

地理标志标准化的政府与市场共治模式探讨

毛芳^{1,2} 盛立新^{1*}

(1.湖南省质量和标准化研究院; 2.湖南师范大学)

摘要: 地理标志是重要的知识产权, 标准化在支撑地理标志保护方面发挥着基础作用。国家知识产权局《地理标志保护和运用“十四五”规划》明确提出, 健全地理标志标准化体系, 夯实地理标志保护和管理基础。本文通过欧美地理标志标准化的对比分析, 结合国内标准化改革要求, 提出强化地理标志标准化的政府与市场协同共治模式, 建议由市场主体主导地理标志产品标准制定, 政府强化质量监督, 同时加快推进地理标志立法, 强化地理标志产品标准的法律责任配置。

关键词: 地理标志, 标准化, 团体标准, 合格评定

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.09.001

On the Government and Market Co-governance Model for the Standardization of Geographical Indications

MAO Fang^{1, 2} SHENG Li-xin^{1*}

(1.Hunan Institute of Quality and Standardization; 2. Hunan Normal University)

Abstract: Geographical indication (GI) is an important category of intellectual property rights. Standardization plays a fundamental role in supporting the protection of GI. The GI Protection and Application Plan for the 14th Five-Year Plan Period (2021-2025) issued by the China National Intellectual Property Administration proposes to improve the GI standardization system, strengthen the foundation for GI protection and management. Comparing the standardization of GI in Europe and America, and considering the requirements of domestic standardization reform, this article proposes a collaborative governance model between the government and the market to strengthen the standardization of GI. It is recommended that market players lead the development of GI product standards, the government strengthens quality supervision, and the GI legislative process is accelerated to improve the legal liability allocation in case of non-conforming the GI product standards.

Keywords: geographical indication, standardization, association standard, conformity assessment

1 欧盟地理标志标准化的政府与市场共治

欧盟是地理标志保护“旧世界”的典型代表, 采用专门立法对地理标志予以保护。其地理标志保护模式被个别机构或学者阐释为地理标志的“公

法”保护模式, 以区别于美国在商标法框架下保护地理标志的“私法模式”。事实上, 欧盟成员国政府在地理标志保护方面, 重在主管机关或主管机关委托的第三方机构组织开展产品合格评定。欧盟一方面高度重视地理标志产品生产者的主体

基金项目: 本文受湖南省自然科学基金项目“标准化支撑地理标志发展的机制与对策研究”(项目编号: 2022JJ90057)资助。

作者简介: 毛芳, 高级工程师, 法学博士研究生, 研究方向为标准化、地理标志、技贸措施。

盛立新, 通信作者, 副院长, 研究员级高级工程师, 研究方向为标准化战略、知识产权。

作用,另一方面,违反地理标志产品标准的法律责任主要为民事责任,为市场主体提供了完善的司法救济。由此构建政府与市场协同共治的地理标志标准化路径。

1.1 重视协会的力量

欧盟关于农产品和食品质量体系的(EU) 1151/2012号法规主要涉及农食产品领域的地理标志保护。该法规多次强调地理标志作为知识产权独立客体的私权属性,并专章规定地理标志申请人——协会在地理标志保护中的角色与作用。

地理标志的申请方面,欧盟1151/2012号法规规定只能由协会提交申请,不存在由政府机构指定申请人的规定。单一的自然人或法人实体,如果是唯一愿意提交地理标志申请的生产商,则可以视为“协会”。

关于协会在地理标志保护中的主体作用,欧盟1151/2012号法规第45条进行了明确规定。具体而言,协会有权开展下列活动:监测地理标志的使用情况;确保地理标志产品符合其标准,防止或抵制任何可能损害地理标志品牌形象的行为;采取必要的司法行动,确保地理标志知识产权受到充分的法律保护;开展地理标志产品的宣传、推广等。

在地理标志产品标准的制定方面,欧盟及有关成员国政府并不参与标准的制定。而是由地理标志的申请人自行组织起草,标准的具体内容由利益相关方协商确定。在欧盟委员会开展地理标志审查期间,同步进行地理标志产品标准的公开与异议程序。当地理标志申请获得注册保护,欧盟委员会即同步公开最终的地理标志产品标准。

1.2 严格的合格评定与质量监管

欧盟的地理标志保护以严格的质量控制著称。在欧盟1151/2012号法规的第五编,专门规定了地理标志保护的主管当局与合格评定机构。

与欧盟的食品官方控制法规(EC 882/2004号法规,现为EU 2017/625号法规所替代)相配套,欧盟1151/2012号法规要求各成员国设置相应的主管机关,履行地理标志产品质量的官方控制职能。地理标志产品投放市场前,应进行产品合格评定。产品是否符合标准,相应的合格评定工作既可由主

