

01 智慧財產及商業法院行政判決

02 113年度行著訴字第2號

03 民國113年12月12日辯論終結

04 原 告 社團法人中華音樂著作權協會

05 代 表 人 吳楚楚 住同上

06 送達代收人 陳映姿 住同上

07 訴訟代理人 彭若鈞律師

08 被 告 經濟部智慧財產局

09 代 表 人 廖承威 住同上

10 訴訟代理人 洪若婷 住同上

11 李家禎 住同上

12 沈佩蓉 住同上

13 參 加 人 臺灣電視事業股份有限公司

14 代 表 人 黃 崧 住同上

15 參 加 人 中國電視事業股份有限公司

16 代 表 人 胡雪珠 住同上

17 參 加 人 民間全民電視股份有限公司

18 代 表 人 王明玉 住同上

19 參 加 人 中華電視股份有限公司

20 代 表 人 胡元輝 住同上

21 上四人共同

22 訴訟代理人 林聖鈞律師

23 複 代 理 人 洪云柔律師

24 上列當事人間因著作權集體管理團體條例事件，原告不服經濟部  
25 中華民國113年2月15日經法字第11317300450號訴願決定，提起  
26 行政訴訟，並經本院命參加人獨立參加訴訟，本院判決如下：

27 主 文

28 原告之訴駁回。

29 訴訟費用由原告負擔。

30 事實及理由

01 一、事實概要：原告前於民國99年8月12日公告無線電視台概括  
02 授權公開播送使用報酬率(即本案之「無線電視台(一)概括授  
03 權公開播送使用報酬費率」，下稱系爭使用報酬費率)，經  
04 參加人臺灣電視事業股份有限公司、中國電視事業股份有限  
05 公司、民間全民電視股份有限公司及中華電視股份有限公司  
06 於99年11月25日向被告機關申請審議，並經被告機關以101  
07 年2月21日智著字第00000000000號函審定變更原告所定前揭  
08 使用報酬率計算基準及數額在案。嗣參加人等於111年8月10  
09 日依著作權集體管理團體條例(下稱集管條例)第25條第1項  
10 規定，就系爭使用報酬費率向被告機關申請審議。經被告機  
11 關依集管條例第25條第2項規定，於111年9月2日將受理系爭  
12 使用報酬費率審議事項公告於該局網站，原告則於111年12  
13 月5日就系爭使用報酬費率公告新費率。被告機關嗣於112年  
14 2月17日邀集原告及參加人等召開意見交流會，並經原告及  
15 參加人等陸續提供資料及回復疑義後，復依集管條例第25條  
16 第4項規定，於112年10月4日召開112年第3次著作權審議及  
17 調解委員會(下稱著審會)，針對系爭使用報酬費率審議事項  
18 進行諮詢與決議，嗣參酌著審會決議、原告及參加人等提供  
19 之相關說明及資料，以112年10月24日智著字第00000000000  
20 號函審議決定系爭使用報酬費率為「(一)無線電視台(一)：以無  
21 線電視台所有頻道之全年度總收入減25%之廣告佣金減與公  
22 開播送行為無關之收入之餘額之0.5%。(二)備註：費率適用  
23 範圍涵蓋無線電視台所有頻道(含主頻、副頻)之『原播  
24 送』，以及將所有頻道(含主頻、副頻)上架至有線系統台與  
25 MOD之全階段公開播送行為」(下稱原處分)。原告不服，提  
26 起訴願，復遭經濟部為訴願駁回之決定(下稱訴願決定)，原  
27 告仍未甘服，遂依法提起本件行政訴訟。本院因認本件判決  
28 結果，倘認為訴願決定及原處分應予撤銷，參加人之權利或  
29 法律上利益恐將受有損害，爰依職權裁定命參加人獨立參加  
30 本件訴訟。

01 二、原告聲明請求撤銷訴願決定及原處分，主張略以：

02 (一)伊在111年12月5日公告之費率主要內容仍維持原費率頻道屬  
03 性分類之費率架構，原處分卻刪除行之有年之「頻道屬性」  
04 收費架構，並增加「減25%之廣告佣金」、「減與公開播送  
05 行為無關之收入」、「備註：費率適用範圍涵蓋無線電視台  
06 所有頻道(含主、副頻)之『原播送』，以及將所有頻道(含  
07 主、副頻)上架至有線系統台與MOD之全階段公開播送行  
08 為」，沒有區分各頻道收入，已明顯改變99年原費率審議結  
09 論及授權生態、干涉著作權授權私權事項，明顯違反行政自  
10 我拘束原則、誠信原則、恣意禁止原則及不當連結禁止原  
11 則，構成違法裁量。

12 (二)被告僅採費率審議申請人片面陳述，於原處分中將使用報酬  
13 率之廣告佣金減項比例由15%提高至25%，惟未見任何數據  
14 支持，致參加人之經營成本轉由伊負擔，不惟違反正當法律  
15 程序，且失公平，為裁量濫用並違反比例原則。縱認原處分  
16 確有所本，或如被告所稱參考韓國、日本之情況，惟無線電  
17 視台與廣告主間之退佣約定非伊可得干預或決定，伊參與負  
18 擔，並不公平，且罔顧伊與會員等音樂創作人之權益。另原  
19 處分就系爭使用報酬費率增加「減與公開播送行為無關之收  
20 入」項目，其認定欠缺客觀標準，伊與參加人間之認知存有  
21 巨大差異，參加人係以是否使用音樂而增加或減少收入作為  
22 是否納入計算使用報酬之基礎，惟利用人均無法提供與公開  
23 財報相符之計算式，而從原處分所舉例示根本無法窺知是否  
24 以「使用音樂而增加或減少收入」做為判斷與公開播送行為  
25 有關或無關之依據，反而使伊與參加人間無法達成共識而增  
26 加紛爭。事實上，電視台之本業即為公開播送，是無論係投  
27 資或出售商品，均難謂與公開播送行為無關。原處分明顯違  
28 反行政程序法第5條明確性原則及同法第7條之比例原則。

