

我國著作權集體管理團體使用報酬率 審議新制之檢討

謝宛蓁*

摘要

我國於1997年11月5日公布施行「著作權仲介團體條例」，經過十多年之適用，逐漸在實務上產生許多爭議問題。為有效解決相關實務問題、弭平權利人與利用人間之爭議，主管機關經濟部智慧財產局乃於2010年2月10日修正通過「著作權集體管理團體條例」。其中，最引人注目的便是使用報酬率審議機制之變革，包括由事前審議制改為事後備查制，並新增暫付款、單曲費率、共同使用報酬率及單一窗口等制度。

新使用報酬率審議機制自2010年2月10日施行至今，已超過4年半時間，原本修法是為了減輕主管機關之負擔、健全著作權市場之運作，惟新制實施後，上述各項新制度之成效不僅未如預期，甚而於實務運作上衍生許多問題及窒礙難行之處，因此，引發本文探究及檢討新使用報酬率審議機制之興趣。本文將先行比較分析新舊使用報酬率審議機制之差異，再探討新使用報酬率審議機制施行後產生之實務問題，包括增加行政負擔方面之問題、授權市場不安定方面之問題及執行面之問題，並嘗試分析問題成因。最後，本文將依前述研究成果及個人過去擔任費率審議工作之親身觀察，指出現行「著作權集體管理團體條例」中之不合理處，並提出修正建議，期能解決目前實務上之問題，讓使用報酬率審議機制之運作更為順暢。

關鍵字：著作權集體管理團體、使用報酬率、事前審議制、事後備查制、暫付款、單曲費率、共同使用報酬率、單一窗口。

收稿日期：103年9月19日

* 作者曾任經濟部智慧財產局法務室專員。本文相關論述僅為一般研究性之探討，不代表曾任職單位之意見。

壹、前言

我國「著作權仲介團體條例」（以下簡稱仲團條例）係於1997年11月5日經總統令公布施行，為我國著作權集體管理團體¹（以下簡稱集管團體）之設立許可及監督輔導，提供了明確的法律依據，乃我國著作權保護歷程中的重要里程碑。依據仲團條例之規定及申請程序，我國第一家集管團體於1999年正式獲准成立，而目前現存之集管團體共有5家，包括3家音樂著作集管團體及2家錄音著作集管團體²，其中錄音著作集管團體「社團法人台灣錄音著作權人協會（ARCO）」同時管理錄音著作及視聽著作³。

仲團條例施行以來，在實務上產生許多爭議，有加以全面檢討修正之必要，智慧局爰自2006年起即開始進行修法工作，並廣泛蒐集國外相關立法例，並整合集管團體、權利人、利用人及學者專家之意見⁴。歷經數年之努力與協調，新修正之「著作權集體管理團體條例」（以下簡稱集管條例）業於2010年2月10日由總統公布施行，修正重點包括：修正公告及審議使用報酬率之相關規定、增訂「共同使用報酬率」及「單一窗口」之制度、管制集管團體之數量、節制集管團體之刑事訴追、修正集管團體管理著作資訊之提供及利用人使用清單提供義務等規定⁵，期能對解決實務問題有所助益。

¹ 2010年2月10日仲團條例修正前，稱作著作權仲介團體，惟其性質並非居間、仲介，在實務運作上易生誤解；另參照其他國家之立法例，除日本稱之為「著作權等管理事業」外，德國為「著作權及鄰接權受託管理團體」，加拿大為「集體管理團體」，均著重在著作權「集體管理」之本質，故為順應國際潮流，修法後乃改稱為「著作權集體管理團體」。

² 我國原有6家集管團體，但唯一一家語文著作集管團體「社團法人中華語文著作權集體管理協會（COLCCMA）」因自2006年成立以來，營運方向一直無法步上軌道，管理著作清冊不明且數量過少，亦無法順利向利用人收取使用報酬，經主管機關多次輔導，情況仍未見改善，故經濟部智慧財產局業以民國101年9月26日智著字第10116004211號函廢止其設立許可。

³ 依據仲團條例之規定，一家集管團體僅能管理單一類型著作，不開放跨類管理，因此過去「社團法人台灣錄音著作權人協會（ARCO）」為符合相關規定，僅能另外成立「社團法人中華音樂視聽著作仲介協會（AMCO）」管理其所屬會員之視聽著作，形成「一套人馬、二塊招牌」之現象。惟修法後，《著作權集體管理團體條例》放寬相關限制，允許一家集管團體可以同時管理二類以上著作，為節省行政成本及促進作業效率，ARCO乃向智慧局申請合併AMCO，並於2010年12月24日合併完成，成為我國第一家同時管理二類著作之團體。

⁴ 經濟部智慧財產局，「著作權集體管理團體條例說明」，頁3，<http://www.tipo.gov.tw/lp.asp?ctNode=7000&CtUnit=3448&BaseDSD=7&mp=1>（最後瀏覽日：2014/09/15）。

⁵ 依據立法院2010年1月12日三讀通過之「著作權仲介團體條例修正草案」總說明，本次修正重點共有14大項，完整內容參見智慧局網站：<http://www.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=335323&ctNode=7013&mp=1>（最後瀏覽日：2014/9/15）。

在著作權授權市場的實務運作方面，有關使用報酬率之審議、決定及其他相關配套制度，一直是集管團體與各類型利用人角力與爭執之重要場域，因此本次集管條例修正之各項重點中，自然以使用報酬率審議機制及相關配套制度之變更最受各界矚目與關注。在仲團條例時期，使用報酬率審議係採「事前審議制」，亦即集管團體在新增或提高費率時，須主動報請主管機關經濟部智慧財產局（以下簡稱智慧局）提交著作權審議及調解委員會⁶（以下簡稱著審會）審議，經著審會綜合參酌各項因素，審議決定使用報酬率，並由智慧局作成行政處分送達該集管團體後，該項費率始生效力⁷。「事前審議制」雖可仰賴主管機關踐行事前之把關作業，避免集管團體濫用其市場優勢地位，任意新增或調高原訂費率，對利用人提供較高程度之保障。惟考量著作權之本質係屬私權，費率之決定又往往牽涉複雜之商業談判技巧與折衝過程，行政機關在審議費率之過程中，礙於有限之人力運用及行政資源，實難妥予全盤考量，故應賦予雙方自由議定使用報酬之彈性空間，亦即先由集管團體及利用人雙方先進行協商程序較為妥適，行政機關不宜在雙方未為具體磋商前，即事先干預介入市場機制之運作。因此，修正後之集管條例將使用報酬率審議制度更改為「事後備查制」，集管團體審酌集管條例第24條第1項各項因素，並按其章程規定之程序，就特定著作利用型態訂定使用報酬率後，即可於其網站自行公告並送智慧局備查，踐行公告程序滿30日後，該項費率即可直接生效實施；利用人如認該公告費率不合理，或有其他不服之理由，可再以書面敘明理由向智慧局申請費率審議。除了使用報酬率審議制度之變革外，本次集管條例中有關使用報酬率之修正重點，尚包括新增「強制訂定概括授權單曲費率」、「核定暫付款」、「訂定共同使用報酬率及設置單一窗口」等制度，目的均在於簡化授權程序、降低授權成本或使費率之計算與支付方式更趨公平合理。

⁶ 按著作權法第82條規定，著作權專責機關應設置著作權審議及調解委員會，辦理下列事項：（一）第四十七條第四項規定使用報酬率之審議、（二）著作權集體管理團體與利用人間，對使用報酬爭議之調解、（三）著作權或製版權爭議之調解、（四）其他有關著作權審議及調解之諮詢。另按《經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程》第3條規定，著作權審議及調解委員會之組成成員，應包括主任委員一人，由智慧局局長兼任；委員二十一人至二十九人，任期二年，由局長聘派有關機關代表、學者、專家、權利人代表、利用人代表及本局業務有關人員兼任之。

