

欧盟新工业政策解读

王德生

(上海科学技术情报研究所, 上海 200031)

摘要:金融危机和欧洲主权债务危机充分暴露了欧盟“去工业化”致使部分成员国抗危机能力不足的弱点。欧盟经济持续低迷的现实促使欧盟重新检讨和调整自己的产业政策,“重新确立工业核心地位”被提到了欧盟产业政策调整的议事日程。2012年10月10日,欧盟委员会发表题为《一个强大的欧洲工业有利于增长和经济复苏》的工业政策沟通版报告。该报告认为:为了促进欧洲经济复苏和实现可持续发展,必须明确工业在欧盟的核心地位,计划通过统一的工业政策提高欧盟竞争力;要加大新技术和创新的投入;要完善欧盟内部市场和扶持中小企业发展;要重视人力资本的关键作用;最后提出实现再工业化目标,即工业在欧盟GDP中的占比将从目前的16%增至2020年的20%。

关键词: 欧盟;新工业政策;欧洲数字议程;欧洲2020战略;欧盟再工业化目标

中图分类号: F450.0 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.06.009

在经历了金融危机后,欧洲工业创造的产值较金融危机前下降了10%,并丢失了300万个就业岗位。2012年,欧洲主权债务危机仍在蔓延,欧盟经济增长乏力,复苏前景迷茫。欧盟经济持续低迷的现实促使欧盟重新检讨和调整自己的产业政策,认为此时欧洲比以往任何时候都更需要实体经济来支撑经济增长和就业的复苏,“重新确立工业核心地位”被提到了欧盟产业政策调整的议事日程。

2012年10月10日,欧盟委员会向欧洲议会、欧盟理事会、欧盟经济和社会委员会以及欧盟区域委员会发放题为《一个强大的欧洲工业有利于增长和经济复苏》(A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery)^[1]的工业政策沟通版报告(简称“新工业政策”),12月,欧盟理事会审核通过了新工业政策报告^[2]。新工业政策报告认为:为了促进欧洲经济复苏和实现可持续发展,必须明确工业在欧盟的核心地位,通过统一的工业政策,提高欧盟竞争力;要加大六大优先发展技术和产业的创新投入;要完善欧盟内部市场,扶持中小企业发

展;要重视人力资本的关键作用;最终要实现再工业化目标,即工业在欧盟GDP中的占比,将从目前的16%增至2020年的20%。

1 重新确立工业核心地位

步入21世纪后,欧盟开始制定中长期经济发展战略:2005年首次确定工业发展的具体目标,2007年对工业目标的执行情况进行中期审查,2009年对具体工业部门进行审查。

2009年12月1日《里斯本条约》正式生效后,欧盟加快了统一市场未来发展战略的制定。2010年3月3日,出台了《欧洲2020战略》(Europe 2020 Strategy)^[3]——欧盟历史上第2份10年经济发展规划。在公布2020战略后,欧盟制定了《全球化时代的统一工业政策》(An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era)^[4]文件,提出了未来工业政策的基本框架,涉及:改善产业环境、强化统一市场、新工业创新政策、国际资本化和促进工业现代化等5方面。在经历债务危机后,2012年10月,欧盟

作者简介:王德生(1976—),男,硕士,助理研究员,主要从事科技产业与情报研究。

收稿日期:2013-03-28

委员会发表新工业政策，重新确立工业的核心地位，计划通过统一的工业政策提高欧盟竞争力，实现可持续发展。欧盟所采取的这一系列重大举措不仅表明了欧盟产业政策调整的战略方向正在发生重大变化，而且也体现了欧盟寻求通过推行新工业政策来促使经济复苏和创造更多就业机会。

不难看出，欧盟提出的新工业政策就是要让工业重新回到欧洲，把发展工业实体经济作为重点优先目标。欧盟委员会认为，欧盟现在比以往任何时候都需要扭转工业地位下降的态势和促进实体经济的发展。当然，欧盟的再工业化不是简单的重复，而是由先进创新技术带动的新型工业革命。

2 重点加强六大优先发展技术和产业的研发创新投入

在新工业政策中，欧盟委员会提出要大幅增加对新技术和创新的投入，进一步完善工业研发与创新体系，优先发展清洁生产先进制造技术、关键使能技术（Key Enabling Technologies, KETs）、生物基础产品（Bio-based product）、可持续产业政策与建筑原材料、清洁车辆以及智能电网等六大技术和产业。

这些优先发展的技术和产业，既可以在短期和中期为欧盟经济复苏做出贡献，也将显著影响欧盟经济的长期发展。同时，它们将为新型工业革命提供所需的基础设施。这些基础设施的建立将有可能创造数以千计的新企业和百万新的就业机会，并有助于实现欧洲 2020 战略中提出的经济可持续发展和高就业的目标。

