

ISSN 1008-7095
CN 31-1778/C

8

第八期

2025年 / 8月 / 第33卷

中文核心期刊
中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国高校社科名刊



金自宁 减免行政处罚的合法性探析
彭正德等 马克思恩格斯英雄观的历史贡献与当代价值

上海交通大学学报

哲学社会科学版



目次

马克思主义中国化时代化

马克思恩格斯英雄观的历史贡献与当代价值

..... 彭正德 王华丽 (1)

全面抗战时期中国共产党对外讲好自身故事的经验探索

..... 高晓林 熊雪珂 (14)

中国共产党领导中国式现代化的历史逻辑、实践进路与当代

启示 周 凯 (28)

中西方现代化的时间向度对比研究 刘伟兵 (39)

工匠精神的时代意涵、结构要素与实现路径 蒋立峰 (54)

上海交通大学学报(哲学社会科学版)

2025年8月第8期
第33卷·总第180期

法学研究

减免行政处罚的合法性探析 金自宁 (67)

我国职务作品著作权归属规则的检讨与重构 李文凯 (79)

国家科技计划合同法律性质的应然定位 祁 壮 (91)

治理现代化

人工智能技术、管理者短视主义与企业新质生产力

..... 马晶梅 吴 杰 李志清 (106)

原生社区居家养老和纯养老社区两种模式的异同及其经济学逻辑

国家科技计划合同法律性质的应然定位

祁 壮

摘要: 国家科技计划合同乃是项目实施、管理和验收的重要依据,准确识别其法律性质是深化科技体制改革的基础性工作,有利于明确国家科技计划管理机制改革的法治进路。由于我国现行立法并未回应国家科技计划合同的法律性质,其理论上存在着委托代理关系说、私法契约说、行政公法行为说、双阶合同说等多种观点。国家科技计划合同是行政私法理论下的产物,它兼具强制性与合意性、公益性与私益性、行政性与契约性等多重属性,本质上是行政合同公私属性融合的具象化表现,将其定性为行政合同符合国家科技体制改革精神,并且在我国现行法律框架下亦不存在制度障碍。

关键词: 国家科技计划合同;行政合同;民事合同;双阶合同

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2025.08.008

国家科技计划合同存在着不同的表述,如在国家科技重大专项中称为“重大专项课题任务合同书”;在国家重点研发计划中称为“重点专项项目任务书”;在国家自然科学基金中称为“项目计划书”,这些文书在表述中虽有不同,但本质上都是国家科技计划管理部门为实现国家科技战略目标,代表国家与项目承担人和项目承担单位签订的协议。为方便表述,本文统称为国家科技计划合同。

从法律层面看,国家科技计划合同的主体一般包括三方当事人:一是项目委托方,即科研计划项目归口管理部门,包括分管国家科技计划项目的国家机关如科技部,还有法律法规授权的组织,如国家自然科学基金委员会。二是项目承担方,即项目主持人及参与成员。三是项目依托单位或项目承担单位,即项目承担方的人事关系隶属单位。虽然国家科技计划合同确立了各方主体的权利义务内容,是一份具有法律约束力的文书,但是我国现行法律规定并未明确该合同的法律性质,学界对其法律性质的定位一直存在行政合同、民事合同以及双阶合同等多种观点。国家科技计划合同乃是项目实施、管理和验收的重要依据,其法律性质不明,导致相关争议救济途径以及所适用法律规范存在争议。本文从理论创新、制度改革和实践经验相统一的视角,审视国家科技计划合同的法律性质,提出其为行政合同的理论依据以及判断标准,以期为加强科技法治建设提供有益借鉴。

作者简介: 祁壮,河南科技学院文法学院教授(新乡,453003)。

基金项目: 国家自然科学基金专项项目“财政资金资助项目计划书法律性质及相关问题研究——以国家自然科学基金为例”(L2324123)。

一、国家科技计划合同的适用范围及发展脉络

根据《民法典》第 843、844 条对技术合同的定义,可以得知,国家科技计划合同在《民法典》中并未体现,但根据《国家科技计划管理暂行规定》第 19、20 条规定可明确其概念。国家科技计划合同是国家科技行政管理部门授权或委托,负责组织实施的管理机构与项目承担者签订的确立双方权利和义务的合同。由于国家科技计划合同不同于《民法典》所调整的技术合同,要准确把握国家科技计划合同的法律性质,需先明确国家科技计划合同的适用范围以及调整其所适用的法律。

(一) 国家科技计划合同适用于国家科技计划体系下的项目

国家科技计划是指根据国家战略部署和科技发展规划,以中央财政资金作为主要经费来源,以国家宏观调控为政策手段,通过国家科技计划管理部门组织实施的科学研究、实验发展及其他相关科技活动。国家科技计划作为发展规划,其实施主要以项目为载体。从两者关系看,国家科技计划项目是国家科技计划的组成部分,具体表现为国家科技计划任务目标下的有关科学技术研发活动。^① 国家科技计划项目有一个从立项、实施到验收的完整过程,其执行以合同的形式展开。为完成特定科研任务,科研管理机构与项目负责人在立项过程中签订合同作为项目管理和成果验收的重要依据。因此,明确国家科技计划的范围,是准确界定国家科技计划合同边界的前提。

我国科技领域创新发展主要依托国家各类科技计划的支持,国家科技计划体系的发展历经初步建立、体系建构以及臻于成熟不同阶段(详见表 1),逐步形成了较为完备的制度体系。国家科技计划制度的起源最早可追溯到 1956 年国务院科学规划小组制定的《1956—1967 年全国科学技术远景发展规划》,这是新中国成立以来的第一个科技规划。1962 年中央科学小组和中华人民共和国国家科学技术委员会(以下简称国家科委)发布了《1963—1972 年科学技术发展规划》,并提出“科学技术是实现农业现代化、工业现代化、国防现代化关键”的重要观点。值得注意的是,由于我国科学技术的发展处于起步阶段,许多科技政策的制定偏向宏观层面,此时尚未形成国家科技计划的成熟概念,许多国家科技领域的战略部署及制度安排,通过国家的中长期科学技术发展规划予以实现。

