

新质生产力的立法回应： 衍生逻辑、现实考察和未来拓展

黄颖琼

(云南省社会科学院 马克思主义研究院, 云南 昆明 650000)

摘要:新质生产力作为一个复杂而立体的概念,应基于“系统性”从多个维度对其形成发展予以把握。回应型法理论为研究新质生产力立法回应提供了理论框架。马克思主义生产力理论、推进国家各方面工作法治化以及对专业性重大概念宣传引导是对新质生产力立法回应的衍生逻辑。选取270项立法样本从立法的层级、时间、空间、领域和内容五个面向分析当前我国新质生产力立法,呈现出地方法规占主导、立法修法时间集中、立法分布区域不平衡、新兴领域立法不足、治理规则碎片性的特征。新质生产力立法正从探索期进入全面发展期,亟须从更高的起点和站位上进行全面系统的战略思考,明确立法原则指引、加快立法体系构建、完善立法制度规范、健全立法运行机制。

关键词:新质生产力;回应型法;科技立法;数字立法

中图分类号:D901

文献标志码:A

文章编号:2095-9915(2025)01-0032-10

DOI:10.16387/j.cnki.42-1867/c.2025.01.003

发展新质生产力是以习近平同志为核心的党中央深刻把握生产力演进发展规律,立足国内外经济发展新形势,在全面建设社会主义现代化开局起步的关键时期提出的重大战略决策。从2023年9月以来,习近平总书记围绕“什么是新质生产力、为什么要发展新质生产力、怎样发展新质生产力”做出一系列重大论述,并强调“新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力,需要我们从理论上进行总结、概括,用以指导新的发展实践”。^[1]为持续深化新质生产力理论研究提供了根本遵循、提出了重要要求。

一、概念阐释

(一)新质生产力

新质生产力提出后,学界掀起广泛讨论,从新质生产力的历史背景、理论渊源、思想意蕴、内涵特征和实现路径等方面进行阐述。^{[2][3]}认为新质生产力这一重大概念的提出来源于中国共产党人在新时代对马克思主义生产力理论的丰富发展,是对科学技术推动生产力发展的逻辑传承和经验总结,也是基于经济转型和产业升级关键阶段推进中国式现代化的一大理论创造。^[4]为新时代实现经济高质量发展,全面推进中国式现代化建设提供了科学理论指导和行动指南。^[5]要从“新”和“质”把握新质生产力的内涵特征,即以新技术、新经济、新业态实现关键性技术和颠覆性技术的突破为生产力发展提供更强劲的创新驱动力。^[6]加快形成新质生产力要着力打造与新质生产力相适应的生

收稿日期:2024-11-25

投稿网址·在线期刊:http://qks.jhun.edu.cn/jhdx_sk

作者简介:黄颖琼,女,纳西族,云南省社会科学院马克思主义研究院研究员,硕士。

产关系,^[7]采取综合性措施,从加快科技创新体系建设、加快构建现代化产业体系、深化改革开放、强化人才培养质量等多个方面入手。^[8]

基于以上,笔者认为新质生产力是一个复杂而立体的概念,应以“系统性”作为阐释原则,从多个维度对其形成发展予以把握。一是产生条件维度:新质生产力是新时代经济社会高质量发展的必然产物;二是本质内涵维度:基于概念分析法,新质生产力是一种破茧于传统生产力的先进生产力新态质;三是驱动力量维度:科技创新,特别是颠覆性技术和前沿技术是推动新质生产力形成发展的不竭动力;四是重要依托维度:新质生产力以培育战略性新兴产业和未来产业为主要支撑;五是发展目标维度:发展新质生产力用以推进我国高质量发展、促进中国式现代化的实现;六是发展要求维度:需要进一步全面深化各领域各方面改革,形成与新质生产力相适应的新型生产关系。

(二)新质生产力的立法回应

回应型法理论创始人诺内特和塞尔兹尼克在其著作《转变中的法律与社会》中展现了社会中三种类型的法律,其一压制型法是作为压制性权利的工具的法律,其二自治型法是作为能够控制压制并维护自己的完整性的一种特别制度的法律,其三回应型法是作为回应各种社会需要和愿望的一种便利性工作的法律。^[9]这三种法律类型不仅是独特的法律类型,而且在某种意义上也是层层递进的法律发展模型。对于回应型法理论,学界虽有不同的阐释,但不可否认的是其摆脱封闭与社会互动的法律状态是区别于其他法律类型且优越之处。也正是这种探索法律的应然状态与其适应社会现状的实然状态的回应型法理论,为探讨法律的变迁、革新等一系列问题提供了理论框架。

