

科研项目经费管理改革的法治化路径

蒋悟真*

内容提要 科研项目经费管理体制机制改革是深化科技领域“放管服”改革的核心之举。当前,我国科研项目经费管理存在组织机制不科学、运行机制不顺畅等问题,严重阻碍了经费治理能力与治理水平现代化进程的稳步推进。科研项目经费管理体制机制改革法治化的本质在于尊重科学契约关系的基础上,实现国家与科学在科研项目经费管理中权力(利)、义务和责任配置的规范化。需实现科研项目经费管理改革法治化,以优化科研项目经费管理的权力配置为基础,以增强科研项目经费管理的权利保障为目标,以实现科研项目经费管理的责效兼容为保障,探索出既符合公共财政管理的基本要求又契合科研活动基本规律的科研项目经费管理法治化道路,助力创新型国家建设。

关键词 科研项目经费 管理法治化 权力配置 权利本位 责效统一

近年来,党和国家作出了一系列有关深化科研项目经费管理体制机制改革的重要指示和系统部署,从理论层面和实践层面进一步推进科研项目经费管理体制机制的改革创新。但因改革政策性文件本身欠缺稳定性、系统性、可操作性,许多地方部门、高等院校以及科研院所受传统制度惯性的影响,难以真正突破有关科研项目经费管理体制机制的障碍,导致改革政策效果不佳。为此,在法治视域下,发挥领域研究范式中多部门法与多学科合作规制的优势,理性认识科研项目经费管理体制机制的矛盾与转型,从顶层设计、体系重构与制度供给层面对科研项目经费管理体制机制改革的法律障碍予以系统性研究,构筑我国科研项目经费管理体制机制改革的学术体系与理论体系,成为深化科研项目经费管理体制机制改革的时代命题。

一、科研项目经费管理改革的法治障碍

结构科学、体系完整、权责分明、运行高效的科研项目经费管理体制机制是实现科研项目经费治理体系和治理能力现代化的重要载体。为此,党中央、国务院适时提出深化

* 华南理工大学法学院、法治经济与法治社会研究中心教授。本文系 2019 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“深化科研经费管理体制机制改革的法律问题研究”(项目批准号:19JZD018)的阶段性成果。

科技体制改革的重大部署,对我国科研项目经费管理体制机制进行了大刀阔斧的改革。但检视改革历程,“政策繁多而立法不足”的经费管理现状仍未显著转变,导致一方面无法实现法治对科研项目经费管理改革的引领、保障和促进作用;另一方面改革成果无法得到国家立法层面的确认与保障,经费支出与使用行为存在不可预期性,极大地增加了科研人员的经费使用风险。^①基于此,深入解析我国科研项目经费管理体制机制改革实践所面临的现实困境,运用法治思维与法治方式,明晰经费管理体制机制改革的价值取向与规范设计,探索经费治理改革的法治化路径,是深化科技领域“放管服”改革、建设创新型国家的时代使命。

(一) 科研项目经费管理改革法治化的本质解读

科技政策学的研究认为,国家通过公共财政的分配资助科学研究活动,是基于国家与科学之间已建立一种科学契约关系而出现的。概因科学研究作为一种可以增加社会福利的公共产品^②,其供给具有高度专业性,作为政治系统的国家无法直接提供此种公共产品,而科学系统虽能进行科研创新但不直接生产财富,它亟需获得经费资助才能开展创新活动。因此,国家与科学之间的科学契约关系得以形成,即“政府给予科研经费资助和科研自治权以交换科学发现、技术创新和科研人才”^③。西方发达国家科研项目经费管理改革法治化经验表明,国家以科研项目形式资助开展科研活动的机制形成于科学契约理论之上,一方面认可科学共同体拥有科研自治权,另一方面要求科研活动成果能使经济社会广泛受益。然而,我国的科研项目经费管理改革及其法治实践正处于一个全面探索阶段,既不具备类同于西方的科学契约关系传统,又未形成以科学共同体为核心的科研自治体系。受传统科研管制惯性影响,即科研管理权掌握在政府手中,且根据国家目标需求对有限科技资源进行集中管理^④,尽管经历了计划管理体制向市场竞争体制的改革,要求建立起适应社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的科技体制^⑤,但我国科研项目经费管理体制依然呈现出浓厚的行政管制色彩。因此,无论是大力提倡“深化科技领域‘放管服’改革”还是着重强调“赋予科研人员更大经费使用权”,如果有关科研项目经费管理改革的制度设计不能立足于我国缺乏科学契约基础的判断之上,或者草率地对西方科研项目经费资助模式及其实践经验进行“想当然”地塑造,并将这

① 虽然《深化科技体制改革实施方案》已明确提出要“启动政策清理工作,废止有违创新规律、阻碍创新发展的政策条款”,《国务院办公厅关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》(国办发〔2018〕127号)也指出要“对与新出台政策精神不符的规定要进行清理和修改”,但目前科研项目经费管理改革尚未得到立法的承认,对于科研项目经费违法违规行为的处罚主要依据的仍是《刑法》(2017修正)、《审计法》(2006年修正)等,相关经费改革政策只是作为一种参考因素。

② 参见[美]荷马·A. 尼尔、托宾·L. 史密斯、珍妮弗·B. 麦考密克:《超越斯普尼克——21世纪美国的科学政策》,樊春良、李思敏译,北京大学出版社2017年版,第116页。

③ Sheila Jasanoff, *Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science*, *Minerva*, Vol. 4: 223, p.223-228(2003).

④ 如《1963-1972年科学技术发展规划纲要》提出要“统一管理科学投资”“国家科委根据国家计委和财政部确定的投资总额,分配指标,并监督使用,防止挪用”。

⑤ 参见《中共中央关于科学技术体制改革的决定》(中发〔1985〕6号)、《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》(国发〔1996〕39号)等政策文件。

样的模式付诸我国科研项目经费管理改革的实践,那就很有可能导致科研项目经费管理制度实施的低效,甚至阻碍我国科研项目经费管理的改革进程。

因此,国家对科研项目的资助所体现的科学契约关系理论是科研项目经费管理改革应认真对待的重心所在。我国科研项目经费管理改革实践必须遵循科学契约关系一般要求,实现科研项目经费管理改革法治化的关键或实质在于“调整和重塑国家与科学的关系”^⑥,即科学契约关系及其保障机制的规范化。具体而言,一是科学契约关系的夯实,首先意味着科研项目经费管理权力的有限性,管理权力的行使要受到限制与约束,不能随意干扰科研活动;二是科研自治性是科学契约关系得以维持的基础,发挥科研自治性意味着“形成了一种制度化的保证科学家忠诚的体系”^⑦,可保障科学共同体能在与权力压力相隔离的环境下自由开展科研活动;三是“如果科学家被赋予了这种自由,就会为政治共同体贡献产出,因为对科学的投资将为社会提供福利与安全”^⑧。也就是说,确保科研产出率是科学契约关系运行的关键,必然要求对科研产出率进行科学合理评价。概言之,科研项目经费管理改革法治化的深层要义,无非就是在科学契约关系的引导下、借助必要的法律基础要素(如权力、权利、责任),以廓清科研项目经费资助关系中各相关主体权力(利)行使的边界,实现国家与科学在科研项目经费管理中权力(利)、义务和责任分配达到规范化与均衡化。

(二) 我国科研项目经费管理体制机制存在的问题

科研项目经费管理体制机制既包含科研资助机关、项目依托单位、科研人员等多元主体职能形成的经费管理组织体系,同时还涉及项目预算编制、预算执行以及项目决算在内的全过程经费管理运行体系。我国当前科研项目经费管理的组织机制与运行机制严重滞后于经费管理法治化的现实需求,完善科研项目经费管理体制机制势在必行。

