

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

經濟部智慧財產局改善專利積案之政策分析

(口試本)

吳欣玲

Shin-Ling, Wu

指導教授:黃錦堂 博士

Advisor: Giin-Tarng Hwang, Ph. D.

中華民國 104 年 7 月

JULY, 2015

目錄

第一章 緒論	7
第一節 研究動機與背景	7
第二節 研究目的	9
第三節 理論與文獻回顧	10
第四節 研究範圍與方法	23
第二章 智慧局組織型態及專利案件審查情況分析	30
第一節 智慧局組織及業務職掌	30
第二節 專利種類及審查方式簡介	37
第三節 發明專利審查現況分析	45
第四節、發明專利積案原因分析	49
第三章 改善專利積案機制之探討—以程序及業務再造為核心	55
第一節 各界就我國清理專利積案措施建議	55
第二節 前提問題-專利實質審查必要性分析	59
第三節 各國採行之清理專利積案措施	69
第四節 我國清理專利積案措施可行性分析	122
第四章 改善專利積案機制之探討—以行政法人化為核心	132
第一節 我國行政法人制度簡介	132
第二節 各國政府機關組織變革及專利審查機關組織定位	137

第三節 智慧局改制為行政法人之評估.....	166
第四節 我國行政法人制度省思-究竟鬆綁了多少?.....	175
第五節 小結	177
第五章 清理專利積案政策制定與執行清況分析	181
第一節 清理專利積案之政策制定與執行清況	181
第二節 清理專利積案措施適宜性及建議-深度訪談結果分析.....	188
第六章 研究發現與建議.....	205
第一節 研究發現.....	205
第二節 研究建議.....	206
參考文獻.....	211
附錄.....	222

表圖目次

圖 1 智慧局組織架構圖.....	30
圖 2 發明專利審查流程.....	40
圖 3 我國發明專利初審處理情況.....	47
圖 4 我國發明專利案件初審處理期間.....	47
圖 5 我國專利積案特性要因圖	49
圖 6 美國專利審查流程圖	71
圖 7 美國發明專利申請案件情況.....	73
圖 8 美國發明專利平均審查期間.....	73
圖 9 美國專利商標局專利審查人員數(2003-2014).....	75
圖 10 歐洲專利申請流程.....	80
圖 11 專利案件申請及審查趨勢分析 2003-2013.....	83
圖 12 歐洲專利局審查人員人數	85
圖 13 德國專利局案件申請及審查情況.....	89
圖 14 日本專利申請流程圖	90
圖 15 日本發明專利申請及審查趨勢 2003-2013.....	93
圖 16 美國專利商標局 2003 年至 2014 年首次通知目標設定及執行 情況.....	147

圖 17 美國專利商標局 2003 年至 2014 年審查期間目標設定及執行 情況.....	148
圖 18 英國智慧財局專利申請趨勢圖.....	161
表 1 訪談內容大綱.....	26
表 2 訪談對象表.....	28
表 3 組織沿革及大事紀.....	32
表 4 我國專利審查程序簡介.....	41
表 5 平均審結期間比較.....	48
表 6 審查人員平均每人年審結比較.....	48
表 7 經濟部智慧財產局 97 至 102 年度歲計剩餘數.....	53
表 8 美國專利商標局專利審查程序.....	69
表 9 歐洲專利局專利審查程序.....	79
表 10 德國專利審查程序.....	87
表 11 日本特許廳專利審查程序.....	91
表 12 日本特許廳申請實體審查費用表.....	101
表 13 韓國特許廳專利審查程序.....	105
表 14 中國大陸知識產權局專利審查程序.....	114
表 15 智慧局業務事項分析.....	167

表 16 清理專利積案計畫預期結案效益表	186
表 17 訪談內容分析.....	188
表 18 訪談內容分析.....	192
表 19 訪談內容分析.....	194
表 20 訪談內容分析.....	200
表 21 智慧局最近 5 年決算情形	207

第一章 緒論

第一節 研究動機與背景

專利制度為天才之火添加利益之油

---美國總統 林肯

沒有專利局和完善的專利法的國家就像一隻螃蟹，不能前進，只能橫行和倒退。

---美國作家及發明家馬克吐溫

為鼓勵研發創新，並進而增進社會大眾的福祉，各國政府透過智慧財產權制度給予發明或創造者相當時間之專屬權限，作為其於創作及研發過程中所投入相關成本的回饋及獎勵。1860年2月20日美國林肯總統在「發現、發明與改良」(lecture on “Discoveries, Inventions and Improvements”)演說中提到，在未有專利制度之前，人們常利用他人發明創作之內容，但發明人並未自其發明得到特別之利益。但是專利制度改變了此情況，它透過國家制度的建立，確保發明人在一定期間內可以獨占地利用他的發明。其更進一步將專利制度賦予之利益比喻為油料，人類的創造力為火，在專利制度的支撐與鼓勵下，將使人類的創造力如火上加油一般，更加興旺。

隨著時間的推進，在以土地與自然資源的工業時代，逐漸被以創意為軸心的知識經濟取代後，科學技術研究與發展之投入及智慧財產權之掌握成為國際競爭的關鍵；對於產業實務而言，受到專利權保護之技術發明更為產業界之重

要資產。正因為專利權在產業技術各界亦發受到重視，專利權的申請躍升成為各大廠商必爭之地，甚至成為各國主要戰略的一環。

依據世界智慧財產權組織(World Intellectual Property Organization)於 2011 年所做的報告¹顯示，在過去的 15 年中，由於全球專利申請量快速成長，專利積案問題已成為各國專利主管機關面臨的重要課題。以 2010 年來看，全球待審專利申請案達到 517 萬件，由於專利審查的效能，對於創新技術取得專利保護之即時性、提高產品附加價值、精進產業競爭力等面向，具有關鍵重要性，因此各國莫不絞盡腦汁，採行各種措施，企圖能在最短時間內，有效改善專利審查延滯的情況。

我國科技產業在世界供應鏈占有關鍵的地位，產業界的技術發明也名列前茅，相對應的在專利權的戰場上也屬兵家必爭之地，而，但現行我國專利申請案審結平均約須 35 個月，比韓國 18 個月多出兩倍，也已超出高科技產品 2 至 3 年的壽命，嚴重影響產業競爭力。以目前經濟部智慧財產局(以下簡稱智慧局)的作業積效，專利還沒審結，產品市場週期就已結束，不僅是廠商的損失，也影響台灣競爭力。因此，如何改善專利積案問題以縮短專利申請案之審結時間，是近十年來智慧局亟待解決的最優先問題。

事實上發明專利積案所產生審查效能遲滯的情況並非近期才發生，根據本研究的訪談，自 1980 年後我國發明專利已產生過三次的積案危機，並先後以增加約聘審查人員、兼任外審委員以及專利新型採形式審查等方式解決。然而 2007 年後再次發生的專利積案危機，隨著我國產業在全球研發及製造供應鏈中重要性的提升，以及跨國企業全球化布局的發展趨勢，使得這波專利積案困境的處理難度更為提高。此外，在內部因素部分也因為近年政府員額及預算嚴格控管，即便智慧局每年收取相關規費之總歲入遠大於年度歲出，仍因受限行政機關經費統收統支的預算原則，而無法彈性運用，致使智慧局在面臨大量待審

¹ 資料來源：http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2011/article_0028.html (最後瀏覽日：2013/4/4)

案件，亟需相關經費挹注之情況下，卻無法以專利規費收入供作處理專利案件審查所必要之人力及軟硬體設備之用。

為回應智慧局就人力及經費上的需求，有意見認為可將智慧局之組織修正改採行政法人以擺脫公務機關增補人力之限制，提升專利案審查速度²，亦有意見認為專利審查如此的花錢又耗費人力，不如參考新加坡、香港或是荷蘭等國的方式，不要實質審查專利要件，只要申請格式符合就登記的註冊制度，核可專利的速度快又不需多餘人力及經費³，如有任何爭議再以司法訴訟途徑解決。

專利制度係各國政府為鼓勵研發創新而給予發明人相當時間之專屬權限，作為其於創作及研發過程中所投入相關成本的回饋及獎勵之機制，從而帶動發明人持續投入研發之良性循環。即時授予專利權使專利權人早日獲得權利固然重要，但透過專利實質審查制度，使專利專責機構於專利審查流程中，透過與專利申請人雙向溝通，協助其撰寫出合理之申請專利範圍，從而幫助專利權人獲得穩定權利保障，更是整個專利制度的核心。在面臨專利積案的困境，我們是要放棄自民國 38 年專利法施行以來努力扎根已久的專利實質審查制度?或忽略核給專利權之高權行政處分特性，將專利專責機關轉型為行政法人以鬆綁人事、會計及採購上的限制，引進企業精神並提升施政效能?亦或可以其他組織改造或組織內的變革措施達到最適宜的行政執行效能，頗值探討。

第二節 研究目的

專利積案逐年累增的結果，將導致專利審查效率無法有效提升，不但因此

² 經濟日報，2011，〈四年內要結清 15 萬件積案，智慧局明年聘 200 人〉，4/15，A21，立法委員呂學樟又再次建議，智慧局應走向行政法人化。2005 年行政院組織改造研擬期間，智慧局曾被例為第二波行政法人化機關建議名單

³ 發明專利採行註冊制度的建議於 2012 年行政院國科會審查智慧局提報之財團法人專利檢索中心建置計畫時，時任國科會主任委員朱敬一提出可參考新加坡及香港直接採認他國核准的專利;2015 年 4 月間由行政院政務委員蔡玉玲召開之會議中，有意見認為可參考荷蘭申請即註冊的方式，有爭議到後端訴訟時再解決。

阻礙了技術的商業化期程，危害產業競爭力，更可能降低外國高新技術來台投資設廠、進行生產研發或為技術移轉合作之意願，而阻礙國內產業升級及總體經濟發展。對我國產業研發，技術引進及經濟投資等，亦形成相對不利情況。因此在現階段如何加速提升專利審查效率，著眼於未來，應採行何種方式賦予專利專責機關適當的調節權限，使其於面對快速變動的產業專利申請，能為即時效的因應，恐為當務之急。

基此，本文的研究目的如下：

- 壹、研析我國智慧局的組織架構及專利審查流程，造成專利積案增加的原因及專利審查環境所面臨之困境，並進一步剖析以行政管理或組織改革措施處理之可行性。
- 貳、梳理出美國、歐盟、日本、韓國及中國大陸專利審查流程，以及渠等於面對專利積案，在人力、流程等行政管理上所採行之措施，及採行全面性組織改革或再造的情況。
- 參、檢討「清理專利積案計畫」執行成效，了解產業界、學界及政府機構對於我國專利審查效能及整體專利保護環境的期待，並提出政策建議，以供政府未來政策規劃參考。

第三節 理論與文獻回顧

壹、專利制度的源起與目的

「專利」一詞，若直接依字面解釋，有專屬獨享某種權利的意思，日本稱之為「特許」，在英語系與德語系國家，則稱專利為「Patent」。「Patent」最早是源於拉丁文'litterae patentes'，意指公開的信件，此類信件是中世紀君主用來授

予權利或特權時所使用的，而該等信件上並會蓋有皇家印信作為證明，以使公眾可以清楚了解及判斷。

依據世界智慧財產權組織(World Intellectual Property Organization，簡稱 WIPO)對 Patent 所作的說明：國家針對一項提供新技術解決方案的產品或方法發明授予專利權利的制度。為獲取專利，在專利申請文件中須將與該發明有關之技術資訊，公開於大眾。因此，專利制度實具有二層重要意義，其一為發明人願意將其發明創作成果公開出來與大眾分享，而國家為表達對發明作的鼓勵，進而使發明人在一定之期間內，就其發明技術範圍內享有排他的權利，並進而延伸出其第二層重要意義，即專利是一種人為創設經政府賦予的權利，而非自然產生天賦權利(陳哲宏等，1995)。

專利制度的起源最早可溯及西元 1200 年威尼斯檔案所記載，就挖泥機、製麵粉磨坊以及製絲綢水車等發明人二十年獨占權實施權，而 1474 年由威尼斯共和國所通過之專利法亦為公認最早之成文專利法(曾陳明汝，2002)。

1474 年威尼斯專利法序言中提到「在吾輩有天才之人之間，易於發明與發現有創意之器械。鑒於本城邦之宏偉與美德，每日自各地來邦之此種人與日俱增，如對此種人士所發現之工作與器械加以規定，使別人看到後，不致自行製作並掠取發明人之美，則可使更多之人樂於應用其天才，來發現並建造大大有用之器具，以裨益於本邦。爰基於議會之職權頒定：如有人建造本邦前未曾有之任何新穎與有創意之器械，於達到完美而可供使用操作時，應通知大眾福利局。於十年期間內，非經創作者之同意與授權，禁此他人在本邦領域內任何地區，製作與其相同或類似之器械。」(楊崇森，2003)。實則此部最早的專利法中，已充分展現專利制度的目的及精神。

有關專利制度的目的及其利弊，有相當多文獻從不同面向描述，以下將之歸納為四點說明(楊崇森，2003;Mazzeleoni and Nelson，1998)。

一、專利制度可以鼓勵發明創新

促進發明創新可謂是各國設立專利制度的基本目的，然而這個目的是否足以支撐且合理化專利制度，引起相當多的討論。反對專利制度者認為專利過分保護先申請人，且偏重先進國家之利益，採此論點者尤以發展中國家，如印度、巴西等國為主(楊崇森，2003)。支持專利制度者則從反面論證，認為若無專利制度的支撐，發明者將無法阻止他人仿造(imitate)他的發明，而其因發明所付出之成本及預期可回收的商業報酬也無法得到應有的回饋，因此將使得發明者須自行負擔研發過程中所應支付的成本，但卻僅能得到部分的利潤作為回應，在此情況下大大減損人們投入研發工作的意願，並造成整體社會的損失(Arrow, 1962; Nordhaus, 1969)。

經過百餘年的爭論，專利制度在經過多次的改良與調整後，儘管其仍有不完美之處，但在無其他更佳機制可取代的情況下，已幾乎為世界各國所接受，因此廢止專利制度之主張已不可想像(楊崇森，2003)。然而專利制度的建置或確可激發及刺激發明新的進程，惟其對價是以授予專利權人一段時間獨占實施該專利權作為交換的誘因，惟獨占實施權的結果，又可能導致該發明產品變得高價，並亦將於此期間限制其週邊創新研發行為之發展，而限入另一個循環論證的情況。從而如何使專利制度在鼓勵發明創新與避免不當限制後續研發活動及不公平競爭間取得衡平，為當代專利制度所需處理之課題。(Merges and Nelson,1990; Merge, 1994; Lerner, 1995)。

二、專利制度可以刺激創新活動的發展及商品化

專利制度在鼓勵創新研發活動本身，以及研發後成果商品化二者，具有相同的重要性。由於研發成果，不論是製程或產品研發，多在前階段即產生，惟其實際上提供到市場上銷售，仍需再投注相當多的時間、心力與經費。因此惟有透過專利制度針對其前階段的研發成果提供保護才能使發明者敢於進行後端

加值研發及商品化的工作，而無畏懼其他競爭者的仿製(Arrow, 1962 ; Nordhaus, 1969)。

三、專利制度可以引導創新資訊的公開與揭露

專利制度在衡平利益的考量上要求專利權人須公開其發明之內容以作為獲取獨占實施權之交換。多數國家之專利制度均會於專利申請後 18 個月將申請資料公開，並於授予專利權之同時公告該專利之詳細內容。

專利內容公開制度行主要係為避免專利權人，尤其是大型企業，可能會企圖在保密之情況下製造相關專利產品以獲得最多最大的利益而形成實質上市場獨占的情況。此外，針對部分發明人於獲得專利後卻無餘力將其研發成果商品化時，專利揭露制度亦可扮演類似「廣告」的角色，可使無資力將其專利商品化之專利權人可藉此宣傳其專利內容，並可能有進一步與他人接洽專利授權或發展的機會。

此外，透過專利公開制度亦可避免發明者重覆的將心力浪費在已進行研發之事物上，而是透過揭露專利申請及核准內容的方式，使研發者了解他人專利申請的過程，並能進一步他人專利之上架構更上層的研發(Langinier and Moschini,2002)

四、專利制度可以促進研發創新的廣度與深度

若單就個別具有商業上價值的發明而言，專利制度是有助於擴展其進一步擴展研發內容的廣度及深度，甚至是啟動一系列成組的研發或引領新領域創作的產生。依據學者 Kitch 於 1977 年首先提出之專利制度發展預期理論(prospect theory of patents)，專利制度設立預期的目的，是期待能透過專利的核准，使科技之研究及創造能依序發展。因此專利制度透過要求發明人公開揭露其發明內容之方式，使大眾可以知悉其發明內容，從而達到避免重覆研發及投資的浪費。

但進一步而言，如何使在前發明產生「墊腳石」之效能並進而刺激或引導更進一步研果的產出，恐怕不是專利權人或任何企業個別的力可以完成的。此部分尚須有完善的市場授權機制、研發及交易環境等各項條件的搭配，才有可能有效率的運作(Langinier and Moschini,2002 ;Mazzeoni and Nelson,1998)。

貳、專利制度對於研發行為之影響

專利制度對於研發活動究竟有無影響?是否因專利制度之存在而使民眾更熱衷於研發活動的進行?學者有透過實證研究訪查專利權人的方式以了解專利制度對於其研發活動之影響。學者 Mansfield 訪查了 31 家分別經營化學、藥品、電機及機械之企業，發現渠等所研發之產品有半數(one-half)並未提出專利申請，若扣醫藥品部分，未申請專利保護的比例更高達四分之三(three-quarters)。經由此項調查結果，M 氏總結認為專利制度對於產業研發活動的企進並無太大的影響，而對於抑制仿冒品進入市場的功能亦是有限的(Mansfield, 1981)。

學者 Cohen 等實際追蹤 1,478 位從事研發品製造之管理者就其企業研發成果採行之管理方式進行調查，發現不論是針對產品研發或製程研發，專利制度相對於其他可能被採行之保護措施或商業策略，如營業秘密、標準制定、期前研發、互補性商品的搭配銷售或服務提供等，專利保護被認為是相對無效益的。在該次調查中亦發現，多數企業傾向採行多重的保護機制，而其中營業秘密方式被認為是最有效的保護模式(Cohen et al., 2001)。而有趣的是，研發者不願申請專利保護的主要原因係因專利申請必須公開揭露其研發內容，對於公開並可能因此而使同業競爭者參照其研發內容而發展出相關之週邊商品，甚至取代原專利的風險。

學者 Arora 等則進一步以分析美國專利資料庫方式，預測企業研成果申請專利可獲取的加成效益(patent premium)，其發現很顯然的，採行專利制度保護研發

成果可獲得之平均成效，僅在部分的產業被認為是正向的，尤其是生物科技 (Biotech)、醫療器材(Medical instruments)、藥品及醫藥品(Drugs and medicines)等。但對於其他多數的產業類別而言，專利制度可提供之保護，相對於申請專利保護所需付出之成本，如實質上專利申請相關費用的支出、資料的公開，以及潛在之週邊研發可能導致其專利價值被稀釋等等的風險，恐怕是非常有限的(Arora et al., 2003)。

然而即使該研究顯示專利保護並非普遍的對每一種研發產品都能產生加值的效果，但只要有獲得專利，對其產品價值之提升，多少仍具有一定之意義。依據學者 Arora 等提出之分析模型，取得專利保護之商品相較於未獲得專利保護之同類商品，其市場價格約可高出 75%至 125%。此外，該研究中亦發現，研發資源投入多寡與要否採行專利保護，實際上均受到專利保護制度健全與否的影響，並具有正向的相關聯性。若一專利研發成果可產生 10%之加值，可刺激專利權人多投入 6%之資源進行研發。

參、申請專利之動機

從上述研究調查的討論可發現企業並不認為申請專利可提供其研發成果有效的保護，然而從各國專利申請案量逐年成長的趨勢觀察，顯然多數的發明人最後仍是提出了專利申請。因此在此情境下，研發者究竟是基於如何的動機與考量提出專利之申請，頗值探討與了解。

總體而言申請專利之動機可分為二大類，一為基於傳統的保護研發成果之考量，另一則是基於專利布局策略的考量(Blind et al., 2006)。實證研究顯示，基於傳統為保護自身研發成果的目的仍為人們申請專利保護的主要動機，惟近年來基於專利布局之策略動機而提出專利申請，有逐漸增加的趨勢，且被認為是導致專利申請量激增(surge)的主要原因之一。

基於專利布局策略目的專利申請其範圍相當的廣，學者認為只要其專利申請之目的是基於研究發展成本及適當利潤回收以外之目的者，都可被歸類為策略目的之專利申請。而實務上基於此目的動機之專利申請最常在文獻中被探討並認為是有妨礙競爭嫌疑者，主要為「攻擊性 (offensive blocking)」及「防禦性 (defensive blocking)」目的二種。

基於攻擊性封鎖目的而申請專利者，主要係希望藉由專利申請，在其核心專利周遭建立更為廣大的保護範圍，以阻止競爭者為相關之研發;防禦性封鎖則存在於企業申請專利係為提供其自身未來發明更多的空間，包括避免其他企業提起的專利訴訟。其他策略性專利布局之動機包括於企業聲譽(reputation)因素、以專利作為員工表現的指標、來自其他公司的壓力、實行標準化以及作為與其他企業談判或交換的工具。

有趣的是，有部分研究指出，將專利作為潛在交易或談判的籌碼亦是相當重要的策略性動機。而在一項 OECD 的研究報告亦指出，專利權人認為他們被要求要增加專利持有數以回應其客戶及對手企業，或作為進入國外市場的條件。

肆、專利申請案量增加原因分析

專利申請的數量在近幾年快速的成長，同時也造成部分智慧財產局因審查不及而造成待審案件快速增加。這樣的情況或可從正面解釋為是研發活動蓬勃發展的象徵(Hedlund, 2007)，但亦有人提出不同的論點並就各國專利政策的方向提供暗示。

部分學者或研究報告投入進行專利申請量增加原因的探討與研究，尤其是針對美國自 1980 年代早期迄今，申請案逐年快速增加的情況。學者 Kortum 及 Lerner(1999)認為專利申請案激增原因與美國專利法及訴訟環境的改變有關，尤

其是 1982 年針對專利案件成立特別上訴法院對於專利權人有重大影響。然而他們的分析結果卻無法支持所提出的假設，反而會使得人們所謂“研發創造的爆發（burst of innovation）”被認為僅是專利申請數增加的假象。

除此之外，多數的研究多認為美國專利申請量增加的原因可能與資訊及通訊相關技術公司的申請量增加有密切關聯（Hall，2005），然而實際上專利申請量不僅在此二種領域增加，而是普遍在所有技術領域都呈現增加的情況。學者 Hall 進一步發現在 1983 至 1984 年間，美國的專利申請情況其實經歷了一個結構性的改變，因此他在研究報告的總結中認為，即使資訊及通訊等相關技術領域快速發展而致相關專利申請量快速成長，惟此仍不足以充分說明專利申請量增加的原因，反倒是應思考是否係因產業界於專利管理或是專利布局策略的改變而致專利申請量增加的情況。

學者胡等 2005 年亦有針對中國專利申請量情況，根據中國國家統計局 1995 至 2001 年中大型企業資料進行分析，該研究發現中國專利申請量增加的原因與其本國技術研究發展的關連性較為薄弱，反而是因中國採行較為完善的智慧財產權保護政策，進而吸引外國企業專利申請所致。

除了上述針對美國及中國大陸的實證研究外，其他相關的研究分析報告普遍認為專利申請量增加的原因，應與下列事項有關；

一、全球化商業布局，使得專利權人需因應市場發展的需求，於不同國家各別進行專利申請，以確保其研發成果不被侵害，此種就相同發明內容於不同的國家提出專利申請的行為，稱之為二次申請（second filings）（EPO，2007）。專利權人尤其喜歡透過專利合作條約（Patent Cooperation Treaty, PCT）或歐洲專利合作條約(EPC)建構的申請機制，使其在提出一個申請後，就能直接發生於多國提出申請的效力，而可免去需於各別國家提出申請的麻煩（McGinley,2007; Lehman,2006）。此類因應全球化專利布局需求而大量提出之二次申請專利案被認為造成專利申請案件大量增加的主要原因之一。

二、 產業策略的改變，企業為避免其已有的研發內容被侵害，或是為確保在現有研發的基礎上進一步深化創造的空間，傾向於在與其產業具競爭關係的國家分別申請專利，拉長其研發內容的防衛手臂，進行所謂的專利守衛戰（“patents arms races”）（Lehman,2006）

三、 此外智慧財產權，尤其是專利被認為是重要的無形資產，為影響企業評等之關鍵，以及各或近年放寬可取得專利保護的範圍，使得原非專利保護的客體，如企業方法及電腦軟體均可取得專利保護等原因的影響，亦使得專利申請案的數量日漸增加。

伍、專利積案原因分析

從表面上觀察，專利申請量的增加確實造成各國專利審查重大的負擔，並進而使得審查時效拉長，待處理之申請案累積的情況。然而實際上申請案量的增加並非是造成各國專利積案的唯一原因，專利申請案申請項的增加以及技術內容複雜度的增加也是造成專利審查效率重要的原因，而且這些因素多是在同一時期共同發生，也因此使得專利積案問題變得十分棘手。

以歐洲專利局於 1998 至 2003 年間受理之申請案件來看，每案的申請項數每年平均成長 2.5% ，而每案每年的申請頁數亦成長 5.3% （van Zeebroeck et al.,2007）。造成申請項數及申請頁數增加的原因，可能導因於技術複雜度的增加、熱門技術領域，如生物技術及電腦技術領域的興起、主要技術業者將仍在研發中的技術進行專利布局等（EPO，2007；van Zeebroeck et al.,2007）。

此外亦有證據顯示，不同的申請策略也與專利審查期間有重要關係。學者 Zeebroeck（2009）分析歐洲專利局的申請資料發現，一申請案中若包含較多的請求項或相類似的多件申請案同時提出申請時，通常需花較多的時間進行審查。

此外，申請人採行之申請策略也會對審查時間造成影響。學者 Van Zeebroeck(2009)分析歐洲專利局的資料發現，專利申請案若包括太多的請求項或是同一申請人提出多件技術內容相當或類似案件者，均可能造成審查時間的拉長。在 Z 氏的研究中發現，包含最多項數請求項之專利案，需花費較同一技術內容專利申請案多二年以上的審查時間；再者若係採行分割案的申請模式，亦即將前申請案中已主張之部分請求項分割出來成為獨立申請案者，該獨立之申請案通常亦需花費較一般案件多五年以上的審查時間。由於分割案是援用原來申請案之申請日，且將原申請案分割為二以上案件之請求於專利局審查完成後 30 日內或再審查審定前，均可提出，因此在審查期間的統計上，的確會呈現審查期間相對一般案件拉長許多的情況，而由於此等造成專利權取得時程遞延的原因，均係由申請人方所操控，此亦為 Z 氏在分析上將之歸類為係因申請人有意於申請策略上拉長審查時間的原因。

Z 氏在其研究中亦發現，會在申請策略上採行延後取得專利權之案件者，多為高技術門檻領域，如生物技術、資訊及通訊類等技術領域，且申請案件多包括大量的請求項，惟實際上最後該等案件獲核准專利權的比例卻相對是較低的，其因此推論該等延後權利取得之申請策略的採行，可能與申請專利之研發內容尚不成熟，亦無把握可獲核准專利權等原因有關。

針對 Z 氏上述的推論，學者透過分析美國專利商標局、歐洲專利局、日本特許廳及澳洲專利局之專利申請案申請人之行為，以及最後案件核准的情況獲得驗證。學者 Jensen 等透過分析上述四國專利局之申請案發現，通常多是在認為其申請專利內容可獲專利的可能性不高時，才會反向的採取延後專利核准的策略(Jensen et al.,2007)。換言之，申請人可以透過分析其所申請技術內容獲核准專利之可能性之高低而採行加速或延後專利審查流程的措施。因此，當申請人對自己的技術內容有信心可獲核准專利時，其自然會希望能早日獲得專利權。相反的，如果他很清楚申請案內容可獲專利的可能性不高時，其可能就會選擇

採行消極影響程序進行的措施，其動機無非是基於申請成本的考量，如申請規費的支出，以及後續爭端解決程序中，勞力、時間或費用等成本(Jensen et al.,2007; Van Zeebroeck, 2009)，此外，申請案仍在審查中的情況，也可使競爭對手處於相對不確定的狀態，而不敢恣意進行相關的使用，甚至可作為企業向金融機構進行融資，或作為進行相關後續細部研發爭取時效的手段。

由上述相關研究分析不難發現，專利積案的產生可能是因申請案量增加、申請案內容增加或技術內容複雜等原因造成的，亦有可能是申請人有意識的，基於專利策略布局的考量而阻礙或延後審查程序的進行，惟各國專利局所設計的專利申請流程使得申請人可以操作進而阻擾審查程序的進行，或亦可認為是造成專利積案的原因之一(London Economics, 2010)。

陸、專利積案造成的影響

申請積案造成的影響可分就對申請人、對於其他研發者、對於專利審查的品質，以及對於消費者等四個面向分析。

就專利申請人而言，專利積案所造成審查期間的拉長，將使得其後續研發計畫、投資規劃以及資金獲取的管道具高度的不確定性。對於其他研發者而言，專利審查時間拉長可能會使其研發範圍是否涉及他人專利權部分產生高度的不確定性，而造成研究資源浪費及規劃時程延宕。

而就擔負專利審查工作之各國專利局而言，更可能因為專利積案造成其在內部管理以及對於社會大眾所應負的政治責任上產生相當的影響。在專利審查品質方面，積案的情況將使審查人員被要求增加結案數而致使可分配於每個案件之審查時間壓縮，間接影響專利審查的維持；而在消費者端，因對於是否為專利權商品無法確認造成在選購或授權時之疑慮，而若因專利審查品質因素造成專利權事後遭撤銷，更將造成消費者對於市場及政府處分的不信任。

柒、以組織改造改善專利積案之探討

組織改造或變革工程(re-engineering)通常有三種形態,即程序再造(process re-engineering)、業務再造(business re-engineering)、組織再造(corporate re-engineering)。

所謂「程序再造」的焦點是在組織界線內(organizational boundaries),促使作業功能過程能更具效率,諸如強調過程簡化、迎合現代化的作業過程、減少繁文褥節、縮短作業的流程、改善作業的品質和回應時間。所謂「業務再造」乃企圖致力於組織中各功能部門的實質業務活動的聯結與改善。所謂「組織改造」則指對於整體組織結構進行劇烈的變革或針對組織中核心部門的結構功能之改革(McKeen and Smith, 1996:22-25)。

有的學者認為管理者亦可著重組織內的四種變革,來取得變革策略的優勢:

- 一、科技變革:對組織中產品製造程序的變革,包括賦予特殊權力和能力的知識與技術,目的在使產品生產更具效率和增加產量;
- 二、產品與服務的變革:與產品和服務的生產有關,包含現存產品改變或全新產品線,目的在提高市場占有率或發掘新市場和新顧客;
- 三、策略與結構的變革:與組織管理領域相關的變革,包含組織結構、策略管理、薪資系統、勞資關係、合作機制、資訊與控制系統;其中若係涉及結構與系統的變革是經常由上而下(由高階管理者發動),若係涉及產品與技術的變革則經常由下而上(由基層員工發動);
- 四、文化的變革:是組織中員工在價值、態度、期望、信仰、能力和行為上的改變(Daft, 2004:402-404)。

近年來民主先進國家的行政革新,在突顯公共組織的特質,著重三項改革:

- 一、結構革新:強調政府組織的結構和規模,例如政府活動的民營化、政府責任的分權化;

二、技術革新:著重政府的運作和文官體制本身,包括預算和財政管理的變革、減少文書作業與繁文褥節、簡化文官體制的規則與程序;

三、關係革新:為縮減永業化官僚體制對政策執行過程影響力而設計革新,例如美國高級文官制度的設置,以及許多國家為增加政治官員對官僚體制控制能力而設計政治管理策略(Ingraham and Eisenberg, 1995:136;引自連宏華, 2010, 140-146)。

國家行政任務的推行,有賴人類(公務人員)的行為與活動,因此傳統上國家乃以設官分職,即自設機關組織的方式來負責履行,並以建構行政組織法的方式,確保行政行為的合法性,以作為保障人民權利的基座礎石。然而隨著國家任務日趨龐大,機關組織隨著層層金字塔型的科層組織結構發展,再透過上下指揮監督管理的結果,常使得國家任務無法即時且有效率的達成。而在面臨全球化競爭壓力的導引下,各國開始進行檢討,並著手從政府體制的流程、成員結構等進行功能性調整,更為激進者,則從組織之基本架構,進行結構性調整,以回應全球化及國際競爭的挑戰(李建良, 2002)(許宗力, 2000)。

自 1980 年代中期以來,針對各國政府體制所開展的改革,將支配幾乎整個二十世紀的公共行政傳統模型的官僚理論,轉換為以市場基礎及企業型政府為管理主軸,因此被號稱為「新公共管理」(new public management)。新公共管理的出現,主要係為改正傳統的公共行政領域過分強調官僚體系的缺點,以將官僚型機構改為企業型政府,並朝四個主要趨勢發展為方向,包括企圖減緩政府在公共支出與人事方面的明顯成長、強調政府在服務提供方面的輔助性角色並朝向民營或準民營化移動、公共服務的生產與提供藉由資訊科技的進步而朝自動化發展,以及公共行政議程在國際化發展下逐漸聚焦於公共管理、政策設計、決策風格及跨國合作的趨勢(林水波, 1999)。

新公共管理的興起可說是對當時政府公共行政作為失靈的一種反思與改革,其中,英國、美國、日本、澳洲、荷蘭、法國、瑞典等國,都開始思考朝「分權化」與「民營化」二大脈絡發展的方式,將政策制訂與執行區分開來,導入

民間力量及其企業化管理之精神，以協助業務執行面工作的進行(張世杰，2006)，其中行政法人制度即屬政府體制朝「分權化」脈絡發展下的產物。

源於 1980 年代以來新公共管理思潮分權化脈絡下的行政法人，其制度特色在於將原屬於科層制上下級嚴格區分與監督並經由綿密法令而為控制的行政體制，轉換為分權並進行績效管理。因此行政法人制度的精髓在於往下分權，並進行績效管理（黃錦堂，2005:221）。我國進行政府組織改造時，亦參採日本及英國制度，納入行政法人制度，並於 2011 年 4 月完成行政法人法制定，但在這項組織型態的實際運作上，是否確能達成其改制之目的？恐有再進一步探討的必要。

第四節 研究範圍與方法

經由上述就專利制度目的、以及該制度對於科技研發及全球化下所產生專利積案的變化，乃至於對於專利權人、其他研發人員、社會大眾以及政府機構整體多方面向所可能產生之負面影響，促使各國政府需積極運用組織改革方式，從程序再造、業務再造，甚或是組織再造等面向，提出有效方案積極面對與處理。

本研究於接下來的章節中，將分階段剖析以組織改革方式改善專利積案問題之可行性及其可能產生的侷限。首先將從程序及業務再造的角度，檢討可採行之措施，並將同時觀察美國、歐盟各國、日本、韓國及中國大陸等國採行之方式，以作為我國研擬政策時之參考。

其次，亦將更進一步從組織再造的觀點，探討是否有就智慧局整體組織結構進行劇烈的變革，即行政法人化的必要。此部分亦將參考美國、歐盟各國、日本等國，在新公共管理思潮的引領下，對於專利局之機關訂位及功能的討論，就我國智慧局現行行政組織架提出建議。

壹、研究範圍

基於前述的研究動機與研究目的，在問題意識上，本文關注於幾個部分：

- 一、整理我國智慧局近年來專利積案累增的原因，及其與組織架構、人力、經費、流程等個面向之關聯，各界對於清理積案處理提出之改善建議之可行及其侷限。
- 二、歸納及整理美國、歐洲、日本、韓國及中國大陸等國之專利專責機關，因應近年來研發創新活動蓬勃而日漸增加的專利申請案，其在單純的案件審查效率處理，乃至於擴展延伸至整體國家科技發展政策上，所採行之政策脈絡與組織變革模式。
- 三、產官學界對於我國「清理專利積案計畫」以及智慧財產局採行之相關加速專利審查方案評價為何？對於我國整體研發創新發展以及專利審查制度的期待是什麼？
- 四、審視我國行政院所頒佈之「清理專利積案計畫」內容及其執行成效，以及面對未來，當世界各國均將智慧財產權之發展定位為國家產業競爭的戰略議題時，我國政府適當角色之論辯。

貳、研究方法

本研究之資料蒐集與處理將以文獻探討、比較分析、深度訪談及參與觀察等方式進行，茲說明如下：

一、文獻分析法

本文將藉由廣泛蒐集與本研究議題相關之專書、期刊文章及論文等國內外相關文獻資料，在兼顧理論與實務情況下，對全球專利申請及積案處理方式進

行了解，再就我國智慧財產局目前組織現況與運作困境作一深入了解，以作為探究智慧財產局組織型態變革調整基石。

二、比較分析法

本研究以比較立法例之觀點，分析各國在以組織變革作為促進行政效能的改革及作法，此外再針對世界主要專利案受理國，如美國、日、韓、歐盟、中國大陸等，於面臨專利積案問題所採取之措施，及與組織變革間之聯結關係，並進一步就我國專利審查在各個構面產生之問題進行研析，嘗試提出可行之參考解決方案。

三、深度訪談法

為了解各界對於專利積案措施推動內容的想法及建議，本研究透過深度訪談並採取半結構型訪談，訪談進行時將以訪談大綱如表 1-1，就智慧局內部人員以及外部人員分別設定主軸議題進行問答，當受訪者回答出訪談大綱上沒有提列的問題點時，則根據其回答再做延伸提問，收集相關資料。

訪談對象之選取則以嫻熟我國專利申請管理並能涵蓋多元背景為原則：

(一)嫻熟我國專利申請或專利管理相關議題者

由於本研究係以專利積案問題之處理作為研究主題與研究範圍，牽涉到台灣專利申請流程及組織管理脈絡與實踐經驗，因此，在訪談對象的擇取上，關注並實際參與台灣專利申請並了解專利政策研擬規劃脈絡者為重要標準。

(二)涵蓋多元背景

本文之研究對象包括專家學者、政府官員、有研發及申請專利經驗產業人士，以及實際代理專利申請業務之專利代理人等。透過不同背景的受訪者，以不同角度、不同觀點，對我國專利審查制度以及專利積案處理方式進行審視，並提出調整修正建議，期待就我國專利審查制度在未來政策發展議題的討論上，勾勒出可能的脈絡。

本研究按上述條件進行訪談對象的選取，訪談對象共 7 人，並分為二部分進行訪談：外部受訪者 4 位，包括產業界研發人員 1 位、專利代理人 2 位、學者 1 位；內部受訪者 3 位，包括 2 位專利審查人員及 1 位參與規劃清理專利積案相關事宜之高階行政人員。

表 1 訪談內容大綱

類別	項次	訪談大綱
外部人員	1	我國專利審查期間近年來逐步拉長，101 年曾達到平均一件發明專利審查期間 46.14 個月，近來在採行相關清理專利積案措施後，在 103 年底平均一件發明專利需 33.43 個月審結。您認為一件專利申請案件之審查期間多久是合理的?
	2	對於我國發明專利審查品質，您滿意嗎?請就您的經驗為具體說明。
	3	您認為專利審查的速度與品質何者為重?比重各為多少?
	4	為了加速發明專利審查速度，智慧局自 97 年起陸續採行相關措施，並於 99 年開始執行清理專利積案計畫，對於專利清理積案計畫以及相關措施，您認為是否適宜?請分別就以下清理專利積案措施中，有關審查人力、程序措施、審查實務及其他相關部分給予評論。 (一)審查人力部分 1.增加編制內審查人力 2.提升審查人員結案量，要求加班趕辦 3.運用研發替代役協助進行專利前案檢索 4.聘用 170 名 5 年固定任期制審查人員 (二)程序部分 1. 事務性事項委外辦理 2. 引進撤回申請之退費機制 3. 發明專利規費採行逐項收費 4. 推動資訊化措施 (三)推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計

		畫，擴大參考國外檢索及審查結果以加速審查 (四)成立財團法人專利檢索中心，協助辦理專利前案檢索或其他輔助審查事項
	5	對於未來我國整體專利研發推動，及專利審查環境的完善 (一)在專利審查相關人力留用配置、流程規劃、檢索資料庫或電子化環境等軟硬體設施部分，您有何想法或改善建議? (二)對於智慧局的組織定位(如機關層級、隸屬部會)，組織型態(如維持現行機關型態，或改制為行政法人)、預算經費等，您有何想法或改善建議?
內 部 人 員	1	專利積案問題似乎是世界各國智慧局常常面臨的問題，請問如何定義專利積案，亦即多久的專利審查期間是智慧局認為合理的?判斷條件為何?
	2	請問在您任職智慧局期間曾經歷幾次重大專利積案情況?各採行如何的處理方式?
	3	在處理專利積案的情況下，可能同時兼顧審查速度與審查品質的要求?有無具體作法?
	4	為了加速發明專利審查速度，智慧局自 97 年起陸續採行相關措施，並於 99 年開始執行清理專利積案計畫，請問專利清理積案計畫以及相關措施，如何發想?目標為何? 是否有遇到阻力?
	5	清理專利積案措施中所採行之相關措施，請分別評論其執行成效，以及推動中所遇到的困難。 (一)審查人力部分 1.增加編制內審查人力 2.提升審查人員結案量，要求加班趕辦 3.運用研發替代役協助進行專利前案檢索 4.聘用 170 名 5 年固定任期制審查人員 (二)程序部分

	<p>1. 事務性事項委外辦理</p> <p>2. 引進撤回申請之退費機制</p> <p>3. 發明專利規費採行逐項收費</p> <p>4. 推動資訊化措施</p> <p>(三)推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計畫，擴大參考國外檢索及審查結果以加速審查</p> <p>(四)成立財團法人專利檢索中心，協助辦理專利前案檢索或其他輔助審查事項</p>
6	<p>對於未來我國整體專利研發推動，及專利審查環境的完善</p> <p>(一)在專利審查相關人力留用配置、流程規劃、檢索資料庫或電子化環境等軟硬體設施部分，您有何想法或改善建議?</p> <p>(二)對於智慧局的組織定位(如機關層級、隸屬部會)，組織型態(如維持現行機關型態，或改制為行政法人)、預算經費等，您有何想法或改善建議?</p>

參考資料：本研究製作

表 2 訪談對象表

類別	編號	服務單位	受訪者
外部 人員	A1	大學/研究所	大學教授
	A2	產業界	專利研發部門經理
	A3	專利法律事務所	專利師
	A4	專利法律事務所	專利代理人
內部 人員	B1	智慧局	專利審查官
	B2	智慧局	專利審查官
	B3	智慧局	高階行政人員

參考資料：本研究製作

四、參與觀察法

筆者服務於智慧局十二年，實際參與專利審查流程及法制規劃，以及清理

專利積案相關措施之研擬與執行，對我國專利審查及基礎環境發展之諸多困境，有許多實務經驗與觀察，將據以就本研究欲探討問題加以研究分析。

參、 研究限制

本論文中有關各國資料部分，係採用各國專利審查專責機關於網站上所揭露之資訊，如各國於其年報、網站或是在世界智慧財產權網上所刊載者。由於專利申請及審查制度常涉及相當多的細部或程序性事項，因研究時間及經費限制，無法直接就各國制度的細節及實際運作的情況，進行實地訪談及觀察，恐有因此而導致資料理解上的誤失，為本研究所可能面臨的限制。

第二章 智慧局組織型態及專利案件審查 情況分析

第一節 智慧局組織及業務職掌

壹、組織架構

智慧局隸屬於經濟部，為我國三級之行政機關，該局設置有 7 個組(專利一組、專利二組、專利三組、商標權組、著作權組、資料服務組、國際事務及綜合企劃組)、6 個室(秘書室、法務室、資訊室、人事室、主計室、政風室)、1 個小組(經濟部光碟聯合查核小組)，並在新竹、台中、台南、高雄等 4 個地區設置服務處。

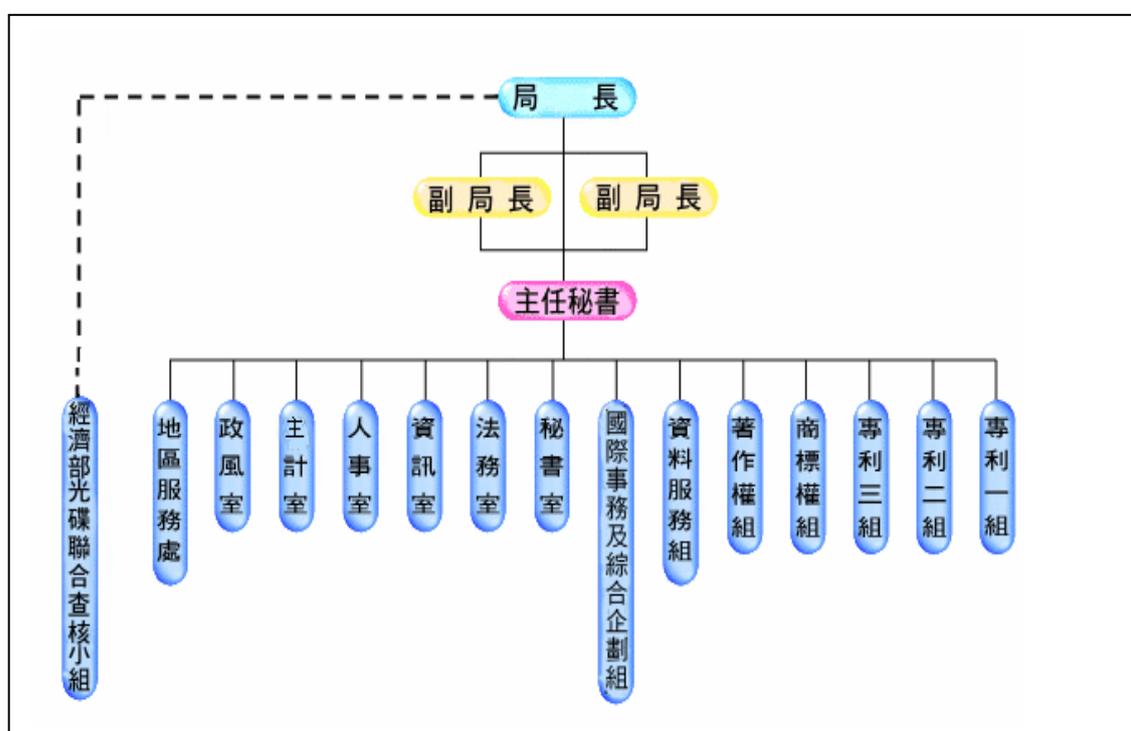


圖 1 智慧局組織架構圖

資料來源：智慧局官網資料：<http://www.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=155615&CtNode=6808&mp=1>

貳、業務職掌⁴及組織延革

一、業務職掌

依經濟部智慧財產局組織條例第2條規定，該局掌理事項如下：

- (一) 專利權、商標專用權、著作權、積體電路電路布局、營業秘密及其他智慧財產權政策、法規、制度之研究、擬訂及執行事項。
- (二) 專利案件之審查、再審查、異議、舉發、撤銷、消滅及專利權之管理事項。
- (三) 商標申請註冊、異議、評定、撤銷、延展案件之審查及商標專用權之管理事項。
- (四) 製版權登記、撤銷、使用報酬率之訂定、強制授權之許可、著作權仲介團體之設立許可、輔導與監督、出口視聽著作及代工雷射唱片著作權文件之核驗事項。
- (五) 積體電路電路布局之登記及管理事項。
- (六) 智慧財產權觀念之宣導、侵害智慧財產權案件之調解、鑑定及協助取締事項。
- (七) 智慧財產權與相關資料之蒐集、公報發行、公共閱覽、諮詢服務、資訊推廣國際合作、資訊交流及聯繫事項。
- (八) 其他與智慧財產權有關之事項。

⁴詳請參閱智慧局官網資料：

<http://www.tipo.gov.tw/lp.asp?CtNode=6809&CtUnit=3298&BaseDSD=7&mp=1>

二、組織沿革及重要大事紀

智慧局前身為中央標準局，於1949年(民國38年)撥遷來台，迄至1999年(民國88年)整併著作權業務後，改制成立智慧局。早期專利商標案件之審查委員均採行約聘方式任用，迄至89年後才分別明定專利及商標審查官資格條例，明訂相關用心規定。茲以下列表概要說明智慧局組織沿革之情況及重要事紀。

表 3 組織沿革及大事紀

年度	職掌業務及重要大事紀
1947-1949年	智慧局前身中央標準局組織條例制定公布，將度量衡局及工業標準委員會合併成立經濟部中央標準局。民國38年中央標準局撥遷來台，主管標準及度量衡檢驗業務。
1940-1944年	經濟部授權兼辦專利業務；民國43年授權兼辦商標業務。
1981年	成立經濟部查禁仿冒商品小組。
1988-1991年	1988年增設高雄資料室；1990年增設台中資料室及1991年增設新竹資料室。
1993年	於6月25日行政院會通過「全面貫徹保護智慧財產權行動綱領」決議於經濟部下設智慧財產權專責機關，統合專利權、商標專用權、著作權及其他智慧財產權之登記、管理及保護等相關事項，以統一事權，強化行政組織及行政效能。
1998年	於10月15日經立法院第3屆第6會期第5次會議通過「經濟部智慧財產局組織條例」，並於同年11月4日制定公布全條文19條。
1999年	於1月26日整併內政部著作權委員會主管之著作權業務、經濟部主管之查禁仿冒及營業秘密等相關業務，並將標準及度量衡檢驗業務移撥標準檢驗局後，改制成立「經濟部智慧財產局」。

年度	職掌業務及重要大事紀
2000年	於2月2日增訂「經濟部智慧財產局組織條例」第16條之1條文，明訂聘用專業人員中，擔任專利、商標審查工作者，其資格由行政院定之。於1月14日「專利審查官資格條例」、「商標審查官資格條例」立法院制定全文8條，並於同年2月2日總統公布施行。
2001年	<ol style="list-style-type: none"> 1.於1月1日行政院新聞局錄影節目帶及代工鐳射唱片出口核驗業務及人員移撥本局。 2.於10月24日公布「專利法」修正案。 3.於10月25日三讀通過「著作權法」部分條文修正案、11月12日公布施行。 4.於11月14日制定公布「光碟管理條例」，自11月16日施行。
2002年	<ol style="list-style-type: none"> 1.經濟部光碟聯合查核小組正式成立。 2.於6月12日公布「積體電路電路布局保護法」第14條、第27條及第41條修正案，自6月14日施行。 3.於7月17日修訂「經濟部智慧財產局組織條例」第2條、第7條、第16條及第17條等條文，增置100名編制員額，惟聘用人員及兼任專利審查委員，於本條例施行後逐年減聘；8年後，不得超過法定編制員額之20%及10%。
2003年	<ol style="list-style-type: none"> 1.於2月6日公布「專利法」修正案。 2.於6月6日三讀通過「著作權法」第2條、第34條、第37條、第71條、第81條、第82條及第90條之1修正案，9月1日公布施行。
2004年	於8月24日三讀通過「著作權法」部分條文修正案，9月1日公布施行。
2005年	於6月15日公布「光碟管理條例」增訂第9條之1，自6月17日

年度	職掌業務及重要大事紀
	施行。
2006年	<ol style="list-style-type: none"> 1.廢止「經濟部查禁仿冒商品小組設置要點」。 2.增設台南服務處 3.於5月5日三讀通過「著作權法」部分條文修正案，5月30日公布施行。
2007年	<ol style="list-style-type: none"> 1.本局獲增預算員額99名，並將外審委員由407名減列至80名。 2.於6月14日三讀通過「著作權法」增訂第97條之1及修正第87條及第93條規定、7月11日公布施行。
2008年	於1月11日「專利師法」制定公布，自公布後6個月施行。
2009年	<ol style="list-style-type: none"> 1.於1月自美國特別301名單除名。 2.於4月21日三讀通過「著作權法」網路服務提供者之民事免責事由之相關規定、5月13日公布施行。 3.於5月27日公布「專利師法」第37條及第40條修正案，自11月23日施行。 4.於5月27日公布「光碟管理條例」第17條、第18條及第20條修正案，自5月29日施行。
2010年	<ol style="list-style-type: none"> 1.於1月12日三讀通過著作權法部分條文，另修正「著作權仲介管理團體條例」名稱為「著作權集體管理團體條例」，並修正全文，2月10日公布施行。 2.於2月10日將「著作權仲介管理團體條例」名稱修正為「著作權集體管理團體條例」，並修正全文。 3.於6月24日行政院核定「清理專利積案計畫」。 4.於6月29日簽署「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」，該協議自99年9月12日施行。 5.本局獲增預算員額60名。

