

# 公共出借權之演進與發展

## Evolution and Development of Public Lending Right

邱炯友

**Jeong-Yeou Chiu**

淡江大學資訊與圖書館學系副教授

Associate Professor, Department of Information and Library Science, Tamkang University

曾玲莉

**Ling-Li Tseng**

輔仁大學圖書館參考資訊組組員

Reference Librarian, Department of Reference and System, Fuzhen University Library

### 【摘要】

公共出借權制度之廣為影響，已被視為近年來出版界與圖書館界改變關係中的重要成因之一。本文針對公共出借權之意義及理論基礎、公共出借權實施方式、各國公共出借權制度的發展概況、與公共出借權面臨之相關問題四大面向進行文獻探討，期望有助於國內作家、出版界與圖書館界瞭解公共出借權之演進與發展歷程，並進而思考其存在價值與在國內實施之可行性。

### 【Abstract】

The pervasive influences of Public Lending Right schemes are one of the main causes of changing relationship between the publishing industry and libraries. The article aims at both the theory and practice of PLR, as well as the developments and problems in various countries. It is hoped that a positive thinking of PLR is able to be formed in Taiwan by means of the mutual understanding of the scheme between all participants.

關鍵詞：公共出借權、圖書館、出版界、作者

Keywords: Public Lending Right, Library, Publishing Industry, Author

## 壹、前言

「公共出借權」是法律賦予作家或出版社因圖書館機構出借圖書給民眾可能影響該圖書銷路，因而由政府經費撥予該著作人補償金權利。公共出借權觀念在 1920 年提出後，經歷數十年發展，迄 2000 年世界上已有十六個國家實施公共出借權（註1），在尚未實施公共出借權的國家，相關議題亦被熱烈討論，隨著公共出借權觀念的傳布，以歐洲地區為概念誕生地與主要實施地區的公共出借權也日益影響至世界各國，以鄰國日本為例，由於公共圖書館蓬勃發展影響讀者購書意願之情況日益嚴重（日本公共圖書館目前圖書外借數量為 1970 年代兩倍之多），日本出版界於今年（2003）春天為挽救日益蕭條的出版市場，要求日本政府考慮實施公共出借權制度。（註2）丹麥於 1946 年成為第一個實施公共出借權的國家以來，迄今已有十數個國家實施公共出借權，自 1995 年起，已實施公共出借權的國家每隔兩年便舉行公共出借權相關議題之定期會議，提供各國相互交流與經驗分享的機會，此外，針對公共出借權經常性之議題探討，則有英國 James Parker 所發起成立的國際公共出借權事務交流網站 The International PLR Network（<http://www.plrinternational.com/>），此網站不定期發布公共出借權相關事務最新訊息，網站上並有已實施公共出借權國家專責機構的聯絡方式與發展概況等相關資料，亦提供輔導與諮詢功能，對於發展與推動公共出借權有極大助益。

關於各國實施公共出借權概況的研究報告並不多見，相關調查包括：John Sumsion 於 1980 年對當時實施公共出借權的國家做一實施概況整理（註3）；James Parker 於 1997 年發表文章中也有各國實施方式的簡略調查報告（註4）；Kalju Tammaru 與 Tuula Haavisto 在 1999 年對於欲申請加入歐盟會員國之中東歐國家（包括保加利亞、捷克、愛沙尼亞、拉托維亞、立陶宛（Lithuania）、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克與斯洛維尼亞等）進行公共出借權概況調查，根據其調查內容顯示，斯洛伐克（Slovakia）、立陶宛、愛沙尼亞（Estonia）、拉托維亞（Latvia）等國家皆積極籌劃公共出借權制度之施行，而捷克與斯洛維尼亞（Slovenia）兩國已於 1990 年代中實施公共出借權制度，但僅限於傳統影音資料並不包括圖書，其公共出借權權益人為音樂之作曲者。（註5）本研究為對已實施公共出借權國家之發展概況有系統化的瞭解，以 John Sumsion 與 James Parker 的調查結果為基礎，並參考近年來各國相關資料，對已實施公共出借權國家之實施概況做一整理，詳見已實施公共出借權國家實施概況一覽表（表 1），此表列舉各已實施公共出借權國家在公共出借權實施年代、立法年代、法源依據、實施圖書館類型、補償金計算方式、補償金金額、補償金發放時間、申請者資格、受惠對象是否包括出版社、補償金經費來源、補償金發放狀況與相關之規定等。

表 1 已實施公共出借權國家實施概況一覽表

| 實施國家 | 實施年代 | 立法年代     | 立法狀況   | 實施圖書館          | 補償金計算方式               | 補償金金額   | 發放時間                                      |
|------|------|----------|--------|----------------|-----------------------|---|---|
| 澳洲   | 1974 | 1985     | 公共出借權法 | 公共圖書館          | 典藏複本數                 | 59 澳幣以下不發放<br>由年度稅收決定當年度發放標準                                      |   |
| 奧地利  | 1993 | 1993     | 著作權法   | 公共圖書館          | 借閱次數                  |   |   |
| 加拿大  | 1986 |          | 公共出借權法 | 公共圖書館<br>大學圖書館 | 書名種類                  | 補償金上限為\$3,485 加幣<br>每一 title 補償金從\$36.75 到 \$34.85 加幣<br>不等(2003) | 每年 2/15~5/1<br>(註冊時間)<br>每年 2 月<br>(發放時間) |
| 丹麥   | 1946 | 1996(修正) | 公共出借權法 | 公共圖書館<br>學校圖書館 | 組合方式:<br>頁數與典藏複本數     |   | 每年 7 月                                    |
| 法羅群島 | 1988 |          | 公共出借權法 | 公共圖書館          | 典藏複本數                 |   |   |
| 芬蘭   | 1963 | 1995(修正) | 著作權法   | 公共圖書館          | 申請要件                  |   |   |
| 德國   | 1973 | 1972     | 著作權法   | 公共圖書館          | 借閱次數                  |   |   |
| 格陵蘭  | 1993 |          |        | 公共圖書館          | 典藏複本數                 |   |   |
| 冰島   | 1967 |          |        | 公共圖書館<br>學校圖書館 | 借閱次數                  | \$31.5 冰島幣 (1998)<br>譯者僅能獲得作者三分之一金額                               |   |
| 以色列  | 1987 |          | 無      | 公共圖書館          | 借閱次數                  |   |   |
| 荷蘭   | 1972 | 1997(修正) | 著作權法   | 公共圖書館          | 借閱次數                  | 作家 70%，出版社 30%  |   |
| 紐西蘭  | 1973 |          | 無      | 公共圖書館          | 典藏複本數                 | \$1.16 紐西蘭幣(1998)   |   |
| 挪威   | 1948 | 1987     | 公共出借權法 | 公共圖書館          | 申請要件                  | 一般圖書\$0.98 瑞典幣(1998)<br>瑞典傳統文學\$1.01 瑞典幣(1998)                    |   |
| 瑞典   | 1954 | 1997(修正) |        | 公共圖書館<br>學校圖書館 | 借閱次數<br>(特殊情況採組合方式計算) |   |   |
| 英國   | 1982 | 1979     | 公共出借權法 | 公共圖書館          | 借閱次數                  | 4.21pence(2003)<br>發放上限為 6,000 英鎊，下限為 5 英鎊                        | 4 月初(2003)                                |

