

科学基金管理法制研究丛书

丛书主编◎韩宇 郑永和

# 自然科学基金 项目评审专家管理 法律问题研究

宋桂兰 陈金木◎著

科学出版社

本书是国家自然科学基金资助研究项目成果

科学基金管理法制研究丛书

丛书主编◎韩宇 郑永和

# 自然科学基金 项目评审专家管理 法律问题研究

宋桂兰 陈金木◎著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

自然科学基金项目评审专家管理法律问题研究 / 宋桂兰, 陈金木著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5777 - 0

I. ①自… II. ①宋…②陈… III. ①自然科学 - 科研项目 - 科学基金 - 项目管理 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 060277 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 任明  
责任校对 王佳玉  
责任印制 何艳

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京市兴怀印刷厂  
版次 2015 年 3 月第 1 版  
印次 2015 年 3 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 12  
插页 2  
字数 191 千字  
定价 55.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

## 丛书编委会成员

主 编 韩 宇 郑永和

执行主编 王国骞 唐伟华

编 委 龚 旭 吴善超 计承宜

王国骞 孟庆峰

## 丛书总序

科学与法律有着不解之缘。15—16 世纪的文艺复兴、宗教改革、罗马法复兴，法律与科学技术发展相伴而生的同时，给西方社会带来了理性主义和科学主义，促进了资本主义的兴起和繁荣。20 世纪以来，通过立法保障科学技术的发展，用法律的视角思考科技管理问题已蔚然成风。科学基金制这种孕育科学思想、推动科技创新的制度供给，也无法绕过法律的话题。1950 年美国国会通过了《美国科学基金法案》，标志着当今世界上最有影响力的科学基金组织正式成立。半个多世纪以来，美国科学基金会在国家立法、部门规章和政策声明等层面，不断完善《申请和资助的政策、程序指南》（*Proposal and Award Policies and Procedures Guide*）、《资助和合同规则》（*Grant and Agreement Conditions*）、《人类受试者保护行政法规》（*Title 45 CFR Part 46 Protection of Human Subjects*）等法规，系统构建了涵盖各类项目从申请到评审、从资助到实施、从利益冲突到科学伦理等一整套完整的制度体系。德国、澳大利亚、日本、英国、加拿大等西方国家科学基金制度的建立、发展和完善也如出一辙，无一例外地都与法律制度的进步密不可分。

国家自然科学基金委员会自 1986 年成立以来，一直高度重视法制工作，不断推进科学基金项目管理规范化和制度化进程。自 1988 年起，许多科学家通过全国人大代表提案，呼吁国家将科学基金的成功经验通过立法的形式固定下来。1993 年全国人民代表大会制定的《中华人民共和国科学技术进步法》中明确了科学基金的法律地位。2004 年年初，国务院将“国家自然科学基金管理条例”列入行政法规五年立法规划。2007 年国务院颁布了《国家自然科学基金条例》（以下简称《条例》）

并决定自2007年4月1日起施行。这是我国科技法律体系建设中的一件大事，是基础研究工作中的一件大事，对于推进科学基金依法管理，完善和发展科学基金制，具有重大现实意义和深远的历史意义。《条例》的颁布实施得到了科技界、法律界和国家有关部门的高度认可。2007年《中华人民共和国科学技术进步法》修订时，《条例》中的同行评议、原始记录等制度都被写入新的法律中。2010年国务院法制办组织完成的《条例》立法后评估报告，从合法性、合理性、执行性、实效性、协调性、规范性等方面高度评价了《条例》在实施过程中对科技界所产生的良好法律效果。

习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。”因此，深入研究和探索科学基金法制问题，不仅是不断发展和完善科学基金制的内在要求，而且也是新时期推进科学基金治理体系和治理能力现代化的迫切需要。国家自然科学基金委员会以《条例》为依据，认真梳理管理规章，确定了《国家自然科学基金委员会部门规章体系方案》，形成了包括组织管理规章、程序管理规章、经费管理规章和监督保障规章等四个有机部分，拟以三十六部规章构成完备的部门规章体系。随着我国科技体制改革的不断深入，我们应切实增强科学基金管理人员的法治思维能力，加快科学基金现代治理体系建设，不断提高科学基金依法治理能力。

中国的科学基金制即将进入而立之年，但发展和完善科学基金制却是一个永恒的课题。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，决定了科学基金法制建设很不简单，不是机械地构筑一个笼子就完事大吉。它要求我们在遵守《条例》基本制度的同时，努力做到“出新意于法度之中，寄妙理于豪放之外”。既要客观、全面地认识自身的现状与问题，更要合理借鉴他人的成功经验。他山之石，可以攻玉。这套丛书是国内第一部系统研究国内外科学基金法律制度的学术丛书。世界各国在意识形态和法律体系上

