

武玉环,郭静利. 农业科技创新过程中立法问题探讨[J]. 江苏农业科学,2016,44(3):515-518.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.142

农业科技创新过程中立法问题探讨

武玉环, 郭静利

(中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京 100081)

摘要:随着农业现代化的发展,科技创新在我国农业发展的过程中起到越来越重要的作用。世界各国在发展农业过程中都相继出台了一系列相关政策与法律来保障农业科技创新的地位,取得了显著成效。与世界发达国家相比,我国科技创新在农业领域的应用还相去甚远。因此,探讨在农业科技创新过程中的立法问题对于推进我国农业现代化发展具有重要的作用。对我国农业科技创新过程中立法问题进行探讨,揭示了目前我国农业科技创新立法过程中存在的问题,并提出对策。

关键词:农业科技创新;立法;法律规范

中图分类号: S-01 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)03-0515-03

目前,我国正处于全面深化改革的关键时期,通过立法来推动和保障社会主义建设事业顺利进行至关重要。国家要求重大改革于法有据,立法主动适应改革,为经济社会发展提供思想引领、政策引领。科技创新立法涉及法律的多个层面,探讨通过建立和完善立法促进农业科技创新的进步和发展,既可以让法律为农业科技创新保驾护航,也可以为农业科技创

新立法提供新思路。

1 我国农业科技创新立法现状

20 世纪 60 年代以后,各个发达国家都积极通过立法来保护科技创新的成果^[1-4](表 1)。

表 1 部分国家科技创新立法成果

国家	颁布时间	法律名称	地位和作用
美国	1787 年制定,1789 年生效	《美利坚合众国宪法》	世界上第一部对科技创新作出规定的宪法
	1790 年	《专利法》和《版权法》	适应了技术和经济发展的需要
	1976 年	《国家科学技术政策、组织和重点法》	确立了美国的科技发展准则
	1982 年	《中小企业技术革命促进法》	提高了中小企业科技创新的热情
英国	1923 年	《垄断法》	适应工业经济的发展,限制国王滥用垄断权
	1965 年	《科学技术法》	世界上第一部《科学技术法》
法国	1958 年	《宪法》	由政府来制定国家政策,包括科技政策法规
	1982 年	《科学研究与技术发展规划与导向法》	确立了科技发展的优先地位
	1985 年	《科学研究与技术发展法》	对《科学研究与技术发展规划与导向法》进行补充和完善
	1999 年	《创新与科研法》	解决创新这个核心问题
德国		《科学技术法》《专利法》《版权法》《德国经济稳定与增长促进法》	促进科技进步,保障经济发展
日本	1946 年	《日本国宪法》	规定了科技进步的优先地位
	1995 年	《科学技术基本法》	被定为科学技术的根本大法
韩国	1987 年	《宪法》	国家通过科学技术促进国民经济发展
	1997 年	《科学技术创新特别法》	为科技创新提供了法律依据
	2001 年	《科学技术基本法》	韩国科技进步基本法

注:表格内容根据赵玉环《发达国家科技创新立法的经验及对我国的启示》^[3]归纳得出。

目前,我国农业科技创新已经形成了以《中华人民共和国科学技术进步法》为中心,各项专门法律相继制定实施的

收稿日期:2015-03-09

基金项目:中国农业科学院科技创新工程(编号:ASTIP-1AED03-2015)。

作者简介:武玉环(1991—),女,河北沧州人,硕士研究生,主要从事农业经济理论与政策研究。E-mail:wuyuhuan5858@163.com。

通信作者:郭静利,博士,主要研究方向为农业经济理论与政策。E-mail:1397121092@qq.com。

立法体系。在《中华人民共和国科学技术进步法》的指导下,《促进科技成果转化法》《科学技术普及法》等也在农业科技创新立法体系中起到至关重要的作用。在专门法律方面,《专利法》《农业技术推广法》等法律及相关司法解释等构成我国农业科技创新法律体系^[5]。

