

新形势下推进科技资源共享法治化的路径

吴家喜

(科学技术部, 北京 100862)

摘要: 在全面推进依法治国的背景下, 坚持以法治手段提升科技资源共享能力和水平, 不仅是我国科技创新宏观管理的一项重大任务, 也是实施创新驱动发展战略的重要保障。文章界定科技资源共享法治化的内涵, 探讨科技资源共享法治化的深层次原因, 梳理我国科技资源共享法治化历程与主要问题, 提出推进科技资源共享法治化的主要路径。

关键词: 科技资源; 开放共享; 法治化

中图分类号: F273.1

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2015.01.001

Path of Legalization of Scientific and Technological Resource Sharing under the New Situation

Wu Jiayi

(Ministry of Science and Technology, Beijing 100862)

Abstract: Under the background of comprehensively pushing forward rule of law, improving the ability and level of science and technology resources sharing by the means of laws, not only is our major task of macro management of science and technology innovation, but also is the important guarantee for carrying out the strategy of innovation driven development. This study defines the connotation of legalization of science and technology resources sharing, explores the deep reasons for the legalization of science and technology resources sharing, and analyzes the legalization process and main problems of science and technology resources sharing in China, puts forward to the main path of legalization of scientific and technological resources sharing.

Keywords: resource of science and technology, opening and sharing, legalization

1 引言

科技资源是国家战略性资源, 是提高自主创新能力的重要基础。随着创新型国家建设进程的深入推进, 我国科技资源规模不断增加, 但从总体上来看, 科技资源供给仍然不足, 推进科技资源共享的需求非常迫切。近年来, 科技资源共享法治化作为促进科技资源共享的重要途径日益受到政府的重视, 一些部门和地方在推进科技资

源共享法治化方面进行了积极探索。然而, 与实施创新驱动发展战略的需求相比, 我国科技资源共享的法治化仍需亟待加强。十八届四中全会作出全面推进依法治国的重大决策, 对建设社会主义法治国家进行了总体部署。在新形势下, 推进科技资源共享法治化不仅是进一步优化科技资源配置的重要举措, 也是转变政府职能、提高国家创新体系整体效能的必然选择。学术界对科技资源共享法治化进行了初步研究, 主要集中探讨科

作者简介: 吴家喜(1975-), 男, 科学技术部创新发展司副研究员, 研究方向: 科技战略、创新政策。

收稿日期: 2015年1月10日。

科技资源共享立法的原则、途径等以及自然科技资源、科学仪器设备等某一类科技资源共享立法等问题^[1-2]，对如何围绕落实创新驱动发展战略系统谋划和推动科技资源共享法治化缺乏深入研究。本文拟从理论基础和现实需求出发，分析我国科技资源共享法治化的发展历程和存在的主要问题，明确新形势下推进科技资源共享法治化的基本路径，为进一步强化科技资源共享的法治保障提供重要借鉴和参考。

2 科技资源共享法治化的理论基础与现实需求

科技资源共享是指在一定制度约束条件下，为及时满足科技创新活动对科技资源的需求，不同创新主体间共同享有科技资源的使用权，分担创新成本、风险、分享创新收益的一种科技资源配置方式^[3]。科技资源共享法治化，是指以成熟完备的法规制度体系为基础，将法治理念和行为贯彻到科技资源共享全过程，推动科技资源共享向科学化、规范化、制度化方向发展，全面提升科技资源配置效率的过程。科技资源共享法治化的实质是依靠法规制度规范约束科技资源共享行为，激励保障资源共享各方的合法权益。一方面，国有科技资源必须依法共享，科技资源共享的各项工作应纳入制度化轨道；另一方面，科技资源共享各利益相关者之间的关系应通过法规制度进行调节，正当合理权益应通过法规制度强化保障。确立新形势下科技资源共享法治化路径，首先要从理论和现实需求分析推进科技资源共享的法治化的可行性和必要性。

2.1 理论基础

科技资源共享法治化的理论基础包括公共物品理论、交易成本理论、新公共服务理论等，通过运用这些理论可以更加充分地把握科技资源共享法治化的动因和规律。一是公共物品理论。科技资源作为一类对科技创新和经济社会发展具有重要意义的战略资源，天然具有准公共物品属性。准公共物品属性意味着科技资源既具有公共物品的属性，又具有私人品属性。公共物品属性

