

论我国知识产权行政管理体制的完善

杨美琳

(中国政法大学 民商经济法学院, 北京 100088)

摘要:知识产权已成为衡量一国综合国力和国际竞争力的重要指标,在知识产权高速发展的今天,为解决《国家知识产权事业发展“十二五”规划》中提出的“知识产权制度建设对科学发展的时代要求因应不足”的问题,亟需改革、创新知识产权行政管理体制。现行知识产权行政管理体制的实证效果表明当前体制存在问题与缺陷,我国应顺应知识产权事业现代化、体系化和国际化的发展趋势,整合知识产权行政管理部门,将统一的“二合一”管理体制作为今后的改革方向。

关键词:知识产权;行政管理体制;专利;著作权;商标

中图分类号:DF09

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)02-0068-04

管理学上将“体制”定义为“国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度”^[1]。“管理”从过程上来看,包括计划、组织、指挥、协调、控制^[2]。基于以上含义,知识产权行政管理体制可以理解为:中央和地方各级知识产权行政管理机关的组织结构及其为实现知识产权协调管理的目的在管理权限和职责方面的分配,其核心是知识产权行政管理机构的设置。知识产权行政管理体制内部各部门之间协调与否直接影响到知识产权管理的效率高低,知识产权资源的优化利用程度以及知识产权事业的发展步伐。

一、我国现行知识产权行政管理体制概况

(一)现行知识产权行政管理体制

我国现行的知识产权行政管理体制主要由中央和地方知识产权行政管理部门组成。

在中央层面,国家知识产权局及其下设的专利局是管理专利和集成电路布图设计,以及统筹协调知识产权事宜的机构;商标和著作权分属国家工商行政管理总局商标局和新闻出版署国家版权局负责。除上述外,知识产权管理中的其他客体则由其他相关的国家部门负责:不正当竞争行为由国家工商行政管理总局公平交易局的反不正当竞争处管理;地理标志归国家质量监督检验检疫总局和国家农业部管理;植物新品种权由国家农业部和林业局的植物新品种办公室负责;国际贸易中的知识产权由国家商务部负责;与科技有关的知识产权由国家科学技术部管理;与进出口货物有关的知识产权由国家海关总署负责;互联网域名则由信息产业部管理等。

同时,地方层面也是采取分别管理的方式,将专利、商标、版权等客体归属不同的与中央管理部门对应的机构负责,涉及地方知识产权局、工商行政管理局、版权局(新闻出版局)、科技局(科技厅)、技术监督局、海关等多个部门^[3]。由于各地实际情况的差异,管理机构设置也是多元化。以专利为例,管理专利工作的机构有的地方归知识产权局或专利局负责,有的归科学技术局或其下设机构负责,有的则是由地方政府设立的专门机构负责。这些管理机构有的是行政机关(如河北、江苏知识产权局,为省科技厅下属局),有的则是由直属事业单位(如北京、天津知识产权局,为政府直属独立局)^[4]。

纵向来看,现行知识产权行政管理体制从中央到地方可以分为多个管理层次。著作权由国家版权局实行垂直领导,商标由国家工商行政管理总局商标局统一注册,分级管理,有较统一的自上而下的管理体系。专利方面,地方行政管理机构有正厅级的机构(如北京、上海、湖南知识产权局),也有副厅级(如天津、河北、浙江知识产权局)、正处级(如山西、西藏、青海知识产权局)的机构,级别设置不统一。

收稿日期:2011-11-21

基金项目:国家知识产权局“知识产权行政管理工作的定位及未来发展问题研究”重点研究二组中期研究成果(2011第951号)

作者简介:杨美琳(1989-),女,河北保定人,硕士研究生,主要研究方向为工业产权法。

总体来看,我国现行的知识产权行政管理体制主要采取“分而治之”的管理方式,专利、商标、版权等归属不同部门分散管理。中央到地方各级行政管理部门呈现“多层次”的特点,不同地方层级和编制设置不同。

