

长三角一体化发展示范区知识产权案件“四合一” 管辖体系构建¹

任玲玲

(上海市青浦区人民检察院 201799)

【摘要】：创新是发展的源生动力。在长三角生态绿色一体化发展示范区内探索好知识产权保护机制，以司法保护为锚点，通过点线面结合扩大协作力量，构建区域一体化协同保护的大格局，为全国提供知识产权保护“长三角样本”，是司法机关站在历史交汇点必须承担的重要使命。从知识产权管辖规定和实践分析看，构建知识产权跨区域协同并非易事，需要统筹谋划、分步实施。

【关键词】：知识产权 “四合一”管辖 长三角一体化发展示范区

【中图分类号】： F127 **【文献标识码】：** A **【文章编号】：** 1005-1309(2023)07-0062-010

一、 知识产权案件的管辖问题

管辖的确定是诉讼程序的起点，也是保证后续诉讼程序合法性和正当性的源头所在。民事、行政案件的管辖是依据法院审判管辖的范围而确定。根据刑事诉讼法的相关规定，我国刑事诉讼管辖的确定主要围绕审判管辖而展开，检察机关对具体案件的管辖依从于审判管辖并与其相对应。¹以审判管辖为中心的立法模式，其理据在于我国公检法机关的设置原则上，是按照行政区划和专门业务类型相互对应设置的，明确了审判管辖，也就相应地确定了提起公诉的检察机关和进行侦查的公安机关。²因此，本文关于管辖的讨论必然需要围绕着审判管辖这一核心而展开。

事实上“三合一”并非新生概念，自1994年上海浦东法院设立知识产权审判庭试行“三审合一”以来，藉由国家对知识产权保护重视程度的提高，全国法院关于知识产权“三审合一”的探索从未停止过，最高人民法院在试点过程中不断摸索经验，出台一系列更加完善的管辖规定。2014年8月31日十二届全国人大常委会表决通过关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定。海南自由贸易港知识产权法院是继北京、上海、广州后设立的第4个知识产权法院。设立知识产权法院，目的就是加强了知识产权保护，加大对知识产权侵权打击的力度，从而建立起全方位全覆盖全流程的知识产权司法保护体系，以应对数量不断激增，且审理专业化和难度高的知识产权案件。“三审合一”经历了多年的实践，但当前知识产权案件管辖规定还存在着较大的完善空间，司法实践中各地关于管辖规定尚需统一，这些都需要国家从立法和制度设计层面予以统一规范，方能为实现《知识产权强国建设纲要(2021—2035年)》提出的知识产权建设目标配备最强的司法保护。

(一)知识产权案件管辖的内在冲突

¹ 基金项目：2022年度最高人民检察院检察应用理论研究课题126号。

作者简介：任玲玲，上海市青浦区人民检察院第三检察部副主任。本文参与撰写人员：王贤诚、储翔、章秦、吴依依、沈葭苇、张华雯。

①《刑事诉讼法》第176条第1款规定：“人民检察院认为犯罪嫌疑人的犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，应当作出起诉决定，按照审判管辖的规定，向人民法院提起公诉，并将案卷材料、证据移送人民法院。”

②熊秋红：《我国刑事诉讼管辖体系之完善》，原载《法学杂志》2022年第4期。

1. 民行刑事案件级别管辖冲突

由于知识产权案件具有专业程度高、审理难度大、案件类型和地区分布不均衡等特征，最高人民法院关于知识产权案件管辖的规定中，民事、行政案件一般由中级人民法院管辖，高级人民法院负责二审。经最高人民法院批准，各高级人民法院可在辖区内确立若干基层人民法院受理普通知识产权一审民事、行政案件。而知识产权刑事案件除社会影响特别大等特殊情况外，一般由部分基层人民法院集中管辖。这种民事、行政与刑事案件管辖在级别上的分化，极大地影响“三审合一”在全国范围法院内的适用推广，从数据看这种影响也十分突出。根据最高人民法院民三庭和知识产权法庭的统计，截至2021年10月，全国有134个基层人民法院、164个中级人民法院和21个高级人民法院进行了知识产权民事、行政和刑事案件“三审合一”改革。³而纵观全国，我国基层人民法院数量为3177个、中级人民法院409个、省级高级人民法院31个，显然基层人民法院由于受到级别管辖的限制，“三审合一”改革可谓有心无力。