⁷ 按「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」第10條規定，著審會不對外行文，其決議事項經智慧局局長核定後，以智慧局名義行之。是以，集管團體提交審議之使用報酬率，雖係由著審會委員討論後審定，但審定結果仍應以智慧局名義作成行政處分，並送達相對人。

惟新修正之集管條例實施後，上述各項新制度之成效不僅未如預期，甚而於實務運作上衍生許多問題及窒礙難行之處，例如：集管團體並未依集管條例規定之審酌因素訂定使用報酬率，亦未與利用人進行事前之協商程序，即恣意大量公告新訂費率，迫使利用人僅能針對集管團體公告之費率逐項向智慧局申請審議，導致智慧局在新法施行後受理之費率審議案件數量不減反增，完全與原先預設之修法目的背道而馳。此外，集管條例新增之「概括授權單曲費率」、「暫付款」、「共同使用報酬率」及「單一窗口」等規定，由於均係第一次實施之全新制度，在欠缺過去實際執行經驗之情況下，推動上亦遭遇極大之阻礙與困難。

因仲團條例中許多規定已不合時宜，方有集管條例之誕生，其中有關使用報酬率審議及相關配套制度之規定，雖立意良好，惟施行4年半以來，在實務上卻無法發揮正面效益，反而造成更多問題與爭議，智慧局行政負擔亦隨之加重，實有進一步檢討修正之必要。

貳、新舊使用報酬率審議機制之比較

一、仲團條例時期之舊使用報酬率審議機制

（一）審議機制之啟動與限制

按仲團條例第4條第4項及第15條第7項規定，著作權仲介團體（以下簡稱仲團）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審會審議，經審議通過後，方得於授權市場上實施。依舊制之立法精神，僅於仲團申請設立許可、嗣後提高原訂使用報酬率或新增收費項目時，方由其主動告知智慧局，再由智慧局啟動審議機制及程序。如無前述情事，則利用人縱使對現行使用報酬率不滿，除就個案循調解或訴訟途徑解決爭議外，依當時法制並無從請求檢討使用報酬率之內容。

（二）審議機制之運作方式及流程

在舊制時期，使用報酬率之審議工作主要係依據「著作權仲介團體使用報酬率審議標準作業流程」（下稱作業流程）及「使用報酬率審議三原則」予以進行。

作業流程明定從智慧局受理使用報酬率審議案件申請、提交著審會之前的前置作業，到著審會審議及審議完成結案，預估的作業期限為4個月。規範重點包括：

1. 將提交審議的前置作業程序明文化；2. 明定仲團提請審議時應提出的文件；3. 明定作業時限為4個月。

前述作業流程側重於提交著審會審議前的前置作業，至於著審會實質上應如何進行審議，係屬著審會的職權，該流程並未敘及。惟由於著審會是合議制組織，為避免討論失焦或爭點無法集中，致使審議過程遲緩、延宕，而影響仲團與利用人雙方權益，智慧局乃提案制訂了「使用報酬率審議三原則」⁸，作為著審會審議費率時的參考。其重點內容分如下述：

1. 著審會審議仲團費率時應遵循四項原則，亦即仲團已與具代表性之利用人業者（或公會）達成共識者，原則上照案通過；仲團已提出國外相關收費之標準並參照我國國情（包括物價水準之考量）予以擬訂，如利用人並無反對意見或其反對意見並無具體依據，原則上照案通過或做微幅調整；如利用人提出反對意見，且有具體理由連同憑據資料者，由委員會審酌雙方意見酌定之。
2. 使用報酬率的生效時點，原則上自審議通過日生效，但如果該審議通過日已超過智慧局標準作業期間，則溯及自屆滿4個月標準作業期間之翌日為生效日；利用人支付使用報酬之義務的起算時點，係自其實際使用著作時開始。
3. 有關救濟機制之部分，仲團使用報酬率經審議核定後，為行政處分，仲團如認為違法或不當，得依法提起訴願，但原審定之使用報酬率不因提起訴願而無效或停止；於每一個核准使用報酬率案件函中說明「專責機關於實施滿2年以後，得予以檢討調整」，重新檢討修正之使用報酬率，仲團依法仍有救濟機制，依是項檢討結果將使用報酬降低者，對於先前已給付之使用報酬，仲團應於新使用報酬率生效日起，比例將差額退還利用人或抵扣嗣後年度使用報酬。

⁸ 參見著審會2004年第4次會議紀錄。

（三）優缺點

1. 優點

（1）避免仲團恣意新增或變更費率

從人性角度思考，「事前審議制」某程度上對仲團會形成一定的門檻與壓力，正因為主管機關會事先審議費率，故仲團在提出費率之前，會先蒐集資料並進行相關研究，或許仍有許多缺漏或不足之處，但不致於沒作任何功課，就隨意拋出費率；但「事後備查制」容易讓集管團體產生投機的僥倖心理，認為「先公告再說」，反正利用人未必會申請審議，從而可能導致公告費率件數暴增，令利用人措手不及，甚至造成市場恐慌之情況。

（2）行政爭訟案件量較少

依舊制，使用報酬率審定結果之行政處分相對人形式上僅有仲團，不包括利用人，雖利用人之權利或法律上利益亦可能因該處分而受有不利之影響，而為該處分之法律上利害關係人⁹，從而得對該處分提起行政救濟，惟觀諸以往提起訴願之情形，事實上僅有仲團對該處分提起訴願、行政訴訟，利用人未曾就審定處分提起行政救濟，亦即智慧局針對同一處分，僅須處理一個訴願案或行政訴訟案。惟依新制，智慧局作成之行政處分須送達兩造當事人，故集管團體與利用人均有可能透過行政爭訟途徑尋求救濟，且利用人通常不只一個，如彼此之間意見無法整合或利益分歧，因而分別提起訴願、行政訴訟，則智慧局就同一處分可能將同時面臨三個以上的訴願案或行政訴訟案，增加許多訴願、訴訟答辯及開庭的行政工作。

（3）費率決定係由著審會作成，能廣納各方意見防止專斷

按舊制規定，使用報酬率之審議決定，實際上係由採合議制的著審會作成，智慧局僅為名義上的處分機關。又著審會係由橫跨著作權領域、財務會計領域、資訊科技領域、公平交易法領域的專家學者、實務律師、會計師及公部門代表所組成，故在作成費率審議決定時，較能兼顧不同面向之看法，俾在權利人與利用人的利益角力之間，權衡著作權保障與公共利益二者間之比重，作成一公平合理的費率決定，防止專斷或偏頗之弊。

⁹ 參照訴願法第18條、行政訴訟法第4條第3項及最高行政法院75年判字第362號判例。

2、缺點

(1) 事前審議恐牴觸著作權之私權本質

如前所述，考量仲團係屬特許行業，且對侵權行為人享有刑事訴追之權利，本文認為審議制度仍有存在之必要，但應採事後審為宜，以避免行政機關過早介入費率決定，壓縮雙方談判空間，反而有傷害著作權私權本質之虞。

(2) 弱化仲團與利用人協商意願，養成依賴心態

舊制雖未禁止仲團與利用人私下就費率進行協商，甚至審議原則中也明定仲團與利用人合意之使用報酬率，應照案通過。惟事前審議機制之存在，可能削減或弱化仲團或利用人任一方積極協商之動機與誘因，尤其在雙方認知差距極大之情況下，很可能選擇放棄或拒絕協商，直接由著審會委員為其決定費率。長此以往，容易養成仲團與利用人之依賴心理，不思如何增進雙方互信基礎，建立良好溝通管道，以提升達成費率共識之機會，只一味期盼著審會或智慧局為雙方解決爭議，對著作權市場之長期發展而言，恐非吾人所樂見之結果。

