

“负担”变“机遇”

——欧盟通过“创新伙伴关系”积极应对老龄化

聂建刚

(国家卫生和计划生育委员会国际合作司, 北京 100044)

摘要: 人口老龄化是全球趋势,也是欧洲面临的最严峻挑战之一,将对欧盟国家政治、经济、社会和卫生体系等领域带来综合性挑战。为此,欧盟提出将“创新”作为重要综合抓手,努力将老龄化带来的潜在“社会负担”转化为“银色机遇”,即将老龄化产业转化为新的经济增长点。2011年,欧委会在“创新联盟”框架下启动“欧洲积极和健康老龄化创新伙伴关系计划”,旨在通过“思维创新”重新审视和优化医疗及护理活动的政治、社会、组织和筹资,提供体系的流程和安排,并通过“科技创新”充分调动和挖掘老龄化相关市场需求和产业发展动力。欧洲的成功经验和做法,对我国应对老龄化挑战有积极的借鉴意义。

关键词: 欧盟;老龄化;欧洲创新伙伴关系;银色经济

中图分类号: D669.6(196.2) **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.12.006

人口老龄化是全球趋势,也是欧洲面临的最严峻挑战之一。未来 50 年内,欧洲 65 岁人口预计将翻一番,从 2010 年的 8 700 万人增加到 2060 年的约 1.5 亿人。在欧洲,各国家普遍面临经济危机和增长乏力的关键时期。老龄化问题具有多领域、多阶层和长期性等特点,将会给欧盟国家在政治、经济、社会和卫生体系等领域带来综合性挑战:一是增加公共财政投入压力,目前,欧盟国家 7.8% 的国内生产总值用于公共财政支出,如老龄化问题处理不当,到 2060 年欧盟国家将为此多投入 3% GDP 用于公共投入;二是医疗服务体系难以提供充足的服务能力;三是老龄人口对医疗产品和服务的需求难以满足^[1]。为此,欧盟提出将“创新”作为应对老龄化问题的重要综合抓手,努力将这一潜在“社会负担”转化为“银色机遇”,即将老龄化产业转化为新的经济增长点。具体而言,一方面,通过“思维创新”重新审视和优化医

疗及护理活动的社会、环境、组织和筹资,并提供体系的流程和安排,提高医疗和社会服务体系的绩效,确保老年人口服务的可及性和公共财政支出的可持续性;另一方面,通过“科技创新”充分调动和挖掘老龄化相关产业和市场需求,开发用于医疗和护理服务的新型产品和服务,支持老年人口高质量的独立生活能力。但相关创新活动尚存瓶颈,如:相关创新研究中缺乏使用者的参与;卫生和社会服务系统缺乏有效沟通和协作;卫生服务体系分散,导致健康促进和预防服务不够系统;医疗和社会服务的标准尚无法对接;相关创新研究缺乏足够资金保障;缺乏相关立法保障;等等。

基于上述问题,部分欧盟成员国从 20 世纪 90 年代初即开始制定全面计划,通过创新应对老龄化挑战,同时挖掘新的经济增长机遇。2011 年,欧委会在“创新联盟”框架下启动了作为《欧洲 2020 战略》重要组成部分的“欧洲积极和健康

作者简介:聂建刚(1974—),男,博士,处长,主要研究方向为卫生管理。

收稿日期:2014-06-10

的老龄化创新伙伴关系计划”(European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing)(简称“老龄化创新伙伴关系计划”)。^[2]

1 积极和健康的老龄化创新伙伴关系计划

1.1 总体背景

2007年起,欧洲经济和金融危机已初现端倪,要求通过改革来促进经济增长,提高效率,并为应对严重社会挑战制定新的、创新性解决方案。但随着经济危机的深入发展和预算紧缩政策的实施,欧洲社会经济发展模式越发显得捉襟见肘,因此,有必要挖掘新的比较优势,促进形成未来新的“创新生态体系”。^[3]