2.1 清洁生产先进制造技术

清洁生产先进制造技术是新工业革命的关键组成部分。例如，3D 打印可发挥小批量生产的优势，实现低成本定制生产，为创新型中小企业开辟新的市场机会。未来的工厂将大量使用可再生能源和再生材料，并越来越多地采用可持续的商业模式。这些先进制造技术代表了一个重要的商业机会，预计到 2020 年，全球市场将翻一番，规模将超过 7 500 亿欧元。

目前，欧盟在清洁生产先进制造技术领域已经处于世界领先的位置，市场份额占世界 35% 以上，专利份额占比也超过 50%^[5]。

2.2 关键使能技术

欧盟委员会认为，包括微纳米电子技术、先进材料、工业生物技术、光子技术、纳米技术和先进制造系统的关键使能技术的全球市场，将从目前的 6 460 亿欧元提高到 2015 年的 1 万亿欧元，约占目前欧盟 GDP 比重的 8%。

目前，欧盟在关键使能技术的研发领域处于世界领先地位，专利量占全球的比重超过 30%。

2.3 生物基础产品

生物基工业在生产过程中使用可再生资源或应用生物基产品。与化石燃料产品相比，大多数生物基产品消耗更少的能量，排放较少的二氧化碳和挥发性有机化合物，并产生较少的有毒废物，它们既可以降低生产成本，又能提高环保性能，从而实现人类可持续发展。

预计到 2020 年，包括生物塑料、生物润滑油、生物溶剂、生物表面活性剂等在内的欧盟生物基化工产业，其产品的市场规模将达 400 亿欧元，年均增长率约为 5.3%；将提供 9 万多个就业机会^[6]。

2.4 可持续产业政策与建筑原材料

降低成本，提高能源和资源利用效率，减少浪费，可提高建筑业的竞争力。目前，应用于住宅、商业和公共建筑的能源消费，占欧盟最终能源消费的 40%，并造成大量 CO₂ 排放和空气污染。

欧盟在提高住宅、公共建筑和基础设施的能源效率上的新投资项目，具有强劲的增长潜力，预计到 2020 年，每年创造的产值约达 250 亿~350 亿欧元^[7]。同时，提高建筑业的能源效率，也是欧洲通向低碳经济之路的能源政策和实现可持续发展的需要。

2.5 清洁车辆

使用替代动力系统或替代燃料的车辆，可以节省能源消耗，并改善空气质量提高人类健康水平，是实现可持续发展的一个关键措施。预计到 2020 年，全球插入式电动汽车和混合动力汽车的市场份额将占到 7% 左右。

2012 年 11 月，欧盟出台了《汽车 2020 年行动计划》。该行动计划旨在：鼓励清洁车辆的技术创新，包括减少污染、减少噪音、增加安全性等方面；为发展清洁车辆提供更加公平的市场竞争环境；为欧洲汽车向全球出口提供支持；等等。

2.6 智能电网

智能电网将可再生能源融入电力系统，有助于提高能源效率，并满足电动汽车等新型电力用户的服务要求。第三次能源自由化举措（The Third Energy Liberalisation Package）中要求到2020年至少有80%的欧洲家庭安装智能计量系统，这是欧盟智能电网部署的第一步。预计到2020年，欧盟将在智能电网建设上投入600亿欧元；到2035年，投资额将上升到4800亿欧元。

欧盟认为，上述六大优先发展技术和产业具有广阔的市场前景。欧盟已于2012年底建立了与上述六大优先发展技术和产业相关的专门工作组，以制定推动这六大优先发展技术和产业发展的路线图。为了确保以上六大优先发展技术和产业的投入，欧盟委员会还出台了一些相关的配套措施。例如，将尽快通过并颁布针对新产品和新服务（包括相应的标准和认证服务）的、简化的、可预测的和稳定的内部市场监管措施；在欧盟内部协调安排新技术的研发投入和创新投资，确保新技术及时地向商业化推广应用；完善智能电网和能源存储投资等主要能源基础设施建设，确保可再生能源的广泛应用及电动车和混合动力车的部署；等等。欧盟正在出现的新兴工业技术，将会带来新型工业革命，使欧盟的商品、服务和商业模式发生根本性变化；将会重塑欧盟产业，为欧盟工业带来新的商机和生机。

3 完善欧盟内部市场和扶持中小企业发展

欧盟委员会提出要积极完善欧盟内部市场和促进内部市场商品贸易，采取措施大力促进中小企业发展。主要内容有：改善内部商品市场，促进创业使内部市场更具活力，加强内部市场技术和专利的知识产权保护，完善信贷机制以改善中小企业的商业融资环境。

