

《國務院關於新形勢下加快知識產權強國建設的若干意見》政策解讀

國家知識產權局保護協調司

2015年12月18日,經李克強總理簽批,國務院印發《關於新形勢下加快知識產權強國建設的若干意見》(以下簡稱《若干意見》)。《若干意見》聚焦問題、突出重點、緊抓關鍵,提出一系列新政策、新舉措,必將有力推動知識產權事業科學發展。可以說,《若干意見》的印發實施,標誌着我國知識產權強國建設新時代的全面開啓。

一、制定背景與意義

2008年實施國家知識產權戰略以來,我國知識產權工作取得了長足進步。研究表明,我國知識產權綜合實力五年來已從全球第19位上升到第9位。2015年,我國發明專利申請量首次突破百萬,達到110.2萬件,連續五年穩居世界首位,商標註冊量繼續保持世界第一,農業植物新品種申請量、林業植物新品種申請量、軟件著作權登記量都達到歷史新高,已成為名副其實的世界知識產權大國。同時,我國經濟總量位列全球第二,科技人力資源總量和研發經費總量均居世界前列,一批國際競爭力較強的知識產權優勢企業嶄露頭角。經過三十多年的發展,我國初步建立了符合國際通行規則、門類齊全的知識產權法律法規體系。我國已經初步具備從知識產權大國向強國邁進的制度基礎和發展基礎。同時,我國與世界主要知識產權強國相比,仍然存在不小的發展差距。

首先,知識產權領域“大而不強、多而不優”。我國具有較高技術含量和市場價值的核心專利少,形成有效佈局的專利少,具有世界影響力的知名品牌和版權精品少,品牌價值小,文化創意和設計服務增加值偏低。我國每年海外獲得專利數一萬餘件,企業在美國、日本和歐盟同時申請的專利數量(三方專

利數量)不到美國的八分之一和日本的九分之一。我國有效發明專利中,國內平均維持年限為6年,而國外來華專利平均維持年限為9.4年。在某品牌100強排行榜中,我國僅有5個品牌進入世界前100。知識產權轉化額和轉化率偏低。調查統計表明,我國備案的專利許可合同平均金額約為50萬元,國內高校授權專利實施率不足三成。知識產權密集型產業對國民經濟的貢獻度與領先國家差距顯著。知識產權國際貿易逆差逐年拉大,2003-2014年,從34.4億美元增長到219.7億美元,已成為服務貿易逆差主要來源。比較而言,2012年,美國、歐盟、日本知識產權貿易出口額則達到2528.31億美元,佔全球出口額的87.3%。

其次,知識產權保護不够嚴格、侵權易發多發,影響創新創業熱情。知識產權司法保護和行政執法力度明顯提高,但保護實效與社會期待仍有較大差距,侵權現象仍然多發。尤其是,隨着電子商務和現代物流的發展,侵權行為呈現出鏈條化、網絡化、複雜化的新特點,侵權行為的隱蔽性和複雜性凸顯。知識產權“侵權易、維權難”的現狀影響了企業和發明者的創新熱情。“維權難”突出表現為取證難、判賠低和執行難。抽樣統計表明,我國專利侵權案件平均判賠額僅為約15萬元,而美國則高達500萬美元以上。在近三年全國知識產權保護社會滿意度調查中,社會最為關注且最不滿意的也是侵權嚴重、賠償不足等問題。全國人大常委會專利法執法檢查報告指出,2014年執法檢查組在浙江和12家企業、6所高校和科研機構座談時,有11家企業、5所高校和科研機構反映專利保護不力,中小企業反映尤為強烈。

最後,企業“走出去”面臨的知識產權風險越來越高。截至2014年,我國連續13年因為知識產權侵權成為遭受美國“337

調查”最多、涉案金額最高的國家。2013年,19個國家和地區對我國發起了92起貿易救濟調查,比2012年增長了17.9%。截止到2013年,我國成為連續18年遭遇反傾銷調查最多的國家以及連續8年遭遇反補貼調查最多的國家。

破解這些難題,加快實現從知識產權大國向強國轉變,迫切需要完善創新發展體制機制,加強知識產權保護與運用。《若干意見》的重要意義在於,針對突出問題,通過深化改革破解難題,釋放創新創造活力,加快建設知識產權強國,有助於更好發揮知識產權制度激勵創新作用,保護和激發大眾創業、萬眾創新積極性,推動經濟保持中高速增長、產業邁向中高端水平。

