

法经济学视角下的著作权集体管理组织制度的完善

李冠豪

华东政法大学知识产权学院, 上海

收稿日期: 2022年10月11日; 录用日期: 2022年11月30日; 发布日期: 2022年12月7日

摘要

法经济学分析视角越来越多地被运用在知识产权领域当中。我国现有的著作权集体管理组织存在收费不合理、滥用垄断地位、维权不到位等问题, 难以真正维护著作权人的利益, 亟需进一步完善。而目前世界各国主要采用的是自由竞争与法定垄断两种著作权集体管理模式, 各有利弊, 存在争议。此外, 对于我国是否要引入延伸性集体管理组织, 尚无定论。本文试图从法经济学的视角出发, 分析著作权集体管理组织的性质, 以及著作权集体管理制度的模式选择, 从而得出我国著作权集体管理组织制度的完善路径。

关键词

法经济学, 科斯定理, 著作权集体管理组织, 外部性

Perfection of the Organizational System of Copyright Collective Management from the Perspective of Law and Economics

Guanhao Li

School of Intellectual Property, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 11th, 2022; accepted: Nov. 30th, 2022; published: Dec. 7th, 2022

Abstract

The perspective of law and economics analysis is increasingly used in the field of intellectual property. The existing copyright collective management organizations in China have problems

such as unreasonable fees, abuse of monopoly status, and inadequate rights protection, which are difficult to truly safeguard the interests of copyright owners and need to be further improved. At present, all countries in the world mainly adopt two modes of collective management of copyright: free competition and legal monopoly, which have their own advantages and disadvantages and are controversial. In addition, there is no final conclusion on whether China will introduce extended collective management organizations. From the perspective of law and economics, this paper attempts to analyze the nature of the copyright collective management organization and the mode selection of the copyright collective management system, so as to obtain the path to improve the copyright collective management organization system in China.

Keywords

Law Economics, Coase Theorem, Copyright Collective Management Organizational, Externality

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

著作财产权的许可与管理与权利人的收益问题息息相关。我国是一个知识产权大国，电台以及互联网的发展极大地提高了知识产品的传播速度，扩大了其传播规模，现如今权利人很难直接一一向每个使用者商谈作品许可条件并收取作品使用费用，以版权产业为主业的经营性使用者也难以直接联络每个权利人商谈许可条件并支付使用费，由此，满足了权利人与使用者现实需要的“中介”著作权集体管理组织应运而生。目前我国已有中国音乐著作权协会、中国文字著作权协会、中国电影著作权协会、中国音像集体管理协会、中国摄影著作权协会五个集体管理组织。这些集体管理组织的诞生无疑为权利人和使用者提供了方便，同时著作权集体管理制度也是一把“双刃剑”，这些组织们在经营活动中利用自身取得的垄断地位给会员和使用者带来各种麻烦。如：强迫会员接受“一揽子”使用许可、对会员退出设定限制条件、索要高额的许可费等[1]。在当今中国，完善的知识产权法律制度和有效的保护机制，是落实创新驱动的法治保障，也是优化营商环境、融入世界经济发展良性循环的重要指标，因此本文将从法经济学的视角对著作权集体管理制度进行分析，探讨如何进一步完善我国现有的著作权集体管理制度，保护权利人以及使用者的合法权益，从而促进我国文化产业进一步发展。

2. 著作权集体管理制度的建立及其经济合理性

2.1. 著作权集体管理制度的建立

著作权集体管理制度起源于法国，早在 1777 年，法国戏剧家博马舍就创设了法国戏剧作者和作曲者协会(SACD)。而我国著作权集体管理组织起步较晚，第一家著作权集体管理组织——中国音乐著作权协会于 1992 年成立。我国《著作权法实施条例》首次确立了集体管理组织的法律地位，对著作权集体管理制度作了初步规定。2005 年正式实施的《著作权集体管理条例》对我国著作权集体组织的设立、管理活动和管理原则作出了明确、详细的规定。《著作权集体管理条例》第 2 条的规定：“著作权集体管理，是指著作权集体管理组织经权利人授权，集中行使权利人的有关权利并以自己的名义进行的下列活动：(一) 与使用者订立著作权或者与著作权有关的权利许可使用合同；(二) 向使用者收取使用费；(三) 向权利人转付使用费；(四) 进行涉及著作权或者与著作权有关的权利的诉讼、仲裁等。”

