

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 公共出借權政策評估：實施於台灣之可行性研究

### The Appraisal of Public Lending Right (PLR) Policy : The problems and the prospects in Taiwan

計畫編號： NSC89-2413-H032-018

執行期限： 89年8月1日至90年7月31日

主持人： 邱炯友 淡江大學資訊與圖書館學系

Email: joyo@mail.tku.edu.tw

#### 一、中文摘要

本研究從基本的 PLR 文獻數量、文獻語言、文獻出版年代等資料內容，分析公共出借權的發展史，進而探討圖書館與書店間各自凝聚閱讀社群(即讀者)之手段，且藉由書籍購買涉入(purchasing involvement)行為，以調查分析此兩種不同社群閱讀行為之相關性；以及由使用者需求之角度，探索圖書館與書店在經營策略上之差異。經由國外 PLR 經驗探討國內 PLR 政策之實施方式，研究議題包含：國內圖書館員與作者(或出版者)對於 PLR 相關問題之態度與認知探析、書店排行榜與 PLR 書籍(作者)排行榜之相關性研究、立法調查(含著作權與文化相關條例)、政府執行單位之職能與角色、補償給付與價格計算依據、PLR 圖書館分佈與相關採計個體、圖書館流通自動化系統設計，以及在網路時代衍生之新問題等等。主要旨趣在於探討 PLR 於台灣實施之可行性評估，試圖從政策面解析施行之利弊與可行之策略與應用。

**關鍵字：**共出借權、著作權、閱讀行為、圖書館、出版

#### Abstract

To understand PLR development in the world, the Study starts a content analysis of literature reviews on volume, language, publication year and so on. As well as

exploring the way grouping reading communities and business strategies between library and bookshop by conduction surveys. This includes purchasing involvement of and information needs of readers on both organizations. It is hoped that the foreign PLR experiences can be the guideline of a Taiwan scheme, if needed. All of these PLR-related topics discussed in the study are: Attitude and perception of librarians and authors(incl. publishers) in Taiwan, the co-relationship of bookshop bestsellers and the top PLR paid list, legislation of the PLR-related(incl. copyright and cultural rules), the role and function of government agent in charge, the scheme design (incl. calculation and sampling), PLR libraries and its allocation, automation in library with PLR function, and the other issues in the network era. The result will show the feasibility of imposing PLR in Taiwan, and policy model is to be made for application and practices.

**Keywords:** Public Lending Right; Copyright; Reading Behavior; Library; Publishing

#### 二、緣由與目的

持續發展中的公共出借權制度藉由館藏借閱情況、館藏冊數、館藏種數與年度補助款申請等多種方法擇一或混合採計執行之。公共出借權之運作多樣且複雜，但最困擾的卻是用於說服執行公共出借權之

理由也常存疑義。公共出借權的探討有其相當之學術研究價值，政府、圖書館、作者、讀者與書店間之關聯互動描繪出整個制度的價值與合理性。從英國公共出借權的實例已得到許多啟發，新契機的到來在於圖書館的積極態度，以及強調整個圖書出版市場與圖書館間的相互依存關係，而數位資訊之公共出借權制度設計亦考驗制度本身的未來存續。台灣 PLR 制度的設計應是漸進性的，避開為制定著作權法與實現福利國家的困局，而從反映在文化獎助方面著手。

### 三、研究方法與步驟

本計劃採文獻與史料內容分析、實際訪談與問卷調查等三方面進行實證研究。研究對象包括圖書館員、圖書館讀者、作家、出版業者等。圖書館館員以台北市立圖書館(含分館)、省立台中圖書館、高雄市立圖書館、以及若干公私立大學圖書館之使用者和工作人員為對象；圖書館借閱暢銷書排行則以自動化系統運作以來至 2000 年上述北中南三大圖書館為研究樣本，另出版社則依出版經營型態與地域進行抽樣實施編輯與負責人員訪談，以瞭解經營者之態度認知。

研究方法：研究方法為對他國實施 PLR 背景措施等問作綜合探討與歸納整理。對未出版之相關資料將以 email 向該國外單位洽詢。初步之文獻探討則以 LISA、LEXIS 與 PAIS 等資料庫進行 PLR 議題之內容檢索與分析。問卷調查回收經統計後作分析、比對、淘汰與歸納。訪談記錄歸納整理後將另以附件方式呈現。

### 四、研究發現與討論

PLR 觀念在 1920 年提出後，至今已有八十年的歷史，由於 PLR 實施原則主要是源自國家對創作者的一種福利暨獎勵措施，間或有保存國家特有文化等之企圖，但 PLR 制度運作之前題皆必須同時兼具文化、法律與社會三者之公平正義。自 1946 年丹麥成為第一個實施公共出借權的國家以來，截至 2000 年底共計有 16 個國家實