有所迥异，反映在其基金法律制度的内容和视角亦各不相同，既有国别化的系统研究，也有问题化的专题研究。当然，由于客观条件所限，丛书中还存在某些难尽如人意之处，如研究内容与立法动态的同步性问题；某些译名的准确性问题也值得探讨；在研究各国科学基金法律制度时注重立法梳理有余，但较少涉及对法律实践的评估，等等。当然，如此求全责备实属苛责。各位作者为之付出了辛苦的劳动，通过对国内外科学基金法律制度研究，系统分析和集成了科学基金法制涉及的各种问题，并提出了相应的制度性建议。我相信，这套丛书一定能够为完善科学基金管理，拓展科学基金管理工作以及科研管理者视野提供有益的帮助和参考。衷心希望随着这部丛书的出版问世，能够吸引更多的研究人员关注相关问题，为进一步完善我国科学基金法制体系提供更多更好的建议。

当前我国全面深化改革工作骐骥跃驰，科技改革不断推进，科学基金在科技体制改革攻坚期要树立敢为天下先的豪气，围绕“筑探索之渊、浚创新之源、延交叉之远、遂人才之愿”的战略使命，着力打造科学基金管理升级版，把科学基金建成公平公正、成果人才一流、管理高效、资助谱系清晰完备的国际一流科学基金组织，成为基础研究之友、科学家之友，为全面提升我国自主创新能力，实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大的贡献。

国家自然科学基金委员会主任



2014年4月2日

# 自序

他山之石，可以攻玉。通过深入了解美国国家科学基金会的法律制度，能为构建与完善我国国家自然科学基金的法律制度提供一个可借鉴的域外视角。

我国的《国家自然科学基金条例》已于2007年4月1日起施行。虽然该条例仅属于行政法规，但对于我国自然科学基金而言则可谓根本法。今后以更完善的法律制度来规范国家自然科学基金是必然趋势，为了使《国家自然科学基金条例》在实践中更具操作性，理当建立完整的国家科学基金的法律制度体系。法律制度的完善、法治水平的提高不仅取决于一定的政治力量，也取决于对特定法律问题进行研究的学术质量。应当承认，我国对于国家自然科学基金的立法工作尚处于初期阶段，条例中的诸多问题都需要进一步细化。如要提高基金立法的学术质量，了解其他国家较为成熟的科学基金法律制度当然属于基础且必要的工作。在基金立法方面，美国做得是比较成熟的，因为美国在1950年就有国家科学基金会法，至今已有十余次的修正。而且美国对基金的规范有着不同的层次，有国会法、行政法规 CFR 和美国基金会内部规范三个层次的法律制度。

美国国家科学基金也是由国家科学基金会来管理与实施的。美国国家科学基金法律制度研究主要针对的法律文本有三个层次。第一个层次的法律文本是：United States Code；Title 42—the public health and welfare，Chapter 16—national science foundation，即《美国国家科学基金会法》。它是美国国会通过的关于美国科学基金的最高层次的法律，相当于我国全国人民代表大会通过的法律，地位仅次于宪法。这是一部以组



织法为主的法律规范，其规定的主要内容是国家科学基金的设立、国家科学基金委员会的组织机构，并对国家科学基金会进行了一定的法律授权。第二个层次的法律文本是：Code of Federal Regulations (CFR)；Title 45；Public Welfare；Volume 3；Chapter VI—national science foundation，即《联邦政府法规》。它是由美国联邦政府各个行政部门制定的规范性文件，相当于我们国家的部门规章，法规中“美国国家基金会”这部分内容主要就联邦政府一般性的规则对于美国基金会的一些适用问题作出了规定，比如国家资助的一般要求、国家安全、非歧视原则、隐私法案、阳光法案、环境保护等重大问题。同时，这些法规也结合科学基金的特点规定了一些具体的事项，比如专利制度、科学不端等。第三个层次的法律文本是：美国国家科学基金会的 Policy and Guidance。主要包括 Proposal and Award Policies and Procedures Guide（关于申请和资助的政策和程序的指南）、Grant and Agreement Conditions（关于资助和合同的规定）等规定，其内容涵盖了美国国家科学基金会对于各类项目从申请到评审、从资助前管理到资助中后期管理的各个方面。美国虽然是科技法治的国家，与科技相关的法规数量庞大，但并无完整体系。因此，对其进行梳理与研究的工作量很大。

