

# 英国知识产权改革

## ——关于经济增长与知识产权保护关系的新思考

何 巍

(中国科学技术协会, 北京 100863)

**摘 要:** 英国的知识产权制度被认为是世界上最好的体系之一。然而随着数字经济的发展, 这一体系同样面临着未能很好地把握知识产权保护与激励竞争和创新的平衡关系, 并从而在某些方面陷入阻碍增长的困扰。在此背景下出台的 Hargreaves 报告, 指出了英国知识产权政策改革的战略方向, 所提建议旨在确保英国在全球经济中的竞争优势。据估计, 这些建议对 GDP 的贡献可能达到 0.6%, 有望在 10 年内为与知识产权有关的产业节省 7.5 亿英镑的开支。

**关键词:** 英国; Hargreaves 报告; 知识产权; 知识产权改革

**中图分类号:** F156.146; D956.134 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2012.07.009

### 一、Hargreaves 报告概述

2011 年 5 月 18 日, 英国政府发布“数字化机遇——知识产权与增长报告”(Digital Opportunity—A Review of Intellectual Property and Growth)<sup>[1]</sup>。该报告(简称 Hargreaves 报告)由长迪夫大学数字化经济学教授 Ian Hargreaves 牵头撰写, 历时 6 个月完成。Hargreaves 报告指出了英国知识产权政策改革的战略方向, 所提建议旨在确保英国在全球经济中的竞争优势。据估计, 这些建议对 GDP 的贡献可能达到 0.6%, 有望在 10 年的时间内为与知识产权有关的产业节省 7.5 亿英镑的开支。

Ian Hargreaves 教授是在 2010 年 11 月接受卡梅隆首相委托就知识产权与增长问题撰写独立报告的, 英国知识产权办公室负责协助 Hargreaves 教授的工作, 同时一个由 5 位专家组成的顾问组在报告撰写过程中提供了建议。报告采取了证据采集的方式, 整个撰写过程中有近 300 个人及机构提供了书面证据素材。

Hargreaves 报告探讨了知识产权对经济增长的重要作用, 并认为现有知识产权体系落后于时代的要求, 必需调整; 强调此次报告形成过程中注重证据的做法, 呼吁政府在制定政策时也应以此为基础; 就专利、版权和设计产业存在的知识产权障碍进行了分析, 并提出相应的核心调整建议。报告还强调了有效执法、实现中小企业知识产权利益以及更加灵活适应技术变化的产权体系的重要性及具体实施措施。

Hargreaves 报告的主要建议包括:

1. 政府应确保知识产权体系的完善是建立在客观证据的基础之上;
2. 英国应更加坚定地主张与知识产权相关的国际利益;
3. 英国应当建立“数字版权交易所”, 采取在线版权市场的形式, 方便版权许可的买卖, 同时支持欧洲委员会建立跨国版权许可体系;
4. 政府应当立法允许对无主作品的使用;
5. 重新划定合法复制的范围;

作者简介: 何巍(1973-), 女, 主要研究方向为科技外交。

收稿日期: 2011年10月24日

6. 采取措施减少专利丛林及其他阻碍创新的因素；

7. 知识产权办公室应评估设计与创新的关系；

8. 政府应采取执法、教育等综合措施加强建设版权及其他知识产权保护领域的合法市场；

9. 知识产权办公室应制定计划确保小企业更多地从知识产权体系中受益；

10. 授权知识产权办公室确保知识产权体系不断适应未来经济基础和技术变化的需求。

Hargreaves 教授在完成报告后表示，近年来英国的知识产权体系特别是版权法未能及时适应时代的变化，为此英国国会在商业互联网进入第 3 个十年的过程中付出更大的经济代价。Hargreaves 报告指出了知识产权体系如何激励创新与经济增长，其建议旨在激发英国创意产业的经济潜力，确保新兴的高技术企业，特别是小企业，不要被知识产权法所局限。

