

# 创新型城市政府治理的工具效应

许爱萍

(天津社会科学院城市经济研究所, 天津 300191)

**摘要:** 创新型城市概念的提出是多方利益协调的结果, 技术、市场与创新型城市发展之间存在着相互促进又矛盾的复杂关系。创新型城市治理为解决技术变革的挑战、供需矛盾和资本增值诉求, 以及缓和冲突、提高资源利用效率起到了重要的工具作用。创新型城市的政府治理成为实现创新型国家、调节技术创新资源分配、提升城市创新水平以及解决技术变革链式效应的有效工具。通过对创新型城市政府治理工具效应的分析, 有助于厘清创新型城市治理目的与内容。

**关键词:** 创新型城市; 政府治理; 工具效应

**中图分类号:** F293 **文献标识码:** A

DOI:10.13580/j.cnki.fstc.2014.12.008

## The Tools Effect of Government Management on Innovative City

Xu Aiping

(Urban Economic Research Institute, Tianjin Academy of Social Sciences, Tianjin 300191, China)

**Abstract:** The concept of innovative city is proposed based on the result of benefit coordination of multi-stakeholder with a reinforcing, complex and contradictory relationship between technology, market and development of innovation-oriented city. To address the challenges of technological change, the problems between supply and demand as well as capital appreciation demands, the innovative city governance plays an important role in easing conflicts and improving resource utilization efficiency. The innovative city's government management is the tool for realizing the construction of innovative country, conditioning technology innovation resource allocation, enhancing the innovative capability of innovative city and handling the technology innovation chain effect. The analysis of governance tool effect of innovative city can clarify the purpose and content of the innovative city governance.

**Key words:** Innovative city; Government management; Tools effect

### 1 利益冲突是创新型城市治理的起点

随着创新型经济的发展深入, 经济与社会中出现越来越多与创新有关的问题, 而政府不得不主动或被动参与或解决创新经济带来的各种问题,

这就必须考虑到政府管理方式问题, 通过提出合理的政府治理方式, 处理好“国家”与“城市”这两大节点之间的利益矛盾, 推动地区经济、社会与国家创新主题的融合、过渡和发展。

收稿日期: 2014-03-05

作者简介: 许爱萍 (1982-), 女, 辽宁大连人, 博士, 助理研究员; 研究方向: 技术创新与制度创新。

从实践上看,由于创新带来了环境污染问题、创新对城市基础设施提出了更高要求、创新的空间集聚效应使城市的空间产生改变,进而影响到政府对城市空间的规划管理;由创新引发了利益分配模式的变动,这都需要政府出面协调各方利益。同时,城市的发展模式也逐渐发生变化,通过创新带动后工业时代城市经济的持续繁荣的设想,为创新型城市的崛起提供了契机,也塑造了“创意阶层”,大量创新人才正成为经济发展的中坚力量,掌握着创新经济的命脉,劳动在收入分配中的占比却持续下降。由创新所引发的利益分配格局改变带来了深刻的社会结构变动,利益平衡机制缺失的情况下,将会导致贫富差距不断扩大,进而引发社会阶层对立,政府成为对各方“利益诉求”进行平衡的首要工具。

从政治学角度看,创新型城市的发展过程中势必遇到经济增长、资源环境保护、社会基础设施、城市空间、利益分配与利益团体之间的冲突。在2010年,David Harvey在《社会正义与城市》中描述了美国在激荡的时代背景下各利益团体基于自身的“话语”的冲突,并提出了解决冲突的正义主张,提出社会正义具有包容性的原则,正义随时间、空间和个体的变化而变化<sup>[1]</sup>。如何解决各利益集团之间的冲突,从而实现社会技术与文明的进步是创新型城市面对的首要问题<sup>[2]</sup>。这些矛盾的解决,都需要政府从顶层设计层面进行科学规划和布局来实现统筹协调。

