

INTELLECTUAL PROPERTY POLICY
FOR INNOVATION-DRIVEN DEVELOPMENT
AND INTELLECTUAL PROPERTY POWER NATION CONSTRUCTION

面向创新驱动发展 与知识产权强国建设的 知识产权政策研究

宋河发◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

INTELLECTUAL PROPERTY POLICY
FOR INNOVATION-DRIVEN DEVELOPMENT
AND INTELLECTUAL PROPERTY POWER NATION CONSTRUCTION

面向创新驱动发展 与知识产权强国建设的 知识产权政策研究

宋河发◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

面向创新驱动发展与知识产权强国建设的知识产权政策研究/宋河发著. —北京:
知识产权出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5130-4973-3

I. ①面… II. ①宋… III. ①知识产权—研究—中国 IV. ①D923. 404

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 144496 号

内容提要

本书在创新驱动发展战略和知识产权强国建设背景下, 从公共政策基础理论出发, 研究了知识产权政策的重要地位和作用, 构建了知识产权政策体系, 重点研究了与研发创造、权利获取、创造激励、价值评估、运营、转移转化税收优惠、政府采购、投融资、产业发展、服务体系发展等相关的知识产权政策, 涉及知识产权创造、运用、保护、管理和服务等多方面内容。本书不仅适合各类知识产权管理与科研人员, 对科技管理与政策研究人员同样适读。

责任编辑: 李 潇

封面设计: 李志伟

责任校对: 潘凤越

责任印制: 刘译文

面向创新驱动发展与知识产权强国建设的知识产权政策研究

宋河发 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院

责编电话: 010-82000860 转 8133

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2018 年 8 月第 1 版

字 数: 510 千字

ISBN 978-7-5130-4973-3

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: elixiao@sina.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 21.25

印 次: 2018 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 98.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序

全球化加速了知识扩散和创新要素流动，改变了国际政治经济竞争格局。知识产权作为国际竞争的焦点，在主要国家宏观决策议程中的地位和作用日益显现，知识产权战略成为许多国家创新发展战略的重要组成部分。2012年中国实施创新驱动发展战略，任务之一是实施知识产权战略，加强知识产权保护。2016年颁布的《国家创新驱动发展战略纲要》提出实施“知识产权、标准、质量和品牌战略”，特别强调建设知识产权强国。

目前国内知识产权政策体系研究与中国创新实践的规模相比严重不足，特别是知识产权政策与创新政策的交叉研究深度和广度难以满足解决实践中提出的问题的需要，知识产权创造、运用、保护和管理知识产权政策体系有待深入的理论研究和建构。非常高兴读到宋河发研究员潜心研究的新作《面向创新驱动发展与知识产权强国建设的知识产权政策研究》，全书着眼于实施创新驱动发展战略和知识产权强国建设的伟大实践，探讨了知识产权政策理论基础问题，构建了知识产权政策体系，研究了研发创造、权利获取、激励、价值评估、运营、税收优惠、政府采购、投融资、产业发展等知识产权政策，以及知识产权的保护和管理政策，是知识产权政策研究的很好尝试，具有重要的学术研究参考价值 and 实践指导作用。

宋河发研究员是中国科学院知识产权研究与培训中心副主任，具有多年专利代理和科技部门管理工作经历。在他攻读博士研究生期间，随我一同开展创新发展政策研究，参与了国家自主创新能力建设“十二五”规划，以及一批国家创新型城市建设规划研究编制工作，本书是宋河发研究员十多年来在知识产权与创新政策交叉研究方面的学术总结和重要成果。

中国科学院大学和中国科学院科技战略咨询研究院（原科技政策与管理科学研究所）科教融合组建的公共政策与管理学院及知识产权学院，致力于弘扬“志同气合，经世致用”的创新文化，培养有科学内涵的学术研究者、政策制定与实践者，强化“教育、科研、智库”功能，成就中国学派。宋河发研究员这部学术专著是科教融合的产物，也是知识产权学院人才培养的重要参考书。当然，学无止境，如果此书能够引起同行思考、争鸣甚至争论，都是对知识产权学术研究进步的贡献，也是良好学术生态建设的必由之路。

穆荣平

中国科学院创新发展研究中心主任

中国科学院知识产权研究与培训中心主任

中国科学院大学公共政策与管理（知识产权学院）院长

目 录

第1章 概 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 主要国家知识产权政策	5
1.3 文献回顾	14
1.4 研究内容	16
1.5 特色与创新之处	17
第2章 知识产权政策基础	18
2.1 公共政策及其特征	18
2.2 知识产权政策理论基础	19
2.3 公共政策理论	22
2.4 知识产权政策模型	25
2.5 知识产权政策角色	29
2.6 知识产权政策工具	30
2.7 政策过程	36
2.8 小 结	38
第3章 科技法规政策与知识产权政策	39
3.1 科技计划知识产权政策	39
3.2 科技法规知识产权规定	40
3.3 科技成果“三权”改革	42
3.4 科技法规政策与知识产权政策分析	43
3.5 科技成果知识产权实施权	45
3.6 小 结	47
第4章 知识产权强国建设任务措施	49
4.1 知识产权强国建设的内涵特征	49
4.2 知识产权强国建设的重大意义	53
4.3 知识产权强国建设的需求分析	56
4.4 知识产权强国建设的问题分析	57
4.5 知识产权强国建设的思路对策	60
4.6 小 结	64
第5章 知识产权政策体系	65
5.1 知识产权政策体系框架	65

