

关于《专利纠纷行政裁决和调解办法》的思考（一）

——出台背景、修订要点及管辖权分析

陈健

国家知识产权局于 2024 年 12 月 26 日公布了《专利纠纷行政裁决和调解办法》（以下简称“《办法》”）。《办法》共五章八十五条，涵盖总则、行政裁决、行政调解、法律责任及附则等内容，自 2025 年 2 月 1 日起施行。《办法》的公布在业内引发广泛关注，对专利侵权纠纷行政裁决具有重大意义。本文将从《办法》的出台背景、修订要点及专利侵权纠纷行政裁决管辖规则三个维度展开分析。

一、《办法》的出台背景

国家知识产权局于 2025 年 1 月 13 日发布《〈专利纠纷行政裁决和调解办法〉解读》（以下简称“《解读》”），详细阐述了《办法》出台的多重背景。首先，为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》等重要文件的要求，进一步完善行政裁决体系，提升行政裁决效能；其次，适应 2020 年修正的《中华人民共和国专利法》（以下简称“《专利法》”）以及 2023 年修订的《中华人民共和国专利法实施细则》（以下简称“《实施细则》”）中的新规定，确保法律适用的一致性和准确性；最后，解决在各地专利侵权行政裁决办案过程中出现的新情况、新问题。

值得注意的是，《办法》主要是对现行《专利行政执法办法》中有关专利侵权纠纷行政裁决及专利纠纷调解部分进行修订与细化，并未涉及《专利行政执法办法》中有关假冒专利查处部分。通常情况下，新规章施行后，旧规章一般应予废止，但《专利行政执法办法》在《办法》施行后依然维持有效。《解读》中明确指出：“现行部门规章《专利行政执法办法》（局令第71号）在第二章‘专利侵权纠纷的处理’和第三章‘专利纠纷的调解’中，对专利行政裁决和调解工作也作出了相关规定。在具体适用时，根据新规定优于旧规定的原则，对于两部规章不一致的相关内容，适用本办法。”

出现这种情况的原因主要在于，现行《专利行政执法办法》既包含行政裁决、行政调解相关内容，也涵盖假冒专利查处的行政处罚内容。在2018年启动的上一轮机构改革前，假冒专利查处、专利侵权纠纷行政裁决及专利纠纷调解均属知识产权局的职权范畴。然而，上一轮机构改革要求将行政执法权统一划归市场监督管理局，因此查处假冒专利职能也相应地由知识产权局划归市场监督管理局行使。对于行政部门处理专利侵权纠纷的职能，各部门达成一致共识，属于行政裁决。行政裁决与行政处罚的本质区别在于，行政裁决是行政部门对平等民事主体双方之间民事争议的处理，处理结果不涉及行政处罚，即不能对当事人作出警告、罚款等行政处罚。即便在行政裁决决定中下发责令停止侵权的禁令，也仅是要求一方当事人停止侵害另一方当事人的合法权

利，是对受侵害方合法权益的保护，而非针对不特定第三人或公共利益的保护，所以该禁令不属于行政处罚，也不属于狭义的行政执法概念，这一职能因而继续由知识产权局履行。

综上，《专利行政执法办法》中有关行政部门处理专利侵权纠纷的规定已无法适应新的形势，亟需修订。但由于《专利行政执法办法》所涉及的假冒专利查处的职能已划归市场监督管理局，国家知识产权局不宜单独对其进行修订。同时，国家市场监督管理总局尚未针对假冒专利查处作出新规定，原《专利行政执法办法》中有关假冒专利查处部分的规定仍需保留，以维持其有效性。因此，出台新的部门规章，细化行政部门处理专利侵权纠纷行政裁决的具体规则，成为当下最为适宜的选择。

