



建議著作權法主管機關 改為文化部

吳尚昆*

大成台灣律師事務所
律師

目次	壹、前言	落實社會規劃理論
	貳、保護經濟利益並非著作權法的主要目的	伍、文化部已有處理著作權法業務經驗與實績
	參、文化發展與文化產業發展	陸、結論：建議研擬由文化部主管著作權事務
	肆、文化基本法制定與施行的啟示：	

壹、前言

我國於1928年制定著作權法，原由內政部為主管機關，至1999年經濟部設立智慧財產局後，才由經濟部主管著作權業務。現行著作權法第2條規定：「本法主管機關為經濟部。著作權業務，由經濟部指定專責機關辦理。」，即著作權法的主管機關是經濟部，實際業務則由

經濟部指定之專責機關經濟部智慧財產局辦理。

自2019年文化基本法制定施行後，不論就著作權法的立法目的，或是就行政效率與專業分工的考量，著作權法相關業務的主管機關，應有不同的想法。

貳、保護經濟利益並非著作權法的主要目的

從歷史的角度觀察，著作權制度的建立，並非單純從保護作者或出版商的財產權出發。相反地，世界第一部關於著作權的成文法「英國安娜女王法案」¹採取保護作者權的立法模式，其目的在於鼓勵學習及防止書商壟斷。

向來討論著作權制度，雖多從保護作者權益出發，但均非單純保護私權，宣揚重點更多是保護作者權可使文化資產豐富。如果僅以創作者努力付出的回饋作為建立著作權制度的理由，即將著作權視為「自然權利」，則著作權法所關心者，只是權利的範圍及對個人的影響；但若將著作權視為國家政策的一環，則著作權法必須能促進智慧、有效率的著作，以增進社會的福利。

以娛樂產業大國的美國而言，在其憲法中對著作權法的立法政策有明確指示，即第1條第1項第8款：“The Congress shall have powerto Promote the Progress of Science and Useful Arts, by Securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their Writings and Discoveries.”，很明白的說明，立法是為了促進科學（science）與實用技藝（useful arts）²的進步，也就是說制定著作權法必須是為了促進學習，至於保護作者只是手段而已。換言之，美國著作權法立法的基本精神，最主要的目的是造福公眾，保護著作人僅是次

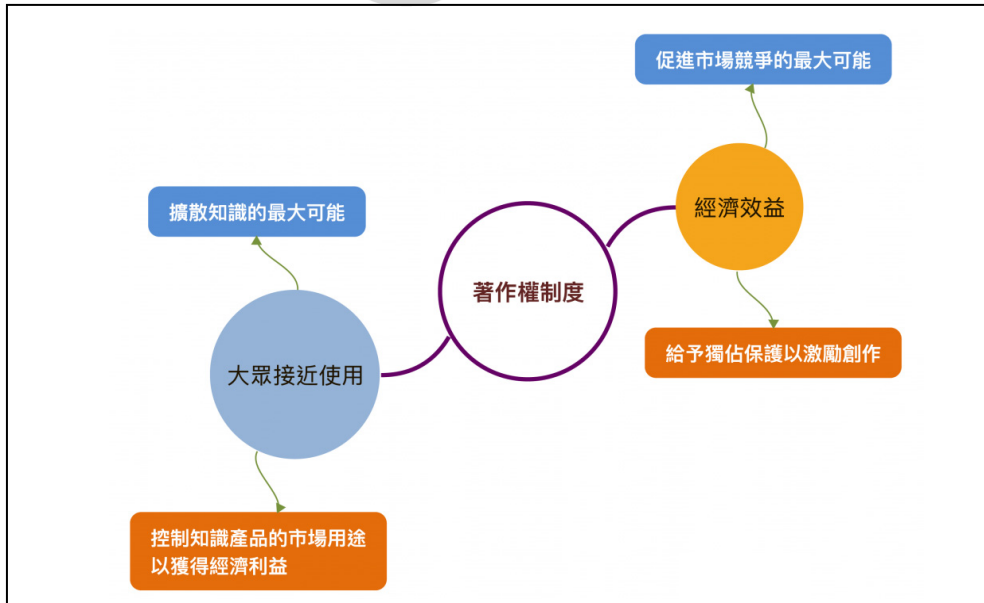
要目的。

WTO的TRIPs雖開宗明義指出該協定是「與貿易有關」，目的在於減少國際貿易中的扭曲與障礙，但該協定仍然沒有忽略智慧財產權中的公益性質，即在協定序言中一方面揭示「（會員）承認智慧財產權為私權」，另一方面則緊接著明示「（會員）都認為智慧財產權的國內制度中公共利益的保護，包括發展及技術目標，是一國的政策目標。」顯然WTO希望會員必須正視承認私權與公共利益保障的平衡。

