

# OECD *Multilingual Summaries*

## The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow

*Summary in Chinese*



译文标题：译文小标题

中文概要

- 为从经济危机中恢复过来，迈上可持续性更强的增长道路，目前亟需新的增长源泉。
- 创新——既包括各种产品、工艺和方法的开发，又包括其推广——正是解决之道的一个关键部分，它能为创造新产业、企业发展和促进就业夯实基础。创新引领的增长还有助于各国政府更容易应对包括气候变化在内的紧迫的社会和全球挑战。
- 经合组织的工作表明，在当今复杂的创新大环境背景下，需要对一些要素给予更多关注，并将它们作为强化创新的广泛对策的一部分。
- 政策的成功有赖于体系整体表现的提高，不同要素的优先程度取决于各国创新体系的性质和状况，即“一刀切行不通”。

## 创新能够推动增长，有助于应对社会挑战

过去两年，预期产出增速持续下降，失业率升高，公共债务飞涨。为实现恢复和步入一条可持续性更强的增长道路，目前亟需新的增长源泉。

与此同时，一些传统增长点的重要性正在日益降低。许多国家出现人口停滞甚至下降的情况，这就削弱了劳动力投入对长期经济增长的作用。此外，实体资本投资的收益日益减少，以至于可能不足以支撑长期增长，发达经济体的情况尤为如此。要推动增长、促进就业和提高生活水平，越来越需要开展包含引入全新的经过显著改良的产品、工艺或方法在内的创新活动。这对于新兴经济体来说同样适用，它们将创新视作一种提高竞争力、实现经济多样化发展和向附加值更高的活动方向迈进的方法。

创新已经成为一些国家重要的增长助推器。目前，已有若干经合组织国家的企业对无形资产进行投资，如研究与发展（研发）、软件、数据库和各种技能，其程度不亚于对设备或建筑等实体资本的投资。很多因素生产率（MFP）的增长都与效率方面的创新和提高密不可分。初步评估表明，在奥地利、芬兰、瑞典、联合王国和美国等国，对无形资产和多因素生产率的投资总共占到 1995 年至 2006 年劳动生产率提高的 2/3 至 3/4，这就使得创新成为增长的主要助推器。多因素生产率方面的差异也能很好地解释存在于发达国家与新兴国家之间的众多差距。这表明创新也是新兴经济体未来增长的一个关键源泉。

此项经济挑战恰好与日益增加的应对各种社会挑战的政治压力相重合，如气候变化、健康、粮食安全或清洁水源的获取，其中很多都是全球性问题，因此需要全球范围的行动。没有任何一个国家能够凭借一己之力应对这些挑战，唯有多国更好地协调努力，从供应和需求两方面入手采取干预行动，这些挑战才有望得以解决。要以经济上可负担的方式及时解决这些问题，创新至关重要。没有创新，应对气候变化的费用将大幅增加。此外，创新推动的增长有助于政府更容易地进行必要投资和采取政策干预以应对这些挑战。

## 要从危机中摆脱出来就必须将创新作为第一要务

这场危机更突现了有必要将创新作为提供新的解决之道的办法。尽管需要缩减支出，政府仍须继续对未来的增长点进行投资，如教育、基础设施和研究。削减用于支持创新的公共投资可能有助于在短期内缓解财政压力，但这必将破坏长期增长的基础。对基础研究的公共投资尤其有助于为今后的创新发展播撒种子，因特网和人类基因组项目就是这方面的明证。要在应对气候变化和其他全球挑战方面实现技术突破同样离不开创新。

与此同时，在提高政府支出效率和革新公共服务的提供方面还存在很大的改进空间。例如，教育和培训系统以及研究机构的改革都有助于提高用于创新活动的公共投资收益。此外，很多有助于加强创新的政策行动都无需额外或大量的公共投资。框架的结构性改革将可使扶持性创新——如消除促进创新和创业方面的监管障碍（包括行政管理规章）以及有利于增长的税制改革——能够在加强创新和促进增长方面发挥更大作用。

多数国家还可以通过释放对满足社会和全球需要的创新型产品和服务的需求，加强其本国市场。正确定价、开放市场欢迎竞争以及制订刺激创新的标准和高明的规章制度，都是政府可用以推动卫生和环境等领域创新的方法。更好地利用政府采购也可能发挥效用，特别是当政府

