

# 中国式产业链链长制：理论内涵与实践意义

林淑君 倪红福

**摘要：**当前，全球价值链分工格局的变迁、竞争愈发激烈，迫切要求中国提升产业链基础能力并加强产业链的治理能力。一方面，中国在产业链的转型升级中逐步形成竞争优势，为产业链现代化打下坚实基础；但另一方面，中国产业链仍存在在全球价值链中所处位势偏低、人口红利带来的劳动力低成本对产业发展的支撑力度有所减弱等突出短板，亟需通过新的产业链政策引领产业链提质增效。近年来，链长制作为具有中国特色的产业管理方式正在从“地方经验”逐步走向“全国实践”，成为中国产业政策的探索创新，这将加快实现产业链与创新链协同，推动实现地方政府治理体系与治理能力现代化。虽然链长制在实践中积累了一些地方经验，但仍存在链长与链主功能错位、地方保护主义抬头、生搬硬套链长制模式等问题；同时也面临新冠肺炎病毒变异和俄乌冲突等新形势下的新挑战、新要求。为此，亟需加快建立国家级链长制下的多层次链长制体系；以新技术引领产业链供应链高质量发展，实现产业链与创新链深度融合；加强宏观经济政策储备，夯实产业发展基础，健全企业梯度化培育机制；加强产业链国际合作，提升产业整体安全水平，做好长臂管辖应对政策储备，提升产业链整体安全。

**关键词：**链长制；产业链；创新链；供应链；产业转型升级

**中图分类号：**F113、F124   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—8691（2022）04—0090—12

近年来，新冠疫情、经济逆全球化等不稳定因素持续冲击世界经济，对世界各国的产业链布局与发展产生深远影响。从系统性角度看，产业链是支撑经济循环的主心骨，其循环畅通的任何一个环节出现梗阻不畅，都将波及整体宏观经济的基本面。<sup>①</sup>党的十九大明确指出：“要促进我国产业迈向全球价值链中高端，培育若干世界级先进制造业集群。”<sup>②</sup>习近平总书记指出：“要优化和稳定产业链、供应链。产

**基金项目：**本文是国家自然科学基金专项项目“中国贸易投资开放发展：基本规律、宏观效应与‘双循环’新发展格局构建”（项目号：72141309）、国家自然科学基金面上项目“中国产业迈向价值链中高端：理论内涵、测度和路径分析”（项目号：71873142）、国家自然科学基金面上项目“突发性公共卫生事件的全球价值链重构效应：基于生产网络结构一般均衡模型方法”（项目号：72073142）的阶段性成果。

**作者简介：**林淑君，女，北京大学光华管理学院经济学博士，北京大学数量经济与数理金融教育部重点实验室博士后，主要从事产业经济学、计量经济学、健康经济学研究。

倪红福，男，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院大学经济学院教授，主要从事宏观经济、全球价值链理论及应用、产业经济研究。

<sup>①</sup> 杨耀武、倪红福、王丽萍：《后疫情时期的全球产业链的演变逻辑、趋势和政策建议》，《财经智库》2020年第6期。

<sup>②</sup> 参见《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社，2017年。

业链、供应链在关键时刻不能掉链子，这是大国经济必须具备的重要特征。”<sup>①</sup>与此同时，中国在产业链升级的实践过程中，仍然出现了产业链循环不畅通的梗阻障碍，制约了中国经济总体上的循环畅通。随着后疫情时代全球产业链格局的加速变迁和中美经贸摩擦的风险挑战，产业链的安全能力、基础能力、技术能力已经上升到国家安全的战略层面，产业链的全面升级具有较强的时间紧迫性，产业链的管理方式和政府产业治理方式亟需升级。链长制作为充分发挥中国社会主义市场经济体制优势的制度探索应运而生，成为指导区域产业发展实践的重要政策路径。截至2021年，中国已有29个省市实施了链长制或者与链长制相关联的政策。链长制实践呼唤着理论依据。现有文献主要从分析链长制的历史<sup>②</sup>、链长制的演进过程、链长制的实施风险等<sup>③、④</sup>方面对链长制进行了研究，但链长制在理论层面仍然缺少系统性的论述，在构建多层次链长制视角下的产业链升级、畅通国内国际双循环堵点等研究领域缺少较为深入的探讨。基于此，本文首先系统梳理链长制的概念、内涵与外延，阐述实施多层次的链长制的必要性，分析链长制的发展现状和存在的问题，进而提出完善建立多层次链长制治理体系、实现产业链现代化、畅通经济循环堵点的路径措施。

## 一、中国式链长制的概念、内涵与外延

链长制作为在新发展格局下中国产业治理方式的一种新理念、新方法，需要厘清其概念、内涵与外延，明晰其与现有河长制、林长制的共同点与不同点，并对链长和链主两类政策主体进行严格的概念界定。

### （一）链长制的概念和内涵

从目前中国链长制的理论文献和政策实践总结来看，链长制是以地区经济发展的主导产业为主线，通过政府协调引导的方式畅通产业链上下游的联通环节，推动产业链基础能力、发展韧性持续提升；链长以政府行政长官担任，统筹协调所管辖区域范围内产业链上下游企业的生产活动。<sup>⑤、⑥、⑦</sup>链长制的成功实践来自新冠肺炎疫情以来“以产业链为中心协同各地复工复产”的工作机制<sup>⑧</sup>，浙江等地区帮助一定区域内的企业联系上下游企业复工复产，重点协调解决中小企业融资难、用工难、销售难等问题，持续推动产业链快速复工复产。目前，山东、江西、河北等多个地区出台了有关链长制的政策文件，陆续汇聚形成了符合各地区经济发展实际的链长制政策的初步框架，持续丰富了链长制的实践素材与政策内涵。在《广西重点产业集群及产业链群链长工作机制实施方案》的内容中，由总群链长负责组织领导推动重点产业集群及产业链发展工作；群长是所负责产业集群的直接责任人，同时负责组织协调所负责集群的相应产业链发展工作；链长是所负责产业链的直接责任人；群链长会议原则上每半年召开一次，研究推进重点产业集群及产业链发展工作。

