

尊重科学 发扬民主

——对《国家自然科学基金条例》基本精神的理解

张建华

(国务院法制办公室,北京 100835)

国家自然科学基金是中央财政为资助自然科学研究拨款设立的,采取宏观引导、自主申请、平等竞争、同行评审、择优支持机制确定资助项目的基金。《国家自然科学基金条例》是为规范这一基金的使用与管理,由国务院制定的专门行政法规。

作为中央财政拨款设立的资助自然科学研究的基金,提高国家自然科学基金使用效益,是国家自然科学基金委员会(以下简称自然科学基金委)、有关国家机关、依托单位、评审专家、科学技术研究人员的共同责任。为实现提高国家自然科学基金使用效益的宗旨,《国家自然科学基金条例》一系列制度安排,都体现了尊重科学、发扬民主的思想。可以说,尊重科学、发扬民主,是条例的基本精神。

所谓尊重科学,就是要遵循客观规律,按照客观规律办事;所谓发扬民主,就是要保障各有关方面参与决策的权利,使决策积聚大家的智慧,凝聚大家的共识,并接受大家的监督。《国家自然科学基金条例》以尊重科学、发扬民主为基本精神,是提高国家自然科学基金使用效益的必由之路。

长期以来,如何使国家有限的科研经费发挥最大的效益,是有关国家机关、科研单位、科学技术研究人员面临的共同问题。科学基金制采取自主申请、平等竞争、同行评审、择优支持的机制,即遵循了科学发展的客观规律,也体现了民主决策的要求,成功的破解了使有限的科研经费发挥最大的效益的难题。科学基金制在发达国家取得了巨大成效。作为科技体制改革的重要举措,1981年,国务院根据80多位中国科学院学部委员的建议,批准设立面向全国的科学基金,1986年2月16日国务院发出通知决定成立国家自然科学基金委员会,资助基础研究,累计发放资助

经费近200多亿元,资助了近10万个研究项目,取得了一批在国内外具有一定影响的研究成果;科技界称赞国家自然科学基金用不到20%的基础研究经费,取得了80%的基础研究成果。国家自然科学基金的成功,是尊重科学、发扬民主思想结出的丰硕成果。《国家自然科学基金条例》总结国家自然科学基金的经验,将自然科学基金的实际做法制度化,也必然以尊重科学、发扬民主为其基本精神。

尊重科学、发扬民主,也是在立法工作中贯彻科学发展观、建设和谐社会的必然要求。随着经济的快速发展,社会发生分化,人们的利益要求多样化了,在这样的社会条件下,国家机关的工作要取得人们的信任和支持,要能够有效遏制腐败的蔓延,必须发扬民主,使人们把国家的事情当作自己的事情,使国家的决策成为人们的共同选择。因此,在贯彻科学发展观、建设和谐社会的进程中制定《国家自然科学基金条例》,必定要体现尊重科学、发扬民主的要求。

《国家自然科学基金条例》制定的过程,就是尊重科学、发扬民主的过程。在自然科学基金委起草条例的过程中,就对自然科学基金的经验进行了认真总结,对条例的有关内容进行了比较论证,并广泛地征求了有关方面的意见;国务院法制办在审查条例草案过程中,又反复征求了高等学校、科研机构的意见,对国内外科学基金制进行比较研究,专门开会听取院士的意见,到中国科学院化学研究所、中国人民解放军总医院、清华大学、钢铁研究总院等单位进行调研。2006年9月20日,国务院第150次常务会议决定,将条例草案向社会公布,公开征求社会各界的意见;国务院法制办根据公开征求的意见,会同自然科学基金委对原条例草案作了5处重大修改;在国务院通过条例后,国务院法制办还在网络上登载了对公开征求意见处理情况的说明。条例的制定过

本文于2007年4月9日收到。

程,充分体现了国务院对科学的尊重,是国务院发扬民主制定行政法规的又一次具体实践。

二

《国家自然科学基金条例》贯彻尊重科学的精神,在国家自然科学基金资助工作方针的表述中要求尊重科学,在确定自然科学基金资助项目机制时强调充分发挥专家的作用;此外,在具体的制度建设中,还作出了以下四个方面的规定。

(一)组织与规划方面。自然科学基金委制定基金发展规划和年度基金项目指南,是自然科学基金工作尊重科学的基础。《国家自然科学基金条例》第七条明确,基金管理机构制定基金发展规划和年度基金项目指南,应当以国民经济和社会发展规划、科学技术发展规划以及科学技术发展状况为根据;并要求基金发展规划应当明确优先发展的领域,年度基金项目指南应当规定优先支持的项目范围;还强调基金管理机构制定基金发展规划和年度基金项目指南,应当广泛听取高等学校、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。

