

· 科学基金深化改革重要举措 ·

科学基金规章制度体系建设的成效、问题与建议

莫漫漫^{1*} 张兴伟²

1. 国家自然科学基金委员会 政策局, 北京 100085

2. 国家自然科学基金委员会 办公室, 北京 100085

[摘要] 科学基金规章制度是规范科学基金管理工作的基础,也是推进科学基金法治建设、促进基础研究发展的重要保障。科学基金深化改革以来,国家自然科学基金委员会进一步加强规章制度建设,强化顶层设计,完善程序规定,推进多项规章制度的制定和修订工作,有效巩固了改革的成果。本文拟在总结科学基金规章制度体系建设经验和不足的基础上,提出进一步完善科学基金规章制度的建议。

[关键词] 科学基金; 规章制度; 规范性文件; 科学基金改革

国家自然科学基金委员会(以下简称“自然科学基金委”)高度重视法治基金建设,将“持续完善规章制度”作为优化资助管理的六大举措之一,纳入科学基金系统性改革方案。经过四年努力,科学基金规章制度体系建设取得良好成效。本文通过系统梳理规章制度体系建设的措施和成效,归纳总结工作经验,分析存在的困难问题,对继续推进完善规章制度改革任务提出政策建议。

1 完善规章制度体系的措施和成效

为实现完善规章制度的改革目标,自然科学基金委采取了一系列加强规章制度建设的系统化措施,从强化顶层设计到完善程序规定,完成了多项规章制度的制定和修订工作。

1.1 强化顶层设计:明确规章制度体系建设规划

立法规划是保障立法工作科学有序推进的基础,也是实现法律制度建设和完善的前提。2020年5月,《国家自然科学基金规章制度体系建设方案》(以下简称“《方案》”)正式印发,明确了规章制度建设工作的指导思想、具体举措,确立了科学基金规章制度体系各组成部分的划分与配置,提出了在推动《国家自然科学基金条例》(以下简称“《条例》”)修订的同时,需要制定、修订和废止共计21项规范性文件的工作计划。根据《方案》规划,自然科学基金将构



莫漫漫 博士,国家自然科学基金委员会计划与政策法规处助理研究员,主要从事科学基金政策法规相关工作。

建以《条例》为基础,由组织管理、程序管理、经费管理和监督保障相关的行政规范性文件(以下简称“规范性文件”)组成的制度框架,形成由《条例》和38项规范性文件构成的新的规章制度体系。

《方案》确立了规章制度体系建设的指导思想:一是提高政治站位,深入贯彻习近平总书记关于科技创新特别是基础研究的重要论述,全面落实党中央国务院关于基础研究的工作要求;二是反映改革成果,紧密与深化改革等实践相结合,并充分听取科研人员等各方建议;三是严守法定程序,认真执行立项、起草、合法性审查、党组会或委务会审批等程序;四是坚持废立并举,适时评估相关类型项目管理办法制定修订及废止的必要性,与时俱进丰富和发展规章制度体系。

《方案》确定需要制定修订的规范性文件主要包括以下三类:一是围绕党和国家对科学基金和基础研究最新的指示要求,通过制定修订规范性文件推

动和保障重大决策部署的落实。如根据中央财政科研项目“放管服”的精神,修订有关项目资金管理的规定。二是围绕科学基金深化改革,通过制定修订规范性文件确保重大改革于法有据。如根据科学基金深化改革任务中的人才资助体系升级计划,修订青年科学基金项目、国家杰出青年科学基金项目等人才类项目管理办法。三是围绕科学基金管理工作重点,做好重点领域规章制度的更新。如为加强科研诚信管理方面的制度建设,制定修订相关规范性文件。

1.2 完善程序规定:确立规范性文件制定程序规则

科学有效的文件制定程序规则,是整个科学基金规章制度体系的基石。2018年12月,《国家自然科学基金委员会行政规范性文件制定程序规定》(以下简称“《规定》”)正式实施,为加强规范性文件制发程序管理、健全工作机制、完善工作流程、保证文件制发工作规范有序提供了制度支撑。

