

研
究
制

WaiZi YanFa JiGou De

FenLei GuanLi Yu ZhengFu GuiZhi YanJiu

外资研发机构的 分类管理与政府规制研究

祝 影 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书出版得到教育部人文社会科学基金青年项目“在华外资研发机构的分类管理与政府规制研究”(10YJCZH253)的资助

外资研发机构的分类管理与 政府规制研究

祝 影 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外资研发机构的分类管理与政府规制研究/祝影著.

—北京: 经济科学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4951 - 7

I. ①外… II. ①祝… III. ①外资公司 - 研究
机构 - 企业管理 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 246

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 204068 号

责任编辑: 王柳松

责任校对: 靳玉环

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

外资研发机构的分类管理与政府规制研究

祝 影 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

880 × 1230 32 开 6. 625 印张 190000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4951 - 7 定价: 25. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

| 序 |

创新驱动发展战略的实施，需要中国坚持自主创新的道路，尤其要在全球视野中谋划和推动创新。而由“中国制造”向“中国智造”的华丽转身，必然无法回避跨国公司主导的研发全球化这一宏大背景。目前，跨国公司海外研发活动随着经济全球化的不断深入，正在日益呈现新的发展态势和特征：研发外包规模和范围不断扩大，成为研发全球化的重要形式；发展中国家和新兴市场经济体的企业开始海外研发投资，成为研发全球化的重要参与者；服务业领域的研发投入和支出快速增长，成为研发全球化的新内容；研发产业催生了大量科技型研发公司，成为研发全球化的新动力；外资研发与东道国本土机构的合作，成为跨国公司海外研发策略的重要取向。中国作为跨国公司全球研发布局的热点地区，在华外资研发机构数量快速增长、研发投入稳步增加，已然成为我国科技创新活动的一支重要力量。当创新越来越成为中国经济后续发展的热门词汇，外资研发与自主创新之间的关系也随之广受关注。

在这个越来越扁平化的全球化时代，跨国公司可以在全世界调配掌控资源，创造出一个流动的空间，所以我们说世界是平的。然而，创新资源和创新活动的全球分布却并不均衡，理查德·弗罗里达称之为创新的“钉状”世界（The Spiky World of Innovation），如果把全球的专利申请地点直观地在地世界地图上标示出来，我们可以清晰地看到国际专利申请集聚在世界的少数地方，这些地方在世界创新地图中如钉子般高高凸起。“钉子状”的世界告诉我们创新发生在某些特定的地方，如 G. 帕斯卡·圣扎迦利所言：在创新领域，地理位置决定命运。那么，中国是否具有适于创新的有利区位？创新的系统性是其中的关键，大卫·努德福什在《创新的根基》中说：“创新需要一个有利的环境，即一个由商界、金融界、教育者和监督管理人员组成的‘创新生态系统’，从而共同形成有益于新老企业创新及蓬勃发展的气候”。在中国的创新生态系统中，外资研发机构和本土研发机构必定均为其中的有机组成部分，两者之间的理想状态应该是平衡、协调的，而政府应该提供的是阳光和雨露，制造催生创新之花的良好环境。

我致力于跨国公司研发全球化研究已近 20 载，始终关注着研发全球化背景下中国的自主创新问题。2007 年 6 月，科技部重大调研项目“跨国公司及境外组织在华研发活动对国家创新体系的影响及对策研究”正式启动，同时列为 2007 年国家“软科学”研究计划重大课题（项目编号 2007GXS1D018），这次调研覆盖了北京、上海、天津、广东、江苏、浙江、福建以及辽宁等地，范围之广，恐怕至今无出其右，这也是我第一次有机会对全国范围内的外资研发机构进行全面深入地研究。其时，祝影博士虽然已经毕业，但出于课题的需要，仍然受我之邀参与了部分调研活动与报告撰写工作。本书研究的由来，也正是基于那次大范围的调研活动，在我们调研过程中，发现各地外资研发机构在资金、人员、技术水平、业务层次以及本地合作等方面表现出巨大的差异，却被一而概之地称

