

公法人著作與圖書館合理使用

著作權組

壹、前言

數位科技的發展改變公眾利用著作之方式，進而帶動典藏機構服務型態的轉變，導致現行著作權法之相關規定與社會發展產生落差，此除反映在典藏機構之館藏著作利用外，亦反映在公眾對公法人著作之利用需求，基於促進著作流通利用之立場，此次修法特針對典藏機構與公法人著作之合理使用規定進行修正，以符社會發展所需。

圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館等典藏機構肩負保存及傳承文化之公益性，現行著作權法訂有圖書館合理使用規定¹，以適度平衡著作權人權益與公共利益。惟考量近來典藏機構為因應數位科技發展，逐漸轉變其服務型態，為求法制與實務面之銜接，爰於本次修正草案針對圖書館合理使用予以調整²，包含修正典藏機構館藏重製規定；賦予國家圖書館得基於保存資料之目的，重製

¹ 現行著作權法第 48 條：「供公眾使用之圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館或其他文教機構，於下列情形之一，得就其收藏之著作重製之：

- 一、應閱覽人供個人研究之要求，重製已公開發表著作之一部分，或期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇著作，每人以一份為限。
- 二、基於保存資料之必要者。
- 三、就絕版或難以購得之著作，應同性質機構之要求者。

² 著作權法修正草案第 58 條：「供公眾使用之圖書館、博物館、歷史館、科學館、藝術館或其他典藏機構，於下列情形之一，得就其收藏之著作重製或散布之：

- 一、應閱覽人供個人研究之要求，重製已公開發表著作之一部分，或期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇著作，每人以一份為限。但不得以數位重製物提供之。
- 二、基於避免遺失、毀損、或其儲存形式無通用技術可資讀取，且無法於市場以合理管道取得而有保存資料之必要者。
- 三、就絕版或難以購得之著作，應同性質機構之要求者。
- 四、數位館藏合法授權期間還原著作之需要者。

國家圖書館基於文化保存之目的，得重製下列著作：

- 一、依圖書館法或其他法令規定應送存之資料。
- 二、中央或地方機關或公法人於網路上向公眾提供之資料。

依第一項第二款至第四款及前項規定重製之著作，符合下列規定者，得於館內公開傳輸提供閱覽。但商業發行之視聽著作，不適用之：

- 一、同一著作同一時間提供館內使用者閱覽之數量，未超過該機構現有該著作之館藏數量。
- 二、提供館內閱覽之電腦或其他顯示設備，未提供使用者進行重製、傳輸。

依法送存之資料及公法人於網路上向公眾提供之資料；增訂典藏機構得提供讀者館內線上瀏覽等，俾使著作權法對圖書館合理規定更臻完善。

另一方面，政府出版品等公法人著作亦為公眾取得著作之來源，鑒於現行法之公法人著作合理使用規定已不足因應社會發展需求，爰於本次修法允許公眾多元化利用公法人著作，以下就這些議題一一說明。

貳、圖書館合理使用之草案修正重點

一、修正典藏機構館藏重製規定

(一) 應個人研究要求之重製

在現行法架構下，圖書館等典藏機構得應讀者個人研究之要求，就「已公開發表著作之一部」及「期刊或已公開發表之研討會論文集之單篇」，重製一份給讀者，但是否能提供數位重製物，現行著作權法並未明文規定，而是透過行政解釋限於交付紙本³，但如圖書館與電子資料庫廠商透過契約約定可提供他館讀者電子檔，則得依契約約定提供電子檔，於此並無合理使用規定之適用，即與合理使用之規定無涉。⁴

為求法制明確，本次修法明定，典藏機構依前揭規定提供予讀者之重製物，應限於紙本交付，不得提供電子檔，這是基於電子檔重製之便利性及傳播之迅速性，圖書館如提供或傳輸電子檔予讀者即可構成合理

³ 詳參 105 年 7 月 28 日智著字第 10500052530 號函釋：

<https://www.tipo.gov.tw/ct.asp?ctNode=7448&mp=1&xItem=597968&markstr=%E7%AC%AC48%E6%A2%9D%E7%AC%AC1%E6%AC%BE>（最後瀏覽日：2018/3/7）。