《规定》要求:一是健全责任机制,确立由立法工作领导小组、立法工作小组和立法工作小组办公室构成的组织机构,细化各主体在相关环节的具体任务,提升工作效率;二是严控工作流程,强化合法性审核的要求,加强对规范性文件立项、起草、审查审议和公布实施的全程管控,同时增加规范性文件征求意见的形式,引入专家论证和法律顾问咨询环节,保证规范性文件条款内容的合法合规和立法技术的成熟规范;三是建立动态机制,新增行政规范性文件清理和评估相关规定,明确规范性文件立改废工作的依据,确保规范性文件制定与实施的科学性和时效性。

2021年12月,《国家自然科学基金委员会法制审核工作暂行办法》(以下简称“《办法》”)出台,规范性文件的合法性审核工作得以进一步制度化、标准化。在《规定》的基础上,《办法》进一步规范和细化审查程序,新增前置自查程序和后置审核程序;同时丰富了审核内容,增加和强调了关于合宪性审核、与国际规则一致性的审核等事项,强化了规范性文件制定程序的合法性审核,进一步保障了规范性文件的合法性。

1.3 稳步推进各项规章制度的制定修订工作

按照《方案》体系建设要求,完成制定规范性文件3项,修订规范性文件9项(10次),约三分之一的规范性文件得到了更新。新的规范性文件进一步规范了以下几个方面的工作。

一是优化项目管理办法。深化改革以来,共有

6项项目管理办法进行了制定和修订。包括制定科学基金专项项目和重大科研仪器研制项目2项管理办法,填补了两类项目管理的制度空白;修订国家杰出青年科学基金项目、优秀青年科学基金项目、青年科学基金项目和外国青年学者研究基金项目等4项管理办法(其中国家杰出青年科学基金项目管理方法修订2次),全面贯彻落实党中央、国务院关于深化人才发展体制机制改革的部署,优化项目申请资格、项目评审流程等方面的规定。

二是强化组织制度。修订《国家自然科学基金委员会章程》,充分体现党对科学基金工作的领导,落实国家机构改革、科学基金深化改革等方面的最新要求;修订《国家自然科学基金委员会监督委员会章程》,将监委会监督职责范围调整为学术监督,完善机构组成和议事规则等方面的规定。

三是加强资金管理规范。制定《国家自然科学基金资助项目资金监督和检查暂行办法》,系统规定监督检查的内容、程序和处理规则,监督项目资金的合法合规使用;会同财政部修订《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》,落实党中央、国务院关于科研经费管理改革有关要求,为项目资金管理和使用提供制度依据。

四是落实监督保障制度。修订《国家自然科学基金项目科研不端行为调查处理办法》,修改与上位法不一致的规定,加强科研诚信管理制度的合法性和规范性;修订《国家自然科学基金委员会信息公开管理办法》,落实《政府信息公开条例》的最新要求,加强规范自然科学基金委信息公开工作覆盖的范围和程序。

2 推进规章制度体系建设的经验

深化改革以来,科学基金规章制度体系建设取得了良好的成效,在领导机制、推进思路和工作程序等方面都形成了重要的工作经验。

2.1 坚持党对规章制度建设工作的领导

坚持党对立法工作的领导,是立法工作的政治原则,也是做好立法工作的根本保证。科学基金规章制度建设,始终坚持以习近平法治思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于科技创新和基础研究的重要论述,全面落实党中央、国务院关于强化基础研究的决策部署,把握规章制度建设工作的正确方向。党组高度重视,及时听取规范性文件立项计划、法治建设方案等相关工作汇报,切实履行党组推进法治建设领导职责,充分发挥党组统揽全局、协调各方的

