
论我国涉外知识产权行政保护机制的完善

张臻娴¹

(上海政法学院 201701)

【摘要】：面对持续提高的国际知识产权保护标准和层出不穷的侵权纠纷，我们必须与时俱进地完善涉外知识产权行政保护机制，不能仅停留于追赶和适应国际贸易规则的要求，而应当放着眼于维护我国的国家利益和知识产权主体权利。我国的知识产权行政保护是对知识产权的全面保护，涉及不同的行政主体，涵盖广泛的保护方式。在完善我国涉外知识产权行政保护机制的过程中，应结合国情分析这些高标准规则的合理性与可行性，并在我国相关制度和资源的基础上作出具有针对性的改善。

【关键词】：涉外知识产权 行政保护 贸易协定

【中图分类号】：D923.4 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2023)05 - 0054 - 009

近年来，我国的知识产权保护制度不断完善，以与更高标准的国际知识产权保护规则相适应。但从实际效果看，行政保护机制在涉外层面仍有诸多不足，与司法保护的协作也存在未解决的问题。考虑到近年世界范围内兴起的贸易协定和制裁措施，知识产权作为一种私权，却往往涉及社会公共利益，我国面临的政治安全隐患可见一斑。在此背景下，研究涉外知识产权行政保护机制并提出完善对策，具有重要的现实意义。

一、 研究综述

(一) 国外研究

世贸组织(WTO)框架下的 TRIPS 协定直接规定了涉外知识产权的行政保护模式和程序，并表示接受差异化但有效且恰当的措施。实际上各国采取的保护机制不尽相同，如日本以行政保护为主，行政机关对涉外案件有最大的管辖和处理权；也有司法与行政保护平行实施的美国，两种途径相互补充，但行政机关的处理在一定条件下要接受司法审查。

针对我国的涉外知识产权行政保护机制，美国和欧盟在 2018 年先后通过 WTO 争端解决程序要求中国改善有关知识产权保护的措施，认为中国知识产权相关法规对外国知识产权有歧视性，不符合国民待遇条款，且限制了外国知识产权持有人在中国保护以及转让、许可其知识产权的权利。其中被提及的不合理规定经过近年的修订已经改善，但繁复的行政程序对于外国知识产权持有人仍有很大的额外压力，而有效保护外国知识产权的措施和机制完善并没有太多进展。

(二) 国内研究

我国的知识产权保护体系采取行政保护和司法保护相结合的“双轨制”模式。从国家知识产权局发布的《全国知识产权行政保护工作方案》可见，对我国知识产权行政保护的界定基本达成统一：知识产权行政保护不局限于行政执法和主动查处(邓建志, 2007;吴汉东、锁福涛, 2013),还扩展到了知识产权保护各个方面,如知识产权确权、授权、行政审查、裁决、调解、管

¹ **【作者简介】**：张臻娴，上海政法学院国际法学院国际经济法专业本科生。

理知识产权使用、变更、撤销等事项(曲三强、张洪波, 2011)。

对于涉外知识产权保护机制存在的问题及相应完善措施, 学界主要有 3 种观点: 一是行政保护和司法保护协作性弱, 如海关与其他行政机关的协作不到位, 诉讼中知识产权确权以及刑事犯罪司法移送等过程缺乏衔接(余敏友、廖丽、褚童, 2010), 需要建立更高效的固定化协作联动机制以提高执法效率。二是知识产权保护标准多样, 缺乏统一性, 主体重叠, 缺乏效率, 这导致法院和行政机关的裁决或程序容易相互冲突, 权利人的损失并不能得到及时、有效、全面的赔偿。故许多学者支持强化知识产权的私权属性, 确立司法保护的主导地位, 减少行政机关干预, 建立以司法机关为中心的协调机制(冯汉桥, 2007; 曹文泽, 2018), 甚至主张将行政保护的权限限制在根据权利人或利害关系人请求而进行的调解(曹博, 2016)。三是地方保护主义或腐败等问题造成部分行政执法人员对涉外案件存在有案不立、有罪不究、以罚代刑等滥执法、不作为现象, 有学者认为这是因为行政保护的主体和体制复杂, 执法分散且疏于检查, 应通过改善知识产权行政管理体制, 统一规划并加强行政保护立法, 以形成合力解决(曲三强、张洪波, 2011); 也有另一种思路指出应当着力改革利益关系, 纠正地方保护主义, 使知识产权行政机关及个人的利益与地方经济发展的关联降低, 更关注行政清廉高效和市场规范公平(冯汉桥, 2007)。这些研究大多没有针对涉外的情况展开, 忽视了知识产权在对外贸易中的特殊性以及在相关情境下我国行政保护的独特优势和必要性。鉴于此, 本文拟进一步探究我国涉外知识产权行政保护机制, 并提出关联性强的完善对策。

