

支持全面创新的知识产权所有权与长期使用权制度： 发展脉络、作用机理与规范构造

刘 鑫¹, 徐源梅¹, 李 雪¹, 张 栋², 毛 昊³

(1. 西南交通大学公共管理学院, 四川 成都 610031;

2. 南京理工大学知识产权学院, 江苏 南京 210094; 3. 同济大学上海国际知识产权学院, 上海 200092)

摘 要:全面创新是提升国家创新体系整体效能的战略选择,知识产权所有权与长期使用权制度是塑造全面创新发展新动能新优势、加快形成新质生产力的基础性制度保障。首先,聚焦财政资助下国有知识产权权属制度,归纳我国知识产权所有权与使用权的关系演化特征,诠释知识产权权属制度与全面创新的关系逻辑。其次,从理论上凝练知识产权所有权与长期使用权之间的协同机理,提出知识产权权属制度以“权能分置—新型‘人技’关系—成果转化—新质生产力—全面创新”的路径实现对全面创新的支持作用。最后,从支持全面创新的知识产权权属制度新规范构造的发展方向、具体内容和保障体系 3 个方面提出建议。研究结果明确了知识产权所有权与长期使用权制度和全面创新的关系逻辑与作用机理,为我国相关制度的规范构造提供参考。

关键词:全面创新;国有知识产权;新质生产力;所有权与长期使用权;规范构造

中图分类号:F204;G306.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2024)08-0027-11

Intellectual property ownership and long-term use right system which support all-round innovation: Development venation, action mechanism and standardized construction

LIU Xin¹, XU Yuanmei¹, LI Xue¹, ZHANG Dong², MAO Hao³

(1. School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031, China;

2. School of Intellectual Property, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing 210094, China;

3. Shanghai International College of Intellectual Property, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: All-round innovation is a strategic choice to improve the overall efficiency of the national innovation system, and the intellectual property ownership and long-term use right system is the institutional guarantee to shape the new driving force and new advantages of all-round innovation. Firstly, this paper focuses on the state-owned intellectual property ownership system, summarizes the evolution characteristics of the relationship between intellectual property ownership and long-term use right in China, and interprets the theoretical logic of the relationship between intellectual

收稿日期:2024-03-07 修回日期:2024-05-13

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(21FGLB064);四川省哲学社会科学基金一般项目(SCJJ23ND188);四川省科技规划项目软科学一般项目(23RKX0377);国家自然科学基金应急管理项目子课题三(72341004);科技协同创新四川省软科学研究基地资助项目。

作者简介:刘鑫(1988—),男,陕西宝鸡人,博士,西南交通大学公共管理学院研究员、博士生导师,研究方向为科技创新政策、知识产权。

property ownership system and all-round innovation. Theoretically, the synergistic mechanism of intellectual property ownership and long-term use right is concise. The improvement of the intellectual property ownership system needs to fully respect and follow the inherent laws of science and technology and economic development. Secondly, the intellectual property ownership and long-term use right system supports all-round innovation through the path of “separation of power and function-new ‘human-technology’ relationship-achievement transformation-technological innovation-all-round innovation”. Finally, this paper puts forward specific policy suggestions from the development direction, the specific content and the guarantee system of the new norm construction of state-owned intellectual property. On the one hand, this paper clarifies the relationship logic between the intellectual property ownership and long-term use right system and all-round innovation, as well as the mechanism of the system’s effect on all-round innovation. On the other hand, based on the practical predicament, this paper puts forward the direction and path of the structural norms of the intellectual property ownership and long-term use right system in China, providing a reference guide for the improvement and implementation of the system.

Key words: all-round innovation; state-owned intellectual property; new quality productivity; ownership and long-term use right; standardized construction

全面创新是提升国家创新体系整体效能的战略选择。党的二十大报告进一步强调要“加强知识产权法治保障,形成支持全面创新的基础制度”。关于全面创新,可以追溯到 2014 年 8 月,中央财经领导小组第七次会议首次提出“要推动以科技创新为核心的全面创新”;党的十八届五中全会明确阐述全面创新的内涵。这一系列重要论述从国家层面赋予全面创新在国家发展全局中的战略地位,也强调了科技创新在全面创新中的核心引领作用。制度创新经济学认为,制度好坏与否直接影响创新效率的提高,这决定了全面创新的实现离不开基础性的制度创新,知识产权制度扮演着关键角色^[1-3]。本文聚焦国有知识产权,即政府财政资助下公立科研机构形成的具有国有资产属性的职务科技成果知识产权,这是目前我国知识产权权属与科技成果转化制度实践中的堵点和难点。明确国有知识产权相关利益主体权利,保障国家、单位与科研人员的权益,打通科技成果知识产权保护运用全链条,促进以科技创新为核心的全面创新,是一个值得持续探究的理论和现实问题。基于此,本文聚焦两个问题:其一,知识产权所有权与长期使用权制度(以下简称“权属制度”)的协同机理及其与全面创新的关系为何;其二,如何构造支持全面创新的知识产权所有权和长期使用权制度政策体系,为新质生产力的发展和全面创新的实现贡献知识产权基础性制度的独

