

地理标志产品法律保护的 问题及对策*

——以河南省为例

王 阁

【提 要】依法保护和利用地理标志产品,在传承我国区域文明、促进地域经济社会发展,特别是解决“三农问题”方面意义深远。通过以河南省为样本的调研,可以发现当前我国对地理标志产品的法律保护存在着维权意识淡薄、后续监管不足,以及重复保护、标准不一、权利冲突等问题。有必要通过深拓地理标志潜在资源,落实主管部门的监管职责,强化地理标志的商标保护,加快地理标志的地方立法,以及增强地理标志产品的司法保护等途径,实现我国地理标志产品法律保护的完善。

【关键词】商标保护 地理标志产品 地理标志产品法律保护

〔中图分类号〕D923.43 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0139-06

地理标志产品是指产自特定地域,并受该地域特有自然、人文因素影响而具有特殊品质的产品。在传承区域文明、促进地域经济发展方面,地理标志产品发挥着巨大作用。特别是作为农业大国,我国地理标志产品中约93.9%都属于农产品或与农产品相关,^①依法保护和利用好地理标志产品对于有效解决“三农问题”,实现我国经济、社会发展的新常态,具有非凡意义。

河南省地处中原,属于中国经济地理上的第二阶梯,而且是农产品的重要生产基地和重要的食品工业大省,2011年国务院出台的《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》明确将“国家重要的粮食生产和现代农业基地”作为对河南省的战略定位之一。通

过对河南省的调研发现,截至2015年年底,该省共申请注册211件地理标志产品。

一、地理标志产品法律保护 存在的问题

通过对河南省的调研,可看到当前我国地理标志产品法律保护存在如下突出问题:

(一) 地理标志产品分布不均、增速不稳
地理标志不仅是一个产地标志,更是一种质

* 本文为河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划“社会纠纷多元化解决机制研究”(项目编号:2016-CXTD-09)的阶段成果。

① 孙亚楠、胡浩:《我国地理标志农产品市场发展对策》,《经济地理》2014年第4期。

量标志,被赋予地理标志的产品在产生更大经济价值的同时,实则也获得了一种不同于一般产品的特殊法律保护,但实际状况反映出一些地方对地理标志产品法律保护意识的淡薄。从学者对历年我国地理标志产品集中度指数(CR_n)的分析来看,在华北、华南、华东、华中、东北、西北和西南七个区域中,华东地区的地理标志产品分布最多,是地理标志产品最少的华南地区的5倍还多,其中山东一个省的地理标志产品就达到420个,而海南、西藏则分别仅有12个和13个,^①地理标志产品在地区分布上的差异可谓巨大。这种情况在河南省的调研中也有反映。在河南省的18个市中,信阳市的地理标志产品最多,有效数目达到23个,但另一方面,有超过1/3的市地理标志产品数量为5个以下。此外,我国地理标志产品增速不均衡也是一个突出问题。针对河南省的调研显示,从2008年农业部开始对农产品实行地理标志登记至2015年年底,该省注册地理标志农产品为60个,年均增幅近8个,但是河南省漯河市自2009年“漯河麻鸡”被授予农产品地理标志之后,一直处于原地踏步状态,而许昌、商丘和周口三市则没有一项地理标志农产品。除了区域内的增速不均,地理标志产品地区之间增速的不均衡也同样存在。以近三年获批的地理标志农产品增幅为例,2013年至2015年河南省新增农产品地理标志数分别为6个、2个和4个,^②而同为农业大省的山东,同期新增农产品地理标志数则分别达到48个、40个和40个。^③

(二) 地理标志产品的后续利用、管理和维权不足

由于获得地理标志的产品身价倍增,效益可观,因此各地在申请地理标志时往往都能高度重视,积极作为。然而一旦申请成功,企业经营往往因为法律保护意识缺乏,不能有效使用地理标志,要么认为自己产品主要内销没必要使用地理标志,要么认为自己产品已经有知名度,再使用地理标志多此一举。^④此外,监管部门对申请成功的地理标志产品在后续监管方面也存在严重不足。以对河南省的调研为例,该省农业部门负责对农产品“三品一标”——

