



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

臺灣公共出借權政策之可評估性評估

Evaluability Assessment of Public Lending Right in Taiwan

陳芝吟

Zhi-Yin Chen

指導教授：王宏文 博士

Advisor: Hong-Wung Wang, Ph.D.

中華民國 112 年 12 月

December, 2023

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE  
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

臺灣公共出借權政策之可評估性評估

Evaluability Assessment of Public Lending Right in Taiwan

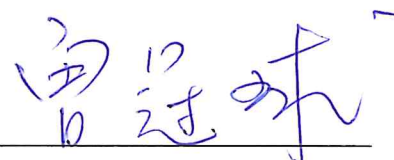
本論文係陳芝吟（姓名） R09343008（學號） 在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 112 年 11 月 14 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs on 14 (date) 11 (month) 2023 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by Zhi-Yin Chen (name) R09343008 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:



(指導教授 Advisor)



系主任/所長 Director:





## 謝辭

終於寫到論文的最後一個章節了，沒想到最難下筆的不是論文而是謝辭。從對公共出借權一無所知到完成公共出借權的研究，這一晃眼就是臺灣公共出借權試辦計畫的三年光陰。雖然本研究還有很多不足的地方，但如果能對臺灣的公共出借權政策、文學創作及出版產業有那麼一點點的微薄貢獻就好了。

這三年多的研究如同一場漫長的旅程，雖然有辛苦的地方，但所收獲得遠比想象中更多，誠摯地感謝在這趟旅程中遇見的美好人們。首先要非常感謝指導教授王宏文老師，從當初論文題目的選擇、尋覓受訪者的困境到論文的架構與內容，很感謝老師一路以來的鼓勵與建議，還要謝謝老師包容時不時就消失的學生，才有辦法完成這本論文。也非常感謝口試委員們的指導，吳舜文老師、曾冠球老師、陳思先老師提供相當深刻的建議，使我有更多的啟發與反思，讓這個研究能臻於完善。再來還要感謝願意撥冗協助研究的受訪者們，謝謝你們讓研究能順利完成，每次訪談最後對本研究的鼓勵，都讓我感受到滿滿溫暖，真的非常感謝你們！

再來要謝謝一起並肩作戰的夥伴—明融跟沛謙，一起做報告一起上課的日子是我研究所生活中美好的回憶，能在公事所遇見你們是我的大幸運；接著要感謝我曾經的同事—欣庭，在我苦苦尋覓受訪者的時候給予協助，一起讀書考研究所，一起厭世上班，一起奮鬥論文，非常謝謝妳一直在身邊；還要感謝宜婷、欣妤、葉明姊、中文系（還有其他各種系）的朋友們、現在的同事們，在不同時期的每個當下給予我的溫暖鼓勵，讓我能一路走到這裡。還要謝謝家人們，雖然常常大翻白眼問我為什麼還不畢業，但還是很感謝你們支持我的每個決定！

最後謝謝堅持走完這趟旅程的自己，完成人生中一個小小的目標。

陳芝吟 謹誌

2023 年 12 月



## 摘要

本研究是臺灣公共出借權試辦計畫之可評估性評估，評估臺灣公共出借權目前執行成果與背後運作理論基礎，透過過往文獻的蒐集與比較各國公共出借權的運作模式奠定研究基礎，採用質性研究方法，以次級資料分析建構該試辦計畫的初步邏輯模型與方案理論的假設，了解投入的經費、技術、資源與執行的方案活動，以及預期達成的短期、中期、長期目標，再針對利害關係人進行深度訪談進而修正邏輯模型，比較調整後的邏輯模型與初步邏輯模型之差異，檢視評估方案理論，從而發現臺灣公共出借權試辦計畫的缺陷與問題，包括成果尚不符預期、試辦計畫範圍過小、制度設計誘因不足、宣傳力度不足、申請流程繁瑣、圖書館定位矛盾、圖書館人力不足、機關權責劃分不明等問題，最後評估臺灣公共出借權試辦計畫的可評估性，並提出相應之政策建議。

關鍵字：公共出借權、臺灣公共出借權試辦計畫、政策評估、可評估性評估、方案理論、邏輯模型



## Abstract

This study is an evaluability assessment of Taiwan's public lending right pilot program. It evaluates the current implementation results and the theoretical basis of the operation of Taiwan's public lending right. The research foundation is based on the collection of past literature and comparison of the operating models of public lending right in various countries. Using qualitative research methods, secondary data analysis was used to construct the preliminary logic model and program theory assumptions of the pilot program. It can be seen that the funding, technology, resources and program activities implemented, and the expected short-term, mid-term, and long-term goals. Furthermore, revising the logic model through in-depth interviews with stakeholders for comparing the differences between the adjusted logic model and the preliminary logic model, and reviewing the program theory. This study can discover the flaws and problems of Taiwan's public lending right pilot program, including the results It is still not in line with expectations, the scope of the pilot program is too small, there are insufficient incentives in system design, insufficient publicity, cumbersome application procedures, conflicting library positioning, insufficient library manpower, unclear division of authority and responsibilities, etc. Finally, it evaluates the evaluability of Taiwan's public lending right pilot program and makes corresponding policy recommendations.

**Keywords:** Public Lending Right, Taiwan's public lending right pilot program, Policy Evaluation, Evaluability Assessment, Program Theory, Logic Model



## 目次

口試委員會審定書 .....	i
謝辭 .....	ii
中文摘要 .....	iii
英文摘要 .....	iv
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機 .....	1
第二節 研究目的與問題 .....	5
第二章 各國與臺灣公共出借權之運作模式 .....	8
第一節 各國公共出借權運作模式 .....	8
第二節 臺灣公共出借權運作模式 .....	19
第三節 各國與臺灣公共出借權比較 .....	24
第三章 公共出借權之相關研究 .....	32
第一節 過去有關公共出借權之研究焦點 .....	32
第二節 與公共出借權相關的爭議與討論 .....	37
第四章 可評估性評估文獻回顧 .....	44



第一節 可評估性評估 (Evaluability Assessment) 文獻回顧 .....	44
第二節 方案理論 (Program Theory) 文獻回顧.....	49
第五章 研究方法 .....	54
第一節 研究方法 .....	54
第二節 研究步驟及流程 .....	58
第六章 研究結果.....	60
第一節 臺灣公共出借權之邏輯模型 .....	60
第二節 臺灣公共出借權之缺陷與問題 .....	68
第三節 臺灣公共出借權政策建議 .....	87
第七章 結論 .....	101
第一節 研究發現 .....	101
第二節 研究限制 .....	105
參考文獻.....	108
附錄 訪談大綱.....	114



## 表 次

表 1 實施公共出借權之代表國家執行情況.....	25
表 2 預計訪談名單.....	57

## 圖 次

圖 1 臺灣公共出借權之可評估性評估研究流程.....	59
圖 2 臺灣公共出借權試辦計畫的初步邏輯模型.....	63
圖 3 臺灣公共出借權試辦計畫調整後的邏輯模型.....	67





# 第一章 緒論

本章介紹本研究的背景與動機，選擇臺灣公共出借權試辦計畫作為研究主體，並針對該試辦計畫提出主要的研究目的與研究問題，以此展開對臺灣公共出借權試辦計畫的可評估性評估。

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

本研究的起源要從一間書店的歇業開始說起，在 2020 年 5 月經營了 31 年的誠品敦南店宣布停止營業，彷彿預告著某個時代的終結。從 2019 年開始襲來的書店倒閉潮，反映了臺灣出版產業的現況，近幾年就我們生活周遭的觀察及許多報章媒體的報導可以發現，許多臺灣的老牌書店，不論是連鎖的大型書店品牌，還是獨立老字號的書局，都開始不堪實體店面營業的龐大成本，與日益低迷的來店數及銷售額，進而吹起熄燈號或是轉變成網路經營或複合式經營的模式，<sup>1</sup>藉此來尋求轉型與突破，臺灣出版產業的沒落似乎成為一種不可逆轉的趨勢。

除了實際觀察到的社會現象外，根據財政部「營利事業家數及銷售額」的統計資料，2010 年出版業登記營業的家數為 3326 家，總銷售額為 698 億，到 2020 年出版業者的登記營業家數雖然攀升到 4162 家，但銷售額卻滑落至 675 億，這 10 年間以 2017 年出版業銷售額最為慘澹只有 576 億。<sup>2</sup>另外由國家圖書館所公布 2020 年《臺灣圖書出版現況及趨勢報告》中顯示，近幾年臺灣出版品數量持續銳減，2020 年新書出版跌自 2001 年以來的最低點，<sup>3</sup>整體出版產業的經濟規模正逐漸萎縮，臺

---

1 參考〈金石堂又收攤！北新店 12 月底熄燈…曾破百今剩 30 多間店〉，三立新聞網，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=645374> (2023 年 10 月 22 日瀏覽)；〈誠品還要關幾家？出版人憂書店恐成臺灣稀有風景〉，中時新聞網，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200526005593-260405?chdtv> (2023 年 10 月 22 日瀏覽)。

2 參考財政部財政統計月報表 3-9 營利事業家數及銷售額-按稅務小行業別分。

3 參考國家圖書館國際標準書號中心：《109 年臺灣圖書出版現況與趨勢報告》(國家圖書館，2021

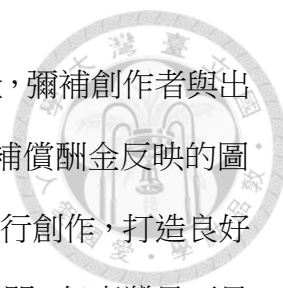


灣出版產業的沒落與蕭條可見一斑。

但出版產業沒落並不僅限於臺灣，而是全世界共同的現象，這種全球性現象許多研究將其歸因於幾點：第一，全球經濟的停滯與下滑：閱讀書籍在許多人眼中被視為一種娛樂的性質，並非生活中的必須，在經濟蕭條的情況下，人們的娛樂支出減少，進而影響對於書籍的購買欲望；第二，人們不再喜愛閱讀：過去因沒有太多娛樂選項，人們大多傾向在書籍中尋找脫離世俗苦痛的娛樂，但隨著科技興起，網路、電腦、手機、通訊軟體逐漸取代了書籍的娛樂地位，讓人們漸漸遠離書籍從而進入虛擬世界的快樂，每人每年的閱讀量也越來越低；第三，網路科技的興起：人們不再傾心於紙張來閱讀或獲得資訊，轉而只要動動手指在網路上就能獲得免費且大量的訊息與知識，這種獲取資訊方式的改變，衝擊了以往依賴紙張傳播資訊的相關產業，當然也包含書籍，現今許多書籍都出了電子書的版本，甚至有些無償就能在網路上搜尋到，更降低了人們購買紙本書籍的慾望。

全球性的出版產業蕭條現象及臺灣出版產業前景的慘澹與書店的熄燈潮，開始引起政府的關注，我國政府為了逆轉這個頹勢做了不少努力，近年來文化部新增許多對於文學創作及書店營運的補助與獎勵，例如推動實體書店發展補助作業、青年創作的補助獎勵、漫畫創作與出版的獎勵、推廣閱讀的活動以及輔導數位出版產業的發展補助等，另外文化部也在 COVID-19 疫情期間推出藝文紓困的補助方案，同時設立許多文學獎鼓勵創作。除相關補助獎勵外，政府也制定相關政策來挽救慘澹的出版業，包括 2020 年開始實施的「公共出借權試辦計畫」即是針對創作者及出版業者在公共圖書館免費出借書籍所蒙受的銷售損失進行補償，以及 2021 年正式上路的圖書銷售免徵營業稅，透過租稅的優惠減輕出版產業營運的壓力，都是近年政府提出的相應政策。

在臺灣政府努力推動及實施的政策之中，最引人注目的便是「公共出借權試辦計畫」，由於公共圖書館免費出借書籍而使創作者及版權所有者在銷售上處於不利



處境而須有所補償，因此希望藉由公共出借權所發放的補償酬金，彌補創作者與出版業者因公共圖書館免費出借書籍而損失的銷售金額，同時因補償酬金反映的圖書借閱情況，提升創作者的心理成就感，以此鼓勵創作者持續進行創作，打造良好的文學創作環境，臺灣公共出借權試辦計畫即是以此為論述而展開，但臺灣是不是有發展該政策的環境呢？根據統計資料顯示，書店的倒閉潮似乎並不意味著臺灣民眾閱讀風氣的下降，我們可以看見臺灣公共圖書資訊體系相當便利，以臺北市為例每一區都有自己所屬的公共圖書館，據公共圖書館統計系統資料顯示，2011 年全國公立圖書流通冊數將近 5,800 萬本，流通人口則將近有 1,600 萬人；到 2021 年全國公立圖書流通冊數已高達約 7,100 萬冊，流通人口也超過 1,900 萬人，<sup>4</sup>在民眾多以借書而非買書的行為模式改變下，政府開始推動所謂「公共出借權」來試圖解決出版產業持續萎縮的問題，似乎有一定數據支持的根基。

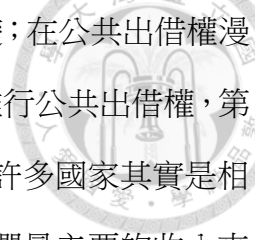
除了有相關公共圖書館借閱數據的支持外，圖書領域之學者、出版產業相關團體同樣也提出公共出借權的概念，使得臺灣政治環境出現了實行該政策之契機，於是政府開始推動「公共出借權」政策，希望能幫助創作者與每況愈下的出版產業，但這樣一個極其陌生又新穎的政策要怎麼在臺灣實施呢？有鑑於此，筆者便希望能更深入了解關於「臺灣公共出借權試辦計畫」政策的內涵，開始進行相關的研究。

## 貳、研究動機

公共出借權政策主要定義是「作家及其他版權所有者因為公共圖書館免費公開及使用其作品，而有收取一定報酬的權利」，<sup>5</sup>而這個制度起源於 1918 年的丹麥作家 Thit Jensen，當時他疾呼應該在公共免費借閱書籍的情形下給予作者補償因而掀起一股討論熱潮。從而我們能知道公共出借權制度實施的第一個目的是基於著

<sup>4</sup> 資料來源：公共圖書館統計系統-統計報表查詢-流通統計報表。

<sup>5</sup> 參考 <https://plrinternational.com/>：「Public Lending Right is the right of authors and other rights holders to receive payment for the free public use of their works in libraries.」，由筆者自行翻譯。



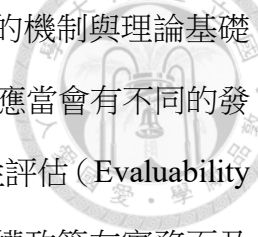
作權保護原則，這同時也是奠定公共出借權實施的一大理論基礎；在公共出借權漫長的歷史演變中，各國也基於更加多元的目的與理由來引進並推行公共出借權，第二個實施公共出借權的目的乃是基於社會福利的觀點，作家在許多國家其實是相對弱勢的團體，因此公共出借權所帶來的補償金制度可能是他們最主要的收入來源，對整體社會安全體制的健全扮演一個重要角色；第三個實施公共出借權的目的為文化保存的效用，將公共出借權的補償限定於以當地少數語言創作之書籍，藉此保存少數語言的文化，除此之外即使在沒有少數語言須保存的國家，補償金制度仍帶給創作者一種激勵與鼓舞的效用，讓他們知道政府重視國家的創作環境與創作者，並降低因圖書館免費使用或借閱其作品而產生之剝削感，讓這些創作者能夠持續保有創作之動力，確保國家文化的持續發展及藝術交流。

公共出借權能因應不同國家的需求而發展，從 1940 年代歐洲開始建立該制度後便持續擴及至其他國家，截至 2023 年為止已有 34 個國家實際採取公共出借權制度來對本國或外國的創作者與出版社進行補償，另有 29 個國家或地區已建立公共出借權的相關法律。<sup>6</sup>目前所實施公共出借權制度的 34 個國家中有 30 個國家位於歐洲，由此觀之，在文化環境都與歐洲大相逕庭的臺灣能否順利實施公共出借權呢？而公共出借權在臺灣能有什麼樣的成果呢？依據上述這些問題，以下將提出對於「臺灣公共出借權」政策的研究動機。

因為「公共出借權」盛行於歐洲，在東亞是相當新穎的概念，許多人對其是陌生且不了解的，而且臺灣公共出借權制度仍算剛剛起步，因此相關論著甚少，國內曾有幾位學者針對「公共出借權」的概念與發展做過相關探討（徐金芬，1991；邱炯友、曾玲莉，2003），但並未針對「公共出借權」背後運作的機制與相關理論基礎做出更深入的研究，而在臺灣開始決定實施公共出借權後，也有不少學者針對臺灣所實施的「公共出借權」制度進行研究，但是較多是從法制層面所切入的研究（章忠信，2020），或是著重探討圖資系統管理方面，而較少從公共行政的角度觀察各

---

<sup>6</sup> 資料來源：PLR International，<https://plrinternational.com/>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。



個利害關係人在政策之間的互動，以及針對制度規則背後運作的機制與理論基礎進行評估，因此認為若能以公共行政的角度切入「公共出借權」應當會有不同的發現，且本研究亦希望能補足目前學術研究中較少提及的可評估性評估（*Evaluability Assessment*）。基於上述的研究動機，希望本研究能為公共出借權政策在實務面及學術面上提供更豐碩的研究成果。

## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

根據上述的研究動機，本研究的目的就是希望對臺灣「公共出借權試辦計畫」進行可評估性評估，針對該試辦計畫的政策目的、投入的經費人力資源、運行的機制、主要方案進行的活動、以及最後預期的成果等，建立可評估性評估之邏輯模型，讓我們能夠從邏輯模型中觀察出該試辦計畫的投入與預期的目標當中所運行的機制為何，以及運作機制與主要方案活動的執行間，所產生的阻礙或問題，將是本研究進行可評估性評估最主要的目的。

根據臺灣公共出借權試辦計畫邏輯模型的確認與建立，我們將對邏輯模型顯現的方案理論進行更深入的探討，方案理論的三個主要部分包含影響理論、服務傳遞理論、組織計畫理論。

影響理論可協助我們分析該計畫目標與方案之間的關係，深入探討臺灣公共出借權試辦計畫目標與實際執行的方案活動之間的機制運作情形為何？而臺灣公共出借權試辦計畫所欲達成的目標為何？臺灣公共出借權試辦計畫經過一連串制度運行後的成果為何？

服務傳遞理論則幫助我們探討該計畫預計使用的服務傳遞系統是否具可接近性與可使用性，讓受益群體能知道該計畫並願意申請公共出借權的補償酬金，而試辦計畫所實施的制度與方案活動也將影響所欲達成的目標。



組織計畫理論則使我們了解該計畫的組織計畫活動是否能有效發揮其功能，達成預期目的，該試辦計畫主導的機關組織間權責是否明確，該組織計畫理論將影響方案活動實施的順暢性，以及整體計畫是否能順利推行。

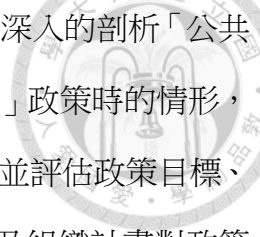
於是我們希望透過方案理論的分析並結合臺灣施行該政策的環境、社會經濟、歷史人文的條件，提供臺灣公共出借權試辦計畫在目標、執行活動及方案設計上的改善與參考，並從公共行政的角度切入關於「公共出借權」領域的觀察與研究發現，例如分析該政策在行政、政治、財務、技術面等實際運行上的問題，補足我國在試辦計畫前期常未能全面評估計畫可行性，使試辦計畫實施後面臨許多阻礙而浪費前期投入成本之問題，因而針對目前實施的臺灣公共出借權試辦計畫提出建議與制度修正，以期能帶領臺灣公共出借權試辦計畫更臻於完善，並補充該政策在實務面及學術面的相關研究發現，以上皆為本研究重要的研究目的。

## 貳、研究問題

綜上所述，由研究目的展開主要的研究問題，從目前臺灣公共出借權試辦計畫執行的現況出發，以公共行政角度切入，由於臺灣公共出借權計畫仍屬政策前期，因此本研究透過對該計畫進行可評估性評估，希望能藉由可評估性評估中所建立的邏輯模型與方案理論分析，釐清該計畫的目標為何與目前執行的方案活動能否達成計畫目標，從而評估該試辦計畫能否持續進行爾後的評估，因此本研究提出以下的研究問題來對臺灣公共出借權試辦計畫進行探討與分析：

- 一、臺灣公共出借權試辦計畫的實施狀況為何？該試辦計畫的成果為何？
- 二、臺灣公共出借權試辦計畫背後的理論基礎與運作機制是否合理？在執行時，遇到了哪些主要的障礙或問題？使其可能無法發揮應有的效果。

以上的研究問題皆根據臺灣公共出借權試辦計畫的可評估性評估而來，所建立的邏輯模型結合政策實施的外在因素，探討臺灣公共出借權試辦計畫的現況與成果；再經由邏輯模型與方案理論分析背後的理論基礎與運作機制，評估該試辦計



畫的可行性與往後的可評估性。希望藉由這些問題的研究，能更深入的剖析「公共出借權」政策的本質與目的，同時洞察臺灣在實施「公共出借權」政策時的情形，以此提出相關的政策建議與修正，以利後續政策的推動與執行，並評估政策目標、手段與效果的關聯性，以及該試辦計畫的制度運行、活動方案以及組織計畫對政策標的群體帶來的效果，以下將針對主要研究問題展開對臺灣公共出借權試辦計畫之可評估性評估研究。

## 第二章 各國與臺灣公共出借權之運作模式

本章討論已實施公共出借權的各代表性國家與臺灣之運作模式，依照補償酬金計算方式分成三大類型介紹具代表性的國家，接著梳理臺灣目前公共出借權試辦計畫的政策背景與目的，以及目前臺灣實務運作的方式，最後將各國與臺灣公共出借權的運作模式進行表格之統整與比較，作為本文研究的基礎。

### 第一節 各國公共出借權運作模式

本節關於各國公共出借權實務運作情形的剖析與整理多來自於 Public Lending Right International (<https://plrinternational.com/>) 網站的最新資訊，以及各國主管相關事務的政府部門網站與過往之文獻資料，經蒐集與分析相關資料後發現各國實施公共出借權皆有一個相當重要的相同之處：創作者的補償酬金收入都是來自於稅收，而不是圖書館的營運經費，以此來避免經費相互排擠之問題。除此之外，各國的公共出借權運作模式根據各國社會、政治、經濟、文化的不同而有差異，即使是最開始執行該制度的時間相差不遠，且文化異質性也較小的北歐國家，也都因應各自國家特色而有不同之處，截至 2023 年為止，全世界共有 34 個國家採用公共出借權制度，但沒有哪個國家制度是完全相同的。<sup>7</sup>

雖然各個國家執行公共出借權之細部制度有所差異，不過我們仍能觀察到各國在補償酬金計算方式上有其來源的共通性，能將 34 個實施公共出借權國家分門別類，所以本節先介紹三大類補償酬金的計算方式，大致區隔各國實務運作的模式，並從適用的圖書館類型、受益對象、受益對象資格、適用創作種類、管理單位、補償酬金發放原則及最近一次補償酬金發放金額，來介紹各個代表性國家的實務運作情形，以此做為本章第三節比較的標的。

---

<sup>7</sup> 資料來源為筆者根據 PLR International 網站上所列目前實施公共出借權的 34 個國家資料，進行比較，發現沒有任何一個國家所採取之公共出借權制度完全一致，包含受益者的資格、範圍、補償金額、補償酬金計算方式等，都會根據各國保障受益群體的差異而有調整。





## 壹、圖書館借閱次數 (loans)

第一種補償酬金的計算方式為圖書館借閱次數，此種補償酬金的計算方式是依據書籍在圖書館被使用的情形，也就是書籍在規定期間被借出的次數來計算。此種計算方式的優點是較能反映書籍的市場情形，而且也最符合公共出借權的理論起源，不過該計算方式之缺點即是無法計算到書籍在圖書館內被使用的情形，也未考量該書籍的性質，同時會有最嚴重的馬太效應的現象。圖書館借閱次數是目前實施公共出借權的國家最常使用的補償酬金計算方式，<sup>8</sup>一開始由瑞典首先採用，因此又稱為「瑞典模式」，該模式最具代表性的國家為瑞典、英國、德國，以下將詳述此三國在該模式之中，其他制度的部分又有何差異。

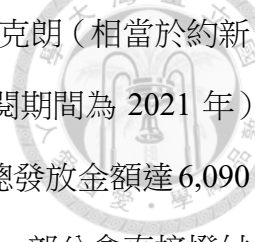
### 一、瑞典

瑞典從 1954 年開始實施此制度，當初執行此制度的目的有二：給予作家的作品如果被圖書館收藏及借閱可以有相對合理的補償，另外就是希望提升作家的經濟環境。在計算方式與適用圖書館類型的部分，以每年在公共圖書館及學校圖書館的書籍借閱次數作為基礎發放補償酬金給作家；在發放資格對象與書籍部分一開始受益對象僅限於作家與使用瑞典語創作的書籍，1957 年則納入參考工具書，1961 年納入翻譯者，1978 年開放永久居住於瑞典的外國作家也成為受益對象。

該國的公共出借權實際運作方式為政府每年會依據借閱總數及在圖書館的參考作品之數量來編列一筆預算，最初借閱一次不論書籍種類發放 3 歐爾 (0.03 克朗，相當於新臺幣 0.1 元)，直至 2022 年原創作品借閱一次作者可獲得 120 歐爾 (1.2 克朗，相當於新臺幣 3.46 元) 的補償酬金，翻譯者的作品借閱一次則獲得 60 歐爾 (0.6 克朗，相當於約新臺幣 1.73 元)，<sup>9</sup>如果是使用國外原創作品或版權是沒

<sup>8</sup> 資料來源為筆者根據 PLR International 網站上所列目前實施公共出借權的 34 個國家，在補償酬金上計算方式所比較而出，以圖書館借閱次數 (loans) 最多，有 22 個國家採用，圖書館館藏冊數 (stock) 居次，有 6 個國家採用，也有國家是採取圖書書名種類 (title) 或以混合方式計算。

<sup>9</sup> 本文依據 2023 年 5 月 21 日，瑞典克朗對新臺幣的匯率所計算。



有補償的。然而瑞典補償酬金的發放具有下限，必須達到 2,400 克朗（相當於約新臺幣 6,927 元）才會發放補償酬金，2022 年（指圖書館書籍借閱期間為 2021 年）公共出借權系統所統計符合資格之書籍借閱次數達 4,660 萬次，總發放金額達 6,090 萬克朗（相當於新臺幣約 1.7 億元），<sup>10</sup>所發放的這些補償金額有一部分會直接撥付給作家本人，另一部分則會進入作家基金，基金會的董事由 4 名政府代表、8 名作家代表、1 名翻譯者代表、1 名插畫家代表組成，全權負責該基金的運用，通常用來保障作家的終身收入、養老金、行政成本、組織補助，或提供一些書籍出版的插畫家或藝術家、攝影家共享，也用於補助年輕作家的獎學金或是旅費。

## 二、英國

瑞典模式的另外一個代表國家為英國，英國是目前國外實務研究中最常被提到的國家，同時英國對公共出借權的研究成果也最為豐碩。英國是在公共出借權已經誕生將近 30 年之後才開始討論這項制度，由於他們沒有保護小眾語言的需要，所以當時該制度是否有實施必要性曾掀起一陣討論，第一個在英國提出這項概念的人為 Eric Leyland，他在 1951 年發出疾呼認為圖書館在出借他已出版的書時，應該要向他支付 0.5 便士（0.005 英鎊，相當於新臺幣 0.19 元）<sup>11</sup>的錢，不久另一位作家 John Brophy 也附和這項想法，並進一步提出許多建議，掀起一股英國公共出借權運動，1979 年英國兩大黨都同意推行該項政策，並且在 1982 至 1983 年發給了第一次的補償酬金。

英國補償酬金計算方式及適用圖書館類型為英國政府每年發放定額的公共出借權資金，除以大英圖書館每年蒐集公共圖書館去年 7 月 1 日到當年 6 月 30 日累計的出借次數，因此每年所得到的單筆補償酬金金額會因當年整體借閱次數的多寡而有所變動，而英國計算出借次數的方式是採取抽樣，針對 30 個地區 1000 個

---

<sup>10</sup> 本文依據 2023 年 5 月 21 日，瑞典克朗對新臺幣的匯率所計算；資料來源：瑞典作家基金會，<https://www.svff.se/>（2023 年 5 月 21 日瀏覽）。

<sup>11</sup> 本文依據 2023 年 5 月 21 日，英國英鎊對新臺幣的匯率所計算。

以上的圖書館作抽樣，並且確保每年抽樣中至少有 7 個地區與前年不一樣，以此作為借閱次數的計算基準。

在英國公共出借權政策中所認定受益對象資格部分，包括姓名存在於版權頁的作家、翻譯者、超過 10 頁以上的編輯和插畫家，同時由於英國與德國之間有著作權協定，因此除了英國本國作家外，德國作家的作品也能得到英國的公共出借權補償；適用的範圍包含書籍且不得少於 32 頁，在 2010 年進一步納入有聲書及某些類型的電子書，2017 年則將所有電子書納入補償範圍。


而在英國公共出借權實施細部制度部分，補償酬金來源於國家預算支出，最初每年發放 200 萬英鎊（相當於約新臺幣 7,700 萬），直至 2022 年（統計期間為 2020/7/1-2021/6/30）發放公共出借權金額為 616 萬英鎊（相當於約 2.3 億新臺幣），由於 2020 年到 2021 年受到 COVID-19 疫情影響，英國公共圖書館曾經關門，也導致 2021 年所累積的借閱次數相對較少，因此平均借閱一次可獲得 30.53 便士（相當於新臺幣約 12 元）的補償酬金。另外英國政府設有領取補償酬金的上下限，每個作家能領取到的補償酬金上限是 6600 英鎊（相當於新臺幣約 25 萬元），下限為 1 英鎊（相當於新臺幣 38 元），<sup>12</sup>翻譯者確保會得到 30%，而超過 10 頁以上的編輯者則確保會有 20%，且英國針對不同書籍種類的創作者都詳列固定的補償酬金分配比例，並在每年 2 月時直接發放補償酬金給有登記的作家或相關著作人。

### 三、德國

此一補償酬金計算模式中另一個代表國家為德國，德國是第一個將公共出借權的權利寫入成文法當中的國家，1972 年修正了著作權法第 27 條第 1 項，包含各種受著作權保護的書籍、期刊等，若存在於圖書館內都必須得到補償，此法條於 1973 年正式生效，1995 年根據歐盟相關法規，德國進一步修正著作權法，讓有聲書、錄音帶或是其他視聽媒體等也能獲得相應之補償酬金。

---

<sup>12</sup> 本文依據 2023 年 5 月 21 日，英國英鎊對新臺幣的匯率所計算；資料來源：大英國書館 PLR 網頁，<https://www.bl.uk/plr>（2023 年 5 月 21 日瀏覽）。



德國申請補償酬金的制度並非由個人作家或出版商單獨申請，而是必須透過各種協會包括 VG WORT(德國作家協會)、VG BILD-KUNST、VG MUSIKEDITION、VGF、VFF、GEMA、GWFF、GVL 作為代表組成 Zentralstelle Bibliothekstantieme (簡稱 ZBT，圖書館補償酬金中央辦公室) 這個集體管理組織來向政府申請補償酬金並統一發放給各個協會，每年依照出版物在公共圖書館、教堂圖書館、公司圖書館等的借閱次數計算補償金額，出借次數也是採取抽樣計算，每年以不公開方式抽取不同州之圖書館，再以中央政府 10%，各州政府 90%的比例支出補償酬金總額，而 ZBT 每兩年就會協商一次總補償酬金的金額，並且透過與各個協會協商按照比例將補償酬金做分配，如 2007 年分配比例：VG Wort 及相關代表文學作家之協會分配到總補償酬金之 91.15%；VG BILD-KUNST 及相關視覺藝術家之協會分配到 6.35%；GEMA 及相關音樂藝術家之協會分配到 2.5%，而這個分配比例每兩年也都會重新協商。<sup>13</sup>

各個協會得到補償酬金後會有各自不同的補償酬金運用方式，若以分配到補償酬金最龐大的 VG Wort 來說，該協會每三年會整理發放公共圖書館的補償酬金給有加入並與 VG Wort 簽訂契約的作家、翻譯者、編輯，而 VG Wort 並非將所有補償酬金都發放給相應之作家，而是他們有個作家養老計畫，將補償酬金扣除稅款及 VG Wort 運作的行政成本後，補償酬金的 45%會成為作家的養老基金，補償酬金的 10%會用於社會福利，對青年作家或有困難的作家及出版社提供援助，剩餘之補償酬金則依作者 70%、出版社 30%的比例給付。德國公共出借權的受益對象不僅限於德國當地居住者與德國公民身分，也同時開放給互相簽有互惠協定，基於國際版權協會對著作權有共同規定的歐盟各國及英國，因此也有補助外國作家在本國圖書館的補償權利。

2022 年德國聯邦與州政府發放的補償酬金總額為 1,408 萬歐元（相當於新臺

---

<sup>13</sup> 參考 Irmgard Schmitt, "Öffentliche Bibliotheken und Bibliothekstantieme in Deutschland," *Bibliotheksforum Bayern* (2008)2, pp.153-157.