决定了政府作为促进科技资源共享的一个特殊主体的不可或缺性，私人品属性决定了科技资源共享主体具有个体多元化的实践必然，这就要求必须通过法治化的方式明确科技资源共享中政府和其他主体之间的权利和义务，保障各主体权益，有效激发各方面推进科技资源共享的积极性。二是交易成本理论。科技资源共享本质上是对科技资源使用权进行交易的活动，在共享过程中科技资源所有权属性不发生变化，而是以交易的方式对科技资源使用权等产权关系进行调整，以实现科技资源更多经济价值。这就要求建立一种规范合理的制度性安排，明确交易的规则和范围，进一步维护和稳定科技资源拥有者、使用者之间的关系，进而减少交易的成本。三是新公共服务理论。新公共服务理论强调在沟通协商基础上的政府与社会公众的合作互动，政府管理公共事务的工作重点是服务而不是掌舵，政府越来越重要的角色是建立具有完善整合力和回应力的公共服务机制，协助公民表达并实现共享的公共利益。促进科技资源共享作为一类基本科技公共服务^[4]，是各级科技行政管理部门的基本职责。推进科技资源共享法治化不仅可以强化政府提供科技资源共享的职责，而且可以进一步提高科技资源共享公共服务的供给效率。

2.2 现实需求

科技资源共享法治化是我国科技资源管理事业发展到一定阶段的产物，是新时期我国深入实施创新驱动发展战略的现实需求。一是科技资源共享法治化是应对全球科技竞争的迫切要求。科技资源不仅是一个国家科技发展的基础保障，也是抢占战略制高点、提高科技国际竞争力的关键因素之一。世界各主要国家都把科技资源共享提升到战略高度，并通过加强法治化建设不断推进科技资源共享。美国将“完全与开放”的数据共享政策作为一项基本国策，先后颁布《信息自由法》和《版权法》，规定每个公民都依法享有获取和使用信息的权利；俄罗斯、英国、法国、加拿大等国家都分别颁布了有关数据共享的法规；《欧盟跨国使用研究基础设施计划》明确要求所有由

欧盟公共资金支持的研究项目公开其研究结果及数据信息,建立统一的电子基础研究设施存储、处理、共享科研数据和信息;日本政府为促进科技资源有效利用,出台《国立学校设置法》,强调和鼓励一大批高校共同设立和利用研究机构,同时规定政府投入的试验设备必须接受企业和社会的试验委托并向相关单位开放;韩国通过《协同研究开发促进法》《科学技术革新特别法》《技术开发促进法》等来保障科研仪器设施等科技资源向社会开放共享^[5]。应对日益激烈的国际科技竞争,更加要求把推进法治化作为促进科技资源共享的重要举措加以强化部署。二是科技资源共享法治化是实现科技资源高效利用的重要途径。目前,虽然科技资源共享的理念逐步为科研人员和管理人员所接受,但是在科技资源共享过程中的阻力依然很大,资源利用效率不高、重复浪费等问题仍然突出,科技资源共享仍然还有较大的改进空间。只有通过充分发挥法规的调节作用,规范和引导国有科技资源的共享,强化对私人科技资源共享的激励作用,才能进一步营造科技资源共享的社会氛围,使我国的科技资源避免浪费并发挥其最大效益。三是科技资源共享法治化是确保科技资源共享各方权益的重要途径。科技资源共享法律关系比较复杂,涉及多方主体包括科技资源所有者、研发者、持有者、利用者等;在不同环节、主体之间形成不同的法律关系,如在科技资源建设环节,科技资源所有者或者研发者与持有者之间形成的代理关系,在共享环节主要是持有者与利用者之间的合同关系。因此,必须通过法规制度进一步界定各相关利益主体的责、权、利,保障各方的合法权益。

3 科技资源共享法治化的发展历程与现状

改革开放以来,我国各部门、地方围绕科技资源共享进行了积极探索,制订了一些法规和规范性文件,为推进科技资源共享法治化提供了重要的参考借鉴和政策基础。我国科技资源共享法治化进程可以分为科技资源共享法治化探索期和科技资源共享法治化加速推进期两个阶段。

(1)科技资源共享法治化探索期(2008以前)。在这一阶段,我国各部门、地方主要是通过出台科技资源共享的管理办法或相关规定来促进科技资源共享。中国气象局于2001年发布并生效的《气象资料共享管理办法》首开科技资源共享部门立法的先河。2004年国土资源部发布了《国土资源部深部地球物理探测数据共享管理办法(试行)》。同年,科技部与财政部等有关部门出台了《中央级新购大型科学仪器设备联合评议工作管理办法》(试行)。2004年重庆市科委等发布了《重庆市大型科学仪器资源共享管理暂行办法》。2007年上海市人大通过了全国第一个有关大型科学仪器共享的地方性法规《上海市促进大型科学仪器设施共享规定》。在科学数据、大型科学仪器共享等领域也陆续制订了一些部门规章或者地方性法规、地方政府规章。但总体上在这一阶段科技资源共享法治化处于自发探索期,缺乏国家层面的指导。

