

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFA
DAXUE
GONGGONGGUANLIWENKU

中国央地府际科技 治理研究

曾婧婧 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFA
GONGGONGGUANLIWENKU

中国央地府际科技 治理研究

曾婧婧 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国央地府际科技治理研究/曾婧婧著.

武汉:湖北人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-216-08352-2

I. 中… II. 曾… III. ①国家行政机关—科学研究事业—行政管理—研究—中国②地方政府—科学研究事业—行政管理—研究—中国 IV. G322

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第203105号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:肖锐军

封面设计:董 昀

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:880毫米×1230毫米 1/32

字数:180千字

版次:2014年11月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08352-2

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:6.875

插页:3

印次:2014年11月第1次印刷

定价:22.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

本课题受中南财经政法大学高校基本科研业务费资助项目（2722013JC076）、湖北省软科学科技支撑项目（2014BDF086）、中国博士后科学基金第56批面上项目一等资助项目（2014M560610）的资助。

摘要

随着全球化科技以及大科学时代的到来,科技本身已成为一种群体合作行为,需要具有不同的知识背景,不同的资源,不同的行动者之间相互补充。也就是说,科技已经发展成为一种多学科交叉,多行动者互补的合作治理活动。因此,将多主体合作、协商的治理理念引入科技领域,这就是我们所称的科技治理。科技治理的主体是政府,更确切地说是中央与地方政府各部门,前者是构建国家创新体系的主导者,后者是构建区域创新体系的主导者。故央地府际科技治理是建立在“国家—区域层级”之上,针对跨地域、多领域科技问题的一种制度设计。这一种制度设计的主轴为中央和地方政府间纵向科技合作,旁支有以建设区域创新系统为目标的政府间横向科技合作,以及以省部产学研为代表的公私部门间科技合作。这种以纵向科技合作为主,兼顾横向区域合作以及跨区域公私合作的出现意味着中央与地方政府正尝试建立一种治理的战略伙伴关系,标志着新一轮中国科技行政管理体制改革正式启动,也是中国国家科技体制的重大变革。

央地府际科技治理是多层级治理理论、府际关系理论、治理理论相互融合的产物。在实践中,中国从2000年开始逐渐促成省部级政府间对于科学技术的共建、会商、合作,涉及11个中央部委以及31个省级行政区。美国则是从20世纪70年代开始就大规模实施联邦—州政府科技合作治理,包括10个联邦政府部门以及50个州政府,内容涉及技

术发展、工业问题解决、技术资金、起步支持以及团队组成5个方面。

基于认识本体论的分析,央地府际科技治理既具有治理的一般属性,又具有科技管理的特殊属性。在主体上,提出科技治理主体的多元化:政府是科技治理的最终决策主体,高校和科研院所是科技治理的重要主体,企业是科技治理的参与性主体,公众、NGO等市民社会是科技治理的新兴主体。在治理客体上,本文认为科技治理的客体具有跨域属性,这是由治理的基本属性所决定的;并且多为重大或者应用性较高的科技项目,这是由于科技的特性所决定的。

央地府际科技治理模式和央地关系模式密切相关,因为央地关系理论不仅仅是科技治理模式分析的逻辑起点,而且是科技治理模式试图完善的逻辑目标。从这个角度说,可以将央地府际科技治理模式分为:以中央集权说为基础的中央主导,地方参与型科技治理;以均权说为基础的中央与地方均等合作型科技治理;以及以地方分权与自治为基础的地方主导,中央辅助型科技治理。

央地府际科技治理工具包括结以管制、法律规范、制度建设等为代表的构式强制工具;以公共采购、政府补助、津贴、服务外包、贷款、税收减免或增加等为代表的合同式诱导工具;以及以政府公益广告、动员、宣传、科技论坛、研讨会等为代表的互动式影响工具。

以央地府际科技治理模式以及治理工具分别为纵轴和横轴,构建了央地府际科技治理矩阵。通过对矩阵特点的分析,指出中央政府与地方政府在使用各种工具时,有各自不同偏好,并且不同的治理模式以及治理工具之间,存在一定的权衡性。继而分析纵横两个维度的演化规律,得出科技治理模式演化和科技治理工具演化是一个相互促进的过程。一方面,在科技治理工具上对行政控制依赖的减弱、对法律工具和合同式工具使用的增长都体现了中国央地府际关系改革的一般趋势。另一方面,中国科技治理模式也伴随着科技治理工具的使用而有了较大变化。总的来说,中国目前科技治理工具和科技治理模式的演