2. 民刑交叉案件管辖冲突

总体而言，民事案件管辖在上述级别法院管辖之外遵循着“原告就被告”这一基本原则，而刑事案件则通常遵循“地域管辖”原则由基层人民法院审理。因此，民事案件和刑事案件在现有制度下天然存在管辖冲突的问题。也基于此，实践中民刑交叉的同一知识产权侵权事实往往需要经过民事和刑事的分别审判，而由于证据规则要求的不同，民事判决和刑事判决认定事实可能存在较大差异。这虽然是不同部门法差异造成的结果，但在造成司法资源浪费的同时，无疑也影响了司法公信力。

实践中，各地法院对于民事案件和刑事案件的审理先后顺序做法不一，而这种次序的不同，客观上对最终的判决结果有着明显的影响。以先刑后民为例，在知识产权刑事案件办理过程中，由于权利人预计到后续民事诉讼能够获得更加高额的赔偿认定，往往拒绝在刑事阶段与被告达成赔偿谅解，如此不仅不利于刑事诉讼的流转，且会对判决结果产生较大影响。

(二) 长三角一体化示范区知识产权管辖实践

1. 上海法院的知识产权管辖规定

上海不仅是最早试行知识产权民事、行政、刑事案件“三合一”审判模式的地区，也是目前在全国省级行政区层面唯一全部所属基层法院均获得知识产权案件管辖权的省市。从上海知识产权管辖规定历史看，普通知识产权案件司法管辖经历了多次修改，从1990年代“高院+中院+两个基层院”知识产权审判庭组合开始，逐步发展为“高院+中院+N个基层院”对知识产权案件集中管辖的固定组合，其间虽有基层院数量和成员的变动，但为了提高审判效率 and 专业化水平，基层院集中管辖的方针始终未曾改变。直到2022年上海市高级人民法院发布《关于调整上海法院知识产权民事、行政案件管辖的规定》，并联合上海市公安局、上海市人民检察院发布《关于调整本市知识产权刑事案件管辖的规定》，宣告上海普通知识产权案件管辖由集中管辖转变为地域管辖，各区基层人民法院都具有了普通知识产权民事、行政、刑事案件审判权限，且按照最高人民法院的规定，上海市基层人民法院管辖案件是为数不多的不受诉讼标的额限制的法院。⁴而之所以作出这种颠覆式变革，既是根据案件数量增长态势及地区分布作出的及时调整，也是推进知识产权案件“三合一”工作的必要举措。知识产权案件管辖属地化后，对于理顺法院与检察院的管辖衔接，发挥各个机关保护合理，加强地区知识产权保护力度都具有重要作用。⁵

2. 江苏法院的知识产权管辖规定

江苏省法院关于知识产权案件管辖的确定同样是按照不同知识产权权利类型先确定级别管辖，对于普通知识产权案件再确定由南京、苏州等部分城市的部分基层人民法院具有集中管辖权。根据2022年6月的最新调整，对于涉及技术类权属、侵权纠纷、垄断纠纷一审案件由无锡市中院、徐州市中院、南京市中院、苏州市中院集中管辖，对于外观设计权属、侵权纠纷、驰名商标认定一审案件由江苏省各中级人民法院管辖本市辖区内的该类案件，除前述两类案件外的普通知识产权案件(著作权、

商标、不正当竞争等侵权纠纷)第一审案件,由最高人民法院确定的南京、无锡、徐州、常州、张家港、苏州等部分区级基层院及昆山、常熟、太仓、江阴、宜兴等县级市基层院管辖。目前,江苏省全域具有知识产权案件管辖权的基层院共有 50 个,诉讼标的额为 500 万元以下。就属于长三角一体化示范区的苏州市吴江区而言,吴江区法院系苏州市 4 个具有知识产权案件管辖权的基层院之一。

3.浙江法院的知识产权管辖规定

总体而言,浙江省知识产权民事、行政案件由杭州、宁波、温州 3 个中院,以及 N 个基层人民法院管辖,区分技术类和非技术类知识产权案件,分别对应片区、标的额+片区管辖规则,刑事案件则由各市部分基层院实行集中管辖。根据最高人民法院的最新规定及相关批复,重大变化主要体现在两个方面:一是温州市中级人民法院新增内设专门审判机构跨区域管辖部分知识产权案件,并对浙江省杭州市、宁波市中级人民法院知识产权案件管辖范围作出相应调整;二是目前浙江省全域具有知识产权案件管辖权的基层院共有 47 个,诉讼标的额为 500 万元以下。其中地处示范核心区的嘉兴市仅南湖区、秀洲区人民法院具有知识产权案件管辖权,南湖区人民法院管辖南湖区、平湖市、嘉善县、海盐县 4 地的知识产权民事、行政案件。