二、 中国涉外知识产权行政保护概述

(一) 对知识产权行政保护的概念界定

知识产权行政保护是国家行政机关根据法定职权和程序, 在权利人申请或主动查处等法定情况下, 实施行政手段保护知识产权的过程。国内学界主流观点认为这是一种为维护知识产权而开展的全面保护, 因此它涵盖的范围甚广, 按照具体行政行为主要可被分为行政执法、行政裁决和行政管理 3 个部分。

其中, 知识产权行政执法包括行政机关对知识产权侵权行为的调查、查处、处罚、责令停止侵权、责令改正违法行为、对违法所得的没收等执法行动。行政裁决指的是行政机关对权利归属、侵权等知识产权纠纷的审查与裁定, 权利人和相关方可以请求相关管理部门根据国家知识产权局颁布的法规和指南处理纠纷, 作为向法院提起诉讼的替代方式, 尤其是适用《商标法》和《专利法》的纠纷。行政管理则贯穿知识产权的各个阶段, 如行政机关对知识产权取得、授予、许可, 以及制定保护知识产权的规范性文件等内容。

(二) 中国涉外知识产权行政保护机制的具体内容和现状

根据对知识产权行政保护的概念界定可见, 我国涉外知识产权行政保护机制, 基本可以囊括涉外主体的知识产权在我国通过一般行政手段得到的保护, 由海关开展的边境保护, 以及本国主体的知识产权通过海外维权制度在国外得到的保护。

1. 一般行政保护的责任机关

不同的知识产权类型及其特有的行政保护途径, 对应的责任机关和管理部门也有所不同。对于专利权, 行政机关可以根据当事人申请和相关法律法规如《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国专利法实施细则》《专利侵权纠纷行政裁决办案指南》等授权, 对专利侵权纠纷进行裁决。2018 年原地方知识产权局的职能并入市场监督管理局后, 地方市场监管局对专利相关纠纷和侵权具有管辖权。由于专利侵权案件复杂性及专业性的需要, 目前专利侵权案件均由市级以上市场监管局的知识产权管理部门处理。

对于如著作权、商标权等其他不涉及复杂技术问题的知识产权, 侵权判定相对简单明确。当商标权人、著作权人或利益相关方怀疑其知识产权受到侵犯时, 可凭初步证据向相应的行政主管部门投诉并要求开展行政调查, 如果被证实侵权情况的确存

在，可以要求行政机关处罚侵权人。区县级市场监督管理局负责对当地商标相关事宜采取行政执法行动；版权相关的行政保护工作则由地方文化和旅游局负责处理。

除了涉外知识产权权利人在我国可以通过以上行政途径保护自身权益外，针对涉外知识产权保护，我国还通过《知识产权对外转让有关工作办法(试行)》，建立了知识产权对外转让审查制度。技术出口中涉及专利权、集成电路布图设计专有权、计算机软件著作权、植物新品种权等知识产权对外转让的，需要向地方贸易主管部门进行申请。涉及专利权、集成电路布图设计专有权等知识产权的对外转让，贸易主管部门还需要将相关材料转至地方知识产权管理部门，根据知识产权管理部门的书面意见书和技术进出口管理条例等有关规定再作出审查决定；涉及计算机软件著作权对外转让的，由地方贸易主管部门和科技主管部门共同审查；涉及植物新品种权对外转让的，由农业主管部门和林业主管部门审查。外国投资者并购境内企业等活动中的知识产权对外转让审查则由外国投资安全审查机构开展，且也应征求并参考相关主管部门的意见。

