

脱钩改革让行业协会褪去“官方色彩” 切实解决经费不足人才缺乏等问题 科技社团摘掉“红帽子”之后

- 基于历史原因,许多科技社团都是国家部委的组成部分,承担不同领域的科技发展与交流职责,但由于在部委中处于次要、从属地位,长期以来较多科技社团面临经费不足、人才缺乏、管理不规范、服务能力不强等问题
- 科技社团脱钩后,面临着人力、财力和资源的流失,如果不主动作为,这些问题将会更严重,然而,脱钩虽然会让科技社团承受失去行政依附和资源依赖的短期“阵痛”,但从长远来看可以更好地促进自身发展
- 通过立法完善制度建设,厘清政府与行业社团的界限,该交给市场的就交给市场,该交给社团的就交给社团,让行业社团凭借服务、创新立足于市场,立足于行业

□ 本报记者 温远源

在我国众多学术团体中,中国计算机学会显得很另类——这与杜子德密不可分。

中国计算机学会最早挂靠中国科学院计算技术研究所(以下简称计算所),与其他科技社团一样,发发通知,收收集体会员的会费,过几年召开一次年会、换届会,工作人员大都是即将或者已经退休的官员以及挂靠单位员工家属。1996年9月,在计算所从事科研工作的杜子德被派到中国计算机学会工作,原因是他“挺能张罗事”。10年之后,已经成为该学会秘书长的杜子德推动该学会成为我国科技社团里面第一家完成脱钩改革的学会。

近年来,随着行业协会商会脱钩改革启动,科技社团的脱钩改革也在缓慢推进,中国公路学会、中国航海学会、中国工业设计协会等少数几家学会、协会陆续完成脱钩。今年2月,中国科协宣布中国标准化协会、中国消防协会、中国心理卫生协会等6家协会已完成脱钩改革各项工作,不再由中国科协业务主管。

接受《法治日报》记者采访的专家指出,基于历史原因,许多科技社团都是国家部委的组成部分,承担不同领域的科技发展与交流职责,但由于在部委中处于次要、从属地位,长期以来较多科技社团面临经费不足、人才缺乏、管理不规范、服务能力不强等问题。

受访专家认为,同其他行业协会一样,科技社团脱钩后,也面临着人力、财力和资源的流失,如果不主动作为,这些问题将更为严重,各种活动难以开展,最终沦为“僵尸学会”。然而,脱钩虽然会让科技社团承受失去行政依附和资源依赖的短期“阵痛”,但从长远来看可以更好地促进自身发展。

学会主动要求脱钩 实现社会化职业化

“我是从旧体制到新体制的过渡性人物。”今年3月1日从秘书长岗位上退休以后,杜子德于当日接受《法治日报》记者采访时坦言,“从传统上来说,学会都有挂靠单位,可以得到一部分支持,而我们学会主动要求分离出来,在这10多年前还是破天荒的事情,但正是这一举措使学会活力大增,得以实现社会化、职业化。”

“以前学会根本没有把会员当回事儿,甚至连个人会员都没有。”杜子德举例说,“1998年,ACM(国际计算机学会)来华访问,问起我们有多少会员,我们回答说6万名,对方表示很惊讶,认为这个数量很了不起。但实际上,这只是我们按照每个省2000名会员简单估算出来的大概数字。只是我们学会的理事单位,就默认该单位的专业人士都是我们的会员,这简直太可笑了!”

到中国计算机学会工作时,杜子德只有41岁,正值风华正茂干事业的年纪。“当时我也不愿意把

自己的青春荒废在这个地方,但最终还是选择来学会工作。此前,尽管这个机构的行政总部就设在计算所,但它对我的专业发展没有丝毫帮助。如果我来运营,能不能使这个学会发生改变,给别人带来价值?这就是我同意到中国计算机学会任职的一个朴素想法。”杜子德回忆道。

“脱钩之前,挂靠单位每年会给人工资、办公场地等各种支持,合计也就20多万元,但学会也付出了很大的‘代价’:理事长或常务副理事长和秘书长都来自挂靠单位,专职人员无法对外招聘;因为编制和空间所限,很多业务也不能去拓展……这样怎么能发展得起来呢?”对此,杜子德毫不讳言,“我们认为这种寄人篱下的模式是不正常的,应该要主动开办学会。2004年学会理事会换届后,理事长李国杰和我都非常迫切地想要脱钩。”

