

北欧国家、欧盟和英国公共部门创新调查比较研究

朱迎春

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要:近年来,越来越多的公共部门通过创新来提高公共服务水平和质量。为监测公共部门的创新状况,欧洲国家针对公共创新测度开展了理论研究与实践尝试。本文拟对北欧国家、欧盟和英国公共部门创新测度进行对比分析,以期为我国建立国家创新调查制度,开展创新活动统计调查工作提供参考和借鉴。

关键词: 北欧国家; 欧盟; 英国; 公共部门; 创新调查; 国家创新调查制度

中图分类号: G311 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2017.05.008

公共部门是国家创新体系的重要组成部分,其主要作用包括管理公共事务,保证公共秩序和安全,提供教育、卫生和社会关怀等公共服务。为应对成本上升、社会需求增多、环境压力加大等日益严峻的挑战,越来越多的公共部门依靠创新来提高公共服务水平和质量。创新测度是了解公共部门创新活动状况及效果的重要工具,也是制定相关创新政策的重要依据。近年来,欧洲国家除定期开展企业创新活动调查外,还在公共创新领域开展了理论研究与实践尝试,为开发公共部门创新测度框架奠定了重要基础。根据《中共中央、国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》的相关要求,2013年科技部会同国务院有关部门,制定了《建立国家创新调查制度工作方案》。方案指出,定期开展创新活动统计调查是建立国家创新调查制度的重要内容。本文拟对欧洲国家公共部门创新测度进行对比分析,为进一步完善国家创新调查制度提供参考和借鉴。

1 公共部门及其创新

公共部门是指拥有公共权力,依法管理社会公共事务,以谋取社会公共利益为目的的组织体

系。从广义上讲,公共部门包括三个组成部分:

(1)管理社会公共事务的行政组织,即国家政权组织。(2)公立学校、公立医院与得到行政授权的机构,如公益性组织、公共事业组织和非政府公共组织。(3)由政府直接投资,在所有制形式上属于国有的企业^[1]。

自20世纪20年代熊彼特^[2]提出创新概念以来,人们对创新的理解和认识不断深化。熊彼特对创新的界定是针对私人领域的企业,并不是公共部门。目前,学术界对公共部门创新还没有形成统一认识。由于公共部门与私人领域的企业有着本质区别,所以对公共部门创新的界定必须考虑其自身独有的特征。参照经济合作与发展组织(OECD)《奥斯陆手册》对企业创新的界定,北欧国家提出“公共部门创新是机构运营或其提供产品方式的显著改进,包括新的以及显著改进的服务(产品)、运营方式、组织方式,以及机构与用户的联系方式等”^[3]。对机构来说创新必须是新的,这些显著改进可以是在本国家、本地区以及本机构第一次应用,也可以是在别的国家、别的地区以及别的部门已经应用而被引用、借鉴到本机构。公共部门创新的主要目的是

作者简介:朱迎春(1981—),女,博士,副研究员,主要研究方向为科技统计和科技指标。

收稿日期:2017-04-27

增进公共价值，提高公共服务效能。

2 北欧国家、欧盟和英国公共部门创新测度概况

2.1 “北欧国家公共创新测度：基于共同的统计方法”计划

北欧国家于 2009—2010 年间实施了“公共创新测度：基于共同的统计方法”计划（MEPIN），目标是开发一套测度公共创新的方法框架，并据此对北欧国家公共创新进行试调查。丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典五个国家参与项目研究，共计 2012 家单位参与了调查^[4]。

（1）调查内容

MEPIN 根据《奥斯陆手册》给出的创新定义，对公共创新进行界定，并将创新分为产品（服务和商品）创新、工艺创新、组织创新、与外界联系创新四种类型。该项目基于前期客户需求分析、可行性研究，以及欧盟企业创新调查（CIS）问卷，并结合公共部门特点，开发了北欧国家公共创新调查通用问卷。问卷结构与企业创新调查问卷相类似，其内容主要包括创新、创新活动和经费、创新目的、创新信息渠道、创新合作、创新动力、创新战略以及创新障碍等。

