

中国专利政策的发展逻辑： 目标定位、实践效果与发展方向^{*}

程文银 李兆辰 陈劲 杨波 刘阳

【内容提要】基于中国地级市层面专利资助政策数据，依次从目标定位、实践效果、发展方向3个维度，对中国专利政策的发展逻辑进行分析。在目标定位方面，经历了推动专利数量增长、促进专利结构优化、支撑专利质量提升3个阶段，每个阶段具有相应的战略、规划、政策。在实践效果方面，中国专利政策在实践中的关注重点，逐步由专利申请转向专利授权，由总体政策转向专项政策，专利发展呈现协同演化的特征，但仍存在一定的区域不平衡。在发展方向方面，中国需要在战略上将知识产权战略与科技创新战略有效衔接，在规划上更多运用体现专利质量的指标，在政策上推行以专利质量为导向的资助政策。在此基础上提出完善中国专利政策的建议。

【关键词】专利政策 专利质量 知识产权 新质生产力

中图分类号：F204 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0670 (2024) 5-0038-07

党的二十大报告强调，加大多元化科技投入，加强知识产权法治保障，形成支持全面创新的基础制度。中国专利政策是促进创新驱动发展的重要因素，其本身的发展逻辑具有重要

研究意义。专利政策是中国实现专利发展奇迹的重要原因。^[1-2]现有文献对于中国专利政策的研究，主要集中在专利资助政策上，^[3-4]在分析推动专利发展的政策时大多关注专利资助政

^{*}基金项目：中国社会科学院研究所实验室综合资助项目“经济大数据与政策评估实验室”（项目编号：2024SYZH004）；中国社会科学院青启计划项目“数字基础设施赋能企业创新的机制与对策研究”（项目编号：2024QJH128）；中国社会科学院学科建设登峰战略资助计划项目“数量经济学优势学科”（项目编号：DF2023YS29）。

策，相对忽视了专利战略、专利规划等方面的政策，^[5] 尚未充分揭示政策的演化规律及其与专利发展的关系。^[6] 本文从目标定位、实践效果、发展方向 3 个维度，对中国专利政策的发展逻辑进行分析，并在此基础上提出完善中国专利政策的建议。

一、目标定位

(一) 推动专利数量增长(1985—2008 年)

1984 年《专利法》的颁布标志着中国专利制度真正意义上的建立。1994 年中国正式加入《专利合作条约》(Patent Cooperation Treaty, PCT)。1992 年《专利法》第一次修订，扩张了专利权的保护范围，对保护对象、方法专利的效力、进口权、专利保护期限等作出了修订。2000 年《专利法》第二次修订，围绕《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPS 协议)的各项原则和规定作了大幅修改，专利审查更加规范，大大提高了对专利权人的保护。为加快促进专利增长，1999 年上海首次试点专利资助政策，到 2007 年专利资助政策基本覆盖全国，专利资助金额也在不断增加。然而，这一阶段专利申请资助政策普及率总体大于授权，国内专利资助政策普及率大于 PCT 国际专利。整体来看，这一阶段仍是一种低水平的、结构不明晰的专利资助政策，仍处于数量增长阶段。

(二) 促进专利结构优化(2008—2015 年)

2008 年 6 月，国务院发布《国家知识产权战略纲要》，首次将知识产权上升到国家战略层面，明确提出“将知识产权指标纳入科技计划实施评价体系和国有企业绩效考核体系”。

2010 年国家“十二五”规划提出到 2015 年每万人口发明专利拥有量增至 3.3 件的预期目标。2010 年 11 月，国家知识产权局发布《全国专利事业发展战略(2011—2020 年)》，对国内专利和 PCT 国际专利的增长提出一系列量化目标，但对质量指标鲜有涉及。这一阶段，专利资助结构开始优化，专利授权资助的政策普及率反超专利申请，国内发明专利和 PCT 国际专利的申请与授权资助政策普及率相对实用新型和外观设计不断上升。整体来看，这一阶段中国已经开始对专利数量增长的结构进行了优化调整，方向更加明确。

(三) 支撑专利质量提升(2015 年至今)

