

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 深化乡镇管理体制机制改革 全面构建基层社会治理新格局

■ 地方优化事业单位布局结构研究

■ 机构编制实名制数据库作用发挥研究

■ 机关诉讼——解决行政主体权限争议的另一思路



秋色



山里红

杨琳（1981—），女，河南新乡人，新乡学院艺术学院教师，研究方向为美术学国画。

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问：夏书章 黄文平 王文超

马新华 杨宏志 胡战坤

主任：王付林 尚宝平 刘兴友

副主任：孔令晨 王选年

委员：(按姓氏笔画排序)

丁 煌 王庆兵 王荣阁

叶春风 任丰金 刘春阳

刘俊生 苏 辉 杨士斌

杨光斌 张明军 陈振明

郁建兴 金太军 胡汉伟

胡彦宏 郭建州 董克用

黑云龙 程秀波

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主 编：王选年

执行主编：董 颖

副 主 编：罗 文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮 编：453003

电 话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2022 年 8 月 25 日

中国标准连续出版物号：
ISSN 2095-7017
CN 41-1428/D

发行范围：国内外公开发行

国内总发行：新乡报刊发行局

国内邮发代号：36-137

户 名：《行政科学论坛》编辑部

开 户 行：中国银行新乡国贸支行

账 号：259824996598

广告经营许可证号：4107004000023

定 价：15.00 元

目录 Contents

2022 年 / 第 9 卷 / 第 8 期 / 总第 92 期 / 2022 年 8 月 25 日出版

◇ 基层治理

深化乡镇管理体制机制改革 全面构建基层社会治理新格局 / 葛巧红 / 4

重塑重构应急管理体系 提升基层应急管理和安全生产能力水平 / 赵 宁 韩冰欣 丁 杨 / 6

◇ 事业单位改革

有关科研类事业机构调整问题的思考 / 梁华斌 / 8

地方优化事业单位布局结构研究

——以政事关系为研究视角 / 付吉广 张淑熙 马文聪 / 11

◇ 机构编制管理

机构编制实名制数据库作用发挥研究

——以三门峡市实名制数据库使用情况为例 / 刘国栋 / 15

◇ 行政与法

机关诉讼——解决行政主体权限争议的另一思路 / 侯冠宇 / 18

“公共价值增量”任务下的生态行政法变革 / 张牧遥 / 22

◇ 公共服务

社会心理服务参与社会治理:价值、困境与进路 / 王丽莉 郜静怡 马文生 / 28

◇ 理论视点

高校智库的角色定位与优化路径

——基于政策过程视角 / 赵军锋 李 源 储东升 / 34

新发展阶段高质量推进房地产业税收治理的思路建议

——基于河南省沈丘县房地产业发展调研分析 / 崔玉亮 赵 曼 / 40

美国 FDA 警告信制度对我国药品监管工作的启示 / 程 立 / 47

◇ 党的建设

规则导向与协同行动:律师行业党建路径研究

——对上海 D 律师事务所的调查 / 潘金珠 彭园园 / 51

◇ 高校治理

从“管理”到“治理”:新时代高校科研治理体系构建探索 / 王志威 / 57

◇ 一线传真

开封市委编办强化机构编制监督检查政策法规宣传 等五则 / 62

封面图片 / 2022 年 7 月 27 日,在庆祝中国人民解放军建军 95 周年之际,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平前往中国人民革命军事博物馆,参观“领航强军向复兴——新时代国防和军队建设成就展”。

新华社记者 李刚 摄

封底 / 守望丰收 摄影 / 赵彦明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 13 * 2022-08 * n

深化乡镇管理体制机制改革 全面构建基层社会治理新格局

葛巧红

焦作市按照中央、省委关于深化乡镇管理体制机制改革的部署要求，以“完善体制机制、科学配置资源、夯实基层基础、激发基层活力、提升治理能力”为目标，坚持系统思维，创新实施改革模式，有效推动各项改革任务落地落实，着力构建基层社会治理新格局。

一、实施三级协同，“绘蓝图”谋篇布局

焦作市深入贯彻落实省委书记楼阳生在河南省十一次党代会上重要讲话精神，站位全局，以前瞻性思维推进改革。在落实乡镇管理体制机制改革各项任务过程中，焦作市全面加强市、县、乡相互之间的协作配合，最大限度形成合力，确保改革思想统一、上下同欲、步调一致、同频共振。截至6月底，全市所有乡镇机构挂牌、领导班子调整、派驻机构下放等任务已经全面完成。

在市级层面，焦作市委编办联合组织、司法部门组成专题调研组，深入6县(市)13个重点乡镇开展调研，摸实情、查底数。此后，市委编办牵头印发了改革实施方案，将改革任务细化分解为23项，同时，还制定了文件模板，为改革提供规范指导。市直各责任单位之间建立沟通联系机制，加强协调配合，积极推进任务落实。

在县级层面，焦作各县(市)党委、政府创新实施改革举措，不断提升改革实效；依托现代化信息平台，通过视频会议、工作群等方式，畅通信息交换渠道，强化上下沟通对接、横向协调配合，及时掌握改革进度、交流改革经验，提高改

革成效。

在乡镇层面，全市52个涉改乡镇严格贯彻市、县改革部署，扎实推进机构挂牌、职能调整、人员整合等各项具体改革任务落实；及时梳理汇总改革中遇到的难点和问题，积极争取上级工作指导和政策支持，确保各项改革任务按时间节点落地、落细、落实。

二、融合三大改革，“筑根基”立柱架梁

在改革中，焦作市聚焦优化乡镇机构设置和职能配置核心任务，明确乡镇8个方面职责，相对统一设置10~12个乡镇机构，科学配置职能，下放财政、自然资源、市场监管派驻机构等，为重塑乡镇治理格局夯基垒台、立柱架梁，推动乡镇聚焦主责主业，提升贯彻落实党和国家关于农村各项方针政策部署、统筹管理经济社会事务的能力和水平。

首先，与放权赋能改革有效融合，优化职能配置。对照改革设置的机构框架，全力抓好乡镇机关职能配置工作。整合优化全市县域放权赋能改革、自主放权赋能改革、乡镇放权赋能改革等历次改革骨干工作力量，总结提升既有改革经验，集中推进职责清单编制，厘清乡镇职责职能。围绕明确乡镇主责主业，编制完成乡镇职责清单110余项；围绕厘清县、乡职责边界，编制属地事项清单80余项；全面梳理乡镇执法职责，统筹考虑乡镇放权赋能改革中赋予的县级权限，逐项进行比对分析，根据实际需求，编制全市相对统一的乡镇综合执法事项清单60余项，初步构

建了“照清单履职、按清单办事、依清单问责”的基层管理体制。

其次，与基层综合执法改革有效融合，规范执法机构建设。近年来，焦作市通过持续推进乡镇综合执法改革，全市所有乡镇均已成立综合行政执法大队，整合了执法资源，构建了统一的基层综合执法平台，初步实现了基层“一支队伍管执法”。各县(市)以持续深化乡镇综合执法改革为抓手，将执法机构规范化建设任务与试点县(市)经验相结合，在完成规定改革动作的基础上，积极探索执法大队、公安、城管三方监控平台融合对接共享、推行“口袋式”执法，为进一步规范执法行为、提高执法效能提供了有效的实践路径。

最后，与行政审批制度改革有效融合，实现审批服务标准化。作为国家级行政审批服务标准化示范市，焦作市充分发挥先行优势，依托现有的市、县、乡、村四级审批服务标准化体系，以及延伸到社区的便民服务站等软硬件资源，持续巩固深化行政审批制度改革成效，在审批服务标准化建设方面多走一步、走深一层。按照“应进则进、能进则进”原则，焦作市进一步整合基层公共服务和行政审批事项，统一入驻行政审批服务中心，每个乡镇平均入驻事项154项。同时，梳理“帮办代办”事项103项，全市1999个村(社区)全部实现了“帮办代办”事项不出村(社区)，真正打通了服务群众“最后一公里”。焦作市的行政审批服务标准化建设工作走在全省前列。

三、完善三项机制，“务长效”积厚成势

焦作市在改革中注重抓重点、破难点，从完善体制机制上发力，最大限度增强势能动能，务求长效，积厚成势。

一是完善机构编制资源动态调整机制。持续推进“减县补乡”，采取从县直单位向乡镇调配

编制、在所属乡镇之间调配编制等形式，优化乡镇编制配置，全市共向52个乡镇下沉机构199个，下沉编制1246名。与此同时，创新乡镇编制人员管理，采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，赋予乡镇更加灵活的用人自主权。而机构规格动态调整机制的建立，有力推动了机构履职能力建设。

二是完善基层减负长效机制。焦作市规定：凡未纳入乡镇职责清单、执法事项清单的事项，县级职能部门不准以任何形式把工作责任和任务转嫁给乡镇；凡不在乡镇权责范围内的事项，不能以“属地管理”之名，随意纳入巡察、审计、监督问责范围。同时重申机构编制纪律：对上级部门要求乡镇对口设立的机构和加挂的牌子，只要是无机构编制专项法律法规依据、未经机构编制部门批准的，一律全部清理。焦作市还健全基层减负工作台账制度，全面掌握县直部门会议、发文、督查检查、考核评比情况，坚决纠正违反文件“十不得”、会议“八不开”、督查检查考核“十不得”等基层减负纪律要求的行为。

三是完善改革成效评估反馈机制。市委编委会同有关部门，成立改革成效检查评估小组，明确评估程序和评估标准，对改革任务完成情况进行评估验收。一方面对乡镇机构设置、职能配置、人员配备、清单编制、执法队伍整合、审批服务中心建设等情况进行全面检查，确保改革各项措施落实到位；另一方面，重点围绕新组建和整合的机构运转是否顺畅、机构间沟通协调是否到位、重点领域职能体系和责任链条是否完整、各项重大方针政策部署能否有效落实等，进行系统深入评估，及时发现存在的问题，提出整改要求，推动乡镇机构实现从“物理整合”到“化学反应”，确保职能衔接到位、运转高质高效，为全面实现构建基层治理新格局的最终目标提供机制保障。

(作者系焦作市委书记、市委编委主任)

责任编辑 石艳艳

重塑重构应急管理体系 提升基层应急管理和安全生产能力水平

赵 宁 韩冰欣 丁 杨

近年来，商丘市委编办认真贯彻落实习近平总书记关于加强应急管理工作、推进基层治理体系和治理能力现代化的重要指示批示精神，把加强应急管理体系建设作为推进基层治理体系和治理能力现代化的一个重要环节，勇于改革创新、主动担当作为，为构建上下贯通、协同联动、反应灵敏的应急管理体系提供了强有力的体制机制保障。

一、坚持统一领导，构建科学高效的应急管理指挥体系

（一）强化市、县应急管理机构编制保障。在2019年的党政机构改革中，商丘市整合有关部门的安全生产监管和自然灾害应急管理等职责，组建了市、县两级应急管理局，并按照机构编制瘦身与健身相结合的原则，在确保行政编制总量不增加的前提下，通过收回部门空编、连人带编划转等办法，为市、县应急管理局调剂增加行政编制，进一步壮大应急管理队伍。同时，突出应急管理局应对突发事件的应急指挥主责主业，明晰应急管理局负责指挥调度、统筹协调，而行业部门负责专业处置、技术支撑的职能定位，积极理顺应急管理局与其他相关部门的职责关系，确保责任链条无缝对接。

（二）优化基层应急管理机构设置。整合乡镇(街道)安全生产、防灾减灾救灾等职能，成立应急管理委员会办公室，与乡镇(街道)综合指挥中心(应急管理中心)一个机构、两块牌子，在坚持常态化管理与应急处置相统一的工作原则下，负责乡镇(街道)应急管理日常工作。乡镇(街道)副职兼任应急管理委员会办公室主任，进一步加强了乡镇应急管理和安全生产监管职责。

（三）建立健全基层综合指挥体系。加强乡镇(街道)综合指挥中心(应急管理中心)建设，以综合指挥中心(应急管理中心)为主体，建立应急管理平台，协助上级有关部门履行安全生产监管职责。健全综合指挥体系，统筹管理乡镇(街道)综合执法、消防救援、安全生产等各类工作队伍，并依托“党建+一中心四平台”对辖区内的应急管理和安全生产工作实行网格化管理，及时发现、上报、处置险情和风险点，确保应急信息畅通，切实解决应急管理和安全生产监管的“最后一米”问题。

二、坚持权责一致，构建权责明晰的应急管理责任体系

（一）压实部门行业监管责任。按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，进一步厘清部门职责边界，明确和强化了负有安全生产监管责任的市、县两级住建、交通、民政、教育、工信等部门的监管责任，将防灾减灾、安全生产职责全面纳入相关部门的“三定”规定之中。市安全生产委员会成员单位中负有行业安全生产监管职责的17个部门，均设立了安全生产管理机构，确保安全生产监管职能“不交叉、不留白”。

（二）建立市场主体监管清单。明确要求市、县应急管理和政府有关部门建立市场主体监管清单，按照“谁审批谁监管，谁主管谁监管”的要求，对厂矿企业、学校、医院、敬(养)老院等市场主体实行清单式管理，以强化部门监管责任。建立健全行业监管部门和综合执法机构的衔接机制，避免交叉执法、重复执法、多层执法。

三、坚持优化整合，构建专业权威的应急管理执法体系

根据中央和省委关于深化应急管理综合行政执法改革的部署要求，市委编办先后印发了《关于进一步健全基层安全生产管理体制推进应急管理综合行政执法改革的通知》《关于推进市应急管理综合行政执法改革的意见》，率先完成了市、县应急管理综合行政执法的改革工作。

（一）组建市、县、乡三级综合执法队伍。市级层面，在原有市安全生产执法机构基础上，组建了市应急管理综合行政执法支队，与市应急管理局实行“局队合一”体制，队长由局长兼任，以市应急管理局名义统一执法，整合并统一行使有关危险化学品、烟花爆竹等行业领域安全生产的监管职责，以及有关应急抢险和灾害救助、防震减灾等方面的行政处罚、行政强制职能；县级层面，参照市级做法组建县（市、区）应急管理综合行政执法队伍；乡镇（街道）层面，依托乡镇（街道）综合执法大队，各乡镇（街道）设立了应急管理执法中队，接受综合指挥中心（应急管理委员会办公室、应急管理中心）统一指挥调度。

（二）厘清不同层级执法管辖权限。实施分类分级执法，进一步厘清不同层级执法管辖权限，明确不同层级的监管执法职责、执法范围和执法重点。市级主要承担法律法规直接赋予本级的执法职责，组织查处辖区内跨区域和具有重大影响的复杂案件；县级则承担应急管理日常执法检查、一般违法案件查处等职责。同时，以规范“属地管理”为切入点，通过授权赋权等形式，明确乡镇（街道）应急管理执法中队有权履行安全生产简易监管执法事项，夯实了县级应急管理部门主体责任，强化了乡镇（街道）的配合责任。

四、坚持专常兼备，构建县乡全覆盖的消防救援体系

针对基层消防专职队伍力量薄弱等问题，在

充分调研论证的基础上，积极探索解决制约基层消防救援和消防安全检查体制问题的新思路、新举措，推动建立了覆盖城乡、专业高效、规范有序的消防救援力量体系，以切实调动消防救援部门和地方党委、政府两方的积极性。

（一）设立消防安全检查指导中心。指导各县（市、区）统一设立消防安全检查指导中心，与县（市、区）消防救援大队合署办公，由县（市、区）消防救援大队统一管理，主要领导由县（市、区）消防救援大队长兼任。各县（市、区）消防安全检查指导中心主要负责组织开展消防安全检查和指导火灾隐患整改等工作，并统一领导和管理乡镇（街道）消防救援队伍；乡级层面，由应急执法中队加强对乡镇（街道）的应急管理、消防检查、安全巡查等工作；村级层面，建立安全劝导站和微型消防站，实行网格化管理，常态化开展排查、劝导、宣传等工作。

（二）建立县、乡、村一体化消防救援队伍。按照“平战结合、专群结合”的原则，建立县、乡、村一体化消防救援队伍。一是从市直统筹调剂203名事业编制补充到各县（市、区），实行专编专用，并面向社会公开招聘、选聘具备消防安全工程资格的专业人才，充实到消防安全检查指导中心。二是不断加强乡镇（街道）消防力量配备，明确3~5名专职人员开展应急管理和安全生产的巡查、检查、执法等工作，并兼任乡镇（街道）应急救援队员。目前，柘城县各乡镇利用已建成的消防队站，集中整合了蓝天卫士、气象预警信息发布、110、120、119、“党建+一中心四平台”等多个平台，建成了统一的集应急值守、视频会议、会商研判和指挥调度多功能为一体的综合指挥平台，做到信息共享、资源共用，一旦发生紧急险情，能够“一键调派”，而且全县各行政村实现了10分钟应急消防救援全覆盖。

（作者单位：商丘市委编办）

责任编辑 董颖

有关科研类事业机构调整问题的思考

梁华斌

为加快推进郑州市农业科技创新中心项目建设，郑州市农委提出将市农林科学研究所与市蔬菜研究所整合设置，成立综合农业科研机构。该动议符合机构编制工作优化协同高效的原则，郑州市委编办积极跟进，推进整合工作，并以农业科研机构调整为样本，探索科研类事业机构调整的工作思路。

一、分析科研机构的主业及其发展趋势

农业科研主要涉及种子、肥料、水、地(培养基)、温度、光照、通风、农药等多个方面，其中与资源禀赋关系密切的有水、土地、温度、光照和通风等。目前，肥料、农药供应已经充分实现工业化、市场化发展，技术门槛较低，“卡脖子”风险不大。作物种子培育是门槛高、风险大、国际市场竞争环境高度垄断的行业，也是我国农业科研机构承担的主业。该领域发展的趋势是充分发挥我国幅员辽阔、种植资源丰富、种植规模大的优势，做好符合中国农业特点的地域适应性强、满足功能性需要的主要粮食作物、油料、蔬菜品种培养；在育种过程中，加强生物工程技术应用和创新，建立自己的农业生物工程技术体系和工程体系，厚植农业科学技术土壤。

在国家农业科研机构牵总、地方分区负责的情况下，郑州市突出了以小麦为主的主粮，以萝卜、马铃薯、白菜为主的大宗蔬菜，以花生、芝麻为主的油料作物等几个主要研究方向。近年

来，随着基因测序技术的应用，种子培育周期缩短，效益显著提高。郑州市农业科技创新中心项目建设就是本着提升技术、整合队伍、集约化发展的目标提出的。该项目和机构整合互为体，符合郑州农业科研机构发展主业的新需求。

二、研究现有机构的历史脉络

(一) 郑州市农林科学研究所、郑州市蔬菜研究所历史沿革。郑州市农林科学研究所机构规格相当于正处级，1984年由郑州市农林科学研究所、郑州市蔬菜科学研究所、河南郑州养蜂研究所、开封地区农林科学研究所中牟分所整合设立，核定编制230名。1987年郑州市农林科学研究所的蔬菜科学研究分所单独设置，并更名为郑州市蔬菜研究所，分设后郑州市农林科学研究所核定事业编制160名。郑州市蔬菜研究所单独设立之初机构规格相当于副处级，核定事业编制70名，1990年增加事业编制至90名，1996年调整机构规格为正处级。

(二) 内设机构设置情况。郑州市农林科学研究所现有14个内设机构，分别为：办公室、科研管理科、生产科、后勤科、组织宣传科、财务科、农作物研究室、林果研究室、畜禽研究室、农副产品加工研究室、农业生物工程技术研究室、珍稀植物研究室、植物病虫害防治研究室、农业测试室。郑州市蔬菜研究所现有14个内设机构，分别为：办公室、人事教育科、财务科、科

研管理科、后勤科、生产科、基建管理科、科技开发科、试验场、生物技术研究室、育种研究室、设施园艺研究室、品种资源研究室、无公害蔬菜研究室。

(三) 现有机构构架存在的主要问题。一是综合管理类内设机构较多的问题突出。郑州市农林科学研究所综合类内设机构6个, 占比为43%; 郑州市蔬菜研究所综合类内设机构8个, 占比为57%。二是两个机构部分业务研究方向存在重合, 科研类内设机构特别是实验室存在重复建设、资源分散、效益不高等问题。

三、抓住科研类事业机构设置的基本出发点

(一) 牵住科研类内设机构占比这个“牛鼻子”。科研类内设机构占比一直是评价科研类事业单位机构设置是否合理的一个重要指标。2019年党政机构改革和历次机构改革, 都对综合管理机构占比有明确要求, 大多数机关单位都是按照三分之一左右的标准来设置, 事业单位多数也参考这个标准。在整合机构的过程中, 郑州市委编办把控制科研类内设机构占比作为一个重点考虑的指标, 经多次沟通, 新组建单位综合管理类内设机构6个, 科研类内设机构14个, 科研类内设机构占比由原来两家单位平均50%提升至70%。

(二) 站稳机构精简这个基本立场。机构编制工作人员要先革新观念, 从多设机构安排干部、减少改革阻力的老观念中走出来。紧紧盯住科研单位主业, 采取瘦身与健身相结合的原则, 围绕如何服务主业设置机构。在此次机构整合中, 根据职能变化将原来承担育种生产组织管理职能的生产科取消, 将原来两个单位设置重叠的办公室、组织(人事)科、财务科、后勤科、科研管理科只保留1个, 将综合管理类内设机构中分得过细的基建管理科、科技开发科取消。科研类内设机构也将同类合并, 并根据新的科研任务需要, 参考省农科院机构设置特点和其他省会城

市情况确定科研类内设机构数为14个。整体核算下来, 内设机构数由原来的28个精简到20个, 比整合前减少8个, 精简近三分之一, 并收回部分空余编制。

(三) 找到经费保障定性的分水岭。原有机结构编制文件明确郑州市农林科研所的经费保障形式为财政全额拨款, 郑州市蔬菜研究所的经费保障形式为定额包干。在这两家机构运行过程中, 随着历次农业科研类事业单位改革, 农业科研单位的公益属性更加突出, 科研单位只负责承接培养新品种和试验推广新的农业技术, 不再从事良种生产流通任务; 科研经费管理也调整为零余额账户, 经费统报统销, 客观上各类经费已经按照全供的标准来管理。经过充分调研, 在提取财政、人社有关管理资料的基础上, 本着保持科研经费不减、科研人员待遇不降的原则, 统一整合后单位经费保障形式为财政全额拨款。

(四) 探索科研机构设置的新思路。2000年, 国务院办公厅转发了科技部等12部委《关于深化科研机构管理体制改革的实施意见》, 要求着力解决科研机构分散重复、人员过多、效率不高、面向市场的机制不完善等问题, 逐步建立“开放、流动、竞争、协作”的管理和运行机制。此次机构整合后, 新单位设置内设机构总数为20个, 编制数240个, 科室平均编制数为12个, 完全符合大内设的要求。在此基础上, 设置了6个综合管理类内设机构, 并明确了名称; 其科研类内设机构的名称、职责由新组建单位根据工作需要, 在14个限额内灵活设置, 报主管部门备案。这样既能控制盲目增加机构, 增加领导职数, 又能控制综合管理类内设机构数, 还保证了职数审核工作的顺畅衔接, 是目前比较合理的一种工作安排。

四、充分考虑机构调整中可能存在的风险点

(一) 经费形式不同单位整合对队伍稳定的影响。在这次两家农业科研机构的整合过程中,

经费保障、人员管理有一定的历史沉淀，调整经费保障形式的政策障碍小，由于经费形式是由低到高调整，人员稳定方面也没有压力。其他科研类事业单位整合可能不具备这样好的条件。在不利的情况下，改革要充分考虑到可能存在的风险，要把困难和保障措施考虑到前头，把思想工作做到前头，确保改革能够落地增效。

（二）人才结构是否满足新机构的要求。郑州市农林科学研究所干部职工150人，其中科研岗位96人，其他岗位54人。郑州市蔬菜研究所干部职工86人，其中科研岗位66人，其他岗位20人。综合考虑两个所的人员结构，科研人员占比达到68.6%，和科研类内设机构占比70%的比例接近，足以支撑科研机构内设占比增加的人员需要，管理岗冗员消化负担较轻，内设机构整合可以顺畅推进。如果不符合以上条件的科研机构整合，需要提前考虑人员分流的可能性，制定管理岗冗员消化方案，沉淀的空编用于招聘科研人员，并加大对调整后新机构招贤引智人才编制的支持力度。

五、充分吸纳主管部门的意见建议

（一）充分了解动议机构调整的目的。主管部门提出事业单位机构编制调整动议，目的不外乎行业规范需要、事业单位发展需求、职能任务调整需要和人事调整需要等诉求。我们要在主管部门动议机构编制事项报请材料的基础上，主动沟通，掌握更多相关资料，认真梳理动议事项，对动议的合规性初步认定，为下一步工作做好充足准备。

（二）充分交流机构设置的想法。机构编制部门工作人员对机构编制法规体系掌握较全面，领会较深刻，机构调整的主观能动性较强。同样，业务主管部门对涉及改革调整的事业单位的工作任务、法规要求、行业政策规范理解也相对

全面，也有很强的调整机构主观能动性。这就需要机构编制部门与业务主管部门各自立足擅长的领域，通过交流融合，寻求符合党的领导要求、地方发展实际、人民群众需要的科学、合理、合规的解决方案。

（三）充分考虑机构设置有关规定和现实情况。中央编办、科技部出台《关于进一步完善科研事业单位机构设置审批的通知》，明确规定严格控制设立或改建“研究院”。经调研了解，除郑州市外，河南省其他地市（含济源）均设立了农业科学院（农林科学院），其中，洛阳、焦作相关机构名称为“农林科学研究院”，安阳、新乡、周口、南阳、漯河、信阳等地农科院挂河南省农科院分院牌子。为有助于新机构对外交流，有利于调动科研人员的积极性并吸引留住人才，通过积极协调争取，在上级部门的大力支持下，将整合后的机构明确为郑州市农业科技研究院。

按照以上思路，郑州市委编办较顺利地完成了郑州市农林科学研究所与郑州市蔬菜研究所整合设置，并形成了以下工作经验：一是牢固树立机构编制法规意识，扛起贯彻落实机构编制法规的责任；二是深刻理解各项机构改革工作的目标，清楚掌握上级对具体体制机制调整的工作意图；三是通过真诚深入的沟通交流，多渠道了解不同部门的政策法规，为调整机构设置提供更加完善的理论支撑；四是摒弃经验主义，保持和发扬开拓创新精神，拓宽解决机构编制困境的思路。通过深入细致地开展工作，总结反思，做好每一个具体机构编制事项的调整，争取每一项改革措施的落地，这在机构编制工作中不仅是一项不断实践、充实和完善的任务，而且是一个需要长期坚持、严格依规操作的硬性要求。