⁴ 根據本局歷來解釋，有關圖書館重製之合理使用規定，係適用於利用他人著作無須取得著作財產權人授權而可主張合理使用之情形，倘圖書館與電子資料庫廠商之授權契約，已有約定可進行館際合作並提供他館讀者電子檔，則此部分依契約約定即可提供電子檔，與著作權法合理使用規定無涉，亦與現行著作權法第 48 條第 1 項函釋「限於紙本提供」之限制無關（本局智著字第 10600024710 號解釋參照）。

使用而不須授權，對於著作權人權益影響甚大，因此，爰將提供電子檔排除於本條合理使用之範圍。⁵

舉例來說，讀者得基於個人研究需要，向圖書館申請影印著作之一部分、期刊或研討會論文集之單篇，圖書館得依本條規定提供給讀者，但只能印出來以紙本交付，不能提供電子檔。

至於圖書館透過館際合作向讀者提供資料的部分，實務上圖書館會透過館對館間一對一的傳輸方式，向另一圖書館要求提供「絕版或難以購得著作」的電子檔，圖書館如欲將接收到的資料提供給讀者，同樣限於以紙本印出交付，才能符合著作權法合理使用的規定。

（二）保存資料目的之重製

依現行著作權法，圖書館等典藏機構如「基於保存資料之必要」，得重製其館藏著作（包括數位化重製），但何謂「基於保存資料之必要」，現行法並未明訂，因此於本次修法予以明文規定。所謂「基於保存資料之必要」，限於兩種情形：

1. 館藏著作已毀損、遺失或客觀上有毀損、遺失之虞，且無法在市場上以合理管道取得相同或適當版本之重製物，例如手稿或已絕版之著作，此時圖書館可基於保存資料之必要，予以重製，亦包括數位化重製，用於替換原有館藏。
2. 館藏版本之儲存形式（載體）已過時，利用人於利用時所需技術已無法獲得，且無法在市場上以合理管道取得相同或適當版本之重製物，須以其他形式加以重製，例如圖書館館藏之古老黑膠唱片及傳統 VHS

⁵ 有關「圖書館等得否應讀者供個人研究之要求提供數位重製物給讀者」之議題，本局曾於民國 96 年 12 月 26 日第 8 次著作權審議及調解委員會及 101 年著作權修法諮詢小組第 26 次會議探討，經諮詢學者、律師等專家委員之意見，因數位重製物極易流通，即使有限制無法重製之科技保護措施，惟因其容易破解，著作被重製、散布等不當利用情形，難以避免，將導致著作財產權人權益嚴重受損（他館不需採購）。因此，現行著作權法第 48 條第 1 款規定仍應限制圖書館僅能提供紙本予讀者。（有關兩次會議資料，請參見本局網頁，路徑：「首頁 > 著作權 > 著作權審議及調解委員會 > 著作權審議及調解委員會會議紀錄」，及「首頁 > 著作權 > 著作權修法專區 > 修法草案第一稿諮詢會議」）。

錄影帶，因資料載體呈現老化及脆化現象，坊間亦已無適當讀取機器可以購買，且在市面上已無法購買相同內容之 CD 或 DVD 時，此時圖書館可基於保存資料之必要，將該等過時之唱片或 VHS 錄影帶轉錄成 CD 或 DVD，作為替換館藏之用途。

（三）電子館藏合法授權期間之還原重製

現行著作權法關於圖書館館藏重製合理使用規定，限於應閱覽人研究要求、基於保存資料必要以及應同性質機構要求之重製三種情形，本次修法考量典藏機構實務上可能採購永久授權之數位形式館藏，如於取得永久授權期間，電子檔因故毀損、滅失或未來因應數位技術升級，此時典藏機構須自行還原檔案，始得繼續保存現行數位形式館藏，因此增訂圖書館電子館藏合法授權期間，還原重製之合理使用規定。

二、增訂國家圖書館就公法人著作重製之法源

依圖書館法規定，國家圖書館為我國法定送存機關，為完整保存國家圖書文獻，使文化資產得以保存並可於將來繼續傳承及利用，本次修法賦予國家圖書館得基於文化保存目的，就依圖書館法或其他法令規定應送存國家圖書館之資料，或中央、地方或公法人公開於網路之資料，進行重製之法源。

三、增訂圖書館館內線上閱覽之規定

現行著作權法對圖書館是否能將電子出版品之館藏提供給讀者，讓讀者利用館內設備瀏覽館內的電子圖書一事，並沒有相關規定，導致圖書館因擔心違反著作權法而僅提供傳統紙本圖書，而無法提供線上閱覽的服務。

