

Doi:10.20063/j.cnki.CN37-1452/C.2025.05.008

# 知识产权地方立法与政策对新质生产力发展的激励效果探析

雷振斌

鲁东大学 盈法学院,山东 烟台 264039

**摘要:**“新质生产力”是新时代中国高质量发展战略的核心概念。其灵魂在于颠覆性创新,具有“高市场价值、高投入、高风险、高正外部性”的特征,由此而导致“市场失灵”。知识产权地方立法与政策作为产业政策法的重要组成部分,通过对颠覆性创新的规划、激励和保护,有效缓解了市场失灵。但也存在“规划扭曲、激励异化、保护失度”的“政策失灵”现象,其根源在于信息不对称约束之下,政府和企业有“投机”行为。优化机制设计需要通过重新配置信息资源、科学控制信息传递成本、明确政府与企业在制定和执行产业政策中的法律责任,才能打破信息壁垒,消解其“投机”行为的动机,最终形成负反馈的良性循环控制机制,达到对新质生产力发展的最优激励效果。

**关键词:**新质生产力;市场失灵;功能异化;信息不对称;机制设计

**中图分类号:**DF523 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2025)05-0053-10

2023年9月8日,习近平总书记在听取黑龙江省委、省政府工作汇报时指出:“要立足现有产业基础,扎实推进先进制造业高质量发展,加快推动传统制造业升级,发挥科技创新的增量器作用,全面提升三次产业,不断优化经济结构,调整产业结构。整合科技创新资源,引领发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力。”<sup>[1]</sup>“新质生产力”概念的提出,为我国在进入高质量发展阶段后因应全球科技革命与产业变革新形势作出新的战略部署。

与传统生产力概念相比,新质生产力更加强调以“颠覆性”科技创新为核心动力,以高端化智能化绿色化为发展方向。因此,新质生产力的知识产品属性更加突出。在此背景下,知识产权尤其是专利制度在激发创新、保护创新、促进创新成果产业化中的功能需求日益凸显。

对于新质生产力而言,鉴于其强烈的“正外部性”特征,需要政府在专利等法律制度保护之外,提供更多的知识产权促进型立法和产业政策,以此弥补“正外部性”带来的“市场失灵”。近年

来,地方政府为推动新质生产力的发展,发挥地方立法灵活性强的比较优势,纷纷出台各省市自己的《知识产权保护与促进条例》《高新技术产业发展条例》等与知识产权密切相关的地方性立法及配套产业政策,通过创新规划、财政补贴、税收优惠、融资支持、司法保护等制度措施加大对科技创新的激励力度,取得了明显成效。但与此同时,这些知识产权地方立法与政策在执行过程中也出现了规划扭曲、激励异化、保护失度、诱发寻租腐败等功能异化现象,值得进行矫正。

本文试图厘清以下问题:第一,知识产权地方立法与政策在促进新质生产力发展中的功能预设是什么?第二,知识产权地方立法与政策的功能异化及其原因何在?第三,矫正知识产权地方立法与政策的功能异化应该向何处发力?

## 一、新质生产力及其法律调整的必要性

欲论证知识产权地方立法与政策对新质生产力发展的激励效果,首先应明确新质生产力的基本内涵及其特征,以及法律和政策对其调整的必

收稿日期:2025-08-05

基金项目:山东省社会科学规划平安山东法治山东建设研究专项“知识产权地方立法政策对新质生产力发展的激励效果研究”(24CFZJ05)

作者简介:雷振斌(1972—),男,山西平遥人,法学博士,鲁东大学盈法学院讲师。

要性。

### (一) 新质生产力的概念及其本质

习近平总书记对新质生产力已经做出明确的阐述:“新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生,以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵,以全要素生产率大幅提升为核心标志,特点是创新,关键在质优,本质是先进生产力。”<sup>[2]</sup>

由此可见,新质生产力的本质在于颠覆性创新。颠覆性创新最早源于熊彼特提出的“创造性破坏”思想,其旨在生产全新产品并创造新市场,对已有的技术、市场和企业具有创造性破坏作用,甚至可能导致整个行业重新洗牌<sup>[3]</sup>。颠覆性创新也被学者称为“破坏性创新”“源创新”,“是通过创建一个新的生态系统,从而使新理念的价值不断增加”<sup>[4]</sup><sup>16</sup>。与传统生产力相比,新质生产力更强调在“关键技术、关键环节或关键产业”上实现“从0到1”的突破,以此实现整个产业生态系统的重塑。这种颠覆性创新的动力来源,只能来自于知识本身的大规模集成与创新突破,因此从属性上无疑属于知识产权立法与政策激励与规制的对象。

### (二) 以高价值专利为典型代表的新质生产力的特征

有学者指出,与传统生产力相比,新质生产力的核心特征在于生产力要素从土地、劳动、资本等有形要素扩展至数据等无形要素,从强调要素数量到强调要素质量;要素组合的组织和技术复杂程度由低到高;新的产业形态大量涌现、产业融合与结构变迁加剧;政府与市场对产业保障功能的分界呈现出更加交融的特征<sup>[5]</sup>。另有学者从发展动力、内容、发展目标等维度,概括了新质生产力的“创新驱动特性”“绿色低碳特性”“开放融合特性”“人本内蕴特性”等特征<sup>[6]</sup>。

鉴于本文重在研究地方知识产权立法与政策对新质生产力发展的激励效果,笔者更关注新质生产力作为一种颠覆性创新的市场表现特征。

一是颠覆性创新可能带来的高市场价值。颠覆性创新技术基于较强的技术壁垒,通过专利形成垄断优势和先发优势,快速形成产业链与产业网络,利用规模经济降低成本,为创新者带来丰厚

