

媒體公平議價法 要怎樣公平議價？



章忠信

東吳大學法學院暨法律學系助理教授

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

曾任職智慧局簡任督導

E-mail: ipr@scu.edu.tw

FINANCIAL / TECH LAW

金融／科技法律

CONTENTS

目次

- 壹、緣起
- 貳、新聞媒體營運之演進
- 參、數位網路平台對新聞媒體營運之衝擊
- 肆、數位網路平台鏈結新聞內容之定性
 - 一、新聞內容之可著作權性
 - 二、數位網路平台鏈結新聞內容之定性
 - 三、數位網路平台鏈結新聞內容之利益分配
- 伍、數位網路平台鏈結新聞內容之利益重新分配
 - 一、競爭法之思維
 - 二、著作權法之思維
- 陸、我國立法之可能方向
- 柒、結論

壹、緣起

新聞內容可以是受著作權法保護的「著作」，新聞媒體扮演民主社會「第四權」角色，監督三權分立之正常運作，地位重要。新聞媒體欲獨立運作、公正報導，應有足夠財力支撐，而此項財力更應來自於廣大公眾因信賴而訂閱，以利自給自足，避免因必須依賴特定來源而影響其報導獨立公正性。

數位網路平台技術發展之後，平台經營對新聞媒體之生存造成重大衝擊。平台業者透過鏈結新聞內容，獲取鉅大廣告利益，新聞媒體業者賴以生存之廣告收益，卻相對明顯萎縮，影響業務正常發展，不利「第四權」之社會功能。各國針對此項利益失衡、不利民主發展之狀況，紛紛試圖以各種法制加以矯正，重新進行利益分配。國內相關機關及產業，近期進行各種討論、提案及協調，各有不同主張。如何建立適合我國之制度，以因應此項重要議題，達到公平合理之利益分配，保障新聞獨立發展，值得各方關切。

貳、新聞媒體營運之演進

傳統上，新聞媒體靠紙本報紙行銷。低廉的報費，事實上只夠支應派報人工薪資，至於報紙印製的紙張、油墨、機器、廠房成本，絕非在報費含括範圍內，更別說新聞內容的人事成本。廣告收入實為新聞媒體經營之主要財源，報社如此，廣播、電視新聞亦然。所以，報社要想盡各種辦法，透過全國版、地方版，各種不同版本

之廣告分眾，賺取最大廣告收入；廣播、電視則係極盡能事，取得各種吸睛畫面或聳動、有趣之新聞，提升收聽率，爭取企業主廣告支持。

數位網路科技發展之後，新聞媒體也改變行銷通路，透過新聞網頁接觸讀者，但在經營收入上，遭遇前所未有的挑戰。起初，新聞媒體將紙本新聞內容轉置於自己的新聞網站中對讀者提供。紙本或電子版付費訂戶憑帳號閱讀鎖碼新聞內容，但該等行銷模式效率太差，雖然新聞媒體內容專業嚴謹，但因網路充滿免費、即時、多元豐富資訊，讀者沒有理由付費閱讀新聞內容。新聞媒體乃改變行銷策略，內容免費開放，再透過頁面廣告之露出、點閱及成交等不同結果，與廣告業主分配不同比例之利潤。新聞媒體經由讀者自首頁進入，層層逐一點選新聞閱讀過程中，依點閱率獲取廣告收入。當然，亦有自認為質報之新聞媒體，曾經堅持採會員付費制，提供優質並具深度之新聞內容，但多數最後均告夭折¹。

參、數位網路平台對新聞媒體營運之衝擊

數位網路平台技術進一步發展之後，平台業者善用這項創新科技，透過搜尋、鏈結及分享等功能，打破新聞媒體網站對

1 目前，尚能堅持付費制之國際媒體，包括英國的衛報、美國華爾街日報、紐約時報，國內的聯合報，也在付費會員制之列。參見黃哲斌，天下雜誌，763期，2022年12月，微付費、動態牆2023媒體迎戰新趨勢。<https://www.cw.com.tw/article/5124020>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

內容進行之層級分類限制，直接「鏈結」各筆新聞內容，引導讀者前往特定內容網頁閱覽，無須層層點閱，而平台業者之鏈結，並未支付新聞媒體任何費用，卻得因此賺取巨額廣告費。相對地，原本透過首頁後之各層級分類，引導讀者逐一瀏覽以獲取廣告收入之新聞媒體，因為數位網路平台善用創新技術之經營，收益大受影響。簡言之，平台業者善用創新科技，免費利用新聞媒體內容，賺取巨額廣告費，卻造成新聞媒體廣告收入鉅幅流失，經營難以為繼，「第四權」功能萎縮，危及民主社會正常運作。