(3) 利用人對不合時宜之費率無異議管道

舊制最為人詬病之處在於，費率審議之發動權都掌握在仲團手上，除非仲團主動變更而調高既有費率，否則利用人針對通過多年、顯已不合時宜之費率，依法並無申請審議或檢討之管道。如此的制度設計將利用人置於相當不利的被動地位，致使利用人僅能透過個案協商請求仲團主動給予優惠、降低收費，或是期盼仲團調高費率，而有於審議程序中陳述意見之機會，顯屬不宜。

二、集管條例時期之新使用報酬率審議機制

(一) 審議機制之啟動與限制

按集管條例第 25 條第 1 項規定，利用人對於集管團體訂定之使用報酬率有異議時，得向著作權專責機關申請審議；申請時，並應備具書面理由及相關資料。申言之，依據新制之規定，集管團體訂定之使用報酬率，不論係新增或變更，均

無須再送主管機關事前審查，而得直接於其網站或以其他適當方式公告之¹⁰，並於公告滿30日後逕予實施¹¹。如利用人認為集管團體公告之費率不合理，比方說費率計算基礎過大、費率過高或費率架構應予調整等理由，可以書面向智慧局申請審議，亦即由利用人方掌握費率審議發動權，與舊制係由權利人方握有主動權不同。此外，集管團體縱未變更或調整某項現行費率，並重新公告，利用人亦得針對該費率申請審議，如此可以防免費率僵化、不合時宜之弊端，讓利用人得以順應市場變化適時提出費率審議之申請，並由智慧局斟酌雙方意見及相關因素後，妥為裁量該費率是否有予以調降之必要。

另按集管條例第25條第7項規定，經著作權專責機關審議決定之使用報酬率，自實施日起三年內，集管團體不得變更，利用人亦不得就經審議決定之事項再申請審議。但有重大情事變更者，不在此限。此規定係限制集管團體與利用人在費率審定實施後三年內，均不得再變更該費率或對之異議，其立法理由在於維護費率安定性及節省行政成本，以免行政機關花費許多時間、人力、資源審定之費率，在很短的時間內就遭到集管團體或利用人推翻，且費率時常更動亦會造成市場不穩定之負面影響，應儘量避免。因此，本限制規定雖壓縮利用人申請費率審議之部分空間，但為維護著作授權市場之整體利益，並將行政資源做最有效率之利用，此一限制應屬合理且必要。甚且，本規定亦附加一但書，在遭遇重大情事變更時，利用人仍然可以申請審議，對利用人之保障應為已足。

（二）審議機制之運作方式及流程

新使用報酬率審議機制之運作，主要係依據「經濟部智慧財產局受理利用人申請審議著作權集體管理團體使用報酬率案件作業程序」¹²進行，以下茲簡要說明之。

智慧局受理利用人申請審議集管團體使用報酬率案件之作業程序，包括下列事項：

¹⁰ 著作權集體管理團體條例第9條第3項。

¹¹ 著作權集體管理團體條例第24條第5項。

¹² 本作業程序之全部內容，參見智慧局網站，<http://www.tipo.gov.tw/lp.asp?CtNode=6999&CtUnit=3447&BaseDSD=7&mp=1>（最後瀏覽日：2014/09/15）。

本月專題

我國著作權集體管理團體使用報酬率審議新制之檢討

1、文件審查

檢視申請案檢具之文件或資料，有欠缺或不合規定者，經通知限期補正，屆期未補正或補正不完全者，予以駁回。

2、公布於本局網站，並載明下述事項

- (1) 利用人申請審議之事由、使用報酬率項目及訂定該項費率之相關集管團體名稱。
- (2) 其他相同利用情形之利用人，應於一定期限前備具書面理由及相關資料，向智慧局表明參加申請審議之請求。

3、通知集管團體提出相關文件

將利用人申請審議之相關資料影本送交相關集管團體，並載明應於一定期限內檢送「著作權集體管理團體訂定使用報酬率審酌因素說明與回應利用人申請審議理由之意見及相關資料彙整表」及其電子檔。

4、申請人再表示意見

相關集管團體回覆意見及資料應送交申請人（含參加人）表示意見。

5、辦理諮詢事項

依著審會組織規程相關規定，決定利用人申請審議費率諮詢方式及辦理諮詢事項，必要時得另行召開意見交流會，邀請申請人及集管團體出席。

6、決定審議結果，作成行政處分

認該申請無理由者，作成駁回處分；認該申請有理由者，決定使用報酬率；認該費率有違反法律規定或無法律依據收取使用報酬等法定禁止實施之事由者，作成禁止實施之處分。除作成駁回之處分外，應將審議結果公布於智慧局網站。

（三）優缺點

1. 優點

（1）將費率審議與設立許可之程序脫鉤

舊制要求主管機關於審查仲團許可設立之請求時，必須審議仲團訂定之使用報酬率，可能造成延滯審查之結果。因此，新制將費率審議與設立許可之程序脫鉤，可避免申請許可設立之程序漫長及審議基礎（管理著作之數量）不明確之問題。

（2）擴大集管團體與利用人協商談判之空間

理論上，新使用報酬率審議機制改採「事後備查制」之後，在主管機關不事先介入之狀況下，集管團體與利用人確實將有更大的空間可以進行協商談判，此亦為修法所欲達成之目的之一，讓使用報酬率之決定回歸私權本質，儘量由雙方當事人透過市場機制協商議定，減少行政機關干預之色彩。

（3）費率審議案件量將減少

由於新制規定主管機關僅於利用人對公告費率不服時，方有介入審議之必要，是理論上若集管團體與利用人協商情況良好，需要主管機關審議之案件數量應會大幅減少，可適度減輕主管機關之審議負擔。

（4）增訂配套制度，健全著作授權市場

新制增訂了單曲費率、暫付款、共同費率及單一窗口等配套制度，主要係為了回應利用人長久以來之呼籲與需求，讓向來在著作授權市場中居於劣勢的利用人，能透過這些制度設計，享有更公平優質的著作利用環境。以單曲費率而言，利用人得以因此確認支付某團體之使用報酬是否合理，利用人得依使用該團體所管理著作之總次數，於單一著作之費率累積計算及概括授權計費之間，選擇對其最合理之方式支付費用，而非以討價還價之方式付費使用¹³。暫付款之設計，則是讓費率審議期間利用人應如何付費

¹³ 章忠信，【「平行授權」與「單曲費率」於著作權集體管理制度之必】，2009-04-25/ 著作權筆記網站，<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=9&aid=2538>（最後瀏覽日：2015/10/05）。

之標準明確化，可有效減少雙方之糾紛與爭執。至於共同費率及單一窗口，則能收簡化授權之效，免去利用人必須與多家集管團體分別洽商授權之麻煩與困擾，節省雙方行政成本。

2. 缺點

(1) 著審會退居二線，僅提供諮詢意見，審議決定恐流於專斷

按集管條例第 25 條第 4 項規定，著作權專責機關審議時，得變更集管團體所定之使用報酬率計算基準、比率或數額，並應諮詢著審會之意見。據此，新制將費率審議決定之權利直接交付予智慧局，著審會成為無實質決定權，僅有諮詢功能之委員會，而著審會提供之諮詢意見或建議，僅具有參考性質，不當然拘束智慧局。是以，此制度設計在實務上有可能演變成智慧局雖依法召開著審會，聽取著審會委員之寶貴意見，但僅流於形式的程序作業，智慧局仍依自身之定見作成費率決定，而有專斷之嫌。

