

著作權集體管理團體之自治—— 論財務透明性之必要與集管實務觀察

魏紫冠*

摘要

我國於1997年始立專法管理著作權集體管理團體（以下稱集管團體），國內集管制度發展僅20年歷史，相關法令雖有要求集管團體應向其會員揭露相關財務及分配資訊，但並未明文要求應向公眾公開財務相關資訊，其執行業務之公信力不足，加上近年發生集管團體因財務及業務重大違失，被廢止許可並令解散之案件，不但引發國內授權市場引發不小震盪，利用人更藉此質疑集管團體缺乏透明度之問題，其中「財務透明」應係作為提升良善治理重要手段之一，本文將簡明介紹外國集管組織提升財務透明度之做法，並比較我國現況及現行其他法令對法人之透明度規範，藉以反思我國集管團體作為特許設立之公益性法人，在集管團體自治之前提下，落實透明度之必要。

關鍵字：透明度、公信力、集管團體、揭露、公開、財務、年報、公益性法人、監督

* 作者現為經濟部智慧財產局專員。
本文相關論述僅為一般研究探討，不代表任職單位之意見。

壹、前言

我國於1997年制定「著作權仲介團體條例」（以下簡稱仲團條例）¹，始立專法管理集管團體，嗣因實行多年後，實務運作上有亟需檢討修正之部分，爰再於2010年將「著作權仲介團體條例」修正為「著作權集體管理團體條例」（以下簡稱集管條例），施行至今。惟相較於外國集管組織發展動輒超過百年的悠久歷史²，國內集管團體發展歷史不長，集管實務運作與自治方面，仍有許多需要借鏡與學習之處。

近年國內發生有一集管團體因財務及業務執行涉有重大違失，已於2016年2月24日被廢止設立許可並命令解散³，此案不但對國內授權市場引發不小震盪，亦加深利用人對集管團體缺乏透明度的不信任感。因此，強化集管團體之良善治理與資訊透明度，並落實對集管團體之監督管理，已然成為現階段之重要課題。

貳、外國集管組織透明度介紹

一、各國集管組織財務資訊揭露情形概述

各國對於著作權集管組織，有以公司或公益性社團法人等不同的組織形式存在；有些國家有立法管理集管組織，有些則是放任市場自由競爭，但集管制度發展至今，已有越來越多的集管組織透過財務透明度、業務電子化、降低行政成本等提高自身價值的方式，提供會員更好的服務以吸引權利人加入。

其中針對落實財務資訊透明度部分，包括：英國、德國、美國、加拿大、澳洲、日本、新加坡、泰國等國家的集管組織，每年均會編製年報，公開財務資訊，

¹ 1997年11月5日總統令公布全文共46條；嗣於2010年修正為集管條例並正式將著作權仲介團體，改稱著作權集體管理團體。

² 集體管理制度18世紀發源於法國；而法國於1850年成立的SACEM（Society of Authors, Composers and Publishers of Music）「法國音樂作家作曲家出版者協會」，則是世界第一個管理音樂著作的組織，隨後包括德國、義大利、奧地利、英國以及北歐、東歐等國紛紛成立類似的組織。

³ 經濟部智慧財產局（以下稱智慧局）民國105年2月24日智著字第10516001450號函行政處分廢止社團法人台灣音樂著作權人聯合總會之設立許可，同時命令其解散案，詳參其官方網站公布欄，<https://www.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=580899&ctNode=7127&mp=1>（最後瀏覽日：2017/03/30）。

包括使用報酬率總額、管理費、分配情形、各利用型態的使用報酬收入等部分，向外界報告執行業務之成果，且無論此等揭露是強制性或屬自願性質，該等集管組織認為向公眾揭露財務資訊之行為，對著作授權市場之運作應有正面助益。

二、集管組織強制性揭露資訊

（一）歐盟集體管理指令訂定之背景

歐盟 2014/26/EU 著作權集體管理指令⁴已於 2014 年 2 月 26 日實施，其重點架構之一，即為「強化歐盟境內所有集管組織的治理與透明度」⁵。

立法背景主要是因為歐盟各國關於集管之透明度與治理程度不同，集管組織對於涉及外國著作的授權金，常發生資訊不清、分配遲延，以及國外會員不公平待遇等情事，不但影響權利人權益，連帶導致集管組織之透明度遭利用人質疑，凸顯歐盟相關監督機制不足，各會員有建立共同標準之必要，藉以重塑歐盟集管團體間的良性競爭環境。

