

作为研究与创新政策工具的“公私伙伴关系”

夏奇峰

(广东省科学技术厅, 广州 510033)

摘要: 创新是生产力持续发展的关键因素, 而创新主导的增长越来越多地依赖创新主体之间的合作。创新主体互动程度与效率是国家创新体系面临的挑战, 也决定着一个国家的创新绩效。作为政府治理改革的重要内容, “公私伙伴关系”为公共部门和私人部门在具有互补利益而又难以单独有效实施的领域开展合作提供了一种制度框架, 为构建和完善国家创新体系提供了一种新的视角。

关键词: 创新; 公私伙伴关系; 政府治理; 国家创新体系

中图分类号: F27 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.06.005

一、前言

“公私伙伴关系”是当今政府治理改革的主要内容, 是政府提供现代、优质公共服务及提升竞争力的重要政策工具。1992年, 英国政府提出“私人融资计划”, 后被定义为“公私伙伴关系”, 旨在充分发挥私人部门在专有技术、创新能力和资金等方面的优势。

“公私伙伴关系”是公共部门与私人部门为了实现某个共同目标而建立的一种合作关系。作为有效使用公共资源的途径, “公私伙伴关系”可以引入新的投资, 完善管理, 从而提升公共服务水平, 充分发挥公共部门的潜力。

在科技迅猛发展的今天, 加强公共研究机构和私人部门之间的伙伴关系逐渐成为促进研究与创新的重要途径。自20世纪90年代以来, 经合发展组织(OECD)国家越来越多地在R&D与创新政策中运用“公私伙伴关系”。OECD关于增长研究得出的一个主要结论就是, 政府应因应创新过程、商业需求和战略的快速变化, 更多地运用“公私伙伴关系”以改进政策的适应性, 提高技术与创新政策的效率和成本效益。

二、作为研究与创新政策工具的“公私伙伴关系”

(一) 应用于研究与创新的“公私伙伴关系”的特征

作为研究与创新政策工具的“公私伙伴关系”具有如下特征:

- 制度化。“公私伙伴关系”是指公共与私人部门/主体之间的正式关系或安排;
- 政府作为伙伴。在“公私伙伴关系”中, 政府是作为私人部门的伙伴, 而不是私人部门活动的促进因素或调整者;
- 共同的目标和明晰的公共利益。合作伙伴具有清晰的目标/利益;
- 积极参与、共同投入资源。这是“公私伙伴关系”的核心特征。共同投入资源包括: 资金、设施、人力和无形资产。

(二) “公私伙伴关系”越来越多地作为创新政策工具

国家创新体系的效用和效率在很大程度上取决于创新主体之间联系和互动的程度与质量。“公私伙伴关系”较其它工具可以更好地弥补创新

作者简介: 夏奇峰(1967-), 男, 广东省科学技术厅, 博士; 研究方向: 知识及创新管理技术性贸易壁垒。

收稿日期: 2008年6月23日

体系中的某些缺失，因此，被越来越多地用作研究与创新政策工具。

1. “公私伙伴关系”为公共部门与私人部门合作提供了一种政策框架。在某些领域中，公共部门和私人部门拥有互补利益，但公共部门或私人部门难以独立有效地实施。

2. “公私伙伴关系”广泛运用于OECD国家不同政策领域。许多国家围绕促进伙伴关系实施改革，完善现有科技计划。

3. “公私伙伴关系”确保公共研究投入经济和社会效益最大化。通过成本和风险分担，促进对企业R&D公共支持的杠杆作用；确保私人部门对政府任务导向的R&D活动做出更多的贡献；推进公共研究成果的商业化；完善知识基础设施。

4. 对“公私伙伴关系”作为促进研究与创新政策工具的研究表明，在高度依赖科学的创新领域，该“关系”是推进合作研究的有效工具。

5. 除了为具有战略意义的前端竞争前R&D提供有效跳板之外，“公私伙伴关系”还有助于实现其它目标，带来更为广泛的好处：如投入和产出额外性；改善R&D采购；公共研究商业外溢的新渠道；增强区域创新体系的协同等作用。

6. 尽管“公私伙伴关系”能够达成其它政策工具不能实现的目标，正确把握“公私伙伴关系”是一件十分微妙的事情，因为它必须能够使那些有着不同管理文化，甚至目标冲突的各方建立可持续发展的伙伴关系。

7. 有效实施“公私伙伴关系”的指导机制。在设计和管理“公私伙伴关系”时面临的主要挑战是：选择合适的合作研究领域，并在实施阶段避免研究重心漂移。OECD研究表明：以下4种指导机制是应对挑战、确保“公私伙伴关系”成功的关键：竞争选择项目和参与方；最优融资；有效组织和管理；严格评估。