5.2	知识产权政策优化	67
5.3	知识产权政策作用机制	68
5.4	知识产权政策问题分析	69
5.5	知识产权政策体系构建	73
5.6	小 结	76
第6章	知识产权研发创造政策	77
6.1	研发税收政策与知识产权创造	77
6.2	知识产权创造加计扣除政策	78
6.3	知识产权高质量创造政策	86
6.4	核心知识产权创造政策	88
6.5	高价值知识产权创造政策	91
6.6	知识产权组合创造政策	93
6.7	知识产权管理激励政策	96
6.8	小 结	98
第7章	知识产权权利获取政策	99
7.1	主要国家专利审查政策	99
7.2	我国的知识产权审查政策	107
7.3	计算机互联网领域专利审查政策	109
7.4	知识产权审查政策改革	117
7.5	小 结	118
第8章	知识产权创造激励政策	119
8.1	主要国家知识产权归属政策	119
8.2	科技成果权利下放政策	124
8.3	知识产权国家介入权	126
8.4	职务发明人激励政策	127
8.5	知识产权收费政策	143
8.6	小 结	151
第9章	知识产权价值评估政策	152
9.1	知识产权价值评估政策梳理	152
9.2	知识产权价值评估方法	156
9.3	知识产权价值评估机制	161
9.4	小 结	163
第10章	知识产权运营政策	165
10.1	知识产权运营	165
10.2	知识产权运营政策梳理	167
10.3	国内外知识产权运营机构	168
10.4	有效知识产权运营模式	177
10.5	知识产权运营政策发展	180

10.6 小 结	181
第 11 章 知识产权转移转化税收优惠政策	182
11.1 中国税制	182
11.2 知识产权运用增值税政策	184
11.3 知识产权运用所得税政策	192
11.4 知识产权转化运用消费税政策	215
11.5 知识产权交易印花税政策	217
11.6 小 结	218
第 12 章 知识产权运用政府采购政策	219
12.1 知识产权与自主创新	219
12.2 国外经验借鉴	220
12.3 政府采购法规政策	221
12.4 自主知识产权与自主创新产品政府采购政策	222
12.5 自主知识产权产品采购	223
12.6 知识产权采购	226
12.7 小 结	226
第 13 章 知识产权运用投融资政策	228
13.1 国外经验	228
13.2 知识产权运用政府引导基金	229
13.3 知识产权运用质押融资政策	234
13.4 知识产权运用保险政策	238
13.5 知识产权运用担保政策	241
13.6 小 结	244
第 14 章 知识产权产业发展政策	245
14.1 专利导航产业发展	245
14.2 专利密集型产业	252
14.3 知识产权经济	254
14.4 小 结	256
第 15 章 知识产权服务体系发展政策	258
15.1 知识产权服务体系	258
15.2 知识产权公共服务体系	258
15.3 知识产权社会化服务体系	265
15.4 小 结	272
第 16 章 财政性知识产权运用政策	274
16.1 财政性知识产权运用法律政策	274
16.2 财政性知识产权运用问题分析	276
16.3 建立标识和集中管理制度的必要性	277
16.4 建立标识和集中管理制度的条件	278

16.5	建立标识和集中管理制度的措施	278
16.6	小 结	279
第 17 章	知识产权保护政策	280
17.1	知识产权保护法律政策	280
17.2	反知识产权滥用	287
17.3	知识产权保护政策梳理	290
17.4	知识产权保护行动计划	291
17.5	知识产权保护专项行动	292
17.6	最优知识产权保护强度	292
17.7	完善行政执法政策建议	295
17.8	小 结	295
第 18 章	知识产权管理政策	297
18.1	知识产权管理政策梳理	297
18.2	知识产权发展规划管理政策	297
18.3	企事业单位知识产权管理政策	300
18.4	知识产权中介机构管理	302
18.5	区域知识产权管理政策	304
18.6	科研创新知识产权管理政策	309
18.7	技术标准知识产权管理政策	310
18.8	贸易知识产权管理政策	312
18.9	知识产权人才教育管理	313
18.10	知识产权国际交流合作管理政策	314
18.11	小 结	315
致 谢		317
参考文献		318

第1章 概 论

创新驱动发展的核心是知识产权的大规模高水平创造和有效运用。实现创新驱动发展，必须实现由知识产权大国向知识产权强国的转变，必须构建有效的知识产权政策体系。制定和实施有效的知识产权政策是深入实施创新驱动发展战略的必然要求，是建设知识产权强国的必然选择，具有重要的理论和现实意义。

