

調 查 報 告

壹、案由：為通盤瞭解國立故宮博物院辦理院藏文物相關授權之法令規定、業務執行及防弊機制是否健全等情案。

貳、調查意見：

一、國立故宮博物院(下稱故宮)辦理院藏文物授權利用作業，雖按「著作權法」、「文化創意產業發展法」及「文化資產保存法」等相關規定辦理，惟尚未釐清重製行為之權利歸屬，亦欠缺推動院藏文物衍生利用及創意加值之主管法令，致相關權益之維護未臻完備，應予檢討改進。

(一)按「著作權法」立法宗旨為保障著作人著作權益，調和社會公共利益，著作權事務涉及文學、藝術創作，且基於著作權標的之利用與經濟事務息息相關，「著作權法」主管機關為經濟部。「文化創意產業發展法」係為建構具有豐富文化及創意內涵之社會環境，運用科技與創新研發，並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；且「文化資產保存法」係為保存及活用文化資產，發揚多元文化，中央主管機關均為文化部。復按「國立故宮博物院組織法」第1條及第2條規定略以，故宮成立目的為整理、保管、展出歷代古文物及藝術品，並加強對中國古代文物藝術品之徵集、研究、闡揚，以擴大社教功能；掌理事項則包括古文物與藝術品之典藏、編目管理、稽查、科技維護、保存修護、衍生利用及創意加值。

(二)故宮辦理院藏文物圖像授權利用，係緣於民國(下

同)90年6月12日公告「國立故宮博物院珍貴動產衍生品管理及收費規定」，經95年7月26日、97年12月9日及99年10月15日3次修正圖像授權之收費標準，並修正名稱為「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」。復因「文化創意產業發展法」自99年8月30日施行後，主管機關文化部於102年7月17日以文規字第1023019852號函旨，故宮方為該法第21條第5項所稱之「中央目的事業主管機關」，並得自行訂定授權相關辦法，故宮至103年6月3日始正式訂定「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5條明定：「故宮得將藏品圖像授權及出版授權利用業務部分委託法人或團體辦理。」為業務權限委託移轉之法規依據；同辦法第11條亦有「自行或委請公正第三人就圖像授權及出版授權利用情形得進行查核」之規定。

- (三)依據「文化資產保存法」第69條第1項「公立古物保管機關(構)為研究、宣揚之需要，得就保管之公有古物，具名複製或監製。他人非經原保管機關(構)准許及監製，不得再複製」之規定，民眾如係直接使用故宮藏品圖像，若非「以原尺寸、原材質、原色、原貌」等比例之古物實體複製，並不包括描繪、攝影或改作等其他衍生利用，尚不涉及違反「文化資產保存法」之問題。然故宮院藏文物與依院藏文物所製之圖像分別受不同的法律規範，其中故宮院藏文物係受「民法」之所有權規範，享有「民法」之排他權利而禁止他人照像。而依院藏文物製作之圖像，故宮認為屬「著作權法」攝影作品之保護範疇，具有創作之原始性及創作性，為著作權保護之客體。民眾如未經故宮授權而直接使用故宮

之藏品圖像，除非其使用符合「著作權法」第 44 條至第 66 條所定合理範圍內使用之情形，將侵害故宮之攝影著作權。又博物館傳統功能與數位典藏均著重於展示、研究及教育等功能，且公有文化創意資產授權有助於智慧財產權利之利用及擴散，通常以商品化方式具體實現。按現行「著作權法」第 10 條前段、第 30 條分別規定略以：「著作人於著作完成時享有著作權」、「著作財產權存續於著作人之生存期間及其死亡後 50 年」，故宮對於院藏文物雖具所有權，惟其著作權是否不復存在而成「公共所有(public domain)」，尚待釐清。

