

(二)

科技立法 研究文集

国家科委政策法规司 编
上海社会科学院法学所

科技立法研究文集

(二)

— 国家科委政策法规司 编著
上海社会科学院法学所

科学技术文献出版社

内 容 简 介

科学技术法学是自然科学和法律科学的边缘科学,在我国是一个新开拓的领域,在国外也还处于探索阶段。本书作者大量地搜集了各发达国家的新技术革命科技立法资料,详尽地介绍了和论述了科技法制在促进科技进步方面所起的指导性、规范性和保障性作用,并对我国科技法制建设提出许多富有创见性的对策。这些论文读来新颖、广达,字里行间充沛着对我国科技立法事业的责任感和勇于探索的精神。

本书可供立法机关、科技行政管理机关,科研机构等单位工作人员及高等法律院校师生阅读。

科技立法研究文集(二)

国家科委政策法规司 编著

上海社会科学院法学所

科学技术文献出版社出版

北京广路15号

二〇二厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092 1/32 19.125印张 410千字

1990年2月北京第一版第一次印刷

印数:1—2700册

科技新书目:209—117

ISBN 7-5023-0961-6/D·10

定 价:11.00元

目 录

发达国家新技术革命立法总论	(1)
一、发达国家高度重视科学技术立法	(2)
二、发达国家科技进步的基础性立法	(6)
三、发达国家的高技术立法	(34)
四、发达国家促进高技术发展的其他法律 调节手段	(63)
发达国家新技术革命立法分论	(76)
一、美国的新技术革命立法	(76)
二、日本的新技术革命立法	(132)
三、西欧国家的新技术革命立法	(167)
四、发达国家的信息技术立法	(184)
五、发达国家的海洋技术立法	(213)
六、发达国家的空间技术立法	(229)
七、发达国家的生物技术立法	(247)
八、发达国家的核能立法和其他新能源立法 ...	(281)
九、国外新技术革命立法探讨	(314)
十、发达国家高技术发展中的环保立法	(334)
我国迎接新技术革命的法律对策探讨	(361)
一、我国科技法制建设的十个“三结合”	(361)
二、突出科技现代化的宪法地位	(386)
三、健全科技立法机构之探索	(396)

四、关于科技进步领导机构立法之探索	(406)
五、新技术革命与我国教育立法探索	(420)
六、关于科技经费政策及立法的探索	(435)
七、关于我国信息技术立法之探索	(455)
八、我国海洋技术立法探索	(467)
九、我国空间技术立法探索	(478)
十、关于制定我国基因工程应用法规之探索 ..	(488)
十一、我国环境保护立法之探索	(502)
十二、关于我国高技术开发区立法之探索	(516)
十三、科研合作及其立法探讨	(533)
十四、世界技术评价制度化浪潮及我国技术 评价立法的初步探讨	(551)

发达国家新技术革命立法总论

倪正茂

当代科学技术正以前人不可思议的速度迅猛发展，一大批新兴技术领域飞快崛起，日新月异，从而形成了席卷全球的新技术革命的浪潮。它推动着传统产业的变革和新的产业群的涌现，也日益显著地影响着人们的社会生活。对这种全球性的新形势，我们决不可漠然处之，置之不理；也不能因循守旧，以习惯了的老一套去企求跟上新的形势。我们必须正视新技术革命浪潮，认真加以研究，抓住时机，采取正确的对策。

新技术革命涉及的科学技术领域十分广泛，主要有信息技术、微电子技术、新材料技术、新能源技术、空间技术、生物工程、海洋工程等等。所有这些新技术的发展，都离不开初级的科学技术基础，今天的新技术革命是科学技术历史发展的延续和高潮。我国科学技术水平与发达国家有相当距离。因此，研究我国迎接新技术革命的对策，必须顾及我国科学技术的现有基础，也就是必须研究发达国家怎样一步步地进入新技术大发展殿堂的历史经验，以作我国的借鉴。

一般地说，发展科学技术可以采取行政手段、经济手段和法律手段加以促进和保障。只有建立起齐全的三元综合配套的机制，才能保证科学技术的预期发展计划的实现。《新技术革命立法探讨》一书仅涉及综合机制的立法一元；至于涉

