

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第181號

上 訴 人 社團法人亞太音樂集體管理協會

代 表 人 李春祥

訴訟代理人 羅明通 律師

楊安婷 律師

被 上 訴 人 經濟部智慧財產局

代 表 人 廖承威

訴訟代理人 吳逸玲

黃夢涵

參 加 人 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

代 表 人 張榮華

訴訟代理人 林聖鈞 律師

複 代 理 人 洪云柔 律師

參 加 人 大立電視股份有限公司

代 表 人 盧繹棋

上列當事人間著作權集體管理團體條例事件，上訴人對於中華民國112年1月18日智慧財產及商業法院110年度行著訴字第9號行政判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

01 一、本件於民國112年2月15日修正公布智慧財產案件審理法施行
02 前已繫屬於法院，依智慧財產案件審理法第75條第3項規
03 定，應依修正施行前智慧財產案件審理法(下稱修正前智慧
04 財產案件審理法)規定審理。

05 二、上訴人於108年4月16日依著作權集體管理團體條例(下稱集
06 管條例)第24條第5項規定，公告「電視台概括授權公開播
07 送使用報酬費率」。嗣參加人中華民國衛星廣播電視事業商
08 業同業公會(下稱衛星公會)於108年8月12日依集管條例第
09 25條第1項規定，就前揭費率關於「衛星電視台概括授權公
10 開播送使用報酬費率」(下稱系爭使用報酬率)部分向被上
11 訴人申請審議。案經被上訴人依集管條例第25條第2項規
12 定，於108年8月19日將受理系爭使用報酬率審議事項公告於
13 被上訴人網站，嗣於109年2月17日邀集上訴人及衛星公會召
14 開意見交流會。參加人大立電視股份有限公司(下稱大立電
15 視公司)則於109年10月23日申請參加衛星公會申請審議系爭
16 使用報酬率。被上訴人復依集管條例第25條第4項規定，於1
17 10年3月5日召開110年第1次著作權審議及調解委員會(下稱
18 著審會)，針對系爭使用報酬率審議事項進行諮詢與決議，
19 嗣參酌著審會決議、上訴人管理著作之數量、衛星公會成員
20 利用上訴人管理著作之情形、上訴人及衛星公會等之意見等
21 因素，以110年4月15日智著字第11016003760號函審議決定
22 系爭使用報酬率為「(一)一般商業頻道(綜合性頻道)：
23 前一年度年廣告總收入加上授權總收入(向各有線電視系統
24 業者收取之授權權利金，以下同)總額之0.033%為當年度使
25 用報酬。(二)音樂頻道：前一年度年廣告總收入加上授權
26 總收入總額之0.055%為當年度使用報酬。(三)電影台、卡
27 通台：前一年度年廣告總收入加上授權總收入總額之0.016
28 5%為當年度使用報酬。(四)新聞頻道：前一年度年廣告總
29 收入加上授權總收入總額之0.0055%為當年度使用報酬。
30 (五)體育頻道：前一年度年廣告總收入加上授權總收入總
31 額之0.0055%為當年度使用報酬。(六)購物頻道：以前一

01 年度營業毛利30%之0.025%為當年度使用報酬。(七)文化、教育公益性頻道：以前一年度節目製作費及播映通訊費
02 之0.004%為當年度使用報酬。(八)政府所屬頻道(如原民
03 台、客家台)：以前一年度政府撥款預算之0.005%為當年度
04 使用報酬。(九)單曲授權：駁回申請，並請ACMA暫緩實
05 施。備註：本案費率均係包含自衛星廣播電視節目供應事
06 業，提供節目及(或)廣告，至家庭訂戶收視之全程各階段
07 公開播送行為，所生使用報酬之總和。」另上訴人原公告費
08 率中加註之「上述各種電視台頻道若有播放以歌唱方式吸引
09 消費者購物之營業性質節目時，其使用報酬費率適用以全年
10 度總營收減廣告佣金減租金收入減權利金收入減利息收入之
11 餘額1%計算」部分(下稱加註費率)刪除。上訴人不服，循
12 序提請行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分。經原審判決
13 駁回，提起本件上訴。
14

