

中关村立法研究

——问题与探索

周旺生 主编

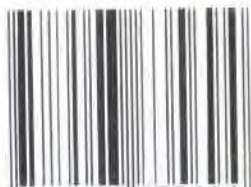


法律出版社



责任编辑/沈小英
封面设计/曹 铀

ISBN 7-5036-3569-X



9 787503 635694 >

ISBN 7-5036-3569-X/D · 3486
定价: 32.00元



D927.1/1

中关村科技园区管委会委托项目
北京大学立法学研究中心主办



* T082556 *

中关村立法研究

——问题与探索

主编 周旺生

副主编 张 引 赵慕兰



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中关村立法研究/周旺生主编. —北京:法律出版社,
2001.10
ISBN 7-5036-3569-X

I. 中… II. 周… III. 高技术产业-经济开发区-
立法-研究-北京市 IV. D927.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 073141 号

出版/法律出版社	总发行/中国法律图书公司
印刷/北京四季青印刷厂	经销/新华书店
责任印制/陶松	责任校对/何萍

开本/A5	印张/17.25 字数/428千
版本/2001年12月第1版	2001年12月第1次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
传真/(010)88414115
电话/(010)88414121(总编室) (010)68710311(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
传真/(010)88414897
电话/(010)88414899 88414900
(010)62534456(北京分公司) (010)65120887(西总布营业部)
(010)88414933(科原大厦营业部) (010)88960092(八大处营业部)
(021)62071679(上海公司)

商务网址/www.china-law-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。
书号:ISBN 7-5036-3569-X/D·3486
定价:32.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

中关村立法研究项目

课题组顾问

陶西平,北京市人大常委会副主任,《中关村科技园区条例》领导小组组长。

刘志华,北京市副市长,中关村科技园区管理委员会主任,《中关村科技园区条例》领导小组副组长。

王嘉彦,北京市政府法制办公室主任,《中关村科技园区条例》领导小组成员、工作小组组长。

陆昊,中关村科技园区管理委员会常务副主任,《中关村科技园区条例》领导小组成员。

任冉齐,中关村科技园区管理委员会副主任,《中关村科技园区条例》工作小组成员。

课题组成员

课题组组长:

周旺生,北京大学教授,博士生导师,北京大学立法学研究中心主任,北京市人大常委会法制建设顾问,中国法理学会副会长,国家教委跨世纪优秀人才,“中关村立法研究”项目课题组组长,中关村科技园区立法顾问,《中关村科技园区条例》专家组组长、起草小组副组长、主要起草人之一。

课题组成员:

史际春, 中国人民大学教授, 博士生导师, 中国人民大学法学院经济法教研室主任, 北京市人大常委会委员, 中关村科技园区经济法顾问, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》专家组成员、起草小组成员、主要起草人之一。

盛杰民, 北京大学教授, 博士生导师, 北京大学法学院经济法研究中心主任, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》专家组成员、起草小组成员、主要起草人之一。

张守文, 北京大学教授, 北京大学法学院副院长, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》专家组成员、起草小组成员、主要起草人之一。

张引, 北京市人大常委会法制工作委员会副主任, 北京市政府法制办前副主任, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》起草工作小组成员、起草小组组长、主要起草人之一。

赵慕兰, 中关村科技园区管理委员会专职委员、研究室主任, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》起草工作小组成员、主要起草人之一。

