

澳大利亚研究理事会的科研不端行为处理制度

——以《澳大利亚负责任研究行为准则》为核心的探讨

唐伟华¹, 王国蹇²

(1. 青岛大学法学院, 山东 青岛 266071; 2. 国家自然科学基金委员会 政策局, 北京 100085)

摘要:作为澳大利亚国内最重要的国家科学基金机构, 澳大利亚研究理事会(ARC)已经构建起一套关于科研不端行为的应对处理机制, 包含一系列实体性法律标准及程序规定, 涉及科研不端行为调查处理的一般性程序、法律责任、违法者权利保护、程序公平等问题, 其中包含着可为我国有关立法所借鉴的有益经验。

关键词:澳大利亚研究理事会; 科研不端行为; 法律制度

中图分类号: G301; D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2011)04-0040-06

自20世纪晚期以来, 澳大利亚制定了符合其国情的科技发展战略, 增加科技投入, 使该国的科学技术与科研整体水平取得了长足的进步。在不断加强科研资助的同时, 联邦政府也十分重视国家资助科研领域中的学术诚信建设, 重视通过法律手段规范科学共同体的行为, 倡导负责任研究行为(responsible conduct of research), 有效应对和规制科研不端行为。自2007年以来, 联邦政府通过制定和出台有关规章制度, 完善机构职能, 逐步建立和健全国家科学基金法律制度中的科研责任管理与科研不端行为处置制度, 从而在根本上确保国家财政资助资金的使用效率, 维护科学共同体的职业道德及社会公信力。作为直属于联邦政府创新、工业、科学与研究部(IISR)的最重要的政府性科研资助机构, 澳大利亚研究理事会(ARC)的科研不端行为处置机制深具典型性与代表性。

一、澳大利亚研究理事会科研不端行为处理制度概况

要理解 ARC 的科研不端行为处置制度, 须先行明确两个基础性问题:

其一, 根据《2001年澳大利亚研究理事会法案》的精神, ARC的基本职能在于为其上级主管部长提供研究资助建议。其与依托单位之间的法律关系主要是一种平等主体间的契约法律关系。同时, 英国大学具有悠久的自治性传统, 其政治生活中也有着较为深厚的自由主义传统。受此类因素影响, 澳大利亚大学对其法定职权范围内的事务有较高的自治权。在科研不端行为的调查处理方面, 依托单位享有自主权。就目前而言, 与 ARC 有关的各项法律法规并无授权该机构直接受理来自依托单位的针对研究人员或科研管理人员个人的科研不端行为举报的规定, 也没有规定 ARC 可直接介入针对具体的科研不端行为调查处理事务。到目前为止, ARC 也从未正式宣称其拥有此项权力。

其二, 从普遍情况来看, 澳大利亚国内各类有关机构对科研不端行为的完整处理流程一般包含5个步骤: 先由有关责任人审慎地、初步地了解有关情况, 再启动正式调查, 继而根据调查结果(如情况属实)实施制裁或处罚。随后还要采取相关补救性措施。最后, 由有关部门及人员向专家组提供建议并作适当的公开声明。但在实践中, 针对科研不端行为的处置措施往往并不涵盖以上全部5个步骤, 特别是在查无实据或研究

人员自行承认存在不端行为时,程序常常随之简化或缩短。

在以上两方面因素的基础上,2007年,联邦政府出台了由ARC与国家健康与医学研究理事会(NHM-RC)等机构共同起草的《澳大利亚负责任研究行为准则》(以下简称“《准则》”)^[1],就科研不端行为的界定与归责等实体问题,以及科研不端行为调查处理程序等问题,做出了统一规定,确立了基本的制度框架。该准则在明确科研不端行为的内容范围、责任主体及处罚问题的基础上,就科研不端调查处理的程序问题做出了基本规定,其特征在于充分尊重依托单位的自主性,重视其在科研不端调查处理中的主导作用。以下从实体和程序两方面就有关问题进行剖析。

二、科研不端行为调查处理的实体问题

《准则》在有关科研不端行为规制的实体性问题上明确了两项基本问题:

(一)科研不端行为的含义与构成要件

首先对科研不端行为(research misconduct)做出了明确界定,认定其为严重过错,是指“那些严重的故意违反(本《准则》的)行为”。在此基础上,《准则》进一步就科研不端行为的构成要件做出了阐述,其包括三个方面:一是受指控的行为违反了《准则》的规定;二是行为者在主观上存在故意及蓄意、粗心大意或重大的持续性过失;三是行为造成了严重后果,“如公开记录中的错误信息,或给研究参与者、动物或环境造成负面影响”等。在此基础上,《准则》第10章专门列举了10种主要的科研不端行为,包括:伪造(fabrication)科研成果,歪曲(falsification)研究数据或成果,剽窃(plagiarism),关于著作权归属的不实行为,未披露及处理严重的利益冲突,以弄虚作假获取资助,所实施研究未按《有关人类研究的伦理行为的国家声明》、《澳大利亚为科学目的照管和使用动物操作准则》的规定通过有关伦理审查及批准,给人类参与者的安全、动物福利、或环境带来风险,因重大或持续性过失而违反《准则》的规定,以及任意隐瞒或纵容他人的科研不端行为。

(二)科研不端行为的责任主体与处罚措施

就责任主体而言,由上述界定不难看出,科研不端行为的主体既可能包括自然人主体(研究人员、科研管理人员),在某些情况下也可能包括单位主体。就自然人主体而言,其可构成大多数科研不端行为的主体。就单位主体而言,当出现“在研究资助申请、研究活动的实施及报告环节的舞弊欺骗行径,以及对某一严重的利益冲突未能予以披露或处置”时,单位有可能成为责任主体。

在此基础上,对科研不端行为主体的处罚也可分为两个层次:

其一,当个人(研究人员或科研管理人员)作为科研不端行为主体时,其问责依据主要来自其所在依托单位的有关政策、规章,以及(或)该责任人与其所在依托单位的聘用协议及所在单位的有关规章制度。尽管《准则》没有直接明文规定对自然人科研不端行为主体的处罚措施,但《准则》B编第12章明确要求在确实存在科研不端行为的情况下,依托单位“应根据该单位的人事制度采取包括解聘或解雇在内的各类纪律处罚措施”。在此基础上,《准则》还要求各单位“在随后纳入协商的聘任协议或合同中,写明如何根据本准则的规定处理科研不端行为。”由此可见,这一层次的问责形式,通常体现为用人单位的内部纪律措施。

其二,当依托单位成为责任主体时,其责任严格来说属合同责任范围,本质上属违约责任。尽管ARC法案及各项资助办法(funding rules)中并未就此事项做出具体规定,但在格式化的ARC资助协议(funding agreement)中有明确的要求。由于此类协议内容几乎全部为格式条款,依托单位只能被动遵守,故其效力相当于一种由ARC制定的准法律规范。从协议层面来看,依托单位的科研不端行为实际上构成了对协议条款的实质违反,其责任性质实质上相当于违约。以ARC最新公布的《2011年探索发现类研究项目资助协议》^[2]为例,根据其第5.2条(K)项、第5.3条、第6.2条、第37.1条的规定,如果依托单位未及时有效地处理相关利益冲突,或其在向ARC提交的与项目有关材料(包括申请材料)或报告中存在不准确、不完整或

误导性信息时,联邦政府可视情况采取三项措施并书面通知依托单位:一是暂停或终止划拨项目资助经费;二是全额或部分追回已经拨付的经费,其中包括尚未用尽,以及不按资助协议要求而用去的经费额度;三是变更已经核准的资助经费额度。^①其中,当ARC采取第二项措施时,依托单位必须在收到通知的30日内如数返还相应额度的资金。^②另据协议第37.2条规定,如果项目依托单位或任何参与项目的研究人员或其他个人存在欺诈、误导或欺骗ARC的行径,则ARC有权终止资助协议,即撤项。相比而言,此项处罚较前一条更重。

须指出的是,有时研究人员的不端行为会造成依托单位对ARC的违约,尤其是在依托单位未对不端行为的后果采取及时的补救措施,或其后果根本无法补救的情况下,将构成依托单位实质违约,ARC将依照上述第37.2条问责。

