

# 我国知识产权民事纠纷的行政解决机制研究

黄筱童

中国科学院大学知识产权学院, 北京

收稿日期: 2023年9月21日; 录用日期: 2023年10月25日; 发布日期: 2024年1月15日

## 摘要

目前, 知识经济的时代已经到来, 知识产权在国内外越来越受到重视, 知识产权产生的民事纠纷数量也日益增多。知识产权行政解决能够为知识产权提供行政权的“治安保护”, 在知识产权民事纠纷司法诉讼压力逐渐增大的情况下, 行政解决的参与就显得十分重要, 不仅能够切实保护知识产权、健全知识产权治理体系, 还可以减轻司法诉讼的压力、提高知识产权纠纷解决的效率。然而我国对于行政参与的正当性依旧争论激烈, 且行政解决在实践中也仍存在一些不足与问题。因此, 为进一步明确行政解决参与知识产权民事纠纷的意义, 优化和完善知识产权行政执法, 本文将对知识产权民事纠纷的含义进行深度理解, 并对行政解决参与的必要性与合理性进行论述, 同时针对知识产权民事纠纷行政解决机制在实践中存在的问题提出完善建议。

## 关键词

知识产权民事纠纷, 行政解决机制, 多元解决机制

## Study on the Administrative Settlement Mechanism of Intellectual Property Civil Disputes in China

Xiaotong Huang

School of Intellectual Property, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing

Received: Sep. 21<sup>st</sup>, 2023; accepted: Oct. 25<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 15<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

At present, the era of knowledge economy has come, intellectual property rights at home and abroad more and more attention, intellectual property rights generated by the number of civil

disputes is also increasing. Intellectual property administrative settlement for intellectual property rights can provide administrative rights of “security protection”, in the case of intellectual property rights civil disputes judicial litigation pressure gradually increased, the participation of administrative settlement is very important, not only can effectively protect intellectual property rights, improve intellectual property rights governance system, but also reduce the pressure of judicial litigation, improve the efficiency of intellectual property rights dispute resolution. However, the legitimacy of administrative participation is still hotly debated in China, and there are still some deficiencies and problems in administrative settlement in practice. Therefore, in order to further clarify the significance of administrative settlement of intellectual property civil disputes, optimise and improve the administrative enforcement of intellectual property rights, this paper will provide an in-depth understanding of the meaning of intellectual property civil disputes, and discuss the necessity and reasonableness of the participation of administrative settlement, and put forward suggestions to improve the administrative settlement mechanism of intellectual property civil disputes in practice.

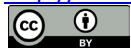
## Keywords

Intellectual Property Civil Disputes, Administrative Settlement Mechanism, Multi-Disciplinary Mechanism

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

知识产权在推动我国经济发展和建设创新强国的过程中均发挥着不可小觑的作用，上至上市企业下到百姓个人对于知识产权的关注也达到了空前的高度，知识产权民事纠纷的案件也因此数量激增。目前我国解决知识产权民事纠纷的主要途径是司法解决，然而知识产权客体具有公共属性，知识产权民事纠纷的解决对比于其他民事纠纷而言，则要求更高效率的解决方案和更加保密的解决途径，而单凭司法解决的方式难以满足以上的特殊要求。行政解决具有效率高、专业性强、成本低等特点，与司法解决实现优势互补，对于完善知识产权治理法律制度具有重要实践意义。

## 2. 知识产权民事纠纷行政解决的含义

### 2.1. 何为知识产权民事纠纷

纠纷多为社会各主体间因利益冲突而引起的对立局面。知识产权纠纷则是利益冲突由知识产权引起的对立状态，一般情况下以人的智力成果为核心的权属争议。知识产权纠纷又可以根据其性质不同划分为知识产权民事纠纷、知识产权行政纠纷以及知识产权刑事纠纷等。

