

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.06.009

从政策高地到法治平原： 东北科技创新政策法律化研究

杨丽娟，于一帆

(东北大学 文法学院，辽宁 沈阳 110169)

摘 要：“政策高地”调整下东北科技创新治理现状表明，东北地区科技创新并没有为东北振兴带来持久性显著功效。在全面依法治国方略实施的背景下，以政策法律化为手段，从“政策高地”走向“法治平原”，是东北科技创新治理成效持续增强的理性选择。针对“政策高地”引发的科技创新经费投入不足、依法保障科技创新的意识匮乏、科技决策法律责任缺位等问题，通过立法设立地区性科技创新经费最低投入门槛及相应法律责任、建设适宜东北科技创新的法治文化等方式，建构“法治平原”推动东北地区的科技创新，以实现东北振兴。

关 键 词：科技创新；东北振兴；政策法律化

中图分类号：D 927 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-3758(2019)06-0616-07

From the “Policy Highland” to the “Law Plain”: Legalization of Northeast Science and Technology Innovation Policies

YANG Li-juan, YU Yi-fan

(School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: The adjustment of the “policy highland” under the current situation of science and technology innovation governance in Northeastern China shows that the scientific and technological innovation in the Northeast has not brought lasting remarkable effects to the revitalization of Northeastern China. Under the background of the comprehensive implementation of the strategy of governing the country according to law, the policy legalization as a means to move from the “policy highland” to the “law plain” is a rational choice for the continuous improvement of the effectiveness of scientific and technological innovation in Northeastern China. The lack of investment in science and technology innovation triggered by “policy highland”, the lack of awareness of legal protection of scientific and technological innovation, and the lack of legal responsibility for scientific and technological decision-making are needed to be resolved. Establishing the minimum investment threshold for regional science and technology innovation funds through legislation and corresponding legal responsibilities, and building a rule of law culture suitable for Northeast science and technology innovation, are ways to construct the “law plain” to promote technological innovation to achieve revitalization in Northeastern China.

Key words: technological innovation; Northeastern revitalization; legalization of policies

自2003年东北老工业基地振兴战略实施及2016年国家开启新一轮东北振兴以来,虽然东北地区在振兴战略支持下取得了一定成果,但截至目前,两轮东北振兴仍然未扭转东北地区经济下行的趋势。许多学者曾为东北地区发展“诊脉”,其中提到较多的便是产业结构问题。例如,产业结构不合理、资源型产业和传统制造业比重过高、供需关系失衡等是东北地区转型发展的重大制约^[1];此外,产品结构性问题突出、应对市场周期性影响的能力不强等因素,进一步强化了这种制约^[2]。东北地区的产业结构以工业尤其是重工业为主,现阶段的盈利状况与互联网行业、房地产行业等相比相差甚远,虽然在经济上不能完全体现其价值,但重工业是实体经济的重要组成部分,同时事关国防安全和产业安全,是国家提高竞争力不可或缺的重要法宝,因而笔者认为,东北地区在产业结构升级换代是必要的,但同时也要保持和扩大东北工业的原有优势。而能够将这二者兼顾的手段中,科技创新是产业结构变动的基础^[3],也是东北地区产业结构升级的首要选择。如今在蓬勃发展的第四次工业革命浪潮中,新一代人工智能等新理论、新技术、新产业成为国家面对新形势、新挑战的制胜关键,也是东北地区促进产业升级、经济结构转变以及凝聚高层次人才的重要驱动力,同时也是东北地区延续、提升重工业优势的必要路径。因此,如何改善东北地区科技创新治理,成为亟需深入研究的重要课题。

一、“政策高地”调整下东北 科技创新治理现状

东北地区科技创新领域以政策调整为主,主要政策类型有:一是规划型科技政策,如《黑龙江省新一轮科技型企业三年行动计划(2018—2020年)》《辽宁省沈大国家自主创新示范区“三年行动计划”(2017—2019年)》等;二是落实型科技政策,如辽宁省委、省政府印发的《关于贯彻落实国家以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》等;三是试验型科技创新政策,如与建立自主创新试验区、科技体制改革试验区相关的政策等。虽然政策以数量流、效率流为优势,迅速而灵活地对