化都体现了市场化、制度化、参与化的特点。根据央地府际科技治理的科技属性和区域属性,验证了中国央地府际科技治理的影响因子以及绩效情况。指出央地政府共同资助的项目应该是具有较好市场前景,能够带动地方经济发展的项目,同时对于省级合作伙伴的选择,中央政府应该区别对待。

关键词:中央与地方 科技治理 府际关系 政策矩阵

目录

- 1 绪论 / 1
 - 1.1 问题的提出 / 2
 - 1.2 研究意义 / 7
 - 1.3 研究思路、研究内容与研究方法 / 13
- 2 国内外相关文献综述 / 17
 - 2.1 国外相关文献综述 / 17
 - 2.2 国内相关文献综述 / 34
 - 2.3 简评 / 46
- 3 央地府际科技治理的主体与客体 / 49
 - 3.1 央地府际科技治理的主体 / 49
 - 3.2 央地府际科技治理的客体 / 58
 - 3.3 央地府际科技治理主客体的比较分析 / 61
- 4 央地府际科技治理模式 / 77
 - 4.1 中央主导,地方参与型科技治理模式 / 77
 - 4.2 地方主导,中央辅助型科技治理模式 / 83
 - 4.3 中央与地方均等合作型科技治理模式 / 89
 - 4.4 央地府际科技治理模式的整体比较分析 / 96

- 5 央地府际科技治理工具 / 97
 - 5.1 结构式强制工具 / 98
 - 5.2 合同式诱导工具 / 105
 - 5.3 互动式影响工具 / 112
 - 5.4 央地府际科技治理工具的整体比较分析 / 119
- 6 央地府际科技治理政策矩阵 / 121
 - 6.1 央地府际科技治理政策矩阵的构建 / 121
 - 6.2 央地府际科技治理政策矩阵的横向动态性 / 130
 - 6.3 央地府际科技治理政策矩阵的纵向动态性 / 135
 - 6.4 央地府际科技治理政策矩阵的演化趋势 / 140
- 7 央地府际科技治理的实证分析 / 143
 - 7.1 研究假设 / 144
 - 7.2 实证模型 / 148
 - 7.3 因子选择 / 149
 - 7.4 数据检验 / 157
 - 7.5 定量分析结论 / 162
- 8 研究结论与展望 / 164
 - 8.1 主要研究结论 / 164
 - 8.2 创新点 / 166
 - 8.3 研究展望 / 167

致谢 / 169

参考文献 / 173

1 绪论

在讨论之前,先对二个重要概念进行界定。

(1)央地关系:即“中央政府与地方政府之间的关系,实际上是中央政府与省级政府之间的关系”^①。本研究指称央地关系只包括国家行政机关之间的关系,不包括司法、立法等其他机构间的关系。其中,“央”是指中央部委,“地”是指省级政府,不涉及县市等低于省一级的行政单位^②。

(2)府际科技治理:即以政府为主体,两个或者两个以上政府或非政府机构,从事的有关科技领域联合行动。做出这一界定,是由于科技治理是治理概念在科技领域的延伸。这里,治理是一种“有关政府或非政府组织的联合行动”^③(Stocker, 1998),而府际则应从政府层面予以探讨。

① 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2000年第1期,第26~34页。

② 为简明叙述,本研究中所提及的“央地”,以及相关概念,如无特殊说明,均指中国的央地关系。

③ Gerry Stoker. "Public Private Partnership and Urban Governance." Partnership in Urban Governance: European and American Experience[M]. London: Macmillan, 1998: 34~35.

1.1 问题的提出

本研究源于对现实的观察,而这个现实是一种纵向层级政府间的科技合作。中国作为一个单一制中央集权国家,自古以来,央地之间从来都是服从与被服从的隶属关系,即使是财政上的分权改革、经济上的权力下放、政治上的地方自治,也难以改变因历史惯性所导致的央地间垂直领导与服从关系。然而在现实中,我们首次看到了央地政府在科技领域的纵向合作,并且呈逐步上升趋势。那么,这样的纵向政府间科技合作到底是一种偶然现象还是一种必然结果呢?这样的合作关系仅仅是行政性指令还是真正意义上的伙伴治理关系的前奏呢?纵向合作关系的建立会否导致一场科技管理的变革呢?再或是,科技领域央地合作或者伙伴关系的建立是否会导致政治、经济、文化、社会领域央地伙伴治理关系的建立,以至于推动我国政治民主化进程呢?由此一来,将公共管理学的思辨引入现实的观察,便有了本研究的学理思考。