在中国特色社会主义法律体系不断完善的背景下,我国学者多用回应型法理论或者立法回应的概念来探讨法律与日新月异的社会发展之间的关系问题,在多个领域已有不少成果。比如,有学者探讨网络刑法知识转型而产生的立法回应问题。^[10]有学者研究人工智能的法律挑战及其立法回应。^[11]也有学者认为,我国科学技术决策立法应将自治型法与回应型法理念有效融合,从而形成符合实际的回应型立法模式。^[12]新质生产力作为促进我国高质量发展而正在加快形成的生产力新态质,其领域立法与回应型立法理论有着高度的耦合性,显然需要我国法律予以回应,发挥重要的保障作用。基于此,本文以新质生产力的立法回应,来探讨立法实践与社会需求之间的关系,把握应然法律制度和实然法律制度之间的距离,对未来发展进行展望。

二、立法回应的衍生逻辑

(一)基于坚持马克思主义生产力理论的必然

通过“生产力——生产关系(经济基础)——上层建筑”的理论构建,马克思主义认为人类社会发展的基本规律从根本上体现为生产力与生产关系、经济基础与上层建筑矛盾运动的规律。具体而言,生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑,而生产关系和上层建筑又具有反作用。恩格斯曾指出,经济状况是基础,但还有上层建筑的各种因素“对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要是决定着这一斗争的形式”^{[13]591}。新质生产力作为技术进步和生产效率提升的体现,深刻地揭示了生产力与生产关系之间、经济基础和上层建筑之间的相互影响和演变。从马克思主义生产力理论认识新质生产力,除了重视科技创新外,还不应当忽视法律等上层建筑“又都互相作用并对经济基础发生作用”^{[13]668}的重要方面。通过强化法律制度的创新发展,使上层建筑适合经济基础状况,促进生产力的发展。实现路径是在习近平法治思想指引下深化法治建设,加快健全并不断完善相关法律法规,使支撑新质生产力的各方面法律法规更加及时和科学,持续把我国法律制度体系和法律实施能力的优势转化为推进发展新质生产力的不竭动力。

(二) 基于推进国家各方面工作法治化的必然

“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理”^[14],我们党自成立之日起就高度重视法治建设。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以统筹推进,我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。党的二十大报告强调“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”“全面推进国家各方面工作法治化”^[15]⁴⁰,意味着把经济、政治、文化、社会、生态文明建设各个领域,改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各个方面纳入法治轨道。因此,在法治轨道内形成和发展新质生产力是推进新时代全面依法治国的题中之义和重要方面。通过发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,一方面把为发展新质生产力提供长期稳定、系统全面的新型举国体制、技术创新体制机制、人才发展管理机制等基础性全局性制度机制加以巩固;另一方面及时调整法律,破除阻碍新质生产力形成和发展的体制机制障碍,促进形成与新质生产力相适应的新型生产关系,有效促进社会生产力实现新跃升。

(三) 基于对专业性重大概念宣传引导的必然

新质生产力的发展需要人民大众的力量,但新质生产力领域的前沿性、专业性却对普通大众的理解和认知造成较大的障碍。换言之,新质生产力发展与人民群众的相关性与人民群众对新质生产力发展的陌生性之间存在不平衡,迫切需要法治发挥指引、评价、预测和促进作用进而凝聚社会共识、推进共同行动,为新质生产力的形成和发展提供坚实基础和持久动力。一方面立法将有助于人民群众打破对新质生产力的认识之感。通过立法对民众的教育引导,普及新质生产力发展中的数字化(大数据)、云科技、区块链、物智互联、虚拟现实(XR)、元宇宙等高新科技概念,不断提高大众对虚实结合、数实融合、脑机对接、人机交互等应用场景的认知;另一方面是通过立法打破人民群众对新质生产力的行为之感。现代科技是一把“双刃剑”,用好了可以造福人民,用不好也会损害人民。显然,新质生产力发展中面临现代科技的双面性问题需要越来越完备的立法来予以规制,通过立法明确鼓励倡导行为与限制禁止行为,积极有效应对现代科技发展带来的风险挑战,才能切实在法治轨道上推进新质生产力发展。

三、立法的现实考察

制定与新质生产力发展相适应的法律制度,首先要求对现行法律框架进行评估审视。诚然,发展新质生产力是一项系统工程,对于新质生产力的立法回应,不能简单由某一领域或者几个领域的立法进行全面概括。但是,从新质生产力概念以及发展要求出发,也从全国各地的立法实践看,当前新质生产力立法必然涉及科技创新、新兴产业和未来产业、数字经济、知识产权保护、优化营商环境等方面。由此,为实现研究目标,本文在“北大法宝”以及“国家法律法规数据库”进行法律法规检索,对检索结果予以内容阅读和筛选,选取270件法律法规作为研究对象展开分析研究。纳入标准为:(1)效力层级限制为国家法律和地方性法规、自治条例和单行条例;(2)政策状态为有效;(3)全文检索关键词“科技”“科学技术进步”“新兴产业”“未来产业”“新能源”“新材料”“先进制造”“电子信息”“智能”“数字”“数据”“低空经济”“知识产权”“营商”;(4)立法内容涉及助力新质生产力发展;(5)公布时间为2024年3月31日以前。

