

【公共行政管理研究】

国有资产管理制度的法律调整路径 ——以新《促进科技成果转化法》的实施为背景

谢 地

(北京航空航天大学 法学院,北京 100083)

摘 要:2015年《中华人民共和国促进科技成果转化法》的修订,将作为无形国有资产的科技成果的处置权下放给各高等学校、科研院所,取消了以科技成果转化为目的处分科技成果知识产权须向主管部门、财政部门申请批准与备案的行政程序。但是,由于财政部、中国科学院、教育部、工业和信息化部尚未按照这一法律修订各自管理范围内相应的国有资产管理制,使得各科研院所与高等学校的国有资产管理部与科技成果转化机构之间无法尽快建立相互协调的工作机制,进而迟滞了科技成果转化工作的进程。从科研行政管理的角度出发,以法律的规范性研究为路径,发现科教单位的国有资产管理与科技成果转化制度之间存在法律规范、管理制度、法律责任不协调问题,应以《中华人民共和国促进科技成果转化法》的修订实施为导向调整现行事业单位的国有资产管理制。

关键词:科技;科技成果转化;知识产权;国有资产管理

中图分类号:D923.4 **文章编号:**1673-5420(2017)04-0040-11

科技成果转化是指为提高生产力水平而对科技成果所进行的后续试验、开发、应用、推广直至形成新技术、新工艺、新材料、新产品,发展新产业等活动。科技成果的持有者享有处置科技成果的法律权利,可以自行或与其他人合作开展转化活动。科技成果处置的对象一般为知识产权,按我国法律规定分为专利权、计算机软件著作权、集成电路布图专有权、植物新品种权、技术秘密,有时也包括科技成果物质载体的物权。

在科教单位中,科技人员开展研究活动时,研发参与人主要是单位的职工与招收的学生;研发资金来自国家或上级单位的财政补助、无偿调拨与本单位的事业收入、经营收入、学费、产业收入等;研发场所、设备等物质条件的产权属于科教单位,或由单位以合作、协议的方式取得;研发目的

在于完成国家各部门与企业的科技项目以及单位批准立项的课题。因此,科技人员执行科教单位的工作任务,或者主要是利用单位的物质技术条件所完成的科技成果均是职务科技成果。上述职务科技成果的特征符合《专利法》《著作权法》与《合同法》规定的职务发明创造、职务作品、职务技术成果的法律要件,其知识产权、成果使用权、转让权归单位所有。因此,科教单位拥有的科技成果知识产权属于事业单位的无形国有资产。科教单位享有知识产权的职务科技成果因其国有资产属性,宜被称为国有科技成果。

一、国有科技成果转化的法律路径

作为事业单位法人,科教单位处分国有科技成果知识产权的法律路径比一般民事主体实施的私有财产处分行为更为复杂。国有科技成果是国有资产,其财产权的移转既是国有资产占有单位处分财产权的民事法律行为,也是一种须经法定程序后才能发生法律效力的行政法律行为。依据事业单位国有资产管理规范,这种行政法律行为被称为国有资产的处置与使用行为。2015年新《中华人民共和国促进科技成果转化法》(以下简称新《转化法》)实施后,科教单位处分国有科技成果出现了两条法律路径:第一条是事业单位国有资产处置与使用法律制度,这是由科技成果作为无形国有资产的法律属性决定的;第二条是新《转化法》、2016年《国务院关于印发实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定的通知》(以下简称《转化法实施规定》)与国务院各部委促进、指导下属单位成果转化活动的规范性文件构成的科技成果转化法律制度。

