110 年第 4 期（總號第 16 期） 民國 110 年 12 月（2021.12） 頁 04-09 國家圖書館

國立公共圖書館試辦「公共出借權」執行實務概述

張燕琴 國立臺灣圖書館閱覽典藏組主任

前 言

「公共出借權」(Public Lending Right, PLR）的產生肇因於圖書館出借圖書給民眾可能影響作者或出版社收入，遂由政府以補償金補助之。該制度最早由丹麥於 1946 年實行（邱炯友、曾玲莉，2003)，1947 年至 1986 年間陸續有挪威、瑞典、芬蘭、冰島、荷蘭、澳洲、英國、加拿大及以色列等國辦理「公共出借權」。各國推動方式各異，挪威、芬蘭成立與著作人有關之社會福利支出基金，紐西蘭和澳洲則依圖書館之典藏量，直接支付補償金予創作者，且澳洲更將出版商列入公共出借權之保護範圍（章忠信，2020）。

在出版社多年來積極的倡導之下，行政院為了宣示國家對閱讀平權及文化創作者的支持，於 108 年 6 月指示由教育部與文化部合作，自 109 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日試辦「公共出借權」3 年。教育部為此邀請文化部、出版業者及同業公協會、國立公共圖書館、地方政府文化局（處）或教育局（處）、圖書館代表等組成「試辦『公共出借權』專案小組」，訂定實施計畫並研訂籌備試辦階段之各項工作。

文化部（2019）於「『公共出借權（PLR）』制度設計方案」清楚揭示我國「公共出借權」的核心理念是政府為落實公共圖書館之核心價值與鼓勵文化創作力，於公共圖書館外借圖書給讀者時，合理保障作者權益所提供之補償酬金，是一種在整體文化政策下，採取推廣知識與獎勵創作之並行措施。補償酬金之適用著作類型係由本國人、依我國法令設立登記或立案之法人及民間團體，以國家語言或外語創作，在臺灣出版、具 ISBN 之紙本圖書，發放對象含創作者與出版者；分配比例為創作者 70％、出版者 30％，創作者在一人以上之著作，各創作者之補償酬金分配比例以均分為原則（教育部，2019）。

為了推動「公共出借權」制度，教育部訂立「國立公共圖書館試辦『公共出借權』實施計畫」，擇定由國立臺灣圖書館（以下簡稱國臺圖）及國立公共資訊圖書館（以下簡稱國資圖）試行，期望透過試辦計畫之實施，評估我國推動公共出借權的可行性。

執行實務概述

兩所試辦館組成工作小組，就書目資料整合、登記系統建置、出版社及作者登記方式及審核作業等業務分工合作。110 年元月於「公共出借權登記系統」公告之 109 年借閱紀錄符合登記

範圍之書目計有 11 萬餘種，累計借閱逾 79 萬冊次，並於 2 月正式受理創作者與出版社註冊、登記。截至 110 年 6 月止，經試辦館審核符合補償酬金發放條件之書目有 11,160 筆，發放補償酬金約新臺幣 40 萬元。數量雖不多，卻為我國「公共出借權」制度之推行邁出歷史性的一大步。由於此制度為首次試辦，在執行實務上，難免會遇到一些現象及可調整的空間，分述如下：

1. 計畫宣傳及認知度方面

為使創作者、出版者瞭解網路登記作業及補償酬金申請流程，國資圖於 109 年 9 月將「公共出借權登記系統」上線，在並同年 10 月起於各地舉辦 7 場次電腦實機教學說明會。相關訊息除上網公告、發布新聞之外，亦函請出版商同業公協會協助周知出版社，並請出版社轉知創作者。登記期間，以試辦館之一的國臺圖為例，部分來電諮詢之出版者表示僅聽聞試辦計畫正在實施，但不清楚計畫內容，亦不知有登記系統；甚至有作者親赴試辦館完成登記手續後，仍頻頻詢問公共出借權政策內容及登記資料之用途。

