

我国省部科技会商政策的形成探析

何为东¹,钟书华¹,姜永满²

(1.华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074;2.湖北省黄冈市科技局,湖北 黄州 438600)

摘 要:公共科技政策的形成有其客观规律。在综述国内相关研究的基础上,提出公共科技政策是由社会环境系统、经济发展、科技发展、政策科学及政府意志等因素共同作用的结果这一理论框架。结合省部科技会商实践,借鉴John Wokington多源流政策分析模型,通过对问题流、政策流、政府流及触发因素的综合分析,揭示我国省部科技会商政策的形成机制。

关键词:科学技术政策;科技会商;形成机制

中图分类号:G301

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)24-0116-05

0 引言

在2006年1月全国科技大会前后,作为国家中长期科技规划配套措施,省部科技会商在我国的科技管理领域迅猛发展。2007年4月国家科技部正式下发《科技部部省会商工作暂行管理办法》,省部科技会商从局部科技管理实践上升到国家宏观层面的科技管理政策。截止2008年3月底,全国有超过2/3的省份已与科技部就区域科技事业发展问题建立了正式的会商制度^[1],9-10月,黑龙江、吉林、宁夏、陕西等省(区)也相继与科技部建立会商制度,11月份,科技部与广东省人民政府正式签署863计划“重点城市群大气复合污染防治技术与集成示范”重大项目省部合作协议。实践表明,会商制度效果很好,省部科技会商合作得到各省份的欢迎与积极响应^[2]。对这一新的科技管理实践,目前,从研究文献看,国内仅有曾婧婧、钟书华^[3]将省部科技会商作为府际科技合作方式之一从现状上进行了关注,何为东、钟书华^[1]对中国省部科技会商的发展历程、主要特征及发展趋势予以了初步探析。但总体看,这些关注还远不能跟进与适应时下我国科技实践领域省部科技会商这一热点。本文以公共科技政策及府际关系的视角,力图深入探究我国省部科技会商形成的内生机制问题。

1 公共科技政策形成的内生素

科学技术政策(Science and Technology Policy,STP)成为一个专业性术语,并被经济发达和科技发达国家共同采

用,是1963年联合国在日内瓦召开的关于低开发区适用的科学技术会议(UNCAST)以后才开始的。在我国,对科技政策比较系统的研究则是20世纪80年代以后,伴随着改革开放逐步发展起来的^[4]。目前,尽管STP已被广泛地使用并成为国家对科学技术活动实行控制的重要手段,但至今仍没有形成一个明确的定义^[5]。

虽然没有形成一个一致的定义,但并没有妨碍学者们对科技政策之本质、规律性的探讨。从文献来看,国内不少学者对科技政策的本质及需要遵循的规律性作了有益的研究。就公共科技政策的本质问题,彭富国认为科技政策作为一种政治或政治措施,从本质上看,属于上层建筑的构成部分,反映了一种价值取向和思维方式,体现了政策主体的意志、观念和利益。成良斌认为科技政策的本质是上层建筑的一部分,反映了一种价值取向和思维方式,它体现了科技政策主客体的意志、观念和利益,也体现了最广大民众的根本利益,是科技政策主体实施科技管理,以实现科技政策所预计或规定目的的手段或工具。胡长生认为,问题意识诠释了科技发展政策选择的价值取向、公众需求和适应新情势所作出的调适,问题意识作为科技发展选择的方法论前提,表现在问题意识肇始了科技发展政策选择;就公共科技政策的主体问题,汪涛、李石柱认为学术界一般按各国经济体制的差异,将国家科技资源配置的模式划分为3种类型:“自由市场经济”的美国模式、“社会主义市场经济”的德国模式、“社团市场经济”的日本模式,但深入分析各国政府科技计划体系及科技政策的特点,及其在国家科技资源配置中所起的作用,可以发现以上3种模式

收稿日期:2009-03-10

基金项目:2008年教育部科技委战略研究重点项目(教技委[2008]14号)

作者简介:何为东(1974-),男,湖北浠水人,华中科技大学公共管理学院博士研究生,研究方向为技术创新、科技行政管理与科技政策;钟书华(1957-),男,贵州毕节人,华中科技大学公共管理学院教授、博士生导师,享受国务院政府特殊津贴,研究方向为技术创新、科技行政管理与科技政策;姜永满(1956-),男,湖北麻城人,硕士,湖北省黄冈市科技局局长、党组书记,副研究员,研究方向科技政策与管理、教育政策与管理。

