

美国国家科学基金会监察体系对我国科技计划法制化监管的启示

郭金明¹, 杨起全², 王 革²

(1. 安徽理工大学 思政部, 安徽 淮南 232001; 2. 中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要:首先考察了美国国家科学基金会监察长办公室的性质使命、职责权力以及工作流程;其次对美国国家科学基金会监察长办公室的不同监察案例,包括一般审计案例、行政处罚案例、民事诉讼案例以及刑事诉讼案例等进行了分析;最后根据美国国家科学基金会监察体系的启示,提出了加强我国科技计划法制化管理的具体建议。

关键词:美国国家科学基金会;监察体系;科技计划

DOI:10.6049/kjbydc.2013060921

中图分类号:G327.11

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2014)06-0103-04

0 引言

美国国家科学基金会(NSF)于1989年通过设立监察长办公室(OIG),对其科技计划及日常行政进行监察,具体包括审计、调查以及提请行政处理或进行刑事诉讼等,有效地防止了大量涉及科技计划的欺诈、挪用和滥用联邦资金的违法行为,对维护良好的科研道德与诚信氛围起到了巨大作用。本文研究了美国国家科学基金会(NSF)的监察体系,以不同类型的案例解读它的调查和处罚方式,并提出对我国科技计划进行法制化监管的建议。

1 NSF 监察体系概况

1.1 NSF 监察长办公室的性质和使命

监察长办公室是美国监察制度的组织核心。1978年美国国会通过《监察长法》,规定主要的联邦政府机关都必须设立监察长办公室。1988年美国国会修改《监察长法》,规定包括国家科学基金会(NSF)在内的法定联邦实体也应当设立监察长办公室。根据美国《监察长法》及其它相关法律法规的规定,NSF OIG 直接向美国国家科学委员会(NSB)和国会报告工作,是一个独立于 NSF 的机构。NSF OIG 的使命是通过自己的审计和调查,发现并预防 NSF 科技计划及行政行为中的欺诈、挪用和滥用联邦资金的行为以及通过提出政策

建议来提高 NSF 行政行为的效率与效果。

1.2 NSF 监察长办公室的组织结构、职责和权力

NSF 监察长办公室主要由一名监察长、一名执行监察长,以及一个审计办公室和一个调查办公室组成。监察长由国家科学委员会任命(联邦政府机关的监察长由总统任命),对办公室全权负责。执行监察长协助监察长对办公室进行领导并负责办公室的日常工作。审计办公室对内主要检查、评估 NSF 的政策和计划是否合法,是否符合经济和效率原则;对外主要是对 NSF 资助项目进行审计、对 NSF 资助机构的财务管理进行检查以及对这些机构提交的审计报告进行审核等。调查办公室主要负责对科学违规行为以及民事和刑事违法行为进行调查。

监察长办公室在美国属于联邦执法机关^[1]。《监察长法》规定监察长有权接触文件、票据等各种材料,有权签发传票,有权决定是否进行调查。《监察长法》还规定,根据司法部长的授权,监察长、负责调查的助理监察长以及在这位助理监察长监督下的任何特别代理人在执行公务时可以携带枪支,可以请求执行逮捕令、搜查房屋,紧急情况下甚至可以对嫌犯无证拘捕。

1.3 NSF 监察长办公室的工作流程和信息发布

OIG 对哪些项目进行审计由监察长决定,此后的具体审计工作由审计办公室或者审计办公室聘请的公共会计师事务所负责。OIG 向 NSB 和国会每半年提交

收稿日期:2013-08-23

作者简介:郭金明(1974—),男,江西信丰人,博士,安徽理工大学思政部副教授,研究方向为科学技术与社会;杨起全(1956—),男,河南潢川人,中国科学技术发展战略研究院研究员,博士生导师,研究方向为科技政策与管理;王革(1968—),男,安徽芜湖人,博士,中国科学技术发展战略研究院研究员,研究方向为科技政策与管理。

