

· 基金纵横 ·

信息公开助推国家自然科学基金健康发展

任之光¹ 梅红² 杜全生¹ 韩智勇¹ 张志旻¹

(1 国家自然科学基金委员会办公室, 北京 100085; 2 西安交通大学公共政策与管理学院, 西安 710049)

信息公开是发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济活动服务作用, 提高政府工作透明度, 促进依法行政的重要举措。国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)的信息公开包含行政制度、党务管理、财务管理、监督工作、招标投标等具体行政环节的公开。它不仅包含对科学基金核心业务信息结果的公开与透明, 还强调信息产生过程的公开透明。本文总结了科学基金信息公开工作情况和经验, 并提出进一步推动信息公开工作的建议。

1 科学基金信息公开的机制和作用

1.1 信息公开的时代背景

政府信息公开, 从不同的视角来阐释, 也常被称为公众知情权(Public's Right to Know)、行政管理透明(Administrative Transparency)等。

早在 1685 年, 英国学者洛克就在《政府论》中指出“权力的实施必须通过明确、公开的法律; 只有法律公开, 才能保障统治者不肆意妄为”。伴随着现代民主制度和信息社会的发展, 瑞典、美国、韩国、日本等国纷纷出台信息公开的法律法规, 通过立法的方式确保政府尊重并满足公民知悉政府运作的权利, 推进透明化和公共问责体制的改革。如 1996 年, 美国政府制订《电子信息自由法》, 认为政府信息公开可以提高政府运作的透明度、有效地遏制政府权力滥用。1997 年, 英国政府开始制订并分步实施新的《信息自由法案》, 至 2005 年 1 月该法案全面生效, 各级政府部门均依据法案颁布实施了本部门的信息公布目录和指南。总体来看, 信息公开已经成为建立“运作协调、管理规范、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制的重要保障, 是当今不可逆转的世界潮流。

1.2 科学基金信息公开依据

2004 年 3 月, 国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》, 将政府信息公开作为推进依法行政、建设法治政治的重要内容。2008 年 5 月, 《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)正式施行, 公开政府信息成为行政机关的法定义务。2012 年 4 月, 国务院总理温家宝在《求是》杂志上撰写题为“让权力在阳光下运行”的文章, 指出应把政务公开作为政府施政的基本准则, 要求所有政府工作都要以公开为原则、不公开为例外, 除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的事项, 一律向社会公开^[1]。文章还指出“只有在广泛有效的监督之下, 政府才不会懈怠, 才能有效遏制滥用权力和以权谋私”^[1]。2012 年 5 月, 在全国政府信息公开工作电视电话会议上, 国务委员马凯进一步强调, 推进政府信息公开, 是人民政府的本质要求, 是建设法治政府和服务型政府的重要内容, 是加强反腐倡廉建设的重要举措。总之, 信息公开有利于提升行政透明度, 让权力在阳光下运行, 可以从源头上防止腐败, 已经成为国家行政管理的基本要求与共识。

科学基金自成立以来, 坚持“支持基础研究, 坚持自由探索, 发挥导向作用”的战略定位, 通过采取竞争机制, 遵循“公开、公正、公平”的评审原则, 择优支持高校和科研机构研究人员从事自然科学基础研究, 目前已发展成为我国支持基础研究的最主要渠道之一, 被公认为国内较为规范、公正、能反映研究者竞争实力的研究基金。科学基金得到的认可与其特色管理紧密相关。《国家自然科学基金条例》(2007 年施行)对同行评议制度、回避制度和保密制度做出详细规定, 在多个环节提出了透明化管理的要求, 有效地避免了项目评审中可能发生的违规现象。《国家自然科学基金委员会信息公开管理办法》(2009 年施行, 以下简称《管理办法》)也对及时、准

本文于 2012 年 8 月 8 日收到。

确公开信息,建立健全信息发布协调机制做出了明确的规定。依据《管理办法》,目前科学基金重点公开下列信息:(1)部门规章和规范性文件;(2)年度财政预算、决算报告、基金资助经费的拨付情况;(3)依托单位注册信息;(4)年度基金项目指南;(5)基金资助项目申请人的基本情况、资助项目名称、资助经费数额;(6)基金资助项目的结题报告摘要、申请摘要和研究成果报告;(7)对基金资助项目的实施情况、依托单位履行职责情况的抽查结果;(8)违法行为的处罚情况;(9)其他按照法律法规应当公布的信息。科学基金最大程度地提高工作透明度的作法,成为其服务于科学家群体、在科学界获取崇高声誉的重要保障。

