

# 试析地方科技立法的困境和出路

## ——基于中小企业技术创新的视角

顾建亚

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

**摘要:** 加强地方科技立法,是完善地方科技管理、促进中小企业创新能力发展的最有效手段之一。当前地方科技立法尚存在不完善之处,如地方特色不明显、立法宗旨片面化、立法主动性欠缺、立法精细化程度不高、立法程序较为封闭等。创新地方科技立法,需要用足地方立法权,强化协同或统一立法;以绿色发展为宗旨,构筑以扶持新技术开发为核心的规范体系;坚持立法机关为主导,健全专家论证与公众参与机制。

**关键词:** 地方科技立法;中小企业;技术创新;问题分析;对策措施

中图分类号: F273.1;DF01

文献标志码: A

文章编号: 1671-8798(2015)01-0068-05

# Analysis on predicament and outlet of local legislation of science and technology

## —Based on technology innovation of small and medium-sized enterprises

GU Jianya

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

**Abstract:** Strengthening the local legislation of science and technology is one of the most effective means to improve local management of science and technology and promote the innovation ability development of the small and medium-sized enterprises (SMEs). There are some imperfections or problems with the current local legislation of science and technology. The local legislation characteristic is not apparent, the legislative purpose is one-sided, and the legislative initiative is not enough, and the legislative precise degree is not high as well as the legislative process is somewhat closed. To further promote the local legislation of science and technology, it is needed to make best use of local legislative power and enhance the coordination or harmonization of legislation, and build the normative system of new technology orientation

收稿日期: 2014-12-18

基金项目: 浙江省软科学研究计划项目(2013C35027)

作者简介: 顾建亚(1971— ),女,浙江省慈溪人,教授,博士,主要从事行政法学和立法学研究。

based on the purpose of green-development, as well as perfect the mechanism of expert argumentation and public participation adhering to the legislature playing the leading role.

**Key words:** local legislation of science and technology; small and medium-sized enterprises; technological innovation; problem analysis; countermeasures

技术创新是中小企业发展的根本动力和重要途径,而科技立法无疑是推动中小企业技术发展的主要力量。就科技立法现状而言,尽管国家已制定了一系列有利于科技创新的法律法规和相关的政策措施,但由于当前国家科技法律法规的内容颇为原则,以及操作性欠缺,各地方在客观上需要制定更为具体的科技法律规范,对国家科技立法进行补充和完善,以适应地方科技服务管理工作的实际需要。国内外的科技管理实践证明,加强地方科技立法,是完善地方科技管理、促进中小企业创新能力发展的最有效的手段之一<sup>[1]</sup>。为进一步发挥科技立法在促进和保障中小企业自主创新和科技进步方面的重要作用,本研究拟以浙江省为例,在分析其科技立法现状之基础上,提出完善地方科技立法的若干对策建议,以就教于方家。

## 1 地方科技立法现状及问题分析

### 1.1 地方科技立法是中小企业技术创新的法制保障

中国共产党十八大报告指出,科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置。中小企业特别是科技型中小企业是国家创新体系中最活跃、最有效率的部分,是技术创新的源头和技术成果转化的直接载体,是推动国家产业技术进步的重要力量。近年来,涌现出了一批具有较强技术创新能力的高科技企业,但总体而言,中小企业由于经济基础相对薄弱,技术创新能力和水平依然偏低。完备的科技法制能为中小企业技术创新提供强有力的支持与保护,也能为政府科技管理特别是中小企业技术创新政策的制定提供基本法律依据。

本文所称的地方科技立法,是指地方立法机关为促进地方科技进步、增强自主创新能力,依照法定的职权和程序,制定有关科技内容的地方法规规章的活动。在其内容上,主要是对研究开发、技术市场、科技成果保护、科技奖励、技术推广、科技成果转化、国际科技交流与合作等方面<sup>[2]</sup>进行服务与管理规范,从而支持和推进中小企业的技术创新和发展。近年来,地方政府纷纷加快了科技法制化步伐,并注重地方科技立法对中小企业技术创新的推进和保障。以浙江省为例,中小企业在经济发展中占有举足轻重的地位。浙江省是中国企业技术创新能力最强的地区之一,中小企业数量极大,有众多工业园区,并在此基础上产生了14个产业集聚区,现正面临着产业集群升级、区域经济转型与中小企业成长之重要任务,省政府十分重视科技法制建设工作,该省《科学技术十二五发展规划》强调指出,要完善与落实鼓励自主创新的政策法规,依靠法律手段保障和推进科技进步。近年来,浙江省根据自身优势及传统产业发展需求,制定、颁布了一系列地方性科技法规规章,已基本形成中小企业尤其是科技型中小企业技术创新规制与服务的良好局面,为该省中小企业技术创新提供了强有力的支持与保护。其地方科技法律体系涵盖了技术创新、成果转化、能源环保、知识产权、人才经费、政策激励、科技普及等。就立法层级效力而言可归于3个层面:一是与国家科技基本法相对应的地方科技基本法,如《浙江省科学技术进步条例》;二是地方单项科技法规,如《浙江省技术市场条例》《浙江省促进科技成果转化条例》;三是地方政府规章,如《浙江省科学技术奖励办法》《浙江省技术秘密保护办法》。根据地方立法权的运行特点,可归为两类:一类是对国家法律、行政法规的实施细则,如《浙江省促进科技成果转化条例》;另一类是结合地方特色的自主性立法,如《浙江省高新技术促进条例》。