从以上法律规定可看出，著作权集体管理是指著作权人通过中间组织对外进行著作权使用许可，向使用者收取许可费报酬，再向著作权人进行分配，在被侵权时提起侵权诉讼的制度。理论上，著作权人可以通过著作权许可普通代理、转让、信托、投资入股等法律机制，将著作权交由集体管理组织行使[2]。由此可以看出著作权集体管理具有三方面属性：首先是著作权人将其著作财产权交给集体管理组织代为管理，著作权人并未将其权利转让给该组织；由此产生了信托性质，著作权人将自己的著作财产权交给集体管理组织管理运营，该组织为了权利人的利益以自己的意愿对代管的财产权利进行管理、收益，从中获取一定的管理费等报酬。

2.2. 著作权集体管理制度的经济合理性

著作权集体管理制度的经济合理性建立在科斯定理的基础上，根据科斯定理，当交易成本为零时，产权的初始界定不影响资源最终的配置，能够满足帕累托最优[3]。但在现实生活中，交易成本总是以各种各样的方式产生，因此需要对权利进行初始界定，这就要求法官在法律适用时、立法机关在法的创制时对初始权利的界定要有利于资源配置的最大化。由前文可知，在当今社会中，对他人作品的利用已经是生活中不可避免的事情，虽然随着互联网等的发展，作品流通速度加快，成本降低，但使用人和著作权人之间的交易成本反而增加了。具体而言，传播的便捷使得侵权行为更加隐蔽，著作权人难以仅凭一己之力知晓所有的侵权行为并进行维权，也难以与想利用作品的使用者一一签订许可使用合同。

作品作为公共产品，使用人在追逐利益最大化的同时，可能会损害著作权人的利益，而著作权人也将付出高昂的管理费用。随着数字技术的不断发展，新资讯手段的多样化，著作权的外部性效应愈加明显，同时也给侵权者带来了更大的便利，从而使得著作权人的维权成本激增[4]。这种外部性得到矫正的方法便是寻找内部化的途径，也即通过著作权集体管理矫正外部性带来的损害[5]。正如日本学者中山信宏所言，在互联网时代，著作权权利关系的当事人数量变得极为庞大，权利人与使用人之间用单个合同处理权利已产生困难[6]。集体管理组织的存在，可以减少使用者在寻找权利人信息方面的成本，对著作权权利关系的当事人而言，也可以减少谈判成本。

3. 我国著作权集体管理制度存在的问题

3.1. 著作权集体管理组织行政色彩浓厚

我国的各个著作权集体管理组织都是由相关行政部门进行审批后设立的带有半官方性质的非营利法人组织。从历史以及社会现状来看，我国一直是一个以行政为主导的国家，一个新制度的推行总是离不开官方的参与，这样产生的集体管理组织们可以在短时间内具有权威性、在某类作品中全国范围内具有代表性，同时带来的问题就是造成垄断、监管不力、缺乏救济渠道等。由于我国著作权集体管理组织不是由著作权人们自发设立形成的，因此很难设身处地的为著作权人们着想，真正做到《著作权集体管理条例》第七条中要求的“能在全中国范围内代表相关权利人的利益”，也会造成收取高额管理费等问题[7]。

3.2. 著作权集体管理组织与著作权人和使用人存在矛盾

3.2.1. 著作权集体管理组织与著作权人间存在矛盾

我国《著作权集体管理条例》第二十条规定：“权利人与著作权集体管理组织订立著作权集体管理合同后，不得在合同约定期限内自己行使或者许可他人行使合同约定的由著作权集体管理组织行使的权利。”该规定导致了许多著作权人不愿被集体管理组织代表，因为一旦自己与集体管理组织订立合同之后，就失去了自行行使权利的可能性，这是大多数著作权人所不能接受的，再加上著作权集体管理组织的垄断性地位以及行政主义色彩，一些行政机关也包庇了集体管理组织的非法活动，并且其内部运行不