(2)科技资源共享法治化加速推进期(2008—现在)。这一阶段科技资源共享法治化日益受到重视。2008年颁布实施新修订的《科学技术进步法》从政府和科技资源管理单位的权利、义务和责任等多个方面对科技资源共享作出明确规定。《促进科技成果转化法》《森林法》《野生动物保护法》《种子法》以及《政府信息公开条例》等都涉及相关科技资源的共享利用。十八届三中全会对加强科技资源开放共享做出重要部署,强调国家重大科研基础设施依照规定应该开放的一律对社会开放。2014年先后发布了关于国家科技报告制度建设的指导意见和推进大型科研仪器设施开放共享的指导意见。初步制订了《全国大型科学仪器分类标准》《国家自然科技资源平台资源分级归类与编码标准(试行)》《国家自然科技资源平台自然科技资源共性描述规范(试行)》等300余项标准,初步完成了科学数据共享指导标准、通用标准和专用标准等三大类标准。地方也不断加速立法,广东省在2010年发布实施了《广东省实验动物管理条例》,山西省太原市于2011年出台了《太原市科技资源共享条例》,江苏等省市

也开展了科技共享立法方面的研究。

总体上,我国科技资源共享法治化取得一定进展,但是与发达国家相比,我国在科技资源共享立法、执法以及法治理念宣传等方面还存在较大差距,法规制度对科技资源共享的规范引导和激励保障作用尚未充分发挥。一是共享法规逐步完善,但部分重点法规建设滞后。近年来,我国各类科技资源共享的法规文件数量不断增加。《科学技术进步法》《促进科技成果转化法》《政府信息公开条例》等对科技资源共享相关方面作出了明确规定,初步形成以《科学技术进步法》为核心,法律、行政法规、部门和地方规章与相关政策相协调,涵盖各主要领域的科技资源共享政策法规框架,在调整科技资源共享领域的社会关系,促进科技快速发展方面发挥了重要作用^[6]。但是,随着我国科技经济环境的变化,现有的法规制度远远无法满足新的形势和要求。缺乏国家层面针对科技资源共享的专门法规,部门分散、单独立法的情形较为普遍;在大型科学仪器、科学数据领域内有关共享的地方性法规和部门规章、地方政府规章较多,而在自然资源、科技文献等许多领域缺乏专门性的规定;部分法规立法质量以及立法的及时性、针对性亟待提高。二是法规执行力度不断加大,但仍缺乏长效实施机制。近年来,为强化共享法规的执行力度,各级人大和政府通过机制创新落实共享法规^[7],法规执行监督力度加强,对于促进科技资源共享起到重要作用。但目前我国科技资源共享法规制度存在条文过于原则、操作性不够,缺乏具有约束性的量化指标等问题;对法规监测评估的长效机制尚未建立。这些问题都在一定程度上影响了科技资源共享法规的执行效果。三是法治理念宣传普及加强,但政府和社会的共享意识仍需进一步提升^[8]。各级科技行政管理部门通过政府网站信息公开等方式,加大了共享法规制度的宣讲力度。但总体上来讲,宣传方式和手段较为单一,特别是对新兴媒体的利用不足;宣传的覆盖面不够宽,部分重点共享法规政策知晓度不高。

4 推进科技资源共享法治化的思路与路径

当前,我国科技资源共享法治化面临着新的形势和要求。全球科技革命和产业变革加速推进,特别是以新一代信息技术为代表的新技术的广泛应用,推动科技资源共享的新理念、新模式、新方法、新工具、新机制不断涌现;我国实施创新驱动发展战略,推进经济社会转型升级对科技资源共享提出更加迫切的需求;特别是十八届四中全会做出全面推进依法治国的总体部署。这都为新时期推进科技资源共享法治化提供了重要契机,也提出更加迫切的需求。根据科技资源共享法治化的基础和现实需求,未来我国科技资源共享法治化应坚持渐进式、综合性推进的基本思路,重点实现以下几方面的转变:一是从部门、地方立法先行向推动国家层面立法转变;二是从单个科技资源立法向综合性立法转变^[9];三是从注重共享法规制订到更注重法规的落实转变。在具体措施上,要从加强谋划部署、完善法规体系、健全实施机制等方面系统推进科技资源共享的法治化,进一步为推进科技资源开放共享、提高科技资源配置效率提供更加坚实的法治保障。

4.1 强化科技资源共享法治化的系统部署

推进科技资源开放共享法治化涉及很多方面,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的系统部署。一是梳理中央关于科技资源共享的思想、理论,并将其确立为新时期推进科技资源共享法治化的指导思想。二是发挥政府在推进科技资源共享法治化中的主导作用,通过政府依法推进国有科技资源开放共享的示范带动,进一步强化全社会在科技资源共享方面的法治意识。三是研究制定推进科技资源共享法治化的规划,将科技资源共享法治化纳入我国科技创新管理法治化建设的总体部署,进一步明确我国科技资源共享法治化的目标任务、具体措施和责任主体。

