

人工智慧基本法與 智慧財產權之保護

FINANCIAL/ TECH LAW 金融科技 / 法律

CONTENTS 目次



章忠信

東吳大學法學院、國立臺北科技大學智慧財產權研究所兼任助理教授、經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員，著作權法諮詢委員會委員，曾任職智慧局簡任督導。
E-mail:ch7943wa@ms12.hinet.net

- 壹、緣起
- 貳、基本法之制定及主管機關
 - 一、基本法制定之源起
 - 二、基本法適用之主體
 - 三、基本法為軟法
- 參、基本法所涉智慧財產權議題
 - 一、人工智慧開發及運用之智慧財產權規範
 - 二、人工智慧研發與應用七大原則與智慧財產權保護
 - 三、人工智慧開發及運用之著作使用報酬補助
 - 四、人工智慧於智慧財產權保護方面之產業指引及行為規範
 - 五、人工智慧與著作之合理使用

六、人工智慧與智慧財產權之維護

七、人工智慧關於智慧財產權保護之立法檢討

肆、結論

壹、緣起

人工智慧發展迅速，對各行各業造成顛覆性衝擊，如何完善法律制度，促使各領域發展並善用此項高科技技術，同時管理並降低人工智慧不可預測之風險，為各國立法者之考量核心。我國人工智慧基本法（以下稱基本法）於 115 年 1 月 14 日經總統公布施行，全文共 20 條條文。基本法將發展及運用人工智慧之倫理準則，轉化為具有法律地位之國家政策基本原則，供各政府機關推動人工智慧政策、技術及產業時之遵守，尤其授權數位發展部訂定風險分類框架，由各目的事業主管機關據以訂定以風險為基礎之管理規範，並協助相關產業自行訂定產業指引及行為規範¹。

基本法之制定公布，督促各目的事業主管機關應啟動制修定關於人工智慧產業發展與應用之作用法。資料為人工智慧產業發展與應用之重要元素，為促進人工智

慧之創新與產業發展得以取得質優且量足之資料，妥適處理資料所涉及之智慧財產權議題，成為政府無可迴避之責任。本文從基本法之制定、條文內容及適用，分析其與智慧財產權保護議題之關聯性，對各目的事業主管機關後續制修定關於人工智慧產業發展與應用涉及智慧財產權議題之相關作用法，甚至其適用及解釋，提出觀察與建議，期待於發展與應用人工智慧產業時，能妥適處理資料所涉及之智慧財產權議題，確保各方之利益得獲合理分配。

貳、基本法之制定及主管機關

一、基本法制定之源起

人工智慧發展已有相當時間，第一件關於人工智慧之相關立法提案，起源於立法委員許毓仁等 21 人於 108 年 5 月所提之「人工智慧發展基本法」草案²，政黨提案則為台灣民眾黨黨團於 111 年 9 月所提之「人工智慧發展法」草案³。隨後，不少委員陸續各自提出相關草案，並曾於 111 年 12 月 19 日於立法院第 10 屆第 6 會期教育及文化委員會辦理「人工智慧、虛擬貨幣、數位資產、數位人權、金融科技、元宇宙」校園反詐騙與反洗錢教育宣導公聽會⁴。

1 人工智慧基本法第 16 條規定：「數位發展部應參考國際標準或規範，推動與國際交接之人工智慧風險分類框架，並應協助各目的事業主管機關訂定以風險為基礎之管理規範。各目的事業主管機關應視人工智慧應用風險管理之需要，循前項風險分類框架，訂定以風險為基礎之管理規範，並應協助相關產業自行訂定產業指引及行為規範。有第五條第一項所列之情事者，應依法令限制或禁止之。」

2 立法委員許毓仁等 21 人提案，院總第 1021 號委員提案第 23371 號。

3 參見台灣民眾黨黨團提案，院總第 1021 號委員提案第 28966 號。

4 立法院公報第 112 卷第 7 期委員會紀錄，頁 173-228。

行政院方面，原由國家科學及技術委員會（以下稱國科會）主政並自 113 年起著手規劃基本法草案之研擬，113 年 10 月 22 日由該會將草案報行政院審查。嗣後，考量人工智慧應用涉及國家安全與高風險人工智慧管理等人民權益，而人工智慧之風險管理及資料治理等議題，係由負責國家重大數位發展計畫整體規劃及推動執行之數位發展部所掌理，行政院乃於 114 年 2 月 26 日指示將基本法草案改由數位發展部主政，辦理立法作業及後續條文解釋。行政院於 114 年 8 月 28 日將基本法草案函請立法院審議⁵，立法院於 114 年 12 月 23 日完成三讀。

