



網路公開傳輸利用與著作權集體管理

賴文智*

摘要

因應新興之網路著作利用，我國著作權法配合國際條約義務之履行，自民國 92 年新增公開傳輸權，賦予著作權人有關網路著作利用完整之保護，隨著網路科技普及，網路公開傳輸利用亦成為著作重要之傳布途徑。然而，對於著作利用人而言，推動網路各種著作增值利用，卻是痛苦的經驗，國內除音樂、錄音等著作權仲介團體並未提供良好的授權服務，更遑論其他著作尚未有集體管理團體進行管理，對利用人而言須逐一取得授權，而就著作權人公開傳輸權之實現而言，無疑亦有不足。

細究公開傳輸利用之性質，與傳統上適於集體管理之公開演出、公開播送等權利有別，個別管理與集體管理之需求皆高，亦與重製權在利用時有高度連結，故本文即擬由著作之網路公開傳輸利用之集體管理（授權）議題，探討現行著作權仲介團體條例及其修法草案規範之合理性與未來進行集體管理之挑戰。

關鍵字：集體管理、公開傳輸、著作權、授權

Keyword : Collective Management, Communicate to the public,
Copyright, License

收稿日：98 年 9 月 22 日

* 筆者為益思科技法律事務所（www.is-law.com）律師。



壹、前言

著作權集體管理機制發展由來已久，主要植基於現代社會各種著作公開利用時，著作財產權人個人難以逐一對於社會上著作公開利用進行授權，尤其是大型的商業機構透過新的著作利用科技大量利用他人著作。網路作為一種新興的著作大量散布、利用的方式，自然也可以納入著作權集體管理之範疇。然而，國內著作權仲介團體對於公開傳輸權之管理，其所提出之費率方案長期皆受到利用人之質疑¹，且權利人亦不滿意其管理成果。

筆者認為究其原因，恐係緣於社會上網路公開傳輸之利用，與傳統公開演出、公開播送之授權模式，有部分著作利用之特性未被著作權仲介團體認知且重視，故其等未特別針對網路公開傳輸之利用型態予以分析後，提出適當之授權方案，造成網路公開傳輸利用之集體管理運作不盡如人意。故以下擬由集體管理概念之介紹以及公開傳輸利用之特性，對於網路公開傳輸利用在集體管理方面的發展方向及著作權仲介團體條例修法草案，提出筆者個人之觀察與建議。

貳、著作權集體管理團體之角色與特性

一、個別管理與集體管理

(一) 著作權個別管理的概念

¹ 著作權審議及調解委員會最近一次有關公開傳輸費率之審議，為民國 98 年 3 月 23 日就社團法人中華音樂著作權協會 (MUST) 新增 (調高) 公開傳輸使用報酬率，當天利用人代表及委員仍就新的費率提出相當多的質疑，故迄本文截稿日止，仍無法通過。會議紀錄可於下述網址取得：http://www.tipo.gov.tw/ch/MultiMedia_FileDownload.ashx?guid=c955eb3e-7e1f-4f72-b797-53b7d7e71271.pdf, 2009/9/18 visited.



著作權人最初行使法律所賦予權利之方式，即是自己或透過被授權人（如出版商）控制著作之散布與重製，自行監視是否有人侵害其著作權、自己決定著作的利用條件。亦即，著作權人自己（或透過經紀、代理、經銷等）管理自己的著作，著作權人與著作利用人間建立「直接」的雙邊關係。例如：某作家寫出一本書之後，將其對該書之著作權，直接授權或讓與給出版社，這種形式的管理為「個別管理」（Individual management）。在這種個別管理的情形，著作權人自己去控制著作的利用，並且以其自身利益考量是否授權或禁止第三人對著作的利用²，這也是著作權管理最初的類型。

（二）著作權集體管理的概念

然而，隨著科技的進步，著作利用的方式及頻率也產生非常大的改變。當著作的利用人眾多而且散布各地時（以音樂的公開播送、公開演出來說明，公開播放、演出音樂的大型商業使用者，可能包括座落於全國各地的餐廳、百貨公司、廣播電台、電視台等等），個別的著作權人時間及精力有限，沒有能力個別與各利用人談判訂立授權契約、收取報酬或監視著作被利用的狀況，更遑論期待著作權人憑一己之力去排除未經授權的著作利用行為；從著作利用人的角度來觀察，要求經常性利用大量著作的機構，為了播放一首歌、一小段影片，去找尋個別的著作權人以取得授權，考量到授權交易的成本，很可能著作利用人會選擇放棄利用著作，或是根本就偷偷地未經授權利用他人著作。

² 請參見，European Commission, Practical guide to copyright for Multimedia producers, p22-23 (1996).轉引自，陳柏如，數位時代著作權集體管理之研究，頁10。