### （二）链长制与河长制、林长制的异同

链长制是继河长制、林长制之后高质量发展“长制”的一种概念延伸，与河长制、林长制的政策机理相类似，都是在市场失灵的范围内通过政府“看得见的手”对市场进行有效干预，打造上下游产业链高效协同、有机整合的健康产业生态圈。与此同时，链长制与河长制、林长制仍然存在一定的差异性，从河长制、林长制的管理实际情况看，该类制度管理的是林草河湖等具有生态公益性质的领域，通过发

① 《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，《求是》2020年第21期。

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》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2021年第1期。

③ 张贵：《以“链长制”寻求构建新发展格局的着力点》，《人民论坛》2021年第2期。

④ 李鹏飞：《链长制：打造共赢产业生态》，《中国工业和信息化》2021年第7期。

⑤ 孙华平、包卿：《产业链链长制的来龙去脉与功能角色》，《中国工业和信息化》2020年第7期。

⑥ 郭海轩、王新钰：《各地产业链“链长制”对天津市产业创新的经验启示》，《天津经济》2021年第7期。

⑦ 张银平：《“链长制”是推动产业链供应链纵深发展的创新实践》，《上海企业》2021年第6期。

⑧ 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》。

挥各级政府的主体责任依法依规进行生态治理与保护。先行实行“长制”的这类领域具有明显的公益性质，政府在其中具有重要的主导作用，市场属性相对较弱。但是，与林长制、河长制不同，链长制政策影响的是产业链领域，是具有重要市场导向的行业，客观上要求政府不能扮演主导者的角色，而是承担协调者的角色，以充分调动市场的积极性，引导行业健康、有序、高效发展。

### （三）链长与链主的概念界定与主要区别

链长是政府在链长制的实施过程当中的主体，由各地区的主要领导担任，具有行政任命的特点，是政府经济实施经济政策的有机载体，其负责协同所管辖行政范围内的产业链问题，有效盘活与整合区域内产业链上下游企业，形成集聚规模效应，链长是地方产业链政策的主要驱动者。链主是产业链在行业市场发展的过程当中，自然形成的能够连接行业上下游、带动产业链发展的龙头企业，该类企业具有规模大、连接广、品牌强等特点，掌握了行业的核心竞争优势和营销网络，是经济主体中的“会长”。因此，链长代表了政府主体而链主代表了行业枢纽，两者具有明显的边界范围，两类主体在链长制的推进过程中相互协作，共同促进完成链长制的各项政策目标。

## 二、构建多层次链长制体系的原因

后疫情时代，世界产业链的分工格局发生深刻演变，逆全球化、贸易保护主义、区域国别合作等因素加大了国际分工与贸易发展的不确定性。与此同时，中国产业持续转型升级，逐步建成了完备的工业体系，为中国进一步提升产业链基础能力，加快构建新发展格局打下了坚实的基础。世界产业发展的格局演变和中国产业转型升级的改革成果奠定了链长制实施的基础，内外部因素的叠加意味着中国的产业政策也需要“同频共振”，通过构建多层次的链长制体系不断夯实产业发展基础，促进中国产业转型升级迈上新台阶。

### （一）提升产业链基础能力和现代化水平的需要

一是全球价值链分工加速调整、竞争愈发激烈。在新冠疫情和逆全球化趋势的冲击下，全球价值链分工加速调整，各国都将产业链安全提升到国家核心竞争力与国家安全的战略层面，对国际分工的全球化趋势持保守态度，更加趋向于加快构筑本国的全产业链条，产业政策趋于本土化发展，不断限制企业海外投资和生布局，导致全球产业竞争愈发激烈。以美国为例，美国在奥巴马“再工业化”和特朗普“美国优先”的政策影响下，本国制造业回流指数从2000—2007年均值为-57的水平提高至2010—2019年均值为-16的水平<sup>①</sup>，呈现出制造业回流趋势。世界各国都在加速布局从低端、中端到高端的全产业链条，并力争占据全球价值链的高位势以提升整体竞争力。

二是中美经贸博弈呈现出长期化和复杂化态势。2018年中美经贸摩擦发生以来，中美两国在贸易壁垒、核心技术领域形成了鲜明的产业竞争格局，中美两国的产业网络与亚太地区、欧盟地区深度嵌入，呈现出长期化、复杂化的博弈态势。一方面，贸易领域的关税壁垒带来了中美两国产业脱钩的风险，美国发起所谓的“301”调查，对中国具有竞争力的产业产品加征关税，部分产业的关税加征幅度高达15%，导致中国跨国公司全球产业布局受阻，美国部分企业回迁至美国国内或流向东南亚等地区。另一方面，美国通过技术优势围堵中国高科技企业，通过行政、司法等手段“点穴式”打击华为等科技企业的供应链、技术链、人才链，在全球5G市场压缩中国企业生存空间，设定技术准入门槛，导致中国高科技企业面临关键技术“卡脖子”和市场空间压缩的挑战，企图将中国产业长期压制在全球价值链的中低端。

三是世界经济的不确定性压缩产业链发展空间。后疫情时代，世界经济复苏的不确定性导致全球市场环境出现持续波动。一方面，新冠变异毒株的多轮冲击导致各国的防疫政策动态调整，各国的人员往来、贸易往来和投资往来受到制约，压缩了全球服务业的发展需求。另一方面，后疫情时代世界各国宏观经

<sup>①</sup> 杨盼盼：《从数据看美国制造业回流》，《中国外汇》2020年第12期。制造业回流指数参考科尔尼的设定，为负（商品进口总额/制造业增加值）的年同比增速，原始数据来自Wind，数据均标准化为基点。

济呈现弱复苏、不均衡的发展态势，导致带来的市场需求不均衡直接改变了世界需求格局的变化，进而重塑了世界产业布局，更多优质要素流入了复苏能力较强的国家和地区，加剧了产业发展的不平衡；疫情中量化宽松政策带来的超预期通胀加剧了全球大宗商品价格上涨，供应链中的原材料供应进一步受阻，随着美国加速进入加息周期，未来发展中国家资本外流、融资成本上升、货币贬值压力加大，产业链资金链的断裂风险有所提升。

