

法治基金 制度先行

——访国家自然科学基金委员会副主任高文

■本报记者 甘晓

2016年4月21日，国家自然科学基金委员会在京召开了规章制度建设新闻发布会，宣布包括组织管理、程序管理、经费管理和监督保障等多部管理办法的科学基金规章制度体系基本建成，并于近期出版了《国家自然科学基金规章制度汇编》一书。为此，《中国科学报》专访了国家自然科学基金委员会分管法制工作的副主任高文院士。

重要意义

《中国科学报》：您认为科学基金规章制度建设的重要意义体现在哪些方面？

高文：第一，做好科学基金规章制度建设，全面推进科学基金法治工作，既是深入贯彻落实法治政府建设的必然要求，也是不断提高科学基金治理能力现代化的重要途径。

第二，做好科学基金规章制度建设，是优化学术生态的重要保障。科学基金在各类项目管理办法中规范了项目申请、评审和管理的具体要求和程序，并依规查处了一批科研不端行为，对于净化学术生态环境、维护科研活动的严肃性起到了重要作用。

第三，做好科学基金规章制度建设，是积极回应社会公众对科学基金期望的实际行动。近年来，随着国家对科学基金投入总量的增加，社会公众对科学基金的关注日益增强，科学基金治理本身所面临的挑战也比以往更加突出。“打铁还需自身硬”，做好规章制度建设，确保权力的行使有法可依、程序透明，满足社会公众的期望。

《中国科学报》：科学基金最近出版了《国家自然科学基金规章制度汇编》，请您介绍一下这本书主要涵盖了哪些内容？

高文：《国家自然科学基金规章制度汇编》主要涵盖两个部分的内容：一是科学基金的管理办法体系，从组织管理、程序管理、经费与监督保障三个层面对国家自然科学基金的各项管理办法进行编纂，包含了规范科学基金、依托单位、评审专家的组织管理规则，各类资助项目的申请、评审和成果管理以及资助项目资金使用与监管等制度；二是与科学基金管理相关的法律法规、规范性文件和政策性文件。相信这本书一定能够对广大科技工作者、评审专家和依托单位科研管理人员起到帮助作用。

立法背后

《中国科学报》：刚刚您介绍了《汇编》一书包含了丰富的内容，请您给我们谈谈科学基金规章制度是怎样制定的？

“打铁还需自身硬”，做好规章制度建设，确保权力的行使有法可依、程序透明，满足社会公众的期望。



高文接受本报记者采访。

高文：2007年《国家自然科学基金条例》颁布实施以来，基金委高度重视立法工作。2008年，我们印发了国家自然科学基金部门规章体系，包括组织管理、程序管理、经费管理和监督保障等四个部分共计36部规章。近年来，基金委根据国家科技体制改革的精神对资助格局进行了调整，形成了新的科学基金规章制度体系。

为了完成规章制度体系建设，2007年以来我们的立法领导小组和立法工作小组共召开了100多次立法工作会议，积极推进规章制度建设。特别是自2013年第七届自然科学基金委员会全体委员会组建以来，共召开了62次立法工作小组会议，15次立法领导小组会议。

《中国科学报》：刚刚您提到立法领导小组和立法工作小组的工作情况，请您详细介绍一下科学基金规章制度建设有何组织机构保障？

高文：切实加强组织机构保障对于确保科学基金的立法质量和立法效率十分关键。2008年我们组建了立法领导小组，部门规章立法工作小组和内部规章立法工作小组，分别负责立法工作的统筹协调以及部门规章和内部规范性文件的制定工作。2012年，在既有的立法组织机构基础上，将部门规章立法工作小组和内部规章立法工作小组合并，统一设置立法工作小组。科学基金的立法工作正是在坚持立法领导小组的组织领导下，通过立法工作小组的计划、协调和保障才得以顺利推进，确保每一部规章都经过工作小组充分研讨，并提交领导小组的审议后，再提请委员会审议决定。

《中国科学报》：程序规范对于立法工作十分重要，请问科学基金是如何设置立法工作程序的？

高文：科学基金立法工作特别注重程序规

范，重视立法程序中的公众参与。早在2004年，基金委制定通过了《国家自然科学基金委员会规章制度制定程序规定》，是科学基金规章制度建设工作的“立法法”。具体立法实践中，我们的立法工作程序包括五个步骤：草案起草、组织征求意见、立法工作小组研讨、立法领导小组审议和常务会议审议。对于科研不端行为处理办法等涉及重要法律问题的管理办法，我们聘请法学专家进行专门论证；对于依托单位基金工作管理办法等重要办法，增加了在网上公开征求意见的环节，广泛听取科技工作者和依托单位科研管理人员的意见和建议，确保科学立法、民主立法。