1.1 研究背景

1.1.1 创新驱动发展战略

当今世界，创新是发展的第一动力，创新驱动发展已成为许多国家的战略选择。2008年爆发国际金融危机以来，世界政治经济格局深度调整，国际形势日趋复杂，科学技术发展迅猛，创新竞争趋于白热化，发达国家无不把科技创新放在国家发展的战略地位。许多发展中国家经济停滞，社会矛盾突出，对科技创新的需求更加迫切。科学技术已成为国家政治、经济、军事优势的战略支撑，创新驱动发展能力已成为国家发展的核心能力。

目前，我国已成为世界第二大经济体，但世界主要创新指数排名显示我国科技创新水平仍然十分落后。当前，我国离2020年实现创新型国家目标的时间只有不到三年，然而我国自主创新能力落后的局面还没有根本改变。重大科技创新成果不多，科技成果转化率低，高技术产业由外资主导，战略性新兴产业出现一定空心化倾向，核心技术依赖进口的问题仍没有得到根本解决。

当前，我国面临较大的经济下行压力，经济开始进入新常态。为了保持经济、社会健康发展，必须依靠科技创新。党的十八大高瞻远瞩，提出实施创新驱动发展战略，第一次将创新驱动发展作为国家战略。党的十八大首先强调了科技创新的战略地位，指出：“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。”党的十八大还从四个方面布局创新驱动发展战略。一是坚持走中国特色自主创新道路，要求“以全球视野谋划和推动创新，提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，更加注重协同创新”。二是推进国家创新体系建设，要求“深化科技体制改革，推动科技和经济紧密结合，加快建设国家创新体系，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系”。三是加强创新突破，要求“完善知识创新体系，强化基础研究、前沿技术研究、社会公益技术研究，提高科学研究水平和成果转化能力，抢占科技发展战略制高点。实施国家科技重大专项，突破重大技术‘瓶颈’。加快新技术‘新产品’新工

艺研发应用,加强技术集成和商业模式创新”。四是完善创新机制,要求“完善科技创新评价标准、激励机制、转化机制。实施知识产权战略,加强知识产权保护。促进创新资源高效配置和综合集成,把全社会智慧和力量凝聚到创新发展上来”。

党的十八届三中全会作出了全面深化改革的战略部署,尤其强调知识产权保护和运用,强调科技成果转化,要求“加强知识产权运用和保护,健全技术创新激励机制,探索建立知识产权法院。打破行政主导和部门分割,建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。发展技术市场,健全技术转移机制,改善科技型中小企业融资条件,完善风险投资机制,创新商业模式,促进科技成果资本化、产业化”。

党的十八届四中全会作出了依法治国的战略部署,明确提出要“完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制”。2015年3月13日,中共中央国务院发布了《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》(以下简称《意见》)(中发〔2015〕8号)。《意见》指出,“加快实施创新驱动发展战略,就是要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,破除一切制约创新的思想障碍和制度藩篱,激发全社会创新活力和创造潜能,提升劳动、信息、知识、技术、管理、资本的效率和效益,强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接、研发人员创新劳动同其利益收入对接,增强科技进步对经济发展的贡献度,营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境。”《意见》提出了营造激励创新的公平竞争环境,建立技术创新市场导向机制,强化金融创新的功能,完善成果转化激励政策,构建更加高效的科研体系,创新培养、用好和吸引人才机制,推动形成深度融合的开放创新局面,加强创新政策统筹协调共八个方面30项任务。

为实施创新驱动发展战略,建设创新型国家,2015年8月18日,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于印发〈深化科技体制改革实施方案〉的通知》(中办发〔2015〕46号),从建立技术创新市场导向机制,构建更加高效的科研体系,改革人才培养、评价和激励机制,健全促进科技成果转化的机制,建立健全科技和金融结合机制,构建统筹协调的创新治理机制,推动形成深度融合的开放创新局面,营造激励创新的良好生态,推动区域创新改革等十一个方面提出了科技体制改革的143项任务。

党的十八届五中全会对实施创新驱动发展战略进行了全面部署。全会首先强调创新的重要地位,强调必须把发展基点放在创新上,强调科技创新的引领作用,强调产业创新发展,强调完善体制机制。为加快创新驱动发展战略实施,2016年5月19日,中共中央、国务院《关于印发〈国家创新驱动发展战略纲要〉的通知》(中发〔2016〕4号),提出了创新驱动发展战略的指导思想、基本原则和“三阶段”的发展目标,作出了“坚持双轮驱动、构建一个体系、推动六大转变”的战略部署,提出了产业创新、原始创新、区域创新、军民融合创新、创新主体创新、重大项目与工程、人才队伍、创新创业八大任务和六项保障措施。