目前世界各國的著作權法制都不會忽略公益原則在著作權法上的重要性，如：我國著作權法第1條即明白揭露：「為保障著作人著作權益，調和社會公共利益，促進國家文化發展，特制定本法。」

從市場眼光及促進學習觀察，著作權制度如同天平，在其二端是經濟效益與大眾接近使用：經濟效益端有競爭與獨占的拉鋸，大眾接近使用端則有知識擴增與限制取得理念的爭執。現代著作權制度能否成功，也許在於是否能調和這些重要理念或爭執間的緊張關係。

文化基本法第7條第2項規定「國家應保護創作者之權利，調和創作者權益、產業發展及社會公共利益，以促進文化發展。」清楚地說明了文化產業市場中創作者、企業及公眾三方的利益衝突的現狀與調和的企圖。



*資料來源：作者製表。

參、文化發展與文化產業發展

如前所述，著作權法制定的目的不僅僅是「阻止剽竊行為，以保護作者的權益」，而有更多的公益考量，則在國家政策上，著作權法的公益目的是如何促進學習及文化進步。

當我們討論文化時，不可否認的是，文化在當今社會已不純然是精神層面的生活，而且成為一項極為重要的產業型態，尤其與娛樂、科技結合，帶來極大的消費市場。無論是書籍、藝術品、廣播、電視、電影、遊戲等產業都因科技及網路技術而蓬勃發展，更大大的影響著現代人的生活。當人們說到「文化

發展」，很多人會以為是在說「文化產業發展」，各國政府在思考如何以法律制度協助文化產業的發展，最常想到的就是著作權法了³。

著作權法將文化產業引入市場經濟，獲取市場價值，對權利人的經濟收益會有幫助，固不待言。不過，在推動文化「產業」發展的同時，著作權法同時也滿足了公眾對文化累積的需求。申言之，著作權法所保護者係著作人的原創性作品，且該作品僅於一定期間內受保護。

著作權的標的限於創新的作品，這表示任何人均不得對公共財中的思想、文字主張權利；著作財產權的存續有期間的限制，則表示任何著作最後必將成

為公共財的一部分。換言之，就短期而言，著作權法鼓勵創作，促進學習，有利於當代知識的累積；而就長期而言，公共領域或公共財得以累積，則著作權法的政策——國家文化的進步發展亦得以實現。其他如著作權法中的「限度保護原則」、「表達與構想區分原則」、「強制授權原則」及「合理使用原則」等，均在在顯現著作權法為促進文化發展的公益性質。

肆、文化基本法制定與施行的啟示：落實社會規劃理論

我國於2019年6月5日公布並施行文化基本法，為我國文化施政訂定重要綱領。

文化基本法明定文化公民權之自由與平等原則，也明列國家應保障人民之文化近用權、語言權、智慧財產權、文化政策參與權等基本權利。為落實上述各項權利，本法同時課予中央及地方政府在12項文化基本施政方針的責任，包括文化保存、文化教育、博物館之發展、圖書館之發展、社區營造、文化空間、文化經濟、文化觀光、文化科技、文化交流、藝文工作者權利保障、訂定文化傳播政策。

除基本方針外，為落實文化治理，文化基本法也針對文化事務相對於政府

行政體系及既有法規之特殊性，訂定特別規範，包含中央與地方協力組織、中介組織、人事、預算、採購制度、文化影響評估、權利救濟等，以確保文化優先性。

文化基本法立法後，政府宣示，文化基本法將與其他既有文化相關法規形成完整的法律體系，以具體落實文化治理。就此申論，制定施行文化基本法後，我們對於著作權法的解讀、適用、修訂，都應該有新的視角與觀點。

在討論為何要保護智慧財產權？保護智慧財產權的正當性何在？除了最常被提到的效益理論、勞動理論及人格理論三方拉鋸外，還有近來受重視的「社會規劃理論」。社會規劃理論認為建立法制的目標在於，培育或實現一種社會嚮往的文化目標，這些目標包括：幸福的社會（鼓勵創作與鼓勵使用達到平衡）、訊息與思想豐富（人們得以實現自我）、豐富的藝術傳統（促進文化發展）、分配正義（公公益均衡）、參與民主（民眾對於資訊及知識的接近使用權）、尊重多元（化解歧視）⁴，上述目標在制定或解釋著作權法時，都有重要價值，例如：強制授權、權利限制及合理使用等。

