

# 纵向科研项目经费管理的法律治理

蒋 悟 真\*

**摘要:**科研管理部门对财政拨款的纵向科研项目经费的管理,过于注重经费的财政属性,忽视了科研经费的社会属性及科研人员的科研经费使用权利。近年来科研政策改革仍受制于行政(权力)管制思维,致使科研经费的规范使用仍面临诸多困境。从科研经费的管制模式向法律治理模式转变,关键在于改变国家权力与科研权利失衡的状态,以科研权利为导向重塑权力机关与科研人员的法律关系。科研权利是一种特殊的自由权,并具有主观权利与客观权利的双重属性。科研经费的法律治理路径,应围绕科研人员劳务报酬权、经费使用自主权以及获得奖励的权利进行制度建构。

**关键词:**财政拨款 纵向项目经费 法律治理 科研权利

近年来,由国家财政下拨的科研经费逐年增长。从1996年至2016年间,尽管全国财政科技拨款额占全国财政支出的比重未发生太大变化(稳定在4%左右),但是绝对数额却从345.7亿元增长至7760.7亿元。<sup>①</sup>目前我国中央财政对基础研究的投入力度甚至已高于美国联邦政府。<sup>②</sup>然而如何实施科研经费的有效治理,也随之成为一个重要的议题。一方面长期以来我国科研经费管理形成了权力导向型的管制模式,将科研人员视为与政府具有隶属管理关系的公务人员,期望通过“官僚制”层级管理来管控科研人员的经费支出行为,因此忽视了科研经费管理的内在规律以及科研人员应有的权利;另一方面,在多种因素的综合影响下,违法违规套用科研经费的现象屡禁不止,引起社会公众舆论极大关注的科研经费贪污案件亦屡屡发生,科研人员的社会形象以及科研公信力也因此受到极大损害。改革科研经费治理模式,已俨然上升到国家战略高度,<sup>③</sup>然而理论界对此却没有予以足够的重视和必要的回应。有鉴于此,笔者力求探析科研经费治理的本质所在,并立足本国国情寻求一条科研经费治理的法治化路径,以期对未来国家科研政策改革及相关立法活动提供必要的理论支持。

## 一、科研经费管理的困境与法律治理转型

在我国,纵向科研项目的经费因来源于财政拨款支出,其科研经费的管理一直遵循着传统的行政管制路径。为了抑制违规使用或套用科研经费的现象,中央有关部门一度发布了系列经费管控文件,<sup>④</sup>甚至以严厉的刑事责任追究机制进行威慑与制裁。但是,在严格的行政管控模式下,经费使用的困难与“风险”是

\* 华南理工大学法学院、法治经济与法治社会研究中心教授  
基金项目:国家社会科学基金项目(18BFX142)

① 参见《1996年全国科技经费投入统计公报》、《2016年全国科技经费投入统计公报》,http://www.stats.gov.cn/,2018-01-26。

② 参见刘垠:《增长10.6%!2016年我国研发经费达1.5万亿——专家解读〈2016年全国科技经费投入统计公报〉》,《科技日报》2017年10月11日。

③ 《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016—2020年)提出,要“尊重科学研究规律,推动政府职能从研发管理向创新服务转变。改革科研经费管理制度,深化中央财政科技计划管理改革,完善计划项目生成机制和实施机制”。

④ 例如,教育部单独或与其他部门联合发布的文件就有:《教育部、财政部关于进一步加强高校科研经费管理的若干意见》[教财(2005)11号]、《教育部关于进一步贯彻执行国家科研经费管理政策加强高校科研经费管理的通知》[教财(2011)12号]、《教育部、财政部关于加强中央部门所属高校科研经费管理的意见》[教财(2012)7号]。

广大科研人员的深切体会与真实感受,从而极大地抑制了科研人员的积极性与创新动力;在一定程度上,为晋升职称所需而非真正的科研所需,成为部分科研人员争取科研经费资助的真正目的。因此,改革科研经费管理模式,从行政管制模式向法律治理模式转型,是广大科研人员的急切呼声,亦是当下科研政策改革思维的变动方向。

### (一)科研经费管制模式改革的基本导向

近些年来,中央与地方政府积极探索新的科研经费管理制度,出台了一系列政策文件对科研经费的使用进行“松绑”,产生了积极效应并得到社会的认可。对2014年~2016年3年以来相关主要科研管理文件予以梳理,<sup>①</sup>科研经费管理改革的主要举措可以归纳如下:

表1:科研经费管理改革的主要举措

序号	事项	具体内容	改革目的
1	科研经费分配与拨付	(1)中央各部门管理的科技计划(专项、基金等)进行优化整合,建立联合管理机制;(2)实行部门预算批复前项目资金预拨制度	优化经费配置,减少重复资助;保证科研项目及时实施
2	经费预算编制	(1)简化预算编制科目;(2)提高中央财政科技计划项目间接费用,哲学社会科学项目新增间接费用;(3)劳务费支出科目改革,包括由限定比例转变为不设比例限制,支付对象增加了博士后、访问学者,确立劳务费开支标准,社会保险补助费纳入列支等	降低编制预算的难度;发挥科研经费的激励作用;尊重非编制内科研人员的劳动报酬权
3	经费预算执行	(1)将部分预算调剂权下放给项目承担单位;(2)对野外考察等难以取得发票或财政性票据的支出,建立正当的报销渠道;(3)项目依托单位建立科研经费报销服务机制;(4)年度剩余资金可结转下一年度继续使用	尊重科研规律,增强经费预算执行的灵活性,减少对经费支出的不必要干预
4	经费决算	结项后的2年内结余资金由项目依托单位统筹安排用于科研活动的直接支出	降低发生道德风险的可能性,发挥科研经费作为公共资源的效益
5	经费监管	(1)信用评价与“黑名单制度”;(2)主动向社会公开非涉密信息	进一步提高经费监管的有效性

以上表为基础,从管制革新的角度看,我国科研经费管理政策的变化可被概括为以下几个方面:

1. 管制理念的变革。国家逐渐认识到规制科研经费使用行为,最终目的是服务于国家科研创新政策,不能以单纯的经费有效控制为目的而牺牲科研人员的积极性与创新能力,因而确立了科研项目资金管理的“放管服”相结合的原则。<sup>②</sup>

