

教育科技人才体制机制 一体改革的政府治理路向

冯定国 吴 江

(西南交通大学, 四川 成都 610031)

摘 要: 集成式改革的转向是国家统筹推进教育科技人才体制机制一体改革的时代选择。基于整体性治理理论, 从整体型政府的权力集成、无缝隙政府的制度集成、协同型政府的主体集成视角出发, 以权威整合重塑教育、科技、人才的权力统一格局, 以服务衔接建构教育、科技、人才的制度协同网络, 以多元聚合打造教育、科技、人才的共建共享共同体, 统筹推进教育科技人才体制机制一体改革, 促进教育、科技、人才一体化协同发展, 破除新质生产力发展的体制机制障碍, 为提升国家创新体系整体效能、推进中国式现代化持续注入强劲动力。

关键词: 集成式改革; 教育、科技、人才一体化; 政府治理

中图分类号: G521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2025) 09-0003-11

一、问题提出: 教育科技人才体制机制一体改革的 政治指引与现实诉求

党的十八大以来, 党中央、国务院高度重视以改革为关键突破口, 统筹推进教育、科技、人才领域的优化发展。2024年6月, 习近平总书记指出, “要增强系统观念, 深化教育科技人才体制机制一体改革”^[1]。同年7月, 党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出, “统筹推进教育科技人才体制机制一体改革, 健全新型举国体制, 提升国家创新体系整体效能”。推动教育、科技、人才体制机制从碎片

化、分割式的状态转向一体化、集成式的布局, 是新时代教育、科技、人才体制机制创新性发展的路径选择。

教育科技人才体制机制一体改革的最大阻碍是体制机制的碎片化, 所以改革亟须向集成式迈进。科技创新离不开人才, 人才成长离不开教育, 由此形成了“经济发展靠科技→科技进步靠人才→人才培养靠教育”的循环链条,^[2]建立了复杂多样的联系与互动关系, 构成了集成式改革的现实基础。但长期以来, 我国教育体制、科技体制、人才发展体制存在着“各自为政”“分而治之”的现象, 形成了一种基于部门的碎片化权威发展倾向。因而, 亟须从联系的、综合的、整体的视角出发, 以体制机制的

收稿日期: 2025-02-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“构建具有全球竞争力的人才制度体系研究”(20ZDA107); 西南交通大学博士研究生创新基金一般项目“城市创业人才入乡的激励政策体系优化研究”(CX2025YB31)

作者简介: 冯定国 (1997—), 男, 西南交通大学党的组织建设与人才发展研究院助理研究员, 西南交通大学马克思主义学院博士研究生, 主要从事中国共产党的人才强国战略研究; 吴江 (1953—), 男, 西南交通大学党的组织建设与人才发展研究院院长, 特聘教授, 主要从事中国共产党的人才强国战略研究。

集成式改革推进教育、科技、人才主管部门权责的分配与再分配,正确处理政府与市场、系统与要素之间的关系,将教育、科技、人才体制机制改革有机结合起来,进行一体布局、统筹发展、协同推进,实现从单向改革转向综合改革、一体改革,破除体制机制碎片化,落实教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动,推动我国从资源驱动、效率驱动向创新驱动转变,促进教育、科技、人才的生产关系与新质生产力发展需求之间的适配,建构起教育、科技、人才之间的良性循环,形成教育、科技、人才“三位一体”协同高效运行机制,实现高质量发展的倍增效应,为全面建设社会主义现代化国家提供基础性、战略性支撑。

二、分析框架:碎片化权威及其治理的一个理论阐释模型

碎片化最初指的是完整的东西被分割成许多零块。目前,该词已经广泛应用于公共管理学、行政学、社会学、传播学等多个不同领域。行政管理学意义上的碎片化是由部门分工所导致的。而随着社会分工的日益细化,如何破解过度分工导致的碎片化问题以实现管理效益最大化成为人们广泛关注的焦点。早在1937年,美国管理学家卢瑟·古利克(Luther Gulick)就在《组织理论札记》一文中指出,分工可以让不同专业和技能的人各施所长、各尽所能,进而达到高效率,但过度的分工容易导致分散化、碎片化,无法创造整体效益,因此如何建立有效的沟通和协调方式是组织理论的关键问题。^[3]行政管理体制的碎片化具有纵向分级别管理和横向分部门管理两种表现形式,权力条块分割带来了部门权威,进而形成决策权结构性分割的碎片化权威。英国学者佩里·希克斯(Perry Hicks)对政治体制中的碎片化进行阐释时认为,碎片化权威是政府部门职、权、责的一种分割状态,具体表现为政府部门内部各类业务间分割,一级政府部门间分割,或是一级地方政府间分割,即如果不同职能的部门在面临共同的社会问题时各自为政,缺乏相互协调、沟通和

