



# 政策计量视角下社会组织服务科技创新的 实践与困境

王海燕 游玗怡

(中国科学院大学 公共政策与管理学院, 北京 100049)

**摘要:**社会组织在科技创新活动中具有独特地位和优势,其作用的发挥也正在受到越来越多的重视。通过构建政策工具与政策强度的二维计量框架,对推动社会组织参与科技创新活动的已有政策进行量化分析,发现我国当前政策体系基本覆盖了社会组织参与科技创新活动的各个方面,各类政策工具的使用趋于合理化,但能力建设式工具的使用还显得不足,决策咨询活动的政策强度难以满足当前需求,部门间的协同作用仍需进一步加强。实地调研收集的信息支持了计量分析的结论,并发现职业资格认证、参与科学研究等政策在实践中存在被误读的问题,还需进一步完善政策体系的顶层设计。

**关键词:**社会组织;科技创新;政策工具;政策强度。

**中图分类号:**C939;G311 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-0241(2018)07-0003-10

## 0 引言

科技创新对经济发展和社会进步具有重要意义,是提升人们生活福祉的关键因素。科技社团等社会组织具有凝聚专业人才、组织结构网络化、社会认可度高等独特优势<sup>[1]</sup>,在搭建公共合作研发平台、整合科技信息资源和加强科学界、政界、企业界和社会间联系方面表现突出<sup>[2]</sup>,是国家创新体系的重要组成部分和活跃主体。

党的十八大提出实施创新驱动发展战略,将科技创新摆在国家发展全局的核心位置。党的十八届三中全会明确提出要推进国家治理体系和治理能力现代化建设,作为“社会”一方力量的重要载体,社会组织的发展迎来新的契机。《“十三五”国家科技创新规划(2016)》要求充分发挥科技类社会组织的作用,建立现代创新治理结构,形成政府引导作用与市场决定性作用有机结合的创新驱动制度安排。这不仅对社会组织参与科技创新活动表达出明确期

待,也对进一步引导社会组织参与创新治理的政策设计和制度安排提出了新的挑战。

当前我国科技创新政策主要涵盖了企业技术创新、科研体系和科技成果转化、科技人才、创新治理、科技金融、军民融合等主题<sup>[3]</sup>,对社会组织在各项科技创新活动中的作用还缺乏系统化设计。同时,对创新政策的研究聚焦在企业、产业、区域经济的3个层面<sup>[4-6]</sup>,运用政策工具、文本聚类、实证分析等方法分析政策的合理性与有效性,做出了许多有益探索,推动了相关领域的政策制定与完善。但很少有研究从政策文本分析和政策实践研究2个角度入手,考察政策落地中面临的困难和问题的内在机理,探索政策优势与不足的深层次、结构化原因,寻求实践问题的理论解决方法。

本文将政策工具、政策强度纳入理论分析的二维框架,在对当前社会组织服务科技创新活动的有关政策进行量化分析的基础上,结合现场调研的一

收稿日期:2017-12-25

第一作者简介:王海燕(1973—),女,河北承德人,中国科学院大学,教授,博导,研究方向:科技政策、创新战略与创新方法。

通信作者:游玗怡,youdingyi15@mailsucas.ac.cn

手信息资料,研判政策体系的内在逻辑、各类政策工具使用的合理性、政策措施的有效性和薄弱环节,为相关政策的制定提供理论依据,对激活社会组织活力、引导其积极参与到科技创新活动中、构建和完善科技创新的治理体系具有重要意义。

## 1 数据来源与描述性统计结果

### 1.1 数据来源

分别以“科技社团”、“学会”、“协会”、“社会组织”为检索词,在中国政府网、发改委、科技部、教育部、民政部、中国科协官网依次进行检索,选择名称与“科技”、“创新”等内容相关的文件。为保证研究内容的完整性,在北大法宝中“科技”法规类别下再次进行补充搜索,构建政策文本分析的数据池。抓取数据池中政策文件内与社会组织相关的条款。

共收集到2000—2017年10月间,相关文件59份,包含296条相关条款。对各条款所涉及内容按照“时间—部门—领域”的方式进行编码化处理。其中,“时间”是指政策分布的日期;“部门”项将中共中央、国务院发文或转发的政策,编码为“国家级”,科技部、教育部等部门单独或联合发文编码为“各部委”,中国科协发文编码为“中国科协”;“领域”项按科技创新活动的各项具体活动进行编码,包含科技评估、科技人才等16个方面。

### 1.2 政策数量变化

各年份和对应部门出台相关文件数量如图1所示。

可见,在2012年前,相关内容仅零星出现在政策文件中。自2012年党的十八大提出实施“创新驱动发展战略”、2013年党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”后,相关政策数量急剧增长。此后,社会组织是国家创新系统的重要组成部分、应当推动社会组织参与科技创新活动已成为普遍共识。

