

专利行政职能制度改革思路研究

——以加快知识产权强国建设为发展背景*



肖尤丹

中国科学院科技战略咨询研究院（筹） 北京 100190

摘要 由于法律制度、组织体制和能力建设等方面的缺乏，我国专利行政管理职能制度长期滞后于知识产权事业的发展，难以适应现阶段实施创新驱动发展战略的实际需求。在加快推动知识产权强国建设的新形势和新要求下，各级知识产权管理部门在专利行政方面存在的管理职能定位虚化、执法职能手段单一和公共服务职能支撑缺乏三大问题已经成为严重制约我国知识产权强国建设的瓶颈。文章提出以新形势下政府行政职能改革的基本路径为依归，以继续强化专利行政保护职能、尽快健全市场监督管理职能作为专利行政职能制度改革的主要方向，按照固本强基、提能扩权的基本思路，理顺专利行政部门与创新市场的关系，实现以加快知识产权强国建设为牵引的专利行政职责制度全面改革。

关键词 专利行政管理，知识产权体制机制，改革

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.09.005

建设知识产权强国，因时应势，是我国经济社会发展的客观需要，也是我国知识产权事业发展的必然选择。建设知识产权强国，已成为我国知识产权事业新的战略目标，因此，未来一个阶段各项知识产权工作都必须服从、服务于这一战略目标。

从内涵上看，知识产权强国的核心是一国具有优质知识产权资源与优势的知识产权实力。整合与提升优质知识产权资源既有赖于市场创新主体的创造规模与效率，也必须依靠有序健康的知识产权市场环境，各级知识产权行政部门作为维护知识产权市场环境的责任主体，其行政职能的缺乏和虚化必然严重影响到知识产权市场环境的塑造和维护。另一方面，优势知识产权实力，既包括市场主体的知识产权创造、运营和管理能力，也包括政府部门依法行使知识产权行政职责的能力。

正是在这样的背景下，2015年12月18日发布的《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》（以下简称《意见》）明确将“加快简政放权、放管结合、优化服务，加强知识产权政策支持、公共服务和市场监管，着力构建公平公正、开放透明的知识

*资助项目：国家软科学研究项目“有利于科技成果转化无形资产管理体制研究”（2014GXSB242）

修改稿收到日期：2016年6月8日

产权法治环境和市场环境”作为基本原则，并从“推进知识产权管理体制机制改革”的角度开宗明义地提出需要“研究完善知识产权管理体制”。《意见》站在国家和全局的角度，提出了完善国家知识产权战略实施工作部际联席会议制度、研究探索知识产权管理体制机制改革、授权地方开展知识产权改革试验、鼓励有条件的地方开展知识产权综合管理改革试点的4项具体措施。

但是，由于法律制度、组织体制和能力建设等方面的缺乏，我国专利行政管理职能制度长期滞后于知识产权事业的发展，难以适应现阶段实施创新驱动发展战略的实际需求，在加快推进知识产权强国建设的新形势和新要求下，各级知识产权部门虚化、弱化的行政职能已经成为严重制约我国知识产权强国建设的瓶颈。因此，尽快有效提升知识产权行政管理能力、完善知识产权行政职能制度是建设知识产权强国的必由之路，知识产权强国也必然意味着完善合理的知识产权行政体制和高效有力的知识产权行政管理机制。专利行政职能制度改革作为知识产权管理体制机制改革方向之一，既是引领知识产权强国加快建设的关键因素，也是有力保障知识产权强国建设的重要内容。

1 专利行政职能的制度瓶颈问题

1.1 专利行政管理职能：定位虚化

1.1.1 地方行政管理职能缺乏法律依据

我国《专利法》中对地方知识产权局的机构职能表述不甚明确，导致了地方知识产权局在机构设置上五花八门、参差不齐，机构性质、行政级别、隶属关系各不相同，既缺乏管理上的规范性和可比性，也严重影响了地方知识产权局依法行使行政管理职能。特别是在省、市、县3个层级中，地市级和县级知识产权管理机构缺乏明确的行政管理职能授权，地市级知识产权管理机构职责也仅限于侵权行为的专利行政执法。地方知识产权管理机构法定职责的缺失和不完善，使其难以在政府部门和直属机构中占据重要的地位。而在知识产权局系统内

