

# 著作權集體管理團體條例修法意見交流會議程

壹、時間：104年7月30日(星期四)下午2時30分

貳、地點：經濟部智慧財產局19樓簡報室

參、主持人：張組長玉英

肆、議程安排

時間	議程
2:30-2:35	主席致詞
2:35-2:40	承辦單位背景報告
2:40-4:40	議題討論  議題一：我國現行由行政機關作為審議制度主體之費率審議制度是否仍應維持？是否改以「個案調解制度」取代「費率審議制度」？  議題二：現行集管條例第25條第1項利用人申請費率審議機制是否過寬鬆？有無檢討修正之必要？  議題三：現行集管條例第24條第2項有關概括授權單曲費率之規定，是否妥適？有無調整之必要？  議題四：如何解決未加入集管團體之個別權利人之授權問題？
4:40-5:00	臨時動議
5:00-5:10	主席結語-散會

備註：1. 本次會議屬意見交流，不做任何結論。

2. 為充分溝通意見，將視會議進行狀況，如議題無法討論完成，將另行安排時間續行討論。

## 【背景說明】

現行著作權集體管理條例（下稱本條例）自 99 年 2 月 10 日修正公布施行以來已逾 5 年，其中費率審議制度之存廢及概括授權單曲計費制度之可行性等格外引起外界關注。其中，社團法人中華音樂著作權協會（MUST）於 103 年 9 月 10 日與國內其他四家集管團體代表及澳洲、日本、香港、新加坡等國際著作權協會來賓等拜會本局，向本局提交「2014 著作權集體管理團體聯合建言書」（詳如後附件一），提出現行費率審議制度破壞集管團體與利用人間公平協商機制，且審議程序冗長、效率不彰，建議廢除審議制度或改採個案調解制。

另在概括授權單曲計費制度之推展方面，本局自 99 年受理廣播電台、無線電視、衛星電視等三種利用型態之概括授權單曲計費費率審議以來，因實務上國內外均未有訂定單曲計費之授權先例，且集管團體公告之費率與利用人之建議費率差距極大等原因，致本局迄今無法完成上述利用型態單曲計費之審議決定。除國內五家集管團體之「聯合建言書」強烈建議刪除本項制度外，國際藝創協會（CISAC）亞洲區總裁與國際唱片業協會亞洲區總部（IFPI）代表亦曾分別於 103 年 7 月 25 日及 9 月 11 日拜訪本局表達概括授權單曲計費制如貿然實施，將可能造成集體管理授權制度之崩解（權利人不再加入團體），故本項制度似有重新檢討調整之必要。

此外，我國雖屬多元集管團體，但仍有相當比例之著作權人未加入集管團體，造成利用人縱使取得三家集管團體之授權，仍有無法取得完整授權之困難。為解決此種個別權利人授權困難之問題，國際間有關「延伸性集體管理制度」似可作為我國集管制度未來立法政策之可評估之方向。

上述集管團體提出之「聯合建言書」中所反應之費率審議制度及概括授權單曲費率制度等存廢之議題，本局前已於 103 年 11 月 26 日邀集國內五家集管團體召開會議充分交流。現為更瞭解國內產業界意見並深入加以討論，此次除五家集管團體外，特邀集衛星電視、無線電視、廣播電台、網路音樂等產業召開本場意見交流會，就上述我國

集管制度所面臨的三大問題，進行深入討論，俾供未來集管條例修法之參考。

### 【議題討論】

議題一、我國現行由行政機關作為審議制度主體之費率審議制度是否仍應維持？是否改以「個案調解制度」取代「費率審議制度」？

說明：

- 一、使用報酬率是利用人支付使用報酬之計算基準，為著作利用簽約授權的主要事項，本屬市場授權協商之一環。惟利用人與集管團體對「利用著作」應支付之使用報酬額，認知歧異過大，常無法達成協商，加上集管團體擁有刑事告訴權，利用人認為其協商地位不平等，倘無適當調和機制協助解決，不利著作之授權與流通及文化發展。因此，集管條例訂定之初即賦予著作權專責機關審議費率之權責，使使用報酬率有一客觀基礎，衡平雙方權益，是費率審議制度有其存在之現實需要。
- 二、此一制度，在 99 年集管條例修正前係採「事先審議制」，當集管團體申請設立時，或嗣後有新增或修訂之使用報酬率時，主管機關依法審查其費率，利用人並無申請審議之權利；99 年集管條例修正時參考日本審議制度，改採「事後審議制」，係因著作權為私權，其使用報酬率之決定，原則上應交由集管團體與利用人自行協商，於利用人對集管團體公告之費率有意見時，始得向主管機關申請審議。採事後審議制度以來，本局受理費率審議之申請案件相當多，主要原因是集管團體訂定費率前多未與利用人協商取得共識，多數需依賴行政機關之介入以解決費率之爭議，無法達到欲促成雙方先行協商之修法目的。
- 三、另就國際上之觀察，多數國家在集管團體與利用人無法透過市場自行協商之情形下，亦有不同機制之費率審議制度

以解決費率之爭議問題，例如加拿大之事前審、日本之事後審制度，或者是德國的仲裁制度、英國的申訴制度等（詳如附件二）。集管團體聯合建言書中就費率爭議問題曾建議廢除費率審議制度，改採「個案調解」機制，惟因調解之結果僅具有個案拘束效力，並不具通案之效力，如每個利用人均採個案調解，恐更增加雙方處理成本，其是否能取代現行之費率審議機制，仍有釐清之必要。

