

# 推进中国特色社会主义科技法制建设路径选择

侯 强

(江苏理工学院,江苏常州 213001)

**摘 要:**在科技全球化背景下,要处理好科技问题,必须立足中国国情,充分认识科技法制建设的重要性,进一步推进中国特色社会主义科技法制建设。健全和完善中国特色社会主义科技法制建设,不仅关系到我国科技法制建设的全局,而且决定我们能否从容面对新科技时代的挑战。中国共产党自成立伊始,就不断从理论创新和实践探索中推进科技立法,自觉担负起科技法制建设的历史重任。

**关键词:**科学技术;科技法制;现代化;中国特色

**DOI:**10.6049/kjbydc.2013040271

**中图分类号:**F204

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2014)05-0088-04

科技法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分。进入21世纪,以建设社会主义法治国家为目标,根据“依法治国”方略和建立中国特色社会主义法律体系的总体要求,建立健全科技法律体系,做到依法管理科技工作,是国家科技工作的长远目标。因此,在新世纪新时期,要处理好科技问题,必须立足中国国情,充分认识科技法制建设的重要性,密切关注国际国内科技发展新动向,针对新形势下出现的新问题,面向现代化,进一步推进中国特色社会主义科技法制建设。

## 1 推进中国特色社会主义科技法制建设的现实逻辑

法治是治国理政的基本方式。十一届三中全会以来,中国共产党在总结过去法制建设历史经验和教训的基础上,坚持从我国国情和实际出发,领导我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。2010年底,我国已基本形成适应改革开放和社会主义现代化建设需要,集中体现党和人民意志的具有中国特色的社会主义法律体系,这标志着包括科技法制在内的法制建设站在了一个新的历史起点上。

中国特色社会主义法律体系的形成,是新中国成立以来特别是改革开放30多年来,党领导人民坚持科学立法、民主立法取得的重大成果,立法任务之重世所罕见,克服困难之多前所未有。当下,为确保在短时间内大幅提升国家创新能力,我国正加快将创新方式从以跟踪模仿为主转变为以自主创新为主,以抢占未来

科技发展的制高点,这是新时期科技发展的重大战略任务。中国特色社会主义法律体系的形成来之不易,完善中国特色社会主义法律体系更是任重道远。因此,建设中国特色社会主义是一项长期而艰巨的历史任务,不断完善中国特色社会主义科技法制建设也是一项长期而艰巨的历史任务。

党的十八大提出到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标,对于中国特色社会主义科技法制建设的发展而言,既是历史性机遇,也是严峻的挑战。对此,吴邦国在十二届全国人大一次会议上代表全国人大常委会所作的工作报告中指出,中国特色社会主义法律体系是动态的、开放的、发展的,必然随着中国特色社会主义实践的发展而发展,我国的立法任务依然艰巨而繁重,立法工作只能加强不能削弱,强调要在新起点上继续加强和改进立法工作,把更多精力放到法律的修改完善上,放到推动法律配套法规的制定修改上,并同时为适应经济社会发展需要制定一些新的法律,不断完善中国特色社会主义法律体系。在新世纪新阶段,科技法制建设要取得发展主动权,就必须努力做到扬长避短、趋利避害、抓住机遇、应对挑战、加快发展,持续推进中国特色社会主义科技法制建设。

当前,现代科学技术已广泛渗透到人类社会的各个领域,并正以强劲的态势推动着一场伟大革命的发生。其“发展呈现出多点、群发突破的态势,某些领域将会引发群发性、系统性突破,产生一批重大理论和技术创新,涌现一批新兴交叉前沿方向和领域,进而引发

收稿日期:2013-07-03

基金项目:国家哲学社会科学规划项目(13BDJ014);江苏理工学院校级课题项目(KYY11041)

作者简介:侯强(1966—),男,江苏句容人,博士,江苏理工学院教授,研究方向为科技政策与法律。

新一轮科技革命”<sup>[1]</sup>。在经济全球化、科技发展日新月异的时代,科技发展的广度和深度、突破的领域和竞争的重点在不同阶段又有所不同、有所侧重,因而使得新科技革命在不同阶段呈现出阶段性特点。这就需要在总结以往经验的基础上,按照新科技革命的规范,不断调整自己的目标定位、发展空间和运作机制,不断提高科技立法质量,加大科技执法力度,努力使我国科技法制建设达到新的更高水平。