领导作用,有力保障科学基金规章制度建设工作的顺利开展和有序推进。

2.2 坚持深化改革和制度建设协同推进的总体思路

自然科学基金委坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,规章制度建设与科学基金深化改革协同推进的根本思路,始终遵循以下规则:对不适应改革决策和现实需求的规定,及时修改,消除改革决策执行的制度障碍;对制定和修改规章制度条件尚不成熟,需要改革举措先行先试的,可以在制度中做出原则性规定或授权性规定,为改革在法治框架下推进提供支持;对实践证明较为成熟、需要以制度固定下来的改革举措,及时总结完善相关制度规定,巩固和拓展改革成果。将规章制度建设与科学基金深化改革具体任务紧密结合,分清轻重缓急,合理调配、高效利用有限制度资源,保证重点规章制度及时出台,使规章制度体系适应和服务改革需要,更好发挥制度推动和保障改革的作用。

2.3 坚持程序规范、公开透明的工作机制

严格遵守规范性文件制定修订程序是工作开展的基本要求。在规范性文件制定修订工作中,认真执行立项计划报送、草案起草、合法性审查、立法工作领导小组审议、立法工作领导小组审议、党组会议或委务会议审批的程序。各相关部门严格落实承担的职责任务,确保规范性文件制定修订程序的合法性。

不断扩大公众参与渠道,充分听取科技界的合理诉求。起草部门认真落实征求意见环节,通过线上线下多渠道广泛听取科研人员、科研管理人员等各方的意见和建议,并在必要时实地走访依托单位,充分了解制度运行实际情况,对反馈的意见和建议逐条研究、充分吸纳,保证规章制度制定修订工作的公众参与。

发挥法律顾问在推进科学基金规章制度建设中的积极作用。自然科学基金委于2019年首次组建了由法学专家和专职律师组成的法律顾问队伍。在规范性文件制定修订工作中,法律顾问始终根据起草部门需要积极参与草案研究论证和审读把关工作,出具专业审读意见,进一步增进工作的民主性和专业度。

3 规章制度体系建设存在的不足

科学基金规章制度体系建设已经取得一定成效,工作程序更加规范,制度体系愈加完备,但是对于科学基金管理工作的一些重要领域和关键问

题,科学基金的规章制度并没有进行回应,仍然存在一些问题和薄弱点。

3.1 科学数据管理相关问题

科学数据是科研项目成果的重要类型之一,也是国家科技创新的基础性战略资源。近年来,国家持续加强科学数据的规范与管理,陆续出台系列政策法规。2018年,国务院办公厅制定颁布《科学数据管理办法》,首次从国家层面明确了科学数据在采集汇交、共享利用、保密安全等方面的规范。办法第十三条要求,政府预算资金资助的各级科技计划(专项、基金等)项目所形成的科学数据都应按规定汇交,且各级科技计划(专项、基金等)管理部门应建立先汇交科学数据、再验收科技计划(专项、基金等)项目的机制。2021年,国家标准委员会发布《科技计划项目形成的科学数据汇交技术与管理规范》等三项国家标准,对科学数据汇交的标准和流程等做了进一步的具体要求。此外,《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规的颁布,也从不同方面对数据管理工作提出了新的合规要求。目前,《国家自然科学基金委员会基础研究知识库开放获取政策实施细则》中,要求获资助项目论文和元数据的存储和开放获取。但除此之外,自然科学基金委并未出台专门的科学数据管理办法,也尚未对项目研究过程中产生的科学数据的范围、汇交、安全等事项作明确的规范,科研项目数据的汇交和管理管理还需要进一步系统化和规范化。

3.2 科学基金项目知识产权相关问题

受公共财政资金资助研究产生的知识产权,既有一般财产权利的法律属性,也有公共产品的法律属性^[1]。因此,从法理上来说,该类知识产权有一定的特殊性,在确定其归属和使用,需要考虑公益和私益之间、国家创新需求和知识产权保护之间的平衡。从当前的情况来看,《科技进步法》第三十二条至第三十四条对受财政资金资助项目产生的知识产权归属和使用做了原则性规定,授予项目承担者取得相关知识产权,同时规定了国家在特定情况下的介入权。除此之外,科学基金项目知识产权的归属和使用难以在其他法律法规中找到规范依据。在科学基金规范性文件层面,《国家自然科学基金资助项目研究成果管理办法》以及其他的项目管理办法中,有关知识产权的规定仅限于对上位法原则性表述的重复,并未设置进一步的细化规则。这种现状导致科学基金管理中产生的知识产权问题难以得到回答。比如,《科技进步法》第三十二条第二款和第三款规