总体来看,中央政策的数量增长领先于部委政策,而部委政策的数量增长又领先于中国科协。初步认为,我国政策制定具有较为明显的科层制结构,主要通过自上而下的方式确定政策制定的方向和关注领域。下级部门主要通过“追随”上级部门的方式,出台各项政策措施。

### 1.3 政策关注的领域变迁

以政策条款数量为衡量标准,考察2012年前后政府对各项科技创新活动关注度的变化。按照“领域”项的编码内容进行聚类,得到如图2所示的网络关系图。连线粗细表示对应时期政策条款数量的多少,距离远近则反映出不同领域政策在时期分布上的特征。

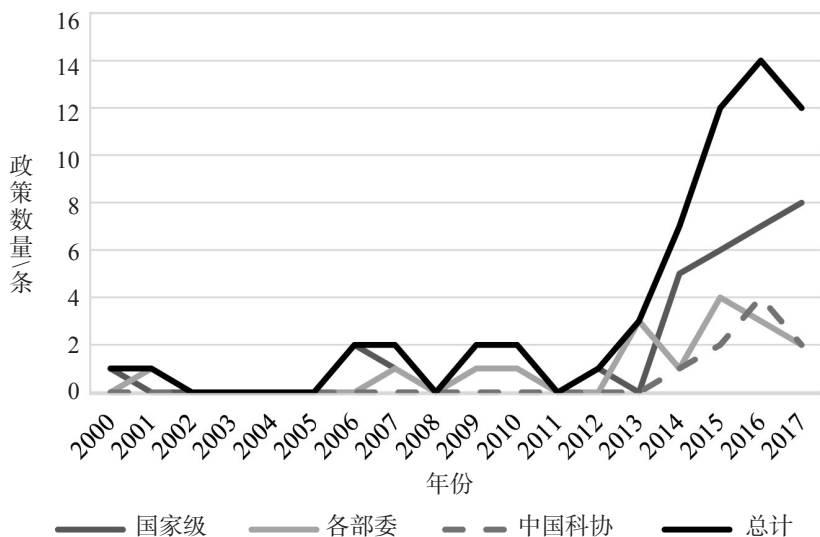


图1 各级部门相关政策文件数量的逐年变化情况

容易看出,除政策条款数量的急剧增长外,政策文件关注的具体活动在2012年前后也发生了较大变化。总体而言,网络图的左边部分是过去的相对关注度高于现在的活动,网络的中部为不同时期关注度无较大差异的部分,而右半部分是2012年后才开始出现在相关文件中的内容。

分析表明,2012年前,政府对社会组织参与科技创新活动的关注主要集中在交流合作(如,举办学术会议)、科技人才(如,科技工作者现状调研)、科普教育(如,科技馆建设、科普活动)、自律信用(如,加强学术团体自律功能、建立行业信用监督体系)等基础活动方面,主要是为科技创新提供人才服务类间接支撑。而在2012年后,创新创业、科技评估、科技奖励、科技成果转化、科学研究等内容被首次提出,体现了党和国家对社会组织的要求开始向作为创新活动主体、直接参与科技创新活动转变。而社会组织搭建公共服务平台、参与职业资格认证、行业标准制定、政策咨询服务等活动,要早于其直接参与科技创新活动,并在创新驱动发展和国家治理体系和治理能力现代化的背景下得到进一步发挥和发展。

## 2 政策工具与政策强度视角下的政策计量分析

政策工具是指政策付诸实行时,解决政策问题所使用的各种可行手段,按不同标准有多种分类方式。其中,Schneider和Ingram以政策对行为的影响方式为标准<sup>[7]</sup>,将政策工具分为5类,即:权威式、诱因式、能力建设式、劝告式和学习式。权威式工具以政府权威为基础,强制要求或禁止采取某类行动,是层级体制的主要控制机制;诱因式工具依靠正面或负面的实际支付,诱导顺从或鼓励采取某类行动,是市场的主要控制机制;能力建设式工具通过提供信息、资源、训练、教育等,使个人或团体有能力决策或从事行动,是社会的主要控制机制;劝告式工具通过影响行动者价值判断,使其采取某类行动;学习式工具通过互动学习,促进政策目标的达成。本文讨论社会组织参与科技创新活动的相关政策,以社会创新治理体系为分析起点,Schneider和Ingram的分类方式与社会治理中“政府—市场—社会”三元关系相契合<sup>[7]</sup>,能较好地体现相关政策工具使用的合理性,故采用这一分类标准,作为计量框架的横向维度。

