

國立公共圖書館創新經營典範探討 -以公共出借權為核心

Discussion on the Innovative Administration Paradigm of National Public Library: Public Lending Right Oriented.

林芊慧

Chien-Hui Lin

國立臺灣圖書館編輯

Editor

National Taiwan Library

Email: lch@mail.ntl.edu.tw

【摘要】

本篇論文採行政計畫法研究途徑討論公共出借權在國立公共圖書館事業創新經營上的運用，文章內容涵蓋歷史性起源、補償金認定標準暨登記作業手續，由於公共出借權涉及圖書、出版的有機整合，所以作者引介如何有效利用立法技術，期使二十一世紀之臺灣圖書館界可藉此操持公共圖書館此一終身學習的民衆大學。

【Abstract】

The article discusses the application of PLR on National Public Librarianship innovative administrative by the approach of administrative plan law study. This paper context include the original historical aspect. Identify administrative compensation and registered operating standard procedure. Their relation with the legislative drafting to handle the people's university of the Taiwan librarianship in 21 centuries.

關鍵詞彙：補償酬金、創新業務、行政計畫、版權頁、著作權交換中心

Keyword：Compensation Remuneration; Innovative Business; Administrative Plan; Title Page; Copyright Clearance Center (CCC)

壹、緣起

在圖書資訊載體從傳統紙張承製逐漸改變成爲虛擬資料的二十一世紀社會，社會大眾的閱讀方式多已朝向無紙化邁進，導致紙本圖書（book materials）出版市場的衰退，加上書價折扣競爭的日益激烈，位居出版事業鏈最末端的獨立書店（independent book store），普遍陷入了營運的困境，已非完全委由自由競爭市場調節供需所能應付，由於數位經濟無紙社會情勢變化迅速，實體書店開設、營運及全民紙本圖書的閱讀推廣，就構成政府出版產業振興方案的主要內容。

眾所周知，公共出借權（public lending right, PLR）係政府成立公共圖書館提供圖書供閱之公共服務，同時爲保障創作者權益所爲之補償酬金（compensation remuneration），其目的在落實公共圖書館核心價值及鼓勵創作，推動 PLR 作爲國家對本土文化的創作之支持措施，長遠而言，對臺灣地區文化創作力及出版業之發展皆能有所助益，自 2016 年底即從事構思討論，並於 2017 年啓動委託研究，在 2018 年 8 月完成報告，2019 年 4 月 25 日行政院指示，由中央進行公共出借權之試辦，以主管圖書館的教育部推動試辦階段業務及編列預算；而實施對象爲創作者及出版端，故由文化部負責整體制度的設計規劃，目前教、文兩部組成跨部會試辦專案小組，並邀請圖書館界、出版界、創作者及學者代表共同參與討論執行面規劃，兩部於 2019 年底完成規劃，自 2020 年起迄 2023 年底將在兩間國立公共圖書館（National Public Library）進行試辦（文化部，2019）。

整體以觀，面對讀者過份依賴紙本圖書借閱、使用以及傳統書店逐漸的流失，政府機關必須對未來出版事業可能出現的狀態預作前瞻性規劃，職是，兩間國立公共圖書館增加的創新業務（innovative business），就圖書館行政而言乃典型的計畫政治（planocracy），係爲重振臺灣出版產業作預定之目標（goal），於兼顧圖書館、創作者、出版業相關利益之調和以及斟酌 PLR 制度一

切相關情況，準備將各臺灣地區出版品及補償酬金資源作合理運用的一種行政計畫（administrative plan），政府機關（即文化部）稱為沃土計畫，本篇論文將針對計畫中的補償金發放暨登記作業手續兩項試辦公共出借權方案（program）關鍵議題，進行系統化解析，俾業界同道可瞭解兩個國立公共圖書館這項創新業務之梗概。

貳、PLR 補償金發放原則檢討

2020 年元旦實施的 PLR 試辦計畫，主辦單位採跨部會由教育部（圖書館法第三條）、文化部會銜發布，而執行單位則為國立公共資訊圖書館及國立臺灣圖書館兩個國立公共圖書館（圖書館法第四條第二項第二款），其執行試辦的準據是文化部發布的「公共出借權制度設計方案」，有關補償酬金之設計重點有：