15 三、上訴人起訴主張及被上訴人、參加人於原審之答辯，均引用
16 原判決之記載。

17 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)集管條例第
18 25條第1項規定之「相關資料」屬不確定之法律概念，因涉
19 及各該標準如何採酌，又屬高度專業性之評定，而授予行政
20 機關判斷餘地，有無命雙方當事人補正相關資料之必要，取
21 決於被上訴人之裁量。本件被上訴人說明雙方提供之使用清
22 單資料縱未完備，然已達可計算費率之依據，而審定本件費
23 率，未違反集管條例第25條第5項之規定。(二)被上訴人依上
24 訴人及參加人所提供之資料，以抽樣方式比對上訴人管理著
25 作被利用情形，並參考MUST費率，作為費率決定之依據，未
26 違反集管條例第25條、行政程序法第9條規定。(三)集管團體
27 與利用人協商之結果僅係被上訴人審議費率之參考因素之
28 一，被上訴人得參酌各項因素決定審議費率。上訴人所提授
29 權金額並非各電視台與上訴人就通案適用之公開播送費率之
30 協商結果，被上訴人於審議本件費率時未予審酌，並無違反
31 行政程序法第9條規定。(四)被上訴人依利用人之利用行為之

特性，在集管團體原公告之費率架構上再予以細分、變動其費率架構，將ACMA原公告「一般商業頻道」費率之分析基礎再區分為「歌唱節目」及「非歌唱節目」，分別比對發現利用上訴人管理歌曲均不及於利用MUST管理歌曲之1/10，並作成費率決定，與集管條例第25條第1項立法理由例示之情形相當，未違反依法行政原則與誠實信用原則。(五)被上訴人刪除加註費率，業已考量上訴人及利用人雙方之權益保障，並綜合考量各項因素，其裁量權行使，並無恣意濫權或其他違法情事，難認有違集管條例第25條第8項、第4項之規定。被上訴人決定系爭使用報酬率，於法均無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

(一)按「著作財產權人為行使權利、收受及分配使用報酬，經著作權專責機關之許可，得組成著作權集體管理團體。」「第一項團體之許可設立、組織、職權及其監督、輔導，另以法律定之。」著作權法第81條第1項、第3項分別定有明文。依著作權法第81條第3項規定授權訂定之集管條例第25條第1項至第3項、第5項規定：「（第1項）利用人對於集管團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議；申請時，並應備具書面理由及相關資料。（第2項）著作權專責機關受理前項之申請後，應於著作權專責機關之網站公布；其他相同利用情形之利用人，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請審議。（第3項）著作權專責機關受理第1項之申請後，得令集管團體提出前條第1項各款之審酌因素、授權利用之條件及其他相關文件，集管團體不得拒絕。……（第5項）第1項之申請，有應補正事項而未於著作權專責機關指定之期限內補正，或無理由者，著作權專責機關得予駁回。」另申請審議著作權集體管理團體使用報酬率須知（下稱使用報酬率須知）第2點規定應備文件：申請審議集管團體訂定之使用報酬率，應備具申請書1份及檢附相關資料。第4點規定相關資料：（一）申請人如

