

# 公共出借權制度之試辦與未來發展芻議

章忠信\*

## 目 次

壹、前 言	二、適用著作範圍
貳、公共出借權制度之起源及本質	三、發放對象資格
參、國際關於公共出借權法制之演變	四、補償酬金發放
肆、我國關於公共出借權法制之發展	五、登記作業
伍、公共出借權制度之試辦及討論	陸、結 論
一、公共出借權之推動本旨	

## 壹、前 言

在出版界努力遊說之下，行政院於2019年6月拍板確定，自2020年1月1日開始進行「公共出借權」（public lending right, PLR）三年試辦計畫，將視試辦情形，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，以及擴大適用之圖書館範圍。臺灣從此成為「東亞第一個試辦公共出借權的國家<sup>1</sup>」。

公共出借權，簡言之，乃指公共圖書

館對公眾出借受著作權法保護之館藏時，館藏著作人或相關權利人所能獲得之權利。著作權法並未賦予著作人就其著作專有公共出借權，公共出借權雖與著作權有關，但並非著作權議題，而係文化議題，又因圖書館之主管機關為教育部，故公共出借權制度之試辦，係由文化部進行方案擬訂，教育部試辦執行，目前則由國立公共資訊圖書館及國立臺灣圖書館試行。

本文自著作權法制討論公共出借權制度之起源及本質，觀察國際關於公共出借權法制之演變，分析目前公共出借權制度

\* 東吳大學法律學系助理教授。

<sup>1</sup> 「麗君部長說：尊重及感謝創作出版者，臺灣成為東亞第一個試辦公共出借權的國家！」，文化部影音新聞，[https://www.moc.gov.tw/movie\\_262\\_3957.html](https://www.moc.gov.tw/movie_262_3957.html)（造訪日期：2020年8月28日）。



之試辦內容，期待供各界於「公共出借權」三年試辦計畫結束，評估及規劃未來發展時，或可參考。

## 貳、公共出借權制度之起源及本質

人類之創作，原本係公有共享，公眾得自由欣賞、利用及流通他人著作。印刷技術使得著作內容得被輕易地重製及散布，其所滋生之重大經濟利益，必須被重新分配，乃建立「版權」制度，賦予著作人關於「再現著作內容」之專有權利。隨後更進一步發展之廣播電視技術，再度挑戰「版權」制度，使其必須被擴大延伸，進一步賦予著作人關於兼具「再現著作內容」及「對公眾提供著作內容」之「著作權」制度。

從而，著作權法規範下，除以「重製」、「改作」及「編輯」方式「再現著作內容」之行為，應取得著作權人授權之外，任何以「公開口述」、「公開播送」、「公開上映」、「公開演出」、「公開傳輸」、「公開展示」、「移轉所有權之散布」、「出租」及「輸入」方式「對公眾提供著作內容」，亦應取得著作權人之授權。

然而，著作權法並不允許著作權人享有限制公眾閱覽、接觸其著作內容之權

利<sup>2</sup>。在有體物之行銷方面，著作權法僅賦予著作人就其著作專有重製其著作內容之「重製權」、移轉其著作原件或著作重製物所有權之「散布權」、對公眾出租著作原件或著作重製物之「出租權」。就著作原件或著作重製物之對公眾出借，著作權法並未賦予著作人「公共出借權」。

「出租權」與「公共出借權」之差異在於，前者係關於「著作物」具有對價、商業性、短暫之占有移轉，後者係關於「著作物」不具對價、非商業性、短暫之占有移轉。上述著作權法制規定，乃著作權法均衡著作人之私權保護與公眾接觸資訊之公益之精心均衡設計。

著作人完成著作，交由出版社出版，獲取經濟利益，以利繼續創作，並促進整體社會之文化發展。相對地，圖書館之經營，使公眾得免費、方便地借閱著作，有助於知識傳播與資訊流通，具有重大社會公益功能。著作權法禁止圖書館出借非法著作重製物<sup>3</sup>，惟著作權人依著作權法並無權禁止圖書館對公眾出借合法著作重製物。然而，圖書館每出借一本著作，即意味表示著作之銷售量將減少一本，尤其諸多暢銷著作，透過圖書館借閱，確實取代書籍銷售市場。從而，如何就圖書館經營對著作人之損失進行補償，乃「公共出借權」產生之背景。