该领域亟待调整的方面加以以规制或鼓励,但由于缺乏长久的调整效力,是一种人为打造的科技创新优势环境,因此,笔者称之为科技创新治理上的“政策高地”。相对“政策高地”,科技创新领域里的“法治平原”是指,为让科技创新活动具有更持久的长效性、前瞻性和开拓性,通过持续不断的相关理性立法的供给,所营造的一种科技创新环境,笔者称为“法治平原”。以辽宁省为例,科技创新领域所能够采用的法律数量较少,除适用国家层面的科技法律法规之外,仅有《辽宁省自主创新促进条例》《辽宁省专利条例》《辽宁省实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉规定》这几项地方立法。吉林省、黑龙江省在法律调整上也具有类似情况。针对这种现状,笔者认为,东北地区科技创新治理所依附的“政策高地”对本地区科技创新发展存在如下问题和隐患。

首先,东北地区的部分科技创新政策缺乏法律跟进,引发科技创新产业化“后劲不足”的问题。这主要体现在政策红利期过后缺乏法律跟进,导致政策主导下的许多科技项目后期进展缓慢甚至停滞不前;规划型政策在有效期过后缺乏法律跟进,在缺乏指标要求后导致后劲持续消减,引发项目工程研发进展缓慢甚至倒退的情况。例如,在振兴东北老工业基地战略当中,财政支持、政策支持都是较为常用的振兴方式,然而由于政策红利期已过,科技创新项目在使用了政策红利之后无法继续展开创新活动,以至于长期停滞甚至终结的情况屡见不鲜。在规划型政策的截止年份之后,由于缺乏指标性要求,诸如R&D经费^①投入等具体方面没有了硬性保障,难以约束政府及其科技行政部门在该方面的投入力度,进而使科技创新投入上就已然落后于科技创新较强的地区,在科技创新能力上自然减弱。

其次,东北地区部分科技创新政策由于缺乏强制性而造成政策可操作性差的问题。例如在东北地区知识产权行政执法协作方面,目前东北地区形成的政府间合作机制是以《东北地区知识产权行政执法合作协议》为主建立起来的,但是该协议并非规范性法律文件,同时也没有约定责任条款,这就造成了各方履行协议既没有积极性也缺乏强制力保证,导致协议实施起来缺乏动力^[4]。

① 研究与试验发展(R&D)经费指统计年度内全社会实际用于基础研究、应用研究和试验发展的经费支出,包括实际用于研究与试验发展活动的人员劳务费、原材料费、固定资产购建费、管理费及其他费用支出。

最后,东北地区的科技创新政策调整实效不显著的问题。其主要表现有两点:一是数量众多却缺乏体系性,造成政策调整实效差。在我国,具体领域的调整和治理倾向于使用政策而非法律是一种普遍的现象,东北地区更是如此。地方政府青睐于政策的效率性,在打造各类重大科技专项时,订立临时政策更是他们的首选。然而,东北地区科技创新政策虽多,却缺乏体系性,并且政策实施周期短、新老政策更迭快,使得科技创新主体在开展创新活动时徒增许多阻碍。二是由于政策本身的各种问题造成的调整实效差,诸如政策较为空洞、缺乏可行性;政策与政策之间不配套甚至存在冲突;某些照搬国家政策措施不适合东北地区科技创新实际情况,等等。

综上所述,通过打造“政策高地”推进东北地区科技创新的做法,在两轮东北振兴实践中被验证成效甚微,这已经成为不争的事实。如何突破东北地区科技创新的瓶颈,笔者认为,在依法治国的大背景下,通过科技政策法律化,将科技创新引入法治平原将是东北地区科技创新持续发展的理性选择。正如某学者指出,法治的实施要求调控社会的模式是法律主导型的,这是处理政策与法律之间关系的基本点^[5]。政策法律化的过程,实际上也是一个政策筛选的过程,将成熟、有效的政策内容上升到法律层面,其实质是科学立法的体现,也是通过法律助推科技创新持续发展的有效措施。

二、政策法律化:东北科技创新步入“法治平原”的理性选择

政策法律化又称为政策立法,是指一项政策经过实践证明在现在和将来的一段时间内是适用的、有效的、成熟的,因而通过法律的形式把它固定下来^[6]。也有学者将政策法律化定义为“有立法权的国家机关将有些成熟、稳定的政策上升为法律的过程”^[7]。这就是说,可以法律化的政策至少包含三个要件:一是时间要件,该政策需要经过较长时间的检验;二是效力要件,该政策可实施性强,能够调整规范社会关系,具有普遍的治理效力;三是程度要件,该政策已较为成熟,达到可以进行法律化的程度标准。