2015 年 1 月，国家知识产权局等 28 个部门联合发布《深入实施国家知识产权战略行动计划(2014—2020)》，提出了维持年限、技术合同交易额、质押融资额、专有权利使用费和特许费出口收入等多个关于知识产权质量的量化目标。2015 年 12 月，国务院发布《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》，明确提出要“实施专利质量提升工程，培育一批核心专利”。2016 年 12 月，国务院发布的《“十三五”国家知识产权保护和运用规划(2016—2020)》提出了更多关于知识产权质量的量化目标，这是知识产权规划首次列入国家重点专项规划。国家“十四五”规划首次提出了高价值专利的 2025 年发展目标。2018 年，国家知识产权局发布《关于开展专利申请相关政策专项督查的通知》，要求各省(区、市)按照“授权在先、部分资助”的原则，严厉打击非正常专利申请。2021 年，中共中央、国务院印发《知

识产权强国建设纲要（2021—2035年）》，提出“以质量和价值为标准，改革完善知识产权考核评价机制”。这一阶段，各地方政府对专利数量增长的资助弱化，对高质量、高价值专利的资助日益突出，专利转化、专利质押融资、专利奖等各类专项资助更是百花齐放。

二、实践效果

（一）数据来源

本文以中国地级市层面的专利政策数据为研究对象，专利政策的数据来源于各地级市政府、科技局、知识产权局、财政局、市场监督管理局等，分别从“专利专项资金使用办法”“专利奖励办法”“专利权质押融资支持办法”“知识产权专项资金使用办法”“专利的科技创新政策”5个方面对1999—2020年中国地级市层面与专利政策相关的文件进行文本分析。经过对政策文本的逐一研读、筛选，剔除虽然包含检索主题词但与专利政策并非实质性相关的政策文件，共整理出1500余份政策文本作为研究样本，文本内容达到200余万字。^①

（二）国家层面的专利政策实践

本文通过计算专利政策普及率，即全国实施各类专利资助政策的地级市所占比例，展现全国专利资助政策的演化。图1(a)(b)分别分析了专利申请资助和专利授权资助的政策普及率，包括发明专利(FM)、实用新型专利(XX)、外观设计专利(WG)以及PCT国际专利(包括国际阶段PCT_i和国家阶段PCT_n)。从图1可以看出，质量相对较低的发明专利、实用新型专利、外观设计专利的申请资助政策在2008年后增速明显放缓并在2010年后开始快速减少，2015年之后普及率低于PCT国际专利申请。实用新型专利和外观设计专利的授权资助政策普及率也在2012年后呈现缓慢下降趋势，分别在2016年和2014年低于PCT国际专利的政策普及率。发明专利的申请资助政策普及率从2010年的峰值41%下降到2020年的11%；但发明专利授权资助政策的普及率则始终保持增长态势，在2020年高达77%。PCT国际阶段专利申请资助政策的普及率在2015年后增速放缓，对PCT国家阶段专利申请资助政策的普及率在