2006年9月,他们终于等来了这样一个时机。恰逢时任中国科协学会学术部部长沈爱民提出,“看谁愿意脱离挂靠,可以先做个试点。”于是借着这股东风,中国计算机学会和中国营养学会顺利完成了脱钩。

经过17年的改革,中国计算机学会和当年已经不可同日而语,付费会员数量从0人发展到83万人,秘书处专职工作人员从4人发展到43人,年收入从200万元增加到9000多万元。学会秉承“会员构成、会员治理、为会员服务”的理念,按照国际社团规范治理,搭建起会员优先、差额竞选、依规治会、监督到位等一套完善的治理结构,成为具有一定国际声誉的学术社团,与ACM、IEEE(电气与电子工程师协会)等国际学术组织交流密切,并进行深度合作。

“学术共同体需要以社团为组织载体,没有社团组织就很难形成学术共同体。我们特别希望有更多的学会能像我们一样进行改革,从而形成一个良性的发展环境。”杜子德说。

脱钩改革应运而生 去行政化任重道远

6年前,一场旨在让行业协会商会褪去“官色”的改革应运而生,中国公路学会站在了发展的岔路口。这段经历让该学会秘书长刘文杰记忆犹新。

党的十八大以来,党中央、国务院对行业协会商会的改革作出了具体部署,要求加快形成政社分开,权责明确、依法自治的现代社会组织体制。2015年7月,中办、国办印发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》对外公布。

这场呼吁已久的改革于2015年11月正式拉开帷幕,中国公路学会成为此次改革中第一家完成脱钩的科技社团。据了解,1978年,在中国科协和中国公路学会的共同倡议和支持下,中国公路学会正式成立,其主管单位为中国科协,接受交通运输部业务指导,并挂靠在交通运输部科技司。

“上个世纪90年代以来,随着改革的不断深化,学会在人员编制、经费划拨、办公用房等方面,

逐步与交通运输部脱钩,尤其是2004年就已经开始了职业化改革。”刘文杰告诉《法治日报》记者,幸好学会在员工聘用、资产管理、办公用地等方面早已实现了职业化、自主化,所以2015年11月与交通运输部正式脱钩并未对学会的正常工作造成太大压力。

“脱钩后,学会转变了原来的行政化思维,以企业和科技工作者为服务对象,努力提高服务意识。”刘文杰说,通过不断强化治理结构和治理方式改革,创新服务手段,拓展服务领域,提升服务质量,中国公路学会已探索出一条脱钩模式下独具特色的学会发展之路,形成在学会党委、学会理事会领导下,学会秘书处统筹管理,由业务部门、职能部门、直属分会三大体系构成的秘书处办事机构和工作机构,实现业务融合和资源统一配置,有效提高了工作效率与经营效益,进一步推进学会办事机构工作人员职业化建设。

“我国的行业社团目前发展很不平衡,甚至有的还有行政级别,政府拨款和某些行政审批权,具有‘二政府’的定位,长期处于‘一业一会’的非竞争格局中。”刘文杰呼吁,通过立法完善制度建设,厘清政府与行业社团的界限,该交给市场的就交给市场,该交给社团的就交给社团,让行业社团凭借服务、创新立足于市场,立足于行业,同时,进一步完善政府购买服务的规章制度,强化政府职能转移,促使学会等社会组织发挥桥梁纽带作用。

不断提升服务能力 健全综合监管体系

目前,中国科协所属全国学会、协会、研究会共计210家,其中,理科类46家、工科类78家、农科类16家、医科类28家、交叉学科类42家。

2016年3月,中办印发的《科协系统深化改革实施方案》提出,科协系统深化改革,必须紧紧抓住所属学会这个牛鼻子,突出学会治理结构和治理方式改革这个重点,全面推进会员结构、办事机构、人事聘任、治理结构、管理方式改革,提升服务能力,从根本上解决凝聚力不够、活力不强、组织松散等突出问题,真正把学会做实做强做好。

同时,实施方案明确要求,推进学会秘书处实体化建设,建立办事机构挂靠单位动态调整机制,明确挂靠单位与学会权责关系,扩大无挂靠、无业务主管单位学会的试点范围,着力打造运转高效、规范有序实体办事机构。

对此,杜子德总结认为:“学会改革有四项重点内容,第一是完成脱钩,实现无挂靠;第二是扩大会员规模,有的学会几乎没有个人会员;第三是开放选举,实现会员治理;第四是推



进对行业乃至社会作出贡献呢?”