1.3 信息公开的领导机制

为了贯彻《条例》精神,加强信息公开指导,科学基金成立了政务公开工作领导小组,由委领导担任组长。领导小组下设办公室,由委办公室、计划局、政策局、国际合作局和机关党委等部门同志组成,负责信息公开的组织协调、有关规章制度的起草落实和信息发布等具体工作。

事实上,早在《条例》施行之前,科学基金就已开展了卓有成效的相关工作,包括着力推进行政权力公开透明运行,大力建设与发展电子政务等。如:2002年科学基金建设了基金业务网(ISIS),2003年正式运行。该网面向社会、面向全国各大专院校和科研机构,实现了科学基金项目申请、评审、信息查询等业务全程电子化运行,为落实公开透明运行机制提供了保障^[2]。

《条例》实施后,科学基金进一步通过网络资源的开发与运用,促进信息公开工作的深化拓展。一方面,对ISIS网络进行优化整合,使业务工作流程更加优化规范;另一方面,对基金委网站进行了多次升级改版,新增“信息公开”模块,完善“信息公开目录”栏目建设,完成年度项目资助情况、年度报告、年度项目指南等系列信息的发布,对全网的主要栏目信息进行了更新。此外,科学基金还运用电子邮箱、社交媒体等多种渠道推进信息工作,将各项业务与信息公开工作相融合,促进科学基金运作权力的公开透明等。

1.4 信息公开的重要作用

伴随社会民主的进步与科技媒体的快速发展,世界各国民众对于知情权的需求愈加强烈。面对拥有的资源,科学研究领域能否获得公众信任?科学研究的成果能否真正造福社会?——推进信息公开

成为获得肯定答案的最有效途径。因为,信息公开的重要作用包括但不限于如下几方面:(1)日益成为社会政策的主流工具,有利于社会健康和民主进程;(2)有助于完善公开公示和监督制度,强化公众监督;(3)有助于科技资源开放共享;(4)有助于科研诚信体系建设;(5)有利于数据的深度挖掘、开发和分析,推动建设良好的科学基金数据生态和研究氛围,其成果更利于为民所用,造福社会。

2 科学基金信息公开的实践和经验

2.1 领导高度重视,工作推进有力

近年来,科学基金领导高度重视信息公开工作,并在重要场合中反复强调并做出指示。2012年3月,陈宜瑜主任在六届五次全委会报告中指出“要始终坚持尊重科学的理念,不断完善公正透明的工作机制,努力营造激励创新的环境氛围,发挥科学基金文化引领科研风尚的作用。要坚决抵制社会不良风气,坚决反对科研不端行为,加强科研诚信建设和职业道德风险防控”^[3]。2012年4月,在党组专题学习中,陈宜瑜主任再次强调“要拓宽监督渠道,推进科学基金政务公开,依靠广大科学家的大力支持和协助,有效的发挥民主监督作用,严格执行财务管理、预算公开、‘三公’公开等制度”。

近年来,基金委逐步形成了相对规范的政务公开领导小组会议制度,每年定期召开,对阶段性政务公开工作进行部署和总结。在2012年4月召开年度政务公开工作领导小组会议暨政务公开工作研讨会时,何鸣鸿副主任明确提出基金委的政务公开工作要加强与信息化工作领导小组、保密委员会的合作,发挥各职能部门的作用,要按照“坚持开放,促进共享,整合资源,规范管理,安全有效,增强服务”的工作原则,对积极主动做好全年科学基金信务公开工作提出了明确要求。

科学基金在公正、透明的工作机制和科学、规范的管理实践中,已逐步形成“公正、奉献、团结、创新”的科学基金文化氛围;建立了“科学民主、平等竞争、鼓励创新”的基金管理机制;形成了“依靠专家、发扬民主、择优支持、公正合理”的原则。成绩的取得有赖于两个层面的领导:(1)以委主任为领导的政务公开工作领导小组,充分显示领导亲自抓政务公开工作的决心,强化了对政务公开工作的指导和督促检查;(2)各部门领导结合部门工作实际,完善了相应的信息公开工作分工和流程。领导重视、推进有力,既是过去一段时期科学基金信息公开工作的主

旋律,也是科学基金赢得良好社会声誉的重要经验。

2.2 不断完善机制,适应发展变化

科学基金信息公开工作是一项内容庞杂、涉及面广、工作繁重的系统管理活动。一方面,需要不断总结经验、主动创新探索,完善现有的信息公开机制;另一方面,面对外部资讯、科技、公众需求的不断变化,也一直在努力尝试不断应对新的挑战,及时适应变化,不断满足公众特别是科学界对信息公开的需求。

