

产学研合作创新中政府行为模式的反思与重构

——基于产权视角

孙庆梅¹,李兆友¹,李有刚²

(1. 东北大学 文法学院,辽宁 沈阳 110004;2. 泰山医学院 社会科学部,山东 泰安 271016)

摘要:产学研合作创新中政府行为的本质是产权的赋予与保障。产权控制式的政府行为模式与产权自由放任式的政府行为模式都存在一定的局限,导致了产学研合作创新中政府行为的悖论。针对两种政府行为模式造成合作创新困境,为促进并保障产学研合作创新活动的顺利进行,亟需创建强化市场型政府行为模式。

关键词:产学研合作;合作创新;政府行为模式;市场失灵;市场型政府

DOI:10.6049/kjjbydc.2013110657

中图分类号:F403.6

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2014)10-0106-05

0 引言

以往关于产学研合作创新中政府行为的研究,较多关注政府行为的范围,以此作为政府行为定位的标准。但一些研究表明,政府干预范围的大小与产学研合作创新绩效没有正相关关系。基于政府在产学研合作创新中的重要性,本文引入一个新的视角来分析产学研合作创新中的政府行为,重建产学研合作创新中的政府行为模式。

1 产学研合作创新中的政府行为模式及产权

自18世纪现代政府与产业开始存在和发展以来,就开始了国家干预主义与自由放任主义的双向运动^[1]。这两种基本社会形态也构建了产学研合作创新中的政府行为模式,前者强调政府的协调作用,后者则关注作为经济与社会发展原动力的产业生产力。这两种行为模式都强调把某一个机构放在首位,尽管侧重点极为不同。如果将政府与产业作用的强弱进行对比,就会形成两个极端,即干预型政府行为和自由放任型政府行为。这两种政府行为模式表面来看是政府在产学研合作创新中作用范围大小的差异,但实质上是产权的集中与分散问题,即政府作用范围大小的焦点

在于对产权的把握,产权集中于政府则表现为政府干预模式,产权分散于市场则表现为政府自由放任模式。在产学研合作创新实践中,产权的集中与分散都不同程度地引发了各种问题。因此,需要对这两种政府行为模式进行解析,进而重建产学研合作创新中的政府行为模式。

产学研合作创新作为一种经济行为,遵循着“成本—收益”法则。成本是指投入到产学研合作创新活动中有价值的客体、自然资源以及人力资源等组成的合作创新财产,收益则是包含合作创新主体劳动的合作创新成果。其中,财产是产学研合作创新的基础,收益是产学研合作创新的动力。经济学家A.爱伦·斯密德^[2]指出,仅仅拥有生产要素是不够的,还需要进入市场的机会以及获得收益的预期——产权。产权首先表现为人与物的所属关系,即人对物品和劳务的排他性支配、使用、转让等。产权的排他性从产权演进上看,首先把局外人排除在资源利用权利之外,而后利用规章限制局内人利用资源的强度,这样就避免了因过度利用公用资源而导致“公地悲剧”,同时也抑制了“搭便车”等机会主义行为。产权还表现为一种社会关系,即与一种资源或任何行动路线有关的人与人之间的关系。产权的价值性使得产权具有可转让和可交换性,决定了产权具有资源配置功能^[3]。转让或交换通过契

收稿日期:2014-02-12

基金项目:中央高校基本科研业务费项目(N100214001)

作者简介:孙庆梅(1974—),女,山东济宁人,东北大学文法学院博士研究生,研究方向为行政管理、科技政策等;李兆友(1965—),男,山东潍坊人,博士,东北大学文法学院教授、博士生导师,研究方向为行政学、科技政策等;李有刚(1974—),男,山东济宁人,泰山医学院社会科学部讲师,研究方向为产学研政策等。

约的制定和实施得以实行。因此,有效保护契约实质上是对产权的一种保护,是对行为主体社会关系和经济关系的一种保护。财产分为私有财产和国有资产,产权也相应地分为私有产权和国有产权。产学研合作创新中的私人财产由参与合作创新的国有资产外的国内外资本组成,既包括国内的合作创新资本,也包括外来的合作创新资本。但无论是私人财产还是国有资产,要想获得收益必须具备两个条件:首先要有进入市场的权利,其次是收益得到保障^[4]。可见,产学研合作创新活动主体只有在其产权得到有效赋予并获得保障的前提下才拥有合作创新的激励。否则,无产权或无产权保护都会导致合作创新困境。