二、基本法適用之主體

基本法之內容係以政府為主體，並不及於私人企業或個人，其係著重國家於推動人工智慧產業發展時所扮演之角色及應遵循原則。

（一）本法主管機關及國家人工智慧戰略特別委員會

基本法草案原本依一般基本法之立法體例，並未訂定主管機關，立法院審議時，在立法委員堅持下，第 2 條特別明定國科會為基本法之中央主管機關⁶，第 6 條並要求行政院應成立國家人工智慧戰略特別委員會⁷，由行政院院長召集學者專家、

人工智慧相關民間團體及產業代表、政務委員、相關機關首長或代表、直轄市及縣（市）政府首長組成，協調、推動及督導全國人工智慧事務，並訂定國家人工智慧發展綱領。委員會每年至少召開會議一次，並審議國家人工智慧發展綱領，遇突發緊急或重大事件，應召開臨時會議。依第 6 條第 3 項規定，國科會負責國家人工智慧戰略特別委員會之幕僚作業。

對於立法委員要求成立國家人工智慧戰略特別委員會，行政院原本持保留態度，認為「如有人工智慧領域重大事件或突然緊急情形，仍可循既有跨部會機制或任務編組處理，亦可考量納入現行本院數位政策法制協調相關會議討論⁸」，最後並未為立法院所接受。

（二）基本法所定各目的事業主管機關

基本法所規範事項，包含國家發展基金之挹注、政府資料公開、個人資料運用、智慧財產權保障、人工智慧產業發展、人工智慧之跨領域應用及法規制（訂）定、修正或廢止等不同中央目的事業主管職掌之業務，第 2 條第 2 項乃規定：「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。」未來，作為智慧財產權主管機關之經濟部，必須責成智慧財產權專責機關經濟部智慧財產局，針對人工智慧所牽涉智慧財產權議題，辦理相關事項，包括檢討現行智慧財

5 行政院院 114 年 8 月 28 日臺科字第 1145017873 號函。

6 立法委員葛如鈞等 37 人、謝衣鳳等 17 人、林思銘等 17 人、邱若華等 17 人、萬美玲等 18 人及許宇甄等 20 人提案。

7 立法委員葛如鈞等 37 人及許宇甄等 20 人提案。

8 立法院第 11 屆第 3 會期教育及文化、交通委員會 114 年 5 月 14 日第 1 次聯席會議行政院書面報告，參見立法院議案關係文書，計 15 頁，院總第 20 號審查報告第 11015562 號。

產權法規之修正。

(三) 數位政策法制協調專案會議

基本法立法前，行政院為因應人工智慧等數位科技發展帶來之法制面衝擊，原已成立「數位政策法制協調專案會議」，由3位政委共同主持，依照不同法制議題分為四個分組，視議題性質不定期召開專案會議：

1. 「AI 法制分組」：主責各部會推動 AI 相關法規調適作業；
2. 「個資保護法制分組」：主責數位時代下個資保護與利用等議題；
3. 「資料創新法制分組」：主責資料治理以及促進公私部門資料流通運用等議題；
4. 「數位應用服務發展法制分組」：主責各種數位平台的治理與爭議解決等議題，並由行政院整體統籌協調與檢討各部會作用法推動情形。

「數位政策法制協調專案會議」盤點相關部會重要作用法進度及後續執行方向：

1. 數位發展部負責「AI 風險分類框架草案」、「促進資料創新利用發展條例草案」及「AI 評測」。「促進資料創新利用發展條例草案」用以提升開放資料品質，並促進機關間資料共享及產業資料共享；於可信任之 AI 應用環境方面，數位發展部參酌國際 ISO 標準及美國 NIST AIRMF、歐盟 Trustworthy AI 等相關規範，建構 AI 評測機制，成立「AI 產品與系統評測

中心」，以協助目的事業主管機關認定高風險應用。此外，數位發展部並就資料開放、流通、創新應用、隱私及權利保護等面向，研議資料治理上位策略。

2. 經濟部負責修正「產業創新條例」部分條文，明定「AI 產品或服務」包含硬體、軟體、技術及技術服務等態樣。
3. 衛生福利部負責研擬「全民健康保險資料管理條例草案」。
4. 通訊傳播委員會就網際網路內容管理基本規範及分工原則增訂「網際網路治理機關判定原則」，明確數位平台之分工。

「數位政策法制協調專案會議」部分功能，於基本法公布施行後，將由國家人工智慧戰略特別委員會所取代。

三、基本法為軟法

目前各國人工智慧之立法模式，可區分為「軟法（soft law）」及「硬法（hard law）」：

1. 美國、英國、日本、新加坡等國以軟法方式，僅確立人工智慧發展之基本原則，以風險管理之架構促進可信任之人工智慧發展方向。
2. 歐盟及韓國則以硬法方式，制定具罰則之監理作用法。例如，歐盟 2024 年通過「人工智慧法案（AIA）」，以風險分級規範人工智慧之應用，禁止於特定範圍中使用人工智慧，針對人工智慧之風險等級，要求企業承擔相關安全義務，違者給予高額罰則。美國

