

政府電子出版品暨資訊之開發與應用：
英國著作權觀點之省思
**The Development of Electronic Official Publication and
Information : A Reflection of UK Copyright Regulations**

邱 炯友
副教授兼系所主任
淡江大學 教育資料科學學系
Email: joyo@mail.tku.edu.tw

摘要

政府對扮演出版者角色的主客觀感受與對整體人文科技環境之體認，不僅影響政府出版的外在表現形式；更影響政府資訊的實質內容。知識與資訊可否為商品，在於人為之設計與加值，而非本質之屬性使然，政府資訊公開原則亦將是建立公共資訊系統的必要過程。本文主要探討單一政府資訊傳遞與政府資訊服務合理化之設計與應用，借英國實例印證電子化政府出版品/資訊之開發原則，除包括政府出版品和資訊應該開放給民眾查檢使用之政策思考外；並就電子化政府出版品的資訊加值要求、資訊資產登錄(the Information Asset Registers; IARs)系統、及政府電子出版品等相關著作權問題略作分析與建議。

The perception of government as a publisher is significant factor, in which affecting the external form and the substantial content of government publication and/or government information, of a humanity and sci-tech environment. Knowledge and information are not naturally to be commodities, but rely on a value-added mechanism for reproduction. Thus an open government is one of the essential policies and processes of establishing public information system. Following a review of the case and principle of the British government publishing/information, it supports value-added principle of official publication, the Information Asset Registers (IARs), and copyright related recommendations that a single window of government information dissemination and service should be well established.

關鍵詞：

政府資訊、政府出版品、電子出版、著作權、資訊資產登錄
Government Information, Government Publications, Electronic Publishing, Copyright, Information Asset Registers.

一、前言

就一般大眾對政府出版品與資訊的認知而言，傳達訊息與知識的各類型政府出版品(紙本、光學與電子形式)與非經由出版發程序而有存在事實的資訊(法規條文與政策等)皆為廣義政府資訊之主要內涵。許多國家對於其政府資訊之出版發行，首先，皆須面對著政府資訊本身之著作權歸屬問題，而著作權問題在電子出版的環境下，卻也更為複雜難解，其原因主要在於著作權是一種調和社會公益與正義的人為設計；而且在涉及電子出版與政府兩者之交錯特性與本質時，更不免受制於政府之資訊政策模式。政府資訊的可得性及可及性(availability and accessibility)受其著作權立法之影響頗深，究竟政府是否理應享有實際之政府出版品與資訊著作權？此問題對許多國家而言，迄今亦無法有一致的看法與做法。

就台灣而言，民國八十七年所發布的「政府出版品管理辦法」，雖然對政府出版品之管理、編輯、發行等業務有所規範，並且配合該管理辦法於民國八十八年元月由行政院研考會另設多項統一規定，諸如：「政府出版品基本形制注意事項」規定傳統圖書、連續性出版品、光碟出版品、其他非書資料之編印與使用之材質格式注意事項，以及電腦檔、資料庫與 Internet 網頁應附加之說明與採取之檔案格式；「政府出版品銷售作業規定」提及各政府機關出版品之原則性訂價規範，以及委託出版發行與銷售時應注意事項；「政府出版品寄存服務作業規定」則主要為規範經選定辦理政府出版品寄存與提供服務之圖書館之類型，以及寄存圖書館之權利與義務等；「政府出版品統一編號作業規定」則說明各政府出版機關應遵守之編號作業原則，以及應透過行政院研考會建置之「政府出版品資訊網」來申辦統一編號，以便後續之管理與維護。然而，就整體相關規定而言，「政府出版品管理辦法」對於行政院以外之中央各院亦未能作明確規範，政府出版品定義與先前舊法相較，則反而更顯簡略而存在若干疑義。在其他配合規定方面，對於出版品基本形制與訂價等規定，雖然是為了因應未來多變之電子出版品格式之發展，並且以更彈性之原則性規範來對應各出版機關，而仍多所保留，然而，遺憾的是在更彈性且傾向原則性的規範下，使得一些規定更顯模糊且實施作業上，將更有可能遭致疑難，更何況是一些目前世界各國仍未能提出真正解決方案的議題，諸如：電子出版品雖已明列於政府出版品之定義範疇中，但就電子出版(包含光碟與網路出版品)之管理銷售與寄存問題，仍是亟待解決之問題。

