本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

他山之石

芬兰的国家创新驱动战略

□ 樊继达　石建国

芬兰是一个面积仅有33万平方公里、人口540万的北欧小国，却多次被世界经济论坛评为世界上最具竞争力的国家之一。其奥秘在于，从20世纪80年代开始，芬兰就着力推动经济从要素驱动、投资驱动向创新驱动转型，从“以资源为基础”的增长模式成功升级为“以创新为驱动”增长模式。经过多年的探索与完善，芬兰建立了适合本国经济发展的创新机制，现已形成从教育研发投入、企业技术创新、创新风险投资到提高企业出口创新能力等一整套完整的国家创新体系。

打造世界一流的国家创新体系。所谓国家创新体系，是指政府、大学、企业、研究院所、中介机构等为一系列共同的社会和经济目标，通过建设性的相互作用而构成的机构网络，其主要功能是配置创新资源，协调国家的创新活动。芬兰是世界上首个将国家创新体系用于构建科技创新产业政策的国家。在这一体系中，议会、内阁、科学与技术政策理事会组成首要政治机构，属于顶层设计部门，决定着芬兰创新发展的方向。教育部、贸易与工业部等政策制定部门属于第二层级的创新机构，负责将抽象的战略、政策、理念转化为能够落地实施的具体措施。第三层级的创新机构包括隶属教育部的芬兰科学院、直属国家议会的SITRA（芬兰创新基金会）和就业与经济部下辖的TEKES（芬兰国家技术创新局），这是芬兰创新机构体系中的政策落实及协调部门，是推动科技成果向现实生产力转化的重要载体，实现了政府意志与市场运作的有机结合。以TEKES为例，其使命主要是通过制度和政策来促进创新的迅速推进，使国家创新事业走在“开放式、多层次、跨领域、实用化”的系统发展轨道上。TEKES还为具有高风险性和创新性的研发项目提供无偿资助或低息贷款，提供资助的形式取决于研发项目的性质，是企业和研究机构进行重大科研和产品研制项目的资助者和促进者。企业、VTT（芬兰技术研究中心）、行业协会、大学等属于第四层级的创新政策具体执行机构。企业既是技术创新的重要参与者，也是技术成果的直接受益者，是芬兰创新体系中最积极和活跃的部分。VTT主要负责执行和开展技术开发和应用研究，提供高端科技解决方案和创新服务。行业协会能够把政府、企业和各种社会资源整合起来，共同围绕某一个产业发展的目标，组成一个集群，进行研究开发、生产组织和市场开拓。第五层级是知识与技术转移机构，其主要完成者是芬兰的企业、科技园区、商业园区和孵化器。第六层级是产品供应与服务供应机构，支持和推动创新与资本的融合。

以教育引领创新。芬兰政府长期重视教育，认为教育是芬兰的竞争力，是保障芬兰创新驱动发展的关键环节。从20世纪60年代起，芬兰政府就把普及基础教育置于国家政策的重心，每年教育方面的支出在国家预算中位居第二位，仅次于社会福利开支。芬兰教育支出占GDP比重高达7.5%，远远超过世界平均水平。在基础教育方面，芬兰实行9年义务教育，其目标是提高学生所需基本知识和技能，消除人们因社会背景不同所造成的差异，努力使学生成为乐于探索，有道德并能接受更高层次教育的社会成员。在高等教育方面，芬兰是欧洲教育体系最完善的国家之一，约有1/5的人口接受了高等教育。全国拥有20余所大学，人均拥有大学和图书馆的比例高居世界前列。在芬兰，企业多侧重于应用研究及开发，基础研究几乎全部由大学承担，政府为大学科研提供各种服务，大学则为国家源源不断地培养创新人才。芬兰从20世纪90年代开始设立技术学院，以职业为导向，以培养具有高级技能的人才为目标。目前芬兰共有20多所技术学院，是芬兰高等教育的主要组成部分，为企业输送了大批创新型人才。不得不提的是，芬兰的创新能力高很大程度上也得益于男女能平等享受各类教育。政府非常注意保护和鼓励女性的求知欲和学习热情。在最近20多年获得博士学位的人数中，女博士所占比例约在1/2左右。

