

我國著作權集體管理制度之 實務發展與未來

章忠信*

壹、前言

著作權集體管理制度（下稱集管制度）是否健全運作，係著作權保護有無落實之重要指標。對於著作被大量普遍利用，無所不在之著作財產權人與利用人間，難以直接洽談授權之情形，基於授權成本及經濟效益之考量，必需仰賴著作權集體管理團體（下稱集管團體）之中介角色，始得有效率地完成授權。若著作利用普遍存在，卻因授權成本之不經濟，阻礙著作之合法授權利用，抑或造成未經合法授權利用情形氾濫，均不符合社會公平正義，亦與著作權法之「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」¹立法本旨相違。

著作權集管制度於我國係沿襲自外國之制度，並非在地自主發展而成，運作20餘年來，不算順遂，尚有諸多制度上或實務上之困難待解。本文探討我國著作權集管制度之實務發展，並就其未來可以改善之處，提出建議，期望有助於建立健全發展之著作權集體管理法制與實務運作。

貳、著作權集管制度之本質

著作權集管制度起源自音樂著作無所不在之利用需求，嗣後擴及於其他著作類別。以音樂著作為例，其著作權依利用型態及收益，得區隔為「大權利」（grand rights）及「小權利」（small rights）。前者指利用地點與次數少、替代性低、利用價值較大，例如，特定音樂著作被使用作為電影主題曲、專輯唱片內容等；後者

* 作者為東吳大學法律學系助理教授兼任科技暨智慧財產權法研究中心主任、經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員、著作權法修正諮詢委員會委員，曾任職經濟部智慧財產局簡任督導。

1 著作權法第1條規定：「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，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」

之利用具經常性、普遍性、大量之特性，其替代性高、利用對價低，例如，廣播、電視電台、賣場等背景音樂之利用。「大權利」之行使得由著作權人與利用人逐案洽商授權條件，完成授權利用程序；「小權利」之行使過於瑣碎，著作之使用替代性高，數量龐大，著作權人與利用人無所不在，權利金微少，使得著作權人與利用人逐案洽商授權條件成為不可能。

源自於歐洲大陸之「著作權集體管理」(copyright collective management)制度，其目的在解決音樂著作大量、普遍、廣泛使用，但使用報酬微薄、著作權人與利用人分散，以致授權成本不經濟之「小權利」利用困境。

著作權集管制度具備「來者不拒、多多益善」之促進著作利用特性²，使得合意授權得以順暢進行。良好運作之著作權集管制度，不但足以促進「小權利」之有效行使，亦有助打破音樂著作被少數著作權人壟斷之弊端。進一步言，著作權集管制度下之「延伸性集體管理授權制度」(extended collective licensing, ECL)³，一方面擴大著作利用之機會，另方面亦解決「孤兒著作」(orphan work)⁴之利用困境。

參、我國著作權集管制度之發展

一、緣起緣滅之雞兔同籠法人團體

我國著作權集管制度之法源，首見於民國（下同）74年修正公布之著作權法。該法第21條規定：「音樂著作權人及利用音樂著作之人為保障並調和其權益，得依法共同成立法人團體，受主管機關監督與輔導，辦理音樂著作之錄製使用及使用報酬之收取與分配等有關事項。其監督與輔導辦法，由主管機關定之。」其將著作權集管團體之業務範圍侷限於音樂著作之利用，不及於其他類別之著作，且要求

2 著作權集體管理條例第34條第1項及第2項規定：「集管團體於其管理範圍內，對相同利用情形之利用人，應以相同之條件授權之。利用人經集管團體拒絕授權或無法與其達成授權協議者，如於利用前已依使用報酬率或集管團體要求之金額提出給付或向法院提存者，視為已獲授權。」

3 「延伸性集體管理授權制度」，又稱擴張性集體管理制度，源自於1960年代之北歐各國，係指集管團體與利用人主要團體簽署之授權契約，具有擴張適用之效力，亦即利用人取得授權之範圍，除集管團體所管理之著作外，若著作權人未有明白反對之表示，尚可自動依法延伸至其他同類型非屬該團體所管理之著作。請參見王怡蘋主持，擴張性著作權集體管理制度之研究，經濟部智慧財產局委託研究，2009年11月，<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=1822253>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

4 「孤兒著作」係指著作財產權保護期間尚未屆滿，但其著作財產權人不明或所在不明，致無法洽談授權利用之著作，目前在我國係依文化創意產業發展法第24條規定申請強制授權方式利用。請參閱章忠信，關注文化創意產業發展法之孤兒著作條款之落實，著作權筆記，<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=54&aid=2726>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

利益衝突之著作財產權人與利用人共同成立團體，更形成「雞兔同籠」之困境⁵。由於主管機關難以整合著作財產權人與利用人之意見，相關監督與轉導辦法始終未曾發布，只能於76年在依非常時期人民團體組織法成立之中華民國著作權人協會之下，設置「中華民國著作權人協會音樂著作使用委員會」，辦理音樂著作使用報酬之收取與分配等有關事項，卻又因先天結構不良，自始未發揮太大功能。

