

治理嵌入性与创新政策的多样性： 国家—市场—社会关系的再认识

顾 昕^{*}

【摘要】论文从行政、市场和社群治理嵌入性的视角，重新考察在创新过程中国家—市场—社会的关系。三种治理方式在人类活动的协调上都发挥着重要作用，但极少单独行之，而是呈现出相互嵌入性。经济创新的主体是创新型企业，创新活动由企业家行动所推动。创新活动的供给与需求通过市场治理来协调，而创新型企业中的创新过程则由社群治理力主导。创新过程具有不确定性、累积性、集体性，因此，集聚化和网络化对于创新经济的形成是不可或缺的。政府通过创新政策的制定和实施在创新体系中扮演重要角色。创新政策有三种理想类型，即新制度自由主义、国家引领型配置主义和协作型协调主义。行政、市场、社群机制能否在互补嵌入性中相得益彰，是创新政策能否成功的关键。

【关键词】创新政策 治理嵌入性 行政机制 市场机制 社群机制

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2017) 06-0006-27

创新政策是一个国家、地区或产业提升经济竞争力的必不可少的利器 (Cantwell, 2004)。正如奥德斯 (David B. Audretsch) 和舒里克 (Roy Thurik) (Audretsch & Thurik, 2000) 所指出的，21 世纪所面临的经济挑战，在于如何充分利用知识社会的优势，实现从管理型经济向企业家型经济或创新型经济的转型。然而，在不同的地方和不同的时期，由于公共治理体系的不同，国家、市场和社会发挥作用的程度和方式不同，创新型企业所处的创新体系有所不同，政府创新政策为创新型企业创造的社会环境大有不同，影响着创新型经济的发育程度。简言之，国家、市场和社会的关系，决定着创新体系和创新政策的多

^{*} 顾昕，浙江大学公共管理学院，教授；北京大学国家治理研究院，高级客座研究员。感谢代桂平、朱亚鹏、郁建兴、田传浩等学者的评论和建议。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部基地重大项目“公共部门中的组织创新与激励机制：事业单位去行政化的理论与实践” (15JJD810002)。

样性及其后果。

有关国家—市场—社会关系的既有文献，一般均把国家、市场和社会视为三类行动主体（Actors）或三个部门（Sectors），重点探究其行使各自职能的适当范围，尤其是政府在社会经济发展中的适当角色（Tanzi，2011）以及在政府干预无所不在的现代世界中如何保持市场和社会的自主性（Trigilia，2002）。但是，国家—市场—社会的关系，既可以被视为不同行动主体之间的关系，也可以被视为不同治理机制之间的关系。对这两个不同的视角未能加以足够有效的区分，是大多数相关文献的一个缺陷。

所谓治理，即人类活动的协调。因此，“治理机制”（Williamson，1996）与“协调机制”（Kornai，1992）是可互换的概念。对于包括创新在内的人类活动，具体的协调方式固然有很多，但可归类为三种，即行政机制、市场机制和社群机制。与之相对应则有三种治理方式，即行政治理、市场治理和社群治理（Bowles，2004）。三种治理方式既具有一定的自主性又具有相互嵌入性，即对于几乎所有私人和公共事务的治理，创新活动和过程也不例外，都离不开三种协调机制各自发挥的重要作用，也离不开其协同作用。三种机制分别独自发挥作用以达成良好治理之态的情况并不能彻底排除，但在多数情况下，三种机制必须相互嵌入方能达成相得益彰的协同之效。三种机制的组合或嵌入方式大有不同，导致公共治理体系有所不同，进而导致治理绩效呈现差异性。

对于包括创新政策在内的公共政策分析来说，行政治理如何与另外两种治理方式协同，尤为关键。在公共管理中，三种治理机制的协同组合是治理设计和实施的核心内容（Meuleman，2008）。行政、市场和社群机制相得益彰型的嵌入关系，在公共管理学领域日益成为一个方兴未艾的新研究领域——协作治理（Collaborative Governance）（Donahue & Zeckhauser，2011）。

协作治理的研究，与国家—市场—社会间协同的既有研究传统有相通和传承之处，但也有差异和超越之处。国家与企业之间的嵌入型自主性（Evans，1997），政府与商业间的管控型互相依赖与竞争性协作（Weiss & Hobson，1995），国家与社会之间的协同（Evans，1997）或相互赋权（Wang，1999），对于社会经济发展的重要性，在发展政治学和发展社会学文献中得到了相当充分的探讨。本文所强调的国家—市场—社会的协同，试图在既有论述的基础上有所超越，即着重探讨三者如何以强化（Augmenting）、增进（Enhancing）或能促（Enabling）的方式协助另外两方发挥积极作用。换言之，本文关注的不仅仅是行动者的协同行动，而是治理机制的嵌入性。

尤其特别需要关注的是，在包括创新政策在内的诸多公共政策领域，国家能

否从行政治理所主导的传统干预型有为政府（Active Interventionist Government），转型为市场强化型政府（Market-Augmenting Government）（Olson, 2000; Azfar & Cadwell, 2003）与社会增强型政府（Society-Enhancing Government）（顾昕, 2017），或笼统地说，能促型国家（The Enabling State）（Gilbert & Gilbert, 1989），对于国家治理模式或公共治理体系及其子系统国家创新体系的创新，都是至关重要的。在诸多历史、文化和结构性因素的影响下，在不同国家和地区公共治理体系中，三种机制协同作用的方式不同，尤其是政府转型的差异，导致创新体系无论在国家（Nelson, 1993; Lundvall, 2010）、区域（地方）（Mothe & Paquet, 1998; Grillo & Nanetti, 2016）还是在产业（或部门）的层级（Malerba, 2004; Malerba & Mani, 2009）上都呈现出高度多样性，进而导致创新政策的绩效出现差异。

一、三种治理机制的嵌入性：国家、市场与社会的协同

无论是在国家、地方还是在产业层级，任何创新体系都由各种组织组成。本文不考察政府决策与施政、公共服务筹资与递送、社会生活蓬勃与监管中的创新，仅关注经济领域的创新，因此这里的创新主体自然是商业企业。熊彼特（Joseph Schumpeter）将创新定义为现有资源的重新组合，而从事这种活动的人，即为企业家。依照他的经典性概括，创新包括新产品（和服务）、新工艺、新供应源和供应链、新市场和新组织模式（Fagerberg, 2005）。自熊彼特以来，作为企业家行为的创新，对于长期经济发展至关重要，这一点早已经宏观经济学家们的研究（Aghion & Howitt, 1992; Baumol, 2002）而众所周知，而且创新已经逐渐成为不同国家经济发展差异的更有力解释因素（Fagerberg, 2005）。

尽管经济创新体系中的主角都是市场行动者，但国家行动者和社会行动者也扮演重要的角色。更为重要的是，国家、市场和社会行动者之间的互动性联结，无论是正式的还是非正式的（Balzat, 2006），纵向的还是横向的，直接的还是间接的，对于创新体系的运转至关重要（Edquist, 2005）。其中，无论是三类行动者的行动本身，还是它们之间的联结，都受制于行政治理、市场治理和社群治理。行政、市场和社群治理机制的运行方式以及三者之间的复杂互动，造就了创新体系公共治理模式的多样性。

（一）行政、市场和社群治理各自的特征及其发挥作用的领域

行政治理（Bureaucratic Governance）的基本特征是“命令与控制”（Command

and Control) (Le Grand, 2007), 发生在所有大型等级组织或等级化组织体系之中, 因此又被称为“等级治理”(Hierarchical Governance)、自上而下型治理(Top-Down Governance) (Bell & Hindmoor, 2009)。当行政协调治理机制主导着一个国家政治、经济、社会生活的方方面面, 我们常称之为“官本位”或“行政化”。在这样的国家中, 政治生活行政化自不待言, 经济和社会生活也呈现行政化的格局, 即行政协调(行政治理)的主导性挤出了市场协调(市场治理)和社群协调(社群治理)运作的空间(Kornai, 1992)。

行政治理集中体现在政府所实施的干预、规制、法律和政治行动之中, 以致人们常常把国家行动等同于行政治理的化身, 但这种看法并不正确, 因为(正如下文将详述的)国家行动也可以通过市场机制和社群机制来实施。除此之外, 行政治理也出现在私立组织(商业企业和非营利组织)和公立组织之中。细加分析, 这两种场景中行政治理的运行是略有不同的。