按照常规立法体例，《办法》和现行《专利行政执法办法》的效力及适用问题应在《办法》中直接作出规定。但由《解读》来明确的原因，大概率是由于现行《专利行政执法办法》中关于假冒专利查处部分的修订存在诸多不确定性，包括是否修订、如何修订以及由哪个部门负责修订等。在这种情况下，不宜在《办法》中对此作出规定，以免《专利行政执法办法》的内容或效力后续发生变动时，还需对《办法》的有关适用条款进行适应性修订。

二、《办法》中的修订重点

《解读》明确指出，《办法》的主要内容集中在落实新制度、完善办案实体规范及优化办案程序手续这三个关键方面。为更好

地与《专利法》和《实施细则》中的新规相契合，与现行《专利行政执法办法》相比，《办法》新增重大专利侵权纠纷行政裁决、药品专利纠纷早期解决机制行政裁决、专利开放许可实施纠纷行政调解三节，对法律法规新规定的相关职能作出了更具实操性的具体规定。不过，需要注意的是，国家知识产权局此前已出台《重大专利侵权纠纷行政裁决办法》《药品专利纠纷早期解决机制行政裁决办法》《专利开放许可实施纠纷调解工作办法（试行）》。

《办法》与这三个文件的区别在于，《办法》是以局令形式发布的部门规章，而前三个文件是以公告形式发布的规范性文件，在效力层级上，前三个文件低于《办法》。将这三个文件中的主要规定纳入《办法》，能够使国家知识产权局在裁决重大专利侵权纠纷案件、药品专利纠纷早期解决机制案件及调解专利开放许可实施纠纷案件时，在适用相关程序和实体规定上更具权威性，这对于提升案件办理质量和效率具有重要意义。

现行《专利行政执法办法》中关于专利侵权纠纷行政裁决部分，仅为程序规定，不涉及实体判定等内容。地方知识产权局在办理行政裁决案件时，涉及实体判定等方面，一般会适用国家知识产权局于 2019 年发布的《专利侵权纠纷行政裁决办案指南》

（以下简称“《指南》”）。《指南》不仅对案件处理程序进行了细化，还对侵权判定、证据规则等内容作出了明确规定。然而，由于《指南》属于规范性文件，其法律位阶相对较低，以其作为行政裁决的依据，权威性略显不足。此次《办法》的制定，将相

关内容纳入其中，使得知识产权局在作出行政裁决决定时，能够有更坚实的法律依据，增强了裁决的权威性和公信力。

《解读》还对《办法》中关于域外身份证明和域外证据、标准必要专利、分案申请临时保护期等方面作出了特别说明。在域外身份证明和域外证据规定方面，既充分考虑了与中国参加的国际条约要求相符合，作出了适应性规定，又与司法实践保持高度一致，确保了标准的通用性和有效性。对于标准必要专利的规定，《办法》第三十条第二款明确指出：“涉及标准必要专利相关纠纷的行政裁决和调解，本办法未作规定的，可以适用其他法律、行政法规、部门规章规定或者参照有关司法解释规定执行。”当前，法律、行政法规和部门规章对于侵害标准必要专利的案件在侵权判定等方面均未作出具体规定，因此其实质上是参照有关司法解释的规定执行。究其原因，可能是由于目前行政裁决中涉及标准必要专利的案件数量较少，实践经验相对匮乏，在《办法》中对其作出规定缺乏足够的实践支撑。而直接参照司法解释规定执行，既能有效确保司法、行政标准的一致性，又能避免因规定不一致，导致行政裁决案件在后续行政诉讼中，因与司法解释规定不符而败诉的风险。关于分案申请临时保护期的规定，则是基于对行政裁决实践中相关案例出现的新问题进行提炼而形成的，进一步完善了专利行政裁决规则。