为“外资研发机构”，享受着同样的优惠政策。事实上，不同外资研发机构对本地自主创新的影响各不相同，政策引导也需有所侧重。由此，便引出了在华外资机构评价、分类与规制的问题。

祝影博士于2002年开始跟随我攻读华东师范大学人文地理学专业博士研究生，一直以来都专注于跨国公司的研发全球化研究，作为她的导师，我也很希望看到她能在这个领域继续进步、常有佳绩。当她选择了外资研发机构绩效评价、分类管理与政府规制这一研究主题，并以此获得了教育部人文社会科学项目的立项时，我是担忧的，因为涉及外资研发机构的微观研究非常艰难，数据的获取是个很大的麻烦，此后的研究过程中的确遭遇了数据的“瓶颈”，幸得2007年调研的数据积累，解了燃眉之急。最后终于得出了相对理想的研究结论，对我国政府对外资研发机构的分类规制有一定的借鉴价值。纵观祝影博士这10年的研究历程，这本书可以算作一个承前启后的转折，如果说之前的跨国公司全球研发的空间结构研究始于宏观视角，之后的自主创新与外资研发的耦合机制研究立足中观层面，那么对外资研发机构分类评价与政府规制研究更侧重于微观尺度。对外资研发机构的微观研究，难度较大，少人涉猎，各个外资研发机构实际情况不一、统计标准不一，机构样本不够丰富，不少因素难以量化，本书在样本和数据有限的情况下，取得如此成果已是难能可贵。我希望本书的出版能够在一定程度上稍稍弥补这一领域的研究空白，并对我国外资研发政策的转型调整有所启示，也期待祝影博士在不久的将来收获更加精彩的学术硕果。

杜德斌

2014年6月

| 前 言 |

自熊彼特从经济学视角提出创新这一系统概念，使人们深切认识到创新和经济发展的关系，百年来，人类社会的历史进程莫不与之相关。从蒸汽机、火车、无线电，到计算机、航天器、基因技术，无不推动了社会生产力的发展，使科技进步成为经济增长的源泉；无不促进了社会经济结构的变革，使人类生活方式发生着深刻变化；无不带来世界大国经济实力的消长，使国际政治经济格局不断调整。新思想、新技术、新事物的诞生，突破“旧”的常规桎梏，带来“新”的发展方式，成为社会经济发展的前置条件和基本因素。

古代的中国，上下五千年的灿烂文明，孕育了造纸术、印刷术、指南针、火药等重大发明，造就了投石车、地动仪、浑天仪、测风仪、孔明灯等智巧器物，然而这些创新在造就盛极一时的大国风范之后，却由于种种原因未能带领中国率先进入工业时代。直到西方列强将中国的火药造成利炮，又轰开了中国的国门，在面对着工业革命之后西方科学技术的实用主义时，我们才蓦地发现，其时中

国的科学技术水平已经如此落后！虽然随后中国的有识之士推行西学东渐、洋为中用，然则中国已然从创新引领者成为创新跟随者。

新中国成立以后，党和政府在不同时期制定科技发展战略，为科技的发展提供了可靠的保证。从“科学技术是第一生产力”、“科教兴国”战略、“自主创新”战略到“创新驱动发展”战略，以“创新”促进经济发展的脉络越来越清晰。在中国人口红利衰减的趋势下，初期粗放式的“以量求生”需要转向更高阶段的“以技术谋发展”，不再以“中国制造”沾沾自喜，而是以“中国智造”傲然而立。可是，改革开放30多年来，“市场换技术”战略并未取得期望的结果，外资涌入使中国经济迅猛发展的同时，外资企业对民族经济的冲击也无处不在，比如，在日化行业，曾经广受称道的广州“菊花”、北京“熊猫”、四川“双猫”等众多国产名牌，一一与外企合资或被外资兼并、控股，原有品牌逐渐销声匿迹，“海飞丝”、“飘柔”大行其道，^①不仅市场被蚕食，而且加剧了中国对发达国家的技术依赖。我们不能不警醒了！“创新”将是中国经济转型升级的唯一路径，也将是中国企业破局脱困的关键法宝。

