

# 关于《中华人民共和国商标法修订草案 (征求意见稿)》的说明

## 一、修改《中华人民共和国商标法》(以下简称《商标法》)的必要性

党中央、国务院高度重视知识产权工作。二十大报告指出，要“加强知识产权法治保障，形成支持全面创新的基础制度”。习近平总书记在十九届中央政治局第二十五次集体学习时指出，“要提高知识产权保护工作法治化水平。要在严格执行《民法典》相关规定的同时，加快完善相关法律法规，统筹推进《商标法》等修订工作，增强法律之间的一致性”。《知识产权强国建设纲要（2021-2035）》中要求“建设面向社会主义现代化的知识产权制度，构建门类齐全、结构严密、内外协调的法律体系，根据实际及时修改《商标法》”。《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》中要求“健全知识产权法律法规。统筹推进《商标法》等相关法律法规的修改完善”。

2016年11月，中共中央、国务院发布《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，提出“必须加快完善产权保护制度，完善物权、合同、知识产权相关法律制度”。2021年施行的《民法典》确立了保护知识产权的重大法律原则。商标是知识产权的保护客体之一，民事主体可以依法享有专有的权利。《商标法》

作为保护商标权的专门法律，有必要在遵循《民法典》确立的原则和精神的基础上进一步修改完善。

《商标法》不仅是知识产权领域重要的单行法，也是规范市场主体商业活动秩序的重要法律之一，自1983年3月1日施行以来，在保障消费者和生产、经营者的利益，维护市场秩序等方面发挥了重要作用。我国现行《商标法》于1993年、2001年、2013年、2019年先后经过四次修改。随着社会主义市场经济的深入发展，市场主体知识产权意识增强，更加重视品牌建设，产生了庞大商标需求的同时也带来了一系列问题，具体表现为：商标“注而不用”现象比较常见，“囤积商标”“闲置商标”阻碍了有正常经营需求的市场主体获取商标注册；商标恶意抢注依然存在，特别是抢注公共资源、热点、突发事件特有词汇、名人姓名等频频出现，“傍名牌”“搭便车”“蹭热点”屡禁不止；商标权保护仍然困难，程序空转、循环注册等问题导致当事人维权成本高；不当行使和滥用权利现象时有发生，借诉讼牟利甚至恶意诉讼问题日益突出。虽然2019年《商标法》进行了个别条款修改，在打击商标囤积注册和强化商标权保护等方面取得积极成效，但由于修改涉及的内容非常有限，未能全面解决商标领域存在的问题。

上述现象的出现反映了《商标法》已经不能适应实践发展的需要，主要体现在：一是商标制度设计“重注册、轻使用”，注册前对使用意图强调不足，注册后对于使用义务关注不够；二是打击商标恶意注册的范围和力度仍然偏弱，全流程管控和严厉打

击的措施还不够有效；三是商标授权确权程序较为复杂，相互之间缺少协调，遏制程序滥用和保障当事人程序利益的规范仍需完善；四是加强商标权保护的规定有待充实，对互联网商标侵权行为规制不足，驰名商标保护规则不够健全；五是商标法律制度滞后于“高质量发展”的时代要求，促进商标运用和完善公共服务的法治支撑不足，需要完善法律法规以更好落实国务院“放管服”改革精神。

商标与市场经济活动紧密关联，社会各界高度关注《商标法》修改工作。近五年来，全国人大代表和政协委员提出修改《商标法》的议案、提案和建议达 40 多件。

因此，为贯彻落实习近平总书记重要指示精神，实现知识产权强国建设目标，进一步完善产权保护制度，解决当前商标领域存在的突出问题，及时回应社会关切，有必要进一步修改《商标法》。在立足国内实际需要的基础上，借鉴国外立法与实践经验，围绕现实问题完善商标法律制度，保障商标的依法注册、有序使用、严格保护，助力优化营商环境，促进社会主义市场经济高质量发展。