一次的报告中应当包括重要审计项目的概要以及所有审计事项的目录。所有审计报告除受法律保护可以隐藏的内容外,都应当向公众公开。

OIG 调查的线索来自各种途径,包括审计人员、评审专家、NSF 雇员报告以及公众举报。《监察长法》第八条十二款特别规定,在监察长办公室网站首页上建立和维护一个直接链接,以便于人们报告欺诈、挪用和滥用联邦资金的相关事宜,并且不得要求举报者提供个人信息。OIG 收到各种有关科学违规、欺诈、挪用、滥用的举报后,一般先由调查办公室进行初查,对于科学违规的举报也会鼓励被举报人所在机构进行初查^[2]。在初查的基础上,OIG 决定是否开展正式调查。根据调查结果,如果证据表明存在民事或刑事违法行为,OIG 便会将案件移送美国司法部(DOJ),由其决定是否提起诉讼。如果证据表明对被调查行为需要作出行政处罚,OIG 就会向 NSF 管理部门提出建议,由 NSF 作出最后决定。如果没有充分的证据表明被调查行为违法或违规,OIG 将及时通知被调查人和举报人。OIG 的调查有公开和秘密两类,依相关法律法规而定。

2 NSF 监察案例分析

本文在收集、研究近三年 NSF OIG 所处理案件的基础上选择 4 个案例,以说明其查办案件的准则、类型、流程和处置手段。

2.1 不进入调查程序的一般案件

案例 1:在国家生态监测网提交的工程预算中发现 7 600 万美元不允许支付的间接成本^[3]。OIG 审计人员发现国家生态监测网(NEON, National Ecologic Observatory Network)提交的一份价值 43 370 万美元的工程预算中存在多处重大缺陷,其中之一是劳务费、管理费以及设备费等各项分类成本与分别支持它们的文件不符合。另外,成本预算中包含了大约 7 600 万美元不允许支付的间接成本。OIG 建议 NSF 要求 NEON 重新提交一份经过审计的预算申请作为资助依据,新的预算申请必须将 7 600 万美元不允许支付的间接成本删除。

分析:OIG 的审计分为对内审计和对外审计。对内主要审计 NSF 制订的资助计划和日常行政中的财务行为是否符合联邦法律和政策以及是否符合效率与效能原则。根据对内审计结果,OIG 向 NSF 提出的建议一般是如何更加合理地使用联邦资金。本案属于对外审计。OIG 对外主要审计机构或个人向 NSF 提交的预算申请和决算报告,同时也会检查 NSF 资助机构的财务管理情况。对外审计可能会像本案一样,发现联邦法律法规不允许支付的成本,对此 OIG 会向 NSF 建议,然后由 NSF 决定是否记入政府账目。对外审计也可能发现科学违规行为以及欺诈、挪用、滥用联邦资金的违法行为,对此审计人员会向 OIG 的调查办公室报

告,由后者决定是否进行调查。对 NSF 资助机构的财务检查如果发现管理缺陷,OIG 会向被检查机构和 NSF 提出相应建议。

2.2 调查后作出行政处罚的案例

案例 2:大学教师为自己学生的剽窃行为负责^[3]。美国伊利诺伊州某大学的一位项目负责人(PD)在 5 年内向 NSF 提交的 7 份项目申请书中涉嫌剽窃。在剽窃最严重的一份申请书中,有相当一部分内容直接抄自一篇由该项目负责人进行评审的论文。该项目负责人承认他曾经把这篇论文交给一个学生作为准备项目申请的背景材料。该项目负责人虽然看出了自己学生拙劣的行文,但没有发现申请书是抄来的。案件由伊利诺伊州这所大学自己进行调查,OIG 同意该大学的调查结论,认为这位项目负责人要为自己学生的剽窃行为负责。OIG 向 NSF 建议:认定该项目负责人构成科学违规行为;向他发出一封申斥信;禁止他接受任何联邦资助一年;禁止期结束后 4 年内向 NSF 提交任何申请材料都必须附上证明和保证书;禁止期结束后 3 年内不得作为评审专家参与 NSF 的项目评审,并要求该项目负责人学习完成《科研责任行为》课程。

