

· 科学论坛 ·

去行政化：俄罗斯基础研究基金会的制度变迁

温恒国¹ 王国骞^{2*} 郑永和²

(1. 黑龙江大学法学院, 哈尔滨 150080; 2. 国家自然科学基金委员会政策局, 北京 100085)

[摘要] 俄罗斯基础研究基金会自1992年成立以来, 20多年的时间里, 经历了一个快速发展与变化的过程。章程历经两次重大修改, 规范的增减, 章节的调整, 都反映出基础研究基金在总体上去行政化的发展趋势。而摆脱了行政上的依赖, 基础研究基金会就获得更加独立的法律地位, 并能够在此基础上不断提升自主决策能力, 提高基础研究基金决策的公正性与权威性。

[关键词] 俄罗斯基础研究基金; 章程; 去行政化

DOI:10.16262/j.cnki.1000-8217.2015.05.008

从法律的角度来看, 任何一项制度的变迁都表现为主体权利与义务的改变, 而如果这个主体是法人的话, 能够最全面、最完整表现其权利与义务构成的就是它的章程。俄罗斯基础研究基金会自1992年4月27日成立以来, 章程历经2001年、2012年两次大修和若干次局部小修, 目前, 在最新版章程中, 有关核算报告和国际交往章节的内容被并入其他章节, 而有关基金权利义务的内容则被单列成章; 有关基金工作任务与方向的内容消失了, 但新增了有关专家委员会的规定。就在这一分一合、一增一减之间, 俄罗斯基础研究基金会的行政性色彩开始淡化, 独立性与自主性得以彰显。

1 分权契约——基金章程的重新定位

每个组织在成立之初都会制定自己的章程, 但章程只是一份组织内部的“自治纲领”, 还是组织与政府间的“分权契约”? 不同的人对此有着不同的答案。从俄罗斯基础研究基金会章程的修改过程中, 能看到这样一种从拒绝到承认“契约论”的态度转变, 而向契约关系的转变“通常被认为是标志着限制的减少和个人自由的增加”^[1]。

这种态度转变并不体现在对基金名义上的法律定位上, 在1992年11月3日俄罗斯基础研究基金会的第一部章程中, 基金被定义为“自治性国家非赢利组织”, 但是一个革命性的口号如果缺乏细节上的

制度支撑, 是没有多大现实意义的。在制度层面上, 根深蒂固的路径依赖, 让初创期的俄罗斯基础研究基金与过去苏联体制下的资助模式并没有太大的不同。首先, 在政府与基金会的关系上, 双方并没有明确的权限划分, 基金会所有的工作, 都在政府的领导下进行, 基金会并没有独立的意志表达; 其次, 在管理模式上, 采用的是一种以任务为导向的管理方式, 政府给基金会下达工作任务命令, 再根据任务以“职能”的方式授予权力, 划拨国家经费, 这实际上是将基金会当成了一个下属的行政机构。基金会同当时的行政机关没有什么不同, 裁量权巨大, 法律约束有限, 同时又无时无刻不处于上级的行政命令控制之中。

但法律定位与制度设计上的背离, 是不能长期持续的。在2001年对章程的第一次大修中, 俄罗斯基础研究基金的法律定位变成了“国家非赢利组织, 形式为联邦机构, 由俄罗斯联邦政府管辖。”伴随着名义上革命性削弱的同时, 却是初步分权条款的出现。2001年章程第二条规定, 基金“有权自行选择研究领域、分配预算外资金, 以及以评审为基础在不同科研方向和项目间自行分配联邦预算拨款, 根据俄罗斯联邦预算分类进行支出”, 对基金自主权有了一个初步的概括性认定。

