

公共政策与公共管理译丛

丛书主编 朱德米

创新系统的治理

Governance of Innovation Systems

原著 经济合作与发展组织

翻译 杨庆峰 闫宏秀



YZLI0890122366

inspiration
www.dell.com
innovation that inspires the imagination
DELL.COM



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

公共政策与公共管理译丛

丛书主编 朱德米

创新系统的治理

Governance of Innovation Systems

原著 经济合作与发展组织

翻译 杨庆峰 闫宏秀



YZLI0890122366



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

创新系统的治理/经济合作与发展组织著;杨庆峰,闫宏秀译. --上海:同济大学出版社,2011. 11

(公共政策与公共管理译丛)

ISBN 978-7-5608-4684-2

I. ①创… II. ①法…②杨…③闫… III. ①国民经
济管理—研究 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 188515 号

Originally published by the OECD in English under the title:
Governance of Innovation Systems: Volume I: Synthesis Report
©2005 OECD

©2011 Tongji University Press for this Chinese edition
Published by arrangement with the OECD, Paris

创新系统的治理

原 著 经济合作与发展组织

译 者 杨庆峰 闫宏秀

责任编辑 徐国强 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏句容排印厂

开 本 787 mm×960 mm 1/16

印 张 7.5

印 数 1—1100

字 数 150 000

版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4684-2

定 价 17.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前 言

该报告是由 OECD 共同完成的关于国家创新政策监控与实施工程的综述 (MONIT, Monitoring and Implementing National Innovation Policies)。它以 OECD 早期关于国家创新体系的研究为基础,系统分析了包括政府在面对进一步深入的创新政策时所遇到的一系列广泛的管理方面的问题。在报告中,分析了诸如政策的连贯性、整体性、协调性,利益相关者的参与和创新政策学习等主要趋势和问题。该报告建议政府必须依据由于更加充满变数和更加复杂的经济和社会发展所产生的压力来调整他们的制度和制定创新政策。

该报告得到了科学技术政策委员会 (Committee for Scientific and Technological Policy, CSTP) 及该委员会技术创新政策 (TIP) 工作组的支持。该报告所做的工作是建立在国家创新政策治理与实施项目参与国的完成基础上的。该报告除了创新系统的管理之外,还包括与可持续发展和信息社会有关的管理和协调研究。该报告的作者是赛文德·奥拓·瑞莫 (Svend Otto Remøe), 他曾与马里·耶尔特 (Mari Hjelt)、皮姆·赫托格 (Pim den Hertog)、帕梯·伯克霍尔特 (Patries Boekholt) 和沃尔夫冈·伯尔特 (Wolfgang Polt) 等一起参与国家创新政策监控与实施工程项目;该报告的注释既有来自一些国家创新政策管理和执行项目的成员们的,也有来自技术创新政策的代表们和科学技术政策委员会的。对此,予以真诚感谢。

OECD 简介

经济合作与发展组织(OECD,简称经合组织)是一个独特的论坛,在这里,30个民主体的政府共同工作,旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战,并把握全球化带来的机遇。经合组织也积极努力地去了解和帮助政府应对如企业管理、信息经济、人口老龄化等所带来新的问题。经合组织为各国政府提供了一个交流政策经验、寻求共同关心问题的解决之道、树立良好的国际惯例,以及协调处理国内与国际政治问题的框架与平台。

经合组织成员国有:澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国、美国。欧共体委员会参与经合组织的工作。

