

「主權 AI」合法利用著作之精進可能



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，著作權法修正諮詢委員會委員，曾任職智慧局簡任督導。E-mail:ch7943wa@ms12.hinet.net

FINANCIAL/ TECH LAW 金融科技 / 法律

CONTENTS 目次

- 壹、緣起
- 貳、「主權 AI」之意涵及其落實
- 參、政府出版品之開放及授權利用
 - 一、政府出版品之範圍
 - 二、不受著作權保護之政府出版品
 - 三、受著作權保護之政府出版品
 - 四、受著作權保護政府出版品之權利盤點及授權利用
- 肆、政府資訊之公開及授權利用
 - 一、政府資訊之範圍
 - 二、政府資訊之公開
 - 三、政府資訊公開之主管機關
 - 四、政府資訊之利用及授權
- 伍、「人工智慧基本法草案」之規定
- 陸、結論

壹、緣起

人工智慧（Artificial Intelligence, AI）及大型語言模型（Large Language Models, LLM）係國家發展之戰略性科技，「主權 AI」及「資料治理」更攸關各國文化及價值觀之存續及發展。監察院於今（114）年 4 月發布關於國科會推動「可信任 AI 對話引擎（Trustworthy AI Dialogue Engine, 簡稱 TAIDE）先期計畫」之調查報告（以下稱「監察院調查報告」），直指行政院及數位發展部（以下稱「數發部」）於推動「主權 AI」之執行缺失。行政院於 8 月送請立法院審議之「人工智慧基本法草案」，亦將「資料治理」列為 AI 訓練之重要核心。

監察院調查報告及「人工智慧基本法草案」均關切「主權 AI」及訓練「主權 AI」所需優質資料之「資料治理」議題，尤其是政府出版品及政府資訊之利用。其中，又涉及該等資料之著作權歸屬及授權利用議題。本文嘗試從監察院調查報告、政府出版品之集中公開、政府資訊公開法之執行缺失及「人工智慧基本法草案」相關規定，分析政府出版品及政府資訊之「資料治理」議題，期待政府部門於建立「主權 AI」過程中，能有效率整合、善用既有機制，克服公部門資源利用困境，始有說服私部門資源參與「主權 AI」之可能。

貳、「主權 AI」之意涵及其落實

所謂「主權 AI」，係指國家對於國民

使用之 AI，自關鍵技術，模型訓練、演算法設計、實際運作及資料收集，均無需仰賴外國或為外國所掌握。「主權 AI」之建構，包括能源、基礎建設、軟、硬體及應用產業鏈、人力資源等整體架構。於基礎建設方面，語料庫及算力，尤不可輕忽。

行政院自 2025 年起推動至 2028 年之 4 年「智慧國家 2.0 綱領」，已將「科技主權」納入智慧國家之目標，於「以科技研發驅動創新」方面，聚焦於強化前瞻科技與創新研發實力，涵蓋範圍及於「主權 AI」。綱領四大推動主軸之一「智慧科技」，亦明白揭示將「專注於主權 AI 與前瞻科技研發，建構國家級的數位基礎設施¹」。於發展「主權 AI」之重點工作，則「包括布局 AI 軟硬體科研、建置多元共享的高品質中文語料庫、發展 AI 算力與雲端平台，並推動與全球重點國家的科研合作，擴大國際鏈結與影響力²。」

「主權 AI」雖為政府及國人關切議題，並應積極推動，惟形勢比人強，縱使 TAIDE 計畫成功，國人是否普遍使用，仍需市場機制決定，政府至多僅能要求所屬機關（構）或學校使用，並無從強迫國人使用。過往，教育部以「創用 CC 一姓名標示—禁止改作 臺灣 3.0 版授權條款」

1 參見國家科學及技術委員會「行政院智慧國家 2.0 推動小組」114 年 09 月 19 日簡介，<https://digi.nstc.gov.tw/Page/A1701D7654C6B83C>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

2 參見國家科學及技術委員會「行政院智慧國家 2.0 推動小組」114 年 09 月 19 日簡介，<https://digi.nstc.gov.tw/Page/A1701D7654C6B83C>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

