

· 科学论坛 ·

论科学基金法治体系的实现

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] 党的十八届四中全会勾画了依法治国的蓝图,科学基金法治体系的实现问题是科学基金贯彻落实四中全会精神的具体体现。本文结合科学基金管理工作,以科学立法为前提,严格执法为关键,全民守法为基础,法律监督为保障的思路,提出了实现科学基金法治体系的基本框架。

[关键词] 十八届四中全会;科学基金;法治体系;实现

DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2015.01.007

党的十八届四中全会提出了建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的全面推进依法治国总目标,其中“社会主义法治体系”蕴含着丰富的内涵。正如有学者指出的“法治体系被摆在首要位置表明,这是依法治国理论的完善和升华,法治体系已经超越了法律范畴,对于全面推进依法治国建设将发挥统领性作用。法治体系和法律体系最大的差别,就是法律体系是静态的制度体系,法治体系是一个立体的、动态的、有机完整的体系,把立法、执法、司法、守法各个环节都纳入其中,体现了法治的整体要求。”^[1]以一种整体和动态的思维去理解“法治体系”的概念对科学基金法治工作贯彻党的十八届四中全会精神具有重要意义。本文尝试通过立法、执法、守法的逻辑脉络探索回答科学基金法治体系构建的问题。

正如美国著名大法官霍姆斯所言:“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”^[2]这成为诸多论述法律实践著述的圭臬。回答科学基金法治体系实现的问题本质上可以理解为科学基金法律制度的实效问题,而系统思考法律实效问题需要把制度构建、法律意识、法律执行、法律监督等各方面的内容统筹协调起来。本文试图跳出单一的对制度构建的关注,以全方位法律实践的视角审视科学基金法治体系,以促进法治基金的进一步完善和发展。

1 科学立法:实现科学基金法治体系的前提

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中明确指出:“法律是

治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”^[3]可见,立法工作是科学基金法治体系的前提要素。而科学基金的立法工作又是以科学基金法治体系的实现这个具有实效意义的目标展开的。法律的实效是检验法律构建的重要标准,是促进法律发展和完善的动力和依据。完善的立法要经得起实践的检验,在实践上促进科学基金管理才更能体现立法的价值。

1.1 立法规划

良好的立法规划是科学立法的重要基础。科学基金的立法规划应当统筹兼顾科学基金管理工作中各项立法需求,分清轻重缓急,注意立法体系内部的协调性。国务院《依法行政实施纲要》中明确规定,各部门应当定期对规章以及规范性文件进行清理。^[4]因此,法律清理工作是立法规划制定的重要基础。预计到2015年上半年,2008年制定的我委部门规章体系中所列的规章基本可以完成。在此基础上,调研我委部门规章体系7年来发展变化情况,应该按照“废、改、立”的基本原则对我委部门规章体系进行清理,尽快完善现有的部门规章体系,以适应新的发展需求。立法规划还应当对关键领域的立法予以关注。一是科学基金项目实施中的科学伦理问题。目前我国科学伦理立法还处在起步阶段。还缺乏一部国家层面的科学伦理法律。在缺乏科学伦理问题上位法的前提下,我们应当结合科学基金管理实际,借鉴国际立法有益经验,研究制定科学基金项

收稿日期:2014-07-21;修回日期:2014-11-15

* 通信作者,Email: wanggq@mail.nsf.gov.cn

目管理的科学伦理法律制度。二是科学基金资助项目知识产权问题。科学基金资助项目中的知识产权主要包括专利权、著作权等多种产权,各种产权归属和使用原则存在很大差异,国家层面的立法缺乏对科学基金资助项目专门规定,我们需要与国家有关部门积极沟通,借鉴美国基金会等国家知识产权制度,为科学基金资助项目知识产权做出合理的制度安排。三是科学基金资金管理与审计。建议会同财政部推动科学基金资金使用管理立法的同时,积极与审计署沟通,联合进行科学基金资金审计立法,确保科学基金资金使用的安全性和合法性。

