

· 科学论坛 ·

《国家自然科学基金条例》指导下进一步完善科研不端行为惩处措施的思考

陈 旦¹ 方玉东² 刘君洪³ 欧阳俊⁴ 黄菊芳^{1*}

(1 中南大学基础医学院, 长沙 410013; 2 国家自然科学基金委员会纪检监察审计局, 北京 100085;
3 湖南商学院法学系, 长沙 410205; 4 中南大学科学研究部, 长沙 410083)

[摘要] 研究、制定和不断完善调查和处理科研不端行为的措施能为有效地预防和减少科研不端行为提供保障。本文以《国家自然科学基金条例》和《国家自然科学基金委监督委员会对科学基金资助工作中不端行为的处理办法(试行)》为研究对象,通过分析和比较我国现有相关法律或规范中有关科研不端行为调查处理的要求,从申请人、依托单位、评审专家和管理机构工作人员等角度对如何在《条例》的指导下,进一步完善科研不端行为调查与处理的相关措施提出思考与建议。

[关键词] 科研不端行为, 法律, 调查, 处理

2013年8月1日,国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)通报了2010年以来基金委监督委员会受理科研不端行为投诉举报以及处理情况,并公布了6个典型案例。这些科研不端行为主要涉及信息弄虚作假、重复发表、抄袭剽窃、伪造、篡改、违反评审规定等;科研不端行为80%发生在项目申请阶段,20%发生在项目执行和结题过程中^[1,2]。基金委主任杨卫表示:“基金委希望借此次公开的案例在媒体和科研诚信建设联席会议成员单位及项目依托单位之间的通报,增加对科研不端行为查处的震慑力^[3]。”由此可以看出,此次基金委大力查处科研不端行为,并向媒体公开案件,加强了警示教育作用。但杨卫主任也同时指出:总体上看,我国还缺乏防范和惩治科研不端行为的法规制度,在科研不端行为的认定和处理方面,还存在认识标准比较模糊等问题^[4]。

党的十八大报告作出了“全面依法治国”的重大决策和战略部署。在科研诚信事业发展过程中,我们也越来越强烈地意识到预防和减少科研不端行为需要有完善的法律手段做后盾。但是,目前我国在科研不端行为的调查和处理过程中仍存在法律思路、法律手段上的欠缺,部分措施的可操作性并不

强。因此,研究、制定和不断完善可操作性强的调查和处理科研不端行为的相关细则迫在眉睫。

受国家自然科学基金专项基金项目的资助,本文以《国家自然科学基金条例》(以下简称《条例》)和《国家自然科学基金委监督委员会对科学基金资助工作中不端行为的处理办法(试行)》(以下简称《办法》)为研究对象,同时认真分析我国现有的可能与调查和处理科研不端行为相关的法律或制度,具体包括《中华人民共和国科技进步法》、《知识产权法》、《中华人民共和国著作权法》、《专利法》、《民事诉讼法》、《民法通则》、《国家科技计划实施中科研不端行为处理办法(试行)》、《国家科技计划项目管理暂行办法对科学基金资助工作中不端行为的处理办法(试行)》、《关于严肃处理高等学校科研不端行为的通知》、《科技工作者科技道德规范(试行)》、《关于科学理念的宣言》、《关于加强科研行为规范建设的意见》、《中国科学院士违背科学道德行为处理办法》等,比较各项规章制度中有关科研不端行为的调查和处理的相关条款的异同,结合典型案例剖析,从申请人、依托单位、评审专家和管理机构工作人员等角度对《条例》中关于惩罚或处理的相关措施进行比较分析,提出如何在《条例》的指导下,进一步提高惩处

* Email: huangjufang@csu.edu.cn

本文于2013年12月3日收到。

科研不端行为相关措施的可操作性,并为完善相关细则提出建议。

1 关于申请人的相关条款

基金委的《条例》和《办法》要求,申请人在提交的项目申请书中不得冒签他人姓名,不得在国籍、资历、研究工作基础等方面提供虚假信息,不得抄袭他人申请书、剽窃他人学术成果,不得伪造科学数据,或伪造国家机关、事业单位出具的证明等;申请基金资助的项目研究内容已获得其他资助的,应当在申请材料中说明资助情况。总之,申请人应当对所提交申请材料的真实性负责。获得资助的申请人应该按要求完成计划书、提交进展报告和结题报告;应按规定管理和使用项目经费;不得随意更改项目负责人;在项目执行过程中不得发生科研不端行为。这也符合《中国科学院关于加强科研行为规范建设的意见》中明确科研行为的基本准则中的遵守诚实原则,研究人员有责任保证所搜集和发表数据的有效性和准确性。

