

关于《工商行政管理机关禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定(征求意见稿)》的起草说明

现就《工商行政管理机关禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定(征求意见稿)》(以下简称《规定》)起草工作简要说明如下。

一、制定《规定》的必要性

我国《反垄断法》第 55 条规定,“经营者依照有关知识产权的法律、行政法规规定行使知识产权的行为,不适用本法;但是,经营者滥用知识产权,排除、限制竞争的行为,适用本法”。这一条款表明了我国对知识产权领域实施反垄断法的基本态度,即不否定知识产权权利人依据知识产权法行使权利的正当性,但对具有排除限制竞争后果的滥用知识产权行为进行必要的规制。鉴于该条规定非常原则,实践中存在的涉嫌滥用知识产权排除、限制竞争行为,需要予以规制,迫切需要制定相关规章或者指南,明确正当的权利行使行为和排除、限制竞争的滥用行为之间的界限,更好的指导反垄断执法实践,增强经营者对自身经营活动的预期性。

二、《规定》的起草过程

2012 年底,工商总局在开展《关于知识产权领域反垄断执法的指南(征求意见稿)》(以下简称《指南(征求意见稿)》)研究制定工作的同时,启动了《规定》的起草工作。此前,工商总局于 2009 年成立课题组,开展了《指南(征求意见稿)》的研究制定工作。主要做了三方面的工作:一是收集

整理国外竞争机构的执法实践和相关指南、规章的资料和文献，系统研究他们在知识产权领域执行反垄断法的基本立场、行为类型、分析方法、主要执法对象等问题，同时比较研究，归纳总结这些国家和地区执法机构形成的共识和对一些问题的不同看法。二是在北京、天津、上海、重庆市、辽宁、江苏、浙江、福建、湖北、广东、四川、甘肃等 12 个省市，通过走访知识产权密集型行业和企业、发放问卷调查、召开专家座谈会、听取行政司法部门意见等方式开展了调研工作，了解掌握我国现阶段滥用知识产权排除限制竞争行为的总体状况、行为表现形式、企业应对措施等。三是拟定《指南（征求意见稿）》并广泛听取意见，除书面征求意见外，先后举行座谈会、研讨会 6 次，工商系统、国务院有关部门、专家学者和各类企业以及国外竞争执法机构提出了很多建议。对这些意见，进行系统的梳理研究。

在制定《指南（征求意见稿）》的过程中，逐步掌握了我国滥用知识产权排除、限制竞争问题现状的总体情况。我们认为，在知识产权领域实施反垄断法既是理论上的热点问题，也是各个国家和地区实施反垄断法中的一个重要、复杂和敏感的问题。我国反垄断法实施时间不长，在知识产权领域实施反垄断法的实践经验更是有限，此时推动一部符合中国实践、内容全面、体系完备的知识产权领域反垄断执法指南的出台，条件还不成熟，需要实践的积累。

考虑到实践中存在的涉嫌滥用知识产权排除、限制竞争

行为，需要予以规制。工商总局在制定《指南》的基础上，立足职责，启动了《规定》的制定工作，对滥用知识产权排除、限制竞争行为进行规制。

2013年3月以来，工商总局先后就《规定》初稿书面征求意见两轮，举办研讨会、座谈会5次，对象覆盖全国省级和副省级城市工商局，全国人大、最高人民法院、法制办、发改委、商务部、工信部、知识产权局等与反垄断、知识产权工作相关的十二个国务院有关部门，中国电信、华为、高通、三星等19家国内外知识密集型企业、美国商会、美国律师协会等外资商会和机构，欧盟竞争总司、美国司法部和联邦贸易委员会、加拿大竞争局等国外竞争执法机构以及国内竞争法专家学者。征求意见以来，共收到意见建议300余条，对各方提出意见建议，工商总局进行了系统的梳理和研究，对《规定》的内容进行修改完善。

三、《规定》的主要内容

（一）明确其制定的目的和依据，即为了保护竞争和激励创新，制止经营者滥用知识产权排除、限制竞争的行为，根据《反垄断法》制定本规定。同时，对相关概念作了必要解释。

一是明确了经营者所普遍关注的反垄断法与保护知识产权的关系，反垄断法与保护知识产权具有共同的目标，即促进创新和竞争，提高效率，维护消费者利益和社会公共利益。

二是根据工商总局承担的反垄断职能，明确界定本规定所称滥用知识产权排除、限制竞争行为，是指经营者违反《反垄断法》和其他有关知识产权的法律、行政法规的规定行使知识产权，实施垄断协议、滥用市场支配地位等垄断行为。

三是明确本规定所称相关市场，依据《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》进行界定，并考虑知识产权、创新等因素的影响。

（二）禁止经营者行使知识产权过程中达成垄断协议。既在总体上禁止经营者在行使知识产权的过程中达成垄断协议，又规定了安全港规则。安全港的规定，有利于打击对竞争明显具有不利影响的权利行使行为，有利于知识产权权利人根据自己在相关市场的市场力量等因素判断相关行为在反垄断法上的后果，指引经营者避开对竞争明显具有不利影响的权利行使行为，逐步走向合理竞争。

（三）禁止具有市场支配地位的经营者在行使知识产权的过程中滥用市场支配地位，排除、限制竞争。

明确在反垄断执法中执法机构将知识产权与其他财产权同样对待，市场支配地位根据《反垄断法》第十八条和第十九条的规定进行认定和推定。经营者拥有知识产权可以构成认定其市场支配地位的一个因素，但是经营者不仅仅因为拥有知识产权而直接被推定为在相关市场上具有市场支配地位。同时规定了拒绝许可知识产权、限定交易、搭售、附

加不合理限制条件、差别待遇等实践中较为常见的几种具体滥用行为。其中，关于禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由拒绝许可知识产权的规定，是一个非常敏感的问题，各方面提出了一些意见和建议，绝大多数意见主张保留但应明确其构成要件，有的主张删去。经过慎重研究，根据中国的反垄断法和中国市场的实际情况，保留了这方面的规定，但是对反垄断法关于具有市场支配地位的经营者没有正当理由拒绝交易的条款做了限缩性规定，仅将其限定在知识产权构成生产经营活动必需设施的一种情况，对其适用的条件进行了严格的限定，力争做到鼓励创新和保护竞争的平衡。

（四）规定了四种特定类型的行使知识产权行为是否构成相关垄断行为，如专利联营、标准制定和实施中的行使专利权行为、著作权集体管理组织以及滥发知识产权侵权警告函等。这些行为可能分别或者同时构成垄断协议和滥用市场支配地位，但主要涉及后者。

（五）规定了工商机关在知识产权领域反垄断执法的分析原则和框架。对滥用知识产权排除、限制竞争行为的分析认定，工商机关在考虑知识产权特殊性的基础上，遵循对垄断行为分析认定的一般步骤。在分析认定经营者涉嫌违反反垄断法行使知识产权行为时，要对该行为产生或者可能产生的排除、限制竞争效果进行分析。该规定向经营者和相关机

构明确了工商机关的执法方法，既可增加执法的可操作性，也有利于提高执法透明度，为经营者自我评估提供参考，有利于鼓励经营者进行技术推广和传播。

（六）滥用知识产权排除、限制竞争行为的法律责任。

《规定》第十九条依据《反垄断法》的规定，对经营者滥用知识产权排除、限制竞争行为的法律责任进行了明确。