

# 新时期我国中央与地方科技管理体系关系探讨

苟尤钊<sup>1</sup>,曾国屏<sup>2</sup>

(1. 清华大学 科学技术与社会研究中心,北京 100084;2. 清华大学 深圳研究生院,广东 深圳 518055)

**摘要:**改革开放以来,整合“五路大军”科技资源,加强部门之间的横向联系成为我国科技体制改革的重点。然而,对于中央与地方政府之间的纵向科技分工与合作问题却重视不够,制约了国家层面的组织动员能力和协同能力。回顾我国科技体制改革中,中央与地方在科技合作关系的演变历程,并指出存在的问题以及当前的新趋势。在对美、德等发达国家科技管理中的府际关系进行梳理和回顾的基础上,提出构建新时期我国中央与地方科技管理体系的思路。

**关键词:**府际关系;科技管理体系;科技体制改革

**DOI:**10.6049/kjjbydc.2013050843

中图分类号:F204

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2014)07-0001-05

## 0 引言

纵观各国府际关系变迁,无论是单一制还是联邦制国家,其基本趋势都是法定分权、纵向平衡的府际合作与多中心治理格局<sup>[1]</sup>。2007年,我国地方财政科技拨款首次超过中央,是科技资源配置中的一个重大变化<sup>[2]</sup>。2012年,温家宝同志主持深化科技体制改革会议时,提出“要强化协同创新,提高整体效能,加强统筹协调,整合科技资源,优化结构布局。推进科技管理体制改革,加快转变政府管理职能”。要顺应新时期我国社会经济发展对科技创新的内在要求,充分发挥中央和地方两个积极性,必须进一步深化调整我国科技管理中的府际关系,尤其是纵向上中央与地方的关系,构建更加合理的中央—地方分工合作的科技管理体系。

## 1 中央与地方科技管理体系关系演进及问题

### 1.1 中央与地方科技管理体系关系历史演变

按照查尔斯·A·比尔德<sup>[3]</sup>的观点,府际关系的本质是不同层级政府之间的财政和利益分配关系,这种关系受制于既定的经济管理制度和经济联系状况。长期以来,我国科技投入以中央财政投入为主,然而,这种情况随着科技体制改革进程而逐步发生变化(见图1)。

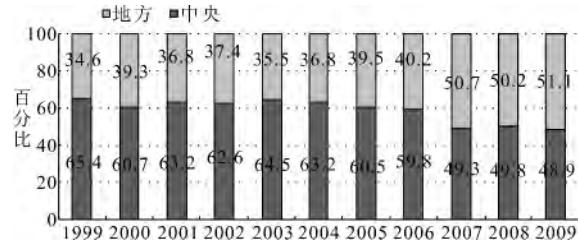


图1 中央与地方财政科技拨款变化趋势

数据来源:根据2008—2010《中国科技统计年度报告》整理

当前,我国中央与地方财政科技拨款比例中,地方比例不断上升,于2007年首次超过中央,且此种趋势仍在延续。这种演化趋势必然要求科技体制作出相应调整。

自1985年我国启动科技体制改革以来,已形成包括国家、大学、产业、地方、国防科研机构的所谓科技“五路大军”。随着改革的逐步深入,“五路大军”格局存在的问题受到越来越多关注,加强部门之间的横向联系成为科技体制改革的重点。2006年颁布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》进一步强调了中央与地方科技合作问题,明确建设各具特色和优势的区域创新体系,促进中央与地方科技力量有机结合,促进区域内科技资源的合理配置和高效利用。此后,提出逐步发展和完善中央与地方之间的科技工作会商沟通

收稿日期:2013-10-14

基金项目:中国科学技术协会2010年度政策研究类课题项目

作者简介:苟尤钊(1984—),四川成都人,清华大学科学技术与社会研究中心博士研究生,研究方向为科技政策、创新系统;曾国屏(1953—),男,贵州印江人,博士,清华大学深圳研究生院教授,博士生导师,研究方向为科技、产业与社会、创新系统。

