

The Transformation of Government Innovation Management Mechanism
in the Direction of Global Science and
Technology Innovation Center



面向全球科技创新中心的 政府创新管理机制变迁

——基于东亚地区的比较研究

张毅强 著

全球科技创新中心是全球创新要素的聚集地和全球创新网络的枢纽型节点。

迈向具有全球影响力的科技创新中心，

是习近平总书记对上海的全新要求。

为了回应习总书记的要求，

本书基于东亚地区的经验分析，

从“善治”的视角思考并科学界定政府和市场在科技创新中的关系，

对上海市政府创新管理机制的变迁问题进行了深入研究。

本书由上海金融学院资助出版

面向全球科技创新中心的 政府创新管理机制变迁

——基于东亚地区的比较研究

张毅强 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

面向全球科技创新中心的政府创新管理机制变迁:基于东亚地区的
比较研究/张毅强著. —上海:上海财经大学出版社,2014.12

ISBN 978-7-5642-2056-3/F·2056

I. ①面… II. ①张… III. ①国家行政机关-科学技术管理-创新
管理-对比研究-东亚 IV. ①F204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 286867 号



□ 责任编辑 顾晨溪

□ 封面设计 张克瑶

MIANXIANG QUANQIU KEJI CHUANGXIN ZHONGXIN DE ZHENGFU CHUANGXIN GUANLI JIZHI BIANQIAN

面向全球科技创新中心的政府创新管理机制变迁

——基于东亚地区的比较研究

张毅强 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷装订

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 13 印张 247 千字

定价:35.00 元

前 言

2014年5月,习近平总书记提出上海要加快向具有全球影响力的科技创新中心进军。这一要求充分表明,随着知识经济时代的发展,科技创新能力不仅成为促进经济社会发展的动力,更成为决定国家、区域以及城市竞争力的重要因素。为此,发达国家和世界主要发展中国家都把提高科技创新能力作为国家战略,通过建设国家创新体系以提高综合国力、应对日趋激烈的国际竞争。就我国而言,进入21世纪以来,从中央到地方各级政府都注重增加科技投入、集聚创新要素、加强创新管理,努力营造创新氛围,培育和发展区域乃至全国科技创新实力。“十二五”是我国全面建设小康社会、提高自主创新能力、建设创新型国家的关键时期,更是上海“创新驱动、转型发展”、加快高新技术产业化、建设创新型城市的攻坚阶段。党的十八大报告明确提出“创新驱动发展”战略,强调“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置”;党的十八届三中全会进一步要求深化科技体制改革,加速国家创新体系建设。

随着中国政府向公共服务和公共治理的转型,上海要加快向具有全球影响力的科技创新中心进军,就不仅要关注科技创新及其成果转化的过程,更要从“善治”的视角去深入思考并科学界定政府和市场在科技创新中的关系,进而克服科技资源配置过程中可能发生的市场失灵和政策失效,也就是说,必须高度关注政府创新管理机制变迁问题。有鉴于此,党的十八届三中全会在强调深化科技体制改革、健全技术创新市场导向机制的同时,明确提出“整合科技规划和资源,完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制”。

当前,我国自主创新战略格局基本形成,科技与经济结合更趋紧密;上海也进入了自主创新能力跃升的关键时期,以应用为导向、以价值实现为根本的自主创新

战略成为全市科技事业发展的根本指导方针。但是,也必须看到,目前我国各级政府创新管理依旧留有计划经济体制的局限性,既缺乏顶层设计,又存在多头管理,在管理体制、机制、方式和方法的转变上尚不能与目前科技创新加速发展的趋势相适应,各地方政府尤其是城市政府在发展定位上的趋同性使得区域间科技产业的同质化竞争明显。这就需要上海及时响应习近平总书记建设全球科技创新中心的号召,积极对接国家科技发展战略,以更加开放的姿态顺应全球科技创新发展的潮流,科学借鉴世界各国先进的政府创新管理经验,着力推进城市转型发展。

