

· 科学论坛 ·

论法律顾问制度对推进科学基金法治体系实现的作用

王霁霞¹ 张兴伟² 郑永和²

(1. 北京科技大学文法学院, 北京 100083; 2. 国家自然科学基金委员会政策局, 北京 100085)

[摘要] 科学基金法律顾问制度的特色主要包括贯彻落实中央文件要求、合理借鉴其他政府法律顾问制度经验、充分突出自然科学基金领域的法治管理需求。法律顾问制度对推进科学基金法治体系实现的作用体现在提供专业、高效法律服务, 对科学基金的重要管理事项进行合法性审查, 协助开展科学基金普法宣传教育等方面。为确保法律顾问制度作用的发挥, 需要具备组织领导与机构保障、权利与工作条件保障、经费保障等方面的条件。

[关键词] 法律顾问; 科学基金; 法治体系

党的十八大以来, 中共中央、国务院对全面推进依法治国、建立政府法律顾问制度高度重视。2014年10月, 十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》^[1], 对建立政府法律顾问制度提出了明确要求。2016年6月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》(以下简称《意见》)^[2], 对政府法律顾问制度的具体内容进行了细化规定。为贯彻落实中央文件要求, 经过近两年的调研准备, 国家自然科学基金委员会(以下简称“基金委”)于2016年10月通过《国家自然科学基金委员会法律顾问工作规则》(以下简称《法律顾问工作规则》), 自2017年1月1日起施行, 在国务院各部委、直属单位中率先出台法律顾问工作管理办法, 标志着科学基金的法律顾问制度初步建立。截止目前, 中国特色社会主义科学基金法律制度经历了萌芽期、发展期和形成期3个历史阶段^[3], 科学基金部门规章体系已经基本形成, 下一阶段的主要任务在于全面实现科学基金的法治体系^[4]。法律顾问制度的建立, 对科学基金法治体系的实现具有重要的保障和推动作用。

1 我国科学基金法律顾问制度的主要内容与特色

1.1 我国科学基金法律顾问制度的主要内容

《法律顾问工作规则》包括总则、聘任、工作管理、监督与保障、附则5章共43条。我国科学基金法律顾问制度的主要内容可归纳为以下3个方面。

(1) 法律顾问的模式。所谓法律顾问模式是指法律顾问由哪些机构、人员组成, 相互之间的关系与分工如何。在法律顾问模式的选择上, 科学基金严格贯彻落实中央文件要求, 建立以内部法律顾问为主、外部法律顾问为辅的法律顾问制度模式。这种模式有利于发挥内外法律顾问优势的合力, 即内部法制机构人员对科学基金管理工作更熟悉和了解, 外部法律专家和律师能提出更加独立、中立和专业的法律意见。

(2) 法律顾问的职责和条件。科学基金法律顾问职责涵盖了为重大行政决策、重大行政行为提供法律意见; 参与法律法规规章草案、规范性文件草案的起草、论证; 参与合作项目的洽谈, 协助起草、修改重要的法律文书或者以基金委为一方当事人的重大合同; 为处置涉法涉诉案件、信访案件和重大突发事件等提供法律服务; 参与处理行政复议、诉讼、仲裁等法律事务; 参与重大行政执法决定的合法性审查;

收稿日期: 2017-02-28; 修回日期: 2017-07-04

* 通信作者, Email: zhangxw@nsfc.gov.cn

参与开展法律培训和法治宣传教育活动等方面。科学基金法律顾问的职责范围与美国的总法律顾问模式比较类似,基本覆盖了科学基金管理工作中各项法律事务。《意见》对外聘法律顾问的专业任职条件是“在所从事的法学教学、法学研究、法律实践等领域具有一定影响和经验的法学专家,或者具有5年以上执业经验、专业能力较强的律师”。科学基金法律顾问的任职条件设定得更加严格,将外聘法律顾问中律师的任职条件提高到具有10年以上执业经验,确保选聘的律师更具有专业性。

