

# 扶植出版， 高雄市立圖書館公共出借權的參與

林奕成 高雄市立圖書館代理館長

圖書館提供圖書供大眾借閱，進而影響讀者花費購書的意願，造成出版社的營收及作者的收入減少。為彌補出版社及作者的損失，公共出借權(Public Lending Right, PLR)為一種賦予出版社、作者因圖書館提供借閱服務造成的損失，由政府編列預算提供補償金的權利，以落實公共圖書館維護出版產業的核心價值與鼓勵創作或文化生產。

## 全球公共出借權發展

1946年丹麥為第一個實施公共出借權的國家，推展至今，截至2021年約有35個國家實施公共出借權，以歐洲國家居多，並有29個國家對公共出借權有相關的立法討論(注1)。美國出版總數位居世界第一(注2)，美國作家協會(Author's Guild of the United States)於2019年提倡由聯邦法律訂定公共出借權法規(注3)，出版大國亦漸考量實施公共出借權。

公共出借權是基於對作者權益維護及保護的制度，初期發展背景為作者可能因為圖書館提供讀者免費借閱圖書，降低購買需求，日本學者指出熱門書籍確實會受到排擠影響(注4)。然而，歷經長期發展及因應各國國情、文化，公共出借

權基於三種原則實施：著作權保護、社會福利及文化創作。著作權保護部分著重於維護著作權權益；社會福利部分，則有鑒於藝文創作者收入不穩定，因此政府以提供社會福利為由給予創作者補助；文化創作的部分，則立基於國家文化保存，鼓勵創作者以本土語言創作(注5)。

2020年斯洛維尼亞(以下簡稱斯國)國家圖書館館長Mr. Viljem Leban來臺參訪交流，分別蒞臨國家圖書館、高雄市立圖書館。演講時分享實施公共出借權的經驗(注6)，2004年斯國開始採用公共出借權，依據歐洲議會及歐洲理事會所提及之公共出借權、斯洛維尼亞著作版權與相關法案，及圖書館法三項法令制定原則，其中圖書館法提到公共出借權補償金是對作者的支持，及認同圖書館是典藏各種創作的地方，應持續為大眾提供圖書、資料。Leban館長也提到「由於斯洛維尼亞語的書籍與相關作品被視為國家與族群的重要遺產，也是建立國民對該國文化認同的基石，因此於2004年透過公共出借權來鼓勵與支持創作者。」可見斯國基於文化創作原則，實施公共出借權支持創作者，補償金發放對象包含永久居留於斯國或以斯國語言撰寫的創作者。由於斯國在1991年之前為社會主義共和國，喜歡藉由複雜的制度讓社會更平等，因此在

相關政策展現此民族特性，執行上更重視「質」與「量」的平衡，品質的部分由各位委員會評估品質與原創性，量的部分除借閱量以外尚考慮圖書頁數、出版品類型、主題類型，具有完善的計算方式將借閱量轉化為給予創作者的補償金（注 7）。

綜上所述，每個國家依據國情、法律、文化、國家政策等因素，發展出合適的公共出借權制度，各國制度雖有差異，但最終核心的目的均為保障著作原創者。

## 臺灣公共出借權發展與國立公共圖書館試辦計畫

2019 年行政院蘇貞昌院長與全國中小企業總會談話會議表示，為給予著作及出版者更合理的權利保障並鼓勵創新，同意進行公共出借權試辦計畫，由文化部負責整體制度規劃，擬定「公共出借權制度設計方案」（注 8）。續由教育部主管之國立公共圖書館——國立臺灣圖書館、國立公共資訊圖書館為試辦單位，由教育部主責推動試辦階段業務及編列預算（注 9）。

2019 年底，教育部公告「國立公共圖書館試辦『公共出借權』實施計畫」，此計畫說明圖書館推廣閱讀與獎勵文化創作，為完善我國整體文化政策的對應措施，透過實施公共出借權，當公共圖書館落實提供閱讀服務之核心任務時，為保障作者權益，政府提供補償酬金，減少作者的損失，並表示對文化創作者的支持（注 10）。

公共出借權試辦計畫規劃在國立公共資訊圖書館及國立臺灣圖書館兩館實施 3 年，於 2020 年啟動至 2022 年止，適用著作範圍為本國人、依臺灣法令設立登記、立案的法人或民間團體，以國家語言或外語創作，且在臺灣出版、具 ISBN 的紙本圖書。符合補償對象之補償酬金會以前一年的借閱資料作為基準發放，每出借一本書補償新臺幣 3 元，其中 3 成分給出版社，7 成分給創作者，創作者包含版權頁所登載之作（著）者、繪本之繪者、編著者、改編（寫）者、口述、撰稿、採訪、紀錄等，發放下限為 30 元，若未達下限則編入下年度（注 11）。