COVID-19 疫情多少會影響出版社派員參與說明會的意願，而「公共出借權登記系統」中關於政策內容、試辦計畫與流程多偏向文字說明，在理解上較為費時，且懶人包需另外下載閱讀，出版者及作者忙於業務或創作，恐無暇細讀，甚至影響登記意願。

若出版者、作者未能瞭解政府推動「公共出借權」之宗旨並收到完整的訊息，則欲達成公共出借權「獎勵文化創作，有益出版業之發展」之目標，還有許多可努力的空間。

2. 創作資格認定基準方面

試辦計畫認定之「創作者」指版權頁有登載之作（著）者、繪本之繪者、編著者、改編（寫）者、口述、撰稿、採訪及紀錄等八大類，只要作者類型為以上八類、作者為本國籍且是在臺灣出版並具 ISBN 之紙本書，皆可審核通過。然而在實務上則有些困難，原因如下：

(1) 創作者類型不僅八大類

由於我國「公共出借權」政策是首度推行且為試辦性質，加上國內圖書種類繁多，即便主辦及執行單位已盡可能明定作者資格認定原則，但從作為判斷基準之圖書版權頁看來，各家出版社登載的資訊差異頗多，讓審核人員難以判定。此時便需要該書目之登記者補充說明及提供佐證資料，協助審核人員判斷該著作審核通過與否，或需交予工作處理小組（注）定奪。

(2) 版權頁作者資訊不完整

執行單位依補償酬金發放原則，對出版者、作者提供之資訊或解釋採取信任原則，若審核人員發現書籍版權頁資訊與登記者在系統內登記之資訊有差異，則請登記者補充資料及說明後重新送審，雙方達成共識後便以登記者更新之訊息與資料為主進行審定，以免出版者或作者權益受損。然而，囿於人力、時間、資料可得性等因

素，試辦館難以查證出版者、作者補充訊息之正確性，若與實情不符可能產生溢發、溢領、讓渡補償酬金的問題，亦違背「公共出借權」政策之宗旨。因此，主辦單位在試辦計畫執行期間經過多次討論後，決議下一年度作者認定仍應以版權頁作為判斷之依據。此決議反映出作者認定及審核人員判斷依據之優先順序仍存有困難，如圖書版權頁是否為辨別作者之唯一依據？版權頁上出現作者、文、著、撰……等描述作品為作者原創之詞語頗多，但尚無明確之認定標準，若審核人員有疑問，僅能交由登記者自行解釋是誤植、印刷錯誤？

此外在書目審核過程中屢見圖書版權頁上未登載作者資訊或登載不全的情形，讓審核人員難以判斷，經公共出借權 110 年第 1 次工作處理小組會議決議若版權頁無作者資訊或登載不全，則參考出版品預行編目（CIP）；若出版品預行編目資訊也缺無，則以書籍封面、封底上之作者資訊為判斷依據。

3. 書目資料編目品質方面

在「公共出借權登記系統」與資料建置前期，兩所試辦館多次討論資料建置範圍、書目資料匯出格式後，確定匯出之書目資料限可外借圖書，並排除公務及測試帳號、活動用書、續借、借閱紀錄異常，以及 1978 年以前出版無 ISBN 的圖書；明定書目資料欄位包含借閱次數、書目系統號、書名、作者、出版社、出版地（008）、翻譯書來源（041$h）、分類號（084$a）、作者號（084$b）、ISBN（10 碼與 13 碼），希望能快速且有效整合書目資料，使審核作業順利進行。但工作人員發現書目資料著錄不完全及圖書共用 ISBN 的狀況層出不窮，也是造成審核工作更加困難的因素之一。原因說明如下：

