

# 公共科技服务的网络治理模式： 基于多重制度逻辑的研究

邱国栋, 林长峯

(东北财经大学 工商管理学院, 辽宁 大连 116025)

**摘要:**围绕“公共科技服务网络治理模式”的核心问题,本文引入多重制度逻辑及竞争性互动的视角,通过对北京平台、上海平台、江苏平台和浙江平台的案例研究,揭示了公共科技服务的网络治理模式的内在机理。研究发现,不同主体对公共科技服务的价值目标及实现价值目标的实践认识存在显著差异,认识差异源于公益逻辑、市场逻辑和职业逻辑。多重制度逻辑之间的竞争性互动体现在公共科技服务平台的核心目标、管辖权重叠、治理机制协同3个方面,本文识别了地方政府强制融合、模块分化、中介耦合和组织锚定4种应对方式,应对方式选择源于政府偏好和资源身份两个情境因素。

**关键词:**多重制度逻辑;网络治理;公共科技服务;案例研究

中图分类号:G311 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2021)10-0053-12

## Research on the Network Governance Patterns of S&T Services Based on the Perspective of Multiple Institutional Logic

QIU Guodong, LIN Changyin

(School of Business Administration, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

**Abstract:** Through multiple-case study of Public S&T Platform in Beijing, Shanghai, Jiangsu and Zhejiang, this article reveals how the network governance patterns of Public S&T Science respond to the challenge of Institutional Complexity caused by competitive interaction between multiple Institutional Logic. This article shows that: (1) Universities, Research Institutions, State-Owned Enterprises and Intermediary organizations have significant differences in the understanding of the value goal and practical activity of Public S&T Platform, which are mainly classified into welfare logic, market logic and professional logic. (2) The competitive interaction between multiple Institutional logics is reflected in three aspects: the core value goal of the platform, jurisdictional right conflicts, coordination of governance mechanism. (3) Four coping styles of local government are identified, forced integration, structural differentiation, intermediary coupling and Anchored tissue. (4) This paper studies the relevance between regional context and the choice of platform organizational form, Local Government preference and resource identity is the main influence factor for heterogeneous platforms.

**Key words:** multiple institutional logic; network governance; public S&T; case study

收稿日期:2021-05-25 修回日期:2021-09-17

基金项目:国家社科基金重大项目“创新驱动战略背景下风投规制化与系统环境构建研究”(19ZDA099)。

作者简介:邱国栋(1960—),男,山东潍坊人,东北财经大学工商管理学院教授,博士生导师,研究方向为科技创新管理。

21 世纪以来,如何以有限资源满足日益增长的公共服务需求,促使公共服务网络治理研究的兴起,其核心理念是公共服务并非由传统的科层或市场创造,而是从政府与非政府行动者之间形成的网络而产生<sup>[1]</sup>。政府成为公共服务网络治理研究关注的焦点,强调政府应该实现角色转换,从公共服务直接供给者转向公共服务网络运营者,通过权力下放和推动形成多元化的治理结构,以实现公共服务网络创建和发展,普遍将网络视为克服传统官僚体制“自由裁量权”缺失和个体利益偏离整体利益导致的“市场失灵”弊端的有效机制<sup>[2]</sup>。由于公共服务网络涉及众多利益相关者,充斥着差异化的利益诉求,使得公共服务改革的制度复杂性很高,强调了网络的重要性,往往是规范性地讨论政府“应该”做什么,对公共服务网络本身如何治理,尤其对政府采取的网络治理活动的实证研究还非常少见。

从诸多公共服务改革的实证研究来看,制度逻辑已经成为公共服务改革研究的重要理论视角和方法。公共服务改革普遍与政府引入的市场逻辑有关,这在美国高校出版业变革<sup>[3]</sup>、市场逻辑和公益逻辑影响下社会企业发展<sup>[4]</sup>、西方医疗保健改革<sup>[5]</sup>及我国地方基层服务组织变迁<sup>[6]</sup>等领域体现尤为明显,市场逻辑与旧制度逻辑之间竞争性互动引发的制度复杂性以及组织响应方式成为该领域研究焦点<sup>[7]</sup>。包括制度逻辑的冲突维度与制度复杂性类型<sup>[8]</sup>、组织差异化的响应方式<sup>[9]</sup>及组织治理对多重制度逻辑的耦合作用<sup>[10]</sup>。一些研究已经开始关注网络治理在应对制度复杂性的重要作用<sup>[11-12]</sup>,但网络治理如何应对多重制度逻辑竞争性互动的过程机理尚未得到深入讨论,而且普遍将政府视为向组织场域引入新制度逻辑的强有力行动者,对多重制度逻辑影响下政府行为缺乏深入探讨。

本文以我国中央政府推动的地方公共科技服务平台建设为研究背景,虽然各类公共服务的政策源于中央的“顶层设计”,但真正落实却依赖于各地方政府因地制宜的创造性执行,地方政府成为公共服务供给的关键主体<sup>[13]</sup>。公共科技服务平

台是以提高公共科技资源社会服务能力为核心目标,由地方政府,高校、科研院所、中介、行业协会、企业等共同形成的一种动态联盟网络<sup>[14]</sup>。其主要特征是:(1)异质性、分散的行动者分布。资源分散于高校、科研机构以及国企等组织,用户涉及不同行业、地区和规模的企业。(2)知识密集性的内在约束,公共科技资源服务包括仪器设备损耗和科技人力资本,人力资本使公共科技服务带有显著的知识密集性,由此滋生“机会主义”和“道德风险”等治理难题。(3)历史制度框架的制约。地方平台是中央政策理念推动形成,在新理念引入过程中,常常面临行动者根源于文化理念、价值判断标准以及历史制度安排的惯性抵制以及行动者之间认知差异和利益冲突引发的有效互动困难。现有对公共科技服务平台的研究,或是对既有实践经验的个案总结<sup>[15]</sup>,或是评价平台的服务效率<sup>[16]</sup>、探讨中央政府支持方式<sup>[17]</sup>,并未探讨平台情境下制度复杂性及其应对方式选择背后的原因与机制。因此,本文将平台视为公共科技服务的一种网络治理模式,探究公共科技服务网络治理如何应对多重制度逻辑的过程机理,建立网络治理与多重制度逻辑之间的理论对话。