## （二）为产业链现代化打下坚实基础

一是在全球价值链中已取得一定的比较优势。中国逐步从劳动力、资本等传统产业发展要素转向5G、人工智能、大数据等新一代信息技术革命的数字要素，改变了产业链的实际应用场景，提升了产业整体的技术生态，提升了产业链的协同效应与规模效应。随着技术研发和应用的持续深入，中国产业链的创新能力在国际上已经具有一定的比较优势，根据世界知识产权组织（WIPO）发布的《2021年全球创新指数报告》显示<sup>①</sup>，中国创新能力持续增强，创新能力排位近年来保持上升势头，2021年中国超越日本创新能力排名上升至世界第12位；中国研究与试验发展经费支出年均增速超过10%（见图1），投入总额仅次于美国，位居世界第二，中国产业链的科技创新方式逐步从引进来的学习阶段发展过渡到自主研发、比学赶超的发展阶段。此外，中国已经逐步形成强大国内市场，2021年最终消费支出贡献率高达65.4%，稳定的内需市场支撑中国产业链供应链稳定发展，使中国产业链发展环境在国际上具备比较优势。



图1 2016—2020年中国研究与试验发展（R&D）经费支出（右，亿元）及其增长速度（左，%）

数据来源：国家统计局官网

二是逐步形成了大体量全覆盖的产业链体系。中国自2001年加入世界贸易组织以来，积极融入全球价值链，稳步实现产业链升级。经过中华人民共和国成立后七十多年的工业积累，中国已经形成了较为独立完整的现代工业体系，已拥有41个工业大类、207个工业中类、666个工业小类，是全世界唯一拥有联合国产业分类全部工业门类的国家<sup>②</sup>，并且在世界五百多种主要工业产品中，超过200种工业产品的产量跃居世界第一<sup>③</sup>。此外，中国第二产业、工业增加值规模长期保持较高水平，截至2020年，中国第二产业增加值高达38.4万亿元，占GDP的比重保持在37.8%，工业增加值达到31.3万亿，占GDP比重达到30.8%<sup>④</sup>，较为完备的工业体系确保了中国经济长期稳健增长，成为中国经济运行抵御重大外部冲击风险的重要保障。

① 《2021年全球创新指数报告》，中文互联网数据咨询网，<http://www.199it.com/archives/1314421.html>，2021年8月22日。

② 《工业和信息化部——我国已成为唯一拥有全部工业门类的国家》，《人民日报》2019年9月21日。

③ 倪红福：《构建中国产业链竞争新优势》，《中国经济评论》2021年第12期。

④ 《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227\\_1814154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html)，2021年2月28日。

三是后疫情时代中国产业发展空间更加广阔。中国统筹疫情防控与经济社会发展,经济保持持续稳定发展的势头,在欧美疫情多发的形势下,中国作为制造业大国<sup>①</sup>、适度超前的新基建支撑体系将带来产业链中心吸引力的集聚效应<sup>②</sup>。随着疫情带来的生产生活方式的转变,线上办公、智能工厂、远程教育、智慧医疗等新技术新业态加速产业链转型升级。为加快后疫情时期的经济复苏,中国加快了各项改革的步伐,随着一系列减税降费、要素市场化改革、高水平对外开放等政策红利释放,将在制度层面支撑中国产业链转型升级。后疫情时代也将推动既有的国际经济规则的完善,中国将在贸易货币结算、跨境电商流通、外商投资准入、海外投资、国际经贸规则等领域获得更多的主导空间,在新的全球化制度供给中提升产业链的国际竞争力。

### (三) 提升中国产业链在全球价值链中的地位

一是价值链所处位势偏低、关键技术“卡脖子”。中国制造业处于“世界制造中心”产业链的低位,产业总体附加值仍处于世界较低水平,根据亚洲开发银行的计算分析显示,中国出口产品的国内增加值率低于美国约6个百分点,在芯片、电气、光学等高科技领域与美国的增加值率差距超过了40%<sup>③</sup>;中国制造业劳动生产率相对较低,根据中国经济信息社《中国制造业高质量发展报告(2019)》显示,2018年美国、日本、德国的制造业劳动生产率分别是中国的5.85倍、3.62倍、3.39倍<sup>④</sup>。中国在制造业领域的关键技术存在“卡脖子”现象,根据海关数据显示<sup>⑤</sup>,中国芯片自给率仅为30%左右,2020年中国货物进口额增长1.9%,但是集成电路增长却高达14.8%,中国以芯片为代表的高技术产品进口依赖度较高,很多产业存在“芯安全”问题。

二是人口红利的消退降低了产业布局的竞争优势。长期以来,中国通过相对廉价的劳动力成本承接了欧美发达国家制造业的产业转移,根据《麦肯锡全球化报告(2019)》的数据显示<sup>⑥</sup>,劳动密集型产品的生产占比仍然占到总产品的40%以上,劳动力在产业链布局当中仍然占据重要地位。随着中国人口进入中度老龄化阶段,中国劳动力成本攀升,劳动力供给量下滑,近年来已经陆续出现中小企业招工难的问题,人口红利的消退使更多跨国公司把生产企业迁入印度、马来西亚、越南等国家。此外,人工智能等新技术的出现改变了劳动力与资本在推动产业发展的关系配比,更多的资本研发推动人工智能加速替代低端劳动力<sup>⑦</sup>,加速劳动力成本套利下的产业链布局流向劳动力成本套利更高的国家和地区。

三是高端服务业发展不足、服务贸易竞争力偏低。中国服务业的产业链发展总体水平仍然不够充分,服务业增加值占GDP的比重近年来保持在55%左右的水平线上,与世界65%左右的平均水平线仍有较大差距。中国服务业的产业链质量有待提升,高端服务业发展水平相对不足,长期以来中国在银行、证券、保险、会展等领域的国际竞争力欠缺。从近几年中国服务贸易的发展趋势看(见下页图2),2020年服务贸易总额占GDP的比重仅为4.5%,不足同期全球平均水平的1/2,高端服务业产业链在人才储备、产业模式等多个领域与欧美等发达国家仍具有一定的差距,在全球服务业价值链的所处位置相对较低。高端服务业的发展不足也降低了其向制造业等关联产业链领域外溢支撑的效应,集中表现为生产性服务业发展的相对滞后。

