

新修正著作權法關於 圖書館經營之著作財 產權限制條款解析



章忠信

東吳大學法學院暨法律學系助理教授
經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員
著作權法修正諮詢委員會委員
曾任職智慧局簡任督導
E-mail: ipr@scu.edu.tw

FINANCIAL / TECH LAW
金融／科技法律

CONTENTS 目次

- 壹、緣起
- 貳、修正背景
- 參、修正重點及其適用
 - 一、原條文函釋之明文化
 - 二、新增「數位典藏」目的之國家圖書館特權條款
 - 三、增訂館內線上閱讀條款
 - 四、國家圖書館特權條款之限制宣示
 - 五、新修正條文之闕漏
- 肆、結論

壹、緣起

著作權法於 111 年 6 月 15 日修正公布部分條文，修正幅度相對有限，包括修正第 46 條、第 47 條及第 48 條，並增訂第 46 條之 1，其重點集中於教育目的及圖書館經營之著作財產權之限制及法定授權。

關於第 46 條、第 46 條之 1 及第 47 條有關教育目的之著作財產權之限制或法定授權，已另為文評析，本文主要在討論新修正第 48 條有關圖書館經營之著作財產權之限制，及其修正後與其他條文之交互適用關係，以供各界理解新修正條文未來可能之適用情況，並為進一步妥適修正做準備。

貳、修正背景

著作權專責機關經濟部智慧財產局（以下簡稱「智慧局」）自 99 年啟動著作權整體法制檢討與修法規劃，希望能「從解決問題導向全面、整體性檢討著作權法制」¹。經過多次修法諮詢會議及公聽會，行政院版著作權法修正草案於 106 年 11 月提請立法院審議²，惟因內容複雜，難以達成共識，基於立法院「屆期不續審」

之原則³，行政院乃於第九屆委員任期結束，第十屆委員就任後之 110 年 4 月，退而求其次，提出簡易版修正草案，再送立法院審議⁴，惟迄今尚未完成審議。

由於著作權法整體修法計畫於立法院延宕數年，各利益團體乃以化整为零之方式，遊說立法委員提案，以保障自身權益。本次第 48 條有關圖書館經營之著作財產權之限制，源自於教育團體遊說立法委員吳思瑤等 19 人所提出之「著作權法部分條文修正草案」⁵，基本上係以行政院版草案為藍本，期待獲取智慧局之支持，以降低立法阻力。但由於未全盤檢視行政院版草案關於第 48 條之其他修正細節，導致遺漏第 63 條關於第 48 條第 1 款之利用得進一步翻譯之錯誤規定之修正，同時，對於行政院版草案所未慮及應刪除新增第 48 條第 2 項國家圖書館「數位典藏」目的特權條款數位成果可再進一步散布之不適當規定，本次修正亦未發現該項缺失，乃未併予修正，使該項缺失持續留存。

1 參見經濟部智慧財產局 99 年 5 月 27 日著作權整體法制檢討與修法規劃，<https://topic.tipo.gov.tw/copyright-tw/lp-877-301-5-20.html>（最後瀏覽日：2022/09/15）。

2 參見行政院 106 年 11 月 2 日院臺經字第 1060193 149 號函。

3 立法院職權行使法第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」

4 參見行政院 110 年 4 月 12 日院臺經字第 1100170 482 號函。

5 立法院院總第 553 號委員提案第 27335 號議案關係文書。

參、修正重點及其適用

著作權法關於圖書館等典藏機構之著作財產權限制條款⁶，主要規範於第48條、第48條之1及第51條，依修正前之條文，國家圖書館自亦有其適用，但並無本次修正增訂第48條第2項之國家圖書館特權條款。

立法委員吳思瑤等19人所提出之「著作權法部分條文修正草案」中，第48條有關圖書館經營之著作財產權限制規定，主要係參採行政院版草案，其內容可區分三項重點，一係將智慧局近年來針對第48條適用疑義之函釋內容，予以明文規範，以杜爭議；二係基於「為完整保存國家圖書文獻，確保文化資產之保存以及可於將來繼續傳承及利用⁷」，新增「數位典藏」目的之國家圖書館特權條款；三係針對數位閱讀趨勢，增訂各種圖書館等之館內線上閱讀條款。