部，由于行政管理职能缺乏法律规范，也使各地知识产权局的内部机构设置不尽合理。各地方局内部机构设置各不相同，缺乏统一性和规范性，而相关业务部门和行政管理部门的人员短缺情况更为突出，进一步加重了地方知识产权局行政管理职能的弱化、虚化^[1]。

地方知识产权局缺乏法定管理职能，也导致地方知识产权局在履行行政职责方面难以实现突破。由于地方知识产权管理机构对自身应该履行哪些职责不够明确，因此，该做什么、不该做什么、如何做都缺少规范。同时，又受地位、经费、手段、能力等限制，地方知识产权管理机构的行为能力、工作绩效也变得差强人意，知识产权工作与科技、经济、社会、文化政策结合难以进一步深化和密切，对区域经济社会发展的促进作用难以有效体现。

1.1.2 地方行政管理缺乏协调能力与机制

在本轮政府机构改革中，全国知识产权局系统普遍增加了负责组织协调本行政区域内知识产权保护工作的职能。组织协调知识产权保护工作的范围和内容更广、影响更大，但责任和压力也更大。相应的，地方专利管理部门与其他部门协调上也由于地方知识产权局法律地位和职责不明确而存在很多问题。

（1）自身工作需要的协调能力尚不足。与公安、工商、商务等部门在自身业务范围内缺乏协调。例如，专利行政执法人员办案遇到当事人阻挠甚至暴力抗拒时，还未形成及时与公安部门沟通协同的机制。

（2）统筹协调职能不能落到实处。很多地方知识产权管理机构“分头管理”、部门立法的色彩明显，名义上由知识产权局承担的协调职能，既缺乏法律保障、也缺乏工作机制，各地的统筹协调职能往往流于形式。

1.1.3 市场监管职能缺失

与普通的民事财产权利略有不同，专利权和商标权等工业产权自其产生之初就与特定的工商业活动和市场密切相关。在市场经济条件下，专利权通常被市场主体视为重要的竞争工具、创新工具和增值工具。同时，围

绕专利权的获取、专利技术和产品的实施,也必然形成以专利代理、运营、法律事务为内容的市场化服务。克服市场失灵是政府介入市场活动的主要目的,也是现代政府行政的重要方面。专利相关市场活动的监管,是政府专利行政管理的重要内容。但是,长期以来由于专利行政管理部门法律性质和管理对象的变化,使得市场监管职能长期缺位,进而导致了众多违背市场规律、破坏市场秩序的行为难以得到有效规制。

从职能基础上看,脱胎于科技行政管理体制的专利行政管理在初期就已经明确具有市场化监管的倾向。从科技管理体制的逻辑来看,包括专利在内的知识产权被视为重要的科技活动产出形式,作为知识或者技术商品化、权利化的重要载体,属于科技活动的后端,明显与市场活动具有天然的关联性。知识产权管理活动既服务于技术贸易等科技成果转化活动,也以专利专门服务等方式服务于科技研发活动。早在1984年原国家经委、国家科委、劳动人事部、中国专利局联合发布的《关于在全国设置专利工作机构的通知》中,就已经明确专利管理机关“管理本地区、本部门的许可证贸易和技术引进中有关专利的工作”“领导本地区、本部门的专利服务机构”。1990年原国家科委、国家专利局发布的《关于加强专利管理工作的通知》中延续了这样的逻辑,明确将“对专利技术实施工作的管理”列入专利工作或者专利管理工作的范畴。但是,这种服务于计划经济活动的管理方式,在我国市场经济快速发展之后,由于技术贸易形式的日趋复杂多样而日渐式微。在我国《专利法》中也并未涉及专利市场监管职能。

