
中国劳动和社会保障部/国际劳工组织

产业价值链开发试点项目

——宁夏试点活动案例



2008 年 1 月

第一部分 推动地方经济发展来促进就业的制度框架

近二十几年来，中国经济飞速增长，取得了举世瞩目的成就。不过，在很长一段时间内，经济的增长并没有带来预期中的就业增长。尽管中国的 GDP 保持在 10% 左右的高速增长，有专家指出中国的就业增长率则一直在 4% 以下徘徊。此外，中国劳动力供大于求的总体格局仍在持续。研究显示，中国每年的就业缺口达 1200 万。中国的经济增长模式是导致这些问题的根源之一。近几年来，支撑中国经济高速增长的主要为第二产业，其中大企业是提供了主要的增长动力，而这些企业增加就业岗位的能力有限；中小企业对 GDP 贡献相对较小，却具有巨大的就业创造能力，但是中小企业在竞争环境等方面面临很大压力，难以发展壮大，其就业创造效益势必难以发挥。此外，一些地方在发展思路上也并没有统筹考虑经济增长与就业增长，对待就业问题认识上还存在误区，也在某种程度上导致了就业增长与经济增长不匹配，就业形势严峻。

针对这些问题，近年来中国相继出台了一系列法律和政策，将经济结构调整与扩大就业规模、改善就业结构有机结合起来。2007 年召开的中国共产党的十七会议报告，也将经济与社会和谐发展作为政府的首要目标，将扩大就业作为发展战略的核心内容之一，显示了中国政府协调经济和就业目标的决心。近年来，中国出台的一系列涉及产业发展的政策和法律，无不体现了协调经济发展和扩大就业这个宗旨。

一、法律

近年来，中国出台的关于推动经济发展，促进就业的全国性法律文件主要包括《中小企业促进法》、《就业促进法》和《促进产业结构调整暂行条例》。

《中小企业促进法》由全国人大 2002 年颁布，明确提出这部法律的宗旨是发展中小企业，扩大城乡就业。这部法律的一个特点是确立了政府在促进中小企业发展方面的职责，规定了各级政府采取税收、融资、工商、用地、政策信息等方面的措施，来改善中小企业经营环境、促进中小企业健康发展的措施。此外，《中小企业法》还鼓励社会中介机构开展信用担保、技术支持、管理培训，以及信息传播等方面的服务。这部法律是地方各个层次中小企业促进立法和政策的基础。

《促进产业结构调整暂行条例》由国务院在 2005 年颁布。这部法律提出了中国产业结构调整的方向以及区域发展战略，是指导中国产业结构调整的最重要法律文件之一。《规定》突出强调了发展服务业、推动中小企业发展的重要性。

全国人大 2007 年通过的《就业促进法》是中国就业促进工作的里程碑。这部法律的重要性体现在四个方面：一是促进就业与经济发展的关系，强调把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，提出将扩大就业纳入国民经济和社会发展规划，作为政府工作目标，以促进实现经济发展与扩大就业的良性互动；二是政府

与市场的关系，在注重发挥市场机制基础作用的同时，更加明确政府在促进就业工作中的重要职责，实施积极就业政策，鼓励劳动者自主创业、自谋职业；三是《就业促进法》还规定建立政府促进就业的目标责任制度，使就业工作成为考核地方政府工作业绩的重要指标；四是强调在各个级别建立促进就业工作协调机制，政府有关部门按照各自的职责分工，共同做好促进就业工作，工会、妇女联合会、残疾人联合会以及其他社会组织，协助人民政府开展促进就业工作，依法维护劳动者的劳动权利。

二、主要政策文件

推动地方经济和就业平衡发展的全国性政策文件主要包括《产业结构调整指导目录》，《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》和《关于加快发展服务业的若干意见》。

《产业结构调整指导目录》是《促进产业结构调整暂行规定》的配套文件，是引导投资方向、制定和实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据。《产业结构调整指导目录》由鼓励、限制和淘汰三类目录组成。2005 年的《产业结构调整指导目录》中包括的农林类鼓励产业包括：蔬菜、花卉无土栽培，奶牛养殖，食（药）用菌菌种培育。服务业鼓励类产业包括：以连锁经营形式发展的中小超市等新型零售业，中小企业社会化服务体系，后勤社会化服务，城市社区服务网点建设，社会化养老服务等。

2005 年，国务院还发布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，目的是消除影响非公有制经济发展的体制性障碍，确立平等的市场主体地位，实现公平竞争；进一步加强和改进政府管理和服务职能，为非公有制经济发展创造良好环境；引导非公有制企业经济持续健康发展。《意见》还特别强调了鼓励开展创业服务，支持开展企业经营者和员工培训，加强科技创新服务，推进企业信用制度建设。

《关于加快发展服务业的若干意见》由国务院于 2007 年 3 月发布。《意见》提出到 2020 年，基本实现经济结构向以服务经济为主的转变，服务业增加值占国内生产总值的比重超过 50%。为实现这一目标，《意见》进一步明确了国家鼓励的服务业发展方向，包括：市政公用事业、物业服务、社区服务、家政服务和社会化养老等服务业；以生产销售服务、科技服务、信息服务和金融服务为主体的农村社会化服务体系；农村生活服务；旅游、文化、体育和休闲娱乐等服务业。

三、与地方经济发展相关的政府机构

在中国，地方政府可以根据当地的情况来设置行政管理机构，因此全国各地涉及到地方经济发展的政府部门有所不同。总的来说，大部分地方都设有下列机构：

地方政府机构	主要职能
发展和改革委员会	拟订并组织实施经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划；提出经济发展和优化重大经济结构的目标和政策建议； 组织实施产业政策，监督检查产业政策的执行； 提出优化所有制经济结构的建议，促进各种所有制企业公平竞争和共同发展；宏观指导和协调促进中小企业、非国有经济发展的重大问题。
财政局	编制本市中长期财政计划； 参与制订本市重大经济决策和政策，提出运用财政、税收、补贴政策对经济运行调控的建议； 编制本市年度预决算草案并组织执行。
中小企业局	研究制订全市中小企业发展战略、规划和年度计划，并组织实施； 建立健全中小企业服务体系。
工商局	依法确认各类经营者的主体资格； 监督管理或参与监督管理生活消费品、生产资料、生产要素市场，依法规范市场交易行为，保护公平竞争。
就业局	负责统筹规划本市城乡劳动力的开发利用和就业工作，拟订促进城乡就业的基本政策和措施； 组织建立、健全就业服务体系，制订劳动力市场、职业介绍机构的管理规则并监督其运行； 制定企业在职职工技能培训和失业人员、企业下岗职工再就业培训以及就业训练中心、社会力量举办的职业培训机构的规划及政策。
工业局	研究拟订工业产业中长期发展规划、政策、工业结构调整方案，并组织实施； 围绕工业重点产业的发展，负责组织和推进专业化招商引资工作； 改善工业投资环境，推进重点工业产业链的构建。
农业局	研究拟订农业、畜牧业、水产业产业政策； 引导产业结构的合理调整、农业资源的合理配置和产品质量的提高； 指导农业社会化服务体系建设和乡村集体经济组织、合作经济组织的建设。
旅游局	制订国际国内旅游市场开发战略； 组织对外宣传和重大促销活动； 培育和完善的本市旅游市场，组织、指导重要旅游产品的开发和管理； 监督、检查旅游市场秩序和服务质量，受理旅游者投诉，维护旅游者合法权益。

为了更有效地整合各种资源、协调各个部门，从中央到地方各个层面都建立了合作联动机制。这些联动机制一般针对某个特定问题，以成立工作小组的方式建立相对比较松散合作形式。工作小组领导一般由相应级别政府的领导人担任，成员为相关政府部门的负责人。在政府领导主持的定期的小组会议上，相关机构的沟通信息、协调活动，以及寻求其他机构的支持。此外，小组还可能根据需要召开临时性会议。这种合作机制对整合资金、政策、人力、技术和信息资源，保障政府工作目标的实现起到了重要作用。不过，如何从深度和广度上扩展这种合作形式，并吸引不断发展的私营部门的参与，仍是一个需要探讨的问题。

第二部分 在中国开展的 LED 活动

在就业促进工作方面，劳动保障部和国际劳工组织也越来越意识到，应该进一步推动地方层面各机构之间的协调合作，通过促进地方经济，尤其是中小企业的发展，来创造就业就会。国际劳工组织的 Local Economic Development (LED) 正是这样一种能够帮助公共部门和私营部门的利益相关者进行经济发展规划的思路和方法。LED 强调建立公共和私营部门合作，动员和利用当地的一切资源，包括资金、人力、自然资源、文化资源、投资和社会资本等，进而保障地方经济的可持续发展。