(三)知识产权保护对管辖改革的期待

1.知识产权司法保护新要求

近年来,国家层面连续出台多个制度规范对知识产权建设提出战略规划目标,对知识产权的司法保护层面提出了更高要求。例如,《知识产权强国建设纲要(2021 年—2035 年)》中对于知识产权司法保护层面提出的要求包括:结合有关诉讼法的修改及贯彻落实,研究建立健全符合知识产权审判规律的特别程序法律制度;健全公正高效、管辖科学、权界清晰、系统完备的司法保护体制;健全知识产权审判组织,优化审判机构布局,完善上诉审理机制,深入推进知识产权三合一审判机制改革,构建案件审理专门化、管辖集中化和程序集约化的审判体系。积极推进跨区域知识产权远程诉讼平台建设,统一知识产权司法裁判标准和法律适用,完善裁判规则。

2.司法保护管辖层面新回应

为回应知识产权保护对司法机关的期待,最高人民法院连续出台了多个规定,进一步放宽各地基层人民法院对于知识产权案件的管辖权,赋予更多中级人民法院建立知识产权审判内设机构、扩大审判案件范围的权力。例如,2021 年 12 月最高人民法院《关于第一审知识产权民事、行政案件管辖的若干规定》《关于印发基层人民法院管辖第一审知识产权民事、行政案件标准的通知》同步发布后,在全国范围内赋予大量基层人民法院普通知识产权案件的管辖权,“除个别地区外,每个中级人民法院辖区内至少有 1 个基层人民法院具有知识产权案件管辖权”。此外,规范进一步明确了发明专利、实用新型专利等 6 类权利的权属、侵权纠纷以及垄断纠纷第一审民事、行政案件继续实行集中管辖。可见,在保证知识产权案件审判质量的前提下,最高人民法院通过持续赋权的方式进一步推进知识产权案件“三审合一”的改革进程,充分释放基层人民法院的知识产权审判能量,充分体现司法改革提出的案件繁简分流、准确定位四级法院职能等精神,同时为知识产权在地域范围内实现司法机关与执法机关的联动和全链条保护提供了更多可能性。

二、 知识产权案件管辖问题的理论分析

(一)集中管辖与地域管辖、专门管辖的理论之争

1.管辖争议问题的提出

从理论角度而言,集中管辖、地域管辖和专门管辖并不是同一个层面上的管辖概念。地域管辖和专门管辖具有相应的法律

规定，因而可谓是一种法律分类，而集中管辖则是司法实践中为解决管辖问题而衍生出的法律概念。知识产权民事、行政案件除北上广及海南自贸港设立知识产权法院进行管辖外，通常根据最高人民法院及地方高院出台的规定同时，兼具地域、级别和集中管辖并重的特点，知识产权刑事案件则主要实行地域或集中管辖。所谓集中管辖，一般是指上级司法机关将原本属于各地法院管辖的一种或几种特定类型案件，交由其辖区内一家或几家法院管辖的制度规定，主要是针对如知识产权类、环境保护类、未成年人犯罪等类型案件。就知识产权管辖而言，理论上，对于集中管辖突破法定地域管辖原则，跨行政区划法院管辖缺乏法律依据，知识产权法院性质属于专门管辖还是集中管辖等问题，均存在较大争议。有学者认为，这些争议问题的广泛存在，反映出实践中程序法定原则未能得到严格遵守，管辖的随意性以及不确定性势必对正常的诉讼程序造成冲击。⁶因此，在探讨更深层次的管辖问题前，有必要从根源上对不同管辖制度和规定进行深入分析，为优化司法管辖制度奠定理论和实践基础。

2. 管辖争议问题的厘定

(1) 集中管辖与地域管辖。

根据三大诉讼法等相关规定，我国人民法院的组织体系包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门法院，依据审理法院的不同，一般可以分为普通管辖与专门管辖，其中普通管辖又可以再分为级别管辖、地域管辖和指定管辖。级别管辖和地域管辖是普通管辖坐标体系中的纵横坐标，当纵坐标和横坐标的位置分别得到确定时，最终的具体管辖法院也就随之确定了。⁷然而由于存在地方保护主义、需要回避的情况及部分机关怠于行使职权等复杂因素的存在，实务中管辖确定却并不如数学上依靠两点便可确定坐标那么简单，尤其指定管辖的存在使得管辖权的不确定性愈发明显，集中管辖便是指定管辖带来的一个重要变数。理论上，学者认为集中管辖实际缺乏相应的理论基础，它藉由指定管辖的概念成为司法普遍适用的规则，但指定管辖的设定初衷是在某个案件具有管辖上的特殊性或管辖不明等争议时，通过“一案一指”的方式实现个案管辖问题的解决和案件得到公正审判。这种“一案一指”本身便是一种对管辖制度最密切联系原则的挑战，应当限制使用，而集中管辖更是超越了指定管辖的范畴，将个案制定变成了类案指定，将本该例外适用的情形变成了普遍规则，这也是学者认为理论上缺乏制度依据的关键所在。实践中因为规定不明，各地采用上级指定集中管辖、同级移送管辖、提级集中管辖等不同模式。