为着力推动研究成果快速进行技术转化并得以实践应用和市场推广,近年来,欧委会大力推动科研与创新领域的公私伙伴关系(Public-Private Partnership, PPP)模式,即公共部门与私营部门,为实现共同的战略目标建立长期合作伙伴关系,通过相互取长补短,实现政府资源与社会资源的有机结合和合理配置,这成为科技成果快速转化为实际应用的快速通道和有效平台。该模式最突出的特点是,将传统意义上的“产、学、研”为基础的科研活动模式,逐步转向“政、产、学、研、用”无缝连接的科研成果即时转化的全产业链模式。

目前,欧盟PPP机制主要有3种形式:一是联合技术行动(Joint Technology Initiative, JTI);二是根据欧洲经济复苏计划(EERP)启动3个PPP,

集中投入激励企业提高研发和创新能力;三是根据“创新联盟”旗舰计划框架下的“欧洲创新伙伴关系(European Innovation Partnerships, EIPs),主要支持智能交通、可持续农业和老龄化等领域。“老龄化创新伙伴关系”是最先启动的试点项目。^[4]

1.2 资源保障

“老龄化创新伙伴关系计划”并不是白手起家的孤立计划和一个新的筹资机制,而是根据欧盟健康战略目标和“2012年欧洲积极的老龄化和社会团结年”的总体目标,将“创新联盟”、“欧洲数字议程”、“新技能和新就业”、“欧洲应对贫苦和社会孤立平台”等计划的战略行动和资金相结合,共同制定综合性跨领域的协调协作平台。因此,原则上,“老龄化创新伙伴关系计划”并未规划增加专项资金,而是有机整合上述计划现有资金,特别是利用“地平线2020”(Horizon 2020)研发框架计划和“结构基金”(Structural Funds)等既定渠道资金。^[1]

1.3 目标

“老龄化创新伙伴关系计划”总体目标是,到2020年前,使欧洲人口增加2个健康生命年,并达到“三赢”:一是改善老龄人口的健康状况和生活质量;二是提升医疗保健系统的可持续性和效率;三是开发潜在的医疗市场,促进经济发展。^[1]

1.4 重点领域

“老龄化创新伙伴关系计划”主要任务和支撑体系见图1所示。该计划重点支持三大支柱领域:促进疾病的预防、筛查和早期诊断;改善患者的护

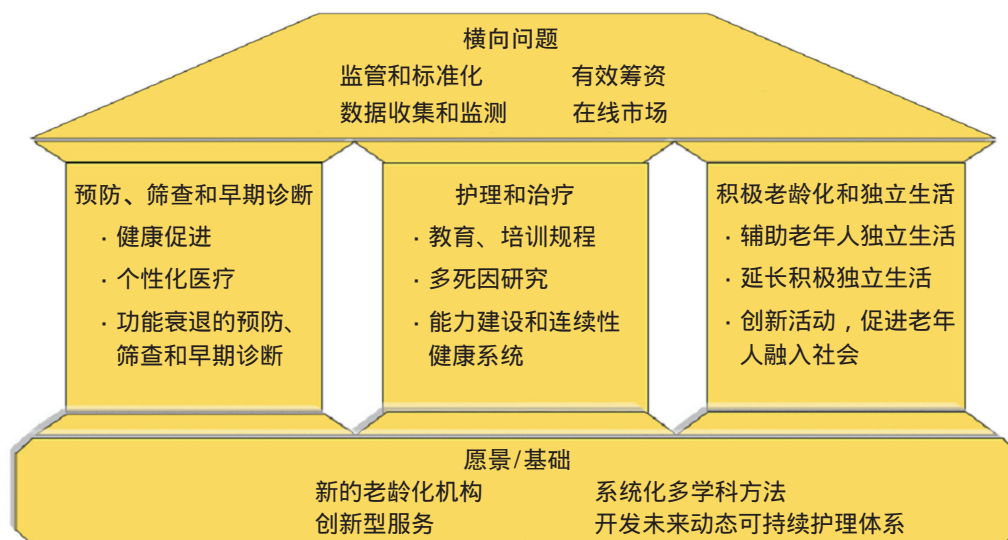


图1 欧洲“老龄化创新伙伴关系计划”主要任务和支撑^[2]

