

啟動公共出借權，保障本土出版者權益

吳政鴻 新北市出版商業同業公會理事長

筆者（現任新北市出版商業同業公會理事長）於108年4月25日藉由拜會行政院蘇貞昌院長時為出版業界提出建言，建請政府基於鼓勵本土出版創作與使用者付費之理念實施「公共出借權」，並當場獲得蘇貞昌院長的認同與回應，指示在場的教育部潘文忠部長與文化部鄭麗君部長共同研議，而後公佈由隸屬於教育部之國立臺灣圖書館及國立公共資訊圖書館試行該制度，後續視試行成果再逐步推動到全國公共圖書館。

另，蘇巧慧立法委員分別於108年5月2日與108年5月22日協助出版業召開「為出版業添柴火——公共出借權入法、完善台灣出版環境記者會」與「啟動公共出借權、保障創作出版權益更完善公聽會」，會中邀集創作者、出版社、專家學者、圖書館及公部門代表一同討論「公共出借權」的相關實施期程與操作細節。與會之出版相關公會則有中華民國出版商業同業公會全國聯合會、台北市出版商業同業公會、新北市出版商業同業公會、中華民國圖書發行協進會、台灣數位出版聯盟，中華民國兒童文學學會等，參與之踴躍足以反映出版業界對國內啟動公共出借權制度的興奮與期待。

「公共出借權」在國外已經行之多年，全球至今已有包括澳洲、加拿大、芬蘭、法國、德國、義大利、紐西蘭、英國等30多個國家／地

區實施公共出借權。臺灣對「公共出借權」的試辦規劃，以國立公共資訊圖書館和國立臺灣圖書館二者為標的，本土創作書籍為對象，自109年到111年進行為期三年的試辦，期間逐年依前一年的借閱統計數據計算及發放補償酬金，每書每筆借閱發放補償酬金3元，而其中7成分配給創作者，3成分配給出版社。臺灣「公共出借權」的酬償金額雖然不高，但筆者相信多數的創作者與出版社仍對此尊重出版創作的政策抱以肯定與支持的態度。

國家圖書館於110年4月1日發布《109年臺灣圖書出版現況及趨勢報告》，其中披露去年國內申請新書ISBN的出版社較108年減少258家，出版數量則減少了1,769種。這數據間接反映出近年來出版業產值逐年衰退，實體書店亦逐漸沒落的狀況，而今年更因新冠肺炎影響雪上加霜！從下游書店暫時停業、縮減營業時間造成來客數銳減與讀者流失，到中游經銷商發書量的降低與退貨增加，進而垂直影響上游出版社的營運與收益，導致多數出版社暫緩出版新書，連同後端印刷廠、裝訂場、紙廠、外發編輯、美編、翻譯等整體出版供應鏈皆受影響，無一倖免。

反觀全國公共圖書館進館人次與借閱次數則是逐年上升，摒除近二年受疫情影響而降低的進館人數與借閱冊數之外，根據《108年臺灣閱讀

風貌及全民閱讀力年度報告》，108 年全國公共圖書館進館人次比前一年增加有 2,283 萬人次，成長幅度達 25%，借閱人次增加有 128 萬人次，增幅 5.9%，借閱冊數更高達 8,130 萬冊，較前一年增加 339 萬冊，增幅 4.35%。國內公共圖書館的軟硬體建設愈益完善、館藏愈益豐富，借閱服務日趨便捷，隨之帶動借閱率的成長。對圖書館界而言，借閱率的成長反映出圖書館的效益與閱讀風氣的提升，這是可喜的現象。但公共圖書館豐富的館藏與借閱的便利性也可能壓縮國人購書的意願與機率，所以國內「公共出借權」的試行對於平衡「公共利益」與「商業損失」是有其積極性的意義，亦更顯重要。

日前國立公共資訊圖書館已完成 109 年「公共出借權」的補償酬金發放作業，共計有 11,159 筆借閱書目列入計算，且已在今年 9 月底悉數發放至創作者與出版社登記帳戶。雖然國立公共資訊圖書館在實施期間已於北、中、南區辦理多場「公共出借權試辦計畫內容說明」與「公共出借權 PLR 登記系統暨管理平台教育訓練」，但仍有出版社與創作者在登記期間陸續反應不清楚試辦計畫或登記流程過於繁瑣等問題。為了能在試辦期滿後順利在全國公共圖書館全面實施「公共出借權」制度，筆者認為在試辦期間仍有若干疑義待儘快解決與釐清：

書籍版權頁的統一登載格式

目前出版社對於版權頁的定義與格式並無統

一規範，各出版社對於版權頁所登載之作者、著者、繪者、美術、編著、主編、責編、改編、口述、撰稿、採訪與紀錄等欄位莫衷一是。期待未來能透過國家圖書館申請 ISBN 時的統一格式登載，再加上出版協會的宣導，能讓版權頁有統一的格式與稱謂。

成立公共出借權註冊中心

建議「公共出借權」正式實施時能比照英國成立「PLR Office 公共借閱權註冊中心」。註冊中心主要功能在作為圖書館、出版社與創作者三方的橋樑，及 PLR 登記系統的管理、發放補償酬金等功能的專職權責單位，並負責公共出借權實施機制所遇各項疑議之釐清及排解工作。例如未列名的共同作者自認對著作有實質貢獻，卻沒能列名於版權頁以致分不到補償酬金，諸如這類爭議就交由註冊中心處理。