特力量。

一、我国国有知识产权权属制度的历史发展脉络

(一)政府资助形成科技成果的知识产权归属

我国《专利法》(2020)、《科学技术进步法》(2021)等法律均涉及财政资助科技成果知识产权归属的界定。《科学技术进步法》第三十二条规定,财政资助形成的科技成果在除特定条件下授权项目承担者依法取得。我国公立科研机构多为事业单位公益二类^[4],其财政资助形成的知识产权具有公益性^[5],公民作为纳税人应享有一定权利和收益。财政部于 2019 年修订了《事业单位国有资产管理暂行办法》,提出放权的同时并未放弃“事业单位国有资产的国家所有”。《专利法》对公立科研机构受政府资助的职务科技成果权利归属也与《科学技术进步法》存在不协调。如图 1 所示,情况 A 是政府资助公立科研机构且在执行单位任务或主要利用单位物质技术条件形成的科技成果,其权属归单位,无法理冲突;情况 B 是政府资助公立科研机构且利用单位物质技术条件形成的科技成果,《科学技术进步法》规定其应法定归单位,但依据《专利法》又可法定从其约定。本文探讨的权属制度核心是指政府财政资助公立科研机构形成职务成果的知识产权,国有知识产权是指具有国有资产属性的职务科技成果知识产权,所有权与使用权是其最重要的两项权能。国有知识产权的

长期使用权是指允许科研人员在一定期限内享有政府资助下形成的具有国资属性的职务科技成果的使用权和收益权。除特殊说明外,本文所述的知识产权所有权与长期使用权均是围绕国有知识产权的制度构造与权能配置。

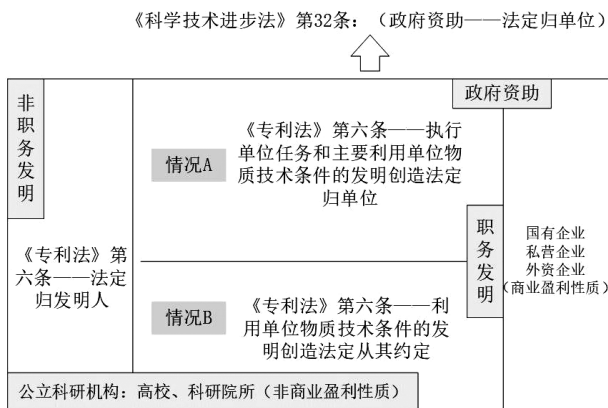


图1 财政资助形成科技成果的权属制度规范

(二)我国国有知识产权权属制度的发展脉络

在科技创新“新型举国体制”下,知识产权权属制度是实现全面创新的制度保障。新中国成立初期,公有制和计划经济体制决定国有权属制度需要保障社会主义生产和建设,科技成果归全民公有且无偿使用。知识产权权属制度以赋予发明人行政奖励的方式替代知识产权归属^①,采取“行政奖励+全民使用”的举国体制促进创新。改革开放后,专利制度规定政府资助的科技成果归国家所有,全民所有制单位持有,权利行使需要国家批准。相关行政规章制定“放权规则”^②,允许其他单位通过“有偿合同转让与使用”方式获取科技成果,将原有行政性指令转变为委托合同,通过民事权利运行规则调整二者之间的关系。科研人员在权属不变的前提下,享有转化后的部分收益,且以“一奖两酬”的形式奖励发明人。新世纪伊始,为顺应全球经贸格局和国内经济发展需求,知识产权权属制度也做出调整和改进。《专利法》(2001)

废除“持有”与“所有”区分,明确科技成果归单位所有^③。针对政府资助科技成果权属而言,科技部和财政部联合颁布《关于国家科研项目研究成果知识产权管理的规定》(2002),明确科研项目研究成果及其知识产权归单位所有。《科学技术进步法》(2007)在立法层面确认了这一规则以激励创新和成果转化。由于我国公立机构的事业单位属性,国家并未放弃事业单位不动产和动产的所有权^④。

国有知识产权权属制度正经历深化改革,体现为“权利下放、简化审批”两大特征。通过试点逐步下放国有科技成果权利归属,实行“三权下放”到“赋予科研人员职务科技成果所有权与长期使用权”(以下简称“赋权改革”)的措施,实现科技成果知识产权由单位与科研人员混合所有。这个阶段法律规章适时调整,为科技成果权利下放和简化审批提供了法律支持,展现对“个人主义”政策倾向的关注^⑤。我国知识产权权属制度历史发展脉络呈现以下特征:知识产权权利理念实现从“非公即私”的所有权对立向“公私权利混合”转变,知识产权权利关系从“全民公有”逐步转向“国家/单位所有”,进一步发展为“单位/个人共同所有”^⑥。实现“完全行政管理机制”向“行政与市场机制融合”的转变,突出表现为政府对知识产权管理的简政放权,以有限的政府机制最大程度地激发市场效能。国有知识产权权属制度的发展反映了制度经济学的核心观点:一是合理制度设计对创新与经济增长的必要性;二是这个改革过程突出以清晰、明确的产权制度和分配政策促进市场对资源的有效配置。

(三)我国国有知识产权所有权与使用权的关系演化

国有知识产权所有权与使用权的关系经历了从“完全融合—适度分离—灵活融合”的演化(见表1)。《专利法》(1984)赋予单位“持有”权,未改

① 国务院《发明奖励条例》(1963)第16条规定:“对发明的奖励采用荣誉奖和物质奖相结合的方式。”

② 1984年《国家科学技术委员会、国家经济体制改革委员会关于贯彻〈关于开发研究单位由事业费开支改为有偿合同制的改革试点意见〉的通知》确立国家财政资助项目科技成果的“放权规则”。

③ 财政部《事业单位国有资产管理暂行办法》(2006)规定:“事业单位国有资产实行国家统一所有”,其对“国有资产”的界定包括了无形资产。

变所有权归属,知识产权所有权与使用权分别在国家和单位两个权利主体手中。随着市场经济的发展,所有权与使用权逐渐融合。一是所有权与使用权在单位层面的融合,国家角色由所有权人向监管人转变。二是所有权与使用权在单位和个人间进行敏捷调整与灵活融合。国家探索实施的“赋权”制度有 3 种权力配置模式。其一,赋予科

