



面向国家知识产权战略实施的 知识产权管理及其促进政策*

文 / 肖尤丹

中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

【摘要】 知识产权管理在整个知识产权工作中起着全局性的重要作用,但在国家知识产权战略实施过程中,仍然存在着“创造、运用、保护和管理”之间进展失衡,系统建构知识产权管理理论,加强知识产权管理政策体系研究是进一步推进知识产权战略实施、增强我国自主创新能力和建设创新型国家的基础保障。文章提出了包含权利、财产和资源形态的知识产权管理对象体系,并以此为基础建构了以管理者、管理对象和管理过程为维度的知识产权管理内涵框架。同时根据我国知识产权管理的现行政策模式,从知识产权行政管理和市场主体知识产权管理的角度,对目前我国知识产权管理存在的问题进行了梳理和总结。最后,提出了我国加强知识产权管理的政策体系和保障机制,并着重就建构高效的知识产权行政管理机制、强化市场主体知识产权能力和规范知识产权服务机制等重要内容提出具体的政策建议。

【关键词】 国家知识产权战略,知识产权管理,知识产权政策

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.04.001

知识产权从产生到消灭历经创造、管理、保护、运用等环节,每个环节之间相互联系、相互作用、相互促进,而知识产权管理居核心地位,贯穿于创造、保护和运用的全过程。激励创新、有效运行和依法保护都离不开科学管理。

2008年国务院颁发了《国家知识产权

战略纲要》,提出了激励创造、有效运用、依法保护、科学管理的方针,为我国的知识产权工作指明了方向。5年来,虽然取得了积极的成效但实施中仍然存在着“创造、运用、保护和管理”之间的进展失衡。其中,知识产权管理环节的缺失和薄弱已经成为阻碍创造质量提升、运用水平提高和保护机制完

* 修改稿收到日期:2013年4月15日

基金项目:国家知识产权局保护协调司知识产权管理专项课题“知识产权管理的基本理论与模式研究”(2012)

善的“瓶颈”,也进一步导致了现阶段我国知识产权制度对于促进创新资源高效配置和综合集成的作用不显著,对于支撑经济社会创新发展的效益有限。因此,系统建构知识产权管理理论,加强知识产权管理政策体系研究,制定出符合国情的政策和措施,是进一步推进知识产权战略实施,增强我国自主创新能力,建设创新型国家的重要前提。

1 我国知识产权管理的科学内涵

相对于知识产权的保护和运用,“知识产权管理”这一概念缺乏系统的理论研究,导致了知识产权管理对象和目标不明确。近年来,知识产权管理日益成为知识产权研究的热点问题,但是众多以“知识产权管理”为标题的专著和论述,均或多或少都存在着“名为知识产权管理,实为知识产权保护或运用”的名不副实,正如学者所描述的,在知识产权管理的著作文献中普遍充斥着“假”管理和“空”管理^[1],对于知识产权管理的对象、内涵等基本问题仍然缺乏系统、完整的梳理和阐述。另外,我国以政府主导为形式的知识产权管理实践也明显与外国以企业管理为对象的知识产权管理理论有较大区别。因此,有必要梳理知识产权管理的对象,明确我国知识产权管理的内涵。

1.1 知识产权管理的对象

对于知识产权管理的对象,不同学科背景的研究者对其认识明显存在较大差异,如,基于法学理解的知识产权内涵,是指依法产生、明确受到法律保护的自然人、法人及其他组织对其智力成果和经营性标示等客体享有的一种民事权利。但在经济学和管理学的语境下,“知识产权”或“知识财产”(Intellectual Property,简称IP)在外延上又具有明显的层次性,知识产权不仅仅是上述权利类型的简单组合,它更表现为一种以权利组合为形式的“财产”或者“资产”(asset)及一种以知识形态为核心的“资源”(resource)。管理学将“知识产权”(IP)认为是一种在现代管理活动中可供支配、使用和增值的资本性资源。可在资本化运作中以股

权等方式用于资本投资,也可在资本化运作中以质押、信托等方式用于融资。

可以明确的是,知识产权管理首先应当是一个管理学范畴的概念,而不是法学范畴的概念;其次,知识产权管理的对象具有区别于其他管理对象的经济学和法学特性。因此,知识产权管理的一般对象应当是涵括权利(IPR)、财产(IP)和资源等多种形式的对象体系(图1)。

