

工业科技研究

工业和信息化部赛迪研究院 主办

2018年12月25日

第 4 期

总第 40 期

本期主题

□ 美国制造业创新与知识产权政策发展动态研判及应对策略

赛迪智库

面向政府 服务决策

研究，还是研究 才使我们见微知著

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：工业和信息化赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：王乐

联系电话：010-68200552 13701083941

传真：010-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：wangle@ccidgroup.com

『所长导读』

本期的主题文章是《美国制造业创新与知识产权政策发展动态研判及应对策略》。

国际金融危机以来，主要发达国家深刻反思经济“脱实向虚”发展模式，纷纷调整战略方向，重新聚焦发展实体经济，通过实施“再工业化”战略，集中发力高端制造领域，持续加大创新力度，以创新作为制造业振兴的战略支点。作为全球第一大经济体，在经历本轮金融危机后，美国政府下大力气全方位多层次地支持制造业创新发展，使美国在短期内就从经济触底回归经济霸主。

作为全球前两大经济体，中、美制造业竞争激烈程度不断加剧，博弈手段也在日益升级。美国通过加征额外关税挑起“中美贸易战”，并同时加大对我国技术出口管制力度。在当前中美大国关系走向悬而未决的背景下，研究借鉴美国的发展政策具有重要意义。

本文系统介绍了美国政府完善国家制造业发展战略顶层设计、持续加强科研预算投入、加强平台资金支持、优化税收政策、政府采购引导创新、强化知识产权保护运用等方面的政策措施，深入对比分析了中美两国政府支持制造业创新的相关政策，总结了我国制造业创新政策存在的问题，为我国完善建设制造业创新扶持政策体系提供了宝贵的经验与启示。本期内容由杨柯巍、王路凯、张原、张敏等承担了主要研究工作，不足之处欢迎读者给予批评与指正。

赛迪智库工业科技研究所所长 何颖

2018年12月25日

目录

CONTENTS

本期主题：美国制造业创新与知识产权政策发展动态研判及应对策略 1

一、基本形势	1
（一）各国加紧对高端制造领域布局，创新生态系统建设成为创新发展竞争的关键	1
（二）技术创新始终是推动社会发展的第一动力，并引发产业革命重塑全球竞争格局	2
（三）中、美制造业竞争日益激烈，创新和知识产权成为博弈焦点	3
二、美国政府支持制造业创新的主要政策及做法	3
（一）完善国家战略顶层设计	3
（二）持续推动科技预算增长	10
（三）不断加强平台资金支持	11
（四）不断优化税收优惠政策	13
（五）发挥政府采购引导作用	15
（六）加强知识产权保护转化	17
三、中美支持制造业创新主要政策对比	19
（一）美国创新政策体系简明实用，我国创新政策体系庞大复杂	19
（二）美国政府资金分配计划明确，我国创新政策制定公众参与程度有待提高	20
（三）美国政府大力支持创新平台促进产学研合作，我国对创新平台扶持力度相对不足	21

（四）美国税收政策惠及范围覆盖全产业链，我国税收优惠政策的实施范围与力度仍不足	22
（五）美国政府采购引导创新成效明显，我国以政府采购支持创新的政策仍有待落实	24
（六）美国充分利用知识产权保护创新领先地位，我国知识产权保护运用水平亟待提升	25

四、对策建议

（一）建立美国制造业创新政策体系研究工作机制	27
（二）加强创新政策制定的系统部署和社会参与	27
（三）营造有利于制造业创新发展的税收环境	27
（四）构建有利于我国产品和服务的政府采购制度	28
（五）完善知识产权运用保护与服务制度	28

附件1：中美政策类型名词解释

附件2：中美支持制造业创新政策对比表

31

CCiD 赛迪智库

本期主题：

美国制造业创新与知识产权政策发展 动态研判及应对策略

创新是引领发展的第一动力，知识产权是创新发展的重要资源和核心要素。发达国家依托前几次工业革命的发展红利，鼓励科技创新，保护知识产权，产业的核心竞争力逐步提升，在国际规则中的话语权不断加强。国际金融危机以来，美国为首的发达国家更是加强科技投入和前瞻布局，加紧出台科技创新和知识产权相关政策，力图以新的创新驱动动力推动经济复苏，在新一轮科技创新和产业变革中占据竞争制高点。本文系统研究了美国政府支持制造业创新发展的主要思路和做法，通过对比中美两国在政策体系、资金分配、支持对象、税收优惠、政府采购和知识产权保护方面的政策措施，为我国进一步支持制造业创新发展，加快制造强国建设提供了宝贵的经验与启示。

一、基本形势

(一) 各国加紧对高端制造领域布局，创新生态系统建设成为创新发展竞争的关键

国际金融危机以来，主要发达国家深刻反思经济“脱实向虚”发展模式，纷纷调整战略方向，重新聚焦发展实体经济，通过实施“再工业化”战略，集中发力高端制造领域，持续加大创新力度，以创新作为制造业振兴的战略支点。全球进入了创新空前密集期，新一轮科技和产业革命也加速兴起。在本轮革命中，新技术、新产业快速涌现，人工智能、大数据、移动通信、物联网等领域成为各国竞相加大布局和投资力度的重点领域。区别于以往几次革命，本轮革命不是单一领域的突破，而是呈现出多点迸发、相互渗透、交叉融合的基本

特征，尤其是ICT技术与制造技术的深度融合。制造业的创新模式逐渐由传统的单点突破式的创新模式向跨领域集成化的协同创新模式转变，网络化的创新生态系统日益成为制造业竞争的关键因素。当前，基础研究、应用研究、产业化的界限趋向模糊、联系更加紧密、创新周期不断缩短，产业技术创新进入大工程、大集成、大协作的新阶段。构建基于产学研用高效协作的关键共性技术研发、工程化、产业化的创新生态系统，日益成为战略性新兴产业竞争的关键。

（二）技术创新始终是推动社会发展的第一动力，并引发产业革命重塑全球竞争格局

18世纪英国发起的蒸汽技术革命引爆了第一次工业革命，开创了以机器代替手工的时代，同时也奠定了英国“日不落帝国”的霸主地位。电力技术革命、信息技术革命拉开了第二、三次工业革命的序幕，美国抓住技术革命与产业革命的机遇，逐渐主导了全球产业链的竞争格局，迅速崛起成为世界第一强国，技术创新日益成为左右产业

竞争乃至全球战略力量对比的重要因素。以清洁能源、人工智能、机器人技术以及生物技术等全新技术为驱动力，以ICT技术与制造技术的深度融合为核心的第四次工业革命席卷全球，各国争先布局高端产业领域，建设创新生态系统，推动产业转型升级，争夺全球产业竞争优势。以美国页岩气革命为例，1821年美国开始页岩气的研究，1976年政府积极推动页岩气产业，经过近80年的科研积累与沉淀，直到2000年，页岩气勘探开发技术成熟并且实现了商业大规模开采。页岩气的爆发式增长不仅让美国逐步摆脱对中东石油的依赖，迈向“能源独立”，同时也使美国拥有更多石油可向西欧国家出口，以削弱俄罗斯对西欧国家的牵制，改变欧俄政治关系。另外，页岩气革命还推动了美国天然气和电力等能源价格大幅度降低。能源成本的下降增加了美国制造业的全球竞争优势，推动了美国制造业回流浪潮，也为美国经济强势复苏打下坚实的基础。

（三）中美制造业竞争日益激烈，创新和知识产权成为博弈焦点

作为全球前两大经济体，近年来，中美制造业竞争激烈程度不断加剧，博弈手段也在日益升级，技术创新和知识产权成为中美经贸博弈的焦点。一方面，美国以知识产权名义发起“301调查”，针对我国涉及航空航天、信息和通信技术等高技术领域征收额外关税，同时美国政府已经开始有针对性地制定措施限制我国对美高技术领域的投资并购，目的就是防止我国企业获取美国的高新技术，尽可能延缓或遏制我国在这些领域的技术创新和产业升级。另一方面，美国把控着全球制造业未来的发展方向，推动本国科技向更具有前瞻引领性的工程科学领域发展，力图占据产业链的高端环节，重塑全球产业链和价值链分工体系。知识产权的形态也逐渐从硬专利向解决方案、最终决策等软科学转变。在美国主导的全球制造业产业链中，美国与欧、日、韩等盟国的分工发生了巨大的变化。以数控机床行业为例，美国将机床的整体制造交给日本、西欧等盟国，只聚焦于控制工程科学，但数控机床优势国仍然需要美国在

控制科学方面向他们提供源源不断的支撑，这也成为美国制造业的竞争优势。

无论是美国对我发起“301调查”还是与盟国重塑产业链分工，都显示了美国政府在产业竞争中压制我国技术创新发展，维持自身竞争优势的意图。在新一轮科技产业革命中，美国政府下大力气全方位多层次地支持制造业创新发展，其中许多举措和做法值得我们借鉴。

二、美国政府支持制造业创新的主要政策及做法

本次针对美国支持制造业创新的政策及做法的研究，政策主要选取金融危机之后，美国联邦政府及国会、行业协会、团体组织等单独或联合颁布的44项政策文件，包括国家战略计划19项，法律10项，法案9项，规章6项。此外，美国地方政府在支持制造业创新发展中也发挥了重要的作用。

（一）完善国家战略顶层设计

金融危机后，美国政府支持制造业创新政策的顶层设计主要包括分为宏观战略、普适性计划、保持领域领先战略和重点领域发展计划

等四类。基本情况如下：

1、宏观战略

“美国创新战略”由美国总统行政办公室、国家经济委员会和科技政策办公室于2015年10月联合发布。该战略提出维持美国国家创新生态系统的六大关键要素，并指明美国未来重点发展的九大关键领域：先进制造、精密医疗、大脑计划、新能源汽车、智慧城市、清洁能源和节能技术、教育技术、太空探索和计算机。战略强调了美国联邦政府在增加创新投入、推动私营企业大力创新和加快培育创新主体等三个方面所扮演的重要角色。此外，该战略制定了三套国家创新战略计划，分别是创造高质量的工作岗位并推动经济持续增长、加快重点领域技术突破、建设创新型政府。

“重振美国制造业框架”由美国总统行政办公室于2009年12月发布。该计划提出要加大政府资金对于新兴技术和产业化的扶持力度。奥巴马政府计划在其任期内对国家级科研机构（国家科学基金会、能源部科学实验室和国家标准技术研究院）和重点创新项目（制造业拓