合作,致使政府的整体政策目标无法顺利达成,那么碎片化政府就此形成。^[4]学界普遍认为,碎片化权威是工业革命时代的行政管理模式,以专业分工、权力分散、功能分割、层级节制为主要特征。碎片化权威是部门权力分割、职能专业化导致的权威结构不再统一、连贯,而是呈现出分散、分割和分层的状态。权威主义碎片化强调条块分割的体制,侧重于横向部门与纵向层级间的结构性分割;而碎片化权威则侧重描述各种管理过程中所呈现出的分散性。正如皮埃尔·卡蓝默(Pierre Calame)所言:“眼下的治理与科学生产体系一样,基于分割、隔离、区别。职权要分割,每一级的治理都以排他的方式实施其职权。领域要分割,每个领域都由一个部门机构负责。行动者分割,每个人,特别是公共行动者,都有自身的责任领域。对明晰的追求,出发点是好的,即需要区分权力、明确责任,但是当问题相互关联时,当任何问题都不能脱离其他问题而被单独处理时,这种明晰就成了效率的障碍。”^[5]中国作为一个超大规模国家,内部差异性极大,这决定了治理无法采用“一刀切”的模式,加之我国国家行政体系存在的科层制结构,导致教育、科技、人才领域顶层设计的集中统一性与政策执行的分散具体性之间存在必然的张力,形成了碎片化权威的发展倾向,制约着整体行政效能的提高。

因此,从分散式管理的碎片化权威转向集成式发展的整体性治理成为一种必然逻辑。与碎片化权威的分散、分割、分离相对立,整体性治理以整合、协同、合作、服务等为核心要素,这与中国共产党民主集中制的组织原则和全心全意为人民服务的宗旨具有高度一致性,通过提取整体性治理的“权威整合”“服务衔接”“多元聚合”等核心价值进行集成式改革的本土化重构,构成中国运用整体性治理破解碎片化权威的逻辑基础。为回应碎片化权威,佩里·希克斯提出以政策、组织、监控、服务供给等方面协调和整合为核心诉求的整体性治理理论,认为“整体性治理就是政府机构组织间通过充分沟通与合作,达成有效协调与整合,彼此的政策目标连续一致,政策执行手段相互强化,达

到合作无间的目标的治理行动”^[6]，据此他进一步提出了跨层级、跨功能、跨部门三维立体的整合模型。汤姆·林 (Tom Ling) 则从组织网络的视角出发，提出整体性治理的“内、外、上、下”四个子集，即组织内部的合作、组织之间的合作、组织目标设定中自上而下及对上责任的承担、将顾客需要作为服务导向的公共服务供给过程。^[7] 克利斯托弗·波利特 (Christopher Pollit) 则从服务供给的角度，提出整体性治理应该要“排除相互破坏、腐蚀的各种政策情境，更好地共享稀缺性资源，促使某一公共政策领域中不同的利益主体间的团结协作，为公民提供无缝隙而非分离的公共服务”^[8]。具体到实践层面，整体性治理主张通过优化大部门式治理、重塑大政府、重建中央核心等方式建立整体型政府、预防性政府的权威。整体性治理的实践模式有协同型政府 (joined-up government)、全观型政府 (holistic government)、网络型政府 (networked government)、共治型政府 (co-governance)、连接型政府 (connected government)、跨部门议题 (cross-cutting issues)、合作型政府 (collaboration government)、整体型政府 (whole of government)、参与式治理 (participatory governance) 等多种，整体上是从结构性分权、机构冗杂和设立单一职能的机构转向整体型政府，即从碎片分权转向一体整合。整体型政府和协同型政府是整体性治理最为普遍的实践模式。吉欧夫·马甘 (Geoff Mulgan) 着眼于整体性治理的纵横向部门间权力的协调、重组，在《整体型政府：过去、现在和未来》一文中以英国政府改革内容为依据，归纳了“整体型政府”范式的12项做法。而协同型政府或共治型政府则强调政府内部各部门之间的协同合作，以及政府与社会、企业等外部主体之间的紧密互动。无论是哪一种主张，整体性治理都被普遍视为应对碎片化权威的有效途径。

相比整体型政府或协同型政府而言，无缝隙政府是解决碎片化权威问题更为高级的版本。“无缝隙政府”这一概念是拉塞尔·M. 林登 (Russell M. Linden) 在通用电气公司执行总裁杰克·韦尔奇 (Jack Welch) 提出“无界限组织”

的基础上创造出来的，主张基于资源整合、信息共享的互联互通，以社会需求为导向，通过政府再造，为社会提供行动快速、弹性灵活、整体连贯的多样化、个性化公共产品的组织形态。^[9] 无缝隙政府致力于解决政府结构中过度僵化、不负责任、非人性化、条块分割、本位主义、各自为政等顽疾。无缝隙政府还主张在政府治理过程中引入公私部门合作，鼓励市场主体与社会组织乃至社会各阶层、个体共同参与，实现错位灵活供给，推动从碎片化向系统性整合，为公众提供“无缝隙”服务。^[10] 较之整体型政府和协同型政府，无缝隙政府更加关注社会公众的需求，致力于将政府的职能由管理转变为服务，以更加精细化的组织形式服务公众。

本研究以碎片化权威为理论分析框架 (见图1)，深入剖析我国乃至世界各国的国家治理体系中教育、科技、人才体制机制所存在的权力分散化、制度原子化、主体离散化及其原因。在此基础上，有针对性地借助整体性治理理论系统整合策略的合理内核，揭示我国教育、科技、人才体制机制迈向集成式改革这一政府治理模式转向的历史必然性，为实现创新链、人才链、教育链深度融合、提升国家创新体系整体效能提供理论解释与实践指引。