“脱钩后,行业社团已经被置于政府之外、市场之中,需要与政府、市场互补需求和资源。”西安交通大学公共政策与管理学院教授孟凡蓉认为,当前科技社团发展中亟待解决的最大问题就是,如何通过自我增强强化服务能力以获得更多利益相关者的支持参与。

孟凡蓉表示,从社团发展本身来看,对内通过规范协会理事日程,完善民主治理机制,健全激励与监督机制等途径,提升社团的内部治理能力,对外通过优化职能配置,建立战略联盟,注重品牌运营等途径,提升资源动员与整合的能力,都是增强自身竞争力、拓展外部资本、自我增能的重要手段。

在刘文杰看来,目前相关方面的监管比较滞后,一方面,现有信息公开制度和信息发布平台缺失,无法保证科技社团的行为公开透明地接受来自社会公众、会员以及政府的监督;另一方面,科技社团内部监督制度和内部治理结构的正式化,导致内部治理缺乏公平性、民主性与公正性。“有些学会原本就存在行业代表性不足的问题,加之信息公开力度不完善,很可能出现行业垄断,如果社会监督力量没有跟上,还可能导致学会在从事公共服务时权力寻租,产生新的腐败。”

刘文杰建议,建立准入和退出机制,健全综合监管体系,明确权力边界,实现权力责任统一、服务监管并重,按照非营利原则要求,规范科技社团的服务行为,发挥对会员的行为引导,规则约束和权益维护作用,使其在脱钩后真正成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会组织。

制图/高岳

□ 本报记者 张冲
□ 本报通讯员 何其伟

利用国家对“农机具跨区作业证”免高速公路费福利政策,打着农机具“跨区作业”的幌子,行“跨区销售”逃避缴费之实,虽逃掉了通行费,却构成了诈骗罪。

2月24日,法院开庭审理了经黑龙江省大庆市龙凤区人民法院提起公诉的庄某某等28人高速公路逃费诈骗系列案。

以农机具跨区作业为幌 实则跨区销售逃避缴费

2020年11月27日,大庆市公安局在黑龙省高速公路管理局推送的2020年5月至10月期间途经大庆区域收费站运送农机具车辆的上千条信息中,发现存在逃费诈骗行为。同年12月4日,大庆市各公安分局也陆续受理了由大庆市公安局刑事侦查支队转办的“1009专案”线索。立案后,公安机关对涉案嫌疑人采取取保候审强制措施。

2020年12月11日,大庆市龙凤区人民法院与大庆市公安局、龙凤分局、卧里屯分局、东光分局就“1009高速公路逃费诈骗专案”进行会商,并提出补查意见。同年12月18日至21日,为保证每一件案件都达到证据确实充分的标准,该院与辖区3个分局进行问题对接,提前介入,引导侦查方向。同年12月21日至23日,“1009高速公路逃费诈骗专案”陆续移送审查起诉。

经龙凤区检察院办案检察官查实,2020年5月至10月间,犯罪嫌疑人庄某某等32名货车车主,在明知不符合免费运送农机具条件下,为逃避高速公路通行费,购买并使用虚假跨区作业证、农机牌照和农机行驶证,驾驶挂车拉运全新收割机或二手收割机等农机具,从全国各地到黑龙江省大庆辖区内的各大高速公路龙凤收费站、突收收费站下高速,未缴纳高速公路通行费,累计高达50多万元,其行为涉嫌构成诈骗罪。

