

科技创新政策评估路径检视及体系化调整

——以公平竞争审查为切入点

郑和园, 李胜利

(安徽大学 法学院暨经济法制研究中心, 安徽 合肥 230601)

摘要: 科技创新政策评估是现代化经济体系中实施创新驱动发展战略的重要途径, 其与公平竞争审查制度在理念、价值、功能等方面具有高度耦合性。公平竞争审查制度突出保障市场公平竞争的独特性, 有益于矫正科技创新政策评估范式的逻辑偏失, 反思与拓补行政导向下的封闭式评估体系。现行科技创新政策评估存在标准模糊、方式偏差、主体缺位及结果虚置等问题, 可以公平竞争审查为切入点, 实现科技创新政策评估体系化调整, 着重理念匡正、程序治理、标准建设、结果回应以及责权明确的适用理路, 最终推动科技创新政策评估走向治理现代化。

关键词: 科技创新政策评估; 公平竞争审查; 创新驱动; 体系化调整; 市场竞争

DOI: 10.6049/kjbydc.2018090091

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



中图分类号: F204

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2019)04-0133-07

Path Review and Systematic Adjustment of Science Technology Innovation Policy Evaluation

——from the Perspective of Fair Competition Review

Zheng Heyuan, Li Shengli

(School of Law and Research Center for Economic Law, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: Science Technology Innovation (STI) policy evaluation is an important way to implement the innovation-driven development strategy in a modernized economy. It is highly similar to the Fair Competition Review in concept, value, function and so on. The Fair Competition Review has the unique value of guaranteeing fair competition in the market, can solve the logical problems in the STI policy evaluation, and break the government-led closed evaluation system. The existing STI policy evaluation has some problems, such as standard ambiguity, mode deviation, absence of subject and absence of result, etc. From the perspective of Fair Competition Review, systematic adjustment can be made to STI policy evaluation, and focus on improving concepts, procedures, standards, results and responsibilities.

Key Words: Science Technology Innovation (STI) Policy Evaluation; Fair Competition Review; Innovation-Driven; Systematic Adjustment; Market Competition

1 问题源起

改革开放 40 年来,我国科技领域取得了世人瞩目的成就,科技创新规模、深度及速度深刻影响着社会发展,其中,科技创新政策是确保科技创新进阶以及契合新时代改革和法治取向的治理工具。2016 年中共中央、国务院审议并公布了《国家创新驱动发展战略纲要》,确立了“到 2020 年进入创新型国家行列,基本建成中国特色国家创新体系”的战略目标。自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从理论到实践形成了关于“以科技创新为核心的全面创新”的系统思

想。国家一系列重大方针政策的出台深刻影响着科技创新发展,地方各级政府出台的科技创新政策亦呈现爆发式增长,具有多样性、整合性和动态性等特征。然而,科技创新政策落地难、供给冲突、退出机制缺乏等问题也日趋严重,在实质上呈现出“没有发展的增长”。同时,我国已进入建设现代化经济体系的新时期,科技创新政策亦面临多方协调与适应的问题,尤其是微观层面的市场干预方式亟待寻求一条适应市场经济发展的革新之路,亟需运用科技创新政策评估制度发现问题并提供决策参考。科技创新政策评估是指评估机关选择科学的评估模式、标准、方法等,对科技创新政策

收稿日期: 2018-10-16

基金项目: 国家社会科学基金项目(15BFX123); 教育部人文社会科学研究项目(14YJA820016); 安徽法治与社会安全研究中心项目(fzsh2016lx-7)

作者简介: 郑和园(1991—),男,安徽安庆人,安徽大学法学院暨经济法制研究中心助理研究员、博士研究生,研究方向为科技法、市场规制法; 李胜利(1972—),男,安徽颍上人,博士,安徽大学法学院副院长、教授、博士生导师,研究方向为经济法学。

及其实施过程进行全方位考察、分析,并给予评价、判断和总结的活动,是优化科技创新政策体系的重要手段,亦是实现创新驱动发展战略目标“三步走”的重要组成部分。然而,现有科技创新政策评估制度的固有缺陷使其难以成为稳定的制度范式,如评估标准模糊、方式偏差、主体缺位、结果虚置等问题尚待厘清,有必要进行体系化调整,合理定位与确立评估范式,切实保障科技创新政策符合市场规律及国家战略需求。

