

日本知识产权行政管理的改革及对我国的启示

□ 雷艳珍

(中南财经政法大学,湖北 武汉 430073)

摘要:知识产权行政管理是知识产权管理中最为重要的方面,目前我国知识产权行政管理体制存在的问题已经阻碍了知识产权战略的有效实施。本文分析了日本实施知识产权国家战略6年以来在知识产权行政管理方面的改革措施,认为我国应当从加强公共服务职能、建立统一的协调机构、建设知识产权中介服务三方面入手对知识产权行政管理进行改革,提高知识产权行政管理水平。

关键词:知识产权;行政管理;启示

Abstract: IP administrative management is an indispensable part of IP management. Problems existing in the current Chinese IP administrative management have blocked implementing of national IP strategy. The article analyses Japanese reform in IP administration since IP strategy and advances three suggestions to increase IP administration standard including strengthening public service function, establishing unified coordinate institute and constructing IP agent service.

Keywords: IP; administrative management; inspiration

2008年6月5日,国务院正式颁布了《国家知识产权战略纲要》,标志着我国知识产权的发展进入战略实施期。知识产权战略的有效实施离不开知识产权行政管理制度,《纲要》指出,要“健全知识产权执法和管理体制。深化知识产权行政管理体制改革,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的知识产权行政管理体制。”

一、我国的知识产权行政管理现状

知识产权行政管理是知识产权管理中最为重要的方面。从内容上讲,知识产权行政管理涵盖知识产权各个方面,是知识产权的宏观调控和微观操作;从作用来看,在于系统协调各种关系,解决各种矛盾,提高效率;从最终目的来看,在于加速知识产权工作发展,保证知识产权成果更加有效地为社会服务。

与其他财产权不同,知识产权的客体“知识产品”具有无形性。由这一特征决定了知识产权行政管理的不可替代性。

首先,知识产权的权利范围需要行政机界定,是知识产权保护的前提。知识产权在对特定的知识产品赋予垄断权时,为社会公众预留了一定的公有领域,以求实现私益和公益的平衡。知识产权行政管理的第一重作用就是合理确定知识产权的权利范

围,在不侵犯公有领域的前提下实现制度的最大激励作用。这一点在专利制度体现的尤为明显,专利的审查和授权过程就是专利行政机关确定保护范围的过程,是专利保护的前提。

其次,知识产权的变更需要行政机关进行登记,以预防纠纷。知识产品的无形性决定了大部分知识产权需要经行政机关登记,如专利权、植物新品种权、商标权等。登记不仅确定了权利范围,而且为无形财产提供了一种明确的公示方法,为知识产权的变更提供了具有公信力的证据,能够有效预防纠纷的发生。

最后,知识产权行政保护是知识产权保护的重要方面。知识产品是无形财产,属于公共产品,具有外部性,极易发生仿冒和剽窃等侵害行为。同时,侵害行为不会对知识产品产生物质上的减损,难以发觉且不易认定。因此,知识产权主体只能借助公权力维权,而难以依靠私力救济。知识产权行政保护相对司法救济而言具有成本低、周期短等优势,是权利人的优先选择,将在未来很长时间内发挥知识产权保护的主力作用。

鉴于知识产权行政管理的重要性,有必要审视现有知识产权行政管理体制存在的问题,借鉴其他国家的成功经验,更好的发挥行政管理的作用,提高我国知识产权工作的水平。

从目前我国知识产权行政管理权力的分配情况看,涉及知识产权行政管理的机关众多。在中央,国家知识产权局负责专利、集成电路布图设计的行政管理和包含;国家工商行政管理总局负责商标的行政管理和保护,并负责制止不正当竞争行为;国家版权局负责著作权的行政管理和保护;国家质量监督检验检疫总局负责原产地标记的行政管理和保护;农业部和林业局负责农林业植物新品种的行政管理和保护;工业和信息化部负责域名的行政管理和保护;海关总署负责与进出境货物有关的知识产权。在地方,知识产权行政管理机关设置更为复杂。

目前这种权力配置状况至少导致以下问题:

第一,权力配置分散。知识产权虽然种类多,但各类权利之间存在同质性。尤其是赋权性知识产权在行政管理上存在许多共同点。为此,许多国家都将赋权性权利的行政管理归到同一个行政机关名下。如美国商务部下属的专利商标局负责专利和商标的行政管理;日本经济产业省下属的特许厅负责专利(指发明专利)、实用新型、外观设计,以及商标的行政管理。在英国,贸易工业部下属的英国专利局不仅负责管理专利、外观设计、商标,而且对版权也享有行政管理权。反观我国,无论在中央还是在地方,知识产

