

成果权属事关科技成果的产出和转化

——我国财政资助科技成果权属政策的演进与局限^{*}

文 / 徐晓阳 李晓轩

中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

【摘要】 文章分析了我国科技成果权属政策的演进过程,总体来看,科技成果权属政策的演进是一个渐进式的权力下放和放开的过程。改革开放后,我国建立起了以国有资产属性为特征的科技成果权属制度,其所有权被授予科研事业单位,处置需遵循严格的审批程序。为促进科技成果转化,2011年开始在中关村开展科技成果处置和收益权改革试点,800万元以下科技成果由所在单位自主进行处置,处置结果报财政部备案;科技成果转化收益也由完全上缴中央国库调整为分段按比例留归单位。2014年,国务院常务会议决定选择在中关村等区域开展部分中央级事业单位使用、处置和收益权的深化改革试点,单位可自主开展科技成果转化活动,主管部门和财政部门不再审批,科技成果转化获得的收益全部留归单位,这是我国科技成果权属关系改革的重大突破。但是,我国的科技成果权属政策还存在大学、科研机构国有事业单位身份所导致的科技成果现实所有人的虚拟化以及科技成果权属中对科研人员实际贡献的体现不足等问题和局限。这是我们科技成果权属关系下一步调整所需要重点关注的。

【关键词】 科技成果转化,科技成果权属,演进与局限

DOI: 10.3969/j.issn.1000-3045.2014.05.005

科技成果转化是实现科技对经济社会发展支撑的重要途径。因此为促进科技成果转化,我国做了很多改革和探索。科技成果权属政策(包括科技成果所有权、使用权、处置权、收益权等)的调整就是其中的重要方面。2014年7月召开的国务院常务会议决定,在国家自主创新示范区和自主创新综合试验区选择部分中央级事业单位,开展

为期一年深化科技成果使用权、处置权和收益权管理改革的试点。这标志着我国改革开放后科技成果权属政策改革和探索又进入到一个新的阶段。为全面认识我国科技成果权属政策演进历史与现状,本文首先对我国改革开放后科技成果权属政策的演进做了系统梳理,然后通过对我国科技成果演进历史的分析以及与国内外相关政策的

^{*} 基金项目:国家自然科学基金委专项基金(M1221001),中科院科技政策与管理科学所重大研究任务A类项目(Y201211Z01)
修改稿收到日期:2014年9月1日

对比,指出了当前我国科技成果权属政策的局限。研究表明,经过不断调整和优化,我国科技成果权属相关政策在文本上与美国等发达国家和地区差异不大;但我国的科技成果权属政策还存在大学、科研机构国有事业单位身份所导致的科技成果现实所有人的虚拟化以及科技成果权属中对科研人员实际贡献的认可不足等问题和局限,导致科技成果转化过程中的市场机制未能充分发挥作用,以及承担单位和科研人员参与转化的动力不足。

1 改革开放后,建立了以国有资产属性为特征的科技成果权属制度

新中国成立后很长的一段时间内,由于实行严格的计划经济,包括科技成果在内的一切权属均为公有。这种情况下,对于科技成果权属也就没有专门的法律法规。1978年改革开放后,随着市场经济体制改革的不断深入,经济上不断还权于民,产权的概念逐渐得以深入^[1],这也为科技成果产权概念的提出创造了条件。特别是1978年的全国科学大会后,中国的科学迎来了春天。针对建国以来,我国投入大量的资金所取得的一系列成果未能有效转化为现实生产力的状况,1982年中央提出了“科学技术工作必须面向经济建设,经济建设必须依靠科学技术”的方针^[2]。这就使得科技成果转化成了科技体制改革关注的重要方面。1985年《中共中央关于科学技术体制改革的决定》正式出台,拉开了改革开放后第一次科技体制全面改革的序幕。这一轮改革的基本点是要适应市场经济的要求,承认技术的商品属性,开拓技术市场,促进技术和经济的结合^[3]。在此背景下,开始了科技成果权属相关政策体系的建立。

