

# 坚持期刊出版审批制度,建设世界一流科技期刊\*

印波<sup>1)</sup> 刘畅<sup>1)</sup> 范林<sup>2)†</sup> 张品纯<sup>3)</sup> 陈浩元<sup>2)</sup>

1)北京师范大学法学院,100875;2)北京师范大学出版集团期刊社,《北京师范大学学报(自然科学版)》编辑部,100088;

3)北京卓众出版有限公司,100083;北京

**摘要** 在我国深化科技期刊出版体制改革过程中,受到国外出版集团发展经验、国际化路线等方面的影响,不乏“改科技期刊审批制度为备案登记制度”“取消科技期刊主管主办制度”的呼声。我国的科技期刊是典型的准公共文化产品,具有明显的公益属性,肩负向国内外展示科研成果,实现科技领域自主创新、“弯道超车”的任务和使命。盲目向西方科技期刊管理制度看齐,不符合我国国情和党管出版原则,可能导致科技期刊偏离办刊宗旨、质量低下、阵地失守,并易酿成学术资源垄断的恶果。科技期刊出版行政审批制度有明确的法规依据、法理基础和现实必要性。我们必须坚持科技期刊出版行政审批制度不动摇,依法行政,加强监管,不断完善审批制度,营造法治化的科技期刊发展环境,全面建设中国特色世界一流科技期刊。

**关键词** 科技期刊出版;行政审批制;备案登记制;主管主办制度;世界一流科技期刊

**Administrative approval system for building world-class sci-tech journals**/YIN Bo, LIU Chang, FAN Lin, ZHANG Pinchun, CHEN Haoyuan

**Abstract** In the process of deepening the reform of the publishing system of sci-tech journals in China, affected by the development experience of foreign publishing groups and internationalization, there are many calls for “turning the approval system of sci-tech journals to filing and registration system” and “cancelling the system of supervisor and sponsor of sci-tech journals”. China’s sci-tech journals are typically quasi-public cultural products, with obvious public benefit characteristics, and undertake the mission of realizing “independent innovation” and “curve overtaking” in the field of science and technology. Blindly aligning with the western management system does not conform to China’s actual conditions and the principles of the Party’s management of publishing and may lead to deviation from the original truth, low quality, or unfaithfulness to the country, and being susceptible to monopoly of academic resources. The administrative examination and approval system for publication of sci-tech journals has a clear statutory basis, underpinning jurisprudence and practical necessity. We must adhere to the unswerving administrative examination and approval system for publication of sci-tech journals, administer according to law, strengthen supervision, continuously improve the examination and approval system, create an institutionalized development environment for sci-tech journals, and comprehensively

build world-class sci-tech journals with Chinese characteristics.

**Keywords** publication of sci-tech journals; administrative approval system; filing and registration system; system of supervisor and sponsor; world-class sci-tech journals

**First-author’s address** 19 Xijiekouwaidajie, Haidian District, 100875, Beijing, China

**DOI:**10.16811/j.cnki.1001-4314.2022.02.001

2019年7月24日,中国科协等4部门联合印发《关于深化改革 培育世界一流科技期刊的意见》(以下简称《意见》),一方面明确我国已成为期刊大国,另一方面也指出我国缺乏有影响力的世界一流科技期刊,在全球科技竞争中存在明显劣势,必须进一步深化改革,优化发展环境,不断提高科技期刊的学术组织力、人才凝聚力、创新引领力、国际影响力,形成有效支撑现代化经济体系建设、与创新型国家相适应的科技期刊发展体系<sup>[1]</sup>。如何深化改革、建设中国特色世界一流科技期刊,一直是科技期刊界热议的问题。在讨论中,不乏学者比较我国与西方出版管理制度,提出期刊出版审批制度是计划经济的产物,难以适应市场经济现状,易导致权力寻租、新刊受阻等不利结果,主管主办单位错综复杂导致科技期刊小作坊式运营,据此强烈提议:我国应促进科技期刊市场化经营、允许非公有单位办刊,走国际化路线与国外合作办刊,改革期刊审批制度为备案登记制度,取消期刊主管主办制度和属地管理原则<sup>[2-7]</sup>。然而,我国科技期刊的办刊宗旨、科技论文的属性与西方国家有显著差别,不能完全由市场调整,效仿西方的模式。盲目照搬西方国家科技期刊的市场化运营模式,并不利于我国的科技繁荣和科技期刊健康发展,反而容易造成诸多无法遏制的乱象,甚至会阻碍科技创新与科技强国的宏图伟业。我国应当坚持科技期刊出版审批制度及主管主办制度,并对其不断优化完善,以充分发挥其宏观调控作用,矢志不渝地建设中国特色世界一流科技期刊。

