

论中国科技资源共享的社会化公共服务创新模式的 规约法规框架

王 蓉¹, 楼俊林²

(1. 中国政法大学法与可持续发展研究中心, 北京 100038; 2. 中国政法大学民商经济法学院, 北京 100038)

摘 要:科技资源具有准公共品属性,这决定了社会化公共服务模式是科技资源共享的内生需要,该文就此予以论证,并在分析中国科技资源共享的公共服务模式现状及存在的问题的基础上,对提升中国现阶段科技资源共享社会化公共服务模式提出创新要求并设计出法规框架。

关键词:科技资源共享;社会化公共服务;创新模式;规约法规

中图分类号:G311 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)31-0028-07

1 社会化公共服务模式是中国科技资源共享的内生需要

所谓社会化公共服务也可称为公共服务社会化,是指在公共服务的提供过程中,政府不再单独作为公共服务的提供者,而是更多地发挥宏观调控的职能,激发社会中介组织、社区、社团等其他社会主体参与公共服务的提供。“公共服务社会化可以从以下四个方面来理解:一是公共服务应以社会需求为导向。现代行政管理把企业及社会当成自己的顾客,是政策的消费者,政府应该按照市场中消费者的要求制定政策,同时考虑社会公众需求方面的差异性,不断促进个性化的政策及服务。二是政府调动尽可能多的社会力量来改善公共服务。三是政府及时正确地调整自身运作机制,不断走进社会,对社会发挥更大的影响力。四是重视公民和社会参与的作用。”

公共服务社会化实际上是对社会转型和国家职能转型的一种回应。近代以来的政府功能模式的“小政府——大政府——小政府”的发展历程,实践契合了公民社会和市场机制的成型和发展轨迹。基于现代行政事务的日益复杂化而引起的“政府失灵”、科技革命以及国家对市场定位转变等影响,现代社会更明显地呈现出“小政府大社会”的态势和服务型政府的功能要求,公共服务的社会化成为必

然。其具体路径表现为政府不断收缩其在公共服务领域的具体操作权力,而是将这些权力归还于市场或社会,通过政府、社会、市场之间的相互支持、相互促进和相互制约,高效地实现公共服务的功能和价值。其基本特征为公共服务的提供中政府不再是唯一主体,而是尽可能发掘社会力量予以承担。非政府组织、企业为代表的社会化主体将是这一“还权”过程中的主要承受者;同时,政府的职能将从之前事无巨细的繁杂的具体事务中脱身出来,集中于环境的培育和和完善、规则制定、准入设置等宏观调控领域。

科技资源作为一种对科技创新和社会发展具有重要意义的战略资源,天然具有准公共品属性。准公共品属性催生了科技资源共享对社会化公共服务模式的内生需求。

1.1 准公共品属性折射了科技资源享有主体的多元化,需要公共服务社会化满足主体多元的要求

准公共品的“准”字意味着科技资源既具有公共品的属性,又具有私人品属性。公共品属性是从其产生的社会效益和社会成本而言,私人品属性则从其产生私人收益和私人成本而言。私人品属性决定了科技资源享有主体具有个体多元化的实践必然,而公共品属性决定了政府作为促进科技资源发展的一个特殊主体的不可或缺性。从下面表一“1992-2005年全国科技活动经费筹集”、表二“2000-2006年中国历年重大科技成果统计”中,可以看出到科技资源享有主体的多元化及政府在此工作中的不可或缺性。

收稿日期:2009-03-20

作者简介:王蓉,副教授,博士,主要从事法与可持续发展、法律的经济分析等方面的研究。

E-mail:wangrongw@hotmail.com

表一 1992-2005年全国科技活动经费筹集表

年份 (单位:万元)	科技活动经费筹集 (单位:万元)	政府资金 (单位:万元)	比重 (单位:%)	企业资金 (单位:万元)	比重 (单位:%)	金融机构贷款 (单位:万元)	比重 (单位:%)
1992	5573247	1599703	28.70	1624652	29.15	899166	16.13
1993	6754898	1753724	25.96	1857141	27.49	1188170	17.59
1994	7889057	2181386	27.65	2343579	29.71	1214698	15.40
1995	9625070	2487311	25.84	3051918	31.71	1270806	13.20
1996	10431730	2719714	26.07	3128228	29.99	1497880	14.36
1997	11819282	309870	26.22	3483689	29.47	1551858	13.13
1998	12897557	3538300	27.43	4025040	31.21	1709832	13.26
1999	14606085	4729764	32.38	512899	34.94	1287921	8.82
2000	23466834	5933920	25.29	12963664	55.24	1962129	8.36
2001	2893991	6563595	25.35	14583833	56.32	1907606	7.37
2002	29379898	7761912	26.42	16766868	57.07	2018777	6.87
2003	34590986	8392833	24.26	20535424	59.37	2593378	7.50
2004	43283258	9855191	22.77	27712063	64.02	2650049	6.12
2005	52508284	12130537	23.10	34402879	65.52	2768395	5.27

资料来源:2006年中国科技统计年鉴.

