

中国科技成果权属改革的政策学习与知识整合

邓娅微

西南交通大学，四川成都，610031；

摘要：在中国科技成果权属改革的政策学习过程中，通过对国外和国内不同政策知识的整合过程，不同类型的政策知识得以建构成为新的政策成果。中国科技成果权属改革的政策知识的整合包括政策知识的获取、转化、扩散和制度化，从政策知识的类型来看，本文基于科技成果权属改革的过程研究，将政策学习中所涉及的政策知识划分为三种类型，分别是显性知识、隐性知识、规范化知识。在制度层面，最终形成新的科技成果权属分配的政策框架，平衡国家控制与市场激励；在实践层面，通过不断的权利下放和产权激励，促进科研人员的研发创新积极性，促进科技成果的转化；在政策话语层面，从“学习西方”转向“中国模式”，不断重拾话语自信。

关键词：科技成果权属改革；政策学习；政策知识；知识整合

DOI:10. 69979/3041-0673. 25. 04. 073

1 绪论

1.1 引言

科技成果权属改革是中国创新驱动发展战略的核心环节，是促进中国科技成果转化、提升国家科技实力的重要举措。改革作为一个政策学习的过程，其经历了对外的政策学习和对内的政策学习，并也产生了不同类型的政策知识，而政策知识的整合是推动改革的关键机制，研究中国科技成果权属改革的政策学习过程以及政策知识整合机制，可以为我国科技政策的调整提供改革经验和借鉴意义。

1.2 文献综述

政策知识是指政策主体通过信息收集、经验总结和知识整合，调整政策目标或工具以提升治理效能的过程^[1]。政策学习可以分为汲取教训和社会学习^[2]、也可以分为内生学习和外生学习^[3]。同时，政策学习会产生政策知识^[4]，显性知识是指可以通过编码化、易于通过文字或符号传递的知识、通常具有明确的结构和形式化特征。隐性知识是难以编码化、依赖个体经验和情境性的知识，通常通过实践和互动传递如直觉、技能、实践经验等，根植于个人的行动和经验。规范化知识是指经过系统性整理、标准化和制度化的知识，通常体现为规则、程序或法律框架^[5]。Ostrom 的制度分析与发展框架（IAD）框架将规范化知识作为政策分析的核心维度^[6]。政策范式变迁是显性知识危机、隐性知识重构和规范化知识颠覆共同作用的结果。而制度的有效性依赖于显性知识提供合法性，隐性知识增强适应性，规范化知识确保稳定

性。已有研究主要关注科技成果权属改革对外学习或对内学习单方面的视角，研究内容主要在政策效果评估，缺少对对内与对外学习以及政策知识整合过程的研究，因此本研究可以回答这一研究不足以及打开政策学习以及政策知识整合过程的黑箱。

2 政策学习过程与知识整合机制

2.1 对外学习与工具知识转移（2000-2010 年）

美国的高校科研成果转化率大幅提升得益于 1980 年《拜杜法案》的颁布，其中最为重要的条例是 202 条“权利的让与”，此条例规定“各非营利机构或小企业，在按本条（c）款（1）项的要求进行发明报告后的一段合理期间内，可以选择保留任何标的发明的全部权利。”^[7]此项政策内容对于学习《拜杜法案》的其他国家政策行动者来说提供了显性知识，这些知识归结起来包括：下放权力、监督管理、税收管理、激励机制、维护联邦权益。在中国第一阶段的对外学习之后，形成的政策结果包括《关于国家科研项目研究成果知识产权管理若干规定（2002）》、《科技进步法（2007 年）》等，如“科研项目研究成果及形成的知识产权，如不涉及国际利益和安全可授予科研项目承担单位”^[8]，这政策知识可以概括为：下放权力、监督管理、评估机制、激励机制等。但此过程缺少对于拜杜法案制定和执行中隐性知识的关注，如：第一，美国专利法强调发明人优先原则，中国以“集体所有”或“单位所有”的传统观念并未被突破，成果转化与国有资产流失问题密切相关，导致科研单位和科研人员“不敢转”；第二，辅助政策配