幣 4.6 億)<sup>14</sup>給予圖書館補償酬金中央辦公室 (ZBT)，而 ZBT 將依比例分配給各個協會，其中 VG Wort 協會分配到 945 萬歐元 (相當於新臺幣 3.1 億)，VG Wort 每三年將所分配之金額以上述比例分配給作家與出版社，而 VG Wort 下次發放補償酬金的時間將會是 2024 年。

## 貳、圖書館館藏冊數 (stock)

第二種補償酬金計算模式為圖書館館藏冊數，此種補償酬金計算方式是依據已登記公共出借權資格的書籍在規定期間內在圖書館被收藏的總冊數，此計算方式消除暢銷書與罕用書之間借閱次數之差異，也排除可能會出現的借閱限制或是只限館內閱讀等的情況，優點是相較於以借閱次數為基準的公共出借權較為公平，同時也較不易產生馬太效應的問題，缺點是此種補償酬金計算方式消弭借閱次數反映市場取向的特色，無法直觀凸顯出收藏於圖書館內之書籍影響圖書銷售之情況，有違公共出借權之初衷，又該種補償酬金計算方式取決於圖書館決策要購入多少本書籍，進而決定作家及出版社能獲得多少補償酬金，無形之中給予圖書館方在選擇書籍與數量上的壓力，增加圖利某些作家或出版社的可能性。

該種補償酬金計算方式為目前實施公共出借權的國家第二多採用的模式，最初是由丹麥首先實施，因此又稱「丹麥模式」，該模式最具代表性國家為丹麥與澳洲，以下將詳述此二國在該模式之中，又有何差異之處。

### 一、丹麥

丹麥是最早開始提出公共出借權制度的國家，1920 年便有作家提出公共圖書館侵害其著作權利的運動聲浪，1942 年修訂公共圖書館法，原本要開始實施不過因第二次世界大戰的爆發而使其執行計畫延遲，直至 1946 年才正式執行公共出借

---

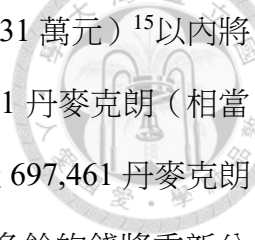
<sup>14</sup> 本文依據 2023 年 6 月 10 日，歐元對新臺幣的匯率所計算；資料來源：VG Wort, *Geschäftsberichte 2022*, <https://www.vgwort.de/fileadmin/vgwort/pdf/veroeffentlichungen/geschaeftsberichte/Geschaeftsbericht-2022.pdf> (2023 年 6 月 10 日瀏覽)。

權，是世界上第一個實施公共出借權的國家，1992 年也訂定了公共出借權專法。

最初丹麥政府每年 7 月撥款政府全部預算中的 5%，給依據公共圖書館與學校圖書館館藏之冊數的作家得到補償酬金，1964 年撥款提高到政府全部預算的 6%，之後則將適用的範圍書籍擴大到參考工具書，2018 年則擴大到電子書也納入可獲得補償酬金範疇，不過關於教科書只有前 15 本才納入計算，而受益對象不局限於作者，還有翻譯者、編輯、插畫家、攝影家、作曲家或其他有貢獻者等，但排除出版社。若同個出版物涉及多位創作者，丹麥補償酬金的分配會區分主要或是次要貢獻者，若多個貢獻者皆為主要則平分補償酬金，但若有主要與次要貢獻者，則主要貢獻者獲得酬金之 75%，次要貢獻者獲得 25%，而補償的對象不限國籍但要以丹麥語進行創作。

丹麥補償酬金主要是由政府機構 Agency for Culture and Palaces（王室及文化局）來進行管理與補償酬金的發放，並且發放模式是以積分來累積換算，實體書籍部分由書籍頁數乘以書籍種類（不同書籍種類有不同積分，如詩集每頁 6 分、漫畫每頁 3 分等）乘以圖書館館藏冊數乘以貢獻程度（主要或次要貢獻者）會得出該出版物之總積分，將同一作者的出版物積分相加再乘上每積分為 0.067574 丹麥克朗，將會得出當年該作者所能獲得的補償酬金總額；電子書部分由於沒有實際冊數可以計算，丹麥的電子書補償酬金是以線上借閱次數與使用次數來做為統計，而更偏向於前一小節所述以借閱次數來統計分發補償酬金的模式。

2023 年 4 月（圖書館書籍計算時間為 2022 年）丹麥所發行的補償酬金總金額約為 1.9 億丹麥克朗（相當於約 8.7 億新臺幣），其中電子書與線上有聲書所占補償酬金的比例為 13.8%（約 2,700 萬丹麥克朗，相當於 1.2 億新臺幣），實體書籍與實體有聲書所占補償酬金比例為 86.2%（約 1.7 億丹麥克朗，相當於 7.5 億新臺幣）。且丹麥政府除有設定補償酬金的上下限外，補償酬金的給付更採取重分配的方式，以期減緩貧富差距的效應。丹麥的補償酬金的下限為 1,407 丹麥克朗（相當於新臺



幣 6,225 元)，補償酬金在 523,097 丹麥克朗（相當於新臺幣約 231 萬元）<sup>15</sup>以內將不會減少，而往上則會級距的減少支付金額，523,097 到 697,461 丹麥克朗（相當於新臺幣約 308 萬元）之間每一本書的補償酬金減少 50%，超過 697,461 丹麥克朗後每一本書補償酬金將減少至原本的三分之一，因付款級距而多餘的錢將重新分配給領取金額在 1,407 到 5,625 丹麥克朗的受益人。

## 二、澳洲

澳洲是另一個採用圖書館館藏冊數作為計算模式的代表國家，澳洲對於公共出借權的興趣起於 1957 年當時聯邦文學基金會主席 A. Grenfell Price 建議引進瑞典所採用的公共出借權，不過當時遭到否決，1967 年旅行作家 Colin Simpson 成為澳洲作家協會（ASA）的發言人，當時他極力推薦該制度並希望公共出借權可以納入著作權法，不過受到澳洲圖書館協會（LAA）的大力反對，直至 1974 年 ASA 才獲得政府支持得以執行該制度。

澳洲將公共圖書館與教育類型圖書館分開制定了不同制度，公共出借權（PLR）所劃定的是公共圖書館的計算範疇，依據 1985 訂定與 2016 年修正的公共出借權專法來執行；教育出借權（ELR）根據 2023 年所制定的教育出借權制度與程序來執行。公共及教育出借權的最新制度在受益對象的資格認定上，只要是澳洲國民不論居住於何地，或是非澳洲國民但居住於澳洲都可以取得資格，包含作家、編輯、翻譯者、插畫家或是在澳洲的出版商，但在出版商上有更嚴格的資格規定，至少要以圖書出版為主要事業且過去三年內至少要在澳洲出版過 1 次書籍，才符合補償酬金所給予的範疇。

補償酬金發放的範圍主要是有 ISBN 的書籍並在澳洲國家書庫組織中有登錄，而且出版五年內要在市場上銷售，其創作者必須是個人而非公司或組織且共同創作者不得超過 5 人，2023 年澳洲也正式將有聲書及電子書納入獲得補償酬金的範

---

<sup>15</sup> 本文依據 2023 年 6 月 10 日，丹麥克朗對新臺幣的匯率所計算；資料來源：丹麥博物館與文化管理局網頁，<https://slks.dk/bibliotekspenge/beregning>（2023 年 6 月 10 日瀏覽）。



疇之中。

補償酬金計算方式是以公共圖書館與教育型圖書館館藏的書籍冊數來計算，政府部門將會調查作家的出版品在上述兩種類型圖書館中的館藏冊數，冊數若少於 50 本將不列入計算，且會設定補償金額發放下限，當補償金額低於 100 美金（相當於新臺幣 3,067 元）則不予發放。每年 4 月 1 日到隔年的 6 月 30 日是固定申請的期限，個人及出版商可以到 The Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts（澳洲基礎建設、交通、區域發展、通訊及藝術部）網站透過 Lending Rights Online 登記並註冊，並於後年 6 月會由政府機構統一發放給作者與出版商補償酬金，澳洲在 2021-2022 年發放的補償酬金總額達到約 2270 萬美金（相當於新臺幣約 7 億），每本符合資格的書籍創作者可獲得 2.19 美元（相當於新臺幣約 67 元）、出版社則可獲得 54.75 美分（0.5475 美元，約新臺幣 17 元）。<sup>16</sup>

### 參、圖書館館藏書名種數（title）

第三種公共出借權補償酬金的計算方式是圖書館館藏書名種數，該方式是以作者的創作出版品在圖書館被收藏的書名種數來進行計算，同一種書名即使在圖書館館藏中有相當多冊也僅算 1 種，此種方式不考慮外借次數與館藏冊數因素，單純僅以書名種數計算，使暢銷作家與非暢銷作家的收入基本上是相同的，此種計算方式的優點為能夠完全消弭馬太效應，並且讓大部分公共出借權權益人，不論是暢銷或非暢銷的作者或出版社都能受惠，並且減少圖書館方藉由購入數量圖利某些創作者或出版社的問題，不過該種計算方式的缺點在於更明顯的違反當初公共出借權起源的市場取向理論，同時由於以書名種數作為計算基礎，將導致每個作者所獲得補償金金額皆不高。

---

<sup>16</sup> 本文依據 2023 年 6 月 10 日，美金對新臺幣的匯率所計算；資料來源：澳洲政府公共出借權網頁，<https://www.arts.gov.au/funding-and-support/lending-rights>（2023 年 6 月 10 日瀏覽）。



該模式為最少國家採用的計算方式，並且為加拿大首創，以下便以加拿大為代表國家詳述該國公共出借權的制度營運模式。

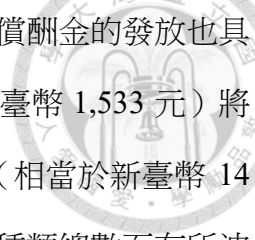


## 一、加拿大

加拿大作家協會（TWUC）於 1973 年成立，立即開始推行公共出借權相關措施，當時該作家協會認為加拿大作家的權利與經濟狀態遭到公共圖書館相當大的威脅，同時由於鄰近美國，其強勢的霸權文化對加拿大的文化造成不小衝擊，且加拿大圖書市場小無法抵抗強勢文化入侵，因此該協會認為應該要以公共出借權制度來保護加拿大文化及作家，之後加拿大聯邦政策委員會調查各國實務的報告並進行審慎評估，在 1986 年通過決定執行此制度且每年政府保證至少有 300 萬美元（相當於新臺幣約 8,400 萬）的預算在公共出借權支出上。

加拿大公共出借權制度所適用的書籍範圍包含至少有 48 頁的書籍（若是兒童讀物則至少需 24 頁），且是最近 5 年出版具有 ISBN 的書籍、電子書或有聲書，但不包含食譜、教科書、期刊等非小說類別的書籍，而 2017 年加拿大成為第一個納入電子書為補償酬金可發放之領域的國家。該制度的受益對象包含加拿大公民或永久居住於加拿大的作家，也包含翻譯者、插畫家、攝影師、編輯等，但不包含出版社，不同類型創作者所能取得補償酬金的比例不同，並且共同創作者不可以超過 6 人。

加拿大的補償酬金計算方式較為特別，全世界基本上只有此一國家以該種方式為基準計算，該執行委員會表示以借閱次數計算則行政成本太高，且不能期望圖書館員去紀錄該書籍雖然從書架上被讀者取下來但沒有外借的情形，而且一本書被圖書館收藏就是具有意義的，不能以多少冊數來計算其意義，因此加拿大採取以書名為依據來計算，透過每年抽樣不同的圖書館，調查作家在此次抽樣圖書館中該種書名出現在幾個圖書館內乘以作者在該書中的貢獻度乘以該書出版時間級距（出版 0-5 年是 100%、6-10 年是 80%、11-15 年是 70%、16-25 年是 60%）乘以當



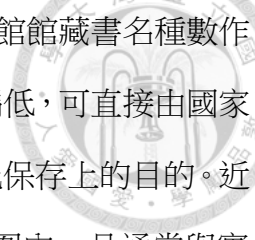
年每種書給付多少美金，才是作家可獲得的補償酬金數額，而補償酬金的發放也具有上下限，若該作家獲得的補償酬金未超過 50 美元（相當於新臺幣 1,533 元）將不予發放，每位作家領取補償酬金金額也不能超過 4,500 美元（相當於新臺幣 14 萬元），每年每種書給付的金額會根據所抽樣的圖書館館藏書名種類總數而有所波動，2022-23 年發放總金額達 1,479 萬美金（相當於新臺幣約 4.5 億）。<sup>17</sup>加拿大補償酬金在每年 2 月 15 日到 5 月 1 日開放作家進行登記，並於每年 2 月進行補償酬金發放，透過在加拿大藝術委員會下（CAA）的公共出借權委員會來審核計算再給付予作家。

在實施公共出借權的各個國家中，有可能是採取上述三種計算基準的其中一種，也有可能是以不同計算方式互相搭配的模式，例如有以圖書館借閱次數搭配館藏冊數等為基準來作計算，或是以圖書館借閱次數搭配各個圖書館的使用人數來互相對照，以求更具有公平性。許多國家會混同不同補償酬金計算方式，用以截長補短，例如西班牙便是以圖書館借閱次數搭配每個圖書館平均使用人數來進行補償酬金的計算。因此在實施公共出借權的國家中沒有任何國家是完全一模一樣的制度，這也導因於每個國家所側重希望公共出借權達成的目標相異，公共出借權是作為補償銷售損失的手段？或是作為社會福利政策給予作家援助？抑或是成為保護本土作家及文化的方式？不同的目的會影響該國採取的計算方式、劃定的受益對象與資格，以及能納入補償範圍的書籍或創作品等不同的公共出借權制度選擇。

若針對這三大類型的制度來做比較，我們能夠發現以借閱次數作為計算方式的國家，通常較不側重公平性問題而回歸於公共出借權因圖書館出借書籍而使作家及出版社受到不利益的角度出發，因此補償酬金金額偏高，通常會成立一個專門集中管理組織來管理所發放之補償酬金，且並未將所有金額全數發放給作者，而是部分作為作家的養老基金或社會福利發放。圖書館館藏冊數作為計算方式則試圖

---

<sup>17</sup> 本文依據 2023 年 6 月 10 日，美金對新臺幣的匯率所計算；資料來源：加拿大 PLR Program 網頁，<https://publiclendingright.ca/>（2023 年 6 月 10 日瀏覽）。



在公平性及市場性中取得平衡，補償酬金金額並未太高。以圖書館館藏書名種數作為計算方式則更側重於公平性，以致於此種補償酬金金額通常偏低，可直接由國家發放給作者，以該種方式發放的國家將更偏重公共出借權於文化保存上的目的。近年來也可以看到越來越多國家將電子書納入公共出借權適用範圍內，且通常與實體書擁有不同的計算方式，顯現電子書市場的蓬勃對各國公共出借權制度的設計帶來一定程度的影響。

## 第二節 臺灣公共出借權運作模式

前一節以不同的補償酬金計算方式分門別類介紹幾個代表性國家之公共出借權制度與實務運作的情形，並且比較各國的不同制度，可看見目前各國對於實施公共出借權的目的並不相同，為因應不同目的而有相應的制度變化。

現在我們將目光放回臺灣公共出借權的制度與實務運作的模式與現況，由於公共出借權在臺灣並非政策主流議題，因此臺灣對於公共出借權的相關討論並不多，同時這些討論議題也僅止於特定幾位學者或是與創作、出版業界相關的團體，能蒐集到的文獻資料相當有限，近幾年臺灣公共出借權制度開始運作後，有越來越多學者專家及圖書館界、出版業界等相關人士、團體關注該制度，掀起一股討論的小熱潮。本節的討論將以所能蒐集到的文獻作為基礎，並輔以政府官方的資料來初步探討臺灣公共出借權的政策背景與目的，以及至今制度實務運作的情形，並與各國的實務運作情形進行比較，作為研究臺灣公共出借權試辦計畫可評估性評估之基礎。

### 壹、臺灣公共出借權試辦計畫背景與目的

臺灣在 1960 年代後對於文化開始逐漸重視，而政府也推動許多文化建設，1977 年時任總統蔣經國在立法院的施政報告中指出第十二項建設為文化建設，要在臺

灣各個縣市建立文化中心、圖書館等，<sup>18</sup>因此當時針對圖書館的硬體建設有了相當多的改善，也讓臺灣各個地區都有公共圖書館的進駐，對於臺灣人民的基本素養與國力有了很大的幫助，但是這也對臺灣紙本書銷售的市場帶來一定程度的影響，不少出版業者對於圖書館的低價採購政策表達不滿，2008 年金融海嘯導致各行各業的不景氣，出版業者也提出所謂「公閱版」的概念（邱炯友，2013），認為圖書館採購書籍時應以較高的定價來購買，彌補對於銷售市場的損失，此種概念已非常類似於現今公共出借權的核心內涵，當時也有少數學者針對公共出借權的概念來進行討論，但臺灣並未有實質上的政策實施。

直至 2018 年開始臺灣針對公共出借權有了進一步的討論，出版業者與相關出版協會多次提倡臺灣應實施「公共出借權」用以保障創作者與出版社的權利，文化部也委託臺灣趨勢股份有限公司針對臺灣出版品公共出借權之法制作業、實施機制及效益進行相關研究評估，顯現政府部門已經開始著手規劃相關政策；<sup>19</sup>在 2019 年臺灣公共出借權的實施計畫塵埃落定，同年 4 月 25 日中華民國出版商業同業公會全國聯合會在拜會時任行政院長蘇貞昌時，請政府重視「公共出借權」議題，獲得行政院長之允諾預計開始實施公共出借權試辦計畫，並且由時任立委蘇巧慧等人積極在立法院倡議《圖書館法》第 7 條的修法增訂：「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」，讓公共出借權試辦計畫能有法源依據，<sup>20</sup>主辦之文化部、教育部與眾多出版業者、出版商業公會等相關團體舉辦多場公聽會，邀集出版界團體代表、作家代表共同推動該計畫，<sup>21</sup>經過兩年多的醞釀，臺灣公共出借權試辦計畫終

---

<sup>18</sup> 參考毛慶禎：〈臺灣的公共圖書館〉，取自：<http://lins.fju.edu.tw/mao/pl/twpl.htm>（2023 年 11 月 26 日瀏覽）。

<sup>19</sup> 參考陳昱勳：〈東亞第一 台灣「公共出借權」元旦上路〉，自由時報，<https://art.ltn.com.tw/article/breakingnews/3025600>（2023 年 11 月 26 日瀏覽）。

<sup>20</sup> 參考吳金寶：〈公共出借權：為圖書館、出版社及作者創造三贏局面〉，自由時報，<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2789354>（2023 年 11 月 26 日瀏覽）。

<sup>21</sup> 參考范正祥：〈公共出借權 出版界支持入法成為國家文化政策〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/acul/201905220233.aspx>（2023 年 11 月 26 日瀏覽）。



於在 2020 年起正式開始為期三年的試辦。

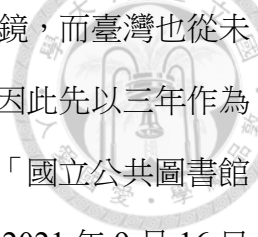
回顧臺灣公共出借權試辦計畫的歷史脈絡與推動進程，圖書館所造成創作者及出版業者在銷售上的不利益問題存在已久，相關團體也屢次於會議、論壇中向民意代表甚至政府機關、圖書館方倡議，除了「公閱版」政策方案的提出外，也積極提出國外施行已久的「公共出借權」的制度，在這段歷程中出版業者等協會團體無疑是最主要的政策倡議者，2018 年適逢蘇巧慧立委對於文化政策及社會福利有相當程度的關心，在問題流、政策流、政治流匯集的情況下，臺灣公共出借權試辦計畫的政策窗就此打開。

在這樣的政策背景下，我們可以得知臺灣公共出借權試辦計畫最主要的目的可能為：(1) 保障創作者相關之權益，透過公共出借權補償酬金的制度，對作家及出版業者本應持有的版權之受損進行補償，由於圖書館免費使用且流通創作者之作品，無形中對作家及出版業者在銷售市場的經濟利益有所減損，因此透過補償酬金保障他們所持之權利；(2) 獎勵本土文化的創作，該試辦計畫透過補償酬金制度，進而達到宣傳之功能，表示政府對本土文化創作的支持，由於制度設計上是以保障本土作家所出版之書籍為主，因此透過經濟上利益的補償，希冀能提升創作者及出版業者進行創作或出版作品的動機與意願，讓出版產業活絡，同時鼓勵更多作家投入本土文化創作的行業。秉持著上述目的，臺灣於 2020 年正式展開為期三年的試辦計畫，預計發放 2020 年、2021 年、2022 年三年之補償酬金，並藉此試辦計畫作為往後持續實施公共出借權的參考依據。

## 貳、臺灣公共出借權試辦計畫運作模式

了解相關政策誕生之背景後，接著我們可以進一步探討臺灣公共出借權試辦計畫的制度，以及截至目前為止的實務運作模式，並與前一節各國的公共出借權制度運作互相比較討論。

2020 年臺灣宣布要正式進行公共出借權試辦，旋即成為東亞第一個實施「公



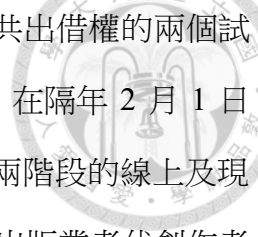
共出借權」的國家，<sup>22</sup>未有任何鄰近國家實施相關政策經驗可借鏡，而臺灣也從未實施過類似的政策，臺灣公共出借權試辦計畫可說是從零開始，因此先以三年作為試辦期間，再逐年根據執行情形檢討並修正相關實施計畫。臺灣「國立公共圖書館試辦『公共出借權』實施計畫」於 2019 年 12 月 31 日公告，於 2021 年 9 月 16 日進行第一次修正，修正內容除登記時間延長與補償酬金發放時間更動外，最主要是針對受益對象及資格、適用創作種類進行更仔細的訂定，便是依據實際執行情形所遇之困難與問題修正原有未盡完善的部分，因此臺灣公共出借權試辦計畫是以滾動式修正方式來執行，以便調整出最合適的執行方式做為未來持續實施的參考。

臺灣公共出借權試辦計畫由文化部規劃並設計公共出借權在補償酬金上的計算方式、領取補償酬金的資格認定等，再交由教育部進行該試辦計畫的實施，教育部選定國立臺灣圖書館與國立公共資訊圖書館兩地作為試辦的圖書館，開始從 2020-2022 年進行為期三年的試辦計畫。在受益對象上創作者與出版業者都可獲得補償酬金，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，若創作者在 1 人以上，補償酬金會以均分為原則(文化部，2020)，2021 年實施計畫的修正針對不同出版類型，調整受益對象的範疇，如工具書、文輯選輯、雜誌書籍等可認列主編或編輯，也可認定各篇文章的創作者為受益對象，古文類之書籍的校譯、注釋、註解者，甚至外譯的編譯者等都認列為創作者(教育部，2021)，可見臺灣在受益對象的範疇上採取相當具彈性的認定方式。

而受益對象的資格方面，限定以本國作家、在本國有立案登記的法人或團體為主，但創作語言並不侷限於中文也可以外語創作。適用書籍種類雖不限定但必須在臺灣出版，且具有 ISBN 的紙本書籍，而電子書是否納入適用著作類型則仍在研議，試辦期間並不列入可補償之範圍(教育部，2021)。

---

<sup>22</sup> 參考教育部：〈國立公共圖書館 109 年起試辦「公共出借權」〉，[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=89AFF7F347DC425E](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=89AFF7F347DC425E) (2023 年 11 月 26 日瀏覽)。



臺灣公共出借權計畫的運作模式採取事後登記制，臺灣公共出借權的兩個試辦的圖書館會事先統計去年度兩個試辦場館書籍的借閱次數後，在隔年 2 月 1 日公告符合申請資格的書籍清單，並開放創作者與出版社來進行兩階段的線上及現場申請登記，第一階段為 2 月至 6 月先開放出版業者申請以及出版業者代創作者申請，第一階段登記作業結束後，就未有出版者進行登記之著作，或出版者因故未能聯繫上創作者之著作，再行開放該著作創作者進行第二階段 7 月至 8 月之登記。（教育部，2021）創作者與出版業者進行線上登記要求發放補償酬金期間，兩個試辦圖書館也舉辦多場座談會與線上操作說明會，宣傳並指導創作者與出版業者如何申請補償酬金之發放，逾期未登記者則視同放棄領取。登記結束後，兩地的試辦圖書館將組成公共出借權工作小組開始審核申請者的資格。

臺灣公共出借權試辦計畫之補償酬金的計算模式是採用前一節所提到的「瑞典模式」，意即以借閱次數作為補償酬金統計基礎，根據前一年的圖書借閱次數，每本書以借閱一次補償 3 元為基準，依照創作者 70%、出版業者 30%的比例在每年 11 月底陸續發放補償酬金，補償酬金的發放金額具有下限至少要有 30 元才會發放，否則會併入明年度一起累計，另外並沒有發放上限的限制。若在申請案件審查中對於資格認定或該書創作者不明或與圖書館所認知有落差的情況時，公共出借權工作小組就會邀請相關專家、學者等代表召開公共出借權工作處理小組進行資格核定與判斷，審核通過後再由國立公共圖書館統一發放補償酬金。第一年試辦計畫 2021 年發放 2020 年（統計年度為 2019 年）登記之補償酬金，總發放金額 40 萬 1,429 元，書目資格通過 10,414 筆，平均每間出版社獲得約 2,059 元、創作者約 232 元的補償酬金；第二年試辦計畫 2022 年發放 2021 年（統計年度為 2020 年）登記之補償酬金，總發放金額 29 萬 9,235 元，書目資格通過 11,365 筆。

經由對臺灣公共出借權試辦計畫的實施背景與目的、實施方案以及實務運作情況有所梳理後，我們可以發現臺灣參考許多國外實施公共出借權的制度來訂定，並採取最多國家使用的借閱次數統計方式來發放補償酬金，符合公共出借權起源

之創作者與出版者權利受損補償的初衷，然而受限於試辦場館的範圍在實際發放的金額數量上明顯較少，但是其實相較其他國家的補償酬金金額，臺灣所訂定的金額並未明顯偏低。

由於臺灣公共出借權是試辦計畫，因而在資格認定上相較其他各國放寬許多限制，讓受益對象有所擴大，但基於仍有保護本土文化創作之目的，因此在受益對象資格與適用書籍種類上保有國籍與本土出版之設定，而電子書因牽涉圖書館購入電子書金額與方式的因素，以及各國目前電子書納入補償酬金也才剛剛起步，制度部分與補償酬金計算方式都與紙本書有一定差異，因此目前公共出借權試辦計畫尚未納入電子書作為補償酬金的發放範圍。

### 第三節 各國與臺灣公共出借權比較

藉由前兩節我們針對不同補償酬金計算方式的代表性國家與臺灣目前公共出借權試辦計畫實施的情形加以敘述，可見即使採用相同的補償酬金計算方式，各國之間在實務運作上的差異性仍舊相當大，而各國採用補償酬金計算方式以及受益對象、受益資格認定等，也都會導致公共出借權的政策效果與發放金額在各國之間不甚相同，以下將前兩節所描述的幾個代表性國家及臺灣，以公共出借權補償酬金計算方式差異作為區分，針對各國公共出借權適用圖書館的類型、受益對象、受益對象資格、適用創作種類、管理單位、補償酬金發放原則及最近一次發放之補償酬金金額進行整理，並列出以下表格提供參考對照，從中觀察各國之間的模式差異，以及針對各國與臺灣的實務運作情形進行比較，提出關於臺灣公共出借權試辦計畫未來可能會面臨之問題。



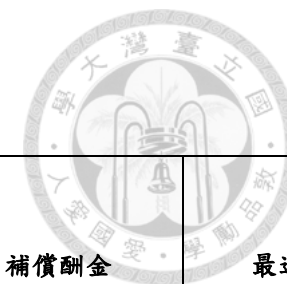


表 1 實施公共出借權之代表國家執行情況<sup>23</sup>

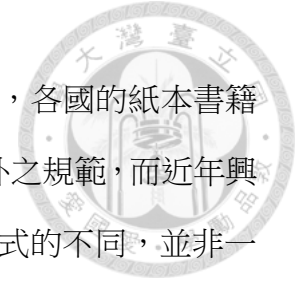
補償 酬金 計算 方式	代表國家	開始實 施年度	適用圖 書館的 類型	受益對象	受益對象資格	適用創作種類	管理單位	補償酬金 發放原則	最近一次 發放金額
借閱 次數	瑞典	1954	公共 學校	作家、插畫家、 翻譯家，不包含 出版商	無論居住地的瑞 典國民及永久居 住於瑞典之國 民，且必須用瑞 典語寫成	所有書籍	瑞典作家基金會 (Sveriges Författarfond)	具有發放下 限，且發放 金額作家、 基金會對分	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額 6090 萬克朗</li> <li>◆ 1.2 克朗/次</li> </ul>
	英國	1979	公共	作者、插畫家、 編輯/編譯者、翻 譯者、改編者；	沒有國籍及語言 限制，並與歐盟 各國有互惠協定	書籍、影音、 2017 年納入 電子書	大英圖書館	具有發放上 下限，每年 抽樣 30 個地	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額 616 萬英鎊</li> <li>◆ 30.53 便士/次</li> </ul>