表 1 国家科技计划体系的发展概况

发展阶段	计划内容
建立期 (1956—1982 年)	1956 年《1956—1967 年全国科学技术远景发展规划》
	1962 年《1963—1972 年科学技术发展规划》
	1978 年《1978—1985 年全国科学技术发展规划纲要》
	1982 年《“六五”国家科技攻关计划》

① 朗佩娟:《国家科技项目立项程序制度的完善》,《人民论坛》2016 年第 17 期,第 12—14 页。

续 表

发 展 阶 段	计 划 内 容
完善期 (1982—2014 年)	1984 年《国家重点实验室建设计划》
	1984 年《国家重点工业性实验项目计划》
	1985 年《国家重点新技术推广项目计划》
	1986 年“国家自然科学基金”
	1986 年《高技术研究发展计划(“863”计划)纲要》
	1988 年《国家重点新产品计划》
	1988 年《火炬计划》
	1990 年《国家软科学研究计划》
	1991 年《国家基础性研究重大项目计划》
	1997 年《国家重点基础研究发展计划(973 计划)》
2006 年“国家科技重大专项”	
成熟期 (2014 年至今)	2014 年《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》

1978 年 10 月中共中央印发《1978—1985 年全国科学技术发展规划纲要》，为改革开放时期国民经济和科学技术的基本方针政策奠定了政策基础。原国家计划委员会、国家科委在此基础上，制定了《“六五”国家科技攻关计划》并于 1982 年提交全国人大审议通过，我国第一个国家科技计划应运而生。此后，在 1982 年至 2014 年期间，国家根据不同的时代背景，又先后出台了“国家重点实验室建设计划”“国家自然科学基金”“国家科技重大专项”等不同的国家科技计划，并初步构建起国家科技计划体系。

由于不同的科技计划是不同时代背景下的产物，现有科技计划体系在运行过程中存在着重复、低效，资源配置“碎片化”等突出问题，亟待改革完善。为解决国家科技计划存在的矛盾，2014 年国务院印发《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革方案的通知》，改革后的计划体系涵盖国家科技重大专项、国家重点研发计划、国家自然科学基金、技术创新引导专项、基地和人才专项五个类别。此外，2021 年新修订的《科技进步法》第 88 条，提出国家建立科学技术计划协调机制和绩效评估制度，加强专业化管理。这意味着国家科技计划制度在法律层面得以明确。总而言之，国家科技计划合同作为科技计划项目管理的法律工具，其适用范围应包含国家科技计划体系下的所有项目。

(二) 技术合同法调整国家科技计划合同时期

20 世纪 80 年代，传统的行政治理范式已无法满足国家治理的需要。随着新公共管

理运动的兴起,行政治理范式也由秩序行政、单向行政、管理行政向给付行政、服务行政、合作行政拓展。西方多数国家在公共治理中引入合同作为行政治理工具。^①与此同时,我国在科技领域尝试引入合同形式管理项目。1986年国务院制定的行政法规《关于科学技术拨款管理的暂行规定》第3条第2款规定,国家科技项目普遍实行合同制。由此,国家科技计划合同虽然在法律层面正式确立,但是关于该合同所确立的权利义务关系的性质存在较大争议。

1987年《技术合同法》第2条规定了技术合同法的适用范围,1989年国家科委根据《技术合同法》制定《技术合同法实施条例》,明确《技术合同法》第2条所称“法人的范围”,规定国家科技计划应订立合同并由国务院主管部门审批。这意味着,这一阶段国家科技计划合同被法律明确归入技术合同范畴,受民事法律规范调整。

(三) 合同法未明确国家科技计划合同事项

中华人民共和国成立后很长一段时间,法学界关注的是传统行政行为 and 私法合同,对于行政合同的研究呈现空白。张树义教授曾言“在中国学术界的研究中,行政合同几乎可以说是‘不毛之地’”。^②在1999年《合同法》出台前后,有学者就结合行政合同理论提出,国家科技计划合同应纳入行政法律调整范畴。其理由在于,国家科技计划合同推行的是国家的科技政策,合同双方仍是一种管理与被管理的纵向法律关系,合同的订立、履行是一种具体行政行为。^③此后,对于行政合同的研究逐渐成为学术热点,这片“不毛之地”也长出青草若许,但要称为“绿洲”还为时尚早。这一阶段,行政合同相关理论的研究大多停留在套用民法概念层面,尚未形成行政合同法律制度的理论体系,也没有实现完整的规则建构。

1999年《合同法》施行,原来的《经济合同法》《涉外经济合同法》《技术合同法》同时废止,《技术合同法实施条例》作为行政法规,属于1989年《技术合同法》的下位法也相应废止。由于在立法过程中行政合同是否应纳入《合同法》范畴存在较大争议,甚至行政合同本身的适法性也难达共识,^④因此,《合同法》并未规定行政合同内容,技术合同章也未规定国家科技计划合同。原规范国家科技计划合同的《技术合同法》《技术合同法实施条例》废止,而新的法律、行政法规尚未出台,使得调整国家科技计划合同的相应规范存在法律空白。

为规范国家科技计划管理,做到有法可依,2000年科技部根据1993年《科技进步法》制定了《国家科技计划管理暂行规定》,其第19条规定列入国家科技计划项目,应通过合同方式明确各方权利义务。由此,规范国家科技计划合同的上位法,由1989年《技术合同法》变为1993年《科技进步法》。虽然《国家科技计划管理暂行规定》对于国家科技计划合同的法律性质未予回应,但从规范的内容上看,具有明显的行政管理色彩。

(四) 行政诉讼法未明确将国家科技计划合同列入调整范畴

2001年中国加入世界贸易组织,根据中国政府“入世”谈判中所作出的承诺,转变政

① 王锴、林闽钢:《合同治理:提升政府购买社会服务效能的新路径》,《中国行政管理》2023年第39卷第5期,第83—90页。

② 张树义:《行政合同》,北京:中国政法大学出版社,1994年,第1页。

③ 郭润生、郭帅莉:《论科研合同及其法律规范化》,《科学技术与辩证法》1998年第4期,第42—48页。

④ 梁慧星:《为了中国民法》,北京:中国社会科学出版社,2013年,第337页。

府职能、调整政府行为成为改革的重点。^① 2004年国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，将行政合同作为行政管理方式的改革成果。实践中，行政机关签订合同实现管理目标的现象屡见不鲜，建构行政合同法律制度的议题被提上日程。2004年最高人民法院发布《关于规范行政案件案由的通知》，在列表中说明“行政主体不履行行政合同义务”可归类不作为类行政案件案由，表明司法层面对行政合同制度的承认。

