

简析欧盟推动科技创新及促进地区发展的政策

安建基

(中国科学院国际合作局, 北京 100864)

摘 要: 经过6次扩大, 欧盟目前已经拥有27个成员国, 其各个成员国的不同的发展状态和经济发展水平, 加剧了整个欧盟层面上区域发展的不平衡状况。为了缩小其成员国以及地区间的经济差距、增强其社会凝聚力、进一步推进经济、政治一体化, 欧盟制定并推行了一系列的旨在缩小地区差距以确保各成员国经济社会能够相对均衡、协调发展的地区政策。多年的实践使得欧盟在地区发展领域积累了丰富的经验, 也在促进其成员国, 特别是经济较为落后的成员国经济和社会发展方面取得了相当的成绩。本文试图对欧盟的地区政策, 特别是其通过科技创新为地区发展所作的努力作一剖析, 希望读者有所收益。

关键词: 欧盟; 科技创新; 地区发展

中图分类号: F110 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.07.010

2007年, 欧盟刚刚度过了其50周岁诞辰。在荷兰、比利时、卢森堡、意大利、法国和德国六国煤钢联盟基础上, 经过一系列的政治改革和经济调整, 在经过6次扩大以后, 欧盟已经成为由27个成员国组成的世界“超级”政治、经济国家联合体, 拥有4.9亿人口; 其地域范围西起大西洋、东至波罗的海、北起北冰洋、南抵地中海, 覆盖约400万平方公里的土地面积。

欧盟的几次扩大, 不仅带来了广大的土地面积和众多的人口, 其各个成员国的不同的发展状态、经济实力, 也加剧了整个欧盟层面上区域发展不平衡的状况。以2004年人均GDP为例, 卢森堡是欧盟最富的国家, 其人均GDP是超出欧盟平均水平的2倍。法国、德国、英国和丹麦也分别比欧盟平均水平高出18%、22%、36%、和63%。2004年入盟的10个新成员国的经济状况则差得多, 捷克、斯洛伐克、拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛和波兰的人均GDP还不到欧盟平均水平的一半。2007年入盟的保加利亚和罗马尼亚则不足欧盟平均水平的40%。

各成员国之间巨大的经济差距 (包括成员国之内的地区经济差距), 成为制约欧盟增强其社会凝聚力、推进经济、政治一体化的巨大障碍。因此, 从20世纪70年代以来, 欧盟制定并推行了一系列的旨在缩小地区差距以确保各成员国经济社会能够相对均衡、协调发展的地区政策。多年的实践使得欧盟在地区发展领域积累了丰富的经验, 也在促进其成员国、特别是经济较为落后的成员国经济和社会发展方面取得了相当的成绩。

一、欧盟地区政策的产生和发展

虽然欧共体 (欧盟前身) 在1957年所签署的《罗马公约》中就提出了地区政策的理念, 即缩小地区差距和降低不发达地区落后程度, 以确保欧共体内部和谐发展, 其有关地区政策的真正实施则始于20世纪70年代。1973年欧共体第一次扩大, 英国、爱尔兰和丹麦3国加入了欧共体。当时英国的人均GDP只有共同体平均水平的85%, 爱尔兰则更低, 仅为共同体平均水平的60%。丹麦人均收入虽然较高, 但也面临着严重的国内区域发展不平

作者简介: 安建基 (1956-), 男, 中国科学院国际合作局 译审; 研究方向: 国际科技合作与交流。

收稿日期: 2008年2月9日

衡问题。欧共体认识到,实施地区政策、推动成员国间的经济趋同和政治团结,不仅是经济上的必需,也是政治上的需要。1958年,欧共体设立了欧洲社会基金(ESF)。1962年,欧共体又设立了欧洲农业指导和保证金(EAGGF)。上述基金的设立表明欧共体地区政策正在形成。

1975年3月,欧共体部长理事会就全面实施一项共同的地区发展政策达成一致。其核心是设立欧洲地区发展基金(ERDF),作为共同体层面上缩小地区差距、促进成员国经济和社会平衡发展的重要财政手段。该基金最初金额为2.5亿欧洲货币单位,仅占当时共同体预算的4.8%,其中的80%可用于受援国的基础设施建设。时至今日,这一基金仍然存在,但其规模和金额数量亦非当日可比。实践证明:作为欧盟地区政策的首个实施手段,该基金在促进欧盟成员国经济发展和社会进步等方面发挥了重要的作用。