（二）歐盟集管指令內容簡介

1. 會員權利與治理（Member and Governance）

為確保集管組織依會員最大利益運作，使其在治理與決策過程中扮演重要角色，具體作法包括會員在會員大會參與權及投票權之保障，以及在重大事項決策過程中會員之監督機制。

2. 權利金的管理（Management and Right Revenue）

為確保高標準的財務管理，包括對扣除額（Deduction）及使用報酬分配方法予以規範。

⁴ 歐盟集管指令是「歐盟數位議程（Digital Agenda for Europe）」與「歐洲 2020 戰略（Europe 2020 Strategy）」架構下之一環，分為兩層架構，另一重點為「促進線上音樂著作跨境授權的便利性與線上音樂服務的發展」，致力於整合歐盟內部線上音樂服務市場之發展。

⁵ 歐盟集管指令之主要目的係為「確保集體管理的高標準」、「促進集管組織對權利人、利用人與會員之服務」、「確保集管組織是可信任、具有意義且必須的」。

3. 透明度與報告 (Transparency and Reporting)

為確保高標準的透明與報告義務，藉以監督 (monitor) 集管組織之狀況，並比較 (compare) 集管組織間之表現，主要具體作法為集管組織負有提供「年度透明報告 (Annual Transparency Report, ATR)」之義務。

4. 課責與義務 (Accountability and Liability)

為確保指令內容在各國內法中之執行 (enforcement)，規範集管組織應提供利用人申訴、訴訟外調解機制 (ADR) 及爭議解決 (dispute resolution) 等程序；且各會員國應設立一國家主管機關，確保其國內集管法制之執行與歐盟集管指令相符⁶。

英國已將歐盟集管指令落實於其國內法中，英國「著作權集體管理規範 (The Collective Management of Copyright [EU Directive] Regulations 2016)」，已於2016年4月10日生效，規範集管團體須於4月前提交營利以及財報方面相關資訊，4月後必須提交年度透明報告，內容包含收入、權利報酬分配、使用樣態等部分⁷。值得注意的是，英國近年首度對集管團體立專法予以管制，已確立英國集管制度，從原本任由市場機制發展⁸，走向集管團體自律、透明及課責之方向。

其政策改變之關鍵，起因於英國政府屢屢接獲利用人對集管團體的申訴，尤其中小企業等利用人對集管團體授權過程冗長所造成的程序上負擔、質疑授權不公、透明性不足等不滿聲浪日益升高，對此英國最大集管團體 (PRS)⁹於2009年率先自訂行為準則；接著政府於2012年公布「英國集管團體最低標準 (Minimum

⁶ 截至2016年9月為止，歐盟會員國中已修正國內相關規定並執行歐盟集管指令者，計有奧地利、丹麥、愛托尼亞、德國、愛爾蘭、馬爾他與英國，尚有21個會員國未執行。

⁷ 參考智慧局2016年舉辦「著作權集體管理團體實務意見交流會」會議紀要，英國PRS代表發言。

⁸ 過去英國未針對集管組織訂定相關規範，亦無設立專責機關監督，僅依其公司法、競爭法或其他相關規範予以限制；且英國曾是歐盟境內除了波蘭與愛爾蘭外，讓集管團體任由市場機制發展的國家。

⁹ PRS (Performing Right Society Limited)，「英國表演權 (社) 有限公司」(該集管組織尚無慣用中文名稱，此為筆者自行翻譯)。又PRS於2013年與重製權組織MCPS合作，合併為“PRS for Music”，目前管理約1,470萬首音樂著作，2015年權利金總額為5億3千740萬英鎊 (約新台幣216億元)。

Standard for UK Collecting Societies)¹⁰，由集管團體自願性遵循；政府為能從根本強化英國集管團體自我管制（self-regulatory）的能力，並適當地以法律填補漏洞，爰於 2014 年公布集管規範（具法律強制力）；最後因應歐盟集管指令 2014 年的立法，且為避免法律適用上之混亂，英國廢止原 2014 年規範，另於 2016 年制定新法，英國新法內容與歐盟指令幾乎相同¹¹。

