

科技工作者状况调查站点的网络化治理探究 ——以苏州市科协调查站点为例

叶继红

(苏州大学政治与公共管理学院, 江苏, 苏州, 215123)

摘要: 科技工作者状况调查站点是中国科学技术协会为服务基层科技工作者而专门设置的组织机构。文章通过对苏州市科学技术协会调查站点的实证研究发现,该站点在网络化治理过程中表现出结构扁平、关系弱联、治理有效的特点。其网络化治理经验表现为:网状结构形成信息倍增效应,网络化平台提升信息报送效能,考核与动态调整保持系统开放性,非正式网络促进信息交流与知识共享。与此同时,调查站点仍然存在组织性质模糊、缺乏独立性、权责不对等等问题,这制约了调查站点功能的进一步发挥,未来需要明确界定科技工作者调查站点的组织属性,理顺和优化科技工作者调查站点管理制度,以提升站点的治理效能。

关键词: 网络化治理; 科技工作者状况调查站点; 苏州市科协

中图分类号: G322 **文献标识码:** A

DOI: 10.19881/j.cnki.1006-3676.2021.07.06

Research on the Network Governance of the Survey Site of the Scientific and Technological Workers

——Take the Survey Site of Suzhou Association for Science and Technology as an Example
Ye Jihong

(College of Political and Public Management, Soochow University, Jiangsu, Suzhou, 215123)

Abstract: The survey site of scientific and technological workers is a special organization set up by China Association for Science and Technology to serve grass-roots scientific and technological workers. Through the empirical study of Suzhou Association for Science and Technology survey site, the research shows that the site has the characteristics of flat structure, weak relationship and effective governance in the process of network governance. The experiences of network governance are as follows: the network structure forms the information multiplication effect, the network platform improves the information submission efficiency, the assessment and dynamic adjustment keep the system open, and the informal network promotes the information exchange and knowledge sharing. At the same time, there are still some problems in the survey site, such as fuzzy organizational nature, asymmetric rights and responsibilities, which restrict the further development of the function of the survey site, in the future, it is necessary to further rationalize and

本文系中国科协创新战略研究院课题“科技工作者状况调查站点建设现状及发展研究”(编号:2018ysxh1-3-1-4-3)研究成果。

作者简介:叶继红,男,1969年生,教授,研究方向:科技与社会。

optimize the management system of the survey site of scientific and technological workers, so as to improve the efficiency of the site.

Key words: Governing by Network; Survey station of scientific and technological workers; Suzhou Association for Science and Technology

一、引言

为了便于进行科技工作者状况调查,及时了解科技工作者的所思所想,反映科技工作者的呼声和诉求,2005年中国科学技术协会(科学技术协会简称“科协”)在全国范围内设立了首批科技工作者状况调查站点。截至2017年,共建立了504个全国调查站点。^[1]此外,为推动地方开展科技工作者状况调查,中国科协与省级科协又试点建设了一批两级共建站点。如果将各个基层站点看作一个网络节点,则这些节点相连就构成了一个庞大的网络体系。依托该调查站点体系,中国科协先后组织实施了第二、三、四次全国科技工作者状况调查,收集了丰富的一手数据,为党和国家制定有关科技和人才政策提供了重要参考。与作为“准政府组织”^[2]的科协部门自中央到地方的垂直领导体制不同,调查站点不是作为中国科协的下属单位而存在的,与中国科协的关系相对松散,但其提供给中国科协的信息支持是巨大的。这一管理模式比较符合当前流行的网络化治理的理念与模式,需要从学理上作出回应和解释。网络化治理是应网络社会兴起而产生的一种新的治理模式。网络化治理是美国学者斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D·埃格斯提出来的一个公共治理范式。他们认为:“在这种新的模式下,政府的工作不太依赖传统意义上的公共雇员,而是更多地依赖各种伙伴关系、协议和同盟所组成的网络来从事并完成公共事业。我们将这种发展称为‘网络化治理’。”^[3]

