

## 版权及相关权常设委员会

第四十八届会议  
2026 年 5 月 18 日至 22 日，日内瓦

关于数字环境中版权使用费治理的可能国际文书要素草案

印度尼西亚共和国法律部编拟

## 一、概述

1. 在 SCCR 第四十七届会议（SCCR 47）期间，成员国和观察员一致认为，加强国际协调仍然是一项重要优先事项，许多代表团对印度尼西亚提交的文件（SCCR/47/6）以及继续探索应对协调挑战的国际方法表达了建设性的看法。会议期间的交流凸显了就治理机制开展持续、有组织的对话的重要性，此类对话有助于提高跨境版权使用费管理的透明度、问责制和互操作性。基于这些讨论，我们编制了题为“关于数字环境中版权使用费治理的可能的国际文书要素”的本文件，作为 SCCR 47 的后续文件。该文件参考了与政府间组织以及作曲者、制作者和表演者代表等各类利益攸关方的磋商，旨在纳入多样化的技术、法律和实务见解。

2. 本要素文件旨在确定有助于完善沟通、合作和协调机制的可能的治理方法，从而为 SCCR 的持续讨论作出贡献，同时邀请各方进一步思考在数字音乐生态系统内加强跨境版权使用费管理方面可能有的治理原则。本文件本着建设性参与的精神提出，旨在支持包括成员国和参与跨境使用费管理的实体在内的全球利益攸关方的包容性参与。本文件还提议考虑设立一项专门议程，以便就治理挑战进行定期、结构化的审议，包括在适当情况下探讨国际准则框架。

3. 当代数字利用的运营维度，包括记录编制、元数据管理、数据处理、可发现性、价值评估和报酬管理，已经演变为一个复杂的跨境生态系统，这是现有条约框架所未曾预见的。这导致出现了跨境使用费管理的治理缺口，表现为元数据持续碎片化、权利人价值分配不公平、算法分配透明度有限，以及相关行为体之间的协调挑战。尽管国家框架依然至关重要，但在应对无国界的数字平台时，它们面临着固有的局限，即这些平台的数据生成、使用费资金流和算法决策已经超越了司法管辖范围。因此，在缺乏国际框架的情况下，这导致标准碎片化、问责缺口和救济低效，特别是在自愿性举措未能确保互操作性或可靠的跨境资金流时。这些挑战因包括人工智能在内的新兴技术而进一步加剧，这突显了需要更全面地了解实践经验，以便为建立有效、相称且反应迅速的合作机制提供依据。

4. 治理框架（包括可能的文书）的最终目标，应是通过确立关于透明度、问责制、元数据系统的互操作性以及数字音乐生态系统中版权使用费治理的机构合作等方面的**共同治理原则和最低国际协调标准**，加强已由现有国际条约所承认的权利的有效享有。

## 二、背景

5. 版权及相关权常设委员会在第四十七届会议（SCCR 47）上审议了印度尼西亚就数字环境中的跨境版权使用费管理的治理问题提交的一项提案。

6. 印度尼西亚的提案强调了数字技术快速发展的结构性挑战，这些技术使数字平台得以在不同司法管辖区扩张并扩大范围，进而导致了元数据碎片化、透明度不足以及作者、表演者、制作者和其他权利人没有获得合理报酬等挑战。

7. 若干代表团和观察员表示建设性支持，并欢迎继续讨论以进一步审查这些问题，就应对跨境使用费管理挑战的可能治理机制开展结构性对话。

8. 本文件的编制得益于与各利益攸关方的磋商，包括政府间组织以及作者、制作者、表演者和集体管理组织（CMO）的代表。这些磋商旨在融合多元的技术、法律和实践视角，并根据产权组织发展议程建议 15，兼顾不同发展水平。

9. 印度尼西亚的倡议是在其他成员国和地区集团先前提出的提案基础上发展并补充完善的。该倡议与拉丁美洲和加勒比国家集团（GRULAC）提交的提案（SCCR/31/4）一致，后者呼吁更深入地审查数字环境中的版权问题，包括透明度、谈判中的不对称性、合理报酬、跨境执法以及人工智能等新兴技术的影响等问题。该倡议还与非洲集团“关于研究视听表演者权利及其表演使用付费机制问题的提案”（SCCR/47/4）一致，该提案强调有必要审查加强视听表演者经济地位的策略，确保其因创作贡献被使用而充分获得报酬。

