

# 科技创新法治机制存在的问题及对策研究

凌 岚<sup>1</sup>, 赵菁奇<sup>2</sup>

(1. 安徽省科学技术情报研究所, 合肥 230091;

2. 中共安徽省委党校, 合肥 230022)

**摘 要:** 法治是引领、保障和促进科技创新的重要支撑。本文在分析科技创新法治机制概念与内涵的基础上, 系统归纳总结了我国科技创新法治机制建设实践中存在的问题, 并从法治建设、法治实施、法治监督和法治环境等方面提出完善我国科技创新法治机制的对策。

**关键词:** 科技创新; 法治; 法治机制

**中图分类号:** G30 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2020.02.013

科技创新是引领发展的第一动力, 是提高社会生产力和综合国力的战略支撑。近现代以来, 发达国家的崛起与发展, 无不是以强大的科技创新能力为支撑, 并为之构建了一套较为完备的科技创新法律制度及其运行机制, 以法治引领、推动和保障科技进步与创新发展<sup>[1-3]</sup>。党的十九大报告提出加快建设创新型国家, 并对加强科技创新进行了全面部署, 着力走出一条依靠科技创新推动高质量发展之路。面对新时代新任务新要求, 紧密结合我国科技创新法治实践, 进一步推进全面依法治国与建设世界科技创新强国深度融合, 加快科技创新法治机制建设, 构建更加完善的科技创新法治体系就显得尤为重要。

## 1 科技创新法治化及相关研究

科技创新课题一直受到国内外学者的高度关注。1912年约瑟夫·熊彼特<sup>[4]</sup>提出了现代创新理论, 在《经济发展理论》中首次提出“经济发展是一个以创新为核心的演进过程”, 进而阐述了创新的内涵、主体和实现途径, 为现代科技创新理论发展奠定了基石。在此基础上, 西方学者从不同角度系统地研究了科技创新理论与实践, 共同揭示了科技创新是经济发展的内生动力, 以及科技创新与其他因

素间的相互影响、相互作用。国内对科技创新研究起步较晚, 在学习借鉴国外研究理论的基础上, 也取得系列理论研究成果, 主要是从经济学、管理学和技术哲学或者技术社会学的角度, 阐述了科技创新的内涵及其与技术、知识、人才、管理等创新资源的内在关系<sup>[5-8]</sup>。

随着社会法治化不断推进, 法治作为当今社会治国理政的基本方式, 已成为引领、推动和促进科技创新发展的重要制度保障。目前, 国内外学者对科技创新法治理论已有较多研究。从现有文献看, 国外学者大多从经济或管理角度对科技立法及其法律制度进行研究, 如美国学者偏重于对美国科技创新政策或科技创新法律制度的某一方面进行分析和评价, 而缺乏对科技创新法律制度宏观、全面和系统的研究<sup>[9]</sup>。国内学者的研究大致包括以下三个方面: 一是关于国外科技法律制度。朱贇<sup>[5]</sup>在全面考察美、法、英、日、韩五国科技法律体系现状的基础上, 阐述了各国法律制度的特征及其共性; 董娟等<sup>[10]</sup>考察了美国科技创新的法律政策背景, 阐述了其法律制度对创新国家的贡献和法律政策的特点及其值得借鉴的经验。大都是对发达国家科技创新法律制度建设的经验与做法, 进行归纳、分析和评价, 为我国科技创新法治体系建设提供借鉴。二