1. 科研项目经费管理组织机制不科学

国家与科学间的契约关系决定了科研项目经费管理组织机制建构应坚持功能主义原则,将经费管理权力配置给“在组织、结构、程序、人员上具有功能优势的机关”^⑨,在确保经费支出与使用规范与安全的同时提升经费管理效能。但我国当前的科研项目经费管理组织机制以各管理部门科技事权为基础,以“加强对经费的使用与管理”“提高经费使用效率”为目标,虽有利于明晰各经费管理主体的职责,确保经费使用的安全性,但体现出浓厚的国家本位色彩,管制性特征明显而契约精神不足,使得科研人员的经费支出与使用行为受到严格的制约与限制,有悖于科学研究活动的基本特征,同时也对科研人员权利以及社会公共利益的实现形成一种现实梗阻。科研项目经费管理组织机制改革的法治化是一种积极的制度重构过程,而非简单地对个别经费管理制度的修补,虽然近年来的科研项目经费管理改革欲通过转变政府职能、强化专业项目管理机构对科研

^⑥ 龚旭:《在国家与科学之间:中国科学基金制的创立及其历史意义》,载《自然辩证法通讯》2018年第12期,第69页。

^⑦ [美] R.K. 默顿:《科学社会学》(上册),鲁旭东、林聚仁译,商务印书馆2016年版,第351页。

^⑧ [美] 大卫·古斯頓:《在政治与科学之间:确保科学研究的诚信与效率》,龚旭译,科学出版社2011年版,第74页。

^⑨ 张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,载《中外法学》2018年第2期,第281页。

活动的全过程管理以及下放经费管理权限等形式优化科研项目经费管理组织机制,^⑩但契约精神的缺失严重侵蚀了改革成效,深化科研项目经费管理改革亟需科研费管理组织机制的科学配置。

首先,政府部门直接管理科研项目效率不高。政府部门作为科研项目经费的主要提供者,受制于其专业能力的限制,应通过委托项目管理专业机构进行管理,而不应过多干预科研活动的进程。但在我国当前的经费管理实践中,政府部门垄断经费管理权力,科研项目经费管理主要由政府部门或其下属单位负责,科研项目经费基本是内部化管理,由此导致经费管理行政化色彩浓厚,管理效率低下。^⑪与此同时,当前政府管理的科研项目资助管理“政出多门”,科技部、财政部、发展改革委以及各级地方政府部门均可发布科研项目,“客观上的分散造成了重复和封闭,影响了效率,资源碎片化的问题突出”^⑫。虽然2015年《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》(中发〔2015〕8号)提出要“转变政府科技管理职能,建立依托专业机构管理科研项目的机制,政府部门不再直接管理具体项目”,《国务院办公厅关于优化学术环境的指导意见》(国办发〔2015〕94号)更是明确指出要“推动政府职能从研发管理向创新服务转变”,但如何落实“战略规划、政策标准、重大攻关、评价监管、体制改革、法治保障”等职责,仍待进一步研究与探索。

其次,经费管理权力下放无序。下放经费管理权力是科技领域“放管服”改革的核心举措,但在改革实践中,何种经费管理权力可以下放以及如何下放等问题一直未得到有效的解决:一方面政府部门基于传统的行政管理思维与部门利益考量,不愿过多下放经费管理权力或欲通过下放经费管理权力逃脱管理责任,且当前的科研项目经费管理权力下放更多地体现为政府部门的单方意志,而非建立在科学社会契约的价值导向之上;另一方面,作为权力下放相对方的项目依托单位受行政管制思维的约束以及自身经费管理体系与管理能力的限制,不愿承接已下放的经费管理权力,如根据2017年1月20日《财政部、科技部关于中央财政科研项目资金管理政策落实督查情况的通报》显示,部分项目依托单位“思想观念转变不到位”“责任担当不够”“不愿行使已下放的经费管理自主权”“不敢触碰涉及单位、项目组、科研人员之间利益关系的问题”^⑬,由此导致科研人员无法享受改革红利。

最后,经费使用监督协调性不足。统筹协调的经费使用监督体制是确保经费规范、高效运行的制度保障,虽然党中央、国务院多次提出要“建立统一的国家科技计划监督评估机制,制定监督评估通则和标准规范”,但迄今为止,我国科研项目经费管理监督体

^⑩ 参见《国务院办公厅关于优化学术环境的指导意见》(国办发〔2015〕94号),《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》(中发〔2015〕8号),《深化科技体制改革实施方案》《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25号)等文件。

^⑪ 参见金振蓉:《科技计划管理去行政化势在必行》,载《光明日报》2016年7月8日,第2版。

^⑫ 邱晨辉、谢婷婷:《科技体制改革:勇闯“深水区”,敢啃硬骨头》,载《中国青年报》2015年3月12日,第1版。

^⑬ 熊丙奇:《权力放得下,更要接得住》,载《光明日报》2017年2月17日,第2版。

系仍存在各自为政的弊端,尚无法适应经费管理改革法治化需求:一方面尚未构建起科学规范的科研项目经费使用监督体系,审计、纪检监察、国有资产管理等部门均享有经费使用监督管理权限,在权力行使中“条块分割”“各自为政”,导致科研人员疲于应对,严重阻碍科研活动进程。^⑭另一方面,监督规则不统一,科研活动的特殊性决定了对科研项目经费的监督应契合科研活动的基本规律,但我国目前尚未构建起符合科研活动基本规律的经费使用监督规则,而是准用行政预算监督制度与规则,正是由于对科研项目经费使用监督的认知与制度建构的双重缺失,现行的经费监督加剧了科研人员与审计、纪检监察等机关之间的紧张关系,既无法维持良性的经费使用秩序,又无法有效弥补经费管理漏洞,消除经费使用不规范的顽疾。^⑮

2. 科研项目经费管理运行机制不顺畅

科研项目经费管理运行机制涉及科研项目预算编制、预算执行以及决算的全过程,既要保证科研人员的科研自主与责任,同时又要兼顾经费管理的公正与效益,实现由程序合法向实质有效转变。但我国当前的科研项目经费管理运行机制的制度设计简单套用行政预算和财务管理模式,试图通过明确经费支出范围,强化项目预算的编制、审批、执行以及项目决算等,提升经费使用的安全性,由此导致科研项目经费管理的运行有悖于科学研究的基本规律。

首先,在科研项目预算编制阶段,不确定性是科学研究的基本属性,“搞科学的人绝不可能游离于不确定性之外”^⑯,由于科研人员无法精确预知科研活动的发展进程,再加上科研人员缺乏必要的财会专业知识,无法编制科学合理的项目经费预算。但根据我国当前科研项目经费管理规定,科研人员应根据目标相关性、政策相符性和经济合理性等原则编制科研项目预算,并严格执行经科研资助机关批准的项目预算,非经批准,不得随意调整。虽然近年来的科研项目经费管理改革简化了预算编制科目,但未从本质上厘定科研项目预算的本质属性,此种预算编制违背了科研活动基本规律,同时使得科研自由严重依附于项目预算,有本末倒置之嫌。^⑰

其次,在科研项目预算执行阶段,我国科研项目资助一般采用定额补助资助的方式,以“核定收支、定额补助、结余留用、超支不补”^⑱为基本原则,但是在具体的经费支出与使用过程中,基于对科研人员的不信任,需科研人员采用提供相关票据等“物化”的方

^⑭ 如根据 2019 年 6 月 26 日审计署审计长胡泽君在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上所作的报告显示,审计署“审计调查的 139 所科研院校 3 年来共接受财政、教育、科技等部门开展的财务检查、结题验收等各类检查 3385 次,其中 1204 次(占 36%)以‘审计’名义开展(实际仅 12 次为国家审计)。如某高校 14 个月内连续接受 4 个部门对同一课题结题验收、经费使用等检查,且结果互不相认,影响正常科研和教学工作”。参见胡泽君:《国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》,载审计署网, <http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c133000/content.html>, 2020 年 4 月 20 日访问。