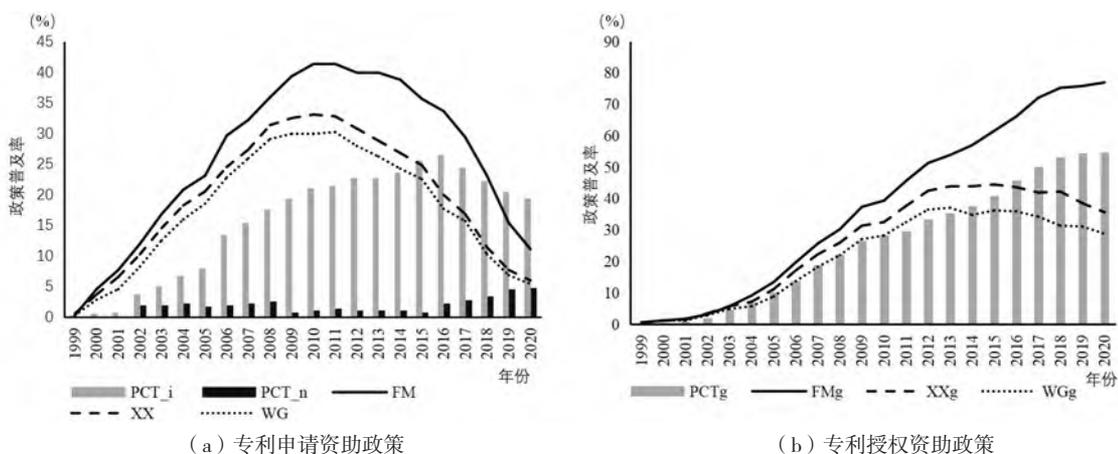


图1 全国专利资助政策演化趋势

数据来源：作者绘制

2015 年之后加速上升，但到 2020 年仍只有 5%，总体水平较低；PCT 授权资助政策的普及率则维持上升趋势。

总体来看，2020 年，全国发明专利、实用新型专利、外观设计专利和 PCT 专利授权资助政策的普及率分别达到 77%、36%、29% 和 55%，基本实现对于发明专利和 PCT 专利的重点资助。2008 年和 2015 年是两个关键时点，专利政策普及率发生明显变化，但截至 2020 年，PCT 国际专利资助仍有较大提升空间。

在质量提升阶段，专项资助政策的重要性愈发凸显，从不同层次对高价值专利进行资助，按照质量从低到高可分为 3 个层级。其中，最高层次的资助内容包括专利转化、专利质押融资、专利奖等，主要体现为转化资助；中间层次的资助内容包括专利授权大户、专利年费等，主要体现为授权资助；最低层次的资助内容包括专利申请大户、首件专利等，主要体现为申请资助。

中国专项资助政策的实践与专利政策目标的演化逻辑一致，在发展过程中层次愈发分明，结构日益优化，对专利质量的重视程度不断提升。从全国专项资助政策的演化趋势（图 2）

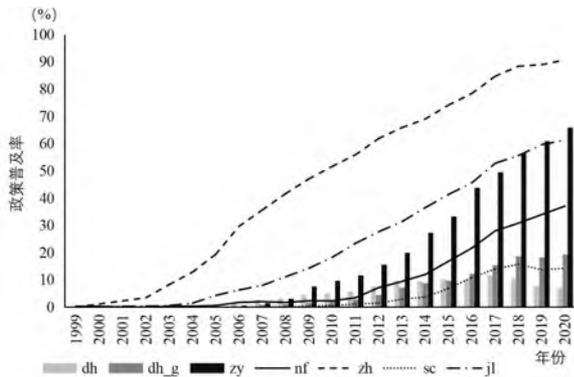


图 2 全国专项资助政策演化趋势

数据来源：作者绘制

可以看出，专利转化资助 (zh) 始终在专项资助中占据最主要地位，普及率持续上升，到 2020 年达到 91%。专利奖资助 (jl) 和专利质押融资资助 (zy) 紧随其后，专利奖资助的普及率持续上升，到 2020 年达到 61%，专利质押融资资助从 2008 年兴起后迅速发展，到 2020 年达到 66%。处于政策普及率第二梯队的是中间层次的资助，即专利年费资助 (nf)、授权大户资助 (dh_g) 和首件专利资助 (sc)，三者均在 2010 年后加速普及。处于普及率第三梯队的是最低层次的资助，即专利申请大户资助 (dh)，其普及率始终维持在 12% 以下的低水平，并在 2013 年后放缓增长并随后逐步下降。

(三) 地区层面的专利政策实践

本文将全部地级市样本按照四大板块进行划分，包含东部、中部、西部和东北地区，分别分析四大板块各类专利的申请和授权资助以及专项资助的政策普及率演化趋势。

通过对各地区演化趋势的分析发现，四大板块的专利政策实践可以划分为 3 个阶段，不同地区进入每个阶段的时间不同，专利政策演化水平与各地区经济社会发展水平大体保持一致。除东北地区外，其他三大板块的专利政策从“数量导向”到“质量导向”的转变均已基本完成。具体而言，东部地区的专利政策演化处于全国领先水平，在每个阶段的进入时间和持续时间都处于领先地位；中部地区与全国平均水平相近；西部地区滞后于全国平均水平，进入第二阶段较晚，但在第二阶段调整较快，稍晚于全国平均水平两年进入第三阶段；东北地区专利政策发展较慢，截至 2020 年尚未进入

表 1 中国专利数量占世界总量比重的年均增速

单位：%

阶段	发明专利		实用新型专利		外观设计专利		PCT 国际专利	
	申请量	授权量	申请量	授权量	申请量	授权量	申请量	公开量
数量增长阶段	0.61	0.52	3.05	3.22	2.37	1.72	0.27	0.24
结构优化阶段	3.32	2.45	3.09	2.84	1.43	3.78	1.43	1.15
质量提升阶段	1.29	0.26	0.84	0.74	0.79	-0.06	2.25	2.13