二、基本思路

《若干意見》着眼於深化知識產權領域改革,進一步完善知識產權體制機制,通過簡政放權釋放創新創造活力,更好發揮知識產權制度激勵創新的基本保障作用,為培育新的增長動力和國際競爭新優勢提供有利條件,加快推進知識產權強國建設。

《若干意見》提出,按照“堅持戰略引領、堅持改革創新、堅持市場主導、堅持統籌兼顧”的原則,深入實施國家知識產權戰略,深化知識產權重點領域改革,鼓勵和激發大眾創業、萬眾創新,為實施創新驅動發展戰略提供有力支撐。其中,支撐創新驅動發展戰略和“一帶一路”等戰略實施是加快建設知識產權強國的主要目標。要按照國家戰略要求,推動提昇知識產權創造、運用、保護、管理和服務能力,深化知識產權戰略實施,提昇知識產權質量,實現知識產權領域從大向強、從多向優的轉變,實施新一輪高水平對外開放,促進經濟持續健康發展。同時,知識產權事業發展仍然面臨一些體制機制障礙,需要破除制約知識產權事業發展的障礙,改革創新體制機制,着力推進創新改革試驗。加快完善中國特色知識產權制度強化分配制度的知識價值導向,充分發揮知識產權制度在激勵創新、促進創新成果合理分享方面的關鍵作用,推動企業提質增效、產業轉型昇級。另外,正確處理好市場和政府的關係,發揮市場配置創新資源的決定性作用,強化企業創新主體地位和主導作用,促進創新要素合理流動和高效配置。同時,加強知識產權政策支

持、公共服務和市場監管,加快簡政放權、放管結合、優化服務,着力構建公平公正、開放透明的知識產權法治環境和市場環境。做到“兩個統籌”:統籌國際國內創新資源,加強全球開放創新協作,積極參與、推動知識產權國際規則制定和完善,構建公平合理國際經濟秩序,為市場主體參與國際競爭創造有利條件,實現優進優出和互利共贏;統籌國內不同區域知識產權綜合實力的提昇,形成若干知識產權領先發展區域,培育我國參與國際競爭的知識產權新優勢。

《若干意見》提出,到2020年,知識產權重要領域和關鍵環節改革取得決定性成果,知識產權授權確權和執法保護體系進一步完善,基本形成權界清晰、分工合理、責權一致、運轉高效、法治保障的知識產權體制機制,知識產權創造、運用、保護、管理和服務能力大幅提昇,創新創業的環境進一步優化,逐步形成國際競爭的知識產權新優勢,基本實現知識產權治理體系和治理能力現代化,建成一批知識產權強省、強市,知識產權大國地位得到全方位鞏固,為建成有中國特色、世界水平知識產權強國奠定堅實基礎。

三、任務措施

《若干意見》從推進知識產權管理體制機制改革、實行嚴格的知識產權保護、促進知識產權創造運用、加強重點產業知識產權海外佈局和風險防控、提昇知識產權對外合作水平等方面部署了政策措施,加強深化知識產權領域改革頂層設計,解決知識產權領域突出問題,加快推進知識產權強國建設。

1. 推進知識產權管理體制機制改革

我國知識產權管理體制是伴隨改革開放要求,分領域各自形成並延續至今的。國家知識產權局以及知識產權各相關部門密切配合,加強協作,共同推進知識產權工作。尤其是,2008年《國家知識產權戰略綱要》頒佈實施後,國務院批覆建立國家知識產權戰略實施工作部際聯席會議制度,負責統籌協調戰略實施工作。戰略實施以來,部際聯席會議發揮了重要作用,推動各地區各部門實施戰略,取得明顯成效。同時,隨著創新驅動發展戰略的實施和開放型經濟的深入發展,現有體制機制已經不利於進一步提高行政效能和執法保護水平,不利於降低企

業成本，政府履行知識產權社會管理、市場監管和公共服務職責難以形成合力，已經越來越不適應發展需要。因此，黨的十八屆五中全會明確部署，“深化知識產權領域改革”。可以說，改革知識產權體制機制是大勢所趨，勢在必行。