表 1 已實施公共出借權國家實施概況一覽表 (續)

| 實施國家 | 資格                             | 出版商是否列入補償? | 補償金經費來源 | 補償金發放狀況  | 特別規定  |
|------|--------------------------------|------------|---------|--|---|
| 澳洲   | 具有國籍或居住當地者                     | 是          | 國家預算    |  | 50 本以下不計<br>出版商必須在澳洲成立 2 年以上<br>計算時間為每年 7 月 1 日至翌年 6 月 30 日 |
| 奧地利  |                                | 是          | 國家預算    |  | “How to”書籍與書目性圖書不計<br>一般圖書 48 頁以下不計；童書 24 頁不計               |
| 加拿大  | 具有國籍或居住當地者<br>名字必須在書名頁出現       | 否          | 作家基金    | \$9,639,776.16 加幣 / 13,889 人 /<br>59,973Title(2003)  | 樣本圖書館包括 10 個英語圖書館、5 個法語圖書館                                  |
| 丹麥   | 以丹麥語文創作者                       | 否          | 國家預算    | \$220 萬丹麥幣 / 15,197 人(1997)  | 教科書只有前 15 本複本享有全額補償   |
| 法羅群島 | 以法羅語文創作者                       | 否          | 國家預算    |  | 50 本以下不計  |
| 芬蘭   | 居住當地者<br>以芬蘭、瑞典、Sami 語文<br>創作者 | 否          | 國家預算    | 文學類平均\$200,000 芬蘭幣，非文學類平均<br>\$8,500 芬蘭幣 / 825 人(1998)   |   |
| 德國   | 具有國籍或居住當地者<br>承認英國作家           | 是          | 作家基金    | 約\$2,000 萬馬克 / 26,665 人 / 2,277 出版社<br>(1998)  |   |
| 格陵蘭  | 以格陵蘭語文創作者<br>著作翻譯成格陵蘭文者        | 否          | 國家預算    | 49 位申請者(1998)  | 包括有聲出版品   |
| 冰島   | 以冰島語文創作者                       | 否          | 國家預算    | 334 位申請者<br>約\$1,300 萬冰島幣(1998)  |   |
| 以色列  | 以希伯來文或阿拉伯文<br>創作的以色列作家         | 否          | 國家預算    | 30%童書，70%成人  | 以文學類為限  |
| 荷蘭   | 以荷蘭語文創作者                       | 否          | 國家預算    |  |   |
| 紐西蘭  | 具有國籍或居住當地者                     | 否          | 作家基金    |  | 散文 48 頁、繪本 96 頁、劇本/詩集 24 頁以上                                |
| 挪威   | 以挪威語文創作者                       | 否          | 國家預算    | 約\$4,760 萬挪威幣(1998)  |   |
| 瑞典   | 以瑞典語文創作者<br>居住當地者              | 否          | 國家預算    | 約 3,600 萬瑞典幣/5000 多位(1999)   | 參考工具書亦列入  |
| 英國   | 具有歐盟會員國國籍或<br>居住在歐盟會員國者        | 否          | 國家預算    | 約 450 萬英鎊 / 17,581 位 (2002)<br>約 620 萬英鎊 / 19,064 位(2003)<br>圖書館總借閱情況約 50%為小說、25%為童書<br>(2003) | 必須有 ISBN、申請者必須是個人身份<br>計算時間為每年 7 月 1 日至翌年 6 月 30 日          |

\*空白者代表未蒐集到相關資料。

在國際間日漸重視公共出借權的同時，國內作家社群、出版界與圖書館界對此議題尚屬陌生，為提供國內作家社群、出版界與圖書館界認識與其密切相關的公共出借權制度，本文擬從公共出借權之意義及理論基礎、公共出借權實施方式、各國公共出借權制度的發展概況、與公共出借權面臨之相關問題四大面向進行文獻探討，期望提供國內作家、出版界與圖書館界瞭解公共出借權之演進與發展歷程，並進而思考其存在價值與在國內實施之可行性。

## 貳、公共出借權之定義與理論基礎

「公共出借權」是法律所賦予作家因圖書館機構出借圖書（或其他媒體資料著作物）給民眾可能影響該著作物銷路，因而由政府經費撥予該著作物之著作人補償金權利，易言之「公共出借權」就是著作權相關權利人根據圖書館館藏之圖書媒體資料出借予讀者，所獲得之補償金報酬制度。「公共出借權」之「公共」一詞原指利用公共圖書館人口的樣本代表，後為因應各國公共出借權不同趨勢的發展可擴張解釋成任何圖書館（不以公共圖書館為限制）所服務的顧客群；「出借」（Lending）在法律上的定義是非為直接或間接營利，而透過公眾使用機構所提供有期限的使用（「出租」（Rental）的定義則是直接或間接經濟上或商業上利益而提供有限期間之授權）（註6），而「公共出借權」之「出借」的意義為將圖書資料借出圖書館範圍之外使用，然而在某些已實施公共出借權制度的國家，「出借」之意義也可解釋為圖書資料在圖書館內的使用，亦有相關人士支持「出借」不應排除圖書館館內使用行為。（註7）