随着经济发展和文明进步,地方科技立法也面临着新的挑战 and 任务。一是中小企业集中区域,存在产业结构层次偏低,经济发展依赖外需的弊端,特别是在技术研发、成果转化等层面,自主创新能力弱。因而,大力推动技术创新,促进产业结构优化升级,已成为经济发展之中心任务。二是中小企业在发展经

济过程中,环境与生态破坏现象屡禁不止。这些年来,中小企业在创造前所未有的物质财富的同时,也付出了巨大的环境代价,进而束缚了自主创新与可持续发展。在一个较长的时期内,单纯依靠中小企业自身来摆脱上述困境显然是不切实际的,需要通过完善地方科技立法,对中小企业技术创新进行宏观调控和规范管理,特别是对低碳型的科技创新产业予以支持,促使科技立法在中小企业自主创新和地方经济发展中更好地发挥作用,以实现经济发展和生态文明的和谐共存,这是一个艰巨的任务。

## 1.2 现行地方科技立法之症结分析

中国地方科技立法在促进地方科技、经济发展和中小企业自主创新方面起到了一定的保障作用,但与一些发达国家相比、与科技创新在经济发展中的战略地位相比,还远远不够。现行的科技法规政策尚存在一些不完善之处。

### 1.2.1 地方特色不明显

根据《中华人民共和国立法法》规定,地方性法规还可以制定属于地方性事务的地方性法规,并且可以根据本地方的具体情况和实际需要,先于法律、行政法规而制定地方性法规;地方政府规章也可以制定属于本行政区域的具体行政管理事项。可见,地方立法带有一定的自治性。立法权由中央下放到地方,旨在使立法活动能够因地制宜,更好地反映地方特色,切合本地实际<sup>[3]</sup>。就现状而言,地方科技立法与本区域经济发展战略相结合的区域特色不甚明显,大多是对国家层面法律法规的落实和细化,然而结合本地特点提出的创见偏少,普遍存在简单“复制”国家立法的现象,如地方立法机关制定的科学技术进步条例、促进科技成果转化条例等,而且缺乏结合地方实际需要制定的解释性、执行性或先行性的配套法律规范。

### 1.2.2 立法宗旨片面化

更多地强调了科技进步对经济的推动而忽略了法律对科技负面影响的抑制。《中华人民共和国科学技术进步法》是调整中国科技活动的基本法,其立法宗旨强调了依靠技术进步推动经济的发展,对依法限制技术的滥用和规避技术带来的危害没有给予明确的规定。可见,中国科技法律对生态环境协调的重视程度是不够的,西方一些国家所经历的“先污染后治理”模式造成的对生态文明的极大破坏,应是前车之鉴,值得深思<sup>[4]</sup>。需要指出的是,地方科技进步条例几乎无一例外地照搬了国家层面的立法宗旨,缺乏有关科技开发的生态协调保护机制的规定。浙江省一些县级市的工业园区,环境污染非常严重,多年来没有得到实质性的治理和改善,究其原因,其中一个不可忽视的因素是立法强调经济发展,致使法律施行存在误区。

### 1.2.3 地方立法主动性欠缺

迄今为止,地方立法中尚缺乏专门服务于中小企业即促进、激励和保护中小企业技术创新的法律体系,中小企业技术创新法律体系不健全。除了一般层面的科技立法之外,有关中小企业技术创新的法律规范,散落于能源、环保、知识产权、中小企业管理等多个规制领域。因立法环节各行其是、缺乏沟通,规定分散而缺乏系统性,容易引发以下问题:一是立法衔接上的脱轨导致执法矛盾和适法难题;二是规范重复或空白,从而未能及时保障中小企业的全面技术创新,比如缺乏中小企业科技投入、中小企业信息咨询服务等专门的法律规范。