新聞媒體用心製作新聞內容，頗耗費資源，投資回收不易。優質新聞之產生，必須派員親赴現場對特定人物進行採訪，對受訪現場及對象觀察入微，對相關議題須具備專業背景或豐沛之諮詢人脈，始能洞悉虛實，分辨真假，編寫精確優質之新聞報導，對讀者呈現事實真相，提供讀者正確知識，引導讀者對社會事務進行正確判斷。此種即時性、具高度專業之著作內容，固然可透過螢幕前之鍵盤手，綜合網路外電報導，或善用新聞 AI，快速編寫出篇篇鸚鵡學舌報導，但並無法自行判斷事實真相，只能跟隨他人觀點，完全喪失臧否時事、引導公論功能。由於平台業者之「鏈結」技術，導致新聞媒體廣告收入大幅降低，現實上已不允許對新聞製作投資足夠資源，只能坐視新聞報導品質一再降低，嚴重降低新聞媒體作為「第四權」之重要角色，必須採取必要方式，避免問題繼續惡化。

肆、數位網路平台鏈結新聞內容之定性

數位網路平台鏈結新聞內容，其所牽涉之著作權議題，可從新聞內容之可著作權性及著作利用之界定，進一步分析。首先，必須新聞內容係受著作權保護之標的，始有討論應否保護之價值；其次，對受著作權保護之新聞內容，其利用之定性如何，是否需取得授權，必須依據著作權法加以判定。最後，若經依法適用後，認定其未涉及著作之利用，然卻產生不公平之結果，則可以思考是否需就利用之利益進行重新分配。

一、新聞內容之可著作權性

所謂「可著作權性 (copyrightable)」，係指具備得為受著作權法所保護之標的之性質。按著作權法所稱之「著作」，係「指屬於文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作」。亦即，受著作權法保護之標的，必須係屬於「創作」，一般稱為必須具備「原創性」。而「著作權法所謂之原創性者，包括原始性與創作性。原始性係指著作人原始獨立完成之創作，而非抄襲或剽竊而來。創作性係指該創作足以表達著作人之思想、感情，且與先前存在之作品，具有可資區別的變化，足以表現創作人之個性及獨特性，始足當之。創作性雖不必達到完全獨創之地步，但其精神作用仍須達到相當程度，亦即足以表現出作者之個性或獨特性，方可認為具有原創性，而屬著作權法所規定之著作，得享有著作權。如其精神作用之程度甚低，

不足以讓人認識作者的個性或獨特性，亦即不具原創性時，自不得認屬著作權法所規定之著作²。」新聞內容，只要係著作人原始獨立完成之創作，非抄襲或剽竊而來，足以表達著作人之思想、感情等個性及獨特性，均可被認定為具備「原創性」，得受著作權法保護。

不過，著作權法第 10 條之 1 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。」對於新聞內容，著作權法僅保護新聞內容之「表達」，並不保護新聞內容之「發現」，亦即不保護新聞內容所「發現」之「事實」。因此，縱使未親臨新聞現場對新聞人物進行採訪所完成之新聞報導，而僅是依據他人報導之新聞內容之「發現」所傳達之「事實」，再依據自己認知、觀念，進行具備獨立思想、感情之「綜合報導」或「綜合外電報導」之不同「表達」，雖未必能接近真實事實，或可能受他人新聞報導觀點所左右，仍未失其「可著作權性」之本質³。

雖然，著作權法第 9 條第 1 項第 4 款規定：「單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作」，「不得為著作權之標的」，但其所稱「單純傳達事實之新聞報

導所作成之語文著作」，僅限於新聞學所謂「5W1H（Why、What、Where、When、Who、How）」之精要文字稿。目前一般媒體之新聞報導，其內容並不限於「單純傳達事實」之新聞報導，通常於事實傳述之外，並有記者之評論、分析等，已超越「單純傳達事實之新聞報導所作成之語文著作」，屬於得受著作權法保護之著作⁴。