### (四) 推动实现产业链与创新链协同发展

一是链长制将促进产业链制度完善,加快内外部循环畅通。链长制是对现有产业制度的一种完善和

① 龙永图:《制造业是抵御贸易风险的根基》,《纺织科学研究》2020年第6期。

② 黄奇帆:《如何全面理解新基建》,《中国经济周刊》2020年第18期。

③ 林善浪:《中国应对全球产业链重构的破局之策》,《学术前沿》2022年4月。

④ 《中国制造业高质量发展报告(2019)》,新华社, [www.xinhuanet.com/tech/2019-12/28/c\\_1125399121.htm](http://www.xinhuanet.com/tech/2019-12/28/c_1125399121.htm)。

⑤ 《2021年中国外贸形势分析与2022年展望》,中国社会科学院, [http://ie.cssn.cn/academics/economic\\_trends/202202/t20220210\\_5392368.html](http://ie.cssn.cn/academics/economic_trends/202202/t20220210_5392368.html)。

⑥ 《麦肯锡最新观点和研究报告》,经济管理文库, <https://hy.chnmc.com/s/mckinsey/>。

⑦ 杨耀武、倪红福、王丽萍:《后疫情时期的全球产业链的演变逻辑、趋势和政策建议》。

创新，是对当前要素供给、金融支持、市场销售等产业循环痛点堵点的精准化施策。从产业链内部的制度角度看，链长制是在产业链内部的产品研发设计、生产加工、原材料采购等重点环节建立要素流动的循环畅通机制，通过建立“一个产业、一个领导、一个班子”工作机制挂图作战，建立明确的时间表、路线图，是疏通不同行业产业链内部堵点的一种制度创新。从产业链外部的制度角度看，产业链的协同是实现中国在区域间、行业间、部门间、国内外经济循环畅通的关键点，通过产业链的畅通进一步向外延伸至其他部门领域的循环畅通，是整体宏观经济循环畅通政策理念的重要组成部分，是产业链跨领域协同共治的重要制度保障。

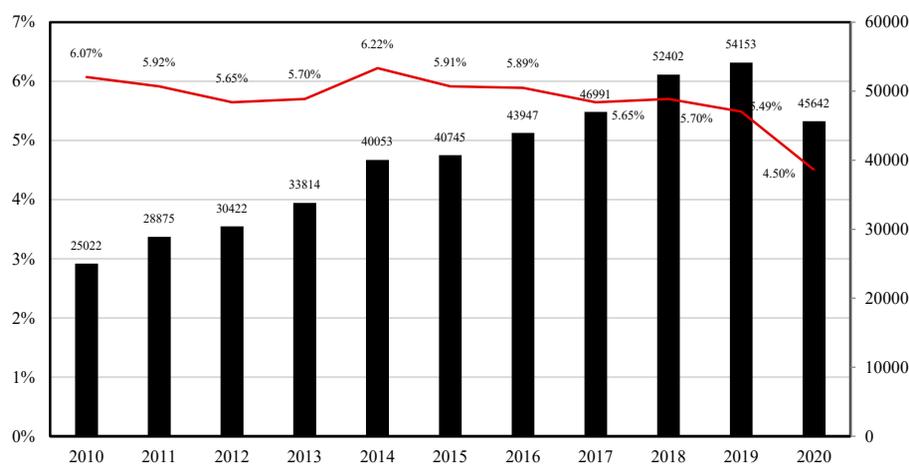


图2 2010—2020年中国服务进出口额占GDP比重（左，%）和服务进出口额（右，亿元）  
数据来源：商务部商务数据中心

二是链长制将筑牢产业链安全防线，促进“双链”有机融合。链长制从产业政策层面统筹产业安全与发展的目标，一方面，贯彻落实国家产业链安全的政策目标，发挥链长制穿针引线的作用，推动产业链上中下游有机结合，在一定的区域地理空间范围内扩大产业规模、缩小行业成本，将点状产业生态转变成链状连片产业集群，实现产业链固链、补链。另一方面，发挥新型举国体制的制度优势，集中优势资源实现科研攻关，调动创新链积极攻关产业链重点关注的“卡脖子”问题，创新链的适度超前将引领中国产业链有序升级，通过技术引领创造新的产业链，形成创新推动产业、产业推动创新的良性循环，提升产业链的完整性与竞争力，以产业链创新链有机融合，加快实现产业链强链、稳链。

三是链长制将发挥好政府调控作用，加快构建服务型政府。链长制是政府通过“看得见的手”统筹产业链各方、优化资源配置的重要手段，是政府发挥宏观调控作用的重要体现。链长制将赋予政府更多产业发展服务者的角色，转变地方政府的治理思维，在协调产业链联动、打造多元产业合作平台、构建产业互助机制等方面做好服务保障工作，在协调保障的过程当中不断打破现有的行政壁垒，以政府“放管服”为产业链升级营造良好的营商环境。链长制将加大各级政府对产业链实际情况的了解程度，加强调查研究，通过数据比对、走访调查等多种形式掌握产业链发展的一手资料，夯实政策微观细节与研究基础，以链长制的成功实践提升国家治理体系与治理能力现代化。

### 三、当前链长制的发展现状与存在的问题

近年来，各地区链长制的政策实践已成“星火燎原”之势，为进一步构建多层次的链长制体系，在更大空间范围内实施链长制提供了政策实践样本。但与此同时，中国链长制发展仍然处于实验探索阶段，制度设计与运行仍然存在问题与不足，并随着外部环境的快速变化面临一定的风险挑战。

#### （一）链长制已积累了丰富的地方实践经验，为构建多层次链长制提供了现实依据

一是中国大部分省市已经实施了链长制。从中国各地区实施链长制的情况看，截至2021年，中国大陆地区31个省市当中已经有29个省市实施了链长制或者与链长制相关联的政策实践，做到了空间面

上的广覆盖。从链长制实施的具体情况来看，各省市的产业链基础条件、面临的发展形势有所不同，对应的链长制实施的主要进展和实施细节有所不同。如表 1 所示，天津、河北、吉林、浙江等地区已经在全省范围内开展实施链长制，海南、重庆、福建等地区在重要的产业集聚带地区有选择性地开展了链长制试点。

