

經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會 111 年第 3 次會議紀錄

一、時間 111 年 9 月 22 日上午 9 時 30 分

二、地點：本局 19 樓簡報室及視訊會議併行

三、主席：張副局長玉英

紀錄：王筱如

四、出席人員：如簽到簿及視訊畫面截圖

五、主席致詞：(略)

六、討論事項：

案由	著作權法第四十七條第四項之使用報酬率修正案，謹提請討論。
說明	一、由於著作權法(以下稱本法)第47條業經總統於111年6月15日以華總一經字第11100049761號令公布修正，增訂教科用書編製者得公開傳輸教科用書之合理使用規定，並授權主管機關訂定其使用報酬率，故現行「著作權法第四十七條第四項之使用報酬率」(以下稱本使用報酬率)有配合修正之必要。 二、此外，考量本使用報酬率自87年1月23日公告以來，迄今已二十餘年未曾修正，為因應我國社會經濟之變遷，擬一併全面檢討修正，爰擬具「著作權法第四十七條第四項之使用報酬率」修正草案(詳會議資料)，修正重點如下： (一)配合本法項次之變動，將名稱修正為「著作權法第四十七條第三項之使用報酬率」。 (二)參考我國自民國87年迄今之物價指數變動及日本教科用書補償金之調幅，將各類著作之重製、編輯、改作等使用報酬率調升25%。(修正草案第二點、第三點及第五點) (三)配合本法之修正，增訂教科書編製者依法「公開傳輸」教科用書之使用報酬率，按教科書重製或編輯之使用報酬率百分之四十計算之。(修正草案第四點)

	(四) 配合本法之修正，刪除學校為教育目的而公開播送他人著作之使用報酬率。(現行草案第五點) (五) 增訂為編製教科用書或教學輔助用品及依法「公開傳輸」教科用書，對原著作及衍生著作均應支付「改作」或「公開傳輸」之使用報酬時，其使用報酬按百分之七十五計算之規定，以補充規範漏洞及配合本法之修正。(修正草案第六點) (六) 增訂編製「教育部公告之稀有類科獎助科目」之教科用書或教學輔助用品，其各項使用報酬率減半計算，以鼓勵業者投入稀有類科教科書之編製。(修正草案第七點)
發言紀要	一、主席： (一) 本使用報酬率修正草案在提著審會審議之前，本局已召開過兩次會議討論，第一次會議是邀專家學者及與國家教育研究院、教育部等與教科書編製有關的機關，徵詢其意見；第二次會議是與出版商、權利人團體等與教科書使用報酬率相關的利害關係人進行討論。經過前兩次會議討論後，本局再調整內容，提本次著審會審議。 (二) 依著作權法第82條第1項第1款規定，本使用報酬率修正案提著審會是法定程序，後續的法制作業程序，尚須至眾開講平台預告2個月，聽取社會大眾的意見。今天的會議先聽取委員意見，本局將綜合各委員的意見以及未來蒐集的各界意見，再作處理；是否再提會討論，本局將視調整修正的情形斟酌處理。 二、盧委員文祥： (一) 關於調整25%並無意見，惟會議資料提及我國消費指數上漲23.8%、日本的物價指數上漲23%，這些數據智慧局應有所本，其上漲23.8%的起訖期間為何？日本上漲23%的起訖期間為何？請智慧局說明，並請清楚說明調整25%的理由。又在專家學者會議中，就調整比例部分，有無達成共識？抑或意見分歧？ (二) 針對稀有類科教科書使用報酬率減半部分，何謂稀有？亦請

智慧局解釋說明。

三、毛委員浩吉：

- (一) 著作權法第47條第4項的使用報酬率從87年公布施行至今，未曾調整，我國自民國87年到110年的消費者物價指數，從84.26上升到104.32(民國105年=100)，上升了23.8%。日本的部分，是計算從1995年到2022年公告的教科書使用報酬，27年間上升了23%，草案是依據這兩個數據，整體調整25%，有其合理的計算基礎，在先前的學者專家會議及業者意見交流會議中，對該數字並無太大的反對意見。
- (二) 所謂「稀有類科獎助科目」是由教育部公告(依據高級中等學校教科用書審定辦法第26條規定)，例如技術類或高中職有些科目銷售量較少，願意編製此類教科書的業者很少，因此，草案增訂如屬教育部公告之此類科目教科書，其使用報酬減半優惠，以鼓勵業者投入編製稀有類科的教科書。