展伙伴计划、技术创新项目）的联邦政府财政预算翻倍。

“先进制造业国家战略计划”

由美国国家科学技术委员会于2012年2月发布。该计划明确了调整优化政府投资结构的重要性。计划通过联合国防部、能源部、国家标准技术研究院和国家科学基金会，针对先进材料、生产技术平台、先进制造工艺及设计数据基础设施等新兴技术领域，采取跨领域、跨机构共同投资的方式，协调优化各个联邦政府机构对于先进制造业的投资结构。

2、普适性计划

“先进制造伙伴计划”由美国总统科技顾问委员会于2011年6月发布。该计划旨在联合美国产业界、学界和联邦政府部门开展合作来使美国制造业赢得全球竞争优势。具体措施包括：提升国家安全相关制造业水平。从2011年夏季开始，美国联邦政府将协调各部门在先进复合材料、生物制造和替代能源等领域投入3亿美元，主要用于促进产学研合作和加快产业技术创新；加快先进复合材料的开发应用

进程。美国联邦政府将会全面推进“材料基因组计划”，计划在新型材料的技术研究、人才培训和基础设施建设等方面投入超过1亿美元；加大对下一代机器人技术的投资力度。美国国家科学基金会、国家航天局、国立卫生研究院和农业部计划联合投资7000万美元，用于加快推进“下一代机器人研究计划”；开发新型高能效制造工艺。美国能源部计划投资1.2亿美元，用于开发能够实现能源高效利用的制造工艺和材料。

“国家制造业创新网络初步设计”由总统行政办公室、先进制造国家项目办公室和国家科学与技术委员会于2013年1月联合发布。通过在先进制造业领域成立制造业创新研究院，集聚行业创新资源，旨在弥补实验室技术到实际产品之间的“死亡之谷”，提高美国制造业竞争力和生产效率。该计划利用国家标准技术研究院的联邦政府拨款，对每个创新研究院投入7千万至1.2亿美元用作招标资金，并通过吸引民间配套资本投入共同建设制造业创新研究网络。

“美国国家制造创新网络战略计划”由先进制造国家项目办公室、总统行政办公室、国家科学与技术委员会于2016年2月联合发布。该战略计划指明了美国国家制造业创新网络建设的愿景和使命，列出了该计划的四大战略目标，包括提升美国本土制造业竞争力、促进先进制造业技术成果转化、加速培育制造业人才队伍、确保稳定和可持续的制造业产业结构。此外，该战略计划明确了制造业创新网络运营和管理的体制机制。

“小企业创新研究计划”为促进美国小企业技术创新，美国国会于1982年通过《小企业创新发展法案》，规定联邦政府机构年度对外划拨研发经费超过1亿美元的，必须拿出不少于0.2%的年度预算，用以支持小企业创新研究计划。该计划实施的效果较为显著，到2011年，用于SBIR计划的经费占总研发经费比例已达到2.5%。2011年12月，美国国会将到期的有关SBIR计划的法律延续了6年，并规定2017年用于SBIR计划的经费占总研发经费比例达到3.2%。该计划根据小企

业的不同发展阶段，分三个阶段向中标企业提供资助。第一阶段为可行性研究阶段，主要帮助受资助企业开展基础研究、确定项目技术构想和商业预期。资助期限一般为半年，资助金额最高可达10万美元。第二阶段为技术拓展阶段。资助期限一般为两年，资助金额一般为20至75万美元。第三阶段为技术转化阶段。政府将停止直接对企业提供资金资助，企业需通过风险投资及其他私人资金来源来维持正常运营。

“小企业技术转移计划”为促进美国非盈利性研究机构的科研成果的转化，加强企业与研究机构的合作，美国国会于1992年通过《小企业技术转让法》，规定联邦政府机构中年度研发经费超过10亿美元的机构必须拿出不少于0.15%的年度预算用以支持STTR计划。经过多次国会再授权，该计划的有效期已经延长至2017财年。从2004财年开始，参与该计划的机构其经费预留比例提高到0.3%。小企业技术转移计划同样分为三个阶段。第一阶段周期一般为1年，资助金额不超过

10万美元。第二阶段同样为第一阶段的延伸项目，资助期限可达两年，资助金额一般为20万美元，最高可达75万美元。第三阶段与小企业创新计划一致，企业不再接受来自政府的资助。

“创业美国计划”为全面鼓励全民参与创新创业，美国政府于2011年提出一揽子创新创业激励计划。该计划由政府 and 民营机构共同推动，联邦政府主要从以下几方面开展相关工作。一是扩大创业支持资本规模，美国小企业局计划在5年内共投入20亿美元，其中的10亿美元被称为“影响投资基金”，主要作为匹配资金来鼓励私营部门投资国家优先发展地区、未饱和市场或新兴技术领域；另外的10亿美元被称为“早期创新基金”，主要作为匹配资金来鼓励私营部门投资初创企业的早期阶段，从而解决种子基金和传统投资之间的脱节问题。二是开展创新指导活动。美国小企业局和能源部联合发起创业企业指导行动。该行动计划资助4个清洁能源企业加速器，对全国超过100个初创企业进行创业指导；由美国

国家科学基金会投资1000万美元在斯坦福大学为全美350所工程类高校的本科生建立一个专门教授创新和创业的全国性中心。三是**加速技术转移转化**，由商务部经济发展管理局拨款1200万美元出台i6绿色计划，通过在全国各个区域开展创新创意大赛，遴选最具有开创性的创意，为获胜者提供办公地点和设施，加速技术商业化、促进初创企业形成和创造就业机会。

“STEM 2026：STEM教育中的创新愿景”由美国研究所与美国教育部于2016年9月联合发布。该报告提出美国政府在加快STEM教育创新发展方面的具体措施，力求在社区实践、活动设计、教学经验、学习空间、学业测评、文化氛围等环节推进STEM教育创新，确保各年龄段以及各类型的学生都能享有优质的STEM教育学习体验，全力解决STEM教育公平问题，进而保持美国制造业的领先地位。

3、保持领域领先战略

“**联邦云计算战略**”由美国国家安全部于2011年2月发布。该战略将云计算全面纳入国家整体发展

战略，主要分析了美国政府云计算技术发展、云计算技术应用路线图以及标准制定等要素，全面论述了美国政府在引导产业发展、强化领先地位中的战略实施特点和步骤。美国政府提出将2012年的800亿美元联邦IT预算中的25%投入到云计算领域。

“**联邦大数据研究和发展战略计划**”由美国大数据高级领导小组于2016年5月发布。该计划的目标是对联邦政府机构的大数据相关项目投资进行指导。计划主要围绕大数据研发关键领域的七个战略进行，包括提高人类对基础科学、医学技术和国家安全等领域的认知水平，确保美国在大数据研发领域继续发挥领导作用，通过技术研发来提高美国和世界解决社会和环境问题的能力。

“**国家人工智能研究和发展战略计划**”由美国国家科学技术委员会于2016年10月发布。主要包括下列七大战略：AI研究的长期投资战略（基础研究战略）；开发有效的人类与人工智能合作措施战略（人机交互战略）；AI的伦理、法律和

社会学研究战略（社会学战略）；确保AI系统的安全战略（安全战略）；开发适用于AI培训和测试的公共共享数据集和环境战略（数据和环境战略）；通过标准和基准测量和评估AI技术战略（标准战略）；更好的了解国家AI研发人力需求战略（人力战略）。

4、重点领域发展计划

“美国国家纳米计划”（NNI）是一项政府性研发计划。2000年1月由时任美国总统的克林顿宣布启动，成员单位有20家，包括联邦政府部门、独立研究机构及委员会，其致力于通过在研究开发、政策制定、规范管理等方面的协同合作，促进纳米技术的发现、发展和应用，以实现NNI的愿景，即“对纳米微粒的掌控将引发技术和产业革命，带来更美好的未来”。2014财年联邦机构在纳米领域的实际总投资为15.7亿美元，2016财年申请预算15亿美元，反映了美国政府对纳米产业的一贯支持。其中，预算的43%将用于应用研究，凸显了美国政府对纳米技术商业化和技术转移的重视。

“联邦政府云计算计划”由美国工业组织协会于2011年9月发布。该计划首先指出了美国联邦政府存在电子政务基础设施使用率低、资源需求分散、系统重复建设严重、工程建设难于管理以及建设周期过长等问题。该计划力图通过云计算技术来优化政府服务的提供方式。在资源有限的情况下，云计算技术能够极大地帮助政府机构快速提供高度可靠的创新服务。商业服务供应商通过将云计算推广到硬件和软件基础设施、中间件平台、应用系统组件、软件服务以及应用套件等领域，极大改善了私营企业的资源使用状况，其服务响应、工作效率、灵活性和创新能力也有了明显提高。同样，该计划认为云计算有助于提高联邦政府的运行效率和响应公众需求的能力。该计划提出了以下目标：评估云计算产生的效益、注意事项和选择条件，提供决策框架和应用案例，指导各部门向云平台迁移；进一步加强部署云计算基础设施；制定联邦政府层面的行动计划，确定相关部门的职责，加快推动云计算在全国范围内

的部署工作。

“半导体先进技术研发网络”

由美国国防高级研究计划局、半导体研究联盟于2013年1月发布。旨在促进半导体技术，以支持美国半导体行业的持续增长和领导地位。国防高级研究计划局(DARPA)将通过该计划投入总计1.94亿美元创建6个跨校研究中心，包括：密歇根大学领导的未来架构研究中心(C-FAR)；明尼苏达大学领导的自旋电子材料、接口和新型架构中心(C-SPIN)；加州洛杉矶大学领导的功能性加速纳米材料工程中心(FAME)；圣母诺特丹大学领导的低能源系统技术中心(LEAST)；伊利诺伊大学领导的纳米级信息结构系统中心(SONIC)；加州大学伯克利分校领导的TerraSwarm研究中心。该项目每年将获得4000万美元的专用资助，每个研究中心获得约600万美元。目前，这6个研究中心汇集了全美39所大学的145名教授和约400名研究生，并承担了电子工程、计算机科学、物理科学方面的博士生培养工作。

“国家机器人计划2.0 (NRI

2.0) ”由美国国家科学基金会于2017年1月发布，其主题是“无处不在的协作型机器人”。美国国家科学基金会、国防部、国防部高级研究计划局、空军科学研究办公室、能源部等部门计划在未来3至4年内投入2.5至150万美元，在先期计划的基础上重点发展协作式机器人。该计划关注了更具有扩展性的问题：如何有效实现多人与多机器人之间的交互与合作；如何促进机器人在各种环境下完成各种任务，并将硬件和软件修改控制在最小限度；如何高效利用不同来源的海量信息让机器人更有效的执行工作；如何设计机器人的硬件和软件以促进其大规模的稳定运行。

