

· 基金纵横 ·

关于落实《国家自然科学基金条例》中有关 依托单位职责制度的几点法律思考

韩宇 王国骞

(国家自然科学基金委员会政策局, 北京 100085)

依托单位制度是《国家自然科学基金条例》(以下简称《条例》)设定的自然科学基金项目管理的重要制度。《条例》共分7章、43条,共有18条涉及到“依托单位”的规定。这些条款凸现了《条例》在依托单位制度设计上的基本框架,即包括在逻辑上紧密相连的三个层面:依托单位准入制度、依托单位职责制度和依托单位责任制度,其中依托单位职责制度是核心。因此,在国务院法制办公室2009年开展的《条例》立法后评估工作中,依托单位职责制度作为一项重要的评估内容。在评估调研过程中,发现有的依托单位对《条例》内容的理解还存在着一些偏差,对《条例》法律文本的解读还局限于日常思维,这为贯彻落实《条例》,更好地履行依托单位的职责带来了一定的障碍。因此,我们希望通过对《条例》有关依托单位职责内容部分文本的解读,探究《条例》的立法初衷,以便更好地发挥依托单位在科学基金管理中的桥梁和纽带作用。

1 关于“无依托单位学者”申请资格问题

《条例》第十条第二款规定:“从事基础研究的科学技术人员具备前款规定的条件、无工作单位或者所在单位不是依托单位的,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。”许多依托单位反映在实际工作中认识和把握此款规定遇到了很多困难。我们认为理解和落实该款规定需要明确以下两点:

1.1 “无依托单位学者”申请的准入制度充分体现了《条例》尊重平等的科学研究权利

《条例》施行前,科学基金资助的对象均是依托单位的科学技术人员。而那些从事基础研究但没有

依托单位的科学技术人员,即我们俗称的“民间学者”,不属于科学基金资助对象。《条例》草案在面向社会公开征求意见过程中,社会各界对申请人的资格条件提出异议,特别是一些退休人员、民间发明家、归国无依托单位的科研人员反应强烈,认为《条例》草案不允许那些具有基础研究能力、没有规定的职称也没有依托单位的民间科学家、发明家申请国家自然科学基金资助是不公平的,不符合公平竞争的原则,要求草案进行修改。立法部门研究后认为,国家设立科学基金的目的是为了促进基础研究,凡有能力从事基础研究的科研人员,其研究工作都应当得到支持;对申请人不应当从身份上进行限制,而应当从能力上设定门槛。因此,《条例》第十条第二款对此作出了专门规定。

1.2 “无依托单位学者”申请的准入制度赋予了依托单位自主选择的权利

我们认为《条例》为该类人员设定了两个方面的条件,第一个方面就是在基础研究能力上和正式受聘于依托单位的科学技术人员具有同样的条件,包括具有承担基础研究课题或者其他从事基础研究的经历,具有高级专业技术职务(职称)或者博士学位或者有2名与其研究领域相同、具有高级专业技术职务(职称)的科学技术人员推荐。第二个方面是在国家自然科学基金委员会注册的依托单位同意作为其依托单位。因此,“民间学者”能否申请科学基金项目依托单位的“同意”是先决条件。依托单位作出同意意思表示的前提除了应当认真审核该申请人的能力与水平,明确双方的权利义务之外,还要充分理解《条例》第十条第二款的规定,即“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”。签订了合同也同时意味着承担了责任。依托单位要将这类人员纳入到本单位科学技术人员

本文于2010年1月27日收到。

的管理轨道,要依照本《条例》的规定为其研究工作提供条件,监督其实施获资助的研究项目,按照《条例》要求及时向国家自然科学基金委员会提供各种材料,对其实施有效管理。如果依托单位无法做到这些要求,也要承担《条例》规定的法律责任。所以对于依托单位而言,是否同这些“民间学者”签订合同的主动权一直掌握在依托单位手中。同这类自然人签订合同本身就是一柄“双刃剑”,一定要慎重权衡之后再作决定。

2 关于申请材料“真实性”的审查问题

《条例》第九条第二项规定依托单位应当“审核申请人或者项目负责人所提交材料的真实性”。依托单位负有对于申请人或者项目负责人所提交材料的真实性进行审核的义务。这次《条例》评估调研中,很多依托单位反映履行这项职责难度很大,原因是管理人员由于专业上的限制审查申请书的内容很困难,无法保证申请材料的真实性。这种观点没有准确和全面地理解《条例》的规定,需要注意以下问题:

2.1 避免真实责任和审查责任的混淆

《条例》第十一条第三款规定:“申请人应当对所提交申请材料的真实性负责。”结合第九条的规定,在申请材料的真实性问题上《条例》其实规定了两种不同的责任,即真实责任和审查责任。真实责任的责任主体是申请人,审查责任的责任主体是依托单位。审查的目的是通过必要的工作程序,防止和避免错误或者虚假信息出现。因此,依托单位应当建立健全的审查机制,设定合理的审查程序。如果依托单位具有严格的审查制度,而且按照该制度对于申请材料进行了审查,依托单位就履行了《条例》规定的这项职责。这里的审查责任也绝不能理解成依托单位“走走过场”就可以了。申请材料中的信息可以基本分为两个种类,一是客观信息,二是学术信息。客观信息依托单位管理人员是知道而且应当知道的。因此,调研中有的管理人员认为:“我们怎么能知道研究者的学位是否造假?”我们认为这是不正确的。因为这属于客观信息,比如姓名、年龄、职称、学位等申请内容之外的非专业信息,依托单位管理工作者是应当知道的。而对于申请书中的研究内容则属于学术信息,我们认为依托单位应当建立内部审查的机制,比如聘请单位内部的学术机构进行专业审查,而不能以管理人员缺乏专业上的知识而推卸审查责任。如果依托单

位按照上述程序进行认真审查,那么可以认定依托单位履行了审查责任。

2.2 确保申请材料的真实性,依托单位责任重大

有的申请人由于疏忽,申请材料中存在一些“非故意性”错误,依托单位对申请材料进行审查可以及时纠正这些错误,确保申请人的申请能够按照法定程序进行下去,否则申请人受到的损失会很大。而有的申请人为获得科学基金资助,不惜铤而走险,在提交的申请材料中弄虚作假;也有的项目负责人对要求提交的材料敷衍塞责,甚至伪造研究成果,造成很坏的社会影响。国家自然科学基金委员会对于一些严重情况也作出了严肃处理。防止申请材料错误的损失以及减少和杜绝违法行为的发生,依托单位的责任是首要的。因为与国家自然科学基金委员会相比,依托单位对本单位申请人或者项目负责人情况更了解,对其提交材料的真实性更容易作出判断,依托单位管理人员对于申请人是否属于本单位人员都无法审查出来,那么国家自然科学基金委员会审查的难度就更大了。同时,依托单位也有责任教育本单位科研人员遵守科学道德,制止学术不端行为。依托单位审核申请人或者项目负责人所提交材料,既是权利也是义务。申请人或者项目负责人应当服从依托单位的审核,确保其提交材料的真实性;依托单位必须履行该项义务,对申请人或者项目负责人提交的每件材料的真实性都应当进行审核,对发现的问题,应当及时要求当事人予以更正。

3 关于“项目实施”服务保障问题

依托单位对项目的实施提供服务保障是科学技术人员做好科学研究的重要条件。从《条例》的规定来看,包括两大类,一是针对科学研究本身的服务保障。比如为科学技术人员提供试验设备、研究场所等物质条件;再比如为研究人员留出足够的科学研究时间;二是针对项目管理上的服务保障。比如在项目的启动、变更等管理程序上提供服务保障。需要注意的是,依托单位如果同“民间学者”签订申请科学基金项目的协议,那么以上服务保障措施对于这些人员也要“一视同仁”。

这里重点分析一下第二个方面的服务保障问题。因为这个方面内容涉及到《条例》中的很多条款。主要包括项目计划书的提交和项目变更程序的启动两个方面内容。项目计划书的提交是项目实施的前提和基础,而项目变更程序的启动是项目顺利

开展的重要环节。依托单位在其中都发挥着重要的枢纽性功能。

3.1 项目计划书的提交

项目计划书是项目负责人开展基金资助项目的依据,也是项目负责人和依托单位对基金管理机构作出的一种承诺,更是国家自然科学基金委员会以及依托单位对基金资助项目实施状况进行监督和检查的标准。《条例》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。”依托单位应当督促项目负责人在接到基金管理机构予以资助的通知之日起20日内,应当向基金管理机构提交项目计划书,接受基金管理机构的审查,这是法定期限。尽管《条例》并没有对不按时提交计划书作出处罚,但是依托单位一定要协助做好组织工作。因为没有项目计划书就基金管理机构就不能履行拨款手续,这不仅影响基金管理工作,同时也影响了科学家的研究活动。为了杜绝这一问题,国家自然科学基金委员会在最近制定的具体管理办法中,明确规定不按时提交项目计划书视为自动放弃接受资助的权利。

