

· 科学论坛 ·

## 《国家自然科学基金条例》中的几个法律问题

张红\*<sup>1</sup> 马龙君<sup>2</sup> 余积明<sup>3</sup> 孙璐瑶<sup>1</sup>

(1 北京师范大学法学院,北京 100875; 2 中国政法大学法学院,北京 100088;

3 中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司,昆明 650051)

**[摘要]** 随着我国财政科技投入快速增长、科技体制改革和国家创新体系建设的推进,为了应对国家自然科学基金管理实践中出现的新情况,《国家自然科学基金条例》亟待修改。本文重点讨论了国家自然科学基金委的项目设定权、规章制定权,依托单位的地位及其职责,科学基金管理中的法律责任以及特殊项目的管理程序等法律问题。建议在《条例》中明确规定国家自然科学基金委的项目设定权和规章制定权;明确依托单位的法律地位为“基金资助项目实施和项目资金管理的责任主体”,同时增加规定依托单位在资金管理和在目标成果共享与转化方面的职责;完善国家自然科学基金管理中各主体的法律责任体系;授权基金管理机构对于特殊资助项目另行制定具体办法。

**[关键词]** 国家自然科学基金条例;项目设定权;规章制定权;依托单位

科学基金制是由出资人设置基金,采取自主申请、专家评审、择优支持的机制,资助特定科学技术研究的制度。这项制度在世界范围内取得了成效。作为科技体制改革的一项重要举措,我国于1981年11月建立了科学基金制,由中央财政拨款设立自然科学基金,用于资助基础研究。2007年出台的《国家自然科学基金条例》(以下简称《条例》)对规范国家自然科学基金的使用与管理,提高国家自然科学基金使用效益,促进基础研究,培养科学技术人才,增强自主创新能力发挥了重要作用。不可否认的是,《条例》制定当时受制于多种因素,其本身存在不尽完善之处。更重要的是,随着我国财政科技投入快速增长、科技体制改革和国家创新体系建设的推进;党的十八届三中全会提出全面深化改革,完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化;党的十八届四中全会提出要全面推进依法治国的目标;加之国家自然科学基金管理实践中出现了许多新情况;现行《条例》的部分制度已不适应全面深化改革的要求,亟需修订。目前,《条例》修改已经纳入国务院立法工作规划。本文拟重点研究《条例》需要完善的几个问题,并从法律角度提出修改建议。

### 1 国家自然科学基金委的项目设定权

《条例》第7条第1款规定:“基金管理机构应当根据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,制定基金发展规划和年度基金项目指南。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。”其中,基金发展规划是一定时期内自然科学基金资助和发展的总纲领。而年度基金项目指南一般包括对上一年度受理项目及资助的总体情况、基金资助范围、优先支持的项目范围以及申请项目有关注意事项等内容。从《条例》的条文规定来看,没有出现基金管理机构有权设定项目、或者有项目设定权等文字表述。

国际经验表明,根据资助对象的现实发展需求设定项目类型是资助机构的通行做法。在美国,美国国家自然科学基金会(NSF)作为美国政府资助前沿科学与基础研究的重要机构之一,管理支持基础科学研究和教育方面的大型计划。美国前沿科学问题的研究和美国大学基础研究、研究生教育都受益于NSF的资助。项目的选择和设定是其权力的重要组成部分。这种权力的来源主要来自于《美国国

收稿日期:2015-12-15;修回日期:2016-01-04

\* 通讯作者,E-mail:sichuanzhanghong@126.com

家科学基金会法案》。NSF项目设定权非常广泛且灵活,对于美国整体科技的发展产生了巨大的推进作用。<sup>[1]</sup>在德国,德意志研究联合会(DFG)作为德国最大的国有科研基金,主要用于资助基础科学研究。DFG的主要职责是资助科学研究项目、为政府提供科学咨询和促进科学与经济的结合。DFG资助的研究项目类别主要包括:一般项目,重点项目,特殊研究领域和人才培养项目。DFG每年发布各种项目,从基础研究到新兴前沿领域,从科研课题到人员交流、培养和活动项目。<sup>[2]</sup>

《条例》中明确国家自然科学基金委的项目设定权也是职权法定原则的要求。职权法定原则要求行政主体行使权力,必须要有法律规范的明确授权。国家自然科学基金的管理,实际上是围绕着项目开展的。从《条例》的组织体例来看,国家自然科学基金委的职权,都是基于项目。项目设定权,是国家自然科学基金管理中的核心权力。因此,建议修改《条例》时将国家自然科学基金委的项目设定权予以明确。

此外,国家自然科学基金委行使项目设定权也是为了应对基金管理实践的需求。《国务院印发关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》(国发〔2014〕64号)中明确国家自然科学基金应当“资助基础研究和科学前沿探索,支持人才和团队建设,增强源头创新能力。”《条例》第7条明确规定“基金管理机构应当根据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,制定基金发展规划和年度基金项目指南。”事实上,国民经济、社会以及科学技术在不断地发展,为适应此发展,基金的发展规划可能也会做出相应的变化,据此,也应当根据基金发展的规划来进行项目的设定以及调整。因此,在《条例》中明确规定国家自然科学基金委的项目设定权,既符合国际通行做法,也是我国自然科学基金管理实践的客观需求。