(1) 書目資料著錄不全影響判定

我國「公共出借權」制度適用之著作範圍為在臺灣出版、具 ISBN，且登記期間仍在世之本國人、未解散之法人或民間團體創作之紙本圖書。兩所試辦館將匯出之書目資料依上述條件篩選整併後，再於系統公告符合登記範圍之書目。然而，僅憑資料欄位無法確認作者國籍及是否在世、團體是否解散，加以翻譯著作未著錄翻譯來源（041$h）等問題都需由人工逐筆判斷。有些翻譯作品可由作者名字及是否有譯者判斷，但中國籍作者之命名方式與我國相近且其著作通常無譯者，還有作者採用筆名、歸化我國國籍，都加深了判斷作者國籍的難度，有些書目甚至完全無法查得作者資料。此外出版社是否仍在營運，未著錄 ISBN 的書是否為漏列皆需一一確認。

(2) 共用 ISBN 增加判定困難度

審核人員在篩選書目資料時會發現有不同版本的同一著作共用 ISBN 號碼，或是套書共用一個 ISBN，甚至完全不同的著作卻有相同 ISBN，導致書目資料無法匯入系統。遇到這些狀況則需額外費時找到書逐一確認、修改書目紀錄，並將更正後之資料後重新匯入系統方能完成審核程序。

上述問題顯示書目資料正確、完整與否，對於創作者資訊和圖書版本的判別，甚至書目資料更正、匯入系統等作業的時程皆有連帶的影響。

4. 作者認定及資料完整性方面

書目審核不通過的原因以資格不符、出版社或作者提供資料不齊全，以及申請者與審核者對作者認列觀點不同居多。作者非本國籍或已過世之情況很難於書目篩選時即完整排除，且於書目公告、審核期間也有發現已過世的作者在列，試辦館工作人員對有疑慮的書目需另行查證。

(1) 作者類型非補助範圍

部分資格不符的原因為作者類型非補助範圍內的八大類作者，如純翻譯、一般圖書之編輯等。而雜誌書及文集之主編、遊戲書之遊戲設計、故事集之故事提供者、攝影集之攝影者、樂曲書之作曲者等雖未列為八大類作者，但工作處理小組考量其為特殊類型作品之原創者，亦將之納入補償範圍以鼓勵文化創作。這現象也反映「『公共出借權（PLR）』制度設計方案」難以周全地列出所有創作類型，需適時修正。

(2) 登記檢附資料不齊全

資料不齊全以版權頁影像、證明文件及作者登記不完整等三種狀況居多。

未檢附版權頁：試辦計畫規範登記者傳送資料時，須提供含 ISBN 的版權頁影像檔，但部分出版社僅提供書籍封面或沒有 ISBN 的版權頁。

證明文件不齊：包含出版社未提供作者的委託切結書或委託切結書中無作者的印鑑章、簽名。而出版社提供之無法取得委託切結書常見問題為缺少出版社印鑑章及未寫書名。

作者登記缺漏：版權頁上有多位作者，但出版社僅登記其中數人。出版社反映之考量因素有：作者的貢獻度、掛名作者、作者為出版社員工、版權頁雖列出多位作者實為無團隊名稱之團體著作等。由於試辦計畫係以版權頁登載資訊為審核依據，且「分配比例應與創作者與出版者合約中，有關著作衍生利益分配之規定脫鉤。」若出版社僅以加註方式說明作者認定情形，審核人員難以查證。

以上問題皆需與出版社來回溝通，而 110 年審核期間又適逢疫情警戒，出版社或審核人員多採分流上班，雙方溝通時間相對被壓縮，且多次反覆溝通、重新提送資料也會耗費出版社許多人力與時間成本，造成登記意願下降。

調整或改善建議

我國「公共出借權」制度為首次推行且尚在試辦階段，雖然首次註冊、審核與發放補償酬金作業大致上順利，但在執行過程中發現相關政策宣導、規則與流程、書目資料品質、系統功能等方面皆可有調整或改善的空間，說明如下：

