



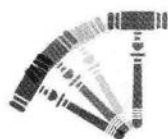
*Evaluation of Policy
on Intellectual Property*

知识产权政策评估

理论分析与实践应用

郭俊华 著

上海人民出版社



*Evaluation of Policy
on Intellectual Property*

知识产权政策评估

理论分析与实践应用

郭俊华 著

图书在版编目 (CIP) 数据

知识产权政策评估:理论分析与实践应用/郭俊华
著. —上海:上海人民出版社,2010
ISBN 978-7-208-09605-9

I. ①知... II. ①郭... III. ①知识产权法—研究—中国 IV. ①D923.404

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 206678 号

责任编辑 齐书深 孙 莺
封面设计 范昊如

知识产权政策评估:理论分析与实践应用

郭俊华 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cn)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 25 插页 2 字数 355,000

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09605-9/D·1798

定价 48.00 元

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 研究背景与意义 / 1

第二节 研究目的与内容 / 12

第三节 研究流程与方法 / 18

第一部分 理论分析:知识产权政策评估体系的建立

第二章 文献综述与理论基础 / 23

第一节 文献探讨 / 23

第二节 知识产权政策评估的理论基础 / 55

第三节 公共政策评估理论概述 / 65

第三章 知识产权政策评估体系概述 / 81

第一节 知识产权政策评估体系及其构成 / 81

第二节 知识产权政策评估的主体与对象 / 86

第三节 知识产权政策评估的类型 / 95

第四节 知识产权政策评估的环境 / 100

第五节 知识产权政策评估的流程 / 109

第四章 知识产权政策评估指标体系的构建 / 124

第一节 知识产权政策评估指标体系的设计原则与流程 / 124

第二节 知识产权政策评估的标准 / 132

第三节 知识产权政策评估指标体系的设计 / 139

第四节 知识产权政策评估指标权重的设计 / 162

第五章 知识产权政策评估的模式与方法 / 165

第一节 知识产权政策评估的模式 / 165

第二节 知识产权政策评估的方法 / 176

第二部分 实践应用：上海市专利资助政策的评估

第六章 专利资助政策概述 / 201

第一节 我国专利资助政策的发展动因 / 201

第二节 我国专利资助政策的发展现状 / 212

第三节 专利资助政策的作用机理 / 226

第七章 上海市专利资助政策评估的方案设计与实施 / 238

第一节 上海市专利资助政策的变迁 / 238

第二节 上海市专利资助政策评估指标的选择 / 245

第三节 上海市专利资助政策评估的方法 / 257

第八章 上海市专利资助政策评估的结果及分析 / 262

第一节 上海市专利资助政策评估的结果 / 262

第二节 上海市专利资助政策存在的主要问题 / 279

第三节 国内外专利资助政策的借鉴 / 288

第四节 完善上海市专利资助政策的对策建议 / 302

第九章 我国知识产权政策评估的实践与推进策略 / 308

第一节 我国知识产权政策评估的现状 / 308

第二节 推进我国知识产权政策评估工作的策略 / 313

附录一 知识产权政策评估体系设计的调查问卷 / 324

附录二 国家知识产权局关于专利申请资助工作的指导意见 / 329

附录三 上海市专利资助政策 / 333

附录四 上海市专利资助政策调查问卷 / 355

附录五 访谈提纲 / 391

后 记 / 393

第一章 绪 论

分析我国知识产权事业发展所面临的新的形势、知识产权政策及其评估实践的情况,阐明研究的理论价值和现实意义,介绍研究目的、研究内容、研究流程及研究方法。

第一节 研究背景与意义

一、我国发展知识产权事业面临的挑战

随着经济全球化进程的加快、科学技术的迅猛发展和国际竞争的日趋激烈,国家和企业的竞争优势不再单纯地取决于资源禀赋和劳动力成本,知识产权日益成为竞争的的决定性因素,在经济、社会发展中发挥着重要的作用。提高知识产权的创造、管理和运用能力,合理有效地保护知识产权,已经成为维护国家利益和经济安全的战略性武器。

