

價格組合與公共出借權 關係之探討

廖又生 亞東技術學院醫護暨管理學群教授兼學群長
駱平沂 中央警察大學榮退講師

【摘要】出版商徵集諸多豐富的圖書資訊，為求保護著作人的權利並促進社會福祉，乃有必要引進公共出借權制度。本文以圖書館依法行政及價格組合法制為基礎，試圖探討公平補償問題，並在圖書出版面對各種規範考驗下，嘗試智能財產權提出可能的解決方案。

關鍵詞：出借（Lending）；定價（Fixed Price）；固定成本（Fixed Cost）；
機會成本（Opportunity Cost）；政策合法化（Policy Legitimation）

一、引言

從 1887 年圖書館經營之父 Melvil Dewey 於美國創辦圖書館學校以來，圖書館即被視為非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）的一種。特別是公共圖書館（Public Library），從零開始直到永遠標榜著民眾大學（People's University）、公民文化養習所（Citizen Cultural Learning Place）的旗幟、自由利用而免付費（Fee-Free），已成為圖書館的核心特色；其蒐集、整理、保存圖書資訊以備外部公眾使用的

營運基調，有史以來慣以技術服務及讀者服務兩大領域描繪其運作的機能；且自 1980 年之後，圖書館行銷策略（Library Marketing Strategy）繼營利行銷之後，逐漸被實務界重視（註 1）。行銷組合旨在運用產品（Product）、通路（Place）、促銷（Promotion）及價格（Price）來開發讀者市場，但是限於非營利的第三部門地位，一般都認為價格組合（Price Mix）操作在圖書館經營較為不明顯（註 2）。

然從圖書與出版發展的歷史長河觀



察，第一波階段之「威勢就是力量（Might is the right）」宰制，各國國家圖書館以公權力命令出版人履行法定送存（Legal Deposit）義務；至第二波階段之「知識就是力量（Knowledge is the power）」思潮，北歐國家便興起公共出借權（Public Lending Right, PLR），以保護出版業經營利基；再到第三波階段以「智能就是財產（Intellectual is the property）」的數位傳播年代，採編碼型式表現的虛擬資訊藉著各種電子載具進行瀏覽，圖文傳播與數位出版界改以「擁有一次替代一次擁有」的觀念來落實「使用者付費」的市場機制。隨著景氣循環的衝擊，圖書館價格組合配合使用者付費思潮的主流趨勢，將日漸明顯，而對圖書館財務分配發生重大的影響。

本文作者試從圖書館法與相關法令的觀點，分析邇來出版界建議引借的公共出借權制度如何與行銷組合中的價位策略發生連動，並藉此探討患寡而非患不均的圖書館財政資源面對公共出借權呼聲，將如何有效應對，俾不減損圖書館服務社區民眾的本色。

二、公共出借權的損失填補性質

公共（Public）一語，指私人能力所不能，而必須仰賴公權力機關介入始以化解的問題；所以，有公共問題（Public Problem）、公共政策（Public Policy）等之

探討。而出借（Lending），則是貸與人一方無償將物品經由社教機構提供借用人有期限的使用，並且於使用完畢之後返還原物的行為，因之有使用借貸（參考我國民法第四百六十四條規定），其與有償的出租（Rental）仍有區別（參考我國民法第四百二十一條規定）。基於圖書館早期購買讀物無償借與外部公眾閱讀，諒必影響著作財產權；為照顧經濟弱勢的作者及保護本國文化之出版業，所以就有公共出借權概念的提出。在北歐公共出借權亦稱圖書館補償金（Library Compensation）或作者出借權（Author's Lending Right），透過政府編列預算以補助低所得之作者的社會福利政策（註3）。簡言之，由於圖書館行政權的運作（如借閱、瀏覽、檢索等），對於沒有責任的特定人（如作者、出版社），加以經濟上的特別損失，或將加以損失時，國家以補償其財產上損失為目的，所負的公法上金錢給付（註4）。為提供完善之圖書資訊服務，以推廣教育、提升文化、支援教學研究、倡導終身學習（我國圖書館法第一條），圖書館因公益上的必要，特別犧牲作者或出版社經濟上利益時，予以相當補償之制度。其要旨析論如下：