因此，為了著作權人及著作利用人在實際著作交易、管理上的需求，使著作權人不致徒有權利之名，而無法享受著作權所帶來的經濟利益，導致創作源泉的乾涸，且為避免因為著作權授權的成本高昂，導致著作的使用與流通受到妨礙，制度上遂應運而生集合多數的著作權人，將其本來自行管理的著作財產權，交由特定組織協助著作權人行使權利、便利著作利用人取得授權，這就是著作權集體管理（collective management; collective administration）的概念。

二、著作權集體管理之特性

由前述對於「著作權集體管理」概念的介紹，吾人可以了解其主要目的即在降低著作管理、授權的成本，促進著作交易。因此，一般而言，著作權集體管理在實務運作有下述特徵：

1. 著作權人已事先將著作委託著作權集體管理團體行使，故無論須利用單一或多數著作，均無須耗費勞力與個別著作人聯絡，直接向集體管理團體取得授權即可，而集體管理團體原則上亦不得拒絕授權。
2. 著作無分貴賤，一律適用相同的使用報酬率。亦即，所有利用型態相同的著作利用，所適用的使用報酬費率都是相同的，不因著作是否流行或是否為大師的創作而有所不同。但仍會因個別著作被利用的頻率（次數）而影響其報酬。
3. 著作使用報酬費率一旦決定之後，除重新依相關程序決定之外，並不會因個案而改變，但個案仍有協商實際支付費用之空間。由於集體管理團體所處理的著作利用大多是與對公眾利用著作有關，故一般認為著作使用報酬率的決定與公眾利益相關，或多或



少會透過一定機制進行干預。

4. 集體管理團體所收取之權利金，扣除一定比例之管理費用後，原則上應盡可能按著作被使用之情形，公平地分配予各該權利人。然而，因為有許多著作利用可能實際上無法真正詳細記錄其利用狀態，故亦須輔以其他數據作為分配之參考。

三、著作權集體管理團體之角色

WIPO 於西元 1990 年關於著作權與鄰接權的集體管理研究報告中曾將集體管理定義為：著作財產權人委託集體管理團體管理其權利，由集體管理團體監視著作的利用、與欲利用著作之利用人協商，在適當的條件下，利用人支付適當的使用報酬後取得著作利用之授權，集體管理團體向利用人收取使用報酬後分配給著作財產權人³。亦即，藉由管理契約之簽訂，權利人將著作相關權利交由集體管理團體進行管理，集體管理團體以概括或個別授權之方式與利用人簽訂授權契約，並收取使用報酬，最後再依集體管理團體與權利人約定之分配機制，將報酬分配予權利人。故著作權集體管理團體所扮演之角色如下：

(一) 有效行使權利，落實著作財產權保護

著作財產權作為一種無體財產權，可以同時為多數人利用，但除法律途徑外，並無有效的方式控管他人未經授權之利用行為，故若僅由著作權人靠自己的力量行使權利，除非是屬於經濟價值相當

³ 請參見，WIPO, Collective Administration of Copyright and Neighboring Rights (Study on , and advice for the establishment and operation of collective administration organizations) , p6 (1990) .



高的著作，否則，勢將面臨多數未經合法授權之著作利用無法有效行使權利的情形，例如：百貨公司或大賣場播送音樂，著作權人不可能知悉何時播放其音樂，更難以蒐集證據進行個案訴訟。而著作權集體管理團體則相當程度解決這個問題，由於其集合大量著作共同行使權利，使得百貨公司或大賣場播放其所管理之音樂之機率大幅增加，願意主動支付權利金的機率也大幅增加，可以真正落實著作財產權的保護。

（二）便捷取得授權，合法利用著作

由利用人的角度觀察，若無集體管理團體集合多數著作權人行使權利，雖然可能未經授權利用著作之情形，未必會被個別權利人發現、進行法律訴追，但對於使用量龐大、利用情形易於存證之利用人而言，不可能將企業利用他人著作建立在違法之基礎上，故取得合法利用著作之授權即相形重要。著作權集體管理團體除透過統一之費率降低談判成本外，一次取得多數著作之利用授權，也是促使利用人主動與集體管理團體協商的重要誘因。

（三）健全著作授權利用市場，促進國家文化發展

沒有健全的著作授權管道，即無法有效促進著作之利用，自然對於整體國家文化發展形成負面影響。著作權集體管理團體所扮演之角色，正是對於社會上著作利用態樣提出解決方案，便利著作利用人取得授權後，進行著作之擴散利用，而非僅單純代著作財產權人為侵權案件之訴追。故一個國家著作權集體管理機制及相關團體運作之良窳，即相當程度反應該國家著作權法制之進展。