中,政府其实都处于主导地位;就公共科技政策制订需要遵循的规律性问题,林慧岳认为,科学技术政策(STP)要遵循3个原则,即客观性原则,不能背离科技活动内在规律,同时,现代科学技术的发展越来越离不开社会经济的发展,STP决策者不能忽视科学技术的社会功能和社会对科学技术的影响;其次是能动性原则,作为主体的STP的决策者必须发挥主体的能动作用,在遵循客观规律的前提下,通过STP的制定来推进科学技术活动,组织好知识生产;再次是辩证性原则,在制定STP时,必须要考虑科学技术与社会、经济、生态环境的协调发展问题。邢怀滨、苏竣认为,公共科技政策需要科技原理和政策原理的结合,科技原理表明了科学技术的性质及其发展的动力和规律,政策原规则表明了政策过程的一般规律和特点。杜宝贵从系统的角度认为,科技政策系统作为社会大系统的有机组成部分必然受到其它系统的影响,社会环境的变化、经济基础的提升、科技力量的增强必将促使科技政策不断进行调整。周振华则更明确地提出,要构造和完善科技管理体制与机制,就必须按照客观规律性来进行,而其中关键就在于揭示其变动的内生性要求,这就需要把科技管理体制与机制置于一定的时空维度之中,分析影响其变动的诸多自变量,其中有3个重要的自变量对科技管理体制、机制产生决定性的影响,即经济体制、经济发展阶段以及科技发展等因素。

国内学者对公共科技政策的本质、规律性等内生要素基于不同的角度有不同的认识,但目前,对公共科技政策的分析还没有一个整合的分析框架。邢怀滨、苏峻认为在公共科技政策分析上要充分吸收不同政策分析进路的优势,建立一种科技政策分析的系统框架,是公共科技政策分析必须承担的理论使命,他们以科技原理与政策原理为两大支撑理论尝试建立一个概念框架,但同时认为要建立一个整合的政策分析框架是本文力所不及的^[6]。公共科技政策是由政策主体、政策客体及政策环境共同决定的。公共科技政策的主体政府在制订公共科技政策时必须要在正确的问题导向下既要遵循经济社会发展规律,也要遵循科学技术的发展规律,还要看到政策科学作为一门科学在发展过程中也有自己的规律性,但最关键最本质的还是取决于政府意志,也就是政府的公共科技治理需要。据此,本文尝试提出一个整合的公共科技政策内生要素分析框架(如图1),力图对省部科技会商政策的形成进行具体地分析。

从图1的分析框架可以看出,公共科技政策本质上是社会环境系统中政府意志的集中体现,是经济发展、科技发展及政策科学规律性相互作用的产物。公共科技政策在其制订、执行、评估与终结的生命周期中,这些有着客观规律性的内在要素无不相互作用,进而主宰着公共科技政策的产生、发展、衰退与消亡全过程。

2 省部科技会商政策的形成

省部科技会商是省级政府与国家部委围绕区域科技

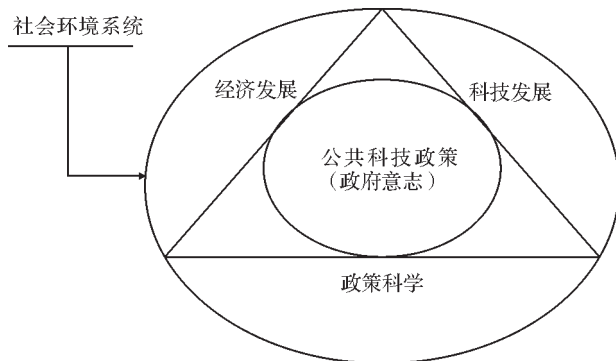


图1 公共科技政策内生要素框架

事务进战略性磋商、互动,以达到实现科技合作、推进经济社会发展目的的一种创新机制^[8]。科技部出台的《会商管理办法》是对这一机制从国家宏观管理层面上的政策确认与规范。显然,省部科技会商是一种统筹中央与地方、统筹区域、统筹科技事业与经济社会发展的公共科技支撑系统与协调性政策。省部科技会商作为一种新兴的机制与政策,其形成与发展必然受到社会环境系统、经济发展、科技发展、政策本身的规律性及政府需要这些内生变量的影响,是这些内生变量相互作用的函数。