研人员全部知识产权,实现所有权与使用权集中于个人;其二,部分赋予科研人员知识产权,在所有权共有前提下赋予科研人员长期使用权,实现所有权与使用权在单位和个人间的灵活融合;其三,在不改变所有权的前提下赋予科研人员长期使用权,实现所有权与使用权的分离,即所有权归单位,长期使用权归科研人员。

表 1 我国国有知识产权所有权与使用权的关系演化

阶段	文件名称	主要内容	所有权	使用权
早期探索 1949—1977	《中华人民共和国宪法》(1954)	国家所有制,即全民所有制	全民所有	无偿使用
	国务院《发明奖励条例》(1963)	发明归国家所有,全国各单位都可利用它所必需的发明		
基本建立 1978—1999	国家科委、国家发展改革委《关于开发研究单位由事业费开支改为有偿合同制改革试点意见》(1984)	科研成果所有权归国家,单位依合同享有使用权和转让权	国家所有	单位使用
	《中华人民共和国专利法》(1984)	专利权归全民所有制单位持有		
	《国家科学技术委员会“863”科技成果管理暂行规定》(1989)	科技成果所有权归国家,使用权和转让权由完成单位持有		
国际接轨 2000—2007	《中华人民共和国专利法》(2000)	取消“单位持有”,单位为专利权人	单位所有	单位使用 严格监管
	科技部、财政部《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》(2002)	科研项目研究成果及其知识产权,除特殊情况外,国家授予科研项目承担单位		
	《科学技术进步法》(2007)	利用财政性资金设立的科学技术基金/计划项目所形成的科技成果,除特殊情况外授权项目承担者依法取得		
战略发展 2008—2015	《促进科技成果转化法》(2015)	单位对持有的科技成果,可自主决定转让、许可或作价投资,取消转化收益上缴国库	单位所有	单位依法自主使用 (简化审批)
	《事业单位国有资产管理暂行办法》(2006)	事业单位国有资产实行国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用		
强国建设 2016 年至今	中央办公厅、国务院办公厅《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》(2016)	首次提出“赋予科研人员所有权或长期使用权”	单位所有或单位 与科研人员共同 所有	单位依法自主使用/赋予科研人员 长期使用权
	国务院《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(2018)	要求“开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点”		
	科技部等 9 部门《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案》(2020)	试点单位可赋予科研人员不低于十年的职务科技成果长期使用权		

二、知识产权权属制度与全面创新的关系逻辑

(一)多类别主导:发达国家知识产权权属制度与创新

为加强产学研合作,国外已探索形成机构主导、发明人主导和契约主导 3 种知识产权权属模式^[9](见表 2)。美国法典第 35 编《专利法》中的《专利与商标法修正案》(简称《拜杜法案》)是机构主导模式的标志性法规。该法案出台的背景是 20 世纪 80 年代美国实体经济发展停滞,弊端日益显露,而研究机构项目成果转化和硅谷等创新集聚体的建设对其经济发展有正向效应^[10-11]。在

此法案的影响下,科学界与产业界联系日渐紧密,直接或间接服务于美国技术创新与经济繁荣。瑞典精英主导模式,强调知识产权所有权归发明人,即“教授特权”。“教授特权”离不开其崇尚学术自由、禁止科学发现与财产权利相联系的理念^[12]。但这个模式使瑞典的技术创新产生了两种极端情况:一是精英群体积极寻求专利保护并参与技术转化与再研发;二是科研人员不进行专利申请,而注重通过出版物、会议进行成果发表。加拿大的契约主导模式,根据雇佣合同约定权属主体,强调以契约精神约束合作双方职责与义务,通过彼此

互利的方式改进创新过程中的协调活动^[13]。在这个模式下各大学通过独有的知识产权政策自由安排科技成果的权利归属,亦依据雇佣合同处理知识产权所有权的归属纠纷。各国的政府资助知识产权权属制度并非一劳永逸,诸多国家在不改变既有权属模式下不断创新科技成果转化的规则体系。如美国2023年12月发布《考虑行使介入权利的机构间指导框架草案》,进一步详细规定《拜杜法》的政府介入权;2024年1月,美国参议员在Efficiency to Increase Competition Act议案中指出,美国政府问责局(GAO)要简化大学和其他研究机构提交联邦资助开发的知识产权报告流程。

表2 发达国家知识产权权属配置的模式与相关法规

不同模式	国家	法律法规	核心内容
机构所有权 (政府下放给机构)	美国	《拜杜法案》 (1980)	非营利组织和企业可保留财政资助发明所有权
	法国	《创新与研究法》 (1999)	国家资助下完成的发明归单位
机构所有权 (发明人移交 给机构)	日本	《国立大学 法人法》(2004)	允许大学作为独立法人取得并自由处置科技成果
	德国	《雇员发明法》 (2002)	废除“教授优先权”,引入“雇主审查权”
发明人所有权	瑞典	《雇员发明法》 (1949)	国家资助研发的科技成果所有权一直归发明人
自主确定所有权	加拿大	—	无统一规定

(二)有条件的赋能:我国知识产权权属制度与全面创新

知识产权权属制度是在全面创新目标与要求下的制度创新,与全面创新呈嵌入关系。当前,我国逐步形成了以“有为政府+有效市场”双轮驱动创新的权属制度^[14],即“单位+个人”混合所有。一方面通过产权激励强化市场能动性;另一方面通过发挥政府制度建构作用,进一步完善国有资产和成果转化的管理与服务体制,为市场机制的发挥提供良好环境^[15]。当下的知识产权权属制度并非是模范制度,这项制度的有效发挥还需在配套政策、优化调整和贯彻落实等方面做出努力。权属制度通过提升科技创新能力与水平发展新质生产力,实现全面创新后又反哺权属制度,推动制度升级以支撑新一轮科技创新^[16]。以产权配置和

