

文章编号:2095-0365(2015)01-0081-06

# 中国共产党科技法制建设的基本经验

侯 强

(江苏理工学院 江苏,常州 213001)

**摘 要:**中国共产党在领导我国科技和法制建设中,顺应世界科技发展潮流,遵循科技发展规律,十分重视科技法制建设,探索和回答了“发展什么样的科技法制、怎样发展科技法制”这个基本问题。就党领导下的科技法制建设与科技事业发展的历史而言,虽然曾经走过一段弯路,但其相互间总体呈现出的还是一种正相关关系,在逐步推进科技法制现代化的进程中,积累了丰富的经验。

**关键词:**中国共产党;科技法制建设;基本经验;现代化

**中图分类号:**D929 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2015.01.16

科技法制建设是社会主义现代化建设的重要组成部分。中国共产党在领导中国革命和建设的历程中,顺应世界科技发展潮流,遵循科技发展规律,十分重视科技法制建设。特别是在改革开放后,党坚持从我国的实际出发,紧密结合我国的国情和国家战略的需要,将科技政策法律化,经过艰苦探索,找到了顺应时代发展要求,符合中国实际和国情的具有中国特色的科技法制建设之路。90多年来,随着我国社会主义法制建设不断走向深入,中国共产党在逐步推进科技法制现代化的进程中,也积累了丰富的经验。

## 一、始终坚持马克思主义在科技法制建设中的引领作用

中国共产党是一个建立在马列主义思想基础上的具有丰富执政经验的政党。其虽经历了一个从局部执政到全面执政、从自在执政到自觉执政的复杂实践过程和曲折认识过程,但在坚持马克思主义指导思想这一点上一直没有变。这既体现在马克思主义贯彻于党工作的所有领域,也体现在马克思主义贯穿于党的历史发展全过程。党领导中国革命和建设的历史告诉人们:其不仅以马

克思主义指导经济和政治建设,而且也以它来指导科技法制建设;其不仅以马克思主义指导新民主主义科技法制建设,而且也以它来指导社会主义科技法制建设。

早在延安时代,中共高层领导就确立了马克思主义的科技发展观。1940年,毛泽东明确指出“马克思主义包含有自然科学”<sup>[1]</sup>,把学习科学与学习马克思主义联系在了一起。1941年,朱德在此基础上又进一步指出,马列主义是一切科学的最高成果,“掌握了它,可以使一切科学得到新的发展。”<sup>[2]</sup>这些有关科学问题的最早论述,不仅成为当时共产党领导科技工作的指导思想,而且构成了共产党早期科技政策和科技法制建设的基本内容,并成为新中国科技政策和科技法制建设的活水源头。

新中国建立后,马克思主义上升为国家意识形态,科技法制建设由此站在了一个新的历史起点上。建国初期,在马克思主义科技观的指导下,党确立了新型的“人民科学观”,并贯彻于当时的科技法制建设之中。以《共同纲领》为例,其第五章“文化教育政策”开篇即称:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大

收稿日期:2014-08-03

作者简介:侯 强(1966—),男,教授,史学博士,法学博士后,研究方向:中国近现代法律史。

基金项目:国家哲学社会科学规划课题(13BDJ014)

本文信息:侯 强.中国共产党科技法制建设的基本经验[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9(1):81-86.

众的文化教育。”这一宪法性规定,是党运用马克思主义,结合中国实际而形成的,具有符合中国国情、贴近中国现实的特点,充分发挥了马克思主义在科技法制建设中的主导作用。不过,立法从当时党和国家的中心任务和政治斗争的需要出发虽然是必要的,但这也使得新中国的法律一开始就被赋予了一种特殊的政治效用,以致为最终完全沦为政治的工具埋下了隐患。在此后的“反右派运动”、“大跃进运动”和“文化大革命”中,随着党内“左”倾错误思想的发展,这种把法律作为政治斗争工具的观念便伺机泛滥起来,以致最终酿成了对社会主义科技法制建设的破坏。

