

議題：有關政府部門相關（行政、立法目的所需及司法程序使用）合理使用之規定是否予以修正？

相關法條：

第 44 條：中央或地方機關，因立法或行政目的所需，認有必要將他人著作列為內部參考資料時，在合理範圍內，得重製他人之著作。但依該著作之種類、用途及其重製物之數量、方法，有害於著作財產權人之利益者，不在此限。

第 45 條：專為司法程序使用之必要，在合理範圍內，得重製他人之著作。

前條但書規定，於前項情形準用之。

第 63 條：依第四十四條、第四十五條、第四十八條第一款、第四十八條之一至第五十條、第五十二條至第五十五條、第六十一條及第六十二條規定得利用他人著作，得翻譯該著作。

依第四十六條及第五十一條規定得利用他人著作，得改作該著作。

依第四十六條至第五十條、第五十二條至第五十四條、第五十七條第二項、第五十八條、第六十一條及第六十二條規定利用他人著作，得散布該著作。

壹、背景說明

著作權法第 44 條及第 45 條係於民國 81 年增訂，其立法理由說明概要如下：「有關因行政、立法目的所需及司法程序使用之必要，在合理範圍內，應容許得重製他人著作，爰參考西德著作權法第 45 條、日本著作權法第 42 條及韓國著作權法第 22 條訂定之。」另依著作權法第 63 條第 1 項之規定，依第 44 條及 45 條利用他人著作，得翻譯該著作，但不得改作或散布該著作。

有關政府部門相關之合理使用，歷來適用爭議較少，惟科技進步所趨，政府部門對於內部網路傳輸甚至機關內部的資料流通有所需求，另就符合著作權法第 44 條及第 45 條所重製之重製物是否得以公開傳輸、散布或擴及其他利用型態，甚至司法程序之適用範圍得否擴大等，逐漸產生疑義，就此現況是否應修法因應，謹提出討論。

貳、國際公約與各國立法例

一、國際公約

依伯恩公約指南說明第 9 條第 2 項規定重製之一般例外，圖書館、檔案館、學校、文獻中心、公共研究機構以及學校和政府部門之影印雖然對知識傳播很有貢獻，但是大規模的重製將嚴重影響著作人利益。應由各國自行採取適宜其本國教育、文化、社會和經濟發展之措施。

WCT 第 10 條則說明在數位環境下，許可締約各方設計適當的新例外與限制規定，包括有關政府部門合理使用之規定。

依 TRIPS 第 9 條規定，TRIPS 之成員國亦得依其國情，制定有關政府部門合理使用之規定。

因此，在符合伯恩公約揭示之三步測試原則「限於某些特定情形」、「不得抵觸著作之正常利用」、「不得損害著作人合法權益」之情況下，國際公約允許各國針對政府部門的利用訂定合理使用規範，且可擴及至數位環境之政府部門合理使用。

二、各國立法例

本議題於 81 年立法之時係參考德國、日本及韓國之立法，爰就以上各國立法現況說明如下：

(一) 德國¹

1. 德國著作權法第 45 條第 1 項

為法院、仲裁機構或機關之程序上使用，得製作著作之個別重製物或使人重製著作。

2. 德國著作權法第 45 條第 2 項

法院與機關為司法和公共安全之目的，得複製肖像或使人重製。

3. 德國著作權法第 45 條第 3 項

與重製相同之條件下，得將著作散布、公開展示或者公開再現²。

¹ Article 45 Administration of justice and public security

(1) It shall be permissible to make individual copies of works for use in proceedings before a court, an arbitration tribunal or authority or to have such copies made.

(2) Courts and authorities may, for the purposes of the administration of justice and public security, make copies of portraits or to have these reproduced.

(3) The distribution, exhibition in public and communication to the public of the works shall be permissible under the same conditions as apply to reproduction.