公开不透明, 取法行之有效的监督制度, 管理费用较高, 导致许多著作权人并不信任集体管理组织。

3.2.2. 著作权集体管理组织与使用人间存在矛盾

集体管理组织与使用人的矛盾首先就是使用费问题。由于著作权集体管理组织的特殊地位, 合同和许可费用的制定并不是由双方平等协商得出, 而是由集体管理组织一方制定的, 但不论是制定依据还是制定标准均缺乏透明性[8]。我国《著作权集体管理条例》第十七条规定了管理组织可以通过会员大会来制定和修改使用费收取标准以及转付办法。可以说使用费是集体管理组织自行确定的, 这样产生的使用费普遍偏高, 导致使用人难以接受。集体管理组织采取的“一揽子许可”[9] (指在使用人缴纳版费后, 著作权集体管理组织将其管理的所有作品以非专有许可的方式许可给使用人任意使用)的许可方式使得使用人在必须为一些自己并不需要作品和权利付费。目前著作权集体管理组织已经管理了大量作品, 使用人想要使用这些作品就需要以合理的条件与管理组织订立合同, 而合理条件如前文所述是由集体管理组织自身通过会员大会决定的, 广大使用人几乎没有参与决策的资格, 也没有协商价格的余地, 这无意中加剧了集体管理组织与使用人的地位不平等, 更加进一步巩固了集体管理组织们的垄断地位。

4. 法经济学视角下著作权集体管理模式选择

由上文可知, 根据科斯定理, 著作权集体管理组织具有其建立的必要性和合理性。但其应该采取什么样的模式建立, 学界持有不同的观点。而上文中所提到的我国著作权集体管理组织存在的问题, 其解决途径应回到制度本身。从法经济学的视角来看, 现有的著作权集体管理组织制度和模式各有利弊。

4.1. 垄断性与竞争性集体管理制度之争

我国著作权集体管理制度采取的是独家集体管理模式, 即对某一类作品或某一类专有权利而言, 只有一家相应的集体管理组织加以管理, 这使集体管理组织具有先天的垄断性[10]。相反, 如果有几家集体管理组织对同一类作品或同一类专有权利进行集体管理, 则为竞争性集体管理[11], 如美国、巴西。但受制于著作权的排他性, 无论是法定垄断模式还是自由竞争模式, 同一作品都只能有一家集体管理组织对其进行授权和管理。

有学者支持垄断性的集体管理组织, 因为竞争性的集体管理组织不能解决交易成本问题。若存在多家集体管理机构, 作品的使用者必须花费成本确认作者的作品属于哪家机构管理, 还需一一确定不同机构的收费标准[5]。有学者认为, 著作权集体管理将产生相对较低的边际成本, 这种规模经济效益意味着更大规模的著作权集体管理组织能运行得更好, 由更多的著作权权利人分担其固定成本, 这样每个权利人所承担的运行成本就会更低, 从而其收入就相对得以提高[12]。也有学者反对垄断性管理模式, 如学者熊琦认为, 我国现有的法定垄断模式的著作权集体管理制度, 实际上只有官方组织有能力一次性在全国范围内取得代理权, 这便从实际上排除私人创建集体管理组织的可能。在这种情况下, 权利人只能加入, 导致其缺乏提高效率的经济诱因, 因此既不会积极提高自身的运作效率, 也不会根据市场实际情况为使用人提供最优许可方案, 使用人在许可条件上只能接受无效率的结果[13], 存在种种弊端。此外, 引入竞争模式, 权利人也拥有了自主选择权, 这也符合著作权私权自治的理念[14]。