^⑮ 参见赵超:《科研审计、双重失却与中国社会情境中的学术治理》,载《科学与社会》2015 年第 3 期,第 113 页。

^⑯ [美]亨利·N·波拉克:《不确定的科学与不确定的世界》,李萍萍译,上海科技教育出版社 2005 年版,第 6 页。

^⑰ 参见胡明:《科研项目经费预算改革的困境及其法治出路》,载《政治与法律》2019 年第 9 期,第 31 页。

^⑱ 阿儒涵等:《国家自然科学基金项目经费管理的问题与挑战》,载《中国科学基金》2014 年第 1 期,第 33 页。

式实报实销,其本质上更类似于成本补偿制。此外,受当前的经费报销制度的限制,科研人员部分无法获取相关发票与票据的支出以及科研人员尤其是项目负责人的人力资本支出等无法得到合理补偿。正是由于当前科研项目资助制度与经费报销制度的设计缺陷,不仅削弱了科研人员的积极性与主动性,同时也在某种程度上迫使科研人员通过不合理方式违规违法使用科研项目经费,极大地增加了科研人员的经费使用风险,使得科研人员普遍存在对经费使用的“恐惧”。^{①9}

最后,在科研项目经费决算阶段,科研活动具有较强的专业性,非专业人士难以有效评价,由此决定了财务、资产等管理部门仅能就经费使用的合规性进行评价,而无法判断经费使用合理与否,一方面导致科学研究这头消耗公共财政资金的“巨兽”一直存在着低效、浪费等问题,^{②0}另一方面对于科研人员为确保科研活动的顺利进行而突破现有经费管理制度的预算执行偏离行为无法做出合理的判断,机械地强调经费使用的合规性有阻碍科技创新之嫌。虽然《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25号)已明确提出要“合并财务验收和技术验收”“由项目管理专业机构严格依据任务书在项目实施期末进行一次综合性绩效评价”,以解决财务验收与技术验收“两张皮”的现象,但如何打造契合公共财政与科学研究双重规律的综合性价使用评价体系,协调创新性与规范性之间的关系,是深化科研项目经费管理法治化改革的一道难题。

二、科研项目经费管理改革的法治化基础

国家对于科学研究的干预绝非始于科学产生之日,而是经历了一个漫长的历史演化进程。在公共财政资助科研活动日益制度化的今天,国家为科学研究提供物质基础与制度保障的同时,也对科研自由带来了巨大的挑战。尤其在政府主导型的科技管理体制下,科研管理权力的运行天生对科研活动缺乏必要的“尊重”与“敬畏”。规范国家在科学研究尤其是在科研项目经费管理中的权力配置,实现国家科研干预和科研自由之间的动态平衡,^{②1}是科研项目经费管理改革法治化的基石,同时也是实现科研项目经费治理能力与治理水平现代化的制度保证。

(一) 科研项目经费管理权力的配置基准

欲实现科研项目经费管理权力行使的法治化,需首先明确经费管理权力配置的基本准则。根据我国科研项目经费管理规定,科研资助机关、评审专家、项目依托单位、审计、纪检监察机关等主体均享有经费管理或监督权限,但在我国当前的科研项目经费管理实

^{①9} 参见肖岚、朱彩云、何林璘:《判决书里的“科研经费”犯罪》,载《中国青年报》2017年7月20日,第4版。

^{②0} 参见尚虎平、叶杰、赵盼盼:《我国科学研究中的公共财政效率:低效与浪费——来自国家自然科学基金、社会科学基金项目产出的证据》,载《科学学研究》2012年第10期,第147页。

^{②1} 参见〔美〕戴维·雷斯尼克:《政治与科学的博弈:科学独立性与政府监管之间的平衡》,陈光、白成太译,上海交通大学出版社2015年版,第197页。

践中,存在着各主体间权力边界模糊、权力内容同质化等问题,亟需通过立法规范各主体的经费管理权力。科研项目经费管理权力配置既要满足公共财政的一般要求,又要契合科研活动的基本规律。

1. 辅助性

科研项目经费管理权力配置的辅助性是指在科研项目经费管理过程中,应首先发挥科学共同体、项目依托单位等主体的作用,当依靠科学共同体或项目依托单位自身无法有效解决经费管理问题时,科研资助机关才及时介入经费管理进程,且科研资助机关不得替代科学共同体或项目依托单位的经费管理行为。^②科学研究活动的高度专业性特征决定了科研项目经费管理权力配置应以最优化实现科研目的为原则,但当前我国科研项目经费管理以科研资助机关为主导,项目依托单位和科学共同体等主体的地位被忽视和弱化,由此导致科研项目经费管理中越位、缺位和错位并存,呈现出失序和低效的状态。辅助性原则通过充分发挥具备信息优势与专业技能的科学共同体和项目依托单位的积极性与主动性,可有效弥补政府主导型经费管理体系存在的内在缺陷,通过自下而上的经费管理权力分担机制,明确各主体的经费管理职权,提升经费管理效能。

2. 开放性

科研项目经费管理权力配置的开放性是指随着国家资助科研活动的不断发展,科研项目经费管理主体类型及经费管理职权也随之相应变化。^③以美国为例,第二次世界大战期间,国家与科研人员之间呈现出一种“计划性契约关系”^④,国家向科研人员提供所需资金但不干预具体的科学研究活动。但是,随着国家资助科学研究规模的不断扩大,仅仅依靠科学运行体制内部的自律机制已无法保障科学研究的诚信与效率。为此,成立了专业的科研项目管理机构,专业性的科研项目管理机构加入到经费管理活动中来,并在经费管理中发挥愈加重要的作用。反观我国科研项目经费管理体制改革的历程,同样经历了由单一的“科研资助机关—研究机构”为主体的经费管理制度到“科研资助机关—专业项目管理机构—项目依托单位”再到“科研资助机关—专业项目管理机构—项目依托单位—独立第三方主体”构成的多元化经费管理主体制度的改革进程,相关主体经费管理职权也基于经费管理的需要而不断调整。^⑤

3. 协同性

科研管理高效运行的前提是权力的合理分配,而不是过分强调部门独立的“条块分割”思维,后者在协同机制缺乏的条件下极易异化为部门化、碎片化的“政出多门”和“激励不相容”,各权力主体之间无法实现良性互动、互助、互通。在当前科层制的科研项

^② 参见刘莘、张迎涛:《辅助性原则与中国行政体制改革》,载《行政法学研究》2006年第4期,第10页。

^③ 参见李萱:《法律主体资格的开放性》,载《政法论坛》2008年第4期,第50页。

^④ 董金华:《科学技术与政治之间的社会契约关系》,知识产权出版社2010年版,第42页。

^⑤ 如2012年《中共中央、国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》(中发〔2012〕6号)明确提出“应用研究由用户和专家等相关第三方评价”;2016年《国务院办公厅关于优化学术环境的指导意见》(国办发〔2015〕94号)提出要“充分发挥科学共同体在学术活动中的自主作用,建立科学、规范的学术自治制度”。

目经费管理模式中,科研监督权力分散在财政、审计、纪检监察等机关,因此科研项目经费管理中出现“公共利益部门化”“运动式审查”“非对称性依赖”等制度性困境,导致科研项目经费改革政策无法真正落实,甚至不当限制和减损科研人员的科研自由,消耗科研人员过多的时间和精力并严重阻碍了科研活动的正常进行。提升科研项目经费管理的协同性,是对传统科层制纵向线性管理模式的扬弃,以协同和治理理论为基础,强调多元主体基于共同理念和治理规范采取集体行动,倡导统一领导、分工合作、协调运行,在不同科研项目经费管理主体间实现权力、义务、责任的协同和优化,在互相配合、相互协调、协同进步中达到协同治理目的。^{②6}

(二) 科研项目经费管理权力的优化配置

科研项目经费管理权力贯穿经费管理全过程,欲实现经费管理权力配置的法治化,一方面需转变经费管理理念,经费管理重心由“权力”转向“责任”,经费管理职能由“管制”转向“服务”,^{②7}真正体现科研项目经费管理服务于科研活动的本质属性;另一方面要明确各经费管理主体在不同阶段的管理权限,并为权力的行使提供有效的制度保证。