二、數位網路平台鏈結新聞內容之定性

數位網路平台鏈結新聞內容，涉及新聞內容之「利用」。不過，此種「鏈結」，雖有對於新聞內容之「利用」，卻非著作權法所稱之「利用」。著作權法所稱之「利用」，必須係第 22 條至第 29 條屬於著作財產權範圍之行為。數位網路平台「鏈結」新聞內容，可能涉及著作財產權人之「重製權」或「公開傳輸權」。在「重製權」方面，著作權法所稱之「重製」，依第 3 條第 1 項第 5 款前段與本議題有關之定義，「指以印刷、複印、錄音、錄影、攝影、筆錄或其他方法直接、間接、永久或暫時之重複製作。」而其所稱之「公開傳輸權」，依同條項第 10 款之定義，「指以有線電、無線電之網路或其他通訊方法，藉聲音或影像向公眾提供或傳達著作內容，包括使公眾得於其各自選定之時

2 最高法院 111 年度台上字第 5382 號刑事判決。

3 經濟部智慧財產局 100 年 8 月 1 日智著字第 10000072260 號函釋：「(三)聽聞他人對書籍內容之講授後，以不同方式表達其中所包含的思想、概念、原理、發現等等，非屬本法保護之標的，無涉著作利用或侵害之問題。……」

4 前註經濟部智慧財產局函釋：「(二)抄錄報紙或電視上公開言論，如抄錄之內容屬於『單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作』，非本法保護之標的，不涉著作利用或侵害；如內容非僅屬『單純傳達事實』之新聞報導，而是在事實傳述以外，還添加了作者的評論及分析或其他性質之文章，則該部分會受到本法保護，……」

間或地點，以上述方法接收著作內容。」數位網路平台「鏈結」新聞內容，僅係將讀者送往該新聞內容所在之網頁，瀏覽或閱讀該網頁內容，並未另外獨立再現新聞內容，亦未將新聞內容另外獨立對公眾傳輸，既未「重製」，亦未「公開傳輸」該新聞內容，不屬著作權法所稱之「利用」⁵。

三、數位網路平台鏈結新聞內容之利益分配

著作權法制起源於科技，並不斷受科技之挑戰而修法演進。原本，著作人透過對聯、字畫等紙本真跡之物權交易，進行創作成果之利益分配，消費者付錢購買對聯、字畫等紙本真跡之物權，著作人藉此取得創作成果之對價，營生溫飽。印刷技術發展後，消費者付費取得真跡物權，得進一步精確地印製成複製品販售，獲取額外利益，過去透過物權進行利益分配之既有機制，已不足以因應新技術發展，乃有針對印刷製版技術重新分配利益之「版權」制度興起，西方人則以 *copyright* 稱之，即 *right of copy*，複製之權利。隨後，廣播、電視、影印、數位、網路技術逐步興起，「版權」制度隨之演變，改以「著作權」含括「再現著作內容之權利」及「對公眾提供著作內容之權利」，前者包括「重製權」、「改作權」及「編輯

權」，後者包括「公開口述權」、「公開演出權」、「公開播送權」、「公開上映權」、「公開展示權」、「公開傳輸權」、「散布權」、「出租權」等等。至於西方人之 *copyright*，則仍然以相同一詞，含括所有各種著作權能。

由前述著作權法制誕生及後續發展之歷史軌跡觀察，利用人運用新興科技，自著作不斷擴張經濟利益之獲得，原本都不在著作人預料所及，但為公平合理分配利用著作所產生之經濟利益，著作權法制必須介入，不斷賦予著作人新的著作權能，讓著作人得自其著作獲得適當回報。在此同時，並未否定利用人運用新興科技自著作擴大經濟利益之創新創意。事實上，正是利用人之創新創意，不斷擴大著作利用方式，著作權法制隨後配合將該利用行為，匡列入著作財產權之範圍，使得利用人必須支付使用報酬，取得該項利用行為之授權，藉此與著作人共享運用新興科技自著作獲取經濟利益之好處。從此角度觀之，利用人之創新創意，發掘著作利用之新形態，值得肯定，無須將其汙名化為「不公平競爭行為」，只需將該項著作利用新形態行為，匡列入著作財產權之範圍，即可適切平衡著作人及利用人之利益。

