

# 论新中国科技政策与科技法制建设的冲突与融合

侯强

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:**新中国的科技法制建设作为一个客观的历史进程,它们在本质上的一致性以及形式上的不同品性,决定了两者之间必然是融合中有冲突,充满了许多复杂的矛盾关系。具体分析了新中国科技政策与科技法制建设的历史演进历程,它们之间产生冲突与形成融合的动因,以及留给我们的历史启示。

**关键词:**新中国;科技法制建设;科技政策;冲突与融合

中图分类号:F204

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2010)13-0101-04

新中国的科技政策与科技法制建设是在新民主主义科技政策与科技法制建设的基础上,为适应社会主义经济、政治变革的客观要求形成和发展起来的。它们有着共同的价值取向和各自固有的制度规范。在本质上的一致性以及形式上的不同品性,决定了两者之间必然是一个融合中有冲突、相辅相成的关系。历史告诉我们,作为调整新中国科技关系重要手段的科技政策与科技法制建设,当它们的融合进程较为顺利的时候,也是新中国现代化进程较为顺利的时候,具体表现为社会和谐、科技发展和政治稳定;反之,当它们的融合进程不顺利的时候,也是新中国现代化进程不顺利和陷于困窘的时候,具体表现为社会冲突、科技停顿和政治动荡。新中国科技政策与科技法制建设冲突与融合的具体状况如何?为什么会出现这种状况?有什么历史启示?这是我们研究新中国科技政策与科技法制建设无法回避的问题。对此,学术界至今尚未有人作过较为系统的梳理和研究。本文试图就这些问题做一些史实分析和理论探讨。

## 1 新中国科技政策与科技法制建设冲突与融合的演进

新中国的成立,对于我国科技事业的发展而言,无疑是一个全新时代的来临,为我国的发展提供了前所未有的社会文化基础和条件。早在建国伊始,党和政府就十分重视科学技术的发展问题,决定要建立一个现代化的工业国家,并立即着手制定有关科技发展的方针和政策,开展了一些力所能及的科技法制建设。这些科技政策的制定与科技法制建设的开展,犹如车之两轮、鸟之双翼,共同推动了我国科技事业的蓬勃发展。但新中国科技政策与科技法

制的建设并不是一帆风顺的,在它们所共同弹奏的科技发展进行曲中也出现了一些不和谐的音符。

新中国的科技政策与科技法制建设开始于《共同纲领》第43条“努力发展自然科学,以服务于工业、农业和国防的建设,奖励科学的发现和发明,普及科学知识”的规定,它实际成为确定新中国开展科技工作的总方针。在这个科技工作总方针的指引下,党中央在1956年召开的全国知识分子问题会议上,及时发出了“向科学进军”的号召。同年,毛泽东为促进科技发展、繁荣文化艺术,又提出了“百花齐放、百家争鸣”的方针。在创造性地制定了一系列具体的、务实的和宽容的科技方针政策的同时,及至1966年文化大革命爆发前,原国务院科学规划委员会和国家科委又根据经济建设与国防建设的需要,相继制定了《1956-1967年科学技术发展远景规划》和《1963-1972年科学技术发展规划纲要》,新中国科技由此走上了以科技政策为指导的有计划的发展道路。尽管此时还不可能及时地把符合客观科技规律的科技政策定型为科技法律,就建国初期确立的“有纲领、法律、命令、条例、决议规定者,从纲领、法律、命令、条例、决议之规定;无纲领、法律、命令、条例、决议规定者,从新民主主义的政策”<sup>[1]</sup>原则来看,其把科技政策与科技法律简单地等同起来,且片面地把科技政策抬到不适当的高度和过度依赖科技政策,使党的科技方针政策实际发挥着科技法律的效力,但此时的科技法制建设也部分表现出与科技政策相适应的一面,如在发展科学事业、奖励科学发现和发明、普及科学知识3个方面开展了一些立法工作,初步勾勒出了新中国科技法制建设的轮廓。

及至1956年,新中国的科技政策与科技法制建设出现了第一次共同繁荣的景象。但由于对科技政策的过分推崇,在此后不久科技政策与科技法制建设便出现了反复。由于

收稿日期:2009-06-09

基金项目:浙江省教育厅科研项目(Y200907088)

