

欧盟区域科技政策及其对我国经济结构转型地区的启示

李 明

(中国人民大学 区域经济与城市管理研究所, 北京 100872)

摘 要: 二战后, 区域经济一体化成为世界经济的发展趋势和潮流, 欧盟的组建无疑是其中最成功的代表。在促进欧洲一体化的进程中, 欧盟的区域政策在缩小成员国经济发展差距和实现协调发展方面发挥了举足轻重的作用, 尤其是区域科技政策在推动欧盟的工业衰退地区完成经济和社会变革方面成效显著。通过具体数据和案例对欧盟的区域科技政策进行了详细分析, 并论述其对我国经济结构转型地区(主要是我国的东北和中部地区)的借鉴意义。

关键词: 欧盟区域科技政策; 经济转型地区政府干预管理办法; 经济转型地区专项基金

中图分类号: G325

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2007)11-0197-03

0 前言

二战后, 经济全球化和区域一体化成为世界政治经济发展的趋势和潮流。而欧共体乃至欧盟的组建和发展是其中最成功的代表, 成为 20 世纪后 50 年中具有伟大历史意义的政治、经济、文化事件。经过半个世纪的不懈努力, 欧盟已经成为当今世界上发展水平最高、规模最大的区域一体化组织。在促进欧洲一体化的进程中, 欧盟的区域政策在缩小成员国的经济发展差距和实现欧盟各成员国协调发展方面发挥了举足轻重的作用, 尤其是区域科技政策在推动欧盟的工业衰退地区完成经济和社会的变革过程中起到了不可忽视的作用。本文试图通过具体案例对欧盟区域科技政策进行详细分析, 并论述其对当今我国经济转型地区(主要是我国的东北和中部地区)的借鉴意义。在本文中, 欧盟的区域科技政策是特指欧盟在区域政策框架内对工业衰退和转型地区科技项目的扶持政策。

1 欧盟的区域科技政策

1.1 欧盟区域科技政策的法律基础

在欧共体以及欧盟的形成过程中, 《罗马条约》、《单一欧洲法令》、《马斯特里赫特条约》和《阿姆斯特丹条约》这 4 个法律文件发挥了举足轻重的作用, 它们成为欧盟这个超国家机构的法律基石。在这 4 个条约中, 对欧盟区域政策的目标有着明确的规定, 即促进全面协调的发展、增进经济与社会融合、缩小各地区发展水平间的差距和降低最

贫困地区(包括农村地区)的落后程度。条约还规定, 作为区域政策的重要政策工具的结构基金(the Structure Funds)中的地区发展基金(the European Regional Development Funds, 简称 ERDF), 要通过参加落后地区的开发和结构调整, 以及参加工业衰退地区的变革(这里的工业衰退地区也就相当于我国的经济结构转型地区), 帮助消除共同体重大地区的不平衡。这就为欧盟在其区域政策框架内对工业衰退地区实施科技援助政策提供了法律保障。

1.2 欧盟区域科技政策的具体实施

在帮助工业衰退地区完成经济结构变革的过程中, 促进地区科技发展的举措具有非常显著的地位和作用。结构基金是欧盟区域政策中最主要的基金工具。在 2000-2006 年期间, 结构基金主要有 3 大目标, 其中的目标 2 就是旨在帮助那些正经历结构性困难的地区完成经济和社会的变革。目标 2 是区域化的, 它只适用于满足特定的统计和社会经济标准的 NUTS 地区, 即为特定范围的问题区域。目标 2 所覆盖的欧盟问题地区的人口总量不超过欧盟总人口的 18%, 约为 6 800 万。每个国家都有一个能获得这一部分资助的人口比例上限, 最高为法国 31%, 最低为丹麦 10%。此外还要满足一些特殊标准以便说明它们正面临工业和服务业的社会经济变革, 面临乡村衰败、城市危机和渔业萧条, 其中最主要的指标是在 1996-1999 年期间的地区平均失业率要高于欧盟平均水平, 此外还包括说明地区贫穷、犯罪和环境方面问题的指标。这实际上就规定了欧盟区域科技政策实施和作用的具体范围和对象。