然而，在外资研发活动已经轰轰烈烈地进驻中国20年之后，外资研发机构已经悄然成为国家创新系统的重要组成部分之时，我国企业的自主创新之路不能不考虑到来自外资研发活动的影响。外资研发带给我国的究竟是利还是弊？抑或有利有弊？尚无定论。我的导师杜德斌教授曾将外资研发活动的影响总结为“三利三弊”^②：外资扩大了我国的整体研发规模，但外商技术控制进一步加强；外资在华研发有利于人才集聚，但人才资源的市场争夺加剧；外资的技术有所外溢，但也存在技术“逆向扩散”的风险。对于我国而言，既不能因弊之存，将外资研发活动挡在国门之外，一律敬而远

① 陆娟. 开放经济条件下中国名牌的创立与保护. 中国工业经济, 1996 (10): 18-22.

② 转引自盛垒. 外资研发是否促进了我国自主创新? ——一个基于中国行业面板数据的研究. 科学学研究, 2010 (10): 1571-1581.

之；也不能因利之谋，对外资研发机构不加甄别地引进，一律来者欢迎。最科学合理的态度，莫过于秉持客观之心，在统计调查、跟踪监测、定期评价的基础上，对外资研发机构进行分类引导和有效规制。

我对外资研发活动的研究始于2002年，正是在那一年，我进入华东师范大学西欧北美地理研究所，拜杜德斌教授门下攻读人文地理学博士学位，在杜老师的启发引领下，踏入了对研发全球化的研究领域，10余年来，关注点从最初全球范围的跨国公司研发区位选择与空间结构，到对外资研发机构的绩效评价与分类规制，再到如今的外资研发与自主创新的耦合效应与耦合机制，经历了研究视角从宏观而微观再而中观的转变过程，本书的内容恰恰是对微观层面研究成果的一个总结。之所以决定从微观角度对外资研发机构进行研究，要追溯到2007年，当时杜老师承担了科技重大课题主持的国家“软科学”重大项目“外资研发机构对国家创新体系的影响及对策研究”（2007~2008年），我虽已毕业，但应杜老师之邀，参与了部分研究报告的撰写工作，在此过程中，发现各地的外资研发机构统计不全、标准不一，而登记在册的机构无论规模大小、人员多寡在政策待遇上基本上并无明显差别，遂生念头，想知道外资研发机构的资金规模、业务性质、产出数量、当地关系的差异是否会对东道区域产生不同的溢出效应，于是，开始了对外资研发机构的评价、分类、规制研究，研究初始即得到上海市教委科研创新项目的资助，其后进一步深化研究主题，拓展研究思路，丰富研究内容，进而于2010年获准教育部人文社会科学研究青年项目“在华外资研发机构的分类管理与政府规制研究”（项目编号：10YJCZH253）。

在这项研究的过程中，我期望解决的问题包括：如何从我国政府的角度科学地评价外资研发机构的本地绩效？不同外资研发机构对我国的影响与贡献是否各有差别？在规范统计制度之后，能否在划分类型的基础上对外资研发机构进行分类规制？外资规制时代我

国现行外资研发政策应该如何进行调整和转型？虽然因为指标的确立、数据的收集、样本的选择历经了种种困难，虽然因为样本的有限、统计的缺失、能力的不济存在着种种不足，但是，我所关心的问题基本有了答案：通过构建科学的评价指标体系，可以对外资研发机构的本地绩效加以评价，并以此为据确定类型，从而使我国外资研发政策更具针对性。主要观点如下：