（2）调查对象

参与该计划的五个国家在 2010 年 3—10 月间开展了试调查。调查对象为中央和地方的公共机构。中央层面包括政府机构，如部委和理事会；区域和地方层面包括公共事务执行机构，如市政府、学校和医院等。在调查样本选择方面，所有国家都将一般政府部门作为调查对象，并基于相关性评估，采用人工分拣的方式将一些特殊机构从样本框中剔除。如，芬兰从 503 个中央政府部门中抽取 90 个调查样本，并将地方法院、审批机关以及地区监狱等从样本框中剔除；挪威从中央公共机构中将国防、宗教服务和高等教育机构等剔除；丹麦剔除了审批机关。虽然原则上调查对象为所有政府部门的法人单位，但实践表明，各国的调查样本主要是经济活动类型为公共管理（欧盟产业分类体系 NACE2.0, 84.1）的法人单位。

（3）调查方法

在调查方法上，各个国家均采用了普查与抽样调

查相结合的方法，对重点调查单位采用普查，而对其他调查单位采用抽样调查。同时，五个国家数据采集的方式有所不同，冰岛、瑞典和挪威采用网上填报的电子问卷，丹麦和芬兰采用的是纸质问卷^[5]。

2.2 欧盟创新晴雨表调查 2010：公共管理创新

随着对非研发创新的日益关注，为深入了解从事非研发创新活动的企业的创新方法和创新活动类型，欧盟从 2001 年起开展了创新晴雨表调查（Innobarometer Survey），此调查每年进行一次，每次调查的内容和范围都会有所调整^[6]。为收集关于公共管理创新的初步数据，了解欧洲公共管理部门为应对不断变化的机遇和挑战所采取的创新战略，欧盟将创新晴雨表调查 2010 的内容调整为公共管理创新，相关调查结果已被应用于《欧盟公共部门创新计分牌 2013》。

（1）调查内容与对象

该调查于 2010 年 10 月实施，包括当时的欧盟 27 国以及挪威和瑞士在内的 29 个国家参与了此项调查。该调查基于 MEPIN 设计了问卷，内容包括创新活动类型、人力资源和技能、创新影响、创新动力和战略、创新障碍、创新采购等。调查对象为就业人员在 10 人及以上，主要经济活动为一般公共管理活动（欧盟产业分类体系 NACE2.0, 84.11）或是医疗、教育、文化服务和其他社会活动（社会安全除外）管理（欧盟产业分类体系 NACE2.0, 84.12）的机构。机构类型包括政府机关、其他公共部门以及提供公共服务的私营企业，涉及国家、区域以及地方三个层面。

（2）调查方法

调查样本依据国家规模以及样本框数量确定，并采用任意抽样方法。原则上，当时 6 个最大的欧盟成员国（法国、德国、意大利、波兰、西班牙和英国）的调查样本为 400 家，规模最小的成员国（塞浦路斯、马耳他和卢森堡）的调查样本为 50 家，非欧盟成员国（挪威和瑞士）的调查样本为 50 家，其他国家的调查样本为 50 家或 100 家。负责该项调查实施工作的盖洛普咨询公司采用电话访谈的方式对 4 063 家公共管理机构进行调查，受访对象主要为机构总负责人或主管。

2.3 英国公共机构创新——公共部门创新试调查

英国国家科学技术和艺术基金会（NESTA）于

2008年开始从事“创新指数”研究。为了解公共部门的创新水平、创新动力和创新绩效，并为公共政策研究和制定提供服务与支撑，2010年该组织开展了“公共部门创新指数”研究，并将其作为“创新指数”研究的一部分。英国国家科学技术和艺术基金会基于其“创新指数”和其他公共部门创新研究成果，从创新活动、创新能力、创新影响和外部环境四个方面刻画公共部门创新框架，并采用计分牌法，构建公共部门创新综合指数。为获取公共部门创新的原始数据，该研究基于公共部门创新框架，并结合英国国家科学技术和艺术基金会私营部门创新调查问卷、MEPIN 调查问卷以及企业创新调查问卷设计了公共部门创新试调查问卷。调查内容包括创新类型、创新资源、政府采购、创新战略以及创新环境等。调查对象为国家医疗服务系统和地方政府，其中，16%的医疗机构（64家）和31%的地方政府部门（111家）参加了调查^[7]。

3 北欧国家、欧盟和英国公共部门创新测度比较

3.1 调查工作由政府主导

虽然公共部门创新调查在执行层面有企业参与，如丹麦咨询公司（DAMVAD）负责 MEPIN 的管理和协调，盖洛普咨询公司负责调查的具体实施，但上述三项调查均是由政府主导。可见，欧洲国家对创新的关注已经由企业延伸到公共领域。