交易实现“技术—企业—产业”有效链接,促进原始创新与科技成果转化的螺旋式发展;以制度规范保障科技创新主体的创新行为与意愿,降低创新风险。

三、知识产权权属制度的协同机制及其对支持全面创新的作用发挥

(一)知识产权所有权与长期使用权两种制度的协同

知识产权所有权与长期使用权制度的有序协同是为了最大程度发挥商事领域章程之功效,为全面创新下国有科技成果的价值实现奠定扎实制度基础。权属制度的协同以最大化促进科技成果价值转化为基础导向,以兼顾公平与效率为基本原则,以合理的知识产权权能拆解为规范指引。早期知识产权法赋予知识产权排他性财产权地位,强调禁止功能的维护,却忽视了财产的动态利用。在知识经济时代,通过转化、许可、作价入股等方式实现知识产权价值转化是当前制度的核心目标。因而权属制度的协同不再拘泥于维护禁止权,应以最大限度促进知识产权价值转化为导向^[17]。权属制度的协同需要兼顾公平与效率,通过赋予科研人员署名权、报酬以及奖励的方式实现利益平衡,给予科研人员长期使用权实现科技成果的优化配置与使用,以此避免国有资产流失,提高科技成果转化效率的同时实现国有知识产权的保值增值^[18-19]。知识产权权能的合理拆解是实现规范效率最大化的有效方式。权属制度的本质是对国有知识产权进行权能解构与配置的规范指引,充分发挥二者的协同效应能有效解决科技成果在转化过程中产生的“国家风险”与“市场风险”。因此,知识产权所有权与长期使用权协同发挥作用的内在本质在于将所有权、使用权与收益权3项权能进行有机结合,在所有权合理配置的基础上更大力度地赋予科研人员长期使用权和收益权,以“适度”的所有权分割和“积极”的长期使用权、收益权配置调和3项权能之间的关系。

(二)知识产权权属制度与同领域法律规章的协同

知识产权所有权与长期使用权制度本质上

是一种产权激励制度,其制度作用的发挥并非孤立的,而是与其他制度耦合,发挥协同效应^[20]。权属制度作为产权配置的规则体系,与其它制度的协同需要综合科学研究推动、技术开发驱动与市场需求拉动的作用机理,充分尊重科技与经济发展的内在规律。“科学研究推动”强调基础研究对技术创新的推动力,技术创新是基于“基础研究—应用研究—产业化”的线性模式。权属制度与《科学技术进步法》和《专利法》的协同需要以保障科学研究的自主性与持续性为导向,重视科研人员所有权与收益权的制度性保障,激发其进行基础研究的积极性。“技术开发驱动”强调商业化的重要性,注重企业与外部市场的互动关系。权属制度与《促进科技成果转化法》的协同需要以促进科技成果转化为目标导向,合理规划各个市场主体的收益配置,以此塑造更为高效的市场组织结构。“市场需求拉动”强调科技成果商业转化需建立一个能够对市场需求作出快速响应的创新机制^[21]。因此,权属制度与《事业单位国有资产管理暂行办法》的协同需要以建立市场需求快速响应机制为导向,简化行政审批手续与国资管理限制,畅通转化渠道,还对市场行为进行约束,完善市场需求对科学研究和技术开发的反馈机制。

(三)知识产权所有权与长期使用权制度对全面创新的作用机理

权属制度对全面创新的作用机理将沿着“权能分置—新型‘人技’关系—成果转化—新质生产力—全面创新”的路径进行传导(见图2)。实现全面创新需要持续深化改革,优化支持新质生产力发展的产权制度工具箱,发挥产权二次配置的激励作用。

环节1:通过权能分置构建新型国有科技成果转化“人技”关系,尊重知识与人才的市场价值。权属制度“权能分置”体现为“所有权—长期使用权—收益权”的分离配置。权属制度通过三权分置为构建新型“人技”关系提供了权利基础与重构空间。参考土地改革中“人地”关系表述,新型科技成果“人技”关系指在促进科技成果转化的目标

前提下,基于所有权、长期使用权和收益权的重构与配置所形成的科技成果与科研人员的互动关系。其本质特征是提升科研人员的权利和话语地位,为后续成果转化和发展新质生产力环节提供技术和人才资源。

环节2:新型“人技”关系为科技成果转化提供人才、资金、技术等创新要素,实现劳动者、劳动资料与劳动对象的优化组合。新型“人技”关系的本质是持续性发挥预期利益的激励效应,通过收益权前置提升科研人员对知识产权回报的稳定预期,清晰的产权界定为科研人员投入创新研究提供收益与环境激励。技术客体在成果转化链条中本身就充当着“资本”角色,在科技成果转让、许可或作价投资收益可观的前提下,不仅会产生成果转化的经济效益,而且会作为新的资源要素反哺科研人员开展新一轮的基础研究。技术方面,以“统筹现有技术+产生新技术”两条路径为成果转化提供技术性生产资料,通过对现有技术的全面整合与协调配置,实现技术要素在成果转化过程中的流动、反馈和价值实现。