行政合同的法律构造及作用力的发生逻辑，显著区别于传统的行政手段，对于其范围的认识，学理的论证及实践的判定一直存在争议，行政诉讼法也未能提供确定的指引。因此，在2014年修改《行政诉讼法》过程中，学界对于是否将行政合同纳入行政诉讼受案范围，争议较大。有意见认为，这类协议属于民事合同应归口民事诉讼。^② 也有意见认为，这是政府行使权力的一种方式，并且实践中行政机关违约的情况比较多，按照行政案件受理有利于法院监督，保护行政相对人合法权益。^③ 考虑到行政协议争议中往往伴随着行政行为争议，2014年修订后的《行政诉讼法》仅将争议较小的特许经营协议和征收补偿协议视为行政协议并纳入行政诉讼受案范围，而国家科技计划合同并未包括在内。

随着2014年《行政诉讼法》的修订，行政合同法律制度初步构建，其合法性问题即行政合同是否存在已无争议，但行政合同的适用范围即行政机关签订各类合同，究竟哪些属于民事，哪些属于行政，民法与行政法学界针锋相对“寸土必争”。2019年最高人民法院出台了《关于审理行政协议案件若干问题的规定》（以下简称《行政协议规定》）进一步扩充了行政协议的类型，规定了“其他行政协议”作为兜底性条款，保留了立法的开放性。因此，凡是法律法规规定的和符合《行政协议规定》的，均可定性为行政协议。事实上，国家科技计划合同性质的争议，是行政法学界与民法学界关于行政合同所适用范围的争议。在行政法学界力主扩张行政合同族群范围之时，民法学者提出异议，认为行政合同适用范围的扩大可能导致行政机关滥用权力破坏交易安全和秩序，^④ 背离“把权力关进制度笼子”的初衷。随后2020年5月《民法典》出台，其中合同编技术合同章亦未规定国家科技计划合同，这表明民法学界对国家科技计划合同的定性也未能达成共识。

国家科技计划合同在规范科研经费使用与加强项目管理等方面发挥着重要作用，但由于对其法律性质认定上争议较大，我国现行立法存在法制缺位，其问题主要表现为：第一，合同应当适用的法律规则，在立法层面付之阙如；第二，合同的概念、性质及运行规则，缺少普遍的共识；第三，合同的许多条款语焉不详，成文性的法律规范中宏观政策话语多，而对合同的微观运行的规范少。然而，政策性的指导不能代替法律的严格实施，理论共识与法制构建之间非先后关系，而是互促关系，理论争议较大的问题，有时恰

① 彭向刚：《中国“入世”后政府的职能转变及行为调整》，《吉林大学社会科学学报》2003年第4期，第11—16页。
② 梁风云：《行政协议的界定标准——以行政协议司法解释第1条规定为参照》，《行政法学研究》2020年第5期，第3—12页。
③ 袁杰主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著：《中华人民共和国行政诉讼法解读》，北京：中国法制出版社，2014年，第44页。
④ 王利明：《论行政协议的范围——兼评〈关于审理行政协议案件若干问题的规定〉第1条、第2条》，《环球法律评论》2020年第42卷第1期，第5—22页。

恰需要立法建制来结束或减少争议。^①因此,如何在现行法治框架下,找准国家科技计划合同的法律定位,准确识别法律性质,明确所适用的法律依据,规范权利救济途径,推动国家科技计划合同由“政策之治”向“法律之治”转变,成为完善科技法治体系亟待解决的问题。

二、国家科技计划合同法律性质的认知偏差及理论反思

在法律结构上,普通法国家并没有明显的公法与私法之分,例如美国政府也会运用合同手段履职,所缔结的合同称为“政府合同”或“采购合同”。在法律效力层面,无论是实体权利抑或程序救济上,这类合同都与普通的民事合同极为相似。因此,也就不存在区分此类合同法律性质的实际意义。但是,由于大陆法系国家秉持着公私二分的法秩序,合同究竟是行政性质还是民事性质将直接影响实体法律规范的适用以及争议解决的途径。国家科技计划合同与技术合同不同,其呈现出行政性与契约性要素,如何准确定位其法律性质,嵌入公私二分为基础的法秩序,理论上存在四种学说:一是委托代理关系说;二是民事合同说;三是行政行为说;四是双阶关系说。上述理论本质上都是公私二分导致或者演化的,并依此形成相应的规制模式,但这些理论都难以解决国家科技计划合同治理难题。

(一) 委托代理关系说及其不足

委托代理关系理论认为,各参与主体之间签订的合同是规范权责义务、建立委托代理关系的法律依据。通常情况下,政府难以有效地向社会直接提供科技成果,而是通过缔结合同,委托专业的组织来开展科研工作。由于科研成果是一种公共物品,相应的费用支出也应由政府财政支持。^②合同中包含项目委托方、项目承担方、项目承担单位三方为主体的复杂委托代理链条,存在着至少三个委托代理关系:一是项目委托方与项目承担方之间的委托代理关系。项目委托方与项目承担方明确研究目标、内容及权利义务等,委托项目承担方来完成科技计划任务。二是项目委托方与项目承担单位之间的委托代理关系。前者一般要求后者为项目承担人提供必要的科研条件和环境,并委托项目承担单位代为行使一些科研管理职责。三是项目承担方与项目承担单位之间的委托代理关系。项目承担单位把一些课题管理职责如经费监管、资产管理等委托项目承担人直接管理。^③将国家科技计划合同视为委托合同,虽然项目经费可以不再作为国有资产对待,科研人员在经费使用及获取劳动报酬方面具有更大自主权,^④但难以解释以下难题。

第一,难以满足委托代理合同的形式要件。根据《民法典》第165条规定,委托代理关系必须满足形式要件要求,而国家科技计划合同并未明确委托代理授权内容。其次,委托代理关系中受托人应以委托人名义从事活动,而在国家科技计划合同履行中科研