十一届三中全会后,以邓小平为核心的党的第二代领导集体继承新中国成立以来形成的、为实践证明正确的社会主义法制思想,创造性地运用马克思主义法律观和法学理论,坚持用发展中的马克思主义指导实践,科技法制建设在改革开放的新形势下又重新起步。1982年宪法在其序言中明确规定,中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下,逐步实现科学技术的现代化,并在其总纲、公民的基本权利和义务以及国家机构等章中,对科技进步作了原则性、概括性的规定。

随着建立社会主义市场经济体制目标的确立,以江泽民为核心的党的第三代领导集体在推进改革开放的历史进程中,继续把马克思主义普遍真理同中国实际结合起来,以科教兴国战略为依托,对科技法制建设作出了一系列论述。1997年,江泽民在《大力加强科技法制建设》的重要讲话中,就加强我国科技法制建设问题,指出“各级干部特别是领导干部,都要深刻认识科技法制建设的重要意义,切实加强对这方面工作的组织和领导”,并要求其“认真研究运用法律手段促进我国科学技术进步同经济发展紧密结合的理论与实践问题”,极大地推动了我国科技法制建设的繁荣与发展。

以胡锦涛为总书记的党中央在实现马克思主义中国化的过程中,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,创造性地提出了科学发展观,并在是时科技法制建设中得到了切实的贯彻与落实。2006年,胡锦涛在全国科学技术大会开幕式上发表的题为《坚持走中国特色的自主创新道路,为建设创新型国家而努力奋斗》中,就要求以马克思主义与当代中国实际和时代特征相结合

的产物科学发展观为指导,加大对知识产权保护的力度,完善国家知识产权制度,健全知识产权保护的法律体系,加强知识产权保护的司法和执法工作。

可以说,党的三代领导集体始终着眼于中国实际和变化了的时代条件,坚持马克思主义的思想路线,不断推进我国科技法制建设,并将其作为一项重要内容加以强调。概言之,我国科技法制建设的历程是与马克思主义中国化进程相统一的。

## 二、正确处理好科技政策与科技法制的关系

党领导下的科技法制建设是在科技政策的基础上发展起来的,科技政策对科技法制建设有着直接的指导作用。从中国共产党诞生到新中国成立及至改革开放前的很长一段时间,先政策后法制的固定模式,使科技政策与科技法制的关系过于密切,乃至造成二者的重叠,降低了科技法制的地位和作用,以致无论是科技立法的数量,还是科技立法涉及的内容,都远不及科技政策,科技法制建设的步伐明显滞后于科技政策的发展。因之,在中国共产党执政的历史上,党和国家对科技工作的领导,更多的是通过制定和贯彻科技政策来实现的。及至党的十一届三中全会后,我国科技战线上以科技政策为主导的调控手段才逐渐改变,代之以科技政策与科技法律的并存,并向以科技法律为主导的调控手段转变。

在革命战争时期和建国后相当长的一段时间里,党建立的红色政权发展科技事业在借助科技法制的同时,更主要的是依靠科技政策。然而,党对科技事业的领导主要依靠科技政策本无可厚非,但科技政策毕竟侧重政治上的指导性和权威性,不仅缺乏法律上的强制性以及硬性的关于权利义务关系的明文规定,而且没有法律救济的保障措施,加之科技政策有与生俱来的灵活性和临时性,并不具有法律上的稳定性,一旦执政党出现路线错误,科技政策的制定与贯彻往往就会出现偏差,以致走上不必要的弯路。

不过,在我国特定的历史时期,党领导科技工作主要依靠科技政策也有其历史的必然性。对此,彭真曾分析指出,“在战争时期,党也好,军队也好,群众也好,注意的是党的政策。一件事情来了,老百姓总是问,这是不是党的政策”,因为“那

