

高校科研经费腐败的成因及对策研究

曹树青^{1*} 张忠²

(1. 青岛农业大学审计处, 青岛 266109; 2. 青岛农业大学人文社会科学学院, 青岛 266109)

[摘要] 高校科研经费腐败有虚构科研活动、利用关联公司和不实的科研成果套取现金三种典型形式。原因是高校科研经费管理的规范性文件缺乏顶层设计; 科研经费管理和监督跟不上科研经费急剧增长的步伐; 预算中很少或没有对科研人员智力创新的脑力劳动进行成本补偿; 高校内控制度不健全、没有对科研经费的经济合理性进行专业审核、没有针对纵向和横向科研经费的不同特点进行分类管理; 科研人员没有编制严密的经费预算报表, 没有明确的“公共财产”、“贪污罪”等法律意识。最后提出了遏制和消除高校科研经费腐败的针对性措施。

[关键词] 科研经费; 腐败; 高校; 成因; 对策

DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2015.04.008

腐败, 可以从政治学、经济学、社会学、伦理学、法学等多个角度去研究和界定, 所以, 对其含义, 目前国内外尚无定论。但是学术界通常认为, 腐败就是国家公职人员滥用公共权力, 以权谋私, 对公共利益或者公民的正当权益造成损害的行为。高校科研经费腐败是指高校科研人员滥用科研权利, 不正当侵占科研经费谋取私利, 致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的行为。近年来, 高校科研经费腐败案件频发, 涉案金额较大, 涉案科研人员增多现象严重。学术界除对高校科研经费管理有少量研究外, 直接对高校科研经费腐败进行的理论研究却严重滞后甚至缺失。本文在归纳高校科研经费腐败典型形式基础上, 从宏观、中观、微观三个层面深入剖析其产生的根源, 提出了遏制和消除高校科研经费腐败的制度安排和建议措施。

1 高校科研经费腐败的典型形式

高校科研经费腐败的表现形式多样, 可以从不同的角度去划分。其中, 中央纪律检查委员会的王立英从纪检监察、巡视和办案的角度进行划分^[1]。学者万丽华等从是否经过财务部门变现的角度划分为虚假发票、劳务费、虚抬材料费等三种形式^[2]。本文从杜绝科研腐败行为, 提升科研经费使用效益的

管理审计的角度, 把高校科研经费腐败行为分为以下三种:

1.1 虚构科研活动, 借“票”套现

我国现在科研经费管理的主要规范性文件是2002年开始实施的《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》(以下简称课题制管理)。该规定把科学研究过程中发生的可以直接计入课题成本的费用, 叫直接费用, 一般包括: 差旅费、会议费、劳务费、仪器设备费、实验材料费等。直接费用先由科研人员垫付, 然后以发票或其他票据的形式从课题经费中报销。一些科研人员夸大或虚构出差活动、会议活动、考察活动或以他人票据领取出差费、会议费以套取现金; 虚抬仪器设备费和实验材料费或以吃回扣的形式套取现金; 用他人身份证信息冒名领取劳务费套取现金; 把个人或家庭生活费用置换成办公用品发票或其他可以报销的发票套取现金。虚构科研活动套取科研经费是科研经费腐败最为普遍的形式, 无论科研经费的多少, 都有可能发生。

1.2 利用关联公司, 借“壳”套现

一些科研人员利用课题负责人的便利条件把自己或亲友、学生、配偶的公司作为课题合作单位, 以关联公司伪造的合同、协议为依据, 通过转账形式将大额科研经费转入关联公司借“壳”套现, 或与其他

收稿日期: 2015-04-13; 修回日期: 2015-05-10

* 通信作者, Email: cshq940517@163.com

科研单位和高校签订虚假“子课题协议”，将科研经费转拨给这些单位，再由其变现后返回。由于财务人员只能从财务专业的角度对关联公司提供材料的合规合法性进行甄别，但不能对其真实性、合理性进行确认，所以这种科研经费腐败形式有较大的隐蔽性，而且由于转账套现形式简单，不需要大量的发票就可把大量的科研经费非法占有，所以也是大额科研经费腐败最常见的形式。

