

強制授權之緣起與發展---從著作權法制談起

章忠信*

本文發表於 2015.06.11-12

中央研究院法律學研究所舉辦

第六屆歐盟與東亞智慧財產權國際學術研討會

「著作權利金合理支付機制之探討」

一、前言

著作權法賦予著作人著作權，使其對於著作之利用，享有排他之專有權利。當著作權法保護著作權人專有權利之結果，導致公眾無法利用其著作時，著作權法該有何具體因應，確保公眾有機會接觸人類智慧之成果？抑或保持緘默，任由市場機制運作？如果市場機制並不存在，或市場機制顯然失靈，著作權法終究必須發揮功能，又該如何因應？

著作權法並非以保護著作人之私權為唯一目標，其尚有兼顧公眾得以接觸著作內容之公益任務。當著作權法賦予著作人專有權利於一端時，法制平衡桿之另一端，則出現「合理使用」及「強制授權」相關規定，期待於「私權」與「公益」間，維持一定之均衡。

本文擬從著作權法制之建立初衷，討論強制授權之緣起與發展，期待能使強制授權制度之運用及規範，於著作權法制中，恰如其分地發揮其應有之功能，既不過度破壞市場機制，損及著作權人專有權利，又能促進公眾方便合理地接觸著作。

二、著作權制度之產生

印刷術發明並普及以前，著作人於文字或繪畫完成後，隨著文字或繪畫所附著之有體物，得將其創作內容提供展示、欣賞或進行有體物之所有權移轉，既有之物權法律規範，得以處理著作原件之權利義務關係，著作人極其容易完全掌握其辛苦創作之代價。

印刷術普及之後，任何人均得輕易地將文字或繪畫等創作內容，從所附著之有體物上，透過製版印刷，輾轉複製於其他有體物上，而其複製之數量，任由複製者自行決定，無所限制，並得被快速廣泛散布。該等於數量上無限可能持續增加之著作重製物，每一件著作重製物雖於價值上略遜於著作原件，但功能上卻與著作原件無太大差異，均得提供展示、欣賞或進行所有權之移轉。

此項因科技發展所孳生之鉅大經濟利益，具有財產價值卻不具形體，無法透過既有處理有體物之物權法律規範，分配其利益。為維持社會公平正義以鼓勵創作，立法者乃決定就此無體財產，進行鉅大利益之重新分配，並因其係指對於創作之

*大葉大學管理學院助理教授兼智慧財產權碩士在職學位學程及智慧財產權研究中心主任、經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員，曾任經濟部智慧財產局著作權組簡任督導、教育部專門委員。

製版印刷之權利，故賦予創作人一項新權利，名曰「版權」，或「複製之權(right of copy)」，即西方人所稱之 copyright。時至今日，科技持續發展演進，創作人之利益已不再侷限於「製版印刷」，而擴及於各種「著作內容再現」之可能，「版權」已被「著作權」所取代，而 copyright 竟因其先前用詞即得適用於各種「著作內容再現」之可能，無須改變。

著作權法制之立法目的，既不以保護著作人之創作利益為主要目標，而係以鉅大經濟利益之重新分配，以達社會公平正義為真正目的，法制設計上即必須兼顧創作人之「私權」與社會大眾之「公益」。於著作權法制建立前，社會大眾自由利用創作內容，造成對於創作人之不公平，故著作權法制之建立，其目的應仍使社會大眾得繼續利用創作內容，然必須分配部分利益予創作人，始能達到社會公平正義。從而，著作權法第 1 條之立法目的，乃明白揭示係「為保障著作人著作權益，調和社會公共利益，促進國家文化發展」。

三、著作權制度之利益分配

著作權法制係針對科技發展所孳生之鉅大經濟利益，進行重新分配。其雖決意賦予創作人一項嶄新之無體財產權，卻亦體認創作絕非如同傳說中之孫悟空，憑空自石頭中蹦出，而係「站在巨人肩膀上之侏儒」，必須先有所學習，傳承前人之智慧結晶，並受到當代之影響及啟發，再以自身之構思、表現，對外具體地展現心中所思所想，使他人可以感受其智慧成果。

法制設計上，必須先使巨人歸巨人，前人、今人及後人所共同享有之人類智慧成果，必須回歸公眾，不得為侏儒之個人所獨享或壟斷；此外，站立於巨人肩膀上之侏儒，亦必須對巨人心存感謝，使自己成為其他創者之巨人，層層堆疊出人類更多更佳之智慧成果，以饗大眾。從而，著作權法制對於巨人肩膀上之侏儒，縱使予以保護，仍要求必須對公眾有所奉獻，無法完全壟斷自己之創作。

