

# 欧盟创新政策发展历程及其 转向开放创新框架的思考

●编译/张翼燕(中国科学技术信息研究所)

近期欧洲议会发布报告《欧盟创新政策》。本文介绍了欧盟对创新认识的不断深化,在此基础上,创新政策也从原本的与研究和产业政策相关、逐渐发展成为包含了多套政策和工具的政策组合。当前,欧洲需要摒弃“欧洲矛盾”说,建立新的“开放创新”框架。但是,欧盟还没有从行动上表现出对创新统领全局的重视,“开放创新”也没有得到政策制定者的充分认同。

欧盟对创新的认识不断深化,现有的创新政策组合历经漫长过程建立起来。

## 一、欧盟创新政策发展历程

### 1. 创新与研究政策和产业政策密切相关

最早在20世纪60年代,短期经济政策委员会下设的科技研究政策工作组发布了第一份欧共体研究和创新政策的报告,指出创新的重要性正与日俱增。

进入70年代,人们起先认为创新主要与研究政策相关。1972年6月,欧共体研究政策诞生。但很快,人们开始将创新与产业政策和经济政策关联起来。这种变化在1978年6月关于结构性增长的通告中表现得相当清楚。通告称,“要满足我们内部市场出现的新需求……保证欧共体在全球新技术开发中继续发挥不容忽视的作用,

就必须鼓励创新”。

到了80年代,欧洲因遭遇能源危机以及来自美国和日本的竞争,掀起了新一轮创新热潮。1980年11月,产业开发和创新委员会通告指出,“创新的需求愈益急迫”,妥善的欧共体创新政策“应当起到产业策略……与科技政策之间桥梁的作用”。

在这个时期,形成于20世纪60年代的线性创新模型影响了欧共体的创新政策。1981年10月的第一项欧共体创新政策通告指出,产业创新政策应当在考虑线性模型演进进程的前提下,将市场拉动和技术推动因素结合起来。

### 2. 第一份创新行动纲要发布,聚焦“欧洲矛盾”

90年代以来,创新观念得到了进一步发展。人们逐渐认识到,创新其实是一种更复杂的过程。1993年12月欧盟委员会《增长、竞争力和就业白皮书》指出,“更具

综合性的复杂机制已经取代了把创新孤立看待的线性模型”。

由于深化了对创新的认识，人们也开始承认，创新政策是相互关联的一套政策，而不是单独的一项政策。1995年12月欧盟委员会发布创新绿皮书，“提升创新实力需要各种政策的支持：产业政策，研究和技术开发政策，教育与培训政策，税收政策，地区政策，中小企业支持政策以及环境政策等”。这标志着创新政策与研究政策和产业政策已经明确区分开来，创新政策应包含多种政策工具的思想萌芽。

尽管如此，欧盟委员会在各种通告中频繁提及“欧洲矛盾”，认为欧洲“将科学成果和技术成就转化为成功商业的实力相对薄弱”，这表明当时欧盟创新政策仍然源自于线性模型。1996年欧盟委员会推出了第一份在欧盟层级上为创新提供大范围支持的行动纲要，目标是解决“欧洲矛盾”。

### 3. 建设知识型欧洲，创新政策组合出现

2000年3月欧洲理事会推出“里斯本战略”，着眼于把欧盟建设成为知识型社会，这对创新政策起到了新的刺激作用。在修订了有关研究和产业政策后，2000年9月欧盟委员会发布了“知识型社会创新活动”报告，称创新是“产业政策的主要组成部分，也是研究政策的主要目标之一”，它必须“渗透我们的经济，并得到社会的接纳”，而创新政策则是“一种新的横向政策，它将经济、产业和研究等各种常规领域的政策联结起来”。

2002年1月，在欧盟委员会关于“对国家研究和技术开发政策进行评估”的文件中出现了创新政策组合的概念：“研究、技术开发及创新系统太过复杂，单件政策工具不大可能对总体产生实质性的影响。

倘若能够运用一套范围广泛的组合政策工具，那么政策制定者为改善复杂创新系统所做工作的成功机率将大大提高。”

### 4. “开放创新”概念萌芽

2006年1月“阿霍报告”（《建设创新欧洲》）发布，它的关键内容是建议欧盟“必须开展一组研究和创新活动来推动创新欧洲的建设”。报告强调，“欧盟需要改变范式，从而在新的社会结构中保留欧洲的价值观”，强调“开放创新系统”已经见诸现实。欧洲议会于2006年7月通过决议，支持采纳“开放创新方式”提升欧洲的研发实力。

作为对“阿霍报告”的回应，欧盟委员会于2006年9月推出了“立足于广泛基础的欧盟创新策略”，提出在教育、内部市场、管制环境、知识产权框架、利益主体合作、金融工具以及政府职责等方面采取10项行动，全方位解决欧盟层级创新政策组合问题。

“开放创新”的概念从2007年开始更加深入地融入了欧盟政策。当年4月欧盟委员会发布了一份关于知识转移的通告，赞扬“许多企业都在为研发活动制订开放创新的方式，将内外部资源结合起来，并力求最大程度提高自己知识财产的经济价值”。11月欧盟理事会指出，“为满足企业在开放创新环境中运作的需要，我们比以往任何时候都更需要加快进步”。