的垄断利润——这就是颠覆性创新的高市场价值来源。

二是颠覆性创新具有高“正外部性”。“当一个人从事一种影响旁观者福利但对这种影响既不付报酬又得不到报酬的活动时,就产生了外部性。如果对旁观者的影响是不利的,就称为负外部性;如果这种影响是有利的,就称为正外部性。”<sup>[7]</sup><sup>203</sup>由于知识产品的可复制性,颠覆性创新也容易被模仿和传播,具有强烈的知识溢出效应,这种外溢效应并未给创新者本人带来直接的报酬,因此颠覆性创新具有明显的正外部性特征。

三是颠覆性创新需要高投入,具有高风险。颠覆性技术创新通常需要长期大量的前期研发投入,而其成功率却不高。无论失败与否,投入的资金和精力均无法收回,所以其研发的风险可想而知<sup>[8]</sup>。

### (三) 颠覆性创新的市场失灵与法律干预的必要性

鉴于新质生产力的上述特征,单纯依靠市场调节会出现“供不应求”,并且仅仅依靠专利制度仍然无法内化新质生产力的正外部性。

其一,专利的保护范围有限。高技术溢出效应远超过专利保护所能覆盖的范围。高技术溢出可以带动整条产业链甚至整个产业生态系统的重塑,但专利并不会使持有者从产业整体系统升级的收益中获利。

其二,专利的垄断利润难以弥补前期研发投入。鉴于高技术的高投入、长周期与高失败风险,仅靠专利利润很难弥补。一项颠覆性创新高技术从实验室形成专利到市场化动辄需要数年甚至十余年,而专利保护期最长20年,且高技术的迭代速度极快,被迭代后的高技术其专利保护也将失去意义。

其三,专利的融资能力不足。颠覆性创新需要高投入,而作为创新者,尤其是中小企业,其前期的融资能力不足。且不论在专利申报之前难以获得风险投资或者银行贷款,即使拥有专利技术,由于专利价值评估的主观性很强,市场对专利价值难以精准识别和定价,也就难以变现和流通,此种专利价值的信息不对称进一步加剧专利融资的市场失灵。

其四,专利保护的成成本较高。尤其是跨国侵权诉讼的成本高昂、被诉侵权风险很大,维权成功率低,甚至不足以弥补维权成本,对于中小型企业

而言,负担过重,激励不足。

综上,就颠覆性创新而言,仅凭专利制度尚不足以矫正其正外部性,需要进一步优化知识产权产业政策,形成更强劲的激励机制,才能使创新的私人收益与社会收益相当。

## 二、知识产权地方立法政策对新质生产力发展的功能定位

鉴于以颠覆性创新为核心特征的新质生产力在具备高市场价值潜能的同时,又具有高正外部性、高投入、高风险的特征,此外,单凭专利等知识产权保护模式已经难以弥补外部性损失,难以矫正市场失灵。为了矫正新质生产力存在的“市场失灵”,我国各省市纷纷出台各类《知识产权保护与促进条例》《高新技术产业发展条例》,形成多维度、多手段、多层次、广覆盖的地方性知识产权立法与政策体系,与国家层面的《知识产权法》相配合,构建起具有显著激励效应的完整生态。

(一)知识产权地方立法与政策的基本构成与特征

知识产权地方立法与政策主要表现为各省、市出台的《知识产权保护与促进条例》《高新技术产业发展条例》《科技创新条例》《专利保护条例》中的知识产权内容,以及为落实这些促进条例而出台的各种政府补贴、税收优惠、专利质押融资优惠、专利侵权保险补贴、知识产权胜诉补贴等。综合来看,各地的知识产权地方立法和政策有如下共同特征:

第一,产业政策属性突出。严格来讲,各地颁布的各种条例并非关于知识产权类别、属性、归属等私权范畴的“私法”,作为地方也无权制定涉及此种内容的法条。各地的知识产权立法与政策更多是一种“产业政策法”,属于宏观调控的经济法范畴。此类立法的功能主要是为了应对市场失灵,因此带有强烈的规划色彩,强调顶层设计与战略统筹,致力于用政府力量推动知识产权在区域新质生产力发展中的核心地位。

第二,激励取向明显。作为产业政策法,各地的《知识产权保护与促进条例》《高新技术产业发展条例》侧重于对市场主体的创新行为进行鼓励而非管制,立法导向侧重“支持”“奖励”“优惠”“服务”“保护”“协调”,法条表述多用倡导性、目标性的语句及弹性语气,而将具体操作机制和指标交由政策予以落实<sup>①</sup>。

第三,法律责任相对抽象。既然是产业政策性质的立法,那么对于法律责任的追究并非立法的重点,责任条款相对较少,责任标准也相对模糊,有的地方立法中仅有三条法律责任的设置,还是引证或免责条款<sup>②</sup>。

(二)知识产权地方立法与政策的基本功能

1.知识产权地方立法政策对创新的规划功能

绝大多数省市《知识产权保护与促进条例》《高新技术产业发展条例》或《科技进步条例》均将对创新行为及其知识产权保护纳入政府规划。甚至在部分地方立法中直接明确到对具体产业科技创新的推动<sup>③</sup>。这些地方知识产权产业政策法规及产业政策采用规划指导目录、产业发展清单、高新技术重点项目清单等政策工具,对产业创新方向进行规划引导,体现了鲜明的规划色彩。有学者明确反对产业政策,如张维迎认为“产业政策其实是穿着马甲的计划经济”,“我们没有办法对新产业、对创新做任何规划,实现创新的唯一途径是经济实验的自由,而不是通过所谓的产业政策将自己锁定在预定的路径上”<sup>[9]</sup>。但世界上不少国家和政府依然坚持对高新技术产业进行必要的规划。其原因在于,放任高新技术产业自由无序地发展本身就会带来严重的市场失灵。具体表现如下。