表二 2000-2006年中国历年重大科技成果统计 (单位:项)

项目	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
合计	32858	28448	26697	30486	31720	32359	33644
基础理论	2368	1970	1808	2006	2839	2129	2107
应用技术	28843	25119	23649	26837	27363	28559	30103
软科学	1647	1359	1240	1643	1518	1671	1434
按完成单位类型分							
研究机构	7859	6244	5543	6794	6869	6140	6495
高等院校	6508	6156	5640	6546	6857	7469	7064
企业	10586	9371	8821	10084	10286	11525	11918
其他	7905	6677	6693	7062	7708	7225	8167
应用技术成果按行业分							
农林牧渔业	4147	3695	3453	3722	4186	5123	5216
采掘业	600	1201	667	674	695	1004	1022
制造业	5334	3997	3786	4795	4143	5054	6164
电力、煤气及水的生产和供应业	1279	1483	1244	1412	1349	1274	1297
建筑业	1189	1246	1031	1149	1247	1334	1358

地质勘查业水利管理业	580	820	710	741	628	655	667
交通运输仓储及邮电通信业	1963	1715	1535	2037	1637	1641	1671
批发和零售贸易餐饮业	152	184	156	153	150	109	111
金融保险业	244	320	210	231	208	175	178
房地产业	176	208	159	145	208	72	73
社会服务业	404	376	326	341	390	407	414
卫生体育和社会福利业	6006	5184	4836	5319	5590	5834	5940
教育文化艺术和广播电影电视业	456	455	376	437	424	253	263
科学研究和综合技术服务业	2154	1812	3242	3427	4057	4234	4311
国家机关党政机关和社会团体	501	384	395	561	622	649	661
其他	3655	2039	1523	1693	1829	741	757

资料来源:中国科技统计年鉴 2007.

享有主体的多元化和推动主体的特殊化对共享提出了既要满足科技进步对整个社会发展的支撑需要,又要满足科技创新对提升个体性的具体创新主体,比如科研事业单位、企业等对其自身利益追求的需要。这就要求在科技资源共享中,必须合理配置国家和其他社会主体之间的权利和义务,激发各方主体的积极性,充分发掘各种社会力量,形成科技资源共享的国家与社会的合力。

1.2 准公共品属性决定了科技资源共享行政管理的效率性,需要公共服务社会化满足其“公法私法化”的要求

准公共品属性决定了科技资源共享行政管理既是必要的,又必须与市场机制有机地结合起来;既要满足社会整体利益的需要,又要满足个体利益的需要;既要具有整体效率性,又必须具有个体效率化。但长期以来,中国科技资源共享实行的是单一的行政直接管理的模式。这种单一的行政管理模式体现到中国科技资源的研究开发、配置上,就表现为不以供求、竞争、价格等市场机制为调整手段,而是利用行政直接管理为调整手段。由于政府对供求关系的敏感度会因市场规模的扩大而降低,政府很难确知社会的真实偏好,很难得到社会对科技资源的真实需求的数据(市场是最好的“感应器”),因此难免会造成科技资源供给和需求的无效对接,致使科技资源虚置浪费和有求无供的状况并存,企业、科研机构等社会化主体的个体利益难以得到满足。因此,单一的行政直接管理模式在本质上与科技资源共享的准公共品属性具有内在的冲突和矛盾。这一内在冲

突和矛盾就对科技资源共享的行政管理提出了“公法私法化”的要求。所谓公权私法化是指公法要求的强制服从、单方干预的精神向私法要求的平等协商、等价有偿的方向转变,公权的运作和实现方式借助民法的市场化契约方式进行。公法私法化要求改变传统的行政管理模式,政府将资源供给、整合、需求等调节共享主体的市场化权利让位于企业、科研机构等社会化主体,而将共享的“监督、指导、评价”等宏观调控的职能担当起来,从而形成科技资源共享中国家与社会的有效分工。