<sup>23</sup> 筆者根據 PLR International 網站所列出之國家與文獻相關資料，針對補償酬金計算方式、公共出借權適用圖書館的類型、受益對象、受益對象資格、適用創作種類、管理單位、補償酬金發放原則及最近一次補償酬金金額分類，整理而成。

				有聲讀物的製作者和敘述者				區 1000 個以上圖書館，由大英圖書館 PLR Office 統一發放給作家	
德國	1972	公共學校教堂	作者、插畫家、編輯、翻譯、出版商	沒有國籍或語言限制，與歐盟各國及英國有互惠協定	所有書籍、有聲讀物、視聽媒體	圖書館補償酬金中央辦公室 (Zentralstelle Bibliothekstantieme, ZBT)	透過 ZBT 集發放給各個協會，如 VG Wort 每三年再抽取相當比例金額後以 7:3 發放給作家與出版商	◆ 總金額 1,408 萬歐元	

	臺灣	2020	國立公共資訊圖書館 國立臺灣圖書館	作(著)者、繪本之繪者、編著者、改編(寫)者、口述、撰稿、採訪、紀錄、主編、編輯、校譯者、注釋者、註解者、編譯者、出版商	限定本國籍，但沒有語言限制	所有書籍	國立公共資訊圖書館	具有發放下限，由國立公共資訊圖書館統一以作者 70%，出版社 30% 比例發放	 <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額約 30 萬新臺幣</li> <li>◆ 3 元/次</li> </ul>
圖書館館藏冊數	丹麥	1946	公共學校	作者、插畫家、翻譯家、藝術家、攝影師、作曲家和其他貢獻者，不包含出版商	沒有國籍限制，但書籍必須用丹麥語寫成	書籍、有聲讀物、錄製的音樂和藝術作品；2018 年納入電子書	Agency for Culture and Palaces (國家王室及文化部)	具有發放下限，由國家王室及文化部門統一發放，並含重分配制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額 1.9 億丹麥克朗</li> <li>◆ 0.06757 丹麥克朗/冊</li> </ul>

	澳洲	1974	公共教育類型(學校)	作家、編輯、翻譯者、插畫家，出版商	無論居住地的澳洲公民，以及居住在澳洲的非公民	所有書籍、有聲讀物；2023年起納入電子書	The Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts (基礎建設、交通、區域發展、通訊及藝術部)	具有發放下限，由基礎建設、交通、區域發展、通訊及藝術部統一發放給作者及出版商	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額 2270 萬美金</li> <li>◆ 創作者 2.19 美元/冊</li> <li>◆ 出版商 0.5475 美元/冊</li> </ul>
圖書館館藏書名種數	加拿大	1983	公共	作者、插畫家、攝影師、編輯、編者、翻譯，不包含出版商	無論居住地的加拿大公民和加拿大永久居民	書籍(指南和其他類型的非小說作品除外)；2017年起納入電子書	隸屬加拿大藝術委員會的 PLR 委員會	具有發放上限，由 PLR 委員會統一發放給作家	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 總金額 1479 萬美金</li> <li>◆ 63.47 美元/種</li> </ul>



由補償酬金計算方式來看公共出借權運作主要有三種模式，各國的紙本書籍的補償酬金發放方式多不離這三種，但仍有互相搭配或其他額外之規範，而近年興起之電子書的計算方式有鑑於各國圖書館電子書採購與借閱方式的不同，並非一定與紙本書籍的補償酬金計算方式相同。

借閱次數計算方式由於在行政處理與統計方式上最簡便，因此最多國家採用，而這種模式也較能符合公共出借權補償銷售損失的初衷，且對於剛實施公共出借權的國家較沒有門檻，不過容易產生公平性的問題，採用此方式的國家大多非以保護本土語言創作為政策目的，就臺灣採取該模式來看，由於是試辦計畫因此採用較為簡便的行政處理方式是合宜的，但在政策目的上就有需要討論的部分，臺灣若是將該政策定位為對弱勢作家、出版社提供協助或對本土語言(如原住民語、臺語等)創作支持，採用借閱次數該種偏向市場傾向的計算方式，將會拉大暢銷與非暢銷作家之間的收入差距，同時對本土語言的創作支持效果將不大，這是臺灣公共出借權試辦計畫值得商議之處。而以圖書館館藏冊數作為補償酬金計算方式，則是試圖在銷售市場取向與公平性當中取得平衡，而其政策目的也較兼具創作者之權益受損與保護本土語言創作及提供弱勢作家協助的方向。若是以圖書館館藏書名種數作為補償酬金計算方式，則更偏向公平性，其政策目的更著重於社會福利方面，有關保護本土語言創作及提供弱勢作家協助。

在適用圖書館的類型的部分，多數國家都是以公共圖書館為主，部分加入學校類型之教育圖書館，但兩者在館藏書籍及借閱書籍種類統計上就有相當之差異，而澳洲還因此訂定不同的實施計畫分成 PLR (公共圖書館的出借權) 及 ELR (教育類圖書館的出借權)，而臺灣目前因為是試辦計畫因此僅能以中央所管轄之圖書館為主，然而未來若擴大試辦範圍除縣市層級的圖書館加入外，學校教育類圖書館是否也要加入適用範圍是值得考慮的問題，因為學校類型圖書館的加入勢必會對科學類、研究類、參考書或教科書等書籍種類帶來一定程度的幫助，而這些書籍種類

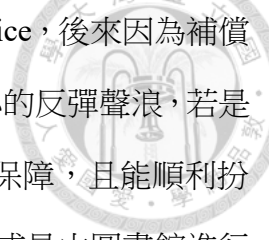
的創作者或出版社是否為臺灣公共出借權試辦計畫的標的族群，將影響適用圖書館類型的劃定。



受益對象與資格的部分，各國最主要的差別是有無納入出版商，以及若政策目的較偏向保護本土語言創作之需求，將會限定創作者之國籍及語言，如丹麥、瑞典、加拿大等，但若政策目的較偏向社會福利對創作者之保障，則較不會限定國籍及語言創作，而臺灣由於推動公共出借權政策的歷史背景，因此自然而然將出版社納入補償酬金的受益對象之中，又從受益對象資格來看，政策目的將較偏向社會福利對權利受損之創作者及出版社的保障，這確實為臺灣公共出借權試辦計畫政策目的之一。

適用創作種類的部分，各國的規定也不盡相同，但至少都會涵蓋文學類型的創作，部分國家也會放寬其他種類的書籍或是期刊，甚至是有聲讀物或是視聽媒體、攝影等，而電子書的興起也讓部分國家開始嘗試將電子書納入補償酬金的範圍內，但實際運作的時間並不長，其效益與後續衍生的問題仍有待相關文獻進一步討論，而臺灣的部分以紙本書籍為主，包含文學選集、古文編譯等多元類型，臺灣在適用創作類型的部分也採取較有彈性的認定方式，在視聽媒體部分由於臺灣有「公播版」制度的實施，因此視聽媒體是否仍需要納入補償酬金的範疇有再討論的空間，電子書由於各個圖書館採購金額與方式有所不同，是否須納入補償酬金的適用範圍或是該如何訂定補償酬金額度，在近幾年電子書越來越被廣泛使用的情形下，有加速研議相關補償酬金議題的必要。

在管理單位的部分，我們可以看到採取借閱次數計算方式的國家大多傾向建立一個集中管理組織來分配，主要是因為該種計算方式統計資料較為龐大，且公共出借權的政策目的多為保障創作者權利傾向，再加上這些國家的作家團體原本就有一定之組織，涵蓋國內多數自由創作者也較能掌握相關資料，如瑞典的作家基金會直接就成為補償酬金的管理單位、德國的 ZBT 則是各種不同創作者協會組成的



共同管理組織，英國情況較為特殊其實英國原有獨立之 PLR Office，後來因為補償酬金預算裁減之因素而併入大英圖書館底下，當時掀起一股不小的反彈聲浪，若是有第三方的集中管理單位較能對創作者甚至出版社的權利有所保障，且能順利扮演政府、圖書館方、受益對象端的溝通橋樑，若是併入圖書館方或是由圖書館進行管理，圖書館將較偏向讀者的公共權利保障的立場，而與創作者權利有所衝突。轉而來看臺灣的管理單位目前是由國立公共資訊圖書館擔任，在推廣閱讀的同時也必須考量創作者所獲得金額的多寡難免產生定位上的矛盾，因此臺灣公共出借權未來必定得面臨管理單位該是誰的困境，再加上臺灣並沒有強大的作家協會可以成為三方的溝通管道，這也許是公共出借權繼續實施必須考量的問題之一。而圖書館館藏冊數及圖書館館藏書名種數計算方式，由於政策目的較偏向保護本土創作語言傾向，而非完全以市場銷售取向來制定，所以仍能由國家政府組織來統一管理，立場矛盾及衝突的問題將不會那麼顯著。

最後在補償酬金發放的原則與最近一次補償酬金發放的金額來看，採取借閱次數計算方式的國家，因為該計算方式較易產生公平性的問題，因此管理單位多會統一管理補償酬金並抽取一定金額來作為弱勢或青年作家的補助，減少採用這種方式造成的馬太效應，並且借閱次數統計資料較為龐大，其所訂定單次補償酬金的金額就會較少，而臺灣目前並未針對以借閱次數計算方式可能會造成的馬太效應訂定相關的衡平措施，可能是由於目前試辦場館範圍較為侷限，創作者或出版社獲得補償酬金的金額還不足以產生太大的效應，但未來若擴大試辦範圍該如何因應馬太效應造成的不公平將是必須深刻研議的問題。而以圖書館館藏冊數作為計算方式也會訂定相關公平性之措施，如丹麥分配補償酬金時的重分配制度相當值得臺灣借鏡與參考，而圖書館館藏書名種數由於最具公平性因此較少額外針對公平性訂定相關制度，而其補償酬金的單次發放金額也因以書名種數來計算而相較其他補償方式金額有所提升。

### 第三章 公共出借權之相關研究



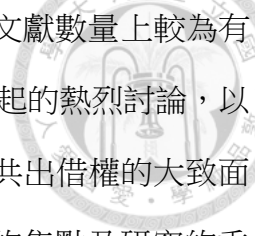
本章藉由蒐集國內外相關公共出借權之文獻，統整過去有關公共出借權研究的三大焦點面向，並由三大研究焦點延伸與公共出借權相關的爭議與討論，以此作為本研究的基礎與參考，以期能更全面性的針對臺灣公共出借權試辦計畫進行周延的可評估性評估。

#### 第一節 過去有關公共出借權之研究焦點

「公共出借權」(Public Lending Right) 從 1918 年該制度的想法萌芽，1940 年代北歐國家開始陸續實施公共出借權制度之始，其研究便如雨後春筍般出現，因應不同國家公共出借權誕生的歷史脈絡與文化背景，各國文獻的著墨點大不相同，並針對公共出借權最基礎的定義與立法來進行討論，這是公共出借權文獻探討的第一波熱潮。在 1970 年代公共出借權開始從北歐國家向其他歐洲國家邁開步伐，藉著 1979 年英國通過公共出借權法案的影響，1980 年代公共出借權研究迎來了第二波的討論熱潮，目前能查閱到的國外相關文獻多是來自於該時期的研究，然而在 1980 年代討論熱潮過後，關於公共出借權的研究又歸於平靜與零星，而針對公共出借權整體研究之文獻數量也不甚多。

而臺灣針對「公共出借權」的研究成果也相當有限，其中又多集中在與「公共出借權」實施較為相關的圖書資訊領域而且皆為較早期之研究，徐金芬（1991）、邱炯友（2001）為最早開始關注此一議題的學者之一，直至 2016 年臺灣開始出現實施公共出借權制度的聲浪，同時帶動學者對於公共出借權有更深入的研究，如章忠信（2016）、邱炯友（2020）等學者都持續在該領域進行研究，針對臺灣試辦的公共出借權計畫以整體社會環境及歷史背景脈絡去做剖析，並從法制面、實務面等多元角度探討，不過這些討論仍僅限於特定且部分之學者，在研究文獻數量上之產出仍屬零星。





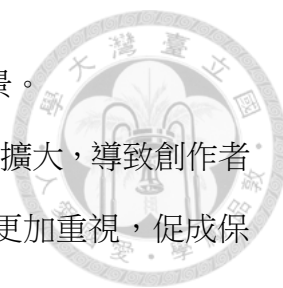
雖然公共出借權始終都不是居於主流地位之政策，因此在文獻數量上較為有限，但經過將近 1 世紀對公共出借權的研究與英國 1980 年代掀起的熱烈討論，以及臺灣學者近期對公共出借權所展開的關注，我們仍能一窺公共出借權的大致面貌與在各國實施時所呈現的問題，以及歷年來公共出借權討論的焦點及研究的重心。我們發現過往公共出借權文獻多聚焦於三大面向，包括歷史背景與興起脈絡、各國運作情形比較及理論與實務的正反論述，以下將分別介紹各個研究焦點的相關研究者、研究方法與研究結果。

### 壹、歷史背景與興起脈絡

從 1940 與 1980 年代集中討論公共出借權的兩波熱潮中，我們可以發現由於當時公共出借權的概念剛萌芽，許多正在實施的國家尚不了解其內涵與運作方式，因此當時研究文獻多針對公共出借權興起的歷史背景與當時興起的社會脈絡來進行分析，並定義公共出借權的概念以及介紹公共出借權的制度變遷情形，以作為國家實行公共出借權的基礎。

1980 年代英國研究熱潮中 Thomas Stave (1981)、J.M. Schneck (1988) 的研究即是針對公共出借權的背景與興起脈絡做整理，而臺灣的學者則是以邱炯友 (2003) 特別有針對相關的公共出借權出現的背景與興起脈絡進行研究，這些研究者多是參考過往公共出借權的文獻作為基礎，並透過自己國家實施公共出借權的社會背景觀察，闡述關於公共出借權制度為何會出現的主要起因，以及整個時代的趨勢如何增進公共出借權制度的運作與發展，在社會經濟政治環境的薰陶下，如何促成公共出借權制度的誕生與演變。

這波研究最主要的結果是指出公共出借權興起的五大原因：首先是公共圖書館的蓬勃發展，許多國家陸續以公益目的設立供民眾借閱的免費圖書館，這雖然促進教育的普及但同時也對創作者與出版社的銷售或利益帶來不小的影響與衝擊，在這樣的發展下公共出借權應運而生，同時作家們也逐漸意識到公共圖書館對於



他們所帶來的權利損害與威脅，這是公共出借權誕生的重要背景。

第二，對於著作權的意識逐漸抬頭，隨著著作權涵蓋範圍的擴大，導致創作者與出版業者對於在圖書館館藏書籍的運用是否應有相當的權利更加重視，促成保障這種權利的公共出借權制度出現。

第三，各國政府對於提供經費或實施補助於文化產業的意願提升，在時代環境對於文化產業越來越重視與期待其蓬勃發展之時，政府對於文化的補助意願也因外部環境之輿論而有提高的傾向，而對於文學創作者也願意提供相當的保障，這也為公共出借權的發展帶來了推波助瀾的效果。

第四，保護民族或國家的特殊語言及文化的意識逐漸興盛，公共出借權其中一項目的是為了要保護本國語言與本國的文學創作，通常是由於該國家人口較少但是其語言具一定多元性，且具備特殊文化需要及豐富的文學遺產，鼓勵作家以該國語言寫作並給予經濟上的補償，作為一種達成積極保存獨特語言目的的手段，否則單憑較小的國內市場無法抵擋國外強勢語言與大量翻譯出版文學的競爭（Arthur Jones，1981），所以最早的公共出借權制度出現在丹麥與瑞典，也正是此種原因的體現。

第五，則是具有經濟利益的個人之間，集體行動主義有日益增長之勢，例如作家為了維護自身的著作權利，以作家協會的集體行動來有效地爭取更多的保障，這種集體性的輿論力量也促成爭取公共出借權的運動興盛，對於政府的政策施加了一定的影響力，這也是公共出借權能興起的原因之一（Thomas Stave，1981）。

## 貳、各國運作情形比較

公共出借權研究文獻的兩波熱潮，所探討的焦點除上述所言及的公共出借權的時代背景與起源外，另一部分的重心則是公共出借權在各國國家運作情形的比較，配合當時許多研究文獻是針對該國剛實施的制度做檢討，因此多會與其他已實施國家運作方式互相比較，以此作為調整運作制度的建議或是借鏡。



1980 年代的學者尤其熱衷於討論即將實施的公共出借權制度與其他國家的差異性，並以此反思各國的公共出借權制度是否有需要調整或改變之處，以 Henning Rasmussen (1981)、Ole Koch (1981) 等學者為主的各國公共出借權實施制度與情形之比較研究，也如雨後春筍般開始出現，Rasmussen (1981) 以紐西蘭與澳洲兩國實施公共出借權來做比較，而 Ole Koch (1981) 則以歐洲大陸的國家為主比較了丹麥、挪威、瑞典等較早實施公共出借權的國家，以及芬蘭、冰島、荷蘭、德國等較後期實施的國家，學者蒐集及累積各個國家的研究文獻，並藉由實際的觀察與運作成效，以多元角度剖析各國實施差異的主要因素。

該波研究最主要的結果有兩大點，首先他們發現的大原則就是沒有一個國家的制度訂定與運作是完全一模一樣的，即使是在地理上相近的國家如歐洲大陸上的各國或是同位於南太平洋的紐西蘭與澳洲，所實施的制度都有一定的差異，且即使各國歷史背景文化相似，但他們所實施的公共出借權制度也不會相同，如同為斯堪地那維亞半島上的北歐各國，以及同受英國殖民的紐西蘭與澳洲，都仍走向不同的公共出借權制度選擇。

第二個主要研究結果是這些比較各國制度的研究文獻發現，不同國家會基於達成目的的差異，選擇不同的實施方式，但大多不脫三大主要原因：版權原因、社會政策原因、文化政策原因，這三大主要原因基於三個不同的達成目的，包括補償作者、大多數作家收入少必須由政府救助，以及國家應該支持創作的文化因素，有趣的是多數國家奠基於著作權原則以政治力量介入，希望達成社會政策的效果，是後期實施公共出借權國家的主要目的，而早期實施的國家如北歐各國則更偏重於保護著作權的目的。

### 參、理論與實務的正反論述

公共出借權的研究面向除歷史背景與興起脈絡、各國運作情形比較外，便是有關公共出借權在理論面與實務面的正反論述研究，在公共出借權已發展數年且具

有相當成果之下，透過理論面與實務面的觀點切入研究，整理出許多公共出借權實施前所需注意的理論面的正反問題，以及實施後會產生的實務面的優劣情形，提供尚在觀望是否實施公共出借權的國家或是剛實施的國家參考。

不同時期都有相當數量的學者針對公共出借權各個層面的議題進行研究探討，包括 Arthur Jones (1981)、徐金芬 (1991)、邱炯友 (2003)、章忠信 (2020) 等人，經由各個時期對公共出借權的研究結果蒐集，以此為基礎結合實務上的經驗與分析，針對相關公共出借權的議題提出不同想法與觀點的激盪，Arthur Jones (1981) 從一系列公共出借權實施的各種運作層面切入，做了廣泛的分析；徐金芬 (1991) 則是基於過往文獻總結目前實施公共出借權的國家在理論上與實務上的問題；長年耕耘於此領域的邱炯友等人 (2001-2003) 則多以臺灣社會背景與脈絡出發對臺灣實施公共出借權的優劣勢進行分析，而章忠信 (2020) 則是以法制面切入，從著作權法的角度剖析公共出借權進而提出深刻建議。

我們統整這些學者的研究結果能發現公共出借權研究中，學者尚無定見仍有正反兩面爭議的七大問題，這七大問題又可分為理論面與實務面的議題，在理論面上有公共出借權的法源依據、起源理論與手段及目的關聯性等相關議題，如著作權法適用於公益性質圖書館的爭議？圖書館與創作者之間的關係為正面還是負面？運用公共出借權作為手段與其所欲達成救助創作者的目的，兩者之間是否有關連還是其實有更簡單的手段可以達成目的？這些爭議學者都仍莫衷一是。

而在實務面上的問題，則包含公共出借權經費來源、制度公平性問題、行政支出上的爭議，以及新興電子書所造成的公共出借權的衝擊都是學者關注的焦點，而同時學者整理出選擇不同公共出借權制度的時候，連帶就會影響制度的公平性，同時引起不論是圖書館方、創作者方還是政府相關部門在行政支出的問題，另外對於電子書納入公共出借權的範疇如何運作管理也是學者仍在持續研究且觀點不一的問題。

## 第二節 與公共出借權相關的爭議與討論



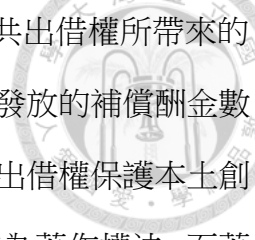
經由過往公共出借權文獻研究的三大焦點整理，本節將由第三個研究面向理論與實務的正反論述切入延伸七大公共出借權的爭議，整理國內外學者對於七大問題的觀點，作為檢視臺灣公共出借權試辦計畫的標準，讓我們看見臺灣公共出借權試辦計畫目前存在的問題與未來可能遭遇的困難，奠定本研究分析的基礎，才能有效的進行臺灣公共出借權之可評估性評估。以下將由學者針對公共出借權的法源依據、起源理論問題、手段與目的關聯性、經費來源問題、制度公平性問題、行政支出問題與電子書問題所提出的論述進行分析討論。

### 壹、公共出借權的法源依據

公共出借權涉及所謂著作權問題，外國的文獻中指出支持公共出借權者認為該權利是基於道德及相關的研究證據而來，因為圖書館免費出借圖書而使得著作人或出版商受到經濟上的剝削，歷年來也有許多研究指出圖書館免費的書籍流通的確對作家甚至出版社造成一定的銷售損失，尤其是對那些不需要一讀再讀或不需經常使用的書籍衝擊更大。

然而該爭論的另一對立方則主張如果將公共出借權視為是一種作家創作書籍後，自然而然就賦予的權利，那將會與圖書館可以免費流通書籍的既定法律及權利產生衝突，當初圖書館設立書籍的免費借閱是基於每個人都有平等的機會可以接受教育，特別是保障經濟狀況較為貧困的人們也能有接觸知識的權利，倘若公共出借權的實施導致出借的書籍背後是需付費的機制，則違背當初設立圖書館的初衷以及圖書館本身公益的性質，因此許多圖書館學界人士秉持該觀點而堅決反對「公共出借權」的設立（Francis L. Miksa，1992）。

公共出借權的法源基礎若是以著作權為根基的話，除了會面臨與圖書館公益性衝突的問題外，也會面臨著作權法的公平性不能排除任何國籍與種類的著作人



與作品的問題，這將造成所有放置於圖書館的書籍都應享有公共出借權所帶來的保障，不論是本國籍的書或是外國籍的書，若是基於該觀點則所發放的補償酬金數量將會相當驚人，除導致國家將有龐大的財政負擔外，也與公共出借權保護本土創作者的目的是相互違背，因此公共出借權的法源依據究竟是否應該為著作權法，而著作權法在公共出借權上所應用的範疇，都是學者仍有爭議並與圖書館方相互衝突之處。

## 貳、公共出借權起源理論

公共出借權起源的理論是否無誤一直都是學者相當關心的問題，支持公共出借權的學者主張圖書館免費出借書籍會導致創作者的作品銷售數量下降，因此應該藉由公共出借權制度來獲得相對應之補償，這種說法獲得部分研究的理論支持，有研究指出圖書館圖書的高出借率和出版社書籍低銷售率有一定相關性。

不過也有部分研究對該理論持相反觀點，認為圖書館其實作為櫥窗展示功能，對於銷售圖書反而具有刺激作用（Arthur Jones，1981），圖書館讓書籍多了被大眾看見的機會，而大眾若對此書產生興趣或喜好則會進一步的去書店將這些書籍買下收藏，另外圖書館員也聲稱圖書館其實是在促進閱讀習慣，讓較少接觸書籍的人有機會愛上閱讀，從而擴大購買圖書的原有客群市場，並且也提供一些原本不可能有出版機會的書出版，因此主張公共出借權應不需要存在，這對圖書館而言是不公平的制度。

## 參、公共出借權手段與目的關聯性

公共出借權另一問題是以公共出借權作為手段，與所欲達成的目的之間是否具合理性及關聯性？支持公共出借權制度的學者聲稱，公共出借權是所謂的分配正義，因為有名的作家或是資歷較深的作家已經具備相當之名聲基礎而能有固定之經濟收入來源，然而那些較年輕的不出名的作家，或是以本土小眾語言創作的作



家則經濟來源較薄弱，因此為了協助這些社會中的弱勢團體得到平等且公平的待遇，公共出借權制度的產生將會成為幫助他們的政策工具，目的是達到所謂的分配正義以及幫助社會經濟地位弱勢的作家保有持續創作的意願。

但是持相反觀點的學者也不在少數，他們認為以分配正義來替公共出借權政策辯護是相當站不住腳的，有些研究或是實務界人士反駁道，與其透過公共出借權制度模式來幫助這些弱勢群體的作家，而且該制度還產生相當多行政或認定上的問題，還不如以國家補貼或稅收優惠的方式來提供這些困難的作家協助，認為這些方式比起公共出借權反而是更直接且更有效的援助（Raymond Astbury，1981），因此公共出借權制度目的與手段的關聯性與合理性也令人質疑。

#### 肆、公共出借權的經費來源

公共出借權經費來源也是一大問題，過往外國文獻中提出三種公共出借權經費來源的可能途徑：第一種是直接向讀者收費的「使用者付費」模式，雖然這是最符合邏輯也是最直觀的方法，但在執行上卻有其難度，每本書在被讀者借出時，必須要檢視是否符合公共出借權制度的資格認定，有些資格不符的書被借出讀者就不須付費，這就可能對某些種類書籍的愛好讀者有所不公，且直接向讀者收取費用的方法，勢必會影響到讀者借書的意願以及閱讀書籍的習慣，這會直接衝擊到圖書館在流通書籍上的公益性，圖書館的職能角色也會大打折扣。

第二種經費來源是向中介機構徵稅，也就是向圖書館收取費用，這在行政上雖然節省許多時間，但是壓縮圖書館原本的預算，可能會排擠掉購買書籍或維護書籍等其他預算使用，這種方式將引起圖書館方的反彈，造成在購買書籍上的顧忌與疑慮，同時圖書館若是大力推廣閱讀反而將會減少其可運用在其他領域的經費，將讓圖書館的職能角色受損。

第三種經費來源途徑是中央直接有一筆預算支付該制度的補償酬金，這是各方面最簡單且最不引人反感的方法，不過由於前兩種方法都是依照借閱次數為基



礎發放金額，所以借閱數量多少就給付多少的補償酬金，但是若改為中央預算則經費分配的問題就會浮出檯面（Arthur Jones，1981），要分配多少的金額才算合理，補償酬金發放的金額是否會有上限等都是必須多方考慮的因素。

在眾多學者的研究結果中認為第三種經費來源途徑較適合作為公共出借權的經費來源，因為不會造成讀者、圖書館方的大量反彈又能確保經費來源的穩定，但第三種途徑仍存在隱憂，補償酬金計算方式將會影響經費如何撥付與其所撥付之金額，將使得補償酬金計算方式的公平性成為這種經費來源問題下的另一個爭議。

### 伍、公共出借權制度的公平性

公共出借權制度的公平性可從補償酬金的資格與補償酬金的計算方式兩個方面談起，首先從可領取補償酬金的資格面向說起，在適用範圍上的爭議為是否應該要擴及至全國各種不同類型的圖書館，在這一點上各個國家的作法有所異同，若是僅限於一般大眾型的公共圖書館，則對於小說類或文學類的作家較為有利，但若是擴及至教育型或藝術型等圖書館，讓一些非文學類的作品也能納入補償酬金的範圍，如此在補償酬金的資金來源每年為定值的國家，就會相對減少文學類與小說類作家的補償收益，使得公共出借權因適用範圍選取的不同造成不公平的情形。

在認定符合資格的書籍種類上也會產生公平性的爭議，是否只有文字書籍可以做為公共出借權的補償範圍，其他同樣在圖書館被瀏覽借閱的美術、攝影、製圖、翻譯等其他相關創作書籍能否也被認定是符合資格的補償範圍。若以著作權作為支持公共出借權實施的觀點，如此在圖書館內收藏的無論是無法借閱的書籍或是參考工具書、資料等都該納入補償範圍（徐金芬，1991），否則將有違公共出借權所秉持的著作權原則。關於「公共出借權」發放對象資格也會產生公平性的問題，同樣基於著作權原則，經圖書館出借作品的作家、美術家、攝影家、製圖者、翻譯等創作者，不論國籍也都應該公平地納入補償酬金發放的資格對象中，這就會產生外國籍的創作者或是翻譯書籍若可獲得補助，將造成國家龐大的財政負擔以及無





法保護本土創作者目的的情形。

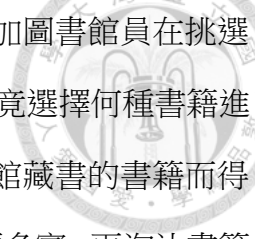
第二個面向是補償酬金計算方式引起的公平性問題，計算補償酬金的方式大致上略可分為三種：第一種是以借閱次數來做為計算基礎，這種計算方式較為單純且更能對應起源理論的初衷，因為出借書籍減少創作者的銷售額，所以借閱次數的多寡將直接對應創作者可能因此減少的銷售數量，但這樣的計算方式帶來馬太效應的問題，有一部份的補償對象由於著作數量很少，所獲金額也很少，而另一部份暢銷的作家，原本就因為書籍暢銷而有很好的收入，圖書館的補償金又再讓其增加額外的大量收入，導致貧者越貧、富者越富，這是研究中特別強調的問題（邱炯友、曾玲莉，2003）。

另外若以借閱書籍作為計算補償酬金的方式，那在發放資格的認定上需考量圖書本身的屬性，例如書籍本身的內容、頁數、性質與閱讀所花費的時間等因素而作補償酬金發放的調整，因為如果全部都以借閱次數來發放補償酬金，那對於較符合大眾口味、閱讀時間較短、書籍篇幅較小的創作者或出版社較為有利，反而鼓勵創作者多寫「小書」或迎合大眾口味的書籍（邱炯友、曾玲莉，2003），因此在以借閱次數作為計算基準的補償酬金方式仍需要就以上這些問題多加考量。