「公共出借權」在北歐國家被稱為「圖書館補償金」（Library Compensation），其他同義詞包括「圖書館出借權」（Library Lending Right）、「圖書館使用費」（Library Royalties）或「作家出借權」（Author's Lending Right）等名稱（註8），「公共出借權」（Public Lending Right）此一名詞在1959年由英國的Alan Herbert爵士提出倡導後，逐漸被英語系國家沿用（註9），國際間也以此名詞之英文起首字母「PLR」做為簡稱，不過Brigid Brophy嚴厲批評「公共出借權」之名稱不若其他同義詞容易理解，從其字面上之字眼甚至會讓人誤解其真正意義（註10），「公共出借權」（Public Lending Right）一詞常常讓不明瞭此概念之人誤認為此權利為民眾向公共圖書館借書的權利。

公共出借權過去幾十年來快速的發展，Thomas Stave認為造成公共出借權觀念近年來較容易讓人接受之原因在於：1.公共圖書館服務的發展；2.著作權保護的擴充；3.政府支持文化事業的意願；4.本國文化及語文保護；5.作家集體力量

的爭取。(註11) 在公共出借權發展初期，公共出借權制度據以實施的主要理由為作家販售著作以維護生計，圖書館購買作家之著作免費提供給讀者借閱會降低讀者購買該書籍的意願，進而影響著作銷路，使得應得版稅減少，侵害到作家財產權，因此應給予作家補償金賠償(註12)，在經歷漫長發展過程與因應各國不同國情之需要，公共出借權據以實施的理論與原則較以往更為多元，Ole Koch認為支持公共出借權存在的理論與原則，依立場與觀點的不同主要可分為：1.著作權保護原則；2.社會福利原則；3.文化獎勵原則。(註13)

著作權保護原則強調公共出借權並不是對作家的救濟補助措施，主要在於著作權權益之維護，著作原創者有權利獲得因作品被公眾免費使用而得到賠償，而此原則也將公共出借權與著作權緊密結合，公共出借權事務是否要納入著作權法規定之內，此議題一直是公共出借權發展上極具爭議的法律問題。Dennis Hyatt認為決定公共出借權是否納入著作權法之內，應對著作權法的基本理論架構、公共出借權與此架構的關係進行瞭解，再針對公共出借權在著作權之內的不可或缺性進行分析，尋找出解決之道。(註14) James Parker 在 1997 年對實施公共出借權的國家進行公共出借權與著作權法關係的調查中發現，德國早在 1973 年就將公共出借權列入著作權法條文規定之內，而奧地利則是 1993 年。(註15) 而荷蘭與澳洲也陸續在著作權法條文內納入公共出借權規範。(註16) 歐盟(European Union)於 1992 年 11 月 19 日發布「出借權與租借權指令」(Directive 92/100/CEE)，指令中規定歐盟會員國與欲申請入會之國家必須就圖書館中被使用的圖書、音樂及其他類型的館藏決定補償金制度，而此規定亦促使歐洲各國紛紛針對公共出借權立法架構進行調查與研究。(註17)

社會福利原則秉持觀點在於大部分作家為經濟弱勢族群，作家生計會因其著作免費被公眾出借而受到威脅，因此政府必須採行社會福利制度對作家進行救濟。作家因圖書館免費出借其著作給讀者借閱，降低讀者購買意願，導致以寫作為生的作家收入減少，在某些出版市場規模較小的國家問題尤其嚴重，以目前世界各國實施情況而言，社會福利制度發展良好的北歐國家便以社會福利原則做為公共出借權實施依據，丹麥圖書館館員 Preben Kirkegaard 指出北歐國家是福利國家，對於高所得者課以重稅並提高低所得收入以減少貧富差距，而作家在北歐國家被認為是低所得階層，因此被列入補助範圍之內，Preben Kirkegaard 認為北歐國家的社會結構與政治體系可能是公共出借權得以實施之最具關鍵的因素。(註18) 以社會福利原則實施公共出借權的國家在補償金給予金額也較其他國家為高(例如挪威的補償金金額明顯地高於英國)的情形，或許可以說明社會福利原則

的重點。(註19)

文化獎勵原則主張理由則為國家應維繫民族文化之延續，必須支持以本土語言創作或擁有本土文化風格的作品，文化保存原則認為公共出借權的建立是保護本國文化不會受外來強勢文化影響而衰微的文化保護方式。公共出借權最初主張可能僅是單純補償，但若以國家利益觀點出發，鼓勵人民以本國語言創作與維持本國文化卻遠重於照顧作家生計問題。(註20) 某些國家因使用語言在世界上並不普遍，在面對眾多英語使用者與英語系國家強勢文化(通常指英、美)的輸入，本國文化與語言遭受極大威脅，甚至人民的國家民族意識亦會受到影響，為使國家的文化與語言能永續傳承，公共出借權政策便成為極佳的文化保存工具。(註21) 在已實施公共出借權國家中，芬蘭、挪威、格陵蘭、以色列與丹麥等國在公共出借權實施說明中即陳述公共出借權實施主要目的在於推廣國家文化與鼓勵以本土語言創造。(註22)

## 參、公共出借權實施方式

公共出借權在實施過程中有其複雜的程序：在實施法源依據方面，必須要有相關法律或行政命令規範；在補償金經費來源方面，政府必須編列相關預算；在制度施行方面，必須要有專門單位負責相關事務的規劃與執行，此專責機構負責受理作者的申請、資格審查、權利繼承轉移、全國圖書館被借閱或被典藏的圖書數量統計工作、公共出借權補償金計算與發放等相關業務。(註23) 自1946年丹麥成為第一個實施公共出借權的國家後，至今世界上已有十數個國家相繼實施此制度，由於國情不同，已實施公共出借權制度之國家在諸如補償金額計算與給予方式、補償金受惠對象、保護著作物種類、負責執行圖書館類型等公共出借權實施方式上有明顯之差異情形存在，以下分別就公共出借權制度實施方式之相關問題敘述如下：