1.3 利用不实的科研成果，借结“项”套现

科研项目只有通过专家组的“结题”鉴定，达到和完成申请时所预期的论文级别、应用前景等具体指标，课题经费才能最终拨付到位。一些科研人员为了增大竞争性科研项目获批的可能性，在课题申请时增加了预期科研成果的层次和数量，一旦立项，又由于时间紧、任务重，在规定的时间内难以完成预期的目标，于是通过捏造所谓的科研成果，或以高额的顾问咨询费贿赂鉴定组专家，从而使课题结项来套取现金。利用捏造的科研成果，借结“项”套现，是较为隐蔽的科研经费腐败形式，现在还没有引起人们的高度重视。

2 高校科研经费腐败的成因

高校科研经费管理是一项涉及科研、教育、财务、其他归口管理等近40多个行政部门，由高校、科研人员、鉴定专家等众多参与主体构成的复杂系统工程，其中任何一个环节出现问题都有可能引发腐败风险。本文从宏观的科研制度、中观的高校内部科研体制以及微观的科研人员自身三个层面进行分析。

2.1 国家科研经费管理制度层面

现行的国家科研经费管理制度为我国科技事业的发展作出了重大贡献，但在运行中也出现了许多可能导致经费腐败的风险点，主要表现在以下几个方面。

(1) 科研经费管理的规范性文件缺乏顶层设计。迄今为止，我国还没有一部关于科研经费审批、使用、监管的系统性法律文件，即使《国家自然科学基金条例》也只是对国家自然科学基金的使用与管理进行规范，散见的都是相关部门的各种管理“办法”、“意见”、“规定”、“通知”等文件，各个文件之间也存在矛盾和冲突，具体到各高校的内部科研管理制度更是千差万别。科研经费管理的规范性文件缺乏顶层设计，缺乏整体协调性、权威性和可行性，对各个参与主体的责权利规定不明确，运行多年的课

题制管理在现实中也出现种种不适或问题，导致实际科研经费管理中出现“碎片化”、“中梗阻”、“形式主义”等现象，为科研经费腐败提供可乘之机。

(2) 科研经费管理和监督跟不上科研经费急剧增长的步伐。近年来，随着我国经济社会的快速发展和创新性国家建设步伐的加快，我国科技经费投入持续保持高速增长，国家财政科技支出也稳步增加，科研经费投入年均增速20%左右。据统计，全国共投入研究与试验发展(R&D)经费由2000年的895.66亿元增加到2013年的11846.6亿元；国家财政科技拨款由2000年的575.6亿元增加到2013年的6184.9亿元；高等学校科研经费也由2000年的76.73亿元增加到2013年的856.7亿元。十多年来，都增加了10倍以上。2013年R&D经费投入强度(与GDP之比)也首次突破2%^[3]。科研经费急剧增长客观上需要科研经费监管能力和水平的提高，然而科研经费监管能力和水平的提高，并非一蹴而就。依然高速增长庞大科研经费与有限的监管能力和水平之间的矛盾，给科研经费的腐败提供了可乘之机。

(3) 课题经费预算中“重物轻人”，很少或没有对科研人员智力创新的脑力劳动进行成本补偿。科研活动的本质是人的脑力、智力的创造性活动，而不是仪器、设备等物的因素。然而，现行的课题制经费预算管理的规定中，通篇只有一处涉及人的劳动费用，即“人员费”，并明确规定，科研人员如有工资性收入，不得重复列支这部分费用。2009年财政部、科技部的《民口科技重大专项资金管理暂行办法》和2011年的《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》以及2015年4月15日起施行的《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》也只是将文件中规定的特定科研课题的部分间接费用用于人员激励。而其他科研经费比如国家社会科学基金项目经费，仍不能列支这部分费用。也就是说，高校教师无论在一项课题研究中付出多大的智力创新劳动，也很少或不能在该项课题的科研经费中获得经济补偿。这既不符合市场经济规律，也与鼓励科技创新的目的相违背，更不具有现实的可行性，用非真实的发票抵充、报销“合规”费用，就成为不可避免。“合理”的事情变得违法，而违法就要受到制裁——这被许多科研人员戏称为“逼良为娼，再抓奸”。

2.2 科研经费制度执行主体层面

就高校教师承担课题而言，高校就是课题的依

托单位,也是科研经费管理的责任主体和执行主体。虽然近年来教育部、财政部等有关部门就加强和完善高校科研经费管理,制定了许多规章制度,然而,高校目前的内部科研管理体制仍旧在原来科研项目不多、科研经费较少的框架基础之上惯性运行,已不适应科研经费高速增长的需要(一般高校的年科研经费也已过亿,很多高校的年科研经费规模都突破了10亿元),亟需改革。

