

· 科学论坛 ·

# 提升立体化法治思维,推进科学 基金治理能力现代化

王国骞\* 郑永和

(国家自然科学基金委员会政策局,北京 100085)

**[摘要]** 本文通过总结科学基金法制工作的经验,围绕深入贯彻落实《国家自然科学基金条例》的工作,提出以立体化的法治思维全面推进科学基金法治化水平的基本命题,并提出科学基金法治工作路线图的思路,旨在为推进科学基金法治工作,应对科学基金治理能力现代化提供理论支撑。

**[关键词]** 法治思维,科学基金,法治路线图,治理能力

党的十八大报告中明确提出了“全面推进依法治国、提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”等基本要<sup>[1]</sup>。此后,习近平总书记在纪念中华人民共和国宪法公布施行30周年庆典和中共中央政治局第四次集体学习的讲话中,对全面推进依法治国,坚持依法执政、依法行政,共同推进法治国家、法治政府、法治社会一体化建设等提出了全新的要求。党的十八届三中全会提出了:“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重要目标。为了贯彻落实党的十八大以及十八届三中全会精神,国家自然科学基金法制工作应当不断积累总结经验,继续深入贯彻落实《国家自然科学基金条例》(简称《条例》),全面推进科学基金法治化水平提升。

## 1 主要理论问题

理论是实践的先导,思想是行动的指南。全面准确理解当前法制工作中的基本理论问题,准确把握国家层面的法治需求,对于推进科学基金法制工作具有重要的指导意义。

### 1.1 治理能力现代化

十八届三中全会提出了国家治理能力的理论命题,这是国家现代化的重要内容。正如习近平总书记指出的:“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。……国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了科学的

国家治理体系才能孕育高水平的治理能力,不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。……要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”治理理论一直是政治理论的重要方面,三中全会报告进一步升华了治理理论。本文认为国家治理能力现代化应当包括:一是治理主体多元。实现以多主体协同共治为特征的“善治”<sup>[2]</sup>。治理主体呈现多元态势,总体而言可包括政府机构、社会组织和私人(机构)3个大种类,各个主体分工不同、相互协同、共同参与。二是治理范畴广泛。国家治理能力涵盖经济、政治、文化、社会、生态等各个领域,各个领域治理相互协调、共同发展。国家治理能力在中央与地方关系、国内与国际关系等方面都将发挥重要作用,形成稳定的国家权力结构。三是治理手段明确。当今世界,法治是治国理政的基本方式。国家治理能力的现代化,有赖于各个领域治理的法治化和规范化。

### 1.2 立体化法治观

1997年,中共十五大提出要在2010年形成中国特色社会主义法律体系,这一目标已如期实现。如果说十五大这一目标更多关注如何在立法上推进法治国家建设的话,此次十八大提出“全面推进依法治国”,意味着中国的治理模式在未来要形成全方位的依法治国模式,本文将其界定为立体化的法治治

\* Email: wangqq@mail.nsf.gov.cn

本文于2014年1月28日收到。

理模式。立体化法治治理模式应当包括科学立法，严格执法，公正司法，全民守法，全社会弘扬法治精神。这是在治理模式上确保立法、执法、司法、守法每一个环节都全面推进法治化的方式。

### 1.3 法治思维培育

中共十八大报告明确指出“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。所谓法治思维就是以规则、程序为基础，以实现公平正义为落脚点的一种思维方式，包括四个主要方面：一是规则至上。正如美国法学家富勒所言：“法律是使人类行为服从于规则治理的事业”。法治思维首先需要认同一套完整自足的法律法规体系，并把这套规则作为制约或指引行为的手段。因此，任何行政措施的采取、任何重大决策的作出都要合乎规则，合乎法律。二是程序优位。无论是英国古老的法律谚语“程序优先于权利”，还是美国法律“毒树之果<sup>①</sup>”定律，都向我们诠释了法治思维中程序优于实体的特性，同时也传递了国家行政权力必须在既定程序及法定权限内运行的基本要求。三是权义统一。马克思有一个著名论断：“没有无义务的权利，也没有无权利的义务。”法治思维必须时刻把权利和义务作为思维基础，把权利义务作为设定人与人关系及人与公共权力关系的准则，并把权利和义务的有机统一作为思维出发点。四是公平正义。这是社会制度构建的永恒的价值追求。如罗尔斯所说：正如真实是思想体系的第一美德一样，正义是社会体制的第一美德。公平正义应当成为法治永恒的价值目标，公权力要以追求、维护公平与正义为价值尺度。

### 1.4 注重法律实效

亚里士多德著名的法治定义认为“法治应该包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”<sup>[3]</sup>如果以此进行判断的话，十八大报告在强调了立法确保“良法”的同时，更多地强调了“法律的实施效果”。习近平同志在主持中央政治局集体学习时指出：“要加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境，做到有法必依、执法必严、违法必究。行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。”

