

• 学术专论 •

无障碍服务机构著作权供给制度的完善 ——以“公共图书馆”合理使用规则的功能实现为视角

徐聪 王臻 *

【摘要】全球范围内无障碍格式版作品数量少、获取难度大的问题阻碍了阅读障碍者充分行使其社会文化权利。《马拉喀什条约》为各国解决这一困境提供了指引。我国作为条约的缔约国开展了一系列的立法工作以推动条约内容的落地。但是目前我国针对无障碍格式版作品传播的法规建设尚处初期，存在完善的空间，通过对国内法和国际条约的梳理以及对外国法的比较研究可以为国内法规建设提供优化思路。在著作权法上要通过开放式列举的方式，明确公共图书馆作为无障碍格式版服务机构的法律地位。确定服务机构合理使用无障碍格式版作品的情形。完善公共图书馆在作品传播工作中的管理制度。完善法制建设，推动无障碍阅读服务发展，从而有利于保障阅读障碍者的基本权利。

【关键词】公共图书馆 无障碍格式版服务机构 著作权 合理使用 无障碍格式版作品

一、引言

在全球范围内，适宜阅读材料的缺失极大地影响了阅读障碍者文化权利、受教育权利、表达自由权利等基本人权的实现。为了解决这一全球书荒的问题，^{〔1〕} 提高阅读障碍者对图书等

* 徐聪，上海大学法学院（知识产权学院）副教授，上海大学法学院科技与法研究中心研究员；王臻，上海大学法学院科技与法研究中心研究助理。

本文系上海市哲学社会科学规划项目“邻接权扩张保护新领域新业态的理论调适与实践路径研究”（项目批准号：2022EFX008）阶段性研究成果。

〔1〕 国家版权局：《〈马拉喀什条约〉（2013 年）主要条款和益处》，<https://www.ncac.gov.cn/chinacopyright/upload/files/2022/4/80bc5380dc35da9c.pdf>，最后访问日期：2023 年 6 月 13 日。

科学文化作品的获取能力,推动人权进步,在WIPO的牵头下,世界各国于2013年6月27日在马拉喀什共同签署了《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》(以下简称“《马拉喀什条约》”)。作为第一部人权视角下的版权条约,其为各国的人权和版权制度建设提供了指引。

我国作为《马拉喀什条约》的第一批签署国,十分重视条约在国内无障碍阅读服务领域中的实施落地。我国人口基数庞大,即使在阅读障碍者相对数量较小的情况下,绝对数量也会造成显著的社会问题。目前我国有视障人士1700多万人。^[2]鉴于《马拉喀什条约》中对阅读障碍者的定义要宽于视障者,我国按照条约定义需要进行文化权益保障的阅读障碍者数量只会更大。面对这一不容忽视的社会问题,如何借助条约签订的契机,完善国内的相关立法,为特殊人群的权利保障铺平道路,成为了当务之急。

二、我国《著作权法》缺乏明确的法律指引

我国针对无障碍阅读领域的立法正处于发展阶段。以2020年《著作权法》修改为节点,我国的立法开始与《马拉喀什条约》接轨。2020年《著作权法》第二十四条第一款第(十二)项(2010年《著作权法》第二十二条第一款第(十二)项)的条文从“将已经发表的作品改成盲人出版”修改为“以阅读障碍者能够感知的无障碍方式向其提供已经发表的作品”。这一修改不仅引入了阅读障碍者的概念,明确了该项合理使用制度的受益者。同时,此次修改也突破了此前作品格式只能是盲文的限制,为未来更多类型的无障碍格式版作品的制作和传播铺平了道路,有利于维护我国广大阅读障碍者的利益,体现我国在残疾事业发展上的成就、展现我国尊重人权的国际形象。^[3]

但是,前述条文仍存在完善的空间。第一,条文并没有指明行为主体,例如同款中第(八)项的“图书馆、档案馆”等。而《马拉喀什条约》中,被授权主体是向阅读障碍者提供无障碍格式版作品的重要主体,其应当在国内法中予以体现。第二,修改后的条文中“提供”一词背后的行为类型指向不明。《马拉喀什条约》中约定,各国可以根据其国情规定不同的著作权限制与例外的范围,但是至少应当包括对复制权、发行权、广播权和信息网络传播权的限制与例外。因此,仅“提供”一词并不能表明我国的立法意图,容易造成主体对其可以实施的行为范围的不确定。第三,无障碍阅读服务的完善是一项全国性的系统工程,仅凭《著作权法》无法对各项工作事无巨细地提供指导,必须出台各自相应的工作标准和管理制度。这三个问题目前法律尚未给出明确的指引。不确定的主体、行为类型、管理制度将会降低法律实效,也会影响无障碍阅读服务的供给效率。

(一) 公共图书馆的法律地位尚不明确

[2] 洪恒飞、周立超、江耘:《实时生成海量数字盲文, AI帮视障人士无障碍阅读》, http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/images/2022-06/14/06/KJRB2022061406.pdf, 最后访问日期:2023年10月15日。

[3] 杨绪东:《阅读障碍者合理使用研究——以〈著作权法〉第二十四条规定为视角》,《中国出版》2021年第23期。

根据《马拉喀什条约》第二条,“被授权实体”是指得到政府授权或承认,以非营利方式向受益人提供教育、指导培训、适应性阅读或信息渠道的实体。“被授权实体”也包括其主要活动或机构义务之一是向受益人提供相同服务的政府机构或非营利组织。^[4]因而在条约的框架下,“被授权实体”是无障碍格式版作品制作、提供和交换的重要主体。其一方面向阅读障碍人士即“受益人”制作和提供现有作品的无障碍格式版本,另一方面向境内外同属“被授权”的主体提供或接收在双方管理范围内均合法的无障碍格式版作品。厘清被授权主体的内涵和外延是后续规则研究的基础。