01 曾與集體管理團體就申請審議之使用報酬率項目簽訂合約
02 者，請檢送最近簽訂的授權契約影印本一份。（二）申請人
03 如有其他相關文件或參考資料者（例如：國外利用人相同利
04 用情形之付費標準），請於申請時一併提出。（三）其他：
05 本局認有必要時得命申請人提出其他相關資料以供審議。由
06 此可知，利用人對於集管團體訂定之使用報酬率有異議而申
07 請審議時，應提出相關資料供著作權專責機關審查，著作權
08 專責機關亦得令集管團體提出相關文件，以供著作權專責機
09 關能有充分資料據以審議費率。由於費率審議之情形各有不
10 同，不同費率之計算基準亦不相同，審議所需資料是否足
11 夠、有無再令申請人提出相關資料之必要，自得由著作權專
12 責機關依個案情形定之。原審審酌被上訴人請上訴人提供各
13 屬性頻道使用其管理音樂之統計、市占比及電視台歌曲清單
14 資料，以對清單內利用上訴人管理歌曲情形予以分析，惟上
15 訴人表示無法提供，僅提供部分電視公司使用其管理歌曲之
16 統計以及歌曲使用清單，雖上訴人、參加人所提資料有限，
17 但已涵蓋上訴人於審議中所主張之節目、頻道，被上訴人按
18 照清單資料、頻道屬性予以比對分析，說明抽樣方式及推論
19 方法，而審定本件費率，並無違反集管條例第25條第5項規
20 定，經核於法並無不合。至被上訴人是否命補正「相關資
21 料」，乃係對於審定費率證據資料之調查，與行政機關適用
22 不確定法律概念時所為的判斷或評價無涉，非屬判斷餘地適
23 用情形，原審贅述集管條例第25條第1項規定之「相關資
24 料」為不確定法律概念，行政機關有判斷餘地，雖有未洽，
25 然不影響其前開審認結論，上訴意旨以此指摘原判決有適用
26 法規不當之違背法令，尚無可取。

27 (二)集管條例規範之目的，在於為避免著作權之授權因使用報酬
28 遲未定案，造成市場混亂，是賦予被上訴人事後審議之職
29 權，透過被上訴人之介入，期使收費標準更為公平合理，藉
30 以衡平保障著作權人及利用人雙方權益。集管條例第25條第

01 4項、第6項規定，著作權專責機關審議時，得變更集管團體
02 所定之使用報酬率計算基準、比率或數額，並應諮詢著審會
03 之意見。利用人之申請有理由者，著作權專責機關應決定該
04 使用報酬率，並自申請審議日生效。被上訴人為辦理集管條
05 例第25條及第30條規定事項，訂定「經濟部智慧財產局受理
06 利用人申請審議著作權集體管理團體使用報酬率案件作業程
07 序」，其第3點規定審議使用報酬率時應參照「著作權集體
08 管理團體使用報酬率審議參考原則」（下稱參考原則），宜審
09 酌下列因素：1.集管團體與利用人協商之結果或利用人之意
10 見（例如：現行市場費率、過去費率的變化情形、就新興之
11 利用型態得參考比較國內現存集管團體相類似利用型態之費
12 率）；2.利用人因利用著作所獲致之經濟上利益（例如：利
13 用人因利用著作所負擔之成本、考慮利用人之支付能力及取
14 得授權對利用人之重要性）；3.集管團體所管理之著作財產
15 權數量；4.利用之性質及數量（例如：利用該集管團體著作
16 情形與利用其他集管團體著作情形之比較、費率表中收費級
17 別之劃分、級別個數是否能充分顯現著作利用程度、價值及
18 其級別個數是否適當，且不同層級間的費率遞增或遞減的幅
19 度是否相當、其他集管團體之使用報酬率）；5.其他（例
20 如：物價指數之變動、國外相同類別著作且利用情形相似之
21 使用報酬率，參考對象宜與本國經濟發展相當等）。使用報
22 酬率之審議及決定，係具有一般性及通案性之規範，並有高
23 度之公益性，為使著作權專責機關決定之使用報酬率能公平
24 合理並兼顧權利人與利用雙方之利益，自應賦予著作權專責
25 機關充足之權限，凡決定使用報酬率之相關因素，亦即使用
26 報酬率之計算方式，包括架構、費基、比率或數額，著作權
27 專責機關於作成決定時，均得變動。準此，被上訴人於審議
28 使用報酬率案件時，依法有裁量權限，並應諮詢著審會意見
29 後，參照參考原則所定審酌因素，依實際個案情形決定之。

