

科技成果权属改革:从所有制、所有权到知识产权

中国科学院科技战略咨询研究院 肖尤丹 中国科学院发展规划局 刘鑫

核心阅读

赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权,是当前党中央推动市场机制在配置创新资源中充分发挥决定性作用的关键性改革探索。由于我国经济体制的公有制性质,如何有效处理国家、集体与个人的关系成为我国科技成果权属制度改革的核心问题。

2020年2月,中央全面深化改革委员会第十二次会议审议通过《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》;同年5月,《方案》由科技部等9部门联合印发。《方案》在国家政策层面上首次对科技成果所有权改革中“赋什么权”“谁来赋权、赋权给谁”和“怎么赋权”等难题作出了较为明确的回应。

但从目前实践来看,“科技成果混合所有制”或“职务科技成果所有权”改革试点在力图解决国有事业单位将科技成果作为国有资产管理特殊问题的同时,观念上往往陷入了“非公即私”的所有权困境之中,将国家权力与个人权利、成果管理与成果权利尖锐对立起来,并不断加剧科技领域中行政管理政策与市场法律规则之间的割裂。究其原因,对于科技成果权属改革的历史脉络和改革价值缺乏足够清晰的认识就是其中的要害。

因此,当前亟待回溯我国科技成果权属改革的历史过程,从改革逻辑中厘清科技成果公有制、科技成果所有权与知识产权对于科技成果权属改革的制度意义,正确把握权属改革的发展规律,在历史方位中重新凝聚起继续推动科技成果权属改革的观念共识。

一、科技成果公有制——全民所有与无偿使用

当前众多观点认为,科技成果所有权的核心理念是如何分配权利,即由谁取得所有权的问题。但是从我国科技成果制度发展的实际情况来看,科技成果所有权问题并不是始于如何分配所有权或财产性权利,而是更为基础的问题——作为生产资料的科学知识与技术经验等科技成果能不能私有化,即科技成果能不能为特定单位或个人所拥有,并由此为他们带来合法的经济利益。这也就是所谓的科技成果归属是所有制问题还是所有权问题。

1. 生产资料公有制与科技成果公有制
新中国成立后,特别是随着农业、手工业和资本主义工商业经过社会主义改造,我国逐步确立了生产资料的社会主义公有制和以行政指令计划组织管理经济活动的经济体制。在科学技术领域,这一过程主要体现为强调科学研究的计划性和集体性,突出发展科学技术应当以服务于生产和社会主义建设为主要任务,以“任务”带动科学,反对将知识技能与业务本领当作争取个人名利工具的资产阶级个人主义。在科技成果性质方面,社会主义公有制直接体现为作为重要生产资料的科技成果与土地、厂房、设备等一样,归全民所有。

为此,1958年12月,《人民日报》社论《大力推广科学研究的成果》开门见山地提出,“科学技术研究成果是全体人民的财产,它应该成为全体人民向自然作斗争的有力武器”。这就意味着,科技成果归全民所有,是对科技成果生产资料本质属性在所有制上的反映,既不考虑取得成果单位和个人的所有制性质,也不考虑形成科技成果的资金来源。

之所以认为科技成果公有更有利于技术发展和充分利用,当时观点普遍认为原因在于社会主义消灭了资本主义私有制,同时也消灭了资本主义竞争中的商业秘密和创造发明的私有制,使先进技术能够在一切可以采用的部门中广泛推广。

2. 科技成果全民所有的制度涵义
为了适应科技成果全民所有的所有制要求,1963年11月国务院发布《发明奖励条例》,同时废止1950年《保障发明权与专利权暂行条例》。《发明奖励条例》第23条明确规定,“发明属于国家所有,

有无偿转让或出租”“多余、闲置的固定资产,创造性地将国家对国营企业的所有制关系转变为对国营企业资产的所有权关系。“技术有偿转让”是这一改革向科技体制的延展。1980年10月国务院颁布的《国务院关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》明确要求“为了鼓励革新技术和创造发明,保障有关单位和人员应有的经济利益,对创造发明的重要技术成果要实行有偿转让”。而实行技术有偿转让,关键就是突破科技成果全民所有、全民使用的所有制问题。