环节3:通过成果转化连接原始创新与市场应用,形成良性循环的科技创新系统,打造以创新为本质特征的新质生产力,最终推动全面创新发展新格局。基于资源配置理论视角,技术生产要素的多样化效率通过作用于劳动、资本等要素的投入产出效率而实现,即通过对技术的多场景应用、多主体复用,创造多样化的价值增量,在多次使用中突破传统资源要素约束条件下的产出极限,拓展经济增长新空间。就权属制度而言,知识技术通用与复用的特征催生生产关系向共创、共享方向发展,有利于释放多样化红利,缓解传统生产关系中的固化矛盾。权属制度中所推行的“两权”模式,把不能从所有权中辨析出的财产权利(知识外部性),与能从所有权中辨析出的财产权利(技术资产),分别纳入不同的市场机制中(共享与交易),以此解放新质生产力中可以外部性复用的部分,扫除阻碍资源要素实现通用、复用的环节障碍,从而避免科技成果要素因所有权不完整而无法流通使用的情况发生。

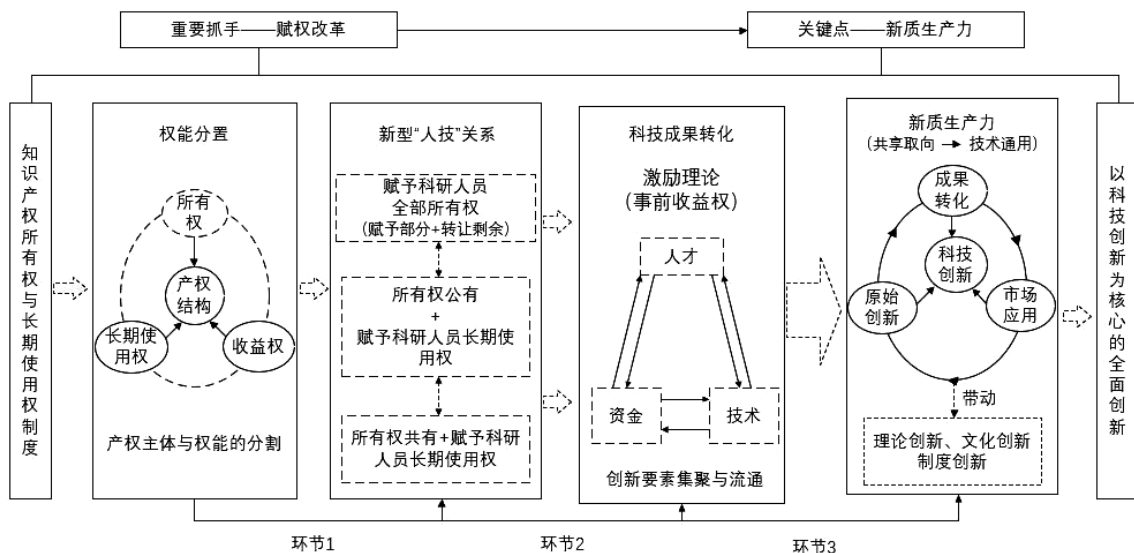


图2 知识产权所有权与长期使用权制度对全面创新的作用机制

四、知识产权所有权与长期使用权制度实施中存在的问题

（一）制度协同困境：现行权属配置模式难以支撑该制度的有效运行

现有权属制度所涉及的单位与科研人员共同申请或共有专利权的约定仍缺乏充分的法律依据，单位依法赋予科研人员权利和进行产权激励的措施亦受相关法律规章的限制。一方面，《专利法》中“单位处置权”条款并非权利的初始分配且不具备强制性，导致科研人员与单位在谈判时能力与地位不对等。权利归单位后再让渡给科研人员的权属分配规则，审批程序复杂、周期冗长，导致效率低下。另一方面，《事业单位国有资产管理暂行办法》未完全放开对科技成果的资产评估，单位仍要承担相应国有资产流失的责任，导致单位不敢依法处置知识产权。《专利法》和《科学技术进步法》都对产权激励进行了条件限制，专利未授权时尚未产生法定意义上的知识产权，导致“事前激励”功能发挥不彻底。知识产权长期使用权制度的法理基础不明晰，未对长期使用权进行清晰界定，对赋权流程和赋权后转化方式也缺乏相应规定。

（二）主体认知困境：权属制度中相关制度受众的权责关系仍未理顺

权属制度的利益相关者包括地方政府、科研

人员和高校院所。地方政府是赋权改革实施细则的制定者，目前地方政府出台的细则创新性不足，政策步调和口径不一致。一方面，地方政府对赋权改革方案缺乏科学研究，出台的政策同质性程度较高。由于尚未建立赋权改革信息共享平台，导致地方政府政策学习成本较高，政策可操作性低。另一方面，地方政府对赋权方案的重视程度和执行进度存在差异，导致改革意志和聚焦度不足。科研人员对赋权动机的认知更多倾向于利益追求，责任意识相对薄弱。赋权改革以经济收益预期激发科研人员转化积极性，但也容易造成个人过度追逐经济利益，以自创公司的方式进行成果转化并不是实现利益最大化的最优解。高校院所权属制度的参与者与执行者，部分高校与科研机构并未真正重视该制度，以中央试点高校为例，其中心工作以学术研究和教学为主，试点以来进行分割确权的专利数量占比不大，对科技成果转化应用的关注度不高。究其原因，部分高校院所决策者不愿意承担成果转化的责任与风险，且考核评价与干部晋升机制导致该主体并不在乎转化及其后续收益。部分试点高校的科技成果转化管理条例的部分条款与现行法律存在矛盾，法律意识不强。高校院所依据赋权方案形式上成立科技成果转化部门，但其实质作用并未得到充分发挥，有关中介机构未严格履行职责，解释成果转化