其一,越是高新技术,越需要多环节协同。如半导体、新能源等技术突破需要材料、设备、设计、

<sup>①</sup>以山东省《知识产权保护与促进条例》为例,条文中“鼓励”一词出现20次,主要用于描述政府、机构或政策对知识产权相关活动的激励(如“鼓励企业”“鼓励设立”);“支持”一词出现12次,常见于政策扶持、资金援助等场景(如“优先支持”“信贷支持”);“推动”一词出现6次,多用于描述促进知识产权体系建设或实施(如“推动建立”“推动实施”);“保护”一词出现36次,尤其在第三章“保护”中密集出现,涉及知识产权保护机制、义务等(如“加强保护”“保护体系”);“表彰/奖励”出现7次,主要用于对贡献者的激励;“加强/完善/健全”出现26次,多用于描述机制、制度或体系的建设(如“加强保护”“完善机制”“健全制度”);“服务”出现11次,涉及公共服务、服务体系等(如“优化服务”“金融服务”“公共服务”)。

<sup>②</sup>如山东省《知识产权保护与促进条例》中,仅设置第46—48条三条法律责任条款,且第46、47条为引证条款,第48条为容错免责条款。法律责任的刚性约束基本未体现。

<sup>③</sup>如山东省《知识产权保护与促进条例》第四条:“县级以上人民政府应当将知识产权保护和促进工作纳入国民经济和社会发展规划。”河北省《知识产权保护与促进条例》第四条:“县级以上人民政府应当加强对知识产权保护和促进工作的领导,将其纳入国民经济和社会发展规划。”陕西省《高新技术产业发展条例》第四条:“县级以上人民政府应当将高新技术产业的发展纳入国民经济和社会发展规划。”湖北省《科学技术进步条例》第三条:“县级以上人民政府应当将科学技术进步工作纳入国民经济和社会发展规划。甚至在吉林省《科学技术进步条例》第四条中,直接明确要“推动汽车、轨道交通、光电信息、医疗健康、新材料、新能源等本省重点领域技术创新,支撑优势产业发展。”

制造等多环节的资源整合,单纯依靠市场要么导致重复建设产能过剩,要么产业链长期无法形成。而政府则可以利用其协调优势进行产业规划,加速产业链成熟。

其二,过度依靠高新技术的“风口”驱动会造成投资泡沫。信息不对称,投资者的盲目性会导致资本过度涌入某个行业,而投资者难以准确评估市场真实需求、技术风险或长期盈利能力,导致低水平重复建设或者投资泡沫,从而造成市场试错成本的无谓损失。

其三,部分高新技术的准公共物品性质导致市场对投资的激励不足。如涉及国家安全的领域(芯片、AI、航天)、低空经济的领域,都需要政府通过创新产业规划来引导和协调。

## 2. 知识产权地方立法政策对创新的激励功能

激励是知识产权地方立法与政策的核心功能。政府通过对高新技术企业的政府补贴、税收优惠,对高价值专利的奖励,对专利质押融资的保险补贴等优惠政策,消解颠覆性创新的高投入和高风险,使私人收益与社会收益趋于相等,从而矫正市场失灵。激励功能的典型形式有三种。

一是地方政府依据知识产权数量和质量对高新技术企业予以财政补贴。如烟台市政府对重点产业集群开展专利导航,每项给予最高50万元资助;建设高价值专利培育中心,每家单位给予最高50万元资助<sup>①</sup>。财政补贴可以直接弥补企业的研发成本,显著提升企业的专利申报数量。

二是地方政府对高新技术企业给予税收优惠。企业通过将专利技术成果转化可以享受15%的所得税优惠税率,并且将研发费用加计扣除。通过税收优惠降低企业研发的边际成本,提高企业收益率。受到税收优惠的企业平均的研发投入比普通企业更高,而纳税总额也实现了增长<sup>②[10]</sup>。

三是专利质押融资与保险补贴。颠覆性创新的专利等技术成果价值难以量化,企业面临融资瓶颈。地方政府通过贴息以及补贴知识产权保险保费的方式,降低质押融资的成本以及违约风险,减轻银行贷款顾虑,提高了专利质押融资的成功率,有效缓解了创新的研发费用瓶颈<sup>③</sup>。

## 3. 知识产权地方立法与政策对创新的保护功能

保护功能与激励功能是一体两面,其典型方式主要包括:一是对专利申请的鼓励。多数地方

立法和政策明确给予发明专利、国际专利申请资助,专利申请文件的撰写费用可以按比例报销。二是对维权成本予以补贴或对胜诉予以奖励,以此提高企业的维权积极性。三是通过建设维权援助体制机制,如设立知识产权保护中心、知识产权维权援助平台、多元化知识产权纠纷解决机制等,提高企业知识产权保护效能。

知识产权地方立法与政策的上述诸功能并非孤立存在,而是互为补充,致力于形成相互耦合的网络。规划功能为创新提供目标方向,解决“创新前有方向”的问题;激励功能为创新提供驱动,解决“创新中有动力”的问题;保护功能为创新提供风险兜底,解决“创新后有保障”问题。

## 三、知识产权地方立法与政策对新质生产力激励的异化效果

知识产权地方立法与政策在通过产业规划、创新激励和权利保护矫正市场失灵的同时,也会产生相应的“副作用”,即发生激励的“异化效果”。激励的“正功能”与其“功能异化”如影随形。在一定意义上,“功能异化”的潜在可能正是激励机制能够发挥“正功能”的内生条件。知识产权地方立法与政策对新质生产力激励的异化效果,仍然可以从“规划”“激励”和“保护”三个维度上展开。