作者简介:侯强(1966-),男,江苏句容人,宁波大学法学院博士后,教授,研究方向为近现代中国法律史。

党的指导思想越来越左,导致1957年“反右”斗争扩大化和1958年“大跃进”的发生,新中国的科技政策与科技法制建设出现了暂时的偏差。此时,知识分子被错误地划入资产阶级范畴内,科技事业被裹挟进“大跃进”的快车道。在破除资产阶级法权的口号下,各种条例、规章和制度等均被当作所谓的“条条框框”打破,科学研究的正常秩序被打乱,出现了“浮夸风”和“瞎指挥”。此后,为扭转科技发展中不利的局面,党虽于1961年制定了有“科技宪法”之称的《科研工作十四条》,但终究未能从根本上纠正前段工作中“左”的错误,使科技法制建设基本处于停滞状态。

1966年5月,《解放日报》发表的《蔑视资产阶级技术权威》的社论使得新中国的科技政策被彻底扭曲,法律虚无主义盛行,新中国的科学技术事业由此误入了迷途。1966—1976年,“左”的口号和言论代替了系统明确的科技政策:“一是所谓的‘两方向’、‘三结合’的无产阶级科研路线;二是鼓吹用突出政治来坚持科学研究的‘正确方向’;三是要求实行‘开门办科研’,大搞群众运动;四是批判所谓的‘资产阶级反动学术权威’及‘反动’学术观点;五是反对学习外国的‘赶超’政策”<sup>[2]</sup>,并把科学研究“必须为无产阶级政治服务,为工农兵服务,与生产劳动相结合”明确写进了1975年宪法。在极左路线的干扰下,《科研工作十四条》被诬蔑为复辟资本主义的黑纲领,大批科技人员被剥夺了从事科研的权利,科技法律、法规遭到肆意践踏,科技法制建设完全被科技政策所排挤和取代。与此同时,在“史无前例”的无产阶级文化大革命时期,伴随着急风暴雨的阶级斗争和轰轰烈烈的群众运动,党不仅错误地将科技政策与科技法制建设对立起来,而且此时没有制定出明确而具体的科技政策,全国人大及其常委会没有科技方面的立法,国务院也基本没有制定科技方面的行政法规,整个科技法制建设处于空白状态,新中国科技政策与科技法制建设的现代化进程由此被迫中断。

1978年,全国科学大会的胜利召开标志着我国科技政策与科技法制建设由此进入了一个重建和迅速发展的历史新时期。随着1984年中共中央作出关于经济体制改革的决定后,科技体制的改革也逐步展开。1985年《中共中央关于科学技术体制改革的决定》确立了科技改革的方针,形成了从运行机制、组织结构到人事制度等方面的科技管理体制与运行机制的改革部署。及至1995年,《中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定》又明确提出加强科技立法和执法工作,要求制定和完善与《中华人民共和国科学技术进步法》相配套的各种法律、法规;强化科技法律、法规的实施;依法保护知识产权,保护科研机构、科技人员、发明创造者的合法权益不受侵犯;依法惩处各种侵犯知识产权的违法行为,打击假冒科技之名、危害人民利益的违法活动,反对各种伪科学活动,使科技工作沿着法制的轨道有序进行。

在1984年前,我国基本上没有制定科技法律,过去的一些法规也不能适应改革开放的新形势。自1985年科技体

制改革开始,我国的科技法制建设进入了全面发展的新阶段。全国人大及其常委会于1985年开始正式实施《专利法》、1987年和1993年又先后颁布了《技术合同法》和《科学技术进步法》,为科学技术的进步创造了日趋优化的法律环境。与此同时,为保证科技体制改革重大决策的贯彻实施,国务院又尝试性地发布了有关改革科技拨款管理体制、扩大科研机构自主权、建立自然科学基金会和实行专业技术职务聘任制等与科技改革配套的行政法规和部门规章。此时的科技法制建设虽然体现了改革开放的总方针,促进了我国科技体制的转轨,但透过十五大前科技立法繁荣现象的表层,我们不难发现:这一时期的科技法制建设仍从属于政治手段,实际扮演着科技体制改革的配套角色,政府及其各部门把科技法律更多地理解为加强科技行政管理的工具,强烈体现了法律作为行政管理手段的工具主义价值取向,以“科技管理法”来形容这一时期科技法律结构的主要特征并不为过。

1997年,十五大提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略。这是当代中国法制创新乃至现代化的目标。法制和法治虽一字之差,但内涵却有重大区别——它不仅意味着整个法律文明价值体系的巨大创新,而且意味着整个社会政治、经济、文化、传统等的巨大创新,表明我国治国方略开始实现从人治到法治的飞跃。

