

李晓临. 在规范管理中释放科研生产力: 农业科研管理中经费违规使用的深层次分析[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(21): 380-383.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.21.092

在规范管理中释放科研生产力: 农业科研管理中经费违规使用的深层次分析

李晓临

(江苏警官学院, 江苏南京 210031)

摘要:近年来,随着国家对农业科研创新工作越来越重视,农业科研经费总量持续攀升,但随之而来的农业科研经费违规使用问题也日益凸显。农业科研经费违规使用一方面造成国家对农业科研投入的损失,损害了国家利益;另一方面破坏了农业科研创新的良性运行机制,降低了农业科研的效率和水平。为消解农业科技创新隐患,从制度建设入手同时,加强农业科研人员职业道德、法律意识的培养,构建保障农业科技人员安心研究的经济基础,不断完善农业科研项目经费管理制度改革,在规范管理中释放农业科研的生产力。

关键词:农业科研经费管理;农业科研创新;违规使用

中图分类号:G311 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2018)21-0380-04

农业是国家的命脉,是社会运行的基础,一段时间以来,随着国家对农业科研创新工作越来越重视,对农业科研创新的投入也连年加大,农业科研经费总量持续攀升,基于充分的经费保障,我国农业科研取得了一系列令人瞩目的成就。然而,在我国农业科研快速发展的同时,农业科研经费违规使用的诟病也不绝于耳,由此产生的科研经费违规事件不断发生,甚至犯罪案件也时有发生,这引起了社会的广泛关注,严格管理科研经费使用的呼声日益高涨。而实施农业科技创新发展,关键在于一方面要理顺农业科技创新发展的思路,建立良

好的农业科研创新发展机制,另一方面必须建立良好的科研工作环境包括科研经费的使用环境来提高科技创新的效率与水平,为发展注入新的活力。因此,从根源上着手,找出农业科研经费违规使用的症结,促进农业科研经费的合理有效使用,同时,为农业科研人员营造良好的科研工作环境已成为目前急需解决的问题。

1 农业科研经费违规使用的类型和不良影响

1.1 农业科研经费违规使用的主要类型

一般认为,科研经费违规使用一方面指科技人员背离科学道德要求的经费使用行为,又包涵了科研人员以及科研管理人员等违背国家科研相关规定的经费使用行为^[1]。根据国内学者的研究并结合实际的情况,农业科研经费违规使用主要包括以下几种类型:(1)拿回扣。在科研器材、科研用品采购时拿回扣,以便越过财务部门获得好处。(2)经费违规外拨。把自己或亲友、学生、配偶的公司作为课题合作单位,将科研项目经费注入公司,以“产业化形式”,巧妙地将经费

收稿日期:2018-07-12

基金项目:江苏高校优势学科建设工程资助项目(编号:PAPD);江苏高校品牌专业建设资助项目(TAPP)(编号:PPZY2015C203);2015年全国公安高等教育重点专业建设点资助项目;2018年江苏警官学院群体性事件预防与处置科研创新团队资助项目。

作者简介:李晓临(1965—),女,安徽霍邱人,硕士,副教授,主要从事犯罪学、心理学等方面研究。E-mail:lixiaolin@jspi.cn。

从注重定量评价向定量定性评价结合转变、从重量向重质转变、从短周期评价向长周期评价转变以及从封闭评价向开放评价转变。在评价主体上,赋予用人单位自主权,结合单位需要,对人才进行分类评价,同时考虑人才在不同专业和研究领域所处的“生态位”给予精准、客观评价,逐步建立多元、科学的人才考评体系。

参考文献:

- [1] 常德恩. 农业科研单位青年科技人员培训开发途径探讨——以中国热带农业科学院环境与植物保护研究所为例[J]. 农业科技管理, 2017, 36(3): 79-82.
- [2] 张俊红, 张秀菊, 霍红伟, 等. 探究分析加强科研事业单位干部人才队伍建设[J]. 现代国企研究, 2016(24): 90.
- [3] 高秀云, 吴胜英. 农业科研院所创新型人才队伍建设与管理研究[J]. 广东农业科学, 2011, 38(4): 208-210.