为了满足《马拉喀什条约》的基本要求,2020年《著作权法》修订,将第二十四条第一款第(十二)项修改表述为“以阅读障碍者能够感知的无障碍方式向其提供已经发表的作品”。彼时的修法并未直接引入“被授权主体”的概念。2022年,随着《以无障碍方式向阅读障碍者提供作品暂行规定》(以下简称“《暂行规定》”)的印发,我国首次在立法层面对“被授权实体”进行了明确。《暂行规定》第二条第三款、第四款规定,无障碍格式版服务机构,是指以非营利方式向阅读障碍者提供文化、教育、培训、信息等服务的法人组织。无障碍格式版跨境交换机构,是指向其他《马拉喀什条约》缔约方的同类机构或阅读障碍者提供,或从前述同类机构接收无障碍格式版的法人组织。可见,我国并没有直接使用《马拉喀什条约》中“被授权实体”的概念与定义,而是创造性地将其分为两类主体。这两类主体有着较为显著的区别,前者主要针对国内服务,向国内的阅读障碍者提供文化、教育、培训、信息等服务的法人组织;后者专注于境内外的作品交换,向域外同为条约缔约方的同类机构或阅读障碍者提供或从前述机构接收无障碍格式版作品的法人组织。前者须以非营利的方式提供相关服务。后者未作规定,即可以通过营利方式进行无障碍格式版作品的跨境交换。前者能提供的服务须包括文化、教育、培训、信息等。而后者没有相关要求,即所有的法人组织都有资格成为无障碍格式版跨境交换机构。

根据《暂行规定》,目前我国无障碍格式版服务机构的确定采取告知性备案制,即符合条件的主体通过提交备案表以取得相应资格,且审查单位仅对备案内容进行形式性审查。此种开放式规定的优点在于政府在其中扮演着支持者的角色,减少了实质审批的压力,^[5]能最大限度地增加符合条件且愿意参与无障碍阅读服务供给的主体,以进一步推进无障碍阅读服务的发展。但是不足之处在于缺少对公共图书馆的列举式规定。现行规定要求无障碍格式版服务机构以非营利的方式提供无障碍格式版作品,同时在规定之外我国尚未出台各类细则、政策等辅助性文件。这对大量的市场主体而言意味着无法营利且得不到补贴。在市场主体寻找到利益点之前,可能不会过多地参与无障碍阅读服务的提供。此时,若不把部分主体例如公共图书馆明确为无障碍格式版服务机构,无障碍阅读服务的后续发展可能会因为参与主体不足而陷入动力不足的困境,进而影响后续相关法律政策的推进,甚至削弱我国在全球无障碍格式版作品交换框架中的话语权。

事实上,我国早已有公共图书馆在积极地推动无障碍阅读服务。^[6]根据我国《公共图书

[4] 国家版权局:《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》, <https://www.ncac.gov.cn/chinacopyright/contents/12707/356672.shtml>, 最后访问日期:2023年6月13日。

[5] 孙慧平:《我国公共图书馆提供无障碍阅读服务的版权风险规避研究》,《传播与版权》2023年第20期。

[6] 张瑞芹:《公共图书馆视障数字阅读服务探索——基于〈马拉喀什条约〉实施的视角》,《图书馆学刊》2023年第9期。

馆法》的定义,公共图书馆是指向社会公众免费开放,收集、整理、保存文献信息并提供查询、借阅及相关服务,开展社会教育的公共文化设施,其中最典型的便是由政府出资设立的国、省、市、县等各级图书馆。这些图书馆通过开放无障碍阅览室、举办无障碍电影展等方式为阅读障碍人群提供文化便利。但是由于缺乏对法律地位的确认,公共图书馆难以深入开展无障碍阅读服务。^[7]公共图书馆在开展有关业务时也会因为缺乏明确的指引而无法达到预想的效果。因此有必要早日确定公共图书馆的法律地位,配合出台详尽的管理制度,助力其成为无障碍阅读服务供给中的强大动力源。

(二) 著作权限制与例外的边界尚未明晰

一国法律自上而下对社会各个主体的行为规范进行层层限定,使得每个主体在行为时都有明确的规则标准据以遵循,正是这些明确性的指引造就了如此庞杂社会的有序运转。但是就目前无障碍阅读服务中涉及的著作权限制与例外而言,仅通过《著作权法》最新修改的第二十四条以及《暂行规定》并无法为相关主体指示明确的行为边界。

著作权及其限制与例外制度将非著作权人对作品的利用分为了三种情况。第一种是作品之上不存在著作权的情况,例如超过权利期间或是利用行为不存在对应的法律权利。此时,非著作权人可以随意对作品进行使用;第二种是作品之上存在著作权且没有任何限制与例外的情况。此时非著作权人只有经过作者的许可方能使用作品;第三种是作品之上存在著作权同时存在限制与例外的情况。此时非著作权人可以在不经作者许可甚至不支付报酬的情况下使用作品。由于三种情况下非著作权人针对作品的合法行为的内容截然不同,因此法律必须给出明确的边界才不致非著作权人对行为的规划产生不解与错误。这些边界则是通过法条中列明的权利或行为内容来明确的。第一层与第二层的边界通过法条中的著作权内容进行明确。《著作权法》中明确规定为著作权的,作者才能享有对应的权利,即非著作权人才需要经过作者的许可。第二层与第三层的边界需要通过法条中的著作权限制与例外的内容进行明确。只有《著作权法》中明确规定的限制与例外情形或行为,非著作权人才能不经作者许可或仅支付报酬就对作品进行使用。这种规定的内容应当是确定且清晰的,应当能让非著作权人理解具体在何种情形下的行为是被法律所允许的。而“以阅读障碍者能够感知的无障碍方式向其提供已经发表的作品”这一表述尚存在解释的空间。

不同主体将不同作品进行无障碍化的情形是十分复杂的。对于不同的主体和作品,是否能一概地将同样的权利纳入著作权的限制与例外,是否需要出于权利保护而设置权利限制等,这些问题都需要进行进一步的阐明。

(三) 公共图书馆管理制度空缺

对于全国各地、各级的公共图书馆而言,落实无障碍阅读服务工作是一项系统性工程。不可能各个图书馆承担完全相同的工作内容,也不可能各个图书馆完全独立,各自为战。改善无障碍作品供给现状需要所有的公共图书馆相互配合,公共图书馆既要在各自的服务范围内不断精进,也要搭建起馆际沟通的桥梁,实现信息共享。因此在宏观层面有必要出台相应的制度,划定不同公共图书馆的工作重点,构建协同工作模式。在微观层面,由于我国系统性的无障碍