党的十九大总结了创新驱动发展战略实施取得的成就,要求坚持新发展理念,建设现代化经济体系。特别要求加快建设创新型国家,并从基础研究、应用研究、国家创新体系建设、创新环境、创新人才等方面作出了战略部署。一是“要瞄准世界科技前沿,强化基础研究、实现前瞻性研究、引领性原创成果重大突破。”二是“加强应用基础研究,拓展

实施国家重大科技项目，突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，为建设科技强国、航天强国、网络强国、交通强国、数字中国、智慧社会提供有力支撑。”三是“加强国家创新体系建设、强化战略科技力量、深化科技体制改革，建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，加强对中小企业创新的支持，促进科技成果转化。”四是“倡导创新文化，强化知识产权创造、保护、运用。造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。”

一个国家的经济可分为要素驱动、投资驱动、创新驱动和财富驱动四个发展阶段（迈克尔·波特，2002）。由此四个阶段考察主要发达国家的经济发展历史，可以发现英国在19世纪前半叶进入创新驱动阶段，美国、德国、瑞典在20世纪初进入创新驱动阶段，日本、意大利在20世纪70年代中后期进入创新驱动阶段，韩国在21世纪初进入创新驱动阶段。我国公布的科技进步贡献率从2001年的39%提高到2017年的57.5%，可以说，我国正处于由要素驱动发展和投资驱动发展阶段迈向创新驱动发展阶段的转变期。

毋庸置疑，我国将在2030年前后超过美国成为世界第一经济大国和研发投入大国。但我国面临着各种不容忽视的问题。一是经济中低速或低速发展成为新常态有可能影响科技创新投入。人口红利逐渐消失，经济发展进入新常态，反过来会影响科技创新投入。科技创新投入也会进入新常态。二是跨越“中等收入陷阱”成为中等收入国家存在一定的不确定性。我国经济发展模式从依靠投资、消费和出口转向创新驱动将是一个缓慢和困难的过程。三是世界经济下行将带来较大经济、政治风险。发达国家经济停滞或下行的趋势将长期存在，一些国家军事冒险主义抬头，不仅影响我国经济发展，而且也可能影响我国的国家安全。为了促进经济平稳、健康、快速发展，跨越中等收入陷阱，保障我国经济和国家安全，我国必须高度重视创新驱动发展，必须坚持不懈地依靠和推动创新驱动发展。

创新驱动发展战略是我国经济社会发展的根本战略，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的基本战略。创新驱动发展是以技术进步和创新作为发展的重要动力，提高发展的质量和效益（吕薇，2014）。创新驱动发展是“以人为本”的发展，是打造先发优势的发展，实施创新驱动发展战略的关键在于深化改革（张来武，2013）。实施创新驱动发展战略的关键是培育适宜的科技创新文化，创新驱动发展的制度设计的原则应当是从根本上改变组织科研活动的中心，将基础评价对象变为科技创新活动的组织者，对科研人员和科研经费采取柔性管理制度，大胆地举办科技制度改革创新试点（黄宁燕，2013）。推动实现创新驱动发展战略，必须加强体制创新，明确创新主体，推动金融创新，优化创新环境（李东兴，2013）。创新驱动成为加快转变经济发展方式“最根本、最关键”的力量。实施创新驱动发展战略，必须始终坚持走中国特色自主创新道路，必须着力强化科技创新对提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须不断深化科技体制改革、加快国家创新体系建设（王志刚，2012）。

与其他三个阶段相比，一个国家在创新驱动发展阶段一般具有四个特点。一是能创造一大批适应经济社会发展需要的重大科技创新成果，科技成果转化为现实生产力的能力强。二是企业普遍具有较强的自主创新能力，具有核心知识产权和品牌。三是国家创新体系高级化，企业成为国家自主创新的主体，创新要素高效流动并向企业集聚，创新的法制政策环境完善。四是具有发达的创新文化，全社会“崇尚创新、宽容失败、激励先进、守

法诚信”的创新文化深入人心。

创新驱动发展主要具有以下六个特征。第一，创新驱动发展是主要依靠科技创新驱动经济社会全面发展的发展模式，创新驱动发展包含科技发展但并不仅仅是科技本身发展。第二，创新驱动发展是主要依靠高水平大规模创造科技成果并将科技成果有效转化为经济价值与竞争力的发展模式，创新驱动发展强调科技成果创造和转化的渠道畅通和高效率。第三，创新驱动发展是主要依靠知识、技术、品牌、人才、管理等无形资本的发展模式，创新驱动发展是以自主知识产权为核心和知识产权有效支撑竞争力的发展。第四，创新驱动发展是通过创新而能够获得高附加值的发展模式，创新驱动发展的根本目的在于长期获取超过平均利润的经济价值。第五，创新驱动发展是主要依靠高素质劳动力和高新技术投资的发展模式，创新驱动发展强调科技和知识产权对劳动力和资本等要素的渗透。第六，创新驱动发展是主要依靠高端制造业和现代服务业、现代农业的发展模式，创新驱动发展的关键是产业的优化升级，核心是现代制造业和现代服务业、现代农业的发展。