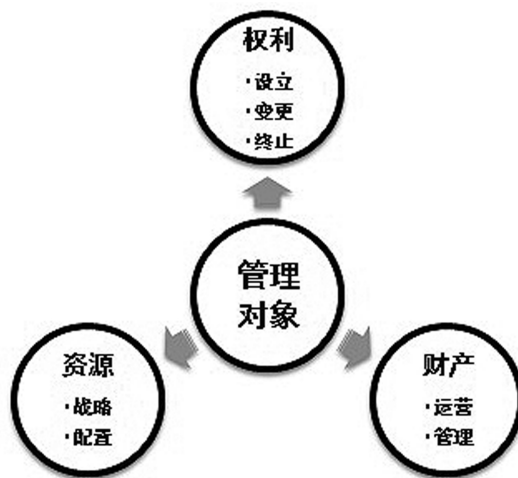


图1 知识产权管理的对象体系

1.2 知识产权科学管理的内涵

对知识产权科学管理的内涵,国内外学者的理解不同。外国学者的研究通常限于市场主体层面,并着重从企业、科研机构 and 大学等组织的管理实践出发,将知识产权管理理解为以知识财产(IP)为对象研究涉及知识产权全生命周期的管理活动^[2]。

在国内,有学者从企业 and 国家合理配置“知识产权资源”的角度理解知识产权管理,认为“知识产权管理就是一个企业或者其他经济组织乃至国家对其所拥有的知识产权资源进行有效的计划、组织、领导和控制,以实现最佳经济效益和提高国际竞争力的过程”^[3]。还有学者从“知识产权权利”的角度理解知识产权管理,提出知识产权管理是“为了促进自主创新和形成自主知识产权,推动知识产权的开发、保护、运营,由专门的知识产权管

理人员利用法律、技术等方式所实施的有计划的组织、协调、谋划和利用的活动”^[4]。

综上,我国知识产权管理内涵应包括管理对象、管理者和管理过程三个维度(图2)。在知识产权管理对象维度上,可进一步划分为以权利(IPR)为对象的狭义知识产权管理和以权利、财产及资源为对象的广义知识产权(IP)管理。

在管理者维度,进一步可以将广义的知识产权管理概念细分为两类不同的管理活动,一类是以政府及其授权组织(例如行业协会等)为管理者的行政管理,另一类是以企事业单位等权利主体及其授权机构(例如中介服务机构)为管理者的知识产权管理。知识产权行政管理主要是指国家知识产权行政管理机关及其授权组织依据相关法律,通过行政活动,代表国家对知识产权工作进行监督、管理的行为。

在管理过程维度上,知识产权创造管理、运用管理和保护管理对于不同的管理者也有不同的涵义。以政府为例,创造管理体现在申请审查管理、公共财产投入、成果创造激励政策等方面,运用管理体现为激励知识产权运用的产业政策、财税政策、金融政

策、示范工程等方面,保护管理体现为知识产权保护战略、保护政策、行政保护和司法保护的协调等方面。

虽然学术界对科学管理尚未形成统一认识,但它作为创造、运用和保护的基础支撑已得到普遍认可。归纳起来具有以下特征:(1)科学管理必须是规范的管理;(2)科学管理必须是协同的管理;(3)科学管理必须是主动的管理;(4)科学管理必须是高效的管理。

2 我国公共政策中的知识产权管理政策

我国知识产权管理政策及其模式大致经历了知识产权保护行政管理政策、激励科技创新的科技政策和作为独立政策范畴知识产权管理政策三个阶段。

2.1 知识产权保护行政管理政策

我国对知识产权管理这一概念的使用,最早可以追溯到国务院《关于进一步加强知识产权保护工作的决定》(国发[1994]38号)。在此基础上,1994年国务院办公厅发布的《关于建立国务院知识产权办公会议制度及有关部门职责分工问题的通知》(国办

发[1994]82号)进一步细化了《决定》,并就不同类型的知识产权初步设立了分立式的行政管理方式,还首次就“知识产权管理”的特点进行了阐述,明确提出“知识产权管理是一项涉及立法、司法、行政执法和行政管理等多方