二是形成了系统的组织构架和协作机制。

由各地区主要领导挂帅担任链长，组成应对各类产业问题的专项工作专班，链长制下的协调机制具有较高的行政资源调动能力，有效统筹了所辖区域范围内产业发展的各方面资源。一方面统筹考虑核心技术、重点推进项目、招商引资项目、高层次人才引进等多方面工作，做到“挂图作战”高效推进，有力保障产业链升级的各项工作稳步实施。另一方面，在全局视野下有的放矢，找准区域范围内的重点产业和薄弱环节精准施策，协调解决区域范围内产业协作的重点难点问题（见表 2）。

三是在复工复产等领域已取得工作实效。中国统筹疫情防控与经济社会发展以来，各地区通过链长制在统筹协调企业复工复产、促进产业链创新链深度融合等方面，已经取得了一定的工作成效。从近期疫情复工复产看，通过链长制的统筹管理，协调发改、财政、人社、经信等多个政府部门在新冠疫情期间协调企业复工复产，采用集成式、现场式跨部门协作解决中小企业融资难、招工难、生产资料采购难等问题。从中期双链融合发展看，链长制通过不同产业的服务专班机制，搭建企业与科研院所的合作平台，推动产业链创新链融合向高质量阶段迈进。从长期产业链安全看，链长制加快构建了区域范围内相对稳定的产业生态链条，有效应对了美国对中国科技封锁、欧盟双碳贸易壁垒等多个外部政策冲击，不断夯实中国产业链的发展基础。

（二）链长制在目前的实践中仍然存在问题，在下一步的政策设计当中应予以重视

一是链长与链主的功能错位，陷入计划经济模式。产业链的良性运转模式主要在于链长与链主功能的有效匹配，链主企业充分发挥市场的引导作用，在科技创新、产业协作、产品销售、金融支撑等方面通过市场自由选择的机制带动全链条协作生产；链长发挥协调作用，在市场失灵的情况下协助链主和其他企业协作带动全链条生产经营。但是在各地区链长制的实际运行当中，存在地方政府通过行政命令的方式给产业链上下游企业调配市场资源，导致在产业链的一些特定环节，企业过度享受行政补贴、要素支持和政策优惠，政府作为链长代替链主深度参与市场活动，导致链长与链主的市场主体功能错位。从产业链政策长效机制看，链长与链主的错位本质上是在产业政策上没有明晰政府与市场的边界，在链长制的实施过程中政府变成了包办所有市场行为的“全能政府”。从地方政府激励的角度看，链长制作为

表 1 全国 31 省市链长制实施情况汇总

地区	链长制实施情况	地区	链长制实施情况
北京	经开区试点	天津	全市实施
河北	全省实施	山西	全省实施
内蒙古	部分地区实施	辽宁	部分地区实施
吉林	全省实施	黑龙江	全省实施
上海	暂未实施	江苏	部分地区实施
浙江	全省实施	安徽	全省实施
福建	部分地区实施	江西	全省实施
山东	全省实施	河南	全省实施
湖南	全省实施	湖北	全省实施
广东	全省实施	广西	全省实施
海南	部分地区实施	重庆	部分地区实施
四川	部分地区实施	贵州	部分地区实施
云南	全省实施	西藏	暂未实施
山西	全省实施	甘肃	全省实施
青海	部分地区实施	宁夏	全省实施
新疆	部分地区实施		

数据来源：根据公开信息报道资料整理。

表 2 部分地区实施链长的主要工作思路

实施地区	各地区链长制主要工作思路
山东省	35 条产业链全面推行链长制
广东省	建立完善战略性产业集群“五个一”工作体系
江西省	实施产业链“四图”“五清单”作业
深圳市	“链式服务”打造产业链集群和“链主”企业
浙江省	先行先试推进“九个一”工作机制
河南省	精准配套“新兴产业链”发展
黑龙江	分层级确定本级重点产业链
广西省	推进 12 个产业集群 23 条产业链落地
陕西省	围绕六大支柱十四个重点产业开展支持
甘肃省	构建“1+N+X”产业发展布局体系

数据来源：根据公开信息资料整理。

当前政府的重要政策目标，为了盲目追求产业链安全稳定等政绩目标，容易出现计划经济的思维导向推动实现政策目标。从市场惯性看，链长与链主的角色错配长此以往会使得企业等市场主体出现不找链主找链长的思维，扭曲了市场发展的规律，降低了市场主体的活力。

二是片面强调本地链条生产，地方保护主义抬头。由于构筑本地产业链安全的目标导向，各地区在链长制实践过程中过度强调本地化生产，通过缩短产业链条、加大近岸采购的方式，提升链长制实施区域范围内的产业链安全稳定。这种过度本土化也带来了地方保护主义的滋生，在企业走出去的实践效果中，出现了限制地区重点企业去外地投资建厂的现象；在企业引进来的实践效果中，出现了邻近地区低效竞争抢夺重点大型企业的现象，在激烈的争夺当中导致政策资源的浪费，引进来和走出去的双重限制客观上形成了区域壁垒，助长了地方保护主义的思潮。链长制带来的地方保护主义将进一步带来企业行为的负面选择，本地企业长期在没有充分市场竞争力的环境中成长，导致企业核心竞争力长期低下，向地方政府要资金、要土地、要政策的思维使其在更长的时间范围内被市场淘汰。产业边界、区域边界的长期禁锢也不利于在更大空间范围内的产业链协作升级，阻碍复合型业态向更高层次发展。

三是生搬硬套链长制的模式，短期与长期目标冲突。链长制作为一种协调制度的创新，在一定广度的空间范围内使用具有相对较好的效应，目前在省级层面取得了良好的效果。但一些空间范围较小的县区、经济发展相对不足的偏远地区生搬硬套链长制模式，则会造成行政资源的浪费，链长制在这类区域政策运行效率相对不足，甚至出现一些地区的链长制配套人员规模多于管辖范围内企业经营人员数量的现象。此外，在一些地区尤其是产业规模相对较小的地区，链长制政策追求短期化、碎片化，只是应对眼前问题的应急之策，没有从地区发展、区域协同发展等战略层面统筹考虑。从各地区的实践情况看，各地区链长制的短期机会行为相对较多，长期的基础性、战略性合作相对较少，造成了部分地区链长制的短期目标与长期目标相冲突，产业链健康发展的可持续性相对不足。