事项能力不足,导致科研人员对赋权程序认识不清。

(三)横向协同困境:政府职能部门存在决策分散和监管不力

知识产权所有权与长期使用权制度在全面创新背景下,还面临横向的部门协同困境。决策分散体现为中央职能部门对赋权改革的政策各有侧重,政策一致性不足。如财政部对国资具有监管职能,这与目前地方正在探索的职务科技成果单列管理制度存在制度衔接问题,中央层面尚未下放相关权利。法律对科技成果转化过程中国家介入权的规定在执行层面可操作性不高,存在实施主体不明、启动程序不当和行使条件不明晰等问题。政府职能部门监督管理赋权改革主要表现为对科技成果转化行为的监管。一方面,监管部门尚未形成完善的权属改革成果信息披露制度。《促进科技成果转化法》为加强科技管理对科技报告制度和科技成果信息系统作出规定,但这项制度以年为单位进行上报,无法及时获取转化信息确切保障相关主体知情权,导致政府监督部门不能及时纠正科研人员不正当的转化行为,威胁知识产权国家安全。另一方面,部分地区探索的单位正职领导干部持股的奖励方式与我国党员和领导干部的纪律文件精神相违背,不符合党的纪律规范条例。

五、规范构造:知识产权所有权与长期使用权制度的优化与形塑

(一)知识产权权属新规范构造的基本方向

支持全面创新的知识产权所有权与长期使用权制度构造,核心目标是构建既鼓励科研人员积极创新又保障创新成果合理利用的整体框架。具体而言,一是激励基础研究与科学创新。探索基础研究与科学发现的创造性内容受适当权能保护、取得与贡献相当收益的有效制度。如保障科技发现的长周期受益权和重复估值评奖权;可以上游基础贡献参与下游知识产权收益分配权,包括对下游知识产权收入统筹向上游基础研究成果转移分配。二是支撑有组织主体联合创新。全面创新需要大力加强有组织科研,跨单位、跨行业项

目组织需要处理好知识产权规则。有组织主体联合创新应以合理制度妥善处理知识产权确权与运营管理,共同制定知识产权权属制度和协议,规定知识产权权能,明确知识产权联合申请、保护和管理工作流程。三是支持开放式主体协作创新。开放式合作主体需要处理好知识产权共享与收益机制,参与者将各自拥有的知识产权融入到协作项目中,通过明确协议约定共享使用范围、期限以及许可使用、转让、商业运作等。设定公平合理的收益分配方案,以知识价值为导向,使知识产权所产生经济效益按照各方对创新过程的实际贡献合理分配。完善科研人员成果转化后的收益返还机制。四是驱动供应链主体接序创新。供应链接续创新中产生的知识产权需要合理的分配和共享机制,处理好利益与互竞关系,以相应的知识产权所有权或长期使用权保障各主体的创新成果权益,激励更多的创新接力。五是重视集成创新的知识产权集束管理与利用。知识产权管理不仅注重单个创新要素的产权归属,还注重有效整合配置“一体化”知识产权资源,推动产品链多要素创新和知识产权集成包管理。六是面向全生命周期创新贡献完善知识产权惠益分享。支持全过程创新的知识产权新规范的作用目标有利于以知识产权惠益激励全面创新动力,有利于对全面创新参与者减小知识产权限制或使用成本负担、减小知识产权丛林等影响提高利用效率,有利于降低申请和维持知识产权的管理成本。

(二)知识产权所有权制度的规范构造

一是完善科技成果知识产权的原始取得和继受取得制度。科技成果权属改革通过立法和政策调整,赋予科技成果创造者一定的所有权,让科研人员有越来越多支配科技成果的权能,提高其创新动力和科技成果的利用效率。权属改革规范构造既要重视所有权的原始取得,也要构建继受转让、分割、继承等方面的制度,还要在数据信息产权、科技成果交易流动和资产权益保障等方面优化基础制度和标准规范。

二是知识产权集束所有权的规范构造。知识产权集束是一系列相互关联或独立的知识产权集

合,在商业运营中集合形成战略资产和竞争资源。对同一系列创新成果应进一步规制知识产权集束的所有权归属和共享问题。技术领域的知识产权集束,可以围绕一项核心技术或产品系列申请多个层次的专利,形成专利集束,这些专利共同构建了特定领域的技术壁垒。研发合作中的知识产权集束,在国际合作项目或产学研联合体中,各方可能会共享或交换各自的知识产权集束,以实现技术互补、降低开发成本并加速市场化进程。

三是知识产权共有权的规范构造。知识产权共有可以基于协议约定,也可以因为法定事由而产生。在权利共享方面,每个共有人按照协议或法律规定享有使用、许可他人使用、转让、收益以及保护知识产权不受侵犯的权利。在责任分担方面,对于维护和行使知识产权所产生的费用、风险及法律责任,通常也需要按照共有比例或者协议约定来分担。在决策权力方面,对共有知识产权的重要处分,需要取得所有共有人的一致同意;除非另有约定,共有人一般可自行使用知识产权。在分割与清算方面,当共有关系终止时,共有人有权要求对知识产权进行估价并按各自份额进行分割或转让,或者通过支付相应对价取得独立的所有权。知识产权共有是复杂的法律关系,需要通过严谨的法律规范支持各方权益得到清晰界定和有效保障。

四是知识产权期权的规范构造。知识产权期权是允许对象在未来一定期限内以预先约定的价格或条件获得或出售特定知识产权或创新成果权益的权利,是一种新型所有权,旨在为知识产权的创造与商业化提供更多元化的要素投入和风险分担途径。全面创新中的知识产权期权涉及如下几种样态:①企业或个人可以向潜在的投资者或合作伙伴提供知识产权期权,允许他们在未来一定条件下获得技术的所有权或使用权,以此筹集资金与降低风险;②风险投资人可能会购买创业公司的知识产权期权,作为对该公司未来成长潜力的投资,如果创业公司发展良好,其知识产权的价值将显著增加,投资人可以通过行使其期权获取收益;③在多个实体共同开发新技术时,通过分配

