

## 发展与知识产权委员会(CDIP)

### 第八届会议

2011年11月14日至18日，日内瓦

### 对 WIPO 合作促进发展领域技术援助的外部审查——内容提要

秘书处编拟

1. 在发展议程项目“加强 WIPO 注重成果的管理(RBM)框架为监测和评价发展活动提供支持”(CDIP/4/8 Rev.)中，有一项活动是“对 WIPO 合作促进发展领域技术援助活动进行外部审查”，执行建议 41。
2. 本文件的附件载有上述“对 WIPO 合作促进发展领域技术援助进行外部审查”的内容提要，这项审查是由联合王国牛津大学学院全球经济治理专业高级研究员 Carolyn Deere Birkbeck 博士和秘鲁利马 ESAN 大学商学院经济学教授 Santiago Roca 博士进行的。

3. 请 CDIP 注意本文件附件中所载的信息。

[后接附件]

对 WIPO 合作促进发展领域技术援助的外部审查

2011 年 8 月 31 日提交的最终报告

作者:

*Carolyn Deere Birkbeck* 博士，大学学院全球经济治理专业高级研究员，联合王国牛津

*Santiago ROCA* 博士，ESAN 大学商学院经济学教授，秘鲁利马

## 主要结论与建议摘要

### 1. 背景

2009 年 11 月，发展与知识产权委员会(CDIP)在日内瓦举行的第四届会议上批准了“关于加强 WIPO 注重成果的管理(RBM)框架为监测和评价本组织活动对发展产生的影响提供支持的项目”<sup>1</sup>，其中包括执行发展议程建议 41，即对 WIPO 在合作促进发展领域的技术援助进行一次审查。

关于 WIPO 合作促进发展活动的讨论，自 2004 年提出制定本组织的发展议程以来，一直是 WIPO 各项讨论的一个中心部分<sup>2</sup>。在过去的六年中，关于 WIPO 发展议程的讨论表明了确保 WIPO 合作促进发展活动有明确的发展导向和植根于国家发展优先重点和需求的重要性<sup>3</sup>。发展议程讨论还显示了 WIPO 广大成员国和利益相关方对确保 WIPO 合作促进发展活动的发展影响、成本效益、管理、协调和透明度的共同关注<sup>4</sup>。

如职责范围(TOR)中所述，审查的目的是：“对 WIPO 在合作促进发展领域开展的技术援助活动进行宏观评估，以确定这些活动的有效性、影响、效率和相关性。此外，还争取通过审查了解 WIPO 面向发展提供技术援助的现有内部协调机制是否适当；当然，应当承认，这一审查工作将在本组织按总干事在‘战略调整计划’(SRP)中所提出的对本组织开展业务和提供服务的方式进行重大改革的时候进行。”

如职责范围所述，审查的主要目标如下：“根据 WIPO 2010-2015 年中期战略计划(MTSP)、战略调整计划，并适当考虑 WIPO 发展议程(DA)的各项建议，找到改善 WIPO 在合作促进发展领域开展技术援助活动的方式方法，其中包括如何建立 WIPO 基于成果的管理框架，为监测和评价 WIPO 的各项活动对发展产生的影响提供便利。”

### 定义和方法

就本次审查而言，技术援助活动指与下列有关的所有活动：

1. 制定发展中国家的国家知识产权(IP)战略、政策和规划(包括需求评估)；

---

<sup>1</sup> WIPO (2009)。“加强 WIPO 注重成果的管理(RBM)框架为监测和评价本组织活动对发展产生的影响提供支持的项目(建议 33、38 和 41)”，由秘书处为发展与知识产权委员会(CDIP)第四届会议(11 月 16 日至 20 日，日内瓦)编拟。CDIP/4/8 Rev.。

<sup>2</sup> WIPO (2004)。

<sup>3</sup> 外部审查同时也尝试对 PCT 工作组第三届会议所建议的(见 WIPO 文件 PCT/WG/3/14 Rev., 第 211 之二段)关于 PCT 体系在为发展中国家组织专利领域合作促进发展活动这一目标方面所发挥作用的审查做出贡献。这项补充内容是通过与 PCT 司工作人员进行数次专门会议和在审查中对专利相关内容给予重点关注，包括与多于 WIPO 其他部门(如商标)的专利相关问题工作人员谈话而得出的。给受益国的问卷包含若干专利相关问题，而且我们访问的六个国家中有四个是 PCT 成员。

<sup>4</sup> Marchant 和 Musungu (2007)。

2. 制定有助于让知识产权制度兼顾各方利益的全球、地区和国家立法、监管和政策框架(包括为让发展中国家参与全球决策和对话的相关研究和支持);
3. 构建具有现代先进水平的国家知识产权行政管理基础设施;
4. 发展中国家知识产权制度用户的支持体系;
5. 促进发展中国家的创新与创造以及获取知识和技术(包括相关研究); 以及
6. 发展中国家的培训和人力能力建设。

在本报告中,“合作促进发展领域的技术援助”称为“合作促进发展活动”。

本次审查由专门为此设立的内部遴选委员会所选择的两位独立外部顾问完成。审查所涉时间段为 2008 年到 2010 年三年。为了便于对成果和影响进行评估,对于一些更深入的国家访问,审查考虑的期间更长,至少六年。

审查的重点是得出基于证据的调查结果,并收集 WIPO 工作人员、成员国和利益相关方的意见。依照审查的职责范围,收集相关数据和证据的过程包括如下部分:

1. 对 WIPO 相关文件和报告进行案头审阅;
2. 对参与 WIPO 合作促进发展活动的所有计划的工作人员进行访谈;
3. 六项国家案例研究(包括对国家知识产权局和各种政府利益相关方的实地访问);
4. 向常驻日内瓦的各代表团进行咨询;
5. 向其他利益相关方寻求评论和意见; 以及
6. 进行文献回顾。

#### *报告的结构*

报告分为六个部分。第一部分介绍了合作促进发展活动在管理和提供方面的机构安排及其分布方面的发展趋势。这部分还对正在进行的与 WIPO 合作促进发展活动相关的机构变革的关键要素进行了概述。第二部分描述和评估了 WIPO 合作促进发展活动的总体导向和相关性。第三部分介绍了影响问题。为了解释和说明第二、三部分的调查结果,第四部分描述和评估了在 WIPO 合作促进发展活动六个主要方面(见上文定义)所开展活动的相关性、导向和影响。第五部分描述和评估了 WIPO 合作促进发展活动的管理和成本效益。第六部分描述和评估了合作促进发展方面的内部和外部协调。每部分后都简要列出了针对该部分议题的相关建议。

下文为报告针对 WIPO 在审查所涉期间(2008 年至 2010 年)合作促进发展活动的导向、相关性、影响、管理、效率以及协调方面优点和不足的主要调查结果概述。其后附有供 WIPO 秘书处、成员国和本组织利益相关方参考的建议汇编。

## 2. 主要调查结果概述

本部分先总结了 WIPO 合作促进发展活动的主要趋势，然后按外部审查职责范围所述的各核心调查主题，即相关性和导向、影响、管理、效率和协调，对调查结果进行了概括。

### *WIPO 合作促进发展活动的趋势*

审查小组发现 WIPO 对合作促进发展活动预算和支出分配进行确定、衡量和监督的内部流程存在重大不足。审查小组对 WIPO 合作促进发展活动的构成提供趋势全景、对发展导向随时间推移的进展进行评估以及对影响和成本效益进行详细评估的能力因此受到了制约。

在审查所涉期间，WIPO 秘书处未能提供按国家、地区、主题、目标和预期成果分类、附带开支明细的合作促进发展活动总结。评价和报告特定种类活动影响的系统性内部流程也不存在。尽管有向成员国进行例行计划报告的《WIPO 计划绩效报告》这种形式，但这是在高级别的抽象和总结层面进行的。虽然 WIPO 为其技术援助活动开发了一个在线数据库，但其仅处于启用初期，还存在许多不足(后文“管理”部分将详述)。