1. 政策法律化是实现法律制度设计的有效路径

法政策学是法学的一门分支学科,其根本目

的在于通过观察、分析和反思从公共政策到法的转变过程,为良好的法律制度设计提供规律、准则和思考方法^[8]。将关涉公民权益、社会发展的公共政策之内容诉求融入法律,实现符合公共政策治理目的的制度设计,是法政策学所秉持的基本立场与研究进路^[9]。也就是说,从法政策学的研究视角来看,政策法律化是立法者重视实践经验的体现,也是法律吸收政策当中有益经验的一种科学立法手段,能够将政策中经历长时间实践检验的内容加入到现有法律当中,丰富法律内涵,形成更加完善的法律制度,或者根据社会发展变化过程中的政策调整经验创设新的法律。在立法学中,科学立法是我国立法的基本原则之一。科学立法原则在内容上要求法律规范必须符合国情,与时俱进地反映市场经济的发展,同时,科学立法原则也是落实“提高立法质量”的立法目的的基本要求^[10]。可见,政策法律化在其中充当的不仅是一种科学有效的路径,更是政策向法律衔接、过渡的过程中最直接的桥梁。

2. 科技创新政策法律化对科技创新具有激励与规制双重社会功能

与其他大多数领域的法律在功能上规制多于激励的状况相比,科技创新领域的法律乃至科技法整体都具有激励功能与规制功能并重的特征,通过奖励科学研究成果和技术发明创造等激励手段和惩治科技创新中的违法违规行为等规制手段,达到两种功能的动态平衡,既能够促进科技进步又能够规制和预防科技创新及后续的科技产业发展过程中产生的各项法律问题。与政策相比,法律中包含的强制性规定(尤其是行为主体在该领域违法违规所应承担的法律后果)由国家强制力保障实施,因此法律在科技创新治理领域能够起到政策所不具备的制度规范作用。虽然不可否认的是,由于其灵活性、调试性,政策在改革当中、经济发展当中承担的作用具有不可替代的先导性,但就科技创新的治理领域而言,将科技创新政策当中已证明具有促进科技进步实效的内容通过政策法律化的方式融入到法律当中去是十分必要的。这既保留了政策当中的实践经验,又能够在此基础上针对政策实践过程中出现的种种问题增加规制措施。与此同时,在政策实施过程中,因缺乏强制执行力而导致政策内容无法深入贯彻实施的,且经论证需要通过法律加以保障的,将这些科技创新政策通过法定程序转化为法律也是该领域

政策法律化的必要性所在。通过政策法律化发挥法律在科技创新领域促进与规制双重功能的优势,对于促进我国科技创新发展进步具有重要的推动作用。

3. 科技创新政策法律化是创新驱动发展及东北振兴战略结合实施的重要纽带

国家创新驱动发展战略部署中明确强调,抓创新首先要抓科技创新,补短板首先要补科技创新的短板。这就意味着,科技创新在创新驱动发展战略布局中占据了首要位置,在战略实施当中具有不可替代的优先地位。同样,科技创新在东北振兴战略中也具有重要地位。2016年《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》开启新一轮东北振兴,着重强调了东北地区要“把创新作为培育东北老工业基地内生发展动力的主要生成点”。其中,科技创新就是“创新”的内涵之一,也是其重要组成部分。由此可见,科技创新具有重要的战略意义,成为创新驱动发展战略和东北振兴战略实施的交叉融合地带,也是两个战略在具体实施过程中的主抓方向。与此同时,政策法律化是依法治国战略的必然要求和具体体现,因此,东北地区科技创新政策法律化是创新驱动发展战略、东北振兴战略与全面依法治国方略结合实施的重要纽带,对于这三项国家重大战略的实施具有推动作用。