在第一种场景中, 行政治理出现在政府对社会经济生活中各类行动者的管控和干预之中, 其根源在于国家在一定地域内对合法使用强制力拥有垄断权(Gerth & Mills, 1991)。其中, 对于创新过程影响最大的政府管控莫过于知识产权保护, 其次是技术标准制定(Williams & Aridi, 2015)。除了管控, 政府还可以通过公共扶持措施, 例如研发补贴、信贷优惠、风险投资资助、税收减免等, 对创新活动施加鼓励。

在第二种场景中, 行政治理体现在等级组织内部权威的作用。随着等级化程度的提高, 行政治理在企业尤其是大企业中重要性越来越大。与私立组织相比, 行政治理的重要性在公立组织中更加明显。

市场治理(Market Governance)基于市场主体之间的自愿交易, 基本特征是“选择与竞争”(Choice and Competition) (Le Grand, 2007)。市场行为均伴随着各种各样的契约订立, 包括诺贝尔经济学奖得主奥利弗·威廉姆森(Oliver H. Williamson)所称的“经典性订约”(Classical Contracting)和“关系性订约”(Relational Contracting) (Williamson, 1985), 也包括经济社会学家笔下的“合作性订约”(Cooperative Contracting)或“义务性订约”(Obligational Contracting) (Campbell et al., 1990)。本文所关心的经济创新, 基本上是由市场力量推动的产物, 创新活动的开展尤其创新的商业化过程, 特别是创新的供给与需求, 基本上由市场治理来协调, 这与科学领域中由好奇心驱动、由科学共同体来协调的知识创新是有所不同的。

当然, 市场治理本身具有多样性, 这不仅体现为针对不同物品和服务的最优所有权安排有所不同(Hansmann, 2000), 也体现在市场治理所嵌入的制度

结构在不同地方和不同时期也有所不同 (Donahue & Nye, 2002)。市场治理可以发生在任何类型的行动者之间, 包括国家行动者或公法人; 换言之, 政府行政部门和公立组织也是重要的市场参与者。

社群治理 (Community Governance) 的基本特征是“认诺与遵守” (Commitment and Compliance), 即相互密切关联的个体基于对某些共同价值与规范的认诺与遵守以协调其活动 (Bowles, 2004)。社群治理既可以出现在各类正式民间组织及其组成的非营利部门之中, 也可以出现在包括家族、联盟、社会关系在内的非正式社会网络之中, 因此又被称为网络治理 (Network Governance) (Goldsmith & Eggers, 2004; Ehrmann et al., 2013)。基于社群或网络类型的不同, 社群治理可具体化为法人治理 (Corporate Governance) (Hopt & von Hippel, 2010)、协会治理 (Associational Governance) (Friedman & Phillips, 2004)、联盟治理 (Alliance Governance) (Reuer et al., 2010) 等。

与行政治理和市场治理有所不同, 社群治理的特点在于当事人均为相识者, 无论是在公司、非营利组织、社区、商会、专业社团、体育俱乐部甚或帮会, 社群成员均是“一个在多方面直接并频繁交往的人群” (Bowles, 2004: 474)。他们的社会经济身份自然有别, 但相互关联, 密切互动, 对各自的权益和诉求予以积极的回应, 形成某种程度的平等互助关系 (Etzioni, 1993)。这一点对于组织组成的正式和非正式社群, 例如协会、联盟、网络等, 同样适用。

(二) 嵌入性：行政、市场和社群治理的协同

三种治理方式的区分只是分析性的, 而在现实世界中, 三种治理方式具有相互嵌入性, 即对几乎所有私人和公共事务的治理, 三种机制都是相互嵌入的。当然, 嵌入性的结果, 有可能是相得益彰, 也有可能相互抑制。

良好的市场治理有赖于通过行政机制所建立的制度及其执行以及通过社群机制在市场参与者当中所滋养的信任与认同 (即所谓“社会资本”)。新制度经济学强调了国家行动者在产权和契约方面的制度建设对市场治理正常运行的决定性作用。经济社会学有关嵌入性的文献 (Barber, 1995) 则就市场机制的运作如何嵌入到政府组织 (Evans, 1995)、道德规范 (Zelizer, 2017 [1979]) 和社会结构 (Granovetter, 1985) 之中, 开展了深入的研究。这些文献关注的是市场主体 (个体或企业) 在组织、制度和结构中的嵌入性, 与本文所关注的市场治理在行政治理和社群治理中的嵌入性相比, 侧重点有所不同, 但借鉴价值是显然存在的。

同理, 良好的社群治理也嵌入在依赖于行政机制的制度建设与执行以及基

于市场协调的激励机制之中。由诺贝尔经济学奖获得者奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）所领衔的布鲁明顿学派（The Bloomington School），揭示了在诸多公共事务尤其是公共资源的可持续性利用上社群治理运行的组织和制度基础（Gibson et al., 2000），并从公共资源治理领域拓展到更加一般性的“自我治理社会”（Self-Governing Societies），发展出有关社群治理制度多样性的系统化理论（Sabetti & Castiglione, 2016）。尤其是，奥斯特罗姆在其经典性著作（Ostrom, 1990）就良好的社群治理在权利界定、合法化和分层制度化过程中如何依赖于行政治理的精辟分析，对于我们分析创新政策领域社群治理的行政嵌入性，有很强的借鉴意义。

再同理，良好的行政治理难以超脱于基于市场协调的激励机制以及社群协调所蕴含的社会资本。在当今世界，公共部门在新公共管理运动或公共治理变革的旗号下发生了各种的市场化改变，单纯依靠命令与控制的政府施政已成明日黄花，市场机制与行政机制在公共事务治理中的融合日渐丰富（Pollitt & Bouckaert, 2011）。公共部门与私人部门形成了各式各样的合作伙伴关系（Link, 2006），让行政机制与社群机制发挥相得益彰的协同作用，在诸多社会经济领域，包括对经济创新活动的促进，达成一种全新的治理格局——网络治理（Goldsmith & Eggers, 2004）。

在政府管制（规制）领域，传统的治理模式是高度行政化的，即采取命令与控制的施政模式，而管制失灵的根源常常被归结为“行政不作为”。但是，在规制经济学中兴起的新规制治理模式则注重在政府管制中引入市场机制，形成了“通过合同的治理”（Collins, 1999）。政府行动中的市场治理还体现在公共采购之中，无论对于产业发展、技术升级还是创新拓展，这都是一项重要的需求侧政策（Eliasson, 2010）。在政府施政、公共服务和公共治理中引入市场机制，正是新公共管理运动的核心内容（Ferlie et al., 1996）。在公共服务中取代“命令与控制”的“选择与竞争”，被称为“另一只看不见的手”（Le Grand, 2007）。

同样，在公共政策制定中也可以引入社群机制，以议题网络、政策社群（Richardson, 1995）、政策网络（van Waarden, 1992; Compston, 2009）和协商民主或协会民主（Elstub, 2008）等方式兴起的公民参与理念和实践，实际上都包含着社群治理发挥作用的理念和实践，同时涉及到行政治理和社群治理的互动、交融和协同。在公共管理学领域兴起的网络治理、互动治理（Torfing et al., 2012）和参与治理（Fung & Wright, 2003）等新理念和新实践，实际上都体现为在政策实施、政府管控及更广泛的公共治理中社群机制的引入。

（三）重新认识企业：三种治理方式的嵌入性

行政、市场和社群治理的嵌入性，为我们重新认识企业的性质提供了新的视角。我们已经知道，自科斯（Ronald H. Coase）以来（Coase, 1937），交易成本经济学理论视企业为区别于市场治理的行政治理或等级治理，其关于企业与市场边界的研究（Williamson, 1996；Carroll & Teece, 1999），实际上是在探讨市场治理与行政治理的权衡。当然，企业建立和运营所涉及的诸多事务还会受制于政府管制，这其中行政治理也发挥着主导性的作用。

然而，无论在企业内部事务还是外部事务，市场治理的作用自然都是举足轻重的。企业家行为所导致的经济创新活动，基本上都是市场力量驱动的。企业需要通过劳动力市场招聘创新型雇员（尤其是技术研发人员）、通过资本市场获得创新活动的融资、通过要素市场获得创新活动所必须的各类物资等等。因此，在契约经济学中，企业被视为“契约的集合”（Jensen & Mekling, 1976；Jensen, 2000），其中在完全或不完全契约约束下企业的所有人与管理者以及管理者和被管理者之间的委托代理关系（Hart, 1995），以及职业经理人市场的影响，都是契约经济学的重点研究内容。

