

第七章 結論與建議

第一節 研究結論

總結前文各章節論述，並回應所設定的研究問題，本研究的研究結論歸納如下：

壹、 我國著作權集體管理機制實務現況

關於我國著作權集體管理機制運作實務，以下將自產業現況、著作權集體管理機制利害關係人、實際授權情形幾個面向切入，以總結本研究對我國實務之觀察。

一、 著作權產業規模不足以支撐多數團體

作為著作權集體管理機制主要運作場域的著作權產業，為機制運作良窳的關鍵「先天環境條件」，其規模與發展情況攸關機制實務的運作及收益，我國著作權集體管理機制之所以飽受「團體數目過多」的困擾，正是由於我國規模尚小、發展情形不甚理想的著作權產業規模並不足以支撐多數團體同時併存之故。

著作權集體管理團體的建置需要龐大經費，且著作權產業必須產出足夠的權利金收入方能維繫團體自身運作，因此我國現存的七家著作權集體管理團體當中，大多數團體規模小又運作不良，總體年度使用報酬收取金額也是偏低的。這也是為何我國著作權仲介團體條例修正草案開始研議「退場機制」，期能藉此避免現行團體林立的情況繼續惡化。

二、 現行授權實務不利著作權產業發展

著作權集體管理機制與著作權產業是雙向影響的，誠然我國著作權產業並未提供機制運作的良好環境，著作權利授權實務卻也同樣地不利著作權產業發展。總結現行授權實務不利著作權產業發展的問題可分為三類：授權管道、授權費率、付費爭議。

我國現行著作權授權管道極為複雜分散，甚至依不同的著作種類、不同利用型態、不同類型的專業或商業利用人，就有完全不同的授權管道，加以我國著作權集體管理機制盛行委託代理人代收使用報酬，更增添授權實務的複雜程度。雖然著作權利係屬

私權，本應由權利人決定授權利用管道，但未建立清楚授權管道與流程，將使利用人無所適從。著作權集體管理團體授權利用的使用報酬費率更是機制運作陷於僵局的一大原因，隨著國內產業環境的轉變及利用人與權利人間關係的變化，著作權集體管理團體與利用人之間不僅難以協商制訂出雙方都可接受的使用報酬率，協商難成時團體又動輒以刑事責任相脅強迫利用人接受費率；線上事業經營者的處境更為險惡，同時必須支付重製及公開傳輸使用報酬的情形下，權利金佔營收比重更可高達50%，嚴重影響其經營生存空間。此外，我國現行實務上仍存有許多付費與否的模糊地帶，團體常在未釐清爭議之前即逕行要求收費，不僅升高與利用人之間的衝突，更引發社會公眾的惡感。凡此皆對我國著作權產業的發展極為不利，對於數位內容產業發展尤為不利。

三、各方利害關係人角色定位亟需調整

經由本研究第四章對我國著作權集體管理機制進行利害關係人分析，除認定我國機制中的各類主要利害關係人及次要利害關係人、釐清其各自的目標追求及利益衝突，該分析更發現我國現行著作權集體管理機制各方利害關係人並未尋得參與機制的適當形式，角色定位亟需調整。縱然各方利害關係人參與機制本是各自有其目標追求，這些追求之間或有重疊或衝突，但終究必須基於機制能夠順利運作的共識下，從分歧的追求當中尋得界線。我國藉由歷時兩年餘的著作權仲介團體條例修法工程，廣召各方利害關係人進行意見交換以尋求共識，但與會者傾吐苦水的成分卻遠遠大於意見交流，並且對於機制未來藍圖仍是想法各異，未能達成基本共識。

本研究於是於該章第三節建議我國著作權集體管理機制各方利害關係人應有的角色定位，期盼各方利害關係人能從中尋得未來參與機制的舉止份際，以謀求彼此之間共同利益的最大公約數。

貳、我國著作權集體管理法制總評

我國著作權集體管理法制於民國八十六年著作權仲介團體條例的公布施行後終於完成法制化，施行後的第九年民國九十五年起，為因應實務上產生的問題、國際潮流的變化及其他相關法規的修正，遂於經濟部智慧財產局的主導下，進行首度的修法工作，並於民國九十七年四月二日將完成的著作權仲介團體條例修正草案函送立法院審