### 1.2.4 立法精细化程度不够

地方科技立法仍停留于粗放型阶段,缺乏科学性、针对性和有效性,立法实效性难以保障。具体表现为:一是法律条款内容概括抽象,常带有纲领性、原则性、口号性,或者内容缺乏针对性、科学性、可操作性,致使一些条款制定后从未被适用而成为“垃圾条款”;二是片面强调科技立法的特殊性、倡导性,忽视其应有的普遍性和强制性,地方科技立法往往强调用肯定、鼓励、倡导的方法,例如《浙江省科技进步条例》分别使用了 26 个“鼓励”和“支持”字眼,而强制性条款不多或监督性机制缺位,使得地方科技立法在某种意义上成为一种宣传性的软法。

### 1.2.5 立法程序相对封闭

在科技立法过程中,有些科技政策法规是在没有充分听取民众意见或邀请专家进行充分论证的基础

上形成的,专家论证、公众参与立法机制不健全<sup>[5]</sup>。地方科技立法程序亟待进一步完备和创新。此外,较之其他领域的地方立法,科技立法尚缺乏有效深入的理论研究支撑,特别是地方科技立法的理论、规律、特点等,致使科技立法在重视程度、推动力量和保障功能方面缺乏氛围营造与大众推进。

上述现象必然会阻碍地方科技创新工作的步伐。因而,迫切需要用足地方立法权,有效细化和落实国家科技法律,加强地方立法的针对性、体系性和创新力度,以及法规规章实施的有效性和可操作性,完善科技立法程序,健全地方特色科技法律规范体系,促进中小企业技术创新的绿色发展。这是当前地方科技立法所要解决的关键问题,也是新形势下地方科技立法建设的一个总体目标。

## 2 创新地方科技立法的对策思路

中国共产党十八届四中全会指出,建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,其中,提高立法质量是关键,为此要发挥好立法机关的主导作用。本研究拟从立法权限、立法程序、立法内容3个维度,对如何克服现实症结、创新地方科技立法体系提出几点浅显的看法。

### 2.1 立法权限:用足地方科技立法权,强化协同或统一立法

《中华人民共和国立法法》赋予地方立法机关在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,制定地方性法规,以及根据法律、行政法规和地方性法规制定规章的权力。尽管各地纷纷加强科技立法,拥有了一些科技法规规章,但服务于企业自主创新的部分,基本停留在政策层面。因此,完善地方科技立法,首先要用足地方立法权。具体而言应把握2个维度:在纵向上,地方科技立法应是对国家立法的细化或在合法框架内的补充、拓展;横向上,地方科技立法应根据各地不同的经济发展水平、产业结构、地理位置、自然资源和人文环境而因地制宜地做出,使立法具有鲜明的地方特色,在促进当地经济发展、提高科技水平和自主创新能力等方面发挥应有作用<sup>[6]</sup>。为此,地方科技立法需要加强实证调查研究,畅通信息反馈渠道,对现行立法进行绩效评估,在地方性法规规章的自主性、先行性上积极探索和勇于尝试,比如,根据执法现实需要,依职权对上位法的立法空白作出的填补性(拓展与补充)规定,切实为中小企业技术创新构筑良好的法治环境。

其次要控制和解决现行科技立法中存在的立法重叠或冲突现象。立法不统一容易造成资源浪费,如重复技术投资、机构之间缺乏技术合作与共享等。由于规制对象本身具有交叉性,或者不同部门对同一事项均有科技方面的管辖权,比如对中小企业的规制,涉略自主创新技术研发、知识产权保护、生态环境协调等问题,不同职能部门基于各自侧重的领域分别进行立法起草,导致重复或交叉立法,难免会有相互之间规定的不一致和不衔接。此外,基于立法各自为政,缺乏沟通与整合,所以一项新开发的技术通常局限于一个行政部门应用,造成科技资源的浪费。为此,需要建立跨部门协同或法制机构立法起草机制。也就是,由几个政策相关部门协同起草,或者由政府法制机构起草。一方面减少立法冲突、重复或空白,降低立法成本;另一方面能有效防止部门利益的法律化。为避免立法资源的浪费及执法冲突,还应对现行科技立法进行系统梳理和归类,并加强科技立法与环保等相关立法,以及地方性法规规章与政策措施之间的对接与整合。可以建立科技立法资源的评估管理机制,定期实施重复立法现象的识别与合并。如美国行政管理和预算局(OMB)负责评估行政机构的信息资源管理实践,查找和鉴别潜在的关于政府立法程序的重复制度,审查支持在线立法的资金及其他相关的技术投资,以及在其他行政部门的相似或相同的努力/工作,并帮助促进部门间的联系以获取信息,以达到效率最大化<sup>[7]</sup>。