(1) 我国的外资研发机构数目众多、良莠不齐、性质特殊，其溢出效应、利弊影响并无定论，一味地以鼓励和优惠为政策导向，不加分别地引进再引进，对我国的科技安全、产业安全甚至经济安全会有潜在的风险。跨国公司的逐利性决定了外资研发机构一方面，要争夺我国的市场份额、利用我国的人才资源；另一方面，又要防止技术外溢、加强技术控制，因此，从我国政府的角度对外资研发活动进行规制是非常必要的。而我国目前对外资研发活动的管理单一，存在着法规不完善、管理“一刀切”、重引进轻效益、缺乏科学评估、认定标准不一等问题，缺乏有效的风险规避手段。

(2) 企业要考量绩效，会对研发项目进行评价，而政府往往更加重视公共研发机构的综合评估。对外资研发机构本地绩效的评价既不同于一般企业，也不同于公共部门，对其的评价应该涵盖更多的内容，不仅要考虑研发投入和研发产出，不同于公共研发的机构性质、来自投资主体的支配力量、与所在区域的合作交流情况，等等，都会左右其对我国经济发展和技术进步的作用机理。因此，在一般企业研发机构评价指标之外，需要增加基本情况和溢出程度方面的指标，从基本概况、研发投入、研发产出和溢出程度4个方面构建外资研发机构本地绩效的评价指标体系。

(3) 评价指标体系能否反映客观现实需要实证的检验，然而，由于外资研发机构的统计数据有限，只能选取其中的18个指标，但这18个指标仍然分布在基本概况、研发投入、研发产出、溢出程度4个方面，据此使用SPSS分析软件对31家在沪外资研发机构

的实证分析结果显示,影响外资研发机构本地绩效的3个主因子分别是投资主体研发实力、机构自身研发条件、对当地的贡献度,能够体现一定的科学性和合理性,基本符合客观现实。31家样本机构呈现出5种主要类型:综合实力型、综合潜力型、当地贡献型、主体优势型、自身优势型,证明了不同的外资研发机构的确会对我国产生不同的影响。

(4) 实施积极的外资研发引进政策以来,我国的外资研发机构总量持续增长,外资研发资金投入迅速增加,外资研发成果不断增多,外资研发高度集中于高技术产业,在华研发战略地位也有所提升,取得了很好的政策效果。然而,政策的出台时间较长,前瞻性不足,没有根据形势的变化而更新,激励方式较为传统,措施手段相对单一,认定标准重在投入,无法针对不同类型的外资研发机构采取更有效的规制政策。随着世界经济形势的变化、国家发展战略的调整、外资研发风险的显现以及外资研发管理的滞后,这样的政策体系必须转型,以便更好地平衡外资研发与自主创新的关系,秉承趋利避害的目的对外资研发机构进行科学管理和政府规制。

(5) 多元化的外资研发政府规制体系,要从规制监管机构、法律规制体系、信息披露与预警机制、本地绩效评价机制等方面构建框架,从完善研发政策、优化研发环境、促进交流合作3个方面改进外资研发机构的一般性政策,并对各个外资研发机构类型进行政策引导:对综合实力型外资研发机构既要重视引进,又要规避风险;对综合潜力型外资研发机构,优化相对偏弱的因子,促进综合实力的全面提升;对当地贡献型外资研发机构,要提高其与当地合作的积极性,并帮助其自身的研发条件能够尽量达到相对最优;对自身优势型外资研发机构,制定细化标准和具体措施,选择性引入;对主体优势型外资研发机构,力促其研发层次提升,以达到与其投资主体的优势相匹配的程度。

