

我国省部科技会商政策的性质及实践意义

何为东^{1,2}, 钟书华¹

(1.华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074;2.黄冈市教育局,湖北 黄冈 438000)

摘 要:省部科技会商是实现国家部委和地方政府科技合作目的的一种新机制,是对中国传统科技政策与管理的创新。主要从公共政策的视角,对中国省部科技会商政策的运作逻辑进行分析,提出省部科技会商政策的循环跃升路线图:会商 协议 合作 再会商 再协议 再合作,还分析了省部科技会商政策制订与执行两阶段的融合性特点。与中国传统的科技政策相比较,省部科技会商政策是典型的第二代公共科技政策,连续双边互动性是其本质属性。实证分析表明,省部科技会商政策对于科技资源配置、区域科技经济发展、创新体系建设及科技制度创新具有重要的现实意义。

关键词:省部科技会商;运作逻辑;科技政策;公共政策

中图分类号:G322.0

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)19-0104-04

2007年,我国科技管理领域有一个非常引人注目的现象:省部科技会商机制经过几年的政策试验,最终形成国家层面的科技管理模式与政策。省部科技会商从2004年出现到2007年科技部《部省会商工作暂行管理办法》文件出台,经历了发生、发展及成熟3个阶段,截至2007年3月底,全国大陆31个省份已有21个省份与科技部建立了省部科技会商制度,另外有3个省份正准备加入。对于正在轰轰烈烈进行的省部科技会商活动,目前,国内仅有曾婧婧、钟书华对此有过关注,不过他们的研究还只是对现状的描述^[1]。

实践表明,省部科技会商是系统推进省区工作,加强对地方发展的科技支撑的一项创新机制,是密切部省工作联系的重要举措和工作平台,省部科技会商制度取得了良好的工作效果^[2]。但这一制度创新在哪里,又有什么现实意义?本文主要基于公共政策的视角,对省部科技会商政策的运作逻辑进行分析,并与传统的科技管理政策进行比较,从而揭示出省部科技会商政策的本质属性以及这一创新政策的现实意义。

1 省部科技会商政策的运作逻辑

2006年全国科技大会以后,各省市发展科技的热情空前高涨,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日益突出。为解决这一问题,徐冠华^[3]认为迫切需要建立省部会商机制,有效集成国家科技资源,实现中央与地方两级政府的府际互

动、协商,落实区域发展总体战略,促进区域协调发展。在区域发展上,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^[4]。显然,为了解决现实存在的科技资源重复与浪费问题,实现国家战略目标,国家科技部与省政府之间首先必须通过会商的形式诊断出现实的问题症结,根据问题症结所在,制订政策方案、执行政策方案。因此,双边会商互动是会商机制运作的逻辑起点。在这一起点上,我们可以提出省部科技会商机制运作的逻辑路线图(图1)。

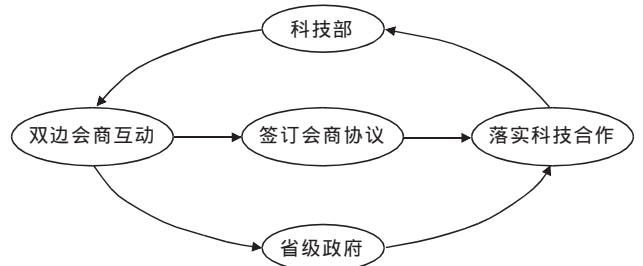


图1 省部科技会商机制运作的逻辑路线

从对公共政策的分析来看,政策分析的阶段论是有广泛共识的,但公共政策制订与政策执行两个阶段日益融合化也是当代公共政策的新趋势,其具体表现是政策制订与政策执行两阶段相互反馈、相互激励,在互动的基础上完成政策实施的全过程。

从图1可以看出,双边会商互动是省部签订会商合作协议的前置性步骤,而会商协议则是省部科技合作的共同宣言,省部实现成功的合作则是目的。这里体现出省部科

收稿日期:2008-08-21

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、学术委员会主席,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。

技会商与省部科技合作的关键性区别,即省部会商是省部合作的前置性因素,是省部合作的实现路径,与省部科技合作相比较,明显地突出了合作前诊断性的会商阶段,而省部合作是经过省部充分协商后在达成共识前提下的、良好互动基础上的合作,这时的合作则表现为省部双方履行共同协议的一种义务与责任。为实现进一步的有效合作,原来的省部科技合作则是另一个起点,它将导致在目前合作基础上的新一轮会商、协议、合作。从手段与目的的关系看,省部科技会商运作呈现出一个循环运转的路线图:会商 协议 合作 再会商 再协议 再合作。