三、教育、科技、人才体制机制的功能性分权与系统化空转

体制机制是涵盖组织架构、制度设计、主体互动等的上层建筑，其核心功能在于规范特定领域的管理与治理。世界各国均围绕教育、科技、人才三大领域的管理与治理需求分别建立了对应的教育体制机制、科技体制机制与人才体制机制。这种教育、科技、人才体制机制不仅体现着教育、科技、人才领域内的人权、事权、财权等人、财、物的分配关系，更深刻反映着教育、科技、人才领域的权力配置格局，并随着职能分异和专业细化的发展，呈现出碎片化权威的发展倾向。于是，世界各国纷纷推出“二元制”教育、“双轨制”教育、STEM教育等联动式改革。在我国，由于教育、科技、

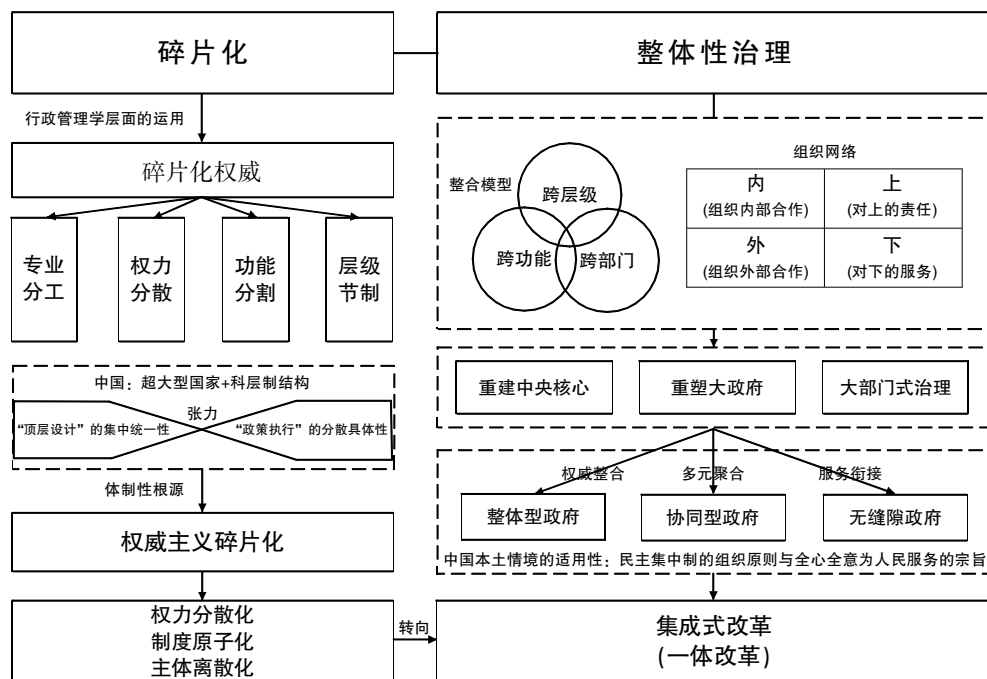


图1 碎片化权威及其治理的理论分析框架

人才主管部门不相统属，基于所司权责分派而立，进行功能性分权，这种“权力结构的‘条块分割’、组织价值的‘部门利益化’、政策过程的利益博弈三者构成了中国的碎片化权威体制”^[11]，出现了权力分散化、制度原子化、主体离散化的发展趋势，引发教育、科技、人才体制机制系统化空转的风险，促使我国教育科技人才体制机制改革转向集成式的一体改革。

（一）权力分散化：部门主义下权威分散与权力分割

集权与分权关系问题是体制改革的核心问题。改革开放以来，我国的体制改革主要围绕着解决权力过分集中问题进行，推进以权力下放、权力分散为核心的体制改革，推动我国宏观体制改革“从集权体制向分权体制转变”^[12]。但权力下放、权力分散的日益深化、细化也催生了新的权力问题。“在条块分割体系下，政府组织结构与职能边界的藩篱造成信息资源部门分割、分布失衡、流动不畅，呈现出职责部门化、权力碎片化、服务裂解性局面”^[13]，影响了权力的分配正义和运行有序。

1. 横向上决策形式分权化，决策权威分散

决策形式分权化指决策议程设置的多元和

复杂，即决策权威的分权及博弈。从横向看，世界大多数国家的教育、科技、人才主管部门各有不同的权力归属和职责要求，他们以自身权责为行动中心，决策权力分散，导致教育、科技、人才体制机制中权威离散化与决策博弈“部门界限”的产生，形成决策形式分散化。一般而言，在绝大多数国家中，国家政治体系中教育、科技、人才领域的组织形式是分散的，由此往往会导致教育、科技、人才等部门的权威分立与“无中心化”现象。具体到我国，一是在领导层面，我国基于专业化领导的制度设计，教育、科技、人才领域的政策决策权被纳入相对独立的决策体系，形成了“三足鼎立”的权威架构。这种制度设计虽强化了专业领域决策能力，却在一定程度上造成战略协同的制度壁垒，决策权威分散。二是在执行层面，为提升行政效率，我国以行政职能分野分别组建负责教育、科技、人才领域具体事务的行政机构，形成了政策制定、资源分配、人事管理的“三元分立”格局。这种基于功能主义的设置实质造成了我国教育、科技、人才领域治理结构权威体系的分离，不利于形成系统性的治理方案。一是政策话语权竞争加剧部门权威分割。

