

# 专利申请预审机制现状探讨及建议

程秀才

(南京市知识产权保护中心, 南京 211800)

**摘要:**专利申请预审机制是推进知识产权快速协同保护的重要举措,能够大幅度缩短专利审查周期,充分激发企事业单位的创新活力。结合专利申请预审工作实践,概述预审机制流程,比较分析预审机制与优先审查制度,探讨预审机制的影响,提出加强预审机制对区域传统产业推动力、拓宽预审机制服务行政区域范围和完善预审机制合规性和规范性的建议。

**关键词:**专利;预审;知识产权保护

**中图分类号:**F204   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-1807(2022)06-0050-05

2016 年 11 月,国家知识产权局印发《关于开展知识产权快速协同保护工作的通知》(国知发管字〔2016〕92 号),明确“进一步深化知识产权维权援助与快速维权工作,加快建立产业知识产权快速协同保护机制,切实完善产业知识产权保护体系,促进产业结构调整和转型升级,我局决定在有条件地方的优势产业集聚区,依托一批重点产业知识产权保护中心,开展集快速审查、快速确权、快速维权于一体,审查确权、行政执法、维权援助、仲裁调解、司法衔接相联动的产业知识产权快速协同保护工作”。2016 年 12 月,国家知识产权局批准筹建了全国第一家知识产权保护中心——中国(常州·机器人及智能硬件)知识产权保护中心,随后开始在全国各地布局建设知识产权保护中心<sup>[1]</sup>;截至 2021 年 11 月,全国已设立了 16 个省级和 38 个市级共 54 家知识产权保护中心,知识产权服务覆盖了信息技术、高端装备制造、生物医药和新材料等 20 多个新兴产业领域。

知识产权保护中心及部分知识产权快速维权中心经国家知识产权局批准承担专利申请预审查机构(以下简称“预审机构”)职能,面向所属行政区域内企事业单位,建立针对特定技术领域专利申请预审机制(以下简称“预审机制”)。2020 年,全国已启动运行的 22 家知识产权保护中心共受理专利申请 39 866 件,经预审合格后进入快速审查通道并获得授权的有 15 837 件,其中发明 9 075 件,实用新型

5 771 件,外观设计 991 件;2021 年全年预计受理专利申请数量将会达到近 10 万件。预审机制通过优化审查程序,合理配置审查资源,实现了专利申请快速审查,大幅度缩短了审查周期,减少了专利授权的时间成本,充分激发了创新主体的创新活力,对知识产权行业产生的影响也日益显现。

## 1 预审机制流程

预审机构均为公益一类事业单位,为所属行政区域内企事业单位提供的专利申请预审服务均为免费公益服务,各预审机构的工作流程与审查标准基本一致,但具体工作细节上并不完全相同。预审机制基本流程主要包括申请主体备案、提交受理阶段、预审查阶段和正式申请阶段,只有通过预审机构审查的专利申请才能够正式进入快速审查通道。

### 1.1 申请主体备案

在提交专利申请文件之前,申请主体应向预审机构提交备案材料,经过预审机构审核和国家知识产权局确认后获得提交专利申请预审资格。备案条件主要包括属于预审机构服务区域内登记注册的企事业单位、主要生产研发或经营方向属于或涉及预审机构所服务的产业领域、自提交备案申请前一个自然年度无非正常申请专利行为等必要内容。专利代理机构在代理申请主体办理专利申请预审业务前,一般也需要根据预审机构的要求提交备案材料进行审核,以获得代理申请主体办理专利申请预审业务资格。

**收稿日期:**2021-12-29

**作者简介:**程秀才(1979—),男,黑龙江佳木斯人,南京市知识产权保护中心,副主任,正高级工程师,工学博士,研究方向为知识产权保护。

## 1.2 提交受理阶段

通过备案的申请主体将属于预审机构被批准开展专利申请预审业务分类号范围的专利申请文件提交至预审机构,同时需提交《申请专利预审服务承诺书》《发明专利实质审查请求书》《专利申请文件自检表》以及其他必要的研发证明材料。预审机构对于按照专利合作条约(PCT)提出的专利国际申请、进入中国国家阶段的 PCT 国际申请、同一申请人同日对同样的发明创造所申请的实用新型专利和发明专利、分案申请、需要进行保密的申请、要求享有优先权的申请和不以保护创新为目的的专利申请等情形不予受理。预审机构根据受理条件,发出《专利申请预审请求受理通知书》或《专利申请预审请求不予受理通知书》。