即无公害农产品、绿色食品、有机食品和地理标志农产品进行质量监管,但其监管重点倾向于无公害农产品和绿色、有机食品,对于地理标志农产品的监管则相对薄弱,这一点从河南省农产品质量安全检测中心网站“监督管理”栏目的设置上就可见一斑。该栏目仅列出了无公害农产品和绿色、有机食品,唯独缺失地理标志产品。而正是由于监管不到位,在利益驱动之下一些侵犯地理标志的不当商业行为便有了可乘之机。在中原地区最大的粮油批发市场——郑州市庆丰粮油市场,打着原阳大米招牌的门店随处可见,商户用东北米充当原阳米来卖已成为一个普遍的业内秘密。^⑤而令人遗憾的是,面对权利受侵,不少地理标志持有人缺乏法律保护意识,未能积极运用法律武器,通过行政和司法途径寻求救济,目前河南涉及地理标志侵权的案件为数不多就是一个例证。^⑥

(三) 地理标志持有人和主管部门的负担加重

依据《商标法》、《地理标志产品保护规定》和《农产品地理标志管理办法》,国家商标局、国家质检总局和农业部三个部门均有权独立开展地理标志注册工作,而这种制度的存在,则诱发了相当一部分地理标志持有者为寻求更为“全面、充分”的法律保障,不得不多处“拜山头”,从而导致重复保护现象的发生。有数据显示,在截至2012年底我国获批的3555个地理标

① 孙亚楠、胡浩:《我国地理标志农产品市场发展对策》,《经济地理》2014年第4期。

② 参见河南省农产品质量安全检测中心、河南省绿色食品发展中心和河南省无公害农产品认证委员会办公室网站的信息发布:河南省绿色食品网 河南省农产品地理标志登记产品名单 [EB/OL] (2013-08-02) [2016-01-16] http://www.greenfood.org.cn/Html/2010_06_09/11444_15486_2010_06_09_16282.html。

③ 参见农业部公告第2046、2105、2136、2179号,中国农产品质量安全网 地理标志产品公告信息 [EB/OL] [2016-01-16] http://www.aqsc.gov.cn/ncpd/bz/gggs/201012/t20101230_74757.htm。

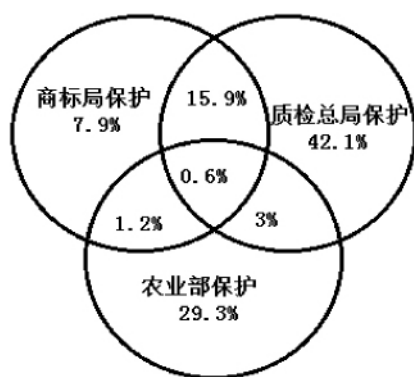
④ 周曙东、张西涛:《论我国地理标志保护和发展的现状》,《现代经济探讨》2007年第3期。

⑤ 彭泓源:《原阳大米:年轻王者的喜与忧》,《大河报》2010年6月23日。

⑥ 赵红旗:《保护农产品品牌:河南法院在行动》,《法治周末(电子版)》2013年3月14日。

志产品中，19个通过了农业部和质监局的审批，146个通过了农业部和商标局的审批，220个通过了质监局和商标局的审批，11个同时通过三个部门的审批。^①从针对河南省的调研看，这种情况同样存在。截至2015年底，该省获国家商标局、质检总局和农业部三部门重复保护的地理标志产品有1个，被国家商标局和质检总局重复保护的有27个，被国家商标局和农业部重复保护的有3个，而由农业部和质检总局重复保护的有5个（各种重复保护的比例如图1所示），重复保护的比重已经占到河南地理标志产品总数的20.7%。尤其值得注意的是，在河南省为数不多的获得商标注册的49件地理标志产品中，由国家商标局和质检总局重复保护的达27个，也就是说超过半数的注册地理标志商标的产品又到国家质检总局门下寻求“保护”。由于根据现有《商标法》的规定，地理标志产品要想获得《商标法》的保护，必须同商标捆绑在一起申请注册商标。而这种法律保护制度的存在不仅大大增加了地理标志申请人的负担，也加大了主管部门的执法成本。特别是考虑到《商标法》并未就审核的时间期限做出要求，而目前申请注册商标的数量巨大却人员有限，单是由此给地理标志持有人带来的时间耗费就可想而知。