另外,市场监管职能的缺位也使得专利行政执法活动往往成为与司法活动类似的被动保护机制,而丧失了行政执法的主动性和便捷性。从逻辑来看,市场监管职能是行政执法的正当范围,而缺乏市场监督和管理功能,使得行政执法沦为仅被动提供公共救济的可选择方式,既大大弱化了行政管理的强度,也削弱了行政执法的权威。同时,市场监管职能的缺位也使得专利行政管

理与公共服务难以区分,从而导致地方专利行政部门行政职能的严重虚化。

1.2 专利行政执法职能:手段单一

从我国专利行政执法制度演变和发展的实际状况来看,专利行政执法始终处于专利权保护制度的核心环节,但是对其制度认知却也普遍存在分歧。一方面我国加强专利保护的现实对专利行政执法制度的客观需求难以获得满足,另一方面现有专利行政执法存在的诸多制度问题导致专利行政执法难以发挥作用。其中,执法主体身份认定及其范围的不确实性、执法手段制度保障的缺乏、执法效力强制性的缺位和恶意侵权行为打击职能的缺失等问题尤为突出。

1.2.1 缺乏必要的行政调查授权

目前对于专利行政执法方式的法律授权,主要源于我国《专利法》第六十条、六十三条和六十四条以及《专利法实施细则》第七章中的相关规定。根据《专利法》及《专利法实施细则》的授权,“管理专利工作的部门”在法律授权的范围内行使对专利侵权纠纷、假冒专利和专利纠纷调解的行政权力。但是,除了对假冒专利行为明确具有“责令改正”“没收违法所得”“处以罚款”的行政处罚权和基于对专利假冒行为查处需要而从事询问、调查、检查、查阅、查封或者扣押的行政调查权之外,“管理专利工作的部门”对于专利侵权纠纷和专利纠纷调解并无明确的行政执法权和行政调查权。

而且,现有法律对“管理专利工作的部门”介入专利侵权纠纷和专利纠纷调解采取了被动模式,即“管理专利工作的部门”并无自行决定介入或者自行发起行政调查的权力,只能依当事人申请而从事判定侵权和调解的行政行为。现行《专利法》中这一与其他知识产权制度不太相同的规定,直接导致在专利侵权纠纷中专利行政执法处于极为被动和尴尬的地位,使得当事人舍弃更为快捷便利的行政救济手段,转而寻求更为耗时费力的民事诉讼救济,严重影响专利行政执法的作用和效果。

此外,由于专利案件本身具有取证难、举证难、

侵权行为隐蔽性强等特点，使得专利执法工作所面临的挑战格外突出。与有形财产权的客体由权利人占有、侵权行为易于被发现不同，专利侵权行为具有很强的隐蔽性，侵权证据主要由侵权人控制，权利人在维权过程中常常处于无法取证、无力取证的困难境地。专利行政执法作为保障权利人合法权益的重要手段，本应在调查取证方面为权利人提供有力支持，但是根据我国现行《专利法》的规定，对专利侵权行为的处理，专利行政执法部门也只能责令侵权人停止侵权行为，无权实施查封、扣押侵权产品等证据保全的措施。因此，专利行政执法人员通常只能采取记录、拍照等方式对证据进行登记。而这种方式一则极易遭到侵权人的抵制，二则不足以防备侵权人隐匿、转移证据，无法有效对案件证据进行固定。这显然不利于对专利侵权行为的行政查处。

