

关于科技立法的思考

于 得 胜

把我国建设成现代化和高度民主的强国,是摆在我们面前的艰巨而又伟大的任务。这一任务的完成,既有赖于物质基础的建设,也有赖于精神、观念形态和制度方面的建设。在国家的社会主义现代化事业中,科学技术起着关键的作用。与此同时,科学技术的发展本身又要求有一定的社会条件。科学技术的社会效果的发挥和科技发展的社会条件这两方面,都要求有相应的法律调整。因此,必须大力加强科学技术立法。

一、科技立法的必要性

法律是调节社会生活各领域内所形成的人与人之间的社会关系的。每个时代,主要因人类活动能力和范围大小的差异,而有法律调节范围宽窄的不同。近二十年,环境问题日益成为突出的社会问题,要求立法加以调整,因而才有环境法出现,就是一例。科学技术问题也是如此。随着它的重要性日益增加,要求科技立法的呼声也越来越高。

1. 当代科学技术的重要性日益增加,成为国家、社会关注的重要目标。

科学技术的作用空前提高,已成为社会发展的决定性因素。在历史上,科学技术也

曾起过重大作用,但却从来未象近代,特别是第二次世界大战后这样,起这么大的作用。战后各国经济发展,主要依靠科学技术。据苏联经济学家估计,苏联劳动生产率增长的75%,国民收入增长的50%以上都要归功于科学的成果。美国学者估计,他们国民生产总值增长的50—80%靠科技成果。科技发展极大地改变了人类与自然的关系,在生产、航天、航空、运输、通讯、情报、能源等领域,大量的人工系统占据着主导地位。科技也极大地影响了人类自身的状况,改善了他们的自然素质和社会素质。人工控制某些疾病、调节人类自身繁衍已成可能。科学技术不断为教育充实新知识,不断提高人类的智慧水平。

科学技术研究事业已日益发展成为一支独立的产业。目前,全世界每年科研经费总计近1500亿美元。各发达国家科研费用一般都占国民生产总值的2—3%,苏联科研费用占国民收入的比例,曾高达4.8%。知识生产已成为独立的产业。知识总量的增长速度大大加快,如果说1900—1950年用了半个世纪才使知识总量翻了一番,那么现在,只要七年就可以实现。从科学发现到生产应用的周期,也大大缩短了。这一过程,蒸汽机曾用了

一百年，集成电路计算机用了三年，而激光仪仅用了一年……。

目前在世界性科技革命的形势下，各国经济竞争极为激烈，控制高级技术，就意味着具有创立新技术产业和以高级技术改造传统产业的能力，因而在国际经济和贸易中处于主动、制高的地位。因此，科技战略就成了国家社会经济发展战略的决定性因素，决定着国势的兴衰。苏联在计算技术、西欧在微电子等方面都曾有过战略决策的错误，后果至今仍未消除。相反，日本通过一系列法律、法令（如《特定机械情报产业振兴临时措施法》等）大大促进了与高级技术产业有关的科学研究开发，使日本在新兴产业上处于极为有利的地位，并成为日本经济的强大支柱。

科学技术不仅是认识、改造自然的重要手段，而且日益成为人类组织社会和经济的重要手段。如现代管理科学中，就有大量的自然科学的成就，如心理、行为、系统论、控制论、信息论等科学，科学技术还为认识和管理、控制社会过程提供了强大的物质手段，如计算机、信息传递设备等。

2. 法律是国家对社会实行管理的重要手段，也是对当代社会生活的重要方面——科技的研究与发展活动进行管理的重要手段。

当代社会生活日益复杂，任何政府都必须以国家名义对社会进行管理、治理。人们对管理的见解并不一致，但大致说来，管理无非是通过运用现有的手段，以有计划有组织的活动，动员可支配的资源使之发挥最大效用，实现预期的目标。管理的主要职能是计划、组织、用人、控制、指导、协调。法律是国家制定或认可的调整社会关系的行为规范的总和。从某一角度来看，法律调节是国家对社会领导的特殊方式，是建立、保护、调整一定社会关系的系统规范体系。科学技术，作为社会生活的一分支，也必然受法律这一社会行为规范系统的调整。上述计划、