20 世纪 70 年代以来,我国日益重视知识产权工作,尤其是加入世界贸易组织(WTO)以来,我国知识产权事业步入了快速发展的阶段。短短几十年间,在知识产权制度建设方面走过了发达国家上百年的历程,在知识产权创造、管理、保护、运用方面取得了举世瞩目的成绩。但是,由于我国知识产权制度建立的时间不长,与西方发达国家相比还有较大的差距,还存在许多与经济、社会发展不相适应的问题,主要表现在以下方面:知识产权制度的政策导向作用仍然不强,科研与生产仍然

存在脱节的现象;自主知识产权数量少,质量低,关键技术领域的自主知识产权和国际知名品牌尤为缺乏;优势领域知识产权未得到有效保护和应用,流失比较严重;知识产权维权的成本过高,侵权现象比较严重;知识产权交易秩序尚不规范,知识产权滥用行为对经济发展的不利影响逐步显现;企业知识产权竞争能力总体不强,在知识产权国际竞争中处于被动地位;全社会尊重和保护知识产权的意识和文化尚未完全形成,知识产权专门人才较为缺乏,知识产权服务支撑体系发展滞后等。^①

以知识产权的数量为例,虽然近年来我国知识产权的申请、登记、注册、授权量快速增长,但是其质量有待提高,技术含量有待提升。从总体看,我国拥有自主知识产权的数量偏少,大多是改进性发明,缺少基础性、原创性的发明专利。由于缺乏具有自主知识产权的核心技术,我国的产业发展存在“技术空心化”的危险。据统计,我国拥有自主知识产权核心技术的企业只占企业总数的万分之三左右,99%的企业没有申请专利,拥有自己商标的企业仅为40%,且驰名商标很少。很多企业处在有制造没有创造,有知识没有产权的状况。^②相比之下,国外企业在中国的专利申请及授权量增长很快,我国高技术领域的创新空间被挤压。

从专利申请的构成来看,发明专利是技术含量最高的专利,但是截至2010年7月,国内累计受理的专利申请中仅有23.66%为发明专利。近年来我国累计受理国外专利申请989626件,其中发明专利申请量所占的比重高达86.57%。仅日本一个国家的申请量就达到356464件,美国为238760件。再以职务发明专利的授权为例,尽管近年来我国职务发明专利授权量逐年上升(详见下表),但是国外企业在中国的授权量始终占到半数以上。2009年,我国职务发明专利授权总量为113687件,其中国外授权量为61422件,所占比重为54.03%。在生物技术、信息技术、新材料等高新技术领域,发明专利仍然为跨国公司所垄断。从专利的有效性来看,目前国内的有效发明专利累计数

① 刘仁、闫文锋:《我国知识产权事业面临新形势新机遇》, http://www.sipo.gov.cn/sipo2008/yw/2007/200804/t20080401_354787.html, 2007-01-26。

② 李薇薇:《我国仅万分之三企业拥有知识产权核心技术》, <http://scitech.people.com.cn/GB/1057/4144698.html>, 2006-02-27。

为 199 198 件,而国外在我国的有效发明专利数为 269 919 件。

表 1.1 2001—2009 年我国职务发明专利授权量

年度	授权总量	国内授权量及比重	国外授权量及比重
2001	13 069	2 612(19.99%)	10 457(80.01%)
2002	18 158	3 137(17.28%)	15 021(82.72%)
2003	31 744	6 895(21.72%)	24 849(78.28%)
2004	42 265	12 176(28.81%)	30 089(71.19%)
2005	46 316	14 761(31.87%)	31 555(68.13%)
2006	50 157	18 400(36.68%)	31 757(63.32%)
2007	59 618	24 495(41.09%)	35 123(58.91%)
2008	83 067	36 955(44.49%)	46 112(55.51%)
2009	113 687	52 265(45.97%)	61 422(54.03%)