2016 年 6 月,国务院发布的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(下文简称“《意见》”)已成为政策制定机关竞争合规的重要制度安排。2017 年 7 月,国务院发布的《关于强化实施创新驱动发展战略 进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》中明确要求“推动全面实施公平竞争审查制度”。作为我国经济新常态下的制度变迁及规制创新,公平竞争审查制度能够确保排除与限制竞争的科技创新政策不会出台或及时废止。公平竞争审查制度通过政策优化,保障市场机制高效运行,是弥合科技创新政策评估制度缺陷的矫正手段。应当肯认,从约束科技创新政策制定主体行为着手,规范政策初始条件和政策环境,促进和保护市场主体公平竞争,是科技创新政策优化的关键突破口。以公平竞争审查为切入点,以协调市场与政府在科技创新资源配置中的合力为根本,研究现代化经济体系中科技创新政策评估制度困境、逻辑定位及发展选择,从而引导政策规划、实施、评估及终结等操作层面变革,促进政策制定机关治理体系和治理能力现代化,是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和推进创新驱动发展战略必须解决的重大课题。

2 治理现代化语境下科技创新政策评估制度困境

政策评估是实现治理现代化的核心要素。在治理现代化语境下,评估不再是单纯的管理结果,而反映为政府、市场和社会间的良好互动与合作,本质在于促进治理体系进化与升级。针对当前科技创新政策质量始终难以规避局限性和滞后性壁垒,科技创新政策评估是以“精准把脉”的方式,引导科技创新政策规范化及资源优化配置,对政策出台、落实及绩效予以精准考核,以契合政策评估的针对性、全面性和反馈性的实践要求。本文结合近年地方政府评估实践,通过对比创新驱动发展战略的政策部署,发现现行科技创新政策评估难以应对更为复杂的政府及市场交叉性事项,存在识别、施策、参与及纠偏等困境。

2.1 识别困境:科技创新政策评估标准模糊

政策评估优劣的根本在于是否契合政策本质的价值判断,而评估标准是衡量治理体系是否现代化的判断依据。一般而言,政策评估应根建于科学合理的评估标准,本质上采用经济考量方法测算政策投入、产出、影响等过程,体现了国家治理体系与制度实践的统

一性。评估标准理论认为,理想的评估标准应当包含事实、技术及价值等层面,涉及事前、事中及事后等阶段标准,形成行为与目标、效率与效益、充分与公平相对应的标准体系。我国的科技创新政策评估仍应通过标准修正,促进政策评估的良性运转和功能发挥。从现行评估实践来看,识别困境的根源在于评估标准模糊,政策评估难以基于计量标准来衡量,其结果是现行科技创新政策评估中定性标准整体模糊,定量标准缺失,主观干扰因素较强,缺乏体系化。如《科技创新政策工作情况总结评估报告》重点强调科技创新政策文件制定情况、工作落实情况等标准,实施效果中未充分考虑政策执行效益和质量。观其本质,一方面源于政策目标较宏观、政策影响较广泛、政策资源混合与政策行为重叠、评估标准设定难以契合效果模式。如对市场或政府在科技创新资源配置中的地位未给予清晰、准确的定位;另一方面,缺乏制度约束的政策制定机关不愿通过量化的评估标准评估政策施行效果,以给予自身较大保留空间。实践中评估信息不健全、管理不规范、统计不完备等问题亦影响评估标准设定,使其难以满足政策评估科学量化与优化需求。

2.2 施策困境:科技创新政策评估方式存在偏差

源于创新加速和经济全球化,科技创新政策评估将面临更加精细、综合和开放的市场环境,这不仅仅表现在评估领域扩大,更有政策执行的应变。实践中,政策预期效果可能与执行效果存在较大偏差,科技创新政策评估无疑有助于分析问题产生原因,尤其是深层次的政治原因。契合治理现代化的整体特征,评估核心在于评估的全面性与及时性,重点在于政策制定机关应严格跟踪评估以应变复杂的科技创新环境,避免施策受到不合理束缚,减少政策施行危机。当前政策评估方式的困厄主要体现在评估阶段及评估频次。如当前的广东省科技创新政策评估主要为事后评估,忽视事前和事中评估,因此科技创新政策实施的针对性较差、效率不高^[1]。安徽省主要采取政策执行后的调研和绩效评价模式,比较注重事后评估,缺少政策设计前和政策实施中的全过程动态监测^[2]。我国当前的科技创新政策评估缺少评估阶段和频次的必要制度规范,虽然科技部办公厅每年发布科技创新政策评估通知,但是其约束力不足,过于强调对上级部门负责,加之信息不对称、评估组织缺乏独立性等客观原因,每年 1 次的政策评估均未达致理想效果,忽略了政策制定的本质在于促进科技创新、服务科技创新市场发展和实施创新驱动发展战略等。因此,多频次、全覆盖的科技创新政策评估才能及时衡量政策施行绩效。

2.3 参与困境:科技创新政策评估参与主体缺位

公共政策的价值特征在于任何具体政策都涉及相关群体利益^[3],因此,“评估的本质是一种建构过程……应重视被评估者和其他利益相关方的意见与要求”^[4]。治理理论以公民为中心^[5],使相关主体在国家治理中实现良好合作与互动,并涵盖科技创新政策评