从省部科技会商政策制订与执行两阶段的融合性来看,政策制订与政策执行两阶段相互反馈、相互激励,在互动的基础上完成政策实施的全过程。这主要表现在两个方面:一是正反馈、正激励促使省部科技会商在不断的往复中跃升。执行省部科技会商政策以后,省部科技合作的落实情况及成效等信息不断地反馈到省级政府及科技部,科技部与省级政府根据反馈的积极信息,结合区域经济社会发展需要,及时调整会商内容、会商重点,并保持互动式会商,导致新一轮的省部会商开始,这样循环往复,形式上,省部科技会商在不断地循环运转,但实质上,省部科技会商政策内容在不断的往复中跃升。二是负反馈、负激励将决定省部科技会商政策的命运。作为会商的主体,省级政府和科技部会不断地对执行这一政策的效果进行跟踪评估,评估的结果将决定省部科技会商的走向。从控制论的角度讲,政策执行的效果如不理想,这一不良结果反馈到回路中后,国家和省级政府会根据实际情况决定要不要进行新一轮会商。

从图1还可以看出,在会商、签订协议书、落实合作等政策制订与执行的全过程中,国家科技部、省级政府在协作关系上都是平等的,既都是省部科技会商机制得以运作的决定力量,都是省部科技会商政策的制订主体与执行主体,又都是省部科技会商政策所要协调的目标客体。

2 省部科技会商政策的性质

建国以来,我国的科技事业大体上经历了3个时期:1980年以前的计划经济年代,科技事业处于要素积累时期;80年代初到90年代中期,由计划经济向有计划的商品经济转变,科技发展进入能力建设时期;90年代中期,党中央提出建立社会主义市场经济以来,科技发展进入了创新发展时期。在这3个时期中,最具转折意义的科技体制变化有3次:五六十年代集中型科技体制的建立;1985年的科技体制改革;90年代的进一步深化科技体制改革。适应这3个不同的时期,科技政策与管理模式也在不断地调整,但从本质上讲,仍是中央对地方的层级管理式的单边政策行为。所谓单边科技政策,是指从政策的主体上讲,中央一级是政策的制订者,地方政府是国家科技政策的执行者,体现的是一种从中央到地方的单一指向关系。

为研制“两弹一星”,全国一盘棋,扭成一股绳,统一安排,分工负责,通力合作,全国参与协作的有20个部、19个省市、400多家工厂,呈现出全国范围内的攻关大协作局面^[5]。为顺利完成任务,中央成立了以周总理为主任,7位副总理及重要负责人为委员的中央专委会,专门负责对各部各省的协调、督导工作,责成有关省、部为研制工作大开“绿灯”,要求指派一名副省长、一名副部长专门负责。“两弹一星”虽然体现了中央与地方的协作,但这种协作是在特殊时期经动员而形成的,地方要无条件地服从中央。1985年国家提出运用计划与市场相结合的机制,实行技术的商品化,给科研机构开创新的局面,中央对地方科技有一定的权力下放,但主要集中在对科研院所的改革上,在行政管理上则仍然是高度的集权领导。

20世纪90年代中期以后,随着社会主义市场经济体制的建立,中央从1994年分税制开始不断加大对地方的放权力度。90年代后期以后,中央与地方科技事业出现了新的特点,如省部共建大学、省部共建科技工程、省部共建国家实验室等,中央与地方的府际合作不断深入,中央与地方之间有所互动,传统的府际关系有了突破。但这种合作更多的是一种具体项目的合作,并没有上升到国家整体科技政策的层面。省部科技合作体现了府际协商互动的双边政策趋势,但就整个国家的科技政策来讲,这个时期的科技政策仍然是一种单边政策。