总的来看，由于行政执法方式的法律保障缺乏，已经严重影响了专利行政执法工作进一步发展，亟待从制度和操作层面予以完善。

1.2.2 缺乏必要的行政强制授权

专利行政执法部门对专利侵权纠纷的处理决定和对专利纠纷的调解，都在一定程度上存在着法律效力缺乏强制性的情况。执法人员作出的停止侵权裁决，其权威性和执行效力容易受到质疑，如果行为人对行政裁决置之不理而继续其专利侵权行为，管理专利工作的部门没有强制性手段来实施其行政裁决。虽然根据《专利法》第六十条规定，侵权人期满不起诉又不停止侵权行为的，管理专利工作的部门可以申请人民法院强制执行。但由于专利行政管理部门只能作出责令侵权人停止侵权行为的决定，处理决定书只能写明责令侵权人停止制造、销售、使用等行为，导致法院也难于实施强制执行。从而使得专利侵权纠纷的行政处理决定缺乏必要的强制力和威慑力，往往不能够有效制止侵权行为。

另外，根据现行《专利法》规定，专利管理部门在调处专利侵权纠纷时只能对是否侵权作出判定，而对于关键的侵权赔偿部分却只能进行调解。《专利法》的这

一规定使专利行政处理决定对一些专利侵权案件当事人来说只是一纸空文，致使一些侵权人在接到行政处理决定后，认为专利行政执法机关对其毫无办法，采取根本不理睬的态度，造成了“调解容易、执行难”的不利局面。

我国法律也未对管理专利工作的部门行政调解的法律效力作出明确的规定。从现行法律规定看，管理专利工作的部门进行的行政调解，尚不具备像人民法院在当事人双方之间作出的司法调解一样的强制执行效力。一方当事人一旦反悔，调解协议书就成为了一纸空文，这不仅是对行政资源的一种巨大浪费，而且对另一方当事人而言也是极不公平的^[2]。根据行政法理论，具体行政行为一旦合法构成，就应当产生公定力、拘束力和执行力，非经法定程序而不能改变。因此，专利侵权纠纷的行政裁决理应具备一定的执行力，而目前法律规定的状况与这一目标还存在差距。

1.2.3 缺乏对跨区域侵权和恶意侵权行为的执法职能

针对跨区域侵权和故意侵权、反复侵权、群体侵权等恶性侵权行为，专利权人逐一向侵权人维权的成本很高、收效甚微，很多权利人因此丧失了对专利制度的信心。这些恶性侵权行为不仅直接侵害了专利权人的合法权益，而且扰乱了市场秩序，损害了专利制度的权威，阻碍了专利体系的正常运行，打击了全社会的创新活力，具有较为严重的社会危害性。但根据现行法律规定，专利行政执法部门对于此类专利侵权行为，并无依职权的行政查处权，也只能依当事人请求予以被动的行政处理。此外，对于此类恶意专利侵权行为，法律也并未授权专利行政执法部门采取行政罚款、行政强制等行政处罚措施，使得专利权人的合法权益难以得到保护，正常良性的市场经济秩序难以得到维持。

与现行专利法律缺乏对跨区域侵权和恶意侵权行为的查处职能不同，我国《著作权法》和《商标法》中均对危害公共利益和恶意侵权行为规定了行政执法机关的主动查处权力。《商标法》第六十一条规定，对侵犯

注册商标专用权的行为，工商行政管理部门有权依法查处。同时还明确规定“对五年内实施两次以上商标侵权行为或者有其他严重情节的，应当从重处罚”。《著作权法》对于著作权侵权行为损害公共利益的，规定“可以由著作权行政管理部门责令停止侵权行为，没收违法所得，没收、销毁侵权复制品，并可处以罚款；情节严重的，著作权行政管理部门还可以没收主要用于制作侵权复制品的材料、工具、设备等”。并且在与之配套的《著作权法实施条例》中规定，“……侵权行为，同时损害社会公共利益的，由地方人民政府著作权行政管理部门负责查处；国务院著作权行政管理部门可以查处在全国有重大影响的侵权行为”。

因此，无论是从打击跨区域侵权和恶意专利侵权行为保护权利人合法权利，还是从维持知识产权行政执法体制统一的角度，专利立法对跨区域侵权和恶意专利侵权行为的行政查处规定的缺位，都显得极为不利^[3]。