2. 管制主体的变革。管制主体的层级过多,不仅会降低组织的灵活性与管理效率,还引致信息损耗等问题。为此,在承担更多服务职能的同时,项目依托单位被赋予更多权力,获得了部分科研经费调剂权与结余资金一定期限内的统筹安排权。

3. 管制方式的变革。对违法违规使用科研经费,以往的做法主要是“书面警告、通报批评、停止拨款、撤销项目、追回全部已拨经费”,<sup>③</sup>并承担相应的行政或刑事责任。变革之后的政策确立了新的管制方式,

<sup>①</sup> 参见《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》[国发(2014)11号]、《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》[国发(2014)64号]、《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]、《高等学校哲学社会科学繁荣计划专项资金管理办法》[财教(2016)317号]、《国家社会科学基金项目资金管理办法》、《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》等。

<sup>②</sup> 参见《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]。

<sup>③</sup> 参见已废止的《国家社会科学基金项目经费管理办法》[财教(2007)30号]。

建立了经费使用的“承诺制度”“信用机制”以及“信息公开制度”。<sup>①</sup>由承诺制度与信用机制衍生而来的“黑名单”制度,因对科研人员有“个人行为的限制或信用的贬损”<sup>②</sup>之功能,故相比传统的处罚方式与民事责任追究制度,该制度具有更大的心理威慑功能。而信息公开制度则是借助社会监督力量,对科研人员的经费使用与管理产生外部拘束,既降低了监督成本,又提高了监督效果。与此同时,司法机关对经费违法使用行为的刑事责任追究也趋向谨慎,以贯彻宽严相济的刑事政策。<sup>③</sup>

4. 管制内容的变革。经费政策改革中最值得称道的是经费使用的管制放松,赋予科研人员更多的权利。(1)提高科研人员使用科研经费的灵活度与支配力。例如,科研经费预拨制度为科研人员获得经费支持开辟了“绿色通道”,可以助其更为迅速地投入到科研活动之中。简化预算编制、合并部分预算科目的“同类项”,可使科研人员在一定程度上按实际所需对预算实施自我调剂。至于为部分难以取得发票或财政性票据的支出所建立的报销渠道,则破解了“票据报销制”所带来的经费支出困境。(2)承认部分科研人员报酬权与获得奖励的权利。既有改革已认识到科研人员在科学研究中的决定性作用,故而提高了人力资源成本的支付比例,明确劳务费开支范围不设比例限制;非编制研究人员可以从经费支出中获得劳务补偿;间接经费的支出取消绩效支出比例限制,以此发挥科研经费的激励作用。

## (二)科研经费治理转型的现实渴求

科研经费来源于公共财政拨款,因此科研经费的治理不可忽视科研经费的财政属性,以实现科研经费使用行为的规范化;同时,科研经费为科研人员开展科研活动提供物质支持,应允许科研人员在遵循科研规律的前提下自由使用科研经费。易言之,对科研经费的治理,应达成科研经费规范使用与科研人员自由开展科研活动之间的平衡。治理的目的在于最大限度地增进公共利益。<sup>④</sup>无论是科研经费的规范使用还是科研人员的科研自由,终极目的均在于促进科技创新与实现人文社会科学的繁荣。但是,过往管理政策与实践表明,过于强调对科研经费公共财政属性的保护,并将其置于经费治理的优先地位,会抑制科研人员的相关科研权利,导致无法产出优质的科研成果。就此而论,所谓“规范”的科研经费使用,实际是低效益甚至无效益使用,相比于因管理漏洞造成的不当使用与套取经费,其对公共利益造成的损害或许有过之而无不及。近年来科研管理政策的改革取向,使科研经费管理显现出从传统的管制模式朝治理模式转型的趋势。在一定程度上,科研经费的治理“因子”正在逐步得到培育。但是,客观而论,当下的改革政策与举措尚不足以消除科研经费管理体制中的种种弊端,科研人员的相关权利依旧在权力管控的“枷锁”之中。

1. “重物轻人”理念未能得到彻底扭转。提高科研水平是高等教育的重要职责,但开展科学研究只是科研人员的法定权利而非法定义务,因此国家只能以鼓励而非强制的方式如设置各类科研项目等,引导与支持科研人员开展科研活动。<sup>⑤</sup>实践中,科研主管机关一般以下发立项通知书的形式与科研人员形成科研合同法律关系,为科研人员提供科研经费支持,约定科研人员所需完成的科研任务。科研人员在履行合同义务的同时,获得某些直接或间接的权利或利益,如拥有科研成果全部或部分的知识产权、享有项目依托单位给予的科研奖励,获得学术声誉并利于职称职务晋升等。然而长期以来,我国科研经费的人力资本支出受到极为严格的限制,一般占总支出的5%左右,最高不超过15%。<sup>⑥</sup>近年的改革政策虽大大提高了这一比例,但作为科研项目的主导人员,科研项目负责人及其他具有编制的科研人员依旧无法从科研经费中直接获取劳务报酬。众所周知,我国科研人员薪酬水平偏低,日常所得不足以补偿科研人员为开展科学研究所付出的额外的、大量的时间与精力成本。因此,认为科研人员属于国家工作人员并已获得工资,

