

美国科研工作“严监管”网络探析

张婉宁

(国家科学技术奖励工作办公室, 北京 100045)

摘要: 本文以美国科研工作“严监管”网络的“经线”和“纬线”为主要线索,介绍了美国在法律制度、信息公开、部门设置等方面加强科研监管的主要举措,同时介绍了新引进的若干监管机制以及惩戒措施,以期为我国科研诚信机制建设提供有益借鉴。

关键词: 美国; 科研诚信; 科研不端行为; 监管体系

中图分类号: G311 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2018.06.009

1945年,万尼瓦尔·布什(Vannevar Bush)著名的《科学:没有止境的前沿》(Science: The Endless Frontier)报告全面论述了美国科技发展政策以及政府在科技发展中的重要作用。随后,美国政府正式开始对科技活动进行管理与支持,成为最早实现科技评估制度化的国家。目前,美国是世界上对科研诚信管理体系、科研工作“严监管”体系执行最彻底的国家之一,在法律基础、执行标准以及部门间横向协调、科研机构间垂直管理等方面条理分明、环环相扣,形成了一张科研工作“严监管”纵横交错的网络。

1 脉络清晰的严监管“纬线”

1.1 联邦政府各部门应用奖励管理系统记录个人、机构在包括科研活动在内的各类交易活动中的违规情况

美国于1986年建立了统一的覆盖联邦全部采购和非采购交易^①的排除名单系统(Excluded Parties List System, EPLS),即“黑名单”,以“暂停和禁止”(Suspension and Debarment)两种方式对进入黑名单的个人、机构进行限制。“暂停”指在完成调查或法律诉讼前,暂停执行采购与非

采购类交易资格的临时状态。“禁止”则指在特定时间内对失信行为强制执行的最终禁令,禁止个人或机构参与联邦机构采购和非采购类交易。

“禁止”主要涉及与诚信有关的犯罪或民事纠纷、违反相关条款或合同(资助)、根据行政命令必须被排除的,以及其他缺乏诚信的情况,处罚期一般为1~3年^[1]。

2012年11月,排除名单系统被奖励管理系统(System for Award Management, SAM)取代。该系统由美国综合事务管理局(General Services Administration, GSA)负责,包含了排除名单系统以及中央承包商注册系统(CCR)、下一代联邦采购数据系统(FPDS-NG)等其他系统的强大数据功能。

联邦政府各部门根据联邦法规汇编(Code of Federal Regulations, CFR)制定进入“黑名单”的实施细则,一旦发现有违规行为,必须进行相应处罚,并将信息统一录入奖励管理系统,实现“一个部门采取的行动适用于所有联邦部门”。这一规定具有强制性。联邦各部门在签署各类合同、协议之前,必须在奖励管理系统中进行查询,确保采购和非采购类交易合规实施。如未进行查询而与处在“暂

作者简介:张婉宁(1979—),女,副调研员,主要研究方向为科技管理。

收稿日期:2018-05-28

① 根据美国国家科学基金会(NSF)的定义,非采购交易主要为基金、合作协议、贷款、补贴等。

停或禁止”处罚期的机构或个人签订合同，相关联邦部门将受到连带管理责任。

1.2 部门间暂停和禁止委员会发挥重要的部门间协调作用

根据第 12 549 号行政命令，美国行政管理和预算办公室（Office of Management and Budget, OMB）设立了专门监督“暂停和禁止”命令的机构，即部门间暂停与禁止委员会（Interagency Suspension and Debarment Committee, ISDC）。根据《首席财务官法案》（CFO ACT），24 个政府机构是部门间暂停与禁止委员会的常设成员，另有 18 个独立的联邦机构和公司参与。其成员机构负责几乎所有联邦采购和非采购类交易，共同为联邦政府的“暂停和禁止”指令提供支持^[2]。

部门间暂停与禁止委员会的主要职责为：

加强联邦政府各部门对各类交易的监管，注重处理程序的一致性、操作实施的公正性和标准化，以及信息公开性；

为联邦政府各部门“暂停和禁止”指令的实施提供多元化信息；

加强采购和非采购类交易道德伦理培训，制定合规方案，应对商业风险。

在上述方面，部门间暂停与禁止委员会对所涉及的联邦机构具有很强的领导力，除组织月度会议、各类研讨会外，还负责对各联邦机构年报进行统计汇总，根据公法（Public Law）110-417 第 873 条，向国会汇报联邦政府各部门“暂停和禁止”指令的总体情况。据统计，2017 财年共“暂停”了 604 个项目，1 616 个项目被“建议禁止”，1 422 个项目被“禁止”^[3]。