### 5. 欧洲2020发布，创新政策统领全局

2010年3月，“欧洲2020”愿景战略发布，创新是欧洲实现可持续性、包容性、智慧性增长的工作核心。

随后，“创新欧盟”旗舰计划于10月提出，标志着创新在欧盟政策地位的明确转变，因为它认为“创新是统领一切的政策目标”。“创新欧盟”旗舰计划强调了



地区创新政策的重要性,要把欧盟层面的优先事项转化为成员国的实际行动。欧盟委员会提出制定“智慧专业化”战略,最大程度提高地区政策与其它欧盟政策相结合所产生的影响合力。

但是,从“创新欧盟”旗舰计划的目标——“改善研究和创新活动的框架条件和融资条件,以确保创意能够转化成促进增长、创造就业的产品和服务”来看,这一届委员会仍然以解决“欧洲矛盾”为使命,并表述了“从‘纯理论’基础研究到商业化的创新链”的线性观点。

## 6. “开放创新”新框架提出

2014年11月容克领导的欧盟委员会上任,卡洛斯·莫达斯担任研究、创新和科学委员。2015年6月莫达斯在一次会议中首次提出“开放创新、开放科学、向世界开放”,2016年3月,欧盟委员会正式确立了“三个开放”的目标,将它作为制订研究和创新政策的新框架。

如今研究与创新总署中负责“创新欧盟”计划的部门已更名为“开放创新司”,标志着新的政策转变。不过欧盟当前尚未按“开放创新”的思想提出进一步完善欧盟创新政策的明确框架。

2015年6月,莫达斯委员提议成立欧洲创新理事会,作为一件新工具纳入欧盟创新政策组合中,但它的目标和形式结构至今尚未确定。

2015年9月1日,罗伯特·麦德林被任命为欧洲政治策略中心的“高级创新顾问”,直属欧盟委员会主席管辖,为欧盟制订和实施创新政策的方法提供新思路。

2015年12月第七届“欧洲创新峰会”期间提出了“创新公约”,列出了改善欧盟创新政策组合、欧洲创新资金供给计划和欧洲创新文化的14件优先事项。到2016年4月已有25个欧洲议会成员国签署了这

套公约。

## 二、几点思考

### 1. 欧盟委员会需要与创新政策相适应的管理机构

创新政策原本被看作与研究政策和产业政策密切相关,但随着人们对创新认识的进一步深化,更宽范围的政策和工具逐渐融合到创新政策中,构成了如今我们所说的创新政策组合。

因此,在过去十年间,创新政策并非作为一套独立政策,而是许多相互补足、彼此交互,同时也对立冲突的大量政策和工具的组合,其中每一项政策和工具都着眼于解决创新过程中的某件事务或某种瓶颈问题。政策制定者的目标则是平衡创新政策组合中的政策工具,以确保它们适合于特定的社会经济、文化和地理环境。因此,创新政策并不是单一的政策,而是欧盟层级上的全套政策和工具,只有统一地结合起来,才能支持和改善欧洲、国家和地区层级上的创新进程。

虽然创新被提升到统领欧洲全局的高度,但当前仍然属于欧洲研究委员的责任范围,而创新政策组合中的各个组成部分则划分到不同的总署管理。这种情形束缚了欧盟为创新政策采取全局框架、囊括一切与时俱进的政策组合内容的能力,同时也把相关工作的重点定在研究与创新之间的直接联系上,而后者正是线性模型的基本观点。

2014年11月容克主席重新确定了欧盟委员会委员的责任范畴,并成立了由欧盟委员会副主席牵头的项目组。但这次重组却错失了拓宽创新政策范围并开展相应协调工作的良机。所有项目组中,就业、增长、投资和竞争力项目组与创新最相关,

不过负责研究和创新的莫达斯委员却只是该组的非正式成员。欧盟委员会还找不出明确负责创新政策总体协调工作的总署和委员。

## 2. 欧盟需要终结“欧洲矛盾”说

虽然线性模型在 20 年前就已经被视为过时，但如今按照这一观点解读“创新链”的现象依然很普遍。

20 世纪 90 年代的“欧洲矛盾”说是线性创新视角下的产物。多年来这种观点又有了许多新的表述，但它们都不能反映出创新的全部范围，也不能恰当地说明创新过程中需要解决的局限性问题的，它还会让政策制定者只重视创新政策组合中的某一面。

某些创新可以建立在新知识基础上，但另外一些却源自于原有知识在新领域中的运用，或是原有知识的重新组合。由此可见，知识生产是创新过程中重要的组成部分，但却并不是唯一的创新源泉。为了高效地弥补创新过程中的不足，政策制定者就需要拓宽看待创新的视角。“欧洲矛盾”说带来的框架过于狭隘而扭曲，依靠它无法

## 3. 欧盟需要建设新的“开放创新”框架

过去 20 年间每一届新的欧盟委员会都尝试提供新的框架支持创新进程。继 1996 年的第一份行动纲要、2000 年的“里斯本战略”以及 2006 年的“欧盟创新战略”、2010 年的“创新欧盟”旗舰计划推出以后，2015 年 6 月莫达斯委员提出“开放创新”新框架。

创新是难以建模的复杂过程。“开放创新”的概念把创新过程看作一种多孔结构，其中的行为主体不断地交流资金、知识、创意和技能。这就为解读创新提供了一种新的范式。要高效地辨识和解决创新过程中的瓶颈和障碍问题并设计高效的创新政策组合，采用“开放创新”的框架就很有必要。

但是，尽管在概念和支持方面有了些许进步，“开放创新”却仍然没有得到政策制定者的充分认同。欧盟至今还没有明确规定开放创新的优先事项和明确目标。这就意味着在讨论、制定和评估创新政策组合时，欧盟层级上缺失了明确的指导框架。科技