## 一、理论背景

### (一)多重制度逻辑

公共服务改革普遍与市场逻辑的引入有关,市场逻辑与旧制度逻辑之间竞争性互动是一种普遍现象。围绕制度逻辑之间关系,早期观点认为制度逻辑之间冲突与对抗是从旧均衡向新均衡过渡的暂时现象,某种逻辑最终会超越或挤出其他逻辑成为主导逻辑<sup>[4]</sup>,但近期研究发现制度逻辑之间冲突与对抗并没有“超越或挤出”的现象,而是在持续交互过程中达到稳定共存状态<sup>[18]</sup>。在多重制度逻辑影响之下,组织与众多利益相关者互动,追求多重且相互冲突的目标,面临着制度复杂性的挑战<sup>[19]</sup>。制度复杂性程度源于制度逻辑的兼容性和中心性程度、逻辑之间优先性以及管辖权是否重叠<sup>[20]</sup>。随着外部制度复杂性被组织内化,挑战也随之产生。组织追求多重甚至相互冲突的目标,引起绩效衡量标准的模糊性,导致内、外部

利益相关者的合法性缺陷,关注组织治理可以实证研究多重制度逻辑耦合过程机理,如组织战略制定、满足利益相关者需求以及揭示新的治理方法和实践<sup>[21]</sup>。组织汲取了不同制度逻辑的治理元素并创造性耦合在一起,向不同利益相关者发送合法性信号<sup>[22]</sup>,治理结构和治理机制承载着不同制度逻辑的要求,在维护和促进内、外部合法性获取中发挥着重要作用<sup>[12]</sup>。

## (二)公共服务网络治理

21世纪以来,如何以有限资源满足日益增长的公共服务需求,促使公共服务网络治理研究的兴起,其核心理念是公共服务并非由传统的科层或市场创造,而是从政府与非政府行动者之间形成的网络而产生<sup>[1]</sup>。由于公共问题的解决,需要政府与非政府行动者的集体行动,必须采取某种形式的治理,解决主体之间的认知差异与利益冲突<sup>[23]</sup>。网络主体之间互动通常在制度化和合法化的规范和规则之内进行,对公共服务网络治理的研究更关注政府开展的网络治理的活动<sup>[24]</sup>。主要包括:一是政府放权与多元治理结构。通过放权赋予各类网络主体以自由裁量权,形成多元网络治理体系<sup>[25]</sup>。Provan等(2007)<sup>[26]</sup>认为,网络治理模式主要有3种,第一种是共享治理模式,即每个行动者都是公共服务的治理主体,自主处理内部事务和与外部联系,政府与非政府行动者处于平权状态。第二种是集权治理模式,通过科层机制形成层级治理结构,以确保网络整体目标需要的联合行动,适用于大规模的网络协调治理。第三种是“授权治理模式”,介于共享治理与集权治理之间,由政府授权的某一组织对网络进行治理,形成代表各类利益相关者的董事会或者理事会的“小核心—大网络”的治理结构。二是塑造网络规则与机制。除了权利下放之外,政府扮演着网络规则与机制的制定者角色。由于公共问题的复杂性、动态性和多样性,导致单一治理方式无法独自应对,需要消除不同治理方式之间冲突,促进网络主体在资源、信息和知识等方面形成相互依赖关系成为政府网络治理活动的重点<sup>[27]</sup>。因此,基于北京、上海、江苏和浙江4个地区公共科技服务平

台的案例,设计了3个研究子问题,分别是“多重制度逻辑对公共科技服务的影响及影响方式”“公共科技服务网络治理对多重制度逻辑的耦合过程和机制”及“地方公共科技服务网络治理绩效”,以揭示网络治理耦合多重制度逻辑的内在过程机理。

## 二、研究设计

### (一)研究方法

为探究多重制度逻辑与公共科技服务网络治理之间关系,本文采用多案例研究方法。相较于单案例研究,多案例研究因其理论拓展、可重复性、对立重复以及排除其他可能解释的特点,能够构建更坚实的理论基础。多案例设计允许改变研究对象的情境,设计出类似于准实验逻辑的研究框架,有助于识别因果关系以及外部效度的提高<sup>[28]</sup>。本文旨在回答“多重制度逻辑对公共科技服务的影响及影响方式”“网络治理对多重制度逻辑的耦合过程与机制”及“地方公共科技服务网络治理模式异质性原因”3个问题,属于“为什么”和“如何”的问题范畴,因此使用探索性案例分析方法最为适合。

### (二)案例选择

遵循“理论抽样”原则,本文选择北京、上海、浙江和江苏4个地区的公共科技服务平台(以下简称“平台”)作为分析对象。这4个地区的公共科技服务平台是首都科技条件平台、上海研发公共服务平台、浙江科技创新服务平台、江苏科技创新服务平台。相对于其他地区,4个地区平台的成功经验频繁出现于国家科技部官方网站、媒体公开报道。同时,各地方对平台发展经验和运行绩效进行总结,形成大量的工作简报并公布在官方网站,能够完整刻画公共科技服务网络形成过程。根据现有研究总结,4个地区呈现出差异化网络治理模式,在虚拟化程度、集权化程度以及政府主导程度存在显著差异<sup>[15]</sup>。由于运营时间长且运行效果较好,为内部调研访谈和公开资料获取提供便利,保证问题分析对案例素材的数量要求。

首都科技条件平台于2009年成立,形成研发试验服务基地、领域中心和区县工作站为核心的



平台网络体系(见图 1)。截至 2018 年,首都科技条件平台整合了重点实验室、工程中心,4.39 万台套的仪器设备向全社会开放共享,967 项科研成果并促进转移转化,聚集包括院士等在内的 225 个高端人才及其团队。平台的地理服务半径也不断扩展,通过与各地区政府合作,相继在贵州、内蒙古、重庆、河北、黑龙江等 7 个地区,建立首都科技条件平台区域合作站。

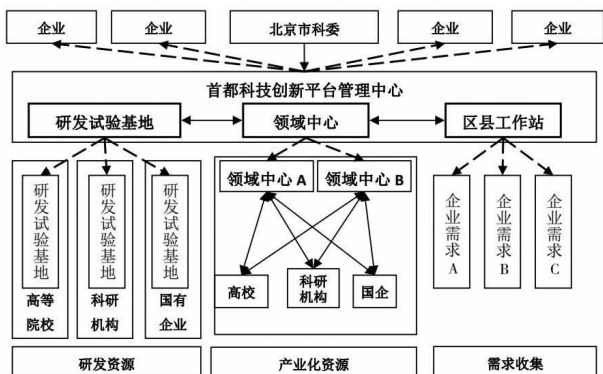


图 1 首都科技条件平台的网络架构

上海研发公共服务平台成立于 2004 年,是上海市科委打造的线上平台,涵盖科技文献、大型科学仪器设施共享、科学数据共享、试验基地、行业检测、技术转移、创业孵化和管理决策支持等十大服务模块(见图 2)。截止目前,平台已整合 8279 台科学仪器,320 万篇学位论文,3 万余名科研人才,329 家试验基地和 128 家技术服务平台,广泛服务于上海以及长三角地区的企业、高校、科研机构、政府部门以及社会公众的创新创业需求。

