

调而不适：政策学习的目标替代机制研究

——基于科技创新券政策的案例研究

钱 蕾 周 超*

【摘要】政策调适通过知识整合和政策学习等机制，实现政策对象清晰化、政策工具精准化和政策目标明确化，是对政府治理复杂政策及其执行问题的适应机制。但是，促进民营经济发展的科技创新券政策调适过程，却呈现出目标替代的非预期结果，从而导致调而不适的政策现象。研究区别于现有研究将政策目标替代归因于科层组织中层级关系带来的利益冲突，立足于政策过程理论本身，基于政策学习理论，引入政策知识生产概念，构建政企双向学习合作知识生产路径，分析科技创新券政策过程中目标替代结果的形成机制。研究采用案例分析方法，选择科技创新券政策这一政企互动的典型案例作为研究对象。研究发现，技术创新活动的特性，决定科技创新券政策属于高知识密度和高风险密度耦合的政策类型，政策学习指向新的政策知识生产，形成政企双向学习合作知识生产路径，政策知识生产不足，导致目标替代的消极结果。研究提出政策学习过程中的政企双向学习和知识生产，通过引入企业这一主体的政策学习过程，为政策目标替代的形成机制提供新的解释视角。此外，研究重点关注了高知识密度和高风险密度耦合的技术创新补贴政策，以期为促进民营经济高质量发展的系列政策实践提供参考。

【关键词】政策学习 知识生产 目标替代 政策调适 科技创新券政策

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2024) 03 - 0044 - 17

* 钱蕾，重庆大学公共管理学院讲师；周超，中山大学政治与公共事务管理学院教授。感谢第二届“理解中国公共政策”工作坊对论文提供写作的帮助。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“科技型中小微企业技术创新补贴政策调适偏差及矫正机制研究”（23CGL058），中央高校基本科研业务费项目人文社科专项“不完全信息约束下的创新补贴政策资源配置优化路径研究”（2021CDJSKJC06），广东省重大决策咨询研究公开招标课题“广东创新发展制度设计与政策工具选择研究”（2016101）。

一、引言

政策调适是指通过知识整合和政策学习等机制，实现政策对象清晰化、政策工具精准化和政策目标明确化的机制，是对政府治理复杂政策及其执行问题的适应机制（蔡长昆、李悦箫，2021）。现有研究普遍认为，政策制定过程的意见信息不完全、客观条件限制等因素，将导致政策制定缺陷，因此，政策调适的政策学习和知识整合过程，作为政策制定过程中有限理性的补充，有助于实现政策目标、解决政策问题，从而实现政策目标的明确化。然而，在推进民营经济发展的科技创新券政策实践过程中却发现，政策制定机构在具有足够信息的情况下，政策调适仍呈现出通过目标替代的方式继续执行政策、背离政策目标的现象，从而形成政策的调而不适。

目标替代作为政策调适的意外结果，要解释政策调而不适的机制，实质上是解释政策目标替代机制。现有研究将政策目标替代，主要归因于科层组织中层级关系带来的利益冲突，将政策制定者和执行者的目标冲突和关系博弈，耦合在公共政策的执行过程中。政策调适的核心在于学习和知识整合，因此，研究基于政策学习视角，解释政策目标替代机制。现有政策学习理论多聚焦于政府组织内部的学习，但是，对于政策执行客体是非政府组织的政策，主体和客体之间的互动，也会影响政策过程。以科技创新券政策为例，作为典型的政企互动政策，政策调适过程涉及两类不同属性组织之间的学习和知识整合。研究基于政策学习理论，引入政策知识生产概念，构建政企双向学习合作知识生产路径，分析科技创新券政策过程中目标替代结果的形成机制。

研究发现，技术创新活动的特性，决定科技创新券政策属于高风险密度和高知识密度耦合的政策类型，政策学习指向新的政策知识生产，政策知识生产不足，导致目标替代的消极结果，形成调而不适的政策困境。基于此，研究提出政企双向学习合作知识生产路径。一方面，以政府为学习主体的政府、企业和专家的合作知识生产过程，未能生产平衡技术创新不确定性及公共资金确定性的政策目标知识，导致政策激励内容范围替代的学习结果；另一方面，以企业为学习主体的企业和政府合作知识生产过程，未能生产平衡企业效率和政策安全的政策程序知识，导致政策激励目标群体替代的学习结果，最终导致科技创新券政策没有实现支持中小微企业技术创新的原始目标。

一方面，研究在比较目标替代和政策目标替代机制研究的基础上，区别于现有研究组织视角的利益冲突机制，基于政策过程理论，通过政策学习过程中的知识生产，为政策目标替代的形成机制提供新的解释视角，与组织视角研究

形成对话。另一方面，研究将高风险密度和高知识密度耦合的技术创新补贴政策研究带入公共政策研究，以区别于政府组织内部的政策学习过程。科技创新券政策是支持民营中小微企业创新的普遍政策，其政策过程的理论提炼，可以扩散到相似政策，对于未来政策实践具有重要借鉴意义。2023年7月19日，《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》发布，针对民营企业的痛点难点提出系列政策举措；同年9月5日，中央编办正式批复在国家发改委内部设立民营经济发展局，作为促进民营经济发展壮大的专门机构。因此，以政企互动为核心的民营经济促进政策已经并将继续成为公共政策的重要组成部分，对于此类政策过程普遍规律的提炼，对政策研究和政策实践都将是重要的补充。