2 对产学研合作创新中两种政府行为模式的反思

2.1 干预型政府模式下产权集中的悖论

干预型政府模式下产权由政府统一管理,政府通过对产权的控制与分配决定产学研各阶层、各行业进入市场的机会,建立一种有利于自身的社会经济秩序。在这种模式下,社会秩序是一种“受限进入的社会秩序”。诺斯、瓦利斯和温加斯特^[5]把人类历史上存在过(着)的社会秩序分为:原始社会秩序、受限进入的社会秩序和开放进入的社会秩序3种模式。其中,受限进入的社会秩序主要表现为:①政治与经济紧密结合;②政府对私人进入市场进行限制的同时利用自己的强制性权利赋予精英阶层一些特殊权利;③非精英阶层既难以获得权利,也无法信任政府对保护他们权利所作的承诺。由于受限进入的社会秩序中政治与经济不分离,使得经济问题成为政治问题,经济权利成为政治权力。干预型政府通过设立特权和特殊价值的权利来寻租,以期获得更多收益,而非精英阶层则被种种限制排除在市场之外,他们得不到权利也无法依赖政府对他们的权利进行保护。就产学研合作创新而言,政府对产权的限制主要表现为对合作创新资源进入市场的限制,以及对产学研合作创新主体企业与大学的产权控制。限制包括对国外资本、民间资本等私有产权的入市限制、对创新技术人才自由流动的限制等。在这种受限进入的社会秩序中,对资源进入产权的限制会导致设租寻租的滋生,同时也会导致“地下交易”盛行。政府对产权的控制主要表现为对产学研合作创新主体的控制。政府干预下的产学研合作创新主体既无自由生产权和支配权,也没有收益权,被控制的企业既不能根据市场需求进行创新而获得超额利润,也不能从现有创新活动中拥有收益权;而处于政府干预下的大学同样没有自由转化其创新成果的权利,不能从创新中获得更多收益,这种产权控制抑制了合作创新主体的创新动力。而且由于合作创新的收益权归政府所有,知识技术属于政府,是由纳税人的钱资助的。所以,合

作创新的技术成果无法进行排他性使用,使得“搭便车”等机会主义行为成为可能。“搭便车”行为虽然使得知识技术迅速社会化,提高了整个社会的收益水平,但也造成了个人收益(产学研合作创新主体)与社会收益间距离的扩大化,而这种差距是抑制产学研合作创新主体动力的根源。由此可见,受限进入的社会秩序中的政府企图通过产权控制建立一种有序而又自利的社会秩序,结果却导致“设租寻租”、“地下交易”以及“搭便车”等机会主义行为;企图通过产权控制获得更多收益,却因资源相对短缺和创新主体动力不足而导致收益减少。这种理想与现实的矛盾早已被证实,经济史学家诺斯^[6]通过比较英国的崛起与西班牙的衰落发现,它们分别对产权进行限制和保护,使两国走向了两种截然不同的命运。当时的英国实行开放进入的社会秩序,对重商主义限制减少、纺织品厂商从城市行会限制中逃离以及日益发展的市场和专利法大大促进了创新活动。而西班牙对摩尔人和犹太人等国外人才的驱逐、对地租和小麦价格的管制以及对商人白银的没收,使西班牙国家的经济产权受到了限制并失去了保护,抑制了生产创新活动,最终导致了这个“海上帝国”的陨落。由此可见,政府行为模式既是经济发展的源泉,也是国家衰亡的根源,其关键在于对创新产权进行限制或保护。