伍、數位網路平台鏈結新聞內容之利益重新分配

新興科技產生重大利益，其利益之公平合理分配，未必需要透過法律制度。科技發展變化快速，法律調整之審慎或妥

5 經濟部智慧財產局 102 年 6 月 14 日電子郵件 1020614c 號函釋：「二、若僅是以轉貼網址藉由網站連結之方式，讓使用者點選下載位址後鏈結到各該政府的網站，由於此種方式尚未涉及「重製」或「公開傳輸」他人著作內容之行為，並不構成著作財產權之侵害。」

協本質，也未必能跟上科技之快速發展，若科技本身及商業機制足以自行達到各方之利益均衡，並不一定需要法律介入。數位網路平台需要新聞內容，才能吸引使用者使用，新聞內容需要數位網路平台之鏈結，才能提高讀者之點閱。理想上，數位網路平台與新聞媒體業者，應該可以透過技術及合約，就新聞內容之鏈結利益，進行適當之分配。不過，現實發展並非如此，而大型數位網路平台挾其通路優勢，自鏈結新聞內容獲取巨大廣告利益，並未與新聞媒體業者分享，卻造成新聞媒體業者重大損失，已到必須透過法律介入之狀態。

目前，各國對於數位網路平台鏈結新聞內容之利益重新分配，於法制上大致採取兩種立法思維，包括競爭法及著作權法。前者以澳洲於 2021 年所通過之「新聞媒體與數位平台強制議價規範 (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code，以下簡稱「澳洲強制議價規範」)」為代表，加拿大也以澳洲之立法模式為立法範本⁶；後者以歐盟 2019 年通過之「數位單一市場著作權指令 (Directive on Copyright in the Digital Single Market, DSM)」第 15 條為代表。

6 參見加拿大政府 2022 年 4 月 5 日就該項立法草案之新聞稿，Government introduces a bill to ensure fair compensation for news media and the sustainability of local news，<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2022/04/government-introduces-a-bill-to-ensure-fair-compensation-for-news-media-and-the-sustainability-of-local-news.html> (最後瀏覽日：2023/03/31)。

一、競爭法之思維

澳洲 2021 年通過之「新聞媒體與數位平台強制議價規範」，目的係為解決澳洲新聞媒體與特定數位平台間議價失衡議題，「確保新聞媒體能自其產生之內容獲得公平報酬，並有助於維繫新聞產業對澳洲之公共利益 (ensure that news media businesses are fairly remunerated for the content they generate, helping to sustain public interest journalism in Australia.)」⁷。國內大多數媒體或學者以「新聞媒體暨數位平台強制議價『法』」稱之，其實是對澳洲該項立法未深入理解所致。

該項「規範 (code)」之立法，係由「澳洲競爭及消費委員會 (Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)」於 2019 年 12 月提出之草案，經過各方角力之後，參眾兩院於 2021 年 2 月 25 日通過，於澳洲「2010 年競爭與消費者法 (Competition and Consumer Act 2010)」增訂第一卷第 IVBA 章第 52A 條至 52ZZS 條，並於同年 3 月 3 日生效。

不過，該項立法並非 ACCC 主動提出，而係一項政治妥協之產物，起源於澳洲政府於 2017 年為了獲取國會部分議

7 參見澳洲政府就該項立法通過時所發布之新聞稿，Parliament passes News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code，<https://ministers.treasury.gov.au/ministers/josh-frydenberg-2018/media-releases/parliament-passes-news-media-and-digital-platforms> (最後瀏覽日：2023/03/31)。

員支持修正「媒體所有權法 (Australian media ownership law)」⁸。原本，「媒體所有權法」禁止廣播、電視、報紙及網路媒體整合歸屬單一組織，以避免造成媒體壟斷，但為因應新媒體時代，澳洲政府期望國會議員支持解除該禁令，妥協之道，乃同意責成 ACCC 就數位平台對於新聞媒體及廣告市場之競爭所造成之影響進行調查⁸，因此引發最大線上搜尋引擎 Google 及最重要社群媒體 Facebook 被送上聚焦舞台之中心點，衍生出如何建立一套讓 Google 及 Facebook 從其獲利中公平分潤給新聞媒體之機制。

澳洲強制議價規範之適用，主要包括如下：

(一)新聞業者 (第 52F 條及第 52G 條)：

必須符合一定資格之新聞業者，始能向「澳洲通信媒體管理局 (The Australian Communications and Media Authority, ACMA)」登記，納入澳洲強制議價規範之適用對象，這項資格之考量條件包括：「以公司組織型態經營」、「營收數額 (15 萬澳幣)」、「讀者 (為澳洲讀者報導)」、「新聞內容 (以澳洲讀者關心之核心新聞)」、「專業標準 (符合相關產業外部及內部規定)」、「獨立