（一）公共出借權之補償，是由於圖書館行政權的適法行使，而發出的補償，並非由於公立圖書館館員的不法行為，而發生的賠償。圖書館利



用關係由於法律上的正當原因，使特定人受到財產上的損失，公權力機關為彌補其損失起見，特予以補償。例如前揭法定送存制，為完整保存國家圖書文獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關，政府機關（構）、學校、個人、法人、團體或出版機構發行圖書資訊等出版品，出版人應於發行時送存國家圖書館及立法院國會圖書館各一份（圖書館法第十五條第一項）。此即行政上類似徵收的侵害之適例，尚未來臺灣地區完成公共出借權立法，則就是典型的行政上損失補償事件（註5）。

（二）公共出借權之補償，是對於特定人加以某種經濟上特別犧牲時，所做的給付。如果因為毀損圖書資訊，而館方施加特定人以相當負擔時，該特定人有忍受的義務，茲就無補償之必要。所以，公共出借權並非課於一般人民的平均負擔（例如接受國民義務教育），且無課以負擔之原因（如上述毀損館藏），而使作者或出版社蒙受特別犧牲時，公權力機關就有補償該特定人財產上損失的必要。公共出借權於圖書資訊法學上，係典型的行政上損失補償。

（三）損害賠償皆是基於先有損害再予事

後補償，而行政上之損失補償，固然也有以先有損失後以補償為原則，但也有先以補償為條件，在條件成就之後，才加以損害者。申言之，公共出借權非行政上損害賠償，由於館方於主觀上無故意或過失，雖於執行圖書館行政職務的時候，有致作者或出版社權利受損害的結果。但此非由圖書館行政的不法行為而發生的賠償問題，也不是民法上的損害賠償事件，其補償與損失時序可以先補償再損失，當然也可以先損失（害）再補（賠）償矣。

公共出借權從1946年濫觴於丹麥，再由北歐諸國傳播到世界各國。公共出借權主要適用在學校圖書館事業（School Librarianship）與公共圖書館事業（Public Librarianship），且各國立法的方式有以公共出借權專法型態應訂立者，亦有以著作權法（Copyright Law）內定明者，但不論採用何種立法狀況，其補償金經費來源概以政府預算支應（註6）。易言之，於出版事業特別是紙本圖書（Book Materials）市場景氣日益蕭條的臺灣，有圖書館使用版本（Library Version）的倡議，亦即比照視聽媒體的公開播放版，提出「公閱版」來點出公共出借權的核心概念，藉資避免公共出借權操作機制的繁瑣，也就是欲責令



學校圖書館或公共圖書館在徵集館藏資料時，必須以公閱版價位購置，始可提供讀者服務（Reader's Service）。鑑於公共出借權係一種行政損失填補的概念，讀者進用圖書資訊、出版商減少銷售數量之結果，公閱版價格自然會高於普通版本。因此，倘若以單層面的需求為導向（Demand Oriented），天真的來落實公共出借權補貼作者及出版商，乍看之下似乎可行；然圖書資訊型幟與內容千變萬化，數位出版品載體不斷研究發展，邇來閱聽大眾從事電子書（E-Book）製作日多，著作人（無論是個人、法人）於數位媒體完成時即享有著作權，亦可能有申請專利權（Patent Right）及商標權（Trade Mark Right）之機會（註7）。所以，公共出借權填補特定人財產上的損失，其適用的標的也由有體物延伸到無體物，其規劃、執行與管考則恐非圖書館界率爾以「使用者付費」一語即可迎刃而解。

三、公共出借權的價格認定標準之取捨

公共出借權的價格認定，涵蓋補償金的計算方式與補償金額的發放；其中，補償金計算以借閱次數、典藏複本數、書名種類、頁數與典藏複本數組合方式多元途徑認定；另，補償金額的發放，則採作者與出版商比例重輕不同、傳統文學與一般

圖書有別，著者與譯者權重分殊，金額上限與下限明定等。總之，從圖書館價格組合的立場而言，圖書資訊的定價主要有三個思考的重點（註8）：

（一）成本取向（Cost-Orientation）

平裝、精裝之固定成本（Fixed Cost）有差異，晚近數位媒體在版面設計、文字圖形、書籍版面、聲音影像、視覺訴求及權利授與等變動成本（Variable Cost），隨產品、通路及促銷手段的不同，其製造總成本（Total Cost）自有高低懸殊。

（二）需求取向（Demand-Orientation）

凱因斯（John M. Keynes）認為：需求會創造本身的供給（Demand creates its own supply）。的確，穀貴傷工、穀賤傷農，公閱版圖書或參考工具書（Reference Works）其定價自然會高於一般版本。