《条例》的颁布为科学基金信息公开工作提供了依据。《条例》颁布之初,科学基金信息公开工作主要在规范信息公开程序方面做了大量的工作,包括:编制《信息公开目录》,制定《管理办法》和《信息公开指南》,结合较早开展的电子政务和 ISIS 系统建设,进一步利用网络资源,建立信息交流平台。同年,还开通电子邮箱,专门受理邮件提出的信息公开申请。2009年,科学基金的信息公开工作与其他各项业务的结合更加紧密,公开的内容更加具体,范围更广泛。例如:对国家杰出青年科学基金项目的评审结果严格依法公开,并施行异议期制度。又如,科学基金的机关内部管理公开范围继续扩大,包括了干部选拔任用、财务预决算、政府采购、基建工程、固定资产管理等多个方面。至2009年底,基金委网页访问量高达1980余万次,其中“信息公开指南”栏目访问次数为388余万次^[4]。近年来,科学基金继续通过完善互联网平台,向社会各界定期发布年度项目资助报告、年度报告、年度指南等综合信息,及时公布批准项目资助的详细情况,滚动更新基金申请书受理、管理办法、廉政建设、重大研究计划等,未来还将进一步适应内外部变化,推进和完善信息公开工作。

2.3 把握三对关系,妥善协调处理

政府作为国家信息资源的最大拥有者,已经掌握了全社会信息资源总量的80%,这些信息资源直接关系到国民经济和社会发展的状况与水平,具有很大的价值。如此巨大的信息量是否能够完全公开?将以何种形式公开?分别对谁公开?不理清这些问题,信息公开工作就难以顺利推进。科学基金的信息公开历程中,也同样面临上述困惑,主要涉及到公开的范畴、公开的形式、公开的对象三个方面的问题,妥善协调处理以下三对关系,为推进信息公开工作稳步前进奠定了重要基础。

(1) 信息公开与保守秘密。科学基金信息公开工作在保守国家秘密及工作秘密的前提下开展。

科学基金《管理办法》在涉及保密的问题上需要服从于《国家保密法》规定,更要保守好科学基金的核心工作秘密,保障评审的公正性。同时要在有效保护研究者版权、著作权与个人隐私的前提下,以资助成果信息化为抓手推动成果信息公开共享制度建设。

近年来,科学基金在制度、警示教育、技术和权限管理机制等方面采取了一系列措施,在政务公开中加强保密,在保密中推进公开。运用现代技术和管理手段为信息公开与保密提供保障,探索建立规范的分层、分岗、分时信息管理权限,明确核心工作秘密的知情范围和授权操作机制,确保核心工作秘密的知情范围。要求各部门负责人抓好本部门的信息权限授权与动态管理,坚持“谁公开谁负责”的原则,结合业务工作开展经常性的安全保密意识教育培训,提高工作人员的安全保密观念和警觉性。同时,还加强了政务公开数据共享中的保密审查,逐步建立数据查询和对外提供的审批制度。

(2) 主动公开与依申请公开。《条例》中明确规定了信息公开的方式包含了主动公开和依申请公开两种。主动公开信息传播速度较快,能够满足社会公众的普遍信息需求。基金委信息的主动公开渠道主要有网络、杂志、汇编等传播形式,包括 ISIS 系统、MiniIRIS 系统、科学基金共享服务网、信息公开栏目、《国家自然科学基金资助要览》、《资助项目优秀成果选编》、《年度报告》、《简报》、《情况交流》、《中国科学基金》等。依申请公开主要是依靠电子邮件、信函申请等渠道,为公众提供信息索取和查询服务,满足个别公众对信息的特殊需求。通过平衡和衔接两种公开方式,既保障信息公开活动维持在成本较低、易于操作的层面,又充分满足部分公众的对信息的特殊需求。

(3) 外部公开和内部公开。科学基金的信息公开不仅包括面向公众的、以服务社会、服务科学家为导向的外部公开,还包含以服务科学基金内部管理工作、以服务科学基金日常工作为导向的内部公开,前者上文已阐述,后者主要以科学基金的办公局域网为载体,通过对机关干部选拔任用、财务预决算、政府采购、固定资产管理等进行公开,尽可能使广大工作人员参与到机关建设和管理活动中,通过民主公开,来维护干部职工切身利益,提高机关工作透明度与科学性。坚持信息公开最大化,努力推动“内部透明”走向“外部公开”。