权行政管理机关之多,几乎已经让人目不暇接。这种分散配置不仅导致行政管理成本高、效率低;而且造成行政执法力度不均;加剧了知识产权内部权利的冲突;不利于中国开展对外交流。

第二,行政管理色彩浓厚,没有充分发挥市场机制的作用。我国是由计划经济过渡到市场经济的国家,在知识产权行政管理上,计划色彩仍然很浓厚,行政干预力度大、范围广。这种做法有一定的优点,但是,行政管理的最终目的是实现创造——利用——再创造的知识循环。知识产权制度作为发达商品经济的产物,在实质上解决“知识”作为资源的归属问题,是利用市场机制进行运行的一种自我激励和调节的机制,应充分发挥市场的作用,实现知识产品的自身循环。

我国引入知识产权制度不过数十年时间,建立知识产权行政管理体制的时间更短。为了保障知识产权战略的有效实施,下文将借鉴日本在知识产权行政管理方面的改革经验,指导我国的知识产权行政管理改革。一方面,日本依靠知识产权立国迅速进行了经济发展转型,成为科技型的资本主义强国,因此日本经验值得我们借鉴;另一方面,日本与我国一衣带水,具有相同的文化和法律传统,这种借鉴具有可行性。

二、日本实施知识产权战略后的行政效率化改革

日本自21世纪初就开始了知识产权立国的战略阶段,不仅是实施知识产权立国战略最早的国家之一,而且是实施知识产权战略最为成功的国家。日本的成功很大部分离不开国内进行的知识产权行政效率化改革。

1. 知识产权行政管理的概况

从权利客体的角度来看,日本现行法律体系保护的知识产品类型包括:发明专利、实用新型、外观设计、产品形状、商业秘密、半导体集成电路、作品、植物新品种、商号、商标、地理标志。体系庞大的知识产权在日本由数个行政机关主管,形成了分立协作的行政管理格局。

经济产业省下设的日本特许厅负责发明、实用新型、外观设计的审查,以及商标的注册。特许厅管辖了9个公益法人组织,这些民间组织和机构的设立旨在加强日本政府和民间企业、团体的协作,加强跨行业民间企业团体间及与各国相关机构的合作。经济产业省还负责不正当竞争的防止,企业商号的注册。文部省下属的文化厅负责著作权的管理工作。农林水产省负责植物新品种的审查和登记,负责实施《种苗法》。软件情报中心半导体电路登记部负责集成电路的登记,该中心是一个财团法人。

2. 知识产权行政管理的效率化改革

确立知识产权战略后,日本对以效率化为目标,在行政管理方面进行了卓有成效的改革。

设置知识产权本部,加强行政协调。在中央,日本依据《知识产权基本法》设立了知识产权战略本部,作为实施日本国家知识产权战略的最高行政机构。为有效发挥战略本部的协调职能,

本部由内阁总理担任部长,官房长官以及科学技术、文化科学和经济产业部门的大臣担任副部长,其他部门的大臣以及来自社会私营部门的10名人士担任成员。本部内常设知识产权战略推进事務局。此外,战略本部还设置7个专门调查会,对热点问题进行调查,出具报告。

在地方,日本将各个经济产业局专利室升级为事務局。为了能够在每个区域普及知识产权意识和创设利用知识产权的环境,在每个经济产业局设置了作为官民中介的“区域知识产权战略本部”,制定了《区域知识产权战略推进计划》,并按该计划对中小企业实施知识产权战略提供综合性支持。此外,2006年2月农林水产省内新设“农林水产省知识产权战略本部”,并制定了《农林水产省知识产权战略》。

改革经济体制,放松管制,加强合作。就经济体制而言,日本属于市场经济国家,但是日本的市场经济属于政府强干预型。根据通产省产业政策局1997年编写的《日本经济的结构改革》,日本有将近一半的经济活动被置于政府的规制之下。为此日本多次进行政府管理体制变革,逐步放松政府对经济的管制。在实施知识产权战略的过程中,日本在加强政府指导的同时,在广度和深度上引入民间力量,强化市场机制的作用。

第一,在行政授权中引入民间检索机构。为了加快专利审查速度,2004年10月施行的《专利审查快速化法案》允许向公益法人以外的民间机关申请现有技术检索;鼓励成立民营检索机构,扩大现有技术文献检索的民间外包。第二,建立TLO和知识产权评估中心,加强产学官合作。TLO作为日本政府设立的科技中介机构,可以为大学的研究成果申请专利,并把这些专利技术转移到产业界。获得专利技术的企业通过技术创造新的商业价值,再把部分利用返回大学,作为研究资金开始新的研究活动。日本的知识产权评估中心于2006年4月由日本律师协会知识产权价值评价推进中心设置建立,是一个民间机构,对专利、商标、实用新型进行评价。这种产学官合作机制,不仅显现了行政机关的引导作用减少了行政成本,而且有效发挥了市场在配置资源方面的作用。