二、山頭林立之著作權仲介團體

81年修正公布之著作權法第81條，首見「著作權仲介團體」一詞。該條文規定：「著作財產權人為行使權利、收受及分配使用報酬，經著作權專責機關之許可，得組成著作權仲介團體。前項團體之許可設立、組織、職權及其監督、輔導，另以法律定之。」此乃86年著作權仲介團體條例（下稱仲團條例）立法之法源。90年修正公布之著作權法，再針對第37條第4項增訂專屬授權之規定，增訂第81條第2項，使得「專屬授權之被授權人亦得加入著作權仲介團體」。

我國著作權仲介團體制度，起初係參考德國1933年「音樂演出權仲介法」（Gesetz ueber die Vermittlung von Musikauffuehrungsrechten）及日本1939年「著作權仲介業務法」（著作權に関する仲介業務に関する法律）⁶。86年仲團條例立法完成後，各方努力成立著作權仲介團體。該段期間內，主管機關先後共許可成立9個著作權仲介團體，分別管理音樂著作、錄音著作、視聽著作及語文著作，包括：「社團法人台灣音樂著作權人聯合總會」（Music Copyright Association Taiwan, MCAT, 88年1月20日）、「社團法人中華音樂著作權協會」（Music Copyright Society of Chinese Taipei, MÜST, 88年1月20日，原名為社團法人中華音樂著作權仲介協會）、「社團法人中華有聲出版錄音著作權管理協會」（Recording Copyright and Publications Administrative Society of Chinese Taipei, RPAT, 90年10月22日）、「社團法人台灣音樂著作權協會」（Music Copyright Intermediary Society of Taiwan, TMCS, 91年2月27日）、「社團法人中華民國錄音著作權人協

5 85年6月17日立法院內政及邊政、司法兩委員會審查仲團條例草案第1次會議時，中華音樂著作權人聯合總會會長許常惠教授代表著作權人團體發言時特別說明：「民國74年修正的著作權法是比較公正，在範圍上也比較有界定，但敗筆卻在第21條，因它規定音樂著作權人可以和音樂著作使用人合組仲介團體。但這絕對是不可能的，因為兩者只有衝突，屬於勞資雙方的問題，音樂創作者屬於勞方，電視、廣播、電影公司屬於資方，試問弱者如何和強者談呢？」請參閱立法院公報85卷36期，頁216，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@853603;0213;0278>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

6 參閱經濟部智慧財產局2003年6月委託國立臺灣大學法律學院蔡明誠教授所作「國際著作權仲介團體法制之研究」，頁34，<https://www1.tipo.gov.tw/public/Attachment/119d5c05-5105-4a38-93b6-260800402182.pdf>（最後瀏覽日：2019/10/21）。

會」(The Association of Recording Copyright Owners, ARCO, 91 年 2 月 27 日)、「社團法人中華音樂視聽著作仲介協會」(The Audiovisual Music Copyright Owner Association, AMCO, 91 年 2 月 27 日)、「社團法人中外音樂仲介總會」(CHAM, 89 年 5 月 3 日)、「社團法人中華視聽著作傳播事業協會」(VAST, 90 年 10 月 31 日)及「社團法人中華語文著作權集體管理協會」(COLCCMA, 95 年 8 月 8 日, 原名為社團法人中華語文著作權仲介協會, COLCIA) 等⁷。

三、漸上軌道之著作權集管團體

由於「著作權仲介團體」一詞, 無法真實呈現著作權集管制度之本質, 亦即其係由著作財產權人以集體管理方式, 處理授權、收取及分配使用報酬、提供權利保護專業資訊及教育, 甚至協助取締侵害等之著作權相關事務, 須依法經過主管機關許可而設立, 西德另於 1965 年制定「著作權暨鄰接保護權受託管理法」, 規範著作權集體管理組織, 日本也在 2000 年 11 月 29 日大幅修正「著作權仲介業務法」, 並易名為「著作權等管理事業法」⁸, 仲團條例乃於 99 年修正為著作權集體管理團體條例(下稱集管條例), 釐清該團體實際上係處理著作權「集體管理」(collective management) 業務之本質, 使公眾對該組織屬於「授權團體」(Licensing Societies), 而非「中介團體」(Intermediary Organization) 之角色, 有更正確之認知。

著作權專責機關於仲團條例及其後修正為集管條例迄今, 前後共許可 10 個集管團體, 經過多年運作、淘汰與整合, 目前僅餘 MÜST、「社團法人亞太音樂集體管理協會」(ACMA) 2 個音樂集管團體及 ARCO、RPAT 2 個錄音集管團體。其中, 以 MÜST 及 ARCO 較具規模, 惟整體而言, 我國集管團體之有效運作, 仍有極大努力空間。以目前可得最新統計之 2017 年為例, ARCO 之使用報酬總收入約為新台幣 1 億零 49 萬元⁹, MÜST 之使用報酬總收入約為新台幣 4 億 4,306 萬元¹⁰, 合

7 「社團法人中外音樂仲介總會 (CHAM)」、「社團法人中華視聽著作傳播事業協會 (VAST)」、「社團法人中華語文著作權集體管理協會 (COLCCMA)」、「社團法人台灣音樂著作權人聯合總會 (MCAT)」及「社團法人台灣音樂著作權協會 (TMCS)」等 5 個團體, 因未能有效執行仲介業務, 先後由經濟部智慧財產局依法予以解散。此外, 「社團法人中華音樂視聽著作仲介協會 (AMCO)」於 99 年 12 月 24 日經許可併入「社團法人中華民國錄音著作權人協會 (ARCO)」, 而經濟部智慧財產局 106 年 9 月 25 日再許可「社團法人亞太音樂集體管理協會 (ACMA)」, 亦即, 著作權專責機關前後許可 10 個著作權集管團體, 目前僅餘 4 個著作權集管團體, 現有之 4 個著作權集管團體, 請參閱經濟部智慧局網頁, <https://www1.tipo.gov.tw/ct.asp?xItem=202448&ctNode=7001&mp=1> (最後瀏覽日: 2019/10/21)。