值得注意的是,无论是新制度主义经济学,还是传统的发展政治学,都对后发国家在改革过程中的制度模仿和移植问题进行了异常严谨和深刻的研究。新制度主义经济学提出了“路径依赖”的概念,强调“早期建构及既定存在的制度安排和政策选择影响后续发生的制度事件链”^①,因此,不同地区或国家间的比较研究应该重视历史传统、政治文化和政策环境等先在的制度设定对制度创新和变迁的影响。发展政治学也针对第三世界国家在对美欧等发达国家民主制度的借鉴和模仿过程中产生的“制度移植失败”问题,提出了类似的观点。由此,虽然美欧诸国在科技创新及其政府创新管理中的成就和经验值得我国各级政府学习,但本书还是将焦点放在日本、韩国以及我国台湾、香港地区等东亚地区创新管理经验的梳理、总结、比较和分析借鉴上。特别是,一方面这些国家和地区在地缘政治和历史文化上与我国有异常深刻的内在联系;另一方面这些国家和地区又是我国特别是上海市在迈向全球科技创新中心进程中的直接竞争对手。

基于上述认识,为了深入研究国内外政府创新管理的发展趋势,分析借鉴其成功制度安排和政策举措,探究可供我国特别是上海市在“创新驱动、转型发展”过程中汲取的有益经验,本书从中央和地方两个层面深度剖析了我国的政府创新管理变迁路径,以“科技金融”发展为实例调研分析了上海市政府创新管理的现状与问题,重点比较分析了日本、韩国以及我国台湾、香港地区等东亚地区创新管理的成功经验,并在此基础上就我国特别是上海市在迈向“全球科技创新中心”建设进程中如何充分发挥政府创新中的引导作用、努力完善适合本市特点的创新管理体制、强化创新资源的全球配置能力提出相关对策建议。

本书是2013年度上海市软科学研究计划项目“国内外政府创新管理发展趋势及借鉴”(编号:13692101802)的主要研究成果之一,整个研究过程得到了上海市科

① 张毅强.风险感知、社会学习与范式转移[M].上海:复旦大学出版社,2011:54.

委、同济大学和上海金融学院相关领导和专家、学者大力支持,同时也得到了上海金融学院 2014 年青年教师科研资助计划(“金苗计划”)的资助,在出版过程中还获得了 2014 年度上海金融学院学术专著出版资助,在此本人一并表示最衷心的感谢。同时,本人还要衷心感谢我的妻子、女儿和家人在本书的研究和写作过程中对我无私的关怀、呵护与支持,衷心感谢上海市政府参事吴大器教授如人生导师一般的悉心指导,衷心感谢上海金融学院科研处各位领导和同事的鼎力帮助和热忱服务。最后,我还要感谢上海财经大学出版社的王芳副总编辑,以及具体负责本书编辑工作的顾晨溪老师,你们对于本书出版过程中所提出的各项宝贵意见不仅让我本人受益匪浅,同时也让本书增色不少!

作者

2014 年 12 月

目 录

前言/1

第一章 政府创新管理的概念与研究综述/1

- 一、政府创新管理的内涵与动因/1
- 二、政府创新管理的基础理论/7
- 三、国内外政府创新管理的特点、绩效与改革/7
- 四、政府创新管理的研究方向与重点/9

第二章 我国政府创新管理的整体状况与问题/11

- 一、中央政府创新管理的演进路径/11
- 二、中央政府的创新管理体系/17
- 三、地方政府创新管理的发展历程/18
- 四、地方政府的创新管理体系/20
- 五、我国政府创新管理的总体特征/22
- 六、我国政府创新管理的问题分析/24

第三章 上海市政府创新管理的现状与问题/31

- 一、上海市政府创新管理的发展状况/31
- 二、上海市政府创新管理的主要特点/44
- 三、上海市建设全球科技创新中心面临的挑战/50
- 四、上海市政府创新管理的问题分析/54

第四章 上海市政府创新管理的案例研究：“科技金融”/60

- 一、上海科技金融发展状况/61

- 二、上海科技金融管理体制/63
- 三、上海科技金融政策支持体系/65
- 四、上海科技金融市场体系/72
- 五、上海市科技金融发展的问题分析/77

第五章 韩国的政府创新管理/83

- 一、科技创新战略与规划管理/83
- 二、政府创新管理架构/85
- 三、科研创新机构/87
- 四、政府科研项目和计划的管理与评估/88
- 五、科技创新检测评价机制/91
- 六、科技创新政策体系/92
- 七、科技创新政策支持体系/93
- 八、产学研协同创新机制/97