（作者单位：郑州市委编办）

责任编辑 朱亚娟

地方优化事业单位布局结构研究

——以政事关系为研究视角

付吉广 张淑熙 马文聪

自1978年《人民日报》等提出事业单位进行“事业体制、企业化管理”改革以来，我国的事业单位改革一直围绕着政府与事业单位的关系进行。魏福明在《我国事业单位的改革逻辑与路径研究》一文中指出：随着改革的深入，人们对事业单位改革的认识也不再停留在事业单位“改”还是“不改”、政府与事业单位“分”还是“不分”的阶段，“如何改”“怎么分”逐渐成为关注的重点。可以说，能否抓住政事关系的实质，正确处理好政府与事业单位的关系，影响着事业单位改革的成效。因此，通过厘清政事关系的本质和问题，重塑政事关系，区分政府与公益类事业单位的关系类型，对优化事业单位布局十分重要。

一、从政事关系视角看事业单位存在的问题

（一）政事组织关系有待规范

政事组织关系指政府在对事业单位管理过程中形成的各种联系，但在现实中政事组织关系存在诸多问题。首先，政府是事业单位的所有者，控制着事业单位资源，管理着事业单位，甚至有的部门把所属事业单位看作“自留地”，只考虑部门利益，从而导致“事”出多门，重复分散建设，甚至出现为解决部门问题而设立事业单位的现象。其次，事业单位仍然套用行政级别，形成行政化、官僚化组织模式与运行方式。事业单位法人治理结构虽然已经试点多年，但一直未全面铺开，且试点单位也几乎形同虚设，政事组织关系并未理顺。再次，事业单位并未真正成为独立

法人。虽然大多数事业单位按照《事业单位登记管理暂行条例》要求进行了设立登记，但大多数事业单位绩效工资发放由主管部门负责或需经主管部门同意。财务不独立，法人就无法真正独立。

（二）政事职能关系交叉重叠

良好的政事职能关系可以让政府和事业单位在其职责范围内运用各种方法配置资源，实现协同治理。然而，现实中政府与事业单位的职能界限不够清晰。一方面，政府部门包揽了许多应由事业单位承担的职责，使事业单位丧失了自主性，如许多事业单位办理的业务需要主管部门批准，这种情况严重影响事业单位生产服务的积极性，导致运行中缺乏活力。另一方面，事业单位承担了本属于政府部门的职能，如行政执法类事业单位、后勤辅助类事业单位，甚至出现事业单位承担了其机构编制方案中不涉及的职责、由主管部门随意安排工作任务的现象，严重影响事业单位其公益服务作用的发挥。

（三）政事结构体系尚未建立

新公共服务理论认为政府提供服务的主体应该多元化，设立事业单位提供服务只是其中一个选择，应当以各种方式运用公共资源来选出最高效和质量最好的服务提供者。实质上就是说政府不应把提供服务的思路局限于设立事业单位，凡能通过市场进行配置的，就可通过购买、签订契约等多种方式来实现提供服务的职能，政府的职责应聚焦于监督和评价这些组织提供的服务是否符合其要求上，这才是合理的政事结构体系。但是目前，政府部门多关注的是如何把某项服务转

移出去，设立事业单位承担，而不是首先考虑是否选择已有的服务提供者。改革事业单位，本质上是在改革政府部门，政府部门思想不转变，良好的政事结构体系就无法建立。

二、政事关系的本质及其类型划分

（一）政事关系本质

赵立波等在《政事关系：本质、现状、问题及其治理》中指出，随着事业单位改革的推进，人们对政事关系的认识形成了四种代表性观点：一是政府与基层单位不同组织之间的关系；二是政府公共行政与社会事业两种不同职能之间的关系；三是政府事业职能的范围和实现形式，即政府事业职能的“决策与执行”关系；四是政府机关与事业单位两种不同的公共组织在服务过程中不同的职能、不同的运行方式以及它们间形成的关系。这四种观点依次递进，对政事关系的认识也在不断深化，但这些观点从政府和事业单位这种二元结构出发，使得对于政事关系的本质的认识具有一定局限性。

新公共服务理论认为，政府的职能就是不断地以各种方式运用公共资源来提高治理效能，从而实现其为人民服务的宗旨。政事关系蕴含在政府运用公共资源的方式之中，政府通过多种形式，如购买服务、签订契约、直接组织生产等实现服务职能，即设立事业单位只是政府向社会提供服务的一种形式，但不是唯一的形式。因而，事业单位职能是政府服务职能的延伸，政府机关以行政方式负责向社会提供服务，事业单位以直接生产方式向社会提供服务。

如果把政事关系局限在政府与事业单位之间履职形成的各种联系上，就无法把握“服务”的本质。把认识局限于政府与事业单位这种二元对立的结构之中，将无法用发展的眼光看待改革，进而影响成效。因此，政事关系本质是因政府提供服务方式的不同而形成的政府与各种服务生产者的关系。

（二）政事关系类型再划分

无论是按照经费形式还是按照社会功能对事业单位进行划分，都脱离不了政府、事业单位这种二元结构。无法正确定位政府与事业单位间的关系，定位不准确，改革就会缺乏指向性。按照政事关系对事业单位重新分类，对不同类型事业单位与政府部门间的关系进行正确定位，将更利于优化事业单位布局。政事关系的本质涉及提供服务的性质和提供服务方式两个因素。因此，应将这两个因素作为判断政事关系的基础。不同的性质和方式共同决定了政事关系类型，不同关系类型决定了事业单位的归类，进而决定了不同的管理模式。

政府提供服务的性质分为公益性和非公益性，以生产服务的对象为判断标志。凡为社会公众提供服务的归为公益性；凡专门为政府部门提供、不面向社会公众的服务，不符合公益性的定义，不具有公益性，统一归为非公益性。非公益性又可以进一步划分为公务性和私务性：一些单位专门为全部机关及事业单位提供服务，具有一定的社会公众性，可以归为公务性；专门为一个政府部门提供服务，可以归为私务性。

政府提供服务的方式主要是通过设立事业单位，或者通过签订契约、购买服务等市场配置方式，以对服务的控制程度为判断标准，分为三类：政府严格控制提供的服务，不准许市场进行配置的，统一归为控制性；政府控制提供的服务，准许市场进行部分配置，统一归为半控制性；政府完全放开提供的服务，全由市场配置，统一归为开放性。

以服务性质和控制程度为衡量指标，将政事关系概念化为控制型、准控制型、依赖型、伙伴型、辅助型和治理型6个类别(见表1)。

表1 政事关系类型划分

控制程度	服务性质		
	公益性	公务性	私务性
控制性	控制型	准控制型	依赖型
半控制性	伙伴型	辅助型	
开放性	治理型		

把政事关系类型划分为6种情形后，事业单位布局就可以按照服务性质和控制程度两个维度把现有事业单位分别划归为6种类别，每种类别采取相应的改革方式，实施不同的管理模式，事业单位改革也许能事半功倍。

三、不同类型政事关系的特点及改革建议

（一）控制型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位的主要特点：一是政府严格控制提供的服务，不准许市场进行配置。二是生产服务的对象是社会公众。三是治理主体单一化，不适宜采取购买服务、签订契约等方式提供服务。在现有事业单位中，无论公益一类、公益二类，还是全额、差额、自收自支类，符合这种类型的事业单位占比均较大。如社会保险中心、工伤保险中心、不动产登记中心、医保中心等。

从不同政事关系类别来看，先按照另外五种类型对事业单位进行归类，剩余无法划入五种类型的全部归为控制型。在控制型内，以政治重要性程度高低作为衡量改革方向的指标，政治重要性较低的转变为治理型，充分发挥市场各主体的治理作用。政治重要性中等的转变为伙伴型，按照伙伴型的管理模式进行管理。政治重要性高的保留在该类型内，并按照系统、领域进行整合重塑，发挥集约优势，管理模式上去行政化，推进管办分离：主管部门重在抓好服务的规划和监管，减少对事业单位生产服务的微观管理和不当干预，落实事业单位自主权；事业单位要强化自身管理能力，提高服务质量和效率，满足人民群众的服务需求。

（二）准控制型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位的主要特点：一是政府完全控制提供的服务，生产服务的对象是一定区域内的所有党政机关、群团组织、事业单位。二是

政治重要性程度高，服务不适宜市场进行配置，治理主体单一化，不适宜采取购买服务、签订契约等方式提供服务。它与控制型政事关系不同之处在于生产服务的对象不同，控制型可能直接面向企业、个人等社会公众，而准控制型服务以“单位”为对象，不直接服务于个人。在现有事业单位中，档案馆、党员电化教育中心、国库支付中心、机关事业单位社会保险处、电化教育馆、教育技术装备中心等单位是典型代表。

此类事业单位改革，类型间可以进行相应转变整合，但受政治重要性的限制，只能整合到控制型事业单位之中。如技术工人考核服务中心、机关事业单位社会保险处，可整合到控制型中相关事业单位，不再单独保留。类型内宜采用保留、整合的方式，如：党员电化教育中心、电子政务中心在改革中可以保留；电化教育馆、教育技术装备中心可以整合为一个单位，专门为学校提供服务。在管理模式上仍然可以采取科层制的运行方式，但要合理界定举办部门与事业单位之间的权限，按照权责一致原则准确界定相应责任。

（三）依赖型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位为其主管部门更好的运行提供“私有”服务，其提供的服务甚至完全依赖于主管部门的需要，不具有公益性，其存在完全依赖于主管部门的存续。其主要特点：一是政府严格控制提供的服务，不准许市场进行配置。二是生产服务的对象是其政府部门。三是治理主体可以多元化。符合这种类型的事业单位有：具有执法职能的事业单位，承担主管部门人员培训和后勤保障的事业单位，为主管部门提供技术支持、智力支持的事业单位等。

此类事业单位改革，类型间可以进行相应转变整合，且政治重要性程度中等，可以整合到辅助型事业单位之中。如人员培训类事业单位，可以进行撤销，把培训职能交由机关负责，培训的服务由市场上相关培训机构承担，或者培训业务

由党校一个单位负责。后勤类事业单位职能应由机关承担或整合为一个后勤保障类事业单位，并向辅助型转变，允许市场为政府提供不涉及秘密、政治重要性较低的服务。类型内宜采用保留的方式，提供技术支撑和智力支持的事业单位不宜作为独立法人，可采用执行机构管理方式，形成不同于机关科层制的灵活管理方式，如其负责人可以采用聘用制等，以确保其技术能力、专业水平。具有执法职能的事业单位，宜暂时保留，按照深化行政执法体制改革部署实施。

（四）伙伴型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位提供的服务，因各种因素的限制，不能完全满足公众的需要，社会力量的参与作为提供服务的补充，主要特点：一是政府不完全控制提供的服务，生产服务的对象是社会公众。二是政治重要性程度中等，允许市场部分配置。三是治理主体可以多元化。四是这种类型既可以承担生产服务的职能，也能够作为市场主体充分参与市场竞争。现有事业单位中，医院、高等院校、检验检测机构等是典型代表。

此类型事业单位实质上具有经营权，政府对其人、财、事应该放权，增强事业单位的自主性和专业性，政府保留对其所有权，确保政治属性上的控制即可。如公立医院，日常工作参与市场竞争，但出现重大情况（如新冠肺炎疫情）时，能够响应政府号召，确保政府服务职能的实现。对于检验检测类事业单位，从实际情况看，尽管市场上存在类似的检验检测公司，但其竞争力较弱，原因在于检验检测类事业单位全面取消了收费，且检测能力可以满足市场需求，挤压了检验检测公司生存的空间。因此，检验检测类事业单位可以向控制型转变，采用控制型政事关系的管理模式。

（五）辅助型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位的主要特点：一是政府不完全控制提供的服务，生产服务的对象是政府各机关单位或某一个部门。二是政治重要性程度中等，允许市场部分配置。在现有事业单位中，为

主管部门提供后勤服务的事业单位是典型代表。

此类事业单位改革，应统筹为机关提供后勤保障的事业单位，设置一个后勤服务单位行使服务职能。同时，大力拓展互联网、大数据、人工智能等技术手段在后勤服务中的应用，探索一个机构、多个分支的管理模式，以满足个别部门的后勤需要。

（六）治理型政事关系特点、典型单位及改革建议

这种类型事业单位的主要特点：一是政府完全放开提供的服务，生产服务的对象是社会公众、机关单位。二是政治重要性程度较低，可完全由市场配置。对于服务对象是社会公众的机构，此种类型实质上就是运用社会力量兴办公益事业，本质上已经脱离了《事业单位登记管理暂行条例》中有关事业单位的定义。对于服务对象是机关单位的机构，此种类型提供的服务不具有公益性，政府需要哪种类型的服务，直接向社会购买即可，甚至不需要设置机构。现有事业单位中，各种公园类、市政设施维护类、环卫类事业单位是典型代表。

此种类型事业单位提供的服务实质上仍然由市场上各类主体提供，事业单位本身并不直接提供，因此，可以予以撤销。撤销后，政府只保留服务监管职能，引入竞争机制，与市场上各主体建立以服务质量结果导向的契约关系，定期进行评价，以选择成本较低、服务质量较优的主体。当然，受各种因素和固有思想影响，这种政事关系类型的实现无法一蹴而就，它不仅是对事业单位的改革，更是对政府本身的“革命”。它考验着政府是否能不断地以新的方式运用其资源来“规划”市场，以此来激励社会上广大企业和个人很好地提供环境卫生、市政设施维护等为代表的公益服务。可以说，推动政事关系向治理型转变是事业单位改革的终极目标，也是推进政府治理体系和治理能力现代化的重要任务。

（作者单位：周口市委编办）

责任编辑 朱亚娟

机构编制实名制数据库作用发挥研究

——以三门峡市实名制数据库使用情况为例

刘国栋

机构编制实名制管理以机构编制实名制数据库为基础，以机构编制实名制管理系统为载体，旨在通过机构编制、组织、人事、财政等部门协调配合，达到具体机构设置与按规定审批的机构相对应、在编人员与文件批复的编制和领导职数相对应的目的。通过建立实名制管理系统和数据库，可以进一步加强对机构设置、职能配置、人员编制和领导职数及使用情况的动态管理、预测分析和跟踪提示，对于提升机构编制管理规范化、科学化、精细化水平，对优化机构编制资源配置、推进简政放权和政府职能转变具有重要的支撑作用。笔者以三门峡市机构编制实名制数据库使用情况为例，简要探讨如何充分发挥机构编制实名制数据库作用，进一步提高数据库的使用成效。

一、机构编制实名制数据库的背景和意义

党的十八大以来，中央对加强和规范地方机构编制实名制管理提出了一系列具体要求。2013年，党中央、国务院和中央编委在地方政府职能转变和机构改革的意见等文件中，明确要求地方各级要进一步完善机构编制与组织人事、财政等部门的协调配合机制，全面实行机构编制实名制管理。2014年，中央编委印发《关于深入开展机构编制和人员核查全面推行机构编制实名制管理的通知》，对地方全面推行机构编制实名制管理进行了工作部署。2016年1月，中央编办牵头研究制定了地方机构编制实名制管理的相关规范性文件。同年12月，中央各部委联合印发《关于建立机关

事业单位防治“吃空饷”问题长效机制的指导意见》，明确要全面实行机构编制实名制管理，严格人员编制使用核准备案制度，强化部门间联动管理综合约束机制，加强机构运行和人员编制使用情况的动态监管。2019年8月，《中国共产党机构编制工作条例》也对机构编制实名制管理工作明确了新目标新要求，提出对编制使用实行实名制管理，建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台，充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。

在此背景下，研究机构编制实名制数据库的作用，是创新实名制管理工作的新途径，对进一步严控机构编制、盘活用好机构编制资源，提升机构编制管理规范化、科学化、法制化水平具有重要意义。

二、机构编制实名制管理工作的现状

近年来，三门峡市委编办全面贯彻落实中央和省委编办关于机构编制实名制管理工作的有关规定和要求，以加强机构编制和人员管理为目标，依托机构编制实名制管理系统，以实名制管理数据库为基础，以进人用编审核为抓手，推动部门间协调配合，不断提升机构编制实名制管理水平，取得了一定的工作成绩。

（一）管理制度体系更加健全

2020年，三门峡市先后出台了《三门峡市机关事业单位编制使用管理暂行办法》《三门峡市人才专项编制使用管理暂行办法》，对进人用编审核原则、使用范围、办理程序和时限要求等方面进行

了详细规定,进一步健全完善了编制使用管理和人才专项编制使用管理制度,规范了进人用编和人员入编审核程序,进一步加强了机构编制实名制管理工作,为实名制数据库规范化操作提供了基础条件。

(二) 信息化水平不断提高

近年来,三门峡市委编办加快推进机构编制信息化建设工作,初步完成信息化的基础设施建设。2013年,三门峡市委编办积极争取财政资金支持,坚持高标准、严要求的原则,圆满完成三门峡市机构编制信息化涉密机房和机构编制业务内网建设工作,并顺利实现中央、省、市、县机构编制业务内网的互联互通。通过机构编制实名制管理系统和数据库,实现对机构编制和实有人员实时动态调整和监管。

(三) 实名制数据库实现全覆盖

机构编制实名制数据库由中央编办负责研发和维护,目前已经初步实现对机构编制和在编人员进行动态更新和管理。数据库包含机构编制和人员管理所涉及的所有基本指标信息,数据范围延伸至乡镇(街道)一级,全市各级机关事业单位及其在编人员均纳入实名制系统管理,真正实现了“横向到边,纵向到底”的全覆盖管理。

(四) 多部门协调配合约束机制初步形成

根据《三门峡市机关事业单位编制使用管理暂行办法》要求,市本级建立起以“双通知单”制度为基础的多部门协调配合约束机制,即把“机构编制审核通知单”和“入减编通知单”作为人员进出的依据,组织、人社、财政等部门凭通知单才能办理人员录(聘)用、调配、工资、社保等手续。三门峡市委编办通过严格履行机关事业单位进人用编审核程序,规范办事程序,细化工作流程,初步建立了与组织、人社、财政等部门间的协调配合和约束监督机制。

(五) 实名制数据库应用初具成效

三门峡市实名制管理系统和数据库应用主要历经三个阶段:单机版系统,河南省网络版系统,中

央编办网络版系统。经过多年发展,实现了中央、省、市、县四级机构编制数据的实时查看、更新和监管等功能,同时具备对各类数据信息的汇总和统计功能。

三、机构编制实名制数据库存在的问题

(一) 部门之间存在“信息孤岛”现象,机构编制信息共享机制不健全

目前,三门峡市组织、机构编制、人社和财政等部门之间的信息共享机制仍处于交换文件资料或信息数据的层面,各部门虽然都有自建的信息系统,但是由于各数据库数据处于分离状态,信息来源彼此独立、信息数据不能共享共用,仍存在信息壁垒和信息堵塞现象。各部门间的协调配合大部分限于比对纸质工作台账,还没有利用软件系统和数据库来实现便捷化的数据资源共享共用。其原因主要有以下几点:一是各部门信息化系统建设、信息系统数据库管理和运行标准不统一,导致在需要调阅各数据库的数据信息时往往难以实现;二是各部门之间互相缺少数据共享机制,沟通配合机制不够顺畅,导致各部门信息系统数据库的数据信息难以互通互容;三是各部门系统数据信息的收集、发布和共享机制不健全,由于各部门信息系统数据库数据存在保密问题,数据跨网络、跨密级交换受限,导致各部门只依据自身工作是否便捷来自行判断是否公开和共享数据信息。

(二) 实名制管理信息化水平不高,机构编制数据分析应用能力不足

机构编制实名制管理工作主要是依托实名制管理系统开展的,各地受制于信息化发展水平限制,存在信息化建设起步较低、资金短缺、人手不足、网络不畅等问题,对机构编制信息化的认识程度偏低,没有认识到实名制管理系统所具有的协调机构管理、辅助决策功能,只片面重视录入大量信息,忽视了对数据管理、分析、利用等深度挖掘信息价值工作。仅仅将实名制管理系统作为存储机构编制和人员信息数据的软件工具,

只能进行数据查询、数据更新、数据汇总等极为简单的操作,无法对存储的大数据信息进行有效加工,数据分析预测能力还处于较浅的层次,没有让实名制管理系统真正发挥应有的作用。

四、机构编制实名制数据库发展方向

机构编制工作是党和国家执政资源建设的一项基础性工作,而机构编制实名制管理系统和数据库则是开展机构编制工作的基础,其重要作用不言而喻。当前机构编制实名制管理工作正处在整合资源、扩大应用、提升效能、发掘效益的关键时期,我们应当充分发挥机构编制实名制数据库的重要作用,创新思维理念,改进工作方法,建立起适应新形势新要求的机构编制实名制管理体系。

(一) 建立共享的信息平台,打破“信息孤岛”现象

一是打造数据信息管理系统。以机构编制、组织、人社、财政等部门业务需求为导向,按照“一方建设、多方应用”的模式,打造互联互通的数据信息系统平台。要统一组织研发、统一规划设计、统一技术标准、统一数据接口,实现组织、人社、财政和编办等部门数据信息的有效对接,打破部门之间信息壁垒,实现数据信息共享。

二是健全部门间的信息共享和业务协同机制。对各部门数据信息共享的权限、责任和优先等级等要素进行合理划分,完善数据共享、身份认证和信息授权等管理机制,通过制度和技术层面的规定,对数据信息能否公开、如何共享进行明确的界定,加强各部门数据库系统的数据对接,推进信息整合和资源共享,推动业务工作协同发展。

(二) 创新实名制管理应用,提升实名制管理规范化和科学化水平

一是加快推进机构编制业务网上办理。依托机构编制实名制管理系统和数据库,将实名制管理从线下搬到线上,实现报送请示、进人用编审核、新进人员入编、减员出编等相关机构编制审

核业务的全程在线办理。通过机构编制业务工作在实名制管理系统上的流转,固化申报审批流程,实现审批程序的规范化,同时也为单位办理人员节约办事时间、降低人工成本,全面提升机构编制管理规范化和科学化水平。

二是丰富实名制数据库的功能应用。充分挖掘实名制数据信息潜力,对数据加强分析和利用,开发违规预警等功能,做到数据动态监管,实时更新和预警,特别是当单位出现超编进人、超职数配备干部等情况时,实名制管理系统和数据库能够自动进行报警提示,并拒绝人员信息录入操作,从根本上防范和遏制各类违纪违规问题的发生。

三是提高实名制信息数据应用分析能力。充分运用大数据技术手段,在实名制管理系统中开发机构编制管理动态研判分析功能。同时,设计开发更多种类丰富、功能实用的数据统计报表,便于准确掌握机构编制资源配置现状,发挥实名制管理信息在控编减编、深化行政体制改革、机构编制核查等工作中的基础支撑作用,为科学决策和加强实名制管理提供重要依据。

(三) 健全机构编制综合约束机制,加大机构编制监督检查力度

一是建立健全进人用编审核制度。各单位应严格以编制部门批复的机构、编制和领导职数信息为基础录用人员、选配干部,不得超编进人,不得超职数配备领导干部。

二是建立全面的实名制信息比对机制。将机构编制实名制信息与财政工资信息、个人社保信息等数据信息进行了比对,对未纳入实名制管理的人员,不得核拨工资和社保等费用。

三是建立与监管部门的协作沟通机制。加强与审计、巡察等部门间的协作,将机构编制实名制数据信息作为巡察、预算执行审计、经济责任审计的重要依据。

(作者单位:三门峡市委编办)

责任编辑 华 夏

机关诉讼——解决行政主体权限争议的另一思路

侯冠宇

(中国政法大学 法学院, 北京 100088)

摘要: 虽然我国《行政诉讼法》中对机关诉讼制度并未作具体规定,但在司法实践中却有其生成的空间。传统的解决行政主体权限争议的途径和方法,已难以解决各部门各自为政以及相互重叠交叉、推诿的现象。通过对机关诉讼主体权限争议种类、争议解决现状进行分析,确立机关诉讼制度具有必要性。借助对行政诉讼的主体资格、受案范围、审理方式、判决结果的讨论,确立机关诉讼制度具有可行性。机关诉讼尽管并非一种独立的诉讼类型,但是通过在单行法律法规中来规定,可以解决行政主体权限争议的问题。

关键词: 行政权限; 机关诉讼; 原告资格

中图分类号: D925.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)08-0018-04

一、行政主体权限争议

(一) 行政权限和行政主体权限争议

行政权限系指法律、法规授权的主体即行政主体行使职权的时候不能逾越的界限以及法定的范围。一旦行政主体超越上述权限就构成行政越权,进而作出的行政行为就缺乏法律效力^[1]。

行政主体权限争议即行政主体之间由于行使行政权限而发生的纠纷。国家设立每个行政机构,都会对其所享有的权限进行规定,以区别于任何其他机关。因此,最理想的状态应该是不同行政主体之间的权限并无交叉,所有行政主体权限综合相加就等同于整个行政权。换句话说就是行政权限之间没有冲突,行政管理领域并无法律

不涉及的盲区,但是基于目前存在的种种现实状况,这种理想状态一般不能完全实现^[2]。因此,行政主体权限争议的产生是不可避免的。

(二) 行政主体权限争议的种类

行政主体权限争议依据不同的标准划分为不同种类。依据发生权限争议的主体之间是否有级别上的隶属,将上述权限争议进行下述两种划分。

1.纵向权限争议。不同层级的行政主体之间对于权限的争论一直存在。如中央与地方的争议,省、自治区、直辖市人民政府与所辖市、州、县的行政权限争议。基于我国中央集权体制的特殊国情,上述争议一般不需要纳入司法救济的范围。

2.横向权限争议。层级相同的行政主体之间在行使行政权力的过程中往往会由于权限问题产

收稿日期: 2021-12-18

作者简介: 侯冠宇(1995—),男,河南辉县人,中国政法大学法学院2021级博士研究生,研究方向为宪法与行政法。

生争端，如各个层级的政府之间、国务院各个部委之间。横向权限争议是我国亟待解决的权限争议。由于存在部门利益的问题以及地方保护主义，此种争议的存在相当普遍，如果不加以解决，极有可能造成行政权运作的低效或失灵。