3.2 调查对象存在“公共部门”和“公共服务”的差别

是立足于“公共部门”还是“公共服务”，一直都是国外公共创新调查研究争论的焦点。目前，“公共部门”和“公共服务”还没有公认一致的定义。根据经济合作与发展组织和欧盟统计局的相关观点，公共部门是根据所有制和支配权来定义的，主要包括国民经济核算体系（SNA）中的全部政府部门及政府部门所有或控制的机构^[8]。公共服务则是根据其职能或经济活动定义的，不仅包含公共部门提供的服务，也包含私人组织提供的满足公共需要的服务。从上述相关调查来看，MEPIN、英国国家科学技术和艺术基金会关注的是“公共部门”，其调查对象为中央和地方公共机构；欧盟调查的是“公共服务”，调查对象为经济活动

类型属于公共管理，且就业人数在10人及以上的机构，不仅包括政府部门，还包括企业和非营利机构。

3.3 调查内容基本相同，但各有侧重

在上述三项调查中，MEPIN 问卷的框架结构与企业创新调查问卷相似度最高，其内容以企业创新调查问卷为蓝本，并结合公共机构特征做相应调整，如将企业创新调查中的“营销创新”调整为“联系方式创新”，去掉了“新产品销售收入”指标，增加了“财政经费对创新的支持”等。欧盟和英国国家科学技术和艺术基金会以 MEPIN 为基础，在内容上做了很大简化。

从调查内容来看，三项调查均涉及创新类型、创新目的和效果、创新资源、创新采购、创新战略和组织以及创新环境等，但具体到每个方面却各有侧重，问卷中相关问题的数量和繁简程度也各有差别，值得关注的主要有以下几方面：

（1）创新类型方面。三项调查均将公共创新活动分为产品（服务或商品）、工艺、组织和联系四种类型。MEPIN 还基于《奥斯陆手册》中关于企业创新的概念，给出了公共创新及其分类的具体内涵。

（2）创新特点方面。三项调查都涉及新颖性问题，但具体表述方式不同。欧盟仅针对服务创新调查了新颖性问题，而 MEPIN 和英国国家科学技术和艺术基金会还针对工艺创新进行了调查。

（3）创新目的和效果方面。欧盟调查了服务、工艺和组织创新的积极影响和消极影响两个方面，英国国家科学技术和艺术基金会只涉及服务和工艺创新的积极影响，而 MEPIN 主要关注的是创新目的。

（4）创新资源方面。创新资源包括创新经费和人力资源。MEPIN 关注创新经费，应答者要求在若干选项中选择本部门创新经费的范围。英国国家科学技术和艺术基金会关注的是人力资源和无形资产投入（包括员工培训、外部咨询、设计服务等相关费用）。欧盟关注人力资源，问题涉及就业人员受教育水平和培训，囊括了英国国家科学技术和艺术基金会以及 MEPIN 的相关问题。

（5）影响创新的因素方面。外部和内部要素既是创新的信息来源，也是创新的动力。欧盟将政策因素（增加/缩减预算、新的法律、政策激励）作为创新的动力，而将其他因素（管理、员工、好

的实践案例、供应商、用户等)作为信息来源;而在MEPIN调查中所有上述因素都被视作创新动力进行测度。此外,MEPIN与英国国家科学技术和艺术基金会还对知识获取渠道进行了测度。

4 对我国的建议

(1) 将创新活动统计调查由企业逐渐向公共部门拓展

从创新活动调查的发展趋势来看,发达国家不仅建立了定期的企业创新活动统计调查制度,调查对象也逐步由企业向公共部门拓展。根据《建立国家创新制度工作方案》相关要求,国家统计局已经建立起两年一次的企业创新活动统计调查制度。在整个国家创新体系中,企业创新并不是孤立存在的,高等学校、研究机构、科技中介和政府围绕企业创新,提供了知识、人才、信息和政策等服务。因此,建议除对企业开展调查外,调查范围还有必要向公共部门进一步拓展和延伸,以便获取更加全面的创新信息。目前,我国在创新调查理论与实践方面已经积累了一定基础。科技部曾组织专家翻译了经济合作与发展组织《奥斯陆手册》,国家统计局于2014年、2016年开展了两次全国企业创新调查,上述工作均为定期开展公共部门创新活动统计调查提供宝贵经验。

