

英國新訊 / AI 法制轉向：創作者著作權的勝利？

觀察員：林皓貞

截稿日期：2025/8/31

提要：

2024 年底，英國工黨政府本來預計通過《資料（使用與取得）法案》（Data (Use and Access) Bill/Act，「資料」法案），開放「生成式 AI」運用受版權保護的英國音樂創作進行 AI 訓練而遭到國會、業界和學界強烈批判。經半年國會辯論與產學界諮詢後，「資料」法案現已通過並公告分期施行。其中，引發爭議的條文暫緩定案¹；政府在 2025 年 7 月成立文化創意產業部門和人工智慧部門跨部會工作群組，後續將針對政策選項提出評估報告再重啟修法。

英國政府為推展 AI 的領頭國家之一。早在 1988 年就將電腦生成著作列入《著作權法》保護範圍。2018 到 2022 年，英國政府成立 AI 部門並打算再度修法。2024 年 12 月由科學創新與技術部門提出《版權與人工智慧：諮詢報告》（Copyright and AI: Consultation），列舉四個政策選項，包含（一）「不採取任何行動並維持相關法律現狀」；（二）「加強著作權並要求所有情況都需取得授權」，同等於創作者「主動加入機制」（Opt-in）；（三）「廣泛的著作權例外」，亦即讓 AI 開發者不需申請授權即可任意使用音樂作品進行商業訓練，需由創作者自行申請「退出」（Opt-out）；（四）「保留著作權人權利，強化資料透明化」。² 報告發佈後，選項（三）「主動退

¹ 「資料」法案最早在 2024 年 10 月 23 日送入上議院，2024 年 11 月 19 日進行首場辯論。此法案初表是秉持「『資料』是現代生活的『DNA』（data is the DNA of modern life）」這個概念，針對「資料」（Data）進行與時俱進的規範。11 月 19 日辯論中，多名議員指出此法案並未對 AI 開發者使用孩童資料或未經授權的創作使用（unlicensed data use）作出適當規範，特別指出針對近年美國公司逕自使用網際網路流傳的英國版權作品之現象，認為政府應要求 AI 公司必須申請授權並主動揭露資料使用來源。詳見 Data (Use and Access) Bill [HL]. Volume 841: debated on Tuesday 19 November 2024. [https://hansard.parliament.uk/Lords/2024-11-19/debates/6B196F71-312C-4957-AF14-98B66C5DBEE4/Data\(UseAndAccess\)Bill\(HL\)](https://hansard.parliament.uk/Lords/2024-11-19/debates/6B196F71-312C-4957-AF14-98B66C5DBEE4/Data(UseAndAccess)Bill(HL))。瀏覽日期：2025/9/15。

2024 年 12 月，科學創新與技術部門針對 AI 影響，提出《版權與人工智慧：諮詢報告》作為修法參考條文，其中的「創作者退出機制」之選項引發輿論爭議（見註二）。

在議院辯論中，除了 AI 之影響，議員對於個資隱私與公共資料也有許多討論，本文暫不納入。詳細可參見 UK Parliament, Debates: data use and access. <https://hansard.parliament.uk/search/Debates?endDate=09%2f15%2f2025+00%3a00%3a00&searchTerm=data+use+and+access&startDate=09%2f15%2f2020+00%3a00%3a00&page=1>

² Copyright and AI: Consultation, by Science, Innovation and Technology, December 2024. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6762c95e3229e84d9bbde7a3/241212_AI_and_Copyright_Consultation_print.pdf。瀏覽日期：2025/8/25

出」機制遭到強力反對。英國音樂家協會 (Musicians' Union) 和國際出版組織 (International Publishing Association) 分別發表宣言，尤其是後者的《反對 AI 訓練宣言》 (*Statement on AI training*) 至今獲近五萬人、包含眾多知名英國歌星連署支持。³

「資料」法案從 2024 年 10 月底送入上議院，2025 年 2 月完成三讀後送入眾議院。同月眾議院進行二讀，到了 2025 年 4 月，針對 AI 開發者近用受版權保護之作品資料進行辯論。5 月經三讀同意，6 月下旬針對細部修訂，總計進行近十次會議，由皇室通過核准法案。經眾議院辯論，法案大幅修改非個人與個人資料的管理，修法方向轉為強化著作權方的保護。⁴

立法考量：如何保護現有創作者？

「資料」法案規範範圍相當廣。法條內容包含客戶及商業資料存取權、個人資料查證與核實服務之使用資訊、記錄保存與分享街道設備相關資訊之登記、出生與死亡登記數據管制，可識別之在世個人資料、電子通訊隱私、健康和社會照顧資訊之制定標準、授予智慧電度管理執照許可、為改善公共服務的資訊揭露、網路服務提供者對兒童死亡案件調查資訊保存、為進行網路安全之獨立研究提供資訊，生物辨識資料、電子簽名 / 封籤及相關信託服務資料保存、製作和索取私密影像的招攬行為等。⁵