2012年2月15日, 俄罗斯基础研究基金章程再次进行重大修改。在新章程出台之前, 2011年俄罗斯科学界就曾经因此发生过一场非常激烈的讨

收稿日期: 2015-03-25; 修回日期: 2015-05-26

* 通信作者, Email: wangqg@nsfc.gov.cn

论,焦点在于,当时网上流传的章程修改草案,将基金目标由资助自由探索式基础研究改为资助政府确定的优先领域。为此,基金委员会主席潘琴科和基金章程委员会主席沙赫诺夫还专门出面予以澄清^[2]。无论是网上版本确属谣传,还是因为面临巨大反对压力,章程修改被迫转向,最终,2012年的章程选择了去行政化的发展方向。章程第二条将俄罗斯基础研究基金定义为形式为联邦国家预算单位的非赢利组织,而且基金会的工作也由以前的“完成任务”变为“开展活动”。最为突出的变化是增加了基金会与俄罗斯联邦政府的分权条款,明确规定俄罗斯联邦政府享有的是创立人的职能与权力,并进行了明确列举,内容从决定基金会的重组、改制和注销,批准以及修改基金会章程,任命和撤销基金委员会主席和理事长职务到根据俄罗斯联邦立法对基金会的工作实施检查等,共计20项。虽然政府对基金会的管控依然广泛,但毕竟二者之间开始出现了一道明确的界限。在此界限之外,基金会拥有了独立的决策与活动空间。2012年章程还用整个第三章来规定基金的权利和义务,包括设立代办处和分支机构,研究并制定评审程序、资助项目报告审核程序,开展国际合作等四项权利,以及对科学研究项目提供资金支持,公布评审条件和结果,进行项目检查和其他财政与法制方面工作共15项义务。这标志着政府对基金的管控由无所不包的组织控制,变为依据法律进行有限的行为控制。

正如我国学者在论述大学与政府关系时指出的,章程的主要功用是“政府通过与治理委员会签署公法契约明确各自的职责权利”^[3]。而契约的本义就在于“是否许可一项特定的行为,所依据的只能是一般性规则,而不是政府当局对此行为的特殊批准”^[4]。将章程视为公共性组织与政府间的分权契约,是对组织章程的重新定位,也是对公共性组织的重新认知。这意味着俄罗斯基础研究基金摆脱了对政府的行政组织依赖,开始具有自己独立的行政法律地位。

2 法人化治理——基金内部治理结构的改造

组织获得独立的法律地位,意味着基金自治权力的增大,同时组织也需要独立应对所面临的压力与挑战,提高自行解决问题的能力,而这种能力取决于组织内部的权力分配与运行机制。

俄罗斯基础研究基金的最高管理机关为基金委员会,这一点自始至终都没有改变,但在基金委员会之下,如何设置部门机构以及基金委员会与这些机

构的关系如何,1992年章程、2001年章程和2012年章程之间则有着明显区别。

1992年章程,具有明显的苏维埃模式的痕迹。这点从其机构的名称上就能看得出来。例如1992年章程规定“基金的最高管理机关为基金委员会”,“基金的常任执行机关是基金执行委员会”,这很容易让人联想到苏联时期苏维埃制度所实行的全体会议加执行委员会的双层集体决策体制。事实上,无论从人员构成还是实际权力上,执行委员会才是基金的真实决策核心,一年只召开两次会议的基金委员会基本只是名义上的最高机关。而基金主席一人兼管两级委员会,还享有工作重大问题的最终决定权,发布命令、决定和指示权以及任免基金机构工作人员的权力,基本一人大权独揽。这样的体制其实更接近于行政首长负责制,而非委员会制。

到2001年章程修改时,则借鉴了议行分离的权力组织方式,这部章程有三个改变最具代表性。第一,实现了决策层与执行层的分离,新设理事长一职,领导基金机构,负责各项决定的执行,理事长与基金内部工作部门构成基金相对独立的执行层。第二,在决策层,除了将基金执行委员会改名为基金委员会常务局外,双层决策体制依然保留,但决策重心进一步向常务局转移。第二十条把对执行层的监督权授予了基金委员会常务局,第二十一条更明确规定“基金委员会常务局在自身权限范围内做出的决定,各基金会机关必须执行,基金委员会例会必须批准”。第三,在权责一致的原则下,个人权力与责任同步得到加强。例如,第二十二条将委员会主席的权力从以前的“领导基金执行委员会工作”和“主持基金委员会会议”,扩展为“领导基金会和基金委员会常务局的工作”,第二十二条规定,基金委员会主席对外代表基金会,但也要为基金工作承担个人责任。第25条规定,基金理事长根据本章程就属于其权限范围内的事务在国家机关和组织中代表基金会,在基金委员会授权范围内领导基金日常财政工作,并对此承担个人责任。这三项改变,使权力结构明显向执行层倾斜,进一步加强了基金会的行政性,在短期内,无疑会提高基金会的执行效率,但却不利于基金会的长远规划能力与均衡决策能力的提升。

2012年末的最新章程,终于告别了对国家政权组织形式的简单模仿,转而从基金会的自身工作需要出发,去官方化,去行政化,对基金进行法人化改造。

(1) 通过确定联邦政府基金创立人身份,实现基金所有者与管理者分离,淡化基金会的政府色彩。

(2) 2012年章程,第一次对基金委员会成员的构成来源做出规定,“基金委员会由28名成员构成,其中包括在科学技术领域工作的联邦执行权机关、科学、教育、社会及其他组织的代表”。这种规定可以保证基金委员会构成的分散性和代表性。