為思考國內政府出版品電子化所將衍生之問題，以及目前國內各機關雖陸續建置自己所屬業務之主題資料庫，並提供民眾查詢利用，但是卻因為缺乏整合共同規範與資料格式，使得民眾仍無法透過單一網路窗口查檢與利用(access)所有的政府資訊，而必須經由個別之政府單位網站或其它管道，學習不同的檢索方式以獲得資訊等現象，本文試就英國政府部門著作出版品(即 the Crown Copyright)之發展為主要案例，進而分析政府電子化出版品之資訊政策與應用，尤其是著作權所廣涉之問題，在對照國內正邁向電子化/網路化政府的紀元時之措施的同時，對於政府出版品/資訊的權利與屬性的探析，顯然將有助於未來政策釐訂之參考。

二、政府出版品與資訊之歸屬辯證

英國 1988 年的「著作權、設計與專利法案」(the Copyright, Designs and Patents; 簡稱為 CDPA88)中提出兩種新的著作權分類，分別是王室著作權(Crown Copyright)與國會著作權(Parliamentary Copyright)。其中王室著作權依據英國 CDPA88 之 163 條(Section 163)所示，乃為一傳統習慣之尊稱，泛指由女王(政府)或女王之官吏(政府各部會閣僚)依其職務所發行之出版物。換言之，乃指政府出版品著作權，或指英國政府各部會出版品。然而，對照原舊有之著作權法(the Copyright Act of 1956)定義之所謂王室著作權乃是「出版品由女王/王室的監督或指示下，首次出版發行者」。英國 CDPA88 定義範圍下的王室著作權，顯然已較 1956 年舊有之英國著作權法範圍略為不同。

在此新定義下，英國政府若委託私人或民間團體生產有著作權之出版品時，著作權將有可能是屬於作者、繪圖者等原創作者或受僱者本人所擁有。¹ 此一問題與我國目前著作權法所造成之爭議類似，既政府未另以契約約定時，著作權將屬創作之受僱者而非屬政府(出資者)擁有之結果相同。在我國，法人出資人或其代表人如欲為著作權人，須具備下列要件：(1)在法人或出資人之企畫下；(2)職務上或企劃下所完成之著作；(3)須有契約之約定。惟「契約約定」須明示或就存在事實之默示即可？法院或主管機關明確之法律見解，至為關鍵。

所謂「國會著作權」依英國 CDPA88 之第 165 條所示，「國會著作權」乃指凡屬下議院(the House of Commons)或上議院(the House of Lords)監督或指示下所出版之著作。一般而言，執行國會著作權所牽涉之上下議院資料由下議院議長(the Speaker)和國會書記長(the Clerk)分別負責之。換言之，議長與書記長乃是法定之國會出版品著作權人。而國會的著作權資料授權予民間出版時，該民間之重製與發行必須有條件地符合下列一般規範：²

- (1) 資料之重製內容必須正確無誤，絕不可曲解原意與誤導讀者；
- (2) 儘可能避免有與廣告、為人背書或造成其它有失尊嚴之聯想；
- (3) 在任何環境下，避免使用有可能損及或誹謗個人、公司、團體之名譽之資料；
- (4) 一旦重製發行，該出版品便不應被宣稱是經國會或國會兩院所認可；也不應宣稱是經英國皇室文具署(Her Majesty Stationery Office; HMSO)所審定，換言之，即不應該以任何格式或方式(例如：出現政府單位之徽章等)意指此出版品為官方版本；
- (5) 該重製發行不宜有公然的政治意圖。

雖然王室著作權之定義範圍大致意指政府部門出版品著作權，但是屬於大英

¹ Cabinet Office, "Dear Establishment Officer Notice: Crown Copyright", (September 1996), available from <http://www.hmso.gov.uk/estab.htm>, accessed on 1998.5.17.

² HMSO, "Dear Publisher Letter Dated 21 February 1997 – Reproduction of Parliamentary Copyright Material", available from <http://hmso.gov.uk/publet2.htm>, accessed on 1998.5.17.

國協(the Commonwealth)體制下的國家，如澳洲與加拿大，其”Crown Copyright”概念亦不一致。在歐盟國家中，亦僅英國與愛爾蘭共和國有所謂的王室著作權(政府出版品著作權)的觀念，這種觀念普遍遭到歐盟與其它國家的質疑，因為大多數的民主國家皆認為民眾取用資訊(尤其是政府資訊)享有不受拘束的權利自由。而在大西洋另一端的美國，更是主張政府出版品不受著作權所保護，美國認為唯有開放的政府著作權才是真正符合資訊公開的民主政府。

