



著作權集體管理團體使用報酬率審議制度之 修正簡介

吳怡芳*

壹、前言

著作權集體管理團體（以下簡稱集管團體）係為多數著作財產權人管理著作財產權，代表其向著作利用人授權、收費之團體，是個別行使著作權有困難之著作權人及個別洽商授權有困難之利用人間授權的橋樑，可以降低交易的成本，因此，在著作權授權市場上扮演著相當重要的角色。

集管團體向利用人授權、收費之過程中，最容易產生爭議的便是授權之使用報酬高低的問題。依現行規範集管團體之「著作權仲介團體條例」第4條第4項及第15條第7項規定，著作權仲介團體訂定之使用報酬率，於申請許可及嗣後變更而提高使用報酬率時，應報請主管機關提交著作權審議及調解委員會審議。由於使用報酬率此一收費標準之訂定，不論對權利人或利用人而言均攸關切身利益，雙方均對現行的使用報酬率審議制度提出修正之意見：權利人團體亦即集管團體希望廢除現行使用報酬率審議制度；利用人團體方面，除建議維持現行審議制度外，並希望對於過去業經審議通過的使用報酬率，縱集管團體並未調高，但在時空環境變更後得賦予檢討、修正之法源依據。

收稿日：97年4月25日

* 作者現為智慧財產局著作權組專員。

本月專題

主管著作權仲介團體條例之專責機關—經濟部智慧財產局，為回應雙方之修正意見並平衡兼顧雙方之利益，自 95 年起即著手進行修正草案研擬之工作，期使自 86 年該條例施行至今所產生之實務問題，能獲得改善。該條例修正草案歷經公聽會等相關程序後，已於 97 年 3 月 26 日由行政院院會討論通過，並於 97 年 4 月 2 日送請立法院審議¹。在修正草案中，除將「著作權仲介」修正為「著作權集體管理」²之外，實質內容最大的變革便是集管團體使用報酬率審議制度的檢討修正。

現行之使用報酬率審議制度在立法之初即存有爭議，施行之後關於是否要廢除審議制度之政策也幾經更迭³。目前專責機關仍依著作權仲介團體條例之規定進行使用報酬率之審議工作，但現行審議制度確實產生部分缺失及困難點，包括審議的標準、審議的時間漫長及審議過程的資訊不夠充分等等，惟如廢除審議制度，市場機制能否正常運作，也有疑問。因此，如何建立一套對使用報酬率可以進行適當管制的制度，確為本次修正中一項重大的課題。

在本次修正草案中，就使用報酬率之管制增訂了第 24 條至第 26 條，並於第 47 條增訂了新法適用之過渡規定。在修正過程中，參考了國外的立法例及運作之經驗，並參酌我國之國情及實務運作現況加以調整，而制定出一套新的制度。本文以下僅就修正過程

¹ 修法過程及草案內容，可參見智慧財產局網站之修法論壇，http://www.tipo.gov.tw/copyright/copyright_lawforum_1.asp (last visited: 2008/4/13)。

² 修正草案中為順應世界潮流及避免「仲介」一詞產生誤解，將條例名稱變更為「著作權集體管理團體條例」，並配合將「著作權仲介團體」及「著作權仲介業務」修正為「著作權集體管理團體（簡稱集管團體）」及「著作權集體管理業務（簡稱集管業務）」，故本文除論及現行條例文字內容外，均採用修正後之用語。

³ 有關我國使用報酬率審議制度的存廢爭議，可參見筆者著，「我國著作權仲介團體法制及實務問題之研究」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2007 年 1 月，頁 66-70。



中，參酌的相關因素及制度設計之考量，做一介紹，包括參考之國外立法例、制定相關條文的考量點及修正條文之內容本身，期對將來立法通過後之適用，有所助益。

貳、國際上集管團體之使用報酬率管制機制簡介

對於集管團體之使用報酬率及其他授權條件之監督，各國通常係透過下列3種方式之1進行：(1)由一般民事法庭解決爭議，如美國；(2)由以此為目的而設立之特殊法庭或仲裁機構之程序處理 (special tribunals or other arbitration bodies)，英美法系的國家大多採此種制度，如英國、澳洲、新加坡、加拿大等等；(3)由主管機關審查核准使用報酬率與其他授權條件。就前述3種監督方式，第1種方式符合權利的專有特性，惟其缺點是法庭程序通常冗長耗時，且不符合集體管理所涉及的特定利益。而第2種方式，即設立特殊法庭或調解及仲裁機構，一般而言能以較快速及較節省費用的方式，解決使用報酬率的爭議。此外，考量若干國家特殊的政治、經濟和法律條件，採第3種方式，由主管機關對使用報酬率進行審查及核准，也是一項可行的做法⁴。

在本次修正的過程中，參考了日本、德國、加拿大等國之制度，以下分別就前述各國之立法例及其制度之精神，做一簡介。

一、日本

⁴ Mihály Ficsor, *Collective Management of Copyright and Related Rights*, WIPO, 2002, p.145-146.

