

從政策典範視角探討 USPTO 由拜登到 川普政府（2025-）對智慧財產權與 AI 政策影響之比較

楊佳真

壹、前言

貳、政策典範理論概述

- 一、典範理論之起源與內涵
- 二、典範轉移在公共政策中之應用
- 三、典範理論在 IP 與 AI 政策領域之適用性

參、從戰略背景到典範內涵—Biden（2021-2024）與 Trump 政府 （2025-）之比較分析

- 一、政策戰略背景
- 二、政策典範內涵分析

肆、Biden 與 Trump 政府對 USPTO 領導層與 IP 政策之影響

- 一、USPTO 領導層理念之轉變
- 二、Biden 政府轉變 USPTO 關鍵 IP 政策倡議
- 三、Trump 政府轉變 USPTO 關鍵 IP 政策倡議
- 四、小結

伍、結論

作者現為經濟部智慧財產局國際及法律事務室科長。

本文收稿日為 114 年 6 月 5 日，相關論述僅為一般研究探討，不代表任職單位之意見。

摘要

隨著人工智慧（AI）技術迅速崛起，全球智慧財產權（IP）制度面臨前所未有的變革與挑戰。美國作為科技創新之重要引領者，歷屆總統對 IP 政策之制定常具有關鍵角色。

拜登（Joe Biden）時期，強調創新、多邊合作及科技倫理，美國專利商標局（USPTO）亦於 2025 年初發布全新之 AI 策略報告，旨在回應 AI 技術對 IP 政策、組織營運及整體創新生態系統所帶來的機會與挑戰，並釐清該局應扮演的角色與未來發展方向。然而，隨著川普（Donald Trump）於 2025 年初重返執政，該 AI 策略被撤回，顯示新政府對 AI 政策轉向，採取以「美國優先」及科技國家安全為導向之政策典範。

本文以政策典範理論為分析架構，聚焦比較 Biden 與 Trump 政府各自政策戰略背景考量與典範內涵，並檢視其對 USPTO 領導理念、關鍵 IP 政策（如專利適格性、PTAB 程序、AI 政策等）及組織營運（聯邦政策）之影響，期藉由系統性分析，嘗試釐清在 AI 時代關鍵 IP 政策演變之脈絡，並就 USPTO 未來可能發展之動向提供淺見。

關鍵字：政策典範轉移、AI 策略、IP 治理、拜登政府、川普政府

Policy Paradigm Shift、Artificial Intelligence (AI) Strategy、IP Governance、
Biden Administration、Trump Administration

壹、前言

數位科技之蓬勃發展，已使全球智慧財產權制度面臨難以迴避之衝擊，各國專利主管機關身處其間須正面因應相關挑戰。美國專利商標局（USPTO）作為全球最重要的 IP 機構之一，其政策動向備受關注。USPTO 不僅肩負授予美國專利暨商標之法定任務、積極引導國內外 IP 政策，亦負責向總統、商務部長及其他聯邦機構提供關於 IP 政策、保護與執法之專業建議，進而協助聯邦政府制定整體科技與經濟政策¹，以促進美國創新能力及國際競爭力。

近年來，湧入 USPTO 的人工智慧（AI）相關專利申請數量急劇增加，自 2018 年起增長超過 33%，其技術範圍涵蓋美國專利分類（USPC）60% 次類（subclasses），凸顯了 AI 創新重要性及制定相關 IP 政策之迫切性²。美國的 IP 政策，特別是在關鍵新興技術領域，深受總統政策之影響。總統不僅任命 USPTO 局長，其政策與意識形態亦形塑國家 IP 戰略方向，對企業發展、經濟增長、創造就業機會及國際競爭力至關重要³，因此，總統如何看待 IP 的角色，以及如何指示 USPTO 應對新挑戰，具深遠意義。

隨著 AI 技術之戰略地位日益升溫，美國拜登（Joe Biden）（2021-2024）與川普（Donald Trump）（2025-）兩任政府一於政策上展現出轉折。Biden 時期，USPTO 於局長 Kathi Vidal 的領導下，強調「負責任的創新」⁴，試圖在鼓勵 AI 發展的同時，關注其倫理、安全與公平性，並積極透過發布相關 AI 指南和 AI 策略報告⁵等方式，以因應 AI 帶來的挑戰。此外，Biden 政府也推動跨部門及國際合作，

¹ USPTO, Intellectual property basics, <https://www.uspto.gov/sites/default/files/documents/MWROIPBasics.pdf> (last visited Jan. 14, 2025).

² Terri Shieh-Newton, PhD, Frank L. Gerratana, Amritaa Ganguly, *USPTO Issues Artificial Intelligence Strategy*, Mintz, <https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/2231/2025-01-24-uspto-issues-artificial-intelligence-strategy> (last visited Apr. 12, 2025).

³ IPO Letter to Incoming Trump Administration Regarding Recommendations for USPTO Director Qualifications, <https://ipo.org/wp-content/uploads/2024/12/IPO-Recommendations-re-USPTO-Director-Qualifications-and-cover-letter.pdf> (last visited Apr. 12, 2025).

⁴ Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, <https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence> (last visited Apr. 14, 2025).

⁵ 同註 3。

例如 USPTO 與美國食品藥物管理局（U.S. Food and Drug Administration, FDA）在藥品專利上之協力等⁶，試圖在多邊框架下處理 AI 與 IP 議題。

Trump 總統上任後迅速採取一系列行動，將 Biden 政府之 AI 行政命令（EO14110）撤銷⁷，取而代之的是一份強調「消除美國在人工智慧領域領導地位之障礙」之新行政命令⁸。隨即，USPTO 於 2025 年 3 月將已發布之 AI 策略報告撤回，顯見其與原政策改絃更張。此外，USPTO 亦撤銷 Vidal 局長於 2022 年發布之備忘錄，並於 2025 年 3 月發布新備忘錄⁹等。前揭迅速之政策轉變，凸顯兩任政府在關鍵 IP 政策上之顯著差異，亦引發外界對政策穩定性、可預測性及創新環境之擔憂。

政策的劇烈波動，不僅僅是單一事件的調整，更反映了深層次政策典範（policy paradigm）之轉變。當前，AI 技術的快速發展與其潛在的顛覆性，加上美國國內政治環境的分歧，以及國際間（特別是與中國大陸）科技競爭局勢，促使 AI 相關的 IP 政策成為觀察政策典範轉變的重要案例。

科技的快速發展致諸多先進科技難以理解與解釋其運作原理，進而挑戰於現有智慧財產權框架下如何解釋與規範，而政黨輪替則為不同的政策理念開啟「政策窗」（policy windows），提供了重新定義問題、目標和解決方案的機會與挑戰。

⁶ USPTO 與 FDA 於拜登政府時期進行多項合作倡議，包括舉辦聯合活動、公開聽證會和跨部門培訓，以加強兩機構在藥品專利和監管方面之協作。該合作旨在確保專利制度支持藥品開發之創新，同時促進市場競爭，增加美國家庭對藥品資訊取得之便利性。

USPTO-FDA Joint Engagements, https://www.uspto.gov/initiatives/uspto-fda-collaboration/engagements?utm_source=chatgpt.com (last visited Apr. 27, 2025).

⁷ A New Executive Order Has Been Issued on Artificial Intelligence, <https://www.michiganitlaw.com/new-executive-order-artificial-intelligence-use-development> (last visited Apr. 27, 2025).

⁸ USPTO 於 2025 年 1 月 14 日所發布之 AI 策略，係依據拜登於 2023 年 10 月發布第 14110 號《安全、可信與可靠的人工智慧發展與應用》（Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence）行政命令所制定。該命令於 2025 年 1 月 20 日經川普發布《初步撤銷有害行政命令與行動》（Initial Rescissions of Harmful Executive Orders and Actions）之行政命令所廢止。隨後，2025 年 1 月 23 日，川普簽署第 14179 號《消除美國在人工智慧領域領導地位之障礙》（Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence）行政命令，該命令要求於 180 天內制定人工智慧行動計畫（Artificial Intelligence Action Plan），並指示對拜登 2023 年 10 月行政命令下的相關措施進行暫停、修訂或撤銷，以確保新政策能維持並增強美國在 AI 領域的全球主導地位、促進人類福祉、經濟競爭力和國家安全。

<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/31/2025-02172/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence> (last visited Apr. 27, 2025).