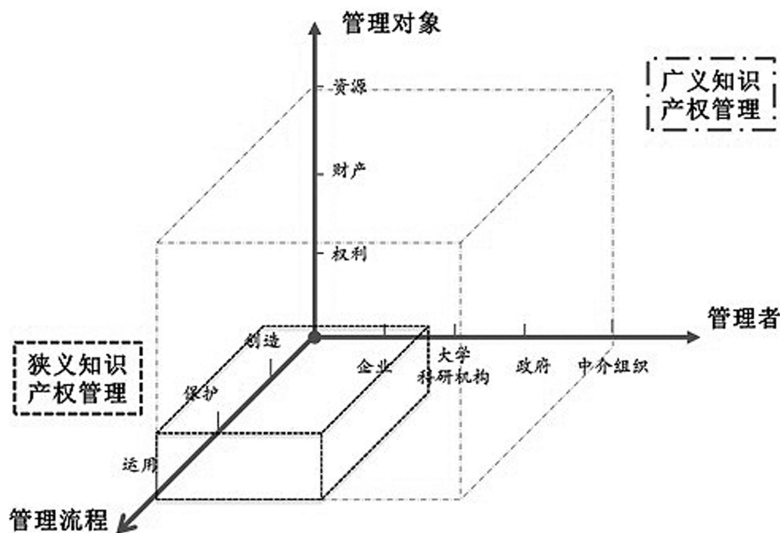


图2 知识产权管理的理论内涵框架

面的综合性工作”。

此后一般涉及知识产权管理的中央政策文件,均将知识产权管理同知识产权行政管理作为同一概念使用,专指按照部门职责分工明确具有某一类型或范围知识产权行政管理权限的专门性工作。

2.2 激励科技创新的科技政策工具

1996年国务院《关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》(国发[1996]39号)中首次将知识产权管理体系作为“进一步改革科技人员收入分配制度”的基础性举措置于科技管理体制中,同时,将知识产权管理体系与国家科技奖励、科技评价体系并列作为科技工作的重要激励制度。

其后,1999年8月由中共中央和国务院联合发布的《关于加强技术创新发展高科技实现产业化的决定》(中发[1999]14号)对于知识产权管理的政策理解具有里程碑意义。该决定进一步肯定了加强“知识产权管理”属于促进“技术创新和发展高科技、实现产业化”重要政策措施,并将知识产权管理从知识产权保护范畴中分离出来。将其引入科技计划和科技项目的管理,引入科技人员收入分配制度,纳入市场主体的行政管理框架。

这一政策模式在《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》(国发[2005]44号)中得到了继承和发展。将“实施知识产权战略和技术标准战略”作为整体纳入促进科学技术发展的重要政策和措施中,并创造性地将“知识产权管理”理解为由国家知识产权管理、知识产权行政管理和市场主体的知识产权管理三大部分构成。

2.3 作为独立政策范畴的知识产权管理

随着我国国家知识产权战略的制定和实施,知识产权管理逐渐从传统的行政管理和科技管理之中剥离出来,成为相对独立的一类政策范畴。主要集中于知识产权行政管理、公共财政投入项目知识产权管理、特定主体知识产权管理和特定类型知识产权管理四个方面。其中以《国家知识产权战略纲要》和国务院办公厅转发知识产权局

等部门《关于加强战略性新兴产业知识产权工作若干意见的通知》(国办发[2012]28号)最具代表性。

从上述分析来看,知识产权管理这一概念在我国公共政策中既反映了不同时期和不同领域对于知识产权管理内涵和外延的不同理解,反映了知识产权管理本身所具有的复杂性和附从性,也体现了现阶段知识产权管理在政策层面上的多面性和系统性,需要更加深入的梳理才能进一步加深对我国知识产权管理现状的理解,并以此为基础建构更符合我国实际的加强知识产权管理的公共政策体系。

3 我国知识产权行政管理的突出问题

政府主导知识产权管理是我国知识产权管理制度的突出特色,起着引导和规范的关键性作用。但其管理滞后于形势发展,集中体现在:统筹协调机制不完善、市场监管职能有限、公共服务能力滞后、社会管理体系缺乏等方面。因此,当前知识产权行政管理的核心问题是理顺知识产权行政管理关系,提高政府公共服务能力。

(1)统筹协调机制不完善。我国现有的行政资源比较分散,不利于政府对企事业单位知识产权工作进行全面管理和指导,不利于统一协调我国政府有关知识产权的对外立场和观点。缺乏国家层面的整体知识产权政策研究和制定,知识产权行政管理部门对于其他政府部门的支撑和服务作用有待进一步发挥,尤其是科研项目知识产权管理,合资项目知识产权产业安全性评议,出口贸易商品知识产权侵权服务等。