(一) 国有资产处置与使用的法律路径

在事业单位国有资产管理体制中,财政部是政策与程序的制定者,也是最高审批机关。财政部关于国有资产处置与使用的规范性文件规定:科教单位转让、出售科技成果知识产权并获取收益,是处置无形国有资产的行为;利用科技成果作价入股开展投资,出售科技成果知识产权的使用、实施许可属于使用无形国有资产的行为;资产处置的价值为一次性处置的单位价值与批量价值的账面原值;资产使用的价值为单项或批量投资的价值。国有资产价值评估是审批后公开处置、使用国有资产的必经程序,科教单位首先向财政部或主管部门申请评估立项,获批后委托财政部指定的评估机构对科技成果进行评估,并将评估报告书提交批准机关备案,在科技成果处置、使用后再将处分价格报送批准机关备案,批准机关将对不低于评估价格90%的处分价格予以核准。核准后,国有资产处置、使用的法律路径才真正完结。

1. 国有资产处置程序

中央级事业单位一次性处置价值在800万元及以上的国有资产,经主管部门审核后报财政部审批;一次性处置价值在规定限额以下的国有资产,由财政部授权主管部门进行审批。各主管部门对其下属科教单位的资产处置行为实行分级审批备案制,并可在本部门制定的事业单位国有资产处置办法中按照国有资产的价值进一步细化主管部门与下属事业单位处置价值800万元以下国有资产的审批备案流程。教育部、工信部直属高校,中国科学院授权事业单位的国有资产处置分级审批程序如表1所示:

表1 事业单位国有资产处置审批程序

科教单位类型	资产价值	处置流程
中国科学院授权事业单位, 中国科学技术大学	200万元(含)~800万元(不含)	中国科学院或其授权事业单位审批, 报财政部备案
	200万元以下	中国科学院授权事业单位审批
教育部直属高校	500万元(含)~800万元(不含)	高校审核, 报教育部审批, 报财政部备案
	500万元以下	高校审批, 教育部审核汇总, 报财政部备案
工业和信息化部直属高校	500万元(含)~800万元(不含)	工业和信息化部审批
	500万元以下	授权部属高校审批
中关村国家自主创新示范区 范围内中央部属高校	800万元以下	高校自主进行处置, 1个月内将处置结果报财政部备案

2. 国有资产使用程序

国有资产使用也是由财政部、主管部门、科教单位按照资产价值的规定限额组成的分级审批备案程序。中央级事业单位利用国有资产对外投资价值在800万元及以上的,经主管部门审核后报财政部审批;价值在800万元以下的,由主管部门按照有关规定进行审批并报财政部备案。与国有资产处置相同,教育部、工信部、中国科学院同样对价值800万元以下的国有资产建立了本部门的分级审批程序。其中,教育部、工信部直属高校通过对外投资的方式使用无形国有资产时,遵循的资产价值划分标准与审批流程和处置国有资产相同。而中国科学院对无形国有资产按照专利实施许可与对外投资两种使用方式分别规定了不同的资产价值标准与审批流程,具体如下表2所示:

表2 中国科学院国有资产使用审批程序

无形国有资产的使用方式	资产价值	审批流程
专利实施许可	200万元及以上	中国科学院审批
	200万元以下	中国科学院授权事业单位审批
对外投资	800万元及以上	中国科学院审核,报财政部审批
	800万元以下	中国科学院审批,报财政部备案

(二) 科技成果转化的法律路径

国有资产处置与使用的法律路径存在四个降低科技成果转化效率的问题:行政审批周期长、审批主体层级多、国有资产评估成本高、价格备案核准剥夺科教单位的定价权。科教界“两会”代表曾多次要求简化国有科技成果转化审批流程^[1]。新《转化法》第十八条规定:国家设立的研

究开发机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资,但应当通过协议定价,在技术交易市场挂牌交易、拍卖等方式确定价格。根据这一规定,科教单位处分国有科技成果知识产权无须再履行事业单位国有资产处置与使用审批程序,科技成果的价格通过市场化的方式决定,不受国有资产评估价格的限制^[2]66-67。新《转化法》于2015年10月1日生效后,科教单位仅需向主管部门报告与备案即可处置、使用国有科技成果,缩短了转化工作的准备期,减小了多层级行政审批带来的不确定性,取得了较为积极的评价^[3]。