⁹ USPTO rescinds memorandum addressing discretionary denial procedures, <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-rescinds-memorandum-addressing-discretionary-denial-procedures> (last visited Apr. 28, 2025).

貳、政策典範理論概述

一、典範理論之起源與內涵

政策典範理論係為理解公共政策為何能維持穩定，然有些政策卻突然改變之重要分析工具或觀點。該理論可溯至科學哲學家湯瑪斯·庫恩（Thomas Kuhn）於 1962 年出版的「科學革命的結構」（The Structure of Scientific Revolutions）一書。Kuhn 認為科學發展並非線性累積，而是呈現週期性模式：在「常態科學」（normal science）階段，科學家在公認的「典範」（paradigm）框架中進行解謎活動；但當「異常」現象持續累積、無法被現有典範解釋時，將引發「科學革命」（scientific revolution），導致舊典範被新典範取代。此轉變通常伴隨「不可共量性」（incommensurability），意指新舊典範基於不同的假設、概念與評判標準，無法直接比較¹⁰。

二、典範轉移在公共政策中之應用

英國政治學家彼得·霍爾（Peter Hall）於其 1993 年經典論文〈政策典範、社會學習與國家〉（Policy Paradigms, Social Learning, and the State）中，創新地將 Kuhn 的「典範」概念應用於公共政策分析¹¹。Hall 將「政策典範」定義為一種影響政策制定者思維與行動的「詮釋性框架」（interpretive framework），此框架界定政策目標、工具與問題本質的理解¹²，並深植於政策社群的語言與假設中。該理論說明政策在常態下傾向穩定，唯有在特定情境下才可能出現根本性變革。

為了更精確地描述政策變遷的幅度，Hall 區分出 3 種不同「層級」的政策變遷。第一層級變遷（First-order change）：指對現有政策工具的「設定值」或「水平」

¹⁰ Kuhn Explores Paradigm Shifts in Scientific Thought, EBSCO, <https://www.ebsco.com/research-starters/literature-and-writing/kuhn-explores-paradigm-shifts-scientific-thought> (last visited Apr. 28, 2025).

¹¹ Hall, P. A, *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, 25(3), 275–296 (1993).

¹² King-Lun Ngok and Genghua Huang, *Policy Paradigm Shift and the Changing Role of the State: The Development of Social Policy in China since 2003*, Cambridge University Press, <https://www.cambridge.org/core/journals/social-policy-and-society/article/policy-paradigm-shift-and-the-changing-role-of-the-state-the-development-of-social-policy-in-china-since-2003/5012B6CEA3B8F48F7D92BB289BB680E9> (last visited Apr. 28, 2025).

進行調整，而政策目標維持不變。這類變遷最為常見，屬於例行性的官僚調整；第二層級變遷（Second-order change）：指引進新型態的政策工具（或對現有工具進行重大調整），但政策目標的優先次序仍然穩定，此類變遷較不頻繁，屬於非例行性變革；第三層級變遷（Third-order change）：標誌著政策的根本性轉向，涉及從一個政策典範轉移到另一個典範。第三層級變遷反映一個截然不同的過程，其特徵是「政策論述的整體條件發生劇烈變化，與『典範轉移』相關聯」¹³。此變遷不僅改變政策工具，更重要的是改變政策背後的核心目標、價值觀及對問題本身之界定。

三、典範理論在 IP 與 AI 政策領域之適用性

自 Hall 提出 3 種不同層級之政策變遷以來，政策典範理論已被廣泛應用於解釋各領域的政策變遷¹⁴。在 IP 領域，面對 AI 技術的快速崛起，政策典範理論展現極高適用性。傳統 IP 制度係假設創作與發明為人類專屬活動，惟生成式 AI、機器學習等新技術模糊此一界線，進而可能挑戰「人類中心」的保護框架。Biden 政府於 2025 年初推出的 AI 策略報告，即為建構新型政策典範的嘗試，主張透過將 AI 技術整合至現有審查與管理體系，提升效率確保創新能力，並推動國際間合作；而 Trump 政府撤回該策略，轉而強化「美國優先」國家安全導向的政策，凸顯典範競爭中之價值衝突與政治選擇，從理念到制度進行重構。以下將基於此理論，系統性分析兩任政府政策戰略背景與典範內涵之差異。

¹³ 同前註。

¹⁴ 自 Hall 於 1993 提出政策典範理論以來，多數學者們亦運用此架構於政策變遷之研究，不僅分析歐盟在食品安全、能源、氣候變遷等領域的政策演變，也探討加拿大原住民政策由同化主義轉向自治共存、美國反托拉斯法的歷史性轉折、後毛澤東時代中國大陸社會政策的發展、巴西勞動力市場政策的調整，以及美國教育改革的深層動力等實例。上述多元實證研究，證明政策典範理論作為政策分析工具，具備高度的解釋力與廣泛之適用性。

Kay, A., *Path dependency and the CAP*, *Journal of European Public Policy*, 10(3), 405–420(2003).

Skogstad, G., *Policy paradigms, ideas, and policy change: The case of Canadian agricultural policy in the 1990s*, *Canadian Journal of Political Science*, 44(2), 451–475(2011).

Abele, F., & Prince, M. J., *Four pathways to Aboriginal self-government in Canada*, *American Review of Canadian Studies*, 36(4), 568–595(2006).

Baker, J. B., *The case for antitrust enforcement*, *Journal of Economic Perspectives*, 17(4), 27–50(2002).

Barbosa, A. L., *The changing paradigm of labor market policies in Brazil*, *Latin American Perspectives*, 42(1), 72–87(2015).

參、從戰略背景到典範內涵—Biden（2021-2024）與 Trump 政府（2025-）之比較分析

一、政策戰略背景

（一）Biden 政府

1、國際科技競爭

Biden 總統上任時，美中科技對抗深化，AI、5G、半導體、生物技術成為國家戰略重點領域。美國必須在確保自身技術領導地位的同時，維持全球創新生態系統的開放性與活力。其提出的《美國競爭與創新法案》（United States Innovation and Competition Act, USICA）與《晶片與科學法案》（CHIPS and Science Act）均凸顯出提升國家科技競爭力的戰略目標¹⁵。

此外，依據美國貿易代表署（USTR）觀點，面對中國大陸在技術移轉、IP 竊取、國家補貼及非市場經濟行為方面之作法¹⁶，採取與盟友合作的方式，並確保美國在關鍵技術的領先地位，反制其「不公平貿易行為」。因此，制定有利於美國創新、保護美國 IP、同時限制競爭對手獲取關鍵技術，例如藉由出口管制之 AI 政策，成為 Biden 政府的戰略重點之一。IP 政策在此背景下，不僅是保護創新之工具，亦視為維護國家競爭優勢和應對地緣政治挑戰之手段。

¹⁵ <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/> (last visited Apr. 29, 2025).

¹⁶ Fact Sheet: The Biden-Harris Administration's New Approach to the U.S. – China Trade Relationship, USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/fact-sheet-biden-harris-administrations-new-approach-us-china-trade-relationship> (last visited Apr. 29, 2025).

2、後疫情時代產業創新需求

COVID-19 疫情凸顯全球供應鏈脆弱，促使美國政府強化對科技自主與供應鏈韌性的重視¹⁷。在 IP 領域，Biden 政府主張現代化 IP 政策，以保護 AI、量子電腦運算、生技等新興技術，並推動經濟復甦。為此，其推動多項重大立法¹⁸，投入資金於關鍵產業、科學研發與製造轉型。AI 被視為「賦能技術」（enabling technology），是提升生產力與創新的關鍵動力，並成為其「投資美國」（Investing in America）政策核心之一。疫情期間 AI 在快速檢測、藥物開發、變異追蹤等應用，更凸顯其政策戰略地位重要性，進一步強化政府支持 AI 創新之決心¹⁹。

（二）Trump 政府

1、「美國優先」政策復興

Trump 政府的核心理念是「美國優先」，強調國家主權、經濟民族主義和貿易保護主義²⁰。該理念於第一任期已充分體現，並在第二任期延續與強化。基於此一典範，可以推論在科技和 IP 領域，政策首要目標是最大化美國經濟利益和技術優勢。而 AI 作為關鍵戰略性技術，其發展與應用被置於「美國優先」框架下進行考量，IP 政策之制定也必須立足於此一目標。基此，AI 治理與 IP 保護被納入國家安

¹⁷ The White House, Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610_Global_Manufacturing_Economic_Update_June_Members (last visited Apr. 29, 2025).

