

著作權集體管理團體條例「集管團體良善治理」與「專責機關監督輔導職能」之修法議題與方向

壹、集管團體良善治理

議題一：董事長及董、監事作為集管團體之核心管理階層，關於其資格、任期之計算與限制，以及相關選舉罷免程序等，均屬攸關團體會務得否正常運作之重要事項，應以法律作原則性之規範供集管團體遵循。

議題二：集管團體基於社團自治，應自行訂定執行集管業務之相關細節規範，以強化團體之內部控制機制。

議題三：集管團體如何管理著作資訊及公開透明程度，是外界評價團體是否具備執行集管業務專業之指標之一，且會影響利用人授權交易之意願，可通盤討論團體管理著作之公開資訊及方法。

議題四：為建立集管團體之公信力，現行法除有要求對會員等之應公開財務資訊外，應加強規範其對社會大眾負有適度公開財務及業務等相關資訊之義務。

貳、專責機關監督輔導職能

議題一：如何強化集管團體財務虧損時之解決機制？

議題二：對於集管團體之行政處置或行政處罰種類，是否有必要增加其他行政措施，以達專責機關輔導監督之責？

議題三：對於第 43 條第 3 項「不能有效執行集管業務」廢止集管團體許可之規定，因屬不確定法律概念，是否須明列其構成要件？

議題四：集管團體被解散後，管理契約何時終止？

壹、集管團體良善治理

議題一：董事長及董、監事作為集管團體之核心管理階層，關於其資格、任期之計算與限制，以及相關選舉罷免程序等，均屬攸關團體會務得否正常運作之重要事項，應以法律作原則性之規範供集管團體遵循。

議題說明與分析：

(一)董、監事消極資格部分

鑒於董、監事は集管團體執行集管業務及監督會務之核心人員，董事長又是對內綜理團體事務、擔任各項會議召集人、主席，對外代表團體，其領導對於團體之政策與發展有一定之主導權，該等人員如藉集管團體之名，從事反社會行為，或經濟、組織犯罪，對社會將會產生負面影響；而著作權集體管理團體條例(下稱集管條例)僅於第6條規範不得為集管團體發起人之消極資格(附表1)，並於第15條第4項規定董、監事準用之。另參考社會團體法對於理、監事及董事長之消極資格，以排除不適任者，其規範範圍亦較集管條例為廣，似可參考並予以檢討。

由於現行集管條例僅明定董、監事，準用集管團體發起人之消極資格，但畢竟董、監事具有相當之權責，似尚無法與發起人等同視之，是否有獨立規定董事長、董事及監事之消極資格，亦有檢討之必要。

(二)董、監事之選舉罷免程序、董事長連任限制、任期計算等部分

本局對於集管團體之監督管理，依團體自治原則，只要團體章程規定不違反集管條例及相關法令之規定，本局並不特別限制，惟我國集管實務上曾有團體於章程規定董、監事連選得連任、且未限制董事長之連任次數，因而有特定人士擔任萬年董事長情形、以及衍生繼任是否算一任等問題；此外，實務上亦曾發生董事會議以臨時動議方式提案罷免某董事，被罷免之董事無法事前準備回應，僅就任2星期即

被罷免、或有遲不辦理董、監事改選等情事，故如未加以規範，容易讓有心人士藉此規範不明確，而濫用權利進行團體內部鬥爭；另參照社會團體法之相關規範，對上述事項均有較完整之規範，是擬參照該法檢討有關董、監事之選舉罷免程序、任期、董事長連任限制、任期之計算等部分。

議題二：集管團體基於社團自治，應自行訂定執行集管業務之相關細節規範，以強化團體之內部控制機制。

議題說明與分析：

由於集管團體在執行集管業務的過程中，會涉及許多具體細節，尚無法全以法律作詳細之規範，加以實務上曾發現集管團體之董事長兼任總經理職務，既可領取總經理薪資，一方面又得以各種名目領取相關款項(包括業務獎金、固定交通費、車馬費等)、或董事違反其章程無給職規定，同時兼任會務人員溢領薪資、或濫行支出超越禮俗行情之公關費於各種婚喪喜慶不當支用管理費等情形，而衍生財務不斷擴大，影響會務運作；鑒於我國集管團體之法律性質為公益性社團法人，基於社團自治，亦應適度賦予集管團體執行業務之彈性，是為衡平集管團體之自治與強化團體內部控制機能，應規範要求由集管團體自行訂定相關內控機制。