但这些内生变量如何导致具体政策的形成呢?因此,需要一个动态的分析模型对分析框架中的本质性、规律性内生要素的相互作用乃至最终政策的形成进行动态地分析。到目前为止,在诸多的政策分析模型中,对政策形成过程描述得最全面的当数约翰·W·金登^[7-8]的多源流分析模型(the multiple-streams framework),他认为政策议程建立在问题流(Problem Stream)、政策流(Policy Stream)和政治流(Political Stream)3种信息流的基础上。由于原多源流分析模型中的政治流主要指的是利益集团竞争,干涉变量主要指的是政策活动家等,为分析的需要,结合我国的政策特点尤其是省部科技会商实际,本文对原模型中的政治流、干涉变量等构成要素相应建构为政府流及触发因素,并对社会预先安排、问题流、政策流、政府流、触发因素等进行重新界定,以便于揭示省部科技会商政策的形成机制(见图2)。

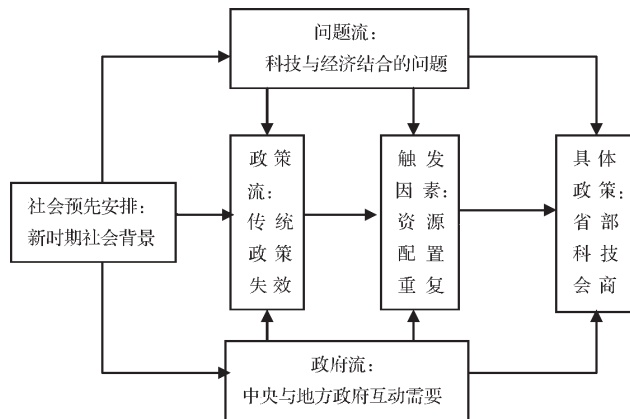


图2 省部科技会商政策的形成机制动态模型

从图2可以看出,在一种预先安排的大背景下,当科技发展与发展中日益突出的问题、传统不合时宜的科技政策、中央及地方政府的不断增长的互动合作需求等变量

汇合在一起时,由于最直接的触发因素的作用,一种新型的省部科技会商政策就应运而生。

2.1 社会预先安排:新时期的中国社会背景

以2003年的十六届三中全会为标志,我国进入以科学发展观为统领的构建社会主义和谐社会的新阶段。在经济体制上进一步完善社会主义市场经济体制;在行政管理体制上,完善国家的宏观管理体系,合理划分中央和地方经济社会事务的管理权限,充分发挥中央和地方两个积极性;在政治体制上,扩大民主,完善法制,实现社会公平与正义,促进社会和谐;在深化科技体制改革方面,提出改革科技管理体制,促进全社会科技资源高效配置和综合集成,提高科技创新能力,实现科技和经济社会发展的紧密结合。落实区域发展总体战略,促进区域协调发展,提出在区域发展上,要形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构,推动各区域协调发展^[9]。

2006年国家出台《关于实施科技规划纲要,增强自主创新能力的决定》(以下简称《决定》),对组织实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,增强自主创新能力,努力建设创新型国家作出战略部署。《决定》提出:“实施《规划纲要》,体制机制是关键。必须深化科技体制改革和经济体制改革,进一步消除制约科技进步和创新的体制性、机制性障碍,有效整合全社会科技资源,推动经济与科技的紧密结合,形成技术创新、知识创新、国防科技创新、区域创新、科技中介服务等相互促进、充满活力的国家创新体系”。

2.2 问题流:区域经济发展与科技资源融合的问题

政策问题构建(Problem Structuring)是公共政策过程的逻辑起点,这是因为:公共政策的特质之一就是问题导向(Problem Oriented)——“公共政策问题关心解决和改善社会问题”^[9]。历史经验表明,公共科技政策的问题导向就是要解决好科技发展与经济发展相互结合的问题,邓小平曾指出“必须把经济、社会发展与科技发展结合起来,克服它们相互脱节的毛病”,1981年我国科技发展方针确定为“发展国民经济必须依靠科学技术,科学技术必须为发展国民经济服务”。改革开放以来,科技与经济相结合的问题受到重视,国家也相继出台相关政策,促进科技与经济相结合。但新时期,在实施国家重大战略方针、深化科技体制改革、经济体制改革的大背景下,科技发展与经济发展

相结合的程度与时代要求还有差距,尤其是在大力发展县域经济、区域经济的热潮中,国家及地方科技资源如何更好地与区域科技经济发展相融合的问题不断凸现出来。主要表现在3个方面。