(3) 法律顾问的工作方式。法律顾问的工作方式在不同国家有着较大差别,发达国家的法律顾问不仅可以通过提供咨询等方式发挥作用,还可以直接行使重要决策的表决权。根据《意见》的有关规定和我国科学基金法律服务的实际需求,法律顾问的工作方式主要以提供咨询为主,包括现场调研、提供法律咨询、出具法律意见书和代理案件等。此外,《法律顾问工作规则》还对公职律师制度、内部与外部法律顾问职责的划分、法律顾问的评估与考核等事项也进行规定。

1.2 我国科学基金法律顾问制度的特色

《法律顾问工作规则》体现的特色主要包括:

第一,科学基金的法律顾问制度基本上贯彻落实了中央文件的要求。《法律顾问工作规则》的内容充分体现了十八届四中全会决定和《意见》的要求,从法律顾问模式、职责、条件、聘任到工作方式、保障等,都与中央的规定相一致。

第二,合理借鉴其他政府法律顾问制度经验。在法律顾问选任条件、服务范围、遴选程序等方面,借鉴了多个地方政府法律顾问工作规则,充分吸收了政府法律顾问制度中行之有效的做法与立法经验。

第三,充分突出科学基金领域的法治管理需求与特点。相对于地方政府大多行使综合性的管理职能而言,科学基金的管理职能较为单一,面临的法律问题更多是围绕项目资助和管理发生的。因此,在外部法律顾问的选聘条件设置上,要求熟悉基金委的法治工作,并且在法律顾问职责中也明确规定了法律顾问应当承担重大行政执法决定的合法性审查等工作。

2 我国科学基金法律顾问制度的作用

我国科学基金法律体系以《国家自然科学基金条例》为核心,以2008年发布的《国家自然科学基金

委员会部门规章体系方案》为制度建设的整体规划和框架,这些年通过规章制定颁布,已经逐步形成了包括组织管理规章、程序管理规则、经费管理规章和监督保障规章4个有机部分组成的法律体系^[3]。《法律顾问工作规则》正式施行后,为科学基金法治体系的实现创造新的机遇。未来,法律顾问制度将在以下3个主要方面为促进科学基金法治体系的实现发挥重要作用。

2.1 降低科学基金管理工作的法律风险

科学基金制作为西方经济发达国家首创,其中法律保障与制度对科学基金制的成功具有非常重要的作用^[5]。法律顾问可以在事前针对各种管理行为可能面临的风险,以及可能出现的管理瑕疵提出专业的法律意见。通过发挥法律顾问的审核作用,把可能产生的法律风险降低到最低限度,防患于未然。从发达国家的做法来看,建立法律顾问制度是减少和化解科学基金法律风险与法律纠纷的重要途径。以美国为例,总法律顾问的核心职责就是为美国国家科学基金会(National Science Foundation)提供专业、高效法律服务,降低基金管理风险。具体职责包括为美国国家科学基金会的项目、政策、运行,以及其他一切对科学与技术有影响的事务提供法律咨询与服务;法律咨询建议包括授权、合同、合作协议、知识产权、利益冲突、雇佣与劳动关系、民事权益、健康、环境、联邦专利法、行政法与程序法、国际法、国际协议、科学研究的国家安全控制(包括出境控制)等各个领域^[6]。

就我国科学基金领域而言,根据《法律顾问工作规则》规定,内部和外部法律顾问将共同审核科学基金与国内外机构签订的中外文合作协议、合同或备忘录等法律文件。随着科学基金资助管理工作发展,对外合作日益增强,实践中一些新的法律问题不断出现,法律顾问将为科学基金各部门的业务工作提供专业法律咨询,必要时出具法律意见书和调研报告,帮助各部门防范法律风险。此外,法律顾问还将参与诉讼、仲裁或行政复议等案件,增强科学基金应对和化解各类纠纷的能力。