由上述說明可以了解，著作權集體管理團體若欲成功運作，對內



須取得權利人之信任，爭取權利人委託管理其著作，對外則須滿足其用戶（即利用人）之需求，說服利用人支付權利金，二者相互依存，若是運作得當，則為正向循環，加入之權利人日益增加，而收取權利金更具說服力，而權利金之增加則又提昇權利人之滿意度。

參、公開傳輸利用之特性

當然，由前述集體管理之特性加以觀察，並非所有的著作財產權都適於以集體管理的方式管理，為降低著作利用交易成本，避免監督管理上的困難或內部爭議，集體管理團體對所有著作都一視同仁，故不適於對是否授權他人利用希望保有決定權或對授權他人利用之價格或其他利用條件希望保有決定權等情形。

以重製權為例，作家對於著作是否交由何家出版社出版、權利金的高低、發行數量、區域、形式等，通常會希望能夠自行與出版社協商決定，因此，即令有重製權集體管理組織存在，多數亦僅管理出版後之影印利用行為，而不會涉及到出版或翻譯（改作）的領域，多由著作權人或是經紀商、代理商等進行個別管理；而公開播送權則無疑地是最適宜以集體管理方式的權利，因公開播送通常是由廣播、電視、有線電視等大眾媒體大量利用著作，難以個別洽談授權，而此等大眾媒體又為著作散布之主要通路之一，通常著作權人有相當高的意願同意其著作被利用，故受到著作個別、獨特的需求的影響最小。

面對公開傳輸權此一新的權利，為著作財產權利益之最大化，集體管理團體宜先針對著作利用之特性研究後，就適宜集體管理之部分為其會員管理，同時，亦應針對利用人之利用現況提出授權解



決方案，國內仲介團體並未做此前置之研究，故在向著作權人爭取公開傳輸授權管理及對外授權利用方面，皆面臨相當的困難，以下筆者即先就公開傳輸利用之特性加以說明，再接續討論有關若集體管理團體進行公開傳輸權之管理時，應注意之事項：

一、公開傳輸權與其著作利用之特性

(一) 保護完整所涉著作種類複雜

著作權法第 26 條之 1 規定，「I 著作人除本法另有規定外，專有公開傳輸其著作之權利。II 表演人就其經重製於錄音著作之表演，專有公開傳輸之權利。」相對於幾乎所有著作類型之著作權人均享有之公開播送權，公開傳輸權又擴大至表演人經重製於錄音著作之表演。若以透過網路利用音樂類型之著作為例，除有詞、曲、錄音之授權需要取得外，還有表演需要處理，授權處理之難度顯然又較透過廣播或其他公開利用之方式為高。雖然此非單一之仲介團體可解決之問題，但顯然加強仲介團體間之合作，整合授權費率之計費基準，仍然是制度上應努力的方向⁴。

⁴ 著作權仲介團體條例修正草案（民國 98 年 9 月 17 日，行政院核定版）新增共同使用報酬率之制度，可說是加強各仲團間合作之第一步。修正草案第三十條：「I 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。II 前項經指定之集管團體，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。III 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。IV 第二項共同使用報酬率，適用第二十四條至第二十六條之規定。V 第三項共同使用報酬率之決定，應諮詢利用人及著作權審議及調解委員會之意見，並應將決定之處分於著作權專責機關之網站公布。VI 前項經決定之共同使用報酬率，自實施之日起三年內，集管團體不得變更，利用人亦不得申請審議。但有重大情事變更者，不在此限。……」草案全文可於下述網址取得：
http://www.tipo.gov.tw/ch/MultiMedia_FileDownload.ashx?guid=6116a3cf-6182-4d55-a0a1-bc8c691db376, 2009/9/20 visited.



（二）公開傳輸利用之權利管理需求多元

網際網路雖然具有媒體之特性，但其除具有大眾媒體之特性外，又具有小眾、偏眾媒體之特性。創作者可以透過網路、各類發行平台等，直接吸引讀者、閱聽人，也有偏眾或大眾的網站或媒體經營者大量利用著作，因此，可說公開傳輸權不但有集體管理的需求，也有個別管理的需求，還有在集體管理之下，類型化管理的需求（即利用一定具有類似條件多數著作之需求）。此外，公開傳輸涉及著作「首次」利用之狀況亦多，與公開播送、公開演出多數是著作重製後再進行無形利用有別，亦使其個別管理之需求增加。