一是地方科技资源的重复浪费。对各省“十五”科技计划分析表明:各省市研发技术存在相当程度的重复,如62.5%的省市将电子信息纳入科技计划;从《国家中长期科技发展规划战略研究》第20专题《区域科技发展》分区报告的发展重点看,各区域几乎都将电子信息、生物医药等产业及其产业技术作为主导发展方向^[11]。吴贵生认为这将可能导致区域科技资源配置自成体系、重复建设与资源浪费。这与十六大以来要发展区域经济,区域科技发展要突出区域特色和优势,要加强区域间的分工与合作是不相符的。

二是区域科技经济发展不平衡。通过对2002年地方财政科技投入情况,可以明显发现两个问题:中西部地区经济实力本身就弱,基数小,尤其是西藏、青海、宁夏等西北边疆地区更是处于全国的末后几位;经济不发达地区对科技的投入仍然是处于末后几位。这种现状反映出我国区域科技经济是在严重的不平衡中发展,由于科技与经济的相互促进作用,这种不平衡必将导致落后地区更加落后,这不仅会影响到国家区域经济发展战略,还会影响到社会的公平与正义。在这种巨大落差的现状下,如何通过统筹、配置国家科技资源、引导先进地方的科技资源来支持落后地区的区域科技经济发展已成为一个现实的问题。(注:因省部科技会商在2003年有萌芽,2004年开始出现,所以采取2002年的数据。见图3)。

三是国家科技资源配置对具有地方特色的区域经济发展引导不够。一直以来,我国的国家科技资源是通过国家一系列的科技计划进行配置,如国家科技攻关计划、火炬计划、星火计划、863计划、973计划等。这些计划主要是以领域计划为主,缺少地方特色,虽然地方为争取国家科技资源结合自己实际也制订相应的区域计划,但从紧密结合区域特色优势促进区域经济的角度,还不能做到以地方为主,中央支持地方,实现国家科技资源紧密结合本地特色,从而引导科技要素向区域经济发展聚集。实际上,我国的区域科技计划自1956年到现在经历了4个阶段,但较具区域特色的计划从90年代才开始,到2001年以后,区域特

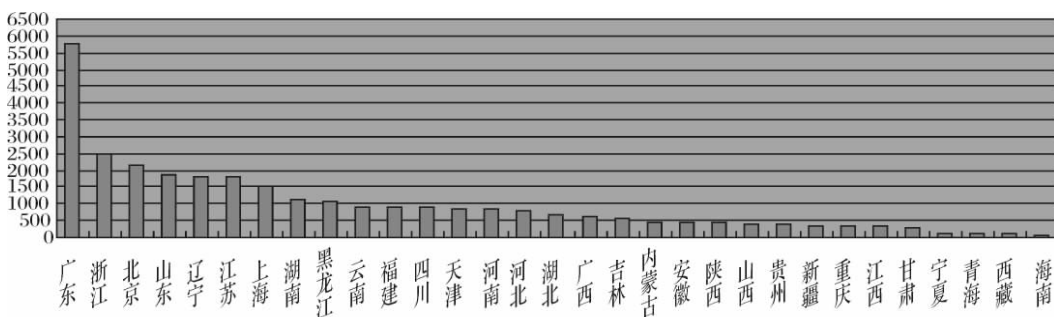


图3 2002年地方财政科技拨款情况表(百万元)

数据来源:中国科技统计年鉴(2003年)[M].北京:中国统计出版社,2003.

色才得以突现,国家科技规划注重区域科技发展在2003年才有体现^[11]。从这里可以看出,就是区域本身的科技计划体现出自身特色的时间也才是近几年的事,国家的科技资源与地方特色的经济发展相结合则更有距离。

2.3 政府流:中央及地方政府的府际关系转化

自1990年以来,随着经济全球化、全球治理、新公共管理的成功经验,府际合作(Intergovernmental Corporation, IGC)的概念受到普遍重视,并成为府际研究的新趋势。在这种新型治理体系下,公共政策主体是多元的,主体间是相互依存的,而其政策目标是共同分享的。在我国,府际合作的研究也受到学者们的广泛关注,中央及地方政府间的关系由高度集权走向协商合作是世界潮流也是必然趋势。借用约翰·W·金登关于政治流指的是政治系统对问题解决解决方案的影响这一表述,所谓的政府流指的是中央及地方政府对日益凸现的区域经济发展与科技资源配置不能有机融合的问题予以解决的影响。为达到解决这一问题的目的,中央与地方之间必须突破传统的中央集权式的单极管理模式,建立起一种协商合作的新型伙伴关系,最有效的办法就是采取府际公共科技治理机制。