本月專題

日本於 1939 年制定了「著作權仲介業務法」，對集管團體加以規範，該法歷經了 60 多年始終未曾做過實質修正，直至 2000 年 11 月國會通過了「著作權等管理事業法」，並於 2001 年 10 月 1 日開始施行，始全面取代了著作權仲介業務法⁵。

我國著作權仲介團體條例在 86 年立法當時，即是參考日本仲介業務法，賦予主管機關審議使用報酬率之權限。依仲介業務法第 3 條之規定，關於使用費之設定與變更，應定於著作使用費率規程中，並應經過文化廳認可。文化廳應將申請認可之費率規程草案的要點予以公告，公告後一個月內，出版團體、表演團體、錄音物製作人團體等著作利用人團體得向文化廳對該著作使用費規程草案提出意見。公告 1 個月後，文化廳應將申請認可之該著作使用費規程草案連同著作利用人團體提出之意見一併送交文化審議會進行諮詢⁶。

著作權等管理事業法則將前述之「認可制」改採「申報制」，並納入「協議」及「裁定」等制度。我國現行制度所參考之日本立法例已有所調整，其調整之方向及內容，實為本條例修正過程中重要之參考資訊。茲將新法之制度設計及其精神，簡要說明如下。

（一）使用報酬率之申報及禁止實施期間⁷

⁵ 日本著作權等管理事業法制定之背景，可參見日本文化廳網站：
<http://www.bunka.go.jp/1tyosaku/main.asp%7B0fl=show&id=1000002991&clc=100000081&cmc=1000002923&cli=1000002945&cmi=1000002979%7B9.html> (last visited: 2008/4/13)。

⁶ 該規定之中文翻譯，參考自陳錦全主持，日本著作權等管理事業法制與實務之研究，經濟部智慧財產局委託研究，2004 年 12 月，附錄四，頁 163。

⁷ 相關條文請參見著作權等管理事業法第 13 條及第 14 條之規定。



依日本著作權等管理事業法之規定，著作權等管理事業者制定或變更費率時均需向主管機關文化廳申報費率，在申報之前，還必須先盡聽取利用人或利用人團體意見之努力義務。

向文化廳申報費率後，原則上於受理申報日起 30 日內禁止實施該費率。將禁止期間定為「30 日」，是基於確保利用人對使用費的準備期間、文化廳的判斷期間、管理事業者之營業自由和權利人之儘早開始收取使用費業務之利益，而做的綜合考量的結果⁸。

在 30 日的禁止實施期間內，文化廳長官如認為申報之費率有妨礙著作順暢利用之虞時，得延長禁止實施的期間，上限為 3 個月；如果是具有高度市場影響力而由文化廳長官指定為「指定著作權等管理事業者」所提出的費率，利用人代表並得在禁止實施期間內請求協議。此時文化廳長官得延長費率禁止實施的期間，上限為申報日起算 6 個月。

（二）「協議」及「裁定」制度⁹

對於「指定著作權等管理事業者」所提出的費率，特別設有「協議」及「裁定」之制度。得進行「協議」制度的雙方當事人係「指定著作權等管理事業者」及「利用人代表」。

「指定著作權等管理事業者」係在某一特定利用區分中，如其使用報酬收受總額在該利用區分中占相當之比例，或其使用費率被廣泛當作該利用區分使用報酬額之基準時，文化廳長官得指定該管

⁸ 郷治友孝、著作權等管理事業法施行規則の解説、コピーライト、vol. 41、no. 484、p.23，2001 年 8 月，轉引自陳錦全主持，日本著作權等管理事業法制與實務之研究，經濟部智慧財產局委託研究，2004 年 12 月，頁 54。

⁹ 相關條文請參見著作權等管理事業法第 23 條及第 24 條之規定。

本月專題

理事業者成為該利用區分之「指定著作權等管理事業者」¹⁰。

「利用人代表」係指就某一特定之利用區分而言，可以代表的利用人比例（利用人占有率）或可代表的利用人所支付的使用報酬比例（使用報酬占有率）具有代表性，或其他情事來加以衡量。亦即，必須是具有代表性之利用人始得為之。由於著作利用的實際狀況可能在短期內產生很大的變動，故利用人代表無法如同指定管理事業者由主管機關於事前指定，而於個案中判斷該利用人團體是否適格¹¹。

利用人代表向指定著作權等管理事業者請求協議後，該管理事業者有回應協議之義務，如不回應，利用人代表得向文化廳申請命管理事業者開始協議或再開協議。

經過協議後，可能有「協議成立」及「協議不成」兩種結果。如協議成立，管理事業者應依協議之結果變更其費率，故協議本身並無變更費率之效力；如無變更費率之必要時，則可通知文化廳長官以縮短費率實施禁止期間。如協議不成，當事人得申請文化廳裁定。

文化廳受理裁定之申請後，應通知他方當事人，並指定相當期

¹⁰ 因此，指定著作權等管理事業者係針對某一「利用區分」而言，並非該管理事業者全部之收費項目。目前有利用區分經指定為「指定著作權等管理事業者」之管理事業，包括社團法人日本音樂著作權協會（JASRAC）等 6 家，詳參日本文化廳網站：

<http://www.bunka.go.jp/1tyosaku/main.asp?ofl=list&id=1000005553&clc=1000011205>{9.html (last visited: 2008/4/13)。