(2) 行政爭訟案件量增加

在新制之下，集管團體與利用人均為費率決定之處分相對人，皆有權針對該處分提起行政爭訟，故一件處分在過去僅集管團體能提起訴願、行政訴訟，但現在集管團體及利用人均有可能對之不服而尋求救濟，智慧局處理之行政爭訟案件數量必然會有所增加，負擔將更重。

(3) 使用報酬率容易不穩定

按集管條例第 25 條第 7 項規定，經專責機關決定之使用報酬率，自實施日起三年內，集管團體不得變更，利用人亦不得再申請審議。申言之，經審定之使用報酬率實施滿三年後，集管團體即得重新公告使用報酬率，利用人亦得再次申請審議。由於通常而言，智慧局作成之審議決定，不可能完全滿足任一方的要求與期待，故集管團體或利用人如提起行政救濟遭駁回，便極有可能在費率時限屆滿之際，就立即公告新費率或再申請審議，從而造成費率不穩定之結果。

三、新舊使用報酬率審議機制之主要差異

在建立對新舊使用報酬率審議機制之基本認識後，本段落將統整新舊制度間之主要差異，包括「啟動審議機制之主體與時點不同」、「終局決定機關不同」、「有權提起行政爭訟之相對人不同」及「配套制度有無不同」等四點。

（一）啟動審議機制之主體與時點不同——「事前審」vs.「事後審」

按舊制規定，僅仲團有權啟動費率審議機制，仲團於申請設立許可、新增或變更而提高使用報酬率時，均必須將該費率送交智慧局，再由智慧局提交著審會進行審議，經著審會審議通過後，該費率方得於市場上實施生效，此即「事前審議制」。利用人在此制度下，並無主動提起費率審議或請求檢討費率之權利，甚至主管機關亦無權主動檢討修正費率之權利，形成仲團全面掌控費率審議機制發動權之不公平現象。

新制為解決前述問題，並希望讓使用報酬率之決定回歸市場機制，以貼近著作權之私權本質，乃改為「事後備查制」，亦即集管團體公告費率滿30日後，即得於市場上實施該費率，利用人如有不服，再向智慧局提請審議。簡言之，新制之啟動主體變成利用人，其主要宗旨與精神在於，集管團體與利用人如已就某項費率達成合意，主管機關即無介入之必要，僅在雙方無法獲致共識時，再動用行政力量予以決定即可。

（二）終局決定機關不同——「著審會」vs.「智慧局」

舊制之費率決定機關為著審會，且須經著審會委員二分之一以上出席，出席委員二分之一以上同意，始得決議¹⁴，即採所謂「共識決」之方式。其優點為著審會係採合議制，委員之組成多元、專業且橫跨不同領域，從不同角度切入看待同一費率，可能會有截然不同之觀點，可以免除費率審議流於專斷、偏狹之弊。

新制之費率決定機關則為智慧局，集管條例雖明定智慧局審議費率時，仍應諮詢著審會之意見，惟諮詢結果並不具強制力，故可能產生智慧局表面上確實踐行了諮詢程序，但實際上僅為滿足法律規定，並非真心廣納意見，而造成費率決

¹⁴ 參見2004年3月31日修正發布之「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」第6條第1項。

定專斷獨行之情況。

（三）有權提起行政爭訟之相對人不同

依舊制，智慧局或著審會審議之標的係仲團提出之使用報酬率，故利用人僅以利害關係人之身分參與費率審議程序，包括對仲團提出之費率表示意見，以及參加後續召開之意見交流會與著審會等。因此，智慧局依據著審會之決議作成之審定處分，其相對人僅有仲團，利用人雖亦得以利害關係人身分提起行政爭訟，但依以往實務經驗，僅有仲團會對該處分不服，而提起行政爭訟。

然而，依新制規定，利用人如對集管團體公告費率有所不服，利用人應主動向智慧局申請費率審議，亦即申請人為利用人，對造則為集管團體，智慧局僅係立於客觀中立之立場，聽取雙方意見、作成費率決定。是以，智慧局於此情況下作成之審定處分，其相對人應包括利用人與集管團體在內，故利用人與集管團體均有權對該處分不服，而提起行政爭訟。

（四）配套制度之有無不同

由於仲團條例係我國第一部規範仲團運作之法律，當時尚未有足夠之實務經驗可資參考，故在使用報酬率審議制度部分，僅針對審議機制本身加以規定，包括審議機制啟動之主體與條件、審議流程與原則等，未有其他更細緻的配套制度。

到了集管條例時期，我國就使用報酬率審議已累積十多年的實際經驗，市場上也產生不少實務問題亟待解決，故為使費率審議制度更臻完美，乃於新制中增加了許多配套制度，包括要求集管團體訂定概括授權之單曲費率、利用人於費率審議中得支付暫付款取得授權、智慧局得指定特定集管團體就特定著作利用型態訂定共同費率及指定單一窗口等。其中，單曲費率、共同費率及單一窗口，更是利用人不斷疾呼要求立法增訂之制度，顯見該等制度於實務上確有需求。

參、新使用報酬率審議機制之實務分析

新制實施之後，除了原本預期達成之減少費率審議量、降低行政負擔，以及增進集管團體與利用人間之溝通與對話等目的與效益未見落實之外，在實務上反而衍生出許多新的問題與爭議。本文試圖分類並整理出新制施行後衍生之問題，共計有三大面向及七項子問題，分如下述。

一、增加行政負擔方面之問題

（一）使用報酬率審議案件量遽增

新制實施之後，因集管團體未事先與利用人協商，便各自在網站上大量公告使用報酬率，導致利用人僅能透過申請費率審議之方式進行反制，再加上新制放寬申請審議之費率範圍，利用人就集管團體未重新公告之費率，亦有權申請審議，致使費率審議案件量在短時間內遽增。

本文依據智慧局網站上之公告資料，統計出智慧局自新制適用始日即 2010 年 2 月 10 日起至 2014 年 8 月 9 日止，共 4 年半的時間，總計受理了 66 件費率審議案，一年平均受理件數為 14.67 件，較舊制時期之年平均受理件數 12.5 件¹⁵ 微幅增加，反而對智慧局造成更沉重的行政負擔。

（二）行政爭訟案件倍增

在舊制時期，利用人雖也會對仲團新增或變更之使用報酬率表示意見，且亦得參加意見交流會，傳達其意見與建議予智慧局及著審會委員知悉，但利用人終究是以參加人的身分參與費率審議程序，並非當事人，故於智慧局作成費率審定處分後，仍僅有仲團得對該處分表示不服，並提起行政爭訟。

然而，在新制時期，集管團體與利用人均為費率審議之當事人，是如雙方均對智慧局所為之審定處分不服，自得分別提起行政爭訟，且利用人為複數時，未

¹⁵ 在舊制時期，按仲團條例規定，仲團新增或變更之使用報酬率均須先經智慧局審議，無一例外，故仲團新增或變更之使用報酬率件數即為智慧局受理審議之件數。本文依據智慧局 93 年至 99 年歷次著審會會議紀錄中討論之使用報酬率案逐一統計，在舊制時期，仲團新增或變更之使用報酬率項目共 88 件，自 2003 年 5 月（回復費率審議）起至 2010 年 2 月 9 日（適用舊制終日）止，平均一年新增或變更費率之件數約為 12.5 件。

必要透過公會或與其他人合併提起行政爭訟，亦可分別提起。是以，新制施行之後，智慧局就同一費率審定處分，可能會同時面臨二或三個以上的行政爭訟案件，行政爭訟案件量必然成倍數成長。

