

浅谈科学技术进步法的修订

时态

科学技术进步法作为我国科技领域的基本法,对于促进我国科技进步、贯彻创新驱动发展战略发挥了重要作用。近年来,随着国家科学研究和技术创新飞速发展以及国际形势的变幻,科技进步法面临的环境已发生巨大变化,也暴露出现行法律的一些局限性。在这种情况下全国人大启动科学技术进步法修订工作显得尤为及时和重要。

关于立法宗旨

科学技术进步法是我国科技领域的基本法律,具有纲领性和指导性,其立法宗旨体现了科技领域的导向和追求。现行立法宗旨在第一条表述为“为了促进科学技术进步,发挥科学技术第一生产力的作用,促进科学技术成果向现实生产力转化,推动科学技术为经济建设和社会发展服务”,导向十分明显,即推动科技进步是要为现实生产力服务。这在过去多年是与我国经济发展的历史阶段对科技的期待和要求相适应的,在今后很长一段时期内也是为党的十九大报告提出的“以经济建设为中心”服务的必然要求,因此应予以继续坚持。但这只是推动科技进步的目的之一,长期以来只强调这一个目的,导致科研领域出

现以下三个问题:

一是缺乏重视基础研究的价值导向。当前,强化基础研究已经成为从中央到地方、从政府到社会的共识。基础研究较少带功利性,其产出成果周期通常较长,大多数成果在短时间内不能转化为现实生产力,促进经济和社会发展的功效短期内也不能明显体现。国家统计局2019年发布的《研究与试验发展(R&D)投入统计规范(试行)》将基础研究定义为“是一种不预设任何特定应用或使用目的的实验性或理论性工作”,“纯基础研究是不追求经济或社会效益,也不谋求成果应用,只是为增加新知识而开展的基础研究”,就说明了基础研究的非功利性和非实用性。国家统计局的部门规章毕竟不是基本法律,基本法律的立法宗旨中若缺乏相关表述,必然导致对基础研究尤其是纯基础研究的价值判断还停留在“为经济建设和社会发展服务”上,这也是后续条款及相关配套法律法规政策中缺乏相关支持性表述的根源。

二是科研人员追求短平快、急于出成绩。因为基本法律立法宗旨缺乏重视基础研究的价值导向,由此形成的评价体系、薪酬体系、考核体系等都会围绕经济和社会产出尤其是前者

制定,导致一些科研人员心态浮躁、急功近利,甚至弄虚作假等等。

三是人文社会科学相比自然科学处于尴尬地位。一方面是经济、管理等与经济建设直接相关的社会科学成为“显学”;另一方面,对哲学、文学、历史等人文科学的重视程度不够,一些科研人员欠缺人文精神,导致出现一味追求科研成果却违背伦理道德的事件。科学技术进步法第六条提到了“鼓励自然科学与人文社会科学交叉融合和相互促进”,这是全法中唯一一次提到“人文社会科学”,后面的章节再也没有对应专述。与此对比鲜明的是,第二、三章全部是围绕自然科学设置。立法宗旨欠缺对认识人类自身的研究的鼓励,欠缺对人文精神的倡导。

立法宗旨是一部法律的核心和灵魂,贯穿并指导法律的制定、实施全过程,决定了对法律关系主体行为的基本态度。后续条款及相关配套法律法规政策具体内容的设计和实际运作状态都难以脱离其所给定的框架。因此,建议第一条立法宗旨修改为:“为了促进科学技术进步,推动人的全面发展,发挥科学技术第一生产力的作用,推动科学技术为经济建设、社会发展服务”;将第三条中的“追求真理、

崇尚创新、实事求是的科学精神”移到第二条上升为国家意志，而不仅仅是第三条中的“学校及其他教育机构”的责任，修改为“国家鼓励追求真理、崇尚创新、自由探索、实事求是的科学精神……”。习近平总书记在党的十九大报告中多处指出要“不断促进人的全面发展”，这是对马克思主义“人的全面发展”理论的继承和发展，也蕴含着宝贵的人类文明价值。他还指出，“在基础研究领域，包括一些应用科技领域，要尊重科学研究灵感瞬间性、方式随意性、路径不确定性的特点，允许科学家自由畅想、大胆假设、认真求证”。习近平总书记的指示为我们完善科学技术进步法的立法宗旨指明了方向，即要大力鼓励弘扬科学精神和科学文化，促进人的全面发展；同时，人类对真理的孜孜以求、对世界的终极探索本身就是人的全面发展的重要内容之一，也是推动科学技术进步的有力杠杆和坚实基础，因此在立法宗旨中应将“人是目的”突出，大张旗鼓地正视、尊重、鼓励和保护人的好奇心与求知欲。同时，如果仍要将人文社会科学纳入科学技术进步法调整范畴，后续章节也宜有相关条文表述，尤其要增加重视培养科研人员人文素养的内容，强化科研人员对“人类命运共同体”的自觉意识，为鼓励纯粹的科学研究创造良好的生态环境和人文环境。

关于定义条款

科学技术进步法作为我国科技领域的基本法律，由于缺少定义条款，带来了概念混用、语义不清、前后表



来源：昵图网

述不一致等问题，造成了由此制定的政策制度边界模糊。因此，建议对以下词语进行定义或者区分，以便科学技术进步法及据其制定的单行法、法规、政策、制度在相关词语运用上保持定义和理解的一致。