原本“农机具跨区作业证”是国家为保障大型农机具全国范围内跨区作业,破解“有机无活干”和“有活找机难”窘境实行的政策性减免车辆通行费的凭证和依据。这伙人逃费主要是打着农机具跨区作业的幌子,行逃费之实,做的是“跨区销售”买卖。

高速公路管理存在漏洞 逃缴高速费事件常发生

承办检察官通过讯问被告人了解到之所以犯罪几乎都是因为占小便宜心理而为之。大部分都为初犯、偶犯,且都表示后悔,检察官针对此情况多次与被告人沟通,引导被告人退赔,尽全力为国家挽回经济损失。目前,案件已全部审查终结,其中,有4人作相对不起诉处理,其余28人均建议法院适用缓刑。

虽然案件在检察环节已经终结,但办案检察官通过了解,类似这种骗缴高速费的现象并非个案。据了解,2020年,在大庆其他辖区检察院共计办理了252名货车车主高速公路逃费诈骗案件,未缴纳高速通行费高达600多万元,给国家造成重大经济损失。

“该类案件的发生,反映出高速管理部门及人员存在对业务规程执行不规范,对免缴高速费事项监管不到位,相关工作人员责任意识不强等问题。”据龙凤区检察院副检察长王芳介绍,此案在向法院提起公诉的同时,办案检察官又从打击和预防犯罪,强化行业监管,保障国家经济秩序出发,对此诈骗系列案进行了深入的思考,并有针对性地给高速公路管理部门制发了可操作性、实用性的检察建议,并进行送达。

王芳介绍说,该院针对该类违法犯罪案件高发的原因及存在问题进行了调查,核实、剖析,发现上传到查验信息记录表中的《作业证》照片,收割机运输车辆车头、车尾,装载情况的照片,不能清晰地显示《作业证》和联合收割机间的对应关系,有的货运司机拉运多台联合收割机仅提供一张《作业证》即可免费通行,工作人员未尽到规范的查验、拍照,上传整套证件的职责;部分工作人员认为逃避高速通行费是个别事件,没有引起足够重视,这也反映出高速公路工作人员对业务规程,查验标准执行不规范,单位内部监管机制和收费站查验复核机制均流于形式,从业人员责任心不强,法律意识淡薄的问题。

龙凤区检察院制发建议 为堵截高速逃费流支招

为及时堵住高速公路管理存在的漏洞,承办检察官认真了解高速公路收费管理相关规定,并在与发案单位多次深入调查了解的基础上,拟定了检察建议书。

大庆市龙凤区检察院组织召开检委会,对检察建议书进行逐条讨论,并延伸到运输鲜活农产品等其他绿色通道,力争全面、精准、可行,最终从发现的“相关业务规程执行不规范,对免缴高速费事项监管不到位,相关工作人员责任意识不强”等问题上,确定了“开展规范文件对照检查,健全落实内部监管机制,开展从业人员教育培训、加大宣传促进规范通行”四条有针对性、可操作性的建议。

2月5日,龙凤区检察院邀请大庆市高速公路发展中心领导到龙凤区检察院开展座谈交流,并现场宣告送达检察建议书。

王芳说:“优化营商环境,法治是关键一环,高速公路收费疏于监管容易给外界造成‘大庆逃费方便’的印象,行业乱象直接拉低我们的社会治理水平,有损大庆的城市形象和营商环境。”

在检察建议送达现场,王芳建议,高速管理部门应根据座谈会商达成的共识,抓好落实和监管,堵住管理漏洞,坚持依法依规,应收尽收,管好国家的“养路费”,保障大庆交通,服务大庆经济实现高质量发展。

使用虚假「农机具跨区作业证」逃缴高速费 大庆市龙凤区检察院随案制发建议
堵住高速公路管理漏洞管好「养路费」

科技社团脱钩改革难在哪里

对话人

中国公路学会秘书长 刘文杰
中国计算机学会原秘书长 杜子德
西安交通大学公共政策与管理学院教授 孟凡蓉
《法治日报》记者 温远源

对话

记者:我国科技社团是国家创新体系的重要组成部分。作为由科技工作者自愿组成的学术性团体,其根本任务是科研、学术交流、促进学科发展、发现、培养、推荐人才,促进科技成果转化。目前,科技社团的发展主要面临哪些困境?