### 2.2 立法内容:以绿色发展为宗旨,构筑以扶持新技术开发为核心的规范体系

中国共产党第十八次全国代表大会报告指出,生态文明建设应放在突出地位,并融入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程。这就对现行科技立法提出了新课题、新任务。中小企业在其整个生产经营活动中,对自然生态环境有着直接或间接的影响。具体表现在以下两方面:1)生态资源的浪费。一是中小企业技术水平低下,生产效率难以提升,需要投入大量自然资源和消耗能源,致使不可再生资源逐渐耗尽;二是中小企业投入-产出效率较低,同样造成自然资源的巨大浪费。2)环境质量的

恶化。中小企业在中国企业中所占的比重较大,因环保意识淡薄而在生产中产生的大量有害废弃物冲击着全球生态环境的协调发展,使地球环境质量急剧恶化。所以,地方科技立法在关注中小企业技术创新法制需求中迫切需要引入绿色发展思想,即确立经济发展与生态文明协同的立法宗旨,加速中小企业技术创新进入新的发展阶段——绿色发展阶段。

技术是企业自主创新的核心,也是解决中小企业环境问题的根本,特别是绿色技术的开发与应用,不仅保护了环境而且节约了企业成本,政府应该在此发挥积极的作用。换言之,政府的帮助,最根本的就是技术资助。比如在德国,中小企业能获得政府大量帮助以取得相应条件。政府不仅为企业制定碳排放的路径规则,而且时常告知“我们会尽力帮助你,特别是如果你们有对技术的准入之需要<sup>[8]</sup>”。发展新技术主要是绿色技术是一项复杂的社会系统工程,需要一系列相关政策体系的配套服务。为此,地方科技立法至少可致力于以下事项:1)新技术的发展和推广;2)用政府采购来激励自主创新产品的研发和生产;3)扶持自主创新产品的交易和出口;4)更新环境规制以鼓励绿色技术的应用;5)强调绿色技术能提高生产力和创造新的市场(跨越全国各个行业的)的战略;6)中小企业技术创新的关键在于自主知识产权的保护与建立,因此,在科技立法中应该对中小企业的专利等知识产权给予特别保护和扶持优待。

### 2.3 立法程序:坚持立法机关为主导,健全专家论证与公众参与机制

现行地方立法,基本上是由行政职能部门起草初稿,报立法机关备案,或者由立法机关委托行政职能部门起草制定的。由于缺乏有效的立法监督和协商程序,立法往往具有部门利益痕迹<sup>[9]</sup>。因此,科技立法过程在坚持立法机关主导的前提下,要健全专家论证和公众参与机制。很显然,专业知识和专业化与地方科技立法的质量紧密相关,立法机关在努力提高专家意见之参考价值的同时也要对专家意见予以充分遵从,而不是流于形式。公众参与科技立法,有助于实现立法过程的公开透明,吸取大众智慧以修正专家立法的不足,平衡不同利益关系,以便于得到公众信任而使科技法律规范的实施更加顺畅。近年来,电子立法的发展为公众参与提供了很大便利,使参与方式更趋多样化,在座谈会、听证会、论证会等面对面参与形式之外,开始探索在线参与途径,后者能有效减少参与成本,提高参与的便利度。此外,为提高参与的积极性,可以考虑实施有偿参与。

## 3 结 语

健全的地方科技立法,是中小企业技术创新的基本法律保障。完善地方科技立法改革,就是要明确在“自主创新”和“生态文明”背景下,充分行使地方立法权,着力转变政府角色定位,凸显中小企业技术创新在科技服务管理中的特殊地位,促进科技立法在促进技术创新保障、产业结构优化升级、环境保护之间的协调共生,以实现中小企业可持续发展和科技立法规制效益的提升,进而推动地方经济和生态文明的发展。

### 参考文献:

- [1] 张耕. 地方科技立法初探[J]. 科技与法律, 2000(3): 78-80.
- [2] 马连芳. 关于进一步完善我国科技立法工作的思考[J]. 中国科技论坛, 2005(6): 83-87.
- [3] 王诚. 刍议行政区域冲突规范[J]. 行政法学研究, 2004(3): 38-43.
- [4] 范在峰, 李辉凤. 论技术理性与当代中国科技立法[J]. 政法论坛, 2002, 20(6): 51-54.
- [5] 郭文泽. 关于我国科技立法与政策制定的思考[J]. 中共郑州市委党校学报, 2012(2): 57-59.
- [6] 周欣欣, 刘昕. 我国地方科技立法比较研究: 以江苏省为例[J]. 行政与法, 2010(5): 78-81.
- [7] Office of Management and Budget. OMB accelerates effort to open federal regulatory process to citizens and small businesses [EB/OL]. (2002-05-06)[2014-11-30]. <http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2002-27.pdf>.
- [8] Creighton J L. The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement[M]. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- [9] 李明华, 陈真亮, 文黎照. 浙江省生态保护立法回顾与展望[J]. 法治研究, 2008(6): 16-21.