国有科技成果的知识产权是科教单位开展转化活动的财产法基础,也是签订技术合同的重要对价。新《转化法》与2016年《转化法实施规定》提出科教单位可以自主决定通过转让、作价入股、技术合作的方式处分国有科技成果知识产权。由此可见,科技成果转化是通过处分科技成果财产性权利的民事法律路径展开的。

1. 转让科技成果

转让科技成果是指科教单位出售科技成果知识产权与技术秘密获取收益的行为。法定的转让方式有协议定价、技术交易市场挂牌交易、拍卖等。科教单位转让科技成果可以直接获取经营收入并规避转化活动中的风险。这种风险在生物制药与化工领域尤为明显,化学成果在中试放大环节易出现爆炸事故^[4];药物可能在小试环节被证明无法预期转化,在中试放大环节可能达不到市场上同类产品的效果。转化风险发生后不仅会给科教单位带来人员伤亡与财产损失,还会使科教单位法定代表人在人身侵权、技术合同纠纷等民事诉讼中成为被告人,严重时科技人员还可能涉及重大责任事故犯罪^[5]。因此,转让科技成果可以使科教单位避免承担成果转化失败引发的各种法律责任与经济损失。

2. 许可他人使用科技成果

新《转化法》允许科教单位以协议的方式许可他人使用科技成果。科教单位可以与市场主体签订合同,授权后者独占或非独占专利实施许可、作品使用许可,要求后者支付专利使用费,并由后者主要负责具体转化活动。科技成果的知识产权与技术秘密在科技成果转化合同中称为背景知识产权,与之相对的是项目知识产权^[6]14。科教单位凭借背景知识产权在技术合作中以成果的许可使用权为主要对价,辅以科研场所、设备、人员作为技术合同的对价,向希望获取项目知识产权赚取商业利润的市场主体收取客观费用。一些科教单位出于保密或其他原因不愿意公开其科技成果的资料内容,以技术秘密的形式授权市场主体使用科技成果。

3. 以科技成果开展技术入股

以科技成果作价投资是新《转化法》明确规定的转化方式之一。科教单位对其持有的科技成果,可以自主决定开展作价投资,入股确认股权和出资比例,并通过发起人协议、投资协议或者公司章程等形式明确约定科技成果的权属、作价、折股数量或者出资比例等事项,明晰产权。科技成果与其他无形资产占注册资本的比例最高可达到70%。因此,科教单位可以对科技成果的知识产权进行价值评估后以技术入股的方式成为公司的股东,并依据《公司法》对公司的财产与商业收益享有权利,对其他股东与债权人承担义务。

科教单位直接利用科技成果作为无形资产出资设立科技成果转化企业,见于1996年《中华

《中华人民共和国促进科技成果转化法》颁布后。这种直接入股的方式要求科教单位将科技成果的知识产权转移至企业,由后者持有、使用、收益,并根据持股数量与技术转让协议向科教单位分配股利与利润^[7]。但是,科教单位发起设立科技成果转化企业不能仅以无形资产出资,还须依据《公司法》的规定缴纳实物资本。

4. 以科技成果作为技术合作的标的物^{[8]38}

以科技成果作为交易对价,与市场主体开展技术合作也是科技成果转化的主要形式。在这种形式中,科教单位转移科技成果的产权,不直接将科技成果作价出资入股某一企业,而是先利用资金与固定资产投资成立一个或若干个具有独立法人资格的校办、院办的控股企业。这些控股企业的经营业务常包含资产管理、实业投资、技术开发、技术咨询、技术推广、技术服务、技术转化、高科技企业孵化等,法定代表人具有科教单位人事背景。科教单位将科技成果的许可使用权、科研设备使用权等科技资源授予控股企业,也安排科技人员及团队在企业中担任研发人员。通过这些控股企业和其他技术市场主体进行交易,在技术入股协议、专利使用许可协议、技术顾问聘用协议等一系列合同中约定合作各方的权利义务与成果转化方式。这种做法虽然没有转让科技成果的背景知识产权,但是却将科技成果及其科研团队、科研资源打包在一个企业中,使得合作开展转化活动的市场主体不仅可以利用科技成果,还可以获取与该成果有关的一切资源的支持。这种做法一方面提高了科技成果转化的成功率,另一方面给科教单位的科技人员带来了更多收益。此外,通过多层级股权关系间接入股市场主体,由企业法人替代科教单位承担转化活动的风险,可以避免科教单位以事业单位法人的身份直接承担民事责任。