1986年,欧共体颁布了旨在推行欧共体内单一市场的《单一市场白皮书》。在此之前,欧共体又新增了希腊(1981年)、葡萄牙和西班牙(均为1986年)这3个成员国。由于这3个成员国经济实力较差,从而扩大了欧共体内部地区差距,欧共体认为这势必形成对于欧共体单一市场形成的威胁,因而经济与社会内部凝聚的问题被提上了议事议程。所谓经济与社会内部凝聚,是指通过提高GDP增长,在收入、竞争力和就业等方面实现各成员国间的经济趋同,通过消减乃至消除就业机会方面的不平等、淡化社会阶层之间界限和减少贫困现象等努力来实现欧共体大家庭成员间的团结。

在1988年2月举行的布鲁塞尔共同体首脑会议上,欧共体成员国一致决定对地区政策进行重大改革,在欧洲地区发展基金、欧洲社会基金和欧洲农业指导与保证金等基金的基础上设立了结构基金(地区政策因而又被称为结构政策,ERDF,ESF,EAGGF等基金作为结构基金的操作手段依然存在),并使其数额在1989-1993年翻番,共计达到600亿欧洲货币单位。结构基金(包括各种基金)在欧共体预算中的比重从1986年的17.6%提高到1992年的25.4%,成为欧共体内仅次于共同农业政策(CAP)支出的第二大支出种类。

通过此次改革,结构基金成为欧共体实施其地区政策的主要手段之一。在对不同地区政策各具体操作目标分别加以界定的基础上,此次改革对各成员国的目标区(受援区)作了划分。只有人均GDP低于欧共体平均水平75%的地区(欧共体所划定的“一类目标区”)才能够接受这一基金的资助。此次改革奠定了欧共体以及后来欧盟地区政策操作的基本原则。欧共体层面上实施地区政策的力度得到大大加强,改变了以往地区政策实施中以成员国为主、欧共体为辅的局面。这一点,在欧盟几次扩大中起到了强大的“吸附”效应。

1993年,《马斯特里赫特欧洲联盟条约》《马约》的签署,宣告了欧盟的正式成立。《马约》将经济与社会团结同经济与货币联盟以及单一市场相提并论,从而进一步提高了地区政策在欧盟政治领域的地位。1994年,根据《马约》条款,欧盟建立了团结基金。其主要目的是帮助欧盟经济发展相对落后的成员国(而不是地区)达到《马约》为经货联盟所设定的经济趋同标准。针对经济发展相对落后的成员国所面临的财政困难,欧盟利用该基金增加对其投入,以减少其与经济发达国家在经济发展水平上的差距,增强其发展后劲。在操作中,该基金着重支持受援国在交通和环境领域基础设施方面的建设。从1994年至1999年间,欧盟投入了将近2000亿欧洲货币单位(1997年价格)的资金用于实施其地区政策。

在从2000-2006年欧盟财政年度中,欧盟用于执行其地区政策的资金高达2130亿欧元,其重点之一是为即将于2004年入盟的10个东欧国家做好入盟的经济等方面的准备。为此,欧盟设立了“接纳前援助”项目。从2000年开始,欧盟每年拨出31.2亿欧元作为“接纳前援助”,这些资金主要用于农业开发、运输以及环保领域,以使这些国家的农业开发和运输、环保基础设施等提升到基本满足欧盟标准的水平。此项援助政策的事实,意味着所有已经确定入盟时间的申请国家在入盟前就如同已是成员国一样,能够享受欧盟地区政策资金的支持。

2005年,欧盟理事会通过了关于2007-2013年欧盟财政年度的预算,其中用于地区政策的资金总额为3474亿欧元(以现行价格计算)。2006年,

欧洲议会和欧委会签署了关于2007-2013年财政年度预算的协议,包括地区政策资金的各项预算已经于2007年开始实施。

二、欧盟地区政策的实施手段及其适用范围

减少各成员国及其地区在经济发展水平方面的差距、以促进整个欧盟层面上的经济、社会以及领土方面的融合,从而增强欧盟的凝聚力,是欧盟地区政策的主旨。欧盟大约1/3的预算都用在地区政策的实施方面。经过长时间的演变和改革,欧盟地区政策的实施手段有了诸多的变化,现在实施的地区政策工具(instruments)主要包括以下几种:

(一) 团结基金

该基金的支持目标是平均国民收入低于欧盟平均收入90%的国家和地区,目的是减少这些国家和地区经济和社会领域与欧盟发展水平的差距,稳定其经济。该基金所支持的适用领域如下:

- 跨欧洲的运输网络,特别是为欧盟所确定的具有整个欧洲意义的优先工程项目;

- 环境,该基金可以支持与能源和运输有关的项目,前提是该项目需对环境有益,如能源效率、再生能源的使用、发展铁路运输以及支持公共交通等。

(二) 欧洲地区发展基金

该基金的主要目的是缩小地区间的发展不平衡,以加强欧盟经济和社会方面的凝聚力。其主要支持范围为:

- 对于中小企业的直接投资援助,提供就业机会;

- 研究与创新、电子通讯、环境、能源和运输等基础设施方面建设;

- 财政援助以支持地区和当地的发展、加强城市与地区间的合作(用于风险基金,地区发展金等);

- 技术援助。

从欧盟地区政策角度来讲,地区发展基金要在以下几个领域发挥作用:

1. 促进(不同地区间的)趋同性。主要目标是支持地区经济结构的现代化和多样性,以保护

和创造就业机会。其支持范围包括:

- 研究与发展;
- 创新和创业精神;
- 信息社会;
- 风险防范;
- 旅游;
- 文化;
- 运输;
- 能源;
- 教育;
- 健康。

2. 提升地区的竞争力和就业水平。在这方面欧盟所列出的优先领域是:

- 创新和以知识为基础的经济:加强地区的研发能力,鼓励创新和创业精神、特别对以知识经济为基础的企业提供财政支持;

- 环境和风险防范:清除并恢复受污染地区,提高能源效率,推广在城市交通中使用清洁交通工具以及制定预案限制并防范自然和技术方面的风险;

- 推广公共交通和电子通讯服务。

3. 加强欧洲地区间的合作;在这方面,该基金的支持重点是:

- 开展跨国界的经济和社会活动;

- 建立并开展跨国间的合作,包括不同海区间的双边合作;

- 通过地区政策的有效推行,促进地区间的合作与交流,以及地区和社区政府间的网络联系和经验交流。

(三) 欧洲社会基金(ESF)

该基金的目的是要改善欧盟不同地区的就业和工作机遇,以促进不同地区间的融合、提高地区竞争力和就业水平。它所支持的领域如下:

- 使企业和工人适应新的社会转变,提倡终生学习,设计并建立创新型的工作组织;

- 为需求工作者提供就业机会,包括失业人员、妇女和移民;

- 鼓励弱势群体与社会融合,与就业市场上的歧视做斗争;

- 改革教育体系、建立教育网络以加强人力资源建设。

（四）欧盟团结基金

该基金设立于2002年，是在当年8月中欧国家遭受特大洪水后，为援助遭受严重水灾的国家而启动的。该基金只是在当欧盟成员国（也包括申请加入欧盟的申请国）遭遇特大灾害（包括自然和技术方面）的情况下，经过特殊的审批程序方能启动，其目的是为受灾国家和地区提供迅速、有效、灵活的财政援助，如为灾民提供临时住所、临时修复重要基础设施，以便受灾地区能够迅速恢复正常运行。截至到2003年底，该基金共提供了8次援助，其中前4次是因2002年8月欧洲中部特大洪水向德国、奥地利、捷克和法国提供紧急援助，其余的4次是2003年分别向西班牙（Prestige油轮泄漏）、意大利（Molise和Pouilles地区地震以及西西里Etna火山爆发）和葡萄牙（森林大火）提供的。总援助金额达8亿多欧元。

除了上述几种主要地区政策实施工具外，还有如欧洲农业指导与保证基金、欧洲领土合作组合EGTC）以及前面所提到的“接纳前援助”项目等。

三、欧盟通过实施地区政策促进科技发展的做法

在全球化浪潮席卷世界的今天，经济增长越来越多地依赖于地区经济对于市场变化的承受、适应及其创新能力。地方政府应该在创造鼓励研究与发展、鼓励创新的环境方面多付出努力，以推动向知识经济的转化。而地区性的研发与创新活动，又会在整个欧洲研发能力结构上产生重大的影响。正是从研发、创新促进地区发展，反过来又支持欧盟建设欧洲研究区的角度，欧盟实施了一系列鼓励研发、促进经济发展的地区政策。