三、依托单位主导下的科研不端行为调查处理程序

依照《准则》的精神,ARC并不直接介入针对某一人员科研不端行为的调查和处理,相关的调查处理工作主要由被举报人所在单位负责实施,而ARC将负责程序监督。

(一)调查程序的类别及适用

依照《准则》的要求,科研不端行为调查处理程序应分为两类,一是由各依托单位自行组织实施的内部调查程序;二是独立的外部调查程序。

就后一种程序而言,其主要适用于不便于开展内部调查的情况,尤其是当被举报人的权势地位可能给调查程序带来影响时应适用这类程序。相对于内部调查而言,外部调查的独立性更强,其组织和实施标准也更严格:(1)调查小组的成员与被调查者所在单位之间不得存在人事雇佣关系,或在与调查相邻期间内与该单位存在关联关系,或被怀疑存在此类关系。(2)该调查小组人员构成不得少于三人。“其中至少有一人具有法定的资格,或拥有在某一仲裁机构或类似机构中工作的丰富经验。其中应至少有一人了解相关的科研领域,或具有相关领域的研究经验,但均与举报所涉研究领域无直接关系。”在调查实施过程中,“程序公平原则要求被调查人能够听取并回应所有将用于调查小组决策程序的材料”。同时,“调查程序必需的专业知识的提供者都应当是见证人而不是调查组成员。这将允许见证人接受调查小组和被质询人的询问。如果调查小组成员拥有相关的专业知识,则该知识必须被提供给被举报人。”(3)《准则》要求该调查程序的操作性标准应尽量与现行的法律仲裁程序相一致。为此,《准则》提出了一系列具体要求:“通常,调查小组应当接受一名具有法定资格人员的‘律师协助’(counsel assisting),其职能是准备用于仲裁程序的材料,代表调查小组询问证人。该人士不是调查小组成员,但其在听证程序中向调查小组提供法律建议。被调查人有权利委托法律代理人。调查程序不受证据规则的约束,但它的程序必须符合普通法的‘自然公正’和‘正当程序’原则。查证过程可适用民事举证标准,尽管针对严重案例的举证标准要高于‘盖然性权衡的证明’。”^③

在进行外部独立调查时,律师可就调查中所涉及到的各类法律问题向当事方提供建议。无论独立的外部调查过程是否公开,调查小组都应在充分听取各方意见及充分了解相关政策与证据材料的基础上,“根据公共利益独立做出决定”。调查终结后,调查组须向被调查者所在单位最高行政官员如实报告事实结果。后者须及时向单位管理层反映调查结果。随后,CEO应根据调查结果及该单位的人事政策,采取相应措施。

① 《2011年探索发现类研究项目资助协议》第5.3条(a)、(b)、(c)项。

② 《2011年探索发现类研究项目资助协议》第5.4条。

③ 即“the balance of probabilities”。根据英国证据法的要求,在当事人承担说服责任的诉讼中,相应的举证标准一般须达到“排除合理怀疑”或“盖然性权衡”。在这两种标准中,前者适用于刑事诉讼,后者适用于民事诉讼。但在刑事诉讼中,如果是被告方承担说服责任的,一般只要求达到“盖然性权衡”,即证明该事实存在的可能性大于不存在即可。

如果确实存在科研不端行为,则应对行为人实施包括解雇在内的处罚措施。如确无科研不端行为,则 CEO 也应采取相应措施消除影响或实施补救。同时,科研不端行为的外部独立调查结果应当公布。

(二)调查处理程序的基本流程

尽管各依托单位可能按照自身的具体情况确立不同的调查处理程序,但《准则》对完整的科研不端行为调查处理程序的必备环节提出了具体要求,其大致包括 6 个环节:

1. 部门层次的先行处理

根据《准则》的要求,在部门层次先行处理是更为可取的方式。但如果条件不允许或不可能在这一层次得到合理处理,则科研诚信顾问(research integrity adviser)应当向举报人提供其他行动建议,如向所在单位负责科研不端行为处理的专员(designated person)提出正式举报。^①

2. 举报与受理

如举报难以在部门层面得到合理解决,举报人须以书面形式向单位任命的专员提交正式投诉或举报。专员负责对举报的真实性进行评估。

3. 专员向所在单位 CEO 出具建议

专员必须向 CEO 或其代理官员提交一份关于被举报事件是否证据确凿的建议。建议内容可包括:驳回举报;指示有关部门处理举报;通过一项科研不端行为调查程序进一步调查该问题等。