年度	職掌業務及重要大事紀
	6.於8月25日公布「專利法」第27條及第28條修正案，自9月12日施行。
2011年	<p>1.於5月31日三讀通過、6月29日公布「商標法」修正案，施行日期行政院另定。</p> <p>2.於9月1日起試行「台美專利審查高速公路(PPH)」計畫。</p> <p>3.於11月29日三讀通過、12月21日公布「專利法」修正案，施行日期行政院另定。</p> <p>4.於12月12日三讀通過、12月28日公布「經濟部智慧財產局組織條例」第7條、第16條及第17條條文。增置專利助理審查官39人，並同額減列辦事員及書記；聘用人員不須自編制員額內勻用；解除外聘專利審查委員人數限制。</p>
2012年	<p>1.本局獲增101年度職員預算員額29名及聘用170人。</p> <p>2.於3月1日實施「支援利用專利審查高速公路審查作業方案」(TW-SUPA)。</p> <p>3.於3月26日行政院核定100年6月29日總統公布修正之「商標法」修正案自7月1日施行。</p> <p>4.於3月15日完成「財團法人專利檢索中心」法人登記，4月2日正式營運，5月3日舉行揭牌典禮。</p> <p>5.於4月11日與亞東關係協會、日本交流協會簽署台日專利審查高速公路(PPH)備忘錄；自5月1日起試行「台日專利審查高速公路(PPH)」計畫。</p> <p>6.於6月29日修正發布「商標法施行細則」，自101年7月1日施行。</p> <p>7.於8月22日行政院核定100年12月21日總統修正公布之「專利法」，自102年1月1日施行。</p> <p>8.於9月1日起正式實施「台美專利審查高速公路(PPH)」計</p>

年度	職掌業務及重要大事紀
	<p>畫。</p> <p>9.於11月9日本部修正發布「專利法施行細則」，自102年1月1日施行。。</p>
2013年	<p>1.於1月11日三讀通過「營業秘密法」部分條文修正案，1月30日修正公布，2月1日施行。</p> <p>2.於5月31日三讀通過「專利法」部分條文修正案，6月11日修正公布，自6月13日施行。</p> <p>3.於10月1日起試行「台西專利審查高速公路（PPH）」計畫。</p> <p>4.於11月5日與亞東關係協會及日本交流協會共同簽署「臺日專利優先權證明文件電子交換合作瞭解備忘錄」，並自12月2日正式啟動。</p> <p>5.於12月2日「臺日優先權證明文件電子交換作業要點」生效。</p> <p>6.於12月3日出席第25屆台歐盟諮商會議，代表我國智慧財產權工作小組與歐盟代表交換意見。</p>
2014年	<p>1.於1月3日三讀通過「專利法」增訂第97條之1至第97條之4部分條文並修正第143條條文，於1月22日修正公布，自3月24日施行。</p> <p>2.於1月7日三讀通過修正「著作權法」身心障礙者接觸資訊之合理使用相關規定，於1月22日公布施行。</p>

資料來源：經濟部智慧財產局 103 年度員額評鑑受評書面報告(2014 年 4 月)

第二節 專利種類及審查方式簡介

壹、專利種類及審查方式

依據我國專利法第二條規定，專利分為發明專利、新型專利及設計專利三種。

一、發明專利

(一)、定義：

發明專利依據專利法第 21 條規定，其必須是利用自然界中固有之規律所生之技術思想的創作。因此，申請發明專利之標的必須具有技術性(technical character)，即發明解決問題之手段必須是涉及技術領域的技術手段。

發明專利分為物之發明及方法發明二種。物之發明包含物質(例如化合物 A)及物品(例如螺絲)，方法發明包括物的製造方法(例如螺絲之製造方法)及無產物的技術方法(例如空氣中二氧化硫之檢測方法)。此外，以「應用」、「使用」或「用途」等為標的名稱之用途發明視同方法發明(例如化合物 A 作為殺蟲之用途)。

申請專利之發明是否符合發明之定義，如前所述，須考量申請專利之發明整體是否具有技術性，若不具有技術性，則不符合發明之定義。大致可歸納為下列幾種類型：

- (1)自然法則本身：如能量不滅定律或萬有引力定律等自然界固有的規律，其本身不具 有技術性，不屬於發明之類型。惟若將自然法則付諸實際利用，並記載為申請專利之發明的技術特徵，使發明之整體具有技術性，則該發明符合發明之定義。

- (2)單純之發現：專利法中所定義之發明必須是人類心智所為具有技術性之創作，因此若是發現自然界中固有的物、現象及法則等已知物之特性的行為，即不符合發明之定義，但若將所發現之特性付諸實際利用，進一步製成物品或製成的方法、用途等，即可能符合發明之定義。例如野生動物或天然礦物，即使該物先前並非已知，單純發現該物的行為並非利用自然法則之技術思想之創作，不得申請專利，但若係運用該礦物中之化合物物質用於特定用途者，即得以方法專利申請保護。
- (3)違反自然法則者：申請專利之發明創作若係違反自然法則(例如能量守恆定律)，則該發明(例如永動機)即不符合發明之定義。
- (4)非利用自然法則者：申請專利之發明係利用自然法則以外之規律者，例如科學原理或數學方法、遊戲或運動之規則或方法等人為之規則、方法或計畫，或其他必須藉助人類推理力、記憶力等心智活動始能執行之方法或計畫，因明本身不具有技術性，不符合發明之定義。
- (5)非技術思想者：如依個人之天分及熟練程度始能達成之個人技能，如以手指夾球之特殊持球及投球方法為特徵的指叉球投法，或是單之資訊揭示、美術創作等，不可成為發明專利之標的。

(二)審查方式：

申請發明專利之創作內容，必須符合產業利用性、新穎性及進步性等要件。「產業利用性」指可供產業上利用，亦即申請專利之發明在產業上能被製造或使用而言，若係理論上可行但實際上顯然不能被製造或使用之發明，仍不具產業利用性，例如為防止臭氧層減少而導致紫外線增加，以吸收紫外線之塑膠膜包覆整個地球表面的方法，即被認為不具產業利用性。

新穎性是授予專利權最基本也是最重要之要件，此亦為專利審查階段中需完整且全面的蒐尋各大專利局申請案件資料庫，以及專利及非專利文獻資料庫主要的原因。由於專利制度之目的就是要鼓勵發明人把技術公開以促進產業發

展，因此若對已公開而為公眾知悉之技術授予獨占之專利權，反而將使公眾無法自由運用，因此在核給專利權之前確保所申請之技術內涵仍未公開揭露予大眾知悉或可得知悉，至為重要。由於專利法中難以逐項列舉何種情況符合新穎性，因此僅能反面規定不具新穎性之情況。依據專利法第 22 條第 1 項規定，發明創作之內容若可供產業上利用，且無於申請前有刊載於刊物、已公開實施或已為公眾所知悉等情況者，即可認為符合新穎性之要件。

核給發明專利之第三個要件為進步性，亦即申請發明專利之創作內容須符合進步性之規定。進步性之認定依據專利法第 22 條第 2 項之規定，係以所屬技術領域中具有通常知識者，依各該案件申請前已知悉或可得知悉之技術(此稱為先前技術)是否可輕易完成作為判斷的依據。依前述的規定，進步性的判斷是必須仰賴相關技術領域人員依據他的認知及了解就各個的情況為比對判斷，而在專利審查過程中，審查人員即擔任此認定與判斷的角色。也因此，各國專利局均須具備不同技術領域之審查人員才能有效的進行專利審查。以我國的情況而言，依據世界智慧財產權組織所採行之國際專利分類，依申請發明專利內容區分為生物技術、醫藥品、資訊、半導體技術等 36 種產業別，並依各該產業別案件申請之情況，備置所需之專利審查人力。但因產業變動情況多元，而產業發展蓬勃時常亦相對造成專利申請案件量的增加，往往專利局所需求之審查專長亦正是產業所需要的，在專利局無誘因的情況下，造成審查人員高流動率的情況。

(三)審查流程

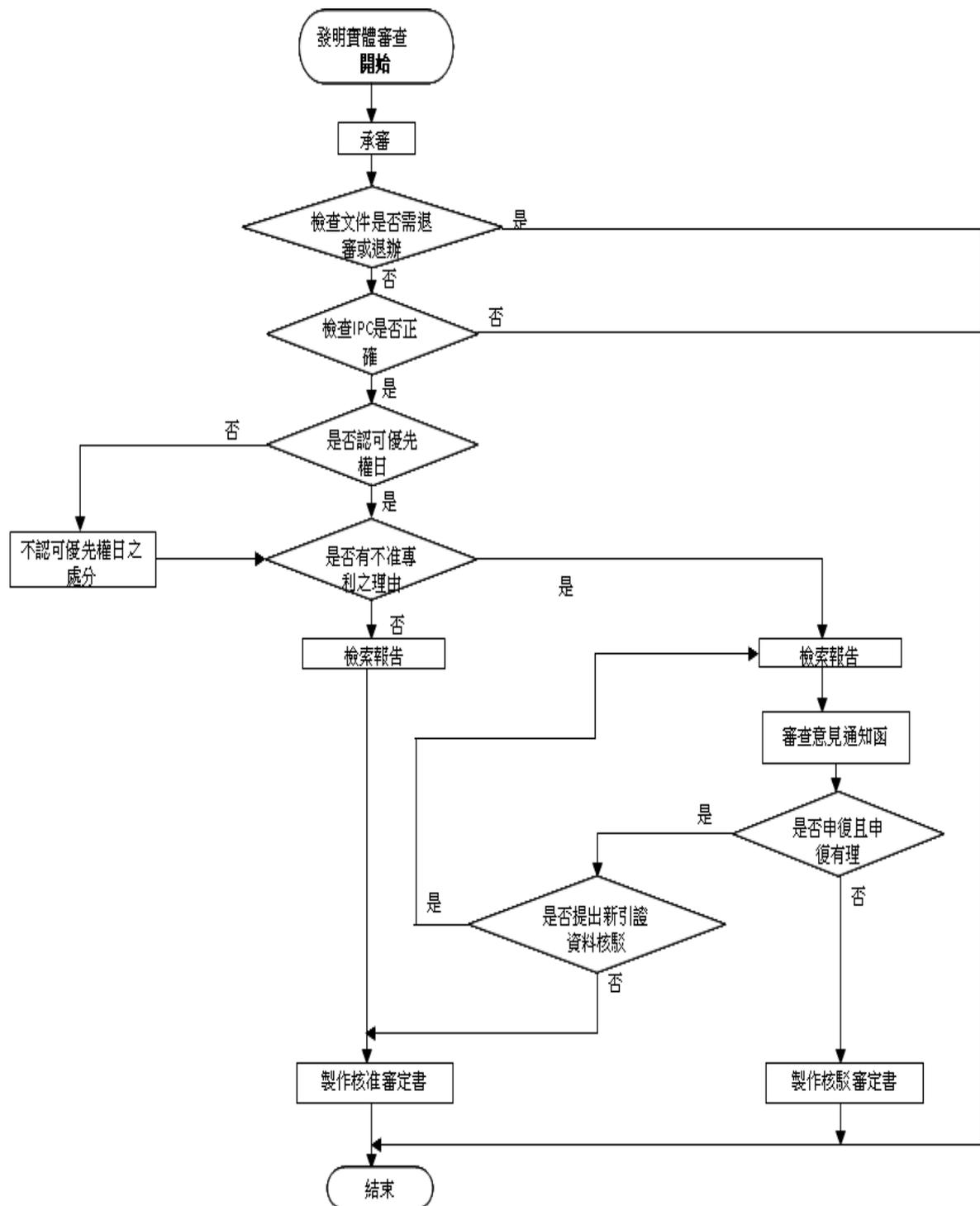


圖 2 發明專利審查流程

資料來源：智慧局網站

發明專利之審查流程可大分為程序審查及實體審查二階段。程序審查主要在確認申請文件是否符合格式並依據申請案件之產業類別屬性分類，但進入並完成程序審查的案件並不一定會取得專利權，申請人還必須提出實體審查的申請後，智慧財產局才會就申請案件是否符合專利要求進行實質上的審查。在實體審查階段，專利審查人員需透過前案資料的檢索及其專業知識，依據專利法規及審查基準之步驟及規定確認申請內容之新穎性、進步性及產業利用性，最後作成專利審查意見并製發審定書通知申請人。

各國專利審查期間的統計多是以案件進入審體審查階段開始，但在專利審查制度設計上不另外提出實體審查為必要的國家，如美國，其審查期間之計算即會以文件齊備之日起算。近年來由於科技進展加快，多數申請案件會於申請遞件之初即一併提出實體審查之申請，因此審查期間的計算與專利制度有無再區分審體審查階段的關聯性已可被忽略。

表 4 我國專利審查程序簡介

我國專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	有
保護期間(年)(發明/新型)	20/10
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	無
請求實體審查	有，自申請日起 3 年內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

因此對於專利審查迄至核准專利整體過程中而言，專利分類、專利檢索及專利審查為三大重點事項：

1、專利分類：

專利分類是將各國專利文獻予以統一分類，目的在提供智慧局或其他使用者，確認是否有相關前案技術，以協助確定專利申請案之新穎性與進步性過程的一種有效檢索工具。目前各國係依據世界智慧財產權組織之國際專利分類系統 (IPC, International Patent Classification) 進行分類。由於 IPC 國際專利分類是按照技術主題為標準，採用階層結構將整個技術領域按降冪方式依次分為五個不同的等級，即部(Section)，主類(Class)、次類(Subclass)、主目(Main group)、次目(Sub group)，目前國際專利分類 (IPC) 共分為有八個部、一百二十個主類、六百二十八個次類與六萬九千個主目和次目。由於分類技術非常繁多，故其分類之精準度及分類邏輯不易全面掌握。

專利分類最重要的工作，在於如何正確的解讀技術內容與如何歸入 IPC 分類位置，只有使用正確的分類號才能得到正確的檢索結果，所以如何把技術內容對應到分類號就成了進行分類或檢索時至為重要的工作。因此，如何將日新月異之技術，依國際專利分類表之標準，將同樣的技術主題歸入同一個分類位置，使此分類位置成為該技術主題最容易被檢索到的位置，為專利分類於專利審查過程之重要關鍵。

2、專利檢索與審查：

專利檢索為專利審查程序之重要關鍵，首先，具備特定技術領域之檢索人員須先解讀申請專利之技術內容，其次再按前述 IPC 國際分類類別，檢索本國資料庫、外國資料庫以及非專利資料庫相關專利文獻，就資訊系統初步篩選產出之資料，依國際專利分類表的五階層，逐層瀏覽每一階層的專利文獻資訊，然後將專利申請案之技術內容與此查得之前案資料進行比對，最後產出檢索報告，說明檢索路徑、技術比對分析方式等，以供專利審查人員判斷專利申請案之可專利性。

專利檢索與專利審查同樣須由特定技術領域之人始足擔任，由前述工作流程之說明，更可瞭解其至為費時，尤其要將檢索所得的資料作國際專利分類的對

應分析(Classification Mapping)，分析所得的資料分佈狀況，依國際專利分類表的五階分類方式，作階層式的樹狀篩選，此等工作要由具備解讀技術內容能力，兼具熟悉國際專利分類標準者，經過有制度之訓練，結合強大之專利檢索資料庫，始能提供優良之檢索報告。依據智慧局的統計，平均完成一專利案件實體審查約需花費 19 個工作天，其中專利檢索即需占用其近 50%之審查時間。

二、新型專利

(一)定義：

依據專利法第 104 條規定：「新型，指利用自然法則之技術思想對物品之形狀、構造或組合之創作。」新型係利用自然法則之技術思想，具體地表現於物品之空間型態上，佔據有一定空間之物品實體。而就條文文義而言，新型專利係指利用形狀、構造或二者之結合，而提出新技術組合之創作，能製造出具有使用價值和實際用途之物品。新型與發明最大不同在於新型之標的只限於有形物品構造或組合加以創作，不像發明，還包括無形之技術方法，也不像設計著重於物品外觀。因此舉凡有關物之製造方法、使用方法、處理方法或其特定用途之方法等，及無一定空間形狀、構造的化學物質或醫藥品，甚至以美感為目的之物品形狀、花紋、色彩或其結合等創作，均非新型之標的。另外，新型與發明除保護標的有所不同外，本質上並無太大差異，因此有些國家如美國，就沒有新型制度。TRIPS 規定之專利，也只有發明及工業設計（工業設計即我國之設計），並無新型。

(二)審查方式：形式審查

新型專利原與發明專利一樣，須由審查人員就申請之創作內容完整檢索先前技術並進行審查比對具備新穎性、進步性及產業利用性的要件後，才核給新型專利權。惟於 2004 年專利法修正時，考量創作人就部分技術領域產品生命週期較短的創作有迅速投入市場之需求，因此為因應知識經濟時任發展之腳步，加速授予權利之時效，乃參考其他有新型專利制度之國家，例如：日本、韓國、

德國及中國大陸等，對於新型專利案件大多捨棄實體要件之審查，改採僅對申請案是否符合形式要件審查之方式，修正我國新型專利審查制度，改採形式審查制，以加快新型專利申請案處理時間，儘早發給專利證書，達到早期授予權利之需求。

實際上根據本研究之訪談，新型專利改採行形式審查除上述產業發展面向之需求外，主要亦是為能快速處理已經大量累增之專利待審案件。因此不經實質審查而逕以形式要件符合即准予註冊取得專利權之方式，確曾被採行為去速處理專利待審案件措施。無怪呼有部分人士提出參考相關國家就發明專利亦採行註冊制度之倡議⁵。

所謂「形式審查」，係指專利專責機關對於新型專利申請案之審查，根據說明書、申請專利範圍、摘要及圖式判斷是否符合形式要件，而不進行須耗費大量時間之前案檢索以及是否符合專利要件之實體審查。其與發明申請案必須實體審查說明書、圖式、申請專利範圍等內容，判斷是否符合產業利用性、新穎性、進步性等專利要件，並不相同；亦與程序審查是審查申請專利之文件是否齊備以及呈現之書表格式是否符合法定程式，並不相同。

新型專利申請案若經形式審查認為有明顯不符合可核給新型專利之要件時亦會處分不受理，專利法第 112 條明定不予專利之事由包括申請之標的不符合新型之定義者，亦即非屬物品之形狀、構造或組合而提出新型專利申請者；申請之內容涉有妨害公共秩序或善良風俗者；違反專利法所定之揭露方式、違反單一性的判斷、未揭露必要事項或揭露明顯不清楚，或修正明顯超出申請時之揭露範圍等等。

三、設計專利

依據專利法第 121 條第 1 項規定：「設計，指對物品之全部或部分之形狀、花紋、色彩或其結合，透過視覺訴求之創作。」同條第 2 項規定：「應用於物品

⁵ 同註 3

之電腦圖像及圖形化使用者介面，亦得依本法申請設計專利。」設計專利係保護物品外觀之視覺性創作，與發明、新型專利在保護技術性之創作不同，其可為應用於物品上之花紋、色彩或其二者之結合的平面創作，亦可為物品的形狀或結合花紋、色彩的立體創作。設計專利的審查方式與發明專利一樣採行實質審查，因此亦須審查各申請標的是否符合新穎性、進步性及產業利用性等要件，此部分與前述發明專利審查之情況相同，不再贅述。

第三節 發明專利審查現況分析

上述三種專利類型由於審查採行之方式以及案件量波動的程度，審查的情況有相當大的差別。新型專利因採行形式審查的方式，且近來來每年申請案件均維持在 25,000 件至 26,000 件，每年結案量亦穩定維持在 25,000 件左右，進案量與結案量平衡，平均每個申請案件之審結期間為 3.5 個月；設計專利申請案同樣亦無大波動，每年申請案件維持在 7,000 件至 7,500 件間，平均審結期間為 9 個月。新型專利及設計專利二類申請類型均無積案的情況。

然在發明專利案件部分，隨著科技高度發展，申請案件數量近年來快速成長，複雜性及專業度亦相對提高。再者，由於科學技術研發與智慧財產權之掌握在全球化趨勢下，已逐漸成為產業界掌握國際競爭力的關鍵，因此國內產業於投入資源進行技術研發外，並積極於本國及主要外銷或技術國家申請專利，進行相關聯技術之專利組合布局。

我國專利審查在全球專利申請案量湧現的大環境下，我國發明專利每年申請實體審查之申請案自 2004 年 27,334 件逐年成長至 2012 年 44,457 件，迄至 2012 年 12 月，累積待審案件已達 152,509 件（如圖一），造成發明專利初審平均審結期間自 2006 年 19.73 個月至 2012 年 12 月大幅延長為 46 個月，智慧局雖於 2010 年 6 月 24 日開始執行「清理專利積案計畫」，自 2013 年起逐步展現執行成效，於 2013 年 12

月待審案件量為 128,902 件，平均審結期間亦降為 38.12 個月(圖二)，然相較於智慧局於「專利各項案件處理時限表」⁶中所定，平均每一申請案於 27 個月內審結之目標，仍有相當的差距，而與日本及韓國相比更有需努力的空間。以上有關專利積案問題之討論，僅以發明專利為討論範疇。

然以我國現行專利審查的效能來看，平均每位審查人員每年約審結 110 件，以現行各國對於專利審查要件認定相去不遠的情況下，相較於美國專利審查人員每人每年審結 87.13 件及歐洲專利局每人每年審結 27.9 件，我國專利審查人員之年審查效能並不遜色（如表一），惟相較於美國、日本等國每一專利案件平均審結期間，我國的確呈現較長的情況（表二）。

⁶智慧局依據不同之技術領域申請之發明專利案件，依據我國案件審查的經驗，評估該技術領域發明案件審查所需之時間訂有處理時限表，詳請參閱：

<http://www.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=155236&CtNode=6671&mp=1> (最後瀏覽日：2015.6.20)

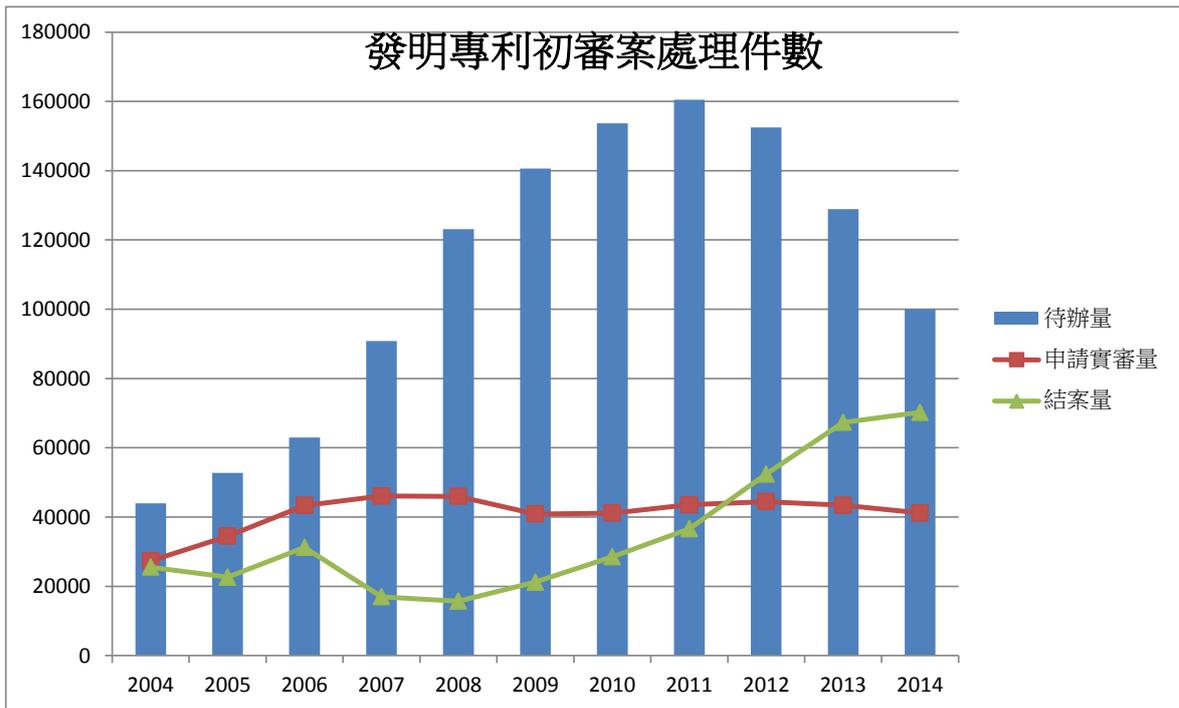


圖 3 我國發明專利初審處理情況

資料來源：本研究繪製

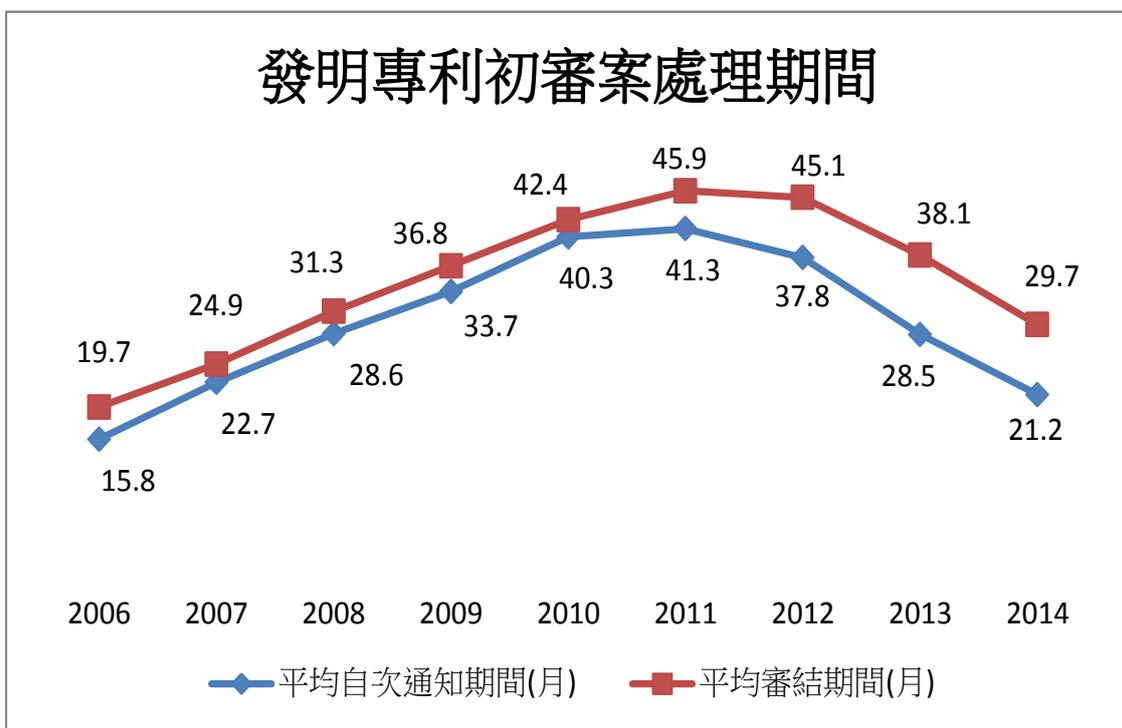


圖 4 我國發明專利案件初審處理期間

資料來源：本研究繪製

表 5 平均審結期間比較

單位：月

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
USPTO	30.6	31.3	32	33.5	34.8	34.9	33.7	32.4
EPO	40.6	43.9	45.3	46.5	43.1	39.1	40.5	36.2
JPO	31.8	31.8	32.4	33.9	35.2	35.3	34	29.6
KIPO	26.6	19.7	15	17.4	22.2	24.6	22.8	21.6
SIPO	24	22	26	26	25.8	24.2	22.9	22.6
TIPO		19.73	24.89	31.37	36.78	41.04	45.12	47.14

資料來源：本研究繪製

表 6 審查人員平均每人年審結比較

單位：件

	2008	2009	2010	2011	2012
USPTO	82	84	80	90	--
EPO	48	51	51	52	--
JPO ⁷	220	231	239	233	--
KIPO ⁸	160	165	206	278	--
SIPO	58	61	67	70	--
TIPO ⁹	66	89	105	113	153

資料來源：本研究繪製

⁷ 日本特許廳結案件中約 80%係由其財團法人工業所有權協力中心(IPCC)協助前案檢索

⁸ 韓國智慧財產局結案中約 60%係由其財團法人專利資訊協會(KIPI)協助前案檢索

⁹ 我國智慧局自 2011 年起約 20%係由研發替代役男及財團法人專利檢索中心協助前案檢索

第四節、發明專利積案原因分析

2004 年起造成發明專利積案快速累增的原因為何?以下將從審查人力構面、審查流程構面、申請人構面以及政府其他政策配合構面，以特性要因圖(圖 4)分析之:

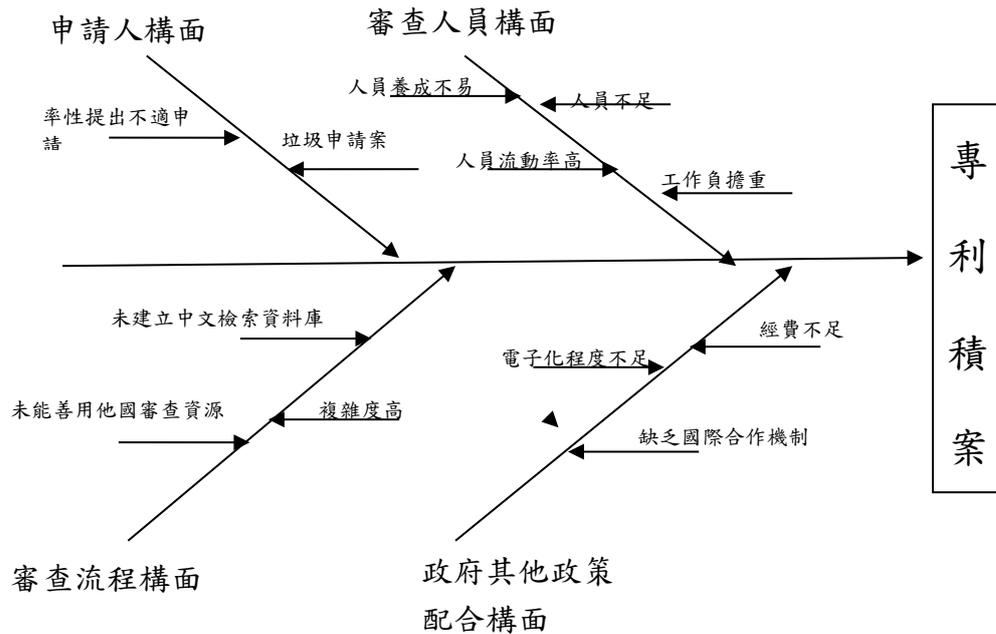


圖 5 我國專利積案特性要因圖

資料來源：本研究自行繪製

壹、審查人力構面

一、專利申請案大量增加，專利審查人力未相對提升

專利業務早期除內部審查人力外，尚有聘用 700 餘位學者專家擔任外部審查人員(以下間稱外審委員)協助審查案件，後因外審人員審查品質參差不

齊，遭外界詬病，於 1999 年智慧局改制時，立法院乃於組織條例中限制外審人力之聘用，必須由 2002 年時之 775 人減少，至 2007 年起不得超過 80 人，減聘人數將近 700 人¹⁰。但在審查人員縮編的同時，發明案件申請量卻於同一時期急遽成長，95 年起即突破 50,000 件，並持續增加，專利案件申請總量亦隨之於同年起突破 80,000 件，惟專利審查人力增加額度卻受限於組織員額編制，遠遠不及專利新申請案成長幅度，每年僅能審結約 4 萬 5 千件，導致專利待辦案件逐年累增。至 2011 年底，累積未審結案件量已達約 16 萬件，其中發明專利申請案即占約 14 萬 5 千件，而智慧局實質擔負發明專利初審之審查人力只有 304 名(含局內 224 人及外審 80 人)，對專利案件審查品質、能量與效率所生之衝擊，相當鉅大。

二、工作負擔重，人員流動率高

專利審查人員負責實體審查階段，並進行專利申請案之分類與檢索、審查、製作審定書等步驟，審查人員首先須確認申請文件是否符合專利法令之規定，在確認符合後，尚須就申請案與舊有專利公開的技術內容逐一進行資料的檢索及技術內容比對後，再就其是否備新穎性、進步性或產業利用性等專利要件予以審查，須耗費相當長的時間。因此，在專利積案增加而須長期配合加班審查的情況下，現有審查人員工作負荷沈重，久任意願不高，造成流動率大。

三、人員養成不易

專利審查除要了解申請專利案件之技術內容，對於專利法規中所明定之要

¹⁰91 年以前，智慧局為應業務上的需要，聘用外部學者、專家擔任外審委員，然而外審委員之組成多為研究機構或大學教授等學者，專業知能雖豐富，但多為兼職性質，其審查品質及速度亦難以控管，是以逐漸移轉為內審，並於同年 7 月 17 日修訂「經濟部智慧財產局組織條例」第 2 條、第 7 條、第 16 條及第 17 條等條文，增置 100 名編制員額，惟聘用人員及兼任專利審查委員亦須於本條例施行後逐年減聘，8 年後不得超過法定編制員額之 20% 及 10%；雖然 96 年起在行政院支持下，智慧局相關審查人力經核定增加 99 位，惟因外審委員由早期多達 700 餘人遽降至 2007 年 80 人，因此仍直接衝擊智慧局之人力運用。

件及審查所應遵守之準則等，都必須要能完整且充分的掌握。新進專利審查官在遴選過程中已可具備相關之技術或科學養成背景，但對於專利審查時相關法規的解釋、案件審查流程，以及細部之檢索資料庫或系統之操作等等，約需經過半年培訓，才能實際進行審查工作。因此在增補人力時，不僅因新人培訓而造成之審查能量缺口難以及時補足，尚必須調度資深審查人員協助擔任培訓師資，對於審查能量造成相當衝擊。

貳、審查流程構面

一、案件複雜度提高，審查耗時

近年來科技的高度發展，各技術領域之區分也更為細緻，進而使得專利申請案件內容愈趨複雜，專利申請案之審查難度亦隨之提高，審查人員就單一個案需花費更多時間及心力進行相關資料的檢索及技術內容比對。

二、中文資料庫規模小，檢索難度相對提高

智慧局自 92 年起開始著手將我國專利審查資料數位化，並彙集為中華民國專利檢索資料庫。惟因該中文專利資料庫僅納入我國 1950 年後的專利審查紀錄，資料極為有限，因此，審查人員在進行個別申請案資料檢索階段，必須依次進入世界智慧財產權組織、美國、歐洲、日本等各個專利局資料庫進行資料蒐集及比對，且在過程中須透過不同語言的轉換及技術內容的解讀，相對提高檢索工作的難度及時間的花費。

三、審查質量難兼顧

智慧局自 93 年 7 月 1 日起推動落實發明專利逐項審查措施及初審不予專利時，踐行核發核駁理由先行通知書程序，供申請人申復修正，於 96 年 1 月 1 日起，推動所有審查結果均須檢附檢索報告之措施，藉由檢索資訊透明化，申請

人得以獲取完整且明確審查引證資訊，審查品質顯著提高，普遍獲得外界認同。惟亦因實施逐項審查，使得每件申請案件之審查時間普遍增加。

四、未能透過國際組織界面，善用他國檢索及審查成效

企業基於全球布局之考量，就同一件發明，常跨國申請專利，故各國均面臨專利案件激增之難題。依據英國研究顯示(London Economics, 2010)，約有三分之一的專利申請案是重複的，因此各國在審查專利的部分過程中，係重複進行相同的工作。為解決專利積案問題，各國在原有世界智慧財產權組織的架構下，運用國際合作，甚至是整合的方式，分享相互間就相同或近似個案的檢索或審查結果的方式，以簡省審查資源的浪費，達成加快審查效能的目的。我國囿於政治現實，至今仍無法加入國際智慧財產權組織，僅能透簽署雙邊合作協定方式，助益審查效能的提升。

參、申請人構面

一、率性提出不適申請

專利權之權利範圍限於經申請並經智慧局審查認定具可專利性而予以審定之部分，因此，為獲得最有利之專利權保護，專利申請人多有廣泛書寫其技術說明之傾向，使一件申請案含有多項請求項，而未必皆為該技術核心內容，無形中增加審查作業時間。

二、垃圾申請案過多

實務上發現，有近百分之 40 的案件，於收到第一次審查意見後，即發現其核准機會不高而無申復的意願；或在審查官於完成檢索後，就足以認定不具可專利性的情況，但在現行專利審查流程下，就該類案件，專利專責機關仍須完成所有的審查流程後，才得作成駁回其專利申請之處分，然實際上已造成審查資源的浪費。

肆、政府其他政策配合構面

一、經費不足

由前述專利案件審查特性之分析可知，專利審查效能的提升，須搭配完善檢索資料庫、資訊設備，以及足夠並受過完整訓練的審查人力或外圍組織的協助，才能長期有效及穩定的解決專利積案情況。近年來智慧財產權業務快速發展，其相關規費收入亦大幅成長。以 102 年為例，智慧局歲入為 37 億元，專利歲入即高達 30 億元，智慧局總體歲出僅 16.8 億元；因此，以智慧局近 5 年來專利規費收入之情況（智慧局近 5 年歲入與歲出決算變動情形，見表三），即便該局全部歲出(含商標及著作)均由專利歲入支付，每年仍有約 10 億元之剩餘。鑑於專利歲入均係源於相關規費收入，基於「使用者付費」及「公平合理」原則，專利審查等相關服務本應配合提升。惟因囿於公務預算之控管係基於「統收統支」之原則，且各項預算之動支及流用規定管控甚嚴，若遇原定之預算內容或金額遭刪減，無法彈性運用之情況下，導致智慧局於面臨專利待辦案量大、審查人力不足、審查時間過長、專利資訊檢索系統及線上申請審查系統建置緩慢問題，而急需立即處理之情況下，卻難以提出有效及迅速的處理方案。

表 7 經濟部智慧財產局 97 至 102 年度歲計剩餘數

單位：百萬元

年度	歲入決算數	歲出決算數	歲計剩餘數
2008	3,020	1,300	1,720
2009	2,902	1,317	1,585
2010	3,112	1,409	1,703
2011	3,280	1,419	1,816
2012	3,495	1,624	1,871
2013	3,728	1,687	2,041

資源來源：本研究自行繪製

二、國際合作機制難度高

我國創新研發能力及專利審查品質雖獲國際間的認同，惟因政治因素，至今仍無法加入世界智慧財產權組織等相關國際機構，並正式參與國際間智慧財產權議題的討論及合作機制建置，以致需花較長的時間，透過國對國或機關對機關等迂迴的方式，個別建立合作關係，相對亦將使國內整體智慧財產權環境的提升進程緩慢。

三、電腦化不足

專利線上申請及線上審查已為各國發展趨勢，借由線上申請及審查的方式，不但有利環境保護的推動，並且對於專利資料庫的建置及審查效能的提升，亦有正面助益。智慧局雖已研提並進行專利審查 e 網通計畫，僅進行至專利線上申請之規劃及上線的前階段，即因經費不足而被迫終止。

第三章 改善專利積案機制之探討—以程序及業務再造為核心

組織改革手段中的「程序再造」及「業務再造」所強調的均是在組織界線內(organizational boundaries)的改善或調整。程序再造的重點在於改善流程以促使作業功能過程能更具效率,因此其改善的目的在於強調過程簡化、迎合現代化的作業過程、減少繁文褥節、縮短作業的流程、改善作業的品質和回應時間,而業務再造的焦點則在於改善組織中各功能部門的實質業務活動的聯結與交流。

本章將從程序及業務再造的角度,探討在我國專利審查環境下,各界所提出有關清理專利積案的措施建議,以及該等建議適當性的評估,此外,並將同時觀察美國、歐盟各國、日本、韓國及中國大陸等國面臨專利待審案件增加所採行之改善措施,以作為我國研擬政策時之參考。

第一節 各界就我國清理專利積案措施建議

專利審查案件積累而致審查期間過長一事,為產學研界所密切關注;為根本解決專利待辦案量大、審查時間過長等問題,經濟部向行政院提出請增員額之需求,為此行政院人事行政局於 98 年 2 月 19 日會同相關機關代表及學者專家,組成「人力評鑑訪查服務團」至該局進行人力評鑑及實地訪查,並就清理積案可採行措施提出建議,此外全國工業總會亦自 2008 年起連續 5 年就專利積案提出極積的建議,茲歸納各界建議如下:

壹、行政院人力評鑑訪查服務團建議

一、人力面向:

- (一) 研議請部分研究機關(構)如財團法人工業技術研究院、財團法人資訊工業策進會、財團法人生物技術開發中心、農業試驗所等協助審查,及視業

務需要建立跨部會支援科技人力之協調平台，包括增加外審委員協助。

- (二) 建立完整之委託審查、代行審查或委外審查機制，及透過績效管理措施，提升外審人員案件審查品質，並應以內審（常任文官及聘用）及外審人力（兼任專利審查委員）彈性搭配運用原則，進行人力結構調整規劃。
- (三) 有關操作性、勞務性業務積極檢討運用派遣人力、臨時人員，並就該局審查業務性質屬低公權力者，彈性運用研發替代役、退休志工協助辦理。
- (四) 同意補足職員預算員額 60 人，並分 2 年（98 年及 99 年）以舉辦特考方式處理。
- (五) 請智財局統籌調派內部整體人力，包括商標業務，及行政單位等之人力每出缺 2 人其中 1 人，應調整至辦理專利審查業務。
- (六) 針對離職率偏高部分，研提具體改善措施、目標，及提升人才留任意願之誘因機制
- (七) 增加聘用固定任期制約聘人員部分，請研議修法程序修正智慧局組織條例，於編制員額總數上限 806 人不變之原則下，鬆綁有關第 16 條聘用專業人員及第 17 條遴聘兼任專利審查委員等進用上限之規定。

二、 審查流程面向：

- (一) 請檢視各項專利審查機制及作業流程，精算審查人力及平均審查時間，進行作業流程重新設計，並請依國家經濟發展重點，考量產業特性，就各項專利審查作業程序檢討鬆綁空間，部分性質簡易、類似或單純之案件，應朝簡便原則程序加速處理。鬆綁後節餘人力集中於辦理重要性程度較高之案件。
- (二) 針對同時向我國及外國申請專利之案件，若於我國審查程序中已取得美、日、歐盟等國專利者，得免經審查檢索等程序，逕予採認並授予專利。
- (三) 加強宣導「經濟部智慧財產局發明專利加速審查作業方案」。

三、 組織結構及再造面向：

- (一) 檢討智財局組織朝行政法人化規劃：參考日本 IPCC、英國 Executive

Agency 及加拿大 SOA(Special Operating Agency)等先進國家專利審查體制，配合行政院 98 年 4 月 13 日函送立法院之「行政院組織法」修正草案審議期程，依行政院組織架構及未來「經濟部」職掌及業務功能等。

(二) 研議在規費收入支應所需人力之前提下，以成立基金方式營運

四、其他：

(一) 請檢討調整專利審查申請者付費機制。

(二) 請參考韓國專利局網路電子化系統 (KIPOnet System) 建置經驗，加強推動專利檢索及資料查詢 e 化業務。

(三) 研析歐、美、日等 OECD 先進國家對於專利審查積案清理之投入人力數量及結構、運用方式、人員進用養成及增員後所產生效益及可為我國參採之處。

(四) 儘速研議訂定有期限性之清理積案計畫。

貳、全國工業總會建議

全國工業總會自 2008 年起，連續四年於其年度白皮書¹¹中提出「儘速充實專利審查人力、設置智慧財產權事務中心、專利發展基金」及研提國家財產權戰略並建構以總統為首之政策與執行整合平臺的建議，包括：

一、「應以國家戰略層級之高度，破除現行相關人事及審計體制的藩籬，設立『財團法人智慧財產事務中心』及『專利發展基金』，以早日增加協助專利審查人員，清理目前 14 萬餘件之發明專利積案、大幅降低現行平均逾 38 個月之審結期間、維持年度進結案量的平衡」。

二、政府應將智慧財產局每年所收取的規費，按「專款專用」設立基金，除支付該局業務所需之費用外，其他結餘之部分可用於：

1. 支應智慧財產權政策規劃；

¹¹ 全國工業總會每年均會針對各產業面向議題以年度白皮書方式提出建議，其中並列有智慧財產權專章。詳請參閱 <http://www.cnfi.org.tw/cnfi/2009/files/09.pdf>、<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/2011CNFI.pdf> 最後瀏覽日 2015 年 5 月 21 日

2. 資助為辦理專利相關務而設立之機構或法人；
3. 早日完善專利、商標業務電子化；
4. 建置國內外專利資料庫；
5. 培訓智財專業人員；
6. 推動智財權保護等事項

三、「參考日本以首相為『知的財產戰略本部』部長之作法，研提國家財產權戰略，並建構以總統為首之政策與執行整合平臺：

1. 建議召開由總統召集的「國家智慧財產權戰略論壇」，以研提我國「國家智慧財產權戰略」。
2. 建構以總統為首之「國家智慧財產政策與執行整合平臺」，以凝聚全國的力量，帶動臺灣下一波經濟成長，並使臺灣的科研與經濟得以永續發展。

參、其他

- 一、為回應智慧局就人力及經費上的需求，於行政院組織改造研擬期間，智慧局曾被例為第二波行政法人化機關建議名單(范祥偉，2005);2011年4月立法院於審查經濟及能源部暨所屬機關組織法草案時，立法委員呂學樟又再次建議，智慧局應走向行政法人化，以擺脫公務機關增補人力之限制，提升專利案審查速度¹²。
- 二、針對科技部定位中關於科技研發的部分。立法委員陳宜臻提案將經濟部智慧局併入科技部，以有效整併我國科技研發政策¹³
- 三、參考新加坡、香港或是荷蘭等國的方式，改採註冊或登記制度，只要申請格式符合就登記的註冊制度，廢棄現行之實質審查方式，核可專利的速度快又不需多餘人力及經費¹⁴，後續衍生爭議再以司法訴訟途徑解決。

¹² 經濟日報，2011，〈四年內要結清 15 萬件積案，智慧局明年聘 200 人〉，4/15，A21。

¹³ 詳請參閱 立法院院公執 101 卷 84 期下冊

[http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm4VOD.action?Meeting_Date=1011206&p1_2=%E5%8F%B8%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%B3%95%E5%88%B6&p4="](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm4VOD.action?Meeting_Date=1011206&p1_2=%E5%8F%B8%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%B3%95%E5%88%B6&p4=)

¹⁴ 發明專利採行註冊制度的建議於 2012 年行政院國科會審查智慧局提報之財團法人專利檢索中心建置計畫時，時任國科會主任委員朱敬一提出可參考新加坡及香港直接採認他國核准的專利;2015 年 4 月間由行政院政務委員蔡玉玲召開之會議中，有意見認為可參考荷蘭申請即註冊的方式，有爭議到後端訴訟時再解決。

第二節 前提問題-專利實質審查必要性分析

由上一節中各界就專利積案問題所提出之處理建議，其中有涉及組織改造型態中的程序再造部分，如處理流程檢視、專利審查費用收費機制、人力增加及留用等，亦有關於業務再造部分，如程序或勞務性事項外包、借助其他研究機構、外審委員協助審查專利案件，或仿日韓制度設立外圍組織協助進行專利檢索及分類等不涉審查核心之事項等。此外在建議方案中，亦有提出以組織再造之方式處理專利積案問題者，如行政法人化。本章討論的重點雖係訂位以程序及業務改造為主，但涉及專利待審案件的清理與審查解決方式討論前，專利審查是否維持以實質審查方式處理，則是重要的前提問題。

以發明專利審查階段而言，積案問題主要形成在實質審查階段，亦即在前端的程序審查階段僅係為確認專利審查文件形式要件符合並賦予申請日，依現行前端處理人力是可以於期限內處理完畢，不致於有案件累積的情況。然在實質審查階段因須就案件申請內容進行專利要件即新穎性、進步性及產業利用性之判斷，並為是否核予專利權之處分階段，涉及詳細之技術比對，需求足夠的人力、時間及設備配套的投入，因此若在實質審查階段未能因應案件的成長，即時就審查人力或設備經費採行有效的因應措施，即是造成專利審查積案主要原因。也因此行政院人力評鑑團及上列之其他建議方案中，亦有認為可思考從根本改變專利審查方式，捨棄專利實質審查，仿香港及新加坡改採行註冊登記方式，直接依他國核准處分即核予專利權，或甚至不須有在他國核准處分的支持，仿荷蘭體制只要提出登記的申請就直接核准，有爭議時再透過後端司法途徑處理。

基此，在討論專利積案問題解決方式之前，評估是否維持採行實質審查或改採行註冊制度將影響後續整體處理方向的發展。換言之，只有維持採行實質審查的前提下，才有進一步研議專利積案問題處理之必要，若係改採註冊制度，積案問題雖可迎刃而解，但會衍生其他在產業面向及整體國內司法或法制事項整體疑慮。以上擬先就發明專利是否採行實質審查制度一事進行分析討論。

壹、實質審查與註冊登記制之異同

發明專利實質審查與註冊登記制同均為核發專利權，但在其審查內容上卻有相當大的差別。實質審查制度即如前就我國及美國、日本、歐洲及韓國等國專利審查制度內容所介紹，是一種針對發明專利申請與先前已存生之發明技術內容進行仔細完整比對，並就其是否具備新穎性、進步性及產業利用性等要件逐項審查後，始為核准專利權與否決定之專利審查體制。實質審查體制之目的主要是基於專利權特占權利的特性，希望透過縝密的審查，確保社會大眾的信任，並使專利權人獲得穩定權利保障，不致因受到第三人的挑戰而使其專利權處於不確定的狀態。而在近代鼓勵研發創作的風氣更盛，各國亦紛紛帶頭創新，帶動發明人持續投入研發之良性循環，進而提升全球競爭的軟實力，因此各國專利專責機構多會進一步於專利審查流程中，透過與專利申請人雙向溝通，協助其撰寫出合理之申請專利範圍，此由上一章日韓近年來在其所宣示之智財戰略綱領的內容即可窺知。

登記註冊制度則是相對於實質審查制度而言，亦即專利權的核給只要形式文件符合即予專利權，至於是否具可核給專利權的實質則留待爭議產生時再處理。至於具備如何的要件可登記註冊取得專利權，則須視各國法律的規定內容而定。

採行登記註冊制之國家多與其產業型態或區域整合因素有關。其中香港及新加坡因係以轉口貿易服務為發展導向，非以工業發展為主軸，因此就香港而言，其目前並無建立專利審查制度，專利權人可依其在中國大陸知識產權局、歐洲專利局(指定英國知識產權局)或英國知識產權局取得專利權，並在香港註冊後，即可取得香港專利權;新加坡於 2014 年 2 月 14 日之前專利制度為「自我評估」系統，一專利申請案即便不完全具備新穎性、進步性、產業利用性等專利性，只要申請案的形式文件內容符合，亦可獲准專利¹⁵。荷蘭及歐洲專利條約

¹⁵ <http://www.finetpat.com.tw/chinese/default.asp?ID=3167>

部分成員國則因為受到歐洲專利局審查制度的影響，逐漸面臨國內申請案件下降的情況，因此以荷蘭為例，其不再就國內發明專利申請案進行實質審查，只要申請案符合形式文件規定，荷蘭專利局仍會就申請案之內容進行新穎性檢索並製作專利前案檢索報告，申請人於收到檢索報告若無進一步修正申請內容者，即可核給專利權，至於前案檢索報告對於該專利申請案可專利性之評價為何，則非核給專利權時所要考慮的，屬於具特殊之登記制度。

貳、各國發明專利審查制度以採行實質審查為主流

依據 WIPO 發布的 2014 年全球智慧財產權指標(World Intellectual Property Indicators)，2013 年授予專利的世界前 10 大專利局(依序為美國、日本、中國大陸、韓國、歐洲專利局、俄羅斯、加拿大、澳洲、德國、法國)，共授予約 1,054,474 件專利，占 2013 年全球授予專利數(約 117 萬件)的 90%。而 WIPO 所公布的 2013 年授予專利的前 10 大專利局均採取實質審查制度。其中德國與法國雖為歐洲專利公約會員國，然為維護並確保其國內企業發展需求，仍維持專利實質審查制度。此外，印度專利局不僅是國際檢索機構，更於 2013 年提出 5 年內雇用 500 名專利審查人員的計畫，在在均是為其發展專利實質審查制度奠定穩固基礎。更值得一提的是，韓國智慧財產局於 2014 年 5 月 30 日的第 4 次韓國-阿聯聯合經濟委員會中，簽署了一個合約，即從 2014 年 6 月起由韓國派遣 5 名專利審查人員，協助阿拉伯聯合大公國進行專利審查之基礎建置，此亦說明專利審查將是阿拉伯聯合大公國之未來努力方向。