一、LED 理念的引进和模式选择

2002 年，国际劳工组织将 LED 理念引入中国；此后国际劳工组织与中国劳动和社会保障部合作开展了一系列 LED 活动：

- 2002 年到 2004 年，劳动保障部组织了在中国五个城市的调研活动，了解这些城市进行经济发展规划的能力，以及在规划过程中吸收社会伙伴机构和私营部门参与的情况；
- 2004 年到 2005 年，劳动科学研究所根据国际劳工组织在其他国家开展 LED 活动的经验，组织专家团队开发了中国 LED 手册；
- 2007 年 4 月，国际劳工组织和经合组织在北京举办了 LED 研讨会。来自经合组织成员国（美国、法国和新西兰）的专家与中国专家交流了促进地方经济发展和推动就业方面的经验。这些交流和研讨的成果，为劳动保障部开展 LED 试点活动提供了借鉴；
- 2007 年 5 月，四位中国专家参加了国际劳工组织在泰国清迈组织的 LED 研讨会。

在这个阶段，对 LED 的目标定位是提升一个地域综合经济发展能力，但是这种模式需要花费较长的时间，并且可能需要对地方层面采用的发展战略制定和实施模式做出较大的调整。考虑到中国倾向于采取立足于本国实际情况的渐进式变革方式，国际劳工组织决定采取更加适合中国国情的 LED 模式。国际劳工组织就业促进战略项目（ILO/PEP）的试点地区曾经尝试过通过开发产业价值链来寻找就业机会，提高经济收入，取得了显著效果。不过，这些尝试仅限于产业价值链在本地延伸，而没有对价值链进行系统的价值链分析和改善。国际劳工组织在斯里兰卡项目开发的产业价值链分析和优化技术，并在当地开展了试点活动。因此，国际劳工组织北京局与中国劳动保障部协商决定引进这套产业价值链开发技术，指导在中国开展 LED 活动。

二、产业价值链试点项目的开发

（一）前期准备工作

2007 年，劳动保障部和国际劳工组织正式决定在中国开展产业价值链试点项目。项目的前期工作包括：

- 2007 年 6 月—7 月，劳动保障部组织翻译了《产业价值链开发手册》；
- 2007 年 8 月，劳动保障部和国际劳工组织选择宁夏回族自治区的银川市作为产业价值链开发项目的试点地区；
- 2007 年 9 月，在宁夏举办了产业价值链开发培训班，参加人员来自劳动保障部、宁夏劳动和就业局、私营培训机构、咨询机构、以及当地相关政府部门。



在宁夏举办的产业价值链培训会

（二）项目目标

项目的目的是通过产业价值链开发，帮助中小企业寻找产业价值链中的市场机会，并改善中小企业的经营，来发展地方经济、创造就业。

项目的直接目标是产业价值链分析发现价值链上潜在的市场机会，并为利益相关者提供改善合作和发展所选产业价值链的信息。此外，项目试点活动将为改编《产业价值链开发培训指南》提供信息，并为在其他地区开展 LED 活动提供借鉴。

（三）试点地区的选择

选择宁夏为试点地区主要基于三个考虑：第一，宁夏回族自治区位于西部，与东部沿海地区相比经济发展滞后，但是就业矛盾非常尖锐。多年来，宁夏的人口增长速度高于全国平均水平，直接导致劳动适龄人口的增多。在劳动供给长期处于旺盛的状态下，然而，当地经济增长进入了与全国其他地区相同的资本技术加密、就业低增长的模式，就业形势非常严峻。第二，宁夏为回族聚集地区，回族约占全区总人口的 34.9%。因此，在宁夏开展试点活动不仅有利于探索在西部不发达地区发展经济、扩大就业的有效措施，还有利于促进少数民族地区居民就业。第三，宁夏是 SIYB 项目的三期试点城市，也是全国首个能够提供创业培训系列四个模块培训的城市，在开发针对小企业的创业服务方面积累了丰富的经验，这些经验将有利于产业价值链项目的开展，并将试点经验向全国推广。

（四）试点城市银川市的社会经济状况

银川市为宁夏回族自治区首府， 因而被选为试点城市。

1. 人口

2006 年底，银川市总人口 144.68 万，其中非农业人口为 91.61 万人，占人口总数的 63.32%；农业人口为 53.07 万人，占人口总数的 36.68%。全市少数民族人口数为 39.76 万人，占全市人口总数的 27.48%。其中，回族 37.27 万人，占全市人口总数的 25.76%，占全市少数民族人口数的 93.73%。

2. 经济发展和居民收入

在市政府强化工业主导地位的发展思路引导下，银川市第二产业比重不断增加。2006 年，三个产业的比重分别为 6.3%，46.7%和 47.0%。与 2002 年相比，第二产业快速发展，比重增加了六个百分点，第一产业和第三产业的比重分别下降了三个百分点。

近年来在银川市的企业法人中，外资企业比重低，国有企业的比重持续下降，私营企业的比例有所上升，但是仍低于全国的平均水平。2004 年底，在全市企业法人单位中，内资企业占 99.28%，港澳台投资企业和外商投资企业分别占 0.28%和 0.44%。私营企业占全市企业法人单位的 53.07%，所占比重低于全国平均水平 8 个百分点。

就居民收入来说，银川市在全国 36 个大中城市中居于后位；在西北五省省会中居中。2007 年一季度，银川市城市居民家庭人均可支配收入为 3228.7 元，比全国 36 个大中城市平均水平（4898.01 元）低 34.1%。绝对水平在全国 36 个大中城市中位居 29 位。

3. 就业

尽管全市城镇登记失业率较低，仅为 3.6%，但是银川市劳动力市场岗位供求不平衡的矛盾比较突出，劳动力的总量供大于求与结构性短缺并存。

从就业岗位的产业分布来看，最近几年新增岗位的 70%来自第三产业，30%来自第二产业。此外，非公有制经济在促进经济发展和创造就业方面发挥着越来越重要的作用。2005 年底，在银川市城镇就业人员总量的 53.43 万人中，非公有制经济吸纳的就业人员达 37.32 万人，占 69.85%。

第三部分 试点活动的实施

产业价值链项目试点活动历时两个半月，于 2007 年 11 月 1 日正式启动，2008 年 1 月 15 日结束。试点活动可以大致分为六个阶段。

第一阶段：组建团队和选择产业价值链

第一阶段时间：2007.11.1—2007.11.15

工作成果：

- （一）组建核心团队和协作团队；
- （二）确定试点项目所选产业，描绘价值链流程图，确定主要利益相关者；
- （三）对相关市场，以及产业价值链中各环节企业进行初步调研。

（一）组建核心团队

宁夏劳动就业局是此次试点活动的具体执行机构。但是，由于时间和人员的限制，宁夏劳动就业局难以在项目规定的短时间内独立承担产业价值链分析的全部工作，因此在与国家劳动和社会保障部及国际劳工组织协商后，宁夏劳动就业局决定采取政府与私营咨询机构合作的方式，来运作试点项目。项目的运作模式是，该项目由宁夏劳动就业局牵头，负责项目实施过程中与劳动保障部、国际劳工组织以及宁夏相关部门和机构的协调和联系，并负责项目的指导和监督工作；产业价值链项目的策划、调研和运行工作由宁夏西部职业经理培训学院和宁夏华典传媒有限公司共同承担。

宁夏西部职业经理培训学院是一所非学历教育培训机构，以推动民营企业管理规范化、提升员工职业能力为宗旨。该学院多次与银川市劳动就业服务局合作，开办创业培训课程，是全国第一家能够提供创业培训系列全部四个模块培训（GYB，SYB，IYB 和 EYB）的机构。副院长吕继仁为经过 SIYB 中国项目认证的创业培训教师，在提供创业培训和后续创业指导方面深受学员好评。

宁夏华典传媒责任有限公司是一家从事企业发展战略、品牌诊断与改造、营销策划的私营咨询机构，首席咨询师李维曾参加“扩大你的企业”（EYB）培训。鉴于这两家机构的在开展创业培训和企业管理咨询方面的经验，宁夏劳动就业局决定聘请这两家机构作为项目的合作执行机构。宁夏劳动就业局与华典传媒有限责任公司签订了协议，明确了双方角色和职责。