资料来源:根据国家知识产权局网站的统计信息整理,网址:<http://www.sipo.gov.cn/sipo2008/tjxx/>。

对外专利申请标志着各国参与全球技术竞争、抢占经济科技发展制高点的能力,没有知识产权(特别是专利)就将丧失对外贸易合作的主动权。进入 21 世纪以来,我国实现了对外贸易的大飞跃。根据世界贸易组织的统计,2009 年我国出口占全球出口的比重由 2008 年的 8.9%提高到 9.6%,成为世界第一大出口国。与此同时,伴随着知识经济的深入发展和国内产业结构的调整升级,国内对外专利申请增长迅速。据统计,2009 年全球专利合作条约(PCT)国际申请量受金融危机的影响,下降了 4.5%,而我国 PCT 申请量实现逆势增长,增幅达到 30%,全年共申请 7 946 件,跃居世界第五位。

尽管我国 PCT 国际申请取得了令人瞩目的成绩,但是与一些发达国家相比,劣势仍然比较明显,技术国际竞争力仍然较弱,主要表现在以下三个方面:一是发明创造的国际化率低。通常,一个国家提出 PCT 申请的比例能够从一定程度上反映该国专利的国际竞争力。2009 年,美国本国居民的 PCT 申请产出比^①为 1:6,日本为 1:11,韩国为 1:17,而我国高达 1:30,说明我国的发明专利申请量虽然持续

^① PCT 申请产出比的计算公式为:本国 PCT 申请量/(本国居民发明专利申请量+本国 PCT 申请量)。

增长,但是具有国际竞争力的发明创造的产出效率偏低。二是专利转让和许可的比例不高。申请国外专利除了能够保护其出口产品外,还可以通过转让或许可来获利,但是我国 PCT 申请人向国外转让或许可过专利的比例不到 16%。据商务部统计,2009 年中国专有权利使用费和特许费出口 4 亿美元,进口 111 亿美元,逆差 107 亿美元。这说明我国创新主体在利用国际专利制度参与全球技术竞争、在国际技术市场形成竞争优势方面还存在明显的差距。三是专利布局的有效性不足。企业要想加快“走出去”的步伐,必须加强在海外市场的专利保护,提高 PCT 申请的数量和质量,构建从外围到核心的国际专利技术布局,但是我国企业在这方面做得还很不够,影响了海外市场的发展。据统计,我国有一半以上的申请人在国外遇到过知识产权纠纷或调查。^①

从以上分析可以看出,目前我国虽然是“知识产权大国”,但并非“知识产权强国”。在国际社会日益重视知识产权创造与保护的形势下,我国的知识产权工作也面临新的机遇和挑战。一方面,提高自主创新能力,建设创新型国家,对知识产权工作提出了更加紧迫、更加巨大的要求;另一方面,随着我国融入经济全球化程度不断加深,涉及知识产权的纠纷和争端越来越多,挑战更加严峻。

近年来,世界贸易组织与贸易有关的知识产权协议(TRIPs)将国际知识产权保护水平提高到前所未有的高度,掌握和控制关键领域、核心技术和重大装备中的知识产权成为各国竞争的焦点。美、日等发达国家纷纷制定和实施国家知识产权战略,以巩固和扩大其知识产权优势。由于国家之间的科技经济水平不同,发达国家在知识产权上的优势在较长时期内将持续存在,知识产权不平衡的状况可能进一步加剧,知识产权的竞争将更加激烈。2008 年金融危机以来,贸易保护主义抬头,能源资源压力增加,经济发展中的风险因素、不稳定因素增多,全球同时进入了深化合作期和摩擦多发期,尤其是在知识产权领域。由于技术性贸易壁垒等引发的纠纷越来越多,国内企业出口贸易频频受阻,

^① 国家知识产权局规划发展司:《我国专利国际申请调查报告》, http://www.sipo.gov.cn/sipo2008/ghfzs/ztjtb/201008/t20100804_529728.html, 2010-08-04。

一些无自主品牌、无自主设计、无核心技术的“三无”代工企业受到了巨大的冲击。所有这些,都说明加强知识产权工作刻不容缓。与此同时,金融危机也给我国知识产权事业的发展带来新的机遇,例如:促使中介机构加快转型,开展高质量专利代理服务和研发企业知识产权管理等配套服务;挖掘国外濒临破产或技术转型的企业,通过低成本收购其企业、专利技术、研发团队等模式,提升企业的技术实力,进而提升国际竞争力;依靠国家政策的指导,加速产业升级,提升产业技术创新的速度;积极引进国内外高级知识产权管理人才;激活沉睡专利;等等。