(三)两种法律路径的监督方式

通过对比新《转化法》实施前后科技成果转化的法律路径,可以发现事业单位国有资产管理制度的实际上是对科教单位处置、使用国有科技成果实施的一种监督方式。它通过行政审批进行事前监督,通过国有资产评估与处置、使用结果的备案核准进行事后监督。新《转化法》第十八条生效后,科教单位可以自行决定如何处分科技成果知识产权,不再有第三方行政审批进行事前监督。在科技成果转化的法律路径中,科教单位自行负责对处分方式、处分过程的事中监督,科教单位的主管部门、财政部、科技部对处分结果进行定期的事后监督。

1. 事中监督

在新的法律路径下,科教单位处分科技成果需要通过法定的处分方式。转让科技成果知识产权,或有偿许可他人实施的,应通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化的方式确定价格。利用科技成果作价入股,则应通过发起人协议、投资协议或者公司章程等形式明确约定科技成果的权属、作价、折股数量或者出资比例等事项。

根据转化法律与规范性文件的要求,科教单位必须对科技成果的处分过程与结果进行公示。公示应在本单位内通过网站、办公系统、公示栏等方式,时间不少于十五日;公示的内容包括但不限于:科技成果转化工作制度相关文件,科技成果的名称、简介等基本要素,拟交易价格,价格形成过程。同时,科教单位必须制定并公开异议处理程序和办法。科教单位相关负责人员应严格执行法定方式与公示程序处分科技成果,在履行勤勉尽责义务、没有牟取非法利益的前提下,免

除其在科技成果定价中因科技成果转化后续价值变化产生的决策责任。

2. 事后监督

国家通过科技成果转化年度报告来定期监督科教单位的科技成果转化情况。根据新《转化法》第二十一条与《转化法实施规定》第一条第(五)项、第三条第(十二)项的规定:科教单位是科技成果转化年度报告的编制主体,对报告内容的真实性负责,应于每年3月30日前向上级主管部门提交报告;主管部门在对科教单位的报告进行审查,排除涉密内容后,汇总编制本部门年度转化总结,并于4月30日前报送财政部、科技部;财政部和科技部根据各主管部门总结报告的内容,对各单位科技成果转化绩效予以评价,并将评价结果作为对单位予以支持的参考依据。

二、国有资产管理体制与新《转化法》不协调

通过对比国有资产处置法律路径与科技成果转化法律路径,可以发现前者重在防止国有资产流失,以事前审批、事后备案为监督方式;后者鼓励科教单位处分科技成果,侧重对处分方式、过程、结果进行事中与事后监督。但是,科技成果在事业单位登记为无形国有资产,国有资产管理与财务部门在各单位处分无形国有资产的问题上拥有财政部规章与文件明确规定的职权。因此,科技成果转化的相关法律在一线科教单位实施时,面临着如何与国有资产管理体制相协调的问题。根据目前的立法与实践情况,二者主要在法律规范、管理体制、法律责任上存在不协调。