二、文献回顾和分析框架

（一）文献回顾

目标替代（goal displacement），研究也用目标偏差（Warner & Havens, 1968）、目标置换（黄丽华、王泽宽，1999）等概念描述这一现象，即在实际运行过程中，由于各种因素的影响，组织逐渐背离了最初设定的目标转而追求其他目标（刘焕等，2016）。这一概念起源于组织学和组织社会学研究，最初研究的对象是组织目标，因此，现有关于目标替代的研究，主要以组织作为分析单位，以组织目标替代作为研究对象。例如，组织的合法性目标（Elliott & States, 1979）替代、实质性目标（Wolman, 1972）替代。对于目标替代的形成机制，主要基于三种理论视角。一是基于资源依赖理论视角，研究认为街头官僚面临多种任务要求（Chackerian & Mavima, 2001），但是掌握的资源又受到约束，因此，其利用自由裁量权，忽略比较难以解决的问题，从而产生目标偏差（Lipsky, 2010）。二是基于晋升激励理论视角，研究认为政府通过晋升激励的绩效考核指标指导政府行为（周黎安，2007），政绩考核指标的设置水平和激励机制设计不合理均会导致地方政府的目标偏差行为（刘焕等，2016）。三是基于委托-代理理论视角，研究认为地方政府具有“地方利益代表”的角色（贺东航、孔繁斌，2011；赵静等，2013），委托-代理双方存在信息不对称，地方政府为实现自身利益最大化，利用信息优势，避重就轻，仅关注容易完成、能够体现自身政绩的目标（刘焕等，2016）。

政策目标替代是目标替代的研究分支。政策目标替代专门指代政策执行中的目标置换现象，是指一定的机构和人员，在执行政策的过程中，其行动与政策目标的偏离（黄丽华、王泽宽，1999）。政策执行中目标替代行为包括政策敷

衍、政策歪曲、政策误解、政策附加、政策损缺、政策抵制等（袁飙，2002）。政策目标替代，导致政策目标丧失对政策执行活动的规范与指向作用（黄丽华、王泽宽，1999），使政策执行和政策效果偏离政策目标，扭曲政策原有的价值追求，导致社会公共资源的浪费等（杨丽丽、龚会莲，2014）。现有研究关于政策目标替代的形成机制，主要包括三种视角。一是政策合理性视角，聚焦于政策目标和手段科学性与合理性缺陷导致目标替代。例如，政策规定用语模糊、政策目标量化难、目标手段关系不明确等导致了执行中的目标置换（杨丽丽、龚会莲，2014）。二是委托-代理关系视角，将政策目标替代归因于地方政府维护自身利益的动机，在体制允许的范围内，象征性选择性地执行政策，甚至部分修正政策，使其能够符合地方的利益需求（王汉生等，2009），包括信息不对称和激励不相容条件下的委托-代理关系博弈（周国雄，2007）、序贯博弈（周雪光、练宏，2011）等机制。三是制度嵌入视角，将政策过程置于政治体制、行政体制、激励机制等制度性因素之下，提出政策与其制度环境之间的嵌入性关系（王亚华，2013），将政策目标替代归因于政策与其制度背景的嵌入融洽度，不同程度的融洽度导致执行主体与目标群体之间的整合程度不同，进而导致不同的政策目标替代形式（吴小建、王家峰，2011）。

（二）文献述评

综上所述，政策目标替代是目标替代的一种类型，也是政策执行偏差的一种结果，因此，现有政策目标替代研究与目标替代和政策执行偏差研究都存在重合。具体而言，因为政策的执行载体是组织，因此，政策目标替代形成机制沿用了目标替代机制的部分逻辑，例如，委托-代理等视角下的目标替代机制。现有研究在两个方面具有深化空间。

一方面，有必要区别于现有组织维度的解释逻辑，立足政策过程本身，为政策目标替代形成机制提供新的解释维度。现有研究主要将政策目标替代归因于科层组织中层级关系带来的利益冲突，将政策制定者和执行者的层级关系和目标冲突耦合在公共政策的执行过程中。这种嵌入组织视角的政策目标替代研究虽然以公共政策作为研究对象，但是最终回应的是中国复杂的政治和行政体制下的政府行为，政策目标替代只是政府行为的结果。因此，研究可能偏离政策过程本身的逻辑，从而掩盖了公共政策在中国政治和行政体制中的真正作用。

另一方面，需要增加政府组织以外的政策执行客体的行为分析。现有政策目标替代机制研究，更多聚焦于政府组织内部行为下替代机制的形成过程，但是对于政策执行客体是政府以外的组织的案例，执行客体的行为选择，同样会对政策目标替代这一结果产生影响，因此，需要将执行客体的行为选择纳入研究视野。

（三）分析框架

基于以上两个方面的研究旨趣，本文区别于现有组织视角的解释逻辑，引入政策学习理论，立足政策过程本身，纳入政策执行主体和客体两类组织的行为，尝试为政策目标替代的形成机制提供一种新的解释维度。

政策学习是基于知识和过去的经验以及对未来预期的判断，更新有关政策信念，寻找新的政策替代方案并评估替代方案的过程（Bennett & Howlett, 1992）。学习研究通常假设学习会带来改进的产品或结果（Bennett & Howlett, 1992），但是，越来越多的研究开始注意到学习的消极结果，认为学习可能不会导致政策结果的改善（Radaelli, 2009），也可能导致“错误推论”（Levitt & March, 1988）或破坏性行为，即本研究的调而不适。现有研究总结了学习消极结果的形成机制。基于经验的学习，会因为认知习惯、组织特征、经验结构特征等因素，导致迷信学习、能力陷阱和错误推论等问题（Levitt & March, 1988）；学习可能通过对原有结果的强化，导致不能产生“新”的结果（Crossan et al., 1999），政策制定者和执行者都会寻找和使用信息，以支持以前形成的论点和立场，而不是新的立场或替代战略或行动方针（Howlett, 2012）。

现有研究主要从组织视角解释了学习消极结果的形成机制，但是对于组织特征影响下的政策学习过程，还有探索的空间。政策制定是一个高度密集的知识应用过程，对于不确定性较为凸显的政策议题和填补政策空白的创制性政策（杨宏山，2015），政策学习和知识生产对发展新的认知体系尤为重要（Rotmans et al., 2016）。政策学习中的知识生产，将影响学习结果。因此，研究引入政策过程中的知识生产。知识包括纯科学知识和政策知识（Saarela, 2019），现有研究将知识生产分为两条路径。一是组织学习路径，即对既有知识的获取、分享、整合、诠释与利用等阶段，目的在于促进新知识的生产和传播，从而增进决策系统的政策认知（Crossan et al., 1999）。二是合作生产路径，是指研究人员与政策制定者需要开展对话和互动，倾听、理解并响应对方的需求，从而形成知识的进化和联合构建机制（Saarela, 2019），强调知识生产过程中不同来源知识的平衡（Edelenbos et al., 2011）。政策知识生产尤其依赖合作生产路径（Saarela, 2019），对于政策执行客体作为企业的支持政策，更是如此。现有政策过程中理性知识的生产途径主要包括：技术专家大量进入政府决策过程中，政策过程的重心从立法部门向行政部门转移，政策过程对智库的依赖（向玉琼，2022）。

