

# 我国公共图书馆数字借阅补偿金制度构建路径研究

王一涵 董欣妍 吴晗毓

杭州师范大学沈钧儒法学院本科生，浙江省杭州市，311121；

**摘要：**公共借阅权的实施最重要的环节是补偿金的发放。随着互联网的发展，数字借阅已经成为读者首选的借阅方式。因此，我国亟需建立一套数字公共借阅权的补偿金制度。目前我国存在数字借阅补偿金制度缺乏法律规制、实践中的管理机构尚不健全、匹配细则不能适应数字化转型后的补偿金制度等现实困境，建议从立法内容、管理机构、实施细则三个维度设置合理的构建路径，以激励文化创新，促进知识传播，从而实现社会利益最大化。

**关键词：**公共借阅权；补偿金制度；数字借阅

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.10.048

## 引言

党的二十大报告明确提出，要“实施国家文化数字化战略，健全现代公共文化服务体系，创新实施文化惠民工程”<sup>[1]</sup>。公共图书馆数字化转型是响应国家文化数字化战略的重要举措之一。数字借阅向读者提供电子形式图书，读者可不受时空的束缚使用数字图书资源，在给公众带来便利的同时，也造成了作者、图书出版商等相关权利人利益不平衡的局面。这种矛盾并非只在我国存在。德国基于维系版权利益平衡，率先实施公共借阅补偿金制度，通过支付补偿金有效实现了私利与公益之间的平衡。德国的做法对于我国数字借阅的发展有借鉴意义。

但是，由于国情不同，我国直接照搬德国做法构建数字借阅补偿金制度必然会出现体系不适应的问题。究其原因是我国立法文件中对数字公共借阅权规定十分模糊、制度的实施缺乏专业的管理机构、匹配细则不能适应数字化转型后的公共借阅补偿金制度。针对现存问题，提出法律明确公共数字借阅补偿金的具体内容、健全公共数字借阅补偿金制度的管理机构、制定公共数字借阅补偿金制度的细则三个适应我国现状的完善路径，确保我国能够构建合理的数字借阅补偿金制度，实现数字借阅服务市场的高质量发展。

## 1 我国构建公共图书馆数字借阅补偿金制度的问题分析

### 1.1 数字借阅补偿金制度缺乏法律规制

《著作权法》规定了图书馆的合理使用行为，即图书馆以陈列或者保存版本为目的可复制本馆收藏的作品。图书馆数字借阅行为在《信息网络传播权保护条例》有明确规定，读者只能使用馆内的电子设备阅读电子书，

不包括脱离图书馆的远程数字借阅。同时，能够数字化形式复制的作品，限于古董书、绝版书的范围，然而，数字借阅的范围还包括畅销书、流行书等可以在市场上购买的作品，因此数字借阅不在《条例》的范围内。在现行法律的限制下，公共图书馆的数字借阅行为不属于合理使用行为，其运行必将面临巨大的侵权风险。

我国现行法律中也没有设置向免费借阅提供补偿金的条文。《著作权法》第十条规定，我国著作财产权包括专有使用权和获得报酬权，而这种“获得报酬权”是指作者基于行使专有使用权而获得物质报酬的权利。学者张今认为，德国著作权法中也有“报酬请求权”，但它是赋予作者的一种特殊权利，即对特定情况下的作品使用所产生的报酬请求权。数字借阅“图书馆对纸质书扫描”的行为系因私人复制而获得报酬即适用报酬请求权<sup>[2]</sup>。在文理解释的基础之上，我国著作权法中的“获得报酬权”与德国的“报酬请求权”意义完全不同。因此，在我国“获得报酬权”并不是补偿金的法律依据，数字借阅补偿金的实施没有相应的法律法规作支撑。

### 1.2 实践中的管理机构尚不健全

补偿金制度实施需要构建包括计算、分配和支付的专业管理体系。公共图书馆的功能聚焦知识服务而非资金运作，更兼数字资源管理复杂度，理应由专业机构全权负责补偿金事务，实现业务权责分离。

国际上，公共借阅权补偿金工作大多是由著作权集体管理组织完成的。以德国为例，它的公共借阅管理机构是公共借阅权补偿金工作中心（the Zentralstelle Bibliothekstantieme, ZBT），主要负责补偿金的计算和分配。ZBT 由德国文字作品集体管理组织、德国音乐作品表演权、机械复制权集体管理组织和德国美术作品集体管理组织三家机构组成<sup>[3]</sup>。随着数字技术的发展，