笔者认为, 著作权集体管理组织有打破垄断的必要性, 因为在现有垄断型集体管理组织模式下, 随着集体管理组织管理作品数量的增加, 处于垄断地位的集体管理组织难免会效益下降, 乃至入不敷出。然而, 在完全的自由竞争模式下, 同一类型作品由多家组织进行管理将会增加机会成本, 从而损失社会福利。因此, 应当引入有限的竞争模式, 对同一类作品只允许一定数量组织同时管理, 保持集体管理组织竞争的相对性, 这样既可避免市场中同时存在太多组织管理导致无序竞争, 又可避免独家垄断给著作权人和作品使用人造成的利益损害[15]。

4.2. 非延伸性与延伸性集体管理制度之争

延伸性集体管理是指具有广泛代表性的集体管理组织，其与使用者签订的许可使用作品的合同也可约束非组织会员的一种制度[11]。关于延伸管理制度的成本与效益比，不同学者各执一词，至今未有定论。反对建立延伸性集体管理制度的学者认为，在现有会员人数和作品授权数量有限的情况下，集体管理体制已初步显现出政府失灵的症状，如管理费标准较高、分配机制不透明、分配标准不清、对许可费的分配和发放不及时等[16]，若引进延伸管理制度可能加剧政府干预失灵。国外有学者认为，“延伸管理制度的实施可以使集体管理组织稳固地位，但同时其责任也加重了”[17]。而支持延伸管理制度的学者认为，该制度能有效降低版权的交易成本，因为延伸管理制度有效实施的基础是建立能够便利地查询权利人“选择性退出”声明的信息查询系统与执行配套细则。在此基础上，潜在使用人若想使用作品，只需尽到合理的查询义务，而无需查清该作品背后可能存在的复杂的流转关系和权属关系，这样便可以有效降低作品使用者的交易成本[18]。

笔者认为，从交易成本的视角来看，延伸性集体管理制度可以给予集体管理组织更广的权利覆盖领域，降低侵权风险，减少版权交易的实施成本。此外，延伸性集体管理组织可以代表无力或怠于自行管理的中小权利人获得许可费，如挪威国家博物馆通过延伸管理制度，将大约 50,000 本挪威作者的作品通过网络向挪威公众传播，截至 2012 年，该项目每年向权利人支付 640,000 欧元。

不可否认的是，延伸性集体管理制度会在一定程度上削弱著作权的排他属性，但根据科斯定理，若法律尽了最大努力而市场交易成本依旧很高，法律应当将产权配置给价值最大的使用人。对于有能力进行自我管理的著作权权利人，其自身便可实现作品收益的最大化，可以通过“选择—退出”机制进行退出；对于无能力或者怠于管理的权利人，由集体管理组织对作品进行管理使用，有利于实现作品价值最大化，并确保公众对作品的使用。这种资源配置方式基本满足科斯定理，可以实现效益最大化。

5. 我国著作权集体管理制度的完善建议

5.1. 著作权集体管理组织去行政化

著作权集体管理组织的官方性意味着其创立与运作并非由权利人控制，导致其无法及时反映权利人的需求和利益，即在一定程度上剥夺了权利人定价和许可的权利，强化了著作权集体管理组织的垄断。所以，我国著作权集体管理制度优势的发挥，前提是做到去行政化和垄断化[19]。

著作权集体管理组织管理的是国内为数众多的著作权人的利益，因此应当让著作权人更多的参与到管理组织当中，代表著作权人的利益参与事关著作权集体关系制度核心问题的管理费、使用费等决策，是的集体管理组织运营决策科学化、民主化。并且要充分发挥市场的机制，减少政府对集体管理组织的直接干预，让市场机制发挥主导作用，激发版权市场活力，使得著作权人、集体管理组织、使用人在平等的条件下展开对话协商。最后要完善组织机构，内部在理事会中应设立监督机构，由组织工作人员、著作权人代表、使用人代表等任职，使得集体管理组织运行更加公开、透明，合法。

