件表述较为模糊，这也导致执法机构不能很好的把握。而且，根据《药品管理法》规定，吊销许可证照决定权在省级监管部门，而企业的违法行为一般由基层监管部门发现、查处，由于缺乏具体执行细则，地方政府的职能部门常以本部门无权决定即无义务上报为由推诿，导致该行政处罚措施形同虚设，事实上也降低了企业的违法成本。

3.2.2 对产业集聚指导缺乏规划与核心竞争力的培养

新昌县与儒岙镇两级地方政府在制定经济发展的目标时，缺乏统一布局和统筹规划，在投资立项等方面存在盲目性，未形成统一的完整的系统，缺乏相关的配套政策与措施，同时虽然地方政府试图通过产业的升级来提升胶囊产业的核心竞争力。但就实际效果而言，无论是企业关联阶段还是产业聚集阶段，产业升级并未达到预期效果。

1、对产业集聚缺乏整体规划。对于产业集聚，地方政府应通过对本地区产业结构及发展情况分析，从而甄别出优势产业作为主导产业，防止产业选择与发展过程中的盲目性、滞后性与短视效应。以新昌县人民政府印发的《新昌县胶囊产业发展规划（2012—2015 年）》为例，在规划中提出要建成国内具有较强竞争力的空心胶囊产业基地，但是这个定位较为模糊。一方面没有将胶囊产业在地区经济社会发展中的地位

予以体现（与新昌的医药化工产业、机械产业等支柱产业相比，是重要产业还是辅助产业等），同时该规划明确了胶囊产业发展的行业发展、创新能力、管理提升、平台建设等具体目标与具体实施措施，但对于空间布局、经济社会环境影响只字未提，事实上而作为经历胶囊事件后的新昌胶囊产业，如何实现经济与社会、生态和谐发展是今后产业集聚过程中的重要课题。在2015年儒岙镇政府制定《儒岙镇中心镇建设示范试点方案》中，对于儒岙产业发展平台进行了布局，在“集聚产业类型”中明确布局科技型、创业型企业，显示出逐步优化胶囊产业集聚的决心，但如何将传统产业集聚转化为科技型、创业型产业集聚，却没有明确路径。

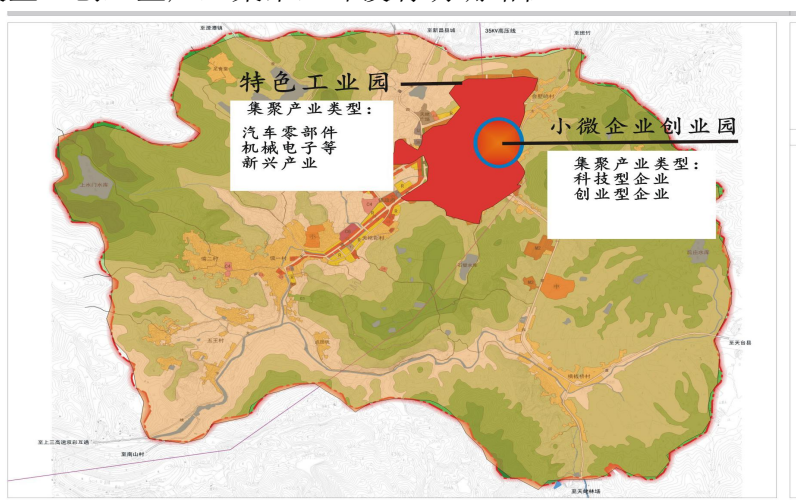


图 3.3 新昌县儒岙镇中心镇建设示范试点方案—生态平台布局示意图

Figure 3.3 Xinchang County Ruao Town construction demonstration pilot program - ecological platform layout schemes

2、集聚政策忽视产业集聚自身规律。产业发展成绩与地方政府领导任期的政绩高度相关，地方政府在制定政策措施的同时，往往还建立了相应的考核目标与考核标准，这种做法在激发地方政府积极性的同时，也存在一些弊端。在儒岙胶囊产业发展前期，地方政府从GDP等指标出发，对企业在产业集聚规划中前期考察与规划论证工作不到位，未结合当地实际突出优势，一味的实行产业一体化的政策路线，盲目跟风上项目，导致生产胶囊的企业重复建设，使得区域内胶囊产业小微企业林立，未形成龙头企业，产品同质化现象严重，未形成集聚特色，缺乏竞争优势，造成资源的浪费和产能的过剩，影响了集聚地的产业结构优化调整，最终不利于产业集聚的形成和发展。近十年来，当地政府又过于强调“产业升级”的理念，一些低小散劣的胶囊企业为迎合升级要求，一味采取股东出资和企业合伙等方式进行联合重组。虽然名义上是合伙，但本质上是由多个家庭作坊企业、多个股东组合形成的松散的联合体，其运行机制并不健全与完善，也未形成规范化的运作模式，甚至生产线承租人脱离于企业管理和政府监管之外，表面上看，胶囊企业与被合并者系公司与生产线、整体与部分

的关系，实则各自为政，自负盈亏，这也是儒岙胶囊企业的症结所在。在残酷的竞争条件下，一部分较为独立的生产线承租人由于受到利益驱使，铤而走险，终究酿成严重后果（见下图）。胶囊事件后，新昌县政府给儒岙镇政府下达了目标任务，要求因胶囊事件而吊证的9家胶囊企业2年内完成兼并重组，这无疑有通过行政手段干预市场运行之嫌，同时从完成重组后的企业运行实际来看，并未实现内部管理、生产技术、产品质量和形象品牌的明显提升，这种简单的重组无疑对提升胶囊集聚产业的核心竞争力帮助不大。

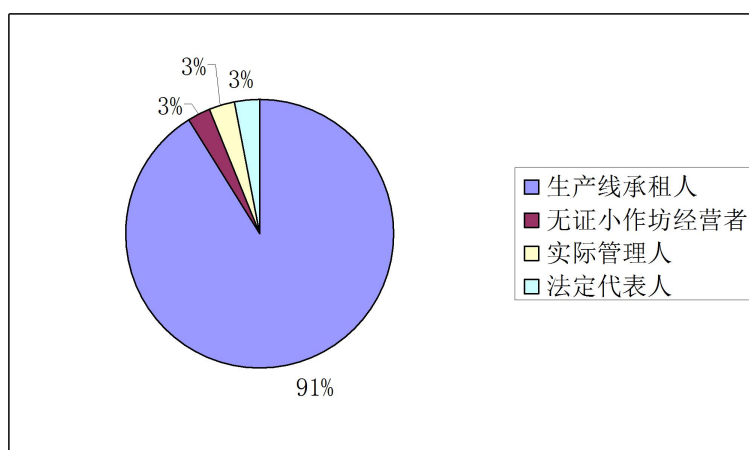


图 3.4 2012 年胶囊事件中违法生产者比例图（数据来源：新昌县公安局）

Figure 3.4 2012 capsule illegal producers scale map

(Source: data from Xinchang County public security bureau)

3、在制定落实人才规划、人才政策方面科学性、主动性不足。人才是产业集聚过程中核心竞争力的关键因素。当地政府在产业集聚过程中，对人才规划方面存在欠缺，认为人才规划就是人才引进，未把握行业的本质与结合企业未来的发展规划来制定切实可行的人才规划战略。2014年，中共新昌县委、新昌县人民政府出台的《关于进一步加快人才引进培养的若干意见》中对于六类人才进行相应的补助政策，这六类人才涉及硕士研究生、副高专业技术职务任职资格人员等，但未针对新昌县几大重点产业发展中亟需人才引进制定专门政策（如儒岙胶囊产业亟需医药类人才），而且从政策执行实际效果来看，政策落地的配套工作还显不够，首先对于引进的主要对象硕士研究生、211本科生而言，补助力度还不够，其次人才居住地的住房、交通条件及其他教育、医疗、休闲、文化、娱乐配套设施较薄弱，导致对人才吸引力不够强，再次当地企业的规模档次和管理水平对于高技术人才吸引力不足。同时，对于亟需人才，地方政府与大专院校的牵线搭桥不够，胶囊企业期待的组团前往医学院招收人才一直未能实现。此外，新昌县儒岙镇胶囊产业发展的历程早期主要依靠当地本土企业家和本地员工的开拓创新，在发展模式上基本以家族式企业为主，很多企业往往因为共同的文化信仰而集聚在一起，共同的文化氛围能够促使企业的进一步发展和壮大，但是

不得不说，植根于共同文化背景下的企业欠缺创新性，更容易使企业发展遭遇瓶颈。目前儒岙镇胶囊现有专业技术人员 2293 人，胶囊企业中 35 周岁以下一把手 8 名，占总数的 28%，管理人员 223 名，占总人数的 42%，管理人员与生产者整体素质不高，尤其地方政府对于企业“创二代”培养、教育、引导相对滞后，缺乏一支懂经营、善管理、讲诚信的青年企业管理人才队伍使得产业集聚面临自我超越的困境。

4、缺少对产业集聚整体品牌形象的宣传策划。胶囊事件虽然由占少数的胶囊企业引发，但对儒岙镇胶囊产业产生了根本性的影响，多年辛苦积累的声誉毁于一旦，胶囊企业的形象大为受损，甚至出现谈儒岙镇胶囊色变的情况，“中国胶囊之乡”的整体品牌被极大抹黑，直至今日，行业形象信誉都未完全恢复。地方政府在应对胶囊事件及其他不利于当地整体形象的舆论时应对总体较为有效，但往往仅限于舆情导控，后续对于胶囊产业的整体品牌形象的宣传策划明显不足，这也对产业集聚的核心竞争力造成不利影响。2014 年 9 月，相关媒体爆出宁海再次发生由新昌人涉嫌参与的“毒胶囊”案时，舆论对于新昌地方政府一边倒的质疑，而丝毫没有提到胶囊事件后地方政府为维护产业良性发展做出的努力和胶囊产业取得的成就（见下图）。2015 年儒岙镇政府出资拍摄了一部儒岙镇主题宣传片，反映全镇经济社会发展新面貌，突出“中国胶囊之乡”良好形象，反响较好，但一方面影响范围小，另一方面对于胶囊产业转型升级取得成就笔墨不足。