## 二、《商标法》修改的基本思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平法治思想为根本遵循，全面贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院关于知识产权工作的决策部署，坚持正确的政治方向，构建具有中国特色、符合国际潮流、适应未来发展、惠及亿万市场主体的高水平商标法律制度，助力知识产权强国建设和经济社会

高质量发展。一是坚持守正创新，面向未来，准确把握经济社会发展规律，提高立法前瞻性；二是坚持问题导向，从实际出发，有效解决实践中暴露出的体制性、衔接性和操作性问题，积极回应社会关切；三是坚持立足国情，放眼世界，密切跟踪国际商标法律制度发展趋势，夯实制度基础，构建更加互惠、包容、平衡的商标法律制度；四是坚持科学立法、民主立法、依法立法，加强立法论证、立法调研、立法评估，增强法律的可执行性；五是坚持稳中求进，在扎实推进《商标法》修改相关准备工作的同时，积极推进立法进程。

本次修改《商标法》，将秉持人民至上，维护社会公平正义和公平竞争市场秩序，服务经济社会高质量发展的理念，更加注重权利保护与公共利益、社会效果、在先权利的平衡，厘清权利行使的边界，解决公共利益维护不足的问题；继续强化商标使用义务，在坚持现有注册制度的基础上弥补其缺陷；着力优化商标授权确权程序，促进商标审查审理、运用管理、行政执法、司法审判各环节高效、协同；全面顺应科技进步与经济社会发展需要，助力商标行业数字化转型升级，支持商标品牌运用促进，提升公共服务水平。

### 三、起草过程

2018年，《商标法》修改准备工作正式启动。2019年，为了有效规制恶意申请和囤积注册行为，加强对商标专用权的保护，《商标法》进行了个别条款的修改。同时国家知识产权局持续推进《商标法》全面修改的调研论证工作，先后开展了14项课题

研究，组织对地方知识产权管理部门、企业和商标代理机构的调研 20 余次，并召开座谈会、专家研讨会听取相关部委、司法机关、专家学者意见和建议。2022 年国家知识产权局成立专项工作组，着力推进《商标法》及其实施条例修改工作，对《商标法》修改涉及的重点问题进行深入论证，开展走访调研和意见征集，在综合各方意见的基础上形成《中华人民共和国商标法修订草案（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）。

#### 四、修改的主要内容

征求意见稿进一步理顺体系，将《商标法》扩充为 10 章 101 条。其中，新增 23 条，从现有条文中拆分形成新条文 6 条，实质修改条文 45 条，基本维持现有法条内容 27 条。修改的主要内容如下：

##### （一）顺应时代发展要求，服务经济社会高质量发展

顺应科技进步和经济社会发展需要，为市场主体提供更大的便利。一是更新理念，完善立法宗旨，突出产权保护，将促进社会主义市场经济高质量发展作为制度目标（第一条）；强调商标工作坚持中国共产党的领导（第二条）。二是适应机构改革后政府部门职能变化，明确商标主管部门和地方知识产权管理部门的职责，提升商标领域协同治理能力（第三条）。三是明确商标概念，开放商标构成要素（第四条）。四是优化《商标法》体系结构，精简总则部分，增加“商标注册的条件”和“促进商标使用、服务与商标品牌建设”两章（第二章、第九章）。五是实施商标品牌战略，加强公共服务体系建设（第九十一条）；充分发挥商

标制度对品牌建设的法治保障作用，鼓励各方主体积极实施推进商标品牌建设各项措施，促进区域和产业经济发展（第九十二条至第九十四条）；提升业务办理的电子化和便利化程度，引导和促进商标信息的有效利用，提高商标注册档案管理规范化水平（第九十五条至第九十七条）。