¹¹ 具體的判斷標準規定於著作權等管理事業法施行細則第 21 條，於下列 3 種情形，文化廳長官得認定為「利用人代表」：1、利用人占有率及使用報酬占有率均超過 50%；2、利用人占有率或使用報酬占有率任一超過 50%，惟如某一利用人團體之利用人占有率超過 50%但使用報酬占有率不超過 50%，且另一利用人團體之使用報酬占有率超過 50%但利用人占有率不超過 50%，則兩團體均不構成利用人代表，而應組成協議會，始為適格之利用人代表；3、前兩種情形除外，利用人占有率及使用報酬占有率均超過 20%，且無其他團體之利用人占有率或使用報酬占有率超過 20%。



間給予陳述意見之機會。除雙方當事人之意見外，為確保裁定的妥當性，並應向文化審議會提出諮詢。在裁定的期間，亦不得實施使用費率規程。裁定的結果應通知雙方當事人，有變更費率規程之必要時，管理事業者應依裁定之結果變更其費率，故裁定本身亦無變更費率之效力。

(三) 文化審議會

在裁定的程序中，必須向文化審議會提出諮詢。文化審議會回答諮詢時，應從裁定申請前當事人間協議進行的情形，包括協議的經過、已經達成合意的事項等等，以及雙方的主張、其他利用型態的使用費，外國的實態等等因素，綜合考量後提供諮詢意見。文化廳長官並應根據諮詢意見進行裁定¹²。

文化審議會係由文部科學省所設置，委員人數為 30 人以下，任期 1 年（可連任），下設不同的分科會，從其組成來看，進行裁定時應諮詢其所屬的著作權分科會下設之使用料部會（委員人數為 5 人）¹³，惟至今尚未有進入裁定程序之案例。

二、德國

¹² 逐條解說著作權等管理事業法，著作權法令研究会編，有斐閣，2001 年 9 月，頁 120-121。

¹³ 文化審議會之設置及組成可參見文化廳網站：

<http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/about/index.html> (last visited: 2008/4/13)；著作權分科會之名簿可參見：

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/meibo/07040903.htm (last visited: 2008/4/13)。

本月專題

德國之集管團體運作已有超過百年的歷史，並設有「著作權及鄰接權受託管理法」之專法規範。有關使用報酬率之管制規定，分為兩個部分，一為訂定之原則，二為爭議之管制，以下分別說明。

（一）使用報酬率訂定之原則¹⁴

對於集管團體訂定之使用報酬率，規範的原則係建立於「透明」（transparency）及「公平合理」（fairness）兩基礎上。

集管團體依法有訂定使用報酬率之義務（與利用人團體協商出的共同契約也被視為是使用報酬率的一種），並應將其內容公告在德國聯邦公報上（由集管團體刊登並負擔相關費用）。除前述應將其使用報酬率透明化之義務外，並明定制定使用報酬率應考慮的因素，其效力僅是宣示性的而非強制義務。包括：1、原則上應以經由利用著作所獲致的金錢上利益為計算標準；2、如果可以以經濟上的支出去計算出利用著作所獲得的利益時，那麼也可以用其他的基礎去計算費率；3、著作的利用占全部利用行為的比例；4、付費義務者的宗教、文化與社會，以及包括青少年保護等背景條件；5、有關私人重製及影印補償金的收取，必須將數位權利管理系統（Digital Rights Management systems, DRM）可能帶來的影響納入考量，意在避免 DRM 系統可能造成的雙重給付，即鼓勵集管團體逐步調降其相關的使用報酬率。

（二）使用報酬率爭議之管制—仲裁處¹⁵

¹⁴ 參見著作權及鄰接權受託管理法第 13 條之規定，及 Prof. Dr. Jörg Reinbothe, *Collective Rights Management in Germany*, edited by Daniel Gervais, *Collective Management of Copyright and Related Rights*, 2006, p.211-213.



有關集管團體使用報酬率之爭議，在德國設有特別的監督機關「仲裁處」來解決爭議。

仲裁處係由監督機關（即德國專利商標局）設立，組成成員有 3 位，均需具有法官的資格，包括 1 位主席（全職）及 2 位陪席（兼職），由聯邦司法部長任命之，任期為 4 年並得連任。另有 1 位職員協助處理行政工作。

如就集管團體之使用報酬率有爭議，在向法院提起訴訟之前，必須先向仲裁處申請仲裁，當事人之任何一方均得申請。申請的程序與向法院提出訴訟的程序類似，必須以書面申請，並附理由。申請的案件包括使用報酬率高低的爭議、使用報酬率適用項目的爭議及是否需付費的爭議等等。

仲裁處受理案件後，僅提出「和解建議方案」，而非具有拘束力的「仲裁決定」。當事人如未在 1 個月內提出異議，則視為接受該和解建議方案，該和解建議方案即產生民事上的執行力。如有任何一方不接受此一和解建議方案，則可進一步向法院提起訴訟以解決爭議。一般案件的處理時間為 1 年內，較有爭議的大案件約需費時 1 年半。

¹⁵ 參見著作權及鄰接權受託管理法第 14 條至第 16 條之規定，及筆者、紀慧玲著，德國、瑞士著作權主管機關暨著作權集體管理團體研習報告，2008 年 2 月，頁 16-18，
http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09602393&fileNo=001。