图 3.5 2014 年“宁海案”中新闻舆论分析（数据来源：新昌县网宣办）

Figure 3.7 2014 "Ninghai case" in the news media analysis

(Source: Xinchang County network office)

3.2.3 产业集聚过程中政府监管与引导不力

随着产业集聚的发展，地方政府未以产业集聚的内在机制作为基础，忽视了集聚的地域性与客观性，不是采取因势利导、循序渐进的方式促进产业集聚的形成和发展，

而是通过行政化的方式人为地加快产业的空间集聚，这在一定程度上造成了资源的重大浪费。

1. 产业政策未对中小企业集聚提供有力支持。波特曾指出产业集聚政策的目标是实现所有集聚产业的同步发展。当地生产胶囊的企业大部分为小微企业，目前来看地方政府制定的产业集聚政策对其支撑力度明显不足。如儒岙镇政府提出建设小微企业创业园设想已经有三年多，然而由于上级政府产业发展整体规划中以新昌高新工业园区与新昌工业园区为产业集聚重点，对于在儒岙镇构建新的产业集聚区未提供足够支持。新昌县人民政府给予小微企业一定的政策支持，并出台了计划实施的方案，例如对年应纳税所得额低于 20 万元（含）的小微企业，其所得减按 50% 计入应纳税所得额，按 20% 的税率缴纳企业所得税。通过对照省级政策，发现该政策是上级政策在县级的延续，并没有根据该县实际在县级层面对小微企业予以重点扶持，并且没有突出包括胶囊产业在内的重点产业集聚的扶持措施。

2. 政府管制行为造成产业集聚系统性风险加剧。产业集聚内部构成了一个复杂的系统，内部企业和组织机构之间联系非常密切，某个局部因素的变化会迅速影响全局，一旦某个环节出现问题就会出现多米诺骨牌效应，特别是当区域经济对集聚产业越来越倚重的时候，地方政府对这种系统性风险尤其值得注意。新昌县、儒岙镇从先期的两次强制升级，到胶囊事件发生后采取的“休克疗法”，虽然在一定程度上防止了危机蔓延，但也给产业集聚带来了根本性的损害。胶囊事件发生前，全镇胶囊企业共有职工 3100 余人，相应产业链就业人员在 1500 人以上，95% 为本地人。事件发生后，迫于强大的行政和舆论压力，新昌县政府要求儒岙镇 30 多家胶囊企业全部关停整顿，2000 多名职工面临失业，尤其是 8 家严重涉案企业面临吊证关停的可能。同时，由于企业关停造成的薪金拖欠涉及 1200 余人，金额超过 500 万元，给社会稳定带来巨大压力。同时，部分企业停产几个月之久，造成资金链、业务链断裂，直接损失巨大，而由原料价格上涨等因素造成的经济损失更是难以估量，在这样的情况下胶囊产业集聚造成的系统性风险由于政府行为的过激反而危及整个区域经济的健康发展。

3. 政府行为失灵对产业集聚造成不利影响。在整个胶囊产业发展过程中，地方政府尤其是相关职能部门实际上做了大量工作，但未达到预期效果。主要原因如下：一方面一些规模较大的具有竞争优势的企业出于自身的利益考虑，会想方设法通过各种渠道寻租以实现政府管制的放松，并通过政府的权力来为自己谋利益，胶囊事件后多名原当地药监局官员因玩忽职守被判刑就是政府行为失灵甚至扭曲的体现；另一方面由于政府采取任期制，再加上监管体制与绩效考核制度不完善，使得地方政府的行为失效明显，如 2012 年之前新昌县药监局给各科室设定年度罚款任务，对于超额完成的资金则常常被当作科室的经费，这些经费大多作为福利发放给科室成员，这也使

得很多的执法人员仅仅为了追求更多的福利而向企业主追缴罚款，从近几年行政处罚的情况来看，当地政府官员多采用没收和罚款的形式，而较少利用其他惩戒的方式，大多以罚代刑了结，由于违法成本很低，使得这些企业能够肆无忌惮的继续生产。

4、地方保护主义导致对集聚企业的监管不力。胶囊事件后地方政府的一系列强有力的监管措施，是在媒体进行披露之后，监管部门面对巨大的舆论压力之下才进行的，揭示了某些部门日常监督存在的保护主义倾向。对于集聚度较高的胶囊企业来说，职能部门本应采取统一标准进行监管，而某些企业出于利益考虑，通过权钱交易的方式，对检测蒙混过关，导致了相关执法部门执法出现偏颇。在2011年针对各类违规生产处罚的12家企业中，就包括最初涉案的华星胶丸厂和卓康胶囊这两家企业，但监管部门并没有对存在的问题彻底要求整改。作为药辅材料，与其他产业相比，胶囊产业更具特殊性，在监管方面应该更为严格。但从发生的胶囊事件来看，地方政府在监管方面存在一定的过失。

3.2.4 相关支持措施及相关制度改革不完善

新昌县儒岙镇胶囊产业集聚过程中，地方政府在文化环境、市场环境、制度环境、技术与配套设施等各方面都存在不足之处，影响了胶囊产业集聚的步伐。

1、投融资等机制不完善，政府在资金扶持等政策措施制定方面缺乏统一布局及统筹规划。在资金筹集方面，尚未形成规范的、多元化的资金筹措形式；在招商引资、及民间、个体投资行为的引导方面缺乏统筹规划，导致民间借贷规模过大，金融风险集中，这在一定程度上影响了胶囊产业中企业的集聚发展和规模的形成。许多儒岙胶囊企业购入工业用地使用权后，由于生产、销售、资金等各方面原因，只建设了一部分工业厂房，未达到当初设定的容积率要求，这也导致不能提供融资担保等事项。现许多胶囊企业意向建设工业厂房以达到容积率要求，建设资金不足，有融资需求，但由于无权证，担保措施缺乏，造成融资难。地方政府针对这种情况并没有推出在建工程抵押登记等有效措施，以缓解企业融资担保难的问题。在招商引资方面，地方政府离产业集群式、板块式、链条式的招商新水平还有明显差距，后续项目的落地实施也受到影响。在要素支撑方面，地方政府对于土地、水等资源要素短缺问题的心知肚明，伴随着工业园区的建设与扩大，用水量剧增，工业与人争水，与农业抢水，并由此导致水权纠纷，但这个问题一直未落实有效措施解决，当地的主要饮用水源跃进水库搬迁事宜已提出多年，但由于搬迁成本高、周期长、后备水源距离远等因素，迟迟未能实现。

2、集聚平台建设存在不足。近几年来，地方政府致力于推进儒岙镇胶囊特色工

业园区基础设施建设，目前二期园区基础设施配套已较为完善，但尚不能完全符合产业转型升级的需求。在地方政府颁布的发展规划中明确指出需要进一步搭建信息服务中心和质量检测中心等公共服务平台，通过这些集聚平台的建设从而使园区内企业更好的交流，并进一步增强园区内人才培训和信息咨询的相关功能。目前，除已建成新昌县药品检验所（质量检测中心）外，信息中心、展销中心由于土地等因素制约未能建成，而原本筹建的明胶原材料等专业市场由于资金等因素转变为其他用途。

3、公共服务体系建设不健全。新昌县儒岙镇尚未形成现代化的全方位的服务体系，导致政府为胶囊产业在集聚发展过程中提供的公共服务不足，各类社会服务体系发展不充分，产业集聚区内的企业无法真正享受到集聚效应，成本更是无法降低。从行业中介体系来看，胶囊行业协会由企业联合自发组织成立多年，但政府引导显然不足，行业协会无法起到技术交流合作、市场开发、产业规划引导、合法权益保护等作用，在行业协会内部甚至存在相互排斥的情况，如胶囊事件后，国内某媒体采访当是胶囊行业协会会长王某时，作为本地胶囊企业家的王某竟称媒体曝光的非法生产现象在儒岙胶囊企业中普遍存在（事实上涉案企业占当地企业总数的不到三成）。

此外，回顾总结当地政府在应对胶囊事件的做法，还有一些不足之处，如相对忽视与企业主、从业人员的沟通协调（从业人员对胶囊产业的信心至今没有完全恢复），如应对公共媒体的经验还不足（客观上造成“毒胶囊”这一不当称谓的流行，极大损害了胶囊产业的整体形象），如对有关人员的问责还不够科学合理等等。

显然，对于新昌县、儒岙镇政府来说，要规范和优化自身行为，必须从明确角色定位做起，科学合理制定和执行产业发展政策，注重产业核心竞争力的培养，进一步优化公共服务、强化监管，才能避免类似胶囊事件的产业危机再次发生，推进胶囊产业的转型升级。

第4章 国内其他地区经验借鉴及启示

4.1 绍兴诸暨市大唐镇

4.1.1 产业集聚现状

大唐袜业始于上世纪70年代，经过三十多年的发展已经形成了具有一定规模的袜业集聚群，当前，该地以大唐镇为中心，辐射到周边十多个街道，使得当地成为全国屈指可数的几个袜业生产基地。截止到目前为止，大唐镇袜业占据全国市场份额的70%以上，占据全球份额的30%以上。2015年，大唐镇实现国内生产总值78亿元左右、工业产值480亿元左右、工业技改投入26.3亿元左右，农民人均收入4.35万元。

