

調查研究報告(節選章節)

計畫摘要

藝術源自人的精神與思想自由。藝文出版品是承載創作者的思想、感受及技藝，並且延伸其創作理念與藝術實踐的重要媒介。然而台灣的藝文出版品往往因為出版量小、價格高昂、通路稀少，以致市面難尋，公眾不易近用的情況。本計畫以 2020 年起由台灣文化部與教育部共同試辦的公共出借權(Public Lending Right)，以及美國網際網路檔案館(Internet Archive)等所倡議的數位借閱控制(Controlled Digital Lending)，作為重新思考台灣本土的藝文出版與公民社會之間關係的主要脈絡。並調查公共出借權和數位借閱控制在各國實施的現況，想像二者與藝文出版品串連的可能性，以促進文化平權、藝術公共化，拉近公眾與藝術的距離。

關鍵字

公共出借權、數位借閱控制、藝文出版、開放取用、文化平權

public lending right, controlled digital lending, art publishing, open access, cultural accessibility

公共出借權 (Public Lending Right)

公共出借權的介紹

公共出借權 (PLR)，又被稱為公共借閱權，係指作者與其他權利持有人，如出版社等，透過其著作於公共圖書館被大眾免費借閱，而能獲得政府支付之補償酬金的權利。由於公共圖書館的核心價值之一，是作為每個人皆能平等獲得知識的途徑，故當圖書館扮演提供免費資源的機構時，著作於市場上的銷售可能會因此產生負面影響，使得作者與其他權利持有人的獲利有所減損。為了補償其可能的損失，在大部分施行公共出借權的國家，會由中央或地方政府撥出預算，來支付補償酬金。

公共出借權的概念最早於北歐發展，於 1946 年由丹麥率先實施，後續其他北歐國家跟進立法施行。值得一提的是，最早幾個提出公共出借權概念的國家是冰島，於 1947 年立法通過，但因二戰爆發而延遲至 1988 年才正式實施。接著是挪威於 1947 年，瑞典則於 1954 年實施。現今全球已有超過 30 個國家實施公共出借權制度，其中以歐洲國家為多數。

台灣於 2020 年 1 月 1 日起，由文化部與教育部合作開始試辦公共出借權，成為東亞地區首個施行該制度的國家，由國立公共資訊圖書館、國立台灣圖書館率先試辦，希望營造作者持續創作、出版社持續出版、圖書館持續豐富館藏的文化與閱讀環境。

在知識平權的概念下，公共出借權是由政府投注資源，回饋出版生態中不同角色的權益，藉此制度平衡出版者、出版商、讀者與圖書館等不同方面的關係，並且從早期的補償概念，逐漸轉向為保障學習及生存權之權利意識。目前實行公共出借權的國家，亦針對各自國內情況進行不同程度的政策調整，然而在更多國家，公共出借權仍因為不同爭議，處於停滯或對抗的局面。

回到台灣，除了調查已試辦一年多的公共出借權發展現況，我們更想探討的是，面貌多元而豐富的藝文出版物是否也能納入公共出借權的範疇？一般而言，以出版品形式出現的藝文出版物，是由創作者、研究者、策展人或機構投入高成本（時間與經費）的方式製作的藝術概念物，通常兼具書籍與藝術作品的屬性，印製數量上往往較為稀少，並更

重視其藝術性的展現。將藝文出版物納入公共出借權的保障範疇，除了讓公眾有更多機會認識到這些文化知識內容外，或許也能夠提供一種關於藝文獎補助的另類思考。

公共出借權的緣起

公共出借權的概念，其根源可追溯至 19 世紀，當時的文學作家們開始關注公共借閱圖書館(public lending library)的興起，可能對其書籍銷售收入造成的影響。隨著公共圖書館的普及，越來越多人可以免費借閱書籍，這使得作家們開始思考，這種便利性是否會降低讀者購買書籍的意願。1883 年 9 月，德國作家協會(the General German Writers Association)在德國達姆施塔特(Darmstadt)舉行的一次會議上，正式通過了一項決議，明確要求針對「借書店」的圖書出借行為進行補償。這項決議可視為公共出借權概念最早的具體化嘗試。

進入 20 世紀，公共出借權的倡議更加明確。1910 及 1920 年代，丹麥著名作家蒂姆·詹森(Thit Jensen)及彼得·弗雷興(Peter Freuchen)始倡公共出借權。1917 年，丹麥著名作家蒂姆·詹森在丹麥圖書館協會(the Danish Library Association)的首屆年會上，公開提出了作家應因公共圖書館借閱其圖書而獲得報酬的要求。她主張，圖書館的借閱行為實際上是對作家版稅收入的一種潛在損失，因此應由圖書館方面提供相應的補償。然而，詹森的這項提議在當時並未獲得廣泛支持，反而立即遭到圖書館界和出版商的反對。他們認為，圖書館的存在和書籍的流通實際上對作者是有利的，能夠擴大作品的影響力，進而促進銷售。這場關於公共圖書館借閱圖書對作家是利是弊的辯論，在接下來的數十年裡持續進行，並受二戰耽擱，直到 1946 年丹麥正式立法通過公共出借權制度後，才逐漸有了定論。