1. 科研项目评审阶段的权力配置

在科研项目评审阶段,应加强不同权力主体之间的制衡,避免因为科研项目评审权力过于集中而导致的权力寻租和无效率,最终实现科研项目评审的科学化、民主化、制度化。一方面要厘清科研资助机关的权力界限,在我国科研项目评审过程中,科研资助机关通过与评审专家分工合作,遴选出高质量的科研项目,但科研资助机关享有项目评审的最终决定权,由此出现科研资助机关“权力异化”和评审专家“被边缘化”等问题。^{②8}据此,应进一步明确科研资助机关、评审专家的职责范围,充分赋予并尊重评审专家在项目评审中的独立性与权威性,形成以评审专家的评审意见为主要评判标准的开放性科研项目评审体系。另一方面要夯实公平竞争机制,“平等竞争”“择优支持”是科研项目评审的基本原则,但在我国当前的项目评审实践中,存在“跑关系”“走后门”等不良风气。^{②9}为此,应从评价体制、公开程序以及评审专家责任等方面夯实科研项目经费配置公平竞争制度:首先,明确科研项目经费配置综合评价标准和依据,保障科研项目经费分配的实质公平,提升科研项目经费配置的效率,激发科研人员的创新活力;^{③0}其次,完善科研项目经费配置公开程序,通过建立符合科研活动规律的科研信息公开机制,抵制黑箱操作和利益寻租,阻却科研资助机关滥用权力;最后,建立评审专家的评价机制和荣誉机制,评审专家的法律应实现消极责任与积极责任的统一,从正反两方面引导同

^{②6} 参见熊光清、熊健坤:《多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案》,载《中国人民大学学报》2018年第3期,第150页。

^{②7} 参见蒋银华:《政府角色型塑与公共法律服务体系构建——从“统治行政”到“服务行政”》,载《法学评论》2016年第3期,第19页。

^{②8} 参见吴江:《科研领域权力寻租亟待破除》,载《光明日报》2015年7月7日,第16版。

^{②9} 参见邱晨辉、蔡宁宁、苏琬茜:《“青稞”最愁“跑经费”“争项目”》,载《中国青年报》2017年5月31日,第3版。

^{③0} 参见秦前红、陶军:《学术视域中的国家科研资助——以人文社会科学的资助为线索》,载《现代法学》2017年第5期,第188-189页。

行评议行为。

2. 科研项目经费支出与使用的权力配置

科研项目经费支出与使用阶段的权力要素主要体现为科研资助机关与项目依托单位对经费使用的管理以及支出的审核,在我国当前权力导向的经费管理体制下,经费的支出与使用不仅是困扰广大科研人员的“心病”,同时也是制约经费治理能力与治理水平提升的关键环节。在科研项目经费“包干制”管理体制试点改革的时代背景下,如何优化科研资助机关与项目依托单位的经费管理权限,是实现经费管理改革法治化的核心。

一是优化科研资助机关的宏观管理职权。随着政府职能由研发管理向创新服务转变,科研资助机关的经费管理权限也随之调整:首先,为科研活动的顺利进行提供必要的保障,如制定宏观政策、优化科研管理环境以及提供科研服务等;其次,建立健全科研项目经费管理纠纷解决以及经费使用绩效评价等机制,提升经费管理效率;最后,强化科研资助机关的合同责任,及时拨付项目经费,并为科研活动的顺利进行提供必要的协助。

二是明确项目依托单位的职能定位。随着科研项目经费管理职权不断下放,项目依托单位成为经费管理的核心主体,但项目依托单位在科研项目经费管理中承担管理者、监督者、协调者以及服务者等多重职能,由此导致其决策混同、定位不清、利益纠葛混乱等问题。^①为优化科研项目经费管理,需明确项目依托单位承担的角色和职能:首先,明确项目依托单位经费使用服务者的定位,针对科研人员提供专业化服务;其次,明确项目依托单位的管理权限和范围,落实分级责任承担机制,对经费使用审批等管理行为负责;最后,落实项目依托单位的法律责任,从激励和惩罚两个层面督促项目依托单位切实落实相关改革政策。

3. 科研项目经费监督阶段的统筹协调

强化科研项目经费支出与使用的外部监督是优化科研管理、提升经费使用绩效的重要手段,而建构统筹、协调、高效的科研项目经费监督机制是实现经费管理法治化的制度保证。为实现项目监督主体的分工与协同:第一,转变当前基于科技管理事权而形成的经费管理现状,整合现有科研项目经费管理机构,以功能适当性为基本原则构建科研项目经费的监管机制,明确各监管机关的职责分工,实现经费投入、分配、使用全过程的精准性监管;^②第二,切实改变“政出多门”的监督机制和简单参照行政预算的监督方式,统一科研项目经费使用的监管标准,基于科研活动基本规律制定具有针对性的监督规则并建构协同监督机制,实现科研项目经费为科研活动服务的根本目的;^③第三,加强科研项目经费管理政策与审计、纪检监察、巡视等法律法规的衔接,如有可能,出台专门针对

^① 参见郑瑞琨、刘卫:《依托单位在国家自然科学基金管理中的战略定位研究》,载《中国科学基金》2012年第4期,第230-234页。

^② 如德国科学基金委员会对于包括经费使用在内的科研不端行为的调查程序、认定标准和处理后果均有明确的标准。参见刘毅:《德国科学基金会法律制度研究》,法律出版社2018年版,第54-65页。

^③ 参见王春举、揭筱纹:《建立协同监管机制,加强高校科研经费管理》,载《中国高等教育》2014年第12期,第56-57页。

科研项目经费的审计、纪检监察规则,实现科学政策与财政政策的有机衔接,避免因经费管理改革政策与相关法律规定的冲突,而将科研人员置于巨大的科研风险之中。^{③④}

三、科研项目经费管理改革法治化的目标

优化科研项目经费管理权力的配置,根本目的在于保障科研权利的实现。而保障科研权利的赋予与行使,本质上就是为了形塑国家与科学间的“契约关系”。2016年《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50号)中关于“以人为本”的总体要求,肯定了科研项目经费管理改革的目标,是让经费为“人的创造性活动”服务,将科研人员从科研项目经费管理的客体转变为主体,突出科研人员的主体地位以激发其科研能动性。这实际上就是要求尊重科研人员的科研权利,并为之相应地转变科研项目经费管理的范式,坚持科研权利为本位,深化科研项目经费管理体制变革,并完善科研项目经费使用与管理机制。

(一) 科研项目经费管理改革中的科研权利保障问题

使科研项目管理回归契约自治的本质,一方面是要通过权利的创设保障科研主体能够实现自我治理,即“个人自治”;^{③⑤}另一方面是要明确科研主体对其意思表示所指向的法律命令的后果能够实现自我负责,即基于愿为产生一个当为。^{③⑥}此两种面向揭示了科研项目经费管理改革中对科研权利实施保障的维度,一是科研权利创设及保护的程度,二是科研人员履行其自律性责任(自我负责)的程度。与其他类型的权利相比,科研权利的内在构成有其特殊性,对作为科研权利内部核心要素的科研自由的属性及功能认识不全面,导致难以有效配置科研权利,这或许是长期以来科研权利始终处于一种虚化的状态且与科研人员的自律性责任结构失衡的深层次原因。

1. 科研权利赋予及维护机制不足

科研自由构成了科研人员权利的主要内容并确定了科研行为的边界。保证科研人员享有真正的科研自由,是自然状态下科研权利的基本内涵。而若置于社会关系下进行更深层次的探究,作为科研权利核心的科研自由,其外延应是个体自由与社会自由的统一。^{③⑦}前者强调个体在科学研究中的自由,包括应免受外界人为干涉和冒犯的客观领域(消极自由)和可自主决定或主宰的主观领域(积极自由);后者则强调作为科学共同体成员而享有的自由(积极自由),受到这种社会身份通过互动建立起来并与其环境相

^{③④} 为提升科研项目经费管理改革政策的约束力,2019年4月9日中共教育部党组发布的《关于抓好赋予科研管理更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》(教党函〔2019〕37号)明确提出:“除国家和项目主管部门有明确具体规定外,各高校根据党中央、国务院有关文件精神制定的相关管理办法,可作为预算编制、经费管理、审计检查、财务验收、评估评审、巡视督查以及纪律检查等工作的重要依据”。

