

国家知识产权战略实施之法治 环境完善绩效评价研究

詹映¹, 余力焯²

(1. 中南财经政法大学 知识产权研究中心, 湖北 武汉 430073; 2. 广州华进联合专利商标代理有限公司, 广东 广州 510095)

摘要:在国家知识产权战略由战略制定转入战略实施之际, 加强战略实施的绩效评价研究, 对于推进我国国家知识产权战略具有重大现实意义。围绕《国家知识产权战略纲要》所确立的“知识产权法治环境进一步完善”这一核心战略目标, 以及“完善知识产权制度”、“加强知识产权保护”两大战略重点, 探讨了我国知识产权战略实施中完善知识产权立法(完善制度)和知识产权执法(加强保护)实施绩效的评价方法及其指标体系。

关键词: 国家知识产权战略; 法治环境; 绩效评价; 战略实施

DOI: 10.3969/j.issn.1001-7348.2011.02.027

中图分类号: G306.3

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2011)02-0123-05

0 引言

2008年6月5日,《国家知识产权战略纲要》正式颁布,标志着我国知识产权战略步入战略实施阶段。为了检视战略制定和执行的效果以及因应外部环境变化的能力,需要在战略启动之后就开始对战略实施的绩效不断进行评估,进而实现对战略的控制和持续改进。因此,研究和部署国家知识产权战略的绩效评价工作,是推进我国国家知识产权战略顺利实施的重要环节。

对于国家知识产权战略实施绩效的评价,一种可行的思路是将战略目标进行分解,分别对其实施绩效进行评价,然后再作总体评估。根据《国家知识产权战略纲要》(以下简称《纲要》)，“知识产权法治环境进一步完善”被列为我国知识产权战略的核心战略目标之一,与之相关的“完善知识产权制度”、“加强知识产权保护”也同被列入五大战略重点。有鉴于此,本文着重关注国家知识产权战略实施中完善法治环境的绩效评价问题,探讨我国知识产权战略实施中知识产权立法(完善制度)和知识产权执法(加强保护)实施绩效的评价方法及其指标体系。对难以定量分析的法律制度及其执行效果进行评价,较之于评价易于量化的知识产权产出状况而言更富挑战性,本文不揣浅陋,意在抛

砖引玉,以期为国家知识产权战略的实施助力,同时也为探讨我国的知识产权合理保护水平提供参考。

1 国内外相关研究述评

2004年5月,日本经济产业省根据日本《知识产权战略大纲》(2002年7月)和《知识产权的创造、保护及有效利用的推进计划》(2003年7月),发布了《知识产权战略评价指标》^[1]。该评价指标体系包括宏观层次、微观层次(实为行业层次)和企业层次3类指标,其宏观指标主要涉及研究开发投入、知识产权产出(主要考查专利)和经济产出,但没有设立与知识产权法律制度相关的指标。

世界两大国际竞争力报告——瑞士洛桑国际管理与发展研究院(IMD)的《世界竞争力年鉴》(即《洛桑年鉴》)和世界经济论坛(WEF)的《全球竞争力报告》都将知识产权保护纳入其评价指标体系。《世界竞争力年鉴》2009年版的评价指标中,在一级指标“基础设施”下,除了设立专利产出等硬指标外,还将知识产权保护作为一项调查性指标,采用问卷调查方式对各国的知识产权保护状况按1~10区间进行主观评分^[2]。《全球竞争力报告》与之类似,也是将各国知识产权保护状况作为一项定性评价指标,通过企业领导人观点调查(Executive Opinion Survey),按照1~7档打分评价^[3]。

收稿日期: 2010-05-05

基金项目: 国家社科基金重大招标项目(07&·ZD006);教育部人文社会科学研究青年基金项目(09YJC820120);司法部国家法治与法理学理论基金项目(09SFB3024)

作者简介: 詹映(1971—),男,湖北浠水人,博士,中南财经政法大学知识产权研究中心博士后,研究方向为知识产权管理与知识产权法;余力焯(1983—),女,湖南湘潭人,广州华进联合专利商标代理有限公司研究部研究人员,研究方向为知识产权法。

以上两种评价指标体系都没有给出对于知识产权保护的评分标准,完全依赖于企业领导人个人的主观感受。虽然这种评估方法成功回避了制度评价难以量化的困难,但不能不说过于简单且主观性过强。