- [4] 梁兴英. 农业科研人才资源开发利用存在的问题与对策[J]. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报[J]. 2012(2): 19-22.
- [5] 郭世田. 创新型人才研究探析[J]. 山东社会科学, 2011(9): 154-157.
- [6] 喻明. 科研院所创新型人才队伍建设与管理研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2007, 60(2): 210-215.
- [7] 高安社, 布仁巴雅尔, 彭颖. 浅析科研单位如何培养科技创新人才[J]. 内蒙古科技与经济, 2017(22): 20-22.
- [8] 姚金玲, 胡梅, 邹玉娜. 农业科研院所青年人才发展需求分析与对策研究——以农业部环境保护科研监测所为例[J]. 农业科技管理, 2017, 36(5): 82-84.
- [9] 汤承超. 我国农业科研院所青年科技人才培养[J]. 丽水学院学报, 2015, 37(5): 71-75.
- [10] 吴洁, 赵涛, 张蔚蔚. 农业科研事业单位人才培养政策分析[J]. 人才资源开发, 2017(12): 58-89.

变为自己所有。(3)擅自采购仪器设备。一些科研人员为了提高工作效率,错误地采取了变通的方式,以预算项目的名义,用科研经费购买预算外的仪器设备、办公设备等,尽管这些设备为研究工作所用,但由于虚构财务报销事项,形成了虚假的财务信息,违反了有关科研经费管理、财务管理、国有资产使用管理等规定。(4)利用假发票、假账目套取现金。主要是用虚假账目、虚假发票等在项目中报账,套取项目经费获利。(5)采用虚假人员信息冒领现金。制作虚假合同、虚假事由、虚开人员名单等冒领费用;伪造测试化验内容、虚高测试化验支付标准等方式支取费用,避开发票环节骗取经费。(6)通过假花销设置小金库。通过虚报项目支出,少用多报,作为自己的小金库等^[2]。

1.2 农业科研经费违规使用对农业科技创新的不良影响

1.2.1 扭曲了科研动力

科学社会学认为,科研研究的最根本动力来源包括好奇心、审美追求、对科学作出贡献的满足感、社会责任感、荣誉感(单位组织及其他科学家给予的职业上承认)、利益驱动(金钱物质)等多种因素^[3]。而科研经费违规使用完全是将获得金钱物质作为从事科学研究的重要追求。这种功利主义价值取向,背离了科学研究求真、追求实的内在品质,混淆并误导人们对从事科研工作正确的价值判断,让科研创新工作失去可靠性基础。而且这种功利化追求导致了农业科研人员科研动力受到限制,从而降低了科研水平。美国行为科学家赫茨伯格提出了著名“双因素理论”,又称“激励保健理论”^[4]。依据该理论,金钱物质只是保健因素,这些因素如不能满足,则易导致员工消极怠工。然而,保健因素也不能无止境地提高,一旦超过了一定的限度,继续提高反而会导致员工的积极性下降。也就是说,保健因素只是解决了“不满意”。而好奇心、满足感、社会责任感、荣誉感等则是激励因素,相比于保健因素,激励性因素对于科研动力的影响更大,激励因素则是提升其科研动力的根本性因素。

1.2.2 影响了科研良性运行

农业科研经费违规使用还在于其破坏了保障农业科研活动正常运行的科技规范、科技评价、科技奖励等科学建制的良性运行机制。农业科学内部奖励系统是农业科学运行的基础,通过科学奖惩机制来鼓励农

业科研人员全身心投入农业科学研究中去。科研经费违规使用背离了科学奖励的普适性的规制,是一种错位的社会激励,误导人们去追求金钱财富,与科学建制的创新根本目标背道而驰。农业经费违规使用反映出以获得金钱财富、经费数量来做为评价农业科技人员能力水平的标准,毫无疑问歪曲了对科研的科学评价,对农业科研创新有极大的危害。科研经费违规使用,将对金钱物质的追求放在科研之前,通过项目研究的名义,获取自己的私利,既背离了道德,又背离了科学共同体内部诚信规范。

