110 年第 4 期（總號第 16 期） 民國 110 年 12 月（2021.12） 頁 36-40 國家圖書館

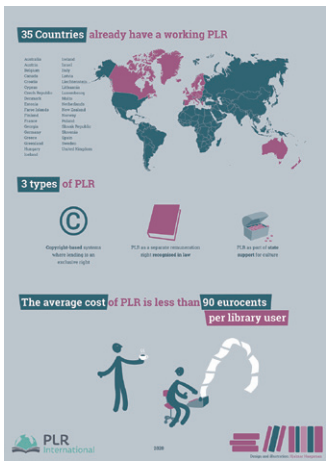
公共出借權制度設計的困難與挑戰

賴文智 益思科技法律事務所律師

前 言

公共出借權（Public Lending Right）若由著作權保護的角度出發，係指作者就其著作透過圖書館被多次借閱而獲得補償的權利，比較接近的概念是私人重製機器或空白儲存媒體的補償金制度。但相較於私人重製的補償金制度是依附著「重製權」開展，多數國家著作權法並沒有賦予著作權人「出借權」，限制著作物的出借會與著作物的「所有權」衝突，且若是著作權人有權向對公眾出借的圖書館請求補償，多少會與圖書館所扮演民眾接近知識的公益角度有違，可說是智慧財產權領域各國「共識」最少的機制。

依據 PLR International 的統計，目前有 35 個國家實施公共出借權制度，以歐盟及大英國協的國家為主，亞洲迄今並無任何國家引進。而具體實施的方式可大別為三種類型：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）（注 1）。《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切入試辦，這是最簡便的方式。由於先前試辦計畫主要是參考英國制度，本文擬由加拿大採按圖書館館藏冊數為主的實施統計數據，就前開國立公共圖書館試辦公共出借權實施計畫作另一種成本與效果的檢視，討論未來推動公共出借權法制化可能遇到的困難與挑戰。



圖片來源：PLR International

成本與效果

依據加拿大藝術委員會（Canada Council for the Arts）有關公共出借權計畫 2020-2021 年度報告，支付予作者的補償金預算約為加幣 14.8M（約計新臺幣 3 億 3 仟 4 佰萬），登記作者 20,021 人，實際符合資格發給支票為 17,925 人，最低至少 50 加幣（約計新臺幣 1,120 元），平均 826 加幣（約計新臺幣 18,600 元）（注 2），最高單一個人取得 4,500 加幣（約新臺幣 10 萬元），單一書目或影音產品最高為 507 加幣（約新臺幣 11,440 元）。若不考慮臺灣與加拿大物價指數的差異，這樣的補償金標準放在臺灣，顯然對作者會產生「實質」的補償，而不單純只有「形式」上的鼓勵。

回頭來觀察臺灣的試辦計畫，依據國立公共圖書館 109 年度紙本書之借閱數統計為 2,091,937 冊次（注 3），就全國總借閱冊數超過 8,000 萬次而言，其實不具足夠的代表性，而參考英國按借閱次數計算補償金，每次 3 元的試辦規劃，因為國立公共圖書館單館的借閱冊數過低，一本書最多被借閱 2、30 次（館藏多冊即會增加借閱冊數），純粹單館試辦並不會對作者或出版社產生任何實質的幫助，取樣的落差也大，不適合直接將試辦數據放大到全國的級距來看，未來繼續試辦時，應該擴大取樣的圖書館比較有參考價值。目前無論是作者或出版社，都很難有比較正確的評估。

至於實施公共出借權最關鍵的經費，本次試辦計畫文化部的預算約 1,000 萬新臺幣，當然是杯水車薪（文化部委託研究計畫採英國制，依據不同試算基礎，推估全面推行約 3,741 萬至 8,693 萬之間）（注 4）。若要達到實質鼓勵作者、出版社的目的，倘參考加拿大以書目為核心的補償標準，將長期目標定為 2 萬本書目（必須要設定條件限制可獲補償的書目），每本若符合條件最低新臺幣 1,000 元的話，而每本平均值達 5,000 元的話，每年至少需 1 億的預算。目前試辦計畫採取按借閱次數作為「門檻」及「計算依據」，而未計入圖書館館藏的冊數，顯然也是為了補償標準單純化減少爭議，以及長期觀察借閱次數不會大幅成長所致。

