

英国企业创新政策的特点和启示

邱晓燕 郭铁成

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘 要: 通过研究英国政府“向上竞争”、经济再平衡、联系与催化的政策目标, 分析英国创新政策的原则和近年来的一些新特点, 并提出创新政策要有明确的战略目标、政府支持金融企业投资于创新、降低企业创新的政策成本、创新政府采购的方式方法等建议。

关键词: 创新政策; 企业创新; 英国政策; 向上竞争; 政府采购

中图分类号: F410 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9945(2012)01-0001-06

英国拥有实力雄厚的科研基础和高效率的创新系统, 为保持其优势地位, 从战略到政策, 政府做出了推动企业创新的具体部署。英国的企业创新政策具有鲜明的特点, 诸多方面值得借鉴。

一、英国企业创新政策的战略目标

英国在许多技术领域都有出类拔萃的表现, 在一些前沿技术领域掌握着核心技术, 政府的目标是使英国成为世界上最有创新精神的国家, 最适宜创立、培育企业的地方, 并帮助企业在全球竞争中保持领先优势。

(一) “向上竞争”(Race to the Top)

所谓向上竞争, 就是通过科学、技术的创新将英国产业改造成提供高价值产品和服务的知识密集型产业, 使英国经济形成持久的、世界范围内的领先优势。

英国向上竞争的目标是在全球竞争中形成的战略。发展中国家凭借劳动力资源优势, 通过降低劳动力成本获得市场份额, 最终结果是竞争不断向下, 被锁定在价值链低端。面对这种态势, 英国采取“扬长避短”的策略, 避免陷入劳动力成本不断下降的竞争, 转向通过优势生产要素

“向上竞争”。英国在利用新市场方面居于有利位置, 拥有灵活的劳动力市场, 卓越的科学发现基础、高水平的大学生、开放的经济体以及国际视野。^[1]英国对创新、教育、科技基础设施等领域进行投资。近年来, 高技术制造业和知识密集型服务业在国民生产总值中的份额快速增长。

“向上竞争”也是国际化战略。政府推动企业在全球范围内参与竞争合作, 鼓励本国企业参与国际科技合作, 鼓励创新企业到国外发展, 提供资金支持吸引外国的企业研发中心进入英国。在英国开展业务的外国公司, 也能享受英国政府对创新工作的政策支持, 可以申请研发资助, 如研发税收减免和补贴规定、尤里卡计划、联系计划、预测计划、欧盟研究与技术开发框架项目、研发拨款、调查与创新拨款等。英国贸易投资总署(UKTI)正在为金融服务、信息通讯技术、生命科学、创意产业与能源产业制定以企业为主导的、针对海外客户和潜在投资者的英国营销战略。

(二) 经济“再平衡”(rebalance)

未来将是一种制造业和服务业互相促进的混合和平

收稿日期: 2011-09-20; 修回日期: 2011-10-25

基金项目: 科学技术部政策法规司委托课题“国外政府促进企业创新政策比较研究”(1101569)。

作者简介: 邱晓燕(1976—), 女, 汉族, 河北滦县人, 中国科学技术发展战略研究院博士后, 经济学博士; 主要研究方向: 科技政策、产业技术创新。郭铁成(1965—), 男, 汉族, 黑龙江哈尔滨人, 中国科学技术发展战略研究院副院长, 研究员; 主要研究方向: 科技发展战略、科技体制与管理、政策科学理论与方法。

衡的经济,现代制造业处于新技术、产品和工作方式的前沿。制造业与服务业平衡融合发展,相得益彰,才能全面推动英国重返世界经济领先者的卓越地位。2007年国际金融危机发生后,无论在经济还是环境方面,英国亟需建立一个平衡、可持续发展的增长模式以应对长期挑战。基于经济“再平衡”的目标,英国将复兴制造业作为政策关注的一个重点。最近英国国家科技艺术基金会(NESTA)在一份报告中指出,为了让制造业占经济的份额到2020年回升至20世纪90年代末15%的水平,制造业必须实现历史上年均6.2%的高增长。^[2]