事实上,一个国家科技法制建设水平,是同科学技术本身的发展程度、科技成果在生产中的应用程度和科技进步对法律需求程度相适应的<sup>[2]</sup>。为迎接新科技革命的挑战,世界各主要国家纷纷出台了一系列科技创新战略和科技行动计划。以我国为例,为实施创新驱动战略,加快创新型国家建设,保障科技长远发展,实现从科技大国迈向科技强国的目标,在新近出台的《国家重大科技基础设施建设中长期规划(2012—2030年)》中,明确未来20年,瞄准科技前沿研究和国家重大战略需求,根据重大科技基础设施发展的国际趋势和国内基础,以能源、生命、地球系统与环境、材料、粒子物理和核物理、空间和天文、工程技术等7个科学领域为重点,从预研、新建、推进和提升4个层面逐步完善我国重大科技基础设施建设。要实现这些重点科学领域领域的跨越,就必须主动适应科技发展的新要求,进一步优化科技发展的政策和法律环境,加快推进和完善科技进步要求的科技法律制度。

改革开放以来的实践证明,科技法制建设水平与国家治国方略和科技事业赖以发展的经济方式有着密切关系。建设社会主义法治国家,要求科技建设必须走法治化道路。党的十八大明确提出全面推进依法治国的方针,具体落实到科技法制建设领域,即要求在深化科技体制改革、扩大对外开放和发展社会主义市场经济的进程中,进一步把符合科学技术发展规律和市场经济运行规律的政策措施,以及在科技发展实践中证明行之有效的新体制和新机制,通过立法程序使其上升为法律,并建立有效的执法机制,为科技进步与创新提供日趋优化的法律环境。而要做到这一点,就必须全面贯彻落实党和国家的科技工作方针,按照依法治国、建立社会主义法治国家的要求,不断提高科技立法质量,加大科技执法力度,努力使我国科技法制建设达到新的更高水平。

改革开放以来,我国科技法制建设虽然已经取得了巨大的进步,科技立法和执法工作不断得到加强和完善,但与我国社会主义现代化建设的发展特别是科技现代化的要求相比,仍存在着较大差距,需要作出更大努力。对此,2013年2月23日,在中共中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时,习近平总书记强调指出,实践是法律的基础,法律要随着实践发展而发展。因此,要完善立法规划,突出立法重点,坚持立改废并举,提高立法科学化、民主化水平,提高

法律的针对性、及时性、系统性。与此同时,还要完善立法工作机制和程序,扩大公众有序参与,充分听取各方面意见,使法律准确反映经济社会发展要求,更好地协调利益关系,发挥立法的引领和推动作用。这一法制建设方针反映在科技法制建设上,便具体化为必须在立足中国国情的基础上,借鉴和学习国外先进的科技立法经验,充分把握新科技革命的浪潮,遵循科技发展的客观规律,努力建设中国特色的科技法律体系,使之为我国科技进步与创新发挥更大的作用。

科技与法制发展的实践表明,科技进步与创新需要完善的科技法制环境,而科技法制建设保护着科技进步与创新。由于新科技革命对经济社会发展影响的广泛性、深入性和难以预见性,使得科技法律调整的对象日益呈现出多样性和复杂性。因此,进一步优化科技发展的政策和法律环境,创新科技立法工作思路,完善科技立法工作机制,加快建立完善的推进科技进步且具有中国特色的科技法律制度,不断提高科技立法工作的质量和水平,是知识经济时代的必然选择。

## 2 推进中国特色社会主义科技法制建设面临的主要问题

中国共产党早在新民主主义革命时期就把科学技术作为振兴中华、抵御外辱的重要手段,不断从理论创新和实践探索中推进科技立法,自觉担负起科技法制建设的历史重任。新中国成立后,在经济和社会现代化转型的推动下,我国科技法制建设又迈开了现代化的坚实步伐,初步形成了中国特色科技法制体系。特别是改革开放以来,经过辛勤的努力,适合中国国情的科技法制体系得到进一步完善。可以说,党领导下科技事业的蓬勃发展,与科技法制建设的保障是分不开的。但与此同时,在科技全球化背景下,随着我国科技法制建设的不断深化,一些发展中的问题也逐渐显现出来。