(2) 选择科技中介机构作为公共部门创新调查试点

根据对公共部门的界定,不同类型公共部门具有显著的“异质性”。开展公共部门创新调查首先应界定调查对象。从国外开展公共部门创新调查的情况来看,多数国家将公共部门中的政府机关作为调查对象。十八大报告把“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力”作为我国政府在新时期实施行政改革和创新的重要目标。开展政府机关调查,获取政府创新方面的信息,对于提高党政机关的执政能力具有重要意义。但就目前来看,国外公共部门创新调查尚处于试点阶段,没有形成成熟经验。西方发达国家在政治体制、社会制度、经济体制等方面与我国存在较大差异,我国对公共部门的创新调查不能照搬国外做法。我国公共部门创新调查应分阶段、分步骤实施。生产力促进中心、科技企业孵化器、技术市场办公室等科技中介机构是公共部

门的重要组成部分,为高校、科研机构、企业等提供技术扩散、成果转化、管理咨询等服务。上述机构有必要通过创新来提高服务水平和质量。为此,建议先选择科技中介机构作为试点,待公共部门创新调查的理论和方法进一步完善后,再将调查范围逐步向政府机构和其他公共部门延伸。对于科技中介机构的创新调查,在内容上可以参考欧洲公共部门创新调查,并根据不同类型机构的属性分别设计问卷;在调查方法上,可以采用普查与抽样调查相结合的方法,对于重点机构进行普查,其他机构采用抽样调查。■

参考文献:

- [1] 李文良. 公共部门与人力资源管理[M]. 吉林: 吉林人民出版社, 2003: 23-24.
- [2] 熊彼特·约瑟夫. 经济发展理论[M]. 何畏, 易家祥, 译. 北京: 商务印书馆, 1990: 73-74.
- [3] OECD. Creating Guidelines for the measurement of public sector innovation[EB/OL]. [2017-03-15]. <https://www.oecd.int/olis/portal/site/olisnet/menuitem>.
- [4] Markus M Bugge, Peter S Mortensen, Carter Bloch. Measuring public innovation in Nordic countries[EB/OL]. [2017-04-17]. <http://www.nordicinnovation.org/Publications/measuring-public-innovation-in-the-nordic-countries-mepin/>.
- [5] OECD. Measuring public innovation in Nordic countries: toward a common statistical approach—update on project and initial results of cognitive testing with Respondents[EB/OL]. [2017-04-17]. <https://www.oecd.int/olis/portal/site/olisnet/menuitem>.
- [6] The Gallup Organization. Innobarometer 2010 Analytical Report: Innovation in Public Administration[R/OL]. [2017-02-25]. <http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer.htm>.
- [7] Alastair Hughes, Kyla Moore, Nimesh Kataria. Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector[EB/OL]. [2016-02-25]. <http://www.nesta.org.uk>.
- [8] OECD. Measuring public sector innovation—a review and assessment of recent studies[EB/OL]. [2016-12-23]. <https://www.oecd.int/olis/portal/site/olisnet/menuitem>.

A Comparative Study of Innovation in Public Sectors in Northern European Countries, EU and UK

ZHU Ying-chun

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: In recent years, in addition to the survey of enterprise innovation activities on a regular basis, European countries have carried out theoretical researches and practice attempts in the field of public innovation, which have laid an important foundation for the development of public sector innovation measurement framework. This paper intends to compare the innovation surveys of the public sectors in the northern European countries, the EU and the UK, hoping to provide reference for the establishment of the national innovation survey system and the statistic survey of the innovation activities.

Key words: Northern European countries; EU; UK; public sector; innovation survey; national innovation survey system

(上接第24页)

Analysis of New Trends in Public Research Governance

CHENG Ru-yan, CAI Kai

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: With more missions being carried by public research as well as new tools and methods coming along with the technology advances, public research governance presents new trends. In this paper, three main trends are analyzed with regard to the governance of public research: increasing emphasis on responsible research and innovation policies, introducing design thinking to policy making to minimize the risks, and big data analysis is used more often to support evidence-based policy making. With hope of providing worthy reference for improving China's public research policy and governance.

Key words: public research governance; responsible research and innovation; design thinking; big data analysis