

加强新兴领域立法 引领护航创新发展

徐劼

法律变革往往与重大科技创新密切相关。全球新一轮科技革命和产业变革加速演进，不仅带来社会生活的深刻变化和社会关系的深刻调整，也对现有法律法规制度产生重要影响，进而产生新兴领域的立法需求。2021年10月，习近平总书记在中央人大工作会议上强调，要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，注重将社会主义核心价值观融入立法，健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。这深刻揭示了新兴领域立法的重要性和紧迫性，也为推进新兴领域立法提供了方向指引和根本遵循。近年来，无锡市人大常委会深入贯彻习近平总书记关于立法工作的重要指示要求，加强重点领域、新兴领域立法，为经济社会发展提供高质量法治保障。

瞄准产业发展前沿，系统谋划新兴领域立法

科技创新是引领无锡发展的核心密码。近年来，无锡坚持科技创新在现代化建设全局中的核心地位，坚定实施创新驱动核心战略和产业强市主导战略，在打造践行新发展理念高质量发展示范区上迈出新步伐。据统计，无锡科技进步贡献率连续多年位居全省第一，物联网产业入围国家首批先进制造业集群，集成电路产业规模总量居全省第一，数字经济发展指数位列全国第七、全省第一。但对标上海、深圳等城市，无锡还存在创新链前端基础薄弱、自主创新能力需进一步提升、创新要素保障还不够完善等创新短板。无锡创新驱动发展的实践不仅为加快新兴领域立法提供了现实土壤，也对通过地方立法破解制约创新驱动发展的体制性障碍、机制性梗阻、政策性等问题等提出了现实需求。

地方立法是国家法律体系的重要组成部分，也是宪法、法律赋予地方人大的重要职责。无锡市人大常委会坚持以习近平法治思想引领地方立法工作，深入贯彻中央和省、市委人大工作会议精神，聚焦中心大局，分析立法需求，积极探索新兴领域立法。2021年制定的《无锡市科技创新促进条例》是全省首部科技创新立法，被省人大常委会列为全省年度设区市立法精品培育工程项目。2022年，全力推进《无锡市车联网发展促进条例》《无锡市数字化转型促进条例》制定工作，两部法规在全国均属首创。根据无锡市第十七届人大常委会立法规划（2022—2026），还将相继对大数据、绿色建筑发展等新兴领域加大立法探索的力度。

强化法规制度保障，厚植新兴产业发展沃土

相较常规领域立法，新兴领域立法在立法治理目标、视角、方法等方面均有所不同。无锡市人大常委会把握好创新与规范、固化与引领等关系，积极固化实践中证明行之有效的做法，对新兴领域还在持续发展演进的内容则预留充分的立法空间，保持立法应有的稳定性和灵活性，注重发挥立法对科技创新和新兴产业发展的引领、推动和保障作用。

精准引导新兴产业发展方向。《无锡市科技创新促进条例》立足无锡技术创新和产业发展特点，重点围绕物联网、集成电路、生物医药等战略性新兴产业，以及相关未来产业和绿色技术发展，不断推进新产业新领域科技创新。同时，还要求加强基础研究和应用基础研究，提升原始创新和持续创新能力。《无锡市车联网发展促进条例》将围绕高水平建设国家级车联网先导区，探索具有无锡特色的车联网建设运营模式，加快体系化建设新型基础设施步伐，打造车联网应用场景，推动车联网全产业链布局和产业集聚发展。《无锡市数字化转型促进条例》将聚焦加快建设高水平“数字无锡”，打造现代化建设“数字引擎”，深化数字技术在经济、生活、治理等领域的全方位渗透和融合应用，整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。

全面强化新兴产业要素保障。科技创新和新兴产业发展涉及面广、综合度高，需要集聚科技人才、创新载体、金融等各种创新要素，全方位全链条系统促进。《无锡市科技创新促进条例》全面总结“太湖人才计划”等行之有效的实践成果，系统构建人

才培养、引进、评价、服务等制度规范；加强苏南国家自主创新示范区、太湖湾科创带和“太湖实验室”等科创载体建设；强化对种子期、初创期科创企业投资，健全覆盖科技创新创业全周期、全链条的融资支持体系。《无锡市车联网发展促进条例》和《无锡市数字化转型促进条例》也将明确支持车联网领域引进高层次、高技能以及紧缺人才，注重数字人才培养与引进等，推动各类产业创新要素集聚提升。

系统构建新兴产业良好生态。实现高水平科技自立自强和新兴产业健康发展，必须营造良好的科技创新和产业生态环境，最大限度地挖掘创新潜力、释放创新活力、激发创新动力。《无锡市科技创新促进条例》要求政府在全社会培养科技创新意识，弘扬科学家精神、企业家精神和工匠精神，营造尊重人才、激励创新、宽容失败的社会氛围。同时，鼓励各类创新主体参与科技创新规划编制和政策制定，支持建立科技创新资源共享、公共服务、体制改革和创新容错、考核奖励及科研诚信管理等制度机制。战略性新兴产业渗透性、融合性强，必然带来更多的部门职责交叉问题，需要充分发挥政府的统筹引导作用。《无锡市科技创新促进条例》和《无锡市车联网发展促进条例》《无锡市数字化转型促进条例》在起草中强调推动政府承担起统一的议事协调职责，解决新兴产业发展中的重大问题，盘活链条上相关部门的职能资源优势，形成工作合力。

推动法规有效实施，助力新兴产业蓬勃发展

法律的生命在于实施。《无锡市科技创新促进条例》制定出台后，市人大常委会及时召开贯彻实施会议，市政府召开新闻发布会，共同推动法规实施。为完善条例实施配套政策，市相关部门相继制定出台包括《关于加快建设具有国际影响力的产业科技创新高地的政策意见》《关于促进无锡市新型研发机构高质量发展的实施意见》，以及关于新型科创载体建设、创新型企业培育和促进科技成果转移转化三个行动计划（2022—2025年）在内的“1+1+3”科技创新系列政策文件，进一步为全市科技创新和高质量发展赋能。

2022年以来，无锡认真贯彻国家和省、市新兴领域法律法规，在打造具有国际影响力的产业科技创新高地上迈出坚实步伐。在高质量培育创新型企业集群上，全市雏鹰、瞪羚、准独角兽培育企业分别达到2981家、1676家和144家，省级企业工程技术研究中心603家。在大力抓好创新空间发展布局上，全面推进太湖湾科创带“头号工程”建设，梁溪科技城、霞客湾科学城、宛山湖生态科技城等相继启动建设。国家级众创空间达到26家，布局建设21个“科创飞地”。在多层次提升科技创新支撑能力上，聚焦世界科技前沿和国家重大需求，加快深海技术科学太湖实验室建设，优化“太湖之光”科技攻关计划体系，加强关键核心技术攻关。聚焦新冠肺炎疫情防控，药明生物受托生产我国首个获批的自主知识产权新冠病毒中和抗体联合治疗药物。

当前及今后一个时期，无锡市人大常委会将进一步加强重点领域、新兴领域立法。坚持质量为先，用好立法资源，丰富立法形式，既搞“大块头”也推“小快灵”；坚持发展与安全并重、促进与规范并举，开展创制性立法，把握“放”与“管”，既规制无序行为也为创新探索“留白”，打造更多“立得住、行得通、真管用”的立法精品项目；坚持开门立法，把立法作为积极践行全过程人民民主的着力点，发挥好基层立法联系点的“民意直通车”作用、立法咨询专家和代表专业组的“智囊”作用。