按WIPO秘书处现有的估计，在审查所涉期间，本组织在发展方面的总开支略有增加，从实际数额和占总预算的百分比两方面均如此。但是，对审查所涉期间WIPO活动中发展份额的估算，在计算什么属于合作促进发展活动的问题上，采用的是一种模糊的定义和方法。事实上，在审查所涉期间，在整个组织内对“技术援助”、能力建设、发展活动或“合作促进发展活动”之类的术语都没有共同的理解或公认的定义。如WIPO内部审计与监督司(IAOD) 2011 年进行的一次WIPO合作促进发展活动内部审计所指出的，这样就不能确定合作促进发展活动的实际预算份额与现有估计数相比到底孰高孰低<sup>5</sup>。

仅对WIPO经常计划和预算进行检查，并不能完全反映WIPO秘书处可用于合作促进发展活动的全部资源。WIPO合作促进发展活动的主要资金源自WIPO条约相关服务产生的收入(其中一部份通过WIPO的经常计划和预算划拨给发展活动)，其他资金来源包括预算外资源(例如用于在捐助国和第三国开展活动的信托基金(FIT))以及实物援助和通过合作伙伴关系调动资源。另外，还有用于执行WIPO发展议程的WIPO储备金拨款<sup>6</sup>。综合现有证据，审查小组估计从 2008/09 年到 2010/11 年，WIPO为发展活动投入的总预算为 2.84 亿瑞士法郎(见本报告第一部分图表 1.2)。

与执行CDIP项目有关的预算划拨体现了合作促进发展活动在WIPO总预算中所占比例的增长。投入到 19 个已批准CDIP项目的资金达 2,190 万瑞郎(尽管如本报告第一部分所述，若计入这些项目的所有人事开支，总数字将更高)<sup>7</sup>。虽然数目可观，但占WIPO合作促进发展活动总支出不到 10%。从 2008/09 年到 2010/11 年，信托基金占WIPO发展活动总概算约 13%(也就是说，信托基金活动的资金

---

<sup>5</sup> WIPO(2011)，“IOAD 内部审计报告草案：合作促进发展活动审查”内容提要，WIPO：日内瓦。

<sup>6</sup> 这些资金本来取自 WIPO 经常预算。但由于内部财务安排，这些资金不能结转到下一两年期，因此将其归入储备金，供下一个财政周期使用。

<sup>7</sup> 这一数字不包括 2011 年 5 月 CDIP 第七届会议上批准的额外项目。

资源要多于WIPO知识产权与发展委员会(CDIP)批准的发展议程项目专项拨款)。对于WIPO的一些计划和活动,预算外信托基金是一重要的、等于或多于WIPO经常预算拨款的资金来源。但是,在审查所涉期间,与信托基金相关的预算外资源中,没有一项被与WIPO计划和预算一起或作为其一部分得到完整报告,信托基金资助的活动对本组织在合作促进发展领域的目标或预期成果作出了什么样的贡献,也没有任何对成员国的系统性报告。尽管正在努力调动新的预算外资源,并向双边发展机构或私人慈善资金等其他潜在捐助者寻求对WIPO或成员国的捐助,但审查小组认为这些努力尚未带来具体的捐助。

一个重要的事实是,合作促进发展活动是贯穿全组织进行的。事实上不光是发展部门,WIPO的所有七个部门均要么直接参与部分合作促进发展活动的规划或执行,要么间接地起到保障作用。相应的,WIPO所有29项计划中除了少数几个,均参与了合作促进发展活动的某些方面。CDIP活动的增长也伴随着WIPO各实质部门在执行合作促进发展活动中的作用上的增长。即便如此,审查小组发现,划拨给合作促进发展活动的WIPO经常预算中,最大的份额分给了计划9的各项活动(例如用于各地区局的工作)。如果加上信托基金拨款,地区局可用的资源总额所占的比例将更高。另外,地区局在从事合作促进发展活动的工作人员总额总数中所占的人数也最多。但正如上文所述,WIPO秘书处不能提供各地区开支的总明细,包括其他28个计划在地区层面各种活动的开支。

#### *机构变革中的合作促进发展*

本次外部审查进行于WIPO经历一系列机构变革之际。例如,为了执行WIPO战略调整计划(SRP),WIPO秘书处正积极调整其计划、组织结构、内部流程和资源配置,以提高对顾客和利益相关方的响应度,带来更高的资金价值,承担更大的绩效责任以及以合乎伦理道德的方式开展工作。同时,审查还处于WIPO努力执行WIPO发展议程并将其纳入工作主流之际。就此而言,许多WIPO合作促进发展活动正处于修订或试点阶段。审查小组注意到WIPO发展议程的宗旨和各项建议远远超出了WIPO的合作促进发展活动,把重点放在了WIPO在其所有活动和在全球知识产权体系平衡层面如何开展工作这一更广泛的文化变革。然而,本报告并未试图探求WIPO其他活动,例如准则制定等的发展导向以及其与发展议程建议的一致性。(CDIP要求在2012/13两年期结束时对将发展议程纳入WIPO工作主流进行一次独立的审查。)

### 3. 各主题审查结果

#### *导 向*

WIPO合作促进发展活动的总体方向在其两年期计划和预算文件中提出,这些文件基于成员国和秘书处的意见并得到了WIPO成员国的批准。因此批准的活动范围反映了WIPO成员国和秘书处不同侧重点的组合。然而,秘书处在解释和执行计划和预算中的工作任务时具有酌情处理的空间,尤其是涉及到具体活动及这些活动的执行工作计划的实质、形式和先后安排时。审查小组发现,WIPO合作促进发展活动的导向(和影响)还与受益成员国的兴趣、吸收能力、参与程度以及其与WIPO秘书处互动的管理手段息息相关。在设计 and 执行特定国家活动的过程中秘书处和各成员国之间的磋商,也会影响活动的最终导向。

审查小组发现，2008 年至 2010 年期间，WIPO 高层越来越重视将 WIPO 发展议程建议融入组织的合作促进发展活动。例如，自 2008/09 年起，之后的 WIPO 计划和预算——及其中所述合作促进发展活动——所反映的对 WIPO 发展议程及其各项建议、WIPO 的九项战略目标及其注重成果的管理(RBM)框架的关注程度不断提高。另外在计划和个人层面还有大量的规划和工作着力于加强一些合作促进发展活动的发展导向，这些活动以 19 项已获批准的 CDIP 项目为先导。审查小组还发现，秘书处正努力为发展议程提供适当的资金支持，但目前这尚未转换为额外的预算外资源。

然而，审查小组发现，在依更强的发展导向将各种不同的计划、原则、意图声明和预期成果转化为行动方面还存在着重大挑战。

首先，在制度层面，审查小组发现 WIPO 对 WIPO 的合作促进发展活动的整体宗旨尚未有足够明确和广泛的理解。对发展议程建议所要求的“发展导向”的援助到底什么意思也没有适当的定义。为了方便自己的分析，审查小组提出了一个可能定义的组成部分，其中收入了本次审查职责范围(TOR)中所述的各要素并予以了扩充(见本报告图表 2.2)。根据职责范围，WIPO 提供的援助旨在确保“发展中国家和最不发达国家能从利用知识产权促进经济、文化和社会发展中受益”。本次审查的职责范围进一步指出，WIPO 的合作促进发展活动“……有助于弥合知识鸿沟和帮助发展中国家及最不发达国家(LDC)更多地参与分享知识经济带来的各种利益。”值得一提的是，审查小组对 2010/11 年计划和预算详细预期成果的分析显示，有关这两项目标的预期成果比例相对较小。此外，据审查小组分析，WIPO 拟议的 2012/13 年计划和预算所提出的总预算中，分配给这两项目标相关活动的不到 15%(见本报告第三部分“相关性和导向”)。

审查小组还发现，在 WIPO 内部，加强发展导向所需的协作、公众参与和对关于知识产权制度的不同看法保持开放姿态的文化尚未制度化，而仅仅取决于工作人员个人的特别努力。审查小组访问的许多工作人员都把 WIPO 的首要角色视为国际知识产权制度的守护者。虽然这种作用明显是 WIPO 的核心职能之一，但它也应对在其内部观察到的亲知识产权的机构文化负责。虽然这种不加批判的亲知识产权文化正因为更多地考虑发展关注而趋于缓和，但审查小组还是发现许多工作人员对发展议程的解释过窄。在 WIPO 发展议程——及相关的要求合作促进发展活动转变方向的呼吁——应包括但不限于“知识产权促进发展”的问题上，WIPO 成员国和秘书处要给予更多的指引和领导。本组织的确需要展现知识产权是如何促进发展的，并帮助需要的国家实现这种发展，但同时也不能忽视发展议程的更大意图，即让 WIPO 成为在知识产权和发展交叉领域相关问题进行批判性讨论、辩论和问题解决的更有效的多边论坛，并在全球、地区和国家层面设计、建立和受益于更平衡的框架方面成为一个向各国提供更多援助的来源。从这方面来说，审查小组发现，尽管在 WIPO 援助的发展导向方面有一部分必要的改进措施已经在进行中，只需要更多的时间来完成，然而还有一些领域则存在更多结构上和根本性的问题，还需要解决理解、认识、对不同观点的开放性和工作人员积极性方面的问题。