时,只能靠政策。当然,我们根据地的政权也有些法,但有限,也很简单。就全国讲,法是国民党的或外来侵略者的。如果要讲法就不能革命,就是维护三大敌人的统治”,并进一步指出,“这是一个历史阶段。我们大多是那个时期成长起来的,也或多或少养成了那个时期的一些工作习惯。”<sup>[3]174-175</sup>这样,政策不仅具有了很高的权威性,而且被非常广泛地运用,法律则成了可有可无的东西,实践中一度出现“以党代法”的做法。当时,作为政策重要组成部分的科技政策自然也是如此,科技法律只不过是法律名义表现的科技政策而已,其本身并不具有独立的含义。

当然,科技政策与科技法制两者之间不可否认,是既相互区别又紧密联系的。具体而言,一是,科技政策涉及的内容较为宽泛,表现形式灵活多样,而科技法制涉及的内容则较为集中且更具有针对性;二是,科技政策要根据不断变化的形势随时调整,其灵活多变,稳定性不强,科技法制则具有长期性和稳定性,任何修改和废除都要通过严格的法律程序;三是,科技政策侧重于总体规划和宏观调控,只规定行为方向而不规定具体的行为规则,科技法制则侧重于维护权利方面的具体操作和法律救济,都必须以规则为主,而不能仅限于原则性的规定。可以说,科技政策与科技法制各有所用,既不能以科技政策拒绝科技法制,也不能用科技法制代替科技政策。

党的十一届三中全会后,随着计划经济体制的逐渐退出,代之以新的社会主义市场经济体制,法律在社会中扮演的角色发生了质的变化,其影响和作用自然也随之不断增大。这为我国科技法制建设向现代法治转变提供了机遇。对此,江泽民曾明确指出:“要把我国科技事业发展的成功经验,特别是在改革开放中形成的、实践证明是行之有效的新机制和新体制,用法律的形式确定下来,并继续加以完善。”<sup>[4]97</sup>即在我国依法治国的大背景下,科技战线要建立起以科技法为主导的科技规范和调控系统,必须对科技政策与科技法进行有效地协调和衔接。

中国共产党领导科技事业经历了从主要依靠科技政策到既依靠科技政策又依靠科技法律,再到主要依靠科技法律的转变。改革开放以来的实践证明:党和政府科技政策的合法问题是科技政策与科技法协调的关键。对此,中共十八大报告在总结历史经验的基础上明确指出:“党领导人民

制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”<sup>[5]28</sup>这就要求党和政府科技政策的制定必须与宪法精神相一致,符合宪法与法律的要求,具有合法的内容和程序。

当然,现代社会在构建以科技法律为主导的科技调控体系的同时,也应该重视科技政策的辅助指导作用。对于我国社会主义科技事业发展而言,党的科技政策和国家的科技法律如鸟之双翼、车之两轮。在发展社会主义市场经济的进程中,必须把符合我国国情的科技政策措施,以及在科技发展实践中证明是行之有效的新体制和新机制,通过立法程序上升为体现国家意志并以国家强制力保障其实施的法律规范,并建立起有效的执法机制,从而为科技进步与创新提供日趋优化的法律环境。

总之,鉴于建立社会主义法治国家的要求和精神,科技政策的制定必须遵守客观规律,必须以科技法律为准绳,在国家相关法律法规的框架内行动。当然,科技政策也要善于面对变化了的新情况和新问题,适时提出对新形势的主张,完善相应的科技政策,为校正和修改不合时宜的科技法律奠定基础,以充分发挥科技政策和科技法律各自应有的功能。