(3) 对权力结构进行反正,在基金委员会与基金委员会常务局的关系上,恢复了基金委员会的权威地位,规定除章程明确授权的日常审批项目外,常务局须经基金委员会委托才有权解决其他问题,重塑基金委员会的权威。

(4) 基金委员会主席的作用开始弱化,权力开始收缩,保留其组织权和对外代表权,但限制其决策权,让与委员会制更为契合的民主决策机制得以发挥作用。

(5) 基金专家委员会明确写入了章程,法律将其定位于咨议性机构,但鉴于专家身份所代表的权威性和同行评议制度在科研资助决定中的核心作用,专家委员会对基金的决策权与执行权,实际上都具有巨大的影响力。

(6) 基金理事长及其领导下的理事会构成了基金的执行层,主要负责保障基金委员会和基金委员会常务局决定的实施、研究制定评审程序、组织评审和对资助资金的使用情况进行监督等。除理事长外,其他工作人员没有任期限制。

由此可以看出,基金会正在逐步褪去其政府机关的特征,着重建设基金会的决策能力。分权也得到了延续,但这种分权的价值,更多地在于通过细致的权力分配,“能够解开不明确的命令链并有助于克服致命的功能混乱”^[5]。

但是,2012年的章程延续了基金委员会主席与理事长的双法人代表制度,尽管对理事长的对外代表法人的范围限定于其职权范围之内,但潜在的冲突可能性依然存在。这种规定在法人治理结构中不太常见,这反映了俄罗斯对基金管理的独特理解,毕竟基金作为一种公共性组织,既有别于国家本身,也与纯粹的公司法人也不尽相同。

3 商业经营——基金经营范围的有限放宽

钱,依然是基金发挥作用与影响的基础。一般而言,世界各国的科学研究基金的财政来源主要有两项,一是国家财政拨款,二是社会捐款。其中,国家财政拨款构成基金的主要财政来源。俄罗斯基础研究基金自成立以来,国家财政拨款的额度逐年增加,拨付比例从国家科学预算总额的3%上涨为6%,数额从1993年的18 053 700卢布到2013年的8 002 900 000卢布^[6],20年间上涨了440多倍,增长

迅猛。“然而国家对基金会的拨款远不能全部到位,而且是不稳定的”^[7],其中1996年、2010年、2011年相较上一年度就有所下降,而且申请量的增长更为迅猛,俄罗斯基础研究基金的资助额度一直比较低。

2012年新章程出台后,伴随自治性增加的是俄罗斯基础研究基金财政压力的进一步加大。2001年章程中规定,“划归基金会经营管理的财产,为基金会所有”,而在新章程中,则变成“基金财产属于联邦所有,基金会有权进行经营管理”,从所有权变为了占有权。而且,新章程第十二条规定,俄罗斯联邦政府作为财产所有人不对基金会债务承担责任,基金会也不对基金财产所有人的债务承担责任,基金会成为一个自负盈亏的实体。俄罗斯联邦政府作为基金财产所有人,为了保证资产安全,加强了对划拨财产的使用限制。规定“基金会未经俄罗斯联邦政府同意,无权处分所有人划拨归其所有的或者利用所有人划拨的专项资金购买的贵重动产,以及不动产。”以前,基金会通过不动产出租,可以获得一定的收入,来缓解基金会的压力,新章程第四十七条对此也做出了规定,“在经俄罗斯联邦政府同意将划拨给基金的或者利用划拨的专项资金购买的不动产和贵重动产出租时,俄罗斯联邦政府不再支付对这一财产的财政维修资金”。1992年章程中,曾经规定,“基金在一个报告年度内未使用的资金不予收回,结转下一财政年度并用于本章程规定的目的”。但在新章程中则规定,“划归基金会的或者利用财产所有人划拨的专项资金购买的财产中,对于不使用的或者不按用途使用的闲置财产,财产所有人有权收回。”

在这样一种条件下,基金要想保持良好、健康的发展,有足够的资金支持资助工作的持续与稳定,必须要有新的资金来源对不稳定的联邦资助给予补充。新的章程,对基金的财政管理与经营范围都做出了改变,特别是放宽了基础研究基金会在经营范围上的限制。

首先,在资金来源上,除了国家预算拨款和社会捐助外,新章程规定,基金可以通过章程规定的有偿工作获得资金。根据章程规定,有偿工作主要包括这样一些新增服务,例如第十九条规定,可以帮助法人或自然人组织和实施对基础科学研究方案的评审,在竞争的基础上征集并选定基础科学研究方案,以及就科研方案的评审和选拔提供咨询,第二十条还规定,基金可以在境内外出版发行基金刊物,还可以公布基金方法性、分析性材料,以及基金资助进行的迫切和极为重要的研究成果等。