性 (獨立於政黨、工會以及其他利益團體)」。

(二)數位平台業者 (第 52E 條)：

規範僅適用大型數位平台，但並未明確定義何謂大型數位平台，僅委由行政機關依據立法意旨指定，其考量要素應包括：1. 澳洲新聞媒體業者與該數位平台間是否存在嚴重之議價能力失衡；2. 該數位平台是否藉由與澳洲新聞媒體業者就使用新聞內容之協議，就澳洲新聞媒體有持續性之貢獻。

(三)數位平台業者之一般性義務 (第 52Q 條至第 52ZB 條)：

數位平台必須對新聞媒體提供相關數據及演算規則，一方面係應與新聞媒體分享相關數據，一方面係避免數位平台以網路技術，不公平地干擾新聞媒體於平台上之露出。

(四)強制議價方式 (第 52ZD 條至第 52ZI 條)：

其係採循序漸進之模式。

1. 自由議價：被指定之數位平台應與已登記之新聞媒體就使用新聞內容，秉持誠實信用原則，自由協議適當之使用報酬。
2. 調解：若超過三個月仍未能達成協議，或雙方同意直接進行調解，ACCC 得指定調解委員依據規範原則進行調解。
3. 強制仲裁：若超過二個月仍未能達成調解，或雙方同意或調解委員決定終結調解。

8 參見 2018 年 12 月 10 日澳洲政府就 ACCC 發布調查結果時所發布之新聞稿，ACCC PRELIMINARY REPORT ON DIGITAL PLATFORMS，<https://parlinfo.aph.gov.au/parlinfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/6383439%22;src1=sm1> (最後瀏覽日：2023/03/31)。

解，新聞媒體得申請 ACCC 進行具拘束力之強制仲裁。強制仲裁之仲裁人自 ACMA 管理之資料庫中選出，由一位主席及兩位仲裁員組成，均須經雙方同意，若有一方不同意者，則由 ACMA 決定。

4. 最終報價之仲裁：雙方就使用報酬分別提出最終報價（a final offer），除非仲裁人認定雙方之最終報價有違反公共利益，將對新聞內容與讀者造成嚴重損害，否則仲裁人僅得就雙方提出之最終報價中，擇一定為使用報酬。此制度之設計，迫使雙方必須提出相互接近之合理報酬數額，亦可避免仲裁人偏離專業之獨斷。

（五）違規罰鍰：

依據 2022 年新修正澳洲競爭及消費者法第 76 條⁹，違反前述規定者，ACCC 得課以以下罰鍰：

1. 5000 萬澳幣；
2. 如法院可確定所獲利益價值，並得合理歸因於其作為或不作為者，以該利益價值之三倍計算；
3. 如法院無法確定其所獲利益價值者，以其作為或不作為發生之當月，計算其前 12 個月期間年營業額之 30%。

9 ACCC, Fines and penalties, <https://www.accc.gov.au/business/compliance-and-enforcement/fines-and-penalties#anti-competitive-and-restrictive-trade-practices>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

（六）澳洲強制議價規範之效益

澳洲強制議價規範施行一年之後，雖然尚未有任何數位平台被指定為規範所適用之大型數位平台，但 ACCC 於 2022 年 12 月 1 日發布檢討評估報告，認為頗具成效，至少 Google 及 Facebook 母公司 Meta 已經與澳洲新聞媒體完成 30 項以上之分潤協議，協議條件也顯然優於強制議價規範施行前¹⁰。

強制議價規範其實僅具象徵意義，並未實際運作，至少，尚無任何網路數位平台被正式指定為適用之對象。又強制議價規範似乎亦僅處理新聞巨擘之利益，未及於較小之獨立新聞媒體，此並不利於多元社會價值之發展。此外，Google 及 Facebook 於網路新聞內容方面之獨大及壟斷地位，依舊存在；而新聞媒體就其新聞內容，仍無專有權利，將使其於面對網路數位平台時，無法取得較具優勢之談判地位。

二、著作權法之思維

歐盟 2019 年 4 月新通過之「數位化單一市場著作權指令（European Parliament legislative resolution of 26 March 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on copy-

