

# 高校科研经费腐败之透视与防治

胡之芳,廖一佳

(湖南科技大学 法学与公共管理学院,湖南 湘潭 411201)

**摘要:**近年来,我国高校科研经费腐败现象频发,细加考察,在科研经费管理、预算编制、纪检监察、法律规制等方面都存在不少问题。有效防治高校科研经费腐败现象,要从完善科研经费管理制度、健全科研项目预算编制机制、强化审计和监察监督、完善法律规制体系、加强廉政教育等方面着手,以促进高校科研事业和清廉高校建设的健康发展。

**关键词:**高校科研经费;腐败;防治

**中图分类号:**G647

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-5884(2023)05-0105-06

随着我国科教兴国、人才强国战略的不断深入落实,国家对教育的投入不断加大,对科研项目资金的支持力度也越来越大。高校作为培养人才、发展科技的重要阵地,获得了越来越多的资金投入。与此同时,一些企图获得非法利益的人对科研经费却动起了歪脑筋。据报道,原中国工程院院士、中国农业大学教授李宁伙同他人贪污科研经费3410万<sup>①</sup>,原浙江大学教授陈英旭贪污科研经费945万余元<sup>②</sup>,原山东大学实验动物中心主任兼新药评价中心副主任刘兆平单独或指使他人非法套取科研经费921万余元。<sup>③</sup>……涉案金额之巨,令人咋舌。这也反映出高校科研经费腐败的严峻性、复杂性和迫切性。科研经费腐败不仅导致国家财产损失,而且影响科研成果的产出和质量,堪称国家科研体系中的毒瘤。因此,加强对科研经费腐败风险的防范是当前高校廉政工作的重要内容。

## 1 高校科研经费腐败现象特征及表现形式

我国高校科研经费采用的是项目制管理,即

先由科研人员申报项目,经专家评审后,遴选出优秀的科研课题进行立项,立项项目组由项目负责人和相关成员组成,负责人在日后的科研过程中起主导作用。立项后政府主管部门及各行业主管部门就会拨付研究经费,进入实施阶段,待到项目完成后再对课题成果进行考核。高校科研经费贪腐行为可能发生在自立项拨款后科研活动全过程的任意阶段。

高校科研经费腐败一般呈现以下特征:一是贪腐主体受教育程度高。高校科研经费腐败的主体普遍是高学历的知识分子,许多甚至是学科带头人,有着出色的学术成就。二是科研经费贪腐手段隐蔽。由于科研项目的专业性很强,财务、审计人员等作为外行很难界定科研经费的支出是否真实、合规、合法,这为科研人员贪腐大开方便之门,部分科研人员通过虚列开支等方式来套取科研经费,以达到非法占有科研经费的目的。三是科研经费贪腐行为具有长期性和连续性。如果科研人员套取科研经费未被察觉,日后会再次套取科研经费,导致科研经费贪腐出现长期、多次现

收稿日期:2022-10-11

作者简介:胡之芳(1973—),女,湖南桃源人,教授,博士,主要从事刑事司法法学教学研究。

①《中国工程院院士李宁等贪污案二审宣判》,载中国法院网,<https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/12/id/5656508.shtml>,2022年9月10日访问。

②浙江省杭州市中级人民法院(2013)浙杭刑初字第36号刑事判决书。

③山东省济南市中级人民法院(2013)济刑二初字第2号刑事判决书。

象,如此累计,涉案金额也较大。

从表现形式来看,部分高校科研人员往往巧立名目通过各种非正当途径来套取科研经费,贪腐形式多样,常见的科研经费腐败行为主要有以下几种:

一是“借人”套取科研经费。根据我国有关科研经费管理的相关规定,劳务费通常只发放给没有工资性收入的科研项目聘用人员、科研辅助人员等,不得支付给有工资收入的科研人员。但是,实践中一些科研人员为套取科研经费,虚列名单,以未实际参与科研活动的学生或亲朋好友等的名义来冒领劳务费。由于发放劳务费通常只需要劳务人员的身份信息和银行账户,并不需要提供票据等凭证就能以转账这种简单的形式进行,所以,此种套取科研经费的方式在实践中很常见。