第六章 日本的政府创新管理/98

- 一、科技创新战略与规划管理/98
- 二、政府创新管理架构/101
- 三、科研创新机构/103
- 四、政府科研项目和计划的管理与评估/103
- 五、科技创新政策体系/105
- 六、科技创新政策支持体系/110
- 七、产学官合作机制/113

第七章 中国台湾的创新管理/117

- 一、科技创新战略与规划管理/117
- 二、政府创新管理架构/118
- 三、科研创新机构/119
- 四、政府科研计划和项目的管理与评估/121
- 五、科技创新政策体系/122
- 六、科技创新政策支持体系/124
- 七、产学研合作机制/129
- 八、科技园/131

第八章 中国香港的政府创新管理/133

- 一、科技创新战略与规划管理/133
- 二、政府创新管理架构/134
- 三、科技创新机构/136
- 四、政府科研计划和项目的管理与评估/137
- 五、科技创新政策体系/138
- 六、科技创新政策支持体系/141

第九章 东亚地区创新管理的经验借鉴/145

- 一、东亚地区创新管理的共性特征/145
- 二、东亚地区创新管理的发展趋势/149
- 三、国外创新管理经验的适应性分析/151
- 四、东亚地区创新管理的重要启示/153

第十章 面向全球科技创新中心的政府创新管理变迁/156

- 一、国外政府创新管理的经验启示/157
- 二、国家层面政府创新管理的变迁路径/163
- 三、上海市政府创新管理的变迁路径/170

附录 上海市科技创新政策概览/177

参考文献/188

第一章 政府创新管理的 概念与研究综述

一、政府创新管理的内涵与动因

政府创新管理是指按照科技创新发展的规律和特点,以信息论、控制论、系统论和公共治理理论等一系列现代管理手段为基础,在政府的组织和运筹下,合理、经济、有效地完成预定的科技计划和创新发展目标的管理活动^①。政府创新管理主要是对辖区内科技创新活动的管理,从这个角度而言,政府创新管理与政府科技创新管理的概念基本相同。政府创新管理体现着国民经济与科技发展的战略目标、重点任务以及政策与措施,是各国政府对科技创新工作实施宏观调控的重要手段。特别是2008年国际金融危机以来,为应对科技创新的新趋势,世界主要国家和地区的政府不断改革创新管理体制,把推动科技与金融的结合、建设科技金融体系作为激发新的重大科技突破和产业变革、推进经济社会转型的重要举措。

政府创新管理也是管理科学与工程的一个重要的分支学科,是把一般管理学和公共管理学的原理、方法、手段运用于科技创新管理的具体实践。随着社会的发展,科技创新活动越来越重要,政府的科技创新管理也越来越显示其促进科技、经济发展的重要性。特别是自20世纪90年代以来,政府创新管理研究从实践和理

^① 胡宝民,王丽丽,李子彪,于新凯.科技创新管理研究领域状况及展望[J].河北工业大学学报,2004,33(2):121-127.

论层面高度聚焦于创新政策制定、创新服务体系建设、创新过程助推、创新资源集聚、创新平台构建、科技金融体系支持、国际创新合作七大关键领域,对政府开展科技创新管理的动因和支撑理论、内容和过程、模式和方法、体制机制、评价体系以及存在弊端和改革趋势进行了深入探讨。

(一)数据分析、处理过程和结果

为了进一步明晰政府创新管理的内涵,本书运用可视化软件 Citespace,以“创新政策制定、创新服务体系建设、创新过程助推、创新资源集聚、创新平台构建、科技金融体系支持、国际创新合作”七大领域所涉及的关键词对相关研究文献进行了检索、处理和分析,通过显示关键节点文献和高频主题词,形象地展示出目前国内政府创新管理的研究热点^①。

由于人为将政府创新管理划分为 7 个着力点,导致数据源较大,为准确地分析出政府创新管理研究的演化路径和热点领域,本书首先将 7 组数据源分别导入 Citespace 文献计量软件中进行分析,得到 7 组运行结果;进而通过对 7 组结果进行对比分析,得出最终结论,从而实现从单组数据处理到综合结果分析的过渡,具体流程如图 1-1 所示。