值得一提的是，部门间暂停与禁止委员会不以每年被“暂停和禁止”的项目数量作为工作评价标准，其重要作用旨在敦促各机构遵循规则，实施恰如其分的处罚，同时通过一定的方法来减少违规行为的发生。这些方法包括预通知管理（Pre-notice Managements）、理由证实信（Show Cause Letters）、信息请求（Requests for Information）以及行政协议（Administrative Agreements）等。其中，行政协议通常由第三方机构监督被调查者，敦促其改善在执行合同中产生的问题从而取代“暂停或禁止”处罚。2017 财年，美国联邦政府各部门

共签订 64 个行政协议^[3]。

1.3 联邦政府各部门内设总监察长办公室实施有效监管

美国联邦各部门依据 1978 年《总监察长法》（Inspector General Act）设立总监察长办公室（OIG），其主要职责是保护纳税人的基本权益，监督联邦政府各部门公正、公开、透明地使用各类经费，防止经费欺诈、滥用、浪费等情况。在该法律指引下，73 个独立的总监察长办公室开展了行之有效的监管工作。2016 财年，这些监管工作为美国挽回约 451 亿美元的损失^[4]。

2008 年，美国国会批准成立总监察长诚信与效率委员会（Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE）。该委员会现任主席为司法部的迈克尔·豪沃维兹（Michael Horowitz），副主席为国家科学基金会（NSF）的艾莉·森勒纳（Allison Lerner），旨在加强各部门总监察长办公室诚信与效率建设、信息共享以及信息公开。2017 年，总监察长诚信与效率委员会根据 61 家机构提出的监管工作面临的重大问题和挑战，第一次向国会和公众提交了《联邦机构面临的首要管理和业绩挑战》（Top Management and Performance Challenges Facing Multiple Federal Agencies, TMPC）报告，列举了信息技术安全与管理、基金管理、设施维护等七大问题，旨在督促各奖励管理系统进一步加强监管工作^[4]。

1.4 通过各门类网站最大限度做到信息公开，接受公众监督

美国联邦政府各部门积极推行《联邦审计执行委员会数据法案》（Federal Audit Executive Council Data Act）、《开放政府指令计划》（Open Government Directive Plan）等，最大限度地加强信息公开。除上文提到的面向公众的奖励管理系统外，在加强政府信息透明度方面，还设立了 gao.gov/fraudnet、research.gov、ignet.gov 等信息平台。这些网站同时也受理公众的监督举报。2017 年，美国审计局（General Accounting Office, GAO）网站共收到 2 097 件举报，其中 1 066 件具有调查价值。

此外，总监察长诚信与效率委员会于 2017 年 10 月推出 oversight.gov 网站，接入 67 家总监察长办公室，旨在强化总监察长办公室工作的透明性，

使公众能够更便捷地搜寻各种审计报告、监管信息。

年报、季报、案例说明是信息公开的主要形式。如，设立于美国健康与人类服务部（Department of Health and Human Service, HHS）的科研诚信办公室（Office of Research Integrity, ORI）以及各部门的总监察长办公室均以季报、半年报、年报等形式发布相关统计数据及进入“黑名单”的具体内容。特别是科研诚信办公室的科研不端行为案例总结（Misconduct Case Summaries）^[5]和公共健康服务系统（Public Health Service, PHS）的管理处罚公告板系统（PHS Administrative Action Bulletin Board），以及国家科学基金会总监察长办公室的结案备忘录（Case Closeout Memoranda）等，对有关科研不端行为进行了综述，其警示作用不可小觑。国家科学基金会结案备忘录自1989年2月开始共记录2934条信息，将违规行为、处理方式等以档案形式进行了详实记录^[6]。

除信息公开和接受公众监督等主要功能外，联邦政府各部门充分利用网站教育功能，开发出面向不同人群的培训项目、视频节目等。如美国健康与人类服务部总监察长办公室推出的Eye on Oversight视频短片，每集仅2分钟，教育内容涉及科研诚信、基金申请、审计和监管的作用等。

2 条理分明的严监管“经线”

2.1 联邦政府各部门以联邦法律为基础，制定部门规章以及监管规范

美国的科学研究按照不同领域分散在能源部、农业部、国家环境保护局等联邦政府部门，科研不端行为监管由科研诚信办公室以及在各部门内部设立的总监察长办公室负责。

科研诚信办公室独立于美国健康与人类服务部，主要负责对生物医学与行为科学领域的不正当研究行为进行调查，并通过教育、预防和法制手段，促进在研究中采取负责任的行为。总监察长办公室的主要职责是提高科研项目经费的使用效率，防止经费欺诈、滥用等行为，同时负责实施部门诚信标准和对科研不端行为指控开展调查。