三、“公私伙伴关系”促进研发与创新的经济学分析

自20世纪80年代以来，国际竞争不断加剧，政府逐渐认识到，私人部门在某些领域往往可以做到最好，因而与企业、大学以及非政府组织构建伙伴关系，是提供现代、优质公共服务的一种

有效手段。

在人类文明进程中，市场制度发挥着重要作用。市场经济是最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段，它具有任何其他机制和手段不可替代的功能优势。但市场也有本身不能克服的缺陷，在某些领域或场合，市场机制还无法达到符合整个社会要求的正确的资源配置结果。由于“信息不对称”而导致的“市场失灵”，这也为政府干预提供了合理的理论前提。

（一）“信息不对称”导致科技与经济“两张皮”现象

公共研究机构的研发与创新活动受制于国家研究与创新战略、计划和投入等，私人部门尽管也会在某种程度上服从于国家的整体发展战略，但更多的是根据自身竞争优势、市场情况等确定其发展战略。公共研究部门与私人部门之间存在严重的“信息不对称”，这是导致科技与经济“两张皮”的根本原因。

因此，解决科技与经济“两张皮”问题的关键就是通过“公私伙伴关系”把创新链条上的所有利益攸关方凝聚在一起。

（二）创新体系的交易成本与知识流动性

国家创新体系中的交易成本就是知识（科研成果、技术等）生产、转移和应用过程中所导致的费用，也就是与创新相关的所有法律、法规等各项制度安排的运行成本。显然，降低创新体系的交易成本有助于提高创新效率，提高知识的流动性，从而尽快将科研成果迅速转化为现实生产力。在“公私伙伴关系”框架下，各创新主体结成战略伙伴关系，产业部门会更加便利地获取所需科研成果。

（三）知识是“公共物品”

科学研究生产知识，如作为一个经济过程的结果来看，知识具有非竞争性消费和非排他性。研究表明，基础研究，具有明显的“公共物品”特征，应用研究与开发具有明确的商业目标，研发与创新成果可以为实施单位带来价值，但一旦创新产品生产销售以后，同行企业就很容易掌握这项创新技术，或在此基础上开发更多创新技术。研究与创新属于公共产品，这导致以追求利益最大化的私人部门投入动力不足。

(四) 产业研究的“溢出效应”

原始性创新具有明显的外部性,创新主体无法享受研究成果所产生的全部收益。因此,在一个没有规制的和竞争性产业中,私人部门投入的积极性受到制约。政府实施的激励性政策措施,比如:知识产权保护制度、专利、科研税收信贷等,有助于确保研究与创新主体获得最大回报。

跨主体和跨公司的“溢出效应”的特点是收益递增,通过“公私伙伴关系”把各创新利益攸关方融入R&D之中,同时,对R&D进行补贴以鼓励增加投入,更高会获得越多的“溢出效应”,从而实现社会效益最大化。

(五) 研究与创新资源的规模优势

科技创新活动已不再遵循简单的线性模式,而是各创新主体、创新要素交互作用的复杂的涌现现象。同时,研究与创新资源的有效利用要求尽可能减少重复性努力。围绕“公私伙伴关系”加强公共部门与私人部门之间的合作,在具有互补利益的领域集成各类创新资源以形成“临界规模”,更好地动员和协调多学科研究与创新资源,充分发挥规模优势,一方面可以避免重复劳动,另一方面又可以集成各方优势,产生协同作用,完成各自独立情况下不能完成的任务。

(六) R&D成本和风险

科技创新的复杂性导致科研与开发项目投入急剧增加。大型研究项目成功的不确定性对私人部门投入研究更是具有极大的抑制作用。“公私伙伴关系”为公共部门和私人部门分担R&D成本并降低相应风险提供了一种有效机制。

从上述分析可以看出:公共部门在促进R&D与创新中发挥着重要作用,尤其是在基础研究和竞争前研究领域,公共资金的支持至关重要。在“公私伙伴关系”这种制度安排下,公共部门和私人部门形成长期战略关系,创新链上各利益攸关方可以更好地围绕互补利益而整合在一起。因此,“公私伙伴关系”为解决科技与经济之间长期存在的“两张皮”现象,提高创新体系效率,完善国家创新体系建设提供了一种新的思路。

四、法国公私伙伴关系政策措施

为了进一步提高研究效率,完善国家研究与

创新体系,法国政府于2004年启动“竞争力集群”计划;2006年4月通过的《研究法》推出了“先进研究主题网络”计划、“研究与健康主题中心(网络)”计划、“研究与高等教育集群”计划、“卡诺研究所”标签计划等一系列政策。从本质上讲,上述举措均以“公私伙伴关系”为工具,动员各类研究与创新主体加强研发活动和参与竞争,从而提高法国整体科研实力和产业竞争力。