（三）公開傳輸利用與重製緊密結合

多數著作之公開傳輸利用，其前置作業須進行重製後始得利用。此與公開播送、公開演出不同。公開播送、公開演出的標準利用形式，乃是將著作直接進行公開播送及公開演出，例如：現場演唱會之演出及即時轉播，均不涉及重製，甚至著作權法第 56 條還規定為公開播送目的所為之臨時性重製，屬著作財產權之限制，即體現公開播送作為一種特殊的著作利用方式，其為公開播送目的所為之重製，未必涉及到著作權法所賦予著作權人之重製權之核心，而要求其六個月內移除重製物，因公開播送行為已經達成其目的亦屬合理，故此種限制重製權之行使亦為可被社會多數人接受之立法，亦體現公開播送作為一種具有獨立經濟價值的權利。

但在著作公開傳輸之情形則無法適用與公開播送類似之立法例，公開傳輸除運用網路廣播技術之同步播送之利用情形外，隨選（on demand）為其主要特色，亦即，提供使用者於其選定之時間



、地點進行著作之利用，故必須長期間一直放置在網路伺服器上，而非單一次之公開播送行為，此時，該等為公開傳輸目的所為之重製，即無法適用公開播送有關著作財產權限制之立法例。

二、公開傳輸權之集體管理可能面臨問題

（一）著作個別管理成本降低

隨著網路時代來臨，雖然透過網路利用他人著作非常容易，但對於著作權人而言，進行著作個別管理之成本也大幅降低。除了可透過結合防盜拷措施（技術保護措施）之數位權利管理機制進行著作利用之管理外，亦可透過網路進行授權活動，而搜尋技術的發達，使得透過網路進行侵權的查緝亦不困難。過去個人在著作管理上所面臨之執行能力與執行成本的問題，針對網際網路著作的利用而言，幾乎可說是完全不存在⁵。原本即為補個別管理不足所產生之集體管理機制，要說服著作權人將其著作之公開傳輸權交由集體管理團體代為管理，較公開播送、公開演出須更具說服力。

（二）著作個別管理需求提高

網際網路具有多元利用之可能性，因此，除了現行著作權仲介團體常見之個別授權（單一著作、單一次使用）、全部著作一定期間之概括授權外，單一著作一定期間之授權利用、一定數量著作（特定或不特定）一定期間之授權利用，甚至是其他新的市場需求都存在，尚待著作權集體管理團體提出適當之方案以滿足利用人之需求。除了授權他人利用之外，著作權人個人在網路上之使用或授權

⁵ 當然，還是存在許多著作權人未能充分掌握數位、網路科技，但透過委託其他人個別行使權利仍然是可行的。



他人作非營利之使用（例如：創作者透過網路發表或歡迎歌迷分享其創作等），這類網路時代「分享」經濟也為許多著作權人接受，故在公開傳輸方面，也不適合完全由仲介團體管理，而禁止權利人自行管理。

（三）著作授權整合困難

對於著作利用人而言，因著作公開傳輸利用與重製緊密結合，故若僅取得公開傳輸之授權，並無任何實益，尚須逐一向著作權人取得重製權之授權，始得合法利用著作，甚至可能發生已給付公開傳輸之權利金，但卻無法利用著作之情形。若著作權集體管理團體運作之實務，放任此種情形繼續存在，無異是承認公開傳輸無須以集體管理之方式為之，因為既然利用人須個別向著作權人取得重製權之授權，已經耗費相當的勞力、時間、費用，同時洽談公開傳輸之授權並不會增加太多成本⁶，又可確保著作可在取得全部所需授權後上網利用。

（四）特殊的服務平台議題

此外，網路著作權侵害還有許多是來自於網路使用者自行上傳、分享未經合法授權之著作，這些著作利用行為，有些當然是使用者即令知道是侵權，一樣還是會義無反顧地繼續下去，但卻有相當大的部分，是因為既有之著作授權機制無法提供或滿足其利用需求所致。然而，對於提供這類服務的網路業者而言，這類非其所自行

⁶ 當然，就目前著作授權市場運作實務而言，重製權與公開傳輸權未必皆在著作權人手上，著作權人可能先將重製權讓與他人，而自行保留公開利用著作之權利，而且，重製權之談判考慮之因素未必與公開傳輸權相同，這些都是會額外增加授權成本之因素。



侵權之行為，自不可能直接要求其負侵權責任，故許多國家陸續皆參酌美國數位千禧年著作權法案（DMCA）之規定，通過網路服務提供者責任限制規定或如我國今年剛通過之網路服務提供者民事免責事由之規定。

這類的規定對於著作權人或集體管理團體而言，由侵權查緝的角度而言，當然是對於權利人有利，畢竟無須透過法院訴訟的程序，即可快速將涉及侵權之著作移除，在權利的保護方面確實是一大利器。但著作權人終極的目的，並非在於禁止所有人未經許可使用其著作，而是希望利用人合法取得授權後，利用其著作，此一機制某程度即使得著作權人或團體希望透過訴訟迫使平台業者解決著作授權問題的可能性降低，而須另行尋求其他解決途徑。

