

著作權集體管理制度之正常運作芻議

104.10.06.完成

有著作權 侵害必究

ch7943wa@ms12.hinet.net

當前著作權集體管理制度運作不順遂，有很大原因，在於著作權集體管團體對於其本身之定位不明或定位不正確所致，導致利用人難以信服其所定使用報酬率，有機會拒絕或延遲支付。

依據著作權集體管理團體條例第 2 條之定義，著作權集體管理團體係由著作財產權人組成，依該條例許可設立，辦理集體管理業務，並以團體之名義，行使權利、履行義務之社團法人。而所謂「集體管理業務」，則係為多數著作財產權人管理著作財產權，訂定統一之使用報酬率及使用報酬分配方法，據以收取及分配使用報酬，並以管理人之名義與利用人訂定授權契約之業務。基於這些規定，著作權集體管理團體承擔「促進著作利用」之社會責任，應該係屬於具有專業、非營利、公益之社團法人。著作權專責機關亦認定「「集管團體係經主管機關審核其專業及執行能力後，予以許可設立始成立之社團法人，故本質上應具有執行著作權相關業務之專業性及公益性」(經濟部智慧財產局 104 年 1 月 28 日智著字第 10400002530 號函釋)

一、著作權集體管理制度之主要功能在「降低授權成本」

著作權集體管理制度之主要功能，其實不在著作利用之「授權」本身，而係在「降低授權成本」。著作之利用，「授權」與否，權在著作權人，並無需著作權集體管理團體。

當著作權人願意授權，利用人願意利用之情況下，卻因個別洽商之授權成本過高之不經濟，雙方難以承受，只好透過著作權集體管理制度，由著作權人將權利委由著作權集體管理團體集中管理，利用人與著作權集體管理團體簽屬授權契約，一次付費，整體利用，著作權集體管理團體自利用人所支付之使用報酬，扣除一定比例之管理費後，全數分配予著作權人。此一機制避免個別著作權人與個別利用人針對個別著作洽商授權，大幅「降低授權成本」。

著作權集體管理制度健全運作，以極低之授權成本，使著作權人獲得使用報酬，利用人方便利用，公眾有更多著作可供接觸享有，形成三贏之局面。

二、著作權集體管理團體不是著作權人團體

著作權集體管理團體雖係由著作權產業所組成，卻不是著作權人團體，此係著作權集體管理制度能否正常運作極為關鍵之所在。

著作權人團體之組成，由著作權人自由決定即可，此一結社自由，無待政府特許。著作權集體管理團體係少數重要而有資力之著作權產業，投入巨大資源，承諾以中介之立場，獲得政府特許，以協助所有著作權人及所有利用人，降低授權成本，促進著作之利用。

著作權集體管理制度之建立初期，其運作之基本架構須有鉅額投資，啟動後數年之間，支出遠大於收入。由於著作權集體管理制度之運作，係由著作權集體管理團體基於著作權之集體管理，向利用人收取使用報酬，最後之收益流向所有著作權人，縱無此制度，著作依舊被利用，惟使用報酬卻永無收取之可能，遷延越久，掌握越多著作權之著作權產業損失越大，故乃由少數重要而有資力之著作權產業投資建立，早日啟動著作權集體管理機制，隨後由著作權集體管理團體自所收取之使用報酬中，扣除一定比例之管理費，作為獨立運作之所需，以求得全體著作權人遠期、穩定、成長之利益。

著作權集體管理團體成立後，少數重要而有資力之著作權產業，應淡化其於團體之地位，使團體漸具中介角色，成為所有著作權人及利用人之好朋友，否則，若著作權集體管理團體僅是少數重要而有資力之著作權產業代表，一方面無法服務所有著作權人，更成為另一方面將成為所有利用人之對抗對象，必然喪失其經特許為中介角色之意義。

三、著作權集體管理團體係大家的好朋友

由於所有著作權人與所有利用人，因授權成本之不經濟，難以個別洽談大量而頻繁利用著作之授權事務，導致著作無從被廣泛利用而流通，公眾難以接觸享用人類共同之智慧成果。著作權集體管理團體以其中介之角色，透過集體管理之運作，解決各方困難，成為大家的好朋友，此可分三方面觀察：

(一)在所有著作權人方面：

法律上，任何著作權產業欲單方面成立收費代表團體，並不須經過政府特許。著作權集體管理團體雖係由少數重要而有資力之著作權產業所成立，卻非該等著作權產業之代表，主要原因在於其依法必須承諾扮演中介角色，服務全體著作權人