“电子复苏计划”由美国国防高级研究计划局、半导体产业联盟2017年6月发布。该计划是一项高达15亿美元的多年期投资项目，重点围绕新材料、系统架构、专用设计工具等三方面展开技术创新布局。新材料方面，进一步挖掘周期表内除硅、锗硅、砷化镓、氮化镓等之外的候选材料，研究其应用于下一代微电子器件制造的可能性，

并着眼于不同半导体材料在多器件立体集成工艺中的实际应用。系统架构方面，借鉴TPU等专用架构在机器学习任务场景下性能提升的发展思路，继续探索其他执行特定任务所需的专用电路/系统架构，并探索可根据需求灵活调整的可重构物理架构等其他架构可能性。专用设计工具方面，研究面向专用器件/电路的新型设计工具和开源设计范式，支撑创新人员快速和低成本地实现专用电路的构建。

（二）持续推动科技预算增长

金融危机后，奥巴马政府更加重视科技创新对实体经济的驱动作用，致力于维持科技预算稳定增长。2009-2012年，美国的科技预算在1430-1480亿美元之间徘徊，实现了平稳过渡。2013年由于不堪财政赤字压力开始执行政府削减支出计划，总研发经费出现大幅下降，但自此之后保持了稳定增长态势。2017年3月，特朗普政府发布了美国联邦政府2018财年预算，大举削减除国家安全和公共安全之外的科技预算，然而这一预算并没有被通过，美国国会绕开特朗普政府

加大对科技创新支持力度，通过了1768亿美元的科技预算，实现12.8%的增长，增长幅度为十多年来最大。

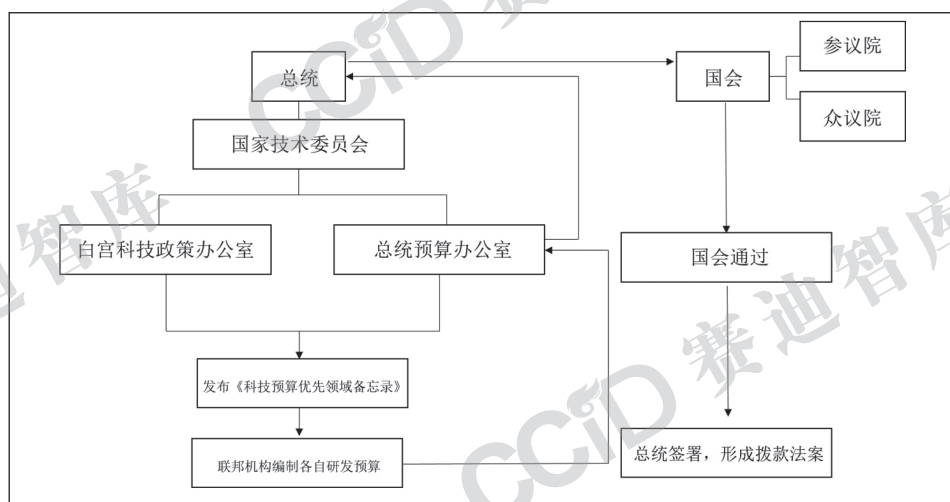
美国通过发布年度科技预算来开展全国范围的科技管理工作。美国科技管理部门分散在多个联邦政府机构之中，其中白宫负责协调全国科技工作，总统通过国家科学技术委员会、总统科技顾问委员会、白宫科技政策办公室和总统预算办公室来协调全国科技工作。

美国科技预算的持续增长离不开其科学合理的科技预算管理机制。美国的科技预算管理工作由白宫、国会和各联邦政府部门合作完成，各部门相互监督，共同保证美国研发经费的合理使用。具体流程包括：一是发布预算优先领域。白宫科技政策办公室和总统预算办公室在各联邦政府部门编制研发预算前发布《科技预算优先领域备忘录》。二是汇总各部门科技预算。联邦政府部门编制各自研发预算计划并汇总到总统预算办公室，国防部、能源部、国家航空航天局、卫生部、国家科学基金会等26个联邦

政府部门发布的研发计划占据了绝大部分联邦科技预算。三是总统审查签字。总统预算办公室汇总各部门的研发预算计划，审核形成统一的联邦科技预算草案交由总统审查，在总统签字后提交国会审议。

四是国会审核预算草案。美国的参议院与众议院下设科技管理委员会，对总统提交给国会的研发预算草案进行审核，草案通过后交由总统签字，形成相应的科技预算拨款法案。

图1 美国科技预算制定流程



美国科技预算制定流程的法制化程度相当高，最终形成的拨款法案具有法律效力，必须付诸执行。国会通过的预算法案和拨款法案都需要总统签字才能执行。当总统未签署相应草案时，只要国会2/3以上票数通过，预算也可以顺利执行。

（三）不断加强平台资金支持

美国竞争力委员会于1999年在题为《走向全球：美国创新

新形式》的报告中，首次明确地提出了创新平台（Platform for Innovation）的概念，主要包括技术基础公共服务平台、技术创新平台、创新创业服务平台等类型，政府在不同类型的创新平台中的参与形式各不相同：技术基础公共服务平台是政府参与程度最高的平台，美国联邦政府对其研发投入、基础设施建设和项目管理等方面提供绝

大部分经费支持；技术创新平台和创新创业服务平台通常由企业、高校和科研机构、政府及其他机构组成，政府在其中主要发挥政策引导作用，平台经费一部分源自于政府设立的专项资金，另一部分则源自企业和高校投入配套。近年来，美国政府在维持联邦科研预算稳定增长的同时不断加强对创新平台的资金支持，充分发挥各类平台在检验检测服务、共性技术研究和推动创新创业等方面的支撑作用。

技术基础公共服务平台。检验检测不仅是衡量技术标准和法规是否有效实施的重要基础，也是执行合格评定程序的技术支撑。美国政府高度重视检验检测平台与实验室的建设，并充分授权于权威的检验检测平台。作为技术基础公共服务平台的典型代表，美国国家标准与技术研究所（以下简称NIST）直接隶属于美国商务部，其职能包括检验检测、计量、标准等，通过维护和完善国家质量技术基础，推进质量技术基础建设活动的开展，协调利益相关者的合作关系，最大限度地提高质量技术基础对美国经

济增长的贡献，创造有利于技术信息传播和创新的商业与政策环境。NIST主要业务分为科学和技术研究服务（STRS）、产业技术服务（ITS）和科研设备建设（CRF）三大部分。其中科学和技术研究服务（STRS）主要涉及检验检测服务，2018年共获得联邦财政预算6.85亿美元。

技术创新平台。美国是最早明确“共性技术”定义的国家，历经了30多年的深入探索，对于共性技术服务平台的建设拥有丰富的经验。实验室平台是由美国政府设立的内部研究机构，专门从事专业性研究，政府对项目进行实际管理，不仅提供研发资金，同时组织研究，在美国共性技术研究体系中具有举足轻重的地位。作为其中的典型案例，NIST中的产业技术服务（ITS）主要从事共性技术研发，其核心项目包括霍林斯制造业扩展合作计划和“制造业·美国”计划。目前“制造业·美国”计划共有14个制造业创新研究院，其中化工过程强化应用快速发展中心（RAPID）2017年获得联邦政府资

金3000万美元，国家生物医药创新研究院（NIIMBL）获得联邦政府资金7000万美元。

创新创业平台。美国政府成立了小企业发展中心（SBDC）、妇女企业中心及其遍布全国的分支机构，提供包括创业培训和咨询、指导起草商业计划书、企业管理技术支持、与银行合作提供担保贷款、帮助企业申请政府采购合同等相关服务。此外，近年来美国加大对“创客空间”等新型创业平台的支持。2014年，美国总统奥巴马把创客提升到打造新一轮国家创新竞争力的高度，宣布每年6月18日为“美国国家创客日”，并在2015年“国家创造周”呼吁所有美国人都要积极响应全美创客行动，确保全美公民不分性别、种族、背景，均享有创造的机会，以全面释放国家的潜力。美国小企业局通过支持创业加速器帮助创客创业，通过250万美元的加速器扶持资金，鼓励社区在其区域创业战略中着力发展创业加速器和支持创业者的创客空间。

（四）不断优化税收优惠政策

美国通过出台针对研发、生

产、消费等环节的税收抵免等优惠政策，不断鼓励企业开展创新活动，提升制造业创新能力和国际竞争力。

1、直接税收优惠政策

直接税收优惠政策主要包括税收减免、税率优惠等政策手段。金融危机以来，美国不断下调企业所得税税率，为企业减轻税负，激发企业活力。在企业所得税方面，奥巴马政府于2011年将公司税率下调两个百分点，每年削减公司税1200亿美元。当年，福特汽车公司宣布把1.2万个工作岗位从墨西哥和中国迁回美国；2012年陶氏化学、佳顿等公司也宣布回到美国投资生产线；2014年，美国通用电气和卡特彼勒已将组装业务转回美国；苹果电脑已在美国本土设厂生产。2017年，特朗普政府推出《减税与就业法案》，号称是美国自20世纪80年代以来减税幅度最大的一次。将企业所得税税率从35%降低到21%。部分将总部迁往亚洲、欧洲的美国企业表示由于税负降低，会将总部迁回至美国，也有部分美国企业将国外扩张计划转为美国扩产，比如受

到减税以及其他优惠政策鼓励的福特汽车放弃了墨西哥投资建厂的计划。在国际税收方面，特朗普减税法案还将海外利润回流税35%降至现金12%、利润10%、非流动性投资5%，加速吸引外资回流。美国地方政府在推动制造业创新发展中也扮演了非常重要的角色，比如，内华达州政府向特斯拉提供了近年来最大的税务优惠方案，给予超级工厂的建设超过13亿美元税收减免优惠。包括20年销售税减免（7.25亿美元）、10年房产税减免（3.49亿美元）、10年工资税减免（2.94亿美元）以及电力补贴，另外还给予了特斯拉1.13亿美元的高速公路经费等其他方式的优惠。

2、间接税收优惠政策

间接税收优惠主要包括研发费用税收抵免、固定资产加速折旧、消费税收抵免、取消企业替代性最低税等政策手段，也是美国促进研发创新的主要手段。研发费用税收抵免方面，美国研发税收抵免制度随着1981年《经济复兴法案》颁布后正式实施，作为一项临时制度，共进行了16次延期，直至2015年奥