第二種是以館藏冊數來做為計算，這相較於借閱次數來說更具公平性，也減少不能外借的圖書無法被納入計算範圍的問題，但其仍然會有部分馬太效應的產生，因為通常較常被借閱或是暢銷的書籍在圖書館購書的立場上所購入的數量將會較多。第三種則是以書名種類來計算，一種書只計入一次，大幅提高了公平性也幾乎不會產生馬太效應的問題，然而這種計算方式卻違背了當初公共出借權起源理論的初衷，同時所發放的補償金額也變得很少，整體政策的實施成效無法彰顯，因此採用不同補償酬金的計算方式將會產生不同的公平性爭議。

## 陸、公共出借權的行政支出

國外與臺灣學者針對公共出借權的研究文獻都不約而同的指出四個關於公共

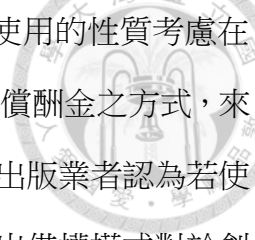


出借權在行政支出上所帶來的問題：首先是公共出借權將會增加圖書館員在挑選與淘汰書籍上的壓力，並且影響圖書館員規劃館藏的公正性，畢竟選擇何種書籍進入圖書館或淘汰何種書籍，都會影響創作者是否可以藉著圖書館藏書的書籍而得到相關的補償，要購入多少本書籍則會影響創作者所獲得的金額多寡，再淘汰書籍時也得承受一定的風險，因為被淘汰書籍的作家將會減少一筆收入，這無不讓圖書館備感壓力且容易因此有圖利部分作家或出版社的嫌疑 (Raymond Astbury, 1981；邱炯友、曾玲莉，2003)。

第二，公共出借權相關業務的執行也會增加圖書館館員的工作負擔，比如在制度實施前期補償酬金計算系統的建置與操作，中期受益者登記與資格認定、共同作者的貢獻程度認定等問題，到後期發放補償酬金的作業都是圖書館館員額外需負擔的工作項目，這些額外的工作將會使得圖書館方採取聘用相關臨時人員處理額外工作或是原有的圖書館員將承擔公共出借權執行時的工作項目兩種因應方式，無論是哪種方式都將導致行政成本的增加或圖書館員工作壓力增加之問題。

第三，這些高額的行政成本會排擠圖書館的原有預算，圖書館界擔憂「公共出借權」所耗費的高昂成本，恐怕會導致經費來源短缺進而排擠原有圖書館的經費，因此又有英國學者認為「公共出借權是愚蠢而毫無價值的制度」(Roy Huse, 1980)，雖然現今各國的補償酬金來源都由中央預算統一支出，臺灣目前也是採取該制度，但是國外已有許多實務經驗表明，公共出借權發展並實施之後，公共圖書館的經費仍然會受到該制度的影響而有所刪減 (邱炯友、曾玲莉，2003)。

第四個問題是公共出借權成本效益之間的衡平性，國外研究的實務經驗指出有些補償對象所獲金額很少卻需耗費圖書館員一定之人力資源來處理，致使行政成本過高，對圖書館員似乎是「不公平的制度」(K. C. Harrison, 1984)。另外在行政成本上臺灣有研究指出圖書館員建議能以「圖書館使用版本」(Library Version)來取代「公共出借權」的執行，圖書館使用版本的方式類似於圖書館所謂影音資料的公開播放版，圖書館在購買書籍時是向出版社購買「圖書館使用版本」供讀者借



閱，因為直接將出借影響銷售的成本以及該書籍可能被借閱或使用的性質考慮在內，所以購買的價格會較高，而一次買斷的方式比起每年計算補償酬金之方式，來得更加簡便與有效，這是圖書館界認為成本效益較高的模式，但出版業者認為若使用「圖書館使用版本」模式要再另外耗費製版的費用，仍以公共出借權模式對於創作者及出版業者較為有利（邱炯友、曾玲莉，2003），是臺灣研究中提出具有爭議的部分。

### 柒、公共出借權的電子書問題

近幾年學者針對公共出借權的研究文獻多提及電子書的相關應用爭議，電子書是否應該被納入公共出借權之中一直是一大問題。電子書由於科技的發展是近幾年新興的閱讀型態，鑒於公平性電子書也有著作權利的保障，而公共圖書館近年來也擴展至電子書領域，以期給讀者更多元的閱讀模式，進而衍生出電子書是否須納入公共出借權的討論與應該如何納入的問題，支持者認為電子書仍受著作權法保障也具有出借權，當然必須要納入公共出借權的範疇，反對者則認為電子書是依照次數授權之商業模式行銷，透過點閱的次數來撥付金額，似乎沒有再給予補償之必要（章忠信，2020）。

而國外對於電子書的研究目前仍相當有限，臺灣對電子書的文獻探討反而較為活絡，目前公共圖書館在電子書的購入上分成不同種類，有些是按次授權，有些則是直接買斷，且都高於一般紙本書籍的購入價格，因此電子書的購入及借閱流程機制與紙本書相當不同，許多國家在訂定電子書的出借權時都採取與紙本書不同的計算方式，而且電子書不像紙本書會受到時間因素而損毀，公共出借權在納入電子書作為補償標的時，勢必引起公平性的討論。

## 第四章 可評估性評估文獻回顧



本章為本研究架構可評估性評估（Evaluability Assessment，以下簡稱 EA）的文獻回顧，首先針對 EA 文獻進行回顧，接著對 EA 的核心內涵方案理論進行文獻整理，將以本章文獻回顧作為基礎，評估臺灣公共出借權試辦計畫的可評估性。

### 第一節 可評估性評估（Evaluability Assessment）文獻回顧

本節針對 EA 的文獻進行分析與整理，從 EA 的定義與目的開始，了解 EA 在各種不同領域研究中為什麼存在，同時讓我們評估臺灣公共出借權是否適合使用 EA；再來了解 EA 應用的方案及領域，知道 EA 多在何時與何種領域被使用；接著探討 EA 的方法論，熟悉在研究中多採取何種方式來執行 EA；最後綜整與比較不同學者的文獻整合出 EA 的架構，提供 EA 研究的實施步驟。

#### 壹、EA 定義與目的

關於 EA 的定義所有文獻都指向同一個意涵就是對方案進行可評估性評估（Trevisan，2007），我們可以從過往眾多學者對 EA 的定義中確定「EA 是一個方案前期的評估」，而這個前期評估會包含許多固定的要素，包含利害關係人的投入參與、方案目標與內容的相關訊息（這當中也包含方案理論）、方案的可實踐性與問題，學者對於 EA 的定義大致上不脫離這些內涵，因此我們可以得知 EA 作為一個方案的前期評估，就是蒐集利害關係人的相關資訊與利益，針對方案的內容發展相關邏輯模型與理論，並以此釐清方案的目標及可實踐性，找出方案的問題並對此提出修正建議，以利了解及評估該方案是否具有可評估性，作為可否進入後續評估的判斷。

經由 EA 的定義可以發展出關於 EA 的目的，在綜整相關文獻後，大致上可以 Wholey（1979）在文獻中所提及 EA 的兩大目的來劃分，第一種目的是 EA 作為形

成性評估 (formative assessment) 主要用來改善方案績效，第二種目的是 EA 作為總結性評估 (summative assessment) 可以提供決策者需要的關於方案的資訊。

EA 作為形成性評估最主要目的就是對方案進行診斷，包含 (1) 釐清方案目的 (Wholey, 1979, 1987; Rutman, 1980; Smith, 1989; Trevisan, 2002; Walser, 2014): 通常是透過對照或是比較對方案有影響力之人的意見來清晰方案的目標，而這些人就是所謂的利害關係人，汲取利害關係人的意見能釐清方案在不同利害關係人中的目的為何，同時更加清楚我們的方案目標究竟是要幫助誰？達成什麼？(2) 探索方案的合理性 (Wholey, 1979, 1987; Rutman, 1980; Smith, 1989; Walser, 2014): 我們會透過 EA 發展相關方案理論以及方案的邏輯模型，顯示方案運作的流程與因果關係，藉此我們可以比較預期的活動及可能會發生的活動或正在進行的活動有什麼差異，探悉方案活動是否可以達成目的，確定這中間的因果邏輯是否具備合理性，活動的資源是否能以合理成本獲得，從而檢視方案所訂定的績效是否具備可行性，且這些評估方案績效的資料文件是否符合成本效益；(3) 重新設計方案 (Wholey, 1979; Smith, 1989; Trevisan, 2002; Walser, 2014): 我們可以透過 EA 了解哪種評估最具效果，判斷接下來可以進行哪些評估，並發現方案設計上的問題，讓方案在前期時就能夠進行修正與改善，節省倘若後期才發現方案方向或實施作法錯誤所可能產生的巨大修正成本。

EA 作為總結性評估的目的就是提供決策者關於方案的資訊，這樣可以達成兩個功能 (1) 有充足資訊下決策 (Wholey, 1979): 透過 EA 的運用我們會蒐集到許多關於方案的文件與資訊，同時也會對方案進行建議與修正，這些蒐集到的資訊將能提供給決策者意見，知道目前方案的不足而方案的下一步應該是什麼，讓決策者能夠有充足的資訊做出有利於政策方向的決定；(2) 作為往後績效與評估之監測 (Wholey, 1987): 透過 EA 我們可以知道方案預先設定的績效指標是否合理且是否可行，俟方案及政策實施後，我們便可透過前期評估所得的資訊與績效建議來追蹤方案的成果，以此來對往後其他評估做監測。



## 貳、EA 的應用方案及領域

從 Trevisan (2007) 所蒐集的文獻中我們可以發現 EA 所應用的方案類別相當多元且廣泛，從醫療保健、社會福利、教育、司法及心理等領域都有使用 EA 的方案，而 EA 的研究對象也包含難民、學童、病人、流浪漢、專家、工作人員等各種不同職業與身分類別，而這些運用 EA 的方案通常是為了政府的政策需求來進行評估，或是建立政策的研究架構等，同時也可以觀察到這些 EA 文獻研究的經費來源大部分是政府部門的預算或基金來支持，畢竟大部分的文獻是提供給政府來做該政策的評估，而少部分的經費是來自於一些專門研究 EA 的組織。

我們可以從上述這些應用 EA 的文獻中看出 EA 應用領域相當廣泛，幾乎不受方案類型的限制，也不受研究對象的侷限，佐證了 EA 是一個包容性非常大的評估工具，適用上非常具有彈性，而由於 EA 的發展過程中做為政府官員的 Wholey 佔據相當重要的推廣地位，因此 EA 在政府端的運用與發展較為蓬勃，EA 的研究也多是在評估政府的政策，或是政府直接投入相關研究經費來進行前期的評估，所以研究的資金多來自於政府機構是可以想見的。

## 參、EA 的方法論

EA 方法論的雛型大多來自一些著名的學者，如 Wholey (1979)、Schmidt, Scanlon and Bell (1979)、Rutman (1980)、Smith (1989) 等，他們已經建立大致上 EA 的方法論，而往後的學者多引用上述的文獻來進行 EA 的研究，從而修正 EA 的方法論。

在過往文獻中 EA 大部分的方法論是採用三種方式，第一種是針對文件來進行分析檢閱，這些文件包括計畫書、白皮書、規則、法律、前期評估報告、會議紀錄等，第二種是對利害關係人進行訪談，這些利害關係人包括方案的標的群體、參與者、政府機關人員、政治人物等，尤其若是方案涉及許多利害關係人或是某個地區

性的政策更傾向使用訪談這種方法，第三種是進行方案的實地勘察，直接進行第一手資料的獲取，而文獻中 EA 也有小部分是採用 Smith (1989) 所建議的工作小組團體的方法，而也有部分文獻是採取量化的標準化回歸來進行 EA，這種方法通常適用於方案的實施範圍較廣泛的情況。

#### 肆、EA 的架構與執行步驟

為因應多元領域的方案應用，應用 EA 時會根據方案的差異性而有架構與執行步驟的調整與改變，優點是 EA 能保有適用多元方案的彈性，但這同時也產生 EA 概念與制度的模糊與不確定性，因此在許多文獻探討中 EA 往往沒有一套固定的模式或流程，不過在長期的發展下，學者們仍逐漸建立一套架構與執行步驟，以利 EA 能夠有可以遵循且被重複驗證的流程，增加 EA 的理論性，包括 Wholey (1979)、Trevisan (2002)、Thurston (2003) 等學者都曾提出 EA 架構與執行步驟的系統。

各個學者提出的 EA 架構與執行步驟在細節上雖然都不甚相同，但我們可以發現基本執行步驟仍不脫離以 Wholey (1979) 所提出的架構為基礎，大致上可以分為六個執行步驟：

##### 一、包含標的群體：

EA 首先會劃定標的群體的範圍，以此來納入相關的利害關係人，因此相較於其他研究更加促進政策制定者、政策管理者以及政策工作人員與利害關係人的互動，這些互動同時也在確認方案的設計是否具有可行性與合理性。

##### 二、釐清方案目的：

再來要釐清方案的投入、活動、產出之間的因果假設關係，並透過方案文件的蒐集，包含法律、預算以及與利害關係人的訪談來獲取需要的資訊，預期方案所要達到的目的與方案可能遇到的問題，以這些資訊為基礎便可以產生方案理論與方案邏輯模型，讓方案的因果假設可以被檢驗，且讓方案結果能持續被追蹤監測，評估者也能使用邏輯模型比較不同利害關係人的觀點，有利於取得方案目的的共識。



### 三、探索方案的可行性：

接著我們釐清方案目的並建立邏輯模型後，我們可以透過實地的探訪，或是現有文件的資料或監測報告，來了解預期方案與實際現行方案的落差，從而檢視方案的可行性。

### 四、取得方案設計改變的共識：

如果發現方案的目標不合理或是我們要達成這個目標的資源無法取得或無法合理取得，我們必須要來改變方案的設計，這時必須從各個利害關係人的角度思考，並且取得所有利害關係人對改變方案的共識，才不會使得方案改變後受到部分利害關係人的阻撓，使方案變得窒礙難行。

### 五、探索評估的可行性：

為了讓政策制定者或是決策者能夠有充足的資訊且充分利用評估結果，要先確立該方案是否可被評估，包括評估所需資料可以被蒐集、分析具有根據性、資料的蒐集與分析可用合理成本取得、評估所需時間、評估的政治與官僚成本、評估結果的資訊可使用性，藉由上述要素檢視方案是否有可評估性，以免評估的成本過大或是評估結果根本不會被決策者採用。

### 六、取得評估建議的共識：

若要让評估可以取得功效，就必須讓決策者及管理者可以理解以及願意使用評估結果來對方案採取行動，我們必須在評估後針對方案提出可行的建議以及方案須優先改善的項目，而且能夠讓利害關係人對評估的建議與方案的修正產生共識。

總結而言 EA 的架構與執行步驟必須先確定方案的目標群體，釐清方案的目標，這時我們會需要發展相關方案理論與邏輯模型，就會需要確認利害關係人的範圍，並透過訪談與文件蒐集、實地勘察來確認方案的可行性，我們對方案會有修正的意見，這時將會需要取得利害關係人的共識，並且對評估的可行性進行探討，最後對方案作出評估建議。



## 第二節 方案理論 (Program Theory) 文獻回顧

前一節我們探討了 EA 的定義與目的、應用方案及領域、方法論及架構與執行步驟，我們可以發現在運用 EA 作為研究方法時最主要且不可或缺的成分為發展方案理論 (Program Theory) 或是建立方案邏輯模型，而方案理論作為 EA 重要的一環，是 EA 能否成功發揮功能的靈魂角色。本節主要透過 Wholey (1987) 發展方案理論的文獻來進行探討，首先我們將先指出方案理論的定義與目的，接著介紹方案理論的主要內涵：影響理論、服務使用理論、組織計畫理論，藉由對方案理論的理解釐清本研究的重要問題意識，之後展開方案理論的架構與執行步驟，了解如何具體實施方案理論。

### 壹、方案理論的定義與目的

首先我們先理解何謂方案 (program)，根據 Wholey (1987) 對於方案的定義：「方案是導向一個或多個共同目標的一連串或一整套的資源或活動」，表示有許多資源的投入及活動皆是為了達成同樣的目的，而這些所投入的資源與活動的集合便稱為方案，而這些方案的實施過程與預期的目標與效果之間，會有一邏輯性的因果假設關連，因此方案理論便是一個政策或是方案的理論基礎，用來解釋為何方案的實施及作為將能夠達成預期的目標與效果。

我們為了驗證方案的可行性與其是否真的能達成相對應的目標，便會針對方案理論來進行評估，又稱為方案理論評估或方案評估，而應用方案理論所包含的目的有二：第一為測量或衡量方案的績效，由於方案理論可以讓我們確認方案資源的投入、方案的活動及方案預期的目標、產出與結果，將可幫助我們對於方案整體的績效有更清楚的掌握與計算；第二能驗證方案資源投入、活動、產出之間連結的因果假設是否正確，若是投入與產出之間因果關係錯誤，即使投入資源與活動非常充足，也難以達到預期的效果，所以釐清投入與產出間的因果假設相當重要，不然將

會導致型三錯誤與型四錯誤的產生，驗證因果假設通常會呈現因果鏈的邏輯模型，所以在方案理論的發展或評估中多會產生邏輯模型或方案模型等流程圖來表達投入與產出之間的關係，大多會依循以下邏輯展開：假如「方案資源」可以取得則「方案活動」就會發生，若是「方案活動」會發生則「方案結果」就會出現，若「方案結果」會出現則「方案目標」將會達成，以此形成縝密的因果鏈邏輯，我們根據不同方案描繪出不同的邏輯模型，藉由方案理論評估來釐清及確認該方案如何藉由投入、活動、產出達到方案效果的途徑。

## 貳、方案理論主要內涵

方案理論主要內涵包含：影響理論（*impact theory*），服務使用理論（*service utilization theory*）以及組織計畫理論（*organization plan theory*），我們藉由對這些理論所進行的評估，可以確認方案是否有達成其所欲達成之目標，以下便分別針對主要內涵進行介紹。

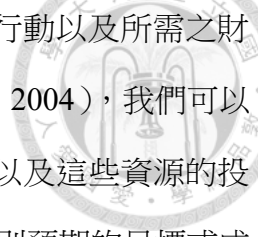
### 一、影響理論：

影響理論解釋方案的投入資源、活動和所欲達成的目標之間的因果關係，即是確認方案的投入資源、活動與其欲達成的中介結果、預期效果是否具有邏輯一致性，是否符合因果假設，也就是前述曾提及的因果關係的流程，通常會以邏輯模型的方式來呈現，並透過不同利害關係人的訪談及實地勘察來驗證因果假設的邏輯性。

### 二、服務使用理論：

服務使用理論是解釋一個方案如何讓目標群眾知道，目標群眾如何以及為何要取得這項方案之服務，目標群眾為何要持續接受這項方案的服務，還有如何結束這項方案的服務，我們可以透過該理論了解方案對目標群眾甚至是利害關係人的影響，而目標群眾或利害關係人是否真的被納入方案之中，而他們的行動是否朝向欲產生的結果方向，也是該方案最後能否成功達成目標的重要因素之一。

### 三、組織計畫理論：



組織計畫理論解釋一個方案之執行的組織應發揮的功能、行動以及所需之財務、人力、及其他資源 (Lipsey, 1993; Rossi, Lipsey, Freeman, 2004), 我們可以透過該理論檢視方案投入的資源是否充足且實際可以被取得, 以及這些資源的投入是否發揮應有的功能, 若無法取得或是難以發揮相應之功能, 則預期的目標或成果將無法發生, 阻礙方案的進行與成效。

方案理論以此三個主要內涵為基礎, 讓評估者能逐一進行檢視與分析, 探討方案是否能夠達成目標且能順利運行。

### 參、方案理論的架構與執行步驟

了解方案理論的定義與目的、主要的內涵後, 我們接著需要探討如何實際運用方案理論, 根據 Wholey (1987) 對於方案理論的整理, 我們大致可以將方案理論的架構與執行步驟分為四大部分: (1) 納入重要政策制定者、管理者及行政人員 (2) 發展及確認方案理論 (3) 驗證與修正方案理論 (4) 確認評估資訊的預期用途, 以下將針對這四個步驟進行詳細的說明。

#### 一、納入重要政策制定者、管理者及行政人員

方案理論的第一個步驟便是盡可能的將關鍵的政策制定者或決策者、管理者甚至方案的行政人員都納入利害關係人的範疇, 且確定這些關鍵的利害關係人究竟是誰? 在該方案中擔任什麼樣的角色? 擁有什麼樣的權力? 這樣才能知道在進行方案評估時, 評估者應該站在什麼樣的立場去分析這個方案, 通常必須站在該方案中最具影響力的人的立場去評估, 才能使評估結果符合期待也才有較大機會能被採用。方案理論的評估同時也必須納入其他相關利害關係人, 因而發現其他利害關係人的期待, 整合不同利害關係人對方案的想法與目標, 才能客觀進行分析, 提出對政策制定者或管理者最完整面向的評估, 建議方案應改變的方向或調整的資源及活動。而廣納利害關係人於方案理論評估活動之中, 對於方案資訊的取得或因

果關係的確認將會更完整且多元，藉由意見的整合取得相關共識進而能提高方案績效。



## 二、發展及確認方案理論

方案理論的第二個步驟便是發展及確認方案理論，在納入利害關係人後，我們必須釐清方案投入的資源活動及期待的結果與產出之間的假定關係，可以從相關文件、利害關係人的訪談及互動之中得到線索，並以此得出一個邏輯模型。這個步驟中我們必須對相關文件進行分析，相關文件包括方案所涉及的立法過程、法規、行政規則、預算、監測的報告與結果的報告等，梳理文件中可被觀察到的影響理論、服務使用理論、組織計畫理論，並描繪投入與產出之間的因果關係；接著我們也可以透過對利害關係人的初步訪談來建構邏輯模型，通常我們可以詢問利害關係人認為方案最優先想處理的問題為何？期待方案能達成何種成果？認為方案目標及資源之間的關係是否有達成利害關係人的期待？方案目前可能遭遇的問題？以及利害關係人需要的資訊？透過訪談我們可以確認方案是否有被利害關係人所熟知或實行，並能看出各個利害關係人之間的目標是否相同，以此確認該方案想要達成的目標及成效，透過文件蒐集與分析加上與利害關係人的初步訪談，可以建構初步的邏輯模型，並呈現影響理論、服務使用理論、組織計畫理論的內容。

## 三、驗證與修正方案理論

方案理論的第三個步驟是驗證與修正方案理論，我們得到初步的邏輯模型之後，必須把該邏輯模型與目前現在實際執行情況對照，以此來修正邏輯模型並剖析出目前方案的問題，而能提出方案改變與修正的建議。我們通常使用三種不同方式來驗證初步邏輯模型與實際執行間的差異，我們會使用可以取得的資料來進行分析，這些資料包括監測報告、結果報告、審計報告或是過往的研究及評估報告等，再來可以透過實地勘察的方式來比較建構的初步邏輯模型與實際方案的落差，能從實地勘察中發現方案目標是否有被執行，在執行過程中有無發生重要的副作用，



第三也可以從負責方案執行之利害關係人間的互動或訪談，來觀察該方案實際執行的過程，去實際測量方案績效在初步邏輯模型中的可行性，並改變方案的目標，提供方案執行方向與提升可行性的相關資訊。

#### 四、確認評估資訊的預期用途

方案理論的第四個步驟是要確認評估資訊的預期用途，我們驗證與修正方案邏輯模型後，提出對方案的各種建議，但我們要確認這些建議是否可被相關利害關係人採納，以及我們所提供的建議需要的基礎資料能否以合理成本取得，並且可以讓政策制定者或決策者了解如果使用我們的評估建議與方案改變的選項後產生的影響。因此我們必須要確認評估資訊預期的用途，讓這些具有決策權力的利害關係人能夠基於評估的資料而願意進行對方案方向的改變。

本研究以 EA 作為重要研究架構而展開，並以方案理論評估作為重要研究骨幹，方案理論評估透過文件蒐集分析、實地勘查與相關利害關係人的訪談作為主要方法來建構初步邏輯模型進而驗證及修正邏輯模型與方案理論，從而獲取相關方案資訊並基於這些資訊進行評估與提供建議，上述文件蒐集分析、利害關係人訪談將是本文主要的研究方法，將於下一章進行詳細說明。

## 第五章 研究方法



本章介紹本研究的研究方法，基於臺灣公共出借權試辦計畫的性質、可評估性評估執行方式，本研究採取兩種質性研究方法：次級資料分析法以及深度訪談法，分別介紹兩種研究方法後，總結本研究步驟以及實際研究流程，使本研究呈現具邏輯推演且循序漸進的研究設計。

### 第一節 研究方法

我們依據可評估性評估的執行步驟，同時考量臺灣公共出借權試辦計畫的政策性質，決定採取兩種質性研究方法，包括次級資料分析與半結構式深度訪談，以下將介紹本研究的研究方法與執行步驟。

#### 壹、次級資料分析法

首先在研究初期是透過蒐集次級資料來進行分析，能夠先了解整個臺灣公共出借權試辦計畫從最初計畫設計與計畫的評估到後來計畫的運作情形，從中分析驗證臺灣公共出借權試辦計畫的潛在邏輯是否一致，建構初步的邏輯模型，以利描繪出該試辦計畫預期的邏輯關係，並提出有關該試辦計畫的影響理論、服務傳遞理論、組織計畫理論的假設，作為我們更進一步深度訪談的基本資料，同時成為比較臺灣公共出借權試辦計畫實際運作情形與預期理想情況的佐證基礎。

本研究的次級資料的蒐集主要以「臺灣公共出借權」與「Public Lending Right」為關鍵字於網路上蒐集相關資料，以有公布於網路上的文獻資料、研究報告、計畫草案等為主要參考資料來進行分析。我們蒐集的資料包含國內與國外的相關公共出借權文獻研究，在 Public Lending Right International 官網上<sup>24</sup>公布的關於 PLR 的入門指南、常見問題、實施手冊等，並藉由瀏覽各國公共出借權相關網頁，例如瑞

---

<sup>24</sup> Public Lending Right International 官網：<https://plrinternational.com/>（2023年8月12日瀏覽）。

典、<sup>25</sup>英國、<sup>26</sup>丹麥、<sup>27</sup>澳洲、<sup>28</sup>加拿大<sup>29</sup>等，蒐集國外有關公共出借權執行機關與實際運作之資料，來進行分析建構我們對公共出借權的基本認識，並以此作為臺灣公共出借權試辦計畫的基本對照。



國內資料的部分，最早可經由部分報章雜誌的報導及立法院的提案紀錄等來觀察臺灣公共出借權概念的誕生，並透過一些先期的政府與學者研究報告如 2018 年文化部委託臺灣趨勢研究公司所做關於公共出借權的法制作業、實施機制與效益評估的研究報告，來觀察分析臺灣試辦計畫所建構預期的目標，再來透過幾次《圖書法》的修訂紀錄到之後 2020 年文化部定案的臺灣公共出借權制度設計實施計畫、教育部轄下國立公共資訊圖書館試辦「公共出借權」實施計畫、國立公共圖書館試辦公共出借權工作處理小組設置要點等相關修正更新的法規及辦法，以及公共出借權試辦計畫的懶人包、出版社與創作者申請補償酬金懶人包等，來分析臺灣公共出借權試辦計畫的政策目的、經費人力投入、運行的機制、主要方案進行的活動、以及最後預期的成果。

上述我們所蒐集的國內外的公共出借權資料，以可評估性評估中的方案理論視角切入，首先以影響理論來觀察臺灣公共出借權試辦計畫的預期目標與執行方案之間的因果鏈結關係，並基於各種資料來反覆驗證試辦計畫的邏輯關係；再以服務傳遞理論檢視公共出借權試辦計畫的預期運作過程，標定出相關的利害關係人間的關係；最後以組織計畫理論檢驗整個試辦計畫的主辦機關、協辦單位、投入資源與經費、人力等，在整個試辦計畫當中扮演的角色以及在試辦計畫中如何運行。透過方案理論視角對次級資料進行分析，本研究將可建立臺灣公共出借權試辦計畫初步的邏輯模型，來呈現試辦計畫預期理想上的實施流程與因果邏輯，同時也根

<sup>25</sup> 瑞典作家基金會網頁：<https://www.svff.se/>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。

<sup>26</sup> 大英圖書館 PLR 網頁：<https://www.bl.uk/plr>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。

<sup>27</sup> 丹麥博物館與文化管理局網頁：<https://silks.dk/bibliotekspenge/beregning>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。

<sup>28</sup> 澳洲政府公共出借權網頁：<https://www.arts.gov.au/funding-and-support/lending-rights>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。

<sup>29</sup> 加拿大 PLR Program 網頁：<https://publiclendingright.ca/>（2023 年 10 月 22 日瀏覽）。

據邏輯模型提出對於方案理論的假設，以利深度訪談的進行與理想情形的建構。



## 貳、深度訪談法

依據次級資料分析法的結果，我們建構了初步邏輯模型並提出方案理論的假設，但此皆是預期的理想邏輯關係與運作機制，因此為了確定臺灣公共出借權試辦計畫的實際運作情形，且能對臺灣公共出借權試辦計畫有更深入的了解與觀察，我們必須透過深度訪談方法來進行本研究。我們透過劃定該試辦計畫的利害關係人，基於前面我們提出的邏輯模型與方案理論假設來設計訪談大綱，以多元利害關係人視角的第一手資料，來比較修正初步的邏輯模型與方案理論，讓我們能了解該試辦計畫的實際運作情形與問題，同時對試辦計畫能有更完整客觀的評估，本研究預計從不同利害關係人的角度來觀察臺灣公共出借權試辦計畫的實際運作機制，修正初步邏輯模型，檢視評估方案理論，並凝聚利害關係人共識提出對臺灣公共出借權試辦計畫的政策建議。

本研究將採取較有彈性的半結構式深度訪談法，以開放式問題為主，且不一定得按照順序詢問訪談問題，跟受訪者的互動較為靈活彈性，雖然會先根據研究問題預擬相關訪談大綱，但為不限定答案的開放式問題，所以會需要根據受訪者的回答來進行衍伸性的問題或是追加詢問回答的內容，以便我們更深入了解受訪者的意思與我們研究問題的關係。而本研究的研究問題未有所謂封閉式的限定答案，但我們又必須依據前述所建構的初步邏輯模型與方案假設理論來回應我們的研究問題，因此採取半結構式的訪談，在能依循邏輯模型及方案假設理論的訪談大綱中，根據受訪對象的回答，靈活的調整我們訪談的順序及深入的程度，以利我們可以完整的了解受訪者的意思表示，蒐集到與本研究最相關的第一手資料來進行分析。