科技资源共享的公共服务社会化要求的国家与社会在分工基础上的合作,不仅符合科技资源共享的准公共品属性的需要,也符合国家与社会新型关系培育的需要。这种分工基础上的合作所构筑的国家与社会之间的良性互动关系,是一种双向的适度的制衡关系。透过这种互动、制衡,双方能够较好地抑制各自的内在弊端,使国家所维护的普遍利益与社会主体所捍卫的个体利益得到符合社会总体发展趋势的平衡。

1.3 国内外实践已证明和体现了科技资源共享对公共服务社会化的内在需求

西方国家在科技资源共享领域已发展出了多层次的共享公共服务社会化模式。各种民间机构在科技资源共享公共服务社会化的过程中兴起,并逐渐成为共享公共服务的主要提供者。政府通过与这些社会化主体合作,拓展了公共服务的范围,提高了公共服务的效率,激发社会各类主体参与的积极性。比如在德国,技术转移中心是其科技中介服务体系

主要的执行主体之一。技术转移中心是德国的一个全国性组织,以服务中小企业为重点,为中小企业提供技术咨询和科技创新服务、国内外专利信息查询以及申请专利的咨询;还对中小企业的技术创新活动提供财政补助,帮助企业从欧盟申请科技创新补助经费和寻找欧盟范围内的合作伙伴;组织生动活泼的学术报告会、技术洽谈会,帮助研究所、高校、企业的新技术、新产品进入市场等。科技中介机构的广泛存在使德国的学术研究成果能够迅速推向企业,从而使企业在技术创新方面保持明显优势。其中,在此领域成就最为突出的当属民间独立性质的史太白技术转移中心,或称史太白转让中心。该中心提供技术咨询、研究开发、国际技术转移、在线培训、评估报告等服务,是一家面向社会、面向市场,着眼于“一门式服务与整体性解决的非营利组织,遵循“应用研究成果;扩大交流网络;提供可靠的专家意见;给出解决问题的方案;严守客户机密;放宽各中心管理权限;为公共服务事业寻找商业化出路”的原则,他已经成为具有世界影响力的独立中介机构,为科技资源共享公共服务社会化提供了绝好的范例。

中国上海市和海南省科技资源共享模式充分体现了科技资源共享公共服务社会化的特征。上海市“根据创新活动的需求来确定平台的基本架构和功能”以及“以人为本、打破分割,最大限度地引导社会各方力量参与平台建设和运行”是上海研发公共服务平台能够取得成绩的不可或缺的因素。特别在平台建设和运行服务模式上,上海研发公共服务平台采用了链式、分布式、市区联动模式、孵化器模式、公共服务模式以及“加盟”模式等多样化模式,或独立存在,或结合运用,充分调动了科技资源共享各方的积极性。平台成立以来,以科技创新,特别是中小企业的技术创新需求为导向构建了便捷的创新服务体系,盘活了研发资源,提高了科技资源的使用效率,取得了显著的社会经济效益。

海南省农业技术服务“110”是海南省面向农民的农业科技服务平台。该平台的基本思路为“政府搭台、企业运作、技术支撑”,是科技资源共享公共服务社会化的又一典型。平台通过吸引企业、科研机构 and 农机服务机构加盟,采用电话接入、专家面对面等多种服务形式为农民提供专业科技指导和咨询,走出了一条“技物结合”的道路。该平台的特点