### 一、補償金計算與給予方式

公共出借權補償金計算與給予方式主要可分為五種：1.以圖書館的借閱次數(Loans)為依據；2.以圖書館館藏冊數(Stock)(即含所有的複本數)；3.以館藏圖書書名種數(Title)計量；4.組合方式；5.以申請要件撥予申請人不等額之補助款。(註24) 以下就此五種情況加以說明：

#### (一) 以圖書館借閱次數為依據

以此方式計算者認為無論公共出借權的基礎為何，公共出借權的計算應依據圖書在圖書館被使用的情形，最重要的是已登記公共出借權資格的圖書在法令規定期間於圖書館被出借的次數。(註25) 英國便是最典型採用此方式的國家。但此方式亦有若干缺點：無法評估圖書在圖書館內被使用的狀況、未考量圖書性質與借閱讀者類型會影響借書期限與借閱次數等問題，而這些因素都會導致補償金金額的減少，損害到公共出借權權益人的利益。

#### (二) 以圖書館館藏冊數(即含有所有複本數)為依據

此方式以計算已登記公共出借權資格的圖書在法令規定期間於圖書館的總蒐藏冊數，此方式可彌補以圖書館借閱次數計算公共出借權補償金無法合理有效地估計館內使用情況及借閱限制之缺點。(註26) 在此方式之下，罕用書與較常被借閱之圖書具有相同地位，專門領域作品作家與通俗暢銷作家兩者的收入也可能是相等的。

#### (三) 以館藏圖書書名種數計算

此方式除加拿大實施外並不常見(註27)，此方式不考慮館藏圖書外借次數或複本數等圖書借閱或使用因素，完全以作者作品在圖書館被典藏的種數考量，種數的計算是以著作之書名為根據，此方式不考慮外借次數與館藏複本冊數因素，單純以書名種數計算，使暢銷作家與非暢銷作家的收入是相同的，此方式惠及大部分公共出借權權益人，但各權益人所獲得補償金金額皆不高，形式意義遠大於實質。

#### (四) 以組合方式計算

此方式以上述幾種方式為基礎，針對實際狀況為考量而設計。例如瑞典以圖書館借閱次數(Loan)為計算基礎(註28)，為因應其國內之國情而有了以下轉變：1957年起以圖書館館藏冊次(Stock)計算方式增列圖書館參考工具書(Reference Copies)項目；考量到公共圖書館有義務出借給學前教育機構，可能產生二手出借(Secondary Loans)的情況，此狀況使公共圖書館的出借數會高於其他類型圖書館，因此1986年開始將公共圖書館館藏圖書部分另外計算(Stock with Loans)；1994年起，針對圖書館館藏的館內使用部分進行補償，其方式是以各公共圖書館或學校圖書館之外借次數總和與固定係數(1997年為1.02)相乘，推算出圖書館館內使用所產生之閱讀次數。



#### (五) 以申請為要件而撥付 PLR 權益人不等額之補助款

此方式被視為與國家文化政策配合之措施，例如挪威由符合申請資格之公共出借權權益人根據圖書館館藏冊數向各相關基金會（例如作家基金會）申請補助金，而基金會所獲之政府補助款除分配給申請者之外，也包括基金會相關業務的開銷與支出。（註29）芬蘭則特別對具有文學藝術價值之創作的著者或經濟情況急需救濟者做為主要補助對象，補助金額根據申請者的條件與情況而有高低之分別。（註30）

無論公共出借權補償金計算與給付方式為何，不同給付方式之實際計算都必須仰賴圖書館自動化系統，在公共出借權發展的早期，由於自動化系統尚未出現，使用人工處理相關事務非常繁雜，1970 年代起圖書館自動化系統出現解決了此方面困擾。隨著科技進步，圖書館自動化系統的功能較以往強化許多，系統支援公共出借權計算之能力也日趨完備。圖書館自動化系統計算公共出借權補償金主要根據圖書的題名與國際標準書號（ISBN），在運作初期以圖書題名作為系統計算的依據，在實務工作上常會產生同書名難以辨識的情況，ISBN 推出後，其號碼提供之辨識功能（因每一組 ISBN 號碼具有獨特性）解決前述問題，且以號碼數字處理的方式也較為科學。

英國在 1982 年開始實施公共出借權制度時，圖書館館藏圖書大部分皆具備 ISBN，而在 ISBN 未普遍前所出版未具備 ISBN 之書籍，也隨著圖書館館藏淘汰，逐漸地更換為具有 ISBN 的新版本。（註31）以各國現況而言，ISBN 實為圖書館自動化系統計算公共出借權最主要依據，因此欲實施公共出借權制度之國家在出版品 ISBN 申請普及性必須達到極高比例，圖書館在編目建檔時也必須將 ISBN 完整著錄，如此在實施過程中才能達到事半功倍的效果。

## 二、補償金受惠對象（即公共出借權權益人）之認定

在公共出借權補償金受惠對象方面，公共出借權概念主要以圖書著作者為主要權益享有者，在實際實施上卻有不同的情況：若干實施國家因出版界極力爭取將出版社納入補償金受惠對象，例如澳洲與荷蘭就採用此方式扶助出版社（註32），荷蘭在公共出借權補償金額的分配比例，創作者佔 70%，而出版社佔 30%（註33）；因考量到創作方式多元化的因素，某些國家也針對不同之圖書著作方式之創作者（例如：繪圖者、編者、譯者）提供補償金賠償，不同條件的公共出借權權益享有者（圖書的著者、出版社、與以其他方式創作者）所獲得的補償金依固定的比例進行分配。以英國為例，以繪圖與攝影方式創作者（必須是整本的