## 1.3 预审查阶段

预审机构对符合受理条件的专利申请文件及相关材料进行预审查,主要包括技术领域核查、非正常申请核查、形式问题审查、实质性缺陷审查和出具预审意见等步骤。预审机构对于需要返回修改的申请发出《专利预审意见通知书》,申请主体需在指定时间内针对《专利预审意见通知书》中指出的缺陷修改专利申请文件,撰写答复意见。预审机构一般在自申请主体提交预审申请之日起 7 个工作日内作出审查结论,对预审合格的申请,预审机构发出《预审合格通知书》;对于超过规定修改次数、期限仍不合格的,预审机构发出《预审不合格通知书》;对于超过规定的修改期限仍未提交答复意见的,预审机构发出《视为撤回通知书》。

## 1.4 正式申请阶段

申请主体在收到《预审合格通知书》后应及时向国家知识产权局提交与预审合格文件一致的专利申请文件,收到受理通知书后 1 个工作日内向预审机构反馈申请号,并在收到受理通知书当天或者下一个工作日在中国专利电子申请网足额缴纳相关费用。预审机构在收到申请主体反馈的案件申请号后对申请主体向国家知识产权局提交的专利申请文件与预审合格文件的一致性进行确认。一致性确认通过且按时足额缴纳费用的,预审机构发出《一致性确认合格通知书》,否则预审机构发出《一致性确认不合格通知书》。对一致性确认通过的专利申请文件,预审机构在国家知识产权局业务系统中标识加快标记,正式进入加快审查程序。

## 2 预审机制与优先审查比较

目前,现有能够大幅度缩短专利审查周期的方

式有预审机制与优先审查。预审机制行政区域和技术领域针对性强,专利申请授权周期缩短明显;优先审查则更具普适性,对象和要求更加宽泛。二者形成了良好的互补关系,兼顾了行政资源与社会效率的平衡,为申请人提供了选择的空间,主要区别如下:

### 2.1 法律地位

现阶段,预审机制尚无法律法规或者部门规章予以明确,仅在国家知识产权局部分规范性文件中有所提及。优先审查的依据是国家知识产权局 2017 年制定的《专利优先审查管理办法》,该办法从法律效力上来说属于部门规章,因此,优先审查是具有明确法律效力的行政行为。

### 2.2 地域范围

预审机制的执行依托于各省及设区市设立的知识产权保护中心,以及少部分试点区(县)设立的知识产权快速维权中心,已批准设立的 54 家知识产权保护中心主要集中在长三角区域、珠三角区域和京津冀等创新性产业发达地区。优先审查制度在全国范围内适用,覆盖了中国大陆所有省份。由此可见,优先审查是全国普适性政策,而预审机制则是重点产业区域才有的非普适性政策。

### 2.3 技术领域

预审机构开展专利申请预审服务的技术领域需经国家知识产权局批准,并且明确具体的 IPC 分类号和洛迦诺分类号。一般每个预审机构有 1 或 2 个技术领域,最多不超过 4 个技术领域。优先审查服务的技术领域宽泛,虽然强调主要针对节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车、智能制造等国家重点发展产业,但是《专利优先审查管理办法》中还存在“各省级和设区的市级人民政府重点鼓励的产业”和“其他对国家利益或者公共利益具有重大意义需要优先审查的申请”这样的兜底条款规定。因此从技术领域来看,预审机制和优先审查区别明显,优先审查涉及范围广,而预审机制则范围较窄。