所谓民事纠纷，是指平等主体之间发生的，以民事权利义务为内容的社会纠纷，一般来说，是因为违反了民事法律规范而引起的[1]。所以，结合知识产权的特性，我们可以将知识产权民事纠纷理解为：平等主体之间发生的，以人的智力成果为核心权属争议的，违反民事法律规范的社会纠纷。

### 2.2. 何为知识产权民事纠纷行政解决

我国知识产权纠纷的解决机制并不单一，从解决主体的角度，可以将之分为公力救济、社会救济和自我救济等。其中公力救济是指国家公权力介入，成为解决纠纷的主体，而公力救济中一般又可分为两

种，一种是司法救济，一种就是行政救济，其中行政救济又可以主要分为两种，一种是行政管理，如行政裁决；另一种为行政查处，如行政处罚、强制执行、查封、扣押等。故知识民事纠纷的行政解决，即为政府机构通过行政管理或行政查处的手段介入，以解决知识产权民事纠纷[2] (见图 1)。

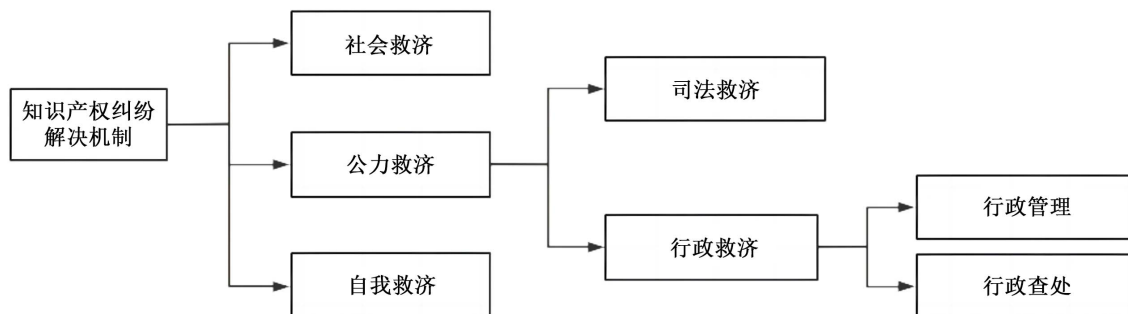


Figure 1. Intellectual property dispute resolution mechanisms  
图 1. 知识产权纠纷解决机制

### 3. 知识产权民事纠纷行政解决的必要性和合理性

民事纠纷的具体解决途径一般有和解、调解、仲裁、民事诉讼等方式。和解为纠纷当事人自行商量并达成协议解决纠纷；调解为调解组织在当事人双方间调停、说和以达到解决纠纷的结果；仲裁是当事人双方将纠纷提交仲裁机构，并按照仲裁裁决书的内容解决纠纷；民事诉讼则为通过人民法院在平等主体之间行使国家审判权，解决纠纷。其中和解为自我救济，调解和仲裁大多为社会救济，民事诉讼为司法救济，可见，一般情况下解决民事纠纷无需政府机构介入。

然而，知识产权不同于其他的民事权利，其具有独特的公共属性，王迁老师在其《知识产权法教程》中写道：“知识产权属于私权不意味着知识产权的形式完全不受国家公权力的调整和干预[3]。”并曾有学者表示，“知识产权的公权化表明知识产权已经不是一种纯粹的私权，而是一种具有公权因素的私权[4]。”还有学者表示知识产权具有社会公益性、国家授权性和利益权衡性的特性，而不仅仅是一种纯粹的私人权利[5]。由此，知识产权的公共属性为政府机构介入知识产权民事纠纷奠定了基础。

