

德国科研创新政策的欧洲维度*

俞宙明

摘 要：随着欧洲研究区建设的深入，各国在科研创新政策领域自行其是的时代在欧洲已经成为历史，欧洲层面的科研创新政策的重要性日益显现。而德国作为欧洲科研创新领先国家，以及欧洲研究区的发动机，对这一进程的参与和应对也就具有尤其重要的意义。本文首先对于欧盟科研创新政策的法律基础与政治框架尤其是欧洲研究区建设和“地平线 2020”科研框架计划做了简要介绍，在此背景下梳理了德国对欧盟科研创新合作的积极参与，包括相关战略和辅助措施，并观察分析了德国对科研创新政策“欧洲化”所持的立场与对策。

关 键 词：科研创新政策； 欧洲研究区； 德国科研体系

作者简介：同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 讲师 博士 上海
200092

中图分类号：F151.60

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2016)02 - 0057 - 13

本世纪以来，随着全球竞争日益激烈，重大社会挑战迫在眉睫，欧盟在促进欧洲科研创新发展、推进欧洲研究区建设方面的努力有目共睹。作为欧盟成员国的德国，科研创新体系与政策的发展也势必与这一发展互相交织，难解难分。而德国

* 本论文为 2014 年度同济大学人文社会科学青年基金项目“欧洲化视角下的德国科研创新政策研究”的研究成果。

作为欧洲最大经济体、科研强国、创新领先国家、欧洲研究区的发动机,对于欧盟层面科研创新合作的参与和推动,以及对于欧盟科研创新政策方面的一体化进程的态度与反应,也就有着尤其重要的意义。本文尝试在厘清欧盟科研创新政策领域的法律与政治框架的基础上,对德国科研创新政策的欧洲维度做一番梳理、观察与思考。

一、欧盟科研创新政策的法律基础与政治框架

当前欧盟科研政策的法律基础是2009年生效的《里斯本条约》。该条约包含的《欧盟运作方式条约》^①第179条到第190条规定了欧盟在研发创新领域的政策权限,包括欧洲研究区的建设(第179条)、欧盟推进研发的具体措施(第180条)、欧盟与成员国在该领域的协调(第181条)、欧盟科研框架计划(第182-186条)及欧洲航空研发政策(第189)条等,是欧盟与成员国在该领域开展合作的重要法律依据。该条约基于辅助性和比例适当性以及有限地单个授权的原则,在科研创新领域赋予欧盟部分权限,为欧盟的科研创新政策提供了新的法律框架。根据该条约,欧盟的任务范围扩展到包括基础研究在内的科研与技术开发的各个领域,同时可以通过与成员国共同制定指导方针和指标,协调其科研政策与成员国科研政策的关系。

欧盟在科研创新领域的政治框架主要由“欧洲2020”战略、“欧洲研究区”“地平线2020”和“欧洲结构与投资基金”构成。

(一)“欧洲2020”战略

欧盟委员会于2010年3月3日公布指引欧盟发展的“欧洲2020”战略,提出欧盟未来十年的“智慧增长”、“可持续增长”和“包容性增长”的发展重点和具体目标。其中增加科研投入被列为五大核心目标之一,并为之制定了具体的量化指标,即到2020年要让欧盟研发投入达到其国内生产总值的3%以上。

“创新联盟”是“欧洲2020”战略的七个主导倡议行动之一,旨在改善科研创新的外部条件,简化流程,促进教育、科研和创新紧密合作、协同发展;同时更好地推动各国落实欧洲研究区的承诺,更好地协调欧盟与成员国的科研资助措施,并确保资助手段能集中在优先发展领域。通过政策推动和补贴手段,对创新成果的市场化提供支持,涵盖从基础研究到应用研究、从发明到市场化的整个创新链。“创新伙伴计划”是创新联盟的重要组成部分,通过创建伙伴关系,聚焦特定的重大社会挑战,更好地利用现有的各类协调手段以及“地平线2020”“欧洲结构与投资基金”等欧盟资助。

^① 该条约德文版参见 <http://www.aevv.de/>, 访问日期:2016-04-22.

对于“欧洲 2020”战略的一个重要监测手段，是 2011 年启动的“欧洲学期”。这是欧盟委员会对其经济与财政政策的定期监测手段，借助一系列指标与数据对欧盟及各成员国实现“欧洲 2020”战略目标的进展进行分析，各国科研政策及研发投入也是重点监测对象之一。“欧洲学期”对于科研创新领域的监测，以创新联盟为主，通过不同战略层面上各类定期报告来监测实现目标和施行措施的进展。这套监测体系主要包括：年度增长报告和国别建议（包括科研投入达到国内生产总值 3% 的目标的实现情况）、体现创新联盟绩效的年度创新联盟记分牌（IUS），两年一度的创新联盟竞争报告，以及 2013 年首次推出的欧洲研究区进展报告。

欧盟自经济与金融危机以来，公共资金持续紧张，2014 - 2020 年期间财政总体紧缩。同时“欧洲 2020”战略提出的新目标对科研创新领域提出了新的要求，欧洲研究区也亟待完成。为达到这些目标，既要把资金向特定主题集中，也要通过欧盟对科研创新领域各个不同的项目之间的明确分工、相互协调，并注重发挥欧盟、成员国和地区层面各种手段的协同效应，提高效率，达到最佳效果。欧盟委员会为此推出了支持“欧洲结构与投资基金”、“地平线 2020”协同发展的主导方针，并纳入旨在发展科研创新及提高竞争力领域的其他欧盟项目。该指导方针面向项目起草者和所有其他相关机构和个人，包括项目制定、协调与实施，咨询，报告撰写和审计等等。

（二）欧洲研究区^①

欧洲研究区是欧盟 2000 年发起的一个倡议行动，其目标于 2000 年 3 月在“里斯本战略”中确立，并被收入 2007 年的《里斯本条约》，其中的《欧盟运作方式条约》第 179 条规定了欧洲研究区的建设及其目标。2011 年欧洲理事会的决议进一步提出，欧洲研究区必须于 2014 年建成，从而形成一个知识、研究和创新的真正的内部市场。2012 年 7 月欧盟委员会发布政策文件《加强欧洲研究区伙伴关系，促进科学卓越和经济增长》，指出要建设“一个向世界开放的、基于内部市场的统一的研究区域，使科研人员能够自由流动，科学知识与技术能够自由交流，使欧盟及其成员国巩固科技基础，加强竞争力，更好地共同应对重大挑战。”在这一背景下，欧盟与各成员国在科研与技术开发领域协调合作，以确保各国政策与欧盟政策的协调。该文件中提出了五个需要优先发展的领域，包括：1) 高效的国家科研体系；2) 跨国合作的最优化及欧盟内部竞争的促进；3) 面向科研人员的开放的劳动力市场；4) 男女平等以及科研中对性别视角的重视；5) 科学知识交

^① 关于欧洲研究区建设及德国的参与，可参见俞宙明：《德国在欧洲研究区建设中的角色与战略》，载郑春荣、伍慧萍主编：《德国发展报告（2015）》，北京：社会科学文献出版社，2013 年版，第 165 - 184 页。