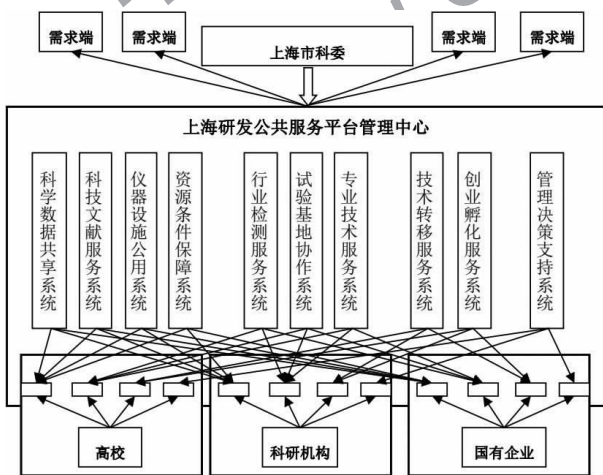


图 2 上海研发公共服务平台的网络架构

相对于北京市和上海市,浙江公共研发资源存量并不丰富,但产业集群发展较好,对公共研发资源的需求旺盛。2004 年,浙江省启动“省新药创制科技服务平台”和“省集成电路科技服务平台”两个试点;2006 年,根据《2004—2010 年国家科技基础条件平台建设纲要》,启动浙江科技创新服务平台建设,形成公共科技基础条件平台、行业创新服务平台和区域创新服务平台的总体平台架构(见图 3)。截至目前,浙江省已建设 85 个科技创新服务平台,其中公共基础条件平台 8 个,行业科技创新服务平台 37 个,区域科技创新服务平台 40 个。

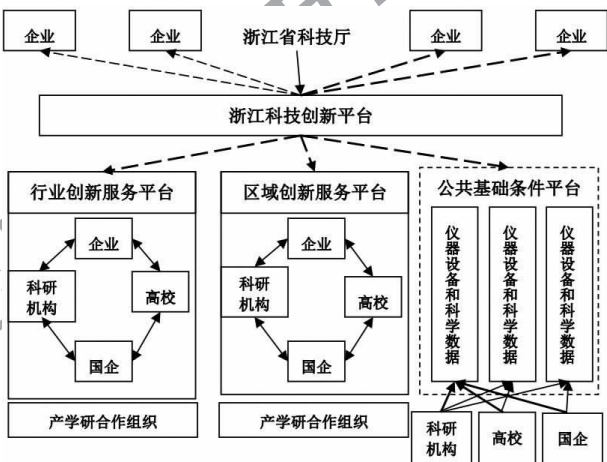


图 3 浙江科技创新服务平台的网络架构

2004 年,按照国家科技基础条件平台建设理念,江苏形成公共研发平台、企业创新平台、公共服务平台的平台体系(见图 4)。公共研发平台以重点实验室和产业技术研究院为主,承担重点领域的战略性、前瞻性的应用基础研究及共性技术

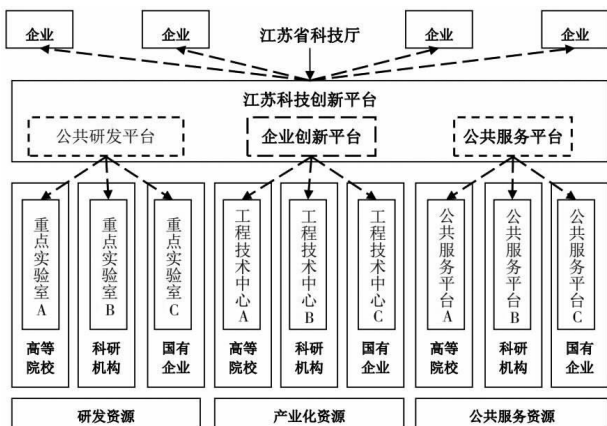


图 4 江苏科技创新服务平台的网络架构

研发推广;企业创新平台以企业研究院、院士工作站和工程技术中心为主体,提升骨干企业和大中型企业的创新能力;公共服务平台重点面向中小企业。截止到2018年年底,共有2049家省级以上创新平台,总投入473亿元,国家财政投入8.4亿元、省财政投入18.3亿元、引导社会投入446.3亿元。

### (三)数据收集

数据收集包括:一是公开资料。包括中央及地方政府发布的平台建设的法律法规、政策以及管理办法;各地方平台的官方网站、年度报告、工作简报、平台管理中心的负责人文章和媒体采访通稿。通过公开材料可以了解和掌握政府对平台的功能定位以及政策工具和措施;各地方平台官方网站、工作简报为平台模式的观察提供条件;媒体报道和公开发表文章是对各地方平台的第三方评价,一定程度上避免“印象管理、自我夸大”以及回溯性释义等带来的偏差<sup>[29]</sup>。二是半结构化访谈,访谈对象包括科技部国家基础条件平台中心、地方科委或科技厅负责人、地方平台管理中心负责人及内部工作人员、资源方(高校、科研机构、国企)、需求方(企业)代表。每次与一组访谈对象研讨的时间控制在1~1.5小时,为了保证访谈资料理解的深度,访谈人员在12小时内对访谈录音和笔记进行整理并交叉核对。在案例撰写过程中,对与理论对比出现需要进一步核实的信息时,通过邮件、电话、微信的形式与访谈对象核实。

### (四)数据分析

数据分析依赖扎根理论三阶段编码程序。一是开放式编码。将原始数据中的公共科技服务、治理等相关词句进行“标签化”,并对现象标签整合为“概念”,再将与同一现象相关的概念聚类,进行“范畴化”。经过开放式编码,共提炼出“激活闲置资源”“节约财政支出”“提高配置效率”“开放获取”“用户导向”等29个副范畴。二是主轴编码。通过“因果条件—行动/策略—结果”,将开放编码形成的副范畴归纳为“市场逻辑”“专业逻辑”

“公益逻辑”“核心目标冲突”“管辖权重叠”“治理机制协同”“集中同化”“模块分化”“中介耦合”“组织锚定”“领域集中度降低”“制度逻辑混合”等12个主范畴。三是选择性编码。将12个主范畴识别出能够统领其他范畴的核心范畴并开发故事线,最终形成本文数据结构(见表1)。