二是“借票据”套取科研经费。这主要是指科研人员使用虚假的票据进行报销,此种形式贪腐科研经费数额可大可小,这也是科研经费腐败中常见的形式。我国现行的科研经费管理制度把科研经费分为直接费用与间接费用。直接费用是指科研活动中发生的直接计入课题成本的相关费用,一般先由科研人员自行垫付,事后再拿票据进行报销。一些科研人员为了套取科研经费,会在票据上“做功夫”,比如夸大票据的金额,或者用与实际科研活动无关的项目虚开发票,如拿科研人员私人日常生活开销所产生的票据来进行报销。

三是“借合同”套取科研经费。即通过虚构合同来套取经费。如明明没有采购仪器设备,一些科研人员却伪造仪器设备购销合同来套取经费,或者与合同相对方串通,通过虚增合同价款来吃回扣。

四是“借公司”套取科研经费。在“产学研”相结合的背景下,有的科研人员打着“产学研”的幌子注册公司当老板或者利用关联公司,将科研经费转拨占为己有<sup>[1]</sup>。还有的科研人员利用自己是课题负责人身份的便利条件,将亲朋好友开办的公司作为科研项目的合作单位,以科研活动的名义将科研经费转入科研合作单位账户来套现,此种方式是大额套取科研经费的常用手段<sup>[2]</sup>。

## 2 高校科研经费腐败防治机制存在的问题

2021年1月,十九届中央纪委五次全会公报

指出“坚决查处科研管理等方面的腐败问题”,表明科研领域成为我国反腐工作的重要内容。而科研经费腐败无疑是高校科研腐败的主要方式。高校科研经费腐败行为的发生,是多种因素共同作用的结果,对高校科研经费腐败行为的有效规制也有赖于多维度、科学合理的防治机制。基于此,有必要对既有的科研经费腐败的预防和治理机制中存在的问题进行分析,进而针对性地提出相应的完善措施。

### 2.1 科研经费管理制度存在缺陷

高校科研经费腐败现象之所以发生,一个重要的原因就在于科研经费管理方面出现了问题,具体而言,体现在以下几个方面。

#### 2.1.1 科研激励机制不足

科研经费根据项目来源不同可以分为纵向经费与横向经费,纵向经费是各级政府部门批准立项并纳入国家财政拨款支持的科研课题经费,具有天然的“公款”属性。因此,科研经费必须被依法监督管理。但是,科学研究的特殊性质又决定了对科研经费的支配必须赋予一定自由度,如何平衡好科研经费的监督管理与科研经费自由支配之间的关系也就成了科研经费管理中的难题<sup>[3]</sup>。

当前,我国高校科研经费管理制度方面的一个突出问题就是科研经费的监督管理与科研经费自由支配之间的失衡,由此导致科研项目管理呈现较强的“重物轻人”色彩,重视科研项目产出成果,而对科研人员开展科研工作所给予的激励严重不足或者落实不到位。科研工作者为科学研究付出脑力劳动和体力劳动没有得到相应的报酬,科研领域相关奖励机制不足,是科研人员套取科研经费的重要原因之一。此外,科研人员花钱限制多、花钱难,报销程序过于烦琐,甚至有的必要费用无法正常得到报销。烦琐的科研经费报销程序在一定程度上束缚了科研人员,为使科研项目顺利开展,一些科研人员走上虚列支出套取科研经费的道路。

#### 2.1.2 科研经费预算编制不科学

我国高校科研经费采用的是项目制管理,通常在立项之时,科研人员就要预估项目所需经费,进行科研经费预算编制,并报财务人员审批。但科研活动具有复杂性和不确定性,即使科研报告做得再好也难以避免科研过程中的未知情况,这就很难准确预估实际经费支出<sup>[4]</sup>。此外,财务人员一般不具

备科研项目的相关专业知识,很难准确、科学地审核科研项目的预算,这就可能导致科研经费在出现大量剩余的情况下被挪作他用或进入科研人员的私人腰包,导致科研经费腐败问题发生。