在訴願案件部分，據本文統計，舊制時期有關使用報酬率爭議之訴願案件數為 8 件，平均一年約僅 1 件訴願案¹⁶；新制時期之訴願案件數則上升為 33 件，平均一年約有 7 件訴願案¹⁷，已較過去暴增 6 倍多¹⁸，成長速度及數量著實驚人。訴願案增加幅度如此巨大，關鍵即在於新制允許集管團體及利用人均得提起訴願，且並未限制利用人僅能合併提起一件訴願，致使在許多案子中，利用人選擇分別提起訴願，而造成訴願案倍增之可怕現象。例如在 MCAT 之「衛星電視台」、「有線電視台」公開播送使用報酬率案中，利用人有線電視業者共提出 10 件訴願案¹⁹；在 MUST 之「概括授權商業傳輸」公開傳輸使用報酬率案中，MUST 及 5 組利用人亦分別提出訴願，即共計有 6 件訴願案²⁰。

另在行政訴訟部分，據本文統計，舊制時期有關使用報酬率爭議之訴訟案件數為 5 件，平均一年約僅 0.7 件訴訟案²¹；新制時期之訴訟案件數則上升為 28 件，平均一年約有 6 件訴訟案²²，已較過去增加 8 倍有餘²³，成長幅度亦相當可觀。

¹⁶ 本研究係從第一代經濟部訴願審議委員會決定書檢索系統 (<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/aaweb/form/aa500000.aspx>) 中，以關鍵字「使用報酬率」加以檢索，搜尋取得相關案件資料。設定搜尋時間為 2003 年 5 月 1 日（即回復費率審議日）至 2010 年 2 月 9 日（即舊制適用末日），約計 7 年，共找出 8 件訴願案，故平均一年約僅有 1.14 件訴願案。

¹⁷ 搜尋方式同前註，僅將搜尋時間改為 2010 年 2 月 10 日（即新制適用始日）至 2014 年 8 月 9 日，共 4 年半時間，總計找出 33 件訴願案，故平均一年有 7.33 件訴願案。

¹⁸ $7.33/1.14=6.43$ 。

¹⁹ 在 MCAT 之「衛星電視台」、「有線電視台」公開播送使用報酬率訴願案中，共有觀天下、雙子星、吉隆、吉元、有線寬頻協會、陽明山、南桃園、信和、群健及北視等 10 家有線電視業者分別提出訴願。

²⁰ 在 MUST 之「概括授權商業傳輸」公開傳輸使用報酬率訴願案中，共有 MUST、願境公司、陽明山有線電視、台固媒體、吉隆有線電視及台灣酷樂等 6 家業者分別提出訴願。

²¹ 本研究係從司法院裁判書查詢系統 (<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>) 中，以關鍵字「使用報酬率」加以檢索，搜尋取得相關案件資料。設定搜尋時間為 2003 年 5 月 1 日（即回復費率審議日）至 2010 年 2 月 9 日（即舊制適用末日），約計 7 年，共找出 5 件訴訟案，故平均一年約僅有 0.71 件訴訟案。

²² 搜尋方式同前註，僅將搜尋時間改為 2010 年 2 月 10 日（即新制適用始日）至 2014 年 8 月 9 日，共 4 年半時間，總計找出 28 件訴訟案，故平均一年約有 6.22 件訴訟案。

²³ $6.22/0.71=8.76$ 。

二、授權市場不安定方面之問題

（一）集管團體恣意公告使用報酬率

新制改採「事後備查制」之目的，原在於希望能增進權利人與利用人間之協商溝通，讓費率決定回歸市場機制，淡化主管機關介入之行政色彩，且若雙方互動良好，多能就費率內容達成共識，主管機關即可省去審議費率之勞煩與負擔，對集管團體、利用人與智慧局而言，可說是一個三贏的局面。

然而，新制實施後，各集管團體並未如預期地善盡其與利用人協商之義務²⁴，反而係利用新制簡單與便捷的特點，迅速且大量地公告使用報酬率，讓許多利用人有措手不及、遭受突襲之感。根據本文統計，在舊制期間，自2003年5月智慧局政策決定重新審議費率時起，至2010年2月9日舊制適用末日止，各仲團新增或變更之使用報酬率項目共88項²⁵；而新制自2010年2月10日正式實施時起至2014年8月9日止，共計4年半的時間，各集管團體累計已公告123項使用報酬率。由此可見，在新制改為事後審之後，由於原先箝制集管團體新增或變更費率之束縛已被鬆綁，集管團體在沒有事前審議壓力之前提下，為了追求團體及會員的最大利益，自然會大量公告各項新費率，而忽略利用人之權益與感受。

（二）使用報酬率不穩定

按集管條例第25條第7項規定，經著作專責機關決定之使用報酬率，自實施日起三年內，集管團體不得變更，利用人亦不得再申請審議；由反面推論，即意指經智慧局決定之使用報酬率，實施滿三年後，集管團體得再重新公告費率，縱使集管團體未再為公告，利用人亦得再次申請審議，請求智慧局作出一更符合利用人期待之費率決定。

²⁴ 按集管條例第24條第1項第1款規定，集管團體訂定使用報酬率時，應審酌「與利用人協商之結果或利用人之意見」此一因素，亦即集管團體於研議訂定費率時，應負有與利用人協商或聽取利用人意見之義務。惟實務上，集管團體均對此規定置若罔聞，並以各種理由推託或不積極與利用人進行事前協商。

²⁵ 同註15。

經統計，智慧局自新制實施以來，共作出 34 件費率審定處分，平均審結時間為 14.6 個月²⁶。如集管團體或利用人不服決定，又提起訴願、行政訴訟，經過漫長的爭訟程序後，即便終審法院作成維持原處分之判決，也可能幾已逼近三年時間；更遑論如法院判決撤銷原處分，命另為適法處分時，智慧局重啟審議程序並作成新處分，也許早已超過三年時間，且新處分仍有遭異議之可能，即仍處於未確定之狀態。

由上可知，新制設定之三年時間可能過短，在實務上恐演變成原審定費率仍在爭訟或另為處分之程序中，尚未告確定，但該費率溯及生效日或利用人申請審議日實施之三年時間早已屆滿²⁷，此時集管團體依法又能公告新費率，利用人亦能再申請審議，將造成智慧局必須同時處理「前三年未定之舊費率」及「後三年待審議之新費率」之情形。更糟糕的是，此時無論新舊費率均處於尚未確定之狀態，利用人只能選擇支付暫付款取得授權，如此往復循環下去，著作授權市場之費率將一直陷於高度不穩定的狀態。

三、執行面之問題

（一）核定暫付款之難題——有線電視系統業者申請核定 MCAT 有線電視自製頻道暫付款案

按集管條例第 26 條第 1 項規定，使用報酬率自申請審議至審議決定前，利用人就其利用行為，得按照變更前原定之使用報酬率或原約定之使用報酬給付暫付款；無原定之使用報酬率及原約定之使用報酬者，得向著作權專責機關申請核定暫付款。復按同條第 4 項規定，利用人依第一項規定向集管團體支付暫付款，且表明其係暫付款者，其利用之行為不適用著作權法第六章及第七章規定。是以，智慧局核定暫付款後，利用人僅須依核定金額向集管團體支付暫付款，就其利用行為即得免除民、刑事責任，俟智慧局審議決定該項使用報酬率後，利用人再依審議結果多退少補當年度之使用報酬。

MCAT 於 2010 年 8 月 26 日公告新修訂之有線電視台公開播送使用報酬率，且明定其適用範圍僅限於有線電視系統業者自製、監製及出租時段節目部分，不

²⁶ 智慧局共作成 34 件處分，總計審結時間約為 496 個月，故平均審結時間為 496/34=14.6 個月。

²⁷ 著作權集體管理團體條例第 25 條第 6 項。

包括系統業者再播送衛星電視節目之部分。爰此，MCAT 新修訂之有線電視費率，與智慧局原先審議通過之 MCAT 有線電視費率範圍（包括來自無線電視台、衛星電視台及購物頻道之節目）並不一致，應屬無原定使用報酬率之情形，又系統業者從未支付 MCAT 使用報酬（過去均由節目託播廠商支付使用報酬予 MCAT），雙方亦無原約定使用報酬存在，系統業者乃向智慧局請求核定暫付款。