於 2025 年 2 月巴黎人工智慧峰會中強烈批評歐盟對人工智慧之強力監管，將阻礙科技創新發展。

基本法之內容係以政府為主體，僅具原則性或政策宣示，並以「創新合作及人才培育」、「風險管理及應用負責」、「權益保障及資料利用」、「法規調適及業務檢視」等為四大推動重點，以引導各目的事業主管機關發展及促進人工智慧應用之原則。基本法並要求數位發展部針對人工智慧訂定風險分類架構，由各目的事業主管機關依各領域需要，基於風險程度，訂定層級管理規範。基本法第 5 條第 1 項明定：「政府應避免人工智慧之應用，有侵害人民生命、身體、自由或財產，破壞社會秩序、國家安全或生態環境，或偏差、歧視、廣告不實、資訊誤導或造假等違反相關法規之情事。」違者依第 16 條第 2 項後段規定，「應依法令限制或禁止」，因未直接明定處罰規定，乃被認定為屬軟法之立法方式。

參、基本法所涉智慧財產權議題

一、人工智慧開發及運用之智慧財產權規範

基本法第 2 條第 2 項規定：「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。」現行已有諸多智慧財產權方面之法規，基本法規範事項涉及智慧財產權議題者，如有進一步制（訂）定、修正或廢止智慧財產權法規之必要，仍應由負責智慧財產權業務

之中央目的事業主管機關經濟部或農業部⁹辦理。又基本法第 5 條第 1 項明定，「政府應避免人工智慧之應用，有侵害人民生命、身體、自由或財產，破壞社會秩序、國家安全或生態環境，或偏差、歧視、廣告不實、資訊誤導或造假等違反相關法規之情事。」違者依第 16 條第 2 項後段規定，「應依法令限制或禁止」。智慧財產權屬人民財產之一環，人工智慧之開發及運用，需利用他人著作者，應取得著作財產權人之授權，此意味人工智慧開發者應與著作財產權人分享利益，不得獨占人工智慧開發及運用之利益，侵害著作財產權人之著作財產權，否則，應依現行著作權法承擔民、刑事責任。不僅如此，人工智慧之開發及運用所生成成果是否保護或該如何保護，亦應納入考量。各方對於人工智慧之開發、運用及生成成果，如認有進一步明確規範之必要，國家人工智慧戰略特別委員會應協調並尊重各機關專業及權責，並兼顧人工智慧牽涉各方之利益，做出政府政策，由經濟部研擬制（訂）定、修正或廢止智慧財產權相關法規草案，完成立法程序。

二、人工智慧研發與應用七大原則與智慧財產權保護

基本法第 4 條確認，政府推動人工智慧之研發與應用應遵循七大原則，包括：

⁹ 植物品種及種苗法為農業部所主管法規，係唯一不屬於經濟部主管之智慧財產權法規。至於原住民族委員會主管之原住民族傳統智慧創作保護條例，屬於保護原住民族代代相傳之傳統衍生成果之法規，應較與人工智慧產業無關。

永續發展與福祉、人類自主、隱私保護與資料治理、資安與安全、透明與可解釋、公平與不歧視及問責。執行過程應兼顧社會公益、數位平權、促進創新研發與強化國家競爭力，發展良善治理與基礎建設。

原本立法委員萬美玲等 18 人所提草案為避免人工智慧之發展侵害他人智慧財產權，特別將「智慧財產權之保護」列為其中一項原則，要求：「人工智慧之發展及應用，應遵守智慧財產權相關條文，使其不受侵害。」並引述經濟部智慧財產局 112 年 6 月 16 日經授智字第 11252800520 號函所揭示，「以大量著作訓練 AI 模型，涉及『重製』既有著作之行為，應取得著作財產權人授權¹⁰」。立法院討論時，立法委員委員葛如鈞等 30 人所提修正動議，亦接受此項原則，惟最後並未被納入基本法中。此項結果似乎意味各方對於保護智慧財產權是否將阻礙人工智慧之發展，確有疑慮，乃特予排除而未將「智慧財產權之保護」亦列為推動人工智慧之研發與應用之重大原則。

台灣民眾黨黨團就此議題，曾於其所提提案第 10 條第 1 項及第 3 項規範：「主管機關應推廣巨量資料有價之觀念，充分開發、運用非屬個人資料之數據資產，並落實於相關政策。」「各中央目的事業主管機關應訂定各項獎勵或輔導措施，以鼓勵公民營企業及人工智慧產業，將巨量資料資產投入前條之巨量資料平臺，使人工