管机关承担,也可由主管机关委托的质量控制机构承担。受主管机关委托承担合格评定工作的机构,应按照欧洲标准EN 45011《产品认证机构的一般要求》或ISO/IEC 65号指南《产品认证机构通用要求》获得认可。

1.3 完善的民事救济

强化地理标志产品标准的法律责任配置,欧盟为市场主体提供了完善的民事救济制度。

在欧盟的司法实践中,不符合地理标志产品标准而使用地理标志的行为属于地理标志侵权行为,违法者将面临相应的民事责任。欧盟法院2003年审结的帕尔玛火腿案(案件编号C-108/01)明确,地理标志获得注册保护后,地理标志的合法使用以产品符合标准为前提。针对不符合地理标志产品标准而使用地理标志的行为,协会可以依法提起民事诉讼。地理标志的主管机关不能代替协会主张侵权救济。前述帕尔玛火腿案的原告即为帕尔玛火腿协会,被告为阿斯达百货公司和海格雷德食品有限公司。案由为被告违反帕尔玛火腿的产品标准,在受保护区外自行进行火腿的切片、包装。欧盟法院的判决认为,帕尔玛火腿的切片、加工是重要的操作环节,违反产品标准在产地外进行切片包装,既不利于保证地理标志产品的产地正宗,也将影响帕尔玛火腿的质量和声誉。

再如:法国原产地名称研究院(L'Institut National des Appellations d'Origine,简称INAO),尽管是法国负责地理标志(原产地名称)保护的主管机关,但在地理标志侵权诉讼中,协会才是适格的民事主体。以法国的莫比耶奶酪(Morbier)为例,其2002年在欧盟获得地理标志注册保护,注册登记的地理标志申请人一栏为“莫比耶奶酪协会”。2020年欧盟法院审理的莫比耶奶酪案,原告即为莫比耶奶酪协会,指控里瓦多斯奶酪公司的不正当竞争行为涉嫌侵犯地理标志权。

严格的地理标志产品标准规制,有力提升了地理标志保护水平,由此带来的正向激励作用也非常明显。欧盟统计数据显示,其地理标志产品的价值溢价约为2.07,意味着地理标志产品的售价与非地理标志产品相比高出2.07倍。

2 美国地理标志标准化的政府与市场共治

美国是地理标志保护“新世界”的领导者，其地理标志的商标法保护通常被认为是地理标志“私法”保护模式的典型代表。实际上，美国政府机构在地理标志保护中亦扮演着重要角色。除了通过商标法对地理标志提供最低标准的保护，美国还对葡萄酒给予额外的、更高水平的保护——葡萄酒原产地名称保护，即AVA制度。无论是地理证明商标，还是葡萄酒原产地名称，美国政府机构在地理标志标准化中的作用都不容忽视。

2.1 地理证明商标制度下的政府监督

在地理标志的商标法保护模式下，地理证明商标的使用必须考虑以下两点：（1）该地理区域内所有符合地理标志认证标准的人都可申请使用该地理证明商标；（2）防止证明商标的滥用和非法使用。因此，政府实体通常被认为是最适宜于监督地理标志证明商标认证标准的机构。

美国专利商标局《商标审核程序手册》（Trademark Manual of Examining Procedure, TMEP）专门确认了政府机构通常为地理标志证明商标的管理机构：“有权控制地理名称作为证明商标使用的实体通常为政府机构，或政府授权的机构。”《商标审核程序手册》1306.02(c)“政府实体作为地理标志证明商标申请人”一节明确规定：“证明商标申请人可以是政府本身（如：美国联邦政府、州政府或市政府），或政府的某个部门，又或虽不是政府的正式组成部门但履行政府授权职责的机构。……哪个机构最合适，取决于哪个机构实际管理证明商标，或与证明商标有着最紧密的联系。”

实践中，美国的许多地理证明商标常常由公共实体持有。如：“Pride of New York”（注册号No.76580496），用于纽约州农产品，2004年由纽约州农业与市场部注册备案；“Jersey Fresh from the Garden State”（注册号No.78444238）以及“Jersey Fresh”（注册号No.78430085），用于新泽西州水果及蔬菜，均在2004年由新泽西州的农业部注册备案。