我国在教育、科技、人才领域的治理实践中,逐步形成了与自身权责相匹配的政策话语权范畴,教育领域的教育标准制定权、科技领域的技术路线主权、人才领域的人力资本配置权的权威边界也随话语权范畴的明晰而逐渐固化,话语权的领域化与部门权威的边界化相互交织,使跨部门间的权威协同缺乏统一的话语权衔接基础,进而导致部门间权威互动呈现分散化特征。二是资源配置权竞争加剧决策权威分散。我国教育、科技、人才主管部门缺乏一体规划、一体发展的统一财政资源统筹协调机制,导致预算投入呈现“领域离散化”特征。例如,我国2025年中央本级教育、科技、人才主管部门预算支出分别为1744.43亿元、3981.19亿元、49.29亿元,增速分别为5%、10%、12.7%。^[14]预算投入与增速差异折射出财政资源分配陷入“分割化博弈”,决策权威分散。

2. 纵向上组织形式分层化,组织权力分割

组织形式分层化是指组织权力分散在多个层级,统一的组织权力被分割。组织形式分层化根本体现在央地关系的处理上,表现为央地之间的“讨价还价”现象或“共谋”现象。在绝大多数国家的教育、科技、人才体制机制的设计中,中央往往通过推动教育、科技、人才的战略决策、政策实施、深化改革等,牢牢把握政策话语权、统一规制权,推动中央的“权威上移”;而地方则在执行上根据具体情境进行适应性调整,通过“政策再定义”,以政策解读权重构建政策内涵,弱化中央政策强度,实现“事权下放”,在统一标准与地方实际的张力中构建了“中央权力集中-地方权力离散”的非对称治理结构,推动了央地权威分化。在我国,随着“放权让利”政策和“分灶吃饭”财政政策等的分权改革,从中央到地方的自上而下单向垂直式“决策-服从”关系转向“委托-代理”关系,将政策执行、资源调配等派生权力下放至地方政府,但这种“中央组织集中-地方执行分散”的权力组织结构形成了中央到地方的权力分层化现象。在“中央集权-地方分权”组织权力分割的改革过程中出现央地、上下级之间在利益诉求、目标设定等的差序博弈,是纵向

组织形式上权力分散化发展的根本表征。

(二) 制度原子化:利益固守下制度抽离与制度自转

任何制度都是常态化资源分配、利益分配的结果,是各部门在利益博弈之下的分配结果。这种部门分权下的利益博弈“给不同层级政府和不同部门之间的责任转移、矛盾转化带来巨大的制度空间”^[15],从而形成制度抽离与制度自转的制度原子化,导致制度运行效能衰减、难以落地见效,从而陷入“制度空转”的困境。

1. 利益本位下“独立化”发展的制度抽离

利益本位主义主导的部门政策使各领域制度网络形成封闭性壁垒,难以与其他领域制度产生有效链接,最终形成制度自守的制度“独立化”发展趋势,制度原子化加剧。从理论上,“部门利益的多元化、本位主义的考量导致组织内部利益分化、协调机制的碎片化”^[16],这本质上是部门作为理性经济人的“自我存续”与“利益最大化”倾向对系统协同的消解。在世界大多数国家中,教育、科技、人才主管部门遵循自利原则制定各自政策,其制度局限于各自领域,缺乏对教育发展、科技进步、人才培养等方面的统筹考虑,无法公平地兼顾其他部门的利益,具有明显的利益部门化特征。在美国联邦政府中,教育部专注于教育标准制定却鲜少对接科技人才需求,国家科学基金会聚焦科研资助却弱化教育转化功能,劳工部的职业培训体系与科技部门的技术升级计划缺乏衔接,形成“各自为政”的制度原子化格局。我国也在一定程度存在此类制度原子化问题。在我国的教育、科技、人才体制机制中,教育体制以育人体系完整性为核心,依循主体合作、学段衔接、教学共管的教育体系化发展思路,构建闭环教育治理规则;科技体制以创新生态的协同性为导向,遵循产学研深度融合、基础研究与应用转化衔接、创新要素统筹配置的科技体系化发展逻辑,形成全链条创新治理机制;人才发展体制以人才成长生态的整体性为关键,秉持育才引才用才留才协同推进、能力评价与价值体现衔接贯通、各方主体联动发力的人才体系化发展路径,建立全周期人才治理体系。

例如,就我国科技体制机制而言,在量子科技、生命科学、物质科学、空间科学等处于前沿科技领域的科技体制改革发展中缺乏对教育、人才方面的部署,未将探月探火探空探海、集成电路、人工智能、新能源、6G 卫星等引领产业革命的高新技术发展体系与教育体系、人才发展体系有效联结。例如,根据科技部发布的《2020 年我国高等学校 R&D 活动统计分析》,2020 年高等学校 R&D 人员为 61.5 万人年,高等学校发表 SCI 论文 42.8 万篇。而根据国家知识产权局发布的《2022 年中国专利调查报告》,中国高校发明专利产业化率仅为 3.9%。高等教育的成功与高校科技专利的低迷之间的反差从侧面表明高校科研教育的缺乏对专利科技发展的影响。我国教育、科技、人才的“单方面成功”反映出教育、科技、人才体制机制的发展存在着“利益本位”思维,导致“教育部门脱离产业”“产业部门不抓人才”“人才工作职能部门离产业太远”等“两张皮”问题,^[17]形成“独立化”发展的制度,以制度抽离加剧制度原子化。