2.2 确保科学立法、严格执法和科学决策

加强法律顾问对重要规章制度和规范性文件、重大执法决定、重大行政决策等事项进行合法性审查,是确保科学基金管理法治化的重要保障。在国外,对科学基金管理行为不仅要进行合法性审查,甚至规定了法律顾问拥有重要事项的投票表决权。以德国为例,德意志研究联合会(Deutsche Forschung-

gsgemeinschaft,简称DFG)的执行委员会(Executive Committee)中,有一名执行委员是法律顾问或法律专业出身^[7]。执行委员会是德意志研究联合会中的重要组成部分,与主席共同研究形成DFG的战略方向,并负责为DFG的审议会和联合委员会准备除资助决定之外的决议^[8],可以说是整个研究会运转的真正枢纽。加拿大健康研究机构(Canadian Institutes of Health Research,简称CIHR)的法律顾问主要设置在伦理委员会(Standing Committee on Ethics),法律顾问作为伦理委员会委员,要参与科学伦理的所有决定和决策^[9]。

根据十八届四中全会的决定及《意见》,重大行政决策必须经过合法性审查环节,法律法规规章和规范性文件的出台与重大执法决定的做出也必须由法律顾问出具法律意见。虽然我国科学基金法律顾问对这些事项的合法性审查,不同于德国等国家科学基金会的法律顾问对具体事项拥有表决权,但决策主体如果不采纳法律顾问的意见,应当说明理由。否则,因未经过法律顾问的合法性审查,或者虽然经过审查但无正当理由未采纳法律顾问意见所导致的法律风险,由相关责任主体承担相应的责任。

2.3 协助开展科学基金普法宣传教育活动

2016年是“七五”普法的开局之年,科学基金正在编制“七五”普法工作方案。内部和外部法律顾问将共同开展各项普法活动,认真贯彻落实国家“七五”普法规划中关于重视对领导干部和工作人员的普法、创新宣传形式、注重宣传实效等要求。在今后的各项普法工作中,将充分发挥法律顾问的作用,通过定期举办法治讲座等形式提高科学基金的普法实效。

3 法律顾问制度发挥作用的保障条件

3.1 组织领导与机构保障

组织领导与机构保障是法律顾问制度发挥应有作用的前提性条件。以科学基金法律顾问制度的典型代表美国为例,在机构设置方面,总法律顾问机构(The Office of General Counsel)直接设置在主任办公室(Office of the Director,简称OD),直接向主任办公室负责,属于主任办公室的一部分^[4]。或者说,美国科学基金会的总顾问,只能是法律顾问。这样的组织机构设置突出了法律顾问在科学基金管理中的地位,是确保法律顾问在美国科学基金中发挥重要作用的基础。

为了保障我国政府法律顾问制度在依法行政中

发挥作用,2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,明确了党政主要负责人切实履行推进法治建设第一责任人的具体职责。其中,第六条对政府主要负责人在推进法治建设中应当“严格执行重大行政决策法定程序,建立健全政府法律顾问制度、公职律师制度,依法制定规章和规范性文件”进行了非常明确的规定。因此,建立健全政府法律顾问制度,是党政主要负责人应当承担的推进法治建设的职责内容。在科学基金管理领域,要确保法律顾问制度作用的发挥,也需要相应的组织领导及机构设置。在机构设置方面,根据《意见》等中央文件,《法律顾问工作规则》明确了法律顾问的业务主管部门是政策法规部门,考核与选聘等工作由人事部门负责。

3.2 法律顾问的权利与工作保障

要发挥法律顾问在推进科学基金法治体系实现中的作用,必须使其参与科学基金管理事务的权利和地位得到充分保障。组建法律顾问团队之后,应当保障法律顾问充分参与重大决策与相应事项的合法性审查的权利,尊重法律顾问的意见,为其提供理性和独立思考的空间。同时,法学专家与律师作为社会研究型或应用型专业人士,其任何服务都离不开对事实的了解,在工作中需要进行大量的社会调研或专项事务调研。因而需要相关部门给予配合,让法律顾问充分了解管理过程中的实际情况,掌握真实的第一手资料,以保障法律顾问提供的法律意见基于真实的客观事实。因此,应当确保法律顾问享有以下基本权利,使其能够高效顺利地开展工作:第一,独立发表专业意见,不受任何单位和个人不当干涉的权利;第二,获得与履行职责相关的信息、资料、文件和其他必要的工作条件;第三,得到基金委有关部门或者个人配合与协助。