可见，行政管理部门在法律实施中的重要性日益突显。

## 2 科学基金法治化中的问题

科学基金在法制建设方面取得了丰富经验，《条例》颁布和实施促进了科学基金法制工作深入开展。随着科学基金事业的快速发展，管理实践对科学基金立法工作提出了新的要求，迫切需要对当前立法工作面临的挑战和问题进行深入思考，为全面提升科学基金治理能力奠定基础。

### 2.1 制度完善问题

《条例》以及部门规章体系的制定为科学基金立法工作勾画了蓝图，但是对于许多管理问题，还需要在创建法律制度，完善已有制度，把实践管理经验上升为立法等方面作出新的探索。具体体现为：一是评审制度完善。《条例》对评审专家的准入制度作出了明确的立法授权。《条例》第三十条明确规定“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；根据评估结果，建立评审专家信誉档案；”但目前而言，我们还缺乏一种合理的落实该制度的具体措施。此外，虽然在基本评审程序方面，我们已经做出了原则规定，但在具体执行上还存在着“百花齐放”的局面，迫切需要进一步总结规范。二是依托单位管理制度。依托单位是基金委联系广大科学技术的桥梁和纽带，是科学基金资助项目管理的重要枢纽。如何充分调动依托单位的管理积极性，有效规范依托单位的项目管理，防范依托单位的消极管理行为都需要切实有效的法律制度作为支撑。目前我委只有一部依托单位注册管理暂行办法，这显然无法适应依托单位管理的复杂需求。三是资助项目管理制度。虽然我委已经制定了面上项目管理办法等项目管理的部门规章，但是还有多部项目管理规章没有修改和完善，此外项目管理中的复审制度、成果管理制度、知识产权制度等法律制度还一定程度上存在着立法空白。四是科研环境制度建设。我委监督委员会在惩处学术不端行为，弘扬科研道德等方面得到了全社会的广泛认可。但是现有的学术不端处理办法是《条例》颁布实施前制定的，许多内容亟需完善。此外，我委还缺乏一部专门针对科学基金项目的科学伦理规范，这都为科学基金推进我国科研诚信建设带来了影响。

① 警方违反程序正义就是毒树，由警方违反程序正义所得来的证据就是毒树之果。

## 2.2 制度执行问题

《〈条例〉的后评估报告》<sup>[4]</sup>指出了《条例》在执行过程中还存在的一些问题,比如一些科研人员对《条例》具体条文的理解存在误区,《条例》的一些规定尚未完全落到实处,如:(1)审计机关对地方依托单位、项目负责人具体使用资金情况的审计比较薄弱;(2)依托单位对项目材料真实性的审查、对原始记录的查看需要加强;(3)项目负责人、依托单位、评审专家信誉档案制度还需进一步落实。此外,评审过程中还存在评审规范落实不足问题,甚至有不负责任的评审意见书,影响了评审质量。

## 2.3 制度宣传问题

《〈条例〉的后评估报告》还指出了《条例》执行过程中存在宣传不到位等问题:“鉴于一些科研人员、评审专家和基金管理人员对《条例》一些条款的理解还不到位,社会公众对《条例》的关注不够,建议进一步加强《条例》的宣传。”目前我们还缺乏一种常态化的科学基金法律制度宣传和教育机制。

## 2.4 制度监督问题

对资助项目进行审计是《条例》确定的法律监督的重要内容。《〈条例〉的后评估报告》的调查数据显示,还有近4成依托单位科学基金经费未进行过审计。即使是进行过审计的科学基金项目,也大多是依托单位自行进行的审计,基金委组织的审计比例很低。因此,审计监督制度的落实是一个亟需思考的问题。同时,定期对于规章的实施效果进行评估,也是提升法律实施效果的重要手段和制度监督的重要方面。目前,全国人大和国务院对法律法规的后评估进行了成功的探索实践,有关部门如国土资源部等制订了专门的规章评估办法,值得参考和借鉴。

## 2.5 制度研究问题

《〈条例〉的后评估报告》中明确建议自然科学基金委加强进一步完善《条例》的理论研究,尤其是《条例》存在的一些制度问题以及立法技术问题。此外,国外科学基金管理中的一些先进、合理和前沿的法律、法规都值得研究借鉴。比如基础研究促进法问题、评审质量的法律保障问题、科学伦理法律问题、科研经费的法律规制问题、科技成果转化的制度规范问题等等,深入开展这些方面的研究可以为完善科学基金法律制度提供重要理论基础。