肆、由公開傳輸談數位時代著作權集體管理之發展

由前述對於公開傳輸以集體管理方式進行管理可能面臨問題之說明，其實亦出現在其他著作財產權之領域，例如：公開播送亦可能面臨未來數位無線電視業者因數位廣播發送相關設備高昂，以單一發送平台方式播送不同家業者節目內容的問題、電視或廣播節目之製作，因有長期保留或授權他人利用之需求，而有取得重製權之必要等，以下即由筆者個人對於公開傳輸此一權利之觀察，簡單介紹在數位時代國內著作權仲介團體應注意之發展趨勢。

一、個別管理與集體管理之整合

公開傳輸權作為一種公開利用的權利類型，自然有其適於集體管理之層面，例如：網路廣播此種同步傳送或是需使用大量著作之音樂服務。然而，因網路著作利用之特性，著作權人亦得透過個人



力量行使權利，無論是透過網路進行授權或是侵權的追索，都較重製權、公開播送權、公開演出權容易。若是集體管理團體無法為著作財產權人創造較個別管理更多有形或無形的利益，勢將使多數的著作權人不願將公開傳輸權委託予集體管理團體進行管理，而使集體管理之經營效益下降。

考量到此一因素，筆者認為解決之道在於集體管理團體應嘗試進行個別管理與集體管理之整合，方向上可能是以集體管理為主的整合，亦可能是以個別管理為主的整合。以集體管理為主的整合，就是在既有集體管理之基礎上，依據目前網路著作較具市場性之利用，將使用費率盡可能提出各種對應之授權方案，吸引著作利用人取得授權，只要其授權取得較利用人逐一取得授權成本低，便利性高，則權利人亦可自集體管理團體處收取到較高之權利金分配，而願意將著作交由集體管理團體進行管理⁷；以個別管理為主的整合，則是集體管理業務的部分，以多對多之概括授權業務為主，而由集體管理團體兼營個別管理之業務—即著作之經紀業務，將有關社會多元化之需求，透過極有彈性的著作經紀方式，以個案進行洽談（當然包括一次洽談多數其所經紀之著作）。若集體管理團體可將其既有之資料庫，進一步開發成為著作授權平台或直接透過網站提供個別著作之授權業務，則可使著作權人個別管理直接透過集體管理

⁷ 亦即，著作權仲介團體依法亦得對於著作與利用人締結個別授權契約，惟過去仲團所定個別授權契約之類型有限，無法滿足個別利用人之需求，故依據社會上著作利用需求，設計多樣化的個別授權契約，與經紀的差異只在於各著作費率一致，並沒有因為熱門與否而異其費率。舉例而言，若仲團推出單一詞曲一年不限次數利用之授權契約，則音樂或企業網站可選用十首或二十首歌，自行組成一個特定多數歌曲之年度授權契約，廣播公司也可以僅挑選特定族群的歌曲使用，而不一定要選擇全部歌曲、不限次數之利用，以降低其授權費用。



團體完成，對著作利用人而言，其既可取得全部著作概括授權之利用，又可就集體管理團體尚缺乏之使用費率，直接以向各該著作經紀人協商洽談之方式滿足，不會受限於使用費率須經會員大會通過之僵化程序影響。

二、應取得為公開傳輸目的重製權授權一併管理

公開傳輸權之集體管理，以國內並無重製權仲介團體之情形下，集體管理團體的功能僅發揮一半，解決著作利用人在逐一取得重製權之授權後，無須再逐一取得公開傳輸授權的問題。如果我們將著作財產權人對其著作利用之「控制權」進一步區分為是否同意他人使用著作的「同意權」，與同意他人使用著作後，該著作後續利用之利益「分配權」的角度來觀察，集體管理團體在重製權有關「分配權」的部分，可以將其與公開傳輸權一併進行管理⁸，以降低著作利用人取得授權之成本，以確實發揮集體管理之功能。以音樂著作為例，由集體管理團體就其所管理音樂著作，向重製權人徵求「為公開傳輸目的之重製權」，而無須將完整的重製權全部都受委託管理，亦可限制僅於與該著作公開傳輸權授權一併授權或限於已錄製為錄音或視聽著作之情形下，始得進行授權的方式處理。