本案處理的困難點有三，說明如下：

1. 本案乃暫付款制度施行後，利用人請求智慧局核定暫付款的第一個案例，過去並無相關實務經驗或作法可資參考，故有必要重新思考並建立一套暫付款核定之標準作業流程。
2. 本案並無其他集管團體訂定之費率可資參考，與 MCAT 同為音樂集管團體的 MÜST 及 TMCS 訂定之有線電視台費率，其適用範圍均非僅針對自製頻道部分，而係包括有線電視公開播送之所有頻道，故無法類比。
3. 暫付款之核定程序應力求迅速，蓋創設暫付款制度之目的在於讓利用人能在費率審議期間，透過支付暫付款之方式先行取得授權，俾使利用行為合法化，如核定過程延宕過久，恐對權利人及利用人均有不利之影響，故有一定時間壓力。

（二）指定單一窗口與共同使用報酬率之僵局——電腦伴唱機公開演出費率三合一案

按集管條例第 30 條第 1 項規定，著作權專責機關得指定相關集管團體就特定利用型態，訂定共同使用報酬率；復按同條第 2 項規定，經指定之集管團體，應協商訂定共同使用報酬率及其使用報酬分配方法，並由其中一個集管團體向利用人收取。揆諸其立法理由，主要係因我國乃多元團體之國家，利用人就其同一利用行為，必須分別與不同集管團體協商、簽訂授權契約並支付使用報酬，相當耗費時間成本，故利用人不斷地呼籲應建立單一窗口及共同費率之制度，以達簡化授權之效果，從而提升利用人取得完整授權之意願。

智慧局於 2010 年 10 月 19 日就「電腦伴唱機公開演出」之利用型態（不含 KTV 等視聽歌唱業者），指定 MCAT、MÜST 及 TMCS 等三家音樂著作集管團

體訂定共同使用報酬率、分配方法及協商由其中一家集管團體收費，完成期限為2012年2月10日。由於該三家音樂集管團體未能於前述指定期限內完成協商，利用人於指定期限屆至後，已陸續去函要求三家集管團體訂定共同使用報酬率及單一窗口，因此依法得免除刑事責任²⁸。

因三家集管團體協商進度緩慢，利用人又持續提出申請，已對集管團體業務執行造成影響，為利三家集管團體能儘速協商，MÜST乃依集管條例第30條第3項之規定，於2012年4月11日向智慧局申請先決定收費窗口（不包括共同使用報酬率及分配方法），以利三家團體後續之協商。嗣後，智慧局於2012年8月6日就MÜST申請決定收費窗口案召開著審會進行討論，並做成以下決議：「集管條例第30條第3項規定『前項協商不成時，任一集管團體得向著作權專責機關申請決定』，係指第2項之『經指定之集管團體，應協商訂定共同使用報酬率及其使用報酬分配方法，並由其中一個集管團體向利用人收取』，係屬同一事項，不得切割其中任何一項單獨向智慧局提出申請。故本案MÜST僅申請決定收費窗口、未包含共同使用報酬率及分配方法，不合前述規定，應予駁回。²⁹」

MÜST上開申請遭智慧局駁回後，復於2014年3月20日向智慧局申請決定電腦伴唱機公開演出共同使用報酬率、使用報酬分配方法與單一窗口，經智慧局分別於2014年4月1日、6月20日及6月26日，函請三家音樂集管團體、電腦伴唱機相關利用人表示意見及公告局網徵詢公眾意見，並於2014年8月6日函請三家音樂集管團體就其會務、電腦伴唱機公開演出使用報酬收入情形、目前市佔率、承辦電腦伴唱機公開演出業務推展等問題提出簡報，並於著審會進行報告後，智慧局於2014年11月6日第7次著審會中，決議由MÜST擔任本案單一窗口，並以9千元／台作為本案之共同使用報酬率，MÜST、MCAT、TMCS之分配比例為5:3:2，自2015年1月1日起實施³⁰。

²⁸ 依集管條例第30條準用第24條第7項規定，集管團體未訂費率時，利用人得以書面請求集管團體訂定費率，集管團體於該費率訂定完成前，不得對利用人行使刑事訴追權。是以，電腦伴唱機利用人以書面請求該等集管團體訂定共同使用報酬率，或由利用人組成之公協會於探詢個別利用人之意願後，附具利用人委託書代為請求，均得免除刑事責任。參見經濟部智慧財產局民國100年10月31日智著字第10016003142號函釋，<http://www.tipo.gov.tw/ct.asp?ctNode=7448&mp=1&xItem=218781>（最後瀏覽日：2014/09/18）。

²⁹ 參見著審會2012年第7次會議紀錄，<http://www.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=332754&ctNode=6998&mp=1>（最後瀏覽日：2014/09/18）。

³⁰ 參見著審會2014年第7次會議紀錄。

電腦伴唱機公開演出共同使用報酬率及單一窗口案，原訂之完成期限為 2012 年 2 月 10 日，卻因三家音樂集管團體始終難以達成協議，最後仍必須由智慧局介入審議決定，遲至 2015 年 1 月 1 日方得實施，足見共同使用報酬率及單一窗口指定之困難。

（三）訂定概括授權單曲費率面臨之困境——音樂集管團體衛星電視台公開播送單曲費率案

按集管條例第 24 條第 2 項第 2 款規定，集管團體訂定之使用報酬率，如為概括授權者，除應訂定「一定金額或比率」之計費模式外，亦須訂定「單一著作單次使用之金額」之計費模式，供利用人選擇。理由在於，我國各家集管團體管理之著作數量差距頗大，且均有其特殊屬性，例如 MUST 管理著作以國內外流行音樂為主，MCAT 則以管理台語老歌為大宗。而某些特色強烈的利用人通常會選擇利用特定類型的音樂，如 MTV 台通常播放華語或外語流行歌曲，播放台語老歌的機率相當低，若僅因 MTV 台播放了幾首台語老歌，就強制要求其依 MCAT 訂定之衛星電視台「一定金額或比率」公播費率付費，恐有強迫利用人「吃到飽」之嫌疑。因此，本次修法特別增訂概括授權中之「單曲計費模式」供利用人選擇，利用人如認為自己甚少使用到某家團體管理的著作，便可以選擇適用單曲費率計算使用報酬，如此亦較符合「使用者付費原則」。

我國三家音樂集管團體中，MUST 及 MCAT 公告之衛星電視台單曲費率，均區分為商業性頻道 12,000 元／次，文化、教育公益性頻道及政府所屬頻道 6,000 元／次；TMCS 除區分商業／非商業外，另將衛星電視台播送之音樂分成廣告音樂及節目音樂，故其有四種費率組合：（1）商業頻道節目音樂：10,000 元／次、（2）商業頻道廣告音樂：50 元／次、（3）非商業頻道節目音樂：4,000 元／次、（4）非商業頻道廣告音樂：50 元／次。然而，本案最大的利用人代表——衛星公會，所建議之單曲費率金額為 10-20 元／次，顯見權利人與利用人對單曲費率金額之認知有相當程度之落差。

由於雙方當事人對於單曲費率之認知落差過大，且國際上亦無訂定單曲費率之前例可考，致使智慧局在審議單曲費率時遭遇極大困難，並於 2014 年 9 月 11 日召開著審會研商此一問題。

