

# 政策工具视角下《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》的文本分析

蒋欣

重庆大学, 公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2021年12月30日; 录用日期: 2022年1月17日; 发布日期: 2022年1月24日

## 摘要

[目的/意义]通过对《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》进行文本分析,探究其在政策工具选择、组合上的基本特征,为我国知识产权强国建设的相关政策提供参考。[方法/过程]根据政策工具理论,构建“基本政策工具—政策作用领域”二维分析框架,对政策文本进行内容编码与统计分析,梳理政策工具特点。[结果/结论]研究发现:在政策工具维度中,呈现出以环境型工具为主导,供给型和需求型工具补充辅助的政策工具组合特征;在政策作用领域维度,知识产权保护和管理活动领域存在政策工具应用过溢现象,而知识产权创造、运用、服务领域的政策支持相对缺乏,并对此提出相关建议。

## 关键词

政策工具, 知识产权, 文本分析

## A Textual Analysis of the “Guidelines for Building a Powerful Intellectual Property Country (2021~2035)” from the Perspective of Policy Tools

Xin Jiang

School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing

Received: Dec. 30<sup>th</sup>, 2021; accepted: Jan. 17<sup>th</sup>, 2022; published: Jan. 24<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

[Purpose/Significance] Through the text analysis of the “Outline for Building a Powerful Intel-

lectual Property Country (2021~2035)”, it explores its basic characteristics in the selection and combination of policy tools, and provides a reference for my country’s relevant policies for building a strong country with intellectual property rights. [Method/Process] According to the theory of policy tools, construct a two-dimensional analysis framework of “basic policy tools-policy field of action”, carry out content coding and statistical analysis of policy texts, and sort out the characteristics of policy tools. [Results/Conclusions] The research found that: in the dimension of policy tools, there are characteristics of a combination of policy tools dominated by environmental tools, supplemented by supply and demand tools; in the dimension of policy functions, there are policy tools that have been applied in the field of intellectual property protection and management activities. In terms of the field of policy role, there is an overflow of policy tools in the field of intellectual property protection and management activities, while policy support in the field of intellectual property creation, utilization, and service is relatively lacking. Based on the above conclusions, this paper puts forward relevant policy recommendations.

## Keywords

Policy Tool, Intellectual Property, Text Analysis

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题提出

在新一轮科技革命和产业变革的背景下，以知识产权为导向的创新成为当代世界经济增长的原动力[1]。随着我国经济发展进入新常态，知识产权作为国家创新不可或缺的重要组成部分，进一步加强知识产权保护制度建设、严格知识产权保护日益成为促进经济转型升级高质量发展的重要支撑[2]，我国不断增强对知识产权的保护力度。2021年9月，国家提出建设知识产权强国的战略要求，并制定出台《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》[3]指导知识产权强国建设工作的开展。在此背景下，本文从政策工具视角切入，利用内容分析法对《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》这一重要文件进行多维审视，揭示我国知识产权政策的基本特征，并进一步分析其存在问题及背后原因，为我国知识产权强国建设提供重要参考和相关建议。

## 2. 研究对象与分析框架

### 2.1. 研究对象

《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》是中共中央、国务院共同发布的纲领性文件，能充分反映国家政策意图。因此，本文以《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》政策文本作为研究对象，并通过国家知识产权局获取政策全文，在保证研究对象权威性、代表性的基础上，对知识产权强国战略的推进提出具有操作性、实践性的意见及建议。

### 2.2. 分析框架构建

基于《《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》政策文本内容，结合政策工具理论，本文构建“X维度(政策工具) - Y维度(政策作用场域)”的二维分析框架(见图1)，通过不同视角分析政策文本特征。