此外, 目标 2 的资金主要来源于结构基金中的欧洲地

区发展基金和欧洲社会基金,而援助科技项目的资金主要来自欧洲地区发展基金。在2000~2006年的7年间用于目标2的资金总额达225亿欧元,占同期用于区域政策的资金总额的10.6%,其中用于研究和新技术开发的资金就占到了10%,成为目标2资金的四大使用方向之一。从基金工具的角度来看,为欧盟工业衰退地区的科技项目提供资金援助的欧洲地区发展基金主要聚焦于竞争、创新、创造就业和实现经济增长。在2000~2006年期间,欧洲地区发展基金将发展在知识和技术革新基础上的地区经济(主要帮助不发达地区和工业衰退地区提高技术水平)和建设有利于地区发展的信息社会,作为其优先投资重点,从而在原有的基础上进一步加大对工业衰退地区科技项目的扶持力度。对于满足条件的科技项目,欧盟最少会提供项目所需资金总额的25%,最多不会超过50%,但对于外溢效应比较大的基础研究比重可达60%。此外,为欧盟经济最落后的希腊、西班牙、葡萄牙和正处于政治变革和经济转轨的新入盟国家提供资金援助的聚合基金(the Cohesion Fund),以及专门为新入盟国家提供资金援助的入盟准备基金(the Pre-accession Funds),也会为这些处于经济转轨中的国家的科技项目提供资金援助。对于那些无法获得一般意义的欧盟技术援助的基础研究和技术支撑等方面的项目,欧盟最高能提供全部的项目所需资金。

在项目管理方面,欧盟会对那些受到欧盟区域政策支持的科技项目进行评估、跟踪和控制,来保证区域政策资源的使用效率并达到预期目标。首先,在确定欧盟区域政策援助项目的时候会事先进行认真评估,并充分考虑项目对环境可能造成的影响;其次,欧盟及各成员国国会密切关注项目的实施进展,确保项目质量和如期完成;最后,对项目的开支情况会进行严格审计,加强对资金用途的控制和监督。

1.3 欧盟区域科技政策的具体案例

(1)瑞典的光纤谷。瑞典的光纤谷项目是在欧盟区域政策目标2的资金帮助下实施的,欧盟目前已经提供了大约328万欧元的资金,占项目符合资助条件的总成本的23.7%,预计后续还会有援助资金进入。项目所在地是瑞典的Hudiksvall地区,之所以选择这一地区是因为该地区已经建立了光纤产业,既拥有合格的劳动力,也拥有最先进的设备。此外,还有一批光纤组件、光缆以及光纤接入等领域的领先公司的总部都设在这一地区,其中包括爱立信和北欧地区领先的Acreo Fiberlab实验室。这一系列的条件使得该地区具有了建立世界水平的光纤领域的开发区--光纤谷(FOV)的潜力,这也是它能获得欧盟区域科技政策资金援助的重要原因。

(2)德国的Phoenix-West项目。该项目在2003年12月被批准为欧盟区域政策目标2的重大项目,项目总金额超过了5000万欧元,总成本为1.37亿欧元,总公共成本为9300万欧元,欧盟提供了3200万欧元,约占其中的35%。Phoenix原是一家废弃的钢厂,分为东、西两区。西区

在欧盟资金的帮助下经过整理并安装上企业园区的基础技术设施,形成以IT、电信和微结构技术产业为中心的科技园区。原来的东部地区则充分利用社会资金开发为科技园的生活和休闲区。预计项目完成后将总共创造1.5万个就业机会。

