

《重大专利侵权纠纷行政裁决办法》述评

作者：张汉国

5月26日，国家知识产权局发布了《重大专利侵权纠纷行政裁决办法》（下称“办法”），作为对“办法”的配套规定，5月28日公布了《关于重大专利侵权纠纷行政裁决受理事项的公告》（下称“公告”）。“办法”一经公布，即引起业界关注。笔者对其进行了解读，以供各位参考。

一、“办法”的意义

1、6月1号修改生效的《专利法》，在第70条中赋予了国务院专利行政部门处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷案件的职能，之前国务院专利行政部门是没有此项职权的。“办法”系为落实该职能而专门制定。由作为国务院专利行政部门的国家知识产权局直接处理在全国有重大影响的案件，给了权利人更多的选择，有助于加强专利保护。

2、“办法”有助于公众了解和运用程序，也有助于规范国家知识产权局案件处理行为。国家知识产权局处理专利侵权纠纷案件具有三性——专业性、权威性和高效性。国家知识产权局作为国务院专利行政部门，其直接处理侵权纠纷案件，无疑具有权威性，也有利于避免地方保护主义。专利事务处理具有很强的专业属性，国家知识产权局拥有的人力资源是保证案件处理专业性的重要保障。专利各类专业人员在行政体系内绝大部分集中在国家知识产权局，其直属的专利局具有各种技术背景、从事专利审查和研究工作的审查员就有1万多名，由国家知识产权局整合各种资源直接处理案件，无疑能够更好地确保专业性。从“办法”规定可以看出，即使面对的是具有全国重大影响的案件，处理周期依然只有3个月，转文也规定有5个工作日的时限要求，这些有助于保持案件处理的高效性。

3、“办法”还体现了侵权纠纷行政处理的一些特点，例如案件的调查和检查上。对于专利侵权纠纷，在中国现行法律框架下提供了司法和行政二种解决途径，这两种途径各有优势，两种途径并存，给权利人以更多维权选择，有利于加强专利保护。

二、“办法”的规定述评

第一条 为贯彻落实党中央、国务院关于全面加强知识产权保护的决策部署，切实维护公平竞争的市场秩序，保障专利权人和社会公众的合法权益，根据《中华人民共和国专利法》（以下简称《专利法》）和有关法律、法规、规章，制定本办法。

简析：此条规定了“办法”出台的背景和目标。

第二条 本办法适用于国家知识产权局处理专利法第七十条第一款所称的在全国有重大影响的专利侵权纠纷（以下简称重大专利侵权纠纷）。

简析：这里的专利法指的是已于6月1日修改生效的专利法，第70第1款规定为：“国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷”，该条赋予了国家知识产权局处理在全国有重大影响的专利纠纷案件的职责，是制定“办法”的法源。

第三条 有以下情形之一的，属于重大专利侵权纠纷：

- （一）涉及重大公共利益的；
- （二）严重影响行业发展的；
- （三）跨省级行政区域的重大案件；
- （四）其他可能造成重大影响的专利侵权纠纷。

简析：这是对重大专利侵权纠纷认定标准的细化，有助于统一认定标准和尺度。其中第（四）项是兜底条款，但是该条款比较有意思，使用了“可能造成”的措辞，而不是“造成”，与一般兜底条款的措辞有所不同。根据《专利法》第70条的规定，重大专利侵权纠纷的标准是具有重大影响，而不是可能有重大影响，“办法”中如此规定，或许有其特殊考量，待考。

第四条 请求对重大专利侵权纠纷进行行政裁决的，应当符合第三条所述的情形，并具备下列条件：

- （一）请求人是专利权人或者利害关系人；
- （二）有明确的被请求人；
- （三）有明确的请求事项和具体事实、理由；

(四) 人民法院未就该专利侵权纠纷立案。

简析：第3条是实质要求，本条是形式要求，均需满足。本条是受理案件的一般性规定，其中第(四)项的规定有助于避免两头处理、有利于节省国家资源。实践中可能存在的有意思的话题是，如果行政部门先立案，人民法院又该如何处理？如果人民法院收到请求书但尚未立案，此时行政部门又该如何处理？

第五条 请求对重大专利侵权纠纷进行行政裁决的，应当依据《专利行政执法办法》的有关规定提交请求书及有关证据材料，同时还应当提交被请求人所在地或者侵权行为地省、自治区、直辖市管理专利工作的部门出具的符合本办法第三条所述情形的证明材料。