#### 3.1. 知识产权民事纠纷行政解决的必要性

传统民事纠纷的解决机制均存在局限性，不利于最大限度保障权利人的合法权利，故行政解决的介入十分必要。

首先，民事诉讼解决机制具有局限性。1) 知识产权诉讼耗时长。知识产权的保护期限是其价值显现的重要因素之一，故想要最大程度维护权利人的合法权利，则应该尽可能缩短解决纠纷的时长。然而诉讼周期是解决纠纷方法周期中相对较长的，这便无法满足当事人对知识产权纠纷高效解决的期待。2) 知识产权诉讼不利于技术保密。例如专利纠纷中，在诉讼时难免会公开讨论权利人处于未公开状态的商业秘密等保密信息，这并不符合权利人的保密期待。3) 审判质量可能会因为案件量过大而下降。由于诉讼是解决民事纠纷的主要途径，大部分纠纷积压在法官手中，其工作量过大很可能会影响其审判质量，同时法官无法对每个纠纷中的具体技术有深入的了解，也可能导致部分案件的裁判不公。此外，诉讼解决机制还可能存在如磨灭权利人创新动力、造成纠纷主体大量财产损失等现实问题。

其次，仲裁解决也存在局限性。1) 知识产权仲裁的范围不够明确。仲裁法规定，仲裁事项为合同纠纷或其他财产权益纠纷，所以知识产权纠纷的界定理解问题有时也会阻碍其通过仲裁方式得到解决。2)

仲裁机构的知识产权专业人才短缺。知识产权纠纷的专业性极强，但大多仲裁机构并无大量知识产权人才支撑。

再者，和解等社会救济方式也有局限性。1) 并非所有纠纷当事人双方均可以通过和缓的方式达成一致，很多情况下均为在前期谈判过程中不愉快而导致的进一步寻求公权力机构介入解决，如诉讼等。2) 社会救济的结果大多为合同性质，并不具备强制力，双方很可能在后期继续产生冲突，重新步入诉讼等环节，造成大量时间和成本的消耗等。

### 3.2. 知识产权民事纠纷行政解决的合理性

#### 3.2.1. 行政解决机制介入民事诉讼的历史基础

首先，我国既有的强势行政历史观念。我国行政机关在早期司法薄弱时期代为行使了大量本应由法院行使的职权，虽然我国依法治国在稳步推进，然而历史遗留问题并非一朝一夕能够解决[6]。同时伴随司法诉讼存在的大量问题，行政解决的优势也符合纠纷当事人的需求，故行政解决一直存在且延续至今不曾衰弱。

其次，TRIPS 协议中也对行政解决进行了价值引导。TRIPS 协议开篇点明知识产权是私权，然而其中也并未杜绝司法解决以外的其他手段解决知识产权纠纷，同时。TRIPS 协议中还明确提到“不得减损原则”，即要求各国不能够降低现行制度对知识产权的保护程度。我国自古以来，行政解决手段均为司法解决手段的重要辅助手段，知识产权民事纠纷虽大多由司法诉讼解决，但政府机构的参与也起到了不小的作用，在此基础上，如若将行政解决机制“一刀切”地全盘否定，那无疑是对原有知识产权保护水平的大幅度削弱，反倒是有违了 TRIPS 协议的规定[7]。

#### 3.2.2. 行政解决机制介入民事诉讼的强力优势

首先，行政解决机制效率高。政府机构在科学的制度和党中央的统一领导下具有强大的执行力，能够以最小的投入获得最迅速的解决。

其次，行政解决机制专业性强。知识产权民事纠纷中，专利纠纷占比大，由主管专利的行政机关处理该领域涉及专业技术性问题的纠纷，不仅可以克服诉讼中法官对相关技术缺乏专业性知识遇到的阻碍，而且降低法院的办案数量，提高法院办案的质量。

再者，行政解决机制更加灵活。行政解决在很多情况下为司法解决的前置程序，与司法解决相比，行政解决因其流程上的提前，更具可变通性，能够尽可能在矛盾还未爆发的阶段，考虑双方当事人利益最大化地进行妥善处理。

## 4. 知识产权民事纠纷行政解决现状及存在问题

### 4.1. 知识产权民事纠纷行政解决机制的现状

#### 4.1.1. 规范层面

我国并没有专门设法律对知识产权民事纠纷的行政解决进行体系化的规范，大多散见于不同的法律规范和政策文件之中，却也能对行政解决的实际运作起到较好的指导与规范作用。以行政解决介入最多的知识产权专利侵权纠纷为例，行政解决所能够依据的法规规范及政策文件均有较多体现(见表 1)。