考量數位閱讀日益普遍之趨勢，為滿足社會大眾之需求，本次修正草案增訂典藏機構得提供讀者館內線上閱覽之規定，圖書館等典藏機構為文化保存目的之重製物，得以電子檔提供讀者利用館內設備進行線上閱覽，但由於電子檔案具有容易複製與流通方便的特性，為了同時兼顧權利人的權益與讀者的需求，同一著作提供館內使用者閱覽之數量，不可超過圖書館等機構現有該著作之館藏數量，館內提供讀者瀏覽用的電腦不得連接館外網路，也不可存取檔案，以免讀者不小心將電子資料帶出館外，而衍生侵權糾紛。

另為了避免過度影響權利人的權益，本次修法亦對線上閱覽的規定予以限制，如果屬於商業發行的視聽著作，因該類著作有其特定的商機及行銷管道，如允許提供讀者館內閱覽恐造成視聽著作商業利益受損，因此明訂但書排除商業發行視聽著作之適用。

參、公法人著作合理使用之草案修正重點

公法人著作等政府出版品，除著作權法第 9 條第 1 款、第 2 款⁶所規定不得為著作權標的者外，多數的政府出版品仍受著作權法保護，原則上仍應經授權始得利用，例如各機關所編印的研究報告、所發行的期刊雜誌等，均受著作權法的保護。

依現行著作權法第 50 條規定⁷，所有以中央或地方機關或公法人之名義發表的著作，利用人可在合理範圍內重製、公開播送或公開傳輸，但不得為其他方式之利用。惟考量網路環境下，公眾利用著作的方式多樣，如僅限於重製、公開播送或公開傳輸，將造成一般民眾利用政府出版品受到過多的限制，亦不利於政府資訊之傳遞與流通。

為解決現行法不符公眾需求之問題，修正草案條文第 61 條⁸將公眾得利用政府出版品之方法擴大，不再僅限於上述之特定利用方式，另一方面，考量政府出版品之著作財產權並非一定為政府機關所有，以及各機關業務性質不同，政府出版品並非一概適合提供民眾利用，而應依政府出版品之性質，區分是否適合提供予公眾，爰修法將本條之著作類別限縮於「為提供公共資訊目的」所發表之著作。

⁶ 著作權法第 9 條：「下列各款不得為著作權之標的：

- 一、憲法、法律、命令或公文。
- 二、中央或地方機關就前款著作作成之翻譯物或編輯物。
- 三、標語及通用之符號、名詞、公式、數表、表格、簿冊或時曆。
- 四、單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作。
- 五、依法令舉行之各類考試試題及其備用試題。

前項第一款所稱公文，包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書。」

⁷ 現行著作權法第 50 條：「以中央或地方機關或公法人之名義公開發表之著作，在合理範圍內，得重製、公開播送或公開傳輸。」

⁸ 著作權法修正條文第 61 條：「中央或地方機關或公法人為提供公共資訊之目的，以其名義公開發表之政策說明資料、調查統計資料、報告書或其他類似之著作，得利用之。」

因此，修法後，中央機關或地方機關或公法人為提供公共資訊之目的，以其名義公開發表之政策說明資料、調查統計資料、報告書等類別之著作，民眾得自由利用，主要因該類別著作屬於提供公眾瞭解之公共資訊，具備讓社會大眾瞭解施政目的及政策內容之重要性，有使其流通之必要，因此明定該類資料應列入合理使用之範圍。

肆、結語

數位科技發展促使公眾利用著作的方式轉變，進而使典藏機構轉變服務型態，以提供更為便民之服務，法制面亦應予適度修正方得與實務面銜接。於典藏機構合理使用方面，本次修法修正典藏機構館藏重製規定、賦予國家圖書館重製公法人著作之法源、並配合數位閱讀趨勢增訂典藏機構館內線上閱覽規定；於公法人合理使用方面，將公眾利用公法人著作之方法擴大，以符合現今社會發展需求。

本次修法以調和著作財產權人權益及利用人之社會公益為方針，進行法制面的修正，期能因應科技發展而提供圖書館服務轉型所需，以及導向更為貼近公眾實際需求之利用方式，進而促進著作流通及利用，提升國家之文化發展。