(1)科技法制建设的社会基础还比较薄弱。回顾党成立以来90多年科技法制建设的历史,不难发现其在管理、保障和促进科技发展中,长期以来除了运用法律外,更多运用的还是政策,主要是行政和经济手段。在我国的现实环境中,科技法律与科技政策相比,不仅其所调整的科技关系的范围还远不及科技政策,而且其在实践中也未得到切实执行,或虽执行了,但往往是被政策化后执行的。可以说,我国科技法制建设还未实现应有的效果和立法者的预期。由于我国科技法的制定与实施之间存在着一定反差,所以科技法律应有的功能并没有完全发挥出来。这一现实问题不仅已被科技法制建设的实践所证明,而且在今后较长一段时间内还会持续存在。

按照新制度经济学的观点,法律是制度的重要组成部分,由它提供的合理产权,可以大大降低交易费

用,减少社会成本,从而实现社会财富最大化<sup>[3]</sup>。因此,科技法制建设作为一个系统工程,不仅仅是规范建设,而且也是制度建设,需要全社会提高科技意识和法律意识,推动科技法制建设进一步向广度和深度发展。但由于传统中国是一个伦理本位的社会,权利和平等的思想在中国启蒙不够,导致当下国家虽加快了科技立法的步伐,司法和执法机关也作出了自己的努力,但科技法制建设的效益却并未显现出来。这从一个侧面表明法律的权威性还未能得到社会成员的高度认同。

(2)科技法律的评估监督机制尚未健全完善。在党的领导下,经过90多年的努力,我国科技立法虽已成规模,并初步建立起了科技部门法律制度体系,但在科技法律的评估和监督机制建设方面还存在一些较为突出的问题。

我国科技立法起步较晚,基础相对薄弱,缺乏应有的深入研究、充分论证和公众参与,导致对科技立法问题缺乏前瞻性研究,科技立法严重滞后于科技发展需要的现象依然存在。以科技风险投资为例,迄今为止我国还没有一部风险投资方面的法律、法规和规章,使得科技风险投资主体无章可循、无法可依,已成为发展高新技术产业的一个主要障碍。此外,科技进步与创新的加速发展,使得科技法律适用的有效期缩短,但由于我国立法机关对科技法的特性以及科技对法律的需求认识不足,没有建立起经常性的法律监测与评估机制,导致一些科技法规在实际运行中存在着超期或超前“服役”的情况,甚至因相互间缺乏协调而存在着不同程度的冲突。这些与立法活动相关的前置性工作的缺失,已经成为提升我国科技创新力的瓶颈。

与此同时,我国科技法制建设中缺乏有效的监督机制,也影响了科技法律制度本身的运行。这其中有很大一部分原因是我们并没有认识到仅仅制定科技法律是不够的,还需要有保证其实施和维护其实施的措施。由于我国一直以来重立法而轻实施,缺少制约机制,以致科技法制建设中监督体制不健全、效能不高,不仅科技法律的实施缺乏操作性环节,而且对实施中发现的问题也缺乏跟踪落实措施。因此,在这样的科技法制建设生态下,必然造成科技法制运行中存在许多制度空隙,以致出现执法难、司法难的问题,使得科技法难以起到应有的作用。

(3)科技法制建设力度亟待加强。随着新科技革命的兴起,法律调整的对象和领域将向更加多元和更为广阔的方向拓展,并深入到人类生活的方方面面,在改变、重塑人们生活模式的同时,也重新构造着新的社会结构和价值观念,对科技立法提出了更高的要求。进入21世纪,快速发展的新科学与新技术,不断对科技立法提出新的要求,呼唤我们从法律上建立快速反应与应对机制。对于任何国家来说,这都是科技立法所面临的新课题。可以说,科学、技术的发展正推动着我国科技立法向着更新的领域拓展。