4. 科技创新政策法律化是对东北地区打造的“政策高地”所产生问题的直接回应

要素禀赋、市场的规模和性质以及有关行业和支柱机构的成熟度和多样性等特点,决定了不同国家或地区创新路径上的差异^[11]。同样,在科技创新领域,不同的地区特性也决定了科技创新政策与法律调整的差异,面对东北地区独特的科技创新现状与特点,政策法律化是对东北地区科技创新依靠打造“政策高地”所导致上述问题的直接回应。首先,政策法律化可以使政策支持和主导下的科技创新项目得到持续的保障,在政策红利期过后也能够能够在法律的框架下长效开展创新活动。其次,政策法律化将原本缺乏强制力的政策转变为法律,实际上是为科技创新活动提供了刚性保障,使科技创新主体的信赖利益保护得到加强。最后,政策法律化的过程经过法定程序,其最终形成的法律较政策而言论证周期长、更加体系化,不仅能够通过论证最大程度地避免科技创新政策中出现的不适应地区实际发展情况等问题,

并且能够将多个孤立的政策进行筛选、融合,形成一个较为稳定的规范内容体系。

三、东北地区科技创新政策法律化的阻碍因素

1. 基础障碍:科技创新经费投入不足

科技创新主体科技进步与能力的形成都是始于科技创新活动的开展,而科技创新活动的有效运行需要科技投入的支持,尤其是在国际国内竞争日益激烈的今天,科技创新活动更加迫切地需要来自科技投入的大力、有效、全方位的支持^[12]。而东北地区经济状况的连年低迷导致了科技创新经费投入不足、金融政策和税收政策的激励程度不够等问题,科技创新经费投入不足是其中最为明显的弱势因素。根据图1的数据情况来看,东北地区三省份的R&D经费投入情况不容乐观,在2017年全国31个省区的R&D经费投入排名当中,辽宁、黑龙江、吉林省分别排名16、21、24,数据上排名最高的广东省是辽宁省的5倍多,是吉林省的18倍多,总体而言,东北地区三省份的R&D经费投入与科技创新较为发达的省份相比差距较大。经济基础决定上层建筑,东北地区科技创新的“硬实力”是其“软实力”的发展基础,缺乏经费支持的、水平落后的科技创新现状即使进行了政策法律化,在制度保障层面也不会有较高水平的新作为。同时,“巧妇难为无米之炊”,即使在政策法律化对东北科技创新体制机制进行了大幅度改善,没有充足经费支持的科技创新也仍然无法取得长足发展。因此,经费投入不足是东北地区科技创新政策法律化所面临的前提性问题和基础性障碍。

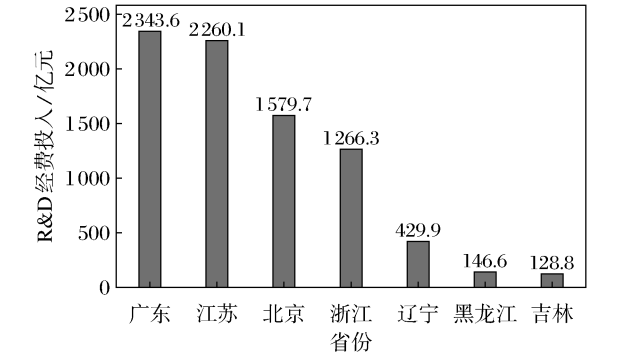


图1 2017年7省份R&D经费投入情况

2. 关键阻碍:依法保障科技创新的意识匮乏
东北地区科技创新政策法律化还面临着思想

意识上对于科技创新不重视的阻碍。以辽宁省为例,根据表 1 可以看出,2013—2017 年间不仅科学技术支出的绝对数额在连年下降,科学技术支出占全年公共财政预算的相对比重也在持续下降,也就是说,科学技术支出比例被其他支出项目所挤占,用在科技创新方面的财政资金越来越少。如果说科学技术支出的绝对数额减少尚能归因于财政状况低迷,可科学技术支出的比例被逐年压缩仅仅是由于财政短缺吗?笔者认为,财政状况是东北地区经济下行的一个缩影,东北地区因其近年来的经济状况不佳而受到来自外部和内部的双重压力。在重压之下,因科技创新投入具有一定的风险性或者投入未必有与其相当的回报,而且由于科技创新成果转化周期较长不能对于经济状况改善立马见效等原因,简而言之就是风险大、周期长、见效慢,因而其投入比例被严重压缩。这