縱觀整體，在 2025 年上半季度，以「資料」法案為標題的會議，上下議會至少進行了 32 場次。眾議院在 4 月 23 日的智財權辯論相當重要。會議主旨並非針對法案內容的逐條討論。議員發言重點在於重申對智財權和版權的重要性，並一致反對工黨政府「主動退出」機制。

在四月辯論中，議員反對政府提案的立場主要包括：不可犧牲人類創作者的權益、產業風險難以預估、支持使用者付費的英國傳統、反對 AI 公司超獲利益。許多議員首先聲明其立場並非反對將 AI 運用於藝術領域。一保守黨議員指出，在 2023 年的德勤調查 (Deloitte survey)⁶中，已經有 74% 的數位藝術家以及 67% 的電影和影像創作者將 AI 運用在其創作，這代表業界反對的並非 AI 技術的持續開發。主要重點是在於，除了現行智慧財產法已無法適當保障人類創作者的權益，政府推行中的法案的規範方式，

³ Statement on AI training. <https://www.aitrainingstatement.org/>. Date of retrieval : 23 December 2024。瀏覽日期：2025/8/26

⁴ Data (Use and Access) Act 2025, Government Bill. <https://bills.parliament.uk/bills/3825>. Last updated: 8 August 2025。瀏覽日期：2025/8/26

⁵ 此處翻譯法案網站之長標題，原文見：<https://bills.parliament.uk/bills/3825>。瀏覽日期：2025/8/26

⁶ 德勤調查 (Deloitte survey) 是指勤業眾信聯合會計師事務所 (Deloitte multinational professional services network)，全球四大國際會計師事務所之一，所做的一項調查。

將以人類創作者作為代價，迎合 AI 開發者的利益。⁷ 另一名工黨議員指出，英國創意產業每年至少貢獻 1 萬 2 千億英鎊於國家經濟，但仍有許多創作者仍處於收入遠低於基本薪資的困境，例如一半以上的專業音樂人年收入只達 15,000 英鎊。在此情況下如政府為了未可知的未來利益而開放 AI 開發者無償使用人類智慧創作訓練 AI，將侵害人類創作者的權益，致使其失去工作而無法繼續貢獻於產業，讓當前的創意產業處於相當大的風險之中，而侵蝕此一英國的現今經濟基石。⁸ 另名工黨議員指出，有些人認為 AI 大規模使用現有創作進行訓練的方式如同人類創作者可以免費使用公立圖書館汲取靈感一樣並無不妥，然而圖書館館藏是購藏獲得，作者仍受著作權之保護，與 AI 開發商可無償使用且不需公開資料來源截然不同。此外機器學習的大量運算跟人類讀者靈感的迸發是兩種完全不同的取用資訊模式，無法互相比擬。⁹

總體而言，議員們認為，政府對於 AI 產業的發展政策，應以打造「基礎建設」的視野進行法規框架的升級。政府應該尊重最基本的智財權原則，以及英國社會長久以來建基於人文精神之上的工作原則，亦即「勤勞的工作獲得應得的報酬」(an honest day's pay for an honest day's work)，勞動公平付償，而非任由 AI 公司輕易牟取暴利。¹⁰

最後，修法重點應跟上這段時間以來 AI 機器學習和大數據訓練的模式，著力確保讓 AI 開發者透明化其資料來源，遵循行之已久運行無礙的授權機制，亦即使用者付費，而非使用跟不上時代的「主動退出」機制，將「開發」建基於數位資料的盜版、剝削和不平等的利益分配之上。根據 2025 年 3 月的調查，92% 的國會議員認為 AI 公司應該要主動申報其用以訓練模型的數據，85% 認為無償使用版權作品侵害智財權，79% 支持其作品被用以訓練 AI 的創作者應獲得收益。¹¹

「資料」法案近況

⁷ Dame Caroline Dinanage 之發言。見 [Column 441WH](#), Intellectual Property: Artificial Intelligence, Volume 76 : Debate on 23 April 2025. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2025-04-23/debates/DE191BB4-49C1-44E0-9378-A247893A71CA/IntellectualPropertyArtificialIntelligence>。瀏覽日期：2025/9/11

⁸ Anneliese Midgley 之發言。見 [Column 451WH](#)，資料來源同上註。

⁹ Mr James Frith 之發言。見 [Column 439WH](#)，資料來源同上註。

¹⁰ Chris Bryant 之發言。見 [Column 459WH](#)，資料來源同上註。

¹¹ YouGov survey of MPs and the general public 之調查，由 Mr James Frith 引述，見 [Column 439WH](#)，資料來源同上註。