未来设想

《中国科学报》：今年是“十三五”规划启动之年，请问未来科学基金规章制度建设还有哪些设想？

高文：《法治政府建设实施纲要》（以下简称《纲要》）明确要求完善政府立法体制机制，坚持立、改、废、释并举，完善规章制度制定程序，推进立法精细化。未来，科学基金的规章制度建设还需要做好以下几方面工作。第一，完善部门规章体系，争取在今年5月底前完成对现有规章和规范性文件的梳理工作。第二，根据科技体制改革的要求，做好配套规章、规范性文件立法工作。第三，根据《纲要》的要求，探索规章及规范性文件的解释工作。第四，定期开展科学基金规章立法后评估，提高立法科学性。对不适应科技体制改革和经济社会发展要求的规章和规范性文件进行及时修改和废止，不断提高科学基金立法的专业化水平。

始终坚持“新制度建设、老制度修订”的原则，是基金委近年来可圈可点的成绩之一。只有这样，才能在基金项目申请、评审、管理的各个环节都有章可循，让评审专家和项目执行人都有规可遵。

中国科学院院士、清华大学副校长薛其坤是国家自然科学基金委员会的“老朋友”。大概从十五、六年前开始，他就以评审专家的身份，参与到基金委各种项目的评审、评估工作中了。

从最初每年几十个项目评审，到后来主要专注于重大专项、创新群体、“优青”“杰青”、重大仪器项目等类别，薛其坤对基金项目从申请到结题的全过程可谓是“驾轻就熟”，不过他仍然坦言，自己对各类规章制度“有些了解，但还谈不上系统”。

薛其坤的困惑如今有了解决方案。今年2月，国家自然科学基金委出版发行了《国家自然科学基金规章制度汇编》（以下简称《汇编》）。《汇编》汇集了科学基金各类项目管理办法，依托单位基金工作和评审专家工作管理办法，项目评审回避与保密、复审和项目资金管理等重要规章制度，还收录了《科学技术进步法》《国家自然科学基金条例》等法律法规及规范性文件。

“《汇编》的发布，势必会引起像我这样的评审专家对国家自然科学基金系统的高度关注，有利于专家去把握不同类别项目的特点，有的放矢，用更加准确的标准去参与项目评审工作。”薛其坤说。

在他看来，基金委近年来得到国家、社会、科研工作者的广泛认可，与其不拍脑袋做事，坚持有章可循、按规则办事是分不开的。

让他印象十分深刻的一次经历，是参与基金委“单量子态的探测及相互作用”重大研究计划项目的评审过程。

“这个项目是要研究凝聚态物理乃至整个物理学的重要科学问题，项目的论证过程就花

了近3年时间。”薛其坤回忆，经过若干轮的咨询、研讨、评估，才最终立项。

作为专家组成员，薛其坤参与了从立项到项目每年指南的发布、年终总结等各个环节的评审工作。他说在每一个工作环节中，专家组对相关的制度都是清楚的。“那时候重大研究计划项目是个新概念，单量子态又是最早一批立项的，但基金委一直在根据项目进行情况，在总结经验的基础上，不断对规章制度进行优化、改进。”

好的开始是成功的一半，制度的保障让基金委对项目的管理效率倍增。在中期评估中，该项目被专家认为是执行最成功的重大研究计划项目之一。

过去的10年，是中国科学技术日新月异，对于承担着推动国家自然科学基金基础研究发展重任的基金委来说，也是飞速发展的10年。在这10年里，科研经费数量快速增加，研究队伍迅速壮大，新的项目类型更是不断地涌现出来。

在这样的态势下，坚持制度先行，制度优先建设，便成为基金委“以不变应万变”的秘诀。

薛其坤认为，始终坚持“新制度建设、老制度修订”的原则，是基金委近年来可圈可点的成绩之一。只有这样，才能在基金项目申请、评审、管理的各个环节都有章可循，让评审专家和项目执行人都有规可遵。“有章可循，有规可遵是做任何事情的起始点，也是科研项目取得成功的基本保障。”

他最后建议，参与基金项目评审的专家都能够更加主动地系统学习一下《汇编》，不但有助于自己评审工作的开展，也能够体会到国家是如何通过不同类型项目的立项及管理，来保障国家基础研究的有序、协调发展的。

中科院院士、清华大学副校长薛其坤：有章可循是科研成功的保障

■本报记者 丁佳

北京大学环境科学与工程学院教授朱彤：

让基金申请和评审有据可依

■本报记者 王晨绯

经费下拨以后，到底怎么分配，我们希望在符合规定的前提下，在经费分配上有参照依据。而对要申请项目的年轻人来说，他们查阅这本《汇编》对全面认识基金项目有帮助。



朱彤

朱彤所言的种种死板的项目管理是现在很多科研资助机构的现状。作为最符合科研需求特点的科研资助，国家自然科学基金近几年有哪些改变，在《汇编》一书中得到了很好诠释。

谈及国家自然科学基金近几年的政策变化，朱彤深有感触：“申请限项的出台这一变化就很好，因为人的时间精力有限，以前大家申请很多项目，而其中一些额外项目属于浪费，实际上也达不到很好的资助效果。另外人才基金的增加对年轻人的成长起到了早期资助的作用，一个好的科研群体特别需要鼓励年轻人成长。”