经合组织的出版物广泛涉及并涵盖了该组织收集的有关经济、社会和环境问题的数据资料,以及成员国共同通过的各种协议、纲领和标准规范。

此著作由经合组织总秘书处负责出版。此中所述论点和所用论据不代表组织或成员国政府的官方观点。

目 录

前言

OECD 简介

概述	1
----------	---

第 1 章 引言	12
----------------	----

第 2 章 分析视角	17
------------------	----

第 3 章 压力下的创新政策系统	23
------------------------	----

第 4 章 治理实践:趋势和问题	40
------------------------	----

第 5 章 政策的含义:朝向创新治理的国家能力	65
-------------------------------	----

附录 A 参与国家	70
-----------------	----

附录 B 参与国家的科学技术和创新成效	71
---------------------------	----

附录 C 指标短列表	78
------------------	----

附录 D 指标长列表(附件 A 和 C 的基础)	81
--------------------------------	----

附录 E 国家创新政策监控与实施工程可持续发展政策案例 研究摘要	84
---	----

附录 F 国家创新政策监控与实施工程信息社会政策案例研 究摘要	97
--	----

参考书目	107
------------	-----

致谢	113
----------	-----

概 述

1 新 挑 战

在 OECD 成员国中,创新政策通常被视为研发政策的一个延伸。因此,将它与研究和技术发展联系在一起。虽然在 20 世纪 90 年代期间,在国家创新体系之下发展的系统方法已经将创新政策的视角延伸到了包括创新体系之间的相互关系之中,但将创新政策与研究和技术发展联系在一起的情况依然存在。

然而,由于全球化和组织变迁对经济绩效的结构性影响,创新对于 OECD 的经济有着越来越重要的作用。因此,创新政策受到了越来越多的关注,因为它作为一种政策,政府可以通过它来促进其经济进行创新、动态的调整。创新治理变成了一个关键性的挑战,并且创新治理需要相关的组织机构、制度程序和规章来进行议程设置、确立优先次序以及执行和学习政策。国家创新政策监控与实施工程的成效与新兴的第三代创新政策相一致需要用更具有适应性、灵活性的路径来应对创新政策。

OECD 成员国的各国政府为了修订和管理他们的创新政策而面临着一些挑战。这些挑战包括:

- (1) 优先确定路径依赖及内在的偏见。
- (2) 借助采取合理的政策议程而应对新挑战。
- (3) 从总的政策模型或发展模式出发,获悉需优先考虑隐藏的问题。

2 政策系统中的张力

政府应当意识到在政策系统中存在的深层张力,并能够处理它。对跨部门和包括一些其他政策领域在内的更有连贯性的创新政策议程的需求日益增加,需要减少或者至少能够处理这些张力。已经察觉存在于国家创新政策监控与实施工程中具有减弱政策的连贯性和有效性的张力。

(1) 基础理论的不同:每个政策域,犹如研发政策和产业政策一样,都是一个共同体,每个共同体都有其特定的爱好、思想体系和教育背景。这些域的状况会因国家的不同而不同,因此国家政策系统都有不同的主导理念。

(2) 资源分配中的短期主义:预算常常是有利于短期利益,并且在某些情况下还损害了政策制定的战略性和长期性。

(3) 新的公共管理政体中的战略问题:在几十年里,新的公共管理一直是占据主导地位的政策方法,并已经取得了令人瞩目的成效。然而,当优先屈从于效率时,战略方面的需求被忽视了,因此,政治行动的长期协调将变得更加困难。

(4) 对创新政策的不同观点和不同理解:不同的部门有不同的原则。除此之外,它们对创新、创新的本质以及作用有着不同的理解。

(5) 对不同政策领域的不同需求:创新政策服从于经济发展的需求。在国家创新系统和创新政策所描述的方法中,都没有对创新驱动型经济做出系统限制。然而,当创新政策与诸如环境政策之类的其他政策相融入合、相互协调或者相互整合时,就出现了严峻的挑战。因为环境政策,现在也将其称为可持续发展政策,该政策需要考虑诸如全球生态系统的承载能力等方面的局限性。

(6) 政策领域之间的分工:连贯性的创新政策意味着其他领域的政策要接纳创新政策的目标。这就是通常所说的多元目标政策,然而,当多元目标政策取得广泛的效果时,政策制定者可能会指出这使得某些特定政策领域失去效力。

(7) 分裂和分割:在一些国家,特别是在新公共管理体系的国家中,出现了这样一种普遍性的趋势。当政策需要更具有合作性的行动时,分裂与分割却在不断增加。以新公共管理为基础的政体导致了机构、权利分散与下放的盛行。通过新的政策和制度而不是系统的全面检查会常常出现变化,而这增加了现实的复杂性和分裂。

(8) 竞争和个人的野心:政策系统中的张力和矛盾不仅来自结构方面,而且还来自不同政策制定者的野心以及对地位和稀缺资源的竞争。这造成了对抗的局面、漫长缓慢的争夺战,以及政策连贯性的丧失。

3 适应议程设置制度和规则

最近,一些国家为了政策更具连贯性,已经开始尝试去调整它们的决策来更好地接纳扁平化的创新政策。出现了两种主要趋势:

(1) 有些政府已经开始启动更广义的框架政策来为创新政策建造了一个更好、更全面的议程。其中,有的是运用这些框架政策努力去构建一种能够赋予创新政策发挥一种特殊作用的新型产业政策;有的是将这些框架政策与可持续发展的总方针紧密联系在一起。但无论是上述那种情况中,都会产生作为先导原理的政策等级问题和原则确定问题。在政策的各个范式之间也会出现张力,以致使框架政策与自主单一的政策部门间的内在原则相互冲突。

(2) 另外,有些政府再次聚焦到于科学、技术和创新相关的制度建设上。譬如,韩国将科技部部长提升为国家副总理。为了一个更加广泛和

更有凝聚力的创新政策议程,韩国引入或再次审查了科技政策委员会或各种各样的“创新平台”。芬兰的经验是:科技政策委员会在科学技术创新政策优先权合法化的环境的创建中是最重要的,但是其舆论导向使得科学技术委员会不能有效地应对创新政策重新定向的需求。芬兰的创新政策和芬兰的技术政策一样很难阐述和理解。

综合性的“第三代”创新政策认为政府能够释放其他部门或者其他政策领域内所蕴藏的创新潜力。易言之,“第三代”创新政策认为可以通过协调和整合来使确保创新政策各个部分最优化,从而达到政策的连贯性。

4 协调

(1) 协调与议程设置紧密相关。当政府能够制定和规划战略性的、长期性的政策和远景、能为优先设定建立一个清晰的和合理的方向时,协调将更加有效。当政府不能做到上述目标时,更需要通过像沟通、协商和仲裁这样的不连贯的行为来进行协调。

(2) 一些政府认为行政的行为不能应对因协调而不断增加的压力,因此出现了一种“代理机构化”的趋势。这样,政府保留了包括机构的分权、问责和弹性在内的基本政策制定体系。政府相信在政策执行落实时,通过训练有素的代理机构与创新者们展开协调是最有效的。

因为政府试图去应对来自外部的以及和内部的复杂性和动态性,所以政策协调变成了获得更好政策连贯性的主要方法。但如国家创新政策监控与实施工程研究所揭示的那样,其中有很多困难。

(3) 协调机制可以是静态的、短期的而非动态的,特别是当有重大的体制分割和短期因素主导的议程设置时。协调可以是仅仅关注与年度预算相关的决议,并分权给执行机构。这样就不会影响长期战略政策

重点。

(4) 规划协调机制需要时间和财政支持。如果协调政策的行为影响到政策治理,就需要紧迫感。若没有紧迫感,协调就有可能失败,体系有可能抵抗后面的努力。

(5) 各个政策领域的协调:人比结构更具有决定性,但结构支持人。运作良好的协调行为需要人的领导力和承诺,并且政策制定者必须确保为人类的协调行为的结构支撑,而这些协调行为是依赖人来从事。

(6) 因为不同的等级需要不同的机制,所以部级良好运作与较低级的运作关系很小。不同类型的政策需要不同的机制,这种需要在可持续发展的研究似乎证实了这一点。此外,在一个等级的成功协调有时会减少其他等级在协调方面的投资需求。

(7) 就创新系统而言,确认强和弱之间的联系是必要的。以对协调失败的适当分析为基础,更容易设计和实施有目标的协调。

5 政策整合

一个全面的创新政策必须有连贯性,且政策之间应当是相互支持的。因此,政府努力确保政策和它们机构之间密切合作,并相互补充。然而,在政策或者治理系统中存在的一些问题给这种整合带来困难:

(1) 其他政策因对创新政策缺乏理解而削弱了协调过程中的沟通。

(2) 强传统创建了分裂的“信念体系”,这在科学政策领域中尤为突出。

(3) 不同的“学派思想”会阻碍创新和经济政策的整合,譬如,新古典经济学和创新研究。

(4) 问题的动态耦合,政策提议和政治造就政策常常在特定的环境

中发生。

(5) 特定领域的政策以各种方式将别的领域的政策定义为竞争对手。

(6) 强而有力的政治领导力对创建共同的愿景和共同议程的合法基础是必要的。

(7) 利益相关者不同。科学和技术政策聚焦于经济的竞争性,且其大多数的利益相关者商业和研究共同体。他们的爱好和判断与其他领域的那些利益相关者们不同。

(8) 政策的驱动因素不同。譬如:环境政策和可持续发展政策按惯例是受国际协议和全球问题的导引,然而,在大多数国家,创新政策主要由国家利益驱动的。科学和技术政策是以增加国家竞争力和财富为目标的,然而可持续发展政策却是关注对全球问题的国际治理的改进。因此得出科学技术政策需要更加注意国际发展和可持续发展政策所必须应对的国家挑战。