[7] 何晶:《基于〈马拉喀什条约〉的图书馆视障文化服务研究》,《图书馆学》2023年第7期。

阅读服务供给工作尚处初期，具体的管理标准例如审查标准、制作传播标准等处于空缺的状态，而《著作权法》的规定仅及于著作权的权利义务分配，却不涉及公共图书馆在制作和传播无障碍格式版作品时的具体标准。《暂行规定》也无法解决图书馆和馆员实施中的操作问题。^{〔8〕}因此公共图书馆在具体的工作中难以获得足够的指引，进而阻碍实际工作的推进。在这种情况下，我国有必要出台相关标准文件，并指定责任主体，以完善工作的管理制度。

三、公共图书馆的适格性

公共图书馆天然适合作为向阅读障碍者提供无障碍阅读服务的无障碍格式版服务机构。公共图书馆作为一个以非营利方式向社会公众提供信息查询与社会教育的机构，完全符合《马拉喀什条约》对“被授权实体”的要求。为阅读障碍者提供无障碍阅读服务也契合公共图书馆保障公民基本文化权益的设立目的。不仅如此，在国内外的具体实践中，公共图书馆也早就开始了无障碍阅读服务的探索，并逐渐成为相关领域内的重要主体。^{〔9〕}因此，我国将公共图书馆在法律上确认为被授权主体之一，带头探索和推进无障碍阅读服务，有利于国内无障碍阅读服务的后续发展。

（一）具备非营利属性

《马拉喀什条约》要求“被授权实体”向阅读障碍者提供服务时须采用非营利的方式。这既是著作权限制与例外规则的适用前提也是降低阅读障碍者获取适合阅读材料成本的应有之举。

著作权的限制与例外规则是利益平衡的产物。立法者限缩作者权利内容的目的是实现公共利益而非个体的营利，这是制度的正当性前提。同时条约在序言中也重申了包括《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》在内的国际文书中所约定的三步检验标准。若“被授权实体”以营利方式向阅读障碍者提供无障碍格式版作品就容易构成对作者合法利益的侵害，进而不受著作权限制与例外制度的保护，被视为对作者著作权的侵犯。

以非营利方式提供无障碍阅读服务，是考虑到阅读障碍者的消费能力，尤其是他们在文化消费上的投入远低于普通读者。数据显示，截止 2018 年，我国残疾人家庭的人均年收入为 16112.3 元，远低于全国居民家庭人均年收入的 28228 元。不仅如此，在消费支出分配上，残疾人将收入主要用于了饮食医疗，其教育文化娱乐支出仅为 566 元，占总支出的 5.5%，同样远低于全国居民家庭的 2226 元。^{〔10〕}低水平的收入以及对医疗的高度需求使得残疾人不得不减少在文化教育上的花费，这就意味着他们很难承担对文字书籍、有声书、电影等文化娱乐产品的购买，一定程度上限制了文化权利的实现。

按照《公共图书馆法》第二条规定，公共图书馆是指向公众免费开放，收集、整理、保存

〔8〕 史重越、肖冬梅：《日本图书馆视障者服务指引研究——兼谈我国图书馆服务视障者的指南构建》，《图书馆论坛》2023 年第 11 期。

〔9〕 李婷：《国内外公共图书馆阅读障碍群体服务的实践及研究》，《图书馆界》2020 年第 1 期。

〔10〕 厉才茂、冯善伟、杨亚亚等：《2019 年全国残疾人家庭收入状况调查报告》，《残疾人研究》2020 年第 2 期。

文献信息并提供查询、借阅及相关服务,开展社会教育的公共文化设施。虽然从设立人的角度,公共图书馆既可以由政府设立管理,也可以由各类社会主体甚至个人设立并管理,但是其必须满足的条件之一就是向公众免费开放。因此,公共图书馆在我国具有天然的非营利属性。为阅读障碍者减少了购书的经济压力,使其能更容易地接触到文化产品,融入正常的社会文化交流。

(二) 维护公共利益是公共图书馆的职责所在

著作权是国家赋予作者的一种垄断性权利,赋权作为手段,其背后所欲实现的目的是多种的。《著作权法》第一条表明我国著作权法的立法目的不仅在于保护作者的合法权利,也是为了鼓励有益作品的创作和传播,促进我国文化和科学事业的发展和繁荣。反映到具体的条款中便是在规定了作者权利的基础上附加了权利的限制与例外情形以保护社会公众最基本的社会文化权利不受垄断。一些特定情况下限缩作者著作权的内容是著作权法利益平衡的体现。

《马拉喀什条约》是一部以公共利益为起点的条约,是一部有着人权基因的版权条约,是《世界人权宣言》和联合国《残疾人权利公约》中的人权思想在版权领域的延伸。条约要求各国在国内法中规定著作权的限制与例外条款是为了保障阅读障碍者这类我们以往一度忽视的群体的基本社会文化权利。可以说以人权和公共利益作为正当性基础是各国在条约范围内达成一致的重要原因。

由此可见,作为实际施行条约内容的被授权实体需要具备维护公共利益的立场。公共图书馆在公共文化领域就是一个以公共利益为导向的公共文化设施。

(三) 具备相对成熟的基础设施

《马拉喀什条约》要求“被授权实体”在阅读障碍者提供无障碍格式版作品时,需要满足“确定其服务的人为受益人”“仅限于受益人和(或)被授权实体”等条件。即被授权实体需要具备一定的筛查和控制能力。具体到国内法,《暂行条例》第三条规定了制作提供无障碍格式版作品合理使用的要求,其中包括特定的提供渠道以及具备防止向阅读障碍者以外人员传播的身份认证和技术措施等有效手段。同时,《暂行条例》第八条规定,提供无障碍格式版服务的机构需具备以下条件:具备与制作和提供无障碍格式版相适应的人员、资金和技术,包括防止非阅读障碍者获取和传播无障碍格式版的相关技术措施。除了上述的法律条文以外,丰富的馆藏、优质的服务等现实需求也向被授权实体在设施设备、管理制度、人才配备等方面提出了更高的要求。因此,无论是哪些主体想成为被授权实体,必须考虑到满足上述要求所需承担的经济成本,而公共图书馆在这些方面无疑有着天然的优势。