三、集管組織自願性揭露財務資訊

國際藝創家聯會（CISAC）成立任務與透明性要求

CISAC¹² 是於 1926 年成立之非政府、非營利之組織，其任務在於使集管組織跨國界促進著作之交流與利用，其透過會員間簽訂互惠合約方式，於所屬國家或區域辦理對外授權彼此管理範圍之著作，並確保使用報酬收益能充分且合理的被分配予世界各國之權利人。

關於資訊透明性要求，CISAC 分為三個層次處理¹³：第一個是「合規審查」（Compliance review），即每年對會員進行抽籤，被抽中的會員必須向 CISAC 提供其內部財務等資料，供 CISAC 檢視；第二個層次是 CISAC 訂有「與資訊揭露相關的專業守則」（Professional rules），規定會員間如有簽訂互惠協議¹⁴，有必要將部分資訊與其他會員分享（例如收入、收費對象等資料），惟通常是由會員向另一會員提出查詢要求，而非由會員主動對外公開；第三個層次為「會員主動向公眾揭露」，因 CISAC 並無相關強制規定，而係由會員自行決定是否向公眾揭露財務資訊，實務上 CISAC 部分會員，例如英國 PRS、德國 GEMA¹⁵、澳洲

¹⁰ 2011 年英國 Hargreaves 報告建議政府，「應以法律要求集管團體訂定行為準則，該準則並需經智慧財產局與英國競爭法主管機關核准，以確保集管團體之運作符合效率、開放市場的發展。」

¹¹ 英國訂立集管專法之過程與緣由，參考楊壹鈞「英國著作權集體管理團體制度研析」一文。

¹² CISAC 的成員是來自 123 個國家的 239 個創作者協會，代表超過 400 萬文學及藝術創作者和出版者，涵蓋了音樂、戲劇、文學、視聽、文學和美術等全部領域的作品。目前總部在法國巴黎，另外設置 4 個區域總部，分別在匈牙利、布基納法索、智利及中國。而亞太區成員，目前有 18 個正式會員、6 個臨時會員、4 個附屬會員。

¹³ 參考智慧局 2016 年舉辦「著作權集體管理團體實務意見交流會」會議紀要，CISAC 代表發言。

¹⁴ 即集管組織間結為姊妹協會。

¹⁵ Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte（GEMA），Society for Musical Performance and Mechanical Reproduction Rights，德國音樂表演及機械重製權團體（該集管組織尚無慣用中文名稱，此為筆者自行翻譯）。

APRA¹⁶、日本 JASRAC¹⁷、新加坡 COMPASS¹⁸、泰國 MCT¹⁹ 等集管組織，無論是基於其國內法令要求或自願性的揭露，都會在年報中揭露相關財務資訊，藉以提升透明度。

日本 JASRAC 為 CISAC 會員，同時也是日本最大的集管組織²⁰，以其揭露財務資訊之作法為例，日本「著作權等管理事業法」雖是其管理集管組織的專法，亦僅規範集管組織必須向公眾公開使用報酬率、管理契約範本等內容，至於財務方面則未強制向公眾公開。由於日本各集管組織設立之性質不盡相同，JASRAC 為非營利性質，部分集管組織則屬於營利性質，營利性的集管組織會選擇公開部分資訊，例如相關商業資訊及收費方式等，但使用報酬收取情形則可能選擇不公開；至於 JASRAC 則是每年自願性的公開「年度事業報告」，內容包括詳細收支計算書、財產目錄（含細項分類之數據等）及使用報酬收取情形，其認為財務面的透明性是取得大眾信任的重要關鍵，有利於集管業務之推行。

參、我國集管團體業務透明度現況

一、現行集管條例對財務透明度之規範程度

（一）應對會員揭露之財務資訊

2010 年 2 月 10 日新修正施行的集管條例，著重在著作權「集體管理」之本質，關於財務資訊之揭露程度，則仍維持 1997 年制定仲團條例時之規範，僅要求集管團體每業務年度終了，董事會應編造業務報告書、資產負債表、財產目錄、收支決算表等表冊，於會員大會開會 30 日前交監察人查核，嗣應連同監察人之查核報告書，於會員大會開會 10 日前，備

¹⁶ The Australasian Performing Right Association Limited (APRA)，澳洲表演權聯盟有限公司（該集管組織尚無慣用中文名稱，此為筆者自行翻譯）。

¹⁷ Japanese Society for Rights of Authors, Composers and Publishers (JASRAC)，一般社團法人日本音樂著作權協會。