巴马政府将该制度写入法案，颁布了《2015年保护美国人免于高税法》，将美国联邦研发税收抵免制度永久化，同时简化抵免程序并将抵免返还比例提高至20%。加州政府税务局出台的研发税收抵免政策允许企业将内部研发费用的15%，或外部研发费用的24%用于抵扣企业所得税。加州研发税收抵扣政策中外部研发费用抵扣高于内部研发费用抵扣，这种税收抵扣方式有效地促进了企业与大学和科研机构开展产学研合作。固定资产加速折旧方面，特朗普政府出台的新税法将折旧方式改为费用资产折旧方式，对2017年9月27日至2023年1月1日期间取得并投入使用的特定资产的支出，当年允许100%费用化作税前列支扣除，2023年1月1日至2027年底期间投入使用的符合条件的特定资产，允许继续费用化，但是费用化比例每年以20%递减。此举为处于发展阶段的企业提供更多的资金支持，有利于企业淘汰落后的技术设备，加快固定资产投入与研发投入，引进新技术、新工艺，吸引更多的资产投资。替代性最低税方

面，企业替代性最低税是美国防止企业避税的政策工具，要求企业通过各项税收抵免后所缴纳税额不能低于20%税率。为了保证间接税收优惠最大化，特朗普政府在减税法案中取消企业替代性最低税，使得高技术企业仍能享受研发支出抵税的待遇，并有望实现实际缴税额低于新法案的21%，但新规定要求企业在5年或更长时间冲销研发支出，而不是像现在这样可在1年内冲销。消费税抵免方面，2012年3月，奥巴马政府提出投资47亿美元推广先进技术车辆的应用并加大税额减免力度，其中37亿美元主要用于向购买电动车、商用卡车以及其他类型先进技术车辆的消费者提供2500-7500美元税额抵扣。2017年，特朗普政府新税法《减税与就业法案》保留了对购买电动汽车的税收抵免。

（五）发挥政府采购引导作用

美国联邦政府采购政策涉及多达500余部法律法规，有关条款达4000余条，实施“采购权、使用权、监督权分离”的管理体制，构建了较为公平透明的市场竞争环

境。通过建立以集中采购为主、分散采购为辅的采购体系，创造出大量足以影响市场格局的需求，再通过明确政府在教学、标准、质量等方面的要求，引导企业高效开展创新。美国在非国防联邦采购中约有15%的比重属于技术创新类型的采购，国防采购的技术和产品多数为具备先导性但市场并不成熟的产品。在地方政府层面，加州政府采购体系包括了通信服务、电信设备采购和其他产品采购两大类，分别由技术局和综合服务部负责。加州政府设立了专门针对中小企业采购政策，要求各政府部门需将每年采购合同总额的25%给予认证的小企业，并在采购投标过程中，给予小企业5%的投标偏好。

建立政府采购政策体系。美国政府在保证整体市场公开透明的同时，出台了《购买美国产品法》《贝瑞修正案》《埃克森-弗洛里奥修正案》等多项法律法规，对本国产品参与政府采购给予一定优惠政策。奥巴马时期，出台的经济刺激方案增加了美国产品在政府采购中6%的权重优势，也就是说某产品

美国企业和国外企业报价均为100美元，外国产品的报价将被视为106美元。同时，奥巴马政府先后推出《小企业就业法案》和《创业企业扶助法》，支持小企业创新研究计划和小企业技术转移计划，设立小企业采购组织，简化小企业政府采购程序，大力扶持中小企业的科技创新。美国小企业管理局2017财年政府采购状况报告显示，美国小企业在2017财年一共获得23.88%的政府采购合同，总金额达1050亿美元，连续5年超过23%的目标。特朗普时期，2017年4月签署“买美国货、雇美国人”行政令，要求联邦各部门、机构在政府采购中尽可能选择国产货，还要求重新评估给予贸易伙伴的豁免或例外。2017年7月，特朗普政府将俄罗斯卡巴斯基公司从IT服务和数字光学设备两大类政府批准采购目录中剔除。2018年1月，美国国会议员发起议案，拟禁止政府机构采购我国华为、大唐和中兴的产品和服务。5月，美国众议院通过《国防授权法》增补提案，建议以国家安全为由，禁止美国政府和国防部与

我国的中兴、海能达、海康威视、大华股份等公司进行商业交易。

设置政府采购招投标条件。美国政府在具体的招投标方案中，通过设置一些隐性条件来保护本国企业，特别是中小企业。一是在供应商资格审查阶段，可以运用一些技术壁垒将部分外国产品排除在外；二是在招标文件中，对规格、技术数据、条款以及评标标准等环节都可以加入隐性技术壁垒条款；三是评审一般综合考虑最低价格原则和最佳价值原则，而非单纯的价低者获得投标，其中对各类产品价值的认定也存在一定的自主裁量权。如《加州采购授权手册》明确规定，政府采购的合同对象必须履行加州的环保和劳工条款，而加州的环保和劳工标准远远高于一般发展中国家。

有效规避WTO/GPA等国际规则。GPA是WTO框架下有关政府采购的一项多边协议，其宗旨在于推动成员方开放政府采购市场，促进国际贸易。美国通过多个方面的措施规避国际责任、优先购买本国产品：GPA对“援助”项目没有限制，美国政府采购中赠予、合作协

议等形式的“援助支出”占据相当重要的地位；GPA允许对涉及国家安全的产品实行例外，美国有着比较完备的维护国家安全的法律框架和机构运作机制，能够以国家安全为由轻松地将别国产品拒之门外，在美国联邦采购中国防采购达到70%以上，优先购买本国产品；只有超过门槛金额的购买项目才适用GPA的规定，而对处于门槛金额以下的采购则可以优先购买国货；GPA允许对小企业和处于劣势的企业实行采购优先，在美国，小企业采购占到美国联邦政府采购的20%以上；美国港口管理局等一些公共或半公共机构并没有包含在GPA约束中，美国政府可以通过这些机构优先采购国内产品。

（六）加强知识产权保护转化

美国是世界上知识产权体系最为完善的国家之一，同时根据社会对保护和激励创新的新需求，不断调整知识产权保护范围和规则制度。同时，通过完善创新成果转化政策，激励高校知识产权等成果转化，促进产业创新发展。在国际竞争中，美国更是将知识产权作为遏

制和打击竞争对手的利器，巩固美国领先地位。

制定完善的知识产权保护法律。美国不断完善知识产权法律保护体系，先后出台了《专利法》《版权法》《植物新品种保护法》《兰哈姆法》等知识产权法律。不断将新技术、新客体纳入知识产权保护范围，激发创新活力，营造有利于创新创业的良好环境。在1980年即扩大了专利对生物基因方面的保护范围，利用临时专利制度保护具有潜在商业价值但短时间无法申请专利的成果，规定发明人对利用国家投资完成的发明同样具有专利权和自主处置权。知识产权侵权判罚力度极大，1995-2013年美国专利侵权判赔平均数额为550万美元，电信行业、生物技术与制药行业、医疗设备行业平均判赔数额最高，分别为2230、1980和1590万美元。遏制NPE（非专利实施主体公司）对创新活动的影响。奥巴马政府推动出台《美国发明法案》，建立12月内专利审批处理的快速通道，创建劣质专利的淘汰机制以减少专利申请积压和无意义的诉

讼。针对美国企业疲于应对NPE的诉讼，已经严重影响企业创新的现象，制定《创新法案》，规制NPE滥用诉权行为，要求专利诉讼中原告提供额外必要诉讼细节等，建立起一套新规则体系以遏制NPE；每隔3年制定实施一次《知识产权执法联合战略计划》，重点打击知识产权侵权行为和NPE，在全球范围内保护美国知识产权。

促进知识产权等成果转化。美国先后颁布了《拜杜法案》《史蒂文森法案》《联邦技术转让法案》《国家竞争性技术转移法》等，同时设立了美国国家标准化技术研究院、美国国家电信和信息管理局下属电信科学研究所等官方转化机构，促进技术转移和科技成果转化。其中最著名的《拜杜法案》解决了政府资助产生的知识产权等创新成果的归属、管理和转化收益分配，修改了过去由政府资助的项目研究成果知识产权归政府的规定，只保留了政府可以优先使用该项成果的权利，成果的全部知识产权归项目完成单位所有。《拜杜法案》引发了高校科技成果转化制度的变

革，斯坦福大学创立的技术许可办公室（OTL），在各个高校复制推广，通过聘用技术经纪人和提供专项运行经费支持，将高校技术成果进行商业化推广并取得收益。1981年，美国高校的技术许可收入只有730万美元；而到了2008年，其规模已超过34亿美元。同时，美国高校专利许可数量保持稳定增长，2016年为4149项，2017年达到4496项。

制定有利于美国的知识产权规则。在国际竞争中，美国积极构建以美国利益优先的知识产权政策，利用知识产权优势打击竞争对手，保护美国产品在国际市场的优势地位。通过特别301和337条款对其认为侵犯美国知识产权的国家和企业进行制裁，推动世贸成员国签订《与贸易有关的知识产权协定》（简称TRIPS，是“特别301条款”国际化版本），在双边自由贸易协定中纳入比TRIPS更有利于美国的知识产权保护条款。特朗普政府以知识产权为由对我国发起301调查，也是利用知识产权保护形成贸易壁垒，打击我国制造业重点领域创新发展，保护本国产业竞争优势。

三、中美支持制造业创新主要政策对比

(一) 美国创新政策体系简明实用，我国创新政策体系庞大复杂

通过整理发现，美国金融危机后出台的支持制造业创新政策共44项，其中包括国家战略计划19项，法律10项，法案9项，规章6项。我国“十八大”后出台的支持制造业创新政策共有46项，其中包括国家战略2个、纲要2个、规划2个、行动计划1个、实施方案2个、意见6个、法律11部、条例2个、通知8个、公告3个、指南2个、条件1个、办法2个、目录1个、若干政策1个。

美国创新政策体系简单清晰，通过完善立法来保障政策落实到位。美国制造业创新政策类型国家战略计划、法律、法案和规章4种类型，创新政策体系整体呈现结构简单，层次分明的特征。此外，美国通过不断制定相关法律法规和完善科技立法程序，美国目前已经自上而下形成了一整套支持制造业创新的法律体系，将支持制造业创新成功纳入国家经济发展的主要框架之内，并为创新政策的实施落地