① 参见《国家社会科学基金项目资金管理办法》[财教(2016)304号]第27~29条。

② 参见刘平、史莉莉:《行政“黑名单”的法律问题探讨》,《上海政法学院学报》2006年第2期。

③ 参见最高人民检察院2016年发布的《关于充分发挥检察职能依法保障和促进科技创新的意见》第8条。

④ 参见俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001年第9期。

⑤ 《中华人民共和国教师法》第9条规定“完成教育教学工作任务”是教师的义务,但并未规定开展科学研究是教师的义务;相反,教师开展科学研究为教师的一项权利。

⑥ 参见谈琳:《解决科研“人头费”问题不妨从科学分类着手》,《科技日报》2016年4月19日。

故而不应该再从科研经费中获得报酬的观点,<sup>①</sup>具有明显的“计划”与“平均”色彩。

2. 科研主管机关依旧高度管控科研经费的使用与支配。作为一项重要的公共资源,政府有义务对科研经费的分配与使用予以监督,以履行作为国家公共财产受托人之职责。但是,迄今为止,作为文教科卫事业费的科研经费,与行政管理经费在公共财政监督方面法律并无区别对待,都要受到“政府财政部门的事前监督、政府各个执行(职能)部门的财政执行与审计部门的事后监督”。<sup>②</sup>无论是科研经费科目的设置、科研经费的年度报销制度、科研经费报销票据要求等,与行政经费的使用管理均高度吻合,<sup>③</sup>形成了科研经费管理的高度行政化。近年来中央出台的系列政策措施在一定程度上提高了科研人员使用支配科研经费的能力,但整体而言,科研主管机关依旧高度管控科研经费的使用与支配,且在其管理中存在诸多不足:(1)预算科目设置不够合理,不能完全反映科研活动的实际所需,以至于科研人员经费预算不是完全按科研活动所需予以编制,而是只能根据现有的预算科目被动“制造”预算;(2)具体经费的支出受到相关标准的严格限制,如科研辅助人员的薪酬支付标准等,这使得经费使用缺乏必要的灵活性;(3)预算执行中的经费调剂依旧困难,科研项目负责人几乎没有经费自主调剂权;等等。

3. 科研主管机关尚未完全明确科研经费的激励规则。科研奖励是对科研人员劳动付出及其所获得科研成果的尊重。早在2011年财政部、科技部就提出了间接费用和绩效支出的有关政策,<sup>④</sup>但很多科研单位并未真正落实。虽然新近改革再次提高了间接费用的占比(哲学人文社会类则是新增了此类费用),但目前间接经费中的绩效支出所能发挥的激励作用仍有待观察,其原因至少有两个方面:(1)中央相关文件仅规定了间接费用占整个科研经费的比例及其组成,绩效支出占间接费用的比例如何则由项目依托单位统筹安排。换言之,绩效支出的比例处于不确定的状态。(2)我国大多数科研项目(尤其是社科类项目)资助额度整体较低,间接费用中的绩效激励支出与科研人员所付出的成本及所获得的成果是否符合权责利相统一的原则,令人生疑。此外,科研项目结项之后结余经费由相关依托单位统筹管理而非项目负责人支配,亦不符合激励管理的基本要求。

科研经费的权力管控模式所具有的弊端,近年来已被逐渐放大。这是因为,一方面由于不能按照科研所需自主支配科研经费,一些科研人员不得不采用“曲线救国”的方式弥补难以报销的经费支出;<sup>⑤</sup>因不能从科研经费中获得必要的劳务补偿与科研奖励,一些科研人员就采用违规的方式套取科研经费以进行自我补偿。<sup>⑥</sup>科研经费权力管控下的分配不正义悄然演化成科研腐败的重要诱因。另一方面,科研经费使用困难、违规使用经费的“高风险性”<sup>⑦</sup>以及科研活动提供给科研人员个人的低收益性,逐渐使部分无职称晋升压力的科研人员失去申报课题、开展学术研究的兴趣与积极性。简言之,尽管现有的相关政策在一定程度上弱化了科研经费的权力管控色彩,但尚未能从根本上实现科研经费治理的法治化。

## 二、科研经费管理法律治理的实质及其展开

“推进国家治理体系和治理能力现代化”是党中央确立的全面深化改革的总目标。在现代国家,法治是国家治理的基本方式,是国家治理现代化的重要标志,国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。<sup>⑧</sup>目前,科研经费行政管控模式已不能有效适应国家科研政策改革的需要,实现科研经费的法律治理,是在国家治理现代化这一战略背景下的必然选择。

① 参见孙宪忠:《科研经费使用制度应向友好型转变》,http://news.sina.com.cn/o/2016-03-09/doc-ifxqhmve8973295.shtml, 2018-01-30。

② 参见任建涛:《财政监督与政府执行力》,《中国行政管理》2016年第6期。

③ 参见杨小军:《科研经费管理要尊重科研规律》,《检察日报》2014年5月14日。

④ 参见《财政部、科技部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》[财教(2011)434号]。

⑤ 参见王景烁:《一长江学者被50万元“绊倒”》,《中国青年报》2017年5月11日。

⑥ 参见王晓飞:《贪污38万元科研经费 高校学院原院长获刑》,《京华时报》2016年12月19日。

⑦ 参见佚名:《“中国性学第一人”潘绥铭到底冤不冤》,《钱江晚报》2014年11月7日。

⑧ 参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期。

### (一) 科研经费管理法律治理的实质

“任何形态的治理本质上都是治理权力与治理权利的协作。”<sup>①</sup>但是,在科研经费的行政管控模式下,国家权力占据着绝对的主导地位,科研权利则处于被动甚至缺乏应有的尊重的境况之中,科研经费治理中的治理权力与治理权利明显处于失衡的状态。并且,与一般公共事务的治理目的不同,科研经费的法律治理,不是简单地实现科研主管机关与科研人员之间权利义务在“量”上的平衡,而是应该更加侧重“质”的考量,强化对科研权利的保护。

1. 科研经费管理法律治理的国家正当干预。科研经费具有公共财政属性,也理应追求财政资金使用的经济性、效率性与效益性。为实现这一目标,作为被国家授权管理科研经费的科研主管机关及相关职能部门也就必然成为科研经费治理的重要主体,其职责贯穿于经费治理的整个过程,并构成了国家正当干预的基本内容与框架。具体言之:(1)科学合理地配置科研经费。科研经费资助的目的是科技的创新与社会科学的繁荣,其性质属于竞争性的资助。即科研人员根据国家发展需要,结合自身研究方向与特长,向国家申请各类基金支持,科研主管机关则根据相应的评审机制选择合适的申请人并给予资助。在此过程中,国家通过项目评审的同行评议、回避、申诉等机制以及经费预算机制保证具体科研项目经费资助的公平性与合理性。(2)确保科研经费按照科研计划予以使用。科学研究虽具有不可预测性,但并不意味着完全无章可循。虽然在科学研究过程中,经费预算可能会有必要的调整,但经费支出应该是“项目组织实施过程中与研究活动相关的”支出。<sup>②</sup>科研主管机关通过对经费使用是否符合计划的监督,督促科研人员开展正当的科研活动。(3)追究违法使用科研经费的法律责任。根据我国的科研经费资助体系,科研经费主要并不是对已有科研成果的购买,而是对科研人员未来展开某项科研活动的物质支持。科研人员由此获得了科研经费支配使用权而非所有权,故不能将其作为个人财产随意处分。从比较法的角度看,科研人员滥用科研经费必须承担相应的民事甚至刑事责任是世界各国通行的做法。<sup>③</sup>