(2)市场监管职能有限。目前,我国知识产权盗版、仿冒等各种侵权行为严重影响了我国的国际形象和自主创新能力建设。在某些地区、某些领域盗版、假冒等侵权行为屡禁不止,而知识产权的行政执法权限有限^[5],行政执法力度较弱是主要原因。执法程序复杂,处罚力度不明确,还严重影响了行政执法效率。法律空白地带造成执法上的

漏洞。另外,各行政执法机构间的执法依据也不统一,权力冲突、部门利益化现象严重。

(3)公共服务能力滞后。知识产权公共服务体系建设滞后,其功能远不能满足社会需求。现有的专利信息库和检索分析系统不能支撑高水平的知识产权战略制定。信息服务机构设置分散,各成体系,缺乏权威性,体现不出资源优势;公共服务覆盖面较窄。专利信息利用受到复杂的检索方法和文本格式的影响,科技文献信息受到盈利网络机构的限制,企业不能方便地获得专利信息和科技文献信息;另外,公共服务方式落后,地方省市的知识产权信息机构由于知识产权信息资源和技术条件的限制,大都只能通过线下方式来提供较为深入的服务。

(4)社会管理体系缺乏。我国目前的行业协会大多是依附于政府部门,缺少独立的知识产权社会管理组织和行业协会。行业协会没有与企业建立相互依存的利益机制,与企业成为利益共同体。另外,行业协会知识产权管理的能力较弱,内部规则模糊,对本行业企业的约束力不够,缺乏专业的知识产权从业人员,知识产权保护的服务功能不健全,缺乏为企业服务的意识。

4 市场主体知识产权管理的突出问题

(1)知识产权管理意识缺乏。就企业知识产权管理而言,国内除少数企业对知识产权有比较系统规范的管理外,绝大多数企业关注的仍是有形资产的管理,缺乏明确的知识产权战略,更谈不上系统全面地开展知识产权管理。另外,我国大多数企业都没有申请专利,大中型企业平均发明专利申请量不到1件^[6],这也使得知识产权管理成为“无水之木,无本之木”,难以实施。

高等院校和科研机构的知识产权管理

大多停留在成果管理、专利统计、奖励申报和评审等行政性事务性工作上,对知识产权开发利用和商业化等管理意识严重缺乏,再加上重数量的奖励政策,严重扭曲了知识产权制度的市场属性,导致我国高校和科研机构专利实施率总体偏低,影响了高校和科研机构的创新能力。

(2)知识产权管理制度缺失。我国企业的知识产权管理制度极不完善。许多企业都没有建立与企业发展需要相适应的知识产权管理制度,例如专利流程管理制度、知识产权收益分配制度和知识产权保密制度等。高水平的知识产权管理制度建设更是不足,尤其是在发明披露制度、知识产权质量管理制度、科技创新项目与知识产权管理结合制度、知识产权与技术标准结合制度、知识产权许可制度等方面。

在高校和科研机构,与知识产权管理相关的权益归属、分配制度明显滞后。据相关调查显示,有2/3以上的被调查机构正在建立或已建立了知识产权规章制度^[7]。除少数知识产权工作开展较好的机构制定了系统完善的知识产权管理制度外,绝大多数机构普遍存在着知识产权管理制度过于原则、操作性差、制度修订不及时、过于偏重知识产权创造而忽视知识产权运用和保护等问题。

(3)知识产权管理能力薄弱。目前我国企业知识产权管理能力普遍处于较低的水平。很多企业都没有建立相应的知识产权机构,也普遍缺乏知识产权专业人员,所做的工作大多数也仅仅只是负责专利申请、专利档案保管等低水平行政性工作。就是设立了知识产权管理机构的企业,其机构和人员配置通常也缺乏明确的制度保障,在挖掘专利技术和市场价值、知识产权战略规划、知识产权创造布局、知识产权许可谈判能力等方面严重不足。



中国科学院

我国高校和科研机构的知识产权管理工作一般由科技处或科研处代管,缺乏专门的知识产权管理部门。据国家知识产权局统计,我国高校和科研机构有专门知识产权管理部门的仅占25.6%和31.3%,由科技处等代为管理的占59.9%和59.8%^[8]。由于科技处工作繁多,知识产权管理往往局限在成果管理层面,难以进行科研项目知识产权全过程管理。在高校和科研机构中专门从事知识产权工作的人很少,往往是科技管理人员一人多职,或者在科技处设立专职或兼职专利管理岗位^[9],既懂技术、又懂知识产权法、还懂管理和市场的复合型人才更是严重缺乏。