本研究历时五年有余，逐一梳理了上述三个层面与基金有关的相关规定，最后确定以基金组织机构、基金管理运行过程（申请、受理、评审、项目管理等）为基本研究脉络，又考虑到极地项目具有特殊性与前瞻性意义，故将其作为专门内容在文本中进行阐述。鉴于研究者的学力所限，不足之处在所难免，敬请读者批评指正！

# 目 录

<b>第一章 评审专家法律性质研究</b> .....	(1)
<b>第一节 评审专家的法律性质分析</b> .....	(1)
一 评审专家界定 .....	(1)
二 评审专家之民事主体性分析 .....	(3)
三 评审专家之基金管理主体性分析 .....	(5)
<b>第二节 与评审专家相关的法律关系分析</b> .....	(6)
一 法律关系概述 .....	(7)
二 评审专家管理过程中的相关法律主体 .....	(8)
三 评审专家管理中的主要法律关系分析 .....	(9)
<b>第二章 评审专家准入制度研究</b> .....	(13)
<b>第一节 评审专家准入制度的实体法律问题研究</b> .....	(13)
一 评审专家的准入条件(进入同行专家库的准入 条件) .....	(13)
二 评审专家的变更条件 .....	(31)
三 评审专家的评审资格终止条件 .....	(32)
<b>第二节 评审专家准入制度的程序法律问题研究</b> .....	(36)
一 评审专家的选聘程序 .....	(36)
二 评审专家的变更程序 .....	(39)
三 评审专家的评审资格终止程序 .....	(40)
<b>第三章 通讯评审环节评审专家管理法律问题研究</b> .....	(42)
<b>第一节 通讯评审中对评审专家的选择</b> .....	(44)
一 通讯评审中评审专家选择的原则 .....	(44)

二	通讯评审中评审专家选择的实体条件分析	(47)
三	同行专家库的随机选取程序	(52)
第二节	评审专家的评审选择权	(55)
一	评审专家评审选择权的合理性分析	(55)
二	评审专家行使评审选择权的实体条件分析	(56)
三	评审专家行使评审选择权的程序分析	(59)
第三节	评审专家执行评审标准的规范化	(62)
一	评审标准的内容分析	(62)
二	评审标准的等级划分建议	(70)
三	评审标准的权重分析建议	(72)
第四节	评审意见书的撰写规范	(75)
一	评审意见书的撰写原则	(75)
二	评审意见书的结构	(78)
三	评审意见书撰写的具体规范	(80)
第五节	通讯评审中评审专家的回避	(82)
一	回避的实体条件分析	(82)
二	回避的程序分析	(87)
三	由申请人对评审专家的消极选择引起的回避制度	(91)
第六节	通讯评审中评审专家的保密问题	(94)
一	保密范围	(95)
二	保密协议	(98)
三	保密措施	(100)
第四章	会议评审环节评审专家管理法律问题研究	(103)
第一节	会议评审组成员的遴选及会议评审组的组建	(103)
一	会议评审组成员的遴选	(103)
二	会议评审组的组建	(110)
第二节	会议讨论与表决制度	(113)
一	分组制度	(113)
二	讨论规则	(114)
三	表决规则	(116)
第三节	评审专家参与非共识项目评审的管理	(117)

一	非共识项目的认定分析 .....	(117)
二	评审专家对非共识项目的推荐程序分析 .....	(118)
三	评审专家对非共识项目的表决程序分析 .....	(120)
四	非共识项目中评审专家推荐意见的公开程序分析 .....	(121)
<b>第四节</b>	<b>会议评审中评审专家的回避 .....</b>	<b>(122)</b>
一	会议评审专家回避问题分析 .....	(122)
二	讨论回避的实体条件 .....	(123)
三	讨论回避的程序 .....	(125)
<b>第五节</b>	<b>会议评审中评审专家的保密问题 .....</b>	<b>(127)</b>
一	保密范围 .....	(127)
二	保密协议 .....	(129)
三	保密措施 .....	(131)
<b>第五章</b>	<b>评审专家的评审保障与评审监督研究 .....</b>	<b>(133)</b>
<b>第一节</b>	<b>评审专家的评审保障制度 .....</b>	<b>(133)</b>
一	专家评审保障制度概述 .....	(133)
二	评审专家的独立评审权分析 .....	(133)
三	工作条件保障 .....	(139)
<b>第二节</b>	<b>评审专家的监督制度 .....</b>	<b>(139)</b>
一	评估制度研究 .....	(140)
二	评审专家信誉档案制度研究 .....	(144)
三	评审专家的社会监督制度研究 .....	(146)
<b>第六章</b>	<b>评审专家的法律研究 .....</b>	<b>(150)</b>
<b>第一节</b>	<b>评审专家需承担的法律性质分析 .....</b>	<b>(150)</b>
一	法律责任的含义 .....	(150)
二	法律责任的形式 .....	(150)
三	评审专家的法律性质概述 .....	(152)
<b>第二节</b>	<b>评审专家需承担的民事法律责任研究 .....</b>	<b>(153)</b>
一	评审专家民事责任的承担原因 .....	(153)
二	评审专家民事责任的承担形式 .....	(154)
三	评审专家民事责任的承担程序 .....	(155)
<b>第三节</b>	<b>评审专家需承担的行政法律责任研究 .....</b>	<b>(158)</b>