一、適用著作範圍

本國人，依我國法令設立登記、立案之法人或民間團體以國家語言或外語創作，且在臺灣出版，具 ISBN 之紙本圖書。

二、發放對象資格

- （一）發放對象包含創作者與出版者。
- （二）創作者包含版權頁所登載作（著）者、繪本之繪者、編著者、改編（寫）者、口述、撰稿、採訪、紀錄等。
- （三）創作者為受理登記公告期間領有中華民國身分證，或依我國法令設立登記或立案之法人或民間團體。創作者已故、法人或民間團體已解散之著作，不再發放補償酬金。
- （四）補償酬金發放

1. 計算基準：試辦階段以國立臺灣圖書館及國立公共資訊圖書館兩館之年度借閱資料計算補償酬金，以「借閱次數」作為補償酬金發放之計算基

準，並排除續借。

2. 分配比例：創作者 70%、出版者 30%，補償酬金不得讓與。創作者有兩人以上之圖書，補償酬金分配比例以均分為原則。此分配比例無涉出版合約中有關著作衍生之利益分配。
3. 單次借閱發放金額：新臺幣 3 元。
4. 補償酬金發放下限：新臺幣 30 元。
5. 依登記資料計算個別創作者及出版者之補償酬金總額，達到下限者發放。

揆諸以上規定，不難得知財產權受侵害者基於「無補償即無徵用」之事物本質，PLR 的補償酬金採屬地主義為原則，屬人主義為例外，舉凡在臺灣地區出版具一定規格的紙製書，只要具國籍之自然人、法人或非法人團體皆屬著作適用的範圍，此在保護本土紙本出版品固能有一定的效果，但依圖書館法第二條第二項界定的圖書資訊內容，試辦期間明顯排除非書資料、網路資源及其他一切連續性出版品 (serials) 等，適用著作範圍有狹窄化傾向 (廖又生, 2012)，再者發放對象資格創作者、出版者權利能力消滅 (民法第六條後段) 不予補償酬勞金固屬當然解釋，然創作者採出版品版權頁 (title page) 所登載一切參與或加工者，是否符合同工同酬、責酬相符之精神，且過於繁瑣是否會增加補償酬金分配比例之困難等，尚待來日試辦之後檢驗；另依圖書館法第十五條第二項法定送存 (legal deposit) 有關規定，政府出版品 (government publications, GP) 部分依特別規定辦理，而 PLR 試辦計畫卻將政府機關 (構) 及公立學校排除於發放對象之外，若社教機構或行政法人、校務基金自主之公立大學是否完全不能列入，實堪斟酌討論。

至於補償酬金發放在試辦期間，創作者和出版者的補償酬金分配比例無涉出版合約關於著作衍生的利益，然依民法第五百十六條第一項所定：著作財產權人之權利，於合法授權實行之必要範圍內，由出版人行使之。在 PLR 尚未正式法制化之前，二者間如何釐清分際，有待推敲。而補償金比例分配創作者 70%、出版

者 30%且不得讓與，顯然補償金債權具備不可讓與性（民法第二百九十四條第一項第二款），此處不得讓與之特約不得以之對抗善意第三人，PLR 之補償金發放是否準用並無明文規定，國立臺灣圖書館及國立公共資訊圖書館試辦伊始，以該二館年度借閱資料借閱次數為計算基準，試辦規定明文排除續借，然而圖書預約，依民法第四百六十五條之一規定：使用借貸預約成立後，預約貸與人得撤銷其約定。但預約借用人已請求履行預約而預約貸與人未即時撤銷者，不在此限。公共圖書館圖書借閱係免付費用（free-fee）行為，預約、瀏覽、續借皆與借閱次數息息相關，雖單次借閱發放金額極低，但為求行政明確性原則的貫徹（行政程序法第五條），有關預約與瀏覽為返還紙本圖書的期間、間隔，兩個國立公共圖書館之借閱規則實須進一步具體化訂定，以減少無謂糾紛，此際，試辦期間補償金發放下限未達 30 元者併入下年度累計，尤應與公告符合補償金發放資格之書目並列，以求程序公開透明（許文貞，2020 年 1 月 1 日）。