10 參見 2022 年 12 月 1 日澳洲政府就強制議價規範施行一年後，ACCC 完成評估報告所發布之新聞稿，News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code - The Code's first year of operation, <https://treasury.gov.au/publication/p2022-343549>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

right in the Digital Single Market (COM(2016)0593 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD))，以下稱『歐盟 2019 著作權指令』¹¹，針對數位網路科技環境下之著作權法制關於私權與公益保障之失衡，建立重新均衡矯正之新規範，其中，即包括搜尋引擎或社群平台鏈結他人著作之利益重分配設計。

「歐盟 2019 著作權指令」第 15 條要求會員國應立法保護設於境內之新聞發行人就其新聞於網路上使用之權利，使得網路資訊服務提供者於網路上使用新聞時，應取得授權。其細部規定主要如下：

1. 新聞發行人就其新聞於網路上使用之權利限制於歐盟 2001 年著作權指令第 2 條及第 3 條第 (2) 項所定之重製權及公開傳輸權，不及於其他權利。
2. 個人經營之私人或非營利性質之網路搜尋使用新聞內容，不在須取得授權之範圍。
3. 該項規定以利用他人新聞內容獲利之搜尋引擎業者為適用對象，特別將一般鏈結 (hyperlinking) 排除，避免抵觸網路技術「網網相連」之基本運作核心概念。
4. 為保留少量內容之自由利用彈性，此項權利不及於新聞內容中之「個別單字或及為簡短片段 (individual words or very short extracts of a press publication)」之使用。

5. 新聞發行人之本項權利，不得影響新聞內容中個別著作或相關內容之著作權人或相關權利人 (即鄰接權人) 之權利行使及利益。
6. 新聞發行人之本項權利，仍有歐盟 2001 年著作權指令及其後歷次修正第 5 條至第 8 條關於權利之例外與限制 (Exceptions and limitations)、科技保護措施 (PROTECTION OF TECHNOLOGICAL MEASURES AND RIGHTS-MANAGEMENT INFORMATION)、權利管理資訊 (Obligations concerning rights-management information) 及權利侵害之處罰與救濟 (Sanctions and remedies) 之適用。
7. 新聞發行人之本項權利自新聞發表起算保護兩年，為避免確切發表日期之爭議，乃明定至兩年到期當年之年底為止。
8. 新聞發行人之本項權利僅適用於自本指令生效日起新發表之新聞內容，無溯及適用之效果。亦即，新聞發行人於本指令生效日前已發表之新聞內容，不得享有本條新賦予之權利。
9. 新聞內容中個別著作或相關內容之著作權人或相關權利人對於新聞發行人行使本項權利而自網路資訊服務提供者所獲取之使用報酬，有分享適當分配之權利。

「歐盟 2019 著作權指令」第 15 條之「鏈結報酬」條款，其實係整合德國

11 指令全文請參閱歐盟議會網頁，http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0231_EN.html，(最後瀏覽日：2023/03/31)。

2013年著作權法¹²及西班牙2015年著作權法所建立之「鏈結報酬」制度，依據該立法與實踐經驗，再經過討論與淬鍊，根據歐盟現況及政策考量，進行統一規範之制定而已。事實上，德國及西班牙之新修正著作權法，執行並不順遂，前者最後是透過協議，Google最終獲得免費授權，等同權利落空；後者因為記取德國修法仍無法落實權利之教訓，明文不允許免費授權，但Google乾脆退出西班牙媒體市場，造成西班牙媒體新聞點閱率鉅幅下滑¹³。「歐盟2019著作權指令」第15條之立法，乃係企圖以歐盟之力量，明白賦予新聞媒體產業一項類似「鄰接權（neighboring rights）」之「鏈結報酬請求權」，使新聞媒體產業於面對大型數位平台時，具有平等談判之法律基礎。

歐盟之立法，成效上仍有討論之空間。法國係歐盟各會員國中最早完成指令第15條之國內法立法者，其於該國智慧財產法第二篇新增第8章「新聞出版商及新聞機構之權利」，自第L218-1條