3.2 项目变更程序的启动

项目变更程序并不是我们一般所理解的项目变更。从法律意义上而言,项目实施主体、项目实施内容发生变更都属于项目变更。《条例》在第二十四条和第二十五条中分别规定了项目负责人的变更和项目内容变更两种情况。从《条例》的基本规定来看,坚持了“以不变更为原则,以可变更为例外”的基本立法原则。而可变更的情况需要经过严格的审批程序,而发起或者启动这项审批程序的主要主体就是依托单位。从赋予权利的角度而言,《条例》首先赋予依托单位对变更情况的审查和提交的权利,因为依托单位对本单位科学技术人员的项目实施情况最为清楚,出现变更的法定事由能够及时发现,及时审查或者提出变更的申请,有利于在法律程序上保障项目的顺利实施。如果依托单位怠于行使这项权利,不履行审查或提交的职责,那么项目无法顺利开展,或者国家自然科学基金委员会发现了法定的变更情况做出相应的处理措施,给项目实施带来的不利后果,依托单位也要承担未审查或提交的责任。对此,《条例》第二十四条明确规定:“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”。可见《条例》也赋予了国家自然科学基金委员会对于

依托单位不启动项目变更程序的处理权利。而国家自然科学基金委员会一旦直接做出处理决定,也就意味着依托单位项目实施的服务保障职责履行不利,应当承担相应的法律责任。

4 关于“原始记录”的审核问题

《条例》第二十三条第二款规定:“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。”《中华人民共和国科学技术进步法》第五十六条也规定:“国家鼓励科学技术人员自由探索、勇于承担风险。原始记录能够证明承担探索性强、风险高的科学技术研究开发项目的科学技术人员已经履行了勤勉尽责义务仍不能完成该项目的,给予宽容。”此次《条例》评估调研中,许多依托单位对《条例》规定的查看原始记录的规定提出意见。认为原始记录制度是非常必要的,但是根本不具有可操作性,因为依托单位管理人员没有精力和能力逐一查看,依托单位也根本没有保存原始记录的能力。针对这些意见,结合《中华人民共和国科学技术进步法》和《条例》的规定,我们认为需要从三个方面来理解原始记录制度设计:

4.1 《条例》规定原始记录制度是必要的,其本质在于最大限度为科学家创造宽松的科研环境

基础研究是一项风险性很大的工作,仅仅通过研究成果来衡量基金资助项目的实施状况是不科学的,因为并不是所有的基金资助项目都能够取得研究成果。鼓励科学技术人员自由探索,宽容科学研究的失败,不能强求一定要有成果。原始记录制度一个目的就是为科学家证明自己提供制度支持。唯成果论是不对的,但管理无用论也是不可取的。如何来证明其尽到了勤勉义务,就需要科学家提供一个自证的标准,以防止个别科学家浪费国家科研经费,给全国纳税人一个合理的交待。原始记录制度的设计初衷就在于为科学家提供一个证明自身勤勉的标准。这样就可以从法律制度上保护科学家的探索精神,宽容科学探索的失败,在法律上平衡科学家自由探索权利和纳税人成果需求权利的关系。因此,原始记录制度的目的之一就是宽容科学失败。正如已故的美国著名社会学家罗伯特·默顿在1942年发表的《论科学与民主》一文中,提出了其著名的构成“科学精神”的四大规范,即普遍性、公有性、无私利性和有条理的怀疑性,并指出它们不仅是约束科学家的基本价值规范,而且是科

学共同体社会结构的基本准则。可见科学共同体自身严格的规范性和道德性决定了需要全社会为其创造一个宽松的研究环境,原始记录制度正是法律制度上的一种努力。

4.2 原始记录也是防止学术不端行为,解决科研争端的一个有效机制

大家都熟知黄禹锡案件,这一案件的重要突破口在于“韩国高等科学技术院接到检举后,迅速开始内部调查,发现黄禹锡合作伙伴金泰国根本不能提供实验的相关笔记或原始数据。”^[1]因此原始记录制度对于试图进行学术造假、剽窃等不端行为的科学研究人员是一个约束,同时原始记录制度也为科学研究的争端提供了可资考察的标准和依据,如果存在诉讼,还可能起到了诉讼证据的作用。

4.3 《条例》在原始记录制度设计上,依托单位和项目负责人的义务是不同的

项目负责人的义务是做好原始记录并保存,而依托单位的义务则是查看原始记录。因此依托单位的管理工作人员需要清楚原始记录是由科学家保存的,自己仅承担查看的义务。这和审查申请材料的立法思路是相似的,只要依托单位建立了查看原始记录的基本制度,并且按照该制度进行了认真审查,依托单位就履行了基本法律义务。需要注意的是,依托单位的管理人员由于专业的限制无法对原始记录进行专业上的鉴定,仅仅进行是否存在的鉴定。如果原始记录造假,依托单位管理人员不承担造假的责任,仅承担审查的责任。审查之后,如果能够证明由于专业上的原因根本就无法辨别原始记录的真伪,依托单位管理人员就不需要承担责任。