2. 海关保护

除上述被具体知识产权法律授权以处理行政保护事项的责任机关外，全国各地的海关部门也负责知识产权保护工作，可分为依申请保护和依职权保护两种模式。

在依申请保护的情况下，如果知识产权权利人发现侵权嫌疑货物即将进出口的，可以详细地向货物进出境地海关提出扣留侵权嫌疑货物申请。海关接到申请后展开调查，如果发现确实存在知识产权侵权，海关将没收侵权货物，还可能对侵权人处以罚款。

对于依职权保护的方式，知识产权权利人可以将其知识产权向海关总署申请备案，各地海关若发现进出口货物涉嫌侵犯已登记的知识产权，会停止进口或出口相关货物，并主动对侵权嫌疑货物进行调查，同时立即通知知识产权权利人，询问是否扣留或放行货物。

此外，根据我国现行海关知识产权保护制度建立的多元纠纷解决机制，包括电子商务平台投诉程序、海关执法、市场监管部门执法、民事诉讼和刑事诉讼，知识产权权利人能够从多种争议解决方式中选择一种适合方式，以获得相关损失赔偿。

海关执法与市场监督管理总局执法、电商平台投诉程序、民事和刑事诉讼不冲突，可以并行进行。大多数情况下，海关执法完成后，权利人会选择向法院提起民事诉讼，要求赔偿。海关认为符合刑事立案标准、涉嫌犯罪的案件，会被移送公安机关处理。对于仅在中国境外销售的侵权商品，海关执法通常是获取侵权证据的最佳途径，能够扣留侵权商品以进行民事诉讼。

3. 海外知识产权纠纷应对机制

近年来，我国对知识产权在涉外方面的保护意识逐渐增强。除了《对外贸易法》第五章对侵犯知识产权、危害对外贸易秩序的行为，危害对外贸易公平竞争秩序的行为，以及不能给予国民待遇或充分知识产权保护的国家 and 地区规定了相应的制裁措施；我国国家知识产权局和中国国际贸易促进委员会 2021 年发布的《关于进一步加强海外知识产权纠纷应对机制建设的指导意见》，设定在 2025 年之前基本建立起央地协同、合作共享的海外知识产权纠纷应对机制，以形成便捷高效的国际知识产权风险预警和应急机制，健全知识产权涉外风险防控体系和海外知识产权纠纷应对指导服务网络。

这种对涉外知识产权进行行政保护的机制不仅限于行政执法的方式，更是一种由政府牵头，整合行业协会、服务机构、企业等各方优势资源，共同针对重点、难点问题发力，涵盖应对指导、信息服务、专家支持、人才服务、分析研究等方面工作的海外维权制度。

《2023 年全国知识产权行政保护工作方案》专门对涉外知识产权保护提出要求，强调需要完善海外知识产权纠纷应对指导工作机制，具体体现于加强指导中心及各分中心能力建设，以及着力加强对重大海外知识产权纠纷信息的监测。

三、 国际视野中针对涉外知识产权行政保护的相关规定

(一) 国际立法对知识产权行政保护的规定

1. 《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPs 协定)

TRIPs 对全球商品和服务贸易的知识产权相关规范具有指导性的作用，它以国际条约的形式要求 WTO 成员通过国内立法制订为知识产权提供法律保护的措施，其中有很大一部分条款直接对成员的知识产权行政保护制度进行了规定。在涉及“民事和行政程序及补救”的第三部分，TRIPs 协定要求成员必须具备能实施知识产权的行政程序，并确保程序的公平、透明和非歧视性。这些程序包括提供及时和有效的补救措施，如禁令和损害赔偿。成员还必须使其行政程序符合正当程序和司法保护的原则，如保证进行听证、上诉和司法审查的权利。