(二)现行管理体制的实证效果

我国现行知识产权分散管理体制形成于计划经济时代,虽有利于分工专业化,有利于开展专项活动,却不可避免地带来一系列问题,难以适应知识经济时代的发展要求。

1. 管理成本过高,资源利用率较低

我国管理知识产权相关事务多达十几个部门,每一个部门又从中央到地方设置若干级对应机构。除此之外,还设有多个协调机构、综合执法机构等。每一个机构都有其独立的组织机构、办公设施、人事编制和工作程序。运行如此庞大的机构组织形式需要耗费大量的人力、物力和财力,因此知识产权行政管理的成本过高,国家财政负担较重。同时,分散的管理体制导致了知识产权行政管理资源的配置不均,客观上导致了某些部门的资源闲置,而另一些部门的资源匮乏。如2006年的“陶小京‘电动执行机构’案”,历时11年经过一系列程序才取得专利权,其原因除了复审和诉讼的拖延,还有重要的一点在于专利审查人员相对不足、专利申请积压较多^[4]。因此,行政管理资源的分散管理不利于资源的合理分配和集中利用,易造成资源浪费,资源利用率较低。

2. 信息交流不畅,效率偏低

效率是国家行政管理工作的重要原则,需要各部门之间的配合与信息交流,而各部门之间的协作与资源共享需要一个统一的部门进行统筹管理。当前各行政管理机构各自为政,虽然国家设立了国家保护知识产权工作组和国家知识产权战略制定工作小组等协调机构,但仅为非常设性的组织机构,综合执法机构和联席会议等也是临时性的行政管理组织,都未制度化,无法起到高效统筹管理的作用。国家知识产权局虽被赋予统筹协调全国知识产权工作的职能,但实践中还是以专利管理为主,相关知识产权的管理仍分属其他部门。当前统一的知识产权行政管理机构的缺失不利于各职能部门之间的横向交流和信息资源共享平台的建立,客观上增加了行政管理协作和贯彻行政执法计划的难度,降低了行政管理的效率。

3. 产生权利冲突和灰色地带

知识产权分散管理体制下不同部门管理范围存在交叉和重叠,同一知识产权保护客体可能被赋予不同的甚至相互冲突的知识产权,不同权利主体依据各自被授权的知识产权进行不同的权利主张,便会产生权利冲突。形成这一现象的重要原因就在于不同的知识产权行政管理部门依据各自的职能对同一客体认定为不同的知识产权类型,如外观设计和著作权、商标与域名、商标和地理标志或原产地名称的权利冲突等。“金华火腿”、“白蒲黄酒”、“贵州茅台酒”等权利冲突案件的产生便是源于同一名称既被授予了商标权,又被相关机构认定为地理标志。面对权利冲突的存在,由于缺乏相应解决的规定,相关管理部门只能寻找权宜之计,如“水井坊酒案”中,驰名商标“水井坊”被授予原产地名称保护,但将其原产地名称保护限定在水井街附近的狭小区域。随后“水井坊”商标持有人四川全兴股份有限公司便迅速买下受保护地域的地皮,从而独享“水井坊”原产地名称权。但在这种情况下,商标所有人和原产地名称权利人为同一人,虽避免了权利冲突,却导致了重复授权。同时,各部门对知识产权行政管理进行条块分割,出于权利扩张和责任承担上的考虑,可能会产生有利争办、无利推诿的局面^[5],进而导致知识产权管理上的灰色地带,不利于保护知识产权权利人的利益。

4. 管理标准和执法力度不一

各知识产权行政管理部门职权范围和管理方式不同,对知识产权保护客体的管理标准不同,其保护力度亦有所差异。如版权盗版案件,不仅国家版权局有权进行保护和处罚,文化机关和工商机关也都可以进行查处,不同机构有不同的处罚手段和标准,导致同案不同处理。植物新品种权的管理同样存在此问题,我国农业部和林业局分管农业新品种权和林业新品种权,对国家制定的《植物新品种保护条例》分别有各自的实施和保护办法,导致认定方式、申请程序和审查标准的不一致。地理标志的保护上也存在国家商标行政管理部门以证明商标或集体商标保护,而国家质量监督检验检疫总局和农业部以地理标志产品进行保护的不同规定。因此,各部门不同的管理政策导致管理标准、执法力度不一,不利于树立知识产权行政管理工作的权威性和公信力。