2. 科研经费管理法律治理中科研权利的特别保护。科研人员是科研经费法律治理的另一重要主体,保护其应得之权利与利益是科研经费法律治理的另一重要目标,并且应该被置于特别保护的地位。(1)科研权利特别保护的最终目的是保护公共利益。尽管给付行政的目的已从生存照顾逐渐转向为福祉提高,但其功能主要在于实现分配正义,保障社会公平正义,<sup>④</sup>其基本特征是弱者保护或社会公众普遍受益。而国家提供科研经费资助虽然被纳入广义给付行政之范畴,但国家为科研人员提供科研经费,并不以“普遍受惠”作为分配基本原则;相反,国家科研经费只能针对符合条件的特定公民、法人或其他组织,它的分配方式更多是“助强”而不是“扶弱”。<sup>⑤</sup>科研人员并无直接要求国家给予资助的公法请求权,亦不能因为未能获得国家资助的机会而行使公法上的救济权。<sup>⑥</sup>建立在国家经费资助基础上的科研权利,其存在目的不是为了科研人员的利益,而是为了科研权利所服务的社会福祉,甚至于人类福祉。<sup>⑦</sup>对科研权利予以特别的保护,根本指向是对公共利益的保护。(2)科研权利特别保护是为了遵守科研规律。科学研究是对未知世界的认识与探索活动,具有冒险性、偶发性、灵活性与不确定性等特征。历史也一再证明,公权力违背科研规律,对科研活动做出不恰当的干预,只能禁锢而非促进科学的进步。而遵守科研规律的重要内容之一就是科研权利予以特别保护,保证科研人员在无损个人地位与职位的前提下,使其具有自由行事、研究课题并自由发表其著述以及自由择定研究方向和方法的权利。<sup>⑧</sup>这种自由是学者从事传授与探

① 刘东杰:《现代治理要求权力与权利的平衡》,《学习时报》2014年12月1日。

② 参见《国家社会科学基金项目资金管理办法》第6条、《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》第8条。

③ 参见孙国祥:《套取并占有科研经费的刑法性质研究》,《法学论坛》2016年第2期。

④ 参见胡敏洁:《给付行政范畴的中国生成》,《中国法学》2013年第2期。

⑤ 参见秦前红、陶军:《学术视域中的国家科研资助》,《现代法学》2017年第5期。

⑥ 依德国的“保护规范理论”,在法律没有明确授权时判断是否存在主观公权利须同时考虑两个条件:其一,法律规范使公权机关负有作出特定行为的义务;其二,该规范必须至少同时具有保护公民个体利益的目的。参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第155页。

⑦ 参见金耀基:《大学之理念》,生活、读书、新知三联书店2008年增订版,第157页。

⑧ 参见[美]爱德华·希尔斯:《论学术自由》,林杰译,《北京大学教育评论》2005年第1期。

索他所见的真理之工作所必需的,毕竟自由的气氛是研究最有效的环境。<sup>①</sup> 科研规律的特殊性,也决定了国家对科研经费的管理必须有别于行政经费的管理方式与管理模式。

3. 科研经费管理法律治理的实质与治理重心的转向。国家对科研经费的管理与干预具有正当性,科研人员亦非天使,不受限制的权利也会导致权利的滥用,但公权力具有天然的扩张性,一旦对其缺乏有效的约束,科研权利就必然受到抑制并逐步萎缩。因此,在科研经费治理领域,处理科研权利与公权力的关系就会产生两种可选择的路径:一种是以公权力为导向,以维护科研经费的财政属性为首要目的,进而对科研权利进行严格管制;另一种是以科研权利为导向,以遵守科研规律为行为依据与准则,在此基础上明确列举公权力的“干预清单”与保障义务。传统科研经费行政管控模式,无疑是选择第一种路径的结果。而事实已经证明,公权力的过度干预导致了治理权力与治理权利的极度失衡。

在我们看来,科研经费的法律治理至少包含三个方面的内涵:(1)治理主体之间权利义务以及科研经费的配置、使用及其治理,是受法律而非管理者个人意志的调整与规范;(2)法律应该是尊重与符合科研规律的,是所谓的“良法”;(3)科研经费法律治理效果是法律制度与制度执行能力的集中体现,即要求法律能在治理过程中得以实施与执行。在当前背景下,我国科研经费法律治理当务之急是认识到科研经费管理与使用乱象的根源,不在于惩戒力度不足,而在于治理理念、技术与目标的偏差。<sup>②</sup> 我国科研经费的法律治理应选择第二种路径,其逻辑是明确科研权利的法律属性及其构成,以权利保护为目的来塑造权力约束机制,减少不必要的公权干预,重塑经费治理中的法律关系,将以公权力为中心的管控关系转化为以科研权利为中心的法律关系。<sup>③</sup> 因此,科研经费治理的实质是将科研人员由治理的客体转变为治理的主体,充分尊重科研规律、维护科研人员的科研权利,以科研权利为导向建构经费配置与使用的具体规则。由此,科研权利自身承载的独特精神内涵和特定的主体行为指向,就为各方权利(力)的合理配置和科研经费的合理治理提供了可能和方向。

## (二) 科研权利的法律属性

以权利为导向构造科研经费的法律治理,须先明确科研权利的法律属性,从而为科研经费的公权力干预划定界限,为其制定行为准则提供依据。

1. 科研权利是一种特殊的“自由权”,为公权力的干预设置了应有限度。科研权利是国家在遵循科研活动本身所固有的规律性和特殊性基础上而赋予科研人员的特殊权利。科研权利的正当性在于保护科研人员精神生活自由和在道德与研究上的正直,激励科研人员追求和阐释真理。为此,公权力对科研人员科研权利予以干预或保障时,应在遵循科研活动规律的基础上,以保护科研人员的精神自由和激励科研人员对真理追求的能力为目标和限度。对科研真理追求的责任和科研真理的客观标准亦成为科研人员行使或保护科研权利、防止其他主体不当干预的有力手段。当然,科研人员的科研权利属于特殊的自由权是因科研自身的特殊性而存在的,并不是特权。正如密尔所言:“人们应当有自由依照其意见而行动,也就是说将其意见在生活中付诸实践,只要风险和危险仅在他们自己身上就不应遭到同仁们无论物质的或者道德的阻碍”,<sup>④</sup> 科研人员科研权利的行使应遵循法律或道德,以不伤害他人、国家利益和社会利益为界限。科研人员在科研经费的使用中不应存在为了个人不当利益而以科研活动名义滥用、套用或不当占用科研经费的行为。