基於前述之思維，著作權制度之利益分配，首先需決定對於創作者保護之範圍及期間，隨後則有強制授權、法定授權及合理使用機制，限制創作者之著作權。

（一）保護範圍

著作權法對於創作者之保護範圍，僅及於創作者之「表達」，而不及於其「表達」所傳達之「觀念」，此即「表達/觀念二元論」，亦即該法第 10 條之 1 所規定：「依本法取得之著作權，其保護僅及於該著作之表達，而不及於其所表達之思想、程序、製程、系統、操作方法、概念、原理、發現。」該項規定所樹立之原則，在使創作者之文字、圖、照片或其他「表達」，受到著作權法之保護，未經著作權人同意，不得任意利用；至於文字、圖、照片或其他「表達」所傳達之「觀念」，則不在著作權保護之範圍，著作權人對其無專有權，除非其得通過專利法之檢測門檻，取得專利權，否則，應歸屬於公眾自由接觸運用，無從為任何人所專有。

（二）保護期間

民法對於物權之所有權保護，並無期間之限制，任由物之存在時間長短定期保護

期間；然著作權法為避免創作者對其創作成果永久壟斷，對於著作權人專有權利之保護，給予期間之限制。於一般著作，著作財產權期間保護至著作人終身加五十年，於著作人不明、法人為著作人，或攝影、視聽、錄音及表演，其著作財產權僅存續至著作公開發表後五十年。

（三）強制授權

在著作權法保護創作者專有權利之期間，著作權法賦予創作者各類著作利用之著作財產權，惟其可進一步簡單區隔為對於其著作之「利用控制權」及「利益分配權」。基於私權及公益之均衡，著作權法對於該兩項權利，必須加以弱化或剝奪。例如，為了避免著作權人強勢壟斷著作，或是照顧經濟弱勢國家國民接觸知識之利益，以「強制授權(compulsory license)」，弱化或剝奪著作財產權人之「利用控制權」，但仍尊重其「利益分配權」。

（四）合理使用

為了新聞、教學、學術、研究、評論之公益目的，使得公眾得以在合理範圍內，自由利用他人著作，不必取得授權，不必支付使用報酬。這種「合理使用(fair use)」之設計，是對於著作財產權人之「利用控制權」及「利益分配權」之完全限制。

四、著作權強制授權制度之緣起

在著作權法制建立以前，任何人可以得自由利用他人之著作，係因科技發展之結果，產生鉅大經濟利益，乃以著作權法制重新分配此項利益，以鼓勵創作。若因著作權法制賦予創作者就其創作享有專有權利，導致公眾不得利用他人著作，絕非著作權法制之原意，甚至係違反著作權法制之真正目的。為預防此項缺失之可能，著作權法制於賦予創作者就其創作享有專有權利之同時，另行以「強制授權」制度限制此項專有權利之行使，不待著作權人之自由同意，以法律強制其同意，以利公眾利用其著作。

（一）「重製權之強制授權」及「翻譯權之強制授權」

「強制授權」制度，首見於伯恩公約 Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works 之附錄，允許開發中國家，於著作權法建立「重製權之強制授權」及「翻譯權之強制授權」，確保其國民得以接觸外國之著作內容。當創作者完成著作，公開發行後一定期間，在開發中國家境內無該著作之原文發行，或無適合當地國民可接觸之翻譯版本發行，則任何人可以透過向當地主管機關之申請，支付主管機關所訂之適當使用報酬後，逕行重製或翻譯後發行。

人類之創作應為全體人類所接觸分享，著作權法賦予創作者就其創作享有專有權利，原期待透過市場機制，使著作權人得對公眾行銷其創作內容，惟著作權人可能因洽談授權耗時、行銷能力有限、對授權對價不滿意等等原因，未於特定領域內行銷其創作，經濟能力較強之國家，其利用人得以較優厚之授權條件，爭取獲得授權，及早於領域內行銷該創作，然開發中國家之利用人所能提供之授權條件相對低落，無法吸引著作權人之授權。國際著作權公約係由經濟強勢之已開發國

家所主導，於提高著作權之國際保護水準之同時，為獲取開發中國家對於公約之支持，對該等國家所關切之議題，必須有所回應，「重製權之強制授權」及「翻譯權之強制授權」，乃成為確保當地國民接觸外國著作內容所必須。