## 1 科技期刊出版审批制度的法规解读

以往涉及科技期刊管理的研究往往过于强调科技期刊的科技属性而有意无意地忽视其出版属性。科技期刊工作是我国出版工作的组成部分之一,研究科技

\* 中央高校基本科研业务费专项基金资助项目(2019SSYB01);国家自然科学基金资助项目(S2024003)

† 通信作者

期刊管理制度,首先应当从其出版属性入手,将其作为我国出版业的一部分看待。2021年12月28日国家新闻出版署印发《出版业“十四五”时期发展规划》,重申我国出版工作应“高举中国特色社会主义伟大旗帜,深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”;明确要求“坚持党的全面领导。贯彻落实党管出版原则,健全完善党领导出版发展的体制机制,严格落实意识形态工作责任制以及主管主办制度和属地管理责任,把党的领导落实到出版工作的方方面面,为实现出版业高质量发展提供根本保证”;要求在新时代“推出一批科学技术类出版精品”“加快世界一流科技期刊建设”<sup>[8]</sup>。

我国出版业既是文化产业的主力军、国民经济的支柱产业,也是意识形态领域的主阵地,如此造就了我国出版的多重属性,如政治属性、产业属性、服务属性等<sup>[9]</sup>。准确把握出版的诸多属性,既坚持正确政治方向、出版导向、价值取向,又促进出版业创新、高效、持续发展,一直是我国加强和改进出版工作的重要主题。在2018年的党政机构改革中,《深化党和国家机构改革方案》明确由中宣部统一管理新闻出版工作,国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中宣部,中宣部对外加挂国家新闻出版署(国家版权局)牌子<sup>[10]</sup>,体现出新时代我国强化新闻出版的属性,加强党对新闻舆论工作的集中统一领导,加强对出版活动的管理。科技期刊出版属于国家出版业的重要组成部分,其出版审批理应正视科技期刊的政治属性,坚持党管出版原则,服从国家出版行政主管部门的监督管理。

在理解科技期刊出版审批制度之前,有必要探讨行政审批的内涵和外延。2001年12月11日,国务院行政审批制度改革工作领导小组就从规范性文件层面明确了行政审批概念。《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》明确指出:“行政审批是指行政审批机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请,经依法审查,准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为。”<sup>[11]</sup>此后,便再鲜有法律法规解释行政审批的概念。在我国,只要是行政机关经审核表示批准同意的行为都归属于广义的行政审批,其具体表现形式既可以是行政机关对行政相对人作出,也可以由上级行政机关对下级行政机关作出,或是行政机关对其他机关、直接管理的企业和事业单位作出,而所谓批准同

意,既可以是实质上的许可,也可以是形式上仅有审批之名。其中,行政许可则必须是行政机关依行政相对人申请对符合条件的行政相对人作出实质上准许其从事特定活动的审批<sup>[12]</sup>。2019年修订的《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《许可法》),正向描述了行政许可概念,即行政机关依法审查公民、法人或者其他组织的申请,作出准予其从事特定活动的行为;将有关行政机关对其内部或直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批排除于行政许可范围之外<sup>[13]</sup>。从这些规定可以看出,广义的行政审批的外延应大于行政许可。

科技期刊出版的行政审批,指的就是行政许可。科技期刊审批事项,均是出版行政机关审查行政相对人的申请,对其中符合条件的准许其设立出版单位、创办新刊、变更组织结构等。国家新闻出版署在其官网上所列明的期刊审批事项,包括期刊创办、设立期刊出版单位、期刊变更名称、期刊出版单位变更、期刊变更业务范围、期刊变更主办单位、期刊变更主管单位、出版单位变更资本结构的审批,以及期刊出版机构重大选题备案核准<sup>[14]</sup>。按图索骥,可以发现每一个审批事项均有法规依据,分别为《出版管理条例》(以下简称《条例》)、《期刊出版管理规定》(以下简称《规定》)、《图书、期刊、音像制品、电子出版物重大选题备案办法》等行政法规、部门规章和规范性文件。在每一列设立依据之下,审批信息均标明了“许可条件”“许可程序”“许可期限”等。

国务院2020年第5次修订的行政法规——《条例》,是期刊出版行政审批制度的主要法律渊源。新闻出版总署2005年发布、国家新闻出版广电总局2017年修改的部门规章——《规定》,对期刊出版行政审批制度作了进一步细化。由于该制度涵盖条件、程序、期限等方方面面,本文无法完全展开论述,仅举例加以说明:《条例》规定了设立出版单位的许可条件,即有出版单位的名称、章程,有符合国务院出版行政主管部门认定的主办单位及其主管机关,有确定的业务范围,有30万元以上的注册资本和固定的工作场所,有适应业务范围需要的组织机构和符合国家规定的资格条件的编辑出版专业人员,以及法律、行政法规规定的其他条件<sup>[15]</sup>。《规定》对前述规定作了细化:创办期刊、设立期刊出版单位还应当有确定的、不与已有期刊重复的名称,有确定的法定代表人或者主要负责人,且必须是在境内长久居住的中国公民;期刊出版单位需要和主要主办单位在同一行政区域;中央在京单位创办期刊并设立期刊出版单位,经主管单位审核同意后,由主办单位报新闻出版总署审批,其他单位创办期