8 同註 6, 頁 41-42。

9 參見 ARCO 網站 2017 年度使用報酬公告, <https://www.arco.org.tw/index.php/bulletin-board/5-1/74-2017> (最後瀏覽日: 2019/06/10)。

10 參見 MÜST 網站 2017 年度使用報酬分配概述, <https://www.must.org.tw/tw/about/11.aspx> (最後瀏覽日: 2019/06/10)。

計不到新台幣 5 億 5 千萬元。比照鄰近國家日本最大之集管團體 JASRAC，僅僅其一個團體，2017 年之使用報酬總收入約為 315 億新台幣 (¥109,647,620,629)，2018 年更高達 332 億新台幣 (¥115,577,680,297)¹¹，高達 MÜST 加 ARCO 之 57 倍，即使以日本人口總數 1.2 億人相較於我國 0.23 億人口之 5 倍比例，仍可顯示我國集管團體收取之使用報酬偏低，著作權人權利未獲充分保障。

四、從著作權仲介團體到集管團體之演進

99 年之集管條例修正，除了正本清源，將「著作權仲介團體」修正為「著作權集體管理團體」，以符其實之外，集管條例於著作權集管制度，有諸多變革。

(一) 統一著作權集體管理業務

集管條例第 3 條第 1 款將「著作權集體管理業務」定義為：「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。」打破原仲團條例要求「同類著作」之著作財產權人始得成立團體之限制，並於第 5 條明定數個集管團體合併為一個集管團體之程序，促成「AMCO」併入「ARCO」之可能。

雖然，對於新申請設立之集管團體，如既有的集管團體已足以發揮集體管理之功能，第 8 條第 2 項賦予經濟部智慧財產局（下稱智慧局）就該重複之部分，有權不予許可，然而，在智慧局先後以「MCAT」及「TMCS」未能有效執行仲介業務而依法加以解散之後，因 MÜST 無法吸引台語歌曲之著作財產權人加入成為會員，為利台語歌曲之方便利用，智慧局只能另外核准 ACMA 成立，以管理台語歌曲之著作權。

(二) 「共同使用報酬率」及「聯合窗口」

集管條例先於第 3 條第 8 款將「共同使用報酬率」定義為「指二個以上集管團體共同就同一利用型態所訂定之單一使用報酬率」，並進一步於第 30 條賦予智慧局有權指定相關集管團體就特定利用型態，負責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，以達到「聯合窗口」之目的，有利廣大利用人對於所有著作之同一利用型態，得依共同使用報酬率，向單一集管團體付費，避免各團體分別收費，以降低利用人有「一頭牛被剝好幾層皮」之不良印象。

11 參見 JASRAC 網站年度收入分配統計報告，<https://www.jasrac.or.jp/ejhp/about/statistics.html>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

智慧局據此於 103 年 11 月 21 日及 104 年 7 月 2 日分別決定 MÜST、MCAT、TMCS 之「營業用電腦伴唱機」、「公益性目的利用電腦伴唱機」之「共同使用報酬率」，並指定 MÜST 為「聯合窗口」。雖然其間曾因 MCAT 及 TMCS 被解散而告中斷，最後仍於 108 年 6 月針對 MÜST 及 ACMA 重新決定「共同使用報酬率」，並繼續指定 MÜST 為「聯合窗口」。

（三）使用報酬率審議制度之重大變革

著作利用之使用報酬，係授權利用之重要核心。團體所訂之使用報酬率，是否先應經主管機關審議，始得向利用人收取？原仲團條例於 86 年制定之初，於第 4 條第 4 項及第 15 條第 7 項規定係採肯定規定，以確保費率合理，保障利用人；惟在審議通過前，團體可否依著作權法第 37 條進行授權，有諸多爭議¹²。著作權法於 90 年 11 月 12 日刪除第 82 條第 1 項第 1 款後段關於團體所訂定使用報酬率之審議規定，智慧局曾暫停審議一段期間，後來又再恢復審議。

現行集管條例第 24 條至第 26 條規定，捨棄使用報酬率應經主管機關事前審議之規定，僅要求團體於經許可設立後、開始對外收費前，應主動訂定使用報酬率，利用人亦得就特定利用型態需求，申請集管團體訂定。原則上，均係由團體與利用人協議訂定，必要時，始由著作權專責機關介入，以尊重團體與利用人市場協商機制，其程序分為「團體主動訂定」、「利用人向團體申請訂定」及「利用人申請專責機關審議」等三種方式。

在「團體主動訂定」方面，集管條例第 24 條第 1 項後段並臚列費率訂定之五項審酌因素：包括 1、與利用人協商之結果或利用人之意見；2、利用人因利用著作所獲致之經濟上利益；3、其管理著作財產權之數量；4、利用之質及量；5、其他經著作權專責機關指定應審酌之因素。第 3 項並明文要求對於為文化、教育或其他公益性之目的而利用著作，集管團體應酌減其使用報酬；其利用無營利行為者，集管團體應再酌減其使用報酬。第 5 項則要求應將使用報酬率公告供公眾查閱，並報請著作權專責機關備查，於公告滿 30 日後，始得實施；使用報酬率變更時，亦應再循此程序。