其次，就 WIPO 合作促进发展活动导向的总体平衡而言，对 2008/09 年计划和预算以及拟议的 2012/13 年计划和预算的比较显示，各项活动以及合作促进发展活动预算划拨的总导向正在发生变化。由于 WIPO 计划和预算文件结构和表述上的不足(见本报告第一部分)，审查小组难以就 WIPO 各计划、各部门、各司局进行的合作促进发展活动的相对资源分配作出清晰的划分。无法确定合作促进发展预算中的大多数流向何处，更无法以此评估此种资源配置是否能从发展角度恰当地反映特定问题/活动应当得到的优先程度。发展总支出中的相当一部分都投入到了计划 9，而计划和预算文件中的活

动说明却没有提供关于各地区局针对特定问题、目标或预期成果如何分配预算的任何分类或总结，这加重了前述困难。

审查小组对 2008/09 年和 2010/11 年计划和预算文件的说明部分进行的分析显示，WIPO 援助的一个明显倾向是知识产权行政的改进、公众对知识产权制度的认识、知识产权制度行政人员培训、知识产权问题的全方位立法以及促进对 WIPO 各条约的理解和吸引新成员加入这些方面。审查小组发现，尽管对许多发展中国家而言，创意和文化产业是最具有潜力的发展领域之一，但 WIPO 在工业产权方面活动的范围和力度以及预算分配仍要超过版权及相关权。虽然 WIPO 有一些活动着眼于地理标志和传统知识之类的问题，但与其他问题相比，这部分活动所获得的资源有限。例如对于传统知识，审查小组就发现虽然正在进行的活动内容多样，但用于执行和后续行动的可用资源却很有限。2010/11 年计划和预算文件显示，在全球公共政策问题、调整知识产权体系以反映发展重点、知识产权与发展研究以及通过技术转移和知识获取缩小知识差距这些问题上，WIPO 发展活动的范围和力度还不能正确地反映发展中国家成员国对这些问题的重视程度(例如，答复审查小组受益国调查的成员国表述的优先重点就显示了这一点)。

审查小组对两份有关的计划和预算文件(即 2008/09 年和 2010/11 年)进行的分析进一步显示，WIPO 在帮助发展中国家从全球知识产权体系获得更广泛收益方面的活动要强于同一议程的反面——在帮助发展中国家及其利益相关方降低利用知识产权体系的成本方面的活动。对于某些目标，例如 a) 对《TRIPs 协定》灵活性的应用；b) 促进对药品和教育的获取；c) 扩大公有领域；d) 确保打击假冒和盗版的努力符合国家需求和条件；e) 使知识产权法与保护自然资源、文化表现形式或传统知识和遗传资源免受不正当使用相一致；和/或 f) 促进知识产权领域的竞争，就只有相对较少的活动对这些目标有明确贡献。对于一些直接指向缩小知识差距这一目标的合作促进发展活动，总体重视程度也较低，比如帮助各国 a) 吸引、吸收、学习或创造技术和/或促进其对有益于本国创新进程的知识负担得起的获取；b) 提高知识产权政策与国家其他领域公共政策的一致性；c) 实际运用各种豁免或专门法律/政策选择以加强对外国技术的获取或调整其受保护的程序；d) 支持发展中国家在国际市场保护其知识、创新产品或技术并在其他国家主张其权利；以及 e) 建立和应用能够改善国家知识产权体系平衡性的机制，例如与专利的异议前和异议后有关的制度。

第三，审查小组发现 WIPO 活动在发展相关性和导向上的不足，与其规划流程紧密相关。虽然受益国参与本国发展活动的设计和执行，但国家层面的规划流程(自下而上)与 WIPO 组织范围内的规划流程(自上而下)之间的联系却很不充分。进一步来说，审查小组发现，对于大多数国家，WIPO 的活动都没有需求评估、优先重点设定或者年度或战略性多年规划这些系统性流程。由于知识产权战略的缺失，或者受益国未能确定 WIPO 援助的优先重点，发展活动是以专门、基于请求的方式开展的(通常是应知识产权局的请求)，或是由 WIPO 各计划的工作方案和 WIPO 信托基金相关工作方案推动的。2011 年，发展部门将首次着手设计一个供所有地区局使用的国家规划模板，而内审司也将在肯尼亚以国家综合服务评价(CPE)的形式首次开展对 WIPO 援助的国家层面的评估。

审查小组还发现在成员国以及在秘书处内部，对于“需求驱动”这一概念还存在困惑。发展导向、需求驱动的援助是指与国家发展需求相符的援助。这进一步需要受益国与 WIPO 秘书处就国家发展战略、优先重点和需求以及 WIPO 推进发展议程的责任展开对话。但在过多的情况下，工作人员认为所谓“需求驱动”，就是有义务对成员国的要求作出响应，即便与国家需求和 WIPO 发展议程没有明显联系，或者活动不可能有成本效益或难以获得成果。“请求”驱动的援助并不足以代表以发展为导向



的援助。审查小组发现，工作人员这种“决不说‘不’”的认识导致了士气和积极性上的问题——一些工作人员在对成果的责任感方面表现出从挫折到自满等情绪。WIPO 合作促进发展活动应当被双方视为一种连续的伙伴关系，活动的成功需要双方共同做出贡献。审查小组发现，WIPO 工作人员与成员国之间就活动相关风险或者可能推动或限制活动成功的条件和要求问题缺乏充分的讨论(即便 WIPO 工作人员充分意识到了相关限制)。

审查小组还发现在一些例子中，提供的活动源自 WIPO 秘书处的意向或建议并为受益成员国所接受，而不是反过来。而且，较之国家层面的活动，对于一些地区或次区域层面的研讨会和会议，受益国家在活动的组织和内容以及演讲者上所能施加的影响有限，更多地由 WIPO 秘书处来领导准备工作。这不是说这种地区性活动没有意义，或者不应当让 WIPO 秘书处来制定活动计划。问题在于秘书处活动在地区层面的来源要更透明；在国家和组织层面上要与更广泛的战略规划、注重成果的管理和优先重点设定流程有更明确的联系；成员国和相关利益方要有更多机会提供意见以确保活动适当的发展导向。

第四，审查小组发现，发展议程建议的实施进展不均衡，特别是在项目计划的设计和具体发展活动的进行方面。正在进行的 19 个 CDIP 项目是一支变革的主要力量(不足为奇，因为这些项目都出自 CDIP 的讨论，旨在帮助指导 WIPO 的发展总导向实现转型)，但它们在 WIPO 用于合作促进发展活动的全部预算中仅占一小部分，在本审查完成时，判断其成效还为时过早。下面选择几个在实施层面和活动层面中遇到的挑战实例，都是审查小组对 WIPO 合作促进发展活动逐要点审查的结果(见本报告第四部分)。

比如，审查小组发现，WIPO 在帮助各国制定国家知识产权战略时，秘书处仍然没有一种令人满意的方法来帮助发展中国家评估其发展需求、知识产权实力以及合适战略<sup>8</sup>。虽然 WIPO 目前正在发展至少两种此类方法(见本报告第四.2 部分)，但二者均处于前期实施阶段。同时，除了作为 CDIP 知识产权战略项目组成部分正在进行的试点战略之外，还有一种支持知识产权战略的特别办法。审查小组发现了构成 CDIP 项目基础的工具在发展导向上的几个缺陷，但注意到，责任人员明确承诺将根据项目开展中学到的教训对方法加以改进。审查小组认为，要确保这两个知识产权战略项目的发展相关性，既需要与各种外部利益攸关方和专业机构(比如，包括世贸组织、卫生组织、贸发会议、各发展机构以及非政府组织)加强接触，还要在每个项目的实质与程序方面进行一致的内部协调工作。