「公共出借權」之觀念，起源於天寒

<sup>2</sup> 著作權法於第80條之2之「防盜拷措施」條款，禁止破解或規避著作權人所採取之限制接觸著作之技術，並非著作權「內涵」之一部分，而係著作權法於著作權之外，對著作權所另外添增之「外加」保護，著作權人並未因此新增一項「防盜拷措施權」，違反著作權法第80條之2第1項或第2項之行為，並非侵害著作權之行為，而僅係違反著作權法之行為。詳請參閱章忠信，著作權法之科技保護措施立法與檢討，《智慧財產權月刊》，2014年11月，191期，56-93頁。

<sup>3</sup> 著作權法於第87條1項第5款規定「明知為侵害著作財產權之物而以移轉所有權或出租以外之方式散布者，或明知為侵害著作財產權之物，意圖散布而公開陳列或持有者」，「視為侵害著作權」。



地凍，酷愛閱讀之北歐國家。丹麥作家 Thit Jensen 於 1918 年首先主張，圖書館每出借一本書，均應支付其當時幣值 0.05 元之丹麥幣（約 1.5 分美元，新臺幣 0.23 元），以補償其於圖書銷售市場之損失。經過多年努力，直至 1946 年，丹麥政府始落實公共借閱權之保護<sup>4</sup>。隨後，挪威（1947 年）、瑞典（1954 年）、芬蘭（1961 年）、冰島（1967 年）、荷蘭（1971 年），以及西德（1972 年）、紐西蘭（1973 年）、澳洲（1974 年）、英國（1979 年）、加拿大（1986 年）及以色列（1986 年），先後建立保護著作人之公共出借權制度，要求圖書館每借出一本書，均應支付著作人相當之補償金。

丹麥法制係依著作人之著作於圖書館之典藏數量計算，而瑞典法制係依著作人之著作於圖書館備出借之數量計算，其後因此被區分為「丹麥制」（Danish model）與「瑞典制」（“Swedish model”）。

公共出借權制度之建立，與各國之文化及語言保護議題有關，丹麥、挪威及瑞典等北歐三國，其補償金發放對象限於以該國語文創作之著作，而澳洲及加拿大，其補償金發放對象則限於本國國民之著作人。

在挪威與芬蘭，補償金並非直接支付予著作人，而係成立著作人基金，使用於與所有著作人有關之社會福利支出。冰島及瑞典則係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。

北歐國家以外，荷蘭與西德均係以圖書館之圖書購買經費金額，作為計算補償金之依據。在西德於 1972 年著作權法中增訂第 27 條關於公共出借權依據之前，各國均係以政府政策計畫或行政規則保護著作人之公共出借權。追隨德國之立法，奧地利及荷蘭亦將公共出借權納入著作權法中，於「鄰接權」（neighboring rights）專章保護<sup>5</sup>。前述三國之補償金，均係透過著作權集體管理團體運作。北歐及其他國家，則於著作權法以外，以單獨立法方式，例如，於「公共圖書館法」或「公共借閱權法」中，建立公共借閱權制度。

紐西蘭與澳洲係依據圖書館之典藏量，將補償金直接支付予著作人，而澳洲係首次將出版商列入公共出借權之保護範圍。

## 參、國際關於公共出借權法制之演變

國際上並無關於公共出借權之相關公約，雖然在 1990 年代，世界智慧財產權組織（WIPO）嘗試於伯恩公約修正案中增訂公共出借權條款，惟最後並未被接受。歐盟於 1992 年通過「歐盟出租權及出借權指令」（European Union Directive on Rental Right and Lending Right 1992 (92/100/EEC)），成為歐洲區域性之公共出借權國際約款<sup>6</sup>。

<sup>4</sup> Thomas Stave, *Public Lending Right: A History of the Idea*, 29(4) LIBRARY TRENDS 576 (1981).