基于政策学习和知识生产理论，本研究构建政策学习的目标替代机制分析框架（见图1），该框架呈现政企双向学习的合作知识生产路径。在政策学习阶

段，研究将作为政策执行客体的企业纳入分析框架，政府和企业共同学习，构成了政企双向学习的路径；学习的核心是知识生产，通过政府、企业等主体，合作生产政策目标知识和政策程序知识。但是，由于知识生产不足，导致了政策目标替代的学习结果，从而形成调而不适的政策现象。

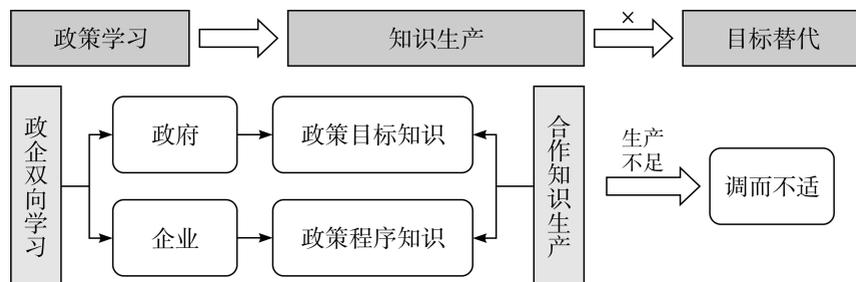


图1 政策学习的目标替代机制分析框架

资料来源：作者自制。

三、研究方法和案例选择

研究采用典型案例分析，选择科技创新券政策作为研究对象，通过对科技创新券完整过程的分析，呈现政策学习和知识生产的完整机制。研究选择G省D区科技创新券政策作为研究个案，主要基于两个方面的原因。一方面，科技创新券政策是典型的政企互动政策，企业作为政策执行的客体，提供了政策调适过程中非政府组织的政策学习过程，以及两类组织属性不同的主体之间的学习过程；另一方面，D区是科技创新券政策的试点地区，政策的制定和执行权限都属于D区，减少了行政层级因素对于政策过程的影响，在一定程度上控制了行政管理体制本身对政策过程的影响，能够更清晰地提炼政策目标替代形成的学习机制。

科技创新券政策，又叫科技创新券后补助，是指政府将财政科技资金，采用发放创新券的后补助方式，通过省、市、县（区）等多级地方财政的协调联动，引导和鼓励中小微企业创新，支持企业向高校、科研院所等机构购买技术服务以及开展产学研合作等活动，以激励企业开展研发活动。科技创新券，是促进民营经济发展的典型政策。政策运作的核心机制是，政府通过向企业发放的“代金券”，用于科技服务机构和科技金融服务机构购买科技及金融创新服务，降低中小微企业创新成本，引导中小微企业积极创新。因此，科技创新券的政策目标主要包括为两个方面：一方面促进企业的技术创新投入和产出，另一方面支持对象是中小微企业。

科技型中小微企业是科技创新最为活跃和最具潜力的群体，以 G 省为例，2015 年 G 省 65% 的发明专利、75% 以上的技术创新成果由科技型中小微企业完成，80% 以上的新产品由中小微企业开发^①。因此，激发科技型中小微企业发展活力，提高科技型中小微企业技术创新能力，对促进区域创新发展、支撑经济可持续发展和深化国家创新体系建设，都具有十分重要的意义。与之矛盾的是，中小微企业创新行为天然受到资金限制，导致其创新投入不足。一方面，中小微企业由于规模限制，不具备内部资金支持创新的条件；另一方面，技术创新的信息不对称特征在中小微企业更加明显，外部融资更为困难。这一问题在以民营中小微企业为经济结构主体的 G 省尤为突出。

2015 年，针对中小微企业因资金限制抑制其创新的现实困境，G 省决定通过公共财政鼓励企业加大创新投入，激励技术创新。G 省、A 市、D 区三级政府联动，完成各级科技创新券政策实施方案的制定，先后出台了科技创新券政策。D 区作为 G 省金融改革试点，率先试行科技创新券政策。政策出台后，D 区科技局将科技创新券系统管理运营及申请企业日常服务工作委托给 G 省科技金融综合服务中心负责。但是，政策执行时，出现了意料之外的遇冷。2015 年 D 区科技创新券兑现金额不足 1000 万元预算金额的 1/10。科技金融综合服务中心向申请企业及潜在企业了解政策存在的问题，并向 D 区科技局提供了一份调研报告，建议拓展科技创新券使用范围。科技局以“补充说明”的形式，对科技创新券政策进行调适，扩大科技创新券使用范围。调适后的科技创新券政策，虽然成功完成了每年 1000 万元的申请绩效，但是在政策目标方面出现了两个替代。一是政策激励内容范围发生替代，从技术服务放宽到企业对于各类资质证明的申请；二是政策激励目标群体替代，支持对象从中小微企业扩大为更多元的企业。D 区科技创新券政策在经历政策制定 - 政策执行 - 政策调适的完整过程后，产生了调而不适的预期外结果。

四、政企双向学习合作知识生产：政策学习的目标替代机制

（一）科技创新券政策过程描述

1. 议程设置和政策制定

内外推动的议程设置，政府和企业共同需求推动科技创新券进入政策议程。

^① 统计数据来源于《关于 2015 年 D 区科技创新券日常管理服务总结及 D 区科技型小微企业调研报告》。该报告是政策执行阻滞发生以后，科技金融综合服务中心提供给 D 区科技局的调研报告。