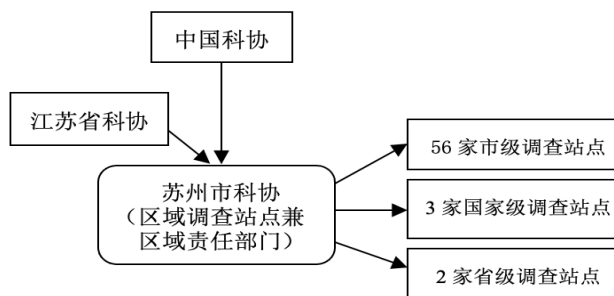


图1 苏州市科协调查站点的结构与关系

笔者以苏州市科协调查站点为例,来分析科技工作者调查站点在建设运营中的网络化治理特点。苏州市科协既是中国科协的设站单位,同时也设立了自身的调查站点体系,此外还是江苏省科协指定的苏州区域调查站点的责任部门(图1),管辖苏州区域范围内的3家国家级调查站点、2家省级调查站点,从而呈现出复杂的结构与关系。这样复杂条件下的治理对主体的治理能力提出了更高的要求。苏州市科协调查站点近年来取得了较好的成绩,有必要从网络化治理的视角来分析其治理经验,从而为其他地区在站点建设与管理方面提供有益的借鉴和参考。

二、苏州市科协调查站点的基本特点

(一) 结构扁平

任何组织都以一定的结构形态而存在,德国社会学家韦伯认为,组织借助于规则、规范与价值观得以运行而表现出较强的科层化特征^[4],这是实现组织目标的重要保障。而在网络化条件下,这一科层化的组织结构越来越趋于扁平化。组织扁平化是指组织中的“层次结构较少”,尤其是“指挥链中的管理层较少”的一种状态。^[5]苏州科协调查站点作为中国科协的直管站点,其承接的调查任务由中国科协自上而下直达基层站点,基层站点数据和信息直报中国科协,省却了省级科协部门的中转环节,组织结构趋向扁平化。传统上无论是自上而下还是自下而上,省级科协都是必经的环节,科层制特征较为明显。而在网络化条件下,苏州科协不再被看作是中国科协的下级部门而是变成了中国科协的战略联盟,协助完成中国科协委托的问卷调查与上报站点信息任务。在扁平结构中,不同层级之间的沟通变得更加容易,大大提升了决策和信息共享的效率^[6],增强了组织的弹性。

(二) 关系弱联

美国社会学家格兰诺维特根据关系强度将社会关系分为“强关系”(Strong Ties)和“弱关系”(Weak

Ties)。与强关系更多存在于熟人之间相比,弱关系多存在于陌生人之间,因为前者是同质性群体,信息存在较多冗余;而后者是异质性群体,信息较为丰富。任何要传播的东西,当通过弱关系而不是强关系时,可以到达更多的人,跨越更大的范围。^[7]从苏州科协调查站点与其覆盖的市级调查站点的关系来看,由于这些调查站点涉及科创园、学校(大学、中学)、医院、企业(国有、混合、民营、合资、外资)、学会及产业联盟等不同类型实体,能够为苏州市科协提供大量的异质性信息,呈现为典型的“弱关系”特征。苏州科协调查站点充分利用其市级层面站点网络体系的优势,近些年来共完成21项问卷调查任务,回收2206份调查问卷,超额完成调查任务(表1);共上报信息125条,其中被认定为有效的信息为119条,平均有效率达95.2%,尤其是,2017—2019年的有效率都为100%。信息刊发率在2017、2018年达到高峰,即三成左右的有效信息都得到了刊发(表2),这说明苏州市科协报送信息的数量和质量都很高,对照中国科协对于站点每年报送“4篇有效信息”的考核指标要求,其都能超额完成,这充分显示了弱关系的力量。

表1 苏州市科协调查站点完成的调查任务汇总(2014—2019年)