(3)奥地利的Profactor中心。Profactor是奥地利最大的地区研究中心,其生产技术方面的非大学研究机构在奥地利国内和国际科学界享有很高的声誉。该中心主要在图像处理、制造技术、人工智能的多代理系统、功能表面和纳米技术等开展科学研究,并实现了知识和技术的转让,帮助中小企业和大企业适应消费者的需要。在过去的10年间一直处于行业领先地位。该中心项目的计划总投资成本为3250万欧元,其中私人股份为55%,欧盟区域政策的资金主要集中用于中小企业创新,以及支持产业基础研究和技术转让。

(4)立陶宛的公共互联网接入项目。立陶宛的这个项目由欧盟区域政策中的入盟准备基金和立陶宛政府共同投资兴建。该项目的主要目标是为立陶宛农村地区的人民提供接入互联网的机会,同时提供如何使用网络信息以及进行远程教育的有关示例和思路,从而为现在到未来的发展过程中,所需要和寻求的新就业机会提供必备的设施。该项目准备在全国范围内安装300个配有相应设施的互联网接入点,同时在国际和国内专家组的配合下建立起具有自我维护能力的网络门户。项目已于2005年6月开始运行,欧盟的资金也会陆续到位。

1.4 欧盟区域科技政策的特点和实施效果

从以上对欧盟区域科技政策的具体论述和案例分析中我们可以发现,欧盟区域科技政策具有以下一些主要特点:第一,具有明确的针对性,欧盟援助的科技项目都是建设在特定范围的问题区域之内的,它针对该区域的具体情况和面临的具体问题采取相应的措施,并提供资金以援助科技项目的建设;第二,注重地区的科技基础,因地制宜地设计有特色的科技项目,既充分利用原有基础、发挥地区特长,也充分考虑到地区未来的发展方向,及时推动产业的升级换代;第三,欧盟的区域科技政策采取了基金工具,一方面有助于为科技政策的实施提供稳定的资金来源,另一方面也有利于实现资金投向的科学化;第四,实现了资金管理的科学化,主要体现在部分资助原则、资金分步到位原则和严格的审计制度等等。

在欧盟区域科技政策以及其它一些措施的作用下,欧盟的工业衰退地区的经济发展取得了显著的成效。在1994~1999年期间,在受援地区创造了约70万个工作岗位,净创造了约50万个工作岗位。在此期间,估计有360万人(约占受援地区总人口的5%)从相关的培训计划中受益。在1994~2001年期间,目标2区域的平均失业率下降了4%,而同期欧盟15国的平均失业率仅下降了3%。此外,结构基金还资助了30万个中小企业,间接创造了30万个工作机会。在该基金的支持下,对已淘汰的工业基地

进行了清理,将旧的工业基地和建筑物进行了转型,面积约为 115km²。而对研究、创新和技术转移的支持对创造和维护就业机会起到了特别有效的作用,结构基金促进了一大批创新园的出现,并在一些地区建立了优秀的技术典范。但是,绝大多数的目标 2 地区的创新能力与欧盟最具竞争力的地区相比仍然较弱,未来将会有更多的资源集中于支持该类地区的技术创新和知识型经济的建设上。

2 对我国经济结构转型地区的启示

我国的东北地区和中部地区都是属于经济结构转型地区。这两个地区原先都是我国的老重工业基地,国营大中型重工业骨干企业密集,劳动力丰富,至今仍然在国民经济的工业经济体系中具有举足轻重的地位、发挥着重要作用。而改革开放以来,随着经济体制改革的深入,东北地区和中部地区因区位条件和体制因素的限制受到的触动巨大,企业难以适应市场经济的要求,经济效益急剧下滑,并造成大量国有企业的职工下岗,造成了严重的社会问题。因此,如何完成这两个地区经济结构的转轨、复兴地区经济的发展、真正实现东北的振兴和中部的崛起将是一个重大的课题。笔者认为科技政策无疑是其中收效最快、作用最持久的根本性措施,它既符合经济发展的根本规律,也符合我国的国家发展战略和地区基本情况。借鉴欧盟的成功经验,我国经济结构转型地区(包括东北地区和中部地区)的区域科技政策应该关注以下几点:

