

# 加拿大科研诚信体系中负面清单理念初探

车 畅

(中国科学技术部, 北京 100862)

**摘 要:**“负面清单”管理模式在商业领域应用广泛,将其引入科研管理体系则是一种全新的尝试。本文研究了加拿大诚信体系中的防控利益冲突和防治学术腐败的制度基础,提炼其中的“负面清单”管理理念,最后对我国科技管理体制引入“负面清单”管理模式提出思考和建议。

**关键词:**加拿大; 科研诚信; 负面清单; 科研管理

**中图分类号:** G311      **文献标识码:** A      **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2017.09.005

“负面清单”,又名否定清单,是相对于正面清单而言的一种现代管理办法,遵循“法无禁止即可为”的原则,最早应用于外商投资管理,在增强国际贸易的透明度和提高引进外资的灵活性上取得了显著成效<sup>[1]</sup>。随着我国创新驱动发展战略的大力实施和科技体制改革的不断深化,“维护科研诚信、治理学术不端”成为科研管理体系发展的必然趋势,在我国科研经费、项目管理以及项目评审中引入“负面清单”模式成为一种全新的尝试。

根据透明国际(Transparency International) 2016年度公布的全球清廉指数(Corruption Perceptions Index)排名,加拿大在176个国家中位列第9(中国排名第79),堪称全球最“廉政”的国家之一,其诚信价值体系框架清晰、基础扎实,利益冲突防控机制运行效果尤为显著。

本文主要介绍加拿大防治利益冲突的法规体系和科研拨款机构联合治理学术腐败的运行体系,提炼其中的“负面清单”理念和具体内容。

## 1 加拿大科研诚信体系的源头——利益冲突管理

加拿大是首先提出“利益冲突”概念的国家<sup>[2]</sup>,

认为防治腐败要从源头抓起,为做好利益冲突管理,建立了一套以诚信价值观为柔性引导、以法规制度为硬性措施、以专门平台为监管及服务保障手段的利益冲突风险防控系统。

### 1.1 建立以诚信为导向的利益冲突预防机制

#### 1.1.1 政府层面的公职人员诚信价值观

加拿大政府极其重视联邦公务员诚信道德规范建设,将《加拿大公共服务部门的价值与伦理规范》(Value and Ethic Code for the Public Sector)作为加拿大民主法制架构的宗旨性文件,树立了鲜明的公共服务核心价值观和公务员行为的道德伦理目标<sup>[3]</sup>,适用于加拿大联邦所有公共部门,包含隶属于联邦或政府的皇家企业及其独立机构,军队、国家安全情报局和通信安全机构除外,该规范共涉及约40万名公职人员(含雇用人员)。

加拿大的公共服务核心价值观包括5方面,即尊重民主、尊重个人、诚信、尽职和追求卓越,其中“诚信”被视为“善治”和“民主”的基石,倡导公务员坚持最标准的诚信,以保护和提高联邦政府公共部门的公信力,要求公务员致力于为公共利益服务,主要包括:(1)在任何时候都以诚信的态度和最易于接受公众监督的状态行使公职,这一点是简单的法律条文难以覆盖的义务;(2)不依

作者简介:车畅(1979—),女,主要研究方向为国际科技合作交流。

收稿日期:2017-04-27

赖个人的官方角色以不正当手段获取私利或对他人的利益进行干预；（3）采取一切可能措施防止和解决公职责任与私人利益之间存在的显性或隐性的利益冲突，以有利于维护公众利益；（4）坚持以诚信获得公众的持续信任。

引导诚信价值观的一个重要目标是促进公共行政更加有效，加拿大认为政府最重要的职责是为公民提供服务，有必要对浪费资源和低效率活动采取预防措施，妥善执行政府倡导的道德规范是实现这一目标的宝贵手段<sup>[4]</sup>。依照加拿大政府的诚信价值理论，以下行为被认定为公务员不道德行为，可视为公务员道德行为的负面清单：（1）盗窃与欺诈；（2）利用公共财产谋取私利；（3）贿赂与影响政府决策的利益交换；（4）当个人利益与公众利益发生冲突时，以个人利益为先；（5）泄密；（6）离开公职后就业行为不当；（7）公职人员个人的不道德行为，如性骚扰、歧视、药物滥用、婚外情、种族歧视等。