## 2 创新型城市治理面临的挑战

### 2.1 技术变革的挑战

创新型城市治理面临的一个重要压力来自产业技术要不断进行创新的挑战,持续不断的创新才能维持产品长久的竞争力与生命力,而不断变化的市场需求要求创新主体不断追踪消费者需求偏好的动向,以此进行技术改进和提高质量,同时要求新技术迅速投入到生产体系中。此外,技术创新需要多种资源的参与以及制度的保障。由于对旧有技术的更替会触及既得利益者的利益,新技术需要与现有相关技术的桥接,技术的更迭更要求有力的制度推动,对未来创新发展趋势的预测也依赖技术领域、市场以及城市管理部门三方共同进行前瞻性探讨。此外,主要由企业进行

的创新活动往往通过产品与服务过程来提供,该过程融入了技术与组织上的创新过程<sup>[3]</sup>,企业为主体的技术创新体系仍有待完善,产业的发展与扩散也要求城市提供具有与之配套的基础条件与制度条件来完成城市内部资源的整合。

### 2.2 供需矛盾带来的挑战

从市场需求的角度看,土地资源和环境容量已不允许城市经济再走传统粗放式发展道路,通过创新驱动实现城市经济实现跨越式发展是时代之需。在以创新活动为特征的现代城市经济体系中,是否具有市场竞争力是城市经济发展标志之一,市场需求是城市经济发展的根本力量,创新问题也是解决市场供需矛盾的重要手段。市场中新产品的出现,以及现有产品物理价值的改进决定了产品技术改进的必然,也决定了未来市场的技术方向,市场竞争的压力要求城市必须适应创新型经济发展方向,呼唤城市建设创新驱动发展的新机制,实现通过创新激发城市创新能力的提高。知识经济带来的社会问题、各组织之间的压力需要政府来解决,尖锐的供需矛盾呼唤城市政府参与管理。创新型的城市的政府治理,要求城市延伸城市管理的空间外延,从传统的城市管理走向大都市区域的治理<sup>[4]</sup>,将一般的经济管理功能扩大到创新型城市治理的主题上来。

### 2.3 资本增值的困境

创新意味着高风险、高投入以及结果的不确定性,创新活动主体往往寻求伙伴关系来获得知识、技术与信息。单个企业进行创新充满了风险和不确定性,企业开始通过寻找创新伙伴来获取所需的资源和信息。企业间密切的资源交换与能力互补为企业提供了资金、分担风险以及加快市场进入和推广等一系列机会。参与创新的资本往往包含社会资本、物质资本和人力资本,而社会资本、物质资本、人力资本在对创新结果的目标上具有高度的一致性,创新资本不断要求资本寻求增值,因此创新型企业的成长在很大程度上依赖于资本的力量。于是创新企业比非创新型企业更倾向与资本的结合,风投、财政资助往往会催生大量创新型企业崛起<sup>[5]</sup>,并要求政府给予制度上的支持。知识经济背景下的现代城市对高新技术产业的依赖,催生了创新型城市治理问题的提出,试图以此解决城市资本增值的困境。

### 3 政府治理的工具效应

创新型城市政府治理是解决创新型城市所要面对的社会变革以及政府所要解决的各种冲突的重要工具,其工具意义的清晰化有助于理解创新型城市治理的目的与内容。

#### 3.1 实现创新型国家的有效工具

创新型国家是国家根据时代背景以及国内外发展需求所进行的战略选择,创新型城市是创新型国家在区域上的重要节点,是国家实现创新型国家主导战略意图的工具。城市作为特定的创新空间,将创新人才、机构和创新活动聚集到创新型城市中<sup>[6]</sup>。城市内部创新网络的密集化发展、城市之间关联度增强都有助于增强技术创新水平的提升<sup>[7]</sup>,促进在城市内部、城市之间形成多层次的创新网络,由此增进了国家创新系统优化产业分工、弱化创新风险、提高创新绩效的功能。此外,在中国由速度型发展向规制型发展的过程中,政府逐渐对单一追求经济发展速度的方式进行反思<sup>[8]</sup>。由于很多创新活动的失败不是由于关键的技术缺陷而是因为市场失灵,这些失败正是由于管理者和组织在管理上存在缺陷<sup>[9]</sup>。创新型国家的建设同样存在市场失灵的可能,在创新型城市这一节点中可能出现市场失灵带来的种种问题,政府必须通过干预城市区域内企业的创新活动,解决市场所不能解决的问题,并在地方层面层层落实。因此,创新型城市是为实现创新型国家在地方层面落实创新政策、实现更高层次创新资源协调分配行为的有效手段。