估。评估主体的多元化能从多角度客观评估科技创新政策,从统筹兼顾、相互补充的角度实现评估专业化、信息化及效益化,从根本上避免政策评估的晕轮效应。当前,我国科技创新政策评估制度存在参与主体缺位问题。如河南省科技创新政策评估主要是政策执行单位内部的一项非常规性工作,实施主体主要为政府机构内部人员^[6]。一方面,科技创新政策评估以政策制定机关为主,但并未明确其评估要求及职责,亦未将其其他利益相关者参与作为其固定制度安排;另一方面,普遍存在部门领导及上级部门垄断评估决策权的情形,导致其对政策评估过程和结果具有明显控制力,其他利益相关者即使参与政策评估,亦难以发挥实质性监督价值。究其本质,这种迷失于行政主导的评估模式存在两个体制缺陷:一是政策评估在政策制定机关并非非常规性工作安排,是否有效评估亦非政府绩效考核的核心指标,加之部分政策制定机关缺少专业评估人员及必要评估素能,从而存在评估结果偏差的可能;二是我国科技创新政策实行自我评估模式,缺少强制性制度规范背景,导致政策评估极易流于形式。参与主体多元化是保障评估结果客观、公正的重要前提,融合多主体、公正有效的科技创新政策评估制度是治理体系现代化的需要。

2.4 纠偏困境:科技创新政策评估结果虚置与促进机制缺失

科技创新政策评估属于公共管理动力机制范畴,合理的促进机制结合评估结果能够极大提升公共管理效能。治理是一个法治、授权、责任、弹性和回应的过程^[7]。评估结果为政策制定机关治理进阶至现代化提供了调整依据,促进机制借助激励、惩戒、公开等方式激发相关部门及人员的积极性,使其在政策制定、执行、终结等政策过程中充分考量政策施行准据,相应作出科学化、合理化变革,促进新政策出台。当前,我国科技创新政策评估存在明显的结果虚置现象,促进机制亦处于缺失状态。如《科技部办公厅关于开展科技创新政策评估工作的通知》仅要求对调查问卷公开填报,但并未设置信息反馈渠道、奖惩机制和信息公开机制等,导致实践中存在两种情形:其一,评估结果并未发挥优化政策体系的价值,亦未对相关部门或人员实施相应的激励或惩戒,从而导致评估结果与政策脱节,即无论评估结果公开与否,其结果并未成为责任分担及政策优化的依据;其二,科技创新政策评估结果仅发挥部分作用并对相关部门或人员进行了激励或惩戒,但政策并未依据评估结果进行优化。美国学者格罗弗·斯塔林^[8]在《公共部门管理》一书中提到:“公共管理责任的基本理念之一就是回应”。评估结果虚置和促进机制缺失使政策评估及政策优化丧失约束与动力机制,本质上与治理现代化相悖。

综上,我国科技创新政策评估具有强烈的行政机关主导倾向,其评估模式仍然是半市场、半统制经济体制^[9]的映射,而非治理现代化的内涵。正如有学者所言,“对公共利益的最大侵害可能来源于政府”^[10]。由

于政府“有形之手”凌驾于市场之上,使政策制定既欠缺关于产品、消费者、策略等竞争过程中才能显现的知识和信息,也使政策制定部门挑选出的科技创新产业过于依赖政策支持,失去市场竞争激发下的创新动力。

3 公平竞争审查制度与科技创新政策评估制度耦合

3.1 公平竞争审查制度应用于科技创新政策评估的源起

哈耶克、阿尔钦、凯瑟尔、威廉姆斯、利比斯坦等^[11]认为,市场竞争是提高配置效率、技术效率和促进技术进步的可靠机制。竞争是市场经济运行的基础,竞争可以营造创新和经济持续增长的制度环境^[12]。科技创新政策亦只有在尊重市场自发性经济力量的前提下,才能契合科技创新内在规律,并有效实现政策目标。同时,“政策的平等地位意味着创新主体在市场中获得公平竞争机会,能大大激发他们科技创新的积极性和主动性”^[13]。因此,充分发挥政府和市场合力是促进科技创新、保障市场公平竞争的根本。根据十八大精神,国家颁布多部文件要求建立公平竞争审查制度后,如2015年出台的《深化科技体制改革实施方案》明确提出“探索实施公平竞争审查制度”,2016年6月发布了《意见》,并于2017年10月发布了《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》(下文简称“《实施细则(暂行)》”),对公平竞争审查制度进行确立和完善。为推动公平竞争审查制度在科技创新政策中的应用,2017年7月发布的《国务院关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》中要求“推动全面实施公平竞争审查制度”。公平竞争审查制度是我国竞争政策确立基础性地位的重要标志,是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度革新,有利于实现市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用。具体而言,公平竞争审查制度的审查对象为行政机关和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织(政策制定机关)制定的市场准入、产业发展、招商引资、招标投标等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其它政策措施。政策制定机关按照“谁制定、谁清理”的原则,依据“市场准入和退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为”的四大类18小类标准进行自我审查。同时,《实施细则(暂行)》还对定期评估或多频次评估、利益相关者参与、评估信息公开、评估结果回应等内容进行了规定。