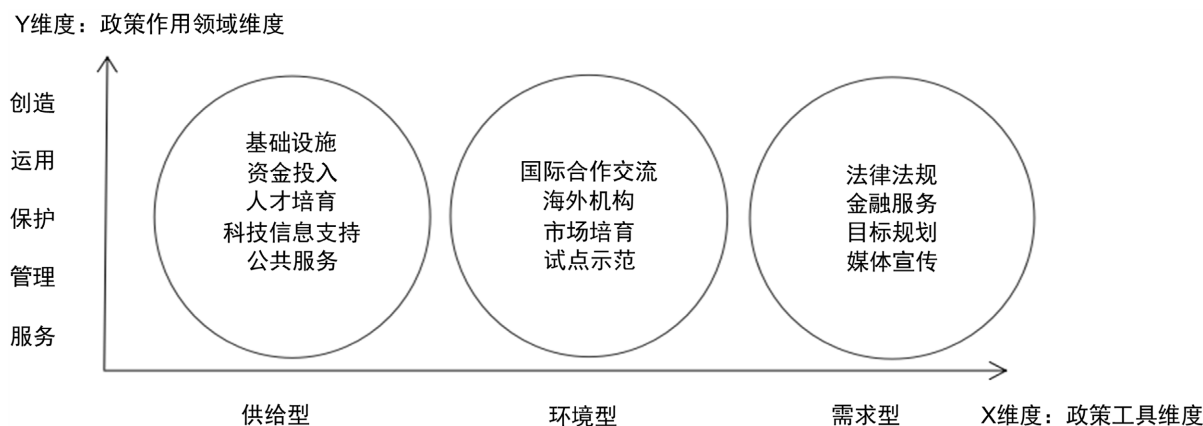


Figure 1. Two dimensional analysis framework diagram

图 1. 二维分析框架图

### 2.2.1. X 维度：政策工具

政策工具是达到具体政策目标的手段、方法和措施[4]，如何构建政策工具是政府进行政策设计时要回答的中心问题，国内外学者从不同视角对政策工具类型进行研究，以期政策设计更加科学准确提供支撑。其中，Rothwell 和 Zegveld [5]将政策文本中涉及的政策工具分为供给型、环境型和需求型，动态把握政策工具的作用场景[6]。基于此，本文将《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》中涉及的政策工具划分为供给型、需求型和环境型三大类，以此作为政策分析框架的 X 维度。具体来看，供给型工具是指政府以供给资金、人才等要素的方式直接推动知识产权建设，包括基础设施、资金投入、人才培养、科技信息支持、公共服务等。需求型工具主要是解决知识产权的需求和使用意愿不足的问题[7]，具体划分为国际交流合作、海外机构、市场培育、试点示范等。环境型工具主要指政府通过优化合作环境间接促进知识产权建设，具体可细分为策略性措施、法律法规、金融服务、目标规划等。

### 2.2.2. Y 维度：政策作用场域

对既有研究成果分析发现，基本政策工具能够显示政策发挥作用所采用的方式，但不能全面揭示科技金融发展政策的运行特征，还应考虑政策的作用对象、过程和方式等内涵规律，这种内涵规律突出表现在政策作用场域的变化上[8]。本文依据和宋河发[9]等提出的知识产权政策体系构建思路，结合《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》具体特点，将政策作用场域划分成创造、运用、保护、管理和五个部分。知识产权政策是政府对知识产权资源权利归属、保护、管理及公共服务等的制度安排，相应的知识产权政策应作用于知识产权的不同阶段，只有促进知识产权不同领域的均衡发展，才能促进知识产权的良性发展。

## 3. 政策文本分析情况

### 3.1. 政策内容编码

内容分析法作为一种半定量研究方法，通过将媒介上的文字、非量化的有交流价值的信息转化为定量数据，建立有效的类目分解交流内容，分析研究对象存在的信息特征[10]，挖掘和探究政策文本制定者的意图、目标等，有效提升研究结果的科学性。据此，本文利用内容分析法对《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》进行政策文本内容研究。通过对文本的多次通读，梳理条文内在逻辑和关键语义，将文本中的表述完整语义的话语或是以句号为分界，作为文本分析单元，对文本中的具体条款进行编码，共形成 136 个有效编码节点，形成如表 1 所示的政策样本编码表。此外，信度检验是验证文献编码一致性、

分类准确性的关键步骤，不同编码者对相同文本独立编码的一致性检验是检验编码者信度的重要指标[11]，为保证编码的客观性，邀请了两位研究文本分析的博士分别进行独立编码，并对其编码结果进行信度检验，经过计算和调整，编码一致性比率达到 92.3%，本次编码结果具有可信性。

