

議題研析

一、題目：圖書公共出借權之相關法制研析

二、議題所涉法規

圖書館法、文化藝術獎助及促進條例、著作權法

三、背景說明（緣起）

（一）第33屆「臺北國際書展」¹於今（114）年²2月開幕，主題為「閱讀異世界」，共計29國、國內外504家出版社參展³。同時，113年開始政府推出多項政策鼓勵數位閱讀及促進出版業數位轉型，並支持實體書產業發展⁴。

（二）過去（例如96年）曾出現臺北國際書展買氣下降之趨勢⁵，依據國家圖書館110年4月發布之《109年臺灣圖書出版現況及趨勢報告》顯示，該年國內申請新書 ISBN 的出版社較108年減少258家，出版數量減少1,769種，反映出近年來出版業產值逐年衰退，實體書店亦逐漸沒落的狀況。對此，新北市出版商業同業公會理事長曾於108年為出版業界向政府提出建言，建請政府基於鼓勵本土出版創作與使用者付費之理念實施「公共出借

¹ 臺北國際書展（Taipei International Book Exhibition, TIBE）是每年春季在臺北市舉行的出版品展覽會，由文化部主辦、臺北書展基金會承辦。最早稱之「中華民國臺北國際書展」，前身為「全國書展」，於76年12月15日在國立中央圖書館（今國家圖書館）首度舉行，主要是以增進國際出版品之交流為重要的主軸，兼具閱讀推廣、國際交流、出版專業等功能，於79年起固定於臺北世界貿易中心舉行，展期大致為6天。中華藝術網，臺北國際書展，102年1月10日，網址：<https://www.artworld.tw/content/artist/index2.aspx?id=218>，最後瀏覽日期：114年2月27日。

² 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 陳宛茜，臺北國際書展4日開幕 來臺港人首次獨立設館「夯看」，聯合報，114年2月3日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/8525187>，最後瀏覽日期：114年2月27日。

⁴ 曹晏郡、張梓嘉，臺北國際書展逾34國參展 朝紙本與數位雙向發展，公視新聞網，113年2月20日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/681657>，最後瀏覽日期：114年2月27日。

⁵ 陳宛茜，臺北書展《人潮少4萬 書展拉警報》，聯合報，96年2月5日，網址：<https://ccindustry.pixnet.net/blog/post/2506796>，最後瀏覽日期：114年3月4日。

權」(Public Lending Right, PLR)，獲得認同並由教育部與文化部共同研議⁶：文化部負責制度的設計規劃及試辦期間成效評估、教育部負責試辦階段行政業務及預算編列，試辦階段由國立公共資訊圖書館及國立臺灣圖書館試行⁷。「公共出借權3年試辦計畫」(109年1月1日起至112年12月31日)(下稱試辦計畫)視試辦情形決定未來制度之走向，包括檢討執行得失、評估是否續辦、是否建立適當法律制度及擴大適用之圖書館範圍。自此我國成為「東亞第一個試辦公共出借權的國家」⁸。

四、問題爭點

「公共出借權」係政府為落實公共圖書館之核心價值與鼓勵文化創作力，於成立公共圖書館提供圖書借閱公共服務之同時，也為保障創作者權益所提供之補償酬金。二者是政府於整體文化政策下，所採取的推廣知識與獎勵創作之併行措施⁹。惟3年試辦期間出現若干問題，111年文化部長於接受本院教育及文化委員會質詢時坦承成效不彰，發現申請經費手續麻煩、認定、分潤過少等問題¹⁰。此外，近年圖書館無論紙本書或電子書借閱都傳虛漲，前者源於地方首長拚政績好看，後者來自部分業者想賺更多分潤¹¹；這些問題均屬於技術層面的問題，於第二階段試辦計畫應已討論。試辦計畫後，將來「公共出

⁶ 吳政鴻，〈啟動公共出借權 保障本土出版者權益〉，《臺灣出版與閱讀》，第16期，110年12月，頁22。

⁷ 蕭文如，國立公共圖書館109年起試辦「公共出借權」，教育部全球資訊網，108年12月，網址：https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=89AFF7F347DC425E，最後瀏覽日期：114年3月3日。

⁸ 章忠信，〈公共出借權制度之試辦與未來發展芻議〉，《檢察新論》，第28期，109年8月，頁42。

⁹ 文化部，「公共出借權(PLR)」制度設計方案，109年1月，網址：<https://plr.nipi.edu.tw/PLRWeb/wSite/public/Attachment/f1600415014403.pdf>，最後瀏覽日期：114年3月5日。

¹⁰ 陳玟綺，臺公共出借權試辦成效不彰 李永得：研議改進，大紀元，111年4月14日，網址：<https://www.epochtimes.com/b5/22/4/14/n13711646.htm>，最後瀏覽日期：114年3月8日。