具言之,公平竞争审查的理念、价值、功能等与科技创新政策评估高度契合。公平竞争审查制度从尊重市场、维护公平竞争的视角,审视新增和存量科技创新政策,充分考虑政策对市场竞争秩序可能造成的或已有不良影响,对具有排除、限制竞争效果的政策不予出台,或调整至符合相关要求后出台,力求创建开放竞争的市场环境,这与健全科技创新的市场导向机制和政府引导机制相符。

3.2 公平竞争审查制度对科技创新政策评估体系化调整的价值拓补

“从市场体系建设视角看,整个市场体系建设都是围绕公平竞争展开的”^[14]。公平竞争审查制度为科技创新政策优化提供了制度工具并注入了新动力。以公平竞争审查为切入点,其本质是将保障市场公平竞争的价值整合至科技创新政策评估,在肯定两者关联性的基础上,实现科技创新政策优化。总体而言,以公平竞争审查为切入点,对科技创新政策评估进行体系化调整具有多重裨益。

(1)丰富和完善科技创新政策评估的基本理论体系,明确竞争政策与科技创新政策关系,促进政策协调实施。在现代化经济体系中,“确立竞争政策的基础性地位要求深化供给侧结构性改革,实施创新驱动发展战略的现实要求”^[15],同时,实施创新驱动发展战略要求推动以科技创新为核心的全面创新,因此,公平竞争审查制度是切实推动科技创新的重要举措。公平竞争审查与科技创新竞争评估的着重点及作用机制不尽相同,但都是基于评估以达致优化政策体系目的,都具有维护社会公共利益和提高社会整体效率的价值。公平竞争审查制度在塑造竞争性市场环境和推进科技创新的过程中,既要运用政策措施弥补市场失灵,保障市场机制作用有效发挥,亦要注重科技创新市场的特殊性。以公平竞争审查为切入点,有利于其与科技创新政策评估协力并进,促进竞争政策和科技创新政策协调实施。

(2)完善契合科技创新特点的评估方法论体系,从政策过程层面防止规制权力的滥用,促进权力运行方式转型。“竞争的公平在‘过程’中的体现,就是通过事前、公开和明确的规则,确保竞争行为是市场信息发现和利用基础上的创新”^[16]。在清理、废除妨碍全国统一市场和公平竞争的科技创新政策的同时,公平竞争审查制度以制度化形式注重权力运行过程的监督,如《意见》及《实施细则(暂行)》确立了多阶段多频次评估方法,在政策评估中能有效遏制权力扩张,提高政策质量及效能。公平竞争审查属于公共政策评估范畴,以其为切入点,能够完善科技创新政策评估的方法论体系,使科技创新政策评估在公平竞争审查的同时最大化制度价值。

(3)弥补科技创新政策评估工具缺失问题,为政策制定部门开展评估提供精准有效的政策工具。“政策工具的选择过程即是揭示政策具体内容”^[17]。精准有效的政策工具是激发市场主体积极参与科技创新的正面诱因,通过改变科技创新要素供给、创新市场环境等激励创新。科技创新政策评估借助公平竞争审查,可以有效权衡市场激励型政策工具与行政管制型政策工具的选择,并不断加大前者应用,最终实现政府与市场在科技创新资源配置中的合力。

(4)满足科技创新政策评估的精准化需求,为科技创新政策评估提供更加全面科学的结论支撑。如研发费用加计扣除政策、股权和分红激励试点政策以及研

发仪器设备加速折旧政策在实践中普遍存在中小企业收益有限问题^[2],导致市场公平竞争问题在现有科技创新政策评估中难以解决。以公平竞争审查为切入点,能够破解科技创新中部分垄断行业的市场壁垒、产业壁垒,为科技创新政策评估提供依据、结果参考及对策架构。从实践来看,科技创新政策评估对解决当前行政手段不合理干预科技创新的行为问题明显乏力。公平竞争审查能够弥补科技创新政策评估不周延的困境,为科技创新政策评估提供结论支撑,进而有效刺激垄断行业的科技创新活动。

4 公平竞争审查视角下科技创新政策评估体系化调整的逻辑要理

保罗·戴维斯^[18]认为:“若想表达某个规律,以质朴、不可动摇的逻辑为基础的表达是最足以服人、令人满意的表达方式。”针对科技创新政策评估失灵问题,在治理现代化视野下,体系化调整科技创新政策评估制度应重点厘清政府与市场关系,发挥市场竞争的激励效应。针对科技创新市场,正如孙南申、彭岳^[19]认为的,“除非存在不可弥补或修正的市场失灵,政府仍应主要通过间接修正而非直接介入的方式促进技术创新活动。”以公平竞争审查为切入点,明确科技创新政策评估制度体系化调整的逻辑要理,方能实现评估标准的合理与公平、评估方式供需平衡、评估结论生成与落实。在公平竞争审查视角下科技创新政策评估制度体系化调整应遵循如下逻辑要理:

4.1 明确体系化调整的逻辑主线

逻辑主线贯穿于科技创新政策体系形成各阶段,同时引导政策评估整体发展趋势。作为治理现代化的关键传动子系统,政府与市场关系在政府、市场和社会的逻辑关系中是根本性的^[20]。同时,政府和市场是现代化经济体系中实现资源配置的两种基本方式,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用是深化科技体制改革的基本要求。因此,政策评估体系化调整应当实现市场和政府在科技创新资源配置中的合力。从理论层面上,处理好政府与市场关系是经济体制改革的核心问题。实践证明,市场是最有效的资源配置方式,市场经济的本质是由市场决定资源配置,科技创新政策评估理应基于政府与市场关系的发展规律,实现科技创新政策体系优化。在现实层面上,虽然科技创新领域存在以不正当手段谋取经济利益、生产要素市场发展滞后等问题,但市场在资源配置中的决定性作用并不等同于完全由市场机制来“包办”资源配置,这是因为政府调控过程中存在的局部乱象并不能否定政府在社会主义市场经济体制中的地位与作用^[21]。进而言之,公平竞争审查视角下科技创新政策评估体系化调整必须将理顺政府与市场关系置于核心位置,同时,更好地发挥政府作用。

4.2 树立体系化调整的逻辑思维

科技创新政策评估是在特定政策目标引导下发现

问题、解决问题,并达致目标的完整过程。树立目标导向和问题导向的逻辑思维,使科技创新政策评估既从政策出台的政策目标倒推,厘清目标实现过程中的问题,又从解决政策目标实现问题推理,提出保障政策目标实现的规制途径。其一,目标导向在于它“不仅仅是政府方案涉及和择优的基本依据,同时也是政策执行的指导方针,并且为政策评估提供了参照标准”^[22]。目标使科技创新政策评估具有了发展动力,目标导向从科技创新政策的预定目标倒推至政策规划、实施、终结等过程,要求政策制定部门在实施科技创新政策评估后能够提供积极有效的科技创新体系优化措施;其二,强化科技创新政策评估问题导向,如结合公平竞争审查维护市场公平竞争秩序,发现和解决排斥、限制竞争的问题都是问题导向的基本内涵。以公平竞争审查为切入点,开展科技创新政策评估就是围绕创新驱动集聚公共管理动能,形成保障市场公平竞争及有效发挥政府职能的局面,解决排斥、限制竞争政策的措施及公平竞争问题,其过程主要包括在政策规划、制定、执行和终结等操作层面分析、发现和解决损害科技创新的问题。

4.3 构建体系化调整的逻辑结构

科技创新政策评估保障市场公平竞争的逻辑定位并非简单的形式设定,而是理论发展的逻辑必然及评估的内在逻辑要求,体系化调整应构建三维逻辑结构:①公平竞争理念是先导。当前的科技创新政策过于关注产出效率,对公平竞争关注不足,特别是保护在位国有企业利益、忽略中小企业发展需求,容易产生马太效应。在我国科技创新市场发育不充分时,政策直接干预市场并培育市场具有一定合理性,但公平竞争理念依然是我国科技创新领域市场竞争和市场培育的需求。政策评估以公平竞争理念为先导,有利于提升政策制定部门的公平竞争意识,使其自觉维护市场公平竞争秩序;②竞争政策的基础性地位是统领。竞争政策是“敦促其它经济政策改善竞争环境的经济性政策”^[23],在一国经济发展中具有基础性地位。竞争政策基础性地位的树立有利于科技创新市场形成和发展,而科技创新市场发展反过来又有利于推行竞争政策。以竞争政策基础性地位为统领,并非排除科技创新政策的引领作用,而是强调竞争政策的基础性地位是兼顾科技创新有效发展而言的;③建立维护市场公平竞争的制度保障。理念和统领转化为制度才具有推动科技创新发展的现实意义。“一项创新行动能否实现稳定而持续的空间扩散,在很大程度上取决于该举措是否有完备的政策驱动和制度保障”^[24]。目前我国科技创新市场中多头管理、无人管理、部门分割和地方保护等问题亟需通过制度规范予以解决。

