



我国“政产学研用合作促进法”的法源初探

黄明东

摘要:“政产学研用合作”是一个涉及诸多部门和社会关系的一项十分复杂的系统工程,这项工程的复杂性已经达到仅仅依靠政府或某个机构不能简单协调的程度,因此只有通过制定相关的法律法规及政策才能协调和规范这个合作过程。正是因为其涉及部门和社会关系的多方面性,其法律渊源也因此变得十分丰富和复杂。只有厘清促进“政产学研用合作”的法律渊源,才能更好地提高我国“政产学研用合作”的质量和效率。

关键词:政产学研用合作;法源;法律法规;政策

所谓法源就是法律的渊源(法律形式),是指那些来源不同(制定法与非制定法、立法机关制定与政府制定,等等)、因而具有法的不同效力意义和作用的法的外在表现形式。作为法理学的一个专门术语,法律渊源通常指法的形式意义上的渊源,即法律规范的创制方式和外部表现形式,如宪法、法律、法规、判例、习惯等。法的形式意义上的渊源也就是指法律规范的效力来源,一个行为规则之所以被认为具有法律规范的效力,就是因为它是特定方式创制出来的,具有特定的表现形式。简单地说,法源就是法律规范的创制方式和表现形式。

通常一个国家法源的结构可以分为纵向结构、横向结构两种。所谓纵向结构是按照法律法规的层次来划分的,其文本的制定部门上自中央下到地方;而横向结构则是指与部门法律相关的法律体系,其体系内的法律之间形成的是平行关系。本文就是按照法源的纵向结构和横向结构两个方面来分析我国政产学研用合作促进法的法律渊源的。

一、“政产学研用合作促进法”法源的纵向结构

在我国,法源的纵向结构一般可以分为宪法、基本法、部门法、最高行政机关的行政法规性文件、地方国家机关的地方性法规文件、部门规章。由于“政产学研用合作”过程涉及到诸多的主体,而这些主体都可以根据国家的相关法律法规和政策制定具体的规章制度,这些制度也都被视为法律渊源的组成部分。所以,我国“政产学研用合作促进法”的法源十分丰富。限于篇幅,本文只能列举主要的法律渊源。

(一) 宪法

宪法(Constitution)是一个国家的根本法律。具有最高的权威和最大的法律效力,是制定国家其他法律的依据,集中反映统治阶级意志,规定该国的社会制度、国家制度、国家机构、公民的基本权利和义务等。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是我国其他所有部门法律的立法依据,也是它们的法源,《宪法》自然也是我国“政产学研用合作促进法”的法源。实际上,在《宪法》的第14条、第20条、第47条等条款中已经对与“政产学研用合作”工作的开展做了相关的规定,例如,第14条就规定:“国家通过提高劳动者的积极

性和技术水平,推广先进的科学技术,完善经济管理体制和企业经营管理制度,实行各种形式的社会主义责任制,改进劳动组织,以不断提高劳动生产率和经济效益,发展社会生产力。”

这些条款不仅是对“政产学研用合作”工作的规定,同时也可以视为我国“政产学研用合作促进法”的法源。从这个意义上看,制定“政产学研用合作促进法”是有宪法依据的,我们可以依据这些条款的规定,制定我国的“政产学研用合作促进法”。

（二）基本法

由于我国目前还没有制定一部具有法典意义的《中华人民共和国政产学研用合作促进法》,因此,可以说,我国现在还没有“政产学研用合作促进法”的基本法。这就需要国家立法机关和社会各界共同努力,尽早制定并实施《中华人民共和国政产学研用合作促进法》。