2.2 自由放任型政府模式下无保障产权导致的市场失灵

按照新自由主义经济学家哈耶克^[7]的见解,市场经济是一种不断自我生长和自发扩展的人类合作秩序,而自由放任的市场经济只有在市场社会中才能运转。市场经济意味着一个由诸多市场组成的自发调节系统,其运行动机是追逐利润,而利润只有通过市场竞争自发调节才能得到保证。与受限进入的社会秩序不同,自由放任的市场经济的社会关系嵌入在经济体系中,而前者是经济嵌入社会关系中。因此,自由放任市场经济下的社会秩序是一种市场秩序,它最大的特点是政治与经济分离,这种秩序的生成不需要政府干预,而通过供求、价格、竞争等市场机制及其与风险等因素间的作用关系实现对资源的优化配置,推动经济和社会发展。然而,这种自由放任的资源配置模式在产学研合作创新中失去了其应有的效率,即产学研合作创新中的“市场失灵”。为什么产学研合作创新市场不能自发衍生出关于合作创新活动的系列法律和贸易制度?不少研究者从合作创新本身出发对这种失灵进行了分析,指出主要是由于合作创新市场存在不确定性、创新知识技术产品的外溢性、创新资源以及创新产品具有公共产品性等造成了合作创新市场的失灵。但是,同样的产学研合作创新市场,为什么有些国家出现了失灵现象,而有的国家却取得了良序运转?从制度经济学的角度来讲,这种失灵的根本原因在于制度失

灵,进一步来说是产权制度失灵。正是由于某些国家对产学研合作创新中相关产权界定不清或者产权无保障,才导致了产学研合作创新市场的失灵。

自我生长、自发扩展的市场秩序建立的前提是理性经济人对利益的追求。亚当斯密^[8]指出,市场经济运行机制的实质是理性经济人对利益的追求。“一只看不见的手”——经济人对利益的追逐,使市场秩序得以形成,没有利益可取的地方就不会形成市场。理性经济人获利的前提首先是拥有产权,其次是产权收益得到保障。在自由放任的政府行为模式下,产学研合作创新主体都拥有自己的基本产权,可以自由进入产学研合作创新市场进行交换、生产,如果其产权再得到保障就能形成合作创新激励。换句话说,产学研合作创新中如果不存在使产权受损的状况,就能激励产学研合作创新主体的积极主动性,形成自发扩展的市场秩序。产权受损分为相对受损和绝对受损,依据美国心理学家 J. 亚当斯的社会比较理论(公平理论),员工不但关心自己收入与付出的比率,而且关心他人收入与付出的比率,并将二者进行比较,如果比率相同则感觉公平,会一如既往地努力,反之则会采取措施进行纠正。产权收益的相对受损是指个人收益率与社会收益率相比,如果差距太大,则合作创新主体会产生收益受损的感觉,从而影响其参与合作的积极性;绝对受损是指个人收益在产学研合作创新过程中因各种原因受到的掠夺和侵害等事实受损。产学研合作创新过程中由于存在产品的公共性、外溢性、创新活动的不确定性以及合作中的信息不对称性等,再加上理性经济人的存在,难免产生机会主义行为。机会主义行为使得产学研合作创新主体的收益受损,而“搭便车”行为加大了产学研合作创新主体收益与社会收益之间的差距,这两点直接消解了产学研合作创新主体参与合作创新的动力,使得“人类合作的扩展秩序”的市场经济被阻断与隔膜,导致市场机制无法作用于市场,造成“市场失灵”。

Wilfred Dolsma^[9]指出:知识产权受到保护会赋予权利拥有者专有权利进行商业开发,使得权利拥有者通过研发努力和生产能力收取较高价格和收回投资成为可能。而没有这种产权的界定和保护,创新主体就会失去创新激励,导致创新低效率,影响产学研合作创新的开展。英国皇家学会会员罗伯特·胡克曾经试图与政府签订协议,希望获得 3/4 发明利润作为回报,然而,议会法案无力保证他从船主那里得到专利使用费,因而阻碍了这个协议的签署。由此可见,产权保护制度阻碍了产学研合作创新市场秩序的自发形成。产学研合作创新中的不确定性、公共产品性、技术创新产品的外溢性是客观存在的,政府行为的意义不在于改变这种客观因素的性质,而在于如何通过政府行为解决这些引发市场失灵的合作创新问题——产权保障问题。

综上所述,政府想通过控制权利来提高国家收益,想通过市场的放任自流获得资源配置的帕累托最优,却造成了收益降低和市场资源配置失效。在产学研合作创新中,国家对权利的控制和放任失去了前提和基础,因而政府行为模式也应有新的内涵。政府能否为产学研合作创新主体赋予产权并加以保护、能否为产学研合作创新提供一个有效的激励和约束的制度框架,这些都可以归结为政府的行为功能,而建立、保障当前产学研合作创新产权、对政府行为进行约束的理想政府模式就是“强化市场型政府”。

