

消解科技创新隐患,优化学术生态环境 ——科研经费违规使用问题的成因及治理

徐治立,霍宇同

北京航空航天大学人文社会科学学院,北京,100191

摘要 科研经费违规使用严重影响社会良性运行,而且成为危害科技创新的“毒瘤”。为消解科技创新隐患、优化学术生态环境,需从制度建设入手,构建保障科技人员安心研究的经济基础,营造优良的文化氛围和社会环境,推动政府职能从科研管理向创新服务与治理转变,不断深化科研项目经费管理制度改革。

关键词 科技创新;科研经费管理;学术环境

当前,把全社会智慧和力量凝聚到以科技创新为核心的创新发展上来已成为中国经济社会发展的普遍共识。实施创新驱动发展,关键着力点在于如何依靠理顺科技创新的发展脉络和构建良好的学术生态环境来提高科技创新的效率与水平,为发展注入新的活力。一个时期以来,中国不断增强科技投入,科技体制改革和科技创新也取得了显著成就,但科研自律规范不足、不端行为突出发生,严重制约了科研人员的创新活力。近年来,随着社会风气的治理与扭转,着实强化了科研活动及其经费的管理,但科研经费违规使用这一制约科技创新的“毒瘤”尚未从根本上被消解与治理,仍然威胁着科研活动机制的良性运行,严重阻碍中国创新能力的提升。因此,从根本上厘清科研经费违规使用的成因,根除科技创新的“毒瘤”,促进科研经费的合理使用与善治,已成为全社会共同关注的迫切问题。

1 科研经费违规使用“毒瘤”的表现类型与特征

所谓“科研经费违规使用”,主要包含两层含义:既指科技人员违背科学共同体内在精神气质及道德规范的经费

使用行为,又包涵科研活动者及其管理者等相关主体违反国家科研相关规定的经费使用行为。

根据国内学者的研究,可以将中国科研经费违规使用现象划分为8个具体类型。1)吃回扣。在科研经费采购时吃回扣,以便不经过财务部门就得到补偿。2)“产业化”。通过自己或熟人的名义建立公司,将科研项目专项经费投入公司,通过所谓的“产业化形式”实现研究经费为自己所有。3)假调研。假借科研项目调研的名义,去各地旅游或处理私事,事后报销获利。4)公采购,私占有。利用项目经费采购科研使用的设备等固定资产,待项目结束后,通过转移、藏匿转化为私有财产。5)假发票、假账目。主要是通过假账目、假发票等在科研项目中报销,欺骗财务部门经费得利。6)假合作。利用研究需要与别人合作等接口,签订虚假科研合作合同,约定骗取经费挪作他用^[1]。7)假劳务。通过虚假的劳务费或专家咨询费,避开发票环节骗取经费。8)假花销、留余地。通过虚报项目支出,少用多报^[2]。

目前中国科研经费违规使用现象具有以下特征:1)科研经费使用违规

通常并非无心的“非遵从行为”,而是故意违背科学共同体内部道德规范和外部社会规范的“违规行为”。经费违规使用行为的发生往往伴随着违规人员的侥幸与“安然”二重心理。2)经费违规使用主要表现在科技行为腐败和经费“利益寻租”两个层面并存^[3]。一方面,科技活动中存在着与经费相关的学术腐败行为。如课题组花钱买书号出版著作、为突击花钱购买设备等。另一方面,科研经费的寻租行为明显。如利用科研经费洗钱,采取虚假合同、假发票、“虚报冒领”等手段套取、侵吞科研经费,把科研经费直接变成个人收入等^[4]。3)经费违规使用的手段和形式虽然各异,但基本内容以贪污、挪用两种类型为主^[5]。其主要表现在发票报销(经过财务部门变现)、劳务费或专家咨询费(不用发票就可以变现)、高价购买设备吃回扣(不经过财务部门就可以得到报偿)^[6]。

2 科研经费违规使用“毒瘤”对科技创新的严重危害

科研经费违规使用之极,对于当代科技创新活动的危害至深,堪称“毒瘤”。

收稿日期:2016-02-17

作者简介:徐治立,教授,研究方向为科学政治哲学、科技政策与战略管理,电子邮箱:xuzhilw@163.com

引用格式:徐治立,霍宇同.消解科技创新隐患,优化学术生态环境——科研经费违规使用问题的成因及治理[J].科技导报,2016,34(4):70-73.

doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2016.04.012

首先,科研经费违规使用对于科技创新危害之“毒”,在于其扭曲了科研动力和价值取向。科学社会学研究深刻表明,科研创新及科学发展的内在根本动力和价值取向在于其特定的内在奖励系统。李克特认为,科学家可能会寻求或接受的奖励动机有3种:1) 科学活动中固有的奖励,如对科学做出贡献的满足感;2) 并非科学活动固有的、但是在科学共同体内部并由科学共同体分配的奖励,例如,由其他科学家给与的职业上的承认;3) 主要由科学以外的来源获得的奖励,例如金钱^[7]。科研经费违规使用无疑是将外在性的第3种奖励当作从事科学研究的核心动力,片面将获得财富视为科研工作的一要务。这种极端功利主义的不当科研价值取向,从根本上伤害了科学共同体对从事科研创新工作的正确价值判断,违背了科学研究求真、求实基本规律的内在要求,势必从根本上动摇科技创新的可靠性基础。

其次,科研经费违规使用对于科技创新危害之“毒”,还在于其严重破坏了支撑当代大科学活动基本运行的多层次的科技规范、科技评价、科技奖励等科学社会建制的良性运行机制。科学内部奖励系统是科学建制运行的基础,科学奖励的依据在于其是否符合科学建制的根本性目标,即通过科学奖惩机制来鼓励科学家全身心投入扩展科学的新知识、新创造。虽然学界关于科学奖励的模式至今仍有争论,但整体上遵循普遍主义原则,以科学优先权承认等科学内部直接奖励为主导,兼及合理的社会、政府、国家等多层次外部奖励,已成为科学界及社会的普遍共识。科研经费违规使用不仅违背了科学奖励的普遍性规范,与科学建制的创新根本目标背道而驰,而且严重破坏了社会外部激励的合理性与合规性,造成科学创新社会激励的错位。科学评价反映科学建制运行的合理性与合法性的基础,是科学价值观形成与发展的有机过程。因而,科学评价应尽量避免非学术因素不当的影响,服务于追求科技创新这一根本性的评价目标和价值取向。科研

经费违规使用折射出的以财富论英雄,以经费数量论成绩的评价标准,无疑是对科学评价的极端异化,不利于科技创新的发展。科学规范是维护科学建制及其科学奖励系统良性运行的内在价值规范,是科学共同体认同并自觉遵守养成习惯以后的特殊精神气质。科研经费违规使用,将经济利益的极端异化追逐置于科学发现追求之前,借用公共科研之名,行谋一己私利之实,违背了公有性、无私利性的科学共同体内部规范,形成了背离道德诚信、唯利是图的恶性示范。同时,它也会强烈冲击外部社会规范而助长不良社会风气进一步恶化;这又反过来助长科学研究不端行为的气焰,反馈性加重科研经费违规使用“毒瘤”蔓延。

当代科技创新的开展,依赖于经济社会的支撑及科学建制的良好运行。科研经费违规使用扭曲了科研动力和价值取向,破坏了科研规范、科技评价、科技奖励系统等大科学运行机制,进而危害社会创新环境,扰乱社会良性运行。反之,不良社会环境又成为科研经费违规使用“毒瘤”产生的温床,加剧科研经费违规使用等科研不端行为,形成科研创新体制系统性腐败的恶性循环,进一步危害科技创新发展。

3 导致科研经费违规使用的深层社会因素

1) 深层次经济结构的缺失。目前,中国正处于经济结构性改革新的关键时期。以往过度依赖自然资源和低成本劳动力而着重追求投入产出数量的发展模式已不可持续;未来发展动力要更多依靠人力资源为核心的科技创新驱动,以及调节价值结构而优化发展。但长期以来,原有发展模式造成的经济结构性缺失已根深蒂固,特别表现在重资本投入轻劳动力价值、重视宏观经济增长轻微观收入协调、重私有产权膨胀轻公有产权完善。科研工作者是科技创新的核心因素,其原始创新价值具有相当的公益性,但其创新活动缺乏经济基础保障。一方面,国家科技投入长期集中于物质基础设施建设,对科研人

