

全面贯彻落实条例 依法管理科学基金 为建设和谐创新环境提供有力保障

陈宜瑜*

(国家自然科学基金委员会,北京 100085)

国务院公布《国家自然科学基金条例》(以下简称《条例》)并决定自2007年4月1日起施行。这是我国科技法律体系建设和基础研究工作中的一件大事,在国家自然科学基金(以下简称科学基金)发展史上具有里程碑意义。《条例》着眼于增强自主创新能力和建设创新型国家的总体战略部署,依据《中华人民共和国科学技术进步法》,对科学基金管理工作进行了全面规范,确立了科学基金资助的基本原则、指导方针和重要制度。《条例》的公布实施,对于进一步规范科学基金管理,提高科学基金使用效益,大力营造有利于自主创新的和谐环境,推动我国基础研究健康发展,全面落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》(以下简称《规划纲要》),具有重大战略意义。我们要深刻理解制定和实施《条例》的重要意义,准确把握《条例》的实质内涵,深入贯彻实施《条例》,全面推进依法管理,不断提高科学基金管理水平和效能,为建设和谐创新环境提供有力保障。

1 深刻认识制定和实施《条例》的重要意义

制定和实施《条例》,是党和政府以及科技界对科学基金工作的殷切希望。1985年,《中共中央关于科技体制改革的决定》指出:“对基础研究和部分应用研究工作,逐步试行科学基金制。”科学基金制的诞生得到广大科技工作者的拥护和支持,其成功实践赢得了科技界的广泛赞誉。其中的一个重要原因在于,科学基金制具有较为规范的机制和程序,保障了科学基金评审与资助的科学性和公正性,最大限度地排除了主观随意性和非科学因素的干扰。广大科技工作者迫切希望加强科学基金立法,将科学基金制的实践经验以法律形式固定下来,巩固和推

进科技体制改革。从1988年开始,参加“两会”的科技界代表不断提出对科学基金制进行立法的议案和提案。1993年公布施行的《中华人民共和国科学技术进步法》作出了“国家设立自然科学基金”的规定。2004年,国务院将制定《条例》正式列入立法计划,开始全面、深入、细致的调研和起草工作。《条例》(送审稿)征求了科技部、财政部等29家中央单位和北京、上海等30家地方政府以及部分高等学校、科研机构意见。国务院对通过制定和实施《条例》推动基础研究工作寄予厚望,先后召开了两次国务院常务会议审议《条例》,并决定采取公开征求意见的方式,进一步发扬民主、集思广益。这充分表明了国务院对制订《条例》工作的高度重视。我们要增强责任感和使命感,把这项倾注了中央领导关心、凝聚了全国科技界智慧的法规贯彻好、落实好,不辜负党中央、国务院的期望,不辜负广大科技工作者的重托。

制定和实施《条例》,是科学基金工作服务于创新型国家和社会主义和谐社会建设的迫切需要。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“全社会创造活力显著增强,创新型国家基本建成”列为构建社会主义和谐社会的目标和主要任务之一,提出“社会公平正义是社会和谐的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证,必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度。”作为国家创新体系的重要组成部分,科学基金必须在建设创新型国家、构建社会主义和谐社会的伟大事业中发挥应有的作用。制定和实施《条例》,对于维护科学基金评审与资助的公开、公平、公正原则,进一步提高科学基金科学管理、民主管理、依法管理的水平,对于更好地发挥科学基金制在国家创新体系中的作用,大力营造保护创新热情、鼓励创新实践、

* 中国科学院院士,国家自然科学基金委员会主任。
本文于2007年3月23日收到。

宽容创新挫折、培育创新人才的和谐环境,对于繁荣基础研究,推进自主创新,加快建设创新型国家和构建社会主义和谐社会具有重要意义。

制定和实施《条例》,是推进依法行政、建设法治政府的迫切要求。《全面推进依法行政实施纲要》提出了全面推进依法行政、建设法治政府的目标。依法管理科学基金是依法行政的重要组成部分。《条例》从法律层面对科学基金工作提出了具体要求。贯彻实施《条例》是全面推进科学基金依法管理的一项基础性、全局性工作,是提高科学基金法治化管理水平的核心环节。