基于创新驱动战略实施的需求，政府自身具有激励创新的意愿。一方面，针对中小微企业因资金限制抑制创新的现实困境，G省决定通过公共财政鼓励企业加大创新投入，激励技术创新。另一方面，G省以民营中小微企业为主，自主创新能力有限，企业的日常创新活动，需要向研发机构购买部分技术和产品，包括向中介机构购买服务、撰写专利申请书、协助申请高新技术企业等。地方政府发现企业这一需求，通过开展企业调研，了解企业技术创新过程中需要向机构购买的服务类型、购买服务的机构等信息，为政策设计提供信息。最终，在借鉴国内外经验的基础上，G省选择以“科技创新券”这种后补助的形式，对企业进行资助，科技创新券政策正式进入政策议程。

政府部门还是鼓励这些企业在科技方面的投入。他们（企业）会向这些中介机构、科技服务机构去购买一些服务，比如写个专利申请、申请高企，或者是帮他做研发中心、产业研究等。企业需要这些服务，那么政府就鼓励企业去购买这些服务，所以就推出创新券，企业去购买这些服务，政府报销一定的金额，就是这样的—个目的。所以，这个政策大背景应该是政府鼓励企业进行科技创新。（受访人：GGJ002）

三级联动的政策制定。基于对企业需求的了解，结合政府内部鼓励创新的意愿，2015年G省、A市、D区三级政府联动，完成各级科技创新券政策实施方案的制定，先后出台了科技创新券政策。从时间顺序上，G省率先出台《关于科技创新券后补助试行方案》，确定了补助对象、补助标准等内容，但只制定指导方案，没有具体实施。D区作为科技创新券的试行地区，基于G省的试行方案，制定了具体的实施管理办法。最后，A市在D区试行之后，出台《科技创新券实施方案（试行）的通知》。至此，G省到D区三级政府联动，完成了科技创新券政策的制定。

基于企业实际发展需求和政府需要鼓励的创新方向和创新指标（受访人：GGJ002），科技创新券政策主要对补助对象、补助额度、申请条件和购买服务的类型进行了详细的规定。基于三级政府的政策信息，比较发现，D区在G省指导性意见的基础上，对申请政策的企业从业范围、规模和研发成果做出了更为具体的规定，最终将目标群体定位为从事战略性新兴产业且科技成果显著的科技型中小微企业，并限定了企业规模和研发成果要求。这两个条件对后续的政策执行产生了影响。

2. 政策执行阻滞及其原因

政策出台后，D区科技局将科技创新券系统管理运营及申请企业日常服务工作委托给G省科技金融综合服务中心负责。该中心整合了各类科技金融资源，是服务于科技型中小微企业的金融综合平台，2015年科技创新券政策试行，负

责D区创新券政策的执行。

科技创新券政策在执行初期出现了意料之外的遇冷。2015年D区科技创新券服务企业征集第一批只有64家,兑现金额仅有13.6万元,直到第三批,兑现金额也没有超过70万元^①,与1000万元的预算金额差距甚远。科技金融综合服务中心虽尽力进行政策宣传,但是企业响应度较低。针对这一现象,中心向申请企业及潜在企业了解政策存在的问题。综合而言,企业反映了三个方面的问题:第一,政策标准过高,政策目标对象错位,很大程度上影响了目标群体申请政策的积极性;第二,政策申请程序和提供材料过于繁琐,政策申请成本较高;第三,政策指定的服务购买机构价格高于市场价。

政策标准过高,政策目标对象错位。从三级政府的实施方案来看,在政策标准设定上,D区在G省指导性意见的基础上,将目标群体定位为从事战略性新兴产业且科技成果显著的科技型中小微企业,并限定了企业规模和研发成果要求,特别是专利的数量,导致标准设定高于当地企业的水平,形成政策目标对象错位的情况。D区企业以传统产业为主,战略性新兴产业数量有限,而规模较小又符合研发成果要求的企业更是稀缺,因此,政策目标群体定位的偏差直接影响了可申请政策的企业范围。在调研过程中,D区企业反映,科技创新券的要求太高,以中小微企业为主的补贴对象,很少具有政策要求的条件,对于符合这些要求的企业,补助金额不足以吸引其申请政策,因此,科技创新券的要求陷入一个悖论,对于有能力申请创新券的企业而言,补助金额不足以构成动力,促使其向政府申请政策;对于想要、需要补助的中小微企业,又达不到政策要求(受访人:Q001)。

政策申请程序和提供材料过于繁琐,政策申请成本较高。创新券申请、发放、兑换三个阶段要经历如下流程:企业申请→科技主管部门初审→报送代理机构→代理机构形式审查→专家评审→科技局公布评审结果→市政府审批→办理发放手续→代理机构审查→科技部门兑现补贴经费,增加了企业人力资源的耗费。除了上述流程,创新券政策申请和兑现时需要提供的材料多,且成本较高。科技创新券政策的目的是降低企业创新成本,但申请材料中用于证明企业创新能力等标准的证明材料,例如上年度审计报告等,需要专门开具,增加了企业的经济成本。D区科技创新券政策申请和兑现时需要提供的具体材料见表1。

^① 统计数据来源于《关于2015年D区科技创新券日常管理服务总结及D区科技型小微企业调研报告》,该数据为后期的政策调适提供了部分依据。

表1 D区科技创新券申报材料和兑换材料汇总

申请材料	兑换材料
1. 创新券申请表	1. 项目基本信息表（系统自动生成）
2. 工商营业执照、组织机构代码证	2. 财政扶持企业类专项资金项目承担单位申请表
3. 年度国税、地税缴税凭证	3. 向D区经济和科技促进局开具的收款收据
4. 上年度财务审计报告	4. 服务机构出具的检测报告（仅限于购买检测服务）
5. 区人力资源和社会保障局开具的 在职员工社保购买人数证明	5. 技术服务合同、技术交易合同和项目实施情况总结（仅限于购买技术服务、知识产权评估等服务和技术成果等）
6. 上年度发明专利申请受理证书或 税前研发费用加计扣除技术鉴定 证明	6. 创新成果证明，如专利、著作权、新产品、新工艺、 样机等证明材料（仅限于购买技术服务、知识产权评估 等服务和技术成果等）
	7. 金融服务合同及相关证明材料（仅限于购买金融创新 服务）
	8. 项目支出情况证明材料（项目相关支出包括企业向获 得区政府批复资格的服务机构所购买相关科技和金融服务 等所开具的发票）

