

· 基金纵横 ·

# 国外科学基金依托单位准入制度研究及立法借鉴

王国骞 韩宇

(国家自然科学基金委员会, 北京 100085)

依托单位制度是各国在长期的科学基金管理工作中总结和创立的重要法律制度。依托单位为申请人提供相应的研究条件,并对科学基金资助经费的使用进行管理和监督,可以有效的保障科学基金使用效益。因此,建立有效的依托单位准入制度是依托单位在科学基金管理中发挥重要作用的基础。依托单位资格立法则是建立规范、合理、明晰的依托单位准入制度的重要环节。本文在总结美国、加拿大、德国、澳大利亚等国依托单位资格法律制度的基础上,提出对我国科学基金管理具有借鉴意义的内容。

## 1 国外关于依托单位的表述和主要特征

美国国家科学基金会(NSF)将依托单位称为“grantee”。美国联邦政府法规专门对于依托单位作了定义:“是指接受政府提供资助并且对于资助资金的使用负责的法律实体。”<sup>[1]</sup>依托单位在 NSF 的资助体系中,有时也称为“awardee”。只不过在 NSF 的资助体系中主要分 cooperative agreement 和 grant 两个种类,在 cooperative agreement 中依托单位用“awardee”的表述,而“grantee”一般用于 grant 中,但是除非有特殊的说明,否则两者可以通用。

加拿大的自然科学与工程研究理事会(NSERC)用的表述是“institution”,并对其作了定义:“一个机构希望申请并管理 NSERC 的项目资助、奖学金以及交流资金,必须向 NSERC 提交书面的资格申请,而且该申请须经过该机构的校长、主席或者代表人签署。该机构必须具备所要求的条件。”<sup>[5]</sup>同时 NSERC 与依托单位签订的格式合同书中也定义了“institution”,其范围包括:大学、医院、大专学校、研究机构/中心以及其他有资格代表管理机构和研究人员接收和管理资助项目资金的组织。此外,德国的德意志研究联合会(DFG)使用“Research institution”的表述,其又分为高校类研究机

构和非高校类的研究机构。

从以上关于依托单位的规定中,我们可以发现如下特征:

(1) 依托单位的表述多元,但是含义相近。不同国家对于依托单位运用“grantee”、“institution”、“university”(澳大利亚研究理事会,即 ARC 的表述)等不同的用语,但是基本含义较为一致。都是指接受国家科学基金管理部门对其机构的科学技术人员进行科学研究的资助,并对政府拨款进行管理的机构。依托单位都是各国对科学研究活动进行资助的枢纽性机构,在科学基金的管理中发挥着重要作用。

(2) 对于依托单位资格的立法多以非国家法层面出现。综合各国对于依托单位的规定,以国家正式法律、法规的形式存在的较少。这可以解释为上述主要国家的法律传统多倾向于不成文法,但是大陆法系的代表德国,虽然倾向成文法,对于此的规定也非常稀少。尽管美国国家联邦政府法规中有关于美国国家基金会的专门规定,但是规范依托单位资格的内容却是凤毛麟角。相反各国对依托单位资格的规定多出现在科学基金管理机构内部的资助政策或者资助指南中,这和正式意义上的立法还存在许多方面的差异。其中的重要原因在于西方多数国家倾向于以合同的方式实现资助,行政化色彩较弱。

(3) 依托单位同科学基金管理部门之间存在着较为直接的法律关系。各国科学基金管理机构同依托单位大多存在着直接的合同关系,美国称为“Contract”,加拿大称为“Memorandum of Understanding”,而澳大利亚称为“Agreement”等。NSF 对依托单位的概念以及其与项目申请人或者负责人之间的法律关系进行了明确规定:“依托单位是接受一个资助项目并对资助资金和资助活动的实施承担法律和财政责任和义务的组织或者其他实体。NSF 的

本文于 2008 年 12 月 22 日收到。

资助一般是针对组织而言的,而不针对个人意义上的主要研究者或者项目负责人。主要研究者或者项目负责人是由依托单位指派的,并经过 NSF 批准,其对项目的科学或者技术层面负责。”<sup>[2]</sup>澳大利亚研究理事会(ARC)也明确规定,基金资助的对象是组织而不是独立的研究人员,基金资助合同的双方分别是澳大利亚研究理事会(ARC)和大学。<sup>[4]</sup>可见,研究人员在各国科学基金资助中都不是独立的合同主体,依托单位同基金管理机构存在直接的法律关系。