刊并设立期刊出版单位,经主管单位审核同意后,由主办单位向所在地省、自治区、直辖市新闻出版行政部门提出申请,省、自治区、直辖市新闻出版行政部门审核后,报新闻出版总署审批<sup>[16]</sup>。此外,已获批准若刊载涉及国家安全、社会安定等重大选题的内容,须报主管单位或省级出版行政主管部门审核通过后报国家新闻出版署备案<sup>[17]</sup>。值得注意的是,此处的备案需以审核为前提,有相应的许可条件、程序和期限规定,因此仍然归属于行政许可。

## 2 科技期刊审批制度的法理基础

一些人误将行政审批制度归结为计划经济的残余<sup>[18-20]</sup>。这种理解不符合客观实际,也违背了国情。诚然,计划经济时期存在行政审批,但是并没有制度化、法治化,也就很难说形成了行政审批制度。行政审批制度恰恰是在计划经济向市场经济转轨的过程中出现的。作为政府的宏观调控手段之一,行政审批制度是国家防止和规制市场失灵所采取的常见做法。在所有的市场经济国家,行政审批制度都是有效的、通行的、预先的市场监管手段之一<sup>[21]</sup>。古典自由主义的代表人物斯密在《国富论》中曾阐述“看不见的手”的自由市场调整模式<sup>[22]</sup>。但是从近代国家市场经济发展和政府职能演变历程来看,任由市场调节并非能在完全竞争条件下达到帕累托最优,即资源配置最优化。市场自身的信息错位性、过度趋利性等特征,不仅不可能总是做到有效配置资源,而且不完全适合对容易形成自然垄断的领域和非营利性的公共服务领域进行市场调节<sup>[23]</sup>。因此,政府有必要通过行政审批制度等方式对市场加以有效的调控。

行政审批制度的法理基础便是公共利益原则。《许可法》规定,设定行政许可应当遵循经济和社会发展规划,有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性,维护公共利益和社会秩序,促进经济、社会和生态环境协调发展;它还围绕公共利益原则,以“肯定列举”加上“授权规则”的方式,从“可以”和“可以不”正反维度限定了设定行政许可的情形<sup>[13]</sup>。我国的科技期刊提供的是公共知识和信息,特定内容涉及公共安全,从业者需要具备特殊资质,科技期刊出版行业是直接关系公共利益的行业,不能完全依赖于市场竞争机制调节和学术共同体的自律。尽管我国尚未就期刊出版专门立法,但行政法规《条例》已经设定了行政许可事项,并且部门规章《规定》作出了具体的规定。这完全符合《许可法》行政法规的行政许可设定权,“规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定”<sup>[13]</sup>。

我国的科技期刊是典型的准公共文化产品<sup>[24-25]</sup>。科技期刊在发布和记录科研成果、推动学术交流、倡导学术争鸣、激发创新思维、引领学科发展前沿、提升公众科学素养等方面发挥着重要的社会功能<sup>[26]</sup>。科技期刊虽受众面较窄,但是获取和受益却是面向普罗大众的:一方面它并不是以营利为目的,而是为了提升国民的科学素养,为科技界提供进行国内外学术交流的平台;另一方面它服务于我国社会主义建设,为社会各界提供了非排他性的科技信息。科技期刊出版后,其所承载的内容为社会共享,公众不需要支付高额对价即可从中获益<sup>[25]</sup>。在知识转化成生产力后,科技期刊为社会带来的财富将远远超过自身有限的收益<sup>[24]</sup>。可以说,我国的科技期刊具有明显的公益属性。

除了具有记录、汇总、传播科学知识,促进科学共同体间学术交流等功能,我国的科技期刊还肩负着实现科技领域自主创新、“弯道超车”的任务和使命。近代以来,中华民族屡次与科技革命失之交臂而落后挨打。作为现代科技领域的后发型国家,在科学建制之后如果仍然亦步亦趋地效法西方国家的科技体制,则难以掌握全球科技竞争先机,有限的资源也会源源不断地流向既得利益国家。如果我国的科技期刊领域完全市场化,将可能会任由国际商业出版公司摆布,成为西方话语霸权体系下的附和者和资本运营的牺牲品,遑论建设中国特色世界一流期刊。在加速赶超西方时,一则需要正视我国办刊资源的有限性,注意精简节约,借助行政审批制度的规划性,有所侧重地发展面向国家重大需求、突出核心竞争力的科技期刊;二则需要坚守国家主权的基本原则,注意话语体系和意识形态,借助行政审批制度的政治性,牢牢把控办刊的方向,坚持总体国家安全观,忠实于实现中华民族伟大复兴的奋斗目标;三则需要明确我国科技期刊的人民性,坚持为人民服务、为社会主义服务,借助行政审批制度的公益性,把社会效益放在首位,矢志不渝地为建设世界科技强国和社会主义文化强国作出贡献<sup>[27]</sup>。