29 (三)原處分以備註限制「費率使用範圍涵蓋無線電視台所有頻道

01 (含主頻、副頻)之原播送，以及將所有頻道(含主頻、副頻)  
02 上架至有線系統台與MOD之全階段公開播送行為」，將不  
03 同利用行為視作一體，將涵蓋利用人將來增加之頻道，限制  
04 伊就其他利用行為執行集管業務，未注意有利伊之情形、違  
05 反不當連結禁止原則及法律保留原則。蓋不同之利用行為均  
06 應分別取得授權或同意，除參加人一般商業頻道之原播送行  
07 為外，MOD、有線電視之再播送行為均不在伊原授權範圍  
08 內，此為長久以來之授權習慣，伊與無線電視台簽訂之授權  
09 契約已明定授權範圍即為所經營之無線電視頻道，且另就副  
10 頻上架至有線系統及MOD部分協商收費，並無重複收費問  
11 題，伊公告之費率亦無不明確之處。原處分以備註方式強將  
12 此類再播送行為納入系爭使用報酬率適用範圍內，限制伊就  
13 再播送行為收取使用報酬，係限制伊權利之行使，違反法律  
14 保留原則。又鈞院104年度行著更(二)字第1號判決並未禁止就  
15 完整之公開播送流程收取使用報酬，參加人錯誤援引該判  
16 決，並不足取。

17 (四)原處分以伊未能闡明調漲計算方式及理由，認為伊將費率調  
18 漲為2倍並不可採，逕依集管條例第24條第1項第3款之規  
19 定，維持與原費率相同「一般商業頻道」0.5%之費率，違  
20 反著作權集體管理團體使用報酬率審議參考原則(下稱審議  
21 參考原則)第3點、第4點之規定。蓋伊於回復被告之函文中  
22 已說明調整原費率「一般商業頻道」之費率至1%之原因，  
23 被告僅衡量利用人之支付能力與因利用著作所負擔之成本是  
24 否合理作為處分理由，卻未具體說明利用人之支付能力有何  
25 無法負擔之處，顯有失偏頗。被告另稱無線電視台每日利用  
26 伊著作之時數至多為24小時，縱使伊所管理之曲目增加，電  
27 視台利用之比例是否因此增加，無從證明云云。惟利用次數  
28 並非概括授權之重點，且以利用人於選秀節目、節目中穿插  
29 之廣告音樂數量估算，其整年之利用量勢將十分可觀，被告

01 單方面偏袒利用人，反將有害整體著作權法及集管條例之立  
02 法目的及精神等語。

03 三、被告聲明駁回原告之訴，並略以：

04 (一)依集管條例第25條第4項規定，被告機關審議費率就包括費  
05 率架構、費基、比例或數額之計算方式均得變更，且費率之  
06 調整本涉及被告機關之專業性與判斷餘地，此經最高行政法  
07 院103年判字第709號判決與智慧財產法院102年度行著訴字  
08 第2號行政判決肯認在案。原處分刪除頻道屬性，改以「無  
09 線電視台所有頻道全年度總收入」作為費率計算基礎，主要  
10 係考量原告與參加人之現行收費標準係以參加人財務報表為  
11 依據，衡酌參加人財報收入涵蓋電視台「全年度所有頻道」  
12 收入，而未按頻道屬性區分各類頻道收入，以及雙方歷年契  
13 約授權範圍係針對無線電視台所有頻道(含主頻、副頻)之音  
14 樂著作公開播送，且均以「一般商業頻道」(主頻)計算與收  
15 受使用報酬。另參加人亦於其言詞辯論意旨(一)狀闡明，參加  
16 人之財報自99年迄今均僅記載「總營業收入」與「各項應扣  
17 除項目」而未區分各類頻道收入，且原告於往年簽約時，亦  
18 已知悉參加人之財報無法區分各類頻道之收入等語可證。被  
19 告機關衡量前揭實際授權情形，變更原處分之費率架構，乃  
20 為因應現行授權市場環境之情事變更所為之合理費率調整與  
21 決定，我國現行費率審議係採「事後審議」制度，被告機關  
22 審酌原告與利用人實際授權情形所為之調整，並無差別對  
23 待，亦未違反行政自我拘束及平等原則。

24 (二)原處分將廣告佣金減項比例自15%提升至25%係衡酌產業、  
25 科技環境與利用型態之發展與變化，考量無線電視台業界行  
26 之有年之退佣慣例，廣告佣金既為無線電視台從事廣告行為  
27 而支付予廣告主或廣告代理商之佣金，即非屬無線電視台之  
28 實際收入，理當扣除該等佣金支出。被告機關於101年審定  
29 之原費率已扣除「15%廣告佣金」比例，考量現今無線電視  
30 台整體產業面臨轉型，近十年來無線電視台於廣告量與收視

01 率等層面均呈現下滑趨勢，尚須面臨有線電視台、MOD與  
02 網路媒體之激烈競爭，且衡酌參加人於109年起廣告佣金已  
03 由90年最低約「17.65%」調漲為約25%至30%等意見，並參  
04 酌無線電視台之廣告退佣慣例為「21%至25%」之新聞實  
05 例，及112年第3次著審會與會多數委員建議將廣告佣金扣除  
06 比例提高至25%之情事，被告機關將廣告佣金扣除比例自原  
07 費率之15%酌予提高至25%，並無違法或不當之處。至原告  
08 稱原處分將使用報酬費率增加「減與公開播送行為無關之收  
09 入」項目，違反行政程序法之明確性原則、比例原則、平等  
10 原則並有裁量濫用云云。惟系爭費率係針對公開播送行為所  
11 訂之費率，若屬與公開播送行為全然無關之收入(例如商品  
12 銷售收入等)，自不應納入全年度總收入計算，倘將全然無  
13 關之收入項目納入費率計算，對利用人顯不公平。另參酌日  
14 本音樂集管團體JASRAC與韓國音樂集管團體KOMCA之無  
15 線電視台公開播送費率亦均以「公開播送相關業務收入」作  
16 為費率計算基礎，可知原費率將「與公開播送行為無關之收  
17 入」扣除，亦無違法或不當之處。被告機關已於原處分之  
18 「說明五、(二)、1、(3)、乙」項下「例示」說明何者係「與  
19 公播行為無關之收入」而得以扣除(例如版權收入、租金、  
20 利息、投資及商品銷售收入等)、何者係「與公播行為有關  
21 者」而不得扣除(例如將頻道上架至有線系統業者與MOD之  
22 收入、置入性行銷及冠名贊助收入等)，甚為明確。況原處  
23 分已闡明為保留雙方協商空間與尊重市場機制，原告與參加  
24 人仍須就個案情況進行溝通、釐清該等財報項目收入是否實  
25 與公開播送行為有關，並無違反明確性原則，原告所稱與具  
26 體事證間顯有矛盾，尚非可採。