1.2 立法程序

科学基金立法工作程序一般包括草案起草、立法工作小组研讨、征求意见、立法领导小组审议以及提请委务会议审议等5个环节。在草案起草阶段,我们应当进一步加强对立法事项的调研,适当引入第三方立法的工作机制。对于立法事项中的重大争议的问题,应当在草案起草阶段前瞻研究,保证立法程序的进程和效率。对于涉及到科技人员权利处置、关键管理问题等有影响力的立法,在公开征求意见环节,应当加大向全社会公开征求意见的力度;对于法律适用上存在争议的办法,应当强化法律专家论证会议的程序;尤其是十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于修改行政诉讼法的决定,新修改的行政诉讼法将行政规范性文件纳入了行政诉讼的受案范围。这对行政立法内容的合法性提出了新的挑战,科学基金立法程序中的法律专家论证环节就尤为重要。同时还应当加大对科学技术人员意见的征集,能够向全社会征求意见的,尽量公开征求意见。征求意见的范围应当涵盖各项立法中所涉及的利益主体,让不同的主体在立法中的声音都得到尊重。

1.3 立法评估

科学基金“科学立法”目标的实现,关键是如何确保所立规章的“科学”。“立法后评估”是确保规章“科学”的重要保障因素。按照《依法行政实施纲要》的规定,“规章、规范性文件实施后,制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估”。^[4]目前从全国人大到国务院法律法规的后评估成为检验法律法规实施效果的重要举措。《条例》的立法后评估是国务院开展的第4部行政法规的评估。我们在配合国务院法制办开展《条例》后评估过程中积累了一定的立法后评估经验,为我委部门规章层面开展立法后评估奠定了基础。在国家部委层面已经有国土资源部、中国民航总局等部委已经制订了专门有关规章评估的办法,详细规定了部门规章或者规范性文件

立法后评估的对象选择、基本评估原则、评估方法、评估程序、评估报告、评估与立法计划的衔接等内容。建议我委调研立法后评估的可行性,适时开展科学基金规章的立法后评估工作。研究制定部门规章立法后评估管理办法和立法后评估工作方案,选取部门规章后评估对象,开展立法后评估工作,这对于及时完善部门规章体系,实现“科学立法”目标,提升科学基金规章的实施效果都有重要意义。

2 严格执法:实现科学基金法治体系的关键

“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”^[3]法律执行是法律实效的关键,因此,严格执法是实现科学基金法治体系的关键。法律执行过程中关键问题是法律执行的依据和程序,完备的法律执行程序是法律执行的保障。科学基金法律体系中有相关法律程序的内容十分丰富,关键是如何把这些程序性规定最大限度在法律实施中予以贯彻落实。

2.1 执法程序

《决定》中明确指出:“完善执法程序,建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。”^[3]执法程序的完备是严格执法的根本性环节,程序的公正也是执法效果的前提性要求。科学基金项目从申请到实施的整个流程都有一套严格的法律程序,实践中运行良好。但是在个别环节上还有进一步规范的空间,一是利益冲突制度。健全的利益冲突制度是评审公正的起码要求。发达国家都有健全的利益冲突法律制度。《条例》虽然明确规定了回避制度,但是内容十分概括,并没有系统规定利益冲突制度,这需要我们在执行过程中进一步完善程序,统一尺度,防止评审中的“寻租行为”。二是抽查制度。《条例》明确规定了对项目实施情况实行抽查制度,我委《面上项目管理办法》等很多项目管理办法都规定了抽查制度,但是在具体执行程序上,我们目前只有审计抽查,而对于项目研究实施情况的抽查还缺乏规范的执行程序。三是评审专家评估制度。在调研过程中,很多科学家反映对于那些严重不负责任的评审专家应该设计退出机制。2010年《条例》后评估报告^[5]中就指出,评审专家后评估制度的执行力度还有待加强。因此,我们还需要建立切实贯彻《条例》中评审专家评估制度的执法程序,以确保评审公正性。

2.2 执法手段

合理、有效的执法手段是确保执法效果的重要条件。我委在科学基金管理中不断开拓新的执法手

段,为科学基金管理提供了重要支撑,目前的执法环节还可以进一步挖掘执法手段,提升执法效果。比如行政合同在科学基金管理中还能够发挥更大的作用。行政合同是现代行政法中较为新型且重要的一种行政管理手段。它以协商的方式提出要求和义务,便于行政相对人理解,容易被接受和赞同,缓和了行政执法主体和相对人之间的对立。科学基金资助科学家从事基础研究活动,应当尽量弱化行政对立,强调行政协商。因此行政合同是一个很好的选择。目前可以充分利用行政合同的思路对项目计划书进行改革设计,比如项目负责人变更、内容调整、终止等事项在项目计划书中没有列明,尽管这些内容在相应管理办法中都有规定,但是项目计划书中如果能够明确列出,便于项目负责人了解基本的管理要求,降低管理成本,提高执法效果。这种以合同的方式明确约定资助机构和受资助者权利义务关系的作法在西方国家很普遍,比如美国基金会就是使用的资助合同。