^{③⑤} 参见〔德〕马克思·韦伯:《经济与社会》(第2卷),阎克文译,上海人民出版社2010年版,第808页。

^{③⑥} 参见〔德〕哈里·韦斯特曼:《德国民法基本概念》,张定军等译,中国人民大学出版社2013年版,第61页。

^{③⑦} 参见薛现林:《科学研究自由权利研究》,载《河北法学》2004年第9期,第79页。

符合的规则的限制。两者的统一,实质上是促进一种科研自主与科研自律的状态。表现在科研权利上,体现为应得到法律保护的两重面向,一是对于科研人员行使科研积极自由所需要的制度条件与社会环境应得以请求保障,二是对于侵犯科研人员实施科研消极自由的任何干预应得以请求排除妨碍。前者体现为对科研权利的一种制度性保障,即将科研权利内涵中的各项内容落实为具体的制度而加以保障,以强化科研权利的实效性;后者则是对科研权利的程序性保障,主要是救济程序上的保障,为科研权利的行使提供可供救济的渠道和程序。^⑧

将科研权利落实为具体的制度,依赖于法律规范对权利内容的确认及对科研人员的明确赋权,同时在科研项目管理中设置科研人员的权利救济途径。我国对科研权利的立法确认整体表现为向下传递的样态,《宪法》(2018年修正)第47条虽然赋予了科研权利作为一项消极权利所具备的防御权功能和作为积极权利所具备的受益权功能,但从规范效力上看,第47条后半段所阐明的具备受益权属性的科研权利,其实是一种抽象法律权利,依赖于通过下位法实现国家对科研人员履行给付义务的其他保障措施的具体化。^⑨而在法律层面,关于科研权利的规定较为分散且数量较少,涉及科研权利的内容多为概括性、指导性的条款以及授权性规定,需要更低位阶立法决定科研权利的具体形态与保障措施。^⑩基于此,对科研权利的赋予及维护情况的观测只能对下位阶的规范文件予以审视(详见表1)。

表 1: 科研权利的规范来源及其权利样态

规范来源	科研权利的样态
《科技进步法》(2007年修正)	科研奖励(第15条);薪酬福利等(第49条、第52条);科研宽容(第56条);科学共同体的组织保障作用(第58条)
《国家自然科学基金条例》(2007年施行)	调整权(第25条);提出复审权(第18条);提出意见、检举及控告(第32条)
《云南省科技厅科技计划项目管理办法》(2019年施行)	项目依托单位的附条件调整权(第26条、第27条)
中国地质大学(武汉)《中央高校基本科研业务费专项资金实施细则》(2015年修正)	科研人员的附条件调整权(第20条)

通过梳理各位阶代表性的规范文本可以发现,现行立法对科研权利的保障并不充

^⑧ 参见张翔:《基本权利的规范建构》,法律出版社2017年版,第231-233页。

^⑨ 参见湛中乐、黄宇晓:《国家科研经费制度的宪法学释义》,载《政治与法律》2019年第9期,第6页。

^⑩ 以2007年修订的《科学技术进步法》为例,其在第3条第1款特别新增加了“保护科学技术人员的合法权益”的表述,但仅仅是一个概括性、指导性的条款;第15条、第49条、第56条分别提出了针对科研人员的奖励制度、薪酬制度以及科研失败的宽容制度,但具体的操作办法仍需要国务院、各级人民政府和企业事业组织以及相关司法部门制定。

分,科研权利的内容在逐层授权与具体化中更加演变为一种宣示性的权利,不仅在赋权的范围上逐渐缩小,对科研权利的程序性救济也处于缺失的状态。而近年来,尽管包括国务院及各有关部门在内的相关机构均出台了一系列关于科研项目经费管理改革的规范性文件,但对于如何将“调动科技人员积极性、创造性”及“增强科技人员的荣誉感、责任感和使命感”与科研人员权利之间建立起法律上的确认,仍有待于规范层面的落实,否则无法有效保障科研人员合理行使其应享有的科研权利。

2. 科研责任担当与权利行使不匹配

近年来,科研人员不当甚至违规使用科研项目经费的事件频发,高校科研人员甚至成为贪污科研项目经费的重灾区。如浙江大学陈英旭因骗取国家科技重大专项中央财政资金构成贪污罪,被判刑10年;^④北京邮电大学宋茂强骗取国家科技重大专项中央财政资金被判刑10年6个月;^⑤还有山东大学陈哲宇利用审批科研项目经费的职务便利虚开发票套取科研项目经费被判刑2年6个月^⑥,等。这些案件均从侧面凸显这样一个事实,即相较于科研人员对学术不端行为的天然抵制,科研人员在自律使用科研项目经费方面的责任意识相对淡薄,很多违法人员均认为自己负责的科研项目经费可由本人自由支配,而未意识到科研项目经费的公共财政属性。由此引申出的疑问是,科研人员在经费使用上的自律性责任是否在本质上与科研人员所享有的科研自由相冲突?两者在现行规范层面是否存在张力?

从责任的来源上看,科研人员对经费使用所负的自律性责任实际上正源于其所享有的科研自由。如前所述,作为科研权利核心要素的科研自由包含着消极自由与积极自由。而积极自由实际上基于科研人员身份的不同,还可区分为两种积极自由:一是科研人员个体追求“真我”的积极自由;二是科研人员作为社会主体的积极自由(或称公共自由),同时意味着对自我的约束。两种积极自由对应两种不同的责任,将个体责任与社会责任统一在内在自由与外在自由之中,形成了另一个科研自由的形态:责任自由。^④责任自由下科研人员享有的科研权利与其应承担的责任对等,科研人员至少在两个方面对其研究负有责任:一是对于科学求真的责任,二是对于社会的责任。^⑤前者要求科研人员在科学研究过程中以真实性为准则,包括在科研项目经费使用中不得有任何违规或欺诈等不当行为;而后者则要求科研人员所进行的科学研究应符合社会的基本道德价值理念与伦理准则。科研人员针对此两个方面负有责任上的自觉,应当忠实、客观和负责任地行使其科研权利,并规范使用科研项目经费。但目前,科研人员对责任自由这一自由形态的认识尚浅,因此往往会注重于科研权利的行使而忽略相应责任的承担,从而引发违规甚至违法使用科研项目经费的行为。

^④ 参见浙江省杭州市中级人民法院(2013)浙刑初36号刑事判决书。

^⑤ 参见北京市第一中级人民法院(2014)京01刑终1160号刑事判决书。

^⑥ 参见山东省济南市中级人民法院(2017)鲁01刑终14号刑事判决书。

^④ 参见马佰莲、欧阳志远:《论科学家个人自由的三种形态》,载《哲学研究》2006年第8期,第97页。

^⑤ 参见马佰莲:《从责任自由看我国科研体制的弊端及解决》,载《科学学研究》2007年第5期,第89页。

在科研自由的双重面向下,科研人员的自律性责任与其享有的科研权利是一种对等的关系,在规范层面上两者应实现整体上的平衡与对应,即充分赋予科研人员权利的同时也应强化同等程度的自律性责任的承担。这与近年来中央在科研项目经费使用方面的改革方向相一致,例如《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发〔2016〕50号)提出在科研管理权力下放、充分赋予科研机构 and 人员自主权的同时,明确科研机构的“法人责任”;科技部负责人也曾强调,在科研项目经费使用上科研人员应加强自律,^{④6}以实现放权与强化责任相一致。然而从规范层面来看,现有的规范文本仍然没有形成一个内容完备、逻辑明确的责任促进体系。无论是《科技进步法》(2007年修正)、《国家自然科学基金条例》(国务院令第487号),还是《国家科技计划项目管理暂行办法》(中华人民共和国科学技术部令第5号),都存在过于强调行政性追责而导致促进科研人员自觉履责(即自律)方面弱化以及可操作性不强等弊端。因此,与科研权利所对等的科研人员的“自觉”责任,亟待从制度层面予以确认。