上表中不同的规范或文件中均对知识产权专利民事纠纷的行政解决给予了不同程度和不同角度的支持，总体上看，我国具备比较完整的专利侵权纠纷行政解决的规范。而且除专利之外的其他知识产权权利纠纷也有较多针对行政解决方式的法律规范，如《商标法》第 60 条、《集成电路布图设计保护条例》的第 31 条、《植物新品种保护条例》第 39 条等。

**Table 1.** Basis of legal norms for administrative settlement of patent disputes  
**表 1.** 专利纠纷行政解决法律规范依据

法律规范依据	国家法律	《专利法》 《专利执法办法》
	地方法规	《上海市专利保护条例》 《广州市专利行政执法办法》
国家政策文件	中央发布	《关于开展专利侵权行政裁决示范建设工作的通知》
	部门文件	《专利纠纷行政调解办案指南》

#### 4.1.2. 实践层面

首先，我国知识产权民事纠纷行政解决机制体现出多部门协同的特点，由众多政府部门共同参与，各司其职对知识产权争议内容进行保护(见表 2)。

**Table 2.** Basis of legal norms for administrative settlement of patent disputes  
**表 2.** 专利纠纷行政解决法律规范依据

知识产权保护主体	知识产权管理保护内容
国家知识产权局	主管全国的专利、商标、著作权等
海关	知识产权进出口综合行政保护
农业部、林业部	植物新品种等知识产权的管理和保护
科技部	科技成果等相关内容管理和保护
工商行政管理机关	部分商业秘密等知识产权的管理和执行

各部门分工明确，有序管理，不同类型的知识产权民事纠纷可由不同行政部门处进行了解并寻求行政解决的方案，大大减轻法院的诉讼压力，并节约当事人的时间成本。

其次，行政裁决解决知识产权民事纠纷迎来契机。行政裁决一直被诟病为带有司法色彩的行政行为，有学者认为行政裁决代替司法机关行使了权利，理应废止。然而 2019 年 6 月出台的《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》却再次指出行政裁决的地位不可撼动。<sup>1</sup>该意见指出行政裁决在民事诉讼中的重要性，并要求各行政部门大力推动行政裁决制度的有效运行与持续发展。这使得行政裁决在各个行政机关内部的关注度得到加强，促进行政裁决在解决知识产权民事纠纷过程中发挥更加具体、有益的作用。

再者，行政调解解决知识产权民事纠纷受到欢迎。行政机关作为调停者参与知识产权民事纠纷，并促成纠纷当事人双方最终达成调解的模式即为行政调解[8]。行政调解不同于社会调解，虽然都属于比较温和的手段，但由于行政调解具备的独特官方性和权威性，其调解效果往往要优于社会调解。此外，据统计，近年来，在行政解决方式中，行政调解的结案数量占比均为 60%以上，且呈现逐年递增的态势[9]。

#### 4.2. 知识产权民事纠纷行政解决存在的问题

首先，知识产权民事纠纷行政解决扮演的角色十分重要，发挥的作用不可小觑。然而却并没有专门的法律规范，缺少体系化的规范，导致各部门各依各法，各领域不同规范相互冲突等情形，不利于行政

<sup>1</sup>为充分发挥行政裁决解决民事争议的制度优势，达到分流案件、缓解司法审判压力以及拓宽纠纷解决平台的目的，政府部门要注重转变工作方式，适时推进立法，完善工作体制。



解决的工作人员高效完成工作，也不利于纠纷当事人双方更快更好理解行政解决的优势和对行政机关建立高度信任，最终可能导致行政解决未能最终解决纠纷，消耗了大量的人财物资源，也无法真正帮助司法解决减轻压力。

其次，多行政部门协同并进的局面虽然效率高，但也有其弊端。参与到行政解决的主管部门越多，行政管理成本则越高，若实际需求达不到行政解决的准备，则会造成人、财、物的多重浪费。并且在一些不够发达的地方，可能会出现该地方行政机关互相之间业务重叠，互相推诿的情况。