袜业是大唐的支柱产业。根据相关资料显示，大唐镇人均收入的90%来自于袜业，而工业总产值的90%来自于袜业，本镇大部分人口从事与袜业相关的工作。无论从发展模式、产业结构还是发展现状来看，大唐袜业集聚与儒岙胶囊产业集聚都属于我国东南沿海地区典型的乡镇地方性传统产业集聚。

4.1.2 轻纺袜业集聚中地方政府的行为

大唐袜业是涉及区域广、从业人员多的传统行业。经过长期发展，传统产业比较优势逐渐消失，产能过剩、恶性竞争和效益下滑等问题日渐凸显，必须加快从困局中突围、在创新中提升。为此，当地政府主要以优化战略规划和强化监管治理为突破口，提升产业集聚质量与优势。产业集聚过程中当地政府行为主要如下：

第一，规划建设特色产业园区。

一是发展历程：随着大唐工业园区的不断发展，当地政府拿出2500亩的规划用地，先后建成大唐袜业特色园区、轻纺城和青山工业小区。大唐袜业特色园区目前占地700亩，作为核心区域，其目的是打造企业“孵化器”；与此同时，大唐工业园也建立了袜业轻纺城，其集成品市场、配件市场和现代化展会于一体，这极大的解决了过去轻纺市场中存在的设备老化，场地不足等问题。使得轻纺市场有了较大的发展空间和较好的环境氛围。2006年，大唐镇党委政府加快占地1500亩的二期工业园区的建设步伐，为加快产业集聚提供一个更广阔的平台，计划新增产值150亿元。

二是保障措施：新园区建成集聚效应凸显，目前已吸引来自全国各地五十多条货物托运线路。另外，政府通过设立协会和中介组织等为企业提供免费咨询培训服务，

为企业间相互学习、信息共享和经验交流架起了纽带和桥梁。另外，拿出专项资金用于水电气等配套基础设施建设，累计达到 1.5 亿元；与此同时，为了促使众多的企业更好的入驻园区，政府制定了重点项目跟踪体系，并出台了相关的文件和法规。鼓励引导企业留住技术、研发、营销和运营管理等高端人才，而将生产、制造和包装等从事劳动密集型的劳动力转移到外部。另外，为加强品牌建设，正式启动公共服务平台项目，该项目累计投资近 3000 万元，主要用于产品研发、营销推广、行业监管、质量检测、行业交流和融资服务等，每年可为五千家企业提供服务。

三是发展方向：近年来，大唐镇重点打造三大园区，即：4 个袜业精品整理园区、4 个“两创”精品集聚园区和 3 个精品电子商务园区、2 个电子商务专业村。当前，建成的 4 个袜业精品整理园区已经投入运营。3 个袜业精品电商园区已投入运营，入驻电商企业 200 多家；2 个电商专业村落落地迁入电商企业 100 余家，到 2015 年底可实现袜业成交额 50 亿元。

第二，积极治理不适应产业集聚的薄弱点。

一是在整治上突出“一去一留”。在“去”的方面，针对传统企业生产安全隐患，开展了系列整治工作，根除了存在隐患的企业，严厉打击违法违规的行为，至 2015 年累计关停企业 1500 多家，限期整改企业 2400 多家，停租出租房 1800 多家，规范个体税收 3000 余万元。在“留”的方面，抓好规范企业扶持，强化问题导向、需求导向、满意导向，深入企业，着力解难题、送政策、提信心，为企业“雪中送炭”、“雨中送伞”，并做好自己的本职工作，解决企业面临的诸多困境，使得服务更加趋于精准化。

二是在转型上聚焦“一破一立”。在“破”的方面：（1）逐渐淘汰落后产能。淘汰能耗高和污染严重的产能，实现袜业生产的现代化，推动袜业产业的更新换代。至 2105 年已淘汰各类废旧袜机 4000 余台，1200 只 10 蒸吨/小时以下的燃煤锅炉全部完成淘汰改造。（2）破除传统路径依赖。根除贴牌代工等问题，使得产业发展更多的依靠高科技和规范化管理体制，极力摒弃仅仅依靠低廉劳动力和低价竞争等方式。在立方面：推进“四换三名”工程，重点扶持 6 家袜业企业创建“机器换人”示范企业、建立“机器换人”工程服务平台，以机器更新换代推动产业提质增效。以省级“两化”融合试点为契机，引导企业加快信息化改造，推动传统产业升级。在“立”的方面：（1）坚持以“两化融合”和“腾笼换鸟”试点创建为契机，以《大唐袜业产业发展规划》为指导，实现破立结合，正反引导，大力推动产业转型，使大唐袜业适应新常态要求。（2）把创新元素引进来。根据周边高等学府所特有的知识资源优势，建立袜业设计基地，使得产学研真正的结合在一起。（3）借助当前互联网高速发展技术，将高科技成果引入到袜业生产基地，以科技的力量铸造袜业品牌优势。

第三，规划建设袜艺小镇。

特色小镇是指城市以外，集产业集聚、文化旅游和社区功能为一体的发展空间平台。2015年开始“特色小镇”的概念在浙江兴起，2015年6月，诸暨袜业小镇入选第一批浙江省省级特色小镇创建名单。

一是发展思路与目标：诸暨市计划从2015年起投资55亿元实施“袜艺小镇”建设，将袜业制造与文化、艺术融合到一起，形成“研发、生产、旅游、居住”等功能于一体，将大唐打造成以袜子为图腾的特色小镇，并力争成为全球袜业制造中心、文化中心、主题景园和旅游地。在空间布局方面，依托诸暨城市三环线和冠山溪带状分布格局，从而形成了“一心、两点、三轴、四区”的格局。一心：将文化的元素融入小镇的建设之中，从而打造袜业小镇核心区。两点：即依托位于袜艺小镇东、南两端的五泄江、冠山溪自然水体，构筑小镇两个各具特色的“入口景观”节点。三轴：即按照“创意、研发、制造，总部、会展、营销，文化、休闲、旅游”等功能划分，重点打造袜都现代智造轴、袜都现代商贸轴、袜都文化休闲轴。四区：即努力打造袜业市场交易区、袜都特色文化街区、创意设计与电商园区、智慧制造区等四个特色区域，四区相互协调，互为补充，各有特色。

二是投资途径与收益预测：袜艺小镇规划建设坚持政府引导、企业为主，以市场化为导向，其中，大唐袜业城有限公司投资15亿元，主要用于搭建产业平台搭建和改善集镇面貌，海讯科技和丹吉娅集团总投资40亿元，以“产、学、研”为导向，加快工业、文化、旅游和时尚等项目推进。

三是主要区块：

袜业智造功能区：（1）以目前现有的袜业制造业为实力保障，通过园区信息化建设、技术工艺创新、产业结构优化和高科技人才引进等方式提升管理水平，形成核心竞争优势。（2）通过产业链拓展，促进工业设计和文化创意产业发展，实现现有袜业与原材料市场的升级换代，扶持电子商务与物流业的发展，加快制造业向研发设计与市场营销的发展步伐。（3）以打造全国袜业知名品牌为契机，加强品牌创建推广力度，确保新创国家级品牌5只，国际知名品牌2-3只。

袜艺文化旅游区：（1）依托袜业展览馆和特色街建设，以及旧厂房、旧村庄、古树名木的保护与利用，探究袜业的起源及发展历史，弘扬袜业的传统文化，使袜业文化发扬光大。（2）根据诸暨西线“西施之裳”的品牌优势，建设西施故里旅游区，同时，增设袜业工艺观光游和影视文化体验馆等旅游景点，使得特色的产业优势成为本地的一大特色优势资源。

4.2 郑州巩义市回郭镇

4.2.1 产业集聚现状

巩义市回郭镇位于郑州市西部，地处郑州——洛阳工业带中心。1993年开始产业集聚区的开发建设，规划面积为13平方公里，建筑面积为8平方公里，共计吸引近190家企业入驻。目前，依据其自身的实力已形成以铝加工企业为主导的特色产业群，其涉及幕墙板、电缆箔、铝塑复合板等产品结构，铝的生产能力已经成为全国乃至亚洲最大的普通铝板带箔加工基地。其生产的产品也受到大众的普遍认可和欢迎。截止2014年，其产业集聚区的工业增加值高达1.3亿元，出口创汇达到140多亿美元。

4.2.2 铝加工产业集聚过程中地方政府的行为

回郭镇铝加工产业集群是一个比较成功的制造业产业集聚案例。但在其产业集聚过程中，也存在创新效率不高、技术人才短缺等突出问题。为此，当地政府主要以加强产业集聚创新为突破口，提升产业集聚质量与优势。当地政府行为主要如下：

第一，加强产业集聚创新发展的硬环境。

一是加强对回郭镇铝加工产业集群内省级以上科研机构的建设。二是设立工程咨询公司，为企业技改和项目申报等提供管理咨询服务，服务内容主要包括编制项目投融资报告、项目建议评审书、资金扶持申报和企业各项荣誉申报等服务。三是通过政策引导、资金保障和市场化运作等方式，创建完善技术创新平台。四是整合科研机构的资源，实现产学研相结合，鼓励科研院所开展技术创新，引导企业研发技术中心承担国家级与省级科研任务，确保科研成果的转化效率与成功率。五是加大信息交通网络资金投入力度，借助科研院所和图书馆等资源设立铝加工产业数据库，实现信息资源的共享，及时掌握铝加工产业的发展状况，根据行业存在的问题提出相应的改进举措，从而引导相关产业的进一步发展和创新。