2. 科研权利具有“主观权利”和“客观权利”的双重属性,成为形成与约束国家(机关)行为的准则。自德国普鲁士宪法将科研权利纳入宪法之后,众多的国家先后将科研权利纳入宪法,<sup>⑤</sup>《中华人民共和国宪

<sup>①</sup> See Eris Ashby. *Universities: British, Indian, African. A Study in the Ecology of Higher Education*, Harvard University Press, 1966, p. 290.

<sup>②</sup> 参见李祥、熊枫:《论高校科研经费法律治理及其限度》,《学术界》2016年第11期。

<sup>③</sup> 参见程燎原、王人博:《权利论》,广西师范大学出版社2014年版,第470页。

<sup>④</sup> [英]约翰·密尔:《论自由》,许宝骥译,商务印书馆2007年版,第65页。

<sup>⑤</sup> 例如,1949年《德国联邦基本法》第5条第3款规定:“艺术与科学、研究与教学均属自由”;1946年《日本宪法》第23条规定:“保障学术自由”;1976年《古巴宪法》第38条第9款规定:“创造性的科学研究活动是自由的”;等等。

法》第 47 条亦将科研自由作为公民的基本权利。<sup>①</sup> 科研权利作为一项公民的基本权利,具有“主观权利”和“客观权利”的双重属性。因为“基本权利既是个人可以诉请法院对抗国家侵害的主观防御权,同时也是一种宪法所确定的,科以公权力‘保护义务’的,一切公权力必须自觉遵守的‘客观规范’”。<sup>②</sup> 科研权利作为“主观权利”时主要强调防御权功能,与其相对应的是国家的消极义务,即国家应限制权力恣意,当公权力侵害科研人员科研权利时,科研人员有权请求国家停止侵害并得到法律救济。科研权利作为“客观权利”时,强调科研权利是约束国家公权力的“客观规范”——立法机关立法、行政机关行政以及司法机关司法时应以科研权利为原则或客观指导。因为此时科研权利是共同体政治道德原则或公理,是深埋于普通法背后的概念的形而上的陈述,高于国家公权力而存在。<sup>③</sup> 因此,要实现科研经费的合理治理,应立基于科研权利的基础地位,不仅国家不能随意干预科研人员的科研权利,科研人员有请求国家停止侵害的权利和法律救济权,且国家公权力的行使——无论是行政机关的行政行为、立法机关的立法行为还是司法机关的司法行为,如科研预算资金供给、特定科研法律法规制度设立、特定科研救济权的运行——应以科研权利为导向,不得与科研权利相抵触,以保障科研权利的合理实现。

### (三) 科研经费管理法律治理中科研权利的构成

科研经费的法律治理不能仅仅依赖于抽象的科研权利,还需要科研权利保障机制的具体化、明确化。明确清晰的科研权利保障机制既能为科研人员正当使用科研经费提供具体依据,也可为国家科研经费的供给提供明确义务和行权限度,更有利于提升科研经费运行的公正和配置效率。<sup>④</sup> 而科研权利保障机制的具体化、明确化的过程,就是通过特定权利的设立来塑造国家干预权、保障科研权利和实现科研经费合理治理的过程。面对现行科研经费治理中国家过度干预和科研权利行使的双重失范,要保障法律化的科研权利的合理实现,则应至少合理设置劳动报酬权、经费自由支配权以及科研奖励获取权。

1. 劳动报酬权的明确化。科研项目经费治理中不仅要关注科研项目所承载的公共利益,还要保护科研人员自身的个人私利(劳动报酬)。因为劳动报酬权是科研人员付出科研劳动而获得相应对价的权力。取得合理的劳动报酬不仅关乎科研人员待遇的提高,更在于使科研人员获得与其付出相适应的尊严感和社会认可度,以符合“应得”的正义分配观念与“权责利相统一”的法律原则。尤其是在我国科研人员薪酬水平相对较低的背景下,在科研经费预算中设置合理的劳动报酬支出就显得尤为重要。鉴于科研项目中的公益属性、国家意志等因素,将规定科研项目法律主体权利义务关系的科研项目合同界定为纯私法合同具有较大的理论漏洞,<sup>⑤</sup> 因此科研报酬不能完全由科研项目主管机关与科研项目负责人以协商谈判的方式在合同中予以确定。科研报酬权作为科研人员一项应得权利,立法机关或政策制定者应承担明确规定劳动报酬权以及报酬标准的积极作为义务。

2. 经费自由支配权的保障。与传统的统治不同,治理是“建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作”,意味着“办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威”。<sup>⑥</sup> 虽然国家具有科研经费的所有权,但政府公权力不能以此作为科研经费行政化管制的依据,更不应该人为地设置导致科研人员经费使用困难甚至使用恐惧的各种障碍。作为特定思想自由和科研规律承载的科研权利,其合理实现离不开经费自由支配权的保障。公权力机关应在尊重科研规律的基础上,给予科研人员必要的信任,使其成为经费使用与治理的正当主体。这就需要国家从资助总额的协商(不同项目间资助额度弹性化)、预算编制限制、预算执行调整、不同类别款项间的调剂、经费使用与报销规则以及剩余科研资金的处置等方面鼓励科研人员积极参与,并通过赋权使其成为治理主体与责任主体。

① 参见《中华人民共和国宪法》第 47 条。

② 张翔:《基本权利的双重性质》,《法学研究》2005 年第 3 期。

③ 参见[美]罗纳德·德沃金:《认真对待权利》,信春鹰、吴玉章译,上海三联书店 2008 年版,第 41~42 页。

④ 参见[美]爱德华·希尔斯:《学术的秩序——当代大学论文集》,李家永译,商务印书馆 2007 年版,第 385 页。

⑤ 当前关于科研项目合同的法律性质有不同观点,早期行政合同说比较盛行,近期民事合同说则有成主流观点之势,笔者更倾向将科研项目合同定性为公私混合合同,鉴于内容的复杂,笔者将另拟论文对此予以论述。