## 3 增强科学基金治理能力建设建议

全面推动科学基金法制工作的深入开展,本质上是提升科学基金治理能力,是科学基金工作适应

国家治理现代化基本要求的战略措施。

### 3.1 以立体化法治观,制定科学基金法制工作路线图

科学基金法制工作应当树立立体化的法治观。这种立体化的法治观包括缜密的法律思维、科学的立法、有效的执法、严格的法律监督、良好的法律宣传,这几个组成部分是相互联系,不可分割的有机整体。在此基础上统筹考虑路径选择、保障措施以及时间安排等因素,就构成了科学基金法制工作路线图。科学的立法是科学基金立体化法治观的前提和基础,科学基金的法规、规章只有具备了亚里士多德提出的“良法”标准,才能够为执法、法律监督等活动提供坚实的基础,使得各种管理行为有良法可依。有效的执法是立体化法治观的关键,如果科学基金的法规、规章不能够被有效执行,那么再完善的立法都是形同虚设。执法过程中尤其要注意处理好和以往实践经验的关系,防止用以往的实践经验取代科学基金法规、规章的错误倾向,同时有效的执法也为立法活动,尤其是法律的修改和完善提供重要素材。法律监督是确保法律有效执行,纠正法律实施问题的重要手段,法律宣传和教育对于执法者还是守法者都具有重要意义。如果不了解法律制度的内容,不能深刻理解法律制度的精神,就难以保证执法、守法准确。因此,在科学基金法制工作中,必须以立体化法治观的高度来审视立法、执法、法律监督、法律宣传和教育等具体工作,以顶层设计把各项工作紧密结合起来,充分发挥各项工作的有机联系,制定科学基金法制工作的路线图,统一部署和安排科学基金立法、执法、法律监督、法律宣传和教育等工作。

### 3.2 以宏观视野,开拓科学基金立法工作

科学基金的立法不能仅仅局限于科学基金工作本身,还应当从我国科技立法全局和国际接轨的科学基金立法体系的视野来审视科学基金立法工作,不断开拓科学基金立法的新局面。一是着眼长远,以完善和修改《条例》的视角,前瞻思考制定科学基金法的问题。深入研究条例后评估报告中反映的问题,适时向国务院法制办提出修改《条例》的立法建议,同时深入思考科学基金法制工作中的关键问题,为制订科学基金法做好充分的理论和实践储备。二是紧密关注国家科技立法前沿,推进体现科学基金特色的立法。对于科学伦理、科学不端行为规制、知识产权保护、科研成果转化等领域,应当密切关注国家有关部门的立法动态,并结合科学基金的实际推进特色立法。三是加快《条例》配套制度建设,不断

完善中国特色科学基金规章体系。尽快制定《条例》明确授权的配套规章，积极推动科学基金管理中关键性规章的立法工作，加快部门规章体系建设进程，在立法层面为中国特色科学基金法律制度提供支撑。四是充分利用外部资源加大立法智力投资，促进立法研究水平。研究借鉴国外科学基金组织先进法律制度并深入思考我国科学基金法律问题，是提升科学基金立法水平的重要基础。

### 3.3 以法治思维，促进科学基金法规实效的提升

法治思维的核心在于法律至上，科学基金法规能否取得实效需要守法者、执法者有一种法律至上的思维。培养法治思维需要对相关主体加大法律制度以及法律知识的宣传和教育力度，严惩违法行为，切实监督法律实施甚至监督立法过程。一是加强法律宣传力度，提高法律教育的针对性。利用报纸、电视、广播等各种媒体加强对《条例》等的宣传，让科技工作者和更多公众了解、关注科学基金法律制度。通过编写指导材料、组织宣讲等活动，对依托单位、评审专家和广大科技工作者进行教育培训。通过违法行为处罚、典型案例宣传，使相关主体对法律产生敬畏之心，预防违法，将违法行为消灭在萌芽之中。

二是注重法律制度实施效果，加大违法行为的惩处力度。探索促进法律制度有效实施的机制，提高相关主体依法办事、依规行为的守法意识，对于违反《条例》及规章的行为要厘定法律责任，加大惩处的力度，以儆效尤。三是提高法律监督水平，探索部门规章的后评估机制。充分发挥我委监督委员会的专业化监督作用，调动科学共同体的监督积极性，探索社会公众对科学基金资助管理工作的监督机制，切实提高对科学基金法规实施的监督水平，为科学基金立法以及法规实施提供保障。尝试在委内开展部门规章立法后评估工作，切实推进科学基金法制工作的多元和深入开展。

### 参 考 文 献

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗. 北京:人民出版社,2012.
- [2] 俞可平. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [3] 亚里士多德著. 吴寿彭译. 政治学. 北京:商务印书馆,1981.
- [4] 国务院法制办. 国家自然科学基金条例立法后评估报告(2010年).
- [5] 国家自然科学基金委员会. 科学基金资助与管理绩效国际评估报告(2011年).

## Promoting the Legal Thinking, Advancing the Modernization of Science Fund Governance

Wang Guoqian      Zheng Yonghe

(National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

**Abstract** The authors summarized the legal work of science foundation and put forward legal thinking mode based on thoroughly implement the “Regulations of National Natural Science Foundation”. The purpose of this work is to promote law rule of science fund and to provide theoretical support for governance ability of science foundation.

**Key words** Legal thinking mode, Science Fund, Law Roadmap of science fund, Governance ability