

# 欧盟以科技创新推动结构性改革

■文 / 张翼燕 刘润生（中国科学技术信息研究所）

推动结构性改革是欧盟发展的支柱之一。欧盟的主要做法包括：一是大力构建战略性公私合作联合治理模式，以 PPP 模式改善要素投入结构；二是推出智慧专业化战略，实现区域内部和相互之间的包容性增长，推动区域发展结构优化；三是完善法规制度，对不利于创新的内容进行改革，打造新产业，优化产业结构。



**推**动结构性改革是欧盟发展的支柱之一。欧盟层面的结构性改革主要是推动单一市场建设，实现欧盟经济现代化，提高欧盟竞争力和对投资的吸引力。

由于成员国国家政策和地区政策的多元性，欧盟往往采取软措施，来触动国家和地区层级创新政策的发展，推动结构性改革。

## 一、PPP 模式改善要素投入结构

生产力是竞争力、投资和增长的主要推动因素。欧洲与主要竞争对手存在生产力差距。自 2007 年金融危机爆发以来，欧洲就业人口年均生产率较美国低四分之一，与中国或韩国相比也远远落后。这种差距导致投资意愿低迷，欧盟近年来投资水平距 2007 年顶峰时期下降了约 4300 亿欧

元。尤其是在研发与创新的私有投资比例上，欧洲落后于主要竞争对手。

为实现公共支出效益最大化、刺激更多私有部门投资，进而增加就业和收入来源，欧盟近年来大力推动 PPP 模式。

欧盟的具体做法是，由欧盟产业界代表（如非盈利性协会、技术联盟）根据产业发展需求结成利益伙伴，提出联合技术计划立项申请，经过欧盟根据“战略的重要性与可操作性”“存在市场失灵”“能对欧盟产生重大的经济社会价值”“产业界义务明确”“现有的欧盟政策工具不充分”等遴选标准批准后，与欧盟成立专门的联盟法人实体——“联合执行体”予以实施，这意味着私营机构更多地参与重大科技专项执行机构的治理。“联合执行体”负责执行共同的战略研究议程，明确详细的工作方案（多年度执行计划和年度工作计划），并直接管理联合技术计划各方面的实施工作，包括遵照透明、竞争和卓越原则，负责组

织项目招投标、项目建议书评价、项目选择、科研合同谈判和签署、项目立项后续工作及报告工作。

欧盟的实践经验表明,在规则透明基础上构建政企互动的科技创新合作新模式,既可以缓解财政科技支出压力,减轻政府部门职能错位、越位和缺位问题,还能显著提升政府治理能力管理水平,激励全社会提高科技创新投入,提升公共科技创新资源与全社会科技创新资源的配置效率。

## 二、“智慧专业化”推动区域发展结构优化

欧盟区域一体化进程的主要目标是地区和谐发展。但各成员国之间、成员国各地区之间,均存在较大的差异。为充分激发区域灵活性,发挥区域在创新引领经济发展中的作用,实现区域内部和相互之间的包容性增长,欧盟推出了“智慧专业化战略”。

“智慧专业化”理念一方面要求一个国家或区域能够根据其自身实力与相对优势,确定和选择一定数量知识和创新的优先投资领域;另一方面更加强调开放合作与全球视野,在政策执行过程中要始终关注外界情况,以更好地实现区域或区域性集群在全球价值链和区域性生产体系中的定位。智慧专业化通过市场和政府的互动,实现自下而上的“创业发现过程”。政府并不是扶持某家特定公司,或支持某个特定产业,而是支持某个区域在全球价值链中具有特殊优势的特定商业功能或活动。以实现探寻、实验和发现新机遇的目标,是一个国家或地区在研发与创新方面所应采取的最佳措施。

在欧盟委员会的大力推动下,许多欧盟成员国和地区采纳了智慧专业



化战略,并开始进入了实质性的实施阶段。根据欧盟的设想,通过智慧专业化,欧盟成员国将改革国家和地区研发与创新体系,推动优秀性和智慧专业化,加强大学、研究和企业间的合作,在欧盟价值增加的领域中增强跨国合作,并相应地调整国家资助流程,确保技术在欧盟范围上进行融合。

## 三、完善法规制度促进创新,优化产业结构

在从研发到商业化的整个创新过程中,法规制度发挥着重要作用。当前,欧盟采取了多种举措,完善法规制度,加速推进科技转化为产品和服务,打造新产业,优化产业结构。

为进一步完善现行及未来法规,实现监管环境可预测性与适应科技进步的最优平衡,欧盟实行了“优化法规制度议程”。欧盟委员会在2007—2012年间对欧盟立法中的主要行政负担进行减负,明确中小型企业主要面临的规制壁垒,从而促进创新进程。

欧盟还推出了“减负”网站和“法规制度适当性及绩效计划”平台,收集企业以及其他利益主体关于法规制度负担、效率低下和障碍问题的意见。利益相关者可提出他们认为存在的创新阻碍,也可在“减负网站”上发表独立看法。

欧盟《改善法规制度指南》还提供了专用的“研究与创新工具”,指导如何评估新的立法议案对创新的负面影响。发现所有与创新相关的欧盟监管负担累积或效率低下问题,评估对竞争力造成的影响。

2016年3月,欧盟发布《为欧盟的创新驱动投资而改善法规制度》报告,提出了不利于创新的法规制度障碍,如管制过严、法规制度未能随着技术进步及时进行调整等。在提出问题的基础上,欧盟还针对自动驾驶汽车、健康技术评估、纳米材料、航空产品以及电动汽车等一些新兴领域如何改进法规制度促进创新提出了前瞻性的考虑。