组织、用人等管理职能，就整个社会范围来说，也是通过一个个的法律来实现的。

就整个社会规模来说，即宏观上，法律是国家对科技进行管理的手段，因为任何管理行为都是一个决策过程，决策贯穿于管理的始终，而法律就是重大决策的结果。但对科学技术活动来说，即微观上，法律、法令又是外部环境、约束条件。有关科技的立法是实现国家的社会经济发展战略目标的重要手段，它又是所有的科技管理机构和研究单位进行活动的出发点、前提。

3. 科技活动也造成了一种可能：产生某种前所未有的新的社会关系，如人工授精、试管婴儿、由已故或尚在人世的夫妇提供受精卵由别人代为孕育、电子盗窃等，其中不少具有潜在的社会危险后果或产生复杂的社会和伦理问题（如亲子关系的确认，抚养、继承关系的多元化等），要有相应法律处理，不仅要管理这类技术的应用，而且要从研究阶段开始就将其置于法律控制之下。

上述一切说明，要对科技发展实行有效的管理，就必须加强科技方面的立法工作，实现以法治科技。

二、各国科技立法的某些情况

第二次世界大战后，特别是近年，各国都加强了科技立法工作。这方面值得我们注意的有如下一些情况：

1. 相当数量的国家已将科学技术问题列入宪法。无可否认，迄今为止还有相当数量的国家，特别是西方发达国家的宪法中还没有关于科学的条文，如英国、法国、瑞士、奥地利等国家就是这样，美国宪法中也没有关于科学技术发展的条款。倒不是这些国家对科技不重视，以为不值得对它加以法律调整，而主要是因为这些国家已有长期的法制传统，宪法已存在百余年至几百年。当时科学问题还不可能成为法律（尤其宪法）

调整的内容。按传统,宪法主要是解决政府和公民之间的权力、责任的划分,国家机构的组织等问题。立国较晚的美国在宪法中也只是有保护专利的规定。近年来已有不少人感到宪法中缺乏关于科学的规定是一大缺陷,纷纷要求修改宪法,美国也是如此。但因这些国家在观念上和立宪程序上的种种障碍,至今未能实现。与此相反,某些战后独立或重建的国家,如德、意、日和苏联以及东欧各国,则几乎都在自己宪法中有专门的关于科学的条款。^[1]

2. 有些国家制定了或正在试图制定关于科学发展的一些根本性问题的法律。据目前接触到的材料看,已有些国家制定了一批这样的法律,如奥地利联邦共和国的《科研促进法》和《奥地利科研组织法》,法国的《科学研究和技术发展方向和规划法》,美国的《1976年美国国家科学技术政策、机构和优先目标法》,德意志联邦共和国的《联邦与州科研促进分工规定》,苏联的《科研、设计、规划设计和工艺单位总条例》、《科学生产联合公司条例》等等。日本多年来也一直酝酿制定《科学研究基本法》,虽曾向内阁提出,但因条件尚未成熟,以致迄今尚未通过。这一类法律,虽各有差异,但他们的共同点是对各该国科学技术研究事业的一些根本性、方向性的问题作出规定,往往是其他一些单行法规的基础。

3. 许多国家针对科技事业日益重要,政府必须负起领导科学事业责任这一情况,纷纷建起领导科技工作的机构,并以相应法律规定这些机构的职责。前述美国《1976年美国国家科学技术政策、机构和优先目标法》和奥地利的《科研组织法》就兼具这种性质。他如奥地利《科研促进法》(规定建立“促进科研基金会”和“促进工业经济研究基金会”),美国的《国家科学基金会法》,日本的《科学技术厅设置法》、《科学技术厅组织规则》、《学术会议法》、《科学技术会议设置法》,法

国的《技术研究协调委员会设置规则》,匈牙利的《关于匈牙利科学院的法令》等等都是这一类的。连一向反对联邦政府过多干预研究工作的美国,当前也在积极考虑,是否要建立联邦机构主管科技事宜。