- 四、 綜上，現行費率審議制度有無改革之必要？個案調解取代費率審議制，是否可行？如要維持審議制，應如何改進（包括如何促進集管團體與利用人協商、簡化授權程序、改進費率審議制度之效率等議題）？如要廢除，有無參考國外其他費率審議制度之必要？相關配套措施之建議？

## 議題二、 現行集管條例第 25 條第 1 項利用人申請費率審議機制是否過於寬鬆？有無檢討修正之必要？

說明：

- 一、 自本條例 99 年修正施行迄今，本局已審結 40 項費率申請案，初步分析利用人提出費率申請之原因，多主張係集管團體訂定費率時，未與利用人協商而逕行公告，且亦未有具體合理之調漲理由，致利用人無法接受。
- 二、 惟集管團體亦反應利用人為規避或拒絕與集管團體協商，藉提審議費率以延遲授權與付費；然多數利用人之審議理由過於空泛，且所檢附之資料不夠充分，造成濫用審議制度現象，因此，集管團體亦建議應針對利用人申請費率審議之門檻增加以下限制：（詳見附件一第 4 頁）
  - （一） 得申請審議之使用報酬率以集管團體變更使用報酬率計算基準，或調升使用報酬比率或數額者為限。
  - （二） 須與受審議使用報酬率直接相關之利用人始得申請審議。
  - （三） 集管團體變動使用報酬率時，除依現行規定公告外，尚

須通知與該使用報酬直接相關之產業公會。

(四) 利用人須於集管團體公告使用報酬率後一個月內申請審議，嗣後不得申請。

(五) 申請人須依現行公告費率或原契約所定費率繳付當年度授權金後始得申請。

三、 為使費率更具穩定性，未來利用人申請審議之資格是否應具有更高之門檻(是否相關公會與利害關係人是否均可提起審議，或應僅限於費率實際利用之人)? 申請審議範圍是否應限縮，避免浮濫申請?

### 議題三、 現行集管條例第 24 條第 2 項有關概括授權單曲費率之規定，是否妥適? 有無調整之必要?

說明：

一、 我國為多元集管團體制度，原本希望藉由多元競爭之市場機制，使著作權授權市場正常發展，惟集管團體起步時資訊不夠透明，利用人無法清楚知道集管團體管理著作之相關資訊，常質疑其給付概括授權年金之合理性，致於 99 年修法時，除了年金制費率外，尚應有單曲制之計費模式，供利用人選擇。

二、 上述概括授權單曲計費自施行以來，國內集管團體已針對某些利用型態之費率定有單曲制，例如廣播電臺、無線電視臺、衛星電視臺等相關產業。惟該等單曲費率訂定後，利用人就該單曲費率提出審議，因集管團體與利用人事前並未進行協商，雙方對於費率標準認知歧見甚大，導致以廣播電臺單曲費率案為例，本局審議費率案時遇到以下困難，迄今尚未完成：

(一) 集管團體與權利人所提供之資料不足，在集管團體部分，僅說明參考日本 JASRAC 費率，經換算兩國匯率與 GDP 後得出 1,000 元至 7,200 元不等之費率；而於廣播電臺部分，僅有約 50 餘家廣播公司有提供使用次數，該等

使用次數是否正確皆未經查證，因每家廣播公司之利用情況不一，故該 50 餘家廣播公司是否足以代表全體廣播產業之利用情形？

(二) 又單曲計費制，利用人需配合提供完整之使用清單。依據集管團體表示，目前利用人所提供之使用清單，堪用比率甚低，集管團體為維護其權益，勢必增加行政稽核成本，該行政成本應否併入費率之考量？

三、另國際藝創協會 (CISAC) 亞洲區總裁與國際唱片業協會 (IFPI) 亞洲區總部代表多次向本局表示，目前國際上集管團體對於廣播、電視部分尚未有實施單曲費率之先例，上述我國的概括授權單曲計費制，可能造成權利人不加入團體，不利集體管理授權制之發展，例如大牌音樂人與不知名音樂人其單曲之金額相同，會造成大牌音樂人寧可不加入集管團體，自行向利用人洽商授權事宜。

四、綜上，現行本條例第 24 條第 2 項要求集管團體訂定單曲計費之計費模式是否可行？

#### **議題四、如何解決未加入集管團體之個別權利人之授權問題？**

**說明：**

一、著作權集體管理制度的功能之一是為了解決大量利用著作之授權問題，例如廣播、電視機構大量利用各種著作，可透過著作權集體管理制度概括地取得大量的授權，而有效降低授權成本。然我國亦有為數不少之權利人並未加入集管團體，如何取得此等權利人之授權，是目前實務面利用人常遇到之問題。

二、依本局「廣播電台利用集管團體管理著作資訊系統」的分析資料顯示，廣播電台利用音樂，其中約三成不屬於集管團體所管理；又本局「99 年度電腦伴唱機利用音樂集體管理團體管理音樂著作利用狀況」市場調查發現，電腦伴唱機中重製的音樂著作，也有約三分之一不屬於集管團體所管理，可見未加入集管團體之個別權利人確實不少。