第二，加强产业集聚创新发展的软环境。

一是注重产业集聚区内成员的创新能力的培养，引导鼓励其创新，汇集各成员的技术知识。二是加大对内部企业专利和发明的奖补力度，帮助企业积极申报科技项目等。三是利用政府创新基金的杠杆作用，为创新发展创造有利的制度环境。四根据当地的具体环境特点制定相应的政策导向，从而使产业集聚有一个良好的政策和文化环境。五是严格知识产权保护，发挥集聚区整体优势，加快对引进技术和新技术的消化、吸收和创新，避免模仿创新。六是通过现有政策法规进行补充、修订，保证已出台的

政策能够有效支撑创新体系。

4.3 扬州邗江区杭集镇

4.3.1 产业集聚现状

杭集镇坐落于扬州市邗江区东部，目前已建成的日化工业园面积为16平方公里。拥有牙刷类企业超过80家，其产品在国内拥有80%的市场份额，占据国际市场35%的份额，还拥有两面针公司等知名企业。

近些年来，杭集镇根据地区优势，充分利用当地的交通和产业资源，带动周边地区企业入园，形成现代物流平台：实施同牙刷、日化、包装材料等产业相配套的物流项目，逐步培育、完善以曙光路为核心的旅游日化用品一条街，形成辐射的专业集散中心，全力推动知名日化基地的加速形成。

4.3.2 日化产业集聚过程中地方政府的行为

杭集镇日化产业发展以第一支牙刷诞生为标志，经过近二百年的发展历程，具有悠久的历史，并取得了显著成效。杭集牙刷制造经过长期的积淀与发展，已经形成具有明显优势的核心竞争力，具有其它地方无法比拟的竞争优势。当地政府主要以提高集聚与集约程度，提升产业集聚质量与优势。当地政府行为主要如下：

第一，提高集聚程度。

产业集聚需要地域的相对集中性，杭集镇地方政府通过对日化产业进行集聚，从而形成集聚效应，这促使产业间进行良性的互动，在互动中进行相互竞争，这在一定程度上又刺激了企业的产品、技术与管理方面的创新，满足了企业未来发展的需求。同时，在集聚区内，企业不仅相互竞争，地方政府还积极引导不同层次和领域内的相互合作。例如三笑集团与高露洁公司，在政府支持下通过强强合作，建立起战略合作伙伴关系，利用各自的资源优势，联合进行新产品开发与后期的市场推广，通过资源的优化组合，实现了两者的共赢。

第二，推动“两个转变”。

即从粗放式向集约式转变，从单一生产链向外延产业链转变。杭集镇政府坚持以节约能源和环境保护作为着眼点，采取各种措施手段优化产业结构，实现产业结构的升级；完成了经营模式的转变，由以往分散式的经营模式，到目前的集中布局、产业集聚、资源集约化的经营模式。各自的优势。杭集镇政府还支持中国科学院扬州应用技术研发与产业化中心和国家洗漱用品检测中心的建设，支持牙刷博物馆和洗漱用品

交易市场和物流中心的建立，为真正形成集生产中心、研发中心和交易中心于一体的国内洗漱用品集散中心创造条件，支持研发、生产链向牙刷丝、牙刷机械的延伸，延长产业链。此外，杭集镇还集中精力促进与日化产业相关行业的发展，引导产业链的整合，目前“三笑物流”基地已经初具规模，形成了一整套从采购存储到加工包装到物流发货的多无化的产业链。

4.4 经验借鉴及启示

大唐镇、回郭镇与杭集镇所在的地方政府在产业集聚过程中的做法告诉我们，在国际化的大背景下，地方政府在产业发展方面的管理理念，尤其在战略规划、计划制定、监督执行及规范管理等方面所发挥的作用，对引导提升产业集聚的水平、实现区域经济的发展意义重大。

第一，上层规划和下层治理结合引导产业集聚水平提升。

一是科学规划，反复论证，牢牢把握产业的发展定位与发展方向。在产业集聚过程中应针对土地管理与城市规划、技术创新、担保融资、专门人才培养、等方面制定具体操作性强的配套扶持政策。要将集聚区内的各种资源进行合理搭配，使得集聚区内基础设施、主导产业和生活服务类产业进行合理设置和布局，从而使集聚区集产业与生活为一体。要提升科学规划的能力和落实规划的执行力，确保一张蓝图绘到底。要创新发展思路，在拥有一定容量和特色的优势产业和新兴产业时，也要充分开发创意设计平台、休闲旅游资源与历史文化底蕴，通过创建特色小镇等新模式，引领产业集聚区转型升级。二是以壮士断腕的决心开展行业整治，开辟行业发展的健康土壤。针对乡镇企业与传统产业存在的“低、小、散”集聚等状况，加强对原辅料购进、按工艺生产、质量管理、成品销售等方面的监管，严厉打击违法违规行为，坚决取缔、关停一批无证经营或不符合质量标准、环保标准的企业，引导企业以改旧汰劣为抓手，推进工艺流程升级，要努力的发展高科技自动化设备，并运用现代管理方式来替代传统落后的管理模式。

第二，硬环境和软环境创新发展结合引导产业集聚水平提升。

一是加强创新发展的硬环境，当地政府应加大财政投入，按照创新型产业集群的要求配置基础设施和公共服务设施。而提升产业集聚创新发展的软环境，主要包括完善政策法律、完善知识产权保护体系等以优化制度环境，培育创新氛围等来优化社会文化环境。二是加强政府职能转变，实行环境与体制创新。应充分利用现有的资源，改变开放的模式，在招商引资的方式上，由以往单纯依靠税收优惠、低廉的土地价格和廉价的劳动力资源的方式，转变为提高行政审批效率，改善投资环境，从而为集聚

产业提供一个更为有利的发展环境。三是实施人才战略，构筑人才新高地。营造“尊重知识、尊重人才”的良好氛围，形成有利于人才脱颖而出的环境，逐步提升人才的工作与生活条件为企业与人才搭建沟通的纽带与桥梁，实现人才资源的最佳配置，以最大限度的发挥自身价值，实现“人岗匹配”，满足各企业的用人需求；加大教育培训方面的投资，为产业的建设和发展提供充足可靠的人才保障。

第三，集聚与集约发展结合引导产业集聚水平提升。

一是充分发挥集聚对区域经济发展的正向效应。推动龙头企业的规模扩张和小企业的人量衍生，充分发挥产业集聚带来的规模经济、范围经济和强大的溢出效应。二是坚持集约式发展，坚持新型工业化，突出绿色、高端、智能、高效，以提升产业竞争力和产品附加值为导向，运用互联网技术带动产业的快速转型升级，优化产业结构，淘汰落后的管理模式，转变管理的理念，并重视环境保护，加强对环保的监督和执行，更高标准严格项目环境准入。

第5章 规范和优化产业集聚过程中地方政府行为的对策 与建议

5.1 基本原则

1. 坚持政府引导与企业主体相结合

明确政府职能，加强部门间的沟通与协作，加强与企业管理人员、从业人员的协调沟通，积极发挥企业的主体作用，鼓励引导企业坚守主业、开拓创新，加快产业转型与优化升级。

2. 坚持以区域优势和产业发展特征为基础

基于发展背景、发展阶段和产业结构的分析判断，对产业集聚方向进行深入研究，在区位选择上应以原材料获得、物流运输和劳动力获得的便利性为主，从而增强集聚产业的竞争优势。

3. 坚持尊重产业发展内在规律

认真吸取其他地区在产业集聚过程中的经验教训，从当地经济发展实际出发，尊重产业集聚形成和发展的内在规律。只有依据当地实际情况来发展产业，才会使产业在有利的环境氛围下更好的发展。

4. 坚持培育与整治相结合

通过培育扶持一批规模较大、生产设备先进、科研水平高、创新能力强、管理规范的企业，使之发展成为行业龙头骨干企业，发挥其带头模范作用，带动其它相关产业发展。引导那些规模小、生产设备陈旧老化、缺乏创新性、管理不规范的企业进行兼并重组，重点整治企业中存在的资产界定、营销模式、质量管理等不统一、不规范问题。对资源进行整合与优化，实现企业的优胜劣汰，塑造出整个集聚区良好的形象。

5.2 对策建议

当前，我国许多地区正处在中小企业转型、传统产业升级、地方经济迅速增长、市场机制不断完善、产业集聚水平在曲折中提升的过程，在这个过程中，地方政府应扮演好管理者和引导者的角色，尤其是在新常态下，地方政府应该有新作为：从加强战略规划与核心竞争力培养等方面提高行为的规范性与科学性，从加强相关支持措施及制度改革等方面积极履行政府职能，并切实担起政府责任，有效应对产业发展中的公共突发事件。

5.2.1 明确地方政府角色定位

第一，明确政府定位，尊重产业集聚客观规律。一是要积极转变政府职能，地方政府要从企业为管理对象向以产业为管理对象转变，从“家长角色”向“服务者角色”转变，从直接的行政干预向间接公共服务转变，从注重“投入”向注重“结果”转变，从追求数量的扩张向重视质量的提高转变，把握地方政府引导培育产业集聚的工作重点。按照市场运行规律对产业集聚进行引导和服务，尤其注重采取市场化方式投入产业集聚的公共要素。二是提升政府行为科学性与有效性。在产业集聚引导过程中，地方政府应开展实地调研，开展科学的论证，对发展背景、发展阶段和产业结构做充分分析判断，充分利用本地区资源、地理、市场、人力和文化等优势，借鉴吸取其他地区在产业集聚过程中的经验和教训，结合当地实际，打造地域特色，形成特色主导产业，以区域优势和特色产业为基础推动产业集聚。三是要精准聚焦产业集聚中的突出问题，加快基础社会建设，降低市场准入的门槛，密切关注中小企业发展中遇到的瓶颈问题，扶持和帮助一部分优势企业率先发展起来。