谢强华, 中关村科技园区管理委员会研究室人员, “中关村立法研究”项目课题组成员, 《中关村科技园区条例》起草小组成员、起草人之一。

陈俊, 北京大学法学院博士研究生, “中关村立法研究”项目课题组成员。

封丽霞, 北京大学法学博士, “中关村立法研究”项目课题组成员, 现任教于中共中央党校政法部。

曾东红, 中山大学法学院副教授、经济法教研室主任, 北京大学法学博士, “中关村立法研究”项目课题组成员。

宋功德, 北京大学法学院博士研究生, “中关村立法研究”项目

课题组成员。

陈界融, 中国人民大学法学院博士研究生, “中关村立法研究”项目课题组成员。

回顾中关村立法

——序《中关村立法研究》

周旺生

2001年1月1日,是人类千年一遇的历史转换的标识,也是北京市立法和中关村科技园区发展的一个历史性时刻。这一天,《中关村科技园区条例》正式施行。历时一年的中关村立法自此宣告正式结束。一个充满制度创新和先进气息的法治环境,一个引领中国经济和社会发展先进方向的科技园区的法治环境,由此而奠定基础。《中关村科技园区条例》遵循知识市场经济规律,抓住高新技术关键,从中关村实际出发,积极走向国际。她关涉行政、民商、经济、科技、教育、文化、社区、涉外、人事、执法和其他众多方面的事项,是中关村科技园区的基本法规,是中关村法治环境和法的秩序体系得以建立和展开的出发点。人们完全有理由相信,中关村条例同中关村一样,将会愈益显示出她的历史价值和深远的影响力。作为法学学人我能有幸为中关村立法作出努力,作为中关村人我能亲身研究参与研究和缔造生活于斯发展于斯的中关村土地上的法治环境,这无论在何种意义上都是荣幸万端、重大难忘的盛事。值此“中关村立法研究”课题完结之际,我谨以中关村条例起草参与者的视角和心境,撰文回顾她的问世。

结缘中关村立法

在以中关村条例起草为核心的中关村立法过程中,我是以双重身份参与其中的。一方面我受中关村科技园区管委会的委托和资助,组织有关学者和法学博士、硕士研究生,承担了题为“中关村立法研究”的课题,以研究成果为中关村条例的起草作同步性的理论服务。另一方面,我由中关村管委会推荐,被聘参与北京市政府法制办牵头的中关村立法工作小组,并被委任为起草班子或称起草小组副组长、自始至终直接参与条例的整个正式起草工作。蒙领导和起草同仁的厚爱,我们的研究成果和意见受到重视,对中关村条例的形成起到了作用。这样的参与方式,被称为“专家深度参与”。

我参与中关村立法,先是由于我的两个学生王燕平和傅中与中关村管委会研究室的联系所致。之后,1999年夏秋之际,中关村管委会研究室主任赵慕兰和研究室的谢强华,先是电话约请,继而径来北大造访,要我就中关村立法问题一陈所见。从那时起,就可以算是开始了我的参与中关村立法的过程。

我所执教的北京大学恰好位于中关村科技园区的核心地带,也因此我成为中关村的一个村民。多年来我倾心研究的主要专业之一是立法学,在学术风格上我一向主张法学研究应当首先与本土的法治命运息息相关,应当关注、影响和渗透于法治实际生活。并且我也经常注意中关村的发展,希望并相信中关村建设一旦真正步入现代化的境界,就将在北京甚至在国家的经济和社会发展方面担当领导先进潮流的角色。我和许多人都切身感受到中关村科技园区正在成为愈发引人瞩目的区域,深信它必将成为举世瞩目的地区。我们注意到在中国经济和社会发展走向现代化的历史进程中,深圳在20世纪80年代吹开了改革的序幕,浦东在20世

纪90年代扮演了开风气之先的角色,而中关村在新世纪来临之际则将担当领导潮流的重任。中关村村民和立法学者的双重身份,学术风格方面的倾向,还有我经常怀有的对中关村远阔明亮前景的憧憬和希冀,让我一涉及中关村立法问题,便不免有难以自己的冲动。所以,对于赵谢二位的约请和造访,我都表现出欣然的心境,接受访谈时,可谓谈兴十足,不仅有问必答,还主动提出种种建议和设想。