英国发展的制造业不是简单的加工制造,而是制造业与服务业融合的高端制造。第一种方式是“产品+服务”的模式,制造业产生的附加值包含一大部分服务收入,制造和服务形成联合价值,例如,一些飞机制造商以“按飞行小时包修”的形式销售引擎,引擎的资金成本通过服务的运营成本形式得到补贴,而不是分开单独支付。第二种方式是分布式制造。这种模式允许产品在同一个地点利用软件设计出来,然后再转移到若干不同地点进行生产,根据需求变化本地生产设施快速重新装配,实现产品定制化生产。

英国在创意^①产业中居于世界领先地位,如建筑、时尚、产品设计、广告、表演艺术、游戏软件,以及电影及广播等诸多行业,英国的从业者和企业都是世界一流的。创意产业等服务业领域与制造业具有不可分割的联系。产品设计的建立是为了服务于英国制造业。如果制造业消失,与之相联系的设计能力也会逐渐消失,服务业发展也就失去了根基。如果服务业与制造业脱节,那么英国服务业,特别是创意产业的巨大“产能”就无法投射到制造业。

(三) 联系与催化(connect and catalyze)

成功的创新需要产业界、研究界和政府采取更长远视角和更合作的方式。英国政府发挥着“联系”和“催化”的作用,推动产业界—研究界合作和创新成果的商业化。联系主要依托项目计划加强产业界和研究界的合作,促进知识转移;催化主要是在企业的新思想新观念产生之后,进入市场完全商业化之前的这段时期,政府帮助企业克服困难,找准方向,加快创新的脚步。

联系主要是通过项目计划,协调研究界—产业界的沟通与合作,提升产业界获得新知识和新思想的机会。英国商业、创新与技能部(BIS)开展了多个项目计划。主要通过三类项目推动:一是鼓励合作研究的联系(LINK)计划。在英国政府确定的优先发展的高新技术领域,资助大学与企业合作,重点面向大企业。20世纪90年代以来,英国政府将联系计划扩展为“联系—挑战”计划、“联系—预测”计划和“联系—奖励”计划。二是知识转移合作伙伴计划(KTP)。由教研公司(TCS)项目和院校与企业界的合作伙伴计划两个项目合并而成。三是法拉第伙伴项目。主要通过英国中介机构将科学、工程和技术基础领域研究机构与产业界密切地联系在一起交流互动,实现创新和技术扩散。法拉第合作伙伴计划切实地为企业和研究机构之间搭建了一个合作研究的平台,使知识的获取和新技术的开发有机地结合在一起,成为英国产学研合作的主要模式。

在创新的道路上充满迂回、障碍,创新有多个可能的“出入口”,政府用一系列的政策手段催化创新,缩短从新思想到市场实现的时间和距离,包括扶持早期阶段的小企业,建立技术创新中心服务网、增强知识交换和开放创新。有些政策降低了创新的风险,有些政策形成了新的供应链。

二、英国企业创新政策的基本原则

通过对英国创新政策分析发现,公平性、间接性和简明性是一以贯之的原则。

(一) 公平性

英国政府主要从横向和纵向两个方面介入创新活动,横向推动指的是面向所有企业,通过提供创新所需的基础设施和基础技术(包括测试、标准等);纵向措施是在市场失灵的地方实施政策调控,恢复市场的公平竞争。英国政府的目标是让所有企业都能享有平等的机会开展创新活动,享有均等的社会公共服务。对落后地区和较贫穷的人群,政府专门制定了相应的政策予以特殊支持,针对不同种族、性别、年龄、残障、信仰等人群,英国制定了更广泛的公共事业目标,以弥补短板。