¹⁸ 包括《美國救援計畫》（American Rescue Plan）、《兩黨基礎設施法》（Bipartisan Infrastructure Law）、《晶片與科學法》（CHIPS and Science Act）以及《降低通膨法》（Inflation Reduction Act）等，展現對促進經濟復甦、強化基礎設施、推動科技創新及應對氣候變遷的戰略決心。

¹⁹ The White House, REPORT: The Biden-Harris Administration Roadmap for Pandemic Preparedness and Response, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2025/01/14/report-the-biden-harris-administration-roadmap-for-pandemic-preparedness-and-response/> (last visited Apr. 29, 2025).

²⁰ Holly Fechner & Matthew Shapanka, *Agencies Deliver America First Trade Policy Recommendations to White House*, Covington, <https://www.insideglobaltech.com/2025/04/04/agencies-deliver-america-first-trade-policy-recommendations-to-white-house/> (last visited Apr. 30, 2025).

全架構，IP 不僅被視為保障企業創新工具，更被視為維護國家科技主導地位、防止敏感技術外流及保護國內產業鏈安全之關鍵政策工具。

2、美中科技競爭升級

中國大陸被視為美國經濟繁榮和國家安全之主要威脅，是因其其在 AI、半導體等領域的快速發展，挑戰美國之全球領先地位，因此美國須採取更嚴厲的出口管制措施²¹，阻止中國大陸獲取先進晶片及 AI 模型，加強對中國大陸在美投資的審查（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS），以及在 IP 領域採取更強硬的立場，打擊 IP 竊取與強制技術移轉等，將 AI 技術與國家安全緊密連結²²。

二、政策典範內涵分析

（一）Biden 政府

1、強調科技創新與國際合作

典範核心目標是維持美國在 AI 領域之全球領導地位，其強調透過促進國內創新、吸引全球人才、加強研發投入及與盟友合作以共同應對挑戰。因此，在國際關係強調多邊主義（multilateralism），主張透過加強與盟國在 IP 與科技治理領域的合作，共同制定 AI、數位資產及新興技術的國際規範。Biden 政府傾向透過 WIPO、經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）等多邊平台推動 IP 制度改革。

²¹ Nury Turkel, *AI, National Security, and the Global Technology Race: How US Export Controls Define the Future of Innovation*, Hudson Institute, <https://www.hudson.org/national-security-defense/ai-national-security-global-technology-race-how-us-export-controls-define-nury-turkel> (last visited Apr. 30, 2025).

²² Trump 高度重視 AI 在國家安全和軍事領域的應用潛力。AI 被視為提升軍事能力、情報分析和網路防禦的關鍵技術。這也意味著政府未來將加大對國防 AI 研發的投入，推動軍方與民間科技企業的合作（學界與政策討論亦多以「曼哈頓計畫」作為類比），並將國家安全考量置於 AI 政策制定的最高優先級。IP 政策在此背景下，不僅要激勵民用創新，也要服務於國防科技優勢的維持。同前註。

具體而言，美國積極參與 WIPO、OECD 及 TRIPS 協定框架下的 AI 與 IP 政策協商。在雙邊與區域合作方面，美歐貿易暨技術委員會（U.S.-European Union Trade and Technology Council, TTC）架構下，雙方於 2024 年達成共識，將共同開展 AI 標準制定及 IP 應對生成式 AI 挑戰的合作機制²³。此舉展現 Biden 政府對國際聯盟戰略的重視，也反映其在全球 AI 治理秩序中擴大美國影響力之意圖。

2、倫理與公平性的政策價值

Biden 政府典範的顯著特徵之一是高度關注 AI 發展可能帶來的倫理風險和社會影響。因此，EO14110 命令明確將「安全、可靠、可信賴」作為 AI 發展和使用前提，並將推動公平和公民權利、保護消費者隱私、支持勞工權益等納入政策目標²⁴。在 AI 領域的 IP 政策，不僅聚焦於「技術本身的保護」，更將重點擴展「資料治理」（data governance）、「AI 倫理原則」（AI ethics）與「公平競爭環境」（fair competitive environment）之建構。AI 技術發展不只是技術突破，更涉及資料來源合法性、演算法應用之社會責任，以確保新興技術產業在開放市場中公平競爭。

面對 AI 議題的 IP 政策，雖不直接處理所有 AI 倫理問題，但對人類創造力之強調（如堅持發明人必須是自然人）以及對潛在風險的關注（如要求評估 AI 模型對國家安全的影響²⁵），間接反映此種價值取向。白宮科技政策辦公室於 2022 年發布《藍圖：人工智慧權利法案》，將技術開發過程中的倫理性要求，明確延伸至 IP 管理範疇²⁶。

²³ European Commission, EU-US Trade and Technology Council Outcomes on AI and IP Cooperation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1827 (last visited May 1, 2025).

²⁴ 同註 7。

²⁵ The White House, Statement by President Biden on the Executive Order on Advancing U.S. Leadership in Artificial Intelligence Infrastructure, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2025/01/14/statement-by-president-biden-on-the-executive-order-on-advancing-u-s-leadership-in-artificial-intelligence-infrastructure/> (last visited May 1, 2025).

²⁶ The White House, Blueprint for an AI Bill of Rights, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/> (last visited May 1, 2025).

3、平衡創新激勵與風險控管

在鼓勵 AI 創新的同時，建立必要的「護欄」以管控潛在風險，是該典範的特色；這可見於 EO14110 命令要求對 AI 模型進行安全測試並報告其結果，制定 AI 安全與安保標準，及關注 AI 在關鍵基礎設施、生物安全等領域之風險。在 IP 領域，此平衡亦展現於 USPTO 的審查原則：一方面承認 AI 輔助發明的可專利性，鼓勵創新者利用 AI 工具²⁷；另一方面，透過「重大貢獻」原則確保人類在發明過程中的核心地位，防止僅僅依賴 AI 輸出的發明可輕易獲得專利保護。這種作法是在現有法律框架內進行調適，在不改變專利制度核心目標（激勵人類創造）前提下，容納 AI 帶來的新情境，屬於 Hall 理論中的第二層級變遷—調整政策工具（解釋和應用現有規則）以應對新問題。

（二）Trump 政府

1、去管制化促進「主導地位」

將政府監管視為阻礙創新和削弱美國競爭力的主要因素，是構成 Trump 政府典範的主要核心。強調去除「不必要的監管障礙」（deregulation），主張 IP 體系應回歸促進本國企業利益、限制外國競爭者侵害美國技術的基本功能²⁸。這顯示美國政策的根本性轉變，具有前述 Hall 所稱第三層級變遷（典範轉移）的強烈目的。

2、經濟主權與專利保護主義之再強化

在「美國優先」的框架下，該典範強調經濟主權，主張透過強硬的貿易政策暨國內產業保護措施，以重振美國製造業和科技實力。在 IP 領域，轉化為親專利保護主義之方向，最大化美國企業與發明人之

²⁷ USPTO issues inventorship guidance and examples for AI-assisted inventions, <https://www.uspto.gov/subscription-center/2024/uspto-issues-inventorship-guidance-and-examples-ai-assisted-inventions> (last visited May 1, 2025).

²⁸ The White House, Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/> (last visited May 1, 2025).