以下仅以“卡诺研究所”为例:做简要介绍。

(一) 设立“卡诺研究所”的背景与宗旨

公共研究机构在法国研究与创新体系中扮演着重要角色。法国公共研究机构不仅数量较多,而且在社会公益研究领域实力雄厚。法国公共R&D预算的3/4投向公共研究机构。然而,私人部门R&D投入不足构成了法国创新发展的制肘。

公共部门和私人部门之间缺乏稳定合作机制,导致公共研究机构不能因应社会经济需求,即使有科研成果,技术转移和产业化也十分困难。当现有技术无法解决企业发展面临的问题时,企业要么放弃目前的主营领域转而寻求新的市场,要么投资R&D,研究开发新的产品,开拓新的市场。

在此背景下,如何建立起一种有效机制,把知识和研究成果的供应方(研究机构和大学)与研究成果的需求方(企业)紧密地联系在一起,便成了政府研究与创新政策的合理目标。2006年8月法国通过“研究协议”,其中一项重要内容就是大力促进公共研究机构和私人部门之间的伙伴关系。“卡诺研究所”标签计划即是该协议推出的一项具体措施。

(二) “卡诺研究所”概况

截至目前,法国科技部共发放33个“卡诺研究所”标签。33家“卡诺研究所”共有12 300名专职研究人员,占全国公共研究机构人力资源的12%;每年接收6000名博士研究生;总研究预算为13亿欧元;2007年“伙伴研究”收入为4.2亿欧元;国家财政资助6000万欧元。

“卡诺研究所”是一个产学研研究联盟。“未来能源Carnot研究所”就是由国立格勒诺布尔综合理工学院作为主要依托机构,共16个实验室作为成员单位,373名研究人员。工业伙伴包括Alstom、Areva、EDFAirbus、Saint Gobain等。

(三) 政府对“卡诺研究所”支持情况

财政资助：法国国家科研署对于获得“卡诺研究所”标签的研究机构提供稳定的年度财政资助。这项资助基于该研究机构上一年度从事“伙伴研究”的收入，也就是与社会经济伙伴（主要是企业）开展合作过程中的创收情况。

“P2IC”计划：“P2IC”是为“卡诺研究所”量身定做的专项计划，旨在加强研究所之间的一体化和协同效应，促进法国卓越研究机构之间开展合作。

其它支持：国家研究署除了资助“卡诺研究所”运作、研究设施等之外，还为这些机构以合同方式招聘博士生和博士后提供资助。

五、结束语

作为政府治理的重要政策工具，“公私伙伴关系”可以有效弥补创新体系中的某些缺失，对R&D效率产生杠杆作用，因而，越来越多地作为促进研究与创新的政策工具。借鉴发达国家经验，制定促进“公私伙伴关系”的有关法律法规，优化现有科技计划，构建产学研用战略伙伴关系，对于完善我国创新体系具有借鉴意义。■

参考文献：

- [1] OECD.2008. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk sharing and value for Money.
- [2] 维基百科: <http://en.wikipedia.org/wiki>
- [3] <http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/061102.htm>
- [4] OECD. 2005. Public-Private Partnerships for Innovation: Synthesis Report. OECD, Paris
- [5] OECD. Reviews of Innovation Policy CHINA Synthesis Report, P.53
- [6] OECD. 2005. Peer Review of Public-Private Partnerships for Innovation: Main Messages. OECD, Paris
- [7] FRBSF Economic Letter, 98-16; May 15, 1998, Reasons for Public Support of Research and Development: <http://www.frbsf.org>
- [8] <http://www.infra.kth.se/cesis/documents/WP105.pdf>
- [9] OECD. 2005. Public-Private Partnerships for Innovation: Synthesis Report. OECD, Paris, pages 48-52
- [10] <http://www.nce.gc.ca>
- [11] OECD. 2005. Public-Private Partnerships for Innovation: Synthesis Report. OECD, Paris, page 22
- [12] 夏奇峰：2008调研报告：产学研结合促进研究与创新：法国的经验及启示

Public-Private Partnership as a Policy Tool for Research and Innovation

XIA Qifeng

(Department of Science and Technology of Guangdong Province, Guangzhou 510033)

Abstract: Innovation is key for sustainable development of productivity, while the innovation-driven growth depends increasingly on the cooperation of all innovation actors. The degree and efficiency of interaction between innovation actors decides the innovation performance of a country and is a challenge national innovation system faces. As an important component of governance reform, public-private partnership provides an institutional framework for public and private sectors involving in cooperation in certain areas where they have complementary interests while cannot accomplish efficiently by themselves. Public-private partnership supplies a new perspective for the establishment and perfection of national innovation system.

Key words: innovation; PPP; government governance; NIS