2011 年 8 月，英国政府对 Hargreaves 报告作出迅速回应，表示接受全部 10 项建议，并发布了“Hargreaves 报告政府回应”<sup>[2]</sup>、“英国知识产权国际战略”<sup>[3]</sup>及“英国 2011 知识产权犯罪战略”<sup>[4]</sup>等 3 份文件，同时公布了知识产权改革的时间表。

Hargreaves 报告呈现出的是知识产权如何推动创新与增长的 10 项改革建议。然而，在这些建议的背后，是对知识产权体系与经济增长关系的一次重新检讨的过程，是在回答了一系列关于知识产权与经济关系的问题之后作出的。报告撰写的各个阶段及报告内容的各个部分都贯穿了对这一关系的新思考，而这些思考及其所遵循的理念值得我们关注和借鉴。

## 二、知识产权与英国经济

### （一）知识产权对英国经济增长具有重要意义

英国创意产业的规模居欧洲首位，每年投入生产受版权保护的无形资产的资金达 200 亿英镑。根据英国政府的统计数字，创意产业占英国总附加值的 5.6%。英国政府最新的“增长计划”显示，数

字创意产业的出口位居第 3，仅次于先进制造业及金融和专业服务业。

Hargreaves 报告将英国的知识产权体系描述为英国创新与经济增长的重要基石，然而目前这一基石正面临着如何应对新技术挑战的重大问题。根据 2008 年的数据统计，英国企业的无形资产投入为 1 370 亿英镑，有形资本投入为 1 040 亿英镑，而前者的近一半为知识产权投入，价值 650 亿英镑。知识产权对英国经济的贡献十分可观，因此，即使是知识产权体系的一小步改进都可能给经济带来重大变化。<sup>[2]</sup>

### （二）现有知识产权政策阻碍经济发展

英国的知识产权制度被认为是世界最好的体系之一<sup>①</sup>，然而随着数字经济的发展，这一体系同样面临着未能很好地把握知识产权保护与激励竞争和创新的平衡关系，并从而在某些方面阻碍增长的困扰。

英国政府希望避免因为知识产权体系的过于刚性而带来的弊端，如立法时尚未出现的新技术所遇到的障碍，规则缺乏对老牌企业变革的激励，从而抑制竞争及提高市场准入的成本。因此卡梅隆首相要求 Hargreaves 报告检讨英国的知识产权体系是否需要变革以满足激励增长和创新的\*\*经济需求\*\*。

Hargreaves 报告显示英国的知识产权体系在应对技术进步与市场变化方面确实遇到了很大的困难，知识产权保护问题十分突出，其中版权法已明显无法适应当前的需要。版权许可市场混乱而不透明，上百万的无主作品无法进入许可，未经授权的版权内容使用比比皆是，诸如从网络下载音乐这样的行为每天都在发生。而在教育系统，从学生到教师都对日常教学活动中所涉及的知识产权问题存在诸多困惑。对于像 TEXT MINING 这样的新技术，现有版权法的规定又具有很大的不可预见性。即使是知识产权规定明确的领域，也存在着法律规定缺乏现实依据和经济考虑的问题。

Hargreaves 报告对于首相的“考题”回答十分明确，“目前的知识产权体系，特别是版权法已落后于经济的需求，急需调整。”

<sup>①</sup> The Taylor-Wessing Global Intellectual Property Index 认为英国的知识产权体系在世界上仅次于德国。

### （三）之前的改革未达到预期效果

自2005年底布朗首相授权撰写 Gowers 报告<sup>[5]</sup>以来，英国先后发布了2007年的“创意经济计划”报告<sup>[6]</sup>、2008—2009年的“数字英国”报告<sup>[7]</sup>及2009年的“政府版权战略”报告<sup>[8]</sup>等，知识产权体系改革一再提上议事日程。但这些报告最终都未能将改革推进下去。唯独 Hargreaves 报告，在公布仅不到100天，就得到政府的积极回应并迅速启动知识产权改革。相比 Gowers 报告54条之多的建议，Hargreaves 报告紧紧围绕主题，仅提出10点建议。但这10点建议预计到2020年，对英国经济的总体贡献为0.3%~0.6%，价值在50亿~80亿英镑，并可减少7.5亿英镑的企业开支。