## 2 主要国家关于依托单位资格的规定

美国联邦政府法规通过规定合同主体方式间接规定了依托单位的种类:高等教育机构、医院和其他公益性组织;商业组织(包括小型企业);州和地方政府。<sup>[1]</sup>同样 NSF 的申请指南中并没有直接规定依托单位的资格,但是通过对申请者种类的规定,可以得出依托单位的主要类型与上述政府法规吻合。另外需要指出的是,除了通过依托单位申请之外,美国在一定条件下允许独立个人和外国组织提出申请。对于个人,要求不受雇于某一个机构、不与任何机构联合,并且具有某一个方面的能力,具有必要设施从事研究。同时要求其同意财政安排,根据 NSF 审批和协议部门的意见负责任地使用联邦基金。对于外国机构,原则上很少给予支持,但是在一些美国与外国机构之间的合作项目中,仅就美国部分请求资助的,NSF 可以考虑接受申请。<sup>[2]</sup>在以上的规定中都仍然没有发现较为直接界定依托单位资格的内容。

而 NSERC 则对依托单位规定了八个方面的条件:(1)大学必须至少具有在自然科学或者工程科学领域授予学士学位的能力;大专院校必须开设自然科学或者工程科学的课程。(2)该大学授予的学位要被加拿大本土的其他任何大学所接受,并有资格直接进入其研究生课程,无需再进行一定阶段的资格学习。该条不适用于大专院校。(3)大学的教师应当被要求参加在自然科学或者工程领域进行科学研究,而且大学要保证他们的科研时间。大专院校的教师应当被允许参加在自然科学或者工程领域进行科学研究,而且大专院校要保证他们的科研时间。(4)大学或者大专院校能够提供基本的科学研究设施和服务(包括研究空间)保证其研究人员能够从事自然科学或者工程科学的研究。(5)大学或者大专院校能够承担 NSERC 资助的研究项目的间接成本。(6)大学或者大专院校同意签署并遵守有关

其在联邦政府的资助项目中承担管理任务和责任的谅解备忘录。(7)大学或者大专院校同意遵守有关研究具有生物危害以及放射性物质的政策,并且该项研究必须在育空地区、西北地区和努勒维特地区开展。(8)大学或者大专院校应当具有完备的安全保障措施,以保护一些 NSERC 为了使大学或大专院校管理项目申请或者资助而给予其的敏感信息,同时大学或者大专院校应当同意遵守管理联邦政府资助项目任务和职责的谅解备忘录中有关数据保护的承诺。<sup>[5]</sup>其中前三个条件对于大学和大专院校是选择性的适用,而后五个条件对于两者同时适用。

此外,德国的德意志研究联合会(DFG)的申请指南中对依托单位作了一些原则性要求。比如依托单位主要包括德国境内的研究机构以及境内研究机构的海外分支机构。而营利性机构以及限制研究成果出版的机构一般不能作为依托单位。<sup>[3]</sup>

## 3 我国科学基金依托单位资格立法可资借鉴的内容

根据以上资料并结合我国科学基金管理的实际,我们认为国外科学基金组织的依托单位资格立法值得借鉴的内容是:

(1)对于依托单位资格的要求多以列举方式做出规定。在各国制度中很少见到以定义的方式来对依托单位资格进行规定,多以列举的方式规定依托单位,而且很少对于依托单位做出一种统一的条件限制,比如 NSF 对于依托单位的资格的规定中,首先列举了不同种类的组织和个人,然后在对于各种组织和个人分别做出限定。只有 NSERC 中规定了较为详细的依托单位的资格和条件。

(2)对于依托单位资格的规定多以间接的方式进行。各国并不是以直接的方式对依托单位资格进行规定,而是通过规定申请人的条件来规定依托单位的条件,比如 NSF 和 DFG 都是通过规定哪些机构的人员可以提出申请,来规定申请人所在单位即依托单位的条件,即以间接方式推出依托单位的条件。更准确地说,除了极个别国家如加拿大,很多国家都没有直接规定依托单位的资格条件。