员的基本需求保障投入较少,加之经济改革过程中虽打破了原有低效率的保障体系,但新的高效的基本保障体系却始终没能完整的创建,这使得科研工作者特别是普通青年科技人员诸如居住需求等基本社会保障存在相当程度上的滞后。另一方面,原有经济模式导致了资本与劳动力价值的巨大剪刀差,形成了少数拥有资本财富的社会成员收入和大多数按劳分配的社会成员收入贫富差距的两极分化。整个社会收入长期极端不均衡,必然导致科技人员收入亦不均衡。考虑到科研创新智力劳动的高知识积累和高强度特征,处于劳动报酬收入中等水平的科研人员其智力投入的平均收入明显偏低^[8]。考虑到科研岗位大多集中于身为科技创新中心的全国一线城市,工资收入无疑入不敷出。为了补贴科研人员劳动收入,科研机构往往严重依赖科研经费的劳务支出弥补科研人员收入的不足,因而无视质量、争取更多的科研项目与经费成了科研人员被迫趋之若鹜的选择。与国外同类情况相比,中国科技人员尤其是年轻科研人员的平均收入在世界范围内处于较低水平^[9],而科技创新人力资源需求却一定程度上需要在基本保障的基础上满足科研人员的相对需求,即研究生活条件应略高于社会平均经济水平,以便利于学术交流和体现知识价值,提升科研人员的心理认同,实现创新研究的激励。中国科研人员的安心研究的经济保障还很不够完善,这为科研经费违规使用等不端行为发生埋下深刻经济土壤。而历史唯物论寓意的这一最深刻社会因素,长期以来鲜有揭示。

2) 不当科技功利观念的侵袭。中国正处于追赶式发展的关键时期,从经济环境来看,市场经济导向要求市场在资源配置中起根本性作用,通过有效配置与竞争追求经济效益,鼓励个体追求和创造财富。大科学时代,科研创新已成为经济生产的核心组成部分,这无疑放大了经济价值导向对科研的影响。商业化、诚信不足、以财富论英雄等功利价值观念侵入了科研管理和科学研

研究的阵地,破坏了学术研究的外在社会环境文化氛围与科学共同体内在的道德价值规范。从政治理念来看,政府通常表现出对科学研究的价值取向的工具性偏好,当政府注重解决科学与经济严重脱节问题时,也把科学推向了极端工具化的境地^[10]。而过度工具化的价值取向极易导致科学精神和科研道德缺失,以致科学活动受不当功利思想的支配而铤而走险,甚至将经济财富作为科研的优先目的^[11],进而引发科研经费违规使用的行为成为人们心理上的“常态”。

3) 行政过度干预造成权力寻租行为的相互传导。中国科研管理存在一系列干扰、束缚学术自主权的固有弊端。特别是行政化干预过多、“官本位”等陋习所导致的对政治权力的崇拜与屈从,扭曲了科研项目的正常运行,放大了行政腐败对科研经费违规使用的不良示范效应,使得科研经费腐败和权力腐败存在链接的可能^[12]。一旦行政体制中存在权力寻租,极易造成行政腐败行为与科研经费使用违规行为相互传导、相互影响的恶性循环。

4) 科研经费管理制度存在偏差。在科技、经济与社会快速转型时期,科研项目制作为当前国家科技创新研发的主导模式,其管理制度既需要顺应科技发展的客观性规律,又要顺应知识经济对创新研发模式的内在要求。近年来,中国不断深化科技体制改革,对科研经费管理制度进行了较大幅度的调整,但面对科技生产方式的显著变化,改革并未真正改变工业经济特征的科研经费管理定位,并未真正顺应科技创新研发的需要,在服务科技创新项目研发过程中仍存在如下问题:

(1) 科研知识、智力等人的因素没有得到充分的经济认可。一方面,科研人员虽然是科技创新活动中最为能动和关键的因素。但现行的科研项目经费管理制度对科研人员的绩效支出限制严、比例低,智力投入的劳动收入往往被无形中抹杀。另一方面,收入分配制度不合理导致科研人员从事科学研究的收入水平过低,不符合科技创新的

制度需求。

(2) 科研项目经费全额预算制度较为僵化,易发生违背科研规律或与实际情况脱节。当经费的实际执行情况与预算不相符时,在某种程度上就会迫使科研人员不按实际科研活动需求来使用科研经费,导致科研经费违规使用的发生^[13]。且现有预算科目太过刚性,一些合理的成本投入无法体现,而一些合理合法的成本“票据”与实际执行的研究活动之间又缺乏直接关联等问题^[14]。再者,全额预算制度所规定的各单项开支的经费使用比例调节的范围过小,使得几乎各课题组都在想法解决如何使经费使用看起来相对合理,严重影响了科研经费的实际使用功效,严格规范使用课题经费的设计初衷最终却部分地成为约束科学家创造性地开展科研活动的因素^[15],打击了科研活动的积极性。但不管或松管,又会出现经费违规使用的乱象。