### (一) 创新规划的过于超前或滞后

创新规划的本意在于引导资源流向战略性新兴产业,但由于信息不对称的存在,在高新技术领域此种不对称更为严重,政府对未来战略性新兴产业的发展不可能精确把握,甚至在很大程度上不如市场反应灵敏。这也是张维迎明确反对产业政策的核心原因。创新规划与市场脱节的典型表现如下。

其一,产业规划不符合当地比较优势。地方政府未充分考虑当地的资源禀赋、产业基础和人才储备等因素,生搬硬套、盲目跟风发展高新技术

<sup>①</sup>参见烟台市人民政府办公室发布的《烟台市知识产权高质量发展三年行动方案》(烟政办发[2022]19号)。

<sup>②</sup>例如广东省高新技术企业2024年研发费用加计扣除同比增长35%,单户最高减免超5000万元,但同期高新企业整体营收增速高于行业平均水平,纳税总额仍保持增长。上海市高新技术企业尽管享受15%优惠税率,但由于企业规模扩大,上海高企纳税贡献占全市企业税收比重持续上升。

<sup>③</sup>如烟台市对符合条件的专利、商标质押融资予以贴息,设立知识产权质押融资风险补偿基金,对购买知识产权质押保险、承担知识产权质押担保费用的单位给予保费或担保费用的补贴。

产业,导致项目在商业上难以为继。

其二,市场需求预判失误导致产业载体空置。一些地方在高新园区建设中,盲目追求建设规模,认为园区建成后企业自会入驻,但由于产业增长无法达到预期,最终造成产业载体空置。

其三,所规划的产业不成熟导致产业发展陷入困境。产业的不成熟既反映在产业发展阶段上,也反映在产业配套上。前者是政府选择了尚不成熟的技术或产业发展方向导致项目失败;后者是高新技术产业发展尚未形成完善的上下游产业链和良好的产业生态,导致项目落地后因运营成本过高而难以为继。

其四,产业规划滞后且政策调整不及时。与产业规划过于超前一样,如果政府选择已经过气的产业,同样会导致整个产业发展滞后。高新技术产业迭代速度极快,政策如果不能随市场变化,就容易造成产能过剩,光伏行业就是典型例子<sup>①</sup>。

## (二) 创新激励的不足与过度

创新激励重点在于恢复市场的“信心”,让市场自身获得“造血”功能,而不是永远依赖政府的补贴和优惠。但目前创新激励功能也存在明显的功能异化,其典型表现有以下几方面。

其一,激励不足:政策热,市场冷。以专利质押融资为例,尽管多地纷纷出台对专利质押融资的支持政策,包括贴息、保险补贴、知识产权证券化等,但金融机构的反应依然相对冷淡,表现为专利质押规模小、占同期整体贷款余额的比例低,多数银行仅按照评估价值的10%—40%放贷,远低于有形资产抵押的放贷率。即使这样,银行依然偏好向行业龙头或“专精特新”企业放贷,中小企业专利质押因为专利价值难以评估,仍被主流金融机构排斥。即使银行勉强同意专利质押,也需要企业提供其他不动产抵押,或者政府基金担保。专利本身反而成为噱头或者替补。至于风险投资,则同样出于对专利价值的不信任而不愿意在高新技术企业的初创期进行投资,而只愿意投资其中后期阶段,导致高新技术创新早期的资金瓶颈难以破解。

其二,激励过度:激励效用边际递减与伪高新企业激增。当前,对高新技术创新激励的主要手段,是对通过高新技术企业资格认定的企业直接予以财政补贴,或者同时给予税收优惠。有学者研究表明,政府对企业创新的政策支持超过合理范围时,反而会对企业投入产生抑制效应<sup>[11]</sup>。其

中,通过税收优惠的激励在超过500万元后,对企业研发创新的激励效果呈边际递减效应<sup>[12]</sup>。而对创新的财政资助也会导致企业自主创新的规模缩减,产生挤出效应<sup>[13]</sup>。

激励过度更容易诱发“伪高新企业认定”的机会主义行为。其典型手段如:财务数据造假虚增研发费用、伪造科技人员名单虚报研发人员、伪造专利及软著等材料、串通审计等中介机构协同作弊、收购空壳公司伪造研发合同等。骗取高新企业认定的目的就是为了骗取税收优惠和财政补贴。

其三,激励异化带来寻租问题。“伪高新企业认定”不仅需要相关专利代写、包装申报、财务造假等系统投机行为,还必然诱发申报过程中监管审核人员的寻租行为,导致公务廉洁性受损,损害政府形象。

## (三) 创新保护的不足与过度

新质生产力的发展依赖于颠覆性创新,而知识产权地方立法与政策对创新的保护主要落在保障专利制度得以实施的配套机制上。高新技术的专利保护需要在“创新激励”与“技术扩散”之间寻求平衡,亦即需要在“原创新者利益”与“后创新者利益”之间寻求平衡,但鉴于高新技术的颠覆性创新特征,保护的正当性很容易出现“不足”与“过度”的双向功能异化。

其一,保护不足。一方面,新兴技术(如AI算法、基因编辑、数据权益归属)难以用传统技术语言界定专利边界,从而因“抽象概念”而被驳回专利申请,导致底层算法创新难以获得专利保护。另一方面,专利维权的成本高、周期长,而赔偿低<sup>②</sup>,甚至赔偿远低于维权成本。虽然不少知识产权地方立法与政策明确提供对知识产权维权成本予以补贴,但由于补贴门槛很高,甚至只对海外维权进行胜诉后补贴,真正得到补贴的企业比例很低,对企业维权的积极性激励不足。这就导致部分高新技术企业,尤其是AI企业优先选择使用