² 此處之公開再現，依同法第 15 條第 2 項，包括：公開口述權、公開演出權、公開傳輸權、公開

(二) 日本

1. 日本著作權法第 42 條第 1 項

為遂行裁判程序所必要，以及為立法或行政目的作為內部資料而有必要之情形，得於必要範圍內重製著作。但對照於該當著作之種類、用途及重製之份數、形態將不當損害著作權人之利益者，不在此限。

2. 日本著作權法第 42 條第 2 項

為遂行以下各款之程序而有必要者，亦同於前項規定。

一、行政機關所為有關發明、設計專利或商標之審查、新型專利之技術評估、或有關國際申請（指「基於專利合作條約之國際申請法」（1978 年法律第三十號）第二條規定之國際申請。）之國際調查或國際預審程序。

二、行政機關或獨立行政法人所為有關藥物（包含醫療器材（指藥事法（1978 年法律第一百四十五號）第二條第四項規定之醫療器材）之有關事項。本款以下同。）之審查或調查、或者是對行政機關或獨立行政法人所為有關藥事之報告程序。

3. 日本著作權法第 47 條之 10

按照...第 41 條至第 42 條之 2...之規定得重製之著作（電影著作除外），得以轉讓方式向公眾提供。但目的以外之轉讓不適用之。

(三) 韓國

第 23 條（為了司法程序等的複製）³

為立法、行政機關的內部使用或司法程序，於必要限度內得重製著作，但依據著作性質與重製物性質及數量，不得不合理損害著作財產權人之利益。

(四) 各國政府部門相關著作合理使用之行為主體與我國比較

利用 目的 國家	行政、立法目的	司法程序	專利商標審查	藥物審查
德國	不限於機關	不限於機關	×	×
日本	機關內部使用	不限於機關	行政機關 程序參與人 不限內部使用	行政機關 獨立行政法人 程序參與人 不限內部使用
韓國	機關內部使用	不限於機關	×	×
我國	機關內部使用	不限於機關	×	×

³ Article 23 (Reproduction for Judicial Proceedings, etc.)

It shall be permissible to reproduce a work if and to the extent deemed necessary for the purpose of judicial proceedings and of internal use in the legislative or administrative organs provided that such reproduction does not unreasonably prejudice the interests of the owner of author's property rights in the light of the nature of the work as well as the number of copies and the nature of reproduction.

(五) 各國政府部門相關著作合理使用之利用行為與我國比較

國家 \ 利用行為	重製物散布	重製物公開傳輸	其他無形公開
德國	○ 與重製相同條件	○ 與重製相同條件	○ 公開再現
日本	○ 合於目的轉讓	×	×
韓國	×	×	×
我國	×	×	×
	行政解釋：限於內部參考	行政解釋：限於內部參考	

參、著作權法第 44 條有關中央、地方機關合理使用規定之檢討

問題一：本條規定之著作利用行為是否應明文擴及「散布」？

一、說明與現行法規定

著作權法第 63 條第 3 項規定合理使用得散布著作之情況，已明文排除第 44 條之適用。

實務上，依著作權法第 44 條規定所重製之著作，仍須透過機關內部發送或流通，方能達到內部參考資料之目的。此內部發送或流通著作重製物，係屬向特定多數人提供著作，仍屬散布之行為，是否應於本條明文增訂得散布之規定以符合實際利用情況？

二、 本局歷年解釋

本局解釋認為符合著作權法第 44 條「行政目的所需而列為內部參考資料」目的之重製物，其內部流通之散布行為，應符合著作權法第 44 條及第 65 條第 2 項之合理使用。

(一) 99 年 08 月 31 日智著字第 09916002540 號

按本法第 44 條規定「中央或地方機關，因立法或行政目的所需，認有必要將他人著作列為內部參考資料時，在合理範圍內，得重製他人之著作。但依該著作之種類、用途及其重製物之數量、方法，有害於著作財產權人之利益者，不在此限」。因此如行政或立法機關基於立法或行政目的所需，為供內部參考資料，且僅「重製」(影印)而未對外散布他人之著作，即得依本規定主張合理使用，尚無違反著作權法問題。