四、問題成因分析

如前所述，新制實施之後，的確在實務上產生了許多始料未及的問題與爭議，而大部分的問題其實是我國著作授權市場長久以來的積習造成，恐非短時間內能夠解決，甚至如果無法解決的話，似乎僅能透過再次修法之途徑，防堵此等問題持續擾亂著作權市場。至於形成該等問題之原因為何，筆者擬根據過去承辦使用報酬率審議案件時，實際與集管團體及利用人接觸之經驗與心得，彙整問題成因如下：

（一）集管團體與利用人間欠缺有效溝通模式

我國集管制度發展迄今已逾 15 年，許多大型利用人如廣播電視等，均與集管團體有超過 10 年以上的契約關係。從常理而言，集管團體與利用人在長期合作之下，彼此間應該已經累積一定程度的信賴與瞭解，因而每年進行談判簽約之程序時，理應會愈來愈容易達成共識與合意。然而，此種「想當然爾」的現象並未在我國發生，廣播電視利用人每年與集管團體簽訂授權合約時，仍然時常出現無法就授權費用或授權條件獲致共識之情況，甚至在 2008 年還爆發 MUST 與警察廣播電台授權爭議案³¹，喧騰一時。

探究其原因，係因集管團體認為過去為推廣著作利用，而願意給予利用人優惠，收取較低的使用報酬，但隨著著作權保護觀念之普及與深化，為反映著作的真正價值及保障權利人之經濟利益，開始逐年調高使用報酬；惟利用人主張目前經濟前景低迷、業界競爭愈趨激烈及音樂利用情況未有重大變動等情，而希望維持原約定之使用報酬，不要逐年調漲增加利用人經營上的負擔與壓力。由此可知，雖然雙方合作已久，但並未真正建立有效的溝通模式，均未設身處地站在對方的立場思考，僅單純從對自己有利的角度著眼，各說各話之結果自然難以達成有共識的結論。

正由於集管團體深知其與利用人間之溝通常無交集，甚難產生結論或共識，故在新制施行後，選擇不與利用人事前協商，而直接公告新增或變更之使用報酬

³¹ 陳民峰，【警廣與 MUST 大戰 詞曲作者傳倒戈】，2008-07-09/ 民生 @ 報，<http://msnews.n.yam.com/mkarticle.php?article=20080709003655>（最後瀏覽日：2014/09/18）。

率；而利用人在知悉該公告後，亦未曾與集管團體聯絡或企圖瞭解該公告費率之適用範圍或計算方式，而係逕向智慧局提出費率審議之申請。質言之，因為集管團體與利用人之間缺乏有效的溝通模式，長期以來累積了許多負面的協調經驗，致使團體不願在事前與利用人進行協商，利用人於事後也不願再多做詢問瞭解，僅能將全部有爭議的費率案件均交由智慧局審議，造成使用報酬率審議案件遽增之結果。

（二）集管團體與利用人無法改變依賴行政機關之習慣

由於舊制係採「事前審議制」，故利用人對智慧局會事先就集管團體新增或變更之費率進行把關，已經習以為常，而形成一種依賴關係；從集管團體之角度而言，雖然不希望智慧局進行審議，但某程度上亦仰賴智慧局微調其費率，使之更符合市場現況，讓團體在市場上收費時能更為順利。

在新制之下，雖然智慧局不再事先介入費率，但集管團體與利用人已經養成依賴智慧局之習慣，加上雙方溝通狀況一直不甚理想，實難透過私下的協商程序獲致對費率之共識。在爭議無法消弭又背負訴訟風險之情形下，利用人僅能依法向智慧局申請審議費率，將本應由集管團體與利用人雙方協商議定之事項，依然交付予智慧局介入決定，也因而無法達成新制企圖淡化行政色彩，回歸著作授權之私權本質之目的。

（三）集管團體間差異甚大，難以協調合作

集管團體過去均係各自為政，分別以自己慣行的方式努力向利用人收取使用報酬，但共同使用報酬率及單一窗口之決定，需要由被指定之各家集管團體協商定之，涉及不同團體間的共識，協商上確實有其難度。蓋各家集管團體有不同的特色、組織文化與管理方式，且有各自的利益考量與計算，要各團體在短時間內化解彼此間之差異並互相妥協，實屬不易。

（四）部分制度設計思慮未周或陳義過高，造成執行上之問題及困難

1. 思慮未周部分

集管條例第 25 條第 7 項規定經審定之使用報酬率，實施未滿三年者，集管團體不得變更，利用人亦不得再申請審議，三年時間之限制原係為避免費率變動過於頻繁，造成費率不穩定且耗費行政資源之弊端。然而，由於審定費率不是從處分送達時開始實施，而係回溯自費率生效日或申請審議日實施，故審議時間亦包括在三年之內，實際上費率確定的時間未達三年。另從過去審議費率之經驗來看，審定費率遭提起訴願、行政訴訟之可能性頗高，雖然在爭訟過程中審定費率之執行不受影響，但本質上仍係一未確定之費率，而爭訟期間至少需時數個月至一年，亦算在此三年時間之內，費率確定之時間更被壓縮。更有甚者，審定處分若遭撤銷，而須另為適法之處分，則整個程序可能會超過三年以上，集管團體或利用人已經可以重新變更或申請審議費率，智慧局卻還在處理三年前的費率審議案，顯有未洽。

綜上可知，新制極有可能造成費率不穩定之問題，但立法當時可能因思慮未周，故僅設定三年之限制時間，且係從費率實施日開始起算三年時間，顯然並未將後續可能面臨行政爭訟所需的時間納入考量，從而導致市場費率不穩定之弊端，應予檢討改進。

2. 陳義過高部分

單曲費率確實係相當進步、前瞻且公平之費率計算方式，但立法當時似未充分考量未來執行上可能面臨之困難，包括使用清單之正確性、使用次數之抽樣與計算等，致使單曲費率制度雖經立法通過，但實務上仍有許多窒礙難行之處。

此等難處也造成集管團體以成本過高之理由，訂定高達上萬元之單曲費率，而利用人主張之單曲費率卻僅有數十元，在雙方主張落差極大之情況下，智慧局也很難從中抓取一個平衡點，作為審定費率，僅能要求雙方再行協商，儘量縮小認知差距後，再續行處理。

肆、新使用報酬率審議機制之檢討及修正建議

一、新使用報酬率審議機制不合理之處

新制在設計上顯然忽略或低估了我國著作授權市場之特殊性，過分樂觀地以為改採事後審制度，就能有效減少主管機關的審議負擔，而未對審議申請訂定必要的條件限制，致使審議案件量大增，不但無法達成預設的制度目標，甚至使得現況惡化。據本文的研究、觀察，新制在設計上至少有以下不合理之處：

（一）個別利用人均得透過異議程序變更普遍適用之費率

新制並未明定可提出費率審議申請之利用人資格或劃定其範圍，亦即所有利用人不論其規模大小或是否具有代表性，均有權針對其涉及之特定利用型態費率申請審議，且審議結果將及於其他同類型利用人。從權利保障之角度來看，此一設計係平等保障每一個利用人之參與權及申請權，讓每個利用人都有機會藉由審議制度，爭取其認為合理公平的費率，不會因其係少數而被剝奪發聲之權利；但從整體著作市場利益之角度來看，若絕大多數利用人或利用人公會對費率均無異議，僅單一或少數利用人申請審議，撼動的卻是普遍適用的費率，不僅會影響費率穩定性與市場和諧，且過程須耗費一定的行政資源與成本，是否有其必要性或正當性，不無討論空間。

（二）申請費率審議不須繳納規費

舊制時期，係由主管機關智慧局主動介入費率審議，故集管團體或利用人不須繳納規費；但新制已改成由利用人向智慧局申請費率審議，既是申請案且動用行政資源協助處理民事糾紛，性質上與調解相近，理應與申請著作權爭議調解³²一視同仁，亦即申請人均須負擔繳納規費之義務，現制未有明文似不合理。