公共借阅权的权利主体和客体逐渐丰富，分管内容不同的管理机构不断加入补偿金工作中，实现多部门机构协同合作的局面。

我国《著作权法》初行时，著作权集体组织暂时只能解决法定许可的付酬收转的工作。我国著作权集体管理组织自 1992 年起相继成立中国音乐著作权协会、中国音像著作权集体管理协会、中国文字著作权协会等一系列组织，基本覆盖作品使用的主要领域，《著作权法》中相关条文也随着组织的建立进行完善。《著作权法》第一次修订时，将著作权集体管理组织的工作方式及内容进行细化。自此，著作权集体管理组织的运行有了法律支持与约束。2005 年《著作权集体管理条例》施行，其中第 4 条明确著作权集体管理组织可以集体管理著作权人难以有效行使的权利。2020 年，经第三次修订后的《著作权法》针对著作权集体管理组织的性质、著作权许可使用费收取标准的争议解决机制进行修订，不仅赋予著作权集体管理组织的独立地位，还提高了著作权集体管理组织的透明度，加强对集体管理组织的监督。虽然目前我国已经成立了部分著作权协会，但是在美术作品、表演权相关领域内尚未正式建立，补偿金制度的施行仍然缺少相应的集体管理组织机构。

### 1.3 匹配细则不能适应数字化转型后的补偿金制度

目前采取补偿金制度的国家大多采用政府利用财政专项拨款的方式支付补偿金。公共图书馆免费借阅导致同一图书的售卖数量下降，为保证利益平衡，不能采用统一的公共借阅补偿金率。同时，还会出现一般图书成为畅销书后，形成长尾理论下的图书馆现象，部分图书的权利人以图书馆借阅数量所创造的公共价值为凭据，以此要求增加补偿金的情况，将导致补偿金计算突破原有的基准<sup>[4]</sup>。

德国公共借阅补偿金支付任务由州政府承担 90%，联邦政府承担剩余的 10%。补偿金的计算的流程颇为繁琐。首先，各州选定 10 家公共图书馆作为样本，提交给 ZBT 进行为期三年的借阅次数数据收集，并以此推算全国公共图书馆总借阅量。图书以借阅次数为标准被划分为九级，并根据等级高低计算补偿金的具体数额。关于补偿金的分配，德国首先区分印刷图书与非印刷图书在公共图书馆借阅总量中的占比，在著作权管理机构收取补偿金后，进一步进行资金的再分配。

我国数字借阅采用排他权模式。数字借阅行为属于《著作权法》中信息网络传播权的规制范围，因此公共图书馆在提供数字借阅服务前，需要获得著作权人的许

可。如果在数字借阅服务的实际运行中，图书馆需要分别与作者、出版方或著作权集体管理机构等逐一协商并签署许可协议，承担许可费用的支付后才可以启动相应的服务，可能会带来法定补偿责任被豁免或未能适时调整的问题，造成作者补偿权益被边缘化，数字公共借阅领域的补偿机制落实不到位等困境。

## 2 我国公共图书馆数字借阅补偿金制度的完善路径

### 2.1 法律明确公共数字借阅补偿金的具体内容

德国图书馆协会借势数字借阅浪潮，力推立法确立“纸电同权”，破除数字作品版权规范与传播流通的制度壁垒。2021 年，德国新出台的《使著作权法适应数字化单一市场需求》中第 42b 条规定，“经版权方合法数字出版（如电子书）的作品，出版社须授权公益图书馆在合理条件下使用，特别包括允许图书馆向用户提供限时单次使用的数字副本。”这一规定被认为是图书馆远程外借电子书的“强制许可条款”，其立法价值在于为数字公共借阅权制度提供法律基础和政策框架模型，推动电子出版物在公共传播领域的合法流通，并保障社会公众平等获取数字知识资源的制度性权利<sup>[5]</sup>。

随着著作权保护、集体管理制度和图书馆立法的完善，可以考虑将公共借阅权制度纳入我国著作权保护体系。我国可以借鉴德国“获得报酬权”，提供补偿金制度的法律基础，即将数字借阅补偿金纳入《著作权法》第十条“其他权利”的规定。在《著作权法》第四章设置报酬请求权性质的出借权及其救济规则，同时明确“出借”行为仅限于在一定期限内无偿将作品出让给他人使用的行为，这一权利客体可以包含作品的电子复制件。我国也不应全盘照搬德国法律修订的模式，审慎考虑是否要在版权领域内建立数字公共借阅强制许可制度。

### 2.2 健全公共数字借阅补偿金制度的管理机构

与德国国情不同，我国著作权集体管理组织作为政府主管的机构之一，已建立起完善的著作权登记、授权及版税转付机制，更适合承担政府出资的数字借阅补偿金管理工作。在数字借阅补偿金制度的实施过程中，权利人的补偿申请审核、应得金额计算以及补偿金分配、意见收集等一系列复杂工作，需要设计一套合适的管理系统：由国家文化和旅游部进行管理，由著作权集体管理组织负责补偿金的具体运行。中国文字著作权协会主要负责文字作品的登记、信息的收集、收取使用费、分配使用报酬等相关事宜，管理范畴是图书、期刊、报纸、