通过对省部科技会商政策形成动因、省部科技会商机制运作的内在逻辑分析,以及与传统科技管理政策的比较,省部科技会商政策具有明显的连续的双边互动性,是新一代双边科技政策。这一本质属性主要体现在以下5个方面:一是省部科技会商宗旨的双重性。《会商管理办法》明确提出,省部科技会商的宗旨就是要从地方经济社会发展的重大科技需求出发,集成中央和地方的相关资源,共同促进区域创新体系建设,推动地方经济又好又快地发展,同时建设国家创新体系。二是省部科技会商主体的双边性。围绕科技会商宗旨,地方政府根据地方经济发展需要,凝炼出会商内容,针对会商内容,中央和地方两级政府再通过双边会谈、反复协商,达成一致后,签订双边科技合作协议书。三是确保会商内容落实的双领导体制。为保证会商协议书中内容的落实,省部科技会商要求部和省级政府成立部省合作委员会,部省合作委员会实行双主任制,主任由科技部部长和省(市、区)长担任,副主任由科技部副部长和分管副省(市、区)长担任。目前已建立省部科技会商制度的省份,与科技部都成立了省部合作委员会,实行了双主任制。四是省部科技会商政策的双指向性。科技部是省部科技会商政策的制订者,但从政策的主体讲,中央和地方政府都是政策的主体,同时也是这一政策要协调的间接目标客体。从府际关系的角度看,会商的主体是两级政府,但在整个会商的准备、实施、落实等过程中,省(市、自治区)政府则是主动发起者。这种政策指向关系不同于传统的从中央到地方的单向关系,而是由地方到中

央,又从中央到地方的互为反馈回路的连续性的双向关系。五是省部科技会商的连续循环互动性。从省部科技会商机制的运作逻辑可以发现,省部科技会商与传统的科技政策相比,传统的科技政策只是一种执行性的终极政策,而省部科技会商政策是一种权变可调的连续循环互动性政策。省部科技会商机制要求根据区域经济社会发展的需要,两级政府的会商内容要年年跟进,年年调整,年年协商,以保持双边的、可持续的良好互动与互适性。

3 省部科技会商政策的实践意义

省部科技会商政策体现了新时期的时代特征,自2004年初步实施以来,就表现出强大的活力与创造性,不管是对我国科技、经济还是科技制度建设都有重要的实践意义。

3.1 有效整合及优化配置科技资源

省部科技会商政策形成的触发因素就是科技资源配置问题,省部科技会商有利于科技资源优化配置,主要体现在两个层次上。

(1)国家通过资源配置发挥对区域科技经济的引导作用。实行省部科技会商以来,国家主要通过3个资源配置措施来实现对地方科技经济的引导作用。一是科技政策配置。如在科技部与福建省的会商中,通过颁布《福建省技术创新引导工程实施方案》和《福建省创新型企业试点工作实施方案》,通过政策配置引导福建中小企业的技术创新,支持福建发展优势产业。二是科技项目与科技投入配置。如2007年,科技部通过省部会商平台支持湖北省1.78亿元,对具有湖北地区特色和优势的6个重大项目拨专项经费14 134万元^[6]。三是科技人才配置。在与新疆的会商中,针对新疆科技人才缺乏的现状,科技部启动“全国科技支持新疆行动”,加大对新疆学科带头人和少数民族科技骨干的培训力度,动员大学、科研院所开展“人才支疆”活动。

(2)地方结合自身特色优势进行科技资源配套整合。全国科技大会以后,各地为发展区域科技经济,积极制订相应的政策措施,大幅度增加科技投入,已建立了会商制度的山东、湖北、安徽、江西等省份2006年财政科技投入事业费或三项费都比上年增长了1倍以上,14个省市财政科技投入的增长率已超过上年投入的50%^[7]。2006年,云南省围绕能源、医药、新材料、冶金、高新技术、现代生物等具有地方特色优势的省部会商内容,启动实施了43个重大项目,总投资4.27亿元^[7]。2007年,湖北省为推动会商各项工作的落实,全年共安排省级科技计划1 509项,投入省级科技研究与开发资金2.79亿元,在获国家支持的6个重大地方特色项目上,还配套经费7 100万元,加上受益企业投资,总投入超过6.5亿元^[8]。