4.4 厘清体系化调整的逻辑问题

在遵循上述逻辑主线、思维及结构进行体系化调整的同时,科技创新政策评估的逻辑定位需要厘清5个逻辑问题:①政策制定部门的资源禀赋与科技创新

政策的资源分配方式存在直接联系,但不应当成为政策制定部门损害市场公平竞争的理由;②横向区域竞争及此基础上的政策措施是影响和制约科技创新政策优化的重要因素,但通过科技创新政策评估保障市场公平竞争应当成为区域发展的基本动力,而非区域竞争的牺牲对象;③通过科技创新政策评估保障市场公平竞争应当成为政策制定部门实现政策目标而选择的实施策略和技术工具;④通过科技创新政策评估保障市场公平竞争应当成为政策制定部门政绩考核的必要内容;⑤科技创新政策评估各阶段和关键环节部署会对科技创新市场的资源分配产生直接影响,应当注重其稳定性和可持续发展。

5 公平竞争审查视角下科技创新政策评估体系化调整的制度进路

要契合公平竞争审查制度实施,最根本的是将科技创新政策评估塑造成以培育市场并为市场竞争创造条件的治理体系,同时,将政策制定部门干涉市场的行为纳入法律框架的约束范围内,使其治理能力获得实质性提升,并通过营造公平竞争的市场环境提高我国市场主体科技创新水平,进一步提升国际竞争力。

5.1 理念匡正:破除政策评估思维局限

科技创新政策评估是一项技术性、实践性、长跨度工作,需匡正评估理念与思维,注重科技创新政策评估效益提升。结合公平竞争审查制度,明确精准化需求、以市场为导向及以政策目标为起点是科技创新政策评估的总体趋势及方向。其一,明确科技创新政策评估的精准化需求。以精准的科技创新政策评估推进政策优化、实现治理现代化,不仅对政策实践具有指导意义,而且是科技创新政策适用方式改进和目标渐进完善的努力方向。近年来,国内经济形势和国际经济格局深刻变化,精准化是适应新形势的迫切需求,亦是主动适应供给侧结构性改革以实现科技创新提质增效的核心内容。其二,强化政策评估的市场导向意识。按照创新驱动发展战略要求,应以市场为导向,正确处理政府和市场的关系,但我国当前的政策评估广泛存在政策制定机关闭门造车或垄断评估决策权的情形。为矫正偏失,政策评估需实现科技创新政策向激励创新、注重改善创新环境的普惠性政策转变,坚持科技创新政策评估向市场导向进阶,结合公平竞争审查制度,实现政策评估中政府与市场关系的反思、拓补和超越。其三,评估需以分析政策目标为起点。从理论角度而言,公共政策出台是以完成一种或者多种政策目标为内容,政策目标构成其形成及执行的前提和基础。霍布豪斯^[25]指出:“各种社会制度和政治制度本身并不是目的,它们是社会生活的器官。是好是坏,需要根据它们所蕴含的精神来判定。”不可否认,诸多科技创新政策存在目标冲突,因此,在公平竞争审查视角下政策评估的逻辑主线必须彰显其契合多种目标的精神价值。

5.2 程序治理:妥当确立政策评估的基本范式

科技创新政策评估本质上是按照系统论方法,将局部与整体、眼前与长远、主要与次要等利益有机结合起来,充分考虑不同地区、群体、行业之间的协调、影响及制约的过程。因此,科技创新政策评估需要公开、接受监督、可平等参与的程序制度予以规范。不同类型科技创新政策评估的具体范式虽然不能一一法律化,但可依靠程序制度的刚性约束予以保障,实现科技创新政策评估主体多元化,同时,促进协商达成相对均衡的决策内容。一方面,明确科技创新政策评估的完整性要求。鉴于政策制定部门对科技创新政策评估完整性认识不足,体系化调整应在完整性上予以及时调试。其中,完整性是指科技创新政策应当具备事前、事中和事后的多频次评估,在明晰不同评估阶段统一性和差异性基础上,形成互补的评估体系,契合评估发展规律及评估结果精准化反馈的客观需求。政策评估体系化调整需形成完整的启动—实施—结论—反馈程序,为政策评估创造判断及预测条件,为评估实施过程提供针对性指标及方针。另一方面,加强多阶段多频次考核。科技创新政策具有政策制定、实施及评估的固有复杂性^[26],应当根据政策实施阶段及状况对政策制定部门实施分阶段多频次考核,可以结合《实施细则(暂行)》规定的每三年定期评估或实际情况自行决定。由政策制定部门自身决定评估期限的,应当公开评估期限或者启动政策评估的具体情形。如对众多市场主体联名要求开展科技创新政策评估的、对市场竞争造成实质影响的、与国家最新政策相冲突等情形启动考核,侧重于市场发展和国家政策方针的适应性优化。