在 TRIPs 协定第三部分第 4 节，还进一步对保护知识产权的边境措施加以特殊规定，除了规定海关和有关主管机关为边境执法的主体，以及必须保护的客体为假冒商标的货物或盗版货物以外，还将边境保护的义务设置于进口环节，对出口不作强制要求。此外，还规定了两种边境保护模式，即依申请保护和依职权保护，并将边境保护程序的规定具体到海关中止放行及通知和时限、权利人的申请流程和主管机关依职权行动的流程、权利人和进口商的保证金或担保、对进口商及货物所有权人的赔偿、权利人和进口商的检验和获得信息权、救济即对侵权货物的处理、对边境保护机关的免责以及微量进口的豁免等各个方面。

由此可见，尽管 TRIPs 协定确定了知识产权的私权属性，它仍然认可行政保护对于知识产权保护的必要性。对于这种行政保护的范围和途径，TRIPs 协定并没有非常具体化的强制规定，而仅仅作出原则性和程度上的要求，给予成员在行政和司法保护之间平衡的自由。但就边境措施而言，TRIPs 协定却事无巨细地规定了知识产权相关边境措施的主体、客体范围、执法环节、保护模式和程序规定等特殊要求，对成员涉外知识产权行政保护机制的建设起到了决定性影响。

2. 《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)

CPTPP 是 2018 年太平洋沿岸 11 个国家之间签署的自由贸易协定，它积极促进了太平洋沿岸国家之间的经济一体化和贸易合作发展。2021 年 9 月 16 日，中国正式申请加入 CPTPP，随着加入程序的推动，中国与 CPTPP 各成员仍在展开进一步的接触、沟通和磋商。这一协定涉及广泛的领域，包括货物、服务、投资、知识产权、劳工和环境，其中关于知识产权的条款，涵盖了专利、商标、版权和其他形式的知识产权保护和执行措施，而且在现有的 TRIPs 协定基础上提高了涉外知识产权保护的标准，主要体现在其保护对象扩大、边境执法环节延伸、实施门槛降低，及侵权货物处置和侵权者处罚措施更严格。

具体而言，CPTPP 要求成员国为演员和音乐家等表演者的版权进行保护、为已知产品的新用途或使用方式，以及对治疗人类或动物的诊断、治疗和手术方法进行专利保护，还将海关保护的客体范围从 TRIPs 协定中具体规定的假冒商标或盗版货物扩大到混淆性相似商标货物，并把小件托运的商业性货物也纳入执法范围。在执法环节方面，CPTPP 除了和 TRIPs 同样要求针对进口环节的边境措施，还将执法环节延伸至出口和过境环节。就边境措施的实施门槛而言，CPTPP 更加重视依职权保护并将其规定为强制性义务，且依职权实施边境措施不再需要权利人或其他证据作为前提，主管机关依职权保护的主动性得到了强化。CPTPP 对于侵权货物的处置，明确要求成员国的主管机关应建立销毁侵权货物和用于生产这些货物设备的程序，特定情况下可采取避免对权利人造成损害的方式将侵权方清除出商业渠道。同时，CPTPP 要求成员国对商业规模的故意伪造商标或盗版案件规定刑事处罚，包括监禁或罚款，其程度和数额必须足够高以阻止进一步的侵权行为。

与前文提及的 TRIPs 协定相关条款对比可见，CPTPP 旨在通过更严格的保护标准和边境措施，迫使成员国提供更有效的知识

产权执法，从而加强国际贸易体制下的知识产权保护。CPTPP 的高标准内容与中国进一步深化改革、扩大开放的努力方向一致，因此加入 CPTPP 有利于中国扩大高水平开放，提升国际贸易的质量和水平，也有助于 CPTPP 成员国拓展在中国的市场，扩大对华经贸合作。为了全面达到 CPTPP 规则标准，我国涉外知识产权行政保护机制不可避免地需要采取对应的改革举措和法律法规修改，这也有助于推进相关体制的深层次改革，在市场准入方面作出超越中国现有缔约协定的高水平开放承诺。

