

## 美國音樂集管團體新媒體授權的挑戰與困境

洪若婷\*

### 摘要

隨著數位環境變革、網路科技普及，以及消費者利用音樂習慣改變，提供線上音樂串流、訂閱等服務之新媒體業者在全球音樂市場中占有愈來愈重要的地位，其與美國兩大音樂著作集管團體 ASCAP 及 BMI 的授權爭議受到矚目，突顯出美國司法部門的同意判決規範對 ASCAP 及 BMI 的限制，並影響其新媒體授權實務。本文先簡介美國音樂著作權集管團體及音樂公開演出授權實務，接著介紹網路電台業者 Pandora 與 ASCAP、BMI 間授權爭議，最後說明在美國司法部門同意判決的規範下，ASCAP、BMI 在新媒體授權面臨的困境與挑戰。

關鍵字：著作權集體管理團體、公開表演權、新媒體、美國司法部門、同意判決、ASCAP、BMI、SESAC、Pandora

---

\* 作者現為經濟部智慧財產局著作權組科員。  
本文相關論述僅為一般研究探討，不代表任職單位之意見。

### 壹、前言

在全球音樂市場中，美國流行音樂擁有廣大的影響力，隨著音樂產業於近幾年受網路科技革新及智慧型手機等行動裝置普及化影響，消費者利用音樂習慣已從實體唱片的購買，漸漸轉變為對線上數位串流、訂閱等服務之需求。此可從國際唱片業協會（International Federation of the Phonographic Industry, IFPI）出版之2015年數位音樂報告（IFPI Digital Music Report）<sup>1</sup>指出，2014年為全球音樂產業的一個里程碑，全球音樂產業所獲得的收入中，數位音樂服務與實體唱片等之銷售（physical format sales）<sup>2</sup>首次達到相同占比，皆占約46%（另8%為廣播、演唱會以及影音同步權等收入），數位音樂服務中成長幅度最大者為數位音樂訂閱服務（music subscription services）。爰提供串流、訂閱等服務之新媒體<sup>3</sup>業者，在音樂利用市場中的角色愈發重要，其與音樂著作權集體管理團體（下稱集管團體）之間的授權即為重要課題。

雖然美國音樂著作集管團體存在與發展已相當悠久，然而，美國並未如同我國一般，制訂特別法規（著作權集體管理團體條例）規範集管團體的設立、運行、監督與輔導，集管團體可以公司或非營利協會、組織等態樣設立，亦無須經過主管機關的特許或核准，即可從事集管業務。而美國管理「公開表演權（public performance right）<sup>4</sup>」兩大音樂著作權集管團體 American Society of Composers, Authors and Publishers（ASCAP）與 Broadcast Music, Inc.（BMI）在受到獨占質疑時，美國司法部門係透過「同意判決（Consent Decree）<sup>5</sup>」對集管團體予以約束，同意判決本質上屬於集管團體與政府間達成的協議，效力與司法判決相同，同意判決中對兩大集管團體的各種規範，包括利用人與集管團體發生費率爭議時，可透過費率法庭（rate court）制度決定等，深深影響了美國音樂授權實務。

<sup>1</sup> IFPI, *Digital Music Report*, <http://www.ifpi.org/downloads/Digital-Music-Report-2015.pdf> (2015).

<sup>2</sup> 包括唱片專輯、單曲、黑膠唱片、DVD等實體物。

<sup>3</sup> 本文所指之新媒體，主要是與傳統媒體（廣播、電視等）相對，而係以線上服務（串流、訂閱等）為主的音樂利用服務。

<sup>4</sup> 美國「公開表演權」（Public Performance Right）包括了在我國著作權法規範下的公開播送權、公開演出權及公開傳輸權。

<sup>5</sup> 有關同意判決之內容及相關資訊，可參考 THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, “ANTITRUST CONSENT DECREE REVIEW - ASCAP AND BMI 2015”, <https://www.justice.gov/atr/antitrust-consent-decree-review-ascap-and-bmi-2015> (last visited Feb. 20, 2017)。

