



科技政策与管理科学系列丛书

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

范晓峰 著

IPM

知识产权出版社

D922-174

4462

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

范晓峰 著

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

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/范晓峰著. —北京：知识产权出版社，2005.12

ISBN 7-80198-364-5

I. 科… II. 范… III. 科技法-立法-工作-研
究-中国 IV. D922.174

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 135726 号

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

范晓峰 著

责任编辑：李鹿嘉

责任校对：董志英

装帧设计：段维东

责任出版：杨宝林

知识产权出版社出版

地址：北京市海淀区马甸南村 1 号 邮编：100088

电话：(010) 82000893 (010) 82000860-8101

印刷：北京市兴怀印刷厂

经销：新华书店及相关销售网点

开本：720mm × 960mm 1/16

印张：27.25

版次：2006 年 6 月第 1 版

印次：2006 年 6 月第 1 次印刷

字数：400 千字

定价：49.00 元

ISBN 7-80198-364-5/D·372 (1499)



范晓峰，高级工程师，毕业于中国科技大学（北京）研究生院管理科学专业。曾任中国科学院团委书记、第六届全国青联委员，中国科学院科技政策与管理科学研究所副所长等职。现任全国人大教科文卫委员会科技室主任。20世纪80年代初，开始从事科技政策与管理科学的研究工作，90年代从事知识产权保护研究和国家科技立法工作；参与制订、修订了5部国家法律。曾承担和完成了国家有关部委和中国科学院委托的多项软科学研究课题，获得两项国家科技成果证书和中国科学院“管理人员突出贡献津贴”。曾发表论文数十篇，撰写的《中国的科技成果与产权保护》、《中国R&D投入趋势研究》、《中国的科技人才流动社会化公共服务体系》、《知识经济与科技法制建设》和《科技立法在我国立法工作中的地位和作用》等论文，先后被第四、五届国际科技指标会议和国际科学政策研究理事会（ICSPPS）年会及《中国改革经纬录》、《中国新时期社会科学成果荟萃》、《知识经济文集》等论文集收录；并主持编著了《科研单位民主管理论丛》和《科学技术普及法释义》两本书。曾担任中国科学院科技政策与管理研究会副理事长、中国知识产权研究会第三届理事会常务理事。目前担任中国科学学与科技政策研究会理事、中国高技术产业发展促进会常务理事、中国科学技术金融促进会理事、中国科学技术法学会副会长、中国专利保护协会专家顾问、北京市人民政府专家顾问等社会职务，并担任了2003、2004、2005年度国家软科学研究计划项目评审专家的工作。

总序

在经济全球化、科技发展日新月异的时代，面对日益增强的人口、资源、环境压力，中国未来发展充满了机遇和挑战。从把握科技革命及其引发的产业革命带来的战略机遇出发，需要加强国际科学技术发展趋势分析和前沿热点问题研究。加强国家经济社会发展对科学技术发展和创新能力基础设施建设的需求研究，加强自然科学与社会科学交叉重大问题研究，推进我国经济增长方式的转变，提高国家综合实力和竞争力。

中国科学院科技政策与管理科学研究所秉承“志同道合、经世致用”的所训，树立高度的社会责任感与崇高的历史使命感，瞄准国家发展需求，积极拓展学术研究应用推广，以知识创新报效国家、服务社会。研究所建所以来，一方面围绕国家宏观管理部门决策需要开展科学技术发展战略、科技政策与管理问题研究，提出了许多有科学支撑的政策思路，另一方面围绕产业和企业管理需求开展了大量的实证研究，为银行、民航、石油等行业和企业提供许多重要而且有效的解决方案。与此同时，加强科技政策与管理科学方向的理论方法应用。研究所先后多次获得国家级、省部级科技进步奖励，为国家宏观管理部门、地方政府、中国科学院发展与改革提供了重要支撑，为企业发展提供了大量高质量咨询服务。多年来，研究所先后获得国家科技进步奖项，省部级科技奖项。