从创新型城市自身的发展看,由于不断受中央政府、地方政府的影响,同时城市领袖、地方的城市规划学者也影响着城市发展战略的制定。地方政府的错位和缺位将会为城市发展带来不可估量的损失。城市政府治理的作用必定落脚于促进城市范围内的技术溢出,其次在于保证企业创新经济行为的运行。

在创新型国家建设落实到城市层面的过程中,往往在经济增长与环境保护、创新型国家建设与区域资源供应不足、经济发展与社会发展之间普遍存在矛盾。创新型城市政府治理为创新型国家战略的落实起到了提供制度规范与协调的作用。这在体制机制创新驱动型的创新型城市建设中体

现最为明显,创新型城市与创新型国家都得益于政府自上而下推行的科技创新制度、科技促进政策及运行机制方面的改革<sup>[10]</sup>。创新型国家的建设需要地方政府在资金投入、税收政策、财政补贴和补助和城市创新环境等方面提供保障。从国内外创新型国家建设的实践看,一方面,虽然各国政府都在创新技术的最尖端领域提供创新经费方面的支持,但城市层面的创新活动仍需地方政府提供税收优惠与财政补贴和补助<sup>[11-12]</sup>。另一方面,地方政府则通过提供优惠的税收政策,吸引高科技企业的入驻和发展,并通过提供相应的产业扶持政策,促进产业集聚<sup>[13]</sup>;在资金投入上,政府通过财政资金的杠杆作用引导城市创新的方向,政府着力改善创新型城市建设中的薄弱环节,着眼于创新孵化全链条,促进科技要素汇聚生长的生态群落在城市区域内形成,增进城市在国家创新系统中的节点作用。

#### 3.2 调节技术创新资源分配的有效工具

创新型城市政府治理的作用在创新型城市建设初期体现最为明显,表现为强有力的政府主导力量牵引下,城市发展模式的急剧改变。由于市场调节不能随着城市创新系统的总体资源需求的变动而及时产生作用,在应对创新资源需求的过程中缺乏灵活性,表现为国家政策以及地方政策在调节上的滞后性以及对城市创新系统调节的不完整性。因此,创新型城市的政府治理首先是对技术创新资源分配的协调。创新型城市对技术与市场的影响主要通过公共政策来实现,政府在促使优势产业形成的过程中,不断调整社会资源优势、解决供需矛盾,调节激烈变革并缓和冲突。创新主体间知识流动及创新扩散模式有利于提高创新效率<sup>[14]</sup>,通过对创新系统的治理,逐渐促进城市区域内创新资源整合、流动,增进企业之间技术资源整合。

技术、市场以及创新型城市分别代表了盈利组织、消费者与城市管理者之间的利益协调,三者之间利益一致是公共政策的追求目标。创新型城市的公共政策是公共组织采取市场化工具、工商管理技术和社会化手段解决社会、经济问题的政策工具<sup>[15]</sup>。创新型城市治理的政府主体包含中央以及地方政府在内的广义政府组织,地方政府在推动城市创新活动的开展中处于领导地位,统

领了城市区域内的资源分配,促进了城市中各个创新主体之间的联系,桥接了产学研三大部门,使三者的创新资源和活动互通有无,因此,政府治理在创新型城市建设初期是解决创新资源分配的有效工具。

### 3.3 拉动城市创新水平的有效工具

城市政府在原有的工业基础上积极发展创新型产业往往引发依赖于本地优势产业的专业化,例如依靠传统产业的技术升级改造形成的产业优势化、创造新的产业发展条件引发的产业簇群,以及在经过长时间发展之后形成的产业聚集与产业链延伸。产生于具体某一部门的技术变革在带动一个技术领域的同时,其产生的后果波及多个部门,引发的城市创新系统网络内各关系节点产生巨变,波及专业部门、产业界以及顾客,带动城市创新水平的整体提高。由技术所引发的深刻变革更表现在对政府治理职能、公共政策的影响上,并由此引发的全面撼动。公共政策的作用体现在公共组织对创新发展和创新过程的影响上<sup>[16]</sup>,政府通过提供具有稳定、协调效应的创新政策,为处于研发前沿企业的市场开拓和技术溢出提供了机遇,同时对落后企业提供了技术追赶机会并为区域之间技术流动提供了契机,为创新型城市内外部企业研发水平的均质化作出了推动。