至第L218-5條具體規範相關內容¹⁴。惟Google仍援引在德國之作法，要求法國新聞媒體業者免費授權鏈結，並單方面聲稱同意撥款3億美元推動「Google新聞計畫」，協助新聞媒體業者開發新收入來源及研究新聞創新之可能方式。法國綜合報導聯盟（APIG）乃於2019年11月向法國競爭委員會對Google提出濫用其市場支配地位，侵害其鏈結使用報酬權之指控，要求法國競爭委員會命令Google必須進行協商。經過一番爭訟，Google受到5億歐元罰金之處罰，最終於2021年2月同意與新聞媒體業者進行協議¹⁵。於此同時，Facebook亦於2021年10月與APIG簽署授權協議，使臉書用戶得繼續自由上傳和分享新聞。

法國的經驗顯示，Google及Facebook之經營規模，在市場上已經龐大到個別國家難以規範，即使歐盟各國透過指令統一建置「鏈結報酬請求權」，在商業談判上也未必足以匹敵。最後仍須透過競爭法，在「鏈結報酬請求權」之基礎上，要求大型數位平台與新聞媒體業者公平合理議價。

12 德國著作權法制就「鏈結稅」制度之修正，亦非無爭議，當時之修正係以2014年3月1日，德國國會係以293票贊成，243票反對之表決，通過「Leistungsschutzrecht für Presseverleger (LSR)」法案，即媒體發行人著作權補助法案（ancillary copyright for press publishers）。參見 German parliament passes 'Google tax' law, forcing royalty payments for news snippets, <https://gigaom.com/2013/03/01/german-parliament-passes-google-tax-law-forcing-royalty-payments-for-news-snippets/>, (最後瀏覽日：2023/03/31)。

13 NERA Economic Consulting, July, 2015, "Impacto del Nuevo Artículo 32.2 de la Ley de Propiedad Intelectual"。

14 法國智慧財產法之修正細節，參見 Kluwer Copyright Blog, Press Publishers' Right: the French Competition Authority orders Google to negotiate with the publishers, <https://copyrightblog.kluweriplaw.com/2020/04/14/press-publishers-right-the-french-competition-authority-orders-google-to-negotiate-with-the-publishers/> (最後瀏覽日：2023/03/31)。

15 參見2021年2月13日路透社報導，Exclusive: Google's \$76 million deal with French publishers leaves many outlets infuriated, <https://www.reuters.com/article/us-google-france-copyright-exclusive-idUSKBN2AC27N> (最後瀏覽日：2023/03/31)。

陸、我國立法之可能方向

公平交易法之主管機關公平交易委員會於2022年3月發布之數位經濟與競爭政策白皮書初稿中，曾就數位平台利用新聞內容獲取廣告收益之爭議進行分析，質疑新聞媒體利潤損失與數位平台鏈結之必然關係，並對於新聞媒體因數位平台業者之利益分享，是否會損及新聞自由價值及媒體獨立性感到憂心，其對於該會介入協商一事，亦持保留態度¹⁶。公平交易委員會對於以公平交易法介入數位網路平台與新聞媒體業者之利益重新分配，似乎並不贊同。

數位發展部於2022年8月27日正式成立後，行政院2022年10月召開之跨部會協調小組會議，決議由數位發展部負責本項議題，該部並於2022年12月及2023年3月完成兩輪大型跨境數位平台與新聞業對話¹⁷。不過，各方顯然無共識，而著作權法主管機關經濟部，在此議題一向保持沉默，觀望風向態度明確。

在此同時，立法委員林楚茵及張廖萬堅等人，已依據民間版之媒體議價法草案，於2023年3月各自連署，分別提

出兩個不同版本草案¹⁸。至於當事一方之Google，則於3月初宣布推出3年3億新台幣之「台灣新聞數位共榮基金」，由數位經濟暨產業發展協會獨立管理，用於支持新聞產業的轉型發展和永續經營¹⁹，但對於鏈結新聞內容之廣告收入分潤，則絕口不提。Facebook母公司Meta則主張，都是使用者自行鏈結分享，Facebook並未主動鏈結，且新聞媒體業者亦自Facebook導流中受益，此外，Facebook用戶感興趣內容主要為影音內容等創作，並非新聞²⁰。

從前述著作權法制之起源、演進，以及國內外發展之過程可知，數位平台業者善用創新創意技術，鏈結新聞內容獲取巨大利益，應予鼓勵及肯定，而非汙名化為「不公平競爭行為」。不過，當著作之新利用型態產生重大經濟利益，於著作權法中增加新權能以進行利益重新分配，向來係著作權法制演進之當然過程。雖然，澳洲之強制議價機制似乎達到某些效果，但仔細觀察，其法制並未真正落實，只是在該國特殊之現實環境下，初步得到利益分享之結果。歐盟著作權指令雖亦未必成功，但法國智慧財產法先賦予新聞媒體