从第三种角度来看，企业本质上是一种社群组织，其组成和运行在很大程度上都是社群机制发挥作用的结果（Heckscher & Adler, 2007），其中尤其是涉及到创新的战略决策、创新活动的协调（Kodama, 2007）以及如何管理与其他组织的链接（van de Ven, 1993），更离不开社群机制的作用。折衷吸收多篇理论之后，柯格特（Bruce Kogut）和桑德尔（Udo Zander）曾提出，企业是一种认同、学习和协调的社会组织，并因此挖掘出被以往企业理论所忽视的集体性因素（Kogut & Zander, 1996）。可是，将企业视为一种社群治理的新理论，还有待发展。

所有这些表明，将企业刻画为行政治理或契约治理的理论，对于现实世界的解释力存在着局限性。我们一方面需要一种将企业视为社群治理的理论，另一方面更需要一种基于行政、市场和社群治理嵌入性的新企业理论。这一点也适用于私立非营利性组织，对于公立组织来说也同样是成立的。尽管公立组织的组建基本上都是行政治理的产物，但在其运行过程中，诸多事务的治理，尤其是创新活动的治理，离不开市场—社群治理的积极作用。换言之，公立组织，尤其是法人化的公立组织，同样是行政、市场和社群机制嵌入的所在。

二、创新型企业所处的环境：创新体系中的政府、市场与社会

绝大多数经济创新都发生在商业企业当中。创新活动不止于发明，也不止于技术变革，而是涉及到企业运营的许多方面，但可简化为知识生产与扩散、技术开发与应用、能力建设与增进和组织变革与优化四个核心领域。无论在哪个领域，创新活动都有一些共同的特点，影响到不同治理机制的适用性及其相互之间的嵌入性；而且，创新企业处在由多种政府、市场与社会行动者组成的创新体系之中，不同行动者之间的链接，也受制于行政、市场和社群机制的多重治理（参见图1）。

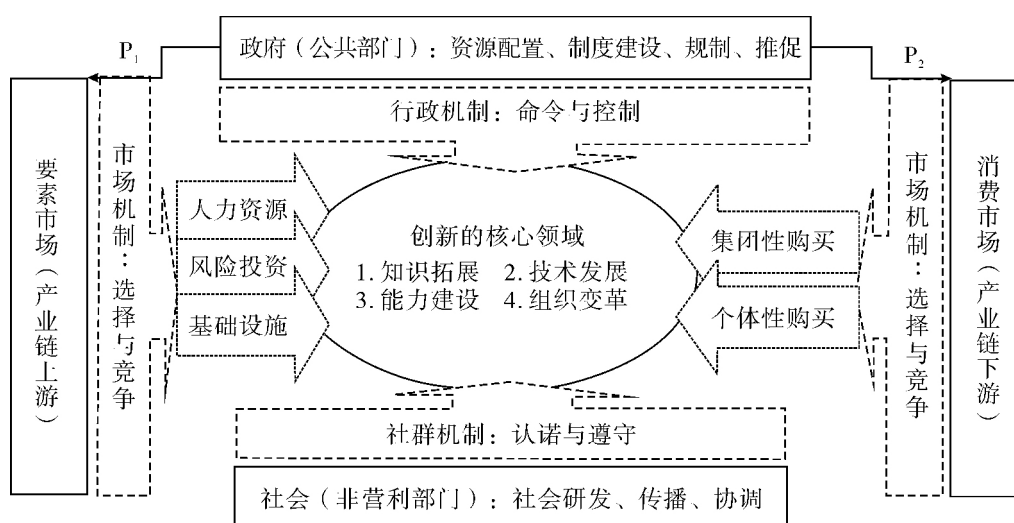


图1 创新体系中的创新组织及其所处的环境：政府、市场与社会

资料来源：作者自制。

（一）创新型企业的动态能力建设以及创新型企业的发展

创新充满了高度不确定性，必定会给企业带来风险，因此并非所有企业都致力于开展创新活动。一般的企业追求最优化，即在既有技术和市场的约束条件下追求运营绩效尤其是利润的最大化。与最优化企业不同，创新型企业致力于打破既有的约束条件，克服“管理的局限”，通过挖掘新的知识，发展新的技术，拓展新的能力，转移并重组自己的生产性资源，开拓新的市场，参与并实现熊彼特所说的“创新性破坏”或拉佐尼克（William Lazonick）所说的“历史性变革”（Lazonick, 2002）。对于创新型企业来说，战略选择和资金投入固然是

不可或缺的，但决定着企业具有创新能力的因素在于组织整合，使之对于新的理念和实践具有强大的吸收能力和应用能力（Lazonick，2005）。

在创新研究者眼里，管理最优化企业和创新型企业之间的差异，才是企业之间最为重要的差异。正如纳尔逊（Richard Nelson）所说，“企业之间持久且不易效仿的区别并非源于各自所掌握的特殊技术的差别，而是源于组织上的差异，尤其是产生创新的能力以及从创新中获利能力的差异”（Nelson，1991：72）。企业只有就这种动态能力的发展制定出具有长远眼光的战略，并持之以恒地加以落实，才能不断地实现竞争力的整合和重塑，确立自己的竞争优势（Teece et al.，1997）。

企业动态创新能力的建设，固然是企业家的事业，也是企业内部社群治理的产物，但国家与社会行动者所营造的有利环境，也是重要的。就国家而言，创新推动型公共政策的重点不止于推动创业，即放宽新企业的市场准入。诚然，创业活动的兴旺本身是经济蓬勃的表现之一，但是只有某些特定类型的企业家活动才能对经济发展带来长远的深刻的正面影响，这类企业家活动具有知识密集性、创新频密性的特征。知识—创新密集型企业是一种多维的现象，因此公共部门和社会部门的多方面举措，将有利于这种高发展潜力的企业家活动的蓬勃开展。

政府以及公共部门的举措包括公共资源配置、制度建设、规制、推促，其目标对象既可以锁定创新型企业以及其中的特定企业家活动，也可以针对创新型企业发展所需的市场环境。

图1中的 P_1 显示政府（或公共部门）对创新型企业所提供的公共扶持（Public Supports），可称为“供给侧措施”，旨在促进创新的供给。公共扶持过程涉及到政府对公共资源的配置，但并非限于针对创新型企业的直接补贴，而是将公共资源投入到能够促进创新活动蓬勃开展的要素市场之中，其中包括人力资源培训机构、风险投资机构、基础设施建设以及大学。

图1中的 P_2 显示政府的需求侧政策措施或政策工具，包括公共采购、消费补贴、税收优惠、信息散播等，旨在提升市场对创新产品（或服务）的有效需求；其中，政府推动的信息散播，例如公关广告、强制性标牌标识、集中化查询、公共论坛等，被称为“意识建设措施”，一方面可以提升民众对创新型产品或服务的认知度，另一方面也可以对其可能的负外部性加以抑制（Edquist et al.，2015）。

公共采购是最常用的一种需求侧政策工具，又分为一般性（或常规性）、战略性和催化性公共采购三种，其中后两种措施尤其是战略性公共采购能够在创

新产品尚未商品化的特定时段形成有效需求，从而促进其创新活动的开展（OECD，2017）。以创新为导向的公共采购实践打破了基于新古典经济学的传统公共采购理论。在传统理论指导下的常规性公共采购具有高度透明性、非歧视性和竞争性的特点，政府也不明确宣示公共采购的政策目标，旨在不对竞争性市场治理的运行造成扭曲效应。创新导向型公共采购同样具有透明性和竞争性，但却给出明确的经济社会目标宣示。当这种宣示明确指向某类产业或某类技术，那么这种创新导向型公共采购也成为产业政策、技术政策、研发政策的一种工具（Lember et al.，2014）。

当然，需求侧和供给侧创新政策的区分只是分析性的。在现实世界中，政府的很多创新政策同时在供给侧和需求侧发力。尤其是在早期发展阶段，市场对于创新产品的需求是不足的，市场主体对于创新产品的供给能力也是不足的，此时政府创新政策的着力点就不止于弥补市场不足和矫正市场失灵，而是通过对选定的创新领域进行公共投资，创造市场，并引导民间投资流向这些领域（Mazzucato，2014）。

社会（非营利部门）的行动包括组织和资助社会研发、信息传播和创新性活动的协调。其中，各种专业性、技术性、行业性和联合性社团，为治理创新活动之间的协调失灵，弘扬创新的正外部性，抑制创新的负外部性，提供了多样化的管道和平台。私立研究型大学是创新体系中非常活跃的非营利组织，而大学中的企业家行动对于技术研发和技术转移的成效来说，有着决定性的影响（Libecap，2005）。