繪本或攝影集之創作者)享有全額補助,以翻譯為著作方式者僅享有 30%補助,其他如編者(Editor)、改編者(Adaptors)、代筆者(Ghost Writer)等各享有不同的補償金分配比例。(註34)欲享有公共出借權補償金賠償者必須向公共出借權事務專責機構申請註冊,未經申請註冊者無法獲得補償金,此註冊申請程序為公共出借權成立的必要形式要件,在英國公共出借權權益的認定尚包括申請者身分與著作之圖書皆須符合已註冊之資格、必須是已經出版販賣之圖書、著作者必須是個人而非團體機構、必須要有 ISBN 等要求。(註35)

公共出借權申請者身份的限定多以居住在當地、具有其國籍或以其國家語言創作為要求,此作法主要以本土作家與出版社的權益為優先考量,但不同國家之間若有互惠合作情況則不在此限,例如英國與德國在 1980 年代時期曾簽署互惠條款,承認對方國家之公共出借權,因此,英德兩國作家在對方國家享有公共出借權權益。近年來由於歐盟成立的影響,英國將公共出借權保護對象擴及到歐盟國家,從 2000 年 7 月起歐盟國家人民之著作物在英國亦開始享有公共出借權權益。(註36)此意味著居住在歐盟各國之作家也可因其作品在英國公共圖書館被出借而獲得補償,首宗補償金於 2002 年 2 月支付。挪威、愛爾蘭與冰島雖非歐盟成員,但也因與歐盟之間簽有協定,在英國同樣享有公共出借權。

### 三、保護著作物種類

在公共出借權保護的著作物種類方面,主要以平面出版之紙本圖書資料為主,隨著著作物創作方式多樣化的發展,不同載體的著作物也被列入公共出借權的保護範圍。格陵蘭在公共出借權保護之著作方面,除平面的紙本圖書外,也已將有聲出版品列入範圍之內;丹麥由於法律賦予圖書館可典藏與外借藝術品原作、海報與幻燈片,因此這些類型之著作物也享有公共出借權權益;計畫實施公共出借權的東歐國家捷克與斯洛維尼亞(Slovenia),不以平面出版之圖書資料為公共出借權保護的著作物,而是以傳統影音出版品為保護著作物,其強調公共出借權補償的對象為傳統影音出版品音樂之創作者。(註37)

電子出版品享有公共出借權與否,亦是極具爭議的問題。以公共出借權主張圖書館提供讀者借書會降低著作銷路的觀點而言,只要是從圖書館中被借閱的資料,不管是實體型式或電子型式都應享有公共出借權,但電子出版品異於傳統出版方式的資訊傳遞與閱讀型態特質,並不適合使用現有的公共出借權補償金計算方式,Lesley Harris 認為在電子環境之下,「每次使用付費」(Pay-per-use)機制會取代公共出借權。「每次使用付費」為使用者在每次使用圖書館電子館藏前必

須先付費才能登錄使用，作家補償金的來源即是由使用其著作的使用者付費而來，不由政府預算支持，由於網際網路不侷限於地域的性質，「每次使用付費」的權益人資格無國籍與居住地之限制，不像公共出借權主張必須是本國籍作家或居住在當地者才能享有權益。（註38）

#### 四、實施圖書館類型

實施公共出借權的圖書館並不包含所有類型圖書館，公共出借權補償金來自於國家預算（即來自於納稅人），因此大部分實施公共出借權的國家在決定實施圖書館類型方面，皆會考量到不同類型圖書館的使用者群問題，專門圖書館與研究圖書館因讀者群太過於特定，使用人數佔全國國民比例偏低，因此多不納入實施圖書館，而讀者人數佔全國人民比例較高的公共圖書館與學校圖書館則被列入實施，丹麥即是選擇公共圖書館與學校圖書館做為公共出借權實施圖書館。（註39）不過此種方式仍較為少見，大部分已實施公共出借權國家仍常以公共圖書館做為實施對象。

英國即是以公共圖書館為公共出借權實施圖書館的國家。英國的公共出借權發展與公共圖書館有很密切的關係，Raymond Astbury 認為自第二次世界大戰之後，公共圖書館成為英國中產階級讀者主要的讀書供應者。（註40）John Sumsion 指出，在英國公共圖書館購書總金額約佔整個出版市場產值的 7%，但全國被閱讀的書籍中卻有三分之二的書籍是從公共圖書館借閱的（註41）；John Fowles 指出在英國的圖書市場，平均而言，若每 1 冊書被私人購買，同時就有 11 冊相同的圖書被公共圖書館購買免費借閱給讀者使用。（註42）公共出借權補償金之計算原則，常限定在某一特定期間，通常以一年為單位，實施公共出借權的國家則針對這一年內公共出借權權益人著作在圖書館被外借冊數、典藏複本數或典藏書種數進行統計，以英國為例，公共出借權補償金計算的期間是每年的 7 月 1 日起到翌年的 6 月 30 日止。（註43）

由於公共出借權補償金金額主要依據公共出借權權益人之著作當年度在全國實施公共出借權圖書館被外借次數、被典藏複本數，或被典藏種數計算，而統計全國已實施公共出借權圖書館之被外借冊數、被典藏複本數或被典藏書種數是非常浩大而繁複的工程，所耗費人力與金錢成本高昂，因此實施公共出借權的國家發展出一套變通方法，即以抽樣方式推估出該年度全國實施公共出借權圖書館的圖書外借冊數、典藏複本數或典藏書種數。被抽樣的圖書館稱為「樣本圖書館」（Sampling Library），「樣本圖書館」在館藏數量方面必須達到一定之規模，且必

須具有地域代表性，「樣本圖書館」名單並不是永遠固定，每隔一段時期會再重新變動調整。

為計算公共出借權補償金金額，公共出借權以抽樣方式估算出全國實施公共出借權圖書館全年的圖書外借次數、典藏複本數或典藏書種數之方法必須有一套精密推估公式，已實施公共出借權國家皆由專責機構與專門人員負責此公式之設計。澳洲採用的推算公式由澳洲統計局（Australia Bureau of Statistics）負責設計（註44），澳洲統計局每年度對澳洲圖書館進行調查，根據1997年資料顯示，年度調查範圍涵蓋50%以上的公共圖書館館藏，總計超過3,000萬冊圖書。（註45）英國的估算方式又與澳洲有所不同，以英國1999年2月給予作家的公共出借權補償金而言，乃根據1997年7月1日至1998年6月30日止，從英國全國選出的30個樣本圖書館之外借冊次推算出全國外借總冊次，樣本圖書館的外借冊次約佔全國總冊次的7.5%。（註46）英國樣本圖書館名單（1997-1998）詳見（表2）。