及全體利用人，以交換政府之特許成立。

著作權產業深切理解，任何個別著作權人均不可能承擔此極不經濟之授權成本，如未以集體管理方式進行授權，永無順利收取使用報酬之可能，越早推動集體管理機制，越早降低損失。然而，著作權集體管理制度之順利運行，團體須有足夠之代表性，否則無從全面解決利用人之所需。從而，少數重要而有資力之著作權產業，出資成立著作權集體管理團體，向政府承諾該著作權集體管理團體將扮演中介之公益角色，依法取得特許成立，目的在服務所有著作權人及所有利用人，而非僅為少數重要而有資力之著作權產業之私。

只有少數重要而有資力之著作權產業淡出著作權集體管理團體，接納所有著作權人，始能強化著作權集體管理團體之管理權利代表性基礎，面對所有利用人。由於著作權集體管理團體能解決所有著作權人所面對收取使用報酬之困難，不加入團體就無獲得使用報酬之可能，故著作權集體管理團體將成為所有著作權人之好朋友。

務實地說，缺乏著作權集體管理團體，任何著作權人均無從處理使用報酬收取之事，其中，少數重要而有資力之著作權產業若無著作權集體管理團體，損失最大，而其成立著作權集體管理團體，若無廣大乃至所有著作權人之加入，則喪失集體管理之基礎。少數重要而有資力之著作權產業對於著作權集體管理團體之出資，係降低未來繼續重大損失之經營成本，以有效服務協助其他著作權人獲得使用報酬之收益，強化面對利用人之集體管理基礎，係以利他之手段達到自利之目的。

著作權集體管理團體非僅為出資成立該團體之著作權產業服務，而係為全體著作權人服務，始能發揮集體管理之功能。未出資之著作權人成為著作權集體管理團體之會員，並非坐享其成之免費搭便車者，而係壯大集體管理聲勢之好夥伴。故著作權集體管理團體對於會員之加入，應無任何限制門檻，管理費係團體與會員主要關係，著作利用越多，使用報酬收取越多，管理費收入越多，著作權集體管理團體運作越順暢。然而，目前國內有著作權集體管理團體，明文透過章程訂定數萬元之入會費門檻，排斥一般著作權人入會，主管機關亦不以為忤，顯與集體管理團體之公益本質相違。

著作權集體管理團體解決所有著作權人無從處理之使用報酬收取困境，使所有著作權人以相對少之管理費，取得原本無從收取之使用報酬，著作權集體管理團體乃成為所有著作權人之好朋友。

(二)在所有利用人方面：

對於所有利用人而言，產業經營利用他人著作，支付使用報酬，為當然之理。產業經營將本求利，利用著作支付使用報酬之支出，原本即屬經營之成本，可轉嫁於消費端，無須抗拒或逃避，唯一之問題係無處洽商授權以支付使用報酬，造成違法使用他人著作之負面形象，不利正派經營產業之社會觀感。

著作權集體管理團體解決所有利用人無處支付使用報酬之困境，從而，著作權集體管理團體並非向所有利用人追償使用報酬之債權人，而係協助所有利用人產業解決產業經營所遭遇之負面形象困境，成為利用人之好朋友。

(三)在廣大公眾方面：

社會若無著作權集體管理團體，顯示兩種可能，一係無人利用著作，一係人人利用著作，而著作權人未獲適當之使用報酬。著作利用無所不在，前者顯非事實，後者人人公然違法，不利社會公平正義之維護。

著作權集體管理團體以集體管理方式，大幅降低授權成本，促進著作合法廣泛利用，有利廣大公眾接觸享用人類智慧成果，成為最終之最大獲利者，著作權集體管理團體乃為廣大公眾之好朋友。

四、著作權集體管理團體不應以訴訟為收取使用報酬之手段

著作權集體管理團體既非係著作權人團體，而係協助降低授權成本，促進著作利用，為各方之好朋友，即不應以訴訟為收取使用報酬之手段，而係透過教育宣導，建立使用者付費之公平正義觀念，並基於高效率低成本之經營策略，與利用人公協會達成集體協商，使公協會之會員自動與著作權集體管理團體簽屬著作利用授權合約。

著作權集體管理團體唯一進行訴訟之情形，應僅在於借助司法判決，向各界釐清確認，某一著作利用行為是否應取得授權，或其本身有無收取使用報酬之權限。對於利用著作而拒絕支付使用報酬之利用人，則係透過各種教育宣導及訴求等社會壓力，促使利用者為端正其社會正面形象，自動前來簽約，而非以民事訴訟甚或刑事訴訟追償，導致與所有利用人關係緊張，不利中介公益角色之維護。

五、著作權集體管理團體應充分與利用人協商使用報酬率

著作權集體管理團體所訂之使用報酬率，為當前各方爭執之所在。利用人抱怨著作權集體管理團體未與利用人進行協商，任意決定使用報酬率；著作權集體管理團體則抱怨利用人濫行申請審議使用報酬率，不利使用報酬率早日確定，另方面