欧盟早期对地区发展的支持多体现在资金以及物质性基础设施方面。面对科技迅猛发展的势头，欧盟认识到在地区层面提升知识潜力和加强技术的传播是增强地区创新能力的更为有效的途径之一。在过去的十年里，欧盟的地区政策及其各项工具的使用越来越围绕在加速促进欧洲欠发达地区从传统经济向知识经济转变方面、在提升落后地区的创新和研发能力上。鼓励科学研究，推动技术开发与创新，是成功实施欧盟地区政策

的核心。这也是欧盟落实里斯本战略，鼓励就业和增长，建设知识经济的重大举措之一。

据统计，在研发与技术创新领域支持与投入方面，欧盟成员国之间、地区之间存在着巨大的差距。以2004年为例：在欧盟成员国当中，只有2个国家（瑞典，3.74%；芬兰，3.51%）和21个地区（根据欧盟有关规划，欧盟25国被分为254个地区）的研发投入达到了其GDP的3%，这是欧盟里斯本战略所规定的为建设欧盟知识经济所要达到的目标。自2001年以来，欧盟对研发的投入一直在占其GDP的1.9%左右徘徊，其中54%投入来自企业界，35%来自政府部门，余下的来自国外或其他成员国政府渠道。根据欧洲统计局的统计数字，2004年欧盟25国（不包括于2007年加入欧盟的罗马尼亚和保加利亚两国）公共和私营用于研发的经费总金额为1950亿欧元（同期美国数字为2500亿欧元，日本为1200亿欧元，中国为160亿欧元）。而其中的1910亿欧元，也就是占总额的98%，发生在欧盟15国成员国中（不包括2004年加入欧盟的10国）。更有甚者，占此经费总数62%的研发经费发生在欧盟3个成员国中：德国（550亿欧元）、法国（360亿欧元）和英国（300亿欧元）。

在研发经费投入结构上，欧盟成员国（25国）间也存在着很大的差距。大多数欧盟15国成员国企业界的投入平均占据整个研发投资的54%左右（其中卢森堡、芬兰和德国企业界的投资强度最高，达到了2/3的水平），而2004年新入盟的国家的研发投入则大部来自政府投资。从地区角度来讲，研发投入程度的差距也是相当大的。大多数欧盟成员国的1/3~1/2的国家研发投入发生在首都地区。据2002年统计，欧盟地区中研发投入强度名列前9名的地区都分布在德国、法国和英国，这些地区使用了510亿欧元的研发经费，或者说是当年欧盟研发经费的25%。与此形成鲜明对照的是，南欧和东欧的欧盟成员国的研发经费在GDP中的比重则是非常的低。

为了改变这种不合理的投资局面，提升落后地区的创新能力，从而从根本上改变其落后面貌，欧盟通过实施地区政策为地区发展“供血”，做出了重大努力。以刚刚过去的2000-2006年欧盟财政年度为例：欧盟利用结构基金为支持地区研发和

创新所投入的资金总额高达105亿欧元（其中的97%是通过欧洲地区发展基金支付的），其中70%的资金被投入到欧盟所认定的“一类目标区（即人均收入低于欧盟平均人均水平75%地区）”。所投入的支持研发和创新资金主要被用于如下几个方面：

- 基于大学和科研院所的研究项目（约27亿欧元，占总数的26%左右）；
- 研发和创新基础设施建设，如公共设施、技术转让中心、孵化器等（约28亿欧元，占总数的25%左右）；
- 创新和技术转让，在企业界和科研界之间建立网络和伙伴关系（约36亿欧元，37%）；
- 培训研究人员（约3.5亿欧元，3%），（通过欧洲社会基金资助）。

此外，从2002至2006年，欧盟利用欧洲地区发展基金支持了大约180个创新行动计划。这些行动计划，力求针对特定落后地区的现实，制定出其发展规划。其重点是在三个领域：以知识为基础的区域经济发展和技术创新；电子欧洲地区，信息社会和区域发展；以及明确地区特点和可持续发展规划。

已经开始实施的2007-2013年欧盟财政年度用于地区政策的总经费为3474亿欧元。在此财政年度期间，“欧盟地区政策和结构基金的目标”，按照欧盟委员会负责地区政策委员希布内尔女士的话来讲，就是“要增加并改善在研究和创新领域的投资，并且提高地区政策与欧盟其他政策和工具的相互融合”。在这方面，“资助的优先领域是要支持地区和跨区域的合作组合的建立，以加强企业界、特别是中小企业和公共研究的合作；还要支持研究能力的建设，包括：信息、通讯技术、研究基础设施以及人力资源建设”。