**Table 1.** Sample table of policy sample codes

**表 1.** 政策样本编码示例表

政策划分	政策内涵	内容分析单元	编码
总体要求	指导思想	坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导	2-1-1
	基本原则	法治保障，严格保护。落实全面依法治国基本方略	2-2-1
		改革驱动，质量引领。深化知识产权领域改革	2-2-2
.....	.....	.....	.....
组织保障	国家知识产权局会同有关部门建立本纲要实施动态调整机制，开展年度监测和定期评估总结		9-5-1
	加强考核评估	在对党政领导干部和国有企业领导班子考核中，注重考核知识产权相关工作成效	9-5-2
	地方各级政府要加大督查考核工作力度		9-5-3

### 3.2. X 维度：政策工具情况分析

如表 2 所示，《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》在政策工具的使用情况如下，供给型、需求型、环境型政策工具所占比重分别为 25.74%、9.56%和 64.71%。可以看出，《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》呈现出以环境型工具为主导，供给型和需求型工具补充辅助的政策工具组合特征，说明政府在推进知识产权强国建设过程中，更侧重于运用环境型政策工具，为知识产权发展营造良好的环境和氛围，而不是通过直接参与、强行推动等强制性行政手段来实现知识产权强国目标，这符合社会治理现代化的政策导向。

**Table 2.** Distribution of policy instruments

**表 2.** 政策工具分布情况

	政策工具类型	内容编码	频数	占比
供给型	基础设施	4-1-4、4-2-4、6-1-1	3	25.74%
	资金投入	9-2-1、9-2-3	2	
	人才培养	4-1-3、7-3-1、7-3-2、7-3-3.....	10	
	信息科技支持	4-3-8、4-3-9、5-1-5、5-2-2.....	7	
	公共服务	4-1-4、4-2-4、5-3-1、5-3-3.....	13	
需求型	国际交流合作	7-2-3、8-1-1、8-1-2、8-1-4.....	8	9.56%
	海外机构	8-2-5	1	
	市场培育	5-1-2、8-1-7	2	
	试点示范	5-2-10、5-3-6	2	

Continued

环境型	策略性措施	3-2-1、3-2-3、3-2-4、3-3-1……	54	64.71%
	法律法规	3-1-1、3-1-2、3-1-3、3-1-4……	16	
	目标规划	2-3-1、2-3-1、2-3-1、2-3-1……	17	
	金融支持	9-2-2	1	

从 3 类工具的内部构成来看,在供给型政策工具使用中,政府更重视公共服务(38.24%),主要通过建立分级分类的知识产权公共服务机构、深入推进“互联网+”政务服务等方式,完善我国知识产权公共服务体系。与此同时,政府也积极培育知识产权专项人才、强化信息科技支持,进一步壮大知识产权专业律师队伍和加快推进中小学知识产权教育,这侧面说明我国知识产权建设尚未完全发展成熟,专业人才相对缺乏。同时,政府利用高速发展的互联网技术,围绕知识产权发展要素搭建维权、质押、预警等多元信息服务平台,提供有效信息支持。

在需求型政策工具中,政府侧重运用国际交流合作(61.54%),随着我国科技的不断发展,知识产权国际化需求逐渐增多,我国日益加强知识产权国际化政策布局,持续扩大知识产权领域对外开放[12]。海外机构(7.69%)、市场培育(15.38%)、试点示范(15.38%)的运用相对较少,这缘于我国知识产权建设的需求市场尚未完全形成。总体而言,需求型政策工具的使用处于短缺状态,表明当前我国主要通过直接供给和营造良好环境助推知识产权建设,忽视需求端对知识产权建设的拉动作用。

环境型工具是《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》中占据主导地位的政策工具,其占比接近七成,但其内容结构呈现出明显不均衡状态。着力采取策略性措施(62.64%)工具,这反映出政府重视完善知识产权政策体系、强化体制机制建设等方面。我国正在由知识产权大国向知识产权强国转变[13],策略性措施作为知识产权建设的重要保障得到广泛应用。其次目标规划(18.68%)、法律法规(17.58%)也在环境型工具中使用较多,目标规划将知识产权强国建设具象化,有效调动政策参与者的积极性,增强政策的操作性和科学性。法律法规工具是保障知识产权良性发展的重要手段,政府通过法律完善、行政执法等方式强化知识产权市场的管制和法治保护。