3 产学研合作创新中政府行为的构建——强化市场型政府

强化市场型政府是经济学家奥尔森创造的一个浓缩其增长理论的概念,指政府利用自己所拥有的公共权力去创造和保护个人财产权利,并强制执行各种契约,同时,它还受到制度的约束而无法剥夺或侵犯私人权利。奥尔森认为,繁荣来自人均收入的持续增长,持续增长来源于每个人的劳动创造和潜在的贸易收益。以上又导因于分工与交易的深度与广度,而分工与交易又滥觞于个人权利特别是财产权利受到保护的程度,能够实施有效权利保障的组织惟有政府。国家权力与私人权利之间的相互关系决定了繁荣程度,这一理论阐明了产学研合作的政治经济学基础:一是政府对产学研产权的赋予和保护,其中产权保护既包括对产学研主客体关系的产权保护,也包括对产学研主体之间关系的产权保护,如契约等法权关系;二是通过规则制约政府行为,使其不能在产学研合作中任意设租寻租。可见,强化市场型政府既通过赋予产权弥补了干预型政府模式下产权的缺失,又通过政府强制为自由放任型政府模式下的产权保护设置了“秩序”,建立了一种既开放又有序的“开放进入的产学研合作秩序”。强化市场型政府是经济发展、合作创新的一种理想模式,也是促进产学研合作创新顺利开展的现实需求。产学研合作创新要顺利进行,首先要有界定明确的财产权利,其次要对这种财产权利进行合理保护。个人财产权利的明确界定是复杂的创新活动和合作交易活动中必不可少的条件。只有所有经济人包括国内外的个人和公司,都有权公正有效地履行他们所选择的契约时,市场经济才能充分发挥其全部潜能,而契约的公正有效履行又必须以个人权利得到有效保护和清楚界定为基础。这种权利来自社会或政府的界定,而且依赖政府的权利保护,只有政府能够清楚界定并保护个人权利时,人们才有动力进行生产、投资和从事各种互利交易,产学研合作创新活动也才能得以有效进行。产学研合作创新需要建立有效的产权保护制度,以确保创新活动参与者得到相应回报,保障合约的签订及执行。这种保护的安全感是激励人们投资于产学研

研合作创新,从而促进创新国家系统建设的基本条件之一。产学研产权保护包括两个方面,一是保护投资者权益免受合作者、竞争者、偷窃者的侵犯,另一方面要保护投资者权益免受强大政府的掠夺。对于前者,需要通过有效的法律和规则来保证产权的有效实施,对于后者则需要建立法治政府,有效限制行政权力的越位运行。

强化市场型政府的基本特征之一是赋予与保障产权,而产权的赋予与保护离不开法律的创制和实施。政府行为类型不同,赋予与保障产权的方式也不同,干预型政府赋予与保障产权的方式是当权者通过口头或书面形式实施许可与保障,这种方式以当权者的主观意志为转移,随当权者人员的更替而转变,这种政府行为模式下的产权往往朝令夕改,具有易变性,易变的产权很难形成产权激励,尤其是产学研合作创新是一个复杂而漫长的过程,一项突变式创新有时可能需要几代人的努力,易变的产权很难激励合作创新有效进行。自由放任型政府行为模式下,社会产权的生成主要通过社会认可来实现,而行业协会和其它社会组织会对产权实施以及产权间利益纠纷进行激励和约束。社会认可的产权具有长期有效性,但产权保障却需要花费很大的成本。产学研合作创新是跨组织、跨行业、跨国界的一种合作创新形式,合作创新各主体间利益分配不是单一的行业协会就能解决的,需要不同行业协会间的交易、协定才能完成,这样无形增加了合作创新风险以及交易成本,降低了合作创新效率和效益。强化市场型政府的产权赋予与保障主要依靠法律来界定和实行,法律具有普适性、持久性、强制性等特点,有利于在复杂时间和空间中非人际关系化交换的实行。诺斯^[11]通过对经济史的研究发现:如果政治组织作为第三方,动用强制力量来实施合约,则在监管与实施合约方面存在巨大的规模经济效应。这样有利于减少交易费用,促进合作创新产出最大化,增加合作创新收益,也有利于创新型国家的建设与运行。这种产权赋予与保障方式的激励与约束效应在实践中也得到充分证明,凡产学研合作创新比较好的国家都有一整套关于产权界定与保护的法律法规,如美国颁布的系列法案,日本为经济追赶实施的一系列法律法规等。可见,产学研合作创新的强化市场型政府行为模式对产权的界定与实施是有效的,离开法律的实施与运行也就背离了强化市场型政府的特征。因此,建设强化市场型政府一定要建立健全法律制度,使其成为保障产学研合作创新的屏障。