10. 多年来，提交给 SCCR 的研究和报告不断识别出数字环境中版权使用费管理存在的结构性挑战。文件 SCCR/41/2 强调了数字音乐市场中长期存在的缺陷，包括收入流透明度有限，以及元数据的准确性和互操作性不足，这些缺陷阻碍了正确识别权利人和跨司法管辖区的使用费分配。文件 SCCR/41/3 也呼应了这些关切，指出表演者权利在确保持续报酬方面不够有效，而且谈判力量的结构性失衡往往导致采用一次性补偿模式。与此同时，SCCR/41/6 反映了更广泛的系统性碎片化，揭示了成员国在国际准则制定方面的不同观点，并强调了缺乏协调的全球方法来解决跨境问题。作为对上述研究结果的补充，SCCR/41/7 阐明了数字音乐市场的演变——包括流媒体平台的兴起、复杂的许可安排以及聚合商等中介机构作用的日益增强——如何颠覆了传统价值链，并加剧了在使用费追踪、数据管理及跨境使用费资金流方面的挑战。

### 三、简介

11. 现有的国际版权及相关权条约，包括《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》《保护表演者、录音制品制作者和广播组织罗马公约》《产权组织版权条约》《产权组织表演和录音制品条约》以及《视听表演北京条约》，连同《与贸易有关的知识产权（TRIPs）协定》，为保护作者、表演者、制作者和广播组织的专有权奠定了坚实且技术中立的基础。

12. 与此同时，现代数字利用的运营层面——包括文档记录、元数据管理、数据处理、可发现性、估值以及报酬的跨境分配——已经演变为一个现有条约框架所未预见的复杂的跨境生态系统。因此，核心问题并非是实体权利的缺失，而是使用费跨境管理中存在显著的治理缺口。这一缺口表现为：元数据持续碎片化、影响权利人的估值差异、算法使用费分配的不透明性，以及参与跨境使用费管理的实体之间的协调困难。

13. 国家监管框架虽然对国内实施不可或缺，但在面对数字音乐生态系统的无国界特性时，却面临固有的局限性。使用数据的生成与处理具有全球性，使用费资金流涉及多个司法管辖区的同步运作，而算法决策的规模已超越任何单一领土的范畴。国际法律框架的缺失导致标准碎片化、问责缺口和救济低效；特别是在行业主导的自愿性举措已证明不足以确保元数据的一致互操作性或可靠的跨境使用费资金流的情况下，这一问题尤为突出。

14. 这些挑战因包括人工智能在内的新技术的快速涌现而进一步加剧，新技术给数字环境中作品的识别、归属和报酬分配带来了额外复杂性。更全面地了解各国和各区域的实践经验以及利益攸关方的现有做法，对于确保任何合作机制都有效、相称且能响应现实需求至关重要。

15. 因此，本文件列举了若干可能的要素，供成员国在决定推进该领域工作时予以考虑。任何此类框架都将严格作为现有条约的补充，不会重新界定实体权利，也不会对技术进行规制，同时将兼顾合法的商业模式和合同自由。其唯一重点将放在能够加强数字环境中透明度、问责制、互操作性和合理报酬的最低限度治理原则和协调机制上。

#### 四、理由

16. 任何针对跨境版权使用费管理的潜在国际治理框架是否可取及其具体形式，都将在很大程度上取决于其旨在服务的目标。这些目标包括：增强所有各方（包括但不限于权利人和参与跨境使用费管理的实体）在跨境使用费治理方面的法律确定性；减少涉及跨境使用费资金流时的低效；促进权利人获得更合理的报酬；提高使用费分发与分配机制的透明度和算法问责；防止使用费未分配或分配不当；在发展中国家和最不发达国家（LDC）建立可持续的机构能力；以及支持全球创意经济的长期活力和增长。

17. 第一个理由是增强跨境使用费治理的法律确定性。明确、透明且可互操作的治理标准将提高包括核查和获取报酬的作者、表演者、制作者和权利人，管理跨境分配的实体以及大规模处理使用数据的数字服务提供商在内的所有相关方的可靠性，从而为平台中介的利用创造更稳定的环境。