第一作者简介: 凌岚(1972—), 女, 法学学士, 研究员, 主要研究方向为科技管理。

收稿日期: 2020-01-05

是关于科技创新与法治关系。曾白凌等<sup>[11]</sup>认为科技创新体制与法治密切相关, 建设科技创新法律制度、依法规范、保障和激励科技创新活动、协调科技创新政策与法律的关系、建立健全科技创新法律机制是法治的核心内容; 张敏<sup>[12]</sup>认为法治对确认科技在社会发展中的地位、促进企业创新规范化、促进科技成果的合理使用和推广、抵制和防止科技发展的消极后果等方面具有重要保障作用, 提出了建立科技创新法律制度体系、营造科技创新法治环境的法治化路径; 李少文<sup>[13]</sup>认为科技创新与法治建设密不可分, 法治在不断回应科技进步提出的新问题新挑战、调整新出现的社会利益关系、解决新的社会矛盾中促进科技创新, 并在科技创新进程中不断完善。三是关于我国科技创新法治建设。林迎星<sup>[14]</sup>在总结与分析了我国科技创新法律体系运作概况及存在问题的基础上, 提出要制定和完善技术创新相关法律、强化知识产权保护、加强行政执法队伍建设; 易继明<sup>[15]</sup>认为未来 20 年我国科技法制建设应以促进企业科技创新战略、实施国家知识产权发展战略、强化国家科技资源整合战略, 推进科技政策法制化为主; 方均<sup>[16]</sup>基于法治环境对科技自主创新的重要性, 提出应围绕科技创新活动中研发激励、成果权属确认、成果转化以及对这些活动的合法性保护等核心要素建立法律制度, 进而从树立法律意识、建立法律体系、推进依法行政等方面构建良好法治环境; 周海源<sup>[17]</sup>认为当下的科技法应建构基础性立法与领域性立法并重、公法与私法混合的法律体系。总体上看, 现有的研究成果主要集中于从法治建设角度探讨如何完善科技创新法治体系, 而从法治机制角度来研究的较少。

综上所述, 科技创新是推动经济社会发展的强大动力, 且与法治建设密切相关, 不仅涉及科技创新过程中所需的各种法治手段, 以及这些法治手段的相互关联对推动科技创新所产生的实际影响, 包括制度引导、程序推动和争端解决等方面, 还涉及市场经济、公民社会和现代文化等外部环境, 以及法治对于这些外部环境的作用状况。关于法治机制的概念, 国内外对此进行论述的不多, 也没有对其内涵予以界定。法治作为人类政治文明的重要成果, 不仅是一套制度规范, 也是一个价值观念, 是制度与观念的有机统一。机制原指机器的构造和工作原

理, 现已被广泛应用于自然现象和社会现象。机制是事物内在具有的原理、规律, 是事物内在的因果关系, 它具有系统性、自发性、非线性和长效性等特征<sup>[18]</sup>。综合以上概念, 不难得出, 法治机制的内涵就是法治运行过程中各相关要素间相互关联、互为影响的内在原理和规律, 是推动法治实现的各种法治手段有机联系的总体, 它不仅包括法治运行中的立法、执法、司法、守法、监督的各个环节, 而且包括法治精神、社会文化等外部法治环境。由此可见, 法治机制与科技创新紧密相联, 且贯穿于科技创新活动的全过程, 是组织、协调、规范和推动科技创新发展的制度保障。本文试图从法治机制角度, 对我国科技创新法治实践中存在的问题进行全面分析研究, 以期为我国科技创新法治体系的构建与完善提出建议。

## 2 我国科技创新法治机制建设实践中存在的问题

改革开放以来, 我国科技创新法治机制建设经历了一个从摸索到建立、从发展到逐步完善, 不断探索与实践的过程。20 世纪八九十年代, 为全面贯彻落实邓小平同志关于科学技术是第一生产力的思想, 我国制定施行了大量的科技政策。随着科教兴国战略和依法治国方略的实施, 特别是党的十八大以后, 全面实施创新驱动发展战略、建设创新型国家, 深化全面依法治国实践, 进一步加快推进科技创新法律法规体系建设, 不断强化科技创新法治实施与监督保障, 科技创新法治机制建设取得了历史性成就, 但在实践中, 仍存在一些突出问题, 主要表现为以下几个方面。

### 2.1 法治建设不充分, 与科技创新发展不相适应

#### 2.1.1 法治建设相对滞后

党的十八大以来, 党和国家把创新摆在国家发展全局的核心位置, 全面实施创新驱动发展战略, 加快推进以科技创新为核心的全面创新, 先后提出了一系列重大改革举措, 出台了相关配套政策措施, 但是尚未及时制定或修订有关科技创新方面的法律法规, 把党和国家有关科技创新政策措施上升为法律制度。如科技进步法作为科技领域的基础性、综合性法律, 由于修订工作的滞后, 体现新时代新任务新要求的时代特征不明显, 与有关重大改革举措