第二，加强政府组织领导与沟通协作。一是建立本地产业集聚工作领导小组，负责制订有关地区性产业发展的重大战略和产业集聚培育与扶持政策，负责与上级政府沟通协调，充分利用各方资源推动产业发展，解决发展过程中面临的重大问题。二是完善部门联动机制，职能部门应克服本位主义思想，明确职责权限，形成完善的工作协调和联动机制，减少行政审批事项，提高行政效率，尤其是在土地、资金等关键要素协调和政策落实上务必高效有为，在质量、安全等产业日常监管中避免出现“每家都管，每家都不管”的现象。三是建立科学考核体系。建立科学规范化的考核体系，以考核为导向，促使地方政府官员树立正确的政绩观，培养良好的职业素养，在考核体系中注重对产业集聚社会效益、生态效益的评价和考核。

第三，提升服务意识与服务水平。一是优化政策服务。要以优化服务为保障，在加强基础设施建设的同时，要着力改善“软环境”，在提升管理能力、创新管理方式和提升管理效率下功夫，从企业入园申请、用地审批、开工建设和投产运行等实行一站式服务，为投资者提供全方位、多角度的服务，从而形成良好的投资营商环境。二是优化日常服务。利用企业区位集中的便利，建立地方政府领导班子与工作人员联系企业制度，定期走访企业管理人员与基层员工，选调基层领导干部派驻企业，帮助企业解决土地、人才、产学研合作、知识产权等方面问题，积极为企业排忧解难。三是努力构建新型政商关系。提供“店小二”式服务，要真诚与企业进行深入的交流，倾听他们在实际工作中遇到的各种困难问题，对企业管理人员进行寻访和沟通，对普通员工工作状况进行深切的关心，帮助解决实际困难，在市场下行和行业低迷时期，尤其

要打消企业家疑虑，增强其发展主业的信心。

第四，健全相关的制度规范。在产业集聚过程中，地方政府还要加强区域产业培育，制定产业集聚过程中的制度规范，为地区性的产业集聚的形成提供良好的外部环境及制度保障。一方面明晰政府的职能与权限，规范政府的行为，防止政府滥用权力及设租寻租等现象发生；另一方面，进一步健全完善与产业集聚相关的土地、产权和融资等方面的法律法规，制定清晰有效的行业标准，为产业集聚创造良好的氛围和外部环境。

5.2.2 加强战略规划与核心竞争力培养

第一，找准集聚定位科学规划。一是地方政府制定战略规划时，应立足地方、统筹全局，应充分比较当地与相邻地区、竞争区域之间的优劣势，应符合国家和区域的经济发展战略，按照区域经济一体化的思路，结合产业集聚实际，对集聚产业发展的定位、产业体系、产业结构、产业链、空间布局、经济社会环境影响、实施方案等做出科学计划，尤其要打破城乡和行政区域界限，明确本产业集聚在整个区域经济的地位，明确中长期发展思路，明确产业集聚对生态和社会产生的影响，并制定切实可行的发展目标和实现路径。二是在集聚区功能布局上以生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀为原则，统筹规划布局集聚区的各类功能，形成相对明确的产业功能区、城市功能区。三是在规划上注重产城融合与功能完善，集聚区应与所在城区有机融合，以产兴城、以城带产，建成城市服务功能完善，边界相对明晰，宜业宜居，集约、智能、绿色、低碳的新城区。

第二，激励集聚企业创新创业。一是努力摒弃乡镇地区、山区、落后地区中的传统标准和落后习俗，为企业和个人发展营造一个较为自由和宽松的环境氛围，鼓励各个主体努力发挥自身潜质。二是要进一步培育一批核心竞争力的现代化企业，让这些企业能够拥有现代化的工业水准、领先的管理团队和团结一致的文化氛围。要出台激励创新创业政策，并推动其落地。推动产学研合作，与高等院校积极合作，提升区域创新发展能力。三是培育一批懂技术、懂经营管理、具有国际战略眼光的现代型管理人才，培育一批顾大局、识大体、团结互助、敢于担责的企业家队伍，克服家族式企业的发展惰性，推动“创二代”“创三代”等青年企业家队伍成长。

第三，助推区域品牌战略实施。一是重视自主品牌培育和区域品牌建设，强化品牌对产业价值的提升作用。加快实施企业自主品牌创建计划，积极引导企业大力开展争创品牌活动，以质量提升和技术支撑为重点，不断完善产品质量标准化体系，积极争创中国驰名商标和省级著名商标，着力培育一批具有一定市场知名度和占有率的自

主品牌。重视自主品牌培育和区域品牌建设，强化品牌对产业价值的提升作用。二是根据产业集聚特点，注重产业集聚区的整体包装，广泛利用传统媒体和新兴媒体手段，积极展示地方政府作为，积极展示企业转型升级成果，积极展示产业集聚正面影响力，建立政府、企业和行业协会协作机制，发挥各自优势，在产品质量、标准、技术、管理与文化建设等方面下功夫，形成共同推进品牌建设的工作局面。三是注重区域营销能力提升，充分利用会展经济，鼓励企业“走出去”，支持当地企业联合举办专业展览会、博览会等。四是加强对区域品牌的维护和管理，加大对不正当竞争行为的打击力度，制定相应的反不正当竞争的法律法规，并通过相关部门的执法，严肃查处“搭便车”等侵权行为，严厉打击各种违法行为，防止鱼龙混杂现象的发生，为企业发展营造一个良好的市场环境，保证品牌可持续发展。

第四，加大区域人才资源培育。以人才为依托推动产业集聚层次的提升。一是实行引进人才与培养人才相结合战略，在引进尖端科技人才的同时，依托职业技术学院、成人学校及社会培训机构等人才培训基地，整合教育资源，加强对人才的培训力度，使得人才综合素质得到进一步的提升，从而进一步推动高科技产业的迅速发展和不断升级。二是加强教育培训，建立健全各级各类培训机制，加大培训基地建设，完善相关配套措施，对在职企业员工进行分层次、分等级的职业技能培训教育。结合企业实际和员工技能情况，开展多类型、多渠道和多途径的培训，以满足企业发展所需求的技术人才需求。三是重视以人力资本为核心的软性投资，加强与专业技术人才相匹配的管理方面的人才培养力度，打造集聚企业的人才优势、技能优势、创新优势和竞争优势。

5.2.3 加大监管与引导力度

第一，加大监管力度。克服地方保护倾向，完善监管部门稽查机制，树立正确的执法理念，严格审查企业的准入条件，将定期和不定期监督二者相结合，并加大监督的次数，使得监督的功效真正发挥出来。重点把好原辅料质量，按工艺处方规程组织生产、成品质量检验放行等日常监管。健全检查制度，增加检查频率，扩大抽检覆盖面，及时掌握企业质量动态。加大惩处力度，凡发生非法生产经营的企业，一律依法惩处。同时，加大对“价格联盟”的管理，规范其各项规章制度，使“价格联盟”发挥出其产业集聚中应有的价值。

第二，科学开展行业整治。针对传统产业集聚区存在的“低、小、散”企业集聚等状况，应采取“扶大扶强一批、兼并重组一批、坚决关停一批”的工作措施，一是积极淘汰落后产能，化解过剩产能，消除安全隐患，纠正违法违规行为，关停违法企业，

消灭“僵尸企业”，开辟行业发展的健康土壤。二是根据产业内企业间关系重组使资源能够由低效率企业迅速转移到高效率企业，通过兼并重组真正实现企业经营、生产、管理和发展潜力的挖掘提升，引领产业集聚向更高层次发展。三是应从产业集聚长远发展角度出发，对行业整治带来的副作用充分预估，合理安排整治步骤，有效调节政府、企业、员工的矛盾，尽可能避免采取“休克式”整治的行为。

第三，引导产业优化与技术创新。一是提高行业准入门槛，严格项目管理，严格执行各项法律法规，着力改善企业生产条件，不断提高产业层次。提高政府的信息整合能力，及时提醒、引导行业发展的趋势和问题，提高企业应对环境变化和挑战的能力。二是促使不同主体间相互交流与融合，形成以市场为导向、企业为主体，新技术相融合的区域性技术创新体系。强化企业主体地位，鼓励企业技术中心建设，加大科技攻关力度，积极开发新产品。鼓励企业加大技术创新力度，加快生产、检测装备升级，提高产品的附加值，提升产品的市场竞争力。广泛开展技术交流和协作，加快技术成果转化。三是推进企业间的关联与协同创新，引导企业向专业化发展，使同行业企业、特别是骨干型企业之间在产品、技术等方面形成差异，拥有自身的特色，促使不同企业之间深层沟通与交流，特别是要搭建行业骨干企业和中小企业合作的平台，促使这两类企业能够形成互惠共赢的发展模式。四是实施“互联网+”产业集聚行动，帮助企业推广技术、机器换人、节能减排，帮助企业采用自动化、智能化、网络化装备，应用物联网技术，提高现代化制造水平。五是推进打造众创空间。充分利用老厂房、旧仓库、存量商务楼等旧建筑空间资源，在产业集聚区内打造一批如科创大街、众创小镇、小微创业园、创业咖啡、创客工场等低成本、便利化、全要素、开放式、有特色的众创空间。