资料来源：根据《A市D区科技创新券实施管理办法（试行）》整理所得。

根据D区科技创新券申报材料和兑换材料，科技创新券申请阶段，企业需要提供六类材料，申请之后的兑换阶段，需要根据购买的服务，提供创新成果和服务购买等证明。繁琐的申请程序和材料，对于中小微企业而言，造成了人力资源和经济成本的增加，对于资金和规模本就有限的中小微企业，其不具备专门的人员进行政策申请，降低了企业申请的积极性（受访人：Q001）。

政策指定的服务机构价格高于市场价，降低了企业选择自主性。政府为了保证企业将补助资金用于创新，因此，科技创新券的补助只能在政府每年认定的服务机构购买，服务机构也需要每年申请核检。但是，指定购买服务机构，也带来了新的问题。企业反映，指定机构的服务价格高于市场价，降低了企业的自主性和选择性（受访人：Q002），也导致了部分企业缺乏申请科技创新券的动力。

3. 政策调适及结果

基于对政策执行阻滞三方面原因的整合，科技金融综合服务中心向D区科技局提供了一份调研报告，并建议拓展科技创新券使用范围，提出“创新券不仅限于企业向科研机构的技术设计、测试等科技服务，覆盖面要广，应在各类

创新上予以支持。”^①最终，科技局采纳了服务中心的建议，以“补充说明”的形式对科技创新券政策进行调适，扩大科技创新券使用范围。调适后的科技创新券政策，甚至可以在第三季度就提前完成绩效。但是，出现了两个方面的替代。

政策激励内容范围发生替代。创新服务内容从政策最初要求的技术服务放宽到企业对于各类资质证明的申请。扩大创新券使用机构范围，并在之后的服务机构征集中得到实施。2016年D区创新券服务机构类型，包括研发设计、科技金融和知识产权三种机构类型，与创新直接相关的研发设计机构，约占服务机构的1/3。这一机构比例一直持续到2020年，具体机构组成见表2。

表2 2016年D区科技创新券服务机构统计

类型	行业	具体服务内容	机构数量(家)
研发设计	研发设计	1. 委托技术研发; 2. 委托产品设计; 3. 专利转让	15
	会计审计	1. 科研项目专项审计; 2. 高新技术企业认定专项审计	4
	资产评估	1. 专利评估; 2. 商标评估	3
科技金融		1. 高新技术企业产品研发责任保险; 2. 高新技术企业关键研发设备保险; 3. 高新技术企业专利保险; 4. 高新技术企业产品责任保险; 5. 高新技术企业产品质量保证保险; 6. 高新技术企业小额贷款保证保险; 7. 高新技术企业出口信用保险	4
	科技保险		
知识产权	知识产权	1. 知识产权信息服务; 2. 知识产权交易服务; 3. 专利代理服务	30

资料来源：根据《A市D区创新券工作领导小组办公室关于公布2016年度D区科技创新券服务机构的通知》整理。

政策激励目标群体替代。以补助中小微企业为初衷的科技创新券政策，最终的补助对象扩大为更多元的企业。这类目标群体多为愿意和政府建立联系的企业，包括国家重点扶持行业的中小微企业，被政府作为创新企业引进的中小微企业，还有其他主动和政府建立联系的企业。这部分企业成为政府补助政策申请的主要群体。

(二) 科技创新券政策学习的目标替代机制分析

本研究沿用政策执行中的目标置换概念定义本文的目标替代，即一定的机构和人员，在执行政策的过程中，其行动与政策目标的偏离（黄丽华、王泽宽，

^① 资料来源于《关于2015年D区科技创新券日常管理服务总结及D区科技型小微企业调研报告》，这一建议成为政策调适的“补充说明”内容的基础。

1999)。基于上文的政策学习的目标替代机制分析框架，科技创新券政策学习的目标替代机制，核心是政企双向学习的合作知识生产，具体路径机制见图2。

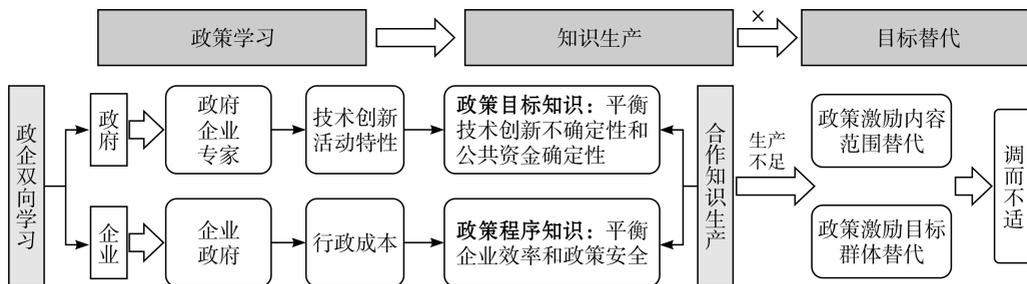


图2 政企双向学习合作知识生产路径

资料来源：作者自制。

基于案例描述，科技创新券的目标替代表现在两个方面。一是政策激励的内容范围发生了替代，二是政策激励的目标群体发生了替代。目标替代是政策调适的学习过程中，政策知识生产不足的消极结果。科技创新券政策作为政府和企业互动的政策，政策调适过程中的学习是典型的跨组织类型的政策学习，这一性质的学习呈现出两个核心特征。第一，扩展了学习主体。区别于传统政策学习以政府为学习主体，科技创新券政策调适过程中的政策学习，扩展了学习主体，既包括传统的公共组织学习，还新增了以企业为主体的学习。第二，扩展了学习方式。具体而言，形成了合作知识生产，既包括政府、企业和专家的合作知识生产路径，也包括企业和政府的合作知识生产路径，由此形成政企双向学习的合作知识生产路径：以政府为学习主体的政府、企业和专家的合作知识生产不足，形成政策激励内容范围替代的学习结果；以企业为学习主体的企业和政府的合作知识生产不足，形成政策激励目标群体替代的学习结果。