(二) 其他国家的涉外知识产权行政保护机制及相关措施

知识产权行政保护机制广泛存在于世界各国和地区，并在涉外贸易中扮演着重要角色。即使在以司法保护为主的国家，如英国和加拿大往往也具备系统的行政保护机制，尤其是达到 TRIPS 协定标准的边境(海关)保护机制。但也有管辖权范围的区别，如加拿大的行政机关(包括海关)均无知识产权侵权案件的管辖权，只能依据法院的执行令进行执法；而根据英国的《专利法》，专利局被授予处理一些专利纠纷案件的权利，除了负责审理专利申请和其他行政管理工作以外，英国专利局还能够处理专利申请案审查过程中的相关争议，以及在授予专利权后的几乎所有专利冲突诉讼和无效诉讼，甚至对专利侵权诉讼也有一定的行政处理权。

对于以行政保护手段为主的法国、德国、日本，虽然没有法律规定通过行政程序获得损害赔偿的手段，但却具备对专利侵权的刑事救济途径，专利权人可以请求警察调查专利侵权的刑事责任情况，甚至这种途径没有申请门槛，作用与我国的知识产权行政查处类似。这些国家的海关也有发布禁令，以及在海关以内地区查处侵权货物的权利。^①

另外一种行政机关与司法机关平行管辖的模式以美国为典型代表，美国国际贸易委员会(USITC)管辖与进口商品有关的一切违反知识产权法的案件，并有权没收或销毁这些侵权商品；美国海关有权扣留相关知识产权侵权商品，也有权没收向美国进口的假冒商标的商品及盗版作品。

从以上提及的知识产权行政保护机制类型和相关国家的制度特点来看，各国都形成了适合自身的涉外知识产权行政保护机制和模式，而一些国家的行政机关也具备类似我国的知识产权行政查处、行政裁决等职能。许多发达国家注重建立能够在整体上维护国家利益和本土知识产权主体合法权利的机制，如美国贸易代表办公室依据“特别 301 条款”打击海外知识产权侵权行为和维护本国利益。在本土的行政保护制度以外，美国也致力于打击美国企业在海外和国际贸易中遭遇的知识产权侵权行为，其中部分措施可供我国完善机制参考借鉴。

四、 我国涉外知识产权行政保护机制存在的问题

我国涉外知识产权行政保护机制具有发展中国家的特点，从建立之初为满足 WTO 的知识产权保护要求，到如今对标 CPTPP 不断提升保护标准。几十年的发展过程中，许多内外因素影响着涉外知识产权行政保护机制的建设和实施。然而，不时发生的涉外知识产权侵权情况、不够完善的司法保护制度以及较大的地区发展差异等，导致我国涉外知识产权保护还存在一些问题，因此，完善我国涉外知识产权保护机制显得尤为重要。

(一) 行政保护机制复杂且与司法管辖重叠

我国知识产权行政保护相关的立法复杂，表现形式多样化，一系列的知识产权法律、法规和部门规章，甚至地方立法，并未专门针对知识产权设立类似于《治安管理处罚法》的行政处罚法律法规，而是直接在各个单行的知识产权部门法中规定相应行政责任，各行政主管部门之间的协作障碍重重、缺乏效率。不同的法律文件所提供的行政保护途径和实施的前置条件也时常没有规律可言，即使是同一个行政保护措施，对于不同类型的知识产权，不同的主管部门都有不同的管理、执法程序以及前提要求和处理方式，权利人很难全面了解能够保护其知识产权的各种行政途径。

由于相关法规的授权，负责知识产权行政保护的主体多且职能分散，市场监督管理局、知识产权局、文化与旅游局、版权

局、商务部门、海关等主管部门都有各自的知识产权行政保护职能，缺乏统一性，各行政机关之间的协作程序繁琐、效率较低，给权利人寻求知识产权行政保护造成一定困难。

此外，行政与司法机关平行管辖的“双轨制”在一定程度上导致类似案件或相同案件，在行政和司法保护途径下的处理结果不一致，这导致法院和行政机关的裁决或程序相互冲突成为可能，降低了行政保护的效率，权利人的损失难以得到及时、有效、全面的救济。行政与司法，甚至不同行政机关不完全统一的法规依据与立场，都可能致使同一案件得到不尽相同的处理结果。例如，行政机关处理知识产权纠纷时主要依据法规与部门规章，一般情况下会附加罚款与没收的处罚，而无权要求对权利人已受的损害加以赔偿；司法机关的处理则更多地依据相关司法解释，罚款与没收内容的判决较少，而重视对权利人损失的救济。