改革开放初期,我国在科技成果权属方面逐渐有了明确的规定,但由于计划经济的

制度惯性,只是对科技成果权属国家所有进行了明确。在1984年原国家科教委颁布的《关于科学技术研究成果管理的规定》和1989年原国家科教委颁布的《国家科委“863”计划科技成果管理暂行规定》中,明确将财政资助的科技项目形成的知识产权赋予国家。同时,为了激发科研人员参与科技成果转化的积极性,在1985年《国务院关于技术转让的暂行规定》中提出,应从留用的技术转让净收入中,提取5%—10%作为对科研人员的奖励。这一规定的出台,标志着对科研人员在科技成果创造和转化中的贡献的认可。

进入20世纪90年代,科技成果权属由国家所有转变为合同约定,对科研人员的奖励力度也有所加大。1994年原国家科委颁布的《国家高技术研究发展计划知识产权管理办法》第5条规定:执行“863”计划项目,由国家科委主管司或者国家科委授权的领域专家委员会为委托方,项目承担单位为研究开发方,签订委托技术开发合同,并在合同中依照本办法规定,约定有关知识产权的归属和分享方法。1996年出台的《中华人民共和国促进科技成果转化法》规定,从转让职务科技成果所取得的净收入中,提取不低于20%的比例,对完成该项科技成果及其转化做出重要贡献的人员给予奖励。

2000年后,在借鉴发达国家经验的基础上,我国对科技成果权属从“国家所有”调整为“承担单位所有”。2000年我国第二次修改《专利法》,对全民所有制单位的职务发明和执行国家科研项目的成果产权归属的规定,从“国家所有”转为“承担单位所有”。2002年3月颁布的《关于国家科研计划项目研究成果知识产权管理的若干规定》和2003年5月颁布的《关于加强国家科技计划知识产权管理工作的规定》,明确了政府资助研究中的管理和承担单位对其研究成果



中国科学院

享有知识产权。到2007年,新修订的《科技进步法》第20条、第21条从国家法律的层面,明确了政府资助研究中的管理和承担单位对其研究成果享有知识产权。

在科技成果权属授予承担单位后,被纳入到了事业单位国有资产管理范畴,需按照《事业单位国有资产管理暂行办法》(财政部令第36号)、《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》(财教[2008]13号)、《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》(财教[2008]495号)等法律法规进行管理。按规定,事业单位处置国有资产,需严格履行审批手续,未经批准不得自行处置;事业单位国有资产处置收入属国家所有,应按政府非税收收入管理的规定,实行“收支两条线”管理;利用无形资产对外投资形成的股权(权益)的出售、出让、转让收入,扣除投资收益,以及税金、评估费等相关费用后,上缴中央国库;投资收益纳入单位预算,统一核算,统一管理。

2 科技成果处置权部分下放的改革试点

经过改革开放30年的时间,我国基本建立起了以科技成果国有资产属性为特征的相对完整的科技成果权属政策体系,加强了对这类国有资产的管理,一定程度上保证了国有资产不流失。但是,以有形资产的管理方式来管理科技成果等无形资产,与科技成果转化的客观规律并不相符,从而导致科技成果转化审批程序繁琐,审批时间过长,承担单位缺乏自主权,对科研人员奖励难以落实到位等问题。可以说,这样一套科技成果权属政策体系的形成,未能解决促进科技成果高效转化的问题。

为从根本上促进科技成果转化效率的提升,财政部决定从2011年开始在中关村国家自主创新示范区开展中央级事业单位科技成果处置权和收益权管理改革试点。

中关村作为中国第一个高科技园区、第一个国家自主创新示范区,拥有以北京大学、清华大学为代表的高等院校40多所,以中科院所属院所为

代表的国家(市)科研院所206所^[4],是我国科教智力和人才资源最为密集,也是拥有的科技成果数量最为丰硕、质量最为高端的区域。在这样一个区域开展科技成果权属相关政策的试点,体现了我国政府解决科技成果转化效率较低这一问题的决心,因而也再次拉开了科技成果权属制度改革的大幕。