<sup>①</sup>近年来,电力央企纷纷撤离用户光伏领域,国家电投因净资产收益率偏低——仅1.8%,远低于7%的资本金收益率底线,终止了山东那仁太新能源100MW用户光伏项目。近年来新增新能源项目有近40%无法实现承诺收益率,部分项目持续亏损,甚至“投产即亏损”。

<sup>②</sup>美国的专利诉讼平均成本在300万—1000万美元;中国发明专利侵权案件一审平均审理周期大于150天,而期间侵权会持续。反过来,专利侵权案件的平均赔偿额约为50万元人民币,甚至远低于权利人的维权成本(参见《最高人民法院工作报告(2003年)》)。

商业秘密而非专利保护<sup>①</sup>。

其二,保护过度:诱发“专利丛林”与“专利滥用”。“专利丛林”即高技术领域中存在海量密集且相互重叠的专利,形成“丛林”效应。后创新者或产品制造商须获得大量分散的前专利持有人许可,导致交易成本高不可攀。如智能手机的市场竞争已经成为专利的竞争,头部厂商几乎都拥有数万项专利,极易引发专利诉讼大战。“专利滥用”包括“专利流氓”,即非专利实施主体不从事实际生产,而是通过收购专利发起诉讼牟利;还包括通过标准必要专利进行“专利劫持”,即企业将专利嵌入行业标准后向创新者索取高额许可费。严重者会引发反垄断诉讼和反垄断处罚。地方性知识产权立法与政策如果不注意保护与规制的平衡,一味加大保护力度,无疑会诱发高新技术企业搞“专利丛林”乃至“专利劫持”,也会诱发某些企业成为“专利流氓”,违背了促进新质生产力发展的制度初衷。

很显然,知识产权地方立法与政策对新质生产力发展的规划、激励与保护功能的异化,会造成创新资源配置效率的扭曲,导致真正从事高风险、高投入创新的企业难以获得支持,而投机套利型“伪高新”企业严重挤占财政与政策资源,劣币驱逐良币的后果必然对新质生产力的健康生态造成破坏,也直接侵蚀了高新技术企业对地方知识产权促进与保护制度的信任。

#### 四、知识产权地方立法与政策对新质生产力激励不足的原因

如果说新质生产力的颠覆性创新行为本身具有的正外部性是一种“市场外部性”,那么地方政府为了内化这种市场外部性而提供的知识产权立法与政策激励所带来的“功能异化”,可以称之为“政策外部性”。我们需要厘清这种“政策外部性”产生的根源,才能将其进一步优化。

本质上,地方知识产权立法与政策的功能异化,既不是因为地方政府不愿推动新质生产力,也非企业纯粹的逐利动机所致,而是在多重的信息不对称约束之下,政府和企业各自的“投机策略”形成纳什均衡的结果。以下分别从政府对高新技术创新的规划、激励、保护和规制四个维度展开论述。

##### (一)信息不对称约束下的规划目标不合理

首先应当承认,对于高新技术产业未来的发

展方向,地方政府并不比市场更具备信息优势,高新技术的快速迭代本身就让地方政府的产业规划有较大出错概率。这是第一重信息不对称。

更重要的是,中央与地方之间也存在信息不对称。地方政府一方面要落实中央推动产业转型升级的战略要求,另一方面又有本地经济增长和就业保障的现实压力。这种目标冲突在规划高新技术的知识产权政策领域尤为突出。地方政府会优先选择向中央传递那些成本较低的信息,其行为呈现显著的“短期化”特征,加剧了规划目标与高新技术产业发展规律的偏离。其典型表现有二:一是“数量指标崇拜”。由于信息不对称,地方政府更愿意将产业政策向“可量化”的指标倾斜,以便于向中央传递自己的努力信号,而“专利数量”就会成为理想的政策选项。在制定政策规划时,专利专项资金过度集中于申请环节的补贴,而企业为了获得这种补贴也会迎合政府偏好,专利申请大量集中于实用新型等短平快型,而更能体现新质生产力核心要求的颠覆性发明专利反而投入更少。二是“技术风口崇拜”。除“专利数量”外,“紧跟技术风口”也可以作为地方政府向中央传递努力的另一优质信号。地方没充分考虑自己的产业基础和比较优势,大量规划人工智能、生物医药、石墨烯、区块链等热门产业,造成产业重复布局<sup>②</sup>;而企业为了迎合政府,同时也为了获取政策利益,将同样的技术同时在各地申报补贴,获得的重复资助远超研发成本。

##### (二)信息不对称约束下的激励“合谋”

在高新技术创新过程中,企业与政府同样存在激励“合谋”。企业有激励利用信息不对称的优势进行创新能力的虚假信号传递。为了迎合政府对“瞪羚”“独角兽”企业的追捧,有的企业通过将某些不成熟专利包装成成熟专利、将低价值专利包装成高价值专利、虚增研发支出比例和研发人员等手段,获取高新技术企业资格认定,由此而套取财政补贴和税收优惠。而地方政府之所以疏于对企业高新资格的严格审查,甚至故意“放

<sup>①</sup>例如 OpenAI/ChatGPT,虽然其架构基础(Transformer)是公开的,但其最先进的模型(如 GPT-4 及后续版本)的训练细节、具体架构优化、海量数据处理方法、调参技巧等核心 know-how,都被广泛认为是作为商业秘密保护的。OpenAI 的专利申请相对于其技术影响力来说非常少。