就地理证明商标的认证标准而言，在美国商标法框架下，地理证明商标认证标准的详细内容由商

标注册人自主确定；商标注册后，商标所有人应对商标使用实施合法的控制。在地理证明商标由政府公共机构注册的情况下，认证标准自然也由同一机构进行管理监督。

2.2 葡萄酒地理标志保护（AVA）制度下的政府监督

美国葡萄种植区制度（American Viticulture Areas, AVAs）是针对葡萄酒的一种地理标志保护制度。美国现行关于葡萄酒地理标志保护的AVA制度由联邦酒精及烟草税务贸易局颁布的一系列条例进行管理，在一定程度上采纳了欧盟的专门立法保护模式。根据联邦酒精及烟草税务贸易局2012年出版的《申请手册》，注册的AVA名称加贴于产品标签，意在向葡萄酒商及消费者说明特定区域种植的葡萄酿造的葡萄酒的特定质量、声誉或其他特性归因于其地理来源。葡萄酒的地理标志保护尤其关注保护区域的自然因素特征，注册申请的审核非常之严格。

AVA《申请手册》规定，申请AVA保护必须有明确的地域保护范围，详细阐述产地的气候、地理、土壤等自然条件，以及与产地相关联的质量特性。注册后也要求对各个保护地区的风土（terroirs）、产品质量进行严格的监测。如：2001年联邦酒精及烟草税务贸易局就曾否决了“加州海岸”的AVA保护申请。“加州海岸”这个庞大的产地称谓由4个现有的AVA名称组成：“北海岸”“索诺玛海岸”“中央海岸”，以及“南海岸”。4个海岸的土壤、气候与物理条件均存在很大程度不同。如果同意“加州海岸”AVA的保护申请，在没有统一酿酒品质的地区授予AVA保护，将削弱整个AVA保护系统。

可见，美国政府公共机构在地理标志保护领域，无论是地理证明商标，还是为保护葡萄酒地理标志而设立的AVA制度，都起着重要作用。尤其是，在美国AVA制度框架下，严格的标准及质量监管对葡萄酒种植区当地居民以及当地农业发展带来正向影响。例如：密苏里州一系列葡萄酒种植区获得保护后，直接带动当地葡萄以及葡萄酒的价格上涨，并从邻近州吸引大量产业工人涌入密苏里葡萄酒种植区。

3 我国地理标志标准化政府与市场共治模式的探讨

我国地理标志标准化有着良好的发展基础。夯实地理标志保护基础,完善地理标志标准化体系,强化地理标志产品的产地质量管控,强化标准的实施效力,政府和市场应协同共治。具体而言,

(1) 优化标准供给结构方面,引导市场主体自主制定地理标志产品标准。(2) 推动地理标志产品原产地政府强化产地质量管控,严格组织开展产品合格评定与质量监管。(3) 在立法层面推进地理标志的统一立法。以《民法典》为统领,强化地理标志的私权保护。在违反地理标志产品标准的法律责任方面,着重强化民事法律救济。

3.1 市场主体主导标准制定

当前,我国有超过80%地理标志产品标准为国家标准或地方标准,由政府主导制定。改变上述局面,由市场主体主导地理标志产品标准制定,既是地理标志产品标准“私标准”属性的要求,也是国内标准化改革趋势的要求。

我国著名标准化学者李春田曾将标准分为公标准与私标准两大类。公标准的宗旨是获取最佳公共利益,私标准的宗旨是获取本组织的最大利益。地理标志产品标准,简单来说,是受保护的地理标志对应的产品标准。它凝聚着特定区域内生产者的集体智慧,是地理标志产品生产者的智力劳动成果。地理标志的保护范围仅系对产品质量有直接影响的特定地理地域;地理标志产品标准的适用范围,限于获得保护的地理标志产品。明确地理标志的保护范围,界定地理标志产品的质量特性,从而保障地理标志产品的独特品质和声誉,是地理标志产品标准制定的根本宗旨。因此,地理标志产品标准属于典型的“私标准”,应由市场主体自主制定。

由市场主体主导制定地理标志产品标准亦是国内标准化改革的要求。新《标准化法》已赋予市场主体自主制定的团体标准以法律地位。2021年中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》,明确提出构建市场驱动、政府引导、企业为主的标准化

工作格局,实现标准供给由政府主导向政府与市场并重转变。在《国家标准化发展纲要》提出的标准化工作“四个转变”中,标准供给侧改革居于首要地位。地理标志产品标准编制的目的,是解决标准化对象——地理标志产品需要满足的特定质量技术要求,并不是针对安全、健康等公益性目标,应发挥市场机制的作用,由市场主体自主制定。

3.2 政府强化质量管控

我国作为传统农业大国,拥有丰富的地理标志资源。加强地理标志保护,必须以地理标志的高标准管理为原则。其中,政府的角色与职能定位应以地理标志产品的质量控制为核心,重在强化地理标志产品的合规性验证与质量监管。