3.1 改善内部商品市场

目前，欧盟内部市场的商品贸易占欧盟贸易的75%，并拥有巨大的、尚未开发的潜力，可以提高欧盟的竞争力。特别是随着全球化、专业化和创新对制造工艺产生了深远的影响，“产品”和“服务”之间的区别正在变得模糊。然而，这个过程可能会创建新的壁垒和障碍。单一市场的规则和程序应紧跟这些发展变化的步伐。虽然“1992年战略”

（The 1992 Strategy）已实行了20年，但是，很多产品仍存在不统一的现象，而且相互承认会员国的立法条款总是不能被正确应用。为此，欧盟必须采取措施，确保《统一市场法》按时得到全面实施；必须改善内部商品市场准入，简化和完善内部市场立法管理，使其更加稳定和可预测；更好地保护公民免受不符合标准产品的影响，确保市场的公平。

3.2 促进创业使内部市场更具活力

在欧盟，虽然有1/3以上的新就业机会来自小型化、高成长性的企业，但欧盟小企业的发展速度并没有美国快^[8]。为了促进小企业创业使内部市场更具活力，欧盟委员会认为，有必要在《小企业法》的基础上，设立“创业行动计划”，以促进创业企业的成长，给处于早期创业阶段的企业提供支持；制定有效的破产程序，给创业者第二次机会。同时，欧盟委员会已通过“欧洲数字议程”（Digital Agenda for Europe）^[9]计划把互联网和数字技术的发展作为“欧洲2020战略”的核心，提出：会员国和委员会必须加快“数字化单一市场”（the digital single market）的全面实施；成员国必须简化增值税登记手续，并打造一站式电子注册，以方便小企业开展跨界电子商务。欧洲企业网（Enterprise Europe Network）也将为有意发展在线业务的中小企业提供培训机会。

3.3 加强内部市场技术和专利的知识产权保护

知识产权对企业的创新和发展来说是至关重要的。知识产权是企业创新体系的核心，并为技术转移奠定了基础。在欧盟内部引进“统一的专利”（unitary patent）并发展“统一的专利诉讼体系”（unified patent litigation system），可减少“单一市场”（single market）下专利保护的成本，从而避免不必要的诉讼成本，提高法律的确定性。欧盟委员会考虑采取措施，以增加透明度，提高知识产权的标准化处理，支持中小企业在东盟等第三方国家的知识产权保护和有效利用。

3.4 完善信贷机制以改善中小企业的商业融资环境

欧洲工业的复苏和未来的增长，需要资本投资于新技术和新设备，以提高竞争力。不幸的是，有关咨询和调查清楚地表明，欧洲中小企业正遭遇资本市场和信贷构成方面的问题。为此，欧盟委员会将完善信贷机制，以改善中小企业的商业融资环境。

《2014—2020 多年度财务框架》(Multiannual Financial Framework for 2014—2020)中新制定的计划将简化财政手续并加强其有效性,以支持企业创新活动。联合“地平线 2020”(Horizon 2020)和“COSME”计划的资源,将促进新技术从研发阶段走向市场化和工业化的转变;风险共担的融资机制,将有助于具有高增长潜力的企业降低风险。欧盟凝聚政策(Cohesion Policy)提供了一个解决中小企业需求的综合办法,涵盖了企业从创立到发展的所有阶段。凝聚政策的资金,将优先应用于提高中小企业的竞争力。欧洲投资银行将提供 600 亿欧元的中长期额外贷款,其中,约有 100 亿~150 亿欧元,用于中小企业的创新;约 150 亿~200 亿欧元,用于提高资源利用效率。除了财政支持外,欧盟委员会还提供包括职业培训和创业咨询等网络支持服务,其目的是帮助中小企业带来新的商业模式和理念,更快地适应本地和全球市场。

危机进一步降低了中小企业本来就数量有限的融资选择,中小企业贷款证券化市场仍然萧条。为此,这个市场需要更有效的审慎监管和调控,以维护金融市场的稳定复苏和有助于长期项目的融资。目前,为中小企业提供便利的资本市场,已成为欧盟国家的一个重要目标。2011 年 12 月,欧盟委员会通过了一项行动计划^[1],以改善中小企业获得资金。行动计划中有一项对快速成长的中小企业具有重要意义的措施:为欧洲的风险投资基金和一个新的欧洲社会企业基金,建立一个真正的单一市场。

4 重视人力资本的关键作用

欧盟委员会认为,人力资本是欧洲经济增长和产业具备竞争力的主要驱动力。为此,必须做好两方面工作:一是解决目前的创造就业问题;二是加大技能和培训投资,从而适应结构调整。