### 1.1.2 社会层面的公民诚信道德记录与评估机制

加拿大公民十分重视个人诚信，这与加拿大社会诚信体系的良好建制密不可分。每个加拿大公民都有一张终身相伴的“白卡”，其作用相当于个人诚信道德记录仪，但仅做负面记录，即加拿大公民一生中重要的社会活动，如上学、就业、贷款、购房、购车、出国等都会留有诚信记录，如果有不良记录，轻则影响到后续其他社会活动，重则可能失去社会立足之地。违规代价高，促成了加拿大人良好的诚信习惯，比如在偿还房贷方面，加拿大人的坏账率非常低。加拿大的三大国家级信用机构——Equifax、Experian 和 TransUnion<sup>[5]</sup>，负责建立、维护和追踪个人信用记录，并将有关信息反馈至银行、信用卡公司、零售商及各类融资、贷款机构，汇总成个人信用报告。目前，信用评分系统延伸包含科研体系在内的各行各业，并主要由银行、保险公司、雇主、房东以及参与公共事业的企业共同进行信用分值评估。

## 1.2 建立以《利益冲突法》为核心的诚信法制体系，规范公职人员的行为

法律层面上，加拿大制定了许多与防止利益冲突相关的法规文件。加拿大《利益冲突法》（Conflict of Interest Act）是系统规范公务员诚信行为的法律

制度，包含但不仅限于科研诚信管理。此外，与之相关的具有补充意义的法律法规还有《获取信息法》（Access to Information Act）、《公务员检举保护法》（Public Servants Disclosure Protection Act）、《隐私法》（Privacy Act）、《公务员利益冲突与离职后行为规则》（Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders）等，共同构成了加拿大公职人员利益冲突管理的法律框架。

加拿大《利益冲突法》于2007年7月9日颁布实施，共68个条文，分为5个部分，目前适用于联邦2200多名全（兼）职公务员。该法案针对公务员首次制定了执业期间和离职后的道德操守规则，主要目标是尽量减少公职事务与私人利益之间发生冲突的可能性，并为利益冲突提供解决方案，其中规定了多类清单形式的禁止事项，亦适用于公务员在科研领域有关行为的诚信要求。

### 1.2.1 规定公务员明确禁止如下活动

- （1）基于其所代表的个人或组织为任何个人或组织提供优惠待遇；
- （2）为谋取私利使用公众无法获取的信息；
- （3）利用自身职位影响决策或谋取私利；
- （4）因外部工作影响到公职工作；
- （5）接受任何可能会影响履行公务的礼品或其他好处；
- （6）执行公务期间参与配偶、伴侣、子女、兄弟姐妹或父母有关的合同签订，建立工作关系或参加实体工作；
- （7）在发生利益冲突时擅自敛财。

此外，除因工作职责要求取得许可外，公务员不得进行以下活动：

- （1）兼职或从事其他行业、持有控股资产；
- （2）经商或从事商业活动；
- （3）继续担任或者成为法人团体或组织的董事或高级成员；
- （4）在工会或专业协会任职；
- （5）担任有酬顾问；
- （6）因伙伴关系而成为合伙人。

### 1.2.2 个人事项声明要求

（1）公务员须在任职60天内向专员提交一份描述个人财产、负债、收入以及其他必要信息的非

公开报告，类似于我国公务员的“个人事项报告”；

(2) 如果公务员被认为拥有与公务利益相冲突的资产，则必须在其任职 120 天内妥善处理（以公平交易方式出售或将资产交由政府安排的信托人管理直到离职），以确保能够履行法令规定的义务；

