

“放管服”背景下科研院所治理现代化之路

林修竹, 夏康炎*

(中国农业科学院茶叶研究所, 浙江杭州 310008)

摘要 科研领域正在全面深化“放管服”改革, 以转变传统管理职能, 构建现代科研院所治理体系。在对自主治理理论的提出及其适用性进行分析的基础上, 提出了在“放管服”改革背景下科研院所提升自主治理能力的建议, 具体包括: 调适政府与科研院所关系, 推动科研院所自主治理; 发挥职工治理主体作用, 建立健全科研院所内部法人治理结构; 构建科研院所内、外部制度体系规范, 强化规则约束。

关键词 “放、管、服”改革 自主治理 科研院所 治理现代化

1 自主治理问题的提出

公共事物的治理是长久以来困扰世人的普遍难题。传统视野中, 人们建构了公地悲剧、囚徒困境博弈和集体行动逻辑 3 个模型。“公地悲剧”指理性的经济人在追求自身利益最大化的过程中, 公共资源必然导致滥用, 每个人都将承受资源退化或衰竭带来的延期成本, 悲剧由此发生。“囚徒困境博弈”指由于囚徒无法信任对方, 在一次博弈的前提下, 倾向于追求自身利益最大化而互相揭发, 博弈结果对集体而言往往不能实现帕累托最优。“集体行动选择”指出个人理性并不是实现集体理性的充分条件, 理性的个人在实行集体目的时往往具有搭便车的倾向^[1]。

为解决此问题, 学者们循着国家—市场的研究进路, 提出了“利维坦”和“私有化”的政策方案。利维坦方案提出实行集中控制和管理, 设想由外在的政府机构来决定看上去似乎最优的策略, 由谁使用, 什么时候使用, 怎么使用, 并且由政府进行监督。该方案建立的前提基础是信息准确无误、监督执行能力很强、惩罚制裁可靠有效以及不发生行政费用等假设上。“私有化”则主张政府放弃对资源的所有权, 创立私有财产制度, 使个体在清晰的产权界限内追求自身利益, 通过市场机制实现对公共池塘资源的可持续使用。

无论是利维坦方案, 还是私有化方案, 都有其难以克服的局限性。利维坦专注于公平, 忽视效

率, 而私有化维护了效率, 却与公平相矛盾, 在此国家—市场的两分路径陷入了公平与效率取舍的两难境地^[2]。两种策略显然都过于理想化和简单化, 因此也未能取得成功。深究这两种解决策略失败的背后, 发现两者都是基于须依靠外部制度动力解决问题的信条, 正是在这种意义上才使得这两种方案都陷入了无力状态。基于此, 埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom, 1933—2012) 研究“一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来, 进行自主治理, 从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下, 取得持久的共同收益”, 提出了自主治理理论^[3]。

2 自主治理理论适用性分析

2.1 研究对象

自主治理理论主要来自于对小规模公共池塘资源的研究, 其特点包括: (1) 可再生的而非不可再生的资源; (2) 资源并非充足, 而是相当稀缺; (3) 资源使用者能够互相伤害, 但参与者不可能从外部来伤害其他人。若按经济学中的竞争性、非竞争性、排他性和非排他性 4 个维度去分析, 私人物品是既有排他性又有竞争性的物品, 公共物品是具有非竞争性和非排他性的物品, 公共池塘资源则主要指具有竞争性和非排他性的物品。

2.2 适用性

自主治理理论架起了一座理论与现实之间的桥梁, 但理论作为现实的抽象和符号化的表达, 在应

表1 物品分类

	竞争性	非竞争性
排他性	私人物品 (如服装、图书等)	俱乐部物品 (如收费公路、电影院)
非排他性	公共池塘资源 (如牧场、渔场等)	公共物品 (如国防、环保等)

用之前需要对其适用性进行分析。

2.2.1 自主治理适用于弥补政府与市场的不足

如前所述,同时兼具竞争性和非排他性的公共池塘资源,则往往遇到“公地悲剧”矛盾,成为世界性的难题。自主治理理论虽然仅研究了小规模的公共池塘资源,但这种在政府与市场之外引入自主治理的视角,却是对这条适用性的最佳扩展。由此可知,在市场失灵的地方,并不一定必然要政府的介入,而是可以进行自主治理。

2.2.2 自主治理需要社会组织和公民力量的支撑

公民参与是自主治理的基础和前提,富于公民精神的占用者在公共池塘资源自主治理中发挥了至关重要的作用。参与者面对面讨论共同的问题和共同策略,可以获得公共池塘资源结构等信息并将信息向所有占用者公布。很难想象,离开了公民精神的公共池塘资源占用者群体,在人人自私自利罔顾公共事务解决之法的社群里,还能出现自主治理的成功例子。