二、我国行政主体权限争议解决现状

目前我国的行政组织法制度尚不健全，由此导致上述争议无法根除。概括起来，解决上述争议的途径主要有三种：1.行政命令。行政权限纠纷若发生在隶属的行政主体之间，在我国实践中，则通过上级行政主体发布行政命令进行解决。2.协商解决。（1）部门之间自行协商解决。（2）部门之间自行协商解决不了，就由其双方共同的上级部门协调予以解决，通常是由各级政府的办公厅或者是监察机关予以协商调解，确实有必要的话由部门领导出面予以调停解决。3.行政诉讼中的第三人制度。这是一种间接解决行政主体权限争议的方式。

任何制度都存在缺陷，我国现行的行政主体权限争议解决机制也不例外。黄先雄认为：“我国现行的行政权限争议解决问题的制度在制度化和规范化方面存在不足，遇到权限争议的时候往往无法及时权威地解决问题。对于第三种行政主体权限争议解决机制即行政诉讼第三人制度，它虽然在一定程度上能够解决行政主体之间的权限争议，但是由于我们并非判例法国家，因此法院的判决并非完全可以推而广之，这就造成了其无法成为一种很有效的常规性的解决问题的办法。”^[3]上述学者在对现行行政主体权限争议解决机制的不足进行剖析后，提出走出困境的方案就是在我国建立机关诉讼制度。

三、机关诉讼——行政主体权限争议的另一思路

（一）机关诉讼的概念和特征

机关诉讼制度只在世界少数国家中存在，日本有着相对较为完善的机关诉讼制度。日本的

《行政案件诉讼法》第6条明确规定，所谓“机关诉讼”指的是国家或者公共团体机关之间因为权限之存否或行使产生纠纷从而引发的诉讼^[4]。除了日本外，美国也存在机关诉讼。在美国的宪法体系中，“联邦政府与各州政府之间权力划分的划线工作，系由司法部门负责，最后决定于联邦最高法院。美国联邦和州两级政府之间的权限冲突依赖于司法机制的调节”。德国虽没有明文规定机关诉讼，但是它在学理和实务中均承认“机关诉讼”。在较长的时期，德国民众通常认为国家行政主体系统内部应该是一个整体，不应该存在外部的法律关系。如今这种观点已经得到修正。德国的《行政法院法》第4条第1项规定，“凡属于宪法性质的公法发生的争议，都应当由行政法院提起之”。在实践中，德国行政法院通过法律适用中的法官解释，已经承认机关诉讼。

“机关诉讼”有其特定的含义。目前我国一些行政法学的学者就对此进行了不同的诠释。如在马怀德教授看来，机关诉讼指的就是行政主体之间在权限存在争端的时候，需要依靠法院通过诉讼程序来解决的这一诉讼类型^[5]。

不同学者对机关诉讼定义虽然不同，但都有相似之处：首先，机关诉讼由其特殊情况可以纳入诉讼程序，依靠司法途径来解决。其次，争议是发生在行政主体之间，而不包括行政机关与立法机关、司法机关之间的权限争议。最后，机关诉讼解决的是行政主体之间的权限争议，对于其他争议不关注。

行政主体相互之间的权限争议本来应由上级机关裁定或以特别机关的调停等诉讼以外的手段来解决。但在必要时，对上述权限争议可以由法院的公正裁判予以解决即通过机关诉讼加以解决。

具体而言，机关诉讼有以下特征：1.机关诉讼的参与主体都是行政机关。其主要是行政机关为了解决争议，因此原被告双方的主体都是行政机关。2.机关诉讼主要是行政主体之间存在争端时用来解决问题的，其并非为了解决行政相对人

和行政主体之间的争议的诉讼,也即其属于客观诉讼。依照诉讼目的标准,诉讼可划分为主观诉讼和客观诉讼。主观诉讼是以为私人的权利利益提供救济为目的的诉讼,而客观诉讼是以保护一般公共利益为目的的诉讼,即以与私人的具体权利利益无关的行政活动的合法性为直接目的的诉讼。3.鉴于我国政治体制,我国的机关诉讼还是有一定的权限的,其并非可以受理所有行政主体权限的争议。

(二) 建立机关诉讼的重要意义

1.有利于抑制部门利益化,使行政主体合理行使职权

我国政府行为模式是典型的“行政导向”模式。在对政府经济职能的具体调整方面,国家行政机关占有导向的地位,在行政管理过程中其往往是以独立的主体身份显现的。目前机构运行存在的重要显著特征是它往往会出现部门利益化,各个部门为了追求自身更大的利益,往往需要攫取更多的权力满足其需求。追求部门利益是产生行政主体权限争议的主要原因。行政主体如个人一样都存在一定的厌诉心理,机关诉讼有利于抑制行政部门之间利益的追求,使得行政主体合理地行使职权。

2.有利于高效解决纠纷,保护相对人的合法权益

法律价值的一个体现就是效率,无效率的法律就是无实际意义的法律。无效率的行政法从小处讲存在浪费社会成本的现象,从大处讲影响公共利益甚至公众安全。行政主体权限一旦出现冲突,势必要求及时、有效地解决,否则就会转化为无休止的扯皮、推诿。传统做法是面对行政主体权限的纠纷由共同上级部门来裁决。此方式效率不高,不利于冲突的解决和社会矛盾的调和。机关诉讼这一依靠司法程序的做法往往更容易让各方接受,这是因为其有着相对中立、公平、高效的自身特征,这使纠纷能够高效解决,更有利于保护相对人的合法权益。

3.有利于行政组织法的完善,弥补法律漏洞

行政组织法,即行政机关及行政工作人员所应当遵循的各种法律规范的统称,其主要创设的目的是为了管理管理人员^[6]。当下我们的现实国情是行政组织法相对简单、落后,这种状况不仅导致行政实践中的混乱,也极大地制约了行政法治的进程。而机关诉讼的建立能够有效弥补上述不足,它自身的特性能够促使行政组织在运行过程中一旦出现问题就可以及时化解并纠正,推动行政组织法进步,对行政法治建设具有推动和促进作用。

(三) 我国机关诉讼的具体构建

1.机关诉讼的原告资格

对于机关诉讼的原告资格的定性,现存的两观点,即兼具实体和程序两种性质的观点与仅仅是程序问题的观点之间存在较大的争议^[7]。笔者认为,原告资格的性质解决的只是提起诉讼的程序问题。

对于行政相对人是否具有提起机关诉讼的原告资格,不同的学者具有不同的看法。有学者认为,在机关消极争议中,在行政机关均不愿提起诉讼的情况下,与案件有关的利害关系人有选择权,可以提起不作为之诉,也可以提起机关之诉^[8]。还有学者认为,行政相对人不宜作为机关诉讼的原告。此学者提出了两个理由:第一,在其看来,应当对法院是否有权审查行政主体的行政职权以及机关诉讼这两种情况加以区分。通常来讲,不管是否有机诉讼,法院均有权对行政主体是否存在越权这一问题进行审查,最终认定其是否依法行使行政职权。第二,依据诉讼类型这一基本理论特征,机关诉讼其本身作为一种特殊的诉讼类型,是主要诉讼类型的补充,它与其他诉讼之间应当存在互斥行为^[9]。因此,在可以使用其他诉讼类型时应当优先使用其他诉讼类型。当产生消极的行政权限争议时,相对人完全可以通过提起不作为之诉来维护自身的合法权益,没有必要也无权提出机关诉讼。

笔者认同第二位学者的观点,认为机关诉讼是一种特殊类型的诉讼,其主要的特殊性表现在其争议是发生在行政主体之间。所以提起机关诉讼的原告只能为行政主体,而不能将行政相对人纳入其中。

2. 机关诉讼的受案范围

在界定受案范围时,有时会将原告资格与受案范围这两个概念混淆在一起。原告资格指的是有权提起诉讼的主体,受案范围指的是法院对何种行为有权进行司法审判。因此,机关诉讼的受案范围即人民法院对行政权限争议进行司法审查的范围。在无法在诉讼法中统一规定的情况下,对机关诉讼的受案范围加以规定。笔者认为对于机关诉讼的受案范围,则有赖于立法者通过制定单行法可以借鉴法律上对行政诉讼受案范围的规定,采取概况列举和排除规定相结合的方式来确定。

3. 机关诉讼的审理方式

对于机关诉讼的审理方式,存在两种观点。一种观点认为机关诉讼通过书面方式进行审理。另一种观点认为机关诉讼的审理方式应视具体情况而定,采取书面审理和开庭审理相结合的原则。倘若只是行政主体在执法的过程中发现其同其他行政主体权限之间产生争端,此时法院只需进行书面审理;若在发生行政主体权限争议后,公民以利害关系人身份提起诉讼,在这种情况下,应采取开庭审理的方式。笔者在前边已论述

过,公民、法人或其他组织即行政相对人不能作为机关诉讼的原告,因而笔者认为,在审理方式上采取书面审理即可。

4. 机关诉讼的判决

一旦将行政主体权限的争议诉至法院,就需要法院根据行政组织法的精神和规定,依靠确定的判决来断定争议权限的归属。我国在划分机关诉讼判决的类型时,应充分考虑到我国的国情及行政法治的进程的情况。在设计我国机关诉讼的判决类型前,应先明确一点,诉讼类型与判决方式并非一一对应的,如撤销判决并不只是对应撤销诉讼。鉴于我国机关诉讼有其自身的特殊性,因此其裁判的形式可能为确认判决、义务判决、撤销判决、给付判决等。

法治国家的建设仅靠传统的行政诉讼模式是远远不够的,面对庞杂的行政法律事务纠纷需要有新的诉讼制度解决,而解决各地区频发的行政权限争议成为现阶段迫在眉睫的任务。机关诉讼对我国当前的行政诉讼制度来说是一种创新突破,它能够有效地解决行政机关之间的权限争议。但鉴于我们的现有政治体制及国情,能够大致得出这一结论:机关诉讼不能解决所有的行政权限争端问题,反之所有的行政争端的解决也不能单纯地拘泥于机关诉讼,多元化的解决问题的机制是当下应当倡导的,机关诉讼只能作为一个有效的手段而非唯一途径。

参考文献

- [1] 张峰.论我国机关诉讼的构建[D].成都:电子科技大学,2007.
- [2] 王太高.论机关诉讼:完善我国行政组织法的一个思路[J].河北法学,2005(9):38-42.
- [3] 黄先雄.法治视野下的我国行政主体权力之争[J].河北法学,2006(7):69-73.
- [4] 王彦.日本行政案件诉讼法[J].行政法学研究,2005(1):98-101.
- [5] 马怀德.行政诉讼原理[M].北京:法律出版社,2003:221.
- [6] 应松年,薛刚凌.行政组织法研究[M].北京:法律出版社,2002:159.
- [7] 黄学贤.行政诉讼原告资格若干问题探讨[J].法学,2006(8):133-135.
- [8] 裘璆,何琼.浅论我国机关诉讼的构建[J].公安学刊,2006(5):49-52.
- [9] 吴卫军,张峰.行政权限争议的司法解决:论我国机关诉讼的构建[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2009(6):116-118.

责任编辑 刘 钊

“公共价值增量”任务下的生态行政法变革

张牧遥

(淮阴师范学院 法律政治与公共管理学院, 江苏 淮安 223000)

摘要: 生态文明建设促使自然资源与环境行政法进行自我提升。生态行政法并非对资源环境行政法的简单概括与形式替换, 而是对生态文明建设背景下的资源环境行政法的整体抽象与变革期待。如今, 生态行政的任务, 已发生从防止自然资源与环境公共价值减损, 走向积极进行公共价值增量的重大变迁。这是对自然资源与环境治理现实的能动回应。从行政的基本微观结构看, 这也预示着生态行政法在理念、组织和方法上所面临的挑战与变革需要。

关键词: 行政任务变迁; 公共价值增量; 挑战与变革

中图分类号: D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)08-0022-06

一、“公共价值保障”任务取向的生态行政法

“生态文明保护”是新时代行政法的重要功能之一, 它既是不少国家的行政现实, 也极大促进着行政法自身的发展^[1]。“生态行政法”不是对“自然资源与环境行政法”的简单概括与形式替换, 而是对生态文明建设背景下的资源环境行政法的整体抽象^①。它虽非法律概念, 但却是对资源环境行政法践行“绿色”“可持续”公共价值目标的变革期待, 是对资源环境法与行政法关系的思考, 也是对生态行政任务及其变迁的回应。近年, 有学者主张, 自然资源与环境法应跳出公法裹挟, 将自身定位于独立的“域际法”, 以消解其从属行政法的观念^[2]。但也有学者指出不应忽略行政主导自然资源与环境治理的中国现

实^[3]。实际上, 因自然资源与环境法维护公共价值的优位性, 其一向被归于公法范畴。从环境法保护利益的公共、共同性, 规范的强制与公法性, 行政权介入的正当性, 以及大多法律责任为行政法律责任等特征来看, 环境法本质上就是行政法^[4]。对德国环境立法经验研究表明, 环境法就是环境行政法, 我国应借鉴德国, 形成以环境基本法为统率, 以自然资源与能源法为主、环境污染防治法为辅的环境行政法体系^[5]。自然资源与环境治理基于对公共价值的特别追寻, 渐已演变成一种普世性的公共行政。它以绿色生活与发展为问题导向, 追求全民共治、全域协治、全程防治的治理变革, 生态行政任务则构成变革的主线。

行政任务, 是“行政部门依据法规所承担的, 或以合法方式执行的所有事务”^②。从各国行政法发展看, 行政任务变革与行政法转型形成

收稿日期: 2021-12-12

基金项目: 江苏省社科基金项目“自然资源特许使用权法律制度建构研究”(19FXB009)

作者简介: 张牧遥(1980—), 男, 陕西宝鸡人, 淮阴师范学院法政学院副教授, 研究方向为经济行政法、自然资源行政法。

呼应^[6]。现代,行政任务在回应现实变化过程中发生了结构与多元化转变,从控权向行政任务取向的行政法演变已是趋势^[7]。生态行政法的发展也是此趋势。自然资源与环境利用中的权力运行及其与权利的相互作用,已不止步于维持秩序、约束权力,发展经济、消除贫穷、防治污染、提供公共物品与服务等价值渐受重视,生态行政任务发生了从线性到立体的结构变化,任务也随之多元化。不过,生态行政具一定特殊性,从而也生发出一些个性化演变需要。其一,现代行政的技术化、科学化、专业化助推着行政任务细分,便于内化性审视行政,但自然资源与环境具有强烈自然与系统性,需要系统、整体治理,进而要求生态行政任务整合;其二,自然资源与环境是人类的最基本依赖,它具有强烈社会性、公共性,这为生态行政任务抽象和整合提供了进路启示。自然资源与环境利用意味着公共价值的同步影响,符合生态要求的利用则既能防止公共价值减损,又能再造公共价值,由此,也型塑出兼具“保护性”和“生产性”的国家形象^[8]。国家不仅是资源环境利用与安全的外部保证人,还与社会、个人一起,积极开展资源与环境有效、可持续利用所蕴含的公共价值再生产。且因“公共利益是公共行政的元价值……,维护社会共同体共同利益是行政公共性的生成机理”^[9],“公共价值”可对行政任务进行目标整合与功能统摄,“公共价值保障”就成为生态行政的基本任务。

二、“公共价值保障”任务变迁:从自然资源与环境公共价值止损到增量

如今,“公共价值保障”生态行政任务已多元、纵深化,亟需关注自然资源与环境公共价值的再生产,从防止公共价值减损的静态一般保护走向更加关注公共价值增量的动态特别保护。

(一) 自然资源与环境公共价值的消极止损:静态与一般保护

“人类开发利用自然资源的历史先后历经了

‘以土地为核心资源的自然崇拜时期’”,“以开发矿产资源为核心的人本位与技术革命时期”以及“以对自然资源开发利用有效配置为核心的现代可持续发展时期”^[10]。前两个时期,或忽视自然资源经济价值,或将之视为信条,其后果是开发不足,无助于经济、社会发展,或是开发过度,影响着经济、社会良性发展。在我国,改革开放后,这种局面才逐渐改变。从改革开放以来的自然资源政策发展看,重视资源市场配置,关切自然资源与环境的生态价值渐成主流观念^[11]。自然资源与环境具有极强的公共价值,保障人类健康生存发展、确保生态安全、维护资源环境战略安全、实现社会与经济可持续发展等,明确表达着公共价值取向。不过,长期以来,立法与实践所关注的主要是防止自然资源与环境的公共价值减损。如《水法》《野生动物保护法》《矿产资源法》《草原法》《森林法》《渔业法》等普遍规定了自然资源利用禁限制度,属于“命令—控制”式传统行政规制,虽也鼓励技术与管理创新,但仍主要服务于“减少流量,保障存量”,防止减损,系自然资源与环境公共价值的静态、一般保障。从自然资源与环境作为人类及社会持续发展“服务基金”视角看,仅关注公共价值止损非常被动和不足。

(二) 自然资源与环境公共价值的积极增量:动态与特别保护

现代经济与社会发展的高度复杂、规模化,促使自然资源与环境治理必须介入生活、生产全过程,关注公共价值的积极增量。这要求通过个体或组织的自然资源与环境友善活动,如绿色、低碳生产与消费,发展生态产业,保障生态产品或服务供给,提供生态型产品或服务,为自然资源与环境公共价值主动提供增量。此处无法回避自然资源与环境利用的正负外部性及其消解问题,这也是资产化管理的逻辑起点。为此,学者主张构建包括自然资源产权,以及立基其上的环境容量产权、环境质量产权在内的生态环境财产

权制度^[12]。依产权的可分性和生态产品及其市场特征,分离出“非开发性所有权”和“开发性所有权”,前者产权由国家持有,以保障充足的生态产品供给,后者则通过产权流通、激励参与等机制保障经济收益,但提供“生态型”产品则同时保障着公共利益,且公益保障具有优先性;在此基础上,可主要通过生态产品的政府购买解决正外部性及其内化问题,通过生态补偿解决负外部性及其内化问题^[13]。这实际恰致力于通过生态产业化和产业生态化,落实自然资源与环境公共价值增量任务,是绿色发展与生态经济的必然逻辑。绿色发展要求在生产与消费中引入“绿色”价值,并通过生态产业化的循环经济和产业生态化的仿生态经济,保护组织化生产中的自然资源与环境公共价值^[14]。这符合主动增益的时代与实践理性,是当今生态行政的现实之需,也必然为生态行政法变革带来挑战。

三、“公共价值增量”任务为生态行政法带来的挑战

现代公共行政是在行政法治理念指导下,由行政组织完成行政任务,实现行政目标的活动及过程。因此,下文从行政法治理念、行政组织、行政方法三方面,观察生态行政任务变迁为生态行政法带来的挑战。

(一) 对生态行政法治理念的挑战

行政任务变迁,要求生态行政积极面对自然资源与环境治理现实,及时、有效地作出功能性回应。停留于自然资源与环境公共价值止损,可能持续强化生态行政的形式合法和静态合目的性,较难发展出为自然资源与环境公共价值主动提供增量的功用,难以适应以个性调适和灵活整合为技术构想的系统治理需要。

生态行政法须因应生态行政任务转变,从控制利用行为与禁限规范、标准的规范符合——静态防止公共价值减损,转向能动追求公共价值增量,由此也改变了“行政维护公共价值”的静态

内涵和单调形式。这首先要求生态行政法转变理念,尊重形式法治,但更应追求实质法治。故需在当前行政法变革整体视野下,将实质行政法治的价值开放、能动回应等特质(外生变量)和自然资源与环境保护的双向互构、系统性等特征(内生变量)结合起来,既回应整体、系统治理,又立足于行政现实复杂化和效果个别化,观照合作治理和激励行政的变革。然目前的现实与此不大一致:其一,面向整体、系统治理的能动调适不足。自然资源与生态环境的两分式治理,可能分散系统治理效果;掩于形式行政下的所谓整体治理,考虑更多的是行政业绩与社会妥协,以自然资源与环境治理的“内生变量”为指导的能动行政调适不足。资源与环境规制对经济和社会的内生性影响要求规制措施与经济发展程度、资源与环境的破坏程度等搭配起来^[15],以使治理政策更加具体、个性化,较好规制政府与企业在“逐底竞争”和“逐顶竞争”之间徘徊^[16],形式行政法治对此较为乏力。其二,在现行主流治理模式下,虽然资产化政策和私法权利思维的结合使自然资源与环境治理具有目标和效果期待可能,但因将治理变革简单理解为缩减行政、扩充社会自治,忽视行政也可通过自我变革达成目标,或致治理理念与方法割裂、低效。其三,以自然资源与环境公共价值止损为主要任务的传统行政,重视规范系统安定价值,致力于维护形式法治秩序,可能难为规则发展与整合提供充足支持。

(二) 对生态行政组织的挑战

自然资源与环境治理需要多元主体合作。社会组织、企业、个人是否属于生态行政主体,取决于它们是否从事国家任务,判断基准虽指向着其行为是否为法律授权而从事公共事务“透过法律或基于法律授权之法规命令被纳入国家权限范围,致使国家须负起执行之责任”^[17],但此仍是形式基准。实质上,何种事项属于国家权限范围,取决于主体所从事事务是否具有“人民生存照顾”属性。保障自然资源与环境公共价值,无

疑是人类共同体的最大生存照顾任务。它“并非国家将其任务委托—转移给私主体，而是因私人有能力或意愿提供相同甚至更好的给付，减轻国家负担，转而解除管制，以许可或特许方式开放民间参与”^[18]。由此，多元主体合作成为现代行政法的一种普遍性组织变革取向。

生态行政任务变迁，至少为其组织变革带来以下启示：其一，防止自然资源与环境公共价值减损任务带有压制型回应、静态底线思维等特征，通过形式的规范符合标准即可评价行政目标，较易达成社会妥协，故其并不过于期待组织价值，形式整合下的“散装”组织常与此种任务相适配。但“散装”组织结构及其单向行动逻辑，较难推进组织的“向心”式结构整合，却可能促成组织的“离心”式功能分化。其二，自然资源与环境治理中的职能分割、条块管理与实质组织建构存在一定紧张。学者指出，自然资源部的使命就是供应自然资源^[19]，生态环境部的职责则为“确保生态产品供给”。职能区分或有意义，但自然资源与环境的系统治理也暗示着组织的功能性整合。虽然数字或信息化治理可担纲此任，但自然资源与环境大数据的联通及融合性应用尚是难题。另就单元主体而言，也还存在不少问题，如社会组织培养尚在法律、政策和社会动员等方面存在不足，如自然资源与环境公共价值增量任务导致生活、生产的主体意识和自觉不足，社会“共益”和共益“社会”观念淡薄，如各单元主体的角色不清，有关激励不足，较难促进主体在组织整合上进行能动适应。

（三）对生态行政方法的挑战

现代生态行政蕴含着几组特征：公共—私人，利用—保护，强制—温和，解构—重构。“公共—私人”是生态行政的实质逻辑，“利用—保护”则是服务于“公共—私人”的形式逻辑，“强制—温和”体现出生态行政的工具选择，“解构—重构”反映了生态行政的反思性思维。生态行政的任务变迁，要求行政方法吸纳这

些特征，并发生“旧新交互”“硬软交互”“公私交互”的方法变革。变革意味着挑战，生态行政方法将主要面临“复杂—类型”“创新—系统”“固化—自由”三组挑战：新旧交互、硬软交互、公私交互，加剧了方法的复杂化，为行政方法的类型化带来巨大挑战；需要方法创新，但新方法不仅可能加剧方法复杂化，还因难以由现有规范中获得类型化标准与方法资源而不易系统化。毕竟，“过程”“动态”“能动”“增量”等要素与传统方法存在适应困难。实践存在资源利用禁限、排污标准、上市公司的环保核查、企业环境信息公开、微滴渗灌节水技术、雨水拦集蓄技术、环境影响评价、区域污染物排放总量控制、废弃物回收和集中专门处理、基金与补贴、联单管理、资源利用与排污收费、行业自律、环境保险、环境督查、限期治理、环境信访等诸多方法，既有传统方法也有吸收市场、社会性技术后的方法创新，既有面向源头治理的方法也有面向治理中、治理后的方法，生态行政所面临的方法整合与系统化难题也显而易见。

四、“公共价值增量”任务下的生态行政法变革之道

（一）理念变革：走向全观型治理下的实质行政法治主义

“20世纪60、70年代后，随着对群体政治理论，技术官僚制民主化，以及与之相适的行政程序等问题的反思，行政更倾向于追求实质理性”^[20]。这种变化与自然资源与环境治理形成呼应，它正视自然资源与环境治理的“自然性—社会性”“个别性—全观性”，在整体、系统治理之中又针对具体情况进行着治理个别化调适。如黑龙江省《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》（黑政发〔2020〕14号）就建立了“1+3+13+N”生态环境准入清单管控体系。其中“1”为省级清单是管控单元（分为优先、重点、一般三个）的基础、底线、整体性要求；“3”

表示三个区域清单,体现管控单元所在区域的特色、规范性要求;“13”为市级清单,体现管控单元所在地市的地域、适用性要求;“N”为管控单元清单,体现管控单元的差异、可操作性要求。这已具有鲜明的实质行政法治风格。生态行政法须重视自然资源与环境的系统性,基于公共价值增量任务变迁,适应自然资源与环境治理规律,运用恰当治理技术,提升系统、全观型治理绩效。自然资源与环境还是社会整体系统的组成部分。从反身法理论看,“现代生态环境问题的高度复杂极大钳制了法律的支配能力,转而致力于增强法律之外其他社会子系统的自我指涉能力,在企业及其他相关社会子系统内部建立一种自我反思结构,引导其创造、批判和持续性地思考如何最大程度地提升环境表现,而非诉诸具体细化的规范指令和高权干预”^[21]。生态行政任务变迁,正是这种反身思维的体现。它能动回应自然资源与环境治理的本质需求,走向着全观型治理下的实质行政法治主义。

(二) 组织变革:走向政府—社会—企业一个体的实质整合

我国有着一套特色性权力分立体系,其既包含着整体组织抽象视角的“党”和“国家”作为广义政府的整合性权力组织结构,也包含着组织功能视角的决策、执行、监督之功能性分权;后者立足于前者,既符合政治集权的体制需要,又满足了组织分权的实践需要,在机制设计上应重视各功能性权力内部,以及它们外部之间,基于双层套镶性特征在结构和过程中的协调^[22]。这为生态行政法的组织变革带来的启示是,可将政府、社会组织、企业、个体等单元主体,面向结构进行整合性组织抽象,然后通过对各单元主体的角色明晰和功能提升,落实功能性分权,达到组织变革目标。

在单元主体优化上,应以确保自然资源与环境公共价值增量任务实现中的权力运行正当和效率为目标,重视各单元主体的结构和功能整合:

面向结构整合,应明晰公私合作中的主体角色。形式化公私合作模式的主要特征是,公私之间形成一个风险共担共同体,以特定行政任务为前提,以公部门的担保责任为核心,以实现公共任务为目标,虽亦重视公私平等但由行政主导合作^[23]。因此,在结构整合上,应形成政府牵头—各主体互动的合作模式,通过“行政吸纳”和优化公共价值增量举措,引导面向结构整合需要的主体自觉,促进主体角色的能动、过程、技术性自我构造。在政府层面,应以自然资源和生态环境的本质联系为逻辑,强化部门合作。在社会层面,除大力发展公益组织外,还可通过管区制度的完善与创新,激发社会组织与个体参与。对企业而言,应围绕公共价值增量任务,区分企业类型,重视和培养社会企业,引导、激励企业的技术和管理创新,将自然资源与环境公共价值增量任务融于企业管理全过程与全周期。近年,可持续的公司运营理论渐受重视,虽然它的内涵并不清晰稳固,但它指示企业应将生态、社会和经济层面的公益与其他利益相协合,并将之嵌入企业管理顶层设计的观念却很明确^[24]。国家可通过标准、绩效、补贴等方式,激励企业于管理中植入自然资源与环境公共价值增量要求,从发展生态产业和产业生态化两个进路落实公共价值增量任务。

(三) 方法变革:走向契约统领下的综合方法

确保自然资源与环境公共价值增量,也意味着对公益与私益的兼顾维护。为此,需将自然资源与环境利用权利与管理权力,转换为一种综合性治理权,即行政特许。特许利用自然资源与环境经常涉及何时、何地,以何种方式利用是合适和可被允许的,以及政府、公共利用者与特许利用权人的权力、权利,以及责任如何被管理行动和谐结构起来^[25]。就此,特许利用自然资源与环境的行动,实际上是将利用融于自然资源与环境公共价值增量任务中的公共行政。其客体虽在形式上指向自然资源与环境这些“物”,但实则为人

完成特定行政任务的“行为”^[26]。当经由行政特许取得自然资源与环境利用权后,其权利行使、保护等都已适应了公法规律,并常以特许利用公法契约设定各参与方的角色和功能。由此,生态行政法在法律关系论指导下,走向契约行政法模式。

因此,生态行政方法的整合与系统化,可以“公共价值增量”任务为指导,以自然资源与环境信息公开为起点,以技术与管理创新为关键,以全程控制为导向,探索契约方法统领下的综合

方法体系。

注释

① 本文无意标新立异,仅于生态文明法治建设与监管新政背景下,从行政法理念、原则、行为法三方面,试探自然资源与环境行政法基于总论的、中观的部门行政法轮廓。

② 参见陈爱娥:《国家角色变迁下的行政任务》,《月旦法学教室》第3期(2003年1月)。转引自贾圣真:《行政任务视角下的行政组织法学理革新》,《浙江学刊》2019年第1期,第172页页下注。

参考文献

- [1] 关保英.新时代背景下行政法功能重构[J].社会科学研究,2018(5):9-18.
- [2] 郭武.论中国第二代环境法的形成和发展趋势[J].法商研究,2017(1):85-95.
- [3] 戚建刚,兰皓翔.“中国第二代环境法的形成和发展趋势”之反思[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(5):46-60.
- [4] 赵娟.论环境法的行政法性质[J].南京社会科学,2001(7):74-80.
- [5] 陈戈.德国新环境行政法之立法经验及其对中国的启示[J].南京工业大学学报(社科版),2012(3):23-28.
- [6] 郑春燕.行政任务取向的行政法学变革[J].法学研究,2012(4):17-20.
- [7] 徐健.行政任务的多元化与行政法的结构性变革[J].现代法学,2009(3):22-33.
- [8] 于立深.多元行政任务下的行政机关自我规制[J].当代法学,2014(1):12-20.
- [9] 张雅勤.行政公共性:理论本源与中国逻辑[J].社会科学研究,2021(1):123-132.
- [10] 徐玖平.自然资源开发利用研究的进展[J].中国工程科学,2001(11):19-27.
- [11] 谷树忠,等.中国自然资源政策演进历程与发展方向[J].中国人口·资源与环境,2011(10):96-101.
- [12] 常纪文.国有自然资源资产管理体制改革的建议与思考[J].中国环境管理,2019(1):11-22.
- [13] 徐双明.基于产权分离的生态产权制度优化研究[J].财经研究,2017(1):63-74.
- [14] 龚天平,袁家三.论生态需要及其满足途径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(6):58-66.
- [15] 钟茂初,姜楠.政府环境规制内生性的再检验[J].中国人口·资源与环境,2017(12):70-78.
- [16] 薄文广,等.地方政府竞争与环境规制异质性:逐底竞争还是逐顶竞争[J].中国软科学,2018(11):76-93.
- [17] 詹镇荣.民营化法与管制革新[M].台北:元照出版有限公司,2005:96.
- [18] 许宗力.法与国家权力(二)[M].台北:元照出版有限公司,2006:432.
- [19] 陈丽萍,等.关于自然资源管理若干思考[J].国土资源情报,2018(4):3-8-29.
- [20] Martin Shapiro. On Predicting the Future of Administrative Law [J]. AEI JOURNAL ON GOVERNMENT AND SOCIETY, MAY/JUNE 1982:18-25.
- [21] 谭冰霖.环境规制的反身法路向[J].中外法学,2016(6):1512-1535.
- [22] 陈国权,皇甫鑫.功能性分权体系的制约与协调机制:基于“结构—过程”的分析[J].浙江社会科学,2020(1):4-12.
- [23] 张一雄.行政行为形式的理论变迁及制度重构[J].南通大学学报(社会科学版),2016(3):113-117.
- [24] 杨大可.德国法上的公司利益及其对我国的启示[J].清华法学,2019(4):163-180.
- [25] George Cameron Coggins, Robert L. Glicksman. Concessions Law and Policy in the National Park System [J]. Denver University Law Review, 1997(3):729-748.
- [26] 翟翌.行政特许法律关系新论[J].比较法研究,2016(5):96-110.

责任编辑 刘 钊

社会心理服务参与社会治理： 价值、困境与进路

王丽莉¹, 郜静怡¹, 马文生²

(1. 中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 100088; 2. 北京市铁西社区, 北京 100038)

摘要：社会心理服务是具有中国特色的新概念。它通过将心理学的知识、技能与社会工作相结合，促进社会治理实现以人为本和专业化提升，是我国立足新时代背景，有效应对社会矛盾及治理难题的创新性举措，但目前面临“融入—服务—孵化”的困境。为此，需要加强党建引领，提升基层党委的社会心理服务能力，强化督导的培训监督功能，设置心理社工并发挥其专业连接作用，同时探索多渠道的社会心理服务路径，从而助力与提升社会善治。

关键词：社会心理服务；社会治理；社会心态；心理社工

中图分类号：B849 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2022)08-0028-06

一、引言

随着我国经济社会的快速发展，由心理问题引发的各类社会问题不断凸显，使社会焦虑情绪不断扩散和蔓延，归属感不断弱化，甚至导致极端恶性事件发生，严重影响了人们生活的安全感与幸福感。这种由社会情绪、社会认知及社会价值观等构成的涌现性的社会心态，关乎社会平稳安全的运行，日渐成为当今社会治理问题的重要体现^[1]。党和国家一直高度重视社会心态问题，党的十八届五中全会通过的“中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三

个五年规划的建议”在“加强和创新社会治理”部分，提出“健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制”，首次从社会治理角度提出建设社会心理服务体系。之后，党的十九大报告再次强调“加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”，社会心理服务作为社会治理体系的重要一环被纳入国家战略发展蓝图当中。社会心理服务及其体系作为一项崭新的制度实践，在参与社会治理的实践中面临着与社会治理及“善治”目标脱离的困境。因此，明确社会心理服务的内涵与内容，探讨其参与社会治理的价值体现

收稿日期：2022-04-25

基金项目：国家社会科学基金项目课题“社会心理服务体系嵌入基层精细化治理研究”(项目编号：20BZZ069)

作者简介：王丽莉(1975—)，女，河南信阳人，博士，中国政法大学政治与公共管理学院副教授，研究方向为公共人力资源管理；郜静怡(1999—)，女，河南南阳人，中国政法大学政治与公共管理学院研究生，研究方向为公共人力资源管理；马文生(1970—)女，河北衡水人，社会心理与社会工作专业研究生，北京市铁西社区党委书记。

以及面临的难题，为其实现助力社会治理提供可行的路径十分必要。

二、社会心理服务的内涵

目前学界对社会心理服务内涵有三种理解：一是认为它是心理健康服务的延续和发展，因此服务内容上仍以心理咨询及心理疏导等为主^[2]。二是立足社会视角，认为它是针对社会心理的服务，要解决较为宏观层面上的社会心态问题^[3]。三是认为它是社会的心理服务，涉及的内容既包括个体的心理健康服务，也包括社会心态培育、价值观引导等相关主题^[4]。不同观点尽管对其内涵理解存在差异，但都认同社会心理服务与各类社会事务及公共服务息息相关^[5]，这正是社会治理所关注的领域。可见，社会心理服务与社会治理密切相联，它针对社会治理正面临的社会心理问题，致力于为社会治理服务。

社会心理由个体心理、群体心理以及衍生出的人际心理构成，社会心理服务从这三个层面上对社会心理进行预测、引导及干预。在个体层面上，它通过提供心理健康知识普及、情绪引导、心理疏导与心理干预等服务帮助个体排除在应对社会问题时的各种困扰；在人际层面上，它通过帮助个体树立客观的社会认知、培养人们在面对人际矛盾时的理性思维等，解决人们在处理家庭关系、邻里关系时遇到的问题；在群体层面上，它通过对社会整体价值观引导，培养社会群体的道德感、责任感，培育积极社会心态，这也是社会心理服务的最终目标与价值体现^[6]。以上社会心理服务的提供以心理学知识与技能为基础，但有效地察觉社会治理中的各种问题，却不是心理学能解决的，它需要社会工作的方法来推动。社会工作具有的利他属性、济贫扶弱特征和“人在情境中”的视角，使其能实现对社会心理服务对象的介入。

三、社会心理服务参与社会治理的价值体现

（一）创新治理思路：践行以人为本的治理理念

从“社会管理”到“社会治理”实现了治理理念与方式上的深刻变革，但当前的社会治理仍以命令、法律等强制力为主导，在一定程度上忽视了社会发展的内在需求，并带来社会氛围紧张感，降低了人民生活的幸福感与安全感。社会治理是治理主体和对象围绕复杂多变的社会问题，运用多种方法不断博弈和协商的过程。其实质是围绕人所开展的社会活动，核心是解决“人”的问题^[7]。它要求在治理过程中尊重个人的行为及心理规律，从传统的刚性束缚转变为柔性引导^[8]，这成为当今社会治理发展的一个重要趋势。社会心理服务承载了“以人为本”的基本诉求，致力于从人性角度及人的心理规律出发理解 and 解决治理问题，从治理问题和矛盾中透视治理对象实际所需，根据矛盾的类型和治理情景选择合适的问题解决路径。在微观层面上关注身心健康、工作满意、家庭幸福，在宏观层面上强调社会心态与社会情绪，立足社会角度探索与个人发展相适应的社会治理路径，从而不断提升社会认同感和社会凝聚力^[9]。可以说，社会心理服务彰显了以人为本的治理理念，契合了社会治理从行政法规约束下的“硬治理”向人性关怀、情感引导下的“软治理”转变的需要，是对社会治理的积极创新。

（二）提升治理能力：促进治理专业化发展

社会心理服务在提升治理能力的过程中主要有两方面体现，一是可以作为辅助治理的专业化工具，二是可以作为保护治理主体心理健康的有效屏障。

首先，社会心理服务可以使治理主体实现专业化赋能，从而提升治理主体的整体素质和专业化能力。当前社会治理不断向精细化的方向发展，需要对治理中存在的问题精准定位，对社会

矛盾进行前瞻识别和高效解决。因此,传统单一的治理模式已无法有效适应当前治理的发展所需,需要借助专业化的治理技术和治理思路来推动治理水平的不断提高。社会心理服务作为一种立足专业心理学理论、知识与技能的治理方式,可以帮助治理主体通过专业的心理视角识别各类社会矛盾及社会问题,并据此选择与之匹配的专业化解决方案^[10]。这将全面增强治理主体分析问题和解决问题的能力,对于社会治理能力的提升和发展具有深远的影响。

其次,社会心理服务可以保障治理主体的心理健康水平,促进社会治理能力的提升。治理主体不仅是公共服务和各类治理事务的践行者,也是社会心态的引导者、监督者和培育者,其心理状况不仅影响其自身各项工作的开展,也对社会治理效能具有较为深远的影响^[11]。当前我国社会处于深刻变革期,治理中往往面对多元化的诉求和复杂的社会矛盾,加之近年疫情常态化下治理风险不断提高,对于公务员、基层街道社区负责人及社会工作者都提出了新的挑战。社会心理服务通过有效的心理疏导,可以赋予治理主体参与治理的内生动力,使其充分发挥自身能力。

(三) 再造治理格局: 带动多方共同参与治理

社会治理效能的提升不仅仅依赖于单个政府部门,还有赖于不同部门间的协作以及社会力量、社会组织和群众自组织等多元主体的参与及配合。因此,促进治理能力的提升,打造良好向上的治理格局,需要带动多方主体共同参与,并提供多元参与的平台和机会。社会心理服务体系建设和推广需要多方力量通力配合,从而也为多元主体参与治理提供广阔平台。

一方面,社会心理服务体系建设的专业性强、覆盖面广且服务内容注重精细化,有助于打破条块分割,促进政府多部门间的协同配合和科层体系内部的横向配合,改善低效且“碎片化”的政府工作模式,打造多部门间信息共享、通力合作的格局;另一方面,除了政府部门间和层级

间的配合外,社会心理服务也将吸纳大量的专业社会组织、社会工作者、志愿者及心理学科科研机构的专业力量参与其中,从实践与操作层面培育更多的社会心理服务工作者,为多元共治格局的形成和发展创造机会^[12]。此外,由于社会心理服务离不开社区居民的力量支持,社区自组织的发展不仅为居民自治创造了机会,在一定意义上也为社会心理服务内容的转化提供了舞台。

四、社会心理服务参与治理的困境

社会心理服务作为治理中的一个新生事物,只有在既有的治理体系中扎根和发展,才能展现出其独特的价值与解决治理难题的功能。目前,社会心理服务参与治理还面临一系列的挑战。

(一) 融入困境: 存在被边缘化的现象

“融入”是指社会心理服务被治理主客体认识与接受。

首先,社会心理服务在居民中的融入存在困难。对心理问题、心理疾病与精神疾病等方面的知识了解不多,认识不清,在一定程度上导致人们对与心理相关的问题存在一定误解,甚至有人将心理问题与精神病混为一谈,这就使居民对社会心理服务产生一定的心理抗拒^[13]。党和政府高度重视社会心理服务的建设工作,直接推动了社会心理服务进入基层社会治理的进程。社会心理服务实质上体现为自上而下的政府主导型公共服务,但这一努力在关注基层群众的个性化需求、加强与社区居民的联系方面较为薄弱,使居民对社会心理服务持观望态度。

其次,社会心理服务面临着不被治理主体接纳的困境。一方面,在目前治理体系中,既有的治理主体间往往形成了较为固定的职责分工和配合模式,社会心理服务作为一个专业化较强的新生治理方式,在融入治理体系的过程中可能会打破原有治理主体间的配合模式,使得既有治理主体对其融入产生抗拒。另一方面,传统治理主体习惯在治理中采取事后处理的态度和行政化处

理的方式，对待社会心理服务这种前瞻式、预防式治理方式的认知不到位且信任度不高，对其参与治理的专业性和效果存疑。

（二）服务困境：治理功能的发挥受限

“服务”涉及在社会治理中如何优化社会心理服务的内容及效果。

首先，社会心理服务的专业服务力量不足导致其在实践中的功能发挥有限。其一是专业人才的缺失。从基数上来看，我国心理咨询师的总量较少，受行业管理和职业发展限制等因素影响，目前仅有三四万人从事相关专职或者兼职工作。长期以来，我国心理服务人员的学历教育和在职培训体系不健全，使心理服务专业人才的培养受阻，极大影响了社会心理服务功能的发挥。其二，即使是心理服务专业人才，同样缺乏对社会治理的理解和社会工作的经验，他们中的许多人仅停留在心理或心理健康服务的角度看待问题，未能实现专业的心理学知识和治理实践的融合，导致社会心理服务游离于社会治理之外。

其次，社会心理服务的内容开发不足导致其功能发挥受限。作为一项新生的社会治理实践，社会心理服务在实际落地过程中需要较多的政策指导和制度指引以保证其实现良性发展。当前针对社会心理服务的政策多限于服务体系建设这种宏观层面上的目标设定和建设建议，而对社会心理服务的具体服务内容、服务提供路径和服务机制建设等实践指导不足。这一方面导致服务效果参差不齐；另一方面，具体服务内容的不清晰也影响相应的服务考核标准的设定，无法对其服务效果进行有效考量。

（三）孵化困境：自生力量开发不足

“孵化”主要涉及对服务队伍及服务力量的深度开发与拓展。显然，作为一种社会治理创新，社会心理服务参与社会治理在孵化环节的矛盾较为突出。

治理往往涉及日常生活的方方面面，因此要将社会心理服务嵌入社会治理中，并不能完全依

靠专业的心理专业人员，更需要治理主体的参与及配合。因此，社会心理服务参与社会治理，不仅要依靠专业服务力量，也有赖于治理主体对社会心理服务知识与技能的正确理解、应用和普及。但目前大多数治理主体不具备心理学知识与技能，在与居民进行沟通或者解决现实矛盾时，缺乏专业技巧，仍习惯于依赖行政权力或者法规，忽视问题背后的社会心理问题，也缺乏对相关隐患问题的预判，不利于从根本上解决问题。此外，这种硬性解决问题的方式如果运用不当，甚至会加重原有矛盾，加深群众的误解，进一步加剧治理的难度。

社会心理服务不是“治病救人”的心理服务，它往往需要更多地与其面临的社会问题相联系，这样才能真正促进问题解决。但由于社会心理服务组织大多欠缺社会工作经验，服务对象往往被界定为“被动的服务接受者”，这不仅会给服务对象贴上“病态”标签，也难以充分发掘其问题所在。如何促成社会心理服务组织与社区治理的协作机制，从而将服务对象转化为有效的治理资源，是社会心理服务参与治理的核心问题。

从整体来看，社会心理服务在“融入—服务—孵化”的三个参与治理的关键环节中均存在一定的治理困境，主要是和社会治理之间缺乏相互衔接的内在机制，阻碍了社会心理服务治理功能的发挥。

五、推进社会心理服务参与社会治理的进阶

（一）党建引领：社会心理服务为基层党委赋能

基层党建工作对于基层治理的创新而言具有较强的推动和引领作用^[14]，为基层党委赋能将有效地建立社会心理服务与治理的联系。角色赋能有助于实现服务和治理之间的转换与衔接。角色赋能重在职能上的内化和衔接。比如基层党委成员兼任社会心理服务站点的名誉负责人起码具有

两种作用：一方面，可推动其在处理各类矛盾和问题时及时转换角色，必要时由治理主体的角色转换为“倾听者”的角色，以更加中立的身份参与治理并调解各类矛盾；另一方面，也有助于通过党建工作将服务站点引入到社区治理中，增加社会心理服务在社区治理中的认可度和接纳度，从而打破社会心理服务“融入”治理的困境。

专业赋能促进服务和治理间的深层次融合。专业赋能强调对基层党委心理学知识与技能的输入，促进其从心理学视角对实际治理问题的透视与转化，从而将社会心理服务渗入治理。这一过程不仅有助于基层党委成员对其自身心理健康状况的调整，改善其面对工作压力的心理素质，有助于其从社会心理服务视角理解与把握治理对象的内在诉求，优化矛盾的预防和处理机制。可见，社会心理服务参与社会治理需要加强党建引领。从角色和专业两方面为党委赋能，既能有效调动社会心理服务组织参与治理，又能推动基层党委治理能力的提升。

（二）督导强化：行业组织实施培训与监督

社会心理服务参与社会治理还处在探索阶段，发挥行业组织的专业督导作用对保障服务的专业化，从而建立与社会治理的信任关系至关重要。我国社会心理服务人才严重匮乏，通过加强行业组织的相关培训，可实现社会心理服务人才队伍的壮大及人才质量优化，为社会心理服务参与治理打下坚实基础。如，北京市通过社会心理服务工作联合会(简称“社心联”)这个枢纽型的行业组织，建立了社会心理服务指导师与督导师等人才培育机制，培养了一批具备专业知识，而且能进入基层站点提供服务和督导的社会心理服务人才。

当前社会心理服务处于初期阶段，服务内容的标准化及流程的规范化决定了服务未来发展的方向和质量。完善行业发展标准，营造行业发展环境非常必要。2021年，北京市民政局出台的《社会心理服务站点服务规范》，是全国首个社

会心理服务的地方标准与规范，它对社会心理服务站点的人员配备、基础设施、管理制度、服务内容等内容作出规定，有助于规范服务站点的运行，促进社会心理服务组织的自我完善与成长。

（三）专业协同：发挥心理社工的连接作用

“心理社工”的设立基于社会心理服务与社会工作的结合，它是指能运用心理学的方法、相关技能去做社会工作，同时又能用社会工作的方法提供心理服务的社区工作者^[15]。能够同时扮演社会心理服务人员和社会工作者两种角色，决定了心理社工是连接社会心理服务与社会治理的重要一环。心理社工除开展日常关于心理健康知识宣教活动外，还通过与社会心理服务站点合作，凭借自身对社区及居民了解的优势，建立系统的心理档案与社会心态监测预警体系。主动发现社会治理面临的心理问题，及时提供心理疏导与干预服务，有助于社会心理服务精准把握服务的重点，强化其与社会治理需求的对接。

心理社工是社会心理服务与社会治理的中介，一般只要求具备初步识别心理问题的能力即可，与专业心理咨询服务专家有所不同。因此，心理社工需要具备连接专业心理服务资源的能力，能够为社区居民获取专业的社会心理服务提供保障。设置心理社工岗位，可将社区心理服务项目进行整合，综合利用来自多方的人力、物力、财力等资源开展心理服务活动，从而提升单个项目的服务质量。

（四）社会共治：拓展社会心理服务形式

社会心理服务与传统意义上的心理健康服务不同。因此，社会心理服务参与社会治理，不能仅仅局限于心理服务，需要探索与社会治理相适应的多样化形式。比如社区中的一些文化和体育活动有助于居民释放压力，与心理服务密切相关，同时这些活动贴近居民生活，更易为人们所接受。在当前共建共治共享治理格局的构建中，各类社区自治组织等作为新型的社会自治力量，

依托于居民的普遍需求而自发形成^[16],也可作为拓展社会心理服务形式的有效路径。这些社区自治组织作为群众思想、情感交流与人际交往的平台,能够较客观生动地反映基层群众的心理状态,表达出基层治理所面临的问题。社区自治组织的孵化是基于社区居民力量的培育,它在鼓励居民参与的过程中,也带动了社会心理服务的普及。比如社区羽毛球队、志愿服务队、广场舞队等开展活动,在增进社会治理主客体之间了解与信任的同时,也为促进社会心理服务在基层的落地和发展打通了多条渠道。

六、结语

社会心理服务不等同于心理健康服务,而是将中国本土心理学知识技能与社会工作方法相结合,预防和解决社会治理面临的现实问题的一种有效手段。这既体现了我国社会治理的创新,也

是中国特色社会主义新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需求。社会心理服务参与治理的价值体现在它承载着以人为本的诉求,围绕解决人的问题这个核心,践行以人民为中心的治理理念,促进治理向专业化、柔性化、多元化发展。作为中国特色的新概念,受专业力量不足、还未被治理主体与客体重视等因素制约,社会心理服务在融入社会治理过程中面临着被边缘化、治理功能发挥受限等困境,而未能建立起内在的连接机制。加强党建引领作用将社会心理服务纳入到基层党委工作中,同时也实现了为基层党委赋能。通过行业组织的培训与监督,有助于强化社会心理服务的专业性;设置心理社工岗位,有助于实现社会心理服务与社会治理的连接;借用社区自组织、社区社会组织调动服务对象参与社会治理的内在动力,既拓展了社会心理服务的形式,也有助于推动其真正融入到治理之中。

参考文献

- [1] 杨宜音.个体与宏观社会的心理关系:社会心态概念的界定[J].社会学研究,2006(4):117-131,244.
- [2] 程婧,段鑫星.心理健康服务法治化:定位、现状与理路[J].思想教育,2018(9):91-96.
- [3] 辛自强.社会心理服务体系建设的定位与思路[J].心理技术与应用,2018,6(5):257-261.
- [4] 吕小康,汪新建.从“社会心理服务体系”到“公共心理服务体系”[J].心理技术与应用,2018,6(10):582.
- [5] 王山.社会心理服务的基层社会治理功能及其实现路径[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2020,48(3):40-46.
- [6] 俞国良.社会转型:社会心理服务与社会心理建设[J].心理与行为研究,2017,15(4):433-439.
- [7] 辛自强.社会心理服务体系建设的定位与思路[J].心理技术与应用,2018,6(5):257-261.
- [8] 何哲.从硬治理到软治理:国家治理体系完善的一个趋势[J].行政管理改革,2019(12):16-23.
- [9] 王俊秀,周迎楠,裴福华.社会心理服务体系建设的视角下铸牢中华民族共同体意识的路径:基于共同内群体认同理论[J].民族学刊,2021,12(5):17-23,108.
- [10] 张清娥.社会治理中的心理疏导问题探析[J].求实,2015(5):32-36.
- [11] 吕红娟.现代社会公务员心理服务体系的构建与实施路径[J].南京社会科学,2020(9):33-38.
- [12] 伍麟,刘天元.社会心理服务体系建设的现实困境与推进路径[J].中州学刊,2019(7):75-81.
- [13] 伍麟,刘天元.社会心理服务体系建设的实践路径与现实困境:基于河南W县的经验分析[J].北京行政学院学报,2019(6):86-93.
- [14] 曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(1):95-98.
- [15] 王丽莉.北京市重大突发事件心理援助体系构建[M].北京:经济日报出版社,2017:178-179.
- [16] 杨贵华.社区共同体的资源整合及其能力建设:社区自组织能力建设路径研究[J].社会科学,2010(1):78-84,189.