為了解決政府出版品(資訊)管理究竟應以何種新面貌呈現，自 1998 年元月份開始，一份英國政府資訊政策諮詢意見調查(consultation exercise)，亦即「資訊時代的政府部門出版品」(Crown Copyright in the Information Age)綠皮書³中，曾就資訊時代政府部門出版品之未來管理問題廣徵具代表性之各界專家意見，截至 1998 年 5 月 20 日止，總計 70 位來自不同領域的專業人士函覆此項調查，⁴受訪者大致來自商業貿易等的專業領域(約佔回覆者中的 50%)；其次來自學術界與圖書館界(佔 13%)；再次則為法律與公共團體(約佔 22%)；其餘則為個人需求(不論是否有其特殊專長者，約計 14%)與媒體工作者(4%)之身份。⁵ 此份綠皮書中，政府資訊徵詢意見共分兩大面向，分章列於綠皮書之不同章節中，它們分別是：針對政府資訊未來實施架構之意見與立場；其次則為徵詢對政府資訊之完整性與狀態地位之問題。而下列七項不同模組則是徵詢對政府資訊未來實施架構之意見與立場之討論選項：⁶

- (A) 仍維持政府部門出版品之著作權(the Crown Copyright)，但撤銷(或擱置)若干未具監督與控制意義之著作物之著作權；
- (B) 放棄(或擱置)政府部門出版品之著作權，但實行中之特定著作權保護項目除外；
- (C) 以較寬鬆之管理標準維持政府部門出版品之著作權，但擴充所謂「快速軌道(fast track)」⁷授權之運作方式，並對已精簡管理措施之著作物之加值要求(Value-added requirement)，則予以廢除；
- (D) 廢除政府部門出版品之著作權，而視所有政府出版為公共財(public domain)；
- (E) 廢除若干不具著作權保護意義之政府部門出版品之著作權；

³ 綠皮書與白皮書事實上並未經明確定義。然而，就廣義而言，在英國，綠皮書乃指為促進公眾對某議題之討論，並且包含(敘述)國會的態度與想法等尚未訂定法令之公共事項，以供公共討論與商議之提案；而白皮書則大致包含政府政策之聲明文件，俾使未來政府對法律制度決策更明確，並且反映與分析先前「綠皮書」所造成之影響。

⁴ 所有函覆影本內容見 *Crown copyright in the information Age -- Consultation Responses*. 此彙集本可透過 HMSO 索取。

⁵ HMSO, “Breakdown of Respondents by Category “in The Future Management of Crown Copyright. March 1999, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-xb.htm>, accessed on 1999.4.11.

⁶ HMSO, “Crown Copyright in the Information Age: A Consultation Document on Access to Public Sector Information”, (January 1998), Chapter 5, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/cfch5.htm>, accessed on 1998.5.17.

⁷ HMSO 發展出一套所謂標準「快速軌道(fast track)」授權之運作方式，以節省一般行政管理上所造成的耽擱，並做為專門處理政府內科技與醫學 (STM) 類資訊及滿足民間之 STM 出版商出版期刊或學術論文集之需。

- (F) 以更具自主能力(有權力且能決定價格費用)之個別政府單位著作權形式，取代所謂的「政府部門出版品著作權」；
- (G) 綜結政府部門出版品之著作權管理，使其具政府資料單一窗口(one stop shop)之一般標準與規模。

表一 英國政府部門出版品著作權未來管理之諮詢調查統計

	優先選擇	可接受，但不必是 優先選擇	不可接受
選項 A	8	17	--
選項 B	1	8	--
選項 C	4	19	--
選項 D	12	14	11
選項 E	2	7	6
選項 F	1	4	9
選項 G	3	17	--
維持現況	2	--	
總數	33	88	26

資料來源：HMSO, The Future Management of Crown Copyright. March 1999, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/copywp.htm>

由表一「英國政府部門出版品著作權未來管理之諮詢調查統計」之複選中將可歸納出幾點現象：若就單項數據而言，可得知支持 D 選項者，即「廢除政府部門出版品之著作權，而視所有政府出版為公共財」者，似乎為數最多。然而，贊成與不贊成廢除政府部門出版品著作權者卻成兩極意見人數(參見 A 與 D 選項，呈 25：26 之比)。進一步審視分析上表，則發現一項共通的意見，那便是這些受訪者大致贊成 A 與 C 選項之組合，並也可從 G 選項之贊成與可接受程度看出端倪，這種組合現象將意味著應保留政府部門出版品著作權，放寬管理制度而允許放棄對某些官方資訊著作權之權利持有之中庸態度。民間一般向來希望能確保向政府申請授權之穩定持續性與公平性，而贊成廢除政府部門出版品著作權之擁護者大部分也得到來自營利性資訊提供商之支持，民間的資料庫資訊提供商當然樂見所有政府資訊皆是以極低價或免費方式提供，希望政府應減少控制資訊；且應該信任市場能擔負起提供正確資料予大眾之自律能力。在另一方面，許多受訪者卻也承認保留政府資料之完整官方資格是有必要的。