(四)復查故宮為「文化資產保存法」所定國立古物保管機關，公權力行政常涉及人民權利義務之創設、確認、變更或廢止，故須受嚴格之依法行政原則所支配。故宮 98 年 11 月 2 日修正「國立故宮博物院處務規程」，將原設「文化行銷處」改為「文創行銷處」，但組織法不得作為行為法之主要法源¹乃依法行政的原則之一，有組織法即有行為法已成過往，僅憑組織法恐不足以作為執行依據。故宮雖以文物藝術發展基金特設機構從事推廣藝術及營運行為，行使職權較屬私經濟行為樣態，惟「國立故宮博物院藏品圖像授權及出版授權利用辦法」僅規範故宮辦理圖像授權及出版品授權利用等相關公有文化創意資產業務，對於故宮註冊商標授權廠商商品化使用之品牌授權，及合作開發故宮文物藝術發展基金各類衍生性商品之作業，所依循之法令尚未周全；對外公開徵求須知、廠商資格審查表、企劃書或契約範本，尚無法健全廠商遴選機制及後續履約品

¹ 吳庚(民國 97 年增訂 10 版): 行政法之理論與實用。載於第一編行政法之基本概念, p109。台北市: 三民書局。

質，更難確保廠商保密義務及請求違約責任之損害賠償。是以，故宮辦理院藏文物授權利用作業，欠缺推動院藏文物衍生利用及創意加值之法規命令，亦無公有文化創意資產利用之施行辦法，致相關權益之維護未臻完備，應予檢討改進。

二、故宮辦理藏品圖像授權及出版授權利用類別、權利金收費標準、影音資料授權使用暨合作開發收費規定，及著作權切結書所載「同意支付1千萬元之懲罰性違約金」，未有明確計罰賠償數額及合理可落實的標準，均應通盤檢討。

(一)按「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。」依據「故宮藏品圖像授權及出版授權利用辦法」第3條規定：「申請故宮藏品圖像授權及出版授權，其利用類別及權利金收費標準依『故宮藏品圖像授權及出版授權權利金收費標準表』辦理。申請利用類別於收費標準表未規定者，故宮得依收費標準表類似可比照之項目辦理。申請授權利用類別、營利或非營利之目的或行為之認定，依故宮之認定為準，故宮並得就提供藏品圖像數量、規格及使用範圍為適當之限制。」此係故宮將其所製作之藏品圖像，透過私法契約授權利用而取權利金之法源依據。至「國立台灣史前文化博物館規費收費標準」、「國立歷史博物館藏品圖像資料使用及收費辦法」及「國立台灣工藝研究發展中心藏品圖像使用收費辦法」均係援引規費法第10條第1項為法源依據，徵收規費屬公法關係，而與故宮收取授權權利金之私法關係不同。

(二)復據上揭辦法第12條規定：「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。擅行使用故宮藏品圖像或盜版印刷者於繳交權利金後，向故宮補提申請者，故宮得酌情按最低標準計罰賠償金。」故宮對於侵權情節輕重，尚乏明確計罰賠償數額；且有關申請授權利用類別、營利或非營利之目的或行為，採故宮單方面認定，均易生爭議。又收費標準表未規定者，尚缺可遵循的比照標準，相關可提供藏品圖像數量、規格及使用範圍之適當限制亦未具體明確。

(三) 故宮截至 104 年 3 月底為辦理品牌授權、合作開發、委託承銷及出版授權，與廠商簽約計有 181 家，故宮允宜建立廠商履勘管考資訊系統，促使廠商建立聲譽，亦可作為故宮辦理授權利用之審查認定準據。又故宮影音資料授權使用暨合作開發收費規定，係故宮以 97 年 12 月 9 日台博文字第 0970013371 號令發布，其中第 2 點規範：「本規定未規定者，適用『故宮珍貴動產衍生品管理及收費規定』。」然其授權使用暨合作開發收費規定尚缺法源依據，屬故宮自行訂定之收費規定，且「故宮珍貴動產衍生品管理及收費規定」業於 103 年 6 月 5 日公告廢止，故該規定應限期檢討修正。

(四) 又查申請故宮圖像授權須簽具「故宮著作權切結書」，立切結書人遵守事項略為：「一、保證絕不將圖檔散布、出租、出售、轉讓，或為其他用途之使用。二、依規定於圖檔使用期限內返回影像檔光碟予故宮，並保證逾授權期限後將存於電腦中之備份檔全部刪除。三、因不當使用或保管不慎導致他人