(3) 当个人事项有重大变更时，公务员有义务向负责专员提交声明；

(4) 公务员如接受来自亲友之外的价值在 200 加元以上的礼物，必须在 30 天内申报，并提供足够的细节，以确定具体情况；

(5) 公务员在接收到外部工作邀请函或接受外部工作录用时，都必须在 7 天内报告负责专员。

### 1.2.3 公开声明要求

(1) 在任命后的 120 天内，公务员必须公布所有不受控或取得豁免的资产信息；

(2) 任职期间，如果公务员或其家庭成员接受了自于亲友之外的价值在 200 加元以上的单件礼物或其他利益并已进行报告，还须在接收礼物后的 30 天内 做公开声明，并提供关于礼物、赠送者和与当时环境相关的足够的细节，以供识别和判断该情况可否被接受；

(3) 部长、议会秘书及家属，部级顾问和工作人员若因特殊原因预先得到道德专员批准接受了非商业包机或使用私人飞机旅行，必须在旅行后 30 天内 作出公开声明，并提供足够的细节以供识别接受旅行的原因和情况；

(4) 国务卿、部长或议会秘书须在其任命之日起 120 日内，就其所负担的 1 万加元以上债务做公开声明，并提供能够确定识别债务来源和性质的足够多的细节。

### 1.2.4 离职后的要求

(1) 离职后不得利用从前职务向客户披露任公职期间掌握且未曾向公众发布的有关信息；

(2) 离职后，任何前任公务员不得代表其在公职期间曾打过交道的个人或组织，与政府做任何诉讼、交易、谈判或审案等事宜；

(3) 为防止公务员离职后产生利益冲突，加拿大为离职公务员再就业设置了职务解禁期，部长为 2 年，一般公务员为 1 年，解禁期内不得接受曾在公职期间接触或进行过重大正式交易的实体单位的任命或聘用，部长在离职 2 年内一般不再任内阁

部长。

## 1.3 道德诚信监管机构独立运作是防止和解决利益冲突的关键

设立“利益冲突与道德专员”是加拿大反腐败机制的创举和鲜明特征<sup>[6]</sup>，也是加拿大《联邦责任法案》的一部分，与《利益冲突法》同时生效。利益冲突与道德专员办公室是根据《公务员检举保护法》于 2007 年成立的独立联邦组织，直接对议会负责，并对大多数联邦公共部门组织（包括加拿大皇家骑警和皇家公司）拥有管辖权，其职责是对政府行为进行监督和问责，包括：通过采取独立和保密的程序，接收、调查和处理涉及政府公职人员不法行为的举报事项，向议会报告确定的案件情况并提出纠错建议；根据公务员或前公务员提出的受到报复性对待的投诉，提出解决方案，必要时根据《公务员检举保护法》移交法庭。利益冲突与道德专员地位独特，有独立的办事准则和条件，不属于任何一个联邦公共部门，不通过任何部长而直接向议会报告，每年须向众议院提交《利益冲突行为年度报告》。

2011 年，利益冲突与道德专员咨询委员会成立，为举报利益相关方的不法行为和报复性投诉提供咨询，成员由来自公共部门联合会、加拿大公共服务职业经理人协会、公务员披露保护法庭、加拿大财政部秘书处、资深社区官员、国家管理者团体以及学术界的代表组成。

## 2 加拿大三大研究拨款机构防治学术腐败的有关机制

加拿大国立卫生研究院（CIHR）、加拿大自然科学与工程研究理事会（NSERC）和加拿大社会科学及人文研究理事会（SSHRC）是加拿大开展科学研究与技术开发的三大拨款机构，一直致力于科研诚信体系建设，支持负责任的研究行为。历经多年实践，三大拨款机构于 2011 年 12 月 5 日推出的三方联合治理框架——《负责任的研究》（Responsible Conduct of Research），成为加拿大科研机构构建科研诚信、防治学术腐败的纲领性法规。此外，三大机构在利益冲突防控、信息公开及保密、资助审查管理等方面的具体举措成为《负责任的研究》行为要求的有力补充，共同构成了科研