2007 年 11 月 2 日项目核心团队成立。宁夏劳动就业局平建中局长担任项目主任，宁夏华典传媒责任有限公司首席咨询师李维担任项目执行主任。团队成员中，宁夏劳动就业局方面的代表包括宁许宏光副局长、培训科邓亚利科长、杨学民副科长；核心团队的成员还包括宁夏西部职业经理培训学院吕继仁副院长，以及华典工作人员杨涛、牛宇等 5 人。

(二)选择产业价值链

1、初步选择产业价值链

经过讨论，核心团队确定了选择产业价值链的五个标准：就业促进效果，产业规模和发展前景，本地资源优势，产业环境（政策支持、基础设施、利益相关者的支持）以及开发可行性。根据这些标准，核心团队初步选择了五个产业价值链，即枸杞、牛奶、蔬菜、高酸苹果和花卉产业价值链。



宁夏劳动就业局邓亚利科长、华典首席咨询师李维以及其他核心团队成员访问花卉种植户

2、调查摸底，确定产业价值链

从 11 月 5 日开始，项目核心团队成员对花卉、枸杞、牛奶、蔬菜、高酸苹果五个产业进行了为期五天的摸底调查。调查中，队员们发现：

- 蔬菜价值链中的重要利益相关者，一新华百货对增强其在蔬菜产业价值链中的角色态度不积极。新华百货总经理表示，在未来三到五年的时间中新华百货不考虑更深层次地涉足蔬菜市场，也不打算改变蔬菜的采购方式。即使他们愿意这样做，也必须将计划交由董事会审批，需要较长时间；
- 枸杞和牛奶产业是当地的特色产业，经过多年的发展已经相对成熟；目前存在的问题是多年积存下来的，解决难度大，难以在项目规定的短时间内提出解决方案；
- 在高酸苹果产业价值链方面，如果能够在本地投资办厂来加工果汁，农民的收入将会得到显著增加。但是建果汁厂投资大，项目后期的具体执行难度高；
- 相比之下，对花卉产业进行干预的效果和可行性则比较高。一方面，宁夏本地花卉市场供需缺口较大，本地种植的花卉只占市场份额的 12%，其余 88% 需要从外地采购，而从外地购买的花卉物流费用高，时间长，损耗大；其次，花卉产业在我国已经成为一个新兴的极具发展潜力的产业，中国花卉消费需求量每年将以 20% 的速度递增，预计未来本地市场对花卉的需求还会增加；第三，在银川本地的土壤和气候条件适宜花卉种植；第

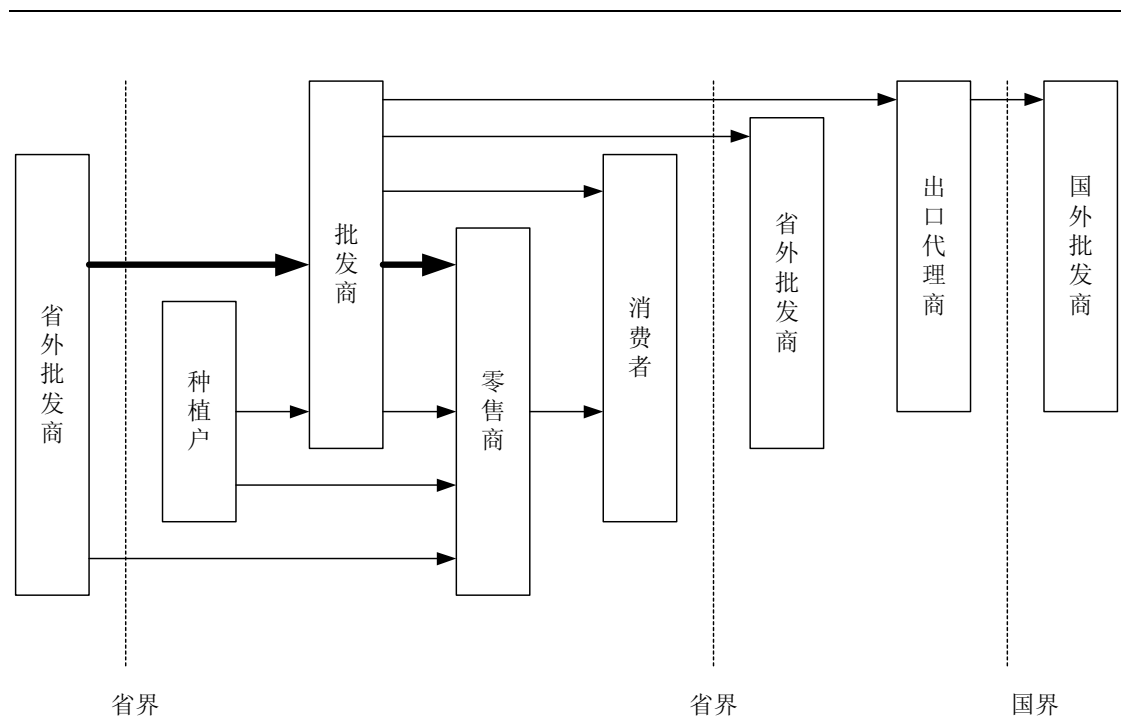
四，银川市曾大力推广蔬菜种植，建立了很多暖棚，这些暖棚可以改种花卉，节省了投资成本；第五，花卉种植的收益远远高于种粮食和蔬菜（在相同的土地面积上，种花的收入是种粮的 2—10 倍），会大幅度增加农民的收入；第六，银川是辐射周边省市的区域中心地带，享有物流优势，将来可以作为花卉对外批发中心；第七，也是非常重要的一点，银川市兴庆区政府计划将花卉作为重点发展产业，支持力度大。不过，经过初步调查了解，核心团队发现花卉产业还存在很多问题，比如农民缺乏种植技术、农民与销售商之间缺乏信任、花卉市场营销渠道不畅、市场不规范等，项目的及时介入可以帮助花卉产业利益相关者少走弯路，促进花卉产业发展。



宁夏劳动就业局邓亚利科长、华典首席咨询师李维以及核心团队其他成员对新华百货（蔬菜销售商）负责人进行访谈

因此，依据确定的五个标准，即就业促进，产业规模，市场前景，产业环境，开发可行性，核心团队综合考虑后选择了花卉产业价值链，并初步绘制花卉产业价值链流程图。

图 1：花卉产业价值链图（1）



（三）确定主要利益相关者

根据花卉产业价值链流程图，核心团队确定了利益相关机构。

关键利益相关者	基本情况	对花卉产业发展的态度
批发商	银川市场上主要有三家批发商：天地缘、新天地和花房姑娘。三家批发商主营批发业务的同时，也经营零售业务。目前，批发商的货源近 90% 来自于省外。除了本地市场，批发商的货还发往内蒙一些地区和甘肃定边等地。 平均每家批发商从事于批发业务的员工平均有 4—5 人，其中 75%—80% 为女性，工资水平平均在 800 元左右。	批发商感到从外地进货成本高，所以非常希望本地花卉种植量能够尽快增加。 批发商与本地农户之间的合作不太好，彼此之间缺乏信任。
零售商	银川市有花店 117 家，其中 110 家左右专做零售。大的花店还从事批发、种植，以及其他与花卉相关的业务。 不过，大多数花店的规模都较小，平均每家花店可以提供 2-3 个就业岗位，员工平均工资为 700 元。雇员以女性为主：女性员工占 92.5%，男性员工占 7.5%。	零售商对本地花卉产业的发展非常感兴趣。他们希望能专门从事鲜花销售，而不是自己直接去种花。 零售商与本地种植户的交易行为不规范，双方利益都无法得到保障。 大部分零售上规模较小，缺乏议价能力，进货价格完全由批发商决定。 此外，他们认为政府对零