是通过建立广泛的参与科技咨询的主体,保证了公共服务提供的及时性;通过农资和农技相结合运用,实现了多方共赢,利用市场机制解决了农业科技服务的可持续问题。

2 中国科技资源共享的公共服务模式现状及存在的问题

2002年迄今,中国科技资源共享的公共服务模式基本处于政府搭建平台整合资源的阶段,即政府通过搭建各类平台,将不同的科技资源整合到各类平台中来。

2002年,国家科技部会同16个部门启动了国家科技基础条件平台建设试点,并于2003年6月将国家科技基础条件平台建设工作纳入“十一五”计划和国家中长期科技发展规划中。2003年12月国家科技基础条件平台建设正式开始。2004年6月,科技部、国家发展和改革委员会、教育部、财政部联合制定并发布《2004-2010年国家科技基础条件平台建设纲要》,指导国家科技基础条件平台建设。2005年7月,科技部、财政部、国家发展和改革委员会、教育部联合制定并发布《“十一五”国家科技基础条件平台建设实施意见》,明确提出要建设研究实验基地和大型科学仪器设备共享平台等6大基础平台,共涉及24个方面的重点建设任务,同时启动了国家科技基础条件平台建设专项,有针对性地进行覆盖六大领域的专项建设,取得了阶段性的进展和成效,并带动地方科技基础平台建设蓬勃开展。2006年2月,国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》中,特别强调了科技基础条件在提高中国自主创新能力和建设创新型国家中的作用。截止到目前,在国家层面上,研究实验基地与大型科学仪器设备、自然资源、科学数据、科学文献、科技成果转化、网络科技环境等六大科技基础条件平台已基本建成,且有些平台已实现了初步的信息资源和实物资源共享;在地方层面,共有39个省、直辖市和自治区建成并启动了科技平台,并在平台的建设和运行过程中充分结合自身实际情况突出特色,且有些省市的平台已取得了较好的社会效应和经济效应。

但这种以搭建整合资源的平台实现科技资源共享的主要公共服务模式,存在以下四个方面的问题:

2.1 平台功能薄弱,导致科技资源共享公共服务的低效能

平台功能薄弱是指各类科技平台的功能过于单一,社会需求和平台供给不能得到有效的对接。平台功能薄弱造成平台虚置,科技资源得不到有效利用,共享效率低下。

平台功能薄弱的缺陷是与现阶段“搭建平台”的公共服务模式的内在特征相吻合的。搭建本身就意味一种明确的边界规划和一种具体项目的建设,是一种缺乏张力和弹力的公共服务模式。

2.2 平台建设分散,导致科技资源共享公共服务的负规模化

平台建设分散是指平台归属不同部门、不同区域、不同行业进行建设,难以形成集约效应。平台建设的分散所引发的较低的集约程度,极大地提高了公共服务的成本,造成规模投入的负益化。

平台建设的分散是与现阶段政府的公共服务职责侧重于资源的整合有密切关系的。由于中国资源的分布具有区域、行业分散性的特点,这就必然使以资源整合为基本路径的公共服务模式呈现分散化特征。

2.3 平台建设封闭,导致科技资源共享公共服务的地区化和行业化

平台建设封闭是指平台建设的区域性和行业性,不仅带来建设的分散化,同时还引发共享的部门化、区域化和行业化。平台服务的区域化和行业化,制约了公共服务的辐射效力,极大削弱了平台公共服务的扩散效应,无法形成部门间、区域间或行业间的利益共享和共赢。

2.4 平台重复建设,造成科技资源共享公共服务的低效化

平台重复建设主要体现在两个方面:一是各平台建设所根据的科技资源的分类标准不同,出现同一科技资源在不同平台聚集的现象;二是由于区域限制造成的客观上的共享困难,或者基于地区或部门利益而进行的针对相同或类似科技资源共享的平台的重建设。

平台重复建设是平台功能薄弱、建设分散、封闭的必然结果。因为平台的建设分散、封闭制约了平台之间的集约化加盟,从而阻碍了平台间通过平台集约解决功能薄弱和重复建设的效率化途径。而平台功能薄弱又促使分散和封闭化的平台不断通过重

复建设来解决其区域、部门、行业的平台功能薄弱的问题。

3 提升中国现阶段科技资源共享社会化公共服务模式的创新要求

平台功能薄弱、平台建设分散、平台建设封闭、平台重复建设的现状要求中国科技资源共享的社会化公共服务模式应从现阶段不同部门、区域、行业搭建资源整合的平台,转移到以整合平台为科技资源共享的基点,并形成全国范围的集约化平台的思路上来。具体而言,应对现有的国家、地方、区域和行业的平台从国家层面进行优化整合、集约管理;既保留原有平台的功能,避免资源重新整合带来的资源浪费和成本损耗,又能促进不同部门、区域、行业的平台在全国范围内的集约优化,扩大科技资源共享范围,提高共享效率。这一立足于平台来构建全国范围的科技资源共享的社会化公共服务模式,要求对现有的以搭建资源整合平台的公共服务社会化模式进行四个方面的创新。

3.1 实现部门、地区和行业平台的加盟互动

部门、地区、行业平台的加盟互动,是指科技资源共享的社会化公共服务模式应从以前以政府搭建资源整合平台的模式,转变为以平台为中心,通过部门、地区、行业已有平台的加盟国家科技基础条件平台的方式,快速形成全国范围的科技资源共享平台。这种加盟是建立在各平台的自愿加盟,而非行政强制基础上的一种社会自治型的集约化形成方式。