## 3 坚持科技期刊审批制度的现实必要性

我国科技期刊具有国家意志性、社会性、公共性,涉及国家安全、社会福祉与公共利益,科技期刊审批制度有着明确的法规依据和牢固的法理基础。然而,近些年来,由于科技评价体系的唯SCI化、功利化,我国科技期刊出版受到了国外垄断出版集团强势扩张和国内盲目“与国际接轨”等方面的巨大冲击。对此,不乏“改科技期刊审批制度为备案登记制度”“取消科技期刊主管主办制度”以及“允许非公有资本参与创办科技期刊”等呼声。我们认为,我国在推动科技期刊高

质量发展的过程中,如果盲目向西方科技期刊管理制度看齐,彻底开放科技期刊创办主体,可能导致科技期刊偏离办刊宗旨,有量无质、阵地失守并易酿成学术垄断。基于以下现实必要性,我们必须坚持行政审批制度不动摇。

### 3.1 把控科技期刊质量的需要

我国科技期刊数量超过 5 000 种,跃居世界第 2 位。然而,我国的科技期刊仍然存在很多空白和短板,资源整合能力有所欠缺,管理、运营与评价机制亟待调整,整体的质量和水平需要大幅度提升,远不能体现我国的科技竞争力和文化软实力。在此背景下,4 部门联合印发了《意见》,着重强调我国未来科技期刊的发展方向是立足国情、面向世界,提升质量、超越一流,走出一条中国特色科技期刊发展道路,使我国科技期刊综合实力跃居世界第一方阵,成为世界学术交流和科学文化传播的重要枢纽<sup>[1]</sup>。科技期刊综合质量主要包含学术质量、编辑质量、出版质量 3 个方面。其中核心的学术质量的衡量标准,取决于刊登的文章是否符合办刊宗旨,是否具备理论性、前瞻性和实用性<sup>[28]</sup>。以法律的视角观之,办刊宗旨之于科技期刊的意义相当于章程之于企业、宪法之于国家。审查科技期刊办刊宗旨,有利于理顺期刊发展运营的轨道,明确科技期刊的功能定位,把控科技期刊的学术质量。只有不忘初心,牢牢遵循办刊宗旨,才可能成为立足国情、高质量发展的科技期刊。行政审批恰恰是确保期刊严守办刊宗旨、摆正期刊定位、把关文章质量的“关口”,可以有效防止市场所带来的“越轨”行为。同时,审查设立科技期刊出版单位的组织机构及其主要负责人、编辑专业人员、注册资本等事项,对于保证科技期刊的编辑质量与出版质量有重要意义。当前,我国科技界尚未根本性改变“唯论文”导向的评价考核机制,如果取消科技期刊审批制度,开放非公有资本办刊,允许单位或个人擅自与境外机构合作办刊,则更加容易助长“钱文交易”、学术腐败等乱象;一些市场主体很可能会伺机进入科技期刊领域,完全以营利为目的,办刊敛财,丝毫不顾及文章质量,严重拉低我国科技期刊质量水准<sup>[29]</sup>。

### 3.2 确保正确政治导向的需要

基于突出的科学性,科技期刊使人往往忽视其意识形态属性。近年来,由于自然科学领域过度追求与国际接轨,以发表 SCI 论文为荣的热度不减,我国科技期刊领域也出现了较为严重的“西化”现象。一些科技期刊盲目迷信西方的名刊和商业性垄断出版公司的运营理念、方式,不加分析地将其奉为圭臬,几乎全盘接受它们及其代理人的指引;一些科技期刊为进入

SCI 及其 Q2、Q1 区,想方设法做高影响因子、被引频次等文献计量学指标,忽视了我国真正急需的科学研究方向;一些科技期刊则为了迎合西方“研究热点”、提高引用率,未经过严格审查,泄露了一些涉及国家和公众安全的数据;还有一些科普类期刊,未能坚持正确政治导向,不注重对主旋律、正能量的宣传。这些正是科技期刊意识形态建设被忽视的结果。近年来党和国家发布的关于期刊出版的文件,都明确了科技期刊要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,确保正确办刊方向;要认真贯彻总体国家安全观,有效防范和化解各类风险<sup>[1]</sup>。根据《规定》,科技期刊出版必须坚持正确的舆论导向和出版方向,坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的原则,传播和积累有益于民族素质提升、经济发展和社会进步的科学技术和文化知识,弘扬中华民族优秀文化,促进国际文化交流,丰富人民群众的精神文化生活<sup>[16]</sup>。正确的政治导向无疑是深化改革、培育世界一流科技期刊的根本保障。由于意识形态导向错误的危害是严重而不可逆的,非常有必要通过科技期刊审批制度,事前审查科技期刊办刊是否坚持正确意识形态导向。