制定和实施《条例》,是发展和完善科学基金制,实现科学基金事业又好又快发展的内在要求。科学基金制在支持我国基础研究方面进行了成功的实践,也积累了丰富的经验。适应科学技术的迅猛发展和科技体制改革的不断深化,以科学发展观为指导,与时俱进发展和完善科学基金制,是科学基金工作的永恒主题。制度更具有根本性、全局性、稳定性和长期性。《条例》作为管理科学基金的根本制度,以法律形式对科学基金管理实践经验进行了总结,对科学基金的咨询、决策、执行和监督机制进行了规范。制定和实施《条例》,对于全面推进科学基金卓越管理,保障科学基金资助的科学性、公正性和有效性,推动科学基金制的体制机制创新,促进科学基金事业又好又快发展,必将产生深远的历史影响。

2 全面理解和把握《条例》的实质内涵

《条例》从提高科学基金使用效益、促进基础研究发展、增强自主创新能力出发,健全制度,规范程序,明晰责任,强化监督,对科学基金管理进行了全面、明确、具体的规范。全面理解和把握《条例》的实质内涵,是贯彻实施《条例》的重要基础。

总体上看,《条例》具有四个特点:一是体现了纲领性与指导性的统一。《条例》在着眼于增强自主创新能力的全局和长远考虑,对科学基金资助的原则和方针提出总体要求的同时,又注重规范性和可操作性。二是体现了规范性与创新性的统一。立法的目的是保障创新、推动创新、为创新提供动力。《条例》既严格规范了科学基金项目评审、资助与实施的一般程序,又提出了激励和保护创新的具体措施。如,对创新性强的非共识项目评审规定了署名推荐的特殊方式。三是体现了针对性与可行性的统一。《条例》既针对科学基金管理实践中的问题加以规范,又规定了诸多符合实际的具体措施。四是体现

了约束管理权力和保障有效管理的统一。《条例》既从科学基金管理的权限、程序、责任等方面提出了明确要求,又从体制、财政、执法手段等方面规定了相应的保障措施。

《条例》确立了科学基金的法律地位。《条例》规定,国家设立国家自然科学基金,用于资助《中华人民共和国科学技术进步法》规定的基础研究。《条例》从法律层面再次明确了科学基金的设立主体为国家,将国家对基础研究的支持以法律形式给予确认,表明了党和政府切实加强基础研究的决心和魄力。《规划纲要》将增强基础研究综合实力纳入总体发展目标,强调基础研究是高新技术发展的重要源泉,是培育创新人才的摇篮,是建设先进文化的基础,是未来科学和技术发展的内在动力。把握《条例》的实质内涵,就是要全面贯彻国家科技发展战略部署,准确把握增强自主创新能力、建设创新型国家的主题,坚定不移地支持基础研究,为国家创新体系建设提供丰富的人才和成果储备。

《条例》确立了科学基金资助工作的原则和方针。《条例》提出遵循公开、公平、公正的原则,这是科学基金工作的生命线,是履行公共投入的社会责任的必然要求。在公开方面,《条例》提出了在多个环节实行透明化管理的要求。如,在制定基金发展规划和年度基金项目指南时,要广泛听取高等学校、科研机构、学术团体和有关国家机关、企业的意见,组织有关专家进行科学论证;及时公布科学基金管理和资助成果的有关信息,等等。在公平、公正方面,《条例》坚持依靠专家的原则,要求在评审过程中充分发挥专家的学术把关作用;要求以创新性为重点进行同行评审;强调完善同行评审机制,等等。

《条例》提出实行尊重科学、发扬民主、提倡竞争、促进合作、激励创新、引领未来的方针,这是依法管理科学基金的行动指南,是在科学基金工作中全面落实科学发展观的必然要求。尊重科学是科学基金工作的根本立足点。要尊重科学规律,树立科学发展观和正确政绩观,按科学规律办事;尊重科技人员在创新活动中的主体地位和首创精神;崇尚科学精神,弘扬科学道德。发扬民主是履行管理职能的基本保证。要坚持依靠专家、发扬民主、择优支持、公正合理的评审原则,完善同行评议机制,真心依靠、密切联系、热情服务广大科技人员;坚持百花齐放、百家争鸣,促进学术繁荣。提倡竞争是科学基金择优支持的重要保障。要完善平等竞争机制,择优支持;提倡竞争精神,鼓励敢为天下先,支持科技人