(二)「音樂著作之強制授權」

「音樂著作之強制授權」制度，係伯恩公約第 13 條第 1 項所確認之制度，其與經濟高度發展後之市場運作機制有關，係為避免唱片公司挾其市場力量，對於音樂著作之壟斷。該項制度使音樂著作一旦經授權錄製成商用錄音著作，任何人即不需著作權人之同意，得逕行使用該音樂著作，另行錄製其他商用錄音著作以供銷售。該項制度考量流行性之音樂著作既以自由流通為主要目的，若任由唱片公司壟斷，以獨家發行錄音著作牟利，限制他人利用該音樂著作，顯與著作權之立法保護目的相違，反不利公眾接觸，應予排除壟斷。此項制度僅針對音樂著作之強授權，仍不允許利用人直接複製唱片公司之錄音著作；其亦僅限於另行錄製銷售用之錄音著作，不及於公開演出該音樂著作，該等利用行為仍須取得音樂著作之著作財產權人授權。

(三)「孤兒著作 (Orphan works) 之強制授權」

「孤兒著作之強制授權」，係近年來國際間所關切之重大議題。「孤兒著作」係指仍於著作財產權保護期間，惟其著作財產權人不明，或其所在不明，難以洽談授權之著作。為落實自由創作，避免外力藉由註冊審查程序干預創作，伯恩公約第 5 條第 2 項前段規定，「著作權之享有與行使，不得有形式要件之要求」。於著作權之取得採創作保護主義之情形下，著作人著作完成後，即自動受到著作權法保護，不待向主管機關登記、申請或註冊。此一原則導致絕大部分不具商業發行價值之著作，處於其著作權人未有效管理之情形下，流散各地而不易得知何人為其著作權人，偶有縱已知悉其著作權人，卻行蹤不明，難以聯繫。凡此，均造成授權困難而阻礙合法利用之困境，不利公眾接觸人類社會共同之智慧成果，而與著作權法之立法目的有違，歐盟理事會業於 2012 年 10 月 4 日通過「孤兒著作指令 (Orphan Works Directive)」，建立「孤兒著作之強制授權」制度，使得歐盟各國於解決「孤兒著作」之利用，有統一之作法。

五、著作權之法定授權制度

在強制授權制度之外，著作權法制另有「法定授權 (statute license)」制度，以平衡著作權人之私權與公眾接觸著作之公益。其係基於公益之考量，降低授權洽談成本，使利用人於符合著作權法所定之一定條件下，即可逕行利用著作，不待任何申請或授權，但應支付適當費用。例如，為編製教科書而於必要之範圍利用他人之著作，或是有線廣播系統依法應「必載」無線廣播節目之過程中，對於播出著作之必然利用，直接剝奪著作財產權人之「利用控制權」，但仍保留其「利益分配權」。有些國家將此項制度列為強制授權之一種，也有些國家另以「法定授權」制度稱之。

六、台灣著作權法制之強制授權制度

台灣著作權法制未曾有「重製權之強制授權」制度，惟於 1992 年至 1998 年間，曾引進「翻譯權之強制授權」制度，後又予以刪除；「音樂著作之強制授權」則自 1992 年引進至今，「孤兒著作之強制授權」制度則係於 2010 年規範於文化創意產業發展法第 24 條。

(一)「翻譯權之強制授權」

台灣著作權法制定於 1928 年，原係採註冊主義，必須向內政部申請著作權註冊獲准，始得享有著作權。其時，外國人著作欲於台灣受著作權法保護，同樣須辦理著作權註冊獲准，惟僅以該外國人所屬國家保護台灣人之著作，該國國民始得於台灣申請著作權註冊，受到保護。即使如此，當時之著作權法並未保護著作人之翻譯權，本國著作人之著作不享有翻譯權，受保護之外國人著作亦不保護其翻譯權。由於台灣地小人少，原文市場不大，外國著作極少於台灣申請著作權註冊。

1995 年修正之著作權法，改採創作保護主義，著作完成即自動受著作權法保護，無須申請著作權註冊，同時亦開始保護著作人的翻譯權。然而，此僅適用於台灣人民，外國人仍須申請著作權註冊獲准，始能享有著作權，而申請註冊仍有其條件限制。惟有於首次發行，或兩國間有著作權互惠關係者，外國人著作始能於台灣申請著作權註冊享有著作權。然而，縱使獲准著作權註冊，當時之著作權法仍不保護外國人之翻譯權。