支持中小企业创新是公平性的重要体现。全英国企业总数400万个,按欧盟中小企业标准,雇员少于250人,年

^① 指的是通往新产品和新服务的各种途径,也是获得更高生产力的手段。

营业额不超过5000万欧元或资产少于4300万欧元属于中小企业,中小企业占全部企业的99%,雇用现有劳动力人口的一半以上。按照企业规模和开展研发项目的类别,英国政府对中小企业科技创新可给予以下四类资助:一是对微型企业的小型开发项目的资助。雇员数少于10人的微型企业,实施期限在12个月以内的低成本开发项目,最多可给予2万英镑的资助。二是创新型研究项目资助。对于雇员数少于50人的企业,实施期限在6至18个月的创新型研究项目,最多可给予7.5万英镑的资助。三是创新型开发项目资助。对于雇员数少于250人的企业为某一具有创新性的产品或流程进行的开发项目,最多可给予20万英镑的资助。四是中小企业开展的重大科研项目的资助。对于雇员数少于250人的企业开展对行业有战略意义和广泛经济效益的重大科研项目,最多可给予50万英镑的资助。

以税收减免方式给予私营企业补贴。所有在英企业研发投入超过1万英镑,均可享受税收减免,对中小企业制定了更为优惠的税收减免标准。研发税收减免计划允许企业在计算应税利润时,大企业可以扣除125%,中小企业可以扣除150%。

(二) 间接性

对创新活动的直接资助中,除了在创新基础设施方面保证科学研究的稳定资助,和对中小企业的创新活动给予少量资助之外,大多数创新政策都是综合利用财政税收及金融等手段,对企业创新活动给予间接性的支持。政府的直接投入也是以间接刺激为目标,其最大效应是起到一个杠杆作用,而不是单纯的资金分配。间接性政策主要包括研发税收减免、风险投资、融资担保以及公共采购等。其中,研发税收减免是英国政府激励企业创新政策的旗帜。自从2000年实施研发税额减免以来,已经完成了3万多项抵扣,成功给予英国的创新企业23亿英镑的支持。^[3]目前,通过研发税收减免政策,每年能够给企业大约10亿英镑的支持。

(三) 简明性

2009年,英国一项调查中,超过60%的企业认为政府的管理是一种阻碍。因此,政府从企业的需求出发,将管理部门的要求简化和合理化,全力压缩管理成本,废除不必要的法律,改变政府管理文化。政府要致力于实现最优

管理,是指不会给企业或消费者带来额外的成本或负担的管理,具备五项特征:相称、负责、一致、易懂、定向。消除或简化现有阻碍增长的管制规则,减少新管制规则的总量,提高现有新规则的质量。政府出台规则必须符合三个条件:第一,能够证明可替代的方式,如自我管制、无管制不能实现更满意的结果;第二,要用成本收益分析证明,在何处管制方法优于自我管制或无管制方法;第三,管制能被证明是适当的、可解释的、始终一致的、透明的和有针对性的,还要说明管制和实施管制框架能够在何处实施。

从2010年秋季开始,政府部门采取了“进一个,出一个”(one in, one out, OIOO)的控制机制,即各部大臣在采用一项新的规章之前,必须证明已经废除了一项规章。新政策问题出现时,调整部门管理规则之前,要通篇考虑管理的各项可选择方式。建立了最优管理执行委员会(BRE)和减少管制委员会(RRC),从战略上监督政府管理框架实施,审查、质疑和批准所有的新规制提案。若要“进来”,政府先启动“后果评估程序”,由独立的“调整政策委员会”从外部进行成本收益审查,评估规则给企业带来的净成本,得到调整政策委员会认可后,然后找出一项可废止的规则(“出去”),以降低管制的总成本。增加企业或社团组织管制负担的立法提案,和2011年4月之后生效的立法提案,现在必须附有替换说明,这些提案要进来的话,可以替代哪些可“出去”的规则。这样,使政府谨慎出台管制规则,而尽可能采取非管制的方式实现政策目标。