## 三、Hargreaves 报告的主要特点

### （一）改革的出发点是刺激经济增长与创新

英国的首部版权法于1709年公布，其促进经济发展的宗旨十分明确。然而，在其后几百年的发展过程中，知识产权保护的政策取向更多地偏重了权利人的保护和一些长远利益，而不是经济增长因素。此次知识产权改革的出发点十分明确，即通过有效的知识产权体系刺激经济增长与创新。

英国商业国务大臣表示：政府目前的全部注意力都放在刺激经济增长方面，我们不能回避复杂或是有争议的领域，因此，我们欢迎 Hargreaves 报告以及报告所清晰阐述的知识产权与潜在经济增长的关系。

不同于以往的改革，此次知识产权改革要回答的首要问题是：三百年前建立的知识产权法律体系旨在通过保护发明人和创造人的权利提供刺激创新的经济激励机制，今天这样的法律体系是否在阻碍创新和经济的增长。<sup>[1]</sup>

报告的受权调查范围进一步明确了报告要解答的具体问题，即：报告需回答英国知识产权体系如何能够进一步刺激经济增长及社会和商业创新。报告需审视现有证据，判断目前体系发挥以上作用的情况。特别是要集中考查：

1. 目前的体系对经济增长的阻碍作用，以及如何克服这些障碍。
2. 知识产权体系如何能够更好地鼓励适应数

字时代的商业模式。

受权调查范围要求报告就以下两个问题提出建议：（1）从长远角度考虑英国及世界知识产权体系如何在21世纪就增长和创新发挥作用；（2）在国际知识产权保护框架内，哪些近期及长远的措施可增强英国的竞争优势。

Hargreaves 报告很好地体现了以上宗旨，在理论探讨、问题分析及改革建议等各个层面都丝毫没有偏离主题。报告还指出，在未来的知识产权保护中，政府应当将对经济因素的考虑放到更加重要的位置，与其他传统的长远利益同等考虑。

### （二）对于知识产权与经济关系的思考

提出知识产权改革的前提认识是，知识创新对于英国的经济增长至关重要，而创新环境需要知识产权体系来营造和维系。Hargreaves 报告指出经济的增长已不是劳动力价格、原材料或是资金的竞争，英国的竞争优势依赖于创新，特别是尖端知识密集型产业。英国的长期增长依赖于这些企业，而它们也是受知识产权体系影响最大的企业。为了回答知识产权与经济增长的关系问题，报告在研究阶段探讨了知识产权体系与私人竞争之间的关系。

由于此前有关知识产权与私人竞争之间关系的实证研究很少，理论研究方面也存在很大分歧，而且对于创新与竞争的衡量方法争议很大，研究转向试图揭示知识产权的激励和阻碍作用对于企业的行为有何影响。

知识产权被认为是对于竞争体系的一种介入，具有相互矛盾的两种功能。知识产权鼓励企业在新产品和服务方面进行投入，保护其创新思路或产品不被其他人立即复制，从而保证其收入。然而当企业就产品或服务建立起垄断地位时，就可能限制其他企业进入市场。从而对竞争和创新产生消极作用。因此，报告将问题归纳为知识产权的激励和阻碍作用是如何影响企业行为的，即是否有充分的证据表明知识产权体系的阻碍作用对于企业的影响削弱了市场竞争从而抑制新企业或创新产品进入市场，或是知识产权的激励作用促进了创新及新企业进入市场。

Hargreaves 报告认为，知识产权通过为发明创造者提供短期的垄断权而鼓励创新并从而支持经济增长，然而如果交易成本过高或是权利被分割造成

无法应用创新成果，那么这种权利也同样可以抑制增长。失败的知识产权体系使得先进入市场的企业得以通过对新企业的技术封锁而限制其进入市场；而设计成功的知识产权体系却能够对竞争的激励机制提供补充。在政策制定的过程中，应充分考虑证据及经济理论，对规定的成本与收益仔细权衡。