改革试点过程中,通过一定程度地放开试点区域高校、科研院所对科技成果的处置权和收益权,给予高校和科研院所一定的经营自主权,并通过制度安排保障成果完成人和转化人员在成果转化中的权益,以促进科技成果转化效率的提升。处置权方面,按照《关于在中关村国家自主创新示范区进行中央级事业单位科技成果处置权改革试点的通知》(财教[2011]18号)规定,一次性处置单位价值或批量价值在800万元以下的国有资产,其审批程序由主管部门审批,变为由所在单位按照有关规定自主进行处置,并于一个月内将处置结果报财政部备案。收益权方面,按照《关于在中关村国家自主创新示范区开展中央级事业单位科技成果收益权管理改革试点的意见》(财教[2011]127号)的规定,科技成果产权转让收益、利用科技成果对外投资形成的股权(权益)进行初次处置产生的收益,应上缴中央国库的资金,调整为分段按比例留归单位和上缴中央国库,留归单位的纳入单位预算统筹用于科研及相关技术转移工作。据测算,这使得正在转化和待转化的大部分科技成果90%以上的应缴收入,可以自行留存^[5]。这些措施极大地提升了示范区内科研院所和科研人员参与科技成果创造和转化的积极性和创造性。在前期试点基础上,经国务院同意,2013年将科技成果处置权、收益权改革试点范围进一步扩大到武汉东湖、上海张江国家自主创新示范区和安徽合肥自主创新综合试验区,试点时间也延长至2015年底。

3 科技成果处置权完全下放的改革试点

按照党的十八届三中全会精神和中央关于深

化科技体制改革的部署,为切实落实创新驱动发展战略,进一步简政放权,推进科技成果转化体制机制创新,充分发挥高校、科研机构等事业单位及科技人员的积极性,充分发挥市场在科技成果转化中的决定性作用,以从根本上解决我国科技成果转化率低的问题。2014年初,由财政部牵头,会同科技部、教育部等部门,在总结前期试点经验的基础上,组织相关部门和专家开展了深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点相关政策研究起草工作,最终形成《关于开展深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革的若干意见》并上报国务院。2014年7月国务院常务会议决定,在国家自主创新示范区和自主创新综合试验区选择部分中央级事业单位,开展为期一年的深化科技成果使用权、处置权和收益权管理改革的试点。

此次改革试点,是对建立符合科技成果转化规律的权属政策的进一步探索。试点政策的制定遵循权责一致、利益共享、激励与约束并重的原则,主要包括:单位可自主决定采用科技成果转让、许可、作价入股等方式开展转移转化活动,主管部门和财政部门不再审批;成果交易价格可通过协议定价、技术市场挂牌交易等市场定价机制确定;中央级事业单位科技成果转化获得的收益全部留归单位,不再上缴国库,且首先用于对职务发明人、为科技成果转化做出突出贡献的人员进行奖励;对科技成果完成人和为成果转移转化做出重要贡献的人员的奖励应不低于转移转化收入的20%;用于人员奖励的支出部分,不受当年单位工资总额限制,不纳入工资总额基数。

可以看出,此次深化改革的试点,将科技成果的处置权、收益权完全下放给承担单位,是对前期试点的进一步深化和完善。同时,取消了对自主处置科技成果的结果一个

月内报财政部备案的规定,而代之以科技成果转化转移转化年度报告制度。政府减少了对微观具体的科技成果转化活动的干预,转而更加关注科技成果转化的整体情况。在科技成果定价机制方面也引入更多的市场元素。这些科技成果权属关系的调整,给予承担单位开展科技成果转化完全的自主权,提高了对科研人员的激励,将进一步激发承担单位和科研人员参与科技成果创造和转化的积极性,其对科技成果转化的促进作用将在未来实践过程中逐步显现。