① 江必新:《中国行政合同法律制度——体系、内容及其构建》,《中外法学》2012年第24卷第6期,第1159—1175页。

② 陈亚芬:《基于委托—代理的高校科研激励机制及有效性分析》,《软科学》2008年第22卷第12期,第72—76、90页。

③ 黄德平:《委托代理视角下的课题制管理研究》,《科技管理研究》2010年第30卷第22期,第230—232页。

④ 孙宪忠:《让科研人员获得与贡献相匹配的尊严》,《北京日报》2016年4月25日,第18版。

人员则是以课题组名义开展工作。最后,委托代理合同履行中,委托人和受托人均享有任意解除权,而国家科技计划合同只有发生法定情形时,才可以解除合同。

第二,难以解释科研成果的归属。根据《民法典》第 927 条规定,委托合同处理委托事务取得的财产应当转交给委托人,而国家科技计划合同的研究内容、研究计划及经费预算主要由科研人员(受托人)所确定,所取得的科研成果是一种联合产品往往不为委托人独享。^①

第三,科研管理部门、依托单位以及课题负责人三者之间的法律关系定性并不周延。一方面,科研管理部门与依托单位之间属于行政管理关系,而非民事委托关系。另一方面,依托单位与课题负责人属劳动关系,大多数情况下课题负责人属于依托单位的科研工作人员。此外,课题负责人管理项目进展、合理使用经费、遵守科研诚信等要求是履行合同开展科研工作的基本义务,依托单位履行监管职责属法定事项,亦不得委托。

(二) 私法契约说及其不足

持民事合同说的学者认为,科研行为是一种遵循自然规律的客观行为,具备或然性。从目的上看,国家科技计划合同实施并非执行公法规范,科学研究是公民的基本权利而非义务。^②从签订程序上讲,合同缔结一般要经过申报、评审、签署等环节,与民事合同的邀约、承诺、签署程序基本相同。从内容上看,其目标与任务、预期成果与考核指标等与技术合同内容基本对应,并且合同中的监督、检查等权利属于合同履行的内容要求并非行政机关的职权,当事人权利义务对等的基本格局并未改变。将国家科技计划合同纳入民事法律范畴,可以淡化行政管理色彩,减少公权力的不当干预。但也存在以下争议。

第一,市场行为理论难以解释国家科技计划活动。从广义上看,科学技术研究是人们对客观世界的改造活动,科研人员从事科研行为是技术性劳动而非履行公务。^③与广义上的科研活动不同,国家科技计划是政府组织科技创新活动的重要载体,签订合同的目的是实施行政管理,并且国家科技计划的经费源于中央财政属于国家财产。此外,国家科技计划本质上是政府调控国家科技活动、降低“市场失灵”负面影响的一种手段,属于非市场行为,并且科研经费也是因市场激励不足而要求财政资助的,具有扶助、补偿、奖励与购买等多重性质。^④

第二,合同当事人的权利义务并不对等。一方面,合同的客体是具有一定风险的科研行为,国家科研经费投入、科研人员智力投入均与科研绩效之间难以形成正相关关系,科研人员在履行合同中会不断修正自己预期收益目标,进而出现不诚信的机会主义行为。^⑤另一方面,项目的招标、中标是具有行政性质的竞争事项,不同于民事法律关系中的招标、中标。^⑥合同订立时主要技术指标和经济效益等合同义务难以确定,履行过

① 马健:《科研组织的委托—代理分析:现状及其问题》,《科学管理研究》2005年第3期,第49—52页。

② 谭启平、朱涛:《论国家科技计划项目合同的私法属性及制度构建》,《现代法学》2013年第35卷第2期,第171—180页。

③ 肖中华:《科研人员不当套取国家科研经费不应认定为贪污罪》,《法治研究》2014年第9期,第53—57页。

④ 胡明:《科研合同的功能性规制》,《中国社会科学》2020年第9期,第68—92、205—206页。

⑤ 徐英军:《我国科研合同责任的立法不足及其完善》,《中州学刊》2012年第1期,第80—83页。

⑥ 庄永廉、肖中华、吴飞等:《高校科研人员套取科研经费的性质认定》,《人民检察》2016年第15期,第41—48页。

程中管理部门难以监督,合同完成时科研成果很难量化。此外,科研管理部门享有行政优益权,使得合同在主体、客体和内容上都具有一定的特殊性。民事合同理论难以对贯穿始终的行政活动作出合理解释。

第三,民事合同性质不利于司法监督。其一,存在以契约方式使公法行为遁入私法、逃避公法规制的风险。科研管理部门将实施的行政行为,以合同“躯壳”转变为民事行为,并解释为双方意思自治,进而存在逃避行政复议和司法审查的可能。其二,由于合同内容并未规定科研管理部门的责任条款,合同对行政主体约束力较弱,当其不履行义务,随意撤销或变更合同时,科研人员缺乏制约和保障手段。其三,对合同争议的审理,往往需要先对警告、撤项等行政行为的合法性展开审查,民事审判难以解决对行政优益权的合法性审查难题。^①最后,国家科技计划合同的资助经费多、诉讼标的额较大,若归口民事诉讼,科研人员将难以承担较高诉讼费。

(三) 行政公法行为说及其不足

持行政公法行为说的学者认为,国家科技计划合同本质上是一种行政公法行为,其在主体、目的及内容等要素上具有特定的要求,是一种经“契约化”改造的“特殊类型的行政行为”。^②在主体上,合同一方必然为国家科技计划管理部门;在目的上,合同订立在于执行国家科技计划项目、实现国家科技政策目标;在内容上,具有行政优益权;在法律适用上,合同具有显著的行政特征,应由行政法律规范调整。^③行政公法行为说认为行政性是国家科技计划合同的本质属性,“合同”仅仅是完成行政任务的手段。但是,按照行政公法行为说,将会产生以下法律难题。

第一,经费使用管理制度僵化。行政行为说以设定公法上法律关系为目的,若科研经费按照“公款”、科研人员按照“国家工作人员”对待,将导致课题组负责人以及主要研究人员难以从科研经费中获取劳动报酬。实践中,科研经费的实际支出与预算计划不符,虚构支出套取经费的现象屡见不鲜。^④