(一) 法律规范不协调

现行的国有资产管理体制与科技成果转化法律规范不协调,是迟滞各科教单位开展科技成果转化的根源性问题。在我国,财政部负责制定相关规章制度,统一管理各行政事业单位国有资产,监督检查财税法规、政策的执行情况^[9]。各主管部门根据财政部的规定,制定本部门及下属单位的国有资产管理体制,具体工作由主管部门的财务部门负责。财政部部门规章《事业单位国有资产管理暂行办法》《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》作为国有资产管理体制的高位法律,先后发布于2006年、2008年、2009年。工业和信息化部、教育部、中国科学院三家主要科教单位管理部门的国有资产管理体制规范性文件则先后发布于2009年、2012年和2013年。这些规章与文件中没有任何规定能够配合衔接新《转化法》。虽然2016年以来教育部、科技部、中国科学院相继发布本部门促进科技成果转化工作的规范性文件,但这些文件均为“意见”或“指导意见”,没有直接能够配合科技成果转化工作的无形国有资产处分体制。国有科技成果属于国有资产,科教单位是事业单位,因此财政部作为我国国有资产管理行政主管部门印发的行政规范对科教单位的国有科技成果处置与使用行为直接产生行政法律效力。当科教单位没有明确的法律依据时,根据依法行政的原则,应自觉在国有资产管理业务上执行财政部的行政规范。例如,新《转化法》修订生效后,各科教单位纷纷依据新《转化法》第十八条自行处分国有科技成果知识产权,不再履行国有资产处置、使用的审批程序,包括国有资产评估与备案核准程序。但是,2015年12月财政部印发规范性文件《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》(简称财资[2015]90号意见),要求

行政机关与事业单位的国有资产处置与使用行为原则上应当进行国有资产评估。该文件并没有提及科技成果转化,也没有对科教事业单位与国有科技成果作出专门规定。一些科教单位在该文件印发后,以规避国有资产流失行政责任为由,在处分科技成果知识产权时向主管部门、财政部门申请国有资产评估,并将评估价格和处分价格向主管部门、财政部门备案,降低了科技成果转化的工作效率^[10]。《转化法实施规定》第一条第(一)项第二款规定:国家设立的研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资,除涉及国家秘密、国家安全外,不需审批或者备案。可见,财资[2015]90号意见的规定与新《转化法》《转化法实施规定》不一致。科教单位之所以执行国有资产评估程序,并将评估结果与资产处置、使用结果向财政部备案核准,原因在于无论是新《转化法》第十八条还是《转化法实施规定》第一条第(一)项均没有明确的文字表明免除“国有资产评估与备案核准”。当科教单位认为新《转化法》第十八条规定的“可以自主决定转让、许可或者作价投资”的逻辑外延不包括以国务院行政法规《国有资产评估管理办法》为基础的国有资产评估与备案核准行政程序时,恢复执行该程序确实是依法行政原则的体现。

(二)管理制度不协调

在科教单位,国有资产与科技成果转化由不同的办公机构,依据不同的规范性文件进行管理,形成了不同的管理制度。无形国有资产处置与使用程序,是两个管理制度在科技成果转化工作中发生矛盾的地方。

在国有资产管理体制中,各主管部门的国有资产管理工作中由财务司、条件保障与财务局等财务部门负责,科教单位可以分别设立财务与国有资产管理部。各级财务部门与国有资产管理部必须贯彻执行财政部的相关规章制度,没有自行更改变通的权力。

科技成果转化工作一般由科研行政管理部门领导,也有科教单位专门设置与科研行政管理平级的科技成果管理部门。科技成果管理部门的主要职责是制定转化工作办法与流程、建设转化平台、整合成果信息、受理科技人员或科研院所(所)的转化申请、主持或配合开展商业谈判等,并不能干涉无形国有资产处置与使用程序,也不能处分科技成果的知识产权。

科技人员是科技成果转化的主要申请人,他们是职务科技成果的发明人、完成人,但并非科技成果专利权、著作权的权利人,只有科教单位才能以事业单位法人的身份处分其所有的专利权与著作权。而科教单位处置、使用无形国有资产的行为,必须依据财政部和主管部门的规章制度,分级审批与备案。