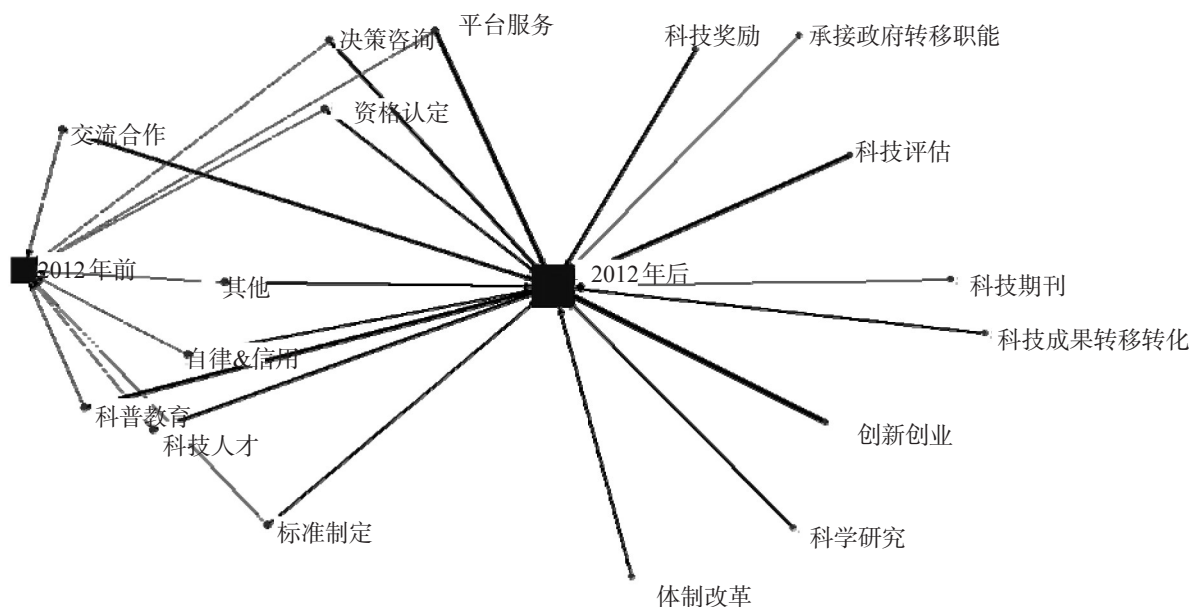


图2 政策文件关注领域的前后变化

政策强度是对政策本身作用大小的度量,是指在不受外界其他因素影响的情况下,政策实施能够发挥的效力。对政策强度进行度量,是为了量化考察国家对社会组织参与科技创新服务的重视程度和引导、支持力度,探寻现有政策的薄弱环节,考察政策制定与政策目标间的一致性,为进一步优化政策体系提供理论依据。一般认为,政策强度主要受到政策主体权威性和政策内容有效性2方面的影响<sup>[8]</sup>,本文用2方面得分的乘积表达政策强度,作为计量框架的纵向维度。

## 2.1 政策工具的使用情况分析

为降低判断政策工具类型时干扰信息的影响,隐去“时间—部门—领域”编码内容后,将政策内容的具体描述单独罗列出来,由课题组3名博士研究生分别独立判断各条文中使用的政策工具类型。分类结束后,在创新政策领域教授的指导下,对分类存在差异的内容进行讨论,达成一致后归入相应工具类别。

本文重点关注施行创新驱动发展战略后的政策,故按2012年前,和2012年起各年度的政策工具使用情况进行分析。图3为各类政策工具在当年政策中所占的比例,图4为不同主体使用政策工具的比例。