對於上述問題模組，或許因為經驗或立場的不同，一些受訪者曾提出他們之顧慮。「英國政府出版品資料庫」(United Kingdom Official Publications; UKOP)在 Chadwyck-Healey 出版社與 Stationery Office Ltd⁸之合作下，以光碟及 Internet 兩種媒體形式出版，UKOP 原則上是一種商業化出版品，圖書館必須付費使用，但對使用者(end-users)而言，卻是免費的資料庫，因此，以 Chadwyck-Healey 之態

⁸ HMSO 於 1996 年 9 月 30 日民營化(privatised)，形式上轉售給 National Publishing Group，而於同年 10 月 1 日成立 The Stationery Office Limited.

度與商業立場，便不認為英國政府有重新建置或透過另個資料庫系統(例如：英國國家書目(BNB)或 Open.Gov)來提供政府出版資訊的可能或必要性。⁹ 在另一方面，也有一些受訪者(特別是商業出版商)對於所謂「加值要求」則是多所責難，因為「加值要求」乃意指替官方資料做再次出版發行者(既 re-publishers)必須確實做到不同於原該政府部門資料之內涵，既藉由若干加工方式，達到增加原內容價值之實際效益，這些「加值要求」之規定包括：¹⁰

- (1) 須佐以其它相關資料再加以編纂；
- (2) 須附分析、評論、註解、索引或參見等內容；
- (3) 須附有本文檢索軟體。上述加值規定並不適用於圖書館、學術單位或個人研究之所需。儘管如此，英國政府仍堅持保留對於商業出版社出版官方資料之加值要求。¹¹

在此 1999 年「政府部門出版品之未來管理」政策諮詢白皮書(即 the Consultation on the Future Management of Crown Copyright)中，英國政府推出一項藉「資訊資產登錄」(the Information Asset Registers; 簡稱 IARs)機制的集中式檢索點設計，即為" INFOROUTE"，其精神在於政府體認各政府部門應負其各自擁有資料之書目清單經常性更新作業，而同樣在政府資訊爆炸的體認下，政府更應統籌提供一閘道(gateway)與中央資訊點，以便指引與提供民眾資訊和資料，並明白陳述所有試圖尋找與查檢資訊的障礙。而這中央資訊查檢點即為政府「資訊資產登錄」，IARs 將由 HMSO 負責協調，並存在於 HMSO 網站與政府部門網站上。

甫於 1999 年 3 月設立的英國政府資訊網站" INFOROUTE"，其主要功能在於提供一個集中的資訊閘道，以便民眾能在繁雜的政府資訊與出版品中，指引出一條資訊路線(route)。透過 INFOROUTE 將可直接查檢取用各政府部門所設置的政府資訊資產登錄，每一個政府部門所屬的 IARs 皆為記載尚未正式出版發表之資訊，例如：資料庫/資料集(datasets)或其他須經索取始可取得的資訊資源。為妥善管理這些可能存在的「灰色文獻」，每個政府部門都有責任在自己的網站上來維護所擁有的 IARs，而最後才經由 HMSO 轄下的 INFOROUTE，針對政府部門的 IARs 做完整的主題索引與超連結之整合工作。具相當於描述政府資訊的元資料(metadata)格式之 IARs，其每筆資料(records)之著錄欄位項目(core elements)依次可包含：Title(題名)、Identifier/Database Acronym(識別碼或資料庫名稱縮字)、Source(資料來源)、Language(文字語言)、Creator(創作者)、Format(資料之形制)、Date(發行日期)、Updating frequency(更新頻率)、Subject(主題關鍵字)、Coverage(內容涵蓋之地理範圍)、Contact/Distributor(本資料聯絡人或發行人之姓名與職位，或網址)、

⁹ Sir Charles Chadwyck-Healey, to Margaret Ferre, (7 April 1998), Photocopy in the *Crown Copyright in the Information Age – Consultation Responses*, HMSO, London.

¹⁰ HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", (March 1999), chapter 7, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-07.htm>, accessed on 1999.4.11.