6 嚴格言之，我國著作權法中，除第65條第2項所定之「其他合理使用」之外，第44條至第63條均屬「著作財產權之限制」規定，而非「合理使用」，詳見拙著「是『合理使用』？還是『著作財產權之限制』？」，<http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=54&aid=3118>（最後瀏覽日：2022/10/31）。行政院版之草案總說明四雖明白揭示「因應網路及數位時代需求，增修『著作財產權限制』規定」，但內文仍稱「參考國外立法例，增訂遠距教學、國家圖書館數位典藏、典藏機構指引目的等『合理使用』規定」，將「著作財產權之限制」與「合理使用」，混為一談，本文將儘可能使用「著作財產權之限制」一詞，以正用詞。

7 詳註5立法委員吳思瑤等19人之提案說明二，其僅於行政院版修正草案第48條之修正理由中，增列「為完整保存國家圖書文獻」一段文字，其餘「確保文化資產之保存以及可於將來繼續傳承及利用」，則係行政院版之原有文字。

一、原條文函釋之明文化

第48條第1項係關於各種圖書館等典藏機構之使用所涉及之著作財產權之限制，其條文如下：

「供公眾使用之圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館、檔案館或其他典藏機構，於下列情形之一，得就其收藏之著作重製之：

- 一、應閱覽人供個人研究之要求，重製已公開發表著作之一部分，或期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇著作，每人以一份為限。但不得以數位重製物提供之。
- 二、基於避免遺失、毀損或其儲存形式無通用技術可資讀取，且無法於市場以合理管道取得而有保存資料之必要者。
- 三、就絕版或難以購得之著作，應同性質機構之要求者。
- 四、數位館藏合法授權期間還原著作之需要者。」

第1項得利用之主體，限於「供公眾使用之圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館、檔案館或其他典藏機構」，此次修正新增「檔案館」，並將原本之「其他文教機構」，修正為「其他典藏機構」，以強調將其限縮於典藏著作之機構，而不及於其他不具典藏性質之機構。其雖以圖書館等典藏機構為利用之主體，惟實際從事利用行為者，仍為其所屬館員之自然人。

第1項得利用之客體，為圖書館等典藏機構「收藏之著作」，其既未明文為「收藏之著作物」，自不限於著作原件或著作重製物等「著作物」，亦應及於「著作之數位檔案」，惟必須屬於「館藏」，若非其「館藏」，僅係館際交流借來之著作物，或僅係取得授權使用之線上資料庫、線上電子期刊等，並不得依本項利用。

關於館藏之利用，於1款「應閱覽人供個人研究之要求」部分，由於係對一般公眾之流通，限於已公開發表者，其餘三款基於「保存資料」、「絕版書館際交換」及「還原著作之需要」之目的方面，偏重於保存功能，則不問是否已公開發表，均得利用。

第1項所得利用之方法，限於「重製」，包括影印、錄音、錄影，甚至以數位化方式為之。但第1款「應閱覽人供個人研究之要求」部分，明文「不得以數位重製物提供之」，此係本次修法新增，將智慧局過往之函釋明文入法⁸，以避免閱覽人取得數位檔案之可能後續流通，對著作財產權人造成重大損害。

依第1項之利用目的有四，分別說明如下：

(一)應閱覽人供個人研究之要求，重製已公開發表著作之一部分，或期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇著作，每人以1份為限。依本款重製之目的，必須符合「閱覽人供個人研究之要求」，亦即僅限於私人學習，不及於個人研究以外之組織經營或職務上需求。閱覽人得請求者，於期刊或已公開發表之研討會論文集，以單篇著作且每人1份為限，關於「已公開發表著作之一部分」，究是多少？法律無法明文規範，僅得於個案中依第65條第2項所定基準認定。絕版書或未出版之學位論文，在市面上固已不易取得，惟若仍係受著作權法保護之著作，閱覽人仍不得藉本款向圖書館要求影印取得整本或大部分內容。至於著作人要求不得公開發表之學位論文，縱使國家圖書館依學位授予法第16條第2項規定，已於館內提供公眾接觸，因其非屬著作人同意公開發表之著作，自不得依本款重製並交付閱覽人。