(一) 立法层级面向

基于我国“一元两级多层”的立法体制,将立法层级分为中央立法和地方立法,涉及新质生产力发展的国家法律主要有以下几件:《中华人民共和国科学技术进步法》于1993年7月2日通过,并经过2007年12月29日及2021年12月24日两次修订;《中华人民共和国促进科技成果转化法》于1996

年5月15日通过,并于2015年8月29日修正;《中华人民共和国数据安全法》于2021年6月10日通过。需要强调的是,文章设定中央立法的样本选取范围为国家法律,没有将以行政法规和部门规章等形式呈现的中央立法予以详细分析,比如,2019年国务院公布的《优化营商环境条例》,2023年国家网信办等七部门联合发布的《生成式人工智能服务管理暂行办法》等。而相比之下,涉及新质生产力发展的地方立法则体量较大,共有267件,其中包括了141件省级地方性法规,101件设区的市地方性法规,19件经济特区法规,2件浦东新区法规和4件单行条例。

以上表明,我国新质生产力相关立法包括中央立法和地方立法,地方立法也涵盖了省级地方性立法和非省级地方性立法。从中央立法和地方立法的区分来看,我国法律在新质生产力保障方面行动较为审慎,数量较少,且呈现出立修并举的特点。相反,地方立法则节奏较快,覆盖较广,是推进新质生产力相关立法的核心力量。从省级地方性立法和非省级地方性立法的区分看,两者立法量分别占地方立法总量的53%和47%,在不同的层面为新质生产力发展提供法治保障。这种情况也正符合我国下放地方立法权,地方立法空间变大、立法活力释放,立法迎来繁荣发展时期的大背景。但是,也不难发现中央层面还缺乏新质生产力发展的综合性立法,各领域的国家法律也还不健全,换言之,我国新质生产力促进立法的位阶偏低,中央立法的统领和推动作用发挥不够,这也在一定程度上制约地方立法将国家政策通过法治方式转化为本地工作要求的职能发挥。

(二)立法时间面向

立法时间作为研究立法的重要面向,可用以观察法律制度体系的形成轨迹和发展脉络。从公布时间看,现行有效的法律、行政法规、地方性法规立法和修法时间主要在2010—2023年的14年间,共有253件,占法律法规总数的94%。其中,2010年4件,2011年8件,2012年5件,2013年1件,2014年6件,2015年1件,2016年6件,2017年8件,2018年12件,2019年15件,2020年28件,2021年47件,2022年54件,2023年58件。图1显示,新时代以来,新质生产力相关立法和修法提速,整体呈现快速增长状态,特别是近5年来相关立法加速推进。

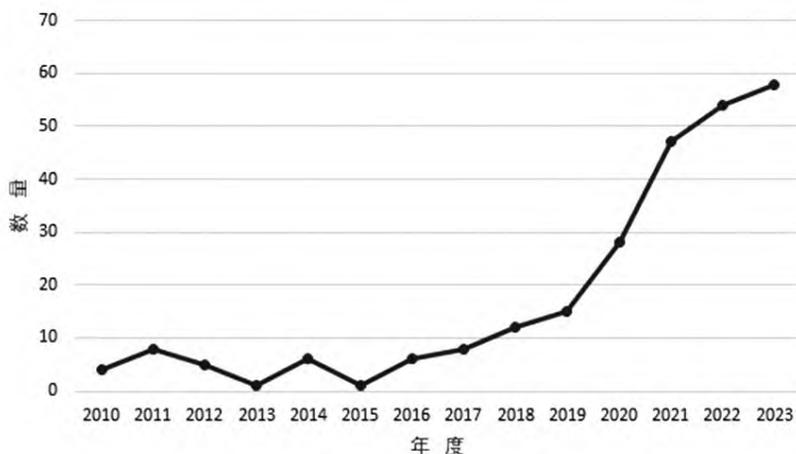


图1 2010—2023年我国新质生产力相关立法发布数量图

通过分析得出,首先,新质生产力立法发展和经济高质量发展呈现明显正相关关系。进入新时代,我国始终坚持高质量发展的主旨,使新质生产力获得长足发展。^[16]与此同时,立法主动适应经济社会发展,我国新质生产力立法快速发展。其次,地方实施性立法对国家法律的亦步亦趋还是占较大比重。比如,随着2015年国家促进科技成果转化法修正,全国有29个“促进科技成果转化”的法规制定或者修订。同样地,随着2019年国务院《优化营商环境条例》出台,全国有81个“优化营商环境”的法规制定或修订。再次,倘若对促进新质生产力发展的现有立法进行阶段性划分,党的十八大以来到新质生产力概念的提出是新质生产力立法的探索阶段,全国各省市围绕新兴产业、未来产