文化基本法更是對社會規範理論的重要實踐，例如下列文化基本法的條文，都可以作為社會規範法制化的宣示：
第2條

- I 國家應肯認多元文化，保障所有族群、世代與社群之自我認同，建立平等及自由參與之多元文化環境。
- II 國家於制（訂）定政策、法律與計畫時，應保障人民文化權利及文化永續發展。
- III 國家應保障與維護文化多樣性發展，提供多元化公共服務，鼓勵不同文化間之對話、交流、開放及國際合作。

第5條

- I 人民享受、參加與貢獻於文化生活及文化藝術活動之自由，應予以保障。
- II 國家應建立友善平權之文化環境，落實人民參與文化生活權利。

基上，著作權法與文化基本法同樣受到社會規範理論影響，而文化基本法施行後，考量「文化基本法與其他既有文化相關法規形成完整的法律體系，以具體落實文化治理」的立法意旨，文化基本法應可作為著作權法的解釋依據之一。如果我們同意著作權法也是政府文化治理的法律體系之一，則將相關法律體系規範的主管機關合而為一，應具合理性及正當性。

伍、文化部已有處理著作權法業務經驗與實績

文化基本法第1條規定「為保障人民文化權利，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針，特制定本法。文化事務，除其他基本法有特別規定者外，適用本法之規定。」即揭示文化基本法為文化事務的母法，且相關條文中亦直接規範創作者的權利保障，例如：

第7條

- I 人民享有創作活動成果所獲得精神與財產上之權利及利益。
- II 國家應保護創作者之權利，調和創作者權益、產業發展及社會公共利益，以促進文化發展。

第20條

- I 文化與藝術工作者之生存權及工作權，應予以保障。
- II 國家應保障文化與藝術工作者之勞動權益；對從事文化藝術創作或保存工作，有重要貢獻者，應給予尊崇、獎勵及必要之協助及支持。

第26條

- I 為維護文化藝術價值、保障文化與藝術工作者權益及促進文化藝術事業發展，政府機關（構）、公立學校及公營事業辦理文化藝術之採購，其採購之招標文件所需載明事項、採購契約範本、優先採購之方式及其他相關事項之辦法，由文化部定之。但不得違反我國締結之條約或

協定之規定。

II 法人或團體接受政府機關(構)、公立學校及公營事業補助辦理藝文採購，不適用政府採購法之規定。但應受補助者之監督；其辦理原則、適用範圍及監督管理辦法，由文化部定之。

2020年9月間當時文化部長李永得召開記者會，對於轟動臺灣社會的全球華人藝術網涉嫌詐騙藝術家一案，公開主張「捍衛藝術家權益」，並協助受害藝術家進行法律訴訟，宣示「文化部將持續作藝術家的後盾」⁵。本案所涉及者重要法律爭議為著作權授權是否合法有效，文化部公開出面聲援並協助藝術家，可見文化部對著作權法並不陌生。

2020年12月又發生了電台主持人對於電台強勢約定完全擁有著作權不滿風波，使藝文工作者對於長期以來政府機關辦理藝文採購時，就著作權約定極不利創作者的不滿情緒爆發。文化部順應民意，為落實藝文工作者權益，會同經濟部訂定「文化藝術工作者及事業著作權保障辦法」，於2021年10月5日發布施行。

上開「文化藝術工作者及事業著作權保障辦法」要求機關及法人進行藝文採購、補助及徵件成果時，應先評估著作權的利用需求再合理約定，除辦法明訂的例外情形，例如屬機關或法人專用、涉及他人隱私、保密資訊、國家重

大政策、保障人民參與及利用的重大考量等，著作財產權以「取得非專屬授權」為原則。同時，除了安全或保密資訊、屬國家重大政策參考等，得約定以機關或法人為著作人外，其他都應以廠商、受補助者或實際創作者為著作人。在著作人格權方面，針對長期以來機關的採購契約訂有「乙方(廠商)不得對甲方(機關或法人)行使著作人格權」情形，辦法明訂機關對成果應約定適當的首次公開發表內容及方式、應適當表示著作人的姓名或名稱。如果機關不當修改創作內容導致損害創作人名譽時，創作人得有主張機關侵害其著作人格權等具體保障。

又為落實保障藝文工作者勞動權益，文化部繼續於2022年3月21日發布《文化藝術工作者承攬暨委任之契約指導原則》，且因應該契約指導原則之內容，文化部自行及委外研究，並向勞動部、各藝文公(工)協會等進行諮詢後，研訂了「視覺藝術」、「表演藝術」、「文化資產」、「影視製作技術」、「影視編劇」及「流行音樂」等類型文化藝術工作者契約範本，並就「出版」類型提供經濟部智慧財產局文創產業著作權契約範本，供各業界及藝文工作者參用⁶。且文化部為落實文化藝術獎助及促進條例該條例第8條、第12條規定，於同日訂定發布「文化藝術事業應遵守勞動法規指引」及「文化藝術工作者承攬暨委任契約指