改革第一步就是突破了“全民所有”与“全民使用”直接使用的制度性关联。1981年9月,《财政部、国家科委关于有偿转让技术财务处理问题的规定》正式发布,作为首份规范科技成果有偿转让的专门性法规文件,虽然并未直接规定科技成果性质和权属,但是通过建立转让收入国家分成制度与肯定技术转让有偿合同形式,打破了科技成果全民所有与无偿使用之间的直接关联,确认了科技成果具备商品的属性。转让收入国家分成制度意味着,无偿使用只是特定历史条件下国家促进科技成果推广

科学技术转让试行条例》《工艺美术科技成果有偿转让试行办法》等3份规范技术有偿转让的法规性文件直接使用“科技成果的所有权”或“科技成果所有权”的表述。

“科技成果所有权”的提出,在体制上实现全民所有与无偿使用的脱钩,企事业单位对科技成果享有的“独立经济利益”与社会公共利益、国家利益的分离;在机制上,实现从“所有制—所有权”一体向“所有制—所有权”分离的转变。更为关键的是,“科技成果所有权”表述的出现,在制度上实现了从科技成果全民所有的无权利状态,向归属适用情形特定、主体相对具体、所有权与成果使用权、转让权、专利权等专有权利分离并存的法律权利状态转变。如,1989年5月,国防科工委发布的《国防科学技术预先研究成果管理暂行规定》,清晰体现了科技成果所有权改革的三大制度性突破。至此,基于生产资料公有制而产生的科技成果公有制问题,无论是在观念上、制度上还是机制上都不再成为制约科研单位取得科技成果权利、实施技术有偿转让的障碍。

件保护条例》(1991年)、《科学技术进步法》(1993年)、《反不正当竞争法》(1993年)、《促进科技成果转化法》(1996年)、《刑法》(1997年修订)、《植物新品种保护条例》(1997年)、《合同法》(1999年)、《公司法》(1999年修订)、《集成电路布图设计保护条例》(2001年)等法律法规的先后出台,“科技成果所有权”这一表述当初所隐含的知识产权和技术合同权益等科技成果私权涵义,逐渐被权利类型法定、权利内容具体、法律保护严格的知识产权、合同权益及其他民事权益所替代。

更为重要的是,1986年颁布的《民法通则》明确将所有权与知识产权作为两类不同的民事权利予以规定。所有权成为一类专门的民事权利,不再是完整权利、民事权利或者财产权的统称、代称,以专利权为代表的知识产权成为科技成果的主要法定权利。而且对于科技成果是否存在所有权的问题,国家科委就曾于1988年2次专门发文作出澄清。按照1988年《国家科委负责人发表谈话关于实施技术合同法涉及的技术成果评价和权属问题的说明》和《国家科学技术委员

务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确将“坚持平等保护”作为产权保护的首要原则,明确提出“坚持权利平等、机会平等、规则平等”“消除各种隐性壁垒,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任”。

3. 科技成果行政利益与知识产权的脱钩

一方面,科技成果管理与科技成果权属关系完成制度脱钩。《科技成果转化法》第九条明确规定“科技成果转化证明不作为确认科技成果权属的直接依据”。《国家科学技术奖励条例实施细则》第六条规定,“国家科学技术奖是国家授予公民或者组织的荣誉,获奖证书不作为确定科学技术成果权属的直接依据”。

另一方面,科技成果奖励与知识产权实现制度上的分离。我国1986年《民法通则》和1993年《科学技术进步法》中,曾出现过以“其他科技成果权”或“其他科学技术成果权”为名称的兜底性科技成果转化权利形式。在著作权、专利权和商标专用权等公认的知识产权类型外,1986年《民法通则》第九十七条规定了一类颇具特色的知识产权类型——发现权、发明权及其他科技成果权。与著作权、专利权和商标专用权等知识产权不同,所谓的“其他科技成果权”只具有人身权属性、只能通过向国家申请科技奖励的方式获得物质奖励,而无法通过转让、许可、作价投资等方式行使权利获得经济收益。因此,学界普遍认为“其他科技成果权”只是我国科技成果法律关系从行政科技奖励向民事财产权利转型中的一种临时性过渡规则,是长期实行科技成果转化行政管理的残留痕迹,而不是现代意义上的民事财产权利。