加強出版社登記意願

目前申請「公共出借權」的補償酬金是採用事後登記制，由圖書館統計年度借閱次數後公告借閱次數，再由出版社或創作者於公告期間進行線上登記申請，所以鼓勵出版社於公告期間登記申請可謂是公共出借權制度推行效益的關鍵。目前確實有出版社反應登記流程繁瑣與補償酬金太低而不願登記申請，建議相關單位能邀集出版社商討現有公共出借權登記機制的優化及簡化方式，

降低登記流程對出版社的成本負擔，且同時亦可商請各出版公協會對會員出版社進行政策說明，以加強出版社登記意願，提昇政策的實施效益。

「公共出借權」入法

公共出借權制度的正式實施需要有法源的支持，無論是訂定公共出借權專法，或者在《圖書館法》或《著作權法》納入「公共出借權」的內容。日前蘇巧慧立法委員在立法院第 10 屆第 1 會期中提出《圖書館法》第 7 條修正草案，於條文中增訂「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」等內容。草案中納入「公共出借權」概念，要求政府編列「公共出借權」補償酬金的預算。相信無論何種方式入法，只要能讓「公共出借權」順利的正式實施，相信出版社與創作者都是樂見其成的。

簡化數據分析與行政流程

目前全國各公共圖書館在書籍建檔的編目規範都還是有各自的規格，以致在統計各館年度借閱次數時，勢必將花費更高的行政成本去整合及統計資料。建議在制度試辦期間可就實務狀況商討出整合統計資料的機制，讓制度正式實施時更加順暢及有效率的進行相關作業。另外多數出版社也期待能在登記申請「公共出借權」的流程能更趨簡化，例如串接國圖 ISBN 中心資料自動帶

出申請表欄位資料，授權書與切結書等不依個別著作改以期間原則做為認定等，皆可省去出版社在登記申請時重複填寫或提供資料的冗雜流程，促進出版社的申請意願。

「公共出借權」對圖書館的定義

目前「公共出借權」在國立臺灣圖書館與國立公共資訊圖書館兩館試行，我們期待正式實施時可推行至 6 都或全國 22 縣市的公共圖書館辦理。目前全國 22 縣市公共圖書館一年購買圖書預算約為 4.4 億，大學圖書館則為 4 億，從上述數字可以理解大學圖書館也有不小的借閱次數占比。故當「公共出借權」正式實施之際，或許也應考量將大學圖書館與高國中小圖書館納入適用範圍。

本土創作之電子書納入適用範疇

公共圖書館的電子書借閱次數在防疫時期呈現大幅成長的現象，根據《109 年臺灣閱讀風貌及全民閱讀力年度報告》，109 年電子書借閱總冊數達到 363 萬冊，較前一年大幅成長 108 萬冊，成長率高達 42%。當我們在試辦紙本書的「公共出借權」時，或許應該同時思考如何合理計算電子書借閱的補償酬金，以合乎公平原則。

非外借書籍如何計算？

目前「公共出借權」計算補償酬金是以借閱

次數為基準，但圖書館內有許多類別的書籍雖無法外借，但實際產生有讀者在館內閱讀使用的行為，例如參考書籍、字辭典、地圖、大型畫冊與特藏資料等。此類館藏書籍的被使用是否應納入公共出借權適用範圍？又應如何合理計算補償酬金？這些也是值得進一步商榷的問題。

譯者是否為創作者？

圖書館借閱率高的書籍往往是版權翻譯書，根據國家圖書館發布的《109年臺灣圖書出版現況及趨勢報告》中所提到的「109年讀者最愛圖書TOP20」其中就有將近一半的圖書為翻譯書，可見翻譯書在借閱次數的占比確實不少。翻譯書的字數從幾百字到上百萬字都有，每一字的翻譯也都是譯者的心血。未來如果有機會也希望能爭取擴大「公共出借權」預算規模與補償範圍，將譯者也列入創作者給予7成的補償酬金。

閱讀力是一個國家的核心競爭力，很欣慰我們的政府單位能體察因公共圖書館借閱率逐年提升，相對所產生的出版社與創作者的潛在損失，進而透過推動公共借閱權制度給予出版社與創作者應得的利益與權益補償。雖然臺灣的「公共出借權」制度仍有一些疑義有待解決，但對於「公共出借權」的順利試辦，必定要感謝教育部、文化部及出版業諸多前輩的長期爭取，更要感謝政大圖資及檔案學研究所邱炯友所長的大力支持協助。臺灣是東亞第一個推動「公共出借權」的國家，代表著政府對出版與創作的尊重與支持，具

有非常重要的代表性意義。

「公共出借權」的試行可說是基於圖書館將圖書借給大眾，造成出版社與創作人的損害補償；或者是政府為保護本土文化不受外來強勢文化影響，而制定之保護本土出版創作的政策，亦可解釋為政府照顧創作者生計的社會福利政策。然無論是做如何的定義，希望出版社與創作者不要把「公共出借權」視為改善出版產業困境的政策工具，而應該把「公共出借權」定位為政府對文化的支持，以及對創作者與出版社的尊重與鼓勵。期待未來「公共出借權」除能消弭長久來出版業界對圖書館界的誤解，更能促進創作者、圖書館、出版社三方更緊密的合作，出版社與創作者更樂於圖書館辦理閱讀相關活動，進而提升借閱次數，鼓勵社會閱讀風氣，促成共榮三贏的局面。