---

一 评审专家行政责任的承担原因 .....	(158)
二 评审专家行政责任的承担形式 .....	(160)
三 评审专家行政责任的承担程序 .....	(161)
<b>附录：相关的主要法律文本 .....</b>	<b>(165)</b>
一 国家自然科学基金条例（国务院令 487 号） .....	(165)
二 国家自然科学基金委员会学科评审组组建试 行 D 办法（1995 年 10 月 30 日委务会议通过） .....	(174)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(177)</b>

# 第一章

## 评审专家法律性质研究

评审专家是自然科学基金管理的重要组成部分。而评审专家在自然科学基金管理中具有的法律性质将直接影响评审专家与自然科学基金管理中其他主体之间的法律关系，进而将直接影响对评审专家管理相关问题研究的展开和论证基础的建立。因此，在对评审专家管理法律问题展开研究的过程中，首先有必要对评审专家的法律性质以及与评审专家相关的法律关系展开深入的研究。

### 第一节 评审专家的法律性质分析

对自然科学基金管理中评审专家与其他主体之间的法律关系进行分析是研究评审专家管理法律问题的基础。同时，对评审专家在自然科学基金管理中具有的法律性质展开分析则是对与评审专家相关的法律关系进行研究的前提。本节首先对自然科学基金管理意义下的评审专家的内涵和基本特征进行界定，并在此基础上对评审专家在自然科学基金管理中应当具有的法律性质展开分析和论证。

#### 一 评审专家界定

##### （一）评审专家的内涵

在汉语中，“评审”一词指的是评议和审查。“专家”一词指的是对某一事物精通，或者说有独到见解的人。“评审专家”这一短语通常是指对某一项目或者某一具体问题进行评议和审查的、在某一领域具有某些专长的人。

在我国，自1986年国务院决定成立国家自然科学基金委员会以来，国家自然科学基金委员会在科学基金工作实践中逐步形成了“依靠专家、发扬民主、择优支持、公正合理”的十六字评审原则。也就是说，依靠专家确定基金资助项目是自然科学基金成立以来一直遵循的原则。在自然科学基金管理实践中，所谓“依靠专家”主要是指通过一套严格的评审制度，让专家把好学术关，让专家审查申请基金资助的研究项目是否具有科学价值、是否具有创新性、是否具有积极的社会影响、是否具有可行性和发展前景。目前国家自然科学基金所确立的评审制度可以概括为同行评审和通讯评审、会议评审，这已经在《国家自然科学基金条例》中得到明确规定。《国家自然科学基金条例》第十三条规定：“基金管理机构应当聘请具有较高的学术水平、良好的职业道德的同行专家，对基金资助项目申请进行评审。聘请评审专家的具体办法由基金管理机构制定。”第十四条第一款规定：“基金管理机构对已受理的基金资助项目申请，应当先从同行专家库中随机选择三名以上专家进行通讯评审，再组织专家进行会议评审；对因国家经济、社会发展特殊需要或者其他特殊情况临时提出的基金资助项目申请，可以只进行通讯评审或者会议评审。”

按照国家自然科学基金管理实践，本课题将国家自然科学基金资助项目评审过程中的评审专家界定为：评审专家是指具有较高学术水平和良好职业道德而由基金管理机构聘请，在国家自然科学基金资助项目的通讯评审或者会议评审过程中，对申请人提交的申请基金资助的研究项目进行评议和审查，并提出评审意见的人。

在国家自然科学基金管理实践中，能够被聘请为评审专家的人主要有以下几类：（1）中国科学院以及其他科研机构中的研究人员，如院士、研究员、副研究员、高级工程师、高级经济师等；（2）高等院校中的教师或者科研人员，如教授、副教授、讲师等；（3）其他人员，如退休专家、学者等。