原以轉口貿易服務為發展導向的新加坡與香港，亦分別於 2005 年及 2013 年宣示將對於發明專利申請案由註冊登記制改為實質審查制，其中新加坡已於 2014 年 2 月 14 日開始實施，香港亦預計於 2016 至 2017 年間實施。新加坡認為專利實質審查制度的採行將有助於提升核准專利的質量及新型態專利服務產業發展，可強化其國

內經濟發展及商業和投資信心，有利於新加坡造就為亞洲智慧財產權中心；香港則認為專利實質審查制度將有助於扶持其本土的科技產業，並能促進與國際相關領域間之技術交流與合作。

過去荷蘭的專利可以分為 6 年期專利與 20 年專利兩種；6 年期專利不須申請新穎性檢索，然於 2008 年修法後已經廢止 6 年期專利制度，目前的專利權期限都是 20 年。申請人在取得申請日後 13 個月內必須提出新穎性檢索申請，否則專利申請程序即中止。此外，當發明說明書因不明確以致於無法進行檢索時，荷蘭工業財產局可以要求申請人在兩個月內補正，未補正者，專利局可以中止申請程序(專利法第 35 條)。提出新穎性檢索後約 9 個月會收到檢索結果，申請日起 18 個月後，會公告並隨後授與專利證書。新穎性檢索結果並不影響專利權的授與，專利要件僅在爭議發生時才會在法院被檢視(似乎與本局目前的新型技術報告意義類似)。據上，荷蘭專利授予過程中須由主管機關先檢視說明書撰寫是否明確，而後進行新穎性檢索，因此與我們一般所認知之登記制略有差異。再者，荷蘭工業財產局亦可依申請人之需求進一步提供書面意見(written opinion)，分析申請人之發明是否具產業利用性、新穎性及進步性；換言之，荷蘭工業財產局是具有專利實質審查之能力，而非僅處理不具專利專業之事務性業務。

每年直接向荷蘭工業財產局遞送之國內專利申請案約為 2,764 件；反觀荷蘭國籍申請人於歐洲專利局所提之申請件數約為 6,800 件，以歐洲國家排名僅次於德國與法國。換言之，荷蘭因受惠於歐洲專利局成立之故，其境內所實施之專利權，多數是經由實質審查後所授予，當專利從業人員可撰寫出符合實質審查規格之專利說明書，亦足證該等專利從業人員是具實質審查之能力。

由於荷蘭工業財產局相關人員及民間專利從業人員對專利實質審查之運作均相當嫻熟，再加上歐洲專利局在荷蘭海牙設有分支機構 (Branch)，於此具特殊之專利實務操作與養成環境下，即便荷蘭工業財產局不採完全的專利實質審查，亦有能力處理後端法院侵權之相關事宜。

參、我國應就發明專利採行實質審查之理由

我國發明專利自民國 38 年專利法施行以來，即與多數國家一樣採行實質審查制度，以穩定實質權利保障發明內容，並呼應國內產業技術以及全球競爭環境之發展，持續精進及調整專利審查品質為努力目標。近年來雖面臨專利待審案件累增而致審查效能降低的情況，然透過清理專利積案計畫的實施，已有效提升專利申請案審查效能，預計至 105 年可將審結期間降至 22 個月以下，足以與先進國家並駕齊驅，亦因加速清理專利積案，所收取之專利申請費及維持費等規費，每年為國庫挹注 30 億元歲入。依據行政院 98 年宣示之四大新興智慧型產業之發明專利產業化政策，以及 101 年 11 月核定以「布局前瞻智財、發揮智財價值、提升智財保護強度、完備智財基礎建設，讓台灣成為亞太智財創造與運用強國」為願景之智財戰略綱領，其執行之前提更以採行發明專利實質審查制度為必要。以下說明我國應持續就發明專利採行實質審查之理由：

一、專利實質審查為專利有效性暨侵權判斷之核心基礎

隨著科技不斷推陳創新所衍生之專利保護，雖為各國帶來商機與巨大經濟利益，但亦同時導致侵權事件層出不窮，當侵權事件之紛爭未獲妥適處理，不僅造成訴訟成本之浪費，且影響產業研發的意願，此現象在這幾年智慧型手機專利大戰以及通訊標準技術專利訴訟中，屢為各界所垢病與擔憂。科技界冀望的是專利制度的改善，而非廢止專利制度，專利實質審查制度正是專利制度的核心。

為維持法學及科技競爭力，我國於 97 年 7 月 1 日成立智慧財產法院，期望透過訴訟同軌及見解統一，以迅速正確的解決有關智慧財產之法律紛爭。智慧財產法院於行政訴訟中須處理專利申請案與舉發事件；於民事訴訟中除進行侵權審理外，部分案件依當事人之主張尚須解決專利有效性紛爭。然無論為何種

訴訟類型，當事人之攻防與法官之審理，其立論依據均架構於專利法與審查基準，以及專利實質審查之實務經驗上。易言之，在專利實務界人士無前端專利實質審查之基礎能力時，將難以精準解決後端專利訴訟之紛爭。

我國產業是世界核心技術供應鏈的一環，配合產業需要，專利制度符合先進國家趨勢是應走的方向。在具體作法上，智慧局已完備專利法制與相關專利審查或舉發基準，亦著手擬訂專利侵害鑑定要點，更不定期舉辦相關國內或國際研討會，其目的是希望藉由議題之研討以調和法官與實務界人士的見解，期能降低法院判決與當事人預期結果間之落差，而致判決為訴訟當事人所折服，並藉此將所有訴訟參與者評論的觀點，由片面勝敗率或無效率論成敗之評斷，引導至更具積極面之判決論理議題，並形塑我國優質且客觀之專利保護環境，進而吸引更多國內外申請人願意於我國提出專利申請。

據上所述，我國若放棄專利實質審查制度，可預期與專利相關發展將逐漸弱化及外移，而法院在無專利實質審查制度的支撐下，能否正確理解及判斷專利資訊恐非無疑，遑論專利權的有效維護，不僅因無法提供國人有效的權利保障而致研發創新之動能降低，亦將減少外國廠商至我國進行專利布局與投資生產意願。

二、有利本國產業，尤其是中小企業、學校及個人維護其研發成果，並掌握外國專利權申請的契機

現今各國專利申請制度均以其本國語言提出為原則，或雖容許以其他外國語言提出，但仍以檢附指定語言之翻譯文件為必要，相關的文書處理、翻譯以及申請費用，均相當可觀。對於以布局國內市場為重點之產業，或資本相對較為薄弱的中小企業、學校或個人之申請人而言，本國實質審查制度以相對便宜的收費，提供其快速、高品質且優質的專利申請服務環境，是維護其研發成果的最佳途徑。且因我國為世界貿易組織(WTO)會員，會員間必相互承認優先權，

大型跨國企業若有於他國布局的規劃，亦可藉由我國申請案的提出，以主張國際優先權方式確保其技術比對時點，甚至透過與我國簽訂有專利審查高速公路協議之國家申請加速審查，助益其掌握權利有效取得的先機。

依據 2014 中小企業白皮書之統計顯示，國內中小企業總家數超過 130 萬家，占國內全體企業家數 97% 以上，是經濟發展的主體與穩定經濟發展的基盤，具備研發創新及海外市場擴展能力的中小企業，對創造國內就業、提升經濟產值的貢獻不可小覷。因此，維持我國現有專利實質審查制度，以確保本土產業技術研發成果能獲得穩定且實質的專利權保護，應為維繫我國產業技術發展之根本。

三、確保專利權人獲得穩定的權利保護

實質審查制度透過對於專利申請案是否具備產業利用性、新穎性及進步性等專利要件的檢索、比對及審查，實質確認申請專利範圍有效性，可相對使其權利保護內容不至因第三人舉發或侵權糾紛的發生，產生權利不穩定的情況，並可鞏固社會大眾對於該項經政府認證之技術內容的信賴，而願意付出較多的費用購買該項產品，進而達成促進技術內容商品化的目的。我國若放棄實質審查而改以簡便註冊登記方式即核給專利權，將使社會大眾對專利制度產生不信任，專利權的取得對於研發創新者，恐也將逐漸喪失積極獎勵的效果。

四、專利審查過程中累積之檢索資料有助於我國產業布局發展的預測

在專利實質審查過程中藉由審查人員所提供之前案檢索相關資訊，將可作為專利分析、迴避設計或專利布局之參考；再加入產品與市場競爭情報，並進一步整合為商業型態資訊，對於產業進行研發方向、商業決策與企業產品行銷的參考，進而為產業找到營運安全或藍海之路。

五、專利實質審查制度帶動我國專利相關人才及服務業蓬勃發展

隨著國內創新研發能量的提昇，專利相關專業知能已日益受到重視並普及推

廣，專利代理服務業蓬勃發展。各大專院校除於大學或碩士學程中融入相關專利課程或學程外，自 89 年起交通大學、清華大學、世新大學、政治大學、臺灣大學、臺北科技大學、臺灣科技大學等，並陸續設立智慧財產或專利研究所。智慧局亦自 94 年起推動「智慧財產專業人員培訓計畫」，成立「智慧財產培訓學院」，透過全省加盟培訓單位，因應跨領域執業律師、專利工程師、企業人員及一般大眾之不同需求，開辦專利代理實務、專利布局等相關課程。

為提升專利從業人員的服務品質，歷經 20 餘年的努力，終於 96 年 7 月完成專利師法訂定，隔年專利師考試相關配套制度相繼規劃實施，確立專利師為我國專門職業技術人員的定位，迄今已有 431 人取得專利師資格，加計專利師法實施前，透過技師、律師等專技人員證照取得專利代理人資格 10,200 人，總計國內可執行專利代理業務人員為 10,631 人。而智慧局每年含專利申請、再審查、舉發、讓與及授權等約 9 萬餘件的申請案，其中約有 80% 係由可執行專利代理業務之專利師及專利代理人提出。

我國在採行專利實質審查制度下所迸發並逐漸成熟的專利服務業規模，以及因此所帶動國內對專利人才培育、專利保護及養成教育的重視，成效斐然。若不維持採行專利實質審查制度，代之以不實質審查的註冊制度，必將使該等專業人才逐漸外流，專利服務產業發展空間亦將大受限制。

六、國際交流及合作的重要平台

由於我國在專利制度及審查品質上的努力，外國人在我國之發明專利申請量近 10 年均維持在 26,000 件左右，約占我國發明專利總申請案量 50% 上下。其中日本及美國申請案最多，二者合計申請案件數即達 20,000 件上下，其次為南韓、中國大陸及德國。

如上資料所述，我國發明專利權的取得，對於日本、美國、韓國及歐盟相關國家企業之專利布局仍具相當重要性，因此近年來針對各國就專利審查相關實質問題的討論，亦因我們具備專利實質審查環境，才有積極參與之能力，並

透過與美國、日本、歐洲各國、紐澳及中國大陸等雙邊協定簽署的方式，建立並強化在智慧財產權事務上合作的網絡，包括專利審查高速公路審查合作事宜的推動、專利優先權證明文件電子交換、生物材料寄存相互合作，定期之審查官交流，以及國際型研討會議之舉辦及參與等等。

在採行專利實質審查制度的前提下，我們努力透過雙邊交流方式，就不帶政治色彩之專利技術審查事宜，與各國進行合作及人員交流，甚至於 99 年 9 月與中國大陸建立專利事務之合作機制，協助國人完善其在中國大陸智慧財產權利的保護，減少侵權或仿冒的風險及損失。凡此均係在採行專利實質審查制度情況下，才有續行合作及交流的契機。

七、我國專利實質審查意見可為 SIPO 審查人員所參採

兩岸間自 102 年開始進行審查人員交流，交流過程中發現，兩局審查人員因無語文障礙，且皆採實質審查制度，因而會有相互參採審查意見之現象。近 3 年國人向中國大陸提出發明專利申請年平均約 10,903 件，且目前我國多數案件之審結期間均已短於中國大陸(我國於 104 年 1 至 3 月之平均案件審結期間為 28.9 個月，預計今年底可降至 26 個月之內。SIPO 於 2013 年之審結期間為 22.2 個月，惟 SIPO 審結期間之計算，係自案件公開後進入實審階段起至審定日止，依專利實務，除少數請求提早公開之案件，公開日係由申請日或優先權日起算 18 個月，換言之，SIPO 之案件審結期間若依我國定義之審結期間換算，應增加 1 至 18 個月不等之期間)，智慧局之實質審查已具有一定品質，因此智慧局先完成之審查意見一旦為 SIPO 審查人員所參採，等同本局審查人員協助我國申請人於中國大陸之專利布局。

八、發明專利採行實質審查為各國專利審查主流，且為發展智慧財產戰略的基礎

依據前述 WIPO 發布的 2014 年全球智慧財產權指標即可了解，發明專利實

質審查制度已為各國專利審查主流，原採行註冊制度之新加坡及香港亦回歸採行。歐洲專利公約(EPC)之會員國雖自 1977 年公約簽訂後，逐漸面臨國內申請案件下降的情況，但以工業發展為主之德國、法國、英國等，均仍維持實質審查制度。以德國為例，其持續發展專利檢索及資料庫，並確保審查品質，迄今每年仍會收到大約 6 萬件申請案；而國內市場比較小的專利局如丹麥、奧地利、瑞典等國，亦未因加入歐洲專利公約而放棄其原具有之專利審查及檢索專業，反而以積極尋求成為專利合作條約(PCT)申請體系中之國際檢索機構，或協助該國申請人進行專利檢索及專利布局等方式，繼續發揮其在專利相關領域之影響力。

肆、小結

綜合上述的分析，因應全球化與創新趨勢，許多國家已將智慧財產納入其發展策略的重要環節，紛紛轉型以知識經濟作為國家經濟發展、提升國家競爭力的原動力。各工業大國對專利制度之維護更是不遺餘力，綜觀原採取實體審查制度的國家，仍持續加速專利人才培育與優化專利檢索資訊系統之基礎建設，以精進實體審查制度之策略。再者，原以轉口貿易服務為發展導向的新加坡與香港，亦分別於 2005 年及 2013 年宣示將對於發明專利申請案由註冊登記制改為實質審查制。因此，以健全專利實質審查制度，帶動產業技術發展、專利布局及運用，是各國於智慧財產發展的一致策略。

我國專利基礎環境、專利審查法制及智財服務業，在採行發明專利實質審查制度提供專利權有效且穩定的保障的前提下，經由產學研各界以及相關政府機關齊心協力，已有穩定基礎並完善發展。為更進一步活用及強化國內智財研發能量，行政院亦於 101 年 11 月確立我國智財戰略綱領，以「布局前瞻智財、發揮智財價值、提升智財保護強度、完備智財基礎建設，讓台灣成為亞太智財創造與運用強國」為願景。倘我國未能以專利實質審查作為專利有效性暨侵權判斷之核心基礎，後端法院於專利訴訟案件實務運作中勢將面臨窘境。更甚者，

將引起社會大眾及技術研發者對專利制度之輕忽、專利技術及服務人才的流失，恐亦將使智財戰略綱領淪為高調與空談。我國應持續採行專利實質審查制度，不宜因追求專利權核給之時效，而捨棄專利制度鼓勵發明創作及保護公眾利益的本質。

第三節 各國採行之清理專利積案措施

壹、美國專利商標局專利案件審查及清理專利積案採行措施

一、專利申請種類及流程

表 8 美國專利商標局專利審查程序

美國專利商標局專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	無
保護期間(年)(發明/新型)	20/NA
臨時申請制度	有
先行專利前案檢索流程	無
請求實體審查	無
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

美國專利分為「發明專利(Utility patent)、設計專利(Design patent) 與植物專利(Plant Patent)」等三種：

(一)發明專利：其保護標的為「發明或發現新穎實用之方法、機器、製品或物之組合，或新穎實用之改良者」，其權利期限自申請日起 20 年，並自領證日起第 3.5 年、第 7.5 年及第 11.5 年須繳納維持費。

(二) 設計專利：其保護標的為「創作出針對製造品的新穎、獨創和裝飾性的外觀設計者」，其權利期限自領證日起 14 年，獲得專利後無須繳納年費或維持費。

(三)植物專利：其保護標的為「發明或發現和利用無性繁殖培植出任何獨特而新穎的植物品種包括培植出的變形芽、變體、雜交及新發現的種子苗者」，其權利期限自申請日起 20 年，獲得專利後無須繳納年費或維持費。

設計專利為不同型態的專利類別，並無審查積案的情況，亦非各國檢討專利積案的類別，爰不在本論文中討論。

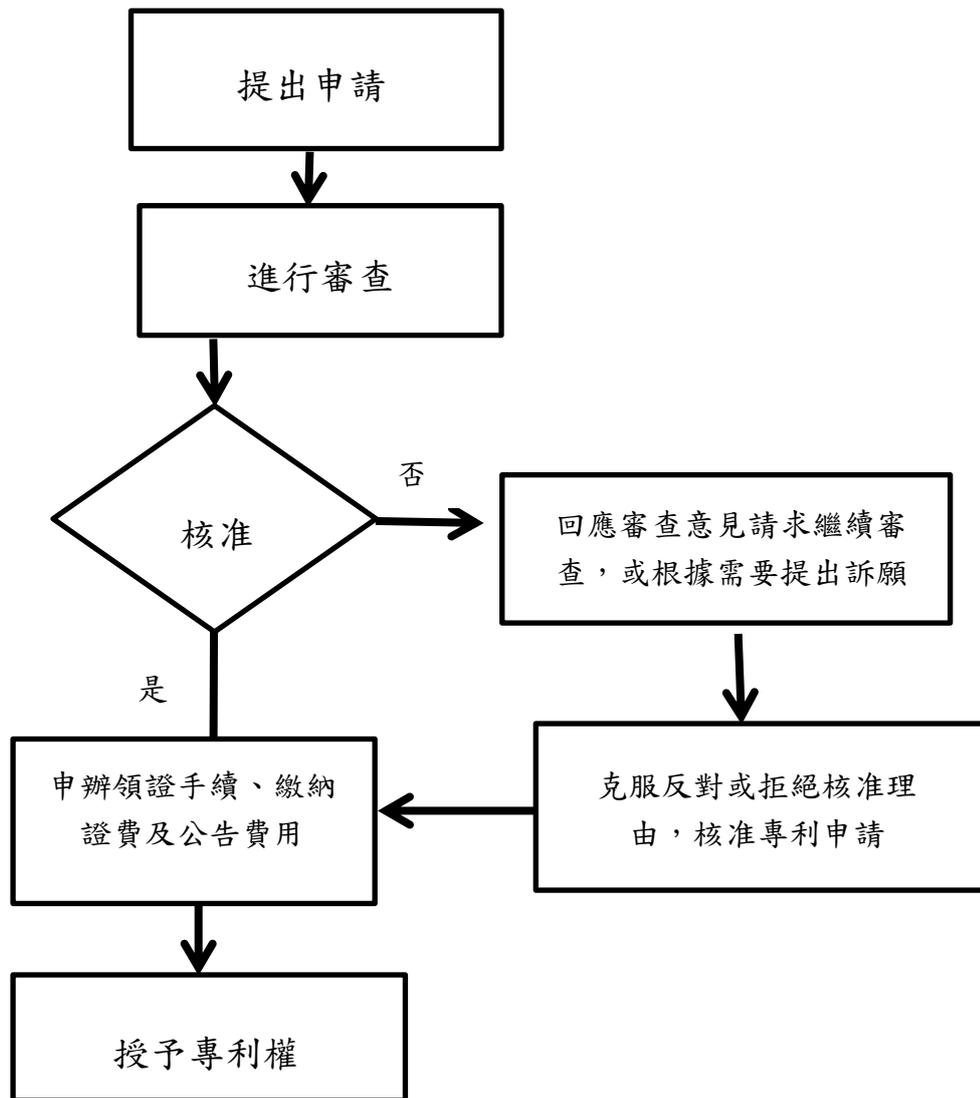


圖 6 美國專利審查流程圖

資料來源：本研究自行繪製

美國專利申請有二種類型，其一為提出非臨時專利申請案(non-provisional application)即通常申請案的方式，一經申請後即進入審查流程並將於最後作成核准或駁回專利申請之處分;另一種申請類型則為美國所特有的臨時專利申請案(provisional application)型態，提出臨時申請案之申請人其本意不在快速取得專利權，而僅係為透過此申請程序確認其申請日，以做為日後審查時判斷新穎性之

時點。因此若係以臨時案方式提出申請之案件，並不會因此申請案件的提出而啟動審查程序，須待申請人將臨時案轉換為非臨時申請案時，後端審查程序才會開始進行。

另一在美國專利審查流程上與各國較為不同者，為早期公開部分。多數國家均規定有於申請日後一定時間，如 18 個月後公開的規定，目的是為避免第三人重複研發。美國原則上亦規定申請案件須於 18 個月後公開的規定，但除非申請人有於其他國家就相同創作內容申請專利的情況者須強制遵守公開的規定外，其餘案件則可依申請人的意思，提出於核准申請前不公開的申請。

美國專利申請制度採自動實體審查制，除了臨時申請案外，於提出專利申請案後，申請人無須再提出實體審查申請，美國專利商標局對於提出的申請案即會依其所屬技術領域派案給相關領域之審查人員，再由審查人員依據申請順序，依序進行審查。專利初步審查的結果，不論是否合於專利要件都將會以審查意見通知(office action)告知申請人，而在不符合專利要件而有可能作成駁回申請的情況下，在審查意見通知中，亦會將可能作成處分的內容以及引證參考資料提供給申請人，以供其作為是否續行申請程序的參考。針對審查意見通知的意見，申請人可於相當的期限(通常為 3 個月內)回應或提出修正申請內容的申請。審查委員於一併考量申請人的回應後，即會作成核准專利申請與否的處分。獲核准專利申請之處分者，於申請證書並繳相關費用後，即取得專利權並將於專利公報中公告。

二、專利案件申請及審查趨勢分析(2000-2013)¹⁶

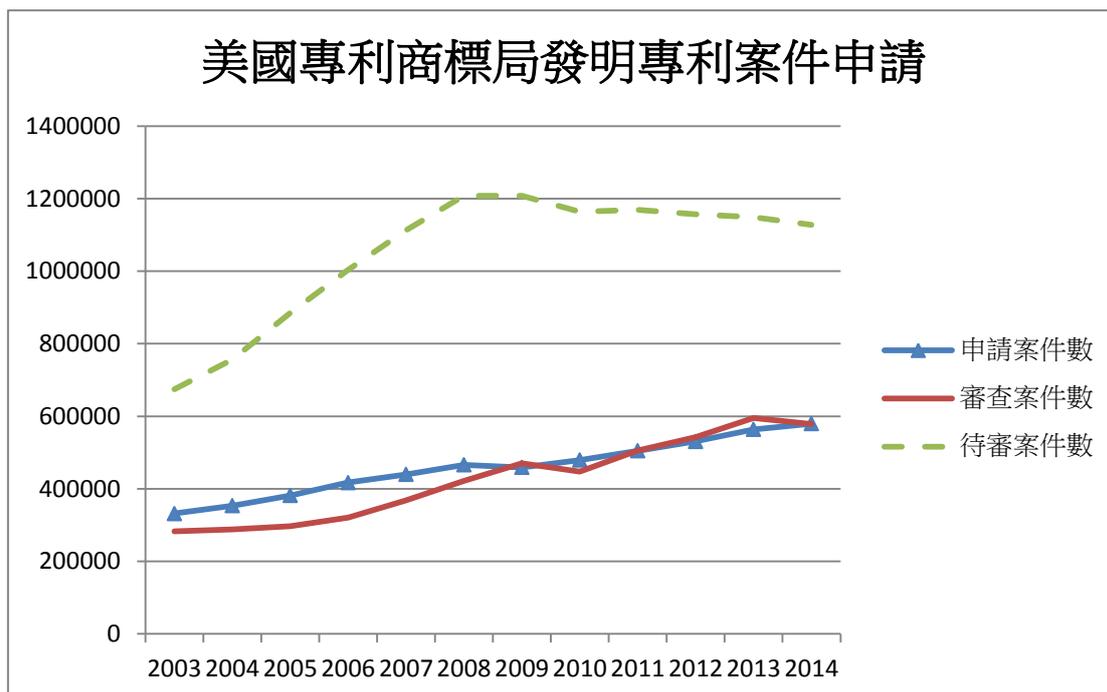


圖 7 美國發明專利申請案件情況

資料來源：本研究自行繪製

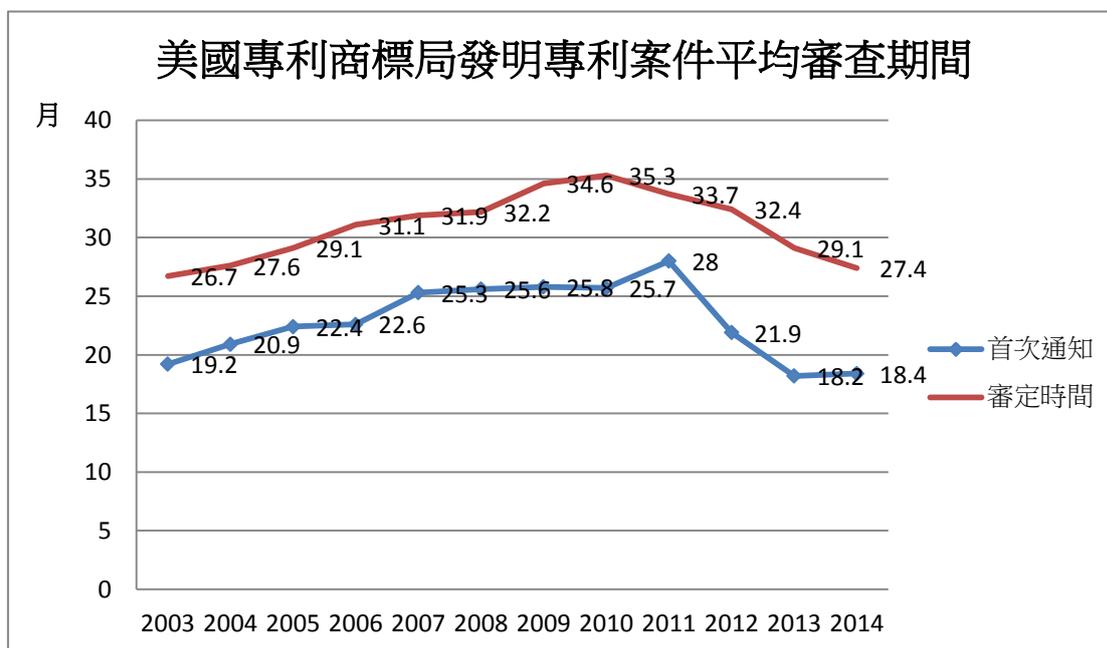


圖 8 美國發明專利平均審查期間

資料來源：本研究自行繪製

¹⁶資料來源，請參閱 http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/ann_rpt_intermed.htm (最後瀏覽日 2015.5.27)。圖中所示的專利審查案件數不包含臨時申請案及設計專利案之件數

美國專利商標局受理之申請案件量向為全球專利審查機關之首，其 2003 年發明專利申請案量為 331,729 件，至 2014 年已成長至 579,728 件，10 年間成長約 25 萬件，成長幅度達 75%。在此期間，雖然審查案件數亦有增加，但仍難以承受逐年累增的申請案量，待審之發明專利積案因此逐年遞增，至 2008 年達到最高峰 120 萬餘件。申請案件之首次通知期間平均審查期間亦由 2003 年的 19.2 個月，至 2011 年延長到 28 個月，平均申請期間則由 2003 年 26.7 個月，至 2011 年拉長為 35.3 個月。2012 年後因逐年採行之清理積案措施產生的效益，平均審查期間及積案量呈逐步下降的趨勢。

三、加速發明專利案件審查採取的改善措施

(一) 成立專利及商標保留基金專戶，並予專利商標局自訂規費權限

為加速專利審查的效能，美國專利商標局提出相當多的改善措施，包括雇用更多審查委員、調整審查委員審績效點數制度、更新過時的 IT 系統以及調整申請流程，然而此等措施執行的前提都在於預算經費的支應。

由於美國專利商標局已於 2000 年轉型成為績效導向的機關型態(PBO)，因此係由其審查案件所收取之費用作為其營運之用。然而為使民眾願意提出專利申請，各國專利申請費用的設定上，均會壓低前段申請審查規費，以降低申請門檻，待案件核准後，再以後段的領證費及年費補貼其間差額，美國專利商標局亦是採行如此的費用收取方式。如此的收費方式雖有利於鼓勵專利申請案件的提出，然而實際上並不能真實反應案件審查所付出的成本，且案件核准後，申請人是否會繼續繳納並維持其專利權至最後效期，並不是專利局所可以控制的。因此實際上，專利局是以新收取的規費在分擔先前案件的處理成本。

然而最為專利權人及產業界所垢病並認為應迫切調整的，是應使專利局保

有其所有規費收入，避免被挪為其他使用，並使專利局有自訂費用數額的權利。專利商標局因未設有基金管理其每年度執行後所剩餘之經費，使得該等經費透過美國政府的預算統籌分配挪為其他政府單位使用。如此的作法，使得專利局於 2007 年至 2010 年間面對亟需處理的專利積案並欲採行相關措施時，反而無足夠經費可供使用的窘境。經多年積極爭取，終於 2011 年經美國參眾二院通過，並由歐巴馬總統於同年 9 月 16 日簽署生效美國發明法案(The Leahy-Smith American Invent Act)，賦予專利商標局可自訂規費以反應其執行成本，並成立專利及商標保留基金專戶，使專利商標局可透過該基金保留其年度經費營餘，並供日後執行業務所需之用。

(二) 增加審查人力

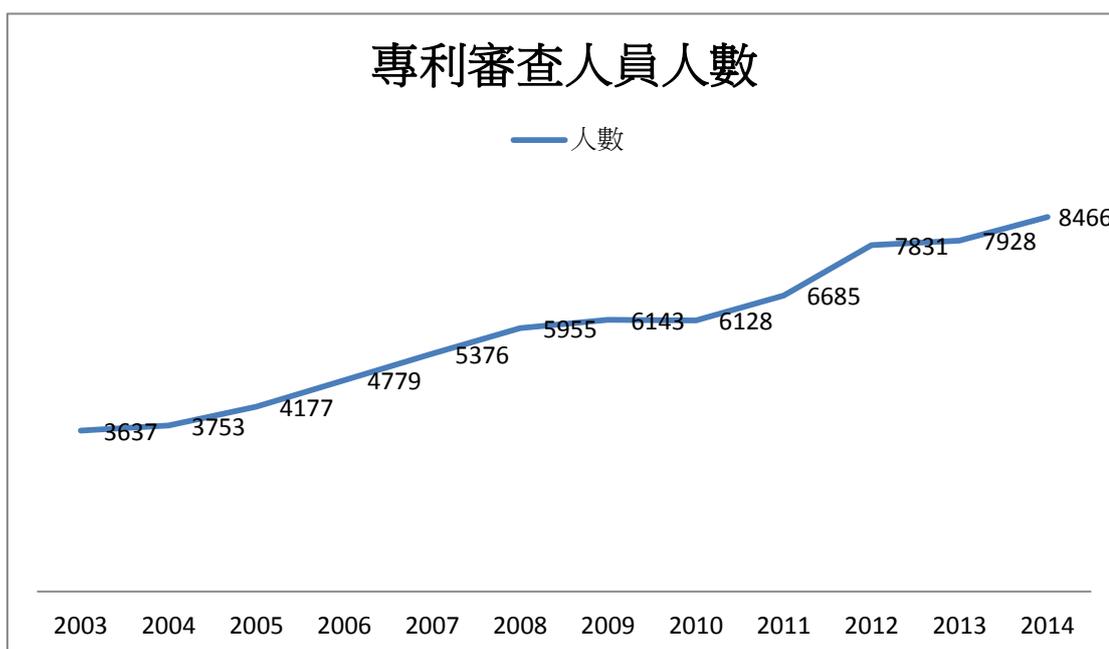


圖 9 美國專利商標局專利審查人員數(2003-2014)

資料來源：本研究自行繪製

美國專利商局專利審查人員因應清理專利積案的迫切需求，在 2003 年至 2014 年十年間成長一倍以上，現有專利審查人員高達 8,466 名。審查人員的增

加固然有助於消化專利積案，但在新進人員正式加入案件審查工作前的訓練，也同時消耗資深人員用於案件審查的時間，所以即便人員增加的速度快，但實際上反應於案件審查的效益並無法立刻發生。另一在人力招聘上的困擾則為人員離職的情況，尤其在重點產業部分，如在美國之電子電機及物理學相關之申請案件量為大宗，民間亦對人才有強烈需求，因此在清理積案壓力以及薪資條件不如民間產業豐厚的情況下，專利局亦面臨留不住人才的困境。

（三）資訊系統及資料庫整備的需求

美國專利商標局早於 1900 年起就開始規劃電子申請系統及相關資訊設備建置的規劃。其電子申請模式的採行，加快其服務效率，簡省於文件處理、遞送及資料建置等相關流程中，人力及時間上的浪費，同時並可直接將電子申請內容轉換為資料庫，對於前端專利檢索、審查，乃至於後端專利資料庫的建立都可一氣呵成，並有利於與各專利局間資料交換或審查訊息互通的進行。

因應產業型態需求，調整專利審查流程

在符合相關要件的情況下，亦可提出加速審查的申請。包括申請者的年齡超過 65 歲或健康狀況因素。此外，依據 2006 年 8 月生效的方案，申請案件若獨立項在 3 個以內，總申請項數在 20 個以內之案件，申請人可同時檢附前案檢索資料等相關必要文件，申請加速審查。

2009 年 12 月美國專利商標局再提出《綠色技術申請案試行計畫》(Green Technology Pilot Program)，針對涉及節能、再生能源、溫室氣體減量等技術之申請案，可請求優先進入審查。請求該計畫的申請案，申請人平均在 49 天內可收到首次通知，且有不少專利申請人於請求後 1 年內便可獲准專利。因試行成效不錯，該計畫又延長至 2012 年 3 月 30 日。此試行計畫目前已結束，未來申請人可依 2011 年 9 月施行之優先審查計畫(Prioritized Examination (Track 1) Program) 申請加速審查。

2010 年 6 月 3 日，為增進審查效率並減少積案，USPTO 提出了三軌(three

tracks)審查計畫：

第一軌(Track I)：優先審查。

第二軌(Track II)：現行的傳統審查。

第三軌(Track III)：延遲審查(在 USPTO 審查前申請人可延遲審查至多 30 個月)。

2011 年 9 月起，美國專利商標局依據 2011 年 9 月 16 日頒布之美國發明法 (Leahy-Smith America Invents Act，簡稱 AIA；編號 Public Law No: 112-29)更進一步推出 Track One (或稱 Track I) 優先審查服務，申請人不用另外自行檢索製作加速審查支持文件，只需付出較高規費(約 4,800 美元)，即可申請官方優先審查其申請案。每一年度僅提供一萬件名額，申請要件包括：

1. 發明專利申請案需以電子申請方式(EFS-Web)送件，植物專利申請案可以紙本送件。
2. 申請日當日即須完整檢附所需文件。申請案需依規定附說明書(含申請專利範圍)及必要圖式，完成繳納各項應繳規費，並提交宣誓書(Oath or Declaration)
3. 申請專利範圍最多含 4 項獨立項、30 項總項數，且不含多項附屬項。

申請日即提出優先審查請求書。

(四) 與各國專利局進行專利審查高速公路的合作

美國專利商標局自 2006 年起與日本特許廳及歐洲專利局首先倡議專利局間審查工作的合作事宜，並建立專利審查高速公路，使得各專利局間可透過參考其他專利局已完成的專利審查意見，加速其審查速度亦可使申請人之創作內容得以盡早獲得專利權保護。目前美國專利商標局已與 19 個國家進行此項審查合作計畫，申請人亦多樂於使用此方式申請加速審查。以 2014 年而言，約有 27,000 件案件運用專利審查高速公路提出加速審查的申請。

貳、歐洲專利商標局專利案件審查及清理專利積案採行措施

現行歐洲地區之利保護係由二個不同制度所構成-歐洲專利制度(European Patent System)及歐盟之專利制度(蔡明誠，1998)。歐洲專利制度係依據歐洲專利公約 European Patent Convention (EPC) 所建立，是國際間重要的專利核發機構。而歐盟內部迄今尚無共同體內部之單一專利法規定，仍適用歐盟個會員國內國之專利制度，惟歐盟執委會已推出共同體專利制度建立案及其規則草案，目前仍由歐洲議會審議。在本節關於歐洲地區專利案件處理方式部分，將著重於歐洲專利局審查流程及其就加速專利積案審查所採行措施的介紹，並將兼論英國及德國國內專利審查流程以及其機關組織變革因應情況。

一、歐洲專利公約及審查流程簡介

歐洲專利公約自 1973 年簽署生效，至今已有 38 個成員國和 2 個延伸國(波士尼亞與蒙特內哥羅)[EPO Members]，該公約中規劃有關歐洲專利種類、申請、審查及權利範圍等事項。依據該公約之規定申請歐洲專利時，只須對一個統籌單位即歐洲專利局 (European Patent Office，簡稱 EPO) 往來答辯，並在申請書上直接指定其所欲取得專利之國家，在核准專利並繳納相關規費取得專利權後，即得藉此途徑進入 EPC 締約國與部分簽有延伸協議的非 EPC 締約國，就能在申請時指定的締約國家中取得並行使專利權，具有一次申請，多國指定的優點，具有很大的成本和時效之優勢(李素華，2006)，然而歐洲專利局僅負責依歐洲專利公約進行授與專利權與否之審查，取得專利權後，有關權利維持、管理及執行等事宜，則須回到各指定國並依該國內國法規定處理，因此實務運作上仍有專利申請維護費用過高、專利效力發生爭議之不確定性等問題。

歐洲專利分為「發明專利與設計專利」兩種；其中發明專利採實體審查制，且

必須自公開日起 6 個月內提出實體審查，而新式樣專利採註冊制；發明專利之權利期限為自申請日起 20 年，而新式樣專利之權利期限自申請日起 5-25 年；專利核准後，發明專利必須自申請日起第 3 年開始逐年繳納年費，且發證通知公告後之次年起，即須向各指定國繳納，而新式樣專利自申請日起第 6 年開始，每 5 年繳納延展費，並可延展四次。本論文研究範疇僅限於發明專利。

表 9 歐洲專利局專利審查程序

歐洲專利局專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	無
保護期間(年)(發明/新型)	20/N
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	有
請求實體審查	有，自公告日起 6 個月內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

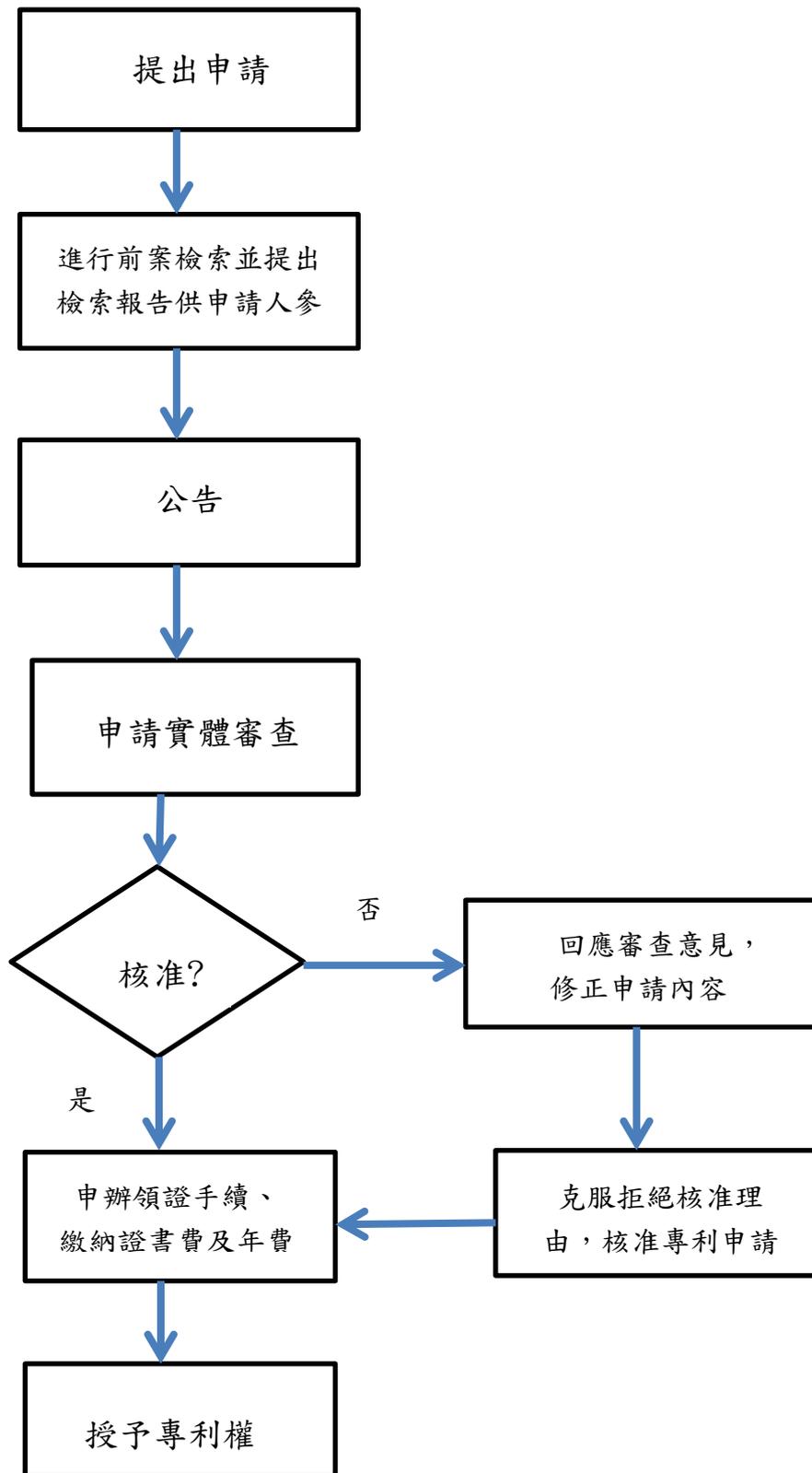


圖 10 歐洲專利申請流程

資料來源：本研究自行繪製

（一）標準專利申請及審查流程

歐洲專利申請可以英文、法文或德文其中一種提出申請，若以他種語文提出者，亦可於申請後二個月內提出翻譯本。申請人可選擇直接向 EPO 提出申請或向締約國之專利局提出。

專利申請案件提出後，EPO 會先進行申請文件格式的審查，以確認該案件之申請日。專利案件的申請日是後續審查在比對技術內容是否具有新穎性及進步性的基準日，在專利的審查上具十分關鍵的地位。申請案件之文件均完備並確認其案件申請日後，EPO 即會依據申請書中所載明的專利申請項、說明書及圖示內容，就該申請案是否可能取得專利權部分，進行前案技術檢索並製作一份檢索報告，針對該申請案件內容之可專利性給予初步的審查意見。該份審查意見會提供給申請人參考，促使申請人進一步思考其是否撤回申請案件，或就申請內容為進一步修正的依據。在申請案提出 18 個月後，EPO 即會將申請案以及檢索報告的內容公告在網站上。有意繼續進行專利申請者，需在公告後 6 個月內提出實體審查的申請。一旦申請實體審查後，EPO 就會就申請內容進行完整的專利前案檢索及審查，並對於其是否可取得專利權給予核准或駁回的處分。

由於專利制度的目的主要是為了鼓勵發明創作，因此專利審查制度的特性上，是可以容許申請人在有機會核准申請案件的前提下，容許其修改案件申請內容的。因此，EPO 審查人員在發現現有的申請案件內容仍有不符專利要件之餘時，會對申請人說明其審查意見並予其修正申請內容的機會，若申請文件內容於修正後已符合可專利的要件，審查人員即會核准專利申請，申請人可於申辦核發專利證書及繳交相關費用後，取得專利權，反之，其專利申請案件即會被駁回。

（二）加速審查流程

除了上述的一般的專利審查流程外，歐洲專利局另並有提供加速專利審查作業流程的措施(the “PACE” programme)。依據該項措施，申請人有數種可加速專利審

查效能的選擇。

1. 在檢索的階段：

凡申請人沒有主張他國的申請案作為其優先權者，歐洲專利局均自動將該等案件採行快速檢索，原則均可於申請日後 6 個月內收到檢索報告。若有主張他國申請案作為優先權者，歐洲專利局亦會儘快完成檢索報告。

2. 在審查階段：

申請人可於提出專利申請時或其後之相關階段，以書面提出加速審查的申請。對於此類案件，歐洲專利局原則上會於收到其加速審查申請後 3 個月內發出首次審查意見通知。

3. 其他：

依據歐洲專利公約第 62 條規定，申請人亦可放棄其收到檢索報告後可再修正的權利，直接要求歐洲專利局於核發檢索報告時，同時給予第一次審查意見通知。申請人若可針對對審查意見通知之內容，於通知的期限內即時且完整的回復，亦可收到加速審查的效果。

二、專利案件申請及審查趨勢分析 2003-2013

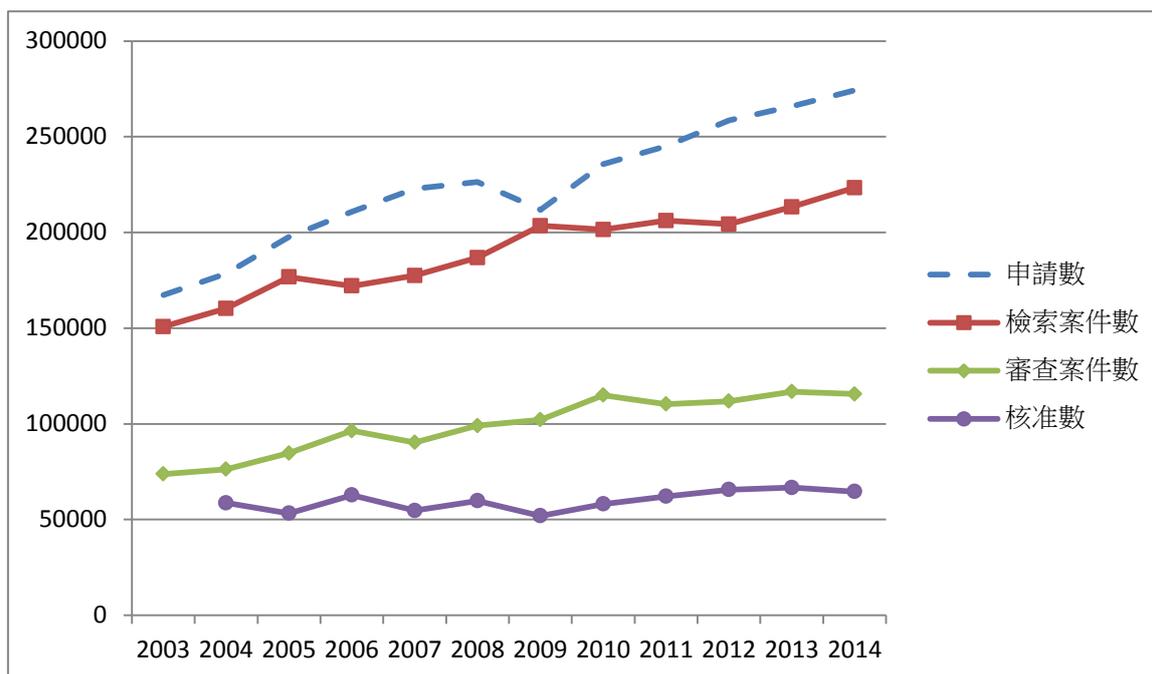


圖 11 專利案件申請及審查趨勢分析 2003-2013

資料來源：本研究自行繪製

歐洲專利局所受理的專利申請案件幾乎每年都有增加。由上圖可知，該局 2003 年申請案量為 111,000 件，在逐年增長的情況下，至 2013 年該局年受理申請案件數為 265,918 件，成長了 120%，其中僅 2009 年呈小幅下滑趨勢。

在申請案件量逐年增加的情況下，歐洲專利局的待審案件及平均審查期間亦相對拉長。發明專利案件平均審查期間在 2001 至 2003 年間，約需花費近 50 個月的審查期間。

三、加速專利審查措施

歐洲專利局因應逐年累增的發明專利申請案所造成的審查期間拉長及代審案件量快速增加的情況，自 2003 年起積極採行相關的措施，包括增加審查人力、改善組織架構及分工、強化前案檢索資料庫及資訊設備，以及推動國與國間加速審查活動

的合作等。此等措施的推動，不論在各國或在任何受理專利審查的組織或機構中，均同樣面臨需有足夠經費支的必要。因此，在介紹歐洲專利局採行之加速審查措施前，將首先說明其預算經費來源架構，其後再依序介紹相關措施採行之內容。

（一）預算經費

在歐洲專利公約議訂的過程中，最初七個締約國¹⁷，尤其在作為歐洲專利局未來主要用戶的法國、德國及英國的主導下，達成歐洲專利局營運費用由使用者支付的協議。因此，歐洲專利局的經費基本上即係源於專利申請費用及核准後逐年所需繳納之年費（或稱為維持費）。然依歐洲專利公約規定歐洲專利局於核准專利後，即回到各別指定國依其內國法規定管理專利權，這將會使歐洲專利局喪失部分可收取費用的來源，也會發生其直接收取之申請費用收入，無法支付必要之人事、設備等支出的情況。為此，歐洲專利局與各國專利局於 1984 年進一步協商並同意一起共享專利年費收入，並將之增訂於歐洲專利公約第 39 章¹⁸。因此，目前歐洲專利局之經費來源，除申請人所直接繳納之專利申請及審查費用後，尚包括各國專利局收受專利年費的 50%。以 2003 年來看，歐洲專利局該年度申請費用收入為 608.2 百萬歐元，各國繳付予該局之年費收入為 230.6 百萬歐元，而其全年度總收入高達 1022.1 百萬歐元，花費則為 813.1 百萬歐元。至 2014 年，歐洲專利局各項費用收入已為倍數成長，經費相當充裕。

（二）人力

為加速案件審查，歐洲專利局逐年增加審查人力，由圖 9 歐洲專利局專利查人員人數增加情況可發現，該局在 2003 年至 2014 年間，增加 1,221 名專夠審查人員。

¹⁷ 該 7 個締約國為比利時、法國、德國、盧森堡、荷蘭、瑞士和英國

¹⁸ 歐洲專利公約第 39 章要求各個成員國有義務返還年費的一部分。

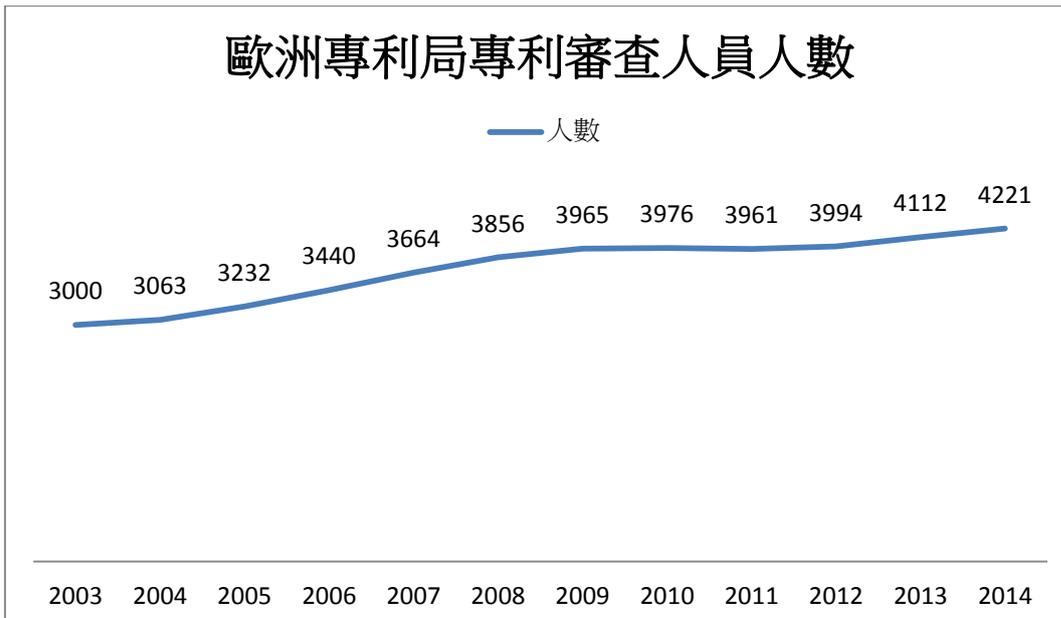


圖 12 歐洲專利局審查人員人數

資料來源：本研究自行繪製

(三) 調整組織架構及分工--BEST 計畫

歐洲專利公約的審查架構是由其所屬檢索機關就申請案內容進行前案資料檢索並出具檢索報告，將該申請案內容及其檢索報告公開後，再由申請人評估是直接提出專利審旦要求，或是依據檢索報告內容修正請求項後再行提出審查。在 2004 前，專利前案檢索以及後端審查工作的進行是分由歐洲專利局的海牙分局及慕尼黑分局處理。在 2002 年專利申請案逐年增加後，歐洲專利局發現原規劃將檢索及審查分開由不同審查人員處理的模式，其實是相對沒有效率的，因為後端的審查人員需再重新閱讀申請文件的內容並就檢索報告重新進行了解。