第二,存在行政权力从“制度的笼子里”逃逸出来的风险。如果将国家科技计划合同视为行政行为,行政机关单方面变更、废止合同远比依据民商法处理来得容易,^⑤导致相对人的权利处于不稳定且随时可能被侵犯的状态。

第三,不符合科技体制改革精神。国家科技计划合同是功能面向的产物,引入合同制的目的是遵循科学规律、创新管理模式、扩大科研人员自主权,而非塑造一种类型化的行政行为。倘若将合同视为一种行政行为,那么行政机关可能利用这一“威权色彩缓和化的行为形式”,借合同之名行权力扩张之实。^⑥

(四) 双阶合同说及其不足

双阶理论源于德国行政法体系,该理论以某一法律事实为节点,将法律关系划分为

① 陈天昊:《行政协议的识别与边界》,《中国法学》2019年第1期,第140—163页。

② 王学辉:《行政何以协议:一个概念的检讨与澄清》,《求索》2018年第2期,第118—128页。

③ 张晓玲:《财政资助研发项目企业合作方的知识产权研究》,《江汉大学学报(社会科学版)》2015年第32卷第2期,第77—82、125页。

④ 孙连刚:《科研人员违规套取科研经费行为的司法认定——从法益保护视角切入》,《北方法学》2021年第15卷第4期,第90—102页。

⑤ 崔建远:《行政合同族的边界及其确定根据》,《环球法律评论》2017年第39卷第4期,第21—32页。

⑥ 徐键:《功能主义视域下的行政协议》,《法学研究》2020年第42卷第6期,第98—113页。

前后两个阶段,根据阶段的不同,所适用的法律也有所区别。^①有学者认为国家科技计划项目实施大致需要“发布公告—组织申请—审核申请—组织评审—项目审批—合同签订—合同执行—结项验收”八个步骤。如果把这些步骤看作一个整体,可以将其分为“组织申请阶段”和“项目实施阶段”,前段由公法调整而后段由私法调整。^②双阶理论主张在判定性质上以合同缔结为分割点,将法律关系拆分两段,以实现复杂法律关系的精准调整,但双阶理论难以解释下列难题。

第一,无法合理解释两个阶段之间的关系。双阶理论的机械运用,使得单一的法律事实,被割裂成两段并人为地拟制成不同的法律关系。由此引发前、后阶段应如何衔接的问题,即“前段行政行为因后段契约缔结而终结”,还是“前段行政行为是后段契约的生效要件”,具言之,即国家科技计划项目合同签订后,前一阶段批准行为的效力是就此终止,还是继续存在。若就此终止,那么无论批准行为是否有效,都不应影响合同的效力,此时虽然满足前后阶段法律关系相互独立的结构设定,但又面临着理论与实践的严重脱节;若批准行为的效力延续至执行阶段,当批准行为被宣告无效或者被撤销时,合同是否随之无效或者可撤销,抑或不受缔约阶段瑕疵的影响继续有效,这些都是问题。这一理论始终无法建立起逻辑完备的体系,难以作出前段行政行为对后段协议是否影响以及如何影响的结论。

第二,破坏了法律关系的完整性。双阶理论的初衷在于准确区分公私法律关系,以实现法律的精准调整。但理论发展逐渐异化,并演变成为识别不同的程序阶段并判断某一法律性质的前提和基础,若不先区分阶段,则法律关系的界定便无从展开。^③一方面,在组织申请阶段,项目申请人具有较大自主权,对于研究内容、研究方法、研究目标及进度等合同事项,均可自行决定。国家科技计划管理部门根据申请书的内容选择项目承担者,进而确定合同内容。若将前段法律关系认定为公法关系,实际上忽略了私法上要约与承诺的适用空间。另一方面,在合同履行过程中,管理部门开展中期考核、验收科研成果、撤销科研项目、批准项目结项等行为均属于行政法律行为,显然双阶理论难以对此作出合理解释。

第三,双阶理论存在权利救济难题。首先,合同究竟属于何种类型其性质如何,涉及法院案件的归口问题。由于双阶理论将一个公私交融的法律关系拆分为两段,法律救济途径变成了双轨制。若将履行阶段引发的争议归入民事诉讼处理,则难以处理行政机关所作出的行政行为。其次,前后阶段是两个独立的法律关系,理论上存在着行政和民事两种救济途径。由于个别行为的法律救济途径有争议,前一阶段行政行为与后一阶段合同行为可能会同时进入争议救济程序,那么行政争议与民事争议救济途径的差异可能会干扰彼此的程序推进。若法院对行政行为与民事合同是否有效存在矛盾观点,这一理论将无法给出合理解释。^④最后,民事诉讼遵循“谁主张谁举证”,行政诉讼由

① 严益州:《德国行政法上的双阶理论》,《环球法律评论》2015年第37卷第1期,第88—106页。

② 李光禄、姚慧雅:《科研项目合同性质辨析》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》2017年第36卷第5期,第75—81页。

③ 郑雅方、满艺姗:《行政法双阶理论的发展与适用》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第40卷第2期,第71—78页。

④ 程明修:《公私协力法律关系之双阶争讼困境》,《行政法学研究》2015年第1期,第9—21、34页。

行政机关承担证明责任。根据双阶理论,合同履行阶段应采取民事救济途径,然而科研管理部门在合同中处于主导地位,科研人员在司法救济时将面临举证难题。

三、国家科技计划合同法律性质的应然定位

在识别国家科技计划合同法律性质问题上,无论是“私法契约说”的批判,还是“行政公法行为说”的理由,都是基于对传统行政法理论的认识展开的。“私法契约说”认为公法与私法之间存在明显界分,以传统行政法理论为基础作出批判,显然混淆了学说的理论基础,陷入了逻辑论证对象的错误,而“行政公法行为说”则试图用传统行政法理论解释行政合同这一创新制度,难免挂一漏万。基于上述学说不足,有学者关注到科研合同兼具强制性与合意性、公益性与私益性、身份性与契约性等多重混合属性,如胡明教授认为应当将科研合同定性为公私融合合同,并在争议解决机制选择上,可先由当事人事先约定,司法救济层面可由民事法庭与行政法庭共同组成合议庭审理争议。^① 将国家科技计划合同定性为公私融合合同在理论上诚然可行,但在行政管理以及司法实践层面存在诸多困难。一方面,随着国家对基础研究高度重视,科研经费投入不断增加,仅2024年国家基础研究经费支出为2497亿元,同比增长10.5%。^② 如国家自然科学基金,截至2024年12月底,已公开批准结题项目报告48.89万个,项目成果634.14万个。^③ 随着基金资助规模的不断扩大,更多的科研人员因项目申请、项目执行等问题与基金管理机构产生交集,与科研合同相关争议亦会增多,若允许当事人选择争议解决机制,现有行政资源难以应对。另一方面,无论是民事诉讼抑或行政诉讼,我国法院均采取立案登记制,案件进入司法程序就将面临公、私分流,即便合议庭可以由民事法官和行政法官共同组成,但案件管理及流向也应当有统一的业务庭归口。