理和治疗；促进老年人的活力和独立生活能力。同时，该计划重点营造总体支持性环境，通过立法、筹资、科学循证和知识转化等方式，全面支持上述领域的实现。

1.5 参与机构

“老龄化伙伴关系计划”广泛号召公立和私营机构共同参与。欧委会相关机构（健康与消费者总司、研发创新总司、信息化总司等）为该计划提供了顶层设计和行政支持，成员国各级政府部门、学术和研究机构、健康和社会护理机构、企业（特别是中小企业）、老龄人口和患者组织以及慈善机构，根据项目目标和自身特色自行通过网络注册参与相关合作活动。

1.6 运行机制

“老龄化伙伴关系计划”强调扁平化的“伙伴关系”，对于不同类型的参与机构采取“各尽所能，各取所需”的开放式合作模式。

欧委会和成员国相关政府机构参与确定“老龄化伙伴关系计划”的战略方向，并为该计划的顺利运行以及相关活动实施，提供政策保障和支持，同时，通过政府采购等方式，确保相关研究成果的未来市场。

对于有资源或技术潜力的伙伴机构，“老龄化伙伴关系计划”采取主动邀请或开放申请等灵活方式，共同参与计划战略方向确定，结合自身比较优势和特点，自愿参与相关活动的规划和实施，以期逐步形成长期系统的伙伴关系体系。具体参与方式包括行动小组、参考试点及在线市场。

(1) 行动小组 (Action groups)

欧委会定期公开发布招标邀请 (Invitations of Commitment)，根据各方提供的项目或计划建议，依照《战略执行计划》将相关项目及其执行机构划分为 6 个专项行动小组，其领域分别涉及：确保患者对治疗和服药的依从性；个性化健康管理和预防跌倒；预防功能衰退；促进慢性病综合护理模式，包括远程监控；通过信息通信技术 (ICT)，促进老年人独立生活能力及其商业模式开发；建设适宜老年人居住的建筑、城市和环境。^[5]

(2) 参考试点 (Reference Sites)

由一些大区、城市、卫生服务机构和护理组织共同合作，在积极健康老龄化建设方面，如取得综

合不同措施产生积极效果或短时间内产生重大突破性做法时，可被认定为创新型的成功范例，以供其他伙伴机构学习借鉴。

(3) 在线市场 (Marketplace)

建立了互联网为基础的交流平台，所有合作机构可通过在线会员注册参与相关活动，旨在寻找合作伙伴、合作项目和资金渠道，交流技术和数据信息、政策文件和项目进展，推广最新活动。^[6]

1.7 管理机制^[1, 6-7]

“老龄化创新伙伴关系计划”管理机制见图 2 所示。

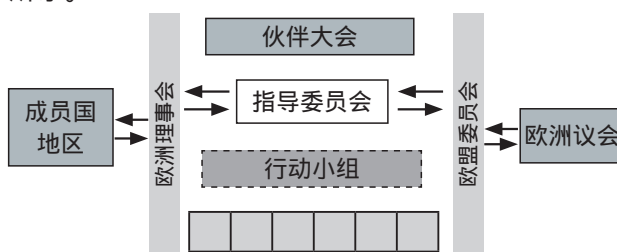


图 2 欧洲老龄化创新伙伴关系管理机制^[1]

(1) 伙伴大会 (Conference of Partners)

伙伴大会由欧委会每年举办一次，并向所有相关机构开放，其目的是协商确定未来战略方向、治理机制以及执行计划重点等事宜。

(2) 高级别指导小组 (Steering Group)

高级别指导小组由欧盟委员会副主席和和健康委员担任主席，成员包括各成员国、区域、产业、健康和社会保健专业人士、老人和病人组织及其他利益团体。该小组负责拟定战略实施计划的建议。

(3) 行动小组 (Action Groups)