施了圖書之 PLR 制度。這些國家分別為丹麥(1946)、挪威(1947)、瑞典(1954)、芬蘭(1963)、冰島(1967)、荷蘭(1972)、紐西蘭(1973)、德國(1973)、澳洲(1974/1985)<sup>1</sup>、英國(1979/1982)<sup>2</sup>、加拿大(1986)、以色列(1987)、奧地利(1993)、格陵蘭(1993)，以及法羅群島(Faroe Islands)<sup>3</sup>與希臘等國。另外，捷克和斯洛維尼亞(Slovenia)於 1990 年代中期實施 PLR 制度，但僅及於傳統影音資料而不包括書籍。<sup>4</sup> 而法國以及其它若干東歐新興國家如：斯洛伐克(Slovakia)、立陶宛(Lithuania)、愛沙尼亞(Estonia)與拉脫維亞(Latvia)等皆正積極籌劃中。上述各國之 PLR 制度除了基本法規規定不同之外，各國在實際的執行措施面也呈極大差異。

PLR 執行方式因各國國情不同而有顯著之差異。一般較普遍的 PLR 補償金額計算標準，主要是以圖書館館藏之借閱情況(loan)、館藏冊數(stock)以及館藏種數(title)等三種方法擇一或混合多項採計之，然而，尚有另一種以當事人申請年度補助款(grants and subsidies)的方式給付之。公共出借權除了在補償金計算方式有所不同外，對於欲接受補助的作者，各國皆有不同的附加事項待確認，常見的確認事項有以下幾種：作者國籍或正式居住地、補償權利

<sup>1</sup> 澳洲於 1974 年既已開始實施 PLR，惟 Public Lending Right Act 於 1985 始正式通過。

<sup>2</sup> 英國 PLR 立法於 1979 年，惟遲至 1982 年始正式任命主管(the Registrar)並接受作者註冊，正式實施 PRL 計畫，第一筆 PLR 補償金於 1984 年發放。

<sup>3</sup> 法羅群島地處北歐挪威海與大西洋交界，即相當於蘇格蘭與冰島之間(北緯 62.5°；西經 6.56°)，現仍為丹麥屬地，其面積 1,400 平方公里，目前人口僅約 4 萬 9 千人，年平均所得為 16,000 美元(同年台灣為 12,400 美元)，首都為 Tórshavn。資料參見 *Philip's Great World Atlas*, 7<sup>th</sup> ed. London: George Philip Ltd., 2000。

<sup>4</sup> 相關資料見 Tuula Haavisto, "Copyright and Libraries in Eastern and Central Europe," CECUP, State-of-the-Art Report, 15 December 1999, available from <http://www.eblida.org/cecup/docs/statefin.htm>；以及 Kalju Tammaru and Tuula Haavisto, "Public Lending Right in Central and Eastern Europe", 66<sup>th</sup> IFLA Council and General Conference, August 2000, available from <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers/043-104e.htm>

之轉讓與繼承規定、著作的著作權歸屬、著作之類別屬性、著作權之互惠協議與原則、適用之補償年限。

不可諱言，國內 PLR 計畫的實現無論就著作權立法、文化政策、社會福利政策乃至社會觀念都仍然有相當大的差距。然而，PLR 計畫之探討卻饒富新意，經由 PLR 議題足以認識糾結在公平正義與公共利益下，所涉及的圖書館經費預算與其行政管理，以及關係讀者閱讀消費行為、作家(或著作相關權益人)權益、書籍屬性(擁有與借閱)等問題。單從社會政策原則來看，理應以資料被使用的情形來設計一套公平的分配制度，但是若從公共圖書館的資料借閱情形來看，大多以小說，暢銷書流通量最大，而這些作者，本來就已經從書籍的銷售量上獲得高於學術性或分眾性作品的收益，再讓他們從 PLR 獲得報酬，是否會造成馬太效益。然而，數位與虛擬環境下的圖書館、出版界、讀者三者間之關係究竟為何？隨著網路科技時代的來臨，同樣也衍生了 PLR 如何適用於電子出版品等亟待解決之難題。