5 加强我国知识产权管理的政策建议

5.1 加强知识产权行政管理的政策建议

(1)健全协同高效的行政管理机制。我国知识产权行政管理职能分散在国家知识产权局、国家工商行政管理总局、国家版权局等多个部门,这种行政格局在一定程度上影响了我国知识产权行政管理工作的 consistency。为克服这样的影响,国家知识产权战略实施不久,即成立国家知识产权战略实施部际联席会议,统筹协调国家知识产权战略实施工作。国家知识产权战略实施5年后的今天,特别是面临加强知识产权行政管理的战略要求,有必要强化国家知识产权战略实施工作组织机构的统筹协调作用,推动知识产权管理与宏观经济管理、科技管理相协调,与重大经济科技活动的知识产权审议制度相协调,推动重大科技项目围绕产业发展制定并实施知识产权战略,形成符合市场需要的宏观知识产权管理组合机制。推进地方知识产权管理工作体系建设,建立健全中央、省、市三级知识产权管理体系,形成与地方科技、经济发展相协调的地方知识产权管理机制。建立中央与地方政府知识产权协调机制、政府与产业界和社会的定期沟通交流机制,形成横向协调、纵向联动、社会参与的知识产权管理模式。

(2)增强行业知识产权管理和服务能力。强

化行业主管部门的知识产权管理工作职责,加强管理机构和人员队伍建设,实施行业知识产权推进计划,开展产业知识产权风险评估及预警,组织重要政策与共性问题研究。加强行业协会对知识产权管理工作的指导,发挥其在构建自律机制、应对纠纷、制定标准、平台建设、培训交流等方面的重要作用,提高服务意识和服务能力。推动知识产权代理行业协会建设,鼓励和引导成立商标代理行业协会和版权代理行业协会,推动专利代理地方协会建设。

(3)健全和优化知识产权管理政策。完善知识产权申请、审查和登记制度,优化程序,提高效率,支持创新成果及时获得稳定性较强的知识产权。完善会计制度中有关知识产权科目的规定,规范和引导企业将知识产权资产纳入财务报表,科学反映企业知识产权资产价值。加强知识产权资产评估登记工作,规范企业在并购、股权流转、对外投资等活动中对知识产权资产的处置和运营管理,防止资产流失。进一步落实国家财政投入形成的知识产权运用管理政策,推动知识产权在重大科技项目关联企业和研发机构间的许可使用。鼓励引导上市企业加强知识产权资产信息披露。

5.2 加强市场主体知识产权管理的政策建议

(1)强化企业创造运用管理主体地位。企业是知识产权工作的市场主体,企业知识产权管理工作是我国知识产权管理最重要的内容。我国很多企业对知识产权重视不够,在越来越国际化、知识化的市场竞争中屡遭挫折。从管理做起,可以有效扭转这种局面积极推进企业知识产权示范试点工作,引导大型企业建立知识产权管理部门,健全管理流程和规章制度,实现知识产权管理的建制化和常态化。健全中央企业和地方国有企业的知识产权管理规章制度,建立科学合理的知识产权管理评价量化指标,促进企业加强知识产权资产管理和运营。引导和支持中小企业利用知识产权集中管理、委托管理等模式,提高运用水平,降

低管理成本。制定企业知识产权风险管理规范指引,引导企业运用科学的风险管理技术有效评估并控制知识产权风险。

(2)加强高等院校和科研院所知识产权管理。高等院校和科研院所处在知识创造、人才培养的前沿,知识产权管理经常面临着“扩散还是垄断”的困境。因此,应该明确组织定位和管理方针,引导高校和科研院所建立健全专门的知识产权管理部门,统筹管理知识产权的创造、运用和保护,形成“人员、场所、经费”三落实的知识产权专业化管理体系,健全知识产权管理的各项规章制度。在国家科技重大专项、科技计划中试点知识产权专员制度,全面负责科研项目立项、执行、验收和后评估等环节的知识产权策划咨询工作,推行科研项目知识产权全过程管理。支持有条件的高等院校和科研机构设立专利技术评估、集成、孵化机构,强化知识产权管理与技术转移、科技成果产业化的结合。