一是科学与技术。大众口中的“科技工作”一般没有区分，但政府在科技资源配置和管理上必须加以区分，因类施策。科学解决理论问题，进展尤其是重大突破难以预料，大部分不能立即直接转化为现实生产力；技术解决实际问题，强调转化应用，可以做比较准确的规划，也应该以直接转化为现实生产力为目标。因此，在管理上也应该有所区别，立项标准、评价体系等等都要分类制定。管理因类施策的前提是要进行分类定义，因此有必要在科学技术进步法中分别界定“科学”和“技术”。

二是科技与科研。目前不少政策文件将科技与科研混用或等同。实际上，科技包含的范围比科研大，不仅

涵盖了科研，还有为科研以及科技成果转化提供支撑条件和环境的相关工作。中央财政科技计划改革方案中用的是“科技”，在实际管理中不会产生是否可以享受科研人员激励政策的问题，因中央财政科技计划包含的国家自然科学基金、重点研发和重大专项计划都是研究性质的项目，绝大部分采取前补助方式支持，都可以提取间接费用；非研究性质的成果转化计划是采用政府投资引导基金而非前补助方式支持，并不直接涉及项目管理；基地和人才计划目前只有针对国家重点实验室的固定支持，其他情况都是采取后补助方式，没有前补助，不存在提取间接费用。2016年以来，各省紧随中央科技计划改革制定的地方科技计划改革方案中也用的是“科技”，但其中既有应用基础研究、重点研发（重大专项）等“科研”类项目，还有与地方经济发展密切相关的成果转化、创新基地（平台）项目等不是直接从事科学研究而是为科学研究提供条

件和支撑及成果转化的项目(暂称为“非科研项目”),不少采取前补助方式,也搭“科研”的便车,就产生了不是“科研”也享受“科研”待遇的问题。部门规章或地方文件并不具有基本法律的纲领性和权威性,建议在科学技术进步法修订中予以明确。

三是科技人员与科研人员。只有在基本法律中区分这两个概念,后续政策制度中的收入分配机制、绩效工资激励机制、扩大科研自主权、项目经费管理、采购管理等改革的受体边界才明确清晰,防止出现不是科研人员也享受相关政策的问题。前面如果定义了科技与科研,科技人员与科研人员的定义就比较容易了。

关于财政支持

在支持科技发展改革和创新型国家建设方面,财政具有义不容辞的责任,科学技术进步法第七章“保障措施”及其他章节对财政支持也有多处提及。现行科学技术进步法为2007年修订,距今已有14年。14年来,我国在推进现代财政制度建立方面迈出了积极步伐,取得了长足进步,因此应将相关改革原则及成果在科学技术进步法修订中予以体现。

一是前后表述一致。第九条“国家加大财政性资金投入……推动全社会科学技术研究开发经费持续稳定增长”用的是“财政性资金投入”,但后面涉及财政投入的具体资金来源,多次提到了“科学技术计划项目”“科学技术基金项目”,以及自然科学基金、科技型中小企业创新基金、其他基金。除了“可以设立其他基金”外,上述几

项都是指科技部及国家自然科学基金委(2019年机构改革后也划入科技部)分配管理的财政科技专项资金。实际上,财政科技资金不止科技部及国家自然科学基金委分配管理的这几项资金,还有一些部委也有用于科技的专项资金以及在部门预算中安排用于课题研究的资金,也不排除今后会有其他专项资金或者现有专项资金名称有变动。因此,科学技术进步法中不宜固化具体专项资金名称,相应的表述建议统一修订为“财政科技资金”。

二是删除将财政科技经费增长与财政收入挂钩的表述。第五十九条“……国家财政用于科学技术经费的增长幅度,应当高于国家财政经常性收入的增长幅度……”,不符合预算法对预算编制的要求,也不符合党的十八届三中全会提出的“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”的要求,建议删除。

三是增加科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分的相关原则性表述。2019年国务院办公厅印发的《科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》中提出,中央财政侧重支持全局性、基础性、长远性工作,以及面向世界科技前沿、面向国家重大需求、面向国民经济主战场组织实施的重大科技任务,地方财政侧重支持技术开发和转化应用。这些原则对推进科技领域各级政府事权规范化法律化具有重大意义,有必要从行政文件上升为法律规定。比如,目前全国上下都意识到了加强基础研究的重要性和紧迫性,因

此各地相关会议、文件都强调财政要“加大基础研究投入”,但不是所有地方、所有级次都必须“加大基础研究投入”。基础研究需要人才智力资源,需要科学仪器设备装置,需要大量资金投入,而这些资源绝大多数集中在中央院所和高校,小部分在省(直辖市)级,市、县两级极少甚至没有。基础研究还具有战略性、较高的风险性以及较强的外溢性等特点,这就决定了基础研究财政事权应以中央为主、地方为辅,不应该强行要求市县财政都“加大基础研究投入”,各地市县财政也没有必要为了贯彻上级文件精神都要“加大基础研究投入”,还是要结合当地的经济社会发展需要因地制宜安排预算。

四是增加预算绩效管理的表述。科学技术进步法第六十一条只规范了财政资金使用的合法性合规性,但未涉及低效无效、闲置沉淀、损失浪费等问题该如何防范。2019年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》出台,加快全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系建设。因此,建议增加相关原则表述,以提高财政科技资源配置效率和使用效益,改变预算资金分配的固化格局,提高预算管理水平和科技政策实施效果。同时,还要强调根据不同科研项目类型分类制定绩效评估指标的原则,避免“一刀切”,比如基础研究与技术开发的评估指标就应不尽相同;同样是创新基地(平台),研发类基地(平台)与产业类、服务类基地(平台)也应分别制定评估指标。■

责任编辑 刘慧娟 陆安平