⑥ 参见俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。

3. 科研奖励获取权的完善。“激励的目的就是把个体行为的外部性内部化,通过规则的强制,迫使产生外部性的个体将社会成本和社会收益转化为私人成本和私人收益,使得行为主体对自己的行为承担完全责任,从而通过个体的最优选择实现社会最优。”<sup>①</sup>需要注意的是,获得科研奖励与获得科研报酬都体现了“借助于社会制度的合理设计和安排以保障和增进分配正义的价值”。<sup>②</sup>但两者亦有所区别,报酬是对科研人员智力与体力付出的回报,奖励则是对科研人员所做出的科研贡献的承认与鼓励。合理的科研奖励获取权对保障科研人员的科研积极性、发挥有限科研经费的最大效益以及引导整个社会形成崇尚知识、崇尚科学的良好氛围,都具有十分重要的作用。

### 三、科研经费管理法律治理的实现路径

运用法治思维与法治方式进行社会公共事务的管理,前提是权力修辞向法律话语转向。与以权力为中心的管理方式不同,法律话语强调在说服基础上的接受,建立以权利为中心或本位的治理体系。当然,在法律话语中,权力场依然会存在,因为这是实施管理所不可缺少的,但权力受到了法律的抑制,失去往昔的恣意。<sup>③</sup>以权利为导向的科研经费的法律治理,其具体路径应该是围绕科研权利进行合理有效的制度建构。

#### (一)完善科研人员的劳动报酬体系

在财政资助科研项目研究过程中,项目负责人对项目的策划、资金使用、项目实施和项目成果管理实行全过程负责管理,不仅要按规定编制项目预算并严格执行,同时在项目完成后还要会同科研、财务、审计等部门及时清理账目与资产。关于科研人员能否从科研经费中支取劳务报酬费用,各国做法并不完全一致。例如,英国明确规定科研人员不得从科研经费中支取报酬;美国国立卫生研究院竞争性项目则允许列支的全职教授工资预算不得超过年薪的 25%;美国国家科学基金会亦允许高级研究员及项目负责人列支薪酬,但不得超过其年薪的九分之二。<sup>④</sup>我国社会舆论对科研人员能否支取劳务费也颇有争议。近年来中央出台的科研管理政策,则以科研人员是否为项目依托单位内编制人员作为能否领取劳务费的标准。<sup>⑤</sup>

开展科学研究虽为科研人员的本职工作,但也需科研人员付出额外的时间与精力,因此科研人员获得必要的劳动报酬具有法理上的充分依据。事实上,为了激发科研人员的积极性,我国有些地方开始承认有编制的科研人员获得劳务报酬的权利。例如,湖南省《关于完善省级科研项目资金管理、激发创新活力的若干政策措施》规定,参与项目研究的科研负责人、骨干技术人员(不含公务员),经报主管部门备案后可开支劳务费。除此之外,上海市、重庆市、广东省、河北省、山西省都有类似的规定。<sup>⑥</sup>这些地方政府的突破性改革可能会给其他地方政府带来一定的政策制定压力及示范效应,但中央出台承认编制内科研人员劳务报酬权的政策却更加迫切。这是因为,一方面在我国财政科技支出中,中央财政占据了较大的比例,且单个科研项目资助额度较高,<sup>⑦</sup>相对于较为分散的地方科技投入,其与全国科研人员的利益直接相关;另一方面,尽管这些地方性规范性文件往往宣示以中央发布的政策文件为依据,但关于科研人员劳务报酬权的规定,实际上直接与中央已有的规定相抵牾,因此在一定程度上处于不稳定的状态,这就需要中央政策作出及时的调整。

保护科研人员的权利,不仅需要承认其劳务报酬权,还须进一步明确劳务报酬的支取标准。中央文件

① 张维迎:《信息、信任与法律》,三联书店 2006 年第 2 版,第 83 页。

② 参见向玉乔:《社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度》,《中国社会科学》2013 年第 3 期。

③ 参见陈金钊:《权力修辞向法律话语的转变》,《法律科学》2013 年第 5 期。

④ See Grant Accounting Office, <https://gao.fo.uiowa.edu/grant-and-contract-management/sponsor-specific-information/nsf>, visit on 2017/11/08, 2017-11-08.

⑤ 参见《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]。

⑥ 参见《上海市科研计划专项经费管理办法》第 9 条、《重庆市科技计划项目资金管理办法(试行)》、《广东省自主创新促进条例》第 56 条、《河北省关于落实以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》、《山西省科研项目经费和科技活动经费管理办法(试行)》第 11 条等。

⑦ 例如,2016 年国家财政科学技术支出 7 760.7 亿元,其中,中央财政科学技术支出 3 269.3 亿元,占财政科学技术支出的比重为 42.1%。参见国家统计局发布的《2016 年全国科技经费投入统计公报》, <http://www.stats.gov.cn/>, 2018-01-26。



规定,项目聘用人员的劳务费开支标准参照当地科学研究和技术服务业从业人员平均工资水平。但各地方对这一规定的落实并不一致,有的地方政府并没有明确劳务报酬的标准;<sup>①</sup>有的地方政府则对科研负责人、项目成员作出了分门别类的细致规定。<sup>②</sup>应该承认,由地方政府根据本地经济与薪酬水平确定劳务报酬标准,能够为科研负责人编制经费预算提供极大便利,也能够减少科研人员的违法风险。但是,若对项目聘用人员的劳务报酬标准作过于严格的限制,则不利于科研项目吸引优秀的人才参与其中,这对经济欠发达地区更是如此。更可行的方法是将当地科学研究和技术服务业从业人员平均工资水平作为确定劳务报酬的最低标准,科研负责人有权在一定幅度内进行调节,以适应人才竞争的需要。