简析：《专利行政执法办法》是国家知识产权局制定的专利部门开展行政执法的行政规范性文件，重大专利行政纠纷案件适用此办法顺理成章。现行《专利行政执法办法》是根据国家知识产权局2015年5月29日公布的第七十一号局令进行修正后的版本。

该条规定请求裁决时应当提交省级管理专利工作的部门出具的证明其是重大专利侵权纠纷的证明材料，“公告”第二条也规定，“重大专利侵权纠纷行政裁决请求材料应符合《重大专利侵权纠纷行政裁决办法》第五条规定的要求。由省、自治区、直辖市管理专利工作的部门出具有关证明材料，并将请求材料寄送至国家知识产权局。”但这是否意味着，如果省级专利部门不出具证明材料的话，国家知识产权局就不予受理？从“办法”和“公告”的字面措辞来看，似乎应当是这样。但是如果真是这样的话，国家知识产权局实际上就把立案与否的部分权力变相让渡给省级专利部门。笔者认为，即使省级专利部门不出具证明材料，但国家知识产权局认为属于重大专利侵权纠纷的，也应当或者可以受理。

第六条 请求符合本办法第四条规定的，国家知识产权局应当自收到请求书之日起5个工作日内立案并通知请求人，同时指定3名或者3名以上单数办案人员组成合议组办理案件。案情特别复杂或者有其他特殊情况的，经批准，立案期限可以延长5个工作日。

请求不符合本办法第四条规定的，国家知识产权局应当在收到请求书之日起5个工作日内通知请求人不予立案，并说明理由。

对于不属于重大专利侵权纠纷的请求，国家知识产权局不予立案，并告知请求人可以向有管辖权的地方管理专利工作的部门请求处理。

简析：该条是关于立案审查的时限规定，是国家知识产权局的自我规范和要求，即使针对的是重大案件立案审查周期也只有 5 个工作日，有助于提高专利纠纷解决效率，值得赞赏。

对于不予立案的决定，当事人不服的话不知后续程序怎样，这里没有明确。从法律法规相关规定和法理而言，应当是可以提起行政复议或者行政诉讼。如果是提起行政复议的话，应当是由国家知识产权局同级受理。根据笔者了解，处理重大案件的部门是知识产权保护司，而对其裁决不服提起行政复议后，具体处理部门应当是条法司。

第七条 省、自治区、直辖市管理专利工作的部门对于辖区内专利侵权纠纷处理请求，认为案情属于重大专利侵权纠纷的，可以报请国家知识产权局进行行政裁决。

简析：本条的法源应当是专利法第七十条第二款。本条的规定内容理所当然、当无异议。

第八条 办案人员应当持有国家知识产权局配发的办案证件。

简析：该规定有助于保证办案人员能力和水平，树立其职业荣誉感。

第九条 办案人员有下列情形之一的应当自行回避：

- (一) 是当事人或者其代理人的近亲属的；
- (二) 与专利申请或者专利权有利害关系的；
- (三) 与当事人或者其代理人有其他关系，可能影响公正办案的。

当事人也有权申请办案人员回避。当事人申请回避的，应当说明理由。

办案人员的回避，由负责办案的部门决定。

简析：这是关于办案人员回避的规定，理所当然。

第十条 国家知识产权局应当在立案之日起 5 个工作日内向被请求人发出请求书及其附件的副本，要求其收到之日起 15 日内提交答辩书，并按照请求人的数量提供答辩书副本。被请求人逾期不提交答辩书的，不影响案件处理。

被请求人提交答辩书的，国家知识产权局应当在收到之日起 5 个工作日内将答辩书副本转送请求人。
国家知识产权局可以对侵犯其同一专利权的案件合并处理。

简析：该条对国家知识产权局发出请求书和答辩书的时间进行了明确规定，而且时间较短只有 5 个工作日，有助于缩短处理周期，提高处理效率，值得赞赏。

第十一条 案件办理过程中，请求人提出申请追加被请求人的，如果符合共同被请求人条件，国家知识产权局应当裁定追加并通知其他当事人，不符合共同被请求人条件但符合请求条件的，应当驳回追加申请，告知请求人另案提出请求。对于被请求人提出追加其他当事人为被请求人的，应当告知请求人。请求人同意追加的，裁定准许追加。请求人不同意的，可以追加其他当事人为第三人。追加被请求人或第三人的请求应当在口头审理前提出，否则不予支持。