在「利用人向團體申請訂定」方面，集管條例第 24 條第 7 項規定，利用人對於團體所未訂定使用報酬率之特定利用型態，得以書面請求集管團體訂定，於團

12 關於仲介團體所訂之費率在審議通過前，可否依著作權法第 37 條進行授權，作者持反對立場，詳請參見章忠信，著作權集體管理制度新發展，智慧財產權月刊 114 期，2008 年 6 月；亦可於作者之「著作權筆記」網站閱覽，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0045.doc>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

體訂定前，利用人就該特定型態之利用行為，不必負擔刑責。

在「利用人申請專責機關審議」方面，集管條例第 25 條允許利用人對於團體所訂定之使用報酬率，提出異議，申請專責機關介入審議，審議期間，利用人並得依集管條例第 26 條規定，就其利用情形先支付「暫付款」，則該利用行為即可免除侵害著作權之民事及刑事責任，俟審議決定後，再依審議結果調整使用報酬。

集管條例新建立「暫付款」制度，使集管團體所訂定之使用報酬率或約定之使用報酬發生爭議時，利用人得暫予付款後逕行使用，而不致構成侵害著作權。一方面解決利用人立即利用著作之急迫，另一方面亦保障著作權人之權益。然於團體執意不訂定使用報酬率，而利用人有利用之必要時，雖無侵害著作財產權之刑事責任，仍需承擔民事責任，對於正派經營之利用人而言，有損個人或企業形象，並不公平，亦有違團體社會責任，未來應於第 26 條增訂利用人得申請智慧局核定暫付款數額，從法制上解除利用人侵害著作權之責任，以平衡集管團體之社會責任。

（四）強制訂定「單曲計費」收費模式

集管制度以概括授權最具經濟效益，利用人支付一筆費用，無限制使用著作，對集管團體與利用人雙方，兩相便利。然而，「單曲計費」卻有其特殊的地位與功能。

所謂「單曲計費」，係指於集體利用時，使用一次任何單一著作時所應支付之費用，其係集體利用之概括授權費率中之一種計費方式，相對於一般「概括授權費率」係支付一筆使用報酬就可無限次數使用任何著作。集管條例第 24 條第 2 項新增關於團體訂定使用報酬率方面，明定其「如為概括授權者，應訂定下列計費模式，供利用人選擇：一、一定金額或比率。二、單一著作單次使用之金額」。所稱「單一著作單次使用之金額」，即為「單曲計費」之費率。「單曲計費」之費率係依使用次數計費，而其使用之著作則未予特定，但其足供評估集體利用之概括授權費率是否合理，亦可以作為約定「個別授權」之費率參考。

（五）開放會員與團體之平行授權

所謂「平行授權」，係指著作財產權人加入集管團體後，除了將著作財產權交給團體行使以外，尚能自行或另委託第三人代其授權他人利用著作。原仲團條例第 13 條規定，著作財產權人加入團體成為會員後，應與團體訂立管理契約，

將其所有著作之全部著作財產權交由團體管理¹³，且在團體管理之範圍內，不得自行授權或另委託第三人代其授權，僅有依使用報酬之收受及分配方法，請求分配使用報酬之權利，並有繳納管理費及會費之義務。此項規定禁止會員另行「平行授權」，其立法目的在避免利用人無法判別應向何人洽談授權，導致市場混亂¹⁴。

然而，「平行授權」僅係集管制度外之另一選項，對於集管團體之經營，僅產生市場機制之良性競爭壓力，並不致不利於團體之經營。於利用人必須大量使用著作之情形，集體管理有絕對優勢，「平行授權」之空間並不存在。反之，若利用人僅須使用少量著作，著作財產權人用較低費用授權後，仍可獲得較團體分配更多之使用報酬，並無理由透過團體進行授權。

集管條例第 14 條乃刪除仲團條例第 13 條第 2 項規定，不再禁止著作財產權人加入團體成為會員後，自行授權或另委託第三人代其授權，亦即開放會員「平行授權」，惟其修正說明則認為「有關集管團體之會員於加入集管團體後，是否得自行授權或另委託第三人代其授權一節，參考日本、德國、加拿大及韓國之立法例，均未於法律中強制規定，而由集管團體與會員依其章程或管理契約決定，爰予刪除」。故其修法目的僅在揭示契約自由原則，並不在禁止團體依其章程或管理契約，繼續限制會員不得另行「平行授權」，尤其第 39 條關於團體能否以自己之名義，為著作財產權人之計算，為刑事訴訟上之行為，係「以集管團體受專屬授權或信託讓與者為限」，更易鼓勵管理團體透過章程或管理契約，取得專屬授權或信託讓與之權限，以限制會員不得另行「平行授權」。目前，各團體仍以章程或管理契約限制「平行授權」，會員並無「平行授權」之可能¹⁵，導致會員無法自行利用