### （三）注重实际经济数据

在理论探讨的基础上，报告撰写者们展开了实际数据征集工作<sup>①</sup>并先后收到近 300 份证据回复，这些来自公司、研究机构、行业协会、工会、专业学会等机构及个人的实际数据，为报告的形成特别是其建议的形成提供了有价值的参考和支持。

经过对所收到的证据进行分析，Hargreaves 报告认为：

1. 过去 15 年中随着对创新推动经济增长重要性的认识不断提升，知识产权经济迅速增长。主要表现在企业和产业层面针对专利、专利回报以及商标方面的激励机制。

2. 总体来看，专利在鼓励和回报发明探索方面的作用是有足够证据支持的，但是也不能忽视，许多新产品、服务及工艺的商业化过程并未借助正式的知识产权形式来实现。例如统计数字显示，保密协议及商业秘密等的使用率仍高于专利的使用率。<sup>②</sup>在目前许多经济分析中，专利被作为创新产出的衡量标准，并从而得出专利越多则创新成果越多，这一观点是值得商榷的。

3. 关于商标保护商誉及保持创新的证据不是十分的充足，但是呈上升的趋势；关于设计权经济效益的实证分析要少得多；版权的经济证据最为缺乏，很大程度上受到一直存在的公开辩论的影响，这些争论的焦点多集中在给予权利人更“公正的回报”，而没有关注对经济增长的影响。版权法已无法满足英国创意经济增长的需求。

4. 研究显示，对于 5 年以下历史的公司（这些微型或中小型企业增长的潜力最大），专利和竞争的关系是积极的。相反，对于信息集约型企业来说，专利则可能对竞争产生负面影响，特别是在

高技术领域，专利大量存在，但中小企业及新进入市场的企业很难对已进入市场的商业对手形成竞争态势。

Hargreaves 报告指出，随着技术进步与社会发展，知识产权体系还会不断面临新的挑战。立法者一方面需保证规范的稳定性，一方面应重视现实经济数据，在发展知识产权体系的过程中，平衡好可衡量的经济目标与社会价值之间的关系。

政府在对 Hargreaves 报告的回应中明确表示，同意报告提出的“政策应基于证据”并接受报告的批评，“以往的决策或是证据不能说明问题或是证据明显不足。”政府有计划地通过“经济学研究合作计划”<sup>①</sup>解决有关问题，认为政策制定的有关证据实际是掌握在产业界及其他相关组织的手中，知识产权局的职责是与这些机构开展合作，确保优质证据能够为政策制定服务。

### （四）目标务实、明确，建议具有可操作性

正如 Hargreaves 报告在前言中所表明的，“我们将注意力集中到问题的主要矛盾方面，尽管这样做可能会忽略掉一些重要的细节。我们努力阐明一条清晰的战略性的改革路径，只概括为 10 点建议。”

Hargreaves 报告并未像之前报告那样在目标设定上雄心勃勃，而是围绕改革的核心任务选择了相对适度且更具可行性的目标。报告所提建议也紧紧围绕支持英国不断增长的无形资产密集型经济，十分具体化。在报告的 10 条建议中，关于政策制定、国际产权保护、专利、设计产业、执法问题、针对小企业的措施及产权体系适应性各 1 条，有关版权的建议共 3 条。该报告具体就版权领域及专利问题提出以下建议：

1. 在问题突出的版权领域，Hargreaves 报告提出了建立版权交易市场的建议，并将这一交易市场界定为非强制性，真正中立的交易场所而不只是一个版权数据库，同时还应具有公平竞争前提下自由定价的功能。此外，在阐述了版权与技术变革关系的基础上，报告也提出了跨国版权许可、版权限制

<sup>①</sup> Call for evidence, 参与这一程序的知名企业及机构包括 Association of British Pharmaceutical Industry, BBC, British Library, British Telecom, University of Cambridge, Google, IBM, Microsoft, Nokia 等。

<sup>②</sup> An ambitious programme of economic research with partners.