取得圖檔，造成故宮損害時，願與侵權行為人負連帶法律責任。四、若違反上開情事，同意支付故宮1千萬元之懲罰性違約金，並賠償故宮所受之一切損害(雙方約定該損害至少以故宮查獲之未授權商品之公開售價50倍計算)。」其中懲罰性違約金1千萬元並無準據，亦無法有效落實，且與學術研究用途每張圖像計收4百元，或與印製廣告傳單每張圖像計收6千元相較，雖可達成遏阻侵權情事之發生，卻存有過大比例之落差，不利於故宮典藏文物對外公開而廣為利用。又查申請人取得故宮合法授權發生違約之案例，品牌授權部分最高懲罰性違約金為7萬餘元，係經臺灣士林地方法院102年度司他調字第676號調解成立，益證故宮著作權切結書所載「同意支付1千萬元之懲罰性違約金」不切實際而失公信力，均應通盤檢討。

三、故宮應考量文創收入是否符合預算執行需求，並積極培養數位內容科技及智慧財產授權法制專長之人才，以因應全球化之挑戰。

- (一)故宮擁有世界級的華夏文物藝術典藏，高達68萬餘件的書畫、器物及圖書文獻，配合愛台十二項建設之智慧台灣計畫，故宮於99年至102年間擬以豐厚典藏為基礎，打造故宮成為台灣文創旗艦及全球文創產業應用重鎮，建置智慧故宮文創發展之知識體。行政院103年1月14日審議文化部研擬博物館法草案會議所附文化部說明資料，顯示故宮與我國所有博物館商業運作年產值約12億元。
- (二)故宮為將典藏文物轉成當代文創商品，延續參觀博物館之體驗，進而帶動文化創意產業發展，故宮文物藝術發展基金為宣揚具有美學、歷史、教育及文明意義之文物。故宮為該基金之主管機關，並委由

辦理出版品發行、複製(仿製)文物、文化創意產品、藝術紀念品之開發與銷售業務，該基金 103 年度業務收入決算數 6 億 2 千萬餘元，盈餘決算亦高達 2 億 1 千萬餘元，其中部分業務外收入之增加，係因立法院第 7 屆第 8 會期決議，故宮院區出版品等業務委託故宮員工消費合作社之盈餘繳回該基金。

(三)是以，故宮形塑華夏文化特色之文創設計基地，善用典藏文物資源，促進文創產業升級之同時，亦應考量數位內容科技人才之養成、智慧財產授權法制專長之充實，文創收入是否符合預算執行需求，以因應全球化之挑戰。

四、故宮應與文化部、經濟部建立合作機制，建置非營利之數位授權資訊管理系統，為全民所用。

(一)按「博物館法」(104 年 7 月 1 日公布施行)第 11 條：「博物館為蒐藏、保存、修復、維護、研究、鑑定、展示、教育推廣、公共服務、人才培育及行銷管理等業務之需要，促進國內外館際合作交流、資源共享及整合，得成立博物館合作組織，建立資訊網路系統，或以虛擬博物館方式加強偏遠地區之博物館教育，主管機關及目的事業主管機關，並得提供必要協助。」係為促進博物館間之資源整合及相互合作功能。

(二)故宮負責歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。故宮全球資訊網亦有充實的數位內容，「智慧故宮」文創產業計畫在「擴大故宮展館規模，打造世界級觀光景點」外，故宮努力推動各項數位專案計畫，並檢視相關執行成果的同時，以「創新者」為主要思考觀點，規劃營造一個優質的美學經濟複合體，建置智慧故宮文創發展之知識體。惟面對網路、影像及語音的快速蓬勃發展