1.2.3 污染了科研环境

科研经费的违规使用造成了追逐物质利益的不良示范,污染了科研的环境;同时,这些又反过来助长、加重科研经费违规使用的蔓延。美国政治学家威尔逊和凯瑟琳提出了“破窗效应”理论发现,砸烂1栋房的窗子,而又不去实时修补,给人造成混乱无序的感觉,也会给人一种暗示,这里是无人管理的,这种暗示会纵容一些人去砸破更多的窗户;总之,破窗而且是无人管理维修的破窗给人的印象是混乱的,也容易滋生违规行为^[5]。在农业科研人员违规使用经费的诸多典型案例之中,不少人就是受到了这种违规行为为“破窗效应”的影响。即有人违规后并未被制裁惩罚,这让不少人受到这种违规的示范性的怂恿和暗示,有了侥幸的心里,也跟着做出违规行为。这样一来,这些违规的“破窗”就会让人感到这里是无序的,怂恿更多人去实施这一行为,从而使违规行为在更大范围内发生^[6]。正如古人所言:爱财曰贪,爱贪曰欲。贪如火,不遏则燎原;欲如水,不遏则滔天。

2 农业科研经费违规使用成因分析

农业科研经费违规使用,同样也是多种因素综合互动的产物,其背后存在着极为复杂的原因。如果将其作为一个动态的社会现象进行综合考察,应从以下3个层次进行分析,即农业科研人员的需求不满是违规行为发生的动力性因素,科研的功利化是违规行为发生的诱导性因素,科研管理制度上存有缺陷是违规行为产生的条件性因素。这些因素不但自成体系相互独立,而且相互联系作用,形成一个互动的动态结构系统(图1)。

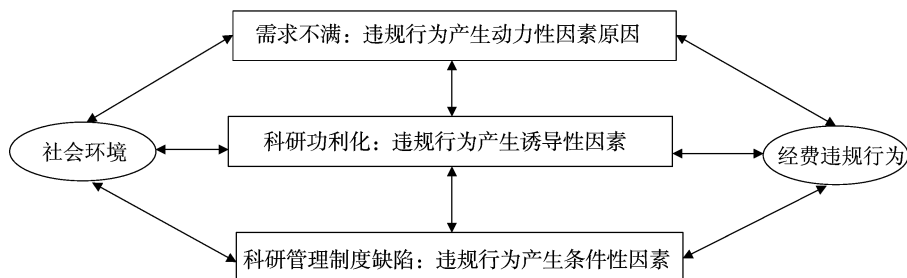


图1 经费违规使用形成的动态结构系统

2.1 需求不满:农业科研经费违规使用的动力性因素

一切行为的发生都是从需求起始的,需求是行为产生的动力性因素。农业科技人员违规使用经费的行为,也是需求引起的。所谓需求,是指人生理性、社会性的要求在人脑中的体现。就实质而言,需求是人失衡后去求衡心理状态,是一个人隐隐觉察到某方面的缺失从而去追求获得的一种心理倾向。这种心理倾向推动人通过行动去满足某方面的缺失从而

达成心理平衡^[7]。需求是一切行为产生的基础和最原始的动力。人有了某种需求之后,会产生心理紧张和不平衡感,只有需求满足后,才能消除心理紧张以恢复心理平衡。美国心理学家马斯洛认为“人总是不断出现要求的动物”。农业科研人员是农业科技创新驱动的核心因素,但长期以来,其创新活动缺乏经济基础保障,主要表现在国家对农业科研投入的重点集中在基础设施的建设,对农业科研人员的生活保障等