发挥政府在创新驱动中的作用。创新驱动需要治理。在创新驱动中政府扮演何种角色是个值得深入研究的问题。芬兰政府巧妙发挥“看得见的手”与“看不见的手”的协同作用，成功实现了创新驱动经济发展的战略目标。政府定位清晰，目标明确，充当了“创新服务者”的角色，主要是服务于市场和企业，注重激发企业和市场的活力。政府将科研机构、大学、公司企业同政府主管科技事业的教育部、贸工部等部门联系起来，制定直接支持企业进行研究开发的政策，通过宏观指导和协调，引导企业、高等院校和研究机构密切合作，推动技术开发及科技成果的转化，使科技成果快速转化为生产力。在基础研究领域，政府着力打造“创新生态圈”，专门成立了许多理事会、委员会、论坛等，为不同领域、不同背景的研究者提供交流思想和观点的平台，有效调动了各方积极性，同时促使研发活动更贴近市场，更符合企业需求。同时，芬兰政府认为，人才是芬兰第一资源。基于此，一方面，政府营造良好的创新创业环境，为创新人才提供施展才华的舞台，形成人才集聚效应；另一方面，政府制定法律法规，从制度上防止本国创新人才外流给原有企业造成巨大经济损失。

保持对科技开发的高强度投入。芬兰之所以在世界创新领域拥有一席之地是与其在科技研发领域持续不断的高强度投入分不开的。20世纪70年代早期，芬兰主要通过大规模的要素投资带动经济增长，研发领域的投入极少。进入80年代之后，芬兰研发领域投入快速提高，1981年研发经费占GDP比重是1.17%，1985年上升到1.55%，到1991年则突破2%，2000年达到3.4%，此后有的年份达到4%左右，远远超过欧盟不足2%的平均水平，也超过了美国的投入水平，是世界上投入水平最高的国家之一。我国现在的研发经费占GDP比重刚超过2%，仅相当于芬兰90年代初的水平。此外，政府还以免税的方式鼓励企业资助大学和研究机构的技术研发活动。政府将重大科技发展项目纳入国家计划，与企业联合投资，成果则归企业使用。在政府的示范影响下，芬兰研发经费投入中私营部门的比重已达到70%。

设立高科技产业园区。芬兰成为世界一流创新驱动型国家的成功秘诀还包括设立高科技产业园区。在20世纪90年代，芬兰选择以产业集群带动经济发展，通过设立高科技产业园区提高产业发展的关联性，一举实现战略转型。芬兰的高科技产业园区一般建在当地著名高校和科研机构周围，以州为依托，把科研、生产和产品销售紧密结合在一起，使科研成果迅速产业化，企业可以充分利用大学和科研机构的图书资料和实验设备等公共资源，同时也能从高校或科研机构中获得最新科研成果。芬兰高科技园区一般规模不大，但都符合当地经济发展特色和大学的人才优势，非常有力地促进技术创新和高技术企业的融合发展，可谓是因地制宜，量体裁衣的典范。各个园区有相对明确的发展方向，逐步形成了各具比较优势和特色的产业结构。同时，芬兰发达的风险投资公司为创新提供充足的资金支持。通过发挥园区的平台作用，芬兰打通了科研成果从研发到转化的相关环节，实现了创新驱动经济发展的目标。

战略视角

全球治理如何评估

□ 郭　莲

随着社会不断发展进步，国家治理问题越来越受到各国政府、学者和公民的关注。如何对一个国家的治理状况进行评估，首先就需要建立一套治理评估的标准体系，这样才能正确客观地判别一个国家的治理状况，才能肯定这个国家在治理上做出的成绩，发现治理上存在的问题，并可以对各个国家治理的优劣进行比较。只有通过治理评估，才可以发现治理的现实状态与理想状态的差距，明确治理改革的方向，从而推动和引导国家的治理改革。通过对国家治理状况的评估，人们还可以发现不同国家之间在治理结构和治理体制方面的异同，更好地了解和尊重不同国家的治理特色，拓展国家间的治理合作。

据世界银行有关部门统计，目前经常使用的治理评估指标体系大概有140多种，其中影响较大的有世界银行的“全球治理指标”，联合国人类发展中心的“人文治理指标”，以及经合组织的“人权与民主治理测评”指标体系等。