业率先立法,这些立法成功经验可以为之后的立法实践提供有益借鉴。比如,2022年《深圳经济特区人工智能产业促进条例》成为我国首部人工智能产业专项立法;同年,上海也通过了《上海市促进人工智能产业发展条例》。最后,可以想见,随着党中央明确提出要加快发展新质生产力,必然会激发各地相关领域的立法高潮,使我国新质生产力立法进入全面发展的阶段。比如,2023年12月通过的《珠海经济特区国家高新技术产业开发区条例》在全国范围内首次将“新质生产力”写入地方性法规。需要思考的是,如何既提高地方立法的积极性又提高地方立法的质量,地方立法机构应本着“因地制宜”的原则,从本地实际出发,按照“不抵触、有特色、可操作”的立法要求,充分行使地方立法权,着力提高地方立法科学化、精细化、精准化水平。

(三)立法空间面向

对选取的267个地方立法进行地区分布分析,从省级层面看,其中广东省相关地方立法最多,共有27件,其次为安徽省23件;地方立法数量超过10件的省份共有9个,分别是江苏省19件,山东省和辽宁省各15件,福建省和河南省各12件,浙江省和山西省各11件,四川省和贵州省各10件;此外,地方立法数量低于10件的有20个省市,分别是上海市和河北省各9件,吉林省和湖北省各7件,天津市、海南省、云南省、陕西省、江西省各6件,北京市、湖南省、广西壮族自治区各5件,重庆市和黑龙江省各4件,内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、甘肃省、青海省各3件,西藏自治区2件。从市级层面看,立法数超过3件的地区有9个,分别是深圳经济特区7件,厦门经济特区6件,汕头经济特区和苏州市各4件,武汉市、成都市、沈阳市、无锡市、贵阳市各3件。

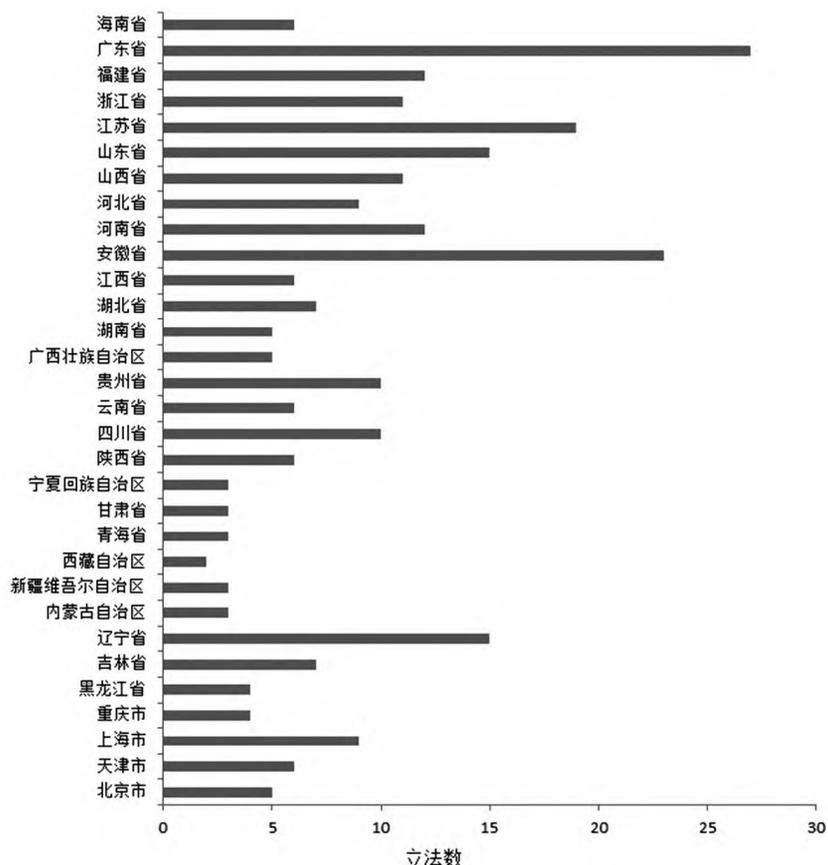


图2 我国各区域新质生产力立法分布图

通过图2可以更直观的观察新质生产力相关立法地区分布差异,并综合出三个特点:一是总体分布广泛,全国有31个省、自治区、直辖市都制定并颁布了相关法规。二是区域分布不均衡。区域分布呈现东多西少的格局,特别是西北地区成为全国相关立法最少的区域。三是点状集中分布明

显。一方面立法在诸如珠三角、长三角、京津冀等区域集中,另一方面立法在诸如深圳经济特区、厦门经济特区等城市集中。以上新质生产力相关立法的区域分布不平衡性,又从另一个面向印证了新质生产力立法与地方经济发展之间的正相关关系,据西南财经大学研究团队和厦门大学研究团队的研究成果,我国新质生产力发展水平,东部地区最高,中部其次,西部和东北地区相对较低,且出现较明显的区域聚集性。^[17]这种立法的区域不均衡暴露了目前我国新质生产力法律法规体系中的短板,需要不断健全立法体制机制,强化相关地区立法工作,以完备的法规制度助力新质生产力形成发展。