加强知识产权工作是我国经济社会发展到新阶段和完善社会主义市场经济体制的必然要求,也是进一步深化改革、扩大开放、加快发展的迫切要求,必须把握我国经济、科技、贸易等发展的要求,以及国际知识产权形势变化给我国带来的机遇和挑战,充分认识在新形势下加强知识产权工作的重要性,大力推进自主创新和创新型国家的建设,提高知识产权创造、管理、保护、运用的能力,使我国知识产权制度建设、能力建设和体制机制建设成为经济、社会发展的强大支撑和动力,把中国特色的知识产权事业推向前进。

二、知识产权政策及其评估工作亟待完善

从国家层面而言,“知识产权制度是一个社会政策的工具”^①。是否保护知识产权,对哪些知识赋予知识产权,以何种水平保护知识产权,是一个国家根据现实发展状况和未来发展需要作出的公共政策选择和安排。知识产权制度是政府公共政策的重要组成部分,其政策功能在于维护知识权利的正义秩序和实现知识进步的效益目标。^②

知识产权制度是近代商品经济和科学技术发展的产物。西方发达国家早在 17—18 世纪就开始了本国的知识产权立法进程,比中国要早

① 刘华:《知识产权制度的理性与绩效分析》,中国社会科学出版社 2004 年版,第 46 页。

② 根据吴汉东的观点,知识产权政策实质上是在国家层面上制定、实施和推进的,知识产权制度在公共政策体系中即指知识产权政策。本书对“知识产权政策”和“知识产权制度”的概念不做严格的区分。《利弊之间:中国知识产权制度的政策科学分析》,《法商研究》2006 年第 5 期,第 6—15 页。

两三百年。即使印度、巴西这样的发展中大国，建立知识产权制度也远早于中国。时至今日，知识产权制度的重要性日益突出，知识产权制度的变革与发展进入空前活跃的阶段。强化知识产权制度，已经成为世界各国发展科技、经济和增强国力的必然选择。例如：日本明确提出了从“科技立国”到“知识产权立国”的基本国策；美国将知识产权当作国家基础性的战略资源，把强化知识产权保护作为重要的竞争手段，把深化知识产权管理作为指导科技创新、经济结构调整以及产业技术结构优化升级的重要手段。

吴汉东指出，与国外相比，中国知识产权制度的发展历史，是一部从“逼我所用”到“为我所用”的制度变迁史，也是一部从被动移植到主动安排的政策发展史。

20 世纪 70 年代末至 90 年代初，我国加强了知识产权立法工作，先后制定了《中华人民共和国商标法》（以下简称《商标法》，1982 年）、《中华人民共和国专利法》（以下简称《专利法》，1984 年）和《中华人民共和国著作权法》（以下简称《著作权法》，1990 年），初步建立了知识产权法律制度体系。自 20 世纪 90 年代初至 21 世纪初，我国的知识产权制度进入了一个发展与完善的重要阶段。在“入世”前，我国全面修订了《著作权法》（2001 年）、《专利法》（1992 年、2000 年）、《商标法》（1993 年、2001 年），颁布了《植物新品种保护条例》（1997 年）、《集成电路布图设计保护条例》（2001 年）等，使中国的知识产权保护标准和水平基本达到了 TRIPs 的要求。

加入世界贸易组织以来，我国知识产权事业进入了快速发展的阶段。知识产权制度作为鼓励和保护创新的基本法律制度，在推动自主创新、建设创新型国家中发挥着重要作用。我国于 2004 年、2005 年分别成立了“国家保护知识产权工作组”和“国家知识产权战略制定工作领导小组”。以此为契机，我国的知识产权制度建设迈入了战略主动的新阶段，通过制定和实施国家知识产权战略，有效利用知识产权制度，努力缩小与发达国家的差距，实现跨越式发展。