加强特许厅改革,提高专利审查效率。日本的知识产权行政管理改革中,对特许厅的改革成效最为显著。2004年,特许厅开始施行《专利审查快速化法案》,以加快专利申请的审查速度。日本特许厅设定的审查期限目标是:到2008年,审查期限缩短为29个月;到2013年,审查期限缩短为11个月。

为了实现这一目标,日本特许厅采取了一系列措施,包括:第一,设置推进专利审查迅速化、效率化本部;第二,增加审查人员,继续招收审查员和合同制审查员;第三,鼓励成立民营检索机构,扩大现有技术文献检索的民间外包;第四,信息公开,公布企业专利申请的相关信息和专利相关情报。到2007年日本特许厅提前实现了中期目标,该年专利审查的平均周期为28.3个月。

三、日本改革措施对我国的启示

日本实施知识产权国家战略已经有6年多时间,在知识产权行政管理上的改革富有成效,诸多措施为我国深化知识产权行政管理体制改革,推进知识产权战略的实施提供了重要启示。

1.加强知识产权行政管理机关的公共服务职能

传统的知识产权行政管理较多的关注于知识产权登记、审核等工作。在信息技术不断发展的新形势下,知识产权行政管理机关将承担更多的政治、经济发展职责,更加注重发展公共服务职能。我国可以借鉴日本的做法,从以下方面优化知识财产创造的环境。包括:第一,加强电子政务系统的建设,逐步开通提交电子专利申请书、缴纳申请费、专利维持费的网上通道,为申请人提供方便的申请渠道;第二,提高知识产权情报利用的便利性。发行各类知识产权网络公报;建立各行业的专利信息数据库,并逐步提供免费现有技术情报检索。这些服务性措施都为知识财产的创造提供了便利的环境,有利于我国在实施知识产权战略中增强知识产权的创造能力。

2.建立统一行政管理协调机构

由于知识产权的行政管理和战略实施涉及的部门众多,为了形成合力,日本在中央和地方都成立了知识产权战略本部,具体负责战略实施的统筹、协调工作。设置在内阁的知识产权战略本部以首相为统领,以科技文化、IT产业和知识产权审批领域为主导,保证了本部的权威性和高效性。

我国《知识产权战略纲要》提出了五个战略重点、七大专项任务、九大举措,这些主要内容的实施将彻底改进我国的知识产权体制、机制和制度。但是,目前我国知识产权行政管理机关还处在分散状态中。从确保知识产权战略实施的高效和权威的角度观察,我国有必要借鉴日本的做法,成立一个隶属国务院的实施国家知识产权战略领导机构,由国务院总理或分管副总理担任负责人,协调各部门的工作任务,保证战略措施的贯彻落实。

3.建设知识产权中介服务

尽管我国的专利申请量呈逐年上升的趋势,但专利转化和利用率很低。2005年1月23日,教育部发布了一份由清华大学、复旦大学等20多所高校联合完成的“大学科技成果转化的探索与实践”课题研究报告。报告显示:虽然我国高校每年取得的科技成果在6000~8000项之间,但真正实现成果转化与产业化的还不到10%。对于这一现象,我国有必要借鉴日本的做法,加强知识产权评估服务并建立TLO机制,由政府引导设立技术转移机构和知识产权评估机构作为科技中介服务机构,着重加强权利人和产业界的沟通,充分发挥市场在配置资源中的作用,提高我国知识产权转化率,将知识产权转化为现实生产力。□

注:本文受中南财经政法大学博士研究生教育创新基金资助,项目编号2008BFX25。

参考文献:

- [1]朱清平.知识产权管理学科初探[J].知识产权,2003,(04).
- [2]周福民.试论专利行政机关的调处职能[J].知识产权,1997,(06).
- [3]朱雪忠,黄静.试论我国知识产权行政管理机构的一体化设置[J].科技与法律,2004,(03).
- [4]知的財産権リンク集. http://www.jpo.go.jp/index/hizai_link.html.
- [5]Intellectual Property Strategic Program,2008. <http://www.ipr.go.jp/suishin.html>.
- [6]特許審査迅速化?効率化のための行動計画. http://www.jpo.go.jp/torikumi/hiroba/jinsokuka_patent.htm.
- [7]知的財産戦略の進捗状況——知的財産推進計画2008参考資料. <http://www.ipr.go.jp/suishin.html>.

作者简介:雷艳珍(1981年-),女,湖北广水人,中南财经政法大学知识产权研究中心博士研究生。