從公共出借權適用範圍，限制為本國人但不限語言種類，可見臺灣從獎勵國人文化創作層面推動公共出借權，只要是符合上述適用著作範圍及出版品的認定資格，無論使用哪一種國家語言，均能獲得補助，藉此鼓勵及獎勵創作者，進而促進出版業發展。另外，亦實踐《2018 文化政策白皮書》所揭櫫的六大政策中之第二項政策面向：「支持藝文自由創作表達，同時能理解藝術文化所展現的美感關懷與人文感動的『文化創造力』。」（注 12）

簡言之，圖書館提供民眾免費圖書借閱服務，可能對出版品的銷售量產生影響，進而影響創作者的收入，因此透過上級的文化政策，發展公共出借權制度，加以保障創作者的工作及經濟收入穩定，提升國家軟實力。

## 扶植出版，台灣雲端書庫@高雄採電子書 PLR 制度

2014年，高雄市立圖書館（以下簡稱高市圖）成立新總館，象徵以知識力量為高雄永續發展奠基，並透過服務提供、館務運作持續不懈的推動城市閱讀的發展。為延續創新發展，以具彈性的組織架構因應資訊變遷快速的數位時代，高市圖於2017年改制成為國內第一座行政法人公共圖書館，為圖書館未來的發展營運增添多元、專業的特性（注13）。

隨著數位科技的進步，閱讀不再侷限於紙本的形式，電子書成為大眾學習新知的另一種閱讀媒材。多數的公共圖書館採購電子書時，須先決定授權（買斷）的數量，直言之就是決定「買幾本電子書」，舉例而言如果買10本授權，這一本書同時只能有10個人借閱，第11位要借閱時，只能排隊等待，管理模式如同紙本圖書。

高市圖為打造市民共享的24小時知識庫，自2013年與遠流出版共創建置「台灣雲端書庫@高雄」電子書借閱平台，參考公共出借權精神：若讀者借一本電子書，創作者可得合理回饋，出版者也可得到補償金，希冀讀者、圖書館、創作者及出版者四方具良性互動。據此「台灣雲端書庫@高雄」採用公共出借權（PLR）制度，補償創作者因公共圖書館免費提供大眾借閱造成的潛在經濟損失，又可獲得出版者的支持，改善長期以來圖書館與出版業者的對立關係，健全閱讀產業鏈的生態系統。

「台灣雲端書庫@高雄」是以公共出借權的概念作為計價方式，為「以次計費」的採購模式，同一本書沒有複本數限制，可供多人同時閱讀。藏書量近4萬7千冊（統計至2021年10月），提供高雄市民免費線上借閱電子書，讓擁有高市圖借閱證的讀者24小時都能隨點隨看，跨越時間、地域的限制，並不必擔心圖書被其他讀者借走而無法借閱，透過電子書平台，圖書館提供更即時的閱讀服務，讓民眾無時無刻都可以借閱圖書、享受閱讀。

## 疫情影響下，高市圖對大量電子書需求的回應

累計至今（統計至2021年10月），高市圖電子書擁有藏書超過11萬冊，與實體藏書610萬冊相比，電子書館藏僅佔1.8%。但電子書的使用人口，在數位科技發達的時代，持續穩定成長，電子書數量及使用量，更因Covid-19疫情因素大幅成長。依國家圖書館「109年臺灣圖書出版現況及趨勢報告」（注14）指出，全國公共圖書館電子書借閱總冊數成長42.35%，各大網路書店上架的電子書數量及銷量皆創新高，顯示電子書需求快速成長。

今年受到疫情影響，臺灣於5月中旬進入第三級防疫警戒，圖書館暫停開放，停止實體書借、還書等讀者服務，各類型實體服務皆暫緩或轉型。因應閉館正值暑假期間，國小學童對喜閱網圖書需求，增設「喜閱網@高市圖」電子書專

區，買斷使用率較高的圖書，避免經費過度超支，也可在維護防疫安全下同時培育學童閱讀素養。

另外，身處疫情時期，全民善用網路科技等數位工具進行防疫各項事務，如簡訊實聯制、口罩購買預約。圖書館讀者也受疫情影響改變閱讀媒介，採行數位閱讀。在電子書方面，「雲端書庫@高雄」的日均借閱量，自5月中旬閉館至7月上旬日均借閱量成長5倍，雲端書庫費用也大幅提升，圖書館電子書支付費用大幅提升，然高市圖並不因此限縮讀者借閱電子書的權利，仍以既有的電子書借閱規則滿足讀者於疫情影響下的閱讀需求。「雲端書庫@高雄」因採用公共出借權的以冊計費制度，購置電子書時不需確定購買（授權）數量，亦即每本書不受借閱本數的限制，因此在疫情期間，大量的讀者使用電子書服務，高市圖仍能滿足讀者，讓讀者隨時、隨地都能借閱到所需書籍。