## 2 国家自然科学基金委的行政规章制定权

国家自然科学基金委作为国家设立的机构,代表国家对国家自然科学基金进行管理,《条例》将其定位为“国务院自然科学基金管理机构”,并根据《条例》的授权行使着多项行政管理权。《条例》第6条规定:“国务院自然科学基金管理机构(以下称基金管理机构)负责管理国家自然科学基金,监督基金资助项目的实施。”但管理的内涵是否包括规章制定权,没有明确的法条字面依据。

《立法法》第80条第1款规定:“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。”从此规定看,具有部门规章制定权的主体有两类:国务院组成部门和具有行政管理职能的国务院直属机构。《国务院办公厅关于印发国家自然科学基金委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知》中已经明确“国家自然科学基金委是管理国家自然科学基金的国务院直属事业单位”。应当认为,国家自然科学基金委属于《立法法》第80条第1款所规定的“具有行政管理职能的直属机构”,理应具有行政规章制定权。<sup>[3]</sup>

事实上,国家自然科学基金委对规章制定权有着实际需求。由于科学基金管理实践中问题很多,《条例》仅相当于是管理国家科学基金的基本法律规范,所以需要有大量配套的部门规章作为补充。《条例》颁布实施以来,国家自然科学基金委一直在以《条例》为基础进行部门规章体系的建构工作,现在已经确立了以组织规章、程序规章、经费管理规章和监督保障规章为主体的部门规章体系。因此,有必要在《条例》中明确国家自然科学基金委的规章制定权。

## 3 依托单位的法律地位及其职责

依托单位是科学基金管理体系的重要组成部分,在基金委与基金申请者、基金评审者和获基金资助者等科技工作者之间发挥着重要的桥梁纽带作用。<sup>[4]</sup>现行《条例》第9条关于依托单位的规定存在以下问题:一是依托单位的法律地位定位不清晰。在科学基金资助项目实施过程中,涉及自然科学基金委、依托单位、项目申请人/负责人三方主体,关系复杂。依托单位在其中的法律地位尤其模糊,难以确定依托单位是作为行政相对人,受自然科学基金委的管理;或是作为行政相对人,与自然科学基金委建立行政合同关系;还是作为自然科学基金委的行政助手,协助自然科学基金委开展基金管理工作;二是职责规定不尽完善,与现阶段基金资助管理要求不匹配。《条例》第9条规定了依托单位在基金资助管理工作中的职责,但随着科学基金资助事业的发展,资助规模不断扩大,依托单位职责已难于满足基金资助管理工作要求。

在科学基金管理较为先进的国家,依托单位具有明确的法律地位。美国国家科学基金会(NSF)将依托单位定义为“指接受政府提供资助并且对于资

助资金的使用负责的完全法律实体。”<sup>[5]</sup>并明确规定：“NSF的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，其对于项目的科学或者技术层面上负责。”因此，建议《条例》修订时明确依托单位的法律地位，即“依托单位是基金资助项目实施和项目资金管理的责任主体”。

关于依托单位的职责，首先建议增加规定资金管理的职责。国务院于2014年发布的《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》中明确提出“项目承担单位要建立健全科研和财务管理等相结合的内部控制制度，规范项目资金管理”；国务院《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案》中明确要求“各项目承担单位和专业机构建立健全内控制度，依法合规开展科研活动和管理业务”。其次，建议增加依托单位在项目成果共享与转化方面的职责。基金资助项目研究成果转化运用和共享，可有效提高科学基金资助的社会效益。依托单位应加强科学基金项目研究成果管理，利用专利等手段加强研究成果的知识产权保护；促进科技资源和成果共享，加强与国家其他科技计划项目的衔接；积极推进科学基金项目研究成果的应用，推动科学基金成果转化为现实生产力。

#### 4 国家自然科学基金管理中的法律责任

《条例》第六章规定，项目申请人、参与者、项目负责人、依托单位、评审专家、基金管理机构工作人员等违反《条例》及有关法律规定的，应当承担相应的法律责任。这一法律责任体系既包括行政法律责任，也包括刑事法律责任。《条例》针对不同行为主体的违法行为规定了不同的法律责任。但目前规定的问题在于：违法行为的种类规定不够，无兜底条款，使得部分违法行为没有相应的处罚措施；行政处罚措施与违法行为严重程度不匹配；有些规定弹性不够，实践中很难操作；部分处罚措施在实践中无法具体操作。