本质上是政府没能认识到科技创新重要战略地位的体现,甚至可以说是一种大局观的缺乏和战略上的短视。随着 2018 年的财政情况回暖,全年公共财政预算支出达到了近年来的最高值,科学技术支出的数额和比重虽有了些许提高,但科技支出占全年公共财政预算支出的比例远远没有回到之前的较高水准,反而仍然在较低水平徘徊。这就更加验证了东北地区对于科技创新的战略地位认识不足,对于科技创新重视程度不够的思想意识短板,以及依法保障科技创新意识的匮乏。与此同时,立法机关以及各法律监督主体在科技投入被大幅度压缩之后未采取质询措施、建议措施或法律规定的其他措施,而任由地方政府忽视科技创新的长远利益,实质上是一种责任上的缺位,依法保障科技创新的意识仍有待提高。

表 1 辽宁省 2013—2018 年全年公共财政预算支出、科学技术支出数据表

年 份	全年公共财政预算支出 (亿元)	科学技术支出 (亿元)	科学技术支出同比增长率 (%)	科学技术支出占全年公共 财政预算支出的比例(%)
2013	5 200.9	119.2	17.8	2.29
2014	5 075.2	112.6	—5.5	2.22
2015	4 617.8	68.9	—38.8	1.49
2016	4 582.4	61.8	—10.3	1.35
2017	4 842.9	57.7	—6.3	1.19
2018	5 323.6	75.3	31.2	1.41

3. 重要阻碍:科技决策法律责任缺位

行政决策责任,是指行政决策主体及其工作人员因行政决策权行使的违法和不当而承担的不利的法律后果^[13]。科技决策是行政决策的一种表现形式,属于行政决策法律调整范围。我国在该领域面临的主要问题之一就是科技决策法律责任的缺位,科技决策法律责任追究机制也始终不健全^[14]。对于东北地区而言,在本就经费短缺、依法保障科技创新意识匮乏的情况下,科技决策法律责任缺位使得科技创新领域的行政决策缺乏约束,加剧了科技财政投入被随意压缩的情况的发生。除了科技财政投入,涉及本地区科技创新的行政决策也在科技决策法律责任缺位的影响下暴露出随意性的隐患。科技决策法律责任缺位既与经费投入少、依法保障科技创新意识匮乏共同构成东北地区科技创新竞争力不足、无法取得领先地位的原因,同时也是东北地区政策法律化的阻碍因素。法律的完备与健全必然伴随着责任条款的完善,因此在东北地区科技创新政策法律化

的道路上也必然伴随着来源于责任主体的阻力。而这一点需要地方立法机关、各法律监督机关共同发力,克服阻力以完善科技决策法律责任、健全科技决策法律责任追究机制。

四、东北地区科技创新政策法律化的实施对策

立法的基础是社会客观实际,既不允许立法上的唯意志论,也要消除立法落后于经济发展的状况^[15]。因此东北地区科技创新政策法律化的实施,即对于东北地区科技创新法治平原的构建,应当在运用好现有法律框架下的创新空间的基础上,在有实际需要的情况下通过立法填补法律空白,以完善东北地区科技创新治理体系。在方向上,法律在完善科技创新治理体系活动中可扮演补充完善或填补空白这两种角色,既可以将政策内容融入现有的地方科技法律体系,也可以将科技创新政策通过法定程序转化为新的立法。在具

体实施当中,有宏观对策和具体方式对东北地区科技创新法律化加以实施。

科技创新的目标是实现科技和经济的融合。而现阶段,创新不足是我国经济存在的最大问题^[16],东北地区尤为如此。由此,东北地区的科技创新政策法律化要以最大限度推动地区科技创新为目标,而这就需要科技创新立法者在政策法律化的过程中运用灵活的手段,比如通过健全科技中介服务体制等方式方法推动科技成果转化;可借鉴德国、日本、澳大利亚等国家在科技创新领域采取的在法律框架下的多种体制和组织模式^[17],以发展科技创新领域 PPP(政府与社会资本合作)方式增强科技创新活力,等等。