2007年《科学技术进步法》修订时,删除了原法第六十条中关于“其他科学技术成果权”的规定;2017年新制定的《民法总则》和2020年《民法典》也都未将这一权利再列为知识产权或民事权利的范围。

四、权利视野中的科技成果权属改革逻辑

2020年5月,十三届全国人大三次会议审议通过了《民法典》,这是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律,标志着我国权利制度进入到全新民法典时代。

而科技成果权利及其归属制度的改革之路,也正是我国民事权利制度发展变迁的直观体现。

在法律关系上,实现了从所有制关系到所有权关系的突破,这让科技成果成为民事权利的客体成为可能,让自然人、法人成为科技成果的权利主体成为可能。

在权利内容上,实现了从笼统的所有权观念到法定知识产权规则的突破,让科技成果受到严格的法律保护成为可能,让受到知识产权保护的成果成为市场要素成为可能。

在权利主体上,实现了从国家所有到单位、从单位到个人的突破,这让激励科研人员成为可能,让科技人员利用科技成果创业或者获利成为可能。

在权利归属上,实现了从行政管理调整(政府管)到依法规定和依约定确定相结合(市场管)的突破,“私权利法无禁止皆可为”的原则让权利人自主处置权利受到法律保障,而“公权力法无授权不可为”的依法行政原则让行政不当干预受到了制度的约束。

站在这样的历史时间点上,看待科技成果权属改革中的公与私的问题,需要回归当前以知识产权为核心的科技成果民事权利框架,不应混淆科技成果行政管理的事权与权利人拥有的涉及科技成果的民事权利,不应混淆政府作为民事主体基于财政科技项目资助、政府采购等市场化方式取得成果的契约权利与政府作为行政主体依据法律授权行使涉及科技成果的行政管理职权;不应混淆国有事业单位的国家所有与国有事业单位对其法人财产享有的合法权利,必须坚持行政机关对任何民事主体民事权利及其行使的干预只能以法律明确授权的方式和程序为界限。

(本文转自《中国科学院院刊》)

与科技成果有关的法律权利在我国立法中首次出现的时间



使用的一种政策选择。但长期实践证明,无偿使用科技成果并未有效促进科技成果的高效推广和广泛使用,因此需要改变这种无偿使用的方式。

改革另一步关键的突破就是,通过区分科技成果资金投入来源或限制转让范围和内容的形式,直接或间接确认了企业、事业单位对科技成果享有相对于“国家所有”的“独立经济利益”。《轻工业科技成果有偿转让试行办法》(1981年10月)、《机械工业部关于实行有领导的技术转让暂行办法》(1982年1月)采取区分投入的方式,直接明确“在社会主义制度下,企事业单位有其相对独立的经济利益;各单位凡用自筹资金和贷款发展或引进国外新技术,向其他单位转让,应当是有偿的”“凡是基层单位主要利用自有资金取得的成果,本单位均有权转让”。而《邮电部有偿转让科学技术成果试行办法》(1982年6月)、《地质矿产部技术转让试行办法》(1982年8月)则是采取限制转让范围和内容的形式,明确“有偿转让技术是技术使用的转让;转让可以是一次性的(即不再向第三方转让),也可以是多次性的”,同时限制转让成果需要符合“技术上先进、经济上合理、能应用于生产”的条件,且“国家出资从国外引进的技术、国际交流取得的技术”不能有偿转让。

2. 科技成果所有权正式提出
全民所有与无偿使用的脱钩,以及企事业单位对科技成果的“独立经济利益”,使得科技成果权利与科技成果所有权的分离成为可能。从现有公开政策文献来看,科技成果所有权这一提法在制度上直接源于1979年开始在科学技术领域试点推动的技术有偿转让改革。1980年7月发布的《江苏省科学技术研究成果暂行管理办法》和同年11月发布的《湖南省科学技术研究成果暂行管理办法》,率先在成果推广交流方面使用“所有权”来表述科技成果权属,规定“完成科技成果的单位对取得的科技成果有所有权,应受到国家保护”。在国家制度层面上,1983年发布的《化学工业部技术转让试行办法》《教育部部属高等学校