如申请人违反《条例》或《办法》,在项目申请和执行过程中发生科研不端行为,按照现有条款,处罚力度普遍较轻。《条例》第三十四条和第三十五条中分别对申请人、参与者伪造或者变造申请材料;不按照项目计划书开展研究;擅自变更研究内容或者研究计划;不按规定提交项目年度进展报告、结题报告或者研究成果报告;提交弄虚作假的报告、原始记录或者相关材料;侵占、挪用基金资助经费等行为的处理有相关的规定。规定一般分为警告、撤销原资助决定、追回已拨、不得申请或者参与申请国家自然科学基金资助(年限视情节决定)、不得晋升专业技术职务(职称)(年限视情节决定)。在对科研不端行为强调“零容忍”的今天,对发生以上不端行为必须严惩,这样才能提高违规成本,震慑试图投机取巧的人。《条例》第二十九条提及基金管理机构应当建立项目负责人和依托单位的信誉档案,但笔者认为,在《条例》的指导下,应对科研不端行为进行行业内通报(或联席会议成员单位通报)和联席处罚(联席会议成员单位达成共识、形成相关规定,对于通报的科研不端行为申请人进行联席处罚)。《条例》第三十四条和第三十五条是“法律责任”章节(第六章)的内容,作为依法追究责任的条款,有必要从法律角度完善“追回已拨付的基金资助经费”的操作程序。对于已拨付但尚未使用的经费追回是一件较容易的工作,但对于已按预算使用的经费如何追回就缺乏相

应的、合法的手段了。申请人或项目负责人因违反《条例》或《办法》的相应条款受到“不得晋升专业技术职务”的处罚时,由于基金委员会缺乏对依托单位职称晋升、职务晋级方面的管理权限,实际操作过程中存在不可控因素。这类问题在其他部门规章中也存在,如《国家科技计划实施中科研不端行为处理办法(试行)》第十二条及第十三条中科学技术部对科研不端行为处罚的规定也存在这类问题。笔者认为,应该在《条例》的指导下,完善更加严厉、明确、可操作的处罚措施才能达到切实打击科研不端行为的目的。《中国科学院士违背科学道德行为处理办法》第十条规定,“道德委员会对院士违背科学道德行为投诉的处理按照《中国科学院院士章程》撤销其院士称号。”这样的条款具体、可操作,能达到严惩科研不端行为的作用,值得借鉴。

综上所述,如何使申请人通过《条例》和《办法》的阅读对何种行为属于违规行为、违规后如何惩罚等有明确的、直观的认识是基金管理机构、学术监督机构应尽的责任,我们应该尽一切努力制定合理、合法、操作性强的规章制度或实施细则,使申请人对自己的“违规成本”有所了解,杜绝任何侥幸心理、从众心理。同时,对于新出现的违规形式,如申请者购买申请书^[1]等尚无相应的处理条款,也值得普遍关注并及时补充。

2 关于依托单位的相关条款

依托单位在组织项目申报、信息审核、获资助项目管理等环节中扮演着十分重要的角色,因此《条例》明确依托单位的责任和追责方式意义重大。第九条第二款要求依托单位在基金资助管理工作中应履行审核申请人或者项目负责人所提交材料的真实性的职责,依托单位如何在《条例》的指导下,建立完善的审核程序至关重要。一般而言,依托单位不论大小,无论申请项目的多少,都应该有相对固定且熟悉业务的基金管理人员进行管理,但要确保每一个基金项目的上报材料的真实性是很困难的,如果仅根据自身经验进行审核,发现问题的效率将参差不齐。这样缺乏操作规程的审核,即使审核了,一旦发生了科研不端行为被追责时,也会无法界定依托单位是否进行了审查,也难以提供审核的证据,在这种情况下对于依托单位的责任将难以合理确定(第三十六条第二款)。