再者，本研究主題臺灣公共出借權試辦計畫，是處於較多政府機關合辦的政策，且該試辦計畫仍處於前期階段，為了保護受訪者的個人隱私資訊，及讓受訪者能夠針對臺灣公共出借權試辦計畫實際運作情形提出更深入的建議與觀點，本研究的





訪談方式除採取半結構式的訪談外，同時訪談前會先告知受訪者個人隱私保密原則，訪談過程全程不進行錄音，訪談紀錄也將以匿名方式呈現。

關於本研究訪談對象的選擇，將採取非機率抽樣中立意抽樣之方式，並輔以滾雪球抽樣。由於臺灣公共出借權試辦計畫是一政策前期階段的研究，該政策能包含的利益關係人仍相當有限，將由筆者主觀判斷擇選具有代表性的利害關係人來進行訪談，而同時由於利害關係人並不易取得，當與被選擇具代表性的利害關係人受訪時，也會請受訪者推薦或提供建議的後續受訪名單，以利我們能訪談並蒐集到更多利害關係人的意見，因此本研究除立意抽樣外也將輔以滾雪球抽樣方式，擴大我們訪談的利害關係人的樣本與網羅更多元的建議。

本研究先將臺灣公共出借權試辦計畫的利害關係人分成政府部門、試辦圖書館部門、受益的目標族群三類。政府部門將聚焦在推動並設計「公共出借權」制度的文化部相關承辦人員、以及負責實施並撥付經費的教育部相關承辦人員；而試辦圖書館部門主要是兩個試辦圖書館實際執行公共出借權的相關人員；另外在受益的目標群體上又可分為創作者與出版業者，創作者部分將聚焦在臺灣本土且符合公共出借權申請資格的個體作家，而出版業者部分將聚焦在符合公共出借權申請資格的相關出版社及出版公司實際承辦相關業務的人員。

關於本研究中擇取利害關係人的代表性，我們選擇實際設計與執行的政府機關與圖書館，而受益群體的部分則先以公布的符合資格可申請補償酬金的出版社及作家名單為基礎，再透過筆者身邊親友之介紹，聯絡並擇取三間出版社，在藉由所訪談之出版社的推薦與引介旗下相關的創作者，以滾雪球的方式蒐集訪談者或可減少研究者主觀判斷之問題，也盡量從各種文件紀錄中，尋找持相反觀點的利害關係人，蒐集及吸納不同聲音、納入不同觀點，提供對公共出借權試辦計畫較全面的觀察，預計訪談名單如下：

表 2 預計訪談名單

	代號	背景或職位
--	----	-------

政府部門	A1	文化部「公共出借權試辦計畫」負責人
	A2	教育部「公共出借權試辦計畫」負責人
試辦圖書館	B1	國立公共資訊圖書館「公共出借權試辦計畫」負責人
	B2	國立臺灣圖書館「公共出借權試辦計畫」負責人
受益目標群體	C1	符合補償酬金資格之出版業者
	C2	符合補償酬金資格之出版業者
	C3	符合補償酬金資格之出版業者
	D1	符合補償酬金資格之創作者

我們先請各利害關係人確認初步邏輯模型並提出修正意見，檢視本研究從邏輯模型分析而出的方案理論的理想運作情形與實際運作有何差異與不同，再進一步針對不同利害關係人在該試辦計畫中的角色提出相應的問題。如針對文化部與教育部等負責主要設計規劃與執行的政府部門，我們將更聚焦於詢問有關影響理論中的試辦計畫欲達成的目標與實際執行的方案活動間的因果假設，以及組織計畫理論問題；試辦圖書館主要作為中央政府機關與實際受益群體間的實際計畫執行橋梁，將更希望從中得到有關服務傳遞理論、組織計畫理論問題的回應；在受益群體出版業者與創作家部分，我們則希望蒐集該試辦計畫服務傳遞理論問題的回應，如何得知及其使用服務時的便利性以及試辦計畫實際的運作情形等，最後以目前臺灣公共出借權的實施現況，請各個利害關係人提出對「公共出借權」未來發展與可能調整之方向的建議，讓本研究能以更多元的角度來分析臺灣公共出借權試辦計畫，且對臺灣公共出借權試辦計畫能有兼具廣度與深度的分析。

## 第二節 研究步驟及流程

本研究先透過次級資料的分析，初步建立起臺灣公共出借權試辦計畫的邏輯模型，並從中得出方案理論主要部分：影響理論、服務使用理論、組織計畫理論



想中之運作機制與理論基礎，並透過整理分析國內外公共出借權相關研究結果中所發現或敘述的問題，與臺灣公共出借權試辦計畫相互對應，以此擬定出相關的訪談大綱，並作為深度訪談的基礎資料。

再來藉由選定具代表性的利害關係人並進行深度訪談，蒐集更多元之資料，以及確認試辦計畫的實際運作情形，進行對各方案理論的檢視與評估，分析不同利害關係人之訪談內容，於是將可以對初步邏輯模型進行再次修正以期更符合實際運作情形，並比較初步邏輯模型的理想運作情形，而能對臺灣公共出借權試辦計畫有更完整更全面的評估。依照順序執行前述研究方法後，本研究將可提供臺灣公共出借權試辦計畫的最終邏輯模型，同時進行該試辦計畫的可評估性評估，提出對不同方案理論內容的建議，最後本研究將提出臺灣公共出借權試辦計畫可評估性評估的結論與該試辦計畫如何進行修正或改善的有效與可行之意見。

總結本研究的研究步驟及流程如下：

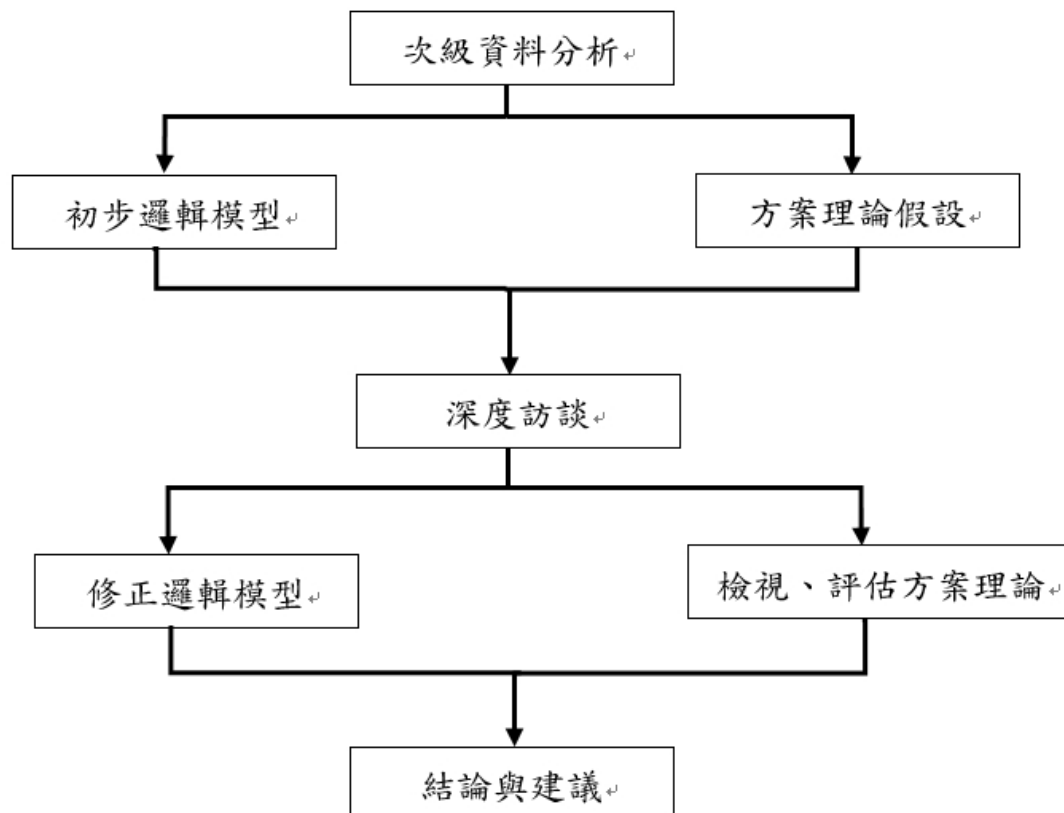


圖 1 臺灣公共出借權之可評估性評估研究流程

## 第六章 研究結果



本章呈現本研究之研究結果，確立臺灣公共出借權試辦計畫的邏輯模型，藉由邏輯模型顯現的方案理論，進一步探討臺灣公共出借權試辦計畫之缺陷與問題，並統整相關利害關係人的政策意見，針對臺灣公共出借權試辦計畫的問題給予相應之政策建議。

### 第一節 臺灣公共出借權之邏輯模型

可評估性評估在確認政策的各種潛在利害關係人與重要受益對象後，為了釐清政策的目標、目前政策存在的問題與預期的因果關係，可評估性評估大多數都會發展出方案的邏輯模型，並讓各個利害關係人重複確認，進而了解方案真正的目的與各個利害關係人認知不一致之處，以利我們能檢驗方案理論的因果鏈結，方案的執行是否真能達成其預期中的成果。

邏輯模型通常為一流程圖的模式，由方案投入開始經由方案活動，最後可以顯現方案短期成果、中期成果、長期成果，並從中呈現整個政策的因果鏈結、各種利害關係人、外部環境脈絡因素等要素。筆者根據所蒐集的次級資料分析，研擬出「臺灣公共出借權試辦計畫」的初步邏輯模型之基本元素與因果關係鏈，說明如下：

該政策的主要行為者在中央層級以文化部人文出版司與教育部終身教育司主辦該試辦計畫，以國立公共資訊圖書館與國立臺灣圖書館為試辦場域，立法委員主要推動該計畫想法的實施，並為政策經費進行審核與監督，該試辦計畫的目標群體為本國創作者與出版業者與協會，政策規劃時集結許多專家與學者的意見，另外圖書館的讀者借閱書籍也是該計畫的相關行為者。

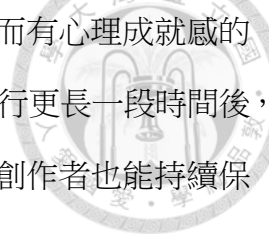
在試辦計畫實施前，政府先修訂《圖書館法》第 5 條、第 17 條、第 18 條作為該試辦計畫的實施法源基礎，讓後續試辦計畫能有執行上的正當性，並預估試辦第

一年的經費為 1,000 萬元，作為該試辦計畫往後建置書目統計系統、公共出借權登記平台、圖書館人力資源、執行評估該試辦計畫與發放補償酬金等的主要活動能順利執行的方案主要資源投入。



有了經費、技術、人力的投入以及相關行為者規劃與執行的活動，使政策能達成預期目標，文化部人文出版司主要負責公共出借權制度的設計，確認目標群體的需求，並與教育部在 2019 年 6 月底召集出版協會、各地方教育局等相關代表團體組成「試辦公共出借權專案小組」籌備該試辦計畫的實施、訂定工作期程、舉辦公聽會、評估相關推動問題；教育部終身教育司則根據計畫制度去設計試辦計畫的實施辦法，挑選國立公共資訊圖書館與國立臺灣圖書館作為執行單位，並與文化部人文出版司共同監督與評估公共出借權試辦計畫的運作與效益。兩個試辦圖書館會公告前一年借閱次數符合發放資格的書目，舉辦試辦計畫的說明會，請出版社與創作者登記補償酬金的申請，並由國立公共資訊圖書館主要負責建置、管理、維護公共出借權登記系統的平台並訓練操作平台的人力，國立臺灣圖書館則負責臨櫃諮詢服務，登記時間截止後由兩館開始進行審核，若有疑義則由公共資訊圖書館負責召集相關部會人士及專家學者組成公共出借權工作處理小組解決審核爭議，最後兩館會發放補償酬金給出版社及創作者作為該試辦計畫最直接的產出。

方案活動主要的執行關鍵在於兩個試辦圖書館，他們建置公共出借權的平台將可申請的資訊公布，讓創作者與出版社能根據所公布的資訊評估是否要申請這個計畫，另外還辦理說明會、臨櫃與電話諮詢等服務試圖擴及更多受益群體，公共出借權的平台接收申請的資訊後開始進行審查，最後發放補償酬金給合格的申請者，透過這一連串的執行機制，應可達成本試辦計畫預期的短期成果，包含創作者與出版社實質收入的增加，透過該實質收入增加使創作者願意創作更多作品，出版社也願意出版更多作品。在實行試辦計畫一段時間後，應可達成本試辦計畫的中期成果，包含因創作與出版作品增加而使圖書館購入書籍增加，讀者閱讀選擇更加多



元，創作者與出版社也會因能實際看到書籍會被多少讀者閱讀，而有心理成就感的上升，出版產業也因此能創造更多就業機會。當試辦計畫持續執行更長一段時間後，應可達成本試辦計畫預期的長期成果，使出版業規模趨於穩定，創作者也能持續保有創作力，整體社會的文學素養與閱讀風氣也會提升。

從這個初步邏輯模型中我們可以看到方案理論的邏輯架構，影響理論部分兩個中央層級部會設計制度與實施辦法，這些辦法奠定該試辦計畫必須以借閱次數作為計算的基礎，且劃定試辦範圍是兩個試辦圖書館，決定了補償酬金能發放的數量，同時大致底定該試辦計畫的誘因，直接影響該計畫的產出與短期的成果，由短期成果影響中期成果再達成長期成果。服務使用理論的部分，由經費與技術的投入影響了公共出借權登記平台的建置，創作者與出版社從中央部門舉辦相關籌備小組獲取推動試辦計畫的資訊，再透過圖書館的諮詢服務及舉辦臺灣公共出借權系統操作的說明會，讓創作者與出版社能得知試辦計畫的消息，並進而透過線上公共出借權的平台來申請補償酬金，藉由所公布的申請資格與接收的申請件數，發放補償酬金影響該試辦計畫的產出與成果。組織計畫理論的部分，確認該試辦計畫的經費由教育部負責，並以文化部作為公共出借權制度設計的機關，教育部則負責在文化部所設計的公共出借權制度框架下進行試辦計畫的執行，兩個試辦圖書館扮演執行試辦計畫之角色，以分配到之經費建置圖書館書目統計系統與公共出借權的平台，訓練操作平台的人力、諮詢服務的人力、書目整理的人力、申請審核的人力，並在有爭議時組成公共出借權工作處理小組召集專家、學者等進行審查討論，通過審查後將補償酬金發放，影響該試辦計畫的產出與成果。

以下是透過次級資料分析所建構之初步邏輯模型：

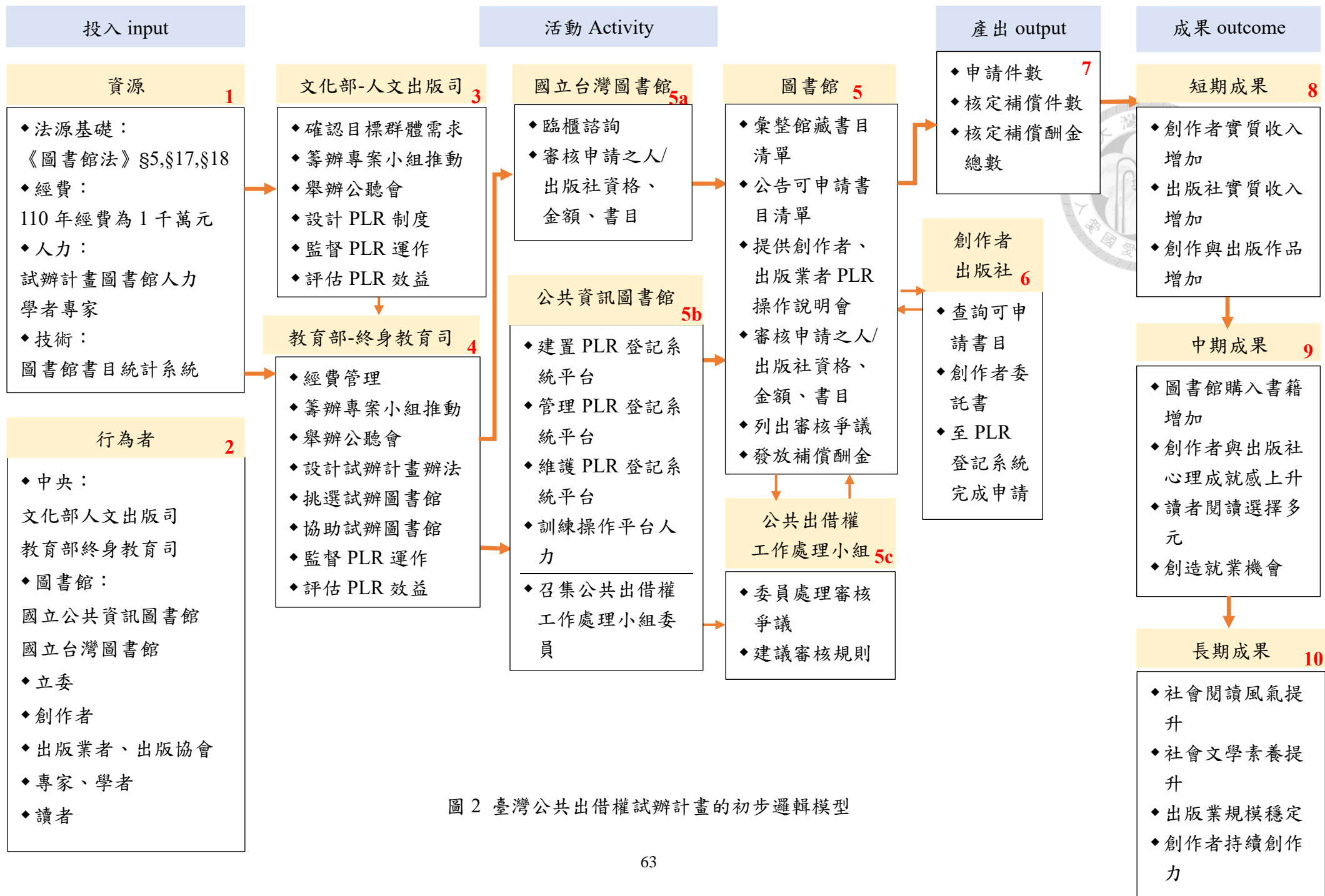
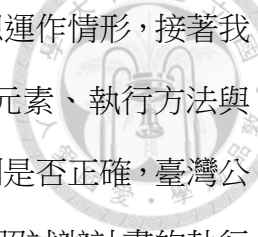


圖 2 臺灣公共出借權試辦計畫的初步邏輯模型



上述為我們透過次級資料分析，所得出初步邏輯模型的理想運作情形，接著我們經由對利害關係人的深度訪談檢驗我們邏輯模型建立的基本元素、執行方法與成果間因果鏈結關係，確認方案理論邏輯與該試辦計畫運作機制是否正確，臺灣公共出借權試辦計畫的目標與短期、中期、長期成果是否可行，依照試辦計畫的執行能否達成相關成果？目標群體是否知道該試辦計畫，是否知道如何參與或運用這項試辦計畫，以及為何要參與這項試辦計畫？臺灣公共出借權試辦計畫整體的組織規劃如何？各個單位所扮演的角色為何？經費、人力、技術、資源的投入與分配情形是否良好，能夠使試辦計畫能順利執行？經由深度訪談相關利害關係人，並分析相關訪談內容進行調整，調整後的邏輯模型說明如下：

該試辦計畫的行為者與利害關係人大致無誤，除個別立法委員積極推動此計畫之實施外，立法院整體也算是一個大的行為者，負責預算的審核與通過。

在資源投入的部分，主要制度設計與試辦計畫設計的中央機關與負責執行的兩個試辦圖書館，皆認為目前臺灣公共出借權制度尚未有法源基礎，修訂《圖書館法》第 5、17、18 條只有對圖書館的管理與規範，明定圖書館的公益性質與能發放補償酬金的資格，但沒有對出版性質或是著作權的規範，未來法源基礎是以專法形式還是放入其他權利法中尚未有定論。技術部分除原有圖書館書目統計系統外，試辦計畫第一年也建置公共出借權的系統平台，也是技術層面的投入。

在整個試辦計畫相關行為者的角色與執行的活動部分，中央機關文化部是公共出借權制度設計的主要機關，在確認目標群體的需求後，與教育部共同籌辦專案小組的推動，集結各方意見訂定制度框架，補償酬金發放機制與金額，並舉辦多場公聽會邀請目標群體與學者、專家針對該制度提出建議與可行性的評估，透過教育部每年提供之前年度試辦計畫評估的報告，與教育部共同評估該試辦計畫的成果。教育部主要負責試辦計畫經費的籌編與管理，並依據文化部所設計之公共出借權制度，制定試辦計畫實施辦法，挑選所屬兩個圖書館為試辦場域，協助並監督公共

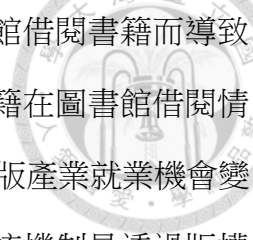




出借權試辦計畫的實施，提供試辦計畫的成果供文化部參考，並共同評估相關成效，教育部角色與前述所建構的初步邏輯模型較為不同，教育部承接文化部所訂定的制度設計，從該制度框架中制定試辦計畫的實施方式，影響到試辦圖書館執行的活動與該計畫的產出與成果。

在兩個試辦圖書館部分，與初步邏輯模型不同的是確認由國立公共資訊圖書館主責，國立臺灣圖書館處於協助的角色，關於公共出借權平台的建置、管理、維護及操作的人力訓練都會由國立公共資訊圖書館負責，而兩館皆會提供線上、電話與臨櫃諮詢服務，共同整理館藏書目，再彙整至國立公共資訊圖書館的公共出借權平台，並且公告可申請書目清單，並由國立公共資訊圖書館委託師大教授舉辦說明會，讓創作者與出版社能學習操作系統，再由兩館分配比例審核補償酬金申請案件，共同成立工作小組處理常見之疑義問題，若遇到較大審核爭議，才會由國立公共資訊圖書館召集各方代表成立公共出借權工作處理小組，處理審核爭議並建議審核統一規則，最後再由國立公共資訊圖書館做統整，統一委託臺灣銀行發放補償酬金給創作者與出版社。創作者與出版社部分先查詢可申請書目後，除原有之創作者自行申請及出版社代為申請外，在無法聯繫到作者的情形下也能以無委託書的方式來登記申請。從試辦圖書館主從角色的劃分可釐清所執行的方案活動，更能看見公共出借權平台的建置作為服務傳遞理論中重要的關鍵因素，讓創作者與出版社能透過這個平台申請獲得補償酬金，影響該試辦計畫的產出與成果。

藉由重新檢視兩個中央部會的方案活動，他們除設計與制定計畫外，教育部提供公共出借權試辦計畫的成果，再共同與文化部評估試辦計畫效益，我們能發現臺灣公共出借權試辦計畫的目標是確認此制度於臺灣是否具有相當之可行性，因此造成許多活動方案的執行每年都有細部的變動，而在短期成果部分就無法立即看到創作與出版品的增加，但能藉由補償酬金先緩解圖書館與出版市場之間公益與私益的衝突，保障創作者與出版社在圖書館借閱書籍行為中喪失的銷售利益，補償



酬金造成的實質收入增加與權益保障，會彌補創作者對於圖書館借閱書籍而導致書籍銷售數量不佳的剝削感，並可以透過補償酬金多寡知悉書籍在圖書館借閱情形，使其心理成就感上升，鼓勵創作者與出版社增加作品，使出版產業就業機會變多，另外在調整後的邏輯模型中我們也發現由於補償酬金的審核機制是透過版權頁來確定書目，預期在公共出借權試辦計畫運作一段時間後，出版社雖未有硬性規定但漸漸會形成一套版權頁的資訊標準，並且每年的公共出借權機制的運作，能使政府部門即時掌握臺灣創作者與出版社的數量與出版情形，對於制定其他相關出版政策具有一定幫助，也能透過這個試辦計畫的持續推行，讓出版業與創作力都能趨於穩定。

因為調整後的邏輯模型採納利害關係人的意見，我們也從中了解更多細節，包含經費目前為專款專用，圖書館並未調整原本經費的運用，因此不會有購入書籍增加的中期成果，另外由於公共出借權補償酬金的機制採取的是借閱次數，容易造成馬太效應問題，冷門書籍市場買氣不佳，借閱次數也少，暢銷書籍在圖書館也依然借閱次數多，貧者越貧富者越富的效應明顯，無法導致書籍的創作朝向多元發展，讀者自然也無法有多元的書籍閱讀選擇，再者知悉兩個中央部會方案活動的執行，我們能知道原本初步邏輯模型長期成果部分社會閱讀風氣與文學素養的提升並非是此次試辦計畫的目標，而是先評估該試辦計畫可行性，以保障創作者與出版社的權益為優先考量。調整後的邏輯模型如下：

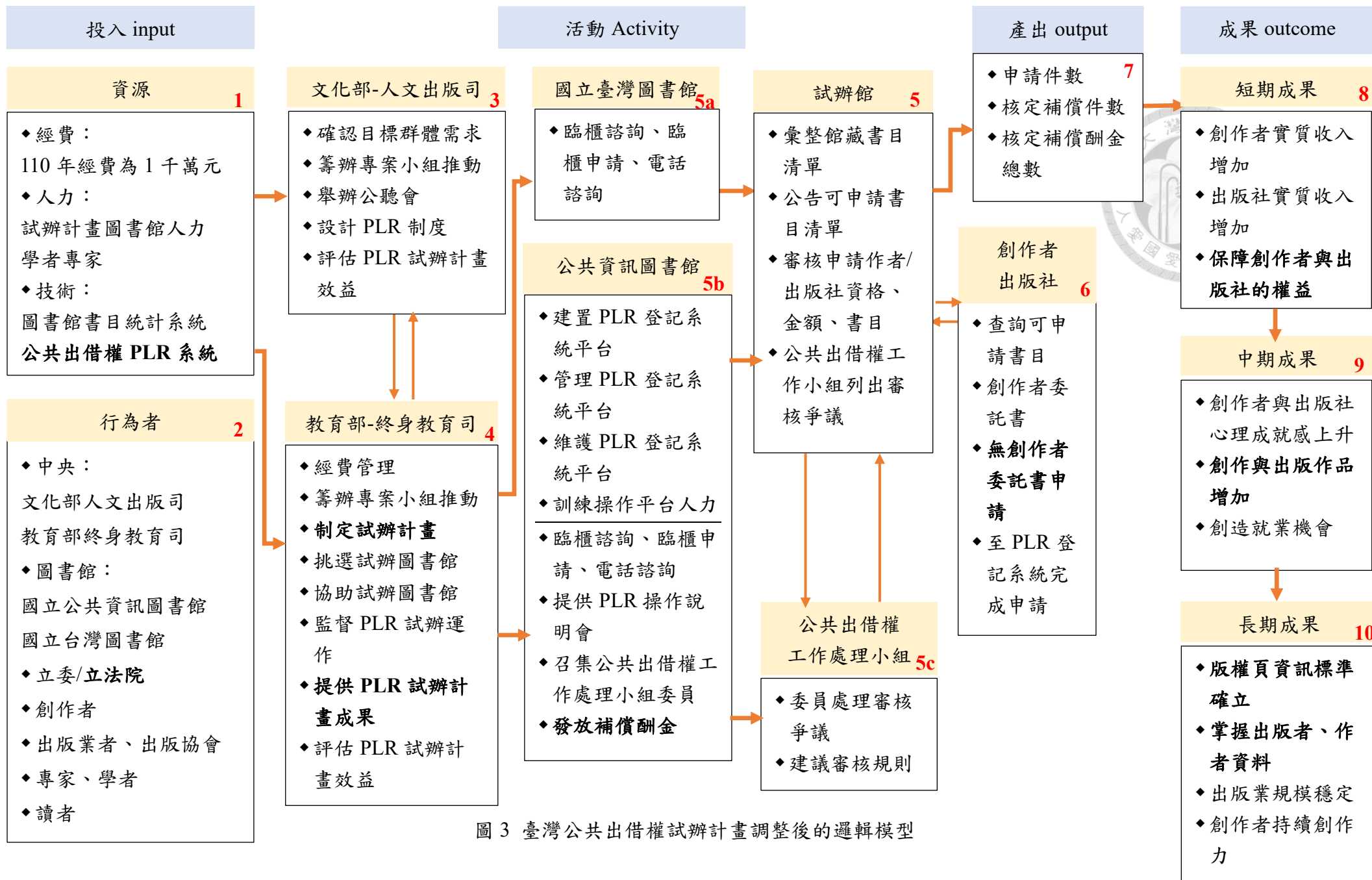
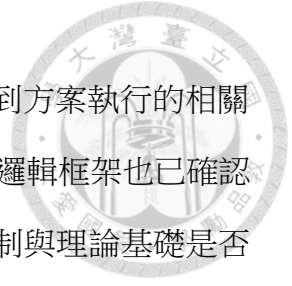


圖 3 臺灣公共出借權試辦計畫調整後的邏輯模型



經過多方利害關係人的確認完成邏輯模型的建構，從投入到方案執行的相關活動到預期的產出與成果，已有大致的方向與共識，方案理論的邏輯框架也已確認並產生雛形。下一節將以該邏輯模型所顯現的方案理論運作機制與理論基礎是否良好運行出發，透過與利害關係人的深度訪談，更進一步了解及分析臺灣公共出借權試辦計畫的規劃層面與執行層面現行的困難與問題。

## 第二節 臺灣公共出借權之缺陷與問題

本節以臺灣公共出借權試辦計畫的實際成果為基礎，並藉由調整後邏輯模型為運作機制的背後理論，再加上方案理論的分析，與利害關係人的訪談，經由梳理後可以發現臺灣公共出借權之缺陷與問題，包含成果尚不符預期，以及影響理論、服務傳遞理論、組織計畫理論所呈現的試辦計畫缺陷，進而回應本研究的兩大研究問題。

### 壹、成果尚不符預期

多數受訪者在訪談中表示該試辦計畫可能難以達到所預期之目標，原因可能是該試辦計畫成果尚不符合各個利害關係人的預期，主要受益群體認為該試辦計畫對於出版業的實質幫助可說相當微薄，對於帶動整體出版產業的景氣幾乎沒有助益，執行的圖書館方則認為該試辦計畫目前所產出的成果的確很少，比起投入之成本幾乎等於無效益，中央主責機構則強調該試辦計畫屬於鼓勵性質，主要是觀察該試辦計畫在臺灣的時空環境下有無可行性，成本與成果都會在三年試辦計畫結束後再來進行一整體性之評估。

從臺灣公共出借權試辦計畫 2021 年與 2022 年實際數據成果來看，試辦計畫第一年（2021 年）所投入包含書目系統的整合、公共出借權平台的建置、圖書館人力增加與行政成本的支出及預估發放之金額，總預算為 1,000 萬元，但第一年的