关于 WIPO 支持发展中国家立法、监管与政策框架的问题，审查小组评价 WIPO 立法建议的发展导向的努力(例如关于国际条约灵活性的建议得到采纳的证据)由于 WIPO 给具体国家的立法建议具有保密性而受挫。审查小组发现，WIPO 不再以示范法作为向各国提供立法援助的基础。审查小组搜集的材料表明，与发展中国家立法制度有关的援助不但通过具体法律建议的方式来提供，还通过研讨会和 WIPO 支持的知识产权计划与战略的方式来提供。从这些案例当中审查小组发现，在讨论国际条约时，计划的导向通常倾向于鼓励加入由 WIPO 管理的国际条约。尽管提到灵活性的重要性，但关于如何抓住这些机遇的务实且积极的建议却很有限。审查小组发现，WIPO 只根据请求向发展中国家就有正在进行的多边或双边国际谈判或者双边协定的实施提一点零星建议(不过有些建议的提出考虑了这

---

<sup>8</sup> WIPO 开发并应用一种“审计工具”，它实际上是给各知识产权局用来评估其需求的一份调查问卷，但该工具还没有全面推广。

些国家的所有应尽义务)。虽然一些国家确实寻求并获得了有关实施双边自由贸易协定中知识产权条款的建议,但是 WIPO 没有帮助分析这些知识产权条款、其他知识产权国际谈判或实施方案可能对发展的影响。审查小组发现,在为知识产权制度用户加强制度支持的活动方面,逐渐产生了一种更趋于支持使用“知识产权促进发展”的趋势。可是,在确定活动概念和计划时却往往忽视将重要的发展观融入其中。例如,审查小组发现在这方面没有充分注意评估各种国家层面潜在用户和利益攸关者的需求,也没有注意根据发展优先重点充分关注它们的战略优先排序。没有这些评估,着眼点仍停留于帮助发展中国家现有的与潜在的知识产权权利人利用该制度并从中获益上。虽然这可能是有些国家的优先重点,但也有必要进一步关注那些可以帮助政府与其他国家级利益攸关者化解挑战以确保制定一套均衡的、以发展为导向的知识产权立法、监管或政策框架的活动。

关于 WIPO 支持发展中国家知识产权局基础设施现代化的问题,审查小组发现,WIPO 活动的注意力在专利和商标领域比有些国家更优先考虑的其他领域更多一些,比如版权与创意产业、传统知识以及工业品外观设计。而且,作为所有正在开展的活动的一部分,致力于支持发展中国家之间加强协作、信息共享与协调配合的现代化活动所受关注的程度很低。

审查小组考虑的导向问题的最后一个方面是,参与 WIPO 提供援助并作为受惠方的外部利益攸关者的级别和种类。审查小组发现,国家层面受惠者的种类正稳步增加——包括从大学和中小企业到当地社区和科技部委的各类利益攸关者。然而,活动主要的国家层面参与者和受惠者仍然是国家知识产权局、代表知识产权权利人利益的组织以及法律界。来自民间社会和非政府组织界的受惠者少得多。本报告的第四.2.2 部分指出,WIPO 全球性活动的主要特点就是,其发言者都来自于知识产权局、知识产权权利人、知识产权法律界以及其他与产业相关的利益攸关者。审查小组还发现,有些个案中援助活动分包给了众所周知由发达国家产业客户资助或主要为这些客户利益服务的顾问机构和其他提供商。审查小组没有找到类似安排发展中国家研究机构或民间社会组织参与 WIPO 援助活动的例子(不过审查小组承认,有个别跟非政府组织或发展中国家研究机构合作的顾问机构签约参加了某些活动)。由于没有进一步披露特定活动的实质内容(如立法援助的内容和在国家性或全球性活动中发表的意见),也不掌握不同利益攸关者在多大程度上参与 WIPO 合作促进发展活动的整体情况,所以审查小组既不能确认、也不能排除与特定企业、国际产业协会或权利人组织对援助导向的不当影响有关的问题。

## 影 响

WIPO的合作促进发展活动包括大量的单个活动与项目,在大量议题上有多种产出,受益的利益攸关方形形色色。审查小组的调查结果和国家访问证实,大部分国家知识产权局认为WIPO和其他发达国家捐助者的支持对于其工作开展非常重要<sup>9</sup>。

即使相对于大规模发展机构来说资金花费总量相对较少,WIPO 为实现发展中国家知识产权制度现代化所做努力的影响非常显著,特别是在立法与监管框架方面。在这方面,拨配给特定合作促进发展活动的资源水平与其可能对发展成果产生的影响不一定成比例。例如,虽然提供立法和政策建议通常需要相对较少的资源(与知识产权局基础设施现代化活动相比),但是采纳这种建议会对一国之内以及国与国之间知识产权制度成本和收益的分配情况产生长期而深远的影响。

---

<sup>9</sup> Deere (2008), Leesti 和 Pengelly (2002)。

审查小组评估 WIPO 活动对发展中国家有何影响的能力，由于没有审查所涉期间按照活动类别或以国家为单位对 WIPO 合作促进发展活动的预期成果进行的系统监控、报告和评价而大打折扣。审查小组也因此不可能对活动的长期影响做出任何独立的对比评估。

因为缺少一个可以详细记录项目细节的系统性信息管理系统，所以评价 WIPO 这方面业绩的问题更加复杂。虽然计划和预算文件和计划绩效报告中有一些信息，但这些文件没有提供活动的具体信息并且都是高度概括性的。另一个信息资源是 WIPO 给世贸组织 TRIPS 理事会关于实施 TRIPS 协定的年度 WIPO 报告。但是，该报告和 WIPO 新建的技术援助数据库除基本信息描述以外(例如活动的名称、日期和地点)均未提供更多信息。并且这些信息资源当中也没有按照目的、内容、预期成果、国别或地区以及主题划分的 WIPO 活动详细资料，更没有相关开支。简而言之，WIPO、成员国或利益攸关方缺少实证基础去进行影响评估、有效管理、进度监控或重要评估。

审查小组发现，WIPO 工作人员日益明白进行影响评估并展示其活动发展成果的必要性，但是这方面面临很大挑战。WIPO 一般没有从国家层面获得足够数据来做短期或长期影响评估。审查小组还发现，在组织内部还没有明确认识到“发展影响”在不同层面意味着什么，以及对 WIPO 参与的各类活动来说意味着什么。

关于这一点，审查小组认为，评估知识产权制度和发展之间以及与发展援助的作用之间的关系时会碰到大量实证方面的、方法学上的和概念方面的挑战。对特定合作促进发展活动的影响进行定性时，存在定性不准的风险以及低估非 WIPO 责任的意外挑战或环境变化的情况。而且，对很多合作促进发展项目和活动来说，具体活动和最终影响之间并非一定是直接的线性关系，影响可以在很多不同的层面上予以评估。着眼点可以放在宏观层面、部门角度亦或微观层面；也可以从短期或长期角度；还可以看这些活动在多大程度上对国家总体发展指标(例如人均国民生产总值水平或外国直接投资水平)以及具体社会经济指标(例如获得公共卫生或教育的水平)产生具体影响。还要根据不同的干预目的(例如机构改革、均衡的立法框架、公众意识、用户能力、国家的知识产权专业水准、或者建立一个促进发展目标实现的有利法治环境)提供不同的影响评估方法与指标。截至目前，审查小组发现，WIPO 缺少不同的、适当的方法和工具来帮助各国衡量知识产权政策和法律改革对国家发展和其他战略目标的影响，或恰当地评估其合作促进发展活动如何影响该成果的实现。

审查小组发现，所有业已实施的内部评估的着眼点一般都放在了短期成果(比如两年)而不是长期成果或累积成果上。例如，在培训领域，尽管 WIPO 的培训活动似乎深受各成员国欢迎，而且秘书处也能列举出一大堆曾经接受过培训的个人和机构，但是这些活动的最终发展影响却得不到很好的阐释或监督。例如，WIPO 举办了很多旨在提高发展中国家专利审查员数量的培训，但是并没有评估这一培训是否在某些方面产生了作用，例如受惠国是否具备了处理更多类型申请的能力或者是否能以更高效率处理申请。审查小组的国家访问表明，众多研讨会、专业培训、专业活动以及会议都没有恰当地满足当事国的具体需求，而且缺少后续举措来保证所有好处都能得到充分的利用和开发。