机制。

自 2008 年国家公布《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》两个关于大部制改革的文件之后,一些地方政府启动了大部制改革的探索实践,形成了各具特色的经验模式。比如,“单部门突破”的成都模式、“两集中、两到位”的镇江模式、“多牌同挂”的随州模式等<sup>[4]</sup>。2004 年,深圳开始探索大部制改革,组建了贸易工业局,将信息化办公室和科技局合并,组建科技与信息局。2009 年,又成立了科技工贸和信息化委员会,整合了原贸工局、科信局、高新办等 5 部门。2012 年,再度进行改革,成立了深圳市科技创新委员会<sup>[5]</sup>。系列举措体现了地方政府发展科技的强烈愿望,使科技发展更好地适应地方社会经济发展的需求。

无论是从科技发展的多样性、中央与地方科技发展目标的差异性,还是从财政科技投入的现实性来看,关注科技体制改革中中央与地方的关系,对于新时期深入推进我国科技体制改革,建设整体协调的国家创新体系具有重要意义。

## 1.2 中央与地方科技管理体系关系中存在的问题

改革开放以来,我国科技体制改革不断深化,然而体制障碍并未得到根本解决,中央与地方政府之间缺少协调沟通。在科技管理方面,中央和地方各部门多头领导的现象依然存在,科研机构重叠、项目重复、资金分散、管理不当、部门垄断,导致有限的科研力量难以形成拳头<sup>[6]</sup>。

从纵向上看,中央政府在科技资源配置中,更多地从科技发展战略角度制定科技计划和政策,并相应地进行直接投入或引导科技资源配置,强调长远性、全局性、战略性的创新能力的提高;而地方政府更多地从所辖行政区域经济增长的角度,进行科技资源配置和调控,如更关注高新技术产业化。有学者指出,这种价值取向上的不同,会导致两级政府在科技资源配置中的低效和错位<sup>[7]</sup>,因此需要协调统一。

政府在科技管理中究竟有哪些权力,同科技活动的特性相关,是由科技成果的特性决定的<sup>[8]</sup>。一般来讲,区分纯公共物品和私人物品的科技活动相对容易,不存在权责不明的情况,但对准公共物品的供给和管理最容易出现政府缺位。比如关键共性技术研发等。

财税关系也会对中央和地方的科技合作产生一定影响。1994 年实行分税制后,地方政府在法律上的权力和责任没有完全明确,事权和财权不匹配问题依然存在,这就导致地方政府在遇到经济下滑、财政收入欠佳时会减少短期内不能为地方经济发展带来直接利益的投入,如基础研究等。随着地方产业的发展越来越依赖于科技,产业、技术、科学研究之间的错位、不匹配问题日趋凸显,成为地方经济“转方式、调结构”中的重要瓶颈。

## 2 我国中央与地方科技管理体系关系新趋势

从党的十一届三中全会提出解决中央高度集权管理体制,到 1992 年十四大提出建立社会主义市场经济体制,再到 2006 年《国家中长期科技发展规划》强调理顺中央和地方科技管理体系的关系,体现了既要维护国家宏观调控权,又要在集中指导下赋予地方必要权利的改革思路<sup>[9]</sup>。这种整体改革思路,必然要体现和落实到科技管理体制中。需要把举国体制与地方科技发展有机结合起来,充分调动地方政府参与的积极性,建立中央地方统筹协调、分工合作的科技管理体系。

近年来,尽管纵向的科技分工合作还存在不少问题,但是中央与地方政府已经采取了多种政策手段针对性地加以解决,并已初见成效。其中,以“省部科技会商”为代表的管理实践创新,反映了中央与地方科技关系的新探索和新变化。省部科技会商与合作,既遵从各地区域科技经济发展的重大需求,同时又围绕《国家科技中长期科技发展规划纲要》统筹科技事业发展,使区域科技发展服从和服务于创新型国家建设的战略目标,从而达成中央与地方的发展共识,已成为连接国家创新体系以及区域创新体系的桥梁<sup>[10]</sup>。