出版“科技政策与管理科学系列丛书”主要目的有3点。一是丰富理论方法研究。鼓励长期从事科技政策与管理科学研究的专家系统整理以往的研究工作，并进行系统、深入的理论思考，以丰富科技政策与管理科学理论。二是加强学科队伍建设。通过出版本套丛书，促进学科交叉融合，为青年研究工作者和研究生进入科技政策与管理科学研究领域提供重要的入门参考书和教学参考书教材。三是推动学术交流合作。将丛书作为研究所学术交流与合作的平台，“以文会友”和传播知识，扩大研究所与政府、企业和学术界的交流与合作，以知识创新报效国家服务社会。

秉承“经世致用”思想，本丛书一方面浓缩研究所各个历史时期重要研究成果，另一方面展示研究所最新研究成果，力求兼顾理论方法研究和实证研究，书中无不凝聚了作者多年研究的心智。无庸讳言，书中观点未

必都很成熟，欢迎学术界同仁批评指正，以繁荣科技政策与管理科学研究。

中国科学院科技政策与管理科学研究所所长 穆荣平

2006年5月21日

序

随着科学技术的迅速发展和法制建设的不断完善，科学技术与法制建设形成了一种互动的关系。一方面，科学技术的发展要通过相应的法制建设加以规范、保障和促进；另一方面，法制建设本身也受到科技发展的深刻影响和推动。

科学技术发展对法律的影响，首先表现在对立法的影响。一是随着科学技术的发展，特别是科技成果用于生产领域，产生了种种新的社会关系，需要用法律来调整。例如，1474年，威尼斯共和国颁布了人类历史上第一部专利法，开创了以法律保护技术发明的先河；20世纪以来，随着现代科学技术的发展，导致了计算机、基因技术、航空航天、原子能方面的立法纷纷出台。二是随着科学技术的发展，对一些传统的法律领域提出了新的挑战。比如，由于现代医学的发展，特别是人工授精、试管婴儿、人类胚胎移植的成功，使抚养关系、继承关系多元化，从而给婚姻家庭和继承方面的法律带来很大冲击。又比如，计算机创作音乐、美术、诗歌等作品的大量出现，使版权归属成了问题。三是科技知识、科技成果被大量应用到立法过程中，使法律规范日趋科学化。比如，许多环境保护方面的法律，规定了污染物的排放标准，规定了污染的预防措施，这些规定的依据，也都是科学技术的研究成果。科学技术对法律的影响，还表现在对法律思想的影响方面。例如怎样从法律上判定人的死亡，如何对待犯罪的精神病理因素，等等。

法制建设对科技发展的影响，首先是保障和促进作用，例如各国都有大量关于合同、版权、专利、税收、标准化等方面的立法。其次是规范、抑制、预防作用。通过立法，来有意识地控制这些科学技术的负面影响或采取一些预防措施，是十分必要的。

我国的科技立法起步较晚，但进展迅速，在过去20余年间取得明显进展，已经从宪法、法律到行政法规，初步形成了一个多层次的与科技活动有关的法律规范体系。同时结合中国实际，制定了《科学技术进步法》、《专利法》、《技术合同法》、《农业技术推广法》、《促进科技成果转化法》、《科学技术普及法》等多部同科技活动直接相关的法律，对于推动科技事业的发展起到了重要的作用。

范晓峰同志是我国科技立法的重要见证人和参与者之一。他曾长期从

事科技管理和科技政策研究工作，1996 年到全国人大教科文卫委员会工作，特别是担任科技室主任之后，支持或参与了多部科技法律草案的起草、修订工作和执法检查，并对一些同科技活动密切相关、但立法条件尚不完全成熟的立法建议案，例如关于科技风险投资的立法、科研机构的立法、基因保护与生物安全立法等开展了深入的调研。本书收录的是晓峰同志在参与科技立法和科技法律监督工作的实践活动中发表的一些思考性文章以及他从事科技政策研究时发表的部分文章，其中有些文章反映了我国科技法制建设的真实进程，有些文章包含着作者本人的理论思考，体现了作者的理论勇气，提出了新的思路和对策。我祝贺这本文集的出版，也希望晓峰同志在科技法制建设方面有更多的探索，作更大的贡献。