产权赋予与保护是建设强化市场型政府的基础,而产权赋予的公平性则直接影响合作创新系统的良好运行。因此,产权赋予与保护要注意协调性。①不同行业产权准入的协调。如创新资金与创新人才两个因素相互影响相互制约。没有资金支持,人才将无用武之地,没有人才则资金无法使财富增加。印度建国初

期,主要靠政府为经济建设提供资金支持,资金的限制使得工业基础设施落后从而抑制了工业发展,没有工业的支撑,也就没有人才发挥才能的机会,虽然当时印度试图通过培养人才来提高技术水平,结果却导致人才大量流失,使印度成为人才净输出国。直到20世纪末期印度实行了一系列经济改革,减少政府对经济的层层限制,允许提高海外投资以及资本进口自由度,也允许更多投资进入电信等基础设施领域,才使印度经济开始回升^[11];②协调产学研合作不同技术层次的产权公平,如高技术产业与低技术产业的协调等。产权保障一方面表现为通过法律、政策制度保障创新主体产权的所有权、收益权不受侵害,另一方面表现为降低合作创新主体的风险性与不确定性,对产学研合作创新给予资金、资源以及税收政策等支持。而这种资金资源以及税收政策的支持需要协调高技术产业与低技术产业的平衡。一些国家,尤其是追赶型国家,为了实现技术的快速追赶,在政策制定上产生了一种偏见:科学密集型产业的发展可以解决所有问题,追赶经济的主要策略在于发展创建高技术工业——生物技术、材料技术和ICT等,对同一行业内的低层次产业却不予扶持,导致高技术产业因低层次产业的消化能力弱而难以市场化。政策制定者倾向认为,高技术工业与高附加值、高工资和快速增长相一致。因此,创建高技术工业有助于增强竞争力和财富。这种观点虽然不是绝对错误的,但也过于简单化。把大量资源用于高技术产业,以牺牲低技术经济的普遍竞争力为代价时,这种简单化将变得非常危险^[12]。在发达国家,低技术工业是高技术工业的消费者,高技术产业产学研合作创新如果缺乏低技术产业的快速跟进,也会造成合作创新的不平衡,最终形成创新滞缓,影响产学研合作创新进程。因此,要保持高技术产业与低技术产业的协调及平衡,形成良好的产业链系统。

产学研合作的产权赋予与保护离不开法治化国家的建设。17世纪英国政治思想家哈林顿把政府看作“一种艺术”,认为政府是为了某种目的而建立的采用不同方法管理人民的组织。他把古往今来的政府分为两类:一类是“人治的王国”,一类是“法治的王国”。前者是爱情欲支配的为了维护当权者个人利益而实行的人治政府,后者是为了维护共同利益而建立的法治政府,这种政府受理性支配。政府是不是一种目的性的建构暂且不说,但其关于政府行为的分类为后人的研究提供了理论视角。从利益追求角度来说,法治政府受理性支配,既不会建立纯粹利他的社会秩序,也不会为了一己之利而限制其它利益集团的收益,导致整个社会收益降低,它追寻的是一种“共容利益”。对产学研合作创新活动来说,应通过法律制度规定产学研竞争和合作的基本规则,为共同收益最大化提供一个产权结构,然后通过制度实施的规模化效应降低产学研合作交易成本,促进创新效益最大化,再通过税收实现