本月專題

三、加拿大

加拿大著作權法關於著作權集體管理的規範，原僅針對音樂著作的公開播演權此一類型的集體管理有所規範（1933 年至 1988 年），1988 年以後才擴及到其他的著作，包括文學、戲劇及藝術作品。由於此一歷史因素，該國對於不同類型之集管團體有不同的管制方式，主要監督的面向在於集管團體與利用人間之使用報酬率及授權條件，並設有「著作權委員會」（Copyright Board of Canada）此一特別的準司法機關來處理，以下簡要介紹之。

（一）使用報酬率管制之範圍及類型¹⁶

可分為 4 種不同的類型：1、自願性授權的部分：（1）管理音樂著作、錄音物製作人及表演人（鄰接權人）的公開演出及對公眾傳播的權利¹⁷之集管團體：此類之集管團體因歷史因素而受較強的規範，所有的使用報酬率都必須經著作權委員會許可後才能實施，集管團體如就某一利用型態未提出使用報酬率草案送交著作權委員會許可者，不得對該利用行為提起訴訟請求賠償。利用人如表示願意依適合的使用報酬率支付費用，即使集體管理團體拒絕授權，亦不得對侵權行為提起侵權之訴；（2）除前一類之集管團體外，所有管理自願性授權的集管團體，包括管理影印重製權、機械重製

¹⁶ 參見 Daniel J. Gervais, *Collective Management of Copyright and Neighbouring Rights in Canada: An International Perspective*, Aug. 2001；及筆者著，加拿大著作權委員會暨著作權集體管理團體研習報告，2007 年 6 月，頁 7-10，http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09503223&fileNo=001。

¹⁷ 所謂「對公眾傳播」(communication to the public) 的權利，係指任何藉由廣播、電視及網路等方式的傳輸均包含在內。



權、視覺藝術的權利等等團體，均適用最具有彈性的「一般性制度」，在此範圍內的集管團體，關於是否要提出使用報酬率經著作權委員會許可，具有選擇權。一般而言，團體如可自行與利用人達成授權收費之協議，則不需要提出使用報酬率給著作權委員會許可，但如無法達成協議時，可以透過提出使用報酬率的方式，來要求利用人必須與其進行協議或提供相關的市場資訊，亦即，申請審議是迫使利用人上談判桌的一種手段，使用報酬率經許可後即可適用於同一類型的所有利用人。2、非自願性授權部分，則包括（1）法定授權及（2）私人重製補償金等費用之收取及分配，均須經過著作權委員會許可收費標準後才能進行收費。

（二）使用報酬率之許可—著作權委員會¹⁸

著作權委員會由不超過5位的委員組成，由加拿大總督指派，任期最多5年，得連任1次。委員得為全職或兼職，主席(Chairman)則須由現任或退休之法官擔任，並負責領導委員會的運作，副主席則為執行長。實務運作上，除了主席之外，其他委員均為全職之人員。除了5位委員之外，並有行政人員協助委員會的運作，包括秘書長、顧問及研究與分析的部門，目前委員會的行政人員共有18位。

著作權委員會進行使用報酬率許可的程序如下：首先由集管團體提交使用報酬率草案給著作權委員會，並由委員會刊登於加拿大

¹⁸ 參見Mario Bouchard, *Collective Management in Commonwealth Jurisdictions: Comparing Canada with Australia*, edited by Daniel Gervais, *Collective Management of Copyright and Related Rights*, 2006, p.283-309, 及筆者著，加拿大著作權委員會暨著作權集體管理團體研習報告，2007年6月，頁7、頁10-12，http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09503223&fileNo=001。

本月專題

公報上。由於使用報酬率開始實施的日期為1月1日，因此必須在前一年的3月31日以前提交使用報酬率草案，草案並應包含該使用報酬率實施的期間（一個以上的曆年）。利用人或其代表可以在60天內針對公告之使用報酬率提出異議，委員會本身也可以依職權提出異議。委員會並應將異議送交集管團體以便其答覆，並應將其答覆送交提出異議之人。接著，由委員會訂定後續程序的時程表，一般而言，會進行「聽證」（hearing）的程序，集管團體與提出異議之人，可以在委員會進行的聽證程序中針對本案加以辯論。之後，委員會經過審慎的研議後做出使用報酬率的許可，刊登使用報酬率於加拿大公報上並以書面敘明其決定的理由。

此一使用報酬率許可機制所耗費的成本及時間均相當龐大，從團體提出使用報酬率草案到最後委員會許可使用報酬率的時間，最短為9個月，最長甚至耗費超過10年，委員會本身的行政成本，及集管團體投入的成本，均相當可觀。在使用報酬率草案許可生效之前，舊的使用報酬率仍可以暫時性地適用到新使用報酬率許可之前。

除了前述一般的使用報酬率決定程序之外，也可以向著作權委員會申請核定暫時性的使用報酬率或個案的權利金。暫時性命令之目的係為使申請人免於受到冗長使用報酬率核定程序所造成的不利影響，該程序係一種緊急處置方式，並非依據終局判決所需之充分的資訊所做成的決定，只是暫時的救濟方法。