方 新

2005.8

目录

第一部分 科技立法工作回顾与思考

中国科技立法工作的回顾与展望	(3)
关于“科技立法五年规划”设想的几点说明	(11)
基于技术学习与知识整合 关于科技立法五年规划问题	(17)
关于我国民营科技企业法律地位的几点思考	(21)
知识经济与科技法制建设	(29)
抓紧制定科技风险投资法律法规 为建立我国风险投资 机制提供保障	(33)
关于电子商务环境下的知识产权保护问题	(37)
关于专利法修订过程中需要探讨研究的几个问题	(43)
关于我国专利制度中一些理论与实践问题的探讨	(51)
重视全国人大代表议案进一步加强科技立法和法制 监督工作	(71)
科技立法在我国立法工作中的地位和作用	(79)
关于外观设计“实用艺术作品”应受著作权法保护 的问题	(89)
美国开展“公众理解科学”活动的运行机制 问题	(93)
我国基因保护和生物安全立法基本情况	(105)
全社会的共同责任	(117)
日本防灾法律执法体系对我国防灾执法工作的启示	(119)
九届全国人大科技立法工作回顾与思考	(129)
关于制定促进和规范我国高技术产业发展有关法律的 几点思考	(143)
关于制定十届人大科技立法规划的思考	(153)
对制定风险投资法律法规的几点思考	(159)
意大利、德国的灾害紧急救援管理及运行机制对我国的 几点启示	(165)

关于有限合伙制在风险投资中重要作用的探讨	(177)
科技与经济相结合的机制要靠法律保障	
——对法国和荷兰科技法律制度考察的启示	(187)
国家自然科学基金管理的法制化是推动我国原始创新的	
重要保障	(199)

第二部分 科技政策研究

科学技术进步的重大作用	
——从日本科学史得到的启示	(207)
科学技术的发展特点和趋势初探	(213)
科研管理中的决策目标与多维性思维	(219)
日本的科技政策	(223)
我国 NSFC 与各国科学基金组织之比较	(237)
中国科学院知识产权保护状况及建议	(249)
加大科技投入促进科学技术大发展	(257)
中国科技成果与产权保护	(265)
中国 R&D 投入趋势研究	(271)
参加瑞典国际会议情况汇报	(277)
我国开展无形资产评估理论与方法研究及评估	
工作状况	(281)
我国科技经费投入存在的问题及建议	(295)
关于在第二次现代化评价指标体系中增加新	
指标的建议	(299)

第三部分 科技人才和教育

关于实现科技队伍结构优化的运行机制问题	(305)
人才流动理论及其应用研究	(313)
中国科技人才流动社会化公共服务体系	(315)
对科学界伦理道德建设的几点思考	(321)
积极稳妥地发挥高等教育产业对经济增长的巨大潜能	(335)

第四部分 科技体制改革

浅谈民主管理与决策科学	(341)
-------------------	-------

科学哲学的指导作用与科技体制改革	(345)
所长负责制与民主化建设	(349)
技术开发型研究所引入市场机制的一个重要课题	
——关于产权界定和保护的一点思考	(359)
新的机制就要有新的创造力	
——江苏省民营科技企业调查启示	(363)
关于深化科研机构管理体制改革的几点建议	(371)
附录	
关于《技术合同法》实施情况的检查报告	(379)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国	
科学技术进步法》实施情况的书面报告	(385)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国	
促进科技成果转化法》实施情况的报告	(393)
关于跟踪调研《中华人民共和国促进科技成果转化法》	
实施情况的报告	(401)
《中华人民共和国防震减灾法》执法检查报告	(409)
全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国	
科学技术进步法》实施情况的报告	(417)
后记	(425)

第一部分

科技立法工作回顾与思考

中国科技立法工作的 回顾与展望

在当代，科学技术是第一生产力，科技进步已成为经济发展的决定性因素。在中国社会主义法制建设中，科学技术法制建设是其重要的组成部分。因此，加强科技立法，建立具有中国特色的科技法律体系，是促进科学技术工作面向经济建设和社会发展、实现科教兴国和可持续发展战略的客观要求。

一、中国科技法制建设发展沿革

中国实行改革开放以来，科技法制建设大致可分为三个阶段。

1. 第一阶段：十一届三中全会至《中华人民共和国专利法》（以下简称《专利法》）实施前

1978年前中国的科技立法工作处于初始状态，其特点是数量少、层次低，而且内容分散。中国共产党十一届三中全会后，科技法制建设步入准备期。从1978~1984年的6年多时间，中国国务院颁行的科技法规和国务院各部门发布的科技规章合计近百件。其中主要的科技法规有：关于科技成果奖励方面的《发明奖励条例》、《自然科学奖励条例》、《合理化建议和技术改进奖励条例》、《科学技术进步奖励条例》；关于科技成果管理方