2008 年 4 月 9 日召开的国务院常务会议上审议并原则通过了《国家知识产权战略纲要》（以下简称《纲要》），同年 6 月国务院正式颁发

《纲要》^①,标志着我国的知识产权工作进入了崭新的发展阶段。实施国家知识产权战略是中共中央、国务院根据国内外新形势做出的一项重大战略部署,是关系国家前途和民族未来的一件大事。2009年3月5日,温家宝总理在十一届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中明确指出,要继续实施知识产权战略,推进国家创新体系建设。2009年3月19日,国家知识产权战略实施工作部际联席会议办公室印发了《2009年国家知识产权战略实施推进计划》,4月15日,《2009年国家知识产权局实施知识产权战略计划》出台。一年多来,国家发改委、工业和信息化部、国家质检总局、国家工商总局、国家版权局等多个联席会议成员单位^②都出台了配套政策,全国有十几个省、自治区、直辖市出台了实施方案或意见。战略实施工作部际联席会议确定的240项推进工作进展顺利,有关知识产权政策的制定、修定和执法行动,公共服务平台建设以及知识产权宣传、人才培养和对外交流活动开展得有声有色。^③

随着国家对知识产权事业的日益重视,从国家到地方都在加快知识产权制度的建设,各类知识产权政策纷纷出台。例如:国家知识产权局门户网站的“政策法规”栏目中列示了大量的知识产权政策(详见下表);上海市人民政府于2004年颁布了《上海知识产权战略纲要(2004—2010)》,从人才培养、知识产权创新、中介服务、执法四个方面规定了上海知识产权发展的规划和目标,这是全国最早颁布知识产权战略纲要的地方政府。自该战略纲要实施以来,上海市知识产权局及相关部门制定了一系列的知识产权政策^④。2008年《国家知识产权战

① 参见国务院2008年6月5日颁布的《关于印发国家知识产权战略纲要的通知》(国发[2008]18号文)。

② 国家知识产权战略实施工作部际联席会议成员单位一共有28个,有近半数的部门已经出台了配套政策。

③ 赵建国:《回眸2009:知识产权战略助推保增长目标实现》,http://www.sipo.gov.cn/sipo2008/mtjj/2010/201002/t20100203_489453.html, 2010-02-04。

④ 2007年4月,上海市知识产权局按照促进知识产权的创造、推广知识产权的运用、强化知识产权的管理、加强知识产权的保护这四大板块,将近年来出台的27项知识产权政策及多项行动计划汇编成《知识产权——支持创新行动》。

略纲要》出台后,上海又在国家战略纲要的指导下制定了具体的实施意见^①。围绕该实施意见,上海市在 2009 年和 2010 年一共要做 50 件大事。

表 1.2 各类知识产权政策数量

知识产权政策类型	专利	商标	版权	其他
法律及行政法规	4	2	7	6
部门规章	37	14	9	21
司法解释	31	15	30	10
地方性法规	32	8	2	5
地方政府规章	31	17	3	—
部门规范性文件	195	3	—	—
地方司法文件	3	4	—	—
国家知识产权局标准	9	—	—	—
行业规定	2	—	—	—

资料来源:国家知识产权局网站,网址:<http://www.sipo.gov.cn/sipo2008/zcfg/>。

2008 年以来,各级政府对知识产权制度建设工作更为重视,《国家知识产权战略纲要》中“战略重点”的第一条就是“完善知识产权制度”,各地出台的实施意见中也纷纷将完善知识产权政策列为重要的内容。可以预见,在建设创新型国家的总政策目标引导下,随着国家层面知识产权战略的推进,国家及各地还将不断地出台各类既符合国家知识产权战略要求又体现行业及地方特色的知识产权政策,我国的知识产权政策体系将不断地调整、完善和提高。

政策评估是政策过程的重要环节,科学的政策评估是政策制定和政策执行科学化的重要保障。《国家知识产权战略纲要》颁布至今已有两年多的时间,全国第一个地方知识产权战略《上海知识产权战略纲要》实施已有六年多的时间,其他大量的知识产权政策也处在制定、实施和修订等不同的环节中。这些政策制定得是否科学?实施的效果如