(3)加强知识产权管理人才队伍建设。鼓励高等院校开设知识产权课程,支持有条件的高等院校设立知识产权专业,加强知识产权管理后备人才培养。推进高等院校和科研院所知识产权专员队伍建设,试点知识产权专员执业资格培训和考试,培养和培训一批熟悉科技前沿动态、知识产权法律知识和科研项目管理的人才。健全知识产权管理师、专利代理人等的知识更新制度,强化岗位培训和专业技能培训,提高知识产权服务水平。支持行业协会开展知识产权管理、运用和保护实务培训及经验交流,培养高水平知识产权人才队伍。

5.3 加强知识产权公共服务的政策建议

(1)强化知识产权服务平台建设。构建国家基础知识产权信息公共服务平台,向社会开放知识产权基础信息库,定期发布重要

产业知识产权预警报告,降低全社会知识产权创造风险。采取政府购买服务的方式,支持行业协会建设知识产权综合数据平台,开展关键技术领域知识产权预警。加快推动产业集聚区的知识产权公共服务平台建设,加强知识产权数据库配套、技能培训、管理咨询、维权援助等服务。引导有条件的企业建立知识产权管理信息库,与其他机构共同对专利数据进行深度加工,提高知识产权信息的搜集、分析与利用能力,实行知识产权风险集中管控。适当放宽知识产权中介机构信息查询条件,降低委托者的市场风险。

(2)规范知识产权中介服务机构管理。知识产权中介服务是现代服务业的一种,“资产轻、专业强”,对知识产权战略的实施至关重要,既要大力发展,也需有效管理。应该完善服务机构市场准入管理,积极推进《专利代理条例》的修改,推动商标代理和版权代理人资格设立工作,规范知识产权服务的准入资质,推进知识产权服务机构的服务资质管理和分级分类管理。大力推进知识产权服务规范化,制定知识产权服务执业行为规范,根据服务内容和特点制定服务标准。强化知识产权服务行业诚信管理,健全客户查询服务代理机构工商登记信息、执业人员信息、代理信用评价信息、代理失信惩戒信息的渠道,最大限度地消除客户与服务机构之间的信息不对称。加强知识产权服务行业监管和自律,加强对违规行为的惩戒,加大对无资质服务机构的打击力度。

参考文献

- 1 袁真富.序,载于洪小鹏.中小企业知识产权管理.北京:知识产权出版社,2010.
- 2 Probert A L, Mana Y. Intellectual Property Management.
- 3 柯涛,林葵.知识产权管理.北京:高等教育出版社,2004.
- 4 蒋坡.知识产权管理.北京:知识产权出版社,2007.



中国科学院

- 5 肖尤丹. 中国知识产权行政执法制度定位研究. 科研管理, 2012, (9): 142.
- 6 2008年我国规模以上工业企业专利活动与经济效益状况研究课题组. 专利对促进企业增产增收效果明显. 中国知识产权报, 2009-12-30.
- 7 科研单位与高等院校知识产权工作情况调查课题组. 科研单位与高等院校知识产权工作调查报告. 科技日报, 2004-03-11.
- 8 崔静思. 加强知识产权管理 促进战略深入实施——访全国政协委员、国家知识产权局局长田力普. 中国知识产权报, 2013-03-06.
- 9 肖尤丹. 中国科学院知识产权专员制度评析. 科技促进发展, 2012, (7): 45.

Intellectual Property Management in China: Theory and Public Policy

Xiao Youdan

(The Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract In China's national intellectual property strategy, Intellectual Property Management (IPM) should play its core role in the whole IP systems. As the weak and difficult part, IPM has become the bottleneck to limit improvement of IP creation, exploitation, protection. This paper firstly proposes an object system of IPM including rights, property, and resources, with multidisciplinary perspectives. Then, we present an empirical study on the evolution of public policy of IPM since 1994 to 2010. Meanwhile, according to the concept system of IPM, we analysis and summarize several key problems of our IPM practices in administration and right-owner management. Finally, we try to put forward a series of policy suggestions, especially in administration, management, and public service aspects of IPM.

Keywords national intellectual property strategy, Intellectual Property Management(IPM), intellectual property policy

肖尤丹 中科院科技政策与管理科学所副研究员,法学博士,公共管理博士后。主要研究领域为知识产权法与科技政策。近年来主持国家社会基金项目、国家软科学项目等国家级课题5项,出版专著《历史视野中的著作权模式确立》,合著《知识产权制度基础理论研究》、《大学与产业合作关系》和《中国科技政策要目概览(1949—2010年)》等。E-mail: Xiaoyd@casipm.ac.cn