(四)立法领域面向

从立法的不同领域划分,新质生产力相关立法主要集中于科技立法、营商环境立法、数字立法和知识产权立法领域。科技立法占比最大共有111件,其中,科学技术进步立法48件,促进科技成果转化立法31件,科技创新立法25件,其他为科创中心、科技城、科技人才融合、科技资源共享等方面的专门立法7件。营商环境立法有82件,立法主题统一为优化营商环境立法。数字立法有42件,其中数字综合类立法12件,数字经济立法12件,大数据发展应用立法11件,其他有数据安全和数据开放共享方面的专门立法7件。有关知识产权保护和促进的立法共有20件。除此之外,其他诸如人工智能等新兴领域专门立法较少,全国仅有15件,其中,涉及智能网联汽车6件、新兴产业2件、先进制造业2件、人工智能产业2件、新能源发展1件、新能源汽车产业1件、低空经济产业1件。

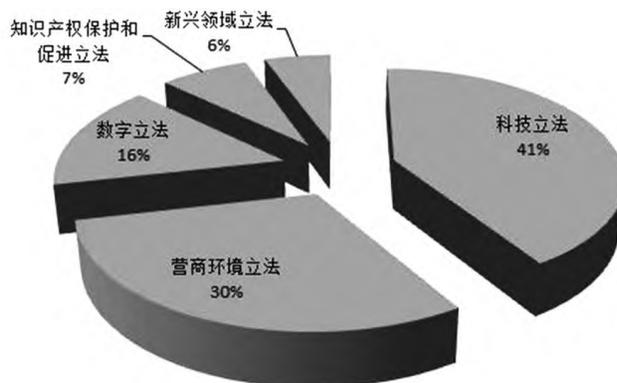


图3 我国新质生产力相关立法主要领域与占比图

当前,以互联网和数字经济为代表的新兴领域以其发展速度快、创新活跃度高和覆盖度广的特点,极大地影响着人们的生产、生活,传统法律体系难以有效回应,亟须完善新兴领域立法。习近平总书记也强调,“数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等新技术新应用快速发展,催生一系列新业态新模式,但相关法律制度还存在时间差、空白区”。^[18]中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》也明确将新兴领域立法作为我国当前和今后一个时期立法的重点。新质生产力作为具有新兴推动力量和产业支撑的生产力,其领域立法是推进新兴领域立法的重要力量。以上对新质生产力相关立法的领域分析,也进一步说明新质生产力立法应着力于贯彻落实国家加强新兴领域立法的部署和要求,深入研究并推进新科技、新要素、新动能、新模式、新产业等领域立法。

(五)立法内容面向

基于新质生产力立法的不同领域,从法规名称、体例结构和主要制度分析立法内容,可以得出以下主要结论:立法名称总体统一稍有差异,立法体例结构呈现共性和特色并存的特征,法规确定了基本的制度规则,但仍有提升完善空间。例如在知识产权保护促进立法领域,表1显示,其名称包括“知识产权保护条例”“知识产权保护工作条例”“知识产权促进和保护条例”“知识产权保护和促进条例”等。章节体例少则六章,多则八章,除总则和附则的体例结构完全统一外,各地方立法章节

体例分别包括制度建设、创造与运用、培育与创造、转化与运用、行政保护、司法保护、社会保护、社会治理、公共服务、协同工作机制、纠纷解决机制、纠纷多元调处、监督管理、执法与处罚、法律责任等。法规主要规定了知识产权的培育创造运用、行政保护、司法保护、社会保护、协同保护等制度,但总体而言,没有处理好知识产权“保护”与“促进”之间的关系,对大数据、人工智能、基因技术等新领域新业态知识产权立法回应还不足,知识产权司法保护与行政执法衔接机制还需要进一步完善。