1.1 农业科技创新立法的基础

新中国成立之后,我国的政治环境相对稳定,没有大规模的外敌入侵。农业作为国民经济第一产业,也是政治稳定的必要条件。改革开放以来,我国法制建设步入了蓬勃发展的

新时代,农业立法的相关内容步入正轨,众多有利于农业发展的法律法规相继制定,对促进农业发展、保障国家粮食安全起到了重要作用。这些法律包括《中华人民共和国土地管理法》《土地复垦规定》等。1993 年 7 月,第八届全国人大常委会第二次会议通过了具有重要意义的《中华人民共和国农业法》。《农业法》是农业发展的基本法,对农业生产、农产品流通以及农业发展的战略性规划等作出了突出贡献,充分显示了国家对于农业立法的高度重视,对保障农业在国民经济中的基础地位有重要作用。国家制定了一系列对农村、农业发展起到了巨大作用的法律。近年来,中央财政逐步加大对农业的科技投入,2012 年安排农业科研、农业科技成果转化、农业技术推广与服务体系建设等资金 248.4 亿元。全国各地农业院校招生力度不断加大,为农业科技创新提供人才储备。政府不断在各地设立农业科技创新成果的推广机构,专门负责科技创新成果的推广。这些都构成了农业科技创新立法的社会基础。中国法学理论、法学研究尤其是社会法学研究经过几十年的发展,已经取得了令人瞩目的成果,为农业科技创新立法的发展奠定了理论基础。在大力加强社会法学研究和社会立法理论研究的同时,还需要推动法学教育事业的发展,注重对社会

法学和社会立法人才的培养,繁荣社会法学和社会立法研究,全面构建社会法学、社会立法理论体系、人才培养制度^[6]。

1.2 农业科技立法的作用

目前,我国有关农业科技立法的类型及要点见表 2。改革就是调整社会生产关系,以适应生产力的发展,农业现代化建设离不开科技创新的参与,科技创新涉及社会主义新农村建设,本质上是科技利益的参与,通过立法调整各方面的利益是最有效、最规范的手段。通过农业科技创新,可以维护农业科技创新立法主体、推广主体、适用主体的利益,实现农业科技创新,提升现代农业水平,增加农民收入,促进农业产业发展。由于农业科技创新属于公共产品,这就决定了农业科技创新成果需要多元保护。产学研共同作用才能共同保障农业科技创新的进程有序发展。在这个过程中,如何保障三方的权利和利益,必须依靠立法来实现三方利益的统一与协调。随着社会的进步,科技带给人类的弊端也逐渐凸显,一系列问题威胁到人类的生存和可持续发展,引起了科学界的反思。市场经济条件下,集体利益与个人利益的协调应通过立法予以规范,才能使科技造福人类,实现可持续发展。农业作为我国的第一产业,科技创新的步伐影响着整个科技创新的进程。

表 2 我国农业科技立法类型及要点

类型	颁布时间	名称	地位	内容
基础法律	1982 年	《宪法》	第一次以根本大法的形式把发展科技确立为基本国策	国家发展自然科学和社会科学事业,奖励科学研究成果和技术发明创造
	1993 年	《科技进步法》	确立了我国科技立法总的指导思想和基本原则	国家依靠科学技术进步,振兴农村经济,促进农业科学技术成果的推广应用,发展高产、优质、高效的现代化农业
	1993 年	《农业法》	以基本法的形式对农业发展的各个方面进行了规范以及对违反法律应负的责任作了全面规定	国务院和省级人民政府应制定农业科技规划、农业教育发展规划,发展农业科技、教育事业
一般法律	1993 年	《农业技术推广法》		国家依靠科学技术进步和发展教育振兴农村经济,加快农业技术的普及应用,发展高产、优质、高效农业
	1996 年	《促进科技成果转化法》		国家鼓励农业科研机构、农业试验示范单位独立或者与其他单位合作实施农业科技成果转化
	2002 年	《科学技术普及法》		国家加强农村科普工作。农村基层组织应当根据当地经济与社会发展的需要,围绕科学生产、文明生活,发挥乡镇科普组织、农村学校的作用,开展科普工作
	2008 年	《关于修改〈中华人民共和国专利法〉的决定》第三次修正		对发明人或者设计人的非职务发明创造专利申请,任何单位或者个人不得压制
关于法律的司法解释和决定	1995 年	关于加速科学技术进步的决定	第一次明确提出了科教兴国战略	在人口不断增加的情况下,保障全国人民丰衣足食,使农业和农村经济不断跃上新台阶,根本出路在于依靠科技进步,必须始终把科技进步放在农业和农村经济发展的优先地位