將「重編國語辭典修訂本³」、「國語辭典簡編本⁴」及「國語小字典⁵」，開放公眾免費使用，固有其全球正體字⁶市場，但如國人習慣國際性生成式 AI，並無非用 TAIDE 不可，則開放式之「主權語料庫」，供國際 AI 開發公司使用，或許更具效益。

利用他人著作訓練生成式 AI，無論係歐盟智慧財產局於 2025 年 5 月發布之「從著作權角度看生成式人工智慧的發展 (Development of Generative Artificial Intelligence from a Copyright Perspective)」研究報告⁷，歐洲議會於 2025 年 7 月 9 日發布關於「生成式人工智慧與著作權——訓練、創作、規範 (Generative AI and Copyright – Training, Creation, Regulation)」之研究報告⁸，或美國著作權局 2025 年 5 月發布之「著作權與人工智慧第三部初期報告 (Copyright and Artificial Intelligence

Part 3: Generative AI Training)⁹」，均一再揭示合意授權為最公平合理之方向。亦有不少國際性生成式 AI 研發者，已逐步與專業媒體及出版社完成合意授權。合意授權已成為發展生成式 AI 最公平合理之趨勢，並陸續廣泛落實。

近期，資訊經理人協會 (IMA) 與臺語文學作家、學界合作，推動「Taiwan Tongues 台灣通用語料庫」計畫，建立包含臺灣華語、臺灣台語、臺灣客語及原住民族語之「語料庫」，供全球模型學習之核心語料¹⁰，應得被認定係「主權語料庫」之發端。

若優先以累積多年、大量、優質的政府出版品或政府有權利用之資源，例如，文化部建構，以「創用 CC」之 CC by 提供公眾利用，以臺灣公私部門多年彙整本土資料為主之「國家文化記憶庫 (Taiwan CULTURAL MEMORY BANK¹¹)」，或是「國立故宮博物院 Open data 開放資料¹²」，作為訓練 AI 之素材，於建構及維護優質「主權 AI」，應多所助益，對於未來吸引優質民間素材授權共襄盛舉，亦具

3 「重編國語辭典修訂本」，<https://dict.revised.moe.edu.tw/?la=0&powerMode=0> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

4 「國語辭典簡編本」，<https://dict.concised.moe.edu.tw/> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

5 「國語小字典」，<https://dict.mini.moe.edu.tw/> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

6 關於究竟應使用「正體字」或「繁體字」一詞，請參閱拙作「『繁體字』煩不煩？」，<https://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=33&aid=3270> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

7 參見 <https://www.euipo.europa.eu/en/publications/genai-from-a-copyright-perspective-2025>，(最後瀏覽日：2025/09/30)。

8 參見 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IUST_STU\(2025\)774095](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IUST_STU(2025)774095)，(最後瀏覽日：2025/09/30)。

9 參見 <https://www.copyright.gov/ai/Copyright-and-Artificial-Intelligence-Part-3-Generative-AI-Training-Report-Pre-Publication-Version.pdf> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

10 參見科技新報 TECHNEWS，陳冠榮，2025 年 7 月 4 日，AI 聽懂台灣語言！Taiwan Tongues 語料庫開源釋出、新啓 Wiki Taiwan 專案，<https://technews.tw/2025/07/04/taiwan-tongues/> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

11 參見「國家文化記憶庫 (Taiwan CULTURAL MEMORY BANK)」，<https://tcmb.culture.tw/zh-tw> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

12 參見「國立故宮博物院 Opendata 開放資料」，<https://digitalarchive.npm.gov.tw/opendata/> (最後瀏覽日：2025/09/30)。

說服力。

監察院調查報告，直指數發部怠於研謀對策，積極發揮政府資料開放既有機能，以建構健全之文本資料生態系，行政院亦未善盡推動、協調督導之責，導致「TAIDE 先期計畫」缺乏系統性規劃，而應優先配合政策之公部門資料集及以公眾領域貢獻宣告（CC0-1.0）而可直接爬取之政府網站亦極為稀少，「難以滿足主權 AI 發展之迫切需求，對於我國銳意發展 AI 及數位經濟實屬重大風險」，乃要求行政院及數發部應確實通盤檢討。