尽管从一开始我就直接进入角色,思考着中关村立法的方方面面,但我那时对中关村立法的未来进展,却是未敢报有多高的奢望。国内立法中普遍存在的拖拉滞后的积习,不谙开掘专家资源特别是拙于识别和延揽果真能够保障立法高效且有质量开展的真正专家的通病,早已是见多不怪了。我想,中关村立法在这些方面大抵也难与其他许多立法有多大差异,从赵谢二位的造访,到领导们作出决策,再到正式聘请所谓专家介入,恐怕也需要耗费不少时日。旋即我便离京赴香港讲学。

但是,这一次中关村的决策者们在处理专家与中关村立法的关系方面所表现出来的明智和果决,却是着实与时下的普遍境况俨然不同了。我在香港滞留仅仅月余,期间管委会赵慕兰和小谢仍然多次与我联络。返回北大之后,慕兰和小谢就传来管委会有关领导的明确意向:希望我们组成一个能胜任中关村立法的专家小组,研究和参与中关村立法。接着管委会副主任任冉齐和时任主任的陆昊先后与我正式约谈中关村立法事宜。任冉齐副主任向我描述了一幅中关村美好未来的图景,他很健谈,所谈又很生动,使我颇受感染,产生了要通过参与中关村立法,从一个重要侧面来促使这幅图景尽快变为现实的强烈意念。陆昊主任只有三十出头的年纪,据说是北京市最年轻的独当一面的正局级官员,但他的所谈所见不仅表现出青年新锐的开明新颖的理念,也显露出与其年龄不相吻合的稳健和务实。他们对中关村的建设和发展与中关村

立法的联系十分敏感,并准确适时地把握了这种联系。没有他们的明智和慕兰、小谢的韧性努力,就没有我与中关村立法的结缘。

在中关村科技园区管委会领导的大力支持和促动的背景之下,确立了由园区管委会委托专家实施的“中关村立法研究”项目,形成了承担这一项目的中关村立法专家研究小组。专家组由我负责,中国人民大学史际春教授、北京大学盛杰民教授和张守文教授为专家组成员。在专家组之中,还有十余名青年教师和博士研究生。专家组成立后,我们便立即投入了中关村立法的研究之中。

这里需要说明,起先曾经打算由专家组接受中关村管委会的委托,起草《中关村科技园区条例(草案)专家稿》,以供决策方面选择或参考,并聘请中国政法大学江平教授和北京大学杨紫煊教授担任专家组顾问。专家组确定的“中关村立法研究”项目和条例起草的主要目标在于:1. 为决策方面提供可以采纳或至少可以在很大程度上予以参考的作为中关村科技园区法治环境前提和基础的《中关村科技园区条例》草案稿,为决策方面提供可以采纳或至少可以作为重要参考的关于中关村科技园区法治环境建设的方法和路径上的新范式。2. 中关村立法是众多方面的厚望所系,所要达到的目标很高。这个目标的下限是,至少明显超出目前国内各种同类立法的水准,为全国此类园区的立法发挥示范作用。更高的目标则是提供世界一流科技园区所应具备的法治环境基础,满足把中关村园区建设成为世界一流科技园区的需要,并为中关村园区在推动北京、拉动全国、联结国际方面发挥良好作用服务。作为中关村立法的重要成果的中关村条例,在内容和形式方面,在应用价值和理论可靠程度方面,在解决中关村的特殊问题和具有对外衔接的普遍性方面,都应当具有上佳特色。

专家组同时对整个起草过程的阶段划分和各阶段的主攻方向、基本任务有这样的考虑:起草过程分为三个阶段。一是准备阶段。主要是调查研究,分析解决各种问题。时间从2000年1月中