欧盟有关2007-2013年地区政策（也称为团结政策）的战略行动原则的目标是要改善知识结构和增强创新能力以促进经济增长。在增加并改善对研究与发展投资方面，该行动原则明确了投资的四个优先方向：

- 支持区域性和跨区的优秀组合的建立，以促进企业界间的合作、企业界与公共研究机构和高等院校之间的合作；
- 支持中小企业的研究与创新活动，使得中

小企业可以参与公共财政支持的研究机构的研发活动；

- 在欧盟研发政策优先领域范围内，支持旨在加强研究合作和研发能力建设的跨境和跨国区域性合作；

- 支持研发能力建设，包括信息和通讯技术、基础研究设施以及人力资源；

该行动原则还明确了4个鼓励创新和提倡企业家精神的优先方向：

- 在地区研发、创新和提供教育机会方面向企业，特别是中小企业开放，并提供更加有效的服务，将高技术中小企业组织在研究和技术机构周围，或者围绕大型企业发展和建立区域性的合作组合；

- 为企业，特别是中小企业提供支持，以增强其竞争力和国际化程度；协助其充分利用内部市场所带来的机遇；在为企业支持方面充分利用各种方式（如技术转让、科技园区、信息通讯技术中心、孵化器、与合作组合开展合作等），并且在管理、市场营销、技术支持、人员聘用以及其他专业和商业传统领域为企业提供支持；

- 动员欧洲的力量，大力提倡生态创新，并使之与鼓励中小企业接受环境管理体系的努力相结合；现在开始在这个领域投资，欧洲的企业将会在不久的将来处于十分有利的地位；

- 提倡企业家创业精神，通过各种方式（如示范、典型引路、提供管理和技术方面的支持等）鼓励研究人员从研究机构或公司中出来组建新的公司、创建新的产业。

在2007-2013年财政年度，为了实现缩小地区差距，促进落后地区的经济增长和就业水平，欧盟为其结构基金规定了投资领域，主要方向为支持研发和信息社会建设。其资金投入主要用于：

1. 鼓励研究与技术开发，创新和企业家创业精神方面

- 研究中心开展的研发活动；
- 研发基础设施（包括实验室、仪器、连接研究中心网络的高速计算机等）和特定领域的研发中心；
- 中小企业之间、中小企业与其他企业、大学、各种职业教育机构、地方当局、研究中心

(科技园区等)的技术转让以及促进合作的网络的建设;

- 支持中小企业的研发活动(包括向其开放研究中心的研发服务);

- 为公司或集团公司提供高质量的服务;

- 支持中小企业采用对环境友好的生产过程、生产对环境友好产品(引进有效的管理体制、采用污染防治技术、将洁净生产技术融入其生产过程);

- 支持研发和创新型企业(使用创新性技术的企业和研发中心、大学成立的企业)。

2. 建立信息社会方面

- 电话基础设施(包括宽频网络);

- 信息和通讯技术(包括:上网途径、安全、互操作性、风险防范、研究、创新、电子内容等);

- 面向公众的应用和服务(电子健康、电子政府、电子融合等);

- 其他可供提高中小企业效率的各种信息通讯措施。

通过上述可以看到,为了提升落后地区的经济实力、缩小落后地区与欧盟大部地区的发展差距,为了促进落后地区的经济增长和提升其就业水平,欧盟利用其地区政策的实施,不仅提供大量资金支持,而且通过制定各项政策,从提高地区科技水平、提升落后地区研发能力和创新能力入手,以确保其投资的使用效率,确保其地区政策目标的实现。

不仅如此,在支持地区发展方面,欧盟还力图将其地区政策与欧盟其他相关政策和手段综合使用,全方位的促进地区发展。欧盟第七研发框架计划(2007-2013年)总投资500多亿欧元,是欧盟努力建设欧洲研究区、面向全欧盟国家的科学研究和技术开发计划。其中的能力建设部分,与欧盟地区政策中着重研发能力建设、鼓励创新、支持中小企业的重点十分吻合。在鼓励落后地区科研人员积极参与第七框架计划的同时,欧盟委员会地区政策总司协同欧洲投资银行发起了“欧洲地区项目准备联合支持计划”和“中小企业欧洲资源联合计划”两项旨在帮助受援地区为吸收和使用结构基金和团结基金作准备的计划。Jaspers