參、PLR 申請登記作業手續檢視

依國立公共圖書館試辦公共出借權實施計畫，登記作業分四個步驟履行，茲敘述如下：

一、統計資料公告與登記時程

- (一) **統計資料公告**：彙整兩所試辦館年度借閱統計資料後，於 2021 年起每年 2 月 1 日公告符合補償資格之書目清單，開放出版者及創作者登記。
- (二) **登記時間**：分為兩階段受理登記，開放清單中所列圖書之出版者及創作者登記申請。
 1. 第一階段：自 2021 年起每年 2 月 1 日至 3 月 31 日。
 2. 第二階段：自 2021 年起每年 4 月 1 日至 30 日。
- (三) 出版者及創作者須於公告期限內進行線上登記，逾期未登記者視同放棄；開放現場登記時間另行公布。

- (四) 登記時間結束後，試辦館進行登記資料之審核確認，符合資格創作者及出版者，計算其補償酬金，達撥付下限者將於 2021 年起每年 5 月開始發放。未達下限者累積至下一年度計算，累積至試辦作業結束後不再保留，試辦期滿，得全數發放。
- (五) 試辦期間出版者及創作者須逐年於公告期間內登記確認。

二、 受理方式

- (一) 第一階段僅受理出版者登記，並由出版者代創作者登記，檢具雙方所需之申請文件。如為個人出版者，亦可於第一階段進行登記；第一階段登記作業結束後，就未有出版者登記或出版者切結因故未能聯繫上創作者之著作，開放該著作創作者於第二階段進行登記。
- (二) 出版者代創作者登記，所登錄之創作者，以該圖書出版之版權頁中有登載者為限，出版者應於登記時，檢具經所有創作者簽署之同意書。
- (三) 如創作者未能聯繫或拒絕簽署同意書者，出版者須出具切結書，就試辦館所登錄之創作者分配補償酬金。
- (四) 如出版者與創作者、創作者間或創作者與試辦館間對於創作者之認定有出入時，將交由試辦館所成立之工作處理小組審議，審議結果將作為試辦館判定之參考。

三、 檢附資料

- (一) 第一階段出版者代創作者登記：設立或登記證明、圖書版權頁、經所有創作者簽署之同意書暨切結書、出版者帳戶資料、創作者身分證字號及金融帳戶之資料。
- (二) 第二階段創作者登記：身分證影本、金融帳戶資料、圖書版權頁。

四、 撥款

經試辦館審核通過後，補償酬金將個別發放至創作者及出版者之帳戶。

依據行政程序法第一百六十三條規定：本法所稱行政計畫，係指行政機關為

將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。換言之，兩個國立公共圖書館試辦期間以著力於登記作業為主要，試辦規則在登記作業手續作鉅細靡遺規範下，仍有下列三點亟待試辦有關主管機關增修補強，以求符合先程序後實體原理之要求：

一、 應由專案小組 (project section) 行使裁決權限為適宜

對於創作利益歸屬認定有出入時，試辦規則將其交由試辦館所成立之工作處理小組 (task force) 審議，進一步將結果交試辦館所判定，秉於分權制衡原則，不如交由文、教兩部成立之「試辦公共出借權專案小組」行使裁判較符合公正超然的精神。

二、 個人資料利用後的去連結 (deidentification) 的積極保護

出版者帳戶資料、創作者身分證字號及金融帳戶資料係個人資料保護法第二條第一款所稱之個人資料，攸關申請人財務情況及個人隱私應有去識別等防護措施為妥。

三、 正式辦理 PLR 計畫應籌設著作權交換中心 (Copyright Clearance Center, CCC) (王等元, 2010)。

美國國會圖書館下轄 CCC 提供交易紀錄服務，兼顧創作者、出版者、利用者三方權益，如試辦屆滿全面推行 PLR 制度，基於國家圖書館為全國書目控制中心角色 (圖書館第四條第二項第一款)，如能由其提供 ISBN、CIP 資料，不僅有利於法定送存的執行率，更能使 PLR 制度登記作業化繁為簡。