(二)基於避免遺失、毀損或其儲存形式無通用技術可資讀取，且無法於市場以合理管道取得而有保存資料之必要者。圖書館等之經營，必然減少著作市場之銷售，但因圖書館等之經營，有助於知識傳播，翻轉社會階層，著作權法並未賦予著作財產權人「公共出借權」，只能在著作權法之外，建立補償金制度。我國自109年開始推動公共圖書館之「公共出借權補償金制度」試辦計畫。不過，

8 智慧局 98 年 03 月 19 日智著字第 09800014860 號函釋：「有關 貴館所詢問問題一所述之期刊或書籍，是否構成前述『保存資料之必要』，尚須於具體個案中加以判斷，尚無法一概而論。惟如該等館藏著作已構成『保存資料之必要』者，其重製之方式自包括以數位化式之重製，圖書館並得依本法第 48 條第 1 款之規定提供讀者，另考量如交付數位化電子檔予閱覽人，基於重製之便利性及傳播之迅速性，對著作權人權益之影響不可謂不大，依著作權法第 65 條第 2 項第 4 款規定，尚難認屬合理使用之情形，自不能逕行交付重製之電子檔案，應僅限於以紙本交付予閱覽人。」

圖書館等仍應於行銷市場以合理管道取得館藏，不得影響市場正常機制，故其不得就館藏任意備檔重製，而不循市場合理管道取得著作物做為館藏。只有在館藏無法於市場以合理管道取得而有保存資料之必要，基於避免遺失、毀損或其儲存形式無通用技術可資讀取之原因，才能依本款重製館藏，並非得以無所限制地重製館藏。新修正第2款於原條文「基於保存資料之必要」之文字，明確修正新增為「基於避免遺失、毀損或其儲存形式無通用技術可資讀取，且無法於市場以合理管道取得而有保存資料之必要者」，係將智慧局過往之函釋明文入法⁹，以避免圖書館等典藏機構，以自行重製取代市場購置，對著作財產權人造成重大損害。又由於第1項得利用之客體，為圖書館等典藏機構「收藏之著作」，而本款係基於「有保存資料之必要」，當行銷市場上已不再有相同內容之著作重製物，即使有線上資料庫或串流平台可提供相同內容，但因其提供方式並無法達到「保存資料」之目的，仍應得依本款規定重製之。

9 智慧局 98 年 03 月 19 日智著字第 09800014860 號函釋：「二、按著作權法（下稱本法）第 48 條第 2 款所謂「保存資料之必要」，係指該館藏之著作屬稀有本且已毀損或遺失或有毀損、遺失之虞，或其版本係一過時的版本，利用人於利用時已無法在市場上購得者，始有適用。……六、貴館函詢問題五，承前述說明二，若圖書館館藏之古老黑膠唱片及傳統錄影帶，因資料載體呈現老化及脆化現象，坊間已無適當讀取機器可以購買，且無法以合理管道或價格購買相同內容之 CD 或 DVD，則圖書館可基於保存資料之必要，依本法第 48 條第 2 款規定將其轉錄成 CD 或 DVD，用於替換古老黑膠唱片及傳統錄影帶之館藏。」

(三)就絕版或難以購得之著作，應同性質機構之要求者。本款維持原規定，未做修正。絕版書係指市面上不易買到，原出版社亦已不再印行之書籍，其著作財產權期間為必屆滿，對於仍受著作財產權保護之絕版書，基於「保存資料」以及「資訊提供」之目的，圖書館等典藏機構得就其館藏之絕版或難以購得之著作，應同性質機構之要求，加以重製而交付該等機構。