通过对不同理论辨析,显然,无论将国家科技计划合同定性为公法合同抑或私法合同都难谓准确。双阶理论虽存在逻辑局限,但这种思考模式值得借鉴。双阶理论肯定了行政法律关系中的行为并非单一的公法性质,也可能是一种复合的法律性质。作为对双阶理论的修正,德国学者汉斯·尤里斯·沃尔夫(Hans Julius Wolff)针对私法形式的公权力行政如何受公法约束的问题提出行政私法理论。行政私法行为是指以私法方式实现公法目的的行为,该理论认为行政私法行为兼具公法和私法双重属性,可以同时适用公法规范和私法规范。^④ 它启示人们,行政机关在追求公法目的时,有选择适用公法或私法行政形式的自由,其不仅可以使用时以强制性为特征的高权行政手段来达成行政目标,也可以采用非强制性的私法手段来达成,但无论采用何种手段都需受到公法规范的约束以限制行政权力的滥用。我们可以借鉴行政私法理论,结合我国科技体制改革要求、本土法治资源以及实践目标,在现行法治体系框架下找准国家科技计划合同法

① 胡明:《科研合同的功能性规制》,《中国社会科学》2020年第9期,第68—92、205—206页。

② 国家统计局:《我国研究与试验发展(R&D)经费投入稳步增长——国家统计局社科文司统计师张启龙解读相关数据》,2025年1月23日, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_7000657.htm, 2025年3月3日。

③ 国家自然科学基金委员会:《国家自然科学基金委员会2024年度信息公开工作年度报告》,2025年2月10日, <https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/zfxxgk/03/info94406.htm>, 2025年3月3日。

④ 邹焕聪:《行政私法理论在合同制度中的展开——论行政私法合同的内涵、性质与界分》,《现代法学》2010年第32卷第3期,第3—9页。

律性质的应然定位。

(一) 国家科技计划合同定性为行政合同符合我国现行法治框架

笔者认为,将国家科技计划合同定性为行政合同更符合我国现行的法治框架,我们既要看到它的“合同”之形,也要看到“行政”之实。首先,行政合同并非公法合同,其作为行政法律制度的创新,本身就兼具公私融合属性。随着现代行政呈现出积极行政的发展趋势,专业技术性、实质法治的要求越来越高,传统行政法理论在应对行政合同、行政指导、行政规划等行政活动难以自圆其说时,必然要求其更新理论体系,并强调以系统思维考察复合行政行为,关注行政活动的动态过程及法政策性考量。^① 随着国家治理理念的嬗变与行政任务的变迁,传统行政逐渐向以给付为主要内容的现代行政模式转变。行政权与私人之间不再是传统意义上的管理与被管理的关系,而更多体现为合作与服务关系。行政合同作为法律发展史上消弭公私法之间隔阂的制度创新,及实现法律关系融合的桥梁,是现代社会公众参与社会治理、分享公共资源的必然结果,也是“服务型政府”发展理念的具体体现。^② 国家科技计划合同作为一种兼具公私融合属性的法律工具,是行政私法理论下科技管理体制改革的产物,是以私法方式实现科技管理目的的一种手段,在理论上应归属于行政合同。

其次,行政合同在我国法治实践中客观、长期、普遍存在,其适用范围是一个动态发展的开放空间,将国家科技计划合同列入行政合同的适用范围,在立法层面具备可行性。目前我国涉及行政合同应用的法律有 30 余部,主要涉及国有土地使用权出让、公共工程承包、委托科研等领域。^③ 根据《行政协议司法解释》第 2 条规定,法官在界定国家科技计划合同是否属于行政协议时具有自由裁量权。由于行政合同在我国仍处于制度化进程中,现行立法未能完全列举行政合同的类型,从而采用“部分列举+兜底条款”的做法,这是在行政协议实体法律缺失情况下的无奈之举。此外,对于国家科技计划合同是否应当有名化,能否作为典型行政合同在立法中列举,地方立法已积累了丰富的实践经验。如 2008 年《湖南省行政程序规定》第 93 条,2011 年《山东省行政程序规定》第 100 条,均将行政机关委托科研、咨询的合同作为典型行政合同。《全国人大常委会 2021 年度立法工作计划》提出,研究启动条件成熟的行政立法领域的法典编撰工作。^④ 学者借此契机提出,在编纂国家行政基本法典之前应先制定国家统一的行政程序法,^⑤ 将行政合同纳入其中可以解决因法律规范缺失带来的大量问题,^⑥ 国家科技计划合同法制缺失的问题,也有望一并解决。

最后,科研管理部门的行政行为与国家科技计划合同的履行往往交织在一起,法院对行政行为的正当性、合法性的认定,也是国家科技计划合同是否能够完全履行的判断依据。如卫某诉国家自然科学基金委处理决定案^⑦,国家自然科学基金委认为卫某依托基金项目发表论文涉嫌操纵同行评议,存在科研不端行为,进而作出撤销基金资助、追