注:表格内容来源于《宪法》《农业法》等法律。

2 目前我国农业科技创新立法过程中存在的问题

2.1 农业科技创新立法理念陈旧

由于历史原因,法律意识在我国还不是很强烈。我国的立法部门对于科技创新立法工作的重要性认识不够。很多部门立法理念还不够成熟。确立法律在农业科技创新中的地位,在立法理念阶段紧跟世界潮流,制定符合现代农业发展的有关法律,对于现阶段我国发展现代农业具有重要作用^[7]。

我国农业科技创新处于行政多于立法的阶段,现行的农业科技创新法律体系多以政策、规定为主,尚未建立起包括法

律、法规、规章、条例等在内的法律体系。因此,在农业科技创新领域增强法律意识,树立法律至上的思想观念是立法程序的首要工作,也是贯穿于整个立法体系的重点工作。农业科技创新的立法工作是农业科技创新法制化的第一步,这一步将直接影响农业科技创新的进程,甚至整个农业现代化的进程。农业科技创新的立法工作关系到整个科技创新体系以及社会生产力的整体提高。

2.2 我国的立法体系尚不完善

目前,在农业科技创新整个体系中,大量应由立法保障的活动没有对应的法律来支持、调整。如对于农业科技创新投

入的立法管理,农业科技创新的技术管理以及农业科技创新知识产权保护等方面立法都不是很健全。农业科技创新存在于农业供产销的整个流通体系中。首先,农业科技创新需要持续的投入,如何将国家财政合理地运用到农业科技创新体系中,是促进农业科技创新发展的不竭动力。对于国家农业创新投入的资金运用需要完善的立法体系支持。国家增加公共科技投入,其投入方向、模式、成果、成果权属及其利用都应当通过法律制度的形式予以确认,从而促进农业科技创新的可持续发展。在农业供给方面,如何让科技创新应用到实际的农业生产之中是如何将理论与实际相结合的重要问题。如何用立法手段促进科技创新成果转化为实际的农业生产成果是农业科技创新法制建设中面临的重要问题。对于农业科技创新成果运用到实际后的成果,国家要通过立法手段进行推广,比如制定农业科技创新成果推广法、贸易法等^[8]。

2.3 农业科技创新立法政策性强,可操作性差

现行的农业科技创新立法操作性差。有些法律的制定具有很大的政策性,缺乏实际的可操作性,造成我国农业科技创新只有书面条文,却无实际执行力,也没有法律震慑力。表明在我国农业科技创新立法工作中,理论与实际是脱节的,不仅会影响农业科技创新立法工作的质量和效率,而且会影响立法工作在整个法律体系中发挥应有的作用。这不仅减弱其对科学技术创新活动的激励作用,更对整个农业科技创新活动产生不利影响。

2.4 农业科技创新领域的立法层次较低

科技创新立法层次较低最显著的影响就是科技创新在社会中受到的重视程度不够。《中华人民共和国科学技术进步法》是科技创新的一般法律,对于处于重要地位的科技创新活动的约束力不够。具体的农业科技创新立法更是层次低,对于农业科技创新过程中出现的问题规范能力有限,这些现象对我国科技发展产生不利影响。

2.5 农业科技创新立法滞后于农业发展

我国虽然是农业大国,但是由于近代社会的发展,近几十年我国农业立法严重滞后于经济发展。在现代农业发展过程中,农业科技创新是重点,但是我国农业科技创新立法滞后于农业现代化发展。《中华人民共和国科学技术进步法》于 20 世纪 80 年代制定,虽经过修订,但与之相关的实施条例和配套法规没能及时制定。市场经济在改革开放后迸发了生机与活力,但是关于农业科技创新如何在市场经济中发挥自己的作用却发展落后,农业科技创新融资等方面立法欠缺。农业立法滞后,影响农业现代化发展。

3 对策

3.1 农业科技创新立法要与国际相关法律接轨

随着全球科技、经济发展一体化,要参照国际条约、国际惯例制定农业科技创新法,避免与国际制度、规则出现较大的偏差,减少在农产品国际贸易中不必要的损失。现代发达国家的立法体系较为完善,已经形成了规范的农业科技创新立法体系,在农业科技创新的各个方面做到有法可依,以法律来引导现代农业科技创新发展。我国农业科技立法要紧跟世界潮流,引进优秀的立法理念,吸引有立法理念的人才。要摒弃不利于我国农业科技创新发展的陈旧理念,加强法制宣传,提