表 2 英國樣本圖書館名單 (1997-1998)

|  |   |                  |               |
|--|---|------------------|---------------|
| <u>England (counties)</u>                | Cambridgenshire                             | Hull             | Staffordshire |
|  | Cheshire                                    | Northamptonshire | Suffolk       |
|  | Cornwall                                    | North Yorkshire  | West Sussex   |
|  | Cumbria                                     | Somerset         | Wiltshire     |
|  | Hertfordshire                               |                  |               |
| <u>England (metropolitan districts)</u>  | Birmingham                                  | Liverpool        | Sunderland    |
|  | Kirklees                                    | Manchester       |               |
| <u>England (Greater London boroughs)</u> | Barkind and Dagenham                        | Richmond         | Wandsworth    |
|  | Kensington and Chelsea                      |                  |               |
| <u>Wales</u>                             | Bridgend                                    | Gwynedd          | Highland      |
| <u>Scotland</u>                          | Aberdeen                                    | Glasgow          | Newport       |
| <u>Northern Ireland</u>                  | Southern Education and Library Board (SELB) |                  |               |
|  | Western Education and Library Board (WELB)  |                  |               |

資料來源：Report on the Public lending Right Scheme 1997-98, 14.

## 肆、公共出借權面臨之問題

回顧公共出借權過去的發展歷史，並就公共出借權的理論本質加以思考，公共出借權在實施過程中與未來發展上面臨到許多問題，Thomas Stave 從英國發展公共出借權制度的經驗歸納出公共出借權面臨的問題（註47）：公共出借權真的能適當補償作家著作在圖書館被使用的情形嗎？公共出借權能鼓勵著述嗎？公共出借權只能使富人更富有嗎？如果不能涵蓋所有種類的圖書、作家與圖書館，公共出借權真的公平嗎？公共出借權會給圖書館無法接受的行政負擔嗎？公共出借權可能限制圖書館的選書與館藏規劃工作？公共出借權的管理費用成本太高嗎？Thomas Stave 所提出的問題可能都是公共出借權發展障礙。以下另從圖書館界的反對、遭受質疑的理論與原則、運作思維模式的變化等三方面，略述公共出借權面臨之問題：

### 一、圖書館界的反對

圖書館為公共出借權權利發生地，公共出借權執行需仰賴圖書館館員與圖書館自動化系統才能順利實施，但圖書館界對此制度卻存在某種疑慮，甚至有些圖書館員極力反對此制度。圖書館館員反對公共出借權的理由如以下所述：

#### （一）圖書館基於免費使用的觀點反對公共出借權

許多圖書館館員受到「圖書館被視為社會教育機構」的典範（註48）影響，這些館員認為屬於社會教育機構的圖書館應免費提供服務，並且相信「免費使用圖書館能提高全國民眾的知識水平」（註49）公共出借權之實施顯然與此認知相左。近年來由於圖書館經費縮減，圖書館免費提供服務的理念受到質疑，代之而起的「使用者付費」制度目前仍是極具爭議性的問題，也許當「使用者付費」觀念被圖書館員普遍接受時，圖書館館員對公共出借權的反對態度才可能有所轉變，不過此臆測在目前仍缺乏實徵研究證明。

#### （二）圖書館館員擔心公共出借權相關執行業務會增加圖書館館員的工作

公共出借權之實施必須仰賴圖書館自動化系統計算外借次數、典藏複本或典藏書種之數量，以作為補償金發放依據，圖書館自動化系統必須由館員負責操控，而相關行政事務也必須由圖書館館員承擔，對於圖書館館員而言，公共出借權並未替圖書館或圖書館館員帶來益處，反而加重工作負擔，K.C. Harrison 即認為公共出借權對圖書館館員是一種「不公平的制度」。（註50）

### (三) 圖書館館員擔心公共出借權會增加圖書選擇和館藏規劃時的壓力

圖書館館員在執行新書選擇與館藏淘汰時的決定，會影響公共出借權補償金之金額多寡，因此公共出借權會增加圖書館館員在圖書選擇和館藏規劃時的壓力。

### (四) 圖書館的經費支持受到威脅

公共出借權實施方式耗費的成本太高昂，且經費來源缺乏，不合乎經濟效益。英國圖書館館員 Roy Huse 對其評價為一種「愚蠢而毫無價值的制度」(註51)，許多圖書館館員反對公共出借權的主要理由在於害怕圖書館經費會因實施公共出借權而受到排擠，實際的數據證明了圖書館館員的疑慮：英國在提出 200 萬英鎊作為公共出借權發展之用後，公共圖書館連續兩年的經費預算被刪除了 15% (註52)；而芬蘭平均每年度在公共出借權方面的支出金額，約等同於圖書館購書經費的 10%。(註53)

## 二、主張之理論與原則遭受質疑

反對公共出借權的人士認為圖書館提供讀者借書會降低圖書銷售量之說法難以被證實，甚至提出圖書館提供圖書給讀者借閱使用之功能類似書店之大櫥窗，反而有助於刺激圖書買氣，而且如果沒有圖書館提供的市場，某些圖書資料的銷售量會更少。(註54) 公共出借權主張的社會福利政策原則理應以圖書資料被使用的情況來設計一套公平的分配制度，然而公共出借權在實際執行方式卻與此理念有很大的不同。公共出借權未考量到圖書本身的屬性，不考慮圖書的內容、頁數、性質與閱讀所花費的時間等因素，不同性質的書籍完全以等額補償金補償，以英國為例，公共出借權制度將圖書分成四大類進行借閱排行之統計：分別為成人文學類、成人非文學類、兒童文學類與兒童非文學類等(註55)，但此四種類型之書籍因出借而獲得的賠償金額卻是相同而無所差異，如此的設計機制變相鼓勵作家多寫投合大眾口味、閱讀需要時間短少等容易被外借或被讀者使用的「小書」。