01 (三)經查，上訴人前於108年4月16日公告「電視台概括授權公開
02 播送使用報酬費率」，嗣參加人衛星公會就系爭使用報酬率
03 部分向被上訴人申請審議，案經被上訴人於108年8月19日將
04 受理系爭使用報酬率審議事項公告於被上訴人網站，參加人
05 大立電視公司則申請參加本件審議，被上訴人於110年3月5
06 日召開著審會，就系爭使用報酬率審議事項進行諮詢及決議
07 等情，為原審依法認定之事實。原判決因認被上訴人審議系
08 爭使用報酬率時，參酌上訴人、利用人（含參加人）意見及
09 諮詢著審會意見，以市場上現存之MUST費率作為審議基礎，
10 考量上訴人管理著作於衛星電視台被使用占比之現況及各項
11 相關因素後，所為決定系爭使用報酬率之處分，於法均無不
12 合等情，已就其調查證據之辯論結果，論述其得心證之理由
13 及法律見解，經核並無違反經驗法則、論理法則，亦無所適
14 用之法規與該案應適用之法規違背，而有判決違背法令之情
15 形。

16 (四)本件審議期間，被上訴人先函請參加人衛星公會就其利用情
17 形提出相關具體數據及使用清單，復審酌上訴人所提之費率
18 架構係以頻道屬性作區分，為了解各屬性頻道年度利用歌曲
19 情形，即函請上訴人提供已簽約電視公司各屬性頻道使用其
20 管理音樂之統計、市占比及電視台歌曲清單資料，惟上訴人
21 109年8月11日亞太松字第1090095號函僅提供部分電視公司
22 使用其管理歌曲之統計以及歌曲使用清單，其餘電視公司資
23 料均有缺漏，被上訴人即以上訴人所提歌曲使用清單內容，
24 依頻道屬性抽樣節目進行比對，為原審依法所認定。被上訴
25 人基於同屬性頻道之利用歌曲情形類似，而以抽樣相同屬性
26 頻道之清單加以比對驗證，已審酌上訴人所提八大、三立、
27 中天、東森等頻道使用歌曲清單情形進行抽樣比對（見原審
28 卷一第332至333頁），並無怠於比對情事。又上訴人主張
29 「一般商業頻道」播放台語或國語老歌為主之歌唱節目利用
30 其管理音樂較多，被上訴人依上訴人所提資料，選擇以播放
31 歌唱節目較多之「八大第一台」使用情形作為「一般商業頻

道」之分析佐證，已考量上訴人所稱「歌唱節目」使用其管理音樂較多之主張。又「一般商業頻道」不僅有「歌唱節目」尚有其他「非歌唱節目」，然「歌唱節目」與「非歌唱節目」利用上訴人管理歌曲之情形差異甚大，為了解頻道整體利用(包含歌唱節目及非歌唱節目)情況，被上訴人區分歌唱節目與非歌唱節目加以分析，為求公允，分別計算「節目數」占比及「使用歌曲次數」占比情形，以分析檢驗該頻道整體利用上訴人管理著作之狀況，俾利被上訴人作為合理費率審議決定之參考，所為之考量與實現費率公平合理相關聯，所為資料之選擇與分析方法，亦屬妥適公允。被上訴人抽樣分析比對結果，就「一般商業頻道」部分，計算後發現使用上訴人管理著作占MUST管理著作比例不到10分之1，而「新聞頻道」、「體育頻道」及「政府所屬頻道」部分，經比對發現整體使用上訴人管理著作不及MUST管理著作之10分之1，雖參加人衛星公會主張費率應為MUST費率10分之1以下，然被上訴人認為抽樣節目未比對到上訴人管理歌曲，惟尚難證明該頻道未使用，經斟酌考量而審定上開部分之費率為MUST費率10分之1；另未抽樣之「音樂頻道」、「電視台、卡通台」、「購物頻道」、「文化、教育公益性頻道」部分，則衡酌上訴人主張使用其著作較多之頻道占比未逾MUST管理著作的10分之1，且無其他資料可證該等頻道使用上訴人管理著作之占比高於前開數據，是此部分審定調整費率為MUST費率10分之1(見原處分說明欄五、(四)(五))。被上訴人所為費率審議決定已充分考量上訴人及利用人之意見、上訴人管理著作數量、利用上訴人著作與其他集管團體著作之情形比較、其他集管團體之使用報酬率等各項相關審酌因素，其就上訴人所提八大、三立、中天、東森等頻道使用清單亦已為抽樣比對，經核並無裁量怠惰、裁量濫用情事，原審認定被上訴人之費率審定決定並無不當，於法尚無不合，亦無違反論理法則情事。上訴意旨主張其已提出八大、三立、中天、東森等頻道之使用清單予被上訴人，被上訴人僅以「八