其中，美國知名的網路電台業者 Pandora，在發生與 ASCAP 及 BMI 之授權費率爭議時，亦透過前揭費率裁定制度尋求爭議之解決。本案例除顯現新媒體授權實務上遇到的困境，也突顯了集管團體與新媒體業者的意見差距，以及同意判決對美國音樂新媒體授權實務之影響。

## 貳、美國音樂著作權集管團體及音樂授權實務介紹

### 一、美國音樂著作權集管團體

美國處理公開表演權規模較大或歷史較悠久的集管團體共有三家，分別為成立於 1914 年之「美國作曲家、作家與出版商協會（The American Society of Composers, Authors and Publishers, ASCAP）」、成立於 1939 年的「廣播音樂公司（Broadcast Music, Inc., BMI）」，以及 1930 年成立之「歐洲作曲詞者協會（Society of European Stage Authors and Composers, SESAC）」，在 2013 年，美國成立了第四間管理公開演出權的音樂著作集管團體 Global Music Rights（GMR），前揭集管團體皆代表權利人處理相關授權事宜，其中又以 ASCAP 及 BMI 規模最大且市占率最高，管理曲目約占全體 9 成以上。

### 二、同意判決對 ASCAP 及 BMI 之規範

美國兩大音樂著作集管團體 ASCAP 與 BMI 在過去曾受市場獨占的質疑，美國司法部門爰於 1941 年開始透過「同意判決」對該二集管團體予以約束及監督，規範內容至今亦經過數次修正。同意判決本質上屬於該二集管團體與司法部門間達成的一種協定，規範內容廣泛，包括要求集管團體負有授權義務、對利用人不得為差別待遇，以及集管團體可否管理公開表演權以外之權利、權利人可否抽離部分權利不交由集管團體管理等，其中又以下列規範事項對集管團體授權實務產生重大影響：

#### （一）費率爭議決定機制

依據同意判決之規範，當利用人與集管團體對於費率標準發生爭議時，係由美國聯邦地方法院紐約南區分院決定之，ASCAP 與 BMI 各自有

不同的程序（ASCAP 與 BMI 的費率由不同法官審判），此外，集管團體必須證明其所提出的費率是「合理的」<sup>6</sup>。

而當利用人以書面要求 ASCAP 與 BMI 授權其所管理之著作時，ASCAP 與 BMI 必須提供經過合理考量的費率，ASCAP 須於 60 日內提出，BMI 須於 90 日內提出。而 ASCAP 與 BMI 若於提出費率後 60 日內無法與利用人達成協議，利用人便得向法院提出請求訂定合理費率之決定，若於 90 日內仍無法達成協議，ASCAP 與 BMI 亦得向法院提出該等請求。當法院決定費率後，ASCAP 與 BMI 對於類似的利用行為，亦應給予同等的使用報酬率<sup>7</sup>。

### （二）權利人須授予 ASCAP 公開表演權的所有權利

依據 ASCAP 同意判決，ASCAP 向權利人取得授權管理時，權利人要授予 ASCAP 公開表演權的所有權利。亦即，詞曲版權公司不得就部分類別之公開表演權不授權予 ASCAP 管理，而只能將其擁有著作財產權之著作全部皆委託 ASCAP 管理並授權利用人使用。

### （三）須提供傳統概括授權以外之授權方式

ASCAP 和 BMI 負有提供傳統「概括授權」以外授權方式之義務，例如當其收到利用人（如電視台、廣播電台）的書面請求時，必須提供以「按節目（per program license, PPL）<sup>8</sup>」的授權方式，作為概括授權外的另一種選擇；針對網路音樂播送者與線上音樂利用人、音樂服務提供者等，

