

報告案：推動我國新興高科技產業發展與法規環境

主題三、法規環境

子題二、如何促進數位內容資訊產業之發展

一、問題提出

積極促進高科技產業的發展，以提升我國產業的競爭力，已經成為當前積弱不振經濟情勢下的當務之急。在相關高科技產業中，數位內容產業隨著資訊社會之到來，已經成為二十一世紀最重要之產業之一。不僅社會大眾對數位內容資訊之需求日益殷切，網路之發展更使得資訊之力量無遠弗屆。在未來國際資訊社會中，哪一個國家擁有最多數位內容資訊，能在最短時間內提供需要的人最完整而豐富之資訊，就愈具有國際競爭力。

數位內容資訊產業中最重要之一環就是「數位資料庫」。如果有完整之數位資料庫，透過網路之連線，任何人可以在最短之時間找到其所需要之各種資訊，大大提升知識與資訊之利用效益，也大幅縮短研究與發展之時間，並加速科技與社會之發展。因此先進國家對於數位資料庫之建置，均極為重視，其中以美國之發展最為成功。

反觀我國，由於著作權之限制，使得資數位資料庫之建置極為困難。因為發行時間久之期刊雜誌或報章之著作權人相當多，而我國著作權仲介團體除音樂領域外並未見設立，縱使設立亦無法期待所有著作權人都願意立即加入，因此欲設置資料庫往往必須逐一取得過去所有著作權人之同意，困難度極高，使相關業者望而卻步，結果造成我國所建置之數位資料庫僅能侷限於不受著作權法保護之資料，例如法規、判決或政府公報之資料庫，其他涉及著作權之資料庫，除國家圖書館以圖書館在著作權法之特殊地位建置部分之資料庫外，其他資料庫均極為匱乏，若勉強設置，則恐有侵權之虞。

其結果使得國人在蒐集國內相關資料時，往往必須採取傳統之方式，利用紙本影印，而無法利用數位資料庫與網路連線進行全文檢索或列印，耗費大量時間與人力，嚴重影響知識之累積與研究，並進而耗損我國在國際資訊社會中之競爭力。

我國未來是否能躋身於國際資訊社會、是否能在資訊世紀之競爭中佔有一席之地，端視我國是否有足夠發達之數位內容資訊產業而定。為能積極促進數位內容資訊產業之發展，以避免造成和國際上之數位落差，實有必要對於數位資料庫所遭遇之前述問題予以解決。

二、處理之原則

欲解決資料庫建置之問題，必須從著作權法規鬆綁著手，然而於處理時應注意下列原則，始能妥當解決問題。

（一）於必要範圍內賦予建置與利用之權利

為能讓欲投資建置數位資料庫者能跳脫著作權法上之限制，建置並有效運作數位資料庫，有必要透過法律修改之方式，讓其在必要範圍內取得利用權利。所謂必要範圍一方面係指在影響著作權人利益最小之範圍內，讓建置者取得建置與利用之權利，另一方面則是讓建置者取得建置與利用上所必要之權利

（二）應兼顧著作權人之權益

給予建置數位資料庫上之方便，係基於公共利益之考慮，使社會大眾能更方便地利用資料，然而並不表示原來著作權人之利益即應該被犧牲，因為如果著作權人之權益因而遭受損害，不僅對著作權人不公平，而且會影響著作權人之創作意願，就長期而言，並不利於整個社會之發展。因此於鬆綁數位資料庫建置法規之同時，也應該有配套措施，以確保著作權人之利益。

三、制度設計與配套措施

（一）採取「法定授權」之方式

就國外資料庫之建置而言，美國基本上是採取契約之方式，期刊雜誌出版社於接受投稿之同時，往往會要求著作權人同意其建置資料庫或為其他利用，由於其長久以來都是如此處理，已經形成傳統與慣例，因此出版社欲建置資料庫並無困難，此為美國數位資料庫發展迅速之主要原因。

至於其他國家，由於欠缺此一傳統與慣例，因此於發展數位資料庫時，都會遭遇困難。然而由於其他國家大多存在著行之有年且運作良好之仲介團體，因此透過仲介團體之運作，亦能克服此一困難。然而由於著作權人未必都加入仲介團體，因此還是需要若干時間去取得未加入仲介團體之著作權人之同意，此使得其他國家在數位資料庫之建置上遠遠落後美國。