有些不必要、过于复杂的监管可能扼杀企业,特别是小企业,更容易受到管理负担的影响,因此英国政府特别针对小企业设计了简化管理的计划。首先,政府引入新的部门监管预算制度;其次,引入与小企业政策相一致的新监管方案,检验小企业是否能从新的监管中豁免,或适用简化程序;如果可能,政府应与小企业合作,为小企业设计特定的方案;第三,提高企业对官方监管的信赖程度,从而降低执行中的摩擦成本。

这种简化监管的方式起到了良好的效果。2011年1月至6月,提议新增规则的数量降低了70%(从157项降低到46项)。在这46项提案中,只有11项增加了企业执行监管政策的净成本。^②“进来”的新增规章有8项,待规制政策

^② 指企业为执行规则而支付的直接费用。

委员会确认的新增规章有3项, 26项给企业带来的净成本为零。用“出去”替换的规章有9项。每年因“进来”规章而给企业增加总直接成本为0.65亿英镑, 因“出去”规章给企业节约的总直接成本为32.72亿英镑, 每年给企业减轻负担总额为32.07亿英镑。^[4]

三、近期英国企业创新政策的特点

(一) 注重促进企业创新的框架政策(framework policy)

英国形成了开放、自由、公平的市场框架, 政府部门的职责就是确保市场在清晰规则下高效运转, 帮助企业 and 公众应对全球性挑战。政府努力将英国的公司法、公司治理机制保持在世界最好的水平, 公平、现代、有效的公司法律体系有利于提升投资和就业条件, 使企业有信心开展创新活动。政府注重促进企业创新政策的框架稳定, 企业只要遵循基本原则, 执行政策即可。框架政策严密而规范, 不会对创新的专门政策产生效应抵消, 追求创新符合企业的利益。根据英国商业、创新与技能部知识与创新司副司长John Dodds的判断, “如果政府不发挥作用, 90%的企业创新还是会发生。”在整个国家的创新活动中, 企业发挥着绝对主导的作用, 而政府提供了良好稳定的机制和外部条件, 即使政府不积极鼓励创新, 企业的创新活动依然会进行。这说明英国促进创新的机制成熟、稳定, 构成了创新的“硬条件”。

(二) 通过消费者需求拉动创新

“在旧工业模式中, 世界被分为生产者和消费者, 但我们现在正在看到合作创造的案例, 创新日益出现在收银机的两边。”英国在高价值制造和服务领域具有强大的比较优势, 这两个领域变革的主要推动力都来自消费者的需求。一些部门正在进行有价值的用户驱动的研发。英国国防部、卫生部和能源技术研究所都有这样的例子。

政府在制定战略、政策时, 以需求为主导。技术战略委员会^③提出创新战略的四大目标之一是“确保今天的新兴技术成为明天的增长部门”, 首先考虑的是有无需求, 有无市场, 然后才是技术领域选择。选择技术领域时, 技术的先进性不是首要标准, 首要标准是具有增长点, 但一定是将来能够满足市场需求, 推动经济实现增长的技术。

(三) 支持金融机构为中小企业融资

为了使更多企业能获得便捷的融资渠道, 英国政府采取了以下措施:

一是为企业提供融资担保。英国政府在2009年1月发起了一项企业融资担保计划(EFG), 为那些没有足够抵押品获得商业贷款的中小企业提供融资担保, 符合条件的小企业为年营业额在2500万英镑以上, 申请贷款额度为1000英镑至100万英镑。EFG与主要银行合作, 这些主要银行的业务范围覆盖了97%的中小企业。到2011年3月通过EFG为小企业提供银行担保贷款额度将达到7亿英镑。

二是社区投资税额减免(CITR)。这是英国财政部、税务局和企业委员会联合推出的项目, 对个人或法人组织投资于社区发展金融机构的资金进行税收减免, 具体办法是在投资的当年及之后4年内每年减税5%。社区发展金融机构再为符合条件的企业、社团法人或公共工程提供资金。