除了需求评估不充分给发展影响的前景带来挑战外，审查小组还发现有证据证明各地对活动的主导程度各异，结果可持续性受到的关注程度以及 WIPO 秘书处的后续举措也五花八门。

## 管 理

审查小组发现，在审查所涉期间，WIPO 秘书处及其成员国对合作促进发展活动的管理和监督很糟。

前面提到，WIPO 秘书处不能对审查所涉期间的合作促进发展活动、预算或开支情况按照国别、地区或预期成果提供有意义的总结或评价。而且，就 2008/09 年和 2010/11 年计划和预算而言，WIPO 对于计划和预算意义上什么算作合作促进发展活动缺少一个完满的定义。合作促进发展活动的有效监控与评估机制也不到位。一个有效的信息管理系统，可以提供最新的实质性信息，包括已结束的活动、正在进行的活动和规划中的活动等信息，以及相关的预算与开支(人事的和非人事的)信息，或者内容、影响和评价等信息，实际上，缺乏这样一个系统就不可能实施有效监控和评价。这种差劲的管理，使得旨在在机构、计划和国家层面上推动建立一个强大的、以发展为导向的成果制框架的努力严重受挫，也使得旨在增强 WIPO 合作促进发展活动发展导向、影响和成本效益的努力付之一炬，旨在监督 19 条发展议程建议落实情况的努力也是如此。

审查所涉期间，许多计划还没有设计出恰当的预期成果，并且对这些成果的监控由于从国家和制度层面上搜集的数据很少而受阻。即使在收集到活动成果数据时，还是缺少办法来识别 WIPO 的具体活动与即时成果之间的因果关系，或评测这种成果与较长期发展影响之间的关系。审查小组也注意到，WIPO 还没有在国家与地区层面上为其发展活动设计出注重成果的管理框架。

审查所涉期间，虽然 WIPO 成员国批准了 WIPO 的计划和预算，但没有向它们提供关于 WIPO 合作促进发展优先重点、活动和预算分配的适当战略性概括。审查小组发现，由于报告、监控和评价机制薄弱，WIPO 高层或成员国不可能有效监督 WIPO 的合作促进发展活动。透明度和问责制也因此而不够。在审查所涉期间，WIPO 成员国能够、并且一些国家也确实通过计划和预算委员会的相关程序就发展活动给 WIPO 秘书处提出了意见，比如对计划和预算文件草案和计划绩效报告提出了意见反馈和评论。然而，成员国通过什么样的论坛与机会来持续履行其对 WIPO 实施发展活动进行监督的功能方面，信息不明确（且仍然不明确）。WIPO 计划和预算委员会受邀对 WIPO 计划和预算草案和计划绩效报告加以评估并提出意见，但是这些文件不管是按照地区、国家还是按照主题或方向，都没有就总体发展援助情况提供具体的参考内容或详细资料。此外，对计划和预算委员会会议记录的审查显示，在计划和预算委员会，很少就合作促进发展活动的内容和总体战略方向进行实质性讨论。同样，虽然 CDIP 讨论与 WIPO 合作促进发展活动和发展议程建议一致性有关的问题，也批准了具体项目，但没有定期讨论过本组织总体合作促进发展活动的规划或评估问题(尽管该委员会确实要求过进行外部审查)。审查小组注意到，有些 WIPO 机构(如 PCT 工作组)正在讨论怎么样和在哪里能最好地审查本组织与专利有关的合作促进发展活动。

在审查所涉期间的后期，WIPO 已经开始采取重要措施促进 WIPO 注重成果的管理框架的完善及其贯彻实施，这一举措在正确方向上迈出了重要一步。审查小组发现，在组织层面上，有证据表明 WIPO 高层已经做出了全面且重大的努力，以从组织的层面增强战略成果与成果指标之间的一致性。在计划和预算层面也在预期成果质量、业绩指标以及基准问题方面采取了同样的措施。在计划和预算方面的这些努力可以在 2012/13 年计划和预算提案中窥见一斑。随着 WIPO 对注重成果的框架的实施工作逐步推进，亟需 WIPO 秘书处、成员国、利益攸关方以及专家细化和改进预期效果、适当基准以及绩效指标，以便进行评估。鉴于上述 WIPO 援助总体导向所面临的未解决挑战，必须要认识到，这项任务已远远不再是从措辞或术语上进一步修改或润饰，还需要让员工和外部合作人员对如何设计与实施旨

在增强知识产权制度发展导向与业绩成果的长期活动有一个实质性的思维方式转变。其他挑战还包括在评价层面增强注重成果的管理框架对业绩与成果进行监控以及建立向“成果链”最终端利益攸关方报告进展情况的恰当机制。

审查小组还发现，WIPO 秘书处没有将项目管理工具充分用于活动的规划、设计和实施当中。WIPO 援助的受惠国不一定有使用项目管理和监控工具的经验。事实上，有时候，负责使用不同捐助者安排各类工具来评估项目相关性与影响力的这些主管局没有能力使用上述项目管理工具。就秘书处而言，为 WIPO CDIP 各项目实行“进度报告”的机制将为在 WIPO 内部建立一个更好的问责文化奠定重要基础，应该在整个组织内部进行更广泛的推广。

审查小组发现有证据表明 WIPO 合作促进发展活动在及时实施与完成方面存在问题。这些问题突显出 WIPO 秘书处和受惠成员国没有充分评估与讨论跟合作促进发展活动提案、受惠国准备情况、国家制度与资源限制以及接受能力有关的风险。虽然很多国家级受惠方报告说它们与 WIPO 秘书处沟通良好，但是审查小组发现，这种互动当中很少就活动潜在的挑战进行坦率的意见交换与对话，所以自始限制了挑战的预见范围或预期范围。审查小组还发现，活动实施时间短也导致项目效果降低。许多活动要么是一次性的，要么就规划了一至二年的时间段，而这些活动实际上应该设计成一个三至五年且分几个阶段实施的较长期项目的一部分。

在某些领域，审查小组发现，WIPO 试图用过少的人、专业和能力去完成过多的工作。虽然有些地方利用一定的外部专业技能是合适的，尤其在需要特别地方性知识或者专业技能的时候，但是审查小组却发现有些领域过度依赖顾问来填补空缺，而这些空缺本应由在这些领域适当投入资源来培养更有资质的员工来担当，而且 WIPO 也并不是总有能力恰当监督顾问的工作质量和导向。

审查小组发现，成员国不确定跟 WIPO 秘书处里哪一个具体联系点联系有关合作促进发展活动事宜。反过来，审查小组也发现，WIPO 秘书处也不确定受惠国的适当联系点在哪里。就很多 WIPO 合作促进发展活动而言，国家的知识产权局是核心受惠方。实际上，各知识产权局传统上一直是 WIPO 的主要对话方，并且其中心都在成员国首都。审查小组发现，WIPO 秘书处员工普遍喜欢专注他们跟各国知识产权局的互动，将其看作他们的核心“客户”，认为各国知识产权局“最接近实地”且最知晓国家需求，特别是在与那些代表国家利益的驻日内瓦使团相比较的情况下。尽管如此，审查小组注意到，WIPO 正努力扩大与各国在国家层面上的关系，特别是通过与国家级的部长们和驻日内瓦的大使们加强接触来实现。

审查小组发现，各国知识产权局对其他政府部门或国家利益攸关方从 WIPO 获得了什么支持并没有一个明确的了解。比如，知识产权局跟通常负责国际知识产权谈判和在 WIPO 开展外交事务的外交与贸易部门之间没有多少沟通交流。与此类似，知识产权官员跟负责更广泛的经济发展计划的官员(不管自己部内还是其他部里)一般也很少联系。在多数受惠国家，虽然为加强内部协调与磋商质量而成立相关委员会的国家的数量正在稳步增加，但政府在知识产权决策事务上仍缺乏有效的协调程序，利益攸关方的咨询与参与质量也五花八门。同时，与知识产权相关的发展援助通常是在与外部隔离的状态下提出的，独立于其他合作促进发展活动。