虽然借助行政执法解决知识产权侵权纠纷，一般相较司法程序耗时更少(通常为3~4个月)，成本较低，且能够对侵权人及侵权产品达到即时阻断的作用，但是在大部分行政保护程序中，地方行政执法人员的行政决定须经上级行政主管或法院审查，这使得地方行政机关在处理知识产权纠纷案件时格外小心。当涉嫌侵权的事实简单明了时，行政执法可以快速有效地进行；但如果事实复杂，涉及法律歧义或者需要地方行政执法人员具备专业知识或技能才能查明时，执法人员的行政保护就不会像预期的那样便捷高效。因此，权利人在寻求行政或司法保护时，需要仔细综合考虑其知识产权纠纷的复杂性，首要目的是紧急停止侵权行为，还是寻求赔偿等因素，这给涉外知识产权权利人寻求知识产权保护增添了不少负担。

(二) 行刑衔接工作有待加强

近年来，我国行政与司法机关就涉外知识产权保护的协作程度已有较大改善，这得益于许多城市的行政机关与司法机关达成的知识产权保护相关合作机制。例如，2020年西安市知识产权局与西安市人民检察院联合签署《关于加强知识产权保护行刑衔接的意见》，2021年青岛海关、广州海关分别与公安机关签署进一步完善行刑衔接工作机制的合作协议，2022年上海市人民检察院、市市场监管局、市知识产权局等部门共同印发《关于加强知识产权行刑衔接工作的协作意见》。

然而，大多数城市和地区仍未建立更为高效的侵权案件移送标准和协作机制，这大大降低海关向公安机关通报涉嫌侵权线索和移送案件的积极性。2021年，全国海关实际扣留进出口侵权嫌疑货物共7.92万批，最终向公安机关移送的侵权案件仅71起，这反映出目前的涉外知识产权刑事协作机制仍未完全实现海关保护程序与其他知识产权行政、司法保护程序的有效衔接。

(三) 知识产权海外维权制度亟待推广

长久以来，我国涉外知识产权行政保护机制建设，将重点放在打击侵权行为，大量投入提升边境知识产权保护措施的标准以满足国际规则，但对于维护同样重要的国家利益和本土知识产权主体的合法权利却略显忽视。虽然《对外贸易法》给予对外贸易主管部门在进口货物侵犯知识产权、危害贸易秩序时，对侵权货物进行调查并采取制裁措施的权利(与美国“337条款”类似)，但缺少更具体化、可操作性强的进一步规定。在实践中很难快速有效地达到打击海外知识产权侵权行为并维护本国利益的目的，与申请门槛更低、处罚对象范围更广、行政程序更高效的“337条款”相比，还是相去甚远。

近年来，我国海外知识产权纠纷应对机制逐步建立，在广州、上海、北京等城市构建起包含风险防控、信息服务、案件监测、应对指导、意识提升的“五位一体”海外知识产权维权工作格局。通过发展国家海外知识产权信息服务平台、知识产权海外相关保险业务、风险预警和维权指导服务等，上述城市的知识产权海外维权机制已经逐渐健全。2022年，广州国际知识产权服务大厅集中入驻的国际知识产权服务机构仅11家。2013—2022年，北京得到维权援助综合服务的北京企业也仅有100余家。知识产权海外维权机制亟待推广到其他城市，以对损害或威胁我国本土知识产权及国家利益的侵权行为进行制裁。

(四) 边境知识产权保护标准仍须提高

随着近年来边境保护措施的完善，我国的知识产权边境知识产权保护标准已经高于 TRIPS 协定的水平，鉴于《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 的生效和申请加入 CPTPP, 提高国内规则并开展相关落实工作对标更高的国际标准刻不容缓。