4. 针对世界科技发展趋势及经济发展的需要而制定的一些措施法。这一方面日本的情况特别引人注意,如为促进计算机、光通信、激光加工等研究和发展的《特殊机械情报产业振兴临时措施法》,为迎接新的技术革命高潮而制定的《下一代工业基础技术开发制度》、《高级技术工业密集地区开发促进法》、《推进创造性科学技术制度》等等。目前日本正在起草的还有《尖端工业技术基础整备法》(暂称)等等。

5. 通过单行法规或综合性的法典,对有关科技活动的各个侧面进行调整,并逐渐形成完整的、统一的体系。在这一方面涉及的问题有科学研究的财政问题(如各有大量有关科学基金、税收、科研预算方面的法规、法令),有关科研劳动问题(如科学技术工作中的荣誉、奖励、职称、报酬、休息、劳动保护等各项法律、法令),科研与环境及社会安全、科研成果的使用、保护等。调整这一类关系的,大多是单行法规,如我国的各种奖励条例,联邦德国的《联邦科研和技术发展部研究项目资助法规》,苏联部长会议《关于部门科研、设计单位改为经济核算制的决定》,罗马尼亚的《研究工作的组织和研究人员的提升条例》等。也有些是在其他法律中部分涉及科学技术问题,如苏共中央和苏联部长会议《关于改善计划工作及加强经济机制对提高生产效率及工作质量的影响的决议》,罗马尼亚的《按劳动数量和质量付酬法》等等。某些国家的税法也大都有一部分涉及科学技术。第三种情形就是在一些专门性的法典中列有科学技术专章,如罗马尼亚《劳动法典》中,就有《科学劳动》一章。

6. 技术评估在社会经济决策及科技立法

中的作用受到重视。由于科学技术探索事业的规模越来越大,科学技术在社会经济发展中的作用越来越重要,同时也由于随着科技对社会影响能力大大增强而其副作用也越来越突出了,这就要求社会、政府,在做出决策的时候,充分估量到科技发展的因素,在做出有关技术选择的决策时十分慎重,充分估量到科学技术的正副两方面的作用。这就要有专门的评价、审议工作,这就是技术评估(或译技术评价)。技术评估已被作为国家管理工作的一项独立职能确立起来。1969年美国国会通过《国家环境政策法》(NEPA),规定联邦政府在其所提出的立法提案的建议书或报告中或显著影响人类环境的其它联邦活动中,要由负责官员提出详细报告,说明该项行动的环境影响。1972年美国国会又通过《技术评价法》,并根据此法建立了直属国会的技术评估办公室。这样至少在理论上使国会有可能根据自己独立的情报来源,在采取立法行动时充分考虑某些技术对社会可能带来的影响,并将这种考虑的结论反映于立法中去。现实的需要和美国的经验,使其他科学技术比较发达的国家,也积极考虑该建立自己的技术评估体系的问题。目前除法国也通过了相应的法律建立了国会科学技术选择评估办公室外,英国、加拿大、日本、荷兰等一大批国家也都有政府或其他机构主持的技术评估工作。技术评估不仅有普遍化、机构化趋势,而且还有国际化的趋势,已有多起由国际组织(如欧洲共同体)和国家联合进行技术评估的事例。各国纷纷通过有关技术评估的立法,而且也在其他活动中,将技术评估结果作为重要的依据和参考,这是当代科技革命时代立法工作的一个新特点。

三、我国科技立法工作中存在的主要问题

无论从国际上国与国相互比较的角度,还是从满足客观实际需要的角度来看,我国

现在的科技立法工作还存在着很多的缺点和问题。

1. 整个社会法制观念淡薄,以法治理科学的观念尤为淡薄,因此各级领导都很少考虑通过立法途径来解决科学技术活动的一些重大的、共同性的问题。建国以来法制建设(也包括科技立法)迭经跌宕,多次反复,每当运动来临往往把法制看成束缚手脚的障碍而任意抛弃、践踏,因而使科技法制建设时兴时衰,走走停停。党的十一届三中全会是一个伟大的转折,但在科学法制上的“左”的影响仍然存在。主要表现在:不少人仍认为国家法制建设与科技事业关系不大,科学技术问题不宜于或不急于用法律手段来处理,因而不积极抓立法工作;对已有的法也不重视,甚至有法不依。中央领导同志指示,要抓科技立法工作,这是很及时的。只有肃清“左”的影响,才有可能搞好科技立法工作。