（二）创新的集成性、网络性以及创新体系的组织与制度

创新的蓬勃具有集成性、网络性和多部门协同性的特征。这其中，作为创新的核心环节，知识生产本身以及知识转化为市场化产品，都不止于个体的奋斗和打拼，而是一个多主体参与的系统集成事件（Laperche et al.，2008）。因此，无论是在产业、地方还是国家层次，创新网络（Powell & Grodal，2005）或创新体系（Soete et al.，2010）的建设对于创新型企业的培育和兴旺以及创新型经济的发展，是至关重要的。在创新体系中，公共部门与民间部门二元对立是一种迷思（Mazzucato，2014），国家、市场与社会的协同才是常态。

创新体系由一系列组织和制度组成（Edquist & Johnson，1997），其互动决定着企业的创新绩效，其中最重要的是支持研发的制度（Nelson，1993）。就国家和地方创新体系而言，在政府创立的研发机构、标准设定机构、公立大学、基础设施建设者和提供者（例如高新产业园区、科技园区等）、人力资源开发机

构、创新投资公司等公立组织中，内部权威在组织内部和涉外事务的协调上发挥着主导作用。进而，这类组织中权威的形成也是政府内部自上而下行政治理的结果，这与私立组织中（如下文详述）通过社群机制发挥作用的法人治理而形成的权威是大为不同的。当然，这类公立组织的治理模式也处在不断的变化之中，其中一种变化就是从行政治理主导的行政化模式转型为市场—社群治理主导的法人化模式。

创新体系中组织间的链接方式具有多样性。同部门组织尤其是企业间的协作创新，被称为横向链接（Balzat, 2006）或横向协作（Hagedoon, 1993, 2002; Farrell, 2009），这类协作固然由市场力量推动，但其治理在很大程度上仰赖于社群机制的作用。跨部门组织，即公共部门或社会非营利性部门中的创新相关组织与创新企业的关系，以及社会非营利部门与创新企业的协作关系，被称为纵向链接（Balzat, 2006）或纵向协作。其中，产业组织、学术组织和研发机构的合作，即产学研关系，包括大学与企业的协作创新，是创新学界研究最深入的一种纵向协作（Bagchi—Sen et al., 2015）。即便政府机构或公共部门在纵向协作扮演积极的角色，其发挥作用的方式主要不是仰赖于行政治理，而是参与到社群治理之中；这其中，行政治理即便有一定的作用，也必须以社会强化型的方式加以实施。

对于创新体系或创新网络中的组织，无论是致力于创新的商业企业，还是包括研究型大学、商业协会、专业技术学会之类的非营利组织，还是包括政府机构、公共研发机构和监管机构在内的公立组织，这种平等互助型的多方互动是促进创新理念形成与扩散以及组织间创新协作的关键（OECD, 2005），也正是社群治理良好运作的核心特征。社群被视为知识密集型创新的社会核心所在（Assimakopoulos, 2007）。尤其是在并非基于正式契约所形成或市场力量所推动的网络中，例如在技术性社群、专业性社群、区域创新联盟等非正式网络中，成员之间互动式、开放式、合作式的交往，对于企业接触新思想、快速获取新资源、快速吸收或转移知识、提升自身的创新能力，做出了杰出的贡献（Powell & Grodal, 2005）。

（三）创新的集聚效应与区域创新体系建设

创新的产业化往往离不开集聚，这将使创新发展本身更快，也会带来生产和需求上的结构性变化，最终带来组织和制度上的变革（Swann, 2009）。进行组织和制度变革的能力对于能否产生创新并从创新中受益，是非常重要的（Fagerberg, 2005）。这一点无论是对企业，还是就产业、地区还是国家而言，

都是适用的。

对于创新集聚效应的根源，有两种理论解释。一种是隐性知识论，即创新活动所创造的独特产品、独特能力和独特组织模式等，包含着人们不易获得的隐性知识，而这类知识与容易编码化的显性知识相比更难以进行远距离的交换（Maskell & Malmberg, 1999）。另一种是学习组织化论或互动式学习论，即创新过程中新知识、新思想、新模式的传播和学习，并不只是个体企业家和个体企业的行动，而且是一种多种主体之间的互动式、组织化的行动（Lundvall & Johnson, 1994; Cooke & Morgan, 1998; Christensen & Lundvall, 2004），由此空间上的集聚对于创新活动的蓬勃及其扩散是不可或缺的。互动式学习的参与主体，不仅包括创新型企业及其上下游客户，而且也包括公共部门和社会部门的研发机构、技术转移机构以及专业技术性社团（Lundvall, 1988; Christensen & Lundvall, 2004）。

创新的集聚效应强化了集群、园区和区域的重要性。这些地理空间本身受益于本地化的创新能力、创新网络和隐性知识所造就的无形资产的存在，同时这些能力、网络和资产进一步强化了这些地方的吸引力，从而使集聚效应进一步强化。正是由于社群治理集聚效应的强化，使得某些地方相较于其他地方具有某些特殊的组织和制度禀赋（Maskell & Malmberg, 1999）。这些禀赋的产生和延续具有路径依赖性（Zysman, 1994），并且难以被复制，因此也就成为区域持续竞争优势的基础。

由此，区域创新体系的重要性凸显出来。在不同的程度上，创新活动的集聚通过民间社群组织（行业协会、商会、企业联盟等）和公共服务组织（例如不同级别政府所创办并授权的产业和地区发展促进机构）的协同治理来实现（Casper, 2007）。区域创新体系具有多样性：第一种是所谓“领土嵌入型区域创新体系”，即由基层地方政府的发展机构、技术中心或产业中心所提供的互动网络，为当地创新型企业提供市场研究和知识密集型服务，以促进本土化的创新开展、学习、扩散；第二种是网络化区域创新体系，这使得创新所必须的互动式学习与知识扩散超越了本地或基层的层次，扩展到当地之外的大学、研发机构、技术转移和服务中心等；第三种是国家或国际区域创新体系，这使得创新互动的疆界拓展到整个国家甚至国际的范围（Amin & Cohendet, 2004）。

总而言之，区域创新体系通过系统化促进本地化互动式学习和知识扩散来提高区域内企业创新能力和竞争优势，但创新体系的区域化也会由于锁定效应和路径依赖而一定程度上丧失突破性创新的能力。区域创新体系在国家创新体系中的嵌入性及其运作绩效，在很大程度上又受制于国家创新体系所嵌入于其

中的市场经济生产与商业体系（Asheim & Gertler, 2005）。

三、创新政策：公共治理变革与创新体系建设

无论是在哪一个层级上的创新体系，国家行动者都扮演积极而又重要的角色。换言之，创新政策至关重要。然而，为什么要有创新政策？这一直是创新经济学的一个重要论题，而且创新经济学家的主要工作之一是基于市场失灵理论论证政府干预创新活动的理据（Swann, 2009）。就此而言，罗德里克（Dani Rodrik）基于对两种市场失灵的划分对产业政策必要性的论证，也适用于创新政策。一类市场失灵涉及信息外部性，即有关创新失利的信息实际上是一份宝贵的公共物品，可以让其他市场主体减少无谓的冒险，而创新成功本身则具有极大的正外部性；另一类市场失灵涉及协调外部性，即创新活动只要具有集体性和网络性、规模经济（收益递增）、产业链的集成性和集聚性，那么对大规模创新活动加以协调就具有社会效益（Rodrik, 2007）。

相对来说，创新经济学对于政府边界或政府职能的论述较为充分，而对于政府运用何种治理方式进行创新政策的决策和实施，着墨不多，或者说依然未尽充分。鉴于创新政策的普遍存在是一个全球性的事实，争论其必要性已不再必要，真正的问题是，通过何种制度建设，建立何种激励机制，运用何种治理模式，政府才能更好地为创新型企业提供有效的服务，从而促进创新型经济的发展。罗德里克有一篇论文“产业政策：不要问为什么，要问如何做”（Rodrik, 2008），其主标题换成创新政策，论文的内容也完全适用。这其中，最为重要的问题在于行政机制如何与市场机制和社群机制协同作用、相得益彰。行政机制与市场机制、社群机制相互嵌入性的不同组合，导致创新政策施政出现多样性；或者说，创新型国家在不同的地方以及不同的历史时期呈现出多样性。