3.2 建立以需求为导向的国家宏观调控模式

建立以需求为导向的国家宏观调控模式,是指科技资源共享的社会化公共服务模式应从过去“以供定需”来确立国家科技鼓励和财政支持的国家宏观调控模式,转变为“以需定供”来确立国家科技鼓励和财政支持的国家宏观调控模式。“需”的确立应立足于从参与国家科技基础条件平台的已有平台,在实际运行过程中所了解的社会、经济发展对科技资源提出的需求中确立。一般应侧重对科技创新具有重要支撑作用、对国家创新具有战略性意义的基础性科技研究、科技资源。

3.3 实现国家财政投入效益倍增模式

实现国家财政投入倍增模式,是指科技资源共享的社会化公共服务模式,应从过去项目的财政投入模式转化为平台的财政投入模式。借助平台的集

散效应,通过财政投入促进平台跨区域、跨行业、跨部门的全国范围的集约整合,并实现科技资源整合、开发、利用、增进的一体化共享效益和国家战略、经济效益和社会效益的共赢。

3.4 建立国家部委与地方政府之间的分工合作模式

建立国家部委与地方政府之间的互动模式,是指科技资源共享的社会化公共服务模式,应从过去国家部委、地方政府各自为政模式,转化为国家部委和地方政府分工合作的模式。分工表现为两者所承担的宏观调控的范围和对象不同。国家部委的职责主要体现为推动、维护和促进区域平台整合和集约的国家层面的宏观调控手段的制定和执行,地方政府的职责主要体现为区域内平台的整合和集约的区域层面的宏观调控手段的制定和执行。合作体现为国家部委的专业管理优势应是地方政府宏观调控职责的技术支撑和方向引导;地方政府的整体协调管理优势应是国家部委宏观调控职责的基础支撑和功能弥补。

这四个创新要求的关系是,第一个创新要求是基础,其他三个创新要求是辅助。第一个创新要求立足于社会自治,其他三个创新要求立足于政府调控。这四个创新要求,不仅体现了提升科技资源共享的社会化公共服务模式的要求,而且反映了中国科技创新管理机制的一种变革;不仅构筑了社会与国家之间的基础与互补良性互动关系,而且建立了国家部委与地方政府之间的分工与合作的关系。

4 实现中国科技资源共享社会化公共服务模式创新的规约法规框架

4.1 基本思路

社会自治和政府调控是实现中国科技资源共享的社会化公共服务模式创新两个根本层面。但要实现不同科技资源共享平台建立在社会自治基础上的整合和集约,需要自治规约作为自治的规范;要发挥国家部委和地方政府凭借宏观调控手段弥补社会自治的不足,需要不同层级的法规作为宏观调控的依据。因此,自治规约和法律法规就构成了实现中国科技资源共享社会化公共服务模式创新的保障机制。

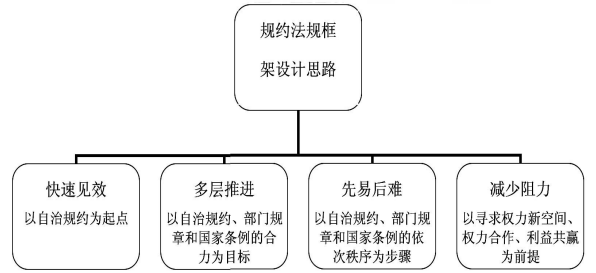


图1 规约法规框架设计思路图

4.2 具体框架

根据以上设计思路,构建出实现中国科技资源共享社会化服务模式创新的规约法规支撑框架。

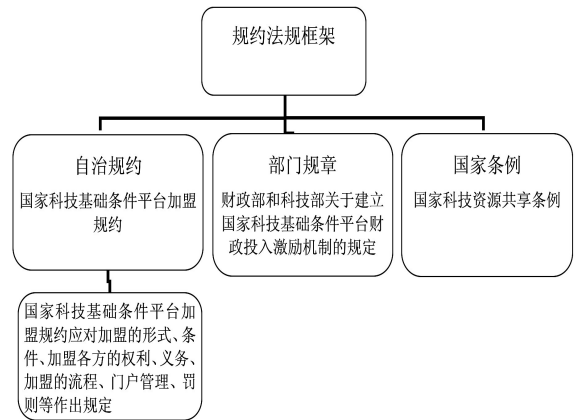


图2 规约法规框架

自治规约是指愿意加盟国家科技基础条件平台的各平台同国家平台之间就各自的权利义务达成的合意,通常将此规约称之为“加盟规约”。自治规约按照成员规模的大小以及专业化的不同,可以分为不同的自治组织、制定出不同的自治规约。从国家层面来说,自治规约可以分为国家科技基础条件平台加盟规约和六大类科技资源平台的加盟规约。其作用是从社会自治层面保障部门、地方和行业平台加盟互动的创新要求的实现。