和相关配套法律法规之间的有效对接不充分,在一定程度上影响其指导性和统领性作用。以科技进步法为核心的配套法律法规不健全、不完善,知识产权、促进科技成果转化等方面的法律法规有待修订完善,科技创新投入、科研基础设施设备开放共享、基础科学研究与管理等方面的立法滞后。特别是随着世界科技迅猛发展,我国科技创新快速推进,科学技术研究的环境及其影响发生了巨大变化,我国对一些权利交叉领域、新型科技发展领域的立法严重不足,如电子商务、生物安全、网络安全与管理、人工智能等方面,亟待加快推进相关立法工作,及时规范现代科技创新发展,有效防范其负面影响。

### 2.1.2 现行法律法规可操作性不强

现行的科技创新法律法规概括性、原则性规定偏多,可操作性、约束性较差,增加了适用上的不确定性。如科技进步法、促进科技成果转化法中使用了众多的“鼓励”“支持”等词语,而与其相配套的地方性法规也大多做出类似规定。如《促进科技成果转化法》第25条规定“国家鼓励研究开发机构、高等院校与企业相结合,联合实施科技成果转化”,《安徽省促进科技成果转化条例》第12条规定则为“鼓励研究开发机构、高等院校采取转让、许可或者作价投资等方式,向企业或者其他组织转移科技成果”。两者内容相似,且均为原则性条款,在实践中可操作性不强。另外,部分地方法规立法质量不高,缺乏针对性和可操作性。如《安徽省科学技术进步条例》第19条规定“支持企业与高等学校、科学技术研究开发机构联合开发、委托开发、共建经济实体,建立产业技术创新战略联盟,提升产业技术创新能力”,本条无责任主体、无具体支持方式,由谁实施、怎样支持,均不明确。

### 2.1.3 地方立法特色不鲜明

近年来,国家和地方先后出台了一系列实施创新驱动发展战略、加快创新型国家和创新型省份建设等方面的政策措施,但大多数省份尚未及时结合地方实践,将其上升为地方性法规,甚至有的法规中的一些条款已与现行政策和改革举措不相适应,仍未修订完善。同时,由于对本地区科技创新法治建设的供给与需求缺乏前瞻性研究和整体规划,以致部分地方科技创新立法项目较为单一、立法进程比较缓慢、立法内容针对性不强。按照立法法的要

求,地方科技方面立法本应结合自身实际,作出符合当地科技创新发展需要,具有较强针对性、操作性的规定,但在具体立法实践中,往往以上位法为范本,重复法律规定的多,根据政策作出原则性规定的多,而结合本地实践特点和实际需要,创设性的规定较少。如安徽省先后推进合芜蚌自主创新综合试验区建设和首个国家级承接产业转移示范区建设,地方立法时理应对重点支持科技创新的政策措施予以强化、细化,但《安徽省科学技术进步条例》(修订)仅套用上位法,对重点培育的产业领域作了一些原则性的规定。

## 2.2 法治实施不到位,依法推进不够强有力

### 2.2.1 配套政策措施不完善

以建设创新型国家为目标,科技进步法等法律法规确立了科学研究、技术开发与科学技术应用等相关法律法规,并着重规定了鼓励企业技术进步、建立和完善科学技术研究开发体系、调动科技人员积极性和保障措施等,由于与科技法律法规相配套的政策措施不健全、不完善,在引导和激发企业创新主体活力、提高财政性科技投入效益、有效整合科技资源、提升科技成果转化率、激活科技人才培养机制等方面,仍存在扶持政策的精准度不够、相关措施的有效性和合理性尚待优化等问题,难以让科技法律法规得到全面有效实施。

### 2.2.2 法律法规执行不到位

科技行政执法存在薄弱环节,法律法规落实不到位、执行打折扣的问题仍较为突出。如科技进步法及有关法律法规把建设以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系作为构建国家创新体系的突破口,规定了激励企业技术创新和促进科技成果转化等法律制度,但在具体落实中仍存在企业创新主体地位不够突出、创新要素协同不够、高校与科研院所的科研成果与应用“两张皮”等问题。科技进步法规定全社会研发投入应占国内生产总值适当比例并逐步提高,虽然2019年我国研发经费投入强度已达2.19%,但要实现《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)》提出的2020年达2.5%的预期目标仍存在诸多困难。