1.3 专利公共服务职能：能力缺乏

提供公共服务是政府部门的基本职责，这在知识产权行政管理中表现尤为突出^[4]。一个好的知识产权公共服务体系应该是一国的知识产权行政管理机关根据国家知识产权发展的目标、方向等根本性问题建立起来的，以促进经济增长和增强国家竞争力为目标，其构建具有全局性、长期性和稳定性的特点，在一国的知识产权管理工作中居于非常重要的地位，在推动社会公众对知识产权利用的同时，也促进了技术在全社会的扩散。提供知识产权公共服务主要是建立知识产权激励平台、知识产权信息服务平台、投融资平台、交易平台、国际贸易保护平台、产业园区服务平台、区域经济发展平台等。但是，由于地方知识产权局法律地位不明确，公共服务职责不清晰，使得现阶段地方知识产权公共服务体系非常薄弱，难以满足知识产权战略实施的要求，也难以满足市场主体对知识产权创造、管理、保护、运用的需求。

1.3.1 专利促进和专利运用职能缺乏立法支持

在专利促进和专利运用方面，专利管理部门缺

乏促进专利运用实施的统一职能。根据国务院办公厅印发的《国家知识产权局主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发[2008]94号），国家知识产权局的主要职责表述并未明确其促进专利运用和实施的职能。而将与专利运用和实施相关的职能列入“承担规范专利管理基本秩序的责任”之中，例如“拟订规范专利技术交易的政策措施”“会同有关部门指导和规范知识产权无形资产评估工作”。

同时，在地方知识产权部门的职责中，对促进专利转化运用的职能表述也不大相同，并未形成规范统一的职责描述方式。例如，北京市知识产权局的职责规定为：“会同有关部门促进本市知识产权产业发展；指导和规范专利技术市场，管理专利权转让合同、专利实施许可合同和专利申请权转让合同备案工作；会同有关部门指导和规范知识产权无形资产评估；推动专利权质押工作”。而陕西省知识产权局则为：“负责规范专利技术交易，组织全省重大专利技术实施；指导和规范知识产权无形资产评估工作”。

1.3.2 知识产权公共基础服务平台建设薄弱

由于各部门力量分散，各办各的，造成哪个服务平台也没有建设好。如专利方面的专利代办处、知识产权维权援助中心、巡回专利审查站、专利复审委巡回审理庭、专利技术展示交易中心、企业专利工作交流站、地方专利信息服务中心等平台都需要全面梳理、渐进性调整优化。知识产权技术展示交易中心、知识产权维权援助中心等知识产权公共服务平台虽然已经逐步建立，但布局设点与职能界定仍需廓清。特别是知识产权的数据库建设与服务，公共服务工作体系与人才培养还不能满足经济发展和社会公众的需求。

1.3.3 促进知识产权运用的公共服务不足

我国尚未完善的知识产权价值评估制度，知识产权资产评估人才还比较匮乏。知识产权投融资体系尚未形成，有限的探索还没有上升到政策法规层面。知识产权展示交易中心工作体制和运行模式还未形成，知识产权

转化为生产力的途径还很不畅通。知识产权的商业化、市场化、产业化还需假以时日。围绕知识产权成熟的产学研合作机制还未形成。

2 专利行政职能改革的基本原则

定位虚化、手段单一、能力缺乏等长期制约专利管理体制健康发展的问題，从本质上反映了现有专利管理体制机制过于强化专利行政的专业性特征，而轻视了专利行政所具备的政府行政的一般属性。因此，完善专利管理体制机制，就必须明确专利行政体制机制改革与国家行政体制改革的隶属关系，将专利行政体制机制改革置于国家行政体制改革的制度框架与总体部署之中。这就决定了，新形势下改革和完善专利行政职能必须根据国家行政体制改革总体部署，立足加快知识产权强国建设的需求，确定改革的基本原则。从目前的情况来看，主要是依法行政和简政放权两个基本原则。