四、主席：

本局在第一次與專家會議提出的調漲幅度較高，較有爭議，因此本局綜合各專家學者與機關的意見後，將調整幅度修正為25%，之後與利害關係人的意見交流會議，專家學者亦有參與討論，較無爭議。

五、張委員懿云：

- (一) 先前的專家會議有討論到增加60%，有些人覺得很高、有些人覺得相對合理。又該次會議有討論費率如果增加25%，是否需每年支付？今天會議未列有相關討論之內容，是否有其他考量？
- (二) 修正草案第六點規定：「依本法第47條第1項或第2項規定重製、編輯、改作或公開傳輸，其所利用之著作為衍生著作時……」，但修正後著作權法第47條第2項的法定授權並未包括公開傳輸給老師的輔助教材，前述第六點的文字會不會將輔助教材的公開傳輸也一併授權？建議是否將第47條第1項、第2項分開規定。

- (三) 修正草案第四點的修正理由第2點中指出，教科書的公開傳輸，實務上會輔以技術措施予以限制接收對象，但第四點的條文中卻未要求施以技術措施限制，若未採取技術措施限制有無違法？滋生疑義，是否應在第四點明定公開傳輸教科書如有施以技術控制按重製費率之40%計算？並非在立法說明中處理。
- (四) 我認為調漲25%還是太少，先前開會提及，曾有文字出版社表示可否不授權給教科書業者，因為覺得作品被賤賣，沒有必要為1000元洽商授權。以教科書的市占率來看，平均一本書利用1篇文章，成本僅增加0.01元，且教科書出版業者雖被國家管制書價而賺不到錢，但業者是否因市占率而在其他商品（例如參考書、考卷）而獲得豐厚的利潤？有委員認為此屬二事，但個人認為應該要放在一起看，業者雖然在教科書部分不賺錢，但在其他領域卻有很高的經濟利益。
- (五) 本使用報酬率從上次修正到現在已逾20年，建議每一、兩年就檢討修正一次。

六、毛委員浩吉：

- (一) 有關支付時點的問題，前次意見交流會有提出討論，但因著作權法第47條屬於法定授權，利用人只要支付法定報酬就屬合法利用，考量實際上利用與支付的彈性，只要利用人在教科書審定執照之有效期間內支付一筆法定報酬，就已經合於支付法定報酬的要件，因以往行政解釋已有處理，故本次提出之草案考量後認為沒有再另外訂定支付時點之必要。
- (二) 至於草案第六點「依本法第四十七條第一項或第二項規定重製、編輯、改作或公開傳輸」所稱之「公開傳輸」，因著作權法第47條第2項規定之利用範圍並不包含公開傳輸，故該點所指之公開傳輸實際上係專指依第47條第1項規定許可之公開傳輸。張委員的建議很好，本局會再考量是否不要採取這種概括式的寫法，而將第47條第1項及第2項依利用態樣分別處理。

七、主席：

- (一) 雖然著作權法第47條第1項並未明文規定需設置技術措施，以限制接收對象範圍，惟該條規定係「編製教科書之著作財產權限制」，依其立法目的，可接收著作的對象範圍本就限於學校師生，利用人若未設置技術措施，使接收範圍超出學校師生，似與該條立法目的衝突，即可能難以適用該條規定，再加上目前實務情形，業者本就會輔以技術措施予以限制或另行取得授權，故本局未再特別區隔是否要有設置技術措施，去分別訂定不同的使用報酬。
- (二) 另有關使用報酬率的調升幅度，站在智慧財產權保護主管機關的立場，也希望能調升更高的幅度，但教科書業者於意見交流會向本局反映，過去20年來教科書售價均未調漲，價格甚至較過去更低，故以物價指數此一客觀數據為依據加以說服，業者方勉強接受，故考量到現實面，調升25%已經是很不容易的結果。
- (三) 又因現行辦法係定額給付制，教科書業者曾反映，如在調升報酬率的同時，將支付時點一併調整為每年支付，與現行辦法差距太大，將造成其負擔加重，故本局仍維持現行使用報酬率的支付方式，僅就使用報酬率加以調整。