责任编辑 石艳艳

高校智库的角色定位与优化路径

——基于政策过程视角

赵军锋,李 源,储东升

(南京审计大学 公共管理学院,江苏 南京 211815)

摘要: 智库是国家软实力的重要组成部分,高校智库是破解当地政治经济社会发展难题的重要智力担当。研究从政策过程视角切入,以系统论为支撑,在理论层面明确了高校智库在公共政策过程四个阶段的角色定位,即社会问题的收集者、科学决策的参与者、社会监督的合作者、政策效果的评估者。在公共政策实践层面,结合江苏省高校智库案例剖析了目前高校智库存在的发展困境。高校智库建设的着力点要落在完善工作机制、加快信息化进程、加深主体互动、健全评估指标体系等方面,以推进高校智库的高质量发展。

关键词: 高校智库;政策过程;优化路径

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2022)08-0034-06

一、引言

智库是国家软实力的重要组成部分,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。这是在中共中央文件中首次提出“智库”概念。之后,中央又陆续出台了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》和《国家高端智库建设试点工作方案》等。这一系列政

策文件为推动我国建设一批特色鲜明、制度创新、引领发展的高端智库,提供了方向和指引。

在高等教育高度发达的今天,高校智库在国家智库体系中发挥着不可替代的作用。据南京大学中国智库研究与评价中心统计,目前我国共有730家智库,其中高校智库共471家,占64%^①。根据结构功能理论,现代高校具备人才培养、科学研究和社会服务的功能,高校的组织结构必须根据功能需要设置调整,但是,长期以来,高校缺乏参与社会治理、提供社会服务的体制机制。

收稿日期: 2021-12-26

基金项目: 江苏省高校社科联发展专项“推进江苏高校智库高质量发展的对策研究”(21GSB-029);南京审计大学国家级一流专业(行政管理)建设专项课题“《大学生调研与竞赛指南》教材开发与建设”(2021JG133);江苏省研究生科研与实践创新计划项目“基层治理视域下社会组织参与精准扶贫的路径研究”(KYCX22_2199)

作者简介: 赵军锋(1982—),山东济南人,南京审计大学公共管理学院副院长、教授,研究方向为国家治理、国家审计;李源(1997—),宁夏吴忠人,南京审计大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共政策;储东升(1998—),安徽六安人,南京审计大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为乡村治理。

高校智库作为特殊的信息源和信息载体,是高校积极参与国家政治生活和引领社会思潮的重要途径,是相对独立的自治组织,它既可以是“局中人”,收集政策问题、参谋政策制订等,又可以是“局外人”,摆脱部门利益或地区利益的束缚,经常反馈政策执行情况。总之,高校智库推动了学术知识与政策决策的有效对话,成为“智识”与“治事”有机融合的重要桥梁。

目前,学界关于高校智库的研究主要从以下五个视角切入。一是关系治理视角,探讨高校智库与所在高校、社科院、地方党校、地方政府等主体的互动关系^[1]。二是制度变迁视角,主要结合政策文件的梳理,对高校新型智库建设的理论进展和认知演进进行总结,挖掘高校智库建设的内生动力^[2]。三是传统文化视角,回顾古代“智库”发展特点,从传统文化中汲取养分,进而提出其当代价值^[3]。四是基于SWOT分析,主要探讨高校智库建设的优势与不足,以积极应对外部威胁,把握发展机遇^[4]。五是高校智库建设的问题与对策^[5-7]。基于此,本文在现有研究的基础上,从政策过程视角切入,结合江苏省高校智库的发展现状,探讨高校智库在各政策环节的角色定位,并有针对性地提出高校智库建设的优化路径。

二、公共政策过程中高校智库的角色定位

公共政策是政府对社会资源进行权威性分配的重要工具,通过探索政策过程中政策参与者的角色与互动有助于理解公共政策与政治结构之间的关系^[8]。下面我们结合政策过程理论,探讨高校智库在不同的公共政策阶段的角色定位。哈罗德·拉斯韦尔把政策过程分为七个阶段:收集信息、提出方案、制订政策、政策生效、政策执行、政策终止和政策评估^[9]。但是,也有学者认为政策过程的阶段划分人为地割裂了政策过程中各环节和各要素之间的联系。戴维·伊斯顿从系统论的角度切入,提出公共政策由政策输入、政

策转换和政策输出三大环节构成,强调政治系统内部主体与政治系统外部参与者在提升公共政策绩效方面的作用。结合政策过程和政治系统理论的分析,我们将公共政策系统看作是开放的系统,它与外部环境之间进行着各种物质交换、能量交换和信息交换,高校智库作为公共政策系统外部的重要条件和影响因素,以信息反馈为手段参与并贯穿政策问题、政策制订、政策执行和政策终结的全过程,在不同的阶段扮演着不同的角色,发挥着不同的作用(见图1)。高校智库作为公共政策系统的外部参与者的最大特点是不具备宪法和法律所授予的正式权威,但事实上,二者联系密切、互动频繁^[10],这主要表现在各项具体政策在调研、制订、执行诸阶段高校智库与公共政策系统的信息传递过程中。

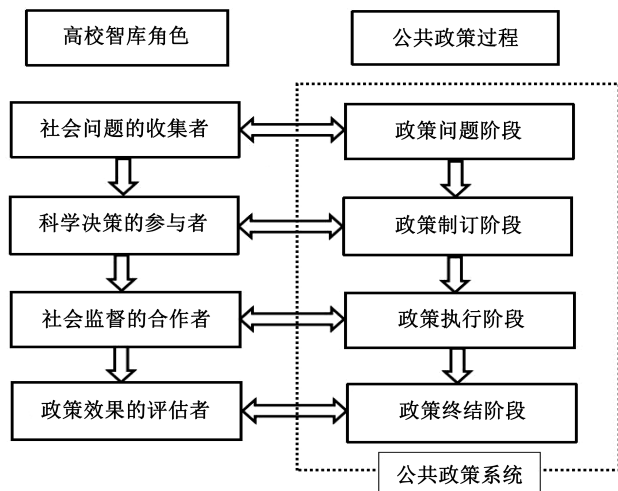


图1 公共政策过程中高校智库的角色定位

第一阶段：政策问题阶段——社会问题的收集者

并非所有的问题都是公共问题,并非所有的公共问题都会进入公共政策议程。当前,公共问题进入政策议程的触发机制分为主动触发、被动触发和中间触发。主动触发主要依赖于决策者价值偏好,缺乏对潜在社会问题的收集与风险把控。被动触发通常是在某些社会问题已经导致国民情绪沸腾后,相关政府部门才采取被动回应,这类触发极易损害政府形象的权威性,严重者会引发群体性事件。相对而言,中间触发类型或许

在实践应用里更具操作性。高校智库作为“中间触发式”的研究团体，可以在以下三个方面发挥重要作用：其一，已经引起部分社会公众和社会团体的关注，并形成了一定共识；其二，有发展壮大、愈演愈烈的趋势；其三，政府部门尚未发觉或重视度不够或尚未采取行动。通过对社会问题的收集，再集中向政府部门转呈，高校智库能够有效发挥其民情反馈的桥梁作用。

第二阶段：政策制订阶段——科学决策的参与者

高校智库作为决策过程的参与者，通常将智库内部研究成果以研究报告、咨政建言等形式上报给政府决策制订者，决策者从中吸取“养分”，在一定程度上保障了公共政策的科学性和专业性。目前，高校智库参与公共决策的渠道日趋多元化，逐渐摆脱原先不同主体间合作性较差这一困境，而借鉴西方国家又立足于中国本土的“旋转门”机制^②一直是促进高校智库近距离接触权力中心的渠道。一方面，它通过建立健全人才双向流通法规体系来搭建高校智库和政府决策之间的桥梁，发挥了人才培养和外向服务的内在关联优势；另一方面，它拓宽了智库和政府双向挂职兼职渠道，以此消除高校智库一直游离于政府决策过程之外的窘境。同时，它也合理界定了政府部门的决策权限，防止主观盲目决策的出现，尤其是防止一些领导干部为追求政绩而做出急功近利的决策。

第三阶段：政策执行阶段——社会监督的合作者

社会监督主要通过公民监督、舆论监督、社会团体监督等形式参与到政策执行过程中，作为社会研究机构的高校智库自然成为社会监督的参与者与合作者。在政策执行之前，高校智库可以为政策的正确性提供必不可少的保障，防患于未然，预防各种可能的执行失误和违法行为；当政策在执行过程中出现明显错误，甚至导致严重的社会问题时，高校智库可以通过建言献策、公共

评论等方式来对政策执行进行纠偏，保障公共政策的目标和方向；同时，高校智库还可以对执行过程中出现的腐败现象公开进行揭露，尤其是对自由裁量权是否违规滥用进行监督。高校智库作为社会监督系统的合作者，不断体现出间接性、广泛性、多样性和有效性的特点，一直发挥着重要作用。总而言之，社会监督各主体和高校智库具有高度的互补性和一致性，双方可以适时加深双向合作与沟通，共同在社会监督引导方面发挥积极作用。

第四阶段：政策终结阶段——政策效果的评估者

政策效果评估是一种具有特定标准、方法和程序的专门研究活动。高校智库可以利用自身的平台资源和专业优势，通过成本—效益分析法、前后对比法、对象评定法、专家判断法等方法来进一步提高评估的科学性和客观性。与此同时，社会公示与听证制度、决策评估制度的健全与完善使得高校智库对政策效果的评估逐步实现制度化和规范化。当然，评估政策效果只是高校智库提供的业务之一，承接此类业务可以参照矩阵管理模式，按需成立专项评估小组，同时需要明确政策目标、精选评估对象，引入科学的评估理论和技术方法，在此基础上创新性地建立一套评估指标体系。

三、高校智库的角色偏离与发展困境

（一）政策问题阶段主要表现为功能定位不清晰

在这一阶段，高校智库作为社会问题的收集者，囿于机制和模式的限制，缺乏问题意识和政治敏锐性，并未有效发挥其收集资料、反馈民情的桥梁作用。例如，目前江苏高校省级智库35家，从分布区域来看，其中有28家居于省会南京市。地域的限制，加之“依托高校，联动政府部门，双向合作运转”发展模式，造成高校智库挖掘问题的片面性、筛选问题的选择性。从江苏各

高校智库来看，智库成员多为“学院派”，智库氛围侧重学术研究和学术评价，直接导致高校智库的功能定位难以立足于江苏特色实践。

（二）政策制订阶段主要呈现出信息化程度偏低

高校智库作为科学决策的参与者，必须及时、全面、准确地掌握相关信息，但是，目前高校智库数据来源单一、信息化程度偏低。高校智库受人力、资金和时间等因素制约，调查研究往往不充分，缺乏全面的一手资料，且大部分依赖于政府职能部门的数据库，甚至是网络上的二手数据。高校智库对一手数据的缺失和对现实民情的了解严重滞后，必然导致对公共政策目标认识的严重偏离，在公共政策过程中的话语权和权威性同步降低，其作为决策参与者的作用也日趋弱化。江苏高校智库尚未制度化普及“两微一端”的搭建，现存智库网站也存在数据更新不及时、访问权受限、内容短缺等诸多问题。

（三）政策执行阶段主要呈现出社会认可度较低

高校智库长期面临社会认可度较低等问题，主要表现为高校智库成果转化与输出机制不健全，智库之间很少开展跨区域、多主体合作交流，难以发挥合作优势和规模效应，智库与其他公共政策主体的横向联系几乎是切断的。据统计，近五年，高校人文社科智库发表论文约158万篇，包括在国际刊物发表的2万篇，但是只有6万多份被各级政府采纳，被省级政府部门采纳的不足万份^[1]。从供给侧看，智库研究的有效供给不足，存在智库定位不清、方向聚焦不准、有效发声不足等问题；从需求侧看，智库研究的需求“闸门”尚未完全打开，存在问计智库的氛围不浓、参与建设智库意识不强、对接智库的主动性不够等问题^③。

（四）政策终结阶段主要表现为评估机制不健全

高校智库研究人员大多是“学院派”，难以

与企业、政府之间同频共振，并且各智库的科研人员流动性较大，一定程度上抑制了智库这一独立政策评估组织内部合作优势和创新优势的发挥。公共政策双向评估机制不健全也在一定程度上影响了高校智库的发展。一方面，江苏高校智库的考核评估侧重静态层面，评估标准以价值判断为主，评估方法以定性分析为主，更关注研究人员原有的学术成果，忽视了他们在政策制定过程中的动态参与度和贡献度；另一方面，江苏高校智库对政府绩效的评估标准有待细化，目前大多数高校智库仅限于将输出政策作为评估对象，而忽视了对政策后续影响的评估。

四、推动高校智库高质量发展的实践路径

（一）明晰高校智库的功能定位，健全完善工作机制

推动高校智库高质量发展的关键是明确角色定位和功能定位，找到高校智库的价值使命，找准研究问题，厘清工作逻辑，提升高校智库挖掘问题的敏锐性、筛选问题的精准性。新政策是在旧政策的基础上不断修正完善的结果。高校智库在提供决策辅助、社会服务时，应提前剖析原有政策的变迁过程，理顺其内在逻辑，适时在旧政策的资源效应与公共价值尽数转移至新政策的过程中发挥作用。高校智库只有坚持以问题为导向，以满足现实需求为落脚点，才能改变决策咨询服务中供给侧与需求侧“各自为战”的格局，将决策部门对“智”的需求有效引入“库”的研究中来，将智库的“对策”真正融入政府的“决策”中去。高校智库的价值使命是其发展优势所在，也是其核心竞争力的生动表达。各大高校智库的运转机制差异化过大，如财权、事权、人事权的混乱，都会阻碍组织间深度合作的进程。梳理高校智库的工作流程，改善其运转机制迫在眉睫。高校智库如果形成统一的管理规则，将大大降低运营成本与合作成本，减少不确定性。但要

注意一点，这里的统一规则不等同于“一刀切”，而是建立一个统一的运行框架，在此框架下打造顺应国家战略、兼具地方特色与高校特色的大学智库。

（二）搭建一站式数据库，加快高校智库的信息化进程

随着大数据时代的到来，将互联网技术与智库建设相结合已成大势所趋，因为智库建设需要大量动态数据在背后做支撑，数字化平台的搭建会加快数据信息在各高校智库的流通速度。现阶段，江苏省高校智库的主要信息源依然是政府职能部门，信息获取受限不利于高校智库的长期发展。为长远计，高校智库应主动拓宽信息源，通过开展短期和长期调研活动，与地方定点合作，加强一手数据的收集，成为补充政府数据的得力助手。运用数字化手段，推动高校智库数据库与企业、政府部门数据库对接，搭建一站式信息共享平台，各高校可选择适合自身的基础平台，并依托当地有名的互联网公司来培养技术队伍，为信息共享平台的打造提供技术保障，注入新鲜活力。江苏省新型智库理事会的成立，让更多人关注到区域智库发展的“整合器”作用。发挥区域规模作用的第一步是实现信息共享，但在实际操作中，大多数高校智库组织对数据共享有抵触情绪。对此，可以考虑申请制、署名制和付费制相结合的模式，这样既有利于保障原始数据收集者的劳动成果收益，尊重其知识产权，又可大大提高信息资源的利用率。为此，江苏各高校智库应该在紧跟时代发展潮流的同时，逐步确定数字化、网络化的建设目标，更好发挥江苏各高校智库资政启民的功能。

（三）加深主体间的良性互动，拓宽建言渠道

现代社会是政府、企业、社会组织为主的“三元”结构，高校智库嵌入地方发展需要与政府部门、媒体、社科院、党校等主体保持良性互动，只有各主体共同发力才能避免“单打独斗”局面的出现。为保障决策咨询服务的稳定供应，

政府部门应加强对高校智库的孵化与扶持，从思想层面提高对智库的重视，善于出题目、交任务，把最核心最关键、事关改革发展全局的问题、难题提供给智库，切实帮助智库增强研究的靶向性、精准度。高校智库的最终目的就是其科研成果被社会广泛采纳并推广，国外一流高校智库之所以在国际上拥有较大的影响力和知名度，其关键就在于高效的智库成果转化与输出机制，这也是摆在江苏高校智库建设面前的一道难题。江苏各高校可以最大程度利用各种途径和渠道来输出各自智库研究成果，以此提升江苏整体智库在全国的影响力。一方面，要与政府职能部门、企业等就选题研讨、沟通联系、成果报送和信息通报等方面建立长效机制。另一方面，要多方位推进高校智库融媒体发展，积极利用社交平台账号宣传研究成果，积极通过媒体渠道打造品牌效应，不断推出有厚度、有深度、有温度的原创性成果，确保各方优势、各类资源有效汇集并运用于江苏各高校智库建设，为高校智库充分释放潜能提供有利条件。

（四）完善评估指标体系，组建多元化、专业化的智库队伍

人力资源同质化是很多组织发展到一定阶段的共性问题，高校智库也不例外。前期帮助高校智库在特定领域迅速立足的专业优势在更加激烈的竞争环境下会被慢慢消磨殆尽。与其被动回应，不如主动思变。可以借鉴西方高校智库的“旋转门”机制，通过智库、政府和企业三方之间的人员流动来保证智库研究队伍的多元化和专业化。“旋转门”机制可以使得高校智库的相关学者和研究人员最大程度地参与并熟知政府决策的全过程，在此基础上充分发挥自身原有的学术优势与专业优势，将政策制订过程与智库研究内容巧妙结合，直接提升政府的工作效率。与此同时，可以邀请或返聘退休的领导干部、政府工作人员以及相关行业具有影响力的杰出人物进入高校智库，在最大程度发挥这些人员的资

源优势的同时提升高校智库及时获取信息的能力和智库成果的社会认可度。同时,高校智库应探索建立一套科学有效、操作性强的评估指标体系。政策评估指标体系不仅要立足于对当前情况的评估,也要预留对政策调整修订的意见和建议,以便进一步提升政策实施的质量,提高宏观政策的协调性。

五、结论与展望

当今世界,信息和人才是首要战略资源。高校天然具有庞大的人才优势和多学科融合发展优势,有利于问题调研、数据收集、平台搭建等工作的开展。高校智库可以以母校为依托,充分发挥主观能动性,明晰自己在不同政策阶段的功能作用。高校智库的建设要以问题为导向,聚合多方资源,为支撑和推动江苏高质量发展提供智力支持。如何促进各学科人才协作、提升信息整合能力、加强政策主体间良性互动仍是困扰高校智库建设的难题。随着国际局势动荡、地区发展差异化加深,政府部门寻求决策咨询服务的政策问题逐渐显现复杂度高、影响范围大的特点,需要综合运用多学科知识来解构。研究的问题日趋复杂化,研究问题的人员也应同步多元化。总之,

高校智库要立足经济先发地区,心系中西部地区,聚焦江苏乃至国家经济社会中亟待解决的前沿性、战略性重大问题,高效发挥名城名校融合发展的规模作用,提升其区域影响力与国际话语权。

注释

①数据来源:中国智库研究与评价中心2018CTTI来源智库报告(简版)。南京大学中国智库研究与评价中心(CTTREC)成立于2015年,是江苏省委宣传部与南京大学共同建设的专门从事智库研究、人才培养、评价和管理咨询的机构。

②所谓“旋转门”,指的是个人在公共部门和私人部门之间双向转换角色、穿梭交叉为利益集团谋利的机制。“旋转门”机制可以被归为两类。第一类是由产业或民间部门进入政府的“旋转门”,这主要是指公司高级管理人员和商业利益集团游说者进入联邦政府并担任要职。在政策制订和实施的过程中,这就可能为他们曾经代表的团体谋取特别的好处。第二类是由政府进入私人部门的“旋转门”。以前的政府官员充当游说者后,利用自己与政府的联系来为所代表的团体谋取特别的利益。

③参见2017年江苏省新型智库理事会第一次全体会议,省委常委、宣传部长王燕文的部分讲话内容。

参考文献

- [1] 杨中艳,张忠家.高校与高校智库间的关系治理:逻辑、悖论与重塑[J].高教探索,2021(3):23-29.
- [2] 李刚.关于进一步加强高校新型智库建设若干问题的思考[J].江苏高教,2019(10):35-40.
- [3] 黄海涛,葛欣,张猛猛.稷下学宫的高校智库功能及其当代价值[J].江苏高教,2021(8):54-59.
- [4] 梁丽,张学福,周密.基于政策反馈理论的智库评价模型构建研究[J].情报杂志,2021,40(8):201-207.
- [5] 田山俊,汪明.论高校智库在教育领域综合改革中的担当与作为[J].学术论坛,2016,39(4):138-143.
- [6] 杨征.高校智库服务“三农”发展的路径、问题及对策分析[J].智库理论与实践,2021,6(3):70-77.
- [7] 胡菲菲,解志韬,凌宏发.公共危机管理视角下的高校智库应急服务研究[J].智库理论与实践,2021,6(1):65-70.
- [8] 郭跃,何林晟,苏竣.“工具-叙事-反馈”:一个行为公共政策的研究框架[J].中国行政管理,2020(5):71-78.
- [9] Lernerand,D,Lasswell,H D.The Policy Orientationinthe Policy Sciences[C].Stanford:Stanford University Press,1951.
- [10] 张小明.论公共政策过程理论分析框架:西方借鉴与本土资源[J].北京科技大学学报(社会科学版),2013,29(4):95-104.
- [11] 王琮.我国高校智库建设现状、问题分析与对策[J].高教论坛,2018(5):56-59.

责任编辑 夏继先

新发展阶段高质量推进房地产业税收治理的思路建议

——基于河南省沈丘县房地产业发展调研分析

崔玉亮¹，赵曼²

(1.沈丘县财政局,河南 周口 466300;2.郑州财经学院 会计学院,河南 郑州 450000)

摘要: 从河南省沈丘县房地产业及税收现状可以看到,随着房地产业的快速发展,房地产业税收已成为地方财政收入的重要来源,但也存在着房地产业税收占比过高、税收结构不合理、税费易转嫁、纳税主体纳税意识不强、税收人欠缺培训等问题。这些问题的产生既与税收政策存在缺陷有关,也与综合治税缺乏有效手段有关,还与税收管理存在薄弱环节有关,因此需要从以下几个方面加以改进:一是稳步推进房地产业税的立法进程;二是加强各部门协作;三是加强房地产业科学化和精细化管理;四是加强房地产业涉及的税种和发票的管理;五是提高干部队伍素质,推进执法监督和绩效管理。

关键词: 房地产业; 税收治理; 思路建议

中图分类号: D63; F812 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2022)08-0040-07

近年来,随着工业化、城镇化进程不断加快,人民生活水平不断提高,房地产市场也迅猛发展,并成为县域经济发展的支柱产业和税收收入的重要增长点。因此,加强房地产行业税收管理,提高征收管理质量,既对实现收入目标、平衡财政收支至关重要,也是落实国家产业政策、实现宏观调控目标的必然要求。因受国内外经济下行、退税减税降费及疫情等因素的影响,国家相继出台了一系列房地产新政及相关配套措施,

抑制房价过快上涨,进而稳定房地产市场。在这样的新形势下,如何提高房地产业税收征管质量,有效抑制房地产投机行为,规范房地产市场,发挥税收杠杆调控作用已成为税务部门研究的重点。本文对河南省沈丘县房地产业税收及相关数据进行分析,研判房地产业涉税问题,有针对性地提出加强房地产业税收现代化征管思路的建议,以利于推动税收征管在管理理念、方式、手段和模式上的重大变革。

收稿日期: 2022-02-10

基金项目: 河南省财政厅 2021 年度调研课题

作者简介: 崔玉亮(1966—),男,河南沈丘人,河南省周口市社会科学研究员,沈丘县财政局高级经济师,研究方向为财税政策;赵曼(1991—),女,河南郑州人,郑州财经学院教师,研究方向为管理会计。

一、河南省沈丘县房地产业及其税收发展现状

(一) 河南省沈丘县房地产业发展情况

在地方政策和市场需求的共同推动下,河南省沈丘县房地产业发展迅速。目前沈丘县房地产企业在税务部门登记注册的已有255家,据县统计局统计,2021年全县房地产业完成开发投资46.36亿元,同比增长41%,其中商品房销售面积110.6万平方米,同比增长2.1%,商品房销售额57.51亿元,同比增长10.6%。这为县域财政收入提供了丰富税源。

(二) 河南省沈丘县房地产业税收完成情况

从房地产业2018—2021年纳税情况看,2018

年全县房地产业税收收入实现34593万元,占全县税收收入的比重为20.3%;2019年全县房地产业税收收入实现34882万元,占全县税收收入的比重为18.3%;2020年实现税收30027万元,占全县税收收入的比重为14.8%;2021年实现税收25062万元,占全县税收收入的比重为11.94%。纵向看,房地产业受经济下行等因素影响,税收收入占全县税收收入的比重逐年下滑,房地产行业税收由2018年的增长145.3%,到2021年的同比下降16.5%;地方受疫情影响较为频繁,居民收入也不稳定,因此自2018年来房地产行业税收占比由20.3%迅猛下降到11.94%(见表1)。

表1 2018—2021年沈丘县房地产业税收情况

年份	全县税收完成数(万元)	房地产行业税收(万元)	房地产行业税收增长(%)	占税收比重(%)
2018年	170506	34593	145.3	20.3
2019年	190972	34882	0.8	18.3
2020年	202609	30027	-13.9	14.8
2021年	209840	25062	-16.5	11.94

(三) 河南省沈丘县房地产业税收贡献率仍居高位

近年来,房地产业快速发展已经成为推动沈丘县经济增长的重要动力。2018—2021年,该县制造业、批发和零售业、房地产业累计完成税收分别为239821万元、162822万元、124564万元,

占全县累计税收的比重分别为30.99%、21.04%、16.10%,三者合计占全部税收总收入的68.13%,其他行业税收仅占31.87%。其中,2020年房地产业实现税收30027万元,仅占全县税收的14.8%,但仍居第三产业第二位、全县各行业第三位(见表1和2)。

表2 2018—2021年河南省沈丘县分行业纳税情况

行业名称	2018年	2019年	2020年	2021年	累计	累计占税收比(%)
年完成税收任务总数(万元)	170506	190972	202609	209840	773927	--
第一产业税收(万元)	42	116	37	73	268	0.03
第二产业税收(万元)	57246	77736	96583	98447	330012	42.64
制造业(万元)	36076	58720	74688	70337	239821	30.99
建筑业(万元)	19720	17228	18665	24721	80334	10.38
第三产业税收(万元)	113218	113120	105989	111320	443647	57.32
批发和零售(万元)	39279	33952	43623	45968	162822	21.04
交通运输仓储和邮政业(万元)	7435	5340	3128	3738	19641	2.54
金融业(万元)	9598	12819	13569	14244	50230	6.49
房地产业(万元)	34593	34882	30027	25062	124564	16.10