<sup>②</sup>长三角三省一市的“十四五”战略性新兴产业规划显示,人工智能、生物医药等领域重复布局率高达 75%,导致专利激励政策高度同质化。

水”,其背后也存在冲高地方财政业绩的动机。高新企业的数量同样可以表明地方政府的努力程度,从而得到中央政府的肯定。由此也容易诱发地方政府“设租”与高新企业“寻租”的合谋,甚至催生为企业进行高新企业包装的专业化服务机构。这就进一步偏离了知识产权地方立法和政策矫正市场失灵的初衷。

### (三)信息不对称约束下的保护失度

由于地方政府存在对高新技术产业发展方向的信息劣势,其立法和产业政策更愿意向容易观察到信号的产业倾斜。而那些容易被规模化的成熟行业,比如新能源整车、光伏组件等成熟行业更受青睐。这导致在此类行业中“专利密度”急剧升高<sup>①</sup>,极易形成“专利丛林”和“专利泡沫”而影响后续创新。

反过来,同样基于信息不对称,各地法院对高技术专利侵权案件裁判标准把握不一,赔偿额度相差较大,裁判成本高而裁判效率则普遍较低,又会削弱对专利进行司法保护的效果。

### (四)信息不对称约束下的规制不力

上述“规划扭曲”“激励合谋”和“保护失度”情况的出现固然有信息不对称的原因,但知识产权地方立法与政策中法律规制力量的不足甚至空白也是直接原因。作为知识产权促进型立法与政策,虽然其中也有法律责任条款,但责任构成弹性较大,且缺乏相应的程序规范。比如,对于地方政府的产业规划失误,既缺乏相应的责任标准,也缺乏必要的投诉、追责程序,更别谈民事、行政诉讼等私权诉讼救济机制。实践中,几乎没有将《知识产权促进与保护条例》《高新技术产业发展条例》作为行政处罚依据的情况。对于骗取高新企业认定的行为,虽然有责任标准,但除了取消资格和追回补贴和补缴税款外,对行为人的惩罚严厉程度偏小,再结合其相对较低的惩罚概率,其惩罚的威慑效果就很值得怀疑了<sup>②</sup>[14]131-132。

## 五、知识产权地方立法与政策对新质生产力激励机制的优化

知识产权地方立法及政策执行中发生功能异化的关键原因在于多重的信息不对称。在信息不对称的约束条件下,政府和企业会选择具有负外部性效果的策略性行为,因此形成基于此“政策外部性”的损失。如果此种“政策外部性损失”大于高新技术创新本身由于市场失灵而无法克服的

“市场外部性损失”,则说明该立法与政策在克服市场失灵方面是失败的。因此必须设法进一步优化激励机制,使得从创新的“市场外部性损失”到立法与政策功能异化的“政策外部性损失”不断趋于收敛,形成负反馈机制。机制优化的发力点在于,通过减少信息不对称,使得政府与企业的“政策外部性”行为无利可图,从而提高知识产权地方立法与政策的激励绩效。

(一)合理分配产业需求信息的传递成本,提高规划精准度

政府对高新技术产业的规划,应定位于尊重市场、优化市场,消除市场壁垒,减少市场恶性竞争,其功能在于塑造有利于高新技术发展的产业生态,而不能取代市场或者自行“生造市场”。政府获取产业规划信息的基本路径如下:

其一,从产业诸要素的聚集趋势中发现产业需求信号。在市场的自发调节下,高新技术产业的要素通过不断的竞争、替代和互补,会趋于资源的优化配置,形成产业聚集。政府的高新技术产业规划应当顺应产业要素的聚集趋势,重点关注当地已经逐步成型的与特定高新技术相关的产业要素基础,而不是根据上级或者外地的产业目录生造本地的产业规划。本地已经成型的产业基础就是明显的产业需求信号,政府应通过统计数据等信息资源发现并放大这种产业需求信号,利用产业规划的杠杆效应促进优势产业聚集。

其二,鼓励创新主体主动发送需求信号。在产业政策制定过程中,政府应吸引潜在或现实的创新主体深度参与政策制定,引入“创新主体提案权”,激励产业政策需求主体主动发送需求信号,以提高政策靶向性<sup>③</sup>。

(二)合理控制激励信息的传递成本,提高激励精准度

针对信息不对称,应鼓励创新主体“愿意发

<sup>①</sup>根据我国2024年《光伏产业专利发展报告》显示:我国光伏全产业链专利申请总量16.8万件,有效专利总量7.4万件,有效发明专利总量2.2万件,均位居全球首位,头部企业专利储备丰厚,但大量专利集中于工艺微创新,而非颠覆性技术。2025年晶科能源在全球四诉隆基绿能侵权,核心争议围绕TOPCon电池技术;隆基则反诉晶科侵犯BC专利。这场“745件专利跨国博弈”暴露了专利从“保护创新”异化为“商战武器”的风险,也反映了专利丛林下的内卷问题很严重。

<sup>②</sup>从法律经济学角度看,预期惩罚成本=惩罚的严厉程度×惩罚概率。惩罚严厉程度和惩罚概率都不足的情况下,预期惩罚成本就很低,对犯罪的威慑效果就不足。

<sup>③</sup>如云南建立的协同创新模式中,在政策设计环节引入“创新联合体提案权”,允许技术需求方直接参与科技成果转化专项资金的分配决策。

出”“能够发出”“不得不发出”自己属于高价值创新的信号;而伪创新者则由于冒充高价值创新的信号传递成本高,“无法发出”自己属于高价值创新的信号。信号传递成本的下限应当满足:高价值创新的信号传递成本 $>$ 伪创新者的信号传递能力,让伪创新者无力承担信号传递成本。对于新质生产力的创新激励而言,最核心的就是提高对高新技术企业的认定的精准度。为此,典型的机制设计应当包括:

其一,提高创新指标的实质性程度。例如以专利的技术先进性、关键性和技术广度、法律稳定性、市场规模与专利实施率等作为专利质量的评判标准;以专利价值指标取代专利数量指标,降低实用新型、外观设计等低价值专利的加分比重,使得伪高新企业无法承担创新信号传递成本,从而被筛选出局。

其二,引入“连带验证机制”,让可观察指标为不可观察指标背书。例如要求申请高新认证的企业必须提供知识产权的市场转化证明,如专利许可销售收入、产品销售收入与专利贡献度的相关性证明等。不能提供此种证明的,推定不符合认证标准。以此促使“劣币”与“良币”信号分离。

其三,引入“信号成本递增机制”。财政补贴和税收优惠要设定门槛,只有专利价值、专利交易额、市场转化率达到特定阈值的企业,才享受优惠政策,将伪新者筛选出局。

当然,上述信号传递成本的设定,其上限应当满足“高价值创新的信号传递能力 $>$ 高价值创新的信号传递成本”,如果信号传递成本设定过高,甚至高到真正的高新技术企业都无能力满足信号传递要求,也将失去激励信号分离的识别功能。

(三)合理分配权利保护与技术扩散的需求信息传递成本,提高保护精准度

知识产权地方立法与政策对新质生产力激励作用的发挥,其主要途径是通过高新技术企业的认定,对高质量专利的研发与产业化进行补贴和税收优惠,以达到促进高质量专利产出的激励效果。对高质量专利保护的不足自然不利于激励,但保护的过度则会带来“专利丛林”和“专利泡沫”,并诱发“专利劫持”等行为。专利保护的不足与过度之所以发生,其核心原因在于信息不对称的约束。因此其破解之道就在于如何合理分配权利保护与技术扩散的需求信息传递成本,从而使立法和政策制定者得以提高保护的精准度。其

基本的机制优化可以如下:

其一,建立高价值专利的识别标准和分级认证,以减少“专利丛林”和“专利泡沫”。高价值专利应当满足三个维度的要求:即用技术维度评价创新高度、市场维度考察应用前景、法律维度检验权利要求的稳定性。“专利丛林”和“专利泡沫”往往只是边际性创新,其专利的同质性很高而引用率较低,专利被无效的风险也较高,则其市场前景必然不良。所以,严格的评估标准本身就足以筛选出高价值专利。高价值专利权人更愿意通过质量认证传递信号。在机制设计上,通过实施专利质量的分级认证,对不同质量等级的专利给予差异化的政策待遇,并形成可溯源的质量认证标志,不仅可以降低“专利丛林”和“专利泡沫”,还可以使潜在的被许可人快速识别专利价值,从而降低交易的信息成本。同样,专利的质量认证也可以作为专利质押融资乃至侵权索赔的优先证据,大幅度降低银行和执法司法机关的信息成本<sup>①</sup>。这也是降低专利维权成本、提高专利维权效率的有效措施。

其二,以成果导向取代数量导向。对于企业声称的“高价值专利”,在专利实现产业化并达到约定产值后才兑现补助。让可观察的专利转化成果为不可观察的专利价值背书,可以有效遏制企业通过增加低质量专利数量来获取补贴的冲动,也可以在一定程度上减少“专利丛林”和“专利泡沫”。

(四)明确政府与企业各自的法律责任,强化规制功能

知识产权地方立法与政策对新质生产力激励的功能异化,固然受制于信息不对称的约束,但立法和政策设计中政府对企业的投机行为,即“政策负外部性”行为的遏制不力也是重要因素。正是信息不对称与政府和企业的负外部性行为的叠加,才最终导致功能异化这一结果。所以,破解此功能异化,除了通过机制设计打破信息不对称约束之外,加大对政府和企业负外部性行为的法律责任也很必要。在法理上,法律责任的设置很多时候正是为了弥补信息的不足,合理的法律责任设置恰恰可以提高信息的供给。“信息披露义

<sup>①</sup>目前已经有不少地方实施专利质量分级认证制度。如黑龙江省2024年制定《黑龙江省高校和科研机构存量专利盘活工作方案》,江西省2024年出台《江西省专利转化运用专项行动实施方案》,杭州市2025年1月实施《专利分类分级评定管理规范》;河北省2025年5月实施《专利分类分级管理指南》等。

务的直接作用在于信息的传递,如果没有信息披露义务,这种传递和伴随而来的价格变化是不会发生的。”<sup>[15]301</sup>

具体而言,在知识产权地方立法与政策中加强政府和企业的法律责任设置应从以下几方面着力:

其一,政府层面:应强化立法和产业政策制定与执行的法律责任。在立法与产业规划环节,应明确强制性的产业可行性论证、公平性检验、风险评估等程序。对于未履行法定程序而决策失误造成损失的,要加大对决策者的追责力度,以此防止和减少决策者的短期行为。执行环节,应量化政策适用标准,将高新技术企业认定等政策指标具体化为客观可验证的算法,减少主观性指标的設置,以避免人为投机以隐藏信息或真正的创新者“逆向选择”<sup>[16]22</sup>。效果检验环节,应健全审计和问责程序,将产业发展效果与决策责任追究形成连带责任闭环,以此促进政府决策的审慎性,提高决策前收集信息的主动性和效果。