提供有力的法律保障。例如，小企业创新研究计划(SBIR)和小企业技术转移计划(STTR)就是根据《小企业创新发展法》和《加强小企业研究与发展法》为核心逐步建立起来的。通过不断完善法律支持体系为前提基础，制定一系列鼓励科技创新和实现成果转化的法律作为支撑，美国政府为中小企业的科技创新提供全方位、多角度的法律保障，并为政府成功开展实施具体创新项目计划的提供了法律依据。

我国创新政策类型庞杂分散，政策执行有待统筹协调。我国现存制造业创新政策体系包括计划、意见等超过10种形式，存在政策种类繁多、政策支持对象分散等问题。由于相关部门的部分职能范围互相重叠，创新政策“政出多门”，缺乏统筹协调的机构和机制，政策制定主体之间存在“权力竞争”和“利益冲突”，造成部分政策的参与主体的责任不够清晰，政策内容出现交叉重复甚至相互矛盾现象。如人工智能领域现有政策制定参与主体包括国务院、国家发改委、科技部、工信部和中央网信办等不同

机构，相关政策难以有效衔接。

(二) 美国政府资金分配计划明确，我国创新政策制定公众参与程度有待提高

美国通过出台国家宏观战略、普适性计划、保持领域领先计划，来支持制造业创新发展。与之相应的是，在国家宏观战略方面，我国出台了《国家创新驱动发展战略纲要》和《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》等，对我国创新政策体系进行了顶层设计和系统谋划；在普适性计划方面，我国出台《制造业创新中心建设工程实施指南（2016-2020年）》等4项政策来构建国家级制造业创新网络，出台《中华人民共和国中小企业促进法》等一系列意见和法律来大力扶持中小企业健康发展，出台《国务院办公厅关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》进一步促进全社会开展创新创业活动，出台《教育部高等教育司关于开展新工科研究与实践的通知》来加快我国高等教育阶段新工科建设；在保持领域领先计划方面，我国在人工智能、集成电路等重点领域先后出台

《新一代人工智能发展规划》、《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》等多项政策，明确了我国在人工智能领域的发展思路、总体目标、主要任务和具体举措。从制定主体来看，参与美国创新政策制定工作的机构相对多元化，我国制定制造业创新政策的参与主体主要为政府机构，包括全国人大及其常委会、国务院及各相关部委等。

美国创新政策资金分配计划明确，政策制定的社会参与程度较高。美国政府支持制造业创新政策大多在政策文本中直接明确政府资金的具体数额和支付手段，如《联邦预算法案》说明了每年各个联邦政府机构获得的科研预算具体金额。此外，参与美国创新宏观战略制定主体包括美国总统行政办公室、国家经济委员会和科技政策办公室、小企业管理局等联邦政府机构；部分普适性计划和重点领域发展计划的制定主体除联邦政府机构以外，美国研究所、工业组织协会、半导体产业联盟等智库、组织和行业协会也积极参与创新政策的

制定当中。

我国创新政策资金分配透明度不高，参与制定主体相对单一。我国在国家层面出台的创新政策中，有关政府扶持资金方面大多不直接涉及金额数量，缺乏一个明确清晰的资金分配和推进计划。此外，我国制定制造业创新政策的参与主体目前仅局限在政府机构，社会组织的力量发挥不足，企业、行业协会参与政策制定的机制有待进一步完善。

（三）美国政府大力支持创新平台促进产学研合作，我国对创新平台扶持力度相对不足

从支持对象来看，美国政府支持创新的资金主要投向制造业企业，特别是中小企业。近年来，美国加大对于各类创新技术平台、创业服务平台和公共服务平台的资金支持力度，促进产学研合作，引导社会资本加大对创新创业的支持。我国政府对企业R&D直接资助占政府R&D投入总额的比重在增长，但比重仍然较低。从普适性来看，美国政府鼓励支持制造业企业开展创新活动的相关政策适用于大多数企

业和科研机构，政策覆盖面较广。我国支持制造业创新政策的普适性相对较弱，有待进一步增强。

美国以平台形式支撑服务制造业创新，提升政府资金使用效果。美国政府始终强调改进政府资助的方式方法，重点支持各类创新和公共服务平台，发挥政府资金的杠杆效应。一是发挥国家创新网络的创新服务平台作用，以促进产学研合作为导向，在创新研究院起步阶段提供充足的资金保障，集聚企业、高校和研究机构的创新资源，加速先进制造领域的关键共性技术研发和成果转化。二是对国家标准技术研究院等公共服务平台提供稳定的资金支持，通过与产业界、其他联邦机构和学术界密切合作，开展标准制定、试验检测、质量认证等制造业创新支撑工作，不断构筑美国制造业竞争优势。三是政府资金通过先期注入企业孵化器、加速器等创业服务平台，引导社会资本加大对创新创业的支持，推动高校院所、产业联盟、行业协会更多承担创新创业的服务功能，加大对初创企业和中小企业的支持力度。

我国对创新平台的资金支持力度不足，政策普适性有待提高。在支持制造业创新的相关资金实际执行过程中，我国创新政策中资金支持的对象大多局限在直接开展创新活动的部分高校、研究机构和企业，对于产学研合作平台、技术服务平台和创新创业服务平台等平台，虽然有一定支持，但力度仍然不足。大部分资金支持的普适性相对较弱，有待进一步增强。如2017年工信部在支持产业技术基础公共服务平台建设过程中，对单个平台支持500万元用于平台服务能力建设，这一资金规模远不能满足平台建设需求。又如，美国国防部牵头组建的先进功能纤维制造创新中心，政府投入7500万美元，由能源部牵头组建的清洁能源智能制造创新中心，政府投资7000万美元。而我国单个国家制造业创新中心，政府投入金额仅为1-3亿元人民币。

（四）美国税收政策惠及范围覆盖全产业链，我国税收优惠政策的实施范围与力度仍不足

直接税收优惠政策方面，2017年普朗特政府出台《减税与就业法

案》，将普通企业所得税从35%下调到21%。针对税收减免，我国出台了《关于调整增值税税率的通知》，降低增值税税率（17%下调至16%，11%下调至10%），相较而言，我国的减税力度更小。我国还出台了其他专项税收减免的优惠政策，比如，《关于实施高新技术企业所得税优惠政策有关问题的公告》将高新技术企业所得税率降至15%；《关于调整重大技术装备进口税收政策有关目录的通知》等政策对符合条件的进口重大技术设备实行免征关税、进口环节增值税等优惠政策。研发费用税收抵免方面，2015年，我国出台了《关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》，规定符合行业要求的企业可享受研发费用按50%加计扣除的税收优惠政策，2017年将科技型中小企业的加计扣除比例提高到75%。2018年，李克强总理在国务院常务会议中明确了75%的加计扣除比例的优惠政策将推广至所有企业，初步测算全年可减税650亿元。固定资产加速折旧优惠方面，相对于美国将加速折旧方式改为费

用化折旧，我国的加速折旧优惠力度更小。我国出台的《固定资产加速折旧税收政策有关问题的公告》中规定只有六大行业以及四个重点领域的小型微利的企业才能享受加速折旧优惠政策。2018年我国出台《关于设备、器具扣除有关企业所得税政策的通知》，规定所有企业新购进且单位价值不超过500万元的设备、器具，允许一次性计入当期成本费用在计算应纳税所得额时扣除。消费税收抵扣优惠方面，对比美国消费者购买新能源汽车可享受2500-7500美元的税收抵扣优惠政策，我国出台了《关于免征新能源汽车车辆购置税的公告》对符合条件的购买符合条件的新能源汽车消费者免征购置税，两国的税收优惠均对新能源汽车消费者都有很强的吸引力。

美国以全链条税收优惠政策鼓励技术研发和成果应用，推动高端制造业发展。美国政府的税收优惠政策具有极强的普惠性和系统性。一是美国通过降低所得税税率、研发税收抵免等多种税收优惠方式推动制造业创新发展，这些优惠方式

通常具有普惠性，对行业或领域的限制很少。二是美国的税收优惠政策贯穿于企业创新、生产和销售的全过程。在研发环节，出台研发税收抵免政策，着力点集中于企业创新、高技术人才就业等方面；在生产环节，对于国家优先发展领域的制造企业，如新能源汽车，给予税收减免的政策支持；在消费环节，政府拨付专款向购买政府支持产品的消费者提供消费税抵免，极大激发了消费者购买热情。

我国税收优惠政策多点布局，政策对企业创新的支持力度仍有待进一步提高。目前，我国多数制造业税收优惠政策是针对特定行业或领域制定，覆盖面狭窄，普惠性有待进一步提高。一是根据《关于印发进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知》规定，只有符合相应条件的软件企业和集成电路企业才可以享受企业所得税“两免三减半”“五免五减半”等税收优惠。二是所属六大行业的企业、四大重点领域的小型微利企业可以享受固定资产加速折旧税收优惠政策，而其他企业只有专门用于

研发的仪器、设备才能享固定资产加速折旧。三是高新技术企业认定门槛过高，不仅要求企业必须符合《国家重点支持的高新技术领域目录》，还对企业三个会计年度研发费用与销售总额的比例有要求，不利于初创企业研发活动的开展。例如，对于以企业法人形式运营的制造业创新中心，主要以攻克产业共性技术为目标，研发难度高，科研成果需要较长时间才能得以转化，短时间难以产生经济效应。在成立初期不符合现行政策对高新技术企业的认定要求，不能享受15%优惠所得税率。四是《关于“十三五”期间支持科技创新进口税收政策的通知》中规定对符合条件的科学研究机构、技术开发机构和学校等单位进口国内不能生产或者性能不能满足需要的科学研究、科技开发和教学用品，免征进口关税和进口环节增值税、消费税。但是该优惠政策有很强的局限性，比如，科技部的创新中心在优惠对象范围之内，但是制造业创新中心却不在优惠对象范围之内，不能享受相关的免税政策。

（五）美国政府采购引导创新成效明显，我国以政府采购支持创新的政策仍有待落实

在监督体系方面，美国对政府采购中政府和投标方的权利和义务予以严格约束，最大限度地避免了信息不对称带来的寻租风险。我国《招标投标法》也进行了相关明确规定。在优惠措施方面，美国要求政府采购经费中的23%应用于购买小企业的产品或服务，给予中小企业报价优惠，实施小企业预留制度、小企业分包制度等。我国在此方面也基本一致。在支持产品和企业类型方面，美国在联邦采购规制中重点鼓励购买产品开发与小规模供给阶段的创新产品，支持科技型中小企业创新。相对而言，我国在此方面没有明确的支持措施。在国防采购方面，美国国防采购过程按照市场规则进行，完善的市场体制是军采支持技术创新的最重要基础；而我国国防采购的对象原本主要集中于国有军工企业，2009年至今主要通过“民参军”目录支持民营企业创新。