(3)依托单位以非营利性为主。各国虽然并没有明确的否定营利性机构作为依托单位的资格,但是多数国家还是以公益性机构为主要的资助对象,比如德国和加拿大。而美国虽然明确列举了小的私营企业可以成为受资助对象,但是多是鼓励其在同高等院校等公益性研究机构进行联合研究时才成为

资助对象,而且也对其进行了一定的限制。企业的营利性决定了其所从事的科学研究一般情况下与企业的技术发展密切相关,企业的非公益性决定了其研究成果的垄断性,资助企业尤其是私营企业,容易在企业之间造成不平等的竞争地位,因此企业不宜成为依托单位。

(4) 依托单位主要从事科学研究或者具有一定从事科学研究活动的能力。比如 NSF 要求大部分依托单位应当是主要从事科学研究的组织。而对一些营利性企业成为依托单位的,也要具备一定的科学研究能力。总之,该依托单位获得资助从事的活动要与科学研究紧密相关,比如美国的州以及地方政府如果为了在自然科学、数学和工程的教育方面扩大影响、加速步伐、提升前进效益也可以提出资助申请。而 NSERC 则通过规定大学具有授予学士学位资格以及该学士学位资格可以直接申请研究生入学资格,或者大专学校要开设有关自然科学和工程相关的课程为条件,来证明依托单位具有从事科学研究活动的的能力。这是从依托单位本身从事的活动与科学研究相关性,依托单位从事科学研究活动的的能力上做出的要求,这是一个基础性条件。

(5) 依托单位具备为科学技术人员提供科学研究条件的能力。比如 NSERC 规定大学要保证其教师参加自然科学或者工程领域科学研究,而且要保证他们的科研时间。大专院校也要允许教师参加自然科学或者工程领域的科学研究,也要保证他们的科研时间。同时大学或者大专院校能够提供基本的科学研究设施和服务(包括研究空间)保证其研究人员能够从事自然科学或者工程科学的研究。

(6) 依托单位要具有较为完善的管理科学基金的制度或者政策。比如 NSERC 规定大学或者大专院校要向 NSERC 提供包括处理违法行为和学术不端行为的程序性政策和规范的复印件,以证明其具有完善的相关制度。这说明通过严格的准入规定使得具有完善管理制度的单位成为管理主体,进而保

证科学基金管理卓越,提升科学基金的使用效益。

(7) 依托单位要提供一定的证明其符合条件的材料。比如 NSERC 关于大学和大专科学校作为依托单位资格要求的规定中明确要求该机构提供证明其具备资格的相关材料或者文件。这是一个非常具有操作性的规定,是依托单位真实符合规定条件的重要保证。

(8) 依托单位的本国国籍要求。各国一般都要求依托单位是本国组织或者机构,比如 DFG 规定,只有德国国内研究机构或者工作在德国研究机构的海外分支机构的研究人员,才可以提交申请。NSF 也明确规定几乎不对外国的组织提供资助。因为科学基金是国家政府拨款,是支配全国纳税人税款的行为,其必须体现国家利益或者公共利益,为本国科学研究机构提供机会,否则容易出现国家财产的外流。

(9) 依托单位有明确成为依托单位的意思表示。这里同意的意思表示除了包括向基金管理机构提出书面申请外,还包括明确的表示同意遵守政府以及基金管理机构的有关资助政策和规定。比如 NSERC 要求大学或大专科学校同意签署并遵守有关其在联邦政府的资助项目中管理任务和责任的备忘录,同意遵守有关研究具有生物危害以及放射性物质的政策,而且该意思表示一般要由依托单位的法定代表人做出方为有效。

### 参 考 文 献

- [1] Code of Federal Regulations, Title 45, Part 602.
- [2] Proposal and Award Policies and Procedures Guide, January 2008.
- [3] Research Grants-General information and guidelines for proposals.
- [4] Discovery Projects Funding Rules for funding commencing in 2009.
- [5] Institutional Eligibility Requirements.

## ACCESS SYSTEM RESEARCH AND LEGISLATIVE REFERENCE FOR OVERSEAS HOME INSTITUTIONS OF SCIENCE FUND

Wang Guoqian      Han Yu

(National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)