简析：“共同被请求人条件”是什么，何为“其他当事人”，有待后续规定和执法实践明确。

对于国家知识产权局是否有权利依职权追加共同被请求人或者第三人，“办法”并未作出规定，似可理解为无此职权。某些特殊情况下，如果不追加共同被请求人或者第三人，不利于案件有效处理。

第十二条 当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。当事人因客观原因不能收集的证据，可以提交初步证据和理由，书面申请国家知识产权局调查或者检查。根据查明案件事实的需要，国家知识产权局也可以依法调查或者检查。

办案人员在调查或者检查时不得少于两人，并应当向当事人或者有关人员出示办案证件。

第十三条 办案人员在调查或者检查时，可以行使下列职权：

- (一) 询问有关当事人及其他有关单位和个人，调查与涉嫌专利侵权行为有关的情况；
- (二) 对当事人涉嫌专利侵权行为的场所实施现场检查；

(三) 检查与涉嫌专利侵权行为有关的产品。

在调查或者检查时，当事人或者有关人员应当予以协助、配合，不得拒绝、阻挠。

根据工作需要和实际情况，国家知识产权局可以将相关案件调查工作委托地方管理专利工作的部门进行。

简析：第 12、13 条是关于国家知识产权局对案件进行调查、检查的规定，体现了比较鲜明的行政处理特色，值得相关方重视和关注。对该规定利用得当，将很有利于权利人维护自身的合法权益。

第十四条 专利侵权纠纷涉及复杂技术问题，需要进行检验鉴定的，国家知识产权局可以应当事人请求委托有关单位进行检验鉴定。当事人请求检验鉴定的，检验鉴定单位可以由双方当事人协商确定；协商不成的，由国家知识产权局指定。检验鉴定意见未经质证，不得作为定案依据。

当事人对鉴定费用有约定的，从其约定。没有约定的，鉴定费用由申请鉴定方先行支付，结案时由责任方承担。

第十五条 国家知识产权局可以指派技术调查官参与案件处理，提出技术调查意见。相关技术调查意见可以作为合议组认定技术事实的参考。技术调查官管理办法另行规定。

简析：第 14、15 条是为了解决专利侵权纠纷中遇到的技术问题而设立。专利侵权纠纷中难免会涉及各种各样的技术问题，上述规定体现了专利侵权纠纷案件的特点。技术调查官制度是适应该特点的制度，该制度在人民法院审理专利案件过程中已经实施。国家知识产权局系统有上万名具有专业技术背景的审查员，非常容易为案件处理找到合适的技术调查官。2021 年 5 月 7 日国家知识产权局办公室发布了《关于技术调查官参与专利、集成电路布图设计侵权纠纷行政裁决办案的若干规定（暂行）》，从其适用范围来看，包括了国家知识产权局处理的侵权纠纷案件，故笔者理解未必会再出台新的技术调查官管理办法。

该条规定技术调查意见是“可以”作为参考，而《关于技术调查官参与专利、集成电路布图设计侵权纠纷行政裁决办案的若干规定（暂行）》中规定的是“技术调查官提出的技术调查意见作为合议组认定技术事实的参考”，两者在措辞上有所不同，不过笔者认为在实务中应该不至于有本质上的不同。

第十六条 国家知识产权局根据案情需要决定是否进行口头审理。进行口头审理的，应当至少在口头审理 5 个工作日前将口头审理的时间、地点通知当事人。当事人无正当理由拒不参加的，或者未经许可中途退出的，对请求人按撤回请求处理，对被请求人按缺席处理。

简析：根据该条，国家知识产权局可以通过口头审理结案，也可以通过书面审理结案。考虑到国家知识产权局处理的都是重大案件，估计实践中采取口头审理结案的可能性比较大。

第十七条 有以下情形之一的，当事人可以申请中止案件办理，国家知识产权局也可以依职权决定中止案件办理：

- （一）被请求人申请宣告涉案专利权无效并被国家知识产权局受理的；
- （二）一方当事人死亡，需要等待继承人表明是否参加处理的；
- （三）一方当事人丧失民事行为能力，尚未确定法定代理人的；
- （四）作为一方当事人的法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；
- （五）一方当事人因不可抗力事由，不能参加审理的；
- （六）该案必须以另一案的审理结果为依据，而另一案尚未审结的；
- （七）其他需要中止处理的情形。