审查小组也发现，本组织的发展活动没有充分关注更广泛的公共透明度需求，而这一点对外部评价、学习研究、增加可信度和实施问责制是十分重要的。比如，WIPO 的网站没有很好地加以利用、维护

和升级，既没有作为协作或重要评价的平台，充当好与外界沟通 WIPO 发展援助活动的有效工具，也没有成为潜在受惠国的技术援助来源与资源。

### *成本效益*

审查小组发现一些因素造成 WIPO 合作促进发展活动的成本不当增加，包括没有充分利用项目规划工具、很少关注成本问题、活动重复、制度瓶颈或程序问题，而且一些活动没有具有足够资质的员工或顾问。WIPO 2008 - 2011 年期间的财务报告记录方式，不利于分析合作促进发展活动以何种开展模式开展、投入相关资源的程度以及成本收益情况。审查所涉期间的计划和预算文件及财务管理报告综述了 WIPO 预算的“开支用途”。然而，定义“开支用途”的类别，与本组织为合作促进发展活动所用的开展模式的种类不完全相符。因此，审查小组通过特定的活动实施模式及其成本效益比例情况所搜集的信息很少。

审查小组发现，许多 WIPO 员工抱怨没有足够的(人事和/或非人事)资源来实现成果。在不对活动逐一进行深入评估的情况下，不可能确定这些抱怨的准确性以及怎样才能更好地进行资源分配。

### *内部协调*

WIPO 秘书处面临的困难包括要保证对组织的不同部门和计划开展的各类合作促进发展活动做好内部协调。审查所涉期间，一个核心挑战是很少用到系统的需求评估、国家知识产权与发展战略以及为 WIPO 国家级援助设计框架的国家计划。而且，不同计划和部门的角色与责任定义不够明确，包括与成员国联络、活动实施、监控与评价目标和预期效果的进展，以及确保后续举措。此外，加强协调与协作的内部机制不够健全。

审查小组对 WIPO 合作促进发展活动进行的逐一审查表明有重复情况存在。审查还显示存在一个同等的重大挑战就是没能充分利用活动之间潜在的协同作用。如果角色与责任明确，协调得力，各计划在责任共担方面就不一定存在问题。然而，在审查所涉期间，这种情况并不常见。对其他计划与部门在相关领域所开展的活动，或者在同一国家正在同时进行的活动，员工相互之间知之甚少。审查小组发现，地区局、WIPO 驻外办事处和实质性部门分别提供的援助之间联系不充分。驻外办事处在开展合作促进发展活动中的角色、责任与问责制都没有足够的战略明确性，更不知道它们有没有和有什么相对优势。如前所述，CDIP 项目的实施工作已经开始移交给专责执行部门实施(即多数 CDIP 项目不由发展部门实施，不过许多项目的实施需要其协作参与)。

本审查即将结束之际，很多举措已经开始实施，以 2012/13 年计划和预算提案为基础，旨在明确 WIPO 各部门在实现每项计划的目标与预期成果中的角色与职责，明确有助于实现本组织战略目标的具体计划相关工作的角色与责任。剩下的挑战是，要确保管理机制落实到位，以保证在 WIPO 的计划设计与实施中切实发挥协调作用。

### *外部协调*

审查小组发现，WIPO 在其合作促进发展活动中与其他国际组织、捐赠者和利益相关方进行协调的程度和有效性存在不同。总体而言，成员国或秘书处对实现发展议程任务所需的外部合作与伙伴关系的

战略性思考不足。审查小组没有发现任何从事技术援助活动的计划对地上的其他相关行动者及潜在合作者或竞争者进行系统描绘的证据。

审查小组发现了在一些问题上与推进组织发展目标相关的重要合作实例。然而，同时也发现，在许多情况下，从其他援助提供者进行的类似活动中获益或学习的努力太少。由于缺乏与充分多样化的国家合作促进发展机构、国际组织及利益相关方的合作与伙伴关系，WIPO 一直未能从它们的经验、共享信息、数据和专业知识中学习和获益，也未能在国家、地区或问题层面上与它们的工作建立协作关系。总之，在努力向更加注重发展的组织的转变过程中，WIPO 一直错过从更广泛的国际发展界的经验中获益的机会。然而，审查小组承认，不能由 WIPO 独自承担协调薄弱的责任，因为这需要其他行动者表达协调和合作的意向。

审查小组发现，即使与某些国际组织和捐赠者在制度层面的合作得到了改善(例如，国际组织的秘书处之间针对某些全球性事件的合作)，但这并不一定会延伸到国家层面的活动，其中大量的捐赠者(有时带着相互竞争的观点)在类似的活动领域也积极地建议和支持各个国家。一些吸收能力有限的国家有时也会收到来自多方行动者的一系列不连贯的活动。由于缺乏国家援助规划，WIPO 难以在潜在的活动中与多个合作伙伴协调合适的活动分工和/或合作伙伴关系。相反，审查小组发现了与其他行动者(特别是那些具有自己的发展援助预算和规划的国家或地区知识产权局)的重复或部分重复的证据。另一个问题是，组织不能从其他组织已经进行了的工作中受益。这个问题在培训方面尤为突出，在办公现代化、需求评估和知识产权战略和政策的发展等方面也很突出。例如，在与国家发展需求评估和知识产权促发展战略相关的活动的实施及方法的制定方面，审查小组也没有发现与其他国际机构进行合作的努力。

在审查所涉期间，WIPO 建立伙伴关系工作的一个主要重点是调动资源，既提高 WIPO 的活动经费，又帮助成员国直接获得资金以满足本国需求。这些调动资源的努力虽然重要，但不应掩盖 WIPO 从那些在知识产权相关需求及公共政策(如公共卫生、创新、科技)相关领域积极向发展中国家提供发展援助的各种其他捐赠者和利益相关方获得支持、学习经验或者与他们开展合作的需求。

审查小组发现，WIPO 与利益相关方在合作促进发展活动方面的接触也会根据问题(例如，传统知识、公共卫生、工业品外观设计和文化产业)和活动类型(例如重大活动、培训、国家研讨会)的不同而有所不同。总体而言，与民间社会对象(例如消费者权益、公众卫生、图书馆、发展行为者或公益律师)、科研院所和大学(特别是发展中国家的大学)相比，更明显的证据表明，WIPO 更多的只是关注知识产权所有人、其协会和私营部门的知识产权专家。WIPO 经常以参加者或共同发起人的身份参与一些组织(如国际商会和各种权利人组织)发起的重大活动。相比之下，WIPO 与几个国际组织(如开发计划署、南方中心、贸发会议)以及积极促进面向发展的知识产权政策和实践的民间社会团体(如国际贸易和可持续发展中心、第三世界网络和知识生态国际)的合作则很少。对于这样的组织，WIPO 与它们的互动一般只限于在受到邀请时参加它们举行的活动或者在活动中发言。WIPO 与国际和国家利益相关方和潜在合作伙伴在合作促进发展活动的实施方面的低参与度意味着，各国没有从大量的专业知识、经验和意见中受益。总之，WIPO 秘书处在开拓和保持更广泛的伙伴关系以及更系统地进行运作等方面有着显著的努力空间。

#### 4. 建议概要

本报告中的建议是基于审查小组的调查结果、各成员国在调查过程中提供的反馈信息、以及在国家访问和咨商、公众咨询进程、以及对 WIPO 员工的访谈过程中收集到的信息提出的。

所提供的建议旨在鞭策 WIPO 秘书处、成员国和利益相关方内部和它们之间进行反思和讨论。建议分为三个主要部分：(i) 与审查职责范围所指的每个核心主题相关的建议；(ii) 为本报告所分析的 WIPO 合作促进发展活动的六大支柱逐一提出的建议；及(iii) 专门针对受惠国提出的建议。请注意，针对六大支柱逐一提出的每项建议也包括与审查职责范围所指主题相关的建议。

许多提出的建议要求对那些影响 WIPO 合作促进发展活动的导向、影响和成果的内部管理和规划流程进行改进，不要求任何额外资源。有些建议涉及节约成本的机会，并能显著减轻在未实施这些建议的情况下可能发生的资源浪费问题。也有一些建议在实施过程中需要重新分配资源。