當然，可以想像該等重製權授權談判，因為重製權人與公開傳輸權人未必一致，故集體管理團體會面臨一定程度的困難，但集體

⁸ 舉例而言，有關詞、曲著作重製的部分，是否同意錄製為錄音著作、視聽著作（美國一般稱之為「music synchronization right」，指將音樂同步錄製於節目中），仍為重製權人自行掌握，但若已錄製為錄音著作、視聽著作等，則該等著作後續之公開傳輸利用，為公開傳輸目的所為之重製（即附隨錄音著作重製所產生之重製）若允許重製權人有再次同意與否之權利，則不符合著作權法有關促進著作散布、擴散之立法目的，故制度設計上應可使之與傳統重製權分離，使其適於委託仲介團體管理，而分享著作利用之收益。



管理團體亦可藉此了解著作利用人透過網路利用著作的困境。事實上，無論是重製權人或是公開傳輸權人，就著作供他人為公開傳輸之利用而獲取利益分配，都具有共同的利益，只是欠缺整合的角色，由服務權利人或利用人的角度來看，集體管理團體都責無旁貸，否則，最終勢將陷於遭授權平台或中介商之競爭，而失去管理公開傳輸權之競爭優勢。

三、發展著作權利管理資訊之資料庫

網路公開傳輸利用著作，因為都是以數位的方式利用著作，故若源頭端各種著作商品在製作時，可以明確標示著作權管理資訊，例如：某一電影或電視節目中所使用之配樂、音樂下載或聆聽服務之詞、曲、錄音、表演人等資訊，則透過適當之軟體，即可自動記錄、統計各該著作被利用之精確的情形。然而，這些著作權管理資訊應如何標示？如何確認其是否正確？是否有適當之軟體可供著作利用人採用？都令原本可使著作權人可充分了解實際著作利用狀況，依該等利用狀況合理分配著作權利金之可能性，面臨遲遲無法實現的窘境。

由著作資訊的正確性來看，為避免著作登記制度造成民眾誤認著作須向主管機關登記始受保護，我國著作權法於民國 74 年修法對著作權的保護採創作主義後，進一步於民國 87 年修法時，將著作登記之規定刪除，取消著作權登記制度⁹。著作無須登記即受保護，雖然使著作受到最完整的保護，但缺乏一個具有公信力之公示制

⁹ 目前雖有部分民間組織提供著作權登記服務，惟該等登記與著作是否受保護無關，其效果最多僅作為私人間有關著作權事宜之參考，並不生任何確認著作權存在、歸屬等效果，僅生「存證」之效果，用以輔助證明至少在登記之時點，該著作已完成。



度，亦造成著作對外散布、利用之困難，對著作權人而言，則未必是一件好事。

筆者認為在數位及網路環境以數位方式利用著作，使得著作利用狀況可以完整、詳盡被記錄、分析的前提下，著作權利管理資料庫之建置，乃是促進社會著作利用首要之務。集體管理團體既然負有管理其會員眾多著作之責，建立著作資料庫其即為其本分，而對於權利來源之釐清，亦屬其管理著作所應盡之責任，若可由集體管理團體建置並進一步將該資料庫以有償或無償之方式開放使用，則可稍補現行著作權法無登記制度之不便。當然，這有賴於各集體管理團體之合作及提高著作權人加入集體管理團體或委託集體管理團體管理其著作之意願，但筆者相信若可由部分具指標意義之集體管理團體率先進行此等資料庫之建置，必可順勢解決市場著作利用有關各類標準、軟體設計之問題，甚至可作為一種新的收入來源。

伍、著作權集體管理條例之修法議題

一、主動服務而非被動管理

著作權仲介團體依其歷史發展及成立之目的，對內係為著作權人提供服務，對外則係為著作利用人提供服務，因此，著作權仲介團體無論是對內或對外，均應負起主動服務之責任，積極滿足權利人與利用人之需求，始符合其成立之目的。然而，由目前著作權仲介團體對於公開傳輸權之授權遲遲無法提出有效之解決方案觀察，可以發現國內集管團體因為缺乏有效的激勵與壓力，陷入集體「被動管理」的狀態。亦即，當出現一個新的著作財產權類型，集管團體僅能以遲鈍、緩慢地方式回應權利人在管理上以及利用人在授



權方面的需求，未能主動因應新的著作利用提出適當的解決方案，無怪乎長期以來著作權仲介團體經常遭致各界批評。然而，就筆者個人觀察而言，其中固有人為因素存在，但法制面亦有須檢討之處，茲說明如下：

（一）集管團體組織之限制

目前我國著作權仲介團體條例雖將組織之型態限於「非營利社團法人」，但並不妨礙著作權仲介團體主動提供各式權利管理服務，然而，對於實際執行人員缺乏有效積極管理之激勵機制，卻是各仲介團體普遍存在的現象，也不易吸引專業經理人加入。以目前之組織結構而言，較令人困擾者為使用費率之制定。國內著作權仲介團體費率之制定，乃是先由其秘書組織提出費率方案，經由會員大會決定後，再向經濟部智慧財產局提出，由著作權審議及調解委員會提出進行審議，故當新的需求產生時，因會員大會召集之困難，往往難以即時反應社會著作利用之需求，更遑論尚有費率審議機制之存在。