### 三、将科技法制建设与科技事业发展紧密结合起来

作为中国先进生产力代表的中国共产党,从其诞生之日起就秉承着马克思关于“科学是一种在历史上起推动作用的、革命的力量”<sup>[6]777</sup>的理论。因此,在极其艰苦的战争环境下,中国共产党就开展了有组织的科学研究、科技教育、科学普及和科技立法活动,并将科技法制建设与科技事业发展紧密结合起来,对科学技术的重要性以及如何推进科学技术的发展,有了较为初步的认识。如早在1939年4月,边区政府就十分重视奖励科技人员,颁发了《陕甘边区人民生产奖励条例》,规定“凡边区人民在生产运动中有特殊成绩者,按条例呈请奖励”,有意识通过科技立法来促进边区科技事业的发展。

新中国的成立,不仅标志着一个新时代的开始,而且也标志着我国科学事业开始历史性的转变。《共同纲领》第43条规定,我国发展科学技术

的基本方针是:“努力发展自然科学,以服务于工业、农业和国防的建设。奖励科学的发现和发明,普及科学知识。”与之相适应,新中国成立之初,为配合国家各项建设,在党的领导下先后制定了一些鼓励科学研究、奖励科技发明和创造的科技法规。这些科技法规的颁布,不仅激发了广大科技工作者的积极性,推动了我国科技事业的恢复和发展,而且成为新中国科技法制建设发展的源头活水。

在新中国成立之初,随着国家建设的全面展开,为适应社会转型的实际以及我国科技事业发展的需要,20世纪50年代先后制订了15个科技法规,20世纪60年代前半期又在科技奖励、科技试验管理和科学仪器生产供应及科技干部管理等方面,相继制订了一些法规。虽然当时科技法制建设并未受到足够的重视,但在促进科技事业发展方面还是取得了一些成效。十年动乱期间,在“左”倾思想占主导地位的情况下,我国科学技术事业的发展受到了严重的制约。当时,由于政治运动的冲击,科技法制建设不仅陷于停顿状态,而且原有的成果也被破坏殆尽。

及至十一届三中全会召开,党在把工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上来的同时,又着重提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制建设的任务。这不仅提高了全社会发展科技的意识,而且加快了科技法制建设与科技事业发展紧密结合的步伐。对此,江泽民曾强调指出:“我们必须始终坚持把大力发展科学技术,加速全社会的科技进步放在经济社会发展的关键地位。这就需要大力加强科技法制建设,为实施科教兴国战略提供坚实的法制保障。”<sup>[4]96</sup>即科技进步与创新呼唤着科技法制建设,科技法制建设保护着科技进步与创新。

改革开放以来,随着我国科技事业的蓬勃发展,以及科技体制改革的整体推进和重点完善,我国不仅在宪法、民法、经济法、行政法乃至刑法等法律中对科技问题作出了一些法律规范,而且还专门就研究开发制度、技术市场制度、科技成果的保护制度、科技奖励制度、科技成果转化制度、国际科技交流与合作制度等方面进行了积极的立法探索,初步建立起了促进科技进步的立法、执法、司法和社会保护的监督保护体制。这些为我国科技进步与创新提供了日趋优化的法律环境,充分发挥了科学技术对经济社会发展的巨大推动

作用。

为适应建立社会主义市场经济体制的总体目标,1993年颁布的《中华人民共和国科学技术进步法》,强调发挥科技是第一生产力的作用,推动科学技术为经济建设服务,并对发展高技术研究和高技术产业作出了具体规定,标志着我国科技管理体制的改革迈入了法制化的新阶段。而1996年开始实施的《中华人民共和国促进科技成果转化法》,则加快了科技体制改革的步伐,促进了高科技成果尽快转化为生产力。