#### 5. 部分按主题提出的建议

该部分的建议包括审查职责范围所覆盖的五个关键主题：(i) 相关性和导向；(ii) 影响；(iii) 管理；(iv) 成本效益；(v) 内部和外部协调。

##### 相关性和导向

##### *发展议程各项原则、指导方针和最佳做法的整合*

发展议程明确规定了应当为 WIPO 的合作促进发展活动提供指导的各项原则，即：它应该以发展为导向、以需求为驱动、灵活且适应不同的利益、社会经济现实和成员国发展水平(见发展议程建议集 A)。现在的挑战是要确保在在规划层面上整合发展议程优先事项和原则方面所取得的进步被转化为执行层面的更好结果。

##### *改进各项活动的发展导向*

WIPO 的合作促进发展活动应当遵循更广泛的合作促进发展领域所普遍接受的原则、指导方针和最佳做法(如经合组织的巴黎原则)。参与合作促进发展活动的所有 WIPO 工作人员和顾问，都应该了解并遵循这些原则和最佳做法。他们也应在更广泛的发展援助领域中参加针对关键进展的持续培训。

WIPO 秘书处应基于发展议程的原则制订“发展指导方针”，从而在实体上以及在程序上具体详细规定如何规划和实施更加以发展为导向的援助。这些发展问题指导方针应辅以一部特定的手册，为每个主要议题以及知识产权相关合作的执行方式提供详细的最佳做法和适当内容。从事 WIPO 合作促进发展活动的所有计划以及利益相关方，包括顾问，都应当使用该发展指导方针，同时还应为个人供应商和专家制定“道德守则”，无论他们是 WIPO 雇员，还是咨询人员、或无偿发言人/专家(在有关“管理”的报告第五部分中讨论)。



WIPO 计划和预算中提出的预期成果需要进一步细化、明确，以清楚地表明整个 WIPO 的各项计划、项目和活动已经整合了发展导向的不同组成部分(例如，本报告图表 2.2 所述的内容)。

在中期战略计划中，WIPO 秘书处及其成员国应完善和调整组织的战略目标、成果和成果指标，以反映发展导向的全面概念。特别是应更好地反映此次审查职责范围中所指出的 WIPO 合作促进发展活动的两个核心目标(即，减少知识差距和增加发展中国家参与知识产权制度带来的好处——以及降低成本)。服务于这两个目标的计划和活动的重要性应该在 WIPO 的组织层次和预算内、以及在国家和地区两级开展的活动中更清楚明显。可以成立一个工作小组，拟订一份战略文件，以推进在这两个领域的进展。

### *改进所开展活动的优先次序和平衡*

WIPO 秘书处及其成员国需要为其合作促进发展活动制定更加明确的目标和优先级、活动优先级的设置程序、以及什么样的活动属于这些优先事项的确定标准。按计划、预期结果和国家来排定活动优先级的内部程序，以及在计划和预算过程中分配经常性资金的内部程序应更加透明。需要更加重视在 WIPO 的各项计划中整合和简化发展目标和 *优先事项*，办法是自上而下通过计划和预算程序，以及自下而上通过确保全组织的计划、合作促进发展活动和优先事项与国家需求和优先事项沟通顺畅并与其调整一致。

在需要被整合的合作促进发展活动的优先排序和规划方面，有六个潜在的来源。首先，国家需求评估和规划程序应当在互动的基础上带来一个“自下而上”的视角，包括计划和预算过程的优先级设置。第二，规划和预算过程中应更侧重于确定核心优先事项并将它们整合入计划。第三，WIPO 发展议程有关 WIPO 在知识产权与发展中作用的观点应被包括进来。第四，改进评价过程(见下文)的成果应该为优先事项提供经验教训，且成功的活动应当反映在未来的规划中。第五，WIPO CDIP 可以在确定和提出项目和活动的过程中发挥的作用。例如，CDIP 可以建立一个发展问题“专家小组”，向秘书处和成员国提出旨在促进更加平衡的知识产权制度以及基于国家、以需求为导向的补充性建议方面的跨国家倡议。

### *整合所有合作促进发展活动的预算和规划*

上述优先顺序设置的一个关键前提是所有发展活动和资源都要纳入到 WIPO 经常计划和预算过程中。信托基金(FIT)所支持的活动及其相关资源应当被反映在 WIPO 的经常预算、规划和报告过程中。信托基金支持的活动也应被纳入国家规划的过程中。WIPO 应当通过指导方针，确保信托基金所支持的活动与 WIPO 的计划和预算流程及注重成果的管理框架中所强调的发展目标、优先事项及预期结果保持一致。需要确保成员国对信托基金工作规划的内容及其评价有更多监督。应当考虑建立针对特定主题的多方捐助基金，而不是针对每个捐助者单独建立一支基金。

优先次序设置过程要求更多地反映 WIPO 在捐助者团体和知识产权相关发展援助提供者之间的比较优势、组织的战略作用及最利于被其应用的方式。要考虑的问题包括：相对于协调多方捐助者间的活动或应成员国的要求担当获取新资源的中介者来说，WIPO 应当将多少重点放在国家层面活动的实施上？WIPO 应在何种程度上充当一个培训机构的角色，它的优先重点在哪里？组织可以或者应当在何

种程度上建立其内部的专业知识并使其多样化，以解决它所面临的不断扩大的需求范围？在怎样的程度上，其工作应当外包给顾问或通过机构合作伙伴关系来实施？

#### *改善合作促进发展的需求管理、伙伴关系和宣传活动*

合作促进发展活动应视为 WIPO 秘书处和受益成员国之间的一种 *伙伴关系*。各国政府在他们与 WIPO 之间合作促进发展活动的联络点问题上需要明确界定并向 WIPO 传达自己的倾向。这越来越重要，因为随着 WIPO 合作促进发展活动范围不断扩大，国家层面的受益者将进一步增多和多样化。对于一些活动，可能在国家层面沟通渠道的运用和联络点上需要更大灵活性。这将提高各国政府进行协调的必要性，以确保 WIPO 在一国的全部活动的整体协调和影响。驻日内瓦使团在国家需求和优先事项的沟通过程中、以及在与 WIPO 针对援助具体事项的联络过程中的作用，需要由各国进行更仔细的界定。目前的挑战是将在首都的政府部门和利益相关方所产生的国家需求本地知识，与外交部门和驻日内瓦使团具有比较优势的政治专长、战略视野和国际组织方面的经验联系起来。

WIPO 秘书处需要在其所提供的合作促进发展活动的完整范围内完善对成员国的外联和指导。应当提供一份合作促进发展活动的“菜单”或目录，帮助各国辨别可以列入自己国家规划的各种活动。该指南应详细说明 WIPO 能够提供什么样的合作促进发展活动(例如，按地区和项目)、请求援助的程序、接收所请求援助的用时、可能的合作模式(例如，一次性或多年度项目、将若干活动组合起来的总体合作协议、国家规划等)、以及在 WIPO 内部的合适联络点。指导方针应当就以下问题提供指导：是否可在地区、国家、区域或城市层面提供援助，国家一级哪些利益相关方可以提出援助请求，通过怎样的渠道提出请求；各项活动中与其他提供者、捐助者或专家打交道的程序。此外，该指南应当建立监控和评估国家层面活动的流程，列出关于国家准备情况的考虑，例如吸收能力、风险以及所需的配套资源等。最后，该指南应当给出可供成员国用来指导 WIPO 合作促进发展活动整体规划和优先次序的程序。指南应当每年审查更新一次，并放在 WIPO 网站的显著位置。

“需求驱动”这一术语的含义需要澄清。强调需求驱动的合作促进发展活动，并不意味着 WIPO 秘书处在面对未经需求评估情况下提出的援助请求、与国家发展需求或与 WIPO 发展议程不相符的援助请求、或者不符合成本效益或不可持续的援助请求时保持被动。WIPO 的合作促进发展必须是在国家发展需求与战略、以及 WIPO 推进发展议程的义务的背景下，在对话的基础上开展的。WIPO 合作促进发展活动的重点不应当是“响应请求”，而应当是促进与成员国以及成员国之间，根据国家发展水平、准备程度、吸收能力和风险，以及对 WIPO 资源的竞争性需求和 WIPO 推进 WIPO 发展议程的义务，就需求和优先重点以及各种援助的适当性开展对话。员工应当向有关国家当局坦率地表明障碍和风险，使预期成果和效果做到现实。应当付出更大的努力以确定选项和讨论替代方案；当这类活动超出了 WIPO 所应当承担的范围内时，秘书处应当帮助各国确定替代的提供者。