同时,在建设创新型国家中,该模式已成为推进自主创新、促进全社会资源高效配置的一种新模式。原广东省省长黄华华指出:“省部联手推进产学研结合的全新模式,不仅仅是简单地延续过去的产学研合作,而是在新的历史时期、新的发展阶段,根据国家自主创新战略部署和经济社会发展实际需求,推动形成高层次、全方位、可持续的产学研结合的有益尝试<sup>[11]</sup>。”原清华大学校长顾秉林<sup>[12]</sup>指出,“两院两园一港”的成立,创造出了多种合作模式。不仅使清华的一大批成果在广东实现了产业化,也使学校的实践教学、人才培养与广东省的经济发展共享了资源。

目前,我国府际合作不论在地域范围、政府层级上,还是合作领域和形式上,都更加多样化、深入化<sup>[13]</sup>。而在实际合作关系的发展中,需要中央与地方政府作出相应的调整,当前,地方政府的态度和实际权力状况的影响尤为重要<sup>[14]</sup>。自 2007 年以来,地方财政科技投入逐年增加,但如果不能很好地明确各自的定位和分工,地方政府就很难从根本上解决科技资源利用效率低、创新成果产出少等问题。随着科技活动的多样化、分层化,以往忽视地方发展多样性为代价的科技发展模式已不能适应新时期经济、社会、科技发展的现实需求,改革势在必行。

## 3 发达国家科技管理中的府际关系

威廉·沃克在《国家创新体系比较分析》关于英国创新体系的论述中指出:“英国仿效法国和美国采取任务导向政策,包括对航天、核能和电信领域的研发项目

的予以高额补贴以支持国家冠军企业,对英国这样经济地位的国家来说是不恰当的。英国应该采取德国和瑞典等国家的扩散导向政策,即使目前还无法建立一个必需的、强大的去中央集权制度。”<sup>[15]</sup>奥拓·凯克在关于德国技术创新国家体系的讨论中,也反复强调德国创新体系中联邦与州政府的关系问题<sup>[16]</sup>。梳理和回顾发达国家科技管理中的府际关系,对于深化我国新时期科技体制改革具有重要启示。

### 3.1 美国的做法及经验

长期以来,美国联邦政府的行政和立法系统对科技发展起着关键作用,州政府在科技发展中仅起辅助作用。然而,随着经济社会的发展,州政府在科技发展中的作用日益明显。上世纪80年代,美国由于经济发展缓慢,州政府在经济增长中的作用被重新定义<sup>[17]</sup>。进入90年代,州政府积极介入科技活动,“联邦—州—工业之间的紧密联系对于长期经济发展是根本性的”已成为共识<sup>[18]</sup>。州政府的科技创新政策不再局限于鼓励对经济发展有直接意义的研究项目,更注重创新环境的营造,注重科技创新成果的转移和商业化<sup>[19]</sup>。

### 3.2 德国的做法及经验

在德国,虽然政府提供的科研经费大部分来自联邦政府,但各州政府对科研事业均承担较大的责任和一定的管理权限,并在一定范围内不受联邦政府的干预<sup>[20]</sup>。德国法律规定,州政府和联邦政府对科学、技术和教育事业的发展承担着同等重要的义务。联邦政府主要为大型研究中心提供90%的科研经费、通过德意志研究联合会以项目的方式为高等院校提供支持,并承担大约50%的基建投资。州政府则主要负责大学的工资、行政费用和另外50%的基建投资,为马普学会及弗朗霍夫学会提供资金<sup>[21]</sup>。

比较美德的科研体系不难发现,联邦政府将基础研究和关乎国家安全和经济发展的重大战略研究作为支持重点,而技术开发和具有产业化前景的研究则主要通过科技政策引导和激励,由企业承担。各州政府进行相应的资金和项目配套,加快应用研究和科技成果转化,形成合理的“联邦—州”科技分工体系。

### 3.3 欧盟的做法及经验

欧盟自成立以来,经历几次重要的发展,实现了科技、经济、政治的一体化,缩小了各成员国之间的差距。欧盟与成员国间的关系,可以从启发意义上看作是中央与地方的关系<sup>[22]</sup>。