18. 第二个理由在于减少低效。元数据碎片化、报告格式不统一以及缺乏可靠的跨境核对机制，目前导致了显著的行政负担、延误以及使用费无人认领。最低限度的国际治理原则能够降低这些成本并提高使用费资金流的效率，从而对现有举措形成补充。

19. 第三个理由涉及通过建立切实可行的途径提高使用费分配方法和数据核查的透明度，使权利人能够获得合理报酬。通过这种方式，该框架将有助于解决影响众多权利人的长期估值差异问题，同时兼顾合同安排。

20. 其他理由还包括：通过改进数据核对和跨境合作以确保使用费收取和分配系统的完整性，加强参与使用费管理的实体的问责制，并为面向发展中国家和最不发达国家集体管理组织的有针对性的能力建设和融资机制提供支持，从而促进对全球数字市场的更具包容性的参与。

21. 最后，这种治理方法可以通过确保报酬更可靠、更可预测地到达权利人手中，帮助实现维持充满活力的创意经济的更广泛目标，从而鼓励通过所有区域的数字服务提供商在内的平台进行更多的文化生产、创新和传播。

22. 任何未来的治理文书都应纳入明确且适当的保障措施，以保护个人数据、维护公平竞争，并保障各国根据本国法律和适用的国际法对数据进行监管的主权权利；还应以务实、高效且不重复的方式设计，以免造成行政或体制层级重叠或负担。这样，该框架就能针对已识别的跨境协调挑战提供有针对性、相称且补充性的应对措施，同时既不会损害现有法律框架，也不会造成全面的监管改革。

#### 五、可能的治理框架要素

23. 下述段落系统地列出了成员国在制定以治理为导向的国际框架时可能希望考虑的要素。这些要素作为讨论要点而非强制性规定提出，并按需要处理的主要特征分组：

##### a. 一般法律框架/与既有文书的关系

任何新文书均应严格补充并且不得减损现有的版权及相关权国际条约（包括《伯尔尼公约》《罗马公约》《产权组织版权条约》《产权组织表演和录音制品条约》《北京条约》以及《与贸易有关的知识产权协定》）。该框架中的任何内容均不得修改、限制或损害上述条约所确立的权利和义务。该文书将仅在跨境使用费管理的治理层面运作。

**b. 政策目标**

可能的要素可包括：通过确立与使用费管理的透明度、问责制和互操作性相关的原则，加强已获承认的权利的有效行使，以期提高跨境使用费治理的可靠性，减少低效，并使权利人在数字环境中获得合理报酬。

**c. 文书的范围/客体**

可能的要素可包括：初始将重点放在录音制品权利人，因为其在跨境数字利用中发挥着重要作用，并且较早受到技术颠覆的冲击。范围可以保持开放，随着该框架经验的积累和数字融合的演进，在将来扩展到其他作品类别和相关权利。

**d. 文书的实施**

缔约方应按照各自的法律制度和惯例，采取必要措施使各项规定得以实施。

**e. 受益人**

主要受益人将是其作品和相关权利在数字环境中被利用的作者、表演者、制作者和其他权利人。通过改进的治理机制，这些权利人将获得更强的能力来核查并获得公平合理的报酬。参与使用费管理的实体（包括集体管理组织和数字服务提供商）将受益于更明确的治理原则和最低限度的国际协调标准，同时缔约方将获得更强的制度能力来支持其国内创意经济。

**f. 义务范围的性质（透明度、互操作性、问责制）**

可能的要素可包括：关于使用费收取、分配和分发的透明度国际原则；元数据和使用情况数据系统的互操作性；以及在算法系统影响报酬结果时的问责制。这些原则将适用于参与使用费管理的实体之间的互动，包括但不限于集体管理组织（CMO）和数字服务提供商（DSP），同时尊重适用的个人数据保护、公平竞争以及国家对数据进行监管的主权权利。

**g. 数据征集/记录编制机制（元数据登记簿、标识符）**

可能的要素可包括：推广支持认证和核查的可靠的记录编制机制，包括认可现有的行业标识符（ISRC、ISWC）；制定互操作性和数据更正原则；以及由产权组织发挥中立的召集作用以协调技术合作。成员国不妨考虑采取分阶段或模块化的实施方法，其中可能涉及联邦式或集中式登记簿组件。

[文件完]