知识产权的国际博弈中,知识产权全球治理的标准没有最高,只有更高,正朝着“不设‘天花板’的高标准发展”。地理标志标准规制中,有为政府与有效市场并不相冲突。2021年,国家知识产权局印发《地理标志保护和运用“十四五”规划》,明确提出强化原产地政府在地理标志标准实施中的作用,加强地理标志产地质量管控,推进标准、检验检测、认证等质量基础设施建设。落实好地理标志“十四五”规划,政府在地理标志标准化建设中的角色,应定位于推动标准实施,强化地理标志产品的合格评定与质量监管,完善地理标志保护和运用体系。

3.3 立法强化民事救济制度

当前,在地理标志专门法保护模式下,根据现行《地理标志产品保护规定》,违反地理标志产品标准的法律责任只涉及行政处罚与刑事责任,市场主体缺乏民事救济的途径。

夯实地理标志保护和管理基础,国家知识产权局《地理标志保护和运用“十四五”规划》明确提出积极推动地理标志专门立法工作,健全地理标志法律制度。民法制度是知识产权的母体,知识产权法是民法的一部分。地理标志作为一项独立的知识产权客体,其立法应当以《民法典》为统领,明晰地理标志的权利主体、权利内容和保护范围,明确相关市场主体的权利义务以及需承担的法律責任。以产品标准明确地理标志的保护范围

和使用条件;产品不符合标准而使用地理标志的行为,可独立构成地理标志侵权的违法事由。从而强化地理标志产品标准的法律责任,完善市场主体民事权利的法律救济。

综上,结合标准化的国际发展趋势以及我国标准化工作改革要求,地理标志的标准化治理模式,应进一步强化政府与市场协同共治。政府的定位,主要在于引导市场主体自主制定地理标志产品标准;强化产地质量管控;推进地理标志专门立法、强化地理标志产品标准的法律责任配置。对市场主体而言,除了自主制定地理标志产品标准外,针对不符合标准而使用地理标志的行为,还需要保障

被侵权主体获得司法救济的权利。

4 结 语

虽然欧洲与美国地理标志的保护模式、法律制度各异,但均不约而同强调政府与市场的协同共治。落实《地理标志保护和运用“十四五”规划》,我国地理标志标准化应进一步明晰相关市场主体的权利义务、强化管理机关的监管职能。由市场主体主导地理标志产品标准制定,政府强化质量监管。同时加快推进地理标志立法,完善地理标志产品标准的法律责任配置。

参考文献

- [1] 王晓艳. 论我国地理标志的保护模式[J]. 知识产权, 2019 (11): 59-68.
- [2] 李建华, 麻锐. 知识产权法律关系的私法研究范式转换[J]. 政法论丛, 2020 (5): 14-27.
- [3] 刘春田. 民法典、知识产权与市场监管[J]. 市场监督管理, 2020(16):13-15.
- [4] 吕炳斌. 知识产权国际博弈与中国话语的价值取向[J]. 法学研究, 2022 (1): 153-170.
- [5] 毛芳, 王善平. 标准化支撑地理标志保护的机理、现状与建议[J]. 标准科学, 2022(7):16-22.
- [6] 王笑冰. 经济发展方式转变视角下的地理标志保护[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019: 183-184.
- [7] 刘春田. 中国知识产权四十年[M]. 北京: 知识产权出版社, 2019: 8.
- [8] Goffic. C. L. & A. Zappalaglio. The Role Played by the US Government in Protecting Geographical Indication[J]. World Development. Vol. 98, 2017:35-44.
- [9] Regulation (EU) No 1151/2012.
- [10] Regulation (EC) No 1241/2002.
- [11] EU Court of Justice. JUDGMENT OF THE COURT 20 May 2003 In Case C-108/01.
- [12] EU Court of Justice. JUDGMENT OF THE COURT 17 Dec. 2020, In Case C-490/19.
- [13] European Commission. Evaluation support study on Geographical Indications and Traditional Specialities Guaranteed protected in the EU[R]. Brussel: Publications Offices of the European Union, 2021.
- [14] Johnson R. Geographical Indications (GIs) in U.S. Food and Agricultural Trade[R]. United States Congressional Research Service, 2017:2.
- [15] USPTO. Trademark Manual of Examining Procedure (TMPE).
- [16] USPTO. Examination Guide 2-14 Geographic Certification Marks.
- [17] The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau (TTB). American Viticultural Area(ARA) Manual for Petitioners.
- [18] TTB notices No.903 and 951, available at Federal Register / Vol. 67, No. 152 / Wednesday, August 7, 2002, p.51156-51157.