(二) 101 年 09 月 10 日智著字第 10100074130 號

貴處欲翻譯國際消費者保護資訊，如係基於行政目的並供作內部參考資料，是可主張合理使用。惟 貴處於翻譯後欲進一步提供各主管機關參處者，似不符上述「將他人著作列為機關內部參考之資料」之要件，仍應徵得著作財產權人的同意或授權。

三、 本局初步見解

合於著作權法第 44 條之重製物即便僅於機關內部流通亦屬對公眾提供之散布行為，現行法第 63 條第 3 項規定與本局解釋似有衝突。

若於內部參考目的之條件之下，於著作權法第 44 條明定得散布之規定，符合政府部門實際利用之情況，且未對著作人產生新的損害，

建議於本條增訂得「散布」之規定，以達明確之效。

問題二：本條規定之著作利用行為是否應明文擴及「公開傳輸」？

一、說明與現行法規定

依現行著作權法規定（第 63 條），依第 44 條規定得利用他人著作
者，得翻譯該著作，但未有得公開傳輸之規定。

合於著作權法第 44 條之重製行為，亦包括數位重製之方式，而數
位重製後必然要透過公開傳輸方能達到內部參考之目的，是否應於本
條明文增訂得「公開傳輸」之規定，以符合實務利用狀況？

二、本局歷年解釋

智慧局於 98 年 2 月 17 日曾就「行政機關以電子郵件方式內部傳
送輿情簡報的著作權問題」諮詢顧問，多數顧問認為只要符合著作權
法第 44 條「行政目的所需而列為內部參考資料」之目的，將紙本改以
電子郵件傳送，在合理範圍內，應屬著作權法第 65 條第 2 項之合理使
用。

智慧局對外解釋認為符合著作權法第 44 條「行政目的所需而列為
內部參考資料」之重製物，於合理範圍內之公開傳輸行為，應符合著
作權法第 44 條及第 65 條第 2 項之合理使用；例如：

（一）99 年 01 月 29 日電子郵件 990129a

除有關單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作本不得
為著作權之標的外，貴會基於金融監督管理之立法或行政目的所需，

認為有必要將其他不屬於上述新聞報導之部分列為內部參考資料時，將該等新聞報導以電子郵件傳送各單位同仁管理金融機構、施政參考或輿情處理使用，應符合本法第 44 條及第 65 條第 2 項之合理使用。

(二) 99 年 02 月 23 日電子郵件 990223a

除有關單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作本不得為著作權之標的外，文建會如符合著作權法（下稱本法）第 44 條之規定，因立法或行政目的所需，認為有必要將其他不屬於上述新聞報導之新聞剪報列為內部參考資料，而欲將該等新聞剪報掃描存入網頁資料庫方便查詢，如該網頁資料庫係為提供文建會符合前述本法第 44 條規定目的之利用，且僅供內部使用，不對外開放，仍可主張本法第 44 條合理使用。

三、 本局初步見解

合於著作權法第 44 條之重製行為，亦包括數位重製之方式，若允許數位重製卻不可公開傳輸，則難以達到內部參考之目的。政府部門合理使用係具有公益性質，本條之要件已包括需為內部參考資料所用，且不得有害於著作財產權人之利益。建議合於本條要件之情形下，可增訂得公開傳輸之規定，以符合實際利用情況。

問題三：本條規定之得利用行為是否擴大至各種著作利用態樣？

一、 說明與現行法規定

如前述問題一與問題二之說明，現行實務上常就「公開傳輸」與

「散布」得否適用著作權法第 44 條提出疑問，然而在著作數位化的時代，著作被利用的型態也隨之多元化，本局亦曾認為符合「立法或行政目的所需而列為內部參考資料」之目的，於機關內部播放網路影片（公開上映）應屬著作權法第 65 條第 2 項之合理使用情形⁴

著作權法第 44 條已限制行為主體為「中央或地方機關」，且需符合「為行政或立法目的所需」、「內部參考資料」、「不得有害著作財產權人利益」等要件。當符合上述要件的情況下，是否可參考德國立法例，將依本條規定得利用著作之情形，擴大至各種著作利用態樣，謹提請討論。