第十八条 有下列情形之一的，国家知识产权局可以不中止案件处理：

- （一）请求人出具的检索报告或专利权评价报告未发现实用新型或者外观设计专利权存在不符合授予专利权条件的缺陷；
- （二）无效宣告程序已对该实用新型或者外观设计专利作出维持有效决定的；
- （三）当事人提出的中止理由明显不成立的。

简析：第 17、18 条是关于中止的规定，这对专利侵权纠纷案件而言属于常规性规定，与法院在处理类似案件上的做法或者考量因素类似。

第十九条 有下列情形之一的，国家知识产权局可以撤销案件：

- （一）立案后发现不符合受理条件的；
- （二）请求人撤回处理请求的；

(三) 请求人死亡或注销，没有继承人，或者继承人放弃处理请求的；

(四) 被请求人死亡或注销，或者没有应当承担义务的人的；

(五) 其他需要撤销案件的情形。

简析：这是关于国家知识产权局撤销案件的规定，前四项的规定当无异议，第（五）项是兜底条款。只是不知道除了前四项规定外，还可能有哪些情况是需要撤销案件的，笔者驽钝，尚未想到，或许就是怕出现想不到的情况而从立法技术上做的规定吧。

第二十条 在行政裁决期间，有关专利权被国家知识产权局宣告无效的，可以终止案件办理。有证据证明宣告上述权利无效的决定被生效的行政判决撤销的，权利人可以另行提起请求。

简析：此规定与法院审理专利侵权民事纠纷案件的做法相同。

第二十一条 国家知识产权局可以组织当事人进行调解。双方当事人达成一致的，由国家知识产权局制作调解书，加盖公章，并由双方当事人签名或者盖章。调解不成的，应当及时作出行政裁决。

简析：专利侵权案件，本质上还是当事人的民事权利争议，故适用调解。该条是关于调解的常规性规定。

第二十二条 国家知识产权局处理专利侵权纠纷，应当自立案之日起三个月内结案。因案件复杂或者其他原因，不能在规定期限内结案的，经批准，可以延长一个月。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能结案的，经批准继续延期的，应当同时确定延长的合理期限。

案件处理过程中，中止、公告、检验鉴定等时间不计入前款所指的案件办理期限。变更请求、追加共同被请求人、第三人的，办案期限从变更请求、确定共同被请求人、第三人之日起重新计算。

简析：该条是关于处理期限的规定。尽管国家知识产权局受理的是重大专利侵权案件，但是处理期限依然只有 3 个月，第一次也只能延长 1 个月，体现了相对于司法部门而言行政部门处理专利侵权纠纷在

时间上的优越性。尽管可以再次延期，但是笔者理解实践中应该会非常慎重地使用，应该仅仅针对那些非常特殊的情况。

第二十三条 国家知识产权局作出行政裁决，应当制作行政裁决书，并加盖公章。行政裁决认定专利侵权行为成立的，应当责令立即停止侵权行为，并根据需要通知有关主管部门、地方人民政府有关部门协助配合及时制止侵权行为。当事人不服的，可以自收到行政裁决书之日起 15 日内，依照《中华人民共和国行政诉讼法》向人民法院起诉。除法律规定的情形外，诉讼期间不停止行政裁决的执行。被请求人期满不起诉又不停止侵权行为的，国家知识产权局可以向人民法院申请强制执行。

行政裁决作出后，应当按照《政府信息公开条例》及有关规定向社会公开。行政裁决公开时，应当删除涉及商业秘密的信息。

简析：该条规定了行政裁决书的效力以及后续的司法救济程序，其中规定“行政裁决认定专利侵权行为成立的，应当责令立即停止侵权行为”，不知为何要作出此规定？绝大多数情况下侵权了就要停止侵权，但并非绝对，有观点认为某些特殊情况下可以不停止侵权。上述规定排除了国家知识产权局在此问题上的裁量权，难道是亲权利人的一种体现？笔者认为，不规定或许更好。

第二十四条 办案人员以及其他工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露办案过程中知悉的商业秘密，尚不构成犯罪的，依法给予政务处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

简析：当然的规定，对相关人员有提醒的作用。

第二十五条 本办法未作规定的，依照《专利行政执法办法》以及国家知识产权局关于专利侵权纠纷行政裁决有关规定执行。

简析：为全面认识和理解，请大家参阅[《专利行政执法办法》](#)。

第二十六条 本办法由国家知识产权局负责解释。

第二十七条 本办法自 2021 年 6 月 1 日起施行。