2.3 执法评估

自十八大以来,法治工作的重心逐步从注重立法向更加侧重法律实施效果转变。因此,对于执法状况进行准确和实时的监控就十分重要。针对我国法律实施效果不良的现状,很多政府机构都确立以法治为重要指标体系的政绩考核评价体系,即“法治GDP”,通过定期进行评估和总结,形成年度法治工作报告。比如2010年国土资源部就出台《国土资源法律评价报告(2010)》(蓝皮书),每年出版一份国土资源方面年度法律评估报告。2014年“法治浙江”建设年度报告(白皮书)出炉,内容涉及“宪法实施与地方立法”、“依法行政与法治政府”、“诉讼与司法制度”等六方面。此外广东省2013年以政府令的形式发布了《广东省法治政府建设指标体系》积极促进法治政府指标建设。科学基金的法治工作还缺乏系统的对各个执法环节的数据跟踪和分析,广大科学技术人员对于执法效果的认同程度、执法中存在的困难和问题等还有待深入挖掘。而更为重要的是,我们还缺乏对这些情况进行分析和梳理,形成系统的总结法治工作实时状况的报告,以利于我们发现执法中的问题,改善执法方式,提高执法效果。

3 全民守法:实现科学基金法治体系的基础

“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。”^[3]《决定》中的这句话与伯尔曼的那句“法律必须被信仰,否则就形同虚设”^[6]同出一辙,表明了法律信仰对于法治体系实现抑或法律实效的重要意

义。古人云“徒法无以自行”,完备的法律制度离不开实际的实施者,因此,无论是作为执法者还是守法者,法律知识、法律认识程度都成为法律实际效果的重要因素,这是“全民守法”目标的基础。科学基金法律体系的实施过程涉及科学基金管理机构工作人员、依托单位管理人员、项目申请人、项目负责人、项目参与者、评审专家等各个主体,法律实施若取得预期的效果,必须在这些主体中间形成对科学基金法律体系全面、深入和准确的理解和认知,这统称为法律意识,这是实现科学基金法治体系的基础。

法律意识是公众对于法和有关法律现象的观点和态度的总称,是法律实际状况在公众精神世界中的映现。法律意识与法律制度密切相关,一个国家的法律制度不仅蕴涵着法的本体,决定着法的价值取向、法的社会功能和运作机制,而且直接决定着公民的法律意识。反言之,任何法律制度的产生、发展和完善也离不开建立其上的公众法律意识,而且,法律意识作为人们的一种意识形态和社会上层建筑,必然反作用于其赖以产生的社会法律现实,因而法律意识的水平提升必将极大地推进社会法律制度的改革与完善。法律行动则是公众以法律规范为评价标准所实施的行为,可以表现为违法、守法等方面。法律行动受到法律意识的影响,法律意识水平的差异影响法律行动的效果。提升法律意识水平对于法律行动以及法律制度的实效具有十分重要的促进作用。

法律意识的提升首先需要良好的法律认知,也即公众需要具有良好的法律知识水平,这是法律意识的前提和基础。其次需要具有合理的法律选择和判断能力,这是法律意识水平提升的关键。法律的学习、宣传和教育是提升法律知识水平和判断能力的重要途径。科学基金法律意识水平的提升同样需要采取这种行之有效的方法进行。《条例》后评估报告^[5]中明确指出了《条例》宣传力度不足的问题,这也是科学基金法治化必须面对的问题。法律实践中,包括部门规章等一系列的科学基金法律体系下的法规规章的宣传和教育问题需进一步加强。培养科学基金法治活动中相关法律主体法律意识,促进科学基金法治化水平的提升,需要着重从法律认知和法律判断两个方面进行思考。第一,推进法律教育和培训,提升法律主体知识能力。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,培养对于科学基金法律制度的热爱。实践中我委曾经组织了许多相关活动,比如2007年《条例》颁布实施后,专门聘请国务院法制办的专家,从立法者的角度,对《条例》的主要