，故宮針對教育性或公益性的授權使用，尚缺網路線上圖像授權機制。

- (三)復因「智慧故宮」文創產業計畫之重點策略，分成「提供人文與科技跨領域文創樂趣欣賞，促進文創科技產學合作及轉移」、「發展文創影片等數位內容，提供博物館虛實互補之教育經驗」，與「全球資訊網觀光行銷及提升國民美學素養」等。故宮為世界知名之博物館，典藏豐富華夏文物，文物圖像不僅具有學術研究、教育傳承價值，更可創造附加產業價值。基於效益、數位檔案維護及成本考量，目前國內正缺少授權商或代理商，致無授權使用之媒介。是以，故宮除持續維護提供公眾優質的展覽與公共空間外，不應僅辦理商業化濃厚之授權或衍生加值文創商品，故宮實應與文化部、經濟部建立合作機制，對於公益性藏品圖像比照技術移轉之授權模式，建置非營利之數位授權資訊管理系統，並可促進數位內容授權營運，提供媒合平台，有效促進博物館間之資源整合及相互合作功能，並加強偏鄉地區之博物館教育。

五、故宮為我國重要文化資產之守護者，雖已建立院藏文物庫房安全及影像檔授權管控與稽核，惟國外博物館文物失竊案例時有所聞，仍應防患於未然，落實文物零失竊措施。

- (一)依據「國立故宮博物院典藏文物管理作業要點」，管理分工概分為典藏單位之藏品點驗管理作業及門禁系統的安全管理作業等二面向，為檢視安全管理落實情形，另訂有「國立故宮博物院文物庫房門禁管理稽核作業要點」，由政風室進行每年至少 1 次稽核作業，建立周全安全管制網絡。故宮亦設有「中央電腦門禁管理系統」，針對文物庫房及重要

場所門禁設置非接觸感應式讀卡機，詳實記錄進出人員資料，且庫房入口設置專屬攝影機記錄進出人員影像。庫房門啟閉需由 2 名以上正職人員會同為之，跟隨入庫人員在進出庫房時亦必須刷識別證，所有入庫人員均須簽名並詳細載記入、出庫時間及原因，並在電腦報表留下紀錄。

(二)另故宮數位典藏圖像資料庫之管理者皆屬正職人員，且定期進行職務輪調。有關圖像資料維護之安全措施，影像提取及歸還均須經一定申請程序，人員進出機房禁止攜帶隨身儲存設備，存取光碟須有 2 人以上同行互為監督。數位影像資料庫置於電腦機房，存取需經權責人員授權核可，並以帳號密碼控管，存取紀錄均詳細保存於系統中，存取光碟除須向控管人員登記領取外，須有 2 人以上同行互為監督。惟本院教育及文化委員會 101 年 4 月 12 日決議，糾正故宮文創行銷處業務承辦人員趁職務之便，違法複製「龍藏經」、「永樂大典」等國寶文物數位影像檔，藉機延遲歸檔公文達 3 月，顯示管理監督機制出現漏洞；又故宮辦理出版品授權，對委外廠商資格審核不實，均核有違失在案。

(三)且埃及南部亞斯文博物館(Aswan Museum)於 2014 年初，發生法老王時期近百件小型文物失竊案例，即不排除竊賊為內部人員之可能。又 103 年參觀故宮之旅客高達 540 萬人次，不僅應避免院藏文物在展場內被秘密拍攝流用，且應積極防患於未然。是以，故宮為我國重要文化資產之守護者，卻爆發員工盜取「龍藏經」、「永樂大典」等國寶文物數位影像檔的重大弊案，雖已建立院藏文物庫房安全及影像檔授權管控與稽核，仍應落實文物零失竊措施。

六、故宮辦理院藏文物衍生利用、文物藝術發展業務之執行，受制於兩岸特殊政經環境限制，而無法落實大陸地區侵權認定或提起訴訟，應謀求可行之解決途徑。

(一)鑒於兩岸使用中文語言、歷史文化及背景淵源相似，近來故宮不斷開發暢銷商品、推動文創行銷，「國立故宮博物院」品牌效益明顯，且兩岸觀光旅遊人數持續成長、文化交流與互動頻繁；復因電子商務網站提高文創商品銷售之便利，在在增加故宮文物衍生出版品及文創商品在大陸地區之流通性，導致遭部分不肖廠商侵權謀取暴利。觀其趨勢乃兩岸開放政策及科技進步所致，亦為大陸地區從模仿走向創新，尚未全面提升尊重智慧財產權之過程，又受制於兩岸特殊政經環境限制，難以落實大陸地區侵權認定，提起訴訟又遭大陸法院以當事人不適格為由駁回，造成侵權情事層出不窮，亦存有侵犯智慧財產權之盜版黑數，其受侵權案件之防範責任雖非故宮所能承擔，惟故宮院藏文物大部分產自大陸地區，攸關兩岸關係而勢必越演越烈，故宮實應提早謀求可行之解決途徑。

