

保护版权也要防止版权滥用

□ 梁利华

保护版权是社会共识，但版权滥用应被禁止。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《“十四五”文化发展规划》，其中，在“繁荣文化文艺创作生产”一章明确要求，“研究防止版权滥用相关制度”。那么，何为版权滥用？保护版权的边界如何划定呢？

版权是私权，一般而言，在法律的框架中，授予许可或拒绝许可都是版权人的自由，他人无权干涉。但是，行使版权如果超越法律所允许的范围或界限，或者以不公平合理的方式行使版权，损害他人和社会公共利益，就有可能构成版权滥用。当前，版权滥用的表现有很多种，如利用版权限制被许可人开发竞争性产品、超出版权保护期限行使权利、滥诉维权、不正当行使版权致损害消费者合法权益、其他有损公共政策的行为以及垄断行为等。其中，滥诉维权进行恶意诉讼，即打着版权保护的名头，实则借诉讼非法牟利的“钓鱼式维权”，是司法实践中发生较多的情况。

之所以要防止版权滥用，一是基于“权利不得滥用”这一民法基本原则。民法典第132条明确规定，“民事主体不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益”。版权作为一项民事权利，当然应受到该原则的约束。二是基于版权保护的立法目的。我国著作权法开宗明义，明确该法的立法目的是“为保护文学、艺术和科学作品作者的著作权，以及与著作权有关的权益，鼓励有益于社会主义精神文明、物质文明建设的作品的创作和传播，促进社会主义文化和科学事业的发展与繁荣”。作为一项在一定期限内具有垄断性的权利，对版权的保护是为了保护创作者的心血，促进更多创意的涌动，而不是被少数企业滥用，成为暴利生意。版权滥用既扭曲了原创者的分享精神，也不符合相关立法的初衷。因此，版权制度需要为这项权利设置边界，以防止权利被滥用而影响作品的正常传播。

我国法律虽然没有明文规定禁止版权滥用的条款，但相关要求中已体现得较为充分。版权滥用的判定，除了依据民法典“权利不得滥用”的基本原则之外，主要规定于著作权法、反垄断法和反不正当竞争法之中。首先，著作权法对于预防权利滥用，进行了较为完整的制度设计，主要表现为对权利保护与权利限制的规定。例如，著作权法第10条明确规定了著作权人的17项人身性和财产性权利，并规定了其

中的财产性权利可以通过许可转让取酬，并在“法律责任和执法措施”一章规定了各种对侵权行为的制裁措施和程序，明确树立了“保护著作权人”的基本价值取向。与此同时，该法又明确规定了“合理使用”和“法定许可”规则：在符合“合理使用”的情形下，可以不经著作权人许可，不向其支付报酬，但需要指明名称，这些情形主要涉及学术研究、新闻报道、执行公务、大众公益使用等；在符合“法定许可”的情形下，除作者事先声明不许使用的外，可以不经著作权人许可，但需要支付报酬、指明名称。其次，反垄断法可以对经营者滥用知识产权，排除、限制竞争的行为进行规制。根据反垄断法的规定，如果著作权人在文学、音乐、影视剧、图片、软件等相关市场具有支配地位，其滥用该市场支配地位，以价格歧视、掠夺性定价、垄断性定价、无正当理由地拒绝许可等方式，限制或影响市场正当竞争的，反垄断执法机构有权对上述行为进行行政处罚。但现实中，相对于专利产品和少数具有功能性的作品，个体作品往往不具有太高的技术门槛，不太容易产生限制竞争、影响市场的效果，版权人享有市场支配地位的情况是比较少见的。因此，一般来说，作品很难构成反垄断法意义上的垄断行为。

针对当前存在的版权滥用现象，他们应有的放矢予以规制，进一步规范市场，让智慧充分涌流。

进一步完善作品使用规则。法律不能只考虑作者对其创作享有的独占权，还要考虑公众对于作品的

合理使用需求。要防止版权滥用，重点在于作品使用规则的明晰，让版权滥用行为无漏洞可钻。从当前的版权保护制度来说，非常关键的一点是完善“合理使用”规则。我国2020年修订实施的著作权法针对合理使用，采取的是“列举+兜底条款”的方式加以规定。兜底条款让合理使用的情形具备了一定开放性，但这条规定仍然比较“粗线条”，在实践中发挥的作用比较有限。应当健全更有弹性、灵活的合理使用规则，进一步提炼出符合合理使用概念的、有共识的具体情形，并在总结实践做法与经验基础上，通过行政法规、司法解释等方式进行补充说明，使该项制度更符合不断发展着的实际。