我国虽然已经初步形成了一个包括宪法、法律、行政法规的多层次科技法律规范体系,但现有科技法律还远不能满足知识经济时代的需要。由于我国缺乏完备的科技法制建设的宏观部署和顶层设计,使得科技法制建设的任务依然艰巨:①一些基础性的科技法律有待修改和提升;②一些重要的科技政策有待法律化,使之具有权威性和稳定性<sup>[4]</sup>;③一些专门性科技单行法需要清理、修改或废止,以完善专门领域的科技法律制度。事实上,这些不仅是我国科技法制建设中存在的问题,也是我国整个法制建设所面临的问题,并将随着时间的推移变得越来越突出且不容回避。

(4)科技法律体系尚未健全和完善。我国虽然初步建立起了具有中国特色的科技法制体系,但现有科技法制体系在结构上仍有待进一步完善。以信息安全为例,根据国际标准,信息安全程度整体可分为“安全”、“基本安全”、“基本不安全”和“严重不安全”4级,我国信息安全水平属于等级最低的第4级,排在第3级的印度之后。对于我国这样一个在信息技术的核心技术方面没有任何优势可言的发展中国家来说,制定出综合性的信息安全法律尤为紧迫。科技人员是科技活动的基本力量,但我国并未制定出科技人员法,以保障科技人员的合法权益。

我国现有部分科技法律法规还比较原则和抽象,没有对科技活动内部一些重要的、基本的制度作出明确规范,导致其约束力不够,可操作性不强。以研究所的活动规范为例,《中华人民共和国科学技术进步法》第三十四条虽规定研究开发机构依照国家有关规定享有研究开发、生产经营、经费使用、机构设置、人员聘用等方面的自主权,但并未像重视企业法、公司法那样,重视制定研究所法,清楚界定各类科研机构的形式及相应的制度规范,对研究机构的建立、变更、终止及其权利义务作出明确规定,以保证研究所的权利不受侵犯。同时,不同省份制定的地方性科技法规未能反映本地社会经济特点,雷同现象严重,并未发挥应有的作用和效果。

可以说,有计划、有步骤地建立和完善我国科技领域的相关法律,使科技法律法规适应知识经济时代的要求并使之在现实生活中得以贯彻实施,是历史赋予我国科技立法者、科技执法者、科技管理者和法律工作者的重要使命。

### 3 推进中国特色社会主义科技法制建设的路径选择

科技法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分。十一届三中全会以来,我国科技法制建设虽取得了一定成就,但也仅是形成了一个初步的科技法律体系框架,其内容还很不完备,实施效果也亟待改善。实践证明,健全和完善中国特色社会主义科技法

制建设,不仅关系到我国科技法制建设的全局,而且决定着我們能否从容面对新科技时代的挑战。

(1)实现科技关系规范和科技问题处理的法治化。国家科技政策是马克思主义的普遍原理与中国革命具体实践相结合的产物,无论是在理论上,还是在实践中,都迫切需要实现法律化。尤其进入知识经济时代,高度重视党和国家的科技政策法律化工作,及时将经过实践检验的成熟科技政策上升为法律更显得必要和重要。可以说,科技政策法律化顺应了时代发展,契合了“建设社会主义法治国家”的总体目标和“依法治国”的方略,确保了党对社会主义法治的领导。

实践告诉我们,科技政策侧重政治指导,其虽有原则性较强的一面,但不可否认其缺乏强制性,不具备法律的稳定性和恒久性。因此,在依法治国、建设社会主义法治国家的背景下,科技关系规范和科技问题处理应首先确立科技法制的主导地位,并充分发挥科技法制和科技政策各自的比较优势。与此同时还应注意,法治的建立从来就不仅仅是建立制度,它的实现还需要以观念的建立为最终目标。科技关系规范和科技问题处理的法治化,不仅指科技政策的法制化,更重要的是要求从执政党到各级国家机关都要充分树立依法行政的法治观念,党和国家机关都必须在宪法和法律范围内活动。