行政科层体制的约束和行政法的安定性,都禁止行政机关在没有法律特别授权的情况下在个案中拒绝适用某一行政规范^[11]。上级行政机关发布行政规范以及执行该规范发出的命令,在具有审查权的行政机关或立法机关作出相反决定前具有行政法律效力,下级行政机关对上级的规范性命令通常就不得以违法和无效为由而拒绝服从,更何况事业单位^[12]。因此,从依法行政的角度看,科教单位及其上级主管部门负责国有资产管理的人员无法在当前国有资产相关规范性文件中找到法律依据,上级主管部门也没有根据新《转化法》等相关法律文件的规定与精神为科技成果转化工作建立专门的无形资产处置与使用制度,国有资产管理机构和科技成果转化项

目申请人自然无法启动单位内部用印流程,只能继续遵守过去的工作制度。

(三) 法律责任不协调

国有资产流失是我国国有资产管理制度的防范重点。事业单位工作人员违反国有资产管理制度的法律责任明确:轻则对科技人员与工作人员进行事业单位人员处罚、财政违法处罚;重则对科教单位负责人进行行政处罚与纪律处分,造成重大经济损失或存在贪污渎职的按私分国有资产罪、渎职罪追究刑事责任。科教单位科技人员与工作人员在科技成果转化活动中面临的国有资产流失风险主要包括:违反国家规定或超越法定权限,将无形资产擅自处置、低价出让、无偿转让给民营企业或者个人,不按规定对科技成果进行资产评估或故意压低资产评估价值,在科技成果转化企业的设立与经营中与他人恶意串通,实施或放任损害国有出资人权益的行为。新《转化法》第四十九条专门规定了科技成果转化活动中单位与个人的法律责任:科学技术行政部门和其他有关部门及其工作人员在科技成果转化中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,由任免机关或者监察机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。该条款属于准用性条款,当科教单位与科技人员、工作人员在转化活动中违反国有资产管理处分无形资产时,根据该条款应准用国有资产管理相关规章制度判定与追究法律责任。

与严苛的法律责任相对的是,新《转化法》没有对科技成果转化与国有资产流失问题做出有针对性的规定。《转化法实施规定》提出:在对科技单位进行绩效考评时应当将科技成果转化的情况作为评价指标之一;科技单位领导在履行勤勉尽责义务、没有牟取非法利益的前提下,免除其在科技成果定价中因科技成果转化后续价值变化产生的决策责任。这些措施针对的是科技成果的处分结果而非处分行为,且给予科技成果转化工作者的激励明显低于潜在法律责任。

三、国有资产管理制度的法律路径:以新《转化法》为基础

科教单位处分科技成果面临着国有管理制度与科技成果转化新规不协调的问题。通过修订相关管理制度,就能明确处分科技成果与处置、使用无形国有资产的异同,理清法律责任。新《转化法》与《转化法实施规定》以及各主管部门的指导意见等对下放科技成果处置权保持高度一致,为专门建立科技成果转化机制提供了法律基础。

(一) 建立国有科技成果知识产权处置与使用的行政规范体系

科教单位在处分科技成果知识产权时遵循财资[2015]90号意见,执行国有资产评估与备案核准程序的原因在于,现行事业单位国有资产管理规范体系中没有区分国有科技成果与一般国有资产,没有参照新《转化法》与《转化法实施规定》为科技成果转化建立的行政规范体系。

《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》第三十三条规定:科技成果转化(转让)收入按照《国务院办公厅转发科技部等部门关于促进科技成果转化若干规定的通知》的有关规定,在扣除奖励资金后上缴中央国库。《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》第十六条规定:中央级事业单位应加强对无形资产的管理和保护,并结合国家知识产权战略的实施,促进科技成