第一,国家应该出台专门针对问题区域(尤其是经济结构转型地区)的法律法规(例如经济结构转型地区政府干预管理办法),明确对这一类地区进行政府干预、协调地区关系的区域性的组织机构,建立起相应的监督和评估机制,规范各项区域政策措施(包括科技措施),从而建立起对这一类地区进行国家干预、实施各项援助(包括科技援助)的法律基础和制度保障。

第二,从政策工具的角度来看,应该建立起经济转型地区专项基金,其中应该明确规定科技项目所占的比重,考虑到东北地区和中部地区设备陈旧落后的现状,其比重最少应该为 15%~20%。这样才能为实施针对该类地区的各种科技措施和科技项目,提供充足的和有保障的资金来源。此外,中央为经济转型地区提供的科技援助应该是一揽子的援助计划,是一个区域科技政策工具包,既包括各种基金的资金援助,也包括专业化的国家投资银行的贷款援助以及国家级专家提供的技术支持,既有无偿援助,也有有偿贷款,还有科技服务。

第三,从科技项目的区位选择来看,应该将投资的重点放在具有良好的教育和科技基础、科研能力雄厚、基础设施完备、经济辐射能力强的重点城市,只有这样才能取得良好的政策效果。东北地区黑龙江省的哈尔滨市和中部地区湖北省的武汉市就是这样的城市。它们区位条件优

越,哈尔滨市位于与俄罗斯进行区域合作的前沿地带,而武汉市则是九省通衢。同时它们都具有良好的工业基础,高等院校和科研机构高度集聚,经济辐射范围广,具备建设大型科技项目的条件和基础。如果国家在这两个城市重点建设一批高水平的大型科技项目,就能够加快这两个关键城市的工业结构转型,并通过产业链带动周边地区的经济转型和发展,起到良好的区域政策效果。

第四,从科技项目的类型来看,应该根据不同地区的工业基础、技术条件和具体情况而各有侧重,形成科技产业的区域分工和区域合作。以哈尔滨为中心的东北地区应该侧重于利用高新技术对传统产业进行技术改造,着重发展以机械制造为重点的重工业型科技产业。以武汉为中心的中部地区则应该以加快制造业信息化为基础,发展以特色产业和新型产业(例如光电子产业)的高科技化为特征的科技产业。

第五,科技援助资金应该实现科学化管理。在资金投放上,应该遵循部分资助原则,即为援助地区科技项目提供的资金援助,仅仅只是项目所需资金总额的一部分,其余的资金一般是由地方政府或社会资金来承担。而对于不同类型的科技项目,国家应该根据项目公共成本所占比重的多少,资金投放的比例也应该有所区别。外溢效应比较大、公共成本比较高的项目,国家资金支持应比较多;而自身能够产生经济收益的项目,则主要依靠地方政府和私人投资。另外,还应该定期对这些科技项目的实施效果进行评估,并写出评估报告,一方面对前期的工作进行总结,另一方面也找出存在的问题,以便在下一阶段加以解决。引入严格审计制度,对项目的开支情况进行严格审计,加强对资金用途的控制和监督。这些做法都是为了使资金运用能充分发挥带动私人投资、提高产品技术附加值和竞争能力、推动地区经济转型的作用,实现最佳的政策效果。

参考文献:

- [1] José Palma Andres: Preparing and Implementing a Regional Strategy, EU - China Regional Development Policy Seminar Collection of Papers [C]. May, 2006.
- [2] Ronald Hall: the Added Value of Cohesion Policy, EU - China Regional Development Policy Seminar Collection of Papers [C]. May, 2006.
- [3] 欧洲共同体条约集 [M]. 戴炳然译. 上海: 复旦大学出版社, 1993.
- [4] 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [5] 张可云. 区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践 [M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2001.
- [6] 祝宝良, 张峰. 欧盟地区政策 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.

(责任编辑: 焱 焱)