科技创新券调适学习的第一个方向，是以政府为学习主体的政府、企业和专家的合作知识生产。学习的主体是政府，学习的内容是技术创新活动的特性，学习内容指向的合作知识生产是适应技术创新特性的政策知识，即具有容错空间的技术创新补贴政策，以及对应的政策工具，这一路径学习的不足，形成政策激励内容范围替代的学习结果。

科技创新券政策执行受阻时，政府部门通过企业调研、问卷调查等方式，了解政策执行受阻的原因，并通过专家咨询，进行政策调适。通过专家和企业的信息，政府学习到技术创新活动的特性。技术创新活动的高度不确定性和较高的技术壁垒，决定了技术创新补贴政策区别于传统的财政补贴政策，而属于高知识密度和高风险密度耦合的政策类型。首先，创新活动具有较高的技术壁垒，政府对其盈利前景和风险水平缺乏足够的认知（Guiso, 1998）。其次，研发项目通常存在较高的风险（Castellion & Markham, 2013），其盈利前景无法在

财务报告等反映企业过去生产经营成果的材料中充分展现（向显湖、刘天，2014），政府难以根据这些传统财务信息准确评估高科技企业正在进行的研发项目，政府甄别企业创新能力只能依靠一些片面的信息（赵武阳、陈超，2011；Ang et al.，2014）。因此，技术创新补贴政策属于一种高知识密度和高风险密度耦合的政策类型，政策目标和政策工具需要具备容错空间。与技术创新高度不确定性截然不同的是，政府的公共财政追求高度的确定性，具有严格财政绩效管理 and 审计制度。因此，政府组织在使用公共政策管理公共事务的过程中，具有实现绩效和规避风险的双重目标。一方面，科技创新券政策需要实现支持中小微企业技术创新的政策绩效目标；另一方面，政府组织又要保证财政补贴资金的安全性，规避风险。

由于技术创新补贴政策高知识密度和高风险密度的特征，其超出科层制官僚的技术认知，导致政府组织对于政策的解决方案和后果具有强烈的未知感，这种政策后果的模糊性和不确定性导致政府的政策学习处于一种高度不确定的政策情境中。选择通过限定企业资质、要求具有法律效力的证明材料和严格的申请、兑换程序等确定性程序，消解技术创新活动本身的不确定性，也限制了政策容错的空间。基于此，适应技术创新特性，平衡技术创新不确定性和公共资金确定性的容错性政策目标知识生产未完成，学习的结果延续了科技创新券政策补助标准和程序等内容，针对企业提及的补助标准高、程序复杂和服务购买成本高三个核心问题，政策学习的结果都未回应。与此同时，政府又有完成政策绩效的要求。由于科技创新券政策的评估，主要是对使用经费数量的评估，即每年创新券兑换的金额数量。因此，在不改变政策标准等要素的情况下，需要增加政策申请和兑换，政府最终选择了扩大政策激励内容范围的方式，形成政策激励内容范围替代的学习结果。

在专家、官僚和利益相关者之间的互动中，产生的知识不仅要经得起科学标准检验，还要适合官僚体系，缺乏政策相关性的知识最终将无人使用，因为它在政治和行政上是不合适的（Edelenbos et al.，2011）。因此，尽管在政策调适学习过程中，专家咨询带来了技术创新活动的知识，企业调研获取了政策受阻的原因，但是由于公共财政的确定性限制，公共政策在政府组织中实现绩效和规避风险的双重目标，专家和利益相关者的信息和知识与官僚体系的政策相关性知识没有实现耦合，未能实现平衡技术创新不确定性和公共资金确定性的政策目标知识生产，导致政策激励内容范围替代的学习结果。

科技创新券调适学习的第二个方向，是以企业为学习主体的企业和政府合作知识生产。学习的主体是企业，学习的内容是行政成本，学习内容指向的知识生产是适应政府和企业目标的政策知识，即平衡企业效率和政策安全的政策

程序知识，形成政策激励目标群体替代的学习结果。

行政成本是个体和组织在与政府机构打交道时产生的学习、合规和心理成本 (Moynihan et al., 2015)。行政成本包括三个方面。一是学习成本，指收集和处理有关政府计划和资格要求等信息的成本；二是合规成本，指遵守政策管理程序和要求以获取政策权限的成本；三是心理成本，指处理行政程序的挫败感，以及在与政府和官僚机构互动中失去自主权的成本 (Petersen et al., 2024)。行政成本的学习聚焦于政府与民众之间的互动 (何艳玲、王铮, 2022)。

对企业而言，要获得政府支持，个体和组织必须了解这些政策并遵守文件要求 (Baekgaard et al., 2021)，这些政策的学习和合规成本可能很高，但是可能会随着重复执行类似任务，例如填写表格、记录福利资格等而减弱 (Masood & Azfar, 2021)，因此在非政府组织与政府组织的互动中，非政府组织的学习显得尤为重要。但是，在科技创新券政策中，企业对于行政成本的学习出现了群体的分化。对于政策最想支持的中小微企业，通常规模小、人员少和资金紧张，因此很难有专门的人员和资源进行行政成本的学习，加之科技创新券政策有限的补助金额、兑换时限滞后等激励不足，导致中小企业学习意愿降低。与之形成对比的是，随着交流频率的增加，学习成本的减轻也很突出，企业可以从与政府的反复交流中学习，重复使用以前的书面材料，从而可能减少学习和合规成本，大型企业预计比小型企业拥有更多的管理能力和资本资源 (Petersen et al., 2024)，也更有可能学习和拥有这种专业知识和专业技能 (Teodoro & Switzer, 2016)。

从政府的角度，政府可以通过政策设计和执行，以增加或减少计划接受者的学习、合规和心理成本，这种政府设计的政策和行政程序可能有意或无意地导致对项目、服务等的不平等获取 (Barnes, 2021)。技术创新补贴政策特有的高知识密度和高风险密度耦合特征，导致这种行政成本会更加繁琐，对于企业的学习要求也会更加突出，导致平衡企业效率和政策安全的政策程序知识未能生产，最终中小微企业更多退出政策学习过程，形成政策激励目标群体替代的学习结果。