八、張委員懿云：

- (一) 貴局的說明，如未設置技術措施即公開傳輸教科書，不符合著作權法第47條規定之立法目的，無從適用該條規定，我可以接受，惟建議貴局在草案第四點之說明二，直接敘明「應採取技術措施」，而非僅說明「實務上會輔以技術措施」。
- (二) 又如果一定要採取技術措施才能適用著作權法第47條規定，就沒有未來要修正的問題，故建議將草案第四點的說明三：「如未來實務發展或因應政策教科書全面無紙化，致利用型態改變，而以電子教科書為主之情形，將適時檢討修正本點規定」予以刪除。

九、毛委員浩吉：

草案第四點的說明三是蕭雄淋律師給予本局的建議，其意旨在於因目前實務以紙本教科書為主要利用，而電子教科書僅屬紙本書之「附帶利用」，故草案係以此一利用情形訂定「公開傳輸」之費率，惟若未來教育政策已發展成無紙化，電子教科書不再是紙本書之附帶利用時，將適時檢討修正該「公開傳輸」費率，此一說明在於闡明本項公開傳輸之費率，會因利用情形改變而調整。

十、 主席：

- (一) 經向教育部確認，我國目前的教科書一定是先有紙本書再附加電子檔，並沒有獨立的電子教科書；又依據教科書業者提供本局的資訊，業者向權利人洽談授權時，係以紙本書授權金額的30%~50%一併洽談電子書的授權，故本局目前尚無法蒐集到獨立的電子教科書的公開傳輸市場行情。
- (二) 草案第四點之說明三所指的情形是，若未來教育部推行無紙化的電子教科書，本局將適時檢討「公開傳輸」費率。

十一、 張委員懿云：

- (一) 我對30%~50%的費率並沒有意見，就是依照市場行情。我的疑問是，進行教科書公開傳輸時是否要設置技術限制的立法說明，說明三似乎是在討論電子書，應該不需要寫在這裡。
- (二) 從著作權法第47條之立法目的解釋，業者於公開傳輸時一定要做技術限制，所以不會有未來需修正本要點的情形。
- (三) 前次訂定費率到本次修正已間隔20餘年，無法預期下次修正會是什麼時候，也不像教科書價格是由教科書的審定單位每年討論，故25%的調升幅度是可以接受的嗎？是否要將未來的通膨情形一併納入考慮？如果只調升25%，我還是認為應每年支付。

十二、 李委員瑞斌：

- (一) 關於教科書使用報酬率依據物價指數調升25%，站在權利人的角度，無從表示接受或不接受，因為本使用報酬率已20餘年未曾調整，但建議智慧局將來能每3年至5年定期檢討。

- (二) 關於公開傳輸費率依重製使用報酬率之40%計算，雖限於紙本教科書之公開傳輸，且業者應採取技術控管接觸範圍，但我仍然認為依重製費率之40%計算之費率偏低，因為不論對任何著作類型而言，公開傳輸都是十分強大的權利。
- (三) 著作權法第47條第1項規定之公開傳輸法定授權範圍並未包含教學輔助用品，但草案第六點將該條第1項及第2項之使用報酬率合併規定，容易造成混淆，應區隔訂定。
- (四) 若未來趨勢發展成為無紙本教科書，電子教科書將成為數位商品，與其他數位商品同樣在市場競爭，對權利人的影響更大，屆時的定價邏輯應該與現行規定不同而有全面檢討之必要。