与美国和日本不同的是,长期以来,欧盟各成员国的科技政策各自为政、缺少协调,稀缺的创新资源得不到合理配置,产学研之间未能形成有效合作<sup>[23]</sup>。现在欧盟各成员国在研究上的公共支出正在减少,要避免资源浪费,消除重复并找出共同的优先项目,必须协调发展<sup>[24]</sup>。因此,欧盟开始通过整合创新资源来增强科技竞争力。欧盟通过科技联合,如近年来实施的欧盟

第七框架计划等,将用于研发的有限财力集中起来,重点资助各成员国因成本太高而不能单独涉足或还没有涉足的研发领域<sup>[25]</sup>。

总之,无论是美国联邦与各州科技关系的新发展,还是德国联邦与各州的科技责任分担,以及欧盟力图将相对分散的科技活动在欧盟层次上的整合,都体现了在科技活动中既有全局性的重大战略布局,也有与当地经济社会密切联系的区域创新,力求协调好各个层次的关系。

## 4 相关问题思考

在我国深入推进创新型国家建设的重大战略部署中,必须进一步打破条块分割的顽疾,更好地发挥中央和地方两个积极性,构建新时期中央和地方分工合作的科技管理体系。

(1)加强中央与地方科技管理体系顶层设计。建立统一、协调的中央地方科技管理体系既是因势利导,也是一种设计。这种设计需要进一步完善中央与地方之间的科技会商机制,明确各自的责任,实现合作的制度化和规范化,减少合作的随意性。

(2)建立专门的科技管理机构,负责协调中央与地方的科技计划和政策。通过高峰论坛、签署合作协议等方式拓宽沟通渠道,增强政府合作的稳定性。同时,深入推进中央与地方高校、科研院所的共建工作,找准定位,通过产学研合作等方式,加快地方高校科技成果转化,增强其服务地方经济社会的能力,主动融入国家创新体系建设,发挥承上启下的作用。

(3)加强基础研究方面的合作。中央政府应继续提高863、973等国家重大科技计划的科学性,围绕战略性高技术产业发展需求,进行重大基础研究项目的前瞻性布局,为国家和区域产业发展提供科学基础。地方层面的基础研究,应重点围绕地方经济和社会发展需求,开展战略性基础研究。此外,应充分发挥地方基础研究重大专项基金的引导和培育作用,实现与国家基金的对接,从而提高地方科技人员承担国家重大科技项目的能力。

(4)理顺中央与地方的财税关系。实行分税制以后,我国中央与地方在财权划分方面有了较为明确的规定,但在事权划分上仍有待进一步明确。当然,对于中央和地方事权的划分不能盲目,不搞一刀切,而要根据不同地区、不同时期的不同情况作出适当调整<sup>[26]</sup>。正如十八大报告所指出:“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地方税体系,形成有利于优化结构、社会公平的税收制度<sup>[27]</sup>。”

(5)采取科学合理的科技管理体系模式。结合我国各区域间的经济发展水平和特点,本文试探性地提出新时期我国中央与地方分工合作的3种科技管理体

系模式(见表 1):中央主导、地方参与型科技发展模式;地方自治、中央协助型科技发展模式;协调合作型科技发展模式。科技创新是一个复杂的系统工程,由于自然、历史、经济等因素,我国区域发展存在很大差异,早在 2001 年,胡鞍钢<sup>[28]</sup>就将中国的地区发展差距概括为“一个中国、四个世界”。只有结合地方发展特色的科技管理体制,才是符合科技活动本身以及政府科技管理模式实践规律的。

表 1 中央与地方科技管理模式

内容	中央主导型	地方自治型	分工合作型
战略重点	基础研究、重大科技计划	产业发展、科技成果转化	科技、社会全面发展
区域性	中西部落后地区	东部发达地区	跨领域、跨区域
适用领域	基础研究、战略研究领域	应用、开发研究	准公共科技服务
政策工具	科技计划等强制性手段	资金、人才等引导手段	合同、共建等互动手段