5.2. 引入有限竞争

解决著作权集体管理组织垄断地位滥用问题，是提高著作权集中许可机制交易效率的保证[20]。对此可以建立一个主要有著作权人组成，由国务院相关部门审批后成立的著作权集体管理组织，在法律法规框架下适度竞争，打破目前集体管理组织的垄断，或者适量地增加同一领域内集体管理组织的数量，由政府主管部门依据其运行情况审查结果[21]。此外，作品使用费标准的制定，应在充分参考市场行情的基础上，由非营利性集体管理组织主导，并吸纳一定数量的著作权人和营利性集体管理组织共同协商制定

[22]。由此可发挥版权产业的市场竞争机制的作用,改善现在独家著作权集体管理造成垄断所带来的一系列问题,优化版权产业营商环境,推动我国版权产业进一步发展。这样,既可以将竞争模式引入著作权集体管理制度当中,克服垄断带来的弊端,又能将这种竞争控制在有限范围内,避免或减少过度竞争可能导致的缺点[23]。

5.3. 确立自愿原则、尊重意思自治

如前文所述,《著作权集体管理条例》第二十条以及其他一些条文明确规定了对著作权利的限制。《著作权法》是一部私法,意思自治正是私法的核心,著作权集体管理组织也应当充分尊重著作权利人的意愿,按照其自己想要的方式对自己的权利进行管理,由集体管理组织发挥自己的优势在全国范围内帮助著作权利人对其权利进行管理和收益,这样权利人也愿意拿出更多的利润帮助集体管理组织发展壮大,同时还可以起到宣传示范效应,得到更多的著作权利人的信任,让更多的权利人将自己的权利放心地交给集体管理组织管理、运营。笔者认为,要做到这一点必须首先保证会员和非会员的知情权,做到真正公开、透明、公正。其次,应当建立完善的“选择—退出”机制,确保权利人可以以零成本或低到可以忽略不计的成本实现自愿退出。这样一来,势必更好地发挥著作权集体管理制度的规模效应以及范围经济效应,实现我国设立集体管理制度的初衷,促进文化产业发展繁荣。

5.4. 在条件允许时引入延伸性集体管理制度

根据前文分析,延伸性集体管理制度具有降低交易成本,提高资源配置效率等优越性。在我国著作权集体管理制度经过一系列措施改良之后,取得广大著作权利人的信任,具有广泛代表性之后可以引入延伸性集体管理制度来保障非会员的利益,采用延伸性集体管理可以扩大我国知识产权保护范围,打击侵权行为,使得更广大著作权利人合法权益得到保护。目前北欧国家丹麦、挪威、瑞典、芬兰已经采取了延伸性集体管理制度,每个国家具体的制度设计有所不同,但都具备透明性和公开性,运作较为成熟。

值得注意的是,延伸性集体管理制度并不意味着排斥竞争模式的引入[24]。由上文延伸性集体管理的概念可知,只有具有广泛代表性的集体管理组织才能更好地发挥该制度的作用,但目前我国现存的集体管理组织仍有较大的差距。以音乐著作权协会为例,截至2021年,音著协成员仅有10,000人左右。我国集体管理组织制度引入适度竞争模式是为了克服法定垄断带来的弊端,改善现在独家著作权集体管理造成垄断所带来的一系列问题,提高组织运行效率,使其充分发挥作用。在公开透明、具有广泛代表性的著作权集体管理组织出现后,延伸性集体管理制度方可成功推行。

因此,该制度的引进有利于整个国家的版权产业发展,但同时我国的推广需要循序渐进,需要在我国著作权集体管理制度发展到较为成熟的阶段,有一系列因地制宜适合我国国情的配套制度才可以较为成功的推行。