1992 年修正之著作權法對外國人著作亦採創作保護主義，著作完成即自動受著作權法保護，惟仍須係於台灣首次發行，或是兩國間有著作權互惠關係者，該外國人著作始能於台灣自動受著作權保護。於特定之外國人著作得受台灣著作權法自動保護之後，該項保護並及於翻譯權。由於擔心保護外國人翻譯權後，將不利國人接觸外國著作，著作權法乃於第 69 條至第 71 條引進「翻譯權之強制授權」制度。當時之主管機關內政部並訂有「翻譯權強制授權申請許可辦法」，供民眾申請翻譯權強制授權之依循。該項制度規定，受著作權法保護之外國人著作，發行一年後，如於台灣無中譯本，則為教學、研究或調查之目的而欲翻譯之人，於著作財產權人不明或無法與著作財產權人達成授權協議者，得向當時之主管機關內政部申請許可強制授權，於向外國著作權人給付內政部所定之使用報酬後，逕行翻譯並於台灣販售，惟不得輸出境外。

該項制度一方面解決孤兒著作難以取得翻譯授權之困境，另一方面對於非孤兒著作，則係以弱化外國著作財產權人於翻譯權之「利用控制權」為手段，亦即利用人必須「曾要求著作財產權人授權而無法達成協議」，始得申請翻譯權強制授權，其原意仍期待雙方有透過市場機制達成合意授權之可能，僅於無法達成協議之不得已情形，始由公權力介入。

1998 年修正之著作權法，為配合以已開發地區之身分加入 WTO 要求，該項「翻譯權之強制授權」制度被刪除，受著作權法保護之外國人與本國人相同，均享有完整之翻譯權。2002 年 1 月 1 日台灣加入 WTO 後，WTO 所有會員之國民，於台灣自動享有著作權，其翻譯權亦受到完整保護。

(二)「音樂著作之強制授權」

台灣著作權法於 1985 年首先引進「音樂著作之強制授權」制度，隨後於 1992 年及 1998 年二次修正。

1985 年之著作權法第 20 條原本規定，音樂著作經錄製成商用視聽著作發行滿二年後，任何人得向著作權人請求使用其音樂著作另行錄製，著作權人於一個月內未予同意或協議不成立者，當事人之一方得申請主管機關依規定報酬率裁決應給付之報酬後，由請求人逕行錄製。

1992 年修正之著作權法，比照「翻譯權之強制授權」制度，於第 69 條規定，錄有音樂著作之銷售用錄音著作公開發行滿二年，任何人欲利用該音樂著作錄製其他銷售用錄音著作，於於著作財產權人不明或無法與著作財產權人達成授權協議者，得向主管機關申請許可強制授權，並給付使用報酬後，利用該音樂著作，另行錄製。該法並授權主管機關訂定「音樂著作強制授權申請許可辦法」，供民眾申請音樂著作強制授權之依循。

在 1998 年以前，台灣著作權法之「音樂著作之強制授權」制度，對於非孤兒著作之音樂著作，仍僅弱化著作財產權人之「利用控制權」，未直接予以剝奪，利用人必須「曾要求著作財產權人授權而無法達成協議」，始得申請「音樂著作之強制授權」，其仍期待雙方有透過市場機制達成合意授權之可能，僅於無法達成協議之不得已情形，始由公權力介入。

1998 年修正之著作權法，則直接剝奪著作財產權人之「利用控制權」，不待雙方合意之協商，即可由利用人提出申請，該法第 69 條第 1 項規定：「錄有音樂著作之銷售用錄音著作發行滿六個月，欲利用該音樂著作錄製其他銷售用錄音著作，經申請主管機關許可強制授權，並給付使用報酬後，得利用該音樂著作，另行錄製。」主管機關經濟部並訂有「音樂著作強制授權申請許可及使用報酬辦法」，供民眾申請音樂著作強制授權之依循。依上開規定錄製之錄音著作，既僅係台灣之主管機關所允許之授權利用行為，並無域外法律效果，故不得輸出境外，亦不得於網路上公開傳輸¹。