其次,在资金使用上,1992年章程规定“基金资金不得用于本章程未予规定的用途”,2001年章程

除了规定“基金资金不得用于与本章程规定的工作方向不相符的目的”之外,甚至对预算外资金,也要求只能用于“资助由法人和自然人实施的项目和活动”,基金会不得利用资金设立科研机构和实验室,避免与科研团体产生竞争。而2012年章程,限制明显放宽,除了不动产和贵重动产的处置,需要事先征得联邦政府同意外,第四十六条规定,“其余划归基金会经营管理的财产,基金会有权自行处置”,第五十二条规定,“基金会通过有偿工作获得的收入和利用这些收入购买的财产,由基金会按照俄罗斯联邦立法规定的程序自行支配”。为保证基金的资金安全,章程第五十四条规定“基金会不得将资金存入信贷公司,也不得购买有价证券,俄罗斯联邦政府另外规定的除外。基金会不得作为投资人参加有限合伙企业”,但同时规定,“经商俄罗斯联邦政府同意后,基金会可以作为设立人或参加人向非赢利组织转让货币资金和其他财产”,而且联邦政府可以“批准基金会作为创立人或者参加人以货币或其他财产向经济公司注册资本进行注资”。

允许基金会开展有偿服务和向经济公司投资,这无疑会增加基金会的资金来源,有利于基金会财产的保值增值,同时,这无疑与基金会的非赢利性质存在冲突。

4 结语:去行政化保障项目评审的公正

通过对俄罗斯基础研究基金章程演变分析,可以发现,基础研究基金和俄罗斯整个国家一样,都经历了一个曲折、反复的发展历程。2012年章程,通过去行政化,赋予基础研究基金更大的自治权,同步增大的还有责任,过去行政科层制下,基金会可能会“因为不希望承担决策责任而将问题逐级向上推诿,这和你没有权力做出决定时却做了或允许下属

采取不当行为一样,都属于不负责任的行为”^[8],而新章程下,失去了可以推诿的对象,基金会必须为自己的发展承担起责任。而且,自治并不意味着,基金会脱离国家和政府的约束与引导,而是来自国家和政府的行政目标,不再以任务或命令形式直接干涉基金工作,而要通过基金的决策与执行过程转化为基金本身的工作内容,由此,基金的中立性、稳定性与权威性得到加强。但是只要不触及同行评议这一核心规则,其余的改变至多也只能算是重要的功能优化,正如俄罗斯基础研究基金委员会责任秘书沙赫诺夫所言,“确实,新章程与2001年3月制定的上一部章程是不同的,但我可不会说这种不同是根本性的,我们只是尽力更清楚地列明基金的权利和义务,一方面是为了把10年工作中积累的好的变革‘合法化’,另一方面,这也可以为实现我们所期待的未来目标提供保障条件”^[9]。

参 考 文 献

- [1] 〔德〕马克斯·韦伯. 论经济与社会中的法律. 北京:中国大百科全书出版社,1998.
- [2] 参见:俄基础研究基金的新规则:章程、优先目标与资金. <http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId.=221&d no=39825>.
- [3] 周光礼. 从管理到治理:大学章程再定位. 湖南师范大学教育科学学报,2014,2:71—77.
- [4] 〔英〕哈耶克. 自由秩序原理(上册). 邓正来译. 北京:三联书店,1997.
- [5] 〔美〕埃尔斯特等. 宪政与民主:理性与社会变迁研究. 潘勤等译. 北京:三联书店,1997.
- [6] 数据来源俄罗斯基础研究基金会官方网站,见 <http://www.rfbr.ru/rffi/ru/fundbudget>.
- [7] 高媛. 俄罗斯科研经费资助结构的变化. 国外社会科学,2008,5:90—98.
- [8] 〔美〕特里·L. 库珀. 行政伦理学:实现行政责任的途径. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [9] 俄罗斯基础研究基金:服务祖国科学20年. 俄基础研究基金学报,2013:12—24.

De-administration: the institutional change of Russian Foundation for basic research

Wen Hengguo¹ Wang Guoqian² Zheng Yonghe³

(1. Heilongjiang University, Harbin 150080; 2. National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

Abstract Established in 1992, Russian Foundation for Basic Research has experienced a process of rapid development and changes in 20 years. The changes of norms and chapters in two major revisions of its articles reflect the general trend of de-administration. Getting rid of the administrative dependence, RFBR get more independent legal status, and on the basis of new conditions improve its decision-making ability, increase the fairness and the authority of its decision.

Key words Russian Foundation for basic research; articles; de-administration