制定背景、过程,具体制度的立法初衷等进行详细讲解,有利于执法和守法过程中对法律的把握。但是上述的培训还缺乏制度性安排,如果这样的法规规章培训能够成为一种固定的工作机制,无疑会更加有利于相关主体法律知识水平的提升。第二,加强法律宣传力度,增加主体的法律判断能力。法律知识是固定的和僵化的,还需要借助于活生生的法律实践才能在公众意识中形成良好的法律判断。因此可以利用报纸、电视、广播、网络等各种媒体加强对科学基金法律体系的宣传,让科技工作者和公众更加了解、关注科学基金法律制度。尤其需要加强对典型案例的宣传和教育力度,通过违法行为处罚、典型案例的警示和教育,使得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。同时也可以通过典型守法行为表彰和奖励,使得相关主体认识到诚实守信带来的法律利益,将法律作为自己的一种信仰,植根于科学基金管理行为之中。实践中可以考虑专门编撰典型案例的教材,使得相关主体对于法律判断有更加感性的认识。实践中我委曾经组织翻译了《科研诚信:负责任的科研行为教程与案例》一书,并在部分高校进行了宣讲,取得了十分明显的效果。但是这毕竟是国外的案例,如果能够结合科学基金执法的实际编撰符合科学基金特色的案例教材进行宣讲,其效果可能更加显著。

4 规范监督:实现科学基金法治体系的保障

规范的法律监督是实现科学基金法治体系的重要条件。法律实施过程中,无论是主体的参与,还是执法的过程都是法律的内在行为,有效的法律实施还需要法律监督这样的法律外在行为提供保障。在我国法律语境中狭义的法律监督,专指人民检察院对法律实施过程中的监督,而广义的法律监督包括各种主体对法律实施过程的监督。比如四中全会决定中明确规定“完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖”,^[3]这种审计监督本质上就属于一种广义的法律监督。

在科学基金法治体系中,我们应当采用广义的法律监督观。从法律监督主体、监督内容、监督程序等方面而言,科学基金制度实施的法律监督应当是一种多主体联动的、涉及内容全面的、具有严格法律程序的监督。这种监督有利于科学基金法律制度实施过程中将实施者自律和他律有机结合起来,保障科学基金法律制度实施的效果。《条例》评估报告^[5]

中充分肯定了法律监督取得的成效,同时也指出了法律监督的不足。因此,从法律监督的主体而言,进一步提高法律监督水平,需要做好以下几方面工作:第一,加强监督主体的监督职责发挥。国家自然科学基金委监督委员会是科学基金专门的监督机构,应当更加充分有效发挥监督委员会在科学基金管理中的监督作用,确保法律实施的效果。第二,提升科学基金管理者的自我监督意识。基金委以及依托单位在不同层面上都是科学基金的管理者,管理活动中的自我监督有助于法律监督效果的实现。第三,调动广大科学共同体的监督积极性。广大科技共同体对于科学基金项目中的科学问题,最具有发言权,调动科技共同体的监督积极性,无疑为科学基金项目管理法律实施提供了重要的保障。第四,探索完善普通社会公众的监督机制。科学基金是国家财政的专项款项,广大社会公众作为纳税人有权利对科学基金使用进行监督,因此,探索社会公众的监督机制是科学基金法律监督的重要环节。

从法律监督的内容而言,科学基金法律制度的监督既包括法律实施行为的过程监督,也包括法律实施结果的监督。具体包括资助项目实施的抽查、实施项目的中期检查、年度项目进展报告、资助项目的审计等行为,还包括对于评审专家评审行为的监督,对科学基金管理工作者行为的监督等等。探索切实有效的工作机制和工作流程,将这些监督行为落到实处,形成系统的、定期的和深入的监督工作链条,切实为法律制度实施提供支撑和保障。

综上所述,紧密立足科学基金管理的实际,系统思考科学基金法治体系实现问题是科学基金法治工作在新形势下,切实贯彻落实十八大以及三中、四中全会精神的基本抓手,是不断提升科学基金治理体系和能力的现代化,促进科学基金事业健康、稳定、持续发展的重要保障。