### 3.3 防止学术资源垄断的需要

在推行备案登记制的国家,由于资本的侵蚀和运作,很多学术团队已逐渐失去了对于科技期刊的控制。目前,国际上约有 1/2 的期刊来自于 5 大西方出版商——爱思唯尔、施普林格、威立、泰勒弗朗西斯和塞奇。凭借寡头垄断地位,它们不断提高旗下科技期刊的价格,订阅价格甚至高达同一学科学术团体所属期刊的 3 倍。自 1990 年代开始,英国研究型图书馆订购的科技期刊的价格平均每年上涨 11%,而同期的其他消费品价格年均仅上涨 2.7%<sup>[30]</sup>,期刊价格暴涨导致消费单位无力承担。出版商为了保证利润,弥补订购量减少所带来的损失,继续提高订购价,形成了恶性循环,引起了学术界的反感。爱思唯尔公司就因旗下期刊订阅价格大涨而遭到来自编委、协会和大学图书馆的激烈抵制,如其旗下的《逻辑编程》《固体与结构》等国际期刊的编委集体辞职;欧洲经济协会终止了将爱思唯尔出版的《欧洲经济评论》作为协会官方期刊的协议;部分大学图书馆联合声讨爱思唯尔的高价格与打包式订阅;等等<sup>[31]</sup>。这些西方出版公司“还试图通过挤垮发展中国家的科技期刊垄断这一市场,导致全球性期刊提价。2008 年初,清华大学、北京大学、南开大学等国内名校被迫接受了爱思唯尔年均 15% 的提价方案,爱思唯尔每年在我国高校销售的数字出版产

品已达1 800万美元”<sup>[32]</sup>。为了防止在我国出现同类型的学术资源垄断和不适当的提价,维护广大用户的权益,确保科技期刊的公益性,我国除了要禁止非公有资本进入科技期刊内容编辑出版领域,还应当牢牢坚持行政审批制度。唯有如此,才能正确评价科技期刊的品质,识别和排除妨碍公平竞争、引导形成学术壁垒的非公有资本渗透行为,使得科技期刊成为科研机构 and 研究人员共享的、无负担的资源。

#### 4 坚持和完善科技期刊审批制度的建议

为了加快推进我国科技期刊繁荣发展,我们针对科技期刊领域的问题,对进一步坚持和完善行政审批制度提出如下建议。

##### 4.1 科学规划,逐步增加审批数量

我国实行的限额审批制度可以控制数量、保证科技期刊质量。但是,近年来论文发表的需求明显增多,我国科技期刊尤其是高质量期刊数量又相对较少,科技期刊论文发表出现了明显的供需关系紧张。我国虽然是科技期刊第二大国,但是人均期刊占有量远低于世界平均水平<sup>[5]</sup>。培育世界一流科技期刊,不仅要提高科技期刊质量、优化科技期刊结构,而且要科学规划、逐步增加科技期刊审批数量。国家新闻出版署应当加强调研,科学规划期刊的总量、结构和布局,根据我国科技和科技期刊发展的现实需要,综合考虑我国高质量科技论文产出量、科技期刊读者需求、科技期刊发展目标等因素,科学合理地确定年度获批科技期刊数量。在审查科技期刊创办申请时,应重点审查科技期刊创办宗旨,防止出于牟利目的的期刊申请获批,对有利于提升基础学科国际影响力的优势学科期刊,服务于国家创新发展战略需求的新兴交叉与战略前沿领域的期刊,服务于社会主义现代化建设的专业化技术类期刊,以及有助于建设中国特色社会主义先进文化和提升全民科学素质的科普期刊,其创办申请应及时给予审批,实现提高科技期刊质量与促进科技期刊增量的双向稳步发展,做大做强我国科技期刊金字塔。

##### 4.2 坚持主管主办制度,强化监管属地原则

长期以来,一些人认为主管主办制度和期刊监管属地原则阻碍了我国科技期刊的繁荣发展,这一认识是错误的,可能与分不清什么是主办单位、出版单位、主管单位和主管部门及它们之间的关系有关。查阅相关文件得知,这些概念早期比较完整的表述出自新闻出版署1993年印发的《关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定》:期刊“主办单位是出版单位的上级领导部门”;“主管单位是指出版单位创办时的申请者,并是该出版单位的主办单位的上级主管部