美国以政府采购形成市场需

求，扶持和保护国内企业创新。一是直接创造对新技术产品的需求，通过首购制度支持采购具备先导性但市场并不成熟的产品，如20世纪中期硅谷航空航天技术、计算机和半导体技术的发展主要依靠国防部门采购。二是重点支持科技型中小企业创新，以政府大单形式支持小企业创新产品市场化与产业化。三是善用国际规则，设置隐形壁垒，限制国外企业参与政府采购活动，如要求参与招标的企业在当地设立有分支机构等，实现对本国高技术产业发展的支持。

我国以政府采购支持创新的政策仍需完善，已有政策仍需切实落地。一是虽然对政府采购程序具有明确规定，但仍存在不公平因素，一方面采购方权力过大、权利和责任不对等，另一方面供应商围标串标现象日趋蔓延。民营企业在政府采购中仍难以获得充分的公平竞争机会，监督监管体系仍有待完善。二是支持中小企业参与政府采购的有关政策落地实施效果不足，具体操作性政策仍有待完善。三是对科技型中小企业及其产品的支持不

足，从现行的《政府采购法》和政府采购政策看，尚未有针对科技型中小企业的政策支持，政府采购政策与科技型中小企业认定也并未实现有效结合。四是我国很多中小企业运作规范程度不高，倾斜性政策究竟能否有效带动中小企业创新尚待观察。

（六）美国充分利用知识产权保护创新领先地位，我国知识产权保护运用水平亟待提升

在知识产权惩罚性措施方面，美国在“专利法”“商标法”与“商业秘密法”均明确规定了侵权者应承担的惩罚性赔偿责任并严格执行。我国早期知识产权立法关于侵权赔偿数额以补偿性损害赔偿为主，法定赔偿为辅（但在实践中却出现了法定赔偿为主的现象）。《关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见》明确指出，要依法加大赔偿力度，提高赔偿数额。我国正在推进的专利法第四次修改，积极引入侵权惩罚性赔偿制度。在知识产权等成果转化措施方面，美国《拜杜法案》《史蒂文森法案》规定，政府可以优先使用政

府资助项目成果，但成果的全部知识产权归项目完成单位所有并要求积极进行产业化。我国制定《促进科技成果转移转化行动方案》与修订《促进科技成果转化法》、出台《实施〈促进科技成果转化法〉若干规定》，形成了从法律条款的修订、配套细则的制定到具体任务的部署的科技成果转移转化工作“三部曲”，明确规定对职务科技成果完成人和为成果转化作出重要贡献的其他人员给予不低于50%的奖励。

美国以严格法律制度对内强化知识产权保护和转化，以主导国际规则制定对外进行打压。美国主要通过知识产权强保护实现对本国创新成果的保护和维护自身在国际市场的创新利益。在国内通过知识产权保护建立起利于技术创新的制度环境，以消除技术创新的不确定性和风险。完善相关法律制度，强化知识产权保护，提升科技成果的转化和推广力度，促进科技成果向现实的生产力转化。在国际上知识产权纠纷主要是企业间行为，美国政府主要通过完善的知识产权制度和贸易规则保护本国企业和产品走出

去。根据国内政治需要和产业企业诉求，美国政府通过301条款、337调查、232调查等打击其他国家的产业和企业。

我国知识产权保护运用能力不足，支撑制造业创新需求的作用有待提升。随着数字化、网络化、智能化的产业创新趋势，我国知识产权保护工作与内外资企业保护创新的需求仍存在一定差距。一是保护效果与社会期待仍有差距，仍存在侵权成本低，维权成本高的情况。如“拼多多”销售盗版侵权事件引起海信等被侵权企业、消费者、社会群众等全方面的批判，成为社会热点。二是体制机制尚不健全。制造业重点领域的行业协会、产业联盟尚未建立健全知识产权机制，对产业知识产权的服务能力有待提升。三是成果转化能力仍存在制约。现行事业单位国有资产评估备案程序多，评估费用高，影响科技人员转化科技成果的积极性。科研人员开办公司和作价入股均有障碍，一旦把技术变成资本，存在构成关联交易、倒卖国有资产的风险问题。

四、对策建议

（一）建立美国制造业创新政策体系研究工作机制

美国制造业创新政策体系完整，为把准美国政策方向、明确支持方式、跟踪实施效果，应建立系统性、持续性的研究工作机制。一是进一步梳理现有美国制造业创新政策，整理出政策体系的完整框架。二是持续跟踪美国制造业宏观创新政策和在人工智能等关键领域的战略规划、指南，随时掌握关键领域发展方向及政策动态。三是实时监测中美贸易摩擦中涉及制造业创新和知识产权问题的热点事件，挖掘事件背后反映出的实质问题。

（二）加强创新政策制定的系统部署和社会参与

美国政府制造业创新政策的成功制定和顺利实施得益于有力的法律保障和广泛的社会参与。针对我国现存政策种类繁多、交叉重叠等问题，需进一步推动政策制定体制机制改革，努力减少政策种类。进一步完善国家顶层设计，尽快建立能够总揽全局、牵引各方的总体部署，做好部际统筹协调，减少政策

内容的重复性，做好不同政策之间的衔接和互补。在坚持发挥政府引导作用的基础上，加强社会组织参与政策决策的程度，完善政府、行业协会、企业、公众共同决策机制，汇聚各方力量共同解决重大问题。

（三）营造有利于制造业创新发展的税收环境

美国的税收优惠政策的系统性和普惠性强，贯穿于企业创新、生产和销售的全过程。我国需要进一步完善制造业税收优惠政策体系，充分发挥促进产业持续创新发展的作用。一是提高税收优惠政策的系统性，借鉴美国支持高端制造业发展减税手段，充分运用部际协调机制，协同国家税务总局，从研发设计、生产、基础设施兴建及消费者购买等环节入手，共同研究制定制造业税收减免支持政策，营造有利于高端制造业创新发展的税收环境，支撑制造强国和网络强国建设。二是提高现有税收优惠政策的普惠性，降低高新技术企业认定门槛，减少行业或领域限制，加大创新研发过程中的优惠力度。取消费用化折旧限额，同时采用费用化折

旧方式与加速折旧方式并行，提高资产折旧优惠政策的灵活性。将税收优惠落实到初期中小型创新企业、机构以及产学研创新联合体，全面激发科技创新活力。

（四）构建有利于我国产品和服务的政府采购制度

美国政府采购监督体系完善，市场竞争激励创新效果明显，注重对科技型中小企业及其产品的采购支持。我国继续做好具有自主知识产权新产品、新装备首台（套）示范应用，推进首购、订购、示范项目和应用推广等政府采购支持技术创新的方式。支持中小企业创新，完善监督机制，落实在政府采购经费中购买小企业产品或服务的措施，尤其是对创新型科技企业。在非国防政府采购招标中，要善于在招标条款中设置隐性壁垒，限制国外企业参与政府采购活动。在国防采购招标中，一方面运用国际规则以国家安全为由重点支持我国产品创新，另一方面应完善国防采购

中的市场竞争机制激励国内企业创新。

（五）完善知识产权运用保护与服务制度

美国创新优势明显，主要利用完善的知识产权制度保护创新，打击国际竞争对手，激励成果产业化。我国应将知识产权保护 and 培育制造企业高价值知识产权并重，一是严格知识产权保护，加快我国制造业集聚区的知识产权快速维权中心的建设，开展集专利快速审查、确权与维权于一站式的综合服务，推动国内外企业共同建设知识产权保护联盟，营造公平竞争、公平监管的创新环境。二是加强高价值专利等知识产权培育，提升知识产权转化能力，引导重点领域开展专利PCT申请，加强重点领域海外专利布局。三是引导支持行业协会、联盟、服务平台、专业机构研究建立知识产权纠纷调解机制，加强海外保护与维权服务功能，提高行业知识产权服务能力。

附件1：

中美政策类型名词解释^①

一、美国政策类型

美国政府支持制造业创新的政策类型主要分为国家战略计划、法律（law）、法令（bill）、规章等4类。

国家战略计划是为了实现全国的总目标而设定的全国范围内的总体性战略概括，指导国家各个领域的战略方针和支持举措，处于国家政策体系中最高层。

法律（law）是一切规范性文件的总称，指由已生效的判例组成的法律规则体系，通常由政府或立法机构制定。法案（act）在美国是指由国会通过、总统签字的法律或待批准成为法律的议案。

法令（bill），一般是单个的法案，建议法规形式的立法文件。

规章主要是由行政机关发布的

对于某一法律的解释和说明，包括规制、调控、管理办法、规程、规则等。

二、中国政策类型

与美国政策体系相比，我国政策体系相对冗杂，分为国家战略、法律、决定、规划、规定、办法、意见、通知、条例、细则、规范、其他等多种类型。

国家战略是为了实现全国的总目标而设定的全国范围内的总体性战略概括，目的是指导国家各个领域的总方略和方针，处于国家战略体系中最高层。

法律指中华人民共和国现行有效的法律、行政法规、司法解释、地方法规、地方规章、部门规章及其他规范性文件以及对于该等法律法规的不时修改和补充。

^① 易晓芹. 中美政府高新技术产业创新政策比较研究[D].