“全球治理指标”是一个在国际上研发较早且应用非常广泛的测量世界各国治理状况的项目，该项目由世界银行和布鲁金斯学会共同开发研制，自1996年起每年发布一次有关世界各国治理状况的报告，目前该报告所涵盖的国家已达到215个之多。这一指标报告采用32个全球性调查机构的35个世界性数据源中与治理相关的数百个变量，从而构建了测量公共治理的6大指标维度，全面综合地反映了世界大多数公共组织、商业信息机构和非政府组织的专家以及民调公司所调查的成千上万的个人对各国治理状况的看法，客观充分地评价了世界上绝大多数国家政府的治理能力。这一评估体系不但为世界各国政府提供了决策方面的参考信息，而且也为各国学者搭建了一个可对各国政府治理能力进行跨国和跨时比较研究的平台。现在这一指标体系已成为国际上最为全面的公共治理指标体系，并越来越广泛地被各国政府决策者、专家学者、记者、风险评估机构和多边援助机构所使用，成为他们在进行跨国和跨时治理研究时的首选工具。

目前，学者们对于“治理”一词的定义还没有完全达成一致的看法。有些定义比较宽泛，几乎涵盖了所有事物，另一些定义则比较狭窄，主要集中在公共部门管理的问题上。世界银行在“全球治理指标”报告中将“治理”定义为“国家权力得以实施的规则和制度体系”，这一定义介于“宽”与“窄”的定义之间。正是围绕着这样的定义，该报告从3个方面对各国政府的治理能力进行评估，它们分别是政府选举、管理和更换过程，政府有效制定和实施合理政策的能力，公民对政府的尊重以及政府管理经济和社会交流互动的状况。

“全球治理指标”体系的特点之一是数据来源广泛，其数据主要来自4个方面。首先，来自民调结果，例如，世界经济论坛的“全球竞争力报告”、管理发展研究所的“世界竞争力年鉴”、世界银行/欧洲复兴开发银行的“商业环境与企业表现调查”、盖洛普的“世界民意调查”和拉丁美洲/非洲/美洲“民主动态调查”等。其次，数据来自多边发展机构的国家问题分析专家，这些机构包括欧洲银行、非洲发展银行、亚洲发展银行和世界银行等。再次，数据还来源于一些非政府组织，如贝塔斯曼基金会等。最后，相当比例的数据（2009年占到了整个数据的38%）来源于一些专门提供商业信息的机构，例如，经济学人智库、环球透视和政治风险顾问公司等。该体系的第二个特点是其采用了“不可观测成分模型”方法将相关数据进行加权平均值处理，从而加强了每一个数据源的精确度。第三个特点是该体系为各国的分数添加了“误差幅度”，这一参数对于进行跨国和跨时比较研究是十分重要的。另外，“全球治理指标”网站还提供了所有数据源的数据，所以这一数据库现已成为治理研究方面的最大的跨国数据库。

“全球治理指标”体系除了上述特点和优势外，也存在着一些有待改进完善之处。首先，就民调数据而言，不同类型的被测者在对待同样的现实问题时可能会因理解上的差异给出不同分数。其次，主观的评估数据可能会因“治理”以外的因素所导致，例如，一个国家的发展水平和近期经济表现状况都会影响被测者对这个国家治理能力的看法，而这一评估体系最大不足还在于，它的本意是希望依据一套普遍适用的评价标准，对世界各国的治理状况进行测量，从而可以使得世界不同国家之间有一个衡量治理状况的共同尺度，可这个优点也恰恰是它的最大不足，因为各民族国家在历史文化、政治制度和经济发展水平等方面存在着巨大的差异，很难用一个普遍标准加以测量。而且其评估体系也多为西方专家学者研制，即使研制人员主观上努力想做到“价值中立”，最终的评估标准难免受西方中心主义价值观的影响。

鉴于“全球治理指标”体系中存在的这些不足，需要发展中国家也加入到建构更加合理的治理评估体系的研究中，争取建构一个基于国别并可以将治理评估的普遍性与特殊性结合起来的评估体系，这样的评估体系既能体现出国际社会和全人类对民主治理的共同价值追求，又能充分反映每个民族国家各不相同的实际情况。现在一些国际组织机构联合一些主权国家正在朝这一方向努力，得到了包括中国在内的一些发展中国家的积极响应和支持。我国近些年来也有一些学者正在进行这方面的努力，争取构建一个更加合理、科学、客观、全面的综合测量各国治理状况的评估体系。