利益；包括推動更有利於專利權人的法律解釋或制度改革²⁹，在國際上採取更有實效性的立場來保護美國 IP。

3、單邊主義與科技脫鉤

在國際政策層面，減少多邊合作，轉而採取單邊行動（unilateral action）與「科技脫鉤」（technology decoupling）策略³⁰。重新評估在多邊機構中的參與方式，並保留單方調整 IP 政策以應對戰略威脅的權力。同時，強力限制關鍵 AI 技術、晶片設計與先進材料技術輸出至「戰略競爭國」，並強化對外國科技投資的審查機制。因此，IP 政策成為促進科技脫鉤、維護技術霸權的國家戰略工具。

肆、Biden 與 Trump 政府對 USPTO 領導層與 IP 政策之影響

一、USPTO 領導層理念之轉變

Biden 政府所任命的 Vidal 局長擁有電機工程背景，曾在奇異公司（General Electric）和洛克希德·馬丁（Lockheed Martin）等公司任職，也是 IP 訴訟律師，經驗涵蓋半導體、軟體、醫療設備等多種技術領域。其政策重點為促進競爭（尤其是在製藥領域）、提升專利品質、擴大創新體系資訊取得之便利性，以及關注多元化與包容性³¹。

²⁹ Carla Ji-Eun Kim, Deborah Sterling, Ph.D., *Outlook for 2025: How Trump and the USPTO Will Affect Life Sciences IP*, Sterne Kessler, <https://www.sterneessler.com/news-insights/publications/outlook-for-2025-how-trump-and-the-uspto-will-affect-life-sciences-ip-2/> (last visited May 1, 2025).

³⁰ Aktar, S., *Trump 2.0 and the China Containment Strategy: Continuity or Change?*, Global Panorama, <https://www.globalpanorama.org/en/2025/03/trump-2-0-and-the-china-containment-strategy-continuity-or-change-samim-aktar/> (last visited May 3, 2025). 科技脫鉤（technology decoupling）係指一國主動或一些國家與特定國家在科技產業、供應鏈、技術標準、數據流通等領域「減少相互依賴、切斷合作或往來」，目的通常是出於國家安全、產業競爭或地緣政治之考量。

³¹ Kathi Vidal, *Coordination Between the FDA and the US Patent and Trademark Office*, 22(3), *Clinical Advances in Hematology & Oncology*, 126-128 (2024).

相較於前任安德烈·揚庫³²（Andrei Iancu）局長被視為「親專利權人」，Vidal 被描述為更側重「專利品質」與平衡各方利益，任內強調 USPTO 須確保其授予專利是「強健且可靠的」（robust and reliable）³³。Vidal 認為 USPTO 在跨部門政策制定過程中須扮演更積極主動角色，在決策初期就應參與，確保 IP 被納入更廣泛的政府政策考量中，並強調傾聽各方利害關係人意見之重要性。

Trump 政府提名盧特尼克（Howard Lutnick）出任商務部長，於 2025 年 2 月獲美國參議院通過，其後於 2025 年 3 月提名約翰·斯奎爾斯（John Squires）擔任 USPTO 局長，Squires 具有豐富 IP 背景，曾任高盛公司首席 IP 法律顧問（2000–2009）並專注於 AI、區塊鏈、金融科技等新興技術領域，被視為推動「美國優先」政策的最佳人選³⁴。

依據《彭博法律》報導，Lutnick 於國會聽證時承諾將解決 USPTO「不可接受」的專利積案以及中國大陸申請人濫用美國專利體系之問題³⁵。該報導點出此兩項被視為其上任後的政策重點，並揭示新領導層政策導向偏重提高審查效率，相較於前任政府，採取更親專利權人及維護美國優先理念。

Squires 被認為與 Trump 第一任期的 Iancu 作風較相似，屬於傾向「鼓勵創新、支持專利權人」³⁶，2025 年 5 月 21 日於美國參議院司法委員會（Senate Judiciary Committee）聽證會就關鍵 IP 議題的回應可見其態度：（一）針對 PTAB 高撤銷

³² 川普（第一任期）於 2017 年 9 月提名 Andrei Iancu 擔任 USPTO 局長，並於 2018 年 2 月獲得參議院確認。Iancu 擁有豐富 IP 訴訟經驗，曾在知名律所執業多年。他的任命被廣泛視為川普政府推行「親專利」（pro-patent）或「親發明人」（pro-inventor）政策方向之關鍵。

³³ “All of these initiatives are aimed at ensuring that the patent and regulatory systems work for the public good. At the USPTO, that means we are focused on ensuring that the patents we issue are **robust and reliable**, and protect only subject matter that meets the standards for patentability mandated by Congress.” 同註 31。

³⁴ Eileen McDermott, *John Squires Becomes Official Nominee to Head USPTO*, IPWATCHDOG, <https://ipwatchdog.com/2025/03/11/john-squires-becomes-official-nominee-head-uspto/id=187061/> (last visited May 13, 2025).

³⁵ Levy, A., *Lutnick Pledges to Tackle Patent Backlog, China ‘Abuse’ of USPTO*, Bloomberg Law, <https://news.bloomberglaw.com/ip-law/lutnick-pledges-to-tackle-patent-backlog-china-abuse-of-uspto> (last visited May 14, 2025).

³⁶ IP Intelligence, *Trump’s Nominee for Director of the USPTO Has Pro-Patent Ties*, <https://www.ipintelligencereport.com/blogs/trumps-nominee-for-director-of-the-uspto-has-pro-patent-ties/> (last visited May 14, 2025).

率與專利品質，認為 USPTO 必須加強審查階段的品質控管³⁷；（二）要美國再度成為全球創新重鎮，傾向支持「專利標的適格性重建法案」（Patent Eligibility Restoration Act, PERA）、「促進並尊重美國重要經濟創新領導法案」（The Promoting and Respecting Economically Vital American Innovation Leadership Act, PREVAIL Act）法案改革³⁸；（三）調整專利標的適格性標準，以應對 AI、區塊鏈等技術發展³⁹；（四）自 2016 或 2017 年以來即未再代表 Fortress，當時的構想係將專利視為抵押貸款之資產，而非僅供訴訟或授權獲利之工具⁴⁰。

USPTO 領導層理念之轉變，由局長個人特質所展現的施政方向，明顯地影響 USPTO 所推出之政策及相關法規，以下將詳細說明前後二任政府對 USPTO 關鍵 IP 政策之影響。

³⁷ “If you look at the data, the concerns are in plain sight,” Squires answered. “The [inter partes reviews] themselves have a 68% defect rate. If you look at the patent system as a factory, 68% of the products we put out are found defective in a later proceeding.” The USPTO needs to focus on fixing quality at the examination stage and having patents that are “born strong,” he said.” <https://www.law360.com/articles/2340769/squires-talks-fortress-ptab-invalidations-in-senate-hearing> (last visited May 24, 2025).

³⁸ “Patent eligibility, PERA, PREVAIL — what do you think about them?” Tillis asked, referring to the outstanding legislation that would reform patent eligibility and the patent board. Squires said he was glad the issues were being addressed and in particular said he’s concerned that China has a “far more expansive” take on what can be patented than the U.S. “We want people to come to the American patent factory first and have a compelling reason to come here,” Squires said. “We’re in danger of losing competitiveness, especially in subject matter areas that other countries have no problem with. I believe the bills take care of those issues.” <https://www.law360.com/articles/2340769/squires-talks-fortress-ptab-invalidations-in-senate-hearing> (last visited May 24, 2025).

³⁹ “Coons asked about the impact that the U.S.’s muddled patent eligibility law has on technologies like artificial intelligence and blockchain. “It’s created uncertainty through the entire process,” Squires responded, saying that patents that get through the eligibility analysis at the patent office may not do so in litigation. The senator followed up: “And has this hurt our competitiveness globally in terms of where cutting-edge technology patents are being filed and advanced?” <https://www.law360.com/articles/2340769/squires-talks-fortress-ptab-invalidations-in-senate-hearing> (last visited May 24, 2025).

⁴⁰ “Squires responded that he hasn’t represented Fortress since 2016 or 2017, and the plan then was looking toward treating patents as assets that could be used as collateral to get a mortgage, rather than making money by suing or licensing.” <https://www.law360.com/articles/2340769/squires-talks-fortress-ptab-invalidations-in-senate-hearing> (last visited May 24, 2025).