旬起,到3月中旬完成。形成一个综合的研究报告和若干个专题研究报告。二是正式起草阶段。主要是集中力量完成《条例》框架的构造和《条例》正文的起草。到2000年5月中旬完成。形成《条例》草稿,并形成解决重大问题和棘手问题的上、中、下三套方案。三是完善阶段。主要是向各有关方面征求意见并修改提高《条例》稿。到2000年6月30日前完成,最终形成专家起草小组的《条例》正式稿。虽然有三阶段的划分,但三阶段的划分是相对的,之间是有紧密关联的。第一阶段对成熟的问题或内容也可先期起草若干条文加以解决,同时也可征求有关方面的意见;第二阶段亦即正式起草阶段也可作补充调查研究;第三阶段也不排除必要的调查研究。在整个研究和起草过程中,专家组计划完成下列成果:1.《中关村科技园区条例(草案)专家稿》(第一方案);2.《中关村科技园区条例(草案)专家稿》(第二方案);3.《中关村科技园区条例(草案)专家稿综合说明》;4.《中关村科技园区条例(草案)专家稿逐条说明》;5.《中关村科技园区条例》综合研究报告;6.《中关村科技园区条例》专题研究报告;7.《中关村科技园区条例》简报(系列报道和资料);8.中关村科技园区法治环境研究——从立法角度的分析(著作)。

后来,由于在专家如何参与立法的问题上出现了几种不同的思路,按照中关村立法领导小组的决定,专家组和管委会放弃了独立起草中关村条例的打算,遵循专家和起草工作小组相结合的方式,组成共同的起草班子。这样,我和史际春、盛杰民、张守文教授被聘为市政府法制办的起草工作小组和起草班子的成员,我被委以起草小组的副组长。为了保证中关村立法能有与建设一流园区相适应的质量,我们四位教授在中关村管委会的资助下,在参加起草中关村条例的同时,还继续承担“中关村立法研究”的项目,我为项目课题组负责人。另外,市政府法制办牵头的条例起草小组组长张引主任,也负责主持另一个研究中关村立法的课题。

2000年1月12日,我向中关村管委会提交了《中关村立法研究开题报告》。2月12日中关村立法领导小组第二次会议后,我和学界同仁史际春、盛杰民、张守文等教授正式参与中关村立法起草实践。

认识中关村立法

参与中关村立法,首先需要研究、认识中关村立法。在人们沉浸于迎接和欢渡2000年新年和旧年的氛围之中的时候,我把这个时刻当作一个可以用来暂时搁置别的事项而潜心于研究和认识中关村立法的珍贵间隙,以大约一个月的时间,大略地但却是集中地研究了中关村立法的一些基本问题,对中关村立法产生了一些基本认识,这些认识的要点和基本观点,分别反映在2000年1月的开题报告、2—3月的条例框架设计和后来一系列有关中关村的演讲和接受诸多报刊电视台采访中;在后来我所撰写的有关中关村立法的论文如《论中关村园区的制度建置》、《论中关村园区立法的创新性品格》、《论中关村园区的管理体制》、《论中关村园区的涉外法律制度》中,逐步地使这些认识和观点系统化并走向深入;有些认识和观点,我虽然一直想再写几篇研究文章予以阐释,但由于一直未能抽出时间,以至到现在尚付阙如。这些认识和观点,在我研究中关村立法和起草中关村条例的过程中,显示了良好的效用。

我和起草小组的同仁,对中关村立法的研究和认识,涉及立法理论、立法制度和立法技术三大领域的几十个问题,其中更为重要的问题或关键问题至少也有十数个。在我看来,起草和制定《中关村科技园区条例》,为中关村法治环境奠基,不能不集中力量搞清楚一些关键问题,并对这些问题作出应有的分析研究,形成较为可靠的研究成果或意见。这是全面认识中关村立法的开始或前提,是中关村立法研究和实践不可或缺的理论程序。而这些问题中的

首要问题,则是中关村立法的价值、模式、难度和可能性问题。

我是注重从法治环境与中关村建设的关系的角度,从为中关村法治环境奠基的角度,从国情的角度,研究和认识中关村立法的价值或意义的。关于这方面的研究结果,我有专文阐述,但鉴于这方面问题的重要程度和整个回顾文章在叙述上的逻辑关系,这里仍然有必要有所述及。