(6) 对外资研发机构分类管理和政府规制的真正实现,必须建

立在我国政府建立、健全针对外资研发活动的认证、统计与评价的政策框架之后，在统一对外资研发机构的认证标准、设定对外资研发的准入门槛、建立跟踪统计制度的基础上，通过充分的数据处理和统计分析，由特定的外资研发规制机构对我国外资研发机构定期进行全面的评价和分类，建立分类规制政策体系，并视定期评价的情况进行政策的动态调整，以此取得更加完美的政策执行效果。本书的分类结果只是抛砖引玉，旨在证明对外资研发机构的分类确实可行，由于样本非常有限，并不能确定我国境内外资研发机构仅仅限于目前所分的这些类型，但作为一种分类方法和分类模式的理论探讨，可以为我国政府全面评价外资研发机构提供借鉴和参考。

经历了研究报告的完成与采纳、学术论文的撰写与发表，当数年来的研究成果终于成书、即将付梓之时，我不能不对我的师友、我的学生致以真挚的谢意。感谢我的导师杜德斌教授对调研资料的共享，感谢我的师兄包惠博士对疑难之处的解惑；感谢我的师弟盛垒博士对研究过程的支持，感谢我的同事陈秋玲教授对数据搜集的帮助，感谢华东师范大学科技创新与发展战略研究中心、上海瞻望投资咨询有限公司对实证研究的支援，感谢我的硕士研究生李茜、申琳、翟峰、耿春妍、苏杭、路光耀、曹盛、史晓佩、王飞在学期间的努力。其中，李茜参与了第二章、第四章、第五章、第七章的撰写，申琳参与了第二章、第六章、第七章的撰写。另外，需要说明的是，本书所引用的文献资料在文中均有标注，但由于参考的文献较多，难免挂一漏万，如有遗漏敬请谅解。而研究本身不过是一家之言，志在引玉，缺憾之处不一而足，只待后来者能拨云见日、更上层楼！

祝 影

2014年3月于上海

| 摘 要 |

自 20 世纪 90 年代以来，跨国公司在我国的研发活动发展迅猛，逐渐成为我国国家创新系统的重要组成部分，而各地政府也争相引进外商研发投资，以期成为我国外资研发的集聚地，获得更多的技术溢出。然而，随着创新驱动发展战略的实施，我国企业作为自主创新主体的地位日益突出，这使得我们不得不重新审视外资研发活动为我国自主创新带来的利与弊，厘清外资研发机构究竟对所在区域的自主创新能力有着什么样的具体影响，在这样的大背景下显得十分必要。

一直以来，我国对外资研发机构的管理主要体现在外资政策和部分针对外资研发的专门政策，以及对高新技术企业和企业技术中心的认定与评价方面，对外资研发机构以鼓励 and 吸引为主，存在着法规不完善、管理“一刀切”、重引进轻效益、缺乏科学评估、认定标准不一等缺陷，并没有将外资研发机构细分为不同类型进行分类管理和指导，无法达到趋利避害的目的。要改变目前的管理现状，必须从微观视角客观评估外资研发机构对我国自主创新的

效应，作为政府规制和政策制定的科学依据。

基于对企业研发机构绩效评价的一般方法，本书在理论上选择构建外资研发机构本地绩效评价指标体系，并选择上海市 31 家外资研发机构进行实证研究，发现投资主体研发实力、机构自身研发条件、对当地的贡献度是影响外资研发机构本地绩效的 3 个关键因子，不同外资研发机构会因为其规模、实力、业务性质、发展战略以及和当地联系程度等方面的差异，对所在区域产生不同的影响，表现出不一样的特征，据此，可将 31 家样本机构分为 5 种类型，分别命名为：综合实力型、综合潜力型、当地贡献型、主体优势型、自身优势型。其中，综合实力型、综合潜力型和当地贡献型对我国区域创新能力提升有着较大的促进作用，而主体优势型和自身优势型虽然有较好的经济实力和技术能力，但是对我国的贡献度并不高。