二、Biden 政府轉變 USPTO 關鍵 IP 政策倡議

（一）專利適格性（35 U.S.C. § 101）

Biden 政府時期的 USPTO，Vidal 局長上任初期即對 Iancu 於 2019 年所發布之《2019 年修訂專利標的適格性審查指導原則》（2019 Revised Patent Subject Matter Eligibility Guidance, 2019 PEG）表達支持，認為該審查原則有助提升審查一致性與可預測性，現行仍存爭議與模糊地帶有必要釐清，並表示願意依據新判例與公眾回饋意見修正該審查原則⁴¹。2022 年即針對 2019 PEG 展開公眾意見徵詢程序，後續於 2024 年發布相關審查原則與策略，此舉亦呼應 EO14110 命令之要求⁴²。

（二）重塑專利審判暨上訴委員會（PTAB）的功能

Vidal 局長依美國最高法院於 *United States v. Arthrex, Inc.*（2021）案之裁決，任內建立「局長複審」（Director Review）制度，使局長得以對 PTAB 最終書面決定進行審查與裁示。為提升透明度與程序可預測性，USPTO 陸續發布關於啟動局長複審程序、審查標準及內部審理流程的相關規則與指引⁴³。

2022 年 6 月，Vidal 局長發布政策備忘錄⁴⁴，針對 PTAB 在審理多方複審（Inter Partes Review, IPR）時適用 *Apple Inc. v. Fintiv, Inc.* 確立因素加以限制。該備忘錄重點如下：

⁴¹ Kathi Vidal, *Providing clear guidance on patent subject matter eligibility*, USPTO, <https://www.uspto.gov/blog/providing-clear-guidance-on-patent> (last visited May 3, 2025).

⁴² EO14110 Section 5.2(c) “(ii) subsequently, within 270 days of the date of this order, issue additional guidance to USPTO patent examiners and applicants to address other considerations at the intersection of AI and IP, which could include, as the USPTO Director deems necessary, updated guidance on patent eligibility to address innovation in AI and critical and emerging technologies” 該行政命令要求 USPTO 局長於 270 天內就 AI 與 IP 的相關問題發布審查原則。
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2024-title3-vol1/pdf/CFR-2024-title3-vol1-eo14110.pdf> (last visited May 3, 2025).

⁴³ 美國專利局長複審程序最終規則將於 2024 年 10 月 31 日生效，台一雙週專利電子第 360 期，2024 年 10 月，<https://www.taie.com.tw/cloud-edm-article.php?no=11968>（最後瀏覽日：2025/05/03）。

⁴⁴ https://www.uspto.gov/sites/default/files/documents/interim_proc_discretionary_denials_aia_parallel_district_court_litigation_memo_20220621_.pdf (last visited May 4, 2025).

- 1、當 IPR 請求人提出「令人信服的不具專利要件證據」（compelling evidence of unpatentability）時，即便同時存在法院訴訟，亦應啟動審理；
- 2、PTAB 不得僅因存在平行之國際貿易委員會（United States International Trade Commission, ITC）訴訟程序，即認定存在重複訴訟風險而駁回；
- 3、若 IPR 請求人提出「Sotera 承諾」（即承諾不於平行訴訟中主張相同或合理可提出的無效理由），則應大幅降低重複審理的考量，原則上不應駁回⁴⁵；
- 4、在評估平行訴訟的審判時程時，PTAB 可考量地方法院的平均審判時間統計資料⁴⁶，避免主觀臆測。

前揭備忘錄顯著減少了 PTAB 基於 *Fintiv* 因素行使自由裁量駁回 IPR 請求之情況，依據 USPTO 的統計，FY2022 和 FY2023 基於自由裁量權駁回之比例大幅下降，IPR 程序的整體啟動率隨之上升⁴⁷。此政策被視為有利於 IPR 申請人，更能順利運用 PTAB 程序挑戰專利之有效性。然而，該政策同時引發專利權人擔憂，認為此增加面對多重程序挑戰之局面，加重訴訟負擔。Vidal 局長稱此政策調整初衷係為 PTAB 法官及利害關係人提供更多程序清晰度和法律確定性，降低審查過程中之不確定性。

（三）專利審查品質與資訊取得之便利性

Vidal 局長關注專利審查品質，將其視為確保專利體系穩健與可信之關鍵。任內推動「專利標的適格性爭點延後答辯」（Deferred Subject

⁴⁵ Sotera 型承諾是指申請人在 IPR 申請中承諾「不會在法院訴訟中提出相同或合理可提出的無效理由」。如果有這樣的承諾，PTAB 即無需擔心重複審理問題，通常會讓審理繼續進行。倘無該承諾，PTAB 會考量法院和 PTAB 兩邊重複審理同樣之無效理由，因此可能駁回。

⁴⁶ 當 PTAB 決定是否受理 IPR 申請時，倘發現有平行法院訴訟（例如專利侵權案在地方法院進行中），PTAB 則會評估這兩邊進度。如果法院審判很快結束，PTAB 可能會認為：「沒必要再開一個 IPR 程序，因為法院快審完了。」這樣就有可能駁回 IPR 申請。換句話說，PTAB 在判斷「法院的審判時程快不快」時，可以參考法院的「平均審判時間」這類統計資料，不只是單看這個案件目前排定的日期。

⁴⁷ FY2022、2023 之「啟動駁回：自由裁量權」（Denial of Institution: Discretion）均為 6%，較往年（17-20%）顯著下降。FY2022 之 IPR 啟動率（Institution Rate）增至 70%；FY2023 為 67% 較往年（58-59%）要高。2023 PTAB YEAR IN REVIEW, Wilson Sonsini, <https://www.wsgr.com/a/web/gynGQJfvA8pKebFZoPRZhJ/ptab-2023-year-in-review.pdf> (last visited May 4, 2025).

Matter Eligibility Response, DSMER) 試行計畫，嘗試推動將適格性審查程序後置，以提升整體審查流程之效能與精確性⁴⁸。

推動多元、公平、包容與資訊取得之便利性 (DEIA) 倡議⁴⁹ 為 Vidal 局長另一個主張⁵⁰，讓更多族群能參與並受惠，故賡續推動 Iancu 時期「擴大美國創新國家委員會」(National Council for Expanding American Innovation, NCEAI)⁵¹ 之制度。

為落實 EO14036 對「促進競爭、降低藥品價格」⁵² 的目標，USPTO 與 FDA 進行合作，在確保專利制度於激勵創新的同時，不會「不合理地延遲」學名藥與生物相似藥之競爭。具體措施包括：加強機構間資訊共享與協調；提升專利品質管理，特別針對延續案 (continuation applications) 及「顯而易見型重複專利」(obviousness-type double patenting, OTDP) 加強審查⁵³，促進學名藥市場之公平競爭。此一合作，普遍被製藥業界視為對其專利權的潛在威脅，認為係試圖透過削弱專利保護來間接調控藥品價格，而非針對藥價問題之根本解決方案。

⁴⁸ USPTO, Deferred Subject Matter Eligibility Response (DSMER) pilot program, <https://www.uspto.gov/patents/initiatives/patent-application-initiatives/deferred-subject-matter-eligibility-response> (last visited May 4, 2025).

⁴⁹ 同註 31。

⁵⁰ 2023 年與商務部副部長共同主持 Increasing Diversity in Innovation conference，分享 DEIA 成果與實務方法，並強調政府與私部門合作之重要性。https://www.uspto.gov/subscription-center/2023/starting-now-increasing-diversity-innovation-conference?utm_source=chatgpt.com (last visited May 4, 2025).

⁵¹ 為推動大眾對 IP 重要性之理解，Iancu 局長創設「擴大美國創新國家委員會」(NCEAI)。該委員係由聯邦政府、產業界、學術界、專業與非營利組織、創投業者及獨立發明人等領域領袖組成，目標在於協力推動創新與 IP 保護之普及與資訊取得之便利性，使更多族群能參與並受惠於創新體系。USPTO, USPTO launches National Council for Expanding American Innovation (NCEAI)，<https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-launches-national-council-expanding-american-innovation-nceai> (last visited May 6, 2025).