年度	调查课题	任务量	完成量
2014	科技工作者科研伦理意识调查	20	20
2014	关于开展科技工作者思想状况调查	20	20
2015	推动“大众创业、万众创新”政策措施落实情况调查	50	50
2015	江苏省科技工作者状况调查	380	354
2015	科技工作者职称和收入分配激励状况调查	50	43
2016	“双创”政策实施情况调查	30	30
2016	科技人员创新能力现状调查	150	150
2017	人才成长调查	60	60
2017	十九大快速调查	30	30
2017	科技工作中心理与职业发展调查	30	30
2017	全国科技工作者状况调查	150	150
2017	江苏省科协“科协组织建设”调查	50	54
2017	江苏省科技工作中状况调查	100	108
2018	科技工作者压力情况调查	50	182
2018	科技工作者生活方式系列调查	50	57
2018	科技工作者职业发展状况调查	30	30
2018	科技工作者创业情况调查	50	60
2018	江苏省“大众创业、万众创新”问卷调查	50	58
2019	《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》实施情况调查	30	30
2019	江苏省第二次科技工作者状况调查任务	600	660
2019	科技工作者健康状况和人才计划相关问题调查	30	30

资料来源:苏州市科协。

表2 苏州市科协调查站点报送信息被刊发情况(2014—2019年)

年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019
上报信息(篇)	30	27	29	14	10	15
有效信息(篇)	27	26	27	14	10	15
有效率	90%	96.3%	93.1%	100%	100%	100%
刊发信息(篇)	2	1	5	4	3	1
刊发率	7.4%	3.7%	17.2%	28.6%	30%	6.7%

资料来源:苏州市科协。

(三) 治理有效

治理的有效性是对既定的治理结构或体系所能产生效果的一种期待。中国科协建立的科技工作者调查站点体系可以看作是“国家治理体系”的一部分,体现了我国国家治理的制度优势,党的十九届四中全会提出,要“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。从苏州市科协调查站点的治理绩效来看,在中国科协历年年度考核中,苏州市科协调查站点成绩均较为突出,被列为:2013年度中国科协AA级优秀站点,总排名位列第11名,AA级调查站点第2名;2014年度中国科协AAA级优秀站点,总排名位列第2名;2015年度中国科协AAA级优秀站点,总排名位列第2名;2016年度、2017年度、2018年度中国科协优秀站点,相关工作人员同时荣获中国科协调查站点优秀信息员和优秀调查员;自2012年度考核开始每年都获评江苏省科协优秀调查站点。同时,作为区域责任部门,苏州市科协连续6年荣获江苏省科协调查站点工作优秀区域责任部门。这说明中国科协对苏州市科协的工作较为认可,科协系统的治理效果较为明显。

三、苏州市科协调查站点网络化治理的经验

(一) 网状结构形成信息倍增效应

网状结构是网络化治理过程中治理对象的一个特征表现。苏州市科协调查站点通过纵向上纳入国家调查站点网络体系,横向上建构市级调查站点网络体系,呈现出复杂的网状结构。作为中国科协科技工作者调查站点的一分子,苏州市科协调查站点是全国站点网络体系中的一个“节点”。而一旦被纳入国家调查站点体系,就会形成连接国家与地方以及地方与地方之间纵横交错的网络体系,从而为网络中不同主体之间的信息交流与资源共享创造条件。例如,基层站点通过中国科协的年度培训与工作总结会可以获得提升业务能力的机会,网络互通为各基层站点相互

学习与借鉴经验提供了可能。与此同时,苏州市科协调查站点利用市科协的系统资源和优势,仿效中国科协调查站点设置模式建立了市级层面的调查站点体系。2014年,苏州市科协在参照中国科协的站点管理办法的基础上出台了《苏州市科协关于建设科技工作者状况调查站点体系的工作意见》,意见包括《苏州市科协科技工作者状况调查站点设立和管理办法(试行)》《苏州市科协科技工作者状况调查站点考核评估办法(试行)》。通过组织和发动辖区各市(区)科协进行积极申报,苏州市科协共设立了首批62家市级调查站点。苏州市科协依托这些市级调查站点完成了中国科协下达的各项调查任务,同时也创造性地开展了本地区的专项调查,拓展了调查站点的功能,较好地发挥了调查站点服务于国家与地方的双重作用,实现了中国科协与地方科协的双赢。这表明与其他国家级调查站点只是一个单独的个体不同,苏州市科协调查站点是由62家市级调查站点合成的庞大“集团”,其能力得到了超常的发挥,从而产生了信息倍增效应。这就好比一棵根系发达的大树,每个根系都为树干输送养分,使得大树根基扎实、枝繁叶茂。