<sup>6</sup> 一般財団法人比較法研究センター，諸外国の著作権の集中管理と競争政策に関する調査研究（2012），頁 48-50，2012 年。

<sup>7</sup> 同前註，頁 50。

<sup>8</sup> PPL 亦被稱為「修正版的概括授權」，在此種授權模式下，電台可以在特定節目或節目時段自由使用集管團體管理的曲目，然而，針對授權費用，則是以個別節目使用集管團體所管理的著作來作區隔，並透過一定的計算方式以計算需付給集管團體的使用報酬，至於計算方式則是由電視業者與集管團體協商形成，參考資料同註 6，頁 58-59。

必須提供「按片斷 (per segment license, PSL)<sup>9</sup>」的授權方式，並具體化計算使用報酬。

因此，在公開表演之授權實務上，利用人欲利用之著作若屬於 ASCAP 及 BMI 所管理，則受同意判決內容之規範，ASCAP 及 BMI 有義務提出合理之費率，當利用人與 ASCAP 及 BMI 發生費率爭議時，則可向紐約南區地方法院請求解決爭議；若利用之著作非屬前揭二集管團體所管理，則多透過市場機制自由協商以決定費率<sup>10</sup>。

## 參、新媒體授權案例—網路電台 Pandora 與 ASCAP、BMI 之授權爭議

在 2011 至 2013 年間，美國數家大型音樂出版商由於不滿 ASCAP 與 BMI 在數位音樂所收取到的授權金過低，相繼決定將其歌曲之「新媒體（數位串流）」權利抽離，Pandora<sup>11</sup> 作為線上音樂的重要利用者，自然成為音樂出版商在權利抽離後重啟談判之主要目標，嗣後，BMI 與 ASCAP 亦決定調漲對 Pandora 之收費，Pandora 則對此表示異議，雙方在數次協商未能達成共識之下，先後交由法院進行費率合理性之判斷。

### 一、Pandora 與 ASCAP 授權爭議

Pandora 從 2005 年經營線上音樂開始，即與 ASCAP 協議授權，而 Pandora 長期以來係以「總營收之 1.85%」支付 ASCAP，然在 2010 年後，ASCAP 在其會員希望能得到更高授權費之壓力下，欲將 Pandora 之授權費率調漲至 3%，同時

<sup>9</sup> PSL 係授權利用人得於其特定利用音樂的活動 (activities) 中利用該集管團體所管理之所有曲目。相較於 PPL 以特定「節目」進行授權，PSL 範圍更廣，例如以「白天時段」、「特定頻道」、「網站的上的特定網頁」，或其他可以時間或地點等將音樂利用行為分為片段的方式取得授權，故 PSL 讓非以「節目」區分而得用 PPL 方式取得授權的利用人，也有機會區分其利用音樂行為而取得類似的授權。參考 The United States Department of Justice, AFJ2 以及 Michael A. Einhorn, *Intellectual Property and Antitrust: Music Performing Rights in Broadcasting*, <http://www.musicdish.com/mag/index.php?id=3828> (2001) (last visited Dec. 20, 2016)。

<sup>10</sup> US Copyright Office, *Copyright and The Music Marketplace* (2015), <https://www.copyright.gov/policy/musiclicensingstudy/copyright-and-the-music-marketplace.pdf> (last visited Apr. 4, 2017)

<sup>11</sup> Pandora 是美國規模最大的網路電台業者之一，服務特色是可藉由聽眾的反饋，用類似推薦的方式，再提供聽眾所喜愛風格的音樂。

在 2011 年至 2013 年間，ASCAP 其中幾個主要的出版商會員（例如 EMI、Sony/ATV 等），將新媒體的數位串流服務之授權，從集管團體之授權中撤回，並自行與 Pandora 單獨洽談授權，獲得了較委託 ASCAP 管理時更為高額之授權費用。

Pandora 因 ASCAP 欲將授權費率由 1.85% 調高至 3%，於 2012 年 11 月對 ASCAP 提出訴訟，主張其應支付與傳統實體電台相同的 1.7% 授權費率外，亦請求法院設定「合理」之費率和授權條款，並持續到 2015 年，同時也對部分詞曲版權公司退出 ASCAP 之情況不應影響 ASCAP 之全面性授權，尋求法院裁定；ASCAP 則主張 Pandora 之經營模式屬於新媒體公司，與傳統電台利用音樂的方式不同，而 Pandora 之營收年年大幅成長，目前所支付之 1.85% 費率已過低。