诚信体系的保障机制。

## 2.1 学术诚信制度典范——《负责任的研究》

《负责任的研究》框架描述了三大机构在资金申请和管理、研究开展以及研究结果公布等方面的政策和要求，规定了研究人员和研究机构的职责以及处理违规举报的政策，总体目标为确保拨款机构以准确可靠的信息为依据做拨款决定；确保按照资助协议负责任地使用公共研究资金；促进和保护资助的研究具有高质量且准确可信；促进研究行为公平和解决违规指控过程公正。针对科研院所，还详细规定了其制定政策的最低要求，以应对和解决针对各类违规行为的举报。

《负责任的研究》以诚信研究清单（含正面清单和负面清单）形式分别列举了三大拨款机构对所支持的研究行为的诚信要求，规范研究人员和研究机构的科研行为。

### （1）研究人员开展诚信科研的规定

**严谨：**在制定和执行研究计划过程中，特别是记录、分析和解释数据，提交报告和发布数据及研究成果时科学严谨，强调学术性。

**保存记录：**根据资助协议、机构政策、法律法规以及行业或规律标准保存完整准确的数据、方法和发现记录，包括图形和图像等，以便于他人验证或参考。

**准确的参考资料：**列举获准参考的已发表和未发表的作品及其应用位置，包括理论、概念、数据、材料来源、方法、发现、图形和图像等。

**原创身份：**做出实质性贡献并承担一定责任的所有参与者，实质性贡献既包含提出概念又包含做出实物；另外，参与者应知晓并同意自己的原创身份。

**致谢：**向合理的、为研究做出贡献的人员致谢，包括资助者和赞助者。

**利益冲突管理：**按照框架目标要求，合理识别和解决任何真实的、潜在的或感知到的利益冲突。

### （2）申请资助

申请人或机构在申请资助的过程中，应满足以下要求：提供的申报材料和相关文件须包含真实、完整和准确的信息，并以符合相关领域规范的方式表述研究成果；如果在申请加拿大三大研究拨款机构或全世界范围内的其他研究机构的资金支持时违反了负责任的研究行为政策、伦理道德或金融管理

政策，则将被取消申请资格；主要资金申请人在申报材料时必须取得材料中所列出的其他申请人知晓和同意。

### （3）针对某些特殊研究的特有要求

对于特定研究类型，研究人员还应遵守有关法律和机构的具体要求，即个性化要求清单：与伦理常识相关的研究、与人道主义相关的研究、加拿大动物关怀规则、与“加拿大环境评估法”有关的机构政策、实地研究许可证、实验室生物安全准则、受控商品计划、加拿大核安全委员会（CNSC）规则、加拿大食品和药物法规等。

### （4）三大机构科研诚信政策负面清单

**伪造：**指伪造数据、来源材料、方法或发现，包括图形和图像。

**篡改：**指未经确认，造假、更改或删除数据、来源材料、方法或结果，包括图形和图像，导致得出不准确的结果或结论。

**破坏研究记录：**指在发生不法行为或违反资金使用协议、违反机构政策和/或法律法规以及行业纪律标准时，为避免被发现，破坏自己或他人的研究数据或记录。

**剽窃：**指仅出于需要，未经许可或以不当方式引用他人已发表或未发表的作品，包括推论、概念、数据、来源材料、方法或结果等，亦包括图形和图像。

**重复发表或自我剽窃：**指无充分理由，即以任何语言形式重复出版个人以前作品或其中部分内容，包括数据。

**作者身份无效：**作者不正确，包括将未做出实质性贡献或承担一定责任的人员放在作者位置。

**致谢不充分：**指未能适当地体现出对贡献者的认可。

**利益冲突的管理：**指根据有关机构关于科学研究的利益冲突政策，未能适当确定和解决真实的、潜在的或感知到的利益冲突。

### （5）在机构申请或相关文件中存在虚假信息的情况清单

在授予或批准申请或相关文件（如支持信函或进度报告）中提供不完整、不准确或虚假的信息；由于违反伦理、诚信或财务管理政策等研究政策的责任行为，加拿大三大研究拨款机构或世界其