第四，引导企业质量安全与管理提升。一是严格行业质量标准，严把原辅料采购供应、工艺处方管理、成品检验放行等关键环节，保障产品质量安全。促使企业建立一套健全的质量管理体系，强化企业生产质量意识，并使企业主要负责人担任公司质量体系的负责人。深入推进生产质量监督管理工作，推行企业法人企业质量安全第一责任人制度，实现质量安全责任的全覆盖开展质量等级评定，提高行业整体质量管理水平。增强公司质量管理意识，加强相关培训工作，更新领导管理理念，建构系统科学的管理体系。加强行业信息收集与统计分析，加强对企业质量和安全的动态监测。二是规范企业的生产经营活动，做到产品研发、工艺设计、原料采购、生产加工、质量管理、产品销售与会计核算的统一，逐步建立起产权明晰、权责明确、管理科学的现代企业制度。大力推进两化融合工作，推进信息化在生产、销售环节的应用，增强企业管理效率。三是建设支撑工匠精神的管理文化。在产业集聚过程中，鼓励企业不断培育精益求精、消费者至上的工匠精神，把客户、消费者摆在第一位，处理好“灵

活度”与“守纪律”的关系，对应该严格遵守的加工操作程序和步骤采取一丝不苟的态度。

第五，实施企业培育工程。一是根据产业集聚阶段，适当控制企业数量，分类指导，多管齐下，有效整合现有资源，实现不同企业之间的相互交流与合作，形成以骨干企业为主导，小微企业相配合的系统化组织流程。二是加大龙头企业的培育和扶持力度，重点扶持一批目前年销售收入高、检测能力强、管理规范、经营者素质较高，并且具有较大发展潜力的企业。三是努力发挥龙头企业所具有的强大牵引作用，为企业营造良性竞争的环境，鼓励企业通过合资和并购等形式增强自身实力，充分发挥主导企业的正面效应，避免投机主义企业的产生，避免形成结构性僵化的寄生型产业集聚。

5.2.4 加强相关支持措施及制度改革

第一，培育高效特色的产业集聚园区。坚持园区招商引资产业准入门槛，确保招商项目符合产业选择、符合节能减排要求、达到集约用地标准、符合园区与产业布局总体规划。要积极打造特色园区、品牌园区和效益园区。要大力推进园区的体制创新，加大用地、资金、减免税收等方面扶持力度，探索产业园区的企业化运作模式，使园区成为市场主体。要加强园区内基础设施建设，搭建企业交流互动平台，增强企业产品升级活力，建构多元融资机制，促使园区内形成以政府为主导，市场为牵引，多元主体参与的现代化园区体系。努力争取集聚园区成为国家和省级、市级产业基地，以获取更多政策支持。

第二，完善集聚扶持政策。制定明确细致的扶持项目、资金和政策名录，对符合转型升级方向的、有发展潜力的高新技术企业，要全力保障用地需求，优先安排建设用地指标。对企业利用现有厂区调整结构转型发展战略性新兴产业、实施技术改造、提高检验能力、淘汰落后产能、引进高层次人才等方面要在政策上给予重点扶持。对企业实施兼并重组的，要加强指导和服务，并在政策上倾斜。安排专项资金加快公共服务平台建设，提升服务企业的能力。在综合性的产业集聚政策之外，要专门针对当前产业集聚的突出问题，出台专项指导意见或措施，并辅之以相关的鼓励支持措施，解决产业集聚过程中的主要矛盾，克服发展瓶颈。

第三，支持小微企业集聚发展。一是多渠道融资。建立政策性融资担保体系，为小微企业提供贷款融资担保等综合金融服务，鼓励金融机构增加小微企业信贷投放。支持小微企业抓住“一带一路”等国家战略机遇，积极鼓励企业在主板、新三板等市场挂牌，推动小微企业在区域资本市场实现快速成长。加大小微企业税率减负力度，暂

免征收部分小企业增值税和营业税，对于做出突出贡献或增长较快的小微企业给予适度的返还或奖励。设立小微企业融资担保和信用担保专项基金，帮助企业转型发展。二是建立和完善小微企业运行监测分析制度，建立企业信息库，综合使用大数据手段，对入库企业运行状况进行动态监测统计，及时掌握企业运行态势，了解企业诉求，帮助解决困难，定期发布小微企业景气指数、品牌发展、风险预警等信息。三是积极引导小微企业诚信经营、公平竞争，走敬业、诚信、守法的发展道路，形成区域内小微企业创业、培育、成长、升级的梯次发展格局。

第四，完善投融资机制。一是优化金融支持，加强对产业集聚区的调查研究，整合区域金融资源，提高区域金融服务能力。建立集聚企业信用担保机构，制定产业集聚区金融服务具体工作方案，加强企业、政府与金融机构的合作力度，着力解决担保难等问题。同时，简化担保手续，降低收费标准，为中小企业减负。积极开展股权众筹融资试点，探索开展金融机构为企业创新活动提供股权和债权相结合的融资服务方式，以及创新投资、股权投资机构实现投贷联动的试点。二是要做好企业的投融资引导工作，提高资金的利用率，使得资金切实用在促进企业发展上。加快地方性金融改革，健全完善企业信贷机制，通过政策引导最终实现政策性资金、商业性融资与民间资本的有机结合，将资金投向优势企业和特色产业，以增强企业的资金投放质量。三是立足企业实际，提升资金的利用效率，采取各种措施和手段，有效缓解资金紧张情况，重点为有发展潜力和核心竞争优势的企业提供资金保障。引导企业优化调整资金结构，促进企业实现造血输血功能。四是建立产业发展基金，支持产业链的形成，提供技术、创业、服务体系建设和工业园区建设等方面支持，并在部分地区先行试点。

第五，完善公共服务体系。一是加强区域基础设施建设，充分发挥基础设施的支撑保障作用，提升其利用效率，加快建立物流配送体系等配套体系建设，为产业集聚发展创造良好环境。二是加强市场管理体制机制改革，加强公共服务力度，简化行政审批手续，提高行政审批效率，降低公共服务成本。三是加强行业协会规范性和实效性建设。充分发挥行业协会在企业与政府、社会之间的沟通协调作用，为地方政府制定政策献计献策，在统一定价、行业标准等方面积极作为，坚决抵制恶性竞争，注重增强产业抱团抵抗外部风险的能力。着力提高行业协会自我管理、自我服务、自我规范、自我发展的能力，促进行业健康有序发展。四是建构企业信用体制，完善信息公开制度，使众多的企业关注自身诚信建设，并建立企业间信任联用机制，加强企业间的诚信监督。五是抓好扶持政策宣传落地。针对政府及时发布的政策信息，应该给予及时的解读，并做足充分的宣传工作，使得企业可以更好的依据政策来调整发展的方向。建立政策落实的追踪和反馈体系，让多元主体共同参与到监督工作中来，从而提高政策落实的实质效果。六是创新招商路径与方法。完善专业招商队伍，充分发

挥高校、国际知名中介机构、各地商会和行业协会的作用，掌握全球产业分布区域、龙头标杆企业及产业发展情况；积极开展第三方招商，突出以企引企、以外引外、以才引才，重点发挥产业集聚优势，吸引上下游企业、重点制造业配套项目；突出引才招商，实行招商引资与招才引智“双招双引”工程。

第六，完善配套体系建设。一是优化居住环境。充实集聚区内的高级蓝领和技术工人，通过提高工资补贴，简化待遇享受程序，优化在医疗、子女教育等方面的保障，提供廉租房等住房保障，提高外来人口在集聚区的认同感和安定感，确保企业急需的人才引得进、留得住。二是优化交通布局。完善集聚区快速集疏运通道，强化集聚区城市交通枢纽功能，纳入城市综合交通体系，加强集聚区与中心城区之间的交通联系，提升综合服务功能。三是优化教育医疗服务。健全集聚区公共卫生服务体系，建立级配合理的医疗卫生服务网络，积极引入国际一流的幼教、小学、中学、医疗保健等高品质城市资源，尽快建设形成完备的具有世界一流水准的教育、医疗体系，以满足高端人才对子女教育和医疗保健的需求。

第七，推动产业集聚可持续发展。适应经济社会新常态的情况下，在产业集聚过程中实现社会效益的同时兼顾经济效益与生态效益。一是打造特色区域文化。为产业集聚创造公平、公正、公开的氛围，通过借助媒体等舆论力量加强引导与宣传，促进集聚区文化的形成；建立科学、系统的信誉和质量评估体系，通过明确指标的检测发现企业存在的问题，对企业作出具体客观的评价，使得更多的企业意识到对产业集聚所带来的重要意义，推动企业将生产、研发都置身于与本地企业的联系之中，自觉融入产业健康发展之中，努力消除机会主义行为，规范经营秩序与市场行为。二是制定环境保护政策，对产业集聚区内成员的环境政策可以在依据谁污染谁买单的原则下，按排放量和污染物对环境造成的污染程度的不同，制定收费标准，采取污染排放税、产品税费、环境补贴等手段，强化区域内成员的社会责任。三是优化当地城镇、生态、社会环境。围绕新型城镇化发展，完善城市、城镇功能，健全商贸娱乐设施，优化生产、生活、生态空间布局，强化生态保护和环境整治，走绿色发展之路，显著改善生态环境。优化社会环境，打通产业发展与社会发展的通道，使产业集聚的整体环境更加优越、集聚吸引力更加明显。构筑绿色生态格局，科学划定集聚区生态红线，积极推广“海绵城市”建设，实施“绿色村庄、城市绿肺、立体绿化、绿色通道、生态河道、森林文化”等建设工程。结合实际，培育建设以特色产业为核心的特色小镇，通过要素集合、产业整合、产城融合，将特色小镇打造成当地产业集聚的新高地、产业升级的主平台和旅游休闲娱乐生活的新去处。