補償酬金實際發放數為 40 萬 1,429 元，30 塊以下未發放是 1 萬 1,131 元，總申請件數是 2,134 件，而第二年（2022 年）所發放之補償酬金，總發放金額 29 萬 9,235 元，書目資格通過 11,365 筆，可以發現試辦計畫的申請狀況並不踴躍，所發的補償酬金數量也甚低，雖然系統與平台建置費用會逐年攤平，但受益群體也表示所獲得的實際金額可能 1 人只有幾百塊錢，對於激勵或鼓勵創作書籍功效甚微。我們透過訪談以及國內外文獻，並配合臺灣社會環境，深究該試辦計畫成果不符預期的主要因素有以下三點：

#### 一、試辦期間短，實際成果難顯現：

許多計畫的成果並非短期就能立即顯現出來，尤其目前該試辦計畫雖已邁入第三年，但第二年的成果仍在統計當中，僅以試辦計畫第一年的數據來對整體性政策作出成本與成果的評估，略顯不足。中央機關提到：

「目前只有 2 年的試辦績效嘛，但是因為去年受到疫情的影響，所以真實的效應，或是具體的效果其實都沒辦法體現」(A1)

再者中央機關與執行的圖書館方皆提到由於臺灣是東亞第一個實施公共出借權的國家，新的政策一開始所投入的資源，包括書目系統的整理與公共出借權平台的設立都是一筆不小的費用，但這些成本可能是一次性的支出，在未來計畫持續執行時皆會逐年攤平，所以也導致臺灣公共出借權試辦計畫的成果與龐大的成本相較下較不符合預期：

「我們成本也沒辦法這樣直接去看，畢竟一開始系統建置花了不少成本，但是這些是會攤平的」(A1)

「基本上這個政策仍然是鼓勵性質，目前仍然是成本大於效益，甚至可以說是無效益，舉例投入 1000 萬但目前成果可能只有 100 萬，再來 PLR 建置的成本本來就要逐年攤平」(B1)



## 二、外溢效應不足：

臺灣公共出借權試辦計畫以原有收藏於圖書館的書籍為主，並以借閱次數多寡來作為補償酬金的計算基礎，但試辦範圍僅限於國立公共資訊圖書館、國立臺灣圖書館兩個場域，藏書量有限且借閱數量也有限，所得到的補償酬金金額也不多，對早已在出版產業的創作者或出版社們聊勝於無，但對於原先非出版產業的人並無法因為這項試辦計畫產生足夠吸引力，讓他們願意投入創作或是出版產業，自然無法對於出版產業的就業機會等有幫助。受訪者就曾提及：

「這個政策鼓勵層面居多，不能說沒有效益，只能說效益會很保守，對目前已經投入創作產業的人當然是有幫助的，但是對擴大想要加入出版產業的人基本上沒有」(C2)

## 三、臺灣出版市場基數小：

臺灣公共出借權試辦計畫的試辦範圍只有兩個圖書館，且 1 次借閱次數補償 3 元，使得整個受益群體所獲得的補償酬金數量甚少，但其實臺灣補償酬金的金額與國外相差不遠，甚至略高於國外，但是除試辦範圍較小外，另有一更重大的因素，即是臺灣市場本身就小，人口數量不多。中央機關與受益群體皆不約而同表示，臺灣市場小導致借閱書籍的人之基數就少，是這項試辦計畫中不可避免會遭遇到的困難：

「當然我們試辦只有兩個館，(效益)當然沒辦法體現。另外 3 元這個補償金額訂定是透過專家的研究報告，其實跟國外訂定的金額差不多，甚至比國外還更高一些，但出來的差異我只能說是基數上就存在問題」(A1)

「舉例來說臺灣一刷大概都是 1000 本，現在聽說還有 500 本的，就我所知 80-90%連一刷都賣不完，基本上是連 1000 本都賣不完，臺灣



的市場是這樣的。〔……〕另外以美國來說，美國 0.1 人口會買這本書，跟臺灣 0.1 人口買這本書，銷售也完全不一樣，即使都是小眾的書籍」(D1)

以上三點因素清楚點出該試辦計畫目前所展現的成果與目標預期不甚相符，也導致試辦計畫的短、中、長期成果很難達到與體現，從較表面的該試辦計畫期間過短難以完全體現成果，到該試辦計畫的制度設計使得對原先受益群體幫助甚微，對想要創作的人也難以增加吸引力，最後歸結於臺灣社會整體閱讀風氣與人口基數的問題，皆使得這項試辦計畫難有顯著成效。

即使多數受益群體表示該試辦計畫幫助甚微，但仍肯定政府欲提供補助給出版產業之行為，希望政府能更對症下藥，從源頭開始來提升社會閱讀風氣以及採取實質上能幫助創作者方面的政策來進行思考改善。

## 貳、影響理論

我們於可評估性評估文獻回顧一章第二節已介紹過方案理論主要部分之定義，影響理論即是解釋方案與政策的活動，與所欲達成的目標與實際執行的方案之間是否存在相當之因果關係。在本研究中即是臺灣公共出借權試辦計畫的實施，對於達成邏輯模型預期中的短期、中期、長期的成果是否可能？透過臺灣公共出借權試辦計畫的執行，創作者與出版社是否有實質收入的增加，保障他們受圖書館免費借閱書籍影響之權益，並且增加他們創作與出版作品的意願，創作者與出版社的心理成就感是否上升，是否能藉此達成創作者與出版社資訊的掌握，書籍版權頁的統一標準，出版業規模與創作者創作力都能趨於穩定？

依據多數訪談者的回饋與感受，臺灣公共出借權試辦計畫執行的活動方案對於達成當初預期的目標與成果可能略有困難，主要原因有以下兩點，包括臺灣公共出借權政策核心價值不清與制度設計誘因不足，詳細分析說明如下：



## 一、臺灣公共出借權政策核心價值不清：

由臺灣公共出借權試辦計畫的政策內容與調整後邏輯模型的分析中，我們可以得知臺灣實行公共出借權最主要的目的是為了補償創作者與出版社因圖書館免費借閱書籍而損失的銷售金額，解決公益與私利之衝突，但這項理論在許多研究結果中並無法立定腳跟，而且研究結果往往呈現正反意見地相互衝突，有些研究認為銷售與圖書館的藏書呈負相關，但有些反而認為圖書館兼具櫥窗展示功能，反而呈現正相關，在這種概念下是否仍以此作為公共出借權的核心價值與正當性基礎則不無疑問。

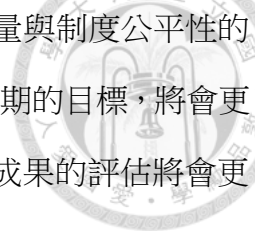
另外透過利害關係人的深度訪談，我們觀察到在臺灣公共出借權試辦計畫的實際執行中，公共出借權的另一種目的即是對於出版產業中的創作者與出版者的鼓勵與肯定，許多利害關係人於訪談中認為公共出借權試辦計畫較偏向是鼓勵與肯定性質，而非著重在著作權上的保障，在中央主責機關的訪談中除上述追求公益與私利之平衡外，也同時提及這一核心價值：

「還要說的是這個計畫是我們鼓勵創作的一個環節」(A1)

「就是幫助創作者領取到補償酬金、就像是計畫緣起目的那邊寫得，希望鼓勵文化創作，讓創作者可以感受到政府對他們的重視，也支持好的作品誕生」(A2)

因此臺灣公共出借權試辦計畫價值核心究竟是什麼？而我們應該要如何定調政策的主要方向呢？這無不是臺灣公共出借權在未來如果要繼續實行所必須討論的問題，是要以所謂圖書館公益與創作者、出版社的私益衝突的補償為政策核心，還是要以對創作者或出版社的鼓勵與肯定作為政策核心價值，因為在不同政策核心價值的選擇上，將會使得公共出借權試辦計畫預期達成的目標將不相同，若是將政策定位於公私益的平衡，顯然會面臨許多政策實施正當性上的質疑，並且在成效





的評估上將會更著重於創作者與出版社所能得到的補償酬金數量與制度公平性的問題；倘若是以鼓勵創作作為核心政策價值，那其所要評估的預期的目標，將會更偏向創作者或出版社在心理層面的剝削感補償，在計畫成本與成果的評估將會更偏向抽象的創作者的心理感覺或對社會產生的整體創作動能。

同時也是因為臺灣公共出借權試辦計畫的政策核心價值並未被清楚建立，導致無法實際確認該試辦計畫的主要政策目標，進而也影響到整個試辦計畫的活動執行，與成果之間的因果鏈結關係，使得該試辦計畫在目標不清楚的情形下，難以評估該計畫的成果與所執行的方案活動的因果連結。

## 二、試辦計畫制度設計誘因不足：

該試辦計畫透過影響理論分析，本研究發現該試辦計畫制度設計誘因不足導致所執行的方案活動難以達成目標，受益群體皆表示該試辦計畫對於本身實質幫助非常少，難以起到激勵效果，中央部門與圖書館方面也都提到試辦計畫的成效不如預期與整個制度設計不足以讓受益群體獲得實際幫助有關，從實際數據面來看，試辦計畫第一年（2021年）出版社申請 92 件，代創作者申請共有 1,982 件；創作者自行申請 60 件，總申請件數是 2,134 件，也能看出申請情形並不踴躍，且創作者自行申請的比例可說是少之又少，也導致整體試辦計畫的目標難以達成。我們透過深度的訪談與近年文獻對臺灣公共出借權試辦計畫制度的檢討，大致能歸結出兩點使得該計畫制度設計誘因不足：

1. 試辦範圍過小：由於公共出借權試辦計畫是中央層級的計畫，而屬於中央層級直接隸屬的圖書館只有三間，其中國家圖書館的書籍並不能外借，因此只能選擇另外兩間國立圖書館作為試辦場域，但這也導致計算補償酬金基礎的借閱數量都僅源於此二館的數量，除了這兩館是否具代表性問題外，兩館的借閱數據顯然大大低於全臺灣所有圖書館的借閱次數，導致許多書兩館加總也不滿 10 次，不及最低發放的 30 元金額，因此促使不



論是創作者或是出版社申請意願都大幅降低。訪談中也都明確說到試辦範圍過小導致試辦計畫的成效不彰：

「因為試辦圖書館只有 2 間，範圍小，試辦期間又短，所以說真的看不到什麼影響」(A1)

「因為試辦只有 2 個館，出版社申請意願就較低〔……〕因為只有 2 個館累積借閱次數少，補償酬金就少」(B1)

「短期效果現在看起來是很不明顯啦，但畢竟只是一個試辦計畫，又僅限於紙本書籍，只有兩個試辦館的借閱次數，樣本數都還太小」(C3)

試辦範圍過小導致試辦計畫制度誘因不足，若是擴大試辦範圍卻也將衍生許多新的問題，首當其衝的將會是經費來源的問題，該試辦計畫目前是由中央層級的圖書館負責辦理，由中央教育部作為經費支出機關，但未來若是要將試辦範圍擴及六都甚至其他縣市之圖書館，最先浮現出的問題便是中央與地方的財政關係，在多數訪談中提及未來擴大試辦範圍時將會產生的問題，許多受訪者對此提出隱憂：

「因為目前現在是中央的兩個試辦館，所以經費來源跟行政成本都是由中央來負擔，到時候若是增加市立的圖書館，就會是地方政府做為經費的來源，地方政府有沒有經費因應，以及是否會排擠到既有圖書館購書的預算，都會是需要考慮的問題」(A1)

「如果容納更多圖書館，當然效益是一定會增加，出版社的申請意願也會提高。但是由於中央與地方財政的不同，地方要自己出錢的話，這個政策就會比較困難推行」(B1)

若是擴大至各縣市之圖書館，在經費問題上中央與地方各自負擔的比例



應為多少？六都與其他縣市財政情況並不相同能否等量齊觀？這將會是擴大試辦範圍後所面臨的最大困難。

2. 所獲得補償酬金金額少：目前補償酬金計算基礎採取書籍在圖書館內被借閱 1 次補償 3 元，七成予創作者，三成予出版社的模式。首先因試辦範圍小導致借閱次數少連帶影響補償金額總體很低，這也使得創作者對於該試辦計畫興趣不高，即使實際領到補助的創作者也提到這些補償酬金並不足以去創作更多書籍：

「沒什麼影響，不會因為這個政策去出版更多書[……]如果還是這一點點錢當然我覺得不會有什麼影響（投入更多創作）」(D1)

且更需論及採取借閱次數作為補償酬金計算基礎，須考量到的馬太效應問題，在市場本身就暢銷的作家在圖書館的借閱次數相對冷門作家也會更多，此一循環之下，貧者越貧富者越富的公平性問題也會浮現，單一創作者所獲得的補償酬金的金額偏少對已在市場具有一定銷售數量的暢銷作家的申請意願就不甚高。

再者，出版社僅分到三成的補償酬金比例，對許多出版業者來說付出成本遠大於所得到之利益，出版社似乎成為圖書館跟作者之間的中介窗口，由於很多書可能是很久以前出版的，出版社與作者間也並非都保有完善的聯繫管道，導致出版社在聯繫作者的成本上付出許多心力，同時申請的資料蒐集，申請流程的時間花費也都是龐大的人力成本，但最後僅得到三成補償酬金，讓許多出版社覺得付出與收益不合比例，也使得他們認為這項試辦計畫並不會使出版業有出版更多書籍的意願：

「成本效益非常不成比例，我覺得這個計劃的效益真的太低了，你想想我們花工讀生去蒐集、上傳資料，但是最後領到的補償酬金根



本連工讀生的錢都不夠付」(C1)

「我們付出與得到的不成比例，作者資料的蒐集，像是比如一個作者在 A 出版社跟 B 出版社都有出版書，等於兩個出版社都要去蒐集這個作家的資料，我們出版社就會變成資訊的中介者角色，事情就搞得很多很煩，造成出版社的負擔，我們出版社人力很少」(C2)

因此在試辦計畫制度設計部分，試辦範圍與補償酬金的金額的局限使受益群體申請的誘因不足，也導致受益群體紛紛表示該試辦計畫較難激起增加創作或出版的意願，中央機關也不諱言在制度設計的誘因上是需要再進行評估的部分：

「這個計畫想要讓出版社或創作者參與的誘因夠不夠，就像是民眾會來參與就一定要有足夠的誘因嘛，所以這個計畫的誘因究竟有沒有達到？很多出版者或創作者會提出說補償酬金的金額太低這個問題」(A2)

多數出版社與創作者對於該試辦計畫仍表示樂見其成的支持態度，但若能於試辦範圍以及補償金額的部分略作調整，修訂更具誘因的制度，或許有機會提升該試辦計畫的實施效果。

上述臺灣公共出借政策核心價值不清與制度設計誘因不足的問題，是臺灣公共出借權試辦計畫的運作機制問題，導致整個試辦計畫難以發揮應有的效果，細究當中的成因為政策核心價值模糊、試辦範圍過小、獲得補償酬金較少等問題，我們看見臺灣公共出借權試辦計畫在影響理論的部分，以目前執行的方案活動展現的成果，創作者與出版社的實質收入增加都很少，甚至付出與效益不符比例，也無法有足夠誘因使創作者與出版社有增加作品之意願，也很難達成出版產業就業機會的增加與穩定，從影響理論來看，該試辦計畫多為鼓勵性質，實際成效將很難展現。



## 貳、服務使用理論

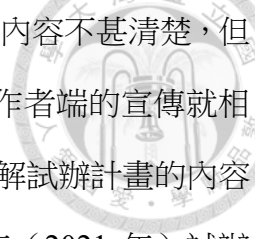
服務使用理論為方案理論主要部分之一，用來解釋一個方案如何讓目標群眾知道以及為何及如何取得這項方案的服務，如何持續這項服務與如何結束這項服務，在本研究當中即是臺灣公共出借權試辦計畫的受益群體創作者與出版社是否有順利且知悉這項試辦計畫的內容，以及知道為何要申請補償酬金，怎麼申請補償酬金，如何使用公共出借權平台來進行申請？

根據我們的邏輯模型、深度訪談結果以及臺灣公共出借權試辦計畫的相關資料與文獻顯示，在服務使用理論部分，臺灣公共出借權試辦計畫仍存在一些問題，導致本研究的受益群體對這項試辦計畫了解不足，甚至有很多創作者並不知道這個計畫，另外在公共出借權平台的申請操作與申請流程中也有許多不便之處，導致整體試辦計畫未能順利達成該有之效益，分析臺灣公共出借權試辦計畫之服務使用理論的問題原因有以下兩點：

### 一、整體宣傳力度不足

由於公共出借權的概念源於歐洲，臺灣是東亞第一個實施該制度的國家，政府在試辦計畫的宣傳上就相當重要，能否讓所有潛在受益群體知悉並接近使用服務，讓該試辦計畫能順利實施展現其所能發揮的最大效益，使我們在臺灣公共出借權可評估性評估上能適當公允。從訪談與次級資料分析中我們可以得知，臺灣公共出借權的試辦計畫當初考量到圖書館服務的公益性質與出版產業的利益衝突，在出版產業中有多數鼓勵實施的聲音，進而就在時任立委與行政院長的推動下開創該計畫，並由文化部與教育部合作辦理，並透過出版公協會轉知各出版業者，政府部門也透過北中南的說明會來讓更多受益群體了解該試辦計畫的目標與內容，圖書館方也設立線上、電話、臨櫃諮詢的服務，在登記期間內即時提供相關諮詢協助。

但是整體試辦計畫的宣傳力度仍顯不足，基本上出版產業無論有無申請補償



酬金，多多少少都聽過該試辦計畫，雖然可能對該計畫的目標或內容不甚清楚，但至少都聽過或嘗試申請過該試辦計畫，相較而言該試辦計畫在作者端的宣傳就相當不足，基本上都是透過出版業者的轉知才知道，且可能不甚理解試辦計畫的內容與目標。從試辦計畫申請案件數據方面就能很明顯看出，第一年（2021 年）試辦計畫出版社申請 92 件，代創作者申請共有 1,982 件，創作者自行申請 60 件，出版社代為申請占總申請件數的九成，作者個人自行申請的數量相當稀少，除了有在定期知悉出版公協會消息的作者外，多數作者將很難得知該計畫的實施：

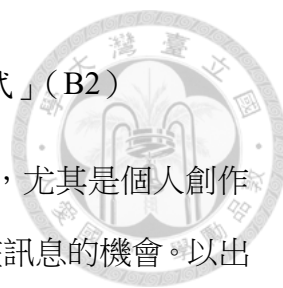
「當初還沒有當作家的時候是透過新聞知道這個計畫的〔……〕我們從來沒收到什麼（公共出借權試辦計畫的）資訊」（D1）

在執行端的圖書館方也透露電話或臨櫃諮詢服務使用率相當低，圖書館方除了被動提供服務外，也會主動聯繫部分作家或出版業者來宣傳該試辦計畫，也發現很多創作者與出版社對該計畫知之甚微，再次佐證該試辦計畫的宣傳力度不足。

「臨櫃諮詢或電話諮詢其實真的很少人使用〔……〕以我目前看到出版社或作者的狀況，第一個就是他們根本就不知道有這計畫，這是知不知道的問題；另外一個就是即使知道這個計畫也不願意申請，他們不願意申請的原因我收到的答覆不是說太忙沒有空，不然就是不知道這個計畫，尤其可能是出版社人力不夠或雜事太多之類的」（B2）

臺灣公共出借權試辦計畫多以出版業者作為窗口，來聯繫出版業者旗下的作家，圖書館方也多與出版業者溝通聯繫，再由出版業者將相關資訊轉知作家：

「我記得第一年的時候有宣傳跟說明會之類的，好像是教育部還是文化部有發 mail 公文到出版協會，然後我們也會電話連絡出版社，所以其實個人作者比較難觸及，由出版社找作者比較容易，所



以我們才會發展出出版社代作者申請這樣的方式」(B2)

因此作者部分確實是臺灣公共出借權試辦計畫較難觸及的部分，尤其是個人創作者缺少出版業者通知的管道，幾乎沒有任何能夠得知該試辦計畫訊息的機會。以出版業者當窗口聯繫圖書館與作者二端，在政府立場上由於政府不能也沒有作家個人的資訊與聯繫方法，再加上必須考量圖書館在聯繫上的行政成本，所以才選擇讓出版社端來聯繫作家，但這也讓出版業者在人力與心力上相當具有負擔，出版業者表示光是聯繫作家就佔據相當多時間且耗費不少心力，這樣是將個人作家申請流程的繁瑣轉嫁到出版社身上，但出版社所得到的補償酬金又與付出不成比例，進而使得出版社在該試辦計畫上的相對剝奪感較重：

「其實是要節省試辦創作者的負擔，因為所有的創作者都要對圖書館的話，創作者這邊也有很大的行政成本的壓力；另外，試辦圖書館也有很大的行政成本，畢竟創作者那麼多，他們就要一個一個去面對創作者，對他們而言也很有負擔」(A1)

「要跟作者要資料、要聯繫、溝通等等其他，讓出版社很有負擔，說實話我們作者很多很久沒有聯繫，可能 10 年前的作者都沒有在聯繫了，其實成本很高，但我們出版社還是要服務作家，所以第一年的時候我們每個有借閱次數的作家都有去詢問，有些書只有被借閱 1、2 次，耗費很大成本。那個開說明會的時候，我們出版社就有提問反映過，這件事由圖書館連絡作家比較好，圖書館這樣是把作家申請流程的繁瑣轉嫁到出版社身上」(C1)

以出版業者為主力聯繫作者的試辦計畫宣傳方式，也衍伸出個人創作者若無隸屬於出版社，將很難得知該試辦計畫，另外對出版業者也會有負擔過大的問題，這些都導因於整體試辦計畫宣傳力度不足，在許多受益群體並未得知該試辦計畫實施的情形下，整體政策的效益與評估是否允當是相當值得討論之處。



## 二、申請流程繁瑣

臺灣公共出借權試辦計畫另一個服務使用理論的問題是受益群體對該計畫的接近使用率不佳，即是受益群體是否知道如何操作公共出借權平台來進行申請，因此圖書館方在開放申請登記前曾舉辦多場橫跨北中南的公共出借權平台的操作說明會，讓受益群體能更熟悉申請流程，並設立線上、電話與臨櫃的諮詢服務，提供即時的問題解決。

然而多數受益群體仍表示申請流程過於繁瑣並且耗費許多心力與時間，首先是需要上傳的申請資料過多，包括作者帳戶資訊、版權頁等等，尤以版權頁更是讓出版社困擾，許多書籍因出版年代過久出版社基本上沒有庫存，也就難以找到該書當時的版權頁：

「要上傳的資料很多，包括哪些公告有借閱次數的書要申請、作者帳戶相關資料、版權頁，版權頁問題很多，例如我們放在圖書館供借閱的書是5年出版的二版，5年後這本書可能出到三版、四版，我們都是書沒了才會再刷，所以基本沒有二版存貨，但上傳的時候，卻一定要上傳被借閱（也就是二版）的書的版權頁」（C1）

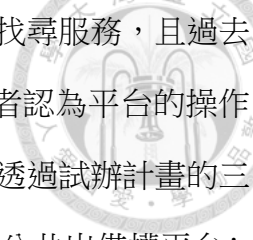
造成出版社花費相當多時間於蒐集相關資料與版權頁，降低他們申請的意願。

再者，多數出版業者皆表示公共出借權平台的操作不夠人性化，申請流程也過於繁瑣，即使參與說明會或是參照平台上的操作指南在申請時還是遇到許多問題與困難：

「即使去年用過或是看了步驟的教學說明、Q&A，但每一次使用都覺得像第一次用一樣；資料批次上傳那個我也覺得不好用，我去年用過不好用，今年就土法煉鋼一個一個資料上傳」（C1）

針對第一年各界所反映申請流程不便利等問題，政府與圖書館在試辦計畫第二年





實施時就簡化許多流程的申請程序，並提供 100 本內的版權頁找尋服務，且過去曾繳交過得資料也不必再次重複上傳，但仍有出版業者與創作者認為平台的操作不夠直觀，流程應可更加簡化以減少作業的時間，政府端也持續透過試辦計畫的三年時間滾動式修正申請的程序，以利能打造更順暢且接近使用的公共出借權平台：

「另外出版者跟創作者都有提到希望系統可以在簡潔明白，流程方便一些，基本上這些我們第二年都有去做改善，而且試辦過第一年的資料基本上都有存著，所以第二年就不用重複輸入」(A2)

因此在臺灣公共出借權試辦計畫中服務使用理論部分，因為宣傳力度不足的關係，有許多潛在的受益群體並未得知這項計畫，並衍伸出出版業者與圖書館間權責分配之問題；在接近使用的部分，公共出借權平台的使用與申請流程相當繁瑣，也導致整個試辦計畫在申請程序上有相當性之阻礙。有鑑於此，臺灣公共出借權試辦計畫在效益上就會有所減損，對整體臺灣公共出借權試辦計畫所能展現的效果將大打折扣。

### 參、組織計畫理論

組織計畫理論為方案理論主要部分之一，是在解釋一個方案的組織計畫，包含這個計畫應該要執行的功能、活動，以及其所需的財務、人力及其他相關資源等。在本研究臺灣公共出借權試辦計畫之可評估性評估中，即是指試辦計畫中每個機關所扮演之角色為何，各機關之間的資源與權責的分配為何？這些機關與資源之間是否能順利搭配、合作，使這項試辦計畫的各項功能與活動能順利執行，以達成試辦計畫的目標？

本研究透過邏輯模型、受訪者的深度訪談與國內外研究文獻的對照與比較下，發現臺灣公共出借權試辦計畫在圖書館定位上與國外的公共出借權試辦計畫大有不同，另外整個試辦計畫當中圖書館扮演相當重要執行端的角色，這也使得圖書館



在組織人力上的調配出現問題，特別的是該試辦計畫在臺灣由文化部與教育部共同辦理，兩者如何合作與權責分配也是影響這個試辦計畫成敗的關鍵之一，以下將從上述這三點切入分析臺灣公共出借權試辦計畫在這些層面上的問題：

### 一、圖書館定位問題

在臺灣公共出借權試辦計畫之中，由圖書館擔任該計畫各種活動執行的角色，從建置公共出借權平台，設計申請流程到申請案件的審核，與發放最後補償酬金皆由圖書館一手包辦，在定位上將產生矛盾的情結，圖書館既是公益性質的免費提供書籍供閱覽，但是卻又必須計算借閱次數並發放補償酬金給創作者與出版社，在鼓勵民眾閱讀的情形下，又須考量經費的充足與否，參照國外許多公共出借權的管理單位會由作家協會或基金會等一個專責管理的組織或機構來執行，無須在公益與私益間進行權衡，顯現在臺灣公共出借權試辦計畫的制度規劃下，臺灣圖書館的角色與定位將會產生矛盾與衝突：

「國資圖是把這個計劃放在知識組織科的編目中，就是怕會有叫大家不要借那麼多書的情況發生，因為如果放在典藏閱覽書目組就會有這樣的疑慮產生。所以如果以協會來辦理的話，就讓圖書館可以沒有負擔的來鼓勵閱讀」(B1)

若是像國外以專門的機構或協會來辦理就能避免圖書館承擔矛盾的角色，另外圖書館定位問題也會間接影響圖書館在組織上的人力調配。現在臺灣公共出借權試辦計畫的經費是教育部直接撥給的專款專用，但倘若這項試辦計畫未來將持續推行，經費的來源以及對圖書館經費的排擠問題，將使圖書館的矛盾定位加劇，圖書館方也不諱言地說圖書館定位尷尬之問題：

「圖書館目前是採取中立的態度，但是計劃持續下去是否會排擠到圖書館的經費，或是發放補償酬金是否要由圖書館來辦理都是



## 問題」(B1)

所以在組織計畫的方面可以得知圖書館在公益與私益的衝突下的矛盾定位，將會使該試辦計畫實施產生正當性的問題，同時圖書館能否勝任這樣的角色，在未來經費分配、人力調配的部分都會是一大考驗，尤其在現行試辦計畫下圖書館人力組織都已相當吃緊，若是此試辦計畫持續進行下去，將會使圖書館承受長期的負擔，這將是臺灣公共出借權試辦計畫的一大隱憂。

### 二、圖書館組織人力問題

承接上一小節所提及在圖書館定位矛盾下，未來圖書館經費與公共出借權之預算是否會造成排擠效應還是未知數，但圖書館在這三年的試辦期間已經面臨人力吃緊之問題，以下將從我們深度訪談中試圖分析導致圖書館在試辦計畫期間人力調配產生問題之主要因素。

首先是制度層面之問題，目前我國公共出借權採取事後登記制，即先由圖書館方整理出年度有借閱次數的書籍，並公告於公共出借權平台上，使得創作者與出版社可以查看自己的書籍是否有被借閱且被借閱幾次，以此來作為申請的依據，該事後登記制的優點為可以讓登記的作者與出版社確定他們是否可以領取到補償酬金，也能估算出可領取的補償酬金金額。但該制度也衍伸出許多缺點導致圖書館在人力調配上出現問題，最大的問題就是在整合書籍編目上，由於需在登記補償酬金前就整理出有被借閱書籍的清單，兩館必須清點自己所有的館藏書籍，並將兩館的藏書整合成統一體系，但是每個圖書館都有各自的編目系統，且編目的規則不盡相同，如有些圖書館一套書就是一個編目，但有些圖書館可能就將同一套書中的每本書各編一個編目，再者其中還不乏有 ISBN 錯誤或是有兩本書沿用同一 ISBN 的情形，都讓整合書目的困難性增加。不論是中央主責機關還是負責處理書目編整的兩個試辦圖書館都不諱言，由於事後登記制需要處理大量書目統整之問題，導致圖書館在人力與心力上都產生相當大的負擔：

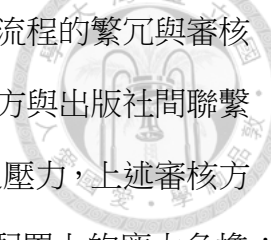
「圖書館最困難的部分就是在整合各個圖書館不同的書目，因為每個圖書館在書目編排方面都有不同的方式，所以一開始整合資料是非常辛苦的」(A2)



「整理書目耗費太多人力功夫，超出原本預期的想像。〔……〕在PLR 平台上的人力花費很多」(B1)

此種書目整合的困難性同時也顯現出，倘若公共出借權制度將持續辦理且擴展至全國的公共圖書館將會產生極大問題，目前臺灣的公共圖書館根據邱炯友、曾苓莉(2019)在〈公共圖書館自動化系統之觀察〉對各個縣市自動化系統的廠商品牌與使用館數的調查可得知，六都圖書館就分屬三個不同的自動化系統，全臺各個層級的圖書館的自動化系統來自五家不同廠商品牌所開發的六種自動化系統，若未來公共出借權將擴大實施範圍，各圖書館間編目系統的整合性將會是一大挑戰，在試辦計畫中兩個試辦圖書館的系統整合就已耗費相當多人力與精力，倘若擴大實施場域，可預期在整合書目上所需的人力將超乎預期，且屆時圖書館是否有額外人力處理龐大的書目統整事宜，又是另一大隱憂。