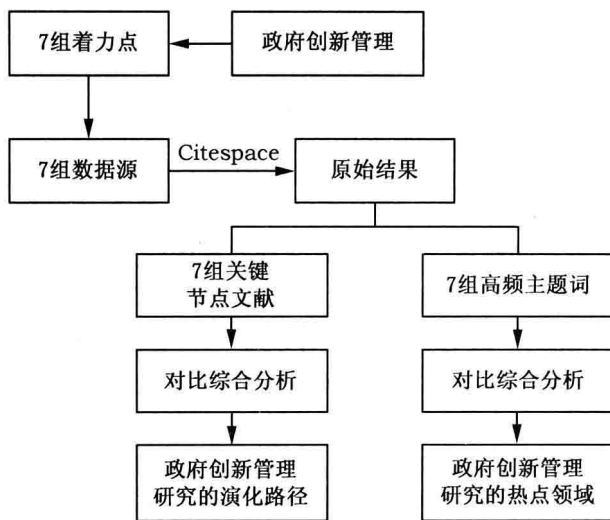


图 1-1 政府创新管理文献计量分析的处理流程

^① 此部分的数据分析主要由同济大学陈强教授领导的课题组所完成,本书作者为主要合作者之一。由于以“政府创新管理”作为关键词进行检索和研究过于偏狭,课题组依据党的十八大报告、党的十八届三中全会报告、2013 年和 2014 年的政府工作报告,以及谢庆奎、俞可平、李习彬、陈振明、薛澜等学者文献和全国科技创新大会对这一概念的充分阐释,将“政府创新管理”拆分概括为上述七个方面。

就英文文献而言,本书研究的数据来源为由 Thomson ISI 所出版的 Science Citation Index Expanded(科学引文索引,简称 SCI),并将 reform、innovation、reinvention 视为同义语^①,共得到相关文献 13 292 篇^②。七组 SCI 高级检索式分别如表 1-1 所示。

表 1-1 七组 SCI 高级检索式及对应的文献数量

组	检索式	文献数量 ^③
1	TS=((* policy * OR * mechanism * OR * institution * OR * regulation *) AND ((invest * and finance *) OR finance * OR human resource OR personnel OR talent OR (qualified scientist * and technician *) OR qualified sailor * OR incentive OR motivation OR encourage * OR stimulation OR excitation OR r&d investment OR r&d input * OR r&d expenditure OR research input OR transformation of scientific achievement * OR commercialization of research finding * OR transformation of scientific and technical achievements * OR application * of scientific result * OR scientific research OR technology transformation OR technology * cooperation OR intellectual property OR ipr OR knowledge authority)) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	2 081
2	TS=(financing service OR technology * transfer * OR technical transfer OR technology * transaction OR technique trade OR technology trade OR transaction in technology OR know-how deal OR technology * intermediary * OR technology agent OR information service OR information retrieval OR information consultant OR CEFE OR entrepreneurship OR establish a business OR doing pioneering work OR starting a business) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	1 482
3	TS=(innovation * organization OR innovative institution OR technology * alliance * OR technical alliance * OR ia collaboration OR production teaching and research OR university-industry-science partnership) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	1 095
4	TS=((resource *) AND (asset OR industrial capital OR the capital OR corporate capital OR technology OR technique OR know-how OR technological innovation OR craft OR method OR social * capital OR human resource OR personnel OR talent OR qualified scientist * and technician * OR qualified sailor * OR project * OR item * OR event * OR program *)) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	1 158
5	TS=(business incubator OR the incubator OR enterprise incubator OR public technology platform OR facility OR supporting facilities OR ancillary facility) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	316

① 陈国权,黄振威.地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2010(4):30-42.