整合既有的文献，并基于对三种治理机制如何发挥作用的重点关注，本文给出一个创新政策的新概念框架（参见表1），在此基础上可以对创新型国家的多样性进行深入分析。在这一框架中，创新政策可以分为三个理想类型：一是新制度自由主义（New Institutional Liberalism）；二是国家引领型配置主义（State—Led Allocationism）；三是协作型协调主义（Collaborative Coordinationism）。

表 1 三种创新政策的特征和治理模式

	政策特征	目标定位	政策工具	治理取向	三种治理模式的作用		
					市场机制	行政机制	社群机制
新制度自由主义	放任性：旨在为创新提供有利的制度框架和社会环境	横向性：面对所有创新个人和组织	跨部门性：制度建设、合法化	市场治理和社群治理为主，行政治理为辅	协调市场主体开展各种创新活动；为创新活动提供投入要素；为创新产品提供消费；为创新者提供优厚的回报	制度建设与实施过程中自上而下的治理	政策社群、联盟和网络；公民参与；协商性治理
国家引领型配置主义	选择性：旨在促进选定的创新活动的蓬勃	纵向性：面对特定创新组织的特定创新活动	部门性：政府补贴包括金融、土地、人力等优惠	行政治理为主，市场治理和社群治理为辅		政府驾驭市场，引领市场主体的创新行动	协调产业间、企业间、群体间的利益冲突
协作型协调主义	功能性：旨在弥补或矫正创新活动和新活动过程中的协调失灵	横向性：面对若干（跨部门的）创新组织	跨部门性：咨询、协商、协作性活动、网络建设	社群治理为主，市场治理和行政治理为辅		政府扶持拓展正外部性或抑制负外部性的创新行动	协调冲突，促进沟通与协作，提供创新相关性公共服务

资料来源：作者自制。

新制度自由主义创新政策在学术上植根于新制度经济学和（美国上下文中）自由主义社会政治思想，基本上否定政府和创新领域发挥积极干预主义作用的正当性和可行性。在这一派学者看来，既然具有高度不确定性，创新就应该留给企业家或企业家社群，对创新活动的协调就应该留给市场，而政府既然不知道什么东西会被创新出来，也不清楚什么样的创新能给全社会带来什么，因此占用公共资源去鼓励创新会得不偿失。当然，这一派并非主张创新无政府主义，而是与涉及其他领域的主张一样，认为政府应该也能够在公共物品的提供上扮演积极角色。

为创新活动提供的公共物品包括三大类：（1）智识性基础设施：基础科学研究、大学的科研（Libecap，2005）以及公共研发中心等，这些领域构成了创新政策与科学政策和技术政策的交汇点（Lundvall，1988）；（2）社会性基础设施：创造一个创新友好型的社会环境，其中尤其是对创新所造成的“创造性破

坏”提供社会缓冲，这涉及到福利国家的建设，而北欧国家（丹麦、芬兰、瑞典、挪威等）在创新型国家和福利国家建设上都成就斐然（Barth et al., 2014），或者说这些国家通过发展型福利国家的建设，非但没有抑制创新，反而与创新型国家的建设相辅相成（Kangas & Palme, 2005）；（3）制度性基础设施，包括契约、产权、技术标准（Williams & Aridi, 2015）以及一个反垄断的营商环境，而最后一个领域构成了创新政策与竞争政策的交汇点，其中有关专利许可、合资、并购的政策尤为重要（Scotchmer, 2004）。

在新制度自由主义创新政策中，产权制度和契约制度的建设尤为重要。由于知识创新具有：（1）累积性，即必须基于前期积累；（2）高初始成本和低边际生产成本；（3）收益递增；（4）传播反向不可能性，即新知识一旦为人所知就不可能收回，知识产权保护对于营造一个有利于创新者的经济激励环境，是至关重要的。然而，知识产权保护的力度，与两种效率的增进有关。轻度保护有利于分配效率的增进，即促进创新成果的扩散，这尽管会在一定程度上有损于创新者的利益，但对于全社会来说有更大的正外部性；重度保护则有利于动态效率的增进，即提升创新活动的激励，这尽管会在一定程度上减缓创新成果的扩散，但会激发创新的频度，强化创新的能力，促使整个经济更有持久的活力。知识产权保护的制度建设，需要在这两个相互冲突的目标上找到一个平衡点（Williams & Aridi, 2015）。因此，最优知识产权制度的设计，是新制度经济学和创新经济学领域中的重要课题之一（Scotchmer, 2004）。

合同法在促成企业间或组织间的长期合作和信任增进上扮演着重要角色，这对于创新过程所赖以的网络建设有很大的影响。然而，合同法的制定和执行并非行政治理独自发挥作用的结果。合同法的恰当制定和有效执行都有赖于法律体系和社会体系之间的协同，尤其是与商业协会所建立的行为规范和标准制定机构所建立的技术规范协调一致（Arrighetti et al., 1997）。鉴于创新活动高度依赖于企业间或组织间的长期合作和信任，合同法的制定和实施对此如何产生影响，依然是创新研究领域较少探讨的一个话题。

新制度自由主义创新政策在目标定位上具有横向性，在政策工具上具有跨部门性。市场治理是新制度自由主义创新政策的基石，协调着创新型企业的创新活动；社群机制在政策制定或立法环节发挥着积极作用。在政策和法规的执行上，行政治理占据主导性。

国家引领性配置主义创新政策的根基在于对创新正外部性的识别，旨在通过政府主导的公共资源配置，要么提供创新活动所赖以维系的诸多公共物品，从而间接地促进创新活动的开展，要么直接对某些创新型企业的特定创新活动

加以扶持。直接性配置主义政策一方面将公共资源倾斜性地配置到选定的特定创新活动企业之中，另一方面引导民间资源流向政府所指引的创新领域。

配置主义创新政策与选择性产业政策相类似，目标定位具有纵向性，政策工具具有部门性（Pelkmans，2006），其核心特点在于“政府挑选赢家”（Pick up Winners），即政府中某些特定的由技术官僚组成的机构成为“导航组织”（Pilot Organizations），扮演经济发展领航员角色（Johnson，1982）。在配置主义创新政策的实施中，政府要么建立公立组织或国有企业，采用直接提供模式为创新型企业供给投入要素，要么引入公私合作伙伴关系，对民间风险投资、土地开发和人力培训等提供补贴。由于有事后诸葛亮之嫌，“挑选赢家”式配置主义取向在产业政策领域遭遇到广泛质疑。联合国的一项研究提出，以“挑选赢家”来概括产业政策，根本就是一种误导性的说法，因为事实上根本并不存在所谓的“赢家产业”，而一个政府决定予以扶持的产业最终是否在国际竞争中有活力取决于很多因素，并非这个产业天生就是赢家（Haque，2007）。同理，配置主义创新政策是否有效，或者说，配置主义是否应该在创新政策中占据主导或主流位置，这是创新政策研究领域中的一个值得深入探究的课题。

值得注意的是，尽管具有行政治理主导的特征，但在配置主义创新政策中，市场治理和社群治理也有发挥作用的空间。创新中的多数经济决策和行动本身依然是由市场机制所引导，而社群机制的作用在于协调企业间、产业间以及其他利益相关者之间的利益冲突，以图减弱创造性破坏给全社会所带来的不利影响。实际上，即便是就饱受诟病的“挑选赢家”而言，配置主义政策即便有成功的可能性，也不一定是行政治理的结果，即扮演“挑选赢家”角色的是企业和企业协会，及其与政府形成的“政策网络”，而不是单靠全知全能、至真至善政府（Okimoto，1989）。

对此，著名发展经济学家罗德里克在产业政策的上下文中给出了一个理论解释，也适用于创新政策。在罗德里克看来，看待产业政策正确方法是把它视为一个发现的过程，即一个企业与政府共同发现潜在的成本和机会，并参与战略合作的过程，而不是政府机构单边主义式的“发现赢家”（Rodrik，2007）。这意味着，即便是针对配置主义创新政策，其有效性是否根源于其行政治理的主导性，也是值得怀疑的。本文强调的治理嵌入性，应该成为配置主义创新政策专题研究中的重要探索内容。

协作型协调主义的政策取向具有功能性，即旨在推动创新过程中诸多利益相关者之间的协调，目标定位具有横向性。在协调主义创新政策之中，政府补贴不再是主要的政策工具，有限的公共资源投入到扶持正外部性拓展和负外部