¹¹ 在另一方面，國會出版品必須視為「非加值內文關係」(Value-added Context)的重製發行，意即不允許國會文件資料之重製是透過相關之文件、分析、評論、註解、索引、參見等的編纂彙集而產生加值效應，而必須事先取得著作權組之同意方可組合這些資料於同一出版品內。這與政府

Rights(以網址呈現，可允許連結至所屬資料之著作權宣告頁)。¹²

Title	Regional Financial Allocations
Identifier/Database Acronym	RegFin 6/98
Description	Provides information about the allocation of European Structural Funds by Region within the United Kingdom
Source	The allocations made by UK Ministers from the Structural Funds allocated by the European Commission
Language	English
Creator	Ministry of Regional Affairs
Format	Dataset currently held in ASCII format on floppy disk. Earlier editions in print only.
Date	1 May 1998
Updating frequency	Annually
Subject	Regional Funds, European Funds, Financial allocations
Coverage	United Kingdom
Contact/Distributor	Mark Smith Funds Allocation Division, Ministry of Regional Affairs Regions House, Whitehall Street London SW1 Telephone: 0171 XXX XXXX, Fax: 0171 XXX XXXX e-mail: marksmith@xxxxxx.gov.uk
Rights	[link to departmental Web site where general reproduction and charging terms are set out]

圖一 政府資訊資產登錄(IAR)資料著錄格式 舉例

資料來源：HMSO, "About inforoute and Departmental Information Asset Registers", available from <http://www.hmso.gov.uk/inforoute/about.htm>

事實上，IARs 之機制並非英國政府所獨有。IAR 之功能與目的皆類似其他國家所實施的「政府資訊定址服務」(Government Information Locator Services; GILS)，GILS 是一項政府間之公共可得資訊查詢系統，正如美國 GPO 在於提供單一的檢索窗口以查檢或連結所有美國聯邦政府之 GILS 資料庫，GILS 之目的在於辨識、尋找與描述所有可取得之紙本與電子出版品之公共資訊資源。正如 GILS 是屬於一種分散式蒐集之資訊指引系統，它藉由網路技術與一些國際技術標準來指示使用者取得相關資訊，在於提供單一窗口以查檢所有政府 GILS 資料庫，同樣的，IAR 設計方式亦在於提供一種有效的檢索工具，以補充現存一些透過政府各部門網站和其他非政府所屬之相關網站的查檢途徑，並提供各種可資超連結的廣範圍之資訊目錄，以發展集中式的資訊查檢服務。在執行上，英國政府鼓勵各政府部門自行在各自所屬的網站上維護 IAR 作業，但皆必須與 HMSO 網站相互連結，HMSO 將在所有參與 IAR 作業之網站間，建立一致的索引方式與選擇標準，而國際標準書碼(ISBN)將成為唯一的資料識別碼，藉由 ISBN 的確立，

部門出版品之出版迥然不同。

¹² HMSO, "About inforoute and Departmental Information Asset Registers", available from <http://www.hmso.gov.uk/inforoute/about.htm>, accessed on 1999.3.28.

政府部門從其擁有的資訊資產中獲得一些加值付費收入，而民眾也能因而尋得該出版品。¹³ 英國政府致力於開發 IAR 的理由是十分充份的，因為：¹⁴

- (1) 在 1998 年 1 月便開始廣徵意見的「政府部門出版品之未來管理」(the Future Management of Crown Copyright)政策白皮書中，反映出一項相當值得憂心的問題，即政府資訊取得之困難度將與日俱增，並令人深感挫折。
- (2) 一般的官方書目資料皆僅注重已出版發行之資料，相反的，對於想尋找並取得未出版發行之政府資料，雖需求殷切卻缺乏查檢管道。
- (3) 缺乏任何官方資料清冊，將使政府資訊開發潛力受挫。
- (4) 歐盟於 1999 年 1 月 20 日出版的委員會綠皮書中，激起會員國妥善對待現存於公共機構內之資訊資料的自覺。

從合於經濟原則之觀點來看，GILS 強調將現有各政府機關已有的異質資料庫系統加以整合集中成單一的資訊查檢窗口，在實務上的確具經濟效益，因為一些額外的成本往往形成於網路系統發展過程，以及系統後續的維護、升級、資料確認與不同政府部門需求之滿足上。在這個問題上，台灣已積極朝著建立「政府資料導引」系統，以便將分散於各單位的政府資訊及整合集中成單一的查檢取用(access)窗口。然而，另一項值得深思的問題乃是：甚麼樣的政府出版品和資訊應該開放給民眾查檢使用？對於上述問題，基本的處理態度一般常為：舉凡與民眾權益直接相關之資料皆應不受著作權之約束而經由電子方式取得，例如：政府政策文件、法律條文、政府組織結構之資訊、政府資訊服務的使用說明文件等。然而為了照顧一些無法利用電腦網路的民眾，政府不僅應該提供公眾查檢取用的管道，也更應主動地接觸和尋訪這些民眾，將他們視為一群重要的潛在使用者。換言之，政府不應該漠視那些無法利用網路科技(包括 email 等)來與政府溝通的民眾，而導致採取某種程度之歧視措施。