分析:OIG 调查的对象主要是与 NSF 有关的涉及联邦资金的欺诈、挪用、滥用行为以及科学违规行为。其中,对科学违规行为进行调查乃是 NSF OIG 的一大特色。为了更好地发现和预防科学违规行为,NSF 于 2002 年制定《科学违规行为处罚条例》,详细规定了科学违规行为的定义、处罚种类以及调查和处理的程序等^[4]。该《条例》所指的科学违规行为主要包括剽窃、伪造和编造等。

NSF 对科学违规行为的处罚由轻到重,分为 3 类:第一类主要包括发出申斥信,申请项目时要求额外的证明和保证等;第二类主要包括暂停资助、要求额外审查和责令改正等;第三类主要包括终止项目、取消评审专家资格以及禁止接受联邦资助等。具体作出何种处罚,一般由 OIG 根据调查结果向 NSF 提出建议,然后由 NSF 执行主任作出决定。对决定不服的,可以申请复议,复议决定由 NSF 主任作出。

2.3 调查后提起民事诉讼的案例

案例 3:公司错花了 10 万美元小企业技术转化资助^[5]。美国康涅狄格州一家公司不恰当地接受了 NSF 的小企业技术转化资助,因为它正处在另一家联邦机构的禁止期。根据禁止公告,这家公司无权接受任何联邦机构的资助。在不恰当地接受资助后,公司已经花销了 10 万美元。根据 OIG 的建议,NSF 首先终止了这项资助,从而使尚未支付的 5 万美元能够得到更加合理的使用。另外,由于该公司对自己已经错花的 10 万美元并无偿还的意愿,OIG 因此将案件移交给司法部(DOJ),希望通过民事诉讼将损失的联邦资金追回。

分析:在涉及需要赔偿联邦资金的大部分案件中,

包括大部分可能会同时受到行政处罚或刑事处罚的案件,被调查的机构或个人都会在OIG将案件移交司法部之前偿还联邦资金或者与NSF达成偿还协议。所以,像本案这样由OIG移送司法部的情况很少。案件移送司法部后,司法部的检察官办公室会根据具体情况决定是否提起民事诉讼。提起民事诉讼的主要实体法依据是美国在19世纪60年代颁布的《错误请求法案》。这个法案有两个特点:其一是除实行惩罚性的3倍赔偿原则之外,还有额外的罚款;其二是允许美国公民出于联邦利益而提起诉讼,对追回的联邦资金该公民享有15%~25%的奖励^[6]。由于这个法案具有严厉的处罚措施,所以即便是检察官办公室最后决定提起民事诉讼,很多案件也都在开庭前便达成了和解协议,真正进入开庭审判的很少。

2.4 调查后提起刑事诉讼的案例

案例4:前项目负责人因欺诈而面临民事和刑事后果^[3]。美国新泽西某大学一名前项目负责人(PI)在联邦地区法院承认犯有盗窃联邦资金罪。在涉及两项NSF资助以及一份陆军合同的研究中,这位项目负责人为自己不符合规定的出差向大学提出差旅费报销申请,他谎称出席了在纽约、迈阿密、新泽西以及中国召开的会议,并且伪造注册证明和费用收据用以支持他的报销请求。在两次去中国的昂贵旅行中,这位项目负责人用假收据掩盖他曾离开会议地点数百英里的事实。大学最后解聘了这位项目负责人。作为有罪答辩的一部分,这位项目负责人赔给NSF14 075美元,赔给陆军5 744美元。他最后被判处管制刑1年,并处5 000美元罚金。

分析:在美国,涉及科技计划的常见罪名有虚假请求罪、虚假请求共谋罪、伪证罪、贪污或盗窃罪、邮件或电信欺诈罪、行贿罪以及竞业禁止罪^[7]。美国认定犯罪的起点非常低。以涉及科技计划的贪污或盗窃联邦资金罪为例,认定犯罪的起点是贪污或盗窃5 000美元。之所以如此,是因为英美法系不像大陆法系那样有诸如罚款以及行政拘留这样严厉的行政处罚,对触犯这类行政处罚的违法行为一般是直接适用刑罚。当然,美国的犯罪其实有重罪、轻罪、微罪以及违警罪之分。微罪和违警罪的一般刑罚是监禁30日以下或处以罚金^[8]。因此,美国的微罪和违警罪大约相当于我国处以罚款或行政拘留的行政违法行为。由于上述差别,在借鉴美国这方面的经验时,我国应当考虑适当提高认定犯罪的起点。