十三、 章委員忠信：

- (一) 著作權法第47條之制度，本質上為法定授權而非合理使用，尤其是本次修法已刪除條文中的「在合理範圍內」，故主管機關應更正相關文件之用語，勿再稱之為合理使用。
- (二) 著作權法第47條第3項之使用報酬，將來很可能成為同法第46條之1第2項使用報酬的參考指標，應加以考慮。
- (三) 我認為現行使用報酬率實在過低，本使用報酬率曾(在民國97年間)委由蕭雄淋律師進行檢討，當時已認為費率應予調高，嗣因顧慮政府帶頭調漲物價的批評，最後並未調整。然在歷經20餘年之後，主管機關應該有「政府帶頭保障智慧創作」的心態調整，此一理由的說服力是足夠的。
- (四) 贊同剛才兩位委員的意見，著作權法第47條第1項及第2項之使用報酬率宜分開訂定，以免混淆。
- (五) 關於草案第四點之公開傳輸使用報酬，著作權法第47條本身並未規定應採取技術措施，我認為應該在本使用報酬率的條文中區隔有技術措施及無技術措施的費率，或區分是否採技術措施專供教職員生使用等較為細緻的處理，不宜僅在理由中說明應有採用技術措施。因為著作一旦公開傳輸就很容易遭複製，進而發生超乎預期的網路散布，與紙本書大相逕庭；

且教科書的消費族群不僅限於學生，家長、安親班、補習班都可能購買，雖然教科書雲端資料庫目前僅供教師使用，但將來未必如此，權利一旦放出就難以收回，宜審慎定之。

(六) 實務上教科書改版可能有行銷策略的考量，例如為了避免弟弟沿用哥哥的書而每年改版，我認為不需要改採每年支付使用報酬，且主管機關恐怕也無從稽查教科書何時改版。

(七) 雖然教科書的書價受到管制不漲反跌，但出版教科書有其廣告效益，教科書業者實際上是從銷售參考書及測驗卷當中獲利，故使用報酬率應與教科書的書價脫鉤處理。

十四、金委員世朋：

前面提到本使用報酬率20餘年未曾調整的問題，建議可參考所得稅法第5條(第3項)的規定加以處理，該條規定：「(課稅級距)每遇消費者物價指數較上次調整年度之指數上漲累計達百分之三以上時，按上漲程度調整之。」稅法中另有很多類似規定，若能參考前述規定的精神，在母法或本使用報酬率中明定費率隨物價指數自動調漲，即可避免發生多年未調整的情形。

十五、賴委員文智：

(一) 以教科書大量使用的情形，從權利人的角度來看，使用報酬率即使調升100%或許仍然不夠，我個人也贊同調更高一點，但也理解要提出理由與外界溝通並不容易，現況仍須作一些妥協，雖然草案按照物價指數調升25%是一個妥協的結果，不宜因為權利人不滿足於調升25%就不作調整，按物價指數調整是基本我們應該做的。

(二) 現行教科書使用報酬的制度是以教育部審定的版本為準，只要重新送教育部審定，就必須重新取得授權；教育部每次審定可使用6年，此6年當中業者可申請改版，實務上教科書業者會依其策略或其他需要，可能不到六年就重新改版、重新送教育部審定、重新支付費用。由於每筆使用報酬金額不高且著作數量多，如改為每年支付，業者承擔的授權作業程序

恐過於複雜，故我認為可以維持現行實務作法，尚無改為每年支付之必要。

(三) 從教科書業者的角度，若非為了配合政府政策，業者也不願意將教科書公開傳輸，因為單純賣紙課本最容易控管，又例如從前教科書遺失就必須重新購買一本，如果消費者有了(數位)替代選擇，反而會減少紙本書的銷售。

(四) 我國推動電子書包，應該是採連線(雲端)使用教科書，而非將電子檔預載於平板當中；近來學校因應疫情而臨時停課，改為遠距教學，在學生來不及將課本帶回家的情況下，有連線使用教科書的需求，實際上使用者大多已購買紙本教科書了。因此，限縮在教科書業者的前提下，因為教科書業者已經支付紙本書重製的使用報酬，業者係為配合政策而須取得公開傳輸授權，且僅限於傳輸經教育部核定的版本，我贊同草案第六點所定公開傳輸使用報酬率依重製費率之40%計算，不要求業者另外支付一筆完整的公開傳輸費用

(五) 正如同美國的廣播電台透過網路同步播送，雖然在我們看來涉及公開播送及公開傳輸兩個利用行為，但在考慮到增加的受眾有限、影響有限，在美國網路同步廣播所需支付的權利金也不是1加1。