与 TRIPS 协定相比，RCEP 的知识产权章节的内容更为全面。例如，在商标权方面将声音、气味、触觉标识纳入范围，扩大可授予专利权客体的范围。RCEP 还额外加入了对“遗传资源、传统知识和民间艺术”的特别规定。虽然我国在加入 RCEP 的过程中已对相关知识产权法律法规进行修订，但自 2022 年 RCEP 生效以来，地方立法的完善并没有及时跟进，部分地方知识产权相关法规覆盖面仍显不足，在地理标志、植物新品种、商业秘密等领域还存在地方立法空白。此外，RCEP 提供的争议解决框架在我国以及部分其他成员国家/地区仍存在信息成本高、资源对接难、参考案例少的问题。

为了加快加入 CPTPP 的进程，我国的知识产权边境措施仍须加强，同时保证执法的高效和严格。CPTPP 规定边境执法延伸至出口和过境环节，而我国目前的知识产权海关执法对象虽然涵盖了高于 TRIPS 水平的出口控制，却还未扩展到对过境货物的管控。我国《知识产权海关保护条例实施办法》第 33 条具体规定了对没收的侵权货物的 4 种处置方式的适用顺序，销毁货物排在最后，只有在其他处置方式都不适用的情况下才能采取，而这与 CPTPP 将责令销毁作为首要处置方式的要求相违背。

总而言之，为了与更高的国际规则对接，需要对我国现行法律、法规进行相应的修改和补充，为海关执法和监管提供更完善的法律依据，并健全严格高效的工作流程，在实践中依照法定程序开展行政执法。

五、完善我国涉外知识产权行政保护机制的对策建议

(一) 优化涉外知识产权行政保护相关立法和程序

针对立法和程序复杂、主体重叠、处理结果冲突等一系列影响知识产权行政保护便利和有效性的问题，在整体优化行政保护机制和宏观管理的基础上，相关行政机关应加强内部管理、统一法规依据、简化办事程序，明确主要执法主体和配合协助部门，提高行政效率。通过建立稳定的行政机关协作联动机制，推行综合执法。根据《行政许可法》《行政处罚法》关于相对集中行政许可权、行政处罚权的规定，建议将国家商标局、版权局等知识产权主管部门合并至国家知识产权局。

要持续加强行政机关的执法效率、能力和专业性。进一步落实执法保护标准指南，继续完善专利、商标执法办案标准，确保执法人员的实际理解和适用。在新技术、新产业、新业态高速发展的当下，应当全面推进知识产权行政保护的信息化、数字化管理，提升行政裁决线上办案水平。

(二) 加强跨部门、跨地区执法协作与衔接

切实保证知识产权行政与刑事司法保护衔接的效率和效果，除继续建立并深化与法院、检察、公安机关的合作关系，与市场监管等知识产权主管机关保持紧密联络和信息共享外，还需要对跨部门工作程序的标准和立法进行细化。

应当扩大涉外知识产权行政保护协作范围，实现跨地区协作，加强各地行政执法交流。通过形成全国统一或各部门公用的信息化线上平台，从而达到实时信息共享和工作联动，减少侵权案件移送过程中的衔接障碍，提升协作效率。

对行政执法人员必须加强培训，确保各主管部门的工作人员全面理解掌握知识产权保护相关法规以及侵权案件移送标准和协作流程，尽量消除因执法人员疏漏或推诿导致侵权案件逃避移送的情况。

(三) 进一步健全和推广知识产权海外维权制度

在我国加速融入和推动构建新国际贸易框架的过程中，我国知识产权海外维权工作应注重对国际经贸规则(如 RCEP 等)中知

识产权相关内容的熟悉,加强相关资源(知识产权制度汇编、海外服务资源对接、典型案例分析等)统筹。结合海外知识产权纠纷高发领域,针对美国 337 调查、展会临时禁令、跨境电商知识产权纠纷、海关贸易纠纷等难点问题,分领域分类型开展专题研究,提出更实际和有针对性的维权方案。

此外,行政机关与企业应加强联系,尤其要与重点行业和企业保持良性互动,针对回应权利人需求,促进维权指导服务和研究的精准性和协同性。同时不断强化公共信息服务平台的功能和规模,利用人工智能、大数据等信息技术创新服务功能,以数据分析、数字化为基础增强知识产权涉外维权信息平台的便捷性和实用性。