5.2.5 有效应对产业发展中的公共突发事件

第一，维护经济社会稳定大局。一是加强领导共度时艰。公共危机对产业发展造成严重冲击的同时也会对地方社会稳定造成影响，基层政府应成立领导小组，带领干部群众团结一心、共度时艰，确保了企业的生产经营秩序恢复、债权债务危机的化解、案件的有序查办。二是危机处置需要方法得当。当危机发生时候，需要启动危机应急预案，组织危机处理小组，及时赶赴现场，发布危机处理情况，稳定群众情绪；注重原则与灵活的统一，坚持依法办事，把群众的利益和稳定大局摆在首位，凝聚集体智慧，及时调整工作思路与方法；注重说服与强制的统一，一方面及时公布事实真相，耐心细致说服涉案人员及其家属，稳定当事人情绪，一方面警惕蓄意挑事者，对少数顶风作案者、趁机泄私愤者绝不姑息。

第二，增强信息透明度。一是信息公开必须及时。为了避免谣言的产生，政府必须对突发事件的进展情况进行及时的公示，从而稳定民心。二是发布的信息必须真实可信，本着对公众负责的态度，政府必须在核查清楚相关情况之后，发布真实可信的信息，这也是做好政府本职工作，赢得大众信赖的一个重要环节。三是根据具体情况采用恰当的信息公开方式，在确保信息准确的同时利用授权发布、组织报道等多种形式相结合的发布形式，以期达到最恰的发布效果。四是积极引导新闻媒体发挥好舆论监督的功能。要建立新闻发言人机制，利用多种发布形式及时的向社会发布危机的相关情况，并做好舆论的引导工作，减少谣言的产生，促使社会舆论朝着一个积极的方向发展。

第三，建立政府科学问责体系。把公务员问责制与开展绩效评估结合起来。明晰政府绩效评估的各项指标体系，实行多种绩效评估形式，采用公众考评与专家考评相结合的方式，同时，要发挥好绩效评估本身的导向功能，奖励符合绩效标准的行为，惩处违法乱纪的行为，在事件后展开相关的追责工作，充分体现出监督的威慑力，坚决避免“大事化小、小事化了”的情形，坚决保障对公务员问责制实施和监督的严格执行，确保公务员问责制实施的彻底性。

第四，坚持打击与保障相结合。一方面，对于违法乱纪的行为，应该加大惩处的力度，定期进行排查，从而引导市场朝着正确的方向发展，营造有利于企业发展的市场环境。另一方面，应保护支持合法企业，不应使少数企业的违法行为造成的不良影响被集聚区内其他合法企业所共担，在处理违法企业主时要合法合理，谨慎使用拘留、逮捕等强制措施，更不能因为舆论的介入而影响企业合法正常的生产经营活动。

第五，将危机转化为机遇。公共危机事件的发生给社会造成了一定的负面影响，但也应该看到，经过对危机事件的相应处理，政府处理危机事件的能力得到增强，进

一步整顿了原来鱼龙混杂的市场，使得企业的发展有较好的市场氛围。同时，监管部门采取各种措施填补质量安全监管漏洞，企业经营管理人员也以切肤之痛认识到了质量安全的重要性，这进一步促使企业更加注重产品的升级换代和自身品牌建设。此外，危机也使基层干部经受了考验，地方政府驾驭能力经受了检验，广大老百姓素质进行了测评，对产业集聚和经济社会又好又快发展奠定了坚实基础。

第6章 结论与展望

6.1 研究结论

产业集聚带来的集聚效应是地方政府追求的目标，要实现这个目标，地方政府的具体行为具有直接的影响，越位、错位、缺位的地方政府行为不但会引导产业集聚往低端水平发展，甚至可能引发产业公共危机。可以认为，要实现高水平的、健康良性的产业集聚，地方政府在产业集聚过程中的角色定位、职能责任是有明确指向的，尤其对于地区性的传统中小企业集聚区而言，规范和优化产业集聚过程中的地方政府行为是十分必要的。具体而言，应积极推动政府职能转变，提升服务意识与服务水平，找准集聚定位；应加强战略规划，加强创新能力、品牌信誉、人才资源等核心竞争力培养；应加大行业监管，引导产业优化与技术创新，引导企业质量安全与管理提升，培育龙头骨干企业；应建设高效特色的产业集聚园区，完善相关扶持政策和机制，完善公共服务体系建设，推动产业集聚可持续发展；应有效应对产业发展中的公共突发事件，将产业发展危机转化为发展机遇。

6.2 研究展望

对类似于新昌县儒岙镇这样的地方性乡镇化传统产业集聚区而言，提升产业集聚水平、实现产业转型升级是区域经济发展的必然选择，也是提高产业竞争力的重要一环。只要地方政府积极适应经济社会发展新常态，坚定发展信心、明确自身定位，把握好发展产业集聚的基本思路，规范自身行为、科学制定政策，提供优良的内外外部环境，走出了一条创新驱动发展、打造产业集聚升级版的新路子，必定能够实现地区经济社会又好又快发展。

参考文献

- [1]Weber.Firm specialization and growth: A study of European software industry[J]. Liuc Papers, 1909, (11): 35.
- [2]Marshall. Public Input Competition and Agglomeration[J]. Regional Science and Urban Economies, 1907, 39.
- [3]Foster, K.W. Improving Municipal Governance in China: Yantai's Path Breaking Experiment in Administrative Reform[J]. Modern China, 2006, 32(2) .
- [4]Perry, E.J. Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution[J]. The China Journal, 2007 5(7)-3-5.
- [5]Scott, Economic and Institutional Reform Packages and Their Impact on Productivity: A Case Study of Chinese Township and Village Enterprises, Journal of Comparative Economics, 2006,(21).
- [6]Saxenian. The Use and Importance of external Sources of Knowledge in the Software Development Process[J]. R&D Management, 2004, (6).
- [7]Rosenfeld. The Measure to Industrial Localization[J]. Review of Economics and Statistics, 2006, (18).
- [8]Nauwelaes,Wintjes.Increasing Returns and Economic Geography[J] . Journal of Political Economy,2010, 99.
- [9]Whitley R.Divergent capitalisms. The social structuring and change of business systems[M] .Oxford; Oxford University Press, 2011.
- [10]郑风田、唐忠.论产业集聚租金与产业集聚演进[J].中国工业经济,2007(3).
- [11]谢思全、刘刚.区际产业转移与产业集聚的稳定性[J].技术经济,2008(7).
- [12]王冰、顾远飞.产业集聚论[M].北京:商务印书馆, 2014.
- [13]梁琦. 产业集聚的生态学模型和生态平衡分析[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2004 (1): 126-132.
- [14]王缉慈.创新的空间—企业集群与区域发展 [M].北京:北京大学出版社, 2001.
- [15]战绍磊.产业集群对区域经济发展的双向效应—基本方式与作用机理. 技术经济与管理研究 [J]. 2011:100-103
- [16]臧旭恒、何青松. 生态工业园企业共生机理与运行模式研究[J]. 商业经济与管理, 2007 (3).
- [17]孙华平、黄祖辉. 产业共生: 理论界定及其内在机理[J]. 中国产业经济, 2008 (9).
- [18]王缉慈、童昕等. 新经济地理学视角下的生产性服务业集聚及其影响因素研究[J]. 管理世界, 2009 (4).
- [19]余治国. 小企业集群研究[M]. 上海: 复旦大学出版社. 2009.

- [20]刘晶. 企业集群的共生模型及稳定性分析[J]. 系统工程, 2013 (7).
- [21]张国亭.政府介入产业集群发展的理论依据[J].科技和产业,2006(6).
- [22]窦虎. 基于产业集群的政府角色研究[D]. 山东大学 2005.
- [23]张平.政府在产业集群科技创新中的作用[J]. 科学管理研究, 2005(4).
- [24]吕文栋. 共生理论—兼论小型经济[M]. 北京: 科学技术出版社, 2007.
- [25]张涌. 新制度经济学视角下产业集群形成及发展机理研究[J]. 暨南大学 2007.
- [26]柳婷尔.农产品品牌集聚研究—基于绍兴的实证分析[J]. 商业经济. 2013(7) .
- [27]高轩.我国地方政府间横向关系的理论与现实分析[J]. 甘肃理论学刊. 2010(03) .
- [28]邹文翔.地方政府行为影响产业集聚的理论和实证分析[D].湖南师范大学硕士学位论文.2014.
- [29]张恒龙, 高洪军. 完善政绩考核体系规范地方政府行为[J]. 《地方财政研究》, 2009 (5) .
- [30]宋婷婷.桂林旅游产业集聚效应研究[D].广西师范大学硕士学位论文.2014.
- [31]钟云婷.泉州市产业集群升级过程中的地方政府行为研究[D].华侨大学硕士学位论文.2015.
- [32]波特.M.E.李明轩, 邱如美译. 国家竞争优势[M].北京华夏出版, 2002.
- [33]赵玲. 论政府行为. 中共沈阳市委党校学报[J]. 2002(5)
- [34]于水.《行政管理学》[M]. 北京: 中国农业出版社, 2014.
- [35]刘英骥, 牛志伟.产业集聚的决定性因素与地方政府作用[J].首都经济贸易大学学报, 2009(5).
- [36]庞娟.地方公共品供给中的政府行为研究[D].成都:西南财经大学, 2009.
- [37]刘英骥, 牛志伟.产业集聚的决定性因素与地方政府作用[J].首都经济贸易大学学报, 2009(5).
- [38]蒋东仁.产业集群创新的政府行为透析[J].科学与科学技术管理, 2006 (1).
- [39]白重恩, 杜颖娟, 陶志刚, 全月婷.地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势[J].经济研究.2004(4).
- [40]梁志勇.产业集群发展与政府经济职能定位.大连干部学刊[J], 2006(5).
- [41]陈志平.产业集群的发展路径与地方政府的作用定位[J].湖南社会科学, 2009(3).
- [42]林毅夫.经济发展需要有效的市场和有为的政府.北京大学“朗润·格政”论坛上的演讲[N].观察者网, 2013, 11.
- [43]李琪.政府职责定位与职能转变的三重创新.李琪教授在上海行政学院的演讲[N].解放日报, 2014-3-1: 07.
- [44]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R].新华网.2013.11.2.
- [45]陈国权.社会转型与有限政府[M].北京:人民出版社, 2008.
- [46]陈国权, 土勤.市场经济现代转型中的法治与责任政府[J].公共管理学报 2007 (4) .
- [47]张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[J].中国行政管理, 2003 年 (7) .
- [48]井敏.构建服务型政府理论与实践[M].北京大学出版社, 2006.
- [49]Weber.Firm specialization and growth: A study of European software industry[J]. Liuc Papers,