再者，除事後登記制造成的書籍編目統整數量龐大耗費人力的問題外，在申請案件的審核上也導致圖書館在人力配置上的問題。第一，出版品的種類非常多經常會超出所訂定八大出版品的範圍，且由於版權頁沒有固定格式與書寫欄位的統一規範，圖書館方對於作者的認定常常與出版社的認定產生歧異，如有些書籍在版權頁所列出的創作者可能並非實際創作者，可能是為了書籍販售所列之掛名作者；第二，有些書籍或繪本中繪者與作者所佔之比例不同也將導致認定誰是實質作者的問題；第三，出版社前後年所認定作者有所變動，可能前一年認定作者僅一位，後來增添數位；另外，可能還會有作者並非自然人以及筆名認定等問題，都增加圖書館在審核申請案件時的時間與人力，由於圖書館在出版品項上的認定並非其專長，遇到審核上的困難時將召開由學者專家及圖書館方、主責機關方組成的公共出借



權審議小組會議，共同研議解決方針及審核規則，這將導致審核流程的繁冗與審核時間的延長。同時出版社方面所繳交資料的齊整性，以及圖書館方與出版社間聯繫溝通的成本，都讓圖書館承擔較大的行政成本與人力資源調配之壓力，上述審核方面的這些問題可反映出公共出借權制度對圖書館帶來人力資源配置上的龐大負擔：

「最大的問題，其實是在審核方面，不同出版品的種類實在是太多了，然後因為沒有硬性規定哪些項目在版權頁一定要呈現出來，就是沒有一個統一規範，所以在不同出版品的作者認定上就產生非常大的阻礙，因為我們圖書館的人力也不熟悉這個出版項目，那畢竟不是他們的專長，而且出版社在製作版權頁的時候，可能有自己的心思或想法，我們也不可能知道，就造成審核時很大的困難」  
(A2)

目前僅兩間試辦圖書館的書籍編目與審核就導致圖書館在人力資源調配上的問題，主責機關也不諱言地說由於試辦計畫是三年的計畫，可能圖書館方可以咬緊牙關支撐過三年，但是倘若未來公共出借權計畫將持續下去，圖書館不可能在人力上能夠支持如此耗費時間與精力的書目整合，以及有足夠人員來處理繁雜又冗長的審核流程，且也欠缺相關審核的專業性，所衍伸出的行政成本與人力負擔都成為公共出借權試辦計畫能否成功實施的關鍵。另外爾後若擴大試辦範圍，前面曾提及全國各縣市圖書館的自動化系統並不統一，光是統整書目就會耗費相當多人力與精力，同時面對數量龐大的申請案件，審核的人力與專業性又會是一大考驗，相關的擔憂在利害關係人的訪談中也被提及：

「我覺得在圖書館實務面執行上，擴大試辦圖書館的問題，當然是運作困難的問題：首先人力就是一個考驗〔……〕尤其從登記、申請到審核、核發補償酬金，每個階段現在都是圖書館負責，每個階段都需要人工作業」(A2)



「擴大圖書館試辦，圖書館的人力精力的問題，可能要投入很多人力整理書目」(B1)

「我有想到擴大圖書館的幾點問題，書目整合上可能會消耗不少人力，書目整合上會遇到比較嚴峻的挑戰，因為書目會暴增[……]審核的時候[……]可能就是一些案例或特殊狀況可能要再溝通，或是教新增的館怎麼使用審核系統之類的，匯出來的資料格式，當然要跟國資圖現在 PLR 系統相符或一樣」(B2)

擴大試辦範圍與延長試辦時間所面臨的書目整合及申請審核問題將難以避免，而圖書館人力資源恐將無法因應，也是未來若試辦計畫想要持續進行下去必須面臨的挑戰之一。

### 三、機關權責劃分問題

在臺灣公共出借權試辦計畫中存在的另一個問題即是機關的權責劃分，由於臺灣公共出借權制度是由文化部與教育部共同作為主責機關，文化部負責制度與試辦計畫的訂定與規劃，教育部負責試辦計畫的實施與圖書館的擇定，並由雙方共同對試辦計畫來進行評估與檢討，滾動式修正試辦計畫的細節與規範。透過我們的深度訪談，可以略為窺見政府部門在各自的本位主義下，對於該試辦計畫的部分制度與實施流程以及對於整個試辦計畫的成效評估存在不同的意見，雙方是否立於對等的立場來共同評估該試辦計畫，或者一方處於協辦一方處於主辦的立場來實施這項試辦計畫，在為期三年的公共出借權試辦計畫當中雙方對自己在計畫中的角色認定似乎有所不同，倘若未來公共出借權計畫持續辦理，雙方權責的界定將會是影響公共出借權制度運作的重要因素，包括課責的機關、預算的來源、文化部與教育部合作的模式等，在三年的試辦計畫期間內並未能清楚界定出雙方的合作關係與權責劃分，透過深度訪談也稍能反映出雙方對該試辦計畫所認定的權責界定有所歧異之部分：



「我們沒有評估 PLR 試辦效益，僅提供試辦計畫的成果給他們參考〔……〕我們比較像是協助辦理的角色〔……〕所以在試辦階段我們比較像是在實務執行的部分」(A2)

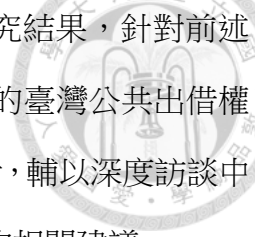
「其實他們那邊也會一起評估 PLR 這個計畫，他們會委託研究團隊或是他們自己的意見，然後我們一起針對這個計畫每年定期來檢討評估」(A1)

而關於公共出借權試辦計畫預算經費部分，目前皆由教育部方面編列相關預算，倘若未來該計畫持續實施且擴大實施之範圍，屆時經費來源的部分是否仍由教育部負責？由教育部負責經費是否也將導致權責劃分的不公平？是否會導致有權無責或有責無權的情形發生？而雙方在工作的權責劃分、合作模式是否須訂定明確的規則，使該計畫能有明確的課責對象，同時能讓該計畫有實施的正當性與合法性，都是目前公共出借權試辦計畫所缺乏的，也是影響公共出借權試辦計畫成效的因素之一。

上述關於臺灣公共出借權試辦計畫中組織計畫理論，有三大問題顯現，包括圖書館在公益以及創作者與出版社私益間矛盾定位之問題、圖書館組織人力調配不足的問題以及主責機關之間權責劃分之問題，都將影響公共出借權試辦計畫在人力、資源、經費等活動執行的順暢性，進而影響該試辦計畫的成效，我們透過深度訪談與至今的實施結果能反映出圖書館方承受矛盾定位的問題、負擔書目編整與繁複審核流程的人力問題、主責機關的本位主義問題都於該試辦計畫中顯現，也導致公共出借權試辦計畫在執行上遇到許多困難，使該計畫之成效有所減損，同時也留下許多擴大或持續實施計畫時的隱憂。

### 第三節 臺灣公共出借權政策建議

本節將先討論本研究深度訪談中利害關係人所提出的相關政策建議與意見，



再藉由本研究對於臺灣公共出借權試辦計畫的可評估性評估研究結果，針對前述國內外所提及公共出借權的問題，並從方案理論視角所觀察到的臺灣公共出借權試辦計畫之問題出發，以國外實行公共出借權的運作模式為參考，輔以深度訪談中不同利害關係人的意見，提出本研究對於臺灣公共出借權政策的相關建議。

## 壹、利害關係人的政策意見

### 一、擴大試辦計畫範圍與延長試辦時間

從本研究的訪談過程中，我們可以發現臺灣公共出借權試辦計畫的缺陷與問題很大一部分來自於試辦範圍太小以及試辦時間太短，導致計畫的成果難以完全展現，各個利害關係人皆認同擴大試辦計畫的範圍當然會對整體計畫的成果產生影響，但是否能提升申請意願與能否呈現應有的效益，受益群體顯露較為保守的態度：

「(未來該試辦計畫的努力方向)可能增加圖書館間數，之前有聽過他們之後應該還會擴大到市立或國圖嘛，可能數據會變多變大，但我覺得效益可能還是很有限。」(C1)

而中央部會則認為擴大試辦範圍與延長試辦時間都會面臨一定的問題，需要三年試辦時間結束後再來進行總體的評估，也並不認為未來一定要擴大試辦計畫的範圍與延長試辦計畫的時間：

「畢竟這個計畫本來就是小範圍的短期試辦計畫，未來可能真的要等評估完之後才会有下一步想法」(A1)

「這個部分要看文化部的評估，我也不知道未來會不會擴大[……]我們知道有些創作者或出版者其實知道這個計畫卻沒有來參加，那可能的原因是什麼？擴大試辦計畫範圍是否就可以達到？還是



要依據這個來看擴大的必要性，以及要擴多大的範圍？」(A2)

由訪談的意見當中可知，受益群體認為擴大試辦計畫與延長試辦時間對他們而言當然有利無害，但在這幾年試辦計畫的執行下，他們對於計畫所帶來的成果持保守態度，而中央部會則並未表明立場，僅表示等三年試辦結束再來進行評估，考量到擴大與延長試辦計畫會面臨的眾多考驗，中央部會似乎對於推動延長或擴大試辦計畫興趣缺缺。

## 二、補償酬金金額提高

綜觀各個利害關係人的意見，從受益群體的角度來看，他們認為有必要提高補償酬金的單次發放金額，否則無法提升他們申請補償酬金的意願：

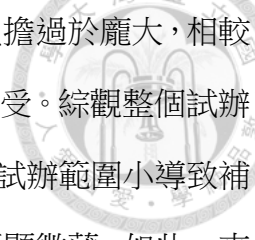
「出版社得到的很少，當然補償金額越大比較好，我是覺得出版社應該要多一點，畢竟我們還代替作者申請。」(C1)

「但是如果你要幫助創作者的話，或是像現在出版社一樣，吃力不討好，就要拉高單次發放補償酬金的金額，我不敢說調整多少，但至少拉高。」(C2)

但其實中央部會表示該補償酬金金額的訂定是根據先前研究的成果，且已高於國外的金額，因此受益群體感受的補償酬金金額低，可能並非是單次發放金額多寡的問題，更可能是整體圖書借閱環境基數的問題：

「3元這個補償金額訂定是透過專家的研究報告，其實跟國外訂定的金額差不多，甚至比國外還更高一些，但出來的差異我只能說是基數上就存在問題。」(A1)

從利害關係人的訪談中發現受益群體所獲得的補償酬金少，並非源自於單次補償酬金的金額低這個問題，或許是試辦範圍的侷限與整體人口基數導致的借閱次數



的問題，以及出版社在試辦計畫的機制中扮演中介聯繫角色的負擔過於龐大，相較其所獲得金額，產生相對剝奪感，因此才有補償酬金金額低的感受。綜觀整個試辦計畫可以發現，訂定的單次發放的補償酬金金額雖然不低，但是試辦範圍小導致補償酬金總發放金額無法拉高，回饋給創作者與出版社的金額就更顯微薄，如此一來降低受益群體申請的意願，試辦計畫的成效就越來越不佳。

### 三、申請流程簡化

受益群體異口同聲地認為臺灣公共出借權試辦計畫的申請流程過於繁瑣，應該進行簡化，減少在申請時候的時間與人力成本，同時也提出申請流程可以在更早的時候進行，也就是圖書出版申請 ISBN 的時候，減少在申請時必須重新連繫作家與翻找該版本版權頁的成本：

「流程應該要越早越好。像圖書免稅這個政策，在跟國圖申請 ISBN 的時候就會問你要不要申請。所以在出版前應該要先確定，每本書都要跟國圖申請 ISBN 嘛，所以在申請 ISBN 的時候就可以問要不要同意作者或出版社要不要參加這個計劃，這個時候連同作者的帳戶出版社的一些資料，就可以直接發出去，之後每年計算就可以直接發放補償酬金。所以流程應該要改善簡化。」(C1)

「降低出版社所需要付出的人力成本，這是站在出版社的立場，希望可以朝這個簡化流程做改善，因為我們原本就是抱著服務作者的想法來配合，希望可以簡單一點我們也不用投入那麼多成本。」

(C2)

透過受訪者的意見我們可以發現，流程的簡化不僅減少申請的成本，也能提升受益群體的申請意願，但以申請 ISBN 時納入公共出借權試辦計畫，還需考量實施起點的問題，目前館藏的書籍是否都已納入建置的公共出借權平台系統之中，或是書

籍應登記與完備到何種程度，而不再開放登記轉而只開放新出版的書籍進入，解決起始點問題才能真正簡化申請流程變成定期發放補償酬金。



#### 四、集中管理團體

受益群體提及因為出版社作為圖書館與創作者之間的溝通聯繫管道，而負擔龐大的時間與人力成本，認為在圖書館的人力組織上應該有所增加或是成立專門的集中管理團體來減輕出版社的負荷；圖書館這方面也提出類似的概念，參考國外的做法，圖書館也希望能有專門管理的團體，讓他們可以減輕行政成本上的負擔，同時也能專心推廣閱讀：

「國外會有個專門來處理這些經費的人力、系統，像是英國法國，但是很明顯臺灣圖書館並沒有因為這個計畫多增編人力，導致有些事情出版社要做。」(C2)

「當時開會時就有提到，如果試辦計畫 3 年後，可能可以像國外委託一個單位或組織來辦理，國資圖就把 PLR 平台移轉給協會，由協會比如每年 2 月來向圖書館要借閱次數與 ISBN，這樣大概就可以整理個 70、80%。[……] 如果以協會來辦理的話，就讓圖書館可以沒有負擔的來鼓勵閱讀」(B1)

委託集中管理團體來辦理臺灣公共出借權的實施似乎能成為出版社與圖書館在行政成本負擔上的解方，但也不能避免會出現政策或計畫委外會出現的共同問題，如政府對於委外廠商的監督問題？績效指標訂定問題？代理人理論的問題？創作者的個資流入外部廠商的問題？都需再仔細評估與考量。

#### 五、數位出借權 (Digital Lending Right)

在各國公共出借權的運作模式中，我們發現有許多國家，例如 2017 年最先開始實施數位出借權的加拿大及英國，2018 年的丹麥與 2023 年的澳洲等，都已將電

子書納入公共出借權補償的範圍之中，也有不少文獻探討數位出借權的利與弊，在本研究中不少訪談者在訪談時曾提及對於臺灣公共出借權未來或可納入電子書的展望或是期許，但同時也有部分訪談者表露出相關執行上的擔憂與疑慮：

「首先電子書其實是逐次借閱的計算系統跟紙本書系統不同，再來它的售價本來就比紙本書高，另外電子書有非常多平台，它的模式太多太複雜，商業化的模式也非常不同，所以要納入電子書來做為計算標的很不容易」(A1)

首先數位出借權的問題是臺灣各縣市圖書館的電子書平台與系統可能不盡相同，若要由中央做統一的計算與發放，要如何涵蓋所有縣市的平台與系統，以及如何統整計算將會是一浩大工程，且若臺灣實施數位出借權，該如何劃定電子書的系統與範圍，且如何進行借閱次數的計算，都會是一大挑戰，並且在比較數位與紙本書籍的出借權時則會產生公平性的疑慮。

另外一些訪談者也提及紙本書與電子書在圖書館採購方式的不同，也會導致數位出借權實行的問題：

「電子書的買賣跟實體書有些差別，對出版社來說若能加入電子書肯定會是加成的效果，但反對的人也有，因為電子書跟實體書的銷售模式、銷售金額不一樣，像電子書可以租用，租一年可能有 2 到 3 萬冊的書籍，甚至大於買斷的書籍數量，所以有些人認為電子書不應該要納入」(B1)

「圖書館有兩種方式來買電子書，第一種是永久買斷〔……〕圖書館永久買斷電子書才會進入館藏，也才有借閱次數可以算，若是只是買一陣子的期限就沒辦法算，但是因為圖書館有計算自己績效的方式，使得他們對於電子書很少進行買斷，如果圖書館沒辦法打

破這個框架的話，也會是電子書進入出借權很大的阻力」(C3)

更有些訪談者認為紙本書由於會毀損的關係，可能過幾年就會重新添購或是比起電子書以更高價的方式買斷，但電子書沒有毀損問題，若購買就是能使用永久的時間不用重複添購，因此電子書反而比起紙本書更需要公共出借權補償酬金的挹注；另外由於電子書市場的崛起與紙本書籍出版的困難，很多書籍其實都改以線上出版而沒有紙本書籍，因此數位出借權的加入，反而增進公共出借權實施的公平性。而電子書與紙本書在市場機制上其實並不相同，紙本書會遇到大量採購而壓低成本的問題，以及 1 本書同時僅能借給 1 個人的限制，但是電子書將會打破這些障礙，在採購時電子書與紙本書的買斷金額也不盡相同，兩者是否都能採用相同的公共出借權模式可能需要更多討論。

2023 年臺灣文化部宣布將投入 1 億元預算執行「擴大電子書計次借閱」計畫，針對各縣市增加電子書借閱點數的購入，而讀者每借閱 1 次，圖書館將支付 3 元給電子書平台，9 元給出版社及作家，臺灣此項新政策於 2023 年 9 月正式上路，<sup>30</sup>因此上述所言及的數位出借權問題或可以此項新政策的實施來做為驗證，期待在臺灣 2023 年 9 月正式實施電子書公共出借權後，針對數位出借權的討論能有更豐富的資料與成效來進行分析探討。

## 六、其他配套措施

在受益群體的訪談中他們基本上認同也支持臺灣公共出借權試辦計畫實施目的，以及該試辦計畫呈現的鼓勵性質，但仍認為單憑該試辦計畫無法挽救奄奄一息的出版產業，中央部會其實也了解該試辦計畫只能是鼓勵創作的一種手段，而非單憑一種政策工具就能將出版產業起死回生，所以受益群體進而提出其他應該與臺灣公共出借權相互搭配的政策，讓政策的成果能夠更加提升，包含政府應盡力推廣

<sup>30</sup> 參考黃彥宏：〈文化部撒 1 億補助計次租借電子書 業界期盼：增加買斷式電子書〉，民報，<http://reurl.cc/QZQR6Z>（2023 年 11 月 26 日瀏覽）。



閱讀，也應該針對弱勢作家提供更多協助：

「政府最重要的還是要幫我們多推廣閱讀！才能振興出版產業，所以對於文字真的要從小開始培養，文字才會激發想像力，這是文字也就是書本的力量」(C2)

「這個計畫當然可以繼續，但是圖書館被借閱次數多的書，基本上就會是暢銷書，那他們有沒有拿這筆錢對他們而言可能真的也不是很重要，但是我覺得這個計畫可以有個配套，中間第二或第三層的一些優質作家，可能它們的名氣沒有這麼廣，那麼政府既然有這些經費的話，比起實際領到的錢，政府可以有獎勵機制，比如幫作家舉辦讀書會、打書、宣傳、媒體撮合等」(D1)

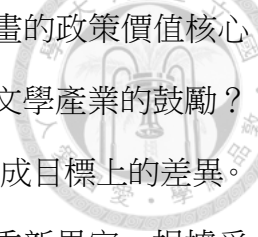
推廣閱讀不僅可以提高圖書館的借閱次數，同時擴大閱讀族群增加購書的人數，對出版業跟公共出借權試辦計畫而言都是重要的基礎；而以借閱次數為補償酬金計算基準的公共出借權，所產生的馬太效應問題，使得弱勢作家得到的幫助仍然有限，訪談者提出的配套措施為補償酬金重分配的想法，可以訂定補償酬金領取的金額上限，將超過上限的金額重新回饋或幫助弱勢作家，除協助弱勢作家外也能減緩公共出借權帶來的不公平性爭議。

## 貳、本研究的政策建議

整理利害關係人的意見後，我們針對本研究所提出的臺灣公共出借權試辦計畫的缺陷與問題，與國內外公共出借權文獻討論的爭議，並參考國外公共出借權實施的相關內容，本研究試圖對臺灣公共出借權試辦計畫提出 5 項政策建議。

### 一、界定公共出借權政策的核心價值

我們在前一節臺灣公共出借權之缺陷與問題中提及臺灣公共出借權政策的核



心價值還不甚明朗有值得探討的空間，臺灣公共出借權試辦計畫的政策價值核心是圖書館公益與創作者、出版社私益的平衡？還是對於創作及文學產業的鼓勵？這將會影響臺灣公共出借權試辦計畫執行的正當性，以及所欲達成目標上的差異。有鑑於此臺灣的公共出借權政策的目標與核心價值應該要進行重新界定，根據受訪者提供的訪談意見，以及深入查看臺灣公共出借權試辦計畫的政策緣起與制度設計內容，本研究認為應該要將臺灣公共出借權政策的核心價值界定為對創作者的獎勵與補償，而將公共出借權作為一種鼓勵的手段。以現今的試辦計畫的實行內容來看，創作者應該才是獎勵與補償的主體，而最主要的目標仍是鼓勵創作的文化本質，而公共出借權可作為達成這種目標的政策工具。

由此可見國內外文獻中對於公共出借權的著作權法源爭議之探討，若基於補助獎勵創作者之立場，或許就顯得沒有那麼核心，這將歸結於政策工具合法性的問題；若是基於相同公共出借權政策的核心價值，對於公共出借權起源中圖書館藏書與出版品銷售之間的關係，也將非該政策探討之重點；同時也釐清公共出借權政策實施目的與手段是否相當的問題，以鼓勵創作者作為目的並以公共出借權作為手段，透過國外多年公共出借權的運行，且實行公共出借權國家數目的增多，都再再為公共出借權的效益做了相當的辯護。

既然我們已重新界定臺灣公共出借權政策的核心價值是為對創作者的肯定與創作上之鼓勵，關於主責機關的劃分也進而清楚顯現，作為鼓勵創作與出版性質的政策，其主責機關應歸於文化部主導，而公共出借權作為政策工具則教育部則因而偏向協助辦理之角色，同時在經費來源上，公共出借權政策既已定位為鼓勵獎助性質則文化部應該全權負責計畫的實施與負擔整體經費。藉由重新界定政策核心價值，除了能釐清組織計畫理論中權責單位劃分不明之問題外，訂定經費來源由文化部全權負責的同時，也進而消弭若由教育部負責經費及預算可能與圖書館經費互相排擠之問題。



## 二、調整補償酬金計算方式

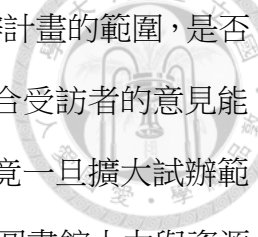
重新界定臺灣公共出借權政策核心價值與目的後，我們將針對臺灣公共出借權試辦計畫的實施情形與問題提出建議，臺灣公共出借權試辦計畫是以借閱次數作為補償酬金的計算方式，此計算方式大多都會產生所謂貧者越貧，富者越富的馬太效應的問題，若是我們確立臺灣公共出借權試辦計畫的核心價值是為了肯定及鼓勵創作者，那麼以借閱次數作為補償酬金的計算方式就會與該核心價值相左，借閱次數的多寡通常反映該本書籍在市場上的銷售狀況，以此為計算基準的公共出借權其核心價值仍為保護創作者的著作權。本研究建議既然已經確立臺灣公共出借權試辦計畫的核心價值，則相對應的補償酬金計算方式也應作出調整，

參照本研究第二章各國不同的計算方式，目前也有許多國家採取混合型的補償酬金計算模式，以及為了消弭馬太效應而訂定補償酬金的上限與領取補償酬金的重分配制度，或許可以提供臺灣的制度做參考與借鏡。臺灣目前是以借閱次數作為補償酬金計算方式，未來或許可搭配圖書館館藏書籍種類來進行加權計算，只要有藏書於圖書館同一書名之書籍皆算一種，消除暢銷書與冷門書的差異，也消除圖書館購買書籍數量多寡的疑慮，增加對於受益對象的公平性，若不再以借閱次數為單一的補償酬金計算方式，搭配館藏冊數、館藏種數甚至圖書館入館人數去做加權計算考量，相應調整單次補償酬金的發放金額，將能降低臺灣試辦範圍過小導致借閱次數基數較少的問題，重新評估公共出借權運用於臺灣的成果。倘若整體補償酬金發放金額提高，或許也可考慮以重分配的方式，將超過一定發放數量上限的補償酬金以級距重新分配至分配到較少補償酬金的創作者，對於新進創作者或是非市場取向書籍的創作者都能獲得一定之酬金，讓整體出版產業市場更為多元活絡。

## 三、試辦計畫時間的延長

在本章第二節曾提及臺灣公共出借權試辦計畫的成果尚不符預期、制度誘因不足之問題，大多可歸因於試辦計畫實施的範圍過小、試辦計畫時間過短、受益群



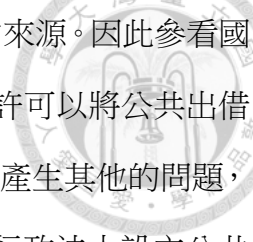


體所獲補償酬金過少等原因，但臺灣公共出借權政策若擴大試辦計畫的範圍，是否真的能達成目標成效？是否真能提升受益群體的申請意願？結合受訪者的意見能發現不論是受益群體還是政府部門都採取極為保守的態度，畢竟一旦擴大試辦範圍就將面臨許多挑戰與困難，包括先前章節已提及的經費來源、圖書館人力與資源問題等，本研究認為試辦範圍是否應擴大需考量的因素過多，受衝擊的層面也非常廣泛難以評估，並從目前試辦計畫的成果來看該試辦計畫也不宜貿然擴大，但本研究認為可以試著延長試辦計畫的時間，先讓各方的利害關係人對試辦計畫的流程能夠更熟悉，資料庫的建置也能經逐年累積而更趨於完備，同時每年進行檢討評估逐步修正試辦計畫的細部內容，使得申請流程能夠簡化，也能提供更多評估試辦計畫的基本資訊。

另外，該臺灣公共出借權試辦計畫實施期間僅 3 年，訪談中也提到試辦期間較短很多的成效也較難進行評估，因為成效非一蹴可幾，而且我們仍不能忽略臺灣公共出借權試辦計畫有多數時間在疫情影響中實施，雖不能確定疫情影響政策成效的程度，但在後疫情時代公共出借權的成效是否將隨著圖書館的解封而有所不同，也必須投入時間觀察；同時補償酬金每年度的累積，對於創作者是否有量變帶來質變的影響，也需要該政策運行一段時間後才能有更清楚的效果呈現；再進一步分析，圖書館的建置系統成本隨著時間攤平，申請流程與申請資料庫的建立隨著每年度政策的運作將會越加便利與熟稔，行政成本的降低也將是可預期的，如此該政策成本與效益的關係也將產生一定之轉變，屆時再重新考量公共出借權試辦計畫是否能擴大範圍，也才有更多資料與成果數據能評估。

#### 四、成立公共出借權辦公室為集中管理團體

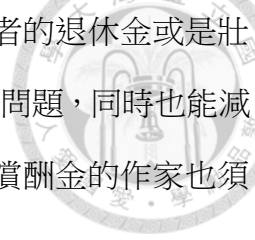
在本章第二節探討組織計畫理論時，我們發現臺灣公共出借權試辦計畫的問題是圖書館定位上的矛盾與圖書館負擔人力吃緊，而圖書館基於公益立場需要推廣閱讀，但卻又必須負責計算借閱次數來發放補償酬金給創作者與出版社，同時須



負擔所有作業流程，雙重角色與人力消耗都成為圖書館龐大壓力來源。因此參看國外許多實施公共出借權的國家與本研究受訪者的意見，我們也許可以將公共出借權作業流程委託給其他單位辦理，但是政策委託外包的方式又將產生其他的問題，因此本研究建議可以設立公共出借權辦公室，參考過去英國以行政法人設立公共出借權專門辦公室的概念，讓這個辦公室成為圖書館與創作者或出版社之間的仲介或橋樑，圖書館可將現在的系統建置轉移給該辦公室，由他們負責管理公共出借權平台，負責創作者端與出版社端的聯繫與申請登記流程，也由該辦公室負責審核並發放補償酬金，而圖書館僅需提供計算補償酬金基礎的借閱次數或是書籍種類的數據。

公共出借權辦公室承擔大部分目前臺灣公共出借權試辦計畫下圖書館的角色，將解決圖書館定位矛盾之問題，讓圖書館可以充分展現推廣閱讀、鼓勵閱讀的公益性質；由於作業流程的轉移，也解決圖書館在審核申請案件時人力不足的情況，大幅降低行政成本又能提升審核的行政效率，而出版社又無需代替創作者進行申請，也不必再成為圖書館與創作者間的溝通管道，降低了出版社付出的人力與時間成本，如此出版社的相對剝奪感將降低，對於補償酬金的金額滿足感相對提高，再配合本研究前面所述之建議，調整補償酬金的計算方式，補償酬金的單次發放金額或許不需提高，而公共出借權辦公室作為專門管理單位，有利於進行書目整理與自動化系統的整合，未來若要擴大試辦計畫範圍能有負責管理與溝通各圖書館的單位。

本研究建議公共出借權辦公室或許可採取行政法人或是其他較具彈性的組織方式來建構，除人力的招募可以不受政府組織員額限制外，也能加入學者、專家、作家協會或出版公會等的意見來進行書目資格的審核或是對於公共出借權試辦計畫的調整，將能使試辦計畫的修正更具專業性與符合目標群體的需求，而該辦公室的經費或可參考國外仲介團體的作法，創作者或出版社領取的補償酬金有一部分將抽成給仲介團體，作為實施公共出借權作業流程之費用，同時根據每個作家領取



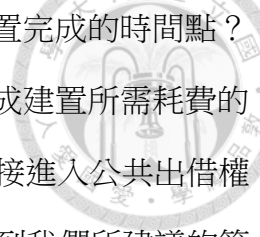
補償酬金的多寡來訂定不同的抽成比例，這些金額將作為創作者的退休金或是壯遊的補助費用，亦可作為創作之獎助金等，這不僅解決經費運作問題，同時也能減緩公共出借權所為人詬病的馬太效應的問題，因為領取越多補償酬金的作家也須繳納更多的金額到公共出借權辦公室當中。

##### 五、申請 ISBN 時納入公共出借權系統

我們在本章第二節服務使用理論時探討到目前臺灣公共出借權試辦計畫的問題是宣傳力度不足導致許多創作者根本無法得知該計畫，另一問題則是即使得知該計畫仍可能因申請流程的繁瑣而失去申請的動機，而且也導致出版社申請所付出的成本過大。