• 此文是作者为1998年2月访问美国的八届全国人大科技代表团准备的参考资料，当年12月进行了修改

面的《科学技术档案工作条例》、《科学技术保密条例》、《关于科学技术研究成果的规定（试行）》；关于科技人员管理方面的《科学技术干部管理工作试行条例》、《聘请科学技术人员兼职的暂行办法》、《实行科学技术人员交流的暂行办法》、《关于科技人员合理流动的若干规定》等。这一时期，中国科技法制建设的主要特征：一是立法数量激增，二是偏重科技管理的法规较多；但占全国同期颁行的法律和法规总数的比例仍偏低，只有总数的1%。此外，科技立法工作缺乏先行研究和整体设计，还没有考虑整个科技立法规划的制定。

2. 第二阶段：从《专利法》实施到中国科技进步法颁布前

1984年3月12日，中国第六届全国人民代表大会常务委员会第四次会议审议通过了《专利法》，并于1985年4月1日正式实施。这部旨在保护发明创造专利权，以促进科学技术进步的法律是中华人民共和国建国以来第一部科技单行法律。专利法的制定与实施对于中国的法学理论、司法实践、社会观念、价值取向都产生了很大的影响。它为中国科技体制改革的突破口——实现技术成果商品化，从理论到实践上都提供了一定的依据。为加强计量监督管理，保障国家计量单位制的统一和量值的准确可靠，有利于生产、贸易和科学技术发展的《中华人民共和国计量法》（以下简称《计量法》），也于1986年7月1日开始施行。

为适应中国技术成果商品化和技术市场开拓的需要，《中华人民共和国合同法》（以下简称《技术合同法》）于1987年6月23日经中国六届全国人大常委会第二十一次会议审议通过，并于同年11月1日起施行。这部法律是世界上第一部综合性的技术合同单行法律。随之，为了发展社会效益，维护国家和人民的利益，使标准化工作适应社会主义现代化建设和发展对外经济关系的需要，《中华人民共和国标准化法》（以下简称《标准化法》）于1989年4月1日施行。为保护文学、艺术和科学技术作品著作权的著作权，《中华人民共和国著作权法》（以下简称《著作权法》）也于1991年6月1日开始施行。作为其配套行政法规的《计算机软件保护条例》于同年10月1日起施行，这标志着中国将计算机软件著作权正式列入中国科技法制和知识产权法制的保护范围。据统计，在此期间颁布的科技法律、法规和规章约200多种；除《专利法》、《技术合同法》、《著作权法》及其实施细则和《计算机软件保护条例》外，其他重要科技法规、规章有：《关于技术转让的暂行规定》、《关于科学技术拨款制度的暂行规定》、《关于促进科研、生产一体化的规定》、《关于进一步推进科研机构管理的暂行办法》、《关于实行专业技术职务聘任制度的规定》、《关于进一步

推进科技体制改革的若干规定》、《关于推进科研设计单位进入大中型工业企业的规定》、《技术引进工作暂行办法》、《科学技术成果鉴定办法》、《技术合同管理办法》、《企业专利工作办法》、《专利代理条例》等。

这一时期，中国科技法制建设的主要特征为：

(1) 加强了知识产权保护法制。中国的《专利法》、《著作权法》及其许多配套法规，以及 1983 年 3 月 1 日施行的《中华人民共和国商标法》(以下简称《商标法》)(1993 年 2 月第七届全国人大常委会三十次会议通过了修改的决定)，使中国的知识产权法律保护制度基本成型。

(2) 健全了技术合同法制。中国的《技术合同法》及其配套法规《技术合同法实施条例》的颁行使中国的技术合同法律体系基本成熟，也标志着技术合同法制的具体化、系统化、科学化和可操作化；与此同时颁布的技术市场与技术合同的法规、规章，也进一步健全了中国的技术贸易法律制度。