- 三、針對未加入集管團體之個別權利人的授權問題，國際間發展出「延伸性集體管理制度」(或稱擴張性集體管理制度，Extended collective licensing，以下簡稱 ECL)，在 ECL 制度下，利用人與集管團體簽定之授權契約具有擴張效力，利用人取得授權的範圍除了集管團體所管理的著作外，可以依法延伸到其他同類型非屬集管團體個別權利人所管理之著作。也就是說，利用人和集管團體簽定授權契約後，即可利用所有同類型著作，而無需逐一向個別著作財產權人洽取授權，個別著作財產權人只能向集管團體請求報酬。
- 四、99 年集管條例於修法之初，曾考慮引進 ECL 制度<sup>1</sup>，惟當時各界對此等規定有諸多疑慮，包括(1)此等規定有強制授權的效果，適用範圍及要件應更明確且嚴格(2)集管團體管理著作資訊之透明度不佳(3)集管團體之代表性如何認定等。雖 MUST 曾表示可考量擔任收受提存之公益性角色，但由於爭議性尚大，最後並未採行 ECL 制度。
- 五、為深入瞭解 ECL 制度之運作，本局於 98 年度委託台北大學王怡蘋副教授進行「擴張性著作權集體管理制度之研究」，並持續追蹤國際趨勢，除了北歐各國(丹麥、芬蘭、挪威、瑞典、冰島)首創於 1960 年代採行 ECL 制度外，自 2014 年起，英國亦將 ECL 納入著作權制度。各國間就 ECL 制度之適用要件略有差異(詳如附件三)，以下簡略說明共通之處：
- (一) 適用 ECL 之著作權利範圍由法律規定或經主管機關核准：各國規定的適用範圍不盡相同，但共通點是廣播機構的首次播送與再播送均有適用。

---

<sup>1</sup> 修正草案第一稿第 39 條：「對於未將著作財產權交與集體管理團體管理之著作財產權人，利用人於知悉其行使權利之情事時，如已比照支付予集體管理團體之使用報酬率之比例支付該著作財產權人或提存使用報酬者，不適用著作權法第七章之規定。」「前項所稱比照其使用報酬率支付之集體管理團體，係指市場占有率已達相當代表性者。」

- (二) 執行 ECL 之集管團體必須於該領域中具有代表性，且經主管機關核准，通常同一著作領域僅核准一個集管團體執行。
- (三) 未加入集管團體之著作權人依法律規定享有禁止權 (opt-out)，如果著作權人不同意授權協議，可以告知集管團體後退出 ECL 制度，此時利用人必須自行取得該著作權人的授權方能使用其著作。
- (四) 未加入集管團體之著作財產權人僅可向集管團體請求報酬，不得再向利用人請求，也不能對利用人進行刑事訴追。

六、目前中國大陸已將「延伸性集體管理制度」納入修法草案，但適用範圍不同於上述歐洲國家，未納入廣播機構的原播送或再播送，僅限於自助點歌系統（電腦伴唱機）<sup>2</sup>。

七、為解決目前未加入集管團體之個別權利人之授權問題，我國有無引進「延伸性集體授權制度」之必要？會有以下問題需深入探討：

- (一) 若採行 ECL 制度，則執行 ECL 之集管團體勢必會調漲使用報酬率，方能向個別權利人給付使用報酬。則哪些利用型態的利用人，特別需要透過 ECL 制度解決授權完整性之問題？
- (二) 國外採行 ECL 制度之國家，各著作領域多由單一集管團體管理，在我國多元集管制度下，若採行 ECL 制度，我國現有集管團體是否有意願擔任 ECL 制度的執行者？主管機關應如何認定該集管團體具有代表性？

---

<sup>2</sup> 中國大陸著作權法修正草案增定集體管理組織延伸管理規定，第 63 條第 1 項：「著作權集體管理組織取得權利人授權並能在全國範圍內代表權利人利益的，可以就自助點歌系統向公眾傳播已經發表的音樂或者視聽作品以及其他方式使用作品，代表全體權利人行使著作權或者相關權，權利人書面聲明不得集體管理的除外。」同條第 2 項「著作權集體管理組織在轉付相關使用費時，應當平等對待所有權利人。」

附件一

2014著作權集體管理團體  
聯合建言書

2014/09/10

受文者：敬呈 經濟部智慧財產局 王局長

主旨：茲就著作權集體管理條例之使用報酬率審議、單一窗口、概括授權單曲使用報酬率等，暨著作權法之合理使用、補償制度、登記制度、光碟重製及法人刑責等制度，聯合提出修正建議。

說明：

## 壹、著作權集體管理團體條例之缺失

### 一、現行使用報酬率審議制度及相關配套設計不當

(一)按現行著作權集體管理條例(下稱集管條例)第25條規定，利用人對於著作權集體管理團體(下稱集管團體)訂定之使用報酬率有異議時，得向智慧局申請審議，然自民國(下同)99年該法修正實施以降，關於使用報酬率的審議結果，竟令權利人與利用人均感不服，茲說明如下：