## (二)赋予科研人员更大的经费支配自主权

科研活动的不确定性与财政活动的预算约束性之间存在内在紧张关系。如何缓解这一矛盾,域外的做法也并不一致。在美国,经费预算编制十分复杂与繁琐,预算执行亦相当严格,联邦政府的经费监管从国家立法、外部监督到内部控制等各方面都有严格的规定和要求,构成了完整的监督体系。<sup>③</sup>在德国,科研与管理完全自治,政府通过预算审批与审计手段对科研机构年度经费进行总量控制,科研机构拥有财务自主权,科研机构给予科学家充分信任,对已确定的研究项目采取饱和投资方式,科研人员在经费配置等方面有很大自主权。<sup>④</sup>在我国,科研经费使用难已被广大科研人员诟病,目前中央政府通过出台系列政策赋予了科研人员更大的经费使用自主权,但科研经费支出难、报销难的困境并未得到彻底的解决。为此,有学者提出,为赋予科研人员经费使用自主权并减少违法风险,可以采用“负面清单”管理模式,“只规定科研资金不能干什么,不用具体管它能干什么”。<sup>⑤</sup>实践中,一些地方政府亦在政策理念上肯认了这一模式,允许“在有条件的科研项目中实行经费支出负面清单管理”。<sup>⑥</sup>笔者以为,“负面清单”模式虽然可以赋予科研人员极大的经费使用自主权,但其前提必须是要有完善的科研机构自治机制与自我监管能力、合理的薪酬体系、科学的成果鉴定机制、良好的科学职业伦理与素养等,否则可能会产生经费使用的“道德风险”问题,进一步损害本已脆弱的科研公信力,<sup>⑦</sup>更何况,如何确定“负面清单”的内容,本身就是一个充满争议的问题。在中央已出台政策的基础上,实行相对稳妥的渐进式改革或许是更为可行的路径选择。

1. 赋予科研人员经费使用自主权的前提是科研经费预算编制的合理性。要求科研人员制定详细规范的预算编制,并不必然与科研活动规律相悖,关键在于预算科目是否为科研活动所需以及预算费用是否充足。对此,一方面应该根据科研项目类型(如基础研究和应用研究、自然科学类和人文社会科学类的分类等)科学设置预算科目,让预算科目符合科研活动的需要而非相反。另一方面,在编制预算过程中逐步引入经费预算的协商机制,亦即科研主管机关与项目负责人可以互相陈述诉求、相互协调,共同制定出合理的经费预算与管理方案,<sup>⑧</sup>以“做到大方面遵循原则、具体项目‘因项目制宜’相结合”。<sup>⑨</sup>科研经费预算若能实现最大限度的科学性与合理性,科研人员在科研过程中调整预算的几率以及滥用科研经费的可能性就会随之降低,其自主使用科研经费也因此更具正当性。当然,我国科研项目种类繁多、科研主管机关分散,完全引入经费预算协商机制将会给政府带来额外的巨大成本,但目前我国正逐步整合科研主管平台,在一些重大重点科研项目中实施谈判协商机制完全是可能的。

2. 保持科研经费使用的必要弹性。“专款专用”是各国科研经费管理的基本规则,但科研活动具有较大的不确定性,在严格科研经费预算的同时,保持科研经费使用的必要弹性亦不可或缺。按照科研人员权

① 参见《江西省完善省级财政科研项目资金管理政策》、《湖南省关于完善省级科研项目资金管理激发创新活力的若干政策措施》。

② 参见《上海市科研计划专项经费管理办法》、《山西省科研项目经费和科技活动经费管理办法(试行)》。

③ 参见戴国庆:《美国联邦政府科研经费监督管理及其启示》,《科研管理》2006年第1期。

④ 参见吴建国:《德国国立科研机构经费配置管理模式研究》,《科研管理》2009年第5期。

⑤ 冯俊:《用“负面清单”管理科研经费》,《华夏时报》2015年3月9日。

⑥ 参见《〈山西省科研项目经费和科技活动经费管理办法(试行)〉补充规定》第5条、河北省《关于落实以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》。

⑦ 参见肖中华:《科研人员不当套取国家科研经费不应认定为贪污罪》,《法治研究》2014年第9期。

⑧ 参见叶继元:《美国社会科学研究经费的管理及其启示》,《甘肃社会科学》2011年第4期。

⑨ 韩天琪:《科研经费:放管之间如何平衡》,《中国科学报》2016年6月13日。

利保护优于国家干预的治理理念,经费使用可寻求必要的变革:(1)赋予科研人员更大的经费使用自主权。如以经费“包干制”代替严格的发票报销制度,<sup>①</sup>即科研人员依照预算科目额度的支出经费,在相关材料的证明下,项目依托单位应按有关标准予以报销,至于实际支出多少,由科研人员自行控制,以此满足科研人员实际支出需要,并形成科研人员经费支出的自我统筹与内部控制机制。在辅之以一定的比例限制及合理的程序规制的前提下,打破经费调剂的科目壁垒以适应科研活动的灵活性与不确定性,在预算项目内授权科研人员可自由调节资金配置,但在一些重要的预算项目上则必须提前获得资助者的批准,<sup>②</sup>从而防止经费的违规使用。(2)建立严格与灵活相结合的预算执行制度。根据研究需要,科研人员按照相关程序可以提出预先支取、<sup>③</sup>延后付费等申请,科研主管机关应在规定时间内作出是否批准的决定。

### (三)建立更加科学的科研激励制度

给予科研人员合理的劳务报酬,是对科研人员科学研究付出的物质补偿;赋予科研人员科研经费自主使用权,则是科研活动顺利进行的必要保障。法律之治的最高境界,在于通过具有“强制力”的法律规则或规范,实现“非强制性”的法律激励,调整整个社会人们的行为,实现社会的和谐发展。科研经费的法律治理,不仅要以往科研人员的缺失权利予以补充,还应该建立激励规则营造良好的科学氛围。