行政权力的干预要合法适度。我国的版权保护规则中，行政权力起到的是辅助性作用，即使行政权力要介入，也应当在穷尽私力救济之后。针对滥用版权的行为，对执法机关而言，当且仅当滥用版权产生了“排除、限制竞争”效果时，行政监管才师出有名。反垄断法和反不正当竞争法均规定了相应的行政执法：根据反垄断法，能够实施反垄断调查的机关是国务院及其授权的省一级的反垄断执法机构；根据反不正当竞争法，县级以上的主管部门（市场监督管理部门）可以实施行政处罚。在必须由行政权力介入时，执法主体、事由、程序都必须严格按照法律的规定，防止不当的行政裁量。

司法应更关注法律效果与社会效果的统一。从目前的实践情况来看，司法机关在防止版权滥用方面

发挥着重要作用。如果原告存在版权滥用的情形，在依照法律和遵循法理的前提下，法院应对当事人的权利主张是否有违立法目的进行价值判断，并可在保护力度上作出适度调整，通过判定被告不构成侵权、构成侵权但不需停止侵权、酌定较低的赔偿额等手段，实现对滥用权利的遏止。面对那些假借维权之名施行不当之实的情况，法官要结合个案，进行慎重的识别、评判和处理。与此同时，可以探索知识产权诉讼中诉前禁令制度与诉讼制度、执行制度的有效衔接配合，并从判赔数额、执行手段等角度加强对版权的合理保护。

置身于开放共享的互联网时代，版权保护面临更多挑战。防止版权滥用，关键是寻求版权保护与作品利用之间的平衡之道，处理好保护、创造和应用的关系，构建一个健康的版权交易保护市场。除了更加清晰完善的规则之外，更需要全社会形成正确的版权保护观念。对企业来说，要依法依规开展经营活动，健全版权管理机制，规范版权运营，合法合理维权；对于公众而言，要尊重原创，提高版权付费和证据保存意识，保护自身合法使用作品的权利，既让作品能够实实在在地受到尊重、受到保护，也让优秀作品能够真正活起来、用起来。



（上接1版）天问一号任务在国际上首次一步实现对火星的环绕、着陆、巡视探测，使我国在行星探测领域进入世界先进行列。

空间基础设施建设有力提升人民生活福祉。党的十八大以来，截至2022年6月30日，我国共实施283次发射任务，将625颗航天器送入太空，在轨工作航天器达608颗，居于世界第二。以通信、导航、遥感为主体的空间基础设施进一步完善，通信卫星覆盖区域、通信容量全面提升；北斗导航卫星具备定位导航授时、短报文通信、国际搜救、精密单点定位等服务能力；遥感卫星形成气象、海洋、资源、测绘、环境减灾等卫星系列，我国利用空间能力显著增强。卫星通信广播累计为国内农村及边远地区1.4亿户家庭提供直播卫星电视服务，在数次灾害救援中提供高效应急通信服务。北斗导航为超4万艘海洋渔船提供定位和短报文通信服务，为新冠肺炎疫情防控提供精准位置服务。卫星遥感基本实现了国家和省级政府部门业务化应用，为国内数万家用户和全球100多个国家提供服务，累计分发数据超亿景，有力保障国内外重特大自然灾害应急监测。持续推动航天成果转化与应用，赋能传统产业升级，推动新兴产业发展，孕育了太空制药、太空育种、太空农业等新业态。

