

調 查 報 告

壹、案 由：據訴，國立故宮博物院於97年委託華藝數位股份有限公司辦理「故宮數位典藏圖像與文字資料及其檢索業務委託行銷案」，涉未妥善保存工作報告書，使廠商工作成果失其附麗，卻逕以廠商履約所涉爭議事項為由，不當向廠商索取高額賠償金等情。究實情為何？國立故宮博物院有無踐行系爭採購案件文書保存程序？該院有無不當索取高額賠償？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

一、故宮為管理藏品圖像授權及出版授權利用，依據文化創意產業發展法第21條第5項規定公有文化創意資產之授權，訂定「國立故宮博物院藏品圖像授權及出版授權利用辦法」第12條第1項，故宮雖得依法請求損害賠償外，惟其得向申請人或使用人，請求相當於權利金3至10倍或查獲商品總價30至50倍數額的賠償金之規定，似有過苛及逾越其授權母法之虞，應予檢討改善。

(一)依據「國立故宮博物院珍貴動產衍生品管理及收費規定」(90年6月12日版本)第7點、第8點分別規定略以：「使用人申請使用故宮藏品圖像，應本善良管理人之注意妥善保管使用，若有遺失或毀損，除應依第5條規定負責賠償外，並須支付懲罰性違約金以為懲罰，其違約金為使用費之5倍。」「使用人若未向故宮提出申請或未經故宮同意即擅行使用故宮藏品圖像時，故宮得依法請求損害賠償外，並得請求使用人支付相當前條所規定之違約金金額

以為懲罰。惟使用人雖有違反本規定情事，然於實害發生前即向故宮補提申請者，故宮得酌情從寬處理，懲罰使用人之金額以使用費2倍為計；若其屬商業目的利用者，則應辦理議約及依合約所定權利金標準追溯自侵權行為開始之日起收費。」前揭規定95年7月20日修正第11點：「使用人若未向故宮提出申請或未經故宮同意即擅行使用藏品圖像時，故宮得依法請求損害賠償外，並得請求使用人支付相當於權利金10倍或查獲商品總價50倍數額之賠償金。」故宮以97年12月9日台博文字第0970013371號令訂定「國立故宮博物院影音資料授權使用暨合作開發收費規定」，係為推廣全民藝術文化教育、宣揚中華文化、妥善管理使用故宮影音資料，並與廠商合作開發影音資料及其週邊商品所訂定，其中第2點亦規定適用「國立故宮博物院珍貴動產衍生品管理及收費規定」。

- (二)按文化創意產業發展法(99年2月3日訂定，並自99年8月30日起施行)第21條：「為促進文化創意產業之發展，政府得以出租、授權或以其他方式，提供其管理之圖書、史料、典藏文物或影音資料等公有文化創意資產……公有文化創意資產之出租、授權、收益保留及其他相關事項之辦法或自治法規，由中央目的事業主管機關定之。」故宮復於99年10月15日修正首揭規定名稱為：「國立故宮博物院珍貴動產衍生(文化創意)產品管理及收費規定」。且故宮復依主管機關文化部102年7月17日文規字第1023019852號函示，故宮為文化創意產業發展法第21條第5項所稱之「中央目的事業主管機關」，可自行訂定授權相關辦法。故宮即以103年6月3日台博文字第10300057621號令訂定發布「國立故宮博物

院藏品圖像授權及出版授權利用辦法」，其中第12條第1項規定：「若未向故宮提出申請或未經故宮同意即擅行使用故宮藏品圖像或盜版印刷時，故宮得依法請求損害賠償，且得視違規情節輕重請求支付權利金3至10倍或查獲商品總價30至50倍數額之賠償金。」故宮並於103年6月5日廢止「國立故宮博物院珍貴動產衍生品管理及收費規定」。

- (三) 本案故宮於97年12月11日辦理「故宮典藏圖像與文字資料庫及其檢索業務委託行銷案」開標作業，故宮與華藝公司即於97年12月16日簽訂圖像資料庫契約，契約金額為280萬元，履約期限為完成簽約後起算3年，自97年12月16日起至100年12月15日屆滿。故宮提供掃瞄後之數位檔案作為素材，由得標廠商於完成簽約後，自行規劃建置一網際網路資料庫供付費使用者查詢。其圖像資料庫契約之履約標的內容有：(1)建置網際網路可及之故宮典藏圖像與文字資料庫；(2)提供付費使用者查詢檢索之服務。華藝公司第1年權利金為150萬8,592元、第2年權利金為90萬元、第3年權利金為120萬元，合計360萬8,592元。本案圖像資料庫契約期間屆至後，故宮以101年6月6日函催告華藝公司於文到7日內歸還相關圖檔，該函文於同年月12日送達，華藝公司應於同年月18日前歸還，華藝公司因繼續授權各學校等15家客戶使用圖像資料庫，而遲至同年7月9日始歸還圖檔，遲延期間係從6月19日起算至7月8日，共計20日，遲延違約金16萬8,000元，及不當得利94萬8,114元，合計111萬6,114元。
- (四) 惟故宮102年12月9日提起民事訴訟，請求華藝公司給付權利金10倍之懲罰性賠償金，計3,608萬5,920元。有關懲罰性賠償金之爭議部分，參據智慧財產