我國著作權法僅出租權且適用「耗盡原則」之及於著作重製物時，則對於涉及金錢補償行為的 PLR 制度之推動(不論是營利或非營利之圖書館)自然有相當大之阻力。圖書館所提供的數位資訊(不論是資料庫或電子書之取用)大都來自資訊商之授權，雖然常見的情況往往是限地、限時、限數並且不得於終止合約時以任何型態保留該資訊複本，然而數位資訊的易複製與易傳輸特性常令電子出版品著作權人難以確保權益。因此現行 PLR 制度之補償金額計算方式，只有在數位資訊保有傳統書籍借閱型態時，方可引用。但果真如此，將使圖書館提供的數位資訊不符實際而減損效能。新的 PLR 遊戲規則將決定 PLR 的未來，也是無法規避的 PLR 存續問題。

PLR 的學術研究價值便在於提供圖書館學界與出版學界達到學科整合之訴求。藉 PLR 資訊之比較和探析，足以提供出版界與圖書館機構瞭解本身經營屬性所相互帶來的衝擊。在商業性質面上，更可改善

國內出版界與圖書館界之合作交流，即為出版事業與圖書館之間培養良好的互動關係與合諧的知識生產與加值服務默契。

自此不論圖書館是民營或公辦皆必然是 PLR 所欲訴求的對象，而以前者為甚。同理，藉「稅收」角度來思考使用者付費及 PLR 制度便不失為一種可能的解決方案。

在另一方面，據圖書館平均借次的統計可觀察出一冊圖書在圖書館採購入館後被借閱次數、讀者到圖書館借書的頻率，以及藉由每冊圖書的借閱次數以略估每本書的銷售損失。這種借閱排行榜是否便意味著書市銷售「損失排行榜」？借閱率高之圖書內容及屬性(借閱排行榜)是否與出版社賣最好的書(暢銷書排行榜)存在某種關係？凡此皆必須與圖書出版市場消費與閱讀行為之調查結合探討，才能得到更豐富及有意義的資訊。

經本研究調查後，得知國內出版社人員與公共圖書館人員之 PLR 態度中，最主要者如下：

1. 國內出版社人員與公共圖書館人員在圖書館圖書借閱服務與讀者圖書消費行為之關係在看法上有明顯差異情形存在，出版社人員贊成圖書館圖書借閱服務會降低書籍銷售量，而公共圖書館人員則持反對態度。
2. 國內圖書館之購書經費總額，佔出版市場產值之比例偏低，不足以吸引國內出版社重視圖書館市場，出版社認為因圖書館借閱而造成的損失並不是非常嚴重，國內出版社雖認同公共出借權之實施，但卻缺乏迫切性與必要性之堅持。
3. 國內公共圖書館人員認為圖書館對出版社圖書銷售扮演的角色是具有正面意義的，而出版社人員則認為圖書館對出版社圖書銷售扮演的角色具有正負二面之影響。
4. 國內出版社人員贊成實施公共出借權，而公共圖書館人員則反對實施公共出借權。
5. 出版社人員認為國內公共出借權據以實施的立法原則應為「著作權原則」，而

公共圖書館人員則認為應包含「著作權原則、社會福利原則與文化獎勵原則」。

6. 在公共出借權受惠對象優先順序部分，國內出版社人員與公共圖書館人員還未產生足以代表其社群意見之共識。

7. 國內出版社人員與公共圖書館人員認為若實施公共出借權應以「圖書館外借次數」做為補償金計算依據。

8. 國內出版社人員認為若實施公共出借權，補償金的給予方式應採用「以現金直接給予」，而公共圖書館人員則認為應採用「不直接給予現金，提撥為作家福利金或出版社發展基金」。