② 数据截止日期为 2014 年 1 月 27 日。

③ 数据截止日期为 2014 年 1 月 27 日。

续表

组	检索式	文献数量
6	TS=(basic research OR basic study OR fundamental research OR basic scientific research OR fundamental study OR generic technology OR common technology OR general technology OR generic technology OR strategic technology OR commonweal undertakings OR public welfare) AND #1 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	1 159
7	TS=((international communication OR international communion OR international cooperation OR international collaboration OR global cooperation OR cooperation among nations OR international co-operation OR international economic cooperation) AND * innovation *) 索引=SCI-EXPANDED,SSCI,A&-HCI,CPCI-S,CCR-EXPANDED,IC 时间跨度=所有年份	1 124

首先,分别将7组检索式在Web of Science进行检索,得到相对应的文献记录。然后,将每组对应的记录导入Citespace,时间区域为1990~2014年,时间跨度为2年,主题词来源为标题(Title)、摘要(Abstract)、作者(Author Keyword)、附加关键词(Keyword Plus),主题词类型选择为名词短语(Noun Phrase),节点类型选择为引用参考文献(Cited Reference),阈值选择为Top 30 per slice。接下来,再利用名词短语(Noun Phrase)技术,将频次变化率高的词从大量的主题词中探测出来,7组对应的高频词及热点图。最后,分别选取七组数据结果高频词的前20个,进行对比分析,发现各组高频词出现了高度重合。重合的高频词就代表了目前国内政府创新管理的研究热点(见图1-2)。

(二)政府创新管理的动因和发展趋向分析

通过对上述高频词汇及其相关文献的梳理,可以发现:

(1)政府创新管理的核心命题是建立政府和市场在科技创新中的双向平衡机制。科技创新投资的高风险以及溢出效应削减了创新者的投资回报率,因而需要政府的有限干预以克服科技创新的市场失灵^①。然而,有限理性、不确定的政策环境、信息不对称的政策制定过程、扭曲的政策执行过程、目标群体的低接受度等因素又会导致政府科技战略与管理政策的失败^②。因此,政府创新管理实际上是重新提出了科技创新中政府的价值问题,即如何平衡政府和市场两种机制以实现创新资源配置的帕累托最优。

① Ergas H. Does Technology Policy Matter[J]. *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*, 1987: 191-245.

② 李侠,邢润川.浅谈科技政策失灵现象[J]. *科学学研究*, 2001, 19(2): 37-42.

- chinese government, human resources, empirical evidence, public service, health service, public administration, practical implications, climate change
- policy makers, federal government, european union, information technology, health system
- local governments, economic growth, public policy
- government policy, health care, communication technology
- private sector, economic development, public sector, new technology, technological innovation, sustainable development
- developing countries

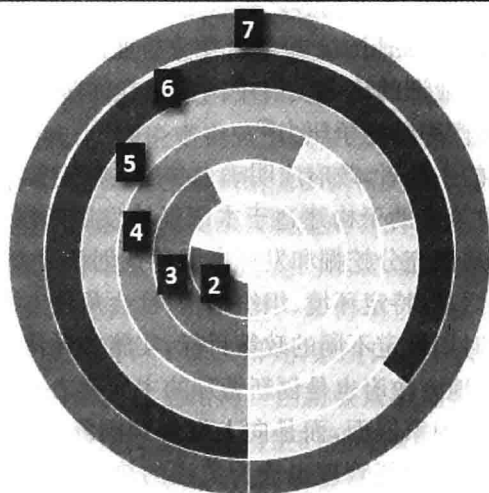


图 1-2 高频词语出现组数的频次对比图^①

(2)新技术及科技创新是政府创新管理的主要内容。日本的成功表明,国家创新系统是一种在公、私领域里的机构网络,其活动和行为能够有效启发、引进、改造和扩散新技术^②。对美、日等国政府创新管理的国家制度体系的比较分析进一步揭示,政府的主要任务是建立和发展一种有利于技术知识共享和不同机构之间合作的机制,从而推动科学技术更好地融入工业活动之中^③。知识经济时代的来临更进一步表明,作为知识经济时代的物质载体,新技术及科技创新在国家创新系统中的

① 标签数字表示该环颜色代表的主题词在 7 组结果中的前 20 高频词中出现的组数。

② Freeman C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan* [M]. London: Pinter, 1987: 17-23.

③ Nelson R R. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis* [M]. Oxford: Oxford University Press Inc, 1993.