① 周佑勇:《中国行政法学学术体系的构造》,《中国社会科学》2022 年第 5 期,第 103—121、206—207 页。

② 贺小荣:《行政协议的创设与国家治理方式的转型》,《中国法律评论》2017 年第 1 期,第 31—35 页。

③ 李霞:《行政合同研究——以公私合作为背景》,北京:社会科学文献出版社,2005 年,第 96 页。

④ 马怀德:《中国行政法典的时代需求与制度供给》,《中外法学》2022 年第 34 卷第 4 期,第 845—864 页。

⑤ 姜明安:《完善行政程序法治是建设法治政府的必由之路》,《行政法学研究》2023 年第 1 期,第 13—17 页。

⑥ 应松年:《中国行政程序立法展望》,《中国法学》2010 年第 2 期,第 5—26 页。

⑦ 北京市海淀区人民法院(2022)京 0108 行初 204 号行政判决书。

回已拨付资金等系列处理。该案争议点在于被诉行政行为的事实依据是否成立,即原告的论文发表是否构成科研不端,对于这一事实的认定不仅关系到国家自然科学基金委所作撤项决定的正当性,也涉及合同是否存在违约、终止合同履行的判定依据。

(二) 国家科技计划合同行政性定位符合科技体制改革精神

习近平总书记指出,“推进自主创新,最紧迫的是要破除体制机制障碍”。^① 党的二十大报告中提到要“提升科技投入效能,深化财政科技经费分配使用机制改革,激发创新活力”。2024年6月24日习近平总书记在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上的重要讲话中提出,“赋予科研单位和科研人员更大自主权,提升科技创新投入效能”。党的二十届三中全会进一步明确了科研人员自主权的范围,提出要赋予科学家更大技术路线决定权、更大经费支配权、更大资源调度权。党中央科技体制改革要求“提升科技投入效能”进而“提升科技创新投入效能”,科研人员的自主权范围也不断扩大,这意味着国家科技体制改革将以结果为导向,更加注重科技创新的现实成效。

国家科技计划合同乃是项目实施、管理和验收的重要依据,识别其法律属性是推进国家科技计划管理机制改革的基础性工作,有利于明确改革的法治进路。近年来,党中央、国务院就“深化科技体制改革,激发创新创造活力”出台了一系列政策,初步形成了从“观念转变”到“战略规划”再到“行为指引”的政策体系。一方面,国家不断优化科研环境,扩大科研人员的自主权,逐步为过往施行的科研管制型政策“松绑”;另一方面,不断强调对国家科技计划的监督管理,加大对科研经费违规使用、学术不端等顽症痼疾的惩治力度。可以看出,全面深化科技体制改革的精神实质是多维的,其改革旨趣在于实现“守正”和“创新”,“监督”和“减负”的动态平衡。笔者认为,国家科技计划合同定性为行政合同更符合科技体制改革精神,我们不仅要强调“契约精神”,弱化行政权力对科研活动的直接干预,同时也应重视国家财政对科技创新投入能否实现预期的效能,加强对科研活动的科学监管,实现契约自由与契约正义之间的平衡。

(三) 国家科技计划合同符合《行政协议规定》的界定标准

2015年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第十一条规定,界定行政协议的标准应当从主体、职责、目的、内容、意思表示五个方面展开。在立法中有意见提出,应当删除“职责要素”,理由在于“在法定职责范围内”的表述,仅是对“行政协议是否合法”的界定,而不是对“该协议是否为行政协议”的界定,行政协议是否超越行政机关职责范围的审查应在法院庭审中展开。^② 2019年《行政协议规定》对行政协议的定义进行了修正并删除了“职责要素”内容,法院对行政协议的判定,按照合同的主体、目的、意思表示以及内容要素综合考量。笔者认为,结合《行政协议规定》的判断标准,国家科技计划合同定性为行政合同不存在法制障碍,其理由如下:

首先,国家科技计划合同满足行政协议的主体要素。2016年科技部制定的《中央财政科技计划(专项、基金等)项目管理专业机构管理暂行规定》第二条明确了“专业机构”的定义,即是指经国家科技计划(专项、基金等)管理部际联席会议审议确定的,具有独立法人资格,主要从事科研项目管理工作的,承担中央财政科技计划(专项、基金等)项目

① 习近平:《努力成为世界主要科学中心和创新高地》,《共产党员》2021年第8期,第4—7页。

② 梁风云:《行政协议的界定标准——以行政协议司法解释第1条规定为参照》,《行政法学研究》2020年第5期,第3—12页。

管理工作的科研类事业单位或社会化科技服务机构。由此可知,国家科技计划合同中的科研管理部门依据部门规章的授权获得了行政主体资格。^①其次,签订合同是实施行政职权的具体方式。国家科技计划合同签订的目的是加强项目管理,提高国家财政经费资助效能,符合行政协议目的要素。再次,国家科技计划合同的签订程序要经过项目申报、项目评审、签署合同等环节,在此过程中行政主体与科研人员就研究经费、研究计划、研究内容以及预期成果等内容充分协商达成一致意见后才会进入到合同签署环节,国家科技计划合同的签订是双方协商一致的结果。最后,国家科技计划合同内容具有行政法上的权利和义务,如科研管理部门在合同中具有行政指导权、组织权,一定条件下具有的单方变更权以及制裁处罚权等行政优益权,这也是区别于民事合同的重要特征。

(四) 国家科技计划合同可以混合适用行政与民事法律规范

国家科技计划合同在法律适用方面的争议,只是行政合同运用在国家科技计划领域实践的表象,其底层逻辑还是行政合同在法律适用上的争议。行政合同如何作用于公私法二分的法律规范体系,是一个“为获得相应便利而不得不承受的负担”。^②诚然,行政合同适用行政法律规范毫无疑义。然而,因其契约性的客观存在,民事法律规范能否适用、如何适用以及适用顺序等问题,需要进一步讨论。

笔者认为,行政合同可以混合适用行政与民事法律规范。其理由如下:首先,行政合同既是一种“行政性的协议”也是一种“协议性的行政”。合同签订是各方真实意思表示之体现,合同必须依约遵守、违反合同义务承担相应法律责任等,这些都是民事法律原则的适用。如果行政主体必须以单方强制方式落实行政任务,那么就应该选择行政命令、行政处罚、行政强制等手段,而不应选择行政协议这一方式。另一方面,行政合同的法律属性定位于公法与私法的交汇点,是现代行政引进私法手段的结果,其目的就是落实行政任务和提供公共服务。^③具体到国家科技计划合同而言,其适用的法律不仅包括《科技进步法》《国家自然科学基金管理条例》《国家科技计划项目评估评审行为准则与督查办法》等行政性法律规范,也包括了《民法典》《专利法》等民事法律规范。