### 2.1.3 高校各部门职责不清监督缺位

高校科研管理工作往往更多聚焦于如何鼓励科研人员积极申报项目,相较之下,对后期的科研经费管理工作不够重视,一定程度上出现“重数量、轻质量,重立项、轻监管”的局面。对科研经费的监管又涉及科研、财务、审计等多个部门,各部门之间存在一定职能交叉的地方,但因缺乏协调而未形成牵制,科研经费管理中出现问题时难以划分责任,导致各部门之间相互“踢皮球”。此外,对科研经费的监管流于形式也是一个比较突出的问题。由于科研项目专业性很强,在科研经费报销时仅是从形式上进行审查,难以对科研人员提供的报销凭证的真实性、合规性进行判断,审计人员对科研经费进行审计时,通常也只是简单走过场,没有能够真正发挥审计部门的监督作用。

## 2.2 科研经费腐败的法律规制不完善

法律是治国之重器,良法是善治之前提。对科研经费腐败现象的有效治理离不开完善的法律制度。然而,当前我国规制科研经费贪腐的相关法律规范仍存在诸多不完善的地方,主要体现在以下几个方面。

一是非法占有的主观故意认定困难。通常来说,套取科研经费涉及的罪名是贪污罪,而要构成贪污罪不仅需要满足客观要素,还要求行为人在主观上具有非法占有的目的。如前所述,科研经费贪腐行为的一个重要特征就是隐蔽性强,这使得认定行为人是否具有非法占有目的颇具难度,实践中需要结合实践情况仔细甄别。如前所述,当前高校科研经费管理体制存在诸多不合理的地方,科研经费的自由支配度不高,在科研活动中,不少科研人员会采取先行垫付事后再以财务报销的方式来填补自己所垫付资金。此类情况中,科研人员客观上虽有套取经费的行为,但显然不应认定具有非法占有目的。

二是科研经费腐败案件量刑不均衡。一般而言,在贪腐类犯罪中,对犯罪数额类似、情节类似

的案件处以类似的刑罚是实现刑罚公正性的必然要求。然而,在有关高校科研经费腐败案件的司法实践中,却存在各种各样的罪刑失衡问题。比如原浙江大学教授陈英旭贪污945万元,具有退赃情节,被判处有期徒刑十年,并处没收财产20万元<sup>①</sup>,而原北京邮电大学教授宋茂强贪污68万元,具有退赃情节,被判处有期徒刑十年六个月,剥夺政治权利一年<sup>②</sup>。两起案件虽然都有退赃情节,但犯罪数额相差较大,陈英旭案的犯罪数额达宋茂强的13.9倍之多,对其判处的刑期却比宋茂强还要短六个月。此种判决不均衡现象不仅违背了刑法中罪责刑相适应的基本原则,损害了司法的公正与权威,也不利于有效发挥刑罚的犯罪震慑和预防功能。

三是刑法规制过度。科研经费有纵向经费与横向经费之分。纵向经费是纳入国家财政拨款支持的科研课题经费,横向经费是高校或者科研机构接受企业或个人的委托并签订科研服务合同而获得的项目研究经费。作为横向课题承担者的高校与委托方之间属于民法上的承揽关系,在项目费用及其支付等事项上完全采取市场化的方式,双方之间的权利义务均由科研服务合同约定,是一种典型的民事合同法律关系<sup>[5]</sup>。司法实践中,也存在科研人员以各种方式套取横向经费的行为,但这种行为与套取纵向经费的行为在性质上是不同的,如果法官判案时对横向经费与纵向经费的处理不加区分,就会出现以刑事法律规范规制套取横向经费的情形。此外,考虑到科研活动具有特殊性,即使是纵向科研经费,也不应将其完全简单等同于一般的财政拨款。对科研经费进行管理的最终目的是促进和推动国家科研创新,因此科研人员在遵循科研规律的前提下应当在科研经费使用方面享有适度的自由。作为文教科卫事业费的纵向科研经费,与一般的行政经费的使用理应有所不同。而实践中法官裁判往往忽视此特点,导致套取科研经费行为被过度犯罪化。这种作法与刑法谦抑性原则相悖离,容易打击科研人员科研创新积极性,也不利于充分发挥法律机制对于科研经费贪腐行为的善治功能。