2021年,全县累计完成税收209840万元,其中房地产行业共实现税收收入25062万元,同比减收4965万元,同比下降16.5%,但仍占全县税收的11.94%,成为县域经济及区域财政收入的重要支柱。房地产业税收贡献持续较高与房地产业税源结构、纳税环节和课税依据的特殊性有直接关系(见表2和表3)。

二、当前房地产业及其税收存在的主要问题

(一) 房地产业税收占比过于突出

随着市场需求的变化及政府宏观调控的影响,房价一涨再涨的趋势有所放缓,加上近两年受减税降费政策及疫情等多种因素影响,房地产业的税收有了一定程度的下降。由于房地产业关联行业较多,短期内其他行业难以替代,于是房地产业对经济增长拉动的作用被放大。在长期GDP考核的影响下,地方经济增长过度依赖房地产业,同时由于房地产业关联性较强,其发展态势对相关行业税收影响明显。2018年至2021年,沈丘县第三产业累计税收占同期全部税收比为57.32%,其中房地产业占16.10%,对全县经济发展影响重大。2021年县财税部门积极落实减税降费及缓税政策,促进了商品房销售,当年商品房销售额同比增长106%。这虽为县域财政收入提供了丰富税源,但这种房地产市场“欣欣向荣”的景象也为今后可持续发展带来了隐患,如加剧投资规模盲目扩张,拉动生产资料全面紧张,助长无序竞争和市场混乱,引发房屋积压和经济泡沫等^[1]。

(二) 税收结构不尽合理

我国现行税制中,房地产业共涉及14项税种,但房产“重流转、轻保有”的结构特征在一定程度上削弱了税收的调节作用。沈丘县房地产业缴纳的税收收入主要集中在开发流转环节。营业税改增值税后,房地产开发在流转环节涉及的税种主要有增值税、企业所得税、个人所得税、

土地增值税、印花税、耕地占用税、契税等。2021年沈丘县房地产业总税收完成25062万元,开发流转环节税收累计实现22429万元。从各税种占房地产业总税收收入比重的完成情况看:增值税收入7118万元,占比28.40%;土地增值税收入4762万元,占比19.00%;企业所得税收入2165万元,占比8.64%;契税收入7231万元,占比28.85%;耕地占用税收入271万元,占比1.08%;个人所得税收入578万元,占比2.31%;印花税收入304万元,占比1.21%。各税种总计占房地产行业总税收收入的比重为89.49%(见表3)。

而房屋保有环节涉及的税种主要是房产税和城镇土地使用税,都是以房屋原值、占地面积为计税依据。2021年房地产行业累计实现税收25062万元。其中流转环节的增值税收入7118万元,占房地产行业总税收比重的28.40%;而地方税种保有环节的城镇土地使用税1904万元,仅占房地产税收总量的7.60%,房产税164万元,占0.65%,两者合计占8.25%,故具有明显的“重流转、轻保有”特征(见表3)。

表3 2021年沈丘县房地产行业各税种占税收规模比重

税种	税收规模(万元)	比重(%)
房地产行业税收	25062	--
增值税	7118	28.40
企业所得税	2165	8.64
个人所得税	578	2.31
土地增值税	4762	19.00
印花税	304	1.21
耕地占用税	271	1.08
契税	7231	28.85
城镇土地使用税	1904	7.60
房产税	164	0.65

房地产开发流转环节的税负过于集中,不仅会拉高新建商品房的价格,带动整个房地产市场价格的上扬^[2],还将抑制二手房交易,进一步加剧房屋供给的矛盾。而保有环节,包括房产居住、租赁等方面,名义税负水平偏低,并且免征范围过广。这种税收结构使得占有住宅房地产的

成本非常低，无法抑制投机炒作，不仅降低了房地产使用率、浪费了住房资源和土地资源，也起不到调节收入分配的作用。

（三）房地产业税负易转嫁

目前，沈丘县房价居高不下，2022年新建商品房住宅均价为5000元/平方米左右，房地产市场仍属于卖方市场，而且售房交易环节的成本极易转嫁。因此，企业为保证利润，流转环节的税负会转向消费者，这在很大程度上阻止了房价的合理回归。目前这种税费征收模式虽然有利于增加地方财政收入，但是从长远来看并不可持续。

（四）房地产企业纳税意识不强

目前，为了促进地方经济增长，追求高GDP目标，地方政府会出台一些优惠政策来引进房地产企业，这也导致有些房地产企业自认为享受税收优惠是天经地义的。而有的企业则对税收政策了解不足，理解出现偏差，造成主观上少缴税款。一是涉税信息不可靠，计税依据不真实。有的房地产行业企业会计核算机制不健全，账面数不能反映真实收入；有的房地产开发企业收售房款却未开具正式发票。这都会导致房地产税收大量流失。二是虚列成本。在利益驱动下一些房地产开发商铤而走险，故意隐瞒收入、虚列成本费用，从而达到偷逃税款的目的。房地产企业申报意识和申报质量不高，多数房地产企业由于工期长和施工结算不及时，对于未售房面积，收入未结转但成本已提前列支，造成收入成本不配比，有的按预计数开具收款收据入账，造成成本增加，同时存在大量不合法凭证记账^[3]。总之，受各种因素影响，税收和监管部门对房地产企业涉税违规行为的查处力度与惩罚力度不够，违规成本与违规处罚相比不值一提，对房地产企业的违规操作震慑力不足。

（五）税收政策业务培训欠缺

房地产企业从拿地到开发销售，主要涉及规划、自然资源、住建、房管等部门，但这些部

门之间尚未实现信息共享，缺少共同解决问题的机制。目前，省、市、县三级已建立数据共享平台，不同部门按月或按季度进行数据上传，但目前尚未真正实现相关数据的实时共享。同时，由于国地税机构人员合并后，税收业务融合度不高，又缺少数据分析知识人才和技术支撑，对税收政策法规学习研究不透，拿不出房地产业税收科学化、专业化的管理手段，基层税务机关主要依靠上级机关推送的税收风险疑点数据进行后续管理，容易造成税收监管风险，不利于税收政策的有效执行，阻碍了地方财政收入增长。

三、房地产企业出现税收问题的原因分析

（一）税收政策存在的缺陷

一是税率带来的问题。企业销售不动产一般根据其类型来确认增值税税率，因此，作为增值税一般纳税人企业，销售不动产、转让土地使用权适用9%的税率缴纳增值税。但一般纳税人选择简易计税方法计税销售不动产，适用5%征收率；小规模纳税人销售自行开发的房地产项目，也适用5%征收率。因此，目前的房地产企业销售不动产大多选择5%的征收率缴纳增值税，缴纳25%的企业所得税。由于增值税对于房地产销售存在两档税率，这就为房地产商追求开发利润最大化的节税或逃税行为提供了可能。二是现有房地产税制结构对房地产保有环节的调控不足。目前，房产保有环节税种的调节力度不能满足城镇房地产发展新形势的需要，税收宏观调控功能未能得到有效发挥，使得高价值的土地资源却承担着低水平的税负，客观上增加了房地产投机者的利益。三是土地增值税清算操作复杂。房地产企业很多费用未支付或未取得合法凭证，难以审核成本费用的真实性和合理性，故大多房地产企业未得到税款全面清算，致使欠税企业较多。

（二）综合治税缺乏有效手段

面对错综复杂的房地产行业，各部门配合力

度不足,未能真正与财税部门建立起统一、规范、快捷、高效的协税护税网络平台,未能充分把房地产业发展带来的城市化成果转化为地方财政收入。虽然区块链技术因信息不可更改,其应用能有效保障房产交易数据的真实性,但是区块链技术尚不能全面铺开应用。因此基于税收大数据的智慧税务尚处于建设阶段,还不能为房地产业税收的监管起到有效治理作用。

(三) 税收管理存在薄弱环节

房地产开发经营主要包括立项、施工、预售、竣工、销售、清算等环节(如图1所示),涉及税种众多(如房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税、增值税、印花税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加等)。

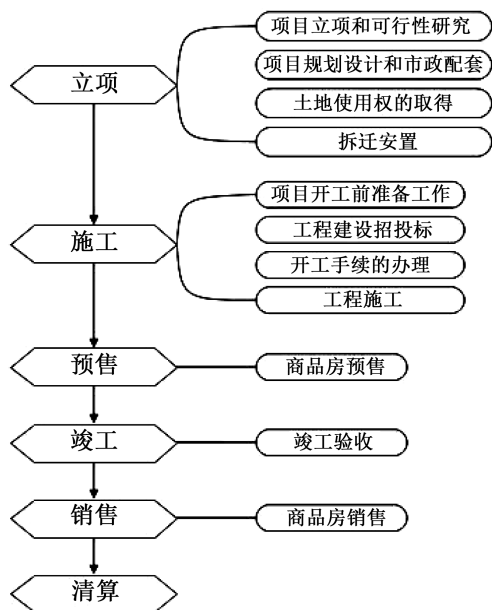


图1 房地产业开发经营基本环节示意图

各环节均要缴纳相关税费,由于少数税收管理员在税收业务上不够熟练,他们在面对业务复杂的房地产行业时不能采取有效的征管措施,在税收宣传和税收辅导方面还存在一定欠缺,有的受个人利益驱动而人为放松管制,这也侧面体现了执法监察和责任追究缺乏有效的手段。同时,税务执法精确度有待提高,在行政执法方式上,部分人对发生欠税及偷逃税现象仍以说服教育为

主,缺少约谈警示等非强制性执法措施,未能准确把握一般涉税违法与涉税犯罪的界限,无法真正做到依法处置、罚当其责^[4]。

(四) 退税减税降费及缓税政策红利未传递给楼市

近年来,面对宏观经济下行、疫情等因素影响,我国共实施了110项税收优惠政策,积极推动经济高质量发展和企业恢复生产。在退税减税降费及缓税政策红利中,房地产企业也是真正的受益者,涉及的税种首先是中央与地方共享的税种,主要是增值税、企业所得税和个人所得税等,还有耕地占用税、房产税等诸多地方税种。但是,房地产企业找策划机构“造市”,引“炒”房团、拉房托和进行房屋预售,制造虚假营销大涨价,错失房地产销售有利的大好时机。

四、推进房地产业健康发展及税收现代化治理的思路与建议

(一) 稳步推进房地产税立法进程,规范税收征管

在“十四五”时期要稳步推进房地产税立法与改革进程,在落实税收构成要素法定原则的基础上,必须保证征税机关依法征税、纳税主体依法纳税。而且在房地产税法中,要用法律形式明确赋予地方的房地产税权,将房地产税明确为地方主体税种,有效改变房地产税征收方面的随意性及税费混乱不清的状况^[5]。同时,地方党委、政府部门要落实中央提出的“房住不炒”政策,积极发展住房租赁、共有产权等多种住房形式来满足不同收入群体的住房需求。在对房地产业落实税收优惠政策的同时,还要发挥市场在资源配置中的决定性作用,让房地产市场决定和调控房价,进一步落实房地产金融政策,降低贷款利率,支持房地产业健康稳步高质量发展。而房地产企业的经营策略也应随之改变,降杠杆、减负债应该是当务之急,举债大势扩张的老路要慎行。政府引导房地产业是根本逻辑,今后宁可让房地产企业放慢速

度，也要追求高质量发展。

（二）加强部门协作，拓展税收共治格局

认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步深化税收征管改革的意见》（中办发〔2021〕12号）精神。一是加强部门协作，建立健全综合治税网络。财税部门依靠综合治税工作平台，加强与发展改革、自然资源、住房城乡建设等部门的信息沟通，在房地产开发、房屋交易网签备案、不动产登记办税等方面加强协作配合，全面掌握房地产开发企业从拿地、开发到销售等各环节的信息，共同做好地方税费征收管理工作。二是加强银行账户预收款信息的监控^[6]。按照《税收征收管理法》第五十四条第六款的规定，通过查询房地产企业在银行或者其他金融机构的存款账户，对预售房款账户等收入情况进行有效监控。三是加强关联方信息的监控。到企业关联方进行调查走访，重点关注不合理的关联交易，并按照《税收征收管理法》对不应该减少的所得额进行纳税调整，从而达到有效监控税收的目的。四是针对房地产商纳税意识薄弱的情况，定期对房地产企业的法人和财务人员进行税收法规政策培训。此外，通过各种媒体进行税收政策宣传，提高有关部门的协税意识和施工企业的纳税意识；同时按照业务规范要求，履行好催报工作职责，探索税务文书电子送达，确保催报文书及时推送纳税人缴费人；对适用“首违不罚”的当事人，应采取签订承诺书等方式进行教育，引导、督促其自觉守法。

（三）加强房地产业科学化、精细化管理，提高税收治理能力

对房地产业税收进行科学化、精细化征管，是提高税收治理能力的重要手段。财税部门应加强针对房地产业纳税人开展专题分析，对低风险纳税人实行纳税辅导，对中风险纳税人实行纳税评估，对高风险纳税人实行税务稽查，以扭转税收下滑态势。

从税收管理角度来看，税务部门要持续探索

建筑房地产业项目化管理办法，通过跟踪整个项目流程，形成完整的管理链条，构建依法纳税的良好氛围。同时，针对房地产业中建筑业跨区域承包工程的特点，建议税务总局统筹建立全国建筑业纳税人数据库，打破区域限制，充分利用大数据优势，推进建筑行业税收精细化管理。此外，对外地建筑施工企业需要在劳务发生地缴纳的增值税，应按照2%或3%的征收率征收预缴税款；房地产开发企业取得预收款需要预缴增值税，在收到预收款时需要按照3%的预征率预缴增值税；网签或开票后，房地产开发企业需要将销售的房屋计入销售收入缴纳增值税，对于适用简易计税办法的项目，企业需要在前期按3%预缴增值税的基础上，再按2%补缴增值税。

（四）加强房地产业涉及的主要税种和发票管理，提高税收征管效率

加强对房地产业涉及的主要税种，如增值税、企业所得税和土地增值税等税种的管理。一是加强对房地产企业财务核算监督，减少虚构成本情况的发生，加强对可抵扣进项的审查，以保证房地产增值税计税依据的真实性。二是新会计准则的实施和房地产三道红线的发布，对收入的确认进行了规范，对房地产企业的负债水平进行了限制，因此要规范房地产企业的财务核算，根据新的政策来确认企业所得税纳税依据。三是加强土地增值税的管理。针对工商用房产和居民普通住用房产房价差异大的具体情况，应当设置不同的税率，以限制企业的税收筹划行为；针对房地产业项目周期长的特点，督促房地产开发企业及时主动清算土地增值税。四是加强区块链技术的应用，将不动产交易信息通过区块链技术记录，记录后自动开出发票，不但信息真实、公开透明、不可更改、可追溯，而且数据共享互通，通过信息技术加强对发票的管控，可为提高税收征管效率提供数据保障。同时，深化企业服务，延伸抵扣链条。比如，地方政府可以搭建建筑物资材料、服务交易平台；鼓励企业成立大型供应

链公司,通过规模化采购压低物资采购成本,解决中小供应商无法提供专用发票的问题。五是加强对房屋不动产登记环节的契税征管,购房人完成网签和取得购房发票后,未到税务机关申报契税的,税务部门应与房管、不动产登记等部门加强协同、采取措施,督促购房人及时缴纳契税。

(五) 提高干部队伍素质,推进执法监督和绩效管理全面实施

房地产业税收是税收征管的一个难点,也是社会关注的一个热点,因此,要做好房地产业税收管理工作,必须建立一支作风过硬、业务精通、执法严格的干部队伍。首先,要注重培养复合型高级税务人才,通过对征管人员进行税收政策、财会知识和计算机等专业知识培训,提高其应对日益复杂的税收情况之能力。其次,要加强对房地产业税收管理队伍的党风廉政教育,教育各级干部要不忘初心,坚守职业底线,以坚定的意志信念不断提高服务水平。最后,在内部管理制度建设方面,要加强执法监督和绩效管理。

在推进执法监督和绩效管理上,一是要加强工作反馈并且完善和严格执行监督制度,加强对税务人员的监督,定期检审巡查工作日志。二是要加强绩效考核,将税务行政执法人员纳入绩效管理业务流程,实行定期绩效考核,着力提升其工作效能。三是要强化外部执法监督作用,充分发挥纪检监察部门的作用,对执法不严的行为实行执法过错责任追究,并按有关规定进行处理。四是财税部门要认真落实“新的组合式税费支持政策”,为企业提供高效率的专项服务,并提供“一站式、全流程”政策兑现服务;同时,实行线上线下相结合畅通监督反馈渠道,通过线上微信、抖音、QQ等方式告知纳税人税务监督电话,发放手机问卷,或通过线下面向社会各界发放意见评价表等形式,来收集各方反馈意见和建议,将法治素养和依法履职情况作为考核评价干部的重要内容,以推动税收执法公开透明,不断提高税收工作效率和质量。

参考文献

- [1] 卢丹,韩波.关于加强房地产行业税收管理的思考[J].呼伦贝尔学院学报,2008(3):27-29.
- [2] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于印发《关于进一步深化税收征管改革的意见》的通知[EB/OL].(2021-03-24)[2022-01-10].
<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810744/c101763/index.html>.
- [3] 盛琳.房地产税制改革的合宪性控制[J].湖南行政学院学报,2022(1):118-126.
- [4] 国务院.关于印发《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》的通知[EB/OL].(2002-09-07)[2022-01-10].<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c33>.
- [5] 国务院.关于发布《税务行政处罚“首违不罚”事项清单》的公告[EB/OL].(2021-03-31)[2022-01-10].<http://www.chinatax.gov.cn/chi-natax/n810341/n810825/c101434/c5162954/content.html>.
- [6] 中国人民银行.住房和城乡建设部、人民银行联合召开房地产企业座谈会[EB/OL].(2020-08-23)[2022-01-10].<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/11>.

责任编辑 董颖

美国FDA警告信制度对我国药品监管工作的启示

程立

(国家药品监督管理局高级研修学院,北京 丰台 100073)

摘要: 警告信是美国食品药品监督管理局在对食品、药品生产企业进行监督管理过程中常用的一项基本制度。我国2019年新修订的《药品管理法》中增加了告诫等监管方式的叙述,为我国药品监管提供了新的监管工具。分析中、美两国药品监管方式的异同,可以得出我国监管方式的优化路径:明确药品监管中告诫行为的实施意义,统一告诫行为的执行规范,明确告诫行为的执法主体,规范告诫行为的程序。

关键词: 药品监管; 警告信; 告诫制度; 告诫信

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)08-0047-04

一、引言

2019年,我国新修订的《药品管理法》规定:“对有证据证明可能存在安全隐患的,药品监督管理部门根据监督检查情况,应当采取告诫、约谈、限期整改以及暂停生产、销售、使用、进口等措施,并及时公布检查处理结果。”给予违法者自我纠正的机会^[1]。具体到药品监管实践中,在《药品生产质量管理规范》(2010版)实施后,国家药品监管部门出台了《药品GMP认证检查工作程序》,规定在GMP检查中发现企业目前风险可控但日后生产存在风险的,须向企业下发告诫信。但是,现阶段全国范围内仅有少数省份出台了告

诫行为的相关制度,在日常监管工作中,药品监管部门更倾向于使用有明确规范的责令整改而非告诫、约谈等规制工具。

在美国的药品监管中,美国食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)则经常使用警告信(Warning Letters)对企业进行监管^[2]。药品检查员在对药品生产或研发企业进行现场检查发现不合规项时,会发出整改报告。若药企限期未能整改, FDA则可能会向药企发出警告信,进一步督促企业早日整改,如果限期还未整改到位,企业将会面临被强制执法的局面。为完善我国药品监管的告诫制度,本文通过梳理美国FDA的警告信制度相关内容,提出对我国告诫制度设

收稿日期: 2021-12-20

基金项目: 国家药品监督管理局高级研修学院 2021—2022 年度研究项目“药品监管中的行政指导制度研究”(NMPAIED2021Z04)

作者简介: 程立(1988—),男,河南新乡人,国家药品监督管理局高级研修学院博士后,研究方向为药物研发与监管。

计的建议。

二、美国FDA警告信制度概况

(一)美国FDA警告信的法律意义

美国FDA在监管工作过程中,如果发现其监管对象存在违法行为,则针对违法行为较为轻微、未出现严重后果、不存在故意恶意违法或者是首次违法等类似的情况,倾向于进行事先通知,若监管对象的整改措施未达到其所希望的有关要求,再进行进一步的处罚^[3]。警告信就是这种告知监管对象违规行为和迅速实现主动纠正其违规行为的主要手段。这主要是因为FDA认为大多数监管对象在得到其行为已经违法并了解如何解决后,都会自觉遵守法律。当然,美国法律并没有规定FDA有义务在采取正式强制措施之前提醒监管对象的做法、产品等方面不符合法律法规的要求^[4]。

美国FDA的警告信只针对监管意义上的违规行为发出。药企负责人在法律上有义务实施一切必要措施以确保他们的产品、药品生产流程或其他活动符合法律规定。根据法律规定,企业负责人被推定为能够充分意识到自己的主体责任。企业在收到警告信后没有做出适当的纠正,会影响美国FDA将采取的后续执法行动。在一些特殊情况下,比如企业屡次违法、故意恶意违法、违法行为可能造成人身伤亡等,FDA会在不发出警告信的情况下直接采取执法行动。

(二)美国FDA警告信制度的实施目的

监管部门在对行政相对人进行规制时,应当遵循“执法金字塔”的范式设计^[5],在强制力较弱、干预程度较低的行政措施效果不足时,按照从低到高的顺序选择更具有强制力的监管措施。强制力、威慑力较弱的监管措施执法成本较低,有助于合理配置监管资源,并保障被监管者的权利受到较低程度的限制,有助于被监管者主动建立内部的合规体系,有效实现监管目标。

美国FDA的警告信制度被视为事先通知的一

种方式,这也是符合FDA的公共保护责任的一种做法,如果违规情况没有对健康构成威胁,或者说不构成故意、严重或公然侵犯,FDA的政策是为行政相对人提供一个在执法行动开始之前,迅速自觉地采取正确行动的机会。如果这种提供自觉行动机会的目的没有达到,那么警告信就被视为已经充分通知责任人,而后续的执法行为则建立在已经充分通知且责任人依旧继续违反法律的基础上,这有助于强化检查机构在整个药品监管执法行动中的地位和作用。

三、美国FDA对药品生产企业的监管方式

(一)FDA针对药品企业检查后的行政流程

美国FDA在对药品企业进行检查之后,将会在现场由药品检查员向企业发出483s表,又称缺陷报告。483s表和警告信是同一过程的两个不同阶段^[6]。483s表在FDA检查结束时由检查员发给监管对象,其目的是将发现的情况通知监管对象,并允许他们进行讨论和回应。483s表和警告信都是一种劝导性的处罚性措施,企业收到483s表后,需要在15天内进行答复。但483s表并不是FDA的最终决定,因此它只是FDA在确定公司的合规性时所考虑的内容。如果FDA确定检查的企业可能存在一定的违规行为,FDA则会发出警告信。企业在收到警告信后,必须制定并实施纠正措施,并制定详细的纠正计划。如果企业对483s表做出了答复,但仍收到警告信,企业则需要针对警告信的内容重新进行答复与整改。

(二)FDA针对药品生产企业发放警告信的流程

在上世纪80年代美国FDA警告信制度设立后的二十年内,一般情况下,各地区办公室(District Office)会根据检查情况向美国境内企业发出警告信。此时,约有80%的警告信是由地区办事处发出的。然而,在药品监管领域,随着FDA针对药品的监管机制的不断调整,尤其是在2015年美国FDA强化药品全生命周期监管后,现

阶段超过三分之一的警告信由药品审评与研究中心(Center for Drug Evaluation and Research, CDER)发出。对于药品生产相关的警告信则主要由监管事务办公室(Office of Regulatory Affairs, ORA)内设的药品质量运营部(Division of Pharmaceutical Quality Operations)发出,这部分警告信同样占据超过三分之一的份额。涉及全美的药品网络销售方面的警告信则直接由FDA总部发布警告信,近年来只有约5%的警告信是由地区办事处发出的,部分涉及生物制品的警告信则直接由生物制品评审和研究中心(Center for Biologics Evaluation and Research, CBER)发布^[7]。

除了FDA的《监管程序手册》列出的具体项目区域违规行为外,地区办公室负责人可以直接以地区办公室的名义发出警告信,无须中心或其他总部的审查或同意。《监管程序手册》还规定,如果有必要发出警告信,地区办事处应向该公司发出警告信,或在检查结束后15天内向FDA总部提交建议,供总部审查。当中心需要审核时,中心应在收到通知后的15天内审核并批准发出警告信。中心如对警告信建议有异议,应于30天内向地区办事处提出异议理由。警告信还可以通过机构总部(监管事务办公室或中心)发布。2019财年内,与药品相关的警告信,除去终止信(Close-out Letters)与答复信(Response Letter)之外的200封警告信中有超过80%是由CDER或者ORA发布的。

(三) 企业收到警告信后的纠正步骤

美国FDA发出的警告信要求药企纠正信中所涉及的所有问题,并在收到警告信后15天内作出书面答复。其仅会对违反法律法规的行为而不是对违反指导性文件的行为发出警告信。地区办事处将与相应的中心进行沟通并确定药企对警告信的反馈是否充分。如果企业的答复被认为是充分且适宜的,FDA则将通知其他相应的监管部门。

《监管程序手册》还规定,地区办事处或者中心应该验证企业对于警告信中的内容的纠正是否

实现,这通常意味着对企业再次进行检查。但是,地区办事处认为提交文件或者与公司一起进行培训教育可以解决问题,也可以不对企业进行实地检查。若企业不对检查结果进行纠正,或纠正未达到美国FDA的要求,则可能导致后续更强硬的监管措施,包括吊销执照、暂扣执照、传讯、起诉等。此外,企业即便是在收到FDA警告信后完成了必要的纠正,并且收到了终止信,仍旧会在不被提前通知的情况下受到FDA相应的监管。

(四) 警告信对企业的影响

每个公司都希望避免将483s表升级为警告信,这是因为实践中可能对违规者间接产生严重的后果。一方面,美国FDA警告信在美国FDA网站上对外公布,公众会选择性地不去选用这些被警告的企业产品,这削弱了相应药品的市场竞争力。另一方面,违规者收到警告信,可能会使其新药上市的批准以及药品的修改或补充申请延迟或被阻止。因此,为了保护被监管者的合法权益,维护警告信制度的权威,规范警告信的适用,发出警告信需要满足一定的法定条件。第一,有证据表明涉事企业、产品或个人违反法律法规并且未能及时纠正。第二,该违规行为有明确的监管重要性,并且警告信的内容不与现行指南等部门规章制度相抵触。第三,有一个关于负责企业和个人会尽快采取纠正措施的预期。