智慧技術研發及創新成果，轉化為實際之生產或運用。」在說明理由特別強調，「巨量資料具備之智慧財產特性，主管機關亦應會同相關中央目的事業主管機關評估現行著作權法等相關法規修正之必要¹¹。」並主張為建立巨量資料或其演算技術為智慧財產概念，鼓勵產業將巨量資料資產投入巨量資料平台意願，政府應訂定相關獎勵或輔導措施。該項建議及概念雖未獲納入本法，但其所建議之獎勵措施，則被納入基本法第 10 條中。

前述應遵循之七大原則適用主體為政府，其雖未明文述及智慧財產權之保護，惟細究立法說明，仍有幾項原則足以涵括適用於智慧財產權之保護，包括：

1. 永續發展與福祉：行政院草案於該款立法理由敘明，「人工智慧研發與應用應兼顧社會公平與環境、經濟之協調發展，以追求對人類及地球有益之結果，從而促進永續發展」，「社會公平」「經濟之協調發展」既為「人工智慧研發與應用」所應兼顧之重點，智慧財產權之保護亦涉及該二議題，應亦屬「永續發展與福祉」原則之適用範圍。
2. 人類自主：行政院草案於該款立法理由敘明，「人工智慧研發與應用應在人工智慧系統之整個生命週期中尊重法治、人權及民主價值觀，……人類自主性原則，應支持人類自主權（Human

10 立法委員萬美玲等 18 人提案，立法院第 11 屆第 3 會期第 8 次會議議案關係文書，委 643 頁，院總第 20 號委員提案第 11010566 號。

11 參見台灣民眾黨黨團提案，委 113 頁，立法院第 11 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11006746 號。

Autonomy)，並尊重人格權（含姓名、肖像、聲音）等個人基本權利與文化價值，確保以人為本之基本價值」，「法治、人權及民主價值觀」「尊重人格權」為「人工智慧研發與應用」所應尊重價值觀，智慧財產權不僅限於財產權之保護，並及於創作發明人之姓名表示權或其他著作人格權，強調創作發明人與其智慧成果之連繫因素及表達原貌之掌握權利，智慧財產權之保護，此應亦屬「人類自主」原則之適用範圍。

3. 隱私保護與資料治理：行政院草案於該款立法理由就此項原則除明指針對「個人資料隱私」外，亦敘明「人工智慧發展仰賴大量資料，惟資料之蒐集、處理及利用，能否確保資料安全……，係目前人工智慧發展最多討論與疑慮之議題。……人工智慧研發與應用，……在符合憲法隱私權保障之前提下，促進非敏感（非個人或機敏）資料之開放及再利用。」該項「資料開放」原則，對應本法第 13 條所要求政府「資料治理」應建立資料開放、共享及再利用機制及展現國家多元文化價值與維護智慧財產權議題有關，智慧財產權之保護應亦在適用範圍。惟此「資料開放」，應僅針對基於以人民納稅推動國家執行公務而產生之政府資料，不包括私人創作之智慧成果，否則將構成強徵民力以圖利少數人工智慧產業之不合理現象。
4. 透明與可解釋：行政院草案於該款立

法理由敘明，「人工智慧所生成之決策對於利害關係人有重大影響，須保障決策過程之公正性。人工智慧研發與應用階段，應致力權衡決策生成之準確性，並提升可讓使用者及受影響者理解其影響及決策過程之可解釋性，兼顧使用者及受影響者權益。」人工智慧研發與應用，涉及大量利用他人著作以訓練人工智慧，而利用人就人工智慧生成成果加以利用，應承擔相關責任。唯有對於訓練人工智慧所利用著作之情形遵循「透明與可解釋」原則，始能使著作財產權人得知其著作被利用之情形而據以主張權利，同時使利用人知悉人工智慧生成成果之元素，據以決定如何利用該成果並判斷是否能承擔侵害他人權利之相關風險。智慧財產權之保護應亦屬「透明與可解釋」該項原則之適用範圍。台灣民眾黨黨團於「人工智慧發展及管理條例草案」第 14 條曾要求「人工智慧發展在符合國家安全、人民權益及產業利益原則下，應公開相關資訊，並應強化人工智慧之可解釋性、透明性及可追溯性，並確保其問責之可能性。」其提案說明即以「人工智慧發展涉及智慧財產及商業利益，同時亦與民生安全及社會秩序有關，爰……明定人工智慧發展應秉持透明為原則，以促進國民了解人工智慧之運作機制，促進人工智慧之使用普及性。」該項提案雖未獲納入本法，但可顯見「透明與可解釋」原則得以揭露智慧財產

