

科技创新法律制度存在的问题与对策

董世龙, 薛 惠

(华中师范大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 科技创新是当今世界各国提升综合国力和企业核心竞争力的重要途径, 依靠法律制度来促进科技创新成为越来越多国家的战略选择。从科技投入、科技创新激励、知识产权保护等方面, 提出了进一步加快科技创新的制度保障。

关键词: 科技创新; 法律制度; 科技投入; 知识产权保护

DOI: 10.6049/kjbydc.2012080680

中图分类号: G301

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2013)13-0116-03

科技创新是提升国家综合国力、提高企业核心竞争力的重要举措, 它需要法律制度予以保障和激励。当前对我国科技创新法律制度的研究主要集中在科技投入、知识产权保护、财政税收政策扶持等方面, 并取得了丰富的研究成果。随着各国综合国力的竞争越来越激烈, 市场竞争越来越残酷, 科技与经济环境也在不断变化, 因此需要不断完善我国科技创新法律制度。这对于提高我国核心竞争力、提升企业市场生存能力具有重要意义。

1 我国科技创新法律制度存在的主要问题

随着科学技术在社会经济发展中的作用越来越大, 科技创新越来越受到重视, 各国相继制定科技法律来促进科技创新。新中国成立后, 我国科技创新法律制度从无到有, 经过不断修改和完善, 逐渐形成了具有中国特色的科技创新法律体系。1993年7月2日通过的《科学技术进步法》, 是我国科技领域的第一部基本法, 该法的颁布和实施推动了我国科技事业的迅猛发展。知识产权领域的《商标法》、《专利法》、《著作权法》等法律法规, 对促进我国科技发展和创新起到了重要的作用。虽然我国建立了比较完备的科技创新法律体系, 但在世界科技迅猛发展的态势下, 科技竞争形势日益严峻, 我国的科技创新法律制度也需要与时俱进, 不断完善。

1.1 部分法律法规操作性不强

法律可以保障和促进科技发展, 但在实施中其应

具有可操作性。在我国的科技创新法律体系中, 法律法规较多停留在科技口号、纲领性规定、政策呼吁的层面上, 有的法律条文有行为模式而无法律后果。这些概括性、原则性的法律法规带来了法律适用上的困难, 在一定程度上阻碍了科技创新, 影响了法律制度对科技创新活动的激励作用。例如, 《中华人民共和国科学技术进步法》对违反该法应当承担的法律责任, 仅在其“法律责任”一章中以4款法律条文作了原则性规定, 而没有指出如果没有这样做, 要承担什么样的具体法律后果。再比如, 《科技进步法》第七章“科技进步的保障”规定: “全国的研究开发经费与国民生产总值的比例逐步提高”, 但没有对比例作出明确规定。其它科技立法中也有类似问题。由于法律条文缺少具体、可操作的规定, 因此对科技创新带来一定不利影响。

1.2 科技投入比例缺乏法律依据

科技投入是科技创新活动的关键环节, 它为科技创新提供经济基础。没有雄厚的资金支持, 创新过程将难以持续。目前, 我国科技投入总量不足, 与国民经济发展需求不相适应, 而且科技投入体系不尽合理, 对科技投入经费的使用没有纳入监管。政府科技投入与GDP的比例, 近年来刚刚达到1%左右, 与发达国家3%的比例还有一定距离, 在绝对量上更只有美国的几十分之一。地方政府的科技投入也比较薄弱, 缺乏明确比例。企业作为科技创新的主体, 也缺乏科技投入动力, 研发投入比例一直较低, 个别企业的研发投入甚至为零。由于科技投入资金的短缺, 导致高新技术研发与产业化受到影响。科技投入是科技创新得以维持的重

收稿日期: 2012-06-18

作者简介: 董世龙(1973—), 男, 河南信阳人, 华中师范大学马克思主义学院博士研究生, 华中师范大学职业与继续教育学院讲师, 研究方向科技法学、科技政策; 薛惠(1984—), 女, 山西太原人, 华中师范大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向科技法学、马克思主义理论。

要基础性资源,故需要通过法律进行硬性规定,如对投入比例、投入体系、投入使用与监管等作出具体、明确的规定,这样才能确保科技投入来源的法律化、制度化,从而促进和保障科技创新可持续发展。

1.3 激励机制有待完善

良好的激励制度是调动创新主体积极性的重要因素,如果没有良好的激励机制,企业进行研发投入就会受到影响。改革开放以来,我国科技创新激励制度逐步建立,比如制定了知识产权制度、科技奖励制度和税收激励制度等,但是这些激励制度是在某个特定时期制定的,对当时的科技创新有一定的促进作用。随着时间推移,这些制度逐渐暴露出一些问题:①知识产权的归属及量化比较难。企业进行研发投入以后,通过科技人员创造性的智力劳动,形成科技创新成果,但知识产权收益分配、分配年限、分配比例以及创新团队内部的产权归属等问题有待于进一步细化;②科技创新成果缺乏科学评估。科技创新成果的价值需要得到市场的检验,目前我国科技创新成果的评估一般是由科技部门或内部进行,容易造成评估的不公正,可能带来创新成果奖励不公平、创新利益分配不公平,从而挫伤科技人员的积极性;③税收激励效果不是很理想。现行的科技创新税收制度缺乏系统性设计,较少从总体上进行规划,部分条款甚至存在冲突,削弱了税收激励的作用。此外,创新主体的知识产权所有权制度、收益分享制度等有待于进一步规范。