- 1909(11).
- [50]Edin,M.State capacity and local agent control in China:CCP cadre management from a township perspective[J]. The China Quarterly, 2003, 173.
- [51]梁琦.产业集聚论[M].商务印书馆, 2004.
- [52]周勇民.“大唐袜业”产业集群升级与政府路径[J]. 中国信息报, 2005 (4)
- [53]雷小清. 信息化背景下的服务业发展[J]. 当代财经, 2006(8).
- [54]郭文杰. 改革开放以来 FDI、城市化对服务业的影响研究[J]. 财贸经济, 2007(4).
- [55]顾志刚. 发展中国家产业集聚创新网络构建和技术能力提高[J]. 经济地理, 2007(11).
- [56]姒依萍.产业集群创新环境研究[J]. 世界经济情况. 2008(1)
- [57]张五常.中国的经济制度[M].北京:中信出版社, 2009.
- [58]陈甬军, 景普秋, 陈爱民. 中国城市化道路新论[M]. 北京: 商务印书馆, 2009.
- [59]柳晓明, 周密.产业集群成长过程中政府角色定位[J].经济师, 2009, 16 (5) . [60]李世杰等.产业集群发展中政府行为及政策启示[J].技术经济与管理研究, 2009.
- [61]李君华.产业集聚与布局理论[M].经济科学出版社, 2010.
- [62]梁涛等.产业集群发达的国家政府行为分析[J].现代经济信息, 2010 (5) .
- [63]余治国等.从产业集群非线性特征看政府在产业集群建设中的作用[J].安徽工业大学学报(社会科学版), 2011 (4) .
- [64]谭崇台.发展经济学[M]. 太原: 山西经济出版社, 2011.
- [65]赵海婷, 李洪萍. 我国中小企业产业集群升级过程中地方政府行为的研究. 江西科技师范学院学报, 2011 (6) .
- [66]王俊峰.我国小微企业发展问题研究[J] . 商业研究. 2012.
- [67]吕珊.基于创新体系的产业集群创新政策研究——以河南省回郭镇铝加工产业集群为例 [J]. 河南大学学报, 2012.(4) .
- [68]兰宜生. 对外开放度与地区经济增长的案例分析[J]. 统计研究, 2012 (2).
- [69]陈玲玲. 产业集群转型升级中的地方政府效用分析——以浙江省台州市椒江医化产业集群转型升级为例[J]. 经济与社会发展, 2012, 21 (7) .
- [70]卢万青, 罗清洋. 中国产业集群升级的困境与对策——基于中国与日本及亚洲四小龙的比较研究[J]. 广东外语外贸大学学报, 2012, 43 (1) .
- [71]宋巧.产业集聚对中国制造业企业出口行为的影响研究[D].大连:大连理工大学,2013.
- [72]陈雪梅. 政策推动产业升级的重要性及可行性[J]. 商业研究, 2013, 26 (1) . [73]陈凤花. 地方政府在产业集聚中的作用研究-以驻马店市驿城区产业集聚为例[J]. 商业经济与管理, 2013(5).
- [74]罗轶.产业集聚、块状经济及集聚指数测算—以宁波市为例[D].上海:复旦大学,2014.

- [75]董志尚.中国产业集聚发展存在的问题及对策分析. 经济研究导刊, 2013, 32 (1) .
- [76]汤临佳, 池仁勇. 产业集聚结构、适应能力与升级路径研究[J].科研管理, 2014 (1) .
- [77] 周江曾、于生、银秋华. 对当前食品安全犯罪的调查分析——以新昌县“毒胶囊事件”为例[J]. 法治研究, 2014 (3) .
- [78]于斌斌, 杨宏翔, 金刚.产业集聚能提高地区经济效率吗?——基于中国城市数据的空间计量分析[J].中南财经政法大学学报 2015 (5) .
- [79]于之倩, 李郁芳. 财政分权下地方政府行为与非经济性公共品——基于新制度经济学的视角[J].暨南学报 2015 (2) .
- [80]李慧.政府在产业集群成长过程中的作用探析[J]. 商业时代, 2015, 21 (29) .
- [81]雷亮.地方政府行为对区域品牌发展的影响因素及作用机理研究[J]. 兰州大学.2015(2) .

附录 儒岙镇胶囊企业管理人员调查问卷

尊敬的女士、先生：

您好！当前，儒岙镇正开展“优化服务、提升胶囊产业发展水平”服务企业活动，为深入了解当前儒岙胶囊企业发展与胶囊从业人员现状，进一步提升政府服务企业水平与质量，针对胶囊企业管理人员开展问卷调查。希望能得到您的支持，帮助填写这份问卷。调查采用无记名方式，您所填写的资料只用于基础分析，我们将对您所填写的所有内容保密，我们相信您的意见和建议将会对我们的工作具有指导性意义。

感谢您的支持与合作！

一、基本信息（请在相应的选项前打“√”）

1、您的性别

①男 ②女

2、您的年龄

①18—29岁 ②30—39岁 ③40—49岁 ④50—59岁 ⑤60岁及以上

3、您的户籍

①儒岙镇本地 ②新昌县（儒岙镇除外） ③新昌县外浙江省内 ④浙江省外

4、您的受教育程度

①初中及以下 ②高中、中专、职高 ③大专 ④本科 ⑤研究生及以上

5、您在企业内的职务或级别是

①法人代表 ②高层管理人员 ③中层管理人员

6、您在企业内从事的工作种类是（可多选）

①销售相关 ②生产相关 ③技术研发相关 ④人事与后勤相关 ⑤党群工会等相关

7、您的月收入是

- ①3000元以下 ②3000—5000元 ③5001—8000元 ④8000元及以上

8、您从事胶囊相关行业的年限是

- ①1年以下 ②1—3年 ③3—5年 ④5—10年 ⑤10—20年 ⑥20年及以上

二、请根据您的工作实际和感受对下列内容进行评价，答案并无对错之分（请在相应的选项前打“√”）。

1、您对当地胶囊产业发展趋势如何看待

- ①看好 ②短期不看好，长期看好 ③不看好 ④很难说

2、您对您所在的胶囊企业发展趋势如何看待

- ①看好 ②短期不看好，长期看好 ③不看好 ④很难说

3、您认为制约当地胶囊产业发展的症结在哪（可多选）

- ①质量与技术 ②人才 ③土地与资金 ④经营管理 ⑤形象信誉
⑥其他

4、您认为您所在的胶囊企业面临的最大难题是什么（可多选）

- ①质量与技术 ②人才 ③土地与资金 ④经营管理 ⑤形象信誉
⑥其他

5、您对当地政府近年来在推动胶囊产业发展上的行为总体评价如何

- ①有为且有效 ②有为但总体效果不佳 ③无为 ④很难说

6、您认为当地政府近年来在以下哪方面工作较为有效（可多选）

- ①胶囊园区建设 ②胶囊事件应对处置 ③政策扶持 ④教育培训 ⑤
从业人员权益保障 ⑥产业整体形象打造 ⑦安全监管

7、您认为当地政府在推动胶囊产业发展上亟待提升的方面在哪

- ①解决企业生产经营现实困难
②引导企业良性竞争，提升产业集聚水平
③建立便捷高效服务企业制度
④完善园区基础设施及配套建设

⑤加强行业整体品牌形象推广

⑥加大产业政策扶持与引导力度

⑦其他

8、您对胶囊企业联络员制度及联络员工作总体评价如何

①满意 ②较满意 ③一般 ④不满意

三、请您给出意见与建议。

1、对优化当地政府在胶囊产业发展过程中行为的意见建议

2、对进一步完善胶囊企业联络员制度，优化联络员工作的意见建议

3、对促进儒岙胶囊产业发展的意见建议

致 谢

三年的学习时光如白驹过隙、一晃而过，在职研究生的学习经历即将在此画上一个圆满的句号，但是这段经历所赋予我的知识和力量将在我接下来的人生历程中永远延续。回想起三年来的点点滴滴，深知其中苦辣心酸，有太多的事需要我永远牢记，有太多人需要我真心感谢。

首先，感谢我的导师郭春华教授。恩师为人随和，但治学严谨、工作勤勉奋进，这感染着我并鞭策我在学术的道路上走得更远，看得更深。本论文是在导师的悉心指导下才得以顺利完成的，从选题、构思到数据、资料收集，再到撰写、修改，每个环节都倾注了恩师大量的时间和精力。在此，谨向郭教授致以最诚挚的谢意和最崇高的敬意。

其次，要感谢在南农公管学院的于水院长、绍兴市委党校的曹卫国老师、杨宏翔老师，他们在我研究生学习阶段给了我学习上启迪、精神上鼓励、生活上帮助，在此一并表示感谢。

最后，我要感谢我的家人，是他们无私的爱与奉献我才继续深造的勇气和机会，正是有了他们的支持、理解与鼓励，我才能克服工作生活得不便和压力，顺利完成这三年的学业，从而为自己在人生道路上走得更宽广奠定基础。感谢你们，我的家人！

陈凯翔

2016年5月于浙江