利用情形，促進智慧財產權之保護。

5. 問責：行政院草案於該款立法理由敘明，「研發與應用人工智慧應致力於建立人工智慧應用負責機制，以維護社會公益。……對於人工智慧開發運用之生命週期中，應確保不同角色（如開發者、部署者、最終使用者等）能承擔相應之責任等精神。」人工智慧研發與應用，開發者、部署者大量利用他人著作以訓練人工智慧而獲得利益，應相應承擔取得授權之責任，而利用人就人工智慧生成成果加以利用而獲得利益，自亦應相應承擔相關責任。可顯見「問責」原則得以適用於智慧財產權之保護。

三、人工智慧開發及運用之著作使用報酬補助

基本法亦對相關獎勵賦予法源，於第9條至第11條明定，政府應於財政能力範圍內，寬列預算，持續確保經費符合推行AI政策發展所需，並積極推動AI研發、應用及基礎建設，辦理AI產業補助、委託、出資、投資、獎勵、輔導，或提供租稅、金融等財政優惠措施。基於上開規定，人工智慧之訓練大量利用他人著作，於取得著作財產權人之授權所應支付之對價，如政府欲強力促進，得考慮以經費補助，而非單方要求著作財產權人免費開放其資料，供人工智慧開發及運用。

四、人工智慧於智慧財產權保護方面之產業指引及行為規範

基本法要求數位發展部應參考國際標

準或規範，推動與國際介接之AI風險分類框架。又各目的事業主管機關應訂定以風險為基礎之管理規範，協助相關產業自行訂定產業指引及行為規範。經濟部於此方面，應思考就人工智慧之訓練大量利用他人著作方面，訂定透明機制，使著作財產權人得以分享人工智慧開發及運用之利益分配，並使利用人理解人工智慧生成成果可能涉及他人著作之風險，進而判斷該如何利用。

五、人工智慧與著作之合理使用

基本法第11條第1項明定，「政府應於人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時，提供合理使用、扶持及補助措施，並完善人工智慧研發及應用之法規。相關法規之解釋與適用，如與其他法規扞格，在符合本法第四條基本原則之前提下，以促進新技術與服務之提供為優先原則。」本條規定並非行政院草案所提，而係立法委員葛如鈞等37人¹²及

12 立法委員葛如鈞等37人提案，第13條：「國家應於人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時，提供合理使用、扶持及補助措施，並完善人工智慧研發及應用之法規。相關法規之解釋與適用，如與其他法規扞格，在符合本法第四條基本原則之前提下，應優先保障新興技術與服務之提供。如有必要，應修正其他法律。」立法說明敘及：「人工智慧之研發，無法避免與傳統法令發生法規範衝突。舉凡訓練資料之合理利用、研發資金之補助、人工智慧產業之扶持、研發責任之歸責範圍等，於符合本法第四條基本原則之情況下，國家應積極予以扶持或保障，以利新興技術與服務之發展。」，詳請參閱立法院第11屆第3會期第5次會議議案關係文書，院總第20號委員提案第11010580號。

許宇甄等 20 人¹³之提案條文。依該兩項提案均相同之立法說明敘及：「人工智慧之研發，無法避免與傳統法令發生法規範衝突。舉凡訓練資料之合理利用、研發資金之補助、人工智慧產業之扶持、研發責任之歸責範圍等，於符合本法第四條基本原則之情況下，國家應積極予以扶持或保障，以利新興技術與服務之發展。」上開規定充滿疑義，適用上滋生諸多爭議：

(一) 政府該如何「提供合理使用」措施？

「合理使用」係指利用受著作權法保護之著作，基於各種公益之理由，無須獲得著作財產權人之授權，且著作財產權人無權反對¹⁴。「合理使用」之效果，係「不構成著作財產權之侵害」¹⁵。」是否構成合理使用，係經由兩種途徑確立，一係依著作權法第 44 條至第 63 條規定，一係由法院就個案事實，依據著作權法第 66 條第 2 項所定，審酌一切情狀，尤應注意（1）利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的；（2）著作之性質；（3）

所利用之質量及其在整個著作所占之比例；（4）利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響等 4 款規定，以為判斷之基準。前者係立法院透過立法明定，無待法院認定；後者係立法者理解無法逐一明確規範限制著作財產權之行為，乃僅做原則性之抽象基準規範，於著作權法中授權法院據以依個案事實以判決定之。本條文所適用之主體係「政府」，應係指行政院及其所屬下級機關，其既非立法院，亦非法院，對於「人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時」，「提供扶持及補助措施」，尚屬可能，但並無從「提供合理使用」。除非，立法者係期待政府提出著作權法之修正，使「人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時」而利用他人著作，均屬合理使用，無須取得著作財產權人之授權。此種修法提案仍需立法院通過，非政府所能「提供」，惟此種慷他人之慨，置私人著作財產權於不顧之立法，將使著作財產權人之權利受嚴重損害，無從與人工智慧研發者及使用者分享人工智慧發展所生之利益，未必符合基本法第四條所定基本原則。