(二) 网络化平台提升信息报送效能

数字时代的到来使得信息技术成为重要的治理工具,网络化治理充分利用了“网络所释放的技术便利和自由规则”,为治理效能的提升与公共治理的转型带来契机。^[8]苏州市科协调查站点取得的成功正是由于采用了升级版的网络化平台技术。事实上,在此之前,科技工作者状况调查站点的信息报送已经实现了网上操作,这一做法提高了站点信息报送、审核等管理工作的规范化程度,以及考核统计的工作效率。但是,传统的信息报送平台通常都是电脑端的,随着智能手机的普及,这种信息报送平台的功能亟须升级,苏州市科协调查站点与时俱进,在“苏州科协”微信公众号上开通了苏州市科协科技工作者状况调查站点信息报送平台,同时开通了网页操作平台,打通了手机端和电脑端,信息的编辑报送和各类统计表格主要通过电脑端实现,其他功能如站点信息的查阅、各级审核、审核意见和审核结果的查阅都可以同时通过手机端和电脑端实现,简化了信息审批程序,极大地提高了站点信息审核管理的便捷性及效率,苏州市科协负责站点信息审核工作的同志,即便在出差旅途中也能够第一时间审核站点信息。

(三) 考核与动态调整保持系统开放性

网络化治理强调治理系统的开放性,即系统在不断演化过程中一方面吐故纳新,另一方面兼收并蓄,始终处于开放状态。以苏州市科协调查站点的例行调整为例,在两年一次的站点调整中,对于一些不活跃的调查站点、一直不积极配合开展工作的调查站点,苏州市科协会根据年度考核情况进行适当的调整,以保持调查站点进出的流动性以及站点的活力。尤其值得借鉴的是,苏州市科协在调查站点调整过程中为避免一些优秀信息员的流失而建立了独立信息员制度,将独立信息员作为“调查站点队伍的补充”。(参见《苏州市科协科技工作者状况调查独立信息员管理制度》)如苏州市级调查站点——“苏州市相城区珍珠湖小学”原负责调查站点工作的曹老师,在学校从调查站点队伍“退役”后成为苏州市科协调查站点首批独立信息员中的一员,仍然承担着为苏州市科协撰写信息的任务。目前,苏州市各个区(这里指的是大市范围内,包括姑苏区、吴中区、相城区、苏州工业园区、苏州国家高新技术产业开发区、吴江区、张家港市、常熟市、昆山市、太仓市)在调查站点调整过程中都会根据实际情况保留2~3名独立信息员,全市共拥有31名独立信息员。这些人有着丰富的信息撰写经验,是科协部门可利用的宝贵资源和财富,完全可以继续发挥作用。同时,这些独立信息员可以作为科协部门的义务宣传员、志愿者或联系人,从而成为科协部门与基层单位联系的桥梁和纽带。这表明苏州市级调查站点体系的边界是开放的。

(四) 非正式网络促进信息交流与知识共享

信息的交流与共享是实现信息价值最大化的必要前提,尤其是通过非正式互动的形式来实现。以非正式性与弱等级性为特征的网络化治理,强调非正式网络在降低“信息的搜寻和鉴别成本”,建立“网络成员间新型关系”^[9]，“促进组织的学习能力和适应性”^[10]等方面的重要作用。苏州市科协站点正是通过建立各种非正式交流网络,达到了信息交流与知识共享的目的。首先,进行站际交流。为了促进信息共享,苏州市科协目前已建立了调查站点微信群、微信公众号、相关网站等多种平台,方便各个调查站点进行交流、讨论和相互学习。其次,进行站内交流。为了征集意见和发现问题,有的调查站点建立了单位内部网上交流论坛。例如,一位小学站点负责人介绍说:“我们有一个小学科学教育论坛,论坛上面大家会反映一些问题,