<sup>5</sup> 關於「鄰接權」（neighboring rights）制度，請參閱拙著「何謂『鄰接權』？我國是否採之？」，<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=3&aid=863>（造訪日期：2020 年 8 月 28 日）。

<sup>6</sup> 該指令曾有多次修正，最新修正為 Directive 2006/115/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual



該指令第1條及第2條賦予著作權人及鄰接權人就其著作原件或其重製物或鄰接權標的，享有對公眾出租及出借之專有權利。第1條第(3)項針對「出借」(lending)定義為「本指令所稱之『出借』，係指由對公眾開放之組織，提供公眾使用一段時間，且無直接或間接經濟上或商業上之獲利者。」(3. For the purposes of this Directive, 'lending' means making available for use, for a limited period of time and not for direct or indirect economic or commercial advantage, when it is made through establishments which are accessible to the public.)。依該項定義，「公共圖書館」(public libraries)固包含在其中，若依各國法律對於「公共」(public)之定義，非屬於對一般公眾開放之組織，得不在出借權之適用範圍。至於大學圖書館或教育機構之圖書館，則可能在出借權之適用範圍。

由於北歐各國僅使著作人得因圖書之出借而獲得金錢上之補償，並不認為著作人享有一項得授權或禁止他人出借其著作之「專有權」(exclusive right)，指令第5條乃允許會員國得以報酬請求權取代該項專有權利，由政府決定報酬金額，且得使特定出借組織排除於出借權之適用。

觀察國際關於公共出借權之發展，可以獲致以下數點：

一、公共出借權起源於北歐，擴及於歐盟，尚未被歐盟以外國家普遍接受。

二、公共出借權以文化延續或擴展為主要考量，並非以財產權為制度之核心。

三、公共出借權原本僅係著作權以外之政府政策或計畫預算之補償金性質，逐步發展成著作人之專有權，或屬較低一層次之報酬請求權。

四、國際著作權公約對於引進公共出借權制度，仍未達共識。歐盟於公共出借權制度居於領導地位，除得以專法規範公共出借權之外，不排除納入著作權法，成為著作權之一環，或鄰接權之一環，或轉換為著作人或鄰接權人之報酬請求權。

## 肆、我國關於公共出借權法制之發展

我國著作權法自1985年引進出租權，1992年增訂出租權之權利耗盡原則，2003年增訂散布權及散布權之權利耗盡原則，於立法政策上，隨同國際著作權法制之主流，並未賦予著作人公共出借權。惟引進公共出借權之呼籲，自1991年後，陸續被提出<sup>7</sup>，主要均為圖書館領域而非著作權領域專家，且多與圖書館是否應以較高價格購買「公閱版」之議題，一併討論<sup>8</sup>，其重點在於圖書館應如何彌補出版界之損失，究係比照影音視聽著作之「公播版」之「前金」模式，購買圖書之「公閱版」，抑或是以「後謝」方式之「公共出借權」，依據出借數量計算著作人應得之補償金。

property.

<sup>7</sup> 參見徐金芬，公共出借權問題初探，《圖書館學與資訊科學》，1991年10月，17卷2期，64-92頁；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》，2001年3月，38卷3期，271-286頁。

<sup>8</sup> 邱炯友，公共出借權與圖書公閱版：照顧了誰？影響了誰？，《全國新書資訊月刊》，20013年4月，172期，19-26頁。



鑑於「公共出借權」制度為國家整體文化政策之重要議題，文化部於2017年委託石安伶、邱炯友、周秩年、彭賢恩進行「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」研究計畫，在該報告結論中明白建議，「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，亦可改採以文化政策或社會福利政策為考量，訂定PLR專法；亦可將PLR精神納入圖書館法、文藝獎助條例等<sup>9</sup>。上開研究成果雖並未立即促使建立公共出借權制度之啟動，確係2019年推動公共出借權制度之重要參考。

