

“十五五”各省市先进制造业集群布局共性特征与差异化落地

► 张琳 张行 孙翔宇

全国31个省份的“十五五”规划纲要全部发布,先进制造业集群是各省市产业布局的核心重点。面对全球产业链重构、国内产业结构深度调整的新形势,全国各省市均将产业集群化发展作为制造业转型升级的主路径。

一、全国共识:以集群牵引产业集聚提质

综合各省市“十五五”产业规划部署,全国层面已形成统一的集群发展战略共识。各地普遍确立了以链群融合为核心、以创新赋能为动力、以项目机制为抓手、以区域协同为路径的集群发展体系,整体呈现出战略导向统一、培育逻辑趋同、工作机制标准化、区域协同常态化的共性特征。

(一)战略定位共识:链群并举,建设实体经济核心载体。全国各省市把先进制造业集群作为推进新型工业化、巩固实体经济根基、提升产业链供应链韧性的核心抓手,将“聚链成群、链群融合、以群引链、以链撑群”等模式作为制造业向中高端迈进的重要思路,摒弃零散式项目招商,将链式集群牵引产业集聚提质。普遍构建“省级—国家级—世界级”三级集群梯度培育、错位发展新格局,分层打造百亿级、千亿级、万亿元级产业集群,推动优势集群向世界级迈进,同时培育中小企业、县域特色集群形成补充,推动传统块状经济向现代化产业集群转型。

(二)培育模式共识:创新赋能,推动创新要素向集群聚集。强调产学研用深度融合,布局制造业创新中心、国家重点实验室、新型研发机构,将科技创新作为集群升级核心动力。普遍以开发区、产业园区作为集群主要落地载体,通过政策叠加、“一链一策”协同配套、服务体系共建等形式统筹创新要素向集群倾斜。传统产业与新兴产业双向发力,一方面推动钢铁、石化、纺织、建材等传统产业集群提质升级,另一方面集中布局新一代信息技术、高端装备、新能源、新材料、生物医药等主流新兴产业集群。

(三)工作机制共识:项目化落实,保障集群高质量发展。多地明确以项目化、工程化落实集群建设,配套专项行动、绩效评价等机制。江苏省实施“先进制造业集群培育壮大专项行动”,提升14个国家先进制造业集群发展能级。浙江省实施“415X先



2026年6月16日,工作人员在海油工程天津智能制造基地监测钢管全自动加工设备运行情况。
新华社记者 李然/摄

进制造业集群培育工程”,强化集群梯度培育。宁夏回族自治区实施“发展壮大优势产业集群”,聚焦优势产业、统筹资源要素配置。在集群工作中梯度培育制造业优质企业,建立“高新技术企业—专精特新企业—瞪羚企业和独角兽企业—制造业单项冠军和产业链链主企业”梯度培育路径,将中小企业融入集群生态,形成具有生态引领力的联动布局。依托长三角、京津冀、成渝、长江中游等城市群聚集布局集群建设,推动城市群联动及省内区域梯度分工。

(四)区域协同共识:协同治理,推动特色产业带状联动。各地立足自身城市群与省内空间格局,因地制宜探索市域、省内梯度化产业协同路径。山东省着力提升济南和青岛都市圈辐射带动能级,制定两圈产业协同发展引导目录,推动圈内同城化、两圈联动发展,不断增强产业集群、创新策源、开放聚合、区域带动功能。湖北省统筹布局多条跨域产业大走廊,科学优化产业布局,按创新资源梯度优势,分别打造创新策源、产业转移、生产配套、服务平台等功能模块,建立跨区域利益共享与协同治理机制,实现跨域合作和功能互补。广东省推动珠三角地区对标世界一流谋划产业高端化发展,以湛江为中心带动粤西地区打造传统产业提质升级主战场,推动粤东、粤北地区传统产业转型升级和集群化发展,有序引导传统产业在省内梯度转移。

二、因地制宜:各省市集群建设差异化落地布局

在全国统一的集群发展框架下,由于资源禀赋、产业基础、

科创能力与区位条件存在区域差异,各省市形成分层晋级、赛道分化、特色发展的差异化落地格局。

(一)培育世界级先进制造业集群。各省市依托产业基础与区位优势,分层推进世界级、国际化产业集群培育,有10余个省市25个国家先进制造业集群提出打造世界级先进制造业集群目标,集中在东部、中部核心城市群及部分产业高地。北京市推动竞争力强的国家级集群向全球顶尖梯队迈进。上海市聚焦集成电路、生物医药、人工智能,打造世界级产业聚集地。江苏省、浙江省、福建省、山东省分别深耕工程机械、纺织服装、新能源、船舶海洋等领域,推动国家级集群向世界级集群迈进。吉林省发力长春汽车集群,湖南省加快轨道交通、特高压装备等集群跃升,湖北省依托光电子优势协同共建世界级集群,四川省推动成渝地区提升电子信息、航空航天、生物医药等集群能级。各地靶向发力,持续提升国家先进制造业集群全球竞争实力。