数据来源：作者整理

第三阶段。

（四）专利发展的特征

本文通过总结中国各类专利占世界比重的演化趋势，对中国专利发展的特征进行分析。总体而言，不同类型专利的授权难度从高到低依次为 PCT 国际专利、发明专利、实用新型专利、外观设计专利，其各自的演化趋势在一定程度上反映了专利质量的变动。^[7] 相比于申请量，授权量更能反映专利质量。^[8]

从中国专利数量占世界总量比重的年均增速（表 1）可以发现，在数量增长阶段，各类专利均持续增长，实用新型专利和外观设计专利的增速明显高于发明专利和 PCT 国际专利。在结构优化阶段，发明专利的增速上升明显，PCT 国际专利的增速也明显上升，实用新型专利和外观设计专利的增速有所下降。在质量提升阶段，PCT 国际专利的增速最高，发明专利、实用新型专利和外观设计专利的增速均有下降。

进入质量提升阶段后，中国专利政策的重点愈发转向高价值专利。“十四五”规划提出到 2025 年每万人口高价值发明专利拥有量达到 12 件。这一规划鲜明体现了国家对于专利技术含量和市场价值的关注，有利于引导中国专利从数量向质量转变。专利密集型产业已经成为中国

重要支柱产业。对第四次全国经济普查结果进行核算可得出，2019 年专利密集型产业增加值同比增长 7%，占国内生产总值比重为 11.6%，专利密集型产业中制造业相关行业规模大，增加值占比达到 72.9%。^②

三、发展方向与政策建议

基于上述分析，中国专利政策的未来发展需要从战略、规划、政策 3 个层面共同发力，推动中国从专利数量转向专利质量，从知识产权大国转向知识产权强国。

（一）战略层面：将知识产权战略与科技创新战略有效衔接

在战略层面，中国需要将知识产权战略与科技创新战略有效衔接，明确专利质量的重要意义。科技创新是发展新质生产力的核心要素和推动国家发展的核心动力，而知识产权则是保护科技创新成果的重要手段。在全球范围内，以专利为代表的知识产权愈发成为科技创新和国家发展的重要载体。《国家知识产权强国建设纲要（2021—2035 年）》的发布，提出了面向 2025 年和 2035 年的战略目标，标志着中国知识产权强国建设迈向新阶段，为中国知识产权发展提供了明确的指导和方向。知识产权的

保护与管理，不再是一个单一、孤立的环节，而是与科技创新、成果转化紧密相连，形成了一条完整的创新链条。从知识产权战略（1.0 版）向知识产权强国战略（2.0 版）转变，将知识产权战略与科技创新战略有效衔接，不仅是经济发展的必然要求，更是推动国家发展和参与国际竞争的重要基础。对此，中国需要通过加强知识产权保护和管理，促进科技创新和成果转化，使专利真正转化为生产力，为国家发展作出贡献，加快实现创新驱动发展。当前，中国应当将突破当前技术“卡脖子”问题作为抓手，加快技术攻关和成果转化，加强科技创新和研发投入，推动产学研用深度融合，在突破发展中探索完善更加适宜的体制机制，为全面建设社会主义现代化强国提供强有力的知识基础和技术支撑。

（二）规划层面：更多运用体现专利质量的指标

首先，中国需要更多运用体现专利质量的指标，在规划考核等方面逐步以专利质量替代专利数量。指标牵引是国家规划落地执行的关键。过于依赖专利数量指标，可能导致创新主体在专利申请和布局时，过于追求数量而忽视专利的质量和实际价值。这不仅会造成创新资源的浪费，还可能引发专利泡沫，对科技创新和经济发展产生负面影响。其次，应更加注重通过制定科学、合理的专利质量评估体系，引导创新主体注重专利的实际应用和市场价值，实现专利质量的提升。衡量专利质量虽然比专利数量更为复杂和困难，但仍然有许多重要指标可以参考。除了现有的质押融资金额、知识产权使用费出口额等质量指标外，还可以构建