另一個值得深思的問題為「富者愈富」的狀況，許多獲取高額公共出借權補償金之作家，其著作同時也是出版市場之暢銷書，以國內公共圖書館借閱情形來看，大多以小說、暢銷書流通數量最多。(註56) 暢銷書之作家已從書籍銷售量獲得高於一般書籍之版稅收益，倘若再接受公共出借權補償金之報酬，富者愈富的「馬太效應」情況恐將形成。

「多寫小書」與「富者愈富」的現象都會對作家創作與出版業市場產生不良影響，甚至牴觸到公共出借權所主張的文化獎勵原則，有違實施公共出借權本意。公共出借權並未考慮到書籍性質的問題，在實施時引起許多爭議，圖書本身可能就存在著「適合借閱」(Nature to Borrow)與「適合擁有」(Nature to Own)之屬性，若要釐清圖書隸屬之性質，可針對「圖書館外借排行榜」與「書店銷售排行榜」兩者名單資料進行比對分析，進而瞭解圖書館讀者與書店購書者兩種社群在圖書閱讀與消費行為之差異。

### 三、運作思維模式之變化

由於公共出借權在實施上有許多限制，再加上著作物出版型態的多元化，因此公共出借權未來的推展將出現其他轉機。例如在電子環境之下，「每次使用付費」機制會產生新的公共出借權運作思維模式，如果「使用者付費」制度普遍為大家接受並在圖書館實施，因有金錢上之交易，圖書館會涉及收費是否有營利目的質疑，屆時圖書館提供讀者借書的服務應被視為非營利性質的「出借」(Lending)？抑或是營利性的「租借」(Rental)？(註57)這勢必是一項極具爭議性的問題，倘若法律對圖書館「使用者付費」行為定義為「租借」(Rental)，則公共出借權之存在便會面臨到嚴厲的挑戰。在另一方面，非書資料之創作者通常非單一作者，包括許多不同創作方式之創作者，涉及到衍生著作之問題，公共出借權基於公平正義的原則，應將所有方式之創作者列入公共出借權權益人範圍，但每年計算分配眾多創作者之補償金又將是極為繁瑣的工作。

許多人皆認為公共出借權的管理與運作耗費成本過於高昂與繁複，因此就產生以「圖書館使用版本」(Library Version)來取代或「呈現」公共出借權之想法。「圖書館使用版本」的概念類似影音資料的「公開播放版」，圖書館在建立館藏資源時必須向出版社購買「圖書館使用版本」才能提供給讀者使用，而「圖書館使用版本」在販售時已考慮到其被讀者借閱與使用的性質，將讀者外借與使用降低銷路的成本計算在販售價格之內，因此其價格會較一般正常版本為高。

### 伍、結論

公共出借權相關文獻探討描繪出公共出借權制度的清楚輪廓，世界各國已實施公共出借權之發展史與實施概況適足以成為國內發展公共出借權制度可參考之他山之石。公共出借權涉及讀者、作家/出版社與圖書館之間利益平衡關係，不同社群面對此議題各有其所秉持之態度與觀點，如何在讀者、作家/出版社與

圖書館三者之間尋找出利益平衡點，將會是國內推動實施公共出借權最重要課題。圖書館經營理念與作家/出版界經濟利益之間的衝突是不爭的事實，圖書館界可以藉讀者權益或其他堂皇理由，蒐求各種證據力陳公共出借權實施之不當，但不可規避或輕忽公共出借權之訴求，對於源自任何出版界所代表的權益觀念，都應該值得重視與傾聽。未來隨著公共圖書館閱讀活動之推行，以及圖書館網路與數位典藏內容之多元豐富，新時代的公共出借權所賦予的意義與價值，更將持續影響著圖書館對於館藏資訊服務的發展，以及圖書館在出版與閱讀活動中之角色定位。

\* 誌謝：本研究為 89 學年度國科會獎助專題研究計畫 ( NSC89-2413-H032-018 ) 成果之一。

---

## 附註

註 1：截至 2000 年底世界上共計有 16 國實施圖書之公共出借權制度，包括丹麥(1946)、挪威(1947)、瑞典(1954)、芬蘭(1963)、冰島(1967)、荷蘭(1972)、紐西蘭(1973)、德國(1973)、澳洲(1974/1985)、英國(1979/1982)、加拿大(1986)、以色列(1987)、奧地利(1993)、格陵蘭(1993)，以及法羅群島與希臘等國。

註 2：PLR International, “ Demands for Grow in Japan (26 Feb. 2003),”

<<http://www.plrinternational.com/enhancedindex.htm>> ( 15 Mar. 2003)

註 3：John Sumsion, “PLR -- Not Yet a World Movement,”

<<http://www.osi.hu/cpd/logos/Plr.htm>> ( 17 Nov. 2000)

註 4：James Parker, “PLR in a Copyright Context,” IFLA Journal 23:4 (1997): 300-301.

註 5：Kalju Tammaru and Tuula Kalju “ Public Lending Right in Central and Eastern Europe,” in 66th IFLA Council and General Conference, 2000. 5 Sep. 2000, < <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers/043-104e.htm> > ( 26 Oct. 2000 )

註 6：蔡英文，歐盟著作權法令暨判判之研究（臺北市：內政部，民國 85 年），頁 304-311。

註 7：Arthur Jones, “Practical and Economic Considerations,” Library Trends 29:4 (Spring 1981): 597.

註 8：Thomas Stave, “Public Lending Right: A History of the Idea,” Library Trends 29:4 (Spring 1981): 569-570.