也正是在从人治社会向现代法治社会的转型过程中,为实施十五大提出的科教兴国战略和可持续发展战略,适应科技体制的改革和科技事业的发展,我国科技领域开始真正迈入法治化轨道。对此,江泽民在《大力加强科技法制建设》中就强调指出:“我国加强科技法制建设,就是要按照依法治国、建设社会主义法治国家的要求,努力建设有中国特色的科技法制,保证党和国家的科技工作方针得到全面贯彻落实,推动建立适应社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的新的科技体制,促进科技生产力的解放和发展,充分发挥科学技术对经济社会发展的巨大推动作用。”十七大又进一步明确要求,“全党同志要全面把握科学发展观的科学内涵和精神实质,增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,着力转变不适应、不符合科学发展观的思想观念,着力解决影响和制约科学发展的突出问题,把全社会的发展积极性引导到科学发展上来,把科学发展观贯彻落实到经济社会发展的各个方面。”在这一系列正确的科技方针和政策指导下,我国的科技法制建设进入了围绕科教兴国战略部署的阶段,从而实现了科技政策与科技法制建设的和谐共生和融合发展。

## 2 新中国科技政策与科技法制建设产生冲突与形成融合的成因

新中国的科技政策与科技法制建设经历了政治的动荡和经济的创伤,也见证了新时期社会的和谐和科技的进步。它们伴随着我国科学事业的发展,在融合中有冲突,又在冲突中走向更深层次的融合。究其成因,是多方面的:

其一，建国初期对科技政策的过分推崇和科技政策被提升到显赫位置局面的出现，是党领导革命在长期战争环境中养成的习惯。对于我国法制的现代化进程而言，建国之初虽建立起一个稳定而统一的社会及法律秩序，但还只能说是一个草创和实验阶段，且当时党和人民的思想观念和行为习惯都还未能完全适应我国法制现代化建设的需要。这是因为我党在领导革命和建设的过程中，从有革命根据地政权开始，对科技活动的调整就主要是依靠科技政策。对此，彭真同志曾指出：“拿我们党来讲，革命战争期间，主要是靠政策办事，注重的是政策，没有依法办事的习惯。”<sup>[3]</sup>由于科技政策在战争年代显示了威力，不仅我们的广大干部习惯用它，而且在群众中也扎了根，人们已经习惯依靠它，科技政策自然而然被看作领导科技活动取得成功的法宝，导致这种科技政策效应严重影响到科技法律的效应。及至党领导人民取得全国政权后，科技政策和策略是党领导科技活动的观念仍然没有改变，我党干部习惯用科技政策并能将科技政策娴熟地运用自如，科技法律的作用则被忽视，基本上是遇到什么科技问题就解决什么科技问题。这样，科技政策与科技法制建设的某种脱节便不可避免，许多科技法律被制定成政策式的宣言，实际上是科技政策穿上了科技法律的外衣，造成了我国科技法律发展的某种异化。

其二，由于传统法文化的延续在社会的基层和观念上的深度总是远远超过政治的表层，使得文革时期我国的科技政策和法制建设被彻底扭曲。虽然中国也是一个有法律传统的国家，但意识方面表现最为突出的是：崇尚皇权，缺乏法治观念。传统的中国法律是为了强化政府，为了使国家权力实现进一步系统化而制定的。正如派伊<sup>[4]</sup>指出的，“传统的与当代的中国政治的一个显著特征就是，两者都强调政治生活和社会生活中的重要性，认为政治秩序是其它社会、经济、法律等秩序的保证和前提条件。从历史上讲，中国从来没有发展这样一种概念，即政府的权威应该受到制约，以便使政治以外的人类关系的完整性和统一性受到尊敬。”<sup>[4]</sup>由此，一种根深蒂固的观念被延续至 20 世纪 70 年代后期，那就是政治意识形态足以处理所有的公共问题。其实质是：过高地估计政策控制的效能，而无视法律的价值所在；党的政治领导地位取代了法律至高无上的权威地位。具体落实到科技政策与科技法制建设上就是，科学技术被归入上层建筑领域，党和国家用突出政治来坚持科学研究的方向，并彻底抛弃了科技法制建设。