丹麥於 1946 年率先實施公共出借權制度，成為全球首個建立此制度的國家，這是一個重要的里程碑。此舉不僅確立了作家因圖書館借閱其作品而獲得補償的權利，也為其他國家提供了寶貴的經驗和示範。此後接續施行的國家包含，挪威、瑞典、芬蘭及冰島等北歐國家，並逐漸擴及歐陸各國。公共出借權的理念逐漸在歐洲其他國家傳播開來，並進一步擴展到全球，促使越來越多的國家陸續引進或正在研擬引進公共出借權制度。

現行的公共出借權制度，不僅為作家提供了經濟上的支持，也具有重要的社會意義，被視為推動國家文化發展的重要途徑之一。許多作家對公共出借權制度抱持著高度的期待和熱忱，認為這是對他們創作以及對國家文化貢獻的一種必要且長久以來欠缺的公眾認可。實際層面上，即便是知名作家，其收入也可能不穩定，難以單靠作品維持生計。在許多國家，公共出借權制度已成為保障作家權益的重要措施，其提供的補償也成為許多作家的主要收入來源之一，有助於他們更專注於創作，進而豐富國家的文化內涵。

根據公共出借權國際組織(Public Lending Right International)的資料，截至目前，全球共有 34 個國家／地區(未包含台灣為試辦階段)正式推行公共出借權制度，另有 28 個國家正處於發展階段。此數據顯示，公共出借權已逐漸成為國際間保障作家權益、促進文化發展的重要趨勢。

小結：本土文化的數位基礎設施

一如經濟發展需要四通八達的交通網絡系統，在當代，完善健全的數位基礎設施，也是文化產業蓬勃發展的關鍵。公共出借權制度的拓展，就如同建構一條條通往台灣文化的高速公路及其生態系統，政府透過合理的補償機制，系統性地支持本土創作者持續創作，豐富國家文化的內涵、凝聚國人的文化認同。

文化要有根。公共出借權制度此一需要公私協力的文化政策，不僅可為台灣本土的藝文出版及文創產業的發展，奠定更穩固的根基與韌性，亦可培養數位原生世代的閱讀習慣、增進年輕世代的文化參與，讓本土文化能向下扎根。

此外，公共出借權制度在台灣試行，除了象徵著政府對於創作者及出版者權益的肯認與保障，也有助於緩解公私部門之間長久以來的對立關係(公共利益 vs 商業利益)，並轉化為策略合作的夥伴關係，讓雙方能在文化發展的公私邊界上，逐步找到一處能差異共存、互利共生的共同點(common ground)。

台灣在 2020 年率先於東亞試行公共出借權制度，展現了對文化產業的重視與企圖，以及在數位時代保障創作者權益的決心。儘管試行初期面臨了一些挑戰，例如補償金額偏

低、申請流程繁瑣、少數申請者利用政策漏洞等情況，但政府仍積極回應各方意見，透過每三年逐步調整政策，同時擴大適用範圍，並投入資源開發更便捷的數位平台，朝向更完善的制度邁進。

文化部預計在 2025 年啟動第二階段試辦計畫，將公共出借權的適用範圍擴大至六都約 300 間圖書館，納入翻譯作品，並提高補償金額。這些措施將能有效提升制度的效益，讓更多創作者和出版者受惠，藉此激勵更多優秀作品的產生。

此外，文化部推動的電子書計次借閱模式，也是建構文化的數位基礎設施的重要一環。計次借閱模式打破了傳統買斷模式的限制，讓電子書的流通更有效率，也為作者和出版者創造了新的收入來源，促進數位出版的發展。

然而，目前台灣的公共出借權制度仍有一些待完善之處。例如本研究所關注，藝術出版品該如何納入適用範圍與具體的作法。藝術出版品的製作成本往往高於一般書籍，且需要更長時間的創作和製作，因此更需要公共出借權制度的保障。荷蘭的公共出借權制度，就將藝術出版品納入適用範圍，並且提供較高的補償金，相當值得台灣未來參考與借鏡。

台灣的公共出借權制度如果能持續朝向更完善的方向發展，除了擴大適用範圍、簡化申請流程、提升行政效率之外，未來若能將藝術出版品也納入政策保障範圍，並研擬設計出更符合數位時代需求的開放機制，則可望讓公共出借權制度成為支持藝文產業發展的堅實後盾，並為台灣本土的藝文環境注入更多養分與活力。