果转化。两部规范性文件均使用“暂行办法”一词表明它们都是暂时性的,财政部有意根据国有资产管理政策的改革进程作出修订。

目前,新《转化法》与《转化法实施规定》均已生效,财政部应当与时俱进地修订两部关于国有资产处置与使用的规范性文件,将“国家设立的研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资,除涉及国家秘密、国家安全外,不需审批或者备案”这一国务院新规纳入新的国有资产处置与使用办法中,区分科技成果与一般无形国有资产,明确以科技成果转化为目的的处置、使用科技成果无须报请财政部审批。同时进一步明确:科教单位转让国有科技成果知识产权或利用国有科技成果知识产权进行投资,不属于《事业单位国有资产管理暂行办法》第三十八条与《国有资产评估管理若干问题的规定》第三条规定的评估情形,且不适用《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》第二十二条与《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》第二十二条规定的备案核准手续。

与此同时,教育部、工业和信息化部、中国科学院等科教单位主管部门也应及时更新本部门的事业单位国有资产管理办法。新办法应在明确下属科教单位处分科技成果不受国有资产审批备案程序约束的同时,规定本部门负责的工作领域中特殊类型科技成果的定义与法定处分方式。为了指导、管理、监督下属科教单位的科技成果处分行为,防范国有资产流失,主管部门还应专门出台科技成果转化办法或在国有资产管理办法中具体规定科教单位处分科技成果的一般工作流程、国家重大项目知识产权审批程序、异议处理程序等。

科教单位应尽快根据相关法律与规范性文件,尤其是所属主管部门的科技成果转化工作指导意见与国有资产管理体制,制定本单位的“促进科技成果转化办法”,明确科技成果的职务成果性质与国有资产属性,具体规定本单位科技成果的处分方式、合作期限、交易途径、定价机制、项目申请和审批程序,明确科教单位内部领导机关、科研行政管理部门、财务部门、国有资产管理部、科技成果管理部门在科技成果处分业务上的职责权限与工作制度。

(二)完善科技成果转化管理体制

在不改变主管部门现有机构设置的情况下,直接管理科技人员与成果的科教单位比较适合建立专门的科技成果转化管理体制。首先,科教单位应组建专门的机构领导本单位的科技成果转化工作,从行政管理层面上达到令出必行的效果。领导机构的负责人宜由本单位分管科研行政管理工作的行政副职领导担任,成员宜由党政、科研、财务、国有资产、成果转化、本单位所办资产经营企业等部门负责人组成。其次,科教单位应根据本单位资产、人员的规模与内设机构的数量,决定是否设立专门机构负责科技成果转化工作,尤其要在财务、国有资产部门与科技成果转化部门、科研行政管理部门、科技人员之间建立能够协调的工作机制,确保科技成果转化从项目申请到审核备案全过程的有序衔接。

(三)以勤勉义务作为国有资产流失法律责任的主观要件

科技成果转化行为是为开展科技成果转化而实施的以知识产权为标的的转让、投资等行为。由于科技成果的无形国有资产属性,科技成果转化行为同时也是无形国有资产处置、使用行为,由此导致科教单位财务或国有资产管理部与科技成果转化部门、科技人员之间因无形资产审

批程序产生交集。两种管理制度分别受制于不同的法律规范体系,因此法律责任的承担方式也不同。当处分科技成果的收益出现亏损,科技成果作价形成的股权出现贬值等情况发生时,负有国有资产管理职责的部门与人员面临着国有资产流失的法律后果。对此,财政部有必要释明事业单位财务人员、国有资产管理对科技成果处分行为及后果应承担的法律责任,免除基层工作人员的后顾之忧。

《国家国有资产管理局关于国有资产流失查处工作若干问题的通知》规定的国有资产流失认定条件是:违法主体必须是国有资产的经营管理者、占有者、出资者或管理者;违法行为具有主观故意或者过失,即具有过错;必须是违反法律、行政法规和规章的行为;必须已经发生或必然发生国有资产流失。