定的介入权主体——“国家”——具体指哪个部门？自然科学基金委作为资助机构是否属于适格主体之一？又如，联合基金项目成果的归属和使用是否与其他项目有所不同？自然科学基金委在签订联合资助协议时，是否有权对知识产权归属和使用作出特殊约定？等等。

3.3 开放科学政策相关问题

随着全球开放科学运动的蓬勃发展，开放科学的内涵不断拓展延伸，涵盖开放获取、开放数据、开放源码软件、开放科研基础设施和科学工具、开放同行评审等领域。近年来，我国也在不断推动开放科学相关领域政策法规的出台。如新修订的《科技进步法》新增了“推动开放科学的发展”“推动科学仪器设备、科技基础设施、科学工程和科技信息资源等开放共享”等规定，《科学数据管理办法》确立了政府预算资金资助形成的科学数据应当按照开放为常态、不开放为例外的原则等。

自然科学基金委也采取了系列措施推进科研项目成果的开放共享。在开放获取方面，发布《国家自然科学基金委员会关于受资助项目科研论文实行开放获取的政策声明》和《国家自然科学基金委员会基础研究知识库开放获取政策实施细则》，要求受资助科研项目论文应存储到自然科学基金委员会知识库，不晚于发表后12个月开放获取；在仪器设备共享方面，《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》和《国家重大科研仪器研制项目管理办法》中分别规定了项目设备费的列支鼓励仪器设备开放共享以及自然科学基金委“促进科研仪器开放共享”的职责等规定。但总体上，相关规范仍主要停留在原则性条款层面，从执行角度而言，还未建立流程化、标准化的制度规范。在《方案》中，已经将论文开放获取管理办法列为待制定的规范性文件，计划进一步细化项目资助论文开放获取的细则，《国家自然科学基金资助项目研究成果管理办法》的修订也被纳入《方案》。因此，相关立项规划需要进一步加快推进，确保落实关于开放科学的政策法规。

4 持续完善规章制度体系的建议

深化改革以来，科学基金规章制度不断完善，科学基金管理工作规范性也不断加强。但随着深化改革的不断推进以及对科学基金管理工作的不断提升，科学基金规章制度体系需要继续丰富和发展，结合实践推进规章制度体系建设以及科学基金法治的实现。

4.1 继续推进规章制度体系建设规划落实

在计划先行的模式下，规范性文件的制定修订工作基本围绕立项计划开展。因此，为实现完善规章制度建设的目标，应继续推进《方案》的落实，通过优化年度立项计划的编制和执行，确保立项项目的按时完成。

一是对照《方案》安排，开展立项工作。对于《方案》确立的立项项目，牵头部门应对照《方案》实施的进度安排，及时启动规范性文件的制定和修订工作，同时加强立项工作精细化管理，细化立项工作的时间节点和各方主体责任，确保立项计划按时顺利完成。

二是加强年度立项计划论证。科学合理的立项计划是保证立项执行可行性的前提。在立项计划编制环节，提请立项的部门要进一步加强立项项目的研究论证，考虑《方案》规划的同时，满足立项项目的必要性、重要性、成熟度，立法工作小组办公室要加强对立项申请的宏观统筹，结合规划安排，确定列入立项计划的项目。

三是完善立项计划执行的相关规则。首先，应明确立项计划执行的原则，即立项计划经党组会或委务会审议通过后，没有特殊情况不得随意调整和变更，确保立项计划的指导性作用充分发挥。其次，应明确立项计划调整变更的条件和程序。在规范性文件制定程序中增加相应的条款，将立项计划的调整纳入程序化和制度化框架，保证立项计划灵活性的同时避免执行过程中的随意性，推进提升立项计划执行率。