1.4 知识产权保护力度不够

科技创新需要知识产权制度的保驾护航。没有完善的知识产权保护制度,科技创新主体的积极性就会受到影响。我国的知识产权保护制度在促进科技创新方面取得了一定成绩,但对于侵权赔偿力度方面有待进一步加强。根据我国现行知识产权法律法规以及司法解释,对权利人的侵权赔偿一般是补偿性赔偿,侵权行为人所获取的总价值往往在进行了补偿性赔偿后,还有“剩余”。在这种情况下会带来两种后果:一是受害人得不到充分、有效的赔偿,二是不能达到有效遏制侵权行为的目的。现实生活中,很多企业认为提高核心竞争力的制胜法宝是创新,但花费了大量资金、人力和时间研发出一款新产品后,很快被他人侵权仿制,即使经过司法程序也得不到合理赔偿,这不仅给企业带来了经济损失,而且挫伤了企业从事科技创新的积极性。通过完善的法律制度保护科技创新成果,是激励企业不断创新的重要举措。

2 我国科技创新法律保障制度的完善

2.1 对科技创新法律进行修订或进行法律解释,使其具有可操作性

法律有其独特的结构模式和规范语言。由于我国

的科技进步法是在“宜粗不宜细”的指导思想下制定出来的,大多数法律条文是政策性或原则性的口号,因此,应对科技进步法以及有关的科技创新法律进一步修订或进行立法解释、行政解释或司法解释,比如明确规定国家在科技创新过程中的责任和义务,各级政府的科技创新投入比例,科技创新基金的设立、管理和监督、投入产出的绩效评估,对中小型企业创新活动的各种支持方式,科技创新中介机构的建设与运营管理,激励科技创新的金融、财政、税收等具体优惠措施等。此外,按照法律的逻辑结构,明确规定适用条件、行为模式、法律后果,以及政府机关不作为的法律责任。

2.2 完善科技投入法律制度,确保科技创新投入来源规范化

科技投入水平是衡量科技创新能力的一个重要指标。当今世界各国都在努力加大科技投入力度,科技对经济快速发展的作用也越来越受到世界各国的重视。然而要从制度层面保障科技创新资金的来源,必须制定完善的法律法规,用法律促进科技创新和经济发展。在现行金融体制下,科技投入的资金来源主要包括国家财政投入、企业自有资金和其它方面的资金。国家财政投入主要用于基础研究、前沿技术研究和共性技术研究。为了确保基础研究领域的资金投入,我国《科技进步法》要求各级政府编制年初财政预算时,保证科技经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度,逐步提高国家财政性科技投入占国民生产总值的比例,统筹安排科技规划所需经费,切实保障重大专项的顺利开展与实施。《科技进步法》从立法的角度,强调了政府科技投入对基础研究的支持作用,但这个规定比较模糊,缺乏可操作性,一些地方性立法也强调了财政投入对科技创新的主要作用,但对财政投入比例没有明确规定^[10]。西方国家在这方面给我们提供了很好的范例。法国政府在 20 世纪 80 年代制定的《关于科学研究和技术发展法》明确规定:到 1985 年,科技投入应占国民经济总值的 2.5%。据统计,2006 年美国的研发投入占 GDP 的 2.68%,日本为 3.13%,法国为 2.16%,德国为 2.49%,瑞士为 2.94%,韩国为 2.85%,芬兰为 3.51%^[11]。另据 2012 年 6 月 15 日南方周末报道,2010 年我国科技经费投入达 7 062 亿元人民币,同比增长 21.7%,占 GDP 的 1.76%,虽然经费全球排名第二,但科研成果的产出量及对世界科技的贡献度却比较低。

西方国家较高的科技投入比例为科技事业和科技创新提供了可靠的经济支撑。鉴于这种情况,我国可以出台相应的制度和规定,明确科技投入占国民生产总值的比例,比如国家的科研投入在国民生产总值中的比例不低于 3%,企业的研发经费占销售额的比例不低于 4%,用法律为科技创新提供制度保障。此外,还