### 2.2.3 与科技体制改革高效协同不够

近年来,随着深化科技体制改革不断推进,从

科技创新的宏观管理到微观举措, 国家和地方政府及有关部门出台了一系列改革政策与措施, 以改革促进科技创新发展, 也有力保障了科技法律法规得以有效实施, 但是深化科技体制改革与法治实施的协同性、精准性仍不够, 以改革驱动创新、以法治推进新时代科技创新工作的格局尚未形成。如政府科技创新治理机制仍不够完善, 管理部门职责交叉、权利义务和法律责任不明确等问题仍然存在, “放管服”改革未完全到位; 财政科技经费管理使用不够科学, 各地探索实施的“资金改基金、拨款改股权、无偿变有偿”政策未完全落实到位, 多层次的科技金融服务体系尚未建立健全; 人才培养、评价和激励机制不完善、政策落实不平衡不到位, 对新型研发机构的政策扶持不够等, 迫切需要深化改革与法治实施有效融合、协同, 以制度建设为抓手, 继续深化改革, 来解决这些问题。

### 2.3 法治监督力度不足, 监督工作有待提质增效

#### 2.3.1 人大法律监督实效性不强

人大及其常委会开展法律监督工作, 更多注重程序, 着眼规律性、制度性的问题, 与法律法规的要求和人民群众的期盼相比, 监督实效还不够突出。在实际工作中, 相对务虚多、务实少, 提出的监督意见, 也是宏观多、微观少, 有时存在大而化之、笼而统之的现象。对政府及有关部门落实监督意见的情况, 跟踪问效、一抓到底不够。从实践中看, 人大法律监督的总体效果不明显, 没有真正起到“法律巡视”的作用。

#### 2.3.2 行政执法监督亟待加强和改善

由于政府职能转变不到位、行政执法体系不完善等原因, 重管理轻服务的执法理念仍然存在, 执法队伍能力、执法方式和手段与法治政府要求不相适应, 涉及科技创新工作中的行政不作为、选择性作为、作为不规范等问题还比较突出。与此同时, 对行政执法行为, 特别是对执法不作为, 缺乏有效监督和问责机制<sup>[19]</sup>。司法与行政并行的专利保护机制不完善, 专利保护的实效与人民群众的期待还有较大差距。这些都迫切需要加强政府层级监督和检察监督, 进一步改进和完善执法监督方式, 为科技创新发展提供良好的法治保障。

#### 2.3.3 规范性文件备案审查不够规范

备案审查制度是保证和维护法律法规与政策

的统一性、权威性的有效工作机制。近年来, 各级政府及有关部门先后出台了大量有关科技创新的规范性文件, 由于备案审查制度不完善, 人大、政府有关备案审查工作机构专业人员较少, 未能把所有的规范性文件纳入备案审查范围, 即便已纳入备案审查范围, 也多有备案的形式, 而缺乏实质的合法性审查, 不能及时依法撤销和纠正违法违规的规范性文件, 出现政策与法律法规之间、不同部门政策文件之间相冲突或不一致的问题, 以致科技创新法律法规实施难到位、政策措施不能落地。

### 2.4 法治环境亟需改善, 科技创新生态有待优化

#### 2.4.1 科技创新法治意识不强

科技创新法律法规学习宣传的广度和深度不足, 个人参与的主动性不强, 对大众的宣传教育缺乏常态化, 有些地方政府部门、科研机构、科技企业、科研人员对科技创新法律法规不够了解, 社会公众知晓面不够广, 全社会科技法治意识还比较薄弱。依法科技创新意识不强, 政府及有关部门对创新是引领发展的第一动力的认识有待进一步提高, 有的地方对近年来科技事业的快速发展存在沾沾自喜、自我陶醉的现象, 甚至满足于现状; 部分企业特别是传统产业的中小微型企业缺乏依靠科技创新发展的紧迫感, 重生产轻科研的现象还较为普遍<sup>[20]</sup>。