门”;“主管单位、主办单位与出版单位之间必须是领导与被领导的关系,不能是挂靠与被挂靠的关系”<sup>[33]</sup>。2005年发布的《规定》沿用了这些规定:“创办期刊、设立期刊出版单位”应当“有符合新闻出版总署认定条件的主管、主办单位”<sup>[16]</sup>。1997年颁发的《条例》规定:“设立出版单位”应当“有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其必要的上级主管机关”;2011年修订发布的《条例》将此条款修改为“设立出版单位”应当“有符合国务院出版行政主管部门认定的主办单位及其主管机关”。综合《条例》和《规定》可见,主管单位的准确名称应为主管机关,它是出版单位的主办单位的上级部门;而主管部门不同于主管机关,它是指各级人民政府负责出版行政管理的部门。由上可知,科技期刊的主办单位和主管机关均是重要的行政审批事项,也是主管主办制度的本意。《条例》规定:“出版单位的主办单位及其主管机关对所属出版单位出版活动负有直接管理责任,并应当配合出版行政主管部门督促所属出版单位执行各项管理规定。”因此,只有坚持主管主办制度,才能保证期刊创办有理有据、有符合国家需要的办刊宗旨和规章制度,并得到人力、物力和财力的可靠保障,避免办刊的盲目性、随意性、自由化,以及“皮包公司”式运作。

关于属地管理原则,《规定》明确要求:“期刊出版活动的监督管理实行属地原则。省、自治区、直辖市新闻出版行政部门依法负责对本行政区域期刊和期刊出版单位的登记、年度核验、质量评估、行政处罚等工作,对本行政区域的期刊出版活动进行监督管理。其他地方新闻出版行政部门依法对本行政区域内期刊出版单位及其期刊出版活动进行监督管理。”这与《条例》的“出版行政主管部门应当加强对本行政区域内出版单位出版活动的日常监督管理”的规定完全一致。我们认为,在科技期刊编辑出版乱象丛生的当下,强化监管属地原则,对于监督本地区的期刊合规运营、维护意识形态安全、落实主体责任、确保期刊全面质量、促进科技期刊集约化集团化发展、坚持走中国特色科技期刊健康发展道路具有重要意义。

##### 4.3 依法行政,规范科技期刊审批流程

我国创办期刊的审批程序根据出版单位属地不同而有所区别,但都需要由出版单位先报主办单位及其主管机关审核通过后,中央在京单位由主办单位报国家新闻出版署审批,其他单位(不含军队单位)由所在地省级出版行政主管部门审核同意后报国家新闻出版署审批<sup>[16]</sup>。一个出版单位或者期刊的创办,需要经过不同级别、不同区域的部门的逐级审核,层层把关的审批方式确保了办刊的安全性,然而,在限额审批过程

中,出版行政主管部门的审批仍然呈现出较大的不确定性,审批条件、时间常为审批人员所左右。要改变这种现象,出版行政主管部门应当做到:一是坚持依法行政、公平行政原则,树立标准化理念,对于所有期刊审批申请一视同仁,严格按照法律法规的规定,以相同的标准审查每一份申请;二是深化“放管服”改革,适当减少不必要的审核环节,简化期刊审批程序,科学设定办理时限,对于确为国家急需的科技期刊,可以开启绿色通道;三是明确审批的环节、步骤,加强对期刊审批流程的监督,对于未予批准创办的期刊明确说明理由,实现期刊审批程序透明化,对于出现的违法审批行为予以严肃处理<sup>[34]</sup>。

#### 4.4 取缔违规期刊,维护科技期刊出版秩序

《规定》明确规定:“未经批准,擅自设立期刊出版单位,或者擅自从事期刊出版业务,假冒期刊出版单位名称或者伪造、假冒期刊名称出版期刊的,……期刊出版单位擅自出版增刊、擅自与境外出版机构开展合作出版项目的”,由出版行政主管部门、工商行政管理部门依照法定职权予以取缔<sup>[15-16]</sup>。我国当前的期刊审批制度能够确保境内有CN号中英文期刊的合规运营,但仍存在非法期刊及在境外注册ISSN的中英文期刊出版乱象。早在2004年,新闻出版总署和全国“扫黄打非”办公室就公布了首批利用境外注册刊号、在境内非法出版的、被取缔的30家期刊名单<sup>[35]</sup>。此后,这2个部门又先后公布予以取缔的60种和71种非法期刊名单、未经国家出版行政部门批准的59种期刊名单<sup>[36]</sup>。这些无CN号非法中文期刊的存在,造成低质量论文蔓延、学术腐败丛生,严重扰乱科研诚信和期刊出版秩序。我国应进一步对科技期刊加强监管,出版行政主管部门应建立健全非法期刊举报通道,坚决取缔无CN号和伪造CN号的违法期刊,维护健康的期刊出版秩序。