27 (三)本案審議期間原告於111年12月5日調整公告新費率為原費率  
28 之2倍，雖其主張調漲費率2倍之理由係因其所管理之會員數  
29 與曲目數增加云云，惟原告未能具體論述其調漲2倍之計算  
30 方式。被告機關審酌原告與參加人多年來均係以「一般商業

01 頻道之0.5%費率」支付所有頻道之使用報酬，以及各集管  
02 團體所管理之著作數量，利用人之支付能力與因利用著作所  
03 負擔之成本是否合理，以及參加人利用原告著作之情形與利  
04 用其他集管團體著作等一切因素，將系爭費率維持原費率  
05 「一般商業頻道」之0.5%費率，並以之涵蓋無線電視台  
06 「所有頻道」(包含未來新增之頻道)之收入，將原告就「新  
07 聞、體育頻道」部分可收取之使用報酬自0.15%提升為0.  
08 5%，且將「無線電視台所有頻道上架至有線系統台與MO  
09 D」之收入亦納入費率計算基礎，使參加人不得自行扣除，  
10 並無縮減原告使用報酬之情，亦無偏頗或違法之處。至參加  
11 人主張其廣告收入大幅下降，費率應調降為原費率之50%云  
12 云。惟考量系爭費率係以全年度總收入為費率計算基礎，當  
13 廣告收入減少，使用報酬計算亦隨之減少，故亦未採納參加  
14 人所稱費率應減半之主張。被告機關已充分衡酌雙方意見，  
15 原處分並無偏頗或違法之處。

16 (四)被告機關考量系爭使用報酬率既屬概括授權性質，本應涵蓋  
17 無線電視台之原播送與上架至各電視平台之公開播送行為，  
18 乃於原處分清楚說明本項費率適用範圍涵蓋「無線電視台原  
19 播送與其上架至各電視台平台(有線系統台與MOD)之公開播  
20 送行為」，倘如原告之主張將其所公告之新費率適用範圍限  
21 縮於「無線電視台之原播送及主頻上架至有線系統及MO  
22 D」，復未明確闡明就無線電視台之「副頻上架至有線系統  
23 及MOD」究如何收費，將使「副頻上架至有線系統及MO  
24 D」部分之費率落空，原告與利用人僅能仰賴「個案協商」  
25 決定該等部分之使用報酬，將使系爭費率之不明確性與雙方  
26 協商成本遽增，造成重大爭議。原告主張其與參加人之契約  
27 授權範圍僅限於「原播送」云云，惟依雙方分別提供之109  
28 年、110年簽訂之相關契約，其授權範圍並未區分主頻或副  
29 頻，亦未載明僅限於「原播送」範圍，僅排除「非公開播  
30 送」之「公開傳輸」利用行為，亦即公開播送皆包含在授權

01 範圍內。原告單方將授權範圍限縮於「一般商業頻道(主頻)  
02 之原播送行為」，已悖離契約文義，無足可採。原告另稱原  
03 處分將限制其就再播送行為收取使用報酬之權利云云，惟原  
04 處分已闡明費率計算基礎須納入參加人之「將頻道上架至有  
05 線系統業者與MOD之收入」，使系爭費率授權範圍包含無  
06 線電視台所有頻道之「原播送」與「再播送」行為，有助於  
07 簡化授權，使費率計算基礎更為公平、明確，並未限制原告  
08 就再播送行為收取使用報酬之權利，並得以減少原告與利用  
09 人間之協商成本、降低授權爭議之可能。綜上所述，原處分  
10 並無違法或不當之處，原告訴請撤銷，顯無理由等語置辯。

11 四、參加人則聲明駁回原告之訴，並略以：

12 (一)歷年授權合約均依「一般商業頻道」費率收費，並未區分頻  
13 道屬性，參加人與原告歷年簽訂之授權合約均記載無線電視  
14 台(一般商業頻道)全年度總收入減15%廣告佣金減租金收入  
15 減權利金收入減利息收入之餘額之0.5%計算，自99年迄今  
16 參加人之財務報表亦僅記載「總營業收入」、各項「應扣除  
17 項目」，並未區分各頻道收入。原處分考量授權現況變更計  
18 算基準，廢除頻道屬性收費，並無違法之虞，更未對原告造  
19 成任何不利影響。況原告於99年8月12日未與利用人協商公  
20 告新費率即將無線電視台概括授權費率改為一次性收費，自  
21 行刪除區分頻道屬性，其在本件訴訟中主張原處分刪除區分  
22 頻道屬性為違法，顯然自我矛盾。

23 (二)原處分審議標的為公開播送概括費率，是原處分所稱「與公  
24 開播送行為無關之收入」，應係指「利用人從事公開播送行  
25 為時，並非因為利用音樂著作而產生之收入」而言，是倘該  
26 等收入與原告管理之音樂著作無關，自不得作為原告收取系  
27 爭使用報酬之計費基準，而應列為系爭使用報酬率之減項。  
28 原處分依參加人財務報表例示與公開播送行為無關之收入，  
29 如「版權收入、租金、利息、投資及商品銷售收入」，與公  
30 開播送行為有關之收入，如「上架至有線系統業者和MOD