首先,公共图书馆作为保存、收藏和向公众提供阅览各类文化、科学、艺术作品的机构,保存有大量的文字、美术等类型作品,其中不乏已经满足无障碍要求的作品,例如盲文书籍、有声书、无障碍电影等。据统计,截至2011年底,全国2952家公共图书馆共计拥有盲文图书65.16万册。^[11] 适合的阅读材料是无障碍阅读事业的基础,拥有大量馆藏的公共图书馆相比其他可能需从零开始收藏或是藏书量较小的机构有着巨大的先发优势。不仅如此,《马拉喀什条约》和《暂行规定》都要求被授权实体用于制作无障碍格式版作品的必须是该被授权主体已经合法拥有的作品。因此即使是所有主体都从零开始制作无障碍格式版作品,公共图书馆也拥有

[11] 中国图书馆学会、国家图书馆编:《中国图书馆年鉴》,国家图书馆出版社2013年版,第566-573页。

比其他主体更充足的“原材料”。

其次,公共图书馆内部可以向读者提供充足的阅读空间。部分图书馆同时设立了无障碍阅览室用以满足阅读障碍者对阅读条件的特殊需求。公共图书馆不仅是一个借阅书籍的地方,更是一个能让读者坐下来享受阅读氛围的文化场所。尤其对阅读障碍者来说,一些辅助阅读的器械设备由于成本问题无法安置在家中,图书馆的无障碍阅读室就为他们解决了这一问题。根据《公共图书馆法》《无障碍环境建设条例》以及各地方图书馆条例的规定,公共图书馆应当为残疾人等特殊群体提供适合的信息、无障碍设备和服务等。目前我国 32 所省级综合性公共图书馆中,有 27 所省级馆设立了视障阅览室,占比 84.4%。^[12]

最后,图书馆有专业的人才配置。无障碍阅读服务中,公共图书馆仅有阅读材料是远远不够的,需要通过无障碍设施、志愿者等适当的方式让阅读材料变得“可及”。在馆内的引导服务方面,由于长期从事阅读障碍者的服务工作,公共图书馆已经培养了一批懂阅读障碍者需求、能为阅读障碍者提供个性化服务的优秀人才。^[13]公共图书馆为阅读障碍者提供服务的场景是多样的,依靠机械的设备无法应对所有情况,充分的人员储备则弥补了这一缺陷,提高了图书馆的整体服务质量。

正是由于公共图书馆在技术、设备、人员等关键要素上已有了前期的投入,使得其成为被授权实体需要继续承担的经济、时间、人力等成本较其他主体大大降低。

(四) 全球范围内提供无障碍阅读服务的主要主体

国际上,以国际图书馆协会联合会(International Federation of Library Associations and Institutions,简称“国际图联”,IFLA)为代表的国际组织发布了各类文件倡导、指导各国公共图书馆为阅读障碍者提供适合的服务,扫清阅读障碍。

2022 年,国际图联和联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)时隔 28 年再次修订了《公共图书馆宣言》(《IFLA/UNESCO Public Library Manifesto Webinar》,以下简称“《宣言》”)。该宣言自 1949 年诞生以来,一直为世界范围内公共图书馆的工作和使命提供着支持与指引。《宣言》倡导图书馆应当向无法正常使用图书馆各项服务和资料的人群提供特殊的服务和资料,^[14]其中就包括阅读障碍者。阅读是人类获取知识、融入社会文化、进行科研创新的基础行为。公共图书馆作为文化服务的重要载体应当致力于为每一个人扫除阅读障碍,这是其职责要求也是使命所在。此外,国际图联于 2014 年发布了《阅读障碍者的图书馆服务指南(修订与扩展)》(《IFLA Guidelines for Library Services to Persons with Dyslexia – Revised and extended》,以下简称“《指南》”)。^[15]《指南》为公共图书馆的管理人员详细地介绍了包括什么是阅读障碍,所谓障碍究竟碍于何处等必要的相关信息。《指南》也提

[12] 汪东芳、曹燕:《我国省级综合性公共图书馆视障读者服务研究》,《图书馆学研究》2018 年第 24 期。

[13] 曹阳:《〈马拉喀什条约〉与中国图书馆界的应对》,《图书情报工作》2013 年第 19 期。

[14] 国际图书馆协会联合会:《国际图联-联合国教科文组织公共图书馆宣言》, <https://repository.ifla.org/bitstream/123456789/2081/1/ifla-unesco-public-library-manifesto-2022-zh.pdf>, 最后访问日期:2023 年 6 月 25 日。

[15] IFLA, IFLA Guidelines for Library Services to Persons with Dyslexia – Revised and extended, https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/lsn/publications/guidelines-for-library-services-to-persons-with-dyslexia_2014.pdf, 最后访问日期:2023 年 6 月 26 日。

出了有关阅读障碍者友好的空间设置、标志摆设、科技设备以及营销方式和员工注意事项等图书馆运营细节上的建议。这可以说是一本全面的面向阅读障碍人群的图书馆建设运营说明书。

全球各个国家都在国内法中规定了公共图书馆在排除阅读障碍工作上的义务,进而使得公共图书馆在实际运作中承担着服务阅读障碍者的关键角色。美国颁布了《美国残疾人法案》(《Americans with Disabilities Act》)、《图书馆残疾人服务政策》(《Library Services for People with Disabilities Policy》)等多部法律为无障碍阅读服务提供保障。美国各州的公共图书馆也都通过内部成立独立的服务部门,外部与各类机构、协会、组织等合作,不断地优化服务方式和水平。日本通过了《国立国会图书馆法》《残疾人权利法》《无障碍阅读法》等一系列法律向公共图书馆提出了为阅读障碍者提供特殊服务的要求。日本的公共图书馆也积极提供技术设备帮助排除阅读障碍,其中作为代表的日本国立国会图书馆在整个无障碍阅读图书馆服务中起着关键性的作用。日本国立国会图书馆在日本境内建立了全国无障碍阅读书目检索系统,整合全国图书馆的阅读资源,同时在国际上加入全球无障碍阅读联盟,履行着跨境交换无障碍格式版作品的职能。^[16]