4.1 创造就业岗位

经济危机期间,欧洲工业丢失了 300 万个就业岗位。为解决就业问题,2012 年 4 月,欧盟委员会提出就业一揽子计划提议,要求欧盟各成员国必须重视并强调创造就业机会的政策,特别是要开发新技术和绿色经济领域的潜在就业岗位,解决青年失业问题。预计到 2020 年,由经济转型所创造的新就业岗位将达到 1 760 万个,将能达到欧洲 2020

战略中提及的目标:就业人口比例达到 75%。

4.2 加大技能和培训投资

技能是欧洲经济增长、解决就业和产业具备竞争力的主要驱动力。欧洲工业的发展壮大将取决于欧洲现有的和将来的人力资本和技能的利用能力,特别要重视六大优先发展技术/产业的人力资本和技能。而欧洲目前在提供工作技能方面还面临着严峻的挑战,有些成员国还存在技工人才短缺的问题,这将阻碍经济发展并影响就业。为此,需要重视教育和培训,以应对未来产业对就业人员技能的要求。教育系统必须为即将离校的学生或毕业生提供产业发展所需要的、合适的工作技能。同时,要对工人和工程师开展培训,在培训上投资也是创新投资,因为许多技术创新成果来自于工厂一线的熟练工和工程师。

欧盟鼓励各成员国加大技能和职业培训,以让劳动力能够较快地适应产业转型的需要。为此,欧盟建立了欧洲行业技能理事会和欧洲知识与行业技能联盟,以促进企业、员工和相关机构在技能和职业培训领域的合作。

5 结语

欧盟委员会指出,欧盟工业的发展对欧盟经济摆脱危机和实现“欧洲 2020 战略”目标的贡献很大。为此,必须确立工业的核心地位,通过统一的工业政策提高欧盟竞争力。新工业政策的成功执行与否需要依赖欧盟及各成员国的协同合作。为实现“欧洲 2020 战略”目标,必须加大在技术和研发、基础设施方面的投资,发展“欧洲数字议程”计划,改善欧盟内部市场准入,创造就业岗位并提高就业人员的技能,同时密切协调发展交通和海事政策、能源政策、环境和气候政策等。做好以上这些工作,将能实现欧洲再工业化目标,预计到 2020 年,工业在欧盟 GDP 中的占比将从目前的 16% 增至 20%。■

参考文献:

- [1] European Commission. A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery[R]. Brussels: European Commission, 2012-10-10.
- [2] Council of the European Union. Conclusions on A Stronger

- European Industry for Growth and Economic Recovery[R]. Brussels: European Commission, 2012-12-10.
- [3] European Commission. Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth[R]. Brussels: European Commission, 2010-03-03.
- [4] European Commission. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage[R]. Brussels: European Commission, 2010.
- [5] European Commission. European Competitiveness Report 2010[R]. Brussels: European Commission, 2010-10-28.
- [6] Europe INNOVA. Report on the “Assessment of the Bio-based Products Market Potential for Innovation” [R]. Brussels: European Commission, 2010-09-30.
- [7] European Commission. Impact Assessment of Energy Efficiency Directive[R]. Brussels: European Commission, 2011-06-22.
- [8] Albert Bravo-Biosca. The Dynamics of Europe's Industrial Structure and the Growth of Innovative Firms[R]. JRC Conference Seville, 2011-10-12.
- [9] European Commission. A Digital Agenda for Europe[R]. Brussels: European Commission, 2010-08-26.
- [10] European Commission. An Action Plan to Improve Access to Finance for SMEs[R]. Brussels: European Commission, 2011-12-07.

Analysis on the New Industrial Policy of the EU

WANG De-sheng

(Institute of Scientific & Technical Information of Shanghai, Shanghai 200031)

Abstract: The financial crisis and the European sovereign debt crisis has fully revealed the disadvantage of the EU's “de-industrialization” which results in some members’ weak crisis-resisting capacity. The situation of its economic downturn prompted the EU to review and adjust their industrial policies, “to re-establish the status of the industrial core” began to be an agenda of EU industrial policy adjustment. On October 10, 2012, a report named *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery* was released by the European Commission. The report indicated that the goal of confirming the core status of the industry in the EU must be clear in order to promote the recovery of the European economy and achieve sustainable development, and gave a plan to improve EU's competitiveness through a unified industrial policy. The report includes four following aspects: increasing investment on new technology and innovation, refining the EU's internal market, supporting the development of small and medium-sized enterprises, clearing the key role of human capital, and puts forward the goal of re-industrialization, namely increasing the industrial share of EU GDP from current 16% to 20% in 2020.

Key words: EU; new industrial policy; European Digital Agenda; *Europe 2020 Strategy*; re-industrialization target of EU