4 我国科技成果权属政策的局限与对策

通过以上对我国科技成果权属政策演进过程的梳理,可以看出,我国科技成果权属相关政策的改革和调整,前期更注重对科技成果这一国有资产管理的规范性相关的政策建立,以防止国有资产流失;在初步建立起以国有资产属性为特征的科技成果权属政策体系后,在中关村开展的一系列改革试点则转向对建立符合科技成果转化规律的权属政策的探索,即更加注重管理的科学性。总体来说,我国的科技成果权属政策的演进是一个渐进式的权力下放和放开的过程,基本遵循了渐次推进、渐进中有突进、渐进与突进相交替的轨迹,这与我国整体的经济社会改革是相一致的,如:所有权从国家所有到承担单位所有,在中关村改革试点过程中使用权、处置权和收益权从有限下放到完全下放的探索,对科研人员奖励力度的不断加大等。

可以看出,经过多年不断调整和完善,我国科技成果权属从政策文本上来看与美国等发达国家差异已不大。但如果从有利于科技成果转化的视角来审视,这一制度体系还存在诸多局限。如2007年修订的《科技进步法》将财政资金资助所产生的科技成



中国科学院

果所有权授予承担单位所有。这与美国1980年颁布的《拜杜法案》、日本1999年颁布的《产业活力再生特别措施法》的表述差别不大。因此,《科技进步法》也一度被认为是中国版的《拜杜法案》^[6]。但是,我们应该看到,美国《拜杜法案》中被授予科技成果所有权的美国大学是独立自主运营的,很多甚至是私立机构^[1]。因此,《拜杜法案》对于美国科技成果权属关系的变革实际上是在科技成果的权属关系中引入“私有”的成分,这极大地激活了大学和科研人员创造和转化科技成果的活力。此外,即使是美国的公立大学,也具有很强的独立性,对其财产具有完全的自主权,且由于激烈的外部竞争、政府的导向和公众的期望,使其也具有很强的开展科技成果转化的内在动力。其他的,如日本和我国台湾地区则通过不同的政策路径,完成了科技成果所有权从“国有”向“私有”的转变。日本在1999年颁布《产业活力再生特别措施法》将科技成果所有权授予大学后,在2004年开始正式施行《国立大学法人法》,对日本国立大学进行了独立行政法人化改革^[6],科技成果权属也由此完成了从“公有”向“私有”的转变。我国台湾地区则在推动对高校进行法人化改革失败后,其地区性《科学技术基本法》中规定,承担财政资助科技项目的单位取得的研发成果不受“国有资产”的干预^[1]。但是,我国作为科研项目承担主体的高校和国立科研机构所具有的国有事业单位身份,使得《科技进步法》规定的科技成果所有权从“国家所有”到“承担单位所有”的改革,实际是保持“公有”不变的前提下的权力下放,未能改变科技成果“国有资产”的属性,还不能从根本上改变我国科技成果现实所有人的虚拟化的现状。由此导致科技成果转化过程中市场作用未能得到充分发挥。在中关村开展处置权、收益权改革的不断深化,极大地减少了承担单位和科研人员开展科技成果转化的外在束缚。但由于目前收益分配和奖励制度都是对科技成果收益的二次分配,尚未在根本的科技成果权属关系中体现对科研人员实际贡献的认可,也

就不能解决科研人员参与科技成果创造和转化内生动力不足的问题。

面对日趋激烈的国际竞争,我国迫切需要通过科技成果转化将科技创新转化为现实生产力,以增强我国的国际竞争力。因此,我国未来科技成果权属政策选择应以解决科技成果转化效率低下这一主要问题为着眼点,以提高科技成果转化效率为首要原则,来调整和完善我国的科技成果权属政策。针对我国大学、科研机构的国有事业单位身份,导致的科技成果“所有人虚拟化”,以及科技成果权属政策中未能体现对科研人员实际贡献等现象,在我国下一步改革和调整中,应在学习借鉴发达国家改革经验的基础上,结合我国实际特点,制定出符合我国实际需求的科技成果权属政策。