5 关于依托单位的集成管理问题

此次《条例》评估调研中,很多依托单位科研管理人员反映,依托单位的基金项目管理似乎是科研处的单独管理,依托单位缺乏内部相关部门的配合机制,出现问题“板子都打到科研处”,这让科研管理人员很无奈,基金项目管理的效果也受到极大影响。我们认为,全面贯彻《条例》规定的依托单位职责,解决上述问题要求依托单位在管理理念和管理方式上创新,积极探索对国家自然科学基金资助项目的集成管理模式。

5.1 全面理解《条例》规定的各项职责,要求依托单位在管理内容上做到集成

《条例》第九条明确规定:“依托单位在基金资助

管理工作中履行下列职责:(1)组织申请人申请国家自然科学基金资助;(2)审核申请人或者项目负责人所提交材料的真实性;(3)提供基金资助项目实施的条件,保障项目负责人和参与者实施基金资助项目的时间;(4)跟踪基金资助项目的实施,监督基金资助经费的使用;(5)配合基金管理机构对基金资助项目的实施进行监督、检查。”这5项工作职责可以分别概括为:组织协调职责、审查核实职责、监督管理职责、保障服务职责、配合管理职责。依托单位按照《条例》的规定履行职责的过程就是科学基金项目的从申请到结题的全过程。因此,需要依托单位在管理过程中,重视每一个环节,认真履行每一项职责,摒弃那种“重前期申请,轻后期实施”的错误管理理念,力争建立各个环节的联动机制,创设合理的管理流程,确保在科学基金项目内容上实现集成。

5.2 全面落实《条例》规定的各项职责,要求依托单位在内设部门上做到集成

依托单位要充分调动其内设的科研、财务、审计、人事等各个相关部门做好科学基金项目的管理工作,使各个相关部门都树立管理科学基金项目的责任意识,依托单位还应当建立管理国家自然科学基金项目的领导(如主管校长)负责制,切实协调各个部门的管理工作,避免依托单位的科研处或者科研院“孤军奋战”的局面。科研处或者科研院应当定期主动向领导(如主管校长)报告自然科学基金管理的进展情况,以便协调各部门的管理工作。这样依托单位内部形成以科研处为核心,以领导(如主管校长)为枢纽,财务、审计、人事等部门联动的科学基金项目管理集合体,真正促进自然科学基金项目管理的有序和高效。

《条例》从法规的层面对依托单位科学基金管理的规范化、制度化、法制化建设提出了明确的要求,是我们做好科学基金管理工作的行动指南。因此,我们必须自觉遵守,切实践行。同时,我们必须看到,基础研究前沿推进的偶然性,不同学科发展规律的差异性,科研人员创新思维的多元性,科研活动自身运动的复杂性,各类项目管理诉求的特殊性,这就决定了在《条例》本身并不能完全解决实际管理工作的需求,在《条例》的贯彻实施过程中还有一些制度有待于我们进一步细化落实,我们在遵守《条例》基本制度的同时,要努力做到“出新意于法度之中,寄妙理于豪放之外”,不断地改进我们的工作。让我们都自觉维护《条例》尊严、模

范遵守《条例》制度、积极探索创新实践,为推进科学基金事业的健康发展,促进我国基础研究事业的繁荣昌盛,提升我国自主创新能力而做出更大的贡献。

参 考 文 献

- [1] 美国《科学》2008年3月14日,转引自 <http://news.163.com/08/0307/18>.

THOUGHTS ON IMPLEMENTATION OF REGULATIONS OF THE NATIONAL NATURAL SCIENCE FOUNDATION OF THE RESPONSIBILITY FOR THE HOME INSTITUTIONS

Han Yu Wang Guoqian

(National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

· 资料 · 信息 ·

德国温奈克教授荣获中国政府 2009 年度国际科技合作奖



(照片说明:2004年7月19日,在德国波恩,国家自然科学基金委员会主任陈宜瑜和德国科学基金会主席温奈克签署双边合作协议。)

2010年1月11日,一年一度的中国政府国际科技合作奖颁奖仪式在庄严的人民大会堂举行。国家主席胡锦涛授予德国温奈克教授2009年度中国政府国际科技合作奖,以表彰他在中德合作与交流中所做出的重要贡献。

温奈克教授是德国著名生物化学家,曾担任德国科学基金会主席、欧盟科学理事会秘书长。温奈克教授也是我国科技和教育界的老朋友。长期以来,他利用自己在学术界的声望和在德国政府以及科研机构所担任职务,与国家自然科学基金委员会

等单位形成了非常良好和富有成效的合作关系,推动了中德科学合作,同时提出了系列富有创新的主张,采取了有效措施,促成建立了中德科学中心及其多个中德联合研究小组、合作研究项目、青年科学家小组、联合科学考察、前沿领域科学研讨会。他热衷于培养优秀中德友好青年科学家,鼓励和促进他们在科技教育界发挥作用,成为优秀学科带头人和友好使者。

(中德中心 陈乐生 供稿)