法案自 2025 年 6 月 19 日皇家獲准公告後，政府部門公告將分成四階段啟動執行，在 2025 年 8 月啟動第一階段。¹² 前述跨部會群組需在法案公告後九個月內，提出一份經濟影響評估報告，針對 AI 訓練對版權所有者、AI 開發者和使用者的經濟影響，包括是否修改相關現行法律；以及一份針對 AI 系統開發使用版權作品之報告，分析如何透過技術措施與標準控制 AI 使用版權作品、版權對開發者獲取和使用數據的影響、開發者在版權作品使用上的資料揭露、以及如何授予開發者版權作品許可等面向，以此對既有的四個政策選項提出評估。¹³ 預計 2025 年 12 月，藉由兩份調查報告，將 AI 和著作權、資料保護的主要修訂納入法案，2026 年初將 AI 和著作權改革法案送入國會審查。¹⁴

Other References

1. Pakenham-Walsh, Rebecca, 2 July 2025. Data (Use and Access) Act 2025 – copyright and AI aspects. <https://www.fieldfisher.com/en/services/intellectual-property/intellectual-property-blog/data-use-and-access-act-2025-copyright-and-ai-aspects#:~:text=Section%20136%20requires%20the%20Secretary,policy%20options%2C%20or%20appropriate%20alternatives>. Date of retrieval : 26 August 2025.
2. 王思原，12 December 2024。英國《著作權法》與生成式 AI 間的法律淵源。聯合新聞網 / 北美智權報。 https://udn.com/news/story/6871/8392673?utm_source=chatgpt.com. Date of retrieval : 23 December 2024
3. 3 December 2024. CISAC publishes global study on the impact of generative AI. *Directors UK*. <https://directors.uk.com/news/cisac-publishes-global-study-on-the-impact-of-generative-ai>. Date of retrieval : 23 December 2024
4. 4 December 2024。CISAC 預測到 2028 年生成式 AI 可能會導致音樂創作者收入減少 105 億美元。台北流行音樂中心。
<https://www.tmc.taipei/tw/media/article/9a24D125EC64>. Date of retrieval : 23 December 2024
5. 16 December 2024. Kate Bush joins campaign against AI. MSN. <https://www.msn.com/en-us/music/news/kate-bush-joins-campaign-against-ai-being-used-without-artists-permission/ar-AA1vMWtA>. Date of retrieval : 20 December 2024
6. 30 August 2023. Culture Committee Report on AI Recognises Concerns of the UK Music Industry. *Musicians' Union*. <https://musiciansunion.org.uk/news/culture-committee-report->

¹² The Data (Use and Access) Act 2025 (Commencement No. 1) Regulations 2025. 21st July 2025. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/904/made>。瀏覽日期：2025/8/26

¹³ Data (Use and Access) Act 2025. Part 7: Copyright works and artificial intelligence systems. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2025/18/part/7/crossheading/copyright-works-and-artificial-intelligence-systems>。瀏覽日期：2025/8/26

¹⁴ Davies, Cerys Wyn, 20 June 2025. AI and copyright: a post-Data Bill UK timeline into 2026. <https://www.pinsentmasons.com/out-law/analysis/ai-and-copyright-post-data-bill-uk-timeline-2026>。瀏覽日期：2025/8/26

- on-ai-recognises-concerns-of-the-uk-music-industry. Date of retrieval : 22 December 2024
7. Lawson-Tancred, Jo, 16 December 2024. U.K. Could Grant Artists 'Right to Personality' in New A.I. Regulation Review. *The Artnet*. <https://news.artnet.com/art-world/right-to-personality-ai-regulation-2587958>. Date of retrieval : 23 December 2024
 8. Anderson, Porter, 23 October 2024. UK, US, IPA: Publishers' Associations Join World AI Statement. *Feature Articles*. <https://publishingperspectives.com/2024/10/uk-us-publishers-associations-join-international-ai-statement/>. Date of retrieval : 20 December 2024
 9. Dunworth, Liberty, 12 December 2024. Kate Bush joins campaign against AI being used without artists' permission. *New Musical Express* (NME). <https://www.nme.com/news/music/kate-bush-joins-campaign-against-ai-being-used-without-artists-permission-3821597>. Date of retrieval : 23 December 2024
 10. 16 December 2024. UK Music Joins Creative Rights in AI Coalition and Calls on Government to Protect Copyright and Human Creators. *UK Music*. <https://www.ukmusic.org/news/uk-music-joins-creative-rights-in-ai-coalition-and-calls-on-government-to-protect-copyright-and-human-creators/>. Date of retrieval : 23 December 2024
 11. Booth, Robert, 19 December 2024. UK arts and media reject plan to let AI firms use copyrighted material. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2024/dec/19/uk-arts-and-media-reject-plan-to-let-ai-firms-use-copyrighted-material>. Date of retrieval : 23 December 2024
 12. 16 December 2024. Kate Bush campaigns against generative AI. *The Express Tribune*. https://tribune.com.pk/story/2516210/kate-bush-campaigns-against-generative-ai?utm_source=chatgpt.com. Date of retrieval : 23 December 2024
 13. 17 December 2024. Government Launches AI and Copyright Consultation. *Independent Society of Musicians*. <https://www.ism.org/news/government-launches-ai-and-copyright-consultation/>. Date of retrieval : 23 December 2024