三、《办法》中关于管辖权的规定

关于专利侵权纠纷行政裁决案件的管辖问题,《专利法》及其《实施细则》仅对什么级别的知识产权局能够处理专利侵权纠纷行政裁决案件作出了规定。除《专利法》规定了国家知识产权局负责受理重大专利侵权纠纷行政裁决案件外,依据《实施细则》第九十五条“省、自治区、直辖市人民政府管理专利工作的部门以及专利管理工作量大又有实际处理能力的地级市、自治州、盟、地区和直辖市的区人民政府管理专利工作的部门,可以处理和调解专利纠纷”的规定,地级以上知识产权局具备相应管辖权。但需要注意的是,在实际情况中,通过地方立法的方式,一些地方将行政裁决权下放到了县级。

此次《办法》对管辖权作出了更为具体、明确的规定,涵盖地域管辖的规定、省级和地级管辖权的原则性划分、管辖权争议的解决、管辖权异议、案件移送以及委托开展行政裁决等多个重要事项。

《办法》第六条明确规定了地域管辖的一般原则:“专利侵权纠纷案件由侵权行为地或者被请求人住所地的管理专利工作的部门管辖。侵权行为地包括侵权行为实施地和侵权结果发生地。”这一规定明确了在行政裁决实践中一直沿用的侵权行为地或者被请求人住所地的管辖原则,并且与司法解释保持一致。

对于权利人普遍关心的在销售地对销售者的销售行为提起专利侵权行政裁决,能否合并管辖异地制造者的制造行为的问题,《办法》并未给作出规定。业界对于能否合并管辖存在两种不同

观点。一种观点认为，行政机关应当严格恪守其行政区划，不能突破本行政区划区域去管辖其他行政区域发生的违法行为；另一种观点则认为，行政执法权并非完全受限于行政区划，在与本行政区域的违法行为存在关联的情况下，可以对其他行政区域内发生的违法行为一并进行管辖。这两种观点在相关行政部门关于指定管辖、异地执法等规定中均有所体现。而地方知识产权局在行政裁决实践中存在三种不同情形：第一种情形是权利人不能在销售者所在地一并对异地制造者提起专利侵权纠纷行政裁决。根据《专利法》规定，“为生产经营目的使用、许诺销售或者销售不知道是未经专利权人许可而制造并售出的专利侵权产品，能证明该产品合法来源的，不承担赔偿责任”。这就导致很多销售者怠于行使抗辩权，对销售者来说，停止销售某商品的损失可能微不足道，且很多规模较小的销售者甚至缺乏有效抗辩的能力，也不会向国家知识产权局对涉案专利提起无效宣告请求，这就容易导致处理专利侵权行政裁决案件过程中出现专利权有效性存疑、缺乏有效侵权抗辩等问题。在此情况下，地方知识产权局作出的侵权成立的裁决，可能会使销售者承担不应承担的责任，同时产品制造者也可能面临商誉损害等问题。第二种情形是，只有当异地制造者和本地销售者在本地存在共同侵权行为时，才可以立案处理。这种情况通常发生在异地制造者与本地销售者存在共同销售的侵权行为的情形，由于发生概率较低，且要求较为严格，在实践中此类案件相对少见。最后一种情形是与司法解释一致，以本

地销售者的销售行为作为管辖连接点，将异地制造者的制造、销售行为一并在本地立案处理。这样做有利于权利人选择管辖连接点，避免在制造者所在地提起行政裁决时有可能面临的不利局面。这三种情形的存在，导致各地标准不统一，给权利人提起专利侵权纠纷行政裁决案件带来了诸多困扰，权利人需要详细了解各地知识产权局实践中的具体操作模式，并结合案件的具体情况和诉求，谨慎明确管辖连接点。从加强知识产权保护、切实维护权利人合法权益的现实需求出发，赋予权利人可选择的管辖连接点，对于提升权利人维权的便利性和有效性更具现实意义。