及行政手段、经济手段的各节，也是从立法角度观察、分析的。

发达国家新技术革命的立法，不仅仅是新技术领域本身的有关立法。它可分为三个层次：第一个层次是基础性立法，包括宪法规范、促进和保障科技发展的一般立法、科技机构法规、科技发展基金立法、技术评估立法，以至教育立法、人才立法、智力产权保护立法以及技术交易、发明奖励立法等等。没有这些基础性立法，不仅今天的新技术革命不能产生，而且往昔的科技发展也不可能存在，更不用说将来新技术革命的进一步发展了。第二个层次是各个新技术领域的直接相关的立法。科学技术的发展已经跃进到一个新的时代，使得关于科技领域的立法也必须象科技本身的专业化分工越来越细密那样，采取分门别类的立法来促进和保障特定科技领域的发展。正因如此，发达国家正纷纷制订关于原子能、微电子、计算机、生物工程、航天技术等等方面的独特法规。第三个层次是与新技术领域间接相关的立法，例如专利法、税法、合同法、标准化法、科研生产协作法以至商业法、运输法等等。这些方面的立法对科技全部领域都密切相关，但在新技术革命时代，正被更广泛、更巧妙地用来促进新技术的发展。刑法、民法以至婚姻法等等，当然与新技术革命无关系，但毕竟与科技本身的发展关系较远，本书就不加探讨和论述了。

一、发达国家高度重视科学技术立法

1984年5月，在波恩召开了一次讨论欧洲技术合作问题的外交部学术座谈会。联邦德国外交部长汉斯·迪特里希·

根舍在5月11日的开幕式讲话中指出，“对付技术挑战”必须多方面的紧密合作，“只能在一个总体过程中来建设它”，“通过这个过程，国家和社会作为整体，才能完成向信息时代的过渡”。这里，国家的作用，在相当大的程度上，体现在科技立法方面。发达国家由于高度重视科学技术立法，为科技进步奠定了较好的教育和人才的基础，对高技术的发展起了推动与保障作用，促成了新技术革命的蓬勃兴起。因此，探讨发达国家新技术革命立法，首先应学习这些国家高度重视的法律调节科技进步问题的经验。

在发达国家中，日本是一个典型的例子。

第二次世界大战使日本成为一片废墟，国民经济陷入绝境。但战后日本迅速恢复了经济、科技实力，到60年代末已成为仅次于美国的资本主义世界第二经济大国。70年代初虽然因中东战争导致石油危机的爆发，一下子使日本经济痼疾暴露无遗，但坏事成了好事的前导。日本不久便确立了“科技立国”的基本国策，狠抓科学技术的发展，迅速摆脱了危机，走上了全面繁荣的道路。现在，日本已形成紧追美国的咄咄逼人的态势。战后日本走过的道路中的一条主要经验，就是始终抓紧科技立法，依靠法律所特有的指导性、约束性和保障性来干预和指导全国的科技工作。日本之高度重视科技立法，有以下几点特别值得我们注意：

一是齐全和完整。据初步统计，目前日本有关科技的法规有200多个，其内容包括：科技行政机关的设置法、组织令和组织规则（如《科学技术厅设置法》、《科学技术厅组织令》、《科学技术厅组织规则》等）；科学研究机构的设置法和组织法（如《航空宇宙技术研究所组织规则》、《无机材料研

研究所组织规则》、《水户原子能事务所组织规程》等)；科技行政机关和研究机构的定员法(如《行政机关职员定员法》、《行政机关职员定员令》)；科技咨询机构的设置法和组织法(如《科学技术会议设置法》、《海洋开发审议会令》、《技术士审议会令》等)；关于科技法人团体的法令和规则(分“特殊法人”法，如《理化研究所法》、《新技术开发事业团法》、《日本原子力研究所法》等；“公益法人”法，如《内阁总理大臣管辖的公益法人的设立与监督规则》、《许可认可等临时措置令》等)；关于科技发展的直接立法(如《原子能基本法》、《核燃料物质的使用规则》等)；关于科技发展的相关法令(如《所得税法》、《法人税法》、《物品税法》等)；有关对外科技合作的立法(如《日本与法兰西科技合作协定》等)。此外还有发展科技或产业技术的各种重大措施和政策的法令。

二是环环相扣，匹配成龙。例如从时间序列来看，日本政府于1956年颁发了《机械工业振兴临时措施法》，1957年颁发了《电子工业振兴临时措施法》，原定施行五年，后来由于效果显著而一再延长，1971年3月，根据新的形势和要求，颁布了《特定电子工业和特定机械工业振兴临时措施法》，用以代替前者，1978年又颁发了《特定机械情报产业振兴临时措施法》。这一系列法规内容有联系，法规具有连续性，如《特定电子工业和特定机械工业振兴临时措施法》是针对发展电子工业和机械工业的要求制定的，当取得相当成就，具备了一定基础后，振兴重点应转移到以增进电子技术和自动化技术为内容的高效产品方面来，所以在1978年以新的立法予以取代。又如从法的制定、实施来看，几乎每一个重要立法，都有一整套的相关法令与之配合。如当颁布《防止由于放射性