以国家科学基金会总监察长办公室为例，其开展监管审查工作的主要部门为审计办公室（Office of Audit）、调查办公室（Office of Investigations）、

立即响应办公室（Immediate Office）、管理办公室（Office of Management）。调查办公室主要分为民事/刑事调查和行政调查两类。前者主要调查对国家科学基金会基金使用方面的指控，评估其严重程度，并将结果提交联邦、州或地方当局进行刑事起诉或民事起诉。后者主要负责对违反相关条例、法规的指控调查，如科研不端行为等。

国家科学基金会总监察长办公室定期对审计监管工作进行汇总监督，其中立的、毫无保留的态度在2017年向国会提交的半年度报告中体现得淋漓尽致。该报告的审计周期为2017年4月1日至9月30日，审计金额达7.5亿美元，其中约86万美元为存在问题的经费支出，涉及不当旅行支出、突击花钱、未经批准的经费开支等。报告列举了大量案例，如大科学装置机构运用国家科学基金会运行经费开展慈善工作、国家科学基金会工作人员利益冲突以及工作记录管理不严、同行专家不遵守保密协议、主观故意进行数据造假和篡改、中小企业与大学联合骗取经费支持等，同时提出针对这些问题的整改意见。该报告还聘请第三方机构对已完成的43份审计报告进行了复核，其中13份被认定有程序或内容上的不当。此外，还对上年度存在经费管理问题的两所大学的后续处理情况进行了追查。在科研不端行为的严监管方面，国家科学基金会总监察长办公室这种不计代价追查到底的态度促进了科研诚信环境的良性发展^[7]。

2.2 各高校、研究机构根据联邦法律、联邦政府各部门规章要求制定科研诚信与不端研究处理办法，成立科研诚信办公室等

美国高校对于科研不端行为的防范和处理经历了由自律到他律，再由他律到新的自律的过程。联邦政府扮演的角色由“干预”转为“调控”^[8]。一般来说，联邦政府各部门并不介入高校对科研不端行为的调查与处罚，仅通过报告形式进行监督，只在认为高校处理不符合要求或执行力有限时才会进行调控。大部分高校都根据联邦政府提供的法律框架，建立了内部专门机构（多为学术委员会、诚信办公室、研究伦理委员会，由主管学术的副校长全权负责），并结合第三方机构的指导，制定符合自身情况的规范和实施细则。

总体来说，美国高校为应对科研不端行为，

主要采取事前预防和事后探查的处理方式。事前预防的主要方式是高校和联邦政府开展的诚信教育。多所高校参与了《负责任研究行为》(Responsible Conduct Research, RCR)培训。对于已发生的不端行为,依照联邦政府和第三方机构的指导,规范查处程序。

查处程序总体分为接受举报及案件评估、初步调查、全面调查、高校初步裁定、政府部门复审和裁决、实施处罚、上诉和听证等步骤。在处罚措施方面,在联邦政府各部门范畴内,违规者会受到“暂停或禁止”处罚,并纳入奖励管理系统;在高校范畴内,违规者会受到解聘、开除等处罚。

3 健全的严监管法律框架

美国科研工作严监管网络建立在庞大、细致的法律体系框架内。仅涉及将不端行为列入“黑名单”的条款就有数十条,依据各部门职能分散在整个联邦法规内,如涉及能源部的有关条款在48CFR的第900条,涉及美国健康与人类服务部的条款在42CFR的第50条和90条。2000年12月,白宫科技政策办公室发布了《关于不正当研究行为的联邦政策》(Federal Research Misconduct Policy)^[9],其成为联邦政府各部门和高校、科研机构处理科研不端行为的基本政策。各部门以此政策为范本,出台了本部门相关规定,如美国健康与人类服务部发布了《健康与人类服务部关于不正当研究行为的政策》,美国物理学会修订出台《研究者职业行为指南》等。

此外,联邦政府发布的一系列法律、法案,如《联邦会计与审计法》《单一审计法》《首席财务官法》《总监察长法》《信息自由法》《隐私法》等,成为个人、各机构的重要行为准则。

4 全覆盖的严监管网络

美国科研监管的网络覆盖学术研究和科研管理全链条。国家科学基金会总监察长办公室结案备忘录中不乏科研工作严监管的例证。该结案备忘录将案件类型细分为数据篡改造假抄袭、申请过程造假、知识产权盗用、同行评议违规、国家科学基金会员工行为不当等近20个种类,处罚类型包括行政处罚(Administrative Action, AA)、