肆、 結果與討論

臺灣地區 PLR 計畫自 2020 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日止試辦三年之行政計畫，其所需經費由教育部支應，並得視經費編列及動支情形，修正試辦計畫

的補償酬金發放。因 PLR 乃首次由國外移植，並以國立公共圖書館為試辦場域，期能建立臺灣地區公共出借權實施制度與機制經設計、執行與考核（plan、do、see）管理循環（management cycle）步驟提供經驗作為後續制度改善行動（taken action）的參考，亦可作為 PLR 點、線、面逐步擴大辦理之依據。透過本文前面分析，臺灣地區試辦的 PLR 行政計畫之性質可以歸納成以下三個重點（高思大，1986）：

- 一、計畫之內容而言，試辦為一實施型行政計畫，展示支持圖書館公共服務和鼓勵紙本圖書創作並行的新興制度。
- 二、以計畫拘束力而言，試辦為一影響性計畫，對圖書與出版直接有利害關係之人並不發生巨大權利義務設定或變動之效果，只經由給付行政相關措施間接影響出版者、創作者或圖書館之行政作用。
- 三、以計畫之方式而言，試辦為一行政命令方式的先導性計畫，由文化部、教育部兩部共同規劃，行政院指定先從中央兩個國立公共圖書館執行（inplementation），此與法律方式或行政處分、行政契約方式皆不相同。

綜上所言，臺灣地區公共出借權制度之推動旨在保障本土創作者權利並鼓勵當地出版者紙本圖書之發行，同時兼有調整國人過度借閱圖書館資料以減低紙本書店銷售率的缺失，主管機關以「補償酬金」概念為軸心，企圖健全文化出版環境之決心，可見一斑。由於現行文化或教育法規對行政計畫專設規定者並不多見，我國行政程序法，繼受 1976 年德國聯邦行政程序法對計畫確定程序設有原則性之規定（行政程序法第一百六十四條足資參據）外，於法無明文之 PLR 試辦政策，倘有損害創作者、出版者權益之情形，其救濟途徑亦適用各該方式有關的規定，就前所揭，兩個國立公共圖書館既以行政命令方式作為執行 PLR 的準據，基於無漏洞司法監督本質，對人民權益之認定結果如特定具體而對外發生法律效果，當然允許申請人提起救濟，而且 PLR 制度有行政私法手段之採行，其權利之救濟亦可能適用二元化之訴訟路徑（康炎村，1990）

茲進一步討論徵用與補償兩個概念將攸關補償酬金發放可能引發的一切爭議，我國釋憲機關對此有三種程度上差異化處理的模式，對未來臺灣地區全面實行 PLR 制度將會扮演關鍵影響因素，於此分別析論如次（吳庚，2004）。

- 一、徵用與補償聯結：在都市計畫、區域計畫或農地重畫事件適用較多，國家因公共事業需要剝奪或限制人民財產權，需遵守公平補償（fair compensation）原則，大法官釋字第五一六號足資參按。
- 二、徵用性質之侵害：在有法律明定之前題，國家始負賠償責任，例如既成道路、亭子腳、太平梯利用習慣形成的公用地役關係，對特定之人造成特別犧牲（special sacrifice）所作的填補，大法官釋字第四〇〇號解釋著有先例。
- 三、類似徵收之侵害：於無故意或過失情況下客觀發生違法侵害人民利益的結果，國家應對人民負損害賠償責任，類似個案大法官會議作成釋字六九〇號在卷可稽。

總而言之，公共出借權在臺灣地區首次實施，主要鑑於帶動文化創作力之提升及促進出版事業健全發展，以免公共圖書館事業使用借貸（loan for use）頻率過高影響創作者及出版者權益，故其與都市計畫之土地徵收補償本質上不盡相同，又 PLR 試辦計畫尚未正式法律化，利害關係人是否逾其社會責任所應忍受的範圍，亦非十分明顯，比較持平的看法應該是在三年試辦期間屆至，公共出借權已在公共圖書館全面施行，而且已有建構明確的授權法依據，堪能稱得上法有明文之徵用性質的損害，其猶如創作人或出版者財產權遭受損失一般，這樣國家機關才會依法給予補償酬金，以扶助臺灣地區出版事業永續經營。