01 之收入、置入性行銷及冠名贊助收入」，此一認定並無違反  
02 明確性原則。況原告101年費率結構係以無線電視台全年總  
03 收入扣除權利金、租金、廣告佣金等減項，本次審議後，原  
04 處分將前述各項納入「與公開播送無關之收入」範疇，仍然是  
05 作為減項，並未逸脫原告101年費率結構，原處分雖未逐  
06 一例示收入項目(如：節目託播收入、政府標案收入)，惟原  
07 告自承與參加人仍會就應付費項目進行磋商，原處分就未例  
08 示之收入項目保留參加人與原告之協商空間，仍不影響原處  
09 分明確性。參加人應否支付公開播送費率，須視其公開播送  
10 行為是否有使用音樂著作而定，原告將版權收入與音樂利用  
11 掛勾，立論顯有未洽。縱原告認為上開收入可能與利用音樂  
12 有關，惟參加人就音樂之利用已於公開播送行為時支付概括  
13 使用報酬，並非未支付任何公開播送費用，可知原告之主張  
14 並非可採。

15 (三)原告於111年12月5日逕行將公告費率調高2倍，然並未提出  
16 足以支撐調高2倍費率之具體理由，僅泛稱其管理著作數量  
17 增加。惟參加人每日之節目播出時間固定，於24小時內能利  
18 用之曲目數量有限，原告並未說明管理數量增加，對參加人  
19 之利用量而言有何具體影響或變化，逕將費率調高2倍，顯  
20 然違反集管條例。況參加人每年均依照集管條例第37條之規  
21 定，定期提供使用清單予原告，作為原告分配使用報酬予權  
22 利人之依據，原告自得自行統計參加人每年利用量之變化，  
23 實無待被告審議時再請求調查，是原告逕將費率調高2倍，  
24 應屬無據，其主張被告審議時未調查利用量，違反行政程序  
25 法第43條之規定云云，亦無理由。

26 (四)依集管條例第3條第4款及第24條第1項、第2項規定意旨，應  
27 認為原告公告之「公開播送概括授權使用報酬率」係概括授  
28 權參加人就「公開播送」所為之所有利用行為，在一定期間  
29 內，不限次數利用原告管理之全部音樂著作，而未區分公開  
30 播送之平台究為參加人之電視頻道、有線系統台或是MO

01 D。參加人將節目訊號上架至有線系統台及MOD，均為內  
02 部訊號傳送行為，本質上為同一播送行為不同階段，至有線  
03 系統台及MOD傳送訊號到達至公眾接收端止，方為一完整  
04 之公開播送行為，應採一段式收費架構，此部分已計入於參  
05 加人支付之概括授權費用內。復觀原告與參加人簽訂之概括  
06 授權契約亦載明授權範圍「乙方(即參加人)之無線電視頻道  
07 並不包括乙方頻道於網際網路（包括但不限於以乙方頻道官  
08 方網頁、第三方網頁、互聯網...或其他非公開播送之網路傳  
09 輸技術或方式）為同步或不同步之播送或傳輸，或以網路電  
10 視、或其他型態之公開傳輸權。」(原處分卷1乙證1第157頁  
11 至第158頁)，是原處分以備註方式限制「費率適用範圍涵蓋  
12 無線電視台所有頻道『原播送』，以及上架至有線系統台與  
13 MOD之全階段公開播送行為」，並未違反法律保留原則，  
14 且符合系爭公開播送使用報酬率之「概括授權」性質及個別  
15 授權契約協商結果，並無違誤。

#### 16 五、本件爭點：

- 17 (一)原處分刪除頻道屬性，改以「無線電視台所有頻道之全年度  
18 總收入」作為費率計算基礎，是否違反行政自我拘束、平等  
19 原則、比例原則及著作權集體管理團體使用報酬率審議參考  
20 原則第一點所定「著作權集體管理團體與利用人協商之結果  
21 或利用人之意見」規定，且不具合理正當性？
- 22 (二)原處分將系爭使用報酬費率之廣告佣金扣除比例調整為2  
23 5%，是否有違正當法律程序及比例原則？
- 24 (三)原處分就系爭使用報酬費率增加「減與公開播送行為無關之  
25 收入」及備註費率適用範圍部分，是否有違明確性原則、行  
26 政自我拘束原則、比例原則、平等原則及著作權集體管理團  
27 體使用報酬率審議參考原則？
- 28 (四)原處分將不同利用行為視作一體，將涵蓋利用人將來增加之  
29 頻道，是否限制原告執行集管業務，未注意有利原告之情  
30 形、違反不當聯結禁止原則及法律保留原則？

01 (五)原處分依集管條例第24條第1項第3款之規定，維持與原費率  
02 相同「一般商業頻道」0.5%之費率，有無違反著作權集體  
03 管理團體使用報酬率審議參考原則第三點、第四點之規定？

04 六、本院得心證之理由：

05 (一)原處分刪除頻道屬性，改以「無線電視台所有頻道之全年度  
06 總收入」作為費率計算基礎，並未違反行政自我拘束、平等  
07 原則、比例原則及著作權集體管理團體使用報酬率審議參考  
08 原則第一點所定「著作權集體管理團體與利用人協商之結果  
09 或利用人之意見」規定，且具合理正當性：

10 1.按集管條例規範之目的，在於為避免著作權之授權因使用報  
11 酬遲未定案，造成市場混亂，賦予被上訴人(即被告機關)事  
12 後審議之職權，以被上訴人之公權力決定人民財產上之利  
13 益，除為徵詢熟稔相關市場行情之權利人、利用人等意見之  
14 必要，及時掌握著作權授權實務上相關資訊，避免造成任一  
15 方利益之損害，依上開相關使用報酬率作業程序，而諮詢著  
16 審會之意見。作成審議時，得變更集管團體所定之使用報酬  
17 率計算基準、比率或數額，且被上訴人審議時應參照系爭審  
18 議參考原則，宜審酌該審議參考原則所列之各項因素，顯然  
19 被上訴人為著作權專責機關，就集管團體所定之使用報酬率  
20 計算基準、比率或數額，係賦予被上訴人相當之判斷餘地，  
21 因係具有高度專業性之判斷，除非被上訴人之判斷有恣意濫  
22 用及其他違法情事，否則其他機關包括行政法院均應予以尊  
23 重(最高行政法院106年度判字第460號判決意旨參照)。