民事/刑事处罚(Civil/Criminal Action, CC)、资金撤回(Monetary Recovery, MR)、科研不端行为(Research Misconduct Finding, RM)、可疑操作警告(Questionable Practice warning, QP)。所有案件内容及处理报告均通过PDF扫描件方式上传,通过案件号或结案时间供公众查询。美国健康与人类服务部科研诚信办公室将各类有代表性的案例进行公示,每一个案例都对违规主体、违规内容、处理流程、处罚结果做了详尽叙述,其公共健康服务系统管理处罚公告板系统处罚信息每天更新。

此外,美国政府还十分注意监管中出现的新情况。如2018年初国家科学基金会总监察长办公室发现,使用短信、社交媒体、智能手机App泄露有关工作信息的风险加大,因此建议完善相关机制,加强对工作信息记录和工作人员的监督管理。

5 结语

一直以来,美国政府和科研机构始终不遗余力地探讨和改进科研工作严监管的举措,致力于运用更理性的态度、更新型的工具来应对新形势下产生的新问题,使科研工作严监管的网络更加牢固,更加密不透风。尽管有人提出,过于严格的监管会对机构或个人的创新活动带来消极影响,但从总体看,美国政府各部门引导下的科研严监管体系保障了经费使用的公正、有效与透明,极大地促进了良好学术风气的形成,提升了政府的公信力,有利于科研工作良性发展。美国相关经验与做法值得借鉴。■

参考文献:

- [1] Office of Federal Register. Code of Federal Regulations[Z]. 1938.
- [2] ISDC. ISDC介绍[EB/OL]. [2018-05-25]. <https://www.acquisition.gov/isdc-home>.
- [3] David M Sims, LoviY Vassar, Monica Aquino-Thieman. ISDC Report FY2017[R/OL]. [2018-05-25]. https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/pam/programs/acquisition/upload/fy_2017_873_report_omb_submission_draft_1_17_18_1.docx.
- [4] Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency. Top management and performance challenges identified government-wide by the Inspector general

- Community[EB/OL]. [2018-05-25]. <https://www.ignet.gov/content/top-challenges>.
- [5] The Office of Research Integrity (HHS). Case summaries[EB/OL]. [2018-05-25]. [Http://ori.hhs.gov/content/case_summary](http://ori.hhs.gov/content/case_summary).
- [6] National Science Foundation. Case closeout memoranda[EB/OL]. [2018-05-26]. <http://www.nsf.gov/oig/case-closeout/>.
- [7] National Science Foundation. Semiannual Report to Congress[R/OL]. [2018-05-26]. https://www.nsf.gov/oig/pdf/NSF_OIG_SAR_57.pdf.
- [8] 宇文彩, 张星. 美国高校科研不断行为防范于处理机制研究[J]. 重庆高教研究, 2016(9): 32-37.
- [9] Office of Science and Technology Policy. Federal Research Misconduct Policy[Z]. 2000.

Analysis of the Strict Supervision System on Scientific Research in the US

ZHANG Wan-ning

(National Office for Science & Technology Awards, Beijing 100045)

Abstract: The paper introduces the strict supervision system on scientific research in the US by elaborating the major initiatives on law system, open data, departments setting, etc. It also introduces the new mechanism on supervision and typical cases in research misconduct, which will present useful experience for China's research integrity mechanism.

Key words: US; scientific research integrity; scientific misconduct; supervision system

征稿启事

《全球科技经济瞭望》是中国科学技术信息研究所主办的一本综合性的科技核心期刊。多年来, 由于独特的稿源渠道, 使得《全球科技经济瞭望》一直受到了广大读者的青睐。为了进一步提高该刊的办刊质量, 我们希望按照核心期刊的办刊模式, 征集一些具有一定学术水平和前瞻性、创新性的优质稿件。

本刊重点栏目: 创新战略与政策、科技与经济、科技计划与管理、研究与探讨、调研报告等。

欢迎各大院校、企事业单位等研究人员踊跃投稿。一旦来稿被录用, 我们将与您取得联系。来稿请按照核心期刊稿件的格式要求, 包括中英文标题、中英文摘要、中英文关键词、参考文献、作者简介、作者单位(中英文、地址及邮编)等, 并提供您的联系方式。

E-mail: liaowang69@126.com

主 页: <http://www.kjliaowang.com.cn>

联系地址: 北京市西城区三里河路 54 号 266 室《全球科技经济瞭望》编辑部

邮政编码: 100045

联系人: 张雪

联系电话: 010-58882535