①浙江省杭州市中级人民法院(2013)浙杭刑初字第36号刑事判决书。

②北京市第一中级人民法院(2014)一中刑终字第1160号刑事判决。

### 3 高校科研经费腐败防治机制的完善

科研腐败的防治是一项系统工程,针对高校科研经费腐败防治机制存在的问题,要多管齐下,综合施策,可从以下两个大的方面来予以完善。

#### 3.1 完善科研经费管理制度

科学合理的科研管理制度,必须符合科研工作的客观规律,能够有效促进科研产出,为科研创新提供助力。

##### 3.1.1 加强科研激励机制

以人为本是科研经费管理的必然要求,而激励是人本管理的重要方式。激励在组织管理中是一种手段,同时也是一种可诱发动机的行为科学理论<sup>[6]</sup>。高校的科研经费管理工作应当以激励理论为指导,以提高科研经费管理工作的质量。2016年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》(以下简称《意见》),明确指出在科研项目预算管理、报销管理等方面要“简政放权”。因此,高校要积极转换科研经费管理的思路,调和科研经费支配自主与经费严管间的矛盾,完善科研经费管理制度,为科研人员的减负松绑。

科研经费的管理应当遵循严管与厚爱相结合、激励与约束并重的原则。可以采用科研成果绩效评价和预算拨款相结合的科研经费管理模式,根据对科研成果的绩效评价情况管理科研经费,即采用“宽进严出”“结果导向”的项目管理模式,给科研人员更大自由度让其可以自行支配科研经费,但在结项时则应严格进行鉴定考核,项目考核重点在于评价经费支出的合理性、效果性,根据考核评定结果来确定剩余科研经费如何拨付<sup>[7]</sup>。

同时,健全科研人员的权益保障,在科研经费预算中设置合理的劳动报酬,加大对优秀科研成果的奖励,让科研人员从科研中获得更多实实在在的回报。鼓励和引导科研人员更加注重科学研究成果,提高科研经费利用效能,从而激发科研人员的内在潜能,实现科研创新的良性循环。

##### 3.1.2 健全科研项目预算编制机制

在科研经费“放管服”改革的大背景下,建立科学的科研经费预算编制尤为重要。科研经费预算是否科学、合理,关乎科研人员科研创新是否积极、科研项目申报的成败以及科研项目的进展实施是否顺利,同时也是相关部门判断科研经费是

否存在违规使用的重要依据<sup>[8]</sup>。科研项目预算编制不能是僵硬的计划,科研经费预算编制不能过于“精细”而要适度“粗化”,项目资金管理可以将项目分成几个大类,资金管理的细节控制要淡化。此外,由于学科之间进行科学研究花费的成本等方面存在较大差异,所以不同学科的管理方式也应有所区分,不能一概而论。比如,对于自然科学研究,在经费拨付上可注重前期资助,以确保科研的顺利进行,而对于人文社科研究,则应重点关注后期成果,从而提升研究的影响力<sup>[9]</sup>。

同时,由于科研经费预算涉及面广,需要科研项目负责人会同财务、审计等部门共同参与配合协调完成。各个部门各司其职,加强沟通与合作,共同促进科研经费预算更趋科学、合理。另外,要建立科研经费预算控制管理的相关机制,科研项目实施过程中,要严格依照预算执行,不得随意增加科研经费的总体开支,如遇特殊情况需对预算进行调整,则需按相关规定并按相关程序进行,确保科研经费能依法依规按照预算来进行支配。

##### 3.1.3 加强对科研经费的监督

加强对科研经费的监督,筑牢“防火墙”,是减少和控制高校科研经费腐败发生的重要方式。可从以下几个方面着手:

一是建立科研经费腐败监督预警制度。高校内设科研管理机构需要积极履行监督职责,充分利用现代化科技手段,建立统一、公开、透明的网络监督平台,严格按照教育部《高等学校信息公开事项清单》的相关要求进行信息公开,提升科研经费使用的透明度,从而对潜在的科研经费贪腐行为起到良好的预警作用。

二是充分发挥审计监督作用。审计部门作为国家治理体系的重要组成部分,在科研经费监督中应当全面履行职责。审计部门应对科研经费的管理和支配情况进行不定期检查,确保能够有效地对科研经费使用情况的真实性、合法合规性进行全方位监督。对于审计部门力量薄弱的高校,应当聘请专业的第三方机构开展审计工作,严格规范审计环节,及时发现审计中可能存在的问题。