三是解决延迟付款。政府在1998年引入了延迟付款商贷利息法案, 逾期未支付的货款, 雇员为50人及以下的小企业有权要求得到商贷利息作为补偿。2002年8月起该法案适用于所有企业和公共部门。商业、创新与技能部发起了一项新的立即付款规章, 其关键内容包括鼓励企业按时给供应商付款, 给供应商明确的指导; 鼓励供应链的最佳实践。商业、创新与技能部还与信贷管理协会、主要企业与金融机构合作, 开展了一系列现金流管理指导活动, 保证每个企业都有机会获得最好的指导和支持。

(四) 降低风险提升资本市场的有效性

英国具有在欧洲领先的风险资本市场, 规模大、发展程度比较完善, 约占整个欧洲风险资本投资市场的三分之一, 仅次于美国位列世界第二。过去的十几年中, 在风险资本的支持下, 诞生了许多世界级的高技术企业。在风险资本市场失效的领域, 政府提供了一系列的支持。比较突出的几个工具是风险资本信托计划、企业资本基金、母基金。政府分担风险的方式有所不同, 对风险资本信托计划政府提供税收优惠, 企业资本基金和母基金主要是政府为之提供匹配的资助金。

风险资本信托计划是引导资金流向初创企业的一项

^③ 是市场化运作的非政府公共机构, 接受商业、创新与技能部的领导但相对独立, 关键作用是解决英国在技术和创新领域存在的零散问题。

有效工具。该计划自1995年开始实施,目的是让个人购买风险资本信托公司的股份,从而给小型高风险企业直接投资。政府给予风险资本信托计划一系列的税收优惠,提高了投资者的收益,降低了投资于小公司的风险。金融危机发生以后,小的投资者对高风险投资更加警觉,投资逐渐从高技术向规避风险的领域转移。

2005年7月出台了企业资本基金计划(ECF)。这一基金主要是为成长型中小企业提供合适的风险投资,其具体做法是,政府可为有资格的中小企业提供25万~200万英镑,作为企业的股本金,以带动私有基金和其他资金的投入。公司壮大后,应优先向政府偿还企业资本基金,并支付利息和部分盈利。至今已设立了9项企业资本基金,政府和私人部门共同投资,以弥补中小企业在资金获取中市场失灵的鸿沟,消除资金获取中的障碍,使中小企业获得平等的融资机会。

2001年,原贸工部成立了英国高技术基金,目前仍在运行周期中。它是一个世界闻名的政府支持的母基金——“基金之基金”,不直接投资于项目,而是参与发起创立新的专业性投资机构,间接支持符合条件的项目。高技术基金由英国政府和私人投资机构共同出资成立,主要用于鼓励高技术风险资本投资,政府作为奠基石投资人,投入2000万英镑,带动机构投资者投资额达到1亿英镑。这项基金每年内部收益率要达到10%,如果所得少于这个数值,贸工部就要追加2000万英镑,这样大大降低了私人投资者的压力。该基金必须投资于英国的高技术企业,支持其早期阶段的发展。

(五) 政府采购创新产品和服务

英国政府每年用于采购的支出占GDP的12%以上,约2200亿英镑。其中超过55%用于采购信息技术系统及服务。新产品和服务的需求对促进创新活动非常关键。政府积极推进改革以提高采购能力。

第一,提高中小企业获得采购的机会。2001年启动的“小企业研究首创计划”(SBRI),试图借鉴美国经验,将政府研发经费的2.5%用于中小企业,规定政府订购的25%的合同应给予中小企业;在2010年6月的预算中宣布,更大幅度提高采购的透明度,小企业可在网上免费投标于中