进一步说,提出央地府际科技治理有三条理由。

(1)在中国目前的国情下,R&D 占 GDP 比重正稳步提高,其中企业投入比重更是逐年增多,以至很多学者指出中国科研投入模式已经由政府主导型向企业主导型转换^①。但是是否每一个科技领域企业都应该占主导地位呢?国外研究表明,在卫生、环境、农业、资源、教育等

^① 张纭:《世界研发大国 R&D 投入主体不同比例关系的形成及借鉴》,《中国科技论坛》,2004 年第 6 期,第 97~101 页。邓向荣、文青:《中国 R&D 资源投入模式及其相关政策分析——政府主导型 R&D 投入模式分析》,《当代财经》,2004 年第 3 期,第 23~26 页。

公益科技领域,应该采取各级政府合作投资模式^①。然而我国实际情况确是,政府在这些公益科技领域的投入严重不足,以农业为例,政府对农业科研投入的财政拨款 1985 年以后呈下降趋势,在扣除物价上涨因素后,1985—1996 年(11 年内)年平均增长率为负数(-0.8%),农业科研投入占 GDP 的比值,世界的平均值为 1.07%,发达国家为 3.2%,而我国农业科研的投入只占 GDP 的 0.5%^②。那么到底哪些项目应该由政府,或者说是由两级政府联合投入,这些领域又有何种性质则是本研究要务之一。

(2)虽然企业是创新的主体,但当企业科技创新活动的外部性较大,且难以内化时,则企业没有足够的动力投入研发活动^③,这时,地方政府应该承担起对这部分具有外部性的科技创新的成本。顾名思义,

① Leonard B. Dworsky, David J. Allee, and Ronald M. North. Water Resources Planning and Management in the United States Federal System: Long Term Assessment and Intergovernmental Issues[J]. Natural Resources Journal, 1991(3)(31): 475 ~ 547. , Alex N. Manson. Intergovernmental cooperation: Air pollution from a Canadian perspective[J]. Canada—United States Law Journal, 1992(18): 251. , Dennis A. Leaf. Intergovernmental cooperation: Air pollution from an U. S. perspective [J]. Canada—United States Law Journal, 1992(18): 245. , Timothy E. Wirth. Preview of the intergovernmental conference on land-based sources of marine pollution[J]. U. S. Department of State Dispatch, 1995(22)(6): 453. , B. T. Heinmiller. Do Intergovernmental Institutions Matter? The Case of Water Diversion Regulation in the Great Lakes Basin[J]. Governance, 2007(4)(20): 655 ~ 74.

② 崔传斌:《我国农业科技投入不足原因的比较分析——基于利益集团理论的视角》,《城市经济》,2010 年第 1 期,第 86 ~ 90 页。

③ Michael Spence. , Horst Hanusch. , Anonymous . Cost Reduction, Competition, and Industry Performance[J]. Intellectual Legacies in Modern Economics, vol. 4; Cheltenham, U. K. and Northampton, Mass. : Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt, 1999: 229 ~ 249. Joachim Inkmann. . Horizontal and Vertical R&D Cooperation [R]. 2000, Wesley M. Cohen and Daniel A. Levinthal. Link. Innovation and Learning: The Two Faces of R&D[R]. Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 215. Cheltenham, U. K. and Northampton, Mass. : Elgar, 2008: 302 ~ 329.

所谓外部性是指厂商或个人经济活动对他人和社会造成的非市场化的影响,而区域的外部性则是指一个区域的活动会对其他区域造成影响^①。造成区域外部性的原因有很多,归纳起来最为常见的有技术的外溢性(Technology Spillover)^②以及科技事务的跨域性(Boundary-spanning)^③。解决方法一般为寻求相关合作者,将外部成本内部化,故对于省级政府来说,2种可行的方法是横向区域合作以及纵向央地合作。对于前者,我国已经有相当的实践经验,如长三角经济科技合作圈、京津唐地区科技合作圈等且已经取得了很显著的效果。但是,在合作中,我们仍可见,由于地方利益的驱使,使得资本、技术、人才等要素难以在市场内的自由流通,限制了地方科技实力的进一步发展^④。同时,区域间合作意愿直接影响到合作效果,以至于造成强强

① Yuji Kubo. Scale economies, regional externalities, and the possibility of uneven regional development[J]. Journal of Regional Science, 1995(1)(35): 29. , Enrique Lopez-Bazo, Esther Vaya, and Manuel Artis. Regional Externalities And Growth: Evidence From European Regions[J]. Journal of Regional Science, 2004(1)(44): 43 ~ 73. , Jaakko Simonen. Regional externalities in the dynamic system of three regions[J]. Papers in Regional Science, 2006(3)(85): 421 ~ 42.