依托单位是联结自然科学基金委和科学技术研究人员的纽带,在自然科学基金制度中发挥着枢纽作用。《国家自然科学基金条例》第八条严格限制依托单位的范围,规定只有中华人民共和国境内的高等学校、科研机构和其他具有独立法人资格、开展基础研究的公益性机构,可以在基金管理机构注册为依托单位;同时,考虑到转制科研院所虽然成为企业,但有的一直是依托单位并仍从事基础研究,应当承认其依托单位的作用,据此,草案规定,本条例施行前的依托单位要求注册为依托单位的,基金管理机构应当予以注册。为便于依托单位开展工作,条例第九条还规定了依托单位的职责,同时规定,基金管理机构对依托单位的基金资助管理工作进行指导、监督。

(二)在申请与评审方面。基础研究是由科学技术人员完成的;尊重科学,首先必须要求可以申请国家自然科学基金资助的科学技术人员具备一定的条件。对此,《国家自然科学基金条例》第十条规定,可以申请国家自然科学基金资助的人员应当是依托单位的科学技术人员,具有承担基础研究课题或者其他从事基础研究的经历;同时具有高级专业技术职务(职称)或者具有博士学位,或者有2名与其研究领域相同、具有高级专业技术职务(职称)的科

技术人员推荐。考虑到有的从事基础研究、具备规定条件的科学技术研究人员没有依托单位,条例还规定,这些人员经与在基金管理机构注册的依托单位协商,并取得该依托单位的同意,可以通过这些依托单位依照本条例规定申请国家自然科学基金资助;依托单位应当将其视为本单位科学技术人员,依照本条例规定实施有效管理。

自然科学基金项目是经过专家评审确定的,专家评审制度是自然科学基金工作尊重科学的关键。在专家评审方面,《国家自然科学基金条例》一是规定评审专家的条件。条例第十三条规定对基金资助项目申请进行评审的专家,应当是具有较高的学术水平、良好的职业道德的同行专家。二是具体规定专家评审的程序。条例第十四条规定,对已受理的基金资助项目申请,应当先从同行专家库中随机选择3名以上专家进行通讯评审,再组织专家进行会议评审;对因国家经济、社会发展特殊需要或者其他特殊情况临时提出的基金资助项目申请,可以只进行通讯评审或者会议评审;会议评审提出的评审意见应当通过投票表决;评审专家对基金管理机构安排其评审的基金资助项目申请认为难以作出学术判断或者没有精力评审的,应当及时告知基金管理机构,基金管理机构应当依照本条例规定,选择其他评审专家进行评审。三是,规定专家评审的内容。条例第十五条规定,评审专家对基金资助项目申请应当从科学价值、创新性、社会影响以及研究方案的可行性等方面进行独立判断和评价,提出评审意见,同时考虑申请人和参与者的研究经历、基金资助经费使用计划的合理性、研究内容获得其他资助的情况、申请人实施基金资助项目的情况以及继续予以资助的必要性。四是对非共识项目作出特别规定。条例第十六条规定:对通讯评审中多数评审专家认为不应当予以资助,但创新性强的基金资助项目申请,经2名参加会议评审的评审专家署名推荐,可以进行会议评审;但是,本条例第十四条规定的因特殊需要或者其他特殊情况临时提出的基金资助项目申请除外。五是,明确专家评审的效力。条例第十七条规定,基金管理机构根据本条例的规定和专家提出的评审意见,决定予以资助的研究项目;基金管理机构不得以与评审专家有不同的学术观点为由否定专家的评审意见。六是,为了为评审专家创造良好的工作环境,条例第二十条第二款还规定,基金管理机构工作人员和评审专家不得披露未公开的评审专家的基本情况、评审意见、评审结果等与评审有关的信息。

为确保基金资助项目评审工作的公正性,有必要排除各种人情关系对评审工作可能的干扰。为此,《国家自然科学基金条例》总结有关经验教训,特别规定了回避制度,在第十九条规定:在基金资助项目评审工作中,基金管理机构工作人员、评审专家是申请人、参与者近亲属,或者与其有其他关系、可能影响公正评审的,评审专家自己申请的基金资助项目与申请人申请的基金资助项目相同或者相近的,评审专家与申请人、参与者属于同一法人单位的,应当申请回避;基金管理机构对申请进行审查后作出是否回避的决定,也可以不经申请直接作出回避决定。第二十条第一款还规定,基金管理机构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。