2.2.3 自主治理需要良好的外部制度环境

在自主治理中,要建立起不受外部政府权威挑战的自主组织,操作规则的制订和修改应使每个占用者参与其中,公共池塘资源的管理同样也是发挥每个占用者的参与作用,实现自我监督和冲突的自主解决。由此可见,不论是政府权威对自主治理的规则认可还是不予干预,自主治理的成功都离不开良好的外部制度环境。

3 “放、管、服”与科研院所自主治理

3.1 自主治理在科研院所的适用性

公益类科研院所中,事业单位性质的占了主体,是“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”^[4],其同样面临着自主治理理论所适用的“公地悲剧”和“囚徒困境”问题。科研院所非常符合自主治

理理论中小规模公共池塘的设定。首先,科研单位一般为公益类单位,仅从财政资金来讲,每年有固定政府投入,包括科研经费,符合可再生资源性质。第二,财政资金与科研经费又都有限额,且用途明确,不能随意挪用,可见资源不充足。第三,这些政府投入仅限单位自身及单位内部科研人员使用,外部人员无法参与分享。可见,科研院所符合自主治理理论的前提条件。

3.2 “放、管、服”在科研院所的应用逻辑

对于“放、管、服”改革的宗旨,李克强总理强调,旨在推动政府职能深刻转变,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,这是一场重塑政府和市场关系、刀刃向内的政府自身革命,也是近年来实现经济稳中向好的关键一招^[5]。对于提升“放、管、服”改革效能,学者高小平认为,要按照“战略定位、结构变革、绩效改进”三位一体、依次推进的逻辑,使各改革要素相互联通、相互促进^[6]。按照此逻辑,对科研领域深化“放、管、服”改革进行探索。战略定位:简政放权,有效解决旧的职能机构在科研资源配置上与市场间的矛盾,进而解决“公地悲剧”和“囚徒困境”;结构变革:对机构职能重新定位与梳理,提升服务质量,提倡创新监管方式、发挥监督效能;绩效改进:随着改革的深入,落脚点变成改革绩效的反馈,包括科研人员的体验感、科研成果的产出率、成果的转化推广效益等。

3.3 “放、管、服”与自主治理

自主治理有效实施的条件为“新制度的供给、可信承诺、相互监督”^[7],这与上述高小平所指“放、管、服”中“结构变革”这一关键过程十分契合,即通过变革职能、完善制度、提升监管效能来实现效益最大。如果说“放、管、服”是对机构职能进行重新定位的革命手段,那自主治理就是在推进这场革命中,可以拿起来的理论刀刃。在这一过程中,政府将最大限度减少对科研资源的直接配置和直接干预,改为去不断创新和完善事中、事后监管机制,提高政府服务效能。科研院所将不断下放具有竞争性和非排他性的人、财、物支配权和技术路线决策权,充分利用好有限的资源,建立以信任为前提的科研管理机制,营造良好的政策环境与制度环境。科研人员将最大程度减轻负担,获得更大的自主权,创新活力和创新积极性获得充分

释放,创新能力和关键领域核心技术攻关能力获得提升原始。

4 对科研单位的启示

“放、管、服”要在科研院所中深入有效实施,其精髓要有效落实,可充分借鉴自主治理理论。

4.1 调适政府与科研院所之间关系

大多数科研院所,尤其是从事基础科学等关乎公众利益的科学研究机构,由于其具有公益属性,若简单推向市场则往往遭遇“市场失灵”。反之,数十年来的实践证明,政府对科研院所的大包大揽同样问题丛生,面临某种程度上的“政府失败”。在此种意义上,科研院所改革才呼应了自主治理理论试图努力寻找的第三条道路。以事业单位性质为主体的科研院所,行政化问题一直为人所诟病,推进其改革面临的最大难题就是如何调适与政府的关系,如何实现去行政化。奥斯特罗姆教授的自主治理理论以丰富而生动的案例启示人们,政府大可放手,由科研院所实行自主治理。为此,政府与科研院所之间的关系需要从目前的行政隶属关系转变成为在法治框架内的委托—代理关系,通过法律的形式明确双方的职责和权限^[8]。法治框架内,政府对科研院所的责任主要应该是提供公益研究的财政资助,以及最低限度的必要竞争秩序的维护。奥斯特罗姆教授所研究的那些自主治理的成功例子告诉我们,科研院所自主治理首要的前提是自主,即政府与市场各安其位、恪守边界,这才是科研院所治理成功的基础。

4.2 建立健全科研院所内部法人治理结构

从集体行动的乌合之众,到公民的自主治理,是基于有较强主体意识和自治愿望的理性人在自主治理制度安排中实现了集体行动的选择和集体利益的优化。无论是自主治理的具体原则,还是自主治理那些成功的案例,都说明了自主治理的成功离不开利益相关者对治理的参与和规则的制订。科研院所具备自主治理良好条件的一个很重要的方面就是普遍具有文化水平和个人素质较高、掌握一定专业知识和技能的职工,如能激发广大职工参与科研院所治理的主体意识和公民精神,则科研院所自主治理将很可能取得成功。建立事业单位法人治理结构是党的十八届三中全会部署的一项重要改革任