② John Miranowski And Daniel C. Monchuck. Spatial Labor Markets And Technology Spillovers-Analysis From The Us Midwest[R]. Iowa State University, Department Of Economics, Staff General Research Papers, 2004.

③ Niclas Adler, Maria Elmquist, and Flemming Norrgren. The Challenge of Managing Boundary-Spanning Research Activities: Experiences from the Swedish Context[J]. Research Policy, 2009(7)(38): 1136 ~ 49. , Karen L. Johnson and Linda Duxbury. The View from the Field: A Case Study of the Expatriate Boundary-Spanning Role[J]. Journal of World Business, 2010(1)(45): 29 ~ 40.

④ 孟涛:《论长三角经济一体化面临的三大困境》,《生产力研究》,2009年第19期,第88~89页。段志强、王雅林:《区域一体化的瓶颈在于行政管理体制》,《中国行政管理》,2006年第7期,第83~86页。

联合,而中等或者落后省份只能“望洋兴叹”了^①。这样的结果不光中国如此,国外也较为常见。Jered B. Carr 等学者调查了美国公共财政对区域合作的影响表明,越是财政能力强的地区越倾向于采取横向合作,而财政能力较弱地区则少有合作机会,故他指出政府间纵向合作是弥补区域合作不足的有效途径^②。现如今,中国的省部纵向科技合作也方兴未艾,与其置之不顾,一味强调利用区域一体化带动落后省份发展,不如重新审视纵向科技合作的价值,使其成为解决区域发展问题的又一良方。

(3) 央地府际科技治理不是一种新型的合作模式,更不是一种理论的发明与创造,它植根于新中国成立以来科技政策变革中,是科技管理体制变革的一种必然趋势。我国通过多年来的科技系制改革,使得市场在配置科技资源方面的作用日益增强,但是无论是在区域之间,产学研主体之间,部门之间,各级政府之间,军品与民品之间,还是科技体统内部,体制分割、各自为政、重复建设的局面仍然在一定程度上存在,再加上我国的科技资源的有限性,如果没有一个合理的顶层设计,没有强有力的宏观调控,那么各种优势资源就更难实现合理的共享。

然而,真实的图景却盘根错节,央地间科技关系一直是隐晦和模糊的。尽管近年来开始考虑用会商、联席会议、共建等形式解决央地间科技事务,但长期以来由于中央与地方关系波动频繁且幅度大,造成了各

① 林素娟、邹忠全:《南宁融入“泛珠”经济区障碍与对策研究》,《商讯商业经济文荟》,2006年第3期,第75~78页。

② Jered B. Carr, Elisabeth R. Gerber, and Eric W. Lupher. “Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity.” *Metropolitan Affairs in Michigan* [M]. Michigan State University Press, 2008.

自管辖范围的混沌^①。特别是在一些具有跨区域、跨层级、公共属性的科技问题,如流域、环境、生态、公共卫生等领域,中央与地方政府之间分工且不合作的现象仍十分明显。《人民长江报》记者在2010年4月7日题为“长江流域湖泊水利防治对策”的文章中指出:水资源保护涉及中央与地方、部门和企业等,像太湖、三峡库区还涉及跨省问题。这几个区域都实施了水污染防治规划,进行了大量投入,实际上效果并不理想。究其原因,一是综合协调不够,各部门各管一事,缺乏国家层面的强有力的部门协调机制,未能形成部门的整体合力;二是流域统一管理乏力,以流域为单元,流域管理与区域管理相结合的水资源统一管理体制未能很好落实,没有充分发挥流域管理机构的作用,各地方各管一块,导致严重的分割管理。