他研究基金组织认为不符合资助的情况；申请材料中所列的合作申请方、合作者或合作伙伴尚未达成协议。

## 2.2 在资助经费审查工作中对审查责任人资质开出“负面清单”

加拿大联邦研究拨款机构在实施资助经费审查工作时的责任人主要有三类：

(1) 审查委员会成员——组成审查小组、遴选委员会或评估小组，负责审查资助申请，并向资助机构提供拨款建议。确定资质的负面清单包括：有决策权威的资助者；确定将接受审查的项目主要申请人；目前由于违反拨款机构或其他机构的研究责任行为政策（如道德、诚信或财务管理政策），不予获准申请和（或）获得投资的人员，除非另有负责人；涉嫌违反拨款机构政策行为，且正处于调查期的人员。

(2) 外部审查员——限非资助机构雇员，具有相关专业背景知识，通常以书面形式提交对资助申请的审查结论，类似于我国科技评审工作中的函审。做出的审查结论可以提交审查委员会，或由资助机构直接使用，外部审查员不参加审查委员会会议。确定资质的负面清单包括：有决策权威的资助者；确定将接受审查的项目主要申请人，除非由责任机构确认已采取措施降低了责任风险；目前由于违反拨款机构或其他机构的研究责任行为政策（如道德、诚信或财务管理政策），不予获准申请和（或）获得投资的人员，除非另有负责人；涉嫌违反拨款机构政策行为，且正处于调查期的人员。

(3) 观察员——受资助机构邀请监督审查委员会评审工作的个人，可以是资助机构的合作伙伴或研究院所的成员，不参与评审讨论流程，但可以查看过程文档。确定资质的负面清单包括：确定将接受审查的项目主要申请人；目前由于违反拨款机构或其他机构的研究责任行为政策（如道德、诚信或财务管理政策），不予获准申请和（或）获得投资，除非另有负责人的人员；涉嫌违反拨款机构政策行为，且正处于调查期的人员。

## 2.3 利益冲突与保密承诺机制推动资助经费审查公平公正

加拿大科研资助三大拨款机构在运行中始终

以取得研究界政府和公众的持续信任为追求，要求其审查委员会成员、外部审查员和观察员树立高标准的道德要求，以维护和提高公众对研究经费拨款机构处理公共利益能力的信心。参与评审活动之前，审查委员会成员、外部审查员和观察员须签署《加拿大研究拨款机构审查委员会、外审员及观察员利益冲突与保密协议》，该协议的法律基础为《负责任的研究行为》《利益冲突法》《获取信息法》《隐私法》以及《个人信息及电子文件保护法》等。

## 2.4 研究成果开放共享为科技经费拨付、科研活动监管、学术诚信提高搭建有力平台

信息通信技术，尤其是互联网技术的飞速发展，改变了人类科学与学术研究的实施和传递方式<sup>[7]</sup>，加拿大研究资助机构认为将研究出版物和数据向公众开放共享、免费提供在线访问是信息化时代的要求，并能促进研究成果的推广应用，也是提高透明度、科研效率和推动问责制的有效方式。2015年5月1日，加拿大政府宣布三大联邦拨款机构联合实施“三机构出版物统一开放获取”（Tri-agency Open Access Policy on Publications）政策，将同行评议期刊上发表的联邦资助项目在互联网上向公众免费公布，其中加拿大国立卫生研究院开放2008年1月1日以后的研究成果、加拿大自然科学与工程研究理事会和加拿大社会科学人文研究理事会开放2015年5月1日以后的资助项目信息。