大第一台」使用清單比對，而怠於比對其他頻道使用清單，有裁量怠惰之違法，其自創加權平均公式，以不符邏輯算式審定費率，有裁量濫用情事，原審未查，逕認被上訴人審定之使用報酬率並無違誤，有判決違反論理法則之違法云云，係屬一己主觀意見及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，所述並非可採。

(五)集管團體與利用人協商之結果，為參考原則所列使用報酬率之審議參考因素之一，被上訴人仍應本於職權綜合審酌各項因素後決定費率。而使用報酬率係集管團體與利用人間通案適用之費率，與集管團體與個別利用人間合意訂定之授權契約僅具個案契約拘束力不同，集管團體與利用人訂定授權契約後，利用人如對集管團體訂定之費率有異議，仍得依法申請費率審議，由被上訴人審酌相關因素後，決定合理之費率，並非被上訴人須依據集管團體與利用人訂定之授權金額來決定，否則費率審議制度即無存在之必要。原審依上訴人108年10月17日亞太松字第1080093號函表示：「至今衛星電視台已完成本會授權之公司有三立電視台、八大電視台……，其係透過雙方協商議定年度概括授權金額，完全與本會公告之使用報酬費率無相關聯，公告費率只是給利用人參考，是雙方協商使用報酬率之上限。」敘明由上開回函可知其等所個案協議之金額，非基於具體且通案之計算基準或比率，無法作為通案適用之費率標準，且上訴人亦未說明前開簽約金額有何計算標準以作為公告費率所訂屬性頻道區分之費率架構，是被上訴人以上訴人所提供各電視公司年度支付授權金額為個案協商結果，並非各電視台與上訴人就通案適用之公開播送費率之協商結果，於審議本件費率時未予審酌尚非無據，亦無違反行政程序法第9條規定等語，經核尚無不合。原審係以被上訴人認為該等授權契約之簽約金額無法作為通案適用之費率標準，因而認定被上訴人未予審酌並無違誤，並非認定被上訴人得自行決定是否審酌參考原則所列各項因素。上訴意旨主張集管團體與利用人協商結果為審

01 定費率應參考因素，原判決以被上訴人得自行決定是否參
02 酌，有判決不適用法規之違法；被上訴人僅以非通案協商結
03 果而於審議費率時不予審酌，違反行政程序法第9條云云，
04 自無可採。又被上訴人分析「八大第一台」使用歌曲清單，
05 係為了解該頻道整體利用上訴人著作之情形，以作為審定使
06 用報酬率之參考，此與被上訴人考量單一電視台之簽約金額
07 非通案費率，而未以上訴人與八大電視股份有限公司授權契
08 約金額作為審定費率之標準，核屬二事，並無矛盾可言。上
09 訴意旨主張原判決一方面認同單一電視台之分析結果得作為
10 通案分析，一方面又認定電視台簽約金額無法通案情況，有
11 判決理由矛盾之違法云云，亦無足取。