除此之外，防疫期間高市圖持續聆聽市民需求，為增加電子書服務、提供更多電子書種類供民眾選擇，2021年10月，高市圖提供雙平台電子書服務，新增「HyRead Ebook」（凌網）電子書平台，亦採公共出借權「按次計費」模式，除了電子書數量的增加，HyRead擁有更多的人文小說、商業、休閒生活類的藏書，更能回應讀者對於圖書主題類別的需要。高市圖電子書在雙平台的建置下，總藏書超過11萬冊，具豐富電子資源，兩平台之間相輔相成，原「雲端書庫@高雄」僅提供「計次服務」，無法針對暢銷書籍進

行「買斷」或「付費看」等多元借閱計費方式，造成電子書預算無法有效控制，而HyRead提供買斷、計次或付費看等多元閱讀模式，自動判斷無買斷複本數才採計次付費服務。疫情影響與民眾閱讀習慣改變的大環境下，高市圖持續滾動式調整電子書服務與豐富電子書資源。

綜前所論，電子書的需求上升，政府財政有限，圖書館如何將資源最大化利用，必須審慎規劃。高市圖電子書以「以冊計費」和「買斷」兩種形式購置電子書，而其中「以冊計費」的形式，屬公共出借權。以「台灣雲端書庫@高雄」運作狀況為例，由圖書館按冊支付費用，每位讀者有年度電子書借閱點數上限，高市圖係以實際讀者使用情況按月支付電子書費用予廠商，直言之，高市圖為扶植出版、響應公共出借權，並無支付電子書費用的預算總額上限。礙於無法估算及掌握當年度使用電子書的實際人數與總使用冊數下，在越來越多讀者使用電子書，電子書費用隨之增加，支出變動性高。然圖書館在年度固定的預算規模下，為支應電子書上漲費用，必須排擠其他項目經費，此為高市圖現階段面臨的困境。

公共出借權的電子書補償金，已涵蓋在購書費內，由圖書館使用館內經費支付，然而電子書費用偏高，又因疫情期間，電子書使用量倍速激增，為維持數位服務，高市圖另透過對外募款的方式分攤電子書經費，並導入電子書雙平台有效分流，使用者不會過度集中於雲端書庫，另針對短期大量使用書籍，透過HyRead進行買斷。透過分流及有上限的借閱規則，藉此控制電子書使

用成本，使圖書館資源發揮最大效益。

## 小 結

創作者為一國家文化事業的核心，其基本的權利、保障應由國家政府制定政策保護。閱讀是為厚實人民底蘊、提高國家軟實力不可或缺的要項，政府透過各單位協力積極推廣閱讀，但是圖書館與創作者、出版社之間具有非常微妙的關係，全臺公共圖書館擁有最多的藏書和讀者，若公共圖書館免費提供民眾閱讀，影響民眾購書意願，間接造成創作者、出版商的經濟損失，看似圖書館與出版業呈現對立關係，但其實圖書館推動閱讀，提升大眾閱讀風氣，是出版社的一大助力，也是出版品露出的平台，兩者之間應是夥伴關係。高市圖「雲端書庫@高雄」及「HyRead Ebook」(凌網)多數圖書實施公共出借權，支付補償金，保障出版品權益人的權利，緩和對立情勢，讓圖資界、內容生產者及出版業形成健全的生態系統，讓數位資源得以長期經營的創新營運模式，齊心引領民眾閱讀，如此龐大的機制與深遠的目標，需要中央政府大力補助與地方政府攜手扶持，促進優質的數位閱讀產業鏈，維持創作者、出版社及圖書館三方良善及永續運作。

### 參考書目

1. Established Schemes, PLR International. 2021/10/26 retrieved from <https://plrinternational.com/established>
2. International Publishers Association (IPA), WIPO. "The Global Publishing Industry in 2018", 2020, 2021/10/29 retrieved