4.2 健全科技资源共享的法规制度体系

健全的共享法规体系是科技资源共享法治化的基础。一是用足用好现有法制资源^[10],全

面贯彻落实好《科技进步法》等现有法规中关于科技资源共享的法律条款,强化各方推进科技资源共享的义务。二是加强中央立法。推动在国家层面研究制定有关科技资源共享方面的专门法规,国务院下属各部门积极制定部门规章,做好配套规章制度的立、改、废工作。三是加强地方立法。各地方要根据本地的具体情况和实际需要,大胆探索,积极进行科技资源开放共享的地方立法工作。在全国统一立法有困难的情况下,进行试验性立法可以大大降低立法风险。通过若干年立法建设,逐步形成比较系统的、完善的、专业性和操作性强的科技资源共享法律法规体系。

4.3 强化科技资源共享法规制度的落实

法规的有效实施在很大程度上取决于是否能够创造使法规落到实处的机制。一是建立分工明确的科技资源共享管理的工作体系,解决科技资源共享各方责权利问题,保障政府部门、资源管理方、使用方等各方应有的所有权、管理权、经营权、使用权、收益权、知识产权等。二是完善促进科技资源共享的配套政策措施。为使科技资源共享法律法规可施行,必须制定相应的实施细则、配套政策、管理制度等,使法规和政策有机结合。三是建立共享的监督评估机制,充分发挥社会组织、人民团体和新闻媒体的监督作用。既要积极提供科技资源共享服务的单位和个人给予奖励,也要对严重违反法规不履行科技资源共享义务的行为给予处罚。

4.4 切实增强科技资源共享的法治意识

法治意识是推进科技资源开放共享法治化的关键。一是大力转变各级科技行政管理干部的思想观念,切实提高运用法治思维和法律手段解决科技资源共享中的突出问题和矛盾的能力。二是面向科技资源共享利益相关者加强宣传教育,让科研人员和社会公众熟悉科技资源共享法规制度的要求、程序,增强按法律办事、依法行使监督权的意识。三是充分发挥广播、电视、报刊等传统媒体以及微博、微信等新兴媒体的作用,加大对科技资源共享法规的宣传;促进科学技术普及

与科技资源共享的结合,在全社会形成更加有利于科技资源共享的良好氛围。

5 结语

未来一段时期,既是我国全面推进依法治国的关键时期,也是深化科技体制改革的攻坚阶段。坚持以法治手段来提升科技资源开放共享能力和水平,是我国科技创新宏观管理一项重大任务,也是实施创新驱动发展战略的重要保障。在新形势下,各级科技管理部门要高度重视推进科技资源共享法治化,充分借鉴发达国家推进科技资源共享法治化的经验,加强科技资源共享法治化的总体设计,通过协调、监管、推动和引导等方式,明确科技资源共享各方的权利和义务,有效解决科技资源共享中安全、保密、知识产权等问题,进一步促进科技资源开放共享,为全社会科技创新活动提供更好的支撑和服务。

参考文献

- [1] 赵晴雨. 自然资源共享立法框架设计研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2007.
- [2] 黄正. 大型科学仪器设备共享管理的立法架构[J]. 科技管理研究, 2010(11): 27-28.
- [3] 吴长旻. 浅析“科技资源共享”[J]. 科技管理研究, 2007(1): 49-51.
- [4] 吴家喜. 我国科技资源开放共享公共服务体系的构建[J]. 社会科学家, 2011(12): 126-129.
- [5] 马怀德, 张红, 高辰年. 我国科技资源共享立法的几个问题[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2007(4): 8-13.
- [6] 于兆波. 论“科技资源共享法”的上位法体系与立法路径[J]. 科技法制论坛, 2007(5): 10-14.
- [7] 孙绪华, 伊彤, 高鲁鹏, 等. 以机制创新推进大型科学仪器设备[J]. 中国科技资源导刊, 2009(7): 14-18.
- [8] 葛慧丽. 科技资源共享活动中的政府作用研究[J]. 科技管理研究, 2010(12): 14-16.
- [9] 于兆波. 由“持有者权利主义”转向“使用者权利主义”——论科技资源共享立法的制度理念[J]. 中国科技论坛, 2007(7): 82-85, 140.
- [10] 王蓉, 楼俊林. 论中国科技资源共享的社会化公共服务创新模式的规约法规框架[J]. 新华文摘, 2009(13): 142-144.