#### 2.4.2 科技创新社会环境不优

由于科技创新法治建设相对滞后和宣传普及不到位, 以及相关配套制度不完善、政策措施落实不力, 尚未在全社会形成尊重知识、尊重人才、尊重创造的大环境。社会和科研人员期盼已久的崇尚科学、鼓励创新、宽容失败的容错机制, 由于相关配套政策措施不健全、不完善, 仍未完全落地。特别是尊重与保护知识产权的意识和氛围尚未完全形成, 有些地方、部门和企业对知识产权认识不高、创造与保护力度不够, 知识产权侵权存在易发多发现象。

#### 2.4.3 科技创新文化氛围不浓

有关部门对全社会开展科普工作重要性的认识还不到位, 依法开展科学知识普及的有效机制尚未建立, 特别是面向社会公众、中小学生的科技知识与创新文化培训活动较少, 深入学习宣传科学知识的氛围尚未形成。社会公众对科普重要性认识不足, 科普工作普遍存在科普人员缺乏、

资源供给不足、传播方式陈旧等问题，全民科学素质亟待提升。

### 3 完善新时代科技创新法治机制的对策与路径

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把全面依法治国理念贯穿于创新型国家建设实践之中，强化问题导向，切实解决存在的现实问题，加快建立健全科技创新法治机制，推动完善科技创新法治体系，更好地发挥法治对引领、保障和促进科技创新发展的作用。

#### 3.1 加强法治建设，完善科技创新法律法规体系

##### 3.1.1 贯彻新发展理念，强化科学立法

坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想指导立法工作，加强对创新型国家建设方面立法研究，注重科技创新法治建设的顶层设计与具体推进，提高立法效率和质量，增强立法的前瞻性、针对性和协同性。加快推进以科技进步法为核心的科技基础性立法工作，尽快修订科技进步法，推进专利等知识产权保护和科技成果转化方面的修法工作，结合我国科技创新发展的实践，及时把国家有关科技创新政策措施上升为法律，做到重大改革于法有据、有章可循，为全面推进科技创新发展提供法治保障。加强科技创新相关配套立法工作，着重围绕强化创新链接，加强原始创新、技术创新、产业创新、协同创新、区域创新等方面立法；围绕增强创新动力，加强创新主体、市场资源配置等方面立法；围绕促进创新成果转化，加强产学研用、科技成果转移转化等方面立法；围绕实施知识产权战略，加强专利创造、运用、保护和管理服务等方面立法，以构建多层次、全方位的科技创新法治保障体系。同时，立足现实、面向未来，加强对一些权利交叉领域、新型科技发展领域的立法项目征集和立法研究论证，加快推进科技相关领域特别是互联网、互联网+等领域的立法工作，为建立和完善科技创新法治体系奠定坚实基础。

##### 3.1.2 坚持问题导向，提升立法质量

积极探索和把握立法工作规律，按照科学立法、民主立法、依法立法的要求，加强调查研究和立法项目论证，结合目前科技创新发展的新情况新问题，着力弥补相关制度规范的短板和缺项。重点

针对当前我国科技创新发展在科技创新主体能力、科技公共服务和科技创新环境等方面的不足，加强有关科技创新人才、创新平台建设与管理、科技金融、科技创新容错机制等方面的研究，增强立法的针对性和可操作性。特别是地方立法要做到针对问题立法、立法解决问题，按照“不抵触、有特色、可操作”的原则，在立法过程中，对有关上位法的一些原则性规定，尽量不重复或少重复，并尽可能细化，应是立足于所立之法好不好、管用不管用、能不能解决实际问题，真正做到既“有法可依”，又能够解决当前面临的实际困难和问题。

##### 3.1.3 加强人大主导，立良法促善治

发挥人大立法主导作用，是新时代加强和改进立法工作的现实要求<sup>[1]</sup>。实施创新驱动发展战略，加快推进创新型国家建设，事关改革发展全局，在立法过程中往往触及多方利益、涉及范围广、社会影响大，对于这些综合性的重要法规，必须发挥人大立法主导作用，加强人大对立法工作的统筹，切实把握法律法规立项和起草的主导权，不断完善立法工作协调协商机制，加强对综合性、全局性、基础性问题的审查和研究，避免部门利益法制化，确保立法质量。目前，这一工作还处于起步与探索阶段，人大主导立法的总体数量还比较少，需进一步强化和完善人大主导立法制度，加强人大立法队伍建设，加大推进力度，逐步改变过去以部门立法为主的做法，加快形成谁立法谁主导的立法工作机制。