地位和作用不会改变^{①②}。当然,随着成功创新经验回报的增大,政府对新技术未来需求的预期会不断上升,从而进一步增加激励科技创新的投资^③。这也是政府创新管理的潜在动力。

(3)发展中国家的政府创新管理面临严峻挑战。随着经济全球化的发展和技术的不断进步,资本、人才、技术、信息和知识在全球范围内的流动,为发展中国家尽快摆脱落后的经济状况提供了一个良好的契机,同时也带来了前所未有的挑战。新制度主义经济学的研究表明,发展中国家进行市场化改革需要经历制度变迁。就中国而言,这种改革进程的重要内容之一就是积极推动科技创新,例如建立保护产权的相关法律制度等^④。Berkhout 等学者在分析亚洲创新发展路径及可持续的社会—技术体制时指出,亚洲的诸多发展中国家正在面临难以在早期成长阶段提高劳动生产率和资源生产率的竞争压力^⑤。

(4)作为创新管理的主导者,政府应明确自身的功能定位和不同时期的政策目标。政府恰当的创新政策有助于构建适于本国经济发展的国家创新体系,营造有利于科技创新的环境,从而充分挖掘和发挥本国科技创新潜力,提高国家竞争力^⑥。当然,政府要根据管理活动、特定环境、组织结构、社会角色方面公共部门和私营部门存在的差异,在不同时期设定不同的政策目标,实施差异化的创新发展战略^⑦。

(5)不仅中央政府,地方政府也是创新管理的主导者之一。随着知识经济的发展,创新已不仅仅集中在国家层面,而是向上发展到国际层面,向下延伸到区域和城市层面,这使地方政府的创新管理也成为关注的热点。正如区域层次创新系统的三螺旋状模式所强调指出,由地方或区域政府及其机构组成的行政链,会与生产链、科学链紧密地交织链接在一起,成为支持科技创新的三股决定性力量^⑧。从中国的地方政府而言,河南省的地方政府通过制度创新建立和完善区域创新体系,对

① Cohen W M & Levinthal D A. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1990, 35(1).

② Gibbons M, et al. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* [M]. Sage, 1994.

③ Nemet G F. Demand-pull, Technology-push, and Government-led Incentives for Non-incremental Technical Change [J]. *Research Policy*, 2009, 38(5): 700—709.

④ North D C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⑤ Berkhout F, Angel D, Wieczorek A J. Asian Development Pathways and Sustainable Socio-Technical Regimes [J]. *Technological Forecasting and Social Change*, 2009, 76(2): 218—228.

⑥ Porter M E. The Competitive Advantage of Nations [J]. *Harvard Business Review*, 1990(2): 73—91.

⑦ 冯宣.以知识为基础的经济[J].中国软科学,1998(3):39.

⑧ Etzkowitz H, Webster A, Gebhardt C, et al. The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm [J]. *Research Policy*, 2000, 29(2): 313—330.

“河南的崛起”和区域经济的发展起到了至关重要的作用^①。

二、政府创新管理的基础理论

1912年,熊彼特在其《经济发展理论》一书中基于生产函数说明了创新和技术创新的概念,指出创新是生产函数或者供给函数的变化,是生产要素和生产条件的“新的组合”。之后,创新理论开始朝着两三个方向发展。技术创新学派从技术的创新与模仿、推广、转移的关系角度进行了深入的研究,把技术创新视为经济增长的内生变量,认为适当的政府干预将极大地促进技术创新,并提出了著名的技术进步索洛模型。制度创新学派则把创新与制度结合起来,对技术创新的外部环境进行制度分析,将技术创新和制度变迁都看作是一种“创新过程”。在两者基础上产生的“技术—制度协同演化”理论则突破了线性逻辑的思维方式,揭示了技术和制度创新的双向因果链条,把技术创新和制度创新视为两个不可分割的范畴,认为技术和制度变迁互为选择力量,强调技术与制度两者的交互作用。

随着社会学、政策科学和公共管理理论的发展,加之世界各国政府对科技创新的普遍重视,政府创新管理从三个层面进一步得到了理论支撑。科学社会学对科学、技术与社会之间的关系进行了深入研究,系统讨论了科学的体制化及其与社会的互动状况,以及科学内部的社会结构。创新政策学则整合了科技政策和产业政策,认为技术创新在很大程度上是一个内生的经济概念,政府的许多行为都会对创新行为施加影响^②。公共管理学则从效率、有效性和服务质量等方面来关注科技创新的政治管理、资源管理与方案管理过程和结果,尤其是引入公共治理的多层级治理、多中心治理和网络治理等模式探讨创新计划、组织、控制、激励等问题,强调政府的战略视野和变革能力^③。