24 2.次按集管團體就其管理之著作財產權之利用型態，應訂定使  
25 用報酬率及其實施日期；其使用報酬率之訂定，應審酌下列  
26 因素：一與利用人協商之結果或利用人之意見。二利用人因  
27 利用著作所獲致之經濟上利益。三其管理著作財產權之數量。  
28 四利用之質及量。五其他經著作權專責機關指定應審酌  
29 之因素(第1項)。前項使用報酬率之訂定，如為概括授權  
30 者，應訂定下列計費模式，供利用人選擇：一一定金額或比

01 率。二利用人與集管團體協商同意之其他計費模式(第2  
02 項)。...著作權專責機關就各集管團體所管理著作之實際被  
03 利用情形，得進行調查(第4項)。...第1項之使用報酬率，應  
04 公告供公眾查閱，並報請著作權專責機關備查，其公告未滿  
05 30日者，不得實施；使用報酬率變更時，亦同(第6項)。集  
06 管團體依前項規定公告使用報酬率時，應說明其訂定理由  
07 (第7項)，集管條例第24條定有明文。而利用人對於集管團  
08 體訂定之使用報酬率有異議時，得向著作權專責機關申請審  
09 議；...(第1項)。著作權專責機關受理前項之申請後，應於  
10 著作權專責機關之網站公布；其他相同利用情形之利用人，  
11 得備具書面理由及相關資料，向著作權專責機關請求參加申  
12 請審議(第2項)。著作權專責機關受理第1項之申請後，得令  
13 集管團體提出前條第1項各款之審酌因素、授權利用之條件  
14 及其他相關文件，集管團體不得拒絕(第3項)。著作權專責  
15 機關審議時，得變更集管團體所定之使用報酬率計算基準、  
16 比率或數額，並應諮詢著作權審議及調解委員會之意見(第4  
17 項)。...，集管條例第25條亦設有規定。而被告機關為辦理  
18 集管條例第25條及第30條規定事項，訂定「經濟部智慧財產  
19 局受理利用人申請審議著作權集體管理團體使用報酬率案件  
20 作業程序」，其第3點規定：「審議時應參照『著作權集體  
21 管理團體使用報酬率審議參考原則』...。」復按審議參考原  
22 則規定：「使用報酬率之審議，宜審酌下列因素：一著作權  
23 集體管理團體...與利用人協商之結果或利用人之意見：(一)現  
24 行市場費率。(二)過去費率的變化情形。考慮原先擬定之費率  
25 是否仍屬於現行費率水準，環境、科技發展或利用之改變是  
26 否影響現行費率之理由。(三)就新興之利用型態，得參考比較  
27 國內現存集管團體相類似利用型態之費率。二利用人因利用  
28 著作所獲致之經濟上利益。(一)利用人因利用著作所負擔之成  
29 本。(二)考慮利用人之支付能力及取得授權對利用人之重要  
30 性。三集管團體所管理之著作財產權數量。四利用之性質及

01 數量。(一)利用該集管團體著作情形與利用其他集管團體著作  
02 情形之比較。(二)費率表中收費級別之劃分、級別個數是否能  
03 充分顯現著作利用程度、價值及其級別個數是否適當，且不  
04 同層級間的費率遞增或遞減的幅度是否相當。(三)其他集管團  
05 體之使用報酬率。五其他(一)物價指數(例如：消費者物價指  
06 數、零售物價指數等)之變動。(二)國外相同類別著作且利用  
07 情形相似之使用報酬率，參考對象宜與本國經濟發展相  
08 當。」。

- 09 3.再按行政行為之內容應明確，固為行政程序法第5條明文所  
10 規定。而所謂明確性原則，非僅指文義具體詳盡之體例而  
11 言，仍得衡酌所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當  
12 性，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。  
13 使用抽象概念者，苟其意義應非難以理解，且為受規範者所  
14 得預見，並可經由司法院審查加以確認，即不得謂與明確性  
15 原則相違(司法院釋字第432號、第522號解釋、最高行政法  
16 院94年度判字第2015號行政判決參照)。而行政行為之內容  
17 應明確，為行政程序法第5條所明定，此乃行政程序法關於  
18 明確性原則之規定，而此條規定之目的，乃在求行政行為內  
19 容之明確，俾利相對人遵循或尋求救濟。故處分之內容，雖  
20 依其文字尚有所不明，但若可經由整體處分意旨或解釋而知  
21 之者，即非所謂不明確(最高行政法院98年度判字第1132號  
22 行政判決參照)。再按，依行政程序法第5條規定，行政行為  
23 的內容應明確。因此，同法第96條第1項第2款規定，行政處  
24 分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，  
25 惟此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得  
26 以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量  
27 的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提  
28 起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將相  
29 關的法令、事實或採證認事的理由等等鉅細靡遺全部予以記  
30 載，始屬適法。所以書面行政處分所記載的事實、理由及其

01 法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據的法令，  
02 即符合行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及行政  
03 效益(最高行政法院112年度上字第443號行政判決參照)。