議。雖然目前修正草案仍處於立法階段，通過與否以及最後正式立法的規範內容為何皆屬不確定，但在各界要求改革現行著作權集體管理法制的殷殷期盼下，法制的改革已經是不可逆的潮流卻是無疑，值此新舊著作權集體管理法制交接之際，本研究對此修法工程的評論總結為以下兩點：

一、 從高度管制走向開放自治的方向正確

我國現行著作權集體管理法制於立法當時參考日本仲介業務法而制定，因此延續其高度管制的立法政策，亦制定對著作權集體管理團體處處管制的法規範。然而於我國實務運作以來，過度管制每每受質疑破壞市場機制的形成，加以各國對著作權集體管理法制走向去管制化的修法方向，我國此次修法亦順應潮流，將高度管制的法制走向開放自治，此改革方向亦為本研究所支持與肯認。

二、 新法制未清楚擘畫機制藍圖

綜觀本次修法，雖較諸於原著作權仲介團體條例，已大幅地採納多年來實務反映意見，並嘗試對我國著作權集體管理機制運作以來發生的諸多弊端一一檢討，於修正草案當中予以調整，包括：(1) 重新定義著作權仲介業務，特別突顯集體管理意涵。(2) 開放不同類著作財產權人組成團體，解決過去此限制造成的性質類似團體重複設置問題。(3) 管制新團體設立數量，避免團體林立的情形繼續惡化。(4) 強化團體自治功能，使團體得以順應授權市場更具彈性。(5) 刪除禁止平行授權的限制，改善團體招募會員的困難。(6) 使用報酬率改採申請審議制度，避免過往事先審議制度之弊，以求促進團體與利用人透過協商制定使用報酬率。(7) 放寬資訊提供義務即使用清單提供義務，除讓團體及利用人自行依實際情況調整，並杜絕過去實務因為提供程度解釋不同的爭議。(8) 推動單一或聯合窗口，以回應利用人希望簡化及方便授權的需求。(9) 調整會員退會後續處理之規範，以免內部關係變動影響利用人權益，並釐清過去會員退會後爭議。(10) 為使團體達到有效管理的目的，並且為求慎重，團體提起刑事訴訟者限於受專屬授權或信託讓與者。

然而修正草案的修正內容並非無值得商榷之處，本研究即認為至少有下列問題存在：著作權集體管理業務之定義仍未盡理想、對使用報酬率申請審議制度仍難解決現行問題，推動單一或聯合窗口忽略與公平交易法之衝突與調和。更根本的問題在於：此次修法是在現行法架構下進行調整，而非為我國著作權集體管理機制擘畫清楚未來

藍圖之後的修法，因此即便在開放自治的修法精神，卻也帶來更多的未知數，未來新法運作後是否能互相協調、能否達到修法預計的成效，不禁令人憂心。因此，未來立法過程中仍待各界持續地集思廣益，期待一套的法制規定，終能扮演我國著作權集體管理機制運作實務撥亂反正、步向常軌的有力推手。

參、 國際運作經驗及發展趨勢對我國的啟示

一、 我國著作權集體管理團體運作上尚有改善空間

觀之本研究第二章對於著作權集體管理機制過去國際運作經驗的陳述，發現我國著作權集體管理團體現行運作上仍然有相當大的改善空間，尤其是基本運作原則部份。首先，我國大多數團體的運作情形不理想，並未達到經濟而有效率的管理，集體管理優點的發揮也就相當有限，甚至反而對權利人更為不利；我國著作權產業成員彼此間處於高度對立的狀態，缺乏團結性使得機制順暢運作格外艱難；另外由於每每被利用人質疑代表性不足，動搖概括性授權的正當性基礎；與使用報酬收取及分配正確性密切相關的資訊歸檔作業，亦為我國團體運作上所輕忽，遑論不被重視的協商及監測管理活動。

二、 數位化及整合發展趨勢值得密切注意

國際間著作權集體管理機制近年來的兩大發展趨勢：數位化及整合趨勢的探討與發展現況，值得我國參考借鏡。本研究認為，著作權集體管理團體在數位科技衝擊之下，不僅有繼續存在的必要，未來更很有可能將演變成數位科技協力運作的數位中介者，並持續在特定領域發揮功能，尤其是數位時代的新興著作種類，如：多媒體著作、孤兒著作、新興利用型態的授權，而傳統及未受科技保護著作的授權自然仍須持續仰賴著作權集體管理機制。然而對於我國著作權集體管理團體是否有必要貿然進行全面數位化，則應抱持審慎保留態度，畢竟團體的數位化必須透過一連串的可行性評估、需求分析、資訊設備規劃、組織調整等等步驟逐步演化而成，革命性的改革成數位化著作權集體管理團體不僅無益於改善現狀，恐將因衝擊過大或資源不堪負荷造成更大問題。