¹⁸ The Composers and Authors Society of Singapore (COMPASS)，新加坡作曲家及作詞家協會。

¹⁹ Music Copyright (Thailand) Ltd. (MCT)，泰國音樂著作權有限公司。

²⁰ JASRAC 代表超過 17,300 個作詞、作曲者與音樂出版公司，2015 年的總使用報酬收入為 1,116 億日圓（約為新台幣 344 億元）。

置於集管團體之主事務所，會員得隨時自行或偕同其所委託之律師或會計師查閱；至於使用報酬分配部分，則是要求董事會應依使用報酬分配方法編造分配表，載明使用報酬總額扣除管理費總額後可供分配之金額等事項，經會計師簽證後，送請監察人查核確認，並將分配表置於主事務所供會員查閱。

（二）應對公眾公開之資訊

我國集管團體目前僅須就其管理範圍之相關資訊，提供公眾作為一般性查詢、簽約與否及授權協商之依據，故集管團體通常僅須公開章程、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、其所訂定或變更之使用報酬率等資訊。此外，基於集管團體自治及實務運作需要，法律雖不強制集管團體應編造著作財產權目錄，惟就其管理範圍相關資訊，仍應因應外界要求而提供，明顯賦予集管團體相當之自治空間，但並未強制規範集管團體應對公眾公開相關財務資訊。

（三）應配合專責機關²¹ 檢查及申報義務

專責機關依法得隨時查核或令集管團體限期申報應備置或編造之表冊，並得隨時檢查其業務及財務狀況²²，或令其限期申報業務處理情形，即得令集管團體提出證明文件、單據、表冊及有關資料等，此部分亦大致維持仲團條例時期的規範。

二、與歐盟集管指令之比較—透明度與報告義務

歐盟集管指令課予集管組織許多公告及通知義務，且對不同對象有不同揭露內容，藉以促進權利及財務管理資訊之透明化：

²¹ 專責機關為經濟部智慧財產局（下同）。

²² 智慧局每年會定期對現有集管團體進行財務查核。

揭露對象	歐盟集管指令	我國集管條例
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)
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)	國內集管團體間僅有電腦伴唱機之共同費率有代收關係，實務上由擔任窗口之團體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 ²³ ，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)
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、管理費、申訴程序等相關資訊，並隨時注意更新 (Art.20)	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

三、小結：國內集管團體未主動對公眾揭露財務資訊

目前法律未強制規範國內集管團體應對公眾公開相關財務資訊，實務上集管團體亦未主動公開，故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等，國內諸如此類的問題層出不窮，此與

²³ 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。

英國決定立法管制集管組織之背景極為類似；加以國內發生某集管團體因重大財務及業務缺失，被令廢止許可及解散情事，使外界更關切我國集管團體的內部治理及財務透明度之問題。

四、改善集管團體透明度之作為

（一）訂定「著作權集體管理團體執行授權業務須知」²⁴

智慧局經參考外國作法並邀請國內4家集管團體進行研商後，已於2016年完成「著作權集體管理團體執行授權業務須知」，希望能建立國內集管團體服務行銷觀念，與利用人間成為合作互助的夥伴關係、即時回應會員與利用人之需求，以及形塑透明化之管理體系，包括契約透明、管理著作透明、使用報酬分配透明等，提供集管團體執行業務時遵循。

（二）訂定「著作權集體管理團體會計制度之作業原則」²⁵

由於歷年財務查核發現，各集管團體財務管理能力良莠不齊，部分集管團體對於帳務處理，與一般會計準則有顯著差異，且未落實專戶管理，會員權益有受損之虞。智慧局於2016年訂定「著作權集體管理團體會計財務作業準則」，即依一般公認會計原則融合集管實務運作，確立集管團體應遵循之會計事務處理之基本原則，並建立業務會計事務處理程序，包括使用報酬收受、分配及和解金處理原則等項目內容，提供集管團體遵循。

（三）要求集管團體每年定期揭露財務資訊²⁶

由於集管條例並無授權主管機關訂定相關業務或財務準則之法律依據，因此上述規範被定位為「行政指導」之一環，無法律強制力，僅提

²⁴ 智慧局以民國105年8月4日智著字第10516006991號函送國內集管團體參考，俾建立授權業務標準流程，藉以促進集管團體與利用人成為夥伴關係，建立互利雙贏之著作權授權制度。