显然,在现有的中央与地方关系框架内解决具有外部性科技问题的能力是有限的,这样的有限性必须通过宏观上的央地合作关系的重构才能达成微观上各级政府部门的各司其职。而治理思想的引入,以及矩阵模块的构建则不失为解决跨域、跨层级政府间合作良策。前者是由于“治理”诞生的原初就是为了构建各合作者之间的伙伴关系以解决越来越复杂的公共问题,希望从各项政策领域改变政府施政的型态,使政府发挥资源整合、政策统合、目标前瞻和科技应用的功能,进而有效适应内外环境的快速变迁;后者矩阵模块的构建,可以将不同目的、不同施政过程以及有可能相互冲突的科技政策整合在一起,产生全局性的治理框架和战略部署。

① 王玉明:《中央与地方关系:演变与定位》,《行政论坛》,1998年第3期,第6~9页。胡盛仪:《论地方政府与中央政府关系中的控制与合作》,《党政干部论坛》,2004年第3期,第26~28页。王秀艳:《新中国成立60年来中央与地方关系的宪法演变》,《黑龙江社会科学》,2009年第6期,第170~172页。王绍光:《健全的制度设计:正确处理中央与地方合作关系的关键》,《国际经济评论》,1997年第1期,第32~35页。

1.2 研究意义

央地府际科技治理就是建立在“国家——区域层级”之上,针对跨地域、多领域科技社会问题的一种制度设计,它以中央和地方政府间纵向科技合作为主轴,带动以建设区域创新系统为目标的政府间横向科技合作,以及以省部产学研为代表的公私部门间科技合作。这一形式的出现意味着中央与地方正尝试建立一种科技治理的战略伙伴关系,标志着新一轮中国科技行政管理体制改革正式启动,也是中国国家科技体制的重大变革^①。因此研究央地府际科技治理有着深远的理论意义与实践意义。

1.2.1 理论意义

概括起来,本研究的理论意义集中在三个方面。

一是发展了府际合作理论。在国际公共管理研究文献中,府际合作(Intergovernmental Corporation, IGC)概念使用频率很高。传统上,府际合作是从府际关系(Intergovernmental Relations, IGR)延伸而来,在学理上与联邦主义(Federalism)、府际政治(Intergovernmental Politics)、府际管理(Intergovernmental Management)、府际系统(Intergovernmental System)、政策网络(Policy Networks)、跨域治理(Boundary-spanning

^① 曾婧婧、钟书华:《省部科技合作:从国家科技管理迈向“国家—区域”科技治理》,《科学学研究》,2009年第7期,第1020~1026页。

Management)等密切相连^①。20世纪30年代以前,府际关系研究主要集中在联邦主义;之后,凯恩斯主义的管理行政盛行,出现了以政府为本位的府际关系,其中,中央与地方的关系更是研究的焦点。自20世纪70年代以来,随着以公共选择为指导的地方分权化改革出现,以市场为导向的府际管理初见端倪;从20世纪90年代开始,随着公共事务日益复杂化和多样化,府际合作便被提上日程,几乎所有府际研究文献中,均含有府际合作的内容^②。在这种新治理体系下,行动者是多元的,行动者间是相互依存的,而其政策目标则是共同分享。

然而,我国学术界对于“府际”这一主题的研究多是在单一制的前提下,研究政府之间的财政关系、法律关系以及行政关系,而较少关注不同层级政府之间的合作与互动,且更少见到纵向跨层级、横向跨域、公私合作的网络化府际合作研究。本研究认为央地府际科技治理,是以中央和地方政府间纵向科技合作为主轴,带动以建设区域创新系统

① 见 D. S. Wright. Understanding intergovernmental relations [M]. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1988; R. Agranoff and A. N. Pattakos. Intergovernmental management: federal changes, state responses, and new state initiatives [M]. Publius: The Journal of Federalism, 1984 (3) (14): 49. Beryl A. Radin. New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnership [M]. Lawrence: University of Kansas Press, 1996; Rhodes, K. S. Christensen. Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions [M]. UK: London: Sage, 1999.

② 见 J. Pierre and B. G. Peters. Governance, Politics and State [M]. London: Macmillan, 2000; P. John. Local Governance in Western Europe [M]. London: Sage, 2001; Yannis Papadopoulos. Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments [J]. European Journal of Political Research, 2003 (4) (42): 473 ~ 501. Murray Stewart. "Collaboration in Multi-Actor Governance." in Eds. Michael Haus, Hubert Heinelt, and Murray Stewart. Urban governance and democracy: leadership and community involvement [M]. London: Routledge, 2005. 149 ~ 167. E. R. Alexander. A Structuration Theory of Interorganizational Coordination: Cases in Environmental Management [J]. International Journal of Organizational Analysis (1993—2002), 1998 (4) (6): 334.