与之同时,党和国家又从战略的高度重视知识产权保护制度的建设。根据加入世贸组织的要求,我国及时对《专利法》、《商标法》和《著作权法》等知识产权法律进行了必要的修改,以符合世贸组织《与贸易有关的知识产权协议》的要求。与此同时,中共中央国务院在2006年颁布的《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》中又强调指出,要“建设严格保护知识产权的法治环境。健全法律制度,依法严厉打击各种侵犯知识产权的行为,为知识产权的产生与转移提供切实有效的法律保障。重视自主知识产权的应用和保护,支持以我为主形成重大技术标准。”<sup>[7]10</sup>在党的十八大报告中,为迎接知识经济时代的挑战,实施创新驱动发展战略,又明确提出要“实施知识产权战略,加强知识产权保护”。由此,我国知识产权的立法和执法工作得到了不断的加强和完善,大大促进了科技生产力的解放和发展。

总之,随着科学技术的发展,时代向人们提出了以法律手段调整科技领域社会关系的客观需要。就党领导下的科技法制建设与科技事业发展的历史而言,虽然曾经走过一段弯路,但其相互间总体呈现出的还是一种正相关关系。具体而言,一方面,科技现代化迫切要求以法律形式管理科技活动,并防止科技成果的滥用或失控可能带来的危害;另一方面,科技法制现代化将科技活动纳入了法制的轨道,保障和促进了科学技术的发展。

#### 四、必须坚持走中国特色的科技法制建设发展之路

中国共产党在领导科技和法制建设过程中,从一开始就十分重视从中国实际出发,并在实践中对有中国特色的科技法制建设发展之路进行了艰苦的探索。从1921年到1949年,党的科技法制建设总原则就是要求科技法制建设同政治、战

争和生产建设相结合,以服务政治、配合战争。以陕甘宁边区政府为例,其在1941年11月第二届参议会通过的施政纲领中,就以法律的形式明确规定,科学技术必须与抗战大业结合起来。

从1949年至1956年,新中国在推进科技发展的过程中,实行的是以党和国家的政策为主、法律法规为辅的原则。这一建国之初的法制建设原则早在《中共中央关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》中就已确立。具体落实到科技法制建设领域,在科技法律尚不完备的情况下,司法机关办事的原则是有科技法律从科技法律,没有科技法律从新民主主义科技政策。

由于新中国处于资本主义国家的敌视和包围之中,在摧毁旧法统后,新中国成立之初的法制建设别无选择地照搬了苏联的一套。当时,苏联法从理论到实践被中国全盘引进。如果说,20世纪50年代包括科技法在内的中国法制已基本被“苏联化”了,应该是符合历史真实的。令人扼腕的是,苏联法虽历史地充当了新中国成立之初法制建设这台机器构建和发动的图纸和燃料,但终因其图纸和燃料质量的欠佳又妨碍了其正常的运转,并且这一危害大大超过了苏联本身。

及至20世纪50年代末,随着中苏两国关系出现深深的裂痕,在党开始对苏联社会主义模式进行历史反思的同时,也推动着国人对科技法制建设认识的深化。具体而言,就是建设社会主义不能照搬苏联的经验,还是要从中国实际出发。由此,在及至“无产阶级文化大革命”爆发前,国务院和主管全国科技工作的国家科学技术委员会根据我国的国情陆续制定了一批科技法规,不仅使我国科技法制建设在曲折中有了缓慢发展,而且也积累了一些正确的和比较正确的实践经验。但在随后开展的十年“无产阶级文化大革命”中,由于“无产阶级专政下继续革命”理论的错误指导,建国以来政治运动的弊端被推到了极端,整个法制建设遭到严重破坏,科技法制建设自然也在劫难逃。

十一届三中全会及全国科学大会的召开,确立了我国实现改革开放的政策,再次迎来了科技法制建设的春天。1982年9月,邓小平在中共十二大上正式提出了“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义”的时代命题,开启了对走中

国特色科技法制建设发展之路的成功探索。

1985年,为保障经济体制改革和对外开放工作的顺利进行,第六届全国人民代表大会第三次会议通过了《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》,授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行的规定或者条例,颁布实施,并报全国人民代表大会常务委员会备案,经过实践检验,条件成熟时由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律。这对包括科技法在内的我国所有立法及其运作模式产生了深远的影响。