三是加快推进高校纪检体制改革,将高校纪检监察体制改革不断转化为治理效能,发挥巡视和巡察利剑在强化高校科研经费监督上的作用。《监察法》第15条明确将公办教育、科研单位中从事管理的人员纳入监察委员会监督调查处置对

象,《监察法》第13条则被认为是高校履行监察职能的基本思路<sup>[10]</sup>。就是通过由省级或市级纪委向高校派驻纪检监察组的方式,改变高校纪委监督疲软的尴尬局面。

### 3.2 完善科研经费腐败行为法律规制体系

习近平总书记多次强调,要善于用法治思维和法治方式治理腐败。法律法规对于治理科研经费腐败有重要的规制作用。因此,要将科研经费腐败治理纳入法治轨道,根据科研经费腐败的特点,及时完善法律规制体系。

### 3.3 完善科研经费腐败行为的刑法规制机制

高校科研人员从事科研活动,对科研项目的实施、经费的使用及人员的挑选等事务具有一定的裁量权,科研项目的管理活动与从事公务具有同质性。

刑事处罚是最严厉的一种法律责任形式。司法实务中,对于套取科研经费情节严重的行为一般按照贪污罪进行处理。从实践情况来看,针对科研经费腐败行为的刑法规制机制存在主观故意认定困难、量刑有失均衡等问题,基于此,需要加强相关刑事法律的操作性和体系性,提升腐败治理的现代化能力和科学化水平。

(1)明确非法占有目的的审查因素。在审查科研经费腐败案件时,要注重实质审查,查明科研人员套取经费的原因,重点查清行为人套取科研经费是否用于与科研相关的活动、综合资金去向等多种因素来查明行为人是否具有非法占有的目的。如果科研人员虽然客观上套取了科研费用,但主观上无非法占有的目的,就不应将其以犯罪论处或者应当将此部分数额予以扣减<sup>[11]</sup>。

(2)构建统一化的量刑规则。科研经费贪腐案量刑不均衡会带来诸多弊端,损害司法公正的同时也削弱了司法的权威,因此必须予以纠正。司法机关需尽快出台关于科研经费腐败案件量刑指导意见的专门司法解释,统一量刑规则。科研经费贪腐案件具有其他领域贪腐案件的共性,即本质上都属于财产性犯罪,数额在一定程度上能反映行为的社会危害性,故数额对此类犯罪的量刑影响很大。但同时科研活动又有其特殊性,在量刑中也应考虑到科研人员的特殊身份、科研活动的完成情况、科研贡献大小等因素。基于此,可以根据犯罪数额架设罪刑阶梯,明确科研经费贪腐案件量刑上的阶层标准<sup>[12]</sup>。具体而言即根据

犯罪数额确定基准刑,在此基础上根据被告人的特殊身份、科研活动的完成情况、科研贡献大小等情况,并结合被告人的自首、立功、退赃退赔、认罪悔罪态度等情节,调整基准刑,并确定刑罚。让每一个科研经费贪腐案件判决不枉不纵,统一法律适用,做到同案同判,同时也更好地发挥法律对科研人员行为的规范、引导作用。

(3)构建多元化科研经费贪腐处置方式。2016年最高人民检察院出台的《关于充分发挥检察职能依法保障和促进科技创新的意见》明确指出:“要充分考虑科技创新工作的体制机制和行业特点,正确区分罪与非罪界限,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,禁止以刑事手段插手民事经济纠纷。”对于科研经费腐败问题,要坚持刑法谦抑性立场,贯彻宽严相济的刑事司法政策,把握科研活动规律,严格区分横向经费与纵向经费,在科研经费管理、科研人员自主权以及预防科研经费腐败三者之间找到平衡点<sup>[13]</sup>。在科研经费领域也参考偷逃个人所得税的做法,建立科研人员套取、骗取科研项目经费“初犯免责”制度,也即对初次违法违规使用科研项目经费的科研人员,如按要求改正,并及时退回科研经费的,可免于刑事处罚,确有必要追责的,予以追究行政责任<sup>[14]</sup>。换言之,应当将科研经费贪腐案件进行“过滤”,能适用党纪党规、民事法规、行政法规等来规制的就不要用刑法来调整,只有当科研经费贪腐行为情节很恶劣,具有严重的社会危害性,才适宜用刑法进行规制,避免轻微的违规违法行为犯罪化<sup>[15]</sup>。