⁵² <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202100578/pdf/DCPD-202100578.pdf> (last visited May 6, 2025).

⁵³ Heather M. Petrucci, Jerry A. Salvatore, and Patrick E. Nyman, *Patents and Drug Pricing*, *Landslide Magazine*, 17(3), 26-32(2025).

（四）發布 AI 行政命令、指南與策略報告

依 EO14110 命令，各聯邦機構應重新評估 AI 對 IP 法律及政策之影響並據此制定相關指引，2024 年 2 月 13 日 USPTO 發布《AI 發明人資格審查基準及 AI 輔助發明範例》（inventorship guidance and examples for AI-assisted inventions），確認發明人必須是自然人，允許將 AI 技術作為輔助工具使用，但僅在人類對關鍵創新步驟做出「重大貢獻」（significant contribution）時，方得授予專利⁵⁴。

繼之，2024 年 7 月 16 日 USPTO 發布「2024 年 AI 專利標的適格性審查基準更新」（2024 Guidance Update on Patent Subject Matter Eligibility, Including on Artificial Intelligence），將既有 *Alice/Mayo* 框架完整套用於 AI 相關發明，並新增 3 個 AI 專屬範例，協助審查官與業界針對 AI 所請發明判斷是否適格⁵⁵。2025 年 1 月 14 日更發布 AI 策略報告，闡述 IP 政策制定、機構內部 AI 應用、推動負責任 AI、提升員工專業知識暨跨機構與國際合作方面的願景與規劃⁵⁶，強調促進 AI 創新之際，需同時尊重 IP 權利的重要性。

三、Trump 政府轉變 USPTO 關鍵 IP 政策倡議

（一）專利標的適格性（35 U.S.C. § 101）

Squires 於 2008 年曾主張對金融與商業方法類發明採取更低的專利標的適格性標準⁵⁷；2025 年 5 月 21 日亦於參議院司法委員會聽證會上支持 PERA 等法案改革方向⁵⁸。

⁵⁴ 同註 27。

⁵⁵ Federal Register, 2024 Guidance Update on Patent Subject Matter Eligibility, Including on Artificial Intelligence, <https://www.federalregister.gov/documents/2024/07/17/2024-15377/2024-guidance-update-on-patent-subject-matter-eligibility-including-on-artificial-intelligence> (last visited May 13, 2025).

⁵⁶ 同註 3。

⁵⁷ 2008 年 Squires 共同撰寫 *Bilski v. Kappos* 案的法庭之友意見書，主張對金融與銀行領域相關發明採取遠比現行 USPTO 政策更為寬鬆的專利適格性標準。因此，尚待觀察他是否會在 USPTO 推動擴大專利適格性的政策。https://www.squirepattonboggs.com/-/media/files/insights/publications/2010/06/intellectual-property-alert/files/supreme_court_decides_bilski_v_kappos/fileattachment/supreme_court_decides_bilski_v_kappos.pdf（最後瀏覽日：2025/05/15）。

⁵⁸ 同註 38。

從 Squires 先前對專利標的適格性之低標準立場，預期可能放寬第 101 條的適用標準，以延續其「促進創新」之政策基調。然而鑑於 *Alice/Mayo* 案仍具司法約束力，USPTO 於短期內大幅修變專利標的適格性審查標準的空間有限。

（二）PTAB 政策重大轉變

1、導入「雙軌立案制度」

2025 年 3 月 26 日，USPTO 發布「PTAB 工作管理臨時流程」備忘錄⁵⁹，對 IPR 與專利核准後覆審程序（Post Grant Review, PGR）進行改革，並導入「雙軌立案制度」（two-track institution process）。依據新流程，USPTO 在審查每件 IPR 或 PGR 請求時，將先評估是否存在應以裁量性理由駁回立案之情形，再進入實質審查程序。具體而言，裁量性駁回（discretionary denial）評估係由局長與至少 3 位 PTAB 法官組成小組進行。若認定基於政策或資源考量應拒絕立案，則直接發布駁回決定；若無此情形，則交由 3 位 PTAB 法官進行後續合議庭實體審查。

此外，允許利害關係人就裁量性駁回另行提交書面意見，並列舉多項非排他性考量因素，如平行訴訟、無效主張時所提之理由與證據強度、公共利益與國安考量等⁶⁰。此舉制度性地強化審查資源分配與案件控管，顯示 USPTO 試圖在提升審查效率、控管 PTAB 案件數量與確保上訴程序時效間取得平衡⁶¹，同時也展現 Trump 政府上任後強調「專利權強化」之政策傾向。

⁵⁹ USPTO issues interim process for discretionary institution decisions in AIA proceedings. <https://www.uspto.gov/subscription-center/2025/uspto-issues-new-interim-process-concerning-institution-aia-proceedings> (last visited May 17, 2025).

⁶⁰ USPTO, FAQs for Interim Processes for PTAB Workload Management, <https://www.uspto.gov/patents/ptab/faqs/interim-processes-workload-management> (last visited May 17, 2025).

⁶¹ Bracewell LLP, *USPTO Memorandum Bifurcating PTAB Institution Process Signals Shift Toward Increased Discretionary Denials in IPR and PGR*, The National Law Review, <https://natlawreview.com/article/uspto-memorandum-bifurcating-ptab-institution-process-signals-shift-toward> (last visited May 17, 2025).

2、強化局長複審制度之監督

局長複審機制持續運作，2025 年第 1 季 USPTO 局長辦公室已裁定 60 件複審請求（第 1 季批准 7 件，同期駁回 53 件；2024 年第 4 季批准 4 件、駁回 38 件⁶²），顯示此管道仍被積極利用。隨著 Squires 一旦上任，預期他將延續對 PTAB 決策之密切監督，可能就關鍵案件行使局長複審權，以統一 PTAB 裁決標準。

整體而言，PTAB 政策變動集中在恢復並強化 USPTO 的裁量駁回、確保局長對 PTAB 有更大掌控，藉以回應專利權人對 PTAB 過去較傾向於請求人之批評。此舉在短期內提高專利權人信心，但也引來主張平衡利益者之討論與關注。

（三）人事凍結影響專利審查效率

2025 年初 Trump 政府為達成削減聯邦政府規模、降低財政支出之政策目標，發布聯邦人事凍結行政命令，全面暫停非必要之聯邦機構招聘作業⁶³，並於 1 月 20 日正式生效，適用對象涵蓋 USPTO 在內的行政機關。此一政策不僅中止新聘用程序，亦導致部分仍處試用期之專利審查人員因預算縮減與組織調整而遭提前解聘，不僅使 USPTO 面臨審查人力不足危機，也加劇業界對積案持續惡化之擔憂⁶⁴。

再者，2025 年 2 月至 3 月美國智慧財產權法協會（American Intellectual Property Law Association, AIPLA）、美國智慧財產權所有人協會（Intellectual Property Owners Association, IPO）及專利審判暨上訴委員會律師協會⁶⁵（PTAB Bar Association）亦呼籲將 USPTO 豁免於聯邦停

⁶² USPTO Director Review Insights and PTAB Policy Shifts: Early 2025, <https://www.winston.com/en/insights-news/uspto-director-review-insights-and-ptab-policy-shifts-early-2025> (last visited May 17, 2025).

⁶³ Theresa Schliep, *PTAB Judges Told To Get Ready For Layoffs*, Law360, <https://www.law360.com/articles/2314328> (last visited May 19, 2025).

⁶⁴ Crouch, D., *President Orders Hiring Freeze, USPTO Director Stewart Cancels Hiring of 800 Examiners*, Patently-O, <https://patentlyo.com/patent/2025/01/president-director-stewart.html> (last visited May 18, 2025).

⁶⁵ Dennis Crouch, *PTAB Bar Association Advocates for Stability Amid USPTO Turmoil*, Patently-O, https://patentlyo.com/patent/2025/03/association-advocates-stability.html?utm_source=chatgpt.com (last visited May 20, 2025).