1. 完善科研项目经费绩效支出规则。提高(新增)间接经费比例,加大对科研人员的激励力度,取消绩效支出比例限制,是近年来中央科研政策改革的重要内容之一,亦为地方科研政策所确认。虽然间接经费由间接成本、管理费用与绩效支出构成,但一些高校把绝大部分的间接经费用作绩效支出,间接成本支出与管理费用所占比例极小,这在社会科学类科研项目经费管理中表现尤为明显。<sup>④</sup> 尽管此举对激励科研人员的积极性具有重要意义,但审视我国科研经费绩效支出规则,至少有两个问题值得注意并须作出必要的应对改革:(1)绩效支出未充分体现绩效的差异化。不同于劳务报酬,绩效支出本质上是对科研人员开展科研活动所取得成绩的一种奖励。严格地说,科研绩效不同,科研人员所获得的绩效奖励应有所差异,然而现状往往并非如此。以国家社会科学基金为例,从目前各科研单位所制定的规则看,科研人员只要按期完成项目并通过鉴定,不论鉴定等级如何,都可获得所有绩效奖励,其实质还是平均主义的分配方法。<sup>⑤</sup> (2)不少科研项目的间接经费均难以发挥激励作用。近年来我国各级政府科研经费投入逐渐增加,但非国家级科研项目尤其是社会科学类项目经费总体偏低,2至3年的科研时间与精力的投入能获得的绩效奖励可能仅有数千元之多,难以有效吸引科研人员的参与。鉴于此,笔者以为有两种改良的方法可供参考:(1)在各类项目经费资助力度短期内难以大幅增长的背景下,科研单位从已立项的项目经费中提取一定比例的费用进行统筹管理与分配,根据项目结题鉴定等级,实施差异化的绩效支出,对间接经费较低但科研效果较好的项目,则可以从机构内部适当地给予绩效奖励补贴;(2)进一步整合地方政府设置的性质类似的科研项目,以减少项目数量的方式提高单个科研项目的资助额度,让真正有意愿、有能力的科研人员获得资助及相对可接受的奖励。

2. 发挥结余经费的激励性作用。现行政策规定,对项目结余经费,项目依托单位一定期限内可统筹

<sup>①</sup> 参见郇莉:《社科创新:无价的价值》,时事出版社2017年版,第97页。

<sup>②</sup> 例如,美国国家科学基金会和美国国立卫生研究院均规定,若要重新对人员培训费用编制预算,则需提前获得资助机构的同意。See National Science Foundation, Grant Policy Manual, Chapter III, 322; also see National Institutes of Health, Grants Policy Statement, 8.1.2.15.

<sup>③</sup> 因科研项目的立项、进行与结项涉及多个部门,极易导致课题经费到账滞后,而拨款滞后又将迫使科研人员需垫付相关支出费用,待到科研经费入账后又将陷入报销难的困境,这种科研经费管理的制度缺陷诱发了科研经费违规使用现象的出现。参见何林璘等:《与科研经费相关案件递增 涉贪者多为项目负责人》,《中国青年报》2017年7月20日。

<sup>④</sup> 例如,《中国政法大学科研项目间接费用管理办法》规定,按项目资助总额的不同,间接费用占总额经费13%~20%不等,学校提取项目经费总额的3%作为间接成本和管理费用,其余部分为绩效支出。

<sup>⑤</sup> 目前有地方政府如河北省已认识到这一问题,要求“对科研项目实行分类管理,突出项目激励收入与实际贡献挂钩,在分类考核评价基础上,加大对科技人员的项目绩效激励力度”,但具体如何分类、如何考核,尚须进一步观察。参见河北省《关于落实以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》。

安排使用,但是否兼顾原项目科研人员的利益,则取决于项目依托单位的意志。<sup>①</sup>从科研经费的所有权归属以及我国国有财产的“国家所有权统一性和唯一性”的角度看,这一做法并无法理上的不当。但是,当结余经费处理制度中科研人员权利处于不确定状态时,反而可能导致科研人员“逆向选择”行为的产生,如开展科研活动却不注意经费的节约使用、在结题前突击使用经费或延期结项等。为此,建立某种激励性制度或许可以成为处理结余经费的另一选择。即对科研项目结余经费做类型化处理:政府资助的重大项目所产生的结余资金,可按一定比例或最低限额留取部分资金供原项目负责人继续支配使用;至于一般项目所产生的结余资金,则完全可以允许项目负责人自主支配,或者“将结余经费视为对经费的节约或者科研效益的提升,因此可以根据科研成果鉴定情况,从结余经费中给予奖励”。<sup>②</sup>

#### 四、结语

科研经费管理转型不仅仅表征为管理手段的转变,更是一个价值更替、秩序重构的过程,需要经历由人治思维到法治思维的历史嬗变。<sup>③</sup>当前我国科研经费治理领域问题丛生的根本原因,在于科研权利理念的缺失与治理规则的失范。需要承认的是,科研经费的公权干预有其正当性。科研经费管理的法律治理并非是要纵容科研权利滥用,其实质是以维护科研人员科研权利为基础,通过权利保护来塑造权力约束机制,使公权力的干预能保持在合理的限度内。将科研经费管理纳入法律治理轨道,不仅仅在于保障科研权利,提升科研人员的创造热情和科研成果的质量,更是科研体制改革乃至教育体制改革的重要内容,是实现各方权力(利)法治化的过程,同时也是迈向法治国家的重要体现。

在科研经费管理法律治理过程中,我们应当合理借鉴西方法治国家的科研管理经验和制度理念,如基于科研经费的公共财政属性对科研经费的使用遵循严格的财政治理、在科研质量监测方面允许科研失败等等,都有益于我国科研经费管理法律治理的制度构建。但是,我国科研经费管理的法律治理唯有置身中国特定的法治场境、处境和意境,其法治规律方可显现,科研经费管理法律治理建构才具有现实意义和实现可能。<sup>④</sup>故此,基于我国法治化的特有场域和科研经费管理法律治理的客观现实,审慎地借鉴西方先进经验,构筑起真正体现中国特色又能激活科研人员科研热情的现代科研经费管理制度,才是科研经费治理应有的态度和立场。

责任编辑 翟中鞠

<sup>①</sup> 参见《浙江大学科研项目结余经费管理办法》、《武汉大学财政科研项目间接费用及结余经费管理暂行办法》、《中国矿业大学财政科研项目结余经费管理办法》等。

<sup>②</sup> 邹毅:《高校科研经费监管机制优化路径》,《教育评论》2017年第12期。

<sup>③</sup> 参见江必新:《法治思维——社会转型时期治国理政的应然向度》,《法学评论》2013年第5期。

<sup>④</sup> 参见江国华:《法治的场境、处境和意境》,《法学研究》2012年第6期。