		售环节不关注，也没有提供任何支持服务。
种植户	种植农户 350 户，主要供应银川市场。种植规模较小，仅能满足本地 12% 的市场需求。 大部分是散户种植，种植规模小，产出的花基本上都是零零散散地销到银川的花店中，只有个别几个农户送到本地批发商手中。	因为种植户与批发商和零售商之间缺乏信任；当地农民对花卉市场需求缺乏了解，也没有稳定的销售渠道等原因，本地农民对种植花卉缺乏信心。尽管政府提供了花卉种植补贴，可是很多农民仍然不愿意种花，更倾向于从事他们熟悉的行业，一种粮食。
花卉产业协会	兴庆区花卉产业协会建立于 2007 年 3 月，协会的会长是兴庆区人大副主任，副会长为当地主要的花卉企业负责人。这使得协会具有半官方的性质，其主要目的是协助政府大力发展当地的花卉产业。协会目前的主要任务是推广花卉种植和拓展区内外花卉销售市场。	花卉协会是为促进花卉产业发展而建立的，协会副会长又是当地主要的鲜花企业负责人，所以协会对产业价值链项目非常感兴趣。不过到目前为止，协会并没有向会员提供具体的服务。
区政府及相关部门	在 2007 年宁夏自治区党代会上，确定了兴庆区大力发展花卉产业的指导方针，强调将花卉产业发展作为兴庆区实现农民增收、农业增效的阶段性战略。 为落实党代会的方针，区政府制定了优惠政策，主要是提供财政补贴和帮助企业 and 农户获得贷款，但是效果不太理想。	兴庆区政府的目标是在 3-5 年内把兴庆区打造成为西北地区辐射力较强的“花都”，因此区政府对花卉产业价值链项目非常支持。 区政府希望通过项目获得对当地花卉产业现状、主要问题的全面了解。

（四）组建协作团队

协作团队成员的选择依据三个标准：①花卉产业价值链的每个环节都有代表参加；②挑选的成员应该对花卉行业比较了解；③ 他们的利益与花卉产业发展联系紧密。依据这些标准，核心团队分别与 15 名行业利益相关者进行了沟通。

2007 年 11 月 15 日，项目主任、宁夏劳动就业局平局长主持召开了核心团队、协作团队沟通和培训会，以便他们更好地了解项目的目标、方法、协作团队的角色和任务，并提高他们参与项目活动的兴趣和积极性。利用这次会议的机会，协作团队与核心团队共同对此前绘制的产业价值链流程图进行了调整，并对花卉产业面临的机遇和问题进行了讨论。

培训后，根据协作团队成员的意愿和能力，核心团队对协作团队的成员进行了必要的调整。最后确定的协作团队成员为 16 名，并送达了聘书。协作团队成

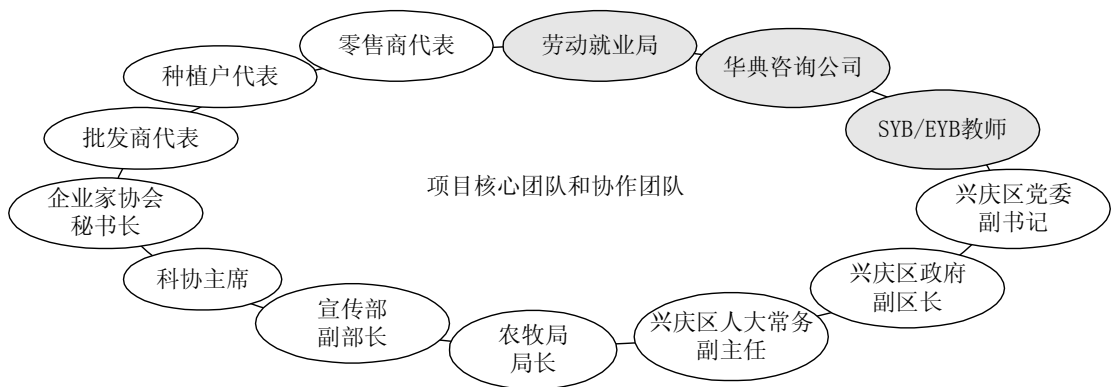
员来自银川市兴庆区政府、人大、农牧局、宣传部、花卉协会、企业家协会、当地主要的花卉批发商、以及零售商和种植户代表。



核心团队成员向协作团队成员发放聘书



向协作团队成员发放的聘书



协作团队的关键人是兴庆区党委副书记杜迁。在对利益相关者进行分析的时候，核心团队发现，私营部门的利益相关者很容易认识到自己在产业价值链发展中利益所在，所以比较容易调动他们的积极性；相比之下，政府相关部门的利益关系则不是十分明显。因此，找到有能力调动政府部门、同时支持花卉产业发展的高级政府官员非常重要。核心团队选择了邀请党委副书记杜迁参加项目协作团队。上任不久的杜书记在发展农业方面经验丰富，并且非常支持花卉产业的发展。后来的活动也证明，杜书记积极参与项目的研讨活动，并协调区内有关部门，对项目的顺利实施起了重要作用。



协作团队成员联系档案



协作团队成员联系档案

（五）初步调查

核心团队成员进行了第一阶段市场问卷调查, 分组走访了银川市 4 大花卉市场和 13 家市场经营户、抽样调查了近 20 家花店、30 位消费者、7 位协会和 2 位政府官员、7 位种植户, 以及官湖、塔桥、掌镇三大鲜切花种植园区。调查集中搜集了大量市场信息和关键数据, 修改了产业价值链流程图, 形成了《银川市兴庆区花卉初步市场调查报告》。《报告》对本地消费者对花卉需求的特点、花卉产业价值链的每个环节的基本现状和问题、产业发展前景进行了初步分析。

第二阶段：召开产业价值链研讨会，修订价值链图

第二阶段时间：2007.11.16-2007.11.20

工作成果：

- （一）召开花卉产业价值链研讨会；
- （二）统一团队成员对于项目目标的认识；
- （三）修订价值链流程图；
- （四）进一步分析花卉产业价值链的优势、劣势、机会和威胁。

（一） 花卉产业价值链研讨会

2007 年 11 月 20 日，项目核心团队和协作团队的成员参加了花卉产业价值链研讨会。会上，项目执行主任李维再次讲解了产业价值链的定义、要素、产业价值链分析的方法等，并向大家展示了项目第一阶段进行初调研搜集到的资料和信息。由于协作团队成员对花卉产业非常熟悉，或者本身来自当地花卉产业价值链，因此他们提供了补充信息，并纠正了错误观点。此外，团队成员对价值链流程图提出了修改意见，并用卡片法逐个分析价值链各个环节的优势、劣势、机会和改进方法。



与会者对花卉产业价值链各个环节进行 SWOT 分析



与会者小组进行讨论

（二） 修订产业价值链图

鉴于花卉价值链研讨会的时间有限，为让各方利益相关者充分自由地发表意见，在会上没有对分析结果进行讨论和梳理。研讨会的第二天，核心团队对研讨会上提出的修改意见，以及花卉产业价值链各环节的优势、劣势和机会的分析进行整理，并制作成展示板。



经过整理后的 SWOT 卡片和价值链图

11 月 23 至 25 日，核心团队分别邀请协作团队成员进行单独沟通，对产业价值链中各环节的优势、劣势、机会、威胁进行细致和深入的讨论，并最终达成一致。对于消费环节，项目团队认为没有必要进行 SWOT 分析，因此项目团队用“需求”和“存在问题”替代了“优势、劣势、机会和威胁”。

与之前的产业价值链图相比，新产业价值链图中增加了种苗供应商环节，这是因为尽管种苗供应商为外地企业，但是他们对本地花卉产业的发展起着至关重要的作用。目前，种苗供应环节的问题是制约当地花卉创业发展的重要因素之一。此外，核心团队还在产业价值链图中的每个环节增加了关键利益相关者和服务机构，以便更加清晰和全面地描绘出花卉产业的情况。

看到根据调研和讨论结果绘制的产业价值链图，在场的相关利益者都感到有些吃惊。因为他们发现，虽然自己在这个行业里打拼了很多年，但对这个行业的认识还比较粗放。协作团队的成员纷纷表示，通过参加项目的活动，他们对自己所从事的行业有了更加全面和深入的了解。一些协作团队成员表示，研讨会为他们提供了‘与产业价值链其他成员进行交流的机会，增加了彼此的了解，为未来改善协同合作创造了机会’。有的协作团队的成员说，这是他们头一次与高层政府官员进行面对面的沟通，希望能够将这种交流以制度化的形式固定下来。