(三) 在资助与实施方面。基金资助项目的实施是落实尊重科学精神的保证。《国家自然科学基金条例》要求基金资助项目严格按照评审专家评审的申请实施,在第二十一条规定,依托单位和项目负责人自收到基金管理机构基金资助通知之日起20日内,按照评审专家的评审意见、基金管理机构确定的基金资助额度填写项目计划书,报基金管理机构核准;依托单位和项目负责人填写项目计划书,除根据评审专家的评审意见和基金管理机构确定的基金资助额度对已提交的申请书内容进行调整外,不得对其他内容进行变更。第二十二条第三款规定,项目负责人应当按照项目计划书的要求使用基金资助经费,依托单位应当对项目负责人使用基金资助经费的情况进行监督;项目负责人、依托单位不得以任何方式侵占、挪用基金资助经费。第二十三条规定,项目负责人应当按照项目计划书组织开展研究工作,作好基金资助项目实施情况的原始记录,通过依托单位向基金管理机构提交项目年度进展报告;依托单位应当审核项目年度进展报告,查看基金资助项目实施情况的原始记录,并向基金管理机构提交年度基金资助项目管理报告;基金管理机构应当对项目年度进展报告和年度基金资助项目管理报告进行审查。第二十五条规定,基金资助项目实施中,研究内容或者研究计划需要作出重大调整的,项目负责人应当及时提出申请,经依托单位审核报基金管理机构批准。

在项目的实施中,项目负责人发挥着决定性作用。《国家自然科学基金条例》在第二十四条明确要求,基金资助项目实施中,依托单位不得擅自变更项目负责人;只有在项目负责人不再是依托单位科学

技术人员、不能继续开展研究工作或者有剽窃他人科学研究成果或者在科学研究中有弄虚作假等行为的,依托单位才能并应当及时提出变更项目负责人或者终止基金资助项目实施的申请,报基金管理机构批准,基金管理机构也可以直接作出终止基金资助项目实施的决定。针对项目负责人调入另一依托单位工作的情况,条例特别要求要经所在依托单位与原依托单位协商一致,由原依托单位提出变更依托单位的申请,报基金管理机构批准;协商不一致的,基金管理机构作出终止该项目负责人所负责的基金资助项目实施的决定。

尊重科学最后落实在项目的结题上,《国家自然科学基金条例》对此作了具体规定。第二十六条规定,自基金资助项目资助期满之日起60日内,项目负责人应当通过依托单位向基金管理机构提交结题报告;基金资助项目取得研究成果的,应当同时提交研究成果报告;依托单位应当对结题报告进行审核,建立基金资助项目档案;依托单位审核结题报告,应当查看基金资助项目实施情况的原始记录。第二十七条规定,基金管理机构应当及时审查结题报告。对不符合结题要求的,应当提出处理意见,并书面通知依托单位和项目负责人;基金管理机构应当将结题报告、研究成果报告和基金资助项目申请摘要予以公布,并收集公众评论意见。

(四) 在监督与管理方面。《国家自然科学基金条例》首先规定了抽查制度,在第二十九条规定,基金管理机构应当对基金资助项目实施情况、依托单位履行职责情况进行抽查,抽查时应当查看基金资助项目实施情况的原始记录。其次,条例第三十条还规定基金管理机构应当定期对评审专家履行评审职责情况进行评估;对有剽窃他人科学研究成果或者在科学研究中有弄虚作假等行为的评审专家,不再聘请。四是,条例第三十一条规定,基金管理机构应当定期对基金资助工作进行评估,将评估报告作为制定基金发展规划和年度基金项目指南的依据。五是,最重要的,条例规定了公开制度和信誉档案制度,在第二十九条规定,基金管理机构对基金资助项目实施情况、依托单位履行职责情况进行抽查的结果,应当予以记录并公布,公众可以查阅;基金管理机构并应当建立项目负责人和依托单位的信誉档案。条例在第三十条规定,基金管理机构根据对评审专家履行评审职责情况进行评估的结果,建立评审专家信誉档案。条例第三十一条规定,基金管理机构应当在每个会计年度结束时,公布本年度基金

资助的项目、基金资助经费的拨付情况以及对违反本条例规定行为的处罚情况等。六是,条例第三十二条第二款规定,任何单位或者个人发现基金管理机构及其工作人员、评审专家、依托单位及其负责基金资助项目管理工作的有关人员、申请人或者项目负责人、参与者有违反本条例规定行为的,可以检举或者控告;基金管理机构应当公布联系电话、通讯地址和电子邮件地址。