2.1 依法行政原则

推进依法行政、建设法治政府，是落实依法治国基本方略、推进社会主义民主法治建设的重要内容，是适应改革开放新形势、完善社会主义市场经济体制的迫切需要，是加强政府自身建设、提高行政管理水平的根本途径。党的十八大提出到2020年基本建成法治政府，十八届四中全会进一步明确提出了法治政府建设的基本标准，即职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信^[5]。因此，完善专利行政职能必须坚持依法行政的基本原则，主要体现在以下两个方面。

（1）推进职权法定。依法行政既是专利管理部门法治政府建设的核心，也是专利行政职能制度改革的重要依循。依法行政的本质是职权法定，以法律形式明确行政职能。保障专利行政部门依法全面履行专利行政职能，就必须进一步完善法定专利行政职能，依法推进机构、权限、程序、责任法定化，推行专利行政权力清单制度。并且，严格依照法定权限和程序履行职责，确保法律、行政法规有效执行；加强对专利行政行为全方位

多层次的考核评估，加强行政问责，提高执行力。

（2）执法体制改革。专利行政执法职能是专利行政职能的核心组成部分，完善专利行政职能就要求按照依法行政的原则推进专利执法体制改革。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确，深化行政执法体制改革的重点是：健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善行政执法程序，坚持严格执法，强化法律监督，严格执法人员管理。从体系来看，专利行政执法职能的完善就是国家深化行政执法体制改革在专利领域的贯彻实施，改革专利行政执法职能也必须符合以建立权责统一、权威高效的行政执法体制的行政执法体系改革的基本目标。

2.2 简政放权原则

十八届二中全会审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》，明确了当前我国行政体制改革的路线图。《方案》提出“必须处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，深化行政审批制度改革，减少微观事务管理，该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合，以充分发挥市场在资源配置中的基础性作用、更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用、充分发挥中央和地方两个积极性”。在这样改革背景下，专利行政职能改革必须厘清政府与市场的关系，明确政府权力与市场主体权利的边界，核心是坚持市场主导和简政放权，具体体现在以下两个方面。

（1）坚持市场主导。《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》明确将“坚持市场主导”作为推动知识产权强国建设的基本原则之一，提出“发挥市场配置创新资源的决定性作用，强化企业创新主体地位和主导作用，促进创新要素合理流动和高效配置”。并且，将“政策支持、公共服务和市场监管”作为专利行政职能的主体内容，以“着力构建公平公正、开放透明的知识产权法治环境市场环境”作为专利行政的基本目标。

（2）改革审批制度。在简政放权方面，减少和下放

行政审批事项是当前最为重要的内容。自2013年4月24日第一批先行取消和下放71项行政审批项目等事项,重点是投资、生产经营活动项目以来,国务院先后7次发布取消、下放和调整行政审批项目的决定,共632项行政审批等事项,约占改革前行政审批项目总数的1/3^[6]。而专利行政管理中,专利相关事项的行政审批也是当前专利行政职能制度完善的重要方面。比如,2015年10月22日和2016年2月25日国家知识产权局就两次发布公告,取消了由省级知识产权主管部门负责的“专利代理机构设立办事机构和办事机构停业、撤销审批事项”和“专利代理机构设立审批初审”。

3 专利行政职能改革的制度思路

在知识产权强国建设过程中,应当结合各省市自治区政府确定批准的地方知识产权局职责和地方立法现状,以行政管理、行政执法和公共服务三重职责为内容,调整现行法律中对地方专利管理部门职责的表述,扩展专利行政管理职能,为地方知识产权局结合区域经济社会发展和创新驱动实施有效行使专利管理职能和创新专利工作方式,提供必要的制度空间。