在出版界團體代表遊說之下，2019年4月25日行政院蘇貞昌院長與全國中小企業總會談話會議中，同意自2020年1月1日開始進行「公共出借權」三年試辦計畫，由文化部負責整體制度之設計規劃<sup>10</sup>，初步於國立臺灣圖書館及國立公共資訊圖書館等二個公共圖書館試辦，故由圖書館主管機關教育部推動試辦階段業務及編列預算。

2019年5月22日，立法委員蘇巧慧、張廖萬堅等，於立法院召開公聽會，呼籲修正「圖書館法」第7條，增訂：「政府應編列預算，補償出版品相關權利人其出版品供公眾無償借閱之報酬；補償之對象、範圍及辦理方式，由主管機關定之。」以賦予公共出借權法源依據。該項

提案隨後並未完成立法，但試辦期間已自2020年1月1日啟動，將於2022年12月31日截止。

## 伍、公共出借權制度之試辦及討論

目前教育部發布之「國立公共圖書館試辦『公共出借權』實施計畫」（以下稱「試辦計畫」），係依據文化部先前擬定之「公共出借權制度設計方案」，進行計畫研擬並執行試辦，二部共同邀集國立圖書館、地方政府文化局及教育局（處）／公共圖書館、圖書館團體代表、出版業者代表及相關領域專家，成立「試辦公共出借權專案小組」推行試辦作業。

### 一、公共出借權之推動本旨

依據文化部「公共出借權制度設計方案」所列之「核心理念」指出，「『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並行措施。」亦即，公共出借權之推動本旨，係在「成立公共圖書館提供圖書借閱公共服務」之外，透過「保障創作者權益所提供之補償酬金」，以達到「鼓勵文化創作力」之目的。

教育部依文化部「公共出借權制度設

<sup>9</sup> 邱炯友，「結論」，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，文化部委託研究計畫，2018年1月，111頁。

<sup>10</sup> 該次會議之決議為：「為了給予著作及出版者更合理的權利保障，並鼓勵創新，包括影音及圖書，對於公播及公閱行為，如何計算合理的利潤，作為回饋著作及出版者的計價機制，需通盤再考量。另衡量全國各級圖書館難以一時全面推動，因此請以國立圖書館先行試行。」



計方案」所訂之試辦計畫，亦於計畫目的中揭示，「透過實施公共出借權，宣示國家對文化創作者的支持，以獎勵文化創作，有益出版業之發展。」其中，「有益出版業之發展」係文化部方案所無，而於教育部試辦計畫中呈現。此足以顯示，公共出借權制度係以著作人為核心，而實際執行時，出版業利益須被兼顧，有利推動。

## 二、適用著作範圍

(一)依試辦計畫，「限於本國人、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)簡言之，我國人之著作，不問以任何語文完成，均有其適用，但限於在臺灣出版並具有ISBN之紙本圖書。本文認為，公共出借權係以鼓勵國人之文化創作為核心，並無須限制在臺灣出版，蓋重點係該著作已被圖書館列入館藏，並為讀者借閱<sup>11</sup>。

(三)試辦計畫之適用著作內容，不限於以任何語文完成，應係未將語文政策納入考量，而僅以國人之文化創作為核心。然而，外文之中文翻譯並不在適用著作範圍，試辦計畫雖未明文排除，於Q&A中

則以舉例方式排除之，此似又與鼓勵國人文化創作之核心未盡一致。本文認為，翻譯亦屬創作之一種，如何以「信、達、雅」方式完成高品質之翻譯，亦須高度創作技巧，其於文化創作與傳播之貢獻，不亞於原創，國人始終對翻譯並不重視，公共出借權制度無須以翻譯係改作自外文之原著作，即排除將翻譯著作列入適用著作範圍<sup>12</sup>。

(四)試辦計畫之適用著作以ISBN紙本為限，關於ISBN方面，應係為方便管理，限於紙本，電子書部分雖列入未來檢討有無適用可能範圍，惟如電子檔係以按次授權之商業模式行銷，即無再給予補償之必要<sup>13</sup>。