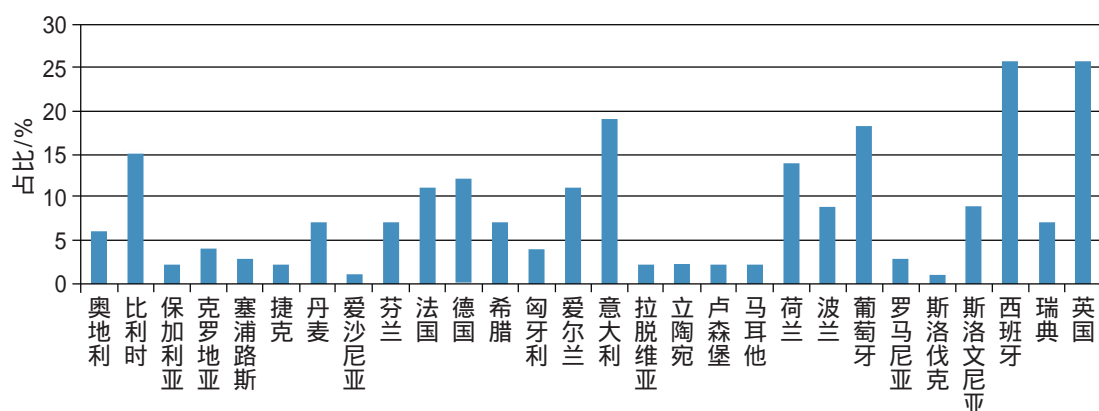
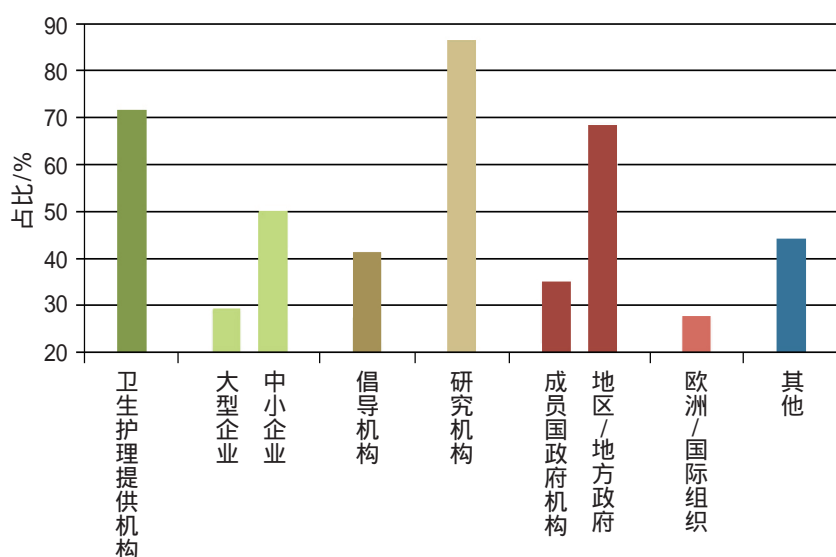
行动小组是由欧委会根据活动性质组织并支持成立的各专项行动协作联合体。各小组可自行确定管理机制和工作方式，欧委会提供必要的行政支持。

(4) 监测机构

高级别指导小组委托联合研究中心 (JRC) 设计制定“老龄化创新伙伴关系计划”行动的进展评估指标体系，以监测活动进展，适时调整战略方向。

1.8 执行效果

“老龄化创新伙伴关系计划”2011 年启动至今，在欧盟国家老龄化领域，特别是医疗和社会护理行业反响强烈，已形成 510 多个伙伴合作项目，参与机构多达 1 270 多个，其总体规模和涉及领域见图 3、图 4 所示。“老龄化创新伙伴关系计划”主

图3 欧洲“老龄化创新伙伴关系计划”伙伴机构国别及各个国家资源投入分布情况^[6]图4 欧洲“老龄化创新伙伴关系计划”参与合作伙伴机构类型及其占总体资源投入的分布情况^[6]