三、科技成果的知识产权——科技成果管理与民事权利归属的分离

科技成果管理逻辑,从“所有制—所有权”一体向“所有制—所有权”分离的演变,在科技政策层面上,是从政治挂帅向尊重经济规律、科技发展规律回归的“革命性变革”;在法律层面上,“所有制—所有权”分离意味着科技成果权属专门法时代来临。

全民所有或国家所有的所有制关系,体现为公有制条件下国家防止技术垄断、确保知识资源社会持续共享、维护公平竞争“公权力”规制工具,是关于科技成果权利的宪法关系。国家与企业事业单位、以及个人之间的所有权(民事权利)关系,则体现为社会主义市场经济(商品)经济条件下,国家、单位和个人等民事主体对科技成果衍生经济利益、人格利益的“私权利”配置,是关于科技成果权利的民事法律关系。按照《宪法》学者既有的观点,前者属于类似于德国基本法上的“制度性保障”,后者是作为物权而存在的民法所有权。如果要把这种“制度性保障”加以落实,国家需要制定法律技术《宪法》相关规定进行具体化。

1. 所有权与知识产权的分立

从法律规则的渊源上看,20世纪80年代提出的“科技成果所有权”,是在科技体制改革是经济改革重要组成部分的逻辑下,直接套用了土地所有权和企业所有权表述方式的制度结果。在当时的环境下,这样直接借用经济改革方式推动科技体制改革,对强化科技与经济的结合具有立竿见影的宣示效应,为相关改革的合理性提供了难以辩驳的有力支撑。同时,当时我国尚未建立起民事基本法律制度体系,以《专利法》为典型代表的知识产权法制度尚处于起草探索之中,这种借用、套用在法律上也不存在任何制度障碍。

但是,随着《专利法》(1984年)、《民法通则》(1986年)、《技术合同法》(1987年)、《著作权法》(1990年)、《计算机软

会政策法规司负责人阐述技术市场有关法律、法规和政策界限》的说明:所有权是排他权,其权利主体是特定的,义务主体是不特定的。一项技术成果,只有经申请并被授予专利权以后,专利权人才在专利权有效期内享有与所有权相类似的实施其发明创造专利的排他权。非专利技术成果使用、转让权利不同,它只存在特定的当事人之间。它没有对抗第三者的效力。因此,非专利技术成果的使用权和转让权,不是排他权利,而是非独占的权利,因而不具有法律意义上的“所有权”的属性。

至此,改革开放初期使用“科技成果所有权”的外部法律制度环境发生了重大的、根本性变化,作为制度性表达的“科技成果所有权”概念逐渐退出了国家制度层面的话语体系。

2. 知识产权持有的法律否定

2001年我国加入世界贸易组织(WTO)之后,私权话语在法律体系中进一步勃兴,作为市场经济基石的民事权利制度更臻完善,全社会知识产权保护观念特别是知识产权保护观念也日渐深入人心。其中,2000年8月《专利法》第二次修正在这方面具有里程碑意义。

这次修法完全取消了以所有制形式区分专利权“所有”和“持有”的规定,删除了“全民所有制单位转让专利申请权或者专利权的,必须经上级主管机关批准”的规定,结束了16年以来全民所有制单位取得专利权的“两权分离”,系统调整了1984年《专利法》中第六条、第十条、第十四条和第十六条的法律规定。时任国家知识产权局局长姜颖在对全国人大常委会所作的《关于《中华人民共和国专利法修正案(草案)》的说明》中,明确提出由于原法“规定中关于国有单位专利权归属的表述与国有企业改革的精神已经不相适应”,因此“没有必要再按不同的所有制,规定国有单位对其专利权只是‘持有人’,其他单位对其专利权才是‘所有人’,而只需要明确谁是‘专利权人’就可以了”。这意味着以所有制形式区别对待权利保护的方式,也已经步入历史。

2016年11月发布的《中共中央 国