(五) 以开放式列举确定公共图书馆的法律地位

将公共图书馆确定为被授权主体,并不是说被授权主体就限于公共图书馆或是其他特定的主体,而是在确定公共图书馆法律地位的同时许可其他符合条件的主体通过一定的程序也能成为被授权实体,即采用开放式列举的方式限定被授权实体的范围。开放式列举的好处在于既能通过列举的方式保证部分主体的参与,又能通过开放允许未来更多的主体参与。日本《著作权法施行令》就通过列举的方式对被授权主体做出了规定,包括大学等机构的图书馆或者类似设施、国立国会图书馆、《图书馆法》第二条第一项所述图书馆等。我国可以在此后的正式规定中通过列举的方式,将包括公共图书馆在内的部分主体确认为无障碍格式版服务机构或交换机构,同时通过开放条款保持吸纳其他主体的灵活性。由此形成公共图书馆主导,多主体共同参与的无障碍阅读服务供给格局。

四、确定著作权权利限制边界

明确的权利边界对于权利行使是至关重要的。我国 2021 版《著作权法》第四节规定了合理使用和法定许可两类著作权的限制条款。其中部分条款列明了具体何种权利受到限制,例如第二十四条第一款第(六)项中的“翻译权、改编权、汇编权、播放权、复制权”。还有部分条款通过其他条件限定了权利限制的范围,例如第二十四条第一款第(一)项的“个人使用”,就将传播性权利排除在了权利限制之外。2020 年新修《著作权法》将第二十四条第一款第(十二)项进行了修改作为适配《马拉喀什条约》的国内法基础。该条文并未采用列举的方式明确可以被相关主体合理使用的具体权利,而是使用了“提供”一词。这种方式有利于最大限度地开放非著作权和被授权人对作品的使用范围,有利于无障碍格式版作品的制作与传播,符合《马拉

[16] 鲁甜:《数字环境下我国无障碍格式版跨境交换的构建》,《图书馆论坛》2022 年第 2 期。

喀什条约》致力于解决“书荒”问题的初衷。但是过于宽泛的描述会给著作权人造成过多的负担，因此这样的表述仍有解释的空间。从条文的修订目的来看，“提供”一词的内涵首先应当包括传播。无障碍格式版服务机构要将无障碍格式版作品提供给阅读障碍者就会涉及作者的传播性权利。同时，无障碍格式版作品供给能力不仅受制于传播成本，也困于无障碍格式版作品的保有数量。故“提供”一词的内涵还应当包括制作。若无障碍格式版服务机构在制作和传播两类行为上均能限制作者的权利，就意味着条文限缩了作者几乎全部的著作财产权。这无疑会对作者的权益产生巨大的影响。因此，我们应当在《马拉喀什条约》的基本框架内，结合我国的实际情况，对权利限制的范围作出明确的规定。

（一）许可复制、发行、广播与信息网络传播行为

《马拉喀什条约》对著作权限制与例外的约定包括了应当履行的条款以及发展条款。

就各缔约国应当履行的条约义务而言，条约第四条第一款第（一）项约定复制权、发行权以及《世界知识产权组织版权条约》（以下简称“《WIPO 版权条约》”）规定的“向公众提供权”的限制与例外是应当在国内法中予以规定的。复制权和发行权已在我国《著作权法》中明确规定。而《WIPO 版权条约》规定的“向公众提供权”并不是我国《著作权法》中的一项权项。若要符合《马拉喀什条约》的基本要求，需要深入探究《马拉喀什条约》文本内容，找寻“向公众提供权”在我国《著作权法》中所对应的权项，并加以规定。《马拉喀什条约》中的“向公众提供权”一词取自《WIPO 版权条约》，其英文表述为“the right of making available to the public”。在《WIPO 版权条约》中，以“making available to the public”作为内容的权利包括发行权（right of distribution）和向公众传播的权利（right of communication to the public）。由于对发行权的限制和例外已经在《马拉喀什条约》第四条第一款第（一）项进行了约定，因此后文的“向公众提供权”应当排除发行权，仅能是《WIPO 版权条约》中的“向公众传播的权利”。根据《WIPO 版权条约》第八条的约定，向公众传播的权利是指将作品以有线或无线方式向公众传播，包括将其作品向公众提供，使公众中的成员在其个人选定的地点和时间可获得这些作品。该权利对应到我国《著作权法》中的权利就是广播权和信息网络传播权。广播和信息网络传播作为信息快速流通的重要方式，对于无障碍作品的传播起着尤为重要的作用。尤其是信息网络传播，在进入数字互联网时代后，数字传播已然成为了文字作品流通的主要途径之一。作为更加便宜、便捷和高效的传播方式，增加信息网络传播权的限制和例外有利于拓宽阅读障碍者对作品的获取途径，也能提高被授权主体之间无障碍格式版作品的交换效率。

因此，将复制权、发行权、广播权和信息网络传播权纳入公共图书馆合理使用的范畴不仅是《马拉喀什条约》内容的应有之义，也是保障无障碍格式版作品有效传播的必要之举。

（二）许可放映和展览行为

线下观影是阅读障碍者欣赏无障碍视听作品的重要方式之一，这不仅能让阅读障碍者接触多元的主流文化，也为他们提供了融入社会、接触世界的契机。^[17] 同时一些公共图书馆的公益放映活动也确实取得了良好的公共文化福利效果。^[18] 鉴于视听作品的线下放映是放映权所