图 2：产业价值链图 2

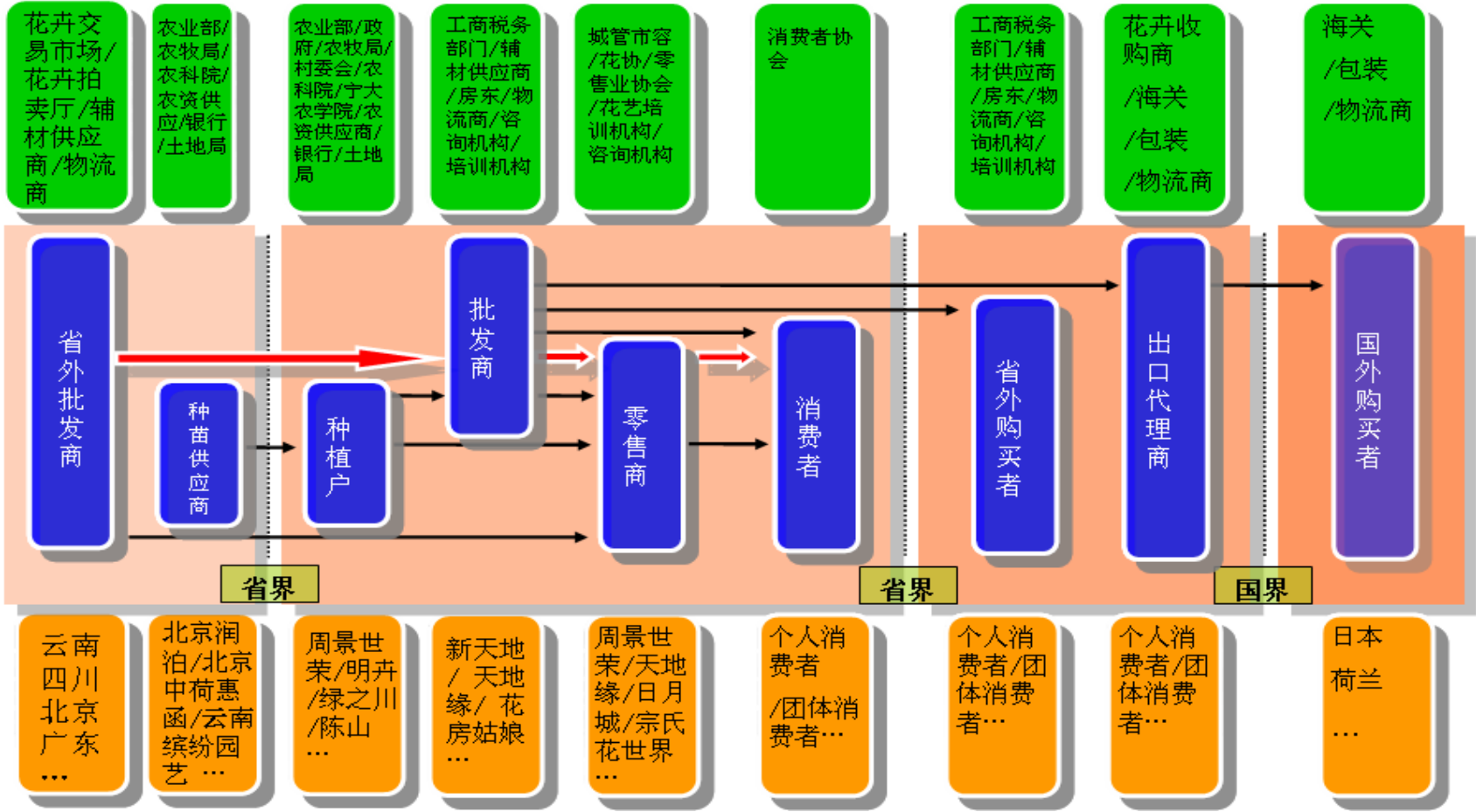


图 3：花卉产业价值链各个环节的 SWOT 分析



第三阶段：项目启动会

第三阶段时间：2007.12.22 (原定于 11 月召开)

工作成果：

- （一）召开项目启动会，宣传项目信息，获得利益相关者的支持；
- （二）更广泛地征求利益相关机构对产业价值链图的意见。

项目启动会原定于 2007 年 11 月召开，但是由于参加会议人员时间安排的原因，改在 2007 年 12 月 12 日召开。不过，项目的各项工作并没有因此停滞，项目组继续开展第四阶段的工作，一小组访谈阶段。

根据培训手册，启动会的最初定位是征求利益相关者对绘制的产业价值链图的意见，以及提出该产业价值链的机会、优势、劣势和风险。不过，考虑到启动会上相关领导和媒体的参加可能使与会者不会自由地表达自己的意见；另外由于时间有限，也不可能在会上对产业价值链流程图和优劣势进行深入分析，所以核心团队决定将启动会定位为加强对外宣传、展示项目初期成果、提高各界对项目的了解和支持度的会议。为了达到原定的项目启动会修订产业价值链流程图的目的，项目团队在会议上分发调查问卷，了解利益相关者对产业价值链图以及 SWOT 分析结果的意见和看法。



兴庆区党委副书记杜迁发言

项目启动会现场

会议议程的设计体现了会议的宗旨：宣传项目信息、动员相关者，以及对项目下一步的实施提出指导。会议由项目主任、宁夏就业局平局长主持，项目执行主任李维介绍了项目目的、方法和进展情况；劳动保障部、国际劳工组织专家介绍了在其他地区产业价值链开发的成功经验，并建议宁夏试点项目关注农民就业；兴庆区党委副书记杜迁介绍了政府发展花卉产业的政策和规划，利益相关者也表达了希望加强合作，共同发展花卉产业的愿望。本地的主要媒体代表应邀参加了会议，并对项目活动进行了大量报道，起到了很好的宣传和推广作用。

第四和第五阶段：调研和成果讨论

第四和第五阶段时间：2007.11.21—2008.1.13

工作成果：

- （一）确定价值链中每个环节的优势、制约因素、机会和困难；
- （二）提出解决这些制约因素的方案；
- （三）帮助价值链各个环节找到加强合作的机会；
- （四）分析政府应该如何支持介入，来促进价值链发展并稳固其竞争优势；
- （五）形成产业价值链项目最终报告。

启动会后，项目组继续开展消费者（轻、重度组）座谈、消费者问卷调查，零售商座谈、BDS 机构和政府部门座谈、批发商座谈、种植户座谈、种植户入户调查、种苗供应商访谈、省外销售商访谈。通过与各环节相关利益者的深入沟通与探讨，项目组收集了大量的信息与数据，逐步完善前期分析的各环节优势、机会与制约因素，并收集了大量有效干预建议。经过三轮内部的反复讨论和研究，核心团队成员完善了最终报告结构与内容，并分别与价值链各环节相关利益者讨论、完善并达成共识。



零售商座谈会



与批发商座谈



消费者座谈会

项目报告对整个花卉产业价值链的各个环节进行了全面分析，提出相应的改进建议，以及实施机构。这样做的好处是可以帮助所有利益相关者全面了解产业发展现状，并在此基础上根据自己的能力和需要决定行动重点。

项目报告的内容大致包括：

1. 零售环节发现的问题

制约因素	根源分析	改进建议	具体行动	实施机构
市场不成熟	1. 没有形成有效的市场机制； 2. 消费者消费观念薄弱，零售企业没有积极的引导消费； 3. 行业规模小。	引导消费； 扩大行业规模。	1. 开展有针对性的宣传活动,建立鲜花消费文化,如组织策划花卉艺术节； 2. 零售商与 BDS 机构合作,制定零售企业的营销方案； 3. 开发新型花卉零售模式,如超市零售、网络销售模式； 4. 针对消费者举办花艺培训班； 5. 体验式营销,在花店设置“自助式体验区”,在花店花艺师的指导下,消费者自助选配、插花、包装,增加消费过程中的体验乐趣； 6. 改善花店消费环境,刺激消费。	政府 协会 零售商 BDS 机构
市场不规范	1. 零售商与省外批发商合作方式全部采用口头协议,而与本地供应商之间 83.3%是没有任何协议的,16.7%采用口头协议。 2. 即使事先有协议,种植户法律意识淡薄也常常不履行协议。 3. 零售商利用种植户不充	引导规范市场	1. 倡导规范交易,增强交易双方的自我保护意识； 2. 开辟专门的鲜切花交易市场,及时公布国内市场交易价格,透明市场信息； 3. 提高诚信意识。	政府 协会