（三）生產取向（Production-Orientation）

古典經濟學者賽伊（J. B. Say）曾說：供給會創造本身的需求（Supply creates its own demand）。只要有形的財貨或無形的勞務被製造問世，一定有其消費者。市場係一隻看不見的手，讓市場決定價格，採行圖書資訊的彈性價格，定價（Fixed Price System）不等於淨價（Net Price System），淨價可高於底價，並承認有折扣折衝空間。

依據上述三個思考觀點，無論有體物或無體物，圖書資訊也出現差異化行銷策



略，隨時空變化而有高價位定價、中價位定價或低價位定價方式。智能就是財產，無人否認，然在補償著作權擁有者因圖書館免費借閱所導致的財產上損失，甚至國內出版商試以公閱版高價位補貼特定之弱勢受壓迫者，其最終的獲益者究竟是作者、出版商、讀者或者是圖書館，實在宜從出版經濟學上的「成本取向」、「需求取向」及「生產取向」三者綜合掃描以驗證其合理與否，僅求取倍率加成計價，似乎只是治標式的一時解決出版商的困境而已（註9）。

圖書館經營面對使用者付費觀念的衝擊，管見以為應正本清源的從出版商求取出版事業體本身的收支平衡做起，以損益平衡分析（Break-even Analysis, BEA）

計算出版品無應的損益平衡點（Break Even Point, BEP），茲以圖 1 呈現。

從圖 1 可得知，損益平衡點意謂一家出版商要獲取多少營業額，才能維持收支兩平的最適狀況。企業營運活動由來已久的損益平衡分析，具有表明成本間之重要性，進而呈現銷貨對盈餘的關聯，同時兼有可評估出版商各出版計畫的功能用途。若來日圖書資訊業

全面採行價格組合實作之際，各個圖書館自得比較其服務使用者之績效，甚至為圖書資訊服務項目釐訂銷售價格。損益平衡分析可以下列的公式來求取不賺不賠的均衡點：

$$BEP=FC \div (P-VC)$$

上揭公式中 BEP 即是損益平衡點；而 FC（Fixed Cost）是固定成本；P（Price）是價格；VC（Variable Cost）是變動成本。該公式的分析與運用，是以出版商的營運成本、利潤及銷貨數量三者間的關係為基礎，其彼此間的邊際貢獻是損益平衡分析的核心精華，構成圖書出版事業界進行利量分析（Profit Volume Analysis）時，必須掌握的成功關鍵因素。

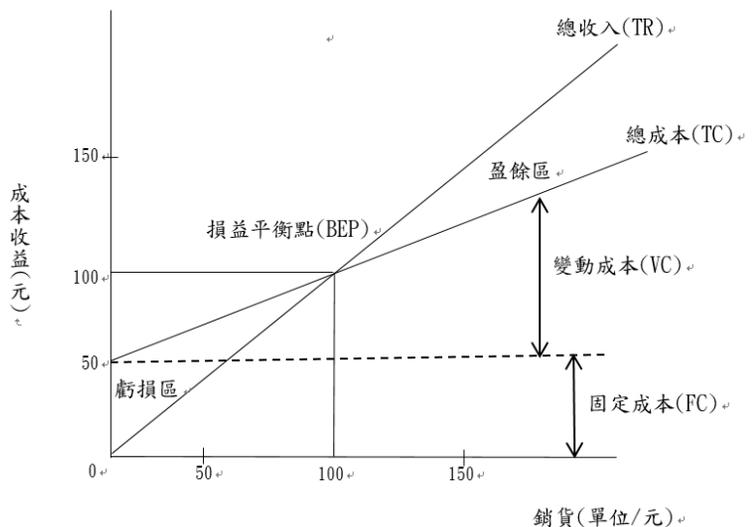


圖 1：損益平衡分析



前已提及，公共出借權係一行政上損失補償之示例，依我國民法第二百十六條第一項規定：損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。然損失補償有別於私法（即民法）上損害賠償，其補償之範圍以所受損失，即積極的損失而言，亦就是既存利益之減少加以填補，至於所失利益（即消極的損害）其範圍每難確定（註10），公共出借權對此則排除於填補之外。換言之，出版商可先以損益平衡分析算出特定出版品的損益平衡點，再就公閱版遊戲規則中明定的補償金計算方式與發放標準正確套用，以確切請求積極的財產上損失為是，於此併予敘明。

四、公共出借權與圖書館財務政策問題

環觀施行公共出借權的三十三個國家，其補償金經費的來源可大別為二，一為國家預算支應，另一為應運數位媒體興起而有「每次使用付費（Pay-Per-Use）」機制。茲基於財政為庶政之母，圖書館經營向來就有誰控制荷包誰就掌握組織命脈的行政慣例，於此分別將這二種經費來源的運作析論如下：