在级别管辖方面，《办法》第七条对省级和地级的级别管辖作出了明确规定：“省、自治区、直辖市管理专利工作的部门可以处理辖区内涉外、涉港澳台或者侵权行为地涉及两个以上地级行政区的有重大影响的专利纠纷行政裁决和调解案件。”《办法》出台前在山东省、浙江省等一些地方，已经明确规定涉外、涉港澳台案件应当由省级知识产权局管辖。《办法》对于侵权行为地涉及两个以上地级行政区域的行政裁决案件，规定由省知识产权局处理能够统一裁决标准。但由于很多涉及销售者的案件都具有跨区域特点，如果仅以跨区域作为由省级管辖的唯一依据，那么大多数涉及一般消费品的案件都会将管辖权集中到省一级，这显然不切实际。因此，该条规定强调此类案件还需要“有重大影响”，即不仅要跨区域，还需要在某些方面具有重大影响力。对于“有重大影响”的判定，可以参照《实施细则》关于国家知识产权局

处理重大专利侵权纠纷行政裁决案件中对重大案件的规定。同时需要注意的是，该条规定使用的是“可以”而非“应当”，这就为地方知识产权局在划定级别管辖时预留了一定的自主空间，各地方可以根据本地实际情况制定相应的规则。

《办法》第八条针对管辖权争议作出规定：“可以逐级报请共同上级管理专利工作的部门指定管辖。”上级知识产权局既可以对行政裁决案件提级处理，也可以指定管辖。这一规定明确了地方知识产权局在面临管辖权争议时的处理方式，使其在处理相关问题时有据可依。该条规定源自《指南》，但删除了《指南》中“管理专利工作的部门对管辖权发生争议的，由争议双方协商解决”的内容。并且，该条规定中明确指定管辖是“可以”而非“应当”，这就意味着在实践中，当两个知识产权局就行政裁决案件发生管辖权争议时，并非必须报请双方共同的上级知识产权局指定管辖，依然可以自行协商解决。

《办法》第九条就管辖权异议作出了规定，与《指南》一致，明确“应当自收到管辖权异议书之日起五个工作日内作出决定。异议成立的，作出将案件移送有管辖权的管理专利工作的部门处理的决定；异议不成立的，作出驳回管辖权异议的决定。”同时，与《指南》未限定当事人提出管辖权异议的时限不同，《办法》对此作出了明确规定：“应当在提交答辩书期间提出”。如果当事人因自身原因超期提出管辖权异议，将不会被受理，且无法获得相应救济。《办法》对当事人不服地方知识产权局关于管辖权

异议的决定不服的救济措施并未规定，按照行政法的基本原则，当事人可以提起行政复议和行政诉讼。同时《指南》中亦已对此作出了规定：“当事人对管理专利工作的部门作出的管辖权异议决定不服的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼”。

《办法》第八条第二款对委托开展行政裁决作出规定：“国务院专利行政部门、管理专利工作的部门可以委托依法成立并具有管理知识产权公共事务职能的组织具体承办辖区内专利纠纷行政裁决和调解工作。”在地方层面，“管理知识产权公共事务职能的组织”一般指地方的知识产权保护中心和知识产权快速维权中心。这些中心的工作人员通常具备较高的专业水准，与地方知识产权局相比，其专门从事知识产权工作的人员更多。在地方知识产权局案件量不断增长而办案人员数量相对较少的情况下，委托这些中心开展专利侵权纠纷行政裁决工作，能够更加高效、专业地处理相关案件。可以预见，随着《办法》的出台，一些地方知识产权局会将行政裁决权委托给当地的保护中心和快维中心来行使。

总体而言，对于管辖问题，《办法》充分吸纳了《指南》中的重点内容，并结合近年来的行政裁决实践经验，参考司法解释的相关规定，进一步统一了专利侵权纠纷行政裁决案件办理标准。这对于权利人以及实务界人士来说，具有更强的可操作性，为他们提供了更为明确、有效的指引。

（本文为系列研究第一篇，后续将就办案程序、证据规则、侵权判定、法律责任等展开专题探讨）