在我國一方面並無美國之傳統與慣例，另一方面除音樂著作權仲介團體之外，其他仲介團體均未成立，欲期待其成立可謂遙遙無期，而且縱使成立，還是會面臨其他國家之相同問題，亦即著作權人未必會加入仲介團體。是以在我國欲建置數位資料庫，面臨既無先取得著作權人同意之傳統與慣例，又欠缺仲介團體之協助，其結果在我國要建置數位資料庫可謂困難重重，其困難度遠比其他國家都高，必須逐一取得著作權人之同意始可。

為克服此一問題，透過法律規定來處理將是比較可行之方式，亦即採取「法定授權」之方式，於著作權法之規定中直接賦予原出版者一個非專屬授權，亦即不需要其逐一去取得各個著作權人之授權，而是透過法律之規定即可在著作權人與資料庫建置者之間建立起一個授權關係。

（二）採取「非專屬授權」

此種法定授權關係之目的，只是在於讓數位資料庫建置者取得利用之權利，而不在於剝奪著作權人之權利，因此只要讓資料庫建置者取得非專屬授權即可，著作權人仍然可以自行就該著作為任何利用，包括再授權給他人建置其他資料庫，或授權他人做為資料庫以外之使用，或是甚至將著作權讓與給他人。採取非專屬授權之方式，對著作權人權益之影響較小。

（三）授權對象之限制

並非任何人或所有欲建置數位資料庫者，都可以取得法定授權，為避免過度擴張法定授權之適用範圍，以確保著作權人之利益，對於法定授權之對象範圍自應有所限制。基本上僅限於報章、雜誌、期刊之出版者，就其所出版之報章、雜誌、期刊上所發表之著作，可以享有此一法定之非專屬授權。至於其他人如果欲建置資料庫，則必須向著作權人取得授權始可。

值得注意者，由於數位資料庫規模愈大，可以整合並涵蓋許多不同之報章、期刊、雜誌之內容，在資料之檢索使用上愈方便，因此大型數位資料庫之建立將是未來發展之趨勢。然而如果只是容許原來報章、期刊、雜誌出版者，就其所出版之著作內容製作成資料庫，其資料庫之規模將甚小，大型資料庫之建置仍將面臨困境。因此有必要容許取得法定授權之出版者，得再授權他人建置大型數位資料庫。然而現行著作權法第三十七條第三項規定：「非專屬授權之被授權人非經著作財產權人同意，不得將其被授與之權利再授權第三人利用」，由於法定授權係採取非專屬授權，是以此一規定勢必會影響大型資料庫建置之可能性，因此宜於規定法定授權之同時，允許取得授權之人得將其權利再授與給大型數位資料庫之建置者。

（四）授權之範圍

由於法定授權之目的在於建置數位資料庫提供給社會大眾使用，因此所授與之權利範圍自應符合授權之目的。此包含兩方面之意義，一方面讓資料庫建置者取得必要之授權，以順利建置並運作資料庫，另一方面其利用之行為也必須受此目的之限制，而非取得廣泛之權利，以免影響著作權人之利益。

先就資料庫建置者所必要之授權而言，應包括重製之授權，以及將資料庫置於網站上提供線上檢索下載之權利。

其中重製之授權應包括將著作之內容數位化之權利，因為早期許多著作均未數位化，以及做成資料庫後重製於硬碟、CD 或其他儲存媒體上之授權。

至於將數位資料庫置於網站上直接提供使用人線上檢索下載資料，由於此種利用方式係未來數位資料庫重要之運作方式，因此有必要讓資料庫建置者取得此一授權，特別是未來著作權法將參考世界智慧財產組織之「著作權條約」(WCT) 與「表演與錄音物條約」(WPPT)，將向公眾傳播之權利 (right of communication to the public) 與向公眾提供之權利 (making available to the public) 納入著作權人之權利範圍，如果資料庫建置者所取得之授權不及於此，將使該資料庫未來無法提供線上使用，而使資料庫之功能大受限制。

其次，資料庫建置者所取得之上述授權，也必須限制於為達建置與運作資料庫之目的所必要之範圍內，例如其所取得之重製授權，並非一個廣泛而毫無限制之重製授權，其只能是為建置與運作資料庫而為之重製，始屬於法定授權之範圍，如果超出此範圍而為其他目的之重製，則不容許之。