3 以更加有力的信息公开助推科学基金管理更加阳光

列宁曾说过“没有公开性而谈民主制是很可笑的”。人民行使管理国家的权力,是以对公共事务的了解为前提的。随着我国服务型政府建设的深入和政府民主化进程的不断推进,政府对深化信息公开活动也提出新的要求,2011年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化政务公开加强政府服务的意见》(以下简称《意见》),指出要进一步推进政务公开的内容、形式、程序等方面的工作。同样,科学基金的信息公开工作也需要不断推进和深化,未来的道路任重道远。

3.1 推进信息公开,开展服务型科学基金建设

2008年施行的《条例》是我国政府推进法治政府建设、实现服务型政府建设的重要举措,随着政府民主化进程的不断推进,2011年印发的《意见》对如何通过深化政务公开,建设服务型政府又提出更明确的要求。当前科学基金面临来自投入快速增长、社会期望值提高、申请量攀升、道德风险增大等多方压力和挑战。为此,我们要直面挑战,适应科学基金精细化管理的要求,深入推进信息公开工作,不断维护科学基金运行机制的透明性。可以说,在新的压力和挑战下,推进信息公开工作,既是完善科学基金制的重要举措,也是响应国家要求,建设服务型政府的组成部分。

3.2 夯实两个基础,完善基金委信息公开工作

信息公开工作的进一步深入与推进,有赖于两个重要基础:(1)思想基础:即领导重视的同时,全体人员对于信息公开工作的理解要不断深入,明确科学基金本质上也是使用纳税人的钱,需要向所有利益相关者公开信息。也只有信息公开透明的过程中,才能更有效的维护科学基金的声誉,保障公众知情权。(2)物质基础:加强信息公开工作,一方面,要不断提升电子政务内网建设水平、提升管理人员业务素质、提升信息安全基础设施建设、提升信息库和信息系统的安全保障能力等;另一方面,要不断加大对信息公开工作的人力投入、在岗位设置和人员配备上提供保障,充实力物投入、争取更多的财力投入。

3.3 加强理论研究,提高信息公开的科学水平

在夯实两个基础的前提下,未来要继续开展有关政务公开的调研和研讨工作。《大趋势》一书的作者约翰·奈斯比特说“没有经过整理的信息不是我们的朋友,甚至是我们的敌人——当然更不是财富

和资源”。科学基金的大量信息要成为财富和资源,就要确保信息的管理开发和利用,要更加重视信息公开的重要作用,加强对信息公开理论与实践的分析和研究。配合信息化工作领导小组,结合信息系统开发,加强需求调研分析,进一步明确与完善信息公开内容、审核流程、权限管理、部门分工等,健全信息公开工作制度,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利。

3.4 依托社交媒体,发挥新媒介信息传播力量

许多国家的实践已经说明新媒体技术、信息通讯技术确实可以成功地减少腐败,促进公民的政治参与,运用电子政务和减少腐败之间存在着显著的正相关关系^[5]。纵观国外的公共组织可以发现,微博、Facebook、Twitter等新型社交媒体已经越来越多的应用于信息公开,其快捷性、互动性、响应性有效的促进了组织与公众之间的信息沟通与交流,成为搭建双方信任桥梁的一个重要方式,受到学者和实践者的关注。科学基金在加强网站信息维护和更新基础上,也可进一步借助新媒体的力量,运用多样媒介工具增强基金透明,促进公众参与。

综上所述,基金委在拥有知情权的广大科学家群体和社会公众的支持下,将更加坚定地奉行公开、公正、公平的原则,运用信息公开手段,完善信息公开共享制度,推动科学基金更加透明、诚信、公平、阳光。

致谢 衷心感谢何鸣鸿研究员对本文修改提出的宝贵意见,以及对科学基金信息公开工作探索性研究给予支持的基金委办公室、计划局等部门相关人员。

参 考 文 献

- [1] 温家宝. 让权力在阳光下运行. 新华网, <http://news.xinhuanet.com/lianzheng>, 2012-04-16.
- [2] 国家自然科学基金委员会 2008年信息公开工作年度报告. <http://www.nsf.gov.cn/nsfc/cen/xxgk/baogao.htm>, 2009-03-31.
- [3] 陈宜瑜. 迎接挑战 与时俱进 努力开创中国特色科学基金制新局面. 在国家自然科学基金委员会六届五次全委会上的讲话, 2012年3月27日.
- [4] 国家自然科学基金委员会 2009年信息公开工作年度报告. <http://www.nsf.gov.cn/nsfc/cen/xxgk/baogao.htm>, 2010-03-05.
- [5] Singh G, Pathak R D, Naz R et al. E-governance for improved public sector service delivery in India, Ethiopia and Fiji. *International Journal of Public Sector Management*, 2010, 23(3): 254-275.