#### 3.2 加强法治实施，依法推进科技进步和创新发展

##### 3.2.1 完善配套政策措施，加强科技创新综合能力建设

以构建适应创新驱动发展战略要求的法规政策体系为目标，加强科技创新激励及其配套制度建设，推进科技创新法规政策不断完善。加快推进建立国家和地方科技投入依法稳定增长的长效机制，进一步推动科技金融深度融合，引导企业加大科技研发和成果转化投入。完善科技创新资源优化整合相关政策，加快构建开放、协同、高效的科技研发平台，统筹规划产业链、创新链、资金链、政策链，提高创新体系整体效能。大力推进科技政策体制机制创新，支持开展科技成果所有权混合所有制改革，赋予科研人员职务科技成果的部分所有权或长期使用权，并允许他们对持有的成果自主实施转化，进

一步激发各类主体创新创业活力。完善人才职称评审制度和人才保障制度, 加快制定出台职称评审权下放的实施细则, 破除资历、学历等硬性条件制约, 满足高层次人才发展的需要, 进一步研究落实人才保障的配套政策, 坚持引进人才与本土人才并重的扶持政策, 优化完善近期留住人才与长期用好人才措施, 全面释放各类人才创新活力。

### 3.2.2 加大法律法规执行力度, 着力培育创新发展新动能

优化科技法治实施机制, 强化依法、科学、高效实施科技法律法规, 定期开展科技创新法规政策贯彻落实情况督查, 确保各项法规政策措施落地落实。依法强化企业创新主体地位, 积极引导企业重研发、重合作、重转化, 大力培育一批高成长性的创新型企业, 加快发展高附加值创新型产业, 进一步整合现有政策、完善激励措施, 推进区域科技创新和产业创新一体化发展。深入推进实施知识产权战略, 进一步完善知识产权创造、运用激励机制, 提升知识产权保护、管理和服务能力, 促进企业技术创新、产业创新, 推动经济提质增效升级。全面落实促进科技成果转化法, 围绕科技成果的产出率、转化率和对经济增长的贡献率, 加快健全科技成果转化激励机制, 完善成果转化管理服务体系, 深化产学研用融合, 推进技术突破、产品制造、市场模式、产业发展“一条龙”转化。切实落实科学研究相关法律制度, 鼓励企业与高校、科研机构开展技术合作, 加强基础研究和原始创新、技术创新协同攻关, 打通基础研究到成果转化和产业化的通道, 以技术创新推动产业创新, 为经济高质量发展培育新动能、打造新引擎。

### 3.2.3 深化与科技体制改革耦合衔接, 完善科技创新工作机制

改革和法治是相辅相成、相伴而生的, 要依法推进改革, 在改革中完善法治实施机制。在科技法治实践中, 紧扣贯彻落实党中央关于深化科技体制改革的决策部署, 破除阻碍科技创新发展的体制机制, 进一步厘清政府相关部门的职责分工, 强化统筹协调, 减少职能交叉重复, 提升创新体制效能; 深化“放管服”改革, 加快转变政府科技管理职能, 实现从科技管理向创新治理转变, 充实、优化各级科技管理力量, 完善“放管服”职责, 确保放得下、

接得住、管得好、服务优; 改革财政科研项目资金管理, 完善科研项目经费使用和管理方式, 优化流程、简便操作, 扩大科研经费使用自主权, 强化对科研人员的激励, 为科研人员松绑助力; 深化科技评价制度改革, 建立以科技创新质量、贡献、绩效为导向的分类评价体系, 着力激发科研人员的创新活力<sup>[22]</sup>, 确保科技法律法规和各项重大改革举措落到实处, 使科技法治实施与深化改革相得益彰。