是一个技术援助计划,其目的是帮助成员国和地区筹备高质量的项目,准备吸纳和使用结构基金和团结基金。这个计划针对的主要领域为运输和交通,能源基础设施,包括跨欧洲的网络、能源效率和可再生能源等。Jeremie则是一个金融援助计划,其目的是帮助中小企业通过欧洲投资银行实行融资,以支持其研发和创新活动。

四、欧盟地区政策的成效及其启示

2007年5月30日,欧盟委员会发表了其题为“关于经济和社会团结的第四次报告”,就2000年至2006年欧盟地区政策执行的情况进行了总结。报告指出,虽然受到经济、物价以及全球化的影响,通过各方面的努力,这一阶段所实施的欧盟的地区政策取得了明显的成效。其主要表现为:

1. 在成员国和地区层面上,经济发展水平趋同现象正在发生,地区政策支持经济增长并创造就业机会:欧盟地区政策受惠国的经济呈增长趋势;受惠地区人均GDP有所增长;据统计,在欧盟所划定的“二类目标区(人均GDP低于欧盟90%平均水平地区)”中,6个受惠成员国创造了45万个就业机会;按照目前的趋势,在实施2007-2013年度地区政策预算阶段,几乎所有新成员国的人均GDP都会有5%~15%的增长;据估算,到2015年,在现行地区政策支持下,将会创造200万个新的就业机会。

2. 地区政策支持成员国和地区的创新能力建设:在此财年期间,地区政策对成员国和地区的研发能力建设做出了重大贡献,加强了一类目标区创新能力建设;在2007-2013年,欧盟在这一领域的投入将会翻番。

3. 地区政策投资于人力资源建设并获得丰厚回报:会同其他欧盟相关政策实施,欧盟地区政策每年进行900万人次的培训(其中多一半为妇女),其中很高比例的在受训人员经过培训获得了(重新)就业机会,其工作条件得到改善、收入得到提高。

4. 以地区政策为杠杆,融汇公共和私人资金支持有生产力的投资:据统计,在2000-2006年,通过采取匹配投资、公私合作伙伴关系安排等措施,实施地区政策所投入的每一欧元,在受惠的

一类目标区所带来的资金平均为0.9欧元；在二类目标区，所带来的资金增幅高达所投入资金的3倍以上。

5. 地区政策的实施加强了地区发展全局规划：通过与地方管理部门的协商，采取适应地区经济、社会特点的干预措施，导致地区发展的各部门、各方面的政策统一协调，以减少政策的片面性和负面效应，为地区统筹发展做出规划。

6. 作为实施有效管理的核心内容，地区政策实施促进了合作伙伴关系的形成：在实施地区政策的全过程中（包括计划、执行、监督和评估），从战略角度出发，充分发挥社区、地区、国家和欧盟等利益相关各方的积极性，从而保证了政策符合地区特点并使之得到各方的支持与顺利实施。

以实际例子来看，欧盟地区政策取得了相当大的成效。从1994-2006年这一阶段来看，希腊、西班牙、爱尔兰和葡萄牙这一组从地区政策中受益最大的成员国的经济有了较大的增长。2005年数据表明，希腊的人均GDP已经从欧盟（27国）平均数74%上升到88%。同年，西班牙从91%提升到102%；爱尔兰从102%上升至145%。只有葡萄牙的增长较小，从1999年起，其增长一直低于欧盟平均水平，2005年也只是欧盟平均水平的74%。

在新入盟的成员國中，特别是人均GDP较低的成员國中，地区政策所带来的经济增长是十分明显的。立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚三国的GDP在1995-2005年10年中几乎翻了一番。波兰、匈牙利和斯洛伐克的经济增长则两倍于欧盟的平均增长。

从地区层面来讲，人均GDP较低的地区经济也有了较为迅速的增长。在1995-2004年，人均GDP低于欧盟平均水平75%的地区数量从78个下降到了70个；而其中低于50%的地区数量则从39个降为32个。

在看到欧盟地区政策取得成绩的同时，这份报告也指出：地区经济发展中仍然存在着巨大的差距。究其原因，除了最近一次的扩大之外，还因为更高的增长速度发生在经济原本发达地区。还有就是从所有欧盟成员国来看，其经济增长速度都有所放慢，有些甚至处于下降趋势。