3.2 有力推动区域科技经济社会发展

建立省部科技会商制度的主要宗旨就是促进地方经济又好又快地发展。实践表明,这一双边互动的科技政策,进一步激发了地方政府发展科技经济的积极性、主动性,

地方政府在推动自主创新方面发挥出了重要作用。

实施省部科技会商机制较早的省份,会商后的科技经济发展加速,效果明显。2004年,上海市率先实行会商制度,以率先之举对接国家战略,在12个国家重大科技专项中,上海以领衔或参与的方式承担了11项,燃料电池轿车、磁悬浮列车、信息安全等国家战略项目和一批重大项目落户上海。上海还成立了中意合作“上海氢能研究中心”,并确定“二氧化碳回收利用”等多个国际项目。这些项目都是我国科技发展纲要中的前沿重大项目,对上海的产业极具引领作用。安徽继上海以后,自2004年建立工作会商制度以来,共创奇瑞名牌取得新进展,合肥国家科技创新型试点市工作扎实推进,技术创新引导工程全面启动,县市科技工作不断加强,奇瑞名牌已成为我国企业自主创新的示范,被视为“安徽现象”。2006年湖南与科技部建立了会商制度,会商以来,仅2006年全省生产电视动漫总量达2.9万分钟,占全国的1/3强,居各省市之首。2007年上半年,湖南全省新材料领域实现产值410.3亿元,占全部高新技术产业产值的37.45%,全省超级杂交稻示范推广面积达5333.3km²,预计增产粮食12亿kg,新增效益16亿元,开展高产攻关效果显著,浏阳、赫山、耒阳核心试验区平均亩产分别增产19.8%、43.7%、31.3%,部省市共建“湘潭火炬创新创业园”得以实现^[9]。2007年,湖北省实现高新技术产业增加值861亿元,比2006年增长26.3%;全省13个高新技术产业开发区实现高新技术产业增加值362亿元,比前一年增长23%;全省高新技术企业达到2 680家;高新技术产品出口额比上年增长50.8%,为建设创新型湖北、构建中部崛起的重要战略支点提供了有力支撑。

3.3 加速区域及国家创新体系的协同集成

省部科技会商在促进创新体系协同集成方面的作用主要体现在两个层面:一是有利于国家领域科技与区域科技的协同发展。从宏观上说,国家科技发展可分为领域科技纵向和区域科技横向两个部份^[10]。长期以来,国家主要是从纵向发展领域科技,2003年以后,横向的区域科技才受到关注。2003年国家启动的《国家中长期科学和技术发展规划战略研究》中首次设立了《区域科技发展》专题,区域科技发展问题由于国家区域经济发展战略日益受到重视。但是,如何更好地实现领域科技与区域科技的协同发展呢?省部科技会商机制成为充分协调领域科技与区域科技协同发展的有效政策措施。二是有利于区域创新体系与国家创新体系的协同集成。省部科技会商工作以国家、省(自治区、市)发展目标、支持方向、重点任务相一致为前提,坚持部省互动、地方为主,统筹部署、协调联动、突出重点、集成资源的原则,由部省高层领导直接协商、决策,从而实现两个层面的思路对接、工作互动、统一部署、共同推动,实现国家战略与地方需求及优势的结合,最终促进区域创新体系与国家创新体系的协同集成(见表1)。

3.4 积极探索国家科技制度创新

当前,中央在对各省、自治区、直辖市和国家级综合性科研机构的科技管理和领导时,缺少畅通的协商机制以及

表 1 国家科技战略与省部科技会商内容的关联

国家“十一五”科技规划重点任务	会商内容
优先发展能源、资源与环境保护技术	与上海市的会商重点放在海水淡化、清洁能源、生命科学和医药 3 方面; 与湖北省的会商重点放在磷矿、高磷铁矿等特色矿产资源和多晶硅、太阳能电池、生物柴油、燃油乙醇等重点新能源的开发利用
加快农业技术全面升级, 持续提高农业综合生产能力	在与湖南、河南、河北等农业大省的会商中, “粮食丰产科技工程”及现代农业科技研究是会商内容的重要部分
加强社会发展领域的公益性技术研究, 如人口健康领域的重大项目	与湖北的会商中提出要加强血吸虫病等重大传染性疾病防治技术的研究, 如“人用重大传染病疫苗的产业化关键技术研究”与河南联合实施“省部局联合防治艾滋病科技行动”
超前部署前沿技术研究, 如生物、制药、信息、海洋技术等	与天津共建国际生物医药科技园; 与福建共同构筑信息与空间技术产业化科技示范基地, 推广应用具有自主知识产权的信息技术产品和应用软件; 与山东共同推动海洋重大基础研究工作, 共同推动海洋科技基础条件平台建设