对于年轻人，朱彤建议在申请国家自然科学基金时如果被拒，应该好好按照意见修改，而不是让负面情绪来主导自己。

“心态很重要，尤其是年轻人，要客观的看待评审意见。我以前毕业的学生也有第一年被拒，如果认真分析评审意见时会发现很多合理的地方。认真参照评审意见修改，一般他们第二年或者第三年都会得到资助。”他说。

对于手边的这本《汇编》，朱彤将其归类为工具书。

“当很多人遇到问题时，认为自己在申请项目过程中，是不是遇到不符合程序的做法，是否需要申诉，那么这个《汇编》是他们的重要依据。”朱彤说。

除了参与基金申请之外，朱彤还是评审人员。他认为国家自然科学基金委从一开始在评审制度上就保持了客观中立性，并且这么多年一直坚持做下来。

在基金评审过程中，虽然专家们能够得到国家自然科学基金委工作的帮助来理解基金评审制度，但朱彤认为评审专家还需要自己了解熟悉国家自然科学基金规章制度。

“经费下拨以后，到底怎么分配，我们希望在符合规定的前提下，在经费分配上有参照依据。而对要申请项目的年轻人来说，他们查阅这本《汇编》对全面认识基金项目会很有帮助。”朱彤认为，这本《汇编》可以使得更多的人了解国家自然科学基金的申请、评审和经费使用规定，使其有据可依，有书可查。

基金管理有了系统的『制度坐标』

■本报记者 甘晓



文亚

“基金委的规章制度工作注意倾听一线科学家的声音，从中发现问题，最后体现在规则的制定当中。”

作为一家以基础研究为主的科研机构，中科院物理所一直是国家自然科学基金重要的依托单位之一。该所副所长文亚多年从事科研管理工作。在他看来，近年来，国家自然科学基金的规章制度不断完善，为依托单位的科研管理依法办事进一步明确了方向。

最近，国家自然科学基金委员会（以下简称“基金委”）出版了《国家自然科学基金规章制度汇编》（以下简称《汇编》）一书，汇编了科学基金已颁布实施的管理办法，还收录了部分与科学基金管理相关的法律法规以及规范性文件、政策性文件。

“《汇编》为我们进行有效的科研管理提供了更加明确的制度坐标。”文亚告诉《中国科学报》记者。

十八大以来，我国科技体制改革重拳频出，国家各有关部门都颁布了一系列重要文件和措施，着重在资源配置、科技与经济结合、科技评价、治理体系等方面进行了改革。科学基金也积极参与改革浪潮中。

2015年4月15日，财政部、基金委联合修订了《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》（以下简称《办法》）。该《办法》规定，各类项目申请经费分为直接费用和间接费用两部分。《办法》列出了直接、间接费用的支出结构和执行时可能产生的诸多细节。

文亚表示，科学基金管理制度始终与国家科技体制改革紧密结合，促进科研项目资金管理的改革。

文亚还表示，《办法》规定间接费用的支出范围包括依托单位的绩效支出，即依托单位为了提高科研工作的绩效安排的相关支出，作为对科研工作者人力资本的补偿，充分重视和尊重了智力劳动，符合科技体制改革的大方向。“依托单位是连接科学家和科学基金的‘桥梁’。”他说，“科学基金规章制度对依托单位给予了更大的空间，这可以推动科研机构 and 高校不断提高科研管理水平。”

在依托单位的科研管理者眼中，《汇编》反映了科学基金规章制度体系顺应国家科技体制改革的潮流，一步步建立、完善。同时，规章制度的建设也紧密结合不同时期的科研活动的需求，为科研活动的顺利开展保驾护航。

科研经费管理制度的改革，则大多源自一线科学家对科研管理问题的真实反映。

“基金委的规章制度工作注意倾听一线科学家的声音，从中发现问题，最后体现在规则的制定当中。”文亚表示。作为依托单位的代表之一，文亚参与过多次基金委组织的调研。

例如，针对近年来科学家们对劳务性“人头费”的诟病，上述《办法》对劳务费所占比例没有硬性要求，要求“结合当地实际以及相关人员参与项目的全时工作时间等因素合理确定”。

此外，针对科学基金资助项目研究成果的管理，反应科学基金的资助成效，2015年9月8日，基金委通过了《国家自然科学基金资助项目研究成果管理办法》。文亚指出：“随着我国科研实力的逐步增强，科研成果数量和质量都在稳步提高，如何管理好这些科研成果，进一步冲击科学前沿或者变成成果为科技生产力，对于国家来讲很重要，而如何切实落实这项工作对于每一家依托单位而言都是不容易的事情。”

该办法的出台则为依托单位更好地管理项目成果提供了更多的依据，为依托单位采取措施促进成果的使用、转化、共享和传播以及提升项目成果的社会影响与经济效益方面发挥积极作用。

文亚最后表示，《汇编》囊括了近年来科学基金的各项规章制度，将成为科研管理者离不开的参考书。“依托单位的基金管理人员需经过仔细研读，才能准确全面把握政策并提高管理水平，服务一线科学家，助力我国基础研究的发展。”