再者，行政解决与司法解决之间存在冲突。以专利纠纷为例，当事人可以同时采取行政解决和司法解决两种方式，如在申请行政救济后，同时提起民事诉讼，又或者提起民事诉讼后又申请行政救济，还有的当事人在行政裁决做出之后，又同时提起了民事诉讼和针对该裁决的行政诉讼。虽然这种重复的行为在工作人员的提醒下或可避免部分，但是在这个过程中，还是会造成不小的司法资源与行政资源的浪费。

此外，行政解决也存在其自身局限性。行政解决作为司法解决的辅助在很多情况下也难以最终结束纠纷。比如针对知识产权侵权纠纷，行政解决可以责令侵权人停止侵权行为，但是对于侵权造成的损害赔偿却没有强制效力，只能通过行政调解，若调解不成，还需启动司法解决方式。

最后，还需要注意的是，行政解决方式介入民事纠纷，虽然缓解了法院的一部分压力，但是其在执行过程中的“准司法性”并没有很强的说服力，行政解决若把握不好力度，很容易受到很多批判与阻碍。

## 5. 知识产权民事纠纷行政解决的改善方案

### 5.1. 推动知识产权民事纠纷行政解决法律规范体系化建设

知识产权民事纠纷行政解决并不是单一的行政行为，而是由多种行政解决方式共同构成的一套体系。虽然，目前不同的知识产权权利客体相关的民事纠纷如何通过行政机制解决在其各自的规范文件中都有提及一二，但这种散落的规范，无法满足日益增长的知识产权民事纠纷行政解决的规范需求。理应建立并完善知识产权民事纠纷行政解决的专门规范条例，在其中明确行政解决的地位与作用，明确其与司法解决等其他解决方式的区别与优势，明确各主管机关的权利义务范围，统一行政行为可以涵盖的范围和可处理纠纷的类型，设立行政解决行为的监督机构等。

### 5.2. 完善行政裁决解决机制

首先，应明确并保障行政裁决主体的中立性。由于行政裁决主体与行政授权、行政执法主体具有利害关系和职能重合，所以必须确保行政裁决的中立性，才能使其行政裁决结果具有公正性。对此，第一可以将行政裁决职能与行政授权、行政执法等职能分离，可通过设立专门行政裁决机构解决；第二可以设置回避制度，可参考司法解决中的回避制度进行具体规定，以促进裁决结果的公平公正。

其次，可设立专门的行政裁决机构。据上所述，行政裁决要求具有中立性，则一个专门的中立机构也必不可少。目前，我国现行的知识产权民事纠纷行政主管机关较多，存在许多问题，如在专利纠纷中行使行政裁决权的专利复审委员会，由于其与专利授权的行政机关存在利害关系，则在进行裁决时，难免会出现一定概率的非中立结果。故可设立专门的行政裁决机构，设置专业的人员专门负责处理知识产权民事纠纷，并规范其运作程序，保持该机构的独立性，并定期对机构内的专门人员进行考核与监督，以促进行政裁决能加公平有效解决知识产权民事纠纷。

再者，应合理划分行政裁决与司法解决。行政解决在知识产权民事纠纷的解决方法中是作为司法解决的补充和辅助出现的，但在两种方式并行保护的制度下，难免二者间会出现冲突和矛盾。比如，在知识产权的侵权民事纠纷中，当事人可选择同时采取两种方式，很可能启动双重程序，这时就可能出现行政解决与司法解决相冲突的情况<sup>[10]</sup>。因此，行政解决的主管机构时刻保持对司法的谦抑性，在缓解司法

解决案件数量巨大的压力同时，尽可能避免与司法解决的冲突与矛盾。

最后，应规范行政裁决程序。目前我国没有有关知识产权行政裁决程序的具体法律规范，这不利于彰显行政裁决知识产权民事纠纷的合法性与合理性，也不利于获取当事人的认可与信任。因此，知识产权民事纠纷行政裁决程序的规范应更加明确，可以加入如非涉密案件裁决过程应公开并允许旁听、裁决结果进行公示、调查取证人员明确的职权范围等内容。