基本需求的关注相对较少,这使得农业科研工作者特别是一些普通青年农业科研人员的基本社会需求得不到满足,致使他们产生强烈的挫折感,导致内心矛盾冲突,有些人往往会寻找其他不正当的途径如违规使用经费等来满足需求。此外,在注重市场经济的物质利益导向下,科研人员总体的物质生活水平有所提高,许多科技工作者也认为科技人员收入基本相当于他们的贡献^[8],但与其他行业如房地产、商贸、金融业、演艺业相比,科研人员特别是农业科研人员的收入偏低,与其个人期望收益差距甚大。而且,农业科研创新的智力劳动具有高知识积累、高强度、工作环境差等特征,这使得农业科研人员劳动报酬与其智力投入明显不对等,导致他们产生不公平感和“相对被剥夺感”。“相对被剥夺感”(relative deprivation)是西方社会学界广泛流传的学说,是指当人们把自己的处遇与某些人、某些群体等对比而觉察自己居于不利时所生成的被剥夺感,是我们应该享有但实际并不拥有而产生的感觉。这种感觉会使人产生消极情绪,可以表现为愤怒、怨恨或不满,有些人甚至会采取其他不正当的行为来满足需要^[9]。“相对被剥夺感”导致一些农业科技人员产生不平衡的心理,甚至会产生补偿念头,并将想法付诸于行动,最终去寻求非法手段来获取自认为应有的利益。

与发达国家相比,我国科研人员尤其是年轻科研人员的平均收入在世界范围内处于偏低水平^[10],而农业科研人员的平均收入又低于其他行业。科技创新人力资源需求需要在一定程度上给予满足,即研究者生活条件应略高于社会平均经济水平,以便体现科研人员的知识价值,提升他们对自己职业的心理认同,激励他们投身到农业科技创新中去。然而,当下一些农业科研人员特别是年轻的农业科研人员囿于没有完善的经济保障,无法全身心投入到研究工作中去,这为科研经费违规使用等不良行为埋下伏笔。

2.2 科研功利化:科研经费违规使用的诱导性因素

当前,随着社会物质财富的飞速增长,社会出现了异化,扭曲的价值观也影响到农业科学研究,商品化、诚信缺失、以财富多少作为评判标准等科研功利化的价值观念侵袭了农业科研的阵营,影响了农业科研良好的社会环境、文化氛围与内在的道德观和价值规范,严重制约并危害着农业科研的长远发展与进步。客观地讲,科学的功利化是后发国家可能存在的普遍社会追求,其中也包括中国。早在 19 世纪末 20 世纪初中国向西方国家学习科学技术时,科学就肩负着民族救亡和文化救亡的双重任务。科学技术有限及与发达国家的较大差距,也使得中国从当初就不得不选择功利化的科学发展模式,这使得西方科学在中国化的同时,也种下了国家意志与科学自主性的冲突^[11]。特别是当下在强调科学不能与经济相脱节问题时,又进一步把科学推向了工具化的境遇,而这种功利化的价值取向往往可能导致科学精神和科研道德缺失,以致于在功利思想的支配下,将获取财富作为科研的优先目的,进而导致违规行为的产生。