### 2.4 申请主体

预审机制的申请主体只能是经过预审机构审核、国家知识产权局确认的企事业单位,而优先审查规定的申请主体可为企事业单位或个人。因此对于个人申请人而言,想要缩短专利审查周期,优先审查是唯一能够选择的通道。

### 2.5 审查周期

从目前的实践情况来看,通过预审机制加快的

发明专利申请授权周期为3~6个月,实用新型专利申请授权周期约为1个月,外观设计专利申请授权周期约为1周。通过优先审查加快的发明专利申请授权周期为7~12个月,实用新型和外观设计专利申请授权周期约为2个月。因此,预审机制专利申请授权周期短于优先审查。

## 2.6 数量限制

现阶段,预审机制对预审机构预审合格后进入快速审查通道的专利申请暂无数量限制,仅少部分预审机构根据区域产业发展重点和预审资源配置情况提出了一定的特殊规定。优先审查的专利申请数量是由国家知识产权局根据不同专业技术领域的审查能力、上一年度专利授权量以及本年度待审案件数量等情况确定。

## 3 预审机制的影响探讨

### 3.1 推动区域重点产业创新发展,但客观上扩增了发展环境差异

战略性新兴产业代表新一轮科技革命和产业变革的方向,对实现产业结构优化升级、转变经济发展方式、抢占未来发展制高点具有重要意义。国家知识产权局批准通过预审机制进入快速审查通道的专利申请均为战略性新兴产业领域,各地知识产权保护中心和快速维权中心的预审机制围绕着新一代信息技术、高端装备制造、新能源汽车、生物与新医药、节能环保、新能源和新材料等战略性新兴产业开通快速审查通道。面向战略性新兴产业领域开通专利申请快速审查通道极大地促进了创新主体快速实现核心技术专利化,快速进行市场化布局,进而推动创新主体尽快形成国际竞争力。战略性新兴产业区域集聚属性显著,当地政府部门均高度重视全产业链条的锻造和营商环境的优化,通过预审机制能够实现知识产权快保护,为区域招商引资提供了软实力保障。

然而,知识产权保护中心经国家知识产权局批准1~4个产业领域作为开展知识产权保护工作的主要范围,更具体的对应每一产业领域均相应批复限定技术领域的IPC分类号和洛迦诺分类号,只有符合相关产业领域受理条件的企事业单位才能在知识产权保护中心提交预审申请。这就导致其他产业的创新主体无法享受到预审机制快速通道的便利,尤其对于优势产业较多的经济发达地区,批复的产业领域有限在一定程度上制约了其他领域创新主体的创新发展。再者,伴随着科技创新的发展产业技术交叉现象越发常见,某一产业领域下实

际涵盖的技术领域范围越来越宽,但每一产业领域对应获批的技术领域分类范围有限,这就使得属于相应产业领域的专利申请因其分类范围受限也不能进入预审机制快速通道。不同区域间的预审机制技术领域差别造成创新主体进行知识产权规划与保护的成本差异,从而影响到区域的创新发展与经济发展。

### 3.2 提高创新主体专利申请积极性,但可能导致忽视知识产权规划布局

预审机制为创新主体申请专利提供了便利,大幅缩短专利审查周期,客观上提高了创新主体申请专利的积极性,尤其是发明专利的申请积极性。正常情况下,一件发明专利在提前公开并及时提交实审请求的情形下审查周期大约为两年,申请人一方面对于专利申请是否能够获得授权存在焦虑,另一方面发明专利申请为“先公开、后实审”的制度,导致一旦专利最终未能获得授权或授权之后保护范围不理想,则意味着申请人的创新成果根据“捐献原则”,成为全社会均可自由实施的技术方案,这使专利申请人因可能存在的风险而对专利申请有所顾虑<sup>[2]</sup>。预审机制的出现,将发明专利的申请授权周期压缩至3~6个月,这种变化极大地缓解了专利申请人的焦虑,预审机制惠及的创新主体申请专利的积极性明显提升。