三、著作權理念與授權處理

英國之政府資訊政策向來遭批評而被形容為：「與其說是一項公共資訊查檢與取用政策，倒不如說是一種政府的商業策略。」¹⁵ 西元 1999 年 3 月 26 日，英國政府發表的「政府部門出版品之未來管理」政策白皮書，乃是一份架構官方資訊之取用查檢與循環利用之政策文件，並將由 HMSO 負責後續各類有關政府部門出版行政之說明手冊與指南之發行工作，而所有的這些說明資料將無償供人引用或重印，且不須徵詢 HMSO 之同意。據英國「資訊時代的政府部門出版品」

¹³ HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", (March 1999), chapter 8, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-08.htm>, accessed on 1999.4.11.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ HMSO, *Crown Copyright in the Information Age: A Consultation Document on Access to Public Sector Information*. (London: HMSO, 1998), chapter 1, available from <http://www.hmso.gov.uk/document/cfch1.htm>, accessed on 1999.3.3, citing "Electronic Publications: Rights and Restrictions for Libraries and their Users" [Seminar], 17 July 1997, organised by the

綠皮書所揭示，政府部門出版品並非一律享有著作權保護，得視不同的資訊內容或出版品而定。

傳統與慣例中，英國政府在所有的政府出版品上擁有著作權，包括立法與法令等工具。著作權統由 HMSO 來管理下，HMSO 成為活躍的(電子)出版者。在電子出版上，HMSO 提供電子形式之資料，而授權由合夥人加上「電子附加價值」(組織、索引、蒐索引擎、介面)於出版品上並對於該產品負責。¹⁶ 使用者對於利用政府部門出版品著作權物，乃是直接來自於 HMSO 之授權，而並不是合夥者的次授權(sub-license)。在 *Computers and Law* 1995 年 6/7 月號中，HMSO 的著作權領導人 Gordon Robbie，便對於 HMSO 在官方法律文件之定位上，作了一個說明：¹⁷

一般來說，目前政府的政策是官方出版品的成本配合使用者使用的資料，經由他們的付費而獲取……。無疑的，紙本形式仍是大眾、專業人士、商業與企業界獲得法律的主要來源……。因此，HMSO 保留和運用他們在其他形式上的生產權利……；並且將正式地對微縮片和電子複製品收取費用及版稅，當然這樣的使用方式將會帶來商業上的收益。一般而言，為一般的商業使用目的之授權，皆可透過著作權擁有單位即可取得。無疑的，沒人希望在他們的電子產品中使用未被授權的立法資料。

英國政府雖認為政府(the Crown)實應擁有該著作權，但也尊重由各委託出版之政府部門自行決定委外出版品著作權歸屬，一般而言，除了免費的政府部門資料外，其他資料之影印或是簡短的摘要都是可透過付費取得的。而是否獲有授權則決定了商業重製的合法性。如果政府等公共團體希望自己的出版品能被民眾廣泛取得，則它將必須放棄它的「Crown Copyright」，並對這出版品能被任意重製做一明確聲明。

然而，根據英國政府 1999 年「政府部門出版品之未來管理」之資訊政策白皮書之聲明中，可以發現一些政府部門傾向於放棄出版品著作權，特別是具立法與協議性質之資料；而不須經任何之授權即可任由民間出版，換言之，使用者可免費複印、編製索引、謄寫和出版等，而不須取得正式同意。這些未來建議將棄權之項目包括了：¹⁸

- (1) 初次與二次立法資料(但是，加值後的法令資料庫則不屬於此)；
- (2) 立法之解釋文件(Explanatory Notes)；
- (3) 政府新聞公告；
- (4) 政府表格(少數特定之表格則另須事先得到原發行表格之政府部門同意，始可免費重製)；
- (5) 政府協議文件(協議文件一般皆被視為「綠皮書」)；

University of Southampton.