(2)完善科技立法与实施的监督机制和环节。科技立法与实施的监督工作是科技法制建设的重要内容,也是实施科技法律和保障科技权利的必要手段。随着人民权利意识的增强和我国依法治国方针的贯彻,科技法监督的重要性日益为人们所重视。在现代社会,如果不能建立起完善的科技法监督机制,就不能保证科技法制的真正建立,科技法监督是维护科技法权威性的保障。实践告诉我们,树立和强化监督意识是建立和健全监督机制的前提,只有建立和健全科技法律、法规的监督机制,才能使科技法制的内容得到全面贯彻和基本保障,真正做到有法必依、违法必究。

科技立法与实施的监督机制以严格的法律责任及明确的追诉和制裁程序为基础,由权力机关监督、执政党监督、行政机关监督、司法监督、新闻媒体监督和社会公众监督等组成,形成了我国独具特色的多层次监督体系。在我国现行体制下,要使其真正发挥效力,在强化专门监督和重视社会监督的同时,必须使各种监督形式更加规范化、制度化,只有使科技法制的强制性得到充分保障,才能发挥其应有的权威性。此外,在科技立法环节上,还应注意科技法规范的量化和具体化,并制定出专门的追诉程序 and 法律责任,增强其可操作性和实效性。

(3)加强科技法制建设的研究和宣传工作。针对我国科技法制建设理论推进与科技迅猛发展的实际需要之间存在的差距,尤其是对当前科技法制建设中面临着的一些重大实践问题还缺乏深入研究的现状,应

加强科技法学科建设,深入开展科技法学的基础理论和实践问题以及前瞻性研究,着力培养一批具有科技、经济与法律知识的复合型人才,以充实科技及与科技发展相关联的各条战线,提高科技活动领域的立法、执法和司法水平。与此同时,还应注重在职人员的知识更新和提高,建立相应的科技与法律培训机制,进一步夯实我国科技法制建设的基础。

历史告诉我们,科技法得到有效实施的一个重要前提是全体公民和组织都充分了解并遵守它。因此,各级政府应当把科技法的学习宣传列入普法计划,继续在全社会广泛深入开展学习宣传活动,提高广大干部群众对科技法重要意义的认识,增强贯彻执行科技法的自觉性和紧迫感,使党中央和国务院实施“科教兴国”战略化为亿万人民群众的实际行动。根据以往的经验教训,特别是要进一步提高各级领导干部、各有关部门的认识,使其准确理解法律的精神实质,自觉地把科技法宣传工作摆在十分重要的位置。此外,鉴于科技问题的长期性和重要性,科技法的宣传教育工作也应有长远打算,以促进全社会学法、知法、守法、用法良好风气的形成。

(4)通过立法手段完善和协调科技法律体系。鉴于我国科技法体系还只是初步的、基础的框架,以及配套法规和实施细则不完善,国务院应抓紧制定出完整全面的实施细则,将《中华人民共和国科技进步法》的规定具体化。与此同时,国务院还应加强科技工作实践中所急需的专项法规制定工作,并从国家利益的大局出发,完善部委规章,推动科技事业快速、持续发展,进而推动我国经济社会的全面协调可持续发展。

针对由于我国立法主体、立法权限和立法背景等因素的差异,造成各种调整科技关系的法律、法规和规章之间存在着程度不同的不统一甚至相互冲突的现象,应明确划分各级科技立法主体的立法权限,同时对各种科技法律文件的效力层级作出明确规定,并建立起有效的裁决机制。当立法条件成熟时,在清理科技法律、法规和规章的基础上,应进行科技法典的编撰,以更加简洁和抽象的形式调整科技关系,消除庞杂规范之间的矛盾和差异,从源头上控制不同规范间的冲突,使我国科技法律体系保持更好的逻辑统一性。

#### 参考文献:

- [1] 白春礼.世界正处在新科技革命前夜[N].光明日报,2013-01-21.
- [2] 范晓峰.科技政策发展与科技法制建设——科技立法工作的回顾与思考[M].北京:知识产权出版,2006.
- [3] 罗峰.实现法制现代化的障碍[J].探索与争鸣,1998(2).
- [4] 易继明.技术理性、社会发展与自由——科技法学导论[M].北京:北京大学出版社,2005.

(责任编辑:查晶晶)