参 考 文 献

- [1] 马怀德. 从“法律体系”到“法治体系” 四中全会的法治解读(一). 法治周末, 2014-10-28
- [2] 霍姆斯著. 冉昊, 姚中秋译. 普通法. 北京: 中国政法大学出版社. 2006.
- [3] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社. 2014. http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c_1113015330.htm
- [4] 国务院. 全面推进依法行政实施纲要. 2004. http://www.gov.cn/ztl/yfzx/content_374160.htm
- [5] 国务院法制办. 国家自然科学基金条例立法后评估报告. 2010.
- [6] 哈罗德·J·伯尔曼著. 贺卫方译. 法律与革命. 北京: 中国大百科全书出版社. 1993.

Implementation of the science foundation legal system

Wang Guoqian Zheng Yonghe

(Bureau of Policy, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

Abstract The party's eighteen plenary session of the four drew the outline of the blueprint for the rule of law, problem science fund law system is the concrete embodiment of scientific fund to implement the spirit of the Fourth Plenary Session of the party. This paper combines science fund management, to the scientific legislation as the premise, the strict law enforcement is the key, all the citizens obey the law as the foundation, legal supervision is the guarantee of ideas, put forward the basic framework to realize the scientific fund law system.

Key words the eighteen session of the Fourth Plenary Session of the party; science foundation; legal system; implementation

· 资料信息 ·

我国科学家在认知障碍风险因素的神经机制 及中医药防治研究方面取得重要进展

DOI: 10. 16262/j. cnki. 1000-8217. 2015. 01. 008

阿尔茨海默症(Alzheimer's disease, AD)是一种发病机制复杂的过程性疾病,轻度认知障碍(Mild cognitive impairment, MCI)是发展为AD的重要阶段。因此,通过研究影响MCI危险因素神经机制以及中医药的脑保护作用,可为AD的早期预警和防治提供重要参考。

在国家自然科学基金的支持下,北京师范大学认知神经科学与学习国家重点实验室张占军教授课题组于2008年启动了北京社区老年人认知能力测评和MCI的筛查工作,发现北京社区老年群体中MCI发病率为15.7%(*The American Geriatrics Society*, 2013, 61(12): 2111—2119),通过建立社区认知老化常模,描绘了不同认知功能随年龄下降的轨迹(*Current Alzheimer Research*, 2014, 11(8): 806—816)。课题组同时发现II型糖尿病(Type 2 diabetes mellitus, T2DM)是影响社区老年人群认知障碍的主要危险因素,通过功能磁共振成像研究,发现T2DM患者存在以髓鞘脱失为主的白质微结构的广泛损伤,这种损伤在胼胝体、左侧内囊、外囊白质纤维束尤为显著,且部分脑区白质完整性下降与执行功能损伤密切相关(*Diabetes*, 2014, 63(11): 3596—3605)。在随后的工作记忆任务的功能磁共振研究发现,T2DM患者在应对高负荷的工作记忆任务时,大脑有更多的额叶功能活动降低,

这种降低的模式与多项认知能力的损伤密切相关。由此可见,T2DM影响了大脑对高负荷工作记忆任务的信息整合,这或许就是T2DM增加AD/MCI风险的重要病理机制之一(*Diabetes Care*, 2014, 37(12): 3157—3163)。

在充分考虑了社区风险因素的前提下,课题组开展了一系列针对补肾益智类中药干预MCI的脑影像实证研究。研究发现,补肾益智法可以提高MCI患者的记忆力、整体认知功能,而这些认知能力的改善是药物通过调节大脑后扣带(Posterior Cingulate Cortex, PCC)等脑区的激活模式而实现的(*Current Alzheimer research*, 2014, 11(5): 484—493)。该研究结果发表后,得到医学生物学综合服务系统F1000的推荐。专家认为,通过中医药防治MCI的脑影像学研究,可为评价中医药疗效提供较为客观的神经影像学指标,这种行为与影像学结合的方法可能是中药药效评价的一种重要研究范式。

以上系列研究均得到了国家自然科学基金项目(30873458、81173460)的连续资助。

(医学科学部 何伟明 霍名赫
毕明刚 刘运芳 韩立炜 供稿)