也会在上面讨论一些大家比较关心的问题，我通过上网查看一下大家讨论的记录，就会发现一些共性的问题。”最后，进行定向交流。苏州市科协调查站点负责人表示，“会就各类社会热点问题进行互动交流，如社会上出现影响较大的医闹或者伤医事件，则在群里与医学会或者医院站点进行交流；如出现影响较大的学术成果抄袭事件，则在群里与在苏高校科协站点进行交流，在沟通中适当引导他们发现信息点”。

四、苏州市科协调查站点网络化治理面临的挑战

苏州市科协调查站点为科技工作者调查站点建设提供了一个较好的范例。但与此同时，作为一个新生事物，调查站点也存在一些需要解决的问题。

（一）调查站点的组织性质较为模糊

从类别上看，大致可以将组织划分为正式组织与非正式组织。前者是以“行政命令”作为其运行法则的组织，后者是以“信任关系和情感沟通”^[11]为纽带建立的组织，如各种兴趣小组。就调查站点来说，其组织性质比较特殊，边界也较为模糊。如果将其界定为正式组织，则调查站点的人员没有编制（聘用合同），没有工资收入，与正式组织明显不同；如果将其界定为非正式组织，则调查站点又担负一定使命，有严格的考核管理办法，与非正式组织有一定的区别。而如果从“委托—代理”的角度，则不难看出调查站点实质上是一个临时代理机构，即接受中国科协的委托代为完成交办的任务，其使命完成组织即告终结。根据规定，“为防止调查样本老化和提高调查质量，定期按比例对站点进行调整”，“调查站点的基本运行周期一般为五年。原则上运行期满的机构类调查站点应及时更换”[《全国科技工作者状况调查站点管理办法（2015年6月修订）》]。正是由于调查站点的组织性质模糊，导致衍生了一系列问题：如调查站点的定位与地位问题，调查站点负责人（信息员）的身份问题，兼职人员的薪酬待遇问题，等等。从定位上看，目前调查站点被看作“一种特殊的组织形式”^[12]，属于科协部门的延伸体系。由于权威性不足，这些调查站点的社会认可度及地位都不高，一些设站单位领导不予支持。从人员身份来看，目前调查站点没有专职人员，站点工作都是由具有本职工作的人员在兼任，工作量不被认定，因而谈不上薪酬待遇，导致其“身份认可度不

高”^[13]，工作认同感也不强。为解决人员激励的问题，苏州市科协调查站点从中国科协每年拨付下来的1万元站点运行费和调查费中抽出一部分，以稿酬的形式补贴给市级站点人员，有效信息稿、刊发信息、被各级领导批示的信息对应不同的稿酬标准。

（二）调查站点缺乏独立性

目前调查站点的设置采用嵌入式，即调查站点内嵌于基层单位。这种设置方式从有利的一面来看，调查站点可以充分利用该单位的资源优势开展工作，也便于设站单位对其进行管理。但不利的方面也很明显：一是调查站点工作受牵制。设站单位支持与否会对调查站点的工作产生直接影响。在对站点调整的原因方面，单位不支持占据了一定的比例。二是调查经费使用受牵制。从苏州市科协作为区域责任部门管辖的其他站点来看，一些设站单位将站点经费纳入单位统管或设置种种障碍限制使用，不利于调查站点工作的开展。这表明管理层级的增加会增加治理成本，降低组织效率，这与网络化治理强调“非等级性、扁平化”^[14]的治理结构要求是相违背的。基于此，在不能改变调查站点非独立性的条件下，中国科协可以在管理政策上进行灵活调整。例如，可以将调查经费以劳务或奖励的形式发放，从而减少设站单位对调查站点的牵制。实质上，在网络化治理视域下，两者不再是隶属关系，而是一种合作双赢关系，即站点依托单位的资源优势来完成中国科协任务，而单位也因设站而提升了荣誉、知名度，密切了与科技人员的联系。因此，保持站点的相对独立性在理论上是成立的。