通过对我国外资研发政策的详细梳理，本书发现我国外资研发政策的发展历程可分为早期萌芽阶段、迅猛发展阶段和稳步提高阶段，在迅猛发展阶段前期（2002 ~ 2003 年）出台较多，主要集中在东部沿海地带，尤其是上海市、江苏省两地，以税收优惠为手段吸引和鼓励外资研发，辅助以引进人才的优惠、通关的高效便捷等其他手段，对于外资研发机构的认定标准主要集中于规模、研发投入资金等方面。现行外资研发政策的实施吸引了数量众多的外资研发机构，增加了企业研发投入，取得了丰富的研发成果，在一定程度上提高了产业技术水平，但是由于缺乏针对外资研发机构的跟踪评价体系，无法针对不同类型的外资研发机构采取更为有效的激励政策。

在对英国、美国和韩国、新加坡的外资研发政策加以研究并总结经验的基础上，立足于本书对外资研发机构的评价和分类，构建了外资研发机构规制体系的总体框架，在完善相关政策、优化研发环境、促进交流与合作等方面对外资研发机构提出了一般性的政策建议，并认为应根据各个外资研发机构类型的不同特征，细化各类型外资研发机构的规制政策，列举了一些导向性的政策建议。

| 目 录 |

第一章 绪论	1
一、研究背景与意义	1
二、研究现状及动态	5
三、基本概念界定	15
四、研究思路与方法	17
第二章 外资研发机构分类与规制的理论基础	20
一、研发机构综合评价的一般方法	20
二、企业研发机构综合评价的指标体系	26
三、对外资活动的政府规制理论	33
四、公共政策决策模式理论	38
第三章 外资研发机构的一般特征及其特殊性	43
一、我国外资研发机构的发展概况	43
二、我国外资研发机构的运营特征	45
三、外资研发机构的特殊性	50
第四章 我国政府对外资研发机构的管理与评价	58
一、我国政府对外资企业的管理现状	58

二、针对外资研发机构的专门政策及其内容	64
三、对企业技术中心和高新技术企业的认定与评价	69
四、存在的问题	76
第五章 外资研发机构评价与分类的理论与实证	81
一、外资研发机构评价的战略意义	81
二、外资研发机构评价指标体系的构建	82
三、对在沪外资研发机构的实证检验	93
四、对在沪外资研发机构样本的类别划分	105
第六章 我国外资研发政策发展态势及其执行效果	112
一、我国现行外资研发政策分析	112
二、现行外资研发政策的执行效果	130
三、实施外资研发机构分类规制政策的必要性	143
第七章 对外资研发机构分类规制的政策建议	147
一、对其他国家外资研发政策的考察及其启示	147
二、外资研发机构分类规制体系的总体框架	153
三、对外资研发机构的一般性政策建议	157
四、对外资研发机构的分类性政策建议	167
第八章 主要结论与研究展望	175
一、主要结论	175
二、研究展望	177
参考文献	179
后记	192

第一章

绪 论

一、研究背景与意义

随着跨国公司全球研发战略的演进和调整,20世纪90年代中期以来,我国逐渐成为跨国公司海外研发活动的热点国家,在我国设立的外资研发机构数量迅猛增长,据中国商务部统计,1997年以前我国外资研发机构总共不足20家,2007年则迅速上升为1160家。而来自《中国科技统计年鉴》的数据显示,2010年年底外资研发机构达到3524家。与此同时,外资企业R&D经费投入占我国企业R&D投入的比重也在迅速上升,外资企业R&D经费投入迅速增加,甚至一些年份增长速度要高于内资企业。2000年,全国R&D资源清查和2004年全国经济普查资料显示,2000~2004年,外资企业的R&D经费投入年均增速高达27.6%,其中外商投资企业年均增速更高达33.2%,远高于内资企业的年均增长速度(16.4%)。近年来,我国对自主创新的日益重视,内资企业R&D经费投入有了大幅度增长,但是,外资企业的R&D经费投入占全国企业R&D经费投入的比例仍然在25%左右。部分地区外资企业R&D经费投入的比例非常高,如2008年上海市、福建省、天津市、北京市四地外资企业R&D经费投入占有所有企业R&D经费的比重分别为