创新驱动发展的本质是通过科技创新促进经济社会的发展，科技创新在引领经济社会发展中占据主导地位。创新驱动发展战略是主要依靠科技创新驱动经济社会发展的国家战略。由于各类科技成果都是知识产权的表现形式和保护对象，创新驱动发展的核心是知识产权的高水平、大规模创造和有效转化运用。深入实施创新驱动发展战略，必须坚定不移地大规模高水平创造知识产权和有效运用知识产权。

1.1.2 知识产权强国建设

国务院 2008 年 6 月 5 日颁布《国家知识产权战略纲要（2006～2020 年）》（以下简称《纲要》）（国发〔2008〕18 号）以来，全国知识产权事业发展迅速，我国已成为国际公认的知识产权大国。从《纲要》实施来看，《纲要》提出的五年目标基本实现。一是知识产权创造水平显著提高。2017 年，发明专利申请量达到 138.2 万件，万人口发明拥有量持续增加，达到 9.8 件，知识产权质量不断提升，发明专利平均寿命达到 6.3 年。二是知识产权运用能力明显增强。全国知识产权运营体系基本建立，知识产权运用新模式不断涌现，专利质押融资额 2017 年超过 720 亿元人民币。三是知识产权保护水平不断提升。知识产权执法案件在处理力度上明显加大，知识产权保护专项行动重拳出击，软件正版化成效显著。四是企事业单位知识产权意识明显提升。企业和高校科研机构知识产权管理标准化工作全面展开，全社会知识产权认知度普遍提高，知识产权服务不断拓展。

但不容否认的是，目前我国还不是知识产权强国，知识产权对经济社会发展的支撑引领作用还远未发挥出来。2015 年，我国居民发明专利拥有量 147.24 万件，明显落后于美国 264.45 万件和日本的 194.66 万件。我国每万人口有效发明专利拥有量仅有 6.8 件，而美、日、韩同期指标分别是我国的 12.6 倍、23.6 倍和 27.8 倍。我国发明专利平均寿命仅有 6.3 年，而外国在华发明专利平均寿命超过 9 年，全国高校科研机构专利实施和转让许可率仍很低。

建设知识产权强国是实现创新驱动发展的必由之路。实现创新驱动发展，必须实现由知识产权大国向知识产权强国的转变。2014 年 12 月，国务院办公厅发布了《关于转发知识产权局等单位〈深入实施国家知识产权战略行动计划（2014～2020 年）〉的通知》（国

办发〔2014〕64号)。国家知识产权局会同国家知识产权战略实施工作部际联席会议28个成员单位共同起草的《深入实施国家知识产权战略行动计划(2014~2020年)》首次明确提出了“努力建设知识产权强国”的新目标,强调要“认真谋划我国知识产权强国的发展路径,努力建设知识产权强国”;并提出要突出问题导向,抓住知识产权运用和保护两大关键进行重点部署,集中资源和精力着力解决新阶段战略实施面临的关键问题和“瓶颈”问题,力求重点突破。此后,国家知识产权局组织开展了一系列知识产权强国课题研究,针对知识产权强国概念内涵、评价指标体系、建设路径、战略任务、体制机制改革、重大工程和重大政策开展了专题研究。

尤为重要的是,2015年12月22日,为深入实施创新驱动发展战略,国务院发布了《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》(国发〔2015〕71号),该文件提出了建设知识产权强国指导思想、基本原则,明确了2020年“为建设中国特色世界水平的知识产权强国奠定基础”的目标,并提出了推进知识产权管理体制机制改革,实行严格的知识产权保护,促进知识产权创造运用,加强重点产业知识产权海外布局 and 风险防控,提升知识产权对外合作水平和加强组织实施和政策保障共29项举措。2016年5月19日,中共中央、国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》,也要求“实施知识产权、标准、质量和品牌战略”,要求“加快建设知识产权强国”。

1.2 主要国家知识产权政策

知识产权政策是一种重要的发展政策工具。发达国家运用知识产权政策保持知识产权的优势地位,发展中国家政府可从发展政策中获益,这是发展中国家追赶先进国家的重要手段(Gerschekron, 1962; Johnson, 1982; Abramowitz, 1986)。因此,许多国家制定了知识产权战略和知识产权政策。