此外,需要看到的是,如何将对科学研究的投入有效转化为现实生产力和国家竞争力,是世界各国都面临的一大难题。即使是成功实施《拜杜法案》的美国,也未能完全解决科技成果转化中的“死亡之谷”等问题。对于我国来说,尤其还面临着对科研人员整体导向更多地关注论文发表等科学研究本身,而对科技成果转化的关注较少等外部限制因素。因此,仅仅对于包括科技成果权属在内的科技成果转化政策的调整,还不能完全解决科技与经济社会脱节的问题。同时,即使是科技成果权属政策本身的调整也还受制于社会主义市场经济环境的成熟、科技体制改革、国有资产制度改革等多方面因素。因此,我国的科技成果权属政策的改革将长期处于进行时。

参考文献

- 1 陈吉灿. 财政资助科技项目中知识产权法律问题研究. 长沙:湖南师范大学经济法学,2012,12.
- 2 万钢,主编. 中国科技改革开放30年(第一版).北京:科学出版社,2008,2.
- 3 孙英兰. 新一轮科技体制改革箭在弦上.瞭望新闻周刊,2012,(25):28-29.
- 4 中关村自主创新示范区.2014年8月摘自:<http://www.zgc.gov.cn/>

sfqgk/56261.htm.

- 5 郭戎,赵捷,张俊芳等. 中关村国家自主创新示范区科技成果管理试点政策研究——科技成果处置权和收益权管理改革试点政策落实情况评估. 北京:中国科学技术

发展战略研究院,2012.

- 6 宗晓华,唐阳. 大学——产业知识转移政策及其有效实施条件——基于美、日、中三版《拜杜法案》的比较分析. 科技与经济,2012, 25(1): 1-6.

Technology Property Rights Policy Correlates with Technological Achievements and Their Transfer: the Evolvement and Limitations of China's Policy on Technology Property Rights

Xu Xiaoyang Li Xiaoxuan

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

Abstract The evolvement of technology property rights policies in China was analyzed in this paper. The results indicated that a progressive reform has been taken in the devolution of technology property rights. After the reform and opening up, the technology property rights policies were set up to regulate the administration of the state-owned technologies. Under this system, the ownership of the technology was authorized to universities/institutes, and the disposition of the technology must be examined and approved by the government. To facilitate the technology transfer, pilot reform was conducted in Zhongguancun National Demonstration Zone from 2011. The technology under 8 million could be disposed by universities/institutes without the examination and approval by the government, and part of the earnings could be retained by universities/institutes. However, the universities/ institutes must report to Ministry of Finance in one month after the disposition. In 2014, the State Council executive meeting decided to further deepen the reform. The disposition can be decided and all the earnings can be retained by universities/institutes. As the results, the technology property rights policy in China is literally similar to that in developed countries and regions. However, due to the technology was state-owned and the corresponding managements, the real owner of the technology is virtualized, and the contributions of innovator have not been reflected properly in the property rights of the technology in China, leading to the failure of market in technology transfer and the absence of the incentives for universities/institutes and innovator.

Keywords technology transfer, technology property rights policy, evolvement and limitations

徐晓阳 男,中科院科技政策与管理科学所助理研究员。2010年毕业于南开大学环境科学系,获理学博士。目前主要从事科技成果转化、知识产权等科技与经济结合方面宏观科技政策研究。E-mail: xuxiaoyang@casipm.ac.cn

李晓轩 男,中科院管理创新与评估研究中心主任,中科院科技政策与管理科学所研究员,博士生导师。主要研究领域为科研管理,涉及科技评价、科技人力资源管理、科研经费管理3个研究方向。长期从事政府科技管理与政策方面的决策支撑研究工作,主持承担了来自中科院、科技部、国家自然科学基金委、工程院、中国科协、国家人事部、国家知识产权局等研究项目40余项。主持中科院所属所绩效评价研究专项,积累了丰富的科技评价与管理实践经验。撰写了大量研究报告,发表论文40余篇,包括在 *Research Evaluation*、*Research Policy*、*Omega* 等重要国际刊物上发表论文多篇。E-mail: xiaoxuan@casipm.ac.cn



中国科学院