參、我國修正草案之制度設計及其考量點

在本次修正中，經蒐集國外相關制度及學者專家之意見，考量如廢除審議制度且未有其他配套措施，市場機制恐不能正常運作，故不採廢除現行審議制度之方向，而係就現行審議制度的缺失予以



檢討改進。檢討之重點除將使用報酬率之審議與設立許可之程序脫勾，以避免申請許可設立之程序漫長及審議之基礎（管理著作之數量）不明確之問題外，對使用報酬率是否仍維持現行事前全面審議、或於事後有爭議始介入審議？如介入審議，如何提升審議之質與量？（包括審議之機關、充分市場資訊的取得等。）也是檢討修正的重點。經檢討後，將現行事前審議制改採備查制，集管團體之使用報酬率於制定或變更時，向利用人公告並送著作權專責機關備查後，即得於訂定之實施日期開始實施（修正條文第 24 條），希望導向使用報酬率能透過市場機制、由雙方協商解決，僅於有爭議始由公權力介入處理，並訂定相關規定課予雙方在審議過程中善盡資訊提供之義務（修正條文第 25 條），及增設「暫付款」制度，縱在審議期間，減少對權利人的權利的影響、利用人有需要也可以先利用著作（修正條文第 26 條）；此外，就修正前已實施之使用報酬率或尚在審議中之使用報酬率，也有過渡條款之規定（修正條文第 47 條）。以下分別詳細說明之。

一、使用報酬率訂定之義務及原則（修正條文第 24 條）

（一）使用報酬率訂定之原則及訂定後須踐行之程序

集管團體就其管理之著作財產權，有依各種不同的利用型態訂定使用報酬率之義務。並明定訂定使用報酬率應考量的因素，以供集管團體遵循：（一）與利用人協商之結果或利用人之意見：集管團體使用報酬率之訂定，必須能切合利用市場的實況，包括使用報酬率如何因應各種不同的利用型態予以分類、收費金額的高低等等，如能在訂定前先與利用人協商或聽取利用人之意見，有助於集管團體訂定妥適的使用報酬率，減少後續爭議之發生。（二）利用

本月專題

人因利用著作所獲致之經濟上利益：對於利用人而言，利用著作會產生一定的價值，否則利用人可以選擇不利用著作。由於透過著作的利用，利用人可以獲得一定的收入，例如欣賞著作的消費者必須直接付費或購買入場券，故在計算使用報酬時，會以利用人因利用著作而產生的直接或間接的收入為計算的標準。(三) 集管團體管理之著作財產權數量：由於我國並未限制同一領域中集管團體許可之數量，實務上在同一領域中也有複數之集管團體存在，因此，集管團體在訂定使用報酬率時，即應將其管理之著作數量在市場上所佔之比例，納入考量。(四) 利用之質及量：質的部分，應考量利用著作之重要性，如果著作在利用人從事的活動中扮演主要的角色，則訂定較高的使用報酬率，反之則訂定較低的使用報酬率；量的部分，應考量所利用的著作占全部利用行為的比例、利用的頻率與密度等。(五) 利用人為文化、教育或其他公益性之目的而利用著作，或其利用行為無營利性質者，集管團體應予酌減：此係基於著作權的社會性，對公益的利用應予以特殊的考量。

集管團體訂定或變更之使用報酬率應包含實施日期，並應於實施日前 30 日公告供公眾查閱，及報請著作權專責機關備查，完成上述程序後即得自實施日起開始實施。要求集管團體於 30 日前對外公告，係為便於利用人就新增或變更之使用報酬率預為因應。

(二) 未訂定使用報酬率項目之特別規定

集管團體就其欲收費之利用型態有訂定使用報酬率之義務，但事實上很難要求集管團體針對每一種授權樣態均鉅細靡遺地訂定收費標準，原則上，集管團體會考量其授權業務推展之進程、是否有訂定一體適用之收費標準之必要等因素，來決定是否就某一特定之利用型態訂定使用報酬率¹⁹。從而，就集管團體未訂定使用報酬

¹⁹ 以日本JASRAC為例，即便訂定了眾多類型的費率，其使用料規程多達 95 頁，



率之項目，仍非不得與利用人個別協商授權之使用報酬。

然而，個案協商如產生爭議時，由於集管團體具有管理多數著作財產權的市場優勢及刑事追訴之力量，對利用人而言顯有不利，且就未訂定使用報酬率之項目，尚無從要求著作權專責機關介入處理。為避免集管團體就其欲對外收費之利用型態怠於訂定使用報酬率，採個別協商的方式進行授權，而架空使用報酬率管制之機制，故就集管團體管理範圍內未訂定使用報酬率之項目，實有另予規範之必要。

基於前述考量，就此部分規範如下：就集管團體未訂定使用報酬率之利用型態，利用人得以書面請求集管團體訂定；於訂定使用報酬率前，就該項利用行為可免除利用人之刑事責任，以督促集管團體履行前述訂定使用報酬率之義務。至於集管團體認為某種特殊之利用型態無訂定之必要時，由於利用人未經授權利用之刑事責任得以免除，亦可使雙方立於平等之地位進行協商。