〔17〕 朱思敏：《可沟通性的构建：无障碍电影的社会影响考察》，《残疾人研究》2023年第2期。

〔18〕 闫宇晨：《〈马拉喀什条约〉实施背景下公共图书馆无障碍信息服务版权风险研究》，《残疾人研究》2023年第3期。

控制的行为,因此对放映权进行限制是对视听作品无障碍化的支持,也是对社会现实的回应。

展览权所涉及的作品类型是除文字作品和视听作品以外另一块主要的艺术作品类型即美术作品和摄影作品。曾几何时,这些如同文字作品一样只能通过视觉欣赏的艺术瑰宝无法走进阅读障碍者尤其是完全失明的盲人的世界。而现在借由语音、3D 立体模型、VR (Virtual Reality, 虚拟现实) 技术等多种手段,画作有了凹凸的质感,高高低低的纹理之间蕴藏着画家对画笔的精妙掌控;雕塑得以快速、精确地复制,让本来无法触摸的艺术原作得到触觉的解放;围绕作品的语音讲解,让作品背后的故事不再仅停留在说明文本中。这些变化就使得阅读障碍者可以通过视觉以外的感官来感受这些作品的魅力。因此,对展览权的限制对于补全阅读障碍者对艺术作品的获取方式是有必要的。

各个国家的经济社会发展水平不同,国内法对于著作权权项的规定也不同,因此《马拉喀什条约》通过发展条款为各缔约国的创造性立法提供了空间。在我国《著作权法》的框架下,放映权和展览权是美术作品、摄影作品和视听作品独有的权利内容。作为文化产品的重要组成部分,展览和放映是这三类作品的主要呈现形式。无障碍阅读服务的发展不仅是作品类型的增加,也要求作品能够以更多的、有创造性的形式被呈现。因此,我国应当对放映权、展览权规定相应的著作权限制与例外条款。

(三) 禁止出租、摄制、改编、翻译和汇编行为

出租权涵盖的作品类型包括视听作品和计算机软件。对于计算机软件而言,目前以出租为主要营收方式的计算机软件大都面向企业,例如 SaaS (Software as a Service, 软件即服务) 模式。而个人使用的软件大多可以免费下载。如微信、爱奇艺等,或是需要付费购买例如游戏软件等,不存在出租的情况。对于视听作品而言,在出租行业内主要针对的是电影电视这类影视作品。这些影视作品如同文字作品一样,并不是没有可供阅读障碍者获取的途径,而是作品本身在无障碍化之前,难以让阅读障碍者有效欣赏。目前,影视作品的无障碍化主要通过添加解说旁白的方式,包括现场配音解说和在影视作品中添加解说旁白音轨字幕。前者主要由公益组织、单位牵头,通过组织阅读障碍者线下集体观影,志愿者现场解说的方式进行,例如“心目影院”项目,^[19] 这一方式和出租权无关。后者主要将原版电影和旁白解说进行合成后制成光盘等载体或是直接通过网络进行传播,例如唐山市图书馆的线上观影活动。^[20] 如果制成光盘等媒介,确实可以通过出租的方式,使阅读障碍者获得无障碍影视作品,但是会面临定价、出租门店信息公开、信息认证、回收等一系列的问题。同时,通过这种方式观影并不是阅读障碍者的首选。有超过 92% 的视力障碍用户在手机中安装了音视频软件,36% 的视力障碍用户每天使用音视频软件时间超过 1 小时,30% 超过 2 小时;34% 的视力障碍用户上网目的是看视频。^[21] 可见,通过信息网络欣赏影视作品是阅读障碍者的主要方式之一,而非租借。因此就出租权而言,法律对其进行限制的意义并不明显,提高立法成本的同时无法产生较高的现实收益。

《暂行规定》第三条第一款第(三)项规定,“除让阅读障碍者能够感知并有效使用所需要

[19] 张书珍:《做实志愿服务办好“心目影院”》,《大众文艺》2017年第5期。

[20] 唐山市图书馆:《唐图线上活动|无障碍电影展播:8月15日,〈夜袭〉》, <https://www.163.com/dy/article/IC45A58P0514RHJ0.html>, 最后访问日期:2023年9月20日。

[21] 董慧娟:《我国无障碍电影发展的现状、障碍及其破解》,《电子知识产权》2023年第5期。

的修改外，不得进行其他修改”。改编权、摄制权、翻译权和汇编权，还包括著作人身权中的修改权，都是作者控制他人对其作品进行演绎进而产生新作品的权利。这类演绎权利解决的是原始创作与二次创作之间的关系，不涉及目前法律需要解决的原作品供给短缺的问题。《马拉喀什条约》的条文中并没有严格禁止修改行为，但是此处的修改仅限于“无障碍格式化”的修改。例如将文字书籍转换成有声书籍，将平面画作3D化，这些都是形式上的修改，涉及的是复制权，而非内容上的修改，这些修改不会在原始作品的基础上产生新的作品。《马拉喀什条约》的目的是将现有的、无法被阅读障碍者有效感知的作品无障碍化，而不是增加本不存在的作品内容。同样，《著作权法》中“提供已经发表的作品”的条文表述意味着非著作权人向阅读障碍者提供的应当是原作品，而不是基于原作品衍生出来的新作品。这一创造新作品的过程不属于《著作权法》所规定的合理使用的范围。因此，此前有学者对究竟何种修改权可以被纳入合理使用的范围进行探讨，实则并不必要。

（四）公共图书馆应在有限范围内合理使用

1. 对发行权的限制应当限于赠与行为

对于发行权而言，发行是转移作品载体所有权的行为，转移的方式是通过出售或赠与。根据《马拉喀什条约》第四条第二款的约定，以及《暂行规定》第三条第八款的规定，相关主体向受益人提供无障碍格式版作品必须以非营利为前提。非营利性的定义可以参照《民法典》有关非营利法人的定义，是指为公益目的或者其他非营利目的成立，不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人。因而，从上位法上来看，以法人为主体的情况下，营利的判断关键在于是否向法人的出资人、设立人或者会员分配所取得的利润。这就意味着非营利性前提要求被授权主体实施的发行行为要么不产生利润从而无法进行到分配阶段，要么产生利润但是不进行分配。鉴于《马拉喀什条约》与《暂行规定》都没有要求被授权主体一定是非营利法人，因此营利性的市场组织也可以加入解决阅读障碍者“书荒问题”的公益行动中来。赠与行为，由于不产生利润自然满足非营利性前提。而出售行为，对于营利法人而言，如果出售产生了利润必然要进行分配，就不满足非营利性前提，要想满足这一前提可以降低出售的价格使其不产生利润，即以成本价售出。但是不同的营利主体所能承担的成本不同，且成本有时也会成为一种商业秘密，难以形成统一的标准。对于非营利法人而言，由于其本身不分配利润的特点，可以视为满足非营利性前提。但是非营利法人不能因此而随意定价。法律规定著作权的限制与例外规则是为了阅读障碍者的权益保障，而非其他社会效益，例如非营利主体的日常运营经费，任意提高价格会加大阅读障碍者对作品的获取难度，与制度设计初衷背道而驰。再有，如果非营利法人的定价超过了营利法人的成本价，容易造成社会不良影响。因此考虑到立法成本，就发行权的限制而言，应当仅允许通过赠与的方式进行。