## （二）维护社会公平正义，营造公平竞争的市场秩序

一是进一步规制商标恶意注册，强调申请注册的商标不得违背公序良俗（第十四条）；明确恶意申请商标注册的具体情形（第二十二条）；将“有悖于社会主义核心价值观”“有害于中华优秀传统文化”“公众知晓的国内地名”纳入禁用禁注范围（第十五条）；明确仅有本商品的通用名称、图形、型号、技术术语的，不得注册，也不能经过使用取得显著特征（第十六条）；建立恶意抢注商标强制移转制度（第四十五条至第四十七条）；明确恶意注册的商标被宣告无效后应当对注册后、宣告无效前的侵权行为承担法律责任（第四十八条）；提高对商标恶意注册的罚款数额（第六十七条）；规定恶意申请商标注册给他人造成损失应当给予民事赔偿，对恶意申请商标注册损害国家利益、社会公共利益或者造成重大不良影响的，由检察机关提起诉讼（第八十三条）。二是加强商标领域诚信建设，明确以欺骗或者其他不正当手段申请商标注册属于商标恶意注册申请，并作为驳回和异议的理由（第二十二项）；对虚构、隐瞒重要事实或者故意提供虚假材料等不诚信行为给予处罚（第三十二条）；强化信用监管和信用惩戒（第八十七条）。三是规范权利行使，防止权利滥

用，增加不得滥用商标权损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的原则性规定（第九条）；对于不正当行使商标专用权严重损害公共利益，造成重大不良影响的，可以撤销其注册商标（第四十九条）；明确商标专用权的行使边界，完善描述性使用的规定，增加善意使用自己的姓名、名称、地址和指示性使用等正当使用情形（第六十二条）；引入恶意诉讼反赔制度（第八十四条）等。**四是**强化商标审查审理工作社会属性，保障公共利益，规定对在受理阶段发现明显具有重大不良影响的，可以不予受理（第二十七条）；对在初步审定后发现违反禁用规定的，可以依职权撤销初步审定公告（第三十七条）。**五是**加强商标代理行业监督管理，明确商标代理机构准入要求，提高商标代理服务质量（第六十八条）；强化商标代理机构及从业人员的责任义务，规范商标代理行为（第六十九条）；健全商标代理行业组织职责义务，更好发挥行业自律作用（第七十条）；进一步明确商标代理违法行为，增加对违法商标代理机构的负责人、直接责任人以及负有管理责任的股东新任职务的限制性要求（第八十六条）。

### **（三）完善商标授权确权程序，固化“放管服”改革成果**

**一是**提升商标审查质效和争议化解效率，缩短提起异议申请的期限（第三十六条）；在优化异议审查模式基础上取消不予注册复审程序，降低当事人获权、维权成本（第三十九条）。**二是**促进程序间协调，避免程序空转和行政资源浪费，规定办理商标注册申请未缴纳费用的，该商标注册申请视为未提交（第二十七条）；对程序中止进行统一规定，增加人民法院审理商标授权确

权行政案件不适用情势变更原则的规定（第四十二条）；增加禁止重复注册相关规定（第十四条、第二十一条）；完善同日申请程序，仅对不能辨别申请时间先后的才进一步考察使用在先情况（第二十五条）；明确商标被撤销、注销或未续展后一年隔离期的适用情形和起止时间（第五十条）。三是增加撤回申请（第四十一条）和商标注册（第五十八条）相关规定。

#### **（四）强化商标使用义务，引导商标注册回归制度本源**

一是完善商标使用概念，突出使用的基础地位，新增对服务商标和互联网环境下商标使用行为的规定（第五十九条）。二是在申请阶段增加商标使用或者使用承诺的要求（第五条）；建立商标注册后每5年主动说明商标使用情况制度，对未说明使用情况或正当理由的，视为放弃其注册商标专用权，对经抽查发现说明不真实的，可以撤销其注册商标（第六十一条）。三是完善撤销制度，在保留原有商标连续三年不使用撤销制度的基础上，基于更好维护公共利益的考虑，增加“注册商标的使用导致相关公众对商品或者服务的质量、产地或者其他特点产生误认”“注册商标的使用或者行使注册商标专用权严重损害公共利益，造成重大不良影响”“集体商标、证明商标管理或者使用不当，造成消费者损害或社会不良影响”三种撤销情形，对于后两种损害公共利益的情形可以依职权撤销注册商标（第四十九条）。