自治规约是实现科技资源共享公共服务社会化的最有效的途径。首先,它只需通过各个参与方的意思自治便可建立自我约束、自我发展、自我实现科技资源共享的机制;其次,它是通过各方的合意达成的自我约束的协议,可以最大化照顾各方利益,可以自发形成科技资源共享的内在激励机制;最后,它可以通过各方合意授予科技部科技信息中心监管权,避免立法过程中繁琐的立法程序和部门之间的利益冲突。

自治规约在整个框架中具有基础性作用。一是

自治规约符合社会化的公共服务模式的要求。自治规约是科技资源各类平台按照市场规则参与科技资源共享的形式,符合社会化公共服务模式的要求。采用自治规约的形式,可以充分发挥资源持有者的自主性和积极性,通过协商合意固定化其利益要求,促进科技资源共享的市场化;另一方面,自治规约也体现了科技部从“直接管理”到“宏观调控”的管理模式转变,体现了科技部公共服务机制的创新。二是自治规约可以降低立法和执法的成本。相较于部门规章和国家条例,自治规约的程序性要求较低,可以有效地降低立法成本。自治规约不需要经过任何部门批准,其就是一个自我承诺和自我权利的自愿让渡,可以以最快速度和最高效率实现全国科技资源共享的规范化和实际效果。同时,自治规约具有很大的灵活性,它是各方主体意思自治的产物,属于各方的真实意思协议,容易得到协议各方的遵守执行。三是自治规约可以填补行政规章和条例的空白。中国行政规章和条例的立法进程较为缓慢、复杂和困难。在目前的条件下,等待相关行政规章和共享条例的出台来规范科技资源共享显然并不明智,最切实可行的办法就是利用可以快速见效的自治规约来规范。另外,在科技资源共享的过程中,有些社会关系是不能够通过立法来调整的,只能通过自治规约来调整。

但自治规约的基础性作用的发挥,需要行政强制和行政指导作为必要的制约和引导这是由自治规约的利益主导特征决定的。平台各主体在达成自治

规约时,几乎都是从自身利益出发,而对整个科技资源共享的利益考虑不够。因此,形成的自治规约有可能在公平、效益等方面存在缺陷,需要行政强制手段和行政指导手段予以监管和指导,规范、引导自治规约的内容和程序。框架中的“*“*自然科技资源共享条例”和科技部、财政部联合制定的关于建立国家基础条件平台财政投入激励机制的部门规章,可以共同构筑制约和引导自治规约所需的行政强制和行政指导手段。部门规章是从国家部委层面以财政激励机制为核心保障以需供求为导向的国家宏观调控模式、国家财政倍增模式、国家部委与地方政府的分工与合作模式的实现;国家条例是从国家层面综合性、原则性为上述四个创新要求的实现提供保障。

参考文献

- [1] 科技部. 国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020年).
- [2] 李海峰. 完善公共服务社会化机制[EB/OL]. <http://scnews.newssc.org/system/2008/01/22/010656448.shtml>.
- [3] 邓正来. 市民社会理论的研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2002.
- [4] 朱桂龙,彭有福. 发达国家构建科技中介服务体系的经验及启示[J]. 科学学与科学技术发展,2003,24(2).
- [5] 科技部科技信息中心. 地方科技平台建设典型经验交流会资料汇编.

Regulatory Framework of Innovative Pattern of Socialized Public Services for Scientific and Technological Resources Sharing

Wang Rong, Lou Junlin

(Politics and Law University of China, Beijing100038, China)

Abstract: Scientific and technological (S&T) resources possess the feature of quasi-public products, which determines that socialized public service pattern is the inherent demand of S&T resources sharing. Having analyzed the status quo and existing issues of the public service pattern for S&T resources sharing in China, this paper raises the innovative requirements to promote the pattern of socialized public services for S&T resources sharing and designs the regulatory framework.

Key words: scientific and technological resources sharing; socialized public services; innovative pattern; regulation