因此,科教单位财务或国有资产部门工作人员,以勤勉的态度按照单位制定的规章制度与工作流程,在对转化项目申请材料中的科技成果资产评估报告及其评估方法、评估机构进行审查后没有发现明显违法违规之处时,即应当认定为履行了法定审查义务,不应再对转化失败造成的国有资产流失承担责任。

四、结语

新《转化法》生效后,根据国务院与教育部的部署,各科教单位已逐步制定规范性文件,建立本单位的科技成果转化工作制度。随着体制机制的不断完善,国有资产管理与科技成果转化的种种不协调之处会逐步消解。但是,近期中央巡视组在对教育部直属高校的巡视中发现了校办企业、资产管理存在廉洁风险,存在相关人员创办企业却利用学校资源谋取私利,工作人员滥用职权的现象^[13]。国有科技成果的国有资产的属性与科教单位的事业单位法人性质尚未改变,因此,国有资产管理制度的法律调整路径不仅应当围绕促进科技成果转化这一中心,更应注重国有资产的保值增值,实现科技成果转化与国家科研财政投入的良性循环,这也是新《转化法》的立法目的所在。

参考文献:

- [1] 李国斌. 黄伯云代表建议——进一步完善制度促进科技成果转化[N]. 湖南日报, 2017-03-10(4).
- [2] 全国人大常委会法制工作委员会社会法室. 中华人民共和国促进科技成果转化法解读[M]. 北京:中国法制出版社, 2016.
- [3] 王飞. 科技成果转化:光有“法”远远不够[N]. 科技日报, 2016-03-06(1).
- [4] 李德柱, 潘继先, 韩东升, 等. 危险化学品生产过程中事故因素浅析[J]. 山东化工, 2007(1): 32-35.
- [5] 王晓芳. 研究生死于导师工厂 导师被判缓刑[N]. 北京青年报, 2017-01-04(A07).
- [6] 尹锋林. 新《促进科技成果转化法》与知识产权运用相关问题研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2015.
- [7] 王媛, 洪跃. 以技术入股方式促进科技成果转化案例研究[J]. 中国高校科技, 2013(6): 69-70.
- [8] 李玉香, 邓昭君, 钟丽萍, 等. 科技成果转化法律问题研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2015.

- [9] 中华人民共和国财政部. 财政部主要职能[EB/OL]. [2017-10-17]. <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/benbugaikuang/bbzn/>.
- [10] 刘垠. 国有资产评估备案拖了成果转化的后腿[N]. 科技日报, 2017-03-09(1).
- [11] 郭庆珠. 存在于悖论夹缝中的行政规范冲突选择适用权——兼议《公务员法》“违法命令不执行”条款的制度缺失[J]. 浙江社会科学, 2006(5): 92-97.
- [12] 刘松山. 再论公务员不服从违法命令的几个问题[J]. 法学论坛, 2003(3): 59-65.
- [13] 姜洁. 十八届中央第十二轮巡视公布14所高校巡视反馈情况[N]. 人民日报, 2017-06-14(4).

(责任编辑: 范艳芹)

On the amendment of state-owned property management system for the enforcement of New *Promoting the Transfer of Scientific and Technological Achievements*

XIE Di

(School of Law, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100083, China)

Abstract: The national regulation of *Promoting the Transfer of Scientific and Technological Achievements* was enacted in 2015 in China. It allows universities and research institutions to transfer intellectual properties freely without the burden incurred by administrative procedure of state-owned property. However, universities and research institutions can't build coordinated working process with state-owned property administration because relevant governance rules are not enacted timely by national ministries to be in line with the transfer regulation, which results in the delay of the transfers. From the perspective of research management and regulation standardization, this paper finds there exist problems in the coordination of the state-owned property management of universities and research institutions with the overall transfer system in terms of laws and regulations, management systems and legal responsibilities. The paper proposes amending the current state-owned property management system, focusing on the enforcement of the regulation of *Promoting the Transfer of Scientific and Technological Achievements*.

Key words: science and technology; transfer of scientific and technological achievements; intellectual property; state-owned property management