(五) 應給付著作權人適當之報酬

採取法定授權之方式雖然有助於數位資料庫之建置，然而如果建置資料庫者可以使用他人之著作而不需支付任何報酬，對於著作權人而言顯然並不公平，特別是資料庫建置完成後，通常是以有償之方式提供給他人使用，在此情形下要求片面犧牲著作權人之利益，並無正當之理由。因此於賦予法定授權之同時，也應該課取得授權者，負有給付著作權人適當報酬之義務。亦即透過法定授權，在著作權人與取得授權人之間建立起一個法律關係，讓著作權人對於建置資料庫之人享有請求給付報酬之權利，而且此一報酬給付義務於建置資料庫時即有之，而非於建置完成後開始營運時才有此義務，因為於建置之過程中就會涉及重製之行為，亦即有利用著作之行為。

(六) 提存報酬之可行性

雖然法定被授權人負有給付適當報酬之義務，然而究竟應如何給付報酬，以及報酬是否適當，均有待進一步處理。

一種可能之作法是提存，亦即規定欲建置資料庫者，於向某一特定單位提存一定金額之使用費後，即可取得使用之授權。提存之方式看來似乎較為簡單，然而其實並不容易有效處理此一問題。因為如果是向法

院提存，將來著作權人欲提領提存之報酬時，程序極為繁瑣，對著作權人並不方便，而且究竟應提存多少才適當亦是問題。如果是向法院以外之民間團體提存，最有可能的就是向仲介團體提存，然而畢竟這方面之團體尚未成立，其他種類之著作權仲介團體基於著作種類之差異性，並不適當代為接受提存。因此提存之作法恐怕未必適當。其實究竟是用提存之方式來給付，或是由著作權人直接向資料庫建置者請求給付，都非關鍵之問題所在。關鍵問題在於報酬之給付標準是否適當。

（七）報酬應受主管機關監督

著作權人與資料庫建置者間之關係可能發生之主要爭議，應在於報酬之適當與否，此實為最難處理之問題。如果由資料庫建置者片面即可決定報酬之給付標準，對於著作權人而言顯然不利，且著作權人過於分散並不容易與資料庫建置者相抗衡，是以有必要由政府機關立於監督之角色，以確保報酬給付標準之妥當性。至於應由哪一個政府機關來監督，可能有人會認為由公平交易委員會來監督，然而其實此種問題，未必皆能符合公平法處理之標準，特別是資料庫建置者通常並未達到獨占事業之程度。比較適當之監督機關應該是著作權法之中央主管機關，亦即由智慧財產局來監督審核報酬之給付標準。

是以可以要求欲建置資料庫者於利用著作之前，應先提出其所欲給付著作權人之適當報酬之給付標準與給付方式，同時連同其計算基礎，一併送請主管機關審核通過後，始可為著作之利用。這樣就能真正避免日後著作權人與資料庫建置者之間，就報酬之適當與否產生爭議。根據此一給付標準與給付方式，著作權人即可直接向資料庫建置者請求給付之。

（八）資料庫建置者權益之保護

本法規鬆綁建議，主要在於排除業者進入數位內容產業之障礙，協助業者克服著作權授權之問題，以促進此一產業之發展。然而除此之外，尚須進一步處理者為業者權益之保護，亦即業者投下鉅資建立資料庫後，該資料庫在法律上之地位如何，現有法律能否有效保護，或者應增加特別規定等等，均有待全面性更深入之討論，暫不列入法規鬆綁建議內容。

（九）結論與建議

基於以上之說明與制度設計，擬建議於著作權法中新增並修正規定如下：

1. 第六十二條之一：

期刊、雜誌等定期出版之刊物，出版人得自行或授權他人將其重製成數位資料庫，並以離線或網路連線之方式提供公眾使用，但應給付單篇著作權人適當之報酬。

前項規定不影響單篇著作權人自行或授權他人利用其著作之權利。

出版人於利用著作之前，應提出第一項報酬之計算基礎方式與給付方式，經主管機關審議通過之。」

2. 同時並建議修改第八十二條第一項第一款規定：「著作權專責機關應設置著作權審議及調解委員會，辦理下列事項：一、第四十七條第四項規定與第六十二條之一第三項使用報酬率之審議」。