国际上采用多项定量指标评价一国知识产权保护水平的方法主要包括 Ginarte-Park 方法^[4]、Rapp-Rozek 方法^[5]、Mansfield 方法^[6]等,其中尤以 Ginarte-Park 方法应用最广。Ginarte-Park 方法主要以专利保护水平为测度对象,包含五大类指标:专利保护覆盖范围、有关国际条约的加入情况、对专利权丧失情形的规定、执法措施、保护期限。该方法没有设置主观指标,而是完全以各国专利保护的立法情况作为硬指标,客观性较强。其缺陷在于,它仅考虑了各国专利权的保护状况,而没有考虑著作权及其它知识产权的保护情况。而且,它只是测度了各国专利权保护的立法水平,而没有考虑法律的执行效果,这会给法律执行力度欠佳的国家带来明显的误差。

国内学者中,陈昌柏^[7]认为我国知识产权战略评价指标的设定,应参考《洛桑年鉴》和日本的《知识产权战略评价指标》,并应重点注意不仅要考察国家科研投入,还应将企业研发投入也作为评价指标,应把提高国际竞争力作为战略重要目标,把专利质量也作为评价指标等5个方面,但他没有对知识产权立法和执法情况的评价提出看法。郭民生^[8]运用综合评价方法,设计了一套“知识产权战略实施的综合评价指数”,对我国国家知识产权战略实施的绩效评价进行了探索。该指数包含知识产权制度建设、知识产权规则运用、知识产权资源创造、知识产权资源运营和市场主体状况等6个一级指标。在制度建设一级指标下,包括法律法规及其司法保护、管理体系及行政保护、公共政策及其投入、知识产权文化建设4项二级指标和65项三级指标,其指标权重采用层次分析法确定。该评价体系内容全面,覆盖面广,且采用的评价方法比较科学。但本文认为,在其指标体系中,难以把握的主观性指标似乎过多,如作为三级指标的我国知识产权制度的“调整适应度”、“知识产权行政执法协调机制”、“知识产权战略及其协调”、“相关知识产权政策投入情况”等都过于模糊,评估的可操作性不强。此外,该综合评价指数的设计似乎脱离了《国家知识产权战略纲要》的内容而自成体系。孟奇勋、黎运智^[9]针对我国知识产权战略实施的软环境提出了一套评价指标体系,该体系将每年新增法律、法规和每年新增的知识产权政策数量作为评价知识产权法律和政策的主要指标。

在知识产权战略绩效评价实践方面,深圳市于2007年4月发布了《深圳市知识产权指标体系》,其中对于知识产权保护力度设置了3项指标:知识产权司法案件年结案率、知识产权行政执法案件年结案率和知识产权执行案件的年执行率。2008年2月,上海市知识产权联席会议办公室组织对《上海知识产权战略

纲要(2004—2010)》实施情况进行了中期评估。该项评估体系分为战略目标、任务措施和综合绩效三大部分,包括21项量化指标和12项定性指标。在评价指标的设置上紧扣《上海知识产权战略纲要》是此次上海知识产权战略绩效评估的最大特色。但是,在知识产权法律制度方面,由于它是地方战略评估,因此仅对地方法规层次进行了评估,没有设置针对国家层面知识产权法律制度的指标。

综上所述,国内外关于知识产权法治环境评价的研究和实践已有不少,无论是其成功经验,还是各种不足,都可为本文提供借鉴。

2 评价思路与方法

2.1 评价的总体思路

绩效评价的逻辑起点是首先要明确评价的定位。本文认为,国家知识产权战略本质上属于国家公共政策的范畴,因此评价国家知识产权战略的实施绩效应遵循公共政策绩效评价的基本原理和方法,对于国家知识产权战略实施中完善法治环境部分的评价更是如此。一般而言,公共政策的绩效评价方法主要包括:前后对比法、对象评定法、专家判断法、自评法。前后对比法是将公共政策实施前与实施后的效果进行比较,这是最基本也是最客观的政策评价方法。对象评定法是由公共政策对象通过亲身感受和了解,对公共政策及其效果予以评定的方法。专家判断法是由相关领域的专家对公共政策的实施效果进行主观评判。自评法是由公共政策主体自行对公共政策的影响和实现预期目标的进展情况评价。为了增强评价的客观性,本文认为评价法治环境的完善绩效宜以前后对比法为主要评价方法,并尽可能采用定量指标。同时,鉴于法律制度模糊性和评测的专业性均较强,可适当采用专家判断法作为补充。