### 3.3 强化法治监督, 确保科技创新法律法规有效实施

#### 3.3.1 加大人大监督力度, 增强监督工作实效

人大及其常委会依法监督“一府两院”全面贯彻有关科技法律法规, 是其职能所系、职责所在, 也是人民代表大会制度的内在要求。坚持依法监督、正确监督, 充分综合运用人大监督手段, 进一步加大监督工作力度, 推动科技创新法律法规有效实施, 督促“一府两院”依法行政、公正司法, 有效发挥人大监督保障职能。坚持问题导向, 重在实效上下功夫, 突出监督重点, 增强监督意见建议的针对性、可执行性<sup>[23]</sup>。建立监督工作长效机制, 加强跟踪监督, 对科技创新发展中的有关重点、难点问题, 要紧抓不放、一以贯之, 确保整改落实到位。认真督办代表议案和建议, 督促政府及有关部门认真解决科技创新发展中的实际困难和问题, 及时回应社会关切。

#### 3.3.2 完善行政监督机制, 确保政府依法行政

行政监督是保证各级行政机关依法行政的重要手段。针对近年来政府机构改革、职能调整的变化, 以及有些部门职能交叉、重叠和协调不够等问题, 按照建立社会主义市场经济体制的要求, 以推进法治政府建设为中心, 加快制定和完善科技创新方面的相关行政监督制度, 强化事前、事中、事后全过程监督, 确保科技创新工作决策的科学化和民主化、执行的规范化和效率化, 进一步完善执法监督考核机制, 加强对执法不作为和乱作为的责任追究, 为科技创新发展提供强有力的服务保障。依法加强政府层级监督, 发挥行政复议和行政执法监督的作用, 及时纠正不当行政行为, 切实保障科技创新工作者的合法权益。

#### 3.3.3 健全备案审查制度, 增强法规政策整体效能

加强备案审查制度和能力建设, 以提升备案审

查实效为目标,进一步强化机构职责,规范备案审查的规范性文件范围,健全科技创新规范性文件的刚性监管机制,把所有科技创新方面的法源类规范性文件 and 非法源类规范性文件<sup>[24]</sup>,全部纳入备案审查范围,做到有件必备、有备必审、有错必究,增强政策与法律法规的协同性。加强备案审查工作的前伸后延,建立科技创新政策协调审查机制,开展政策落实情况的分析评估,强化科技创新政策与法律法规的配套衔接,更好发挥政策法规的整体效能<sup>[23]</sup>。

### 3.4 优化法治环境,营造良好的科技创新发展生态

#### 3.4.1 加强科技创新法律法规学习宣传,增强科技创新法治意识

把学习宣传科技创新法律法规纳入普法规划,深入开展普法“六进”活动,结合每年科技活动周、法制宣传日和送科技下乡等活动,不断创新形式、丰富内容,广泛开展科技创新法治宣传教育。强化培训,通过举办专题培训、专家讲座等,组织有关企业、科技工作者及管理人员学习科技创新法规政策。加强对科技创新法规政策的解读,推进政务信息公开,让社会公众更好地掌握科技创新法规政策。充分利用各类新闻媒体和宣传载体,多渠道、多形式、多手段开展科技创新法律法规宣传,增加社会公众知晓度,积极营造科技创新法治氛围。

#### 3.4.2 加强知识产权保护和运用,优化创新创业生态

知识产权的创造、运用和保护与社会法治环境密切相关,直接影响社会创新的积极性。加快完善知识产权行政保护工作体系,进一步落实基层知识产权行政执法权,实施多部门联动机制,加大对知识产权侵权、假冒行为的查处力度。建立健全行政、司法保护协作机制,完善知识产权审判工作机制,推进知识产权民事、刑事和行政案件的“三合一”审判工作,发挥司法保护主导作用<sup>[23]</sup>。完善知识产权维权援助制度,实施知识产权维权援助常态化,加快构建知识产权大保护工作格局,不断优化创新创业环境。

#### 3.4.3 大力培育和弘扬创新文化,营造激励创新氛围

改进科普形式,丰富科普内容,使科学普及适应时代潮流。加强科普基地建设,建立科普激励机

制,鼓励全社会各行各业人士和广大科技工作者参与科普工作,大力培育创新文化,提高全民科学素质。大力弘扬崇尚科学、鼓励创新的社会风尚,着力培育青少年独立思考、勇于探索、善于创新的精神,为全社会培植科技创新人才。加快建立健全鼓励创新、宽容失败的容错机制,大力倡导敢于创新、勇于竞争和宽容失败的精神,进一步激发科技人才创新热情,构建科技创新的良好社会环境。■