參、政府出版品之開放及授權利用

一、政府出版品之範圍

政府出版品係「以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之圖書、連續性出版品、電子出版品及其他非書資料」，一方面係以政府預算完成，另一方面係以優質之內容對外散布。集此兩項特質，最適宜做為訓練「主權 AI」之素材。然而，由於長年以來政府出版品之權利盤點及平台集中，執行效率欠佳，其運用始終未具成效，如能加以改善，實可作為訓練「主權 AI」之主要素材來源。

二、不受著作權保護之政府出版品

基於政府資訊係屬全民資源，應開放公眾自由利用之考量，美國著作權法第 105 條明文規定，美國聯邦政府（the United States Government）之任何著作不受著作權法保護，但不包括因轉讓、遺

贈或其他原因而取得著作權之情形¹³。不僅如此，美國之政策係國家不與民爭利，故政府對於聯邦資訊均不作加值處理，僅積極地提供原始資訊，供任何民間私人企業自由作加值處理，以商業利益誘導民間資本利用政府原始資訊作加值處理¹⁴。

我國著作權法雖無類似美國著作權法關於聯邦著作不受著作權法保護之規定，但第 9 條第 1 項第 1 款及第 2 款，仍將「憲法、法律、命令或公文」及「中央或地方機關就憲法、法律、命令或公文作成之翻譯物或編輯物」列為「不得為著作權之標的」，開放供民眾自由利用。從而，憲法、法令、行政機關函釋、判決等，或係政府機關就前述內容所為之翻譯或編輯，均不受著作權法保護，得被自由利用，當然亦得做為訓練「主權 AI」之素材而無需面對授權議題。目前，政府機關網站上公開之前述資料電子檔，例如法務部之全國法規資料庫中之法令、司法院之各級法院判決、各機關開放供民眾接觸之行政函釋等，應可為方便自由利用之標的。

三、受著作權保護之政府出版品

受著作權保護之政府出版品，其權利歸屬及利用，應依著作權法規定辦理。

13 "Copyright protection is not available for any work of the United States Government, but the United States Government is not precluded from receiving and holding copyrights transferred to it by assignment, bequest, or otherwise."

14 詳請參閱拙作，政府出版品適用著作權法探討，刊載於行政院研究發展考核委員會，研考雙月刊，222 期，2001 年 4 月，頁 26-34，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0018.doc>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

管理要點第 14 點關於政府出版品授權規定，要求各機關策劃出版作業時，對於著作人之認定、著作財產權之歸屬及著作之授權利用等約定事項，應依著作權法相關規定辦理，以利後續之授權，並得收取合理使用報酬。該項授權，除自行辦理外，亦得同意授權由文化部辦理，包括同意由文化部自行利用或轉授權他人利用，並由文化部統籌洽定其合理使用報酬。同意由文化部辦理授權利用之政府出版品，如有電子檔應符合一定格式（PDF 檔或 ePub 檔）。由於政府出版品分別由各出版機關或學校完成及管理，相關承辦人員未必有此專業，人員流動亦不易使該項專業順利傳承，導致政府出版品雖順利完成出版，經費核銷完畢，計畫結案，惟其後續利用卻因著作權議題，難以推展。

「維運政府出版品 GPI 網站」係文化部人文及出版司之業務。實務上，政府出版品公開平台分別為「GPI 政府出版品資訊網（<https://gpi.culture.tw/Faq>）」及「國家書店」。二者均由文化部委託維護及營運，前者提供政府出版品整合書目情報、活動新聞等，並可線上購書，後者提供實體門市及網路書店（<https://www.govbooks.com.tw/>），負責政府出版品行銷，早年於政府出版品管理業務歸行政院研究發展考核委員會執掌時，「國家書店」之網路書店尚提供政府出版品線上數位版權管理系統（DRM, Digital Contents Management）之瀏覽、租借電子書（e-Books），該項業務改隸文化部後，即不再運作。根據「GPI 政府出版品資