此外，社團法人之組織以社員大會為其意思機構，然而，當社員之人數到達一定數量時，社員個人意見通常無法透過會員大會投票表達，只能透過其選出之理事代為表達，理事會若是無法尋得專業人士（幕僚及外部專業人士）協助，依據社會上著作利用需求提出適當之使用費率及其計算基礎或理由說明，則勢將面對費率遭到多數利用人反對、難以通過審議之問題。在國內缺乏專業的著作權市場研究的組織或團隊，集管團體組織限於「非營利社團法人」，恐怕長期都將陷入眾人之事，無人負責之局面。



至於在法制層面改善之方向，筆者認為現有之著作權仲介團體條例及其修法草案，都太過強調「組織」的規範，而忽略對於集體管理業務運作的規範，導致集管團體只要形式上符合法令規範，實際運作之成效反而無法監督、管理。就筆者個人觀點而言，若欲達成促使集管團體「主動服務而非被動管理」之目標，未來著作權集體管理團體條例應大幅放寬對於組織形式之限制，無論何種組織形式，法律上只要有適當的機制確著作權人（委託人）之權益及集管業務之執行，無論是公益性的社團法人或財團法人，或是各類型的公司組織，都可以考慮放寬其等從事集體管理業務，畢竟，集體管理業務除面對多數利用人之費率外，並沒有特別高的公益性質，本質上就是針對著作利用行為收取權利金的業務。

（二）集管團體業務之限制—經紀與集管業務的問題

著作權集體管理團體條例草案（民國 98 年 9 月 17 日，行政院核定版）第 3 條第 1 款規定，「著作權集體管理業務（以下簡稱集管業務）：指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。」前開集管業務之定義其實很窄，舉凡「非統一之使用報酬率」、「非統一之使用報酬分配方法」、「非以管理人名義與利用人簽約」等，皆不屬之，以排除社會上有關著作經紀、代理、個別管理等業務。然而，筆者希望提出反向思考的問題，亦即，集管團體得否兼營非集管業務？更進一步來說，集管團體得否從事著作經紀業務？或每一著作授權價格不同之個別授權管理業務？

筆者個人認為，只要能夠確保集體管理之業務不致於與經紀業



務或個別授權管理事宜相衝突，並沒有必要在法制上限制集管團體不得從事集管業務以外之著作權經紀或管理業務。想像上較容易產生衝突之情形，乃是當集管團體從事個別著作之經紀或管理業務後，管理資源衝突的問題，亦即，集管團體是否會因過多的個別著作之經紀或管理業務，而排擠既有之集管業務？以國內集管團體之全職人力而言，確實值的擔憂，不過，從另一個角度出發，或許因個別著作之經紀或管理業務之增加，反而使集管團體有能力增聘更多之專業人士，亦無壞處，可留待集管團體自行決定。而由法律面來觀察，現行法及修法草案，均未明文禁止從事集管業務以外之業務，故若集管團體可說服著作權人委託其進行經紀或個別管理業務，則由促進著作擴散利用之角度，不妨樂見其成，但亦應特別注意是否有利用集管團體之優勢地位從事經紀業務或誤導他人經紀業務為集管業務之情形。

二、部分權利集體管理之發展方向

著作權集體管理團體條例草案刪除現行條文第 13 條第 2 項，「會員在仲介團體管理之範圍內，不得自行授權或另委託第三人代其授權。」規定。由公開傳輸權具個別管理需求之角度觀察，立法上確實沒有必要要求著作權人不得保留個別管理之權利，甚至應該立法要求集管團體應主動提供會員或委託人保留個別管理權利之選擇，不得無理由為管理上之歧視。在立法通過之後，前述提供有關集管團體向重製權人徵求「為公開傳輸目的重製」之專屬或非專屬授權，法制上應該不會構成重製權人同意委託管理之障礙。

然而，縱令在前開立法未完成之情形下，筆者認為在現行條文之下，著作權之集體管理與個別管理並非沒有整合的空間，其整合



之方向則可朝向「部分權利之集體管理」。亦即，集管團體得主動修改委託管理契約，將委託管理之範圍限於特定目的或事項，而非特定權利之全部權利，此時，即令依現行法第 13 條第 2 項規定，因該委託管理之範圍有限，故在該範圍之外，仍由著作權人自行保留、自行行使。舉例來說，集管團體欲爭取公開傳輸權或重製權之管理，可限定網路廣播有關之重製權及公開傳輸權，而非全部之重製權及公開傳輸權，著作權人因自己單獨很困難收取該等利用之權利金，但又擔心集管團體管理效率不彰，即可採取此等部分權利委託集管團體管理之形式。