13 依據智慧局 95 年 1 月 17 日智著字第 09400113540 號函釋：「四、依貴會檢送之資料顯示貴會會員『蔡○○』及『黃○○』二人，均為社團法人台灣音樂著作權協會之會員，依著作權仲介團體條例第 13 條第 2 項規定：『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。』著作財產權人於加入仲介團體後，於仲介團體管理之範圍內，應將其著作財產權交由仲介團體管理，即指權利人將其所有之著作財產權交由仲介團體管理，包括訂立契約後始完成、取得者，因此，若已為仲介團體之會員，須受前述規定之限制，違反上述限制，另行授權，所為之授權無效，請貴會勿對外授權他人公開演出該二位著作人之音樂 CD。」依此函釋，著作財產權人於加入仲介團體後，於仲介團體管理之範圍內，應將其所享有之「全部著作」之「全部著作財產權」，交由仲介團體管理，所謂「全部著作」，係指不得保留任何一件特定著作，例如保留其中數件較熱門受歡迎之著作，自己另行授權；所謂「全部著作財產權」，係指不得保留任何一項特定著作財產權，例如僅交付公開演出權，保留重製權。

14 依本項規定之立法說明：「按仲介團體成立之目的即在於為會員管理著作財產權，如會員於入會後，得再自行授權或委託第三人代其授權，則利用人無法明確判別究應向何人商洽授權利用事宜，勢將導致著作權市場秩序之混亂。故本項明定會員在仲介團體管理之範圍內，不得自行授權或委託第三人代其授權，以利仲介團體之健全運作。」

15 ARCO 雖有會員保留自行授權事項，惟其實係會員未授權 ARCO 管理之事項，對於交由 ARCO 管理部分，仍不得「平行授權」，參見：<https://www.arco.org.tw/index.php/use-people-information/3-1/3-1-2>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

著作，對於團體有不合理之授權條件時，亦無反制之競爭管道。

(六) 弱化著作權審議及調解委員會之使用報酬率審議功能

著作權法第 82 條第 1 項第 1 款後段，原有關於著作權專責機關應設置著作權審議及調解委員會，審議團體所訂定使用報酬率之規定。90 年 11 月 12 日修正後，刪除該部分規定，目的在於解除公權力涉入市場機制之使用報酬率決定，惟智慧局對於著作權法刪除該規定後，條例未配合修正之情形下，應否由著作權審議及調解委員會繼續審議，幾經考量，最後仍繼續依原仲團條例第 4 條第 4 項及第 15 條第 7 項規定，審議著作權仲介團體訂定之使用報酬率。

修正後之現行集管條例第 25 條第 4 項、第 26 條第 2 項及第 30 條第 5 項規定，著作權專責機關因利用人對集管團體訂定之使用報酬率有異議而申請之審議，「應諮詢」著作權審議及調解委員會之意見；利用人以無原定之使用報酬率或原約定之使用報酬而向著作權專責機關申請核定暫付款，著作權專責機關於核定前，「得諮詢」著作權審議及調解委員會之意見；著作權專責機關對於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。此後，著作權審議及調解委員會於智慧局審議過程或核定、決定前，僅具「諮詢」之功能，無權對費率進行審議、核定或決定。在利用人依第 26 條向智慧局申請核定暫付款之情形，智慧局甚至得不諮詢著作權審議及調解委員會之意見，逕為核定。

使用報酬率由事前之著作權審議及調解委員會審議，修正為事後有爭議時再申請審議，且係由著作權專責機關「得諮詢」、「應諮詢」或「得不諮詢」著作權審議及調解委員會之意見，逕為核定，對於著作權專責機關而言，責任過重，且易開啓各方壓力干預專責機關決議之門，均非恰當。

(七) 團體之公益角色淡化

團體於原仲團條例 85 年立法討論時，已確定為公益性社團法人，惟未於條文中明定¹⁶，其公益性，主要呈現於仲團條例第 35 條規定，要求團體每年應自該年度所收之管理費，提撥 10% 辦理以下事項，包括：1、會員之生活扶助、醫療補助、

16 當時著作權法主管機關內政部著作權委員會王全祿主任委員 85 年 6 月 17 日於立法院回答立法委員蘇貞昌之質詢時，曾明確表示：「我非常謝謝蘇委員提出這個問題。它應該是個公益的社團法人，但當時我們提出來討論為甚麼只用社團法人，是因為我們在第三條第一款裡面說它是個社團法人，原來我們的草案是用公益的社團法人，但在審查的過程中，因為它收取管理費，所以才把公益性刪掉。」最後經過協商，主席盧修一委員裁示：「從剛才各位的發言，可以歸納為二點：第一、它不是公司；第二、它是具有公益性質的社團法人，但是我們不必在文字裡明定。」請參閱立法院公報 85 卷 36 期，頁 263、267，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@853603;0213;0278>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