為了增加案件審查效率，該局於 2002 年重新檢視其組織架構並提出將專利檢索及審查工作合一的規劃(bring search and exam together，簡稱 BEST 計畫)，對於審查人員重新進行教育訓練，並將原由不同分局所進行之專利檢索及審查工作的分工，修正為由同一審查委員進行之模式。而自 2005 年中期開始，歐洲專利局並會於交付申請人專利前案檢索報告時，亦將針對申請內容之可專利性一併給

予首次的審查意見(initial opinion)，其目的即係為使申請人得以盡早思考其進一步進行專利審查申請之必要性，同時亦可減少不必要審查資源投入。此外，歐洲專利局並持續檢討及修正其專利審查基準，並對審查人員進行教育訓練，期能追求審查品質及效率的同步提升。

(四) 強化前案檢索資料庫及資訊設備

歐洲專利局建置的專利檢索資料庫向為各專利審查局廣泛使用，為持續保有其專利資料庫的領先地位，該局不斷改善該資料庫的品質，並擴增檢索資料的範疇，並積極推動線上檢索工具。

建置並推動電子申請

(五) 國際合作

EPO 持續加強與日本、美國之專利主管機關就專利審核品質、專利申請及審查之實務操作問題的調和，以及審查結果相互運用等議題進行交流及合作。

三、德國智慧財產局(DPMA) 專利案件審查及清理專利積案採 行措施

歐洲專利公約(EPC)的簽訂，使得多數跨國企業樂於透過歐洲專利局的申請獲得多國專利權的保護，因此對於各會員國專利主管機關專利申請業務量上造成相當大的影響，並自 1977 年歐洲專利公約簽訂後，逐漸面臨申請案件下降的情況，僅少數以工業發展為主之國家，如德國、法國、英國等，為因應其國內申請案件的需求，仍維持原專利局的規模，並繼續採行實質審查制度。

以德國為例，其持續發展專利檢索及資料庫，並確保審查品質，迄今每年仍會收到大約 6 萬件申請案，為維持實質審查制之歐洲國家中申請量較大且有

產生專利積案問題情況的專利局，相對之下，英國智慧局（UKIPO）每年僅 15,000 件申請案量；其他國內市場比較小的專利局如丹麥、荷蘭、奧地利、瑞典等國，因加入歐洲專利公約而簡化其國內之專利審查流程，如改採行登記制度不經實質審查等，但並未放棄其原具有之專利審查及檢索專業，而是積極尋求成為專利合作條約(PCT)申請體系中之國際檢索機構，或協助該國申請人或他國之政府進行專利檢索及專利布局等方式，繼續發揮其在專利相關領域之影響力。

（一）專利審查流程

表 10 德國專利審查程序

德國專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	有
保護期間(年)(發明/新型)	20/10
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	可請求
請求實體審查	有，自公告日起 7 年內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

在德國提起專利申請及申請實體審查是分為二個不同的程序處理。申請人可以同時提出申請並請求實體審查，亦可提出申請但不請求審查，或是提出申請後僅請求進行前案檢索但不請求審查。DPMA 之所以會設計如此多樣的申請審查流程應該是為搭配歐洲專利條約的制度，以使申請人可以選擇運用多樣的申請方法。申請案提出後需於 7 年內提出審查的申請，若未於期限內提出者，

該申請案將視為撤回(withdrawn)。依據 DPMA 的統計，申請案件中約有 65% 的案件會申請實體審查，15% 僅請求作成前案檢索報告，另有 20% 會因 7 年內無提出審查的申請而被視為撤回。

在審查案件處理流程部分，DPMA 在受理申請案後會先進行程序審查，包括確認申請文件的完整性、依據國際專利分類規則按其申請之技術類別給予專利分類，同時並會就所申請之內容是否屬「明顯不能給予專利¹⁹」的情況，進行確認。通過程序審查的案件若於 7 年內提出實質審查之申請者，DPMA 即會接續就申請之內容是否具有符合新穎性、進步性以及產業上利用性等可專利性要件進行審查，若申請之內容符合可專利性之要件者，DPMA 即會作成授予專利之處分，若認有不符的情況，審查人員會透過首次審查意見通知向申請人說明審查意見，並給予申請人在一定時間修正並回復其申請內容的機會，修正後若可符合可專利要件，DPMA 即會作成授予專利權之處分，若仍不符即會駁回其專利申請。

較為特別之處是在申請日或優先權日後 8 至 10 個月間，DPMA 可依申請人的請求，提供專利前案檢索報告或是首次審查意見。這項服務的目的主要是為協助申請人可以最小的花費作為其是否要到其他國家申請前的評估。申請案件核准後，申請人即可於繳納相關規費後領取專利證書並被授予專利權，DPMA 並會將該專利權的內容公開於專利公報上。

在審查過程中，申請人有相當的操作空間。申請人可於任何時間提出加速審查的申請，亦可請求於優先權日或申請日後 15 個月內暫停審查。

(二) 專利案件申請趨勢及採行之清理積案措施分析

1、自 2000 年後，DPMA 每年的申請案件即穩定的維持在 59,000 件至 62,000 件之間，其中約有高達 70% 以上之案件是由德國人所申請，平均審結期

¹⁹ 申請專利之發明如不具有技術性者，如為單純之發現、科學原理、單純之資訊揭示、單純之美術創作等，因不符合發明之定義，故屬不得給予發明專利之事由，此外，如申請專利之發明有妨害公秩序或善良風俗者，亦屬法定不得給予專利之事由。

間，自申請審質實查之日起算，約需 3 年的時間。在此期間，DPMA 亦致力於提高其審查能量，在 2007 年至 2008 年間，因審查人員人數減少而致審結案量下降，但其前案檢索報告服務仍持續增加並強化其自有電子申請系統資料的建置。由於每年的申請實質審查量均高於 DPMA 完成審查的數量，專利待審案件也逐年累積，至 2008 年其累積待審查案件已達 135,309 件。

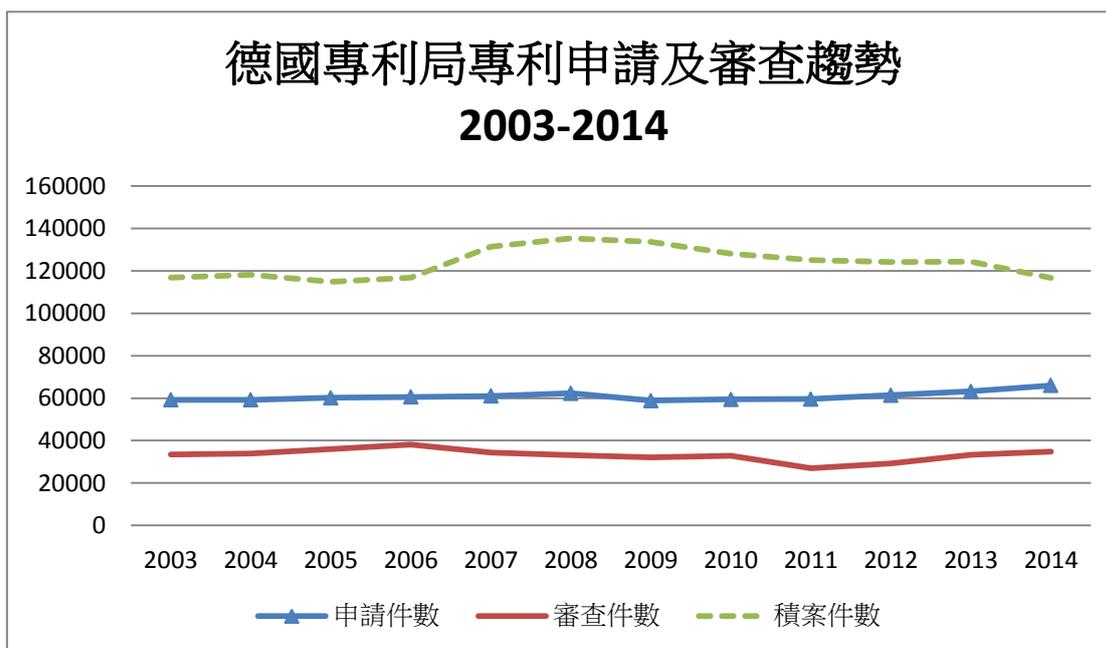


圖 13 德國專利局案件申請及審查情況

資料來源：本研究自行繪製

2、清理積案措施

為加速發明專利案件的審查速度，DPMA 設定於實質審查申請提出後 10 週內完成 80%案件的首次審查意見通知為其 2009 年之目標，並於 2009 年增加 100 名專利審查人員，並有 88 名於該年度完成訓練並開始進行審查工作，而其內部逐年強化的電子申請及審查的建置，亦有效增進審查流程及檢索效率。此外，DPMA 亦透過與日本特許廳、美國專利商標局以及韓國專利局簽署加速審查高速公約(PPH)協定等方式，至 2013 年已與全球 30 個專利專責機關簽訂了加速審查的雙邊協定，以提供申請人更多元的審查服務。

肆、日本特許廳專利案件審查及清理專利積案採行措施

一、專利審查流程簡介

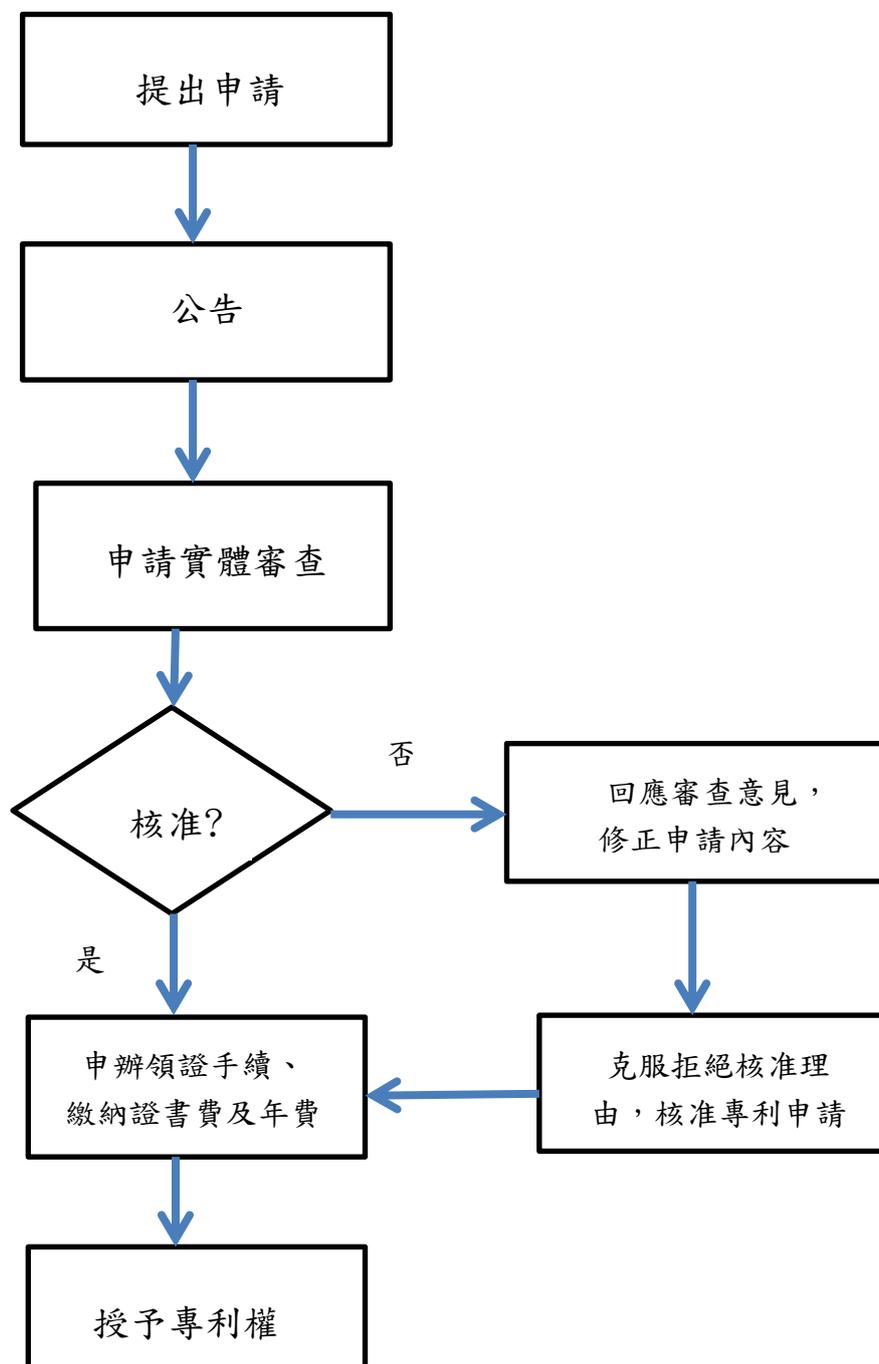


圖 14 日本專利申請流程圖

資料來源：本研究自行繪製

表 11 日本特許廳專利審查程序

日本特許廳專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	有
保護期間(年)(發明/新型)	20/10
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	無
請求實體審查	有，自申請日起 3 年內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

日本的專利分為發明及新型專利二種，由於新型專利僅做形式上審查其程式是否符合，通常均可在半年內即完成新型專利權的核發，並無積案的情況，因此並非本論文研究範圍。

日本發明專利審查之申請人於遞送專利申請案並通過文件格式之程式審查流程後，尚必須自申請日起 3 年內提出實體審查的請求，惟有實體審查提出後才會正式啟動專利實質技術內容及可專利性與否的審查流程。在日本幾乎所有的申請案都會提出實體審查的請求，而在實體審查開始後，審查委員會於完成前案資料的檢索及比對後，直接就該申請案進行是否核准專利權的決定，若認為可核准專利者，即會直接予核准專利的處分;反之，若認為不能核准專利者，則會透過一個通知的形式，告知申請人駁回其申請所採行的理由，申請人可於審查官通知期間內修改其專利申請的內容，若其修正後的申請內容為審查官所接受，其專利申請即可被同意。經核准之專利申請案於時間內完成繳納費用及領取專利證書的流程，並刊載於專利公報後，即正式取得其專利權。

除了上述通常的審查作業流程外，針對特別的情事，日本特許法於 1986 年亦訂有可申請加速審查之規定(Accelerated Examination)。加速審查的申請由申請人提出申請，必須已提起實體審查(或於申請實體審查時同時申請加速審查)，且尚未接獲第一次審查意見，並有下列情況之一者，才可適用：

- (1)申請人已經或 2 年內預計實施該申請發明專利；
- (2)在日本以外國家有申請相同對應案；
- (3)申請人為學術機構；以及
- (4)申請人為個人或中小型企業。

為能有效進行案件的審查，申請加速審查者必須提供至少一份的前案檢索報告或其他國家相同對應申請案的審查報告，且必須充分說明該申請發明的技術內容與前案的不同。依據特許廳的統計，提出加速審查申請者平均約可於加速審查申請後 2.2 個月內收到第一次的審查意見通知，並於 6 個月內收到審定處分。

再者，日本於 2008 年 10 月 1 日試辦超級加速審查制度(Super Accelerated Examination System)，針對同時符合上述第 1 點及第 2 點之申請案，進行加速審查，每案平均約於申請加速審查後一個月內即可獲得審查意見通知書。此外，日本並自 2006 年起，先後與美國專利商標局(USPTO)、韓國特許廳(KIPO)、英國專利局(UKIPO)及歐洲專利局(EPO)等進行專利審查合作之專利審查高速公路制度(PPH)及資料共享等機制，以加速專利審查效率。

二、專利案件申請及審查趨勢分析

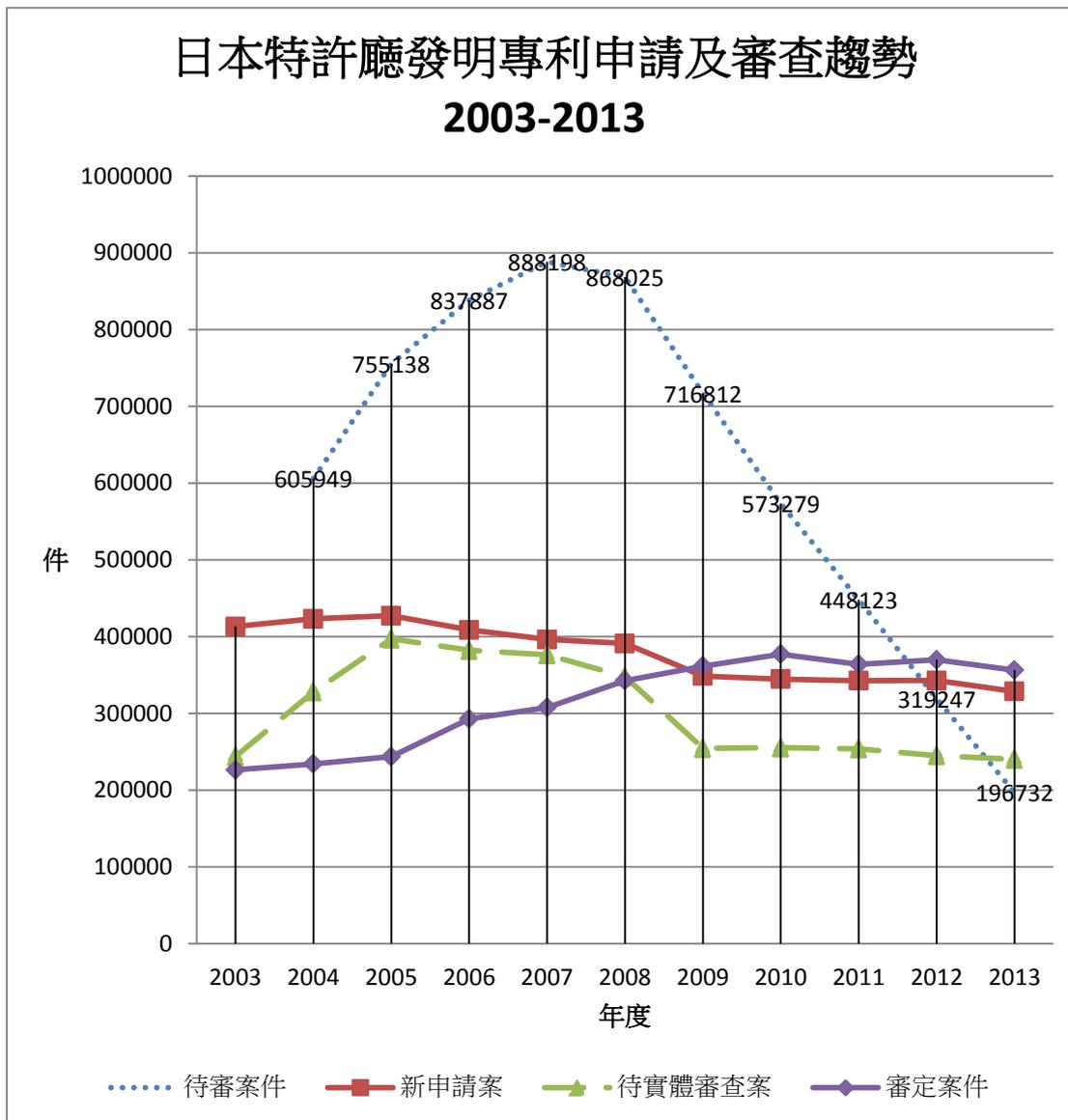


圖 15 日本發明專利申請及審查趨勢 2003-2013

資料來源：本研究自行繪製

日本特許廳每年均收受近 40 萬件發明專利申請案，同時並維持在 23 萬件實體審查申請案量。日本專利法在 2001 年 10 月修正時，將原訂自申請日起 7 年內申請實體審查之規定，縮短為自申請日起 3 年內需申請實體審查，由於申請人多習慣於

期限屆滿前最後一年提出申請，因此在 2004 年實體審查申請量產生爆增的情況，並於 2005 年達到最高，並導致專利待審案件量逐步累積，至 2007 年達到近 89 萬件的高峰。

新舊法適用重疊期間所造成實體審查案量大量增加的情況，隨著時間的經過，在 2001 年 10 月前最後一批以 7 年作為申請實體審查申請期間的案件申請期限的屆至，待實體審查案件量自 2009 年起回復到 2003 年前較為穩定之申請案量。而搭配日本政府自 2002 年起宣佈朝「知的財產立國」(intellectual property-based nation)政策，及其後推動的「智慧財產戰略」(Strategic Program for the Creation, Protection and Exploitation of Intellectual Property) 相關措施的持續推動(將於下節介紹)，自 2008 年起，其審定案件數即等同於同年申請實體審查件數，2009 年起審定案件數即超過申請實體案查件數，專利積案的情況亦逐步緩解。

日本之專利新申請案自 2007 年起有呈現微幅下滑的趨勢。對此日本特許廳於其 2008 年報中表示，發明申請案的下滑主要是由於二個重要的因素所導致。首先，日本企業界對於專利申請政策逐漸傾向於與其核心技術相關且為高價值的專利，擺脫傳統以專利申請數量取勝之觀念。其次，愈來愈多的日本國內的申請人採行全球佈局的專利策略，因此傾向於透過專利合作條約(PCT)的模式提出國際專利申請，相對亦使單純之日本國內申請案減少。

三、加速專利審查效率措施

經由上述就日本在 2003 年至 2013 年間專利申請及審查趨勢等背景資料的分析，日本在 2003 年至 2008 年間專利積案的主因，雖與科技發展之多樣性與複雜度不無關聯，惟主要的原因係因其專利法修正將發明專利案實體審查期間，由原訂自申請日起 7 年內申請實體審查之規定，縮短為自申請日起 3 年內需申請實體審查所致。因此對於日本特許廳而言，專利審查案量的增加本在預期之中²⁰，因此也得以被有計畫且有效率的圓滿解決。

(一) 2002 年確立以推動智慧財產權保護及運用為主軸的政策方向

事實上日本早於 2002 年即由時任總理大臣小泉純一郎(Junichiro Koizumi)明白宣示將朝向「知的財產立國」(Intellectual property-based nation)政策。2002 年 2 月(平成 14 年)小泉首相在其施政方針演說表示，研究發展所創造之智慧財產成果，應予以策略性地保護及運用，才是日本強化國際競爭力的重要關鍵，並即設置跨部會的知的財產戰略會議，加強推動此項重要工作。是於同年 7 月即完成「知的財產戰略大綱」(Intellectual Property Policy Outline)擬定，11 月通過「知的財產基本法」(The Basic Act on Intellectual Property)，隔年 3 月在內閣總理大臣下設置「知的財產戰略本部」，並即由總理大臣擔任召集人，以統整、規劃、執行並檢索每一年度推進計畫(Intellectual Property Strategic Program)之進行。

整體發展的政策方向，依據「知的財產戰略大綱」係以強化智慧財產之「創造」、「保護」、「活用」與「充實人才」為四大目標(李素華，2003;何燦成，2011)：

- 1、在創造戰略方面：應強化大學與公機構的智慧財產創造能力，企業於智慧財產的創造、取得與管理，建構具創造性之教育環境，充實相關創造人才。

²⁰ 日本 2006 年專利年報，第 31 頁

- 2、在保護戰略方面：要建立正確且迅速之專利審查與審判制度，強化對著作權、營業秘密及智慧財產新興領域適當之保護，強化反仿冒對策，強化在國外智慧財產權利之保護與國際合作。
- 3、在活用戰略方面：要促進大學及研究機構的技術移轉，強化企業對智慧財產的評價與活用。
- 4、在充實人才戰略方面：為期能實現智慧財產的創造、保護與活用有必要培養法律、科技、管理等各種專門技術之人才，另提升國民對智慧財產之知識。

為進一步操作及執行戰略大綱內容，由總理大臣擔任召集人的「知的財產戰略本部」會逐年檢討並調整每一年的執行目標。在首次擬定之 2003 年推進計畫(Intellectual Property Strategic Program 2003)僅初步完成智慧財產高等法院的設置及專利法中「職務發明」相關規定修訂二項，並未針對個別戰略的執行事項做細部說明。在 2004 年的推進計畫裡，則有相當完整規劃及執行內容的呈現。以下就該年推進計畫的內容，簡要說明如下：

- 1、對於仿冒品及盜版的因應對策

強化海外市場的防止侵權因應措施;強化海關的查緝措施，尤其是商標仿冒品之查緝;強化國內的取締措施，尤其是利用網路的侵權行為取締。

- 2、保護中小企業及新創企業的智慧財產權

支援中小企業及新創企業所產出智慧財產之相關權利取得，並協助其向海外取得保護;掌握智慧財產之侵權樣態，並研擬因應措施。

- 3、地方特色之智慧財產策略

對於具有地方特色之智慧財產權，例如：農林水產等地方性品牌、大學、地區產業等，由地方公共團體主導策定自主性的智慧財產權保護政策，並研擬地區商標的保護制度。

- 4、引領產業獲取國際性專利，建構全球市場

協助推動全球產業布局並獲取國際性專利，透過專利審查高速公路的推動 (Patent Prosecution Highway)，使專利申請於一國核准後即可迅速在他國取得專利權保護，第一階段將以日本、美國及歐洲三大專利局，相互承認核准之專利權為目標。

提高專利審查速度為授予科技發展成果專利保護之必要條件。將透過增加審查人力及擴大專利前案檢索委外辦理等方式，加速審查效率及品質。預期在 10 年內，專利申請實體審查案件之處理期間，縮短至 2013 年之 11 個月，最終目標為零等待。

5、鼓勵數位內容產業

數位內容產業之市場規模極大（約為日幣 11 兆圓），現以美國最為領先、歐洲各國有極優厚的鼓勵措施、韓國及中國亦將逐漸趕上數位產業的風潮，致力協助數位內容產業之技術革新及合理化，並利用寬頻技術，擴大數位內容的流通。

6、培育智慧財產專業人才

設置以智慧財產為重點的大學研究所，授課對象為理工科學生、及社會人士。教員為具有實務經驗者，以育成技術及法律兼備的人材;大學校院並得設置夜間講座，充實社會人士的教育機會。

（二）加速專利審查效能具體推動措施

由上述日本計畫引領其國人及產業朝向專利全球布局發展，並同步推展加速專利審查以及各國間專利審查結果之相互採認等，不難察知其冀望能透過發展及延伸其智慧財產權無形資產，和高效能之專利審查速度，以引領全球科技發展及布局趨勢的企圖。

考量專利審查事務的複雜性及處理時效性的要求，日本早於 1984 年(昭和 59 年)7 月，即針對日本特許廳的經營預算的運用，制定「特許特別會計法」，採行特

別會計預算制度。此外，為因應專利法制變動所累積的發明專利待審查案件，以及「知的財產戰略大綱」所設定之專利申請實體審查案件之處理期間至 2013 年縮短為 11 個月及最終目標為零等待的遠程目標，日本特許廳自 2004 年起亦逐步推動各項措施。以下分述之：

1、採行特別會計預算制度

日本考量其國內整體智慧財產權體制完整規劃，以及推動專利申請、審查及登記之無紙化計畫(paperless project)的必要性，於 1984 年 7 月，針對日本特許廳的經營預算之運用，採行特別會計預算制度²¹。特別會計預算為專項基金管理預算，是管理特定事業或機構的資金收支與財政撥付的特殊資金的會計制度，有別於日本財政體系下的一般會計預算所採行統收統支的方式，而係採行就特定歲入項目進行專項管理。在此制度下，日本特許廳每年將其預算做十分廣泛且充分的運用，以平成 21 年（民國 98 年）而言，其主要運用項目包括：挹注財團法人工業所有權協力中心(IPCC)及相關機構辦理前案檢索、推動「特許廳業務及系統改進計劃」尋求專利資訊有效擴充及審查效率的改善、檢索系統的升級以及對中小企業、學校等相關機構提供專利相關資料等²²。該年專利規費收入 2,260 億日圓（約合台幣 860 億元）即全數撥入特許廳年度預算中，累積每年歲出後餘額，其可運用之總數額已達 2,900 億日圓(約合台幣 1,100 億元)。

2、推動專利分類及專利前案檢索業務委外辦理：

為推動專利申請、審查及登記之無紙化計畫，特許廳將專利審查所必需之專利文獻等先前技術之蒐集，在既有之國際專利分類(IPC)下開發一套「F Term」資訊檢索系統加以應用。特許廳在公務人力受限、確保「F Term」資料庫之效能及審查品質之考量下，於西元 1985 年(昭和 60 年)成立財團法人工業所有權協力中心(Industrial Property Cooperation Center ,以下稱 IPCC)，借重 IPCC 之力量以進行專利先前技術的調查及專利分類工作，其後並於 1990 年 (平成 2 年)6 月 13 日

²¹ <http://law.e-gov.go.jp/haishi/S59HO024.html> 最後到訪日期 99.5.14

²² http://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/torikumi/hiroba/h21_chizai_yosan.htm 最後到訪日期 99.5.14

制定「有關工業所有權申請程序之特例法」(以下簡稱特例法)，明定其可擔任特許廳「指定調查機關」，協助達成縮短專利商標申請案審查期間、專利商標相關資訊的對外擴散、事務處理效率化以及促進國際專利商標資訊交換合作等四項目標。

(1) 專利分類業務委外

目前日本特許廳專利分類業務仍僅委託 IPCC 處理，以確保處理的一致性。IPCC 辦理專利分類業務之程序，是自特許廳取得專利申請案之電子檔資料，然後進行概要分類，並依發明所屬技術領域，發交各項概要類別之先行技術調查人員，再由先行技術調查人員進行技術內容確認，並依特許廳所律定之分類規則決定其類別，逐一確定該發明所屬之專利檢索分類。為了確保分類之正確性，特許廳之專利審查官與 IPCC 之分類人員會進行意見交換，並以特許廳之決定為分類之依據，最後之分類結果並由特許廳之專利審查官進行檢查。此種品質管理之作法，乃係特許廳保持在專利分類上之權威，以維持分類規則執行之一致性，亦是日本專利審查利用 F Term 系統之基礎工作，可見特許廳雖將專利申請案之分類委託由 IPCC 辦理，但是其本身仍具有專利分類專長之專利審查官，以掌控專利分類之正確性。

(2) 專利前案檢索業務委外

IPCC 辦理先前技術調查業務之程序，是特許廳將請求實體審查之專利申請案，交由 IPCC 進行先前技術調查，由 IPCC 進行檢索比對，並提出檢索報告書。在執行的方式上有區分為“書面方式(paper-type)²³”以及“對話方式(dialog-type)”二種。採行“書面方式”的前案檢索者，前案檢索機構僅將其檢索結果作成書面報告資料提供給特許廳，採行“對話方式”者，在執行檢索作業的過程中，專利審查官會與 IPCC 之調查人員進行對話。依據多年來執行成效，書面前案檢索方式易因檢索人員與審查人員認知不同，反而造成審查時間及資源的浪費。

²³ 採行書面方式的前案檢索者，前案檢索機構僅將其檢索結果作成書面報告資料提供給特許廳。

因此，除檢索人員與審查官就相同技術類別之案件處理有高度之共識外，目前多採行對話方式之前案檢索，以便能正確且完整的做成檢索報告，提供予專利審查官作成應否准予專利之判斷依據。以 2012 年為例，日本特許廳委外辦理前案檢索案件共 23 萬 9 件，其中採行書面檢索方式者僅 2 萬件；採行對話檢索方式者，高達 21 萬 9 千件，占委外檢索案量百分之 90 以上。然而 IPCC 的檢索報告特許廳亦非照案全收，特許廳會加以審核並給與 ABC 三級之評價：A 級是指有關技術之先前技術，審查官原則無需再進行檢索，B 級是指經過指導後提升至 A 級的可能性極大，C 級為其他，並會將其評核結果送回檢索機構參考及作為下次是否再委託之依據。此種審核檢索報告之作法，有助於確保檢索報告之可用性。

(3) 擴大專利前案檢索業務委外

為擴大民間機構參與機會，日本特例法於 2004 年進行修正，主要包括二大重點，一為將調查機關由指定的方式修正為特定資格之登錄制，二為鼓勵運用特定登錄調查機關進行前案檢索以抵減申請規費。前者係將調查機關由特許廳須指定公益法人之限制，修正為公益法人以外之組織，如符合一定條件者，亦可向特許廳登錄作為調查機關。目前執行專利前案檢索委外業務者，除 IPCC 外，還包括 Techno Search, Inc. 等 7 家民間機構。

至於鼓勵運用特定登錄調查機關進行前案檢索以抵減申請規費部分，則是為鼓勵申請人活用前述之登錄調查機關了解其研發價值，減少不具可專利性案件所造成審查時間的延宕。發明專利申請人可向特定登錄調查機關申請發明技術有關專利要件之調查，向特許廳請求實體審查時，如檢附特定登錄調查機關之調查報告，將可減免專利請求實體審查之規費，依修正後之特例法第 39 條之 2 及第 39 條之 3 規定，專利申請人在請求實體審查前，如檢附此種先前技術檢索調查報告，其減收之數額為每件發明專利申請案除減收日幣 33500 元外，另每一申請項亦減收日幣 800 元。此舉不僅強化調查機關協助特許廳有關先前

技術調查之功能，亦使專利申請人可早日決定是否申請實體審查或進行技術之改良，兼顧產業研發與專利審查時效。詳細規費說明如下：

表 12 日本特許廳申請實體審查費用表

項目	費用
申請實體審查	168,600+4000(1claim)日幣
申請實體審查，並檢附檢索報告	134,900+3200(1claim)日幣

資料來源：本研究自行繪製

3、確保足量的審查人力

日本特許廳在無紙化計畫以及逐步推動專利分類及前案檢索等事務委外辦理，其專利審查的效率及品質已為申請人信賴，而在五大專利局的排名中，亦穩居第一或第二名²⁴。以每位專利審查委員每年審查之案件量來看，日本審查委員每年審查案件量約為美國專利商標局的 2.5 位，為歐洲專利局的 4.5 倍。

然而為了追求更高的審查效能並能盡早滿足申請人取得專利權的要求，日本特許廳自 2004 年起，透過聘用 5 年制固定任期制人員(fixed-term examiner)的方式，以補足其對於專利審查人力之需求，而在 2008 年期限屆至後，並再續聘以維持足夠之專利審查能量。以 2008 年至 2013 年期間為例，日本特許廳正式專利審查官編制約為 1,210 人，另約聘審查官為 490 人，總計其專利審查人力係以控制維持在 1,700 名左右。

4、提供加速審查途徑

如前面所介紹的，日本特許廳除對於符合特定條件者，如申請人已經或 2 年內預計實施該申請發明專利、在日本以外國家有申請相同對應案、申請人為學術機構，以申請人為個人或中小型企業等，設有得申請加速審查之規定外，並於 2008 年針對申請人已經實施或 2 年內預計實施，同時在日本以外國家有申請相

²⁴ 2010 年後，韓國特許廳發明專利審查速度逐漸追上日本的速度，但多數之制度想法，如檢索委外多是仿照日本模式。

同對應案之申請人，提供有超級加速審查的機制。申請超級加速審查之案件，計自申請後一個月內可獲得初步審查意見通知，並可自申請人遞交書面意見或修正內容後一個月內收到最後審查決定。

申請人申請加速審查之情況有愈來愈多的趨勢，以 2012 年為例，申請一般加速審查的案件有 14,717 案，平均約可於 1.9 個月內收到首次審查意見通知，並可於 5 個月內收到審查決定。同樣在 2012 年，申請超級加速審查之案件為 471 件，平均約可於 0.9 個月內收到首次審查意見通知，並可於 2.1 個月內收到審查決定。

5、加強國際間審查合作的推動

JPO 也加強和全球其他專利局的合作，以支援全球化的企業活動，目前 JPO 和 30 個國家/地區專利局進行「專利審查高速公路(Patent Prosecution Highway，簡稱 PPH)」計畫，使申請人可更快取得專利。此外，在「全球卷宗計畫(Global Dossier Initiative)」下，JPO 將積極貢獻，促成各專利局資料庫系統相互連結，以有助於申請和審查相關資訊的分享，並讓使用者可以取得這些資訊。JPO 亦加強與開發中國家合作—如東南亞國協國家—進行審查官交流，討論各自的審案業務，藉以增進相互瞭解。

6、因應產業需求提供多面向服務

JPO 亦致力於協助作為支援經濟主幹的中小企業/創投公司，在各地(都道府縣)設置「智慧財產綜合支援窗口」，以對 IP 事務提供更便捷的技術諮商；再者，為因應日增的地區性商標活化案例，日本已於 2014 年 5 月修訂地域團體商標，擴大可以登錄地域團體商標的主體。

四、日本特許廳未來發展方向

根據 2015 年 4 月 7 日 JPO 網站公布「2015 年 JPO 最新發展報告」，特許廳局長伊藤仁於序言中表示，由近年來日本企業申請專利之趨勢分析，日本企業是以更加謹慎選擇專利標的並朝全球趨勢發展，企業活動已日益全球化，技術

的境外保護需求增加。

為因應企業更謹慎的選擇申請專利標的發展趨勢，JPO 正在強化專利審查制度，目標是達到世界最快、品質最高的審查，2014 年 3 月已達成將發出首次通知時間縮短至 11 個月內的 10 年目標。另外，根據「產業構造審議會智慧財產次級委員會」的審議，JPO 已訂定一個新的目標，將加速審查程序，以在未來 10 年中，將整體平均待審期間縮短至 14 個月以內。此外，JPO 在 2014 年 8 月成立一個「審查品質管理委員會」，以對審查品質管理進行客觀檢討。日本特許廳持續朝世界最快、品質最高的審查機構目標努力，強化與他國專利局的合作，協助日本中小企業發展智財及專利布局等方向邁進。

2015 年是日本工業財產制度建立第 130 週年，到目前已在日本註冊的專利大約 53 萬件，僅次於美國；2015 年也是日本里程碑的一年，JPO 將竭力採行促進創新的相關措施，以提升產業競爭力，並使 IP 制度更加便民²⁵。

²⁵ 詳請參閱 http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/statusreport/status2015_e.htm

伍、韓國智慧局專利案件審查及清理專利積案採行措施

一、專利類型及申請流程簡介

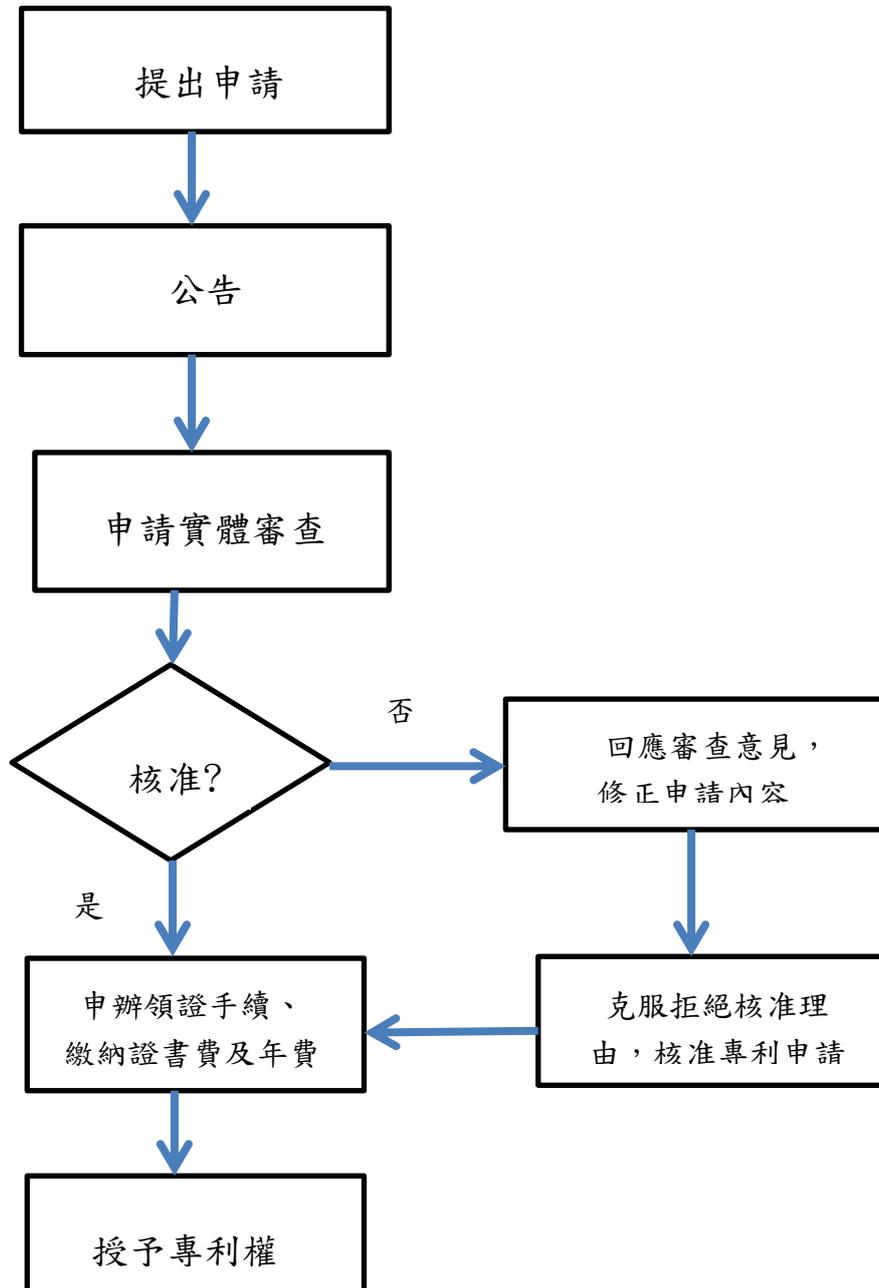


圖 16 韓國專利審查程序簡介

資料來源：本研究自行繪製

表 13 韓國特許廳專利審查程序

韓國特許廳專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	有
保護期間(年)(發明/新型)	20/10
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	無
請求實體審查	有，自申請日起 5 年內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

韓國發明專利申請及審查流程與日本類似，申請案在提出後或優先權日起 18 個月後即會由特許廳先行公開給大眾知悉，以避免研發資源重複投入的浪費。其後若申請人評估確有獲得實質專利權保護的需求，可於申請日或優先權日起 5 年內請求實體審查。實體審查的申請在經特許廳確認申請之程式均符合規定後，即由負責各該技術類別之審查官就其是否符合專利要件進行審查。

此外，為因應各該產業就其市場布局所採行之規劃及需求，韓國特許廳自 2008 年 10 月 1 日起採行三軌制審查制度。專利申請人專利申請人可依據自身需求及協力義務之履行，選擇不同的審查處理時程，即所謂三軌專利審查制度，取代以前實施之統一審查處理時程。

三軌專利審查制度中所稱之三軌包括加速審查、一般審查及暫緩審查三種。加速審查制度係指專利申請人可自行向三個接受委外前案檢索業務的專門機構申請前案檢索後，該持有技術調查報告之專利申請人可申請加速審查優惠，特許廳將於受理申請 2~3 月以內通知審查結果(2007 年平均審查時間為 2.2 個月)；一般審查制度係指依照一般審查流程進行實體審查；暫緩審查制度則係指對希望公布審查結果時間較一般審查處理時間為晚之申請人，特許廳將尊重申請人意願，暫緩審查。即適

用所謂之「審查保留制度」，於申請人主張之時點後予以審查。特許廳將在申請人主張保留時點起，3 個月內審查該專利案件。

此外，針對與環境保護相關之綠色技術(green technology)，特許廳亦規劃了綠色技術超級加速審查機制(Super-Accelerated Patent Examination System for Green Technology)自 2009 年 10 月開始實施。韓國智慧財產局 2011 公布一中小企業的申請人在請求該計畫後，僅歷經 11 天便獲准註冊，該專利是一種和太陽能發電相關的技術。

截至 2011 年 8 月，韓國智慧財產局共受理並審查 278 件申請案，且該等案件付諸於商品化的比率約為 83%。惟申請案須滿足下列條件，方可請求適用該計畫：

1. 該專利申請案涉及綠色技術(低碳及綠能發展技術)。
2. 需檢附由韓國智慧財產局認可機構所出具的先前技術檢索報告。
3. 需以電子方式提出發明申請。

二、專利案件申請及審查趨勢分析

韓國發明專利申請案自 1995 年起呈現快速上升的趨勢。發明專利審查案在 2003 年為 118,652 件，到 2008 年為 170,632 件，其中在 2009 年雖曾因全球性的金融危機而致其申請量較前一年度下降 4.2%而為 163,523 件，但隨即於隔年(即 2010 年)回復 4.0%的成長，至 2013 年申請案量為 204,589 件，於 10 年間呈倍數成長的情況。

同樣的，韓國特許廳專利審查的速度在此 10 年間亦維持在相當的水準，並居於五大專利局之首。其首次審查意見通知於 2006 年及 2007 年，平均每件申請案之首次審查意見通知僅須 9.8 個月即可完成，平均 15 個月即可完成審查，被喻為世界最快的專利局。2012 年以後，首次審查意見通知仍維持在平均每案 15 個月內完成，最終審查於 20 個月內完成。

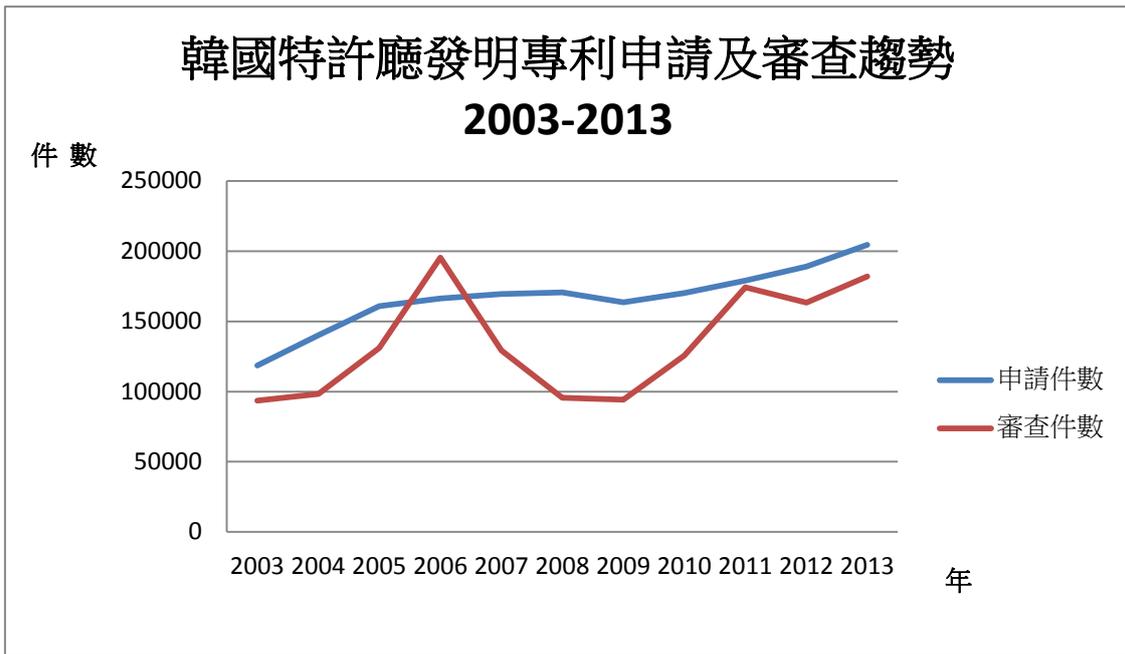


圖 17 韓國特許廳發明專利申請及審查趨勢

資料來源：本研究自行繪製

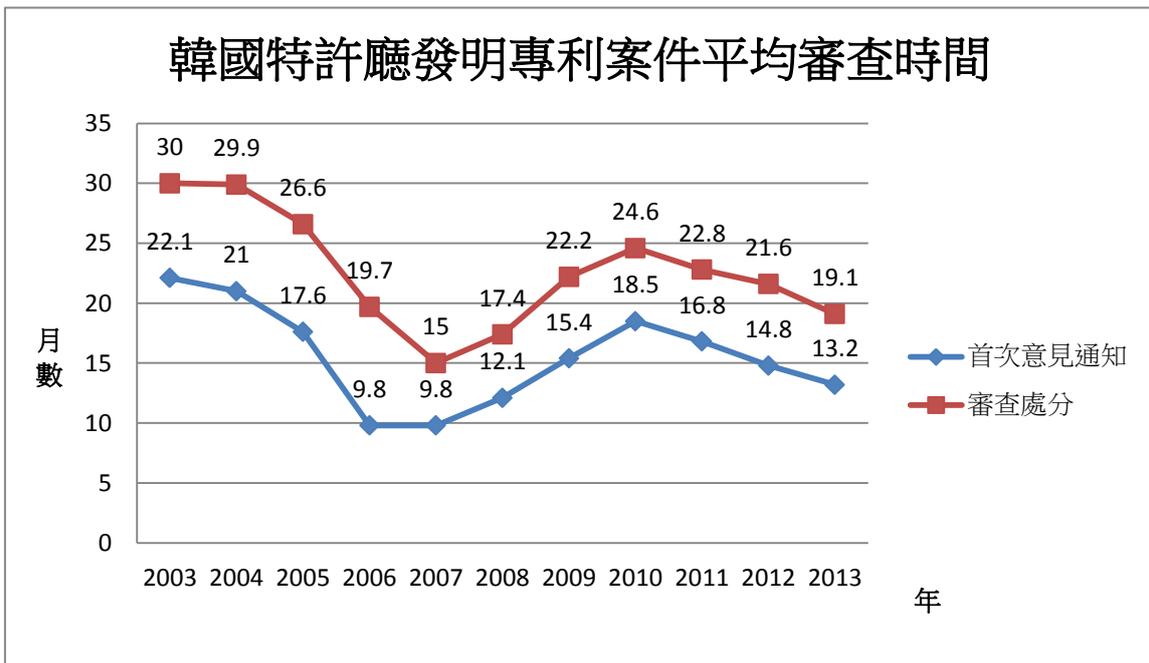


圖 18 韓國特許廳發明專利案件平均審查時間

資料來源：本研究自行繪製

三、加速專利審查效率措施

為使加快專利審查的速度與品質，韓國特許廳採取了一系列的措施，包括增加專利審查人力、增加委外檢索案量並改進其執行效率、經由 6 個標準差(SixSigma)管理改善審查流程、引進在家審查、預測每一個技術領域審查需求，彈性分配審查官、強化資訊管理系統以縮短中間文件處理流程時間，以及加強國際合作等。

(一) 增加審查人力，改善訓練與評核機制：

增加專利審查官增加是解決積案與加速審查最為直接與主要方式。而在增加專利審查官的同時，如何保持與提升審查官的素質，以確保審查品質亦為重要的議題。

1、審查人力增加情況：

為強化專利審查的效率與效能，韓國特許廳自 2002 年起逐年增加專利審查人員，其中尤以 2004 年至 2005 年間一次增加 170 名專利審查委員為最多，近年專利審查人數約維持在 800 人左右。

2、審查人員訓練及評核機制：

對新進審查官，特許廳會對其實施為期 5 週的集訓，內容包括智慧財產權實況，專利法及審查相關專題等理論課程講授；另外有 8 週之實地實習課程（On the Job Training, OJT），由特許廳指派指導審查官藉由實際審查案例傳授經驗；以及 1 週依

技術領域，分別專題研究實際案例、討論及傳授專利檢索之 Knowhow。教育訓練結束後，審查官分發工作，指導審查官對初任審查官，得於 2 年內對其承辦之所有案件予以事前審查，並與新任審查官交換審查心得。

至於在職的審查官，則會依其資歷區分為首席審查官、責任審查官、選任審查官及審查官等 4 等級。特許廳分期綜合考量審查官之資歷、教育訓練情形及審查考評結果分，辦理升等評比。升等時，必須修習審查案例研究課程，另須選修中堅審查官課程或 PCT 審查深化課程。查核審查結果，如有嚴重缺失時，得予降等。