表1 多重制度逻辑与公共科技服务网络治理的数据结构

一阶概念	二阶主题	维度集合
体现公益逻辑的陈述,如开放式获取、扩大地理服务范围、惠及中小企业等	公益逻辑	多重制度逻辑
体现商业逻辑的陈述,如用户需求导向、提高资源配置效率、所有权与使用权分离等	市场逻辑	
体现职业逻辑的陈述,如维护职业身份、信任与声誉治理等	职业逻辑	
不同制度逻辑对平台的核心目标的争议陈述,如利益冲突、感知失衡等	核心目标冲突	制度复杂性
不同制度逻辑对治理结构的争议性陈述,如去中心化 VS 中心化,去中介 VS 再中介	管辖权重叠	
不同制度逻辑对治理机制的争议性陈述。如法律治理 VS 契约治理 VS 信任与声誉治理等	治理机制协同	
关于政府施加控制力对公共科技资源进行管理的陈述,如立法干预、专职管理部门	集中同化	网络治理模式
关于政府对公共科技资源进行模块化管理的陈述,如功能分类、分工协作、分类考核等	模块分化	
关于引入中介对公共科技资源进行动员的陈述,如避免体制冲突、组织结构微调、引入血缘中介等	中介耦合	
关于利用信息技术整合公共科技资源开放的陈述,如线上平台、边界扩展、补贴激励等	组织锚定	网络治理效果
关于公共科技服务领域集中度的陈述,如适应性调整、利益相关者扩展等	领域集中度降低	
关于不同制度逻辑混合的陈述,如混合实践合法化、多重目标的实现等	制度逻辑混合	

## 三、案例分析

### (一)公共科技服务网络的制度复杂性

根据核心目标及维护核心目标的实践两个维度,公共科技服务领域的制度逻辑递归为公益逻辑、市场逻辑和职业逻辑。公益逻辑以优先体现公共科技资源的非排他性、非独占性为出发点,强调开放获取和惠及中小企业。“公共科技资源是利用财政资金购置的资源,与医疗、教育等其他公共服务一样,公共科技资源服务也应该是一种公共服务”。商业逻辑以提高资源配置效率为核心目标,强调公共科技服务的用户导向。职业逻辑以职业发展为首要目标,倾向于通过学术发表、专利申请等活动,完成单位考核,产生科学贡献、提高圈子声誉(见表2)。

表 2 公共科技服务网络的多重制度逻辑

维度	公益逻辑	市场逻辑	职业逻辑
价值目标	普惠性优先 开放资源、破除垄断、惠及中小企业， 服务“双创”	资源配置效率优先 节约公共财政支出、需求导向	职业发展优先 学术发表、单位考核、职称评定
所有权配置	政府干预 公共财政资助，全民所有，政府代理	市场主导 市场机制，效率最大化	自由裁量 专业知识，智力投入，自身劳动成果， 自由处置
治理结构	中心化 “组建专职组织、事业单位法人、 集中运营”	去中心 “互联网+”，资源服务企业化， 供需交易市场化”	去中心、再中介 避免外在干预，非科研活动剥离， 聚焦专业问题
治理机制	法律强制 资源封闭，地方立法，强制开放	市场激励 资源有限，提高积极性，货币激励。	关系动员 研究圈子，差异格局
	科层机制 财政兜底，长期稳定、上级认同	契约机制 科层官僚、效率低下，货币激励、 成果转让收入	信任机制 同行监督、圈子声誉、科学贡献

### 1. 价值目标冲突

职业逻辑以维护职业身份为首要目标，科研人员倾向于完成单位考核和职称晋升，希望通过公共科技服务获得“周期长、经费足的大项目，通过项目带学生、产生论文和专利”。商业逻辑以提高资源配置效率为核心目标，强调用户需求导向，通过市场机制提高资源的利用效率，激励主要是货币收益，与职业逻辑要求的科学贡献、提高圈子声誉有较大差异。职业逻辑和市场逻辑之间冲突，在强调面向中小企业服务的公益逻辑要求之下被进一步放大。一些科研人员表示，“对中小企业服务是社会抢夺资源的过程，面对量大、面广、分散的小企业，很多日常沟通工作就已经应接不暇，而且平台服务和单位考评基本没什么关系，既不能发文章，也不能申请专利，还要签保密协议”。

### 2. 管辖权重叠

管辖权重叠是制度逻辑对公共服务管辖权竞争而引起的制度复杂性。从公益逻辑出发，“公共科技资源来自公共财政，应面向纳税人开放，应该通过权威体制影响公共资源使用权的配置。商业逻辑认为，需要推动市场化对资源使用权进行再配置，满足社会中各类企业的创新需求。公益逻辑和市场逻辑都强调外在干预，但职业逻辑却更强调自由裁量权，研究人员把主要精力放在对接国家重大战略，争取更多政策资源。“很多资源单位的体制身份一定程度阻碍了资源服务的市场化，而且一些单位是部委主管，重大科学贡献更受上级重视，所以其科研团队都把精力放在对接国家重大战略上，很多研究人员从兴趣出发，不可否

认这可能产生重大基础成果，但是脱离企业需求。”

### 3. 治理机制协同

不同制度逻辑对公共科技服务的治理结构和治理机制也提出了差异化要求。市场逻辑认为，应采取“去中心、虚拟化”的治理模式，利用互联网技术推动资源市场化服务，但研究人员认为对中小企业服务是“零星分散、经济贡献小、社会影响低”，对小微企业和创新创业服务的积极性不高。为此，公益逻辑倾向于采用“中心化”治理，由政府进行集中控制，采用强制动员方式将分散在各组织的资源集聚并对外提供服务。职业逻辑倾向于采取“去中心、再中介”模式，保证科研的独立自主权，将供需对接等非科研活动“剥离”，使全部精力集中在专业问题的解决方案上。不同制度逻辑产生了差异性的治理模式，需要政府在保证各主体自治的基础上，促进治理模式之间协同，形成更高层次的协调秩序，提高网络整体效率。

#### (二) 地方政府的网络治理模式

面对多重制度逻辑的目标冲突、管辖权重叠和治理机制协同，地方政府通过目标冲突解决、管辖权重塑和程序工具创新加以解决，本文将案例中涌现的地方政府网络治理模式分为强制融合、模块分化、中介耦合与组织锚定 4 种类型。