9. 國內出版社人員與公共圖書館人員認為國內若實施公共出借權，實施的範圍應包括公共圖書館與學校圖書館。

10. 國內出版社人員與公共圖書館人員皆反對非文學類書籍的公共出借權補償金應高於文學類書籍。

11. 國內出版社人員有半數贊成，半數反對將頁數納入公共出借權補償金計算考量因素，而公共圖書館人員則持反對態度者居多。

12. 國內出版社人員與公共圖書館人員皆反對公共出借權補償金受惠對象限定於某些特定類型的作家或著作。

13. 國內出版社人員與公共圖書館人員皆贊成將參考工具書、視聽資料、與電子出版之圖書館紙本圖書以外之館藏列入公共出借權保護的圖書館館藏範圍。

14. 國內公共圖書館人員贊成實施公共出借權後會加重圖書館館員在選書、採訪工作的壓力與統計工作的負擔，而出版社人員卻持反對看法。

15. 目前國內大型公共圖書館已具備實施公共出借權之環境。

## 五、結論與建議

從他國經驗解析施行 PLR 之利弊與可行之策略與應用才足以產生接近事實的描述。身為知識產業的圖書出版事業雖然近

年來蓬勃發展，惟政府相關文化政策與配套措施仍顯得不足，一個國家經濟富庶與政治民主之餘，更應積極提昇社會公平與人民福祉；認真思考各種文化發展政策之可行性。同為知識產業一環且與文化知識保存極為相關的圖書館機制，向來就應該與出版文化事業禍福相繫，姑且不論 PLR 足以實現於台灣與否，PLR 之議題在政府、圖書館與出版業三者間所衍生之制度問題，自有其附加價值，值得三者共同思考與尋求合作契機。圖書館在實務上，務必以科學方式來作館藏控制及相關政策之擬訂，達到良好的統計評核，以證明 PLR 是有益且互惠於整個大環境，而更遠程的理想則可再做好 PLR 工作之國際溝通與合作。出版者乃是僅次於作者的主要 PLR 受益人，經由作家協會、出版協會(同業公會)與其它文化傳播團體的組織力量來聲援 PLR 制度是必要的途徑，然而成為問題主要戰場的圖書館界之正面態度同是相當重要的。儘管 PLR 之經費非取自圖書館，而是直接獲得政府之經費執行處理，但是當 PLR 的推動似乎仍與公共圖書館免費服務的精神背道而馳，圖書館界支持 PLR 制度的理由安在否？而作家協會的健全機能在 PLR 制度之推動上，也有極其絕對的重要性，而絕不僅存於著作權的保護交流問題，它同時也要能證明作家們創作收入的微薄與損失，以作為爭取實施 PLR 的訴求點。在政府推展全民閱讀運動並加強圖書館閱讀推廣活動之際，PLR 制度更必須強調它與整個圖書出版市場以及圖書館之間的相互依存關係，而非相互掣肘和消耗資源，唯有倚賴這層關係的認知，才有可能使新制度與觀念獲致普遍響應。

台灣 PLR 制度的設計應是漸進性的，避開為制定著作權法與實現福利國家的困局，而從反映文化獎勵方面著手，經由文化政策白皮書的產生，以積極改善出版環境，最終才再於長遠目標上，改進(公共)圖書館法、著作權法、乃至催生公共出借權法。或許當中國大陸、台灣、香港與新馬等地區圖書出版之全球華文市場逐漸成熟時，海峽兩岸出版文化與經濟分出絕對

優勢時，將迫使居於劣勢一方的市場，以更積極的態度去思考保護本土作者權益與本土文化優勢，PLR 制度始於焉成為必要作為。在這項發展假設上，台灣顯然有相對較高的可能性淪為劣勢。目前台灣推行 PLR 之議尚不成熟，但我們卻足以從 PLR 所須的各種調查設計中，獲取深耕圖書館事業與厚植文化出版產業的機會，短期而言，此意義將遠大於實質 PLR 制度的遊說乃至於制定該法。

## 六、參考文獻

Kalli Klement, "The Swedish Author Fund – Library Loan Compensation," in *Nordic Public Lending Right: 2<sup>nd</sup> International Conference on Author's Lending Right*, 1997. Available from [http://www.bs.dk/english/plr/nplr\\_97.htm](http://www.bs.dk/english/plr/nplr_97.htm)

John Sumsion, "PLR – Not Yet a World Movement," *Logos: The Professional Journal of the Book World* vol. 1, no. 3 (1990): 47.

Helge M. Sönneland, "The Norwegian Public Lending Right System," in *Nordic Public Lending Right: 2<sup>nd</sup> International Conference on Author's Lending Right*, 1997. Available from [http://www.bs.dk/english/plr/nplr\\_97.htm](http://www.bs.dk/english/plr/nplr_97.htm)

Thomas Stave, "Public Lending Right : A History of the Idea," *Library Trends* vol. 29, no.4. (Spring 1981): 572-73.

Ole Koch, "Situation in Countries of Continental Europe," *Library Trends* vol. 29, no.4 (Spring 1991): 657.

John Sumsion, *Setting Up Public Lending Right: A Report to the Advisory Committee*. (unpublished). September 1984. pp. 16-7.

John Sumsion, *Authors' Reactions to Public Lending Right 1987 Questionnaire Survey: A Report to the Advisory Committee*. (unpublished). September 1987. pp 6-8.

Department for Culture, Media and Sport, "Consultation Paper on Changes to the Public Lending Right Scheme," 1999. Available from <http://www.culture.gov.uk/heritage/plr.html>

John Sumsion, *Authors' Reactions to Public Lending Right 1987 Questionnaire Survey: A Report to the Advisory Committee*. (unpublished). September 1987. pp. 13-4.

徐金芬，「公共出借權問題初探」，*圖書館學與資訊科學* 17 卷 2 期 (民 80 年 10 月): 69