2.3 科研管理制度上存有缺陷:科研经费违规使用的条件性因素

制度是规制人们都要遵守的行为规程和准则^[12]。制度是消减人的机会主义动意的最好武器,健全的制度下人们很难寻找到实施不端行为的时机。社会从来不缺乏制度,但是,

制度履行的缺乏和存有的漏洞为科研经费的违规使用提供了空间。近一段时间,随着国家不断加强对科技体制的改革,对经费管理方法进行了强有力的改进,但改革并未完全顺应农业科研创新发展的需要,仍存有诸多问题。主要表现在以下几个方面:(1)农业科研人员知识能力等因素在一定程度上没有给予经济上的承认。人是科研工作中最重要的因素已经得到了人们普遍认同,但在实际管理中这一点没有得到充分重视,主要表现在农业科技人员的知识、智力价值没有在工资性收入中体现出来,更不用说,一些农业科研人员为了早出成果、出好成果,在田间地头、实验室加班加点工作,将所有假期都贡献给研究工作的科研工作者也不在少数,投入到科研的时间大大超过了他们所得工资所覆盖的劳动时间。但是,现行科研管理制度规定不允许项目组在编人员在项目中列支人员费,这使他们额外的投入很难得到经济补偿,出现了干得越多越吃亏的现象,让一些人失去了工作的积极性。(2)科研经费预算管理制度教条化。当前,我国农业科研经费管理采取事前申报预算的管理方法,即科研人员在申请项目经费时,计算好项目的经费开支,并形成项目经费预算表,项目经费预算标准化、格式化,所有项目经费开支比例完全相同,无法与科研项目的灵活性相契合。而且,项目经费预算生成之后不予修改,在项目运行时,科研人员往往只有 10% 左右的调整权利。而科学研究是一个动态过程,也是一个探索过程,充满不确定性和风险性等特征,因此对项目实际运行中具体的经费开支,科研人员无法精确地预算,这与项目申报过程中就要求精准预算好未来的经费开支有着一定的矛盾。因此,科研人员为了解决这一矛盾,导致一些项目在运行过程中不得不采取其他手段变更经费开支,如购买假发票、虚开人头费等,违规使用经费。(3)科研经费落实到账存在问题。一些科研项目经费不能按时到账,有些项目年初立项,年底经费才到位,而此时项目已经到了中期检查时期,甚至到了验收时期,显然项目经费难以按照原计划使用,科研项目负责人为了完成经费验收指标,会出现突击花钱的乱象,为了顺利通过验收不得不在财务报表上做假。此外,由于科研经费下达滞后,科研项目负责人要对经费下达前的研究花费进行补偿或调剂,也需要考虑对未来的预算研究花费进行预留,将短时间使用不完的经费设置成“小金库”。一些研究条件较差、经费较紧张的科研单位,项目负责人过分注重研究经费的保存积累,当科研经费到期快被收回时,为了延长经费使用时间,会采取设置“小金库”的错误方式。以上问题是导致科研经费被乱用、侵吞、挪为他用等问题再三出现的重要因素之一。总之,经费管理制度缺陷给农业科技人员违规使用经费提供了机会。

3 消减农业科研经费违规使用的现实路径

农业科研经费使用违规凸显是多因素共同影响的结果。它既反映出目前我国社会急剧转变过程中出现的新问题,同时也折射出社会价值取向的扭曲、科研管理的缺陷,以及农业科研人员在适应当前复杂多样、急剧变化的社会环境过程中个体的不适应性。因此,想要杜绝此类行为发生,应着眼于农业科研的实际,整合各方面力量,构筑防止经费违规行为发生的预防体系。

3.1 加强职业道德教育

职业道德教育是指强化农业科技人员道德感,提升其对各种违规行为的抵抗力,形成“不愿腐”“耻于腐”的意识,这是防止农业科研人员实施违规行为的内在的、基础的屏障。康德曾说过:法律规范人的外部行为,道德提升人的内在。道德教育决定社会主导的价值观念,影响社会公众的精神状态,利于培养法治观念和形成积极向上的社会意识,它是防止违规行为产生的重要思想意识屏障。纵观社会的发展不难看出,一个具有良好道德的社会在一定程度上可以制约违规行为,一定程度上有助于社会的良性运转;反之,一个社会轻视道德教育,主导价值观塌陷时,则正是社会不稳定、违规行为高发时。所以,社会道德规范在治国、预防违规行为中具有重要价值。一些农业科研人员虽然有高学历,但若忽视对科学道德的学习和做一名诚实科研工作者的素质培养,就可能在某些名利及物质利益的诱惑下,明知故犯,铤而走险。因此,加强农业科技人员以爱岗敬业、尊重科学、奉献社会、崇尚创新为核心的职业道德教育,激发他们的责任感、荣誉感及珍惜社会声誉的自尊自爱意识,提高其辨析防范能力,对于防范与控制违规行为的发生具有重要的现实意义。

3.2 注重法律意识培养

人生来都有所需求,合理寻求需求满足是促进社会前行的驱动力,但超过合理范围的过分的欲望则是犯罪的渊藪。柏拉图认为欲望是人性的一部分。他提出人性的3个层面,即理性、志气、欲望,如果欲望得到理性的控制与调节,欲望受到约束,人表现出善的一面,法律便可以束之高阁。法的作用就是防止人们释放不合理的、过分的欲望,使那些不理性的人能控制自己的行为,以保障个人正义的品德^[13]。亚里士多德则认为作为理性代表的法律,恰好正是消除一切欲望影响的理智表现^[14]。总之,法律最根本的价值是规范人的行为。因此,通过加强法制教育,加强农业科研人员的法律意识使其自发地把自己的行为纳入到法律的轨道,防止在思想行为上逾越法律的红线。同时要有针对性地为农业科研人员提供法律服务,使他们充分了解法律保护什么,限制什么,打击什么,使广大农业科研人员在政策法律范围内充分发挥主动性和创造性,切实防止违规的发生。