### （三）链长制在疫情变化与俄乌冲突的形势下，面临更多政策制度的新挑战新要求

新冠疫情的变化和俄乌冲突的发生，将对现有的经济格局、全球地缘政治格局产生重要影响，一系列潜在的“灰犀牛”“黑天鹅”事件的发生概率加大，一定程度上加剧了全球供应链格局的不稳定性。

一是新冠病毒变异毒株的传播加大产业链的不稳定性风险。新冠病毒持续变异加大疫情发展趋势的不确定性，新冠肺炎变异病毒更强的传播特性将在更大范围内影响中国的产业链供应链安全。首先，新冠病毒的变异带来更大范围内的传播，对中国的产业链供应链造成不利影响，以2022年上半年中国上海出现的较大规模疫情传播为例，该轮疫情导致江浙沪地区的企业生产停工，部分上下游企业供应链出现中断，企业被迫停工停产。其次，新冠疫情的反复导致中国内需市场呈现波动态势，消费市场呈现弱复苏态势，中国产业链供应链的需求端波动加剧。最后，新冠肺炎病毒的传播性增强导致世界各国出台更加严格的入境措施，导致国际航运、海运批次减少，供应链中的新船订单和货物交付之间的时间差进一步拉大，影响中国出口货物的交付和进口原材料、零部件的补充，导致电脑、新能源汽车等行业的生产受到阻碍。因此，新冠肺炎病毒的变异加大了供应链产业链安全的不确定性，客观上对链长制提出了新要求，在面临更大范围内的停工停产、国际货运梗阻和需求下滑的形势下，如何更加高效地协调上下游企业复工复产、克服不利的外部条件，是链长制在疫情变化—俄乌冲突下所面临的新挑战新要求。

二是俄乌冲突或将加大产业链供应链的阻滞风险。俄乌冲突将沿着地理、原材料两支主线传导，加大产业链供应链的阻滞风险。其一，俄罗斯是世界第一大天然气出口国和重要的石油出口国，两国冲突将导致国际油价、天然气价格大幅上涨，加大中国产业的输入性通胀风险。其二，俄乌是世界重要的半导体原材料稀有气体的供应国，根据市场调研机构 Techcet 在2022年2月发布的报告显示，乌克兰的氖气产量占到全球氖气总供应量的70%<sup>①</sup>，俄乌冲突或将导致半导体原材料稀有气体供应量骤降，推升半导

<sup>①</sup> Vox, The neon shortage is a bad sign, <https://www.vox.com/recode/22983468/neon-shortage-chips-semiconductors-russia-ukraine>.

体行业的制造成本，加剧中国芯片市场供应短缺。其三，俄乌冲突将使乌克兰尤其是乌东地区粮食生产减缓，黑海谷物粮食货运中断，加大全球粮食产业的供给缺口，俄罗斯还是世界主要的化肥供应国，俄罗斯和白俄罗斯的钾肥出口量占到全球总量的40%，俄乌冲突将带来全球化肥产业供应紧缺，加大农业产业链发展阻滞。其四，俄罗斯是世界稀有金属的重要供应国，俄罗斯的镍、钨、铝和铂在全球市场中的份额占比高达49%、42%、26%和13%<sup>①</sup>，俄乌冲突将导致稀有金属价格攀升，加大世界航空航天、原子核能、汽车制造以及传感器、内存等电子元器件的生产成本，并蔓延至整个高科技产品供应链。其五，俄乌冲突将导致俄乌领海及周边海域的航运出现梗阻，部分全球航运线路被迫舍近求远，加大全球海运的成本，俄乌以及欧洲关闭领空的制裁政策将导致全球航线改道，航空物流受到较大阻滞，供应链物流成本大幅攀升。

#### 四、完善建立多层次链长制体系的政策措施

“十四五”时期，中国将进一步构建高水平的链长制体系，有效应对世纪疫情下产业链保供稳链的安全风险，认真贯彻落实习近平总书记“围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链”的重要指示精神，以链长制为抓手，充分发挥新型举国体制优势形成上下联动，打通产业链的痛点堵点，协调企业打破制度、区域“藩篱”，提升产业基础能力与现代化水平。

##### （一）加快完善建立具有中国特色的链长制政策体系

一是完善建立国家级链长制下的多层次链长制体系。发挥好链长制在更大范围内统筹资源的政策效果，建立国家级链长制。国家层面建立产业链链长制的管理机构，将过去以行业分块的管理方式转化为产业链治理方式。高水平制定全国范围内的生产布局方案，明晰产业链创新链深度融合的路径措施，从国家战略层面精准定位中国薄弱的产业链环节，精准固链、强链、补链，畅通上游供应和下游需求通道，畅通经济双循环堵点。在短期政策上，聚焦产业链的资源整合，推动国家、省、市、县完善链长制组织体系建设，通过规模化协同化效应推动基础产业链重组。在中期政策上，聚焦产业链重点发展，推动建立不同行政层级、不同支持视角的链长制政策体系，逐步建立基础产业链保护条目，划定重点产业的生产空间范围，建立产业链核心竞争力开发园区，并给予重点政策支持。在长期政策上，引导各地区既融合国家链长制发展大局形成协作集群化优势，同时保持各地区的产业发展边界，避免各地盲目建设和产业发展扎堆的问题，从总体上形成层次鲜明、各具特色、有机协调、逐步拓展的产业链格局。