公共出借權制度向前走的法制基礎

公共出借權透過政府文化政策的補助是最快速、便捷、彈性大的方式，然而，對於作者而言畢竟容易受到政策變動、政府預算排擠的影響，保障絕對是不足的，若要讓公共出借權制度可以走得長遠，發揮推動此一制度預定的影響力，應該還是要尋求法制化。而此不外乎透過著作權法賦予著作權人公共出借權，讓著作權人取得收取補償金的權利，或是透過文化政策相關的法律，如文化創意產業發展法，甚至是獨立的公共出借權法案，對於圖書館提供公眾借閱或其他利用行為，給予作者或出版社等相當的補助，而非取決於執政者一時的「善意」。然而，不同的法制化方向因立論基礎不同，會影響到公共出借權制度的設計，以下即由著作權法與文化政策專法二種

不同取徑進行說明：

1. 著作權法取徑

1992年歐盟租借權指令（Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property）（注5）的規範是標準的透過著作權法處理的模式，先行賦予著作權人「出借權」，而「出借權」並不會因為著作重製物的所有權移轉而受影響（與現行權利耗盡或第一次銷售理論衝突，故須特別規範），接下來處理會員國可以如何地「削弱」出借權（注6），亦即，會員國至少要確保作者自公共出借取得補償，並允許會員國考量其文化推廣標的而決定該補償金，若是會員國未對唱片、電影及電腦程式賦予專屬的出借權，至少應該要使作者獲得補償；會員國亦得建立特定除外的類別，不對該等類別的著作支付補償金。

採取此種立法取徑會面臨到的就是公平性的問題，因為賦予作者權利，那就不能特別排除國外的作者（加拿大即面臨領取補償金作者許多都是美國作者的問題）；賦予書籍作者權利，若要排除書籍以外其他可能被用以出借的著作類型，當然也會被抗議；因為是著作權的一環，就會需要討論是否可以讓與，而出版者也不會因出版而得主張應取得補償；也還有保護期間的問題，如果是著作權人終身加計50年的話，補償金的負擔就會愈來愈重，可能迫使圖書館必須加速淘汰館藏，對民眾接近著作的權益亦產生負面影響。另外，補償金誰有義務支付也會是大問題，如果沒有特別立法處理的話，應該是進行公共出借的「利用人」要負責，圖書館即會面臨須另行編列補償金預算的壓力，明顯會擠壓到既有的圖書館營運及圖書採購的預算。因為這些問題顯然都是非常困難逐一解決，因此，只有少數像德國是真正採取著作權法的方式來處理。

2. 文化政策專法取徑

英國1979年公共出借權法（Public Lending Right Act 1979）則是於著作權體系之外，另行設計一套公共出借權的制度，成立中央基金，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」，但立論的基礎由「使用者付費」轉向「特別損失補償」，又再融入文化政策的「補助」的公共利益，因為若是著作權法從未賦予「出借權」，著作權人又何來因為圖書館的行政作為而有特別犧牲，必須再加上其他的公共利益，才能凝聚足夠的共識推動修法。

文化部推動試辦計畫，初期確實可以由最簡易的標準（書籍館外借閱次數）著手，但不應該就此止步，必須要多試行幾種不同的補償標準，才能在未來立法時有充分的本土資料可以作為立論的基礎資料。若是由圖書館公共行政對於作

者、出版社的「特別犧牲」的角度，圖書館可不僅只有館外書籍出借的服務，館內閱覽、參考也同樣是對於書籍的利用，不將館藏書目納入統計，當然也會引發爭議;由文化政策補助的角度，借閱次數多的書籍，真的是文化政策希望鼓勵的創作或補助的作者、出版社嗎？專業的書籍在地方圖書館與大學圖書館顯然採購數量與借閱頻率都有一定的落差，各種小眾的作品是否比較不容易被看見。反過來說，如果文化部有預算要進行補助的話，是否是直接補助圖書館採購特定類型的圖書，對於文化政策的角度，反而比公共出借權來得更有效益。