（三）部门法

我国“政产学研用合作促进法”的部门法已经初具规模。我们可以将“政产学研用合作”过程中的几个法律主体所涉及到的部门法视为我国“政产学研用合作促进法”的部门法源。如此看来,“政产学研用合作促进法”的部门法应该包括竞争法、消费者法、物权法、知识产权法、公司法、合伙企业法、个人独资企业法、外商投资企业法、企业破产法、诉讼法、教育法、科技法等部门法律。目前已经制定出来的相关法律有:《中华人民共和国促进科技成果转化法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》、《中华人民共和国反垄断法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国个人独资企业法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国国防教育法》、《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国技术合同法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国科学技术进步法》、《中华人民共和国可再生能源法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国企业破产法》、《中华人民共和国企业所得税法》、《中华人民共和国侵权责任法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国仲裁法》、《中华人民共和国著作权法》、《中华人民共和国专利法》、等等,限于篇幅,我们不可能对所有这些法律进行详细分析,但是,必须看到“政产学研用合作”过程中,所有这些法律都从不同的角度规定了不同主体各自的权利和义务,它们是“政产学研用合作”的重要法律渊源。

（四）最高行政机关的行政法规性文件

除了上述诸多法律之外,我国“政产学研用合作促进法”的另一个重要的法律渊源就是最高行政机关的行政法规性文件。这些文件来自于国家最高行政机关——国务院。按照宪法的规定,国务院有权依照有关法律制定具有行政法规意义的文件,它们同样发挥着较高的法律效力,是我们国家数量十分庞大的法律形式。“政产学研用合作”是一个长长的链条,其涉及的法律主体比较多。如果将这个链条放到国务院所制定的行政法规的文件中观察,那么其所涉及到的相关法规数量之大可想而知。下文只列举了部分相关文件,如:《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》、《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》、《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》、《中国教育改革和发展纲要》、《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》、《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《行政复议条例》、《中华人民共和国测绘成果管理条例》、《中华人民共和国劳动合同法实施条例》、《中华人民共和国著作权法实施条例》、《中华人民共和国专利法实施细则》、《国家科学技术奖励条例》、《关于修改〈国家科学技术奖励条例实施细则〉的决定》、《国家科学技术奖励条例实施细则》、《关于做好〈中华人民共和国行政许可法〉贯彻实施工作的意见》、《国家科技计划实施中科研不端行为处理办法》(试行)、等等。这些法规性文件都从不同的角度对与“政产学研用合作”有关的工作进行了规定。相比较上文所述的那些法律规定,国务院所制定的这些文件更为具体、明确,便于操作,对于促进“政产学研用合作”更加方便、有效。

(五) 地方国家机关的地方性法规和规章

地方国家机关的地方性法规和规章主要包括地方人大和地方政府依据相关法律法规和政策所制定的适合地方需要的各种文件。与国家层面的法律法规、政策相比,地方性法规和规章具有更强的针对性。就促进“政产学研用合作”这项工作来说,各省(市、自治区)和部分国务院指定的大城市也都依据相关的法律法规和政策,制定了一系列适合本地区所需要的文件。当然,我国地方区划的机构很多,所以,促进“政产学研用合作”的地方性法规和规章的数量也是十分庞大的,本文不可能将这些文件都一一枚举。仅以湖北省为例,有关促进“政产学研用合作”的地方性法规和规章就有:《湖北省教学成果奖励办法》、《湖北省科学技术委员会关于实施湖北省火炬计划的意见》、《湖北省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》、《中共湖北省委湖北省人民政府关于科教兴鄂的决定》、《湖北省科学技术奖励办法》、《湖北省著名商标认定和促进条例》、《湖北省行政执法条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉办法》、《湖北省专利保护条例》、《武汉市人才市场管理条例》、等等。

