

中国科技管理公共服务平台建设系列研究成果

基于公共治理的 科技创新管理研究

陆 铭 任声策 著



化学工业出版社

■ 中国科技管理公共服务平台建设系列研究成果 ■

基于公共治理的 科技创新管理研究

著

JIYU GONGGONGZHILI DE
KEJI CHUANGXIN GUANLI YANJIU



化学工业出版社

· 北京 ·

本书内容新颖,从公共治理视角,研究我国的科技创新管理。公共治理理论作为当下公共管理领域最新前沿,研究其在科技创新管理领域如何应用,具有重要的理论和现实意义。本书通过总结公共治理和科技创新管理的主要思想构建了一个基于二维框架的整合模型,为科技创新管理的公共治理研究和实践提供系统的框架。通过对公共治理中关于治理主体、治理工具、治理结果和治理机制等方面的探讨,提出我国科技创新治理改善策略。同时也从公共治理的视角分析指出目前我国科技资源配置、科技项目管理、科技管理信息披露存在的问题,并给出了相应建议。

本书可作为政府部门或非营利组织相关科技管理人员、各类企业中高层管理者的参考书,也可作为经济管理、科技管理方向学生的学习用书。

图书在版编目(CIP)数据

基于公共治理的科技创新管理研究/陆铭,任声策
著. —北京:化学工业出版社,2010.3
(中国科技管理公共服务平台建设系列研究成果)
ISBN 978-7-122-07742-4

I. 基… II. ①陆…②任… III. 科学技术管理-研究-中国 IV. F204

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第023387号

责任编辑:杜 星 唐旭华
责任校对:边 涛

装帧设计:张 辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印 刷:北京永鑫印刷有限责任公司
装 订:三河市万龙印装有限公司
720mm×1000mm 1/16 印张9¼ 字数119千字 2010年3月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:35.00元

版权所有 违者必究

本书的出版得到上海研发公共服务平台建设专项课题《中国科技管理公共服务平台建设》(06DZ22924)的支持。

Copyrighted material

PREFACE

性科技创新理论不足以解决当下科技管理面临的重大问题，而是应该从政府、企业、大学、公共研究机构等之间的合作出发来实现科技发展和创新，创新过程中各个主体之间的互动对于提高科技管理的绩效水平非常重要。创新和技术进步是生产、分配和应用各种知识的主体之间一套复杂关系的结果，其核心是知识流动。经济与合作组织在《创新体系的治理》（Governance of Innovation System）的研究报告中提出强化科技管理的作用，甚至还认为“管理”一词不足以表述当下科技活动的本质，需要各方都积极参与的“治理”。公共治理理论作为当下公共管理领域最新前沿，研究其在科技创新管理领域如何应用，具有重要的理论和现实意义。

本书从公共治理视角，研究我国的科技创新管理，目的是探索我国科技创新管理体系的完善路径，从而提升我国科技创新管理水平，提高我国的自主创新能力，促进我国创新型国家建设战略的实现。具体而言，就是探讨公共治理理论在我国科技创新管理各环节中的应用，包括基于科技创新管理主体、战略决策、组织体系、激励措施、过程控制、绩效评估、成果实施等。研究的意义在于：一方面可以丰富公共治理理论的应用环境，探讨公共治理在我国的应用，从而扩展公共治理理论的应用领域，并探讨公共治理在科技创新管理领域的应用；另一方面为科技创新管理提供基于新视角的体系化理论分析，为科技创新管理提供系统性的建议，促进我国创新型国家建设战略的实现。

由于作者水平有限，不足之处还请批评指正。

陆 铭 任声策

2009 年 12 月



第4章 基于公共治理的科技创新管理 43

4.1 公共治理理论的核心思想	45
4.2 科技创新管理理论和实践演化	46
4.3 公共治理与科技创新管理	47
4.4 基于公共治理理论的科技创新管理 研究框架	48
4.4.1 公共治理维度	48
4.4.2 科技创新管理维度	49
4.4.3 基于公共治理的科技创新管理 研究二维框架模型	50
参考文献	51

第5章 基于公共治理的科技发展规划 管理分析 53

5.1 关于科技计划管理的研究回顾	55
5.2 中国科技发展战略思想的演化	59
5.3 中国科技规划：基于科技规划目标 的分析	61
5.4 中国科技规划管理优化	65
参考文献	68