### 5.3. 完善行政调解解决机制

首先，行政调解的效力应使其可经司法确认而具有强制性。上文提到，行政调解由于其效力较低，导致再次启动诉讼造成了大量的资源浪费，如若将行政调解赋予一定的强制力，即可解决这个问题，并将行政调解与社会调解等进行区分。因为行政解决的最本质优势就是利用行政机关的介入，使纠纷以高效率高说服力的结果得以解决，所以，只有将其调解结果经司法确认后赋予强制性和可执行性，才能更好的保障行政解决民事纠纷的设置初衷。

其次，可专设行政调解部门的知识产权民事纠纷流动组别。聘请高校、律师或自选拔部分知识产权专家定期被邀请参与调解知识产权民事纠纷，有专家诊断纠纷症由，提出合理建议，以服民意。并将行政调解工作的流程公开透明化，使纠纷当事人可以自主了解调解过程，更好理解调解价值和调解结果的意义，使其能够更高效参与纠纷的解决过程<sup>[11]</sup>。

再者，行政调解的调解范围应进行统一规定。由于我国知识产权民事纠纷行政解决的主管部门较多，在不同领域各部门对于行政调解可解决的纠纷范围并不统一，这就会导致当事人在其中不知所措，难以与行政调解组织建立信任，在调解过程中无法放心听取部门的建议，最终启动司法解决，导致资源浪费；同时统一调解的范围也有助于下一步建设行政解决体系化规范提供基础与经验教训。

## 6. 结论

知识产权民事纠纷行政解决是中国特色的知识产权保护模式，其与司法解决并行运作，对优化完善我国知识产权制度、强化推动知识产权保护起到了巨大作用。本文虽然着重研究行政解决参与知识产权民事纠纷的必要性与合理性，但还需要明确的是，解决知识产权纠纷，其他机制的参与也必不可少，比如仲裁和非行政性质的调解等。之后笔者在研究知识产权纠纷解决的课题时，将更多关注司法解决与行政解决之外的其他多元解决机制，并更多了解国际知识产权纠纷的解决方式，研究并讨论知识产权纠纷解决涉及到的法律制度、衔接制度以及配套制度等内容，以构建更加合理的知识产权纠纷解决机制，推进我国知识产权治理体系的发展，应对时代发展中面临的知识产权纠纷新挑战。

## 基金项目

本文为作者参与的社科基金重大项目“新形势下我国参与知识产权全球治理的战略研究”(21 & ZD164)；北京市政府决策咨询项目“大科学装置集群开放应用路径研究”(E335210101)的阶段性成果。

## 参考文献

- [1] 杨立新. 《中华人民共和国民法典》条文精释与实务全析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [2] 何兵. 和谐社会与纠纷解决机制[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [3] 王迁. 知识产权法教程[M]. 第七版. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 13.
- [4] 冯晓青, 刘淑华. 试论知识产权的私权属性及其公权化趋向[J]. 中国法学, 2004(1): 63-70.
- [5] 李永明, 吕益林. 论知识产权之公权性质——对“知识产权属于私权”的补充[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2004(4): 61-68.

- [6] 李春晖, 林子韬. 健全知识产权行政保护体系之重点任务[J]. 中国市场监管研究, 2022(7): 46-50.
- [7] 焦娜. 论知识产权的行政保护与司法救济[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [8] (英)罗伯茨, (英)彭文浩. 纠纷解决过程[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [9] 提高涉外知识产权执法司法质效[N]. 人民政协报, 2021-11-03(003).
- [10] 孙涛. 知识产权纠纷多元化解机制研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2021.
- [11] 张博. 涉外知识产权纠纷法律适用的适当性探析——基于人民法院涉外知识产权案件的研究[J]. 广西社会科学, 2019(2): 124-127.