急難救助或災害救助；2、會員優良著作之獎勵；3、著作權之宣導；4、文化活動之舉辦或贊助；5、有關著作權之研究及文化發展之研究；6、其他經主管機關核准之公益事項。集管條例修正後完全刪除仲團條例第 35 條之內容，其理由係以「鑒於集管團體於運作初期之管理費收入，往往連人事、房租等費用均不足以支應，實難強求其辦理公益事項，爰將辦理公益事項之義務刪除，由集管團體內部自行決定是否辦理公益性事項」，此於實質上已大幅淡化集管團體之公益角色^{17、18}。此外，集管條例第 24 條第 3 項「就利用人為文化、教育或其他公益性之目的而利用著作者，集管團體應酌減其使用報酬；其利用無營利行為者，集管團體應『再酌減』其使用報酬」，較原仲團條例第 23 條第 3 項規定「為文化、教育或其他公益性之目的而利用著作者」，仲介團體就只能「酌收」其使用報酬，更為不利。「酌減」之意係比一般費率少一點，「再酌減」之意係再少一點，而「酌收」之意係不能完全免費，故多少收一點。修正前審議之費率，「酌收」係依商業使用費率之 10% 收取，從文義上解釋，得以「斟酌收取」些微象徵性費用，將「酌收」修正成「再酌減」後，係依高昂之商業使用費率往下「斟酌減少」，團體將有理由對為文化、教育或其他公益性之目的而利用著作且無營利行為者，較之過去收取更多使用報酬。

五、集管制度之未來

集管制度於我國之運作，目前仍不算順遂，一方面在於集管團體之定位不清，導致利用人難以信服其所定使用報酬率，有機會拒絕或延遲支付。另方面，著作權法之刑責過度介入，導致著作權人有機會捨集體管理較有效率之管理，採刑事訴訟以獲取較高之損害賠償，有待法制上進一步調整¹⁹。

依據集管條例第 2 條之定義，團體係由著作財產權人組成，依該條例許可設立，辦理集體管理業務，並以團體之名義，行使權利、履行義務之社團法人。而所謂「集體管理業務」，則係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

17 MÜST 依據其章程第 86 條規定，目前每年仍至少撥付管理費 3% 從事公益活動，2017 年共提撥 15% 存入公益基金專用帳戶，參見 MÜST 網站 2017 年度使用報酬分配概述，<https://www.must.org.tw/tw/about/11.aspx>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

18 以 MÜST 所經核准之衛星電視費率為例，音樂頻道係以年廣告總收入加上授權總收入總額之 0.5% 為當年度使用報酬，文化、教育公益性頻道則以（節目製作費（包括新聞製作費及戲劇製作費）+ 播映通訊費（即衛星上鏈費））x0.04% 計算，實際數額約為商業使用費率之 10%。

19 著作權法第 37 條第 6 項雖已增訂 4 款小權利行使之除罪化規定，鼓勵著作權人透過集管制度授權，惟仍不夠全面化。近期立法委員提案針對卡拉 OK 伴唱機重製權之強制授權及除罪化之修正，雖已宣告終止，亦顯示集管制度於此方面並未發揮功效。

定授權契約之業務。基於這些規定，集管團體承擔「促進著作利用」之社會責任，應該係屬於具有專業、非營利、公益之社團法人²⁰。

欲使集管制度健全，制度設計上及實務運作上尚有以下各點須被重視：

（一）集管制度之主要功能在「降低授權成本」

集管制度之主要功能，其實不在著作利用之「授權」本身，而係在「降低授權成本」。著作之利用，如果僅是關於「授權」與否之議題，則其決定權在於著作權人，並無需集管團體。

當著作權人願意授權，利用人願意利用之情況下，卻因個別洽商之授權成本過高之不經濟，雙方難以承受，僅得透過著作權集管制度，由著作權人將權利委由集管團體集中管理，利用人與團體簽屬授權契約，一次付費，整體利用，團體自利用人所支付之使用報酬，扣除一定比例之管理費後，全數分配予著作權人。此一機制避免個別著作權人與個別利用人針對個別著作洽商授權，大幅「降低授權成本」。集管制度健全運作，以極低之授權成本，使著作權人獲得使用報酬，利用人方便利用，公眾有更多著作可供接觸享有，形成三贏之局面。

（二）集管團體係各方之好朋友

集管團體雖係由著作權人所組成，卻不是著作權人團體，此係集管制度能否正常運作極為關鍵之所在。一般之著作權人團體之組成，由著作權人自由決定即可，此一結社自由，無待政府特許。集管團體則必須係少數重要而有資力之著作權產業，投入巨大資源，承諾以中介之立場，獲得政府特許，以協助所有著作權人及所有利用人，降低授權成本，促進著作之利用。從而，有資力之著作權產業出資成立團體後，應淡化其於團體中之地位，使團體漸具中介角色，成為大家的好朋友，此可分三方面觀察：

1、全體著作權人方面：

法律上，任何著作權產業欲單方面成立收費代表團體，並不須經過政府特許。集管團體雖係由少數重要而有資力之著作權產業所成立，卻非該等著作權產業之代表，主要原因在於其依法必須承諾扮演中介角色，服務全體著作權人及全體利用人，以交換政府之特許成立。

20 著作權專責機關亦認定「集管團體係經主管機關審核其專業及執行能力後，予以許可設立始成立之社團法人，故本質上應具有執行著作權相關業務之專業性及公益性」，參見智慧局 104 年 1 月 28 日智著字第 10400002530 號函釋。

著作權產業深切理解，任何個別著作權人均不可能承擔此極不經濟之授權成本，如未以集體管理方式進行授權，永無順利收取使用報酬之可能，越早推動集體管理機制，越早降低損失。然而，集管制度之順利運行，團體須有足夠之代表性，否則無從全面解決利用人之所需。從而，少數重要而有資力之著作權產業，出資成立集管團體，向政府承諾該集管團體將扮演中介之公益角色，依法取得特許成立，目的在服務所有著作權人及所有利用人，而非僅為少數重要而有資力之著作權產業之私。