第6章 基于公共治理的科技资源配置与 科技项目管理 69

6.1 关于科技资源配置和科技项目管理的 研究回顾	71
------------------------------------	----

6.2	中国科技资源配置与科技项目	72
6.3	中国科技资源配置效果与问题	79
6.3.1	科技资源配置效果	79





第 1 章

公共治理理论 概述

自 20 世纪 70 年代末开始，西方发达国家的政府管理出现了从“统治”到“治理”的变革，强调市场、企业、NGO 和各类公民组织在治理过程中的作用。公共管理研究领域也在快速发展，公共治理一词逐渐得到世界的广泛认可。20 世纪 90 年代中后期以来，许多公共管理领域著名专家开始研究这一问题，学术界对公共治理的研究呈现出蓬勃发展的势头，如哈佛大学肯尼迪政府学院的研究项目“21 世纪的治理”，美国布鲁金斯研究院也将“政府研究”项目更名为“治理研究”（C. J. Hill & L. E. Lynn, 2005）。Frederickson 和 Smith（2003）认为治理实际上已成为公共管理和公共行政的同义词。治理理论按照应用领域的不同，分为公司治理和公共治理两个迥异的研究领域。公司治理理论在经济学界和管理学界都得到了广泛的研究，然而，公共治理理论的发展只是在近期得到重视，上述学者关注的正是这一主题，麦科迪（McCurdy）曾把公共管理学称为治理之道，一门致力于寻找管理政府和公共事务之最佳途径的学问。

1.1 公共治理理论的产生

治理理论思想和行动渊源久远，如同蓝志勇和陈国权（2007）认为的：历史上的统治活动都可以被认为是治理。但是关于公共治理理论被国际社会实践界和理论界所重视只是在20世纪90年代，人们也逐渐对治理赋予更丰富的内涵。

从这一轮治理理论热潮的发展来看，最初主要源于世界银行和联合国等国际组织，之后以欧盟为主要代表的区域组织对这一理论积极实践，促进了治理理论的发展。当下，世界各国无论发达国家还是发展中国家，都开始关注治理理论在公共管理领域的应用。1989年世界银行首次在其报告中使用了治理危机一词，1992年世界银行将年度报告定题为“治理与发展”。联合国专门成立了治理委员会，1995年联合国成立50周年之际，全球治理委员会发表了“天涯若比邻”的专题报告，2000年的联合国千年大会秘书长报告阐述了全球治理问题（魏涛，2006）。

魏涛（2006）认为治理理论迅速得到全球的关注主要有两个方面的原因，一是由于西方福利国家出现管理危机。政府机构臃肿，效率低下。治理理论作为一种既重视发挥政府功能又重视社会组织群体势力相互合作，共同管理的方式和理念登上了历史舞台。二是与市场 and 等级制的调节机制发生危机有关。滕世华认为在各国政府改革运动、全球公共治理和全球公民结社运动三股潮流的推动下，形成了崭新的公共治理理论。

陈振明、薛澜（2007）认为公共治理理论所关注的主要问题是：“如何在日益多样化的政府组织形式下保护公共利益，如何在有限的财政资源下以灵活的手段回应社会的公共需求。”在公共治理的概念界定上，当下学界尚未达成一致的结论，不像公司治理理论的概念那样明确（C. J. Hill & L. E. Lynn, 2004）。一般而言，治理是指“权力的运用”，其中权力是指责任和控制体系。Tirole（2001）认为公司治理是指“设计一套制度，使得管理者能将利益相关者的福利内在化”。Mueller把治理定义为

“关注制度的内在本质和目标，推动社会整合和认同，强调组织的适用性、延续性及服务性职能。治理包括掌控战略方向、协调社会经济和文化环境、有效利用资源、防止外部性、以服务顾客为宗旨等内容”。对公共治理给出的定义，全球治理委员会（Commission on Global Governance, 1995）的定义比较权威，认为治理是个人和制度、公共和私营部门管理其共同事务的各种方法的综合。它是一个持续的过程，在其中，冲突或多元利益能够相互调适并能采取合作行动。它既包括正式的制度安排也包括非正式安排。世界银行（The World Bank, 1997）这样定义治理：在管理一国经济和社会资源中行使权力的方式。朱德米（2004）认为治理的内容主要有：构建政治管理系统；为了推进发展而在管理一国经济和社会资源中运用权威的过程；政府制定、执行政策以及承担相应职能的能力。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用（魏涛，2006）。