表 1 我国省级知识产权保护促进立法基本信息列表

序号	法规名称	公布年份	章节体例
1	天津市知识产权保护条例	2019	共六章分别是:总则,行政保护,社会保护,纠纷解决机制,执法与处罚,附则
2	上海市知识产权保护条例	2020	共六章分别是:总则,制度建设,行政保护,司法保护,社会治理,附则
3	山西省知识产权保护工作条例	2021	共七章分别是:总则,工作机制,行政保护,社会保护,公共服务,监督管理,附则
4	辽宁省知识产权保护条例	2021	共七章分别是:总则,行政保护,司法保护,社会保护,协同工作机制,法律责任,附则
5	海南自由贸易港知识产权保护条例	2021	共八章分别是:总则,行政保护,司法保护,社会共治,运用与服务,监督管理,法律责任,附则
6	江苏省知识产权促进和保护条例	2022	共六章分别是:总则,促进,保护,服务与管理,法律责任,附则
7	广东省知识产权保护条例	2022	共七章分别是:总则,行政保护,行政、司法协同保护与纠纷解决,社会保护,服务与保障,法律责任,附则
8	山东省知识产权保护和促进条例	2022	共六章分别是:总则,创造与运用,保护,管理与服务,法律责任,附则
9	北京市知识产权保护条例	2022	共七章分别是:总则,行政保护和司法保护,社会共治,促进与服务,纠纷多元调处,法律责任,附则
10	湖南省知识产权保护和促进条例	2022	共六章分别是:总则,创造与运用,保护,服务与管理,法律责任,附则
11	浙江省知识产权保护和促进条例	2022	共七章分别是:总则,创造与运用,行政保护与司法保护,社会保护,管理与服务,法律责任,附则
12	河北省知识产权保护和促进条例	2023	共八章分别是:总则,培育与创造,转化与运用,行政保护与司法保护,社会保护与自我保护,服务与保障,法律责任,附则
13	陕西省知识产权保护和促进条例	2024	共六章分别是:总则,知识产权创造与运用,知识产权保护,知识产权服务与管理,法律责任,附则

以上情况在数字经济立法领域也有体现。如有学者指出我国数字经济地方立法均以“条例”作为法规名称形式,但在法规命名方面,却存在“数字经济促进”和“数字经济产业促进”之区别,内容上则存在倡导性条款偏多、部分条款内容同质化、与其他立法衔接不够等问题。^[19]还有学者指出,我国各地域、各层级的数字经济治理规则呈现出明显的差异化、碎片化特征,各地区主管部门、监管机构职责并不清晰,且在数据流动、数据交易、数据安全保障、电子商务发展等方面,地方性规则未能协调并形成合力。^[20]

基于对新质生产力相关立法现状的分析研究,做如下小结:新质生产力立法地方法规占主导、中央层面的立法还不健全,立法修法时间多集中于新时代以来,立法分布呈现区域不平衡,推进新兴领域立法仍需要加强,立法规范性存在差异、相关治理规则有一定程度的碎片性,我国当前新质生产力立法正处于从探索期向全面发展期的关键节点。

四、立法回应的未来拓展

新质生产力的形成和发展是系统性迭代渐进过程,对新质生产力的立法回应也不能一蹴而就,针对在发展的特定阶段所存在的障碍、不足和差距,必须从更高的起点和站位上对其进行全面系统的战略思考,使新质生产力立法朝着原则明晰、体系完备、制度健全、机制动态的方向发展。

(一)明确立法原则指引

党的十八大以来,习近平总书记关于科学立法、民主立法、依法立法的立法论述成为立法的基本原则被法律化和制度化,引领着立法具体制度的建构与完善。^[21]新质生产力立法,既要坚持立法基本原则,也要坚持有别于传统领域的特殊立法原则。一是注重统一、央地结合。严格遵循中央立法与地方立法相结合的原则,既坚持国家的法制统一,又发挥中央与地方的立法积极性。中央立法着眼于全国新质生产力发展战略,统一调整新质生产力发展中形成的诸多社会关系,创造新质生产力发展的法律环境;地方新质生产力立法则以中央立法规范为依据,尽可能形成定制化立法方案,根据本地新质生产力发展的实际情况、特色领域、发展重点和发展方向,创制相应的地方性法规和地方政府规章。二是鼓励创新、先行先试。地方立法先行先试可以解决新质生产力有关立法条件暂不成熟而实践又迫切需要法律制度供给的问题。如有学者指出,在数字经济领域,对于类型复杂、难以作统一规定的事项以及难以在短时间内制定颁布高位阶法律规范的事项等,均可以先制定一些位阶较低的法律规范,施行一段时间之后,再根据实施效果或在条件成熟时制定高位阶法律规范。^[22]三是保障权利、促进规范。一方面把“促进类”立法的激励原则作为立法总基调,具体而言,除了物质层面上的激励,更多应体现在环境层面的激励保障,比如国家营造有利于科技创新的社会环境、提供相应的制度安排等。另一方面是坚持“管理类”立法的规制原则。正如有学者指出,正在兴起的人工智能科技具有前所未有的强社会面相,它的巨大颠覆潜力和认知能力等特性,使得其应用面临着复杂而迫切的社会规范要求。^[23]新质生产力立法的规范性,正是基于对人工智能等新科技发展有可能带来诸多社会问题的化解和应对。四是立足现实、兼顾前沿。一方面新质生产力立法必须立足现实。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,从实际出发。坚持新质生产力立法的现实性,就要把握“因地制宜”这个关键词,结合各地资源禀赋和产业基础,发展需求和发展目标来选择立法路径。另一方面新质生产力立法必须兼顾前沿。对于一些正在探索改革的领域,应突出立法的前瞻性和灵活性,以适应持续变化发展的社会现状。新质生产力具有新产业赋能的前瞻性^[24],要求其立法也要超前于经济社会发展,既要推动科技发展与进步,也要防范潜在的风险。