同位素引起的放射线病法》后，即颁行了有关的《施行令》和《实施细则》，颁布《海洋科学中心法》后，即颁布有关的《施行令》、《实施细则》以及《关于海洋科学技术中心财务和会计的总理府令》。

三为以有法律效力的各种“制度”、“计划”与法律法令结合，使立法效果更为突出。如1966年日本颁布了《大型工业技术研究制度》，1980年颁布了《下一代产业基础技术研究开发制度》，接着又推出《推进创造性科学技术制度》（1981年），《第五代电子计算机研究开发十年规划》（1982年），《原子能开发利用长远规划》（1982年），《关于研究开发生命科学中先导性、基础性技术的基本计划》（1984年），《宇宙开发大纲》（1984年），《激光研究五年计划》（1986年）等等。

四为不轻易修改法律。日本常常模仿美国制定科技法规，紧追不放，坚持不懈，甚至当美国修改了有关法规时，日本也不轻易变更法规的内容。如日本曾按美国马斯基法，采用了美国关于汽车废气排放的标准。后来美国大幅度地放宽了马斯基法中规定的 NO_x 和HC的标准值，但日本坚持当时的严格标准，不修改有关法规，其结果大大促进了日本汽车废气净化技术的进步，达到了世界的最高水平。又如日本严格坚持1949年6月颁行的《工业标准化法》，使其工业标准件数大大超过了其他国家。从1949到1979年，日本的工业标准件数达到9729件，而同期美国仅5700件，英国7600件，意大利4700件。

其他发达国家高度重视科技立法促进新技术革命发展的情况，国家科委政策局段瑞春同志在《试论科学技术立法》一文（见光明日报出版社《科技立法——新的开拓领域》一书），

曾作过比较详细的介绍，这里就不重复了。

二、发达国家科技进步的基础性立法

1982年4月12日，美国科学技术政策办公室主任、美国总统的科学技术顾问 G. A. 基沃思 向里根呈上了 1981 年的《美国科学技术年度报告》，其中强调指出：“有高度能力和多产的科学技术团体为美国朝着国家的各个目标的进一步发展。包括国家安全和经济发展，提供了很多资源。这些资源反过来要依靠其基础结构的状况。”基沃思所指的“基础结构状况”，包括人员质量、研究发展的辅助机构以及沟通科技团体与工业界间的信息传输机构的有效性等等。新技术革命要建立在一定的科学技术基础之上，这已成了常识。为此，发达国家都十分重视以法律手段来促进和保障科学技术基础的发展。这些法律手段主要涉及以下保证科技进步的基础性立法：

（一）科技进步的宪法保证

宪法是国家的根本大法，各发达国家都十分重视以根本大法来保证科学技术的进步。美国、日本、联邦德国、意大利、法国、苏联、瑞士以及许多东欧社会主义国家的宪法，都以专条或专款规定科技进步的法律保障措施。这里应特别指出以下较具特色的几点：

（1）美国早在距今整整二百年前即在宪法中作了有关规定。1787年颁行的《美利坚合众国宪法》第一条第八项规定：“国家有下列各权：……（8）保障著作家及发明家对其作

品及发明物于限定期间内的专有权，以奖励科学及实用技艺的进步。”根据这一宪法条款，美国于1790年制订了专利法。

瑞士的宪法也较早作了促进科技发展的规定。1874年的《瑞士联邦宪法》在总则中以较多的条款规定了保障科技发展的立法权和具体规范。在以后的修正案中，又加进了原子能立法和工业发明保护立法条款。

（2）日本宪法规定了科技进步的优先地位。1946年公布的《日本国宪法》在第二十三条第九款中规定：“（1）国家应奖励科学研究和发明创造。对科学技术的促进应在国民发展事业中占优先地位。”

（3）意大利宪法规定给予科技成就卓著者以政治殊荣。1947年的《意大利共和国宪法》第五十九条非常具体地规定：“共和国总统得指定在社会活动、科学、文学和艺术方面以高度成就为国增光之公民五人终身为参议员。”

与此相类似，日本宪法规定“对有特别才能的公民，应提供奖学金、补助金或其他形式的奖励。”1952年颁行的《波兰人民共和国宪法》规定：“波兰人民共和国对于有创造能力的知识分子——科学、教育、文学、艺术工作者，以及进步技术的革新者、合理化改造者、发明者，给予特别的关怀。”