整合以上理论,新熊彼特主义将社会制度视为推动技术创新的关键因素,首先提出了创新体系的概念,将国家创新系统定义为决定一个国家内技术学习的方向和速度的国家制度、结构和竞争力,国家之间创新绩效的不同主要在于系统的失效和多样性;国家创新体系的建立需要政府、技术、商业、法律、社会 and 财政的多层次、多方面的综合性支持^④。

三、国内外政府创新管理的特点、绩效与改革

发达国家已经形成了比较完善的市场体系,他们在研究创新管理过程中政府

① Zhao FENGPING, Institutional Innovation in Local Government and the Rise of Henan[C]. Proceedings of the 15th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management, 2008: 1409—1415.

② 邢怀滨,苏竣.公共科技政策分析的理论进阶:评述与比较[J].公共管理学报,2005(4):47—56.

③ 俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006(1):109—122.

④ OECD. Governance of Innovation Systems[R]. Volume 1. Paris: Synthesis Report, 2005.

的影响时,主要集中在研究政府的政策与科技创新活动的关系,关注科技战略与管理政策对特定科技创新活动的引导作用。总体而言,欧美国家的科技战略注重连续性和适应性并举,科技政策与规划的制定讲究程序性和公开性,科技政策与教育政策的创制权往往集中在同一政府机构因而结合紧密,完善的科技金融政策体系保证了科创投入的持续增长,政府采购政策对科技创新倾斜力度大,并积极地推进科技创新的全球交流与合作。日、韩等东亚国家(地区)的科技战略与经济产业政策的结合更为紧密,科技政策与规划的制定体现出更强的政府主导性。

我国是发展中国家,各级政府的创新管理与日、韩等东亚国家的相似度更高,对政府有很强的依赖性,进而形成了宏观以中央政府为主、中观以地方政府(含区县)为主、微观以科研及企业为主的管理体系。就政府创新管理的定位而言,主要是提供必要的公共产品弥补市场供应不足,通过立法维护创新活动的正常秩序,利用各种经济手段引导科技发展方向及社会资源配置,确立政府在重大平台技术、共性技术、公共技术领域的供给作用。我国的科技创新以政府为主导,创新管理研究重点聚焦科技战略规划、政策抉择机制、创新资源配置、科技财政投入、科技项目管理和政策绩效评价六个方面的内容。

随着政府创新管理体系的不断健全,数据包络分析法、BP神经网络方法、平衡计分卡、灰色关联分析法、模糊综合评价法和各种数理模型均在对世界各国政府创新管理体系的绩效评价过程中得到了广泛运用^①。这些绩效评价指标体系客观肯定了世界各国不同层级的政府创新管理中起到的积极作用,同时也指出了目前政府创新管理在机构设置、行政职能、决策过程、财政投入、项目管理、成果转化、工作考核等方面存在的诸多弊端。

无论是传统发达国家还是新兴发达国家,它们的发展都建立在强大的创新能力之上,并依靠政府创新管理体系的调动而得到淋漓尽致的发挥。从美、日、韩、德、英等发达国家的政府创新管理体系来看,科技机构和科技决策地位的提高、科技决策的合理化、教育科技与工业的紧密结合是其普遍的改革与发展趋势^②。与此同时,公共治理理论与政府创新管理过程有机结合,出现了新的二维研究框架,并重点探讨了创新网络的治理、创新政策的水平和系统协调等问题^③。国际组织在推进政府创新治理的研究方面也发挥了积极的作用,如 OECD 在 2005 年发表了《创新系统的治理》,对第三代创新政策提供了诸多改进策略。这些研究均对我国的政府创新管理的改革变迁具有借鉴意义。

① 仵凤清,宋玉霞,王盈盈.地方政府科技管理绩效评估方法研究[J].科技管理,2007(3):52—58.

② Kuhlmann,S. Evaluation of Research and Innovation Policies: A Discussion of Trends with Examples from Germany[J]. *International Journal of Technology Management*, 2003, 26(2—4): 26—30.

③ Kuhlmann,S. Future Governance of Innovation Policy in Europe—Three Scenarios[J]. *Research Policy*, 2001, 30(6): 953—976.