此外，韓國特許廳並針對審查人員開發一套審查系統，要求審查人員於辦理個案審查時，需依其技術類別，就個別申請案件內容及相關的前案技術於系統中做註記(notes)，以便利相同或類似技術類別之審查人員了解目前案件申請的技術內容及審查核定的方向，同時並可達到經驗分享及審查一致性的效果。

而為使審查人員能貼近了解先進科技發展的情況，韓國特許廳不定期邀請私人企業或專家學者，針對最尖端技術(cutting-edge technologies)發展的情況，對審查人員進行相關訓練或研討課程，並在其內部設立研究顧問，以方便審查人員可即時討論或分享其專業知識，並進而確保專利審查之品質。

(二) 擴大專利分類及前案檢索作業委外辦理

韓國特許廳於 1995 年即成立韓國專利資訊協會 (Korea Institute of Patent Information, 簡稱 KIPPI) 協助辦理線上申請及審查工作的規劃、專利公報的發行，以及專利分類及前案檢索作業。其後因其業務漸漸多樣化，為便利組織的運作及管理，乃進行組織重整與業務分割，並就專利分類及前案檢索作業部分專屬由 2011 年 7 月分割獨立之專利訊息促進中心 (Patent Information Promotion Center, 簡稱 PIPC) 處理。

韓國特許廳於 2006 年開放民間機構參與專利前案檢索委辦事務。以發明專利申請案而言，每年韓國特許廳約有百分之五十案件委外檢索，其中百分之八十即是委託給 PIPC。委外機制係採公開甄選方式辦理，參加甄選考量條件為資料保密機制及檢索人員質量，委外期間並無限制，然會於每年 4 月間進行考核。目前前案檢索業務，除上述 PIPC 外，尚有 Worldwide Intellectual Property Search (WIPS) 及 IP Solution 公司等 2 家機構辦理。另申請人主動委請上述檢索機構檢索並附結果者，可申請優先審查。

而在委外機構辦理品質部分，韓國特許廳亦嚴格管控。針對前案檢索業務，除透過每年四月定期查核促使不同受託機構強化其執行品質外，韓國特許廳對調查機關提交之技術調查報告書亦會逐件勾稽其報告是否有為審查人員所引用，並依其應

用比率及調查審查官對其檢索報告內容滿意度，列為考評依據。如發現技術調查報告書未被採用時，再次委託調查，並依再調查之結果，決定是否予以處罰。上述評分結果，將依調查品質及調查數量之不同，給予不同配分，及依比率原則處罰。

另就專利分類業務部分，由於該工作涵蓋各種技術領域，為確保處理的一致性，目前仍全數委由 PIPC 處理。特許廳就 PIPC 作成之初步分類結果，先採取樣本檢視，以提高分類之正確性，並依錯誤分類之比率決定是否予以處罰。當錯誤分類比率達 3~5%時，依比例數量重新分類，而當錯誤分類比率達 5~10%時依錯誤數量之 2 倍數量重新分類，如錯誤分類比率超過 10%以上時，則須全數重新分類。

四、2015 年業務計畫

2014 年韓國智慧財產局(KIPO)進行其審查及再審查部門改組，並提出一項「智慧財產(IP)立基的創意經濟策略」，這些措施是建立一個使人們的創意思維成為智慧產權(IPR)創新、創業及工作機會的全國性 IP 生態制度的努力項目之一。2015 年 KIPO 將推動「可信賴的審查及再審查服務」、「蓬勃發展的 IP 生態系統」、「對 IP 產業的支援」、「IP 專業人員訓練」及「法規和行政管理改革」等 5 個不同領域的 19 項核心工作，期能透過善用 IP 促進企業成長。內容包括：

(一) 藉由專利審查人員和申請人的諮商，使專利註冊較易取得

為使專利註冊較易取得，KIPO 的專利審查人員將提供申請人諮商，並確保已註冊的智慧財產權(IPR)維持穩定，不被輕易判定無效。2015 年 1 月 KIPO 實施一項客製化審查服務，稱為「專利審查 3.0」；另外，亦將竭力信守縮短審查和審判待審時間的承諾，目標是專利案件縮短至 10 個月、商標和設計案件 5 個月、無效審判案件 6 個月。

(二) 藉由在研發過程中善用專利資訊來強化專利

KIPO 將藉由支援公、私部門在整個研發過程中善用專利資料來產出優良專利

(strong patent)，計畫在年底前依據現今產業專利趨勢所做的大數據分析結果，完成一個專利策略，並經常性的依需求來提供大眾有關當前技術議題的深度分析，例如物聯網(IoT)和金融技術(FinTech)，協助確保專注於基礎研究的頂尖科學家能充分瞭解 IP，且可以用他們的研究成果產出優良專利。KIPO 將幫助這些科學家研擬各種 IP 策略，例如研析對手研發人員的專利策略、撰寫以研發為基礎的專利請求項，以及建立專利申請組合。

2015 年上半年，KIPO 將就公認非常有用，而且對特定產業有重大影響的快到期專利—尤其是 3D 列印和製藥業，提供韓國企業策略諮商和分析，如此可確保韓國企業充分利用機會進入新市場及發展新技術。此外，為保障人們可快速取得專利，以保護其創意思維，KIPO 將加強與「韓國創意經濟中心」和「地區 IP 中心」合作，包括將於今年上半年在仁川和全羅北道增設 IP 創意園區。

(三) 協助受害於專利紛爭的韓國外銷業者

目前韓國文化在全球大為流行，為協助韓國外銷業者解決海外的專利爭端，KIPO 已建立一個稱為「K 牌保護 (K-Brand Protection)」的保護措施，可保護韓國公司在非英語系國家—如中國大陸及其他東南亞地區—經商時不被仿冒。

(四) 培植 IP 融資及 IP 相關企業

為幫助持有優質專利的企業得以藉由 IP 融資拓展，KIPO 將現行 IP 融資制度擴大到私營銀行，今年將投入約 2,000 億韓元 IP 融資，包括投資和貸款；為降低這些私立銀行的風險，KIPO 還計畫在 2015 年下半年成立一個 200 億韓元的特別基金。為加強扶植以創意、IP 立基的企業，KIPO 將在評估韓國公司的 IP 能力後，提供客製化的 IP 管理諮商，2015 年計畫增加培育 220 個持有寶貴 IP 資產的 IP 明星公司。

(五) 促進智財學習之普及

KIPO 正努力確保民眾可以隨時隨地取得 IP 知識，為達此目標，KIPO 將重點放在個人成長的每一階段，以擴充學習課程範圍，並瞄準更廣的年齡層。「發明教育中心(Invention Education Centers)」將負責提供各種不同團體客製化的 IP 訓練，包括小

學生、中學生、大學生、研究生和企業員工等。

KIPO 將為公立學校製作 IP 介紹課程，並實施「IP 學分銀行」；另計畫訂定「支援發明教育法案」，以推動泛政府的 IP 教育及提出新的 IP 教育模式。

陸、中國大陸專利案件審查及清理專利積案採行措施

一、中國大陸智慧財產權保護發展的變化

經濟全球化的趨勢在各國經濟架構產生重要影響，其中一個顯著變化就是開發國家的製造業大量移轉到發展中國家。中國大陸由於具有在勞力及自然資源取得之優勢，成為美國、日本及歐盟各國轉移製造場所的首選目標之一，並因此獲得了「世界工廠」的稱號。如此的發展雖對於中國大陸在經濟、就業、提高技術及生活水準等面向有正面的幫助，但也使其意識到若僅安於代工廠的地位將使其難於擺脫「受制於人」的被動局面，「一個沒有新能力的民族，不自立于世界先進民族之林」(尹新天，2006)。

為能積極參與各國在智慧財產權議題上的對話，中國大陸於 2000 年完成其專利法修正，於 2001 年分別完成商標法及著作權法修正，並於 2001 年 11 月加入世界貿易組織(WTO)。近年來，中國大陸在美國、歐盟及日本等智慧財產權大國的要求下，積極改善其智慧財產權的保護環境，採取以主動的行政查核、改善法律司法環境並設立智慧財產法院等措施，逐漸獲得國外企業在中國大陸投資的信心。

另一方面，中國大陸加速建設其國內研發環境，在 2008 年提出「國家智慧財產戰略綱要」，提出 5 大戰略綱領，包括

- (一) 完善智慧財產權制度
- (二) 促進智慧財產權與運用
- (三) 加強智慧財產權保護

(四) 防止智慧財產權濫用

(五) 培育智慧財產權文化

而在專利部分並臚列了 7 大重要政策，包括：

(一) 修訂專利法令、擴及遺傳資源、傳統知識等立法

(二) 加強重點產業專利佈局，掌握核心技術專利和標準。

(三) 完善專利救濟程序，縮短救濟時間

(四) 強化專利代理服務業能力

(五) 加強專利審查機關建設，優化專利審查，提昇審查品質

(六) 加強專利資訊之傳播利用

(七) 推動「知識產權執法保護能力建設工程」

針對專利部分具體應達成的目標則包括：

(一) 推動「知識產權執法保護能力建設工程」：健全省市縣三級行政執法體系、持續專庭審理試點，提高審判效率。

(二) 推動「專利產業化工程」：培育 50 個專利交易中心，20 個產業化基地

(三) 加快專利審查行動計畫：2015 年發明專利審結 22 個月、專利複審 12 個月

(四) 專利資訊服務工程：完善專利資料庫、建立專利資訊平台

(五) 知識產權人才建設工程（百千萬人才工程）：培育各領域 200 名頂尖人才、2000 名骨幹、30,000 名專才，並實施高階人才引領計畫

二、專利申請情況及流程簡介

(一) 專利申請情況

中國大陸專利申請數量自 1995 年起顯著的成長，並自 1999 年起快速的成長。以 1999 年而言，其年申請案量僅 36,694 件，至 2007 年已成長至 245,161 件，每年成長 25%。2012 年中國發明專利申請案量首次超越美國達到 652,777 件，成為全球受

理專利申請最多的國家。

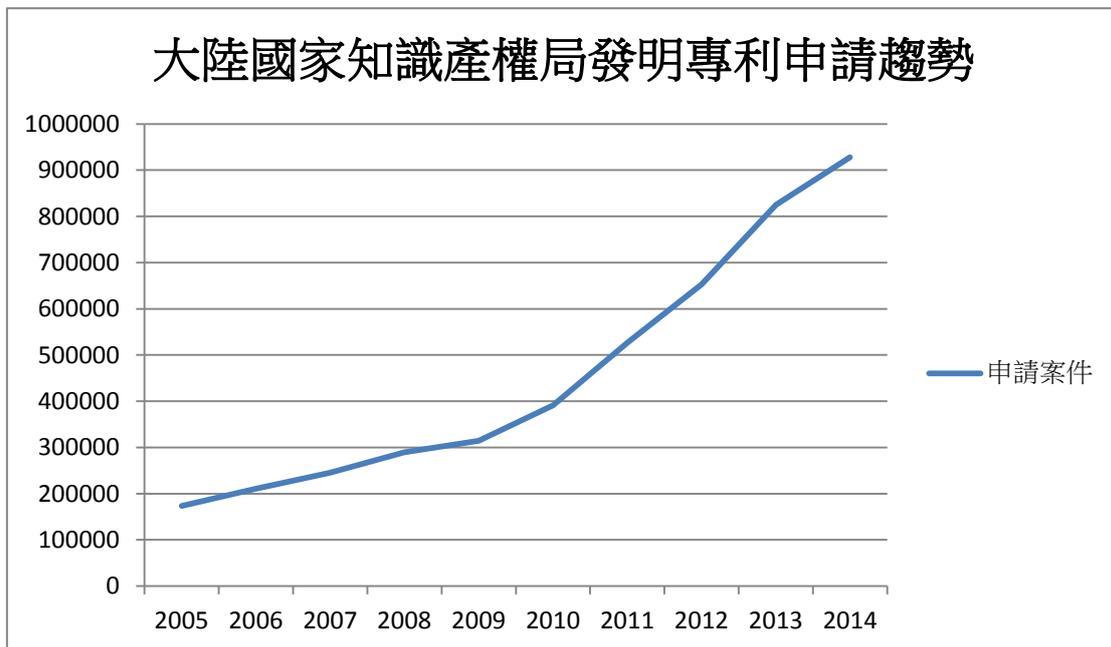


圖 19 中國大陸國家知識產權局發明專利申請趨勢

資料來源：本研究自行繪製

(二) 專利申請流程簡介

表 14 中國大陸知識產權局專利審查程序

中國大陸知識產權局專利審查程序簡介	
專利權種類	
發明	有
新型	有
保護期間(年)(發明/新型)	20/10
臨時申請制度	無
先行專利前案檢索流程	無
請求實體審查	有，自申請日起 3 年內請求
加速審查制度	有

資料來源：本研究自行繪製

發明專利申請案於提出申請或優先權日後十八個月內將會被公開。申請案欲獲得實質專利權保障者，需於申請後三年內提出實質審查的申請。經過實質審查後，對於符合專利要件之申請案將核給專利權，至於不符合可專利要件者，知識產權局將給予審查意見通知並暫停審查，以便申請人於指定期間內就其申請內容提出修正。若申請人所提出之修正申請仍不能滿足可專利要件，知產局就會做成駁回專利申請之處分，申請人不服處分者，可提出再審查申請以為救濟。申請案若涉及對國家或公共利益重要性者，亦可提出加速審查的申請。

三、加速發明專利審查作法

（一）增加專利審查人力，並成立專利審查協作中心協助專利審查

中國大陸為加速其專利審查效能，於 2002 年至 2011 年增加了 3,439 名專利審查人員，至 2011 年共有 4,402 位專利審查人員。此外，其大量運用行政委託方式，在主要專利案件受理省，成立專利審查協作中心，以加速專利審查效能並強化對於地方技術產業及專利申請輔導。

專利審查協作中心為直屬於國家知識產權局的事業機構，自 2001 年起已先後於北京、廣東、江蘇、河南、湖北、天津及四川設立七個專利審查協作中心，除北京設有具專業技術審查人力人員 3,100 人外，其餘審查協力中心亦有 2,000 人的專業人員。由於此等審查協作中心的設立，使得中國大陸專利審查人力實質擴充為近二萬人的規模。

（二）推動電子化申請

為了加速專利審查及程序的推進，中國大陸整套移植歐洲專利局電子申請模式，並自 2010 年開始執行，迄至 2014 年其專利申請案件電子申請之比例已達到 89.62%，由專利代理機構申請採行電子申請之比例更達到 99.67%。

（三）優先審查措施

中國大陸國家知識產權局(SIPO)於本(2012)年8月1日起施行《發明專利申請優先審查管理辦法》，將優先審查符合條件之綠色技術發明專利申請案，並自優先審查請求獲得同意之日起一年內結案。可以申請優先審查的發明專利申請案包括：

1、涉及節能環保、新一代資訊技術、生物、高階裝備製造、新能源、新材料、新能源汽車等技術領域的重要專利申請(高階裝備製造包括軌道交通設備、海油工程、煤化工、電子積體電路、核電、高階機床等)。

2、涉及低碳技術、節約資源等有助於綠色發展的重要專利申請案。

3、就相同主題首次在中國提出專利申請又向其他國家或地區提出申請的申請案。

4、其他對國家利益或者公共利益具有重大意義需要優先審查的專利申請案。

請求優先審查的發明專利申請案應以電子方式提出。對於同意進行優先審查的發明專利申請案，大陸國家知識產權局自同意優先審查請求之日起三十個工作日內發出第一次審查意見通知書，申請人須於兩個月內作出答覆或者補正，若申請人提出延期答覆之請求時，該案將停止優先審查，而回復至一般申請程序進行處理。

(四) 專利審查高速公路

各國為能加速其國內企業在中國大陸申請的專利可被儘早核發，因此紛紛與中國大陸接洽簽署專利審查高速公路的協議。其中包括於2013年1月1日啟動與芬蘭國家專利與註冊委員會的專利審查高速路(PPH)，及與丹麥專利商標局的專利審查高速路(PPH)試行、中國大陸國知局、美國專利商標局、歐洲專利局、日本特許廳和韓國特許廳於2014年1月6日啟動的五局(IP5)專利審查高速路(PPH)試行、2014年1月1日與葡萄牙專利審查高速路(PPH)，以及與西班牙專利審查高速路(PPH)試點

柒、小結

綜整上述各國專利專責機關處理專利案積案之方式，專利專責機關在行政機關之組織型態下，以擴充經費來源、增加審查人力及培訓、完善資訊環境建置、調整審查流程以及加強國際合作等，確保專利審查機制的有效運作並加速專利積案的清理。

一、擴充經費來源

以美國專利商標局為例，其自 2000 年起，採行績效基礎組織的制度（Performance-based organization, 簡稱 PBO），賦予美國專利商標局在預算上極大的彈性，使其得運用專利規費收入，作為達成年度工作目標、軟硬體設備環境更新、辦理電子化申請以及辦理相關訓練及獎勵計劃之用。韓國近年來亦參考美國模式，採行績效基礎組織的制度，並於其政府機關設置營運法（책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률）中，明定韓國智慧財產局保留其所收取之專利規費等相關費用收入，作為相關業務支出之用之依據。

日本考量專利審查事務的複雜度及處理時效性的要求，與日本國內整體智慧財產權體制完整規劃的必要性，早於昭和 59 年（民國 73 年）7 月，針對日本特許廳的經營預算之運用，制定「特許特別會計法」，採行特別會計預算制度，採行就特定歲入項目進行專項管理專項運用，而有別於日本財政體系下的一般會計預算所採行統收統支的方式，以使日本特許廳能累積其年度專利規費，以做為辦理專利相關事務之運用。歐洲專利局之經費來源，除申請人所直接繳納之專利申請及審查費用後，尚包括各國專利局收受專利年費的 50%。

二、增加審查人力及培訓

為因應專利積案處理，各國專利專責機關，包括美國、歐洲專利局、德國、日本及韓國等，均採行擴增審查人力方式，且對於新進或在職審查人員均訂有

培訓計畫，以使審查人員能掌握相關技術領域發展的脈動並溝通內部審查方向，以強化專利審查的效能。

而與我國文官體制較為相近之日本及韓國，為因應專利審查案件逐年遽增的趨勢，除增加編制內的審查人力外，並規劃運用民間團體協助的合作機制，日本特許廳於 1985 年出資成立財團法人工業產權協作中心(IPCC)，韓國智慧財產局亦於 1995 年出資成立財團法人韓國專利資訊協會(KIPI)，逐步發展構建由研發規劃、專利布局申請，人才培育乃至於授權運用及後端商品化之整體上、中、下游之網絡，不僅協助官方進行專利審查前端之國際專利分類、前案檢索以及專利公報等相關非專利審查核心事宜，並進一步輔助產學研界規劃研發布局。

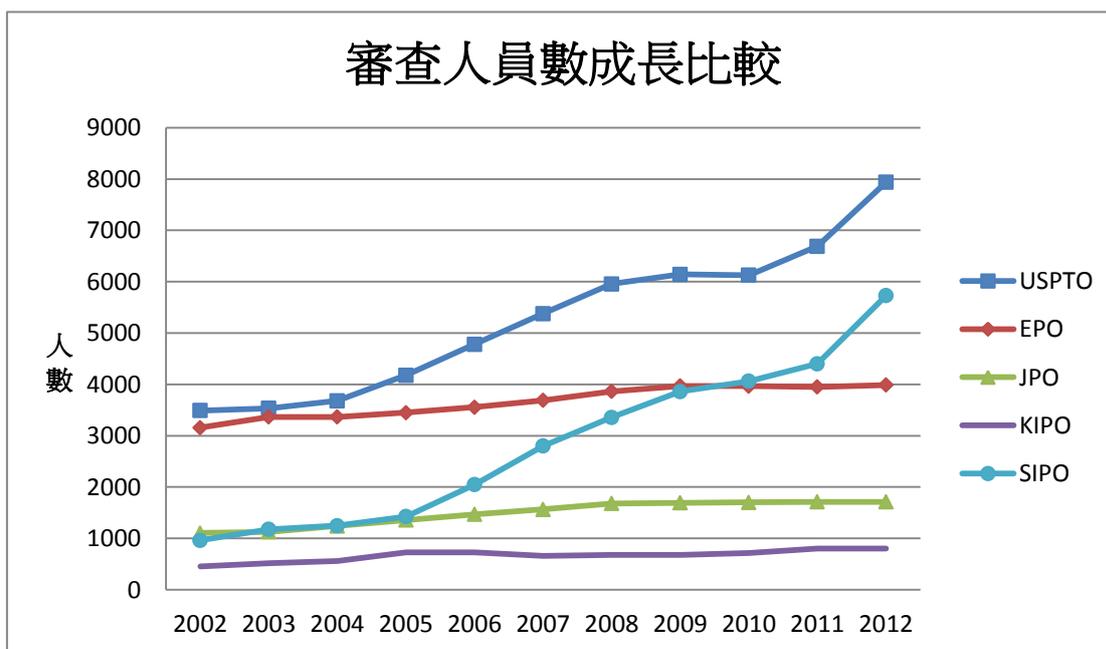


圖 20 各國發明專利審查人員數比較

資料來源：本研究自行繪製

三、資訊及資料庫等基礎建設部分

專利案件審查需求大量且快速的資料蒐集及檢查，且專利申請文件常十分厚重，也因此美歐日韓等國之專利局早於 2000 年前就已積極推動資料處理電子

化，並進一步從申請端就要求申請人以電子方式送件，以節省審查過程中文件遞送及資料處理之勞力、時間及費用。同時運用審查及檢索過程中所累積的資訊，更可進一步用於產業研發方向之預測，因此各國亦多建立自有的專利審查資料庫，並透過各專利局間資料庫交換進行加值，作為產業界研發先期規劃及布局之參考。近年來更進一步透過電子方式，進行優先權電子文件交換等等事宜，以助益能更加快速及有效的提升審查效能。

四、審查流程部分

各國所規劃之專利審查流程都有些許的不同，例如是否有獨立之前案檢索流程、是否需另行提出實質審查的申請，以及有無可提出臨時申請案之設計等等。為因應產業類別對於專利核給時程需求的不同，日本、韓國、德國及英國專利局，均可依申請人之請求，提出加速審查或延緩審查的申請。

此外，歐洲專利局所採行之獨立前案檢索流程制度，使得申請人依據專利局的檢索報告了解其申請內容可專利性的程度，可先期進行修正或放棄申請，不僅可避免產業研發期程的延宕，並可減少審查資源的浪費，受到各國的肯定。因此日本及韓國變通的通用其外圍檢索組織的檢索能力，鼓勵申請人先向其所認證之檢索組織進行專利前案檢索及評估，並可檢附檢索報告來換取加速審查或專利審查規費減免的利益。

美國專利商標局亦於今(2015)年 5 月間，分別與韓國及日本智慧財產局簽署雙邊協同檢索領航計畫 (bilateral Collaboration Search Pilot, CSP)，規劃第一次審查意見 (first office action) 前分享美韓/美日雙邊的檢索資訊²⁶。美國專利商標局將透過在正式審查以前先提供申請人一個檢索報告的方式，「讓申請人參與專利審查」，目的在於「增進專利審查」、「加強申請人與審查委員的互動」、「一對一與審查委員在審查前期就能解決可專利性問題」以及「提早獲准專利

²⁶ 詳請參閱美國專利商標局網站 <http://www.uspto.gov/patent/initiatives/first-action-interview/full-first-action-interview-pilot-program>，及日本特許廳網站 <http://www.meti.go.jp/press/2015/05/20150521001/20150521001-1.pdf>

（也包括提早決定撤回申請）」，以讓專利審查加速，降低積案。當申請人參考了檢索報告，可以決定要不要面詢（interview），或是提出修正或意見（amendment or remarks），經此過程，如果有共識，不一定就能在正式 OA 前就獲准專利。由於日本及韓國審查速度快，美國專利商標局可於參考日韓之檢索報告並完成其檢索報告後，與日韓專利局交換檢索結果，並將兩國的檢索報告都傳給申請人，申請人可同時參考兩國的意見而作出最好的決定。

五、國際交流部分

專利待審案件的累積使各國意識到全球化對於專利申請及布局所帶來的影響因此，各國更加的積極推動審查合作事宜，期能有效降低積案量。其實早在 1983 年即在日本的建議下，美國專利商標局、歐洲專利局及日本特許廳即建立了三邊局合作備忘錄，並就專利審查一致性、電子檔案及檢索、專利資訊傳播政策，以及優先權文件電子交換等議題上建構合作模式，並希望藉由技術與管理等相關事項的合作逐漸推進到專利法規及審查基準等實質性議題的合作，進而形成影響全球的專利政策。其後各國專利局亦漸受到三邊局相關合作模式影響，紛紛進行雙邊局合作備忘錄的簽署，並仿效三邊局所採行的各項措施，而逐漸形成了以美日歐三邊局為核心，並幅射出的專利局一體化模式。

在專利積案情況日益嚴重的驅使下，日本特許廳提出互相利用審查結果建議經美國專利商標局接受後，二局首次於 2006 年 7 月建構專利審查高速公路 (PPH) 的合作機置，使一個專利局可以利用另一個專利局的審查結果，以使一項申請在二個專利局進行申請時，專利局間可以利用彼此的工作成果有效減少工作量，但又可不受對方審查結果的約束而保有相當的審核主權，達到加速審查效能的目的。繼日本特許廳與美國專利商標局實施專利審查高速公路之後，美國專利商標局與歐洲專利局、英國、加拿大、韓國、澳洲、丹麥及新加坡等國專利局建立專利審查高速公路，而日本特許廳亦與韓國、英國、德國、丹麥等國建立審查互助關係，使得專利審查高速公路網絡日益綿密。但各國在選擇合作對

象時亦非無任何條件上的要求，觀察各國合作對象即不難發現，目前合作的專利局多為專利合作條約的國際檢索局或是具有較高的審查水準的專利局，而且各局間多會再透過審查官交流及互訪等方式以促進彼此審查程序及認定標準的理解，如此也才能真正達到加速審查效能的目的。

日本倡議專利審查高速公路是有其目的性的，如前在日本專利審查情況一節中所提到的，提升專利審查的速度與品質向為日本智慧財產戰略綱領的目標之一。藉由與各國進行專利審查高速公路的方式，將有助於日本企業免除在各國專利局排隊待審的困擾，尤其是在美國、中國大陸及歐洲等日本企業專利布局之重要場域，然其更深一層的目的則是為形塑其專利檢索及審查的品牌。實際上隨著專利高速公路合作模式的廣泛建立，各國專利審查合作機制將會日漸交錯及影響而形成一個專利申請之國際平台，申請人可以選擇自己最熟悉且審查速度及品質最優的專利局作為其申請的第一局，其後再利用專利審查高速公路的方式，縮短於他國待審查時間。

然此無形中亦將形成專利局間另一項競爭-以專利審查效率吸引跨國企業的專利申請，並間接達到以其專利審查結果影響他國專利審查，且能藉此蒐集最新專利研發資訊以助益其國內先前研發技術資訊等無形的效果。日本及韓國即以此為發展目標，並透過其國內官民協力的方式，運用其以國家資源溢助設立之專利外圍組織，如前所介紹之日本財團法人工業產權協作中心(IPCC)，韓國財團法人韓國專利資訊協會(KIPI)、發明振興會(Korea Invention Promotion Association, KIPA)等機構形成合作的網絡。

第四節 我國清理專利積案措施可行性分析

各國發明專利的審查如上述二節中介紹均以在採行實質審查的原則上發展，而在面對產業全球布局規劃的情勢下，對於短期間內大量累積的專利待審案件，各國亦紛紛採行必要措施，從審查人力、經費、流程及方式改進等各面向尋求長期且可穩定處理專利積案之方式。本節亦將以我國發明專利審查採行實質審查制度的前提下，參考各國採行措施，綜整並評估前述各方就清理專利積案問題所提出之建議，由審查人力、申請人、審查流程，以及其他政策配合等四個面向切入，彙整相關可能的解決方案。

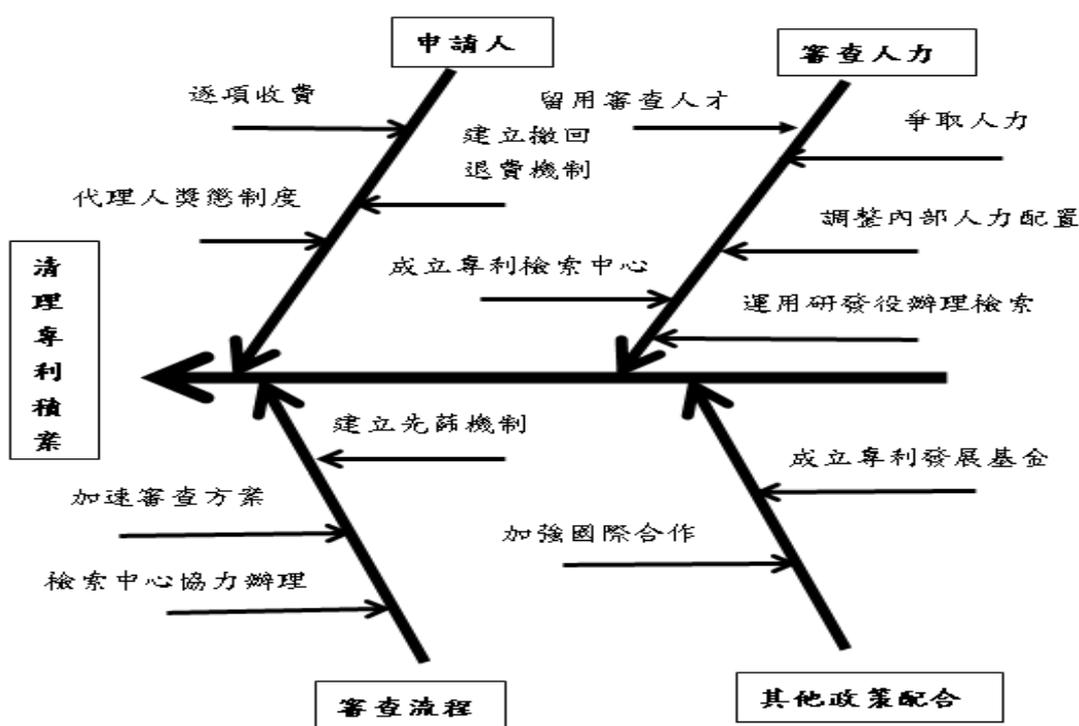


圖 21 清理專利積案措施魚骨圖

資料來源：本研究自行繪製

壹、 審查人力構面

專利案件之審查必需透過申請文件文字的描述來理解案件之技術內容，再透過同類別技術之比對及判斷，才能完成申請案件准許或駁回的處分。美國及日本雖曾嘗試由電腦分析方式，協助進行專利申請案件之初步審查，但都未能實現，此由前述美國、日本及歐盟等國均仍需以增加審查人力方式處理專利積案，即可得知。

一、可採行方式

行政院人力評鑑團、工總等各界針對專利積案處理之建議作法，在審查人力構面上有許多值得採行之作法，包括：

1、提升審查人員結案量，要求加班趕辦

此為在可能限度內運用有限人力達成工作目標的可行作法。惟需同時考量每人可承受的審查案件量及審查案件的品質，否則反易造成人員出走及審查品質下滑的情況。

2、爭取增加審查人力員額,並檢討現有組織人力配置

積極向行政院爭取增加審查人力,並檢視內部單位人力及業務配置。亦可參考日本招聘固定任期制審查人員之作法，於現階段迫切需求消化大量待審案件期間，修正組織條例就約聘審查人員員額之限制，於 5 至 10 年間招聘所需之約聘專利審查委員並施予必要之審查訓練課程，不僅可協助加速案件審查，並可提供國內科技人才就業機會。此外，各單位行政職系人員退休或離職，可視業務消長情形，統籌檢討運用，就部分人力改進用技術職系審查人員，以充實審查人力。

在訪談過程中，外部受訪對象認為仍以增加正式編制的審查員額為較妥適之作法，定期制的約聘審查人員方式雖可於短期內協助加速審查，但品質監督機制的確立亦需能同時兼顧。內部受訪對象則認為，固定任期之約聘審查人員因無

工作保障，流動大，反而使得資深審查人員需反覆協助訓練新進人員的工作，耽誤原定案件審查工作的進行。

3、運用研發替代役人員協助辦理專利檢索

專利審查之前階段檢索為處理專利案件不可獲缺的一環，在此一階段主要係就申請案之內容進行了解，並運用專利資料庫進行資料之閱讀、比對及蒐集，以供後續分析判斷申請案件之內容，是否符合專利要件之用。依據智慧局的分析，每一單一申請個案，耗費於專利檢索的作業時間，約占總審查時間之 50%。我國每年約有二千多位自各大專院校取得理工科系碩士學位畢業生，申請服研發役方式，替代義務役。若可使該等人員於服役期間，在經過適當之培訓後，協助辦理專利審查前階段的分類及檢索事宜，不僅可助益專利積案之緩解，亦有助於該等人員先期接觸最新發明，培育國內科技專利人才。執行方式上宜擬定完整訓練計畫，並搭配建立對話型檢索方式，透過檢索人員與審查人員直接對話方式，進行檢索內容之報告，以增進審查人員對於案件與檢索內容理解之效率。

此方式的採行，在訪談過程中，內外部的受訪人都表示了與採行固定任期制人員協助審查案件同樣的擔心。在正向效益部分可培育國內科技人才，但對專利審查品質以及相關培訓等行政成本支出部分，亦為需一併配套思考。

4、加強留用專利審查人才

在待辦案件逐年遞增下，欲提高審結量之最直接之方式，為要求審查人員加班趕辦，但智慧局專利審查工作負荷量大，加以敘薪制度缺乏彈性與誘因，因而導致審查人員出現工作疲態，紛而離職或轉至工作壓力較低之行政機關。網羅並留任優秀人才以減緩審查人才流失，已成亟待解決之棘手問題，更為我國經濟體保持基業穩固的根本。

在作法上可以適度調高「專利審查人員之專業加給」或以績效獎金提供激勵，有助於減緩審查人才流失及招攬一流專業人才。此外，亦可參考國際立法例及

國內專技人員免試相關立法例，研擬修正專利師法，或建議考選部修正專利師考試規則，參照技師、中醫師、營養師及地政士考試規則等，使具有一定資格及累積約 10 年審查年資之資深專利審查官，可據以申請全部或部分科目免試，以取得專利師資格。再者，為增加考試及格人員工作穩定性，宜修改相關規定，將特考進用人員轉調期限之限制增高為 5 年，以有效留任人員、穩定發揮審查能量。

5、成立專利外圍組織，協助辦理專利分類及檢索等審查協助事項

參考日本成立工業產權協作中心（IPCC）及韓國成立韓國專利資訊協會(KIPI)協助專利前案檢索之作法，成立專利外圍組織，協助辦理專利分類、檢索及其他具有高度專業性、獨有性，需為長期操作及觀察，且為輔助審查所必要之工作，如專利資訊檢索系統及技術之調查與研究等相關業務，除可提供民眾更即時之服務外，並可將節省之人力轉化專注於辦理專利案件審查等核心業務，對整體智慧財產服務品質及審查效能之提升，將有極大助益。

實際作法上，專利外圍組織可基於行政助手的角色，依據專利分類及檢索規則，協助智慧局處理相關專利申請案的專利分類、檢索等事宜。此等專利分類及檢索工作，乃專利審查的前階段預備性、事務性工作（惟具有一定的專業難度），但不涉及專利申請應否准許的核心審查事項，所以不涉公權力之行使，亦無特殊政治考量，無須於專利法或其他特別法另設規範之必要，而可依民法成立財團法人擔任之。

專利檢索中心從事專利分類、檢索等工作，須與智慧局密切配合，且須與全部專利申請案無任何利害關係，不宜由一般民間設立之財團法人或其他團體擔任，因而須由經濟部依民法規定捐助設立一新的財團法人（公設財團法人）擔任此等專利分類及檢索工作之處理。

訪談過中外部受訪者認為專利檢索中心協助檢索或辦理其他審查核心業務之作法，應屬較為穩定及長遠的方式，而且透過中心有組織及體系的管理及傳承，

應可配合智慧局因應專利申請案量及環境的變動，作有效及機動的因應。在專利檢索中心運作成熟後，應可參考日本作法，鼓勵專利申請人在請求實體審查前，先行洽請專利檢索中心取得前案檢索報告並搭好專利規費減費措施，或是參考歐洲專利局的審查流程，先予申請人檢索報告並將此部分工作委由專利檢索中心辦理，如此可先行篩選明顯不具可專利性的案件，可使專利申請人早日決定是否申請實體審查或進行技術之改良，並可將有限的審查資源用於具審查實益之案件上，有效增進專利效益。

二、不宜採行措施

各界所提加速專利審查效能的方案中，行政院人力評鑑團建議可研擬借重工研院等財團法人之科技人才協助清理專利待辦案件。然此一建議，仍有再予斟酌的必要：

(一)依專利法規定，須具備審查官資格方能從事審查並於審定書上具名，因此，前開財團法人之科技人才不得從事審查核心之實體審查。如欲以渠等科技人才協助該局專利審查業務，僅較可能從事「分類」及「檢索」，可能方式有二：其一為借調各產業別足夠之人力至該局協助，其二為該局將案件移至各機構，委由各機構完成分類、檢索等工作後再移回該局作最終審定。不論何種方式仍有角色衝突、保密義務等事宜需一併考量。

- 1.角色衝突問題：因工研院等本身為研發機構，研發成果申請專利為數甚多、取得之專利亦辦理技術授權收取權利金，亦屬專利侵害鑑定機構等，如將專利案件交由該等機構協助部分分類、檢索業務，將面臨國內外其他申請專利之企業及個人質疑為何將其發明申請案委由發明同業相關人員分類、檢索，而有角色衝突之嫌，欠缺公正客觀。而借調渠等科技人員到該局服務，因借調期間有限，長期而言渠等科技人員仍於原機構任職，前述質疑聲浪並不因此消失。
- 2.申請案內容外洩問題：專利申請案件於分類、檢索階段，依法仍應保密，相關技

術不得先行揭露，故如以渠等科技人才協助從事分類、檢索等業務，易生不當揭露甚至洩密之虞。

(二)各機構科技人才仍須經專業訓練：專利審查須長期經驗累積，具高度專業性，其能力之養成至少需要 1 至 2 年訓練，倘渠等科技人才借調支援該局從事專利審查，亦至少須耗費 1 至 2 年訓練方能協助審案。

(三)如借調該等機構人員至該局，據悉現行借調方式最多 4 年，扣除前面約 1 至 2 年的訓練期後，所能協助之期間不多，無法形成穩定的人力。

貳、申請人構面與審查流程構面搭配解決措施

(一)引進撤回專利申請之退費機制，鼓勵企業重新檢視其專利布局，允許專利申請人對於智慧局尚未進行實體審查之案件，或逾公告期限仍未處理之案件，基於其企業利益或專利布局等考量，可申請撤回申請案，並退回審查費用。日本、韓國、美國及澳洲等國家亦設有類此之退費機制，如此不僅企業可以獲得專利規費退回之實質助益，並可將有限的專利審查資源做有效率之運用。

在具體作法上，申請人針對已逾公告處理期限之專利申請案，如申請終止辦理，即撤回申請案者，可依規費法規定退還全部實體審查費（每件 8,000 元），以減少審查資源之浪費。對於尚未逾公告處理期限之專利案件，在智慧局尚未進行實體審查前，亦可撤回申請案，並依專利規費收費準則規定，退還全部或部分實體審查費。

(二)發明專利規費採逐項收費，促進專利申請優質化

專利逐項審查，必須針對各個請求項判斷其可專利性，請求項越多，所需審查成本也越高；另請求項為獨立項或附屬項，以及附屬項依附的項數都牽涉到請求項專利範圍解讀的難易，審查成本也有不同。

依申請專利範圍項數計費，據各國實務經驗，申請人經考量有其必要時才申請實體

審查，將會減少請求項，二者均有助於審查人力集中於產業實際所需申請案範圍（或內容），並提升審查效能。以日本而言，其請求實體審查平均比例為 66%，請求項數平均為 9.8 項；我國之專利申請實體審查在 2010 年之前平均比例高達 91%，請求項數亦達平均 17.67 項，但實際上僅有 60%核准率，故如落實使用者付費之原則，改依申請專利範圍項數計費，則申請專利範圍請求項數將更為精要，可有效減低審查工作負荷，提高審結量。

具體作法上應修正專利規費收費準則，對申請實體審查之案件改依申請專利範圍請求項數收取規費，請求項數超出 10 項以上者，其超出部分，即採逐項收費。因請求項數較多之申請案，其逐項審查所需花費之審查人力及時間較長，此部分依項數酌計審查費，不僅符合「使用者付費」之原則，亦可達成收費機制合理化之目標。

(三)建立案件先行篩選機制

歐洲專利審查品質向為專利權人所稱讚，主要在於其審查流程上採行先檢索後申請實體審查的方式，使申請人於收到檢索報告時，即可預測申請案件被核准取得專利權之可能性，或再作修正或調整之處。日本及韓國近年亦有參考歐洲專利局方式，鼓勵申請人可以透過專利局所認可之外圍組織先行進行前案檢索報告的方式，供專利局參考，並給予減免審查費用或加速審查的優惠。

在外部訪談過程中，受訪者亦建議可參考歐洲專利局或日韓作法，調整專利審查流程，鼓勵專利申請人在請求實體審查前，先行洽請專利檢索中心取得前案檢索報告，先行篩選明顯不具可專利性的案件，不僅可避免審查資源不必要的浪費，亦可使專利申請人早日決定是否申請實體審查或進行技術之改良，而達雙贏的局面。

(四)參考韓國專利局網路電子化系統(KIPOnet System)建置經驗，完善專利業務電子化，加強推動專利檢索及資料查詢 e 化業務

專利審查業務需要進行大量前案資料的檢索，也因此各國專利商標審查機構業務需

求資訊化及電子化程度，均較其他業務更為迫切。美國、日本及歐洲等國於 1990 年之前即已著手規劃及發展專利審查及資料庫電子化，而與我國併例為亞洲四小龍的南韓，亦自 1990 年起陸續投入相當多的經費與資源開發建置 KIPOnet 電子化申請及行政系統，並於 1999 年完成啟用，使該國專利審查業務得以完全電子化。

韓國智慧財產局網路電子化系統之建置經驗，於 1994 年至 2001 年完成專利商標業務自申請、審核、註冊、公告至線上檢索、案件進度查詢等第 1 期及第 2 期開發建置工作，2002 年至 2006 年續行第三期全面 e 化服務，以「資料交換、系統整合」為目標，簡要分析其採分階段目標，首先係建立完善之電子申請化系統，促使申請人及代理人廣泛利用電子申請，提高電子申請比率，此一階段歷時 8 年，達成約有 97% 專利申請案採用電子申請，第 2 階段為內部審查及管理系統之改造，以促使提升審查效率，第 3 階段則為審查資訊檢索加值應用，由於有完整之電子申請資料，韓國智慧財產局對專利案件之審查系統，始能設計更有效率，才能有助於專利檢索，從而提升審查效能。

參、其他構面

一、擴大參考國外專利檢索及審查結果,積極進行國際間的專利合作

目前各國就採認彼此間之檢索及審查結果，有以國際多邊協定(如專利合作條約)為基礎,成之網絡體係;亦有以兩國簽訂雙邊協定方式執行.專利審查高速公路計畫 (Patent Prosecution Highway, 簡稱 PPH) 方式執行，由於我國與其他國家在簽訂 PPH 上，牽涉政治因素考量，為加速審理目前日益增加之發明專利申請案，可參酌該制度精神,借由雙邊或我國單方參採之方式,推動加速審查作業。

在具體作法上，(1) 發明申請在我國有提出實體審查，且其於外國之對應申請案已經該國專利局實體審查核准，或於審查過程中提出美、日及歐洲專利局之檢索報告或審查意見通知函者，審查人員可充分活用國外檢索資料，將有效減少審查人

員檢索所需時間。

(2)加強國際合作部分,除可再加強各項雙邊協定的簽訂,以減少現實政治環境所造成的阻力外,另亦可藉助與中國大陸簽訂海峽兩岸智慧財產權保護合作協議之契機,強化推動雙方在智慧財產權協調保護之互利措施,營造有利我國加入國際組織之氛圍.

二、設立專利發展基金，專款專用以應業務之需

參考美國、日本及韓國等國家之專利主管機關均有一定權限可彈性運用規費收入，以規費收入用來改善專利審查效能，並推動專利發展各種事宜，我國如能提撥專利規費之一定比率，設立專利發展基金，專款專用於提升專利審查效能及推動專利發展等事宜，將有利於國內整體研發環境之發展,亦可符合「取之於民，用之於民」之精神。具體作法上提出如下建議：

- (一)明定基金之依據：依中央政府特種基金管理準則第 5 條規定，基金之設立可有法律明定或報經行政院核准等 2 種途徑。可以於專利法中明定之方式，作為設立專利發展基金之依據。
- (二)研擬專利發展基金收支保管及運用辦法：依預算法第 21 條及中央政府特種基金管理準則第 7 條規定，主管機關應就基金設立之目的、性質、管理機關、基金來源、基金用途、預、決算處理程序及其他有關事項，擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。
- (三)基金之用途、來源及額度：基金用途之規劃朝向業務性質上具有永續性，不宜因公務預算額度不足而影響之業務，以及為推展並強化智慧財產權環境等二方面。可規劃將每年專利規費收入，由政府循預算程序之撥款挹注以及基金之孳息作為基金來源，以支應專利之相關業務，包括補助外圍協力組織辦理分類檢索業務、國內外資料庫之充實、專業人員之培訓、e 化的推動以及其他推動專利保護制度等事務。對未來智慧財產服務品質之提升將有極大助益，亦可符合「取之於民，用之於民」之精神。

第四章 改善專利積案機制之探討—以行政法人化為核心

為滿足智慧局在審查人力以及經費上的需求以有效改善專利積案情況，各界亦有提出可將智慧局改制為行政法人的建議。本章中將再進一步探討組織改造之最後手段，即改變原組織架構之組織改革方式—行政法人化，是否適於用於穩定有效解決專利積案情況。以下將就我國行政法人法內容，各國組織改造制度，尤其是專利審查機關於各國之機關組織定位情況，以及現行智慧局業務是否適合為行政法人化組織調整，進行分析與探討。

第一節 我國行政法人制度簡介

壹、背景概述

我國政府組織改造首於 1996 年 12 月國家發展會議達成有關調整政府角色職能、精簡政府業務之共識；其後，為推動政府組織再造，1998 年行政院頒布「政府再造綱領」，企盼藉由組織、人力與服務及法制三大層面之再造工程，逐步調整政府角色，擴大民間參與。2001 年 10 月總統府設立「政府改造委員會」，2002 年 5 月 27 日成立「行政院組織改造推動委員會」，規劃執行組織改造工作，同年 8 月 24 日該推動委員會第二次委員會議通過「機關業務檢討原則」明白宣示，組織改造的基本精神在於民間可以做的，政府不做，地方政府能做的，中央政府不做，並確立「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」等四項策略原則；同年 11 月 14 日提出「行政法人建制原則」，作為機關法人化政策之實務操作原則(范祥偉，2004:39、43-44)。

我國行政法人法亦於 2011 年 4 月 27 日完成立法。依據該法總說明其立法意旨主要在於引進企業精神、提升施政效能，基於專業經營與成本等考量，將不適合由行政機關辦理、也不宜交由民間辦理，以及所涉公權力行使程度較低的公共任務，改由行政法人辦理，以引進非公務員之適當人才，增加用人彈性，鬆綁會計及政府採購法適用上的限制，使不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來代替，有助改善公務體系科層體制所產生行政效能不張的情況。

我國行政法人制度的創設，係師法日本的「獨立行政法人」制度，而日本則或多或少取法自英國「政署」（Executive Agency）制度（蔡茂寅，2002）。此三者從制度設計的基本原理來看，我國行政法人和日本的獨立行政法人、英國的政署確實有類似之處，並皆試圖以更具有獨立自主的運作特性，逸脫出行政機關科層監督，締造績效；然而，亦有論者認為，若從制度的法律定位來看，我國行政法人和日本的獨立行政法人皆屬公法人，而英國的政署則屬於行政機關性質，反倒是英國的非部會公共組織團體（NDPBs）中的「行政公法人」（executive bodies）更為類似我國的行政法人制度（賴森本等，2005：80）。實則，從政府對於該組織運作是否具有實質影響力觀點，以英國非部會公共組織團體實質上與政署對於政府經費之依賴程度，及政府對其之監督及課責程度而言，與我國三級機關與機構於組織功能上實無二致。

行政法人制度是我國為因應政府改造而創設之新的組織型態，因應政府組織改造的推動，繼 2004 年 3 月國立中正文化中心改制後，中山科學研究院、國家運動訓練中心、國家災害防救科技中心等，亦於 2014 年改制為行政法人。

貳、機關改制為行政法人之判斷標準

依照行政法人法立法總說明可知，行政法人之設立主要是希望打破以往政府、民間體制上之二分法，讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來處理，俾使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務之推行更專業、更講究效能，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度之束縛。是依該法第 2 條規定：「所稱行政法人，指國家或地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立之公法人。前項特定公共任務須符合下列規定：一、具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。二、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。三、所涉公權力行使程度較低者。」該條之規定看似清晰，實則存有許多模糊的部分，其中尤以第二項第三款將「公權力行使程度較低」究所指為何？其判斷之標準及依據為何？該法中均未有進一步說明。以下將分別討論。

一、依機關業務內容判斷

依據 2002 年 8 月 24 日行政院組織改造推動委員會第二次委員會議通過之「機關業務檢討原則」，機關業務是否須因應為任務化、地方化、法人化以及委外辦理等方向調整，將因其業務內容是否具有公權力本質而有不同之檢討流程。依其說明，所謂公權力本質業務，意指此種業務之本質乃與公權力息息相關，除國防、外交等涉及國家主權作用者外，主要為干預行政部分，亦即對於人民之自由權利有所限制或剝奪；至於部分干預行政業務雖同時對於人民提供若干給付，如除去該給付部分，仍不妨礙其業務之繼續實施者，亦應列為公權力本質業務。而民眾服務設施、民間及地方政府輔導、內部服務管理（如人事、會計、政風、法制、文書庶務）及研究、訓練、出版等給付行政部分，則非屬公權力本質業務。部分給付行政業務如強制性社會保險，雖具有強迫參加、繳費之特徵，而帶有干預行政色彩，惟此係作為達成給付目的之手段而已，從而於檢討分類及流程上，應歸類為非屬公權力本質之業務。

機關業務經檢討有下列情形之一者，行政法人化即為最適合之處理方式：

(一)屬公權力本質業務部分：

- 1.無由國家親自執行必要，並適於企業化經營管理者。亦即，公共任務適於企業化經營管理，而無由國家親自執行必要，卻因具一定管制功能或強制性色彩，或有令特定主體獨占經營之必要，而不適宜民營化者，如港務局。
- 2.國家任務具有高度專業化、去政治化需求者。亦即公共任務 因須反應社會多元利益或高度專業需求，而有「去政治化」之強烈要求，不宜由國家親自執行，但亦有民營化之顧慮者，如：公立醫院。
- 3.基於兩岸、外交等特殊政治考量者，如海基會。

(二)非屬公權力本質業務部分：

- 1.業務雖可完全由市場機能取代，而無公共信賴之顧慮（即民眾並無此一業務仍屬於國家責任，應由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感），但有市場失靈之虞者，如：電信、郵政。
- 2.國家任務具有高度專業化、去政治化需求者，如公共電視基金會、國家實驗室。
- 3.基於兩岸、外交等特殊政治考量者，如國際合作發展基金會。

二、依據公權力行政程度判斷

上述機關業務檢討原則，係以「干預行政」及「給付行政」作為「公權力本質業務」之大致分類，但就具有公權力本質業務中，則未進一步區分行使公權力之程度。行政法人法草案第 2 條第 2 項中何以明示此一要件，自立法說明：「避免外界對行政法人之設立可能無限擴張及對現有文官體系可能造成重大衝擊之疑慮」，亦難據此推斷其意旨及區別基準。

就此，學者有認為原則上應以給付行政之行政任務，為得設立行政法人之範圍（陳敏，2009）。亦有學者自比較法觀點，認為參酌日本獨立行政法人通則法第 2 條規定，將行政法人之事務、事業定義為：1、基於國民生活及穩定社會