二是厘清政府市场边界，明确链长与链主的角色定位。明确链长与链主在市场环境当中所处的角色地位，在链长制的实践中提升服务型政府意识，推进“放管服”水平向更高层级迈进；尊重发展规律，防止变相的地方保护主义出现；防止招商引资的恶性竞争。链长充分发挥好其在产业链整体宏观调控当中的主导地位，聚焦服务营商环境、搭建企业平台、释放政策红利，不过度干预和参与市场微观主体的生产经营行为，保持市场中立者的角色，发挥好市场在资源配置中的决定性作用，降低不同产业链之间的制度性交易成本，将政府政策性投放的离散思维转变成连续性的长期服务性思维。进一步加强链长与链主之间的协同机制建设，通过制度性文件明确两类主体之间的边界，提升链主自身引导上下游行业发展的主体意识，规范市场其他分类主体寻求政策支持、资源帮助的市场行为，规避有问题就找链长的现象。建立健全链长与链主、其他市场企业主体的社会化服务网络，形成多元化的集群组织，通过多方决策参与的机制形成链长和链主尊重链员的良好协作氛围。

三是加强链长组织建设与能力建设，提升工作效能。遴选专业素质过硬、长期从事产业链工作的人员进入链长制领导小组，对具体的产业链工作明确牵头单位和主体责任，建立产业链分工负责制，做到精准施策、有的放矢，不断强化链长队伍建设。进一步完善链长制决策议事咨询机制，坚持民主集中制

<sup>①</sup> 周艾琳：《上游“通胀冲击波”来势汹汹，俄乌局势影响全解析》，《第一财经》2020年3月3日。

的原则，党委政府负责统筹制定链长制工作的主要思路方向，同时集思广益，依托科研院所对具体的产业链组建专家团队，在广泛听取专家意见、充分论证的基础上，形成链长制下的详细工作方案。在“一链一策”分工制度下加强不同链长制工作小组的信息沟通，通过日常通报、文件共享、交流研讨等方式强化不同产业链政策制定的协同配合效果。建立链长制领导小组挂图作战的工作模式，形成具有系统性战略安排的产业链工作流程图。加强链长制组织成员的产业链专业知识培训，准确把握国内外形势和行业重点难点问题，拓展国际研究视角下的产业链前瞻性视野。建立链长制的工作评级机制，根据协同创新成果、增加值与税收、平台转化等多种指标对链长制工作进行绩效考核。

## （二）以新技术引领产业链供应链高质量发展

一是搭建更高质量生态，实现产业链与创新链深度融合。探索建立链长制主导下的产学研协同创新机制，总体上实现创新链、资金链、供应链、销售链的有机衔接，以产业链创新链融合引领多链融合深度发展。首先，引导企业在链长制的导向下加大研发投入，鼓励企业自主开展和联合开展研发创新，打造企业科创综合体；投入资金支持并引导科研院所、高等院校与企业建立产业研用一体化实验室，实现技术知识的积累、转化、配置，推动科技成果高水平转化成为市场竞争力强的产品。其次，实施产业链高水平人才计划，在海外高层次人才引进、本地人才梯度化培养、链长制科研基金等方面给予更多政策倾斜，汇集形成产业领域人才干事创业的良好政策环境；加大科创人员科研激励，通过创新创业基金、科创企业免税等政策措施，提升科创人员创新研发生产力；加大产业链技术研发与技术应用人员培训，全面提升人力资本投资水平；建立与国际接轨的人才评价方法和职业资格认证体系。最后，加大对产业链科技创新成果的立法保护，提升地方法律法规与实践的协调性，加大科技成果转化的法律保障，明确利润分成、产权保护等方面的制度规范。鼓励企业并购重组实现强强联合，通过规模化组织化兼并手段提升企业双链融合深度。

二是加快新一代前沿技术应用，助力产业链高质量发展。重点聚焦5G、人工智能、大数据、区块链、新材料等新技术对产业链的迭代升级效应。打造新基建夯实产业链发展基础，加快建设5G基站、工业互联网大数据中心、高速铁路网络等新型基础设施，打造智慧城市生态优化产业链发展环境。以链长制为抓手，组织推动实施新一代前沿技术的国家强基工程，消除在芯片技术、原材料工艺上的突出短板。考虑到新一代前沿技术的融合效应，各产业之间的边界更加模糊，融合效应不断增强，推动链长制政策向着多元化、宽泛化的程度方向转变，推动企业生产线灵活转换，拓展多元化的产品线功能。打造新一代前沿技术的产业创投平台，对后疫情时代的宅经济、直播经济、在线办公、远程医疗等新产业新业态进行重点支持，加快支持新型产业应用场景推广，制定新业态的链长制行业指导规则，在资金支持的同时规避行业无序扩张的风险；推动传统制造业转型升级，实现产业向高端化、智能化、低碳化方向发展。

## （三）加强宏观经济政策储备夯实产业发展基础

一是加强通胀预期管理，实现大宗商品保供稳价。积极应对俄乌冲突叠加后疫情时期大宗商品上涨的冲击影响，持续强化大宗商品产业链供应链的预期管理，通过媒体宣传和宏观政策手段有效引导市场预期。加强大宗商品尤其是能源商品价格监测预测预警，及时释放供应储备对冲市场供需压力。通过财政定向补贴、价格联动机制等方式降低大宗商品上涨对企业生产成本尤其是中小企业生产成本的影响。加强市场秩序监管，严厉打击囤货居奇、炒作原材料市场价格的违法行为，引导大宗商品价格回归真实市场需求。与此同时，继续维持稳健的货币政策，加强俄乌冲突和美联储加息缩表下的逆周期调节，改善中国流动性分层，引导市场流动性转向生产经营效率更高的中小微企业和新兴科创企业。继续坚持“引进来”与“走出去”相结合的对外开放战略，面对俄乌冲突下的复杂国际环境，坚持走自己的对外开放道路，以“一带一路”等重大对外开放倡议为支点进一步扩大对外开放水平，不断夯实中国产业链的发展基础，持续优化外部发展环境。

二是健全企业梯度化培育机制，打造多元产业主体结构。打造梯度化的产业链企业培育机制，形成大型企业、中型企业、小型企业各具特色、主体多元的产业结构。要打造高水平行业龙头企业，选择一批产业链上下游带动能力强、产业垂直整合度较高的企业，打造成为行业旗舰企业、龙头骨干企业。要打造中小型企业，丰富产业链主体构成，选择一批专业能力强、行业特色显著的中小型企业，打造成为引领性企业，聚焦“专精特新”的发展方向，突出提升中小企业市场核心竞争力，培养各行业“小巨人”。动态支撑支柱企业与新兴企业发展，重点支持支柱企业补短板，提升地区整体产业链竞争力，积极拓展新兴产业发展与地区主导产业深度融合，逐步形成新兴产业引导主导产业发展，新兴产业有序、稳定、灵活迭代支柱产业的发展格局。加大金融对产业链的支持力度，发挥产业基金和城投基金的引导作用，打造对产业链支撑的一站式金融支持服务，重点解决产业链中的中小微企业融资难问题。