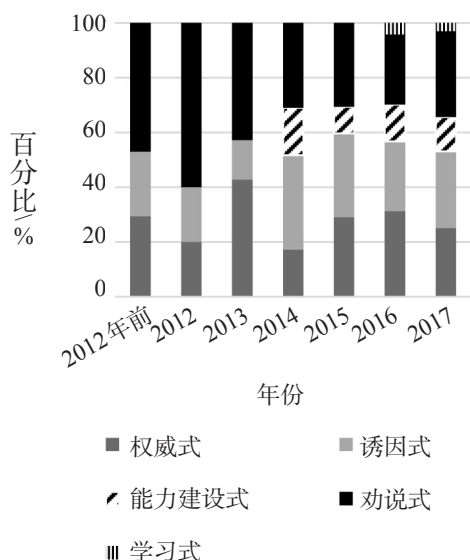


图3 各类政策工具在当年政策中所占的比例

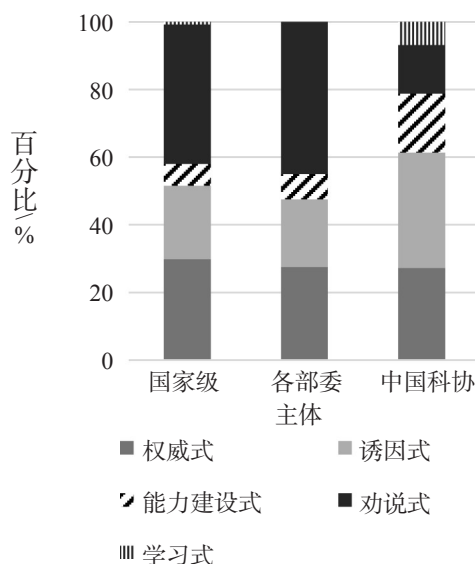


图4 不同主体对政策工具的使用情况

可以看出,在2013年前,政策工具的使用主要以权威式和劝说式为主。前者通过行政命令,要求社会组织开展相关活动,强制性较高;后者则通过政策宣告,对社会组织行为进行引导,强制性相对较低。但这2种方式都是依赖政府权威进行的,表明这一阶段政府对社会组织行为的控制大多采用直接指令的方式。2014年开始,权威式工具的使用比例明显下降,诱因式工具比例大幅提高,能力建设式工具也开始频频出现在政策文件中。政府对社会组织的规范更多通过市场化行为进行,并通过政府购买、搭建双边对话机制等方式,不断增强社会组织服务科技创新活动的的能力。学习式政策工具在2016年首次出现,通过总结评估社会组织参与各项活动的经验、开展组织间的交流活动,促进各项政策的落实和发展。

总体来看,我国关于社会组织参与科技创新活动的各项政策中,政策工具的使用趋于科学化和合理化,正在逐渐形成行政手段、市场手段、社会化手段相结合的政策体系。但依然存在落地能力较差的劝说式工具比例偏高,从社会组织本身出发的、有利于提高社会治理水平的能力建设工具使用不足,注重组织间互动的学习工具使用还处于探索阶段等问题。



从工具的使用机构来看,各类主体对权威工具的使用比例大致持平,各部委政策工具的使用与国务院、中共中央办公厅具有高度的一致性,而中国科协出台的政策中劝告式比例明显低于其他2类主体,诱因式和能力建设式工具的使用显著高于其他2类主体。这可能是由于各部委对社会组织参与科技创新活动的认识和研究还不够充分,大多数政策仅为配合中央相关文件,未充分考虑政策实施的方式和效果,也缺乏对社会组织的规范和引导能力。而中国科协作为学会、协会等科技类社会组织名义上的直接管理部门,更重视对相关活动的鼓励和支持,并设置了一系列专项工程或奖励,指导社会组织参与科技创新活动。

2.2 各类科技创新活动的政策强度分析

政策强度受到政策制定主体权威性和政策内容有效性2方面影响。制定主体的行政权力越高,政策的作用范围越广、受到的重视程度也越高,但也往往存在内容相对宏观、可实践性不强等问题。因此,将政策内容的有效性也纳入衡量标准,通过考察政策目标、措施的细化程度和配套方案的可操作性,从2个方面同时入手,更为合理地反映政策强度。

借鉴彭纪生等对政策措施的量化方法<sup>[9]</sup>,结合社会组织参与科技创新活动政策的具体特点,本文将政策发布主体分为国家级、各部委和中国科协3级,分别赋予3分、2分、1分;将政策内容按照方向性政策、内容性政策、实践性政策和配套支持政策4个等

级,按1~4打分。各级分类标准和示例如表1所示。

政策强度总值为这一领域内全部政策的强度之和,既体现政府对这一活动的重视程度,也反映政策引导或扶持的力度。政策强度平均值用领域内全部相关政策的强度平均值表达,刻画单一政策条文

$$TPG_i = \sum_{j=1}^N O_{ij} \times P_{ij}, APG_i = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N O_{ij} \times P_{ij}$$

式中:TPG<sub>i</sub>表示领域*i*内,所有政策的政策强度总值;APG<sub>i</sub>表示领域*i*内,所有政策的政策强度平均值;O<sub>ij</sub>表示领域*i*内第*j*条政策的权威性得分;P<sub>ij</sub>表示领域*i*内第*j*条政策的有效性得分。

按照这一方法,对各政策强度进行打分,考察不同科技创新活动领域内的政策强度变化。邀请5名从事创新政策研究的专家,按照上述规则独立打分。第1轮打分的Kendall和谐系数W=0.808,超过了被普遍接受的0.7的要求<sup>[10]</sup>,表明打分规则清晰,专家对政策有效性具有较高的一致性认识。为进一步提高打分结果的一致性,将意见汇总整理后发放给5名专家,依次进行了第2、3轮打分,得到Kendall和谐系数分别为W=0.916和W=0.979。经过3轮打分后,专家意见表现出高度的一致性(Kendall's W检验的p<0.001),仅有23条政策有效性的评分不完全相同,且各项打分均不存在方向性偏差<sup>[6]</sup>。停止征询,并采用少数服从多数的原则,确定各项政策