#### 1. 集管團體使用報酬率審議處分救濟比例相當高

經查，經濟部訴願委員會之訴願決定與集管團體相關之訴願案件共39件，其中33件即為對著作使用報酬率審議結果不服之訴願救濟案件，佔訴願案件之84.6%。

#### 2. 審議程序冗長與暫付款配套規定之不當嚴重影響集管團體業務運作及會員權益

(1)依據集管條例第26條第5項規定，利用人自申請審議時起，即得以暫付款的方式給付使用報酬，待審議結束後依審議結果進行調整。然而，除了已經審議過的使用報酬於三年內不得變更的規定(集管條例第25條第7項)，未經審議的、審議逾前述三年規定的，利用人都可以「隨時」申請審議，造成即使自集管團體成立之初(88年)訂定迄今均未調整的使用報酬率，竟得於十數年後提起審議，使得集管團體的使用報酬率永遠處於無法確定的不安定狀態，甚至審議結果還可能比十數年前訂定時還低，導致集管團體的會員無法諒解，並產生加入集管團體可分配之使用報酬，竟遠不如權利人個人或版權公司於自由經濟市場下可獲得的使用報酬之現象。

(2) 承上述，有關暫付款的規定，依會計師專業意見，「暫付款不等於協會授權收入」，是以利用人支付之暫付款，集管團體不得將該款項分配與會員；另依據經濟部智慧財產局（智慧局）之解釋，該法第25條第12項法定四個月審議期間係「審議所需資料齊備後四個月」，今若審議案件費時二年蒐集資料，即得於第三年完成審議，此時集管團體就該使用報酬率所收取的暫付款授權金，於第三年取得審議結果後，應先依審議結果與利用人間進行多退少補之調整程序，始能分配與會員，更遑論，若利用人於審議後破產或惡性倒閉時，集管團體如何追償不足額，此暫付款之不當制度已嚴重影響會員的權益，造成會員的重大不利益。

### 3. 著作權審議及調解委員中立性可議

目前智慧局著作權審議及調解委員會委員共26位，有9位專家學者、3位權利人代表、3位利用人代表。其中3位利用人代表雖分別任職於衛星廣播商業同業公會、廣播商業同業公會、電視學會等單位，然於費率審議時縱使提出審議之利用人為廣播、電視業者，其等均未迴避；而專家學者中，亦有多位律師、會計師擔任各型態利用人之顧問或接受委任，要難認其等間無因任何利益衝突，於審議相關使用報酬率時，有立場偏頗、審議結果不公之虞。

### 4. 審議方式及審議標準不明

無論是審議前的意見交流會，或是審議會會議，通常只是形式上讓權利人及利用人各自表述，鮮少有交集，而參與意見交流會之委員與參加審議會會議之委員卻經常未必相同，相關問題也未必會於當場詢問權利人或利用人，待權利人及利用人表述完離席後，審議委員才真正於閉門會議中表達意見，惟許多可能明顯錯誤之資訊，權利人及利用人因已離席故無法糾正說明，而產生類似於攻防機會不對等之現象。

更難以想像的是，以音樂著作為例，現行委員會通常以MUST之費率作為審議MCAT及TMCS費率之標準，並未實質考量不同團體間所代表權利之組成內容，如會員之組成、管理作品數量、作品形式等。從實務面觀之，即便相同音樂著作，也常因不同利用型態、地域性而有所差異，現行委員僅以一定比例打折就訂出使用報酬率，其適用標準非但不明確，更與實務運作脫節。

(二) 國際藝創家協會(CISAC)對於我國現行使用報酬率審議制度，亦提出以下意見及建議：

1. 費率審議制度破壞集管團體與利用人間公平協商機制

公告費率審核仲裁制度係集管條例於2010年增訂，賦與著作權集管團體之主管機關行使費率審定的權力，故當有利用人對著作權集管團體所提出的費率有異議，只要提出書面申請並載明理由，即可要求主管機關召開審查會議、作出審定結果。然而此種制度會破壞了集管團體與利用人之公平協商機制，使得每次的授權都可能成為司法案件。

2. 費率審議制度耗時且效率不彰

在實施三年後，因為費率之決定並未能反映著作權之市場價值，且不能快速有效地完成，而有許多案例證明此種審核制度反造成權利人與利用人在授權上的紛亂與偏見。且允許使用人以此機制質疑每次的授權，造成授權程序與收費上嚴重的時間遲延，及雙方高法務成本。

3. 建議廢除費率審議機制

綜上述，CISAC建議智慧局應考慮廢除費率審議機制，以使費率能夠由集管團體和利用人自由協商。若此種協商機制可為各方接受並成為參考慣例；審議裁決之衡量標準應該妥善地解釋及告知，以避免利用人濫用條文與名目濫用申請。

4. 如不廢除審議制度，則應增加判斷要件

如智慧局仍認審議制度有存在之必要，則為避免不合理的審議要求，CISAC建議所有相關的審定標準應予表列於集管條例，以作為主管機關是否接受審議要求之參考：

- (1) 不應接受過去三年內曾審議決定之同類型授權費率審議要求，無論救濟之法院見解如何。
- (2) 如果之前曾經有相似的和解或裁決，申請人必須提供令人信服的理由，說明為何需要再次申請著作權授權及費率審議。
- (3) 主管機關須確實公告相關規定，使審議委員可駁回令人困擾而無意義的審議申請。例如：
  - a. 主管機關無決定該申請之必要。
  - b. 申請人不具足夠資格申請審議。