(二) 科研权利的保障及尽责机制的完善

科研自由虽然已经获得了我国宪法上的确认,但其与公民自由来源于政治原则不同,科学研究的高深性使得科研自由强调的是对知识生产的科研职业内在要求的服从与尊重。^{④7}因此,科研项目经费的使用与分配应符合科研规律的内在要求,尊重科研人员在科学研究过程中的基本权利的同时,确保科研人员履职尽责。

1. 科研权利的体系化及保障机制的构建

科研权利本身并不是一项具体的权利,针对目前科研权利在规范文本中缺失的现状,首先应明晰科研权利的应有内容,在此基础上进一步健全相应保障机制。

第一,自主权及其保障机制的确立。行政主导下的科层式科研管理把行政管制中蕴含的重规则、重工具理性等要素通过科层制方式加以建构,^{④8}但却忽略了科学研究过程尤其是创造性思维本身所具备的“去规则化”“去工具化”等特征。自主性正是使科研项目经费管理回归国家与科学间的隐形契约本质最核心的部分,其要义是使相关主体在科研过程中具备自我决定的自由,^{④9}从而确保科研人员从事科研活动的相对独立性。^{⑤0}在落实科研人员自主权方面,除了明晰科研人员在科研项目中可以自主决定的范围,如技术路线、人员构成、经费调整等之外,亦要明确保障科研人员自主权实现的责任主体。对于科研资助机关来说,其应在与科研人员所签订的科研项目合同中落实对科研自主权的

^{④6} 参见《科技部:科研经费的使用最重要的是科研人员加强自律》,载科学技术部网, http://www.most.gov.cn/xinwzx/xwzx/twzb/kjggcxzfbbh/twzwbwzzy/201602/t20160225_124237.htm, 2020年4月5日访问。

^{④7} 参见严海良:《学术自由的道德解读》,载《西南民族大学学报》2005年第12期,第318页。

^{④8} 参见陈毅:《化解科层行政管制与现代公共治理之间的张力:以问题意识为导向》,载《行政论坛》2015年第6期,第45页。

^{④9} 参见王泽鉴:《民法总则》,北京大学出版社2009年版,第220页。

^{⑤0} 参见全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会:《中华人民共和国科学技术进步法释义》,法律出版社2008年版,第11页。

保障,例如废弃各类不必要的中期检查条款,减少对科研过程的干预,审慎合理地制定预算调整条款,简化项目预算的调整程序等。对于项目依托单位来说,近年来通过《关于进一步完善中央财政科技和教育资金预算执行管理有关事宜的通知》(财库〔2018〕96号)以及《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》(国科发政〔2019〕260号)的发布,项目依托单位作为预算单位的“用款自主权”“横向经费使用自主权”等自主权利逐步得到了确认和强化,项目依托单位应在其自主范围内依据科研项目性质,不同程度地放开科研人员经费使用的限制,使科研项目经费的使用更符合科研的专业性与自主性的特点,从而提升对科研人员的激励并实现科技创新。

第二,容错权及其保障机制的建立。科研活动充满风险性,且越是颠覆性创新,其风险性越高。为激励科研人员大胆创新,须构建与科研风险管理相适应的科研容错权,才能真正给科研人员“松绑释压”,充分发挥其自主创造性。《科技进步法》(2007年修正)第56条虽已规定鼓励科研人员“勇于承担风险”,“已经履行了勤勉尽责义务仍不能完成该项目的,给予宽容”,但仅仅是在抽象层面上确立一个“创新—容错”的激励范式,尚未成为一种具有可感知性和可操作性的具体权利,如“给予宽容”的主体、客体、范围等都缺乏明确性。为破解科研项目经费管理改革的困境,科研容错权的保障机制亟需从两个方面予以设计:一是科研项目经费使用的容错权。科研项目经费管理要正确把握经费使用规律,不能简单粗暴地用标准化框架进行机械套用,^⑤以免对科研项目经费正常使用行为进行误判,即使出现不规范行为也应予以宽容处理。正如2016年最高人民检察院《关于充分发挥检察职能依法保障和促进科技创新的意见》(高检发〔2016〕9号),明确要实现“五个区分”,如应“区分科技创新探索失败、合理损耗与骗取科研立项、虚增科研经费投入的界限,区分突破现有规章制度,按照科技创新需求使用科研经费与贪污、挪用、私分科研经费的界限。”二是科研项目经费管理改革的容错权。即在科技领域“放管服”改革过程中,在改革和创新科研项目经费使用和管理方式上,出现因缺乏经验、先行先试上的尝试性失误或过错,应对改革者的责任予以豁免。2019年《重庆市科研项目及经费管理改革试点方案》(渝科局发〔2019〕111号)就提出“鼓励先行先试……对在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误、因上级尚无明确限制的探索性试验中的失误错误和为推动发展的无意过失,给予充分理解和宽容,不作为追责问责的依据”,对此可予以借鉴。

第三,救济权及其保障机制的明确。在当前对科研项目经费的管理中,科研人员入刑的普遍化已使得科研人员对科研项目经费的使用充满恐惧,科研人员在救济机制层面又缺失相应实体与程序上的保障,致使科研人员的权利落地举步维艰。在科研救济权体系的建构上,首先需要依据科研过程的特征及其规律区分内部救济与外部救济途径。从

^⑤ 参见黄頔:《要像管理“风投”一样管理科研项目》,载中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/04/content_5427202.htm, 2020年4月19日访问。

上述梳理的表格不难看出,科研权利的司法救济途径几乎处于空白状态,尤其是在下位法当中,这实际上也从另一面体现出外部的司法救济渠道在科研项目经费管理这一专业领域中的式微。针对科研项目经费管理而言,司法救济的成本往往较高。例如在对“中国工程院院士、中国农业大学教授李宁贪污案”的取证过程中,具体在侦查阶段调查取证的是吉林省松原市长岭县检察院,对科研领域的不熟悉以及对科研模式和成果归属等问题缺乏专业的知识,都使得这一案件本身进展缓慢,自一审起时隔近5年才得以管制。“将所有行政活动纳入司法控制之网中是不可能的”^②,尤其是对于科研项目经费管理来说,司法救济往往不是最优的解决路径,引入并发挥内部救济机制显得尤为重要,其自发性、专业性可为科研权利的行使提供更及时的保障。首先,可通过科学共同体的同行评价及自查功能发挥其中介作用,在帮助科研资助机关确认纠纷的同时也为科研人员权利提供有效保障。其次,科研人员救济权的行使形式,除了行政复议与诉讼外,还应纳入替代性纠纷解决机制,如协商、调解与仲裁等,包括通过结社实施学术自由权利的自力救济,以灵活高效地应对科研纠纷。最后,应在相关法律文本中对权力主体的法律责任予以明确,尤其是对于地方政府及各项目依托单位未落实、更新科研管理改革政策的行为,须纳入追责事由之中,通过责任机制落实科研救济权。

2. 责任自由的规范构造及尽责机制的健全

责任自由所要求科研人员所承担的责任形态不同于强调不利后果的传统法律责任,它是在科研权利行使过程中加入的附加条件,是建立在“科学精神”基础之上的约束科研人员的一套内在价值,以命令或赞同的形式表现出来,通过赏罚规则内化为科研人员品性的一部分。^③在科研项目经费管理视域下,它意味着科研人员对于使用科研项目经费有着更大的自主权与保障,但同时不能滥用这一权利及其他相关权利,在合理、合规使用科研项目经费方面保持更高层次的自律与科学良心。因此,这要求在加强科研人员使用科研项目经费的责任自觉方面,应侧重于对科研人员行为的内部治理,以规范科研人员合理、合法行使其科研权利的动机以及培育自身责任意识为核心。

在规范科研人员行为动机方面,可以积极落实并完善科研项目经费的信息公开制度。《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》(财教〔2015〕15号)和《国家社会科学基金项目资金管理办法》(财教〔2016〕304号)分别在第35条和第29条明确了项目依托单位和项目负责人就资金预算、预算调整、设备购置、劳务费发放等情况在项目依托单位内部予以公开的职责,为项目依托单位完善相应平台建设提供了依据。但信息公开是规范化科研项目经费使用的手段而非目的。信息的公开从潜在层面扩大了监督者的范围,可以成为促使权利人积极实现自我规约的重要途径,但必须辅以合理化的经费使用标准及规则,否则极易造成科研人员更为消极地使用经费,或是篡改经费使用数