導原則」兩項行政規則，後者並包括「著作權約定」⁷。

從上面的事證可知，文化部對於著作權相關業務的掌握，至少在權利人的保護上，不但積極用心，更率先以文化主管機關身分，制定相關法規命令及行政規則，殊值肯定。

陸、結論：建議研擬由文化部主管著作權事務

從上面的討論來看，就著作權的本質、立法目的、治理體系與文化及文化產業發展而言，由文化部為主管機關統籌相關業務，均屬適當；實際上，文化部所發布與著作權法相關的法規命令及行政規則，在解決實務爭議上，均有一定價值。

現行著作權法就主管機關之職責，並非本質上屬於經濟部，我國於1928年制定著作權法，本係由內政部為主管機關，至1999年經濟部設立智慧財產局後，才由經濟部主管著作權業務。目前經濟部智慧財產局主管主要業務及人力資源重點是專利及商標，因專利權及商標權採審查及登記主義；相對地，著作權的發生採「創作完成主義」，不需審查或登記，此與智慧財產局目前主要業務

（專利及商標）不同，國際上也多將著作權業務與商標、專利分開處理。總之，從相關業務性質而言，著作權相關業務未必要與專利及商標一併由相同主管機關辦理。

一般認為，我國憲法並未對著作權的立法政策有直接的指導原則，在討論著作權法時，僅少數認為憲法第11條言論自由可為立法依據，多數學者認為著作權法僅係憲法第15條「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」的表現⁸，這樣的觀點顯然只偏重創作者權利保護；正因為著作權法政策同時考量教育與文化發展等公共利益，筆者認為除了憲法第15條的財產權保障外，憲法第13章基本國策中第165條至第167條相關規定，應一併考量作為著作權法的立法依據之一。

長期以來，政府持續進行組織再造，結合憲法基本國策規定觀察，在文化基本法制定施行後，考量著作權應為文化權的一環，斟酌組織效能及法律政策體系一貫性，筆者建議依據文化基本法第22條第1項規定：「全國性文化事務，由文化部統籌規劃，中央政府各機關應共同推動。」，由文化部統合辦理著作權法相關業務，將著作權法主管機關改為文化部。♣

- * 作者為中華保護智慧財產權協會會長。
1. “The Statute of Anne”，法案正式名稱是：“An act for the encouragement of learning, by vesting the copies of printed books in the authors or purchasers of such copies, during the time therein mentioned”。（法案於1709年12月12日制定，1710年4月10日施行）
 2. 現今雖然“art”多被指為繪畫、素描、雕刻等藝術領域用語，但1789年美國制定憲法時，“arts”一詞在當時仍屬於「技藝」或「工藝」的觀念。
 3. Rick van der Ploeg, “Copyright and the cultural industries: the policy-maker’s view”, Copyright in the Cultural Industries (edited by Ruth Towse), Edward Elgar Publishing Limited, 2002, pp1-8.
 4. Peter Drahos, A Philosophy of Intellectual Property, Dartmouth Publishing Company, 1996.
 5. 華藝網涉詐騙案 文化部挺藝術家提民事集體訴訟，中央社新聞，2020年9月24日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009240122.aspx>（最後瀏覽日：2023年5月18日）。
 6. https://www.moc.gov.tw/webarticle_148240.html（最後瀏覽日：2023年5月12日）。
 7. https://www.moc.gov.tw/webarticle_152755.html（最後瀏覽日：2023年5月12日）。
 8. 一般學者認為，憲法第11條規定「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」並非著作權法的憲法依據，反而認為著作權法保障作者財產權（憲法第15、165、166條），但對國民利用他人著作（憲法第11條）有相當的限制，這是憲法基本權的衝突（參羅明通，著作權法論I，14-25頁）。而國家為了保護創作人而提高著作權的保護，若因保護過度而限制後續創作人的言論自由，妨礙後續創作人的民生時，可能會違反憲法第11條和第145條（參楊智傑，美國著作權法理論與重要判決，1-16頁）。司法實務判決處理著作權爭議時，在引用憲法第11條，也多是用以說明限制著作權（如合理使用）的正當性，例如最高法院101年度台上字第5250號刑事判決。不過，薩孟武教授認為憲法第11條的言論表現自由是著作權法的立法依據（薩孟武，孟武隨筆，1頁），筆者贊成薩孟武教授的看法。

關鍵詞：著作權法主管機關、文化基本法、經濟部智慧財產局、文化部

DOI：10.53106/279069731610

（相關文獻☛月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）