	分了解市场行情时有价格欺骗。			
政府和协会支持少	1、政府不重视花卉零售行业的发展； 2、协会作用没有发挥。	政府和协会加大支持力度	1、有关部门支持或协助对现有行业协会进行改革，加强行业协会职能； 2、协会建设花卉零售业网站，建立行业宣传交流平台。	政府 花卉协会
职业技能水平低	花店管理者文化程度普遍较低，管理水平低，几乎所有的花店都没有完善的财务管理体系，零售商只做简单的记账。 员工流动率高，导致店主和员工都不愿意投资提高职业技能。	加强管理能力培训； 组织员工技能培训； 降低员率工流动。	1. 为零售店管理者举办 SIYB 培训； 2. 协会组织花店员工进行技能培训，制定统一的考核制度，确定行业员工的技能等级，建立长期有效的培训机制； 3. 举办花艺比赛，交流花艺； 4. 规范花卉零售企业用工合同机制，要求企业与员工签订劳动合同。	行业协会 零售商
成本较高	1. 从外地进货的物流成本高，省外进货每 2000 元花材的物流成本高出本地进货 450 元； 2. 从外地进货损耗大，从省外进货每 2000 元花材的损耗是 150 元，而本地几乎没有损耗； 3. 本地货源有限，市场上销	1. 品牌建设； 2. 清晰价格构成； 3. 降低进货价格； 4. 降低经营成本。	1. 与品牌咨询机构合作； 2. 标明等级和价格； 3. 增加本地进货； 4. 改善成本控制(财务管理培训、参观成功企业)。	零售商 批发商 咨询机构 花卉协会

	售的鲜花中 88%来自外地; 4. 本地花店未建立自己的品牌, 因此产品附加值低; 5. 管理粗放。			
--	---	--	--	--

2. 批发环节发现的问题和行动建议:

问题	根源	改进建议	具体行动	实施机构
成本高	1. 本地批发商绝大部分鲜切花从省外采购, 必须经由航空运输, 不但运输成本高, 而且在配送过程中的损耗也很大。调查显示: 省外进货每 2000 元鲜切花的物流成本高出本地 450 元, 从省外进货每 2000 元鲜切花的损耗高出本地 400 元。 2. 本地批发商在省外的进货量相对少, 在省外进货时议价能力低, 所以这一制约因素的第二根源是批发商的采购量少。 3. 批发商的管理粗放, 经营	1. 批发商扩大本地鲜切花采购量; 2. 批发商集中采购; 3. 批发商优化业务流程, 降低管理成本。	1. 行业协会和政府部门引导批发商加大本地采购量, 对采购本地鲜切花的量达到一定程度的批发商进行奖励和政策支持, 如: 给以资金补贴、贷款优惠政策等; 2. 根据实际情况, 批发商应和农户签订购销合同, 主动改进与本地种植户的合作关系, 加大在本地的采购量; 3. 兴庆区政府积极发展以市场为依托, 走“公司+农户+基地”的生产模式(公司出种苗, 农户种植, 公司包收购), 公司与农户签订包销协议, 使广大农户解除后顾之忧; 4. 批发商集中在省外采购, 提高议价能力; 5. 为批发商举办 IYB 培训;	政府机构 行业协会 批发企业 咨询机构

	成本相对大。		6. 批发商根据业务要求和专业咨询机构合作，完善企业管理体系，加强管理，减少经营成本。	
品种少、品质差	1、因为考虑到本地消费能力较低，批发商在省外进货时会主动选择等级较低的花材； 2、省外进货物流时间长，缩短了保鲜期； 4、本地种植户技术差，本地种植户采购的种苗质量整体较差，导致批发商在本地组织的货源品质差。	1、建立针对非主流花品的销售渠道； 2、控制种苗采购途径，增加本地种植品种； 3、提高种植技术，鼓励农户种花。	1、建立特殊的销售渠道（如网络，特别品种销售市场），以满足消费者的特殊需求； 2、种植阶段行动见下表。	批发商
市场不规范	1、批发商和农户之间没有稳定的合作关系，导致没有供求规划； 2、由于市场价格信息不够透明，批发商则想办法打压价格，并且不及时支付款，导致双方关系恶化； 3、没有对产品等级划分的标准，导致批发商与种植户之间对产品质量与价格的争议。	建立专门的鲜切花交易市场，并即时公布全国几大鲜切花市场的成交价格，使鲜切花价格信息直接面对种植大户。 种植户建立农村合作组织，统一销售。 种植户将鲜切花进行分级，按级定价。	1. 对鲜切花的品种和品质要求，批发商应积极和本地种植户（合作社）进行沟通协调，并就品质、数量和供货时间等方面达成共识，以合同形式固定下来。同时批发商还应将鲜切花的市场价格变动及时向本地种植户反馈，促使双方建立稳定、和谐的合作关系，保证批发商可以及时、有效地在本地采购鲜切花； 2. 种植户建立农村合作组织，统一进行销售，并就价格、付款时间和方式等重要内容和批发商进行协商，签订购销合同； 3. 在即将建成的兴庆区花卉市场开辟专	质监局 行业协会 农村合作组织

			门的鲜切花交易市场，及时公布每天国内主要市场花卉价格动态的信息，使种植户全面信息价格变动； 4. 质监局和行业协会订立一套适合银川鲜切花发展状况的鲜切花分级标准，种植户依此将鲜切花进行分级，按级定价。	
外省销售渠道不畅	1、银川的花卉产业起步晚，批发商的规模和实力都有限； 2、本地供货量小，不足以支撑省外的销售渠道； 3、本地的鲜切花还没有形成品牌，外省的认可度小，开发省外的销售渠道困难大。	1. 兴庆区政府对银川花卉的区域品牌建设进行规划，组织和参与各类鲜切花展示和推介会/节，开发宁夏的花卉节，进行区域品牌推广； 2. 行业协会组织本地批发商向其他省区的同行进行交流； 3. 政府通过政策支持，鼓励批发商拓展省外渠道；	1. 批发商利用现有渠道资源，主动积极开拓省外销售渠道。同时，政府根据批发商每年外销的本地鲜切花量，给与批发商一定资金补贴，并在其他方面给与优惠和支持。 2. 兴庆区政府和行业协会组织鲜切花行业代表、品牌建设专家、营销专家、省外批发商和零售商代表集思广益，群策群力，就建设银川鲜切花区域品牌进行规划，并制定系统、详细、可行的品牌建设方案。 3. 兴庆区政府和行业协会在周边的内蒙、甘肃、青海、西安等地通过组织行业交流、产品推介会、参加花卉展销会等各种方式推广银川种植的鲜切花，初步使周边省区的消费者对银川鲜切花形成初步的认可。	政府部门 花卉协会 批发商
管理水平低	1. 批发商管理水平低；	加强培训	1、IYB 培训；	劳动就业局

	2. 协会缺乏对批发商的业务指导。		2、行业协会组织省内同行进行交流，并给予规范业务流程等方面的指导； 3、加强与省外同行间（尤其云南等地较成功的批发商）的交流。	花卉协会 批发商
融资难	虽然批发商表示目前的资金可以满足他们的需求，但是随着本地鲜切花产业的发展成熟，他们势必会扩大经营规模，扩展经营区域。因此，从长远来看，在资金上他们的需求将会很大。但是目前的融资渠道却不能保证他们今后发展的需要。	加强金融支持力度	1、政府应给予花卉产业专项资金支持； 2、政府应给予花卉产业税收上的优惠； 3、银行在信贷政策上（数额、利率）给予支持。	政府部门 银行

3. 种植环节发现的问题和行动建议：

制约因素	根源		具体行动	实施机构
鲜花质量低	本地种植户技术差 购买的种苗质量差	提高农民种植技术 改善种苗采购	1、政府部门及科研部门对鲜切花产业进行调研，选出最适合本地种植且具有市场潜力的品种； 2、由政府委托省外种苗供应商选培适合我区的种苗； 3、鼓励种苗供应商到兴庆区设立办事处； 4、聘请技术专家，为农民提供技术培训； 5、订单收购的购买者对订单种植的花农	政府 花卉科研机构 花卉协会

			提供技术支持； 6、 政府组织协调，为每个花卉种植园区和种植规模较大的村镇派遣实际工作经验丰富的技术专员，通过实地解答、电话咨询、网络咨询等方式及时、高效解决种植户在种植过程中遇到的技术问题； 7、 鼓励种植能手向普通种植户传授成功的种植经验。	
货源不稳定、货源太少	种植户少，种植规模小。	政府整体规划；加大宣传，引导种植。	1、 政府对兴庆区以乡或村为单位进行统一规划、统一管理，在某个品种上形成种植规模。 2、 宣传引导（具体措施见下行）	政府花卉协会
种花农户观念落后、信心不足、已种农户又不愿意传授经验	1、 很多农户认为蔬菜是生活必需品鲜花属于奢侈品； 2、 政府的宏观统筹有很多失败的案例。	宣传引导，重新建立农户的自信心。	1. 制作宣传光盘，鼓励种植 2. 村委向农户大力宣传改变农户对种植鲜切花的认识； 3. 成功种花农户示范带动。	政府协会、村委、成功种植户