国家收益最大化,实现产学研主体收益与政府收益的“共容”。干预型政府忽视个体利益对政府收益最大化追求,自由放任型政府不顾社会利益而对个体收益最大化的追求,两者都不利于产学研合作创新发展。从行为方式来说,权力只有通过权力才能加以控制,法治的实质就是对国家权力进行约束。洛克指出:法治的真实含义是对一切政体下的权利都有限制。缺乏对国家的制约是发展中国家落后的重要根源,同时,也是发展中国家难以建立强化市场型政府的根源。“所谓法治,就是经济人和政府都置身于法律的框架之下,都受到法律的约束。法律通过政府保护产权,实施合同,维护市场秩序,但同时法律也约束政府^[13]。”通过法治化建设,政府行为也受到约束,不会任意改变产权、剥夺产权,这样可以为产学研合作创新主体提供一个长期的收益预期,激励他们参与合作创新。

从理论上讲,强化市场型政府通过强调法律的至上性,实现产学研合作创新主体以及政府活动的规范化、统一化,防止机会主义以及腐败的滋生。由于合作创新是涉及多领域、多行业的复杂的科学技术活动,信息的不完全和不对称是一个很难逾越的障碍,因而,产学研合作创新中有许多难以确定的领域,这些不确定性难以通过明确的法律进行制度化;产学研合作创新中蕴含的智力劳动等无法量化,形成了产学研合作创新法治化的困境,对于这种难以用法律进行的领域,非正式约束——道德约束是一个很好的工具。对政府来说,再具体的法律也有需要自由裁量的地方,而自由裁量权的实施既是对政府人员法理性的考量,也是对其道德品质的考验。由此可见,无论产学研合作创新主体还是政府行为主体,都离不开道德等非正式约束。非正式约束不但可以减少产学研合作创新主体间因信息不对称而产生的机会主义行为,而且可以减少难以量化的复杂劳动而产生的利益纠纷。同时,道德约束还可以减少正式约束实施的成本,从而增加合作创新绩效。道德制约还有利于政府保障产学研合作创新活动朝着更加公平、民主的方向发展。对于道德的生成,历来有“性善说”和“性恶说”的争辩,但无论人生来性善还是性恶,通过教育可以改善人的德行都是难以否认的事实。道格拉斯·诺斯指出,道德是一种意识形态,即个人的日常行为受习惯、准则、行为规范的支

配,这些习惯、准则和行为规范最初源于家庭(初级社会化),而后源于教育过程和教会等(次级社会化)^[14],当一个团体中所有人都遵从这种惯例时,惯例就凝聚了道德的力量。非正式约束还可以通过监督来施行,应该充分利用舆论、媒体、非政府组织、宗教文化等社会力量来监督和约束产学研合作创新主体以及政府的投机行为,以弥补法律空隙,提高合作创新效率和效益。

参考文献:

- [1] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007:61.
- [2] A.爱伦·斯密德.财产、权利和公共选择[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [3] 卢现祥.论产权的特征[J].贵州财经学院学报,1998(3):3.
- [4] 丹尼尔·W.布罗姆利.经济利益与经济制度[M].上海:上海人民出版社,2006:238.
- [5] DOUGLAS C NORTH, JOHN JOSEPH WALLIS, BARRY R WEINGAST . A conceptual framework for interpreting recorded human history [D]. George Mason University, 2010.
- [6] 道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海人民出版社,2008:158.
- [7] [英]哈耶克.个人主义与经济秩序[M].邓正来,译.上海:三联书店,2003:128.
- [8] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M].北京:商务印书馆,1972:27.
- [9] 亨利·埃茨科威兹.三螺旋[M].北京:东方出版社,2005:231.
- [10] 曼瑟·奥尔森.权力与繁荣[M].上海:上海人民出版社,2005:2.
- [11] SURJA DATTA, MOHAMMED SAAD. Social capital and university-industry-government networks in offshore outsourcing—the case of India[J]. Technology Analysis & Strategic Management, 2008(11):749.
- [12] URMAS VARBLANE, DAVID DYKER, DOREL TAMM, et al. Can the national innovation systems of the new eu member states be improved[J]. Post-Communist Economies, 2007(4):407.
- [13] 卢现祥.论强化市场型政府及其制度安排[J].财经科学, 2008(2):55.
- [14] 道格拉斯·C.诺思.经济史中的结构与变迁[M].北京:商务印书馆,1998:57.

(责任编辑:万贤贤)