(1) 高校内部科研经费的监管主体不明,责任不清,流程不畅。高校内部的科研经费管理涉及科技处、财务处、审计处、分管校长、课题责任人所在的系或学院等多个职能主体,这就要求各职能主体的监管职责、权限既要清晰,又要衔接、协调。然而在现实中,科技处只负责课题的立项;财务处只负责报销;审计处因是内审单位,权力有限,只从形式上监督检查;学院作为教学单位,没有精力监管。这些都导致科研经费谁都应当管,但谁都不管的尴尬局面,体量巨大的科研经费几乎处于无监管状态。

(2) 没有对科研经费的经济合理性进行专业审核。科学研究是专业性极强的创新性活动,科研活动中到底需要多少、需要哪些仪器设备等费用支出;是否需要,需要哪些项目协作单位;课题责任人与协作单位是否具有关联性,关联交易是否具有公允性等经济合理性问题,非专业人士难以甄别。随着科研经费的快速增长,对科研经费的经济合理性进行专业审核也日益迫切,高校内部有大量的同行和专家,也为这项工作的实施提供了便利条件,遗憾的是,这一工作现在还没有得到开展。应当充分发挥高校学术委员会中同行专家熟悉课题相关情况的优势,对经费较大的科研项目,就其预算和决算的经济合理性、与协作单位的经济关联性、结项时课题研究情况等进行审核、评议,关口前移,避免重大科研经费腐败发生。

(3) 没有针对纵向和横向科研经费的不同特点进行分类管理。经费来源于政府财政的,属于纵向课题。纵向课题,一般注重基础研究、聚焦重大民生关切、或是事关国家战略需求和长远发展的重大科研项目。经费来源于社会资金的,属于横向课题。横向课题大多直接来源于企业的生产实践,一般是技术革新和应用类研究课题,科研成果转化率较高。纵向课题和横向课题无论就项目的资金来源、研究内容、结项的时间要求、成果的鉴定方式等方面都各有侧重,应当进行分类管理。纵向科研经费应按国家的相关规定实行预算管理。横向科研经费应实行

合同管理,实施企业主导资金分配的机制,按照项目合同中约定的经费使用用途、范围和开支标准,合理、合规地使用科研经费。目前,教育部只是要求高校把横向课题经费也纳入监管范围,然而由于缺乏实行横向课题经费管理的规范性文件,高校只是简单地套用纵向课题经费的管理方法来进行横向课题经费的管理,这样,既分散了监管的力量,又降低了监管的效率,也影响了监管的精准性。

2.3 科研项目负责人层面

科研项目负责人一般是有稳定经济收入的行业专家和科技精英,没有犯罪的现实原因和内在动机,然而他们的财务知识欠缺,法律意识不强,一般是在没有意识到严重后果的情况下,触犯法律。

(1) 没有严密编制经费预算。科研项目能否立项,主要在于课题的学术价值、实际意义、是否具有创新性等学术性因素。所以,科研人员在竞争性课题申报时,一般不会投入较大的精力去编制科学、规范、严密的经费预算报表。然而,一旦课题立项,又必须严格按预算执行,这之间的矛盾就易引发腐败风险。

(2) 没有明确的“公共财产”、“贪污罪”等法律意识。一个纵向科研项目从申请立项到课题的最终完成,要耗费科研人员大量的精力。所以,许多科研人员想当然地把科研经费当做自己的个人经费,而没有意识到,科研经费本质上属于国家公共财物,是公共财产。依据我国刑法第三百八十二条等规定,高校工作人员利用职务上的便利,侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的,个人贪污数额在五千元以上,或不满五千元,但情节较重的,都是贪污罪,应受到刑事处罚。

3 治理高校科研经费腐败的对策

面对科研经费腐败的高发态势,有关部门出台了许多应对措施,如对发票报销进行“事无巨细”的规定、使用公务卡等等,但又出现“立规极严,执行极难”现象。2014年底,关于深化中央财政科技计划管理改革的方案的出台,为加强高校科研经费管理提供了宏观的制度框架和改革的方向。治理高校科研经费腐败,也应从制度、监督、惩罚、教育层面入手形成不愿腐、不能腐、不敢腐的环境,针对高校科研经费腐败的成因,主要有以下一些对策。