务,是推动政事分开、管办分离的有效途径。学者则认为,法人治理结构是实现事业单位所有权和经营权分离,增强事业单位经营决策自主权,进而确立决策、执行和监督三者制衡的体制^[9]。与此相呼应,科研院所内部治理可先从建立健全法人治理结构入手。通过建立理事会、监事会,引入科研院所治理的利益相关者,包括科研人员、技术人员、管理人员等,选聘院长、副院长、总会计师等管理层人员,完善院长与院所务会负责制度,建立健全决策权、执行权和监督权相互分离的自主治理机制。

4.3 构建科研院所内外部制度体系规范

为破解制度供给的二阶困境,需要为自主治理的实现提供良好的政治和制度环境。作为外部权威的政府,其对科研院所自主治理规则的认可和支持是科研院所自主治理的产生和长期存续的重要保障。需要以良好的制度和政策为引导,建立并健全冲突解决机制,构建可增强科研院所自主治理能力的政治、制度和社会环境。只有在集权控制较少的制度环境中,才能保证自主组织渐进式的制度变迁,大大降低制度转换的成本^[10]。构建良好的政治、制度和社会环境,都需要政府以法治为根本遵循,真正做到依法行政。在科研院所内部,同样需要明晰制度规范。在不与上级政策违背下,落实人员职级晋升与薪酬等级机制,科研评价机制,科研经费管理机制,科技成果转化机制,监督检查机制等,形成明晰的、量化的、可操作的规则体系,建构自主治理的规则体系,强化规则的执行力度。

5 结论

“放、管、服”目标转变政府职能是贯穿行政管理体制改革的核心议题;自主治理理论突破了传统公共行政学中政府和市场非此即彼的研究视角,为可能存在的公共行政研究的范式转换开启了大门。两者分别是对传统行政管理手段与管理理论的突破。

通过对自主治理理论适用性的分析,在其解决路径选择、内生力量和外部制度环境上均有特殊的要求,结合“放、管、服”综合效应,激发市场活力、增强内生动力、释放内需潜力,对转型期中国的科研院所改革带来了很强的启示意义,不仅需要厘清政府与科研院所管理,推动科研院所实行自

主治理, 还需要发挥科研院所职工治理主体作用, 的善治, 以规则引领科研院所的自主治理进程。构建法人治理体系, 更需要形成外部的良法和内部

参考文献

- [1] Mancur Olson. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- [2] 刘建强, 陈永杰. 论中国社会自主治理的内在困境——基于埃莉诺·奥斯特罗姆的自主治理框架. *上海管理科学*, 2015 (1): 76-80.
- [3] Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [4] 国务院. 《国务院关于修改〈事业单位登记管理暂行条例〉的决定》(中华人民共和国国务院令 第 411 号). http://www.gov.cn/jzhengce/content/2008-03/28/content_6422.htm. 2004-06-27.
- [5] 李克强. 在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上的讲话. *中国行政管理*, 2018 (8): 6-12.
- [6] 高小平, 陈新明. 政府绩效管理视角下深化“放管服”改革研究. *理论与改革*, 2019 (2): 51-60.
- [7] 蔡绍洪, 向秋兰. 奥斯特罗姆自主治理理论的主要思想及实践意义. *贵州财经学院学报*, 2010 (5): 18-24.
- [8] 李政刚. 从政府主导走向院所治理: 公益类科研机构“去行政化”改革研究. *科技进步与对策*, 2015 (1): 108-112.
- [9] 李雅莉, 王付林. 建立和完善事业单位法人治理结构的探析. *决策探索*, 2011 (4): 23-24.
- [10] 王小章. 公民权与公民社会之建构. *湖南师范大学社会科学学报*, 2010 (5): 67-69.

THE ROAD OF MODERNIZATION OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTES UNDER THE BACKGROUND OF THE REFORM OF "DELEGATE POWER, IMPROVE REGULATION AND UPGRADE SERVICES"

Lin Xiuzhu, Xia Kangyan*

(Tea Research Institute, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Hangzhou, Zhejiang 310008, China)

Abstract The field of scientific research is deepening the reform of "Delegate Power, Improve Regulation and upgrade Services" in order to transform the traditional management function and construct the governance system of modern scientific research institutes. On the basis of the analysis of the theory of autonomous governance and its applicability, this paper puts forward some suggestions on improving the autonomous governance ability of scientific research institutes under the background of the reform of "Delegate Power, Improve Regulation and upgrade Services", including: adapting the relationship between the government and scientific research institutes, promoting the independent governance of scientific research institutes; giving full play to the main role of staff governance, establishing and perfecting the internal corporate governance structure of scientific research institutes; construct the internal and external system norms of scientific research institutes, and strengthen the rules and constraints.

Keywords reform of "Delegate Power, Improve Regulation and upgrade Services"; autonomous governance; scientific research institutes; modernization of governance