WIPO 成员国和秘书处应考虑 WIPO 所提供的合作促进发展活动是否需要修改、增加或补充，以满足特定类别国家(除了已使用的最不发达国家类别以外)的需求。分组时可以考虑承认一些方面存在的共性，例如：小型知识产权局相对于大型知识产权局，具备检索和审查能力的国家与不具备检索和审查能力的国家(对于工业产权)，以及大型新兴国家相对于中等收入发展中国家等。这些分组可以帮助组织从一些问题中总结各国经验，并制定符合这些特殊性的适当活动方式。此外，WIPO 几个较大的新兴发展中国家成员国可能不再是当前定义的合作促进发展活动的显著 *索取者*，但它们在不断变化的全球知识产权环境中可能有战略性需求和利益，WIPO 对此应当给予回应。

应当更加优先重视促进南南合作的合作促进发展活动。例如，发展中国家之间的经验和专长共享可以得到加强，作为一种交付发展导向更强的高效率活动的途径。

### *促进国家所有权*

WIPO 应加强努力，对其合作促进发展活动进行更好的调整，使其适应国家发展目标和环境。以发展为导向的方法必须持续地整合并承认国家社会经济背景的重要性、国家发展目标和优先事项、更广泛的监管和体制环境。

WIPO 秘书处应当，最好是在已经获知了借助有关政府部门和利益相关方的意见所制定的国家知识产权和发展政策和战略的情况下，协助各国进行并更新知识产权相关合作促进发展活动的需求评估。需求评估应被用来改善国家层面与清楚的预期成果、目标和绩效指标有联系的合作促进发展活动的规划。WIPO 秘书处和各成员国应了解其他提供者开发和使用这种评估工具包进行这种评估的现有工作并与他们进行协调和补充。<sup>10</sup>

WIPO 应持续完善然后部署一个灵活的模板，用于为其援助的多年度国家计划做准备。模板应与国家知识产权政策和战略、需求评估工具结合使用，以便将 WIPO 援助置于优先位置。国家计划应当是与成员国进行对话以及所有 WIPO 员工在特定国家的规划活动的核心点，以提高资源的协调、优先配置和有效使用。国家规划应与发展议程建议、WIPO 的战略目标、注重成果的管理框架以及组织的财务和人力资源相匹配。该规划应包括对其他捐赠者和行动者活动的描绘，并明确 WIPO 干预的适当定位。WIPO 还应鼓励和协助成员国将用于寻求和管理所获得援助的战略落实到位，并协助它们识别其他援助来源，帮助它们获取这些援助。

WIPO 秘书处和受益者必须针对准备程度、挑战和风险进行更有意义的对话。WIPO 秘书处应作出更大的前期努力以便使各国了解，从需求评估阶段到国家规划的设计和和实施阶段，合作促进发展活动都会对国家资源——体制、人力和财力资源——提出要求。秘书处应在对受益国现有内部资源进行评估的基础上，对提出的活动进行整理、调整或推迟。国家规划过程应当成为对资源限制和优先级设置需求建立相互理解的工具。

WIPO 秘书处和各成员国应当制定旨在促进区域层面对其合作促进发展活动进行监督的流程。WIPO 还应对其为地区知识产权局提供的发展活动进行检讨，包括就如何改进这些局的发展导向以及如何加强它们所必需的国家专门知识的问题向成员国进行咨询，以便为这类地区性知识产权安排提供监督。

### *拓宽利益相关方参与，确保视角平衡，提高透明度*

WIPO 应支持各国努力建立国家发展和知识产权委员会，该委员会涉及主管受知识产权改革影响领域(如卫生、教育、文化、农业和工业机构)公共政策的所有相关政府机构和非政府利益相关方(如，活跃在知识产权、投资、创新、卫生、教育、发展、科学和技术领域的民间社会团体、产业界和学术界分析者)。这应包括对公众咨询、国家规划的制定、以及知识产权相关的发展援助设计和实施提供支持。

---

<sup>10</sup> 见 ICTSD/Saana Consulting 需求评估工具包(2007)以及 WTO 为最不发达国家所做的需求评估。

为了确保在所提供的援助中保持平衡，免受更强大的或资源更多的利益相关方的不当影响，WIPO 应更加系统地对参与提供援助的利益相关方和专家(如顾问、演讲者和培训者)的多样性进行监测。作为其定期报告责任的一部分，每个 WIPO 项目都应当根据行动者的类别(例如，非政府组织、发达国家/发展中国家的政府机构、科研院所、行业协会或公司)对在其活动中、尤其是其合作促进发展活动中所使用的合作方和供应商进行详细罗列。

WIPO 秘书处不仅要更全面地报告其合作促进发展活动的内容和结果，更好的发展导向还要求秘书处具有更强有力的制度文化，有利于与外部利益相关者和研究者进行合作并从他们身上学习经验，同时也要求在媒体关系上持更开放的态度，不仅承认吸引外界对 WIPO 的成功予以注意的重要性，而且还承认就 WIPO 在合作促进发展领域面临的挑战以及就知识产权的实质辩论进行对话的重要性。

#### *改善研究的发展导向和可用性以及合作促进发展活动的证据基础*

需要更加重视确保 WIPO 进行的各项研究的发展导向、内部和外部同行评议、质量、沟通战略及其可用性。

(另见本报告关于“影响”的第三部分中关于知识产权与发展数据收集的建议。)

## 影 响

#### *强化衡量影响的工具和流程*

WIPO 需要制定和部署工具和流程，以更好地衡量合作促进发展活动在国家、部门和机构层次的影响。WIPO 新的经济分析与统计科应当领导制定一套严格的方法文件，对此方面其他领域的发展援助实践进行比较研究。应当建立一个由 WIPO 工作人员和外部专家组成专家小组，在互动的基础上，针对衡量影响的工具以及组织的成果管理工具进行更广泛的审查(参见下文有关“管理”的建议)。

需要采取分别措施对不同种类援助活动的影响进行辨别：立法咨询和援助；办公现代化；机构能力建设；提高公众意识；培训等。例如，如果根据“成果链”的不同阶段，将确定影响和指标的努力分解为：1) 受益者的技术能力是否得到立即改善；2) 受益者是否有能力运用其得到加强的能力；3) 在机构效率或导向上的最终产出和影响，则 WIPO 的合作促进发展活动对机构能力建设的影响将更容易评估。

#### *加强旨在促进活动影响方面的机构学习、跟踪和问责的过程*

WIPO 秘书处需要开发工具和流程，提高针对发展活动的机构学习、监测、跟踪、机构记忆和工作人员问责制。这些可能包括：1) 用于提高 WIPO 各部门和计划之间横向沟通以产生想法和分享经验的工具和流程；2) 用于以组织全体员工可获取的格式，按照主题、国家和预期成果对活动信息进行系统性电子化采集的工具和流程。对于每一个主题，应该有问题或活动的一般概述、过去的经验、制约、限制和对结果的评估<sup>11</sup>。还需要让员工保持对其特定领域最新发展情况的了解，并从 WIPO 内部或外部有

<sup>11</sup> 见 WIPO (2009) “加强合作促进发展：讨论要点”，内部讨论文件，10 月。

效援助中吸收最新的经验和教训方法，即便这些进展、经验和教训是针对不同的课题、发生在不同地区的<sup>12</sup>。

*支持就有关知识产权与发展的交叉内容进行数据收集、分析和总结经验教训*

WIPO 应当支持在组织内部或外部建立有关各种知识产权制度、规则、政策与实践及其在不同层次不同区域的发展影响之间关系的知识和技能。这将形成一个了解 WIPO 合作促进发展活动对特定发展成果所作贡献程度的重要依据。

WIPO 应支持在国家层面收集有助于对知识产权制度对国家发展目标的影响进行评估的数据。这些数据也可以用来帮助对 WIPO 合作促进发展活动的基准和效绩指标进行定义和监测。

[附件和文件完]

---

<sup>12</sup> 同上。