自身就是大消费者时。从经济角度来说，精心构划的需求方政策比直接的扶持措施更为划算；而且它们通常都不针对具体公司，而更注重奖励创新和高效。但需求始终与供给密切相连，因此供给方政策对于为企业革新创造条件来说也不可或缺。

## 政策需能反映当今社会实际发生的创新

创新政策如想切实发挥效用，就需要准确反映当今社会创新的发生方式。将发明成功转化为创新需要开展一系列相辅相成的活动，包括组织变更、企业培训、测试、市场营销以及规划设计。尽管当今的创新远不只局限于研发，科学仍然是创新的一项关键要素。创新也很少孤立地发生；它是一项高度交互的多学科领域进程，并且越来越多地需要一个不断扩大的和多样化的利益攸关方、机构和用户网之间的协作。此外，出现重要的新伙伴也增加了创新的多方面国际大背景的复杂性。

创新进程中的这些和其他变化，给现有的国家政策框架带来了挑战。局限于研发和具体技术方面的供给方政策已无法满足需要，今后的政策应是一种兼顾可能影响创新成果的诸多因素和行动方的更系统的方法。政策目的不在于创新本身，而是通过应用创新使个人和整个社会生活得更美好。而这绝非易事，随着支持创新的政策范围不断扩大，情况尤其如此。经合组织创新战略的目标是向该政策制订进程——即“一刀切行不通”——提供支持。它围绕政府行动的五个优先事项展开，它们共同构成一种支持创新政策的协调一致的全局方法，它有助于支持创新引导的恢复进程和加强创新的长远作用。

## 使个人具备开展创新的能力

人力资本是创新的精髓所在。使个人具备开展创新的能力有赖于广泛相关的教育，以及作为正规教育补充的广泛的技能习得。需要根据实际情况对教学大纲和教学法进行修订，以使具备终身学习和应用新技能的能力。与此同时，还需要进行教育和技能开发体系的改革，以确保其效率和能够满足当今社会的需要。提高师资质量对于扩大成果来说尤为重要；这包括在一开始就选拔更优秀的教师、开展不间断的评价工作，以发现需要改进的地方以及认可和奖励有效的教学方法。

大专院校和职业培训中心是创新体系的关键节点，对于培养和吸引创新所需的人力资本来说都是如此。这些机构发挥了行动方——企业、政府和国家——更广阔、更开放的创新体系三者之间的关键性桥梁作用。最大的政策挑战是认识到大学在创新事业中至关重要的作用，而不是习惯性地只将其看作是提供关键公共品的提供者。这需要政策制订者将更多的关注点放在确保大学的独立性、充分竞争、追求卓越、培养企业家精神以及保持灵活性方面。

企业家是创新事业中特别重要的一个行动方，正是他们将一个个奇思妙想实现商业化应用。在 2007 年的美国，成立时间不足五年的公司几乎占到净新增就业的 2/3。成功的企业家通常都身经百战，经验丰富，由此不难看出试验、进入和退出的重要性。然而，只有少部分人能够接受企业家教育。教育和培训政策应能帮助通过逐步灌输创新型企业所需的技能和态度培育起一种企业家文化。

可在国际范围内自由流动的人才有助于知识，特别是隐性知识的创造和传播。为促进这种知识的流通，政府应当加强吸收能力、向外国学生开放劳动力和确保税收制度不会对流动性技术工人施行不利待遇。就其自身来说，派出国应颁布相关政策向出国的研究人员提供重返

国内劳动力市场的机会。高级技工移民制度应当做到高效、透明和简洁，以及允许短期或循环流动。相关政策需要与更广泛的移民日程保持一致，并配备发展和援助政策，以促进对移民实施有效管理。

人们不仅可以通过创造、传播或在工作场所使用技术参与创新活动，还可作为消费者参与其中。消费者政策体制和消费者教育应可通过帮助消费者成为创新进程中的积极参与者以及使其做出知情选择改进市场运作。这样做的另一个好处就是有助于加强企业之间的竞争。确保向消费者提供的信息简单易懂，并考虑到人们处理信息的方式至关重要。