2. 现有科技立法极不完善,主要表现在:
(1) 存在有大量法律空白。现实生活中有大量由于进行科学技术活动而产生、存在的关系,但却没有相应的法律来进行调整,因而造成科技活动中往往无法可依,自行其是。如从中央到地方有各级科技领导机关(如科委、各部科技司等等)但并没有相应的法律规定它们的职权、任务、组织机构等;大批科学团体(如科协、各学会等)也没有相应法律规定其法律地位、权利义务以及得到政府承认的程序及条件等;对各级各类研究实体如中国科学院,各种研究所(如各部属、地方、企业、集体、私人研究所等等)的性质、任务、权利、义务,其不同的法律地位,隶属关系,成立或撤消等,也都缺乏法律规定。再如科研工作的基本问题如科学的社会使命、地位、学术自由、知识产权的保护等也要在宪法基础上有较为具体的法律规定。他如科学技术研究的基本守则、安全措施、成果登记、保护、成果转让办法、情报、图书、仪器、试验设施等基本问题,无一不需要有

法律加以调整。所有这些方面基本上空缺的。当前我国科技立法的不完善主要表现为法律空缺。(2)目前存在相当数量早期颁布的法律和法令,由于事过境迁已完全或部分失效,但长期以来未加清理废止。以致大量失效的法规混夹于现行的法规中,造成混乱,并冲淡了人们有法必依的观念。(3)现有科技法律的系统化不够。一是未及时将旧的法律修订、编纂,使之不断更新,因而有大批相互矛盾或不一致的法律条文存在。另外有些法规性质相近,但因制定、公布时的情况不同,以致产生某些不一致,如我国先后公布有《自然科学奖励条例》、《发明奖励条例》和《科技进步奖励条例》,三者所调整的关系大致相近,但奖励幅度等方面又有很大差别,完全可以用综合性的统一的新法规来代替前三者。使科技法律系统化,还包括有对现行法规经常地进行补充新条款或废止旧条款,以适应新形势的要求,消除法规中出现的矛盾。这方面的工作,做得也很少。

3.目前国家对科技事业的领导,对科技活动所产生的关系的调整,在很大程度上是靠法律以外的途径来实现的。一种情况是靠党的政策,还有一种情况是靠领导人的讲话或批示。并不是说这些都不需要,在许多情况下,这些都是很重要的、必需的。但是,党的政策和领导人的讲话,只能为立法提供依据或参考,使之成为未来法律的基础,或在法律范围内(如果已有相应的法律的话)提出执行的建议或指示,而不能代替法律。但当前在这方面界限不清,以党代政,以言代法的情形还是相当普遍的。这种作法的最大危害就是在于损害法律的权威,同时会造成法律规范的混乱和立法机制的不统一、不健全。

4.缺乏针对科技革命及体制改革的法律。当前我国科技界面临的重大问题是世界性科技革命的挑战和改革科研体制以适应国家现代化建设的需要。为迎接科技革命我国

已制订出若干措施,从立法角度需要对此加以升华形成法律,以巩固既有成果并指导下一步的行动。在改革中到处可以听到“合理不合法”的抱怨。有人(甚至某些报刊)走到一种极端,主张:只要认为合理,不管是否合法,尽管干了再说。这无作说明,现行法律在许多方面已成改革的桎梏。我们不应人为地造成理性与法律的冲突,而应该使法律为合理的发展创造良好的条件。这就要制定能为改革开辟道路的法律。以违法为代价来改革是不可取的。