(二)加速立法体系构建

因问题意识而冲出既有体系的科技法,仍需以更高层次的体系化作为最终归宿。^[25]新质生产力立法亦需要在系统论视域下,强化中央顶层立法,推进地方特色立法,健全区域协同立法,构建更加完备的法律法规体系。一是加强中央统一立法。直面当前促进新质生产力发展立法进路中的“地方主导”问题,积极回应全国范围统一建构新质生产力法律制度的现实需求。首先,制定统一的新质生产力促进法作为基础性、综合性立法,对新质生产力发展的基本概念和基本制度予以规定。其次,新质生产力法律系统需要不同部门法的多个功能子系统交互作用,逐步推进科技创新、数字经济、人工智能、知识产权、营商环境、自动驾驶、区块链等领域的立法,进一步增强中央立法的系统性。二是加强地方立法工作。在现有立法基础上,强化地方新质生产力立法应该处理好以下关系,首先,下位法与上位法之关系。严格遵循国家法律法规的相关规定,保持与国家新兴领域立法步调一致,出台具有地方特色的新兴领域地方性法规规章,统筹好执行性立法、先行性立法和自创性立法。其次,立法数量与立法质量之关系。推动立法数量和质量双提升,特别把握好提高地方立法质量这个关键,防止重复立法、盲目立法,确保所立的法有效管用。再次,自主立法和学习借鉴之关系。坚持结合实际择优借鉴,从全国层面看,比如深圳等地区用足用好经济特区立法权,通过先行先试,加快推进新质生产力相关领域立法,取得了可复制可推广的立法经验,各地可以结合地方实际和发展条件加以学习借鉴。三是加强区域协同立法。作为一种新型的法治工具,区域协同立法有助于促进区域范围内的资源共享与合作,合力应对区域内的共同问题,推动区域协调发展迈向更

高水平。党的十八大以来各地区的协同立法样本为新质生产力区域协同立法提供了实践经验,新修订的立法法为区域协同立法提供了法律基础,新质生产力发展的集聚性使区域协同立法成为必要和可能。各地应深化对区域协同立法的研究,从打破区域发展壁垒,提高区域新质生产力发展水平的角度,构建科学有效的区域协同立法机制,推动科技创新与产业创新之间的区域连接,为区域协同发展赋能。

(三)完善立法制度规范

将新质生产力的发展纳入法治轨道,健全完善制度规范体系,引导其向高端化、智能化、绿色化、融合化的方向前进,从而实现真正的法律支持科技发展,发挥法治在矛盾风险应对中的作用。一是完善新技术领域法律法规。面对新一轮科技革命和产业变革深入发展,应紧紧围绕新质生产力发展需求,进一步完善现有新技术领域法律规范,加强对这些新兴领域的前瞻性专门立法和科技伦理治理,促进和规范新技术的研发应用,有效回应及应对大数据、云计算、区块链、人工智能、生物技术等前沿科技领域所带来的前所未有的机遇和挑战。二是加强知识产权法律保护。知识产权是新质生产力中的关键要素,知识产权的法律保护对于激励创新和技术进步至关重要。一方面是制定新兴领域和特定领域知识产权规则体系,加大对高新技术领域知识产权和创新主题的保护,更好地推动新领域、新业态科技成果的转化、运用。另一方面是构建知识产权大保护格局。坚持知识产权保护与促进并重,建立知识产权“行政+司法”联合保护,建立健全“政府、行业、企业、社会”的全社会共治模式,强化知识产权全链条保护。三是健全数字经济法律规制。面对数字经济蓬勃发展和与之相对的法律困境,亟待研究构建科学有效的数字经济领域的治理规则。一方面是加强制度规则建设。整合各地方差异化、碎片化的数字经济治理规则,统一规定数字经济领域的基本概念和基本制度,确立立法原则以及政务数据开放共享的范围等,建立健全数据要素交易、确权、共享等方面的制度规则。^[26]另一方面是加强平台建设。以实现互联网平台科学规范管理为目标,对平台进行分级管理,明确平台监管规则,明晰平台企业主体的责任和义务,保护平台从业人员和消费者合法权益,促进数字经济健康发展。四是打造法治化营商环境。打造一个公正、公平、透明的营商环境依法平等保护各类市场主体,对于吸引投资和鼓励新质生产力相关企业发展至关重要。一方面是深化规范市场及政府行为,重点规范地方政府出台的政策和重大行政决策,建立健全政务失信记录和惩戒制度,推动政务诚信建设,不断增强营商环境规则和标准的明确性、稳定性、透明性。另一方面是加强企业规范治理,引导企业依法开展经营活动,完善治理结构和管理制度,强化内部监督,预防、发现、治理经营中违法违规问题,不断保护企业产权和企业家权益。