3. Bartlett Schroeder, S., "Librarian Responses to Public Lending Rights in Australia, Canada, and the United Kingdom and Implications for the United States", *The Library Quarterly*, 91(1), 52-63.
4. Kanazawa, Kyogo and Kawaguchi, Kohei, "Displacement Effects of Public Libraries", 2021/5/25 retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=3082016>
5. 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。
6. 國家圖書館。《斯洛維尼亞公共出借權之實施及國家與大學圖書館新館建築計畫介紹》（2020）。網址：[https://www.ncl.edu.tw/downloadfile2\\_297\\_813.html](https://www.ncl.edu.tw/downloadfile2_297_813.html) 高雄市立圖書館。
7. 高雄市立圖書館。《多元文化價值於南台灣交互展現 斯洛維尼亞國家圖書館館長參訪高雄市立圖書館》，（2020）。網址：<https://www.kslml.edu.tw/LibNews/Details.aspx?Parser=9,4,33,,,7774>
8. 章忠信。〈公共出借權制度之試辦與未來發展芻議〉，《檢察新論》，第28期（2020），頁42-51。
9. 國立公共資訊圖書館。「國立公共圖書館試辦「公共出借權」實施計畫（第一次修正）」。網址：<https://plr.nlpi.edu.tw/PLRWeb/wSite/ct?xItem=4198&ctNode=449&mp=3>
10. 同注9。
11. 同注9。
12. 文化部。《2018文化政策白皮書》（2018）。2021/10/27檢自網址：[https://www.moc.gov.tw/informationlist\\_302.html](https://www.moc.gov.tw/informationlist_302.html)。
13. 高雄市立圖書館。《寧靜革命》（高雄市：高雄市立圖書館，2018）。
14. 國家圖書館。《109年臺灣圖書出版現況及趨勢報告》（2021）。2021/10/27檢自網址：[https://www.ncl.edu.tw/periodicaldetail\\_305\\_1072.html](https://www.ncl.edu.tw/periodicaldetail_305_1072.html)。



李登輝學 × 學李登輝  
：台灣的時代精神、  
歷史意識與政治領導

林佳龍 總策畫；董思齊 主編；台灣智庫、李登輝基金會 統籌

釀出版 / 11008 / 334 面 / 23 公分 / 490 元 / 平裝  
ISBN 9789864455102 / 783

研究「李登輝學」，既可說是研究「臺灣學」，也是深化臺灣民主，團結臺灣人民的具體方式之一。臺灣人如何才能成為具有主體性的自由人、成為一個正常國家決定自己的模樣？這也將是本書期待所有臺灣人在「李登輝學」的基礎上，跨越時代與世代共同探索的重要課題。(釀出版)



文學小事  
：廖玉蕙教你深度閱讀  
與快樂寫作

廖玉蕙 著

三民 / 11005 / 311 面 / 21 公分 / 370 元 / 平裝  
ISBN 9789571471648 / 812

廖玉蕙分享自身教學及寫作經驗，提供實際操作策略並例舉最新文體，揭櫫「讓語文教育回歸家常」理念，帶領讀者推開心靈之窗，放入奔湧的文學江流，眺望字句裡的壯闊蒼茫，寫下真誠的自我對話。從文言到白話，從古典取材到簡訊寫作，廖玉蕙實踐生活中的悅讀、樂學與勤寫。融經典於日常，強調寫作應該來自心有所感，文學才能成就傾聽世界的可能。國文課不再是生硬的記誦，而是學生們遊覽文學風光的浩瀚江河。(三民)

史地／傳記



《臺北人》  
總也不老

何華 著

爾雅 / 11007 / 317 面 / 21 公分 / 380 元 / 平裝  
ISBN 9789576396533 / 855

今年適逢白先勇的《臺北人》出版 50 周年，何華寫了一篇〈《臺北人》出版五十年〉，因而牽起了出版此書的因緣。隱地大讚：「世上怎麼會有這麼好看的書……彷彿和一堆興趣相投的朋友子夜聊天，聊到天亮也不肯罷休。」此書是一本文學和白先勇小說世界的百科全書，是瞭解白先勇和文學的一把鑰匙，同時還可以看到化身影迷和歌迷的何華談論電影、歌曲和相關人物的迷人文字，而他的讀書隨筆，更具慧心法眼。(爾雅)

語言／文學



老派少女購物  
路線

洪愛珠 著

遠流 / 11004 / 259 面 / 19 公分 / 360 元 / 平裝  
ISBN 9789573289982 / 863

她自小看著有頭家娘風範的外婆與母親，進出廚房，起灶架鍋，張羅數十家人員工日常吃食，直到滷肉飯、蒸冬瓜肉餅、芋糰甚至一碗煲粥，俱成為她日後的念想。三代女子，穿行在大稻埕與永樂市場，買鮑參翅肚、麵龜椪餅、胡椒肉桂蠶豆，見識老鋪的講究，練就一套對古早物什的擇選標準。如此種種，養出她一雙識貨的眼睛，一根敏銳的舌頭，一個老派的靈魂；更化作筆下時而雍容深情、時而輕俏幽默的篇章段落。(遠流)

語言／文學

語言／文學