依托单位作为项目申请人的直接管理单位,可以整合本单位的科研、人事、财务等相关部门的信息

对项目进行审查,尽早发现不端行为并及时制止。若依托单位按照一定的操作规范进行项目信息审核,很有可能在申请书提交前就发现部分不端行为,如项目重复申请、申请人研究经历造假等。基金委1999—2009年受理并证实的204个不端行为案例中,约有50%的案例为项目申请人伪造年龄、资历和研究工作经历^[5]。2013年8月1日基金委所公布的6个典型案例中,某些申请者的不端行为亦包括伪造学习工作经历及研究背景^[1]。若依托单位能依据规范实用的操作流程对申请人的研究经历、在研项目等信息进行审核,就能很大程度地杜绝上述科研不端行为发生。对于依托单位审核的操作规范,在形式上,中南大学黄菊芳等人提出的“形式把关防火墙”值得借鉴^[6]。同时,依托单位按照一定的操作规范进行项目信息审核,明确自身责任和申请人责任(申请人责任部分,如抄袭、剽窃、伪造数据及信息、冒名他人研究成果等,可要求其签订科研诚信承诺书),并保留相关材料。这样也能为科研不端行为确认后,对个人和提托单位追责提供依据。

3 关于评审专家的相关条款

《条例》中涉及评审专家的条款主要在申请回避方面。第十九条,在有关基金资助项目评审工作中,基金管理机构工作人员、评审专家申请回避的各项情况基本与《民事诉讼法》第四十四条审判人员应回避的条款中类似,较全面的涵盖了各种必需申请回避的情况,但《民事诉讼法》第四十四条规定审判人员有前款规定的行为时,应当依法追究法律责任。目前在科学基金的管理过程中,如何在《条例》的指导下完善相关的处罚措施也非常必要。这种情况也适用于第二十条。

评审专家的身份是双重的,一方面作为“裁判员”,帮助基金委完成项目的评审,同时也可能作为“运动员”在同期或近期参与国家自然科学基金或其他部委科研项目的申请。评审专家作为业内较高学术水平的代表,通常都具有良好的职业道德。但笔者认为,从法律的角度考虑,评审专家是最先接触到相关领域申请人的新思想和新思路的人,有可能产生剽窃等不端行为,要求其不能剽窃、买卖所评阅的申请人的申请书内容、不能违反科学基金保密规定、不能利用评审资格谋取私利等是必要的,如何在《条例》的指导下,进一步具体阐明相关规定,同时规定违反后的惩处措施,将为评审专家科研不端行为的惩处提供依据。

4 关于管理机构工作人员的相关条款

基金管理机构负责科学基金组织与规划、申请与评审、资助与实施、监督与管理等全盘的工作,旨在维护公开、公平、公正申请与评审环境,通过落实宏观引导、自主申请、平等竞争、同行评审、择优支持的机制,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。基金管理机构的工作人员参与基金管理的各个环节,可能涉及的科研不端行为有泄密、协助他人剽窃等,同时与科研不端行为相关的一些不当行为还可能包括影响正常学术评审的不按规定回避、收受申请人或依托单位的贿赂等。这些行为虽然不是直接的科研不端行为,但这类现象的发生必定与单位或个人的项目申请有关,会导致评审结果的不公正。《条例》在组织与规划、申请与评审、资助与实施、监督与管理各章中对部分上述的涉及基金管理机构工作人员的这些行为已进行了规定,在第三十八条描述了对基金管理机构人员的不端行为“依法给予处分”。值得关注的是,如何在《条例》的指导下进一步完善相关的处罚措施,尤其是当基金管理机构工作人员发生违反相关纪律规定后,除了对管理机构工作人员进行追责外,相关受到牵连的单位或个人如何处罚,要有明确的制度约束。目前在《办法》中的处分措施还比较笼统,不全面,处分时可能面临无据可依。

5 其他方面

笔者认为对举报人的保护问题也是至关重要的。《条例》第三十二条指出,基金管理机构及其工作人员、评审专家、依托单位及其负责基金资助项目管理工作的人员、申请人或者项目负责人、参与者有违反《条例》规定行为的,可以被任何单位和个人举报或控告。但如何在《条例》的指导下完善对举报人(或控告人)的保护措施也是值得探讨的问题。这个问题在《科技工作者科学道德规范(试行)》第二十七条中有体现:“调查科研不端行为应遵循合法、客观、公正原则。应尊重和维护当事人的正当权益,对举报人提供必要的保护。在调查过程中,准确把握科研不端行为的界定。”