（一）國家預算源自租稅

公共出借權實施的對象主要在公共圖書館及學校圖書館，由於該二類型圖書館

的書本或資料原來都採免費借閱的方式，館方提供瀏覽、借閱結果會降低紙本圖書的銷售率。因此，就由官方以抽樣方式估算樣本圖書館（Sampling Library）外借冊數以核撥公共出借權之補償金（註11）。

依據我國圖書館法第九條第三項規定：圖書館應寬列經費辦理圖書資訊之採訪、編目、典藏、閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞、推廣輔導、館際合作、特殊讀者（視覺、聽覺、學習及其他閱讀困難障礙者等）服務、出版品編印與交換、圖書資訊網路與資料庫之建立、維護及研究發展等業務。在公共圖書館及學校圖書館層級不高，呈現資金貧血、財力在患寡而非患不均的現狀，該條項強制館方寬列經費辦理各項業務，乃徒託空言，反見圖書館經費運用，每館都有發生捉襟見肘之缺憾！所以，來日臺灣地區公共圖書館及學校圖書館如要引進公共出借權制度，參照圖書館法第三條規定：本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。據此階層管轄之規定，圖書館法第九條第三項財務政策條款（Financial Policy Clause）實應改正為：中央及地方主管機關應寬列所屬圖書館經費辦理各項業務。否則，連三個國立圖書館每年購書經費遞減，地方財政困難，補助款嚴重縮減，行政院進之將統籌分配款權限下放予地方政府，所屬圖



書館經費被挪用乃不爭之事實，地方圖書館面對經費刪減及使用成本的上漲，已自顧不暇，豈有餘力配合公共出借權之補償金核計事宜。

（二）作者基金源自使用者付費

公共出借權實施原在書本式資料，後來北歐及東歐國家將其擴充至非書資料（Non-Book Materials）（註 12）。千禧年之後，網路檢索環境日益成熟，使用者付費於線上閱讀，將可能替代公共出借權；申言之，讀者必先付費才可檢索利用。網網相連、無遠弗屆；因圖書資訊被利用而受財產上利益特別犧牲之人，即由使用者付費所募集的作者基金作為補償金的來源。這種轉變，與傳統「屬地主義」式的公共出借權大不相同，因為讀者每次使用付費已超越時空。所以，作者基金性質係以「屬人主義」，圖書資訊使用人是地球村（Global Village）內每一位人民，其補償金的受益人當然不限於本國作者。數位媒體的不斷翻新，不僅使書本式資料影響力大不如前，就連虛擬資訊要採行公共出借權制度，其管理成本或手續檢核，亦遠比傳統平面出版品繁複。

現今數位出版（Digital Publishing）既然已成為資訊傳播的主流，電子書借閱、使用或刊行正當化，攸關數位出版事業能否健全發展。值此朝野注目公共出借權議題之際，有關民法債編各種之債中出版契

約一節（該法第五百十五條至第五百二十七條），針對技術轉檔、市場行銷及電子稿本傳輸應予明確規定；另，電子書閱讀本於使用權凌駕所有權之趨勢，特種買賣契約中之試驗買賣（參考我國民法第三百八十四條至第三百八十七條規定），於線上閱讀有明定應予適用之必要。再次，數位出版專有預覽使用（Preview Use）為免費閱讀，此無償利用本質上為贈與契約（參考民法第四百零六條），且出版標的是無體財產權（即智慧財產權，Intellectual Property Rights, IPR）的內容若進入正式閱讀，自有準租賃或權利租賃（參考民法第四百六十三條之一）。凡此皆為數位媒體欲引進公共出借權制度必須先予克服的法律界面問題。

2015 年首次修正圖書館法，將現行第二條第二項有關「電子媒體」一詞修正為「數位媒體」，以泛指有以編碼形式呈現之數位資訊，包含透過各種電子載具閱覽內容之媒體形式，俾以周妥，並可符合世界各國發展數位圖書館之新趨勢（註 13）。苟未來要將公共出借權實施對象涵蓋數位媒體，而以屬人主義途徑保護人們知的自由，抑且更進一步確保著作財產權人之利益，如何運作作者基金落實受益者付費理念，系統化的法律障礙正等待國際圖書館事業逐一化解。