伍、結語

凡事豫則立，不豫則廢，而「規劃」仍係事先決定做什麼及如何去做的過程，本文檢討國立公共圖書館試辦公共出借權行政計畫的兩個重點：即補償金與

登記作業，得知試辦該計畫，除教育部、文化部及兩個國立公共圖書館陸續頒行的方案、措施之外，期望達成重振臺灣出版產業、帶動文化產業發展、活絡閱讀消費市場並厚植國人文化涵養、推動產業人才培育、提昇臺灣出版品國際能見度。本文建議應積極從事的配套措施尚有如下五項：

- 一、紙本圖書出版品銷售免徵營業稅的政策規劃（policy formulation），應是扶持本土出版事業續航力的動能，經由財政部減免稅捐，遠比兩個國立公共圖書館比例分配計算補償酬金，來得較直接更有感，文化部、教育部須經由行政院會議建請主管機關修正稅法，使 PLR 試辦到全面開辦有深厚的業界共識。
- 二、採行由下而上管理（bottom up management）型態，執行單位的兩個國立公共圖書館所成立的作業小組，應涵括技術服務部門、讀者服務部門及行政服務部門之人員，特別是採編、閱覽、總務與會計職工同仁，俾於試辦初期強固超組室溝通平臺，做好補償酬金發放與登記作業手續。
- 三、各類公共圖書館為減少繁複的招標程序，以前經常以最低標採購紙本圖書，實務上形成出版者將價格壓低，企圖先取得標案，搶標之後復以換書、補書名義向採購之圖書館提供價格質劣的紙本圖書，不僅影響圖書館館藏品質，同時由於各出版事業幾乎無獲利空間，亦造成對購書之圖書館售後服務品質的減損，長期以往嚴重扼殺出版產業之營運空間，故放棄折扣標或低價標為公共圖書館採訪（acquisition）依據，近年來改採最有利標方式購書，文化藝術採購辦法是政府採購法之特別法，其已正本清源解決採訪的棘手問題（林芊慧，2015）。
- 四、閱讀習慣的改變，免費資訊增多，影響讀者購書意願，隨著行動閱讀載具的普及，國人紙製書閱讀量逐漸遞減，且閱讀漸淺化、片斷化，民眾瀏覽圖書資訊無法聚焦，流弊所及損害讀者群之深度閱讀（depth read）思考能力，無形中亦減失國力，本文建議公共圖書館辦理 PLR 補償酬金發放，

並應努力推廣紙製書閱讀，藉以提高讀者資訊素養。

五、PLR 試辦為期三年有成，屆時正式推展無體財產權補償酬金發放之前，面對數位出版品（digital publications）、非書資料（non-book materials）可能納入 PLR 著作適用範疇，各館適切檢討 PLR 在著作財產權中之地位，重新省思出版契約的影響，甚至未雨綢繆於權利租賃（民法第四百六十三條之一）的具體化規定等，應是隨 PLR 射程的遠闊，而使該機制可大可久的法制根基。

參考文獻

- 文化部（2019）。出版產業振興方案 106-111 年中程計畫修正草案。臺北市：該部。
- 王等元（2010）。圖書館資訊法學導論：理論與實務。臺北市：文華。
- 吳庚（2004）。憲法的解釋與運用。臺北市：三民。
- 林芊慧（2015）。《政府採購法與中文圖書採購模式之探討》，收於圖書館與資訊社會研討會議論文集。新北市：輔大，頁 107-128。
- 康炎村（1990）。行政法新論。臺北市：自刊本。
- 高思大（1986）。從行政法的觀點論行政計畫。新北市：輔大法律研究所碩士論文(未出版)。
- 許文貞（2020 年 1 月 1 日）。《2018 本國排行冠軍僅獲 1799.7 元》。中國時報文化新聞，A16 版。
- 廖又生（2012）。圖書館法論。臺北市：元照。