(六) 部门规章

部门规章是国务院各部委根据国家有关法律、政策和国务院的行政法规所制定本部门工作范畴的具有法律效力的文件。“政产学研用合作”是一个涉及多部门的系统工程,故其所涉及的部门规章也必然会来自国务院相关的众多部门,几乎国务院所有的职能部门都会或多或少地与“政产学研用合作”过程发生着联系。所以,促进“政产学研用合作”的法律渊源自然也就十分复杂和多样。具体到“政产学研用合作”这个链条来说,往往可以直接从这些部门得到相关的法规和政策支持,因此,加强部门规章的研究就具有了特别重要的意义。这些部门规章数量同样十分巨大,这里也仅以教育部门的规章列举部分文件如下:《高等学校知识产权保护管理规定》、《高等学校教师职务试行条例》、《关于高等学校继续做好教师职务评聘工作的意见》、《国家教委关于〈中华人民共和国教师法〉若干问题的实施意见》、《教师和教育工作者奖励规定》、《〈教师资格条例〉实施办法》、《教育部关于加强教育法制建设的意见》、《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》、《教育部关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》、《关于在高等学校国家重点实验室和教育部重点实验室实行访问学者制度的意见》、《高等学校国家重点实验室和教育部重点实验室访问学者专项基金管理办法》、《教育行政处罚暂行实施办法》、《面向21世纪教育振兴行动计划》、等等。

二、“政产学研用合作促进法”法源的横向结构

上文所述是我国目前在“政产学研用合作”过程中所有纵向的法律渊源(法律形式),事实上,除了上述纵向的法源之外,还有一个横向的法律渊源结构。这种横向的法律渊源结构主要体现为以下几个方面:

(一) 相关的国内法

促进“政产学研用合作”是一个系统工程,也是一个相当长的链条。所以,除了上文所述的这个链条直接的法律渊源之外,还有很多与这个链条关系程度很高的国内法律,如刑法、劳动法、环境保护法、国际法、侵权行为法、票据法、等等。目前已经成文的法律有:《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国测绘法》、《中华人民共和国电子签名法》、《中华人民共和国海商法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国涉外经济合同法》、《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国企业所得税法》、《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》、《中华人民共和国招标投标法》、等等。由于这些法律与促进“政产学研用合作”工作密切相关,所以对于制定我国“政产学研用合作促进法”具有十分重要法律基础意义,从这些法律文件中我们可以得到许多有益的帮助。

（二）相关的国际法

国际法是主权国家之间或国际组织之间签订的各种条约或协议，其外延十分广阔。在促进“政产学研用合作”方面，虽然目前还没有直接的相关条约或协定，但是相关的国际法文件还比较多。如：《亚洲和太平洋地区承认高等教育学历、文凭与学位的地区公约》、《保护工业产权巴黎公约》（Paris Convention on the Protection of Industrial Property，简称《巴黎公约》）、《保护录音制品制作者防止未经许可复制其录音制品公约》、《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》（Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works，简称《伯尔尼公约》）、《保护植物新品种国际公约》、《贸易有关的知识产权协定》（“TRIPS”协议，Agreement On Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights）、《工业品外观设计国际保存海牙协定》、等等。当我们将“政产学研用合作”放在国际化背景时，有必要了解这些国际法文件的相关内容，这些文件将会有效地加快“政产学研用合作”的国际化步伐。

（三）相关的政策

本文这里所述的政策是指由中共中央制定相关行动规则的总称。共产党的执政党地位决定了其所制定的政策虽然不是法律文件，但是却发挥着一定的法律效力，故很多学者将党的政策视为一种非正式意义上的法源。对于“政产学研用合作”工作来说，一方面要执行党的政策，另一方面也要善于利用党的相关政策来促进“政产学研用合作”的深入开展。我党十分重视“政产学研用合作”工作，党的主要领导人在许多会议上明确提出要加强产学研合作工作，并制定相关政策鼓励相关部门参与并支持“政产学研用合作”。因此，党的政策也是我们制定“政产学研用合作促进法”的特别重要的法源。党在这方面的相关政策也很多，这里也只是列举了其中的小部分，主要有：《中共中央关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》、《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》、《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》、《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中共中央关于讨论和试行教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）的指示》、《中国教育改革和发展纲要》、等等。这些文件都从某个层面或角度对与“政产学研用合作”相关工作提出了要求。