期待試辦計畫推動以數據為基礎的公共出借權制度立法

筆者個人因為參與行政機關著作權法相關研究及法案研擬，深深感到像著作權法這樣多方利益衝突的法制在立法及實務上所面臨的困擾，針對公共出借權這種各國「共識度」非常低的制度而言，長久以來臺灣圖書館在資訊化的發展，讓這樣新的制度有機會可以透過試辦計畫，在進行立法程序之前，能夠累積本土實證的數據，讓多方利益團體能夠「預見」制度實施可能的未來。筆者建議未來繼續推動試辦計畫時，可以考量下述因素，增加試辦計畫在數據累積的多元性。

1. 從著作權到公共利益

著作權法本身即已考量到「調和社會公共利益」的需求，並未賦予「公共出借權」予著作權人，因此，如果試辦計畫參考英國制度由作者的書籍館外借數的次數為補償標準，極大的可能會面臨來自公眾、圖書館，甚至是作者本身的反對。目前試辦計畫已考量出版社的利益，不另行考量著作財產權讓與或授權的實際狀況，亦即，不允許出版社透過契約變相獲取作者獲補償的利益，這本身就存在公益的考量在內。

因此，公共出借權制度的設計，不需要再拘泥於原始討論的出發點，應該脫離著作權保護或特別損失補償的概念，而加強其文化政策補助的色彩。舉例來說，採單一的館外借閱次數的標準，雖然讓作者很容易理解其因館外借閱而受到來自國家的補償，但這樣的補償標準，輕量、易讀的書籍，顯然就比厚重、專業的書籍來得吃香，是否擴及各圖書館館藏書目的計算，比較能夠符合資源分配的公平性。甚至公共出借權的預算，是否應試辦將一部分比例撥付用以鼓勵作者或出版社依據願意未來參與試辦計畫的地方圖書館需求，補助其等將書籍納入該等地方圖書館的館藏，不需要再被公共出借權此一用語限制。

2. 嘗試多元試辦方案平衡制度公平性與文化政策角力

補償標準的設計是最複雜的問題，試辦計畫應進行不同的補償標準設計的試行，儘可能考量避免對於特定類型作者產生反向不公平的問題。首先可能面對的是數位出版品或各種非紙本的出版品，如果不嘗試納入，就無法取得相關數據，

也無法有效以數據進行立法辯論；以館外借閱作為標準固然減省行政作業成本，但借閱數多通常源於圖書館採購數量多，這些作者、出版社通常屬於可以從既有的書籍銷售商業體系中獲取適當報酬，由文化政策角度照顧經濟弱勢的作者的意義就減少了，是否應該評估提高基礎的補償金數額，或是以館藏書目一併納入試算；試辦計畫30元的最低標準，實在是不足以具體評估公共出借權對於作者或出版社在文化政策上補助的意義，畢竟，補償金將如何使用，其可能產生的影響為何，將會是編列補償金預算最重要的參考依據。試辦計畫的數據，應該要提供公眾作為未來立法檢視的重要基礎，只要數據的蒐集上困難度不高的補償標準，試辦計畫至少應該嘗試進行數據的蒐集與評估。

3. 擴大試辦計畫取樣尋找全面導入的痛點

圖書館的類型不同，取樣的結果當然會差異很大。臺灣並不大，將各類型公共圖書館全數納入「數據」取得的範圍，若能解決資料交換、匯整的問題，並不會是太大的問題。舉例來說，館外借閱的數量，或許各類型圖書館（如圖書館法區分為國家圖書館、公共圖書館、大專院校圖書館、中小學圖書館、專門圖書館）只需要採「擴大取樣」的方式即可，不需要全部圖書館都必須產出借閱的詳細資料，但館藏數量則是比較容易處理。試辦計畫以單館、單一標準試辦作為開始，但應該逐年擴大取樣的範圍與類型，設法透過各類型圖書館不同的數據，嘗試調整補償金計算的權重。如果在試辦計畫階段沒有嘗試做最複雜的事，等於是阻絕未來立法朝向複雜化的方式設計的可能性。以現行臺灣圖書館資訊化的狀況，試辦計畫應該朝未來若是全面納入公共出借權制度時，在數據的取得、匯整方面會遇到什麼樣的困難著手。