^① 参见上海市政府 2008 年 9 月 23 日发布的《关于本市实施〈国家知识产权战略纲要〉的若干意见》(沪府发[2008]38 号文)。

何? 如何对现有的政策进行完善? 如何更科学地制定和执行新的知识产权政策? ……所有这些问题都有赖于科学的知识产权政策评估, 但是目前我国在这一领域的研究还很不成熟, 难以指导知识产权政策评估的实践。^①各级政府在实务操作中往往致力于知识产权政策的制定和执行, 但是很少关注政策评估工作, 即使有少数部门开展了初步的评估, 也还存在评估指标不尽科学、重效果评估忽视全过程评估等诸多问题。为此, 必须尽快建立知识产权政策评估的理论体系, 解决评估缺乏理论指导的现实问题, 积极开展评估实践, 提升知识产权政策绩效, 这对推进我国知识产权政策科学化进程和创新型国家的建设, 具有非常重要的意义。

三、研究意义

在我国大力发展知识产权事业的新形势下, 面对知识产权政策不断出台而政策评估严重滞后的客观现实, 必须大力加强知识产权政策评估工作。本书将从知识产权政策与公共政策评估交叉的视角, 构建知识产权政策评估的理论体系, 并将其应用于具体政策的评估实践, 提出推进知识产权政策评估工作的具体对策, 这些研究具有重要的理论价值和现实意义。

(一) 理论意义

政策评估是公共政策过程的关键环节, 在决定公共政策去向、配置政策资源、检验决策质量、强化政府责任等方面发挥着无可替代的作用。公共政策评估已经成为社会科学领域中最具活力的领域, 并且受到各国政府的普遍重视。

我国的政策评估研究始于 20 世纪 80 年代初, 目前仍属于相对年轻的研究领域。学术界对公共政策评估的研究还不够系统, 对一些基本的理论问题, 例如: 评估的概念、程序、标准、技术方法等, 仍处于引进、消化西方理论和方法的阶段, 研究成果数量有限、比较零散, 尚未形成有中国特色的公共政策评估理论体系, 难以承担指导政策评估实践

① 我国知识产权政策评估的研究现状详见第二章的内容。

的功能。^①与迫切的现实需求相比,我国公共政策评估知识的供给还非常短缺,政策评估研究在某种意义上说还处于“前科学”时期。^②

尽管目前的研究还很不成熟,但是理论界对公共政策评估的研究日益重视,相关的研究成果增长较快。例如:通过中国知网的题名检索共有 270 篇关于政策评估的文献(学术论文、会议论文、学位论文及工作论文),^③其中有一半以上是 2006 年以来的文献。此外,随着知识产权事业的快速发展,国内知识产权领域的研究成果非常丰硕。^④可以说,知识产权与政策评估已经成为理论界研究的两大热点,但是两者的交叉研究很少。目前关于特定领域的公共政策评估研究主要集中于科技政策、教育政策等领域,很少有知识产权政策评估方面的专门研究,难以满足知识产权政策快速发展的现实需求。^⑤

知识产权政策评估是我国知识产权与公共政策研究中非常薄弱的环节,亟须加强。本书将公共政策评估的知识引入知识产权政策领域,立足于我国知识产权政策运行的特定环境,构建知识产权政策评估的理论模型,设计知识产权政策评估的框架体系,并且通过实际政策的评估验证理论体系的有效性,这些研究将拓展现有公共政策评估的研究疆域,克服目前政策评估研究和实践中仅关注政策效果评估而忽略政策制定与实施环节评估的不足,丰富我国知识产权政策研究的理论体系,为我国开展知识产权政策评估实践提供有益的理论指导,并且为后续的研究奠定基础。