员参与国际竞争。促进合作是现代科学研究发展的必然要求。要倡导合作精神,培育创新团队;拓展合作视野,支持科技人员参与区域和国际合作研究;促进高等学校、研究机构和合作企业的合作;加强与国家其他科技管理部门的战略协作。激励创新是科学基金工作的根本出发点。要激励创新思想,培育创新人才;营造创新环境,建设创新文化,努力提高国家自主创新能力。引领未来是基础研究的重要使命。要履行国家战略利益投资者的职能,着眼长远,稳定支持,超前部署,发挥基础研究引领未来经济社会发展的重要作用。

《条例》规定了科学基金工作相关主体的权利和义务关系。《条例》重点规范了两类单位、五种人的权利义务关系。《条例》在法律主体层面对科学基金管理机构和依托单位的管理职责进行了重点规范。明确授权国务院自然科学基金管理机构负责管理科学基金,监督科学基金资助项目的实施,同时也明确了科学基金管理机构对依托单位资助管理工作进行指导、监督的职责。《条例》重视充分发挥依托单位在科学基金申请与实施过程管理中的重要作用,规定了依托单位的基本条件,确定了依托单位在组织申请、项目实施以及法律监督等方面的职责。《条例》重点规范了五种人的权利和义务,即对国家自然科学基金管理机构工作人员、评审专家、依托单位负责基金管理工作人员、项目申请人和项目参与者,明确了各自在组织与规划、申请与评审、资助与实施、监督与管理等科学基金实施过程中的权利、义务及相关法律责任。

《条例》确立了科学基金管理的基本制度和程序。在总结已有工作经验的基础上,《条例》规范了科学基金组织与规划、申请与评审、资助与实施、监督与管理等方面的制度和程序。如,在科学基金资助项目评审方面,《条例》规定了四项制度:一是同行评议制度。除法定情形外,基金管理机构基金资助申请应当先从同行专家库存中随机选择3名以上专家进行通讯评审,再组织专家进行会议评审。二是尊重评审专家意见的制度。基金管理机构工作人员不得干预评审专家的评审工作;申请人对评审专家的学术判断有不同意见,不得作为提出复审的理由;基金管理机构作为资助项目决定,必须以评审专家的意见为根据。三是回避制度。在基金资助项目评审工作中,基金管理机构工作人员、评审专家有《条例》规定回避情形之一的,应当实行回避。四是复审制度。《条例》规定申请人对基金管理机构作出的不

予受理或者不予资助的决定不服的,可以向基金管理机构提出复审请求,由基金管理机构依法作出复审决定。此外,在科学基金资助项目实施方面,《条例》规定了项目计划书制度、项目负责人变更核准制度、定期报告制度、依托单位责任制度、抽查制度、信誉档案制度等,建立了监督约束机制,落实了法律责任,以切实加强科学基金实施环节的管理和监督,推动科学研究活动的有效开展,保障科学基金的规范使用,提高国家科研投入的使用效益。

3 切实加强组织领导,深入贯彻实施《条例》

贯彻实施《条例》,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻科学发展观,准确把握科学基金在国家创新体系中支持基础研究、坚持自由探索、发挥导向作用的战略定位,按照公开、公平、公正的原则和尊重科学、发扬民主、提倡竞争、促进合作、激励创新、引领未来的方针,以保护和激励创新为根本出发点,以营造和谐创新环境为着力点,以完善科学基金管理运行机制为基础,以科学基金管理队伍建设为保障,为繁荣基础研究,增强自主创新能力,建设创新型国家作出更大贡献。总体目标是,依法规范科学基金管理,提高科学基金使用效益,发展和完善中国特色科学基金制,降低管理成本,创新管理方式,增强管理透明度,提高管理效能,充分发挥科学基金在国家创新体系中的重要作用。今后一段时期贯彻实施《条例》的主要任务是,深入学习、深刻领会《条例》的实质内涵;提高制度建设质量,健全科学基金管理规章制度体系;落实《条例》规定,推进廉政勤政,提高管理效能;强化法律意识,转变工作作风,加强科学基金组织、队伍和文化建设,推进科学基金卓越管理,全面落实科学基金“十一五”发展规划,推动科学基金事业又好又快发展。

3.1 加强学习宣传,增强法律意识,提高贯彻《条例》的自觉性

科学基金工作相关人员都要深入学习和深刻理解《条例》的规定。要坚持正确的学习态度。要高度重视,积极、主动、热情投入到《条例》的学习、研究和实践。要制订切实可行的学习计划。要结合实际统筹安排,增强计划性,加强沟通与交流。要结合实际,务求实效。学习贯彻《条例》,要结合自身思想和工作实际,通过学习提高认识、加深理解,努力克服与《条例》不相符合的工作作风、思维方式和行为习惯。要充分发挥依托单位和科学基金管理联络网的作用,采取多种形式,积极组织宣传,让广大依托单