三

《国家自然科学基金条例》贯彻发扬民主精神,规定国家自然科学基金资助工作遵循公开、公正、公平的原则,在国家自然科学基金资助工作方针的表述中要求发扬民主,在确定自然科学基金资助项目机制时强调资助申请、平等竞争;此外,在具体的制度建设上,主要表现在采取了以下多种措施。

(一) 加强透明度。民主的前提是知情,有关活动必须公开。《国家自然科学基金条例》详尽规定了应予公开的内容。(1) 第七条规定的年度基金项目指南应当在受理基金资助项目申请起始之日30日前公布。(2) 第八条规定,基金管理机构应当公布注册的依托单位名称。(3) 第十二条规定,基金管理机构应当自基金资助项目申请截止之日起45日内,公布申请人基本情况和依托单位名称、申请基金资助项目名称。(4) 第十七条规定,基金管理机构确定了决定予以资助的研究项目后,及时公布申请人基本情况以及依托单位名称、申请基金资助项目名称、拟资助的经费数额等。(5) 第二十七条规定,基金管理机构应当将结题报告、研究成果报告和基金资助项目申请摘要予以公布,并收集公众评论意见。(6) 第二十九条规定,基金管理机构应当公布对基金资助项目实施情况、依托单位履行职责情况进行抽查的结果。(7) 第三十一条规定,基金管理机构应当在每个会计年度结束时,公布本年度基金资助的项目、基金资助经费的拨付情况以及对违反本条例规定行为的处罚情况等,并应当对基金资助工作进行评估的评估报告。

(二) 加强与申请人的沟通。保障基金评审工作的公众参与,主要是保障申请人的参与;为此,申请人必须及时了解评审工作的进展情况,自然科学基金委有必要及时向申请人沟通通报有关进展,便于申请人参与基金评审工作。《国家自然科学基金条例》对此也作了详尽规定。(1) 第十二条规定,基金管理机构应当自基金资助项目申请截止之日起

45日内,完成对申请材料的初步审查,对不予受理的,通过依托单位书面通知申请人,并说明理由。(2) 第十七条规定,基金管理机构在评审工作结束后,对决定不予资助的项目,应当及时书面通知申请人和依托单位,并说明理由,并整理专家评审意见,向申请人提供。(3) 第十八条规定,基金管理机构对申请人提出的复审理求,应当自收到之日起60日内完成审查,认为原决定符合本条例规定的,予以维持,并书面通知申请人;认为原决定不符合本条例规定的,撤销原决定,重新对申请人的基金资助项目申请组织评审专家进行评审、作出决定,并书面通知申请人和依托单位。(4) 第二十二条规定,依托单位自收到基金资助经费之日起7日内,通知基金管理机构 and 项目负责人。(5) 第二十七条规定,基金管理机构对不符合结题要求的结题报告,应当提出处理意见,并书面通知依托单位和项目负责人。

(三) 强化了申请人等对自然科学基金工作的参与。申请人等对自然科学基金工作的参与,是基金工作发扬民主的关键,《国家自然科学基金条例》对此作了全面规定。(1) 第十八条规定,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,可以自收到通知之日起15日内,向基金管理机构提出书面复审理求。考虑到科学评价的复杂性和尊重科学的需要,条例同时规定,申请人对评审专家的学术判断有不同意见,不得作为提出复审理求的理由。(2) 第十九条规定,基金资助项目申请人可以向基金管理机构提供3名以内不适宜评审其申请的评审专家名单,基金管理机构在选择评审专家时应当根据实际情况予以考虑。(3) 第三十二条规定,评审专家对申请人的基金资助项目申请提出评审意见后,申请人可以就评审专家的评审工作向基金管理机构提出意见;基金管理机构在对评审专家履行评审职责进行评估时应当参考申请人的意见。任何单位或者个人发现基金管理机构及其工作人员、评审专家、依托单位及其负责基金资助项目管理工作的有关人员、申请人或者项目负责人、参与者有违反本条例规定行为的,可以检举或者控告。基金管理机构应当公布联系电话、通讯地址和电子邮件地址。

尊重科学、发扬民主,既是《国家自然科学基金条例》的基本精神,也是做好自然科学基金工作的根本保证。相信把握《国家自然科学基金条例》的基本精神,严格执行条例的各项规定,一定有助于提高自然科学基金的使用效益,有助于促进基础研究、培养科学技术人才,有助于增强我国自主创新能力。