## 必须大力发展企业创新

企业在将好点子转化为促进就业和保障健康方面发挥着至关重要的作用。新成立的年轻企业尤为重要，因为它们通常能够探测到被业已成立的老牌公司忽略的技术契机或商机。进入和退出市场对于促进新技术和市场发展的试验过程不可或缺。简化和减少创业规定和行政负担有助于降低进入门槛。《破产法》对企业家不应过于严厉，应在妥善考虑风险管理和规避道德风险需要的前提下，为境况不佳的企业实行重组提供更多优惠条件。

进入企业中有 20-40% 会在前两年归于失败。资源向效率更高、创新性更强的企业的重新分配对于创新和经济增长至关重要。劳动力市场政策应当考虑到资源从衰退公司重新分配到创新型企业所需的灵活性，同时支持工人终身学习和接受再培训。

应为创业者营造更为中立的税收环境；潜在的创业者可能会因失去雇主负责缴纳的健康保险和社会保障所致的财务和健康成本问题感到沮丧，而无法下决心离开其现有工作。可能的话，应当减少在转移这种福利方面存在的障碍。

企业的成长是许多国家面临的一大突出挑战。降低的监管障碍有助于确保高增长企业不会将需要用于支持增长的资本浪费在克服官僚障碍上。随公司规模扩大产生的管理、社会和税收需求，应被视作实现增长过程中成本的增加。政策还能够帮助现有中小规模企业加强其创新能力，如支持相关技能的形成。

筹资是企业导向型创新面临的一个关键瓶颈，它存在固有风险，且需要拥有长远视角。因此，应将恢复财务体系的健康运作作为一个优先事项。运作良好的风险资本市场和与创新有关的资产（如知识产权）的证券化，是很多创新型新公司的重要资金来源，因而需要进一步发展。金融市场应当继续在确保有应对失败的保障措施的同时，给予健康的风险项目、长期投资以及企业家精神的培育——这些都是创新的关键助推器——充分的空间。应通过现有的以市场为基础的体系引导公共资金流向有需要的企业，并采取明确的市场方法。

## 知识的创造、传播及应用至关重要

知识的创造、传播及应用，对于企业和国家发展创新能力以及在竞争日益激烈的全球经济中蓬勃发展至关重要。科学仍然是创新的核心所在，很多经合组织国家的公共研究机构都需要进行改革，以保持卓越品质和改善与商业部门的协作。

今天，高速的沟通网络对遍布整个经济过程的创新的支持，就如同电力和运输网络在过去对创新的刺激作用。政府还应通过支持互联网的开放、自由、分权和动态等特质将信息和通信

技术——特别是宽带网络——培育成为促进创新发展的平台。

除了硬件和软件，信通技术基础设施还包括公众制造或资助的信息。以零成本或低成本的方式提供这种信息，能够刺激创新以及提高政府的透明度和效率。阻止公共部门信息的商业化和非商业化再利用的障碍应予清除，包括获取及再利用条件方面的限制性或含糊不清的规则；再利用实行收费时含糊不清、前后不一的信息定价；以及复杂冗长的发证程序。总的来说，应确保公共信息的公开以杜绝排他性协议和允许开展创新性的商业及非商业再利用。

知识产权可以帮助企业收回投资成本，因而是促进对创新进行投资的一个重要刺激因素。知识产权应受到良好保护和恰当利用。它能促进创新的开发，因而对于传播知识和创造价值具有重要意义。一系列合作机制，如发证市场或集合基金以及信息交换中心都有助于促进知识的获取和利用。需要制订适当的专利制度，以确保维持创新的激励因素与知识在市场中传播带来的公共惠益之间的恰当平衡。

在经济发展日益依赖知识和创新的大环境下，运转良好的知识网络和市场的发展将对创新努力的效率和效用造成重大影响。的确存在一些良好做法，但还需要大幅增加。政府首先需要做的是巩固知识联网基础设施的发展；其次，采取各种措施分享公共部门的知识和数据，如《经合组织获取公共基金研究数据准则》；第三，促进合作机制和经纪业的发展，以鼓励知识交流和确保做出的投资能够获得公平的回报。