(二)我國為協助處理兩岸智慧財產權爭議，於 99 年簽訂海峽兩岸智慧財產權保護合作協議，僅建立溝通平台，卻因侵權取證難度高、所費時間較長、賠償金額過低及難以具體執行等困境，加上兩岸對於智慧財產侵權救濟之法令規範及制度執行均有不同。故宮近 6 年辦理院藏文物及影像檔等授權利用，共計 1,939 件，其中 14 件涉及侵權，7 件未結案件均為大陸地區侵權案件。例如：北京蘇音公司三希堂盜版印售「仿古版文淵閣四庫全書」，係據台灣商務印書館於 71 年至 75 年出版「景印版文淵閣四庫全書」掃描複印成書，復於 98 年再度申請授權，101

年10月30日註冊製版權在案。嗣故宮於102年8月19日簽訂授權契約後，卻遲未收到履約保證金，故宮乃於103年7月30日函請法務部調查局台北市調查處，請其透過兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議協助查處北京蘇音公司三希堂不當行為，同時並知會行政院大陸委員會及經濟部智慧財產局，迄今尚無下文。

(三)兩岸侵權案件除透過通報協處機制外，應考量大陸地區智慧財產權保護係採司法及行政雙軌保護制，既可向法院請求民刑事救濟，亦可向地方工商管理部門請求行政查處保護，且侵權行為在大陸地區不一定構成刑事責任，投訴行政查處之門檻較低，且程序上較司法途徑省時省力。不同於我國侵權行為人須負民事損賠責任及非告訴乃論的刑事責任，僅可循司法救濟一途。故宮曾於101年兩岸著作權工作組提案，針對大陸地區未經故宮授權而擅自使用故宮藏品圖像，或其他侵害智慧財產權之行為氾濫問題，建議陸方應加速處理進度，惟陸方回應：「故宮之攝影著作是否受大陸著作權法保護，曾邀集專家學者討論，各方見解不一，建議可透過民事訴訟方式，確認著作權之存在；另考量涉及的作品、出版社甚廣，建議故宮基於兩岸文化合作及交流之立場，宜暢通授權管道，大陸國家版權局願適時提供協助。」且兩岸侵權爭議之協處運作機制，係本於平等互惠及相互尊重原則，我方通報協處尚無法干涉陸方依法審理所作之判斷結果。

(四)又以四庫全書為例，其分為經、史、子、集4大部、44類66子目，收錄圖書計3,470種，清朝乾隆期間共抄成正本7份，分藏於文淵閣、文津閣、文源閣、文溯閣、文宗閣、文匯閣、文瀾閣。其中典

藏於故宮之文淵閣四庫全書最為齊全，文溯閣四庫全書現存於甘肅省圖書館，文津閣四庫全書現存於北京圖書館，文瀾閣四庫全書現存於浙江圖書館，其餘文源閣等3處四庫全書毀於戰亂。目前大陸廠商盜印故宮「文淵閣四庫全書」，且網路上存有縮印之電子書版本。故宮對於大陸地區尚未普遍尊重智慧財產權，難以查處侵權行為，防不勝防又存有認知差距之現況，雖已成立智慧財產權維護小組，定期研議是否受侵權，以委託律師並透過跨部會協處，並允應具體採取有效措施因應，不僅持續將故宮藏品圖像侵權案件送請大陸方面協處，追蹤其查處進度，且於救濟程序中遇有不合理對待，或違反法律適用原則及其他窒礙情事時，得儘速辦理為宜，亦應適時建立與北京故宮或其他圖書館合作關係，以活絡大陸地區授權機制。

參、處理辦法：調查意見一至六，函請國立故宮博物院確實檢討改進見復。

調查委員：包宗和

陳小紅

王美玉