中央主导型科技治理模式,强调中央政府在科技管理中处于核心地位,引领和决定国家和区域科技发展的总体战略方向,这种模式适用于我国经济发展较弱的西部落后地区,这些地区的科技发展还将在很大程度上依赖中央政府的宏观调控和政策扶持,这种模式类似于法国的中央集权科技管理模式。对于东部沿海等发达省市而言,地方政府凭借技术、人才、资金等方面优势,积极主动地抢占科技创新和产业发展的制高点,在科技管理中处于主导地位,中央政府应较少干预,地方政府扮演着类似于美国或德国州政府在科技发展过程中的角色。

(6)构建协调发展的科技管理体系。从定位和分工来讲,中央和地方政府之间既存在任务分工的相互交错,也存在利益偏好的冲突。当前,我国还处在创新体系构建的初级阶段,中央与地方政府之间的互动机制还未明确。如果把创新过程简化为从基础研究、应用研究、开发研究到成果产业化的全生命周期,则地方政府应更加重视创新链的后端,中央政府应偏向于前端,即基础研究。然而,随着科学、技术、产业一体化的演进,中央政府也开始向创新链后端延伸,帮助地区加快科技成果转化,推动地方社会经济发展;而东部等发达地区为了更好地发挥科技对经济社会的引领作用,已开始主动地承担起基础研究和战略研究,向创新链前端前移。因此,在这种新形势下,我国应充分借鉴美、德等发达国家的成功经验,提升国家和区域层面科技、经济、社会整体发展的预见性,增强政策制定的科学性,构建起中央与地方协调合作的科技管理体系(见图 2)和沟通机制,提高国家创新系统的整体运行效率。

## 5 结语

改革开放三十多年来,我国纵向的府际关系经历

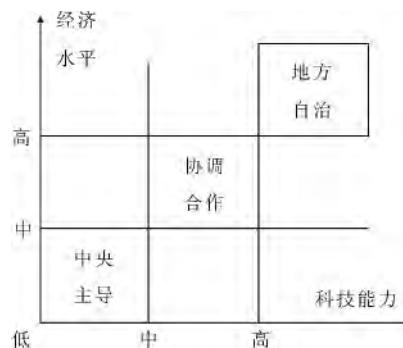


图 2 中央与地方科技管理体系类型

了前所未有的变革。经济社会转型过程中,中央权力的下放符合时代潮流和生产力发展规律,但权力下放并不等于地方权力的行使就不受制约。既要保证地方政府充分发挥创造性,又要确保地方政府不超越既有制度框架,以维护统一规则,在权力下放过程中进一步深化制度创新,完善相关配套机制。加快建设新时期中央地方分工合作的科技管理体系是国家科技创新的一种基本体制,要从总体上形成中央支持地方发展、地方支持中央目标实现的互动发展格局,将区域优势、发展特色同国家战略结合,提高科技资源配置效率,发挥科技创新对经济社会发展的引领作用。

## 参考文献:

- [1] MICHAEL MEGUIRE. Intergovernmental management: a view from the Bottom[J]. Public Administration Review, 2006, 66(5):677-679.
- [2] 丁厚德. 创新资源配置协调论[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2008:56-60.
- [3] 查尔斯·A·比尔德. 美国宪法的经济观[M]. 何希齐, 译. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [4] 大部制改革的重点与难点[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/theory/2008-11/11/content\\_10338746.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2008-11/11/content_10338746.htm).
- [5] 刘传书, 韩义雷. 创新发展的呼唤——关于深圳建立科技创新委员会的调研报告[EB/OL]. [http://www.stdaily.com/big5/special/content/2012-07/03/content\\_489945.htm](http://www.stdaily.com/big5/special/content/2012-07/03/content_489945.htm). 2012-12-5.
- [6] 林明福. 中央与地方在科技事业领域权责分配关系的改革[J]. 中国行政管理, 1994(1):16.
- [7] 尹红. 科学发展观下的省部科技共建[EB/OL]. <http://spa.hust.edu.cn/2008/html/xueshu/shalong/0904/15/1632/>. 2009-4-15.
- [8] 方新. 关于政府管理科技事业的研究[J]. 科学学研究, 2002, 20(4):373-374.
- [9] 关晓丽. 论三代领导人关于中央与地方关系的主要思想与实践[J]. 马克思主义研究, 2010(7):1-2.
- [10] 曾婧婧, 钟书华. 国内府际科技治理研究综述[J]. 科技管理研究, 2011(16):184-185.
- [11] 黄华华. 坚持政府推动与市场导向结合深化省部产学研合作[N]. 科技日报, 2008-03-09.
- [12] 顾秉林. 服务广东当好省部产学研合作的排头兵[J]. 中国

高校科技与产业化,2007(3):20-21.