其三，高度集权的政治结构和计划经济体制框架严重制约了科技及其法律的进一步发展，造成改革开放后相当长一段时间内科技法律的价值取向仍未跳出工具主义的窠臼。在中国高度集权的政治结构和计划经济体制下，强调政府计划、组织严密和政策统一的集中控制，使科技法律自身已失去了独立的品质、价值和目标定位，受制于权力的处境决定了它只能依从权力的价值选择，而权力的内在价值只是秩序，科技法律便只能以秩序为依归，成为维护这种秩序的手段。我国从 1985 年开始的科技体制改革是由

政府推动的，政府追求的是铁板一块的计划和秩序，科技法律只作为实现政府科技计划的手段而存在。直到十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的目标，政府对科技体制改革才有了一个全新的认识。与此同时，科技体制改革和科技法制建设的关系得以在更深层次上和更广泛范围内展现出来，政府对科技体制的改革也逐步进入法制化领域，开始由单纯的外部保障手段切实进入到科技体制的改革。

其四，十五大以来随着市场经济的不断发育、成长，党和政府对市场经济下的科技政策和科技法制建设有了新的认识和推进。市场经济是商品经济发展的高级阶段，它的存在和发展更依赖于法制，同时它也促使法律完善，并由此产生法治社会。中共十六大报告明确指出：“国家要制定法律、法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”，“完善保护私人财产的法律制度”，“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成具有中国特色的社会主义法律体系。”这就告诉我们，社会主义市场经济不仅需要调整各种市场行为、比较完备的法律体系，而且要求法律在市场经济活动中具有崇高的权威。自 1997 年十五大以来，随着社会主义科技体制的建立和完善，以科技立法为重点，抓紧制定和完善与社会主义科技体制直接或间接相关的规范性文件，成为进行社会主义科技体制改革及增强适应市场经济体制的公民权利意识的必需。

建国以来，处于不同历史发展阶段的科技政策和科技法制建设之间虽存在着不同程度的冲突，但它们之间更多的是以各自的结构更新和转型为首要，从对方那里获得自我发展、自我完善的保证和条件，在相互促进的过程中逐步走向成熟。也正因如此，在新中国特定历史文化背景下开展的科技事业，一方面引发了社会内部政治、经济、文化等社会关系的深刻变化，促使整个社会不断向现代社会转型；另一方面，社会的转型也相应地促进了我国向法治化社会的迈进，以实现科技政策与科技法制建设的有效整合。

### 3 新中国科技政策与科技法制建设冲突与融合的启示

新中国科技事业的发展经历了从主要依靠科技政策到既依靠科技政策又依靠科技法律，再到主要依靠科技法律的转变。经过 60 年的不懈努力，我国的科技政策与科技法制建设在冲突中走向共融和共同发展，逐步形成了一套具有中国特色的科技政策和相对独立完整的科技法律体系。综观其冲突与融合发展的历史进程，既有宝贵的经验，也有深刻的历史教训，给了我们多方面的历史启示。

其一，现代科学技术不能单纯依靠科技政策来管理，科技事业的发展必须纳入法治化的轨道。在建国后的一个相当长的历史时期里，由于我国的科技体制与经济体制一

样,实行的是计划体制,科技事业的发展主要是依靠科技政策来调控的,侧重于从政治角度来看待科学技术的发展,始终把科学技术放在政治的从属地位,科技政策越俎代庖地取代了科技法律,其结果是虽然能够使科技获得某种快速的发展,如我国的第一个长期科学技术发展规划《1956—1967年全国科学技术发展远景规划》就于1962年提前5年完成,但它的效力是短暂的,并为此后长时间里各项科学技术的停滞不前埋下了隐患,如随后文革十年我国科技事业就遭受了巨大的损失,拉大了与发达国家科学技术水平的差距。

法治作为现代文明的重要标志,已成为不可阻挡的历史潮流。当代中国,伴随着科技体制改革步伐的迈进,实施科教兴国战略和可持续发展战略,不仅需要切实可行的科技政策来推动,而且“必须不失时机地把符合科学技术发展规律,符合市场经济运行规律,符合时代特征和中国国情的政策措施,通过立法程序上升为体现国家意志并以国家强制力保障其实施的法律规范,并建立有效的执法机制,为科学技术进步创造日趋优化的法律环境。”<sup>[5]</sup>即在市场经济条件下,对科技活动中的各种利益关系只能以体现国家意志的科技法律来加以调整。历史与现实的经验表明:一个国家或地区科学技术事业越发达,越需要科技法律的保障、规范、促进和引导。