知识产权期权可以合理分享未来的商业利益,促进各方积极参与并投入资源进行技术研发。

五是知识产权权利变更正当性的规范构造。首先,去除《促进科技成果转化法》第十九条关于科技成果完成人参与成果转化必须“在不变更职务科技成果权属的前提下”的条件限制。其次,将《科学技术进步法》第三十二条中的“项目承担者依法取得”修改为“项目承担者依法处置”,并在相关实施细则中明确“依法处置”包括单位自行取得、与科研人员共同取得以及在约定下授予科研人员取得知识产权等方式,增加“项目承担者转让专利权的,在同等条件下发明人或者设计人享有优先受让权”的有关规定。再次,修改《事业单位国有资产管理暂行办法》对国有科技成果的评估和审核规则,建立审慎和宽容并存的评估审核机制。最后,扩大《专利法》第六条中关于约定权属的科技成果范围,即执行本单位任务和主要利用单位物质条件所完成的发明创造,均由双方自行约定职务发明的权属;修改《专利法》十五条对产权激励主体的限制,将鼓励产权激励的对象从“被授予专利权的单位”扩大至“享有科技成果申请专利权利或被授予专利权的单位”,将分割确权的范围从存量专利扩展到增量专利,以促进发明创造在专利申请之前就形成较为明确的转化目标。

(三)知识产权长期使用权的规范构造

知识产权长期使用权制度是权能分置理念的体现。赋予科研人员长期使用权是避免知识产权所有权的“完全私有化”而带来公共利益受损的有效措施。基于此,长期使用权制度需要考虑平衡产权人和使用者的利益,建立有效的市场化运作机制,其制度构造应综合考虑激励创新要素、保护创新贡献主体权益,维护公共利益、国内与国际等多个方面的平衡发展。在长期使用权的制度构造方面,有用益物权化、法定许可化两个路径方向。一是物权化、法定化的构造,构建类似用益物权的用益知识产权制度。知识产权长期使用权可以设置为用益知识产权并规范原始取得、继受取得的法规。二是债权化、约定化的构造,知识产权主体根据其意志和法定条件,将使用权能借予受让主

体,通过约定为被许可人设立知识产权长期使用权及具体内容。在由单位取得科研人员劳动创造的职务成果关系中,可规制知识产权所有权人承担在法定条件下应当许可科研创造者长期使用权的义务;科研人员可根据符合的法定条件提出长期使用权申请,比如成果创造系非主要利用单位的资金或条件,或单位在一定期间未能有效实施转化,或科研人员有合理证据证明其实施成果转化的社会效益预期显著等;单位不得损害这个长期使用权。根据创造者有权使用的法理,和类似买卖不破租赁的法益规则,即使单位通过转让的方式将职务科技成果流转到其他主体,科研人员仍可基于法律规定或合同约定对该成果继续行使长期使用权。确保科研人员长期使用权的物权对抗力,有利于科技成果与科研人员长期结合发挥价值效用。支持全面创新的知识产权长期使用权制度具体构造需要综合考虑权利内容、使用方式、使用期限、地域范围、费用标准、登记审查、合作与终止条件等多个方面,统筹考虑各方权益与社会长远利益。其中,合理设定使用期限是关键之一。对长期使用权等用益知识产权,可建立登记制度,对长期使用权的申请和使用进行审查和登记。探索将长期使用权纳入市场化运作模式,通过交易、转让等方式实现长期使用权的流转。

六、知识产权权属制度新规则的保障体系与政策启示

综上所述,有必要制定国有科技成果产权改革的专门规则,确保其与现行法律规章制度的有效衔接。新规则的保障体系和政策措施应包含以下几方面内容。第一,长期使用权制度及其实施。支持创新要素贡献者和有能力有意愿实施创新转化者通过长期使用权发挥知识产权的效用福利;设定合理的费用标准和使用费率参考范围,便利化用益知识产权的登记、审查、转让、再许可规范,平衡权利人和使用者的利益与社会公共利益。第二,简明可操作的知识产权赋权与使用程序。通过科技成果确权登记制度,为科技成果权属来源和变化过程提供法律保障。构建便捷高效的科技

成果确权登记和转移转化程序,提高流转效率。第三,完善重大赋权改革事项信息共享平台和典型遴选交流机制。通过整合赋权改革过程中跨层级、跨部门、跨区域信息,提高地方政府政策学习效率与重视程度,制定可操作化的地方试点赋权改革政策。第四,多元化激励政策的配套。如科技成果知识产权及收益分享、股权激励、一次性奖励与长期分成相结合等方式,激发全链条创新主体主动开展技术创新和成果转化的积极性;坚持法治化、程序化的领导干部持股制度,对相关的廉政条例进行适当修改,使得领导干部持股合法化。第五,构建科技成果知识产权精细化管理体系。一方面,大力提升高校院所内部技术转移机构的专业性。实施对科技成果转化过程的文件标准化管理、管理职责标准化管理和操作流程标准化管理;实施高校院所成果转化中介机构人员的职称晋升与考核,提高其专业素养。另一方面,完善高校院所考核评价制度和领导干部晋升机制,将科技成果转化作为重要指标,激励高校院所领导干部积极推动科技成果转化。第六,风险与利益平衡机制。应设立成果转化风险补偿机制,鼓励科研人员在转化过程中承担适度风险,保障其享有成功转化后的长期稳定收益;引入保险产品,为职务科技成果的转化提供风险保障,减少科研人员因担心失败而不愿参与转化的情况。第七,完善政策监督与服务体系。健全项目承担者向资助机构提供知识产权报告的机制,未在期限内进行报告的项目成果国家有权收回该成果的所有权;构建以科技成果转化为导向的成果信息披露制度,强制性规定成果转化人对单位披露有关转化信息;完善科技成果产权交易市场和服务平台,提高科技成果交易的透明度和效率;强化各职能部门的协同管理,充分发挥中央科技委统一领导和统筹协调作用;健全以市场为导向的职务科技成果知识产权价值评估体系,为长周期惠益分配提供科学依据;创建公共服务平台,为科技成果的所有权和长期使用权变更、许可使用、转让等活动提供一站式服务。第八,建立可操作性的国有科技成果国家介入机制,用法律的形式规定介入实施主