例外等可操作性建议,主张足够灵活的政策,既实现新技术带来的优势,同时也不损害版权提供给创造者及整个经济体的核心利益。

2. 在专利问题上, Hargreaves 报告指出随着创新成为全球经济中的主要竞争优势,专利系统与创新的关系在发生变化,创新的性质也在发生变化。数字化降低了创新成本,扩大了合作的范围。专利方面的改革建议主要突出重点的技术领域并特别关注了年轻的创新企业。

报告所提建议涉及到多个不同的政策领域,也引起了政府所有部门的关注。除 2011 年 8 月份出台的 3 份报告外,政府计划在 2012 年春季发表知识产权白皮书,同时要求知识产权办公室到 2013 年底发表评估报告,就 Hargreaves 报告各项建议的实施情况及经济效果进行总结。可以说, Hargreaves 报告为英国知识产权体系所设计的改革方案已初见成效。改革的进一步举措、对英国经济和世界知识产权保护体系的影响值得我们关注。■

参考文献:

- [1] Ian Hargreaves. Digital Opportunity—A Review of Intellectual Property and Growth[R/OL]. (2011-05-18). <http://www.ipo.gov.uk/ipreview-finalreport.pdf>.
- [2] HM Government. The Government Response to the Hargreaves Review of Intellectual Property and Growth[R/OL]. 2011-08-11. <http://www.ipo.gov.uk/ipresponse-full.pdf>.
- [3] Intellectual Property Office. The UK's International Strategy for Intellectual Property[R/OL]. (2011-08-11). <http://www.ipo.gov.uk/ipresponse-international.pdf>.
- [4] Intellectual Property Office. Prevention and Cure—The UK IP Crime Strategy 2011[R/OL]. (2011-08-11). <http://www.ipo.gov.uk/ipcrimestrategy2011.pdf>.
- [5] Gowers A. The Gowers Review of Intellectual Property[R/OL]. London: HM Treasury, 2006-12. <http://www.official-documents.gov.uk/document/other/0118404830/0118404830.pdf>.
- [6] Creative Economy Programme[R]. London: DCMS, 2007.
- [7] Department of Business Innovation and Skills, Department for Culture, Media and Sport. Digital Britain, Final Report[R/OL]. (2009-06). <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>.
- [8] Intellectual Property Office, Department for Business Innovation & Skills. © the way ahead: A Copyright Strategy for the Digital Age 2009[R/OL]. <http://www.ipo.gov.uk/c-strategy-digitalage.pdf>.
- [9] Clayton T, Mitra-Kahn B. Approaches to Evidence on IPRs, Competition and Innovation, Note for the Review of IP and Growth[R/OL]. (2010). <http://www.ipo.gov.uk/ipreview-doc-g.pdf>.
- [10] Greenhalgh C and Rogers M Competition, Intellectual Property and Innovation, Report for the Review of IP and Growth[R/OL]. (2010-03). <http://www.ipo.gov.uk/ipreview-doc-h.pdf>.

## A review of intellectual property protection and economy growth —the UK perspective

HE Wei

(China Association for Science and Technology, Beijing 100863)

**Abstract:** The intellectual property system of UK is considered as one of the best system in the world. With the development of digital economy, this system is facing the problem of inconsistency between intellectual property protection and fierce competition and innovation, same as in many other countries. *The Hargreaves Review of Intellectual Property and Growth*, shows the strategy of reform on intellectual property protection policy of UK, and gives some suggestions to ensure UK's competitive position in the global economy development. Those suggestions are estimated to contribute 0.6% to GDP, saving 0.75 billion pounds for the intellectual property-relevant industries.

**Key words:** UK; Hargreaves report; intellectual property; intellectual property reform