訊網」上之 Q&A，「政府出版品的流通機制」所述，「為落實公共責任，弭平閱讀落差，民眾可透過指定寄存圖書館免費閱覽政府出版品，或藉由市場機制以使用者付費方式，透過統籌展售門市、網路書店購買。」¹⁵顯然此管道並不提供民眾自由下載政府出版品電子檔進行進一步利用之機會。不過，部分機關網站仍有提供政府出版品開放自由下載者，例如，智慧財產權專責機關經濟部智慧財產局網站，歷年研究報告、統計年報、法令解釋、法律逐條釋義、智慧財產權相關文宣出版品，均得自由瀏覽下載，屬於著作權保護之資料，並已採創用 CC 授權模式，開放供公眾進一步自由利用。

政府出版品基於使用者付費之原則，現行制度係透過「國家書店」銷售，收益納入國庫，全民均霑，此作法可以理解。惟「GPI 政府出版品資訊網」無從統一個機關數位檔案，成為集中搜尋平台，任令各機關自行其事，甚為可惜。過往，身心障礙者權益保障法第 30 條之 2 第 1 項後段要求各級政府機關（構）應將其出版品依教育部指定之數位格式，向國立臺灣圖書館提供數位格式，以利製作專供身心障礙者接觸之無障礙格式。該項規定事實

15 參見「GPI 政府出版品資訊網」上之 Q&A，「政府出版品的流通機制」<https://gpi.culture.tw/Faq>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

上完全未落實¹⁶，更遑論作為訓練「主權 AI」之用。

四、受著作權保護政府出版品之權利盤點及授權利用

由於受著作權保護之政府出版品，其權利盤點工作未落實，授權利用業務自亦不易推動。雖然，文化部得透過辦理工作坊，指導或協助各機關承辦人員盤點政府出版品之權利歸屬，然人事更迭流動，該項專業不易傳承，建議從源管理可能係較有效率之策略。亦即，當各機關依政府出版品管理要點第4點使用文化部建置之「政府出版品資訊網管理端¹⁷」申請「政府出版品統一編號（Government Publications Number, GPN）」時，建議可由專人要求並協助進行政府出版品之權利歸屬盤點。此項機制之優勢在於集中專業能力，透過 GPN 管道，全面管理政府出版品之權利歸屬，包括要求因發行政府出版品而必須申請 GPN 之機關，檢附權利歸屬依據文件或其影本，納入申請檔案，作為盤點著作權狀態之證明文件，有利後續之合法利用及授權。此外，管理要

點第14點關於政府出版品授權規定，建議亦應進一步修正，使各機關享有著作財產權或有權授權及再授權之政府出版品，除自行辦理授權外，並應同意授權由文化部辦理，包括同意由文化部自行利用或轉授權他人利用，而非如現行規定得由各機關自由決定是否同意授權由文化部辦理，其修正後應可收政府出版品統一授權之效。此項修正之建議，一方面尊重各機關關於所主管政府出版品之權利歸屬規劃，另一方面基於政府一體，各機關係代表國家管理職掌權限範圍內之著作財產權，一旦政府出版品之著作財產權歸屬機關享有，或機關有權授權及再授權利用政府出版品，除允許各機關繼續利用該政府出版品外，各機關應有義務將該出版品交由政府出版品平台，集中政府資源於後續之授權及利用，包括作為訓練「主權 AI」之用。

肆、政府資訊之公開及授權利用

一、政府資訊之範圍

「政府資訊」係「政府出版品」之上位概念，「政府出版品」屬於「政府資訊」之一環。「政府資訊」之公開，係由政府資訊公開法所規範。不過，「資訊公開」，並不同於「授權利用」，政府資訊公開後，僅係方便公眾接觸，該項資訊之利用，尚需有進一步之法律依據，其為現行政府資訊公開法之所無，尚待增訂。