在政府治理理论视角下,政策、市场协调的合力作用在创新型城市发展的中后期阶段逐渐表现为政府角色的淡化、市场力量凸显。此时,创新型城市高度依赖高新产业中技术、人才、资金对经济的带动作用,重视科技创新对提高社会生产力的支撑作用,逐渐实现从要素驱动型向创新驱动型转变,要求政府功能在创新资源管理、创新活动激励方面强化治理作用,在战略选择上,要求强化对创新型城市治理的区域经济建设功能。随着创新经济的发展、城市创新系统的形成,政府对具体创新活动的干预减少,转而体现在对创新系统的干预上,表现在力图通过合理的资源分配实现创新产出最大化。政府对城市创新系统进行干预以增进各创新主体之间的联系与合作,为创新衍生新的创新组织、空间结构。政府对创新的干预促进了系统内知识的流动,促进各主体的学习,带动知识在各创新主体与消费者之间流动,

拉动城市创新水平的整体提高,带动整个社会的文明与进步。

### 3.4 解决技术变革的链式效应的有效工具

在解决技术引发的链式变革中,政府主要起到了领导、协调和利益整合的作用。从市场经济为基础的多元社会结构向“创新型”城市社会转变的过程中,资源枯竭、能源枯竭、人口老龄化、人口需求、流动人口和公共健康等问题要求城市以“治理”概念改造城市经济发展方式以及社会问题。创新型城市理念不但要求经济发展方式由要素带动型向创新带动型转变,同时要求管理模式走向“创新管理”,由此产生了政府的“新职能”和放弃某些“职能”。创新人才、资本的聚集以及高附加值的经济特征为城市带来了深刻的社会变化,对高标准的城市创新基础设施和环境设施的高效利用,对创新资源的整合以及创新系统网络的构建与运行都提出了更高的要求,同时,城市对开放包容的精神文化的呼唤不断冲击原有的社会环境,而公共政策在调节经济与社会矛盾的过程中也不断经历着嬗变。在创新型城市建设的实践中,政府为解决极化效应带来的链式变革,积极协调各部门实现科技创新、文化创新、制度创新和发展模式上的创新。制度创新与创新文化的培育是推进创新型城市塑造发展模式的关键外部条件,以此来保障城市硬件建设,使科技创新与市场、社会之间形成良性互动关系,使由技术变革引发的链式变革与创新型城市经济、社会发展相协调。

## 4 结语

随着创新型城市的发展,在市场配置资源和政府协调作用的合力下,政府逐渐将工作重点转移到营造亲商投资环境、培育尖端技术、塑造产业集聚上,体现了技术创新、经济与城市管理的高度融合,创新型城市的政府治理是解决技术的商业化、工程化所引发的种种问题的有效工具。因此,良好的政府治理是改善政府主导与市场主导的强烈对立的手段,是改善市场单一作用不良后果的伴生工具,也是未来创新型城市管理的目标取向。