經濟等公共性觀點，有確切實施之必要；2、並無必要由國家自為主體而直接實施；3、委由民間辦理有未必實施之虞或有必要由事業或單一主體獨占。其中所定「有必要由國家自為主體而直接實施之事業」，解釋上係包括：該事務對私人之權利義務有直接強制力，得行使實力直接排除相對人抵抗，所限制之權利重大，受限制者之範圍廣泛（如司法警察）等因素。倘若肯定，則該事務即不宜由行政法人處理。倘若否定，或可歸類為「公權力行使程度低」者，惟是否合適由行政法人執行，尚須視該事務是否符合人事及財務自主，具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理之要求（劉宗德，2009）。

綜合上述，關於「特定公共任務所涉公權力行使程度較低」此一要件之適用，可歸納如下：

1、不具公權力本質業務，如民眾服務設施、民間及地方政府輔導、內部服務管理（如人事、會計、法制、文書庶務）及研究、訓練、出版等給付行政部分。

2、具有公權力本質業務，如國防、外交等涉及國家主權作用者，應由國家實施者，並無疑義。除此之外，干預行政部分，即對於人民之自由權利有所限制或剝奪。其行使程度之強弱，可再分別如下：

(1) 最強：對於私人之權利義務有直接且具強制性質之公權力行使，具體而言，為直接排除相對人抵抗而得行使實力、所限制之權利重大、受限制者之範圍廣泛，例如警察、租稅、監獄、專利、商標之撤銷、消滅以及侵害智慧財產權案件之取締等。此等情形，通常採取侵益處分形式，對於規制對象，並以行政執行及行政處罰做為義務履行之擔保手段。此外，亦有作成行政處分前之準備行為，如得以實力排除妨礙之強制調查者亦得屬之。

(2) 次強：依申請所為之許可或認可，此種屬於自由權利禁止之解除，相對而言，駁回申請之行為，則使該自由權利禁止之狀態繼續，對於未取得許可

或認可之行為，通常科處裁罰，或規定其行為不生效力，常見於工商行政。此類業務行使公權力之程度，較諸上述得直接以強制力實現情形為低，如專利、商標案件之審查評定、強制授權之許可及著作權文件之核驗等。

3、於上述各情形下之公共任務，在一之情形，因非屬公權力本質業務，符合行政法人設置之條件；而二之（一）情形則為公權力本質業務中，公權力行使程度最強者，不適合行政法人實施，均無疑義。至於二之（二）、情形，為貫徹任務之執行上，均須輔以強制手段或罰則為擔保，通常與（一）為一體兩面，基於任務完整性，似亦不宜由行政法人實施。因此，行政機關是否適合改制為行政法人，應以「任（業）務」及該任務對於私人直接強制力，即公權力行使程度之高低為核心進行觀察判斷。

第二節 各國政府機關組織變革及專利審查機

關組織定位

壹、美國政府機關管理制度

美國於 90 年代受到 David Osborne & Ted Gaebler(1992)，*Reinventing Government:How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* 著作的影響，就公部門如何引進企業精神、師法企業並重塑公部門文化，提升行政效能著手，並以專注在行政機關績效管理與評估面向為其主要內容，展開一系列的政府組織運作型態的改造(胡龍騰、張國偉，2010)。其中於柯林頓政府時期所推動的政府績效改革方案，以「創造一個做得更好而且花得更少的政府」之願景（Creating a Government that Works Better and Costs Less），啟動美國政府預算制度及管理的改革(李允傑，2007)，同時也將負責美國專利及商標申請案件審查業

務之專利商標局(USPTO)轉換為績效基礎組織(Performance-based organization,PBO)型態，對其在專利商標案件之處理及相關業務推動具有相當關鍵性的影響。

一、政府績效與成果法(GPRA)與績效基礎組織(PBO)

(一) 政府績效與成果法

柯林頓政府時期，於 1993 年促成國會通過「政府績效與成果法」(GPRA)，以立基於私部門的管理模式，明定聯邦政府各機關應自行設計組織績效的管理辦法，透過由各機關界定自己的任務及目標，並提出「策略計畫」、「年度績效計畫」以及「年度績效報告」等方式，要求行政機關更加關注施政成果、服務品質與顧客滿意等績效導向，並搭配賦予機關在經費流用、人事晉用等限制規定上的彈性，促使政府機關由「官僚趨動」(bureaucracy driven)轉而朝向「公民趨動」(citizen driven)的方向發展(孫本初，2005)。該法案的重要內容包括：

- 1、系統性地要求聯邦機關向計畫成果的實現負責，以改進美國民眾對於聯邦政府能力的信心。
- 2、推動一系列從計畫目標的設定、計畫績效的測量到進展程度的公開等試驗計畫，以研議計畫績效改革。
- 3、推動重視成果、服務品質與顧客滿意的新焦點，以改進聯邦計畫效果與公共責任。
- 4、以要求研擬實現計畫目標的計畫以及提供有關計畫成果與服務品質的資訊，協助聯邦管理者改進服務的提供。
- 5、以提供更多實現法定目標的客觀資訊以及聯邦計畫與經費的相對效率與效果，改進國會決策制定。
- 6、改進聯邦政府的內部管理。(李允傑，2007)

在推動步驟上則以訂定「策略計畫」、「年度績效計畫」及「年度績效報告」之方式進行執行方式的策定及成效的評估，茲臚列重要內容說明如下(胡龍

騰、張國偉，2010)：

1、策略計畫(strategic plan)：

各機關需界定自己的任務及欲達成的長期目標。策各計畫要求機關採行策略規劃方式，在年度預算過程中訂定出任務和目標，且在計畫中必須說明執行方式、完成時間、與整體長期目標間之關聯性，以及依此規劃執行所應投入的資源與數量，同時並須評估外在環境變動所可能帶來的影響，並與國會或相關利害關係人進行協適討論，以適時修正與更新。

2、年度績效計畫(annual performance plans)：

年度績效計畫為策略計畫之年度執行計畫，該計畫中須包括各計畫項目工作於該年度應執行的績效目標，並以客觀及量化的方式呈現，此外就達成計畫目標所需的運作流程、技能、人力、成本以及相關資源亦需詳細說明。計畫中並須設計績效衡量指標、計畫執行的實際成果與預期績效的比較基準，並詳列用以驗證或衡量價值的方法。

3、年度績效報告(annual program performance reports)

年度績效報告的目的是為呈現機關前一個會計年度的施政表現，各機關須根據年度績效計畫的規劃內容，評估每一方案措施的實際績交表現是否達成原預定目標。針對未達成者，機關須提出解釋、調整或改進期程表，若原所訂定的目標或績效指標有不合時宜或窒礙難行的情況，也必須在報告書中提出改善方案。

(二) 績效基礎組織(PBO)

「政府績效與成果法」(GPRA)展現在組織架構部分，則是採行決策與執行機關分立方式，並對於執行機關採行績效基礎組織(PBO)，強調以管理彈性交換嚴格的結果責任的組織，以追求具體可衡量目標方式達成更有效率的服務。

PBO 執行之政府功能須符合下列要件：

1、具有特殊明確可檢測之目標，適合以企業的標準來衡量者，如對顧客之服務

標準、改進績效的目標等，並需提列「策略計畫」、「年度績效計畫」及「年度績效報告」以作為執行及績效評核之依據。

- 2、具備執行作業功能，而非政策功能，倘機關之功能並非很明確或是以政策制定為主者，例如涉及外國政策計劃功能或是法制政策發展等特定功能機關即不適合改制為 PBO。
- 3、可以機關單位型式存在，依循明確的績效執行及會計原則，允許彈性的管理人事、採購及財政事宜，以達執行目標。
- 4、可以財政自足，即使在政府預算緊下仍得以其執行業務之收入維持並從事服務者，可以設立特別基金以助益其任務執行及改善
- 5、須得到國會的支持並修改相關法令。
- 6、PBO 由首席執行長領導，執行長的人選可來自私人部門或公部門，其角色主要在做政治指示與執行間的平衡，並無永久的任期。執行長須與隸屬部之部長簽署年度績效同意書，如執行成效符合組織及個人的績效目標，可分配營運所得的紅利。

柯林頓更於 1996 年底的平衡預算增進績效報告中提到 PBO 此一機重新建構的概念為機關改造的關鍵性工具，政府機關必須改變其運作方式，成為更具彈性，並在機構間採行注重執行成果的分權管理組織。相關機關必須人力合理化，減少行政層級，擴大管理幅度，創造學習型總部，關閉小而無效率的地區辦公室，並透過電子通訊及系統強化對顧客(即人民)的服務，有些機構必須徹底改變與州政府及地方政府及民間部門間的運作方式，並以共同目標創造夥伴關係(邱吉鶴，2004)。

(三)後續發展

小布希於 2001 年上任後，進一步進行新的績效管理計畫-總統管理議程 (President's Management Agenda, PMA)，以導正 GPRA 制度下，各機關績效評估指標不明確，使得績效指標無法和預算及管理運作相結合，並進而造成濫權

舞弊的情事(胡龍騰、張國偉，2010)。總統管理議程透過策略性人力資本管理、競爭性採購、改進財務績效、擴大電子化政府等方式，檢視各機關的執行進度和成果，再配套「方案審核評等工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)以及預算與績效整合措施的採行，使高績效的計畫能獲得更多經費支持，績效不彰者，則縮編或終止其計畫經費，以實質達成績效管理及執行目標(彭錦鵬，2004)。當前歐巴馬政府則以著重在提升跨部門的績效能力、政府資訊透明公開，以及運用 Web2.0 等新媒體工具，提升公民的參與和合作等面向(胡龍騰、張國偉，2010)。

至於在運用組織型態差異以遂行政府組織精簡及效能提升部分，美國於1954年基於戰時需要，訂有「政府法人法」(the Government Corporation Control Act)，並設立了許多政府法人(GCs)組織。由於該法僅簡單規定政府法人為「一個具備混合所有權之政府法人組織和完全由政府所擁有之法人組織」，並未清楚呈現其重要特徵，對於為何要設立政府法人亦缺乏政策性的標準，因此，學者 Ronald C. Moe 和 Kevin R. Kosar(Moe and Kosar, 2006:1)追溯1948年美國總統 Harry Truman 當時的預算報告，歸納政府法人組織之設立標準：「一個政府法人組織乃是由國會所設立的一個政府機構，以推動一個公共目的。其提供了一個市場導向的產品或服務，並期望能創造一些利潤，而這利潤剛好能夠支付或近似其支出費用。」實則，從政府法人法所列的組織名單來看，其多為提供財務金融或從事都市及區域發展事業的公司，與英國之公營或國營較為相近(張世杰，2006：123)。

二、美國專利商標局組織型態變革情況

(一) 美國專利制度及專利商標局設立沿革

美國國會於1790年2月通過其第一部專利法，當時的專利審查係由國務卿、國防部長及檢察長組成專利委員會，針對「有用及重要的發明」授予專利權，專利最長期限為14年，該委員會有絕對之審查權，且無申請人上訴之規定。

專利委員會於 1793 年專利法修正時取消，改由國務院負責專利之授權同時改採登記制（Registration system）以取代原有之審查制（examination system），然而登記制之實施造成專利質量之降低及爭議的增多，乃於 1836 年又改採審查制，並正式成立專利局（patent office），隸屬國務院管轄，且增設上訴制度，對不服審查之申請人得允其提起上訴。其後，美國專利法歷經多次修改，現行專利法為 1953 年 1 月 1 日開始實行，目前美國專利局改隸屬商務部管轄，為商務部十四個局處之一，且因其兼辦商標業務，故於 1975 年更名專利商標局（patent trademark office）。

依據美國憲法第一條第八款規定，美國專利商標局設立之宗旨在於促進科技發展、確保創作人專利權利的行使。因此該局之任務主要包括：辦理專利及商標的審查及註冊事項；辦理專利及商標相關法制事項；提供總統、商務部長及政府機關在專利商標及著作權保護之諮詢；提供總統、商務部長及政府機關在與貿易有關之智慧財產權上之諮詢。

（二）2000 年專利商標局轉換為 PBO 以增加行政效能

隨著專利申請案件的增加，審查人力的需求，一直是美國專利局相當頭痛的問題。美國專利局自成立以來不斷根據所受理專利審查工作的需求增加審查人員數量，迄至 1856 年專利局審查人員及助理審查員已分別擴增至 12 名，其餘人員仍維持 1836 年設立時的規模。然而專利審查人員的增加需經國會審查同意的模式，已無法即時回應大量申請案件湧入的需求，終於 1861 年 3 月修改專利法規定，賦予專利局長在經費允許範圍內，招聘專利審查人員的權力，國會不再直接過問審查人員聘用事宜。

然而在其國內經濟及創新發明快速成長的 21 世紀，作為一個審查並給予相關具進步性的創作認可的政府單位，美國專利商標局同樣，面臨較以往更為嚴酷的挑戰，尤其是專利申請案件快速攀升的情況，對於人力、設備及經費的需求更為迫切。為有效提升專利審查效率的需求，美國政府直接採行組織變革中

最根本的作法，以調整專利局的組織架構方式因應。

為能有效解決審查效能及政府資源分配運用的情況，該局於 2000 年 11 月轉換為績效導向的機關型態，因此在該年度績效報告中，該局亦以「A new organization for a new millennium」為題，展現其對未來願景正向面對的態度與期許，但該報告中亦同時清楚點出在要達成這樣的使命所可能面臨，或是已經遭遇的許多挑戰，以及該局在此情境中擬採取的因應方式及所需資源配置。

美國專利局於 1802 年成立，當時為國務院直屬部門，承擔專利相關事務；19 世紀初，商標事務亦納入專利局的轄權範圍。1975 年，經國會批准，美國專利局更名為美國專利商標局(USPTO)。2000 年 11 月，根據《美國發明人保護法》，USPTO 被確立為商務部下屬的績效單位(performance based organization)，使其成為繼教育部所屬學生財務協助辦公室(Education Department's Office of Student Financial Assistance)後，第二個成為 PBO 的聯邦機構。隨著在組織型態上的轉變，美國專利商標局被賦予在預算、人事及其他行政管理事項之實質主導權(substantial autonomy)，並允許其以企業導向(business-like)方式營運²⁷。

1999 年美國發明人保護法(American Inventors Protection Act of 1999)主要有七大規範內容，包括：

- 1、Title A 發明人權利法(Inventors' Right Act of 1999)：規定保護發明人對抗發明促銷公司詐欺手法的新措施
- 2、Title B 專利及商標費率公平法(Patent and Trademark Fee Fairness Act of 1999)：專利申請費用減少五十美元，專利維持費用減少一百一十美元。這是專利費用連續第二年調降，為發明人每年節省約三千萬美元。亦允許商標費用之調整，以確保商標之運作不需專利費用之補助。
- 3、Title C 第一發明人抗辯法(First Inventor Defense Act of 1999)：對於發明人使用之營業方法係早於該方法為另一當事人獲專利權之前者，規定專利權人

²⁷ <http://www.uspto.gov/news/pr/2000/00-21.jsp>

對抗專利侵害之有限度防衛。

- 4、Title D 專利期間保障法(Patent Term Guarantees Act of 1999)：保障發明人就每一專利有十七年之專利期間，使其不受美國專利商標局特定程序拖延之害，或受超過三年之未決起訴之拖延。專利期間逐日延長將由於干涉程序、秘密命令及上訴審查而致遲延專利之公告情況下，予以實施。
- 5、Title E 國外專利申請案在國內公開法(Domestic Publication of Foreign Filed Patent Applications Act of 1999)：規定專利申請案將於在美國提出申請日後十八個月公開，除非申請人於提出申請時要求並表示該項發明未曾且將不會在外國申請專利。
- 6、Title F 第三方選擇性再審查程序法(Optional Inter Partes Reexamination Procedure Act of 1999)：給與第三者參與當事人間再審查程序之選擇，以審查專利之有效性。
- 7、Title G 專利及商標局效率法(Patent and Trademark Office Efficiency Act)：確立美國專利商標局為 PBO 組織，接受美國商務部之政策指導，具實質自主權決定運作之管理及行政。允許自行控制預算分配及支出、人員決定及程序，採購及其他功能。

其中專利及商標局效率法(Patent and Trademark Office Efficiency Act)即是規範專利商標局組織架構調整部分（該法案中譯文詳請參照附錄一）。主要內容整理如下：

- 1、該法中確立美國專利商標局為隸屬商務部下的機構，主要工作職能包括：專利授權與商標註冊；提供發明人在專利或發明、產品及服務標識相關的服務；研修專利與商標等智慧財產權相關法律，管理專利、商標以及與貿易有關的智慧財產權事務，並向總統和商務部長提出相關政策建議；為商務部和其他機構提供涉及智慧財產權事務的建議和說明；通過保存、分類和傳播專利資訊，說明、支援創新和國家科技發展等等。

- 2、 專利商標局長經美國參議院批准後由總統任命，同時兼任商務部主管智慧財產權事務的副部長；根據局長提名，由商務部部長委派一名主管智慧財產權事務的商務部助理副部長兼任 USPTO 副局長²⁸。
- 3、 商務部長就專利及商標部事務，各別指定一位執行長(Commissioner)擔任主要營運官員，並以 5 年為一任期。執行長並將與商務部就專利商標局年度執行計畫簽署協議，並可於年度目標完成時獲得高達 50%的績效獎金。
- 4、 根據《美國發明人保護法》，USPTO 設立專利和商標兩個公共諮詢委員會，提供專利商標局長在政策、目標設定、管理、預算以及使用規費方面的建議。每個委員會分別由 12 名成員組成，其中 9 名由商務部長任命，3 名由 USPTO 局長任命，他們分別是 USPTO 各類用戶和工會的利益代表。委員會的工作是負責檢查 USPTO 在政策、目標、績效、預算及費用收入等方面的執行情況，就上述事務向局長提供諮詢意見，並在每財年結束後 60 天內編制年度報告，提交總統、商務部長及國會司法委員會。
- 5、 專利商標局對於人事之運用有自主及實質的主導權，但對於職位或個人工作權利的消極限制，仍需依據聯邦機構雇用人員相關法令辦理，不在專利商標局可自行調整的範圍內。

²⁸ <http://www.uspto.gov/patents/law/aipa/summary.jsp>

- 6、 得保留及使用專利商標局所有之收入，且在辦理相關採購事務時不受
- 7、 聯邦財產及行政服務法及公共建設法等相關規定限制。

三、美國專利商標局改制 PBO 後計畫發展目標

(一) 美國專利商標局於改制後提出其 2000 年之計畫發展目標，

內容包括：

- 1、對首次商標申請之審查將縮短期間至 3 個月，並將採用電子化申請服務。
截至 1999 年 7 月止，美國商標審查部門已雇用 374 名商標審查員，完成 5 萬 5 千平方英尺之辦公空間更新，法務處亦由原有之 15 個再增設 6 處，並率先進行品質管理措施。
- 2、強化自動化系統，預計於 2003 年採用專利電子化申請，並預計於 2003 年將專利審查期間縮短為 12 個月。1998 年雇用 728 位專利審查員，1999 年 6 月再雇用 465 位，並將朝 700 名之目標邁進。此外對審查員，不論有無經驗，均將提供 218,000 小時之審查訓練。
- 3、與世界智慧財產權組織(WIPO)合作辦理專利合作條約(Patent Cooperation Treaty)之電子化申請事項。
- 4、制定法規以符合在網路為商標及專利申請之需求;充實商標專利之網路上法規、圖書及資料，以利民眾查閱索取。
- 5、調整專利商標規費收費標準。
- 6、提供員工訓練計畫，包括在職進修之機會;對於新興領域科技內容辦理員工教育訓練。未來 2 年將規劃審查員得在家上班制度。

(二) 二十一世紀戰略計畫

然而因應美國專利商標局組織型態及任務目標的轉變，並為能進一步有

效處理持續上升的申請案量以及多年累積未能及時處理的發明專利待審案件量，美國專利商標局於 2002 年 7 月間宣示其「二十一世紀戰略計畫」，並將逐年就每一項目，設定執行目標。該計畫中並明白揭示其未來要努力執行之六大重點，包括：

1. 提昇專利及商標審查案件品質;
2. 加速電子申請及整體電子政府方案(e-GOV)的執行;
3. 有效控制專利及商標積案情況，致力於縮短審查時間;
4. 強化相關人員的專業審查知能;
5. 規劃於未來五年內招聘約 3000 名的專利審查人員;
6. 透過雙邊及多邊交流拓展並強化各國在智慧財產權全球化發展、審查分工並避免重覆審查人力浪費等等議題的對話。

(三) 2003 年至 2014 年縮短專利審查期間之目標與執行情況

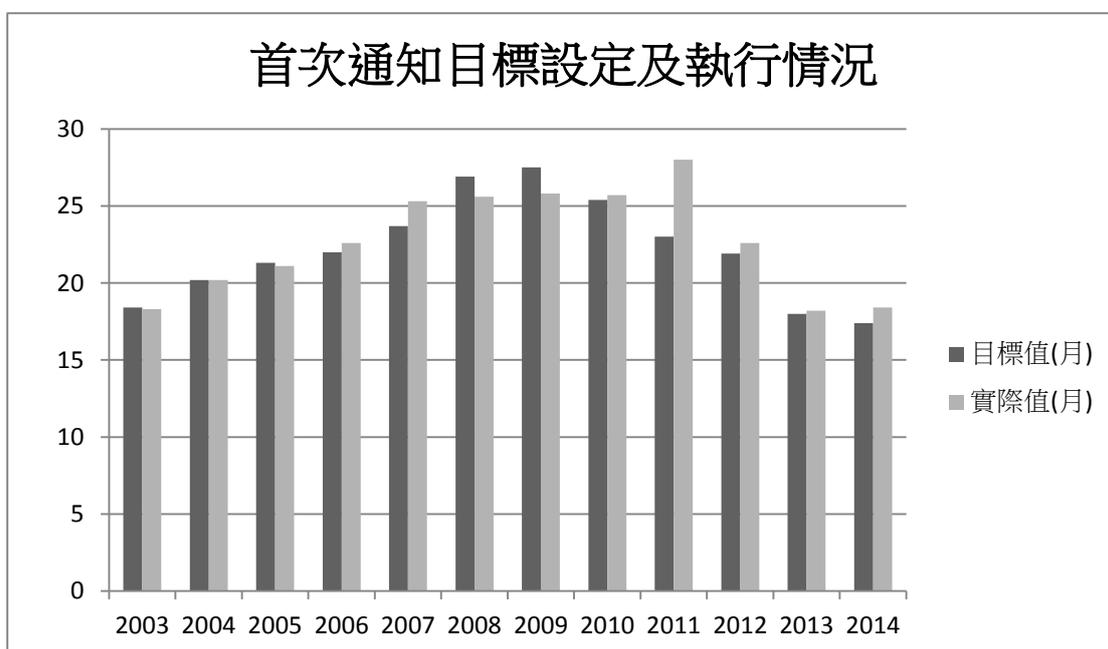


圖 22 美國專利商標局 2003 年至 2014 年首次通知目標設定及執行情況

資料來源：本研究自行繪製

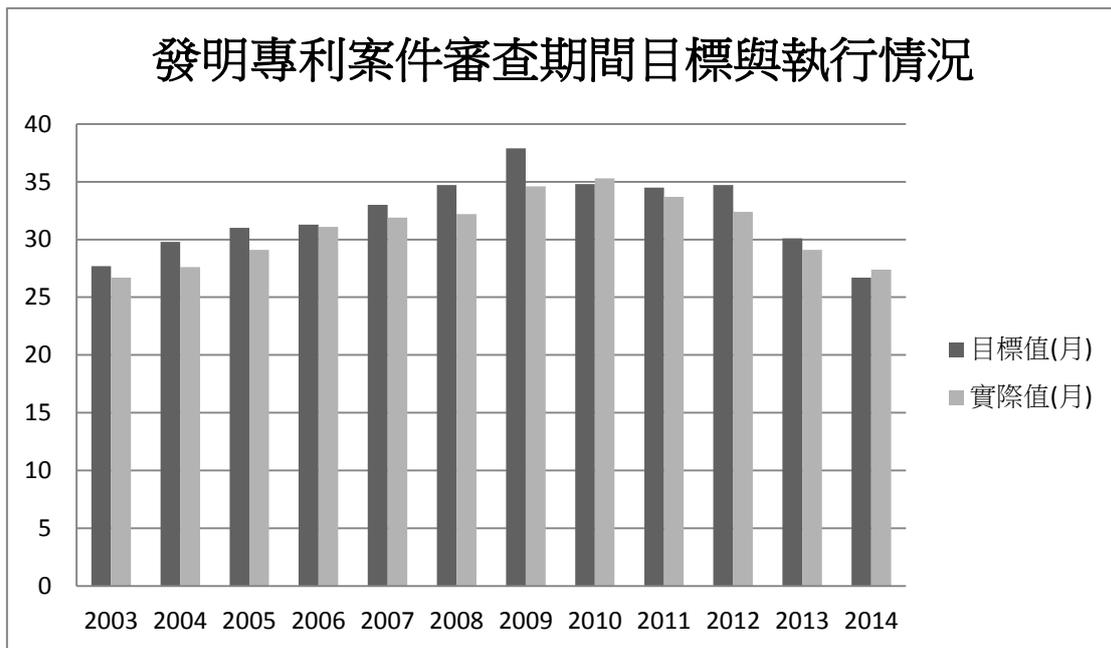


圖 23 美國專利商標局 2003 年至 2014 年審查期間目標設定及執行情況

資料來源：本研究自行繪製

而專利局所有規費收入被挪為其他使用的情事，亦於 2011 年 9 月 16 日美國發明法案(The Leahy-Smith American Invest Act)，賦予專利商標局可自訂規費以反應其執行成本，並成立專利及商標保留基金專戶後獲得解決，日後專利商標局可透過該基金保留其年度經費營餘，為其執行業務提供充裕的資源。

貳、德國政府機關管理制度

德國受到英美 1980 年以來所盛行之新公共管理運動之影響，發展出自有的「新治理模式」或譯為「新調控模式」。德國聯邦政府於 1991 年 12 月通過「現代國家-現代行政」方案，以「主動化國家」作為其改革的訴求，並提出個行政建構原則，包括：明確區分公私部門責任、採行顧客導向，符合民眾需求、建構有效率的行政、建構聯邦、邦與地方政府間，機關分權、多

元而有效負責的體制。其中其機關分權改革與我國行政法人制度之意旨，最為相近。

一、機關分權改革

德國機關分權改革之內容，強調經由協議而為管理，授權者，即聯邦或邦政府，最重要的任務，在於釐定授權的業務與資源下放的程度，並進行績效管理，被分權而出之機關仍以機關之形式存續，並未另予人格，亦無另設董事會。該項改革措施之重點在於（黃錦堂，2003）：

(一)透過協議方式授權，仍為行政機關，無另設董事會

分權而出之機關與授權機關係透過書面協議方式，對於其所應達成之績效種類、範圍及程度，以及預算所應達成之目標等，達成協議，並以於法律中所明定，或透過預算審議方式，於預算書中載明。組織性質上，被分權而出之機關仍為行政機關，並以其首長為決策主體，以符合決策快速與責任明確之要求。然為了防足被魚樁機關經營無效率，亦得於協議中約定，或由該分權機關首長自行決定聘請專業經理人協助其管理，或聘請專家學者擔任諮詢委員，以定期召開諮詢會議方式，審視其執行成效。

(二)人事權、財務管理及管理權限下授

依據德國基本法，限於行使公權力之職位才須保留由常任文官出任，其自二次大戰後，公務人力中平均只有 40% 為常任文官，因此德國行政部門於人力之運用及配置上亦相對較有彈性。被分權而出的機關基於其被授了之人事與組織之經營管理權限，其得依其機關任務屬性，聘請非具常任文官身分之人員，以助益其組織全務之達成，並可擲節人事經費的支出。而在財務及職務執行等面向，母體機關亦予被分權機關相當之彈性，只要在合於協議及強制性規範的前提下，均得有自主調整之空間。

(三)採行企業化管理的調控機制

母體機關將依據其於財務管理、人事管理與施政績效三大方面目標執行情況而為調控。母體機關可透過中長期執行目標的「策略管理」，或對於年度或短期績效之「操作管理」等不同層次及目標的管理方式，進行計畫目標或內容的調控。被分權之機關則須就其執行情況，包括其執行採行之方式、執行進度、完成之情況等等，提供分析報告，供母體機關追蹤考核。

此外，即便在分權化管理授權的前提下，母體機關仍保有相當的「核心調控領域」，其中包括對於人事、組織、預算、政策等事項之基本架構保有決定權，並保有充分的資訊及績效考評權。

(四)引入企業化預算與會計制度

賦予分權責任的機關單位於其財政範疇及其所必須提供的給付範圍內，以合於需求及業務專業的前提下，自行決定經費的使用，只要有助於效率及節約的使用，原則上都不受年度預算需於當年度支用，逾期則需繳回之限制；此外，亦放寬科目間流用並擴大進行效益與成本的分析等。仍而為確保部會首長甚至國會的監督權，上級機關仍保有資訊取得與必要時的介入調控手段，

德國「新調控模式」透過將科層制上下級嚴格呈核與監督，轉換為往下級之「內部單位」或行政機關分權，並採行績效管理等效率化措施採行之方式，藉經由績效管理，而往下授權及機關分權化改革模式，進而達到增進行政效能之目標(黃錦堂，2003)。

二、德國智慧局(DPMA)機關組織型態

德國智慧財產局在德國行政組織中為隸屬於法務部及消費者保護部(BMJV)之行政機關，與多數國家將專利專責機關歸隸於商務或經濟部門較為不同。更為特別的是專利有效性事件雖屬公法體系，惟規範德國行政事件與

行政程序之基本大法明確揭示：智慧局之性質相異於一般行政機關。學者通說亦認為，智慧局之定位及其於執掌內作成之決定，均與一般行政機關及行政事件不同，反而與法院及法院判決相當。因此雖為行政機關，其就專利權之核准、權利消滅或請求項更正作成之決定，均屬公法事件，惟與我國截然不同者，乃智慧局之角色及其決定之救濟程序。德國之行政程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG）第 2 條第 2 項第 3 款有例外排除適用（Ausnahmen vom Anwendungsbereich）之明文：「於智慧局所進行的行政事件與相關程序，不適用行政程序法，而應依專利法之特別規定」。該局關於專利申請案之駁回、專利權之核准或專利權限制之決定，文獻上雖有使用「行政處分」（Verwaltungsakt）之名詞，惟依據專利法規定，DPMA 針對前揭事項係作成「裁定」（Beschluß），從而其與一般行政機關作成行政處分之情況，截然不同。正由於智慧局定位及性質之特殊性，就該等裁定之救濟事宜，亦相異於行政事件之訴願、行政訴訟程序。對於該局之裁定若有不服者，其救濟事宜非由智慧局之上級機關 - 聯邦法務及消費者保護部（Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJV）受理，而是直接進入司法機關之專利法院（BPatG），由擁有精實技術專業及產業歷練之技術法官（technische Richter）審理(李素華，2012)。

參、英國政府機關管理制度

一、續階計畫

英國可謂是過去三十年來推動政府組織改革最積極與持續的國家之一，從柴契爾夫人(Margaret Thatcher)的「續階計畫」(the Next Steps)開始，啟動英國政府一系列政府組織改造措施。該計畫藉由大幅度推動民營化，政府組織精簡並對各部會進行效率稽核(efficiency scrutinizes)(彭錦鵬，2000)，以建立「執行機關模式」(Agency Model)或稱之為「政署制度」(Agency System)作為政策執行機關，增加政策執行上用人之彈性，大幅減少文官總數，逐漸成為當代公共管理的新典範(劉坤億，2001:152;黃榮源，2009:59)。接續於柴契爾夫人後執政者，包括梅傑(John Major)、布萊爾(Tony Blair)、布朗(Golden Brown)，迄至目前執政之卡麥隆(David Cameron)，仍然依循柴契爾政府時代所展開的新公共管理運動，在方向上並未做重大的轉變(孫本初，2001)。

傳統的行政組織依據英國 1987 年由依布斯(Robin Ibbs)所領導的效率小組(efficiency unit)所提出之「改善政府經營管理-續階計畫(Improving Mangement in Government: The Next Step)」報告中，有傳神的描述：「我們從現狀的發展可以知道，傳統文官體系下的俸給架構已被打破，層層節制的特性限制了有效的管理，統一的文官體系中，有關職位的概念已經無法和大部分公職人員產生連結，他們的視野受到局部性任務的限制。」；「文官規模過度龐雜且僅適用一套單一的管理制度，六十萬公務員相較於民間企業屬於超級大型組織，像這樣的組織規模，諸如駕照核發、漁民保護、緝捕走私販毒等工作，企圖用一套放諸四每皆準的管理制度來運作，絕對不可行。」

為改善政府組織效能，柴契爾政府在 1988 年 2 月開始 Next Steps 計畫，此一改造係依照政府下列目標而形成，包括：

- (一) 執行改變公共部門的願景，以市場或類似市場之方式提供服務，並賦予管理人員資源與權能以執行之。
- (二) 精簡中央政府組織，以減輕其高經營負擔及工作量。政府只應從事不適合私人處理之事務。
- (三) 當一個政府之角色取得正當性時，應儘可能依商業方式運作。管理者預先應了解自己被期待之表現，及基於其已同意之目標將被評估之成果。為達成新的任務，管理者可決定所欲僱用之人員及支付之待遇，並於經同意之預算內，就特定項目之支出有廣泛之決定權。

除了 Next Steps 計畫外，英國政府於 1979 年便已開始進行許多國營企業私人化之工作。而 Next Steps 小組之工作係於內閣層級之單位進行，由副閣揆主導。改革的方式則著重於將部會提供服務之功能拆分成分別的管理單位，並改以績效為導向之單一功能機關。除此之外，僅主導政策形成的部會保留下來，並負責就該新形成之政府組織形態，研擬政策及資源分配的架構。

經歷組織調整後，現行英國中央政府架構，由 24 個部會(Ministerial departments)，23 個非部會之機關(Non-ministerial departments)以及 300 多個政署或非部會公共組織團體(Agencies & other public bodies)所組成。其中政署或非部會公共組織團體即為英國政府體制中所設定專責於處理非屬政策性之事務執行等事項之單位²⁹。

二、政署

政署(Executive Agency)建構初期，只是運用決策與執行分離概念進行設計，沒有理論基礎，也沒有體藍圖或類型模式，其以邊做邊學，逐步推展的方式，進行漸進式的組織改革，鼓勵相關部會嘗試配合（范祥偉，2005）。政署為政府部門，其透過企業經營之方式，依據其所隸屬之部會制訂之政策

²⁹詳請參見：<https://www.gov.uk/government/how-government-works>

內容提供公共服務並根據其運作績效向所屬部會負責，而不涉政策制訂³⁰，並由任期固定，以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務內容。

英國的政署制度並無相關基準法的統一規範，因此，政署是在部會之下，藉由架構文件（framework documents）中之協議，作為其功能及服務內容之規範。架構文件通常包括下列內容：政署的地位與功能、目的及目標、績效標準、政署與外部間的角色與課責關係（即包括部長、執行長、相關決策部門間；政署與會計官員及其他利害關係人間）、規劃與財務計畫、人事管理（包括薪俸、工作條件的授權、勞工關係架構）、評估與發展，及部會提供的支援性服務（彭錦鵬，2000）。以下分述之：

（一） 組織定位

政署為在部會體系之下，負責政策執行及提供服務的機關，不具有真正的法人格，為中央政府組織的一部分。

（二） 任務範圍

政署之功能、執行事項內容以及應達成之績效目標等，均約定於架構文件中。政署於組織定位上雖係以提供服務為主，但因所屬部會職能不同，其任務性質亦會有所差異。依其特性，可分為（彭錦鵬，2000）

1. 負責政策及執行者，如就業署或社會安全福利署。

³⁰ 英國政府網站對於政署之說明：An executive agency is a part of a government department which enables executive functions within government to be carried out by a well-defined business unit with a clear focus on delivering specified outputs within a framework of accountability to ministers. 詳請參見：<https://www.gov.uk/public-bodies-reform>

These are part of government departments and usually provide government services rather than decide policy - which is done by the department that oversees the agency.詳請參見：<https://www.gov.uk/government/how-government-works>

2. 負責執行法定或管制性功能者，如車輛監理署、智慧財產局。
3. 運用特定專業技能提供主管部會或其他政署服務者，如政府研究署，或國防部下的許多政署。
4. 向部長負責報告，但與任何一部均不相屬者，如歷史性皇家官殿署（Historical Royal Palaces）

（三）組織

政署採首長制，設有執行長，由部會首長以公開競爭公式選任，可以由不具文官身分者出任，並就政署的營運，包括人事、財務、服務內容等負完全的決策權。執行長直接向部長報告，不需透過傳統文官體系的報告層級，而當政署績效不佳時，執行長須為之負責，亦可能因此而終止任期。

（四）監督指揮機制

在機關監督部分，各設會設置一位資深官員擔任弗雷日協調官（Fraser Figure）來協調部會、部會與政署之間的關係。此外，透過對於政署架構文件、整體業務計劃、主要績效指標、成果監測等計畫文件之核准、執行長的任命及其待遇，以及政署預算核定等方式，對政署進行監督。許多部會為了向部長提供政署運作之建議，設立了顧問委員會（advisory board），由部會的常務次長主持，成員則包括執行長、財政、人事、策略規劃主管，甚到包括非文官之外部專家參與。主計審計長可就會計帳目進行外部審計。

至於政署之內部，則會以設署管理委員會（management committee）方式，由執行長及政署內部各部門主管組成，負責政署的經常性管理工作。

此外，國會亦可透過部會所提交之政者年度報告與會計帳目、對部會首長的質詢、部會給予政署預算經費之審查，以及民眾申訴的參

與等方式，進行監督，甚至可要求執行長出席國會委員會接受質詢。再者，政署規定公開其相關資訊，並提供民眾申訴管道，以達社會監督之目的。

而在指揮機制部分，政署除受到主管部會及部長之指揮外，也受到內閣本部及財政部的指揮。內閣本部可指揮政署運作效率計畫及公民憲章及憲章標章計畫（Charter Marks Scheme）並參與架構文件擬定；而財政部則是透過支出計畫體系指揮政署之執行與運作。

（五）人事任用

政署之人員仍以文官為主要。執行長對於人事任用、給薪、升遷與管理人員權力等事宜有自主權力，並應將該等事項於架構文件中明確規範，相對於一般行政機關的人事任用制度，此等執行長對於人事權的自主權力，乃其獨立性之具體顯現。惟政署對於人事任用等之彈性，亦造成對文官精神的衝擊。傳統文官體制強調匿名、非金錢的激勵、直言不諱、團隊精神等文官共識，很可能在政署制追求績效的目標下被犧牲（彭錦鵬，2000）。

（六）預算、財務及會計

政署的預算及經費來源包括二大部分，第一部分是每年度的支出計畫（spending plan），此部分係包括在其所部會之固定金額的營運成本預算中；第二部分則是依據其每年決定之一年期營運計畫(business plan)及為期三年的政署計畫（corporate plan）提出年度之支出計畫。故其主要之經費來源仍有賴政府撥給。

會計制度須符合政府會計原則，惟可透過轉帳（virement）、淨營運成本制度（net running cost regimes）和營運基金（trading funds）等方式，獲得營運彈性（彭錦鵬，2000）。

（七）解散

政署目標達成，或其任務內容適合民營化者，即可能被檢討並進行解散或轉型。

三、非部會公共組織團體(non-departmental public bodies, NDPBs)

非部會公共組織團體同樣以提供公共服務為其業務內容，並依其執行事務之內容，區分為執行性質、諮詢性質、仲裁性質以及獨立監督委員會等四種類型，但他們具有相當程度的自主性，並不隸屬於任何政府部門，而是直接向部長負責³¹。非部會公共組織團體之組織特色為：依據國會通過的法律或皇室特許狀為設立依據，不隸屬於特定部會並與政府間保持適當的區隔，但在部會的運作過程中扮演一定的角色、意思表示機關為董事會或管理委員會，其組成由部會首長任命或由女王基於部會首長的建議而任命、在人員遴用上具有充分自主性，成員不具文官身分，且直接由非部會公共組織團體進用、擁有獨立預算、經費多係依賴政府財務補助，亦有部分是透過特定領域的徵稅作為財務來源。

在監督及課責機制部分，近年英國政府要求非部會公共組織團體透過公司治理模式，經由內部稽核及審計委員會設立的方式，對其績效任務之執行及經費運用妥適性等事宜，作為內部監督之課責機制。在外部監督部分，主管部會透過與非部會公共組織團體所簽署之架構文件、管理申明書或共同簽

³¹英國政府網站對於非部會公共組織團體之說明：A NDPB is defined as a “body which has a role in the processes of national government, but is not a government department or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm’s length from ministers”. 詳請參見：

<https://www.gov.uk/public-bodies-reform>

These have varying degrees of independence but are directly accountable to ministers. There are 4 types of non-departmental public bodies (NDPBs). Executive NDPBs do work for the government in specific areas - for example, the Environment Agency. Advisory NDPBs provide independent, expert advice to ministers - for example, the Committee on Standards in Public Life. Tribunal NDPBs are part of the justice system and have jurisdiction over a specific area of law - for example, the Competition Appeal Tribunal. Independent monitoring boards are responsible for the running of prisons and treatment of prisoners - for example, Her Majesty's Inspectorate of Prisons. 詳請參見：

<https://www.gov.uk/government/how-government-works>

署的理解備忘錄等文件，監督其經營運作情況；國會則會透過預算審查、向主管部會首長質詢、邀請執行長列席說明，以及國會監察使監督等方式，了解該組織團體之運作情況。此外，依據英國 2000 年通過之資訊公開法，所有政署及非部會公共組織團體均需依規定公開其相關資訊，以達社會監督之目的(劉坤億，2010;張世杰，2006)。

四、政署與非部會公共組織團體比較

從上述就政署與非部會公共組織團體組織特色的分析可知，這二類行政組織，除就是否具獨立法律人格部分有較明顯的不同外，在人事與財務方面，皆享有比傳統政府機關高的管理自主性，以致許多國家與學者在討論這二種模式時，時常將之混為一談(張世杰，2006:8-10)。然而就政府實質運作而言，一個組織是否為公共體，組織型態並非關鍵，其重點應在於政府對於該組織運作是否具有實質的影響力(范祥偉，2007)。英國之非部會公共組織團體形式上雖有獨立之法律人格，然而由其董事會成員之任命以及組成過程中，政府部會可直接介入、政府部會對於其組織運作目標設定及營運的監督參與，以及該團體對於政府經費補助的依賴程度等面向觀之，英國非部會公共組織團體實質上與政署，及我國三級機關與機構於組織功能上已無二致。

英國政府組織的改革及結構，尤其是政署及非部會公共組織團體的制度設計，雖廣為各國所稱道，然而由於事務型態及資訊環境的進步，許多組織原訂之任務可能已完成或被取代，同時因為該等組織之經費多數仍須仰賴政府的補助，在政府稅收緊縮且人民需求更有效率服務的前提下，英國政府於 2010 年起，對於非部會公共組織團體的功能，以及可否再進一步民營化的可能性，進行檢討。內閣政府(Cabinet Office)並於 2011 年 12 月 15 日發表聲明，宣示檢討非部會公共組織團體的決心，將使其徹底呈現不同面貌並實質

的縮減其數量(the UK public bodies landscape will look radically different and be substantially smaller.)，預計將至少刪減 250 個該類組織(the landscape will contain more than 250 fewer public bodies.)，以使政府組織得以在機關組織精簡，權限及責任歸屬更清楚的前提下，對公眾提供更有效率及更超值的服務³²。

五、英國智慧財產局組織型態(UK Intellectual Property Office, UKIPO)

英國智慧財產局(以下簡稱智慧局)於 1990 年 3 月 1 日改制為政署(executive agency)，隸屬於商業、創新及技術部(Department for Business, Innovation & Skills, BIS³³)，並由智慧局架構文件(Intellectual Property Office Framework Document)，明確規範地位與功能、目的及目標、績效標準、財務架構、會計及財務報表、執行長的責任、內部資源、組織及執行之業務等。

依據智慧局架構文件第 2 條規定，智慧局專責處理英國國內智慧財產權管理之架構以及促進英國在國際智慧財產權整系的利益。該局專責處理事務範疇含括專利、商標、設計以及著作權等智慧財產權相關事務，包括

- (一) 智慧財產權政策的研擬
- (二) 提供企業及消費者智慧財產權相關知識，使其了解智慧財產權的責任及義務
- (三) 協助貫徹保護智慧財產權相關工作
- (四) 審查專利、設計以及商標權授予之申請案件。

依據架構文件第 3.7 條規定，智慧局的執行首長(Chief Executive)之人選及任期均由部長(Secretary of State)指定，負責該局平日的管理，並就該局業務執行的績效、

³²詳請參見：<https://www.gov.uk/public-bodies-reform>

³³英國商業創新技術部主導經濟發展事宜。該部負責技術及教育投資事宜以促進貿易發展、激勵發明創新，並鼓勵民眾開創及經營事業。該部亦肩付保護消費者及減少相關法規範所造成的副面影響之責。該部下有 45 個政署及公共組織團體。

財務管理、整體表現以及策略計畫的執行等事宜，直接對部長負責。在財務架構部分，依據架構文件第 6 條規定，智慧局以其執行業務所收取之費用為收入來源，並以營運基金(Trading Fund)的方式運作。智慧局負有使該基金收益責任，並使其足以供應該局執行業務支出。

英國智慧財產局與德國智慧局一樣，是少數在歐洲專利局設立後仍維持專利實質審查的專利審查機關。英國專利審查制度與歐洲專利局之審查流程較為類似，特別將專利前案檢索與實質審查流程分開，希望申請人於進行實質審查申請前，就能先透過前案檢索流程了解其申請案可專利性的程度。

英國專利申請案件數近幾年來因受到歐洲專利局制度的影響，逐漸呈現下降的趨勢，在 2000 年約有 31,412 件申請案，2007 年減為 24,999 件，2012 年後則維持在 23,000 件的申請案量。然而多數的申請案僅會進行到檢索階段，這可能是因為英國申請費用較歐洲專利局便宜，且申請人多為英國本國人民，其可藉由英國優惠的申請費用以及快速的檢索程序，了解其申請案的內容並據以作為向歐洲專利局申請專利之跳板。

在申請案量下降的同時，英國專利局轉而將其工作重點放在加速檢索工作上，因此於 2003 年須半年才能取得之檢索報告，於 2005 年僅須 4 個月即可取得，目前更縮短至 3 個月。此外英國專利局亦擔任積極輔導協助國內企業專利申請布局的工作，並對於產業提出適時建議。

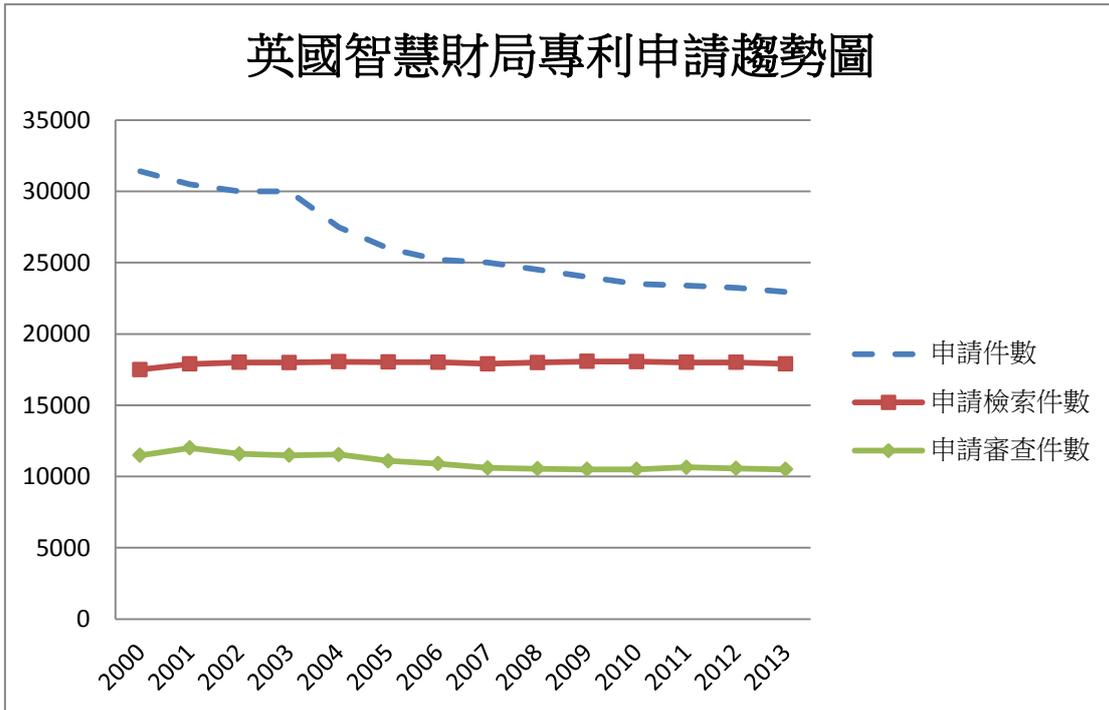


圖 24 英國智慧財局專利申請趨勢圖

資料來源：本研究自行繪製

肆、日本政府機關組織變革管理制度

日本受到英美等國新公共行政改革的影響，在平成九年(1997)十二月「行政改革會議」最終報告中，確認應重新認識國家行政，由官導向民，由中央導向地方的機關分權方向，並參採英國組織改造的經驗，強調中央行政機能應減量，並立於「政策制定機能與實施機能分離」的基本理念，於實施機能部分，活用「外局」(指內閣及省以外之廳或委員會)及「獨立行政法人」制度，以使其得自律及有效率的運作(蔡秀卿，2002:67;蔡進良，2002：172)。

一、獨立行政法人制度

依據日本獨立行政法人通則法規定，獨立行政法人「係指從安定國民生活及社會經濟等公共的立場觀之，確有實施必要之事務及業務，國家並無以主體地位親自直接實施之必要者，其中委由民間主體恐有難以實施之虞者，或有使單一主體獨占實施之必要者，為使得以有效率且具成效之實施為目的，依本法及其他個別法之規定所設立之法人」。其中並可依據各該獨立行政法人之目的及業務性質，如具有特別之重要性者，並可對其理監事及職員賦予公務員身分，而再區分為普通獨立行政法人及特定獨立行政法人。

日本在平成九年（1997年）行政改革會議最終報告中，確立將企劃機能與執行機能分開，並以行政事務量之垂直減量為目標，對介於委託民間辦理與具高度公權力須由國家辦理的中間事項，確立為由獨立行政法人辦理之事項，並以造幣印刷事業、實驗研究業務、國立學校等文教研修業務、國立醫院等醫療衛生業務、以及統計作業等相關業務作為檢討對象。

日本獨立行政法人設「法人之長」一人，由其代表法人綜理業務，並設有監事，負責監察獨立行政法人業務，並得基於監察結果，提出意見予法人之長或主管單位首長。獨立行政法人於其業務開始執行時，應作成「業務(執行)方

法書」，提交主管單位首長認定後公告。國家對獨立行政法人應給予營運費或提供必要的財源措施，獨立行政法人採行企業會計原則，於每事業年度終了應作成各種財務報表於主管省廳首長確認，並受會計監察人之監察後，公告予公眾閱覽，以落實資訊公開。

此外，由於獨立行政法人基本上所擔負的是主管省廳之事務之一部分，具有公共性且以國家責任而為實施，故主管省廳仍以於內部設置獨立行政法人評價委員會之方式，進行必要監督，倘行政法人執行績效不彰者，除得對於主管省廳首長提出勸告或就業務之改廢提出建議外，並得將之作為解任部以及調整報酬及退職金計算之參考依據。

二、日本特許廳機關組織型態

日本主管專利商標審查事務之特許廳曾被建議改制為獨立行政法人，然因其業務性質涉及專利權及商標權等獨占權利之核給及後端爭議處理之準司法機關特性，不適合採行獨立行政法人體制而做罷，並維持行政機關的地位存在，惟部分由原屬財團法人性質之所有權情報研修館執行之業務，則轉換為獨立行政法人工業所有權情報・研修館（INPIT），其轉換的情況包括：

- (一)特許廳的業務中，人員培訓業務、公報業務、諮詢業務、外部人才培訓業務、特許流通(技術移轉)業務被移管。
- (二)職員由公務員型態改採非公務員型態（民間）。保守秘密等之義務被要求與公務員同程度，加上偏低的待遇，導致職員士氣低落。
- (三)申請業務、審查支援業務、情報系統業務的移管也曾被討論過，此也曾使得各該部門職員士氣一時的低落。
- (四) 智慧財產權政策部門保留在特許廳，同時成為 INPIT 的監督部門。在獨立行政法人組織下，INPIT 內的預算雖可自由決策，惟預算總額須經特許廳