政府資訊公開法所指之「政府資訊」，係指「指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁

16 身心障礙者權益保障法第30條之2規定：「經中央教育主管機關審定之教科用書，其出版者應於該教科用書出版時，向中央教育主管機關指定之機關（構）或學校提供所出版教科用書之數位格式，以利製作專供視覺功能障礙者及前條第一項其他特定身心障礙者接觸之無障礙格式。各級政府機關（構）出版品亦同。前項所稱數位格式由中央教育主管機關指定之。」關於本條文落實執行之缺失及改善，請參見拙作，身心障礙者接觸資訊權益保障之法制調整與執行實務建議，<https://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=54&aid=3121>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

17 <https://gpiadmin.culture.tw/>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息¹⁸。」而其公開之目的，係為「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¹⁹」。

二、政府資訊之公開

「政府資訊」係屬全民之「公共財」，應以主動公開為原則，僅例外不公開。由於「政府資訊」可能包括他人享有權利之資訊，其立法目的所希望達到之「公平利用」，於涉及他人權利之「政府資訊」時，仍需受相關法律之規範。即便於「政府資訊」之「公開」方面，政府資訊公開法第18條仍有「應限制公開或不予提供」之規定，其與著作權有關者，例如第6款所稱，「公開或提供有侵害著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限」。政府資訊公開時，對於「著作人格權」之「公開發表權」應予尊重，其進一步利用，如涉及「著作財產權」方面，當亦應先取得授權。亦即，「政府資訊」縱得依法「公開」，未經授權仍不得為涉及著作財產權方面之利用。監察院調查報告指出，「資料公開並非等同於資料授權²⁰」，洵屬觀念正確，直指問題核心，而「主權 AI」之建立，如何取得政府資訊

之明確合法利用權限，應為數位部「資料治理」工作之重點。

三、政府資訊公開之主管機關

政府資訊公開法係政府機關一般性資訊公開之依據，基於各政府機關均掌握所主管業務之「政府資訊」，政府資訊公開法並未規範主管機關，而係由各政府機關依據該法，除法有限制明文外，本於權責主動或應人民申請，公開所掌握之「政府資訊²¹」。然而，若機關本身未主動公開所掌握之「政府資訊」，人民不知申請，如無機關外之查核要求，仍無從貫徹政府資訊公開法「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」之立法目的。有識者多年前已建議修法增設主管機關²²，迄今仍未獲採納，實為該法無法落實之重要缺失。目前，僅由數發部「協調各機關改善²³」，執行效果極為有限，應有予以明文增訂之必要。

21 政府資訊公開法第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」

22 「本法缺失可別為四類：……（三）主管機關付之闕如：未訂定主管機關，實際任由資訊掌握機關自行其是，既無統一之施行細則可資遵循，亦無專責機關監督執行、釋示疑義；遑論整合（因請求資訊公開遭拒）之行政救濟（訴願）管轄，或參加（當事人因請求資訊公開遭拒而提起之行政）訴訟，協助救濟之制度。」爰「建議：修法增設『政府資訊公開法』主管機關，並仿英、德立法例，設置獨立之『資訊官』，兼掌『政府資訊公開法』與『個人資料保護法』之『施行監督』與『行政救濟』」，湯德宗主持，法務部委託「政府資訊公開法改進之研究」研究計畫，2009年9月，頁1, 74。
<https://www.moj.gov.tw/media/6724/03221564659.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

23 行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則第13點規定：「各機關未依本作業原則開放政府資料，或使用對已開放政府資料之完整性及時效性提出精進建議時，數位發展部得協調各機關改善之。」

18 政府資訊公開法第3條。

19 政府資訊公開法第1條。

20 監察院調查報告第16頁。

四、政府資訊之利用及授權

「為行政院及所屬各級機關極大化開放政府資料，以政府資訊公開法為基礎，推動政府資料以開放格式、機器可讀且具有一定品質方式提供外界使用，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明之目的²⁴」，國家發展委員會於 102 年 2 月 23 日訂定發布「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」，統一定義資料集、開放格式等規範，明定除有不符合公共利益或侵害第三人智慧財產權等權利或其他法律上利益之虞等，資料所屬機關得敘明理由經首長核可不予開放外，政府資料以開放為原則，並應定期檢討有無適時開放必要。其並以中央二級機關為中心，由其統籌規劃所屬機關（構）資料集管理，並集中列示於政府資料開放平臺（data.gov.tw）²⁵，供使用者連結下載及利用。至於政府資料開放之範圍，依第 2 點規定，係指「各機關於職權範圍內取得或作成，且依政府資訊公開法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（Metadata）等」，其得屬著作權法所保護之著作，亦包含著作權法所不保護之資料。