对于推广知识产权海外维权机制要坚持央地协同,通过从中心到地方的统筹规划和区域协作扩展维权服务网络,使发达城市的维权资源与周边地区共享,并联合开展海外知识产权纠纷风险监测和应对指导。要优化维权流程,强化各行政单位在维权体系中的参与和作用。

在人才支撑和资源储备方面需要继续加大投入,引导企业、知识产权及法律服务机构等注重海外知识产权实务人才培养,帮助企业扩充海外知识产权保护人才资源。同时应提升社会组织的参与度,对接各地律师协会、知识产权服务业协会等行业协会以及高校的智力资源,扩充指导专家库,健全海外知识产权专家顾问制度。

(四)提高并落实边境知识产权保护标准适应国际规则

加入 CPTPP 和对接 RCEP 规则的重中之重是要完善我国知识产权边境措施的立法,应增加对过境货物采取知识产权边境措施执法,并调整对知识产权侵权货物的处置方式顺序,原则上将销毁作为第一顺位的处置措施,以保护权利人的利益为先,从而达到 CPTPP 要求的知识产权边境保护水平。关于地理标志、植物新品种、商业秘密等方面的立法也应尽快跟进,以融入国际经贸治理体系。

与此同时,必须维护立法与执法的一致性,确保高水平的保护标准能够落实于全国各个地区。可通过完成边境执法信息化,建立专门的边境措施信息数据库,以增强欠发达地区的知识产权行政保护效能。我国已加入《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》,可通过利用与其他成员国之间对于进出口、过境货物的数据和文件交换互认的方式提高执法效率,促进跨境贸易便利化。

六、 结语

面对持续提高的国际知识产权保护标准和层出不穷的侵权纠纷,我们必须与时俱进地完善涉外知识产权行政保护机制。不能仅停留于追赶和适应国际贸易规则的要求,而应当放着眼于维护我国的国家利益和知识产权主体权利。我国的知识产权行政保护是对知识产权的全面保护,涉及不同的行政主体,涵盖广泛的保护方式。目前我国的涉外知识产权行政保护机制已经高于 TRIPS 协定的标准,但尚未达到 CPTPP 的标准。在完善我国涉外知识产权行政保护机制的过程中,应结合国情分析这些高标准规则的合理性和可行性,并在我国相关制度和资源的基础上作出具有针对性的改善。

参考文献

- [1] 邓建志,单晓光.我国知识产权行政保护的涵义[J].知识产权,2007(1).
- [2] 吴汉东,锁福涛.中国知识产权司法保护的理念与政策[J].当代法学,2013(6).
- [3] 曲三强,张洪波.知识产权行政保护研究[J].政法论丛,2011(3).

-
- [4] 冯汉桥. 对外贸易中知识产权执法与司法保护协调问题研究[J]. 电子知识产权, 2007(12).
- [5] 曹文泽, 王迁. 中国知识产权法制四十年: 历程、特征与展望[J]. 法学, 2018(11).
- [6] 戚建刚. 论我国知识产权行政保护模式之变革[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(2).
- [7] 曹博. 知识产权行政保护的制度逻辑与改革路径[J]. 知识产权, 2016(5).
- [8] 齐明媛. 中美经贸摩擦背景下“走出去”企业海外知识产权维权策略浅析[J]. 中国发明与专利, 2020(8).
- [9] 余敏友, 廖丽, 褚童. 知识产权边境保护——现状、趋势与对策[J]. 法学评论, 2010(1).
- [10] 马海舰, 王永杰. 强化知识产权海关刑事保护的建议[J]. 海关法评论, 2013(3).
- [11] 刘彬, 余相山. 中国自由贸易协定知识产权执行条款研究——兼评中国加入 CPTPP 的相关挑战[J]. 国际法学期刊, 2022(1).
- [12] 邓珊. RCEP 落地边境民族地区之对策[J]. 社会科学家, 2022(11).
- [13] 海关总署. 2021 年中国海关知识产权保护状况 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730794978568800376&wfr=spider&for=pc>.

注释

- ①中国社会科学院知识产权中心编:《中国知识产权保护体系改革研究》,第126页,知识产权出版社2008年版。