2. 广播和信息网络传播行为限于图书馆内部

对于广播权和信息网络传播权而言，大范围的有线或无线传播是不符合公共图书馆的业务实际的。公共图书馆严格受到著作权人享有的传播权与信息网络传播权的限制，其业务范围内的行为包括购买、出借等都是在著作权法框架下进行的，若想要通过有线或无线方式传播作品就需要按照规定取得权利人的许可，这会是一笔巨大的开支。这也是为什么鲜有公共图书馆在公共线路例如互联网上提供作品资源的原因。但是考虑到未来很多无障碍格式版作品会以数字

形式存在,为了能以较低的成本提供无障碍阅读服务,法律应当规定传播权和信息网络传播权的限制与例外规则。但是传播的范围应当限制在公共图书馆场馆内部以及内部信息网络空间。任何包括书籍在内的作品离开图书馆都会增加其被侵权的风险,纸质书籍如此,数字化作品尤其甚。《马拉喀什条约》的宗旨在于消弭阅读障碍者对阅读材料的获取障碍,而非赋予其高于非阅读障碍者的特权。既然非阅读障碍者在公共图书馆之外少有机会能通过有线或无线方式获取电子化的作品,对阅读障碍者也不应当有此突破。因此,对广播权和信息网络传播权的限制应当限于公共图书馆所管理的场馆内部以及内部的信息网络空间,包括各级公共图书馆总馆、分馆、乡镇阅览室内部架设的局域网。

五、建立针对无障碍阅读服务的管理制度

从全球范围来看,造成无障碍格式版作品供给能力差、效率低的原因之一是法律对于著作权的保护。因此各国需要规定著作权的限制与例外规则来允许非著作权人能够合法地对作品进行无障碍化制作与传播。但这不是现存的唯一困境。各个主体之间管理制度的缺失也是造成“书荒”的一大障碍。因此仅厘清了何种权利应当受到限制对现实中被授权实体实际制作、传播无障碍格式版作品是不够的,仍需探索并制定被授权实体在制作和传播过程中的管理制度,提高无障碍格式版作品的供给能力和供给效率。

(一) 国家图书馆统筹建立信息共享平台

国家图书馆在整个图书馆领域扮演着主导者和协调者的重要地位。^{〔22〕}国家图书馆作为我国图书馆事业之中心,不仅在各项图书馆服务上持续开拓和精进,也对全国图书馆参与到图书馆事业的建设之中起着协调作用,推动着我国信息文化事业的繁荣。

无障碍格式版作品的制作和分发需要大量的资源,即使在已经规定了相关著作权限制与例外的国家也是如此,法律权利的豁免并没有解决管理成本的问题,在立法解决了作品利用的障碍后,就应该着手建立完善的管理制度来实际解决“书荒”问题。要明确各级公共图书馆在无障碍阅读服务中的职能,针对具体工作要求和无障碍作品的制作与传播标准发布相应的文件,同时做好工作信息的交流与公示。

图书馆做好信息的交流与公示,对内和对外都是有益处的。对内,充分的信息交流有利于进行制作规划,避免重复制作。无障碍格式版作品的制作可以分为自上而下和自下而上两种启动方式。自下而上就是各级图书馆根据其辐射范围内阅读障碍者的需求制作各类无障碍格式的作品。如此的好处在于能够更精准地把握阅读障碍者的需求,先从需求量大的作品开始,减少前期大规模制作的成本。但是若各图书馆之间的信息交流不充分不及时,就会导致重复制作的问题,徒增制作成本。随着电子化的普及,重复制作将导致不必要的开销。因此在全国范围内建立一套信息公开中心,将各图书馆目前馆藏、已经制作、正在制作的无障碍格式版作品进行汇总,供各方查阅,避免重复制作。自上而下是指各图书馆自行决定将普通作品无障碍化的方式。

〔22〕 吴慰慈、蔡菁:《国家图书馆发展战略研究》,《国家图书馆学刊》2008年第2期。

这种方式不仅需要避开已经制作和正在制作中的作品，而且在决定哪些作品需要无障碍化时也需要以现有的作品作为决策的依据。无论哪条途径，都需要一定的信息透明来减少无障碍格式版作品的制作成本。

对外，充分的信息公示有利于作者的著作权保障。著作权的合理使用制度的特点之一是作品的利用人无需取得作者的许可，这就意味着作者在第一时间不知道作品的使用情况，包括利用作品的范围、时间、主体等。合理使用本身虽然不被视为侵权，但是其可能成为侵权的前置行为。例如在图书馆以合理使用的方式向读者提供了某本有声书后，某个读者对该有声书实施了侵权行为。因此，虽然并不要求图书馆主动地通知其制作和传播无障碍格式版作品所利用的每一个作品的作者，无端地增加工作成本，但是需要建立一个对外的信息公开窗口，以供作者在权利受到侵害时能够进行查阅。同时，图书馆也可以在权利人提供初步侵权证据时，应权利人的要求提供作品制作时间、制作格式、传播路径、读者信息等相关数据，协助权利人维护自身权利。

无差别的信息共享是无障碍格式版作品供给效率提升的关键，分散在全国各地的各级公共图书馆如果仅在其内部进行信息流动无疑不利于全国无障碍阅读事业的推进。此时就应当由国家图书馆承担协调工作，联合全国的公共图书馆建立无障碍格式版作品信息共享平台，在平台上公开目前已经制作和正在制作的无障碍格式版作品，以及这些作品现存的图书馆和获取方式。同时提供有条件的作品副本和传播路径查询，以供权利人或其他主体维权监督。