12 (六)再按行政行為之內容應明確，行政程序法第5條定有明文，
13 故行政程序法第96條第1項第2款乃規定行政處分以書面為之
14 者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，該規定之目的
15 在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成
16 行政處分之法規依據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資
17 判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得
18 救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採
19 證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。如行政處
20 分已記載理由，僅記載不完備，於行政處分同一性且不妨礙
21 當事人防禦之前提下，尚允許行政機關於行政訴訟中就作成
22 行政處分時即已存在之理由為追補，自不構成違反行政程序
23 法第5條規定情形。經查，原處分業已詳細說明其決定使用
24 報酬率考量因素及所採理由，包含抽樣之使用清單來源、比
25 對結果數據、採取加權計算之原因(原處分書第4至7頁)，並
26 於訴願答辯書之附件5補充說明9.78%與8.43%之計算公式(見
27 訴願卷第249頁)，兩造於行政訴訟程序中就此亦有攻防(見
28 原審卷一第321頁、原審卷二第295頁)。經核被上訴人就該
29 計算公式所為理由補充，係基於原處分作成時即已存在之要
30 件事實，未改變行政處分之同一性，且於訴願程序及訴訟
31 中，上訴人亦已對之為充分攻擊防禦，自無違反行政行為內

容明確性原則可言。上訴意旨主張原處分未說明加權平均之計算過程，有違行政程序法第5條明確性原則，原審未查，有理由不備之違誤云云，自無可採。

(七)又所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據等情形。上訴人於原審主張其已就加註費率為說明並提出相應之資料，被上訴人無視其說明即恣意將加註費率刪除，有裁量怠惰之瑕疵，使上訴人無法對於「無年度廣告總收入或授權金收入頻道」收取費用而有不公，違反集管條例第25條第8項及第4項規定云云。然原審依調查證據及辯論結果，認定上訴人原公告之使用報酬率計費模式係採以一定比率及單曲方式2種計費模式供利用人選擇之規定，應不生上訴人所稱無法確定應收取或繳納使用報酬金額之情形，而被上訴人參諸上訴人之說明，認上訴人對於加註費率之定義說明不一致，收費對象不明確，對於加註費率如何與「一般商業頻道」及「購物頻道」區別之說明顯有矛盾，於實務上易生疑義等情，因而刪除加註費率，業已考量上訴人及利用人雙方之權益保障，並無恣意濫權或其他違法情事。原判決另說明被上訴人於審議不同利用型態、不同產業及不同利用人之使用報酬率，係依各該不同之利用型態、不同之經濟規模、商業模式及利用人屬性、過去市場授權模式等，考量是否有訂定加註費率之必要，本件被上訴人於審議系爭使用報酬率時既綜合考量上開各項因素後，始刪除加註費率部分，難認有違集管條例第25條第8項、第4項之規定等語。是原判決已就上訴人主張，詳述說明其認定原處分刪除加註費率並無違誤，及上訴人主張不可採之理由，並無判決不備理由情事。上訴意旨主張原審未就上訴人所提加註費率理由及證據資料予以審酌，逕認定被上訴人刪除加註費率並無違誤，有判決不適用法規及判決不備理由之違法云云，並無可採。

01 (八)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴
02 論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
03 由，應予駁回。

04 六、據上論結，本件上訴為無理由。依修正前智慧財產案件審理
05 法第1條，行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判
06 決如主文。

07 中 華 民 國 113 年 12 月 19 日

08 最高行政法院第二庭

09 審判長法官 陳 國 成

10 法官 簡 慧 娟

11 法官 高 愈 杰

12 法官 林 麗 真

13 法官 蔡 如 琪

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 113 年 12 月 19 日

16 書記官 林 郁 芳