04 4.經查，本件參加人等前於111年8月10日針對原告99年8月12  
05 日公告且經被告機關審議以101年2月21日函變更計算基準及  
06 數額之系爭使用報酬費率，依集管條例第25條第1項規定，  
07 向被告機關申請審議。經被告依集管條例第25條第2項規  
08 定，於111年9月2日將受理前揭使用報酬率審議之事項並公  
09 布於被告網站。原告雖於111年12月5日就系爭使用報酬費率  
10 公告新費率，惟依被告100年第5次著審會會議決議，本案仍  
11 應繼續審理原費率，新費率則納入作為本案審議參考，並依  
12 本案審議結果調整變更。嗣被告於112年2月17日邀集原告及  
13 參加人等召開意見交流會，請雙方就費率架構等表示意見，  
14 並於會後再請雙方依委員意見提出費率調整理由、歷年各頻  
15 道相關數據資料及回復疑義等，分別經原告以112年4月14日  
16 (112)音楚字第04164號函、112年5月26日(112)音楚字第0429  
17 2號函、112年9月18日(112)音楚字第04518號函及參加人等  
18 以112年4月28日補充審議理由(四)書、112年5月17日審議陳報  
19 (一)書及112年6月12日補充審議理由(五)書提出說明及相關資  
20 料。被告機關經彙整雙方提出之主張及相關資料後，依集管  
21 條例第25條第4項規定，於112年10月4日召開112年第3次著  
22 審會，邀請雙方出席會議陳述意見，並針對系爭使用報酬費  
23 率審議事項進行諮詢與決議後，作成系爭使用報酬費率之審  
24 定。前開事實，有被告機關111年9月2日公告、112年2月17  
25 日意見交流會會議文件、原告及參加人等提出之書函及112  
26 年10月4日112年第3次著審會會議紀錄等資料附卷可稽(原處  
27 分卷2乙證2第16頁至第26頁)，堪認被告機關為本件處分前  
28 已給予原告及參加人等充分陳述意見之機會，且敘明相關疑  
29 義請雙方提出說明及相關資料，並依法召開著審會諮詢其意  
30 見，其審議程序應認已符合相關法令規定。

01 5.茲依作成前開會議紀錄前之意見交流會議文件(原處分卷2乙  
02 證2第46頁至第66頁),可知被告機關於審議系爭使用報酬費  
03 率時,就費率審議事項及各項考量因素,除參酌雙方意見、  
04 相關資料及著審會之決議外,並經出席審議委員充分討論  
05 後,認為前次審議時,系爭使用報酬費率架構按頻道屬性區  
06 分為「音樂頻道」、「一般商業頻道」與「新聞、體育頻  
07 道」,係考量當時授權實務運作之模式及因應101年無線電  
08 視台頻道全面數位化而預計市場可能發展情況後所為費率架  
09 構決定,然現行授權市場發展已有不同,實務上參加人等現  
10 行財務報表收入涵蓋電視台「全年度所有頻道」收入,而未  
11 按頻道屬性區分各類頻道收入(原處分卷1乙證1第236頁,即  
12 編號5之參加人等補充說明內容、限制閱覽文件編號1第26頁  
13 之電子郵件內容),故現行費率計算之基礎即係以財務報表  
14 全年度「所有頻道」收入計算。且審酌原告與參加人等往年  
15 授權契約範圍係針對「無線電視頻道」(未區分主頻、副頻)  
16 之音樂著作公開播送權,且均係以「一般商業頻道」(主頻)  
17 費率計算與收受使用報酬,並未以「新聞、體育頻道」等副  
18 頻費率計費收受使用報酬(原處分卷1限制閱覽文件第27頁至  
19 第32頁、第38頁至第39頁、第42頁至第43頁、第46頁至第49  
20 頁及卷1第157頁至第158頁,即編號2之音樂著作公開播送概  
21 括授權契約書第1條、第3條內容),可知參加人等實際上即  
22 係以「所有頻道」收入支付一筆使用報酬予原告。是被告機  
23 關衡量原告與參加人等前揭實際授權情形,刪除頻道屬性,  
24 改以「無線電視台所有頻道之全年度總收入」作為費率計算  
25 基礎,確係為因應現行授權市場變更所為之調整,難認有原  
26 告所稱違反行政自我拘束、平等原則。至原告稱其他集管團  
27 體費率架構仍有區分頻道屬性云云,惟按集管條例第25條第  
28 1項規定,我國就費率審議係採「事後審議制度」,被告機  
29 關既未受理其他集管團體之無線電視台概括授權公開播送使  
30 用報酬費率審議,自無法主動調整該等費率,尚難以其他尚

01 未經提請審議之其他集管團體費率架構執為本件有利之主  
02 張。被告機關本於法律賦予之判斷餘地，經由合法程序，予  
03 原告、參加人及相關使用人充分討論之機會後，審酌各項因  
04 素作成原處分，其審議結果符合比例原則，並具有合理正當  
05 性，本院自應予以尊重。原告因被告機關裁量結果不符預  
06 期，逕認被告機關本於職權所為之裁量違法不當，僅屬一廂  
07 之詞，並不足採。

08 (二)原處分將系爭使用報酬費率之廣告佣金扣除比例調整為2  
09 5%，並未違反正當法律程序及比例原則：

10 原告主張原處分將系爭使用報酬費率之廣告佣金扣除比例調  
11 整為25%，並無公開數據支持，有違正當法律程序云云。惟  
12 查，隨著網路媒體快速發展，無線電視台整體產業面臨轉  
13 型，依國家通訊傳播委員會108年3月之「各國無線電視發展  
14 及監理政策委託研究採購案」期末報告(原處分卷3乙證3第5  
15 1頁至第61頁，即答辯附件2)所載，因中華電信MOD及網路  
16 影音平台崛起影響，近十年來無線電視台於廣告量與收視率  
17 等層面均呈下滑趨勢，而網路廣告收益於97年至105年間成  
18 長近五倍，可見廣告通路有網路數位化之趨向，致無線電視  
19 台於廣告競爭上已居於劣勢；另國家通訊傳播委員會之111  
20 年通訊傳播市場報告(原處分卷3乙證3第62頁至第70頁，即  
21 答辯附件3)亦記載「...廣告營收方面，整體產值近10年為成  
22 長趨勢，隨著數位時代下民眾上網時間增長，以網路平臺為  
23 主的數位廣告營收逐年上升，報章雜誌、傳統電視等傳統廣  
24 告營收則呈下滑趨勢，106年數位廣告營收已超越傳統廣  
25 告，...」等情，可知參加人所稱整體廣告收入十年來大幅衰  
26 退一節(原處分卷1乙證1第580頁至第581頁、第146頁，限  
27 制閱覽文件第356頁至第357頁參加人等所提審議申請書附件  
28 1、112年2月17日意見交流會審議資料及112年第3次著審會  
29 附件3資料內容)，應屬可採。是被告機關綜合審酌無線電視  
30 台現今於廣告經營上須面臨有線電視台、中華電信MOD及