四、关于科技立法工作的几点建议

1.要有专门的机构和工作班子统抓这项工作。科技立法涉及许多方面、单位和系统,需要立的也分属于不同的层次和方面。除极个别的问题外,大部分需要调整的问题都是互相关联的,因此必须由一个机构统抓科技立法工作。肯定需要各方面的人都来参预,但一定要有统一的规划和分工协作,否则势必形成自流。

2.要在立法之前先有充分的研究工作。

首先,要解决一些理论问题。科学技术是非常复杂的社会现象,科学技术自身边界有时也不甚清楚。如科技与文化、教育、经济都是相互联接的。因此必须解决好法律对科技调整的限度,和其他领域如文化、教育、经济等的划分、衔接。同时还要充分讨论并制定我国科技立法的指导思想、法律调整的模式、科技立法在整个法律体系中的地位等问题。除了适当划分法律与政令、中央和地方及部门立法的分工外,还要解决好党关于科技问题各项决策和科技立法之间的关系问题。否则无论在立法或执法上都会遇到很大困难。

其次要借鉴国际经验,和外国科技立法从整体上或从个别问题、侧面等方面进行比较。为此就必须系统地收集、翻译有关外国

科技立法的资料，对一些重点国家还要进行立法时历史背景及法律效果的研究，以便从中吸取经验。

当然，也要总结我国自己科技立法的经验，继承历史的遗产。

3.要遵循总体设计，按计划分批制定的原则。

首先，要树立起总体设计的观念，要避免头痛医头脚痛医脚的作法，由于我们整个立法、尤其科技立法上欠帐太多，百废待兴，因而极易形成抓到什么就干什么，想起什么就抓什么，而不考虑每一项法律在总体中的地位。只有总的轮廓清楚了，每一项具体法律在总体中的作用、地位、和其他法律的关系才能处理得恰当。当然，尽着紧迫问题先立法，以后遇到问题再修改、调整，也不是不可以，但总不如在总设想的指导下分期、分段施工更好些。

其次，为了搞好未来科技立法总体的设计，必须把它的整个系统理清，或者说要搞清这一法律系统要调整一些什么问题及其相互间的关系。可以通过两种办法来达到这一目的。

一种是综合法，即广泛地发动广大科技工作者，尤其科技管理人员，根据实际工作中存在的问题，将需要以法律规定的问题一一摆出来，然后加以分类归纳，整出条理，形成有系统的需要法律调整的问题清单及其层次。

另一种是演绎法，即将科学技术作为一项社会事业、管理对象，按其内在逻辑逐层加以分解成各个组成部分，并安排好与外部及内部各分支之间的关系，从而构成一个较完整的体系。

这两种方法并不互相排斥，只不过是思考同一问题的不同出发点，而它们所服务的目标是同一的，即设计出科技立法的总体系统。由于立法具有极大的实践性——以客观实际问题为诱发并服务于实际问题的解决，因此

我们设计的法律体系，不应完全是一个逻辑推理、观念构造的产物，而主要应是对实际问题的应答。比如从逻辑上考虑应自成一个子系统的部分，在立法上由于问题不紧迫，就可以暂时不设分支；反之，某些逻辑上看来很小的分支，由于有大量的紧迫问题需要解决（如科研成果问题），亦可发展成一个很大的分支，这就要对两种方法得出的结果加以平衡，并参照国外的经验，最后形成一个科技法律体系的设想。在这一基础上再对照已有的法规，制定出立法的工作计划。