图1 河南地理标志产品在三个部门的注册数量比例图



（四）地理标志产品的名称混乱

由于国家商标局、国家质检局和农业部三部门依据三种立法对地理标志产品提供法律保护，因此不可避免导致因标准不一，而出现同

一种地理标志产品核准注册名称相去甚远的情形。以产于河南新郑市的红枣为例，国家质检总局注册地理标志保护的名称为“新郑红枣”，而在国家工商局注册地理标志的名称则变为四个：“新郑大枣”、“新郑小枣”、“新郑鸡心枣”和“新郑灰枣”。再如产于河南省新密市尖山乡的金银花，在农业部注册农产品地理标志保护的名称为“尖山金银花”，而在国家质检总局注册地理标志保护的名称是“密二花”。此外，产自许昌禹州的钧瓷、焦作的四大怀药、信阳的毛尖以及仰韶的小米等，在不同部门的地理标志注册中均被赋予不同的名称。毋庸置疑，河南一省尚且如此，就全国而言这种地理标志产品被不同部门赋予不同名称的现象显然就更为多见，而这种状况在引发消费者识别、选择困惑的同时，又何尝不是暴露了我国地理标志法律保护依据的不严谨、不统一。

（五）地理标志产品的法律保护秩序混乱

在现有的三种法律保护依据中，除《农产品地理标志管理办法》是专门针对农产品地理标志保护外，《商标法》、《地理标志产品保护规定》虽不区分地理标志产品的类型，既可以是农产品，也可以是酒类、轻工产品等其他类型产品，但是依据《商标法》进行地理标志产品保护时，要以该产品取得商标注册为前提，因此除《地理标志产品保护规定》外，《农产品地理标志管理办法》和《商标法》在提供地理标志产品的法律保护时实际上各有“门槛”。这种状况不仅不能给地理标志产品提供平等保护机会，还极易导致权利冲突的发生：一方面，对于通过《农产品地理标志管理办法》或《地理标志产品保护规定》取得地理标志但没有申请商标注册的产品，与没有通过《农产品地理标志管理办法》或《地理标志产品保护规定》取得地理标志但却善意取得商标注册的产品，当彼此发生权利冲突时，究竟应由哪个部门负责

^① 参见“第二次全国地理标志调研报告”的数据，中国经济网 第二次全国地理标志调研报告 [EB/OL] (2011-01-15) [2015-12-21] http://district.ce.cn/zg/201101/15/t20110115_22143582_2.shtml。

解决,或者司法机关应该对何者保护在先?另一方面,三种法律保护依据对地理标志产品的规定并不一致,比如在地理标志侵权行为的处罚上,《商标法》规定“责令改正,没收违法生产、销售的产品,并处违法生产、销售产品货值金额等值以下的罚款;有违法所得的,并处没收违法所得;情节严重的,吊销营业执照”。《地理标志产品保护规定》规定“尚不够刑事处罚的,由商检机构责令改正,没收违法所得,并处货值金额等值以下的罚款”。试想,如果被侵权的对象既是地理标志产品又是商标注册产品,究竟该由哪个部门依据哪部立法加以处罚?司法机关应就该侵权纠纷作何判断?显而易见,地理标志产品表面上的“多头依据、多头保护”,在现实中则极有可能异化为“没有依据、没有保护”。事实上这种担忧绝非空穴来风,在2013年河南省高院民三庭组织的“河南省地理标志产品司法保护工作研讨会”上,信阳毛尖、铁棍山药、灵宝苹果、原阳大米等地理标志持有人,已经对地理标志与商标保护依据之间的相互冲突表达了深深的困惑。^①

二、地理标志产品法律保护的完善

(一) 落实对地理标志产品的行政监管

按照《商标法》、《地理标志产品保护规定》和《农产品地理标志管理办法》的要求,我国负责对地理标志产品实施行政监管的机构分别是工商行政管理部门、质监部门、出入境检验检疫部门和农业部门。要改变地理标志产品“重申报、轻管理”的不良局面,就必须充分发挥上述行政主管部门的职能作用,实现各司其职、相互协调,将立法规定的后续监管职责落实到位。

就工商行政管理部门而言,一方面要凭借自身力量对取得注册商标的地理标志产品实施监管,比如利用12315网络平台、消费者投诉和群众举报,及时发现、查处侵犯地理标志商标的行为。在调研中发现,2015年河南省工商局组织开展的保护地理标志商标专用权专项行动就取得了明显成效,指导规范地理标志商标使用713次,查处侵犯地理标志商标专用权案