3.1 加强科研项目、科研经费管理的顶层设计

科研经费管理本质上属于资金管理,应由财政部牵头,联合科技部、国家自然科学基金委员会、全

国哲学社会科学规划领导小组、教育部、发改委等相关部门在已有的政策、法规的基础上强化顶层设计,打破条块分割,建立覆盖纵向横向项目、涵盖自然科学、哲学社会科学,实行分级分类管理的、国家层面的、统一完备协调的科研项目、科研经费管理制度。各地方、各部门在此基础上制定配套实施制度,形成国家和地方、部门规章制度相配合、协调统一的制度体系,从而在规制层面解决贪腐问题。

3.2 适当放缓科研经费的增长速度,优化科技投入结构

我国目前的科研经费已走出过去的短缺时代,与过去相比相对宽裕。当然,即使2013年我国R&D经费投入强度首次突破2%,也与韩国4%、日本3%、美国2.8%有较大差距,R&D经费总量也大约是美国的一半^[4]。然而,科学研究作为探索未知领域本质和规律的活动,要受认识主体和认识客体方面诸多因素的制约。所以,科研能力和水平作为一种生产力,是一种客观的物质力量,并不一定随着科研经费的巨大增长而等比例地提高。基于目前科研经费腐败浪费严重,使用效率不高,监管不力的现实,应从实际出发,而不是从既定的指标出发,盲目追求R&D经费投入强度的提高。可适当放缓科研经费的增长速度,增强内涵式发展,精细化管理;优化科技投入结构,适当减少大型课题的经费投入量,相应增加基金类或基础研究类课题的资助力度。

3.3 提取一定比例的科研经费对科研劳动进行补偿

从事科学研究,是一项成本投入极高的智力劳动和学术劳动,要花费大量的时间、精力、智力。虽然高校教师有义务从事科学研究,但现实中,只要完成教学任务,就可拿到基本工资。大多数科研项目负责人,都有各自岗位上的教学、科研或其他本职工作,所以,对“额外”的科学研究,给予适当的经济补偿,既符合市场经济规律,又可以调动广大科研人员的科研积极性。应当光明正大、理直气壮,而不是遮遮掩掩地适度提取一定比例的科研经费对诚实的科研劳动进行经济补偿,使原本合理的事情合法化,一方面维护了法律的严肃性,另一方面也为严格执法提供了条件。2012年实施的我国第一部促进自主创新的地方性法规《广东省自主创新促进条例》规定,可以从科技成果转让净收入中提取不低于30%的比例,奖励科研人员;本省财政性资金课题,可以

提取最高不超过项目经费30%的人力资源成本费,软科学课题可以提取最高不超过项目经费50%的人力资源成本费^[5]。广东大幅度提高科研人员人力资源成本费的做法可供借鉴。

3.4 强化高校“责任主体”、“主体责任”意识,加大外部监察审计力度,严格追究腐败责任

责任主体是指因违反法律而必须承担法律责任的自然人或组织。人们一般清楚,课题负责人是科研经费的直接负责人,可能许多人不清楚高校作为其科研经费的监管主体,也是科研经费的“责任主体”。

而“主体责任”是要解决落实“谁来干”、“干什么”、“怎么干”、“怎么追究责任”的问题。党的十八届三中全会规定:“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任。”

现实中,高校为了保护学校的声誉,对于检查出的科研经费使用问题,不是严格惩处,而是帮助科研人员“调账”或“疏通关系”。所以,应加大社会审计等外部审计的力度,使外部审计常规化和制度化。对于重大科研腐败,不仅要严惩腐败分子,也要严格追究学校的“责任主体”和“主体责任”,充分体现法律的严肃性和党对惩治科研腐败的决心,形成不敢腐败的高压态势。

3.5 加大普法力度,提高科研人员对于我国刑法等基本法的认识

通过宣传教育,提高科研人员的法律意识和廉洁自律意识,使他们牢固树立纵向科研经费是国有资产观念,绝不是个人的研究经费,对经费的使用必须遵守国家的相关规定。课题负责人仅对科研经费有支配权,任何非法占有,都是违法行为,都涉嫌犯罪,没有介于违规但还没有到违法的中间地带。最后,科研人员也应提升科研诚信修养,提高防腐的自觉性,形成不愿腐的教育和诚信氛围。

致谢 本文工作得到青岛农业大学人文社会科学研究基金一般项目(614Y18)资助。

参 考 文 献

- [1] 驻教育部纪检组监察局. 教育部:专项检查直属高校科研经费管理情况.(2014-10-16)
http://www.ccdi.gov.cn/yw/201410/t20141015_38159.html.
- [2] 万丽华,龚培河. 高校科研经费腐败的形式、根源与对策研究. 科学管理研究,2014,(5):40-43.