(五)由於試辦計畫僅以國立公共資訊圖書館及國立臺灣圖書館為試辦圖書館，試辦期間自然係以該二館之館藏，且於計畫期間（2020年1月1日起至2022年12月31日）有借閱紀錄者。未來，若試辦期間屆滿後，有繼續辦理之情形，仍應以有借閱紀錄之館藏為限。

## 三、發放對象資格

(一)包含創作者及出版者。雖然在補償金分配比例上，係以著作人70%、出版者30%為差別待遇，以顯示特別對於著作

<sup>11</sup> 或謂公共出借權應以「擇優補償」代替「通通有獎」，參見傅朝文，公共出借權問題研析，2020年1月，立法院法制局，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=191606>（造訪日期：2020年8月28日）。此見解亦為本文所不採，本文認為應回歸公共出借權之「嚴重損害補償」本質，設定「補償金」發給門檻，以替代「通通有獎」。

<sup>12</sup> 著作權法第6條規定：「就原著作改作之創作為衍生著作，以獨立之著作保護之。衍生著作之保護，對原著作之著作權不生影響。」至於「改作」，依著作權法第3條第1項第11款規定：「指以翻譯、編曲、改寫、拍攝影片或其他方法就原著作另為創作。」著作權法對於翻譯著作之保護，並無差別待遇。

<sup>13</sup> 依據文化部「公共出借權」（PLR）制度設計方案之「二、適用著作類型」之2，「電子書部分依試辦情形再行檢討。」



人之關照，但此並不符合本制度以「保障創作者權益」之核心價值，尤其若出版者之出版權利已經屆滿而終止，則圖書之出借與其利益無關，更無參與分配補償金之正當性，其將出版者列入補償金之發放對象，主要係因本案係由出版界發動之遊說，自不可能使出版者被排除。若從鼓勵出版者參與制度之運作，期待其扮演協助著作人登記及分配補償金之角色，實務運作上，納入出版者乃為一種務實之選擇。著作人為自然人者，於補償金受理登記公告期間，應領有中華民國身分證，且仍生存者；著作人為非自然人者，必須依我國法令設立登記或立案，且仍未解散者。亦即，著作人若已亡故或解散，無繼續創作之可能者，則不列入補償金範疇。其屬於政府機關（構）及公立學校者，因係以政府預算完成著作，而非基於本意積極創作，乃排除於補償金發放對象範圍。至於著作人或出版者喪失補償金領取資格後，他方是否仍具備領取資格，是否可獨領包含他方原本可領取之補償金，試辦計畫並無規範。本文認為，公共出借權既以「保障創作者權益」為核心價值，於出版社喪失補償金領取資格後，應不影響著作人領取資格，以鼓勵著作人繼續創作；反之，當著作人喪失補償金領取資格後，已無鼓勵著作人繼續創作之可能，出版社之領取亦無意義，應可使出版社亦喪失補償金領取資格。

（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、記錄等。由於著作之版權頁未必僅列「著作人」或「創作人」，實施計畫乃將所有可能之「著作人」或「創作人」之名稱臚列，以求周全。

（三）由以上「適用著作範圍」及「發放對象資格」之規定可知，公共出借權係與著作財產權無關，理由如下：

1. 受著作財產權保護之著作，包括本國人與外國人之各種著作，公共出借權僅保護本國人在臺灣出版而具ISBN之紙本圖書，範圍大幅限縮。

2. 受著作財產權保護之著作，依據著作權法第30條至第34條規定，於著作人為自然人者，為著作人終身加50年，於法人為著作人者，為公開發表後50年。著作財產權於著作財產權人生前，得為讓與，於著作財產權人死亡後，得為繼承。公共出借權存續至著作人死亡，短少著作財產權50年，而只要法人繼續存續，並不限於著作公開發表後50年。公共出借權不但與著作財產權保護期間不同，且不得讓與，更無繼承問題<sup>14</sup>。