此外,我们必须明确,对国家知识产权战略实施中法治环境的绩效评价,是对《国家知识产权战略纲要》所提出的相关战略目标的达成情况和战略措施的执行情况进行评价。因此在评价时应区别于一般的知识产权政策评价,而必须紧紧围绕《纲要》,在这一点上,上海知识产权战略评估的经验无疑值得借鉴。因此,评价国家知识产权战略实施法治环境的完善绩效,就应当以《纲要》中所提出的完善知识产权法制环境的战略目标,包括知识产权制度完善和加强知识产权保护两方面的战略目标以及其所提出的相关战略重点、战略任务和战略措施为标杆,以上述战略目标的达成程度和战略措施的执行效果为评价内容,设置评价指标,并进行权重赋值,最后形成一套合理、有效的评价指标体系。因此,本项绩效评价的技术路线可以概括为:“纲要目标与措施—实施完成情况对比—绩效评价与分析”。

2.2 评价指标的设置和无量纲化处理

根据前述评价的总体思路,评价指标可从《纲要》中与完善法治环境相关的战略目标、战略重点、战略任务和措施中寻找。相关指标可根据内容的不同分为两大部分:一是涉及知识产权法律制度完善(知识产权立法)的部分;二是涉及加强知识产权保护(知识产权执法)的部分。一般而言,绩效评价最好采用可量化的硬指标,少用定性分析的软指标,以减少主观评判的误差和不确定性。但对于本项评价工作,由于评价对象是法律制度及其执行效果,量化的难度极大。因此,我们只能是尽可能地采用量化指标,同时不得不设置相当数量的定性指标。对《纲要》的相关内容进行研究,我们不难发现其所提出的一些战略目标和任务措施非常原则化和口号化,并无可量化或具体化的内容。对此,我们采取两种方法处理:一是我们自行设计可量化或可操作的硬性指标,二是设置为供主观评判的软指标。

由此,本项绩效评价的指标体系设置有定量和定性两类指标,其中定量指标8项,来源于《纲要》规定和

自行设定两种途径,测评数据主要取自各种相关统计资料;定性指标13项,根据《纲要》设立,评价时主要通过发放调查问卷的形式,由评价人主观评分确定。

为了保证指标评价的一致性,需要对各项指标进行无量纲化处理。本项评价中,我们将各项指标的评分范围都设为0~1,评估时对于定性指标可根据指标完成情况在0~1之间评分,对于计量单位不同的定量指标,则采用0~1标准化法进行无量纲化处理。

2.3 指标权重的确定

由于不同指标的重要程度不同,在设定了评价指标之后,还需要对各项指标的权重进行赋值。鉴于法律制度的模糊性和评测的专业性较强,我们最终考虑采用专家打分法对各项指标的权重进行赋值。我们向10位知识产权资深专家发放了问卷,请他们对初步设置的指标的重要程度进行评分,得到各项指标的权重,在去除一些权重得分过低的指标后,最终得到修正后的各项指标及其权重,详见表1。

表1 国家知识产权战略实施的法治环境绩效评价指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 权重 | 指标说明 |
|----------------|-----------------------|-------|---|
| 知识产权立法(总权重0.5) | 1、专利法的修订 | 0.075 | |
| | 2、商标法的修订 | 0.075 | |
| | 3、著作权法的修订 | 0.075 | |
| | 4、遗传资源保护立法 | 0.025 | |
| | 5、传统知识保护立法 | 0.025 | |
| | 6、民间文艺保护立法 | 0.025 | |
| | 7、知识产权法与反不正当竞争法的立法协调 | 0.025 | |
| | 8、知识产权法与反垄断法的立法协调 | 0.05 | |
| | 9、与技术标准相关知识产权法规的制定与完善 | 0.025 | |
| | 10、植物新品种制度的完善 | 0.025 | |
| | 11、地理标志制度的完善 | 0.025 | |
| | 12、知识产权立法机制的完善 | 0.05 | |
| 知识产权执法(总权重0.5) | 1、知识产权司法保护投入占财政支出比重 | 0.05 | 当年知识产权司法保护投入金额/当年财政支出总额 |
| | 2、知识产权行政执法投入占财政支出比重 | 0.05 | 当年知识产权行政保护投入金额/当年财政支出总额 |
| | 3、每百万人口知识产权司法人员数 | 0.05 | 当年在编知识产权司法人员/人口数(以百万为单位) |
| | 4、每百万人口知识产权行政执法人员数 | 0.05 | 当年在编知识产权行政执法人员/人口数(以百万为单位) |
| | 5、计算机软件盗版率 | 0.05 | 参考商业软件联盟(BSA)算法和互联网实验室算法 |
| | 6、知识产权审判体制的完善 | 0.075 | |
| | 7、知识产权司法案件年结案率 | 0.05 | 当年审结的知识产权案件数/当年受理的知识产权案件数 |
| | 8、知识产权行政机关案件年结案率 | 0.05 | 当年受理并审结的知识产权行政案件数/当年受理的知识产权行政案件数 |
| | 9、知识产权执行案件的年执行率 | 0.075 | 当年执结的案件数/(当年知识产权司法执行案件数+知识产权行政执法案件中申请强制执行案件数) |