²⁵ 智慧局以民國105年10月18日智著字第10516009790號函送國內集管團體參考，內容包括：總則、會計報告、會計項目之分類及定義、會計簿籍、會計憑證、會計事務處理準則、業務會計事務處理程序、一般會計事務處理程序、預算事務處理程序、會計人員任免及會計事務交接之處理程序等，對於健全集管團體財務會計處理應有所助益，此並將作為智慧局財務查核重要參考依據。

²⁶ 智慧局以民國105年12月26日智著字第10516011950號函請國內集管團體辦理，以期建立集管團體透明機制，並建立與利用人間的互信關係。

供國內集管團體參酌建立相關標準流程。經智慧局與集管團體進行溝通後，已建議各集管團體自 2017 年起，每年 6 月底前統一公告「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、分配方式概述等部分，且應於集管團體網站公告，至少保留 3 年，此並納入「著作權集體管理團體執行授權業務須知」中。

肆、未來法制可能之規範方向

一、社會對法人財務透明度要求日益增加

我國集管團體之法律性質，乃為經許可設立的具「公益性質之社團法人」，為其會員管理其著作財產權，以處理龐大授權金之收取及分配為核心業務，國內集管團體每年營收有千萬至數億元，且每年收入呈現增長趨勢，其規模不下於營利事業。因此，在集管團體自治之前提下，除了會員監督機制及智慧局之監督管理，要求集管團體適度對外公開相關財務資訊，建立公信力，應可強化良善自治及良性競爭環境，權利人亦可藉以選擇良好治理的集管團體加入，乃係促進著作授權市場健全活絡的關鍵。

二、我國其他法令對法人透明度之要求

（一）公益性法人²⁷

現行人民團體法並無規範法人資訊公開的相關規定，而係由該法第 66 條授權訂定「社會團體財務處理辦法」，其中第 27 條明定，社會團體處理財務收支，不得有匿報或虛報情事，並應定期公告。另據瞭解，內政部基於社會團體之公益屬性，且為提高團體的責信與透明度，政策規劃其基本資料應予適度公開，已於其欲單獨立法之「社會團體法」草案第 43 條中明定團體應主動公開年度工作計畫、預算、工作報告及財務報表等資訊。

²⁷ 民法第 46 條規定，以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可。

（二）營利性法人²⁸

公司法對於董事會應編造相關表冊並供股東查閱之相關規定，大致與集管條例第 21 條等之規範程度相同，另外並規定公開發行股票公司得選擇以公告方式將經股東常會承認後之表冊及決議分發各股東，即公司法並未要求所有公司公告其財務資訊²⁹。至於已公開發行有價證券之公司，證券交易法則是明文規定，應定期公告並向主管機關申報財務報告及營運情形³⁰；國內相關單位³¹每年亦會辦理資訊揭露評鑑系統相關作業，鼓勵上市上櫃公司落實資訊充分揭露，藉以提升我國資本市場透明度，顯示資訊揭露與透明度（Disclosure and Transparency）乃公司治理架構中相當重要的一環。

伍、結語

國內集管團體與利用人間產生的糾紛以及爭議，與其他國家情形相類似，甚至可能更為嚴峻；而集管團體如透明度不足或缺有效監督機制，除了會使外界對集管團體運作充滿不信任外，亦無法有效吸引創作人加入集管團體，長遠來看，集管團體與利用人經由授權利用著作所創造的經濟與文化效益，將難以獲得提升與成長，因此如何提升集管團體的透明度是未來努力實現的課題；外國集管組織選擇在年報中對公眾適度公開相關財務資訊，已然是以財務透明作為提升良善治理重要手段之一，應可作為現階段國內集管團體建立公信力之參考。另建議我國可以全面思考集管團體資訊透明度之問題，參考外國及我國其他法令重視資訊透明度之趨勢與規範方向，並考慮納入未來修法議題討論。

²⁸ 民法第 45 條規定，以營利為目的之社團，其取得法人資格，依特別法之規定。

²⁹ 公司法第 20 條第 1 項、第 228 條、第 229 條及第 230 條規定參照。

³⁰ 證券交易法第 36 條規定參照。

³¹ 由台灣證券交易所及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心共同委託證券暨期貨市場發展基金會，負責執行資訊揭露評鑑系統相關作業。