#### **（五）加强商标专用权保护，打击商标侵权行为**

一是加强商标专用权保护，打击通过电子商务活动实施侵犯注册商标专用权的行为（第七十二条）；健全商标纠纷多元化解

机制，增加仲裁、行政裁决和确认不侵权之诉等规定（第七十四条）；加强行刑衔接，明确查处商标侵权行政案件和刑事案件的双向移送机制（第七十五条）；完善查处商标违法的执法措施（第七十六条）；优化商标侵权赔偿数额的计算方法，明确赔偿数额还应当包括权利人的合理开支，将适用惩罚性赔偿的条件由“恶意”修改为“故意”，与《民法典》保持一致（第七十七条）；引入商标侵权公益诉讼，打击损害国家利益或者社会公共利益的商标侵权行为（第七十八条）。二是加强驰名商标保护，打击“傍名牌”“搭便车”等妨碍公平竞争的行为，将“驰名商标认定”改为“确认商标驰名情况”，进一步淡化行政认定色彩，给予驰名商标与其显著性和知名度相适应的保护范围和强度（第十条）；加强对未注册驰名商标的保护，对为广大公众所熟知的驰名商标给予反淡化保护（第十八条）。

#### **（六）加强商标监督管理，规制商标违法行为**

一是明确商标违法行为及其法律后果，新增自行改变注册商标的罚款和构成商标侵权的处理规定（第六十四条）。二是加强地理标志保护，增加使用的未注册商标中有商品的地理标志，而该商品并非来源于该标志所标示的地区，误导公众的行政处罚，同时对销售违法商品和为商标违法提供帮助的行为予以追究（第六十五条）。三是根据执法实践情况和过罚相当的原则，将违法使用驰名商标字样的罚款幅度由固定的十万元修改为十万元以下（第六十六条）。四是加强对集体商标、证明商标注册人的监督管理，规定集体商标、证明商标转让的限制性要求（第五十七

条);明确集体商标和证明商标注册人不履行管理义务或者不正当行使权利的法律责任(第六十三条)。

### **(七) 其他修改**

一是加强对从事商标注册、管理、复审及审理工作的公职人员和有关人员的监督检查(第八十八条至九十条)。二是增加官方标志备案相关规定(第九十九条)。三是依据《民法典》，将关于民事主体的表述由“自然人、法人或者其他组织”统一修改为“自然人、法人或者非法人组织”。

## **五、主要制度设计及考虑**

### **(一) 规制商标恶意注册的具体举措**

商标恶意注册是商标领域最受关注的问题，2019年《商标法》修改已对商标恶意囤积注册现象予以有力打击。此次修改将重点加大对恶意抢注公共资源、他人在先权利、损害社会主义核心价值观等行为的打击力度，实现申请人权利与他人权益、社会公共利益的平衡。通过提高罚款数额、建立强制移转制度、明确民事赔偿责任、构建知识产权公益诉讼制度等强有力的制度措施、严格商标注册申请的行为规范要求，引导市场主体“注册有德”，有效维护权利人合法权益，提高商标争议化解效率，也让抢注者付出更高代价，狠刹抢注之风。在《商标法实施条例》中还将进一步细化草案中关于商标恶意注册申请“情节严重”以及商标强制移转制度中“移转容易导致混淆”的具体情形等，并在相关部门规章和规范性文件的配套修改中予以落实，明确操作规则。