5. 不利于建设服务型政府和开展国际交流

构建服务型政府是转变政府职能的重要方面,我国行政管理体制改革倡导公民本位和社会本位的管理理

念,把政府定位于公民和社会的服务者。知识产权行政管理部门是政府的重要组成部分,也应顺应改革方向,建设便利知识产权权利人的服务型机构。应当明确各机构管理范围,创新文化激励机制,搭建知识产权公共服务平台,简化行政申请程序,建设维权服务中心,完善纠纷解决机制,建设“亲民、便民、为民”的知识产权行政管理机构。但当前各部门条块分割,职能分散,政策不一,给相关市场主体带来不便。出现知识产权侵权或违法行为时,知识产权权利人经常要求助于多个行政主管部门,进行多个程序,增加了其维权成本。同时,经济全球化趋势加强,知识产权国际交流合作日益频繁,而我国当前的机构设置过于分散,使得其他国家在与我国进行知识产权合作时不得不判断应与众多机构中的哪一机构洽谈,或者要分别进行协商和签订协议,这为我国知识产权国际发展带来不便,不利于开展知识产权方面的国际交流与合作。

二、我国知识产权行政管理体制的完善

(一)完善的思路

当前我国知识产权事业呈现出现代化、体系化和国际化的特点,对知识产权行政管理体制的科学性提出了新的要求^{[2][30]}。

现代社会科技水平不断提高,高新技术日新月异,社会方方面面呈现出现代化的迹象,知识产权行政管理体制也应及时做出变革。除了要提高知识产权行政管理的网络化、信息化和自动化水平,更需要简化管理程序,完善管理政策,创新管理方式,从而节约管理资源,提高管理效率,便于知识产权权利人的注册申请,满足知识产权现代化的需求。

知识经济时代“财产的非物质化革命”进程的加快,使得知识产权的权利体系不断扩张,域名权、商品化权、信用权等新的权利类型不断出现。这此背景下,知识产权制度随之愈加体系化,对行政管理系统的统一性要求更高,这无疑增加了现代知识产权管理的难度,更需要有统一的知识产权行政管理体制来进行科学管理。

同时,经济全球化背景下,各国知识产权国际合作不断加强,我国知识产权行政管理体制也需顺应国际发展趋势,以便更好地参与国际竞争。TRIPs 协议等国际公约鼓励各国管理机构有效管理本国知识产权事业,积极参与知识产权国际合作。有学者统计得出:全球约有 180 多个国家和地区采取“二合一”体制,74 个国家和地区实行“三合一”体制,而类似我国采取“分而治之”的分散管理体制的不到 10 个国家^[6]。所以从全球范围来看,设立统一的知识产权行政管理机构为主流,更有利于国家整合行政管理资源,制定和实施知识产权国内外贸易政策,促进国际合作,顺应知识产权管理国际发展规律。

(二)完善的原则

科学合理的知识产权行政管理体制是知识产权管理事业的基石,任何体制的构建都需要有一定的原则来指导。作为体制构建的核心和基础,知识产权行政管理机构设置需遵守以下基本原则:

1. 综合管理、相互协作

知识产权管理是一项综合、复杂的系统工程,涉及多个部门,多个层级,多个方面,需要有统一的综合领导机构,合理设置、分工明确的管理部门,以及各部门之间的相互配合,相互协作,唯此才能实现知识产权管理的效率最大化。我国现有知识产权管理体制机构繁杂,各部门分散管理,各司其职,易出现权力重叠和管理空白等现象,知识产权行政管理体制构建需要设立统一的综合领导机构,从而合理分配管理权限,避免机构重叠、管理冲突以及条块分割导致的灰色地带。各部门之间也要加强信息交流和相互配合,建立沟通和协调机制,努力构建一个有机统一的、高效的、协调的知识产权行政管理系统。