(二) 实践意义

公共政策评估在公共政策系统中发挥着重要的作用,但它是我国公共政策理论研究和实践中非常薄弱的环节。由于缺乏理论指

① 陈世香、王笑含:《中国公共政策评估:回顾与展望》,《理论月刊》2009 年第 9 期,第 135—138 页。

② 杨成虎:《我国政策评估研究中的若干问题初探》,《北京科技大学学报(社会科学版)》2010 年第 1 期,第 60—64 页。

③ 本书所述的文献检索截止时间均为 2010 年 7 月。

④ 通过知网的题名检索,关于知识产权的研究文献高达 46 212 篇。

⑤ 郭俊华、黄思嘉、吕守军:《知识产权政策评估指标体系的构建及其应用研究》,《中国软科学》2009 年第 7 期,第 19—27 页。

导,我国的公共政策评估实践具有局部性、中断性、随意性、定性化、低制度化、效果不能深入等特点^①。

知识产权政策评估是客观、公正地评价知识产权政策效果的基本途径,是及时纠正知识产权政策偏差、合理调整知识产权政策目标和手段的前提条件,也是知识产权政策走向科学化和决策民主化的必由之路。对于知识产权政策的制定者来说,缺乏科学的知识产权政策评估体系会导致其难以准确地评价政策及其实施的效果,并采取不适当的纠偏行动;对于政策对象而言,在政策评估体系缺失的情况下被动地接受政策,不利于其对相关政策的意见表达,影响其参与公共政策过程的积极性;对整个社会而言,有效的知识产权政策评估能够让公众及时了解更多的信息,有利于提升政府形象。此外,政策的制定和实施需要耗费大量的资源,不能达到预期效果就是对公共资源的浪费。因此,必须构建一套科学的知识产权政策评估体系,在政策制定者、政策对象、公众等多个主体之间建立“接口”,为知识产权政策体系的修改、更新和发展提供依据。

要对知识产权政策进行评估,首先必须建立科学的知识产权政策评估体系。但是到目前为止,我国在这一方面的实践还很少。2008年以来,随着国家和地方知识产权战略纲要的实施与推进,一些地方政府开始关注知识产权政策评估的问题,并且开展了初步的评估工作。例如:上海市知识产权局在2006年上海市知识产权软科学研究项目中专门设置了《知识产权政策评估体系研究》课题,向社会公开招标;2008年3月,上海市知识产权联席会议办公室牵头,委托上海科学学研究所、上海政法大学知识产权研究中心组成第三方独立评估组,对《上海知识产权战略纲要》(2004—2007)的实施情况开展中期评估,这是国内首次对知识产权战略纲要进行的评估;2009年,上海市知识产权局委托上海交通大学国际与公共事务学院对上海市专利资助政策进行了专门评估;2009年,辽宁省知识产权局组织力量建立了知识产权战略实施绩效评估监测网,开展对全省14个市知识产权战略实施的绩效评

① 通过知网的题名检索,关于知识产权的研究文献高达46 212篇。

价,并于2010年3月公布了《辽宁省14市知识产权战略实施绩效试评估报告》,正式启动对各市知识产权战略实施的绩效评价工作。

尽管我国已经开始了知识产权政策评估的实践探索,但是从总体上看仍处于“刚刚起步、困难重重”的阶段。首先,各级政府对知识产权政策评估的重要性认识不足,政府部门往往致力于知识产权政策的制定和实施,却忽略了对政策绩效的评估。其次,虽然有些部门开展了评估,但是由于缺乏有效的理论指导,操作中普遍存在评估指标不完善、评估主体单一、评估方法不科学等问题,影响了评估的效果,未能真正发挥政策评估的作用。本书将从理论与实证两个维度,系统探讨知识产权政策评估的问题,提升政府对政策评估工作的重视程度,促进政府部门开展评估活动,为知识产权政策评估实践提供系统的分析框架和供参考的实际案例,以缓解评估缺乏理论指导的困境。通过科学的知识产权政策评估,不断优化和完善知识产权政策体系,促进政策资源的合理配置,改善知识产权政策环境,更好地应对国际形势的深刻变化、金融危机对我国经济发展的影响,以及不断增大的知识产权保护的国内压力,加快创新型国家建设的步伐,促进我国知识产权事业的可持续发展。

第二节 研究目的与内容

一、基本概念界定

(一) 政策

政策是现代社会生活中使用的非常广泛的概念之一,西方学者对政策的经典定义较多,例如:(1)公共行政学的首创者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家,即由立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规^①;(2)政策科学的主要倡导者和创立者,哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)与亚伯拉罕·卡普

^① 转引自伍启元:《公共政策》,商务印刷馆1989年版。