### 3.3. Y 维度：政策作用领域分析

在分析基本政策工具的基础上,将政策作用领域维度纳入研究,将更深入地发现知识产权建设的政策工具选择特征。根据统计结果来看,《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》中的政策工具主要分布在知识产权保护(38.24%)、管理(22.79%)活动领域,服务(16.18%)、创造(10.29%)、运用(12.50%)等领域的政策工具使用相对均衡。反映出我国知识产权强国建设正逐渐走向均衡发展,重视知识产权保护体系、管理体系构建的同时,也关注知识产权服务、创造和运用。

结合“政策基本工具—政策作用领域”的二维交互分析来看(见表 3),《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》综合运用了供给型、环境型、需求型工具在不同政策作用领域上,范围覆盖创造、运用、保护、管理和服务各类活动,全方位推动知识产权强国建设,但是在政策工具使用和政策作用领域方面呈现出明显不均衡状态。具体来看,对于知识产权创造活动,重点运用环境型工具(42.86%),而供给型工具和需求型工具使用频率相同。其中涉及最多的是策略性措施和人才培养,说明知识产权创造活动领域,我国政策重点关注人力资源开发和监管机制建设。从知识产权运用领域来看,所采取的政策工具各有侧重,其中使用最多的是目标规划(41.18%)和科技信息支持工具(23.53%),这反映我国通过设置具体目标督促知识产权成果转化,同时重视信息平台等对知识产权运用的协同作用。知识产权保护是知识产权建设的重要作用领域,在 50 条涉及知识产权保护的政策中,策略性措施(48.08%)和法律法规(28.85%)使

用频率最高。随着我国推进知识产权强国建设,数字经济、电子商务等新兴领域不断发展,保障措施强化、执法体系完善等是知识产权保护的重要关注点。在知识产权管理领域,环境型政策工具使用最为频繁,其中策略性措施、人才培养占比为 77.41%和 16.13%,说明当前我国在知识产权管理体制机制、人力资源管理等方面有待完善和提高。区别于其他知识产权活动领域,知识产权服务活动以供给型工具为主,其占比达到 70%以上,其次是需求型政策工具(18.18%)和环境型政策工具(9.09%)。值得注意的是,供给型工具中的公共服务在知识产权服务活动领域中使用最为频繁,从我国 2008 年发布《国家知识产权战略实施纲要》以来,知识产权建设取得不俗成绩,为深入推进知识强国战略,我国进一步优化公共服务功能,提升公共服务水平。

**Table 3.** X-Y two-dimensional interaction analysis

**表 3.** X-Y 二维交互分析

	工具类型	创造	运用	保护	管理	服务
供给型	基础设施			2		1
	资金投入		1		1	
	人才培养	3			5	2
	信息科技支持	1	4	2		
	公共服务					13
需求型	国际交流合作	1	2	2		3
	海外机构	1				
	市场培育				1	1
	试点示范	2				
环境型	策略性措施	4	2	25	21	2
	法律法规			15	1	
	目标规划	2	7	6	2	
	金融支持		1			
总计		14	17	52	31	22

#### 4. 研究结论及相关建议

本文对 2021 年 9 月国家出台的《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》进行文本内容分析,结合知识产权发展特点,通过构建“基本政策工具——政策作用领域”二维分析框架,深入挖掘政策工具使用特征和政策作用领域基本情况,提出如下结论:从基本政策工具维度看,在《知识产权强国建设纲要(2021~2035 年)》中,政府综合使用供给型、需求型、环境型三大类型政策工具,但是存在工具使用偏好,主要以环境型工具为主导,供给型和需求型工具为辅助,政策工具结构呈现不均衡状态。政府将知识产权强国建设的重心放在优化知识产权发展环境上,对于供给型和需求型工具的使用相对缺乏,基于政策工具协同角度,现有政策工具结构不利于知识产权强国目标的实现。需要指出的是,不同政策工具内部结构也各有侧重,公共服务、国际交流合作、策略性措施分别是供给型、需求型、环境型工具中使用频次最多的政策工具。从政策作用维度来看,知识产权政策工具着重作用于知识产权保护、管理领域,两者占比超六成,尤其是知识保护政策存在过溢现象,而对创造、运用、服务等活动领域的重视不足,为