¹¹ 文化部於112年起，在公共圖書館實施電子書記次借閱服務基礎上，投入經費向各縣市圖書館購買電子書借閱點數，擴大讀者免費讀更多電子書的機會。不過電子書分潤方式與紙書不同，電子書每借一次，圖書館就支付3元給圖書館電書平臺、9元給出版社及作者，但未規定出版社與作者分潤比例。有名不見經傳的小出版工作室，在文化部擴大點子書記次借閱政策後，分潤竟超過200萬元，恐是利用程式衝點閱牟利。何定照，政府補助成金雞母？圖書館借閱數虛漲牟利怎防堵，聯合報，113年12月21日，網址：<https://vip.udn.com/vip/story/122880/8431308>，最後瀏覽日期：114年3月5日。

借權」如何朝向法制化，鑑於世界上採行「公共出借權」制度的國家眾多，法制設計上各有不同；我國在法制面宜先確定目標、定位補償酬金性質及其立論基礎，才能設計出一套完善法制。

五、探討研析

(一) 公共出借權制度之外國法制簡介

「公共出借權」起源於酷愛閱讀之北歐國家，丹麥法制係依著作人之著作於圖書館之典藏數量計算，被稱為丹麥制 (Danish model)；瑞典法制係依著作人之著作於圖書館被出借之數量計算，被稱為瑞典制 (Swedish model)。公共出借權制度之建立，與各國文化及語言保護議題有關：丹麥、挪威及瑞典之補償金發放對象限於以該國語文創作之著作；澳洲、加拿大之補償金發放對象限於本國國民之著作人。補償金發放方式各國亦有不同：挪威與芬蘭補償金並非直接支付予著作人，而係成立著作人基金會，使用於所有著作人有關之社會福利支出；冰島及瑞典則將補償金部分直接支付予著作人，部分支付予營運與著作人有關之社會福利基金¹²。

1992年歐盟通過《出租權及出借權指令》(Directive 92/100/EEC)¹³，要求各會員國於1994年7月1日以前建立制度。全世界立法承認「公共出借權(或稱公共借閱權)」的國家達56個，包括澳洲、奧地利、挪威、加拿大、丹麥、芬蘭、英國、瑞典、冰島、德國、法國、比利時等。這些國家絕大部分都是在《著作權法》以外，以單獨立法方式，例如在《公共圖書館法》或《公共借閱權

¹² 章忠信，同註8，頁44。

¹³ Directive 92/100/EEC，網址：<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/100/oj/eng>，最後瀏覽日期：114年3月5日。第4條規定，1.作者或表演者將其錄音製品、電影原件或複製品的出租權轉讓或轉讓給錄音製品或電影製作者的，該作者或表演者應保留獲得合理金報酬的權利。2.作者或表演者不得放棄獲得合理租金報酬的權利。3.這項獲得合理報酬的權利可委託給代表作者或表演者的集體管理協會。4.成員國可規定集體管理者協會是否以及在多大程度上可以管理獲得公平報酬的權利，及可向誰索取或收取這種報酬的問題。第5條規定，成員國可對第1條所規定的獨占性權利在公共借閱方面進行豁免，但至少應保障作者獲得該借閱的報酬。成員國可自由確定該報酬，考慮到期文化促進目標。吳尚昆，〈關於「公共出借權」-必也正名乎！〉，《月旦律評》，第19期，112年10月，頁91-92。

法》建立公共借閱權制度¹⁴。德國則是於《著作權法》中有相關規範，惟所規範者是「關於租賃及出借之報酬」。奧地利、荷蘭亦將之納入《著作權法》，於「臨接權」(neighboring right) 專章保護¹⁵。

有論者歸納「公共出借權」具體實施的方式可區別為三種類型：承認出借權而以著作權為基礎的機制(Copyright-based systems)、以法律賦予獨立補償權利的機制(PLR as a separate remuneration right recognized in law)、作為國家文化政策補助的一環(PLR as part of state support for culture)。我國國立公共圖書館試辦「公共出借權」實施計畫即是採前述第三種以文化政策補助的角度進行試辦，這是最簡便的方式¹⁶。

英國1979年《公共出借權法》(Public Lending Right Act 1979)則是於著作權外另行設計一套公共出借權的制度，以成立中央基金方式，讓作者享有向中央基金請求地方公共圖書館出借書籍付款的權利，但精神仍係源於著作權法對作者權利的保護，但轉化為類似行政法上針對合法行政行為所產生人民特別犧牲的損失補償制度。然而，隨著公共出借權實施的國家增加，公共出借權由國家補償成為共識，但立論基礎從「使用者付費」轉向「特別損失補償」，後又再融入文化政策「補助」的公共利益。因為若是《著作權法》從未賦予「出借權」，作者又何來因為圖書館的行政作為而有特別犧牲，所以必須加上其他公共利益，才能凝聚足夠的共識推動修法¹⁷。