集中管辖对于实践而言确实具有相当的积极意义，就知识产权案件而言，案件专业性强、区域分布不均衡等问题均属客观存在，完全归属地域管辖在现有审理能力下，不仅是对司法裁判统一性的挑战，更可能是脱离实际无法实现的目标。这一点从最高人民法院对知识产权管辖调整后仍将专利等技术性较强的案件交由中级人民法院管辖，并主要对东部沿海城市的基层人民法院放宽地域管辖权限的做法中可见一斑。因此，现有制度下保留集中管辖的做法，同时保持适用上的谨慎，而后从立法层面对指定管辖的概念予以扩大，或将集中管辖上升为独立的法定管辖制度或许是最优解决方案。

(2) 知识产权法院的管辖争议。

从2014年设立知识产权法院以来，知识产权法院经过了8年多的实践。从知识产权法院管辖范围规定和受理案件情况看，其管辖范围内的案件具有案件的专业性强，仅限于民事和行政案件，一审案件多于二审案件的特征。⁸客观上，知识产权法院由于审判类型相对固定且专业化程度高，在专业技术类案件的审判效率和审判质量上均得到提高，不仅实现了专业问题专业解决，而且一定程度上避免地方保护主义的干预，真正做到了独立行使审判权。

在理论和实践中关于知识产权法院确实还存在着一些争议。一是知识产权法院的法律属性问题。部分学者认为知识产权法院在设立的行政地域内对于某一类案件具有管辖的专属性和排他性，因而属于专门管辖，⁹但实务界则认为知识产权法院对专利等技术类知识产权案件，实行的是域内集中管辖且不具有完全排他性因而非专属管辖。二是知识产权法院只审理民事、行政案件，而刑事管辖权则归属普通法院甚至是基层人民法院，这不仅不利于“三审合一”的改革推进，且客观上可能存在级别管辖不匹配，和同一事实不能作出相同认定的结果。三是知识产权法院由于实行域内集中管辖，对于跨行政区划案件外地普通法院同样具有管辖权的情况时，对于此种管辖冲突应该如何定性和解决就存在一定争议空间。四是通过立法层面或在统一司法的层

面明确知识产权法院系集中管辖而非专门管辖，从审判专业性角度确定知识产权法院对于案件管辖具有一定的优先权，畅通普通法院与知识产权法院之间案件移送管辖渠道，结合现有实践成果通过增设刑事法官额等方式，逐步探索在知识产权法院实行案件“三审合一”就显得尤为必要。

(二)知识产权管辖“三合一”模式的实践与困境

1.法院知识产权“三审合一”的实践基础

上海知识产权审判“三合一”经历了长达近 30 年的实践探索。从制度实践层面看，法院管辖属地化后推进“三审合一”并不存在过多的实践障碍。

早在 2016 年最高人民法院“三合一”工作意见就已经提出，各级人民法院知识产权审判庭根据案件审理，需要抽调刑事或行政法官组成合议庭审理案件；建立公检法与相关执法机关的沟通联络机制，协调各机关做好刑事案件的侦查和移送起诉工作。可见实践中对于“三合一”在思想、机制、人员储备、审判经验等方面已经有了长足准备。

2022 年上海管辖工作规定明确提出，市高级人民法院会同市公安局、市人民检察院建立工作例会及联络员制度，就知识产权刑事案件办理机制、各诉讼阶段法律适用等问题进行磋商研究，推进知识产权刑事案件侦查、起诉、审判工作的规范化。健全三级法院知识产权审判庭和刑事审判庭的沟通交流机制，加强疑难复杂法律问题的研究探讨，统一法律适用标准，确保知识产权案件刑事审判质量。

对于上诉案件而言，由上海各基层法院审理的一审知识产权刑事案件的上诉法院为上海市第三中级人民法院(目前三中院、知识产权法院、铁路运输中级人民法院属于“合署办公”，实际为一个机构、三块牌子)。上海在基层人民法院层面与上海市高级人民法院层面实行知识产权审判的“三合一”，但在上海知识产权法院层面并未实行“三合一”审判机制，因为刑事案件是由上海第三中级人民法院进行审理。