4. CEO 关于启动调查的决策

如 CEO 或其代理官员认为需要启动科研不端行为调查程序,则其必须决定是启动单位内部科研不端行为调查程序,还是启动单位外部的独立调查程序。

5. 调查结果报告

在调查程序终结时,调查人员必须向 CEO 提交有关调查的事实结果,及(如有)发生何种科研不端行为的建议。

6. 后续措施

CEO 必须根据单位的有关政策决定采取后续措施,包括在查证属实的情况下实施的纪律处罚措施,以及在查无实据的情况下的补救措施。

(三)被调查者的权利救济

根据《准则》的精神,整个调查处理程序必须充分遵守普通法中的“程序公平原则”。基于此,《准则》特别重视在调查过程中及其后对被调查人员的权利救济问题,其基本规定是:

1. 调查过程中的权利救济

《准则》第 10 章明确规定:“当有关单位组成调查小组,实施可能导至纪律性后果的调查时,被调查人必须获得按照‘程序公平原则’实施的公正听证。为了确保程序公平,该项针对科研不端行为的举报必须以书面形式做清晰说明,被举报人有权发言,同时,小组成员的言行应避免受到偏见的影响。”同时,“调查小组应提供书面调查结果及相关理由。另外,还应为针对此(调查)结果的申诉设立相应渠道。”

2. 处罚决定做出后的权利救济

即使在科研不端行为已经查证属实的情况下,由于后续的处罚将给被举报人以后的职业生涯,甚至全部个人生活造成重大的影响,故根据程序公平原则,《准则》第 12 章规定:“被举报人必须享有通过单位的纪律程序向更高一级机构申诉的权利。”须特别指出的是,在实施外部的独立的科研不端行为调查时,被调查人有权利向包括法院在内的“更高级的权威机构申诉”。但《准则》并未明确除法院之外,被调查人还可向哪些“权

^① 依照《准则》B 编第 10 章的要求,依托单位须任命某一高级职员担任科研诚信顾问,该顾问可以以秘密访谈的形式,结合有关政策与规定,在综合分析的基础上,向具有举报意向的人员提供行动建议。

威机构”申诉。其中是否包括依托单位上级主管部门(联邦政府教育主管部门)?除司法外,是否还有其它行政性的救济方式?对此,有待进一步的调查和求证。

(四)对调查处理行为的监督机制

依照《准则》的精神,所有接受 ARC 及 NHMRC 研究资助的科研单位均应积极遵守《准则》有关科研不端行为举报及处置的规定,同时还须遵守各所在单位自行制定的同类程序。但对于那些怠于遵守这两方面规定及程序的单位,则须建立一种更为有效的单位外部的独立审查与调查机制。作为这一机制的执行主体和组织依托,“澳大利亚科研诚信委员会(ARIC)”的筹建于 2009 年被提上了 ARC 和 NHMRC 的共同行动议程。当年 11 月,ARC 公布了由 IISR、ARC 及 NHMRC 联合起草的《关于成立澳大利亚科研诚信委员会建议草案(讨论稿)》(以下简称“《草案》”)^[3],ARIC 的筹建进入正式的意见征询与磋商阶段。目前,该阶段工作已经结束,有关操作性的规章制度将在未来陆续出台。

根据《草案》的规划,ARIC 的职能主要是受理那些针对(接受 ARC 或 NHMRC 研究资助的)各依托单位的科研不端行为举报处置政策或程序的审查申请,尤其是与具体的科研不端行为举报、调查处理活动相关的当事人或单位的申请,或由于依托单位的调查处理活动而受到影响的个人或单位的审查申请。所有在各单位涉及科研不端行为的处理、决策过程中,利益受到影响的个人、团体或组织,都可向 ARIC 提交审查申请。^①简言之,ARIC 并不直接介入针对具体的科研不端行为的调查和处理,此项权力将主要由各依托单位自行行使,而 ARIC 的职能似更侧重于维护受调查者或受调查影响者的权益,同时 ARIC 的审查活动具有被动性,类似于一种申诉处理机制。从审查依据来看,ARIC 的审查立足于查明各依托单位的有关政策或程序对《准则》的遵守情况。在相关审查活动结束后,ARIC 将依相关规定将审查结果向 ARC 的 CEO 及其他方面进行通报,并提供相关建议。