止招聘（Hiring Freeze）、返回實體辦公（Return to In-Person Work）暨鼓勵資深人員提前離職（Deferred Resignation Program）等措施及尋求政策協調，否則將嚴重削弱該局因應日益繁重工作負荷之能力⁶⁶。此凸顯 USPTO 未來於政策協調、人力資源與管理上面臨嚴峻挑戰。

依 USPTO 於 2025 年 3 月公布數據顯示，首次審查意見通知書（First Office Action）平均等待時間為 22.5 個月，與近 10 年相比，顯示審查時間延遲情況加重⁶⁷。因此可預期新局長應會優先將更多資源與人力投入審查，以縮短申請週期⁶⁸，並致力解決積案恢復 USPTO 全球領先地位。

（四）近期兼顧專利審查品質及效率作為

因應人力不足造成專利品質憂慮問題，USPTO 近年推行多項措施，如提高辦案紀錄明確程度、加強審查人員培訓等。USPTO 曾啟動 DSMER 試行計畫，允許部分申請人在審查過程中暫緩回應美國專利法第 101 條專利標的適格性駁回之問題，優先解決其他實體要件。該試行計畫於 2022 年 2 月至 7 月運行，之後邀請階段即告結束⁶⁹，未來可能不排除

⁶⁶ 「...Specifically, the Hiring Freeze, the Return to In-Person Work mandate, and the Deferred Resignation Email to Federal Employees could severely restrict the agency's ability to address its growing workload.」 <https://ipo.org/wp-content/uploads/2025/02/FINAL-IPO-AIPLA-Joint-Letter-to-Senate-re-Hiring-Freeze-and-Return-to-Work-2.3.25.pdf> (last visited May 20, 2025).

⁶⁷ FY2015(17.3M), FY2016(16.2 M), FY2017(16.3 M), FY2018(15.8 M), FY2019(14.7 M), FY2020(14.8 M), FY2021(16.9 M), FY2022(18.5 M), FY2023(20.5 M), FY2024(19.9 M), **FY2025 (Apr-25)(23.2M)**. USPTO Patents Pendency Data April 2025, https://www.uspto.gov/dashboard/patents/pendency.html?utm_source=chatgpt.com (last visited May 31, 2025).

⁶⁸ Squires 於 2025 年公開表達對專利積壓持續增長的憂慮，指出「對新創公司和新興公司來說，審查流程拖得越久，可能就越危急，更不用說，對於傳統產業之申請人，這種延宕將進一步使專利經濟與其所涵蓋的實際經濟商品、服務與技術脫節。若任由此問題持續惡化，不僅申請人利益將受損，USPTO 在全球的地位也勢必下滑，而這股驅動經濟創新的關鍵引擎亦將逐漸枯竭」

「...Lest the USPTO suffer the same inglorious fate observed by the NY Yankee great befalling his favorite post-game eatery, the patent pendency crises needs immediate attention. Especially for start-ups and emerging companies, elongated pendencies can be a death sentence. Not to mention for traditional industry applicant's, further dislocate 'patent economies' from the real economic goods, services and technologies they cover. If left unaddressed, no doubt the USPTO's global standing will suffer (let alone the applicants) and a great economic engine force will wither.」
https://www.linkedin.com/posts/josquires_hiringfreeze-activity-7269552541942591488-JGAl?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAFrNUA8BOB4CrZY1tmBYILtL6CH0dSAGwBw（最後瀏覽日：2025/05/21）。

⁶⁹ 同註 48。

以其他形式恢復或擴充類似機制，以減少不必要之往返溝通，以提升審查效率。

此外，USPTO 於 2023 年啟動的首次提出申請加速審查試行計畫（First-Time Filer Expedited Examination Pilot Program），提供首次提出專利申請之發明人，能更快獲得首次審查意見之管道，在 2025 年 3 月 11 日終止。截至終止前，約有 393 件申請通過該試行計畫獲得特殊加速審查⁷⁰，此些趨勢顯示未來 USPTO 可能將資源重點轉回主流審查流程，而非繼續特定項或項目之優惠措施。

另為防堵詐欺性申請、降低積案量，並強化對 IP 制度整體之保護，USPTO 於 2025 年 4 月 14 日宣布「暫停設計專利加速審查程序」，主要係因為近年來，設計專利加速審查請求激增 560%，其中多數與虛偽申請有關，該措施自生效日起提出之加速審查請求將不予核准，並退還相關費用⁷¹。

為因應上述挑戰，USPTO 於 2025 年 5 月 8 日以「2024 年統一審查投入分析報告」（Unified Activity-Based Input Analysis Report, UAIA 2024）全面檢視「審查時間」、「品質」與「成本」三者間之平衡，並持續調整與資源優化，以提升審查效率與整體作業品質⁷²，作為回應美國政府責任署（Government Accountability Office, GAO）提出該局面對專利審查時間限制、申請案件日益複雜及審查人員訓練資源不足問題之精進作為。

⁷⁰ USPTO's First-Time Filer Expedited Examination Pilot Program to expire on March 11, <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/usptos-first-time-filer-expedited-examination-pilot-program-expire-march-11> (last visited May 20, 2025).

⁷¹ USPTO to suspend expedited examination of design applications, <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-suspend-expedited-examination-design-applications> (last visited May 20, 2025).

⁷² USPTO response to GAO report on addressing persistent examination and quality challenges, <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-response-gao-report-addressing-persistent-examination-and-quality> (last visited May 21, 2025). 另，GAO 為美國國會支援機關之一，前身為美國審計總署（General Accounting Office）。2004 年為配合政府功能調整而變更組織及名稱，主要職責為調查聯邦政府擬訂的各項計畫及政策。本文將 GAO 譯為「美國政府責任署」係參考資策會科技法律研究所之譯法。

（五）重新構築 AI 政策及相關 AI 議題持續觀望

USPTO 官網已移除前任局長 AI 策略報告，取而代之係聲明「USPTO 正在檢視其 AI 策略，完成後將發布一項反映白宮、商務部暨 USPTO 之 AI 計畫。USPTO 期待在這一關鍵領域繼續為美國創新經濟做出貢獻」⁷³。揭示政策基調轉變，從安全與責任轉向更側重領導地位與競爭力。

有關發明人資格方面，USPTO 就專利法下發明人必須是人類之立場有待觀察。其被要求審視前朝所有 AI 相關政策，但由於上述原則根植於法院判例，且並與新政府極力促進 AI 之目標不相衝突，預計不會推翻。

針對 AI 與現有技術界定、AI 對非顯而易見性判斷的影響等尚未完成的研究工作可能按下暫停鍵。USPTO 在 2024 年 4 月曾就 AI 對現有技術和「該發明所屬技術領域中具有通常知識者」（Person Having Ordinary Skill In The Art, PHOSITA）的影響發出意見徵詢（Request for Comments, RFC）；依據原計畫，USPTO 應於 2025 年針對徵詢結果發布進一步指引，惟相關工作預期將待相關審查完成後再決定確切方向⁷⁴。在政府高層 AI 政策團隊（包括新設的科技總監 Michael Kratsios、AI 及加密顧問 David Sacks 等）⁷⁵的審查建議出爐前，USPTO 在 AI 議題上預計將保持觀望，避免推動任何可能與新政府方向不一致的項目。

⁷³ 「The USPTO is reviewing its AI Strategy and, when finished, will post a plan that reflects the AI policies of the White House, Department of Commerce, and USPTO. We look forward to continuing to deliver for the U.S. innovation economy in this critical area.」 <https://www.uspto.gov/initiatives/artificial-intelligence/ai-strategy> (last visited Apr. 3, 2025).

⁷⁴ 截至 2025 年 5 月 31 日，USPTO 尚未發布就 RFC 提出具體審查原則。然而，AI 對專利法的影響日益顯著，特別是在判定非顯而易見性和可實施性方面。例如，AI 工具的普及可能使某些技術進步被視為顯而易見，從而影響專利的可授予性。

Erik Milch, Edward Wang, *The Patent Playbook, The Role of Generative Artificial Intelligence in Patent Litigation: A New Frontier for Inventorship, Infringement and Validity*, Proskauer, <https://www.thepatentplaybook.com/2025/03/the-role-of-generative-artificial-intelligence-in-patent-litigation-a-new-frontier-for-inventorship-infringement-and-validity/> (last visited May 30, 2025).