根据国家《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和《国务院关于新形势加快知识产权强国建设的若干意见》明确要求,专利行政管理职能制度改革应立足在立法层面转变专利工作,从以保护为主向运用和保护并重的方向转变。通过立法加强专利运用和实施,为促进专利运用提供制度性保障。并随之适应,从国家知识产权局、地方知识产权局和地方政府3个层面全面系统地增加促进专利运用和实施的法定职责。

3.1 固本强基:继续强化行政机关执法职能

自1985年颁布《专利法》以来,我国专利的行政保护模式一直是根据我国国情设置的。专利的行政保护在专利权的保护、侵权的制裁、纠纷的解决等方面起到了积极有效的作用,是我国专利保护体系中不可缺少的一部分。

从社会文化上看,我国的社会文化思想决定了需要行政机关对专利提供保护。在我国几千年的文化中,已经形成的社会制度和法制观念同样对专利保护制度产生一定影响,公众对于行政机构的信任度通常高于对其他机构的认知度。因此,一旦发生争议,公众对于政府的依赖要比其他机构大得多^[7]。同时,由于行政机关能够对专利违法行为作出查处等具体行政行为,也使得行政机关天生就具有了威慑力和权威性。从这个角度来看,行政机关对专利进行保护有其深远的社会基础。

从社会资源的调配来看,目前只有行政机关能够有效地组织协调全国的专利保护工作。专利保护工作庞大而复杂,从影响力和组织协调能力上来看,只有专利行政管理机构才具有统领整个专利保护工作的能力。会同有关部门建立知识产权执法协作机制,开展相关的行政执法工作,从宏观上进行专利保护体系的建设等,这些任务目前也只能由行政部门来完成。

从行政保护的自身优势来看,行政机关能够给予当事人更为便捷高效的保护,并能够有效开展维权援助,更大程度地降低权利人维权的经济和时间成本,更有效率地保障权利人的合法利益。专利行政管理机关有对假冒专利行为实施行政处罚的权力,这种行政处罚权不仅可以维护不特定的社会公众的权益,而且可以对专利权人的权利进行有效保护。并且由于行政机关人员的专业素质较高,对于纠纷的解决能够快速作出处理决定。一般来说,3—6个月即可结案,为当事人节省了大量的时间,同时也有效地防止了侵权的扩大化。

从行政保护的成熟经验来看,行政机关对于专利权有着特殊的保护手段。行政机关能够组织专项行动,集中整治社会秩序^[8]。国家知识产权局积极组织全系统深入开展“雷雨”“天网”专项行动,各地重拳出击,针对大型商场、展会开展了一系列专项行动,基本遏制住了专利诈骗行为案发势头,维护了权利人和社会公众的合法权益。另外,2008年《专利法》第3次修改赋予了专利管理部门查封、查扣假冒专利产品的权力,从而使管

理机关得以更好地发挥自己的行政执法手段。管理机关运用其行政处罚权进行的行政行为有效地规范了市场秩序、保护了消费者权益、保证了专利制度正常运行，这些是其他机关均不具备的优势。

因此，在此基础上，进一步强化专利行政机关执法职能是我国专利行政管理职能制度改革的重要思路。

3.2 提能扩权：尽快健全市场监督管理职能

我国经过改革开放30多年快速发展，已经成为名副其实的专利大国，专利申请量保持高速增长，连续几年居于世界首位。随着专利量的增长，专利市场日益活跃，企业对严格保护知识产权的呼声愈发强烈，严格保护知识产权的社会价值取向逐步确立，专利运用水平进一步提升；出现专利运营、专利金融、专利池等运用方式的多元发展；专利权质押金额大幅增长，专利保险取得新突破，全面实现专利执行保险、侵犯专利权责任保险、知识产权综合责任保险、知识产权质押融资保险业务运营，专利服务业快速发展。目前专利法中未明确专利行政部门的市场监督管理职能，迫切需要依法强化专利行政部门的市场监督管理职能，厘清政府与市场关系，发挥政府有效管理作用，加快政府职能转变，提高专利管理和公共服务能力，保障专利制度实施和运转，充分发挥专利制度在国家经济、科技和社会发展中的重要作用。