位科学基金工作管理人员谙熟《条例》，基金项目申请、承担和评审等相关人员熟悉和了解《条例》的基本精神和有关规定，努力营造规范有序的科学基金管理氛围。

要通过学习，不断增强法律意识。一是增强法律主体意识。科学基金管理工作者要严格自律，自觉以《条例》规范、约束自身行为。二是增强法律权威意识。要努力在科学基金工作中树立规则至上、法律至上的理念，营造依法办事、自觉维护法律权威的良好氛围。任何单位和个人在科学基金工作中都不能有超越《条例》的特权。三是增强法律程序意识。程序公正是实体公正的保障。要严格按照《条例》规定的权限和程序行使权力、履行职责，严格按程序办事。四是增强法律责任意识。承担责任是现代法治政府的第一要义。科学基金管理权力来源于人民，理应承担起与权力对等的责任，对人民负责。要确保权力与责任相统一，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

3.2 全面推进科学基金管理规章制度建设

要抓住贯彻《条例》的重要契机，进一步推动科学基金管理规章制度建设，不断完善程序严密、制约有效、公平公正、科学合理的科学基金管理运行机制。要结合实际，加强组织领导，全面、深入推动规章制度建设。根据《条例》对现行科学基金资助管理办法进行梳理和修订，是今后一段时期规章制度建设的重要内容。要对照《条例》规定的具体内容，认真理清现行科学基金管理规定和办法，内容上务求与《条例》保持一致，程序上务求与《条例》保持衔接。要加强各类规章制度之间的协调和衔接，形成以《条例》为核心的科学基金管理法体系。要认真落实《条例》关于规章制度建设的各项规定。《条例》明确要求基金管理机构制订具体管理规定的，要抓紧研究起草，按规章制度制订的程序，认真组织落实。涉及与国务院有关部门共同制订规章制度，需要协商国务院有关部门的，要积极主动地开展协调工作。对于《条例》实施过程中遇到的新问题，要及时向国务院法制办反映，配合有关部门作出司法解释，保障《条例》的有效实施。

3.3 坚持有法必依，把《条例》各项规定落到实处

贯彻实施《条例》，要全面落实《条例》规定的制度和程序。要努力形成用制度管权、按制度办事、靠制度管人的有效机制。要从规范科学基金工作各个环节的制度和程序入手，建设最具公信力的制度平台。在受理科学基金申请方面，要严格审查基金申

请项目的形式要件，切实落实《条例》中所规定的项目申请准入制度。在科学基金资助评审方面，要认真落实同行评议制度、回避制度、复审制度等，科学公正地遴选同行专家，充分发挥专家学术把关的优势，保证评审科学公正。在科学基金资助项目实施方面，要认真落实依托单位责任制度、项目计划书制度、定期报告制度、抽查制度等。《条例》对管理工作重要环节的时间期限作了明确规定。管理的时效性是体现管理水平和效能的重要方面。处理事务不及时，不仅造成管理流程延滞，而且意味着不作为。我们要增强法治观念，努力克服经验主义，不折不扣地执行《条例》有关规定，为科技人员提供更好的服务。

贯彻实施《条例》，要加强监督检查和责任追究，维护法律的严肃性。要按照《条例》对不同法律主体的规定，认真履行职责。科学基金管理工作人员要严格遵纪守法，加强道德自律，注重防微杜渐，努力防范科学基金管理的职业道德风险。国家自然科学基金委员会要与依托单位一道，共同履行《条例》规定的审查等职责。科学基金申请者或项目负责人要严格自律，保证提交材料的真实性，项目负责人要在研究过程中严谨治学。要强化社会监督。要提高管理的透明度，按照《条例》规定，及时对外公布受理的基金资助项目申请、决定予以资助的项目、结题报告等相关材料，接受科技界和社会的监督。要加强信誉管理。定期开展信誉评估工作，建立项目负责人、评审专家、依托单位的信誉档案。要严格执行处罚规定。《条例》对弄虚作假、情节严重的申请人或者项目负责人、参与者以及有弄虚作假行为的评审专家，规定了相应的处罚措施。我们要进一步完善科学基金监督机制，认真落实《条例》对科学基金工作中的不端行为的处罚规定，加强科学道德建设。