#### 1. 强制融合

强制融合模式以优先符合市场逻辑为目标，利用行政力量和法律治理多重制度逻辑竞争性互动引发制度复杂性。(1) 针对目标冲突，地方政府采取了冲突吸收战略。案例中，上海市出台了全国首个地方法规《上海市促进大型科学仪器设施



共享规定》。《规定》指出“凡是接受上海市、区、县公共财政资助购买的仪器设备必须进行开放共享”。(2)针对管辖权重叠,采取集中运营方式。案例中,上海组建了事业单位属性的专职管理部门(上海平台管理中心),集中对公共科技资源进行市场化运作,运作方式是利用互联网信息技术,越过资源所属组织,直接与用户进行市场化对接,并对资源单位及科研人员进行绩效考核。(3)针对治理协同问题,上海利用IT技术建立了从用户认证、过程跟踪、服务结果传输、服务统计和服务绩效跟踪的全流程管理。同时,引入用户满意度的主观评价指标。补贴方式创新主要是将财政前补贴改为后补贴,将后补贴进行IT化,开发电子科技券,施行网上兑换,通过IT技术的深度应用实现科层、信任和契约机制三者之间的协同。

## 2. 模块分化

模块分化是政府按照创新链的不同功能,越过资源组织,直接对公共资源进行模块化管理的一种模式。主要特征:一是冲突隔离。通过组织结构将竞争性制度逻辑进行隔离,以不同组织单元应对不同制度逻辑要求。江苏省将公共科技资源分为公共研发模块、企业创新模块以及公共服务模块3类,政府对3类资源模块没有立法和行政手段的强制干预,而是通过改变资源配置和激励方式进行引导。二是权利下放。与政府集中控制不同,模块分化模式中地方政府赋予各类模块组织以自由裁量权,不干预具体运作,但保留对各类模块的绩效考核权利。江苏案例中,在既定的公共研发和企业创新模块基础上,又增设了公共服务模块,允许从事研发服务的私人企业以政府平台名义对外服务,并给与后补贴激励。三是事前准入和绩效管理。政府对加入平台的组织进行资质考核,达到标准的组织才能以平台名义服务,同时政府为各类模块组织制定了绩效考核标准,并将考核结果和资源单位的服务资格和省级课题申请相结合,资源共享过程仍然通过契约机制、信任和声誉激励机制进行治理。

## 3. 中介耦合

中介耦合以符合职业逻辑为优先目标,通过社会关系网络推动公共科技服务的模式。其主要特征:一是冲突回避。地方政府为了“避免体制冲

突”,“维护既定资源管理体制”,与资源单位合作,通过“组织结构微调”“引入中介组织”的方式,在保持各自独立身份基础上,通过中介组织紧密互动,推动公共科技资源开放服务。北京案例中,资源大都分散在央属单位,“接受教育部、科技部、国资委等垂直管理,地方直接干预的难度很大,主要手段是通过中介机构做血缘关系,本来这些中介与资源方属于强血缘关系,通过这种强血缘纽带,达到撬动整个央属资源的目的”。二是在管辖权重叠方面,公共科技资源的使用权由资源单位控制之下的中介运营,资源所有权和运营权仍然在原单位管理体制之下,避免了管理体制冲突。政府没有对运作过程进行干预,高级管理人员由资源单位指派,高管普遍有资产处或人事处的经历,通过交叉任职,利用关系网络将所属单位的资源引入平台,属于“社会网络折叠”现象<sup>[29]</sup>。三是在治理协同方面,除了将前补贴改为后补贴并进行IT化之外,政府还通过“补贴流程优化”和“多元绩效考核”以促进不同治理机制之间协同。案例中,北京政府对中介组织制定了考核指标,除了考核合同数和合同金额,还考核向小微企业提供服务,北京市后补贴考核指标体系中向小微和双创服务的考核指标权重达到20%。在补贴流程优化上,将创新券的申请和审批权下放给中介,并允许中介代理企业向政府申请科技券,强化了中介在公共科技服务网络中的地位。

## 4. 组织锚定

组织锚定是地方政府对进入网络的资源服务组织的组织形式进行规定的模式。一是冲突外包。在目标冲突上,地方政府通过产学研合作创新组织间接动员公共科技资源对外进行市场化服务。浙江平台启动之前,围绕产业集群的资源需求,已经形成产学研合作组织,在中央平台政策实施之后,浙江利用信息互联技术对产学研合作组织进行整合,规定必须是产学研合作创新组织才符合政府的网络准入标准。二是权利迁移。地方政府将资源使用权从资源单位向合作创新组织转移,对合作创新组织进行授权,确立其在公共服务网络的主体地位。一方面,允许其以政府平台名义进行活动,并在省财政中进行补贴;另一方面,对组织运作过程不进行干预,这些组织仍按照既