体为资助机构;介入权行使条件应包括权利人在合理期限内无正当理由未实际应用研发成果和因国家利益或公共利益的需要,遵循“本土产业优先”的原则。

深化科技领域体制机制改革是实现全面创新的根本途径,赋予科研人员职务科技成果所有权和长期使用权改革正是全面深化改革的一个缩影。本文聚焦政府资助形成的国有知识产权这一对象范围,在系统梳理我国知识产权权属制度改革脉络的基础上,总结知识产权所有权与使用权两者间的关系的演化特征。进一步结合产权理论、国家创新系统理论和知识产权法律基本原理,凝练所有权与长期使用权的协同机理,以及该制度与全面创新的关系逻辑。紧贴制度实践分析制约我国知识产权所有权与长期使用权制度发挥作用的现实困境,提出优化这项制度的规范构造。为破除权属制度的现实困境、优化制度规范构造提出具体方向与路径。知识产权所有权和长期使用权作为两种权能形态相互补充、有机协作,共同构成我国科技成果赋能经济增长的压舱石,为新质生产力发展和全面创新的实现提供坚实的基础性制度支撑。

参考文献:

- [1] YOUSSEF A B, BOUBAKER S, OMRI A. Entrepreneurship and sustainability: the need for innovative and institutional solutions[J]. *Technological forecasting and social change*, 2018, 129(2): 232-241.
- [2] 黎文靖,彭远怀,谭有超. 知识产权司法保护与企业创新:兼论中国企业创新结构的变迁[J]. *经济研究*, 2021, 56(5): 144-161.
- [3] 吴汉东. 知识产权法的制度创新本质与知识创新目标[J]. *法学研究*, 2014, 36(3): 95-108.
- [4] 常旭华,陈强,李晓,等. 财政资助发明权利配置:国家、单位、个人三元平衡分析[J]. *中国软科学*, 2019(6): 13-21.
- [5] 朱艳. 国家财政资助项目成果管理的分析探讨[J]. *科研管理*, 2020, 41(9): 284-288.
- [6] 马波,何迎春. 国家财政资助项目科技成果权属的历史沿革、制度障碍和解决方案[J]. *中国科技论坛*, 2020(11): 48-55.

- [7] 乔永忠,朱雪忠,万小丽,等. 国家财政资助完成的发明创造专利权归属研究[J]. *科学学研究*, 2008, 26(6): 1181-1187.
- [8] 肖尤丹,刘鑫. 我国科技成果权属改革的历史逻辑:从所有制、科技成果所有权到知识产权[J]. *中国科学院院刊*, 2021, 36(4): 464-474.
- [9] LIU X, GE H L, CHEN G. Mixed ownership of employee inventions in China's universities: progress, issues and suggestions[J]. *Queen mary journal of intellectual property*, 2019, 9(1): 42-60.
- [10] MARKEL H. Patents, profits, and the American people the bayh-dole act of 1980 [J]. *New england journal of medicine*, 2013, 369(9): 794-796.
- [11] ADAMS S B. Stanford and silicon valley: lessons on becoming a high-tech region [J]. *California management review*, 2005, 48(1): 29-51.
- [12] 沈健. “教授特权”政策适用性研究[J]. *科学学研究*, 2022, 40(1): 37-46.
- [13] 夏杰长,刘诚. 契约精神、商事改革与创新水平[J]. *管理世界*, 2020, 36(6): 26-36, 48, 242.
- [14] 刘鑫,李婷婷,陈光. 职务发明权属“混合所有制”政策试点起作用了吗? [J]. *科学学研究*, 2020, 38(7): 1197-1206.
- [15] 刘鑫,穆荣平. 基层首创与央地互动:基于四川省职务科技成果权属政策试点的研究[J]. *中国行政管理*, 2020(11): 83-91.
- [16] 毛昊,魏洽,穆荣平. 我国专利制度体系高质量转型发展的评价标准与经验证据[J]. *中国软科学*, 2022(11): 1-12.
- [17] 翟晓舟. 职务科技成果转化收益配置中的权责规范化研究[J]. *科技进步与对策*, 2019, 36(20): 128-133.
- [18] 骆大进,王雪莹,常静. 关于科技成果转化中成果权属问题的研究与思考[J]. *中国科技论坛*, 2019(10): 164-170.
- [19] 常旭华,赵一青,陈强. 过程管理下高校专利转移绩效影响因素分析[J]. *科研管理*, 2020, 41(1): 152-160.
- [20] 乔黎黎,刘中全,任志鹏. 支持全面创新基础制度的理论与实践与逻辑框[J]. *科研管理*, 2024, 45(3): 1-9.
- [21] KIM W, KIM M. Reference quality-based competitive market structure for innovation driven markets[J]. *International journal of research in marketing*, 2015, 32(3): 284-296.

(本文责编:润 泽)