## （二）评审专家的基本特征

在国家自然科学基金管理实践中，评审专家具有以下两个基本特征。

1. 从产生上看，评审专家因为具有较高学术水平和良好职业道德

而由基金管理机构聘请。由基金管理机构聘请，这是一个专家、学者能够成为自然科学基金评审专家的前提。如果基金管理机构未予聘请，那么哪怕其学术水平再高，职业道德再良好，也不可能成为基金资助项目的评审专家。而按照《国家自然科学基金条例》第十三条的规定，具有较高学术水平和良好职业道德，则是基金管理机构聘请一个专家、学者作为基金资助项目评审专家的基本条件。可见，具有较高学术水平和良好职业道德，是一个专家、学者能够成为基金资助项目评审专家的内在基础。

2. 从职责上看，评审专家应当参加国家自然科学基金资助项目的通讯评审或者会议评审，并对申请人提交的申请基金资助的研究项目进行评议、审查和提出评审意见。参加通讯评审或者会议评审，是评审专家的职责所在，也是基金管理机构聘请一个人作为评审专家的理由所在。无论是参加通讯评审还是会议评审，评审专家的具体职责都在于对申请人提交的基金资助项目进行评审和审查，并提出评审意见。

## 二 评审专家之民事主体性分析

从评审专家的基本特征中，可以发现评审专家具有双重性质。一方面，从产生的角度看，评审专家具有民事主体性；另一方面，从职责的角度看，评审专家具有基金管理主体性。本部分对评审专家的民事主体性进行分析。

### （一）民事主体概述

民事法律关系的主体，简称民事主体。在民法中，所谓民事主体是指根据法律规定，能够参与民事法律关系，享有民事权利和承担民事义务的人。在我国民法上，民事主体主要指自然人和法人，还包括不具有法人资格的其他组织。另外，在一定范围内，国家也是民事主体，可以成为民事法律关系的当事人。作为民事法律关系的主体，必须具有民事权利能力和民事行为能力。

对于民事主体的判断标准，目前学界尚存在一定争议。从法律上看，判断某一主体是否属于民事主体，最为关键的是看该主体在民事法律关系中是否能够独立地享有民事权利、履行民事义务、承担民事责任，即该主体在参与民事活动的过程中是否具有民事权利能力和民事行



为能力。

## （二）评审专家的民事主体性论证

评审专家之所以具有民事主体性，原因在于：

1. 评审专家与基金管理机构之间具有聘用民事法律关系。依据《国家自然科学基金条例》的规定，在自然科学基金项目评审的过程中，基金管理机构聘请符合条件的专家参与评审，在评审过程中独立地进行评审。但基金管理机构与评审专家之间并不具有行政隶属关系，因此，在聘请评审专家参与评审活动的过程中，基金管理机构与评审专家之间应当具有平等民事主体关系。基金管理机构有根据一定条件选择符合要求的专家参与评审的权利，同时，评审专家对于是否接受聘请参与评审活动也具有自主的选择权。评审专家与基金管理机构之间因聘请这一民事行为而在自然科学基金项目的评审活动中产生了权利义务关系。因此，从基金管理机构聘请评审专家参与评审活动这一角度而言，评审专家参与的是民事活动，与基金管理机构建立了民事法律关系。因此，评审专家应当具有民事主体性。

2. 评审专家应当具有完全的民事权利能力和民事行为能力。虽然《国家自然科学基金条例》中对评审专家的民事权利能力和民事行为能力没有做出直接要求，但明确规定，评审专家对基金资助项目申请应当从科学价值、创新性、社会影响以及研究方案的可行性等方面进行独立判断和评价，提出评审意见。这一规定实际上对评审专家独立参与评审活动、做出评审意见的能力提出了要求。而且评审专家需要承担的义务和应当享有的权利是直接基于聘用这一民事法律关系产生的。因此，评审专家在接受聘用后，在评审活动中应当具有独立履行评审活动中义务、享有评审活动中权利的能力。从这一角度而言，评审专家必然应当具有民事权利能力和民事行为能力，在评审活动中具有民事主体性。

3. 评审专家在评审活动中应当独立承担民事责任。依据《国家自然科学基金条例》的规定，基金管理机构应当对评审专家的评审行为进行评估、监督和管理，对在评审活动中做出不符合规定行为的专家应当进行处理并不再聘用为评审专家。这实际上指，对于在评审活动中未能履行评审义务的评审专家，基金管理机构应当在一定条件下与其解除聘用关系。由此可见，首先，评审专家在评审活动中需要对其行为独立承