3 评价指标及其解释

根据我国《国家知识产权战略纲要》中完善法治环境的战略目标、任务和战略措施,我们设立两项一级指标,分别是“知识产权立法”和“知识产权执法”。在“知识产权执法”之下,设立12项二级指标。由于法律的完善情况很难量化,因而这12项指标均为定性指标。在“知识产权执法”指标下,设立9项二级指标。为

了提高评价的客观性,其中8项指标设计为定量指标,1项为定性指标。

3.1 知识产权立法评价指标

3.1.1 专利法的修订

指标解释:专利法的修订与否及修订效果直接反映了专利法的制度完善工作绩效。修订对象包括《专利法》及相关细则、条例、审查指南、办法等。按照《纲要》要求,其中修订的重点包括:职务发明制度的完善、

专利审查程序的完善、专利强制许可制度的完善等。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.2 商标法的修订

指标解释:商标法的修订与否及修订效果直接反映了商标法的制度完善工作绩效。修订对象包括《商标法》及相关条例、规定、司法解释等。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.3 著作权法的修订

指标解释:著作权法的修订与否及修订效果直接反映了著作权法的制度完善工作绩效。修订对象包括《著作权法》及相关条例、规定、办法和司法解释等。根据《纲要》要求,修订重点包括:与网络相关的版权制度的完善、版权质押制度的完善。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.4 遗传资源保护立法

指标解释:该指标反映了知识产权立法在我国知识产权优势领域是否得到改善。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.5 传统知识保护立法

指标解释:该指标反映了知识产权立法在我国知识产权优势领域是否得到改善。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.6 民间文艺保护立法

指标解释:该指标反映了知识产权立法在我国知识产权优势领域是否得到改善。其中重点是我国《民间文艺保护条例》的制定。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.7 知识产权法与反不正当竞争法的立法协调

指标解释:该指标反映了知识产权法规与相关法规的衔接与协调情况。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.8 知识产权法与反垄断法的立法协调

指标解释:该指标反映了知识产权法规与相关法规的衔接与协调情况。重点包括规制知识产权滥用的反垄断审查指南、司法解释的制定和完善。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.9 技术标准相关法规的制定与完善

指标解释:该指标反映了知识产权立法对技术发展变革的及时回应情况。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.10 植物新品种制度的完善

指标解释:该指标直接反映植物新品种保护制度完善的工作绩效。根据《纲要》要求,重点包括植物新品种测试指南的制定。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.11 地理标志制度的完善

指标解释:该指标直接反映我国地理标志保护制度完善的工作绩效。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.1.12 知识产权立法机制的完善

指标解释:该指标反映我国知识产权立法效率和质量提高情况,重点包括立法质量、立法进程、立法前瞻性、立法透明度等。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.2 知识产权执法评价指标

3.2.1 知识产权司法保护投入占财政支出比重

指标解释:该指标反映知识产权司法保护体系建设的资金投入力度。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年知识产权司法保护投入金额/当年财政支出总额。

3.2.2 知识产权行政执法投入占财政支出比重

指标解释:该指标反映知识产权行政保护体系建设的资金投入力度。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年知识产权行政保护投入金额/当年财政支出总额。

3.2.3 每百万人口知识产权司法人员数

指标解释:该指标反映了知识产权司法保护体系建设中的人力投入状况。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年在编知识产权司法人员/人口数(以百万为单位)。