件56件。^②另一方面工商行政管理部门也有必要借鉴社区网格化管理的模式,构建以行业协会为单位的网格化监管网络,通过强化对不同行业的日常巡查,组织执法力量与行业协会联手打假维权。对质监部门和出入境检验检疫部门而言,除了按照《地理标志产品保护规定》的分工要求,履行各自的监管职责——即出入境检验检疫部门对本辖区内出口企业地理标志产品实施监管,质监部门则对按地域提出的地理标志产品和其他地理标志产品实施监管外,鉴于质监部门本身就肩负着打假治劣、净化市场的使命,很有必要强化其内设执法督察机构在打击地理标志侵权方面的作用,开展定期的地理标志专项治理行动,而面对当前我国食品农产品出口呈现的良好势头,则需要出入境检验检疫部门更多积极作为,会同质监部门、农业部门规范日常监督管理,为我国地理标志农产品迈出国门保驾护航。对农业部门而言,则应改变监管上畸重畸轻的状况,在对绿色、有机食品和无公害农产品进行监管的同时,加强对获得农产品地理标志的单位进行内部规范及标志使用监管,落实好地理标志农产品的年检、抽检和市场抽检,并有必要定期进行市场专项整治和打假行动。

(二) 强化地理标志产品的商标保护

前已述及,地理标志产品法律保护的依据包括《商标法》、《地理标志产品保护规定》和《农产品地理标志管理办法》,而笔者之所以主张强化商标保护,则是基于以下考虑:首先,《商标法》的效力级别最高。在三大保护依据中,《商标法》属于由全国人大常委会制定颁布的法律,《农产品地理标志管理办法》和《地理标志产品保护规定》虽然是专门调整地理标志产品的,但均属部门规章。而根据法理当部门规章与法律产生冲突时,应该依照法律的规定加以处理。当然,有论者曾建议专门设计单行

^① 赵红旗:《保护农产品品牌:河南法院在行动》,《法治周末(电子版)》2013年3月14日。

^② 鞠海生、陆诗秦:《河南注册商标总量突破25万件》,《中国工商报》2015年12月29日。

民事法律来调整地理标志产品的保护工作，^①但是我国民法进程的艰辛已经昭示了一部新法的诞生绝非朝夕之事。^②笔者认为，在三大保护依据仍有可能长期共存的背景下，强化《商标法》的保护或许更为务实可行。其次，《商标法》可以有效避免商标与地理标志可能发生的冲突。^③《商标法》第10条第2款规定：“县级以上行政区划的地名或者公众知晓的外国地名，不得作为商标。但是，地名具有其他含义或者作为集体商标、证明商标组成部分的除外；已经注册的使用地名的商标继续有效。”第16条第1款规定：“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，不予注册并禁止使用；但是，已经善意取得注册的继续有效。”第31条规定：“申请商标注册不得损害他人现有的在先权利。”《商标法》的这种规定，能够在防止和化解商标与地理标志之间的冲突上发挥积极作用。最后，《商标法》能够为地理标志产品提供更全面的保护。取得商标注册的地理标志产品固然可以获得商标法律体系的保护，而即使是未注册商标的地理标志产品，《商标法》也能够通过禁止他人注册和使用予以法律保护。

（三）完善地理标志产品保护的地方性立法

面对国家层面相关立法在短期内难以改变的现实，通过积极推动地方立法来实现地理标志产品法律保护的完善，应该说是一种积极、务实的方法。笔者在对河南省的调研中发现，河南部分地市制订了相应的规范性文件，已经在开展有益探索。比如，三门峡市政府出台了《关于加快地理标志产品产业化发展的实施意见》，南阳市政府出台了《西峡山茱萸地理标志产品保护管理办法》，而两地或许正是得益于地方立法的规范和指引，地理标志产品的发展均走在河南省前列，成绩斐然。至2015年底南阳市地理标志产品的有效总数达到20种，三门峡市地理标志产品的有效总数达到15种，在河南18个地级市中分居第二、第三位。当然，必须看到这种以市为单位的的地方性规范，存在立法级别低，执行力和科学性囿于地方性局限之虞，有可能诱发利益“内战”，从而最终影响地理标