我注意到,第一,当今一些国家或地区推动经济和社会发展的一个显著经验,是在一定的空间范围内形成一个或若干个具有典范化意义的特别区域,领导和标识经济和社会发展的新方向、新潮流,促动一国或一定地区整个经济和社会发展获取更大更好的效果。而这些园区取得成功的一条基本经验,在于它们都注重遵循一条基本规律:讲究法治环境的建设,都有一个与其生存和发展需要相适应的好的法治环境。欧美国家的园区、亚洲国家的园区和中国台湾地区的新竹园区也是这样。我们的中关村科技园区如要成为新世纪中国经济和社会发展的制高点,也必须形成一个良好的法治环境。第二,中关村园区所以需要一个好的法治环境,从根本上说是由园区建设的性质和任务决定的。中关村园区建设无论有怎样的特殊性,它仍然属于市场经济建设的范畴,而市场经济对法治环境有着特殊的要求和依赖性。市场经济是一种主体独立的经济、契约型经济、竞争型经济、有序型经济、开放扩展型经济。市场经济的特性,要求有法治环境确认中关村市场主体说话算数的法定地位和保障他们的权利、义务得以实现,要求有契约关系亦即法的关系作为纽带来连接中关村市场运行的各个基本环节,要求有法治环境作为比赛规则来维系中关村市场竞争和市场运行的秩序,还要求有法治环境来适应中关村伴随开放、扩展所必然出现的愈益密切的国际性经济联系。第三,从园区现时期面临的一系列现实而具体的问题看,也的确需要有良好的法治环境:园区的范围、性质、发展原则和发展重点需要由法来明确规定;园区的市场

准入、技术成果占注册资本的比例、产学研的结合、教师研究人员兼职和在校学生创业、中介服务、企业孵化器、同业协会、反对垄断、反对滥用经济力这样一系列有关市场主体和竞争秩序的问题需要法来规制；中关村的风险投资、有限合伙、资金支持、信用担保和评估、人才引进、户口准入、禁止网络侵权、保护商业秘密、竞业限制、人口结构、人居环境、土地开发、信息化建设这些有关市场促进和市场保障的问题需要借助法治环境予以规制；WTO 与中关村建设的关系、进出口经营权、出国审批和外国机构在中关村用地用房，这些国际经济技术合作问题，也要有法规制；政府的依法行政、信息公开、决策听证、行政审批、依法检查、禁止滥收费用以及投诉渠道这类政府行为规范问题，也要有法调整；……还有追究各种法律责任的问题更离不开法治环境。第四，由上可以得出结论：法治环境是园区建设和发展特别重要的硬环境。园区的建设绝不只是经济和科技问题。学习国外境外园区建设经验如果仅注意人家有多少企业、资金、技术，而不注意这些经济、科技现象置身其中的制度环境首先是法治环境，这种眼界和学习，就是表层的。建设科技园区无非是要建设一个以经济和科技为内核的现代化环境。然而在现代化的环境中，经济、科技现象同制度现象、文化现象是综合为一体的，不了解、不理解、不注意这一点，我们就可能是以落后的方式在办理先进的事业，这样的话，我们在中关村园区建设的过程中就要支付比人家大得多的成本。^①

那么，中关村的法治环境应当如何建设？中关村立法应当选择什么样的模式？由于国情、地情不同，各国或地区的园区法治环境呈现出多种模式，而其共同特征则是都注意根据本国或本地的