註 9：同上註。



- 
- 註10 : Brigid Brophy, A Guide to Public Lending Right .(Hampshir, England: Gower, 1983), 1.
- 註11 : 同註 8, p.572.
- 註12 : William Z. Nasri, “Public Lending Right: Fair or Welfare,” Journal of Library Administration 6:2 ( Summer 1985): 7.
- 註13 : Ole Koch, “Situation in Countries of Continental Europe,” Library Trends 29:4 (Spring 1981): 657.
- 註14 : Dennis Hyatt, “Legal Aspects of Public Lending Right,” Library Trend 29:4 (Spring 1981): 583-584.
- 註15 : 同註 4, p.300.
- 註16 : Lesley Ellen Harris, “Editorial,” The Copyright & New Media Law Newsletter: For Libraries, Archives & Museums 4:3 (2000),  
<<http://www.copyrightlaws.com/contents/editorials43.html>>( Nov. 29, 2000)
- 註17 : 同註 5。
- 註18 : 同註 8, p.574.
- 註19 : 同註 3。
- 註20 : 同註 8, p.575.
- 註21 : C. H. Henriksen, “Public Lending Right As Cultural Political Tool,”  
Scandinavian Public Library Quarterly 32:2: 18.
- 註22 : 同註 4 , 301.
- 註23 : 劉茲恒,「西方公共出借權的由來、發展及問題」, 圖書館雜誌 5 期 ( 1993 年 ): 頁 53。
- 註24 : 邱炯友,「公共出借權計畫之本質與價值」, 教育資料與圖書館學 38 卷 3 期 ( 民國 90 年 ): 頁 272-273。
- 註25 : 同註 10, p.7.
- 註26 : 同前註。
- 註27 : Books British Columbia, “Public Lending Rights Commission,”  
<[http://www.books.bc.ca/info/public\\_lending.shtml](http://www.books.bc.ca/info/public_lending.shtml)> ( Dec.12 2000 )
- 註28 : Kalli Klement, “The Swedish Author Fund – Library Loan Compensation,” in  
Nordic Public Lending Right: 2nd International Conference on Author’s  
Lending Right, 1997. 23 Nov. 1999.  
<[http://www.bs.dk/english/plr/nplr\\_97.htm](http://www.bs.dk/english/plr/nplr_97.htm)> (28 Dec. 1999)
- 註29 : Sönneland Helge, ”The Norwegian Public Lending Right System, ” in Nordic  
Public Lending Right 2nd International Conference on Author’s Lending Right,

- 
1997. 9 June, 2000. <[http://www.bs.dk/english/plr/nplr\\_97.htm](http://www.bs.dk/english/plr/nplr_97.htm)> (30 Sep. 1999)
- 註30 : Anneli Äyräs, “Public Lending Right: Case Finland” in Nordic Public Lending Right 2nd International Conference on Author’s Lending Right, 1997. 9 June, 2000.< [http://www.bs.dk/english/plr/nplr\\_97.htm](http://www.bs.dk/english/plr/nplr_97.htm) >(30 Sep. 1999)
- 註31 : 同註 10。
- 註32 : 同註 3。
- 註33 : 同註 4。
- 註34: PLR Office, “How to Apply for PLR,” < <http://www.plr.uk.com/apply.htm>> ( 11 June, 2000)
- 註35 : 同上註。
- 註36 : 同註 4。
- 註37 : Benedicte Bojesen and Anna Johansen, “Art Librarianship in Danish Public Libraries,” Art Libraries Journal 22:2 (1997): 10.
- 註38 : Lesley Ellen Harris, “Editorial”, The Copyright & New Media Law Newsletter: For Libraries, Archives & Museums.
- 註39 : C. H. Henriksen, “Public Lending Right in Denmark – Past and Present,” in Nordic Public Lending Right: 2nd International Conference on Author’s Lending Right, 1997, < <http://www.bs.dk/english/history.htm>> ( 28 Dec. 1999)
- 註40 : 同註 8, p.572-573.
- 註41 : 同註 3。
- 註42 : John Fowles, “Ordeal by Income” in Public Lending Right: A Matter of Justice, ed. Richard Findlater (London: André Deutsch and Penguin Books, 1971), 100-101.
- 註43 : PLR Office, “How Loans Data Is Collected,” <<http://www.plr.uk.com/apply.htm>> ( 11 June 2000)
- 註44 : International Publishers Association, “Public Lending Right in Australia,” <[http://www.ipa-uie.org/copyright/copyright\\_pub/public\\_lending\\_right.html](http://www.ipa-uie.org/copyright/copyright_pub/public_lending_right.html) > ( 29 Nov. 2000)
- 註45 : “Public Lending Right (PLR) Scheme,” <<http://www.dca.gov.au/plr.html> > ( 18 May 2000)
- 註46 : Report on the Public Lending Right Scheme 1997-98. United Kingdom: Department for Culture Media and Sport, 14.
- 註47 : Dennis Hyatt, “Public Lending Right in the U. S.: An Active Issue,” Public

- 
- Libraries 27:1 (Spring 1988): 42-43.
- 註48 : Francis L. Miksa, “Library and Information Science: Two Paradigms,” in Conceptions of Library and Information Science: Historical, Empirical and Theoretical Perspectives, eds. Pertti Vakkari and Blaise Cronin (London: Taylor Graham, 1992), 229-252.
- 註49 : Raymond Astbury, “The Situation in the United Kingdom,” Library Trends 29:4 (Spring 1981): 667-669.
- 註50 : K. C. Harrison, “An Injustice to Librarian,” Library Association Record 86:5 (May 1984): 219.
- 註51 : Roy Huse, “A Silly and Worthless Act,” Library Association Record 82:8 (August 1980):367-369.
- 註52 : George Piternick, “Points of View of Librarians: Alternatives to PLR,” Library Trends 29:4 (Spring 1981): 633-34.
- 註53 : 同註 4。
- 註54 : 同註 7。
- 註55 : PLR Office. “Most Borrowed Authors and Books,”  
<<http://www.plr.uk.com/borrowed.htm>> (11 June 2000)
- 註56 : 參考邱炯友、花湘琪與陳冠華。「圖書館借閱排行榜之閱讀風貌」, 中國圖書館學會會報 67 期 (民國 90 年 12 月), 頁 27-49。
- 註57 : Raymond A. Wall, “Public Lending Right,” Managing Information 7:2 (2000): 58.