較值得注意者，第 3 點關於「開放」之定義，明確「指政府資料以開放格式於網路公開，提供個人、學校、團體企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用。」於「開放」方式，第 4 點區分機關主動「開放資料」及「依申請提供資料」，前者「以開放格式提供，採無償且不限使用目的、地區及期間，並不可撤回之方式授權利用」，後者「以開放格式提供，採有償、保留撤回權或其他限制條件之方式授權利用」。其並明定「各機關發展創新應用服務時，宜優先以開放資料提供個人、學校、團體、企業發展創新服務及開發加值應用。」第 5 點則要求基關於「開放資料之認定，應考量該資料提供使用之公益性、是否涉及個人隱私或營業秘密、建置或取得成本與額外客製化費用、資料提供機關是否有完整權利及得否再轉授權等因素」第 6 點並明定「開放資料授權利用之條款，由行政院定之；依申請提供資料之授權利用條款，由資料提供機關定之。前項授權利用之條款，應包括使用者承諾事項、政府機關責任之限制及終止條件等；其涉及著作權之授權利用者，並應定明授權方式、期間及範圍。」國發會曾據此於 104 年 7 月 27 日將 102 年訂定之「政府資料開放平臺資料使用規範」修正簡化為「政府資料開放授權條款—第 1 版」，以創用 CC 姓名標示 4.0 方式，開放政府資料。至於 104 年訂定發布「行政院及所屬各機關政府資料分類及授權利

24 行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則第 1 點。

25 「政府資料開放平臺」（<https://data.gov.tw/>）係早期行政院研究發展考核委員會自 101 年起開始推動政府資料開放（Open Data, Open Government）之成果，以施政便民及公開透明為目的，政府組織改造後，先由國家發展委員會承接，目前改由數發部負責營運，內容以「各機關於職權範圍內取得或作成，且依法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata）等」，有別於文化部「GPI 政府出版品資訊網」之內容。

用收費原則²⁶」，另於 108 年將其內容併入「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」而停止適用²⁷。

上開規定顯示，「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」及「政府資料開放授權條款第一版」其實已將政府資料中，屬於機關所享有而受著作權保護者，進行著作利用之授權，而非僅限於「政府資訊開放」而已。尤其要點第 7 點關於授權利用，並揭示「依申請提供資料以有償方式授權利用者，得由各機關以民事契約約定其授權利用之收費項目，其收費基準由各機關參考建置、蒐集、取得、維護及更新成本定之。前項資料涉及商業利用者，得參考權利範圍、標的、權利金給付期間及方式等，約定不同費率或報償比率」，已屬商業授權之性質。其既得對外授權利用，則使用於「主權 AI」之訓練，應並無困難，重點在於如何開放、徵集、集中及利用。

監察院調查報告曾指出，國科會推動之 TAIDE，來自公部門之訓練料集僅 58 個，係由計畫團隊自行分別向各個單位洽商取得，且其中僅有財政部字辭典及臺南旅遊網景點資訊 2 個完整收錄於「政府資料開放平臺」，「其餘不是未收錄，就是僅有目錄、連結、標題或內容不完整，無法作為訓練資料使用²⁸」；TAIDE 計畫團隊亦稱，「政府開放資料……以量化、數

字型之統計報告或清單為大宗，並非當前適合訓練 TAIDE 模型、進行『文本生成』所需資料²⁹」。監察院調查報告乃要求，「數發部實應站在臺灣特色資料權威機構之高度，進行資料治理整體規劃」。未來，數發部應充分扮演稱職之角色，致力於「政府資訊」之開放及有效充分利用。