2014 年 3 月經聯邦法院判決 Pandora 勝訴，2015 年 5 月美國第二巡迴上訴法院亦維持聯邦地方法院之決定。法院認為 1941 年之同意判決並不允許詞曲版權公司撤回部分類別之公開表演權，詞曲版權公司只能將其擁有著作財產權之著作全部自 ASCAP 中撤回，或全部皆委託 ASCAP 管理並授權利用人使用，因而裁定詞曲版權公司如環球音樂出版、Sony/ATV 等不得自 ASCAP 所管理的權利中撤回數位音樂方面之授權，以直接與 Pandora 等網路新媒體平台進行協商交易，並獲取更高之授權費，爰裁定 Pandora 可以 1.85% 之費率來支付 2011 年至 2015 年之授權費用。

## 二、Pandora 與 BMI 授權爭議

1995 年 BMI 首次訂定「網路音樂公開表演（Web Site Music Performance Agreement）」費率項目，針對所有網路上公開演出 BMI 所管著作之利用予以收費，計算模式為「總營收之 1.75%」，不過在當時「數位音樂」尚未成為主要利用型態，Pandora 於 2005 年 6 月首次與 BMI 協商授權時，即是依本項費率簽約。然而 2011 年數位音樂興起後，許多大型音樂出版商開始抱怨 ASCAP 與 BMI 在數位音樂型態上所收取到的授權金過低，尤其相較於唱片公司在錄音著作所收取到之授權金，該金額顯然偏離市場行情，嚴重影響音樂出版商及詞曲作者的權利。

在包括 Sony/ATV、EMI 等大型音樂出版商欲抽離權利的壓力之下，BMI 認為原費率已有調整必要，爰於 2012 年增訂「數位音樂公開表演（Digital Music

Service Music Performance License Agreement) 」費率，適用於網路、手機或無線網路進行傳輸之利用行為。針對營收來源絕大部分來自數位音樂之業者，將費率調高為「總營收之 2.5%」，原「總營收之 1.75%」費率則改適用於非以數位音樂為主之網路業者。針對 BMI 調整費率一事，Pandora 與 BMI 在協商多次仍無法達成共識，2013 年 6 月 BMI 遂正式向法院提請審議。

本案例中 BMI 主張其參考 Pandora 與 Sony、EMI 及 UMPG 等音樂出版商所簽訂之授權契約之市場行情，將費率調整為「總營收之 2.5%」係為合理費率標準；Pandora 則主張 BMI 新訂定之費率比率並不合理，因為 BMI 所參考 Pandora 與音樂出版商間簽訂之授權契約標準，皆是在壟斷性競爭市場下所為之契約。

法院在 2015 年 5 月判決 BMI 勝訴，主要參考音樂產業授權實務以及相關證據，認為「總營收之 1.75%」費率不僅過時，也是造成音樂出版商將權利抽離之主要原因，從法院所收集的近期市場交易中，可發現總營收 1.75% 之費率在目前的市場環境下已屬過低。而本案判決後，Pandora 雖於 2015 年 10 月向第二巡迴法院提起上訴，但於 12 月時，Pandora 宣布與 ASCAP、BMI 達成協議，並撤銷對 BMI 之上訴，惟協議相關內容並無法得知。

## 肆、新媒體授權困境與挑戰

ASCAP 同意判決最後一次是於 2001 年修正，BMI 同意判決則為 1994 年最後一次修正，距今皆超過數十年時間。2014 年時，美國司法部門反托拉斯局針對數位時代利用人接收音樂、利用音樂等產生巨大變革的現狀，認為同意判決應有修正之空間，因而展開一系列的檢討，並就同意判決究竟是否妨礙集管團體競爭等議題，公開徵求大眾意見，其中兩大集管團體及 Pandora 皆有表示意見，司法部門嗣後於 2015 年時亦再度徵求相關公眾意見。