(二) 政府該如何「完善人工智慧研發及應用之法規」？

對於「人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時」，政府權限所及，只能依法律授權或本於權責，訂定發布「完善人工智慧研發及應用」之法規

- 13 立法委員許宇甄等 20 人提案，第 13 條：「國家應於人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時，提供合理使用、扶持及補助措施，並完善人工智慧研發及應用之法規。前項合理使用、扶持之管理規則，由中央主管機關於符合本法第四條基本原則下定之。」立法說明同前述立法委員葛如鈞等 37 人提案，詳請參閱立法院第 11 屆第 3 會期第 8 次會議議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11010580 號。
- 14 「合理使用」與「著作財產權之限制」實係兩個不同概念，我國著作權法將其混為一談。詳請參閱拙作，著作財產權之限制與合理使用，當代法律，27 期，2024 年 3 月，頁 88-103，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0145.pdf>（最後瀏覽日：2026/01/31）。
- 15 著作權法第 65 條第 1 項規定：「著作之合理使用，不構成著作財產權之侵害。」

命令¹⁶或行政規則¹⁷，而法規命令或行政規則，仍不得違反或超越法律，政府至多僅能研擬制定或修正法律草案，最後仍須立法院審議通過。從而，政府欲「完善人工智慧研發及應用之法規」，權限其實有限，仍需立法院配合。

(三) 基本法能否優先特別法而解釋與適用？

基本法係相對於作用法，基本法定下政策，最後仍須作用法貫徹。基本法最大瑕疵不在缺乏違反之罰責，而在於未明定人工智慧發展與應用下之人民基本權利，多僅為原則性之政策宣示，功效不大。中央法規標準法於第 16 條明定「特別法優於普通法原則¹⁸」，並未規範基本法得優先於特別法而適用。基本法所規定之政策或原則，仍僅得透過作用法之制定或修正落實，而該作用法於面對其他法規時，仍必須遵守「特別法優於普通法原則」。除非該作用法能取得特別法之地位，否則，並無優先其他法規而適用之餘地。基本法屬於發展人工智慧產業之基本法，智慧財產權相關法規則屬於均衡創作者就其創作享有之私權與公眾利用人類智慧成果之公

益之特別法，本條規定，「政府於人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響時」，「相關法規之解釋與適用，如與其他法規扞格，在符合本法第四條基本原則之前提下，以促進新技術與服務之提供為優先原則。」其所稱「相關法規」及「其他法規」究何所指，並不明確，唯一可確定者，必然非指屬於基本法性質之「本法」，否則必然於本條中明示「本法」一詞。關於「相關法規之解釋與適用，與其他法規扞格」時，並不難處理，貫徹中央法規標準法所定「特別法優於普通法原則」即可，基本法應無從超越中央法規標準法，使普通法之「其他法規」，「在符合本法第四條基本原則之前提下」，為「促進新技術與服務之提供」目的，即優先於具特別法地位之「其他法規」。關於智慧財產權之保護，其與「人工智慧開發、訓練、測試及驗證新興技術運作之影響」有關者，包括利用受智慧財產權保護之標的、人工智慧生成成果能否成為智慧財產權保護之標的、其權利歸屬、是否侵害智慧財產權保護之標的及其責任歸屬等等。以學位論文為例，著作權法第 15 條第 2 項第 3 款規定，「依學位授予法撰寫之碩士、博士論文，著作人已取得學位者」，「推定著作人同意公開發表其著作」。如碩、博士生有反對「公開發表其著作」之特別意思表示，任何人公開其學位論文將構成侵害碩、博士生之「公開發表權」。惟學位授予法第 16 條特別針對學位論文

- 16 行政程序法第 150 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」
- 17 行政程序法第 159 條第 1 項規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。」
- 18 中央法規標準法第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」

明定應於國家圖書館內強制公開¹⁹，學位授予法屬於著作權法之特別法，依「特別法優於普通法原則」，縱使碩、博士生明白表示反對「公開發表其著作」，國家圖書館於館內強制公開其學位論文，亦不致構成侵害碩、博士生之「公開發表權²⁰」。後續問題在於國家圖書館依據學位授予法取得學位論文章本及電子檔，並於館內強制公開之後，作為政府機關之一環，得否依本條規定，超越學位授予法及著作權法，「在符合本法第四條基本原則之前提下」，為「促進新技術與服務之提供」目的，無須經碩、博士生授權，無視著作權法所賦予之著作人格權及著作財產權，將碩、博士生堅持反對公開發表之學位論文，重製於大型語言模型（LLM），作為訓練人工智慧之使用，並供人工智慧之使用人公開使用重製或改作自學位論文之人工智慧生成成果？吾人寧可相信，由於該項做法並不「符合本法第四條基本原則」，國家圖書館應不得為前述之利用。