由於知識產權涉及領域越來越廣，情況更加複雜，加快推進知識產權強國建設需要對聯席會議工作機制進一步完善。未來，將由國務院領導同志擔任召集人，提高知識產權工作的協調層次。另一方面，《若干意見》同時提出，積極研究探索知識產權管理體制機制改革，授權地方開展知識產權改革試驗，鼓勵有條件的地方開展知識產權綜合管理改革試點，也就是推動實現各類知識產權的統一管理、綜合執法，為未來進一步的改革夯實基礎，摸索經驗。

推進知識產權管理體制機制改革的重大政策還包括建立重大經濟活動知識產權評議制度，這是實現知識產權科學管理的一個重要制度創新。知識產權評議是以知識產權競爭情報分析為基礎，結合產業發展、市場競爭、政治環境等因素進行綜合分析和研判，對經濟活動的可行性、潛在風險、市場價值、實施方式等進行評估、核查與論證，並提出合理化對策建議，為政府和企事業單位開展經濟科技活動提供諮詢參考。開展知識產權分析評議可以顯著提高創新效益，減少投資和創新風險，為企業在市場上合理佈局知識產權和政府科學決策提供有效支撐，是不少發達國家的普遍做法。目前，我國重大經濟科技活動的決策水平仍然不高，知識產權信息支撐決策的作用還沒有充分發揮。由於缺乏知識產權評議環節或者評議工作不到位，一些項目上馬後直接面臨知識產權糾紛。很多經濟科技和貿易項目以及人才引進項目由於未能規避知識產權風險而失敗，甚至造成重大損失。2011—2015年，國家知識產權局開始組織在全國開展知識產權評議試點工作。實踐證明，知識產權評議在經濟科技活動中作用明顯。提高了重大項目的科技研發效率，有效防控了技術引進等活動的風險，支持了科技成果轉化等項目的科學決策，支撐了科技人才引進。因此，需要進一步完善知識產權評議政策，建立知識產權評議制度，將其應用於我國重大經濟科技活動中來。

推進知識產權管理體制機制改革的重大政策還包括改善知識產權服務業及社會組織管理。目前，我國知識產權服務業

開放程度仍有待提高，知識產權服務業的社會監督手段不足。根據現行規定，專利代理機構的股東或合伙人必須是專利代理人，法人或非專利代理人不能成為專利代理機構的股東，在一定程度上限制了專利代理行業壯大。行業無序競爭已經成為制約知識產權服務業發展的重要因素。2012年全國知識產權服務業調查報告顯示，知識產權服務機構在實際經營過程中遇到的主要困難中，市場競爭環境問題排名第二，佔據42.8%。因此，有必要放寬知識產權服務業準入，通過加強專利商標代理從業人員的執業信息披露，強化知識產權服務業的社會監督手段，優化知識產權服務業的行業環境。《若干意見》針對開放程度需要提高的問題，提出擴大專利代理領域開放程度，放寬對專利代理機構股東或合伙人的條件限制；探索開展知識產權服務行業協會組織“一業多會”試點。《若干意見》針對社會監督需要加強的問題，提出完善執業信息披露制度，及時公開知識產權代理機構和從業人員信用評價等相關信息。同時，針對著作權集體管理組織，專門提出規範著作權集體管理機構收費標準，完善收益分配制度，讓著作權人獲得更多許可收益。

2. 實行嚴格的知識產權保護

我國一直高度重視知識產權保護。隨着國家知識產權戰略的深入實施，保護知識產權的行政執法力度不斷加大，司法審判效率不斷提高。尤其是，自黨中央、國務院做出推進大眾創業萬眾創新戰略部署以來，知識產權保護力度不斷加大，保護效果持續向好。2015年1—10月，專利行政執法辦案總量達21355件，同比增長57.9%。北京、上海、廣州三地知識產權法院自成立至今年8月20日，共受理各類知識產權案件10795件，審結4160件。但同時，在不斷涌現的創新創業熱潮和激烈的市場競爭中，知識產權侵權仍然呈現易發多發態勢。