1.2.1 美国创新战略与知识产权政策

1.2.1.1 美国创新战略

美国并没有制定统一的知识产权战略,美国的知识产权战略主要体现在美国《创新战略》和美国专利商标局(USPTO)的《战略计划》中。2009年9月,美国首次发布《美国创新战略——推动可持续增长和高质量就业》(以下简称《美国创新战略》),分析了过去泡沫驱动式增长的问题和忽视必要基本投资的问题,对创新、就业和经济增长进行了展望,提出了创新战略的三个重点。一是对美国创新要素进行投资;二是推动市场竞争,激励有效创业;三是促进国家优先领域取得突破。对于知识产权创造,《美国创新战略》强调对R&E(研究和实验)实行税收信贷永久化政策,预算额度高达750亿美元,激励企业投入、创新和发展。对于知识产权保护,《美国创新战略》强调,“必须确保知识产权在海外市场 and 允许更多国际间竞争的技术标准得以保护”,“政府现正致力于确保美国专利商标局有足够的资源、权力和灵活性来有效管理美国的专利制度,给创新性知识产权授予高质量专利,同时拒绝受理不值得给予专利保护的权利要求”(National Economic Council, Council of Economic Advisers, Office of Science and Technology Policy, 2011)。

2011年2月,美国对2009年的《美国创新战略》进行了修订,发布了《美国创新战略——确保经济增长和繁荣》,从投资于美国的创新基础,促进基于市场的创新,催生国家优先领域的突破三个方面提出了十多项举措。为激励知识产权和创新成果创造,《美国创新战略》提出实行永久R&E税收减免政策。一是扩大R&E税收信贷政策范围并永久化,统一为R&E的20%。这是有史以来增幅最大的R&E税收减免措施。二是简化税收信贷政策。将简化税收信贷率提高到17%,这将有利于激励企业增加投资。三是将税收信贷政策永久化。企业由此可以投资,增加就业,并对未来继续享受信贷的收益充满信心。对于知识产权执法政策,《美国创新战略》特别提出,要“通过有效的知识产权政策促进创新”,“资助并保护有效的知识产权”。一是“公共政策必须确保创新者可以及时得到高质量的知识产权”。美国专利商标局修改了专利审查员的成果奖励制度,采用了新的更全面的专利质量审查程序。奥巴马政府支持全面的专利立法改革,实施美国专利商标局的可持续资助模式。第一次要求审查员严格执行《专利法》第112条,提高专利质量,并将专利审查时间从35个月降至20个月。二是“政府将继续优先考虑知识产权执法,通过知识产权保护继续支持美国企业和消费者”。2010年6月22日,美国知识产权执法协调员办公室(IPEC)发布了第一个联合战略计划,以打击知识产权侵权现象,主要包括六个方面33项条款:(1)以身作则,在政策和行动中尊重知识产权;(2)政策制定和执行透明化,让创新者和公众了解政府有助于保护知识产权的努力;(3)在国内与联邦、州及本地的执法机构,在国际上与大使馆展开合作;(4)帮助创新者在海外行使其知识产权权利,确保美国知识产权被侵犯时,能够有效与该国外合作;(5)严格控制供应链,限制侵权产品进入美国;(6)建立一个数据驱动政府。美国专利商标局大幅度增加了互联网上免费的美国专利信息数量。该系统现已全面投入运行。美国还承诺全面检讨现行的知识产权法律以确保能有效地保护美国的创新和创新者。三是达成反假冒贸易协议,并“建立一个强有力的执行打击假冒和盗版商品的法律框架,也要推动关键实践活动促进法律在现实中生效”。美国2010年发表加强知识产权国际保护的承诺,拟基于提议的反假冒贸易协议(ACTA)缔结实质性协议。主要包括加强和改进刑事补救措施,加强执法,没收和销毁假冒商品、没收制造所用设备和材料、没收犯罪收益;建立广泛曝光盗版作品和维护言论自由、过程公平和隐私等平台,打击网络盗版行为;赋予海关打击违法进出口商品和过境贸易的权力;加强关于损害、临时措施、费用和律师费回收,以及销毁侵权商品的民事强制执行规定等(Executive Office of the President National Economic Council Office of Science and Technology Policy, 2011)。

2015年10月,美国政府发布了2015版《美国创新战略——投资建立美国创新区》。该战略涉及六个方面。一是投资基础创新领域,包括基础研究、理工科教育、人才移民、科研基础设施和先进信息通信技术。二是激励企业创新,扩大创新税收信贷政策,为创新型企业提供便利,构建鼓励创新的市场环境,向创新者开放相关联邦数据,拓展研究成果商业化渠道,支持区域创新发展,支持创新型企业参与国际竞争。三是培养更多创新人才,加强创新激励,通过“全民制造”运动等方式挖掘创新型人才。四是创造高质量就业岗位和促进经济增长,包括巩固美国先进制造业的领先地位,加大新兴产业投资,构建包容性创新型经济。五是推动国家重点创新领域取得突破,包括各行业重大挑战、“精准医

疗”计划、“脑计划”发展新型神经技术、卫生保健领域的突破性创新、引入先进交通工具、建设智慧城市、清洁能源发展、教育技术革命、空间技术突破、高性能运算、利用创新方法帮助消除全球极端贫困。六是建设创新型政府。采取创新措施提高公共部门运转效率,发展创新实验室培育公共部门创新文化,完善政府电子政务系统,采取基于大数据的创新方法解决社会问题。为此,一是扩大税收信贷政策范围,建议将替代性简化信贷税率从14%提高到18%,优化税收信贷计算流程,允许对新创企业实行信贷弥补替代性最小税收责任政策,以扩大政策享受范围,允许将合作研究支出75%作为信贷的计算政策扩大到非营利研究机构。二是税收信贷政策永久化,由于现行税收信贷政策只授权和延长了很少的几年,需要将税收信贷政策永久化。