高全民族的科技意识、法律意识,因地制宜,总结出适合我国农业科技创新的理念。同时,必须牢固树立依法治农的思想观念,转变发展农业只靠政策不靠法律的错误观念以及农业立法和执法工作中的义务本位思想,树立农业法是基础法的思想观念,同时,大胆借鉴外国农业立法经验。

3.2 农业科技创新立法要与国内相关的法律相配套

农业科技创新法要与国内其他有关的法律体系相配套,形成互相促进的作用机制,为我国农业科技创新营造良好的法律环境,以促进我国农业科技事业快速发展。首先,制定科技创新基本法,提高科技创新法律立法的层次。做好法律实施工作,依法保障和促进科技创新。在科技创新立法体系中,完善农业科技创新的投入产出立法机制。从投入方面来说,保障农业科技创新投入方面的立法。从产出方面来说,制定保障农业科技创新成果推广的法律法规,如农副产品购销合同条例、农产品批发市场条例、粮食管理法等。其次,确保科技创新投入来源规范化。完善的融资法律制度为科技创新提供了法律保障。不仅要完善国家财政对于农业科技创新的投入,更要以立法手段完善民间资本进入的规范性。再次,完善农业科技创新法律保障制度,加大农业科技创新成果的知识产权保护力度,切实保护创新主体的合法权益。随着新的农业技术不断出现,知识产权保护范围需要进一步扩大,针对知识产权被严重侵权的现象,保护力度也需要进一步加大,因此需要进一步完善知识产权法律制度。最后,加强农业科技创新市场主体立法改进、农业科技创新成果流通体制立法改进、农业科技创新资金投入与支持立法改进,努力形成农业科技创新发展规范化、法制化、制度化、科学化新局面。农业科技创新包含金融、人才、科技等多方面内容,想要真正发挥立法在农业科技创新中的作用,必须对与农业科技创新紧密相关的方面也进行立法保护和规范。投资、纳税、保险、诉讼等方面的立法与农业科技创新立法息息相关,如果将农业科技创新立法孤立起来,那么孤立的农业科技创新立法也只会带来短暂的发展。

3.3 农业科技创新立法要具有系统性、可操作性

国家科技报告制度的提出和实施,为农业科技创新立法的建立创造有利条件。按照合理的立法程序,通过对现有各种与科技创新有关规章制度进行梳理,在调查论证的基础上,建立起系统完备且具有可操作性的法律体系。要明确农业科技创新法的目标、立法依据、内容、约束机制、保障机制等相关事项,并作出详细说明。以法律的形式推动我国农业科技创新走上快轨道,推动国家创新驱动战略的顺利实施。

3.4 农业科技创新立法要适应我国产业发展重大需求和农业科技前沿探索

社会在不断进步,农业科技创新面临的情况也时刻发生变化。农业科技创新立法作为一项系统性的工作,应该具有时效性,否则这个体系就是没有生命力的,会在社会发展过程中被淘汰。《科学技术进步法》是科技进步的指南针、方向盘,对具体法律的制定具有重要的指导作用,其内容需要不断进行探索和更新,与时俱进,为农业科技创新注入活力,在农业现代化过程中起到提纲挈领的作用。农业科技创新立法应该服务于农业科技创新实践,这是由科技创新的时效性决定的,一项科技创新成果应该随时随地发展以适应现实情况。农业科技创新立法应该符合科技发展的速度,让农业科技创

王万发,何腾兵,罗睿. PDCA 循环法在推动城乡土地整治发展模式中的应用——以贵州省为例[J]. 江苏农业科学,2016,44(3):518-521.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.143

PDCA 循环法在推动城乡土地整治发展模式中的应用 ——以贵州省为例

王万发¹,何腾兵^{2,3},罗睿⁴

(1. 贵州大学资源与环境工程学院,贵州贵阳 550025; 2. 贵州大学农学院,贵州贵阳 550025;

3. 贵州大学新农村发展研究院,贵州贵阳 550025; 4. 贵州省第一测绘院,贵州贵阳 550025)