¹⁶ David Butcher, "British Official publishing: Future Uncertain", *The Law Librarian*, 26:4,(Dec. 1995),p.488.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", (March 1999), available from <http://www.hmso.gov.uk/document/copywp.htm>, accessed on 1999.4.11

- (6) 刊載於官方機構相關網站之政府文件；
- (7) 政府部門所擁有的未發表之公共檔案文獻。
- (8) 已出版之科技與醫學類(STM)報告；
- (9) 各政府部會首長演說資料與文章；
- (10) 標題統計資料(Headline statistics)。這些涵蓋了政府新聞公告與網站上的統計數據，但就若干基礎性而具可交易資訊性質的統計資料則仍須經過授權程序。
- (11) 編輯設計與印刷之型式(typographical arrangement)，即為所謂的「出版權」或「版本權」(edition right)。包括出版立法資料與立法解釋文件所須之編輯設計與組版等工作，政府皆應放棄著作權之享有。而政府網頁上呈現之編排設計應予明白告訴著作權之享有與否。

除上述諸項放棄政府部門出版品著作權之一般原則外，對於編輯設計與印刷型式之著作權問題，曾接受英國「政府部門出版品著作權未來管理」之諮詢調查訪問的回答者中，有些人士亦建議凡指定委由民間之商業出版商出版發行政府資料的官方版時，政府應該保留該版之編輯設計與印刷型式之著作權，以便在往後政府毋須經該商業出版商許可，而可藉影印或其它方式再行重製之；而即使授權民間出版發行時，嚴格的非排他(non-exclusive)授權原則絕對應徹底遵行，換言之，政府部門(著作權擁有者)可以把同樣之出版資訊另外授權給其他出版社。非排他授權原則，實際上，已是英國政府的既定政策。

從經濟學角度觀之，商品之屬性在財產權與使用權上皆須有排他之獨佔性；然而，「知識」卻不然。當資訊內化為知識時，便不因他人之擁有而使自己失去知識，所以無獨佔性；也不因他人之使用而妨礙自己利用知識的可能，因而亦無排他性。知識與資訊可否為商品，在於人為之設計與加值，而非本質之屬性使然。著作權(或專利權)之人為設計保障了某些特定的利益，但為了全民福祉與社會正義更須有准予合理使用與強制授權的平衡機制。至於加值則為商品化提供了最合理且最自然的藉口。從更深層效益而論，政府資訊公開原則亦將是建立公共資訊系統的必要過程。

非排他授權之精神與開放民間出版者申請出版政府資訊，可視為政府資訊公開原則的一種基本認知。雖然，在一般商業競爭下，尋求獨家授權是最為有利，要享有獨家授權須付較高權利金，以彌補授權者可能利益之損失，並且須提供明確之行銷承諾，保證至少要付出多少數目的權利金，以及若無法達到預期之成果，便會自動轉為非排他授權之限制。¹⁹ 但是，政府資訊公開原則之精神卻是不允許過度的商品化或為人壟斷。

四、結語

¹⁹ Thomas J. Smedinghoff ed. Online Law: The SPAS Legal Guide to Doing Business on the Internet. 張台先與陳珮菁譯,網路法律:軟體發行協會的網路商務法律指南,台北市:儒林,民 87 年,頁 17-13。

未來在網路資訊的時空下，廣義的「出版品」定義包括了一般習稱「資訊」的數位式資料，以及一些不為概念或習慣上所認同為出版之資料，例如：稅捐資料、戶籍資料、政令宣傳資料等網路上之訊息；而廣義的「資訊」卻是漫無限制地包羅了所有語意的傳播與不拘形體的訊息傳達。同樣的，網路上存在「灰色文獻」與否？為求問題之解答，便須重新加以審視或詮釋網路特性與灰色文獻本身之定義。理論上，政府機構可以提供無附加價值的電子資訊一個「免費的」管道予一般大眾使用。然而，私人出版社也許能生產出高品質且具有附加價值的有價出版品，但是此加值的成果乃是間接來自社會大眾的稅捐與勞力智力付出。從另一個觀點視之，享用政府資訊資源的私人出版社(或資料庫商)是藉由公共資訊管道來從事「自己利益的加值」。因此，合理的反映成本(Cost Recovery)並非就是以營利為務的「商業化」；相反的，它是經由私人出版社來從事資訊開發與加值的工作，加值產生之後的利潤也應當合理的回饋給原著作權擁有者或原創作者，例如：原政府出版單位。政府對扮演出版者角色的主客觀感受與對整體人文科技環境之體認，不僅影響政府出版的外在表現形式；更影響政府資訊的實質內容。