4.要注意科技法和其他法之间的配合、协调。是否应将科技法或科学法单独划为一个法律部门，在学术界还无定论。但不管怎么说，客观上确实存在一个社会关系群，需要有成系统的一组法律去加以调整。把这一群社会关系集合到一组的一个共同点，就是它们都和科学技术活动有关。但是如果从另一个角度去观察也会发现，科学技术活动中的有些关系，同时也是另外一些人类活动领域中所具有的。如学位、职称，不仅涉及科技，也涉及教育、医药……，科技界的群众团体问题也是职工、妇女、青少年等各界都有的，等等。这样，从法律调整的方便与统一的角度考虑，以同一的一个立法调整横跨多个领域的具有相同性质和内容的关系群，往往更为合理一些，如以一个统一的社团法来调节所有分属于科学技术、教育、职工、妇女、宗教等领域的社会团体；以统一的学位法来调整所有分属高教、科学技术、产业等各个领域的学位问题。其他如档案、基金、劳动、公务人员等等都具有这种专门、横跨的性质。因此，在考虑科技立法时，就必须把所有有待法律调整的各种关系，分类整理，划出那些专属科技的问题，独立地准备法案；而把那些虽然也属于科学技术领域，但同时（或主要地）属于其他领域的问题，跨领域地综合考虑，采取最适宜的法律形式加以解决。

涉及数个社会生活领域的同类问题的法

律调整，可以有几种解决方式。

第一种方式是综合解决，亦即将分别涉及到科技及其他领域内同类性质的问题抽出来，作为一个横跨多生活领域的综合问题单独立法。如劳动法，其中既可以包括工业、建筑、农业……也可以包括科技的劳动。罗马尼亚《劳动法典》就是这么处理的。当然，不管那一个领域的劳动都会有共性的东西，如劳动者的权利和义务、奖惩、休息、劳动保护、职业教育、培训等，在这之外，涉及科技劳动的一些特殊问题，可以专门条款或单行条例加以规定。上述罗马尼亚《劳动法典》中，就专门有科学劳动一章。苏联劳动法中，有许多专门针对科学劳动的单行条例，但同时也有更多的调整所有劳动关系（包括科技）的法律。我们在制定科技法律时，就可以考虑将诸如劳动（包括其中的许多分支，如就业制度、劳动合同、劳动关系双方的权利与义务、劳动争议的解决等）、企业、社团、图书情报、档案、学位等一大批专门问题划出单独立法。

以这种方式处理的好处是可以收到综合平衡的效果，不致于因各不同领域内分别立法，而造成在同类问题处理上的差异、甚至矛盾。但这也会给立法程序和技术上带来复杂性。如为解决科技领域的劳动立法问题，就必须同时一并解决所有各领域内的劳动立法问题。这就超出了科技界、科技主管部门权限和能力的范围，从而产生了决策的升级（低层次的决策变成了高层次的决策）现象。这样一来，往往因为其他领域内的问题一时解决不了而妨碍了科技领域内问题的解决。因此，在某些条件尚不具备的时候，就不宜急于寻求综合的统一立法解决。

第二种方式是个别解决，亦即只从科技自身来考虑，有些什么问题需要立法解决，就立什么法，而涉及其他领域内的同样问题，就让该领域有关部门自行考虑。这样作法的好处是可以及时建立起必要的法律制度；但从国家法制全局来看，则可能会给整个法律

体系带来一些问题和大量的遗留工作，如统一化修订等。

据此，对条件已成熟、而且法律制度的统一具有更大重要性的问题的解决，应更强调采用第一种办法；对虽也涉及其他领域，但科技领域急需解决，而全面解决一时条件尚不成熟的问题，则不妨采用第二种办法，待将来再逐步通过修改、编纂工作来解决其完善化、整体化和系统化的问题。前一种可以举出社团法、学位法、劳动法等；后一种可以举出科学技术奖励办法、科研基金法（或扩大些，科研财政法）、科研机构组织法等。^②

5. 清理现行的一切非法律性文件，加以法律处理，并开创一切经过法律、非法不行的新开端。现有大量有关科技的文件，以及各类会议报告、讲话、首长讲话、插话、批示等文件。其中有许多具有规范性、政策性；其中有些至今仍具有现实意义，实际上在执行着，而另一些则已失效或其有效性已成疑问。如历史上曾起到很大作用的《国家科学技术委员会党组、中国科学院党组关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见（草案）》，1978年全国科学大会的报告，某些讲话，中央关于中国科学院方针的文件等至今是否仍然有效，或是否其中某些部分已失效等，就很不明确，因为这些文件本身并未规定时效，其他文件也未提及这些文件是否已失效。这种状况会引起法律上的不确定局面和执行中的随心所欲和“各取所需”。这恰是法制建设中的大忌。