- c. 申請理由不合理。
- d. 該申請係擾亂主管機關之正常程序。
- e. 申請人不符合主管機關所訂之規章、方向、慣例。

(三) 綜合前述，建議應廢除集管團體使用報酬率審議及暫付款制度為當，茲說明如下：

1. 廢除使用報酬率審議制度暨暫付款制度，改採個案調解制。

按前述說明，現行著作權使用報酬率審議制度，其審議結果仍使利用人及權利人不服，紛紛提出行政救濟，嚴重耗費行政及司法資源，然現行著作權法第82條第1項第2款，已就集管團體與利用人間之使用報酬爭議，設有調解制度，賦予和法院確定判決同一之效力，並有「著作權爭議調解辦法」規定調解方式，故建議改採此種制度。彙整優點如下：

- (1) 可依個案利用人情形調整最適合之使用報酬。
- (2) 效力與法院確定判決相同，可迅速並確實定紛止爭。
- (3) 選定調解委員三名，並建議由智慧局、權利人、利用人三方各指定一名，使調解的結果雙方均能誠服；縱調解未成，集管團體與利用人仍可透過民事爭訟制度解決，不至如現行制度，一面進行行政救濟一面採行民、刑事爭訟，過度耗費智慧局行政資源。
- (4) 廢除暫付款制度，利用人應依集管團體現行公告費率或原契約所定費率繳付當年度授權費用後始能申請調解，可改善現行因審議歷時過長，使用報酬率長期陷於不確定，造成權利人損害之缺陷。

2. 廢除暫付款制度但維持現行審議制度，並新增限制規定：

著作權使用報酬率審議制度之缺點詳述於前，惟若智慧局不願廢除此不當制度，則建議刪除暫付款制度，並增加申請審議之限制規定：

- (1) 申請資格
  - a. 得申請審議之使用報酬率以集管團體變更使用報酬率計算基準，或調升使用報酬比率或數額者為限。
  - b. 須與受審議使用報酬率直接相關之利用人始得申請審議。
  - c. 集管團體變動使用報酬率時，除依現行規定公告外，尚須通知與該使用報酬直接相關之產業公會。

- d. 利用人須於集管團體公告使用報酬率後一個月內申請審議。
- e. 申請人須依現行公告費率或原契約所定費率繳付當年度授權金後始得申請。

## (2) 審議程序

- a. 智慧局應於收到申請後四個月之除斥期間內完成審議。
- b. 未參與意見交流會之審議委員，不得參與審議會會議。
- c. 審議委員應於權利人及利用人均在場時充分表達意見及詢問問題，並須對審議之依據、計算方式、數額範圍表示心證。
- d. 審議結果應附帶充分詳盡之說明，就集管團體及利用人所提主張，分別給予採納與不採納的理由及依據，始能有效說服權利人及利用人，進而減少權利人或利用人提起訴願之意願。

## 二、著作權集體管理條例單一授權窗口規定不當

(一) 按集管條例第30條，賦予智慧局得指定相關集管團體就特定利用型態，協商訂定共同使用報酬率，並由其中一個集管團體向利用人收取。而此共同使用報酬率，適用集管條例第24條至第26條有關個別集管團體之使用報酬率規定。如協商不成，則任一集管團體得向智慧局申請決定，智慧局則應諮詢利用人及著作權審議及調解委員會之意見方得作為決定，茲分析此制度缺失如下：

### 1. 共同使用報酬率決定爭議

有關著作權審議及調解委員會及利用人之間利益關係，長期造成使用報酬率審議結果爭議已於前項細述，而集管條例於單一窗口之共同使用報酬率亦適用前述之審議程序，甚至可以依職權自行決定，實擴大對集管團體實質傷害。

### 2. 集管團體需負擔之成本遽增

隨著共同費率衍生的問題是，集管團體間如何訂定音樂利用價值及比例？利用人使用音樂的性質並不相同，該如何訂定「統一標準」已非常困難，而要如何分配更是一大難題，現智慧局雖設置「廣播電台利用集管團體管理著作資訊系統」做為使用清單之分析，但該系統的正確性迄今仍有疑義！

又最大的問題在於，利用人是否能核實提供使用清單？以廣播電台為例，其自100年申請審議MUST費率開始，參加審議的利

用人代表均信誓旦旦說各電台均願意提供清單，卻無法保證清單之正確性，均要求集管團體自行查察。

就集管團體查察廣播電台清單正確性之成本，以 MUST 現有締結授權契約之 213 個電台數為例，如每季查核一次，每次查核係對每個電台側錄 24 小時，側錄後逐個電台分析，預估每個工作天花 6 小時監聽，文書整理 2 小時，則每一個電台每次查核需耗時 4 個工作天(6 個小時監聽+2 個小時文書作業=一個工作天工時 8 小時，側錄 24 小時/每個工作天監聽 6 小時=4 個工作天)，4 個工作天乘以查核 213 個電台共需 852 個工作天，852 個工作天除以每季查核一次(即三個月查核一次，90 個工作天)得到至少需增加 9.5 名人力( $852/90=9.5$ )，如以月薪新臺幣(下同)22,000 元為計算，9.5 名人力每個月之薪資成本即為 209,000 元( $22,000*9.5=209,000$ )，再乘以 12 個月，每年須增加人事成本高達 2,508,000( $209,000*12=2,508,000$ )。而 MUST 曾於 103 年 6 月 12 日「中華民國廣播商業同業公會申請審議本會之概括授權公開播送無線廣播電臺『營利性電臺』、『實體電臺於網路同步播送』使用報酬率案意見交流會」會議中提呈上述意見，卻遭利用人無情以「此原為集管團體所需付成本，集管團體是否要執行查察權應自行決定，與利用人無涉」為復。