国内研究者也对治理概念进行了分析，我国著名学者俞可平教授认为治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。顾建光（2007）认为必须从具体的社会背景下来理解人们关于公共治理的定义，即对于不同国家以及不同的相关群体来说，“公共治理”是有着不同的背景含义的，他将公共治理定义为相关各方为影响公共政策的结果而开展互动的方式。张昕（2007）则认为治理的概念有三个层面的内涵，即过程层面（通过一定程序来选择、课责、监督和替代政府）、能力层面（政府对资源的有效管理，以及制定、执行和实施健全的政策和管制）和制度层面。

1.2 公共治理理论的发展

在 20 世纪 60 年代初，布坎南和图洛克两人合写的《允诺的

微积分：宪政民主的逻辑基础》尝试用经济学理性经济人的假设来解释政治运作和决策过程，这就是大家所知的公共选择学派。新公共管理、新公共行政/服务以及治理等前沿理论都与公共选择理论有着密切的关系，是公共选择理论的发展或是在批判公共选择学派的过程中形成的理论（蓝志勇，陈国权，2007）。

公共治理理论的发展，主要是因为公共管理改革中的一些方法存在缺陷。在公共治理得以运用之前，公共管理主要采用两种方式，一种是层级制的集权式政府管理方式，另一种是市场化的管理方式。但是，在实践中，这两种方式都存在缺陷。在社会资源的配置中，既存在市场失灵，又存在政府失灵。市场失灵是指仅运用市场的手段，无法达到经济学中的帕累托最优，市场在限制垄断、提供公共物品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态等方面，存在着内在的局限性，单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样，仅仅依靠政府的层层计划和行政命令等手段，也无法达到资源配置的最优化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。公共治理理论在综合两者的基础上，加入第三部门，这样公共治理理论实际上是由政府、市场和第三部门共同治理国家和社会的一种理论。可以说，公共治理理论既是对福利经济学关于市场失灵论的超越，也是对公共选择理论关于政府失败论的超越。公共治理是在各相关学科对政府理论研究发展到一定阶段上互相渗透、相互融合、综合发展的产物。

治理理论的发展路径主要有三条，第一条路径是国际组织如世界银行和联合国、经济合作组织等机构提出的一系列评估治理状况的指标，对世界国家治理状况的评估报告，以及关于各国改进治理的建议。例如世界银行首次提出了许多发展中国家因国家整合能力和执行能力的下降导致的治理危机是许多援助项目无法发挥效益的一个主要原因，于是开始关注国家建设，关注公共部门治理能力的提高。第二条路径是战后在竞争性选举体制的压力下，西方发达国家的各个政党竞相向选民许诺，导致福利支出越来越多，再加上凯恩斯主义的政策导向，导致国家承担的职能增

多,造成高成本,低效率现象的出现。这种情况下国家围绕公共治理方法进行政府改革,关于公共治理与改革绩效的实践和研究较多。第三条路径是一些超国家的区域性组织,最典型的如欧盟,形成了区域治理模式,积累了较多经验。

早期公共治理理论主要研究主要地区和部分国家在治理中形成的一些经验。外交部驻欧盟使团郁序忠、高德毅总结了欧盟的治理经验,西欧国家在推进欧洲一体化建设的发展道路中逐步建成了一套多层次综合治理的体系,即超国家治理(欧盟层次)、国家治理(成员国层次)、地方治理(成员国地方当局层次)和社会治理(民间团体、行业组织层次),并确立了诸如分权原则、欧盟法优先等处理多层次治理内部关系的基本原则,一体化建设得历史性进展。严双伍、喻锋(2008)也对欧盟区域公共治理模式进行了分析。

随着公共治理理论研究的活跃,研究内容逐渐从单个国家或者地区的经验研究和少数国家的比较研究,慢慢深入到关于公共治理与治理绩效的一般性研究,研究结果也逐渐克服了早期的个案研究中缺乏一般性的不足。Hill & Lynn(2005)对公共治理的实证研究文献做了系统总结,他们认为这些文献中多数是关于公共治理的国家及其比较研究,这些研究主要是关于公共治理中的各种措施及其影响,但是对一般性的因果关系研究不够。