3 启示与建议

以NSF监察体系为代表的美国部门监察制度的有效运行具有较强的启示作用,结合我国科技计划监管存在的问题,提出3点建议。

3.1 以法制力量统筹监管科研违规与道德不端行为

我国的行政监察制度与美国的部门监察制度有一些类似之处,但仍然存在很多不同:①美国的监察长办公室相对行政管理或联邦实体而言,具有独立的法制管理地位、审计监察职能和调查运作程序。科技监察部门与行政管理部门各司其职,行政部门主要负责科技项目的申报、选择、拨款、日常管理和结题。项目执行过程中的违规和违反科研道德规范的行为调查和处理被纳入NSF监察部门的工作范畴。这种将违法、违规、违纪、违反科研道德的问题集中由监察机构处理的管理体制具有更高效率,同时大大提高了监管威慑力,管理力度明显增强;②中、美两国监察部门的管理对象和监管范围不同。我国的监察对象以人为中心,监察范围包括行政机关公务员和直属事业单位的公职人员等,而美国的监察对象以联邦资金为中心,只要使用联邦资金,无论是单位还是个人,无论是企业还是政府科研机构 and 大学都属于其监察范围;③美国对科研违规行为的调查处理由监察长办公室负责,部门监察长办公室拥有比我国监察机关更大的权限和更丰富的管理与处罚手段,增强了法制管理力度。

为此建议,加强我国《行政监察法》的立法研究,探讨扩大行政监察范围,把目前仅以行政部门和行政人员作为监察对象的规定修改为只要使用国家资金,不论机构性质以及人员隶属关系,都必须接受监察。简言之,国家资金使用到哪里,监察权力就行使到哪里;增加行政监察机构的职能,保留现行《行政监察法》规定的维护行政纪律、促进廉政建设的职能,同时增加促进行政行为的效率、效果,以及维护国家资金安全两项职能;加强行政监察机构的执法权力,赋予监察机关更大的调查权,增加传唤权、搜查权以及提请逮捕权等;确立监察信息公开制度。

3.2 采取灵活多样的法制措施,维护良好的科研氛围

美国对于公共科技经费的监管和处罚比我国严格,处罚起点低,威慑作用大,除了中美两国行政、司法体系的差异之外,科技立法与执法也有很好的借鉴意义。美国NSF等部门在规制科学违规行为方面,非常注重立法细节。这不仅使科研行为有法可依,而且所制定的法律规章非常具有可操作性。以NSF的《科学违规行为处罚条例》为例,它总共有10个部分,详细规定了科学违规行为的定义、一般原则、行政处罚种类、项目承担单位的作用、立案、调查、对在审或在研项目的处理、临时行政措施、处理程序、复议程序等。

NSF《科学违规行为处罚条例》针对科学违规行为的行政处罚也非常具有创意。美国NSF的科研违规处罚重在教育,具有罚一戒十的威慑作用。发出申斥信、申请项目时要求额外证明和保证等处罚看似很轻,但是对于依靠科学精神维系其工作基础的科学家来说,被公示失去科学诚信和研究声誉将对其学术生涯产生

非常不利的影 响。

此外,NSF OIG 要求科学违规者进修《科研责任行为》课程的违规处理措施,对于指导学生的教授们来说 是比强硬处罚措施更有威慑力的惩戒方式,因为它的 受罚起点很低,不像司法处罚那样程序繁琐,这就迫使 科技工作者必须严格遵守科研规范,对维护良好的科 研氛围起到了很好的作用。同时,这也说明申请政府 科技资助的科技人员不仅要达到相应的学术水平,而 且必须达到熟知、承认并且执行国家科技管理规定和 道德准则的要求。两项标准缺一不可。