然而,由于国家及地方均在大力鼓励自主创新打造硬核实力,并对科创型企业有诸多利好政策,因此实践中经常有某些企事业单位短时间内急需自主申请并授权的专利。预审机制的存在满足了这些急需专利的企事业单位迫切需求,却无意中成为其临时抱佛脚的工具,本质上降低了创新主体对知识产权工作长期规划的重视程度。从长远发展的角度出发,政府部门及市场应当引导、呼吁创新主体从本质上真正重视知识产权管理工作,将专利工作融入立项、研发、采购、生产、销售等各个要素环节。急功近利地通过预审机制获得专利权,可能短期内表面上装饰了企业的创新性,但却使创新主体忽视了知识产权保护的规划布局,导致未来可能出现知识产权重大损失。

### 3.3 有助减少低质量专利申请,但实践中不利于获得最优保护范围

预审机制实际上是从目前已有的专利审查资源中抽调了一部分用于预审专利申请,这种情况下,不管是国家知识产权局还是地方预审机构均希望对于占用了审查资源的专利申请是高质量专利

申请。预审机制申请专利的预审查内容主要包括形式审查、明显实质性缺陷、新颖性及明显的创造性审查。由于希望通过预审机制的专利申请数量众多,客观上预审机制的专利申请质量存在竞争性,专利申请人对专利申请的质量必然比普通专利申请更加重视。此外,近年来各级知识产权行政主管部门基于保护创新的目的,持续加强对非正常专利申请行为的打击力度,预审机构对提交申请专利的质量要求也不断提高,虽然客观上不能保证不以保护创新为目的的专利申请通过预审机制快速获得授权,但也在一定程度上减少了低质量的专利申请。

然而,从专利管理和专利审查部门的角度是很难真正评价某个专利申请的技术质量与市场价值的,因此实践中这种对专利申请质量的追求,就在一定程度上转化为了对专利申请尤其是发明专利申请的授权率的追求。各预审机构通过的专利申请最后的授权率都是客观且显性的,很容易被拿来横向比较,导致预审机构在预审查时为了保证授权率对专利申请新创性的评价都会较为严格。在实践中专利申请人以发明创造为基础期望争取寻求较宽泛的保护范围,但是较宽泛的保护范围可能会带来新创性的不足,为了在较短的答复期限内通过预审机制的预审查,有时候不得不将权利要求覆盖的范围缩小至较小的范围。这种情况某种程度上进一步助长了当前社会对发明专利“唯授权论”看法的风气。

## 4 预审机制的完善建议

### 4.1 加强预审机制对区域传统产业发展的推动力

经济发展和创新能力共生且相辅相成,创新水平对区域高质量发展的影响逐渐扩大,知识产权保护相关的政策导向与服务供给能力成为创新主体发展地域规划选择的重要考量。预审机制是专利审查资源的一种选择性配置,目的是对特定产业领域的专利优先审查及授权,以促进地区优势产业的发展。目前预审机制覆盖了大多数高新技术产业领域,而食品工业、造纸业、制鞋业和纺织业等传统优势产业领域尚未惠及。这些传统产业普遍研发投入少、技术开发能力弱、知识产权意识淡薄,不注重从源头上提升专利质量,不愿意投入资源培育高价值专利,申请的专利无法转化为产业应用。在面临关键技术、关键设备、关键零部件方面的“卡脖子”问题时,急需知识产权政策支持和创新积极性的外力推动。

建议针对传统产业聚集的区域,根据产业特色在不局限于既往专利申请数量考量的前提下,开对应IPC分类号和洛迦诺分类号的预审机制通道,引导传统产业创新主体关注知识产权保护,从而提高创新积极性,既满足地方特色传统产业发展需要,又能够吸引更多产业链企业的快速聚集,增强规划布局的科学性,推动传统产业转型升级和高质量发展。