孟凡蓉:我国科技社团当前面临的困境主要包括三个方面:一是内部基础条件不足,体现在人力、财力与权威资源的匮乏、制度体系和治理结构不完善,因此自我发展能力较为欠缺。

二是会员的有效支撑不够,缺乏志愿服务的文化鼓励和制度激励,通过学会的制度设计和活动组织来激发会员的使命感与参与热情,是学会提升凝聚力和有效支撑的重要途径。

三是与外部沟通不足,资源获取渠道单一,许多学会一直依附政府行政赋权,并未将外部市场的需求作为主要资源。

很大。另外,整个社会对科学的认知还十分肤浅,科学精神缺失,在许多科学探索问题上从实用主义出发,甚至根本不尊重科学,导致在技术上容易被他人卡脖子。

记者:此前,《科协系统深化改革实施方案》提出,深化学会治理结构改革,建设能负责可问责的中国特色现代科技社团,扩大无挂靠、无业务主管单位学会的试点范围。现实中,脱钩对于科技社团来说意味着什么,是否有利?很多科技社团尚未脱钩的原因可能是什么?

刘文杰:脱钩意味着没有了依托、扶持,要靠自己独立运营,所以需要心理上“断奶”,这是最重要的一道坎儿。对于很多科技社团来说,不愿意脱钩的原因可能来自四个方面:

一是利益壁垒阻碍改革推进。一些科技社团本身就是随着政府机构改革的和部门撤销设立的,长期依附于行政主管部门,缺乏应有的服务能力和服务意识,脱钩改革将直接断其生路。一些政府部门也习惯用传统方式直接指挥科技社团工作,使其成为行政权力的延伸。

二是脱钩后的保障机制尚待完善。许多地方虽然培育扶持优先的原则已经明确,但在税收优惠、金融支持、人才队伍建设等具体政策支持上,相关激励、扶持措施还存在缺口。

三是科技社团自身发展水平和服务能力存在差距。作为介于政府和市场主体之间的社会组织,其功能作用的发挥与市场经济体制发展的要求还不相适应,导致组织相对松散,凝聚力不强,规模偏小。

四是专业化建设严重不足。有些科技社团还没有建立起市场化的用人机制,没有组织起专业化的人才队伍。特别是在思想上,还没有形成社会

化、市场化、专业化的用人观念。

孟凡蓉:对于科技社团来说,脱钩同样会有失去行政依附和资源依赖的短期“阵痛”,但长期来看可以较好地促进自身发展。主要体现在科技社团能够获得更大的自主性,凝聚力和灵活性,倒逼科技社团完善治理结构,规范规章制度,凝聚更多会员参与管理运作,相对独立的身份使其能够按照自身意愿灵活开展工作,在更广阔的市场获得资源。

但“阵痛”的存在,让很多科技社团产生“畏难”情绪而不愿脱钩,主要原因体现在三个方面:一是意识观念陈旧,缺乏战略眼光和宏大格局,不愿打破舒适现状,改变身份地位;二是竞争能力欠缺,长期处于上级部门“庇护”下的科技社团,如果没有创新思维和举措,难以在市场上获得更多资源;三是扶持政策模糊,对于脱钩的科技社团不能急于推倒市场上,要建立相应的扶持措施使其顺利度过“过渡期”,培养适应市场机制的能力,但在现有政策举措不明确的情况下,科技社团是不会愿意冒险脱钩的。

杜子德:科技社团必须脱钩,如果不脱钩就不符合社团属性,必须作为第三方机构,以独立的姿态出现,这样才能有内在的活力,才能得到良性的发展。很多科技社团没有变革的想法,就在于过分地安于现状,怕担风险,深化社团改革的关键是立法和政府推动,科技社团则要由中国科协推动,现在有些学会和挂靠单位也希望脱钩,但需要中国科协明确态度,并提供相应的文件和政策支持。至于有些不敢脱钩、不愿脱钩的学会,中国科协可以给予一定的缓冲期,限期脱钩,如果届时仍不脱钩,则失去中国科协的成员资格。

记者:党的十九届五中全会提出“把科技自立