6. 结语

我国著作权集体管理组织采取独家集体管理模式是由我国历史以及现实因素决定的,在我国著作权集体管理制度确立初期赋予集体管理组织垄断地位可以在短期内在全国范围内树立权威性,有利于扩大影响,扩大代表范围,促进集体管理制度在我国快速成型。如今著作权集体管理制度在我国确立已近二十年,垄断所带来的一系列问题,以及集体管理组织与著作权利人、使用人的矛盾急需解决。将著作权集体管理组织去行政化,引入有限竞争,确立自愿原则,尊重著作权利人意思自治,并在条件允许时引入延伸性集体管理制度,可以使得我国著作权集体管理组织可以更好地发挥作用,促进作品流通,从而促进我国文化事业大发展大繁荣。

参考文献

- [1] 崔国斌. 著作权集体管理组织的反垄断控制[J]. 清华法学, 2005(2): 110-138.
- [2] 刘春田. 知识产权法[M]. 北京: 高等教育出版社, 2015: 131.
- [3] 陈俊坚. 关于科斯定理的几个问题[J]. 山东社会科学, 2007(4): 89-93.
- [4] 李玉香. 延伸性著作权集体管理研究——写在我国《著作权法》第三次修订之际[J]. 法学杂志, 2013, 34(8): 11-19.
- [5] 常青. 论著作权集体管理制度: 法经济学的视角[J]. 法学杂志, 2006(6): 103-105.
- [6] [日]中山信宏. 多媒体与著作权[M]. 张玉瑞, 译. 北京: 专利文献出版社, 1997: 99.
- [7] 论著作权集体管理组织的垄断问题治理出路——兼评《关于滥用知识产权的反垄断指南(征求意见稿)》[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/PYfLS6hGcFWV4hMGpq-5gA>, 2022-08-08.
- [8] 陈俊秀, 董文博. 著作权集体管理组织垄断与竞争模式之优选[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2016, 31(1): 109-113.
- [9] 吴白丁, 胡翔. 音乐著作权集体管理组织一揽子许可的法律规制[J]. 价格理论与实践, 2015(8): 18-21.
- [10] 袁杏桃. 著作权集体管理组织反垄断问题研究[J]. 知识产权, 2017(5): 75-79.
- [11] 王迁. 著作权法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 395.
- [12] Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law, J. (2013) Copyright, Competition and Development. 216.
- [13] 熊琦. 论著作权集体管理中的私人自治——兼评我国集体管理制度立法的谬误[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2013, 31(1): 142-149.
- [14] 王慧. 我国音乐作品著作权维权困境的制度反思——以著作权集体管理制度为视角[J]. 电子知识产权, 2015(4): 41-47.
- [15] 胡志海, 邹宇婷, 苍渊博. 我国应当确立适度竞争型著作权集体管理模式[J]. 科技与法律, 2013(1): 79-84.
- [16] 窦新颖, 蒋朔. 集体管理组织或成反垄断审查对象[N]. 中国知识产权报, 2012-08-24(009).
- [17] Axhamn, J. and Guibault, L.J. (2012) Cross-Border Extended Collective Licensing: A Solution to Online Dissemination of Europe's Cultural Heritage. Amsterdam Law School Research Paper, 47.
- [18] 林秀芹, 李晶. 构建著作权人与作品使用人共赢的著作权延伸性集体管理制度——一个法经济学角度的审视[J]. 政治与法律, 2013(11): 25-35.
- [19] 吴汉东. 著作权法第三次修改草案的立法方案和内容安排[J]. 知识产权, 2012(5): 13-18.
- [20] 熊琦. 著作权集中许可机制的正当性与立法完善[J]. 法学, 2011(8): 101-110.
- [21] 杨晓静. 著作权延伸集体管理制度的法经济学解析[J]. 中国出版, 2018, (11): 53-56.
- [22] 孟磊. 智能时代的著作权集体管理: 挑战、反思与重构[J]. 出版发行研究, 2020(1): 46-49.
- [23] 林秀芹, 黄钱欣. 我国著作权集体管理组织的模式选择[J]. 知识产权, 2016(9): 53-59.
- [24] 李陶. 非会员作品著作权集体管理模式的選擇与重构——以德国法为借鉴[J]. 法商研究, 2015, 32(3): 184-192.