（四）其他形式的法源

除了上述法源之外，从法理学的角度来看，法源的形式还有非正式法律渊源。如判例、习惯、法理、等等。虽然在成文法系国家中，这些只能被视为非正式的法源，但是，它们往往在具体的司法过程中能够扮演十分关键的作用，不可小觑。因此，尽管我国目前还没有关于“政产学研用合作促进法”的这些非正式法源，但是，从长远的角度来看，我们需要特别关注这些非正式的法源研究。开展这项研究不仅可以完善我国的“政产学研用合作促进法”，而且可以使之更好地融入到国际化进程中去。

三、我国“政产学研用合作促进法”建设中存在的主要问题

从上文的分析中我们可以看到，我国的“政产学研用合作促进法”的法律渊源十分丰富，这无疑对于促进“政产学研用合作”工作发挥了积极的规范作用。但是，我们还要看到，我国在制定“政产学研用合作促进法”方面还面临着不少问题。

（一）缺乏“政产学研用合作促进法”的基本法

如果我们将“政产学研用合作促进法”的制定视为一项系统工程，那么必须将其作为一个独立的法律部门加以立法，为了使其与国家的法律体系协调一致，我们应该制定一部促进政产学研用合作的基本法，这就是《中华人民共和国政产学研用合作促进法》。但遗憾的是，我国目前还没有制定出这样的法律文件。由于“政产学研用合作”的链条较长，涉及的主体较多，对于国家科学技术的发展和社会的长治久安有着特别重要的价值，充分利用这个链条可以提高国家的综合实力和创新能力。所以，必须要加强“政产学研用合作”促进的立法工作，而加强此项工作的前提就是要制定具有基本法性质的《中华人民共和国政产学研用合作促进法》。

（二）部门规章的冲突

由于促进“政产学研用合作”工作涉及的国家相关职能部门太多，而这些职能部门又都有自己成体

系的部门规章,如果将它们聚焦到“政产学研用合作”这个链条上,其所涉及到的相关部门规章的数量将是十分巨大的。在这样一个庞大的部门规章所构成的法律文件体系中,很难排除相互冲突的情况。实际上,已经有了不少相互冲突的部门规章,这种现象的存在必然会对加快“政产学研用合作”步伐产生负面影响和阻碍作用。所以,必须要采取措施,解决这些部门规章的冲突问题。

(三) 法源过于庞杂

从上文的分析中我们可以清楚地看到,“政产学研用合作促进法”的法源十分丰富,这首先是值得肯定的现象。但是,过多的法律渊源也容易导致法源的庞杂,造成立法和司法的困难,诸如法律依据到底来源于哪些法律文件?对于那些相互间不太兼容的条款规定如何协调?对于部分比较模糊的条款如何理解?所有这些问题的存在,人为地增加了“政产学研用合作促进法”的立法难度,需要对其进行梳理。

四、建立健全我国“政产学研用合作促进法”的基本设想

针对“政产学研用合作促进法”在法源上存在的诸多问题,我们应该深入研究,加强与立法、司法和国家有关职能部门的沟通、协作,建立健全我国“政产学研用合作促进法”的法律文件。为此,我们提出如下几点设想:

(一) 尽快制定并颁布《中华人民共和国政产学研用合作促进法》,推进该法律的实施

我国产学研合作工作起步较早,早在20世纪的五六十年代,国家就提出了这样的构想。到了20世纪末,党和国家已经开始着手推进产学研一体化工作,目的在于加快科研成果转化为现实的生产力。进入21世纪以来,人们更加关注“产学研用”,我们认为提出“政产学研用合作”更加符合我国的国情。但是,随着这项工作的深入推进,碰到的问题也愈来愈多,深感必须要通过制定专门的“政产学研用合作促进法”方可解决目前面临的诸多问题。因此,我们呼吁社会各界密切关注这项工作,也呼吁国家立法部门、司法部门、行政机关、法学研究者和法律工作者都来参与这项立法工作,使得我国“政产学研用合作”工作向着更加良性化的方向发展。