需进一步完善责任机制,如政府没有进行相应的科技投入,应追究相关人员的行政责任。

2.3 完善科技创新法律激励制度,调动创新主体的积极性

科技创新立法应具有激励性。在市场经济条件下,企业是市场主体,各级政府不能干涉企业的经营自主权或要求企业投入多少资金开展研发活动,但国家可以通过各种法律手段激励企业进行研发投入,引导企业进行科技创新。第一,采取税收激励制度。美国是科技创新活力最为强盛的国家,其《国内税收法》规定,一切商业性公司和机构,如果其从事研发活动的经费同以前相比有所增加,该公司或机构即可获得相当于新增价值20%的退税。研发经费可以是该公司或机构从事研究开发的费用,也可以是委托其它机构或个人从事研发的费用。费用构成包括雇用研究人员的工资、必要的物资投入、网络服务费以及为研发活动直接提供支撑的服务性活动支出。不仅是公司,个人同样享受退税^[12]。针对研发投入的税收优惠,我国政府也可以借鉴,对积极开展新产品研发的企业给予税收优惠,比如退税率25%。这样,企业可以用来增加研发投入,解决企业研发资金不足的问题。第二,实施激励科技创新的政府采购政策。资金是影响企业进行科技创新的重要要素。如果科技创新型企业的高科技新产品销售不出去,势必影响企业的资金回笼,进而影响企业科技创新的积极性。美国航空工业、计算机产业和半导体工业等高科技产业的建立与发展,在某种程度上得益于政府采购。我国政府可以根据《政府采购法》的规定,对国内企业开发的具有自主知识产权的重要高新技术装备和产品,实施首先购买政策,以体现对企业科技创新的扶持和激励。第三,通过立法,鼓励科技人员将知识产权折价入股,参与公司的经营和分配,使知识产权权利人能够从科技创新中得到高额回报,从而调动科技人员的科技创新积极性。此外,还可以通过加速固定资产折旧,引导企业进行科技创新投入。

2.4 加大科技创新的知识产权保护,切实保护创新主体的合法权益

在知识产权保护方面,我国已经建立了一套较完善的法律保护体系,如知识产权保护制度包括民事赔偿、行政监管和刑事处罚3个方面,这些法律制度有效地保护了科技创新主体的合法权益。但由于知识产权客体(专利权、商标权、著作权、商业秘密等)容易被复制,特别是在当前计算机网络和信息技术迅猛发展的条件下,知识产权很容易被传播和复制,给创新主体带来经济损失,尤其是专利侵权行为,其造成的损失会更大。根据现有知识产权法,侵权赔偿数额首先按照权利人的实际损失或侵权人的侵权获利来确定;难以确定的,参照专利许可使用费的合理倍数或侵权情节,给予100万元以下赔偿。在这种赔偿模式下,由权利人举证侵权损失或侵权获利的实际数额有一定难

度,也难以确定实际、合理的技术转让费。由于侵权成本较低,因此对侵权行为的约束力不够。

为了调动科技创新主体的积极性,制止侵权行为,加大对科技创新的保护力度,可以对现行的知识产权立法进行完善和修订:第一,建立知识产权侵权的惩罚性赔偿制度(punitivedamages)。惩罚性赔偿又称报复性赔偿,是指赔偿数额超出实际损害数额的赔偿。惩罚性赔偿具有加重赔偿的性质,目的是要求被告不但对过去侵权行为造成的损失进行弥补,还要对被告进行处罚以防止将来重犯,同时也达到警示他人的目的。人民法院可以根据侵权性质和传播程度,判决侵权人赔偿因侵权带来的实际损失,还可以进行一定数额的惩罚性赔偿,以严厉打击侵犯知识产权行为。惩罚性赔偿制度对其它侵犯知识产权的违法行为起到了警示作用,鼓励和保护了权利人的创新成果与创新精神。第二,加大刑事处罚力度。西方国家通过立法,加强了知识产权保护力度,特别是美国的立法加大了对侵犯知识产权行为的刑事处罚力度,严重打击了各类侵犯知识产权行为人,降低了技术侵权案件的发生率,实现了科技创新机制与知识产权保护制度的有机结合。

3 结语

科技创新能力既取决科技投入、技术需求等因素,更取决于制度对科技创新的保障和支持水平。科技创新与法律环境之间存在着良性互动关系。只有建立和完善科技投入法律制度、知识产权保护制度和法律激励制度,不断创新我国科技创新法律体系,才能进一步推动我国科技创新活动的快速与可持续发展。

参考文献:

- [1] 曾白凌. 科技创新体制与法治关系研究[J]. 中国科技论坛, 2007(8): 23-27.
- [2] 何士青. 科技创新与法律的功能[J]. 科技与法律, 2006(2): 1-6.
- [3] 董娟, 陈士俊. 美国科技创新政策的法律制度研究[J]. 科技管理研究, 2007(5): 60-62.
- [4] 李应博. 科技创新资源配置[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 204.
- [5] 郭洪波. 完善科技创新法律环境探析[J]. 学习与探索, 2002(5): 43-46.
- [7] 周莹. 我国科技创新法律环境的反思及其完善对策[J]. 科技管理, 2008(5): 60.
- [8] 李小伟. 科技创新法律问题研究[J]. 苏州大学学报: 哲学社会科学版, 2005(1): 32-34.
- [9] 石先钰, 薛惠. 我国科技创新法律制度存在的问题以及完善研究[J]. 2009(12): 122.
- [10] 马治国, 李晓鸣. 科技进步地方性立法比较研究[J]. 科技进步与对策, 2012(6): 93.
- [11] 国家统计局、科技部. 中国科技统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2006.
- [12] 张海涛. 美国激励科技创新的主要措施[J]. 政策, 2008(2): 58.

(责任编辑: 胡俊健)