欧盟减少地区差距的努力主要是通过实施其地区政策，也就是通过有条件的提供资金支持，

并且按照其目标予以实施。这就要求成员国遵守欧盟的法律和政策，制定中长期的使用该资金的战略，用本国资金予以匹配，并且在国家、区域和地方层面上与欧盟一起开展合作。这样做的结果，形成了一整套欧盟、成员国、地区和社区共同参与的管理系统，也就是自下而上、多层管理的地区政策系统。

在2006年欧盟对2007-2013年地区政策进行改革后，该政策的主要目的依旧是通过集中使用资源用于欠发达地区，以减少成员国和地区之间的发展差距。在此阶段，约85%的资金，将被集中用于欧盟内最贫穷的国家和地区。新入盟的成员國，虽然其人口总数只占据欧盟27国的21%，将使用全部资金的52%。然而，在全球化的背景下，根据欧盟致力于经济和就业增长的目标，地区政策的重点越来越偏重于改善和加强地区在世界经济中的竞争力方面。因此，资源的使用将被集中用于支持正在处于结构调整的地区，用于支持围绕研发、创新、信息社会以及企业发展等一系列活动方面。可以预见，欧盟的地区政策将大大提升欧盟各成员和地区的科研和创新能力，而成员国和地区科研和创新能力的提升又将对其地区政策的实施和成功发挥巨大的作用。

虽然我国与欧盟在政治和经济制度、文化传统、经济发展水平等方面存在着诸多差异，但是双方都面临着地区发展上的巨大差距这样一个问题。欧盟多年来实施地区政策的经验和其所采取的多种行之有效的做法，值得我们借鉴：

1. 从发展经济、缩小地区差别、增强社会凝聚力的目的出发，政府集中资源用于解决落后地区（根据国情设定指标、分类支持）、老工业基地（社会或产业转型地区）的发展和建设问题以及各类受灾地区恢复和重建工作。

2. 制定并利用各种金融政策和手段，充分利用政府资金投入的导向，融汇社会和私人资金用于地区发展和经济建设。

3. 充分发挥政府的强势作用，通过加强落后地区的基础设施建设（包括交通网络、电子通讯网络）、改善其投资环境，为商业资本（包括国外投资）进入创造必要的条件。

4. 从加强和改善落后地区本身的“造血”机

能入手,采取多种措施(建立技术转让中心、孵化器)提升落后地区的研发和创新能力,鼓励和支持落后地区发展科研型小微企业和其他知识经济型中小企业。

5. 大力加强人力资源建设,为落后地区培养(输入)创新与发展所需要的各类人才,包括实施各类就业和再就业培训措施等。■

参考文献:

[1] Cohesion Policy, 2007-2013, Commentaries and Official Texts, January, 2007, EU Publication Office.

[2] Annual Management Plan, 2007, final version, December

21, 2006, European Commission, Cohesion Policy Directorate-General.

[3] European Commission: Fourth Report on Economic and Social Cohesion, [SEC (2007) 694], Brussels, 30.5.2007 COM (2007) 273 final.

[4] Regions for Economic Change: Innovating through EU regional policy, 2006, EU Publication Office.

[5] 世经动态与调研, 第114期, 2005年11月29日.

[6] 区域发展与政策: 2006年中国-欧盟区域经济发展研讨会文集, 中央编译出版社.

[7] 欧盟委员会地区政策网址: http://ec.europa.eu/regional_policy.

A Brief Analysis on the EU Policy for Promoting Science & Technology Innovation and Accelerating Regional Development

AN Jianji

(Bureau of International Cooperation, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100864)

Abstract: The European Union, with 27 member states after 6 enlargements, encounters intensifying challenges of imbalances in regional development due to the different levels of economic and social development of its member states. To narrow these gaps of developments, strengthen its social cohesion and enhance its economic and political integration, the European Union has formulated and implemented a series of Regional Policy aiming at a relatively balanced and coordinated economic and social development of its members states and regions. Through many years of practices, the EU has accumulated plentiful experiences in this aspect. This article attempts to present a brief digest of the EU's Regional Policy, especially its efforts in promoting regional development through science & technology innovation, and hopes that our readers will benefit from reading it.

Key words: European Union; science & technology innovation; regional policy