3. 公共出借權之補償金「發放對象資格」限於創作者及出版者，並不問其是否享有著作財產權或有無取得著作利用之專屬授權。亦即，公共出借權以「保障創作者權益」為核心價值，即使著作人已失去著作財產權，仍為補償金發放之主要對象，以鼓勵其繼續創作，至於出版者被列入補償金發放對象，則係遊說獲利者及方便實務運作考量，無關著作財產權。

<sup>14</sup> 著作權法第21條規定：「著作人格權專屬於著作人本身，不得讓與或繼承。」公共出借權雖非著作權，期間也短於著作權，惟其於與著作人之聯繫因素方面，同樣不得讓與或繼承，無異於著作人格權，屬於文化層面之考量。



## 四、補償酬金發放

### (一)補償金之定位

公共出借權之發放金如何定位，為本項制度之另一核心。從公共出借權自北歐、歐盟至歐盟以外之發展歷史觀之，起源於「補償金」(compensation)性質，逐步演化為得換取「權利金」(royalty)之「專有權」，但不排除採較低層次之「使用報酬」(remuneration)。

著作權法拒絕賦予著作人出借權，其立法思考，已如前述。國際間雖以「公共出借權」稱之，惟其初始並非法律明文賦予之「權利」(right)，而僅係政府透過政策或計畫，編列預算給予著作人之「補償金」制度，以彌補公共圖書館對著作人圖書市場所造成之損失。嗣後始逐步使此項機制之運作依據，提升至著作權法或其他特別法之法律位階，其是否為著作人法律上所享有之「權利」，非無疑議。

歐盟1992年「出租權及出借權指令」將不屬於著作權之出借權與屬於著作權之出租權並列，係基於部分歐盟會員國於著作權法中之「鄰接權」專章規範出借權之現實狀況。其雖明文將公共出借權定位為「專有權」，並不表示其已成為著作權之一環，故允許採較低層次之「使用報酬」。若再加上出借權必須透過著作權集體管理團體進行集體授權而運作，即可理

解公共出借權之權利人，於實務運作上，尚不致於直接授權或禁止公共圖書館對公眾出借其著作。

我國著作權法僅有出租權而無公共出借權，關於直接賦予著作財產權人「使用報酬請求權」(remuneration right)，首見於2003年修正公布著作權第26條第3項及第4項之錄音著作及表演之公開演出使用報酬請求權，然該項規定，被認定為應屬法定授權下之使用報酬請求權<sup>15</sup>，而非完整之著作財產權之專有權。

依據文化部「公共出借權」(PLR)制度設計方案之「一、核心理念」，關於公共出借權之發放金，係以「補償酬金」稱之。此一用詞，顯然矛盾。蓋「補償」與「酬金」係不同之概念，金額亦有極大差距。「補償」係無權利之情形下，給予適當金錢以彌補其損失，金額通常不高；「酬金」則係「專有權」之對價，金額與市場價格相當，通常較高。「補償酬金」，望文生義，乃具「補償」性質之「酬金」，本質上仍是「酬金」。然目前文化部之方案既以「鼓勵文化創作力」為目的，發放金係為「保障創作者權益」，並無修正著作權法賦予著作人公共出借權之「專有權」，或採較低層次之「使用報酬」之打算，而所發放之金額僅為每一著作單次新臺幣3元計算，並以「創作者70%、出版者30%」比例分享，顯然僅具「補償」性質而非「酬金」。未來本案制

<sup>15</sup> 2003年修正公布著作權第26條第3項及第4項：「錄音著作經公開演出者，著作人得請求公開演出之人支付使用報酬。前項錄音著作如有重製表演之情形者，由錄音著作之著作人及表演人共同請求支付使用報酬。其由一方先行請求者，應將使用報酬分配予他方。」第4項規定已於2004年修正著作權法時，因錄音著作人強烈反對表演人分享利益而被刪除，惟錄音著作權人之報酬請求權，實屬法定授權下之報酬請求權，利用人對於錄音著作之公開演出利用，無須取得授權，但須支付使用報酬。參見劉孔中，技術標準、關鍵內容與強制授權——國際比較下的本土檢討，《公平交易季刊》，2011年7月，19卷3期，23頁。