在臺灣公共出借權試辦計畫中原本館藏之書籍都已進入公共出借權平台的系統，且申請件數也都有建立資料庫，使下一年度再申請時無須重複上傳去年度就已經上傳過的資料，但若僅是如此，則每年都會有新的書籍進入圖書館體系，這些新書籍的創作者可能就不會得知這項計畫的實施或是因為申請流程的繁複而打退堂鼓，在參考利害關係人的政策意見後，本研究認為在申請 ISBN 時就納入公共出借權系統是能解決上述問題的解方，由於圖書都必須申請 ISBN 並收入國家總圖書館中，因此在申請 ISBN 時就能同時詢問是否參與公共出借權的計畫，於是不論是版權頁的資料、作者本身的資料、出版社的資料都能在同一個申請流程中完成，並可直接進入公共出借權平台的系統中，屆時僅需計算書籍的借閱次數就直接每年固定發放補償酬金於創作者或出版社，減少申請流程，同時進入出版產業的作家就能知悉該試辦計畫進而解決宣傳力度不足之問題。

前述曾提及申請 ISBN 時同時納入公共出借權系統的作法仍須考量建立落日條款與起始點的問題，原有藏書若在試辦期間有進行申請都已建立資料庫，而什麼時候截止原有藏書的申請，將關係到什麼時候申請流程可以完全簡化甚至消除，因為新的書籍在進入時就已經自動加入公共出借權平台的資料庫中，原有書籍的資



料庫將會需要一段時間來完成建置，而怎麼訂定系統資料庫建置完成的時間點？以及臺灣公共出借權試辦計畫擴大試辦範圍後，整體資料庫完成建置所需耗費的時間可能需要多久？以及從何時新的書籍將在申請 ISBN 時直接進入公共出借權系統，都是需要一定時間的政策運行後才能推斷，因此這又將回到我們所建議的第三點必須延長試辦計畫的時間，才能讓整個試辦計畫的流程趨於完善，申請流程簡化或是取消後，也勢必降低圖書館方或仲介團體人工作業的行政成本，減少出版社在人力與時間上的付出，以利臺灣公共出借權試辦計畫的服務傳遞，同時出版社成本的降低，相對剝奪感的減少，所獲補償酬金金額所能發揮出的成果將更為體現。

## 第七章 結論



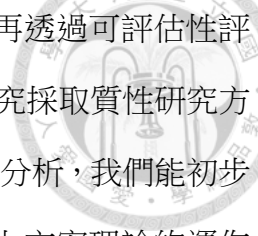
本章首先整理本研究的研究發現，進而指出本研究的研究限制，本研究針對臺灣公共出借權試辦計畫進行可評估性評估，提出主要的研究成果，期望能給予臺灣在公共出借權政策上的修正方向與改善建議，同時期待未來臺灣公共出借權研究能補足本研究的不足而越發深入多元。

### 第一節 研究發現

臺灣公共出借權試辦計畫在 2020 年以國立臺灣圖書館與國立公共資訊圖書館為試辦場域展開，進行為期三年的試辦計畫，由中央文化部規劃設計公共出借權之制度，再由中央教育部進行公共出借權試辦計畫的經費籌編發放與實際制度運作執行，兩間試辦圖書館每年整理並公布前一年借閱次數的統計資料，開放出版社及創作者在公共出借權平台進行補償酬金發放的登記，再進行相關書目審核及資格審查，最終發放補償酬金，希望能透過公共出借權試辦計畫的推動，來改善出版社的出版困境與創作者的創作環境，同時也能鼓勵文學創作的意願，並讓文化產業工作者能感受到政府注重文化創作的努力。

因此本研究目的主要是希望能對臺灣公共出借權試辦計畫進行可評估性評估，在這個試辦計畫的前期就能先來評估該計畫是否具有可評估性，以及該計畫現行制度的方案活動執行能否順利達成所預期的目標，以及執行臺灣公共出借權試辦計畫時遇到的困難及阻礙，於是本研究以可評估性評估作為研究架構，透過方案理論分析，對臺灣公共出借權試辦計畫進行評估，提出本研究主要的研究問題：

- 一、臺灣公共出借權試辦計畫的實施狀況為何？該試辦計畫的成果為何？
- 二、臺灣公共出借權試辦計畫背後的理論基礎與運作機制是否合理？在執行時，遇到了哪些主要的障礙或問題？使其可能無法發揮應有的效果。

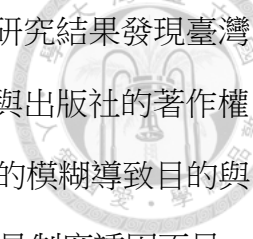


經由公共出借權文獻的相關研究回顧奠定本研究的基礎，再透過可評估性評估的文獻回顧，建立本研究的研究架構及主要的研究方法。本研究採取質性研究方法，包括次級資料分析法與深度訪談法，透過次級資料的蒐集與分析，我們能初步發展出臺灣公共出借權試辦計畫的邏輯模型，大致描繪出理想上方案理論的運作方式，再透過與不同利害關係人的深度訪談，更實際的了解臺灣公共出借權試辦計畫的運作情形，以此修正邏輯模型，並對照方案理論的運作機制與基礎，比較造成理想與實際運作落差的原因，凸顯臺灣公共出借權試辦計畫的問題。

藉由研究方法的執行與分析後，我們從次級資料分析畫出初步邏輯模型，並透過不同利害關係人的意見比對修正，整理出修正調整後實際運作的邏輯模型，並透過比較初步與調整後的邏輯模型，我們發現在投入的資源、活動的執行與最後的效果與產出都跟初步的邏輯模型有所差異，而出現這些差異的部分本研究將從方案理論的三個主要部分層面進行剖析，透過邏輯模型與方案理論分析來回應本研究的研究問題。本研究的研究結果為：

一、從調整後的邏輯模型與臺灣公共出借權試辦計畫 2021 年、2022 年的初步成果分析，對應我們第一個研究問題：臺灣公共出借權試辦計畫的實施狀況為何？該試辦計畫的成果為何？臺灣公共出借權試辦計畫第一年所發放之補償酬金僅有 40 萬 1,429 元，申請件數為 2,134 件，而第二年所發放之補償酬金，總發放金額 29 萬 9,235 元，書目資格通過 11,365 筆，金額與件數都未大幅提升甚至還出現下降趨勢，同時參見調整後的邏輯模型，發現臺灣公共出借權試辦計畫整體的成果尚不符預期，主要是因為試辦時間太短，並且試辦計畫的外溢效應不足，再加上臺灣出版市場的基數小，所以在制度設計與臺灣先天市場環境的雙重影響下，導致成本與成果顯不相當，該試辦計畫的成果不符原先預期。

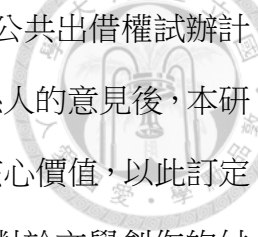
二、透過方案理論的運作機制與理論基礎分析，可以對應我們研究的第二個問題：臺灣公共出借權試辦計畫背後的理論基礎與運作機制是否合理？在執行時，遇



到了哪些主要的障礙或問題？使其可能無法發揮應有的效果。研究結果發現臺灣公共出借權試辦計畫政策核心價值不清，究竟要以保障創作者與出版社的著作權利益為主，還是以鼓勵文學創作或圖書出版為主，由於政策目標的模糊導致目的與成果間因果關係不明，整體政策成果難設立衡量標準；另一問題是制度誘因不足，這又源於試辦範圍過於狹隘，以及目前受益群體所獲得補償酬金金額偏少等原因，以至於受益群體對該試辦計畫興趣欠缺，導致臺灣公共出借權試辦計畫實際執行的活動方案，無法達成該試辦計畫所欲達成的目標。

另外臺灣公共出借權試辦計畫整體宣傳力度也不足，第一年的申請件數僅有 2,134 件，其中僅有 60 件是個人創作者自行申請，而 1,982 件都是出版社代個人創作者申請，可以知道個人創作者較難以得知公共出借權試辦計畫，進而才會衍生出由出版社代創作者申請的制度，這也導致出版社認為與圖書館權責之間分配不均之問題，出版社花費大量人力與心力申請補償酬金，但所獲得的報酬卻相當微薄。另外申請流程過於繁瑣複雜，公共出借權平台的接近使用程度不佳，因此實施的制度與方案活動並不流暢，也降低試辦計畫的成果。

同時我們的研究結果也發現未來集中管理的單位會是一大問題，目前圖書館面臨許多定位上的衝突，包括鼓勵閱讀但又必須計算借閱次數來發放補償酬金；以及圖書館的組織人力問題，由於採取事後登記制導致整編書日時需耗費大量時間與人力，又加上必須由圖書館方來進行書目與創作者資格的審查，多元且大量種類的書籍審核也是一大人力與心力上的行政成本與負擔；另外試辦計畫的權責單位不明，在中央的兩個主要部會，兩者之間的權責劃分與合作模式究竟是如何？是否有明確的責任歸屬？目前都無法明確的了解與知悉，這都使得臺灣公共出借權試辦計畫的組織計畫並未完善的建立與提供，折損臺灣公共出借權試辦計畫的成效。而這些方案理論的分析也都包含前面文獻回顧所提及的公共出借權可能產生的爭議與問題。

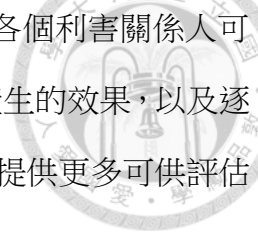


由過往文獻所指出以及方案理論分析與評估所觀察到臺灣公共出借權試辦計畫相關問題，透過各國實施的機制與訪談所蒐集的相關利害關係人的意見後，本研究提出相關幾項政策建議，首先必須先界定公共出借權政策的核心價值，以此訂定該試辦計畫所欲達成的目標，確立為鼓勵創作者或肯定出版社對於文學創作的付出後，將可以進一步調整公共出借權制度運作的機制；臺灣補償酬金計算方式因應試辦計畫欲達成目標的確立，不應完全以借閱次數來進行統計，而可以試著搭配書名種類的計算方式，或補償酬金重分配的方式來試圖解決以借閱次數計算所造成的公平性問題，藉由補償酬金計算方式的調整也應該相對應的調整補償酬金的發放金額；接著為解決成果不符預期及制度誘因不足之問題，該試辦計畫時間必須延長，延長試辦時間以利觀察試辦計畫真正的成果，同時降低行政成本，且能重新評估試辦計畫成效；而臺灣公共出借權試辦計畫當中圖書館定位矛盾與人力不足等問題，希望能成立公共出借權辦公室進行專門的負責管理，來解決上述的困境；試辦計畫中宣傳力度不足與申請流程繁瑣等問題，或許可透過在書籍出版申請 ISBN 時就選擇納入公共出借權系統，避免因宣導不足或繁瑣流程而無法使該試辦計畫擴及受益群體。

經由本研究的結果與政策建議，我們可以發現該試辦計畫的成果的確不符預期，除了受大環境影響外，前期投入的系統建置與技術人力成本高，但所獲得的補償酬金不如期待使受益群體興趣缺缺，試辦計畫整體的效果不佳。

從研究理論面來看該項試辦計畫應該停止辦理較佳，以免投入過多經費卻無法得到應有效果，但從實務面來看該項試辦計畫可能仍難以完全停止，主要原因是前期已經投入大量系統建置成本，且建置成本須逐年攤平，現在停止政策的實施將會產生沉默成本問題，另外本項政策是典型的分配政策，有非常特定的受益群體，雖然補償酬金金額不多，但本項政策既是緣起於受益群體的建議，這些受益群體也已經得到相當的利益，若貿然停止政策執行仍可能會引起利害關係人的反彈。因此





誠如本研究的政策建議所言或許可以延長試辦計畫的時間，讓各個利害關係人可以熟悉計畫的流程，並藉由時間的延長來觀察補償酬金累積後產生的效果，以及逐步修正計畫的缺失，同時也能繼續展開後續的執行與成果評估，提供更多可供評估的數據與資料。

## 第二節 研究限制

關於臺灣公共出借權試辦計畫之可評估性評估，筆者所作之研究受限於時間、研究範圍、研究方法與成本等因素，仍有一定之研究限制，也對研究結果產生部分影響。首先由於採取半結構式質化訪談，相關利害關係人的擇選並非全然隨機，受到筆者主觀判斷因素的影響，以致利害關係人的代表性可能不足；另外臺灣公共出借權試辦計畫是為期三年的試辦計畫，筆者也僅能針對這三年試辦計畫期間的相關成果與數據進行分析討論，而在脫離試辦計畫現行的實施範圍與實施內容細節後，本次研究所提供之分析與討論將會受到一定程度之侷限。以下將解釋研究限制為何產生，以及研究限制對本研究造成的影響，以及未來進行研究時如何減少研究限制的發生。

### 壹、利害關係人代表性不足

由於本次研究是採取非機率抽樣中的立意抽樣方式來擇選訪談對象，因此利害關係人的群體劃分與選擇皆是源於筆者主觀的判斷，依據參與臺灣公共出借權試辦計畫的行為者，分別與政府部門、圖書館部門、受益群體出版社及作者等進行訪談，但仍可能疏漏其他相關利害關係人如當初極力推廣公共出借權在臺灣運行的相關立法者，或是公共出借權研究的相關學者以及廣大圖書館讀者等的意見，受限於研究的時間與成本，無法對上述可能疏漏的利害關係人進行訪談，而筆者擇選訪談對象時也會透過前一位訪談者的推薦來擇選下一位訪談對象，這種滾雪球模式的擇選方式，也將會使得訪談資料的蒐集將很可能偏於一隅，較難呈現多面向對



臺灣公共出借權的意見。

另外本次研究也無法一一訪談利害關係人群體中的所有行為者，如受益群體中的創作者本研究僅能訪談到一位，而圖書館的讀者是本研究未訪談到的行為者，由於本研究在 COVID-19 疫情間進行，圖書館封館以及社會交往的模式與聯繫程度改變之影響導致訪談對象較難尋覓，且公共出借權試辦計畫所影響的行為者相當廣泛，礙於研究的時間與成本無法訪談到所有的利害關係人，因此便有可能產生利害關係人代表性不足的問題，進而影響本次研究的成果分析。

在利害關係人的群體不夠完備、所擇選的對象可能較具同質性，以及挑選的訪談對象代表性可能不足的情況下，對於本次研究成果的分析面向可能產生影響，包括無法以更全面或客觀的角度來審視臺灣公共出借權試辦計畫的優缺點，缺少部分利害關係人的意見或想法，或是因為利害關係人過於同質性導致本次研究天秤傾斜，可能會過於側重某些優點或缺點等，這都是可能出現的研究限制。根據上述這些可能的影響，在利害關係人部分雖然未能訪談到相關立法者與學者之意見，但在文獻回顧時便有針對臺灣學者的相關著作進行瀏覽與統整，並納入後續研究結果的討論，因此降低疏漏利害關係人群體可能造成的影響，另外在訪談對象擇選上雖以滾雪球方式進行挑選，但訪談問題中仍請訪談對象針對自身經驗來敘述，並且採取開放式問題請訪談者提出針對該試辦計畫的建議，從研究結果來看也能發現其實訪談者皆提供非常多元的意見，而共同性的問題其實文獻與相關報導中也多所提出，較難謂本次研究有偏向正面或反面的論述。

而在未來若有機會再次針對臺灣公共出借權試辦計畫進行研究時，可多加周延考慮各個利害關係人群體，並針對每個群體挑選更多的訪談對象，進行訪談時或可注意訪談對象的立場，並透過多方比較來完善不同面向對臺灣公共出借權的想法，也許能降低利害關係人代表性不足對研究產生的影響。



## 貳、研究的時效性問題

由於本次研究是針對從 2020 年開始為期三年的臺灣公共出借權試辦計畫，研究僅限於此三年間所能展現的相關成果及成效來分析，因此在研究的時效性上將產生部分限制，由於臺灣公共出借權政策為試辦計畫，未來仍存在許多調整與變動的可能性，且計畫實施期間只有三年所能展現的效果與推動的影響將不甚明顯，這也都會影響到本次研究所能分析的時間範疇，另外像臺灣將於 2023 年 9 月推行電子書的公共出借權，但受限於研究時間與範圍將無法詳細說明該政策將如何影響紙本書之公共出借權，或會對原本公共出借權試辦計畫造成何種衝擊，都是本次研究的時效性問題。

由此觀之，本研究將較限於 2020 年至 2022 年臺灣公共出借權試辦計畫的運行情形與成果，來分析及評估未來該試辦計畫的可評估性，並針對這三年的實施情況探討，提出相關的建議與結論，雖從理論面與實務面對臺灣公共出借權試辦計畫提出後續政策建議，但難預測未來臺灣公共出借權試辦計畫持續實施或是相關政策內容有所調整的成效。

但本研究仍根據這三年的實施效果做出相關評估並給予深刻的建議，或可成為未來繼續推行公共出借權政策的參考，雖然無法預估未來可能的成效，但也提供一些未來能在政策上所做的調整，而數位出借權 (DLR) 的實施成效則是本次研究受到時間影響難以擴及與深入分析之處，倘若未來有相關研究則將能更長期的觀察臺灣公共出借權試辦計畫，不論是原本紙本書籍的部分或是電子書籍的部分，都能擁有更長時間的數據與成效來進行統整分析，同時也能補足本研究在時效上的限制問題。

## 參考文獻



### 壹、外文部分

- Astbury, Raymond. 1981. "The Situation in the United Kingdom," *Library Trends* 29(4): 661-685.
- Bartlett Schroeder, Sarah. 2021. "Librarian Responses to Public Lending Rights in Australia, Canada, and the United Kingdom and Implications for the United States," *The Library Quarterly* 91: 52-63.
- Brookes, Margaret. 1991. "Public Lending Right in Australia". *Australasian Public Libraries and Information Services*, 4(2), 91-93.
- Brophy, Brigid. 1983. *A Guide to Public Lending Right*. Hampshire, England: Gower.
- Davies, R., and Payne, L. 2015. "Evaluability assessments: Reflections on a review of the literature." *Evaluation*, 21(2), 216-231.
- Dworkin, Gerald. 1988. "Public Lending Right-The UK Experience," *Columbia-VLA Journal of Law & the Arts*, 13(1): 49-60.
- Hanekom, S. X. 1987. *Public Policy*, Johannesburg, South Africa : Macmillan South Africa.
- Harrison, K. C. 1984. "An Injustice to Librarian," *Library Association Record* 86(5):219.
- Huse, Roy. 1980. "A Silly and Worthless Act," *Library Association Record* 82(8):367-369.
- Hyatt, Dennis. 1981. "Legal Aspects of Public Lending Right," *Library Trend* 29(4):583-584.
- Jones, Arthur. 1981. "Practical and Economic Considerations," *Library Trends*. 29(4): 597-612.

Koch, Ole. 1981. "Situation in Countries of Continental Europe," *Library Trends*. 29(4): 641-660.

Lipsey, M. W. 1993. "Theory as method: Small theories of treatments," in L. Sechrest & A. Scott eds., *Understanding causes and generalizing about them*: 5-28. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

MacSkimming, Roy. 2011. "The Policy Foundations of Public Lending Right in Canada," A Research Paper Prepared for the Canada Council for the Arts.

Mayer, Daniel Y. 1986. "Literary Copyright and Public Lending Right," *Case Western Reserve Journal of International Law* 18(3):483-500.

McLaughlin, John A., and Jordan, Gretchen B. 2004. "Using Logic Models." in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer eds., *Handbook of Practical Program Evaluation*: 7-32. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Miksa, Francis L. 1992. "Library and Information Science: Two Paradigms," in Pertti Vakkari and Blaise Cronin eds., *Conceptions of Library and Information Science: Historical, Empirical and Theoretical Perspectives*: 229-252. London: Taylor Graham.

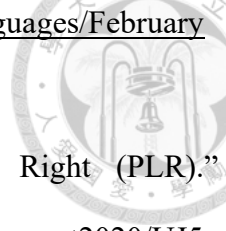
Nachmias, D. 1979. *Public policy evaluation: approaches and methods*, St. Martin's Press.

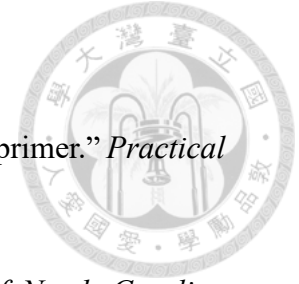
Nasri, William Z. 1985. "Public Lending Right: Fair or Welfare," *Journal of Library Administration* 6(2):7.

Parker, James. 1997. "PLR in a Copyright Context," *IFLA Journal* 23(4):300-301.

PLR International. 2018. "Public Lending Right (PLR): An Introductory Guide." <https://plrinternational.com/public/storage/resourceslanguages/October2018/rB/Wbz6qOAbxyEM7b2CsM.pdf> (2023/10/22)

PLR International. 2019. "Frequently Asked Questions on Public Lending Right

- 
- (PLR).”<https://plrinternational.com/public/storage/resourceslanguages/February2019/UnvjpWE1TnsLDh46bWOg.pdf> (2023/10/22)
- PLR International. 2020. “The Truth About Public Lending Right (PLR).”  
<https://plrinternational.com/public/storage/resourceslanguages/August2020/UJ52idFjEj85vBYYrHdZ.pdf> (2023/10/22)
- PLR International. 2020. “PLR International Steering Committee: Toward a Charter of Best PLR Practice” <https://plrinternational.com/public/storage/resourceslanguages/September2020/LagV8yjYHL4JtPxHOQcP.pdf> (2023/10/22)
- Rasmussen, Henning. 1981. “Public Lending Right: Situation in New Zealand and Australia,” *Library Trends*, 29(4): 687-705.
- Rossi, P. H., M. W. Lipsey & H. E. Freeman. 2004. *Evaluation-A systematic approach* (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Russ-Eft, D. 1986. “Evaluability assessment of the adult education program (AEP): The results and their use.” *Evaluation and Program Planning*, 9(1), 39-47.
- Schneck, Jennifer M. 1988. “Closing the Book on the Public Lending Right.” *New York University Law Review*, 63: 878-910.
- Smith, M. F. 1989. *Evaluability assessment: A practical approach*. Clemson, SC: Kluwer Academic.
- Stave, Thomas. 1981. “Public Lending Right: A History of the Idea,” *Library Trends*, 29(4):569-582.
- Thurston, W. E., and Potvin, L. 2003. “Evaluability assessment: a tool for incorporating evaluation in social change programmes.” *Evaluation*, 9(4), 453-469.
- Trevisan, M. S. & T. M. Walser. 2014. *Evaluability assessment: Improving evaluation quality and use*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Trevisan, M. S. 2007. “Evaluability assessment from 1986 to 2006.” *American Journal*



*of Evaluation*, 28(3), 290-303.

Trevisan, M. S., and Huang, Y. M. 2002. "Evaluability assessment: A primer." *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, 8(1), 20.

Walser, T. M. 2014. *Evaluability Assessment of the University of North Carolina Wilmington Watson College of Education Professional Development System Partnership*. Wilmington, NC: Watson College of Education Assessment Office.

Walser, T. M. 2015. "Evaluability assessment in higher education: Supporting continuous improvement, accountability, and a culture of assessment." *Journal of Assessment and Institutional Effectiveness*, 5(1), 58-77.

Wholey, J. S. 1979. *Evaluation: Promise and performance*. Washington, DC: Urban Institute.

Wholey, J. S. 1987. *Evaluability assessment: Developing program theory*. *New Directions for Program Evaluation*, 33: 77-92.

Wholey, Joseph S. 2004. "Evaluability Assessment." in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer eds., *Handbook of Practical Program Evaluation*: 33-62. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

## 貳、中文部分

文化部，2020，〈公共出借權（PLR）制度設計方案〉，取自：

<https://plr.nlpi.edu.tw/PLRWeb/wSite/public/Attachment/fl600415014403.pdf>。

（2023/10/22）

文化部委託研究報告，2018，〈推動臺灣出版品公共出借權之法制作業、實施機制及其效益評估〉，取自：政府研究資訊系統，

<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12247997>。（2023/10/22）

吳政鴻，2021，〈啟動公共出借權，保障本土出版者權益〉，《臺灣出版與閱讀》，



- 16：22-25。
- 林奕成，2021，〈扶植出版，高雄市立圖書館公共出借權的參與〉，《臺灣出版與閱讀》，16：60-64。
- 邱炯友，2001，〈公共出借權政策評估：實施於臺灣之可行性研究〉，取自：政府研究資訊系統，<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=571865>。  
(2023/10/22)
- 邱炯友，2013，〈公共出借權與圖書公閱版照顧了誰？影響了誰？〉，《全國新書資訊月刊》，172：19-26。
- 邱炯友、吳秋霞，2021，〈臺灣公共出借權之試辦：研究者的實務觀察〉，《臺灣出版與閱讀》，16：42-49。
- 邱炯友、花湘琪、陳冠華，2001，〈圖書館借閱排行榜之閱讀風貌〉，《中國圖書館學會會報》，67：27-49。
- 邱炯友、曾玲莉，2003，〈公共出借權之演進與發展〉，《臺北市立圖書館館訊》，21(1)：56-74。
- 邱炯友、曾玲莉，2003，〈公共出借權之認知與意見調查研究〉，《國家圖書館館刊》，92(1)：111-140。
- 徐金芬，1991，〈公共出借權初探〉，《圖書館學與資訊科學》，17(2)：64-92。
- 祝本堯，2021，〈以出版社與數位之觀點探討公共出借權的實施現況與未來〉，《臺灣出版與閱讀》，16：52-58。
- 國立公共資訊圖書館、國立臺灣圖書館，2021，〈國立公共圖書館試辦公共出借權工作處理小組設置要點〉，取自：  
<https://plr.nlpi.edu.tw/PLRWeb/wSite/ct?xItem=4521&ctNode=448&mp=3>。  
(2023/10/22)
- 張燕琴，2021，〈國立公共圖書館試辦「公共出借權」執行實務概述〉，《臺灣出版與閱讀》，16：4-9。



教育部，2019，〈國立公共圖書館試辦「公共出借權」實施計畫〉，取自：

<https://reurl.cc/m0koxG>。(2023/10/22)

教育部，2021，〈國立公共圖書館試辦「公共出借權」實施計畫第一次修正〉，取

自：<https://plr.nlpi.edu.tw/PLRWeb/wSite/ct?xItem=4198&ctNode=449&mp=3>。

(2023/10/22)

章忠信，2020，〈公共出借權制度之試辦與未來發展芻議〉，《檢察新論》，28：2-

11。

莊麗蘭、趙永茂、王宏文，2019，〈城鎮風貌型塑整體計畫之可評估性衡量及執

行評估〉，《公共行政學報》，56：41-82。

陳怡妏、劉彥愷，2021，〈我國國立公共圖書館試辦公共出借權政策之探討〉，《臺

灣出版與閱讀》，16：12-18。

賴文智，2021，〈公共出借權制度設計的困難與挑戰〉，《臺灣出版與閱讀》，16：

36-40。

賴忠勤，2006，〈國立臺中圖書館數位典藏作業現況與發展〉，《大學圖書館》，

10(2)：50-64。

賴忠勤，2010，〈公共圖書館共用數位資源管理應用模式探討〉，《圖書與資訊學

刊》，73：47-59。

賴忠勤，2012，〈公共圖書館電子書服務平臺之建置與發展〉，《臺北市立圖書館

館訊》，29(3)：38-55。

## 附錄 訪談大綱



### 壹、政府部門（A）訪談大綱

#### 一、文化部（A1）訪談大綱

1. 請問文化部當初執行「公共出借權」計畫的背景？
2. 在計畫的流程上，我已將其整理為附件 2 的一個簡要模型，請問您認為這簡單模型的內容與流程是正確的嗎？有無缺漏或不正確之處？或是需要補充的？
3. 請問就您的觀察，文化部在該計畫過程中扮演何種角色？計劃與實際執行之間有與預期不同之事嗎？
4. 試辦計畫至今邁入第三年，請問以文化部角度如何來評估公共出借權的試辦成效？
5. 試辦計畫實施至今，請問就您的觀察，對出版社及創作者產生什麼樣的影響？
6. 請問您對公共出借權計畫有何建議？以及未來可能朝向的方向？

#### 二、教育部（A2）訪談大綱

1. 在計畫的流程上，我已將其整理為附件 2 的一個簡要模型，請問您認為這簡單模型的內容與流程是正確的嗎？有無缺漏或不正確之處？或是需要補充的？
2. 請問就您的觀察，教育部在公共出借權試辦計畫中扮演何種角色？整體計劃與實際執行之間有與預期不同之事嗎？



3. 試辦計畫至今邁入第三年，請問以教育部角度如何來評估公共出借權的試辦成效？以及該計劃這三年來成果與當初計劃之目標相符或相異？計劃之成效三年有什麼樣的趨勢或差異嗎？
4. 試辦計畫實施至今，請問就您的觀察，該計劃對圖書館帶來什麼影響？又對出版社及創作者產生什麼樣的影響？
5. 請問您對於公共出借權計畫的建議？以及該政策未來可能朝向的方向？

## 貳、圖書館（B）訪談大綱

1. 在計畫的流程上，我已將其整理為附件 1 的一個簡要模型，請問您認為這簡單模型是正確的嗎？有無缺漏或不正確之處？或是需要補充的？圖書館在此過程中扮演何種角色？計劃與實際執行之間有與預期不同之事嗎？
2. 圖書館做為接觸創作者與出版社的第一線人員，您們如何協助創作者與出版社參與公共出借權計畫呢？您們認為事後登記制的申請流程有哪些優缺點？
3. 試辦計畫已實施至第三年，您們觀察申請補償酬金的情形如何？該計劃每年申請數量、發放補償酬金數量、審核通過數量為何？有甚麼樣的趨勢或差異嗎？可能的原因為何？
4. 請問您認為至今公共出借權試辦計畫成果如何？是否有更多人文創作出版？圖書館是否有購入更多相關作品？
5. 請問公共出借權制度有哪些部份您認為可以改善？以及未來可能朝向的方向？



### 參、出版社 (C) 訪談大綱

1. 請問您們當初是如何得知「公共出借權」計畫？
2. 在計畫的流程上，我已將其整理為附件 1 的一個簡要模型，請問您認為這簡單模型是正確的嗎？有無缺漏或不正確之處？或是需要補充的？您們認為申請流程有哪些優缺點？
3. 請問您們對公共出借權計畫的感受為何？公共出借權對您們帶來的影響為何？是否願意出版更多作品？
4. 請問您們對公共出借權計劃的建議？您覺得計劃應如何改善對您們會更有幫助？
5. 若政府真的要鼓勵出版社多出版書籍，或是復興出版產業，您覺得除了公共出借權計畫外，政府仍可進行何種努力？

### 肆、作者 (D) 訪談大綱

1. 請問您當初是如何得知「公共出借權」計畫？
2. 在計畫的流程上，我已將其整理為附件 2 的一個簡要模型，請問您認為這簡單模型是正確的嗎？有無缺漏或不正確之處？或是需要補充的？您認為申請流程有哪些優缺點？
3. 請問您對公共出借權計畫的感受為何？公共出借權對您有帶來什麼影響嗎？
4. 請問您對公共出借權計劃有何建議？您覺得計劃應如何改善對您會更有幫助？
5. 若政府真的要鼓勵創作者持續創作，或是發展文創產業，您覺得除了公共

出借權計畫外，政府仍可進行何種努力？