科技创新券调适过程中，政企双向学习的合作知识生产阻碍，最终形成了科技创新券政策激励范围和激励目标群体两个方面的替代。这样的政策学习结果，完成了科技创新券政策发放和兑换的政策绩效目标，但是对于激励企业创新这种难以测量的绩效，产生了替代。绩效评估可能导致组织欺骗，组织会聚焦于用易测量的产出指标替代难测量、更有意义的指标 (Resh & Marvel, 2012)。

五、结论和讨论

科技创新券政策调适的学习过程，为政策研究和实践带来新的理解视角。

基于政策学习理论，通过引入政策知识生产的概念，科技创新券案例提供了一种典型的跨组织类型、多维度的政策学习实践，扩充了对政策调适的认识，在信息相对完全的情况下也不一定能够实现硬化政策目标的调适结果。研究通过构建政企双向学习合作知识生产路径，解释政企互动政策中的目标替代机制，是政策知识生产不足导致的消极结果。一方面，以政府为学习主体的政府、企业和专家的合作知识生产不足，导致政策激励内容范围替代；另一方面，以企业为学习主体的政企合作知识生产不足，导致政策激励目标群体替代，最终形成调而不适的政策现象。

科技创新券政策也将创新补贴政策这种高知识密度和高风险密度耦合的政策类型，带入公共政策的研究视野。在国家创新驱动战略下，作为激励技术创新活动的重要工具，技术创新补贴政策具有重要功能。但是，这一政策特有的高知识密度和高风险密度，事实上也在挑战政府组织的管理能力，如何持续有效地进行政策学习，生成这一类型政策的相关知识，作用于政策目标和工具等治理方式，对于政策本身以及政策承担的创新管理功能，都显得尤为重要，更是对国家高质量发展要求的回应。

研究也存在继续深入的空间。首先，研究可能存在案例扩展性方面的不足，有待进一步检验和完善。研究选择个案研究，对于全国范围内普遍使用的科技创新券政策的过程，是否能够完整解释，有待进一步检验。其次，从案例的理论分析到政策实践，还需要进一步提炼，以期形成稳定的经验积累，促进民营经济发展的系列政策设计。最后，政府的创新管理能力也在迅速提升，随着技术创新补贴政策的不断调适，政策层面已经显现出简化政策程序和材料的趋势，这些新的政策实践，也意味着技术创新补贴政策的政策过程将有更大的研究空间。

参考文献

- 蔡长昆、李悦箫 (2021). 权力重塑、政策调适与复杂政策执行:来自县域精准扶贫政策执行的经验. *公共管理与政策评论*, 10(4): 36-48.
- Cai, C. K. & Li, Y. X. (2021). Power Reshaping, Policy Adaptation and Complex Policy Implementation: Experiences from the Implementation of Precision Poverty Alleviation Policies in Counties. *Public Administration and Policy Review*, 10(4): 36-48. (in Chinese)
- 何艳玲、王铮 (2022). 回归民本性: 行政负担研究反思及其对城市政务服务改革的启示. *同济大学学报(社会科学版)*, 33(5): 63-74.
- He, Y. L. & Wang Z. (2022). Returning to the Nature of the People: Reflections on the Study of Administrative Burdens and Its Implications for the Reform of Urban Government Services. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 33(5): 63-74. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, 5: 61-79+220-221.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2011). The Chinese Experience of Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 61-79+220-221. (in Chinese)
- 黄丽华、王泽宽 (1999). 政策执行中的目标置换行为及对策分析. *软科学*, 1: 24-25+38.
- Huang, L. H. & Wang, Z. K. (1999). Analysis of Target Replacement Behavior and Countermeasures in Policy Implementation. *Soft Science*, 1: 24-25+38. (in Chinese)