4.2 加快补齐制度短板

对未列入于《方案》立项规划，但需要通过制度来解决的科学基金管理工作中的短板弱项，应该进行进一步地梳理总结、研究论证，适时启动规章制度的制定修订工作。

一是落实《科技进步法》对基础研究的新要求。新修订的《科技进步法》对发展基础研究做出了重要的制度安排，也对科学基金管理和使用提出了更高的要求^[2]。应该加强对《科技进步法》最新规定和重要制度的梳理研究，逐步开展配套政策和实施细则的研究制定工作。比如，考虑在《国家自然科学基金资助项目研究成果管理办法》中，研究纳入有关科学数据管理和知识产权归属使用的细化规定；推进《国家自然科学基金受资助论文开放获取管理办法》的研究起草，将开放获取的流程制度化；完善《国家重大科研仪器研制项目管理办法》，落实《科技进步法》中有关科研仪器共享的精神和规定，提出项目申请阶段和

管理考核阶段科研仪器设备共享的具体措施等等。

二是以规章制度巩固科学基金深化改革的成功经验。科学基金深化改革以来,多项改革举措取得良好的成效,形成了一系列实践经验,需要充分吸收改革的经验,以制度建设巩固改革成果,形成长效机制。例如在项目设置方面,对于新增或调整的项目类型,如原创探索类项目、外国学者研究基金项目等,在试点成熟后,应当及时开展项目管理办法的制定和修订工作,推进项目管理规范更加稳定更加定型。

三是加强科学基金法律问题理论研究。加强对科学基金管理中可能存在法律问题的梳理和总结,继续做好科学基金法律问题理论研究的前瞻布局。充分发挥科技政策与法律专家作用,提升科学基金法律问题理论研究水平,扎实推进法治理论研究工作。加强研究成果的归纳应用,切实发挥研究成果理论支撑和决策参考作用,推动科学基金规章制度建设取得新发展。

5 结 语

习近平总书记曾多次提出“法治兴则民族兴,法治强则国家强”。随着中共中央、国务院关于法治建

设系列文件的印发,法治工作不断向纵深推进,也对自然科学基金委服务国家创新驱动发展战略和建设世界科技强国,推进科学基金法治建设提出更高要求。亚里士多德在论述“法治”时提出,“法治应包括两重意义: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定得良好的法律”^[3]。他揭示了“法治”的两个要素,即良法和守法。良法是守法的前提,守法是良法的实现。科学基金法治体系的建设,也需要以完善规章制度为起点,不断推动规章制度的执行与实施,努力提升公众对制度的认知和认同,保证法律作用的实现,构建完整的、立体的、动态的法治体系,让规章制度充分发挥保障科研人员权益、推动基础研究发展的作用。

参 考 文 献

- [1] 唐伟华, 黄玉. 澳大利亚国家科学基金法律制度研究: 以 ARC 为对象的探讨. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.
- [2] 韩宇, 莫漫漫, 吕栋, 等. 以科学基金深化改革促进《科学技术进步法》落地生根. 中国科学基金, 2022, 36(2): 181—185.
- [3] (古希腊)亚里士多德著, 吴寿彭译. 政治学. 北京: 商务印书馆, 1965.

Achievements, Problems and Suggestions on the Construction of Regulations System of the National Natural Science Foundation of China

Manman Mo^{1*} Xingwei Zhang

1. Bureau of Policy, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085

2. General Office, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085

Abstract Regulations of National Natural Science Foundation of China (NSFC) are the basis of standardizing the management of science foundation, and also an important guarantee to promote the construction of the rule of law and the development of basic research. Since the deepening the reform of National Science Funding System, NSFC has further strengthened the construction of rules and regulations, redesigned the top-level strategy, improved the legislative procedures, and solidly promoted the formulation and revision of a number of regulations, effectively consolidating the achievements of reform. On the basis of summing up the experience and deficiency in the construction of NSFC regulations system, this paper puts forward some suggestions for further perfecting NSFC regulations system.

Keywords science fund; rules and regulations; normative documents; reform of National Science Funding System

(责任编辑 吴征天 张强)

* Corresponding Author, Email: momm@nscf.gov.cn