ASCAP 認為面對線上串流音樂服務需求增加，例如 Pandora、Spotify 以及 iTunes Radio 迅速成長，實體唱片銷售及數位下載的音樂利用人減少，然而 ASCAP 卻因為同意判決的相關規定，使得其無法因應時代變化，相對面臨許多困境。故認為應修正同意判決相關規定，包括：(1) 同意判決規定 ASCAP 不能接

## 本月專題

美國音樂集管團體新媒體授權的挑戰與困境

受權利人部分的授權，一定要一次授權所有公開表演權利，導致 ASCAP 會員無法直接以實際的市場價格進行授權。此將導致一些大型的音樂出版商可能會因此退出 ASCAP，進一步影響到 ASCAP 的談判能力。(2) 法院裁定費率制度冗長費時，且缺乏明確的指引，導致最終判決經常偏離實際市場價格<sup>12</sup>；BMI 的訴求與 ASCAP 大致相似，尤其是在面對線上串流服務興起與其市場需求時，BMI 的同意判決導致其無法有效的提供相關服務，主張同意判決應修正為明確允許權利人可將部分的數位權利保留不授權予 BMI，並改革法院裁定費率制度等<sup>13</sup>。

Pandora 對於司法部門提出的公共意見徵求，主張同意判決比以前更重要且必要性增加，以限制 ASCAP 及 BMI 強大的市場力量，而政府的介入（包括法院裁定費率制度）亦為必要，因而主張司法部門應拒絕音樂出版商以及集管團體對於消除或放寬同意判決規定之要求，此外，Pandora 也質疑大型音樂出版商可能與 ASCAP 與 BMI 結合，形成一股控制市場的強大力量<sup>14</sup>。

從上述不同意見可以瞭解，距最後一次修正已超過 15 年的同意判決，在因應新媒體的興起與授權實務的變化上已產生相關的質疑。ASCAP 與 BMI 認為他們所面臨的環境係更為複雜、艱困，並主張同意判決導致他們與不受同意判決所拘束之集管團體（例如 SESAC）不公平競爭。相反地，許多利用人認為同意判決仍發揮重要功能，並使費率免於市場獨占，主張同意判決的必要性且不應改變<sup>15</sup>，雙方在此議題上難達成共識。不過，司法部門於 2016 年 8 月業發表聲明<sup>16</sup>，表示經

<sup>12</sup> ASCAP, Public Comments Of The American Society Of Composers, Authors And Publishers Regarding Review Of The ASCAP And BMI Consent Decrees (2014).

<sup>13</sup> BMI, Public Comments of Broadcast Music, Inc. U.S. Department of Justice, Antitrust Division Review of Consent Decree in United States v. Broadcast Music, Inc. (2014).

<sup>14</sup> Pandora Media Inc., Comments of Pandora Media Inc. In Response to the Department of Justice's Review of the ASCAP and BMI Consent Decrees (2014).

<sup>15</sup> 此可從美國司法部門公開徵求意見後，除 Pandora 之外，Netflix、無線電廣播電台音樂授權委員會（Radio Music License Committee, RMLC）及電視音樂授權委員會（Television Music License Committee, TMLC）等利用人之意見得知。

<sup>16</sup> THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, "Justice Department Completes Review of ASCAP And BMI Consent Decrees, Proposing No Modifications At This Time", <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-completes-review-ascap-and-bmi-consent-decrees-proposing-no-modifications> (2016) (last visited Jan. 20, 2017).