3.4 加强科学基金管理队伍的组织建设和文化建设

国家自然科学基金委员会是贯彻执行《条例》的重要主体。要按照建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的要求，进一步加强科学基金管理的组织机构建设。要从更好地履行《条例》规定的职责出发，科学配置管理职能，合理设置工作岗位，抓好《条例》确立的科学基金工作制度和程序的组织落实。

贯彻实施《条例》，要依法自我约束、严格自律。要坚决维护法律制度的权威性和严肃性。我们一贯强调，要像爱护自己的眼睛一样，爱护科学基金的声音。

誉。《条例》关于工作人员不得申请或者参与申请国家自然科学基金资助、不得干预评审专家的评审工作、不得披露未公开的与评审有关的信息等规定,事关科学基金的声誉,必须遵照执行。要结合贯彻《条例》,按照胡锦涛同志倡导八个方面良好风气的要求,进一步转变工作作风。制度具有规范性和具体性,要按照《条例》要求在实践中严格自律,自觉遵守,加强和改进工作作风建设。制度具有权威性和强制性,一经形成,任何人都不得违反,要通过强制力来督促形成良好作风。制度具有导向性和激励性,要通过激励恪守《条例》的行为,褒扬遵规守纪者,引导和推进良好科学基金工作作风的培育和弘扬。

贯彻实施《条例》,要坚持大科学基金管理观,高度重视和加强科学基金评审专家队伍建设,不断增强公信力,着力维护评审公正,提高评审质量。高度重视和支持依托单位科学基金管理团队建设,加强培训和指导,充分发挥依托单位的作用,共同营造有利于自主创新的和谐环境。

贯彻实施《条例》,要将法治理念融入科学基金的核心价值体系,丰富和发展科学基金文化,促进科

技创新文化建设。制度和文化是有机联系、相得益彰、相辅相成的。《条例》是科学基金管理的根本法律制度,其中体现的科学、规范、透明、民主等管理理念,是科学基金管理核心价值体系的重要组成部分,同时也通过其体现的法律意识、法治观念、法理精神,为进一步丰富科学基金文化的内涵奠定了基础。我们要通过贯彻实施《条例》,大力弘扬公正、奉献、团结、创新的委风,不断丰富和发展以尊重科学、公正透明、激励创新为核心价值理念的科学基金文化,充分发挥先进制度和文化的示范和辐射作用,为建设社会主义和谐文化发挥应有的作用。

法令通行则国治,法令废弛则国衰。从贯彻依法治国方略、建设法治政府的要求出发,规范科学基金使用与管理,提高科学基金资助效益,是推动基础研究发展、增强国家自主创新能力的重要战略任务。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,全面落实科学发展观,深入贯彻实施《条例》,全面推进科学基金卓越管理,努力营造有利于自主创新的和谐环境,以更加优异的工作业绩迎接党的十七大胜利召开!

·资料·信息·

营造创新环境 繁荣基础研究 为构建和谐社会提供科技支撑

——国家自然科学基金委员会五届四次全委会在京举行

国家自然科学基金委员会第五届委员会第四次全体会议于2007年3月20日在京举行。国家自然科学基金委员会陈宜瑜主任以“营造创新环境 繁荣基础研究 为构建和谐社会提供科技支撑”为题作了工作报告;孙家广副主任作了“关于贯彻落实《国家自然科学基金条例》”的报告;国家自然科学基金监督委员会张存浩主任作了“继续努力探索科学基金监督规律 为完善科学基金监督机制做出新贡献”的报告。财政部教科文司居昊副司长到会讲话。会议还提供了《国家自然科学基金委员会2006年度计划财务工作报告》的书面材料供参会代表审议。朱道本副主任主持了开幕式。开幕式后,全委会委

员对会议报告进行了分组讨论、审议会议报告。最后,陈宜瑜主任作了大会总结报告,朱作言副主任主持了会议的闭幕式,委员们表决通过了本次会议的各项报告。国家自然科学基金委员会王杰副主任、沈文庆副主任、经大平副秘书长、何鸣鸿副秘书长出席会议并分别参加了分组讨论。全委会委员18人出席会议,监督委员会17人列席会议。国务院办公厅、科技部、中国科学院、中国工程院、中国科协等部门的有关同志及国家自然科学基金委员会的工作人员参加了会议。

(委办宣传处 供稿)