法院108年3月28日107年度民著上更(一)字第3號民事判決，其定讞理由略以：「按文化創意產業發展法係於99年2月3日始公布施行，依該法第21條授權訂頒之文創產品管理規定，必於該日之後始可能頒行而生法規命令之效力，不因故宮在此之前已有類似規定，即可謂該類似規定亦溯及發生法規命令之效力。該懲罰性賠償金既屬制裁性質，故宮珍貴動產衍生品管理及收費規定又未明示於勞務採購契約內，亦未作為勞務採購契約附件……上開法律授權訂定者應僅限於規範公有文化創意資產之管理利用，其規範主要對象為公有文化創意資產之管理機關，而非一般人民。有關懲罰性賠償金之制定，其已涉及私法上一般侵權行為法制之內容，即關於損害賠償範圍部分，等同制定民法特別法，除有堅強明確之立法理由可認有此意旨外，應不得任意解釋擴張主管行政機關有此制訂民法特別法之權限。且觀諸目前主要智慧財產權法體系中，著作權法、商標法均尚無權利金10倍之懲罰性賠償金規定，專利法中關於損害額3倍之懲罰性賠償，亦經反覆立法修正，可見容許懲罰性賠償與否，茲事體大，涉及基本法律原則，應無授權由各主管機關就不同之公有文化創意資產得各自為不同規定之理。更遑論逕由主管行政機關自行訂定得請求相當於權利金10倍之賠償金，已有違反比例原則之虞，就此實難肯認其適法性。」

- (五)據上所述，故宮公有財產中具有豐富文化價值，可供文化創意事業利用，得將其所管理之公有文化創意資產出租、授權或以其他方式提供，以創造產業經濟價值，相關文化創意產品管理規定及其法令依據歷來多有修正。故宮為管理藏品圖像授權及出版

授權利用，依據文化創意產業發展法第21條第5項規定公有文化創意資產之授權，訂定「國立故宮博物院藏品圖像授權及出版授權利用辦法」第12條第1項，故宮雖得依法請求損害賠償外，惟其得向申請人或使用人，請求相當於權利金3至10倍或查獲商品總價30至50倍數額的賠償金之規定，似有過苛及逾越其授權母法之虞，應予檢討改善。

二、故宮97年間委託辦理「故宮典藏圖像與文字資料庫及其檢索業務委託行銷案」，未將廠商所提「工作報告書」列為採購契約要項及履約管理之依據，亦未審查或複核其專案目標、國內外行銷計畫及通路、權利金與支付方式、客戶服務及專案控管方式等事宜，導致履約管理未能具體落實，且難以督導其成效，亦產生行銷客戶服務期限及續約與否之爭議，顯有疏失。

(一)依據政府採購法施行細則第109條第1項第1款規定略以，機關依政府採購法第99條甄選投資興建、營運之廠商，其係以廠商承諾給付機關價金為決標原則者，得於招標文件規定以合於招標文件規定之「訂有底價者，在底價以上之最高標廠商」為得標廠商。復依「採購契約要項」第3條第1項規定：「契約文件包括(一)契約本文及其變更或補充。(二)招標文件及其變更或補充。(三)投標文件及其變更或補充。(四)契約附件及其變更或補充。(五)依契約所提出之履約文件或資料。」

(二)經查故宮與華藝公司前於91年4月30日簽訂「授權合約書」，華藝公司提出企劃案，經故宮審查並修正通過，由華藝公司於合約期間內得使用故宮提供典藏品圖像與圖像之文字說明，以開發、展示與銷售標的物，並經故宮與華藝公司雙方同意併同「增修修文」續約至97年5月20日。本案故宮委託華藝公

司辦理「故宮數位典藏圖像與文字資料及其檢索業務委託行銷案」，其決標原則係依政府採購法施行細則第109條第1項第1款規定，採訂有底價最高標方式辦理。雙方於97年12月9日簽訂「故宮數位典藏圖像與文字資料及其檢索業務委託行銷案」契約書（案號：NPM97142），契約期間自97年12月16日起至100年12月15日屆至，共計3年。其簽訂契約價金之調整，係採契約價金總價給付，未列入標價清單之項目或數量，其已於契約載明應由廠商施作或供應或為廠商完成履約所必須者，仍應由廠商負責供應或施作，不得據以請求加價。且其權利金之給付條件為華藝公司應支付行銷權利金予故宮，且不得低於年銷貨總收入扣除固定40%之行銷成本以後為基數，以基數乘以拆帳比例向故宮結算行銷權利金……廠商年銷貨總收入與故宮拆帳後，金額不足各年所應繳之最低金額，則廠商應補足差額。