2.检察院知识产权“三检合一”的内外困境

前述关于“三审合一”管辖的实践与理论存在一定改进空间，考虑到司法实践积累的相关基础，推进前景依然可观。但“三合一”并非完全等同于“三审合一”，它还需要公检法机关的相互配合，从检察机关的角度便是“三检合一”，显然检察机关内部职能分配的角度尚未对此具有充分的应对。

一是内部职能设置缺乏相应的制度设计和实践基础。近年来，检察机关为提高应对知识产权保护要求和办好知识产权案件，通过设立知识产权办案组、与行政执法机关建立合作机制等方式作出积极努力，但尚达不到实现“三合一”的工作目标。在 2020 年最高人民检察院试点推行前，全国各级检察机关也在探索知识产权专门办案机构，但绝大部分检察院内设机构设置仍然按照“四大检察”的职能分工进行，刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能分散在刑检、民行等各个内设机构内(部分地区人民检察院设置公益诉讼办公室)，缺乏“三检合一”检察保护的工作理念和实践经验。客观来说这种职能分离的情况也会造成信息流转不畅、知识产权保护无法形成合力等问题。

二是法检知识产权改革缺乏顶层设计的支撑。知识产权的审判管辖从顶层设计的角度规定即分散不集中，再落实到全国各地人民法院设立管辖规则更是各具特色，部分地区将管辖规定分散在多个规范性文件中不成体系，有些地区审判机关甚至对于自己是否和具有哪些知识产权案件管辖权并不十分清晰，如此便相应制约了检察机关进行相应配套制度设计；并且现有刑事、民事、行政司法管辖的不一致，成为制约“三检合一”发展最为关键的瓶颈所在。相较于未成年检察工作在《刑事诉讼法》中设立单独特殊程序予以规定的做法，知识产权的检察探索显然道阻且长。10

检察机关作为法律监督机关，检察职能涉及知识产权保护的方方面面，不仅具有法律赋予的刑事公诉、提起民事公益诉讼、支持起诉、对民事、行政判决进行审判监督等法定职能，与公安、审判、行政执法部门都建立了较为顺畅的工作对接机制，是知识产权司法保护不可或缺的中坚力量。如何在“三合一”改革中推进相应的制度设计，与审判、行政执法等部门建立深度合作，做大做强知识产权保护链条是必须解决的重要问题。

(三)探索构建“四合一”管辖新模式的基础与难题

1.纳入公益诉讼成就“四合一”的现实基础

党的十九届四中全会明确提出“拓展公益诉讼案件范围”，全国检察长会议也提出要积极、稳妥重点办理网络治理、金融证券、知识产权、文物和文化遗产保护、妇女权益保障等领域公益诉讼案件。而后，各地检察机关积极开展公益诉讼在列举范围之外的“等外”探索。就长三角一体化示范区内的公益诉讼范围探索看，2020年上海市人大常委会审议通过了《关于加强检察公益诉讼工作的决定》，其中扩大明确的受案范畴是一大亮点。具体来说，上海检察机关在原有五大类保护领域基础上，明确新增了“城市公共安全、金融秩序、知识产权、个人信息安全、历史风貌区和优秀历史建筑保护”另外5个领域。这些领域的拓展既是上海城市发展的现实需要，也是上海检察机关实践探索经验亟须立法固化的客观需求。

2020年江苏省人大常委会及浙江省人大常委会分别在《关于加强检察公益诉讼工作的决定》中，采取列举加兜底的方式规定了检察机关依法开展法定领域公益诉讼工作，积极稳妥拓展检察公益诉讼案件范围。

2020年浙江省人大常委会《关于加强检察公益诉讼工作的决定》明确，将检察机关提起行政和民事公益诉讼的范围规定与江苏省基本一致，同时提出积极稳妥探索安全生产、公共卫生安全等领域公益诉讼案件，并设置相关兜底条款。

上述决定都一致提出，审判机关与检察机关应当协同做好公益诉讼案件受理、管辖、审理、裁判、执行等方面的沟通协调，同时检察机关应当加强长三角检察公益诉讼工作协同，探索建立信息共享、协作配合的一体化跨区域检察公益诉讼协作机制。