摘要:21 世纪以来土地整治项目在贵州省遍地开花,在取得实际效益的同时在各地也逐渐显露出一阶段土地整治发展模式的弊端,即土地整治发展模式与可持续发展、可循环发展的脱节,即使能够产生一定的经济效益,但是不应时而变、因地制宜,整治模式不健全,土地整治的最终效果将会大打折扣。以贵州省为例,基于 PDCA 循环法、案例分析与实例调查分析法,结合 2010—2014 年 5 年来土地整治相关数据为基础,紧紧围绕如何寻找更好的土地整治发展模式才能取得长久、良好的整治效果进行深入分析论证。研究表明,构建基于 PDCA 循环法的城乡土地整治模型,具有时时都在循环、发展、进步、自检的独特优势。在土地整治过程中可以不断发现、分析、解决问题,并及时将有效信息注入这个系统模型,不断促进系统模型升级、完善,使得土地整治活动愈加科学化、系统化、实用化,推动贵州省城乡土地整治工作良性发展,进而取得更好的社会效益。

关键词:土地整治;PDCA 循环;发展模式;贵州省

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2016)03-0518-04

近年来,全国各地开展土地整治渐渐有了“数量、质量、

收稿日期:2015-10-12

基金项目:贵州省高校人文社会科学研究基地项目(编号:JD2014013);贵州省土地整治工程建设标准(修订)(编号:H130063);贵州省科技创新人才团队建设计划[编号:黔科合人才团队(2013)4020]。

作者简介:王万发(1991—),男,内蒙古赤峰人,硕士研究生,研究方向为土地资源利用与保护。E-mail:671855195@qq.com。

通信作者:何腾兵,教授,主要从事土地资源利用管理等方面的教学与科研工作。E-mail:495035232@qq.com。

新立法服务于社会发展。农业科技创新立法要紧跟时代的脚步,跟随农业现代化的发展脚步,及时修订、调整不适合社会发展的法律规定,使得农业科技创新立法真正服务于农业现代化的伟大进程,为实现现代化做保证。不仅要适用于眼前的发展,还要着眼于可持续发展,相关立法必须本着有利于农业科技创新可持续发展的原则,积极引导、支持农业科技创新活动的发展方向,保证农业科技创新为农业现代化提供支撑,促进整个现代化进程发展^[9-10]。

农业科技创新立法绝对不是某一个部门或者某一项政策孤立进行的,从立法角度鼓励农业科技创新,保障农业科技创新成果是需要各个环节相互配合的系统工程。对于农业科技创新立法的探讨,可以对农业科技创新立法的实践进行指导,对农业现代化有重要意义。

参考文献:

[1]李志平,孙畅. 基于法理视角的科技创新立法研究[J]. 哈尔滨学院学报,2010,31(10):1-5.

生态”三位一体的综合管理思路^[1],土地整治模式也开始有了从单纯考虑经济利益到现在三位一体重要转变。虽然国家制定了土地整治发展的大方针,地方却没有很好地把大方针细化,当今的土地整治发展模式并不能完全满足现阶段我国土地整治发展的需要,如果只侧重生态效益或者全方位考虑经济、社会、生态三方面的效益,等到发现了问题才去解决问题,土地整治很难产生较好的长远效益。刘建生等提到土地整治过程中必须要权衡好政府与农户的利益,才能够取信于民^[2]。高尚军等提出农村土地整治过程中存在包括农村土地整治前期工作严重滞后性等 4 个问题^[3]。严金明等着重

[2]郑莉莉,李远. 关于我国科技创新法律体制的思考[J]. 情报探索,2007(12):121-123.

[3]赵玉环. 发达国家科技创新立法的经验及对我国的启示[J]. 东岳论丛,2008,29(5):86-88.

[4]开琛. 低碳农业视野下农业科技创新的地方立法研究——以江西省为例[D]. 南昌:江西农业大学,2013.

[5]朱文玉. 我国生态农业发展之法律保障略论[J]. 北方论丛,2008(6):151-153.

[6]石先钰,薛惠. 我国科技创新法律制度存在的问题及其完善研究[J]. 科技进步与对策,2009,26(23):119-122.

[7]张艳芳. 我国科技创新法律制度存在的不足与对策[J]. 当代经理人,2006(9):118-119.

[8]王存学,马骥聪,黄明川,等. 农业法律体系建设基本问题[J]. 法学研究,1996,18(6):66-77.

[9]宋秉斌. WTO 框架下我国农业立法的完善[J]. 江西农业大学学报:社会科学版,2010,9(1):135-140.

[10]李春华,董文晶. 论我国农业立法与 WTO 规则的协调[J]. 山东社会科学,2004(12):67-69.