更多反映专利转化应用和市场价值的指标，如专利增加值等。^[9] 这些指标不仅可以更全面地评估专利的质量和价值，还可以鼓励更多专利从无形资产转向新质生产力，从单个企业的生产力转向社会生产力。再次，对于不同类型的专利，需要分类精准施策。例如，对于不同行业的专利，应根据其行业特点和市场需求，制定不同的专利质量评估标准。对于基础专利与从属专利，也应根据其创新链中的不同作用，采取不同的激励政策。^[10] 最后，还应探索对于创新合作等体现专利内在机制的衡量方式，以更加全面准确地评估专利的质量和价值，促进科技创新在经济社会发展中发挥更大作用。

（三）政策层面：推行以专利质量为导向的资助政策

在政策层面，中国需要推行以专利质量为导向的资助政策，因地制宜重视政策的异质性。以专利数量为导向的资助政策虽然在一定程度上促进了专利申请，但其效果往往仅限于数字上的增长，而专利的实质质量和应用价值并未得到显著提升。数量型的专利政策往往能够促进专利申请数量迅速提升，但在全球专利布局、核心技术掌握以及专利的商业转化方面仍然存在不足。当前，中国对于高质量、有实际应用价值的专利给予了越来越多的重视。为了实现这一目标，政府需要完善对高价值专利的激励机制，通过资金支持、税收减免、政策优惠等手段，鼓励企业、科研机构等创新主体投身于高价值专利的研发，实现专利资助政策从 1.0 版转向 2.0 版。同时，应逐步减少对专利申请和授权环节的一般性资助，将资源更多地投向

专利质量和应用价值的提升上。这一转变不仅要求政策层面的调整，还需要为创新主体提供更加精准的指导和支持。政府应基于对内外部环境、市场需求、技术路线等方面的深入分析和研判，为创新主体指明研发方向，减少无效和低质量的专利申请。此外，加大专利申请和审查的监管力度也是关键，对于违法违规行为必须严厉打击，以确保专利的质量和真实性，维护公平、健康的创新环境。从政策异质性看，中国不同地区和不同行业的发展水平和发展特点相差较大，政策需要因地制宜。这意味着专利政策需要充分考虑不同地区和不同行业的实际情况，有针对性地制定政策措施，避免贪大求全和一刀切，加强地区协同和产业协同，以更加有效的专利资助政策加快推动中国实现创新驱动发展。

注释：

①数据来源于作者整理。

②数据来源于作者核算。

参考文献：

[1] 张杰，郑文平. 创新追赶战略抑制了中国专利质量么？[J]. 经济研究，2018（5）：28-41.

[2] ZHENG S, LI Z. Pilot governance and the rise of China's innovation[J]. China Economic Review, 2020, 63: 101521.

[3] 谢黎，邓勇，任波. 专利资助政策与问题专利的形成：基于灰色关联的实证研究[J]. 情报杂志，2014（6）：49-52, 58.

[4] DANG J, MOTOHASHI K. Patent statistics: A good indicator for innovation in China? Patent subsidy program impacts on patent quality[J]. China Economic Review, 2015, 35: 137-155.

[5] 胡凯，王炜哲. 如何打通高校科技成果转化的“最后一公里”？基于技术转移办公室体制的考察[J]. 数量经济技术经济研究，2023，40（4）：5-27.

[6] Pan X, Cheng W Y, Gao Y N. The impact of privatization of state-owned enterprises on innovation in China: A tale of privatization degree[J]. Technovation, 2022, 118: 102587.

[7] 程文银，胡鞍钢，陈雪丽. 知识产权强国背景下中国高价值专利发展：测度与实证分析[J]. 北京工业大学学报（社会科学版），2022，22（5）：1-12.

[8] 程文银，李兆辰，刘生龙，等. 中国专利质量的三维评价方法及实证分析[J]. 情报理论与实践，2022（7）：95-101.

[9] 杨仲山，倪革，李凤新. 知识产权产品价值测算研究：以专利增加值测算为例[J]. 统计研究，2022（1）：49-58.

[10] 李兆辰，程文银，刘生龙，等. 国家高新区、创新合作与创新质量基于二元创新合作的视角[J]. 科学与科学技术管理，2024（1）：110-124.

[作者单位：日本亚洲经济研究所
中国社会科学院数量经济与技术经济研究所

清华大学经济管理学院

清华大学公共管理学院

中国核工业集团资本控股有限公司]

（责任编辑：陈维伟）

（责任校对：傅奕群）