环球瞭望

在斯特拉斯堡自行车不再“慢行”





德法友谊大桥上的自行车快速道以及斯特拉斯堡郊区的快速道，通过与周围景观环境相结合，将自行车的交通功能与休闲游憩相结合。

□ 郭　沁　卓　健

斯特拉斯堡位于法国东部，与德国隔莱茵河相望，是法国阿尔萨斯区和下莱茵省的首府，市区人口约27万，城市圈人口超过64万，驻有欧盟和欧洲的许多重要机构，是法国的第七大城市。提起自行车友好城市，人们首先会想到的是哥本哈根和阿姆斯特丹，但作为拥有全法自行车数量最多以及最长自行车道（560km）的城市，斯特拉斯堡一直也是自行车城市的领导者，并在2015年世界最佳自行车友好城市中排名第四，仅次于哥本哈根、阿姆斯特丹以及乌特勒支。

自行车出行在中国一直被认为只能适合于短距离出行，是“慢行交通”，相比于小汽车和公共交通，速度上完全处于劣势，而在斯特拉斯堡却是完全相反的情形。在这个城市中，最快捷的出行方式是自行车，然后是有轨电车、公交车、步行，最后才是小汽车。自行车出行能在这里取得如此成就，这要归功于在规划阶段，城市规划者给予自行车更多的机会，对出行环境的安全性、舒适性都加以考虑，使得自行车出行在斯特拉斯堡是一件愉快而便捷的事情。

为了促进自行车的发展，斯特拉斯堡城市共同体（La Communauté Urbaine de Strasbourg，简称CUS）从1970年就开始出台政策推广自行车在市民中的使用。在1994年的《自行车发展总体规划》中明确提出自行车道每年新增10km的发展目标。而在实际中，斯特拉斯堡在1998—2008年这十年中，自行车道长度从260km迅速增加到520km，平均每年建设26km。到2014年末，斯特拉斯堡以拥有全长超过560km的自行车道系统成为法国之最，可见斯特拉斯堡政府对自行车发展的决心。目前，自行车出行分担率超过10%，在市中心超过15%，斯特拉斯堡并不满足于此，规划到2025年自行车出行比例翻倍，从而将小汽车出行比例压缩到20%。

为了使自行车能够快速地在斯特拉斯堡城市圈内出行，CUS规划建设了高效的自行车道网络。自行车网络也有类似于机动车道路的分级方式，自行车道分为快速路、主干道以及次干道等。斯特拉斯堡的自行车网络结构以市中心——大岛为中心、呈星型径向与周边地区相连，使其以尽量最短的距离与市中心连接。该自行车系统的第一层级为快速自行车网络。该等级的车道是针对长距离的自行车出行，以连接市中心和周边小城镇的直线型快速车道为主，并且为了方便各个线路之间的转换，规划建设以大岛为中心的逐渐向外的3条环线结合9条放射型直线的网络结构。预计在2020年将形成总长为130km的快速网络，实现在CUS区域内任何一个地方，通过自行车到达市中心少于30分钟，并保证在快速车道上，自行车速度能够达到20km/h。除了提供专用的自行车以外，政府在规划时着重地考虑了骑行环境的舒适性，与自然环境进行了良好的结合，同时在部分节点与公交车站相连接，方便出行者换乘。鉴于其与德国边界紧密相连，斯特拉斯堡建设了许多快速自行车道与德国城镇相连，方便人们在法国和德国之间来往。每到周末，有许多法国人骑自行车到德国购物，便利的交通联系，使斯特拉斯堡拥有“半个德国城市”的称号。第二层级为自行车主干道，提供快捷、安全的线路连接主要活动区域，为城市内部的快速通道，承担了主要的自行车客运量；第三层级为自行车次干道，从自行车主干道分支到各个目的地（车站、学校、社区中心等）；第四层级为自行车旅游车道，规划逻辑和布局区别于交通功能为主的自行车道系统与绿道，该类路线设计主要以减少弯路、结合高质量的景观环境以及沿线布置放松、休息区为目标。这种将快速和慢速骑行交通分开、主要交通流与次要交通流分离的措施，大大地提高了自行车出行的速度以及出行环境的安全以及舒适性。