应当将这类文件、讲话加以清理，对其中仍然起作用的部分，纳入适当的法律文件，使之法律化；对其他部分则宣布无效，不再执行。当然，某些文件、讲话，作为思想理论上的成果、发展中的里程碑，将成为中国人民思想史的巨大财富而垂诸久远，并且还可能成为新的立法的思想源泉。但这和当作法律来执行是两回事。

在这一基础上，要建立起这样的观念，

并成为制度；一切国家机关、公职人员及公民只服从法律及派生于法律的其他规范性文件；党和领导人的意见，要通过一定程序成为法律（或政令）才能具有法律效力，未经法定程序的东西，不论来自何处，不管内容是否正确，不得按法律对待。至于党内文件对党组织和党员具有约束力，那是毫无疑问的。党的各级组织和领导（尤其在立法机构及政府中的党员）要学会善于运用法定程序，将某些相当的党内规范、将自己的正确主张变成普遍的社会规范，即使之法律化，但却不是以之代替法律。

6. 抓好地方科技立法工作。全国性的立法可以解决有关科技发展的一些重大、根本性的问题，但全国性的法律、法规再完备，也总还会有些留待地方、各部门去解决的问题。首先是地方总有些特殊的问题要地方立法去解决。几个经济特区，国家允许实行特殊的政策，虽然主要是经济方面的问题，但当代经济离开科学技术是不可思议的，这也要有科技方面的立法加以调整。如合资企业中技术知识产权、中外合作开发技术等。同样，沿海开放城市也有类似问题要加以法律调整。而内地，特别是边远地区，则可能有另外一些突出的立法问题，如与先进地区技术合作，引进技术、引进人才、以资源换技术等等，则是科技立法首先要解决的问题。

除此，地方立法还有将国家科技立法根据地方情况和当前任务加以补充和具体化的任务。如除国家级的各类科技奖励外，地方还可以自己确定某些奖种和奖额，以及科研成果转让的办法、报酬支付办法及额度等。再如，有些地区建立了集体、个体研究所和业余科技咨询、研究、设计等组织，对它们的法律地位、保护、管理、财源、税收等都

要有法律规定。这些都可以先由地方法规及时加以解决。

中央领导同志多次强调，地方国家权力机关要很好发挥主动性，积极开展地方性法规的立法工作。抓好地方科技立法工作的重要意义在于：它可以为全国性科技立法积累经验。由于科技立法是个较新的问题，理论上不成熟，经验不足，许多问题看不准，法律效果不易预测，因此许多国家都常常难以贸然立法。但现实生活又要求有法律规范以便遵循。此时先由地方性法规来解决，既可满足客观要求，又可以通过不同地方制定地方性法规为全国提供经验。要提倡在宪法、法律和行政法规允许的范围内各地方立法不必千篇一律，可以结合各地情况，各具特色。无疑，来自许多地区的许许多多法规，无论在对问题的实质性处理上，还是在形式方面，都会有很大的差异，自然也就会有优劣、成败之别。但这种差异是很宝贵的，因为它可以提供不同的思路，提供比较的机会。以后，国家立法机关就可以在此基础上择优、汰劣，归纳、升华，吸取经验教训，制订出较好的法律。从这一意义上讲，地方科技立法不仅是全国性科技立法的补充、展开，而且可以是它的先行，预演。

完善科学技术立法是实现科学法治化的首要一环、也是对国家现代化建设的重要贡献。

① 战后独立的国家如菲律宾、哥斯达黎加、科威特、马尔他、叙利亚、塞内加尔等；战后重建的国家如意大利、联邦德国、日本等国宪法中，都有关于科学的规定（当然，有的仅作为公民的权利）；苏联及东欧各国、朝鲜民主主义人民共和国等都有较详细的规定，将发展科学作为国家任务。

② 以上所列各种法规皆暂名，正式的法律应有更确切的名称。