至于在产业政策制定和执行中的官员“设租”“受贿”等行为,自有刑法予以规制,无需赘述。

其二,企业层面:强制信息披露与违约惩戒。除前述通过专利质量评级等机制引导企业进行信息披露外,还可以从企业创新行为的后果责任角度进一步减少其投机的负外部性行为。比如,通过合同将优惠政策与创新效果绑定,引入履约保证金机制,让达不到承诺的创新效果者将承担违约责任。另外,提高对虚假申报的惩罚力度,从惩罚性赔偿、信用联合惩戒、黑名单制度直至刑事责任追究,威慑企业不敢进行虚假信息传递。

其三,社会层面:激励相关信息优势者对政府和企业违规的举报。这种对“吹哨人”的保护和奖励制度,可以有效缓解对违规行为的信息瓶颈。比如制定《反虚假申报法》,按追款额度给予举报者一定比例的奖励,可以调动企业、政府及社会相关公众中知情者提供信息的积极性。

习近平总书记提出“新质生产力”这一新时代中国高质量发展战略的核心概念,为中国未来发展指明了方向。新质生产力的灵魂在于颠覆性创新,而颠覆性创新在具备高市场价值的同时,必然内生“高投入、高风险、高正外部性”的“副作用”,由此而导致“市场失灵”。知识产权地方立

法与政策正是为了矫正这种市场失灵应运而生。其通过对颠覆性创新的规划、激励和保护,有效内化了其正外部性。但知识产权地方立法与政策也存在规划扭曲、激励失当、保护失度情况的发生,其根源在于信息不对称约束之下,政府和企业有“投机行为”的激励。唯有通过重新配置信息资源和信息传递成本,才能打破信息不对称的约束;唯有通过重新配置政府与企业制定和执行产业政策中的法律责任,才能进一步激励政府和企业收集和披露信息,消解其选择“投机行为”的动机。

由此可见,新质生产力的发展需要科学处理“克服市场失灵”与“克服法律与政策失灵”之间的关系,形成负反馈的良性循环控制机制,才能最终实现对新质生产力发展的最优激励效果。

### 参考文献:

- [1] 习近平在黑龙江考察时强调 牢牢把握在国家发展大局中的战略定位 奋力开创黑龙江高质量发展新局面[J]. 奋斗, 2023(11).
- [2] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展[J]. 支部建设, 2024(8).
- [3] 何郁冰, 荆晶. 国外颠覆性创新研究演进脉络及知识框架[J]. 技术经济与管理研究, 2025(15).
- [4] 谢德荪. 源创新: 转型期的中国企业创新之道[M]. 北京: 五洲传播出版社, 2012.
- [5] 高帆. “新质生产力”的提出逻辑、多维内涵及时代意义[J]. 政治经济学评论, 2023(6).
- [6] 黄群慧, 盛方富. 新质生产力系统: 要素特质、结构承载与功能取向[J]. 改革, 2024(2).
- [7] 格里高里·曼昆. 经济学原理(第8版): 微观经济学分册[M]. 梁小民, 梁砾, 译. 北京: 北京大学出版社, 2020.
- [8] 李方旺. 基于效率评价的我国战略性新兴产业财政政策体系研究.[D]. 合肥: 中国科学技术大学, 2015.
- [9] 张维迎. 为什么产业政策注定会失败?[J]. 中国连锁, 2016(11).
- [10] 广东省财政厅. 广东企业研发费用加计扣除额超 6800 亿元[EB/OL]. (2025-06-30) [2025-08-03]. [https://czt.gd.gov.cn/mtgz/content/post\\_4737291.html](https://czt.gd.gov.cn/mtgz/content/post_4737291.html).
- [11] 叶红雨, 徐雪莲. 政府补贴对企业绩效的门槛效应实证研究[J]. 科技和产业, 2017(2).
- [12] 马玉琪, 扈瑞鹏, 赵彦云. 财税激励政策对高新技术企业研发投入影响效应分析——基于广义倾向得分法的实证研究[J]. 中国科技论坛, 2017(2).

[13]章元,程郁,余国满.政府补贴能否促进高新技术企业的自主创新?——来自中关村的证据[J].金融研究,2018(10).

[14]魏建.法经济学:分析基础与分析范式[M].北京:人民出版社,2007.

[15]斯蒂文·沙维尔.法律经济分析的基础理论[M].赵海怡,史册,译.北京:中国人民大学出版社,2013.

[16]陈钊.信息与激励经济学[M].上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2018.

## Research on the Incentive Effects of Local Intellectual Property Legislation and Policies on the Development of New Quality Productivity

LEI Zhenbin

Yingke Law School, Ludong University, Yantai 264039, China

**Abstract:** New Quality Productivity is a core concept for China's high-quality development strategy in the new era. Its core lies in disruptive innovation, which is characterized by high market value, high investment, high risk, and high positive externalities, thereby leading to market failure. As an essential component of industrial policy law, local legislation and policies of intellectual property effectively relieve the market failure by planning, incentivizing, and protecting the disruptive innovation. However, there also exists the "policy failure" characterized by "distorted planning, alienated incentives, and excessive protection". This failure stems from the "opportunistic" behaviors of both government and enterprises under the constraint of information asymmetry. To optimize the mechanism design, it is necessary to reallocate information resources, scientifically control information transmission costs, and make clear the legal responsibilities of the government and enterprises in formulating and implementing industrial policies. Only in this way can the information barriers be broken, the motivation for their "speculative" behaviors be eliminated, and a benign circular control mechanism with negative feedback be ultimately formed so as to achieve the optimal incentive effect for the development of new-quality productivity.

**Key words:** new-quality productivity; market failure; functional alienation; information asymmetry; mechanism design

(责任编辑 沐 瑾;实习编辑 冯 静)