進一步嚴格知識產權保護，應充分發揮我國體制優勢，完善行政執法和司法保護兩條途徑優勢互補、有機銜接的知識產權保護模式。知識產權行政執法和司法保護兩條途徑是我國知識產權保護的重要特點，要充分發揮知識產權行政執法快捷性、便民性和專業性等優勢，實現行政執法與司法保護的優勢互補。同時，積極探索完善法律制度和優化工作機制，推動行政執法與司法保護在證據採信、事實認定、法律適用標準等方

面加強銜接。

加大知識產權侵權行為懲治力度。依法嚴厲打擊知識產權侵權行為。一是積極解決“賠償低”問題。推動修改完善法律,提高知識產權侵權法定賠償上限,針對情節嚴重的惡意侵權行為實施懲罰性賠償並由侵權人承擔實際發生的合理開支。二是提高知識產權行政執法實效。進一步推進侵犯知識產權行政處罰案件信息公開。完善知識產權快速維權機制。加強海關知識產權執法保護。加大國際展會、電子商務等領域知識產權執法力度。三是加強知識產權保護方面的國際合作。開展與相關國際組織和境外執法部門的聯合執法,加強知識產權司法保護對外合作,推動我國成為知識產權國際糾紛的重要解決地,構建更有國際競爭力的開放創新環境。

加大知識產權犯罪打擊力度。重點打擊鏈條式、產業化知識產權犯罪網絡。中共中央、國務院《關於深化體制機制改革加快實施創新驅動發展戰略的若干意見》提出,研究降低侵權行為追究刑事責任門檻。針對危害群眾健康安全、妨礙創新驅動發展的各類侵權假冒犯罪,強化犯罪偵查手段,加大犯罪打擊力度,依法打擊侵犯知識產權犯罪,是震懾知識產權犯罪的有效途徑,是維護良好知識產權環境的必要措施。為此,《若干意見》強調,依法嚴厲打擊侵犯知識產權犯罪行為,重點打擊鏈條式、產業化知識產權犯罪網絡。同時要求,進一步加強知識產權行政執法與刑事司法銜接,加大涉嫌犯罪案件移交工作力度。針對涉外知識產權案件日益增多的現狀,《若干意見》要求加強刑事執法國際合作,完善涉外知識產權執法機制,加大涉外知識產權犯罪案件偵辦力度;加強與有關國際組織和國家間打擊知識產權犯罪行為的司法協助,加大案情通報和情報信息交換力度。

積極回應新業態、新領域創新成果知識產權保護的需求。互聯網上的知識產權侵權使得“舉證難”問題更加突出,與互聯網相關的新技術、新業態的發展對知識產權保護提出了新的挑戰,各國都在積極探索新技術、新業態發展的知識產權“回應之術”。針對這兩方面問題,《若干意見》從以下方面加以部署:一是在執法方面,提高互聯網上知識產權執法實效和預警防範能力。《若干意見》提出,加大電子商務等領域知識產權執法力度。同時提出,運用大數據、雲計算、物聯網等信息技術,加強

在綫創意、研發成果的知識產權保護,提昇預警防範能力。二是在立法方面,加強新業態、新領域創新成果的知識產權保護。研究完善商業模式知識產權保護制度,加強互聯網、電子商務、大數據等領域的知識產權保護規則研究,推動完善相關法律法規,制定眾創、眾包、眾扶、眾籌的知識產權保護政策。

3. 促進知識產權創造運用

我國發明專利申請量和商標註冊申請量連續多年居世界首位,但是,知識產權質量不高、運用效益不明顯仍然是非常突出的問題。因此,圍繞加強知識產權創造和運用,《若干意見》提出,完善知識產權審查和註冊機制,實現在綫登記、電子申請與無紙化審批,加快建設世界一流專利審查機構。完善職務發明制度,保障職務發明人權益。推動專利許可制度改革,強化專利以許可方式對外擴散。加強知識產權交易平臺建設,促進“互聯網+知識產權”融合發展。培育知識產權密集型產業,推動先進製造業加快發展。提昇知識產權附加值和國際影響力,實施專利質量提昇工程,培育一批核心專利。支持企業運用知識產權進行海外股權投資。加強知識產權信息開放利用,建設知識產權信息公共服務平臺,推動專利等信息免費或低成本開放。