学术不端行为是法律责任针对的重要对象之一，如何处理这种行为已经成为各国学术科研机构或管理机构面临的共同问题。用立法规制学术不端行为是防范和惩罚学术不端行为的基础。<sup>[6]</sup>一些管理经验较为先进的国家都对学术不端行为的法律责任作了详细规定。学术不端是指那些为谋求个人或集体利益而有意识地违背学术规范的学术行为，包

括学术活动中的各种欺诈和渎职行为。<sup>[7]</sup>国家自然科学基金管理中的学术不端行为，具体是指在研究计划、项目申请、研究行为、研究评审和研究报告等方面伪造、篡改、剽窃及其他严重背离学术界共同学术道德的行为。《科技进步法》等科技领域的立法和相关政策文件都对这一行为作了很多规定。国家自然科学基金委近些年来也加大了科研不端行为的查处力度，其“十三五”战略研究首次将科学基金监督审计和科研诚信工作提升到战略层面。<sup>[8]</sup>

本次《条例》修订基于合理配置国家自然科学基金管理法律责任的出发点，一是建议对不同行为主体的违法行为作更为细化和全面的规定，例如针对项目申请人和项目承担者，建议增加“对情节特别恶劣或对科研项目造成重大损害的，终身不得申请国家自然科学基金资助”的规定；针对依托单位，建议增加规定“情节特别恶劣或对科研项目造成重大损害的，永久取消其依托单位资格”；二是建议第六章中针对项目申请人、参与者、项目负责人、评审专家、依托单位等主体的法条，在列举的违法行为之后分别增加兜底条款，以为将来新型违法行为的处理留下空间；三是取消针对申请人或项目负责人“不得晋升职称”等缺乏实践操作性的处罚措施。

#### 5 特殊项目的管理程序

国家自然科学基金委资助的各类项目各自均有很强的特殊性，往往要求差异化的管理方法。因此，在《国家自然科学基金条例》的基础之上，国家自然科学基金委针对面上项目、重点项目、重大项目、重大研究计划、科学部主任基金项目、优秀国家重点实验室研究项目、国家杰出青年科学基金项目、优秀青年科学基金项目、青年科学基金项目、地区科学基金项目、创新研究群体项目、国际（地区）合作研究项目、国际（地区）合作交流项目、外国青年学者研究基金项目等十几类项目分别制定了管理办法。但在战略研究、智库建设、应急管理等方面，国家自然科学基金委事实上也在通过资助项目的形式支持相关领域的研究，例如应急管理项目。这些特殊项目虽然应当遵守《国家自然科学基金条例》的一般性规定，但由于其本身的特殊性，存在特殊要求，需要由国家自然科学基金委集合各类特殊项目的具体情况制定专门的管理办法。因此，建议在《条例》中增加规定，“对于战略研究、智库建设、应急管理等促进科学基金管理的资助项目，存在特殊要求的，具体办法由基金管理机构另行制定。”

**致谢** 本文得到国家自然科学基金委项目“《国家自然科学基金条例》修改若干法律制度研究与立法”(项目号 L1522001)的资助。

### 参 考 文 献

- [1] 李安,柯紫燕,潘黎萍.美国国家科学基金法律制度研究,中国社会科学出版社,2014,16.
- [2] 克罗发,祖广安.德意志研究联合会简介.中国科学基金,1988,12(1):67.
- [3] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著.中华人民共和国立法法释义,法律出版社,2015,61.
- [4] 蔡晖,宿芬,曹凯,刘超,范少峰.试论依托单位在科学基金共同体中的地位和作用.中国科学基金,2011,25(3):191.
- [5] 转引自王国骞,韩宇.国外科学基金依托单位准入制度研究及立法借鉴.中国科学基金,2009,23(2):119.
- [6] 韩宇,王国骞,李安.美国国家科学基金会对学术不端行为的法律规制.中国基础科学,2009,11(6):68.
- [7] 蒋寅.治理学术腐败和学术不端行为的思路与对策.社会科学论坛(学术评论卷),2009,5(9):31.
- [8] 杨卫.在国家自然科学基金委员会科研不端行为通报会上的讲话.中国科学基金,2015,29(1):3.

## Several legal issues about the “National Natural Science Fund Ordinance”

Zhang Hong      Ma Longjun      Yu Jiming      Sun Luyao

**Abstract** With the rapid growth of financial investment in science and technology, science and technology system reform and the promotion of the national innovation system, in order to respond to the new situation in the management practice of National Natural Science Foundation, the “National Natural Science Fund Ordinance” needs urgent changes. It mainly discusses the project setting right, the administrative rulemaking authority, the position and responsibility of the relied units, legal liability and the specific projects management procedures, etc. It suggests clearing the project setting right and the administrative rule-making authority of the National Natural Science Foundation of China, clearing the legal status of the relied units as the dominant position in the funded projects implement and the management of the fund. At the same time, it adds the duty of relied units in fund management and the sharing and conversion of the fruits. It also improves the legal liability system and authorize the fund management institutions to make rules of the specific projects.

**Key words** National Natural Science Fund Ordinance; project setting right; rulemaking authority; relied units