1. 調整計畫宣傳策略

若出版者及作者能充分瞭解「公共出借權」

計畫的內容並收到完整的訊息，則欲達成公共出借權「獎勵文化創作，有益出版業之發展」之目的便能事半功倍。主辦單位可邀請文化界代表人物代言、於藝文出版社相關群媒體投放廣告，加強計畫之觸及度；試辦館可再檢視「公共出借權」登記政策、試辦計畫內容與流程，製作更清楚易讀的登記送審規範、範例圖說或教學短片上傳並可於登記系統中閱覽，或可幫助出版者及作者快速理解，方便同業間相互告知說明，減少出版社修改、重複提交資料的困擾，並提高登記的意願。

2. 簡化說明資料及登記流程

對於資料提供之規範、格式、作者認列原則，可設計更清楚的說明、指引以便出版社與作者參考，並簡化註冊登記流程，以減低因提交資料錯誤或缺失造成的人力與時間成本浪費及挫敗感。如 111 年度確定僅以版權頁為判斷作者之依據，若版權頁無作者訊息或登載不全，是否仍納入出版品預行編目或書籍封面、封底登載之作者作為判斷基準，宜確立判斷範圍及優先順序，以免因誤判損及出版者或作者權益。

3. 改善書目資料編目品質

書目資料品質的良窳關乎「公共出借權」能否順利推動，因此館員編目時需特別注意書目資料的完整性及正確性，如在編目時儘量完整著錄 MARC 100$d 之作者生卒年、041$h 翻譯書來源等欄位，有助於判斷作者國籍與生卒年，而已經人工查證完作者國籍與生卒年的著作，以及發現書目資料有誤的書目，皆應回溯修正。另外，也可於「公共出借權登記系統」的書目資料庫加入含作者生卒年與國籍的相關欄位。日後「公共出借權」正式推行，各館提供書目與借閱次數資料時，將可大幅降低排除不符合資格著作所需的人力及時間成本，並提升書目資料品質。

4. 提升 ISBN 的正確度與申請率

出版社未提供含 ISBN 的版權頁，或 ISBN 錯誤、共用等狀況，除了造成審核作業的困擾之外，作者及出版社亦無法領取補償酬金。建議出版社應注意避免共用 ISBN，不同版次之圖書應重新申請 ISBN，在提交資料時也確認上傳之資料是否正確。文化部亦可加強廣宣，並鼓勵出版社出版新書時應申請 ISBN，以利作者、出版者申請補償酬金，並有益於制度之順利推動。

5. 新增並強化登記系統功能

針對出版社與作者，可簡化登記註冊流程，而對審核者則可強化待審著作清單功能，並新增審核者已審核之著作清單，以便檢查或修正已審核著作及提升審核效率。

6. 提高作者委託登記之比率

本計畫尚在試辦第一期，多數出版者以無法取得委託之方式登記送審，以領取 30％之補償酬金，而作者本人未申請就無法獲得 70％之補償酬金。建議主辦單位除了針對作者社群加強宣傳外，可研擬方案對取得作者委託數達一定比率

之出版社提供額外的獎勵金或其他實質的獎勵，以提高作者委託登記數量。

結 語

「公共出借權」制度的推動，是為彰顯我國對文化創作的重視，並肯定其對社會的貢獻。而作為評估推動可行性的試辦計畫，納入兩所國立公共圖書館的借閱資料，試驗性的辦理補償酬金登記與發放，藉此累積執行經驗，並蒐集出版社、創作者之意見。期能改善現有制度設計的不足、優化實施計畫，讓鼓勵創作的美意能化作實質獎勵，成為支持文化創作者及出版者的力量之一。

在第一期的試辦經驗中，主要障礙可分為三方面：宣傳推廣、審核標準與資料不全。建議可透過特定領域宣傳管道提升觸及目標族群的機會，並推出視覺化教材降低學習門檻。計畫內容也應明確規範審核標準、簡化登記系統的流程並優化系統篩選功能，提升登記與審核的效率。同時圖書館界應重視書籍編目的品質，著重著錄作者生卒年、翻譯者等資料，並改善 ISBN 混用的情形，以利後續全面推動公共出借權計畫，降低書目查核與整合的困難。