- 刘焯、吴建南、徐萌萌 (2016). 不同理论视角下的目标偏差及影响因素研究述评. *公共行政评论*, 9(1): 151 - 171 + 186.
- Liu, H., Wu, J. N. & Xu, M. M. (2016). A Review of Research on Goal Bias and Influencing Factors under Different Theoretical Perspectives. *Journal of Public Administration*, 9(1): 151 - 171 + 186. (in Chinese)
- 王汉生、王一鹤 (2009). 目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑. *社会学研究*, 24(2): 61 - 92 + 244.
- Wang, H. S. & Wang, Y. G. (2009). Target Management Responsibility System: The Logic of Rural Grassroots Power in Practice. *Sociological Studies*, 24(2): 61 - 92 + 244. (in Chinese)
- 王亚华 (2013). 中国用水户协会改革：政策执行视角的审视. *管理世界*, 6: 61 - 71 + 98 + 187 - 188.
- Wang, Y. H. (2013). Water User Association Reform in China: A Policy Implementation Perspective. *Journal of Management World*, 6: 61 - 71 + 98 + 187 - 188. (in Chinese)
- 吴小建、王家峰 (2011). 政策执行的制度背景：规则嵌入与激励相容. *学术界*, 12: 125 - 134 + 286.
- Wu, S. J. & Wang, J. F. (2011). The Institutional Context of Policy Implementation: Rule Embedding and Incentive Compatibility. *Academics*, 12: 125 - 134 + 286. (in Chinese)
- 向显湖、刘天 (2014). 论表外无形资产：基于财务与战略相融合的视角——兼析无形资产、无形资产与无形资产. *会计研究*, 4: 3 - 9 + 95.
- Xiang, X. H. & Liu, T. (2014). On Off-Balance-Sheet Intangible Assets: A Perspective Based on the Integration of Finance and Strategy: An Analysis of Intangible Resources, Intangible Assets and Intangible Capital. *Accounting Research*, 4: 3 - 9 + 95. (in Chinese)
- 向玉琼 (2022). 论风险社会中决策知识的类型与生产. *东南学术*, 1: 138 - 148.
- Xiang, Y. Q. (2022). On the Types and Production of Decision Making Knowledge in the Risk Society. *Southeast Academic Research*, 1: 138 - 148. (in Chinese)
- 杨宏山 (2015). 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角. *中国人民大学学报*, 29(3): 100 - 107.
- Yang, H. S. (2015). Research on the Implementation Mechanism of Creative Policies: Based on the Perspective of Policy Learning. *Journal of Renmin University of China*, 29(3): 100 - 107. (in Chinese)
- 杨丽丽、龚会莲 (2014). 公共政策执行中的目标置换行为及其治理. *广西社会科学*, 6: 143 - 147.
- Yang, L. L. & Gong, H. L. (2014). Goal Substitution Behavior in Public Policy Implementation and Its Governance. *Social Sciences in Guangxi*, 6: 143 - 147. (in Chinese)
- 袁颢 (2002). 政策执行中的目标置换行为及其对策探析. *江西行政学院学报*, 3: 15 - 18.
- Yuan, B. (2002). An Analysis of Goal Replacement Behavior and Its Countermeasures in Policy Implementation. *Journal of Jiangxi Administrative College*, 3: 15 - 18. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. *管理世界*, 2: 90 - 106.
- Zhao, J., Chen, L. & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Choices and Behavioral Differences of Local Governments: A Theory of Local Governments Based on Policy Process Research. *Journal of Management World*, 2: 90 - 106. (in Chinese)
- 赵武阳、陈超 (2011). 研发披露、管理层动机与市场认同：来自信息技术业上市公司的证据. *南开管理评论*, 14(4): 100 - 107 + 137.
- Zhao, W. Y. & Chen, C. (2011). R & D Disclosure, Management Motivation and Market Identification: Evidence from Listed Companies in the Information Technology Industry. *Nankai Business Review*, 14(4): 100 - 107 + 137. (in Chinese)
- 周国雄 (2007). 地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析. *社会科学*, 8: 73 - 79.
- Zhou, G. X. (2007). Game Analysis of Subjective Bias in Local Government Policy Implementation. *Journal of Social Sciences*, 8: 73 - 79. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, 7: 36 - 50.
- Zhou, L. A. (2007). A Study on the Promotion Tournament Model of Local Officials in China. *Economic Research Journal*, 7: 36 - 50. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. *中国社会科学*, 5: 80 - 96 + 221.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2011). An Analytical Model of Inter-Departmental Negotiation Between Upper and Lower Levels Within Government: The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 80 - 96 + 221. (in Chinese)

- Ang, J. S. , Cheng, Y. & Wu, C. (2014). Does Enforcement of Intellectual Property Rights Matter in China? Evidence from Financing and Investment Choices in the High-Tech Industry. *The Review of Economics and Statistics*, 96(2) : 332 – 348.
- Baekgaard, M. , Mikkelsen, K. S. , Madsen, J. K. & Christensen, J. (2021). Reducing Compliance Demands in Government Benefit Programs Improves the Psychological Well-Being of Target Group Members. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4) : 806 – 821.
- Barnes, C. Y. (2021). “It Takes a While to Get Used to” : The Costs of Redeeming Public Benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2) : 295 – 310.
- Bennett, C. J. & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25(3) : 275 – 294.
- Castellion, G. & Markham, S. K. (2013). Perspective: New Product Failure Rates: Influence of Argumentum and Populum and Self-Interest. *Journal of Product Innovation Management*, 30(5) : 976 – 979.
- Chackerian, R. & Mavima, P. (2001). Comprehensive Administrative Reform Implementation: Moving Beyond Single Issue Implementation Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3) : 353 – 378.
- Crossan, M. M. , Lane, H. W. & White, R. E. (1999). An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. *Academy of Management Review*, 24(3) : 522 – 537.
- Edelenbos, J. , van Buuren, A. & van Schie, N. (2011). Co-Producing Knowledge: Joint Knowledge Production Between Experts, Bureaucrats and Stakeholders in Dutch Water Management Projects. *Environmental Science & Policy*, 14(6) : 675 – 684.
- Elliott, J. F. & States, M. H. (1979). Goal Displacement in the Municipal Police. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 1(3) : 7 – 15.
- Guiso, L. (1998). High-Tech Firms and Credit Rationing. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 35(1) : 39 – 59.
- Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making. *International Political Science Review*, 33(5) : 539 – 555.
- Levitt, B. & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1) : 319 – 338.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Masood, A. & Azfar Nisar, M. (2021). Administrative Capital and Citizens’ Responses to Administrative Burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1) : 56 – 72.
- Moynihan, D. , Herd, P. & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1) : 43 – 69.
- Petersen, O. H. , Hansen, J. R. & Houlberg, K. (2024). The Administrative Burden of Doing Business with the Government: Learning and Compliance Costs in Business-Government Interactions. *Public Administration*, 102(1), 188 – 206.
- Radaelli, C. M. (2009). Measuring Policy Learning: Regulatory Impact Assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8) : 1145 – 1164.
- Resh, W. G. & Marvel, J. D. (2012). Loopholes to Load-Shed: Contract Management Capacity, Representative Bureaucracy, and Goal Displacement in Federal Procurement Decisions. *International Public Management Journal*, 15(4) : 525 – 547.
- Rotmans & J. , Loorbach, D. (2016). Complexity and Transition Management. In De Roo, G. , & Hillier, J (Eds.) , *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. Routledge.
- Saarela, S. R. (2019). From Pure Science to Participatory Knowledge Production? Researchers’ Perceptions on Science-Policy Interface in Bioenergy Policy. *Science and Public Policy*, 46(1) : 81 – 90.
- Teodoro, M. P. & Switzer, D. (2016). Drinking from the Talent Pool: A Resource Endowment Theory of Human Capital and Agency Performance. *Public Administration Review*, 76(4) : 564 – 575.
- Warner, W. K. & Havens, A. E. (1968). Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 12(4) : 539 – 555.
- Wolman, H. (1972). Organization Theory and Community Action Agencies. *Public Administration Review*, 32(1) : 33 – 42.

责任编辑：郑跃平