与此同时,东北地区科技创新法律化也要尽可能地改变以往科技创新治理当中形成的“政策高地”,减少“政策高地”带来的现实困境。

1. 通过立法设立地区科技创新经费最低投入门槛并设定相应法律责任

经费投入是科技创新的重要前提,那么面对着东北地区财政资金短缺以及对科技创新的战略重视程度不高等情况,在政策法律化的过程当中设立地区科技创新经费最低投入门槛并规定相应的违法责任是克服阻碍因素的有力方式。科技投入最低门槛的设置本质上是一种法律赋予的强制规定,为保证法律的科学性和稳定性,科技创新经费最低投入的门槛设置不应规定绝对数额,绝对数额的设置很可能由于经济发展、科技创新情况的变动而不适用于地区的科技创新发展甚至可能会起到反作用,因此最低投入红线在具体设置上可以按照“科技投入占全年财政支出的比例”等比例性指标进行设定。与此同时,在设定强制性规定的时候也要规定与之相对应的法律责任,使之成为一套行之有效的法律制度。有学者在探讨改善东北老工业基地的法治环境这一问题时强调,对于老工业基地改造振兴中出现的特别的法律关系需地方立法调整的,应及时制定地方性法规和规章^[18]。笔者认为,科技创新的投入问题已经具有需要通过立法加以调整的必要。根据以往年份的经验、东北地区科技创新主体的实际需求以及政府的财政能力,通过立法制定出科学合理的最低科技投入比例门槛,成为一项强制性法律规定在东北地区执行,以防止为了短时的经济效应而压缩科技投入比例,忽视科技创新带来长效进步机会等现象再次在东北地区发生。

2. 推行“一技术一立法”模式

东北地区科技创新多年来在治理过程中所形成的“政策高地”,存在着后劲不足、缺乏强制力、调整实效差等问题,在政策法律化过程中借鉴日本等国家的科技立法经验推行“一技术一立法”模式不失为一项可行的操作。“一技术一立法”模式针对的是依靠新技术发展起来的新兴科技产业,主要是根据技术和产业自身特点,在融合该科技产业发展经验与教训的基础上,以立法手段为该科技产业的发展制定专门法律。例如日本颁布的《半导体集成电路的电路布局法》,其目的在于建立一套保证半导体集成电路的电路布局得以充分使用的制度,以促进半导体集成电路的开发。在政策法律化的具体方式选择上,这一立法模式对于调整东北地区科技创新、改善“政策高地”带来的弊病具有巨大优势:一是可以通过法律的稳定性、长期性应对东北地区科技创新政策的后劲不足的问题,通过对新技术发展的新兴科技产业进行政策法律化能够为该产业后期的发展提供更加充分的法律保障;二是可以以法律手段加强科技创新治理过程中的强制力,通过部分硬性规定促进技术性科技产业的稳步发展;三是其融合了科技产业前期发展经验和教训也能够提升实际的调整实效。在东北地区科技创新治理的实践中,可以通过单独立法的方式或者立法设立地区科技重大专项的方式将“一技术一立法”的模式加以实现。

3. 强调科技创新立法内容精细化以扩大政策法律化的应用空间

我国科技创新治理当中广泛使用政策而较少使用法律的情况,使得政策法律化这一手段的应用空间被极大地压缩。一方面我们应该破除政策法律化的阻碍因素,但另一方面我们也应该从科技立法特征存在的现有问题出发,从这方面入手为政策法律化的实践争取空间。笔者认为,如果我国目前的科技立法能够更加精细化,需要更加细致和丰富的内涵,则政策法律化便能够拥有更大的适用空间。也就是说,我国要有科技创新立法内容精细化的“需求”,政策法律化才能够更加有“市场”。美国的科技创新方面的法案,很多在立法内容上都较为细致。例如美国为促进技术创新及大学专利的申请和许可而颁布的技术转让立法——《贝赫-多尔法案》(Bayh-Dole Act),以推动大学等非营利性组织的科技创新^[19],美国为促

进罕见病药物研发颁布的《罕见病药物法案》(*The Orphan Drug Act*),以财政激励促进罕见病药物的研发和市场化^[20]。在我国,这样细致的专门立法与我国的法律体系并不完全相符,这些专门性法律内容在我国往往以政策的形式加以调整。政策法律化并不一定要对这类内容进行专门立法或者是将这些具体应用领域的科技创新政策都转化为单独立法,但可以采取将政策内容提炼成为某一条款或某一章节的方式使之融入到现有法律当中,使原有法律内容更加细化,调整范围也能够逐步扩大。这样既能够避免“政策高地”所引发的诸多问题,也能够使政策法律化在科技创新治理当中更加顺畅、广泛地应用,为科技创新构筑“法治平原”提供更多机会。