(六) 至於本使用報酬率應該多久檢討一次，主管機關本可透過行政作為定期檢視，不需要在母法或辦法當中明文規定。

十六、 幸委員秋妙：

(一) 對於將現行費率調高25%我沒有意見，問題在於第四點的公開傳輸。記得在著作權法第47條的修法會議中，針對公開傳輸教科書是否需加上科保措施的要件，當時在場委員的意見分歧，沒有達成共識；加上修正理由指出：「第一項所定公開傳輸之利用型態，涉及接收電子教科書之對象是否有科技保護措施之限制，未來主管機關研擬使用報酬率時，會考量接收對象範圍之多寡而有所不同。」，如此看來，第47條第1項並未要求公開傳輸時一定要有科保措施，只是由主管機關區

別有、無科保措施訂定不同的使用報酬率。

- (二) 草案第四點的修正說明指出，教科書之公開傳輸「實務上會輔以技術措施」，似僅針對有加科保措施的情形訂定使用報酬率，但條文文字卻看不出來有強制採取科保措施的意思，與著作權法第47條未必一致；應回歸前述著作權法第47條的修正理由來思考，草案第四點如此訂定是否與該條意旨不合？
- (三) 草案第四點看來是針對有紙本教科書而「附帶」電子公開傳輸的情形訂定使用報酬率，應思考的是：如果未來教科書全面無紙化，屆時的使用報酬會不一樣嗎？如果並無不同，就沒有必要區分，未來也無修訂之必要；如果會不一樣，則應該一次訂出來，因為著作權法第47條修法理由已指出主管機關會考量接收範圍之多寡而研擬不同的使用報酬率。
- (四) 至於使用報酬多久繳一次？先前的共識是比照使用執照有效時間（以前是6年），至於未來是否還會發執照？需否審定？執照有效期間是否維持6年？當初教育部回應表示很難說，本次修正沒有處理這個問題，不過這個問題在實務上爭議並不多。

十七、 蔡委員仁惠：

- (一) 實務上出版業者付版稅給著作權人通常有兩種方式，其一是按「版次」支付，也就是當業者取得新的ISBN(表示更新書籍內容)就需再付一次授權金，其二是按銷售數量抽成「版稅」，此多在暢銷作家的情況。而在教科書使用報酬率的支付應該以內容更新時為準，故我贊同剛才賴委員的建議，在教科書送審定時就應該再付一次，也較容易區分。
- (二) 現行實務就書籍的公開傳輸授權確實有P加E(print加Ebook)的計費方式，亦即，若同時有發行紙本書，則電子書的授權金就會低很多，大多以紙本書授權金的30%至40%計費；未來或許有全面電子化的可能，但現在可能還無法訂定以後才要適用的條文。
- (三) 並非所有的教科書業者都能靠銷售參考書獲利，不可一概而

論，例如出版高中教科書的業者就少有跨足參考書市場，所以提高授權成本確實會對他們造成負擔，恐導致出版內容無法優化。為了讓教科書保有優良內容，有必要讓業者的授權成本維持在合理的價位，雖然這樣無法符合該著作在市場上的價值，不免讓著作權人覺得委屈，但站在學生及廣泛利用的角度，恐怕是必須接受的現實，因此對於使用報酬率提高25%、公開傳輸按重製費率的40%計算，我是沒有意見的。