度若有正式推動之可能，應先正名為「補償金」，以免誤導<sup>16</sup>。

## (二)補償金計算基準

依試辦計畫規定，「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。」「單次借閱發放金額：新臺幣3元<sup>17</sup>」，依「創作者70%、出版者30%」比例分配，無涉出版合約中有關著作衍生之利益分配，且不得讓與。創作者有兩人以上者，分配比例以均分為原則。領取人應登記相關資料，個別著作人及出版者之補償金總額達新臺幣30元者，始予發放。

從公共出借權以補償著作人及出版社因公共圖書館之經營對其造成重大損害之角度觀之，並非圖書館每借出去一份著作，政府均應編列預算補償著作人及出版社之損失，而係僅針對圖書遭出借達到一定次數之部分予以補償。例如，若將重大損害門檻設定於一份著作一年遭出借超過5次以上始予補償，則被出借3次者，完全不予補償，出借15次者，僅補償10次30元。試辦計畫未設出借次數門檻，仍使「補償金」成為「酬金」，於未來若有正式全面施行時，應再審酌是否增設門檻。

## 五、登記作業

依據試辦計畫，補償金並非由教育部主動發給，而係由符合資格之著作人及出版社於專屬平臺登記申請。教育部先彙整兩所試辦館年度借閱統計資料，自2021年起，每年2月1日公告符合補償資格之書目清單，供出版者及著作人依限時間逐年登記，出版者得經著作人同意代為登記，逾期未登記者，視同放棄領取。登記期間結束後，試辦館進行審核確認，計算補償金，達撥付下限者，將於2021年起每年5月發放。未達30元者，累計至下一年度計算，試辦期滿，得全數發放。

## 陸、結 論

公共出借權之本質並非著作權，即使歐盟指令將其與著作權之商業性出租權並列，部分國家於著作權法中予以規範，甚至給予如同著作權般之「專有權」，公共出借權基本上仍屬於與著作權有關之「補償金」給予，而非「酬金」之使用報酬。

公共出借權具強烈之文化延續理想，力圖於類比時代降低公共圖書館經營對著作人所造成紙本圖書市場之衝擊，達到政府一方面透過圖書館推廣知識，同時彌補著作人所受損失並獎勵創作之均衡目標。公共出借權之專屬於著作人本身，不得讓

<sup>16</sup> 2019年8月29日教育部試辦「公共出借權」專案小組第2次會議中，作者曾就此議題提出質疑與建議，惟由於試辦計畫係依文化部既定政策方案用詞，教育部之試辦計畫用詞不宜自行更動，會議最後乃作成決議：「有關『公共出借權』定位之論述，就『補償酬金』之定義，建議再行討論。」試辦計畫仍以「補償酬金」稱之。

<sup>17</sup> 或謂公共出借權應以「比例原則」代替齊頭式平等，建議依圖書價格一定比例分配補償金，參見，傅朝文，註11文。此見解亦為本文所不採，本文認為其立意固良善，惟將增加公共出借權「補償金」計算與發給之複雜度，失去「補償」之意義。



與或無法繼承之性質，接近於著作權法賦予著作人之著作人格權，卻因以「保障創作者權益所提供之補償酬金」，以達到「鼓勵文化創作力」之目的，僅保護至著作人終身，而非如著作財產權保護至著作人終身加50年，或是著作人格權之永久保護。

文化部與教育部在行政院政策指示

下，聯手推動公共出借權制度之試辦計畫，在數位網路線上閱讀普遍勝出時代，象徵意義大於實質意義。三年試辦計畫結束後，是否續辦，以何法律依據辦理，都應先弄清楚公共出借權之本質與目標，才能建立可長可久之健全制度，發揮其實質效益。📖