要特点和趋势为：研究创新机构参与热情高，占参与机构总数首位；中小企业成为业界伙伴机构的主流；南欧国家（如，西班牙、意大利、葡萄牙）和传统的创新大国（如，英国、法国、德国和荷兰）参与机构尤为活跃，起到领头羊作用；创新性产出多，特别是有关个性化医疗、连续性医疗社会服务、以及老龄化宜居城市为主题的医疗保健商业模式开发等综合性领域和市场化成果，表现突出。^[6]

经过访谈，部分机构也提出，“老龄化创新伙伴关系计划”运行和管理过程中还有值得完善的地方，其存在的不足表现为：缺乏对相应创新产品进行保障性“政府采购”的立法保障；伙伴机构选择标准不明确，导致过多机构的执行效率受到影响；创新链上的终端用户参与不够，需求趋动型创新产

品和服务有限。

2 经验与启示

2.1 经验

欧洲“老龄化创新伙伴关系计划”的顺利实施提供了如下具体经验：

(1) 统筹建立战略性目标

欧洲建立了符合整体社会经济发展现实需求和各方利益诉求的长期战略性目标，并促进欧盟与成员国政策重点的衔接，如，将应对老龄化直接升华到开发“银色经济”高度。

(2) 治理模式灵活高效

宏观上，欧盟通过“年度伙伴大会”和“高级别指导小组”等机制，形成政府与非政府机构间“从上到下，由下至上”及时双向的政策咨询和信息交换体系；微观上，欧盟各成员国政府部门的参与，为具体项目实施提供了有力政策保障，各“行动小组”自主性强，分工明确，高效运作。同时，“老龄化创新伙伴关系计划”与现行联合技术行动等技术平台不重复，但又互补协调。

(3) 伙伴机构参与性强

行动小组、参考试点和在线市场等参与形式丰富了传统意义上“项目申请”的单一方式，扩大了伙伴机构信息共享、自由选择、广泛参与、自发发动的可能性，其积极作用是：有效连接产品和服务的供需双方，形成稳定市场；通过搭建行业网络平

台，分享和快速将创新成果商业转化；统筹各方重点任务和资金投入，形成未来稳定的伙伴合作关系。

(4) 整合现有可行资源

一方面，由于经济危机的现实情况，难以建立和筹措专项资金运行独立项目；另一方面，恰恰由于无新专项资金投入，该计划目标和行动设计过程避免与现有计划重复，或受其左右，相对保持中立公允，增加伙伴机构对其利益诉求的可信度。

(5) 强化全面监测评估

“老龄化创新伙伴关系计划”从战略设定之初就委托独立第三方专业机构（联合研究中心）建立全面评估指标体系，并长期跟踪和定期汇报项目进展，提供专项技术和管理支持。

2.2 启示

“公私伙伴关系”是欧洲近年来在经济社会发展领域广泛提及的推崇的模式，在创新领域体现出其开放性和多元性。特别是在应对综合性社会挑战时，该机制能够充分发挥其“战略统筹、政策支持、资源整合、机制稳定、利益共享”的比较优势。

(1) 全面认识“创新”的社会背景

随着工业化发展的日趋成熟，老龄化、气候变化和教育等综合性社会挑战问题更为突出，对确保社会稳定和经济可持续健康发展更具战略性。传统意义上的单一“技术创新”难以满足解决这些长期性、跨领域社会经济问题的现实需求，而需要综合考虑相关产品、服务与体制等方面进行全方位、系统化调整，这就要求“政策创新”、“模式创新”和“技术创新”相统筹的系统性创新。同时，“创新”作为有效工具，可将上述综合性挑战等所谓“社会负担”转化为“机遇”。“老龄化创新伙伴关系计划”的目标即是“统筹资源办大事”，推动全社会力量形成“银色经济”，成为欧洲金融债务危机后新的经济增长点。