19 學位授予法第 16 條規定：「取得博士、碩士學位者，應將其取得學位之論文、書面報告、技術報告或專業實務報告，經由學校以文件、錄影帶、錄音帶、光碟或其他方式，連同電子檔送國家圖書館及所屬學校圖書館保存之。國家圖書館保存之博士、碩士論文、書面報告、技術報告或專業實務報告，應提供公眾於館內閱覽紙本，或透過獨立設備讀取電子資料檔；經依著作權法規定授權，得為重製、透過網路於館內或館外公開傳輸，或其他涉及著作權之行為。但涉及機密、專利事項或依法不得提供，並經學校認定者，得不予提供或於一定期間內不為提供。前二項圖書館之保存或提供，對各該博士、碩士論文、書面報告、技術報告或專業實務報告之著作權不生影響。」

20 關於學位論文之公開與授權，請參閱拙作，學位論文之公開與授權議題之探討，刊載於「當代法律」，47 期，2025 年 11 月，頁 73-87，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa00169.pdf>（最後瀏覽日：2026/01/31）。

六、人工智慧與智慧財產權之維護

基本法唯一出現「智慧財產權」一詞者，於第 13 條第 2 項。第 13 條明文規定：「政府應建立資料開放、共享及再利用機制，以提升人工智慧使用資料之可利用性，並定期檢視與調整相關法令及規範。政府應致力提升我國人工智慧使用資料之品質與數量，確保訓練及產出結果足以展現國家多元文化價值與維護智慧財產權。」本條一方面要求政府「應建立資料開放、共享及再利用機制」、「提升我國人工智慧使用資料之品質與數量」，另一方面要求政府應致力確保人工智慧「訓練及產出結果足以展現國家多元文化價值維護智慧財產權」，其二者並不相互矛盾。

在「資料開放、共享及再利用機制」等方面，政府應「開放」或「共享」者，應僅限「政府資料」，至於「政府資料」以外之「他人資料」，無論是否為受智慧財產權保護之標的，政府仍應予以尊重，只能鼓勵、引導並提供「開放」或「共享」機制，不得強徵民力，強制要求「開放」或「共享」。既有之政府資訊公開制度，係以政府資訊公開法為依據，以滿足人民「知」之權利，達到「便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」之目的²¹。「政府資料」之開放、共享及再利用，屬於「資料治理」

21 政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本」

範疇，係為滿足人民於「知」之權利外，得進一步「用」之權利。由數位發展部研擬，行政院討論中之「促進資料創新利用發展條例」草案，其立法目的正係為落實本條第 1 項要求，擴大政府資料開放及共享、促進資料再利用，為我國人工智慧領域發展提供法制之支持²²，惟依目前條例草案第 3 條第 1 款「政府資料」之定義，「係指政府機關於職權範圍內作成『或取得』之電子形式資料，包含文字、圖片、聲音、影像等。」其範圍擴及於「政府機關於職權範圍內『取得』」他人之資料，甚至包括他人享有著作財產權之著作，則政府機關於開放政府資料時，如依本法第 11 條第 1 項「以促進新技術與服務之提供為優先原則」，優先適用該條例而一併將該等著作「開放」，是否損及他人著作財產權，將滋生爭議，立法上應審慎思考，避免爭議。

至於本條所要求政府應致力確保人工智慧「訓練及產出結果足以展現國家多元文化價值維護智慧財產權」方面，唯有前段之「提升我國人工智慧使用資料之品質與數量」，始得確保「訓練及產出結果足以展現國家多元文化價值」，然而，欲「提升我國人工智慧使用資料之品質與數量」，無法以公權力強徵，必須使智慧財

產權人得自人工智慧之「訓練及產出結果」獲得利益之適當分配，始可能吸引智慧財產權人參與高品質與多數量資料之提供，使得本條所述「維護智慧財產權」之目的得以兼顧。從而，對於受智慧財產權法規保護之智慧成果，無論係利用於人工智慧之訓練、產出之結果或其後續之利用，如涉及智慧財產權之範圍，除有合理使用或法律所定其他權利限制規定外，皆應取得授權。政府機關並非法院，無從依個案利用情形，自行認定是否構成合理使用或屬法律所定其他權利限制情形，自應將人工智慧之「訓練及產出結果」或其後續之利用，皆納入授權機制，始「足以維護智慧財產權」。立法委員范雲等 18 人所提草案第 16 條類似條文內容之說明即明白指出，「如國外曾有多個跨國新聞與出版相關組織，批評 AI 開發業者擅自使用其媒體內容做訓練，卻未支付合理報酬。歐盟 AI ACT 因而要制定政策要求業者須遵守歐盟著作權相關法律²³。」又前述立法委員萬美玲等 18 人所提草案引述經濟部智慧財產局 112 年 6 月 16 日經授智字第 11252800520 號函所揭示，「以大量著作訓練 AI 模型，涉及『重製』既有著作之行為，應取得著作財產權人授權」，乃有其道理。尤有進者，政府更應思考對於不具人類創作要素之人工智慧生成成果，是否於既有智慧財產權法制之外，特別賦予專有權利之保護，以鼓勵善用人工