議題三：集管團體如何管理著作資訊及公開透明程度，是外界評價團體是否具備執行集管業務專業之指標之一，且會影響利用人授權交易之意願，可通盤討論團體管理著作之公開資訊及方法。

議題說明與分析：

(一)著作財產權目錄及公開方式之檢討

查修法前之仲團條例規定，團體應編造著作財產權目錄，並載明

著作人、著作財產權人、著作名稱、著作完成或首次公開發表之年份、以及授權利用之著作財產權等管理著作之基本資訊；惟99年修法時，對於集管團體所管理著作財產權資訊提供方式，改由團體內部自行決定，不強制集管團體應編造著作財產權目錄及其格式，但就其管理著作財產權範圍之相關資訊，仍應應外界要求而提供，並於集管條例第27條明定，「集管團體應將其管理範圍內之著作相關資訊，包括所管理之著作財產權人名冊，及管理之著作數量或其他足以辨識管理著作數量之資訊，上網供公眾查閱…」，依該條文義及立法意旨，似過於強調「管理著作數量」，而「著作數量」雖是概括授權之重要授權資訊之一，但實務上已發現集管團體似有一味追高管理著作數量，卻有怠於或取巧不確實管理會員「著作財產權」資訊等情形，導致近年屢有利用人有抱怨集管團體之管理資訊難以查詢、或資訊透明度不足等不滿聲浪。此外，集管條例第37條第1項既規範利用人負有提供使用清單之義務，基於衡平雙方之責任與義務，集管團體對於清楚管理其會員著作，更顯責無旁貸。

(二)如何確保集管團體管理著作之真實性

會員對於其所交予集管團體管理之著作財產權，是否確有權利？現均仰賴集管團體章程或其他文件是否有相關要求，惟如集管團體未能依其章程規定確實審查會員之著作財產權，甚或其內部根本無相關規範，即無法落實會員著作之管理，更易滋生有無權利之疑義及利用人認為有重複付費之情事，恐亦無法對外擔保確有管理著作之權利，影響人民對集管團體之信任，不利授權市場之運作。

議題四：為建立集管團體之公信力，現行法除有要求對會員等之應公開財務資訊外，應加強規範其對社會大眾負有適度公開財務及業務等相關資訊之義務。

議題說明與分析：

鑒於集管條例並未規範集管團體應對社會大眾公開其財務資訊之義務，造成我國利用人與集管團體洽商授權事宜時，常因缺乏互信或溝通不良，而產生糾紛，利用人動輒陳情集管團體提供資訊不足、財務透明度不足，甚至質疑授權金是否確實分配給權利人，使集管團體難以建立能取信公眾、公開透明之形象。

據了解，為建立集管團體之公信力，歐盟集管指令(附表 2)已明文課予集管團體製作年度透明報告之義務，報告內容包括財務報表、使用報酬收入、扣除額之運用等，並供社會大眾得在網站上查詢報告內容；此外，外國許多集管團體，無論是基於其國內法令要求或自願性的揭露，都會編製年報，以揭露其年度財務及業務執行情況等，其中日本集管團體 JASRAC 更是認為財務面的透明性是取得大眾信任的重要關鍵，並有利於集管業務之推行。

為加強集管團體執行業務之公信力及財務透明性，藉公開之資訊以監督其營運狀況，故參考外國及我國其他法令資訊透明度之趨勢與規範方向，可通盤思考是否於我國集管條例，增訂課予集管團體對社會大眾資訊透明度之相關規定。

附表 1-(1)：集管條例與社會團體法之比較—董事、監事之消極資格

法令	人員	依民法具行為能力	未受監護宣告	未受輔助宣告	未受破產宣告	未依消費債務清理條例經裁定開始清算程序尚未復權或復權遭撤銷	曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定	犯組織犯罪以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢（緩刑不在此限）	受保安處分之裁判確定，尚未執行或執行未完畢	喪失董事或會務資格	其他法定不得充任之事
社會團體法草案	發起人	未規範發起人資格									
	理、監事	○	○	○	○	○	X	X	X	X	X
	負責人	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
集管條例	發起人	○	X	○	○	X	X	○(犯詐欺、背信、侵占、違反著作權法)	X	X	X
	董、監事	○	X	○	○	X	X	○(犯詐欺、背信、侵占、違反著作權法)	X	X	X
	董事長	未明定董事長準用發起人資格(但董事長是由董事選任，故實際上可視為與董、監事規範程度相同)									