事实上,中央已明确提出要加强国家科技宏观协调管理,加强对地方科技工作的指导,集中中央和地方科技资源,形成中央、地方联动的机制,促进区域创新体系建设,支持地方发展区域经济。从地方政府这一层次看,地方政府发展区域创新体系、发展区域经济的心情更迫切,对科技投入的力度不断加大。对我国1996—2002年中央和地方政府财政科技拨款中的绝对量和比重进行对比,可以发现,中央政府的拨款由70%下降到60%左右,呈下降的趋势,而地方政府则由30%上升到40%左右,呈上升的趋势^[11](见表1),

但从区域科技体系调查问卷的分析结果看,接近70%的省市认为科技能力不能支持本地经济发展^[12]。

公共科技政策是政府的意志表达,政府是公共科技政策的主体,由于公共科技政策的公共性属性,中央及地方政府在发展科技事业、构建区域创新体系与国家创新体系时必须代表最广大人民的根本利益,代表国家及地方的根本利益。中央的战略意图与地方的内在发展需要在方向上是一致的,这种共同的需求方向及本质利益的一致性,要求中央和地方政府为实现科技资源的有效配置、实现科技与经济的紧密结合而建立必要的府际衔接机制。中央与地方政府要实现有效府际衔接,客观上需要两级政府根据不同的区域特点、科技基础及经济现状进行诊断性地共同会商,只有通过会商这一合作前的前置性阶段,才能保证府际合作从程序运作到政策内容上真正实现相互对接、相互适应、互动调整、集约协同,从而确保公共科技政策的灵活性、针对性、有效性。

2.4 政策流:科技政策内部的矛盾运动

科技政策的时效性,实际上是科技政策为选择适应问题的动态变化而发端的^[12]。“政策的时效性就是对政策要有强烈的时间概念,它的效能是与具体的时间紧密联系在一起的。包括两个含义:一是政策的制定必须及时;二是任何政策都只能在它的生命周期内发挥自己功能的威力。没有一劳永逸的政策,也没有万古长青的政策。政策经过一段时间实施之后,必然出现老化现象,这是因为随着时间的推移,客观情况不断变化,原来的问题可能逐步解决了,原有的政策自然成了无的放矢,或者新的问题越来越多,原来的政策无法适应了”^[13]。从政策动力学的角度讲,政策的产生源于自身内部无休止的矛盾运动,这种运动的结果

表1 1996—2002年中央和地方政府财政科技拨款变化对比

年份	总数 (亿元)	中央财政拨款 (亿元)	中央财政拨款所占比重 (%)	地方财政拨款 (亿元)	地方财政拨款所占比重 (%)
1996	348.63	242.83	69.70	105.80	30.30
1997	408.86	273.88	67.20	134.98	32.80
1998	438.60	289.73	66.10	148.87	33.90
1999	543.90	355.60	65.40	188.30	34.60
2000	575.60	349.60	60.70	226.00	39.30
2001	703.28	444.34	63.20	258.94	36.80
2002	816.22	497.89	61.00	317.33	39.00

数据来源:中国科技统计年鉴(2003年)[M].北京:中国统计出版社,2003.

一方面就是旧的政策效果不断递减,新的政策因素不断累积^[13]。面临以上的时代背景、科技进步与经济发展中的主要问题及中央和地方的共同需求,显然,传统的由中央制订政策地方只负责执行的单边科技管理政策,是适应不了客观需要的,这势必加剧传统科技管理政策内部的矛盾运动。这种矛盾运动随着形势的发展会越来越剧烈,从而导致传统科技管理政策在解决中央与地方双向互动、科技资源统筹整合问题上不断失效,而能解决这一问题的新的因子则在萌生与不断累积。适应国家科技资源与地方经济发展有机融合需要的新型府际科技政策在累积中不断成长。

2003年,国家科技部与广东省签订省部共建产学研平台协议,与江西省政共建陶瓷城的问题进行协商并达成了共建共识,这些可以视为科技管理政策转型的开始。2004年7月,上海市与科技部正式建立省部科技会商制度,标志着新一代双边、互动、区域性科技治理政策的出现。上海、安徽等省份与科技部相继建立会商制度,省部科技会商由少数省份不断扩大到大多数省份,新型科技政策处于政策转型到政策正式形成的累积阶段。