(下转第 368 页)

70.88%，高于2011年度的68.6%。

我们对所有建议不予资助项目的专家函评意见进行了归纳，建议不予资助的原因主要集中在以下8个方面：(1) 研究方案设计存在问题；(2) 前期数据支持不够；(3) 创新性不够；(4) 实验技术路线问题；(5) 中方相应学术能力欠缺；(6) 项目内容多，按期完成困难；(7) 合作必要性欠缺；(8) 申请书书写粗糙。

除此之外，许多建议不予资助项目还存在有美方相应学术能力欠缺、样本量不足、预算存在问题、研究目标不明、科学意义欠缺、研究人员不整、合作分工不清、成果权责界定不明、研究环境欠缺、研究项目重复、不适 NSF 项目、合作基础欠缺、合作协议缺失、伦理批准问题等多种原因，而且大多数项目往往是多个原因并存。

4 小结

2013年度 NSFC-NIH 生物医学合作项目申请已经开始，回顾2011—2012年度两期的 NSFC-NIH 生物医学合作项目申请、受理和评审整体情况，我们对整个过程中需要注意的事项进行了小结，旨在提醒申请人能认真对待往年申请中存在的问题，避免类似情况再次发生：

(1) 申请书准备阶段：根据往年函评专家不予资助的原因，认真撰写申请书，仔细检查是否存在以下主要问题：(i) 研究方案设计存在问题；(ii) 前期数据支持不够；(iii) 创新性不够；(iv) 实验技术路线问题；(v) 中方相应学术能力欠缺；(vi) 按期完成困难；(vii) 合作必要性欠缺；(viii) 申请书书写粗糙。

(2) 项目初审环节：申请代码的选择(H16/H09/H10/H19)和在线申请书的选择(NSFC-NIH)

要正确，中英文姓名要注意一致性，简历和需要签名的地方注意勿遗漏，美方申请人背景和资质要符合 NIH 要求。

需要重点指出的是，2013年度 NSFC-NIH 生物医学合作项目除了在资助年限、金额以及资助领域上与往年有所增加外，在申请限项上首次提出了要求：(i) 申请人(不含参与者)同年只能申请1项国际(地区)合作研究项目；(ii) 已申请过自然科学基金委2011年12月21日公布的“2012年度中美(NSFC-NIH)生物医学合作研究项目”的申请人，如本年度未申请过该项目以外的其他合作研究项目，则仍可申请本项目；(iii) 本项目计入申请和承担项目总数合计限3项的范围。申请人务必根据自身情况，慎重申报，详细情况，浏览基金委网站相关信息。

(3) 其他注意问题：(i) 涉及生物样本进出口的问题，申请者需要注意严格遵守国家相关的法律法规，申请务必附上生物样本进口批准证明说明，以保证项目能顺利实施。(ii) 临床样本的伦理问题，这一点中方申请者必须特别注意，应该做到符合国际标准。据我们统计，受理的申请项目中，2011年度由中方单独提供临床样本的有76项，占总受理数的43.18%，占有提供临床样本项目数的83.52%；2012年度由中方单独提供临床样本的有65项，占总受理数的41.1%，占有提供临床样本项目数的87.8%。因此，在临床样本提供上，我们中方申请人需要慎重思考，不仅要考虑如何保护我方独有临床资源和权益，也要考虑在国际合作项目中，如何利用我方独有资源获取利益及成果的最大化。

ANALYSIS OF APPLICATION FOR 2011—2012 US-CHINA BIOMEDICAL COOPERATION PROJECTION

Zhu Xiaofei¹ Lu Qunyan² Wang Shiyong³ Zhu Bofeng⁴ Dong Erdan²

(1 Xinzhiang Medical University, Xinzhiang 453003; 2 Department of Health Sciences, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085; 3 Nanjing Drum Tower Hospital, Nanjing 210008; 4 Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

(上接第364页)

INFORMATION DISCLOSURE PROMOTING A HEALTHY DEVELOPMENT OF SCIENCE FOUNDATION

Ren Zhiguang Mei Hong Du Quansheng Han Zhiyong Zhang Zhimin

(1 Division of General Office, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085; 2 School of Public and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)