⁷⁵ Trump Administration's Initial Steps On AI and IP Policy, O'Melveny, <https://www.omm.com/insights/alerts-publications/trump-administration-s-initial-steps-on-ai-and-ip-policy/> (last visited May 31, 2025).



四、小結

USPTO 在兩任政府下的政策變化極大，反映出美國專利制度在面對如何「促進創新」與「防止濫用」之間，做出的不同抉擇與制度設計。此轉變不只是技術性調整，更顯示渠等治理理念上之核心差異。舉例具體的說 Biden 與 Trump 政府對下表 1 所列 PTAB 政策之影響，可明顯觀察 2 種政策典範之轉移。

表 1 Biden 與 Trump 政府 PTAB 政策之比較

項目	Biden 政府（2022–2024）	Trump 政府（2025–）
基本立場	限制 PTAB 裁量性駁回，強調程序公平	強化 PTAB 資源管理，濾除弱案，提高制度效率
主要文件	Vidal 備忘錄（2022 年 6 月）	Stewart 備忘錄（2025 年 3 月）
是否必須考慮 Fintiv 因素	否，僅在部分情況適用	是，所有 IPR/PGR 皆須評估裁量性否決
強而有力的無效理由影響	可避免裁量性駁回	不足以避免駁回，非決定性因素
審查流程設計	單一立案階段	「雙軌審查」 ① 先處理裁量性程序因素 ② 再決定是否進入實質審查
書面意見階段	無此設計	專設意見階段：申請人與專利權人可就裁量性駁回提交意見
裁量性駁回考量因素	主要聚焦 Fintiv 與 Sotera	擴充為非排他清單，納入並行訴訟、專利已裁定性、公共利益、專家證據等多項因素
政策導向	平衡請求人與專利權人，強調審查品質與程序正義	偏專利權人，限制無效挑戰，提升審查效率與資源配置效率
潛在影響	降低不當駁回風險	提高駁回率，加重挑戰門檻

伍、結論

本文以政策典範理論為分析架構，深入探討 Biden（2021-2024）與 Trump（2025-）兩任政府在 AI 與關鍵 IP 政策上之差異，及其對 USPTO 之影響。研究發現，兩任政府其核心價值、問題界定、政策工具和預期目標代表兩種截然不同

之政策典範。為了更直觀地呈現兩大政策典範差異，總結關鍵面向並整理下表 2 所示：

表 2 兩任政府政策典範與關鍵面向之差異

特徵	Biden 政策典範（2021-2024）	Trump 政策典範（2025-）
核心價值／目標	負責任創新、包容性、平衡多方利益（創新、競爭、公益、倫理）、多邊主義	美國優先；全球 AI 主導地位；科技國家安全；經濟主權；去管制、單邊主義
問題界定	AI 雙重性（機會與風險並存）、IP 體系須調適以應對 AI 挑戰、特定 IP 政策（如藥價、SEP）	外部威脅（中國大陸科技競爭、IP 竊取）、內部障礙（監管阻礙創新）造成美國競爭力下降
關鍵政策工具	EO14110 命令；NIST 標準；AI 審查原則；出口管制	EO14179 命令；撤銷前朝政策；去管制；關稅；國防 AI 投入
國際策略	與盟友合作；參與全球治理；推廣美國價值	美國優先；單邊主義／雙邊交易
政府角色	引導者、監管者、投資者；平衡創新與風險	推動者、去管制者、保護者；移除創新障礙，國家利益最大化
AI 議題主軸；USPTO 之 AI 策略	須積極治理平衡多方利益；制定並發布全面 AI 策略報告	攸關國家經濟與安全戰略制高點；撤銷前朝 AI 策略，強調創新經濟，策略報告正審查中
USPTO 對發明人之立場	堅持自然人；應用「重大貢獻」測試	預計維持
USPTO 對專利適格性之判斷標準	在 <i>Alice/Mayo</i> 框架內釐清 AI 適用性	可能放寬 §101 標準，對軟體／AI 更友好，支持 PERA 改革立場
USPTO 因應專利審查之策略	支持遠距辦公；持續招聘；引入 AI 輔助審查	返回實體辦公；凍結招聘；強調效率；引入 AI 輔助審查 ⁷⁶

⁷⁶ USPTO 於 2025 年 6 月 4 日在 SAM.gov 上發布資訊徵求書，尋找擁有新 AI 工具或 IT 能力之承包商，以提高其授予專利、註冊商標之效率。其核心需求包括利用 AI 執行專利檢索，系統需比較檢索結果與請求項，評估新穎性與非顯而易見性，標註請求項元素在前案中之位置，並產出綜合檢索報告。透過此次 RFI，USPTO 希望更深入瞭解市場狀況，以評估是否能整合低成本或免費 AI 工具或 IT 服務於其營運中，以提升行政效率。除機關內部作業，該項目也意在強化員工效能、公共服務品質以及民眾對 IP 系統資訊取得之便利性。
Miles Jamison, *USPTO Issues RFI for AI Tools for Enhanced Patent & Trademark Processes*, ExecutiveGov, https://executivegov.com/article/uspto-rfi-ai-tools-patent-trademark-processes?utm_source=chatgpt.com (last visited June 5, 2025)

前述表列之典範差異，Biden 政府之典範可概括為「負責任的創新與合作導向」。在 USPTO 層面則體現為在現有法律框架內，透過發布 AI 發明人資格和專利適格性指導原則，試圖為 AI 輔助創新提供確定性，同時堅持以自然人為中心之 IP 原則，屬於學者 Hall 理論之第二層級典範變遷。

Trump 政府之政策典範則為「美國優先與科技國安主導」，並視政府監管為創新障礙，其上任後迅速撤銷 AI 策略報告，屬於學者 Hall 理論之第三層級典範變遷。其更強調效率和國家競爭的方向發展，甚至可能挑戰 IP 制度之基本原則。倘「美國優先」與科技國安主導典範得以鞏固，短期內可能刺激國內 AI 產業、國防相關領域發展，並可能因更寬鬆 IP 標準而增加專利數量。

因此，從 USPTO 發布、修訂或撤銷 AI 相關策略和審查原則觀之，係兩大政策典範角力之具體體現場域。USPTO 的領導層變動、審查標準的潛在調整、PTAB 規則變化及內部營運模式的改變，都深刻受到上層政策典範轉移之影響。然而，美國政策轉向亦對全球 AI 治理和 IP 規則協調產生衝擊，新典範下減少對 AI 安全、倫理和國際合作之關注，勢必對全球 AI 治理和 IP 規則制定產生影響，對 AI 開發者、投資者和 IP 從業者面臨不確定的風險及法遵成本之挑戰，將難以預測未來監管環境與專利審查標準，影響其投資、研發和 IP 布局。

隨著 AI 廣泛應用於創新活動，專利審查中「非顯而易見性」之標準亦面臨挑戰。如果 AI 能輕易組合現有技術，這些創新或許會被視為「顯而易見」而難以取得專利。然而，當 AI 不能成為發明人，卻可能被當作判斷標準，這樣的矛盾值得業界與法制進一步思考。

Trump 總統於上任之初，宣示美國政策是維持並提升美國在 AI 領域的全球主導地位，USPTO 未來在 AI 與 IP 政策制定上以下幾點值得關注：一、提升專利審查品質，降低後續專利撤銷率；二、維持政策的透明性與可預測性，以減少企業投資風險；三、在推動創新與保護專利權人之間取得合理平衡，避免專利數量膨脹導致權利重疊與訴訟氾濫，產生專利叢林現象。於維持技術領先與促進制度穩定及國際合作之間，美國如何尋求適當平衡，透過更具包容性與前瞻性之政策制定，確保其 AI 產業之永續發展，實值得保持高度關注。