3.3 经费保障

经费保障是法律顾问发挥作用的物质条件。国外政府法律顾问或科学基金法律顾问都有专门的经费保障,如美国联邦政府层面的法律顾问由司法部总管,用专门的经费聘请几万人规模的律师团队作为移民局、司法部等联邦机构的法律顾问;联邦政府与各个联邦公立法人的法律顾问也有专门经费支持、按照《联邦采购条例》的相关规定实施。

对我国政府法律顾问制度的经费保障,《意见》第三十三条规定:“党政机关要将法律顾问、公职律师经费列入财政预算,采取政府购买或者财政补贴

的方式,根据工作量和工作效率合理确定外聘法律顾问报酬,为法律顾问、公职律师开展工作提供必要保障”。据此,《法律顾问工作规则》第三十八条也明确规定:“自然科学基金委应当加大法律顾问工作资金投入保障力度,把法律顾问工作经费列入财政预算,根据工作量和工作效率合理确定法律顾问的工作报酬或者待遇”,以确保法律顾问发挥作用有充分的物质和经费保障。

综上所述,科学基金法律顾问制度的建立,是积极贯彻落实党的十八大以来关于全面推进依法治国重大方略的要求,是稳步推进法治基金建设、认真落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的重要举措。科学基金将继续关注国外主要科学基金会法律顾问制度模式的经验,结合我国推行政府法律顾问制度的要求,根据实际工作需要进一步清晰地划分内部与外部法律顾问的职责范围,按照要求积极推行公职律师制度,适时探索建立总法律顾问制度,进一步发挥法律顾问在法律风险防范、提升科学基金依法管理水平等方面的作用,促进具有中国特色的科学基金法治体系的实现。

参 考 文 献

- [1] 中国共产党中央委员会. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定. [2014-10-28]. http://www.guancha.cn/politics/2014_10_28_280526.shtml.
- [2] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见. [2016-06-16]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-06/16/content_5082884.htm.
- [3] 王国骞,温恒国,郑永和. 科学基金法律体系初步形成. 科技导报,2015,33(7):127.
- [4] 王国骞,郑永和. 论科学基金法治体系的实现. 中国科学基金,2015(1):25—28.
- [5] 徐先东,朱雪忠,刘作仪等. 国外科学基金立法及其对我国的启示. 科技与法律,2005(2):19—22.
- [6] 美国国家科学基金官网关于总法律顾问职责的描述. <https://www.nsf.gov/od/ogc/>.
- [7] 德意志研究联合会官网关于执行委员会组成人员的介绍. http://www.dfg.de/en/dfg_profile/statutory_bodies/executive_committee/members/index.html.
- [8] 德意志研究联合会官网公布的联合会章程,其中第6条规定了执行委员会的职责. http://www.dfg.de/en/dfg_profile/statutes/#micro27881585.
- [9] 加拿大健康研究机构官网关于伦理委员会职责及组成人员的介绍. <http://www.cih-irsc.gc.ca/e/2859.html>.

Functions of legal counsel for implementing the legal system of the National Natural Science Foundation of China

Wang Jixia¹ Zhang Xingwei² Zheng Yonghe²

(1. School of Law, University of Science & Technology Beijing, Beijing 100083;

2. Bureau of Policy, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

Abstract The legal counsel system of the NSFC has been established through the Working Regulations of Legal Counsel of National Natural Science Foundation of China, which has come into force since Jan 1, 2017, and played an important role in promoting the legal system of science foundation. The legal counsel system is characterized by implementing the requirements of the documents issued by the Central Government, learning from the legal counsel experience of other local governments appropriately, and stressing fully the rule of law in NSFC, etc. It will successfully promote the rule of law in NSFC by providing professional and highly-efficient legal service, conducting legality review on important management issues, and helping the legal popularization activities for the NSFC. Moreover, it is necessary to arrange a reasonable structure within the system along with the rights protection, scientific working conditions and financial support, ensuring the functions of the legal counsel system.

Key words legal counsel; science foundation; legal system