（二）国家图书馆领导编制制作与分发标准文件

尽管《暂行规定》对作品无障碍化工作提出了部分要求，例如“标注‘阅读障碍者专用’”“采取身份认证技术等”，但是这些要求仍然缺乏具体的标准，难以被各公共图书馆参考并落地实施。以文字作品为例，纸质书籍可以通过电子化、有声化等方式完成向无障碍格式的转变。在这一过程中，最终的作品呈现是否支持页面跳转、是否对插图进行描述、如何描述、有声书如何标注“阅读障碍者专用”、采取何种身份认证技术等，这些都影响着阅读障碍者的阅读体验以及作者权利的保护。在没有统一运行规则的情况下，全国三千多座公共图书馆依照各自标准制作无障碍格式版作品，将会导致作品质量参差不齐，增加更新成本与侵权风险。更不用说美术作品、视听作品这类复杂的作品类型。

国家图书馆是国家文化信息传承的重要主体，职能之一便是负责制定相关的标准文件，例如面向特殊群体的图书馆服务标准。^{〔23〕} 无障碍格式版作品的标准文件至少应当包括公共图书馆业务范围内的作品类型以及针对不同类型作品的制作与传播标准。在《马拉喀什条约》发展条款的支持和我国现行法的规定下，无障碍阅读事业领域内著作权合理使用所涉及的作品类型是十分宽泛的，不仅包括文字作品这类文化领域中最基础的作品，也涉及美术作品、视听作品等我国特别规定的作品类型。这其中是否所有类型的作品公共图书馆都需要参与制作与传播，如果需要，则公共图书馆在其中是何种身份，主持者抑或是协助者？不同的职责范围意味着截然不同的权利与义务。在确定作品类型后则需要针对不同类型的作品制定对应的制作和传播标准。不同类型作品的无障碍格式是不同的，文字作品可以语音化，美术作品则可以通过3D化

〔23〕 韩永进：《国家图书馆概论》，国家图书馆出版社2018年版，第314-316页。

被阅读障碍者触摸感知。不同的无障碍化过程和结果势必意味着有差别的制作要求和传播要求。这些要求都应该事先通过文件标准加以统一，便于各级图书馆对单位人员进行工作指导与培训，提高无障碍阅读工作的效率与质量。

（三）基层图书馆做好传播工作与信息反馈

基层图书馆是指县级及以下的公共图书馆。^{〔24〕}基层图书馆处于公共图书馆体系的支端，是数量最多也是离读者最近的公共图书馆。这些特点决定了其应当将工作重心放在如何更好地将现有无障碍格式版作品呈现给阅读障碍者以及作为主入口将信息反馈至上级图书馆用于后续规划。

相较于制作无障碍格式版作品的从 0 到 1，基层图书馆更应该注重作品传播的 1 到 100。作品的制作存在一定的技术难度以及质量要求，因此适合规模更大、内外部资源更多的省、市级公共图书馆。同时，考虑到阅读障碍者可能存在行动不便的情况，基层图书馆应当充分发挥其距离读者更近的优势，将有限的资源用于建设无障碍阅览室、培训志愿者等提高作品可及性，促进作品传播的工作内容之中。对于有实体的无障碍格式版作品，各地基层图书馆应根据其辐射范围内阅读群体的需要以及自身计划，经申请程序从上一行政层级的公共图书馆处获取。对于无实体的、可通过广播或信息网络方式传播的无障碍格式版作品，基层图书馆可通过转播、提供重定向链接等方式，引导阅读障碍者通过国家、省、市级公共图书馆的开放渠道进行作品的使用。

国家图书馆对全国图书馆无障碍阅读事业的规划，以及各省市图书馆对其辐射区域内图书馆工作进行安排都十分依赖基层收集的信息。因此，基层图书馆不仅要在各个服务节点做好读者使用反馈，也要通过问卷、走访等形式主动收集现有和潜在读者的信息和需求，并向上级图书馆或其他单位反馈。同时，基层图书馆应妥善管理馆内的无障碍格式版作品资源及其辐射范围内的阅读障碍者，做好作品的记录、更新、销毁等工作，及时提供作品的使用信息，协助著作权人维权。

六、结语

平等地获得与无障碍地使用文化产品是公民社会文化权利的重要内容。《马拉喀什条约》的诞生充分保障阅读障碍者的这一权利，也因此在全球范围内形成了解决阅读障碍问题的基本指引。我国作为《马拉喀什条约》的签署国，在法律规范上仍存在公共图书馆主体地位不明、著作权限制与例外的边界不清、缺乏管理制度等问题，阻碍了无障碍阅读服务的发展。有必要通过开放式列举的方式确定公共图书馆的被授权主体地位，同时划定其合理使用的范围，制定相互协作、信息公开的管理制度，以点带面，带动全社会积极参与到提供无障碍阅读服务的工作中，保障阅读障碍者基本权利的实现，促进我国社会文化的繁荣。

（收稿日期：2025-01-29 录用日期：2025-03-05）

〔24〕 卓连营：《基层图书馆参考服务概论》，国家图书馆出版社 2012 年版，第 4 页。

Improvement of the Copyright Supply System for Accessibility Service Institutions: A Perspective on the Functionality of the 'Public Library' Fair Use Rules

Abstract: The low number of works in accessible formats and the difficulty of accessing them globally prevented persons with print disabilities from fully exercising their sociocultural rights. The Marrakesh Treaty provides guidance to States in addressing this dilemma. As a party to the Treaty, China has carried out a series of legislative work to promote the implementation of the content of the Treaty. However, at present, the construction of laws and regulations for the dissemination of works in accessible formats in China is still at an early stage, and there is room for improvement. Through the sorting out of domestic laws and international treaties as well as the comparative study of foreign laws, we can provide optimised ideas for the construction of domestic laws and regulations. The legal status of public libraries as accessible format edition service organisations should be clarified in the copyright law through open enumeration. Determine the circumstances under which the service organisations can make reasonable use of the accessible format version of works. Improve the management system of public libraries in the work of dissemination of works. Improving the legal system and promoting the development of accessible reading services is conducive to safeguarding the basic rights of people with reading disabilities.

Keywords: Public Library; Accessible Service Institution; Copyright; Fair Use; Accessible Format Copy