01 數位網路媒體之競爭，且系爭使用報酬費率於101年審議至  
02 今已逾10年，產業環境變化甚鉅，而無線電視台自109年起  
03 廣告佣金已由最低約「17.65%」調漲為「25%至30%」(原  
04 處分卷1乙證1第114頁、第360頁及限制閱覽文件編號8第355  
05 頁，參加人等於112年2月17日意見交流會所述內容)，以及  
06 實務上無線電視台廣告退佣慣例約為「21%至25%」之實例  
07 (原處分卷3乙證3第71頁，即答辯附件4之西元2018年1月24  
08 日Newtalk新聞報導)等各項數據資料，將系爭使用報酬費率  
09 之廣告佣金扣除比例自15%酌予調整為25%，經核與社會發  
10 展及事實變化之經驗尚稱相符。而上開審酌因素既經與會人  
11 員(包含本件原告及參加人)提出相關資料進行充分討論，自  
12 難謂有何違反正當法律程序之處，而被告機關將廣告佣金扣  
13 除比例調整為25%，相較於社會發展變化程度，亦難謂該數  
14 值顯不相當而有違反比例原則之情形，是原告前開指摘，自  
15 非有據。

16 (三)原處分就系爭使用報酬費率增加「減與公開播送行為無關之  
17 收入」及備註費率適用範圍部分，並無違反明確性原則、行  
18 政自我拘束原則、比例原則、平等原則及審議參考原則：  
19 原告稱原處分就系爭使用報酬費率增加「減與公開播送行為  
20 無關之收入」及備註費率適用範圍部分，有違明確性及行政  
21 自我拘束原則；而不同且獨立之利用行為本應分別取得授  
22 權，原處分將不同利用行為視作一體，將涵蓋利用人將來增  
23 加之頻道，已限制其執行集管業務，未注意有利原告之情形  
24 及違反不當聯結禁止原則云云。惟查，依前揭108年3月國家  
25 通訊傳播委員會研究報告、112年2月17日意見交流會會議紀  
26 錄及參加人對被告機關提問所提補充說明資料內容(原處分  
27 卷1乙證1第235頁、限制閱覽文件編號5第210頁)，可知隨著  
28 數位匯流與網路媒體崛起，無線電視台近年經營模式已轉向  
29 多角化，其收入來源除透過播送業務獲得廣告收入外，尚包  
30 括「廣告收入」、「權利金」(版權收入)、「專案收入」(例

01 如置入性行銷、冠名贊助等)及「其他營業收入」(例如租  
02 棚、攝影設備費用、租金、利息、商品銷售收入、投資及匯  
03 差等)等項目，被告機關於聽取相關關係人所陳述之意見  
04 後，考量系爭使用報酬費率既係針對概括授權公開播送行為  
05 所定之費率，則前揭收入項目中凡與公開播送行為全然無關  
06 者，因非音樂著作之利用行為，自不應納入無線電視台全年  
07 總收入計算，並參考與本案利用情形相仿且與我國經濟發展  
08 相當之日本、韓國二家音樂集管團體就無線電視台公開播送  
09 費率亦以「公開播送相關業務(營業)收入」為計算基礎(原處  
10 分卷2乙證2第108頁至第109頁之「日本JASRAC、韓國KO  
11 MCA公開播送費率」)，因而審定系爭使用報酬費率之計算  
12 基礎應扣除「與公開播送行為無關之收入」，且於原處分中  
13 例示說明各項收入與公開播送行為是否相關，而得以扣除  
14 (如版權收入、租金、利息、投資及商品銷售收入等)及不得  
15 扣除(如將頻道上架至有線系統業者與MOD平台之收入、置  
16 入性行銷及冠名贊助收入等)者，復針對其餘各項財報收入  
17 或未來基於產業變化而出現「其他新型態」之收入項目部  
18 分，闡明原告與參加人等仍須就個案情況進行溝通、釐清該  
19 等財報收入與公開播送行為是否相關，以保留雙方協商空間  
20 及尊重市場機制，堪認原處分尚屬明確，且已充分衡酌雙方  
21 利益，並無違反明確性原則、行政自我拘束原則、比例原  
22 則、平等原則及審議參考原則

23 (四)原處分將不同利用行為視作一體，涵蓋利用人將來增加之頻  
24 道，並未限制原告執行集管業務，已顧及有利原告之情形、  
25 並未違反不當聯結禁止原則及法律保留原則：

26 1.按「本條例用詞，定義如下：...□概括授權契約：指集管團  
27 體與利用人約定，集管團體將其管理之全部著作財產權授權  
28 利用人在一定期間內，不限次數利用，利用人支付使用報酬  
29 之契約。」，集管條例第3條第4款定有明文。是參照上開條  
30 文規範意旨，自應認為原告所公告之「公開播送概括授權使

01 用報酬率」係概括授權利用人就「公開播送」所為之所有利  
02 用行為，在一定期間內，得不限次數利用原告管理之全部音  
03 樂著作，而未區分公開播送之平台究為電視頻道、有線系統  
04 台或是MOD。