（4）苏联和南斯拉夫宪法对有关问题作了特别详尽的规定。苏联1977年宪法除在“第二章 经济制度”中作了有关规定外，还以“第三章 社会发展和文化”的单列的专章共九条之多对科技进步的各方面问题作了规定，此外，在“第七章 苏联公民的基本权利、自由和义务”以及“第八章 苏联——联盟国家”中，也作了规定。南斯拉夫1974年宪法在《序言·基本原则》、《社会制度·人在联合劳动中的地位

社会财产》、《自治利益共同体》、《保护和改善人的环境》以及《第三章 人和公民的自由、权利和义务》、《第三部分 联邦中的关系和联邦的权利和义务》等条款中，对促进和保障科技进步也作了极为详尽缜密的规定。

值得注意的是英国。现行的不列颠宪法由两部份内容组成，即文字记录下来的宪法和大量的不成文的惯例，但无论哪一部分都未涉及由国家促进科技发展问题。因此，英国是发达国家中的一个例外。但在英国，关于促进科技发展，由议会的两院来立法，然后由内阁付诸实施，所以仍然是有保证的。

（二）保证科技进步的立法机构

健全有效的权威性的立法机构，是立法包括科技立法成功的前提。就保证科技进步的立法机构来看，可以分两大类：一类是以制订宪法和法律为职权范围的一般性立法机构，如议会，苏维埃代表大会、人民代表大会。这些机构的一般性立法对科技进步有重要的意义。另一类是以制订科学技术部门法为职权范围的特殊性立法机构，其立法对有关科技部门的发展具有特殊意义。许多发达国家的这两类立法机构都比较健全，这样就避免了两种弊端：其一是一般性立法机构对特殊的科技部门的法律问题了解甚少，因而立法可能不切实际；其二是特殊性立法机构不具备一般性立法的职权。健全的立法机构，可以使完备的科技法制体系有效地形成。

美国保证科技进步的立法机构，由国会、参众两院下属各委员会、最高法院和州政府议会等组织严密的网络。其中国会的参、众两院直接负责最重大的立法职能。美国宪法赋

予国会的预算核准权对科技发展有直接的影响。宪法赋予国会的立法权使国会可以对发展科技的一切重大问题作出立法决策。国会参众两院各下设若干个常设委员会。在众议院的22个常设委员会中，与科技发展关系最密切的是科学技术委员会，此外还有农业委员会、拨款委员会、军事委员会、预算委员会、教育与劳工委员会、政府工作委员会、州际和国际商务委员会、商业海洋和渔业委员会等。在参议院的15个常设委员会中，与科技发展关系最密切的是能源与自然资源委员会，此外还有农业、营养和林业委员会、拨款委员会、军事委员会、预算委员会、商务、科学和交通委员会、环境和公共设施委员会、外交委员会、人类资源委员会等。参、众两院还设有32个联合委员会，其中与科技发展关系最密切的是原子能联合委员会和候鸟保护委员会，此外还有国际广播委员会、欧洲安全与合作委员会、商品安全委员会、环境调查委员会、联合经济委员会、全国电子基金转移委员会、全国交通政策研究委员会、精神发育不良委员会等。这些委员会可以按照法律规定的职权范围就科技部门的发展提出特殊的法案。如果得到国会通过，就在全美国施行。美国联邦最高法院虽然不是法定的立法机关，但它常以判例来影响科技发展，起到了事实上的立法机构的作用。例如当国会一时难以制订出一项生物技术立法时，它曾以判例允许对生物工程的发明者授予专利权，从而推动了生物技术的发展。各州的议会也常以立法对本州的科技进步作出规定，使中央立法与地方法得以配套实施。但美国的联邦利益与州的地方利益有时是相矛盾的，因此有时联邦立法与州立法会发生冲突或存在不一致之处。这是联邦制国家的通病，但总的来说，包括美国