卻又拒絕支付使用報酬，依法規定之暫付款亦未履行。

依據著作權集體管理團體條例第 24 條規定，著作權集體管理團體應與利用人協商，依利用人意見，就其管理之著作財產權之利用型態，應訂定使用報酬率及其實施日期，而用人對於集體管理團體訂定之使用報酬率有異議時，得依第 25 條規定，向著作權專責機關申請審議，並得於審議決定前，依第 26 條規定，就其利用行為，給付暫付款，以免除民刑事責任。

(一)著作權集體管理團體有義務與利用人協商訂定使用報酬率

使用報酬率係市場機制，不應由著作權集體管理團體單方面訂定，著作權集體管理團體若遇早日順利收取使用報酬，應儘可能與利用人公協會或各別利用人協商，獲其廣泛支持。著作權集體管理團體對於利用人何在，誰是目前及潛在之利用人，理應能有效掌握，而於協商階段越是竭盡能事，尋求協商與共識，未來縱有利用人對此使用報酬率申請異議時，審議階段越能取得著作權專責機關之支持。

(二)申請審議使用報酬率係利用人之權利

使用報酬率原應屬於市場機制自然形成，實際上則係著作權集體管理團體訂定，故其有義務與利用人協商。由於著作權集體管理團體係專業、幾近壟斷之授權、收費及分配組織，利用人未必有此專業，其有利用著作之必須與迫切，並不易與著作權集體管理團體談判、對抗。現行著作權集體管理團體條例乃使利用人有機會透過向著作權專責機關申請審議，以矯正著作權集體管理團體獨斷之可能。為避免利用人動輒申請審議，著作權集體管理團體只能極盡能事與利用人完成協商，始易令利用人心悅誠服普遍支付，使用報酬早日收取，進行分配。故申請審議使用報酬率，係法律上賦予利用人之權利，有其均衡目的，著作權專責機關對於利用人之申請，固應嚴予審核其要求是否具體有據，卻不宜輕言廢止或限制。事實上，由近年使用報酬率審議之結果，亦可觀察出著作權專責機關對著作權集體管理團體所定使用報酬率之矯正功能。

(三)著作權專責機關審議使用報酬率之權限應予調整

早期著作權集體管理團體所定使用報酬率，未經著作權主管機關之著作權審議及調解委員會審議，不得收費，屬於事前審議；現行著作權集體管理團體條例第 25 條修正為事後有爭議再審議，以大幅充分尊重市場協商機制。惟現行條例弱化著作權審議及調解委員會之功能，將審議決定權限，集中於著作權專責機關，其審議過程僅需諮詢著作權審議及調解委員會之意見，並不受委員會意見之拘束。此一設計將使著作權專責機關權限過於獨大，若其受到來自外力之不當干預，未

必有能力對抗。法制上宜有一獨立專業之委員會，以準司法之角色，對於使用報酬率進行公平裁決。

(四)利用人拒絕支付暫付款係有損正派經營形象之違法行為

使用付費係著作權法基本原則，目前確實有部分利用人有利用著作之事實，卻以費率正在申請審議為由，拒絕支付暫付款。依據著作權集體管理團體條例第 26 條規定，利用人得就其利用行為，給付暫付款，以免除民刑事責任。此看似利用人對於是否支付暫付款，有單方主控之選擇權，其實不然。使用付費係基本原則，不應以費率審議而免除。第 26 條係明定利用人給付暫付款之法律效果為著作權人不得啟動民、刑事訴訟，非謂利用人利用他人著作，得不必給付使用報酬。故利用人以費率申請審議為由，拒絕支付任何費用，並不符社會公平正義，係屬違法之行為，有損其正派經營形象，應避免之。

六、目前尚非引進「延伸性集體管理制度」之適當時機

「延伸性集體管理制度(Extended collective licensing, 簡稱 ECL)」，在使利用人與著作權集體管理團體簽定之授權契約具有擴張效力，可以依法延伸至其他同類型非屬著作權集體管理團體所管理之著作，以方便利用人與著作權集體管理團體簽定授權契約後，即可利用所有同類型著作，而無需逐一再向非屬於團體會員之個別著作財產權人洽取授權，非會員之個別著作財產權人只能向著作權集體管理團體請求分配報酬，不得對利用人主張權利，惟非會員之個別著作財產權人，仍有權聲明拒絕被納入著作權集體管理團體之運作。此一制度源自北歐國家，近年廣為各國討論引進，解決著作利用困難議題，並提高著作利用談判效率。

然而，「延伸性集體管理制度」以著作權集體管理團體為廣大著作權人及利用人服務之公益性角色為重要基礎，目前國內之著作權集體管理團體仍以少數著作權人代表團體自居，不僅未完全服務利用人，甚至有排斥其他著作權人為會員之現象，賦予其「延伸性集體管理」權限，尚不恰當，應暫時不宜考慮，俟未來著作權集體管理團體回歸公益性本質後，再行考量。