(二)争创国家级先进制造业集群。多地立足自身产业基础与资源禀赋,将争创国家级先进制造业集群作为提升产业能级、增强核心竞争力的重要抓手。江西省聚焦电子信息、锂电和光伏新能源、炼化一体化和化工新材料等优势领域,全力推动本土特色产业向国家级集群迈进。广东省依托优精品钢材基地、一流石化基地、高技术船舶基地等产业体系,多点布局争创更多先进制造业集群。广西壮族自治区推进南丹关键金属高质量发展综合试验区,争创国家关键金属先进制造业集群,推动

矿产资源向高端材料、精深制品方向延伸。云南省深耕磷化工产业,依托本地磷矿资源与产业积淀,全力争创绿色磷化工国家级先进制造业集群,推动传统化工产业绿色化、高端化升级。甘肃省依托已形成的风电、光伏、储能等产业链和产业载体,聚力打造河西新能源及新能源装备等国家先进制造业

集群,推动新能源产业高地建设。新疆维吾尔自治区聚焦先进能源装备、现代煤化工开展集群培育工作,创建相关领域国家级先进制造业集群,助力区域能源产业高质量发展。

(三)细分赛道布局呈差异化。产业集群布局涉及10余个产业方向,其中生物医药、新材料、新能源、高端装备实现大范围布局,属于产业基础较好省市的标配发展方向。区域分化主要体现在细分赛道差异,人形机器人、脑机接口等未来产业新赛道仅在部分省市前瞻布局,多数地区暂未大规模推进产业集群化建设。海南省依托自贸港优势在海洋生物制造、生物育种领域竞争优势,打造具有海南特色和优势的生物制造产业集群。甘肃省深耕有色金属产业,做强金白兰武有色金属产业集群,致力于建成全国最大、世界一流的镍钴铜新材料加工与战略矿产储备基地。

三、相关政策建议

(一)统筹顶层设计,健全集群动态管理体系。建立年度监测、3年评估周期评价机制,对集群建设长期进展缓慢、主导产业萎缩、协同创新薄弱的集群启动调整或摘牌程序。省级层面出台统一的先进制造业集群统筹管理办法,明晰集群发展方向、培育周期、考核指标与退出机制,避免各地低水平内卷,同质化申报国家级集群。

(二)分类精准施策,推动传统集群升级、新兴集群提速、未来集群前瞻布局。以产业基础再造、技改专项、绿色化为抓手,强化标准引领,推动钢铁、化工、纺织等传统集群由规模扩张向质

量效益转型。围绕新能源、新材料、生物医药等技术含量高、渗透领域广的新兴产业集群,设立集群专项发展基金,定向扶持围绕产业链的上下游配套企业招引培育,完善中试孵化、检验检测、投融资等公共服务配套,快速形成集聚效应。在具备科创基础的省市设立未来产业先导基金,对人形机器人、脑机接口、低空经济等未来产业实行包容审慎监管,适度放宽场景试点准入,鼓励前沿技术小批量示范应用,培育可行商业模式,抢占长期产业竞争先机。

(三)强化跨区域协同机制,破解行政壁垒制约。针对省内都市圈、产业走廊及跨省城市群协同痛点,探索建立跨地市产业产值统计、税收收益分享、土地指标统筹调剂机制,破除行政区划壁垒。鼓励京津冀、长三角、成渝、长江中游等城市群出台跨省集群共建协议与机制,联合开展关键技术联合攻关、产业链联合招商、创新仪器设备开放共享,引导产业有序转移而非简单同质化竞争。

(四)要素资源定向集聚,夯实集群发展支撑保障。推行新增工业用地等指标优先保障重点集群链主项目、关键配套项目,盘活存量低效用地向集群集中。推动高校、科研院所创新资源下沉集群,支持集群牵头组建创新联合体,完善科技成果本地转化、概念验证、中试熟化扶持政策,提升成果就地转化率。引导地方政府产业基金、创投机构、银行信贷定向投放集群内优质企业,推出产业链供应链金融产品,缓解中小企业融资难题。围绕集群紧缺工种制定人才引进专项政策,支持校企联合订单式培养技能人才。

(五)示范引领推广,形成可复制可推广培育模式。梳理各地世界级集群打造、跨市域产业走廊共建、省内梯度转移典型案例,形成标准化培育模式在全省乃至全国推广。鼓励各地总结运营经验,提炼体制机制创新举措。组织跨区域观摩交流、业务培训,推动欠发达地区借鉴先进地区集群培育经验,缩小区域产业发展差距,实现全国先进制造业集群整体均衡提质、错位协同发展。

(张琳、张行,工业和信息化部中国机电设备招标中心;孙翔宇,工业和信息化部火炬高技术产业开发中心)