2. 职责固守下“自循环”改革的制度自转

职责固守下的制度自转是部门以自身权责边界为行动半径,通过权利固守与责任规避推进制度改革,导致教育、科技、人才领域制度体系“自循环”的原子化现象。长期以来,“职责固守”与“部门隔阂”成为困扰部门之间合作的顽疾。^[18]因此,世界大多数国家的教育、科技、人才主管部门因职责领地绝对化与运行规则自闭化,形成了以权责边界为核心的治理藩篱,这种藩篱的固化引发制度协同失效与系统割裂,成为制度原子化的重要演化路径。加之由于世界各国的教育、科技、人才主管部门均未身处市场经济的“一线”,其政策、制度具有前沿发展形势感知的滞后性和弱敏性,以致教育、科技、人才体制机制改革往往走向常规化,改革的问题驱动、现实驱动以及战略驱动的主动性、积极性、前瞻性不足,与经济社会发展、企业创新需求脱节,其体制改革的措施在一定程度上并未发挥引领经济社会发展的作用,出现由于政策脱节导致的制度自转。在我国的教育、科技、人才体制机制改革中,在创

新人才的教育方面,前沿知识教育制度、创新能力教育制度、教育分流制度等制度建设与改革存在一定程度的缺位;在创新科技的服务发展方面,在技术转移、成果转化、创业孵化等环节上,缺乏针对当前科技发展的国家技术转移体系、科技创新成果转化服务体系与收益分配机制、科研诚信管理制度、民生领域科技创新的支持和引导等的建设;在创新科技的人才发展方面,前沿科技人才需求监测机制建设、创新人才评价行政化改革、尖端科技人才“帽子等级系统”改革等存在缺位。虽然我国教育、科技、人才体制机制改革使体制机制的产出越来越多,但教育、科技、人才领域的特殊性问题与一体化发展的一般性问题与解决方案之间的路径却不甚明朗,使改革目标依然难以达成,形成责任固守下的“自循环”制度,以制度自转加剧制度原子化。

(三) 主体离散化: 封闭主义下主体分离与协同不足

主体参与是教育、科技、人才体制机制改革的力量来源。我国教育、科技、人才体制机制受部门封闭主义的影响,在责任主体的合作方面,存在着横向上的管办主体分离和纵向上的上下联动障碍;在参与主体的协同机制方面,教育、科技、人才各领域之间以及教育、科技、人才各领域内的协同机制缺失,形成主体分离与协同不足,使得决策、立项与“企业出题、高校解题、市场阅卷”的多元主体责任尚未有效链接,教育、科技、人才“战略一体谋划、管理一体协同”的格局尚未形成。

1. 纵横向一体统筹的责任主体分离

责任主体是落实教育、科技、人才体制机制改革的根本力量。在我国教育、科技、人才体制机制中,统筹主体是中国共产党,执行主体是国家职能部门,落实主体是各层级职能部门。但当前,这些责任主体间存在党政关系、政企关系、政事关系不紧密,党、政、企、事、个人等责任主体分离的问题。一是在横向上表现为管办的主体分离。在我国现有的教育、科技、人才体制机制中,除党和政府等政治主体外,也涉及学校、人才服务集团、企业、个人

等社会主体。党和政府对教育、科技、人才体制机制进行统筹、谋划改革方案,不同领域的相关组织根据改革方案进行执行重组、裁撤工作。这种策划者与执行者之间的职能分离实质上是“分权制衡、分割资源、分散治理体制下管教育、管科技、管人才,就会出现管事与管人的分离、培养与使用的分离、科研投入与产出的分离等现象”^[19]。例如,《中华人民共和国促进科技成果转化法(2015年修订)》的修订过程中出现政策模糊现象:科技部门推动的技术股权激励条款直面国资监管部门“防止国有资产流失”红线,最终形成的折中方案导致政策模糊地带扩大,产生“政策灰度空间”,根源在于管办的主体分离。二是在纵向上表现为上下的联动障碍。我国教育、科技、人才领域的党、政、企、事等单位存在层级治理的上下联动障碍。在不同层级的教育、科技、人才领域的党政机构、事业单位、企业、社会组织等在执行决策上遵循“上行下效”,特别是在面对市场经济发展新形势下的教育机制改革、科技战略调整、人才激励革新等改革需求缺乏自下而上的传导和反馈甚至是主动作为,固守对上负责的责任履行职责,教育、科技、人才体制机制改革的“上行下效”亟须向“上下合力”转变,形成上下权责的“双向合力”。

2. 内外部一体发展的主体协同不足

内外部主体协同是一体发展效能优化的根本方式。教育、科技、人才三大领域虽存在区别,但互有关联,需在这三者一体改革中发挥主体协同的最优化效果。但在当前我国教育、科技、人才体制机制的实际运作中,存在多元主体的跨系统、跨部门的制度性壁垒,体现为“两个协同”缺失。一是各个主体外部之间的协同缺失。在教育领域,高教系统作为核心主体,与科技领域、产业领域的主体存在明显分割。其在拔尖创新人才培养中多局限于教育系统内部,与产业主体的联合培养机制、与国际创新主体的协同育人路径难以深化;在科技领域,企业、高校、科研院所等主体分属不同系统,合作多限于体制框架内的点对点技术转让、短期委托研究等“短平快”模式,缺乏基于长期