志产品法律保护的整体。2008年开封、中牟两地上演的“西瓜大战”就属前车之鉴。众所周知，河南省开封市和郑州市中牟县地域相连，土质、水质和气候等几乎一样，因此两地所产西瓜的品种差别无几，在对西瓜申请地理标志产品时，本应由开封、郑州两市协调进行、携手申请。但是由于“争宠”背后的利益纠葛，两地政府却各自为政——开封申请“汴梁西瓜”为地理标志产品，中牟则申请“中牟西瓜”为地理标志产品，其结果两败俱伤，两地西瓜均未获国家质检总局的批准。^④由此可见，面对这类“持有者内部各方的利益冲突”，要避免无序竞争和利益受损，必须寻求相应的平衡措施。对此有学者提出过三种设想：建立一个代表所有相关群体的第三方组织；指定特定的政府部门；由这些群体自己组织一个机构来集中与利用者展开谈判。^⑤而从《地理标志产品保护规定》第9条，即“申请保护的产品……跨地市范围的，由省级人民政府提出产地范围的建议”这一规定来看，显然应采取由特定政府部门进行协调的方法。试想，前述“西瓜大战”如果由河南省政府出面进行规范协调，使开封、郑州两地能够从“郑汴一体化”的战略高度来考虑问题，不仅申报的实力大大增强，而且必将促进两地的双赢。故而笔者认为，有必要在充分的前期调研、论证基础上，由各省人大发布《地理标志保护条例》，或由各省政府出台《地理标志保护规定》，就本省地理标志的使用主体、使用条件、保护范围，地理标志统一标识的许可、发放，地理标志产品的生产、销售、包装和质量监管，以及相应的处罚和救济措施

① 参见杨和财、李华：《我国地理标志专门立法保护探讨》，《西北农林科技大学学报》2008年第2期；冯寿波、陆玲：《我国地理标志法律保护的完善研究——以地名商标可注册性及合理使用为中心》，《湖北社会科学》2014年第9期。

② 柳经纬：《当代中国民法进程中的民事立法》，《河南财经政法大学学报》2012年第4期。

③ 陈文彤：《中国地理标志法律制度及成就》，《中国特产报》2011年1月5日。

④ 《河南商报》2008年3月26日。

⑤ 秦天宝：《生物资源相关传统知识保护中的利益平衡》，《河南财经政法大学学报》2012年第1期。

等作出规定,使之成为符合省情、民情的规范性保护依据。

(四) 增强地理标志产品的司法保护

针对我国当前地理标志侵权行为的泛滥态势,当务之急就是充分发挥司法的救济功能,通过诉讼程序对假冒伪劣地理标志产品依法予以制裁。由于我国知识产权的司法保护存在民事、刑事和行政诉讼三种路径,而三种诉讼在理念和程序上各有差异,所以要提升地理标志司法保护的整体效果,就应当在审判实践中及时总结经验并积极推动改革。笔者在对河南省的调研中发现,目前河南省高院和郑州、洛阳两家中院正在开展的知识产权案件“三审合一”试点,就是一种有益的探索。具体来讲,就是对涉及包括地理标志在内的知识产权民事、刑事和行政案件,由专门的知识产权审判庭审理,以此防止不同审判庭因为对同一案件事实的不同认识所造成的矛盾裁判,维护执法尺度统一,

形成立体、全面的司法保护机制。^①当然,增强地理标志产品的司法保护并不局限于权利受侵之后的司法救济,法院通过积极作为,彰显司法的教化、宣示功能,实现防患于未然,也是司法保护的应有之义。笔者认为,可借助当前各地法院系统为践行司法为民、转变审判方式而实施的“一村一法官”工作制度,通过驻村法官在地理标志产品产区的定期走访、法律宣传,在实现提升行业协会、地理标志产品生产企业自觉维权意识的同时,也促进他们树立守法经营意识。

本文作者:法学博士,郑州轻工业学院
聘副教授

责任编辑:赵俊

^① 赵红旗:《保护农产品品牌:河南法院在行动》,《法治周末(电子版)》2013年3月14日。

On Problems and Countermeasures of the Legal Protection of China's Geographical Indication Products

—Based on the survey in Henan province

Wang Ge

Abstract: To protect and use geographical indication products by law has a profound significance. By it, China can inherit the regional civilizations, promote economic and social development and especially, solve the local “Three Rural Issues”. The survey in Henan province reveals the outstanding problems in our legal protection of geographical indication products, such as lack of the consciousness of legal protection, deficiency of follow-up supervision and safeguarding, overlaps of protection departments, disunity of protection standards and conflict of rights. It is necessary for China to deeply excavate the potential resources of geographical indication products, implement the supervision duty of the local department in charge, strengthen the protection of Trademark Law, speed up the local legislation on geographical indications and enhance the judicial protection of them, so as to perfect the legal protection of geographical indication products.

Keywords: trademark protection; geographical indication products; legal protection of geographical indication products