2011年9月16日,美国发布《创新美国法案》,建立可持续资助模式,以降低专利案件积压和未决时间,促进投资者提高专利质量,上诉前引入新的异议程序为挑战专利有效性提供了更低成本的渠道,对小微企业费用减免使得非独立和缺乏资源的发明人更容易获得知识产权,加强国际协调简化海外获权过程,建立申请快速通道使得发明更快投入市场。政府还通过专利信息可及性和可使用计划,减少专利诉讼滥用。美国司法部和联邦贸易委员会2010年修改发布的《平行兼并指南》提出,执法机制应同时考虑兼并对创新活动激励的影响和兼并是否会带来能增强创新能力的互补能力(National Economic Council, Office of Science and Technology Policy, 2015)。

1.2.1.2 美国专利战略计划

2002年以来,美国专利商标局制订并发布了四个战略计划。一是2002年的《21世纪战略计划》,重点是提高知识产权审查质量,推行电子化,减少审查延迟时间,雇用更多审查员,减少不必要收费,减少局内重复性工作。二是2006年的《2007~2017年的战略计划》,重点是提高专利和商标的质量,减少审查时间,促进知识产权保护和国内外执法等。三是2010年的《2010~2015年战略计划》,重点包括加快专利审查,提升专利审查质量,改进专利复审和授权程序,优化商标质量,改进信息基础设施和工具等。四是2014年发布的《2014~2018年战略计划》。

《2014~2018年战略计划》提出了美国专利商标局的愿景:在国内和全球知识产权保护和政策中发挥领导作用。使命是培育创新、竞争力和经济增长,提供国内外专利商标申请的高质量及时审查,引导国际知识产权政策发展,提供全球知识产权信息 and 教育。该计划提出了三大战略目标:一是优化专利质量和流程;二是优化商标质量和流程;三是在国内外改进知识产权政策、保护和执行上发挥领导作用。其管理目标是实现组织卓越(United States Patent and Trademark Office, 2014)。

为实现上述战略目标,该计划又制订了一系列目标。第一个战略目标的具体目标包括:细化最优的未决期限;根据最优专利未决期提高专利审查能力;加强国际合作和工作分享;继续提高专利质量;确保向用户提供最优惠的信息技术服务;继续和加强拓展利害关系人与公众的范围;提升专利审查和上诉委员会(PTAB)能力,高质量和及时确权。第二个战略目标的具体目标包括:将商标一通未决时间缩短到2.5~3.5个月,最终未决期在12个月以内;保持高的商标审查质量;保证向用户提供最优的信息技术服务;继续和加强拓展利害关系人与公众的范围;强化商标审判和上诉委员会运行。第三个战略目标

是：在知识产权政策及意识提升上发挥领导作用和开展教育；在提高知识产权保护与执法上提供有关国际协定和政策的领导作用，开展教育工作。

1.2.1.3 美国法律中的知识产权政策

《美国法典》第15篇规定了联邦技术利用、知识产权保护，《美国法典》第17篇和第22篇规定了《著作权法》和《商标法》。美国行政执法37CFR规定了知识产权归属和利用的相关政策。

2011年新修改的《专利法》将先发明制改为发明人先申请制，并设立授权后的异议程序等提高审查的效率。新《专利法》共包括专利商标局、发明可专利性与专利授权、专利与专利权保护、PCT四个部分。其主要内容有四个方面。一是规定了可专利主题，“凡发明或发现任何新颖而适用的制法、机器、制造品、物质的组分，或其任何新颖而适用的改进者，可以按照本编所规定的条件和要求取得专利权”。二是规定了专利授权的条件。新颖性是指一项发明在美国或其他国家已取得专利、公开出版、公开使用、出售或以其他方式提供过超出一年，该发明即丧失新颖性；如果发明人或合作发明人，或从发明人、合作发明人那里直接或间接得到发明的他人在有效申请日前一年内公开的，如果发明人或合作发明人自己在申请或专利中公开的，不视为该发明的现有技术，该发明具有新颖性。非显而易见性是指一项发明尽管它不属于本编第102条规定的相同情形的公开，但如果申请专利的发明与在先技术之间的区别很微小，对于该领域普通技术人员来说，在有效申请日前是显而易见的，则不能取得专利。美国实行专利的全审查制，不需要提交实质审查请求书。三是规定了知识产权保护期限和保护措施。实用专利和植物专利保护期限是20年，均自申请日起算。外观设计采用实质审查制，保护期限为14年，自授权日起算，授权后不用缴纳年费。法院裁决请求人胜诉后，应该判给请求人足以补偿所受侵害的赔偿金，赔偿金不得少于侵害人使用该项发明的合理使用费，以及法院所裁定的利息和诉讼费用。陪审人员没有决定损害赔偿金时，法院应该评估赔偿金的多少。法院可以将损害赔偿金额提高到原决定或估价数额的三倍。四是对小规模实体实行费用优惠制度。申请人如果是独立发明人、非营利实体或者少于500人的中小型企业，则专利费用减半收取，使用电子申请的小规模实体申请费还可再减半。