电子出版物和数字文字作品等。数字出版物公共借阅权补偿金的运行机构主要负责电子书、数字期刊等数字出版物补偿金的管理<sup>[6]</sup>。二者在管理范围上有重合。著作权集体管理组织的建立与运作应遵循相关法律法规,有效利用社会资源,持续提升运作效率,为数字借阅补偿金制度的顺利构建提供坚实支撑。

## 2.3 制定公共数字借阅补偿金制度的细则

### 2.3.1 确定补偿金的来源

政府统管公共文化服务建设,因而政府财政拨款是我国补偿金制度的唯一来源。国务院指导、协调、推动全国公共文化服务工作,地方各级人民政府统筹公共文化服务的统筹与共建共享。国务院从国家文化和旅游部划拨不侵占公共图书馆经费的部分财政支出以供公共借阅权运行的开支;各地财政局完善财政政策,强化资金支持,明确资金的使用范围、分配方式以及绩效管理等,规范和加强专项资金使用管理,提高资金使用效益,保证财政储备能够覆盖数字借阅补偿费用,保障公众免费获取文献资源的权益。

### 2.3.2 制定补偿金的计算方式

德国的分级计算的方式过分复杂,建议我国采取按借阅量计算补偿金的方式。数字借阅不再是实体书一人一书的借阅方式,而是利用网上操作将同一本电子图书同时借阅给多个读者的新颖方式,这可能导致读者因误触鼠标下载数字图书、因概述模糊而下载图书了解内容等“虚假”下载量的统计。为规避上述问题,数字图书馆可以设置“试读”环节收集读者点击量,在读者了解图书大概内容后,若选择借阅下载,再进行下载量的统计,结合点击量与下载量就是补偿金计算所需要的借阅次数。这种方法的补偿金计算公式为:著作权人的补偿金=其作品的借阅次数\*每年的借阅利率。借阅利率即当年政府拨付的补偿金总额除以本年度该作品的借阅次数。

### 2.3.3 完善补偿金的分配与支付

建议我国在建立数字公共借阅权时可以提供多元化的补偿金支付路径。补偿并不是一味的强调形式公平,而在于使著作权人获得合理补偿进而鼓励创作、受益公众的社会公平<sup>[7]</sup>。可以参照德国做法,将补偿金一部分用于政府拨款形式的作品补偿金支付,另一部分用于支付著作权人的福利基金,如研究资助、住房补助以及对子女的优惠待遇等特殊形式的补偿。

补偿金支付需要著作权集体管理组织的协助。著作权集体管理组织的核心职能限定于财产性权利领域,具

体包括与使用者签订著作权或与著作权有关的权利许可合同、收取作品使用费、向权利人转付使用费等。著作权管理机构可以在发放补偿金后,扣除管理费用和利息,将剩余补偿金分配给相关权利人。这种模式能够最大限度保证公平,针对需纳入补偿范围的作品外借行为,应由补偿金管理机构先开展作品使用情况统计,形成初步结论后提交至公共借阅权制度的主管机构复核,最终由主管机构向权利人完成补偿金拨付<sup>[8]</sup>。

## 3 结语

数字借阅是人们欣赏文化作品的主要方式之一。为了弥补权利人因免费借阅而遭受的经济损失,数字借阅补偿金制度应运而生。绝大多数发达国家,如英国、德国在数字借阅补偿金制度的构建领域,已走在世界前沿,未来更多的国家将借鉴英德两国模式,发展符合自己国家国情的公共借阅权制度。我国正处于经济高质量发展阶段,引入数字借阅补偿金制度对我国社会进步具有深远意义。然而,借鉴制度并非意味着盲目照搬,我们需要避免脱离实际的法律移植,而应基于本国国情,自主构建一套公正合理的数字借阅补偿机制。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. [EB/OL]. (2022-10-25) [2025-04-08]. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.html](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.html).
- [2] 张今. 数字环境下的版权补偿金制度 [J]. 政法论坛, 2010, 28(01): 80-87.
- [3] Veröffentlichungen VG WORT. Bibliotheken [EB/OL]. (2020-09-10) [2025-04-08] <http://www.vgwort.de/einnahmen-tarife/verleihen-vermietn/bibliotheken.html>.
- [4] 陈星, 邢张睿. 数字环境下公共借阅权问题的思考 [J]. 数字图书馆论坛, 2021, (05): 64-72.
- [5] 王景. 部分国家数字公共借阅权制度的立法及其特征分析 [J]. 河南图书馆学刊, 2024, 44(02): 120-122.
- [6] 章亭. 我国实行数字出版物公共借阅权补偿金研究 [D]. 河北: 河北大学, 2021.
- [7] 李青文. 论数字环境下我国著作权补偿金制度之构建 [J]. 编辑之友, 2017(11): 78-86.
- [8] 丁利明, 马良. 论公共借阅权制度的本土化困境 [J]. 图书馆论坛, 2012, 32(06): 19-23.