^② [德]毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第146页。

^③ 参见[美]罗伯特·K·默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰等译,译林出版社2015年版,第820页。

据。故此,健全科研项目经费的信息公开制度,一方面要合理地设定经费的使用标准,另一方面要科学地划定经费使用信息公开的范围及公开方式。与政府信息公开所要实现的“客观法制度”定位不同,^{⑤4}科研项目经费信息公开虽然亦涉及到公共利益的考量,但其最终指向的是规促科研人员合法合规且高效尽责地使用经费,而科研活动及项目开展的规律也决定了并非全部经费使用的信息均适应公开。因此,项目依托单位在确立科研项目经费信息公开制度时,应依据科研项目的不同,灵活地界定公开的范围;而在公开方式上,宜设立依需要而申请公开的机制,以此实现信息监督需求与科研项目经费使用特殊性双向间的平衡。

在培育科研人员的责任自觉方面,可从健全科研诚信制度着手,强化科研人员在使用科研项目经费方面的自律。2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》(厅字〔2018〕23号),随后,多部门联合印发的《科研诚信案件调查处理规则(试行)》(国科发监〔2018〕323号)于2019年9月开始实施,各科研机构也相应发布了本单位的科研诚信规范。从科研诚信建设的重心来看,当前除了应加快科研诚信的立法外,还应当继续推动科学共同体内部出台科研诚信的自我规范及培育自治功能。科学共同体在提升共同体内部的专业自律水平上具有重要的推动作用。在科研诚信方面,美国多数学术团体均制定了相应的涉及诚信的规范,如微生物学会制定的《道德规范》、物理学会制定的《职业行为指南》等,日本学术会议也发布了《科研工作行为准则》。^{⑤5}为此,有必要加强科学共同体内部针对科研诚信的“范式”构建,即完善细化科学共同体内部的诚信理念、价值标准等组织规范,^{⑤6}创造诚信、尽责的科研环境。此外,科研诚信也应进一步与科研评价机制相结合,或通过一定的荣誉及奖励机制,激励科研人员在负责任实施科学研究的基础上实现其基本的科研权利。

四、科研项目经费管理改革法治化的责效兼容

科学契约关系下科研资助的绩效保障既是科研项目经费管理的题中之义,也是契合科技领域“放管服”改革的必然选择。绩效保障的实现有赖于责权利效的统一与兼容,这是科研项目经费管理改革法治化的基本保障和关键动能。此处的“责”已不同于强调消极违法后果的传统责任,而是在主体间性基础上,强调角色责任、角色间的互动与回应以及最终违法后果追究,即表现为“从角色义务到说明回应再到违法追究”

^{⑤4} 参见蒋红珍:《面向“知情权”的主观权利客观化体系建构:解读〈政府信息公开条例〉修改》,载《行政法学研究》2019年第4期,第44页。

^{⑤5} 参见主要国家科研诚信制度与管理比较研究课题组:《国外科研诚信制度与管理》,科学技术文献出版社2014年版,第12页。

^{⑤6} 参见梁庆寅:《学术共同体的基本特征》,载《开放时代》2016年第4期,第13页。

的全过程,是“一种系统性的制度结构所具有的整合和调节功能”^⑦,而“效”是科研项目经费管理改革法治化的内在要求,更是检验科研项目经费管理体制机制改革实效的实践标准。为此,深化科研项目经费管理体制机制改革,必须以推进绩效治理为关键点和突破口,坚持以绩效评价为导向推进科研项目经费配置和责任追究,从而保障科研项目经费配置的公平公正、科研人员权利和社会公共利益,推动科研项目经费治理体系与治理能力现代化。

(一) 科研项目经费管理改革法治化绩效保障模式的选择

科研项目经费管理改革法治化绩效保障模式的选择不仅应具备良法应有的品性,更要以实现善治为目标,是形式理性与价值理性的统一。但当前我国合规导向型科研项目经费绩效评价机制过多地保留着传统管制思维,试图通过严格的过程控制和责任追究机制来规制科研项目经费运行过程中的风险,导致多元主体间法权配置的失衡、科研项目经费配置的非效率性等多重困境:一方面该模式过于强调科研资助机关的管制功能而忽略科研人员、科学共同体等主体地位,造成科研人员、科学共同体等主体的客体化(工具化);另一方面在评价过程中,过于注重形式、数量和过程控制而忽视对科研项目经费运行内容、质量和结果的关注,造成科研项目经费管制目标与社会目标的偏离。同时,“过于侧重经费的财政属性而忽视了其科研属性,且对于科研项目经费的管理只是简单套用针对行政人员的规定和经费管理办法,以追究刑事责任为主”^⑧,造成责任认知的单一化和惩罚性责任的过度运用,而忽略科研项目经费责任性质的多元性和责任实现的多维性。

我国合规导向型科研项目经费绩效评价模式亟待向合规律导向型科研项目经费绩效评价模式变革,以满足科研项目经费管理改革法治化要求。选择合规律导向科研项目经费绩效评价模式的原因在于:首先,该模式以实现有限科研项目经费最优配置、科研自由保障和社会利益最大化为目标,以产生公共的、可以预期的共治效果的“公共善”为目标;其次,科研项目经费配置应以满足社会公众需要而不是合规导向下政府的工具性需要为目标,科研项目经费绩效评价涉及多元主体,是多元主体积极参与、协作的分权式治理;再次,该模式将理性因素贯穿于科研项目经费运行的全过程,强调经费配置责任与效率,不仅关注经费配置的合规性,更关注经费配置的合规律性、效益性,强调经费配置过程与结果的统一;^⑨最后,该模式在责任的追究上强调责任的多元性、激励性和惩罚性的统一。

(二) 科研项目经费管理改革法治化绩效保障机制的完善

科研项目经费治理绩效评价机制是一个由评价宗旨、评价组织模式、评级标准、评价

^⑦ 史际春、冯辉:《“问责制”研究——兼论问责制在中国经济法中的地位》,载《政治与法律》2009年第1期,第2、4页。

^⑧ 蒋悟真:《科研管理政策改革释放的法治信号解读——以〈关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知〉为例》,载《法学》2018年第10期,第125页。

^⑨ 参见马洪范:《建立全过程预算绩效管理体系》,经济科学出版社2018年版,第123-124页。

指标体系以及责任追究等多元机制构成的绩效治理系统。面对传统合规导向型评价机制带来的治理困境,为合理发挥科研项目经费治理绩效评价机制的功能,提升治理绩效,应针对性地对其多元构成机制予以完善。

1. 绩效评价宗旨的转化

绩效评价宗旨是绩效评价所追求的目的,反映着科研项目经费绩效评价的本质,影响着科研项目经费绩效评价的合理性与有效性。传统科研项目经费评价机制过于注重形式合规性审查,以满足科研项目经费管理需求与提升科研项目经费管理效率为目标,造成科研项目经费治理困境,亟需向以科研权利保障、科研项目经费配置公平与效率平衡以及社会公共利益维护间内在相统一的宗旨转化。首先,科研权利事关科研人员主体资格的维护、权能的明确以及科研自由的实现,经费绩效评价机制只有以保障科研权利为宗旨,才能对科研项目经费治理中科研人员主体地位的尊重、科研自主权的行使、科研权利与科研权力的互动平衡以及科研项目经费良性竞争秩序维护作出合理评价与规制;其次,公平与效率的统一是科研项目经费绩效评价所保障的基本价值目标,内在统一于经费绩效评价的全过程,若偏废其一,必将阻却经费绩效评价机制功能的发挥;最后,科研项目经费绩效评价机制以社会公共利益为宗旨,不仅基于科研项目经费的公共财政属性,也在于消解形式法治下个体权利与国家权力间的张力,回应多元主体的利益需求,以实现实质正义。^{⑥0}