资金缺乏	1. 农户收入低，缺乏资金投资花卉种植； 2. 没有固定资产，无法抵押贷款。	1、增加融资渠道	4. 政府提供资金补贴政府把对种植户后期的补助款转化为前期的种苗支持； 5. 由政府针对种植鲜切花的农户，出台优惠的贷款政策。为农户发放温棚产权证，以此作为抵押贷款； 6. 有实力雄厚的大型种植企业和种植户签订生产协议，提供种苗。	政府 银行 大型种植企业
政府政策落实不到位	政府执行力不足	提高政府执行力	成立专门的督导小组，监督各项政策的落实情况。	政府
信息不畅	大多数农户没有现代化的沟通方式（互联网），只能通过电视报道来了解市场信息，但目前的电视没有专业的频道报道鲜切花知识及其市场信息。	增加宣传渠道，扩大宣传。	1. 由政府协调本地电视台开设专门的农业频道，进行宣传指导； 2. 建立宣传栏发布市场信息； 3. 制作花店名录。	政府 协会 村委 电视台

事实上，在项目开展过程中，利益相关者已经与项目团队就一些活动达成共识，并准备付诸实施。例如：

- 周景世荣（批发商）已就采取“公司+园区+农户”合作模式与农户沟通。这种模式是指由企业统建大棚，出租给农户，提供种苗，提供种植规范标准和技术支持；农户种植，企业与种植户签订种植及收购协议，负责市场销售，解决农户的销售之忧；
- 项目组已与部分种植户沟通并达成共识，打算以村或种植园区为单位成立种植户联盟组织（合作社），并吸纳为花卉协会的会员。合作社根据全区的种植规划集中采购，并协调协会或农牧局协助进行种苗的甄别和质量的控制；
- 个别零售商准备建立社区超市销售模式，销售花束和散花，既能够满足消费者购买便利性的需求，又能扩大销售规模；
- 区劳动就业局培训科计划为花店业主组织 IYB 培训，提升他们的经营管理能力；
- 部分零售商决定对所售商品标明等级和价格，鲜花销售前向消费者说明需要选配鲜花的品种、等级、包装材料及价格；
- 峰满琳公司计划建立鲜花交易市场，实时发布全国市场交易价格，并加大宣传吸引全国采购商。

第六阶段：成果提交会

第六阶段时间：2008.1.14

工作成果：

- （一）召开成果提交会，介绍产业价值链分析结果；
- （二）动员利益相关者采取行动来共同提升当地花卉产业价值链的竞争力；
- （三）成立“花卉职业价值链项目实施指导委员会”；
- （四）动员其他农户，参与花卉种植。

2008年1月14日召开了成果提交会。会议达到了四个目的：

（一）向利益相关者提交和介绍项目报告

会上，项目核心团队代表介绍了对花卉产业价值链各个环节的调查分析，指出了每个环节存在的问题、产生问题的根源和解决建议。银川市政府副秘书长兰大伟出席了会议，希望兴庆区能够利用项目成果来发展当地的花卉产业，并表示市政府将为兴庆区花卉产业的发展提供大力支持。兴庆区党委副书记杜迁在代表当地利益相关者接受成果报告时表示，项目的工作方法、提出分析和建议为地方经济发展规划具有重要意义，并对国际劳工组织和劳动保障部的试点项目对于当地花卉产业发展提供的支持表示了感谢。



兴庆区党委副书记向国际劳工组织代表佐佐木聪转交感谢匾牌



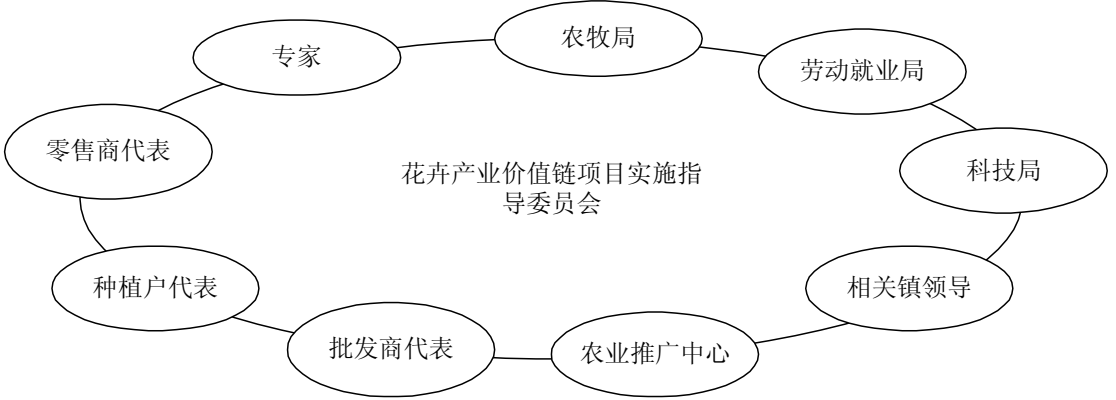
参加成果提交会的利益相关者

（二）组建花卉产业价值链项目实施指导委员会

会议上，兴庆区党委副书记杜迁宣布了花卉产业价值链项目实施指导委员会。委员会的目的是加强花卉产业价值链相关机构之间，尤其是公共部门与私营部门之间的交流和合作，协调各种资源，支持项目建议方案的实施。指导委员会由党委副书记杜迁担任主任，区人大副主任、花卉产业协会主任陈玉菊担任副主任，主管农业的副区长郝希奋担任常务副主任。农牧局、科技局、劳动

就业局、农业推广中心、相关镇的领导、花卉专家、批发商、零售商和种植户的代表为委员会成员。委员会的办公室设在农牧局。同时委员会还聘请项目执行主任李维担任顾问。

指导委员会下一步的工作是根据项目团队提出的建议，讨论政府对花卉产业价值链干预措施的优先方向，并做出时间安排；此外，一些利益相关者已经根据项目组的建议确定了自己的行动计划，指导委员会将帮助这些利益相关者协调资源，并提供必要的支持。



（三） 利益相关者表达了加强合作的意愿

会议上，各个利益相关者表示通过项目活动加深了对花卉价值链各个环节的了解，希望能够加强合作，共同发展当地花卉产业。绿之川园艺公司表示希望组建合作社，吸引更多的农户参与种植；批发商代表表示希望改善与农户的关系，建立长期和彼此信任的合作关系；种植户的代表愿意示范成功经验、传授种植技术。

有的利益相关者介绍了他们根据项目团队的建议已经采取的行动。例如，峰满琳公司决定投资建立鲜切花交易市场，实时发布全国主要花卉市场鲜切花价位，保障交易的公平和公正。在花卉交易市场内，峰满琳公司还将建立技术传授厅和花艺展示厅，为农民提供花卉种植技术培训，以及举办针对消费者的花艺培训和展示。此外，雪峰公司还登记成立了兴庆花卉研究所，从事开发适合本地种植的花卉品种和栽培技术。

（四） 动员其他农户

除了花卉产业价值链的直接利益相关机构外，核心团队还邀请了尚未种植花卉、但是对此感兴趣的 50 位农民。借此机会，农民们了解了花卉种植行业的基本情况、优势和风险、存在的问题以及解决办法，尤其是他们了解到了政府发展花卉产业的决心和有望采取的支持措施。此外，针对在调查过程中种植农户一再提到的种苗供应问题，核心团队还邀请了外地的种苗供应公司参加。在会议上，种苗公司向农户介绍了该公司的产品和附加服务项目。

第四部分 项目实施经验和推广建议

一、产业价值链分析方法对中国的意义

随着全球经济一体化的发展和市场需求不断的个性化，企业竞争优势的基础已经超出了单个企业自身的能力和资源范围，越来越多地依赖企业与其所在产业价值链各环节的系统协同效率，产业价值链上每一个环节上的运作效率对整个产业链的整体效率的影响不断增加。同时，行业领袖企业在产业链组织和管理方面的作用越来越大。这些企业可以通过分享技术和资源、控制核心环节的多种方式，重新构建产业链和决定其中的组织方式，这也决定了整个产业链的竞争优势和发展前景。

在我国，近年来各级地方政府为了发展地方经济，投入了大量的资源，做了大量的工作，但从全国的整体情况看，地方产业发展规划失败的案例不在少数。一些地方在进行产业发展规划时，没有对当地的资源进行深入和科学的调查分析，对产业市场发展的前景预估不准确，尤其是一些地方虽然寄希望于产业价值链中大企业的带动作用，但是在实际的产业发展规划中，却忽视了产业价值链上各个环节的协同发展和产业链结构的优化，导致一些匆忙上马的产业遭遇产业链瓶颈。