5.3 标准建设:实现政策内容的科学评价

从公共政策过程角度而言,政策评估与决策紧密相连,评估标准的实质就是决策标准。习近平总书记^[27]在第39届国际标准化组织大会贺信中指出,“标准是人类文明进步的成果。……标准化在……促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显”。在政策体系复杂、政策作用广泛的全面深化改革时期,倡导科技创新政策评估的标准建设是为科技创新政策制定、实施与终结等提供明确依据,其途径是将科技创新政策评估标准和公平竞争审查标准相结合,基于标准制定基础因素并使其逐渐体系化。一方面,深刻权衡标准制定的基础因素。影响标准建设的基础因素具有多元性:①法律因素。合法性是标准建设的基本要求,需遵循法理和基本的经济法律原则;②技术因素,即技术规则和工具系统。对标准建设而言,需注重标准的有效性和可行性;③经济因素,尊重相关国际标准,核心在于政策效率的关注,注重成本—收益分析;④社会因素,即从国家战略高度综合考虑对社会伦理、制度和群体的维护,满足社会需求。另一方面,细化标准体系内容建设。充分结合《意见》、《实施细则(暂行)》的公平竞争审查标准和科技创新政策评估标准,在法治政府的基本原则和框架下,制定科技创新政策评估标准,消

除内在逻辑冲突,使相关主体充分认识、理解和把握标准。可以根据不同部门或行业特性,通过“基本标准+细化标准”的双层标准体系增强可操作性^[28]。当然,标准需依据实施环境适时调整,通过公开听证、专家咨询、竞争执法部门效果评估和社会公开等环节保障其灵活性、科学性和实效性。

5.4 结果回应:保障政策评估结果的有效利用

科技创新政策评估结果为政策的立、改、废提供核心依据。政策评估结果回应是指评估结果涉及的政策制定部门对评估结果中提出的诉求及时回应并予以解决。政策评估得出可靠、有效的结果,还需合适的回应路径,使其落实到相关部门行动中。结果回应是科技创新市场特定法律关系变更的因应,包括权利主体和义务主体,其中,权利主体包括所有政策实施利益相关者,义务主体则为政策制定部门。政策制定部门获得政策评估结果后,应当以确定方式与内容进行回应。就回应方式而言,回应内容决定了其回应方式,主要包括如下途径:其一,信息公开。政策制定部门应当将科技创新政策评估结果向利益相关者公开,亦需将评估结果中提出的问题与建议纳入决策过程,决策过程和结果要向利益相关者及社会公开;其二,社会服务承诺。社会服务承诺是指公共部门将公共服务内容、标准和程序等公之于众,向公众作出信守性许诺,接受公众监督,以实现提高服务水平、有效满足公众需求的目的^[29]。政策制定部门应针对评估中提出的问题与建议向社会作出承诺,在合理时间内予以改进;其三,利益相关者参与。现代国家治理强调治理主体多元化,而多元化是实现民主诉求的主要渠道^[30]。相关实证调研亦表明,征询利益相关者意见是政策制定过程中的三个关键要素之一。在政策制定中应当为利益相关者预设畅通的表达途径,通过协商、论证及评估,使科技创新政策更好地保障利益相关者权益。如当前公平竞争审查明确要求“应当征求利害关系人意见或者向社会公开征求意见”。

5.5 明权确责:切实转变政策制定部门的职能认知

《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》指出,“进一步明晰中央和地方科技管理事权与职能定位,建立责权统一的协同联动机制,提高行政效能”。厘清政策制定部门的权责范畴,有利于转变政策评估部门的职能认知。其一,明确政策制定部门在政策优化中居于主要责任地位。公平竞争审查和科技创新政策评估都确立了自我审查模式,为破解制约创新驱动发展的体制机制障碍,政策制定部门的主要责任地位不可或缺。政策制定部门肩负制定科技创新政策的主要职责,承担保障政策应有治理效能的责任,同时在政策实施中充当政策解读和裁定者角色。因此,政策制定部门应当受到政策制定原则、程序的规则约束,居于主要责任地位。其二,完善政府绩效评估指标体系。体系设置应当兼顾市场效率与市场公平、结合制定责任与伦理责任,既

要侧重保障公平竞争审查实现,又需充分发挥政策制定部门能动性。同时,确保与公平竞争审查标准的系统性,避免因政策变动而导致损害市场竞争的短视行为。其三,向科学化的政策终结机制转变。小约瑟夫^[31]等在《公共政策导论》中提到,“政策评估有别于其它类型的政策分析,评估专注于政策结果或后果,而不是政策特点或起因”。政策终结机制能加快政策新陈代谢,是政策向有效性、回应性方向发展的基本手段。当前很多阻碍市场公平竞争的政策仍滞留在政策体系中,政策积压现象较为严重,可以结合公平竞争审查结果建立一套标准政策终结机制。