航天科技自主创新取得重大突破性成绩。党的十八大以来，我国航天坚定道路自信，坚定不移把科技自立自强作为航天事业发展的战略支撑，推动空间科学、空间技术、空间应用全面发展，以创新赢得发展先机。空间科学研究方面，利用“悟空”“慧眼”等科学卫星以及载人航天与深空探测平台，在暗物质粒子探测、黑洞和天文观测、微重力与生命科学等领域取得重大科学发现。关键技术攻关方面，120吨级液氧煤油火箭发动机和50吨级氢氧发动机研制成功，空间电推进系统、静止轨道毫米波/亚毫米波探测仪、可见光/近红外多光谱相机等新一代卫星有效载荷关键技术相继突破，达到世界先进水平。“卡脖子”瓶颈突破方面，全面建立自主可控的关键核心基础产品体系、技术体系与保障条件，实现重点装备和重大工程关键核心基础产品全部自主保障。

航天国际合作开创新局面。党的十八大以来，我国航天积极践行人类命运共同体理念，秉持平等互利、和平利用、包容发展的原则，加强与主要航天国家的战略互信，引导塑造完善太空安全等方面的对话机制，促进多形式、多渠道的国际交流合作，推进人类航天事业共同进步和可持续发展，有力服务国家政治外交大局。我国与34个国家航天机构和4个国际组

织签署84项空间合作协定或谅解备忘录，与9个国家航天机构签署了航天合作大纲，深度参与联合国外空委等18个国际组织工作，响应国外应急观测请求110余次，有力支持了国际人道主义事业。积极推进重大工程国际合作，牵头发起“一带一路”空间信息走廊、亚太空间合作组织多任务小卫星、金砖国家遥感卫星星座等多边合作项目，围绕嫦娥四号、天问一号等重大工程任务开展深度合作，推动开展嫦娥五号月球样品国际联合研究，与巴西联合研制的中巴资源卫星被誉为高技术领域“南南合作”典范，与俄罗斯联合开展国际月球科研站研制建设。积极实施“走出去”战略，我国已经成为世界上少数几个实现卫星整星出口的国家，拓展形成商业发射、搭载服务、整星和地面系统出口等多种国际商业服务模式，累计整星出口数量达到14颗，为15个国家和国际组织实施23次国际商业发射服务，航天产品已经成为我国高端装备“走出去”新名片，有力服务新型国际关系构建。

坚定推动航天高质量发展,行业治理实现现代化转型提升

贯彻落实推进国家治理体系和治

理能力现代化总体要求，我国航天推动重点领域体制机制改革，突出治理效能提升，坚定把更多精力转到定战略、定方针、定政策和造环境、搞服务上，为新时期航天高质量发展提供坚强保障。

筑牢航天工业核心能力。党的十八大以来，持续完善基于系统集成商、专业承包商、市场供应商和公共服务机构，根植于国民经济的航天科研生产组织体系。进一步优化能力体系和结构布局，以国家科技重大专项等任务需求为牵引，建成了一批重大科研试验设施、研发平台和生产基地，多任务、多型号并举的研制生产能力和保障能力大幅提高。优化产业结构布局，做强研发制造，做优发射运营，做大应用服务，强健产业链供应链。加快工业化与信息化深度融合，推动建设智能化脉动生产线、智能车间、智慧院所，持续推动实现数字化、网络化、智能化转型。不断完善航天发射场布局，海上发射平台投入使用，形成沿海内陆相结合、高低纬度相结合、各种射向范围相结合的航天发射场格局，能够满足各类航天器的多样化发射需求。持续优化测控站网布局，基本形成安全可靠、响应迅速、接入灵活、运行高效、服务广泛的天地一体化航天测控体系，测控

全面依法治国基础在基层，工作重点在基层。市县法治建设，是新时代中国特色社会主义法治体系不可或缺的一环，也是基层治理现代化的重要保障。近日，中央全面依法治国委员会印发的《关于进一步加强市县法治建设的意见》（以下简称《意见》）明确提出，力争通过5年时间的努力，党领导市县法治建设的制度和工作机制更加完善，市级立法质量明显提高，市县政府行为全面纳入法治轨道。《意见》指明了推进基层治理法治化建设的发展方向，为确保全面依法治国各项部署要求在市县落地落实提供了依据，是打通党中央全面依法治国决策部署在基层落实“最后一公里”的有效途径。