国际劳工组织的产业价值链分析方法，强调产业的发展要基于本地竞争优势，通过对于地方产业价值链各个环节的优势、劣势、风险和机会进行评估，强化产业价值链的薄弱环节，改善价值链各个环节之间的协同关系，来帮助地方产业快速响应市场变化，并释放整体效能，提高整体竞争力。通过改善与大企业之间的协作来帮助中小企业获得商业机会，有效扩大就业。在宁夏试点项目实施过程中，兴庆区党委副书记杜迁多次表示，产业价值链分析方法的引进对于地方产业发展的规划具有重要意义，他认为：“产业政策的制定要采用科学的方法，进行调研分析，国际劳工组织产业价值链项目正是提供了专业工具和系统方法”。项目执行主任李维认为，与以往进行行业发展规划有所不同的是，该项目采取了行业相关利益者参与的方式，不仅有利于客观全面地收集信息，还有助于获得利益相关者地支持，更好地动员他们采取行动。李维还指出，注重产业价值链各个环节之间的关联，通过改善他们之间的合作来提升整个竞争力的系统效率也是在地方产业发展中非常重要，但是常常被忽视的工作。

此外，一些利益相关机构认为，产业价值链方法对于中国的价值还体现在，它在注重充分发挥政府、企业和协会之间的合作和互动、形成合力的同时，还特别强调区分政府、产业价值链上企业和协会在产业价值链提升中承担的不同角色和职责，这种做法能够帮助政府根据实际需要选择干预方向和重点，以最大程度地利用资源，推动产业发展。

二、试点项目的经验和启示

（一）采取公共部门和私营部门合作的方式来执行项目

产业价值链试点项目的一个重要特点，是采取了政府机构与商业机构合作运作的方式。在试点项目开展过程中，政府机构主要负责项目的指导和监督，商业机构负责项目信息的收集和分析。从项目实施的情况来看，使用专业机构来进行产业价值链分析有几个优点：第一，经过挑选的专业机构具有经验和技術优势，并且能够在较短时间内掌握产业价值链的分析方法；第二，产业价值链调研和分析需要投入大量时间和精力，政府机构需要完成行政管理工作，难以抽出大量时间进行深入的调研，而专业机构则不存在这个问题；第三，商业机构可以在一定程度上超脱当地的利益关系，因此提出的意见和建议也相对中立，容易被各方所接受；第四，与专业机构合作，有利于培育私营的企业开发服务机构。专业机构通常对商业机会比较敏感，在参与项目的过程中，能够从对产业价值链各个环节的分析中发现服务空白，并开展针对产业价值链上企业的服务。

（二）选择已经有一定发展基础的行业作为项目干预领域

产业价值链项目试点涉及许多利益相关机构，并且具有较高的创新性和探索性，因此，试点项目范围最好选择已经有一定发展基础的产业。项目经验显示，一方面，对于已经在当地有一定发展基础的产业经济活动比较容易进行分析和评估；另一方面，与没有发展基础的新的产业相比，改善现有产业的经济活动比较容易取得成果，有利于增强各方的信心，并且为试点项目在更大范围的推广和实施奠定基础。

（三）将市场发展前景和当地利益相关者支持作为行业选择的首要标准

此次产业价值链试点项目能够在较短的时间内得以顺利实施，并得到利益相关部门和机构的认可，一个关键的因素是项目团队在选择试点活动行业时，将市场前景和当地利益相关者的支持作为首要的选择标准。在具备了这些条件的基础上，项目提供的深入和系统的调研手段和规划思路，才能为兴庆区花卉产业的发展提供了外部推动力。

三、开展下一步活动的建议

（一）以创业后续服务作为项目实施和推广的切入点

在中国，自主创业是解决就业问题重要渠道之一。作为对劳动保障部的技术支持，近年来国际劳工组织在中国开展了“就业促进战略试点项目”（PEP）和“创办和改善你的企业”（SIYB）项目。PEP项目和SIYB项目的经验表明，创业支持服务能够有效提高小企业创业的成功率。目前，提供的创业支持主要集中在消除阻碍创业的制度性因素，例如，增加小企业获得贷款的机会、减少企业注册资金和取消行政性收费，以及提供创业培训和政策咨询服务等方面。从对PEP项目的后续评估中发现，如果要进一步推动创业，提升创业企业的经营活力，关键是深化创业服务，帮助创业者寻找创业机会，并为创业者提供后续支持服务。从这个意义上，产业价值链项目可以作为开发创业服务的手段，因为产业价值链分析不仅可以通过分析价值链上大企业的需求来帮助小企业获

得新的创业发展机会，还可以通过强化产业价值链各个环节企业之间的协作，扩大整个价值链的发展，进而创造更多的就业机会。

此外，如果将产业价值链项目作为开发创业服务的手段，还能够获得重要的资源，推动项目的开展。中国共产党十七大提出促进以创业带动就业的基本方针，劳动保障部也将推动创业作为解决当前就业问题的主攻方向之一，这些都为创业工作的开展提供了重要的政治支持。创业培训项目在中国非常成功，获得了政府和社会各界的认可，并取得了资金支持。SIYB 项目建立的培训师队伍和管理网络，也是可以利用的重要资源。因此，从操作层面来看，如果将以深化创业服务作为切入点，项目将可以更容易地获得政策和资金支持，同时还可以利用现有的 SIYB 教师和管理网络组织项目的实施。

（二）完善实施模式

从宁夏试点情况来看，产业价值链项存在两个难点，一是技术操作方面的难度，二是协调难度。技术难度是指准确利用产业价值链分析工具，对地方产业价值链地各个环节进行分析，并以行动为导向，提出改进建议；协调难度是指在项目实施过程中需要很多来公共和私营部门的利益相关机构的参与，如何协调和调动这些机构是项目执行机构面临的一个难题。

在解决技术难度方面，采取政府部门协调监督，外部机构提供技术的方式是一种值得推广的项目运作模式。为了更好地发挥外部专业机构的经验、技术优势，在选择专业机构的时候，建议根据三个原则：一是该机构人员应该具有经济规划或者企业管理方面的知识和实践经验；二是具备较强的沟通和协调能力；三是必须经过产业价值链开发专业培训。

在解决协调难度方面，建议在项目开始启动时组建“项目领导委员会”。委员会的成员中不一定将所有利益相关者代表包括在内，只需要挑选出能起到关键协调作用的人就可以了。在中国，相应级别政府的高层官员能起到关键的协调作用。此外，项目领导委员会还应该包括所选行业的行政管理部门和劳动就业部门。这样，除了有助于协调工作外，通过让项目领导委员会的成员参与项目的一些活动，可以增强他们对所选行业和项目方法的了解，获得他们对试点项目说倡导活动的支持和承诺。

（三）开发针对政府相关部门的培训

在中国，很多地方政府还比较倾向于支持大企业发展，寄希望于大企业发展的“滴流效应”来带动社会经济发展，并自动惠及社会弱势群体。事实上，这种发展模式在很多国家的确实实现了 GDP 高速增长，却没有带来预期的“滴流效应”，甚至在有些地方还导致产业发展不平衡，甚至出现严重的产业瓶颈，并导致贫富差距的增大。为避免地方政府在进行产业价值链分析之后仍然采取关注大企业的做法，建议项目开展针对地方政府官员，尤其是经济发展规划机构的培训，帮助他们变经济规划思路。

在宁夏试点项目的实施过程中，核心项目团队花了较大的精力和时间来向相

关机构介绍产业价值链开发的理念原则，这对于获得相关机构的支持、保障项目的顺利开展起了重要作用。不过，由于操作手册技术性强，使用对象应该定位为咨询人员，而不是产业价值链的利益相关者。所以，建议在对操作手册进行本土化改编以外，还应该开发针地方官员的培训材料。建议培训材料以帮助利益相关者转变产业发展和促进就业的规划思路、获得利益相关者对产业价值链手段的理解和支持为目的，内容主要涵盖 LED 的理念和原则，地方经济发展与就业的关系，产业价值链的基本理念和方法，产业价值链项目的步骤等。

四、提出具体的行业选择标准

在宁夏试点项目启动的时候，国家层面的项目管理机构并没有对试点行业的选择提出具体标准，而是由试点地区的核心团队自行确定。