表1 政策内容判断标准和示例

类别	得分	判断标准	政策条文举例
方向性政策	1	仅提出鼓励社会组织在科技创新活动中发挥作用	“充分发挥科技类社会组织的作用,激发各类创新主体活力,系统提升创新主体能力”——《“十三五”国家科技创新规划》
内容性政策	2	明确指出应当参与何种科技创新活动,但并未提出具体措施。	“充分发挥有关行业协会和商会作用,搭建各类国际经济技术交流与合作平台。”——《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》
实践性政策	3	提出参与科技创新活动的具体路径、举措和实施方案	“社会力量设立科学技术奖应当按照一定的周期连续开展授奖活动并具备以下条件:……社会科技奖励须制订奖励章程并明确以下事项:……”——《科技部关于进一步鼓励和规范社会力量设立科学技术奖的指导意见》
配套支持政策	4	设计配套项目、资金等,支持社会组织参与相关科技创新活动	“依托中关村天合科技成果转化促进中心等建立中国科协创新驱动科技成果转化服务中心,在全部40个创新驱动示范市建立分中心。”——《中国科协学会学术工作创新发展“十三五”规划》

的有效性得分。图5和图6分别为政策强度总值和平均值在不同年份和领域内的分布情况。

可以看出,2012年后,各领域内政策强度总值均出现明显增长,但这种增长主要是由政策数量增加引起的,平均政策强度在部分领域甚至有所下降。值得注意的是,尽管创新创业、科技评估、科技成果转移转化等与创新活动联系紧密的政策在政策强度总值上已有较好表现,但其平均强度还普遍低于涉及科技期刊、科普教育等传统活动的政策。这表明,当前政府非常重视社会组织以直接方式服务科技创新,但政策制定还停留在鼓励其参与相关活动的阶段,缺乏具体的可行措施来引导和规范活动过程。因此,要使社会组织在科技创新活动中发挥更大作用,还需进一步厘清当前活动中存在的问题和薄弱环节,明确社会组织具有的优势和提高国家创新系统运行效率的可行路径,尽快出台更加细化的政策措施。

决策咨询活动的政策强度出现明显下降,这与建设高水平智库、促进政策制定科学化要求相违背。社会组织是反映社会声音的重要力量,中立性

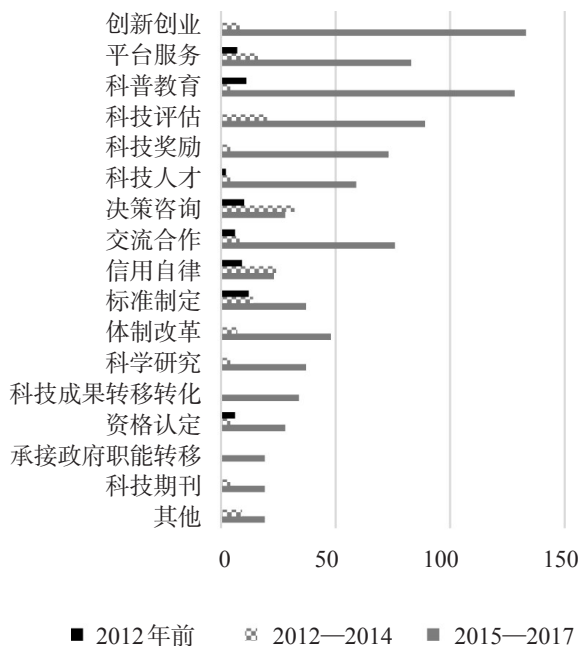


图5 政策强度总值

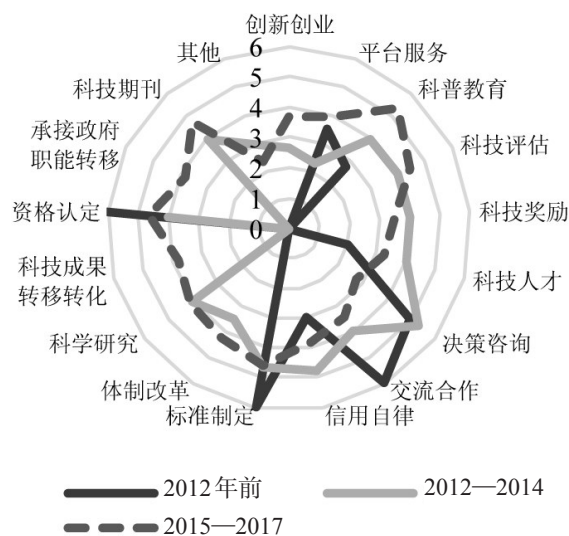


图5 政策强度平均值

和客观性良好;科技类社会组织还具有科技人才、信息资源集聚等优势,完全可能在公共政策制定等方面发挥更大优势,应当尽快出台配套措施,保障社会组织参与公共问题决策咨询的权益,使其在国家治理能力现代化建设中发挥更大作用。