四、对完善我国科学基金科研不端行为处理制度的启示

ARC 科研不端行为处理制度包含着某些积极经验,可以为完善我国科学基金科研不端行为处理制度提供借鉴。

其一,在科研不端行为的调查处理过程中,资助机构与依托单位在分配权责与协调关系上应分清主次,重视效率。就 ARC 的制度设计而言,依托单位在整个调查处理过程中处于主导性地位,具有较多自主性。这一设计的优势在于其能够充分发挥依托单位的自主性,更好地顾及每一具体案例的特殊性和处理效率。根据 ARC 的制度现状及其今后的发展趋势可知,ARC 无意于直接介入针对具体不端行为及人员的实体性调查和处理。原因在于,如此安排将大大降低 ARC 的机构工作效率,消耗大量人力物力,浪费大量行政资源,并大大弱化依托单位的作用,且其实施效果不见得优于依托单位的自行调查处理。但是,充分发挥依托单位的自主性,不等于放任自流,任其自行其是。ARC 与 NHMRC 联合组建中的 ARIC 的职能就在于实施被动性的程序监督。这样既能充分发挥依托单位的资源条件,调动其工作积极性,又能简化 ARIC 的人力与资源配置,节省行政成本,提高监督效率。其中所包含的舍点取面、从大处着眼的制度理念值得我国立法者思考和借鉴。

其二,关于两类调查处理程序的规定。针对科研不端行为举报所涉及的案情的不同情况,启动内部或外部调查处理程序,这有助于更好地确保调查处理的公正性与处理结果的客观性,更有效地排除调查过程中可能出现的种种干扰。这种理念值得肯定,但实际借鉴并在我国制度建设中之加以运用则必须要针对程序启动、调查流程、知情人保护与信息保密、调查处理结果的公开等环节,建构和完善相应的程序监督机制,以确保调

① 具体内容参见《草案》第 4 项“Terms of Reference of the Committee”。

查处理程序的顺畅、合理与公平。对此,政府及其所属的相应科研资助或教育管理机构,理应扮演更为重要的角色,承担起更多、更大的责任。

其三,程序公平。其重点在于维护被调查人员的正当权益,合理配置各参与方尤其是被调查者的程序性权利,确保针对被调查者的权利救济,从而维护调查结果的客观性与公正性,尤其是在调查听证程序环节,被调查者应享有充分的申辩与申诉权利。当处罚做出后,如被调查者如对处理决定不服,其应有权利向有关部门申诉或通过其它法律途径(包括提起诉讼)寻求法律救济,这都需要有关立法来加以明确。

必须指出的是,我国包括各类高校在内的科研共同体不像西方的科学共同体那样具有高度的、历史悠久的自治性传统,我国相应的法律和社会监督机制也没有西方那样系统、成熟,而这恰恰是我国目前的制度及社会环境中所欠缺的部分。所以,在吸收其制度经验的同时必须强化相应的监督机制,有关政府部门及资助机构须要承担更为积极主动的角色和更重的监管责任,并鼓励社会舆论监督,以备在充分发挥科学共同体的自主性、能动性的同时,尽可能减少依托单位对于权利的滥用甚至舞弊的行为。

参考文献:

- [1]NHMRC,ARC. Australian code for the responsible conduct of research[EB/OL]. [2011-04-20]. http://www.nhmrc.gov.au/_files_nhmrc/file/publications/synopses/r39.pdf.
- [2]ARC. Discovery Projects Funding Rules for funding commencing in 2011[EB/OL]. [2010-02-21]. http://www.arc.gov.au/pdf/DP11_fundingagreement.pdf.
- [3]NHMRC,ARC. Proposal to establish an Australian Research Integrity Committee[EB/OL]. [2010-02-21]. http://www.arc.gov.au/pdf/research_ARIC_proposal.pdf.

On the Australian Research Council's Legal Framework Dealing with Research Misconduct:

A Discussion Centered on Australian Code for the Responsible Conduct of Research

TANG Weihua, WANG Guoqian

(1. Law School, Qingdao University, Qingdao, Shandong 266071, China;

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

Abstract: The Australian Research Council has established a systematical legal framework dealing with research misconduct. This legal framework consists of a set of substantial legal standards and legal procedures involving the general process of investigating and punishing of research misconduct, the responsibilities for offences, and the protection of offenders' rights, procedural fairness during investigation, etc. Furthermore, this framework also contains some helpful experience for the research integrity legislation in China.

Key words: Australian Research Council; research misconduct; legal framework

(责任编辑:董兴佩)