除了在城市中设置与机动车分隔的专用自行车道以外，在一些道路空间资源紧张以及自行车流量较少的区域（难以建设或者不需要建设专用自行车道），为了保证自行车出行的优先以及安全性，斯特拉斯堡政府颁布了《街道法令》，给予步行以及自行车更多的优先权，并通过设置“30限速区”以及“聚汇区”，在整个区域范围内严格限制小汽车通行速度，实现交通安宁化。如“30限速区”内的机动车速度严格限制在30km/h以下，并且实行机动车单向交通，为行人以及自行车提供更安全舒适的出行环境。从1990年开始，在CUS管辖下的28个市镇都划分出相应的“30限速区”。而“聚汇区”主要应用于历史街区、商业区或者居住区，要求所有交通工具的最高速度为20km/h。在该区域由于空间的限制，没有独立的人行道和自行车道，各种不同的出行方式在同一个空间层面，通过限制速度以及机动车行驶方向，并且规定在该区域内机动车应该主动给自行车和行人让行，保证自行车能够畅通行驶。虽然在这两种区域内，没有专门的自行车设施，但由于其赋予了自行车极大的优先权，也可以将其视为自行车网络系统中的组成部分。

在斯特拉斯堡，自行车获得了道路优先路权，相比于其他交通方式在出行时间上优势明显。在此基础上，斯特拉斯堡还大力促进自行车停放设施的建设，使得人们能够快速地找到自行车停放设施，减少自行车出行的“后顾之忧”。目前，已有19000个永久性的公共停车柱，可以停放38000辆自行车，以及310000个私人自行车停车位。政府根据不同的情况对自行车停放设施进行了分类，根据不同的条件、地点，提出相应的建设标准。对于产生大量停车需求的公共建筑周边，斯特拉斯堡从2002年提出每年新建600个固定停车柱的目标，在2010年建设速度达到最高值——一年内共新增了1600个停车柱。斯特拉斯堡还将已建的室内机动车停车场向自行车开放，通过与一些机动车停车机构合作，撤销部分现有的室内机动车停车位，改为自行车停车柱，免费提供给自行车出行者。通过改造机动车停车位，已实现新增室内公共自行车停车柱433个。

此外，为了更好地衔接公共交通与自行车，斯特拉斯堡将机动车与公共交通系统之间的P+R概念运用到自行车上，建设自行车与公共交通系统之间的P+R停车点，促进自行车和公交出行，降低小汽车出行。斯特拉斯堡在公共交通走廊附近发展了3类自行车停放设施：在有轨电车以及公交车站附近的停车柱、自行车停车场，以及火车站内安全停放点。斯特拉斯堡的大多数有轨电车车站旁都布置了自行车停车柱，30个有轨电车站点旁共提供了530个停车位。同时建设了21个规模从20到120个停车位的自行车停车场，共计648个停车位，免费向持有公共交通卡的市民开放。在2009年，斯特拉斯堡、法国大区政府以及SNCF（法国国家铁路公司）共同签署了在斯特拉斯堡城市圈内火车站建设自行车停车场的协议，目前，28个市镇中仅有2个火车站没有配置自行车停放设施。其中斯特拉斯堡火车站是法国最具代表性的案例，总共向旅客和市民提供了1915个停车位：850个付费地下停车位（38欧每年）、515个免费室内停车（结合公共机动车停车场）、550个室外停车位（结合火车站前广场）。

除了发展公共的自行车停车设施外，斯特拉斯堡还大力推进自行车停车位进入每一栋居民楼。斯特拉斯堡严格控制车位配比，平均2户家庭只能拥有1个机动车停车位。在许多新建的社会住宅中，机动车停车库不是必备的，但是自行车停车库却是必须配置的。从1996年开始，斯特拉斯堡土地利用规划明确提出，在新建筑建设或者老建筑改造时，应符合有关的自行车停放标准，即自行车停车区域最小面积为建筑占地面积3%，并且至少2%在同一楼层。

对于自行车基础设施的充分考虑以及规划建设，使得自行车出行在斯特拉斯堡不再“慢行”，在平均出行速度上，自行车已经能够与公共交通和小汽车媲美，甚至还更加快捷。相同距离出行时间较短、出行环境安全舒适，使得自行车更受市民所喜爱。