(3) 注重了科技立法规划工作。为了提高科技立法的主动性、预见性和科学性，在这个时期内中国立法机关注重了研究和制定科技立法规划的工作，特别是较多采取先组织力量立项，进行软科学研究、可行性分析，从整体设计和大系统考虑规划科技立法。此外，还注重强调法律实施监督，广泛宣传与普及科技法律知识，做好科技法律、法规和规章的解释和说明等工作。

3. 第三阶段：中国科技进步法施行之后

1990 年在中国七届全国人大第三次大会上，许多全国人大代表联名提出了第 127 号提案，建议加紧制定中国科技进步法，贯彻“科学技术是第一生产力”的战略方针。这一提案，受到立法机关的充分重视；科技进步法法律草案迅速列入了七届全国人大立法计划。1990 年 6 月开始起草的科技进步法法律草案，历时 3 年于 1993 年 7 月 2 日由中国第八届人大常委会第二次会议审议通过，并于当年 10 月 1 日起施行。《中华人民共和国科学技术进步法》(以下简称《科学技术进步法》)是一部兼具科技进步法和科技促进法作用的科技大法；它调整和规范了包括科学技术活动的全部范围，规定了科技工作的基本准则，为制定其他单项科技法律、法规提供了基本依据。

这一阶段颁行的其他重要法律、法规主要有：《中华人民共和国农业技术推广法》(以下简称《农业技术推广法》)(1993 年 7 月 2 日施行)、《中华人民共和国反不正当竞争法》(以下简称《反不正当竞争法》)(1993 年 12 月 1 日施行)、《中华人民共和国促进科技成果转化法》(以下简称《促进科技成果转化法》)(1996 年 10 月 1 日施行)、《植物新品种保护条例》

(1997年10月1日施行),载有“侵犯知识产权罪”专节的新修订的《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)(1997年10月1日施行),以及《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)(1997年12月29日公布)。这一时期,中国科技法制建设的重要特点是:

(1) 科技进步法制化。具有中国科技基本法律性质的科技进步法的贯彻执行成为本时期科技法制建设的重心。1995年5月中共中央、国务院作出了《关于加速科学技术进步的决定》,提出了实施科教兴国战略的重大决策后,全国各地更加重视科技进步法的贯彻实施。现在已有20多个省、自治区、直辖市制定了地方科技进步条例和《科技进步法》的实施办法。许多省、市还在技术市场管理、科技成果管理和农业技术推广方面制定了地方性法规。重庆市、沈阳市等大中城市还率先制定了地方科技投入条例。这些地方性法规结合当地实际,操作性强,有力地保证了中国科技进步法的贯彻实施。

(2) 科技普法深入化。这一时期前后,中国在全国展开了科技普法工作,特别是在广大科技人员中普及《技术合同法》和知识产权方面各项科技法律,开展普法、知法、懂法和守法的教育。在全国许多省市,每年举办“科技日”、“科技周”等活动,普及宣传科技进步法,努力提高全社会的科技意识,取得了很大成效。在中国,依靠科学技术促进经济建设发展,已成为亿万人民群众的强烈愿望。

(3) 科技司法规范化。科技司法不但要遵循司法工作的一般规律,还必须符合科技活动的内在规律。中国坚持司法审判和行政处理相结合,形成“两种途径、协调动作”的独特体制。这是中国知识产权保护工作区别于世界各国的一个重要特点。在这一时期,中国的科技司法工作的量和质有了较大提高。最高人民法院和北京、上海、广东、福建、海南等省、直辖市高级人民法院以及一些重要城市的中级人民法院,先后建立了知识产权审判庭或专门的合议庭;培养了一批专业水平较高的法官,妥善审理了一批案件,公正地保护了知识产权案件中中外当事人的合法权益。最高人民法院发出了《关于正确处理科技纠纷案件的若干问题的意见》等司法解释,最高人民检察院也发出了《关于办理科技活动中经济犯罪案件的意见》等文件,有效地保护了科技人员从事经济活动过程中的正当权益。

经过改革开放近20年的努力,中国先后制定了具有基本法律性质的科技进步法;建立了趋同国际水平的知识产权保护法律制度;制定了积极促进科技成果转化的法律规范;制定了一系列科学技术管理的法律规范;并初步建立了科技进步的法律实施与监督体制。可以说,中国科技立法渐成