## 3 关于我国科技管理体制引入“负面清单”方式的思考和建议

参考加拿大科研经费、研究项目、评审管理的法律体系和运行机制，建议我国科技管理体制在引入“负面清单”方式过程中，着重考虑以下几方面：

(1) 以“风险可控”为变更前提。长期以来，我国科技管理在项目计划确定、经费拨付、评审评估等环节均采用“正面清单”管理方式，无论管理者还是执行者，已经习惯了“做什么”和“朝哪个方向做”的整体思路，陡然改变规则，将打破原有平衡<sup>[8]</sup>。“法无禁止皆可为”带来的是科技人员、经费管理、科技资源配置、平台建设，以及科研监管体系的全面调整变化，建议预先做好行政风险分析，以点带面、循序渐进推动变革。

(2) 以“简政放权”为总体思路。“正面清单”

管理方式的一个重要特征就是行政审批事项更为明晰,“正面清单”无法穷尽的规则,采用“负面清单”可能只需要简单的几条就可以表述完整,减少了大量无意义的判断工作,但同时也会带来资源提供方行政利益的缩减,特别是削弱公职人员的“权利”,因而,建议推行“负面清单”方式时首先以转变政府职能为根本目标,确立“简政放权”的整体思路,改革才能够切实提高效率。

(3)以“强化监管”为工作重点。“负面清单”管理方式使行政判断标准更加简单、操作性更强,我国正在深化科技管理体制改革的进程中,不妨将原来以“正面清单+事前审批”为主的管理模式转变为以“负面清单+事中监管+事后审计”为主的管理模式,使行政管理重心整体后移,以监督管理为主,制定与之相配套的政策法规,有效防控科研腐败和学术不端行为。

(4)以“信息共享”为保障手段。“负面清单”管理方式的重点在于行政“范围”的界定,制定科技管理的“负面清单”是一个逐步完善的过程,应建立在大量科研活动事实依据的基础之上,才能减少“顾此失彼”“挂一漏万”等情况的发生。建议尽快推动我国科技资源、研究数据、科研活动等的信息开放共享,从中梳理科技管理“负面清单”的

内容,推进科技体制管理手段的良性变革。■

#### 参考文献:

- [1] Zhao Zhen, Ou Shuyang. The thinking of "Negative List" management mode implemented by administrative approval system[J]. Canadian Social Science, 2014, 4 (10): 120-124.
- [2] 廖能婴. 加拿大《利益冲突法》研究 [D]. 长沙: 湖南大学, 2012.
- [3] Canadian Research Integrity Committee. The State of Research Integrity and Misconduct Policies in Canada [R]. HAL, 2009.
- [4] 王昶, 袁立超. 加拿大防止利益冲突的伦理规范与实践机制 [J]. 福建行政学院学报, 2016 (2): 21-28.
- [5] 梁国亮. 诚信: 加拿大社会的基石 [J]. 理论导报, 2016 (5): 56-58.
- [6] 舒绍福. 加拿大防止利益冲突的做法与启示 [J]. 行政管理改革, 2011 (7): 84-87.
- [7] 董建龙, 任洪波. 国外加强科研诚信建设的经验与启示 [J]. 中国科学基金, 2007 (4): 223-228.
- [8] 王晓龙. 论我国实行负面清单管理的应对 [J]. 新西部, 2014 (21): 40-41.

## The Negative List Management Idea in Scientific Research Integrity System in Canada

CHE Chang

(Ministry of Science and Technology of China, Beijing 100862)

**Abstract:** “Negative list” management model is widely used in business field, and introducing the model to scientific research management system is a brand-new attempt. This paper studies the prevention and control of the conflict of interests and the prevention system for academic corruption based on the credit system in Canada, from which refines the “negative list” management ideas, and finally puts forward some thoughts and suggestions on the introduction of the “negative list” management model to China’s science and technology management system.

**Key words:** Canada; research integrity; negative list; research management