其二,党和政府的科技政策必须符合宪法和科技法律的规定,实现依法民主管理科技。早在十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中,党就明确指出:“党的各级组织同其它社会组织一样,都必须在宪法和法律的范围内活动。”即党和政府必须依法执政。在1982年宪法中又明确规定,“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”,进一步明确了党和政府在法治国家中的地位和作用。随着我国经济体制和科技体制改革的深入发展,如何从理论和时间的结合上把科技政策与科技法律的关系处理好,就显得尤为重要。

建立社会主义市场经济和科技新秩序,是我们面临的时代主题。而市场经济和科技新秩序又必须建立在法制的基础上,党和政府必须依法确定国家发展科学技术的基本方针、重大政策和管理体制,并赋予其巨大的权威和执行力,以保障科学技术与经济、社会的协调发展。这是科学技术长期、稳定、协调发展的基础和前提。在建设高度民主的法治国家大环境下,实现依法民主管理科技,建立健全民主、科学的法制模式,树立科技法制的权威,是促进科学技术为经济建设和社会发展服务、繁荣科学技术事业的基本保证。

其三,稳定的科技政策是科技进步的必要前提,良好的科技法律是科技进步的可靠保障。科技事业的发展必须建立在稳定的科技政策基础上。这是党和国家总结建国以来科技事业发展所得出的一条重要经验。以党的“双百”方针为例,其是党为繁荣新中国科学文化事业的需要所做出的一个基本性和长期性的决策,对科技发展起到了积极

的促进作用,但此后的发展却异常地曲折和复杂,甚至完全不能实行,致使我国的科技发展受到了阻碍和损害。这种科技政策的不稳定,不仅使得群众从心理上、行为上难以适应,而且也严重影响了人民群众对党和政府的信任。

一个国家或地区要推动科技进步,仅仅有稳定的科技政策还不够,还必须有良好的科技法制建设作保障。“科技法作为一种新的法律现象,是随现代科技发展的要求而出现的,科技越是发达,科技在经济和社会发展中扮演的角色越是重要,科技法就越能得到发展。”<sup>[6]</sup>1993年《科技进步法》的颁布和实施使国家有关科技进步的方针政策转变为法律,将科技进步工作纳入了法制化的轨道,对于促进我国的科学技术进步,发挥科学技术是第一生产力的作用,推动科学技术为经济建设和社会发展服务,无疑起到了重要的作用。

其四,科技政策作用的发挥应控制在有限的范围内,并及时对科技法律进行废、改、立。任何一个国家科学技术的发展都需要科技政策作指导,没有科技政策就没有科学技术有目的的发展,也没有科技法律的适时制定和实施。但由于科技政策的制定机制是少数人,甚至是个人决策,与科技法律的制定机制相比,其本质上是一种人治决策机制。它既不能取代科技法律的作用,也不能过于膨胀和泛化,只能让科技政策在有限的范围内发挥有限的作用。历史告诉我们:极端重视科技政策、推崇科技政策,就会使科技法律患上“能力缺失症”,进而丧失其独立的品格。

我国的科技法制建设是伴随着科技自身的发展、科技成果在生产中的应用以及科技进步对科技法律的需求发展起来的,经历了一个从零散到逐步系统化、体系化的过程。《专利法》、《技术合同法》和《科学技术进步法》等这些立法,就是为顺应当代科技与经济相互渗透、相互促进的新趋势和加快提升国家竞争力的新要求,针对解决制约科技进步突出问题的实际需要,把科技工作中积累的成功经验和需要长期坚持的政策措施上升为法律的。

#### 参考文献:

- [1] 韩延龙,常兆儒.中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编:第一卷[M].北京:中国社会科学出版社,1981:87.
- [2] 彭富国.中国科技政策发展阶段研究[J].湖南社会科学,2006(6):27.
- [3] 董必武.董必武政治法律文集[M].北京:法律出版社,1986:332—333.
- [4] 王景伦.毛泽东的理想主义和邓小平的现实主义——美国学者论中国[M].北京:时事出版社,1996:93.
- [5] 孙小礼.科学技术与世纪之交的中国[M].北京:人民出版社,1997:353.
- [6] 罗玉中.科技进步与法制建设[A]/黄之英.中国法治之路[C].北京大学出版社,2000:267.

(责任编辑:胡俊健)