1987年,为促进技术成果的商品化,开拓技术市场,以适应社会主义商品经济的发展,六届全国人大第二十一次会议通过的《中华人民共和国技术合同法》,总结了我国在改革中开拓技术市场的经验和科技体制改革的成果,建立起了具有中国特色的推进技术成果商品化的法律制度。用一部综合性的单行法律统一规范、统一调整技术合同法律关系,是我国科技立法的一大特色。这在世界科技立法史上也是一项具有开创性的工作。

面对改革开放以来,我国科技法制建设与现代化建设的要求之间还存在一定的差距,江泽民在1997年中共中央举办的《科技进步与法制建设》讲座结束时的讲话中,曾总结指出:“在我国加强科技法制建设,就是要按照依法治国、建设社会主义法治国家的要求,努力建设有中国特色的科技法制,保证党和国家的科技工作方针得到全面贯彻落实,推动建立适应社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的新的科技体制,促进科技生产力的解放和发展,充分发挥科学技术对经济社会发展的巨大推动作用。”<sup>[4]97</sup>这一关于努力建设有中国特色的科技法制的论述,无疑奠定了我国加强科技法制建设的理论基础,推动了科技法制建设理论与实践走向深入。

以上党领导科技法制建设所积累的基本经验,反映了中国共产党顺应科技发展潮流,遵循科技和法制发展规律,紧密结合基本国情而作出的重大抉择。换言之,即党在领导我国科技和法制

(下转第92页)

cal people's congress electoral system since the founding of new China provides a profound warning for constructing a socialist democracy and law-governing nation in China. At present, some challenging problems have become the key bottleneck for the development local people's congress electoral system, these problems involve: There are prominent design defects in System for nominating candidates, determining and electoral supervising system; the voter and the local people's representatives are lack of disinterested-election consciousness; the ability to resist corruption of some members of the Communist Party of China has been weaken. Therefore, some measures should be taken: to optimize the design of the local people's congress electoral system, to cultivate the disinterested-election consciousness of the voter and the representative and to strengthen the construction of the party organization in the local people's congress, only doing like this, can we really breakthrough the development bottleneck of local people's congress electoral system and realize the "new normal" of development of local people's congress system.

**Key words:** local people's congress system; bottleneck; breakthrough; Hengyang bribery case

(上接第 86 页)

建设中,探索和回答了“发展什么样的科技法制、怎样发展科技法制”这个基本问题,从而对新时期

科技兴国和建设社会主义法治国家有了更加深刻的认识和把握。

#### 参考文献:

- [1]毛泽东.在陕甘宁边区自然科学研究会成立大会上的讲话[N].新中华报,1940-3-15.
- [2]朱德.把科学与抗战结合起来[N].解放日报,1941-8-3.
- [3]全国人大常委会办公厅研究室.发展社会主义民主健全社会主义法制——有关重要论述摘编[C].北京:群众出版社,1988.
- [4]江泽民.论科学技术[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [5]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.
- [6]中共中央编译局.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1995.
- [7][作者不详].中共中央国务院关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定[M].北京:人民出版社,2006.

## On the Basic Experience in the Construction of Science and Technology Law System of the Communist Party of China

HOU Qiang

(Jiangsu University of Technology, Changzhou 213001, China)

**Abstract:** In the process of leading the construction of the science and technology and law system, the communist party of China can comply with the world development trend of science and technology, follow the development law of science and technology, pay attention to the construction of law system of science and technology, and explore and answer the basic question like “to develop what kind of legal system and how to develop legal system”. In terms of the construction of science and technology law system and the development history of the science and technology under the leading of the communist party of China, there have been setbacks, but it presents a positive correlation between each other on the whole, and rich experience is accumulated during the process of promoting the modernization of science and technology legal system gradually.

**Key words:** the communist party of China; construction of science and technology law system; basic experience; modernization