(3) 科研经费管理制度在实践中往往存在执行不到位。由于科研管理部门与经费管理部门各自为战造成的科研经费管理主体的缺位,使得科研项目在实际实施中的项目管理与经费管理脱节^[16]。另一方面,科研经费管理制度执行的力度,往往受到外部政治文化、社会环境的影响。大科学时代,科学家无法再将自己封闭在象牙塔中,科研人员不仅要成为具有出色的科学研究能力,还要有能力在现有经济条件和体制下竞争科研资源和科研经费,甚至很多科研人员不仅是研究者,还同时还是企业顾问、股东等,他们不仅要考虑知识的生产,同时也要考虑经济效益的提高^[17]。面对这样复杂的社会环境,无疑使得科研经费管理制度受到外界不规范的干扰,经费难以单纯聚焦于科学研究。

4 科研经费治理与学术生态环境建构的对策

孕育科研经费违规使用“毒瘤”的社会根源,在于不良学术生态环境深刻蕴涵的固有“痼疾”。正如科学社会学家默顿所说,无论外在环境与文化如何

影响科学知识的发展,这些影响都是以科学本身变化着的制度结构和组织结构为中介的^[18]。所谓科研经费治理,就是通过多层次、多维度因素调节来消解科研经费违规使用“毒瘤”。因而,需要通过整体上完善科学内部与外部要素建设,来建构有效治理和消解这种科技创新“毒瘤”的良性学术生态环境。为此,可在以下方面进一步深化改革。

1) 深化经济结构改革,切实保障科研人员安心研究与创新的合理经济需求。

调整经济结构、保障安心研究,就是要顺应经济创新驱动结构转型的制度需求,激发科研人力资源的创新活力,创造健康的科研运行社会机制,从根本上构建治理和消解科研经费违规使用的良性学术生态环境。从宏观领域来说,这需要中国大力加强与改善公有制经济、振兴集体经济,深入调整分配制度,发挥社会主义制度的优越性来提高社会劳动收入比重,切实消除贫富两级分化。从微观角度来看,首先应切实保障科技人员的基本需求,特别是普通青年科技人员保障住房等,保障方式应考虑弱市场化或非市场保障形式。其次要视条件满足科技人员合理的相对需求,即科研和生活略高于社会平均经济水平,以便利于学术交流、体现知识价值、增加心理认同。这样,才能根本上消灭经费违规使用的物质与心理需求,打造对于科研经费“不想腐”的客观经济基础。

2) 消除行政腐败和科研机构管理中存在的行政过度干预弊端,严格规制政府在科研管理中的权责与界限,推动政府职能从科研管理向创新服务与善治转变。大科学与政治等各种社会因素紧密相连;行政腐败不除就难以消除学术腐败。同时,消除学术腐败还需要通过改革政府主导科技资源配置的制度现状,强化行政权力资源分配的有效监管和社会控制来减少权力寻租形成的腐败行为。通过给予科研机构更大的自主权、公民更大的科研经费监督权,来遏制行政权力寻租对科研经费违规使用的传导影响。通过科研机构人

员去行政化身份待遇来调整科研人员和经费管理人员的创新激励与服务指向,不断强化科研人员、经费管理人员以及广大公众的专业素养与规制能力,同时不断及时完善科研经费管理规章制度,从难从严,从而打造对于科研经费“不能腐”和“不敢腐”的强大治理规制。

3) 不断深化科研经费使用和管理制度改革,营造良好的科研评价与管理氛围,防范不当功利的价值观念侵袭。

(1) 应正视科研人员智力投入,完善科研项目经费的人员激励机制,改革科研人员薪酬体系,进一步有针对性放活科研项目经费的绩效支出比例,使科研人员智力要素投入的报酬能够合理地体现其价值。

(2) 应在尊重科技发展规律的基础上,以项目研发本身为核心,系统梳理科研项目体制机制。削弱“单位体制”对科研人员的依附关系,赋予项目组人、财、物方面更多自主权和更大的制度空间,使科研项目能够根据创新需要,打破单位或机构界限,真正实现科