未來若能擴大計畫宣傳的廣度、減少登記成本，並明確定義適用著作與創作者的範圍，加上已登記之資料可重複利用，登記者與審核者所需付出的心力將逐年下降，「公共出借權」將成為所有文化創作者的支柱，鼓勵他們繼續揮灑創意，為社會增添更多色彩。

注釋

工作處理小組由作者、出版者、學者專家、試辦公共出借權機關代表等相關人士組成，協助審議創作者及著作爭議問題。

參考資料

1. 邱炯友、曾玲莉。〈公共出借權之演進與發展〉，《臺北市立圖書館館訊》（第 21 卷，第 1 期，2003），頁 56-74。
2. 章忠信。〈公共出借權制度之試辦與未來發展芻議〉，《檢查新論》（第 28 期，2020），頁 2-11。
3. 文化部。「公共出借權（PLR）制度設計方案」（2019）。https://plr.nlpi.edu.tw/PLRWeb/wSite/public/Attachment/f1600415014403.pdf
4. 教育部。「國立公共圖書館試辦『公共出借權』計畫」（2019）。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=4F8ED5441E33EA7B&s=F90C95DCDB7FFF69
5. 教育部。「國立公共圖書館 109 年起試辦『公共出借權』」（2019）。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=89AFF7F347DC425E

總類

古籍之美
：古籍的演變與發展

張圍東 著

方集出版社 /11006/197 面 /23 公分 /350 元 / 平裝
ISBN 9789864713035/011

古籍蘊含往聖先哲的智慧與經驗，古籍較其他古物更重要，因為歷史上的盛衰與興亡，思想上的起伏與變化，制度上的變革和延續，以致我們今天所沿襲的禮俗和傳統，名詞和習慣，大都是從古書的記載中得以流傳至今，因而影響到我們的日常生活，古籍更是讀書治學的重要材料。古籍古樸的文字、精緻的插圖、名家的題跋等，在在引人入勝。要進一步瞭解古籍的套色印刷的過程、古籍的裝幀方式、古籍版式行款，答案就在本書中。（方集出版社）

哲學

人慈
：橫跨二十萬年的人性旅程，用更好的視角看待自己

羅格．布雷格曼 著；唐澄暐 譯

時報文化 /11008/575 面 /21 公分 /600 元 / 平裝
ISBN 9789571392110/101

世界遠比我們想像的美好，真正的威脅，是我們對於自己太悲觀。有太多以性惡為題的研究與著作，贏得喝采且歷久不衰。還有那一道我們無法視而不見的歷史傷口：人類可是唯一能打造出集中營的物種啊。到了近代，更加上新聞、社群媒體的推波助瀾，人性醜惡似乎成了我們洗刷不掉的烙印。作者將在書中以扎實的論證、生動的敘事，一一為我們平反。（時報文化）

總類

世界局勢與中國文化

錢穆 著

東大 /11005/368 面 /21 公分 /450 元 / 平裝
ISBN 9789571932705/078

《世界局勢與中國文化》是作者民國 34 年至 64 年的 30 篇演講稿彙集、增修而成，取第 5 篇〈世界局勢與中國文化〉為書名。本書以民國初年西力東漸下中國巨變的局勢為主軸，講述當代中國統治者和知識分子的處變之道，兼論中國傳統文化及政治制度的意涵。作者在本書數篇中點出中國和西方文化、政治、文學的不同，要理解世界局勢，必先檢視各國的歷史文化。（東大）