#### （四）加强产业链国际合作提升产业整体安全水平

一是以产业链国际合作为抓手，实现更高水平对外开放。进一步加强产业链国际合作，深度融入全球产业分工，迈向产业高端价值链。首先，打破美国科技围堵，加大与欧洲、日本、韩国等经济体的产业链合作，重点与掌握关键资源的小国合作，如掌握光科技技术的荷兰等，以市场资源、要素资源获取更多核心技术资源。其次，加强产业链的物流畅通，在后疫情时期快速建立重点产业链原材料的海运、空运、陆运物流便捷渠道，依托“一带一路”等重要对外合作网络，打通物流运输堵点；加快建立跨境电商网络下的产业链合作通道，以电商平台为基础建立全球产业链供应和销售网络。最后，优化产业链发展营商环境，精准对接中国缺失的核心产业链环节，引进关键领域国际顶尖企业外资，以更加广阔的国内强大市场支撑重点跨国企业在国内投资建厂，通过市场换链、政策换链的方式推动中国产业链与海外高端价值链高质量循环发展。

二是全面加强产业链安全运行的监测预测预警工作。建立动态反映产业链发展现状的专利数据库、“卡脖子”技术清单、应用场景库，动态掌握产业链缺失的关键性前沿技术列表，匹配全球专利数据库快速寻找产业急需的技术发明者和持有者，在链长制主导下各地区、各行业精准寻找招商引资技术企业、研发团队。完善建设全行业运行安全大数据监测预测预警系统，打造云上产业链数据智能信息化系统终端，动态掌握技术、资金、产业供需情况；建立应对突发公共卫生事件、重大自然灾害事件冲击的产业链应急管理机制，通过大数据分析快速定位在突发事件冲击下需要重点保障的产业链关键部位、关键技术、关键人才，加强应急突发事件下的链长制政策储备。从长远战略角度考虑，从国家、省、市层面全面摸排事关国计民生的重点产业链断链断供风险点，研究制定中国中长期链长制助力产业链提质增效的技术路线图、产业链分布图；加强与世界银行、国际货币基金组织和各国政府的产业链大数据合作，提升中国产业链与全球价值链分工研判的联合数据分析，拓展数据分析的广度与深度，提升中国在全球价值链当中的风险预判能力。

三是做好长臂管辖应对政策储备，提升产业链整体安全性。针对俄乌冲突下的欧美国家制裁，中国应积极做好应对美国长臂管辖制裁的政策预案，明确可能受到影响的行业清单目录，将欧美连带制裁下中国产业链供应链的安全风险降到最低。加快提升人民币国际贸易结算水平，提升人民币的国际竞争力与影响力。加快对微观企业实施固链、强链、保链工程，深入实施和完善链长制政策体系，发挥链主对重点受困行业的引领带动作用，提升产业链供应链的稳定性与安全性。与此同时，扩大紧缺商品进口，提升物资战略储备能力。拓展产业链供应链紧缺商品的国际贸易合作，积极寻找紧缺能源和物资进口替代方，实现大宗商品尤其是能源产品的多元化进口，扩大紧缺商品的进口量。从体制机制层面加强战略紧缺物资储备与安全管理，强化战略保障、宏观调控和应急功能，重点提升战略物资的交通运输、仓储、库存三个领域环节的降成本力度与智能化水平，探索开展大宗商品关口码头战略仓储模式，提升中国原材料在供应链各环节上的防风险、抗冲击能力。

## The Chinese-style Industrial Chain “Chain Chief System”: Theoretical Connotation and Practical Significance

LIN Shu-jun<sup>1、2</sup> & NI Hong-fu<sup>3、4</sup>

(1. Guanghai School of Management, Peking University, Beijing, 100871;

2. LMEQF, Peking University, Beijing, 100871;

3. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100836;

4. School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100836)

**Abstract:** The division of labor in the global value chain faces changes and increasingly fierce competition. China must improve the basic ability of industrial chain and strengthen its governance ability. On the one hand, China has gradually formed a comparative advantage in transforming and upgrading the industrial chain and laid a solid foundation for modernization. However, on the other hand, China's industrial chain still has a low position in the global value chain, and the low cost of labor brought by the demographic dividend has weakened the support for industrial development and other prominent shortcomings. It is imperative to lead the industrial chain to improve quality and efficiency through new industrial chain policies. As an industrial management method with Chinese characteristics, the “Chain Chief System” is gradually moving from “local experience” to “national practice”. It has become an exploration and innovation of China's industrial policy. It will accelerate the realization of industrial chain and innovation chain synergy and promote the realization of local governments and the modernization of governance systems and governance capabilities. Although the “Chain Chief System” has accumulated some local experience in practice, there are still problems such as the dislocation of the “Chain Chief” and the “Chain Master”, the rise of local protectionism, and the imposition of the “Chain Chief System”. At the same time, it also faces new challenges and requirements under the new situation, such as the COVID-19 virus mutation and the Russia-Ukraine conflict. Therefore, it is urgent to speed up the establishment of a multi-level the “Chain Chief System” under the “National Chain Chief System” to lead the high-quality development of the industry chain and supply chain with new technologies and realize their deep integration; it is necessary to strengthen macroeconomic policy reserves, consolidate the foundation of industrial development, and improve the gradient cultivation mechanism of enterprises; it is also important to enhance international cooperation in the industrial chain to improve the overall industry security, do a good job in long-arm jurisdiction and response policy reserves, and enhance the overall security of the industrial chain.

**Keywords:** Chain Chief System, Industrial Chain, Innovation Chain, Supply Chain, Industrial Transformation and Upgrading

[ 责任编辑: 张莺译 ]