二、本局初步見解

政府部門合理使用主要為公務行政所需，具有高度公益性質，當第 44 條已有多項要件限制的情況下，符合「中央或地方機關」、「立法或行政目的所需」、「內部參考資料」以及「不得有害著作財產權人利益」等要件，如僅列得「重製、散布或公開傳輸」他人著作，可能有掛一漏萬之情形，建議可將得利用著作之情形，擴大至各種著作利用態樣，使政府部門就著作利用的各種型態均得合理使用。

問題四：本條規定之行為主體是否僅限於中央、地方機關，是否可能擴大開放至公司行號？

一、說明與現行法規定

著作權法第 44 條之行為主體為中央或地方機關，公司行號如為內

⁴ 可參照 101 年 03 月 28 日電子郵件 1010328a。

部參考所為之重製或公開傳輸行為則未有本條之適用，本局歷年解釋亦認為此非屬合理使用範圍。

賴文智顧問於本局於 98 年 2 月 17 日詢問「行政機關以電子郵件方式內部傳送輿情簡報的著作權問題」時，建議同步思考其他公司行號、圖書館等內部利用的問題，並注意著作權法第 44 條還是有不得損害著作財產權人的利益的規定，因為行政機關也是數位著作銷售的對象，沒有理由要特別與其他公司行號或圖書館相區別。

二、本局歷年解釋

(一) 100 年 06 月 30 日電子郵件 1000630a

來函所述報章、雜誌、期刊中與貴公司產品有關的技術發展、商情等資訊，如其內容屬單純傳達事實之新聞報導所作成之語文著作（不包含圖片或照片等），依著作權法（下稱本法）第 9 條第 1 項第 4 款規定，不受著作權法保護，任何人均得對之加以利用，自無違反本法之問題。惟其內容如不僅僅是「單純傳達事實」之新聞報導，而是在事實傳述以外，還添加了作者的評論及分析等或屬其他性質之文章，則該等資訊仍會受到本法的保護，將其節錄、翻譯、編輯整理後上傳公司內部網站或以電子郵件傳送同仁閱讀，會涉及重製、翻譯（改作）、編輯及公開傳輸他人著作之行為，如改以影印紙本傳送同仁參閱，亦會涉及重製及散布之行為，除有本法第 44 條至第 65 條合理使用之情形外，應取得著作財產權人之同意或授權。

(二) 92 年 12 月 19 日智著字第 09216010370 號

貴公司所詢將網路上外界所張貼之文章、新聞報導全文下載至

伺服器上並供企業內部使用之行為一節，因涉及「永久重製」與「公開傳輸」他人著作之行為，恐已超過著作權法所定之合理使用範圍。

三、本局初步見解

公司行號的內部利用常有涉及營利性利用之情況，對於著作之市場價值造成之影響難以一概而論，且本局歷年解釋均認為非屬合理使用，考量法律適用之一致性，建議不另增訂公司行號內部參考之合理使用規定。若遇爭議時，亦可以第 65 條第 2 項於個案進行檢視，以維持著作權人與利用人兩者間權益的衡平。

- 小結：建議修正第 44 條
 - 不限著作利用型態
 - 不再以第 65 條檢驗合理範圍

修正條文	現行條文
<p>第四十四條</p> <p>中央或地方機關，因立法或行政目的所需，認有必要將他人著作列為內部參考資料時，得<u>利用</u>他人之著作。但依該著作之種類、用途及其重製物之數量、方法，有害於著作財產權人之利益者，不在此限。</p>	<p>第四十四條</p> <p>中央或地方機關，因立法或行政目的所需，認有必要將他人著作列為內部參考資料時，<u>在合理範圍內</u>，得重製他人之著作。但依該著作之種類、用途及其重製物之數量、方法，有害於著作財產權人之利益者，不在此限。</p>