目前，国务院专利行政部门“承担规范专利管理基本秩序的责任”，可以进行的具体监管行为包括“拟订规范专利技术交易的政策措施”“指导地方处理、调解侵犯专利的纠纷案件以及查处假冒他人专利行为和冒充

专利行为”“会同有关部门指导和规范知识产权无形资产评估工作”等。随着专利市场的多元化发展，相关市场监督管理职能还需进一步加强。

因此，在《专利法》中明确专利行政管理部门的市场监督管理职能，既是主动积极适应市场经济发展新常态的客观需求，也是对现行法律制度规定的进一步体系化，更是在新形势下落实全面深化改革和建设法治政府要求推进行政职能转变的重要举措。

参考文献

- 1 马维野,陈桦,田中兴,等.加强知识产权行政执法 努力建设创新型国家.知识产权,2006,16(5):11-14.
- 2 何炼红.论中国知识产权纠纷行政调解.法律科学(西北政法大学学报),2014,1:155-156.
- 3 肖尤丹.我国专利行政执法发展路径的制度思考.中国科学院院刊,2014,29(6):659-669.
- 4 王宇红,马玥琳,范克胜.文化创意产业知识产权公共服务需求分析.重庆科技学院学报(社会科学版),2014,3:28-30.
- 5 李万祥,陈莹莹.扎密编实权力制度藩篱.经济日报,2014-11-07.
- 6 薛澜.顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路.公共管理学报,2014,4:1-6,139.
- 7 邓建志.中国专利行政保护制度的基础理论研究.湖南师范大学社会科学学报,2012,3:35-40.
- 8 吴汉东,锁福涛.中国知识产权司法保护的理念与政策.当代法学,2013,6:42-50.

Stronger Protection and Regulation: Reforming Patent Executive Functions of China's Intellectual Property Offices

Xiao Youdan

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract The lack of legal system, organization system, and poor executive capacity, cause that the patent executive functions of intellectual property administrative system cannot meet the requirements of IP protection, and also are difficult to adapt to the innovation-driven development strategies implemented in new situation. At the national and local IP Offices, ambiguity in administrative management, enforcement, and public service, has become a serious bottleneck in the healthy development of the China's IP administrative system. In the context of building national IPR powerhouse, IP offices need to play a stronger and more important role in administrative protection and market regulation to curb the power of bureaucrats, reform the patent executive system to better define the relationship between administration and market, effectively improve the patent administration and law enforcement performance.

Keywords patent executive functions, intellectual property institution and legal system, reform

肖尤丹 中科院科技战略咨询院（筹）副研究员。中国人民大学法学院知识产权方向法学博士，清华大学公共管理学院公共政策方向博士后。主要研究方向为知识产权与创新政策。主持国家社科基金项目1项、国家软科学研究项目3项，参与承担国家自然科学基金、教育部重大战略研究专项等国家级课题10余项，出版专著《历史视野中的著作权模式确立：作者主体与权利文化》《科技计划项目承担单位法人责任制研究》。E-mail: xiaoyd@casipm.ac.cn

Xiao Youdan Associate Professor in Institutes of Science and Development at Chinese Academy of Sciences since 2011. He received his LL.D. in Intellectual Property Law from Renmin University of China in 2008. He did post-doctoral research in School of Public Policy and Management at Tsinghua University. His research interests include IP Law Theory and Practice. XIAO has published more than 30 academic papers and 2 books on IP issues. He received research grants from National Social Science Foundation on Open Innovation and Intellectual Property Law, and has been the principal investigator or key member of several research projects funded by Ministry of Science and Technology, Ministry of Education, and State Intellectual Property Office. E-mail: xiaoyd@casipm.ac.cn