4. 建设适宜东北地区科技创新的法治文化

根据地方科技创新实践的需求推进地方科技立法是创新驱动战略背景下科技立法的必然趋势^[21]。然而,根据东北振兴以往的发展历程来看,东北新一轮振兴的关键是完善法治,优化发展软环境,但东北法治建设却遭遇文化阻滞力^[22]。笔者认为,提升科技创新在东北地区的战略地位,加强科技创新的意识跟进,在东北地区建设适宜东北地区科技创新的法治文化十分必要,这既是东北地区科技创新政策法律化的目标和保障,也是新一轮东北振兴所必须具备的条件。没有适宜东北地区科技创新的法治文化,也就没有东北地区科技振兴的土壤,科技创新政策法律化的阻碍因素会依然存在,并且还可能会随着时间推移形成新的阻碍。同时,拥有适宜科技创新发展的法治文化是政策法律化顺利实施的前提,越来越多的科技治理能够选择政策法律化,选择法律而非大量依靠政策,才是科技创新治理的努力方向,而这离不开对法治文化的依存。建设适宜东北地区科技创新的法治文化需要结合国家依法治国战略和东北振兴战略,通过立法机关、政府、民间组织、普通公民等多方共同参与,以推动东北地区科技创新政策法律化在一个适宜创新、鼓励创新、推动创新的法治文化环境当中开展和推进。

参考文献:

[1] 周宏春. “东北现象”与振兴之策[J]. 经济纵横, 2017

(1):13-19.
 [2] 杨荫凯,刘羽. 东北地区全面振兴的新特点与推进策略[J]. 区域经济评论, 2016(5):85-93.
 [3] 王建康. 创新驱动视角下东北地区经济增长方式转变研究[D]. 长春:东北师范大学, 2016.
 [4] 费艳颖,赵亮,郝娜,等. 东北 4 省(区)知识产权行政执法协作的困境及对策——以大数据云计算为背景[J]. 科学管理研究, 2018,36(2):58-61.
 [5] 陈庭忠. 论政策和法律的协调与衔接[J]. 理论探讨, 2001(1):64-66.
 [6] 陈潭. 浅论政策合法化与政策法律化[J]. 行政与法, 2001(1):53-55.
 [7] 宁骚. 公共政策学[M]. 2 版. 北京:高等教育出版社, 2011:331.
 [8] 鲁鹏宇. 法政策学初探——以行政法为参照系[J]. 法商研究, 2012,29(4):111-118.
 [9] 白利寅. 新旧动能转换的法政策学分析[J]. 法学论坛, 2018,33(3):109-119.
 [10] 杨临宏. 立法学:原理、制度与技术[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2016:87-90.
 [11] Schmitz H, Altenburg T. Innovation Paths in Europe and Asia: Divergence or Convergence? [J]. Science and Public Policy, 2016,43(4):454-463.
 [12] 李琳. 科技投入、科技创新与区域经济作用机理及实证研究[D]. 长春:吉林大学, 2013.
 [13] 韩春晖. 行政决策终身责任追究制的法律难题及其解决[J]. 中国法学, 2015(6):79-95.
 [14] 杨照宇. 科技决策法治化之检视[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2009,8(2):109-112.
 [15] 汪毓. 立法条件的论证[J]. 法学, 1992(4):10-14.
 [16] 赵志耘. 以科技创新引领供给侧结构性改革[J]. 中国软科学, 2016(9):1-6.
 [17] Meissner D. Public-private Partnership Models for Science, Technology, and Innovation Cooperation[J]. Journal of the Knowledge Economy, 2015(9):1-21.
 [18] 赵兴宏. 论振兴东北老工业基地的法治环境建设[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2007,9(5):418-423.
 [19] Raudensky M A. Assessments of Technology Transfer Activities of US Universities and Associated Impact of Bayh-Dole Act [J]. Scientometrics, 2014, 101: 1851-1869.
 [20] Galati F, Bigliardi B. The Unintended Effect of the Orphan Drug Act on the Adoption of Open Innovation[J]. Science and Public Policy, 2016,43(6):840-848.
 [21] 江利红. 创新驱动发展战略背景下科技立法的完善[J]. 法治论坛, 2018(3):3-18.
 [22] 魏建国. 东北振兴的法治文化建设[J]. 社会科学战线, 2017(9):202-214.

(责任编辑:王 薇)