2015年年初，美国参众两院就改进美国的专利系统，抑制无限制的滥诉，分别提交了一份法案。众议院的提案称为《专利改革创新法案》（*Patent Reform Innovation Act*），着眼于改善专利诉讼程序本身。参议院的提案称为《专利强化法案》（*Strong Patents Act*），着眼于提高授权专利的质量。2015年6月，美国众议院司法委员会以24:8的多数通过了《创新法案》修正案，共有19个修正条款被讨论，最终5个修正案获得通过。此外，美国参议院还通过了《保护美国人才和企业家法案》，规定在专利诉讼中，当法院认定一方当事人为无理行动时，法官应判定无理方支付另一方的律师费，还要求在一些专利侵权诉讼中推迟高成本的举证过程，防止企业因使用涉嫌侵权产品而被诉讼^①。

① 美国近年知识产权相关政策发展及专利文献动态. 国外知识产权资讯. <http://www.worldip.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=66&id=221>.

1.2.2 日本知识产权战略与知识产权政策

1.2.2.1 日本知识产权战略

日本在2002年就确定了知识产权立国战略,并定期发布知识产权战略推进计划。2003年发布的第一期知识产权推进计划,提出了实现“知识产权立国”的目标,和“知识创造循环活性化”的工作方针。该计划提出的主要措施包括:设置知识产权高等法院;设置大学知识产权本部;制定专利审查加速法,修改职务发明规定;新设关于泄露商业秘密的处罚规定;制定数字内容产业促进法;制定知识产权人才培养综合战略。

2006年发布的第二期知识产权推进计划的目标是“实现世界最先端的知识产权立国”。重点内容包括:深入支持各地中小风险企业;推动大学内部的知识产权创造和产学研合作;改革申请制度,加速专利审查;振兴日本品牌;确保和培养知识产权人才。提出的主要措施有:启动“专利审查高速公路”;制定国际标准综合战略;引入地区团体商标制度;设置“知识产权避难所”;启动专利论文信息检索系统;五年内录用490名任期制审查官;修改著作权法。

2009年发布的第三期知识产权推进计划突出“扩大和推进运用知识创造的循环”,正式引进政策评估循环制度,目标是强化知识产权的国际竞争力。基本方针是强化和促进创新的知识产权战略,强化全球性知识产权战略,推进软实力产业的成长战略,确保知识产权的安定性和可预见性,构建针对用户需求的知识产权体系。主要措施包括综合评估专利制度的未来方向,大学知识产权本部和TLO的清理和专业化,解决权利滥用问题。

2011年发布的知识产权战略推进计划是对2010年计划的更新,提出了国际标准化升级战略,知识产权创新竞争战略,最尖端数字化、网络化战略,以及“酷日本”战略。其中国际标准化升级战略将对国际技术标准的控制放在首位,并提出到2020年将国际标准化特定战略领域即高端医疗技术、水资源、第二代汽车、铁路、能源管理、媒体内容传播平台和机器人七个领域作为国际标准升级战略的实施领域,加大对标准有关活动的财政支持,增加国际标准化机构中成员国接受案件的数量。知识产权创新竞争战略重点在于实现知识产权的灵活运用,如对受日本地震影响的专利申请人或权利人给予相应的便利或救济,建立一个高效、便利、优质、稳定、健全的知识产权体系,推进中小企业运用知识产权,制定大学研发成果产业化和产学结合相关的政策措施,包括推进小型企业创新研究计划、设立知识产权基金、培育知识产权专业人才,并在中小学普及相关知识等。

2012年的日本知识产权推进计划提出了“知识产权创新综合战略”与“数字内容综合战略”两大战略。第一个战略包括建立全球化时代的知识产权体系、加强知识产权管理和促进创新和开发培养知识产权人力资源三个方面。第二个战略包括推进支撑全球内容扩张的数字网络社会基础设施建设,以及促进“酷日本”增强软实力两个方面。

2016年8月,日本推出了《知识产权推进计划2016》。主要包括四个部分。一是推进第四次产业革命时代的知识产权创新。构建与数字网络化相适应的新时代的知识产权体系;积极推进面向开放创新的知识产权管理方式。二是普及和渗透知识产权意识。充实知识产权教育,加强知识产权人才培养;推进地方、中小企业、农林水产领域等的知识产权战略。三是推进文化信息产品内容的新拓展。加强文化信息产品内容海外拓展,强化产业