筆者可以想像此種部分權利之管理形式，會遭到來自集管團體之批評，畢竟這樣的方式會使集管團體運作複雜，當然成本會隨之增加。例如：若是部分權利委託範圍約定不適當，則後續集管團體欲提出新的授權方案時，將須逐一與會員簽約，或是會員與個別與他人簽約，將造成委託範圍認定之爭議等。但不可否認地，集管團體本身運作之成本固然重要，但並非吾人思考集體管理業務推展之核心，能否取得著作權人及著作利用人之支持方屬重點，在取得著作權人及著作利用人支持之情形下，再設法降低其營運成本方屬正途。

三、主管機關監督與輔導機制之強化

(一) 穩定、長期之著作權研究機構及經費

目前國內集體管理業務運作尚有相當大的改善空間，相信是著作權利人、利用人及主管機關都可認同之事實，筆者認為有關著作權相關議題之基礎研究、市場利用之研究、調查、集體管理或著作授權業務人力之培育，都是可以改善的方式，這些事情都比較難期待國內現有之仲介團體主動為之，而主管機關為長期國內著作利用



市場之健全化，前開事項之推動實不宜遲。

可以想像在沒有法律規定的情形下，由主管機關以年度預算編列經費委外從事前開長期性的工作，有相當程度的困難。因此，在著作權集體管理團體條例草案尚未立法通過前，不妨考慮於修法草案中增列有關主管機關編列預算補助民間團體從事著作權相關議題研究、市場調查、專業人力培育等事宜，或是就目前許多侵害著作權案件中，檢察官為緩起訴處分時，經常要求捐贈予公益團體之款項，透過立法之方式引導檢察官要求捐贈予從事著作權議題研究或推廣之團體，更有助於降低社會上著作權侵害之案件，亦符刑事訴訟法之立法目的。

（二）主動介入經營管理之規範

目前著作權集體管理團體條例草案有關集管團體經營管理之規範很少，大概只有當其「不能有效執行集管業務」時，可以廢止許可。然而，「不能」、「有效」都是非常抽象的法律名詞，而且其法律效果為「廢止」，解釋上自應從嚴以避免過度侵害人民之權益。然而，以現行之仲介團體之運作為例，主管機關除「行政指導」、「文件查核」等外，似乎沒有什麼「有效」的監督、管理之「手段」。因此，筆者認為著作權集體管理團體條例草案中，可考慮強化集管團體之「義務」及增加主管機關主動介入空間，例如：著作管理資料庫之建置、仲裁或調解先行、要求增訂或檢討費率之權利等，提高集管團體營運之門檻（亦即，非管理一定數量以上之著作及有效之運作，即不足以支撐其團體之營運，而又應避免團體為獲取高額權利金，濫用刑事訴訟或其他法律程序），以保障著作權人及利用人不致遭到運作不良之集管團體對整體社會著作利用授權



機制之不利益。

陸、結論

各國著作權集體管理運作之良窳，相當程度反應各該國家著作權制度發展之狀況，國內近年來因著作權集體管理團體條例草案之修法討論及社會上層出不窮之集體管理團體與利用人之授權爭議，確實也反映出國內集體管理運作需要相當大幅度的檢討。

然而，筆者認為雖然數位、網際網路為著作權人帶來自行管理其著作的曙光，尤其是網路公開傳輸之利用，無論授權或侵權查緝都可透過網路，由個人以相對低的成本為之。但目前社會上著作利用（尤其是經濟價值較高之商業利用），仍存在宜透過集管團體行之複雜化與大量化利用之現象，亦使著作權之集體管理在科技與著作利用有利於個別管理之環境下，仍有其存在之必要。集管團體可以更積極扮演著作權人與著作利用人的橋樑。但如何針對數位、網路時代著作利用之特性，整合集體管理與個別管理之需求，積極提供多樣化之授權方案，則涉及到法制面的調整，乃是主管機關及吾輩從事著作權議題研究者無法推卸之責任。

筆者在擔任著作權審議及調解委員會委員前，未曾碰觸著作權集體管理業務，而擔任委員的這幾年間，則深切感受到集體管理業務運作之困難及其對社會著作利用之重要性，然而，每當費率審議時，則仍不免在維持仲團正常運作與維護利用人權益間反覆不斷地煎熬。特以本文表達個人這幾年來對於集體管理團體業務運作之觀察及期許，亦期待未來能有機會進一步再與實務從業人員進行意見之交流與法制面之討論。