合执行如“小企业创新开发法案”、《史蒂文森·怀德技术创新法案》等；第三，建立专业化转移转化机构，如技术转移办公室、大学专利管理者协会、国家技术转移中心等，为成果转化带来操作上的便捷。

也就是说，在第一阶段中，通过政策学习《拜杜法案》中的显性知识被转移和吸收为一系列的改革政策，完成了对外学习中从显性知识到规范化知识的整合过程，体现出政府对显性知识积极学习的态度和融入世界发展的观念，但是，在学习过程中却存在“隐性知识”的缺口，由于改革并未将隐性知识或政策执行经验充分内化吸收，同时也面临在观念和制度上的多重原则矛盾，导致出现“重立法、轻操作”的现象较为突出，这种路径依赖的政策学习模式带来的是规范化知识的僵化，最终仍然难以突破政策的“适配性”问题，政策的执行效果自然低于预期。

2.2 对内学习与隐性知识激活（2010–2015）

在第二阶段的权属改革过程中，2011 年 2 月财政部出台了《关于在中关村国家自主创新示范区进行中央级事业单位科技成果处置权改革试点的通知》，提出在中关村示范区内中央级事业单位，一次性处置单位价值或批量价值在 800 万元以下的，由所在单位按照有关规定自主进行处置。自此在北京开始了由中央指导下的权属改革试点工作。并颁布多部文件，这些政策文件共同指导了自上而下的权属改革试点工作，也成为政策学习过程中的显性知识、并且可以总结为：权力下放、三权改革、成果处置权、成果使用权、成果收益权、转化收益、奖励比例、激励机制、收益留归、成果转让、等，此次改革的政策目标也更加清晰，试点的意义在于测试新的改革方案是否合理。而不可忽视的是，试点经验往往可以产生隐性知识，如成果市场定价机制、协议定价、技术市场挂牌交易、税收优惠、工资总额计划管理、年度报告制度、跨部门协作等，这些隐性知识能够解决一些中央政策框架没有考虑到的执行困境和问题，在知识整合阶段通过中央的政策学习机制将地方试点生成的分散性知识提炼为规范化知识。

总结来说，在这一阶段的政策学习过程中，中央政府出台文件自发形成新的显性知识，指导以北京为主要代表的自主创新示范区实践过程中形成一系列新的隐性知识，通过知识整合机制将隐性知识“显化”为新的政策进一步指导试点，试点政策从原始的 800 万元以下

的科技成果处置权交由单位自行处置到后来的将科技成果的所有权、使用权、处置权都交由单位自行处置，并将全部收益留归单位，以及增加了来自地方试点经验的操作性流程。在中央主导下的政策试点与政策知识整合体现为两个特点：第一是政策学习过程中的显性知识较为丰富，主要来源于中央政府出台的规定和指导意见，隐性知识恰恰来源于显性知识的指导，并受制于显性知识带来的政策框架限制，隐性知识仍难以突破中央政策规定的“单位所有”政策框架。第二，此次政策学习最主要的作用是进行政策试验与政策调试，在知识整合的过程中，一方面检验中央新政策框架的合理性与科学性，另一方面政策实验推动政策调适，在显性和隐性知识整合中形成了新的规范化知识，主要体现为在 2015 年新修订的《促进科技成果转化法》等一系列新政中^[9]，并为后续的自发性地方试点提供改革依据。