[13] 颜德如,岳强.中国府际关系的现状及发展趋向[J].学习与探索,2012,(4):39-41.

[14] 唐贤兴.推行分税制的政治意义——建构制度化、规范化中央与地方关系[J].探索与争鸣,1994,(12):4-5.

[15] 威廉·沃克.国家创新体系比较分析[M].曾国屏,刘小玲,王程麟等,译.北京:知识产权出版社,2012:232-237.

[16] 奥拓·凯克.国家创新体系比较分析[M].曾国屏,刘小玲,王程麟等,译.北京:知识产权出版社,2012.

[17] 曾国屏.美国州政府介入科技活动的新趋势[J].科学学研究,1998,16(2):77-81.

[18] CARNEGIE COMMISSION. A science and technology agenda for the nation: recommendations for the president and congress: a report of the carnegie commission on science, technology, and government[R]. New York, Carnegie Commission on Science, Technology and Government, 1992:13-14.

[19] 王志平.纽约州政府科技政策的体系与经验[J].科学与科学技术管理,2005(6):45-47.

[20] 谷俊战.德国科技管理体制及演变[J].科技与经济,2005, 18(6):32-34.

[21] 安宁,罗珊.德国科技资源的优化配置及其对我国的启示[J].云南师范大学学报:哲学社会科学版,2008,40(4):136-140.

[22] 李正风,曾国屏.走向跨过创新系统——创新系统理论与欧盟的实践[M].济南:山东教育出版社,2001:424-429.

[23] 李正风,朱付元,曾国屏.欧盟创新系统的特征及其问题[J].科学学研究,2002,20(2):216-217.

[24] 李正风,曾国屏.走向跨过创新系统——创新系统理论与欧盟的实践[M].济南:山东教育出版社,2001:90-93.

[25] 肖峰.关于欧盟的科技合作问题[J].中国青年政治学院学报,1999(1):78-79.

[26] 郑毅.中央与地方事权划分基础三题——内涵、理论与原则[J].云南大学学报:法学版,2011(4):51-53.

[27] 十八大报告[EB/OL]. [http://news.china.com/politics/2012-11/20/content\\_27165856\\_4.htm](http://news.china.com/politics/2012-11/20/content_27165856_4.htm).

[28] 杨永恒,胡鞍钢,张宁.中国人类发展的地区差距和不协调——历史视角下的“一个中国,四个世界”[J].经济学,2006,5(3):804-815

(责任编辑:陈福时)

## Analysis and Discussions on Management System of Science and Technology between Central and Local Governments of China in a New Period

Gou Youzhao<sup>1</sup>, Zeng Guoping<sup>2</sup>

(1. Center of Science, Technology and Society, Tsinghua University, Beijing 100084, China;  
 2. Graduate School of Tsinghua University at Shenzhen, Shenzhen 518055, China)

**Abstract:** Since reform and opening up, to integrate scientific and technological resources of "Five Roads Army", and to strengthen horizontal linkages between departments have become the focus of the scientific and technological system reform of the country. However, the attention on the vertical coordination was not been addressed enough between central and local governments in science and technology fields, which weakens the capacity of mobilization and synergy of science and technology on the national level. This paper reviews the evolution of relationship under the process of cooperation between the central and local governments and further indicates the problems and new trends of which in science and technology fields during China's science and technology system reform. Based on the reviews of inter-governmental relationship in science and technology management in the United States and Germany, this paper also prompts some ideas and suggestions on construction of central-local management system of science and technology in a new period.

**Key Words:** Inter-governmental Relationship; Management System of science and technology; Science and Technology System Reform