3.3 改革不合理的收入分配制度

亚当斯的公平理论告诉我们,个人在单位里最为关注的不是他得到的绝对数值,而是与别人做对比后的相对数值。在一定层面上看,工作激励的过程,其实就是人与人之间进行对照、比较、作出决断,并以此引导行为的过程^[15]。管理者对员工的任何一个评价,给员工的任何一种待遇,都会使他们产生公平与否的感觉。公正、公平消失的结果是极大损害员工的积极性。当下,我国收入分配制度尚未完善,科研人员特别是农业科技人员的收入与其付出相比,还有不尽如人意的地方,部分农业科研人员的贡献与报酬不成比例,出现心理失衡的问题。因此,要通过改革,把技术、知识作为分配要素,使科研人员的贡献与报酬相符,力求让他们物质生活水平有所提高,自身价值得到体现,科技创新积极性得到保护,拥有更多的获得感、幸福感和安全感,真正体会到“知识经济魅力”,满

足农业科研人员安心研究与创新的合理经济需要,这样才能根本上消灭经费违规使用的物质与心理需求。

3.4 深化农业科研经费管理制度改革

农业科研经费管理应在充分尊重农业科研发展规律的前提下,以有利于项目实施为主导,给予项目组更多的自主权利和活动空间。首先,使项目组能够根据项目的实际需要,使用人、财、物。突破单位或组织鸿沟,实现科技人力资源双向自由流动;打破农业科研劳动投入补偿限制,按科研实际需要招聘农业科研人员,形成创新科研团队;考虑到农业科研的未知性和不确定性,在经费预算方面应给予科研人员必要的柔性空间,使农业科研人员可以根据科研过程中的具体需要合法、合理、合规地使用科研经费,避免因制度原因导致经费支出与财务政策无法协调,导致科研合理使用却在制度上不合规的问题;改革经费划拨制度,避免经费到账晚的问题,以保证项目有保障地顺利开展。同时,制定一套细致且科学有效的科研经费全程监管制约机制,对经费使用全过程进行合理地、有效地跟踪监管,防治科研经费被挪用、乱用和占为己有,让农业科研经费在规范管理中发挥应有的效力。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 曹树青,张忠. 高校科研经费腐败的成因及对策研究[J]. 中国科学基金,2015(4):265-269.
- [3] 严建新,王续琨. 论科学研究的微观动力[J]. 科学管理研究,2006,24(1):40-43.
- [4] 赫茨伯格. 赫茨伯格的双因素理论[M]. 张湛译. 北京:中国人民大学出版社,2009:56-60.
- [5] 庄莉. 政治生态中的“温水煮青蛙效应”和“破窗效应”及其应对[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版),2016(6):43-46.
- [6] 张长林. 公务员贪腐心理分析及防治[J]. 重庆行政(公共论坛),2011(2):82-83.
- [7] 陈和华. 犯罪原因分析的技术路径[J]. 法学,2013(8):130-137.
- [8] 何汇江,卫思祺. 影响科技人员能力发挥的因素研究——对深圳市科技人员状况的调查与分析[J]. 中州学刊,1997(增刊1):130-134.
- [9] 陈晓明. 引发犯罪的社会结构因素分析[J]. 甘肃政法学院学报,2007(1):98-104.
- [10] 李曙光. 科技创新投入应以人为本[J]. 科技导报,2013,31(5):2-3.
- [11] 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):137-144.
- [12] 杨中艳. 浅议公民道德建设中的制度建设[J]. 科技信息,2013(2):74-75.
- [13] 杨成炬. 职务犯罪的人性解析[J]. 犯罪研究,2016(1):8-11.
- [14] 黄涛. 法律方法论自由主义法治与社会主义法治——基于亚里士多德法治观的分析[J]. 法律方法,2016(1):23-33.
- [15] 晁敏. 基于公平理论的薪酬体系设计[J]. 人力资源管理,2016(5):39-40.