信任的深度协同,陷入“各自为政”,导致难以合力破解产业共性技术难题。总之,教育平台、科技园区、人才专项、产业基金等领域建设存在独立分散的问题,形成主体离散化,影响科技创新和学科融合“双轮驱动”、科研条件和人才动能“双向赋效”的协同体系建设。二是单个主体内部之间的协同缺失。在教育方面,初等、中等、高等学校作为教育核心子主体,在培养目标、课程内容上存在断点,缺乏递进衔接,课程内容衔接不上,^[20]形成教育子主体间的离散化格局;在科技方面,技术研发主体、市场应用主体及不同技术领域主体间存在显著壁垒,跨领域互动缺失,成果转化链条断裂,传统与尖端科技场景融合不足,形成科技系统内部的离散化格局;在人才方面,诚信监督管理主体、容错保障主体、评价认定主体、创业激励主体等不同子主体的政策工具分散,使人才发展全链条的协同性被削弱,人才系统内部的离散化特征凸显。无论是教育、科技、人才体制机制之间的协同,还是单个领域内部的协同,都存在着一定的缺位,制约着各领域各主体的协同发展和整体效能的提升。

四、一体化集成改革破局:新时代教育、科技、人才体制机制改革的政府治理转向

破除教育、科技、人才体制机制的权力分散化、制度原子化、主体离散化发展趋势,我国需深入推进教育科技人才体制机制一体改革。一体化的集成式改革是在整体性治理下结构调整、制度重组、主体联结的一体化、系统性改革,是整体性治理的方法论延伸。一体化的集成式改革融合了整体型政府的权力集成、无缝隙政府的制度集成、协同型政府的主体集成等合理内容,是一个权力结构、制度结构、主体结构一体协同发展的变革过程,关涉体制内部各个层级、各个要素之间综合、复杂的关系。教育、科技、人才体制机制一体化的集成式改革旨在促进教育、科技、人才体制机制的有机贯通、深度融合、协同推进,构建起“三位一

体”的战略发展模式,进而形成中国特色社会主义制度的教育优势、科技优势、人才优势,不断加快释放新质生产力,以高质量的教育、科技、人才发展推动现代化强国建设。

(一) 整体型政府的权力集成:以权威整合重塑教育、科技、人才的权力统一格局

整体型政府实际上是作为公共权威的集中代表而存在的,代表全社会进行资源分配。“联合”(joined-up)是整体型政府组织机构的一个基本特征。^[21]整体型政府主张通过设置“中枢”和集中“权柄”,组建综合协调机构与决策体系,建构权威统一的权力格局。面对我国教育、科技、人才体制机制权力分散化的条块分割困局,需借鉴整体性政府在权力层面的“权威统筹”“权柄集中”逻辑,推动教育、科技、人才治理从分散化部门主导模式转向集中统一的权威整合模式。因此,根据“整体型政府”的思路,按照宽职能、少机构、综合管理的要求,需要推进以党委领导为主体的大部制改革和矩阵式条块管理体制,统一行使重大事项的决策权,防止权力部门化和权力利益化,^[22]发挥集中决策、分散执行、统筹推进的制度优势。一是在机构设置方面,组建教育、科技、人才一体发展的权威决策机构。合并现有中央教育工作领导小组、中央科技委员会、中央人才领导小组等机构,整合党中央对教育、科技、人才等工作的集中统一决策职能,组建中央教育、科技、人才委员会作为党中央、国务院进行教育、科技、人才发展战略决策议事协调机构,构建“三位一体”的系统性决策载体,破解教育、科技、人才“矩阵式”条块决策碎片化困境,实现跨部门协调、跨区域调度、体制集成等国家职能集于一身,统筹解决教育、科技、人才等领域的战略性、方向性、全局性重大问题,统筹布局国家教育、科技、人才领域的战略力量,将国家意志、国家战略融入教育、科技、人才等的发展之中。二是在组织体系方面,构建教育、科技、人才一体发展的组织权威体系。坚持决策执行责任一致原则,在领导执行层面成立集中的共同执行小组,专职推进分派权责执行与执行汇报反馈,推进部门执行职责

的协同化、一体化。同时,在政策落实上,厘定各自部门的具体责任,特别是确定到教育部门、科技部门、人才部门的司局级、处科级,赋予其相应的政策执行权,在共同责任目标的前提下落实相关政策。总之,通过创新决策、创新执行等创新管理,攻克体制、管理、技术、认知等壁垒,在决策权、执行权、监督权上切断利益部门化链条,形成集中决策、分散执行、统筹推进的治理结构,推动决策科学、执行顺畅。