法制上，「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」之訂定發布，雖說係「以政府資訊公開法為基礎³⁰」，但並非政府資訊公開法所授權訂定之子法，其訂定並無法律依據，僅屬行政程序法第 159 條所稱之「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範效力之一般、抽象之規定。」其作用在於作為關於機關內部之業務處理方式之一般性規定，係行政院為協助下級機關認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。以行政規則作為政府資料對外進行著作利用之授權業務依據，並不恰當，長遠之計，應提高其位階，於政府資訊公開法中，增訂公開及授權利用之法源依據，並授權新增之主管機關，針對公開程序及授權利用條件，訂定相關子法，始為正辦。此亦乎應監察院調查報告所指，「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」，仍僅以「施政便民」及「公開透明」為目的，

26 104 年 11 月 24 日院授發資字第 1041501521 號訂定發布。

27 108 年 1 月 17 日國發會資訊管理處院授發資字第 1081500073 號函停止適用。

28 監察院調查報告第 9 頁。

29 同前第 10 頁。

30 行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則第 1 點。

尚未建立「資料治理」之概念或機制³¹。

「資料治理」需求已超越前述原則當初僅為達成施政便民及公開透明之範疇，而涉及國族文化及臺灣特色之保存，實屬刻不容緩之議題³²。

伍、「人工智慧基本法草案」之規定

行政院 112 年 4 月即成立「數位政策法制協調專案會議」，由政務委員龔明鑫、羅秉成、吳政忠三人共同督導、協調跨部會政策及法制，當時即決定以「指引先於法律」、「個法先於總法」、「政府先於產業」之 AI 法制基本原則。

文化部據此原則，業於 114 年 8 月初發布具行政指導性質之「藝術應用生成式 AI 指引」³³，協助文化藝術工作者或事業，對應運用生成式 AI 進行創作可能涉及之著作權法、公平交易法、消費者保護法及民法等法律風險。

於此同時，國科會並負責起草「人工智慧基本法草案」，作為發展人工智慧基本藍圖。由於 AI 應用涉及產業發展、國家安全、高風險 AI 管理及資料治理等議題，屬於數發部執掌，「人工智慧基本法草案」推動工作於 114 年 3 月移由數發部

辦理³⁴。

「主權 AI」之推動，不僅係基礎設施，尚包括最重要之訓練 AI 及演算內容。行政院於 114 年 8 月 28 日送請立法院審議之「人工智慧基本法草案」³⁵，即將「維護國家主權、安全及文化價值」納入立法目的之一³⁶。該法草案基於「鼓勵創新、兼顧人權」之核心理念，揭示「永續性」、「人類自主性」、「隱私保護及資料治理」、「安全性」、「透明性及可解釋性」、「公平性」、「可問責性」等七大基本原則，謹慎平衡「產業創新」與「風險管理」關係，以及「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」等四大推動重點，作為引導我國各機關研發與應用人工智慧之原則³⁷。其中，「資料治理」、「公平性」、「權益保障及資料利用」，分別與 AI 訓練利用著作有關，並與「鼓勵創新」、「產業創新」達到均衡，

31 監察院調查報告第 6 頁。

32 監察院調查報告第 14 頁。

33 參見「文化部文化藝術應用生成式 AI 指引專區」，<https://www.moc.gov.tw/News.aspx?n=9149&sms=16053>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

34 國科會主委吳誠文 114 年 5 月 14 日於立法院第 11 屆第 3 會期教育及文化、交通委員會第 1 次聯席會議報告：「行政院於 114 年 2 月 26 日指示，因應各界關切重點多為 AI 產業發展與應用，以及相關風險管理、資料治理等議題，且 AI 應用涉及保護國家安全及人民權益，因數位發展部掌管國家重大數位發展計畫之整體規劃和推動執行，故『人工智慧基本法草案』改由數位發展部主政辦理立法作業及後續條文解釋。」參見立法院公報第 114 卷第 48 期委員會紀錄第 266 頁。