二、使用報酬率之審議（修正條文第 25 條）

（一）審議機制之開始

使用報酬率審議機制之啟動，僅在利用人對於集管團體所訂定之使用報酬率有異議時，由利用人就有異議之項目向著作權專責機關提出審議之申請，申請時並應備有書面理由及相關資料，一併提出。可以提出申請審議的時點，除了已經經過審議且未超過兩年之

但仍訂有一附帶條款：「在無法適用前述規定的利用情形，仍得依據著作物利用的目的、樣態及其他情事，與利用人協議決定使用費的數額。」參見其使用料規程：<http://www.jasrac.or.jp/profile/covenant/pdf/royalty/royalty.pdf> (last visited: 2008/4/13)，第 15 節頁 94；另，如市場上只有一個或少數之利用人，可能並無訂定統一之使用報酬率作為收費標準之必要。

本月專題

項目外，並未限制須在集管團體制定或變更使用報酬率後一定期間內提出。在日本，即使超過了禁止實施期間，利用人團體仍得對指定管理事業者請求進行協議，只是已實施的費率並不因此而停止實施，我國之修正草案並未設有「禁止實施期間」，提出審議申請後也不影響已實施之使用報酬率的效力，故更不宜就提出審議申請之時點予以限制。

本次修正並未採納日本之「協議」制度，係考量相較於日本，我國具有代表性的利用人或利用人團體較為不普遍或不一定具有實質上代表談判的權力，故並未課予雙方於使用報酬率訂定前或訂定後強制協商之義務，只要有個別的利用人或利用人團體，針對集管團體訂定之使用報酬率有異議之項目提出審議之申請，即得進入審議程序。

依本法所進行的使用報酬率的審議，係屬通案性質，經審議決定之使用報酬率對該項目之所有利用人，均有適用。因此，著作權專責機關受理審議之申請後，應於網站公告周知，讓得適用該項目之其他利用人，也可以備具書面理由及相關資料，一起參加此審議之程序。

因此，利用人在審議程序中扮演的角色於修正前後有很大的轉變。在現行審議制度，利用人就集管團體所提出之使用報酬率，僅在審議程序進行中，透過書面方式或在意見交流會中被動地提供其意見供審議機關參考，修正後之審議程序則是由利用人發動，且須一併提出書面理由及相關資料，即是期待利用人能立於主動之地位，提出更多授權市場相關資訊，包括利用人因利用著作所獲得之利益、所定使用報酬率對利用市場之影響等，以作為專責機關審議之依據。從 92 年重新開始審議使用報酬率以來，利用人從一開始僅表達集管團體之收費過高但未提出具體的資訊，而依賴主管機關為其把關，到積極參與審議之程序，並投入金錢及心力研究，提出



較為具體之理由、分析及相關資料，可以看出利用人的進步，應可期待利用人或其團體在未來之審議程序中扮演更重要的角色。

（二）審議之程序

在審議程序中，除要求申請或參加之利用人應提出其主張之相關資訊外，另一方面也要求集管團體應提出其訂定使用報酬率是否已考量前條規定之審酌因素，以檢驗其訂定使用報酬率之合理性。因此，集管團體將其訂定之使用報酬率送著作權專責機關備查時，雖無須說明是否已將規定之使用報酬率訂定原則納入考量，但如其並未考量前揭因素而恣意訂定不合理之使用報酬率，則經利用人提出申請而進入審議程序之可能性即提高，一旦進入審議程序，集管團體即負有說明理由並提出相關文件之義務。如集管團體未能證明收費標準之合理性，則審議決定之結果便很可能對集管團體不利；反之，集管團體如確已考量相關因素，且於訂定前即與利用人團體達成共識，卻仍有利用人提出申請而進入審議程序時，集管團體如能證明收費標準之合理性，即得立於較有利之地位。因此，前條所定的審酌因素雖非強制規定，但集管團體是否予以考量並踐行相關程序，對審議決定之結果會有重大的影響。

依現行著作權仲介團體條例之規定，使用報酬率之審議應提交著作權審議及調解委員會（著審會）審議，惟著審會並非獨立的機關，仍須由著作權專責機關即智慧財產局做出審議決定之處分，故在修正條文中修正為「應諮詢著作權審議及調解委員會之意見」，即維持現制，提交著審會討論及決議仍為審議之必要程序。惟著審會討論決議之方式則有再檢討之必要：依「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」之規定，著審會的委員為 21 至 29 人，辦理審議事項時，須由全體委員二分之一以上之出席，出席委

本月專題

員二分之一以上之同意，始得決議。惟使用報酬率之審議實為一具有高度專業性之事務，所參考之國外立法例多設有獨立之專責機關來處理，且審議機關的成員由3或5名具有法官資格或專業性之人員組成，並有部分成員為全職人員，相較之下，我國著審會委員人數眾多且均為兼職，較難以有效率運作。惟如設置一獨立的機關涉及政府組織架構的變動，在現實上推動較有困難，故修正草案中維持現有著審會審議之架構，審議方式則於修正理由中說明，除得由委員會審議外，並可採指定5至7人審議小組之方式進行審議，則一方面可以視案件量多寡機動調整，不同小組可以同時進行審議的工作，增加審議的效率；另一方面，同一件審議案由同一組委員從頭到尾負責審議，可以較深入並完整地掌握案情，也有助於提高審議的品質。