习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出:“反腐倡廉必须常抓不懈,拒腐防变必须警钟长鸣”。为了有效防治高校科研经费贪腐行为,高校还需持续加强高校廉政文化建设,加强科研诚信体系建设,对科研人员进行诚信教育,使得高校科研人员在潜移默化中提高自身修养。同时,通过各种腐败案例加强反面警示教育,告诫科研人员筑牢反腐防线,按规矩办事,不触犯法律底线,让法纪成为高校科研人员头顶高悬的达摩克利斯之剑。

## 4 结语

科研经费管理是高校科研活动管理的重要内

容,能否管好、用好科研经费事关科研质量,也事关高校清廉文化建设,高校必须对科研经费管理高度重视。高校科研经费贪腐的原因是多方面的,因此,治理高校科研经费腐败问题必须综合施策,要从思想上强化科研人员的廉洁意识,更要完善科研经费管理机制,加强监督,针对不同程度不同性质的科研经费贪腐行为构建多元化多层次的法律责任追究机制,确保科研经费合法、合规、合理使用,净化科研领域的风气,营造良好的科研氛围,从而推动高校科研事业的健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 卢建平,王晓雪.论科研腐败的惩治与预防[J].刑法论丛,2015(4):1-16.
- [2] 李虹,王娟,程立保.高校科研经费风险防控研究——基于内部控制与外部监管协同视角[J].科技管理研究,2019(10):74-78.
- [3] 狄小华.突破科研经费管理困境的法治路径[J].社会科学辑刊,2020(5):74-85.
- [4] 张浩,郁秋亚.新形势下高校科研经费腐败风险防控机制研究[J].中国高校科技,2022(8):29-33.
- [5] 刘科.套取科研经费行为的定罪问题[J].刑法论丛,2019(1):23-50.
- [6] 刘文娜.激励理论视域下的高校科研项目管理[J].北京教育学院学报,2016(2):52-56.
- [7] 丰霏.科研权利视阈下的科研经费使用制度变革[J].法学论坛,2020(6):57-66.
- [8] 由爽.高校科研经费内部控制体系的构建分析[J].经济师,2022(7):76-77.
- [9] 黄蔚,翁小平.如何管好高校科研“钱袋子”[N].中国教育报,2013-04-30(03).
- [10] 王旭.论套取高校科研经费治理的《国家监察法》适用[J].法学杂志,2020(7):46-55.
- [11] 和鸿鹏,齐昆鹏,王聪.科研不端认定的依据与争议[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2022(1):77-83.
- [12] 徐瞰.科研贪腐犯罪量刑机制的实证检视——以科研贪腐案中量刑裁判考量因素的解析为切入点[J].刑法论丛,2019(2):54-77.
- [13] 许俊俊.我国大陆高校科研腐败问题及其治理研究[D].北京:中国政法大学,2019.
- [14] 郭创拓.科研项目经费使用中的风险规制[J].法学,2021(11):160-175.
- [15] 丁魁礼,张碧晖,陈丰任.科研不端行为的惩罚强度研究[J].科学学研究,2021(8):1345-1353.

## Perspective, Prevention and Control of Corruption of Scientific Research Funds in Universities

HU ZHifang, LIAO Yijia

(School of Laws and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** In recent years, corruption of scientific research funds in China's universities has occurred frequently, and there are many problems to be solved including the management, budgeting, supervision, and legal regulation of scientific research funds. To effectively prevent and control corruption of scientific research funds, we must take following measures such as improving the management system for scientific research funds, perfecting the mechanism for drawing up the budget for scientific research projects, strengthening auditing and supervision, improving the legal regulation system, emphasizing clean government education and so on, which are beneficial to the healthy development of scientific research in universities and the construction of clean and incorruptible universities in the long run.

**Key words:** university research funds; corruption; prevention and control

(责任校对 朱春花)