性抑制的各种创新活动之中，尤其是各种协会性、联盟性、互动性组织所开展的咨询、协商、网络建设，以协调冲突、促进沟通并提升创新相关性公共服务的提供水平。

选择性与功能性政策的区别，最早是在一篇有关技术政策的文献提出来的（Lall & Teubal, 1998），后来在产业政策的文献中也得到广泛使用（Bianchi & Labory, 2006；Pelkmans, 2006；Lall, 2013）。这一区分显然也可以移植到创新政策研究领域。功能性协调主义政策的理念和实践在于促进协作型创新，而不是单个企业的创新。协调主义创新政策的施政重点在于企业间关联和跨企业制度建构。协调主义注重所谓的“中介逻辑”（Intermediary Logics），包括企业的集聚和合作性网络、中介组织以及企业支持性组织，例如服务导向的商业协会、服务中心和发展中介等（Cooke & Morgan, 1998）。这些正式与非正式组织的功能在于推动并协调企业之间以及企业与地方经济中介组织的合作型活动，推动企业上下游之间的关联，促进知识和信息的交流，采取集体行动解决共同面对的问题，传播并分享新知识新资源、开展研发合作、共同推进市场营销和其他商务活动。在协调主义政策中，政府行动的特征也不再是命令与控制，而是注重引入社群机制，采用社会强化型的方式，促成、推进、维持、管控创新网络，从而以全新的互动式治理取代传统的行政化治理（Torfing et al., 2012）。

这三类创新政策在现实世界中并非相互分离，而是混合在一起，以致很多创新政策学者也未能在分析上将它们分开。事实上，一向被视为奉行自由放任主义的美国政府，也非常重视发挥创新政策的作用。在新自由主义大行其道的20世纪80年代，里根（Ronald W. Reagan）执政下的美国联邦政府推出了一系列美国创新政策，体现在如下几个法案之中：大学和小企业专利程序法（1980年）、技术创新法（1980年）、科技企业税收优惠法（1981年）、小企业创新发展法（1982年）、国家合作研究法（1984年）、综合贸易和竞争力法（1988年）。尽管这些法案的目标地位和预期目标各有不同，政府工具也有差别，但都超出了新制度自由主义创新政策的范围，进入了国家引领性配置主义创新政策的疆域，采用了配置主义的政策工具（诸如政府补贴、税务优惠等），而其共同点却在于都有一定的协调主义创新政策取向。这些创新政策的最重要的方面是增进不同企业之间现实纽带的异质性，增进企业利用多样性而开展创新活动的的能力，从而使企业家们有更多、更丰厚、更具有多样性的社会网络，使他们在把握机会和利用机会的动态过程中更具有创造性（Leyden & Link, 2015）。

与联邦政府相比，美国地方政府的创新政策理念和实践更加丰富多彩。由于拥有制度建设和政策设计与实施上的高度自主权，美国各级地方政府混合运

用上述三种类型的创新政策，在推动社会性学习、区域创新能力建设、大学研发的商业化、学术界企业家行动、创新集聚、企业家集体行动、地区性创新经济上，发挥着积极有为的作用（Audretsch & Walshok, 2013）。

针对美国政府（尤其是联邦政府）在促进创新方面积极有为的作用，布洛克（Fred Block）提出，美国实际上有一个被新自由主义意识形态所遮蔽的隐形发展型国家，通过多种国家行动有效地促进了经济生活中首创性（而非模仿性）创新活动的蓬勃开展。在他的笔下，美国式发展型国家与东亚发展型国家有所不同，前者是一种网络性国家，而后者是一种官僚性国家。在网络性发展型国家之中，政府实施四种国家行动，即资源定位、窗口开放、中介经纪和引导推促（Block, 2008）。在本文提出的概念框架中，“官僚性发展型国家”所推出的政策，多以行政治理为主导，具有强烈的国家引领性配置主义的特征；而“网络性发展型国家”所推出的政策，则多以社群治理为主导，具有强烈协作型协调主义的特征。布洛克所概括的四种国家行动，除了资源定位兼具配置主义和协调主义的特征之外，都属于典型的协调主义国家行动。

欧洲国家则三管齐下，同时运用上述三种创新政策，以促进创新型经济的发展，抵御全球化的冲击。在欧盟，无论是超国家的欧盟层级，还是在国家层级，还是在地方层级，各级政府都注重运用新制度自由主义创新政策，充分发挥知识产权保护法律和竞争政策的积极作用，强化企业创新活动的经济激励，促使技术的交易更加便利。各级政府通过标准制定、公共补贴、研发税务优惠、政府购买等配置主义措施，促进创新活动的开展（Edquist, 2001）。

与此同时，欧洲各级政府加强了协调主义创新政策的分量，注重创新相关性组织内部和组织之间的网络建设，注重在国家 and 地方层面上改善创新体系的制度，从而使创新领域的利益相关者在更为有利的制度框架中开展更广范围和更深程度的协作。欧盟各级政府推出的众多创新推进型项目，均具有多方参与（至少要有两家）、多部门协作（即既有企业也有公共或社会研发机构参与）、竞争性（政府挑选赢家的消褪）、自下而上的功能选择（由市场行动者和社会行动者选择公共扶持的功能）、多样性、程序灵活性的特征（Sharpe, 2001）。简言之，以多种多样的国家行动推进创新网络的发育和蓬勃，既是欧洲政府创新政策施政的重点，也为创新型国家本身的能力建设提供助力（Malerba & Vonortas, 2009）。

四、结语：创新政策中的政府转型

本文试图从治理嵌入性的新视角对创新政策中国家—市场—社会的关系进

行新的探索。有关创新政策的既有文献主要是从国家、市场和社会三类行动者的互动，来探讨创新体系中的组织和制度。继承既有文献的思路并试图进行超越，本文则从行政、市场和社群治理的相互嵌入性的视角，来探讨创新体系的组织和制度以及创新政策和创新型国家的多样性。

行政、市场和社群治理是人类生活的三大治理方式，其各自均在政治社会经济活动的协调中发挥着重要作用。在绝大多数情况下，三种治理方式并非单独发挥作用，而是嵌入在一起，共同发挥作用。三者嵌入的方式不同，会导致不同的治理绩效。当治理嵌入性呈现相互排斥、相互扭曲的态势，就会出现治理失灵。当三种治理方式以互为补充、相互强化的方式发挥作用，就会呈现出一种良好的协作治理态势。对于公共政策的决策和实施来说，政府能否以市场强化型和社会增进型的方式运用行政治理方式，使之能使市场机制和社群机制有效地发挥作用，是治理成功的关键。

经济生活中的创新活动发生于创新型企业之中，有赖于企业家行动的开展。创新的供给和需求主要由市场机制来协调，而创新过程，无论涉及知识生产与扩散、技术开发与应用、能力建设与增进，还是组织变革与优化，基本上通过社群机制来协调。企业不仅是行政治理和市场（契约）治理下的行动者，而且在很大程度上是一个社群组织，尤其是就创新而言，企业呈现为一种战略性社群，其内部事务和外部事务由等级、契约和社群治理相互嵌入的协作治理方式来协调。在某种程度上，所有组织化的创新利益相关者，包括非营利部门中的社会组织（尤其是协会）和公共部门中的公共服务组织（事业单位），在一定程度上也是社群，社群治理在非市场组织的治理中也发挥着重要作用。

创新过程具有不确定性、累积性、集体性。因此，创新的蓬勃，尤其是一个地方性、区域性甚至全国性创新经济的形成，绝非通过个体创新型企业自由市场上的充分竞争就能实现。集聚化和网络化是创新经济形成不可或缺的环节。多元创新相关性行动者，包括创新型企业，包括社会组织和公共服务组织，也包括各层级的政府机构，以协会、联盟、合作伙伴等多种正式和非正式的方式连接起来，形成创新网络，为创新过程所赖以的互动式学习提供了平台和空间。创新网络中的组织和制度建设，形成了创新体系。

对于创新体系的发育和发展，国家行动者的角色体现为创新政策的决策与实施。创新政策可以分为三个理想类型：一是新制度自由主义，即政府着重于权利界定与配置、契约规则与执行、标准设定与实施等方面，为创新活动的蓬勃开展提供制度性基础设施，并同时促进创新友好型的物质性和社会性基础设施建设；二是国家引领型配置主义，即政府通过公共资源的配置，弥补市场不