(9) 政策措施不同。可持续发展政策和环境政策主要采用监管措施和财政措施。这些措施以国际协议基础,按照严格的固定的目标和规则进行。此外,它们常常是依赖标准、自愿的协议并且互相分享信息。相反,创新政策的主要措施则是研究与开发资源分配,监管措施和财政措施的作用非常小。

(10) 行动的资源不同。政治权利最终受金钱的控制。具有代表性的是,可持续发展的政策和环境政策在行动方面资源非常少,然而,科学技术政策却支配着国家研究与开发的财政预算。这种差异对需要资源作某些再分配的共同行动规划形成了阻碍。

创新治理是知识密集型的。连贯性的、跨领域的创新政策需要组织相关政策的应用和将过程中,因此,政策学习是创新治理的一个关键。

然而,政策学习常常受不到其该有的重视。奥地利的调查数据显示

90%调查对象认为评估主要就是依据过去经济发展情形分析合法化的程序。政策学习也常常是局限在事后评估或者被视为政策圈末端的一个举措。为了确保协调和整合,为了达到更好的治理,政策学习应对放到政策制定的整个过程中。

当创新政策被视为扁平型时,即当创新政策与其他领域的政策交叉和整合时,政策学习是特别重要的。一个挑战就是创造和分配知识,这有利于对整个政策的文化和理念的共同理解。扁平的连贯性可确保跨范围的战略性集成创新,且可以得到跨区分析和协调报告体系支持时,垂直的连贯性可与确保机构行动计划的后续行为得以进行。全面的创新政策可以从组织信息和学习系统系统中获得很多,这有助于政策制定者将进行集成创新。

国家创新政策监控与实施工程强烈表达了重点进行政策学习和对激励和应用知识的机制进行治理的需求。政策制定应当少一些(传统的、官僚的)谨慎和少一些下游导向性。政策制定应当少一些对和信息系统的依赖。学习导向型的治理机制应当依靠柔性、分权的管理,应具有学习开放性和灵活性。在总战略目标引导下的高度自组织能够支持这样的治理。

6 在政策制定中融入更多的智慧

虽然国家创新政策监控与实施工程成员国的评估和学习的方式存在差异,但是从下面的材料中可以发现一些重要的经验:

(1) 政策学习大多数是通过像学习白皮书这样的方式事先进行,很少通过事后评价和程序和制度改革方面的后续行为进行。

(2) 大多数国家有组织机制,如果组织机制适当的话,它能够增强政策学习。应当将工作组、团队合作等进行制度化,以加强学习密集型的

治理模式。

(3) 一些国家超越了平常的交换机制譬如加入类似于 OECD 这样的国际机构,进行国际学习。例如,荷兰委托一个咨询小组对一些国家创新治理进行国际比较研究。

(4) 必须通过创新政策进行更加系统的评估,以更好地理解政策之间的相互关系和相互影响。

(5) 伴随一些国家对新公共管理的重视,代理机构应当拥有良好的战略功能和情报搜集功能,以更好地与政府协调。

(6) 治理结构常常表现出缺乏战略能力,政府应当更多关注各个部门中与创新有关的问题的相互理解的改善。

(7) 知识生产机构和政策分析机构常常与特定的部门和领域联系在一起。这加强了文化裂痕,并使得连贯的、与政策有关的知识产生更加困难。

(8) 实施监控机制和报告机制,改善创新治理的共同知识库,从而推进情报搜集和政策学习。

(9) 结构方面的挑战常常需要治理,通过较长时间的治理来来展望轨道和基础的转变。

7 结论和启示

国家创新政策监控与实施工程的研究列举了 OECD 成员国存在一些困难的选择,并阐明了其对创新政策管理的启示。伴随诸如全球化、创新驱动经济、结构变革、人口老龄化、从紧财政约束等的发展,驱使政府在他们的创新系统进行长期调整,在治理和政策制定方面进行社会制度的变革。