四、美国FDA的警告信制度对我国药品监管的启示

(一) 明确药品监管中告诫行为的实施意义

警告信作为美国FDA针对药品监管的重要规制工具,具有较为完备的制度流程,尤其体现在企业答复未通过审核以及后续执法行动的衔接上。在企业已经收到警告信,但后续自发的整改行为未达到FDA所期望的效果时,警告信就被视为已经充分通知责任人,而后续的执法行为则建立在已经充分通知且责任人依旧继续违反法律的

基础上,强化了警告信在FDA处理药品监管事务中的作用。

我国2021年新修订的《行政处罚法》第三十三条新增的“首次违法可不处罚”制度,充分体现“处罚与教育相结合”的原则和行政执法的温度。在药品监管领域可以将告诫行为明确排除出“首违不罚”的范围,并结合企业诚信名单等行政工具进一步提高告诫行为在药品监管中的地位,强化我国药品检查部门在整个药品监管执法行动中的作用。

(二) 统一药品监管中告诫行为的执行规范

我国的药品告诫、约谈监管方式与美国FDA警告信制度类似,都是药品监管部门希望违规企业或个人可以在提醒后迅速且自愿地做出纠正。我国《药品管理法》中规定对有证据证明可能存在安全隐患的,可以进行告诫、约谈等行为,美国FDA也未限制警告信的具体要求。二者都给了执法机关很大的裁量权。

我国的告诫、约谈等监管方式与美国FDA警告信制度在执行标准上有两处比较大的不同点。第一,美国FDA针对药品的警告信绝大多数都是由总部的中心发出,而我国药品监管中的告诫、约谈等大多数是由当地药监部门发出,不同地区的企业出现同样问题时所受到的监管力度较难统一。在现行体制下,为了保证执行标准的统一,需要加强国家层面的培训或建立全国范围内检查员之间的沟通交流平台以达到相应效果。第二,

现行告诫方式的处理结果公示范围尺度也无明文规定,较为常见的做法是向公众公示告诫约谈家次,但不公示企业名称。相对于美国FDA的警告信而言,我国药物监管中告诫行为的惩戒性与威慑性较弱。

(三) 明确药品监管中告诫行为的执法主体

美国FDA的警告信是正式文件,有文件编号,且官网可查,执法主体是各中心或地区办事处^[8]。我国只有少数省份出台了告诫的相关细则,导致出现执法主体不明确的情况。事实上某些药品检查(核查)中心等事业单位也存在告诫行为,不同的执法主体势必会在行政行为的多个层面存在差异,亟需出台全国统一的规章制度明确执法主体。

(四) 规范药品监管中告诫行为的程序

《药品管理法》中所描述的告诫行为与实际工作中监管人员的理解还略有不同。《药品管理法》中的告诫前提是存在安全隐患,这是在检查后的一种行政指导方式。而实际工作中的告诫形式存在发放辖区内某类企业的统一告诫书等形式,这是公开发布的针对企业存在的共性问题的一种提示(提醒)。为了避免出现告诫与提示(提醒)之间的认识误区,应出台有关告诫行为的规范准则,明确告诫行为的法律程序等内容,避免出现以告诫的名义行使未发现风险的情况下的提示(提醒)行为,增强告诫行为的针对性,提高药品监管工作效能。

参考文献

- [1] 许安标.《药品管理法》修改的精神要义、创新与发展[J].行政法学研究,2020(1):3-16.
- [2] 孙搏.美国食品和药物管理局发布的临床试验研究者警告信分析[J].中国新药与临床杂志,2020,39(11):659-663.
- [3] 段然.浅谈美国FDA警告信的作用[J].中国药事,2013,27(3):332-333,337.
- [4] 安金蒙,麦丽谊,陈昕,等.美国FDA医药产品CGMP相关警告信统计分析及其启示[J].药学进展,2016,40(12):938-944.
- [5] 宋华琳,刘炫.美国FDA警告信的制度架构及其启示[J].中国食品

药品监管,2019,191(12):30-37.

- [6] 葛渊源,张景辰,陈桂良.美国FDA 2019财年GMP检查缺陷数据分析和启示[J].中国医药工业杂志,2020,51(2):276-283.
- [7] 聂少勇.2011—2016年美国FDA向中国制药公司发出警告信的综合分析[J].药学进展,2017,41(9):710-716.
- [8] 袁飞.告诫制或扩面告诫信发放主体资格探讨[N].医药经济报,2019-10-28(002).

责任编辑 夏继先

规则导向与协同行动:律师行业 党建路径研究

——对上海 D 律师事务所的调查

潘金珠^{1,2}, 彭园园³

(1.华东政法大学 政治学与公共管理学院,上海 201620;2.山东政法学院
公共管理学院,山东 济南 250014;3.常州工学院 马克思主义学院,江苏 常州 213000)

摘要: 改制后的律师事务所是典型的“两新”组织。作为市场中的组织实体,其既具有逐利的动机,又承担着适用法律、弘扬公平与正义的责任。通过党建嵌入律师事务所的治理过程可以平衡两者之间的张力。新时代律师行业党建如何在依法治理的框架下展开?“规则导向—协同行动”提供了一个针对性的方案,坚持政治引领、服务定位、民主参与、协同互利可以实现律师行业党建与律所内部治理的有效融合。

关键词: 规则导向与协同行动;律师行业党建;服务型政党

中图分类号: D926.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)08-0051-06

一、问题的提出

律师事务所是伴随改革开放而逐渐成长的新型社会组织,其在调处纠纷、化解矛盾、适用法律、维护社会公平和正义等方面发挥着积极作用。作为“两新”组织的一员,正像所有的社会组织一样,其在运行中还存在法规制度建设滞后、管理体制不健全、自身建设不足甚至违法违纪等问题,欲促进律师行业健康发展,全面加强党对律师行业的领导尤显必要。早在2008年中共

中央组织部、中共司法部党组在下发的《关于进一步加强和改进律师行业党的建设工作的通知》(组通字[2008]15号)中就指出要加强党对律师行业的领导,努力扩大党的组织和工作覆盖面。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》也强调在社会组织管理中要加强党的领导作用:“按照党中央明确的党组织在社会组织中的功能定位,发挥党组织的政治核心作用,加强社会组织党的建设,注重加强对社会

收稿日期:2021-11-25

基金项目:华东政法大学博士研究生学术研究项目“律师行业党建的实现路径研究——对上海大成律师事务所的调查”(2021-2-034);山东政法学院科研项目:“高校心理健康预防体系建设研究”

作者简介:潘金珠(1987—),女,山东费县人,华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生,山东政法学院公共管理学院讲师,研究方向为基层治理、地方政府;彭园园(1994—),女,河南许昌人,常州工学院马克思主义学院,研究方向为基层治理。

组织的政治引领和示范带动，支持群团组织充分发挥作用，增强联系服务群众的合力，确保社会组织发展的正确政治方向。”^[1]目前我国已经“阶段性地完成了党的组织网络布点与工作制度化的任务，为贯彻执行党的路线方针政策提供了组织保障”^[2]。然而，实践中律师行业的党建探索却与律师事务所治理之间时常存在张力。这已成为在促进律师行业健康发展过程中急需解决的问题。

学界对律师行业党建问题的研究成果主要内嵌于“两新”组织的文献中，专门针对律师行业党建研究的文献较少。在仅有的研究中，学者主要沿着“提出问题—分析问题—解决问题”的逻辑思路展开，“宏观的理论依据与微观的具体事例分析间缺少过程与机制分析的补充”^[3]问题突出。可以说，针对律师行业党建中的困境及其破解之道，学术界和实践界进行了不懈的探索，但仍有很大的研究空间。本文试图基于上海D律师事务所成功的党建与所建融合实践，以“规则导向—协同行动”作为分析框架来探讨律师行业的党建问题，以期为推动律师行业党建工作提供助益。

二、规则导向与协同行动：一个分析框架

“规则导向—协同行动”的分析框架试图将律师行业成功开展党建的过程界定为在律所各治理主体遵守既定规则下展开协同行动的结果。

（一）规则

中国特色社会主义社会是一个崇尚规则的社会，在国家治理的每个层级，规则都是一个不可逾越的边界，规则构成了行动的基础。在我国，改制后的律师事务所成为自收自支、自负盈亏、自我管理、自我发展的组织。律师行业走向市场的这一事实使得律师生存的社会压力增大，进而使其逐利动机增大。律师的逐利动机如果得不到规则的约束，很有可能会影响到适用法律的情况，进而危及我国公平和正义的实现，因此律师行业的行动需在规则下展开。在律师行业中开展

党建工作需要党组织参与到律所治理的过程中，党组织作为治理的一方主体也需要受到党规国法等规则的约束。因此，规则是开展律师行业党建的一个基本前提。具体来说，各主体需要遵循的规则有：

1.党内法规。党内法规是“调整党内行为关系的规范，由党内专门机关制定、认可和解释，以权利和义务的双向规定为调整机制，通过程序予以强制实施的法规总和”^[4]。中国共产党是社会力量的领导者，是我国的执政党。作为执政党，其行为的合理合规程度备受关注。党的十八大以来，面对党的建设中出现的新情况，以习近平同志为核心的党中央提出了全面从严治党的思想，全面从严治党基本要求是党的行动遵守党内法规的约束，这样既有利于党执政能力的提升也有利于以党规引领国法建设，实现依法治国的总体目标。在律师行业中开展党建工作，党组织和党员需要遵守党内法规的约束。

2.律师行业的法律、法规等基本规范。一个行业的法律、法规是该行业有序运行的制度保证，当前规范律师行业的法律、法规、办法主要有《中华人民共和国律师法》《律师执业行为规范》《律师执业管理办法》等。律师行业的党建与治理的主要参与主体是律师群体，该群体对以上规则的遵守是律师行业党建和律师事务所治理有效开展的前提。

3.社会主义市场经济的基本运行规则。我国实行社会主义市场经济，市场调节在经济发展过程中起着基础性的作用，所有经济实体的活动均应该遵守市场经济的运行规则。自2000年8月始我国律师事务所开始全面脱钩改制走入市场，现如今律师行业作为新兴的组织实体，也是市场活动的主体之一，它在运行中需受到市场规则的约束。做好律师行业党建工作，需要遵循经济发展规律，不能将律师行业党建过程和律师事务所参与市场经济活动并追求自身经济利益的事实割裂开来。

4.律师事务所内部治理规则。我国的律师制

度在1979年中国共产党十一届三中全会结束后得以重建。体制重建后的律师是国家的法律工作者，律师工作机构实质上是司法行政机关的一部分。1994年起，律师身份从“公”变“私”，成为市场主体后其治理的形式变得多元起来。以上海为例，目前上海的律师事务所主要有三种类型：普通合伙所、特殊普通合伙所、个人所。相应地其治理模式亦比较多元，每一种治理模式都有其治理的独特规则，在律所党建过程中欲取得实效应充分尊重律所内部的治理规则。

（二）行动

行动指的是为达到某种目的而进行的活动。根据不同的标准可以将行动划分成不同的类型。比如美国著名的社会学家詹姆斯·科尔曼认为行动者的行动动机存在差异：“行动者有时依据自身利益行动，有时根据特定的他人利益行事，有时又按照规范采取行动。”^[5]根据行动者行动时相互之间的关系程度可以将行动分为自主行动、合作行动和协同行动。

1.自主行动。亦可称之为个体行动，主要是指行动个体在达成目标中出现的单独行动。组织中个体采用单独行动，一方面源于简单的工作环境，另一方面也源于个体对行动效率的诉求。由于需要协调的主体较少，个体独自行动时具有高灵活性和高效率的特点。但是在专业分工日益密切、各种事务繁杂的今天，独自行动有时候难以克服专业知识和人际关系的壁垒，又呈现出工作效能下降的现象。

2.合作行动。是指行动主体之间采用相互沟通和支持的方式来开展工作的一种策略。在当前阶段，组织中的合作成为一种常态，不合作成了一种例外。合作可以克服个体的弊端，最大限度地发挥组织优势。但是合作的前提是共同利益的存在。共同利益是合作的黏合剂，一旦共同利益消逝，合作也将不可维系。因此合作虽然可以克服个体弊端，但却摆脱不了不稳定的命运。

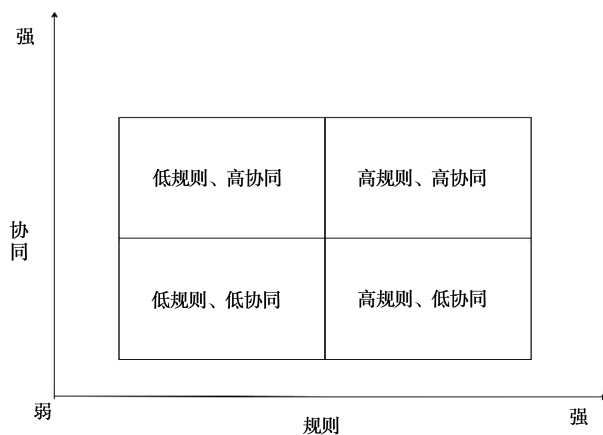
3.协同行动。协同行动与合作行动相似的地

方在于它也需要行动中各方主体的共同参与，也能够克服个体行动的弊端。此外，协同行动还具有以下特点：第一，协同行动具有一个强有力的领导核心，这个主体在活动中起到序参量的角色作用，能够很好地引导参与各方主体的有序行动。第二，参与协同各方之间呈现出一种有机耦合的状态，这种合作的基础广泛而且持久。

当前阶段我国律师行业党建已经成功实现了组织的嵌入，但“组织嵌入只是迈开社会组织党建的第一步，外部嵌入型党建模式常常引发社会组织对党组织的被动应付与外部排斥”^[6]。律师行业党建欲取得实际效果，需促进行动者行动从自主行动、合作行动向协同行动转化。

（三）基于规则的协同行动

在律所党建过程中，根据遵守规则程度的高低和采用协同行动程度的高低，可以将行动进行分类，如下图所示。



根据上图可以看出，行动者在具体行为选择上可以有以下四种类型。

低规则、低协同：这种行动模式意味着较低的规则遵从程度和较低的协同行动程度。这种状态，一般分布于行动的早期阶段，行动的效果比较差，往往表现出无序和无效的状态。

低规则、高协同：这种行动模式遵从较少制度规则的约束，却拥有较高度度的协同行动。这种游离于制度边缘或者之外的协同行动暗含着极大的破坏力，是一种不可持续的集体选择方案。

高规则、低协同：这种行动模式过分遵守

规则约束且行动主体间协同度低，是一种比较保守的缺乏创新的行动状态，仍然很难取得行动的成效。

高规则、高协同：这种行动的模式能在比较高的规则遵从程度的前提下达到较高程度的协同行动效果，是一种理想的行动模式。

由于现代意义上的律所成立的时间短、发展的规模各异，大部分律所的主体行动模式分布在上述前三种中。欲使律师行业的党建和治理工作实现质的飞跃，需要探索从其他模式向高规则、高协同模式的转化。

三、案例的呈现与分析：D律师事务所的党建经验

上海D律师事务所(以下简称D所)采用党建参与律所治理的协同方式，解决了组织党建与律所治理之间的冲突，全面发挥了党组织在律师事务所的政治引领、业务促进作用，成为实现党建引领律师事务所健康发展的典型。

(一) D所概况及党建发展图景

成立于1992年的D所是我国成立最早、规模最大的综合性律师事务所之一。自2015年与全球顶尖律所Dentons合并后，其在55个国家拥有125个办公室，全球律师超过了7300名。自2010年以来，D所的业绩以平均每年30%的速度在增长，规模化、规范化、专业化、品牌化、国际化的运作，让D所越来越强盛。近年来该所更凭借优质的法律服务及出色的专业实力，被评为“2015—2018年上海市十佳律师事务所”之一，荣膺《商法》杂志2020年度上海地区卓越综合实力律所。

D所于2011年6月设立的党委系上海市律师事务界的首家党组织。截至2020年，其上海分支机构拥有员工近700人，500余名执业律师，其中党员律师236人。党委下辖支部数量有13个，各支部班子成员均由各部门牵头律师组成。D所合伙人中党员占比近40%，在事务所管理层中党员占比近50%，事务所20多个专业部门的带头人

80%是党员，党员律师在律所管理和业务发展中已经成为骨干力量。律所党组织成立后，D所始终坚持“以党建促律所发展，以律所发展凝聚党员”的协同共治理念，打造党建工作品牌，提升律所发展软实力，实现了党建工作与律所发展的双赢，D所先后荣获了上海市律师行业党建工作示范点、上海市先进基层党组织、浦东新区基层党建示范点等荣誉称号。

(二) 规则导向与协同行动的践行

D所运行中各主体的行为模式在低规则、低协同，低规则、高协同，高规则、低协同三种状态中均有分布。而D所党建的开展使以上三种行为模式完成了向高规则、高协同的转化。其逻辑如下：党组织通过民主选举嵌入律所领导层级，完成组织上的嵌入后，通过价值目标的重塑强化了规则意识，通过运行机制的调适构建出党组织与律所治理主体和谐共处、有机耦合的图景。

1.民主选举：规则约束下的组织嵌入。党组织在工作中嵌入律所领导班子，通过领导班子成员发挥组织核心作用，帮助律所做出正确的决策，引领律所的发展方向。D所党委在刚成立时就举行全体党员大会公开征集人选，通过海选方式产生出9位党委委员，然后再选举出党委书记、常务副书记及分管副书记。党委下设13个党支部。在律所管理层换届选举中，党委的3位书记都被选到事务所管理层，党委书记被选举为事务所主任，常务副书记被选举为事务所执行主任，分管纪检的副书记被选为监委会主任。通过民主的方式，该所实现了党委成员与律所领导班子的融合。

D所党委成员通过民主程序嵌入该所领导层后，做出了正确的职能定位，即律所党委不是权力机关，其主要功能是发挥政治核心和价值引领的作用。调研中党委书记认为律所中合伙人大会更多是侧重经济和管理方面的组织，不能解决凝聚力的问题，而党组织有完整的理论体系，有很好的组织架构，能够提升律所核心凝聚力。党组织的政治核心和价值引领的作用，就是要确保事

务所发展的正确方向，避免犯路线性错误，这个不只是政治路线问题，还包括维持事务所内部的稳定和谐关系。

2.价值目标的重塑：规则意识的强化。组织要实现协同发展，离不开基于共同利益的组织认同。在既定的资源条件下，党委需要根据不同的情况找到党务工作与律所工作的契合点，通过合作增加互信进而建立组织认同。通过分析，D所党委认为党组织与律所之间存在着利益的共同点，通过自身优势的发挥能够增进彼此的认同。在此理念下D所党组织转变思维，以服务促合作。D所党组织在遵守规则的前提下为律所提供了诸多资源：一是组织资源。例如，党组织的信誉背书、党内的荣誉激励等。二是政府资源。例如，发挥党组织的政策优势，为律所申请政策优惠等提供政策信息和技术指导等。三是平台资源。党组织通过组织关系，使律所加强了与上级党委、政府、行业协会等其他重要机构的联系，及时了解了最新政策、掌握行业动态。

同时党组织还通过多元化的组织生活方式，强化律所治理中成员的规则意识。比如，通过开展对《党章》《律师法》《律师执业行为规范》等规定的学习，从正面强化律师的规则意识。开展典型的案例剖析活动，从反面规范律师队伍的规则遵从行动；举办各种赛事，使规则精神内化于律师行业群体。以上诸多党务和业务结合的方式，强化了律师群体对规则的认知、重视和遵从程度。

3.运行机制的调适：行动模式的转化。运行机制的调适过程实际上就是党组织促进律所治理主体在遵从规则基础上开展协同行动的过程，也是促使不同行为模式转向高规则、高协同的过程。律所治理中的主要参与主体包括：律所中党组织、律所中的领导成员、律所中资深的律师、律所中的青年律师、司法部门和律师协会、律所的潜在客户群体等。在律所党建参与治理之初，党组织首先梳理了治理过程中存在的问题，并采取措施逐一改变：

第一，低规则、低协同向高规则、高协同的转化。律所中部分律师尤其是年轻律师对党建规则和治理规则缺乏了解，存在对党建工作的排斥问题。另外由于经验缺乏年轻律师很难参与到律所治理的过程中。为加强年轻律师政治认同，改善年轻律师这种低规则、低协同状态，党委专门成立了青年之家，制定年轻律师培养计划，举办各种沙龙和专业论坛，提升年轻律师的业务能力和办案水平，并在心理健康、压力排解、个人兴趣方面给年轻律师提供平台，帮助他们成长。

第二，低规则、高协同向高规则、高协同的转化。D所党组织建立初期，律所内也存在个别律师和客户群体之间通过违反规则达成私下交易的行为。这种行为既损害了律所的利益和形象，又给客户群体的权利维护带来了潜在的风险。针对这种低规则、高协同情况，D所在党委领导下一方面按照既有规定，严格处理程序、及时通报结果，另一方面发挥党建工作优势，动员党员积极参加各类党课学习、党日活动以及青年之家、女律联、侨联等文化社团活动，通过强化学习和文化建设提升党员思想觉悟，增强成员遵守规则的意识。

第三，高规则、低协同向高规则、高协同的转化。有些律师虽然遵守规章制度，但却缺乏协作思想，不能够很好地融入律所治理过程。为此，D所党组织通过政治思想引领，增强律师行业社会责任感，在开展社会服务的过程中强化律所与治理主体之间的互动。例如：组织成立公益律师志愿团、法律援助骨干队伍，积极组织律师开展法律援助服务，派出精干律师团队办理法律援助案件，鼓励党员积极参加“法律进社区”的法律咨询活动等公益活动等。D律所还每年投入近60万元，在党委的倡导下举办各种活动，增强律师之间的交流互信，为协同行动创造条件。

D所党建引领下协同治理的成效凸显：初步形成了党的领导与律所主体间利益互促的局面，在党组织不断推动律所获益过程中，党组织的影

响力也得以不断增强，其政治引领和服务价值凸显。D所治理中呈现出了“党建嵌入律所法人治理过程、以律协功能重组而形成协同治理、党员律师进社区的基层治理，以及针对青年律师成长的精准治理等”^[7]的局面。

四、研究结论与讨论

本文从微观视角分析D所党建的成功案例，将其成功归结为对“规则导向—协同行动”框架的践行，该律所党建的成功经验在于：律所各主体需要在坚持党内法规、市场经济运行规律、律所相关的法律法规、律所内部治理规则的前提下开展协同行动。在行动中坚持政党的引领性、服务性，在民主平等参与的基础上，通过共同利益的追求来实现党的建设与律所治理的协同发展。

第一，政治引领是前提。改制后的律师事务所成为市场中的一员，其具有市场主体的逐利动机和行为，但又承担着适用法律维护公平正义的使命。两者之间存在张力，导致律所发展中出现诸多问题。通过律所党建可以发挥党组织的政治引领作用，通过加强规则的约束可以保证其航向，加强协同可以提高其业绩。

第二，服务定位是基础。坚持党对律所的领导既是实践经验的总结又有深厚的理论基础。新时代既要坚持党的领导地位不动摇，又要与时俱

进创新党的领导方式。律所治理中存在的党建与所建之间的张力，很大程度上因为党建的功能定位出现偏差，而服务型政党的定位能够实现党建与所建的完美融合，在协同行动中实现多赢的局面，但同时应该注意服务型政党的实现需要建立在明确的职能分工基础上，服务并不代表没有底线的约束。

第三，民主参与是关键。在党引领社会发展的过程中，发展律所党建工作，需要遵循法律法规、市场规律，坚持在党的领导下明确党与律所治理主体之间的关系，调动各治理主体以平等的身份开展合作，实现良治的局面，其中党组织要明确自身定位，考虑律所治理主体“民”的身份，发扬民主，形成平等的协同治理局面，以合作理念为价值引领并在组织中形成广泛认同的机制，从而展开行动。

第四，利益互促是核心。马克思认为：“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”^[8]实际上，党组织的目标与律所的目标之间具有一致性，由此能够实现二者之间的深度融合。党组织与律所治理主体之间的成功协作，对党而言，能够增强党的阶级基础与群众基础，扩大党在社会组织中的影响力，夯实党的执政根基；对律所而言，可以获得更多发展资源。其共同的结果是保障人民利益的实现。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》[EB/OL].(2016-08-21)[2021-11-25].http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5106.htm.
- [2] 吴新叶.治理导向：律师行业党建的时代定位与空间拓展：以上海为例[J].理论与改革,2018(4):122-129.
- [3] 唐睿.“两新”组织党建“构筑利益推动点中获取认同”机制分析：基于对浦东新区四个国家级开发区基层党组织的调查[J].社会科学,2011(7):29-36.
- [4] 肖金明.论通过党内法治推进党内治理：兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(5):14-22.
- [5] 科尔曼.社会理论的基础[M].北京：社会科学文献出版社,2008:902.
- [6] 陈家喜,左瑞婷.强化组织渗透性：社会组织党建的发展方向[J].中国党政干部论坛,2015(10):66-68.
- [7] 吴新叶.治理导向：律师行业党建的时代定位与空间拓展：以上海为例[J].理论与改革,2018(4):122-129.
- [8] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集：第1卷[M].北京：人民出版社,1995:187.