（三）審議決定之結果

利用人向著作權專責機關申請審議後，審議決定的結果可能有以下3種：

1、駁回審議之申請：

利用人啟動審議之程序，必須提出書面理由及相關資料，已如前述。如申請人未能提出相關資訊，則著作權專責機關亦無從據以進行審議。因此，如申請之利用人未能提出相關資料又未在期限內補正，或其申請顯無理由時，著作權專責機關得駁回審議之申請。

2、做出使用報酬率之審議決定：



如無前述應駁回申請之情事發生時，著作權專責機關即應進行審議，以決定該項使用報酬率。在進行審議決定時，除應參酌雙方提出之資訊做整體性的考量外，也應尊重雙方達成協議的結果，例如集管團體已與具代表性的利用人達成協議，惟仍有其他少數利用人提出異議而必須進入審議程序時，則除有特殊情形外，應盡量尊重協議的結果，不變更達成協議之使用報酬率，以鼓勵雙方盡量透過協商達成共識。

由於審議過程中已耗費相當之時間及成本，包括行政機關進行審議、集管團體及利用人雙方參與審議程序及提供相關資料所投入之成本等，為免雙方因不滿意審議之結果，集管團體又提出新的使用報酬率或利用人再啟動審議之程序，故賦予經審議決定之使用報酬率一定時間之適用期，即自實施之日起 2 年內，集管團體不得變更該項使用報酬率，利用人亦不得再提出審議之申請。

3、禁止使用報酬率之實施：

集管團體所訂定之使用報酬率，如係收費標準之合理性問題，均得經由前述審議之程序，做出調整使用報酬率之決定，惟如係違反法律規定或係無法律依據而訂定使用報酬率以對利用人收費者，即有禁止該項使用報酬率實施之必要。例如集管團體所定收取費用之權利錯誤，如該項利用型態應為公開傳輸，但訂定公開播送之使用報酬率，而集管團體管理範圍並無公開傳輸權，則此種情形所訂定之使用報酬率係屬不應收取使用報酬之項目，著作權專責機關即得禁止該項使用報酬率之實施。

由於集管團體所訂定之使用報酬率，於實施日期前 30 日公告後，即得於實施日開始實施，為避免有少數無法律依據或不應收取

本月專題

之項目，集管團體仍根據已實施之使用報酬率對外收費，爰賦予著作權專責機關有禁止實施之權限，以對於集管團體違法恣意訂定收費項目之情形，有所制衡。

（四）審議決定後之調整

使用報酬率經審議決定後，已先給付暫付款之利用人得依審議之結果多退少補，尚未取得授權之利用人亦得按照審議決定之使用報酬率付費。惟在審議通過前，已與集管團體簽約取得授權之利用人，在經審議之使用報酬率開始生效後雙方之契約屆滿前，得否要求已簽訂之授權契約之授權金額調整為依據審議決定之使用報酬率計算之金額？則有疑義。

為使審議決定後之使用報酬率可以一體適用於所有的利用人，避免已簽約之利用人反而遭受不利，並同時兼顧授權契約之安定性，故在修正草案中特別規範，利用人得向集管團體請求變更自審議之使用報酬率生效後至契約屆滿前這段期間的使用報酬數額，從而，如授權契約中原約定之使用報酬較依審定之使用報酬率計算之數額為高時，利用人即得向集管團體要求依照審議之標準而調降，但已給付之報酬部分，則不受影響，由於已給付之報酬係依雙方約定好的授權契約給付之金額，集管團體收取後即依團體內部訂定之程序進行分配等事宜，不若暫付款具有暫時的性質，集管團體會將此筆款項予以保留而為特別之處理，故為兼顧其安定性及避免集管團體運作上之困擾，就利用人已給付之部分不得要求集管團體退還。

此外，經禁止實施之項目，由於係違反法律規定或無法律依據而本不應收取之項目，故利用人如已依據該項使用報酬率給付者，集管團體就此部分應予退還。



三、暫付款制度（修正條文第 26 條）

從申請審議到審議決定之期間內，一方面為減少集管團體之權利因使用報酬率尚未審議決定所受之影響，另一方面為使在這段期間有利用著作需要之利用人可以先利用著作，便增訂「暫付款」制度，讓利用人在給付暫付款後即得利用著作，其利用行為得免除刑事及民事責任，集管團體也可以先收到一筆報酬，嗣後再依審議決定的結果多退少補。

暫付款給付的標準如下：如該項使用報酬率係變更原定使用報酬率之情形，則利用人得先依變更前原定之收費標準給付暫付款；如係新增之收費項目而無原定使用報酬率之情形，則無原定之收費標準可資適用，此時，如該利用人與集管團體就該未訂定使用報酬率項目之利用行為，曾有授權之約定，得依該授權約定之使用報酬先行給付，如未有任何授權之約定時，則得請求著作權專責機關核定暫付款之數額。故僅在集管團體無原定之使用報酬率，亦與利用人無原約定之使用報酬存在時，可能經由利用人之申請而進入暫付款核定之程序。