哲學

康德論自由
：道德自由 、法權自由與人的尊嚴

張雪珠 著

臺大出版中心 /11005/473 面 /21 公分 /660 元 / 平裝
ISBN 9789863504504/147

自由是實踐哲學的基本概念，藉此設定康德業已將法權哲學的法權論，與倫理學的德行論，歸編列於道德哲學的系統內。使得法權哲學的法權論能夠具有道德形上學的向度，從外在的強制法，通過意念的反思建立德行成為可能。再透過理性本體之自由理念的溯源，自由基本人權明確顯示的，即「人作為人」的尊嚴。在此之後，可從存有的觀點來鳥瞰他的道德哲學，是透過核心的自由概念出發，一方面「縱向貫徹」，另外一方面「橫向一致」開展出來。（臺大出版中心）

哲學

自我疼惜的 51 個練習

：運用正念，找回對生命的熱情、接受不完美和無條件愛人

克莉絲汀・娜芙、克里斯多弗・葛摩 著；李玉信 譯

張老師文化 /11007/255 面 /21 公分 /320 元 / 平裝
ISBN 9789576939556/177

自我疼惜，就是在自己最需要時，像對待好友一樣關愛自己，其三大核心為：1. 善待自己：犯錯或失敗時，能夠鼓勵、支持、保護自己。2. 人類的共同經驗：體認到每個人都有瑕疵、都會失敗犯錯，並認清人生充滿苦難，無人得以避免。3. 正念：以清晰平衡的態度來覺察當下經驗，在經驗痛苦時，能不抗拒逃避，能不被負面的情緒和想法吞噬而放大痛苦，以更有智慧、更客觀的角度來看待自己和人生。（張老師文化）

哲學

喚醒沉睡的天才

：教練的藝術與科學
：教練的內在動力

瑪麗蓮・阿特金森、蕾・切爾斯 著；古典、王岑卉 譯

華品文創 /11009/231 面 /23 公分 /350 元 / 平裝
ISBN 9789865571498/178

本書是《教練的藝術與科學》系列中的第一本書，是關於轉化式對話中視角的力量。通過運用這些新的調整，你學會與你的超意識思維進行連結，並將其視為深層次的朋友。可以幫助自己和他人清楚地分辨出更深層次的認識的本質。為你提供一個機會，讓你去探索教練運動的根源，探索成果導向教練的基本運作原則和內在動力。你還會學到一系列實用的原則以及持久的方法和工具。世界各地有許多人都在使用這些方法和工具，在對話中激發人的思考，為生活帶來重大的改變。（華品文創）

哲學

重新詮釋人生風景

：用敘事治療改寫命運，為生活找到解方

秦安琪、曹爽、梁瑞敬、黃綺薇、葛思恆 著

張老師文化 /11009/256 面 /21 公分 /360 元 / 平裝
ISBN 9789576939563/178

本書全面性從歷史、文字、語言、社會環境、文化、形式探討「對話」。經由敘事實例，句句拆解，精析問題背後的思想脈絡，重新改寫看問題的角度，進而開展不同以往的新局面。若以戲劇為喻，生命中的各種問題皆扮演不同角色。身為導演的我們，視野若能從劇本的表面對話，深入至角色背景，梳理角色間的互動，便能對不同角色多一分體諒與包容。（張老師文化）

哲學

管他的，走你自己的路！

：Iku 老師的「YES ！OK ！ GO ！」人生哲學

佐藤生（Iku 老師） 著

平裝本 /11007/206 面 /21 公分 /320 元 / 平裝
ISBN 9789860630183/191

作者在國小時曾經拒學，大學時也曾在打工和學業的雙重壓力下而過勞昏倒。畢業後放棄了日本大企業的工作，選擇一個人來臺灣發展。但好不容易當上出版社總編輯，卻又決定脫離一成不變的上班族生涯，成為全職 YouTuber。在一般人眼中，他似乎不斷在繞遠路、走錯路，但作者發現，只有去做自己真正喜歡的事，人生才能找到勇往直前的動力。只要不放棄思考，不斷地嘗試，一定可以看到那條只屬於你自己、獨一無二的路！（平裝本）