充分发挥法治在市县治理中的规范、引领和保障作用。法治作为治国理政的基本方式，发挥着规范、引领与保障的作用。《意见》在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展要求的基础上，立足于发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用，对市县法治建设服务和保障经济社会高质量发展作出部署。一是着眼于优化营商环境。加强市县法治建设，一个重要方面是强化市县社会治理的规范性与可预期性，这对于市场主体的生产经营具有良好的保障作用。在优化营商环境、加强乡村振兴法律服务等方面提出一系列法治工作举措，更好发挥法治建设对市县经济社会高质量发展的引领、规范和保障作用。二是着力维护基层安全稳定。《意见》强调，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，强化诉源治理，做好多元纠纷化解工作，常态化开展扫黑除恶斗争，加强网络综合治理，努力让城乡更安宁、群众更安乐。三是着力服务保障和改善民生。《意见》提出，围绕群众在民生领域的法治需求，市县执法司法部门要开通“绿色通道”，畅通便民办事渠道，提升为民办事水平，着力实现公共法律服务帮扶全覆盖、流程全规范，加大对特殊群体法律援助和法律服务力度，加强关系群众切身利益的案件办理工作，加大重点领域执法力度，用法治保障人民安居乐业，既筑牢安全底线，又兜牢民生底线。

健全完善党领导市县法治建设的制度和工作机制。党的十八届四中全会强调，要发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民意识，提高依法办事能力。在加强党对市县法治建设的领导方面，《意见》作出重要部署：一是切实发挥市县党委法治建设议事协调机构职能作用，明确依法治市、县委员会及其协调小组、办公室的工作职责、运行机制等内容，着力加强相关机构设置与职能的匹配性与实效性。二是建立乡镇（街道）法治建设领导体制和工作机制，通过加强组织保障，从组织领导、力量保障、信息技术、工作联动等全方位厘清乡镇（街道）法治建设力量与各方法治力量的关系，建立与上级的协同配合工作机制。《意见》把抓基层、打基础摆在更加突出的位置，引导市县党组织围绕法治建设，着力解决影响和制约法治建设的突出问题，确保全面依法治国各项部署要求在市县落地落实。

聚焦市县法治建设中的规范化、

夯实全面依法治国的基层基础

制度化等关键问题。近年来，我国市县法治建设取得了很大成效，但客观来看，与依法治国的目标任务相比还有较大差距，面临突出难题，如基层法治建设还存在一些不规范、不严格、不透明、不文明及不作为、乱作为等现象，基层领导干部和群众的法治意识与能力亟待提升等。针对这些突出问题，《意见》提出一系列任务举措。一是切实提升地方立法质量。《意见》对立法调研论证、意见征集、风险评估、立法听证等制度进行了细化规定，要求市县府加强行政规范性文件制定和监督，加强备案审查工作，着力提高立法质量。二是明确市县府要制定细化法治政府建设目标任务、步骤安排和具体举措，提高市县府依法决策、依法行政水平。三是深化行政执法体制改革。《意见》针对市县存在的执法不严格不规范不公正不文明等突出问题，强调完善审批、监管、处罚等衔接机制，加强行政执法协调监督与整治。四是要求严格落实立案登记制度，深化司法公开，健全适应基层特点的有序放权与依法监督相结合的监督管理机制，发挥好市县人民检察院和人民法院的作用，通过有效的基层司法工作，促进基层法治建设，维护社会公平正义。这些接地气、能落地的制度规则，为市县法治建设及基层治理的规范化、制度化提供了重要保障。



求，坚定将法治作为提升国家治理体系和治理能力的重要依托。加快推进航天立法，构建完善以航天法为核心的航天法制体系，研究制定配套法规、行业政策，为航天活动提供有力的法治保障和制度保障。构建完善航天活动监督管理机制，推动科技、金融、财税、保险政策协同配合，促进产融一体、研用一体，助力航天事业发展。加强国际空间法研究，积极参与外空国际规则、国际电联规则制定，维护以国际法为基础的外空国际秩序，推动构建公正、合理的外空全球治理体系。

面向新时代新征程，我们将紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻认识“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，锚定建设航天强国宏伟目标，不断提升自主可控的创新发展能力、聚焦前沿的科学探索研究能力、强大持续的经济社会发展服务能力、有效可靠的国家安全保障能力、科学高效的现代治理能力、互利共赢的国际交流与合作能力，着力推动高质量发展，为实现中华民族伟大复兴、促进人类文明和社会进步作出更大贡献。

（作者系国家航天局局长）