肆、著作權法第 45 條有關司法程序使用合理使用規定之檢討

問題一：本條規定之利用行為，是否應明文擴及「散布」與「公開傳輸」甚至其他利用型態？

一、說明

依現行著作權法規定（第 63 條），依第 45 條規定得利用他人著作人，得翻譯該著作，但散布則不適用之，亦無得公開傳輸之相關規定。經查目前尚無民眾就依本條規定所重製之重製物，得否散布、公開傳輸或擴及其他著作利用型態提出疑義。

二、本局初步見解

鑑於數位化與網路環境的普及，且本條在適用上已受限於「司法程序」且「不得以有害於著作財產人之利益」之要件，可主張合理使用之範圍已相當有限，似宜認為「得重製他人著作」擴及「得利用他人著作」，以符合現今社會發展趨勢。

問題二：是否增訂為專利、商標審查程序或藥物之查驗登記使用之必要，得以重製、散布或公開傳輸他人之著作？

一、說明

著作權法第 45 條「專為司法程序之必要」之合理使用規定，解釋上行為主體應包括司法機關及訴訟參與人。行政程序上的合理使用則依著作權法第 44 條之規定，僅限於內部參考，因此行為主體限於行政機關。惟我國專利商標審查及藥物之查驗登記程序上，行政機關如非作為內部參考資料，如有引用他人著作之必要，亦無法依著作權法第

44 條主張合理使用，至於該等程序之參與人，在相關行政程序中如亦有利用他人著作之必要時，究竟可否主張合理使用？現行法亦無明文。

日本為因應特定行政手續中，程序參與人亦有重製著作之必要，特於 2007 年增訂著作權法第 42 條第 2 項之規定，就專利商標審查及藥事審查程序，增訂「不限於內部參考」及「程序參與人」得以重製著作之相關規定。

我國針對上述行政程序是否有參考日本著作權法之規定，明文增訂合理使用之必要，謹提出討論。

二、本局歷年解釋與相關司法見解

按專利審查程序或藥物之查驗登記使用著作得否主張合理使用之問題，歷年來曾有若干討論，茲整理如下：

(一) 就本局進行專利審查核駁時，檢附引證資料影本予申請人，此非屬內部參考所用，究否可主張合理使用一事。(97 年 2 月 15 日電子郵件函詢顧問)

- 1、陳家駿顧問認為此種援引複製已成實質必要，就其使用之目的、性質、比例、市場價值影響等因素評估絕對屬合理使用，我國著作權法第 44 條已堪用之。
- 2、賴文智顧問則建議應從民眾與政府機關兩方面來看，未來可將第 45 條的司法程序，擴及至其他的行政程序，明文規定只要是程序參與人為該程序進行之必要所為者，皆屬合理使用。

- 3、蕭雄淋顧問則認為此舉係為達行政目的，對著作權人潛在市場影響甚微，應符合著作權法第 65 條之立法目的，屬著作權之合理使用，將來可通盤考量是否修法使其明確。
- 4、綜上，本局認專利審查重製核駁引證文獻資料並發還申請人應符合著作權法合理使用之規範。

(二) 著作權法第 45 條係限定「司法程序」，並未及於「行政程序」，故倘使用他人之論文作為專利「舉發」之證據，是否得依著作權法第 45 條主張合理使用？（100 年 6 月 16 日電子郵件函詢顧問）

- 1、多數顧問認為「舉發」尚難認為符合著作權法第 45 條「司法程序」之要件，但使用他人之論文作為專利「舉發」之證據，除可能依第 52 條主張合理使用外，亦可能依第 65 條第 2 項所列之判斷標準，而成為同條項所稱之「其他合理使用之情形」。另外，張懿云顧問認為在修法前，先透過目的性擴張解釋，仍然適用第 45 條較妥。
- 2、綜上，本局認為專利之「舉發」並非屬「司法程序」，故無法依第 45 條主張合理使用。至若是否構成第 52 條「引用」之合理使用或第 65 條第 2 項之「其他合理使用之情形」，應依個案判斷。⁵