责任编辑 刘 晔

从“管理”到“治理”:新时代高校科研治理体系构建探索

王志威

(江苏师范大学人文社会科学研究,江苏 徐州 221116)

摘要: 高等教育治理体系现代化是中国特色社会主义新时代背景下国家治理体系现代化的重要构成内容。高校是科研治理和科研创新的主阵地,但当前高校一元科研管理主体面临科研管理体制、科研管理职能和评价以及科研管理理念方面的现实困境。在系统梳理治理的内涵和高校科研治理多元共治主体的理论逻辑的基础上,探索多元共治的新时代高校科研治理体系的建构原则和分析框架,以期推动从一元管理逐步走向多方协同的科研治理新局面。

关键词: 科研治理; 高校; 治理体系现代化; 多元共治

中图分类号: G644 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)08-0057-05

近年来,“国家治理体系现代化”已成为中国现代社会治理研究中的热门词之一,受到政府部门、学术界等方面的广泛关注和讨论。高等教育治理体系现代化是中国特色社会主义新时代背景下国家治理体系现代化的重要构成内容,而科学研究则是加快高等教育治理体系和治理能力现代化进程的重要支撑,高校是科研治理和科研创新的主阵地。党的十九大报告明确提出的“建设教育强国”理念,落实到高等教育领域则是通过高校的内涵建设来带动整体高等教育事业发展。在“高校治理”研究热的当下,如何把握新机遇、统筹资源,推进高校科研治理体系和治理能力的建设,是新时期高校科研工作领域的重

要课题。

一、高校一元科研管理主体面临的困境

(一) 科研管理体制方面

高校的科研管理体制与高校实施的行政管理体制在管理目标和手段方面存在冲突。高校的行政管理体制属于典型的科层制^[1],权力及其执行均呈直线型特征,在过程优先和合法化的原则下,高校行政管理的目标追求的是确定结果下的程序化、规范化和标准化。而科研管理体制则不同,高校科研管理的对象首先具有广泛性,科研利益相关者中既包括高校的科研人员,也包括科研机构、科研团队、科研项目、科研资金、科研

收稿日期: 2021-12-26

基金项目: 2021 年江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“多元共治视域下高校科研管理协同机制研究”(2021SJA1056)

作者简介: 王志威(1986—),男,河南许昌人,江苏师范大学人文社会科学研究助理研究员,研究方向为科研管理、科研诚信治理。

成果的需求方等，所以高校科研管理体制的目标追求的是理想的目标和创新性成果，更加强调管理手段的灵活性^[2]。两种管理体制存在异质性，当前被广泛诟病的行政管理体制“过度行政化”，直接导致了科研管理工作中学术服务和行政间的不匹配和不和谐。

（二）科研管理职能和评价方面

当前，部分高校在科学研究中的科研分工与科研定位不清晰不明确，相关实践经验的提炼和学术价值的挖掘力度匮乏，特别是大量简单重复和低价值甚至无价值的研究泛滥成灾，使得有关高校丧失了其本身的学科优势和科研特色^[3]。以产学研项目管理为例，一些地方高校科研部门虽然将产学研合作项目纳入到了管理职责之中，设置了专门科室和配备了专门的管理人员，但实际却只是对产学研合作项目进行简单的统计和管理，注重数量而非质量的现象大行其道，反映出产学研合作在地方高校中远未受到充分的重视，也导致很多科研成果在评审结题后便被置诸高阁^[4]。此外，科研管理的考核评价机制有待进一步完善。目前高校的科研考核评价方式主要呈现出短周期、数量化等特点，虽然在一定程度上体现了按劳分配的激励机制，但是只重科研成果数量而忽视科研成果质量的科研管理评价制度，导致教条化、僵硬化的科研管理现象以及功利和浮躁的科研氛围，破坏了学术评价与学术研究的同一性。

（三）科研管理理念方面

从当前很多高校中的科研机构设置以及科研政策导向、科研资源投入来看，高校重视自然科学学科甚于人文社会科学学科^[5]，究其原因，可能在于自然科学学科研究往往在短时间内就会有比较显著的经济利益呈现，而人文社会科学学科研究的经济效益的呈现周期相比之下则更长，甚至并不显著。此外，科研项目的管理中普遍存在对项目申报极其重视却对项目结题等闲视之的现象。不可否认，这和当前社会上往往将成功申报

到高级别项目的数量作为高校科研水平评价的标准有关，故而处于该大环境下的高校科研管理工作的侧重点也就变成了配合各院系尽量争取到尽可能多的高级别科研项目^[6]。受该科研管理理念的影响，高校科研人员更注重的是科研项目能否申报成功，而且由于缺乏严密高效的科研过程考核管理，不少科研人员开始拖延科研项目进度，甚至由于无法完成课题导致项目被撤销，学校科研形象以及科研信誉受到严重影响。

二、从一元科研管理主体到多元科研治理主体转变

行政力量对学术的控制是长期以来我国科研管理中凸显的典型特点^[7]。面对一元化教育行政管理体系难以克服的原生缺陷，科研管理的理念应从传统的行政性管理向学术性服务转变，科研管理结构应该从一元单向管理向多元主体共同治理转变。

（一）治理的定义与治理转变

20世纪后半叶发展起来的治理理论是一个庞杂的体系，以至于学者们对治理内涵的界定并不统一。公共治理全球治理委员会认为，治理是公私部门在管理其共同事务的过程中，能够运用各种方法相互调适冲突或多元利益，直至采取合作行动的持续过程^[8]。Gill将治理定义为权力如何确定和使用、利益相关者如何发言、如何做出决策以及决策者如何承担责任的过程^[7]。世界卫生组织将其描述为确保战略政策框架的落地，通过有效监督、联盟建设、提供适当的规章和激励、关注系统设计和问责制相结合的管理手段实现管理的过程^[9]。蓝煜昕认为，治理理论根植于西方国家调控失败后的一系列政府改革实践，治理的思想在整体上代表着迫切想摆脱传统公共行政中的国家中心论的认知转型，意味着市场、第三部门以及非正式制度走上了公共治理的核心舞台^[10]。虽然关于治理的定义还有许多种，但Tosun等认为，治理的本质实际上可以用一种直截了当的方

式来定义,即政府和非政府部门间通过合作的方式共同解决社会问题^[11]。不同的治理定义来源于不同实践关怀,但是它们所反映的价值取向却都包含多元主体共同治理的相似思想。

治理转变因反映出一种新的治理方式和治理社会的新方法而成为新世纪以来政策研究中尤为流行和广为使用的一个概念。Walters则将其描述为“治理机制”层面的变化,提出在实践中,具体的治理变化通常被描述为具有三重趋势特征,包括超越了“经典/传统”的政府领导的管理模式、在政府和非政府组织间所形成的兼有正式和非正式性质的制度关联,以及政府、社会和公众之间越来越模糊的界限^[12]。这些趋势导致非政府部门在各级政策制订中的参与和影响力日益凸显,也使得体现多主体互动关系的多元共治(co-governance)理念引起了全社会的关注。

(二) 新时代高校科研治理的多元共治主体

治理理论与治理实践在中国展现出的强互动性,推进了多元共治模式在高等教育科研治理领域的发展和创新。特别是《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020)》和《高等学校学术委员会规程》的出台,突出了高校在内部治理结构的完善中加强学术委员会建设的重要性,通过学术委员会制定学术标准的方式来促成改善科研管理状况的目标反映了当前教研科研领域的重组政策状况,而这种重组源于国家教育部门、科研院所和科研人员(团队)等多元主体之间不断发展变化的相互作用关系。事实上,在政府和非政府组织团体之间所形成的正式性和非正式性制度,以及伴随着出现的私人标准(如学术委员会制定的学术标准)等新政策工具等现象,在大多数政治科学文献中都被描述为一种从政府管理向政府治理的转变。其中引起全社会关注的多元共治模式就直观体现出教育行政部门和非行政部门的交互过程:要么是政府教育部门邀请企业、大学等科研机构、学术委员会和广大科研工作者来参与科研管理活动,要么是企业、大学等科研机构、

学术委员会和广大科研工作者动员政府教育部门共同参与解决科研活动中科研资源的提供和科研管理问题^[7]。与传统的科研行政管理模式相比较,科研治理的多元共治通过有效的机制吸纳了学术委员会、广大科研工作者和科研需求方如企业等社会力量的加入,带来科研治理力量的倍增。此外,科研治理多元共治模式有助于制定出更符合高校科学研究实际情况的、更具可操作性的科研政策,不仅有利于提高科研治理效率,而且有利于节约科研治理成本。

具体而言,政府教育部门和科研机构行政部门所形成的正式制度,在科研治理过程中发挥着主导作用,它们可以帮助其他主体解决科研资源提供困难和科研管理中存在的诸多问题。在从“管理”到“治理”的转变中,教育行政部门应摒弃其官本位的科研管理思想,向“有限政府”和“有效政府”理念转变,做好掌舵人而非划桨者,充分发挥其监管职能,使得其他多方主体在有效监管下充分发挥各自的科研优势,共同营造良好的高校科研治理氛围。

学术委员会、科研成果需求方等在科研治理中具有独一无二的优势,能够有效地补充政府部门治理力量的不足。首先,学术委员会和其他利益相关者出于自身利益的考虑,会对教育行政部门施加压力,同时为了保障自身利益不受损害,会对政府教育部门和科研工作者进行有效的监督,加大学术不端、科研不诚信行为的曝光力度。其次,这些治理主体所建立的专门科研网站和服务系统,推动科研管理工作进一步实现网络化,摆脱了以往纸质化的低效率状态,而且这些平台吸纳了大量的专家学者,其所形成的强大智库可以为广大科研工作者提供有关当下热点痛点问题的科研咨询服务,提升科研治理效能。

对于科研工作者而言,学术自由的前提是学术自律,高质量的科研成果不是一味的模仿和拼凑,而是基于学术自律上的创新。科研不端的缘由除了有关体制机制的弊端之外,更重要的是科

研工作者存在缺失科研诚信的现象。科研工作者应该树立科研责任心，学术精神是其立身之本，必须做到学术自由与学术规范高度统一。尤其是针对部分在学术界有绝对话语权的科研工作者，应加强这类人才的科研诚信教育，在学术界树立起科研自律的模范榜样。

随着全球化时代和新兴知识经济时代的到来，社会利益多元分化的情况日益复杂化^[13]。但不可否认的是，在多元共治的高校科研治理体系中，不管是单个的科研利益相关者还是组合式科研利益团体均有自己的资源禀赋优势，这反而赋予科研利益相关者更多的自由合作机会。与此同时，多主体间多样化的科研治理合作策略模式也为消解科研治理体系内部的“熵值效应”和公共权力的垄断提供了丰富的选择机会。

三、新时代高校科研治理体系的构建探索

“中国特色社会主义进入了新时代”，这是习近平总书记在党的十九大报告中对我国发展新方位作出的重大判断。在新的历史方位中，高校科研治理体系理应跨越局限构建新的管理机制。一元管理的传统理念下，管理者与被管理者的非对等关系是政府部门与科研人员的关系体现，而当前科学研究社会共治理念则突破了中国教育行政部门行政监管资源的相对有限性，致力于将二者关系转为对等的互动者与协作方，这种转变克服了广大高校科研人员这样相对无限的监管对象和相对有限的行政监管资源之间的矛盾。

基斯和弗朗斯从理论上总结了“善治”的政府治理机制，包括国际关系领域中“没有政府的治理”机制、社会和社区自组织的治理机制、市场制度与经济治理机制、私人部门的“善治”机制、公共部门的“善治”机制、新公共管理机制、网络治理机制、多层次治理机制以及作为网络治理的私域治理机制等治理的九种模式^[14]。但在实践中，具体的治理路径通常被归为三种模

式，即以政府治理为主的多层治理模式、以市场为主的市场治理模式以及基于相互依赖和互惠的网络治理模式。由于科研问题的技术性、复杂性和社会性交织在一起，建立网络治理模式就成为科研治理的可行途径。

网络治理模式下的科研治理体系内涵丰富，在构建多元共治的高校科研治理体系的框架时，首先需要把握三大构建原则：一是在科研治理过程中既要把握科研治理的特殊性，又要把握大学治理的普遍性规律；二是既要发挥中国特色的制度优势，坚持党的领导，又要努力释放学术委员会、科研人员等力量参与科研治理的重要作用，体现科研治理主体间的有机统一；三是既要坚持科学技术创新、系统回答“治理什么”“谁来治理”“如何治理”三大基本问题，又要持之以恒地创新科研治理体系，发挥制度优势，体现科研治理体系与科研治理能力现代化的内在统一。

其次，基于治理体系的相关理论和构建原则，以中国高校科研管理的现实问题为导向，新时代我国科研治理体系的分析框架应将政府教育部门、大学等科研机构、学术委员会、广大科研人员和企业等多元主体纳入到一个治理系统之中，将技术治理、法治治理以及信息流动和组合治理作为典型治理工具，并基于系统、辩证的研究视野将各治理工具子系统嵌入到高校科研治理体系大系统之中，体现出“自上而下”与“自下而上”相融合的趋势。需要特别关注的是，在科学研究领域，高质量科研成果是科研人员创造出来的，而不是监管出来的，所以在科研治理中，提高科研成果水平、塑造科研诚信目标的实现需要立足于科研人员的自律。只是在实现科研人员自律的整个过程中，在协同机制、整合机制和信任机制的有效保障下，教育行政部门发挥着科研制度和科研规则制定的“舵手”导向作用，科研机构的管理人员在科研管理实践中全过程辅助科研制度和科研规则的具体实施，学术委员会、科研成果需求方等主体承担社会监督责任，最终实

现政府教育部门、大学等科研机构、广大科研工作者、科研需求方等多元主体的协调合作。

四、结语

高校科研治理体系现代化是国家治理体系现代化的重要构成内容,针对高校科研管理的现状及困境,本文较为系统地梳理了治理的内涵和高校科研治理多元共治模式的理论逻辑,在把握科研治理体系的基本特征和构建原则的基础上,构建在法律保障、平等、协调的环境以及协同机制、整合机制和信任机制的有效保障下,政府教育部门、大学等科研机构、学术委员会、广大科研人员和科研需求方如企业等多元主体基于各自职能,运用多重治理工具共同制定和实践科研治理规则的分析框架。

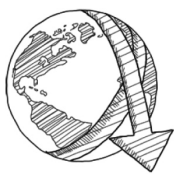
从科研监管部门一元单向管理向多元科研利益主体共同治理的结构性转变是积极的,它可推

动更有效的科研治理决策进程。但与此同时,多元治理主体中非政府力量的介入会对科研治理政策的有效性、相关性和合法性产生重大影响,在我国现代高等教育体系尚未发育成熟的情境下,高校科研治理的多元协同治理模式在实践建构上可能会面临责任困境、效率困境等,因此关于科研治理中的非政府力量的科学界定以及如何正确处理政府力量和非政府力量间的关系从而有效组织和保证各方参与等问题值得进行更系统的深入研究。当然,这些困境的存在并不是对当代科研治理体系现代化转型的巨大价值的否定,但本质上治理困境的消解仍需要依靠教育行政部门充当“元治理”角色对科研治理体系中多元治理主体间的矛盾和冲突加以协调。显然,“元治理”角色何时启动、何时关闭、何时调整都将是对教育行政部门治理的政治艺术的严峻考验,这一重要问题值得进一步探索研究。

参考文献

- [1] 陈建威.我国高校内部治理中的科层制及其超越[J].行政科学论坛,2022(3):46-51.
- [2] 马捷,锁利铭.整体治理视角下大学科研管理机制研究[J].中国高校科技,2019(4):36-39.
- [3] 张蕾.对高校科研管理问题的现实思考[J].黑龙江高教研究,2015(1):53-57.
- [4] 刘黎明.地方高校科研管理部门在产学研实践中的作用:基于参与式方法的视角[J].科技管理研究,2016(13):86-89.
- [5] 瞿新明.高校科研管理工作的现状及对策[J].中国成人教育,2015(8):37-39.
- [6] 张莉.高校科研管理的问题与对策[J].教育理论与实践,2017(24):15-16.
- [7] 王志威.社会共治视角下高校科研管理工作的提升策略研究[J].法制与社会,2019(26):166-167.
- [8] GILL M. Building effective approaches to governance[J]. The nonprofit quarterly, 2002(2):46-49.
- [9] World Health Organization. Everybody's business strengthening health systems to improve health outcomes: WHO's framework for action. Geneva: WHO [EB/OL]. (2012-06-06) [2021-10-10]. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43918>.
- [10] 蓝煜昕.社会共治的话语与理论脉络[J].中国行政管理,2017(7):105-110.
- [11] TOSUN J, KOOS S, SHORE J. Co-governing common goods: Interaction patterns of private and public actors[J]. Policy and society, 2016(1):1-12.
- [12] WALTERS W. Some critical notes on "governance" [J]. Studies in political economy, 2004(1): 27-46.
- [13] 宋亚辉.社会基础变迁与部门法分立格局的现代发展[J].法学家,2021(1):1-14.
- [14] 王俊程,胡红霞.改革开放以来中国社会治理与新时代展望[J].甘肃社会科学,2018(6): 53-60.

责任编辑 刘 晔



一线传真

开封市委编办 强化机构编制监督检查 政策法规宣传

为推进机构编制监督检查政策法规落实落地，开封市委编办多措并举统筹线上线下宣传工作，增强各单位机构编制法规意识，提升领导干部法治思维，强化刚性约束。

一、创新宣传方式。一方面，充分利用审计、评估、选人用人专项检查等契机下发“函告单”，将监督检查重要事项、违规违纪处罚措施、典型问题公开通报事项等告知各相关部门，提高各部门对机构编制政策法规的了解和重视程度。另一方面，积极对接市司法局，将机构编制政策法规核心内容纳入“普法”考试题库，通过全员学、交流学，有效推动政策法规在各级各部门落地生效。

二、精心编制手册。聚焦最新出台的机构编制政策法规，突出监督检查工作特色，重新编印了《机构编制监督检查宣传手册》，发放给市直部门和县区委编办，作为理论中心组学习和领导干部学法用法内容，不断扩大政策法规宣传的广度和深度。手册重点梳理汇总了机构编制监督检查相关内容，收录了机构编制工作的高频常用名词，精心整理工作中常见的典型违规违纪违法案例进行分析，增强了可读性，方便受众理解遵循，受到了各级各部门的一致好评。

三、强化教育培训。以机构编制政策法规进课堂、进单位宣讲为抓手，对相关人员进行政策法规方面的讲解，进一步强化各单位领导和工作人员的纪律意识。积极推进将机构编制政策法规纳入党校主体班次授课内容，由编办主要负责同志担任主讲，提升领导干部的机构编制法规意识、“红线”意识。

商丘市以四项举措确保深化乡镇 管理体制机制改革落实落地

为扎实做好乡镇机构改革“后半篇文章”，进一步激发基层活力，提升治理能力，商丘市科学统筹谋划、精心组织实施，采取四项举措深化乡镇管理体制机制改革，努力实现乡镇管理体制机制更加优化，机构编制资源配置更加规范高效。

一、推进新体制机制运行。精心指导各县（市、区）和示范区制定乡镇“三定”规定，各地主要领导分别组织乡镇机构集中挂牌仪式。截至6月29日，各乡镇均完成新机构挂牌和原有各类机构、牌子清理规范。按照“三定”规定及时做好乡镇领导班子和中层干部调整工作，确保乡镇工作平稳有序运行。

二、稳妥下放派驻机构和人员。各县（市、区）和示范区严格落实县直部门派驻机构属地管理和人员下放工作，财政所、自然资源所、市场监管所等机构的人员一律下沉到位，实行实名制管理。下沉人员的工资福利、考核、评先等待遇保持不变，切实保障下沉人员的切身利益，确保社会大局稳定。乡镇派出所、司法所工作人员的党组织关系于7月底前纳入乡镇统一管理。

三、严格标准审批副科级机构。要求各县（市、区）和示范区根据《河南省乡镇（街道）综合行政执法规范化实用手册》以及平安建设先进乡镇等标准要求，指导乡镇开展综合行政执法大队和平安建设办公室建设工作，切实做到有办公场所、有规章制度、有装备，实现“一支队伍管执法”。对符合条件需要申报副科级规格的，按规定权限和程序报市委编办审批。

四、组织实施改革专项督查。认真落实市委主要领导要求，将深化乡镇管理体制机制改革落实情况纳入市委督查委专项督查内容。市委编办主动与市委督查委沟通对接，制定了《深化乡镇

管理体制机制改革督查方案》，明确专项督查工作重点、督查对象、督查方式等，确保高质量完成深化乡镇管理体制机制改革工作。

郑州市中原区委编办多措并举 持续提升街道管理服务质效

为构建简约高效便民的基层管理服务体制，打通便民服务“最后一公里”，郑州市中原区坚持以人民为中心的工作导向，围绕街道办事处主责主业，注重明确职责定位、优化机构设置、下移工作重心、延长服务链条、推广网上政务等，努力书写推进基层治理体系和治理能力现代化的“合格答卷”。

一、注重顶层设计，锚定主责主业。围绕“依法履行辖区党的建设、公共服务、城市管理、社会治理等综合管理职能，统筹协调辖区地区性、社会性、群众性工作”的职能定位，加快转变职能，取消街道招商引资职能及相应的考核指标，将街道服务经济发展的重点向采集企业信息、促进项目发展、服务驻区企业、优化投资环境等领域集中，着力将街道打造成基层治理体系的主阵地、主战场。

二、注重瘦身强身，做到有保有压。整合优化街道内设机构和事业单位，归并相近职能，街道统一设置7个党政内设机构和3个事业单位，实现机构整体瘦身。贯彻落实习近平总书记关于发展新时代消防事业的重要指导，在街道社区服务中心加挂消防安全服务中心牌子，并配备不少于3名专职工作人员，增加辖区防火巡查、消防宣传、督促火灾隐患整改等工作职责，街道消防机构、人员力量得到有效加强。

三、注重统筹力量，推进综合执法。按照“街道吹哨、部门报到”的原则，成立街道综合执法办公室，办公室主任由街道办事处副主任兼

任，区直职能部门派驻执法机构中队长兼任副主任，其人员任命由街道提名。紧紧抓住城市综合执法中队经费使用、绩效考核等“牛鼻子”，由街道提出考核评价权重比值建议，从体制上确保街道统一指挥协调权，实现街道执法与区直职能部门执法有机融合、无缝联动。

四、注重便民服务，提升治理能力。积极推进街道便民服务标准化建设，推动商事登记、公安户籍、税务相关事项向街道服务大厅下沉、延伸，实现就近能办、多点可办、少跑快办，进“一扇门”办“多家事”。大力推进政务服务“网上办”，全区32家相关单位梳理认领政务服务1145项，100%实现“网上办”，“最多跑一次”事项占比100%， “不见面审批”事项占比99.48%，承诺时限压缩比例88.03%，企业开办“一件事”当场办结，群众获得感和满意度不断提升。

新乡市辉县市开展“减县补乡” 工作实践

今年以来，新乡市辉县市围绕抓好机构改革“后半篇文章”，聚焦基层社会治理需求、群众服务水平提高诉求、干部实现自身价值追求，大力推进人员编制“减县补乡”，推动人、权、事有机统一，取得了实实在在的成效。

一、高位推动，一抓到底。辉县市坚持将“减县补乡”作为“一把手”工程，市委书记亲自部署、亲自过问、亲自协调、亲自督办，市委编办对下沉乡镇人员实施方案反复推敲、充分论证，历经十个月反复研讨和修改，先后组织召开座谈会30余次，征求各方意见，确保方案科学合理可行。

二、程序规范，公开透明。坚持将“公”字贯穿人员编制下沉全过程，切实做到公平、公开、公正，真正做到“一碗水端平”。市委改革领导小组牵头组织实施，制定具体实施方案，根

据市直事业单位编制数，合理设置岗位数量，并进行公开公示；对距法定退休年龄5年以上人员纳入公开选聘范围，市委编办负责审核人员编制，相关部门对参加选聘人员严格资格审查。组织公开考试，统一命题、统一组织、统一标准、统一评分，将最终成绩作为选岗的硬性标准，按总成绩高低排名集中选岗、逐一选岗。

三、系统培训，岗前赋能。遵循“干什么学什么、缺什么补什么”的原则，结合“能力作风建设年”活动要求，有重点、有计划开展岗前业务培训，提升专业素质，让专业的人干专业的事。邀请基层工作经验丰富的同志开展专题讲座；围绕应急处突、城市管理、社会治理、建设规划等热点、难点问题，开展基层综合执法人员“能力充电”大练兵活动。

四、严格考核，优胜劣汰。严格实施正向激励和反向淘汰机制，下沉人员日常管理随所在乡镇（街道）人员一并进行。每年按照1/3的比例，确定年度考核优秀等次，落实全供事业编制管理或享受全供事业编制人员相同的工资待遇、社会保险等；按照10%的比例确定不合格等次，对不合格人员退回原单位，恢复原待遇。通过考核，达到激励先进、鞭策后进、推动中间的目的。

在保证全市编制总量不增的前提下，辉县市通过人员下沉，22个乡镇平均增加了70余人，按照“人岗相适”原则，充实到疫情防控、农业农村发展、社会治安综合治理等领域，下沉人员迅速成长为工作“主力军”，有效缓解了乡镇人才匮乏、青黄不接等问题，进一步激发了基层干事创业的积极性、主动性和创造性，进一步提升了基层治理效能，助力了乡村振兴。

关于开发区改革的各项决策部署，坚持把推进开发区体制机制改革作为开发区高质量发展的关键一招，统筹推进开发区整合、扩区、调规、改制工作。

一、深化管理机构改革，创优内部管理体制机制。按照开发区体制机制改革工作要求，结合镇平县实际，设立中共镇平县先进制造业开发区党工委。将开发区原有的内设科室调整为5个，即综合办公室、经济发展科（统计科）、招商服务科、营商服务科、规划建设科（行政审批服务科），进一步创优开发区内部管理体制机制。

二、重塑管理机构职能，强化经济发展主责。县委改革办、县开发区管委会制定印发了《镇平县开发区剥离社会管理职能清单》，有序剥离开发区社会管理职能，开发区涉及的14项社会管理职能全部移交给乡镇（街道）和县直单位，进一步增强了开发区管委会经济管理服务职能。

三、积极推进放权赋权，推行“一枚印章管审批”。县委编委印发了《镇平县开发区放权赋权工作方案》，拟向开发区赋予经济管理权限121项。要求县直有关部门加强对本部门下放权限的跟踪指导，开展业务培训，强化工作衔接；要求开发区管委会按照权责一致的原则，积极与县直有关部沟通协调，完善工作机制，动态公示信息，确保下放权限接得住、用得好。

四、创新人员编制管理，实行灵活选人用人机制。按照开发区改革要求，对开发区原管委会在岗人员和新调入开发区的党政机关事业单位人员实行“三个分离、双规运行、档案记载”管理。坚持党管人才与市场配置相结合，开发区管委会通过市场化等方式，面向社会公开选聘各类紧缺型高级管理人才、专业性人才。

责任编辑 华 夏

镇平县委编办深化改革 释放开发区发展活力

镇平县委编办严格贯彻落实省委、省政府



学步



雄风

霍九江（1969—），男，河南新乡人，新乡学院美术学院副教授，河南省美术家协会会员，研究方向为美术学国画。



平原湖春雪

梁宏昌（1981—），男，河南洛阳人，新乡学院艺术学院教师，硕士，研究方向为视觉传达设计。



守望丰收 摄影/赵彦明

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价: 15.00元