尽管国家查处无CN号的非法中文期刊取得显著成效,但对仅在境外取得ISSN而没有CN号的英文期刊还存在监管灰色地带。据丁广治等<sup>[37]</sup>调研报道:2013—2018年获得中国科技期刊国际影响力提升计划D类项目资助的90种新创刊英文科技期刊中,有10种未取得CN号,占比为11.11%;2019—2020年获得中国科技期刊卓越行动计划高起点新刊项目资助的60种英文科技期刊中,更有16种未取得CN号,占比高达26.67%;未取得CN号的高起点新刊的主办单位以学/协会和出版社居多,其中前者比例为41.67%(5/12),后者比例为42.86%(3/7)。另据鲍芳等<sup>[38]</sup>报道:“实际上有许多中国出版的英文刊未获批CN号,却已通过海外出版商合作,获取国际标准连续出

版物号ISSN”,截至2018年3月26日,在内地发行的英文科技期刊共有387种,其中有53种无CN号,占比为13.70%。近几年国内创办英文期刊的热情高涨,加上SCI乐于入编无CN号的英文期刊,目前无CN号期刊的实际数量会超过53种。依据《规定》“期刊出版单位与境外出版机构开展合作出版项目,须经新闻出版总署批准”<sup>[16]</sup>的规定,无论出于什么目的,擅自与境外出版商或民间机构合作创办期刊,未经国家出版行政主管部门批准取得CN号进行出版活动,均属于违规行为。没有取得CN号的英文期刊,在中华人民共和国国内发行已属违规,而有关部门还给予基金资助甚至给予奖励则实属不妥,这是在变相鼓励违规出版。有学者指出:“不经国家批准擅自与境外单位合作办刊,期刊主办单位可能存在违规嫌疑和科技安全风险等问题。”<sup>[39]</sup>因此,我们郑重呼吁,期刊出版行政主管部门认真清理、坚决终结这一近20年来盛行的英文期刊出版乱象,对已经存在的无CN号的英文期刊逐一甄别:对确有学科发展和国家现代化建设需要、符合办刊条件的期刊,尽快给予CN号,鼓励其办成一流学术期刊;对不符合办刊条件且存在各种安全风险的期刊则坚决取缔,不准许其在国内发行、进行展览、申请基金或参与评奖。

## 5 结束语

我国的科技期刊需要紧紧围绕党和国家重大决策部署,坚持为人民服务、为社会主义服务,坚持正确政治方向、出版导向、价值取向,坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的原则<sup>[40]</sup>。因此,我们应当坚持科技期刊行政审批制度不动摇,严格依法开展并不断完善行政审批制度和规程,创造法治化的科技期刊发展环境,提升现有的科技期刊品位,适量增加高质量的科技新刊,全面协同推进中国特色世界一流科技期刊建设,实现从科技期刊大国向科技期刊强国的转型,为建设创新型国家和科技强国作出应有的贡献。

## 6 参考文献

- [1] 四部门联合印发《关于深化改革 培育世界一流科技期刊的意见》[A/OL]. (2019-08-16) [2022-02-27]. [https://www.cast.org.cn/art/2019/8/16/art\\_79\\_100359.html](https://www.cast.org.cn/art/2019/8/16/art_79_100359.html)
- [2] 董建军. 当前我国科技期刊发展存在的主要问题及应对策略[J]. 中国中医药图书情报杂志, 2020, 44(6): 64
- [3] 陈鹏. 我国科技期刊出版管理政策的分析及建议[G]//刘志强. 学报编辑论丛: 2020. 上海: 上海大学出版社, 2020: 53
- [4] 杨琦, 张娜, 赵文义. 全球化背景下西方科技期刊国际