(二) 无缝隙政府的制度集成:以服务衔接构建教育、科技、人才的制度协同网络

无缝隙政府以服务需求的全流程贯通为核心逻辑,主张通过跨职能协作重构组织形态,为公众提供个性化、一体化、及时性的服务。“无缝隙政府是以公众的服务需求便利性获得为组织架构设计的逻辑起点,组建跨职能的工作服务团队,为公众提供个性化、多样化、全方位的服务”^[23],而非基于利益本位的部门制度管理。无缝隙组织主张以流程贯通、行动迅速的,“并以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务”^[24],以各领域的服务衔接取代多部门的利益博弈,打破教育、科技、人才的制度梗阻、制度割裂,避免制度在部门分工中“悬停空转”。而“破解制度供给的碎片化,需强化顶层设计,破除制度壁垒,推动各领域制度要素在互相联动中释放叠加效应”^[25]。因此,需要借鉴无缝隙政府的无缝衔接服务思路,在需求与供给、官方与民间之间搭建教育、科技、人才一体化发展的无缝隙公共服务衔接制度而非原子化的利益固守管理制度,打通制度“独立化”和制度“自循环”导致的制度原子化。一是建立教育、科技、人才“需求-供给”动态适配的协同反应机制。一方面,建立对教育、科技、人才的市场需求跟踪研判制度。由中央决策或执行机构牵头,组织好教育界、科技界、人才界、产业界等多领域专家,根据国家发展的总体格局,共同发现、捕捉国内外发展新形势下前沿科技发展、时代教育发展、时代新人的战略性难题和发展动向,加强教育、科技、人才部门对新形势下新需求的整体、系统把握,破除制度自我封闭和自我循环导致的原子化发展趋势,无

缝衔接前沿需求。另一方面,建立对教育、科技、人才的战略供给协同回应机制。根据新形势下的市场需求与社会需求,以战略工程、战略计划、战略项目的招标和委托等方式,统筹集中配置相关的人财物等资源,组织力量联合攻关,攻破西方国家的战略垄断和技术壁垒,通过行动快速、弹性灵活、连贯透明地提供多样化、用户化和个性化产品和服务的组织形态,提供“无缝隙”的整合性公共政策产品,实现教育、科技、人才领域的跨越式发展、弯道式超车。二是建立教育、科技、人才“官方-民间”全面发展的协同合作机制。一方面,以国家计划推动市场创新。大力支持企业参与国家和区域的教育计划、科技计划、人才计划等,如国家科技人才培养计划、国家重点研发计划等,推动教育、科技、人才资源集聚服务于企业创新发展。另一方面,以企业创新搭建合作平台。根据企业创新发展需求,深入探索通过建立企业院士专家工作站、博士后工作站、科技特派员等科技人员服务企业等多种有效方式,探索在企业建立教育飞地、科技研发飞地、人才培养飞地,完善高校、科研机构、企业等创新需求服务协同的无缝衔接机制,不断提升国家创新体系效能。

(三) 协同型政府的主体集成:以多元聚合打造教育、科技、人才的共建共享共同体

协同型政府旨在推动多元主体的聚合与协同,形成多元主体共建共治的格局。教育科技人才体制机制一体改革涉及多方主体,不仅包括组织部门、教育机构、科研院所,还包括企业界、社会组织以及人才个体。这些主体在目标设定、政策制定、资源配置和评估反馈等方面都会带来不同的利益诉求和视角,^[26]需要进行利益调适,形成多元主体合力,破除主体离散化。美国学者亨利·埃茨科维兹(Henry Etzkowitz)和荷兰学者洛伊特·雷德斯道夫(Loet Leydesdorff)共同提出大学、产业和政府三个主体在实现本职功能外互相扮演对方的部分角色,在互动协同中实现创新的“三螺旋”理论,有效发挥了大学、产业和政府协同的叠加效用。^[27]因此,按照协同型政府的思路,借助

超大范围的主体参与和团队协作,进行责任共担、协同共治、资源互补,建立基于“内核”或“中心”的多元协同共建共治共享的共同体。一是建构以国家为主导的治理共同体。教育、科技、人才“三位一体”协同发展的实质是具有内聚力的三个圈层,需要通过不断向外扩展,吸纳政府系统、产业系统、科创系统、教育系统等单元主体参与,达成多方单元主体共生协作,实现圈层耦合。^[28]因此,通过依托国家政务数据共享平台,搭建跨部门、跨主体的产学研数字协同中枢,探索建立“政党领导、政府推动、校企共联、市场运作”联动参与治理模式,形成一种在党委领导和政府主导下的个体、社会和市场力量广泛参与、多方联动的“核心-外围”的主体参与治理格局。二是建立以企业为主导的产学研联盟。一方面,按行业特性划分协作单元,基于“企业决策,多方发展,成果共享”的原则,由政府统筹协调、领军企业牵头运营,通过聚合实验室、研发中心、人才孵化基地等载体要素,整合跨区域教育资源、科技力量与人才储备,建构以企业为主导,教育、科技、人才等相关政府、企业、事业单位等参与的产学研联盟,形成资源集中、功能集成的创新枢纽;另一方面,建立“旋转门”机制,鼓励科研人员、高校教师与企业工程师之间双向流动,通过多元主体的流动,促进知识、技术、人才在多元主体间高效流动,真正打破主体壁垒,形成教育、科技、人才共建共享共同体。

五、结论与讨论

教育科技人才体制机制一体改革作为新时代教育、科技、人才各领域的集成式改革,其转向的本质是教育、科技、人才治理从“分散博弈”向“系统协同”的跃升。这一改革以整体性治理理论为支撑,通过权力集成破解条块分割、制度集成打通政策离分、主体集成激活多元参与,为提升国家创新体系整体效能、推进中国式现代化提供了关键支撑。需注意的是,集成式的改革可能引发过度集权下地方自主性削弱、“政策一刀切”等。因此,未来研究可进

一步探索构建集成式改革的动态评估体系,并结合数字化技术提升权力、制度、主体集成的精准性,为改革深化提供更具操作性的理论与实践支撑。

参考文献:

- [1] 习近平. 在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2024-06-25 (2).
- [2] 裴哲. 教育、科技、人才支撑中国式现代化的源流与瞻望——基于国家五年规划(计划)的文本分析 [J]. 北京社会科学, 2024 (11): 13-25.
- [3] GULICK L. Notes on the theory of organization [M] // GULICK L, URWICK L. Papers on the science of administration. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1937: 47.
- [4] [6] PERRI G, LEAT D, SELTZER T, et al. Towards holistic governance: the new reform agenda [M]. New York: Palgrave, 2002: 151. 40.
- [5] 卡蓝默. 破碎的民主: 试论治理的革命 [M]. 高凌瀚, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005: 引言 11.
- [7] LING T. Delivering joined-up government in the UK dimensions, issues and problems [J]. Public administration, 2002 (4): 625-642.
- [8] POLLIT C. Joined-up government: a survey [J]. Political studies review, 2003 (1): 34-49.
- [9] 李利文. 公共服务供给碎片化研究进展: 类型、成因与破解模型 [J]. 国外理论动态, 2019 (1): 97-107.
- [10] 李祥, 孙淑秋. 从碎片化到整体性: 我国特大城市社会治理现代化之路 [J]. 湖北社会科学, 2018 (1): 59-66.
- [11] 张程. 数字治理下的“风险压力-组织协同”逻辑与领导注意力分配——以 A 市“市长信箱”为例 [J]. 公共行政评论, 2020 (1): 79-98, 197-198.
- [12] 姚华平. 我国社会管理体制体制改革 30 年 [J]. 社会主义研究, 2009 (6): 86-90.
- [13] 刘祺. 省级数字政府改革的内在逻辑与推进路径 [J]. 学习论坛, 2022 (3): 74-80.
- [14] 财政部. 2025 年中央本级支出预算表 [EB/OL]. (2025-03-24) [2025-09-13]. https://yss.mof.gov.cn/2025zyczys/202503/t20250324_3960487.htm.
- [15] 杨志云. 流域水环境治理体系整合机制创新及其限度——从“碎片化权威”到“整体性治理” [J]. 北京行政学院学报, 2022 (2): 63-72.
- [16] 肖京林. 从“碎片化”到“整体性”: 公立大学内部治理模式的转型 [J]. 现代教育管理, 2018 (4): 13-19.
- [17] 孙锐. 深化人才发展体制机制改革: 主线、突破与关键 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2024 (23): 4-14.
- [18] 李冰心. 建设与行政体制改革相匹配的行政文化——基于大部制改革的视角 [J]. 求实, 2013 (S2): 244-246.
- [19] 吴江. 畅通教育科技人才良性循环 [J]. 中国人才, 2024 (5): 20-22.
- [20] 时家贤, 姜雨晴. 教育、科技、人才良性循环赋能新质生产力发展: 内在机理、现实困境与实现路径 [J]. 中共杭州市委党校学报, 2024 (6): 24-32.
- [21] 谭海波, 蔡立辉. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角 [J]. 社会科学, 2010 (8): 12-18, 187.
- [22] 江涌. 应对部门利益 膨胀解决之策 [J]. 瞭望, 2007 (30): 27-28.
- [23] 邵青, 周鸿勇. 无缝隙政府: 城市精细化治理研究的新视角 [J]. 学习与实践, 2020 (5): 42-48.
- [24] 林登. 无缝隙政府 [M]. 汪大海, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 4.
- [25] 都书廷, 张敏. 党的自我革命制度规范体系: 现实指向、运行机制与优化路径 [J]. 行政论坛, 2025 (4): 49-57.
- [26] 徐晓明. 加快推动教育、科技、人才一体化发展 [J]. 人民论坛, 2024 (21): 76-79.

[27] LEYDESDORFF L, ETZKOWITZ H. Triple helix of innovation: introduction [J]. Science and public policy, 1998 (6): 358-364.

[28] 李小球, 宋杰. 教育、科技、人才

“三位一体”发展的内涵特征及其圈层体系构建研究 [J]. 当代教育论坛, 2024 (3): 17-24.

(责任编辑 吴潇剑)

The Government Governance Shift of the Integrated Reform of the System and Mechanism of Education, Science and Technology, and Talents

Feng Dingguo Wu Jiang

Abstract: The shift toward integrated reform is an era-based choice for the country to promote reforms in the education, science and technology, and talent systems and mechanisms. For a long time, influenced by departmentalism, entrenched interests, and closed-mindedness, the education, technology, and talent systems have faced issues such as power fragmentation and dispersion, institutional detachment and self-rotation, and separation and absence of key players, leading to trends of power decentralization, institutional atomization, and stakeholder dispersion. Therefore, based on the theory of holistic governance, from the perspectives of power integration in a holistic government, institutional integration in a seamless government, and stakeholder integration in a collaborative government, we aim to reshape the unified pattern of power in education, science and technology, and talent through authoritative integration, construct an institutional collaborative network for education, science and technology, and talent through service connectivity, and build a community of co-construction and sharing in education, science and technology, and talent through pluralistic aggregation. This coordinated advancement of integrated reform in the education, science and technology, and talent systems and mechanisms will facilitate their collaborative and unified development, breaking the constraints of the education, science and technology, and talent systems and mechanisms on the development of new productive forces, and continuously injecting strong momentum into enhancing the overall efficiency of the national innovation system and advancing modernization in the Chinese style.

Key words: Integrated reform; Integration of education, science and technology, and talents; Government governance