(二) 我國公共出借權制度法制化之芻議

¹⁴ 章忠信，漫談「公共借閱權」，著作權筆記，105年11月，網址：<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=9&aid=3077>，最後瀏覽日期：114年3月7日。

¹⁵ 德國《著作權法》第27條第2項規定：「在符合第17條第2項允許散佈的情況下，透過公開可訪問的機構（圖書館、視頻或音頻錄製或其他原件或副本的收藏）借出作品的原稿或副本，則作者應該獲得公平報酬。前開『借出』是指有限時間的轉讓，且不直接或間接地用於營利目的。」簡言之，德國《著作權法》並未予作者如著作財產權般具排他性的「公共出借權」，而是給予作者「關於借閱的報酬請求權」，理由是為讓公共圖書館所具有的文化教育及重大社會政策職能能夠續存，並保留較大的裁量空間。吳尚昆，同註13，頁92。

¹⁶ 賴文智，〈公共出借權制度設計的困難與挑戰〉，《臺灣出版與閱讀》，第16期，110年12月，頁36。

¹⁷ 同前註，頁38。

前述試辦計畫適用的著作範圍為本國人、依我國法令設立登記、立案的法人或民間團體以國家語言或外語創作，且在我國出版、具 ISBN 的紙本圖書。補償金發放對象為創作者及出版者，每借1本書補償新臺幣3元，補償酬金分配比為創作者70%、出版者30%¹⁸。112年12月31日試辦計畫結束後，文化部依試辦成果，調整研擬「文化部公共出借權第二階段試辦計畫」（114年1月1日至116年12月31日），擴大及於直轄市立圖書館，並與圖書送存制度連結，依據《圖書館法》完成送存國家圖書館的圖書，才能納入補償酬金申請範圍¹⁹。有論者指出，第二階段與第一階段不同：1.與國家圖書館有比較深的整合：包括 ISBN 與法定送存（Legal Deposit）系統、國圖大數據系統的整合。2.參與的圖書館數增加：擴及6都涵蓋我國公共圖書館大約8成的借閱量²⁰。

文化部於106年委託臺灣趨勢研究股份有限公司進行「推動臺灣出版品公共出借權之法制作業、實施機制及其效益評估」²¹研究計畫，該報告建議，「PLR 的應用並非一定以『著作權權益』為唯一依歸，舉凡文化、社會福利等因素皆可形成制度施行之根基」，認為未來推行 PLR 制度時，可優先檢視著作權法，亦可採著眼於文化政策或社會福利政策，制定 PLR 專法，或將 PLR 精神納入《圖書館法》、《文化藝術獎助及促進條例》等法律規範中。

綜言之，我國現行《著作權法》並未賦予著作人就其著作專有「公共出借權」，倘透過《著作權法》賦予著作權人「出借權」，會面臨到公平性的問題。故宜基於文化政策之面向，為了創作者及出版社考量，研議於《文化藝術獎助及促進條例》、《圖書館法》²²增訂相

¹⁸ 文化部，同註9。

¹⁹ 章忠信，公共出借權 Q&A，著作權筆記，108年6月，網址：<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=9&aid=3077>，最後瀏覽日期：114年3月7日。

²⁰ 柯皓仁，公共出借權與圖書館的挑戰—兼談圖書館與出版社的點點滴滴，113年9月3日，網址：<https://vocus.cc/article/66d6b326fd8978000158f8d6>，最後瀏覽日期：114年3月11日。

²¹ 臺灣趨勢研究股份有限公司，推動臺灣出版品公共出借權之法制作業、實施機制及其效益評估，107年6月，網址：<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12247997>，最後瀏覽日期：114年3月13日。

²² 例如本院委員蘇巧慧等16人，曾於109年5月曾提出「圖書館法第7條、第15條及第18條條文修正草案」，立法院第10屆第1會期第15次會議議案關係文書（院總第786號委員提案第24842號），

關規範。例如《文化藝術獎助及促進條例》第4條規定：「為促進文化藝術事務之創作、發展及推廣，主管機關、目的事業主管機關得對文化藝術工作者及事業予以獎勵或補助，並提供相關協助措施。」，係明定政府對文化藝術工作者及事業予以獎勵或補助等類型，建議可於本條文增訂第2項有關公共出借權申請補償金之相關規定，以完備相關法制。

撰稿人：趙俊祥