^① 详见本书所载《论中关村园区的制度建置》一文，在本文第一部分“经验现实与中关村制度建置”和第二部分“市场经济与中关村制度建置”中，对此有具体而系统的分析。

实际情况形成自己的风格。中关村园区的法治环境和立法也应当与中关村地情、北京市情、中国国情相适宜。中国文化,包括法文化,历来是一种综合文化、整体文化、大局文化、推展文化,中关村园区又具有自己的特殊性。中关村法治环境,难以像美国硅谷等园区那样依靠自然生长、司法判决、议会立法、政府规制等多种形式形成自己的法治环境,而需要首先和主要通过立法机关的立法和政府的规制来自觉地形成法治环境。德国、日本、韩国、新加坡以至于台湾地区,首先和主要也是以这种方式形成它们的园区法治环境。而且同德、日、韩、新和台湾地区的园区相比,在中关村园区建设和发展过程中,政府的推展作用更显突出,园区建设和发展的预期进程也快一些,园区也没有事先已经存在的某些单行法规或规章,在园区的建设和发展过程中,关涉行政、民商、经济、科技、教育、文化、社区、涉外、人事、执法、司法和其他众多方面事项的问题同时出现在我们面前,这些情况再加上我们的立法传统,要求我们在形成中关村园区法治环境之时,应当充分注意积极建置或积极创设。由此也意味着我们既有必要也有可能首先解决中关村园区法治环境的前提和基础问题,即首先制定一个综合性的法规,其表现形式则是制定一个《中关村科技园区条例》。有了这个综合性条例,未来中关村法治环境所需包括的一系列法规、规章以及由此所构成的法的秩序体系,才有得以建立和展开的出发点。^①

自然,我和起草条例的同仁们清醒地认识到,起草《中关村科技园区条例》,不仅是重大光荣的盛事,也是非常艰巨困难的任务。首先,要在半年时间之内,在中国这种立法上往往严重拖拉滞后的环境下,完成一项重大而复杂的起草任务,是十分困难的。其次,起草《中关村科技园区条例》不是起草一般的地方性法规,而是

^① 关于这一点,后来我在《论中关村园区的制度建置》一文的第四部分“国情地情与中关村制度建置”中作了比较具体的分析。

从事一项特殊的立法工作。中关村园区就是充满特殊性的地区,中关村园区问题就是充满特殊性的问题,它的不少问题不是地方立法所能从容解决的。要以立法方式规制这一特殊地区、解决这一特殊地区的问题,难度是明显的。再有,中关村条例不是调整某一方面社会关系的单行法规,而是必然涉及民商、经济、科技、教育、文化、社区、涉外、人事、行政、执法、司法和其他众多方面事项或社会关系的一个综合性法规。它实际上是中关村园区的基本法。做好这种法的起草工作是要用很大气力的。第三,如前所说,这个条例是有关领导和众多方面的厚望所系,条例所要达到的目标很高。这就要求条例在内容和形式方面,在应用价值和理论可靠程度方面,在解决中关村的特殊问题和具有对外衔接的普遍性方面,都具有上佳特色。做到这些,难度自不待言。

但是,我们不仅对所要承担的艰巨的起草任务抱有清醒的头脑,我们同时也有充分的信心做好这项工作。这种信心是有根据的。首先,中关村园区的既有实践和发展趋向,已经清楚地显示出立法调整的急切需求。这是中关村立法可以成功的客观基础。另一方面,党中央、国务院和北京市对中关村园区建设寄予厚望、给予重视,中央有关领导作出指示,国务院就建设中关村科技园区有关问题作出批复,北京市领导就建设中关村科技园区发表崇议阔论,中关村条例立法领导小组、立法工作小组、立法起草班子强而有力,市人大常委会、市政府和市政府其他有关部门、中关村科技园区管委会为中关村条例的起草作出积极面有成效的努力,与中关村园区建设在利益方面休戚相关的各社会主体对园区立法广为关切。特别是,条例立法领导小组十分重视组织专家深度参与起草,市政府法制办、中关村科技园区管委会为专家深度参与起草进行了富有成效的运作。所有这些,为完成起草任务提供了极为重要的条件。再一方面,中关村事业是开创历史、推动未来的事业。中关村园区的繁荣发达,将在未来长时期里代表我们这个泱泱大