2.5 触发因素:科技资源重复浪费

从图2可以看出,在新时期的社会预先安排的背景下,

当问题流、政府流和政策流汇合到一起,“政策之窗”就打开了。所谓“政策之窗”就是特殊问题受到关注并提出解决方案的机会^[15]。在2006年科技大会以后,各省市发展科技的热情高涨,大幅度增加了科技投入,中央和地方、地方和地方之间重大项目、科研设施等重复问题将日益突出,为解决这一问题,徐冠华^[16]认为迫切需要建立省部会商机制。显然,导致省部科技会商从省与部之间的个别行动上上升到国家层面的科技政策,其现实基础是各省份的迫切需要,其触发因素是科技资源的重复浪费问题。实践也表明,2004年以后建立的省部科技会商制度,适应时代的需要,能有效集成国家科技资源,实现中央与地方两级政府府际间互动、协商,促进区域经济发展,具有强大的生命力和吸引力,受到各省份的欢迎,全国大多数省份相继加入。在成功实践的基础上,由于触发因素的直接作用,2007年4月,科技部出台《科技部部省会商工作暂行办法》,对会商的目的、原则、内容、条件、程序、组织管理等进行了规定,以此为标志,省部科技会商经过短短几年的政策累积过程,终作为一项科技管理政策被正式纳入国家宏观管理政策范畴。

3 结语

自20世纪80年代至今,西方工业发达国家之所以能取得今天的成就,之所以能有大量科技成果不断涌现,在很多高科技领域处于领先地位,其中一个重要原因就在于这些国家都十分重视科技政策与规划的制定和执行,都十分重视从本国实际出发研究适合本国的科技政策体系,都十分重视经济科技政策系统的运行规律,都十分重视科技政策制定主体与科技政策环境的良性互动机制^[5]。新形势下,我国省部科技会商机制与政策,与传统的单向科技管理与政策比较,其创新性主要表现在中央及地方政府就科技经济问题在连续的诊断的基础上双边互动性合作,虽然会商不一定都能达成省与部的合作,但它的确体现了一种新型的中央与地方府际科技治理关系。省部科技会商,从目的上,是进一步促进科技与经济相结合,以区域创新能力提升国家创新能力,最终建成国家创新体系;从方法论角度,在问题导向下,充分遵循了经济发展、科技发展及政策科学的规律性,能有效统筹中央与地方关系,统筹区域协调发展,统筹科技经济社会的共同进步,是国家中长期

科技规划的配套政策,是落实科学发展观构建和谐社会的具体举措。几年来的实践表明,省部科技会商以其机制创新有力促进了制度创新与科学发展,具有重大的理论意义和实践意义。

参考文献:

- [1] 何为东,钟书华.中国省部科技会商的现状、特征与发展趋势[J].中国科技论坛,2008(9):73-76.
- [2] 科技部.关于印发科技部部省会商工作暂行管理办法的通知[R].国科发计字[2007]159号.
- [3] 曾婧婧,钟书华.中国省部科技合作的现状与发展趋势[J].中国科技论坛,2008(4):80-84.
- [4] 杜宝贵,孙萍.论我国科技政策研究的路径重构[J].科学管理研究,2006(6):52-55.
- [5] 林慧岳.论科技政策的体系结构和决策模式[J].自然辩证法研究,1999(10):24-28.
- [6] 邢怀滨,苏竣.公共科技政策分析的理论进路——评述与比较[J].公共管理学报,2005(11):50.
- [7] [美]保罗·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].上海:生活·读书·新知三联书店,2004:97-101.
- [8] [韩]吴锡泓,金荣枰.政策学的主要理论[M].上海:复旦大学出版社,2005:337-343.
- [9] 新华网.构建社会主义和谐社会若干重大问题决定[EB/OL].(2006-10-18)[2008-05-20].<http://news.sina.com.cn/2006-10-18/125711271474.shtml>.
- [10] JOHN S.DRYZEK,BRIAN RIPLEY.The Ambitions of Policy Design[J].Policy Studies Journal,1998,7(4):705-719.
- [11] 吴贵生.区域科技论[M].北京:清华大学出版社,2007.
- [12] 胡长生.论科技政策选择的问题意识[J].江西教育学院学报(社会科学),2008(2):12-17.
- [13] 夏禹龙.论科技政策[M].北京:光明日报出版社,1988:162-163.
- [14] [美]B·盖伊·彼得斯,弗兰斯·K·M·冯尼斯潘.公共政策工具——对公共管理工具的评价[M].北京:中国人民大学出版社,2007:154.
- [15] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2007:118.
- [16] 徐冠华.关于建设创新型国家的几个问题[N].科技日报,2006-09-30.

(责任编辑:陈晓峰)