技人力资源自由流动;打破科研劳动投入补偿限制,按需招募合适的专职科研技术人员,真正形成创新指向的科研团队。

(3) 考虑到科研探索的未知性和不确定性,科研经费的预算和成本补偿管理应给予科研人员一定的柔性空间。这应当使科研人员可以根据科研过程中的实际需要合法合理的使用科研经费,避免因制度原因导致科研支出核算与会计政策无法调和、科研合理支出却在制度上违规的情况。同时,还要改革科技拨款制度,避免经费到账与项目研究时间的脱节,确保科研活动的正常开展。

(4) 应建立服务导向的统筹科研项目经费管理的专业化主体。专业管理主体的建立,有助于解决现行科研管理部门、财务部门各自为战,责权利模糊的问题,明确职责;有助于经费管理工作的协调,提升科研经费管理的效率;有助于加强科研经费管理部门的服务性职能,从事务性工作中解放科研人员的研究时间与精力,更好的服务科技

创新研发。

(5) 应完善科研道德与法规监督机制,建立科研诚信档案管理系统,强化同行评议作用,保持高度严格的制度监管与惩处力度。科研经费违规使用治理离不开科学共同体外部社会规范的监督与制约。完善科研监督制度,加强合理的制度监管与惩处力度,可以增加科研经费违规使用的风险成本,震慑科研经费使用不端行为的侥幸心理,有助于遏制经费违规使用行为的发生,从而进一步打牢对于科研经费使用“不敢腐”、“不能腐”和“不想腐”的规制。

5 结论

为有效治理和消解科研经费违规使用“毒瘤”、建构科技创新的良性学术生态环境,需从经济结构、价值观念、管理制度3个维度及其关联中深入探究,也需要从科学共同体内部与外部社会多层次有机关联中系统分析,去根本上寻求协同共治的具体良策。

参考文献(References)

- [1] 景秀平. 高校科研经费信息公开有效预防科研腐败的研究[J]. 商业会计, 2013(19): 100-101.
- [2] 张玉胜. 遏制高校科研腐败亟须制度堵漏[J]. 教育与职业, 2014(7): 86-87.
- [3] 齐书宇, 曲绍卫, 褚洪. 高校科技创新政策执行偏差问题及对策[J]. 中国行政管理, 2013(6): 96-98.
- [4] 付晔, 杨军. 论高校科研经费使用问题产生的根源与治理[J]. 研究与发展管理, 2014, 26(4): 116-121.
- [5] 雷宇. 检察官揭秘高校科研经费腐败生态链[N]. 中国青年报, 2011-12-15.
- [6] 万丽华, 龚培河. 高校科研经费腐败的形式、根源与对策研究[J]. 科学管理研究, 2014, 32(5): 40-43.
- [7] 李克特. 科学是一种文化过程[M]. 顾昕, 张小天译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989: 156-157.
- [8] 薛澜, 汝鹏, 舒全峰, 等. 中国科研人力资本补偿: 问题、成因与对策[J]. 科学学研究, 2014, 32(9): 1441-1447.
- [9] 李曙光. 科技创新投入应以人为本[J]. 科技导报, 2013, 31(5/6): 3.
- [10] 李真真. 转型中的中国科学: 科研不端行为及其诱因分析[J]. 科研管理, 2004, 25(3): 137-143.
- [11] 王峰. 科研不端行为及其成因剖析[J]. 科学学研究, 2002, 20(1): 11-16.
- [12] 郑毅. 科研腐败法律规制与治理研究[J]. 科技进步与对策, 2014, 31(15): 109-113.
- [13] 付晔, 杨军. 论高校科研经费使用问题产生的根源与治理[J]. 研究与发展管理, 2014, 26(4): 116-121.
- [14] 王延中. 关于课题制项目经费管理改革的几个问题[J]. 社会科学管理与评论, 2007, 36(4): 21-31.
- [15] 李兵, 李正风. 课题制制度预期与实施成效分析[J]. 科学学研究, 2012, 30(1): 66-71.
- [16] 薛亚玲. 课题制下科研项目经费管理的制度分析、国外经验借鉴及对策建议[J]. 社会科学管理与评论, 2011, 40(4): 58-63.
- [17] 文剑英. 从社会与境视角看学术不端[J]. 自然辩证法研究, 2010, 26(6): 59-63.
- [18] 默顿. 科学社会学[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.

(责任编辑 陈广仁)