资料来源: 国家十一五科技发展规划及相关省市科技厅网站科技会商新闻报导。

及时的反馈机制, 在进行科技资源配置和利益协调时, 似乎还缺少某些环节。这种状况不利于科技管理的高效进行, 因此顶层设计需要完善, 有必要建立国家部委和省市区领导参加的科技联席会议, 及时反映和协调部门间和地区间的利益与意见^[11]。而省部科技会商制度有利于这个问题的解决。《会商管理办法》明确提出, 会商的内容还包括政策措施、机制体制创新、组织管理等方面。从目前的会商内容来看, 对国家顶层设计的探索主要体现在与发达省份的科技会商中, 且有不断加强的发展趋势。

如在与上海的会商中, 继续强化以应用为导向的自主创新, 全面支持创新型国家建设; 在与天津的会商中, 支持天津探索科技体制综合改革, 研究依靠体制机制创新加快自主创新的问题, 使之成为全国以体制机制创新推动科技创新的试验区; 与山东共同推动以创建自主品牌为核心的企业技术创新体系建设; 支持湖北深化科技宏观管理体制和科技资源整合机制等改革, 完善区域创新体系; 支持福建根据国家科技体制改革的总体部署, 围绕打通从自主研发向规模化、产业化发展的通道, 积极探索建立有利于促进自主创新、推动科技成果向现实生产力转化的充满活力的体制机制。

4 结论

从省部科技会商政策的运作逻辑、政策性质分析以及实施以来的积极成效来看, 关于省部科技会商政策至少可以得出两点结论。

(1) 从公共政策工具的视角, 省部科技会商是明显的第二代新型政策工具。在公共政策的换代研究上, 与第一管理制类、执行类政策工具相区别, 德·布鲁金和坦霍伊维尔霍夫(1991a)把多侧面的政策工具、激励性的政策工具、

指标性的政策工具、关注个人的政策工具和沟通性的政策工具视为第二代新政策工具家族^[12]。省部科技会商政策更多地体现了多侧面、激励性与沟通性特征, 与传统的政策比较, 连续的双边互动性是其最本质的属性。

(2) 省部科技会商政策机制创新有力地促进了科技经济发展及制度创新。省部科技会商政策自试验及正式实施以来, 实践效果明显, 受到各省区的欢迎, 各省区相继与国家科技部建立省(区)部科技会商制度。如内蒙古自治区、湖北、安徽等省份在与科技部建立省部科技会商制度的同时, 还创造性地与所属市(县)建立了省市(县)会商机制。徐冠华认为, 尊重基层的实践精神和首创精神, 激发地方的创造力和积极性, 是推进各项事业兴旺发达的关键。从改革开放的实践来看, 许多重大突破都是从地方、局部率先实现的。省部科技会商这一以地方为主、双边互动灵活的新机制, 有利于充分发挥地方的主动性、积极性和创造性, 也必将促进国家顶层设计的创造与优化。

参考文献:

- [1] 曾婧婧, 钟书华. 中国省部科技合作的现状及发展趋势[J]. 中国科技论坛, 2008(4): 80-84.
- [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[Z]. 国科发计字[2007]159号.
- [3] 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.
- [4] 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>.
- [5] 刘大椿. 中国科技体制的转型之路[M]. 济南: 山东科技出版社, 1995: 151, 155.
- [6] 湖北省科技厅. 科技部与湖北省人民政府部省会商首批重大项目启动 [EB/OL]. (2008-01-22) [2008-05-20]. <http://www.hbstd.gov.cn/info.jsp?id=15269>.
- [7] 龙江. 在2007年全省工作会议上的报告[EB/OL]. (2007-03-07) [2008-05-20]. <http://www.ynstc.gov.cn/1djh/2007030-70007.htm>.
- [8] 湖北省科技厅. 科技部与湖北省人民政府部省会商首批重大项目启动 [EB/OL]. (2008-01-22) [2008-05-20]. <http://www.hbstd.gov.cn/info.jsp?id=15269>.
- [9] 湖北省科技厅. 科技部与湖北省政府举行第二次部省工作会商共推创新型湖北建设 [EB/OL]. (2007-11-23) [2008-05-20]. <http://www.hbstd.gov.cn/info.jsp?id=11653>.
- [10] 吴贵生. 区域科技论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007.
- [11] 张国初. 关于十一五科技管理体制和机制问题的建议[J]. 经济界, 2005(5): 10-13.
- [12] [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.

(责任编辑: 高建平)