只有少數重要而有資力之著作權產業淡出集管團體，接納所有著作權人，始能強化集管團體之管理權利代表性基礎，面對所有利用人。由於集管團體能解決所有著作權人所面對收取使用報酬之困難，不加入團體就無獲得使用報酬之可能，故集管團體將成為所有著作權人之好朋友。

務實地說，缺乏集管團體，任何著作權人均無從處理使用報酬收取之事，其中，少數重要而有資力之著作權產業若無集管團體，損失最大，而其成立集管團體，若無廣大乃至所有著作權人之加入，則喪失集管之基礎。少數重要而有資力之著作權產業對於集管團體之出資，係降低未來繼續重大損失之經營成本，以有效服務協助其他著作權人獲得使用報酬之收益，強化面對利用人之集體管理基礎，係以利他之手段達到自利之目的。

集管團體非僅為出資成立該團體之著作權產業服務，而係為全體著作權人服務，始能發揮集體管理之功能。未出資之著作權人成為集管團體之會員，並非坐享其成之免費搭便車者，而係壯大集體管理聲勢之好夥伴。故集管團體對於會員之加入，應無任何限制門檻，管理費係團體與會員主要關係，著作利用越多，使用報酬收取越多，管理費收入越多，集管團體運作越順暢。然而，目前國內有集管團體，明文透過章程訂定數萬元之入會費門檻，排斥一般著作權人入會，顯與集管團體之公益本質相違。

集管團體解決所有著作權人無從處理之使用報酬收取困境，使所有著作權人以相對少之管理費，取得原本無從收取之使用報酬，集管團體乃成為所有著作權人之好朋友。

2、全體利用人方面：

對於利用人而言，產業經營利用他人著作，支付使用報酬，為當然之理。產業經營將本求利，利用著作支付使用報酬之支出，原本即屬經營之成本，可轉嫁於消費端，無須抗拒或逃避，唯一之問題係無處洽商授權以支付使用報酬，造成違法使用他人著作之負面形象，不利正派經營產業之社會觀感。

集管團體解決所有利用人無處支付使用報酬之困境，從而，集管團體並非向所有利用人追償使用報酬之債權人，而係協助所有利用人產業解決產業經營所遭遇之負面形象困境，成為利用人之好朋友。

3、廣大公眾方面：

社會若無集管團體，顯示兩種可能，一係無人利用著作，一係人人利用著作，而著作權人未獲適當之使用報酬。著作利用無所不在，前者顯非事實，後者人人公然違法，不利社會公平正義之維護。

集管團體以集體管理方式，大幅降低授權成本，促進著作合法廣泛利用，有利廣大公眾接觸享用人類智慧成果，使大眾成為最終之最大獲利者，集管團體乃為廣大公眾之好朋友。

(三) 團體不應以訴訟為收取使用報酬之手段

集管團體既非著作權人團體，而係協助降低授權成本，促進著作利用，為各方之好朋友，即不應以訴訟為收取使用報酬之手段，而應透過教育宣導，建立使用者付費之公平正義觀念，並基於高效率低成本之經營策略，與利用人公協會達成集體協商，使公協會之會員自動與集管團體簽署著作利用授權合約²¹。

集管團體唯一進行訴訟之情形，應僅在於借助司法判決，向各界釐清確認，某一著作利用行為是否應取得授權，或其本身有無收取使用報酬之權限。對於利用著作而拒絕支付使用報酬之利用人，則係透過各種教育宣導及訴求等社會壓力，促使利用者為端正其社會正面形象，自動前來簽約，而非以民事訴訟甚或刑事訴訟追償，導致與所有利用人關係緊張，不利中介公益角色之維護。

(四) 團體應充分與利用人協商使用報酬率

團體所訂之使用報酬率，為當前各方爭執之所在。利用人抱怨集管團體未與利用人進行協商，任意決定使用報酬率；集管團體則抱怨利用人濫行申請審議使用報酬率，不利使用報酬率早日確定，另方面卻又拒絕支付使用報酬，依法規定之暫付款亦未履行。

依據集管條例第24條規定，集管團體應與利用人協商，依利用人意見，就其管理之著作財產權之利用型態，應訂定使用報酬率及其實施日期，而利用人對於集管團體訂定之使用報酬率有異議時，得依第25條規定，向著作權專責機關申請

21 目前國內各公協會之代表性及其對於會員之約束力不足，確為集管團體與各公協會協商使用報酬率不具執行力之主要原因，亦可顯示著作權集管制度必須植基於成熟之社會團體協約制度之上，否則不易推動。

審議，並得於審議決定前，依第 26 條規定，就其利用行為，給付暫付款，以免除民刑事責任。

關於使用報酬率之決定，則仍有以下法制上及實務上可調整之方向：

1、團體有義務與利用人協商訂定使用報酬率

使用報酬率係市場機制，不應由集管團體單方面訂定，集管團體若欲早日順利收取使用報酬，應儘可能與利用人公協會或各別利用人協商，獲其廣泛支持。集管團體對於利用人何在、誰是目前及潛在之利用人，理應能有效掌握；而於協商階段越是竭盡能事，尋求協商與共識，未來縱有利用人對此使用報酬率申請異議時，審議階段越能取得著作權專責機關之支持。