2. 评价组织模式的调整

我国现行科研项目经费评价组织模式正在进行一定程度的改革尝试^{⑥1},但并未从根本上改变管制思维下科研资助机关为主的封闭性监管体制,使得评价偏离了科研基本规律、绩效评价结果无法服务于科研创新、科研人员的创新精神和积极性受到限制,也增加了规制成本,甚至出现科研项目经费腐败现象。我国科研项目经费绩效评价组织模式要克服传统评价组织模式的弊端应在尊重主体性、交互性和科研规律的基础上,通过多主体间的互动、协商,实现评价过程的开放性,保障评价结果的正确性、公正性和合理性。^{⑥2}具体而言,首先,应在明确人大最终评价权、科技部实施组织权、第三方参与权以及专业人士评议权等不同主体权力(利)的基础上,厘清不同主体行权边界和职责;其次,应克服评价组织权、实施权的单一、封闭问题,发挥科研资助机关、同行评议专家、第三方主体等多主体作用,实现多元主体互动,保障评价的多元化、专业性和有效性;最后,完善评价程序和责任追究机制,克服绩效评价过程中的权利(力)恣意,保障评价的公正性、客观性。

^{⑥0} 参见李昌麒、陈治:《经济法的社会利益考辩》,载《现代法学》2005年第5期,第20-21页。

^{⑥1} 如《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25号)第2条赋予项目依托单位选择有资质的第三方中介机构进行结题财务审计,从而利用好单位内、外部审计结果等。

^{⑥2} 参见〔德〕哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社1999年版,第58页。

3. 评价标准与评价指标体系的完善

近年来,我国先后出台了一系列关于科研项目经费管理的政策法规,科研项目经费评价已有向绩效转化的趋势,但更多依然是以项目经费决算和审计为内容的科研项目经费运行的合规性审查。各类指标体系和评价要素的设置不仅缺乏共识性的标准,也缺乏针对不同项目类型特定的评价标准和指标体系,与不同类型的科研活动存在明显脱节,亟待完善。

第一,针对现行经费评价标准与指标体系过于注重对科研项目进展环节与科研项目经费流程中的关键节点的合规性审查,出现“重经费轻科研人员”“重过程轻结果”“重成果轻绩效”等现象,进而导致科研项目经费拨款的父爱主义、科研项目经费管理权的过度扩张、科研人员科研权利的虚置、科研项目经费使用的错位等现实,我国经费评价标准与指标体系的建构应转向以多元主体权利(力)的合理实现与项目经费的综合效果为重心,从而形成以投入、过程、产出以及效果等多元经费指标评价体系构成的综合经费绩效评价体系(详见表2)。

第二,类型化评价标准与评价体系的建构。依据不同类型项目的特点实施动态管理,是科技领域“放管服”改革的亮点所在,但这一举措并未延伸至科研项目经费评价标准与评价指标体系的建构中,不同类型项目仍以单一标准评价,导致科研项目经费评价标准和评价指标体系的科学性受到质疑。因此,应针对不同类型项目的特点,设置有针对性的评价标准和评价指标体系。具体而言,一是针对长期性、积累性以及结果难以预见的基础研究与应用基础研究的绩效评价体系的建构应关注项目的整体绩效^{⑧3},侧重于成果的重大原创性与价值、解决社会发展与国家安全需求的效能以及促进学科发展与科研能力提升程度等;二是技术与产品开发项目的绩效评价指标体系建构应关注技术与产品的创新性、成熟度、稳定性、转化应用情况以及对产业发展的引领与推动作用等;三是指标应用示范类项目绩效评价指标体系则应侧重于成果的规模化应用程度、行业推广程度以及产生的经济社会效益等(详见表2)。

表 2: 科研项目经费绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	指标作用解释
投入	预算编制审核权履行情况	反映经费投入运行的合理性与有效性
	预算拨付权及时行使情况	
过程	科研资助机关和项目依托单位职权履行的程度	反映管理制度健全度与运行绩效
	科研人员权利行使与保障程度	反映经费使用制度健全度与运行绩效

^{⑧3} 参见龚旭、夏文莉:《美国联邦政府开展的基础研究绩效评估及其启示》,载《科研管理》2003年第2期,第7页。

一级指标	二级指标	指标作用解释
过程	内外部监督权实现程度	反映监督机制运行绩效
产出	成果完成度	反映成果的产出绩效
	成果达标率	
	成本节约率	
效果	成果的重大原创性与价值	基础研究与应用基础研究类项目经费效果评价
	解决社会发展与国家安全需求的效能	
	促进学科发展与科研能力提升的程度	
	创新性、成熟度及稳定性等	技术与产品开发类项目经费效果评价
	转化应用情况	
	对产业发展的引领与推动作用	
	规模化应用程度	应用示范类项目经费效果评价
	行业推广程度	
经济社会效益		

4. 责任追究应坚持惩罚性与激励性的统一

传统责任追究在合规性控制导向下,过度强调惩罚功能不仅无法提升绩效,甚至使得主体为避免惩罚而实施一系列非预期行为,从而损害科研项目经费长期治理绩效,导致“问责悖论”。^{⑥4} 责任追究不应仅仅被视为对科研项目经费治理绩效保障中违法性、无效性的惩戒,更是实现多元主体科研项目经费治理绩效承诺的工具,责任追究在于鼓励和促进多元主体在经费治理过程中发现问题、改进问题,从而最终提升治理绩效。故而,责任追究应是惩罚性与激励性的内在统一。我国科研项目经费治理绩效责任追究应由传统合规性控制导向下的惩罚性向惩罚性与激励性相统一转化。首先,在建构多元化责任体系的同时,保持刑法的谦抑性,合理区分不同科研项目经费行为,为多元主体参与科研项目经费治理提供宽松的环境,实现科研项目经费治理绩效的提升;其次,合理建构多元主体科研项目经费治理法律责任体系,从而依据科研资助机关、项目依托单位、科研人员、第三方主体等多元主体间的法律关系,来判断其应承担的法律责任,而非片面追求合规性控制导向下的惩罚性;最后,通过赋予特定权利(力)为多元责任主体合理采取改进行为提供宽松环境,从而实现科研项目经费治理绩效的持续改进,如通过赋予科研容错权包容科研创新过程中可能出现的偏差或错误。

^{⑥4} See Melvin Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism*, *Public Performance & Management Review*, Vol. 28:376, p. 376-417(2005).

结 语

法治是规则治理之事业,规则治理则是法治实现的进路。建构系统科学的科研项目经费管理体制机制,设置合理的法权结构,消弭科研权利与科研权力的张力,提升科研项目经费管理绩效,激发科研人员的创新活力,是深化科技领域“放管服”改革和建设创新型国家的客观要求,更是追寻科研项目经费管理法治化的理想图景。为此,总结以往科研项目经费管理改革实践经验,对科研项目经费管理法治化理念、制度和基本概念予以科学阐释和理性分析,从而为尽快制订出台一部事实与规范相统一的“科研项目经费治理条例”提供实践与理论支撑,以之引导科研项目经费管理改革的全过程,既是科研项目经费管理改革法治化路径研究的出发点和落脚点,更是实现中国科研项目经费治理必须要解决的关键问题。

Abstract: The reform of the scientific research project funds management system and mechanism is the core move to deepen the reform of ‘delegate power, streamline administration and optimize government services’ in the field of science and technology. The essence of the legalization of the scientific research project funds management system and mechanism is the normalization of the allocation of power (right), obligation and responsibility between the state and science in the management of scientific research project funds based on the respect for scientific contractual relation. At present, the funds’ management of scientific research projects in China faces many problems such as unscientific organizational mechanisms and unsmooth operating mechanisms which have severely hindered the steady progress of the modernization process of funds governance capabilities and governance levels. It is necessary to realize the legalization of scientific research project funds management reform, based on the optimization of the power allocation of scientific research project funds management, to enhance the protection of the right of scientific research project funds management, taking the compatibility of responsibilities and effects as the guarantee, so as to explore the legalization path of scientific research project funds management that not only meets the basic requirements of public financial management, but also meets the basic rules of scientific research activities, and helps to build an innovative country.

(责任编辑:王莉萍)