（三）「孤兒著作之強制授權」

台灣之「孤兒著作之強制授權」制度，並未規範於著作權法，而係規範於 2010 年制定之文化創意產業發展法第 24 條。將「孤兒著作之強制授權」制度，規範於文化創意產業發展法而非著作權法，於當時純屬權宜之計，並非妥適。目前經濟部智慧財產局於 2015 年 5 月 11 日所發布之著作權法修正草案第二稿，已將其修正移列於第 80 條。依據現行文化創意產業發展法第 24 條第 1 項規定：「利用人為製作文化創意產品，已盡一切努力，就已公開發表之著作，因著作財產權人不明或其所在不明致無法取得授權時，經向著作權專責機關釋明無法取得授權之

¹ 經濟部智慧財產局 2012 年 4 月 20 日電子郵件 1010420b 函釋：「著作權法第 70 條規定，『依第 69 條音樂著作強制授權所錄製的錄音著作重製物，不得銷售至中華民國管轄區域外。』由於，網路具有跨越國界的特性，因此，透過強制授權而錄製銷售用的錄音著作，如果是以網路數位平台方式讓消費者下載或點聽，恐流通至中華民國境外，而不符合著作權法第 70 條的規定。」

情形，且經著作權專責機關再查證後，經許可授權並提存使用報酬者，得於許可範圍內利用該著作。」著作權主管機關經濟部並於 99 年 9 月依該法之授權，訂定發布「著作財產權人不明著作利用之許可授權及使用報酬辦法」，供利用人據以申請利用「孤兒著作」。

(四)「法定授權」

台灣著作權法之「法定授權」制度，主要出現於第 12 條第 3 項及第 47 條。

第 12 條第 3 項係針對出資聘人完成著作，於受聘人享有著作財產權之情形，透過法律明定，使出資人得利用該著作，以免其一無所有，嚴格言之，此並非類似未經著作財產權人授權即得基於公共利益而逕行利用他人著作之「法定授權」制度，其僅係依法所明定而不待受聘人授權之利用著作權利。

台灣著作權法於 1998 年建立「教科書之法定授權」制度。第 47 條規定，為編製依法令應經教育行政機關審定之教科用書，或教育行政機關編製教科用書者，在合理範圍內，得重製、改作或編輯他人已公開發表之著作。該項規定並適用於編製附隨於該教科用書且專供教學之人教學用之輔助用品。此外，該條亦使依法設立之各級學校或教育機構，為教育目的之必要，在合理範圍內，得公開播送他人已公開發表之著作。由於上開利用範圍可能廣泛，對著作財產權利益有所損失，未平衡該項損失，該條文要求利用人應將利用情形通知著作財產權人並支付主管機關所定之使用報酬。當時之著作權法主管機關內政部並訂有「著作權法第 47 條第 4 項之使用報酬率」，以供計算。惟此一法定授權制所指之「教科用書」，並不包括大學用書，亦不及於各級學校或教師自己編訂之教材。

值得關切的是台灣有線電視系統依法應必載無線電視節目，並未如美國著作權法以「法定授權」制度支付適當使用報酬予著作財產權人，對著作財產權人之利益保護，顯有不足。2003 年修正前之著作權法第 56 條之 1 第 2 項規定：「有線電視之系統經營者得提供基本頻道，同時轉播依法設立無線電視臺播送之著作，不得變更其形式或內容。」該條係於 1998 年配合有線廣播電視法「必載」規定而增訂，惟因其得不經著作財產權人同意，且屬免費轉播，與伯恩公約第 9 條及世界貿易組織「與貿易有關的智慧財產權協定」第 13 條有關合理使用的規定不符，引起其他國家關切，而於 2003 年修正之著作權法中刪除。

然而有線廣播電視法第 37 條規定：「系統經營者應同時轉播依法設立無線電視電台之節目及廣告，不得變更其形式、內容及頻道，並應列為基本頻道。但經中央主管機關許可者，得變更頻道。系統經營者為前項轉播，免付費用，不構成侵害著作權。系統經營者不得播送未經中央主管機關許可之境外衛星廣播電視事業之節目或廣告。」此一規定並未配合修正，目前立法院審議中之廣電三法草案，仍未解決此問題。美國著作權法第 111 條及第 119 條透過「法定授權」制度，使有線電視或衛星電視每半年向著作權局提出使用清單，並支付費用後，即得轉播無線電視節目，或可供台灣立法之參考。