## **（二）确立禁止重复注册的基本原则**

商标作为识别和区分商品或者服务来源的标志，在维护商品交易和市场活动秩序方面发挥着重要作用。同一申请人就相同的标志在相同的商品或者服务上重复申请注册，不仅不能强化商标识别商品或者服务来源的作用，反而可能给消费者造成困惑。近年来，重复申请商标注册的现象日益增多，一些商标注册人为防止商标因连续三年不使用被撤销，甚至采取了就相同商标每三年重复申请注册的“接力式申请”策略，还有一些商标注册人为防止商标被异议或者宣告无效，频繁重复申请注册。重复注册不仅成为了逃避法律责任、增加在先权利人维权难度的手段，也无谓消耗着有限的商标审查资源，扰乱商标注册和管理秩序。本次《商标法》修改，参考物权法的“一物一权”原则，借鉴《专利法》重复授权的规定，强调注册商标“一标一权”的价值导向，确立禁止重复申请原则，对在原商品服务上恶意重复申请注册原商标以及在商标失效后立即重新申请注册等不正当行为予以规制，但需要明确的是企业商标品牌升级优化以及出于其他正当目的商标注册申请，不纳入规制范围，同时加强对相关审查标准和操作规则的研究论证。

## **（三）优化商标审查审理程序的制度安排**

行政机关作出行政决定后，在行政程序内通常应该给予当事人一次救济机会，这也是行政机关的自我纠错机制，既保障了公平合理也兼顾了行政效率。在机构改革前，商标异议案件由商标局负责审查，异议后的不予注册复审由原商标评审委员会负责审

理。但机构改革后，商标实质审查、异议、不予注册复审的决定均以国家知识产权局名义作出，出现了同一争议在同一行政机关经过三道行政程序的情况，不仅不符合行政两审的通常做法，增加了程序的复杂性，也使当事人对复议程序的实际作用和审查标准的一致性产生了质疑。为减轻当事人获权、维权成本，提高争议化解的效率，此次《商标法》修改，拟取消商标异议后的不予注册复审程序。同时，着力优化异议审查模式，将从增加简易审查程序，实现异议案件繁简分流，论证对复杂案件引入质证环节和口头审理方式等方面进行探索，全面提升商标异议审查质量和效率，让各方争议在行政程序中得到有效化解，更好发挥异议程序的价值和作用。

#### **（四）继续强化商标使用义务的制度设计**

截至 2022 年 11 月，我国有效商标注册量达到 4233.7 万件，其中有大量的商标“注而不用”，既占用过多的资源，也使创新创业主体取得商标注册的难度越来越大。为引导商标注册回归“注册为了使用”的制度本源，及时清理“僵尸”商标，释放闲置商标资源，让真正需要建立自有品牌取得商标注册的市场主体能够得到商标保护，拟新设商标申请时的使用承诺配合商标存续期间主动提交使用情况说明的制度，并配套增加对使用情况说明的抽查制度以及经抽查不实后撤销注册商标的规定。通过从申请注册之初到商标注册后，持续关注商标是否真正在经营活动中实际使用，营造按需申请、适量持有、注重使用、清除闲置的商标注册和使用秩序。在执行中也会特别注意不增加商标注册人过多

负担，拟采取使用承诺书、使用情况说明表等简便且易于操作的方式，更好发挥制度效用。

### **（五）设置商标代理执业准入要求的主要考虑**

2003年国务院下发文件取消了商标代理机构和商标代理人资格两项行政审批，取消了商标代理行业的准入门槛，只要工商登记就可开展商标代理业务。随着经济社会的快速发展和商标注册申请量持续增长，商标代理市场规模迅速扩大，行业发展无序、监管缺乏依据的问题日益突出，滋生了大量破坏市场秩序的不诚信行为。部分代理机构长期从事恶意商标抢注、囤积和不正当维权等违法失信行为，损害委托人利益和商标代理市场秩序。一些机构在代理海外商标注册申请过程中故意伪造证据、提供虚假材料，造成恶劣的国际影响，后果严重，对中国商标品牌在国外获得保护和国家形象造成了重大负面影响。本次《商标法》修改，拟对商标代理机构的准入要求作出规定，并进一步规范商标代理行为。