同时,“其他”一项的政策强度最低。该类别包含科技金融服务、预警机制建立等诸多方面,政策数量较少且较为分散。这从侧面说明,政策强度的提高需要系统构建政策体系,依赖于多级政府部门相互联动、形成较为完善的整体结构。单独出现的零散条文难以发挥作用。

进一步分析还发现,2012年前,相关政策的权威性较强而有效性较弱,大多为中共中央、国务院的引导性、方向性号召,各部委和中国科协的配套措施很少、政策可操作性较差。2012年后,不同年份中政策强度及其内部结构的差异很小,说明近年来社会组织参与科技创新活动的政策供给相对稳定。但还有一些问题应引起注意。如,科学研究活动具有较低的权威性和较高的有效性。这是因为仅一份中央文件中提到“依托学会联合体柔性布局一批虚拟专业研究所,依托有条件的地方科协建设一批智库研究基地”,没有部委政策中涉及相关内容,而中国

科协配套资金支持的大多为学科发展研究等内容,与中央初衷可能存在一定差距。考虑到国家对建立“新型研究机构”的要求,在未来政策的制定中,还应当进一步明晰社会组织定位,找准有优势、有需求、有作为的研究领域,达成共识,保持不同政策制定主体间目标和要求的一致性。

2.3 计量框架下的创新政策分布

以政策工具为横向维度、政策强度为纵向维度,构建二维框架,得到2000年来与社会组织参与科技创新活动相关的政策分布情况如表2所示。表中数据表示该政策工具与政策强度对应下的政策条文数量。

可以看出,当前权威式工具的平均政策强度最高,而劝告式工具的平均政策强度最低,这与2类工具本身的特点有关。尽管这2种工具均依赖于政府发挥作用,但权威式工具依赖于政府权力,通过行政命令方式强制要求或禁止采取某一措施,一般指向性明确、内容清晰,是政策中“硬”的方面;劝告式工具依赖于政府公信力,通过政策宣告,表达对主体活动的期望和方向性引导,是政策工具中“软”的方面。软硬结合,能更好发挥政府的引导作用。

诱因式、能力建设式两类工具的政策强度无显著性差异,集中在3.75~3.80,表明当前市场化方式和社会化方式的政策强度相近,且均低于行政命令

强度。诱因式工具通过优惠措施、设立奖励,以经济利益、荣誉授予等方式,诱使社会组织参与相关活动,“拉动”其在科技创新中的表现的提升;能力建设式工具通过提供信息、培训等方式,增强社会组织参与特定活动的能力,“推动”其在科技创新中发挥更大作用。拉动与推动相结合,能有效激发社会组织参与科技创新活动的热情并提升服务能力。

学习式政策工具与前4种工具的主要差异在于,这类政策主要着眼于组织间的互动,政府仅设定了交流的大方向和范围,提供其相互沟通、学习的平台和条件,但不对具体内容做出限定,可以最大程度发挥社会组织本身的能动性。当前对学习式工具的使用还处于探索阶段,已表现出较高的政策强度,未来可能占据更加重要的位置。

3 社会组织参与科技创新活动的政策体系建设成就与挑战

在对现有政策体系进行系统计量分析的基础上,课题组又对9个科技类社会组织展开实地调研,涵盖了与科技创新活动较为紧密的理科、工科和交叉学科组织,了解其参与科技创新活动的现状和主要困难,收集社会组织工作者对现有政策的直观印象和感受,更生动地刻画当前政策体系的成就和挑战。

(1) 社会组织参与科技创新活动的政策内容覆

表2 社会组织参与科技创新活动的政策分布

政策强度	政策工具				
	权威式	诱因式	能力建设式	劝告式	学习式
1	0	5	0	8	0
2	14	19	10	22	1
3	22	13	5	36	3
4	13	23	12	4	5
6	25	17	6	12	0
8	2	0	0	0	0
9	7	3	1	5	1
12	1	0	0	1	0
平均强度	4.6071	3.7875	3.7647	3.4659	4



盖全面,基本包括了组织开展的各项相关活动。被访的社会组织工作者认为,文中梳理的16个政策领域,基本涵盖了社会组织当前参与科技创新活动的各个方面,说明政策内容与实践活动具有较高的一致性。尤其是2012年实施创新驱动发展战略以来,各项政策措施趋于完善,将部分社会组织试点开展或探索组织的活动内容纳入政策范围,予以认可和引导,促进了社会组织参与科技创新活动。当前政策能够总体反映社会组织的活动情况,而社会组织的各项工作也紧密围绕政策要求展开,表现出良好的契合和互动关系。