足，矫正市场失灵，为具有正外部性的创新活动提供足够的激励，并对具有负外部性的创新活动施加应有的成本；三是协作型协调主义，即政府发挥能促型作用，以因势利导或助推的方式，在创新网络的建设上扮演积极的角色，矫正单靠市场治理和社群治理所不能完全克服的协调失灵。在现实世界中，很少有国家实施单独一种创新政策，而是多种创新政策混杂在一起。

无论在哪一种类型的创新政策之中，都不可能只让一种治理方式独自发挥作用。新制度自由主义创新政策的核心是公共物品提供，尤其是制度建设和制度执行，从而让市场治理正常运转起来。制度建设需要行政治理的积极作用，但也必须引入社群治理，让多元利益相关者有充分的渠道参与其中，同时法律法规也需要与通过社群治理方式形成的社会惯习和规范相契合。制度实施本身固然在很大程度上表现为行政治理的运作，但引入社群机制，在国家行动者与市场和社会行动者的互动过程中，形成参与式、互动式和网络式治理的新格局，才是创新体系治理成功之道。配置主义政策固然需要行政治理发挥主导作用，从而通过公共资源配置的引领作用鼓励社会资源涌入创新领域，但对于资源配置目标定位的选择，还需要仰赖于社群治理和市场治理发挥积极有效的作用。协调主义政策是社群治理发挥主导作用的领域，但社群治理能否发挥有效的作用，一要看社群行动是否获得市场力量的激励，二要看社群行动是否获得行政力量的背书。换言之，社群治理的市场嵌入性和行政嵌入性至关重要。

简言之，创新政策既不是国家行动者的单边主义行动，也不等同于政府自上而下命令与控制型的行政治理。如果能在增进市场、激活社会、创新政府，亦即在市场机制、社群机制和行政机制如何相得益彰上做好文章，推动国家公共治理体系的创新，创新型经济的形成和创新型国家的建设才能走上健康发展之路。

参考文献

- 顾昕(2017). 协作治理与发展主义：产业政策中的国家、市场与社会. 学习与探索, 10: 1—10.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, 60 (2): 323—351.
- Amin, A. & Cohendet, P. (2004). *Architecture of Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrighetti, A., Bachmann, R. & Deakin, S. (1997). Contract Law, Social Norms and Inter-Firm Cooperation. *Cambridge Journal of Economics*, 21(2): 171—195.
- Asheim, B. & Gertler, M. (2005). The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. In Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford:

- Oxford University Press.
- Assimakopoulos, D. G. (2007). *Technological Communities and Networks: Triggers and Drivers for Innovation*. London and New York: Routledge.
- Audretsch, D. & Thurik, R. (2000). Capitalism and Democracy in the 21st Century: From the Managed to the Entrepreneurial Economy. *Journal of Evolutionary Economics*, 10(1): 17—34.
- Audretsch, D. & Walshok, M. (2013). *Creating Competitiveness: Entrepreneurship and Innovation Policies for Growth*. Northampton, MA. : Edward Elgar.
- Azfar, O. & Cadwell, C. A. Eds. (2003). *Market — Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*. Arbor. A: The University of Michigan Press.
- Bagchi— Sen, S. , Lee, C. & Poon, J. (2015). Academic — Industry Collaboration: Patterns and Outcomes. In Farinha, L. M. C. , Ferreira, J. J. M. , Smith, H. L. & Bagchi — Sen, S. Eds. *Handbook of Research on Global Competitive Advantage through Innovation and Entrepreneurship*. Hershey PA. : IGI Global IGI Global.
- Balzatz, M. (2006). *An Economic Analysis of Innovation: Extending the Concept of National Innovation Systems*. Cheltenham, UK. : Edward Elgar Publishing Limited.
- Barber, B. (1995). All Economies Are “Embedded”: The Career of a Concept, & Beyond. *Social Research*, 62(2): 388—413.
- Barth, E. , Moene, K. O. & Willumsen, F. (2014). The Scandinavian Model—An Interpretation. *Journal of Public Economics*, 117: 60—72.
- Baumol, W. (2002). *Free — Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Bell, S. & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press.
- Block, F. (2008). Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169—206.
- Bowles, S. (2004). *Microeconomics: Behavior, Institutions, & Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Bianchi, P. & Labory, S. (2006). From “Old” Industrial Policy to “New” Industrial Development Policies. In Bianchi, P. & Labory, S. Eds. *International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Campbell, J. L. , Hollingsworth, J. R. & Lindberg, L. N. Eds. (1990). *Governance of the American Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Cantwell, J. (2004). Innovation and Competitiveness. In Fagerberg, J. , Mowery, D. C. & Nelson, R. R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, G. R. & Teece, D. J. (1999). *Firms, Markets and Hierarchies: The Transaction Cost Economics*. New York: Oxford University Press.

- Casper, S. (2007). *Creating Silicon Valley in Europe: Public Policy towards New Technology Industries*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, J. L. & Lundvall, B. (2004). *Product Innovation, Interactive Learning and Economic Performance*. Oxford: Elsevier Ltd.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16): 386—405.
- Collins, H. (1999). *Regulating Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
- Compston, H. (2009). *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Cooke, P. & Morgan, K. (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, & Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2002). *Market—Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, & Downside*. Washington, D. C. : The Brookings Institution.
- Donahue, J. D. & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Edquist, C. (2005). System of Innovation: Perspectives and Challenges. In Fagerberg, J. , Mowery, D. & Nelson, R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, C. (2001). Innovation Policy—A Systemic Approach. In Archibugi, D&Lundvall, B. Eds. *The Globalizing Learning Economy: Major Socio—Economic Trends and European Innovation Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, C. & Johnson, B. (1997). Institutions and Organizations in Systems of Innovation. In Edquist, C. Ed. *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. London: Rourledge.
- Edquist, C. , Vonortas, N. S. , Zabala—Iturriagagoitia, J. M. & Edler, J. (2015). *Public Procurement for Innovation*. Northampton, MA. :Edward Elgar.
- Ehrmann, T. , Windsperger, J. , Cliquet, G. & Hendrikse, G. Eds. (2013). *Network Governance: Alliances, Cooperatives and Franchise Chains*. Berlin and Heidelberg: Physica—Verlag Heidelberg.
- Eliasson, G. (2010). *Advanced Public Procurement as Industrial Policy: The Aircraft Industry as a Technical University*. New York: Springer Science+Business Media.
- Elstub, S. (2008) *Towards a Deliberative and Associational Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. Ed. (1997). *State—Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: International and Area Studies. University of California at Berkeley.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: A Guide to the Literature. In Fagerberg, J. , Mowery, D. & Nelson,

◆学习贯彻党的十九大精神系列：创新国家与创新政策专栏

- R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford:Oxford University Press.
- Farrell, H. (2009). *The Political Economy of Trust: Institutions, Interests, and Inter-firm Cooperation in Italy and Germany*. New York:Cambridge University Press.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford:Oxford University Press.
- Friedman, A. & Phillips, M. (2004). Balancing Strategy and Accountability: A Model for the Governance of Professional Associations. *Nonprofit Management and Leadership*, 15 (2): 187—204.
- Fung, A. & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London and New York:Veso.
- Gerth, H. H. & Mills, C. W. Eds. (1991). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London and New York:Routledge.
- Gibson, C. C., McKean, M. A. & Ostrom, E. Eds. (2000). *People and Forests: Communities, Institutions, & Governance*. Cambridge, MA.:The MIT Press.
- Gilbert, N. & Gilbert, B. (1989). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. New York:Oxford University Press.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D. C.:The Brookings Institution.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure. *American Journal of Sociology*, 91 (3):481—510.
- Grillo, F. & Nanetti, R. Y. (2016). *Innovation, Democracy and Efficiency: Exploring the Innovation Puzzle within the European Union's Regional Development Policies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hagedoon, J. (1993). Understanding the Rationale of Strategic Technology Partnering: Inter-Organizational Modes of Cooperation and Sectoral Differences. *Strategic Management Journal*, 14 (5):371—385.
- Hagedoon, J. (2002). Inter-firm R&D Partnerships: An Overview of Major Trends and Patterns Since 1960s. *Research Policy*, 32(8):477—492.
- Hansmann, H. (2000). *The Ownership of Enterprises*. Cambridge, MA.:Belknap Press.
- Haque, I. (2007). *Rethinking Industrial Policy*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Discussion Papers, no. 183.
- Hart, O. (1995). *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York:Oxford University Press.
- Heckscher, C. & Adler, P. S. Eds. (2007). *The Firm as a Collaborative Community: The Reconstruction of Trust in the Knowledge Economy*. Oxford:Oxford University Press.
- Hopt, K. J. & von Hippel, T. (2010). *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*. New York:Cambridge University Press.