（三）调查站点的权责不对等

从一定意义上讲，治理的过程就是多元主体进行资源交换与权力重塑的过程。其中，治理主体的权责是否对等，会对治理的效果产生直接影响。从实际情况来看，目前各基层调查站点对照中国科协规定的履责要求，都能够完成问卷调查和信息报送任务。但是，各基层站点在经费使用权限方面没有相应的规定。与调查站点在履责方面能够与中国科协“直通”相比，中国科协下拨站点经费仍然要经过省级科协部门中转，才能拨付到基层站点。同时，经费的使用还要受制于设站单位的财务管理，从而使得基层站点在实际的经费使用过程中困难重重，这使得一些调查站点的工作开展受到限制，积极性受到影响。网络化治理强调治理结构中“权责对等的治理主体地位”^[15]。如果将调

查站点看作是承接中国科协外包服务的机构,则中国科协在对调查站点服务验收合格后,就应该将费用支付给调查站点,而非采用报销的办法来提取经费。因此,中国科协要坚持权责对称的原则,赋予调查站点相应的经费支配权,以提升站点的治理效能。

五、结论

当前,在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,科技工作者调查站点体系的建立延伸了科协部门的职能,拓展了科协部门的行动空间,也提升了科协部门的治理能力。苏州市科协调查站点的成功,一方面是其很好地复制了中国科协设站的做法与经验,建构了自身的调查站点体系,并在具体实践过程中创造性地制定了独立信息

员制度、专项调查制度、以稿酬替代运行经费制度等,为更好地建设与管理科技工作者状况调查站点作出了有益的探索和贡献;另一方面是其网络化的治理经验,“在不确定性、复杂性日益成为管理特点的时候,管理的对象逐渐由层级关系过渡到网络关系”^[1]。因此,网络化治理就自然成为当下公共治理的正确选择,科技工作者状况调查站点建设也不例外。与此同时,调查站点仍然存在组织性质模糊、缺乏独立性、权责不对称等问题,这制约了调查站点功能的进一步发挥,未来需要明确界定科技工作者调查站点的组织属性,理顺和优化科技工作者调查站点的管理制度,从而将中国科协调查站点的制度“优势”更好地转化为治理的“效能”。

参考文献:

- [1] 詹媛.504个科技工作者状况调查站点建成[N].光明日报,2017-04-20(01).
- [2] 王绍光,何建宇.中国的社团革命——中国人的结社版图[J].浙江学刊,2004(06):71-77.
- [3] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D·埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [4] Ritzer G.Modern Sociological Theory[M].New York: McGrawHill, 1996.
- [5] Huang X, Kristal M M, Schroeder R G.The Impact of Organizational Structure on Mass Customization Capability: A Contingency View[J].Production and Operations Management, 2010, 19(05): 515-530.
- [6] Zhang M, Zhao X, Qi Y.The Effects of Organizational Flatness, Coordination, and Product Modularity on Mass Customization Capability[J].International Journal of Production Economics. 2014(158): 145-155.
- [7] Granovetter M S.The Strength of Weak Ties[J].American Journal of Sociology, 1973, 78(06): 1360-1380.
- [8] 田飞龙.网络时代的治理现代化:技术、管制与民主[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2015,36(01): 71-80.
- [9] 王德建.网络治理的生成机制研究[D].济南:山东大学,2006.
- [10] Duit A, Galaz V.Governance and Complexity: Emerging issues for Governance Theory[J].Governance, 2008, 21(03): 311-335.
- [11] 姚凯,崔晓明.正式组织与非正式组织的互动关系研究——基于外部性的视角[J].复旦学报(社会科学版),2013(06): 143-150.
- [12] 史慧,邓大胜,张丽.科技工作者调查站点体系建设的现状与展望[J].科协论坛,2016(08): 43-45.
- [13] 张楠.中国科协调查站点:让显微镜更细致 让传声筒更有力[EB/OL].(2017-05-14)[2020-03-19].<http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2017/5/376230.shtm>.
- [14] 唐亚林,王小芳.网络化治理范式建构论纲[J].行政论坛,2020(03): 121-128.
- [15] 陆小成.城市低碳发展的空间网络化治理路径研究:基于“兰州蓝”的经验考察[J].中国行政管理,2016(08): 76-80.