(2) 政策制定存在一定滞后性,部分政策的出台落后于实践。当前经济社会快速发展,社会组织自身也在对其所能参与和服务的领域不断做出探索和尝试,当前大多数政策是对社会组织活动的“事后肯定”而非“事前引导”。如,科技成果评估,在科技部明确提出该项工作由社会组织承担前,许多能力强、与产业界联系紧密的行业协会,已有多年开展相关工作的经验。这些协会的负责人表示,此前开展工作时,缺乏相关依据,大多为受企业委托进行,工作难度较大、结果影响范围较小。政策的正式出台为相关工作的开展清除了许多障碍,提高了工作积极性和工作效率,起到了良好作用。这一方面肯定了政策的积极作用,另一方面也对政府部门从理论、实践和需求3个角度出发,积极研究和探索社会组织在创新活动中能够发挥的作用,引导性、预判性地出台相关政策,提出了希冀和要求。

(3) 政策的出台和实施缺乏过渡性,与人们需要时间来适应和调整存在矛盾。当前政策中权威性政策比重依然较大,通过单一条文要求社会组织开展某一工作。这类政策可以在短期内迅速起作用,尤其是通过统计方法考察社会组织行为时,能很快观察到与政策要求相符的变化。但在实际工作中,由于社会组织活动受到多种条件制约,工作的实施成效等非量化因素可能难以达到理想效果。我国社

会组织长期受到业务主管单位的影响,去行政化和独立发展既需要组织内部做出适应性调整,也需要培育更强的社会支撑力。从长远来看,社会支撑力将取代行政权力成为社会组织开展各项活动的主要依托,但这一转变不是一蹴而就的,需要在阶段性政策的指导下平稳过渡。

(4) 政策的部门间协调还存在不足,实施过程中困难较多。分析发现,各部委对社会组织参与科技创新活动的认识度和主动性还显得不足,在政策涉及领域、政策工具使用方面与中央高度一致,没有体现出随权力层级下降、政策逐渐细化落地的特点。中国科协的活动在一定程度上弥补了这种不足。社会组织参与科技创新活动复杂程度较高,需要科技部、民政部等部门间的协调互动。遗憾的是,至今相关部委间尚未联合采取行动,大多处于简单接受和传达中央要求的被动状态。而中国科协作为群团组织,在协调社会组织与其他主体关系方面的能力相对较弱,无法取代也不应该取代国家部委在推动社会组织参与科技创新活动中的作用。

(5) 规模较大的社会组织更易获得资源,与全面提升社会组织服务创新活动能力的要求存在差距。社会组织参与科技创新活动的马太效应依然严重,政策措施的受益群体多为综合实力强、工作经验丰富、传统业务开展出色的组织。在科技创新活动中充满热情和探索精神、但起步较晚或规模较小的组织难以获得相关政策扶持。除此之外,受政府部门对科技创新活动认识和组织评价的局限性,“大而全”的组织更易得到经费支持和项目委托,聚焦细分领域的“小而精”组织发展所面临的困难更多。

(6) 部分政策在落地过程中未被全面、正确解读,还需进一步细化和完善配套措施。调研发现,社会组织普遍认为,职业资格认证和技术标准制定工作开展的困难较多,希望得到更多政策支持。但量化研究表明,这两类工作在政策文件中均出现得较早,且政策的数量和强度并不低。理论分析和实践



感受间的差异,反映出政策内容本身的设计可能还存在不足,没有真正关注 and 解决实践中的痛点问题。进一步研究发现,这可能是由于部分政策在执行中产生一定冲突或未被正确解读。如,中央一方面提出由社会组织承担职业资格认证工作,另一方面不断取消国务院认定的职业资格证书。这本来是简政放权、将不适合由政府承担的工作交由社会组织承担的表现之一,但由于缺乏对未来相关工作的定位和全局规划,向社会传递了“政府要取消职业认定这一活动”的错误信号,甚至许多受访的社会组织本身也认为“这是不符合国家总体要求、要被淘汰了的活动”,使得承接转移职能时产生了较大的困难和阻力。

#### 4 社会组织参与科技创新活动的政策设计建议

基于政策文本研究和实地调研发现的问题,对社会组织参与科技创新活动的政策设计提出如下建议。

(1) 在政策制定中,注意加强对能力建设式工具的使用。“授人以鱼不如授人以渔”。受历史原因影响,我国社会组织能力普遍较弱,在参与科技创新活动时还面临着许多困难和问题。而当前政策体系中大多数政策仅要求社会组织参与到创新活动中或通过经济利益进行引导,没有在信息渠道、制度保障、能力提升等方面为社会组织参与活动解决底层问题。与企业相比,社会组织大多不以营利为目的,诱因式工具的作用有限。同时,在创新国家治理体系、形成多元治理格局的要求下,有必要系统提升社会组织能力、增强“社会”一方的力量,使其在科技创新活动中发挥更大作用。因此,政府在出台相关政策时,应增加能力建设式工具的使用,从外部制度环境保障和内部自身服务能力提升两个方面入手,打通社会组织服务科技创新活动的各个环节,内外兼修,达到更好政策效果。