决定主要用于安排全国范围内重要事项或者重大行动，奖励和惩罚相关单位及人员，对于下级机关所作出的不适当的决定可以变更和撤销。

规划是为落实某个战略而制定的具体举措和行动计划。

规定是上级机关对特定范围内的有关工作制定的相关措施，要求下级机关贯彻执行。它主要是为落实某一法律或法规而制定的，内容详尽，具有较强的约束力和可操作性。

办法主要是相关机关依据国家政策法规或者方针政策，对某一具体工作给予的做法和要求。

意见具有很强的指导性，一般在特定的时间内生效，针对的是局部问题。其主要是通过通过对下级机关

工作的原则、步骤等的指导，向下级机关部署具体工作事宜。

通知应用较为广泛，主要是用于发布法规和规章。这种政策类型非常灵活，除了可以对上级、同级及没有隶属关系机关的政策文本转发外，还可以对下级机关的政策文本进行批转。

条例一般比较全面系统且具有长期执行效力。它是主要是对相关领域内的具体事项作出的法规性文件。

细则，一般又称为实施细则，是上级部门为更好的贯彻执行某一条例或规定，对该条例或规定做的详细具体的解释和补充。

规范一般有规范管理和规范操作，主要是要求相关单位和人员按照既定标准或者规范的要求进行操作。

附件2:

中美支持制造业创新政策对比表

表1 中美宏观战略对比

美国			中国				
政策名称	制定主体	发展重点	主要内容	政策名称	制定主体	发展重点	主要内容
美国创新战略	美国总统行政办公室、国家经济委员会和科技政策办公室	先进制造、精密医疗、大脑计划、先进汽车、智慧城市、清洁能源和节能技术、教育技术、太空探索 and 计算机新领域	指导美国政府工作，以确保美国能够继续引领创新经济、发展未来产业并利用创新来解决国家发展中遇到的挑战	《国家创新驱动发展战略纲要》	中共中央、国务院	新一代信息网络技术、智能绿色制造技术、现代农业技术、现代能源技术、资源高效利用和生态环境保护技术、海洋和空间先进技术、智慧城市和数字社会技术、健康技术、现代服务技术、颠覆性技术	对创新驱动发展战略进行的顶层设计和系统谋划，明确了未来30年创新驱动发展的目标、方向和重点任务
重振美国制造业框架	美国总统行政办公室	/	将制造业确定为美国核心产业，并提出7项政策措施	中国制造2025	国务院	新一代信息技术、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、新材料、生物制药及高性能医疗器械、农业机械装备	中国政府实施制造强国战略第一个10年的行动纲领，明确了9项战略任务和重点，提出了8个方面的战略支撑和保障。
先进制造业国家战略计划	美国国家科学技术委员会	/	对美国发展先进制造业进行系统构思，提出先进制造业发展应遵循三项原则和5大发展目标	《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》	国务院	节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车	“十三五”期间我国战略性新兴产业发展目标、重点任务和政策措施

表2 中美普适计划对比

		中国			
政策名称	主要内容	政策名称	制定主体	发展重点	主要内容
先进制造伙伴计划	把美国的产业界、学界和联邦政府部门联系在一起，通过共同投资新兴技术来创造高水准的美国产品，使美国制造业赢得全球竞争优势	/	/	/	/
美国国家制造创新网络战略计划	明确了美国国家制造创新网络建设的愿景和使命，列出了该计划的4大战略目标 and 运营管理的体制机制	《制造业创新中心建设指南(2016-2020年)》	工信部、发改委、科技部、财政部	/	提出了制造业创新中心建设工程的总体要求、组织实施和保障措施
国家制造业创新网络初步设计	通过在先进制造业领域成立制造业创新中心研究院，协调公共和私人投资，提高美国制造业竞争力和生产效率	《关于完善制造业创新体系，推进制造业创新中心建设的指导意见》	工信部	/	推进制造业创新中心建设工作的总体思路 and 主要目标
		《省级制造业创新中心升级为国家制造业创新中心条件》	工信部	新一代信息电子、印刷及柔性显示、机器人、轻量化材料及成型技术与装备、燃气轮机、高档数控机床、稀土功能材料、传感器、集成电路先进工艺、工业信息安全、先进复合材料、智能语音、石墨烯、深远海海洋工程装备、数字化设计与制造、智能网联汽车、工业云制造、工业大数据、高性能医疗器械、资源循环利用、医药高端制剂与绿色纤维、先进功能纤维	省级制造业创新中心升级为国家制造业创新中心条件 and 国家制造业创新中心建设领域总体布局

国家制造网络战略规划	美国行政办公室、国家科学与技术委员会、先进制造国家项目办公室	/	指明美国国家制造业创新网络建设的愿景和使命，列出了该计划的4大战略目标和运营管理的体制机制	《国家制造业创新中心考核评估管理办法（暂行）》	工信部	/	明确了制造业创新中心考核评估的具体内容和工作流程
小企业创新计划	小企业管理局	/	帮助实验室的研究成果转化为可在市场上进行销售的实际产品	《中华人民共和国中小企业促进法》	全国人民代表大会	/	坚持各类企业权利平等、机会平等、规则平等，对中小企业特别是其中的小型微型企业实行积极扶持、加强引导、完善服务、依法规范、保障权益的方针，为中小企业创立和发展创造有利的环境
小企业技术转移计划	小企业管理局	/	促进研发机构的科技成果向科技型中小企业转移，对于促进科技成果转化和产业化	《国务院关于扶持小型微型企业健康发展的意见》	国务院	/	从资金支持、财税优惠、创业基地建设、促进企业信息互通等方面提出一系列政策措施，扶持小微企业（含个体工商户）健康发展
创业美国计划	白宫	/	提出由政府 and 民营企业共同推动初创企业成长	《国务院办公厅关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》	国务院	/	加快发展众创空间等新型创业服务平台，营造良好的创新创业生态环境，激发亿万群众创造活力，打造经济发展新引擎
《STEM 2026：STEM教育中的创新愿景》	美国教育部、美国研究所（AIR）	/	阐明了STEM教育的最新研究情况，探讨如何改进STEM教学和学习的现状	《教育部关于高等教育部开展新一轮工科研究与实践的通知》	教育部 高等教育司	/	深化工程教育改革，推进新工科的建设与发展的主要内容、组织方式和时间安排

表3 中美保持先进领域计划对比

美国				中国			
政策名称	制定主体	发展重点	主要内容	政策名称	制定主体	发展重点	主要内容
美国国家纳米计划	国家科学技术委员会	新材料、系统架构、专用设计工具	致力于通过在研究开发、政策制定、规范管理等方面的协同合作，促进纳米技术的发现、发展和应用，以实现NIJ的愿景，即“对纳米粒子的掌控将引发技术和产业的革命，带来更美好的未来”	《新材料产业发展指南》	工信部、发改委、科技部、财政部	先进基础材料、关键战略材料、前沿新材料	明确了“十三五”期间新材料产业发展的总体思路、发展方向、重点任务和保障措施
联邦云计算战略	国土安全部	/	分析了美国政府云计算技术发展、应用云计算路线图以及标准制定，全面论述了美国政府在引导产业发展、强化领先地位中的战略实施特点和步骤	《国务院关于促进云计算创新发展、培育信息产业的若干意见》	国务院	/	从壮大新业态、强化产业支撑、加强安全保障3个方面提出了6项主要任务。
联邦政府云计算战略	工业组织协会	/	解决美国联邦政府电子政务基础设施使用率低、资源需求分散、系统工程重建需求严重、工程建设难于管理以及建设周期过长等问题，以提高政府的公信力	《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》	国务院	/	为进一步优化软件产业和集成电路产业发展环境，提高产业发展质量和水平，培育一批有实力和影响力的行业领军企业，制定了财税政策、投融资政策、研究开发政策 and 进出口政策等
半导体先进技术研发网络	国防高级研究计划局、半导体研究联盟	/	促进半导体行业产学研合作，以支持美国半导体行业的持续增长和领导地位				

<p>《2009年美国复苏与再投资法案》</p>	<p>国会</p>	<p>消费者购买符合条款的新能源汽车可享受2500-7500美元的税收抵扣额度</p>	<p>是否适用范围：低速电动汽车与普通电动汽车的消费者</p>	<p>《关于免征新能源汽车购置税的公告》</p>	<p>财政部、税务总局、工业和信息化部、科技部</p>	<p>对符合条件的纯电动、插电式混合动力、燃料电池三类新能源汽车，免征车辆购置税</p>	<p>是否适用范围：列入《免征车辆购置税的新能源汽车车型目录》</p>
<p>《2017年9月1日至2023年1月1日期间取得并投入使用的特定资产的支出，当年允许100%费用化税前扣除，2023年1月1日至2027年底期间投入使用的符合条件的特定资产，允许继续费用化，但是费用化比例每年以20%递减。</p>	<p>国会</p>	<p>1、企业所得税从35%降低到21%，取消了企业替代性最低税，高技术企业仍能享受研发支出抵税的待遇，有望实现实际缴税额低于21%。 2、将折旧方式改为费用资产折旧方式，对2017年9月27日至2023年1月1日期间取得并投入使用的特定资产的支出，当年允许100%费用化税前扣除，2023年1月1日至2027年底期间投入使用的符合条件的特定资产，允许继续费用化，但是费用化比例每年以20%递减。</p>	<p>是否</p>	<p>《关于设备器具扣除有关企业所得税政策的通知》</p>	<p>财政部 税务总局</p>	<p>企业在2018年1月1日至2020年12月31日期间购进且单位价值不超过500万元的设备、器具，允许一次性计入当期成本费用在计算应纳税所得额时扣除，不再分年度计算折旧</p>	<p>是</p>
<p>《关于调整增值税税率的通知》</p>	<p>财政部、税务总局</p>	<p>一是降率，将17%和11%两档税率调至16%和10%；二是小规模纳税人的年应税销售额标准统一为500万元；三是试行留抵退税</p>	<p>是</p>				
<p>《减税与就业法案》</p>	<p>国会</p>	<p>1、企业所得税从35%降低到21%，取消了企业替代性最低税，高技术企业仍能享受研发支出抵税的待遇，有望实现实际缴税额低于21%。 2、将折旧方式改为费用资产折旧方式，对2017年9月27日至2023年1月1日期间取得并投入使用的特定资产的支出，当年允许100%费用化税前扣除，2023年1月1日至2027年底期间投入使用的符合条件的特定资产，允许继续费用化，但是费用化比例每年以20%递减。</p>	<p>是否适用范围：列入《免征车辆购置税的新能源汽车车型目录》</p>				

<p>《能源独立和安全法案》</p>	<p>国会</p>	<p>制造新能源汽车相关企业，可替代汽车零部件生产的企业，可享受燃油税减免政策，并向银行申请贷款支持</p>	<p>适用范围： 符合条件的制造新能源汽车零部件的企业</p>	<p>否 适用范围： 符合条件的制造新能源汽车零部件的企业</p>
<p>《美国国家能源政策法案》</p>	<p>国会</p>	<p>代用传统燃料的基础设施建设优惠政策</p>	<p>适用范围： 代用传统燃料的基础设施建设</p>	<p>否 适用范围： 符合《国家支持发展的重大进口设备和技术目录》和《重大技术装备和产品进口关键零部件、原材料商品目录（2017年修订）》</p>
		<p>《关于调整重大技术装备进口税收政策有关目录的通知》</p>	<p>财政部、发展改革委、工业和信息化部、海关总署、税务总局</p>	<p>对符合条件的国内企业为生产的重大进口设备免征关税和进口环节增值税</p>
		<p>《关于“十三五”期间支持科技创新进口税收政策的通知》</p>	<p>财政部、海关总署、国家税务总局</p>	<p>对科研机构、技术开发机构、学校等单位进口国内不能生产或者性能不能满足需要的科学用品、科技开发和教学用品，免征进口关税和进口环节增值税、消费税；对出版物进口单位为科研院所、学校进口用于科研、教学的图书、资料等，免征进口环节增值税</p>