公益诉讼工作，尤其是涉及知识产权领域的公益诉讼探索正日益成为新的关注焦点和履职发力点，而长三角地区知识产权纠纷多，涉及理论前沿问题较多，同一知识产权案件具有刑民行政等多部门法交叉性，办案职能分散容易造成司法保护乏力。审判机关和检察机关在工作中通过职能整合将公益诉讼与刑事、民事、行政有机融合，将公益诉讼的“一”与传统的民事、行政、刑事“三合一”一起成为审判职能和检察职能改革的“四合一”，既具有实践基础的积极探索，更是实现对知识产权综合性、多层次、全方位的司法保护。

2.知识产权公益诉讼存在的管辖难题

(1)公益诉讼案件本身存在管辖级别不对称的问题。鉴于公益诉讼管辖的复杂规定，以民事检察公益诉讼级别管辖为例，2018年两高关于检察公益诉讼司法解释第5条第1款规定，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖市(分、州)人民检察院提起的第一审民事公益诉讼案件，而此前规定中，一般由侵权行为地、损害结果地或者被告住所地的市(分、州)人民检察院提起民事公益诉讼的案件。可见，民事检察公益诉讼管辖实行的是提级管辖。不可否认，此种提级管辖的做法，是针对民事公益诉讼案件社会影响大、涉及范围广的特点而设置，在实际办案中也有利于排除地方干扰，更高层级的检察机关在案件数量、人员素质方面也更加符合民事公益诉讼的办案要求。但在当前司法改革强调四大检察全面发展，重点加强基层能力建设的环境下，如果不赋予基层院民事、行政公益诉讼的管辖权限，必然造成上述建设目标难以实现，也必然会影响到检察机关整体全面协调发展。¹¹

(2)将公益诉讼纳入进而打造新的管辖“四合一”模式尚需从理论和实践上加强探索。根据2018年两高关于检察公益诉讼

法解释第 20 条第 2 款规定,“人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。”如此,知识产权不同权利类型因刑事与民事级别管辖不对称所带来的问题,也会延伸到刑事附带民事公益诉讼中,刑事管辖与民事管辖的分离,也会进一步扩大进而影响到“四合一”改革目标的实现。尤其目前尚未实现知识产权地域管辖的地区,案件发生地的基层法院,可能面临着既无权审理民事公益诉讼,也无权审理刑事附带民事公益诉讼的境地,而这种境地不利于实现对知识产权的最大程度保护。目前对于知识产权领域的公益诉讼探索还处于探索阶段,很多地区尚未从制度上对该领域进行探索加以明确,因此将公益诉讼纳入进而打造新的管辖“四合一”模式,尚需从理论和实践上加强探索。

(3)“四合一”模式的管辖难题与有益探索。无论是传统的“三合一”模式,还是公益诉讼本身,在管辖问题上都存在着一些难题。在“四合一”的新型模式下,管辖冲突变得更加难以调和,需要从顶层设计重新予以理顺和设定,通过立法方式予以规范,并不断从已有实践中汲取经验和力量,完成“四审合一”和“四检合一”各自的机制建设与相互衔接,真正为知识产权大保护格局建立贡献司法保护力量。作为全国首个实现知识产权刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能“四合一”专门集中履行的检察院,上海浦东新区张江地区人民检察院的司法实践可谓提供了一定的参考样本。张江院“四合一”的建设首先离不开的便是立法层面的支持,根据 2021 年上海市人大常委会通过的《上海市浦东新区建立高水平知识产权保护制度若干规定》第 13 条第 1 款的规定,“浦东新区人民检察院应当明确相关检察办案部门统一履行知识产权刑事、民事、行政和公益诉讼检察职能。”该立法规定明确支持浦东人民检察院在地理标志、集体商标、药品专利等涉及公共利益的知识产权领域,探索开展民事公益诉讼,在涉及公有领域技术、企业技术垄断行为等方面加强协作,依托行政公益诉讼制度,与知识产权行政执法部门共同落实具体工作,将知识产权保护落到实处。

三、 长三角一体化示范区知识产权案件“四合一”管辖制度设计构想

早在 1990 年代,长三角一体化发展概念便开始萌芽,几十年来围绕苏浙沪皖三省一市进行了多次范围调整,但总基调便是联合各方优势共同发展。2018 年 11 月,长三角一体化发展上升为国家战略。在当前严峻复杂的形势下,经济和创新水平在全国范围内具有领先地位的长三角区域在国家发展格局中作用卓著,承担着在率先形成新发展格局上做好示范引领,在科技和产业创新上勇当开路先锋,在深化改革、扩大开放上加快攻坚克难突破的新使命新任务。历史经验表明,创新是发展的源生动力,因此在长三角一体化示范区内探索好知识产权保护机制,以司法保护为锚点,通过点线面结合扩大协作力量,构建区域一体化协同保护的大格局,为全国提供知识产权保护“长三角样本”,是司法机关站在历史交汇点必须承担的重要使命。但从前文对于知识产权管辖规定和实践分析看,构建知识产权跨区域协同并非易事,需要统筹谋划、分步实施,具体来说可以分以下 3 个步骤实施。