### 4.2 拓宽预审机制服务行政区域范围

国家为推动重大区域的融合发展,建立了京津冀城市群、长三角城市群、成渝城市群和粤港澳大湾区等以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展的新模式。同时,规划建设了首都都市圈、南京都市圈、武汉都市圈和成都都市圈等以中心城市为核心的都市圈,向周围辐射构成城市的集合,实现大中小城市和小城镇协同发展。各地建设的知识产权保护中心主要集中在大中城市。现阶段,预审机制的服务范围有明确限定,申请主体或者共同申请情形下的第一申请主体必须为预审机构所对应的省级或者市级行政区域范围内的企事业单位。此外,预审机构必须为处级公益一类事业单位,获得批复开展的预审产业领域数量与其全额事业编制数量直接相关。在深化事业单位改革的背景下,中小城市很难获准设立公益一类事业单位,全额事业编制数量同样难以配置和增加。

建议现有预审机制服务的行政区域范围适度扩大,预审机构可以根据资源配置能力,经过省级知识产权部门审核推荐,向国家知识产权局申请服务地域范围覆盖周边中小城市。进一步贯彻落实国家战略发展规划,发挥重点城市的带动和辐射作用,充分释放预审机制支撑重点区域新兴产业创新发展的服务效能。

### 4.3 完善预审机制合规性和规范性

预审机制作为实现区域和产业知识产权快保护的有效措施仍处于探索和不断随着现实情况进行调整的阶段,尚没有建立与法律法规的有效衔接,部门规章也并没有予以明确,国家知识产权局也没有出台专门的规范性文件进行系统性规范。各知识产权保护中心为促进当地创新主体更加积极地参与专利申请预审,可能会在预审审查阶段放宽对申请专利的审查或减少驳回,以增加专利申请预审的通过率;也可能为了保证预审专利在正式申请后的授权率而抬高预审通过的标准。目前,预审机制中对于申请文件的实用性、单一性、新颖性的

审查要求与专利法所规定的基本一致,但明显实质性或创造性缺陷的定义则较为模糊,各预审机构审查尺度并不一致。

建议国家知识产权局尽快完善预审机制的合规性,制定并出台统一的《专利申请预审规范》对预审机制的审查标准作出具体、清晰的规定和说明,以确保审查尺度和专利质量的稳定,发挥好预审机制服务知识产权快保护的制度优势,促进区域经济和产业高质量发展。

5 结语

国家提出要加快知识产权保护中心建设布局<sup>[3]</sup>,这为地方创新主体通过预审机制快速获得更多专利提供了便利,也为后期专利快速运用和保护奠定了基础。然而预审机制仍可能带来一些负面

影响,创新主体需要结合自身实际对整体的专利布局和市场拓展有一个全面的认知,从技术、经济、法律和市场等方面进行综合权衡,制定适合自身发展的专利申请策略。同时,各级专利行政主管部门应当进一步完善预审机制规范化建设,利用新技术提升智能化水平,提高审查质量和效率,充分发挥专利快速审查对产业创新发展的支撑作用。

参考文献

[1] 傅启国,程秀才.知识产权保护中心维权保护工作的现状与思考[J].中国发明与专利,2020,17(7):70-77.  
[2] 鞠玲,辛长胜.基于快速审查的企业专利申请战略[J].中国发明与专利,2021,18(6):61-66.  
[3] 张志成.大力推动知识产权保护体系建设 全面加强知识产权保护[J].中国市场监管研究,2019(4):28-29.

Discussion and Suggestions on the Current Status of Patent Application  
Pre-examination Mechanism

CHENG Xiucui

(Nanjing Intellectual Property Protection Center,Nanjing 211800,China)

**Abstract:** The patent application pre-examination mechanism is an important measure to promote the rapid and coordinated protection of intellectual property rights. This mechanism can greatly shorten the patent examination period and fully stimulate the innovation vitality of enterprises and institutions. Combining with the practice of patent application pre-examination, the process of the pre-examination mechanism is outlined,the pre-examination mechanism and priority examination system is analyzed, discusses the impact of the pre-examination mechanism is discussed, and it is proposed to strengthen the pre-examination mechanism to promote the development of regional traditional industries, broaden the scope of the administrative area served by the pre-review mechanism and improve the compliance and standardization of the pre-review mechanism.

**Keywords:** patent;pre-examination;intellectual property protection