- Jensen, M. (2000). *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, & Organizational Forms*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Jensen, M. & William, H. Mekling, W. H. (1976). Theory of Firm; Managerial Behavior. Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305—360.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975*. Stanford; Stanford University Press.
- Kangas, O. & Palme, J. Eds. (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke, UK.: Palgrave Macmillan.
- Kogut, B. & Zander, U. (1996). What Firms Do? Coordination, Identity, & Learning. *Organization Science*, 7(5): 502—518.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton; Princeton University Press.
- Kodama, M. (2007). *The Strategic Community—Based Firm*. New York; Palgrave Macmillan.
- Lall, S. (2013). Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. *Annals of Economics & Finance*, 14 (2B): 767—811.
- Lall, S. & Teubal, M. (1998). “Market Stimulating” Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia. *World Development*, 26 (8): 1369—1385.
- Laperche, B., Uzunidis, D. & von Tunz, N. (2008). *The Genesis of Innovation Systemic Linkages between Knowledge and the Market*. Northampton, MA.: Edward Elgar.
- Lazonick, W. (2002). Innovative Enterprise and Historical Transformation. *Enterprise and Society*, 3 (1): 35—54.
- Lazonick, W. (2005). The Innovative Firm. In Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford; Oxford University Press.
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton; Princeton University Press.
- Lember, V., Kattel R. & Kalvet, T. Eds. (2014). *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*. New York; Springer.
- Leyden, D. P. & Link, A. N. (2015). *Public Sector Entrepreneurship: U. S. Technology and Innovation Policy*. Oxford; Oxford University Press.
- Libecap, G. D. (2005). *University Entrepreneurship and Technology Transfer: Process, Design, and Intellectual Property*. San Diego, CA.: Elsevier Ltd.
- Link, A. N. (2006). *Public Private Partnerships: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. New York; Springer.
- Lundvall, B. (1988). Innovation as an Interactive Process: From User—Producer Interaction to the National System of Innovation. In Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. & Soete, L. Eds. *Technical Change and Economic Theory*. London; Pinter Publishing.

◆学习贯彻党的十九大精神系列：创新国家与创新政策专栏

- Lundvall, B. (2004). Science, Technology, & Innovation Policy. In Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundvall, B. (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Anthem Press.
- Lundvall, B. & Johnson, B. (1994). The Learning Economy. *Journal of Industry Studies*, 1 (2): 23—42.
- Malerba, F. Ed. (2004). *Sectoral System of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malerba, F. & Mani, S. (2009). *Sectoral Systems of Innovation and Production in Developing Countries: Actors, Structure and Evolution*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Malerba, F. & Vonortas, N. S. (2009). *Innovation Networks in Industries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Maskell, P. & Malmberg, A. (1999). Localised Learning and Industrial Competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23 (2): 167—186.
- Mazzucato, M. (2014). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica—Verlag.
- Mothe, J. & Paquet, G. (1998). *Local and Regional Systems of Innovation*. New York: Springer Science+Business Media.
- Nelson, R. (1991). What Do Firms Differ & How Does It matter? *Strategic Management Journal*, 12 (Special Issue): 61—74.
- Nelson, R. (1993). *National Innovation System: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- OECD. (2005). *Governance of Innovation Systems. Vol 1: Synthesis Report*. Paris: Organisation for Economic Co—Operation and Development.
- OECD. (2017). *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*. Paris: Organisation for Economic Co—Operation and Development.
- Okimoto, D. I. (1989). *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Olson, M. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Pelkmans, J. (2006). European Industrial Policy. In Bianchi, P. & Labory, S. Eds. *International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New

- York;Cambridge University Press.
- Pollitt,C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis —New Public Management, Governance, and the Neo—Weberian State*. Oxford;Oxford University Press.
- Powell, W. & Grodal, S. (2005). Networks of Innovation. In Fagerberg, J. , Mowery, D. & Nelson, R. Eds. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford;Oxford University Press.
- Reuer, J. J. , Devarakonda, S. &Klijn, E. (2010). *Cooperative Strategies: Alliance Governance*. Northampton. MA. ;Edward Elgar.
- Richardson, J. J. (1995). Actor—Based Models of National and EU Policy Making. In Kassim, H. & Menon, A. Eds. *The European Union and National Industrial Policy*. London and New York; Routledge.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, & Economic Growth*. Princeton;Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008). Industrial Policy; Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal* ,1 (1):1—29.
- Sabetti, F. & Castiglione, D. Eds. (2016). *Institutional Diversity in Self—Governing Societies: The Bloomington School and Beyond*. Lanham. MD. ;Lexington Books.
- Scotchmer, S. (2004). *Innovation and Incentives*. Cambridge. MA. ;The MIT Press.
- Soete, L. , Verspagen, B. & Weel, B. T. (2010). Systems of Innovation. In Hall, B. H. & Rosenberg, N. Eds. *Handbook of the Economics of Innovation*, Volume 2. Amsterdam;Elsevier.
- Sharpe, M. (2001). The Need for New Perspectives in European Commission Innovation Policy. In Archibugi, D. &Lundvall, B. Eds. *The Globalizing Learning Economy: Major Socio — Economic Trends and European Innovation Policy*. Oxford;Oxford University Press.
- Swann, G. M. P. (2009). *The Economics of Innovation: An Introduction*. Cheltenham, UK. ; Edward Elgar.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. New York; Cambridge University Press.
- Teece, D. J. (1999). Design Issues for Innovative Firms: Bureaucracy, Incentives and Industrial Structure. In Chandler, A. D. , Hagström, P & Slövell, Ö. Eds. *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Strategy, Organization, & Regions*. New York;Oxford University Press.
- Teece, D. J. , Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal* ,18(7):509—533.
- Torfin, J. , Peters, B. G. , Pierre, J. & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York;Oxford University Press.
- Trigilia, C. (2002). *Economic Sociology: State, Market, & Society in Modern Capitalism*. Oxford; Wiley Blackwell.
- van de Ven, A. H. (1993). A Community Perspective on the Emergence of Innovations. *Journal of*

◆学习贯彻党的十九大精神系列：创新国家与创新政策专栏

- Engineering Technology Management*, 10(1-2): 23-51.
- van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 29-52.
- Weiss, L. & Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Wang, X. (1999). Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanism, & Limits. *Comparative Politics*, 31(2): 231-249.
- Williamson, O. H. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. H. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Williams, J. & Aridi, A. (2015). Intellectual Property, Standards. In Vonortas, N. S., Rouge, P. C. & Aridi, A. Eds. *Innovation Policy: A Practical Introduction*. New York: Springer.
- Zelizer, V. A. (2017[1979]). *Morals and Markets: The Development of Life Insurance in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Zysman, J. (1994). How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change*, 3: 243-283.

● **SYMPOSIUM: Innovative Country and Innovation Policy**

Introduction: Innovation Policy: Government Function and Governance System

..... Shuanping Dai

Governance Embeddedness and the Varieties of Innovation Policy: The State—Market—Society Relationship Revisited

..... Xin Gu

Abstract This paper reexamines the state — market — society relationship in the innovation process in light of the embeddedness of bureaucratic, market, and community governance. All three of these modes of governance play important role in coordinating human life, but only rarely do they act on their own. Rather, the functioning of the three modes is embedded within each other. The motor for innovation in economic life is the innovative firm, and innovative activities are pushed by entrepreneurs. The supply and demand of innovative activities are coordinated by the market mechanism, while the innovative process in innovative firms is dominated by the community mechanism. The innovative process is characterized by uncertainty, accumulateness, and collectiveness, and therefore clustering and network building are indispensable for the formation of an innovative economy. The government plays a significant role in innovation systems through the formation and implementation of innovation policy, which has three ideal types: new institutional liberalism, state—led allocationism, and collaborative coordinationism. The key for the success of an innovation policy lies at the synergy of bureaucratic, market, and community governance through complementary embeddedness.

Key Words Innovation Policy; Governance Embeddedness; Bureaucratic Mechanism; Market Mechanism; Community Mechanism

The China Model and Innovation Performance—Multiple Determinants of the “Great Leap Forward” in Science and Technology

..... Fangmeng Tian

Abstract As posited by Robert Merton, conventional wisdom generally believes that only Western democracy can drive innovative activities. But the recent, rapid development of science and technology in China appears to be an exception. This paper explains China’s impressive innovation performance from the perspectives of