(二) 加强各相关职能部门的协作,避免法律法规间的冲突

“政产学研用合作”所涉及的相关职能部门众多,所以在研究和制定“政产学研用合作促进法”的过程中,必须深入到这些相关部门进行调研,了解他们的认识。作为立法部门必须组织力量协调这些部门的不同见解,充分平衡各方面的利益,争取各部门的大力支持,以可能多地避免因政出多门而导致的文本冲突。否则无论是开展研究还是制定法律文件,都将难以推进。

(三) 进一步理清相关法律法规,梳理出有价值的法律条款

理清上述诸多法律文件是一项十分复杂、艰辛甚至是痛苦的工作,这不仅是因为这些法律文件的数量巨大,更是因为它们之间的复杂关系和不同立法背景而产生的价值观念的交错性。在这么庞杂的网络中,不是简单的快刀斩乱麻的外科手术式的方式所能解决的。因此,必须组织相关的专家和人员,系统研究这些法律文件,从中找出“促进政产学研用合作”的相关法律条款。在此基础上,根据政产学研用合作过程自身的发展规律,依据宪法的相关规定,衔接各个条款间的关系,最终形成一个完整的具有基本法意义的法律文件。

(四) 深入研究国家的相关政策,把握立法方向

为了丰富这部法律的主要内容,我们有必要开展对国家相关政策特别是党的政策的研究,正确把握立法的方向。众所周知,中国共产党是代表中国最广大群体利益的政党,在其执政过程中始终坚持的是为人民服务的指导思想。这些正是我们研究和制定“政产学研用合作促进法”所必须把握的基本原则。偏离了这个原则,这部法律的方向就会受到质疑,它所带来的法律效力也会因此而大打折扣。

(五) 重视对非正式法律渊源研究,增强立法的理论基础

非正式法律渊源对于所有立法工作都有直接和间接的作用,对于研究和制定“政产学研用合作促进法”同样具有十分重要的作用。然而,由于法学界对于“政产学研用合作促进法”本身的研究不够重视,所以也就谈不上对“政产学研用合作促进法”非正式法律渊源的研究。我们认为,在“政产学研用合作”

的推进过程中,也有许多难以从现行法律法规和政策中直接获取支持的条款,在这种情况下,相关的判例、习惯、法理等等也许可以发挥积极的作用。这就需要我们开展这些非正式法源的研究,使得我们的研究和立法的理论基础更加坚实。

（六）积极开展国际法研究,拓宽立法视野

全球经济一体化的浪潮中,“政产学研用合作”走向国际化是其必然选择,而要使得这项工作走向国际化的过程中更加顺利,就必须开展相关的国际法研究,以便拓宽我们的研究视野。西方发达国家在这方面的立法工作起步比较早,积累了不少成功的经验,虚心研究它们的立法成果,不仅可以加快我们相关的立法进度,而且也可以节约成本,更好地将这些成就为我所用,让“政产学研用合作”为我们带来更多的利益。

五、结 论

“政产学研用合作”是我们近年来提出的最新概念,其中包含着十分丰富的内涵,符合我国的实际国情,可以促进我国社会在科学技术、经济、文化教育乃至政治文明等方面更加快速的进步。但是,由于相关立法工作的滞后,相关法律法规和政策的不到位或冲突,使得整个链条在实际运行过程中还未能发挥出其应有的效果,在一定程度上阻碍了我国生产力的发展速度。这是我们所不愿看到的现象,也是这个链条上所有主体所不愿意接受现实。故我们希望国家重视并加快“政产学研用合作促进法”研制,使之能够更多地造福于中国社会。

■ 作者简介:黄明东,武汉大学中国产学研合作问题研究中心教授,武汉大学教育科学学院教授,博士生导师;湖北 武汉 430072;

■ 基金项目:教育部哲学社会科学研究重大委托课题(10JZDW003)

■ 责任编辑:涂文迁

◆