試問，如果集管團體所收取之權利金，遠低於巨額成本或不符比例原則，集管團體豈會願意授權！又縱使由集管團體共同承擔成本，但被指定為單一窗口之集管團體為因應龐大業務量，除了增加人事成本之外，相對地須提高管理費比率以支應相關費用，不也變相地消滅了會員權益；又萬一於改定集管團體窗口後，已徵聘之過剩之人員(9.5 人力)該如何處理，難道要集管團體裁員！此制度再再突顯立意雖良善，執行上卻困難重重之扞格。

### 3. 授權無任何彈性空間，利用人無從協商個案優惠

從利用人的角度，目前集管團體對於某些長期配合且態度良善之利用人，或有提供低於公告使用報酬率之費率，以鼓勵辦理授權，一旦實施共同收費，將因為各集管團體間之認知不同，造成此種有利於利用人之彈性授權不復存在，對利用人並非有利。

### 4. 利用人無從依營業型態篩選音樂降低授權成本

另，部分產業之利用人，因其經營之方向，僅使用部分集管

團體管理之音樂，故並未向其他集管團體申辦授權。例如經營華語、外語流行音樂之電台，即可限定使用MUST管理之曲目；南部小功率經營販售商品的電台，則可限定使用MCAT或TMCS管理之曲目。然單一窗口共同使用報酬率制度一旦實施，則利用人將需要一次辦理三家協會之授權，對原可特定篩選並控管音樂使用之利用人，使用成本反而大增。

(二) 綜上所述，增訂共同收費制度的目的乃為解決多元集體管理團體所致生的困擾，立意良善，然必須要同時兼顧集管團體及利用人之利益，才能發揮此制度之預期功能。智慧局實不應操之過急，否得將使音樂產業失去競爭力，造成雙輸的局面。

### 三、概括授權之單曲費率扼殺台灣的集體管理制度

(一) 按「概括授權之單一著作單次使用之金額」使用報酬率，依智慧局所述，為我國集管條例所特有，外國並無此種計費方式，目的係為使利用音樂較低之利用人，得以較低之金額取得授權，然此規定實不符音樂利用之實際情形，建議應予刪除，茲說明如下：

#### 1. 集管團體已就不同性質的利用情形訂定不同的使用報酬率

以各音樂利用人之利用情形觀之，除單場次之音樂利用方式外，無論廣播、電視、網路、小吃店、門市，均係反覆且大量利用音樂著作。縱使廣播、電視、網路等利用人，或有因經營型態之不同，致音樂使用量不同，然各集管團體就不同性質的利用，均已設有不同的使用報酬率，已符合此制度所欲達成之「利用音樂較低之利用人，得以較低之金額取得授權」精神，是以「概括授權中之單一著作單次使用之金額」制度實無存在之必要。

#### 2. 要求著作人以同等價值授權將嚴重傷害音樂創作產業

次按，集管團體以概括授權為原則，目的在簡化授權成本，並以最快最有效方式完成授權，並鼓勵利用人多多利用所管理的音樂著作，因此，加入集管團體的權利人必須容忍自己的創作與他人創作同等價值。惟實務上，每一著作之商業價值如何，並非等價，例如五月天樂團所創作的詞曲與同性質的八三夭樂團所創作詞曲，其價值絕非相等；又各著作之價值亦會因市場流行度而有不同，如五月天樂團所創作的「春嬌與志明」，在1999年發行時與現在2014年的商業價值亦無法同日而語。若強逼著作人以同等價值授權，將造成音樂著作商業市場的嚴重破壞，

更扼殺著作人求新求好之創作動力，對我國音樂文化發展，實係百弊而無利！

### 3. 使用清單查核造成集管團體沉重負擔

又單曲授權制度，需立基利用人確實提供真實之詞曲使用清單，以詞曲音樂著作之使用為例，利用人對於所提供之詞曲使用清單之正確性均無法保證，甚至要求集管團體自行查核，而查核之成本光以實體廣播電台為例，每年即高達2,508,000元。如前所述，更何況尚有為數眾多的網路廣播電台、無線有線電視台、MOD……等，及各式網路、門市店面等集管團體無法查核之利用情形，顯見此種制度之設置不僅令集管團體管理成本無限增加，且多數產業之音樂利用行為根本無法提供使用清單，無從適用此規定！

(二) 綜上所述，單曲概括授權制度之規定，既無法適用所有利用人，且因授權市場大幅價差，將使權利人紛紛退出集管團體，集管團體將因此而瓦解，我國推行十餘年之著作權集體管理制度恐將毀於一旦，此應非智慧局所樂見！特此建議將此不符利用實務之單曲授權制度規定廢除，以維護並健全音樂使用之授權制度。