- 化的借鉴与思考[J]. 科技与出版, 2016(3): 95
- [5] 王学青. 报刊改制背景下科技期刊登记制的实施与管理[J]. 中国科技期刊研究, 2013, 24(5): 854
- [6] 涂晓华. 中外期刊出版管理比较[J]. 编辑学报, 2010, 22(4): 374
- [7] 吴寿林, 王亚俊, 王瑛, 等. 审批制与登记制比较及我国科技期刊管理模式创新探讨[J]. 中国科技期刊研究, 2008, 19(3): 346
- [8] 国家新闻出版署. 国家新闻出版署关于印发《出版业“十四五”时期发展规划》的通知[A/OL]. (2021-12-28) [2022-03-10]. <https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/102953.shtml>
- [9] 侯天保. 当代中国出版史中出版属性的变与不变[J]. 中国出版史研究, 2021(3): 58
- [10] 中国共产党中央委员会. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[A/OL]. (2018-03-21) [2022-03-10]. [http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)
- [11] 关于印发《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》的通知[A/OL]. (2007-12-11) [2022-02-27]. [http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/137/post\\_137161.html#7](http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/137/post_137161.html#7)
- [12] 王克稳. 我国行政审批与行政许可关系的重新梳理与规范[J]. 中国法学, 2007(4): 60
- [13] 中华人民共和国行政许可法[A/OL]. (2019-04-23) [2022-02-27]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/64f52a065d3142ae92d95fa860e2f0e0.shtml>
- [14] 国家新闻出版署. 期刊审批事项[A/OL]. [2022-02-20]. <https://www.nppa.gov.cn/nppa/channels/326.shtml>
- [15] 国务院. 出版管理条例: 2020年国务院令 第732号[A/OL]. (2016-02-06) [2022-02-11]. <http://www.hbzjw.org.cn/doc/2021/01/15/44741.shtml>
- [16] 国家新闻出版署. 期刊出版管理规定[A/OL]. (2005-09-30) [2022-02-10]. <http://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/310/24193.shtml>
- [17] 国家新闻出版署. 期刊出版机构重大选题备案核准[A/OL]. [2022-02-20]. <https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/326/45980.shtml>
- [18] 潘小娟. 政府的自我革命: 中国行政审批制度改革的逻辑起点与发展深化[J]. 行政管理改革, 2021(3): 43
- [19] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制[J]. 法学研究, 2014, 36(2): 3
- [20] 谭家超. 资源配置、法律规制与行政审批制度改革[J]. 改革, 2017(5): 135
- [21] 张康之. 行政审批制度改革: 政府从管制走向服务[J]. 理论与改革, 2003(6): 42
- [22] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究: 下卷[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1974: 27
- [23] 程恩富, 孙秋鹏. 论资源配置中的市场调节作用与国家调节作用: 两种不同的“市场决定性作用论”[J]. 学术研究, 2014(4): 63
- [24] 冯远景, 陈希宁. 论科技期刊的准公共品属性[J]. 中国科技期刊研究, 2009, 20(4): 585
- [25] 李锋, 陈华, 巩倩. 科技期刊的准公共品属性及运营模式[J]. 编辑学报, 2013, 25(1): 60
- [26] 我国科技期刊数量达到5020种总体发展规模和水平有待提高[EB/OL]. (2018-01-29) [2022-02-27]. [https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2018-01/29/nw.D110000gmrb\\_20180129\\_3-08.htm](https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2018-01/29/nw.D110000gmrb_20180129_3-08.htm)
- [27] 习近平: 为建设世界科技强国而奋斗[EB/OL]. (2016-05-31) [2022-02-10]. [http://www.most.gov.cn/ztlz/qgkejicxdh/yw/201606/t20160602\\_125940.html](http://www.most.gov.cn/ztlz/qgkejicxdh/yw/201606/t20160602_125940.html)
- [28] 张从新, 赵漫红. 论科技期刊质量控制[J]. 编辑学报, 2014, 26(3): 215
- [29] 印波, 刘畅, 范林. 非公有资本对科技期刊渗透的乱象及其法律规制[J]. 编辑学报, 2021, 33(6): 605
- [30] 季亚娟. 电子信息资源发展的瓶颈: 学术期刊的商业垄断[J]. 黑龙江科技信息, 2008(11): 93
- [31] 唐慧. 从爱思唯尔被抵制看西方出版伦理[J]. 出版广角, 2014(7): 63
- [32] 游苏宁. 中国科技期刊的追求和出路[N/OL]. 光明日报, 2009-02-02 [2022-03-11]. [https://www.gmw.cn/01gmrb/2009-02/02/content\\_883197.htm](https://www.gmw.cn/01gmrb/2009-02/02/content_883197.htm)
- [33] 新闻出版署. 关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定[A/OL]. (1993-06-29) [2022-03-11]. <https://law.lawtime.cn/d614224619318.html>
- [34] 黄小勇. 政府流程再造视野下的行政审批标准化建设[J]. 行政管理改革, 2012(4): 34
- [35] 首批被取缔的利用境外注册刊号在境内非法出版的期刊名单[EB/OL]. (2004-07-29) [2022-03-05]. [https://www.gmw.cn/01gmrb/2004-07/29/content\\_66755.htm](https://www.gmw.cn/01gmrb/2004-07/29/content_66755.htm)
- [36] 新闻出版署公布的非法期刊目录[EB/OL]. (2021-09-06) [2022-03-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/MHSb0pMYSojtFGUsto4uVQ>
- [37] 丁广治, 张昕, 李禾, 等. 新创办英文科技期刊主办单位分析[J]. 中国科技期刊研究, 2022, 33(1): 122
- [38] 鲍芳, 张月红. 中国548种英文学术期刊的学科分类与名录[J]. 编辑学报, 2018, 30(6): 574
- [39] 邓履翔, 沈辉戈. 我国英文科技期刊发展中值得注意的几个问题[J]. 编辑学报, 2021, 33(6): 600
- [40] 中共中央宣传部, 教育部, 科技部. 关于推动学术期刊繁荣发展的意见[J]. 编辑学报, 2021, 33(4): 355
- (2022-03-01收稿; 2022-03-12修回)