(四)數位館藏合法授權期間還原著作之需要者。本款係本次修法新增，其適用標的限於「數位館藏」，此係考量圖書館等典藏機構取得 DVD、電子書光碟等著作重製物或數位檔案之使用授權後，因廠商倒閉、不再維護或提供技術支援，或因著作毀損、滅失或未因應技術升級，既有數位格式之館藏須重新還原，始得繼續使用。本款重製之前提，係基於「合法授權期間還原著作之需要者」，亦即其原本即有合法使用之授權，因未逾授權期間，並不致影響著作財產權人之權利，僅在使圖書館等得自行重製，以還原著作，供於「合法授權之期間」內，達到授權目的之使用，不待再取得著作財產權人之授權，且無侵害重製權之疑慮。

二、新增「數位典藏」目的之國家圖書館特權條款

本次新增第2項「國家圖書館特權條款」之著作財產權之限制，允許國家圖書館為「數位典藏」之目的，得以數位方式

重製相關著作，其條文如下：

「國家圖書館為促進國家文化發展之目的，得以數位方式重製下列著作：

一、為避免原館藏滅失、損傷或污損，替代原館藏提供館內閱覽之館藏著作。但市場已有數位形式提供者，不適用之。

二、中央或地方機關或行政法人於網路上向公眾提供之資料。」

第2項適用之主體，僅限於國家圖書館，不及於其他國家級之圖書館或一般公私立圖書館。國家圖書館除亦適用第1項之著作財產權之限制規定外，第2項又專門為國家圖書館量身訂做著作財產權之限制特權條款；其得進行之行為，特別為符應數位科技環境，明定「以數位方式重製」；至於適用之客體，則區分「館藏」及「中央或地方機關或行政法人於網路上向公眾提供之資料」兩部分。前者基於避免影響著作之行銷市場之考量，且國家圖書館之「館藏」，具「典藏重於流通」之專責任務，更僅「提供館內閱覽」而不外借之特殊性，明定只能係「為避免原館藏滅失、損傷或污損，替代原館藏提供館內閱覽」之目的，並將市場已有數位形式提供者，加以排除在得依本項使用之客體外。依此規定，國家圖書館將紙本著作物納入館藏後，得不受前項各種條件之限制，即可為避免其經過讀者多次翻閱之耗損，影響後來者之閱讀品質，將其館藏加以數位化重製，以替代原館藏的方式向讀者提供閱覽。其得以數位方式重製之目

的，既在「替代原館藏」，自然應將原館藏收存書庫中，僅將重製之數位版本「提供館內閱覽」。後者則係因「中央或地方機關或行政法人」為公部門，其營運經費來自人民賦稅，則其既已「於網路上向公眾提供之資料」，基於國家文化發展之目的，自應允許國家圖書館以數位方式重製，利於永久保存及後續流通。

三、增訂館內線上閱讀條款

第3項係針對數位閱讀趨勢，增訂圖書館等典藏機構之館內公開傳輸及其限制。數位化為現代科技之主流，依前二項規定「以數位方式重製」之重製物，應使其得充分有效運用，以嘉惠公眾，但又不得使其對著作財產權人造成重大損害，第3項乃針對接觸地域、人數及設備，進行鬆緊不同面向之規範。在鬆的部分，係於重製之外，擴及於館內之公開傳輸，使圖書館等典藏機構依第1項第2款至第4款規定重製之著作，以及國家圖書館依第2項特權規定重製之著作，得於館內進一步公開傳輸，提供閱覽；在緊的部分，一方面於數量上做嚴格限制，使得上開館內之公開傳輸，同一著作同一時間，使用者閱覽之數量，不得超過該典藏機構現有該著作之館藏數量。另方面，使用者僅得單純閱覽，圖書館等典藏機構所提供之閱覽設備，不得令使用者有機會重製或對外傳輸。至於國家圖書館就「中央或地方機關或行政法人於網路上向公眾提供之資料」進行之數位重製結果，因原本即得於網路上供公眾自由接觸，乃無須限制其使用者數量。