有逻辑行事,服务定价、利润分配、专职人员来源等方面都自行决定。三是在治理机制协同上,政府的科层控制主要体现事后考核阶段,并实施滚

动淘汰制,对绩效考核不合格的,先进行约谈,绩效考核再不合格的不得以平台名义从事资源服务(见表 3)。

表 3 公共科技服务的制度复杂性与地方政府的网络治理模式

案例	冲突源	应对方式			
		典型例证及逻辑标签	初始范畴	副范畴	主范畴
上海平台	目标冲突	规定凡是接受市、区县财政资助的仪器设备(包括中央在沪单位)必须对社会开放共享[S],上海市修订《上海市科学技术进步条例》,规定科技人员参加技术服务可作为职称评定的依据[P]	立法干预	冲突吸收	强制融合
	管辖权重叠	组建事业单位属性的专职组织[S],对使用权进行集中市场运营[M],进园区、进企业,向全市小微企业赠送“创新服务礼包”[S/M]	集中运营	权利集中	
		将资源单位服务绩效与仪器设备新增购置挂钩[S],利用资源单位科层制对科研人员施加压力[S]	科层延伸		
	治理协同	依靠 IT 技术建立从用户认证、过程跟踪、服务结果传输、服务绩效统计的监管流程[S],采集服务记录,构建公共科技服务的信用体系[S/M]	流程监控 IT 化	程序工具创新	
		考核各资源单位的对外服务的合同数和合同金额[M],引入用户满意度评价指标[S/M] 以电子科技券形式向企业发放以抵扣服务价格的 20% [M/S],电子科技券由政府负责审核、发放和兑换[S]	绩效考核多元化 后补贴 IT 化		
浙江平台	目标冲突	分管副省长主持动员大会,有关厅局、高校、科研单位参加,支持和鼓励各方企业构建产学研共同体,推动公共科技资源对外开放服务[P/M]	间接动员	冲突外包	组织锚定
	管辖权重叠	对提供研发、中试转化、检测测试等仪器设备、场地、产品设计、咨询和培训服务的能力进行考察[M]	制定准入标准	权利迁移	
		政府允许这些组织以政府平台名义对外服务,赋予自由裁量权,并在人才队伍建设、仪器设备购置、政府项目申请等方面给予支持[M/P]	政府授权		
	治理协同	保留绩效考核的权利,实施滚动淘汰制,服务绩效差的先进行约谈,效果仍不显著的,不得以政府平台名义对外服务[M/S]	考核制约	程序工具创新	
		从项目激励转向对组织建设的激励,从前补贴转向财政后补贴,培育市场化服务能力,从输血到造血转变[M/S] 以电子科技券形式对企业进行补贴,抵扣服务价格的 20% [S] 从过去由政府审批财政补助的资格,转变由合作创新组织对创新券资格进行审核,并代理企业向政府申请[M/S] 除了合同数和金额考核[M],引入对小微企业和创业服务的指标,并赋予较大权重[S]	补贴方式创新 补贴兑换的改进 绩效考核多元化		
首都平台	目标冲突	参与各方的最高领导在启动平台之初的充分沟通,为后续工作开展打下良好基础 “避免体制冲突”,组织结构微调,“建立中介组织”,通过中介协调资源方对外服务[P]	合作协商 间接动员	冲突回避	中介耦合
	管辖权重叠	推动中介成为企业法人或企业化运作[M],政府对中介授权、不干预中介日常运作,并在人才队伍建设、税收减免等方面进行政策支持[M/P]	授权中介	权利迁移	
		保留对中介绩效考核的权利,根据绩效给予后补贴[M/S]	考核制约		
	治理协同	以电子科技券的形式向企业发放政府补贴,抵扣服务成本[M/S]	补贴方式创新	程序工具创新	
		创新券申请由中介进行审核,并代理企业向政府申请[S],推动创业和小微企业申请创新券,申请成功后进行线上收益兑换和支付[P] 服务合同金额和合同数量[M],对小微企业和创新创业服务的考核指标[S],同时包括中介组织之间的互动合作的考核指标[S]	优化审批流程 多元绩效考核		
江苏平台	目标冲突	对公共科技资源进行模块化治理[M/P/S]	模块管理	冲突分化	模块分化
	管辖权重叠	政府赋予各类模块组织以自由裁量权[M/P],不干预具体运作过程	政府授权	权利迁移	
	治理协同	治理企业的骗补的行为[M],以电子科技券形式向企业发放以抵扣服务价格的 20% [S] 对公共研发服务模块和企业创新模块延续项目考核,凡是省财政资助项目,须围绕影响本地重大关键共性技术展开,且必须是多主体联合申报。 对公共服务模块向中小企业和创新创业者服务进行考核[S]	补贴方式创新 分类考核	程序工具创新	

注:P 代表职业逻辑;M 代表市场逻辑;S 代表公益逻辑。



### (三) 地方政府的网络治理绩效

#### 1. 领域集中度降低

领域集中度是指公共科技服务供给主体层面的集中度情况。平台改革之前,公共科技服务主要集中在各类资源单位,受各自管理体制的管辖。平台改革之后,显著变化是公共科技服务的领域集中度降低,体现在资源单位适应性调整和利益相关者扩展两个层面。各类组织适应政府推动公共科技服务市场化需要,在组织结构和人员上的适应性改进。如大学成立了技术转移中心并组建了专职人员队伍,专职人员都是没有教学科研任务的教辅人员,要么对外提供市场化服务,要么给校内老师们提供试验服务。利益相关者扩展主要是承担不同功能、不同所有制的主体加入到公共科技服务网络,包括产业创新联盟、校企研究院等产学研合作创新组织、风险投资机构、知识产权服务以及私人企业等。通过资源单位适应性调整和利益相关者扩展,出现更多专门从事公共科技服务的主体,打破了原来只有资源单位对外提供公

共科技服务的局面。

#### 2. 制度逻辑混合

制度逻辑混合主要体现在多目标融合和混合实践合法化两个层面。首先,多目标融合是领域层面多重制度逻辑混合的结果,包括节约公共科技财政支出、既有资源利用效率提高、小微和双创需求满足、缩短创新创业周期以及科技成果转化效率等方面,通过地方政府网络治理活动,既满足了公益逻辑的核心价值目标,同时也符合市场逻辑和职业逻辑的价值诉求,实现不同制度逻辑的价值目标的混合。其次,混合实践合法化包括非科研活动剥离、信息预处理、科技人力资源整合和“订单式研发”,这些实践得到利益相关者认可,非科研活动剥离使得研究人员可以专心于正常科研活动,信息预处理节省了科研人员凝练技术问题的投入,“订单式研发”改变了过去科研成果单向转化模式,研究人员尤其是高校研究人员开始根据企业需求展开研发,更加贴近企业实际需求(见表4)。

表4 地方政府网络治理的绩效

主范畴	副范畴	标签与典型例证
领域集中度降低	资源单位适应性调整	服务专职化 学校新成立了分析测试中心,专门负责对外服务[M/P],招聘的人员都是没有教学科研任务的教辅人员,要么对外提供市场化服务,要么给校内老师们提供试验服务。 股权化运作 我们和老师们协商,购置仪器设备中心部分出资,一方面帮老师节省课题经费,同时中心也拥有仪器设备的使用权,对外提供服务[M/P]
	利益相关者扩展	新行动者进入 战略联盟、校企研究院、私人企业、风投,知识产权服务机构等都加入了平台,只要通过政府绩效考核的,就能享受财政后补贴的支持[M/S/P]
制度逻辑混合	多重目标融合	节约财政投入——平台每年给市财政节约20亿元……[S] 资源利用率提高——仪器利用率从原来不足30%提高到现在的71%左右,有些已经超负荷运行……[M] 服务小微和双创需求——2018年平台先后为中小企业提供了检测、咨询等服务11.7万次,有效降低中小科技企业创新成本,为服务对象创造间接经济效益达27.2亿元[S] 既服务政府、也服务市场 现在的技术问题都是跨学科的,我们不断遴选专家团队,加强人力整合,一方面联合申报国家和地区的重大科技项目,另一方面联合为企业需求展开服务[M/P]
	混合实践合法化	非科研活动剥离 将非科研活动从研究人员身上剥离,将商务洽谈等市场工作分担过来,使得研究人员专心于科研工作[P/M] 信息预处理 对需求信息进行前加工、前处理,再找研究人员咨询,供需匹配效率和成功率明显高了很多,这是与之前最大的不同。 “订单式”研发 平台对市场需求收集,把需求向资源单位“开放”,促进资源单位围绕市场需求展开研究,从单向到双向,老师们和企业都满意了[M/P]