16 參見公平交易委員會，數位經濟與競爭政策白皮書（初稿），頁110-112，<https://www.ftc.gov.tw/upload/2b6494c2-72ba-429b-80a5-acc47005dcfl.pdf>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

17 參見數位發展部公告訊息，常見問題澄清，何時提出政府版的「新聞媒體與數位平臺議價法草案」？<https://moda.gov.tw/press/clarification/3220>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

18 立法院關係文書院總第20號委員提案第10033131號及第10033144號。

19 參見中央通訊社2023年3月8日新聞，Google推台灣新聞數位共榮基金3年內挹注3億元，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202303080043.aspx>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

20 參見工商時報，曹悅華，2023年3月28日，媒體議價新聞業與Meta對話無共識，<https://ctee.com.tw/news/policy/834234.html>（最後瀏覽日：2023/03/31）。

「鏈結報酬請求權」，再於此基礎上，以競爭法手段，促使數位平台業者與新聞媒體洽談分潤，獲致成功，應值得效法。

在立法委員林楚茵及張廖萬堅等人之不同版本強制議價法草案中，亦肯定以著作權或鄰接權制度處理本議題之可行性，只因「法國、德國等歐洲國家之《著作權法》既有鄰接權（neighbouring rights）概念，得以要求數位平台對使用新聞內容付費，台灣《著作權法》無相關概念，應較接近澳洲之法制²¹」，「法國雖然以《著作鄰接權》要求數位平台為新聞使用付費，仍須靠《競爭法》形成壓力，才能實現平台使用新聞須付費的立法規定²²。」二項提案均同意於著作權法中增加著作權或鄰接權權能，確為可行之道，只因無相關版本可資參照而已。其實，我國著作權法僅係無鄰接權之名，卻有鄰接權之實，例如，於第7條之1將表演人之表演以「著作」保護²³、於第5條第1項第8款以「錄音著作」保護錄音製作人之權利²⁴，

21 林楚茵等委員立法院關係文書院總第20號委員提案第10033131號說明。

22 張廖萬堅等委員立法院關係文書院總第20號委員提案第10033144號說明。

23 著作權法第7條之1規定：「表演人對既有著作或民俗創作之表演，以獨立之著作保護之。表演之保護，對原著作之著作權不生影響。」但在重製權、公開播送權、公開演出權、公開傳輸權、改作權、編輯權、出租權及散布權，均有所限制，不如一般著作之著作財產權。

24 錄音著作之著作財產權，於我國著作權法中，亦低於其他著作之保護，例如，著作權法第26條第3項規定：「錄音著作經公開演出者，著作人得請求公開演出之人支付使用報酬。」錄音著作之著作財產權人就其錄音著作，僅有使用報酬請求權，並無完整之著作財產權。

但其保護標準，均不及一般著作，而於第79條以「製版權」保護古書古畫製版人之權利，在歐洲國家亦都屬於「鄰接權」之範疇，則同屬歐洲大陸法系之我國著作權法，新增一項新聞媒體就其新聞內容之「鏈結報酬請求權」，並無困難，亦與既有法制無違誤。

柒、結論

數位網路時代，新聞媒體於民主社會扮演「第四權」之重要角色，必須加以鞏固，否則不利公共利益。數位平台業者善用創新創意技術，鏈結新聞內容獲取巨大利益，應予鼓勵及肯定，不必汙名化為「不公平競爭行為」。著作權法制起源於科技，並不斷受科技之挑戰而修法演進，目的就在均衡創作者私權及公眾方便接觸資訊之公益。新聞內容之新利用型態崛起，產生重大經濟利益，於著作權法中增加新權能以進行利益公平重新分配，可使失衡之利益分配機制受到調整，讓新聞媒體業者就其新聞內容取得「鏈結報酬請求權」，使其在與數位平台業者洽談分潤時，具有權益之正當性。讓澳洲之強制議價機制作為雙方談判機制失靈時之介入工具，法國之智慧財產法新增權能及競爭主管機關之備位介入，應該是一項可以參考之作法。著作權法主管機關就此議題，應本於專業，勇於參與，積極提出著作權法修正草案，而非觀察風向，靜待上級政策決定。◆