承認，且只要無新業務之移管，即須逐年刪減預算與人員，並須進行非主要業務之外包及非正式職員化。

據了解，在日本，政府所屬的研究機構已獨立行政法人化，惟各該研究機構的基礎研究在減少中，而被評估可獲益的應用研究的比例則在增加中。

伍、小結

各國自 1980 年後就政府組織紛紛採行了相關組織改革制度，包括於本章節中所介紹的美國政府績效成果法、英國的續陳計畫、德國的新調控模式以及日本的獨立行政法人等，均以「作得更好，成本更少³⁴」為目標，透過讓政策管理與政策執行經由組織的結構分離以達成組織分工，及採行績效管理，並賦予該等機關(構)在人事、財政及任務執行彈性等方式，作為推動執行方式。

儘管政府改革的目標和目的趨同，然在制度的採行及選擇上卻有相當的差距。美國的績效管理組織、英國的政署及德國的新調控模式所著重的是透過績效管理方式及減少傳統文官體制科層管制的方式，來增加機關管理及業務執行的彈性，並多以維持在組織內機關之型態進行，然在日本的獨立行政法人雖立基於同樣的改革目的，卻要求須以獨立法人格的型式存在，以制度的法律定位來看，似與英國的非部會公共組織團體(NDPBs)較為類似。

再就各國對於其國內負專利案件審查單位的定位，由各國專利局設置隸屬之部會即不難發現各國對於專利權授予定位認同上的差距。以德國來說，其強調專利審查的中立公平性，突顯該類案件的準司法性質，因此將專利局定位於法務部下，對於該等案件的行政救濟採行審判方式處理；日本雖亦於特許廳設立審判部，並以合議之準司法機關組成審查專利之舉發案件，但其審判機關係

³⁴ 美國柯林頓總統於 1996 年 12 月 11 日演說中提到：總統的挑戰為如何以更低成本把事情作得更多、更好，並預期於 2002 年達成平衡預算。為達成此目的，各部會今後將難以期則更多資金挹注，為達成“作得更好，成本更少”的目標，必須節省金錢，削減人力，廢除無用法看破改良有用法規，行政階層合理化及消除官僚作風，並尋求不同方式以滿足人民需求。

設立於特許廳內，並與美、英、韓等國之專利局同樣是隸屬於商務經濟部門，著重專利權授予事宜在經濟層面之效益。

雖然各國之專利審查單位在組織功能架構上有隸屬於商務經濟部門，或設於司法或法務部門下的不同，惟仍以採行政機關或政署之組織結構為原則，並就預算經費部分，一致性的授予專利審查機關得以自行收取的專利審查規費及年費，在合於機關功能目的的前提下使用的權限。有趣的是，日本、韓國及中國大陸之專利審查機關於近年來均參採了美國及英國績效成果制度的精髓，依循擬訂之智慧財產戰略綱領的大方向，逐年確定其年度執行計畫及執行方法，並於次年度檢討執行績效並確立未來執行方向。

第三節 智慧局改制為行政法人之評估

壹、智慧局改制行政法人之評估

機關改制為行政法人之前提，係期以在不變動原定組織之任務或機能的情況下，藉由在人事、會計等相關管制措施之鬆綁，達成績效提升的目標。因此如欲評估智慧財產局改制為行政法人之適當性，則須檢視以行政法人組織作成之行為形式能否達成智慧局原具有之任務或機能；同時，亦須符合設置行政法人之條件。如受限於行政法人設置之條件而無法賦予該作用權限，且已涉及智慧局任務之核心部分，則將智慧局改制為行政法人即有不適宜而應重行評估之必要。據此，本文分析智慧局行政法人化，係基於以下之考量順序：

- 一、智慧局之任務為何？期待其行政法人化後發揮如何之機能？
- 二、智慧局原有業務中，何者對私人之權利義務有直接強制力？
- 三、非屬上述 2 性質之業務中，何者基於人事及財務自主、專業需求 或強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理之要求？
- 四、上述二及三之業務中，何者屬於智慧局任務之核心部分？
- 五、如智慧局係以上述二之業務內容為核心，則因屬高度公權力事項，不符行政法人制度規範；若係以上述三之業務內容為核心，則性質上應可規劃為行政法人之組織型態。

以下將針對智慧局職掌業務內容，依基為「政策制訂/計畫執行」、「行政規制/給付助成」、「公權力/非公權力」等基準，歸納為「政策規章擬訂」、「行政規制措施」、「陳情爭議處理」以及「計畫協調管考」、「給付助成措施」、「資訊收集公開」等六大部分，前三者應屬具公權力行使本質之事項。茲整理如下表：

表 15 智慧局業務事項分析

智慧財產局掌理事項	智慧財產局業務性質	涉及公權力程度
專利權、商標專用權、著作權、積體電路電路布局、營業秘密及其他智慧財產權政策、法規、制度之研究、擬訂及執行。	1、政策制定。 2、法令規章擬訂。 3、計畫執行與管考	政策制定部分，涉及我國智慧財產權政策之形塑，攸關產業未來走向及企業存立，具公權力本質業務。
專利案件之審查、再審查、舉發、撤銷、消滅及專利權之管理。	1、行政規制措施。 2、陳情爭議處理。	專利之核准及爭議事項，智慧局擔任裁判者角色，具準司法性質，如提起訴訟，須至法庭應訴，為具公權力本質業務
商標申請註冊、異議、評定、撤銷、延展案件之審查及商標專用權之管理。	1、行政規制措施。 2、陳情爭議處理。	商標核准、異議、評定案件係兩造爭議，智慧局居中仲裁，亦具準司法性質，具公權力本質業務。
製版權登記、撤銷、使用報酬率之訂定、強制授權之許可、著作權仲介團體之設立許可、	1、行政規制措施。 2、計畫協調管考。	製版權登記、撤銷、使用報酬率之訂定、強制授權之許可及著作權文件之核驗等業務限制

<p>輔導與監督、出口視聽著作及代工雷射唱片著作權文件之核驗。</p>		<p>之權利重大，而受限制者範圍廣泛，為具公權力本質業務。</p>
<p>積體電路電路布局之登記及管理。</p>	<p>1、行政規制措施。</p>	<p>本項業務具有高度專業性，一旦賦予權利，即具有市場壟斷性，為具公權力本質業務。</p>
<p>智慧財產權觀念之宣導、侵害智慧財產權案件之調解、鑑定及協助取締。</p>	<p>1、給付助成措施。 2、行政規制措施。 3、陳情爭議處理。</p>	<p>公權力行使程度由低至最強。智慧財產權觀念之宣導固屬低度公權力行使事項，然侵害智慧財產權案件之調解，須借重外部專家學者，有關取締行為更屬司法警察權之範疇，為具公權力本質業務。</p>
<p>智慧財產權與相關資料之蒐集、公報發行、公共閱覽、諮詢服務、資訊推廣、國際合作、資訊交流及聯繫。</p>	<p>1、資訊收集公開。 2、給付助成措施。 3、國際交流及談判諮詢</p>	<p>公權力行使程度由低至最強。其中國際間智慧財產權之諮詢合作，包括雙邊合作協定及多邊國際協定 (WTO/TRIPS、</p>

		<p>APEC/IPEG...等，多由智慧財產權主管機關簽署及執行。另就 WTO/TRIPS 角度而言，參與 WTO 國際會議、諮商、談判者，各會員國皆由代表政府之智慧財產主管行政機關參與。</p>
--	--	---

資料來源：本研究製作

(一)智慧局之任務為何？期待其行政法人化後發揮如何之機能？

智慧局之發展目標在提供快速、便捷、合理之智慧財產權申請環境，鼓勵國人創新研發，並配合電子化政府需要，積極推動健全智慧財產權法制，改善智慧財產權審查機制，建置、提供智慧財產權資料電子資訊服務與線上申請機制，保護智慧財產權，確保國家經濟發展，提高國際競爭力。其主要核心業務—無論專利、商標、著作權、積體電路電路布局之政策制定、法令擬訂、案件審查、許可、監督與費率審議及國際協定洽簽等，均係政府公權力行使，須強有力之公部門以資支持及維護，均屬干預行政業務，涉及人民財產權之保護與限制，係「高度」地行使公權力。其法人化恐將不利於我國智慧財產政策之推展。

(二)智慧局原有業務中，何者對私人之權利義務有直接強制力？

智慧局原有業務中，舉凡專利權、商標專用權、著作權、積體電路電路布局、營業秘密及其他智慧財產權政策、法規、制度之研究、擬訂及執行；專利案件之審查、舉發、撤銷及消滅；商標申請之評定、撤銷；製版權撤銷、使用

報酬率之訂定、強制授權之許可、出口視聽著作及代工雷射唱片著作權文件之核驗；侵害智慧財產權案件之取締及智慧財產權之國際諮商與談判，均係智慧財產局任務之核心，對私人之權利義務有直接強制力，且限制之權利重大。

(三)非屬上述對私人有直接強制力性質之業務中，何者基於人事及財務自主、專業需求或 強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理之要求？

智慧局於組織法制上，即為處理商標、專利審查，著作權檢驗等技術性或專門性智慧財產業務之需要，立法上要求由具備專利或商標之審查官資格者擔任，故任務性質上具有技術性、專門性。此外，智慧局之財源除政府編列預算外，尚有來自專利、商標年費、著作權檢驗之規費，及賠償與罰鍰等收入，以2012年歲入為例，即達新台幣34億元，然因我國現行政府會計採「統收統支」，因而經費無法留作改善專利商標審查效能之用。如改制為行政法人，經費運用較具彈性。

(四)上述第貳點所述之業務，屬於智慧局任務之核心部分

上述雖肯定智慧財產局之業務本身具有公共性、專業性、宜重視成本效益，惟衡酌其業務，除「法令規章擬訂」、「行政規制措施」及「陳情爭議處理」等，涉及公權力行使程度較高，應由政府機關推動外，尚應遵循行政程序法理原則之要求，恐不適合企業化經營管理，然「給付助成措施」及「資訊收集公開」部分，如該局業務中之資訊蒐集分析、國際資訊交流、著作權管理輔導、內部服務管理（如人事、會計、政風、法制、文書庶務）及研究、訓練、出版等給付行政部分，係屬涉及公權力行使程度較低者，則未必須由政府機關處理，亦可考慮與民間協力或委託民間外包方式辦理，並非不宜交由民間辦理。

(五)經由前揭業務性質之分類檢視，屬於「行政規制措施」以及相關聯之「陳情爭議處理」，不宜由行政法人實施。至於「給付助成措施」及「資訊收集公

開」，以及與此等業務相連結之「計畫協調管考」、此部分可由行政法人實施，惟因目前智慧財產權政策、法規、制度之研究、擬訂、執行，以及專利商標之審查、舉發等案件之審查等業務為智慧局之核心業務，是以在維持現行組織任務之前提下，智慧局恐不適合改制為行政法人。

貳、智慧局改制為行政法人應注意事項及其優劣分析

一、改制內容及形式應注意事項

除前述智慧財產局行政法人化之問題外，如政策決定採擇行政法人建制時，其改制內容及形式應注意如下事項：

(一)行政法人化後智慧局業務職掌及其權限基礎

觀諸智慧財產局業務職掌，如依「行政法人法草案」之制度設計理念，應以「具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不移交由民間辦理，且所涉及公權力行使程度較低者」之「特定公共任務」為限。因此，依據前述對於智慧局業務內容及性質之分析，由於智慧局設置目的，在於「建全智慧財產權法制，建構優質審查環境，提供便捷之智慧財產權服務，加強國際及兩岸智財權保護合作」，欲藉管制鬆綁與提供發展、創新環境等「政府管制與服務方式變革」手段，創造一高度自治色彩之行政法人組織，以達成「引進高級審查技術人才，激勵國內產業創新研發，並促進智慧財產權保護」之目的而言，現階段採行政法人建制，恐與智慧財產局設置目的存有若干扞格之處。

現行智慧財產局之主要業務職掌，規定於組織條例第 2 條，其中，智慧局任務核心之「專利商標之審定、撤銷」及「國際智慧財產權之諮商、合作」二項功能，如改制為行政法人，恐有政府高權難以行使之礙難。故智慧財產局行政法人化所涉及問題，主要集中於（一）業務職掌是否限於低度公權力行使事

項？（二）此一限制是否符合原初預設之組織功能？以及（三）應以何種方式取得公權力行使事項之業務權限？

二、行政法人化後智慧財產局之政策規劃與政策執行權限

如前所述，現行智慧財產局組織條例規定之業務職掌內容，依其性質，可分為「計畫協調管考(計畫擬定調整)」、「法令規章擬定」、「行政規制措施」、「給付助成措施」、「資訊蒐集公開」、以及「陳情爭議處理」等性質之業務。上開各項業務性質，前二者可合併稱為政策規劃權，其他可合併稱為政策執行權。政策執行權部分，適合由行政法人實施之業務，宜限定於「給付助成措施」以及與此類業務相關之「計畫協調管考」、「資訊蒐集公開」；至於「行政規制措施」及「陳情爭議處理」，則不適合由改制後行政法人實施。

三、計畫擬定調整權限

設若智慧財產局取得行政法人地位，則智慧財產權事務之政策、戰略等政策規劃權限，須配合行政法人與其監督機關之二層級組織設計而修正，調整移由經濟部行使智慧財產政策規劃、審議及核定權限，並監督改制行政法人後之智慧財產局執行之，使其不致悖離國家整體發展政策。就此點而言，制度上使經濟部就智慧財產事務發展取得政策規劃權限，係政策決定，尚無太大適法性疑義，惟因專利之申請常是最直接反應產業發展及生態，因此若審查與政策分屬二機關，經濟部較不易直接觀察及掌握產業專利佈局及發展脈動，並據以提供有效之對應政策。

四、規章制修權限

改制後行政法人規章制修權限，依行政法人法第 4 條規定，行政法人對其內部人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業等事項，有規章訂定權，惟就所執行之特定公共任務，則限於「不牴觸有關法律或法規命令」範圍內，始得訂定規章。故「規範監督」亦為確保行政法人業務符合公共性要求之重要機制。亦即，改制後行政法人於執行業務時，該業務如屬法律保留事項，除非個別作

用法律具體明確授權改制後行政法人得訂定相關法令外，否則解釋上並無此類發生對外效力規章之制修權；反之，如該業務非屬法律保留事項者，除須遵守法律優位原則外，解釋上改制後智慧財產局非不能自訂規章以為辦理依據。

貳、智慧局改制行政法人優缺點分析

分析智慧局核心業務及職掌，行政法人組織型態之調整恐非最適之組織型態，其主要理由包括：一、智慧局核心業務涉及高度公權力行使；二、專利權力之賦予須由具公信力之行政機關辦理，以獲取產業界信賴；三、先進各國負責智慧財產業務均採行政機關之型態；四、行政法人化不利國際交流與合作；五、履行國際公約之義務。

以下再分就智慧局行政法人化在組織面、人力面、業務面以及經費面可能產生之優缺點，分述如下：

一、組織面：

(一) 優點：改制為行政法人後，可在設置條例規範內，依需要彈性調整內部單位組織。

(二) 缺點：

- 1、智慧局專責之政策、法規、審查等核心業務具高度公權力，與行政法人法第 2 條規定所涉公權力行使程度較低者不合，可否成立行政法人，將有爭議。
- 2、須另定設置條例，配套立法通過之時間難估
- 3、法人化與各國智慧財產權業務均由行政機關負責之國際趨勢不符。
- 4、易引起外界質疑政府對智慧財產權保護之信心。

二、人力面：

(一)優點：

- 1、可依行政法人自行訂定之人事規章，在經費許可範圍內，適時以約聘方式進用專利審查人力。

- 2、對於高科技領域，國家考試尚無之技術類科，不用透過國家考試途徑，可依實際需要約聘進用。
- 3、可以較高薪資聘用所需之審查人員。

(二)缺點：

- 1、推動法人化，為避免阻力，一般係以約聘人數多，公務人員少之機關為考量，而智慧局公務人員占 76%，如以專利審查人力計算為 86%，與一般以機關內約聘人數較多者為推動方向考量點不同，將面臨轉換困難。
- 2、編制內公務員可於改制前後轉任他機關，惟轉任後職缺與員額數即予凍結，留任者陞遷受限，參考行政法人中正文化中心之目前實務，將影響留任之公務員士氣。
- 3、行政法人化之規劃已對現有員工產生衝擊，人心浮動，而行政法人化之過程長，衝擊智慧局所有公務人員，導致人員離職，不僅專利審查人員離職，審案效率將惡化，亦將波及商標審查人員離職，引發專利商標審案效率全面惡化之連鎖效應。

三、業務面：

(一)優點：僅專注於專利及商標審查業務，業務單純化。

(二)缺點：

- 1、政策、法規、國際合作、兩岸及著作權等業務將轉由經濟部處理，增加經濟部負擔。
- 2、審查與政策分屬二機關，經濟部不易直接觀察及掌握產業專利佈局及發展脈動，並據以提供有效之對應政策。
- 3、外界對行政法人負責專利商標案件審查之公信力存疑。

四、經費面：

(一)優點：倘能於設置條例中，明定專利商標規費可得留作自用，依現行專利商標規費收取情況，應可確保經費能自給自足。

(二)缺點：專利商標規費能否留作自用或留用比例能否確保自給自足，須取得財政部同意，具高度不確定性。

第四節 我國行政法人制度省思-究竟鬆綁了多少？

由上述行政法人法之規定可知該法係期藉由成立具有獨立法人格之公法人方式，來負責不適合由行政機關（構）推動之公共任務，以避免政治干擾、擺脫法令與層級之限制、增加用人與財務執行上的彈性。該項制度可謂為我國近年來行政組織法上相當重要之發展，亦是於參採英、日等國施行成效後始跟進採行。

行政法人既係以公法條件設置，自有其在業務或性質上「不能遁入私法」的考量限制，但在以賦予其獨立法人格的設置前提下，極易陷於一方面依其本質應追求獨立自主，另一方面又要施以相關課責機制以有效控制其行政任務執行成效之目的本質矛盾。此由英國及日本近年來紛紛針對其行政法人課責、內外部稽核機制、任務內容以及存廢進行檢討等情，即不難窺知一二(劉坤憶，2010)。

行政法人制度，依據各國執行情況觀察，確不失為組織變革調整、改善傳統行政機關科層制上下級嚴格呈核與監督，提升行政效能的方式。由於我國行政法人法僅為一個通則性的法律架構，因此行政院人事行政總局、國家發展委員會、主計總處等，近年來亦就行政法人相關制度之整備，著手規劃「行政法人實例及法規彙編參考手冊」、「行政法人績效評估評鑑機制建立原則」、「行政法人會計制度設置準則」以及行政法人公司治理原則研究等，足見政府對於完

善行政法人制度之決心與努力。然而觀察我國現有之政經環境及社會發展情況，行政法人制度仍可就下列各面向再予審酌，以臻完善；

- 壹、行政法人具有獨立之法人格，獨立於行政機關之外，為其獨立性、運作彈性及期待因此增強之效率，創造有利之先天條件，惟單憑具有獨立法人格乙事仍不足確保行政法人之獨立性，其獨立性及運作彈性仍有賴其財務自主權、人事自主權及業務執行自主權之確立，並依監督機關之指揮、監督密度及強度而定。
- 貳、行政法人之設立原則上應制訂個別組織法律，故每一行政法人之設立均獲得國會立法之授權，其民主正當性無庸置疑，且此一民主正當性應為其獨立性及運作彈性提供高度之合理化基礎；但另一方面，要求每一行政法人之設立均獲得國會立法之授權，亦恐限縮行政機關設立行政法人並將公共事務交由其執行之彈性，故可參採德國及英國政署制度協議架構文化的作法，在行政法人法統一授權下，由行政機關依法定要件自行決是否設立行政法人並將公共事務交由其執行之作法，並以適用或準用行政契約之相關規定作為規範依據，以強化彈性運用之空間，值得進一步探討。
- 參、行政法人所進用之人員，無須具公務員身分，且其財務來源除由行政機關編列預算支應外，另保留由行政法人自行籌措之可能性，為行政法人保留獨立性及運作彈性之空間，惟同前所述，行政法人之獨立性及運作彈性仍須視監督機關之指揮、監督密度及強度而定。
- 肆、行政法人之人事、會計、內部控制、稽核及公共事務之執行相關之規章，係由行政法人自行擬訂後，原則上僅須送監督機關備查即可，如能落實此一制度設計，則行政法人之獨立性及運作彈性應有相當空間，但如監督機關仍存依行政機關之慣例標準來框限行政法人之運作，則空有前揭制度設計亦不足保障行政法人之獨立性及運作彈性³⁵。

³⁵行政法人國立中正文化中心為我國第一個行政法人之機構「行政法人國立中正文化中心」，於今(2014)年3月改制十周年，並於4月更名為「行政法人國家表演藝術中心」，並改隸由文化部監督。該中心首任藝術總監朱宗慶先生親身參與十年前中正文化中心改制為行政法人的過程，並以「兩廳

伍、監督機關有權核定行政法人之發展計畫、年度營運計畫、預算等，且有權聘任及解聘董（理）事、監事，監督機關可藉此權力指揮、監督行政法人之重要人事之安排與運作，使行政法人之獨立性及運作彈性大為受限。因此在董監事或執行長人事安排上，應可參採英國及日本方式，藉由特定人才庫或公開競爭方式選聘，增加其透明性；此外，亦可運用績效管理制度，將其計畫執行情況與預算經費之核可，做更為充分及有效的聯結，以有效達到促進行政效能提升之目的。

陸、行政法人之預算如有百分之五十以上來自政府機關者，其年度預算書尚須送立法院審議，且行政機關所撥之經費須依法定預算程序辦理，並受審計，於此情形下行政人之財務自主性之運作彈性恐大打折扣。此部分應可參採德國新調控模式，於會計及財務制度上給予更大的彈性，包括於預算科目間流用及逾期繳回等限制上的放寬，才能使行政法人有更大運用及調控的空間。

第五節 小結

如上分析，現行智慧局之業務職掌中，有關其任務核心之專利權、商標專用權、著作權、積體電路電路布局、營業秘密及其他智慧財產權政策、法規、制度之研究、擬訂及執行；專利案件之審查、舉發、撤銷及消滅；商標申請之評定、撤銷；製版權

院行政法人化的十年探索」為題，簡要描述了該中心改制過程中所面臨的艱辛。文中朱先生表示「作為空前創舉的案例，兩廳院法人化，不但歷經組織轉型，也體驗了一條孤寂的探索道路」。「法人化後這十年，當兩廳院摸石子過河時，當初推動行政法人制度的政府組改小組，似乎消失了，從而關於行政法人運作後需被檢證、討論，以及必要的釋疑、對外溝通，只能仰賴兩廳院孤軍，以及監督機關教育部的陪伴」。「過程中，不乏對行政法人的各自解讀，拿行政機關慣例標準來框限行政法人的窘況，其中也包括：董事會與專業經營團隊的互動、法人與監督機關權責劃分、與立法機關的互動，以及自籌經費比例合理性等。此外，行政法人是否最終要自給自足？法人化是為了落實專業經營，還是走向民營化前的前置階段？都曾被提出或質疑。對此，相關機關各說各話、莫衷一是，令人困頓不已。」因應政府組織改造的推動，繼國家表演藝術中心外，中山科學研究院、國家運動訓練中心、國家災害防救科技中心等，亦將於 2014 年改制為行政法人，國家表演藝術中心十年來的經驗，應可為政府後續推動行政法人制度最好的借鏡與參考。

撤銷、使用報酬率之訂定、強制授權之許可、出口視聽著作及代工雷射唱片著作權文件之核驗；侵害智慧財產權案件之取締及智慧財產權之國際諮商與談判等，均具有高度政策性、專業性與權力性，其權利之賦予具有市場獨占性或壟斷性，經常涉及龐大的經濟利益，因此宜由國家採取直接行政方式，也就是設置行政機關行使公權力之方式方具有公信力。至於該局業務中之資訊蒐集分析、國際資訊交流、著作權管理輔導、內部服務管理（如人事、會計、政風、法制、文書庶務）及研究、訓練、出版等給付行政部分，係屬涉及公權力行使程度較低者，則未必須由政府機關處理，亦可考慮與民間協力或委託民間外包方式辦理，並非不宜交由民間辦理。

然無論是國際公約之規定或是目前世界各國之實務，各重要國家均設置行政機關主管，如將智慧財產局行政法人化，是否會與智慧財產權業務之執行違逆？或無法完成政策擬定與協調之功能，而更不利於智慧財產權之保護，進而導致人民或產業界之更多疑慮，有害國家之經濟發展？都應再完整評估。因此，如政策決定將智慧局改制為行政法人，則須就其現行業務職掌，尤其是涉及政策制定及具有強制規制力之事項進行調整，並宜權衡改制後之優缺點，進行全面性的評估及妥適安排，不可不審慎為之。

第五章 清理專利積案政策制定與執行清 況分析

為改善專利積案情況，智慧局自 2008 年起即採行一系列措施，2010 年並經行政院核定，啟動「清理專利積案計畫」。本章將說明我國清理專利積案之政策制定與執行情況，並透過深度訪談方式，了解產學研各界對於清理積案措施的看法，以及對於我國專利審查工作的期待與建議。

第一節 清理專利積案之政策制定與執行清況

壹、清理專利積案措施執行情況及效益

一、2008 年清理專利積案初期措施

智慧局面對龐大之待審案件，在顧及審查品質之前提及無法迅速補充審查人員之限制下，自 2008 年起已採取下列措施，惟仍屬杯水車薪，尚難根本解決大量之待審積案：

- (一) 規劃將非審查核心業務委外辦理，勻出部分審查人力從事發明實體審查工作。包括：1.公開前審查暨分類委外 6 人;2、新申請案程序委外 4 人;3、發明專利初審委外檢索 4 人。合計增加 14 名審查人力。
- (二) 修訂標準工作量規定，鼓勵審查人員加班，每月提升 5%之審結量。
- (三) 行政職系人員退休或離職所遺職缺，改進用技術職系審查人員，以充實審查人力，增加 8 名審查人員。
- (四) 檢討審查相關程序與規範，簡化審查作業、提升審查效率。例如參採各國間承認的專利審查高速公路(Patent Prosecution Highway)制度，執行發明專利加速

審查作業方案，使申請人在其他國家之對應申請案有經審查核准公告或是即將公告時，能主動提供申請專利範圍及相關文件等，審查人員可藉由加速審查。

(五)積極推動審查人員進修，以擴展或轉換專長，使人力運用更有效率及彈性。

二、2010 年推動「清理專利積案計畫」

行政院吳敦義前院長於 99 年 1 月 13 日聽取「研商雲端運算、智慧綠建築、智慧電動車、發明專利產業發展方案」報告指示：「請經濟部首先應針對專利案審查積案嚴重，且審查時間動輒經年之情形，提出解決對策，進而方能促使發明專利的產業化」。另於 99 年 2 月 2 日聽取「六大新興產業及新興資通訊產業執行進度及成果簡報」指示：「一、為提升專利權申請案審查能量，有效解決積案問題，請經濟部智慧財產局儘速補足編制空缺之 39 名員額；並請經濟部會商內政部，運用研發替代役人力協助案件之審查；如人力仍有不足，則可透過專案增聘固定任期制人員辦理。二、有關梁政務委員及尹政務委員建議專利權審查非核心業務外包、設立專利權基金、對申請案分類審查以加速流程等事項，均請經濟部參考。」

為能有效提升專利審查效能及解決龐大專利申請案，智慧局擬定各種措施，並積極規劃「清理專利積案計畫」，以提升專利審查效能，加速專利審查速度、降低待審件數。該計畫業經行政院於 99 年 6 月 24 日以院臺經字第 0990034527 號函核定，主要措施如圖 6 所示，執行情況及預期效益分述如下：

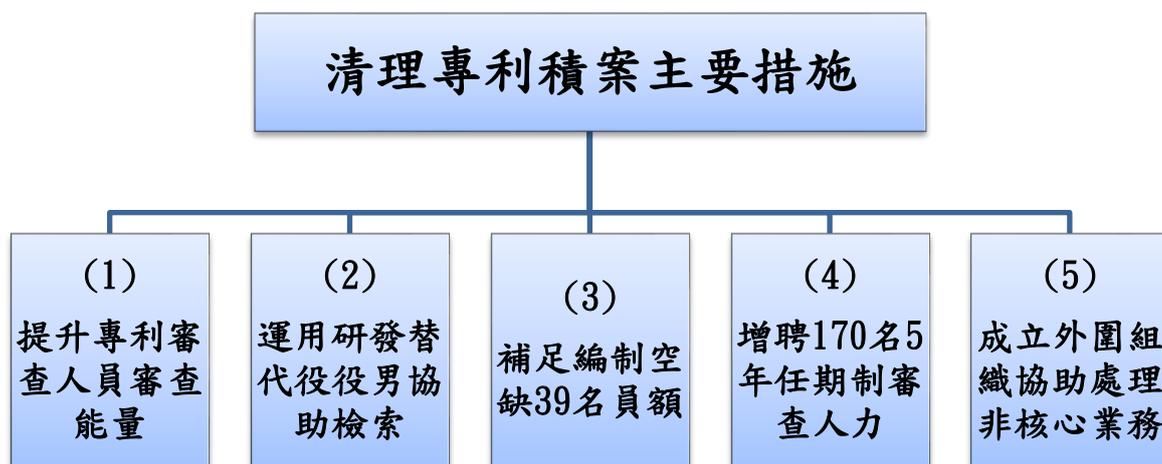


圖 25 智慧局清理專利積案措施

資料來源：智慧局清理專利積案計畫

(一)提升專利審查人員審查能量

98 年辦理發明專利初審案平均每人每年審結量已提升達 89 件，99 年起每人每年審結量再提升為 105 件，101 年再提升為 110 件。預計 101 年起至 107 年，每年可審結件數為 33,000 件【 $110 \text{ 件} \times (220 \text{ 名內審} + 80 \text{ 名外審}) = 33,000 \text{ 件}$ 】。此外審查人員亦須配合加班，辦理研發替代役男及檢索中心已完成前案檢索之案件，俾盡早達成清理積案目標。

(二)運用研發替代役役男協助檢索

專利審查之前階段檢索為處理專利案件不可獲缺的一環，在此一階段主要係就申請案之內容進行了解，並運用專利資料庫進行資料之閱讀、比對及蒐集，以供後續分析判斷申請案件之內容，是否符合專利要件之用。我國每年約有二千多位自各大專院校取得理工科系碩士學位畢業生，申請服研發役方式，替代義務役。若可使該等人員於服役期間，在經過適當之培訓後，協助辦理專利審查前階段的分類及檢索事宜，不僅可助益專利積案之緩解，亦有助於該等人員先期接觸最新發明，培育國內科技專利人才，對於國內研發環境的提升有正面助益。

智慧局 99 年度獲內政部役政署核配 100 名研發替代役役男，實際運用 97 名協助辦理專利檢索事宜。該批役男於 99 年 8 月陸續報到，接受為期 4 個月之專利檢索訓練後，於 100 年陸續發揮檢索能量，依清理積案計畫當年度預計完成檢索 9,800 件，可增加後端審查人員審結量 2,700 件(其檢索能量及增加審結量估算方式，請參見附件 1)。101 年及 102 年將再分別進用 70 名及 50 名研發替代役協助檢索。預計 101 年至 104 年所產出檢案件數預計可增加後端審結 5,500 件、5,990 件、4,500 件及 5,120 件。

(三)補足編制空缺 39 名員額

為加速專利案件審查效能，修正智慧局組織條例第 7 條，將尚未補實之辦事員及書記編制員額 39 人，改列專利助理審查官編制員額。將於 101 年 9 月辦理特考，102 年 1 月報到，經過 8 個月專業訓練，預計於 102 年 9 月開始獨自審案，102 年可審結 2,700 件，103 年起全年可審結 4,200 件(110 件×39 人=4,200 件)。

(四)增聘 170 名 5 年任期制審查人力

為期於短期內達成清理專利積案目標，智慧局組織條例於 100 年 12 月 28 日經立法院審議並經總統公布，刪除聘用人員比例上限之規定，同意智慧局增聘 170 名 5 年任期制審查人員，以提升專利審查效率。其中 169 名審查人員已分別於 3 月 23 日、4 月 23 日及 6 月 1 日報到，並接受為期 8 個月之專業訓練，其餘 1 名亦已通知備取人員儘速報到。預計 101 年可審結 3,000 件，102 年全年可審結 15,300 件(其增加審結量估算方式，請參見附件 2)。

(五)成立外圍組織協助處理非核心業務

清理積案計畫在中長期措施中，參考日韓兩國將專利申請案前案檢索等事項，委託政府出資設立外圍組織協助辦理之作法，成立財團法人專利檢索中心。透過該中心協助辦理專利申請案之前案檢索及分類，將可減少專利審查官耗費在該等前期工作之作業時間，就單一專利申請案之審查工作而言，

可節省每名專利審查官近五成之工作時間，而可有效解決專利積案及穩定改善專利審查能量不足之結構困境。

專利檢索中心已於 101 年 3 月 15 日完成設立登記，其建置及營運所需經費，係由 101 年度「專利檢索中心建置計畫」特別申請額度科技計畫經費支應，原計畫內容為 4 年期總計畫經費 6.5 億元，預估檢索件數可達 38,800 件，後端可增加審結件數 18,180 件，並規劃自 102 年度起逐步擴增人力及業務辦理範疇，除專利前案檢索外，另協助辦理專利前案分類、建置我國專利資訊系統平台、人才培育等事項，期於其協助達成專利積案清理之近程目標後，藉由其長期累積之專利檢索報告及技能，進一步提供產、政、學、研各界於政策研擬及先期研發之參考。

三、清理專利積案執行效益

以上各項清理積案措施，經陸續採行後已有相當的執行成效。迄至 104 年 1 月待辦案件量已降低至 9 萬 9 千件，平均審結期間縮短為 33.43 個月，預計至 104 年 12 月可再縮短為 26 個月。如能依照清理專利積案計畫內容實施，預估至 105 年可使發明專利待辦案件降至 6 萬 1 千件，且平均審結期間可縮短為 22 個月，有效降低待辦案件，使專利待審期間回歸正常狀態(見表)。

表 16 清理專利積案計畫預期結案效益表

具體措施		效益							
		99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年
1.	提升專利審查人員結案量，全力發揮審查能量（內審220人+外審80人=300人，包括擴大參考國外專利檢索、審查結果）		31,199	35,406	34,471	34,015	33,000	33,000	33,000
2	撤回申請退費機制		2,728	2,889	2,985	2,035	500	500	500
3	99年8月運用97名研發替代役協助檢索所增加結案量		2,700	5,500	4,100				
	101年8月運用63名研發替代役協助檢索所增加結案量				1,890	3,510	2,870		
	102年8月運用41名研發替代役協助檢索所增加結案量					1,609	2,250	2,050	
4	補足編制空缺39人(102年1月到職，102年9月開始產出)				2,700	4,410	4,200	4,200	4,200
5	增聘170名5年任期審查人力(101年3月聘)			7,650	17,850 (15,300)	18,974 (15,300)	17,000	15,300	2,550
6	專利檢索中心協助			980	3,350	5,652	8,200	6,000	6,000

檢索(101年4月成立)									
當年度結案量 (A)	28,526	36,627 (34,600)	52,425 (49,630)	67,346 (61,840)	70,205 (63,400)	68,020	61,050	46,250	
當年度請求實體審查案件量(B)	41,115	43,528	44,454	43,395	41,168	45,000	45,000	45,000	
當年度專利待辦案件量 C=前一年待辦案量- A+B	153,691	160,479	152,509	128,902	99,865	76,845	60,795	59,545	
平均審結期間(個月)	41.04	45.12	46.14	41.33	33.43	26	22	21	

資料來源：智慧局清理積案計畫

99年~103年為實際結案量及申請量；104年至106年為預估量

第二節 清理專利積案措施適宜性及建議-深度訪談結果分析

壹、適宜的專利審查質量要求

我國專利審查期間近年來逐步拉長，101 年曾達到平均一件發明專利審查期間 46.14 個月，近來在採行相關清理專利積案措施後，在 103 年底平均一件發明專利需 33.43 個月審結。實際上專利審查期間的長短在每個產業可能會有不同的需求及看法，而在專利審查速度與品質無法全然兼顧的情況下，如何權衡及採行何種措施達成兼顧的目標等，均為評估專利清理積案措施時所應考量與斟酌的。

表 17 訪談內容分析

外部人員	編號
<p>我想案件審查的時間，可能依產業領域別而有不同，以歐美的例子來看一般都是控制在 2 年內是比較合理的，我自己並沒有從事案件的申請或審查的經驗，但我想不應和國際上大家的情況差太遠。</p> <p>就專利審查品質部分，我沒有實際從事案件的申請或代理，但若從後端法院判決的情況來看，早期智慧局處分被法院認定無效比率是高的，近期已有有朝向正面的方向發展。當然可能在很多實務上的認定或作法上，司法和實務界有不同的想法，例如更正的方式、進步性的認定等，近年來透過研討會、討論會等等方式，各界已比較清楚專利審查的方向，但應該仍然有進步及強化的空間。</p> <p>我認為品質是關鍵，好品質的專利才能使之後的權利行使狀態確定，不被輕易挑戰，若以比重來說應該占七成吧。當然這涉及到整體制度平衡性的問題，像美國前段的審查品質其實是受垢病的，但</p>	A1

<p>他提供了再申請(re-issue)制度，給予申請人再修正的機會來做為平衡的方式。在清積案時強調要把審查速度調快，可能就沒辦法完整顧慮審查品質的部分，審查的時間較充裕時，就應加強品質上的管理。</p>	
<p>對於申請人來說，專利的取得當然是越快越好，雖然技術在取得專利申請的日期之後都可以等到核准後再回溯權利至申請日，不影響權利的本質，但是現實狀況上老闆或是研發單位只要開到相關會議一定都會追著問某某專利申請的狀況怎麼了，標準回答也是審查中，審查時間久了也會覺得研發心血雖然已經提出申請了，卻一直沒有一個最終結果，難免覺的政府的審查耗時太久。一般人都會認為越快拿到專利越好，尤其是對於權利人而言，一個專利如果不考慮積案造成的時間延宕，只考慮到進行個案的行政與審查程序的話，能在1年半到2年內取的權利，大概是申請人可以接受的合理時間。</p> <p>審查品質部分，由早期的審查意見對技術的比對較不明確到現在智慧局要求逐項技術比對，來做比較，確實智慧局對審查官的要求以及對申請案技術的理解觀念有很大的進步，對申請人來說也能更精準的知道審查官對所申請技術的問題點在哪裡，如果有申覆的空間，也能以最短的時間針對審查官的疑問完成說明；但是，審查品質在不同的審查官間仍有看得出來的差異，也許是審查官所學技術與申請人專精的本項技術間的落差，若是審查意見中有這種情形發生，我們在申覆時，都盡可能的以更仔細的說明來向審查官說明差異，避免因為認知落差造成專利准駁的誤判，同時，也有可能是審查官本身的審查經驗造成的技術認知落差，處理狀況同上。</p> <p>就專利審查而言，由專利的數量大於品質的觀念，逐漸改變成品質為重是現在整體專利概念上的主流，我們也不例外，尤其是對於關鍵技術的專利申請，好的審查品質，可以讓技術狀態透過雙方的討論與修正，讓專利的持有權利狀態更明確，更不容易受到挑戰，後續專利維持的成本付出更值得，若以比重而言，我們會認為以品質</p>	A2

<p>為重且大約為 4 : 6 的比重是可以接受的範圍，但是回到前一個問題之中，仍然會覺得若無其他積案等等因素的干預，越快取得品質良好的專利是企業樂於見到的。</p>	
<p>專利權期間是從申請日起算，但申請人係自專利公告日起始取得專利權，故專利審查期間過長確實會縮短權利人的保護期間。惟鑒於申請人請求實體審查之最後期限為於我國提出申請之日起 3 年內(即 36 個月)，因此，目前平均 33.43 個月的審結期間，應屬合理。更甚者，基於全球佈局的考量，甚至有申請人提出希望延緩台灣專利審結期間的要求。由此，事實上智慧局就加速審查速度部分，業已達成階段性之目的。</p> <p>專利審查品質大致滿意，但仍有需改善的空間。特別是初審人員針對檢索報告核發審查意見時，應更謹慎檢視檢索報告之妥適性，並應於審查意見中就系爭專利應予核駁之理由更加詳細指述，使申請人明瞭申復的重心，並明確修正的方案。</p> <p>若以審查的速度與品質比重來說，品質應優先於速度，比重上約品質 70%，速度 30%。因為若能將審查委員之審理品質培訓至一定程度，將應該亦能獲致相對應的速度要求。但若強求速度而忽略品質，對申請人權益的損害將更加嚴重，且會損及公眾利益。</p>	A3
<p>一般產業類別申請案 18 個月發第一次審查意見通知，24 個月審結較為合理;生命週期較短，需求快速審結的，我們會申請加速審查。100 年到 102 年要說到 40 幾個月審查實在是太久了，等到核准後技術都要過時了。</p> <p>我們代理的案件集中在電子電機、化工和日用品等類別，審查品質還算不錯，在進步性的部分，審查意見的分析都很明確，新穎性是一翻二瞪眼，引證也都算清楚。</p> <p>我覺得速度還是較重要些，當然品質也不能太差。畢竟在全球化市場，時效還是非常重要的。比重上大概是速度與品質比是六比四。但是和一般時期相比，清積案期間的品質是有明顯比較不好。</p>	A4

內部人員	編號
<p>智慧局於 97 年 1 月時有公告一份「專利各項案件處理時限表」，當時是有召開公聽會詢問過業界及代理人的意見，也有了解過世界其他各大專利局處理的情況才訂的。處理的時限依照申請產業類別而有 3-5 個月的時間差。大體來說，像是機械、資訊、通訊、電子、電機等等，都是以控制在申請實體審查後 21 個月內完成首次審查意見通知，在 27 個月完成案件審查為原則。</p> <p>要求速度的前提下，當然品質就會被妥協，因為案子處理時間變短了，每個人一天都是 24 小時，更何況又不是機器，所以一定無法兼顧。科長或組長會用抽案的方式，交互比對複核，當然如果是因為再審查、舉發或訴願等行政救濟被撤銷等，自然就得再重新審查。</p>	B1
<p>其實多長的審查期間是合理的，在專利內容實際商品化之前都無絕對。像是流行性或重時效的專利，電子、手機等等，就希望快，但在醫藥類的專利在上市前還有要取得上市許可的問題，相對就不希望審的太快，所以並沒有一定的答案。比較好的作法應該是依申請人的需求，要快的就申請加速審查，想慢的就延緩審查，客製化處理。</p> <p>品質部分是透過主管複閱，其次就是加強審查人員間的訓練，並透過案例檢討等方式，使審查上的意見及程序作法能趨於一致。</p>	B2
<p>智慧局公告「專利各項案件處理時限表」，依照申請產業類別而有 3-5 個月的時間差，多以控制在 21 個月內完成首次審查意見通知，在 27 個月完成案件審查為原則品質部分是透過主管複閱或品質復核的方式處理，但求快的結果，審查時間被壓縮，因此品質多少會受到影響。其次就是加強審查人員間的訓練，並透過案例檢討等方式，使審查上的意見及程序作法能趨於一致。</p>	B3

貳、我國歷年專利積案處理情況

專利積案問題在近代科技飛快前進的情況下，已成為各國頭痛的問題，我國自 1980 年迄今已經歷多次專利待審案件累增的危機，隨著國際間對於專利布局規劃意識以及國內對於專利認知的提升，智慧局組織人員結構以及處理專利積案的方式，亦有相對應的調整。透過受訪者以自身經驗分享參與其中的過程，感受更為實際與貼切。

表 18 訪談內容分析

內部人員	編號
<p>我是在 77 年到職的，感覺智慧局專利積案的問題總是不斷的循環。</p> <p>印象中有三次，第 1 次是在 79 年至 82 年間，積案由 7 萬件衝到了 12 萬件，那次是以進用大批的專利約聘審查委員方式化解。第 2 次是在 90 年至 93 年間。原因是因為智慧局 88 年組織改制，由之前的中央標準局將標準及智慧財產業務分家改制為智慧局，約聘員額被大量刪減改以特考招考正式公務人員員額，89 年和 90 年雖然有辦特考，但考上的人還要經過訓練，跟本還無法審案，所以案件就又大量的累積起來，後來是參考當時日本的做法，在 93 年 7 月修專利法，將新型案件改採行形式審查不進行審實審查，才化解專利積案的危機。</p> <p>至於這次其實也是不斷累增而沒有針對審查人力做根本處理的結果，同時原來智慧局很依賴各大專院校的老師兼任外審委員幫忙審查案件的部分，最多時曾經到 920 多位，也因為國際間，尤其是日本，對於我國專利審查品質的要求，立法院審組織條例時被要求要降到 80 名以下，但又沒有搭配補充正式或約聘審查委員的編制員額，所以從 95 年外審減聘，案件就開始累積，每年都以成長 3 萬件的方式，到了 97 年又累積到 12 萬件，98 年就近 15 萬件，審查期間也拉長到了 36 至 37 個月。後來花了好大力氣，採行了很多措施，也就是後面要談的清理積案計畫。</p>	B1
<p>印象中是陳明邦局長時代，要不到人，所以就大量發外審，其後就是 93 年新型改採形式審查，但當發明量又再累積後，積案問題又發</p>	B2

<p>生，不停的循環，這次是比較根本的思考解決方法，也就是 99 年專利清理積案計畫的內容。</p>	
<p>我是 85 年間來智慧局的，其實那時專利及商標的申請案都面臨大量積案待審查的情況。而到 87 年、88 年改制前問題更嚴重，因為約聘審查委員的員額大幅減縮，外審兼任委員也被要求要減少，人力一下減少太多，情況是蠻嚴重的。</p> <p>那時的專利審查沒有採行逐項審查，也就是說不論申請案中有多少個請求項，只要有一個不符合可專利要件，就直接駁回申請，所以為了清積案也就大量採用此種方式，要不就全給，要不就全駁，速度是有加快，但也因此引起專利代理人 and 業界許多抗議，而且這樣反而使得後端的異議案及再審查案件大量增加，所以只是把案子改放到後階段審。後來到了蔡練生局長的時候，開始想從根本的方向，就是增加審查人力著手，但成效都有限，只好再從審查方式上想辦法，那時有請台大法律系謝銘洋教授進行德國專利法制的研究，提出了新型專利採登記制，也就是後來專利法 93 年改採的形式審查制，因為當時發明專利和新型專利的申請案量差不多，新型採形式審查真的就會大量的使積案可以快速的消化，智慧局也因此可以稍微喘息一下，但其實採形式審查，業界也有不贊成的聲音。</p> <p>利用這個機會，智慧局內部思考了很多應該要調整的事情，包括了事務性事項的委外，採行逐項審查並調整為逐項收費、建置電子化申請環境、參考日韓成立外圍組織幫忙辦理檢索和輔助審查事項，以及配套設立專利發展基金等等。其實這些大概也就是 99 年專利清理積案計畫的內容。</p>	B3

參、清理專利積案措施的適當性及於推動中所面臨之困難

為了加速發明專利審查速度，智慧局自 97 年起陸續採行相關措施，並於 99 年開始執行清理專利積案計畫，從審查人力、程序以及其他各面向努力尋求有效的解決方案，其中包括：

- (一)審查人力部分：1.增加編制內審查人力；2、提升審查人員結案量，要求加班趕辦；3.運用研發替代役協助進行專利前案檢索；4.聘用 170 名 5 年固定任期制審查人員。
- (二)程序部分：1. 事務性事項委外辦理；2. 引進撤回申請之退費機制；3. 發明專利規費採行逐項收費；4. 推動資訊化措施。
- (三)推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計畫，擴大參考國外檢索及審查結果以加速審查
- (四)成立財團法人專利檢索中心，協助辦理專利前案檢索或其他輔助審查事項。在訪談中外部人員多認為清理積案措施是適當的，內部人員則說明清理積案計畫推動的難處及不易。

表 19 訪談內容分析

外部人員-清理積案措施的適當性	編號
<p>人員擴編應該是必要的，而且長期超時工作也是不人性的。研替和短期約聘雖然可以救急，但並不利於人員的穩定，反而可能會因為人員訓練、適應等情況，反而使固定人員增加工作負擔，這從美國的情況就可是很好的例子，人員銜接會是大問題。當然由人才培育的觀點來看，研替和短期約聘在經智慧局專利審查及檢索案件歷練之後，對其進入產業界後，未來強化各該產業的專利觀念應該是有正向幫忙。</p> <p>內部流程上或作法上的調整都是很好的，而且也是各國專利局發展的方向。尤其事務性事項，各國都漸漸以電子申請的方式，由自動化的作業方式來處理，美國、歐洲專利局、日韓等國都已十分有成效，這部分我們是該加油推行。</p> <p>推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計畫，是目前國際各大專利局努力推動的，這個措施很不錯。智慧財產權以及科技技術的發展是很國際化的，可以透過這樣的機制與各專利局交流是很好的。</p> <p>成立財團法人專利檢索中心，協助辦理專利前案檢索或其他輔助審查</p>	A1

<p>事項部分，我長期參與檢索中心的運作，對於我國專利審查以及研發基礎環境的提升應該是有幫助的，長期應再思考與智慧局的互動關係，若專利檢索中心人力可長期穩定且有傳承，有效運作，應可兼顧品質及速度。</p>	
<p>智慧局因為人力不足造成專利審查時程拉長，採取相關措施來降底積案以及減少審查時間是必須的，產業界對此均表達認同之意。編制內審查人力的增加，若經過完整且紮實的訓練，人員若未有大量的流動，將是個長久的規劃，人力的增加，逐案審查速度也一定會有改善，接下來人員穩定之後，應該要將審查品質的提升訂為目標，進一步去推動。</p> <p>民間業界在進行專案開發時，時程若是緊湊時，相關人員的加班屬常態，若公務人員亦能有此意識以加班方式或是訂定年度目標之方式去達成，逐步降低積案的數量，站在業界的角度，公務員能盡其所能的協助產業界盡快完成專利申請的審查工作，我們也感謝這樣的付出。</p> <p>前案檢索與分析對一個案子的審查佔去絕大部分的時間，尤其又必須對各國資料庫的相關資料進行分析與閱讀，研發替代役在各領域若均學有專精，進行專利檢索與分析，能減少審查官審查作業的時間，但是，必須能掌握研發替代役進行檢索的精準度，避免因為偏差的檢索資料造成誤判，這樣就失去了原有的美意，是否有回授的檢查機制來降低檢索技術時的偏差產生，亦值得注意。</p> <p>事務性事項委外辦理有助於使審查人力專注於審查工作時間的安排，故贊成本工作有實質上的幫助；惟其中的分類作業涉及日後相關產業以及技術發展時的專利檢索工作進行，是否有相關委外作業的檢核機制，亦要請於本項業務委外辦理時注意。</p> <p>使用者付費若是以權利所有人應該付給相當費用的角度，多花一些逐項收費的錢是合理的，但是我們同時也要看到官方的審查也必須採取逐項審查的方式對等來進行我們申請的專利技術。</p> <p>資訊電子化若有助於不論是審查速度的提升或是對申請人有更善良</p>	A2

的專利業務環境，我們都同意繼續進行這些措施來改善。

透過某些加速審查的方式來減少審查時間是值得鼓勵的，惟亦應該在該申請案參考國外審查結果或是檢索結果的基礎下去判斷申請案是否已經具備有跟申請人溝通的條件了，甚至更用心的進行該案的審查，而非通篇照參國外的意見即發給申請人函覆意見，有時候收到的通知書中會發現其實國外的引證並不是特別好的情形，而審查官亦照樣採用而不另行檢索，不知道是什麼原因，但是，如果是為了求快而喪失了對審查的基本立場，這是很可惜的事情，也無法讓申請案的品質在互相溝通之下有所成長。

成立財團法人專利檢索中心，協助辦理專利前案檢索或其他輔助審查事項，這部分跟進用研發替代役進行專利審查前的專利檢索應該是屬於類似的情形，減少審查官在各專利資料庫下檢索指令檢索、閱讀與判斷相關前案的時間，只要針對檢索出來的資料進行比對與判斷即可，作業時間上一定也如前所述可以縮短，但是，應該了解是否檢索出來的資料與審查官的思維或是技術的方向是一致的，否則，若審查官也沒有去做資料的檢核，雖說速度能有效提升，但是能不能讓專利審查做有效的提升，仍然是個待討論的議題；耳聞檢索中心會開始規劃對民間企業進行檢索工作的開發，這是個不錯的規劃，我們認為專利檢索除了坐在辦公室對文字所描述的技術進行技術查詢之外，能走向各產業，與技術人員做面對面的溝通，將會更了解產業發展方向，對往後的檢索工作進行是有幫助的，同時，很多中小企業甚至於我們，都有很多研發的技術是需要檢索的能量來協助的，中小企業在成本考量下不大可能有專任檢索之人員，而較大企業雖有規劃相關人員的進修與安排，也有可能是兼著做，或是因為業務負擔過大而須要在向事務所進行檢索調查的委託，若能有一個專門的單位讓產業界能長期配合，也許真的可以解決開發初期研發能量浪費的問題。這個單位成立的好處是，他是一個常態編制的單位，人員流動率比研發替代役