- (三) 本案故宮以100年12月16日台博文字第1000014645號函復華藝公司不同意展延，並說明契約將於100年12月15日到期，請華藝公司於契約屆滿日後不得繼續銷售該圖像文字資料庫，且通知所有客戶契約屆滿。然華藝公司受委託於國內外行銷故宮典藏圖像與文字資料庫，係由華藝公司自行建置資料庫及其檢索功能，並自行開發國內外客戶，所需費用一律由華藝公司負責。然而華藝公司於圖像資料庫契約期限之第3年內，與15家國內外客戶分別簽定提供服務1年期限契約，卻超出圖像資料庫契約之履約期限100年12月15日。復查招標契約之「需求企劃書」內容中，並無故宮修正公告之「故宮典藏圖像資料庫及其檢索業務委託行銷案需求計畫書」中，第參、履約期間「三、廠商與客戶(第三人

)簽訂之契約有效期間不得超過本契約之授權期間」之規定。

(四)又依故宮與華藝公司之勞務採購契約第1條第1項規定，契約文件包括依契約所提出之履約文件或資料。第2條明定履約標的包括需求企劃書，而需求企劃書第8點提到，華藝公司應於得標完成簽約後提具工作報告書交付故宮，其目的在於規範廠商相關事宜，作為履約管理之依據，此亦有履約管理「廠商於簽約完成後1個月內，以不得低於本專案需求企劃書中所述之工作報告書內容為標準」之約定事項。據華藝公司提送本案佐證資料「工作報告書」包括：

1、專案執行內容：

- (1) 華藝中國古文平台圖文內容徵集來源：1. 故宮典藏之徵集包含故宮版權所有之圖文影音等數位檔案。2. 其他中國古文物可徵集來源：取得世界各大博物館中國古文物海外遺珍之圖檔使用權。3. 中國古文物資料庫相關延伸閱讀：電子期刊、電子書、電子論文、學者之研究論述(引介文章)、相關特展之專題文章。
- (2) 資料庫內容規劃：多國語言版本、文物區間、整合性平台、專業圖說、完整詮釋、最佳的搜尋功能。

2、行銷計畫：

- (1) 華藝公司強大的銷售通路。
- (2) 目標市場：臺灣、中國大陸、港澳、日本、歐洲、北美等大學院校、高中、國小學校及全球公私立圖書館、博物館與美術館、研究單位等。
- (3) 預估市場規模：主要市場由華藝公司銷售人員負責；海外市場由華藝公司國際事業組銷售，

及擁有超過5萬3千個圖書館會員之線上電子圖書中心(online computer library center, 簡稱OCLC)等合作單位協助行銷。

(4) 行銷權利金及其支付方式。

(5) 客戶服務之延續：本專案行銷對象主要為圖書館、學校等B2L/B2C客戶，定位為線上資料服務，客戶銷售合約均提供1至3年或以上長期服務。為保障客戶權益及此授權產品銷售計畫，若本專案合約限已屆，與華藝公司所簽訂之客戶訂單應以銷售合約終止日為其服務期限。

(五) 惟詢據故宮查復略以：「故宮收發系統並無收受華藝公司所提工作報告書之紀錄，且華藝公司亦未舉證其提出該版本工作報告書之日期、函文或原告審查結果之函文。」華藝公司於契約期間3年屆至前，雖請求展延契約期間，再查故宮文創行銷處100年12月6日內簽說明：「雖華藝公司在第1年及第2年均依照契約規定繳納權利金，惟華藝公司於第6屆海峽兩岸圖書交易會(98年10月30日至98年11月1日)中，似與鷺江出版社簽訂『臺北故宮博物院出版物大陸地區簡體版版權授權』，但故宮未授權任何公司簡體版版權。……故宮於99年8月18日自行發文予鷺江出版社，但未獲任何回應。另故宮於99年7月之書展中取得華藝公司之DM，華藝公司宣稱將於2010年推出故宮授權之許多資料庫，惟其中『故宮通訊-英文雙月刊』並未獲得故宮授權。因華藝公司多次就未授權事項在外宣稱獲得故宮授權，且華藝公司表示其與鷺江出版社簽訂大陸地區簡體版版權授權之部分僅表示應為誤載，並已去函鷺江出版社表示並要求更正，然故宮未收到任何正式之更正回覆。基於上述考量，且近2年銷售業績不佳，

故宮不予同意華藝公司之續約申請。」

(六)綜上所述，故宮97年間委託辦理「故宮典藏圖像與文字資料庫及其檢索業務委託行銷案」，未將廠商所提「工作報告書」列為採購契約要項及履約管理之依據，亦未審查或複核其專案目標、國內外行銷計畫及通路、權利金與支付方式、客戶服務及專案控管方式等事宜，導致履約管理未能具體落實，且難以督導其成效，亦產生行銷客戶服務期限及續約與否之爭議，顯有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請國立故宮博物院確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。

調查委員：張武修