表5 中美政府采购政策对比

美国			中国		
政策名称	制定主体	主要内容	政策名称	制定主体	主要内容
联邦采购规制第三部分：不正当的商业行为	国会	由联邦总监察部门对负责政府采购的缔约人员进行重点监督；明确要求所有涉及到的政府采购人员向社会公开披露其行为；明确规定所有政府雇员不得收受任何形式、任何价值的礼品，只要发现，承包行为立即终止；禁止前政府雇员直接参与任何政府采购合约，设立专门的道德官员对前政府雇员为承包商提供咨询意见进行严格监督和审查	政府采购法及其实施条例	全国人大常委会和国务院	建立以物有所值为原则的制度，通过平等竞争提高财政资金的经济效益，引入了市场理念，确立了以市场竞争为基础的政府采购机制。通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施，实现节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展等目标
联邦采购规制第五部分：采购信息发布条款	国会	严格规定招标信息的发布时间、发布方式以及必须发布的内容	招标投标法	全国人大常委会	规范了招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益
联邦采购规制第六部分：竞争条款	国会	明确政府必须履行促进竞争的义务；招标程序必须有利于促进竞争；严格实施密封招标制度			
联邦采购规制第十九部分：中小企业相关条款	国会	在报价等方面给予中小企业优惠；小企业预留制度、小企业分包制度等	政府采购促进中小企业发展暂行办法	财政部、工信部	明确我国政府采购制度将结合国内实际，采取预留采购份额、降低门槛、价格扣除、鼓励联合体投标和分包等具体措施促进中小企业发展，并将通过政府采购计划管理、合同管理、报告和公开制度、信息化建设等措施保证该项政策落实。是首个政府采购扶持中小企业发展的细化政策
联邦采购规制第二十五部分：准入条款	国会	购买美国产品法的相关内容；双边自贸协定对该法案的豁免条款等	/	/	/
联邦采购规制第三十五条：研究和开发合同	国会	针对研究和开发合同的特殊性，从招标、成本分摊、信息发布、评价体系等多个方面设立一套有别于一般政府采购的规则	节能产品政府采购实施意见和首批节能产品政府采购清单	财政部、国家发改委	各级国家机关、事业单位和团体组织用财政性资金进行采购的，应当优先采购节能产品，逐步淘汰低能效产品

小企业创新发展法	国会	为创新技术、产品和服务的起步与研发阶段提供资金支持	中小企业促进法	全国人大常委会	为了改善中小企业经营环境，保障中小企业公平参与市场竞争，维护中小企业合法权益，支持中小企业创业创新，促进中小企业健康发展
贝瑞修正案	国会	规定军用采购必须用美国货	中国人民解放军装备管理条例	中央军委	对采购计划制定、采购方式确立、装备采购程序、采购合同订立、采购合同履行以及国外装备采购工作，进行了总体规范（注：未找到全文，无法分析主要内容）
			民参军技术与产品推荐目录	工业和信息化部、国防科工局	2009年至今，已编制发布8期“民参军”目录。针对陆军装备建设需求，围绕先进材料与制造、动力与传动、指挥与控制等数十个领域，收录数百个项目

表6 中美知识产权政策对比

美国			中国		
政策名称	制定主体	主要内容	政策名称	制定主体	主要内容
专利法	国会	规定了美国专利商标的管理部门，发明的可专利性和专利的授予，专利和专利权的保护，专利合作条约，关于工业品外观设计国际注册的海牙协议等	专利法	全国人大常委会	系统的规定了中国专利管理部门，授予专利权的条件，专利的申请，专利申请的审查和批准，专利权的期限、终止和无效，专利实施的强制许可，专利权的保护等
美国发明人保护法	国会	确立了专利先发明制度和1年的宽限期保护制度以及早期公开制度	专利法实施细则	国务院	专利法的具体实施细则
美国发明法案	国会	将先发明制改为先申请制，修改专利授权后的重审程序，修改专利申请授权程序，对国家有重要意义的专利要优先审查，对小型实体的收费适当减免等。创建了审查授予后的专利的机制以达到淘汰不好的专利的目的，同时这个法案意图帮助专利和商标局解决专利申请积压的问题，减少了无意义的诉讼，同时创造一个更有效的专利审批程序	关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见	中共中央办公厅 国务院办公厅	对于具有重复侵权、恶意侵权以及其他严重侵权情节的，依法加大赔偿力度，提高赔偿数额，由败诉方承担维权成本，让侵权者付出沉重代价，有效遏制和威慑侵犯知识产权行为。努力营造不敢侵权、不愿侵权的法律氛围，实现向知识产权严格保护的历史性转变
创新法案	众议院通过	重点在于对专利诉讼程序进行改革，旨在遏制日益蔓延的“专利蟑螂”现象，规制滥用诉权行为，修改了原告提供额外必要诉讼细节，商业方法专利诉讼规制等	/	/	/
联邦商标法	国会	规定了商标使用在先原则，美国商品的外形、声音、颜色、味觉均可申请注册商标，并分成商品商标、服务商标、证书商标和集体标志4大类。对侵害商标专用权行为，不但要赔偿有形损失，而且还要赔偿无形资产损失	商标法及其实施条例	全国人大常委会和国务院	系统规定了商标注册的申请，商标注册的审查和核准，注册商标的续展、变更、转让和使用许可，注册商标的无效宣告，商标使用的管理，注册商标专用权的保护等内容以及具体的实施条例
美国联邦商标反淡化法	国会	对著名商标又进行了更为严格的保护，规定了著名商标的保护和使用的原则，以及混淆、抵毁行为的法律责任等内容，解决了与互联网域名有关的商标淡化问题			

商业秘密保护法	国会	由7条规定组成，分别对商业秘密窃取案件的联邦管辖权、案件执行、境外案件报告、国会相关共识以及行为规范、责任豁免等进行详细规定	/	/	/
版权法	国会	对书籍、地图、插图等“书面作品”给予版权保护，后来延及戏剧表演、音乐、照片及其他一些艺术品。不保护作者的精神权利，不保护版权追续权，一部分“委托作品”的版权归委托人而不归作者，雇佣作品的版权一般都归雇主所有等	著作权法及其实施条例。	全国人大常委会和国务院	系统规定了著作权人及其权利、著作权归属、权利的保护期、权利的限制、著作权许可使用和转让合同等内容及其具体的实施条例
联邦商业间谍法	国会	把盗窃商业信息行为列入刑事责任问题，这是美国在知识产权保护方面最为严厉的法律	反不正当竞争法	全国人大常委会	鼓励和保护公平竞争，制止不正当竞争行为，保护经营者和消费者的合法权益
337条款	国会	保护国内企业和国家利益的知识产权保护条款，成为管制外国生产商向美国输入产品侵犯知识产权的法律规则和单边制裁措施	对外贸易法	全国人大常委会	扩大对外开放，发展对外贸易，维护对外贸易秩序，保护对外贸易经营者的合法权益
拜杜法案	国会	修改了过去由政府资助的项目研究成果知识产权归政府的规定，只保留了政府可以优先使用该成果的权利，成果的全部知识产权归项目完成单位所有	促进科技成果转化法	全国人大常委会	系统规定了促进科技成果转化的组织实施、保障措施、技术权益和法律责任等
史蒂文森·威德勒技术创新法	国会	确立了研究开发机构制度、技术创新资金的来源与使用权制度、行政授权制度、科技人员制度、科学技术奖励制度等。1986年修改为《联邦技术转移法》，1989年修改为《国家竞争力技术转移法》，2000年修改为《技术转移商业化法》	实施《促进科技成果转化法》若干规定	国务院	主要内容包括促进研究开发机构、高等院校技术转移，激励科技人员创新创业，营造科技成果转化良好环境等
			促进科技成果转化行动方案	国务院办公厅	方案制定了促进科技成果转移转化的总体思路、重点任务、组织与实施等

(作者：杨柯巍 张原 张敏)

赛迪智库是中国工业和信息化领域的知名思想库，直属于国家工业和信息化部中国电子信息产业发展研究院。自成立二十余年以来，秉承“面向政府，服务决策”的宗旨，赛迪智库专业从事软科学研究工作，积极开展基础研究、预先研究和对策研究，致力为政府提供决策咨询和支撑服务。研究领域既注重发展规划、产业政策、产业科技、产业经济，又突出信息化、电子信息产业和软件服务业，同时涵盖装备工业、消费品工业、原材料工业和工业节能。目前，赛迪智库总部设在北京，并在上海、重庆、广州和深圳等地设有分支机构，拥有400余名专业研究人员，业务网络覆盖全国200多个大中型城市。

详情请浏览网站：www.ccidthinktank.com

北京

地 址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层
邮 编：100846
联系人：王 乐
电 话：010-68200552 13701083941
传 真：0086-10-68209616
邮 箱：wangle@ccidgroup.com

广州

地 址：广州市天河区先烈东路190号
粤海凯旋大厦10层
邮 编：510000
联系人：王三义
电 话：0086-20-66611011
邮 箱：wangsanyi@ccidgroup.com

深圳

地 址：深圳市南山区高新中一道9号软件大厦1005
邮 编：518057
联系人：王三义
电 话：0086-755-36630363
邮 箱：service-sz@ccidconsulting.com

上海

地 址：上海市浦东新区亮秀路112号
浦东软件园Y1座408室
邮 编：200040
联系人：常 春
电 话：0086-21-64689608
传 真：0086-21-64689205
邮 箱：changchun@ccidconsulting.com

重庆

地 址：重庆市南岸区南城大道199号
邮 编：400060
联系人：熊信英
电 话：0086-23-62923501
传 真：0086-23-62923519
邮 箱：xiongxy@ccidcq.com

工业和信息化部赛迪研究院

《工业科技研究》编辑部

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：王乐

联系电话：010-68200552 13701083941

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：wangle@ccidgroup.com