## 创新可被用于应对各种全球和社会挑战

创新是应对全球和社会挑战的一种手段。全球挑战需要通过采取全球方法以及开展双边和多边国际合作共同应对。然而，当前的全球挑战需要更加协调一致的方法以加快技术发展和传播，以及将创新产品推向市场。应当探索一种对国际科学、技术和创新领域的多边合作实施管理的新模式。它应重点关注确定优先事项、资助和体制安排、程序，以确保知识的获取和技术的转移、能力建设、以及新的创新得以实现更广泛的应用。

对其中许多挑战来说，市场失灵——包括单纯的市场缺失——限制了投资以及创新的发展和应用。环境外部效应的定价，如碳排放量，将成为创新的一个重要触发因素。如消除对于环境有害的补贴能起到的作用一样，税收政策或其他经济工具也可提供必要的信号，从而为创新培育市场。政策应允许私营部门确认通过创新解决全球问题的最有发展前景的手段。政府需要通过公共研究进行投资以及对私营部门的竞争前研究给予规划良好的支持，在企业认为风险过大或不确定性过高的领域发挥带头作用。

低收入国家面临使创新成为经济发展引擎的具体挑战，包括框架条件不善以及人力和社会资本低下。这些国家的政策应当将关注点放在加强教育成就和强化框架条件上。通过采用根据当地条件做出恰当调整的方法发展现代化农业尤为重要，这种方法能够通过培育企业家精神、提高农业生产率和附加值推动减贫和实现绿色增长。

## 应当改善对创新政策的管理和评估

鉴于创新在实现广泛的经济和社会目标方面日益重要的作用，需要采用一种整体政府方法制定促进创新的政策。这就需要建立稳定的行动协调平台、从中长期角度对政策给予关注以及政策制订者在最高级别实施领导。政策制定工作所涉及的利益攸关方，能够协助发展一种对未来自景的共识并使政策在实现社会目标方面更为有效。这也需要地方、区域、国家和国际各级

之间的协调一致和相互补充。

评价工作对于提高政策的效用和效率进而促进创新和实现社会福利至关重要。需要改进评价方法以捕获创新扩大的信息以及对政策制定进程评估工作的更好的反馈信息。这就需要对创新进行更好的评估，包括其成果和影响。

### 前进之路——改变政策重点，集中关注创新

经合组织创新战略所推崇的广义的创新概念，强调需要在供给方投入与需求方之间实现更好的对接，包括市场的作用。此外，政策行动还需要能够反映创新不断变化的特性。这即暗示了需对以下领域给予重视：

- 对创新政策在促进更强有力、更清洁和更公平的增长方面的作用给予更具战略性的关注。
- 基于对创新需要对无形资产进行广泛投资且涉及诸多行动方这一事实的认识，扩大政策以培育科学和技术之外的创新。
- 根据当今社会的需要对教育和培训政策进行适当修订，以使整个社会更具创造力、所有人更积极地参与创新以及从其成果中受益。
- 对新企业的成立和增长及其在开发突破性创新和创造新的就业机会方面的作用给予更多政策关注。
- 充分关注科学研究在促进颠覆性创新发展和为未来的创新奠定基础方面的根本性作用。
- 完善各机制，通过运作良好的网络和市场促进知识的传播及应用。
- 关注政府在创建新的创新平台方面的作用，如通过发展高速宽带网络。
- 为促进科学与技术领域的国际合作开发新的方法和管理机制，从而帮助应对全球挑战以及分担费用和风险。
- 建立用于评估创新及其影响的更广义的、体系性更强的概念框架以指导政策制订。

经合组织已准备好帮助各国政府和国际机构在制订其自身探索国家和全球对策方法的过程中利用创新战略。创新战略的执行将是一个不间断的、持续发展的过程，它将从监测、同行审查以及交流经验和良好政策做法中受益。

版权所有 经合组织 2010 年

本摘要并非经合组织官方译文。

在提及版权归经合组织所有以及原出版物名称的前提下，允许复制本摘要。

多语文摘要为经合组织英文和法文出版物的译文摘录。

可登录经合组织在线书店免费获取：[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

欲获得更多详情，可通过 [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) 联系经合组织公共事务与交流司版权与翻译处或发送传真至：+33 (0)1 45 24 99 30

经合组织版权与翻译处（PAC）  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

欢迎访问网站 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