附表 1-(2)：集管條例與社會團體法之比較—董事、監事之消極資格

	社會團體法(草案)	我國集管條例	二規範差異之比較
條 文	(§19) ...理事及監事應符合下列資格： 一、年滿 20 歲，或依民法具行為能力。 二、未受監護宣告、輔助宣告、破產宣告或依消費者債務清理條例經裁定開始清算程序尚未復權或復權遭撤銷。 (§21) 有下列情事之一者，不得充任社會團體負責人，其已充任者，當然解任： 一、受監護或輔助宣告尚未撤銷。 二、受破產宣告或依消費者債務清理條例經裁定開始清算程序尚未復權或復權遭撤銷。 三、曾犯組織犯罪防制條例之罪，經有罪判決確定。 四、犯前款以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告不在此限。 五、受保安之裁判確定，尚未執行或執行未完畢。 六、喪失理事或會員（會員代表）資格。 七、其他法律規定不得充任之情事。	(§6) 有下列情事之一者，不得為集管團體之發起人： 一、無行為能力人、限制行為能力人或受輔助宣告尚未撤銷。 二、受破產宣告尚未復權。 三、曾犯詐欺、背信、侵占罪或違反著作權法之罪，經判決確定，受有期徒刑 6 個月以上刑之宣告，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿 2 年；其為法人，曾犯違反著作權法之罪，經判決確定尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿 2 年。 (§15) ...第 6 條規定，於董事及監察人準用之。	1、社會團體法草案因採登記制故無需發起人，但其對理事及監事則要求須有<u>行為能力</u>、且未受<u>監護</u>、<u>輔助</u>、<u>破產</u>宣告或在<u>清算</u>程序之基本規範；另對社團負責人(即理事長等)則有嚴格之規範。 2、集管條例主要是規範發起人之資格，並明定董事及監事準用之。惟民法既已規定受監護宣告之人，無行為能力，惟集管條例僅規定受「輔助」宣告不得為發起人，似漏未規定受「監護」宣告不得為發起人；且對董事長資格亦未有相關準用規定，現僅能解釋董事長是由董事選任，而視為與董、監事規範程度相同；此外，考量董事長係主導集管團體營運之核心，宜參照社團法規定有較嚴格之資格規範。 3、綜上，集管條例對於發起人、董事及監事之消極資格宜再予重新檢討。

附表 2：集管條例與歐盟集管指令之比較—透明度與報告義務

揭露對象	歐盟集管指令	我國集管條例	二規範差異之比較
權利人	權利金分配、管理費支出及利用人利用其著作情形等(Art.17)	使用報酬分配表、業務報告書、資產負債表、財產目錄、收支決算表等表冊(§21、§38)	規範程度大致相同
其他集管團體	集管團體間如簽訂相關協議，應提供其代為管理著作之權利管理資訊，如使用報酬收入、管理費支出及著作被利用情形(包含對著作利用授權許可或拒絕等)(Art.18)	無類似規定	國內集管團體間僅有電腦伴唱機之共同費率有代收關係，集管條例並未明定對其他集管團體之具體報告義務，但實務上擔任窗口之團體會定期向其他團體彙報授權情形(包括授權對象、金額、行政事務費等)
基於被要求而應提供之資訊	權利人、利用人與簽有代管協議之集管團體，基於正當理由，得要求集管團體提供管理著作清單、權利範圍等相關資訊(Art.19)	管理範圍內之著作相關資訊，包括所管理之著作財產權人名冊、管理數量或其他足以辨識管理著作數量之資訊，上網供公眾查閱 ¹ ，並應公眾申請，於合理範圍內提供相關資訊、集管團體與利用人協商概括授權契約時，應將著作相關資訊，告知利用人(§27)	規範程度大致相同
社會大眾	應在網站上公布章程、會員條款、授權條件及費率、分配方法、管理	公開章程、使用報酬分配方法、概括授權契約、個別授權契約、管理契約範本、所訂定或變更之	規範程度大致相同