35 行政院 114 年 8 月 28 日院臺科字第 1145017873 號函。

36 「人工智慧基本法草案」第 1 條：「為促進以人為本之人工智慧研發與應用，保障國民人格尊嚴及權利，提升國民生活福祉、維護國家主權、安全及文化價值，增進永續發展及國家競爭力，特制定本法。」

37 數位發展部 114 年 8 月 28 日「行政院通過『人工智慧基本法』草案」新聞稿，<https://www.ey.gov.tw/File/97C5B528939BF33?A=C>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

或許需進行「法規調適」。

「人工智慧基本法草案」既定位為「基本法」，並未設置主管機關，而係由各部會於未來據以檢討及調整所主管之法規。依據「數位發展部組織法」第2條第1項第6款規定，「政府數位服務、資料治理與開放之策略規劃、協調、推動及資源分配」，屬於數發部職掌。發展AI之「資料治理」業務，自當由數發部承擔。

於具體規範方面，為使AI之創新與產業發展得以取得豐沛之優質資料，「人工智慧基本法草案」於第14條第1項明定「政府應建立資料開放、共享及再利用機制，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。」另為利AI訓練及產出結果能維繫國家多元文化價值，並避免影響弱勢、多元族群權益及人民之智慧財產權，特別於第2項明定「政府應致力提升我國人工智慧使用資料之品質與數量，以利人工智慧訓練及產出結果維繫國家多元文化價值及維護智慧財產權。」

依據上開規定，草案第14條關於發展AI之「資料治理」，其範圍及核心如下：

（一）範圍方面僅限於「政府資料」，並不及於「民間資料」。蓋「政府資料」有「政府資訊公開法」、「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」及「政府資料開放諮詢小組設置要點」作為開放使用依憑，至於「民間資料」，因屬於私人享有，政府並無法律依據可強予開放供公眾使用，僅得由資料權利人授權利用。然而，既然係「政府資料」，較無涉於「民

間資料」，其授權利用就應更為積極開放，並考慮將其免費授權於AI訓練，予以明文揭示，不必限於TAIDE之「主權AI」，而係擴大及於「主權語料庫」，吸引國際開放式AI將其納入演算素材。

（二）維護人民智慧財產權係發展主權AI之重要核心，不僅AI產出結果不得影響人民之智慧財產權，於AI訓練過程，亦應尊重人民之智慧財產權。雖然114年6月間美國聯邦地方法院關於訓練生成式AI利用他人著作屬於合理使用之判決是否為上級法院所維持³⁸，仍在未定之天，於實務運作上，其實不該期望透過合理使用之司法判決，不經授權即以他人著作訓練生成是A。若訓練AI之著作係經合法授權者，使著作權人就生成式AI所產生之利益獲得公平合理分享，即可於授權合約中一併處理生成成果就原著作之重製或改作，則AI生成成果並不致構成侵害著作權。當訓練AI之著作不屬於未經授權而利用他人之著作，其生成成果應亦不致發生重製或改作他人著作之情事。

陸、結論

發展「主權AI」固為政府及國人所關切，惟政府主導之生成式AI之TAIDE是否廣為國人所用，仍需市場機制決定。也許，開放式之「主權語料庫」，供國際AI開發公司使用，可能更具效益。然而，

38 相關判決之分析，請參閱拙作，AI訓練之合理使用爭議解析，刊載於當代法律，44期，2025年8月，頁65-78，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0166.pdf>（最後瀏覽日：2025/09/30）。

先從政府出版品及政府資訊之公開及授權利用著手，始有可能吸引民間資料共襄盛舉。無論如何，民間享有之著作權仍屬私有財產權，必須透過市場機制運作取得授權利用，難以公權力強力徵集。但政府之「資料治理」為「主權 AI」或「主權語料庫」成敗之關鍵，亦為監察院調查報告所關切。如可將現行政府出版品及政府資訊之公開及授權利用做制度上之改善，並於「政府資訊公開法」及「人工智慧基本法草案」有法源上之增修，明確主管機關之法定職責，當會使「資料治理」之運作更加順暢，「主權 AI」或「主權語料庫」更易推動，並具成效。◆