2. 精简建制、高质高效

精简行政管理体制是知识产权行政管理体制改革的重要环节。精简和规范各管理机构,减少行政层级,降低行政成本,可以有效解决职责交叉、政出多门问题。我国正努力构建服务型政府,这就要求行政管理机构高质高效地对国家和社会事务进行管理。为最大程度地保障知识产权权利人和相关利害关系人的合法权益,同时维护社会公共利益,知识产权行政管理机构应合理设置,讲究工作效率,切实提高为民服务的质量和时效性。

3. 分工合理、权责一致、监督有力

知识产权管理的系统性和专业性要求在统筹管理下合理划分管理范围,明确管理职责,促使各部门各司其

职并相互协作,以产生最大化的合力效应。同时,根据依法行政原则,有权必有责,职权和责任需一致。一个机构有多大责任,就应赋予多大职权;有多大职权,就应承担多大责任。权责一致是行政管理法治化和现代化的必然要求。对知识产权行政决策和行政执法等行为要加强监督,建立公开、透明的行政管理制度,以解决某些方面权力过于集中,权力滥用、保护不力、执行不力等问题。有效的监督是知识产权行政管理科学化和规范化的保障。因此,知识产权行政管理体制改革应明确各机构管理权限和责任,合理分配管理任务,科学制定管理方案和程序,完善各部门协调机制,完善行政执法机制,设立督促有力的监管部门,促进我国知识产权的创造、运用、保护和管理能力。

三、我国知识产权行政管理体制的选择

为顺应知识经济时代对制度建设的新要求以及国家“大部门体制”的改革趋势,须改革现行的知识产权行政管理体制。

我国应借鉴西方国家“二合一”的知识产权行政管理体制,将职能相同或相近的部门整合、归并为一个较大的部门,以减少机构重叠、职责交叉,增强政府履行职能的能力^[7]。需建立一套“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:国家知识产权局作为知识产权综合管理部门,对全国知识产权事业进行宏观领导和统一管理,下设工业产权局和版权局分管工业产权(专利权、商标权、地理标志等)和著作权及邻接权,同时可以根据现实需要设立知识产权行政管理协调部门,促进各部门的沟通和协作。

唯有变革我国知识产权行政管理体制,创新组织结构,才能解决现行体制存在的问题,优化知识产权制度文化环境,促进知识创造,建设知识产权强国。

参考文献:

- [1]马得清.体制的母体属性及其生产和培育功能简论[EB/OL].(2011-07-20)[2012-02-16].<http://blog.gmw.cn/blog-36887-358679.html>.
- [2]罗国轩.知识产权管理概论[M].北京:知识产权出版社,2007.
- [3]刘小成,张珏,赵静.关于完善地方管理机构的思考[J].安徽科技,2005(9):26.
- [4]张帆.工程师专利申请11年获批,矛头直指制度缺陷[EB/OL].(2006-10-11)[2012-02-16].<http://news.sohu.com/20061011/n245720299.shtml>.
- [5]戴琳.论我国的知识产权行政保护及行政管理机构设置[J].云南大学学报:法学版,2010(6):52.
- [6]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(3):83.
- [7]王永霞,李建平.积极稳妥地探索实行职能有机统一的大部门体制[EB/OL].(2008-02-28)[2012-02-16].http://news.xinhuanet.com/politics/2008-02/28/content_7684365.htm.

On Improvement of the Administrative System of Intellectual Property Rights

Yang Meilin

(CCE Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The development of intellectual property rights (IPR) has now become a key reference point of the comprehensive national strength and international competitiveness of a country. With the burgeoning of the IPR cause in China, in order to address the problem that “the administrative system of IPR cannot meet the requirements of this scientific time” proposed in “China’s Twelfth Five-Year Plan of IPR Development”, the government should reform and innovate the current administrative system, the effects of which indicate that there exist problems and defects. China should integrate the IPR administrative departments in accordance with the modernization, systematization and internalization tendency of the IP cause, and let the principle of the “two-in-one” system guide the reform.

Key words: intellectual property rights; administrative system; patent; copyright; trademark