¹ 依本條前段之規範意旨，集管團體須將其管理範圍之著作相關資訊，主動上網供公眾查閱，並不限於是基於被要求而提供著作相關資訊。

揭露對象	歐盟集管指令	我國集管條例	二規範差異之比較
	費、申訴程序等相關資訊，並隨時注意更新(Art.20)	使用報酬率等(§9、§24)	
年度透明報告	應於會計年度結束後的 8 個月內，製作年度透明報告並公告於網站，報告內容包括財務報表、使用報酬收入、扣除額之運用等，並供社會大眾得在網站上查詢 5 年內之年度透明報告(Art.21)	無類似規定	本局雖要求各集管團體自 106 年起，每年 6 月底前於集管團體網站公告其「最近一次」之資訊，包括使用報酬收入總額、收入來源、分配總額、分配方式概述等基本營運事項(且至少保留 3 年)，但實際上僅 MUST 作相關公告 ² 。

² 本局尚未要求集管團體以編製年報方式對外公開相關財務資訊，故與歐盟集管指令所規範之透明度義務，尚有差距。

貳、專責機關監督輔導職能

議題一：如何強化集管團體財務虧損時之解決機制？

議題說明與分析：

鑒於集管團體之財務虧損通常是逐年累積而來，久而久之將會影響到會員分配使用報酬之權益，甚至導致挪用或掏空使用報酬之情事，最後恐成為被本局廢止該集管團體之主要原因之一。

承上，董事會或監察人於財務虧損走向惡化之初始(例如：集管團體年度虧損超過決算收入之 20%時…)，如可善盡其管理及監督之職責，予以著手積極改善(例如擲節支出等)，則其財務虧損即可避免持續惡化，目前僅能由本局每年對於集管團體之財務查核才能得知集管團體之財務狀況，惟當本局知悉集管團體之財務狀況通常都已呈現惡化之現象，對於加強集管團體之財務改善恐緩不濟急。因此，除本局每年之財務查核之行政措施外，是否有其他能強化與防止集管團體財務虧損或惡化之解決機制？

議題二：對於集管團體之行政處置或行政處罰種類，是否有必要增加其他行政措施，以達專責機關輔導監督之責？

議題說明與分析：

專責機關對於集管團體之行政處置規定於集管條例第 41 條第 4 項，得令其變更業務執行之方法或其他必要之處置，第 42 條之限期改正、令集管團體撤換違法行為董事、監察人等相關人員或停止職務，第 44 條與第 45 條之罰鍰處分，及第 43 條之廢止許可處分等。

而於專責機關對集管團體進行財務與業務查核時，集管團體常會以「隱匿、毀損或怠於提供有關業務、財務狀況之帳冊文件或相關交易資料」、「無故對檢查人員之詢問不為答復或答復不實」等方式，藉以規避、妨礙或拒絕查核，現行僅能依第 42 條限期改正或撤換相關人員及第 44 條之罰鍰處分，若集管團體又拒絕提供相關資料者，

前揭處罰並不能解決實際問題，也無法達到輔導監督之目的。因此，現行集管條例對於集管團體之行政處置規定是否充分，有無增加其他種類行政處置之必要？

議題三：對於第 43 條第 3 項「不能有效執行集管業務」廢止集管團體許可之規定，因屬不確定法律概念，是否須明列其構成要件？

議題說明與分析：

集管條例第 43 條第 3 項規定集管團體有「不能有效執行集管業務」之情形者，主管機關應廢止許可，惟該規定係不確定法律概念，因此專責機關於適用該規定時，並無明確之要件可供參考。然本條例自 99 年修正施行以來，本局業已廢止社團法人中華語文著作權集體管理協會(COLCCMA)與社團法人台灣音樂著作權人聯合總會(MCAT)等二集管團體之許可，歸納上述廢止許可之原因，常見的有擅自挪用分配款、隱匿使用報酬收入、資金流向不明等事由。因此，為使「不能有效執行集管業務」廢止許可之規定更為明確，是否可檢視構成要件予以明定？

議題四：集管團體被解散後，管理契約何時終止？

議題說明與分析：

對於集管團體被解散後，管理契約何時終止之問題，集管條例第 48 條僅規定「於命令解散之處分確定時，管理契約終止」，此乃法定終止事由，但實務上集管團體不服廢止處分，提起行政救濟，實屬普遍情形，由於行政救濟程序可能長達數年，處分才能獲得確定，而因集管團體被廢止後，即不得執行集管業務，如會員不主動退會，管理契約將仍然有效，會員不能自行授權，導致利用人無管道取得授權、會員亦無法獲得使用報酬，將影響會員權益及授權市場之秩序甚鉅。因此，應有必要檢討上述管理契約終止規定。