央政府的采购。在公共部门简化了政府采购的程序,将低于欧盟门槛条件的较低价值合同的资格预审调查表标准化以方便中小企业,并进一步提高特别采购的竞争性和专业性。2010年9月建立了一个新的网站,在网站上公布所有价值超过1万英镑的中央政府招标文件,企业可以自由获取,并便捷地在网上进行投标。目前进行了调整,只有2万英镑以上的合同才可以网上投标。此外,2006年3月发起的一个专门提供低价值(特别是低于10万英镑)公共部门采购入口机会的网站,为所有企业,特别是中小企业,提供低价合同的机会。

第二,推动对创新过程的采购。实行“未来承诺采购试点计划”(Forward Commitment Procurement, FCP),政府向市场通告采购需求并提供购买方案,如果有满足需求的供给,政府就以议定的价格和条件采购。通过这种采购,给潜在的供应商确切的需求信息,以及公共部门和私人部门未来的需求信息,为创新导向的企业新提供商业机会。这种采购的特点是,用采购创新产品来引导整个创新过程,“预订”创新过程,用“后付费”的方式实现创新产品的采购。这样做的结果是帮助公众更好地解决问题,享用最新最好的创新成果,同时支持企业从事创新活动。

四、英国企业创新政策的启示

(一) 创新政策要有明确的战略目标

英国创新政策的战略目标是“向上的竞争”、经济“再平衡”、“联系”与“催化”。对于我国来说,自主创新政策也要确定明晰的战略目标,特别是要把改造传统产业、解决资源环境瓶颈问题、培育新兴产业、城乡一体化发展作为战略目标,促进经济发展方式转变。根据战略目标制定具体的创新政策,有针对性地采取公共采购、间接调控、供应链管理、资助或提供贷款、产权激励等政策工具。

(二) 政府支持金融机构产品创新

英国具有发达的商业金融,近年来,政府商业金融的支持力度加大,特别是采取一系列市场化的政策支持金融机构产品创新。这是值得我们借鉴的。在企业特别是中小企业融资方面,针对商业性金融机构对企业创新活动的投

资，我国政府也应出台税收优惠政策；还应以政府资金为杠杆带动风险基金发展。

（三）降低企业创新的政策成本

英国注重独立机构的审查和评估。如“进一个、出一个”的管制规则，政策效应由独立的调整政策委员会进行成本收益审查，较为客观公正地给出政策建议。而且，“要进一个，必须先出一个”的严格的监管政策框架，对降低“服从”成本、保证政策的合理有效，具有十分重要的意义。在我国，规章制度出自各个部门，比较分散，缺乏系统性、协调性，有些政策规章互相矛盾，很多政策规章没有常规退出机制，该废止的没有废止。可借鉴英国“进一个，出一个”的监管原则进行适当调整，与已有政策及国外政策进行对比，保持政策的连续性，避免与世贸组织规则相冲突。将创新领域的专门政策进行整合，政策之间在保持各自侧重的同时，避免多余和重叠。

（四）创新政府采购的方式方法

未来承诺采购并不是采购已有的产品，而是引导企业投资于创新，承诺对即将产生的创新产品进行采购。政府向市场通告采购需求并提供购买方案，给潜在的供应商确

切的需求信息，与供应商们谈判，确定符合条件的企业，给予采购“承诺”，最后创新的产品生产出以后，政府就以议定的价格和条件采购。

可以借鉴英国的做法，利用采购的政策工具，促进创新活动。首先，以创新型小企业为采购重点对象，英国的SBRI计划就是政府以向创新型中小企业提供R&D合同的形式引导创新。其次，预订创新过程，诱导未来的创新。STL

参考文献：

- [1] David Sainsbury. The Race to the Top: A Review of Government's Science and Innovation Policies. October, 2007.
- [2] 技术和创新的未来：2020年代英国的增长机遇. [R]. 科学技术部国际合作司, 中国科学技术信息研究所, 译. 2011: 4.
- [3] HM Treasury, Enterprise: Unlocking the UK's talent, March, 2008.
- [4] HM Government, One-in, One-out: Statement of New Regulation, April 2011.