05 2.又業者提供之MOD服務，其有關電視頻道服務，縱係使公  
06 眾僅得在管控之範圍內為單向、即時與同步接收節目、聲音  
07 或影像之行為，亦屬著作權法之「公開播送」行為，此部分  
08 亦經被告函釋在卷(訴願卷丁證1第95頁被告機關104年9月21  
09 日智著字第10400059610號函要旨)。本件原告於111年12月5  
10 日公告之新費率以備註限縮費率適用範圍為「無線電視台、  
11 該無線電視台上架至有線系統業者及MOD之主頻」(訴願卷  
12 丁證1第98頁)，並未敘明無線電視台之「副頻上架至有線系  
13 統及MOD」部分如何收費，亦未針對該部分制定通案性費  
14 率，僅係在112年4月14日回覆被告機關之函文中表示將以個  
15 案方式與利用人協商等語(原處分卷1乙證1第248頁)，此一  
16 處理方式易導致系爭使用報酬費率不明確或有重複收費之  
17 虞，且對國內無線電視台公開播送之市場造成重大爭議。被  
18 告機關審酌系爭使用報酬費率既屬概括授權性質，自應涵蓋  
19 無線電視台之「原播送」部分與上架至各電視台平台(含有  
20 線系統、MOD)之公開播送行為，並考量原告與參加人等於  
21 新費率公告前所簽訂之音樂著作公開播送概括授權契約書  
22 (原處分卷1乙證1限制閱覽文件編號1第26頁至第32頁)授權  
23 範圍僅排除公開傳輸行為，均未排除無線電視台將其頻道上  
24 架至有線系統台與MOD平台部分，亦未明定授權範圍僅限  
25 於無線電視台之原播送行為等情形，為期明確及公平，乃認  
26 為系爭報酬使用費率適用範圍應包含無線電視台(含主頻、  
27 副頻)之「原播送」，及所有頻道(含主頻、副頻)上架至有線  
28 系統台與MOD平台之全階段公開播送行為。原處分所為之  
29 備註費率適用範圍，使系爭使用報酬費率得以涵蓋利用人之  
30 所有頻道(含未來新增之頻道)，可使所有頻道之收入均得以

01 納入使用報酬計算，使費率架構更為明確，且其適用結果，  
02 所有頻道均以0.5%費率比例計算，就「新聞、體育頻道」  
03 而言，費率比例即從0.15%調漲至0.5%，對原告並非全然不  
04 利。況原處分僅係審定系爭使用報酬費率之適用範圍包含  
05 「無線電視台副頻上架至有線系統台與MOD」部分，並未  
06 決議該部分利用行為即無須取得原告之授權，難認有限制原  
07 告執行集管業務或違反不當聯結禁止原則之情形。且依原告  
08 與參加人簽訂之概括授權契約亦載明授權範圍「乙方(即參  
09 加人)之無線電視頻道並不包括乙方頻道於網際網路(包括  
10 但不限於以乙方頻道官方網頁、第三方網頁、互聯網...或其  
11 他非公開播送之網路傳輸技術或方式)為同步或不同步之播  
12 送或傳輸，或以網路電視、或其他型態之公開傳輸權。」等  
13 情(原處分卷1乙證1第157頁至第158頁)，顯未明文限制參加  
14 人利用原告管理之音樂著作於電視頻道、有線系統台或是M  
15 OD，是原處分及訴願決定認定該費率涵蓋參加人就「公開  
16 播送」所為之所有利用行為，僅排除公開傳輸權，並無違  
17 誤。原告指摘原處分限制原告執行集管業務，未注意有利原  
18 告之情形、違反不當聯結禁止原則及法律保留原則云云，並  
19 非有據。

20 (五)原處分依集管條例第24條第1項第3款之規定，維持與原費率  
21 相同「一般商業頻道」0.5%之費率，並無違反著作權集體  
22 管理團體使用報酬率審議參考原則第三點、第四點之規定：  
23 原告稱其係在衡量物價指數及實務上音樂頻道融入一般商業  
24 頻道等現況，始將新費率調漲為原費率比例之2倍，原處分  
25 沒有實際查明參加人利用原告歌曲之比例，竟維持與原費率  
26 相同「一般商業頻道」0.5%之費率，顯違反行政程序法第4  
27 3條規定及審議參考原則第3點、第4點之規定云云。惟查，  
28 依集管條例第24條第7項規定，集管團體於公告使用報酬率  
29 時應說明訂定理由，且應依同條第1項參考利用人利用著作  
30 之質與量，本件原告調漲費率時並未提出足以支撐其調漲2

01 倍費率之具體理由，僅泛稱其管理著作數量增加。再者，參  
02 加人每日每一節目播出之時間固定，於24小時內能利用之曲  
03 目數量有限，原告亦未具體說明其管理音樂著作數量增加對  
04 參加人之利用量有何具體影響或變化，其逕將費率調漲2  
05 倍，顯欠缺明確及依據。況有關物價指數、經濟成長率與G  
06 DP成長等攸關費率制定之因素業已反映於利用人之總收  
07 入，原告僅泛稱依據該等指標及實務現況等因素，調漲費率  
08 比例為2倍，而未具體敘明該等因素對於費率之影響及其計  
09 算方式，所訴自難憑採。

10 七、綜上所述，被告機關已踐行相關法定程序，歷經多次著審會  
11 會議，並審酌原告及參加人等於會議中所討論內容及會意外  
12 所提供之相關意見、資料及著審會意見，於裁量範圍內，本  
13 於專業知識所為審議決定系爭使用報酬費率之處分，並無違  
14 反行政自我拘束原則、正當法律程序、明確性原則、平等原  
15 則、比例原則、不當聯結禁止原則、法律保留原則及著作權  
16 集體管理團體使用報酬率審議參考原則，訴願決定遞予維  
17 持，亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，即屬無  
18 據，應予駁回。

19 八、本件事證已明，兩造其餘主張或答辯，及其餘爭點有無理  
20 由，已與本件判決結果無涉，爰毋庸一一論列，併此敘明。  
21 據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依智慧財產案件審理法第  
22 2條，行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日

24 智慧財產第一庭

25 審判長法官 汪漢卿

26 法官 曾啓謀

27 法官 吳俊龍

28 以上正本係照原本作成。

29 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表  
30 明上訴理由，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內

01 向本院補提上訴理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提  
02 起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按  
03 他造人數附繕本）。

04 二、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
05 逕以裁定駁回。

06 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
07 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
08 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

09

得不委任律師 為訴訟代理人 之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任

01

人員辦理法制、法務、訴願業務或與  
訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，  
上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關  
係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 3 日

03

書記官 洪雅蔓