美国 NSF 等部门在规制科学违规行为方面不仅有 法可依,而且有法必依、违法必究,处理手段灵活多样, 经常综合运用多种处罚方式。例如“伊利诺伊某州立 大学教授对学生剽窃负责案”就给予违规者跨处罚类 型的重罚,以达到严格执法的效果。NSF OIG 鼓励公 众匿名举报科学违规行为,专门设有免费的匿名举报电话。OIG 会审阅每一份收到的投诉,都会按照《科学 违规行为处罚条例》规定的程序进行处理。OIG 处理 的所有案件都会反映在其每半年向国会提交一次的报 告中。该报告的社会公开性对于科技界具有强烈的警 示作用,其威慑力远远大于它实际处罚的效果本身,这 一点很值得我国科技管理部门借鉴。

为此建议,借鉴美国 NSF 的《科学违规行为处罚条 例》和美国能源部的类似规章,修改完善我国现行的 《科研不端行为处理办法》等规章。修改重点是增加一 些轻处罚和重处罚,建立一个丰富的科研不端行为处 罚体系。比如增加进修《科研道德行为》课程、申请项 目时要求额外的证明和保证等轻处罚。另外,努力把 《科研不端行为处理办法》升级为行政法规甚至法律, 然后增加罚款甚至行政拘留等行政处罚种类。

3.3 密切中央与地方监察、行政和司法等部门的联系,强化科技法制建设

美国的监察部门与行政部门虽然相互独立,没有 隶属关系,但是它们在职能上相互配合、互相支持。首 先,它们的目的是是一致的,因为在行政部门以及联邦实 体设立监察长办公室,目的就是为了提高行政效率和 效能。另外,监察长办公室提出的各种建议,包括改进 行政行为的建议以及对各种违法行为进行行政处罚, 最终只能由行政机关或联邦实体来落实。

美国监察部门与司法部门的联系同样密切。以 NSF OIG 为例,当发现潜在的民事或刑事案件之后,他 们会尽可能早地与司法部的助理检察官取得联系。虽

然他们也会去调查案件,但是更倾向于尽早地把案件 移交司法部,然后以调查组成员的身份参与调查。正 是由于美国监察部门与司法部门联系密切,所以一些 涉及科研违法的民事或刑事案件能得到及时处理。最 终采取司法处理的案件虽然不多,但由于调查力度明 显增大,因而对潜在的科研违法行为起到了巨大的威 慑作用。

为此建议,加强监察部门与行政部门及地方科技 监察部门的工作联系,形成全国性监察工作网络;科技 监察部门与行政部门及司法部门应保持更加密切的 联系。监察部门参与科技计划的管理过程,重大的科研 不端行为可以交由监察部门进行调查,监察机构可以 代理行政部门对科技违法案件提起民事诉讼,追讨国 家资金。根据我国地域广阔的特点,加强科技部与地 方科技厅监察工作的联系,涉及相关地区的一般案件 应当委托地方调查,每年科技部应召开地方科技主管 部门监察组长会议,研究、通报当前科技管理中存在 的主要问题和监管经验。科技部监察部门每年应在年度 工作的基础上形成《科研违规、违纪调查与处理报告》 并报科技部党组,经批准后向科技界公开。

参考文献:

- [1] 何家弘.当代美国法律(修订版)[M].北京:社会科学文献出版社,2011:43-44.
- [2] NSF. Research misconduct[EB/OL]. <http://www.nsf.gov/oig/resmisreg.pdf>. 2012-06-10.
- [3] NSF OIG. Semiannual report to congress(September 2011) [EB/OL]. <http://www.nsf.gov/pubs/2012/oig12001/oig12001.pdf>. 2012-06-06. 25.
- [4] NSF. Research misconduct[EB/OL]. <http://www.nsf.gov/oig/resmisreg.pdf>. 2012-06-10.
- [5] NSF OIG. Semiannual report to congress(March 2011)[EB/OL]. <http://www.nsf.gov/pubs/2011/oig11002/oig11002.pdf>. 2012-06-06. 21.
- [6] WIKIPEDIA. False claim act [EB/OL]. http://en.wikipedia.org/wiki/False_Claims_Act. 2012-06-03.
- [7] NSF OIG OFFICE OF INVESTIGATIONS. Civil/criminal investigations [EB/OL]. <http://www.nsf.gov/oig/crim.pdf>. 2012-06-10.
- [8] 童颜.美国刑法中的重罪与轻罪[J].现代法学,1984(3): 94-96.

(责任编辑:胡俊健)