#### 参考文献:

- [1] 陈强,蒋志文,韩元建,等.加强科技立法为科创中心建设提供法治保障[J].科技发展研究,2016(2):2-5.
- [2] 赵齐加.美国科技发展对我国的启示[EB/OL].(2018-09-27)[2020-01-02].[http://www.sohu.com/a/256388498\\_198170](http://www.sohu.com/a/256388498_198170).
- [3] 朱贇.美、法、英、日、韩五国科技法律体系综述[J].科技管理研究,2005,25(7):122-124.
- [4] 约瑟夫·熊彼特.经济发展理论[M].何畏译,北京:商务印书馆,1990:73.
- [5] 周寄中.科学技术创新管理[M].北京:经济科学出版社,2002:89.
- [6] 刘苍劲.知识经济的核心是科技创新——兼论我国发展知识经济的几个重要问题[J].湖南商学院学报,1999,6(5):7-13.
- [7] 陈良猷,韩新伟.未来科技创新趋势与特点的一些认识[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2002,15(3):37-41.
- [8] 宋刚.钱学森开放复杂巨系统理论视角下的科技创新体系——以城市管理科技创新体系构建为例[J].科学管理研究,2009,27(6):1-6.
- [9] 刘斌.美国科技创新法律制度的研究[D].天津:天津大学,2008.
- [10] 董娟,陈士俊.美国科技创新政策的法律制度研究[J].科技管理研究,2007(5):60-62.
- [11] 曾白凌,张金来.科技创新体制与法治关系研究[J].中国科技论坛,2007(8):23-27.
- [12] 张敏.法治是科技创新的保障[J].企业科技与发展,2015(9):11-12.
- [13] 李少文.在科技进步中完善法治[N].人民日报,2018-7-13(7).
- [14] 林迎星.完善我国创新法律体系运作的思考[J].科学管

- 理研究, 2002, 20(6).
- [15] 易继明. 未来 20 年我国科技法制建设的总体战略构想 [J]. 科技与法律, 2004(1): 1-6.
- [16] 方均. 促进科技自主创新的法治环境构建 [J]. 求实, 2012(1): 63-65.
- [17] 周海源. 创新的法治之维: 科技法律制度建设研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 26-30.
- [18] 李以渝. 机制论: 事物机制的系统科学分析 [J]. 系统科学学报, 2007, 15(4): 22-23.
- [19] 李小娟. 北京市人民代表大会法制委员会对市人民政府关于本市行政执法工作情况报告的意见和建议 [R]. 北京: 北京市人大常委会, 2014.
- [20] 吴星. 让科技引领新发展 [J]. 江淮法治, 2013(12): 8-13.
- [21] 曾庆辉. 提高地方立法质量须切实发挥地方人大主导作用 [J]. 中国党政干部论坛, 2019(3): 74-75.
- [22] 支振锋. 形成研发投入与市场回报的良性循环打造支撑科技发展的产业链 [N]. 人民日报, 2018-7-8(5).
- [23] 博彦, 徐雪峰. 内蒙古创新驱动法治保障调研报告 [R]. 呼和浩特: 内蒙古自治区人大常委会, 2016.
- [24] 李云霖. 论人大监督规范性文件审查基准 [J]. 政治与法律, 2014(12): 61-62.

## A Study on the Problems and Countermeasures of the Rule of Law Mechanism of Science and Technology Innovation

LING Lan<sup>1</sup>, ZHAO Jing-qi<sup>2</sup>

(1. Anhui Provincial Institute of Scientific and Technological Information, Hefei 230091;

2. Party School of Anhui Provincial Committee of C.P.C, Hefei 230022)

**Abstract:** The rule of law is an important support for leading, guaranteeing and promoting technological innovation. Based on the analysis of the concept and connotation of the scientific and technological innovation rule of law mechanism, this paper systematically summarizes the problems existing in the construction of the rule of law mechanism of technological innovation in China, and proposes to improve the rule of law mechanism of technological innovation in China from the aspects of rule of law construction, rule of law implementation, rule of law supervision and rule of law environment countermeasures.

**Key words:** scientific and technological innovation; rule of law; rule of law mechanism