在内的联邦制国家，中央立法和地方立法在促进科技进步方面，利益、措施都是基本一致的。

日本的立法权属于国会。国会依法就科技进步的一般性问题创制法律。特殊的科技部门法规，则按业务范围由相应的省厅的下属局起草法规草案，经省厅审核后上报大藏省就财政预算进行审查，然后经内阁法制局审查后提交内阁会议审议，再经各省厅协调一致后，由内阁向国会提交法规草案，经众、参两院的科学技术委员会审查后，经国会讨论、批准、公布实施。内阁要发布相应的政令，各省厅则根据内阁政令制定具体实施细则和有关措施。对于科技法规实施过程中的争议，提交国会讨论。日本内阁下属的科学技术厅在科技部门立法方面起着特殊重要的作用。科学技术厅成立于1956年5月，是在总理府过去所属的原子能局、科学技术行政协议会事务局、资源调查事务局、航空技术审议会、航空技术研究所等机关的基础上成立的，现内设五个局：计划局，研究调整局、振兴局、原子能局、原子能安全局。各局的科技立法任务是：计划局负责原子能与宇宙科技以外的其他科学技术部门基本政策的制订、立法和推行；研究调整局负责同宇宙开发及行政机关的科技业务的综合调整有关的科技基本政策、立法和推行；振兴局负责有关技术士的考试和登记等技术士法的实施问题；原子能局负责原子能利用的基本政策的制订、立法及执行，高速增殖反应堆和新型转换反应堆的试验研究和开发计划的制订及有关立法；原子能安全局负责原子能利用中的灾害防止、放射能标准的立法，根据国际有关法律规定制订核燃料物质等的保护措施。当然，科学技术厅各局的立法提案得经内阁审核，提交国会讨论，批准后

才成为有效的科技法规。

（三）科技进步领导机构的立法

科技进步的组织、指导工作，随着科学技术日新月异的发展，已变得越来越复杂，因而也越来越重要了。各发达国家为了保证科技进步的组织和指导工作的有效性、系统性和科学性，纷纷成立科技进步领导机构，并为此立法。这种领导机构在各国的名称虽不一致，如苏联、罗马尼亚等称“国家科学技术委员会”，日本称“科学技术厅”，法国称“技术协调委员会”，但在组织、指导全国的科学技术进步方面，却有其共同之处。

苏联的国家科学技术委员会直属部长会议领导，它在苏联部长会议确定的范围内担负科技进步方面的国家指导工作，按党和政府的指示在科技进步方面执行统一的国家政策，并在国民经济中全面利用科技进步成果方面起领导作用。苏联部长会议在1966年10月1日颁行了《苏联国家科学技术委员会章程》。按这一具有法律效力的《章程》规定，苏联国家科委的职能主要是：（1）确定全国科学技术的基本发展方向；（2）组织跨部门的科技发展工作，并协调各部所属组织的活动；（3）对国民经济各部门的技术水平进行国家监督；（4）组织和监督科技成果的推广。为了实施上述职能，《章程》规定苏联国家科委可以采用计划方法、组织方法和定额方法展开活动。国家科委实施职能的基本权利常有计划性质，所以它在很大程度上又是计划机关。它完成计划的法律手段是参加国家计委和国家供应委员会对重要科研物资的分配。国家科委的组织工作权限，使它得以干预国民经济活动

和科学技术研究课题的实施。它的组织工作的法律保证是它依法支配国家科学技术预算拨款、确定科研机关工作人员的编制和工资基金。国家科委的“定额方法”指颁发标准文件。它所依法作出的决议，各部和各主管部门都必须执行。国家科委下设科学技术学术委员会。国家科委在1975年8月8日通过的有关科学技术学术委员会的规章，确定了委员会的任务。

罗马尼亚于1973年3月11日由共和国国务委员会颁布第275号法令（《关于国家科学技术委员会的组织和职能的法令》），规定设立国家科学技术委员会。该法令分“总则”、“权限”、“组织和职能”、“科研、利用研究成果和采用现代技术工作的协调和组织”及“暂行的最后规定”等五章，共二十九条。“总则”规定罗马尼亚国家科委直属罗共中央和部长会议领导，其任务是“保证贯彻党和国家的科技政策，遵循预测中确立的远景发展方向和五年计划的规定，为实现罗马尼亚共和国经济和社会发展重大目标，调配全部研究力量方面的工作，进行检查和指导。”《法令》第四条对国家科委在“关于指导和领导科研工作”、“关于采用现代技术工作”、“关于科学研究和采用现代技术工作的计划”、“关于科研、利用研究成果和采用现代技术工作的检查”、“关于对外科学合作和联系”及其他方面的权限，作了十分具体、详尽的规定。《法令》的第五条规定：“国家科委在行使其权限时，可以合法地向各部、其它中央机关、专业科学院、中央研究所和科研单位，索取关于行使这一职权所必要的资料 and 文件。”为了保证国家科委完成其任务，《法令》规定拨给国家科委的经费“占所拨科学总预算资金的50%”，并规定《法令》生效之日起，“各