由於我國實務上深受授權管道分散的困擾，為推動國內團體進行相當程度的整合，修正草案亦已制定未來單一或聯合窗口成立的法源依據，亦即我國發展趨勢與國

際間跨越團體或國界疆界的整合趨勢符合若節。各國過去這十年來的整合經驗顯示：雖然整合是各界期盼的趨勢，但整合的難度甚高、阻礙重重、整合後如何運作等等困難，使得發展腳步十分地緩慢，因此我國未來若欲推動單一或聯合窗口，勢必需要以循序漸進的方式、分階段逐步進行，切不可躁進；此外，國際間不論是單一窗口整合或是跨國界集體管理之議，都或多或少的受到競爭法制的挑戰，足見未來公平交易法制與著作權集體管理法制的衝突與調和關係更為重要，值得關注。

第二節 研究建議

最後，依據本研究對我國著作權集體管理機制現況及趨勢研究發現，對我國機制未來發展提出下列建議，提供關切該機制的產官學各界人士建言與思考方向，並衷心期許未來我國著作權集體管理機制運作終能順利步入常軌並徹底落實著作權法制，方為我國著作權產業及整體社會文化之福。

壹、我國著作權集體管理團體現階段要務

由於我國著作權集體管理團體運作上尚有改善空間，本研究建議我國著作權集體管理團體現階段迫切需要進行的任務為下列五項：

一、增進管理效率

我國著作權集體管理團體大多數仍不能達成經濟而有效率管理的基本要求，對於機制功能的發揮阻礙甚大，是故應以增進管理效率為首要目標。數位化可以是一個提昇效率的選項，然則數位化不必貿然進行，要進行數位中介必須做好完善的成本效益評估及規劃，否則徒引進數位科技是難以發揮輔助管理功效的。

二、建立團體威信

其次，建立著作權集體管理團體的威信亦為當務之急。我國著作權集體管理團體目前收費方式常是以刑逼「金」，引起社會各界極為負面的觀感，並且著作權集體管理團體常任意對授權費用進行折扣，稍一不慎便可能導致團體必須和每個專業或商業利

用人重啟協商、另行訂約，不但使得授權活動變得冗長複雜，也傷害團體的威信。建立威信的方法，包括：放棄以刑事責任相脅的收費方式、收費標準一致、建置著作財產權資料庫、授權作業透明化等等，惟有取得各方利害關係人的信賴，機制方能順利運作。

三、 因應整合趨勢

我國授權實務長期以來深受多數授權管道的困擾。加以國際間因應數位時代授權的整合浪潮，因應整合趨勢已為著作權集體管理機制各方利害關係人的共識。然而，整合工程浩大艱辛，勢必尚須經歷漫長過程，建議欲推動單一或聯合窗口，可先從各團體資料庫的初步整合做起，之後方逐步協商討論採取何種整合型態，且從亟需整合的著作授權領域先行著手，比如：多媒體著作、線上音樂等等。

四、 延伸管理領域

我國現行著作權集體管理團體管理重心主要仍是傳統的著作授權領域，如：廣播電視電台、公開表演。然而國際間較具規模的著作權集體管理團體已經逐步延伸管理領域至多媒體著作、孤兒著作、新興利用型態，並期待藉由著作權集體管理機制的功能發揮解決這些領域的授權爭議。因此我國著作權集體管理團體不應以傳統管理領域劃地自限，應當仁不讓地做好延伸管理領域的準備。

五、 調整角色定位

我國著作權集體管理團體行事立場過度偏向於保護權利人，忽略本身尚肩負促進著作利用有效性的公益責任，與權利人協會之間的角色有所混淆。未來應調整其角色定位為居於權利人和利用人之間的中介角色，特別還要突顯保護弱勢權利人與利用人的角色。