(2) 发挥社会组织能动性,加强对学习式工具的使用。学习式工具在分类方式和作用发挥上与前

4类工具存在一定差异。调研结果显示,通过组织社会组织对特定主题内容的交流和探讨,可以在事实上发挥与劝告式工具相似的政策宣告作用;同时,若这一交流活动由专项经费支撑,或对活动开展效果好的组织群体进行奖励,则具有诱因式工具的效果;交流过程中,社会组织相互学习和借鉴、实现共同发展和进步,事实上与能力建设式工具有着相似的作用。可见,学习式工具是一种混合型政策工具,能够有效调动社会组织本身的能动性,依托互动学习解决问题,降低了政府认识和判断能力对社会组织发展的影响和限制。既符合增强社会组织独立发展能力的要求,又能有效降低政府的直接投入成本和政策风险。

(3) 注重政策体系的顶层设计,防范政策在解读和实践中的扭曲。政策具有很强的引导和示范效应,权威性越高的主体发布的政策,越易被认为代表着国家的要求和未来发展方向,应注意保持政策在时间上的一致性和平稳性。特别是在政府职能转移中,应当在“废止”的同时“建立”,既要考虑转移目标的合理性,又要考虑转移过程的可实现性。注意对过程中阶段性政策的配套,防止工作断层,保持各项职能的平稳转移和社会中相关各方对活动的正确认识。在全社会改变“政府承担的工作就是重要的工作”的意识,培养“合适的事情由合适的主体完成”的观念。

(4) 加强政策在多元主体间的一致性,提高系统协同效能。与企业等直接参与创新的主体相比,社会组织工作大多是为科技创新活动提供支撑和服务、是创新过程中的某一个或几个中间环节,其作用的发挥对不同主体间协同互动的依赖度更高。这就要求各项政策措施不能仅对创新过程中的单一主体提出,尤其是使用权威式工具时,需要对创新链条上的多个主体同时做出一致性的要求,重视不同主体间的互动方式和权、责、利关系,才能保障措施的顺利落地实施,形成参与科技创新活动的合力。

## 参考文献

- [1] Brown M E, Ihli M, Hendrick O, et al. Social network and content analysis of the North American Carbon Program as a scientific community of practice[J]. *Social Networks*, 2016,44(2):226-237.
- [2] Holt R D. Why science? Why AAAS?[J]. *Science*, 2015,347(6224):807.
- [3] 李哲. 科技创新政策的热点及思考[J]. *科学学研究*, 2017,2(35):177-182.
- [4] 郑云坚,王泽宇,孙煊婷. 创业、创新政策对创业企业影响分析[J]. *中国行政管理*,2016(5):154-155.
- [5] 王刚,李显君,章博文,等. 自主创新政策与机制:来自中国四个产业的实证[J]. *科研管理*,2015,36(4):1-10.
- [6] 张永安,马昱. 基于R语言的区域技术创新政策量化分析[J]. *情报杂志*,2017,3(36):113-118.
- [7] Schneider A, Ingram H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. *Journal of Politics*, 1990,52(2):510-529.
- [8] Lyn R, O'Meara S, Hepburn V A, et al. Statewide evaluation of local wellness policies in Georgia: An examination of policy compliance, policy strength, and associated factors[J]. *Journal of Nutrition Education & Behavior*, 2012,44(6):513-520.
- [9] 彭纪生,仲为国,孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究[J]. *管理世界*,2008(9):25-36.
- [10] 曾照云,程安广. 德尔菲法在应用过程中的严谨性评估:基于信息管理视角[J]. *情报理论与实践*,2016,39(2):64-68.

## Practices and Difficulties of Social Organizations in Innovation based on Policy Tools

WANG Haiyan, YOU Dingyi

(School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

**Abstract:** Social organizations have unique status and advantages in innovation activities, and more and more attention has been paid on their role. Through constructing the two-dimensional measurement framework including policy tools and policy strength and making quantitative analysis on the existing policy aiming at promoting innovation activities of social organizations, it finds that current policy basically covered all aspects of activities which social organizations participate in, and the use of various policy tools become reasonable. However, the use of capacity tools is inadequate, policy strength of decision consultation cannot meet current demand, and further strengthening of coordination between departments is necessary. The information collected from field research supports the conclusion of quantitative analysis, and finds that policies on professional accreditation and scientific research are misunderstood in practice, and the improvement on top-level design is needed.

**Key words:** social organizations; innovation; policy tools; policy strength