- [3] 国家统计局 科学技术部 财政部. 2013 年全国科技经费投入统计公报. (2014-10-23)
http://www. most. gov. cn/kjtj/tjbg/201411/t20141102_116442. htm.
- [4] 中华人民共和国科学技术部. 2014 中国科技统计数据 (2015-3-6)
http://www. sts. org. cn/sjkl/kjtjdt/index. htm.
- [5] 广东省人大常委会. 广东省自主创新促进条例(修正)(2012-08-22)
http://210. 76. 65. 92: 9010/pub/rdweb/lfzw/zxfq/cwffg/201208/t20120822_125826. html.

Causes and countermeasures for corruption of research fund in university

Cao Shuqing¹ Zhang Zhong²

(1. The Audit Division, Qingdao Agricultural University, Qingdao 266109, China;

2. The School of Humanities and Social Sciences, Qingdao Agricultural University, Qingdao 266109, China)

Abstract Corruption of research funding in university has three typical forms; fictional research activities, the use of associated companies, and fictional scientific achievements for cash. We think that there are probably several reasons for corruption of research funding in university: (1) normative documents of management of scientific research lack top-level design; (2) the management and supervision of research funding can't keep up with the pace of sharp increase of funding; (3) there is little or no compensating for the cost of intellectual labor in budget; (4) there are no perfect internal control system of research funding, no professional audit in economic rationality of research funding and no classification management on the different characteristics between the longitudinal research funding and transverse funding in university; (5) researchers don't prepare perfect budget report, have no clear "public property", "corruption" and other legal consciousness. We also present measures to curb and eliminate the corruption of research funding in university.

Key words research funding; corruption; university; causes and countermeasures

· 资料信息 ·

中国科学家在多能干细胞维持遗传物质稳定性的调控机制上取得新进展

DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2015.04.009

多能干细胞在人类疾病的细胞代替性治疗中有巨大的应用前景,但干细胞在扩增培养过程中常发生遗传物质变异,阻碍了干细胞的安全应用。相对于分化细胞,多能干细胞有其独特的方式维持遗传物质的稳定。但这些独特方式的分子基础尚不明瞭,也未厘清有哪些干细胞特异因子参与其中。研究干细胞维持遗传物质稳定性的独特调控机理可使我们能更全面地了解干细胞的特性,并有助于解决培养过程产生的安全隐患。

针对这一领域的研究热点和难点,中国科学院昆明动物研究所郑萍课题组以小鼠胚胎干细胞为例,发现了胚胎干细胞维持遗传物质稳定性的关键调控因子 Filia。Filia 特异表达于胚胎干细胞中,功能缺失后干细胞迅速发生变异,并产生致瘤性。DNA 损伤反应 (DNA damage response, DDR) 是细胞维持遗传物质稳定性的保守机制。Filia 可调控 DDR 的信号传导、细胞周期检测、DNA 损伤修

复、损伤细胞的分化和凋亡过程。进一步研究表明, Filia 一方面与 DDR 的另一个多功能调控因子 PARP1 相互作用,促进 PARP1 的酶活性,从而激发强大的信号传导、细胞周期检测和 DNA 损伤修复功能。另一方面, Filia 又通过不依赖于 PARP1 的途径发挥作用。Filia 位于中心体上,并可在 DNA 损伤时转移到 DNA 双链断裂位点参与损伤修复。凋亡发生时, Filia 又可迁移到线粒体参与凋亡调控。该研究首次从多个角度揭示 Filia 对于多能干细胞维持遗传物质稳定性的重要意义,并为评价多能干细胞遗传物质稳定性提供了简单有效的分子标记。相关成果发表于 *Cell Stem Cell* (2015, 16: 684—698)。

该项研究工作得到了国家自然科学基金面上 (31171424) 等项目的资助。

(供稿:生命科学部 田艳艳 谷瑞升 杜生明)