暫付款之核定程序不似使用報酬率審議程序嚴謹，只是核定一個暫時性給付的數額，因此，案件是否須諮詢著審會之意見，由著作權專責機關視個案情形是否有必要而予以衡量即可，故規定「得」諮詢著審會之意見，而非必要之程序。暫付款核定之效果係通案性質，所有適用該項目之利用人均得依核定之暫付款先行支付費用而利用著作。因此，著作權專責機關核定後，應於其網站公告周知。

此外，審議決定結果如係禁止實施該項使用報酬率之情形，而利用人已先依前述標準給付該項暫付款者，由於所收取之費用本為不應收取者，集管團體即應予退還，而不待利用人為民事上之請

本月專題

求，故亦將此種情形明定之。

四、過渡規定（修正條文第 47 條）

本條例修正施行前已實施之使用報酬率或尚在審議中之使用報酬率，亦得適用前述修正條文第 24 條至第 26 條之規定，亦即集管團體得重新訂定並公告新的使用報酬率，利用人也可以就集管團體既有或重新訂定之使用報酬率提出審議之申請。其中例外的情形為，修正施行前經過審議之使用報酬率如實施未滿兩年，集管團體不得予以變更，利用人也不得提出審議之申請。此規定係考量修正前之審議程序亦耗費相當之時間及成本，且授權市場亦不至於在兩年間發生太大的變動，宜讓經審議通過的使用報酬率可以適用一段時間，俾維持其安定性並節省行政成本。

肆、結語

本次修正草案就集管團體使用報酬率之審議制度做了大幅度的修正，特別是考量了目前實務上所面臨之問題，期能藉由程序上更完整的設計讓使用報酬率審議之結果得趨向於合理，本次修正的方向也獲得集管團體及利用人雙方正面的評價。惟本次修正係一項全新的嘗試，如經立法院修正通過後，未來能否順利運作，除了集管團體及利用人雙方需充分了解並善用相關規定之外，仍有以下問題必須予以注意：

一、事後審議制度可能衍生之問題



本次修正草案雖採事後審議制度以避免全面的事前介入審議，希望鼓勵多透過市場機制，由雙方協商使用報酬率之形成，然而，依目前實務現況，可以想見即便採事後審議制度，在修正施行之初期，集管團體與利用人雙方能達成共識而不進入審議程序的案件，可能仍屬少數。而修正草案所規定之事後審議制度雖屬通案性質，但係針對有爭議的「個別項目」提出，故未來案件可能零散而繁多，著作權專責機關受理案件後如何加以整併，也是未來運作上重要的課題。

再者，由於審議制度的啟動繫於利用人，未經申請審議之項目，著作權專責機關並無主動介入審議之權限，也可能造成審議之整併及簡化的困難。例如，利用人對 A 集管團體的某項使用報酬率提出審議之申請，B 集管團體就該項目也定有收費標準，但如未同時經利用人提出申請，著作權專責機關不能一併加以審酌，如該利用人或其他利用人就 B 集管團體同一項目之使用報酬率在其後又提出審議申請，則此時因 A 集管團體之該項使用報酬率已進行部分程序或已審議完畢，即可能必須再開另一新的程序審議 B 集管團體之使用報酬率，而不能合併進行。

此外，申請審議之限制僅有經審議後兩年內不得再提出，是否可能造成利用人一概均先提出申請之浮濫情形？也值得注意，並考量是否應有其他節制之措施。

二、使用報酬率與現實收費上的差距

我國的集管團體在運作初期，為了讓授權業務可以順利地推展，往往並未按照審議通過的使用報酬率對利用人收費，僅收取低於所訂定之使用報酬率之數額，或是根本未按照所訂定的使用報酬

本月專題

率計算，而與利用人協商決定一筆固定的費用做為授權金，約定的金額通常亦低於所定之使用報酬率。也因此造成了，集管團體雖並未變更使用報酬率，但在核定的使用報酬率範圍內「調漲」實際收費的金額時，由於並未變更使用報酬率，縱利用人因增加實際上付費的金額而有異議，著作權專責機關亦無介入審議使用報酬率之空間。此外，實務上授權金未能以訂定之使用報酬率為標準一體適用於該項目之所有利用人，也與使用報酬率訂定的結構有關，使用報酬率如訂定的較為粗略，並未依實際利用型態及利用量區分合理的收費級距，則一體適用而未加以調整時，極易發生不合理之現象。

因此，在未來進行使用報酬率的審議時，應盡量使審議之結果貼近實際收費之情形，如集管團體實際收取之數額較核定之使用報酬率為低，即應核給較低的使用報酬率為宜，也同時應該考量，該項使用報酬率之訂定是否已依據利用情形做合理的分類及收費級距的區分。則一方面可使使用報酬率更貼近現實並趨於合理，另一方面也不致發生，在暫付款制度的適用上，依「原定使用報酬率」給付之數額係一從來未曾使用過的標準。

本次有關使用報酬率審議制度之修正，未來適用之情形如何，仍有待觀察。相關程序能否順利進行，更需要著作權專責機關、集管團體及利用人等各方相互配合，以使本制度之修正能減少集管團體與利用人間關於使用報酬收費之紛爭，有爭議時並能透過適當的處理機制解決，以促進著作權授權市場之健全與和諧。