(一)建立司法协作机制,增强跨区域司法协同能力

1.加强一体化制度设计促进区域融合

“无规矩不成方圆”,科学可持续的区域协同首先便是进行统一的顶层制度设计。为使公检法等机关在知识产权案件办理中的司法协同工作顺畅运行,长三角区域可以通过地方立法的方式进行赋权,促进公检法等机关一体化制度创新。如对于检察机关、审判机关就知识产权案件办理实行“四合一”管辖机制,划定知识产权案件协作范围,跨区域检察协同,公益诉讼探索范围,共同建立知识产权创新保护制度,开展刑事企业合规协作等方面通过地方立法予以明确加以规范。

2.以内部协作为抓手促进区域一体化

目前,长三角一体化示范区检察机关通过联合发文等方式,提出检察协作的制度设计方案。后续通过细化落实相关制度要求和设计方案,逐步破除因行政区划导致的工作障碍,促进区域内检察机关在信息共享、线索移送、办案协作、人才交流等方面形成具体的实操方案。针对跨区域管辖权缺失问题,在现有规定基础上,探索长三角区域“协作+管辖”新模式,推动跨行政区划检察改革向长三角区域延伸,为破解省级毗邻区办案难题贡献“长三角检察方案”。通过审判、检察等机关先各自畅通内

部沟通协作渠道，再畅通不同机关之间的协同渠道，以点带面形成区域协同合力。

3.办案机制变革提升知识产权案件办理水平

提高知识产权案件办理水平，办案组织上由检察机关成立专门的知识产权检察办公室，审判机关成立知识产权审判组织，统一行使民事、行政、刑事、公益诉讼职能。具体制度设计层面，以检察机关职能发挥为例：一是发挥“四大检察”职能，实现“一案四审”复合型司法保护，重点加大对侵犯知识产权犯罪的打击力度，同时探索推进知识产权领域公益诉讼，通过诉前检察建议、支持起诉等方式，发挥公益诉讼检察职能；二是落实“两法衔接”机制，推进行刑衔接工作。从行政处罚案件中发现刑事线索，对于作出不起诉决定的案件，存在应当给予行政处罚等情况的，通过制发检察建议等方式落实后续衔接，推动信息互通共享；三是以追赃挽损为目标建立救助制度。目前，长三角区域检察机关已在探索建立知识产权刑事案件诉前赔偿与和解机制，构建长三角创新人才维权救助机制，结合检察机关司法救助职能，尽可能减少知识产权权利人损失。

(二)统一司法适用标准，筑牢跨区域司法协同基石

1.深化交流推进区域司法政策适用标准统一

由于长三角一体化示范区地跨多个省市，各地检法机关对于知识产权案件办理的证据标准、强制措施适用、法律与司法解释的理解和适用、判决指引标准、判决执行等方面存在一定差异，而实现跨区域一体化协同必然需要正视并逐步缩小差异。因此，建立长三角一体化示范区内知识产权法律适用不统一问题发现汇总、协调研判、意见反馈机制，寻求共同上级机关的指导，最终研究达成区域内一体化的解决方案十分必要。同时，在省市层面司法机关发布相关具体法律适用指引时，参考区域内其他省市相关规定，广泛征求意见，同样是统一司法适用标准，促进地区融合的重要一环。

2.借助现有特色平台助力区域信息共享

依托长三角区域各机关教育培训平台、大数据应用研究基地等，推动建立重要业务数据定期交换机制，成立专门研究小组通过平台数据梳理长三角区域知识产权案件办理情况、法律适用标准差异等问题，通过先试行某一类知识产权案件统一司法适用标准的方式，综合分析法律适用不同的法律后果，逐步推进区域内法律适用标准的统一。同时，用好高级人民检察院资源整合及交流平台，对接专家和专业办案人才，共同就法律适用中的难题进行讨论，提供切实可行的解决方案。

3.加强共建共享机制夯实司法适用统一基础

发挥长三角区域协作部门的聚拢作用，通过举办共建主题交流座谈、业务数据分析会等层次丰富的交流平台，建立各机关协作联络员制度，就工作中发现的问题及时沟通解决，并通过定期发布工作动态方式共享优秀工作经验。有意识挖掘、培育知识产权典型案例、精品案例，定期联合发布服务保障长三角一体化知识产权保护典型案例、白皮书等，树立知识产权区域司法协同品牌。必要时通过互派干部组建专案组等方式加强各方交流合作，从细微到宏观筑牢司法适用协同法网。