(四)「強制授權」及「法定授權」之差異

現行台灣著作權法制中之「強制授權」制度及「法定授權」制度，仍有其差異，前者必須由利用人個別向主管機關提出申請，由主管機關決定是否准許授權及其使用報酬數額之多寡；後者則係由法令預先明定其利用條件及應支付之使用報酬計算方式，任何人符合條件即得依法逕行利用，並自行依法令所定之費率，計算其應支付之使用報酬。此外，前者若未支付使用報酬，不得使用，否則將構成侵害著作財產權²，主管機關並得撤銷其許可³；後者則係凡符合條件者即得利用，於無法尋得著作財產權人時，無須通知著作財產權人，並得將使用報酬暫存，等待著作財產權人出現後再行支付，縱使明知著作財產權人之所在而未支付使用報酬，亦僅屬著作財產權人於民事上之請求權，利用人尚不致構成侵害著作權。⁴

七、結論

著作權法制係以均衡著作人之私權及公眾接觸著作內容之公益為終極目標，若使著作權人之私權阻礙公眾接觸著作內容之公益，絕非著作權法制之原意。對於著作財產權人依法享有之私權，「強制授權」制度弱化或剝奪其「利用控制權」，仍尊重其「利益分配權」，使「私權」與「公益」間，維持一定之均衡。

然而，「強制授權」制度乃係一項寧可備而不用之制度，其主要目的在於避免著作被壟斷，或係解決利用人無法找到著作財產權人，或經過協商仍無法獲得授權之困境。關於著作之利用，商業機制之合意授權或透過著作權集體管理機制之運作，仍應係最佳之管道，利用人得快速取得利用，權利人所獲之使用報酬也較貼近市場，公眾並得方便接觸著作，是為三贏之局面。

最後，隨著數位網路科技之發展，網路資訊普遍散播，如何針對孤兒著作之利用，規劃適當之「強制授權」制度，係國際間目前必須共同面對之議題，歐盟已有具體之指令，但仍僅限於公益組織之數位典藏目的；美國之立法仍在密集討論中，現階段似乎擬朝著作權集體管理制度下之延伸授權發展；大陸著作權法修正草案

² 有認為申請人取得音樂著作利用強制授權許可時，即可就該音樂著作予以利用，於強制授權許可未經主管機關廢止前，申請人即便「未給付使用報酬」，仍得「有權使用」該音樂著作，不構成侵害著作權。參見張嘉麟，論我國著作權法之強制授權許可機制—以強制授權許可之結構分析為中心，智慧財產權月刊，2002,09，第45期，頁71-89，惟本文認為，「給付使用報酬」係「強制授權」之法定條件之一，相對於「法定授權」只要符合條件即得使用，通知著作財產權人及支付使用報酬係事後之義務，「未給付使用報酬」既不符「強制授權」之法定條件，自屬無權利用而屬於侵害著作權之行為。蕭雄淋亦採相同見解，參閱氏著，新著作權法逐條釋義（二），1999年4月2版1刷，頁241。

³ 經濟部智慧財產局並認為，著作權法第71條所稱「未依主管機關許可之方式利用著作」，係包括「未給付使用報酬而利用音樂著作」之情形在內，如申請人「未給付使用報酬而利用音樂著作」時，即屬「未依許可之方式利用著作」之情形，主管機關應依第71條規定撤銷強制授權之許可（經濟部智慧財產局1999年10月6日（88）智著字第88008454號函），該項見解並獲經濟部之支持（經濟部2000年3月20日經（89）訴字第89086184號訴願決定書）。

⁴ 經濟部智慧財產局89年7月7日（八九）智著字第89005709號函釋：「本法第四十七條第四項所定『利用人應將利用情形通知著作財產權人並支付使用報酬』，著作財產權人依該條文性質，僅得向利用人請求通知利用情形及支付使用報酬，屬債權之請求權，至其是否同意利用，並不影響利用人利用行為之合法性。又利用人如已盡相當努力，仍無法通知著作財產權人或支付使用報酬者，建議該項使用報酬得予留存，俟著作財產權人提出要求後再行支付。至於著作權人所要求之報酬遠超過上述之使用報酬率，如利用人同意支付，則可依本法第三十七條規定約定著作財產權之授權利用條件。」

傾向將其適用範圍限縮為報刊社對已經出版之報刊中作品進行數位化形式之複製，以及其他使用者以數位化形式複製或者通過資訊網路向公眾傳播作品兩種情形；台灣著作權法修正草案期望有所突破，將及於各類著作之商業使用。凡此發展之後續，均有待進一步之調整及修正，務使「私權」與「公益」間之均衡能持續維護。