## 参考文献:

- [1]Harvey D. Social Justice and the City( Revised Edition) [M]. University of Georgia Press ,Athens London. 2010.
- [2]郑芸. 城市政治学十年回望: 进入路径和研究范式[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版) 2010 (4): 7-10.
- [3]Edquist C. Zabala-Turriagoitia J M. Public Procurement for Innovation as Mission-oriented Innovation Policy [J]. Research Policy , 2012 41(10): 1757-1769.
- [4]叶林. 转型过程中的中国城市管理创新: 内容、体制及目标[J]. 中国行政管理 2012 (10): 73-77.
- [5]John R Baldwin Joanne Johnson. Business Strategies in Innovative and Non-Innovative Firms in Canada [J]. Research Policy ,1996 , 25(5): 785-804.
- [6]屠启宇 邓智团. 创新驱动视角下的城市功能再设计与空间再组织[J]. 科学学研究 2011 (09): 1425-1434.
- [7]程开明 王亚丽. 城市网络激发技术创新的机理及证据[J]. 科学学研究 2013 (09): 1399-1411+1440.
- [8]薛澜 陈玲. 制度惯性与政策扭曲: 实践科学发展观面临的制度转轨挑战[J]. 中国行政管理 2010 (08): 7-9.
- [9]Clayton M Christensen. The Innovator's Solution: Creating and Sustaining Successful Growth [M]. Harvard Business School Press 2003.
- [10]吴宇军 胡树华 代晓晶. 创新型城市创新驱动要素的差异化比较研究[J]. 中国科技论坛 2011 (10): 23-27.
- [11]李靖华 李宗乘 朱岩梅. 世界创新型城市建设模式比较: 三个案例及其对上海的启示[J]. 中国科技论坛 2013 (02): 139-146.
- [12]李靖华 吕艳薇 常晓然. 杭州创新型城市建设政策演变分析[J]. 中国科技论坛 2012 (08): 114-119+125.
- [13]詹正茂 田蕾. 新加坡创新型城市建设经验及其对中国的启示[J]. 科学学研究 2011 (04): 627-633.
- [14]程开明 王亚丽. 城市网络激发技术创新的机理及证据[J]. 科学学研究 2013 (09): 1399-1411+1440.
- [15]陈振明. 政策科学—公共政策分析导论(第二版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 168.
- [16]Edquist C. Design of Innovation Policy Through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems( or failures) [J]. Industrial and Corporate Change 2011 20(6): 1725-1756.

(责任编辑 谭果林)

(上接第38页)

在此过程中,科学共同体能否排除权力和利益干扰,坚持科学精神和学术标准做出客观准确评价,对于提高科学资源配置效率,进而提高科研管理绩效都具有根本性意义。从以往经验和当前形势看,我们认为,加强科学共同体自身建设应以科研诚信建设为核心,一方面优化科研奖励和激励机制,夯实科学共同体保持自律自治的物质

和制度基础;另一方面加强教育引导,以院士制度改革为契机,通过建立促使科学家严格自律的机制,由上而下,提高整个科学共同体的诚信水平;同时建立健全社会监督机制,加强对学术不端和腐败行为的依法惩戒力度,重典治乱,提高科研人员及其他社会各界对学术规范的敬畏之心。

## 参考文献:

- [1]中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com/politics/>. 2013-11-12.
- [2]武夷山. SCI论文数量世界第二[N]. 人民日报. 2012-09-26(10).
- [3]李新男. 深化科技体制改革重点的思考[N]. 中国科学报. 2012-01-02(B3).
- [4]钱成 刘铮. 2012年我国研发经费占GDP的1.97% [EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com>. 2013-02-22.
- [5]程志波 李正风. 论科学治理中的科学共同体[J]. 科学学研究 2012 (2): 225-227.
- [6]金振蓉. 科技体制改革三部曲[N]. 光明日报. 2008-11-09(7).
- [7]经济合作与发展组织(OECD). 公共研究的治理——走向更好的实践[R]. 北京: 科学技术文献出版社 2006.
- [8]大卫·古斯顿. 在政治与科学之间: 确保科学研究的诚信与产出率[M]. 龚旭译. 科学出版社 2011.
- [9]陈实 王亮. 中美财政科技预算的比较与启示[J]. 中国科技论坛 2013 (8): 159.
- [10]杨秋波 钟鸣. 遏制科研腐败亟须完善立法规定[N]. 检察日报 2011-11-01(3).
- [11]程志波 李正风 王彦雨. 科学治理视野下的中国科学共同体: 问题与对策[J]. 科学学研究 2010 (12): 1778-1784.
- [12]李正风. 科技体制改革与培育新的创新主体[J]. 科学学研究 2011 (12): 1768.

(责任编辑 谭果林)