(1) 完全不同的文化、重点和支持者之间所存在的强大张力说明传

统的治理结构遇到了压力。因为要为连贯的议程设置创建合法基础,因此,政府必须处理这些张力。

(2) 历史对治理很有价值,但是,历史也给治理带来了强大的惰性。因此,政府需要重新审视治理和复兴公共机构,并且这些调节很难作为组合主义者引进,影响优先权分享。

(3) 许多国家认为需要为发展和变革进行长期战略规划,但是缺乏机构和制度来操作。由于内在的短期主义,常常不能应对已经认识到的挑战。

该报告所呈述的材料指出,有许多问题需要第三代创新政策去解决。这些问题指向一些政府的重要能力。

平衡需求:虽然创新政策一般与其他大多数的政策相容,但是有些则与创新政策有着不一样的增长需求。譬如,社会政策、环境政策,以及更广泛的可持续发展政策与创新政策有不同的或甚至相反的目标和需求。气候变化和承载能力的日益争论使得政府必须筹划一个增长模型来限制对环境和社会的负面效应。

创建相通的远见:政治领导有着强劲的综合潜能。当政府沟通观念、目标和爱好时,远见有着重要的作用,并且,远见能够为难以被赞成或证明是优先的事项创建合法基础。通过对共同奋斗目标的共同理解,推动部门和代理机构之间的协调。

发展适当的智库:创新系统方法强烈主张系统中各个代理机构之间的网络化和合作,因为第三代创新系统将其重点放在更广泛、更全面的议程上。为了克服惰性,政府应当检查智库是否适当,以及在何种程度上分裂和减缓一体化进程。

完善战略性的扁平化方法:一些国家缺乏对战略性的关注,然而有一些国家却已经建立了诸如科学技术政策委员会这样的机构。从国家创新政策监控与实施工程的材料中发现即使是这些已经建立机构的国家他们的视野也比较狭窄,因为他们通常仅仅集中于基础的科学技术和

创新政策。战略性的扁平化方法应当包括和开发其他领域的创新政策潜能,并确保它们之间的分工合作。

治理实践学习的一体化:为了达到横向的和纵向的连贯性,政府需要确保提供大力的知识支持。这里需指出:为了实现政策的目标,需要管理和使用适当的智库,但是国家创新政策监控与实施工程的材料同样还指出,可以改善通过治理和合作模式来促进整个系统的学习。特别是,政府应当通过各种方法来引入该报告所呼吁的可将学习和分权以及自组织的增强结合在一起内在政策制定。

用监控和报道机制来展开和落实行动计划:没有精确的目标和明智的后续行为,第三代创新政策就不能完全落实。各国政府应当增强他们的能力,其以扁平化的战略方针为基点展开行动计划的能力,并将这些方针转化为具体的措施,被每个部门和机构采纳。借助监控机制和指标体系来确保战略最高层获得经可靠的报道,这有助于提升纵向连贯。

机构设计:伴随大多数的政府已经引入了新公共管理,因此,机构设计以及机构负责人(部长)的接触变得至关重要。各国政府应当设计机构来有效分工。各国政府在保持长期政策效能的同时,还应当赋予机构充分的弹性以确保政策和程序的连贯性和及时执行。特别是,如果想达到治理连贯性的目标,那么,机构的宏观管理是无益的。

改进评估和学习:成员国中的评估行为大多数是分开的,也并没有如其应该的那样配合政策传递。一般来说,各国政府应该为评估和学习创建坚实的基础,并使它们成为政策制定过程的一部分。这包括更广义的评估改革,因为关于它们对创新的影响的认知有助于信息的反馈和政策的制定。对评估和学习更加整体的分析能增强治理系统的信息反馈,并导致更加有效的政策。

公私部门的务实窗口:多年来,公共部门和私人部门之间的界面已经从由国家强干预(可追溯到 20 世纪 80 年代)转变为新公共管理体制下

的弱干预。在现代创新政策中,虽然合理的宏观经济政策和框架环境是必须的,但是更注重实效的界面仍有巨大的潜力。这包括平衡利益相关者机制,也包括能为特定集群的多个政策领域的打包提供巨大潜力的集群计划。对长期的优先性平衡以及机构和基础设施转变的管理需要有效的界面。