(2) 深入挖掘“创新”的动力源泉

以老龄化为代表的综合性社会问题广泛涉及社会稳定和经济发展诸多领域，横跨不同行业和交叉学科，这恰恰成为“政策创新”和“技术创新”的新的结合点。传统上，欧洲经济发展有赖于市场规模、培训良好的劳动力群体、强大的研究系统、以及中小型企业体系。但目前的相对单一市场主导模式和研发风险削弱了创新动力。为此，“创新伙伴

关系”强调政府从单一监管转向“战略协调、政策指导、资源保障、公共采购”的多维职能；而研究机构和企业等私营部门或第三领域（third sector）则扩大其在“政策协商、标准制定、资源提供”等方面的介入力度。最终，在伙伴关系平台上，通过相关机构的积极互动和产业链的无缝连接，逐步形成欧洲“战略一致、资源统筹、风险分担、利益共享”的创新模式，激发了各方的“创新原动力”。

(3) 努力完善“创新”的生态系统

“创新伙伴关系”的“多目标、多部门、多伙伴、多领域、多资源、多产出”的特点要求，以系统思维，优化“创新生态系统”。

参考文献：

- [1] European Commission. Taking Forward the Strategic Implementation Plan of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing. COM (2012) 83 final[R]. Brussels: European Commission, 2012-02-29.
- [2] European Commission. Strategic Implementation Plan of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing[R]. Brussels: European Commission, 2011-11-17.
- [3] European Commission. Outriders for European Competitiveness, European Innovation Partnership as a Tool for Systemic Change[R]. Brussels: European Commission, 2014.
- [4] European Commission. Public Private Partnerships in research[EB/OL]. [2014-03-18]. http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/ppp-in-research_en.html.
- [5] European Commission. Active and Healthy Ageing: A European Innovation Partnership[R]. Brussels: European Commission, 2012.
- [6] European Commission. Innovation Union: A Pocket Guide on a Europe 2020 Initiative[R]. Brussels: European Commission, 2013.
- [7] European Commission. The European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing[EB/OL]. [2014-03-06]. http://ec.europa.eu/health/ageing/policy/index_en.htm.
- [8] European Commission. European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing. Action Groups First Year Achievements[R]. Brussels: European Commission, 2013-12.

“Burdens” Converted to “Opportunities” —Tackling Ageing by European Innovation Partnership

NIE Jian-gang

(Department of International Cooperation, National Health and Family Planning Commission, Beijing 100044)

Abstract: Ageing has become a global trend and also one of the most severe challenges to European countries in terms of their political, economic, societal and health development. Taking innovation as an important cornerstone, European Union strives for converting the “social burdens” into “silver opportunities”, by treating ageing as a new breaking point for economic growth. In 2011, the “European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing” was put in place under the Framework of the Innovation Union and as an indispensable component of the “Europe 2020” strategy. It aims to re-assess and optimize the political, social, organizational, financial and operational environments and procedures of ageing-related health care activities by means of innovative thinking, and mobilize and motivate the ageing-related market potentials and industrial capacities. Its successful practices and experiences are worthy of being studied in the course of tackling the ageing challenges in China.

Key words: European Union ;ageing ;European Innovation Partnership ;silver economy

(上接第 23 页)

Analysis on Performance of Canada’s Economic Action Plan and Its STI Policy

PEI Rui-min, HU Zhi-hui

(National Science Library of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190)

Abstract: In order to facilitate employment and promote economic growth, Government of Canada initiated the Economic Action Plan (EAP) substituting for the usual budget since 2009. Economic Action Plan has two stages. In the first stage of EAP, the measures mainly focused on direct economic stimulus such as reducing taxes, providing employment opportunities, and increasing investments. As the economy goes better and better, Canadian government shifted its policy focus to achieving the long prosperity and budget balance through strengthening science, technology and innovation (STI). All these measures make Canada’s economy have excellent performance in the G7 countries. This article analyzes Canada’s STI measures and policy instruments as the reference for our country’s policy making.

Key words: Canada ;Economic Action Plan ;economy recovery ;science and technology innovation policy