過其縝密調查與考量後，已決定在此階段暫不修正同意判決內容<sup>17</sup>，並認為現行授權架構已運行良好且維持數十年，若貿然修正將與公共利益不符，故現階段尚無修正之必要，惟司法部門仍不排除將來修正同意判決之可能，並期望集管團體與利用人雙方共同促成授權體制更加健全。

## 伍、結論

從 Pandora 與 ASCAP 及 BMI 的授權爭議案中可以發現，對於權利人加入集管團體是否得抽離部分權利（如本案之新媒體授權部分），而自行授權予利用人，不論在談判與授權實務上皆有相當之影響，在 ASCAP 的案例中，雖然法院最後裁定認為該等音樂出版商不能抽離部分權利，不過實務上原先抽離權利，而自行與利用人洽談授權的音樂出版商確實獲得較高的使用報酬費用。

此外，法院裁定制度在 Pandora 與兩大集管爭議案中扮演重要的角色，該判決結果決定了相關授權費率。然而，儘管 ASCAP 及 BMI 係規模相似的兩大集管團體，在與 Pandora 的費率爭議案中，紐約南區地方法院的不同法官卻得出不同費率標準的判決結果，可以發現法院裁定費率制度可能因法官調查證據、自由心證之不同而在類似的費率上有標準不一致情形；相較於我國集管條例規範下由主管機關進行費率審議，對於相同利用類型及利用情況的費率應不會產生費率標準不一致之情形。又經濟部智慧財產局（以下簡稱智慧局）於 101 年審定社團法人中華音樂著作權協會（MÜST）概括授權商業傳輸之公開傳輸使用報酬率，以使用音樂為傳輸之主要目的之串流型式費率為：「收取資訊服務費：以相關營業收入之 2.5% 或音樂點擊次數乘以 0.4 元計費」，除符合國際費率標準，另有單曲計費方式，增加費率適用的彈性空間。

<sup>17</sup> 美國司法部門於 2016 年 8 月 4 日公布的報告中，對於其決定不修正同意判決之理由有詳盡說明，包括若允許集管團體抽離部分權利而由權利人自行授權，將造成利用人困難以事前確認而減少音樂利用，且現行並無一公正且絕對正確的資料庫供利用人查詢等，參考 The United States Department of Justice, “Statement of the Department of Justice on the Closing of the Antitrust Division’s Review of the ASCAP and BMI Consent Decrees.” (2016)。

## 本月專題

美國音樂集管團體新媒體授權的挑戰與困境

因此，對照我國之情況，雖然在費率審議方面，美國法院裁定制度係由司法機關決定，我國則是由行政機關事後審議決定，惟司法機關決定是否較有效率，亦值探討。而我國智慧局於 2015 年召開集管條例修法意見交流會後，目前係達成維持現行事後審議制之共識，以給予雙方訂定費率之協商空間，惟將來仍應以促進集管團體及利用人雙方之溝通協商為目標，俾減少費率爭議。

另外，相較於美國同意判決要求 ASCAP 及 BMI 應提供傳統概括授權以外之方式供利用人選擇（PPL、PSL），我國集管條例第 24 條雖規定概括授權下應訂有單曲計費方式，惟該制度實施至今，已遭遇諸多挑戰，包括有反應單曲費率過高，以及需配合使用清單之提供等，在此種情況下，我國集管團體應可參考美國採取 PPL 或 PSL 之授權模式，提供更具多元性、彈性化之授權模式供利用人選擇。

最後，觀察美國對於集管團體擴大管理範圍之需求，我國亦有相關情形，由於我國實務上因集管團體僅管理公開播送、公開傳輸及公開演出，利用人欲取得重製之授權時，必須自行向著作財產權人或其所加入之詞曲經紀公司取得授權，對利用人而言實屬不便，將來或可建立統一之授權平臺，以單一窗口的方式同時提供公開演出、公開播送、公開傳輸及重製之授權，俾使授權更為便利、健全。

綜上，對於利用人與集管團體而言，美國司法部門同意判決之規範（包括法院裁定制度、得否自集管團體抽離部分權利等）已影響到新媒體授權實務，未來同意判決是否仍有修正可能，新媒體授權情況將如何變化，尚待持續觀察，並可作為我國集管實務之借鏡。