四、國家圖書館特權條款之限制宣示

第4項係針對國家圖書館依第2項第1款之特權條款對館藏進行數位重製結果所進行相對限制之重要宣示規定。立法者關切國家圖書館擁有全國最豐沛之館藏，對於依第2項第1款特權條款完成之數位化成果，如其使用竟超越第2項及第3項允許之範圍，將嚴重損害著作權人權益，例如，藉此成為可供館藏全文檢索之資料庫、論文比對系統、訓練AI生成成果之素材資料等等不可預期之外溢使用，爰明定國家圖書館依第2項第1款規定，就館藏所進行數位重製之成果，僅能依第3項規定，供公眾於館內線上閱覽，不得另作其他目的之利用。

五、新修正條文之闕漏

依現行著作權法第63條第1項規定，第48條第1款得利用他人著作，得翻譯該著作；第63條第3項並規定，依第48條規定利用他人著作，得散布該著作。然而，在本次修正後，上開條文留有以下闕漏：

(一)依第48條第1款利用他人著作，係圖書館員「應閱覽人供個人研究之要求，重製已公開發表著作之一部分，或期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇著作，每人以1份為限」，其利用行為僅在「重製」，圖書館館員應不至於協助閱覽人「翻譯」所交付之著作內容，第63條第1項明定依第48條第1款利用他人著作，尚得翻譯該著作，顯係錯誤之立法。行政院版修正草案已指出

「現行第四十八條第一款為圖書館等典藏機構之合理使用規定，實務上該等機構僅係依讀者要求重製著作並無翻譯後再提供讀者之必要，爰予刪除¹⁰。」但本次修法之草案係立法委員吳思瑤等19人所提出，僅參採行政院版草案第48條本身，漏未全盤檢視草案相關條文之配合修正，致未一併除錯，僅得期待下次修正時再行補救。

(二)第48條原本未分項，修正後新增三項，分列為四項，第63條第3項規定依第48條規定利用他人著作，得散布該著作，原應僅指新修正後之第1項，新修正增訂第2項關於「數位典藏」目的之國家圖書館特權條款，使國家圖書館為「數位典藏」之目的，得以數位方式重製相關著作。修正後第48條數位重製之結果，若亦適用第63條第3項加以散布，將與「數位典藏」之目的不符，此應為行政院版草案所未慮及，更非立法委員吳思瑤等19人所提出之本次修法所可預見，亦應於下次修正一併排除。

肆、結論

圖書館之設立及經營，具重要社會公益之功能，有助於知識散布及傳承，社會階層得以翻轉。著作權法第48條就著作財產權加以限制，有利圖書館等典藏機構利用及散布著作，此次修正源自於教育團

10 參見行政院110年4月12日院臺經字第1100170482號函所附草案第63條修正說明一之(一)。

體遊說立法委員吳思瑤等 19 人，以行政院版草案為藍本，提出「著作權法部分條文修正草案」，於第 48 條針對數位化環境，增列諸多內容，將智慧局針對各方疑義之函釋內容入法，增訂國家圖書館「數位典藏」目的特權條款，並允許有條件之館內線上閱讀，更利於文化保存及知識散布，大致上值得肯定。至於此次修法所未慮及之微小瑕疵，應於未來修正時併予調整，應得使第 48 條之內容更臻理想。

自 99 年啟動之著作權整體法制檢討與修法工作，經行政院兩次提出著作權法修正草案於立法院，迄今猶在待審中。較晚起步之中國大陸著作權法修正工作，後發先至，已於 2020 年 11 月 11 日完成修正，並自 2021 年 6 月 1 日起施行¹¹。相較之下，立法院未能及早完成著作權法修正草案之審議，對台灣著作權法制之發展，將有難以評估之負面影響，亟待各方關切及督促。◆

11 中國大陸 2020 年著作權法相關修正內容，詳請參閱拙著，2020 年大陸著作權法新修正評析，刊載於智慧財產權月刊，270 期，2021 年 6 月，頁 45-65，<http://www.copyrightnote.org/paper/pa0108.pdf>，（最後瀏覽日：2022/10/31）。