6 结语

妥当定位及此前提下的范式确立,构成了法律制度和法治体系的基础。以公平竞争审查为切入点,实现科技创新政策评估体系化调整是一种有益调适,其生成于政府主导向政府与市场合力延伸的转型,旨在缓解干预风险并因具有难以被现有科技创新政策评估涵盖且突出公共价值而发展受限的政策评估提供了一套理顺思路、解决问题的范式。进而言之,现有科技创新政策评估整体过于粗疏,以公平竞争审查为切入,强调市场导向立场及解决特定市场问题的功用,进而在相应结论中凸显实质正义和治理现代化精神,彰显了评估范式的矫正和转型。同样地,通过公平竞争审查制度探索科技创新政策评估的体系化调整,既是立足于现代化经济体系与全面创新时代吁求,又是习近平新时代中国特色社会主义思想的治理选择,为完善制度、实现市场良性发展和国家治理现代化指明了未来探索方向。

参考文献:

- [1] 郑秋生,李金惠,曾凯华.广东省科技创新政策评估现状、问题及对策研究[J].特区经济,2017(6):40-42.
- [2] 莫玲,李颖.安徽省科技创新政策评估制度建设探析[J].管理观察,2014(21):38-40.
- [3] 宁骚.试论公共决策的现代化[A].现代化进程中的政治与行政(下册)[C].北京:北京大学出版社,1998.
- [4] 埃贡·G·古贝,伊冯娜·S·林肯.第四代评估[M].秦霖,蒋燕玲,等,译.北京:中国人民大学出版社,2008.
- [5] 范逢春.国家治理现代化的价值反思与标准研判[J].东南学术,2014(6):72-76.
- [6] 程金凤.河南省科技创新政策评估研究[J].改革与开放,2018(1):36-37.
- [7] 李文彬,陈晓运.政府治理能力现代化的评估框架[J].中国行政管理,2015(5):23-28.
- [8] 汪全胜,陈光.立法后评估结果的回应机制[J].郑州大学学报:哲学社会科学版,2011(1):39-44.
- [9] 吴敬琏.中国经济体制与发展模式转型[J].新金融,2015(5):4-7.
- [10] 张定淮,涂春光.论责任政府及其重建机制[J].中国行政管理,2003(12):75-79.
- [11] 孟雁北.产业政策公平竞争审查论[J].法学家,2018(2):118-134.
- [12] 徐士英.国家竞争政策体系基本确立的重要标志——有感于公平竞争审查制度的实施[J].中国价格监管与反垄断,2016(7):33-36.
- [13] 魏芳,许良.关于完善我国科技创新政策运行过程的几点思考[J].科技管理研究,2004(2):24-26.
- [14] 张守文.公平竞争审查制度的经济法解析[J].政治与法律,2017(11):2-10.
- [15] 王一鸣.确立竞争政策的基础性地位[EB/OL].(2018-03-08)[2018-05-01].<http://house.chinanews.com/gn/2018/03-08/8463149.shtml>.
- [16] 彭海斌.公平竞争制度选择[M].北京:商务印书馆,2006.
- [17] B·盖伊·彼得斯,弗兰斯 K·M·冯尼斯潘.公共政策工具[M].顾建华,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [18] 保罗·戴维斯.上帝与新物理学[M].徐培,译.长沙:湖南科学技术出版社,1996.
- [19] 孙南申,彭岳.技术创新的市场失灵与法律保障的制度建构[J].复旦学报:社会科学版,2010(1):65-73.
- [20] 胡宁生.国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动[J].南京社会科学,2014(1):80-86,106.
- [21] 王俊,王树春.论供给侧结构性改革中的供求衔接机制[J].贵州社会科学,2017(1):118-123.
- [22] 韩晓莉.服务型政府政策制定的目标导向和价值观体系[J].理论月刊,2009(6):85-87.
- [23] THE UNCTAD SECREARIAT. Empirical evidence of the benefits from applying competition law and policy principles to economic development in order to attain greater efficiency in international trade and development [EB/OL]. (1998-07-29) [2018-03-27]. <http://unctad.org/en/docs/c2emd10r1.en.pdf>.
- [24] 刘伟.论地方政府社会治理创新的政策转化:影响因素与优化路径[J].理论探讨,2016(4):155-159.
- [25] 伦纳德·霍布豪斯.社会正义要素[M].孔兆政,译.长春:吉林人民出版社,2006.
- [26] 张永安,耿喆,王燕妮.我国科技创新政策复杂性研究[J].科技进步与对策,2015(12):104-109.
- [27] 习近平.习近平致第39届国际标准化组织大会的贺信[EB/OL].(2016-09-12)[2018-03-11].http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119554153.htm.
- [28] 郑和园.公平竞争审查制度中自我审查的理论逻辑及实践路径[J].价格理论与实践,2017(12):31-34.
- [29] 范柏乃.政府绩效评估与管理[M].上海:复旦大学出版社,2007.
- [30] 唐兴军,齐卫平.治理现代化中的政府职能转变:价值取向与现实路径[J].社会主义研究,2014(3):83-90.
- [31] 小约瑟夫·斯图尔特.公共政策导论(第三版)[M].韩红,译.北京:中国人民大学出版社,2011.

(责任编辑:胡俊健)