2.3 对内学习与隐性知识突破（2015–2024）

第二阶段的形成的规范化政策知识如《促进科技成果转化法（2015 年修订）》为新一轮的政策学习和政策知识整合提供新的借鉴思路。这一阶段中，显性知识源自上一阶段的规范化知识，也就是将科技成果的“三权”下放至单位所有，也源自地方对于高校国有资产流失困境的思考。在四川省的试点中隐性知识来自于地方试点中的非正式协商、基层官僚的变通执行、政策行动者的个人认知与经验、与中央部委的互动等，可以总结为：混合所有制、分割确权流程、权属分配比例、工业实验风险、风险分担机制、尽职免责机制、科技成果单列管理、确权前置等。此阶段的隐性知识突破了原有政策的“单位所有制”，将科技成果的所有权通过“混合所有”的方式给予科研人员，并在话语上使用“科技界的小岗村实验”、“科技成果混合所有制”为地方创造的隐性知识争取合法性，并提升了改革的影响力，争取到中央政府的注意力。呈现在中央出台的《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案（2020 年）》《科技进步法（2021 修订）》、《专利法（2020 年修订）》等一系列新政中^[10]。整合后的规范化知识具有双重功能，一方面降低政策摩擦（如《专利法》2020 年修订承认“共同申请制”），另一方面又通过话语重构的强化改革合法性。中央整合的“选择性吸收”未对权属的分割比例进行明确的规定，其实是在一定程度上给予地方更多的自由探索的权利。

第三阶段的政策知识有以下特点：首先，隐性知识的生产离不开显性知识的指导和地方对解决现实问题的需求，其中一些显性知识带来的“政策模糊性”可以为生产隐性知识提供试验空间，才能帮助隐性知识进行显性化；其次，隐性知识更具备创新性和地方特色，原有的规范化知识或显性知识可能具有滞后性甚至会抵制变革，知识整合过程中对于隐性知识的吸纳需要经过多轮谈判甚至需要突破原有的政策框架，隐性知识需要及时制度化以防止经验的流失；最后，政策学习是一个动态学习的过程，且政策知识整合并非单向的“中央-地方”传导，而是显性知识制度化与隐性知识合法化的双向互动过程，共同促进政策变迁和政策更新。

3 结论

中国科技成果权属改革通过“对外”和“对内”的双重路径，实现了政策知识的动态整合。本文基于政策学习理论，通过将政策知识进行分类，研究政策知识在学习过程中的转化，最后分析通过政策知识整合带来政策变迁与政策创新。研究发现：首先，在对外学习中，显性知识需通过挖掘吸收隐性知识实现本土化形成规范性知识；其次，在对内学习过程中，中央试点与地方创新通过“试验-调适-扩散”路径，推动隐性经验向规范化规则的转化。最后，显性知识可以保障制度的稳定，隐性知识可以解决操作难题，规范知识可以帮助构建政策合法性。同时，也需要关注到，政策知识的整合需突破“显性知识悬浮”和“隐性知识流失”以及“规范化知识的僵化”等情况的发生。

参考文献

[1]Heclo.H, Modern Social Politics in Britain and Sweden, from Relief to Income Maintenance, N

ewhaven:Yale University Press, 1974, p.312.

[2]陈琤,李丹.PPP 政策变迁与政策学习模式:1980 至 2015 年 PPP 中央政策文本分析[J].中国行政管理,2017, (02):102-107.

[3]朱旭峰,赵慧.自下而上的政策学习——中国三项养老保险政策的比较案例研究[J].南京社会科学,2015, (06):68-75. DOI:10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2015.06.011.

[4]杨宏山.创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角[J].中国人民大学学报,2015,29(03):100-107.

[5]Peter Hall. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*, 1993, 25 (3):275-296.

[6]Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

[7]Bayh-Dole Act (University and Small Business Patent Procedures Act), Pub. L. No. 96-517, 94 Stat. 3015 (1980).

[8]全国人民代表大会常务委员会. (2007). 中华人民共和国科学技术进步法 (2007 年修订). 中国北京: 全国人民代表大会常务委员会.

[9]全国人民代表大会常务委员会. (2015). 中华人民共和国促进科技成果转化法 (2015 年修订). 中国北京: 全国人民代表大会常务委员会.

[10]科技部等九部门. (2020). 赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案. 中国北京: 中华人民共和国科学技术部.