十八、主席：以下歸納並回應各個委員的爭議點

- (一) 使用報酬提高25%的部分：市場上，教科書業者大多是與著作權人以「約定」的方式取得授權，本使用報酬率是雙方無法協商時的最後籌碼，但後續如果我們調漲使用報酬，對於其協商授權的價碼也會有影響，站在主管機關的立場，調高使用報酬需有說服力的說明，形成政策方能執行，當初我們也希望幫權利人爭取提高50%至60%，經過跟專家、學者、書商討論後，調整成提高25%，在書價未漲的情況下，書商雖不滿意但勉強可以接受。調高25%是我們目前初步的共識，雖然不高但確實是可以說服民眾的數字，請問各位委員還有無意見，或有具體提高使用報酬的理由？
- (二) 關於教科書公開傳輸的使用報酬率，應否區分有技術措施、無技術措施制定兩種費率，根本的問題在於：雖然著作權法第47條第1項就公開傳輸並未明定應施加技術措施限制接收對象之要件，惟若業者公開傳輸教科書而未採取技術措施，使得所有大眾上網都可以使用，這樣的結果似乎過於廣泛，與著作權法第47條的立法目的是否相符？確有疑義。請著作權組錄案，再次召開專家諮詢會議，探討著作權法第47條第1項究竟是解釋上當然需有技術措施？抑或是條文未明定就無需採取技術措施？後續再配合研討的結果調整草案內容。
- (三) 由於目前的教育政策只發展到紙本教科書「附帶」電子版，故草案第四點僅針對此情形制定公開傳輸費率，也因為實務尚未發展到「純電子版」的型態，無從得知其市場行情，故

現階段尚無法訂定僅有電子書時之使用報酬，未來會視實務的發展狀況適時檢討，也會在立法理由中加強說明。

(四) 本使用報酬率雖逾20年未曾調整，但事實上本局持續有進行檢討，包括民國97年間委託蕭雄淋老師研究評估，但評估結果認為調整幅度不大而無需修正；至於是否增訂一個三年至五年「定期檢討」的機制，以消弭外界疑慮，本局會再考量。

(五) 草案第六點原本就無意將著作權法第47條的公開傳輸法定授權擴張到教學輔助用品，草案的文字若有使人誤解的疑慮，本局會再作更精確處理。

十九、張委員懿云：

(一) 有關使用報酬調漲25%之部分。我剛才做了計算，一本教科書使用一篇語文著作之成本(修正後)為1,250元，如果一個學期上20個單元用到20篇，成本為 $1,250 \times 20 = 25,000$ 元；教科書售價很便宜，一本平均算45元，假設現在有20萬個學生，教科書市占率為25%，則販賣收入為 $45 \times 20 \text{萬} \times 0.25 = 225$ 萬元，前揭取得授權之成本(25,000元)僅占其中的百分之一。又如果以三年才需換一次審定執照，成本付一次可使用三年計算，整本教科書內容都是他人的智慧財產權，但每年取得授權之成本僅占收入的百分之0.3至0.4，故我認為使用報酬實在是太低。

(二) 依我的法律訓練，法定授權之使用報酬應以「市價」為準，利用人付出市價即可利用，好處在於減少談判成本，以致於我始終認為我國教科書使用報酬率過低。此外，我認為教科書出版商的性質與圖書館不同，不全然代表公共利益，它本質上也是一個營利性的企業，雖然業者出版教科書獲利有限，甚至虧損，但是市占率高的出版商，依然能靠著發行參考書、測驗評量而獲利，因此建議教科書費率漲幅仍要將前述成本等因素納入考量。

二十、章委員忠信：

(一) 教科書的使用報酬確實太低，主管機關應帶頭保護著作財產

	權，特別是會被教科書選定利用的著作都是很棒的作品。 (二) 有關使用報酬辦法定期檢討，可考量是否採自動浮動調整，或授權主管機關至少三年公告一次之機制。
決議	一、草案依據近年物價指數調升幅度將教科書使用報酬率酌予調升 25%，多數委員無反對意見。 二、針對草案第四點公開傳輸使用報酬率之訂定： (一) 由智慧局另行召開專家諮詢會議，探討著作權法第47條第1項有關公開傳輸法定授權之立法目的及其要件，以及有無因此採取技術措施限制接收對象之必要，後續視研討結果據以調整該項使用報酬率。 (二) 草案關於教科書公開傳輸使用報酬率，目前僅就紙本教科書「附帶」公開傳輸之實務利用現況來訂定費率，並不包括「僅有」電子教科書之利用情形，未來會視實務的發展狀況再適時檢討，此一意旨應於立法理由中加強說明。 三、為避免草案第六點產生公開傳輸之使用報酬率擴張適用到教學輔助用品之誤解，第六點會就著作權法第 47 條第 1 項、第 2 項之利用情形，分別訂定其使用報酬。 四、請智慧局再考量本使用報酬率是否增訂「定期檢討」之機制。