22 「促進資料創新利用發展條例」草案之核心，「包含提升開放資料品質、促進機關間資料共享及產業資料共享、鼓勵機關提供激勵措施促進產業創新、強化資料創新利用諮詢機制等相關規定，以有效推行及落實資料創新，優化資料流通利用的環境。」參見數位發展部 114 年 7 月 15 日新聞稿，「促進資料創新利用發展條例」草案預告 數發部推動資料共享與 AI 發展，<https://moda.gov.tw/press/press-releases/16790>（最後瀏覽日：2026/01/31）。

23 參見立法委員范雲等 18 人所提草案，委 17 頁，立法院第 11 屆第 3 會期第 21 次會議議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11014344 號。

智慧生成成果之發展。

七、人工智慧關於智慧財產權保護之立法檢討

「授權利用」係智慧財產權制度最基本原則，「使用者付費」原係使用者之義務，如智慧財產權人基於市場機制之特殊考量，願意「免費提供利用」或「支付上架費」，自係智慧財產權人之選擇，得予尊重。基本法第 4 條所定政府推動人工智慧之研發與應用應遵循七大原則，雖未明文述及智慧財產權之保護，惟如前所述，仍有幾項原則足以涵括適用於智慧財產權之保護，並非得為推動人工智慧之研發與應用而犧牲智慧財產權之保護。基本法第 18 條要求「政府應依本法之規定，檢討所主管之法規與行政措施；有不符本法規定或無法規可適用者，應自本法施行後二年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止，及行政措施之改進。」並於「法規制（訂）定或修正前，既有法規未有規定者，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關，依本法規定解釋、適用之。」大部分國家並未針對推動人工智慧之研發與應用

而犧牲智慧財產權之保護²⁴，並已有諸多人工智慧研發者已開始與著作財產權人完成「使用者付費」之「授權利用」契約。智慧財產權主管機關經濟部依本條規定檢討智慧財產權法規與行政措施時，或許應要求人工智慧之開發及運用應尊重智慧財產權，除揭露使用他人智慧財產之實際情況，並應承擔取得授權之責任，同時訂定授權標準條款及相關指引，供各方開發及運用人工智慧時之遵循，確保不致構成侵害智慧財產權。除此之外，經濟部應參與數位發展部關於政府資料開放之授權條件研擬，並應建議各機關提供著作使用報酬補助，以促進人工智慧開發及運用。更重要地是行政院統籌各部會檢討法規與相關機制時，應尊重經濟部關於智慧財產權之專業建議，不宜為人工智慧開發及運用而犧牲智慧財產權人之利益。

肆、結論

基本法完成立法，揭櫫國家對於人工智慧產業發展及運用之重要政策，其僅以政府為主體，規範國家機關於推動人工智

24 歐盟 2019 年保護著作權及鄰接權指令 (The Directive 2019/790 on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market) 第 4 條第 (3) 項關於「文字及資料探勘 (text and data mining, 以下簡稱 TDM)」所涉及著作財產權之例外及限制規定，被其 2024 年 AI 法案認為適用於 AI 訓練利用著作之情況，但已引發歐盟議會之質疑，要求重新檢討此項嚴重之「法律錯誤適用 (Legal Mismatch)」，詳請參閱拙作，AI 與著作權——歐盟思維之啓示，刊載於「當代法律」，45 期，2025 年 9 月，頁 76-90，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0168.pdf> (最後瀏覽日：2026/01/31)。德國法院於 *Gema v. OpenAI* (Case No: 42 O 14139/24) 案中認為 OpenAI 利用音樂著作權集體管理團體 GEMA 所管理之大量音樂訓練人工智慧，應先取得授權。

慧產業發展時所扮演之角色及應遵循原則，隨後各目的事業主管機關主管之作用法，始為落實各該政策之實質依歸。雖然基本法僅於第 13 條第 2 項明示政府「維護智慧財產權」之要務，其作法則為「提升我國人工智慧使用資料之品質與數量」，由基本法整體條文細究，並未偏廢智慧財產權之保護。後續作用法及行政措施之檢討，智慧財產權主管機關或專責機關仍應發揮專業機關之職責，以「維護智慧財產權」為主要手段，鼓勵並確保「我國人工智慧使用資料之品質與數量」得以有效提升，始能有助於我國人工智慧產業發展及運用。◆