(三)统一司法管辖机关，实现跨区域司法协同目标

在区域协作发展成熟、司法标准逐步统一的基础上，探索试行长三角一体化示范区内由同一法院、检察院实行知识产权案件“四合一”集中管辖，并在另外两地法检机关设立远程诉讼服务处。

1.探索长三角一体化示范区知识产权案件集中管辖制度

由于长三角一体化示范区不改变行政管辖、知识产权法院的设立层级较高等原因，探索区域内知识产权案件集中管辖制度可能更加符合实际。在前期深化交流逐步统一示范区内的知识产权案件司法适用标准的基础上，从示范区内具有普通知识产权管辖权的法院中择一进行集中审理，同时考虑到管辖的对应性，应当由行使审判权的人民法院所在地检察机关，设立专门的知识产权办公室统一行使相应四大职能，探索设立一体化专业办案组织。为了兼顾诉讼的便利性，可以参考广州知识产权法院的做法，在另外两地设立远程诉讼服务处，¹²通过远程开庭和网络方式，完成有关文书传送、信息披露、司法公开等诉讼流程工作，实现“互联网+诉讼”的办案模式，在节约当事人诉讼时间和成本的同时，节约司法资源。在便利当事人诉讼方面，可以考虑通过巡回办案、委托当地人民法院取证等方式，减轻当事人诉讼负担。¹³

2.加强制度设计保障集中管辖顺畅运行

通过长三角一体化示范区知识产权一体化协作中心，完成异地案件的侦查、移送等诉讼程序流转工作。知识产权协同保护，不仅是司法适用标准的统一和审判权的集中统一行使，还包括三地公检法司行政各机关之间在案件办理中协同工作。这一点对于法院以外的其他机关，可以通过上级层面以联合发布决定的方式，对有关办案问题和职能履行进行相应的调整，同时建立长三角一体化示范区知识产权保护协作中心，对各机关之间的衔接工作统一调配处置。在制度上应当完善管辖改革方面的细则及具化操作流程，让改革措施有据可循，避免因规定模糊引起不必要的制度适用混乱，减少程序性成本给当事人带来不便。在程序上，对于民事、行政案件在立案环节，充分尊重当事人选择权，完善相应的管辖异议解决机制，对于刑事案件积极探索管辖异议¹⁴的可操作性和解决路径。

3.实现跨区划检法机关人员的内部流动与协作

一方面，将知识产权案件统一由某一个法院进行审理和同一个检察院审查后，必然会导致人员配备与案件数量不相匹配的问题。另一方面，由于知识产权案件发生的地区不均衡性，各地检法机关在办理不同类型案件方面具有各自的优势。为了整合司法资源、促进办案融合等角度，通过挂职交流锻炼、双向派驻工作等方式，探索打通人才跨区域交流任职壁垒，建立法检跨区域人员流动机制，充分发挥集合优势。此外，由于不同部门法之间管辖规定、证据采信规则等方面均存在较大差异，知识产权案件“四合一”的实现需要办案人员对于相关规定均有较好的掌握。在团队建设方面，应当组建专业办案团队，注重专业复合型人才培养，同时建立科学的遴选和选拔机制，充实知识产权办案力量。考虑到知识产权案件涉技术类案件存在一定的专业性，需要借助专业人员的力量，可以联合知识产权局、高校教师等建立技术调查官队伍，根据案件需要引入相关专业人员，发挥专业人员在专业领域的知识优势，解决办案专业化强的技术难题。

参考文献：

[1]熊秋红.我国刑事诉讼管辖体系之完善[J].法学杂志， 2022(4).

[2] 刘敏.我国知识产权法院案件管辖的若干问题研究 [J].经济研究导刊,2016(9)

[3] 吴汉东.知识产权法院的专门法院属性与专属管辖职能[N].人民法院报，2014 — 09 — 03.

[4] 韩东成.检察公益诉讼管辖制度存在的问题及对策[J].中国检察官,2021(11).

[5] 李雷，李庆保，张勇.京津冀协同环境司法中的集中管辖问题研究[J].河北法学,2017(11).

[6] 罗梓榆.司法改革背景下行政审判职权的分化与整合——以当前“一干多支”的管辖现状为视角[A].全国法院第28届学术讨论会获奖论文集,2017.