## 貳、對智慧局著作權法修正草案之建議

### 一、應明確定義合理使用規定並限縮適用範圍

#### (一) 明確定義何為「非營利教育機構」

修正草案第55條第1項修正理由中之「其他非營利機構」在實務上難以界定，定將造成權利人與利用人雙方之紛爭。又修正理由中，將「其他非營利機構」例示為「社教館、圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館」，惟不僅著作權法中，並未將圖書館、博物館等視為「教育機構」（修正草案第五十七條稱為文教機構，而與本條之學校相互區別），智慧局本身之立法理由，亦稱此等機構為「文教機構」，究竟「文教機構」是否於法律上就等同於「教育機構」，應予釐清。

#### (二) 不應新增附帶利用之合理使用規定

智慧局修正草案新增之第63條附帶利用規定，修法理由謂本條係「以攝影、錄音、錄影或類似之方法創作著作，而該著作僅附帶地出現，非主要之利用標的，且利用的質與量皆屬輕微」，惟於拍攝影片時，如咖啡廳等室內景，其視覺景致及背景音樂，多係

經過設計編排而於現場播放，如利用人據本條主張合理使用，則因實質判斷過於困難且權利人無法查證，易造成授權混亂，甚至導致利用人均不再主動申請授權，對權利人傷害甚深，故不應新增之。

### (三) 不應新增嘲諷、詼諧仿作之合理使用規定

智慧局修正草案新增之第64條嘲諷、詼諧仿作規定，鑒於此種利用有直接批評、嘲諷或詼諧仿作對象之著作者，亦有利用對象著作而批評、嘲諷第三人者。對於前項行為，被利用著作之權利人大多無有授權之意願，故基於言論自由之目的，或有必要藉由合理使用條款的明訂，而得自由利用相關著作。惟被批評、嘲諷者若非被利用著作而係第三人時，則不僅利用之必要性較低且被利用著作之權利人，較有意願同意授權使用。對於此種情形，是否一定要剝奪權利人之權益而將之無限制納入合理使用對象，不無商榷餘地。而本次智慧局修法草案於創設本條之合理使用時，未對於此二種嘲諷或詼諧仿作加以區分，實屬不當。在各國著作權法制關於嘲諷或詼諧仿作大多尚未有明確定義且對其於何種情形符合合理使用的情況下，本法不宜貿然引進明文規定，將嘲諷或詼諧仿作直接明文規定為合理使用，而應妥善運用現行法第65條第二項（智慧局修正草案第78條第二項）規定，累積司法實務之運作經驗及成果後，再行立法，故不同意新增此條。

### (四) 明文定義「非營利使用」之例外規定

修正草案第67條「非營利目的」的範圍向來不清，縱使智慧局有以行政解釋定義，但利用人甚至政府機關，均不願了解，造成授權上諸多阻礙，以伯恩公約對於公開上映或公開演出等權利是否為權利限制之對象，並未有明文規定，其後於討論本議題之布魯塞爾修正會議上，亦僅針對其權利限制承認所謂的「小保留」（minor reservations）條款，承認各國得例外針對宗教儀式、軍樂隊、學校教育等活動中，限制公開上映及公開演出等權利。

觀諸各國立法例，對於類似本條第一項規定之立法理由等的說明，皆以非經常性、非例行性活動者為其例示說明，我國著作權主管機關過去亦將本條第一項規定之適用範圍限於非經常性、非例行性活動（參照民國97年6月9日智著字第09700049370號、民國96年10月15日智著字第09600090520號）。如此解釋之意，在於經常性、例行性或週期性使用著作之行為，將有危及著作權人權益之可能，且為配合前述國際條約規範之理念，當有必要將其權利

限制範圍限定於非經常性或非例行性活動，以求取公益與私益之均衡。

考量近年來，我國人民生活水平漸次提升，國民從事、參與各種娛樂、休閒活動亦日益頻繁，再加上現今上映、演出著作之器材日漸普遍，經常性、週期性利用著作而展開其娛樂、休閒而無須對其如此利用行為支付報酬者，將對於著作權人權益帶來不利影響。過去因不符合非經常性或非例行性活動者，直接以侵權行為加以對待，造成權利人與利用人間之紛爭，或有必要檢討其作法，但其解決方式當非智慧局修正草案之鴛鴦心態，因為經常性及非經常性活動之區分，有其困難，故而一律容許之。較佳之作法，當是不要將「經常性、例行性、週期性」等活動者，不將之視為侵權行為，而應賦予權利人報酬請求權。

## 二、合理使用應訂定補償制度

就智慧局修正之第61條私人重製利用行為，以往因重製、儲存機器及設備不發達，難能大量從事之，如容許私人使用之合理使用行為，亦不致對於著作權人權益帶來重大影響。然而，在現今重製、儲存機器及設備早已進入大量生產、大量消費，而進化至「Everybody is a publisher」的時代中，縱令為隱私權保障、交易成本之故而必須維持私人使用行為之例外，但為求取著作權人權益與一般私人利用間之平衡、避免著作權人遭受過大損失，建議參考參考歐盟2001年資訊社會指令第5條、日本著作權法第2項，引進對著作權人補償之制度。

由於重製機器、儲存媒介及設備等發展，日新月異、種類亦繁多而目不暇給，何種重製機器、儲存設備因其特性、容量應支付多少報酬始屬合理，當可預期其會經常發生變化，建議授權主管機關依據各該情勢的發展，調整應支付補償金之重製機器、儲存設備等內涵。