更好激发知识产权建设活力，未来应加强对知识产权创造、运用、服务领域的政策工具的运用。此外，不同政策活动领域下政策工具分布不均衡，基本以环境型工具为主。

当前，随着知识产权强国建设的稳步推进，为更好提升我国知识产权建设水平，推动科技成果高效转化，实现我国知识产权建设的高质量发展。本文提出如下政策建议：

第一，优化调整政策工具结构，提升不同政策工具类型协调性。适当降低环境型政策工具的运用强度并优化其内部结构，着重增加法律法规、金融支持等政策工具的使用，构建结构严密的法律体系和多元化的金融支持体系，营造有益于知识产权强国建设的发展环境。合理提高需求型、供给型政策工具等低频政策工具的使用比重，充分发挥两者的推动、拉动作用，支持海外机构设立、开展创新发展建设试点等，稳定知识产权市场；同时，根据实际政策需求，加强对知识产权建设的资金支持力度，建立知识产权专业人才培养机制，为知识产权建设提供有力的智力支持和资金支持。此外，注重不同政策工具内部结构的优化和完善，着力增加资金投入、海外机构、市场培育、试点示范以及金融支持等政策工具的使用。

第二，重视政策工具与政策作用场域的协同性，强化知识产权创造和运用力度。只有当政策工具与其作用的环境、对象、目标取向及政策作用场域相互匹配时，才能被视为有效的政策工具[9]。据此，应使《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》中的政策工具与其作用场域相适应，发挥政策工具的最佳效用。一方面，对于政策工具运用较多的知识产权保护、管理活动领域，要持续优化内部政策工具结构，构建均衡的政策工具支持体系；另一方面，《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》在未来的执行、修订中，重视并强化需求型工具和供给型工具对于知识产权运行、创造场域的调节和支持作用。

第三，提升知识产权对外开放程度。当前，知识产权国际规则受到冲击，国际秩序处于重构之中，在这样的背景下，深入推进知识产权对开放，有利于国内规则的改造，也有利于推动构建开放包容、平衡普惠的知识产权国际规则[14]。我国已经开启知识产权强国建设新征程，提升我国知识产权国际影响力是知识产权建设的应有之义。依托共建“一带一路”等对外发展战略，我国应持续深化国家间知识产权的合作交流，积极参与全球知识产权治理，推动知识产权信息共享，共同开展跨境知识产权执法，确保国际知识产权环境稳定。

## 参考文献

- [1] 孔粒, 吴越. 我国知识产权政策的宏观演变和央地耦合研究——基于文本分析方法[J]. 复旦学报(自然科学版), 2021, 60(2): 145-156.
- [2] 张志成. 简论新时代严格知识产权保护的若干问题[J]. 知识产权, 2019(8): 23-27.
- [3] 国家知识产权局. 《知识产权强国建设纲要(2021~2035年)》[EB/OL]. <http://www.cnipa.gov.cn/col/col2741/index.html>, 2021-09-23.
- [4] 罗敏, 朱雪忠. 基于政策工具的中国低碳政策文本量化研究[J]. 情报杂志, 2014, 33(4): 12-16.
- [5] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1984) An Assessment of Government Innovation Policies. *Review of Policy Research*, 3, 436-444.
- [6] 谭海波, 郑清清, 王海函. 地方政府大数据产业政策: 工具偏好及其匹配——基于贵州省政策文本的分析[J]. 中国行政管理, 2021(1): 52-58.
- [7] 徐棚, 杨萍, 高媛. 基于政策工具视角的知识产权政策研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2018, 31(5): 131-136.
- [8] 黄新平, 黄萃, 苏竣. 基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究[J]. 情报杂志, 2020, 39(1): 130-137.
- [9] 宋河发, 沙开清, 刘峰. 创新驱动发展与知识产权强国建设的知识产权政策体系研究[J]. 知识产权, 2016(2): 93-98.
- [10] 罗金增. 内容分析法与图书馆学[J]. 情报杂志, 2003(4): 51-53.

- [11] 徐建平, 张厚粲. 质性研究中编码者信度的多种方法考察[J]. 心理科学, 2005(6): 152-154.
- [12] 李方, 张胜. 基于文本分析的中国知识产权政策工具选择研究[J]. 中国科技论坛, 2017(8): 112-119.
- [13] 赵姗姗. 基于政策工具的知识产权政策演化研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连理工大学, 2019.
- [14] 易继明. 知识产权强国建设的基本思路和主要任务[J]. 知识产权, 2021(10): 13-40.