完善職務發明制度。職務發明主要是企事業單位職工執行本單位任務或主要利用本單位物質條件完成的發明創造。合理的職務發明制度需要有效平衡職務發明人和單位之間的利益關係。一方面,應鼓勵和引導企事業單位依法建立健全發明報告、權屬劃分、獎勵報酬、糾紛解決等職務發明管理制度;另一方面,應提高骨幹團隊、主要發明人收益比重,保障職務發明人權益。國家知識產權局2015年會同科技部起草了《職務發明條例》草案,並已經提交國務院法制辦。

推動專利許可制度改革。全國人大常委會專利法執法檢查報告指出,2012年國內高校授權專利實施率不足三成,國有科研機構、高等院校專利轉化面臨政策、體制障礙。促進專利轉移轉化,引導通過專利許可擴散技術,已經成為加快建設知識產權強國的重要要求。推動專利許可制度改革的主要目的是,強化專利以許可方式對外擴散。首先,研究建立專利當然許可制度。專利當然許可制度,是指專利權人可以自願提出當然許可的聲明,表明許可意向和公平許可所有人的承諾,此時

可以採取統一標準進行許可。這將減少被許可人和專利權人之間的談判成本,加速知識產權轉化。這一規定在專利法第四次修改中也已充分體現。其次,完善專利強制許可啓動、審批和實施程序。鼓勵高等院校、科研院所等事業單位通過無償許可專利的方式,支持單位員工和大學生創新創業。

加強知識產權信息開放利用。目前,我國知識產權領域公共數據資源仍在某種程度上存在數據種類少、數據標準不統一、更新不及時、服務獲取不穩定、數據公開平臺不統一等問題,知識產權公共在綫服務平臺分散且易用性不高。為此,《若干意見》明確:一是推進專利數據信息資源開放共享,增強大數據運用能力;二是加強知識產權信息披露,建立財政資助項目形成的知識產權信息披露制度,加快落實上市企業知識產權信息披露制度,規範知識產權信息採集程序和內容,完善知識產權許可的信息備案和公告制度,依法及時公開專利審查過程信息;三是建設知識產權信息公共服務平臺,加快建設互聯互通的知識產權信息公共服務平臺,實現專利、商標、版權、集成電路佈圖設計、植物新品種、地理標誌等基礎信息免費或低成本開放,擴大知識產權信息服務網點,完善知識產權信息公共服務網絡。

4. 提昇知識產權對外合作水平

知識產權強國建設不僅是國內戰略部署,也是國際戰略謀劃。建設知識產權強國迫切需要加強知識產權外交,提高知識產權國際合作水平,積極參與、推動知識產權國際規則制定和完善,構建公平合理國際經濟秩序,加強全球開放創新協作。針對企業“走出去”面臨的知識產權風險問題,《若干意見》提出了加強重點產業知識產權海外佈局規劃、拓展海外知識產權佈局渠道等政策措施,建立專利導航產業發展工作機制,實施產業規劃類和企業運營類專利導航項目,繪制服務我國產業發展的相關國家和地區專利導航圖,推動我國產業深度融入全球產業鏈、價值鏈和創新鏈,推動企業、科研機構、高等院校等聯合開展海外專利佈局工作。同時,完善海外知識產權風險預警體系,提昇海外知識產權風險防控能力,加強海外知識產權維權援助。推動企業建立知識產權分析評議機制,重點針對人才引進、國際參展、產品和技術進出口等活動開展知識產權風險評估。

一方面,加強重點產業知識產權海外佈局和風險防控。《若干意見》提出,加強重點產業知識產權海外佈局規劃、拓展海外知識產權佈局渠道等政策措施,完善海外知識產權風險預警體系,提昇海外知識產權風險防控能力,加強海外知識產權維權援助。另一方面,提昇知識產權對外合作水平。爲了進一步加強知識產權對外合作,《若干意見》提出,推動構建更加公平合理的國際知識產權規則,加強知識產權對外合作機制建設,加大對發展中國家知識產權援助力度,拓寬知識產權公共外交渠道,推動知識產權服務國際化發展。

《若干意見》要求,國家知識產權局要充分履行國家知識產權戰略實施工作部際聯席會議辦公室的職責,加強部門間協作配合,會同有關部門,結合實際,制定實施方案和配套政策,加強對有關政策措施落實工作的指導、督促、檢查,推動各項措施有效落實。■

(撰稿:張鵬、劉洋、張志成)