強調行銷與經營管理的「商業機制」是可參考的。但商業機制或商業化也絕非「營利」之同義詞，當網路資訊時代的來臨，造成歐美國家重新審視電子資料庫所帶來的成本觀念與(著作權)利益之衝突的同時，以適時合理的反映成本並注重公平成本效益的「Cost Recovery」觀念，已漸為一些體認政府資訊公開原則的國家所強調及實踐。對納稅人而言，反映電子服務的成本於收費上，仍是合理可行的，但要求政府思考一套政府資訊服務的「訂價哲學」是有必要的，因為這種「訂價哲學」有別於市場機能的思維模式，從大處觀，它也是國家資訊政策的一環。

註釋:

1. Cabinet Office, "Dear Establishment Officer Notice: Crown Copyright", September 1996, <<http://www.hmsso.gov.uk/estab.htm>> (1998 年 5 月 17 日)
2. HMSO, "Dear Publisher Letter Dated 21 February 1997 – Reproduction of Parliamentary Copyright Material", <<http://hmsso.gov.uk/publet2.htm>> (1998 年 5 月 17 日)
3. 綠皮書與白皮書事實上並未經明確定義。然而，就廣義而言，在英國，綠皮書乃指為促進公眾對某議題之討論，並且包含(敘述)國會的態度與想法等尚未訂定法令之公共事項，以供公共討論與商議之提案；而白皮書則大致包含政府政策之聲明文件，俾使未來政府對法律制度決策更明確，並且反映與分析先前「綠皮書」所造成之影響。
4. 所有函覆影本內容見 *Crown copyright in the information Age -- Consultation Responses*. 此彙集本可透過 HMSO 索取。

- 5.HMSO, "Breakdown of Respondents by Category" in *The Future Management of Crown Copyright*. March 1999, < <http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-xb.htm>> (1999 年 4 月 11 日)
- 6.HMSO, "Crown Copyright in the Information Age: A Consultation Document on Access to Public Sector Information", (January 1998), Chapter 5, <<http://www.hmso.gov.uk/document/cfch5.htm>> (1998 年 5 月 17 日)
- 7.HMSO 發展出一套所謂標準「快速軌道(fast track)」授權之運作方式，以節省一般行政管理上所可能造成的耽擱，並做為專門處理政府內科技與醫學（STM）類資訊及滿足民間之 STM 出版商出版期刊或學術論文集之需。
- 8.HMSO 於 1996 年 9 月 30 日民營化(privatised)，形式上轉售給 National Publishing Group，而於同年 10 月 1 日成立 The Stationery Office Limited.
- 9.Sir Charles Chadwyck-Healey, to Margaret Ferre, (7 April 1998), Photocopy in the *Crown Copyright in the Information Age – Consultation Responses*, HMSO, London.
- 10.HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", March 1999, chapter 7, <<http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-07.htm>> (1999 年 4 月 11 日)
- 11.在另一方面，國會出版品必須視為「非加值內文關係」(Value-added Context)的重製發行，意即不允許國會文件資料之重製是透過相關之文件、分析、評論、註解、索引、參見等的編纂彙集而產生加值效應，而必須事先取得著作權組之同意方可組合這些資料於同一出版品內。這與政府部門出版品之出版迥然不同。
- 12.HMSO, "About inforoute and Departmental Information Asset Registers", <<http://www.hmso.gov.uk/inforoute/about.htm>> (1999 年 3 月 28 日)
- 13.HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", March 1999, chapter 8, <<http://www.hmso.gov.uk/document/cpy-08.htm>> (1999 年 4 月 11 日)
- 14.同前註。
- 15.HMSO, *Crown Copyright in the Information Age: A Consultation Document on Access to Public Sector Information*. (London: HMSO, 1998), chapter 1, <<http://www.hmso.gov.uk/document/cfch1.htm>>(1999 年 3 月 3 月), citing "Electronic Publications: Rights and Restrictions for Libraries and their Users" [Seminar], 17 July 1997, organised by the University of Southampton.
- 16.David Butcher, "British Official Publishing : Future Uncertain," *The Law Librarian*, 26:4(Dec. 1995) : 488.
- 17.Ibid.
- 18.HMSO, "The Future Management of Crown Copyright", (March 1999), <<http://www.hmso.gov.uk/document/copywp.htm>> (1999 年 4 月 11 日)
- 19.Thomas J. Smedinghoff 著，*網路法律:軟體發行協會的網路商務法律指南* (Online Law:The SPAS Legal Guide to Doing Business on the Internet)，張台先與陳玥菁譯，（台北市:儒林，民 87 年），頁 17-13。