其次,国家科技计划合同适用行政与民事法律规范亦不存在障碍。法院曾受理了相关案件,但又以不符合起诉条件或者其他程序性事项为由驳回了原告的诉讼,尚未涉及实体判决问题。如李某诉国家自然科学基金委案^④,李某以基金委通报内容错误为由要求法院判决基金委公开纠正错误信息,法院受理后以其诉请内容不属于法院受理范围为由驳回其起诉。再如苏某诉国家自然科学基金委案^⑤,苏某以基金委不予资助决定违法为由提起诉讼,法院以超过起诉期限为由驳回起诉。本文认为,虽然司法实践尚未对国家科技计划合同的法律适用问题作出回应、缺乏实体法裁判支撑,但在理论层面该合同适用行政与民事法律规范并不存在障碍。根据《行政协议规定》第27条规定,法院

① 吴艳:《论国家科技计划项目任务(合同)书的法律属性》,《科学管理研究》2018年第36卷第6期,第30—32、49页。

② 江必新:《中国行政合同法律制度——体系、内容及其构建》,《中外法学》2012年第24卷第6期,第1159—1175页。

③ 胡建森:《对行政机关在行政协议中优益权的重新解读》,《法学》2022年第8期,第41—51页。

④ 北京市第一中级人民法院(2018)京01行终1082号行政裁定书。

⑤ 北京市第一中级人民法院(2019)京01行终645号行政裁定书。

在审理行政协议案件时,程序上应当先适用行政诉讼法的规定,民事诉讼法可以作为补充;实体法上,法院在审理行政协议案件时,可以参照民事法律规范关于民事合同的相关规定。值得注意的是,该规定作为公法与私法之间的过桥条款,可以平息行政合同能否适用民事法律规范问题的争议,但同时也对民事法律实体性规范的适用顺序及其范围作出限定,即法院在审理涉行政协议类争议时,应当优先适用有关法律、法规或者规章的特别规定,没有特别规定的,才可以适用合同法的规定。^①

最后,在国家科技计划项目管理过程中,为了使合同内容统一,避免彼此间不平等的情形产生,合同在内容条款的设置上有时直接以法律法规的内容为依据,从而形成公法上的格式合同。此时,科研人员只有签订与否的自由,并没有变动合同内容的余地。那么国家科技计划合同中的格式条款,是否应受民法关于格式合同的规定限制?如果受民法关于格式合同的规定约束,则可能会产生行政机关的依法行政需要接受法院依据民法规范进一步审查它是否显失公平的后果,即产生以民法规范再次审查公法规范、民法规范凌驾于公法规范之上的不合理现象。笔者认为,对于国家科技计划合同中的格式条款应当根据情形具体区分,如果条款内容属于法律法规、行政规范性文件的具体规定,只是将其予以合同条款化,本质上还应属于行政机关依法行政的范畴。如果格式条款内容,不涉及相关法律法规的合同条款化,而且有许多自行拟定的条款,那么这种自拟条款虽原则上有效,但应受民法关于格式条款规定的约束,以弥补行政合同法定内容规范的不足。

The Rightful Positioning of the Legal Nature of National Science and Technology Plan Contract

QI Zhuang

Abstract: The National Science and Technology Plan (NSTP) contract is a critical instrument for the implementation, management, and acceptance of projects, accurately defining its legal nature thereby is a fundamental work for deepening the reform of the science and technology system, and is conducive to clarifying the rule-of-law pathway for the management mechanism of such programs. Since current Chinese legislation does not explicitly address the legal nature of NSTP contract, theoretical debates have produced diverse interpretations, including theories of principal-agent relationships, private law contract, administrative public law act, and dual-stage contract. NSTP contract is a product of *Verwaltungsprivatrecht* (administrative private law), embodying a hybrid nature — combining coercive and consensual elements, public and private interests, as well as administrative and contractual features. Essentially, it represents a concrete manifestation of the integration of public

^① 最高人民法院行政审判庭:《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定理解与适用》,北京:人民法院出版社,2020年,第362页。

and private attributes of administrative contract. Defining it as administrative contract aligns with the spirit of national science and technology system reform, and faces no institutional barriers under China's existing legal framework.

Keywords: National Science and Technology Plan (NSTP) contract; administrative contract; civil contract; dual-stage contract

(责任编辑:黄谷香)

.....
(上接第 90 页)

value foundation and jurisprudential logic of works made for hire, offering targeted recommendations for improving China's Copyright Law. The core issue in the ownership system for works made for hire lies in balancing the employee's intellectual creation with the employer's investment and supervisory control. From the perspective of copyright jurisprudence, it is necessary to distinguish between authorship determination and copyright entitlement; the economic rights of works made for hire should be vested in the employer, while the actual creator should be recognized as the author and retain the moral rights. In terms of institutional design and practical application, China's works-made-for-hire system can be reconstructed by improving the legal entity works system, revising the ownership rules for special works made for hire, refining the rules for general works made for hire, and introducing an exception rule for university faculty.

Keywords: works made for hire; works created by legal entities; ownership of copyright; Copyright Law; work-for-hire doctrine

(责任编辑:黄谷香)

上海交通大学学报 (哲学社会科学版)

Shanghai Jiao Tong Daxue Xuebao
(Zhexue Shehui Kexueban)

月刊, 1979年创刊

第33卷 第8期 总第180期

2025年8月26日出版

主 管 中华人民共和国教育部

主 办 上海交通大学

主 编 彭青龙

编辑出版 上海交通大学学报(哲学社会科学版)编辑部
(上海市华山路1954号1000号信箱, 200030)

印 刷 上海康城印务有限公司

发行单位 上海市邮政公司报刊发行局

发行范围 公开

电 话 (86-021)62933089 62932512

电子邮箱 skxb93@sjtu.edu.cn

网 址 <http://shjx.cbpt.cnki.net>

ISSN 1008-7095
CN 31-1778/C

邮发代号: 4-667 定价: 30.00元/册



扫描二维码
关注上海交通大学学报
《哲学社会科学版》
官方微信