2、申請審議使用報酬率係利用人之權利

使用報酬率原應屬於市場機制自然形成，實際上則係集管團體訂定，故其有義務與利用人協商。由於集管團體係專業、幾近壟斷之授權、收費及分配組織，利用人未必有此專業，其有利用著作之必須與迫切，並不易與集管團體談判、對抗。現行集管條例乃使利用人有機會透過向著作權專責機關申請審議，以矯正集管團體獨斷之可能。為避免利用人動輒申請審議，集管團體只能極盡能事與利用人完成協商，始容易令利用人心悅誠服普遍支付，使用報酬早日收取，進行分配。故申請審議使用報酬率，係法律上賦予利用人之權利，有其均衡目的，著作權專責機關對於利用人之申請，固應嚴予審核其要求是否具體有據，卻不宜輕言廢止或限制。事實上，由近年使用報酬率審議之結果，亦可觀察出著作權專責機關對集管團體所定使用報酬率之矯正功能。

3、著作權專責機關審議使用報酬率之權限應予調整

原仲團條例規定團體所定使用報酬率，未經著作權主管機關之著作權審議及調解委員會審議，不得收費，屬於事前審議；現行集管條例第 25 條修正為事後有爭議再審議，以大幅充分尊重市場協商機制。惟其弱化著作權審議及調解委員會之功能，將審議決定權限，集中於著作權專責機關，其審議過程僅需諮詢著作權審議及調解委員會之意見，並不受委員會意見之拘束。此一設計將使著作權專責機關易受到來自外力之不當干預，未必有能力對抗。法制上宜有一獨立專業之委員會，以準司法之角色，對於使用報酬率進行公平裁決。

4、利用人拒絕支付暫付款係有損正派經營形象之違法行為

使用者付費係著作權法基本原則，目前確實有部分利用人有利用著作之事

實，卻以費率正在申請審議為由，拒絕支付暫付款。依據集管條例第 26 條規定，利用人得就其利用行為，給付暫付款，以免除民刑事責任。此看似利用人對於是否支付暫付款，有單方主控之選擇權，其實不然。使用者付費係基本原則，不應以費率審議而免除。第 26 條係明定利用人給付暫付款之法律效果為著作權人不得啓動民、刑事訴訟，非謂利用人利用他人著作，得不必給付使用報酬。故利用人以費率申請審議為由，拒絕支付任何費用，並不符社會公平正義，係屬違法之行為，有損其正派經營形象，應避免之。

（五）「平行授權」應為強制規範

如前所述，集管條例雖已修正舊制，不再限制著作財產權人加入團體後進行「平行授權」之可能。然而，實際執行上，團體仍透過章程或管理契約，限制會員「平行授權」，造成利用人別無選擇而致團體有獨大壟斷授權機會之疑慮。法制上宜限制團體禁止會員「平行授權」，由利用人與會員自行視實際所需，決定是否「平行授權」。特別強調的是，立法禁止團體不得限制會員「平行授權」，在提供不同之授權管道，實際運作上，利用人與會員仍有依現實條件為選擇之可能，未必即會偏向「平行授權」，象徵意義大於實質意義，始有解決團體可能獨大壟斷授權機會之疑慮。

（六）目前尚非引進「延伸性集體管理授權制度」之適當時機

「延伸性集體管理授權制度」在使利用人與集管團體簽定之授權契約具有擴張效力，可以依法延伸至其他同類型非屬集管團體所管理之著作，以方便利用人與集管團體簽定授權契約後，即可利用所有同類型著作，而無需逐一再向非屬於團體會員之個別著作財產權人洽取授權，非會員之個別著作財產權人只能向集管團體請求分配報酬，不得對利用人主張權利，惟非會員之個別著作財產權人，仍有權聲明拒絕被納入集管團體之運作。此一制度源自北歐國家，近年廣為各國討論引進，解決著作利用困難議題，並提高著作利用談判效率。

然而，「延伸性集體管理授權制度」以集管團體為廣大著作權人及利用人服務之公益性角色為重要基礎，目前國內之集管團體仍以少數著作權人代表團體自居，不僅未完全服務利用人，甚至有排斥其他著作權人為會員之現象，賦予其「延伸性集體管理」權限，尚不恰當，應暫時不宜考慮，俟未來集管團體回歸公益性本質後，再行考量²²。

22 99 年集管條例修正時，曾有引進延伸性集體管理授權制度之議，惟因未獲共識，最後並未納入，參見智慧局 104 年 12 月 4 日舉辦著作權集管團體條例第三次修法意見交流會紀錄，<https://www.tipo.gov.tw/dl.asp?fileName=511131505286.pdf>（最後瀏覽日：2019/06/10）。

肆、結論

集管制度之健全運作，係落實著作權保護之重要指標。「小權利」之行使，大量普遍發生，無所不在，個別著作之洽商，授權成本遠高於使用報酬之收入，只能仰賴集管團體之介入。惟團體之健全運作，法制上與實務上有諸多條件，需要各方之努力，非可偏重於任一條件。著作權專責機關近來已啟動相關條例之修正工作，除應廣納各方意見之外，團體經營者之正確自我定位及致力教育宣導，以友善之方式爭取合法利用，為集體管理成功之主要關鍵，相對於此，利用人落實使用者付費之著作權基本原則，亦至為重要。凡此均顯示，著作權集管制度之健全運作，有賴各方共同努力，社會公平正義得否落實，人人有責。