(三) 依原廠仿單製作學名藥仿單所生著作權侵權爭議

- 1、行政院衛生署曾於 95 年間建議本局增訂著作權法第 52-1

⁵ 參照 100 年 6 月 30 日電子郵件 1000630b。

條「為保障病患安全之目的，藥物之標籤、仿單或包裝得引用、重製、改作或編輯他人之著作。」惟本局認為仿單之製作，因著作權法並沒有特別排除之規定，是否符合合理使用之規範，仍應依個案判斷，故請行政院衛生署考量病患用藥安全等之公益目的，而決定是否於藥事法規中予以特別規範。⁶

2、最高法院 97 年度台上字第 948 號判決認為：「被上訴人之敏喘克藥品係監視藥品，為學名藥，與上訴人之欣流藥品即原廠藥具有同成分、劑型、劑量與療效，依藥事法規定及行政院衛生署之說明，系爭藥品之仿單應依已核准之首家仿單即欣流藥品仿單之核定方式記載，其格式內容應依據藥事法第 75 條規定刊載。是被上訴人既係依據藥事法及該法授權訂定之藥品查驗登記審查準則，就系爭藥品之仿單參照欣流藥品之仿單內容予以記載，即無不法可言。且系爭藥品仿單係附隨於藥品銷售，該仿單本身並無獨立之潛在市場價值，應屬著作權法第 65 條第 1 項、第 2 項所定合理使用範圍，不構成著作財產權侵害。被上訴人以該仿單之內容製作廣告等促銷文書，亦難認侵害上訴人就藥品仿單之著作財產權。」

3、最高法院 97 年度台上字第 1035 號判決認為：「按仿單之內容，需經繁複龐大之科學實驗、研究始能獲得此結論，屬著作權法上之著作。上訴人為仿單在台灣地區之專屬被授權人，被上訴人翻譯仿單製作成仿單，僅依法提供衛生

⁶ 參照 95 年 5 月 3 日智著字第 09516001590 號函、95 年 10 月 31 日電子郵件 951031d。

署藥政處審核其經銷之美時威智錠 (Witgen) 藥品應否發給藥品許可之用，且申請當時已檢附原文以供參考，充分表明其出處，並未附隨於藥品銷售，合於著作權法第五十二條所定「為其他正當目的之必要」之合理使用之範圍，無侵害上訴人仿單之著作財產權。」

- 4、綜上，目前司法判決均認為仿單之著作權侵害問題屬合理使用或依法令之行為，未有不法，故藥事法規並未針對此議題有所修正。

三、 本局初步見解

綜上所述，目前行政解釋與司法實務上，均認為行政目的之必要，無論是行政機關或程序參與人所為之重製或散布等行為，均屬得合理使用之範疇。

而目前專利、商標審查程序及藥物之查驗登記程序中，參與程序的主體可能包括申請人、協助行政機關達成行政任務的法人機構（如財團法人專利檢索中心及財團法人醫藥品查驗中心）及行政機關三方。實務上三方為達成行政上之目的，均有可能涉及著作之重製、散布及公開傳輸等行為，似有明文規範之必要。

實務上雖僅有專利審查程序及藥物之查驗登記程序就「非內部參考」及「程序參與人」提出利用著作之需求，且日本法亦僅針對上述特定行政程序訂定合理使用之適用。但考量各項行政程序⁷中，行政機關與程序參與人為達成行政目的，均可能有利用著作之需求，乃建議將行政程序使用之必要，一併列入第 45 條適用之範圍，但仍不得有害

⁷ 行政程序法第 2 條第 1 項：本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。

於著作財產人之利益。

- 小結：建議修正第 45 條
 - 增加行政程序之適用
 - 不限著作利用型態
 - 不再以第 65 條檢驗合理範圍

修正條文	現行條文
<p>第四十五條</p> <p>專為司法程序或行政程序使用之必要，得<u>利用他人之著作</u>。</p> <p>前條但書規定，於前項情形準用之。</p>	<p>第四十五條</p> <p>專為司法程序使用之必要，在<u>合理範圍內</u>，得重製他人之著作。</p> <p>前條但書規定，於前項情形準用之。</p>