注釋

1. 請參考網址：https://plrinternational.com/public/storage/resources-languages/October2020/500a5jgXCAQ2x4t4Vri8.pdf, 2021/10/23 visited.
2. 若依加拿家作家協會（The Writers' Union of Canada）的說明，2020年度分配的平均值822加幣，大概相當於1990年代的水準，也是制度設立時所預定的目標，但相對於制度實施初期，約下降38%（隨著書籍冊數、作者的增加，在基金總數不變的情形下必然會下降，應該也是2018、2019二個年度各增加2.5M基金的原因），請參考網址：https://www.writersunion.ca/public-lending-right, 2021/10/24 visited.
3. 國立公共資訊圖書館流通服務統計，請參考網址：https://data.gov.tw/dataset/26373, 2021/10/24 visited.
4. 石安伶、邱炯友等，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研究報告。
5. 請參考網址：https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0100&from=EN, 2021/10/29 visited.
6. Article 5 Derogation from the exclusive public lending right 1. Member States may derogate from the exclusive right provided for in Article 1 in respect of public lending, provided that at least authors obtain a remuneration for such lending. Member States shall be free to determine this remuneration taking account of their cultural promotion objectives.

社會科學

秘魯僑教三十年見聞

袁頌安 著；財團法人興華文化交流發展基金會、世界華語文教育學會 策劃主編

獨立作家 /11009/122 面 /21 公分 /240 元 / 平裝
ISBN 9789869936866/529

秘魯是拉丁美洲地區華僑人口數最多、移民歷史最為悠久的國家；對於在秘魯落地生根的華僑來說，如何保存傳統優良文化為重要課題。秘魯的華僑們集眾人之力，成立了美洲第一所中文學校——秘魯中華三民聯校，在教材編寫上採用通行的楷字體，做系統分明地編排；針對讀書、說話、作文、寫字訂定清楚明確的學習目標，重視學生的需求與實用性。興華文化交流發展基金會希望把所有僑教經驗順利完整的傳承，期盼能鑑記僑教發展的全球軌跡。（獨立作家）

社會科學

異溫層迷航記
：芭樂人類學 2

趙恩潔、林浩立 主編；郭佩宜、黃郁茜、司黛蕊、趙恩潔、林開世、李宜澤、李梅君、陳如珍、蔡晏霖、呂欣怡、鄭肇祺、劉　文、趙綺芳、林育生、林文玲、彭仁郁、林益仁、劉子愷、邱韻芳、江芝華、蔡政良、邱斯嘉、褚縈瑩、陳伯楨、羅永清、林浩立、潘美玲、林子晴、施永德 著

左岸文化 /11009/440 面 /21 公分 /450 元 / 平裝
ISBN 9789860666694/541

人類學是一門關於異文化的學科，讓鮮為人知的人類行為，都有獲得同理共感的機會。台灣當代人類學家們對時事不只觀察批判，他們試著多加入一點同理，當作是跨出同溫層，對異溫層的觀察、理解，甚至學習。人類學家們在異溫層中迷航、返航、再迷航，與我們分享那些稀奇古怪的，生機盎然的，積極亂入的，充滿福態的。分享最傷心，最黑暗，以及幸福的各種可能。這是一本迷航於異溫層的田野筆記。從中，我們想像與異溫層和解的可能。（左岸文化）

社會科學

泰國及泰北華文教育

黃通鎰 著；財團法人興華文化交流發展基金會、世界華語文教育學會 策劃主編

獨立作家 /11009/192 面 /21 公分 /300 元 / 平裝
ISBN 9789869936873/529

90 年代以後，泰國政府對華文教育逐步鬆綁，迎來了華文教育發展的生機。泰北難民村的華文學校擇地另建校舍，並得到臺灣民間社團、宗教界的財力支援及中華民國僑務委員會的輔導，有大批在臺灣退休的教師、校長，遠赴泰北擔任志工教師，協助推展華文教育，促使華文教育快速發展，教育品質相對提高。凡走過必留下痕跡，興華文化交流發展基金會希望把所有僑教經驗順利完整的傳承，期盼能鑑記僑教發展的全球軌跡。（獨立作家）

社會科學

破解香港的威權法治
：傘後與反送中以來的民主運動

黎恩灝 著

新銳文創 /11007/322 面 /22 公分 /420 元 / 平裝
ISBN 9789865540654/541

本書勾勒香港威權法治的肌理，群眾抗爭的面貌，反省過去民主陣營的內部政治路線——法律，不應淪為政府「以法制人」的工具，而必須同時成為公民制衡政府權力的手段。（新銳文創）