<p>小，若能長遠規劃檢索實作以及教育訓練，檢索技術不會太差，業界的信任感也會因此逐漸成形。</p>	
<p>要求審查人員加班趕辦恐怕過於倉促，對審查品質產生很大的影響。研替部分建議審查委員可提報品質明顯不良之檢索報告之監督機制。目前實務上就審查品質提出質疑的案件係來自於 5 年固定任期制審查人員審理之案件比例偏高，因此宜更加強其專業能力的訓練。</p>	A3
<p>人員擴編應該是必要的，而且長期超時工作也是不適合的。研替和短期約聘雖然可以救急，但是品質是真的有差。當然業界也是對這批經過智慧局專利審查及檢索案件歷練的人有興趣，因為他們在現行情況下不能續聘，到業界也是有些幫忙。但我想長期還是要有充足穩定的人力，不然用長期約聘也可以，學日本。</p> <p>資訊化是世界各大專利局共同的發展模式，中國雖然在近幾年才起來，但他有本事直接採歐日模式，一步就做到位，幾乎全數的申請案都是電子申請、電子審查。智慧局早期開發的並不好用，要轉成 XML 格式，可能是因為錢不夠吧，也做的不完整，聽說你們內部還是在印出來才能審，其實這樣就很可惜了。現在可以直接用 WORD 轉 PDF 是好用多了，功能也有慢慢增加了，但整體代理人或產業環境都還不習慣用這樣的方式申請，應該加快腳步，用更好用、更友善的方式，讓大家喜歡用。</p> <p>推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計畫，這個措施很不錯，以我的經驗，日本申請案很喜歡採用加速審查，美國和歐洲案就比較少，台灣案其實也不多。</p>	A4
<p>內部人員-推動中遭遇的困難</p>	編號
<p>人力部分，正式員額增加的不多，用了研發替代役和任期制的約聘人員，看來人是到了，但其實專利審查是有它的規則的，這些人到了之後，少說都得要受訓 4 個月，讀懂了專利法規和審查基準之後，才有辦法上戰場。而原來的人不僅被要求加班趕案，還要幫忙訓練新人，為了符合績效，週末來加班的人不少，當然也很多人受不了，有適當</p>	B1

的職缺就會離開，尤其是 99 年特考進來的人，很多人滿 5 年就調到別的單位。而替代役是當兵，認真的人願意學，就幫得上忙，不願學的人，他的績效還得審查人員自己承擔。固定任期制約聘人員也一樣，而且他們的流動性其實不小，因為他們任期到 106 年 3 月，所以去(103)年底開始，就有人逐漸離職了。這些增加人力的方法，其實並不長久，都只能救急。就清理積案目標的達成來說，審查人力的增加是最直接的，但我想品質上也因為人員熟悉度不夠，也會打折。

事務性工作委外是有助於將審查人員集中於核心的審查工作。引進撤回退費和採行逐項收費也有讓申請人會比較仔細想清楚申請的必要性，這二個對於清積案都有幫忙，而且其實歐美日本都有採用，以價制量啊!業界和代理人也都能同意。

資訊化措施部分其實是智慧局最需要的，專利的審查資料真的很多，光申請資料就多的嚇人，審查官的周圍常是堆滿了一箱一箱的卷宗資料，環境也變得比較零亂。再來專利檢索資料庫五大局的，文獻非文獻的，非常的龐大，沒有好好整合，要一個一個的去找，效率不高。但是資訊化要花很多錢，我們常常因為經費不夠，只能做半套，或是空有想法卻無法執行，非常無奈。像是電子化申請，做了一半，讓外界可以電子申請進來，但實際上智慧局內部根本電子審查環境不成熟，所以審查官仍然要把文件列印下來，用紙本方式審查，再來外界也動力不高，還得拜託他們電子申請。這跟日本及韓國政府全力執行推動的力道實在差很大。

專利檢索中心是當初參考日本和韓國的制度規劃設立的，他們和我們一樣，是行政機關的文官制度，人員晉用都有管制，所以用財團法人幫忙處理像是專利公報、專利檢索、專利資料庫建置、協助民間做專利規劃等等的工作，但是他們有搭配將專利申請和維持費等規費單獨作為專利局使用的制度，因此執行的很順暢，連帶也幫忙民間產業清楚了解專利布局對他們發展的重要性。我們的專利檢索中心雖然成立，但是因為專利發展基金最後並未被行政院採納，所以中心目前都是用爭取科專經費的方式作為營運費用的來源，每一年都被刪減，中

<p>心很難做長期的規劃，現在只能先幫忙完成清理積案的任務，之後再發展對民間服務。</p>	
<p>推動「發明專利加速審查作業方案」及「雙邊審查高速公路」等計畫，各國都積極在做，因為真的有助於審查效率的提升，日韓更積極想併審查效率及品質，因為想用審查意見影響他國的審查。但這對我們而言就是外交問題，專利審查部分真的是這幾年智慧局很努力和各國交流，大家有正視我們的存在，才能有機會以雙邊方式簽署 PPH。</p>	B2
<p>智慧局是從內部流程及人力可以調整的部分先處理，所以 98 年就已先進行事務性事項委外、人力調度，以及加速審查等措施。其實主要的壓力還是來自於辦事的人以及可運用經費不足的問題，所以局內也依階段提出有短期及中長期的措施。</p> <p>過程中其實阻力很多，主要其實也是在於專利這塊領域並沒有在政府高層所重視，但要做好基本功夫又需長期花下很多的費力，尤其是資料處理的部分，沒有一年一年逐漸的累積，最後就是一無所有。</p> <p>以近期的計畫就是有效的清理累積很久的案子，所以就提出運用研發替代役、參考日本用固定任期制人力的方式，增加可幫忙審查工作的人力。但以中長期來看，若不能維持一定的案件審查能量，過一段時間一定是會再累積的，所以我們提出要設立外圍組織以有效率的分擔工作，但又可不受組織員額的限制。用專利規費設立基金，做好專利研發環境的基本環境建設、提供外圍組織工作及發展之經費，還有產業人才培訓等等。最後檢索中心是設成了，但是只能爭取科專經費補助，基金很難，政府財政困難，更不希望智慧局有小金庫。</p> <p>成立財團法人是因為到 99 年的時候積案問題實在太嚴重了，又要不到人，而原來的人也因為長期被要求加班，流動很快，行政院才同意，雖然當時尹政委主持的會議上也同意設立專利基金，但是主計總處有不同意見，經濟部一般預算也挪不出錢，所以後來是向當時的國科會申請科專計畫補助經費捐助設立。</p> <p>有財團法人但是沒有對應配套設專利基金，根本就沒有經費來源，現在就是每年申請科專經費補助它辦理專利檢索，但每年的錢都被刪，</p>	B3

<p>很辛苦。還好專利積案是有慢慢少了，但是研發替代役和 170 名定期約聘人員 106 年就會逐漸退役，聘期也就到期了，屆時真的就有大的案量要靠專利檢索中心幫忙。</p>	
--	--

肆、後續規劃建議

受訪談人就我國專利審查及申請環境上的觀察，對於專利審查相關人力留用配置、流程規劃、檢索資料庫或電子化環境等軟硬體設施部分，以及智慧局的組織定位(如機關層級、隸屬部會)，組織型態(如維持現行機關型態，或改制為行政法人)、預算經費等，提出看法及建議，以作為未來我國整體專利研發推動及專利審查環境完善之參考。

表 20 訪談內容分析

外部人員	編號
<p>設立專利發展基金，支應專利審查相關設施建置像是資訊設備、資料庫等等絕對有必要。此外，應思考讓專利實體審查能充分發揮效用，以德國或歐洲而言，實體審查僅 6 成左右，應可思考機制，參考歐洲先以檢索報告選擇的方式，也讓申請人有再思考的機會，將真正的審查人力花在有實質意義的申請案件上。也可搭配專利檢索中心，讓它先作檢索，使申請人在申請前先行委託檢索中心檢索，創造雙贏。</p> <p>組織部分，德國專利局在法務部下，是準司法單位，現在經濟部下是否有些偏頗，或是應中性的，制度上較大的問題，行政法人難度高，在行政機關架構下，智慧局的處分是行政處分，導致處分在行政救濟流程中，智慧局一直是被告機關，在第三人提起舉發的時候也一樣，不合理。德國不受行政程序法的拘束，德國專利局的處分是裁定，著重的是申請的標的，實質去判斷，而不是拘泥於行政處分的當下是否適法，此是本質上的問題。</p> <p>行政法人現行制度在台灣好像不很成功，本來希望它有大自主權，但就怕反而受到更大的拘束，且無公部門的角色反而不被尊重。會不會</p>	A1

<p>變向成為酬庸性質，應可思考併入科技部，體制架構應是比較完整的。以德國而言，是隨時代而牽動的，經濟與科技應該是互動的。</p>	
<p>設立專利發展基金部分，若智慧局有想法要做業務推動以與國際接軌或是促成更良善的專利審查環境，我們樂見錢花在刀口上的工作進行。</p> <p>這些年來智慧局的政策或是制度的調整，不管是對審查速度的提高，品質的改進，或是軟硬體以及相關便利措施的推動，在專利相關產業從事那麼久的業務，這些改變，都有在推對各個業務上面的進步。因此，若逐步的朝這些目標有規劃的前進推動，我們都樂見並予以支持。有關人力留用部分，也涉及公務單位能自行調任工作的情形，不是我們能建議的部分，但是，若能妥善的規劃擔任本工作的職涯發展，相信能吸引更多人在通過國考分發之後留用，這也是智慧局解決問題的方式之一，另外，以長期發展來說，對於實務經驗較少的審查官以及脫離產業界過久的審查官來說，能多辦一些產業交流活動，或是研發上更細節的技術討論，都能使承審相關案件的審查官獲得更多新技術知識，以便在承審案件中，減少誤判以及不明白技術導致審查方向錯誤的機會。</p>	A2
<p>專利人才訓練不易，建議對於資深的審查委員及行政人員提供合理的晉升及考核機制，使其能久任於智慧局以發展其專業。另外，就自法院回任智慧局之技術審查官，建議依其專長分派適合之單位，使其能充分運用其於法院所接受之訓練，並擔任種子師資擔負培訓資淺審查委員的工作，進而充實智慧局的人力素質。</p> <p>專利檢索係專利佈局之前端工作，而專利檢索系統亦是國外決定是否佈局台灣專利的重要窗口，故建置完備的專利檢索資料庫即相當重要。惟我國目前之專利檢索系統受限於經費因素，無法即時的就相關軟體升級，導致使用上之不便利。就此部分，建議徵詢國內外對於我國目前檢索資料庫之使用建議，編列預算以提升其所需的軟硬體設施，建置更完備的專利檢索資料庫。</p> <p>專利權的授予數量與國家之競爭力有極大之正相關，考其決策又有高</p>	A3

<p>度之專業性及時效性，因此智慧局如維持現行之組織定位，受限於人力及經費之因素，恐對其政策之實施有諸多負面影響。故建議提高智慧局目前之組織定位至部會層級，或逕改制為行政法人，或以規費收入設立基金，以獨立其預算經費，有效擴充人力資源，相信對上述所提及的諸多目前尚須改善之處，都能因此獲得改善。</p>	
<p>人才留用是專利審查很重要的關鍵，美國專利商標局也一直有這方面的問題，所以專利審查的各項軟硬體設備對於審查環境的友善性，是很重要的。定期的教育訓練、好的工作環境及必要設備的提供，像是資訊設備、資料庫等等，都可以再加強。</p> <p>智慧局預算經費不足以提高它在電子化、資訊化的事，其實已經很久了，包括很多國家都會開放與各國交換的專利資料庫，或是提供企業界服務等，我們都還有很遠的距離。各國對於規費收入都是採用專款專用的方式，因為大家知道未來的重點是要放在智慧研發這部分。我們政府都很會喊，要強化科技發展，但是政策方向在哪裡，若是等到其他國家都研發好了我們在跟在後面，那是一定沒有前景的。其實專利資料庫是個大寶藏，做好功課後就能走在別人前面，找出自己的亮點。</p>	A4
<p style="text-align: center;">內部人員</p>	<p style="text-align: center;">編號</p>
<p>其實以專利審查整體環境來說，有好多面向，軟體、硬體、人員培訓等等，都不是一下就可以完成的，像是日本、韓國，甚至是中國大陸，他們是清楚的對於專利，對智慧財產在國家的發展有清楚定位的，所以是用長期、大方向的方式，逐步建立的。如果我們是每次積案發生再處理，得過且過，其實真的很可惜。</p> <p>對於專利審查流程、審查基準，以及審查品質的維持，我國應該都有相當的水準，人員素質也很好，智慧局裡定期的教育訓練、局長自己帶大家做案例研析、讀書會，即時掌握國內國外智財議題的發展，很有決心。而且審查人員也時常有和歐美日韓及中國大陸審查人員交流的機會，非常的棒。</p>	B1

<p>智慧局每年拼審查案量收了很多規費，這些錢也是申請人付的，其實是應該提供相對好的服務才是，而且審案的審查官被很血汗的要求加班，夏天週末和晚上 6 點後，甚至是沒有空調，其實領的薪水也是一樣，也難怪人員流動很大，有公務員資格的人能調的都調走了，大家都有家人，也需要休息。</p> <p>我是覺得應該要設基金，不要說全部，至少一部分的專利規費收入專款專用，把基本的檢索資料庫、資訊化設備都弄好，現在也有專利檢索中心，就可以參考日本及韓國的方式，活用他們的人力，作好更多的事情。行政法人化如果真能有用人和用錢的彈性，我個人也不反對，但是核給專利是行政處分，行政法人是不是適合作這樣的工作，和我國一貫的行政法理是不是相符，就應該要好好思考。</p>	
<p>我國對於專利智慧財產的政策取向，和未來要採行措施是有密切相關的，如果是重視專利研發布局，並且願意以國家的力量來協助產業界推動的話，專利的資料庫以及人才培訓的基本的環境建置就是重要的，因為這樣才不會幫錯方向，但若認為產業有發展就好了，國家就配合申請案提出就發給證明，管他是否是符合專利要件，這也是有人提出過的說法，那也就讓產業界等著被其他的專利權人告，其實政策定位要很清楚的評估。</p> <p>台灣發展到現在，其實我們的研發能力是有目共睹的，台灣不是像香港或新加坡是以轉口或貿易為主，我們有很棒的產業能量，同時智慧局的審查能力和品質其實也是被肯定的，所以才會有日本、美國等之專利局願意和我們以雙別方式，進行專利審查高速公路(PPH)，我們是應該強化整個基本研發環境的塑造的。</p> <p>專利外圍組織已經設立，但基金更是持續維持相關發展必要的，這樣相關的基本建設才能有效且長久的發展。</p> <p>至於組織是不是要更動，或是有人提議要改隸屬科技部，其實我想組織定位在哪裡不是重點，經濟部其實以各國的機關配置來看，似乎也是合理的。但重點應是智慧局在被動的進行審查任務之外，也應該主動的協助產業界看的更遠，像是日本及韓國，主動提供產業界協助，</p>	B3

<p>更搭配外圍財團法人的運作，從人才培訓、資訊提供、產業輔導等等各種面向，讓國內的產業可以走在研發的前端，其實這才是最一等的安排。</p>	
--	--

第六章 研究發現與建議

第一節 研究發現

為加速專利申請案審查之進展，提升審查品質及效能，智慧局已參酌各方建議並擬定清理積案計畫，積極推動中。而一般事務性事項：如程序審查、專利權消滅通知、年費處理、已公開資料之影印及抄錄、專利資料鍵入及整理、智慧財產權公報及出版品之編輯及發行、書面文件電子化及公告、公開案說明書回溯建檔、客服與資料中心之督導及管理，亦均以委外方式辦理。評估智慧局所採行之各項措施，其中引進撤回申請之退費機制，雖有助於專利積案之去化，惟每年僅能約有 1,000 件的成效；其餘措施雖對於清理專利積案之效益較為直接、顯著，惟替代役及固定任期制人員均有一定任期，並非長久之計。再者，長期要求專利審查人員以加班方式承擔遠超出合理工作量之案件，在無法配合提供合理之薪資及福利誘因之情況下，將使得經驗豐富人才紛而求去，對於專利審查業務之推展將更為不利。

上述改善措施中，最為特殊且亦預期會對專利審查效能長期且穩定提升有關鍵性影響者，應是設立財團法人專利檢索中心及成立專利發展基金部分。然而在全球專利申請量成長的趨勢下，仍有下列問題存在：

- 壹、成立專利發展基金部分，雖經由行政院政務委員尹啟銘及管中閔先後邀集主計總處及財政部等單位召開跨部會協調會議，惟在現行國內歲入難以衡平歲出的情況下，主計及財政機關已多次表達不接受之態度，但對於專利審查需求各項資源之投入卻不予額外支援，專利審查效能如何有效提升，並非無疑。
- 貳、財團法人專利檢索中心雖由經濟部百分之百捐助設立，於 100 年 3 月 15 日設立，自同年 4 月開始營運，並以協助辦理專利檢索、分類等業務為主。該中心若能同日本及韓國專為協助辦理專利檢索或相關輔助事宜之財團法人一樣，由專利專責

機關逐年自其所收取的專利規費，穩定供給其所需經費，使其能無後顧之憂，應不失為可長期穩固解決專利審查質能的方式。惟因原規劃搭配提撥專利規費一定比例之收入，成立專利發展基金以應專利檢索中心營運及其他專利發展事項所需的計畫，不為主計總處等相關單位接受，而致胎死腹中。該財團法人 101 年至 106 年的經費，僅能依靠政府科技計畫經費，在其設立前期以協助清理專利積案為首要任務，無多餘人力發展其他業務以自籌財源的情況下，如何讓該財團法人得穩定營運，亦有再就會計、法規等相關面向，多方研議的必要。

參、因應專利制度鼓勵研發創新的用意，專利申請流程中搭配有修正、更正，以及於第一次審查意見完成後申復等配套措施，使專利權人可藉由此等與專利專責機關直接對話的方式，修改其專利申請的範圍，達到獲取專利權保護的目的。惟實務上發現，有高達 40% 的案件，於收到第一次審查意見後，即發現其核准機會不高而無申復的意願；或在審查官於完成檢索後，就足以認定不具可專利性的情況。在現行專利審查流程下，專利專責機關仍須完成所有的審查流程後，才得作成駁回其專利申請之處分，然實際上已造成審查資源的浪費。因此，如何簡省審查程序面不必要時間的浪費，甚或搭配專利檢索中心的運作，先行篩選明顯不具可專利性的案件，不進行審查的流程，均為可思考的方向。

第二節 研究建議

環顧先進國家，因專利申請及待審案件之增加，合理調整人力組織結構、經費支應制度及加強國際合作等方式，已是各國用以加速專利審查效能及提升國家總體競爭能力的必要手段之一。我國目前亦面臨專利待審案件增加，審查能量不足的結構困境，長此以往，將成為阻礙產業發展、技術引進與經濟投資的絆腳石。政府宜積極思考在兼顧目前國內外經濟發展情勢的前提下，運用及培育科技專利人才，累積經濟成長動力，並藉以健全專利審查組織結構，有效提升審查能量及

政府施政服務品質，同時達到長期增加國家財政歲入收益，創造政府施政、人民福祉照顧及產業經濟發展的多贏效果。

本研究將就專利積案清理以及專利審查效能提升，從組織變革的角度提出下列建議：

壹、設立專利發展基金

智慧財產權業務快速發展，其相關規費收入亦大幅成長。以 98 年為例，智慧局歲入為 29 億元，專利歲入即高達 23.5 億元，智慧局總體歲出僅 13 億元；因此，以智慧局近 5 年來專利規費收入之情況（智慧局近 5 年歲入與歲出決算變動情形，見表一），即便該局全部歲出(含商標及著作)均由專利歲入支付，每年仍有約 10 億元之剩餘。鑑於專利歲入均係源於相關規費收入，基於「使用者付費」及「公平合理」原則，專利審查等相關服務本應配合提升。惟因囿於公務預算之控管係基於「統收統支」之原則，且各項預算之動支及流用規定管控甚嚴，若遇原定之預算內容或金額遭刪減，無法彈性運用之情況下，導致智慧局於面臨專利待辦案量大、審查人力不足、審查時間過長、專利資訊檢索系統建置緩慢問題，而急需立即處理之情況下，卻難以提出有效及迅速的處理方案。其影響所及，不但因此阻礙了技術的商業化期程，危害產業競爭力，更可能降低外國高新技術來台投資設廠、進行生產研發或為技術移轉合作之意願，而阻礙國內產業升級及總體經濟發展。

表 21 智慧局最近 5 年決算情形

單位：百萬元

年度	歲入決算數	歲出決算數
2009	2,902	1,317

2010	3,112	1,409
2011	3,280	1,419
2012	3,495	1,624
2013	3,728	1,687
2014	3,771	1,666

資料來源：智慧局年報

本研究第三章中介紹各國專利專責機關運作情況中，各國均採行由專利專責機關保留所收取之專利規費等相關費用收入之方式，以供作為相關業務支出之用之依據。目前國內就相關事宜，如空氣污染之防制、能源管理、石油管理、貿易推廣及考選業務推廣等，亦設有特別收入基金，將特定收入之財源，於符合國民負擔公平、避免業務中輟並有利於財務之監督與管理之前提下，供特定用途使用。防治水污染等用途。環保署另訂有收支保管及運用辦法，俾達到資源永續利用，進而改善生活環境，增進國民健康之目的。

為有效解決專利業務於現行預算制度下面臨之困難，建議成立專利發展基金，以每年專利規費歲入之一定比例、基金之孳息、受贈收入以及其他有關收入作為基金來源，用以補助為辦理專利相關業務而設立之法人、強化專利資訊檢索技術之研究開發以及其他推動專利保護等事宜，以增加預算執行彈性，使經費運用效益極大化，對於專利積案之清理及整體智慧財產權環境之健全發展應為長期且有效解決方式，亦可符合「取之於民，用之於民」之精神。

貳、修正專利審查流程-

一、 提供申請人可選擇加速或延緩審查的機制

現行專利審查係依據技術內容之申請案類別申請實體審查進案先後，依序進行專利審查，惟實際上各產業在技術發展及市場發展布局的需求不一，有的技術更新快速，生命週期短，需於短時間內取得專利權才有市場性，有的技術類別則可能因其他相關法令在人體安全或食品藥物管理上的要求，並無立即取得專利權的急迫性。現行專利申請程序中雖有提供自請求加速審查的管道，但對於不急於取得專利權保護或有其他上市時程安排之申請案件，並無提供申請人可參與程序進行節奏的機會。

建議可於專利審查流程中，提供申請人可主動申請加速或延緩專利審查的機制，一則有利於申請人安排其產品上市或授權之最佳時機，另一方面亦可減緩智慧局案件處理之壓力。

二、 先行檢索以善用有限的實質審查資源

專利審查有一各國大致共通的規範及處理原則，實務上從事技術研發人員對於專利審查的規則不見得清楚了解，此亦是為何實務上有高達 40% 的案件，於收到第一次審查意見後，即發現其核准機會不高而無申復的意願；或在審查官於完成檢索後，就足以認定不具可專利性的原因。

為使申請人可儘早知悉其技術內容可專利之情況以提早規劃進行修正，並能將有限的審查人力用於具可專利價值之申請案件上，建議參考歐洲專利局由審查人員先行提供前案檢索報告再進行審質審查之方式，或參採日本及韓國特許廳先行委請專利檢索之外圍組織進行前案檢索，以減免實體審查費用或加速審查之方式，使申請審查流程可以更有效能的進行。

參、強化國際交流參與審查合作事宜

透過國際會議的參與及國際間專利審查意見交流，我國專利審查之品質為各國接受。為擴大國際參與，近年來智慧局積極尋求各種國際合作的可能性，並透過與美國、日本、歐洲各國、紐澳及中國大陸等國雙邊協定簽署的方式，建立並強化在智慧財產權事務上合作的網絡。以最近幾年來看，在專利審查及申請上具體可見的包括：自 2012 年 1 月起，我國首次與美國專利商標局簽訂專利審查高速公路試行合作計畫，並於同年 9 月成為永久性合作計畫。繼美國後，2014 年 5 月後再與日本、西班牙簽署，與美、日、西班牙等國 PPH 審查合作的推動、與中國大陸在相互受理優先權、協處機制、審查官合作等等。

在亞洲部分，除在二岸合作上持續努力外，與日本的交流可說是最有展獲的。日本近年來都是來台申請專利最多的國家，雙方審查合作繼 101 年「臺日專利審查高速公路(PPH)」、102 年「臺日專利優先權證明文件電子交換」之後，於去(103)年 11 月 20 日又順利簽署「臺日專利程序上生物材料寄存相互合作」備忘錄，此係日本對布達佩斯條約之會員以外國家，第一個簽署之寄存相互承認，此舉乃為突破性專利外交。未來，將使申請人可在我國或日本擇一寄存，提供對寄存機構的多重選擇，消除跨國寄存所造成的不便，並減少重複寄存之花費。此外，智慧局亦於 2015 年 6 月與韓國洽簽 PPH 審查合作、優先權電子文件交換以及審查官交流的事宜。

各國間就智慧財產權事宜進行廣泛合作及交流已成為未來發展的主要趨勢，雖在多邊交流的場合每每因中國大陸政治立場上的打壓而受到排擠，但透過雙邊合作方式，主動積極參與相關議題之討論及交流，將有利於產業了解各國專利申請及審查發展方向。

參考文獻

壹、中文部分

尹新天，2006，專利權的保護第 2 版，知識產權出版社。

李建良，2002，論公法人在行政組織建制上的地位與功能-以德國公法人概念與法治為借鏡，月旦法學，84，349-378。

李素華，2014，請求項更正對專利行政與民事訴訟之影響-德國立法例之觀察，智慧財產訴訟相關制度論文彙編第三輯，司法院行懲廳，55-89。

李允傑，2007，政策評估與新績效預算：廿一世紀的新趨勢，國政研究報告，
<http://www.npf.org.tw/post/2/2514>

林明鏘，2003，評行政法人法草案-以行政院九十二年二月草案為中心，人事行政，143。

范祥偉，2005，行政法人的政策理念與實務運作，<http://beta.nmp.gov.tw/main/07/7-3/3-2/2-4/3.pdf> (最後瀏覽日：2013 年 5 月 16 日)。

范祥偉，2007，英國自主性公共體之組織與人事管理，T&D 飛訊，59，1-17

胡龍騰、張國偉(2010)，美國績效管理改革作法，研考雙月刊，34(3)，24-36。

孫本初，2005，績效衡量與評估的操作概念-以美國績效與成果為例，考詮季刊，43，39-53

張世杰，2006，OECD 主要會員國行政法人制度：英國、法國、紐西蘭、荷蘭、美國、瑞典，行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯報告。

許宗力，2002，國家機關的法人化-行政組織再造的另一選擇途徑，月旦法學，57，26-39

許哲源，2005，公共團體課責機制之研究;以英國行政法人為例，台北;審計部專題研究報告。

陳敏，2009，行政法總論第 6 版

- 陳愛娥，2009，行政法人化與行政效能--「行政法人」作為政府組織改造的另一種選擇?，月旦法學，12，61-73
- 黃錦堂，2006，行政組織法之基本問題，行政法人(上)，241-292
- 黃錦堂，2006，行政法人法草案簡評，國政評論，財團法人國家政策研究基金會
- 黃錦堂，2005，行政法人建制之基本方向，資料來源：
<http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn/20050905Administrative%20Agency.pdf>（最後瀏覽日 2013/5/16）
- 黃錦堂，2003，德國機關「分權化整體責任」改革之研究—兼論我國行政法人的設計，資料來源：
<http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn/20050316DeGuoJiGuanFenQuanHua.pdf>（最後瀏覽日 2013/5/16）
- 彭錦鵬，2000，英國政署之組織設計與運作成效，歐美研究，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬，2008，行政法人與政署之制度選擇，考銓季刊，53，21-36。
- 連宏華，2010，公共組織改造理論與應用之研究—行政組織改造之分析，國立台灣師範大學政治學研究所博士論文。
- 劉宗德，2009，日本獨立行政法人實施成效之評估，行政院研究考核發展委員會
- 劉坤億(2010)，英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況，行政院人事行政局各人制度資料委託蒐集編譯。
- 劉坤億，2005，台灣推動行政法人化之經驗分析，台北：晶點文化事業出版社。
- 蔡茂寅，2002，機關法人化實務問題之探討。政府機關(構)行政法人化研討會論文，行政院研究發展考委員會。
- 蔡秀卿，2003，行政組織改革與地方行政法人-從日本地方獨之行政法人論起，行政法人與組織改造學術研討會報告。
- 蔡秀卿，2002，日本獨立行政法人制度，月旦法學，84
- 蔡進良，2002，中央行政組織法變革之另一取向-日本獨立行政法人制度之引介，月

旦法學，83。

賴森本、許哲源，2005，行政法人監督機制之研究，月旦法學，116，77-94。

貳、西文部分

Arundel, A., (2001) “The relative effectiveness of patents and secrecy for appropriation”,
Research Policy 30 (4), 611–624.

Arora, A., Ceccagnoli, M., and Cohen, W.M., (2003) “R&D and the Patent Premium”,
NBER Working Papers, n.9431.

Arrow, K.J., (1962) “Economic Welfare and the Allocation of Resources for Inventions”, in
The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, R.R.
Nelson (ed.) Princeton, NJ: Princeton University Press.

van Beuzekom, B. and Arundel, A. (2009), OECD Biotechnology Statistics 2009, OECD,
Paris.

Blind, K., Edler, J., Frietsch, R., and Schmoch, U., (2006) “Motives to patent: Empirical
evidence from Germany”, Research Policy 35(5), 655-672.

Blind, K., and Thumm, N., (2004) “Interrelation between patenting and standardisation
strategies: empirical evidence and policy implications”, Research Policy 33 (10),
1583–1598.

Cohen, W., Nelson, R.R., and Walsh, J., (2000) “Protecting their intellectual assets:
appropriability conditions and why U.S. manufacturing firms patent (or not)”,
Working Paper 7552, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Cohen, W.M., Goto, A., Nagata, A., Nelson, R.R., and Walsh, J.P., (2002) “R&D spillovers,
patents and the incentives to innovate in Japan and the United States”, Research
Policy 31, 1349–1367.

- De Rassenfosse, G. and van Pottelsberghe, B., (2008a) “On the price elasticity of demand for patents”, Working Papers CEB 08-031.RS, Université Libre de Bruxelles, Solvay Brussels School of Economics and Management, Centre Emile Bernheim (CEB).
- Duguet, E., and Kabla, I., (1998) “Appropriation strategy and the motivations to use the patent system: an econometric analysis at the firm level in French manufacturing”, *Annales d’Economie et de Statistique* 49/50, 289–327.
- Encaoua D., Guellec, D. and Martinez, C., (2003) “The economics of patents: from natural rights to policy instruments”, EPIP Conference, European Patent Office, Munich.
- Ernst & Young (2007) “Benchmarking Project – Productivity of the EPO, UKIPO and DPMA”, Report prepared for the EPO, March.
- EPO (2007) “Future workload”, A study prepared for the European Patent Organisation by The Board 28 (Board of the Administrative Council set up under Article 28 EPC), November.
- EPO(2003) “Annual Report 2003”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>
- EPO(2004) “Annual Report 2004”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>
- EPO(2005) “Annual Report 2005”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>
- EPO(2006) “Annual Report 2006”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>
- EPO(2007) “Annual Report 2007”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>
- EPO(2008) “Annual Report 2008”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2009) “Annual Report 2009”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2010) “Annual Report 2010”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2011) “Annual Report 2011”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2012) “Annual Report 2012”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2013) “Annual Report 2013”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

EPO(2014) “Annual Report 2014”, Available at <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report.html>

European Commission (2005), Study on Evaluating the Knowledge Economy – What are Patents Actually Worth?, Brussels.

Ford, G. S., Thomas M. Koutsky, and Lawrence J. Spiwak, Esq (2007), “Quantifying the Cost of Substandard Patents: Some Preliminary Evidence” Phoenix Center Policy Paper Number 30, at <http://www.phoenix-center.org/pcpp/PCPP30Final.pdf>

Gambardella A., Giuri P. and Mariani M. (2006) “Study on evaluating the knowledge economy: what are patents actually worth? The value of patents for today’s economy and society”, Final Report to European Commission, Directorate-General for Internal Market, Tender n° MARKT/2004/09/E, Lot 2.

Hall B.H., (2004) “Exploring the Patent Explosion”, NBER Working Paper 10605”.

Hall, B.H., Ziedonis, R.H., (2001) “The patent paradox revisited, an empirical study of patenting in the US semiconductor industry, 1979-1995”, RAND Journal of Economics 32, 101-128.

- Hedlund, J.A., (2007) "Patents Pending: Patent Reform for the Innovation Economy,"
Information Technology and Innovation Foundation (May): 3.
- Hu, A., G., and Jefferson G., H., (2006) "A Great Wall of Patents: What is behind China's
Recent Patent Explosion?"
- Hussinger, K., (2006) "Is silence golden? Patents versus secrecy at the firm level",
Economics of Innovation and New Technology 15 (6).
- Japanese Patent Office (2009) "Development of global work work-sharing", PO 2009
Liaison Council Reports, Reports from the Meeting of the U.S. Patent Bar/JPO
Liaison Council, January 24, 2009. Available at
<http://www.nyipla.org/Articles/JPOLiaisonCouncil09.htm>.
- Japanese Patent Office (2003) "Annual Report 2003", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2004) "Annual Report 2004", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2005) "Annual Report 2005", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2006) "Annual Report 2006", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2007) "Annual Report 2007", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2008) "Annual Report 2008", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2009) "Annual Report 2009", Available at
http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html
- Japanese Patent Office (2010) "Annual Report 2010", Available at

http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html

Japanese Patent Office (2011) “Annual Report 2011”, Available at

http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html

Japanese Patent Office (2012) “Annual Report 2012”, Available at

http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html

Japanese Patent Office (2013) “Annual Report 2013”, Available at

http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html

Japanese Patent Office (2014) “Annual Report 2014”, Available at

http://www.jpo.go.jp/english/reference_room/annual/index.html

Jensen P. H., Palangkaraya A., and Webster E., (2008) “Application Pendency Times and Outcomes across Four Patent Offices”, Intellectual Property Research Institute of Australia, Working Paper No 01/08.

Kitch, E.,W., (1977) “The Nature and Function of the Patent System” Journal of Law and Economics 20, 265-90.

Korea Intellectual Property Office (2003) “Annual Report 2003”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2004) “Annual Report 2004”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2005) “Annual Report 2005”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2006) “Annual Report 2006”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2007) “Annual Report 2007”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2008) “Annual Report 2008”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2009) “Annual Report 2009”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2010) “Annual Report 2010”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2011) “Annual Report 2011”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2012) “Annual Report 2012”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2013) “Annual Report 2013”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Korea Intellectual Property Office (2014) “Annual Report 2014”, Available at

<http://www.kipo.go.kr/upload/en/download/annualreport>

Koezuka (2007) “Patent Office Insights on the Trilateral Process: Past Successes and Future Challenges”, Presentation to the Trilateral Users Meeting, November 8, 2007.

Available at <http://www.trilateral.net/events/meetings/2007/koezuka.pdf>.

Kortum, S., and Lerner J., (1999) “What is Behind the Recent Surge in Patenting”, Research Policy 28, 1-22.

Langinier, C., and Moschini G., (2002) “The Economics of Patents: An Overview”, Working Paper 02-WP, Center for Agricultural and Rural Development, Department of Economics, Iowa State University.

Ledwell K. and Sprigings M. (2007) “Canada and the U.S.: Differences in Patent Prosecution”, Gowling Lafleur Henderson LLP.

Lehman B. (2006) “Tackling the shadow over the international patent system”, Intellectual Asset Management, August/September, 8-10.

- Lerner, J. (1994) “The Importance of Patent Scope: An Empirical Analysis”, *RAND Journal of Economics*, 25(2), 319-333.
- Mansfield E., Schwartz M., and Wagner S., (1981) “Imitation Costs and Patents: An Empirical Study”, *Economic Journal* 91, December.
- Mazzoleni, R., and Nelson R.R., (1998) “The Benefits and Costs of Strong Patent Protection: A Contribution to the Current Debate” *Research Policy* 27, 273-84.
- McGinley (2006) “A European perspective on global patent workload”, *Intellectual Asset Management* April/May 2007, 9-14.
- Merges, R.P., and Nelson R.R., (1990) “On the Complex Economics of Patent Scope” *Columbia Law Review* 90, 839-916.
- Nordhaus, W.D. (1969) *Inventions, Growth and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*, Cambridge, MA: MIT Press.
- OECD, Committee for Scientific and Technological Policy (Ed.), (2003) “Preliminary Results of OECD/BIAC Survey on the Use and Perception of Patents in the Business Community. Working Party on Innovation and Policy”, 19–20 June.
- OECD(2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris : OECD.
- Rob Laking(2005), “Agencies: Their Benefits and Risks”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(4), 7-25
- Skew-Distributed Returns to Innovation”, *Research Policy* 29, 559-566.
- USPTO(2000), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2000”, Available at <http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
- USPTO(2001), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2001”, Available at <http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
- USPTO(2002), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2002”, Available at

<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2003), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2003”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2004), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2004”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2005), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2005”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2006), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2006”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2007), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2007”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2008), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2008”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2009), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2009”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2010), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2010”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2011), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2011”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2012), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2012”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2013), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2013”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>
USPTO(2014), “ Performance andAccountability Report Fiscal Year 2014”, Available at
<http://www.uspto.gov/about-us/performance-and-planning/uspto-annual-reports>

Wilder R. (2001) “Fostering the Innovation Potential of SMEs in the Globalization Era: The Role Of Patents”, WIPO Milan Forum on Intellectual Property and Small and Medium-sized Enterprises, Milan, Italy, February 9 and 10, 2001.

WIPO (2008a) “Understanding Industrial Property”, World Intellectual Property Organization. Available to download at

http://www.wipo.int/freepublications/en/intproperty/895/wipo_pub_895.pdf

WIPO (2008b) “World Patent Report: A Statistical Review”, World Intellectual Property Organization. Available to download at:

http://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/statistics/patents/pdf/wipo_pub_931.pdf

Zeebroeck N., (2007) “Patents only live twice: a patent survival analysis in Europe”, Working Papers CEB 07-028.RS, Université Libre de Bruxelles.

Zeebroeck (2009) “Filing strategies and the increasing duration of patent applications”, CEB Working Paper N° 09/005, January.

附錄

Subtitle G--專利及商標局

第 4701 章

此節稱為「專利及商標局效能法案」

第 4711 章 專利及商標局之設立

美國法第 35 章第一條修正如下

第1條 設立

- (a) 設立-美國專利及商標局設於商務部內。為實踐其功能，美國專利及商標局應受商務部長之政策指導，但依據本條及相關規定保有其職責決定運作之管理及行政、允許獨立控制預算分配及支出、人員決定及程序，採購及其他行政及管理功能。授與及發布專利之部門以及商標登記之部門，應在美國專利及商標局分別設立。
- (b) 辦公處所-美國專利及商標局應將其主要辦公處所設於華盛頓 D.C.之都會區，提供相關程序及證明文件之服務並達成實踐其功能之目的。為決定民事訴訟之場所，除法律對於管轄權另有規定外，美國專利及商標局應視其主要辦公處所座落之居民。美國專利及商標局於執行業務認為必要且適當時，得於美國境內之其他處所設立分處。
- (c) 名稱(稱謂)-於本節規定，美國專利及商標局亦稱為「該局」及「專利及商標局」。

第 4712 節 權限及職責

美國法第 35 章第 2 條修正如下：

第2條 權限及職責

- (a) 一般原則-美國專利及商標局受商務部長之政策指導
 - (1) 應負責專利之授與及發布以及商標之登記，及

(2) 應負責散布專利及商標之資訊給予公眾

(b) 特定權限-該局

(1) 應採用印章，此印章在司法上經認知，專利證書及商標登證經使用該印，即證明為真正。

(2) 可以建立法規，須符合法律，此等法規

(A) 應規範該局之程序

(B) 應符合美國法第五章第五五三條

(C) 應便利及加速專利申請案，特別是關次以電子方式收案、儲存、處理、搜尋及獲取資料之方式，此應受限於第一二二條關於申請案機密性之規定。

(D) 得規範有關代理人、律師或代表申請人或其他當事人之人士之認可及其行為，且得於此等人士經認可為申請人之代表人之前，要求其證明其具有良好之道德、聲譽，且具備必要之資格以提供申請人及其他人有價值之服務、諮詢意見，及於申請人出席重要場合或被起訴或遭遇其他事情時，予以協助。

(E) 應認知公利益，在 41(h)(1)條規定下，透過降低費用結構，繼續維護小型實體使用美國專利制度之廣泛管道，及

(F) 規定「以執行業務績效為基礎」之程序之發展，包括數量及品質之措施，以及評估成本有效性之標準，應符合公平及競爭原則。

(3) 於實踐該局之功能認必要時，得獲取、建造、購買、租賃、持有、管理、經營、改善、改變及修理任何不動產、動產、或混合財產，或其孳息

(4) (A)得辦理為建造、維持，或管理及運作設施(備)之採購、契約，以及供給或服務之契約，無須依一九四九年聯邦財產及行政服務法、公共建築法以及協助無住家法之規定

(B)實踐該局之功能認必要時，得締訂及執行印刷服務之採購及契約，包括排字程序、感光板製作、印刷工作、絲質螢幕程序、裝訂、微縮形式，以及此

等程序之產品，無須依美國法第 44 章第 501 條至 517 條及 1101 條至 1123 條規定

(5)在得償還支出之基礎上，以及與聯邦其他部會、機構合作設置及使用該局之服務、設備及設施，在獲聯邦其他部會、機構之同意，得使用該等機構之服務、設備、人員及設施。

(6)當該局局長認為實際可行、有效率、以及有成本實效性時，於獲美國及有關機構、專利及商標局、或國際組織之同意，得使用任何州或地方政府機構或外國專利商標局或國際組織，代表該局執行其功能。

(7)得保留及使用其所有收入，包括該局出售、出租、或處分任何不動產、動產，或混合財產之收入或其孳息。

(8)應透過商務部長，對美國總統提出關於國內及特定國際智慧財產權政策問題之建言。

(9)應對聯邦部會及機構，就美國智慧財產權政策及其他國家智慧財產權保護政策，提供建言。

(10)應對各機關協助外國政府及政府間國際組織關於保護智慧財產權之建議案，提供適當指導。

(11)得於國內或世界各地，執行有關國內及國際智慧財產權法律以及智慧財產保護有效性之計畫、研究或交換項目或服務。

(12)(A)就有關智慧財產政策之計畫及研之執行，或經授權與外國智慧財產局及政府間國際組織合作執行之該等計畫及研究，應向商務部長提出建言。

(B)得執行前述(A)項所規定之計畫及研究

(13)(A)經與國務院協調，可以執行與外國智慧財產局及政府間國際組織合作之計畫及研究;

(B)在與國務卿協助之下，可以授權在任何年度撥付不超過十萬美元給予國務院，作為特別支付政府間國際組織為提升關於專利、商標及其他事項國際合

作之計畫研究所需。

(c) 對特別權限之澄清

- (1) 在(b)(13)(B)條規定之特別支付，係對於政府間國際組織任何其他支付或獻金之外之支付，且不受限於法律對於此等其他支付或獻金數額所規定之任何限制。
- (2) 第(b)條規定之任何事項均不得解除國務卿或美國貿易代表依照 1974 年貿易法第 141 條之責任。
- (3) 第(b)條規定之任何事項均不得解除著作權註冊部門之業務，或者改變目前對著作權業務之權責。
- (4) 當局長根據第(b)條第 3 款及第(4)(A)款之規定執行權力時，應當徵詢總務局局長之意見
- (5) 當局長依據本章之規定執行權力時，有關著作權業務應徵詢著作權部門之意見

(d) 建築物-本章美國專利商標局所使用之建築物，總務局不可將之廢棄、註銷或轉租

第 4713 章 組織及管理

美國法第三十五章第三條規定修正如下：

第 3 條 官員及雇員

(a)次長及局長

- (1)一般事項-美國專利商標局之業務應由美國商務部次長兼專利商標局局長(簡稱局長)，局長必須為美國公民，並由總統徵詢參議院後任命，其應具有專業背景並熟稔專利及商標法規。

(2)責任

- (A)一般事項—局長將負責政策之擬定及督導員工及所有專利及商標業務。局長必

須在公平及對等之原則下執行其職權。

(B)徵詢公共諮詢委員會-有關專利業務，局長必須定期徵詢依據第五條規定所設立之專利公共諮詢委員會;在商標業務部分，其必須定期徵詢依據第五條規定所設立之商標公共諮詢委員會。在提交預算書時，必需事先徵詢各相關委員會;若需調整專利商標費率時，則必需依據第五章第 553 條之規定徵求公眾意見。

(b)官員及職員

(1)助理次長及副局長-商務部長在任命局長後，應任命商業部主管智慧財產助理次長兼美國專利商標局副局長，在局長不能執行業務時代理局務。副局長需具有美國公民身份，並具有專業背景並熟稔專利及商標法規。

(2)執行長

(A)任命及職權-商務部長應分別任命一位負責專利及商標之執行長，不受美國法第五篇第三十三、五十一及五十三章之規定。負責專利之執行長應為美國公民，除有管理之能力外，並應具有五年以上智慧財產專業及熟悉智慧財產法之背景;負責商標之執行長應為美國公民，除有管理之能力外，並應具有五年以上智慧財產專業及熟悉智慧財產法之背景。專利及商標執行長為專利及商標業務之主管官員，應分別肩負管理及策劃專利及商標行政業務之責任。執行長只要符合下列(b)款所訂定之績效合約，可由商務部長重新任命，續任五年。

(B)薪資及績效合約-執行長每年之薪資應不可超過美國法第五章第 5382 條所規定支付資深主管人員之最高薪資，包括第五章 5304(h)(2)(c)規定所授權之區域薪資比較調整。執行長之薪資應以美國法第十八章第 207(c)(2)(A)條規定之主旨為考量，執行長經由部長及局長根據績效合約所作之考評，得領取最高不超過基本年薪 50%之獎金。年度績效合約應包括在主要領域之單位及個人可衡量目標，並由部長及執行長雙方同意訂定。本節所訂定之獎金與年度薪資總額不得超過美國法第三章第 104 條規定之美國副總統薪資額度。

(C)免職-執行長在執行業務不當或未能達成(b)款績效合約之目標時，得由部長予

以免職，不受美國法第五章內容之規範。任何免職命令均需通知參眾二院。

(3)其他官員及職員-局長應-

(A)任命官員、職員(包括律師)及代理人以便推動業務;及

(B)訂定各級官員之職稱、權限及責任，並且委派官員處理屬於美國專利商標局權責之業務

有關職位及人事不得以行政及法令作任何限制，且任何職位及人事均不得以限制為由設置。

(4)審查委員訓練-專利商標局應提供優惠措施以聘用初級審查委員及留住已達退休年資之資深審查委員，並應將該計畫送交國會，以提供專利及商標審查委員在職訓練。

(5)國家安全職位-局長在徵詢人事行政局後，應訂出章程以分別出國家安全之職位，採取適當安全措施，以便維護第 181 條規定所定之發明案件，避免將敏感及機密性資訊洩露，以維國家安全。

(c)繼續適用美國法第五章之規定-美國專利商標局官員應受美國法第五章有關聯邦公務員之規定。

(d)採用現行之勞動契約-美國專利商標局與現行官員間應依現行之勞動契約，直至專利及商標效率法案生效日之前。

(e)人事移撥-

(1)自美國專利商標局(PTO)-在專利及商標效率法案生效後，所有美國專利商標官員將直接成為本單位之員工，不致中斷年資。

(2)其他人員-在專利及商標效率法案生效日期前，商業部官員(非屬第一款之人員)，在執行本法之考量下，應予以移撥至專利商標局，如果-

(A)由商務部長決定，在專利商標局擔任主要負責執行績效人員。

(B)由商務部長決定之最近半年在專利商標局負責執行工作人員。

(f) 過渡條款(規定)

(1) 首長之臨時任命

專利商標局效率法生效日或生效後，總統應指定局長，直至依前條第 a 款之合格局長產生。總統依此款規定指定者不能超過一人。

(2) 某些官員職務之繼續—

(A) 專利助理執行長在專利商標局效率法可擔任該一職直至依照第 b 款指定之專利助理執行官產生為止。

(B) 商標助理執行長在專利商標局效率法可擔任該一職務直至依照第 b 款指定之商標助理執行官產生為止。

第 4714 節 公共顧問委員會(Public Advisory Committees)

修正美國法第 35 篇第 1 章第 1 節，插入下列四部分：

第 5 條 專利商標局公共顧問委員會

a、公共顧問委員會之設立—

1. 任命—美國專利商標局應設一專利公共顧問委員會及商標公共顧問委員會，每一委員會應有九名由商務部長自由任命之投票委員，各公共顧問委員會除第一次任命之委員中三個委員任期為一年，三個為二年外，委員任其為三年。商務部長任命委員時，應考量其對國際商務競爭優勢或對美國廠商傷害之風險。
2. 主席--商務部長應指定各委員會主席，其任期為三年。
3. 任命時機--每一顧問委員會之初次任命應在商標專利局效率法生效後三個月內為之。遇有出缺，應於出缺後三個月內遞補。

b、任命之基礎--每一顧問委員會委員：

1. 應為美國公民，代表專利商標局不同專利使用人及商標使用人。
2. 應安申請之比例而有在美國各地之小型和大型申請體體

c、會議--每一顧問委員會在主席召集下集會討論主席決定之議程。

- d、職責--每一顧問委員會應：
- e、酬勞--每一顧問委員會委員出席顧問委員會或從事顧問委員會業務，應按日給酬(包含旅程)。
- f、資訊取得(access to information)--每一顧問委員會委員應提供在專利商標局取得資訊之紀錄及資訊，但人事或其他特殊資訊及第 122 節(section 122)關於專利申請要求保密之資訊除外。
- g、某些論理法之適用--每一顧問委員會委員應為美國法第 202 節所指之特定政府僱用人員。
- h、聯邦顧問委員會法之不適用一聯邦顧問委員會法不適用於各顧問委員會。
- i、公開會議--每一顧問委員會會議對大眾公開，但多數決定對討論人事或其他機密資訊之行政會議時可以例外。

第 4175 節 配合修正 (conforming amendments)

- a.職責-美國法第 35 篇 (title) 1 章(chapter)被第 6 節 (section) 修正
- b. 代理人 (agents) 及律師 (attorneys) 規範 (regulations) -美國法第 35 篇 (title) 31 節 (section) 及關於在美國法第 35 篇 3 章之表格內之同節規定被廢止

第 4716 節 商標審查及上訴委員會 (trademark trial and appeal board)

1046 年 7 月 5 日商標法第 17 節修改如下：

第 17 節

- a.提出註冊異議或異議並同時申請註冊為合法使用者之情形下，局長應通知相關利害關係人，並應由商標審判及上訴委員會認定權利歸屬。
- b.商標審判及上訴委員會應包括局長、專利執行長(commissioner for patents)、商標執行長(commissioner for trademarks)及局長指定之商標行政法官 (administrative trademark judges)。

第 4714 節 專利上訴及防止委員會 (board of patent appeals and interferences)

美國法第 35 篇 1 章修正為

下列內容插入第 5 節之後

第 6 條 專利上訴及防止委員會 (board of patent appeals and interferences)

- a. 設立及組成-美國專利商標局應有一專利上訴及防止委員會，由局長、專利執行長、商標執行長及專利行政法官數人組成。專利行政法官應由局長指定具有法律知識及科學能力者擔任。
- b. 職責-專利上訴及防止委員會對申請人之書面上訴，應審核專利審查員對申請案之不利決定，並決定 135 節 (a) 所稱發明之可專利性和優先性。每一上訴案應至少有局長指定之委員 3 人參與聽證程序。

第 4718 條 局長年度報告

美國法第 35 章第 13 節重新指定修正如下；

第 13 節 對國會年度報告

局長應於預算年度結束後 180 天內向國會報告該局收支狀況、支用目的、該局工作之器質及數量、對審查員所提供訓練之性質，商業部對專利及商標審查官之評價、審查官報酬及其他與該局有關事項。