此外,我国《民法通则》第九十四条规定:“公民、法人享有著作权,依法有署名、发表、出版、获得报酬等权利。”第九十五条“公民、法人依法取得的专利权受法律保护”。第一百一十八条规定:“公民、法人的著作权(版权)、专利权、商标专用权、发现权、发明权和其他科技成果权受到剽窃、篡改、假冒等侵害的,

有权要求停止侵害,消除影响,赔偿损失。”《中华人民共和国著作权法》第四十七条也规定侵犯公民著作权,应当根据情况,承担停止侵害、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。《专利法》第六十条也针对保护专利权人或者利害关系人的专利权进行规定。这些法律条款旨在保护被侵权人的利益。因此,当涉及到上述法律中提及的侵权行为发生时,在《条例》的框架下,管理机构或依托单位或相关责任部门如何实施对被侵权人的告知义务方面有必要建立相关制度,使得被侵权人能通过法律途径维护自身权益,同时使侵权人不能逃脱其应承担的法律责任,提高违规成本。

刘延东同志在基金委调研座谈时指出:科研诚信和学风建设是推进创新型国家建设的重要基础,是科学事业健康发展的内在要求。并要求基金委加大对科研不端行为的惩处力度,切实净化学术风气^[7]。《国家自然科学基金条例》是我国第一部具体规定科研不端行为处罚措施的行政法规,是国家自然科学基金委员会调查与处理科研不端行为的依据,也是体现行政程序作为规范行政权、体现法治形式合理性行为过程的依据。因此,贯彻落实好《条例》的各项要求是科学基金项目管理者、执行者、参与者义不容辞的责任,如何在《条例》的指导下,进一

步提出调查与处理科研不端行为的操作规程或实施细则,将直接影响基金管理的科学性和有效性。这也与党要求我们始终坚定不移地贯彻好、落实好科学发展观,把它贯彻到现代化建设的全过程中去不谋而合。

致谢 本文工作得到国家自然科学基金(S1221005)资助。

参 考 文 献

- [1] 国家自然科学基金项目申请与执行过程中典型科研不端行为案例处理决定通报公布. 中国科学基金, 2013, 27(5): 257—257.
- [2] 捍卫科学道德 反对科研不端——国家自然科学基金委员会召开科学道德建设通报会. 中国科学基金, 2013, 27(5): 264—264.
- [3] 赵展慧. 国家自然科学基金委首次公开科研不端具体案例. 人民日报, 2013年8月2日.
- [4] 杨卫. 在国家自然科学基金委员会科学道德建设宣传会上的讲话. 中国科学基金, 2013, 27(5): 258—260.
- [5] 陈越, 方玉东. 我国科研诚信状况浅析——以国家自然科学基金委员会处理学术不端案件为例. 中国科学基金, 2011, 25(4): 200—202, 232.
- [6] 黄菊芳, 胡明铭. 减少非学术因素导致的基金项目无效申请. 中国科学基金, 2006, 20(5): 304—305.
- [7] 刘延东. 在国家自然科学基金委员会调研座谈时的讲话. 中国科学基金, 2013, 27(4): 193—195.

Thoughts on Improving the Measures to Punish Academic Misconducts Under the Guidance of “Rules of NSFC”

Chen Dan¹ Fang Yudong² Liu Junhong³ Ou Yangjun⁴ Huang Jufang¹

(1 School of Basic Medical Science, Central South University, Changsha 410013;

2 Office of Discipline Inspection, Auditing and Supervision, NSFC, Beijing 100085;

3 Department of Law, Hunan University of Commerce, Changsha 410205;

4 Department of Scientific Research, Central South University, Changsha 410083)

Abstract Preventing or reducing of academic misconduct must be backed by a complete legal system. It is extremely urgent to research, develop and improve maneuverable, reasonable and lawful rules or regulations on investigation and handling of academic misconducts. In this paper, we analyzed and found out the deficiencies of current rules and regulations of the NSFC in managing academic misconduct, through comparing to those of other departments such as the legal branches and discipline inspection departments, and with typical cases analysis as well. We demonstrated from the aspects of the applicants, the project support institutions, the assessment experts and the staffs of the management organization. We aim to provide thoughts and suggestions on improving the measures to punish academic misconducts under the guidance of the Rules of Natural Science Foundation of China.

Key words academic misconduct, law, investigation, handling