（三）未強制集管團體與利用人進行事前協商

集管條例第24條第1項第1款雖明定，集管團體訂定使用報酬率前，應審酌與利用人協商之結果或利用人之意見，但實務操作上，集管團體縱未踐行事前

³² 依「著作權相關案件規費收費標準」第2條第7款之規定，申請調解之規費為每件新台幣4千元。

協商之程序，仍不影響其費率公告之有效性，對團體而言幾無拘束力，從而無法達到要求團體與利用人先行協商之目的，是應更進一步明確規範未協商之法律效果（如費率公告無效、效力未定或不得實施等），方有助於促成雙方間之溝通協商。

（四）強制集管團體就各種利用型態訂定單曲費率

要適用單曲費率之前提是，利用人必須能夠提供完整明確之使用清單，但由於不同著作利用型態有不同的利用方式與習慣，利用人的能力與資力也有所差別，並非所有利用人均能提供清單，例如從事公開演出之小商家即不可能有人力與時間製作使用清單。因此，強制要求集管團體就所有利用型態均須訂定單曲費率，顯然未充分考量不同利用型態間之差異，應予檢討修正。

二、修正建議

針對上述新制不合理之處，本文謹提供以下修正建議，希冀能使我國費率審議制度之運作更形順暢且有效率：

（一）限縮得申請費率審議之利用人範圍

為避免有限的行政資源遭到濫用，維持著作授權市場的平衡與穩定，並促進費率審議流程之效率，應限縮有權申請費率審議之利用人範圍，明確規定有公會的產業必須統一由公會提出審議申請，沒有公會的產業利用人則應集結成利用人團體，以團體名義或聯合具名提出審議申請。至於利用人團體之組成，可以考量下列因素：（1）付費金額總和達被申請審議之集管團體使用報酬收入之一定百分比；（2）利用人為該行業別中之獨占或寡占事業³³。

此種制度設計或將遭致利用人之攻訐與批評，認為對利用人申請費率審議之權利施加不當限制，惟由於利用人異議之標的並非個案使用報酬爭議，而係涉關全體利用人之通案費率，由個別利用人分別提出申請，極有可能造成社會資源之濫用或浪費。申言之，若僅有少數不具代表性之利用人不服公告費率，應無必要動用費率審議制度予以處理，而應引導其循調解途徑解決爭議；若提請審議係公會或多數利用人之共識，則由公會代表提出異議，或利用人整合意見後共同提出

³³ 謝佩芃，「著作權主管機關對著作權集體管理團體監督輔導之研究」，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2009年。

異議，依然可以達到異議費率之目的，且可以事先彙集、統整各方意見，在審議程序進行中也更容易聚焦，能收加速審議流程之效。因此，本文認為此建議應不致過度侵害利用人之權益，甚至能協助利用人整合彼此的資源與力量，應屬可行。

（二）增訂申請費率審議應繳納規費之規定

按「著作權相關案件規費收費標準」第2條第7款規定，申請調解應繳納每件新台幣4千元之規費，但該收費標準中卻未訂定申請費率審議應繳納規費之規定，似有失公平。

查調解程序係針對個案進行處理，涉及之當事人範圍及事件內容較為單純，且僅須指定一至三位著審會委員調解³⁴，運用之行政資源較少，尚須繳納規費；而費率審議參與之當事人人數較多，牽涉之問題層面更加廣泛、複雜，程序進行之要求亦更為嚴謹，從公告受理案件、請雙方表示意見、召開意見交流會到著審會，對行政資源之使用絕對遠大於爭議調解，卻反而無須繳納任何費用，顯不合理。

因此，為杜絕此一不合理現象，本文建議應於規費收費標準中增訂申請費率審議應繳納規費之規定，如此亦可避免利用人過度濫用行政資源，強化其在提出申請前，先盡力與集管團體協商或進行評估作業之動機。此外，該筆規費理論上應由申請人即利用人負擔，但考量集管團體對其公告費率亦應負責，或許可考慮規定該筆規費由申請人及被申請人依比例共同分擔。

（三）強制集管團體與利用人進行事前協商

依據日本「著作權等管理事業法」第23條及第24條之規定，利用人對著作權等管理事業者訂定之使用報酬率不服時，應先與管理事業進行協議，協議不成時，方能請文化廳裁定。如此規定即明確強制要求權利人與利用人雙方必須先行對話、協商，確實無法達成合意時，才由主管機關介入處理，一方面尊重市場機制，一方面也可防止市場失靈產生之混亂狀態，甚值參考。

我國雖有類似規定，但係要求集管團體於公告使用報酬率前，應先參考利用人之意見或與利用人協商之結果，與日本規定之時點不同，且該規定經智慧局解

³⁴ 著作權爭議調解辦法第3條。

釋，係屬一訓示規定，故無法達到強制雙方協商交流之目的。為避免利用人過度依賴行政機關、大量消耗行政資源，本文建議我國應參酌日本制度之精神，強制要求集管團體與利用人在請求行政機關介入前，必須踐行協商程序，確實無法達成合意時，方得向智慧局申請審議。如此一來，才能促使雙方在每次協商的過程中，不斷累積經驗並尋求有效的溝通模式，降低對行政機關的依賴，方有助於我國著作授權市場之進步。

（四）指定應訂定單曲費率之著作利用型態

新制規定集管團體針對所有概括授權之著作利用型態，皆須訂定單一著作單次使用之費率，但事實上，並非所有利用型態都需要或適合使用單曲費率，例如從事公開演出行為之小吃店或服飾店，很難期待會有多餘的人力或時間製作使用清單，且小商家播放音樂之目的單純係為招攬顧客，並非以音樂為其營業項目，本身可能亦不具備選擇或辨識音樂曲目之專業，要求他們提供完整清單，無異於緣木求魚。

因此，本文認為強制集管團體就所有利用型態訂定單曲費率，實無必要，應參考共同費率與單一窗口之規定，由智慧局選擇適合且需要之利用型態，指定集管團體必須訂定單曲費率即可，如此顯較符合實際情況。

伍、結語

2010年2月10日修正施行之集管條例中，有關使用報酬率之各項變革，包括將審議制度由「事前審議制」修正為「事後備查制」，以及新增「單曲費率」、「暫付款」、「共同費率及單一窗口」等配套制度，立意均十分良善，主要是希望尊重市場機制，將使用報酬率之決定權歸還予集管團體與利用人，並有效解決利用人長期以來在實務上遭遇的各種授權爭議與困擾。

雖在新制之下，經智慧局審議決定之費率中，未曾被提起行政爭訟，且三年後亦未修正之費率，計有22件，可見現行費率審議制度並非毫無發揮其穩定授權市場之功能。惟不可諱言者是，集管條例實施之後，成效不如預期，一切並未

照著主管機關之想像，往正面之方向發展，甚至反而與預期目標背道而馳，並造成更多實務問題。例如集管團體未事先與利用人協商，即大量公告使用報酬率，致使利用人僅能向智慧局申請審議，導致智慧局在短時間內受理大量的費率審議案件，行政負擔更為沉重；此外，被指定之集管團體，難以獨自完成共同費率及單一窗口之協商，仍必須依賴智慧局介入決定。

前述問題之產生，雖然有很大一部分可以歸因於我國集管團體之素質欠佳、與利用人缺乏互信基礎，以及過份依賴主管機關等人為因素，但「事後備查制」在制度設計上，的確也有不合理或思考不周之處，本文已整理歸納如前所述，希望本文提出的論點與建議，可以收拋磚引玉之效，供主管機關智慧局適時檢討改進，讓費率審議之工作能運作地更順暢，並建立更公平合理之著作利用環境。