注:P代表职业逻辑;M代表市场逻辑;S代表公益逻辑。

## 四、结论与讨论

### (一) 研究结论

本文以北京、上海、江苏和浙江4个地区的公

共科技服务平台为例,对多重制度逻辑与公共科技服务网络治理模式之间关系进行研究,得到结论:一是中央政府向各地方公共科技资源施加了

开放式获取、提高资源配置效率的政策要求,向公共科技服务领域引入了市场逻辑和公益逻辑,但受到职业逻辑的抵制,多重制度逻辑之间竞争性互动引发公共科技服务的制度复杂性,集中于价值目标冲突、管辖权重叠以及治理机制协同3个维度。二是面对公共科技服务的制度复杂性,案例中涌现出强制融合、模块分化、中介耦合与组织锚定4种网络治理模式,不同的网络治理模式对多重制度逻辑竞争性互动的应对方式存在显著差异,

地方政府通过目标冲突解决、管辖权边界重塑和程序工具开发加以应对,每种网络治理模式中地方政府所使用的政策工具存在显著不同。三是地方政府网络治理绩效主要体现为领域集中度降低和制度逻辑混合两种层面,公共科技服务领域产生更多主体从事公共科技服务,打破了过去公共科技服务供给的局面,同时促进了公益逻辑、市场逻辑和职业逻辑之间多重目标的实现和混合实践的合法化(见图5)。

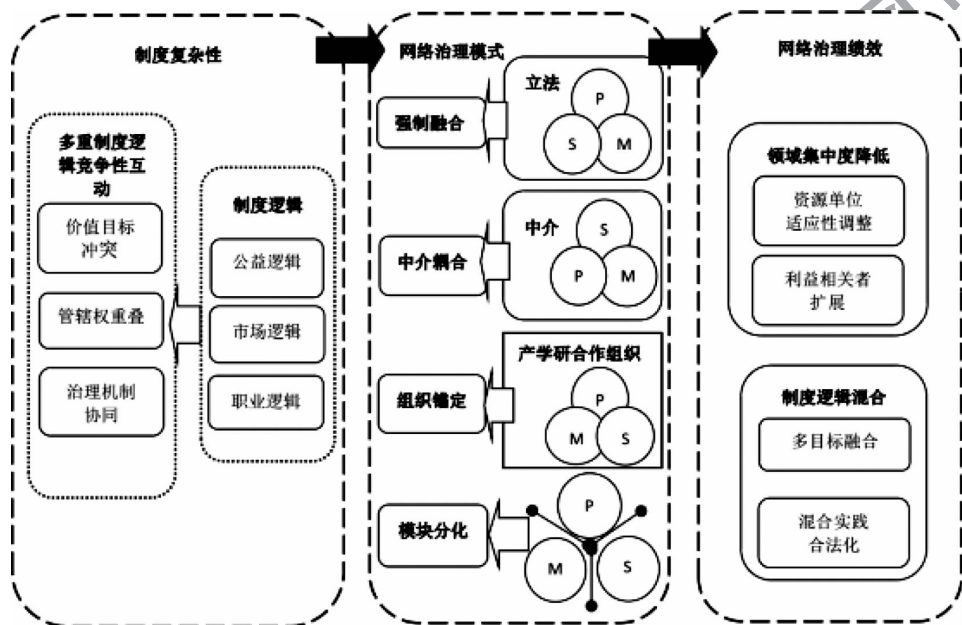


图5 公共科技服务的网络治理模式应对多重制度逻辑竞争性互动的过程机理

(二) 理论贡献

现有关于公共科技服务平台的研究更多集中在平台组织模式及其效率比较<sup>[14]</sup>,很少关注公共科技服务本身的制度复杂性。本文将公共科技服务平台视为由中央政府、地方政府、高校、科研机构、企业以及中介机构等行动者构成的一种公共科技服务网络,聚焦网络中多重制度逻辑竞争性互动产生的制度复杂性,研究网络治理应对制度复杂性的过程机理。研究结论表明,公共科技服务的制度复杂性源于公益逻辑、市场逻辑和职业逻辑的竞争性互动,体现在价值目标冲突、管辖权重叠和治理机制协同3个维度,网络治理通过价值目标耦合、管辖权重塑和程序工具创新加以应对,案例中涌现出强制融合、模块分化、中介耦合与组织锚定四种网络治理模式,不同网络治理模式承

载着不同的多重制度逻辑响应方式。强制融合模式依靠政府强制力量治理多重制度逻辑竞争的模式,通过IT治理对异质性、分散的行动者进行科层控制。模块分化是越过网络中行动者,对网络中具有相似功能的公共科技资源进行模块化管理的模式,竞争性制度逻辑被分化在不同的资源模块之中。中介耦合是保持网络中各行动者独立性的基础上,通过中介组织促进行动者紧密互动,推动公共科技开放服务的模式。组织锚定是以特定的组织形式推动公共科技服务和实现公共科技服务的网络治理,为多重制度逻辑互动提供混合空间,构成公共科技服务的治理主体。这一结论不仅拓展了公共服务的网络治理模式研究<sup>[26]</sup>,而且响应了组织理论近年来对于“治理”如何应对制度复杂性的研究呼吁<sup>[11-12]</sup>。研究结论表明,政府不仅是

向组织场域引入制度逻辑的强有力行动者,也是公共服务网络治理的重要行动者。现有的基于多重制度逻辑视角的公共服务改革的相关研究,普遍将政府视为向组织场域引入新制度逻辑的强有力行动者,对多重制度逻辑影响下政府的行为则关注不足。本文研究结论表明,政府的网络治理活动最终目的是促进和维护特定网络治理模式的形成,以应对多重制度逻辑竞争性互动产生的制度复杂性。政府网络治理活动主要通过管辖权重塑和程序工具创新来实现,通过影响公共科技服务管辖权边界,促进特定网络治理结构的形成;通过改变财政支持方式和法律法规形成能够激励和规范网络行动者及其互动的治理机制。而且,虽然一些研究强调了网络在公共服务供给中的重要作用,往往是规范性地讨论政府“应该”做什么<sup>[1-2]</sup>,对公共服务网络本身如何治理,尤其对政府采取的网络治理活动的实证研究还非常少见,本文为弥补这一研究空白做出相应的边际贡献。