3.2.4 每百万人口知识产权行政执法人员数

指标解释:该指标反映了知识产权行政保护体系建设中的人力投入状况。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年在编知识产权行政执法人员/人口数(以百万为单位)。

3.2.5 计算机软件盗版率

指标解释:该指标是国际通用的反映一国知识产权保护水平的重要指标。《纲要》提出要“加大盗版行为处罚力度,遏制盗版现象”。

评价方式:定量评价,计算方法可参考商业软件联盟(BSA)算法和互联网实验室算法,前者偏高,后者偏低,可取二者之长,设定新的算法。

3.2.6 知识产权审判体制的完善

指标解释:该指标反映知识产权司法保护的效率,根据《纲要》要求,重点包括案件的集中受理以及民事、行政和刑事知识产权案件三审合一的进展等。

评价方式:定性评价,向专家发放调查问卷评分。

3.2.7 知识产权司法案件年结案率

指标解释:该指标反映知识产权司法案件是否得到及时处理。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年审结的知识产权司法案件数/当年受理的知识产权司法案件数。

3.2.8 知识产权行政案件年结案率

指标解释:该指标反映知识产权行政执法案件是否得到及时处理。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年受理并审结的知识产权行政案件数/当年受理的知识产权行政

案件数。

3.2.9 知识产权执行案件的年执行率

指标解释:该指标反映知识产权执行案件是否得到及时、有效地执行。

评价方式:定量评价,计算公式为:当年执结的案件数/(当年知识产权司法应执行案件数+知识产权行政执法案件中申请强制执行案件数)。

4 结语

建设良好的知识产权法治环境是国家知识产权战略的核心。完善知识产权法律制度、加强知识产权保护作为我国国家知识产权战略的重点,也自然成为国家知识产权战略绩效评价必不可少的内容。可是,与知识产权的产出绩效相对易于测评不同,知识产权法治环境的绩效评价却由于量化困难,难度更大。本文对此所作的探索工作无疑还十分粗浅,这从本文对于制度完善的评价指标全部为定性指标就可见一斑。而且,对于法律制度的评价,最理想的方式应是基于实施效果而非基于实施过程,但是由于法律制度的复杂性以及其它多种因素的关联影响,使得本文的评价方法不得不涉及很多过程因素,这都为将来的进一步研究留下了空间。

参考文献:

[1] 日本经济产业省. 知识产权战略评价指标[EB/OL]. ht-

tp://www.meti.go.jp/policy/economic_industrial/committee/downloadfiles/g40528a30j.pdf,2009-10-1.

- [2] 瑞士洛桑国际管理与发展研究院(IMD). 2009年度世界竞争力年鉴[EB/OL]. http://www.imd.ch/research/centers/wcc/research_methodology.cfm,2009-10-1.
- [3] 世界经济论坛(WEF). 2008-2009年度全球竞争力报告[EB/OL]. http://www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html,2009-10-22.
- [4] GINARTE,JUAN C,WALTER G PARK. Determinants of patent rights: a cross-national study[J]. Research Policy, 1997:283-301.
- [5] RAPP R T, ROZEK R P. Benefits and costs of intellectual property protection in developing countries[J]. Journal of World Trade, 1990(24):75-102.
- [6] MANSFIELD E. Intellectual property protection, foreign direct investment and technology transfer[R]. IFC Discussion Paper 19, The World Bank, 1994.
- [7] 陈昌柏. 借鉴国际经验设置我国知识产权战略评价指标[J]. 中国发展观察, 2007(5):12-13.
- [8] 郭民生. 知识产权战略实施的综合评价指数[J]. 知识产权, 2009(1):27-34.
- [9] 孟奇勋,黎运智. 我国知识产权战略实施软环境评价指标研究[J]. 电子知识产权, 2008(6):25-28.

(责任编辑:查晶晶)

Study on the Evaluation of Legal Environment for the National IPR Strategy

Zhan Ying¹, She Lihan²

(1. Center for IPR Research, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;

2. Advance China I. P. Law Office, Guangzhou 510095, China)

Abstract: This article discusses the performance evaluation of Legal Environment for China's National IPR Strategy. Based on the related strategic objectives and strategic measures, the authors establish an evaluation index system for the performance both of China's IPR legislation and enforcement. The methodology of the evaluation is also provided.

Key Words: National IPR Strategy; Legal Environment for IPRs; Performance Evaluation