(四)健全立法运行机制

党的二十大报告指出,“统筹立改废释纂,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”。^[15]^[4]强调了我国法律体系动态调整的重要性。推演到新质生产力发展领域,新质生产力的明显动态性,^[27]决定了新质生产力立法机制更具动态性。

具体而言,新质生产力立法要把“立、改、废、释、纂”作为整体统筹推进,一是法之立。坚持良法善治,聚焦新质生产力发展中的立法空白、弱项、短板,予以尽快立法,不断增加立法的数量规模,扩大立法的覆盖面。二是法之改。强化修法在回应社会、促进新质生产力持续发展方面的功能作用,提高修法技术,灵活采用全面修订、部分修改和统筹修改等方式,对照上位法对地方已立法规进行清理及时修订,结合实际及时对已不符合实际、不适应需要的法律法规及时变更。三是法之废。上位法内容已经涵盖而无单独存在价值的按程序废止,同时及时废止陈旧过时的甚至阻碍科技进步、新质生产力发展的法律法规。四是法之释。立法主体加强法律法规解释工作,一则进一步明确相关条文规定的含义、适用情形、范围等。二则在尚无充分必要变动法之文本的情况下、在规范弹性

范围内,通过科学的法律解释将“死的条款”转化为“活的规范”,从而缩小乃至消弭既有规范与时代需求之间的鸿沟。五是法之纂。法典是制度文明发展的标志,也是法律制度和法学理论发展和成熟的标志。^[28]基于国家各部门法向着更加集成化、体系化、典范化的方向发展,新质生产力立法应破解分散状况,加强立法协调整合,使之形成一个有机整体。

参考文献:

- [1] 习近平. 发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J]. 求是, 2024(11).
- [2] 管智超, 付敏杰, 杨巨声. 新质生产力: 研究进展与进路展望[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024(3).
- [3] 任保平, 豆渊博. 新质生产力: 文献综述与研究展望[J]. 经济与管理评论, 2024(3).
- [4] 蒲清平, 黄媛媛. 习近平总书记关于新质生产力重要论述的生成逻辑、理论创新与时代价值[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(6).
- [5] 石建勋, 徐玲. 加快形成新质生产力的重大战略意义及实现路径研究[J]. 财经问题研究, 2024(1).
- [6] 周文, 许凌云. 论新质生产力: 内涵特征与重要着力点[J]. 改革, 2023(10).
- [7] 张开, 高鹤鹏. 新质生产力的三重逻辑[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2024(4).
- [8] 李政, 廖晓东. 发展“新质生产力”的理论、历史和现实“三重”逻辑[J]. 政治经济学评论, 2023(6).
- [9] 诺内特, 塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会[M]. 张志铭, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 16.
- [10] 孙道萃. 网络刑法知识转型与立法回应[J]. 现代法学, 2017(1).
- [11] 李晟. 人工智能的立法回应: 挑战与对策[J]. 地方立法研究, 2019(5).
- [12] 胡若溟. 迈向回应型法: 我国科学技术决策立法的反思与完善[J]. 科技进步与对策, 2018(15).
- [13] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第10卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 591.
- [14] 习近平. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015: 63.
- [15] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022年.
- [16] 李军鹏. 发展新质生产力是创新命题也是改革命题[J]. 人民论坛, 2024(6).
- [17] 郭锦辉. 中国新质生产力区域发展观察[N]. 中国经济时报, 2024-4-16.
- [18] 习近平. 习近平著作选读(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2023: 382-383.
- [19] 蒋云飞. 数字经济地方立法: 进展、特点与展望[J]. 人大研究, 2023(8).
- [20] 顾天杰, 孙正. 多层治理视角下我国数字经济的地方立法: 定位、挑战与发展[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2024(2).
- [21] 宋方青. 习近平法治思想中的立法原则[J]. 东方法学, 2021(2).
- [22] 江必新. 加快数字经济领域的立法步伐[J]. 数字法治, 2023(1).
- [23] 龙卫球. 人工智能立法的“技术—社会+经济”范式——基于引领法律与科技新型关系的视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(1).
- [24] 张林, 蒲清平. 新质生产力的内涵特征、理论创新与价值意蕴[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(6).
- [25] 初萌. 科技立法基本原则、监管趋势与未来展望[J]. 科技进步与对策, 2024(5).
- [26] 刘小妹. 数字经济立法的内在逻辑和基本模式[J]. 华东政法大学学报, 2023(4).
- [27] 杜传忠, 疏爽, 李泽浩. 新质生产力促进经济高质量发展的机制分析与实现路径[J]. 经济纵横, 2023(12).
- [28] 王奇才. 新时代中国法典化的方法论思考[J]. 法制与社会发展, 2023(2).

责任编辑: 施业家

(E-mail: shiyejia678@sina.com)