### (三)政策启示

在全球疫情蔓延和发达国家技术和贸易封锁的形势下,平台对节约公共财政支出、提高资源配置效率、服务双创带动就业、集中力量攻克“卡脖子”技术的重要意义更加凸显。为此建议:一是强化IT治理。利用IT技术对各类企事业单位的大型仪器设备进行动态实时跟踪,遵循“盘活存量、严控增量”原则,对新增设备请求进行严格审查,避免仪器设备资源重复购置,节约公共财政支出。二是强化平台对资源供给侧的领导力。地方平台尚处于新兴阶段,由于科研立项和审批权的缺失,难以对资源单位及科研工作者形成约束和激励,限制了平台对资源的动员能力。建议中央和地方两级财政共同投入,围绕制约区域经济社会发展的“卡脖子”技术,依托平台凝练一批重大科技项目,并赋予平台立项和审批权,组建跨组织、跨学科的研究团队,实现更大范围的资源整合和协同。三是转变财政支持方式,从项目引导向组织建设转变。平台的稳定性和可持续发展,关键是培育一批市场化的专职服务机构和人员队伍。以往财政科技投入主要是科技项目引导,但形成了“重项

目、轻环境”的传统。建议政府转变财政激励方式,通过仪器设备购置和人才队伍建设补贴等形式,补贴方式由前补贴改为后补贴,并加强绩效考核,推动公共科技资源的市场化服务,从财政“输血”向市场化“造血”转变。四是考虑公共科技资源的管理体制差异。对带有央属身份的公共科技资源,通过加大财政激励和赋予自由裁量权等手段,强化资源中介和产学研合作组织在平台网络中的主导地位;对省属身份的公共科技资源,地方政府应高度认识,通过地方立法和强制干预等手段,加大整合力度,推动公共科技资源的市场化服务。

### 参考文献:

- [1] PESTOFF V. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden[J]. *Annals of public & cooperative economics*, 2010, 80(2):197-224.
- [2] MENAHEM G, STEIN R. High-capacity and low-capacity governance networks in welfare services delivery: atypology and empirical examination of the case of Israeli municipalities [J]. *Public administration*, 2013, 91(1):1-21.
- [3] THORNTON P H. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958 - 1990 [J]. *American journal of sociology*, 1999, 105(3):801-843.
- [3] DACIN M T, DACIN P A, TRACEY P. Social entrepreneurship[J]. *Organization science*, 2011, 22(5):1203-1213.
- [4] RERY T, HININGS C R. Managing the rivalry of competing institutional logics[J]. *Organization studies*, 2009, 30(6):629-652.
- [5] 谭海波,赵雪娇.“回应式创新”:多重制度逻辑下的政府组织变迁——以广东省J市行政服务中心的创建过程为例[J]. *公共管理学报*, 2016(4):16-29.
- [6] 邓少军,芮明杰,赵付春.组织响应制度复杂性:分析框架与研究模型[J]. *外国经济与管理*, 2018, 474(8):4-17.
- [7] BESHAROV M L, SMITH W K. Multiple institutional logics in organizations: explaining their varied nature and implications[J]. *Academy of management review*, 2014, 39(3):364-381.
- [8] LOUNSBUR Y M, CRUMLEY E T. New practice creation: an institutional perspective on innovation [J]. *Organization*



studies, 2007, 28(7):993-1012.

[9] MAIR J, MAYER J, LUTZ E. Navigating institutional plurality: organizational governance in hybrid organizations [J]. *Organization studies*, 2015, 36(6):713-739.

[10] KOSKELA-HUOTARI K, SILTALOOOI J, VARGO S L, et al. Designing institutional complexity to enable innovation in service ecosystems [C]. *Hawaii international conference on system sciences*, 2016: 1596-1605.

[11] EPPEL E, RHODES M L. Complexity theory and public management: a “becoming” field [J]. *Public management review*, 2018, 20(7): 949-959.

[12] 黄六招, 顾丽梅, 尚虎平. 地方公共服务创新是如何生成的? ——以“惠企一码通”项目为例 [J]. *公共行政评论*, 2019 (2):143-162.

[13] 岳素芳, 肖广岭. 公共科技服务平台的内涵、类型及特征探析 [J]. *自然辩证法研究*, 2015(8):62-67.

[14] 李晓娟, 刘杰. 上海研发公共服务平台子系统间协同机制研究 [J]. *科学学与科学技术管理*, 2006, 27(10): 31-34.

[15] 李颖明, 张利华, 宋建新. 公共政策的经济效率与区域创新服务平台建设 [J]. *科学学与科学技术管理*, 2008 (11):49-53.

[16] 岳素芳, 肖广岭, 刘焯, 等. 省际公共科技服务平台中央财政支持方式研究 [J]. *中国科技论坛*, 2015(6): 26-30.

[17] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架 [J]. *中国社会科学*, 2010 (4):132-150.

[18] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional complexity and organizational responses [J]. *Academy of management annals*, 2011, 5(1): 317-371.

[19] RAYNARD M. Deconstructing complexity: configurations of institutional complexity and structural hybridity [J]. *Strategic organization*, 2016, 14(4):310-335.

[20] WWSTENHOLZ A, PEDERSEN J S, DOBBIN F.

Introduction institutions in the making: identity, power, and the emergence of new organizational forms [J]. *American behavioral scientist*, 2006(49):889-896.

[21] PACHE A C, SANTOS F. Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to conflicting institutional logics [J]. *Academy of management journal*, 2013(56):972-1001.

[22] PROVAN K G. Cooperation and compromise: a network response to conflicting institutional pressures in community mental health [J]. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 2004, 33(3):489-514.

[23] KOLIBA C J, MILLS R M, ZIA A. Accountability in governance networks: an assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina [J]. *Public administration review*, 2011, 71(2): 210-220.

[24] GASH A A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18(4):543-571.

[25] MOLIN M D, MASELLA C. Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues [J]. *Journal of management & governance*, 2016, 20(4):823-849.

[26] PROVAN K G, KENIS P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness [J]. *Journal of public administration research & theory*, 2007, 18(2): 229-252.

[27] EISENHARDT K M, GRAEBNER M E. Theory building from cases: opportunities and challenges [J]. *Academy of management journal*, 2007(50):25-32.

[28] POWELL W W, SANDHOLTZ K W. Amphibious entrepreneurs and the emergence of organizational forms [J]. *Strategic entrepreneurship journal*, 2012, 6(2):94-115.

(本文责编:王延芳)