貳、 政府的角色

一、 著作權專責機關的紛爭解決角色

我國著作權集體管理團體多年來反映行政機關的高度管制與過度介入破壞市場機制的形成，也因此著作權專責機關於推動此次修法時改弦更張現行的高度管制政策，

尤其在最有爭議性的使用報酬率審議部份「鬆綁」，不再事先介入費率的制定，期待去管制化的新政策能促使市場機制逐步形成，終而順利運作。然而開放的同時必須進行「再管制」，才有可能落實當初去管制化的理想，避免未預見的弊端。因此未來著作權專責機關於著作權集體管理機制中除持續進行監督運作之外，最重要的應是扮演爭端解決的角色，亦即於市場機制運作下，倘若利害關係人間發生爭議，就有賴其出面解決爭議。

二、 公平交易委員會的角色更為吃重

我國過去實務雖曾經有利用人因為授權費率糾紛向公平交易委員會檢舉著作權集體管理團體的行為涉及違反公平交易法制，但基本上公平交易委員會對著作權集體管理機制並非採取積極的管制角色，此多半乃基於我國著作權集體管理機制同時存在多家團體，在公平會認定上認為個別著作權集體管理團體並不具有支配市場地位之故。然而我國雖然表面上有著眾多團體，貌似競爭市場，實則在各個著作領域皆呈現領導性寡占或自然獨占現象，主導的團體不論在會員數目或是年度使用報酬收取金額皆壓倒性地領先於其他團體。況且是否能以公平交易法規定中對於獨占事業的認定標準：「市場占有率」來衡量團體是否屬於獨占亦不無問題，⁵⁴⁰畢竟著作權利的授權性質特殊，一旦某家著作權集體管理團體管理知名暢銷創作者的著作，便難謂著作具有可取代性。此外我國也將開始推動單一或聯合窗口，參考歐美「跨越疆界著作權集體管理」所面臨的與競爭法的衝突與調和，未來公平交易委員會處理著作權集體管理機制相關爭議勢必將持續增加。

參、 對我國未來著作權集體管理機制的幾點省思

本研究對我國未來著作權集體管理機制提出幾點省思，以供關切著作權集體管理機制發展的各界人士參考，並期盼能藉此拋磚引玉，引起更廣泛的討論，終使我國未來著作權集體管理機制臻於完備與健全。

⁵⁴⁰ 公平交易法第五條之一第一項。

一、 複數著作權利分散授權的省思

回顧三百多年來的著作權發展史，發現其不斷地在新興科技的挑戰與回應中，擴大深化其保護範圍，在保護的著作種類及權利類型的擴大上清楚地顯現這樣的發展過程，然而發展至今，五花八門的著作權利之「權能」分散歸屬於不同的管道授權，造成今日著作利用授權上最大的難題。

這些法律所賦予的經濟權利本質是排他、專屬、私有的「否定權」，也就是法律賦予作者排除未經其許可即擅自利用其著作的權利，今日著作權法制演變成單一著作卻有著複數權利的內涵，使得權利人因科技的發展、利用型態的增多，而擁有越來越多的收費權利之後，又得以切割這些不同權利的授權管道，最終演變成分散授權的複雜局面後，方尋思如何進行整合授權，不禁讓人思考這樣的發展方向是否犯了根本上的錯誤：誤解著作權利的否定權本質，值得大家省思。

二、 讓法律退居幕後，市場機制優先

我國現行著作權集體管理機制的運作涉入太多法律因素在其中，許多利用型態究竟是否該付費遲遲未能釐清，原因就在於過於仰賴法律概念之釐清，團體和利用人之間若對法律概念解釋意見相左，雙方只好寄望經濟部智慧財產局針對該有疑義的法律概念做出對己有利的行政函釋，或者又再訴諸司法程序。

然而，如此冗長紛亂的授權收費方式，已非著作權集體管理機制原本之宗旨。授權畢竟屬於商業決定，其中固然有法律的因素存在，但應盡量將法律層面的問題降到最低，著作權集體管理團體雖為了有效管理的需要被賦予訴訟上權利，但訴訟應為最後迫不得已的手段，追訴侵權應以權利人協會來擔綱較為合適。因此，本研究堅信未來著作權集體管理機制要能步上運作的常軌，必須讓法律退居幕後，惟有透過市場機制使著作權集體管理團體及利用人找到彼此之間的平衡點，建立對雙方都有利的商業模式，方為我國著作權集體管理機制現行困境的解決之道。