在国内,我国学者一方面对公共治理的分支方向进行积极研究。例如,党秀云讨论了公共治理中政府与第三部门的合作伙伴关系;韩志明研究了公共治理行动体系的责任结构;刘圣中考察了公共治理中的信息可追溯机制;孙柏瑛、李卓青分析了公共治理的政策网络治理途径;俞可平研究了中国公民社会问题;王锡锌研究了我国公共决策专家咨询制度;王锡锌、章永乐从专家、大众与知识的运用角度分析了行政规则制定过程;王绍光研究了中国公共政策议程设置的模式等。另一方面是将公共治理理论运用到公共管理的细分领域。如环境、水、交通等的宏观管理。任志宏、赵细康(2006)依照公共治理新模式有关市场化运作、主体多元化、治理网络化和层级化以及注重沟通与协调等特点,将

环境治理的新工具分为三大类；程真、赵红（2006）将公共治理理念引入图书馆领域，探讨我国公共图书馆经费问题；张成福、王耀武（2008）用公共治理理论研究反贫困问题。

1.3 公共治理理论的逻辑

世界各地关于公共治理理论研究的发展并没有按照统一的框架推进，各种研究非常分散。如前所述，由于许多研究侧重于个别国家的具体治理问题研究或者比较，导致在形成一般性结论方面存在很大的局限。因此，非常有必要总结适合世界各地研究公共治理的共同逻辑框架。事实上，每一治理体系都可以认为是一种核心逻辑动态发展过程的结果，Hill & Lynn（2004）认为这种过程将各种集体行动联系起来，他们用等级间互动刻画这一过程，提供了一种研究公共治理理论的逻辑，如图 1-1 所示，即如下的等级间互动：

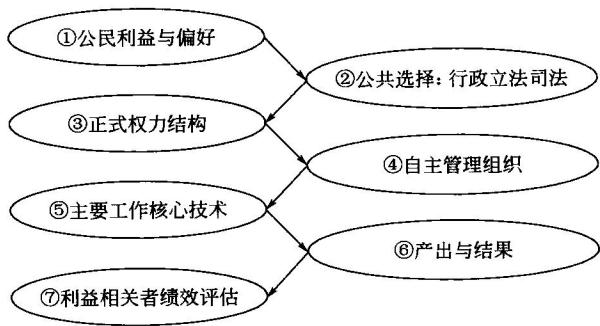


图 1-1 治理的政治经济逻辑（Hill & Lynn, 2004）

① 通过政治表达的公民偏好及利益的政治（Citizen preferences and interests expressed politically）与②通过立法和行政政策体现的公共选择之间（Public choice expressed in enacted legislation or executive policies）；

② 公共选择与③公共机构的正式权力结构和流程之间；

③ 正式权力结构与④自主组织、管理者及行政部门 (Discretionary organization, management, and administration) 之间;

④ 自主组织与⑤由公共机构监督的核心技术、主要工作和服务交易之间;

⑤ 主要工作与⑥工作成果、产出之间;

⑥ 工作成果与⑦利益相关者对机构和项目绩效的评估之间;

⑦ 利益相关者评估与①公共利益和偏好之间。

为了研究的方便, Hill & Lynn (2004) 将上述这些因素简化表达为函数式: $O=f(E,C,T,S,M)$, 其中:

O 表示产出 [Outputs/Outcomes (individual or organizational)];

E 表示环境因素 [Environmental factors (political, economic, and so on)];

C 表示顾客特征 (Client or consumer characteristics);

T 表示措施 [Treatments (primary work, core processes, or technology)];

S 表示结构 [Structures (administrative or organizational)];

M 表示管理角色 (Managerial roles, strategies, or actions)。

他们认为上述逻辑表达可以将各种分散的研究纳入到一个体系之中, 有利于研究的深入。类似于此的逻辑框架将促进公共治理理论的一般性结论迅速从诸多个案研究中总结出来, 为公共治理理论体系发展提供极大的帮助。

1.4 公共治理理论的内容

经过十余年的快速发展, 公共治理理论研究内容非常丰富, 各种观点众多。公共治理理论专家斯托克 (Gerry Stoker, 1998) 认为各国学者们对治理理论已经提出的五种主要的观点分别是: ①治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共