## 三、不應恢復登記制度

修正草案明載著作權專責機關不為實質審查，登記是否真實、侵權等仍依循司法途徑釐清，並未達解決爭議之實益，且對著作權人而論，衍生各項行政費用、成本之支出，卻仍有可能遭無權者任意登記而增加訟爭；次按，現行利用著作之查詢管道並非不便利，以音樂著作之集管團體而論，概得自網路查詢國內外各集管團體之公示資料，且因建構於集管團體官網中，顯比未經實質審查之登記制度有公信力，故無恢復此制度之必要。

## 四、不應刪除光碟重製之特別刑責及改為告訴乃論

自從民國92年7月9著作權法修正公布，將製造、販售、散布盜版光碟列為公訴罪後，警調單位毋須著作權人提告，逕為查緝，對於盜版光碟之嚇阻遠高於著作權人自行追訴；而智慧局修法理由僅係因近年查緝盜版光碟數量降低，已不具商業規模，然違法性依舊，侵權行為依舊，即便認侵權人不具商業規模，尚有檢察署衡情酌刑，實無降低罰則，甚至改列為告訴乃論罪之必要。

#### 五、加重法人侵權之刑事罰則

傳統刑事罰則理論，鑑於犯罪之自然人因已有自由刑之刑罰方式存在，且因其財力負擔能力有限，故通常未對之科以高額罰金。惟此等情事，皆不存在於法人事業中。對於通常因其代表人、代理人或受雇人之著作財產權侵害行為而獲有鉅額利益者，若僅以該等無資力之受雇人之罰金，作為其罰金額度，或將鼓勵法人企業利用或迫使其受雇人等從事侵害他人著作財產權之行為。爰此，建議參考日本著作權法第124條規定，修正第131條第1項罰金額之規定。日本法之法人兩罰規定之罰金刑為日幣一億元以下，建議本條規定以新台幣一千萬為適當。

**正本：經濟部智慧財產局局長**

**副本：經濟部智慧財產局著作權組**

聯合建言人：

社團法人中華音樂著作權協會(MÜST)

社團法人台灣音樂著作權聯合總會(MCAT)

社團法人台灣音樂著作權協會(TMCS)

社團法人台灣錄音著作權人協會(ARCO)

社團法人中華有聲出版錄音著作權管理協會(RPAT)

## 各國使用報酬率決定機制比較表

機制	國家	使用報酬率之決定機制
行政程序	加拿大	<p>【事前審】</p> <p>加拿大著作權法第 67.1 (1) 條規定，集管團體費率應提報著作權委員會 (Copyright Board of Canada) 審議。</p>
	日本	<p>【事後審】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 集管團體費率訂定前須先盡聽取利用人意見之努力義務。訂定之費率須向主管機關 (文化廳) 申報並予以公告，申報後有 30 日的費率禁止實施期間。</li> <li>2. 協議不成時，當事人得向主管機關申請「裁定」。</li> </ol>
	我國	<p>【事後審】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 集管團體應依集管條例第 23 條規定訂定費率，並送本局備查。</li> <li>2. 利用人對集管團體訂定之費率有異議時，得備具書面理由依集管條例第 25 條向本局申請審議費率。</li> </ol>
司法途徑	德國	<p>【準司法特質之救濟途徑】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 集管團體必須就其所管理的著作或權利制訂費率表 (tariff)，並應立即公布在聯邦公報上。</li> <li>2. 集管團體與利用人之爭議，任何一方當事人得申請仲裁處仲裁之：如為有關集管團體之費率爭議，在進行仲裁(調解)程序前，不得以訴訟方式主張權利。</li> </ol> <p>備註：德國法上此一申請仲裁的程序，在法律效果上類似我國的調解程序。</p>
	英國	<p>【準司法特質之救濟途徑】</p> <p>英國著作權法第 118 條規定，利用人可要求集管團體訂定使用報酬率，若對於該費率不滿，可向著作權審裁處 (Copyright Tribunal) 申訴。此被視為具備司法特徵之救濟途徑，如不服裁決得向英國高等法院民事庭提起上訴。</p>
無特別規定	美國	<p>美國對於集管團體之使用報酬率，並無特別規定，係透過法院加以解決。</p>

## 各國延伸性集體管理制度概要比較

		丹麥	芬蘭	挪威	瑞典	冰島	英國
適用 ECL 之著作權利範圍		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 再播送</li> </ul>
集管團體代表性		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需主管機關核准</li> <li>• 國內利用著作具有代表性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需主管機關核准</li> <li>• 國內利用著作具有代表性</li> <li>• 執行 ECL 集管團體不限於一個</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需主管機關核准</li> <li>• 國內利用著作具有代表性</li> <li>• 實務上認為應取得 50% 以上之著作授權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 不需主管機關核准</li> <li>• 就本國著作具有代表性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需主管機關核准</li> <li>• 國內利用著作有代表性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需主管機關核准</li> <li>• 著作數量與著作權人數量上都具有代表性</li> </ul>
禁止權	可行使	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> <li>• 重播或網路上重播</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首次播送</li> </ul>
	不可行使	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 再次播送</li> </ul>
個別權利人請求使用報酬年限		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 年</li> </ul>