五、臺灣地區圖書館經營價格組合運作所遭遇的瓶頸

圖書館行銷管理，就是讀者市場的需求管理。著實而言，行銷組合裡的價格組合牽動圖書出版業的營運盈虧問題；就成本效益分析，出版商當然極盡能力追求利潤最大化，故以損益平衡分析尋求帕拉托最佳解（Pareto Optimum），乃在商言商必要的途徑。然我國數千年以單一國家（Unitary State）立國，公共圖書館或學校圖書館慣以免費的使用借貸流通館藏，故行銷組合操作強調價值鏈（Value Chain）的實踐，如啟迪人心、教化民眾等質性目標的追求；但從網際網路盛行，而數位出版取代傳統書局的發展潮流，沛然莫之能禦的攻催下，圖書館行銷的價格組合已然成形，但秉於公共圖書館 NPO 的特質，其操作價位仍然會觸碰諸多關卡，現分別說明如下：

（一）公共出借權移植後面臨的困難

以國家租稅填補著作權人財產上損失或出版商經濟利益特別犧牲，如完成公共出借權立法，勢先精確掌握下列五個議題：

1. 出版商如何與圖書館間良性互動、自動化、系統化算出使用頻率，俾作為補償金給付之客觀依據。
2. 圖書館及各級主管機關經費運用的機會成本（Opportunity Cost）兩難困境，恐怕一時無法化解。

3. 中央主管機關得否如澳洲統計局（Australian Bureau of Statistics）一樣，設置專責機構負責抽樣估算，以核撥補償金額；若此，則有無違背組織精簡原則，皆待檢證。
4. 公共出借權之補償金受益人射程要多遠？作者、出版社之外，是否及於繪圖者、編輯者或以其他方式之創作人？並且尚須考慮權重比例、有無國籍等相關標準的訂定等議題。
5. 公閱版或圖書館版本使用高價位定價，是否真能解決出版事業的經營困境，會不會併發「資訊愈富、資訊愈貧」的出版生態惡性循環，反而與善盡社會責任背道而馳。

（二）數位媒體線上閱讀採用受益者付費衍生的爭議

本文作者依圖書館法第十五條及第十八條法定送存的規定，當然肯認數位出版品亦同樣享有公共出借權制度的適用。不過茲事體大，牽連更廣，法制上須改弦更張的地方如下：

1. 純粹無體物的智財內容交易，適用受益者付費並無疑義；然價格組合操作之客觀規範付諸闕如，民法出版契約、試驗買賣、權利租賃之規定都需明文規定，俾符實務運作。
2. 虛擬資訊跨越疆界，屬地主義與屬人主義的差異，中央主管機關猶須進一步與



國際性教科文組織磋商，以謀求使用者付費可貼切補償作者或出版商。

3. 作者基金非政府預算，苟數位媒體納入公共出借權之對象，我國著作權法第八十一條以下規定著作權集體管理團體規定，代表非政府組織（NGO）立法，其涉外事務之功能，尚待進一步增強。
4. 國家圖書館為全國書目控制中心，數位資訊如可經由 ISBN、ISSN、ISRN 或 CIP、DOI 等提供辨識功能，種類多而內容豐富的數位媒體才能緊密配合公共出借權的實施。職是，我國圖書館法第六條有關圖書館技術規範的規定，猶須進一步精進充實。
5. 應運價格組合乘勢而來，智財商品化變化主流價值，若要將數位出版品與傳統平面出版品一併接受公共出借權規範，無論係創建公共出借權專法，或者附麗於圖書館法、著作權法之內，其主管機關實應歸經濟部，而數位公共出借權業務則可由其指定專責機關辦理（著作權法第二條足資參按）。果此，始能符合價格組合的運作機制。

六、結論與建議

使用者付費的確提供公共出借權之價格組合操作的空間，然本於圖書館經營非營利本質，作者認為圖書館資訊借閱流通仍應維持雙軌平行路線，兼顧紙本資料與

網路媒體齊頭並進，縱使要積極採借公共出借權制度，其損失填補、客觀價位認定、財政經費支應與遭遇的瓶頸，皆必須在政策規劃（Policy Formulation）及政策合法化（Policy Legitimation）過程反覆進行思辨、舉辦公共聽證，由教育部、經濟部二部門草擬立法方案，務必以讀者群體、圖書館事業及出版事業三贏為依歸；換言之，以公共出借權制度規劃實踐出版自由、資訊自由核心理念，並落實照顧經濟弱勢之社會責任，斯方為公共出借權價格問題治本良方。

【附註】

註 1：Andrea C. Dragon, "The Marketing of Public Library Services," *Drexel Library Quarterly* 19:2 (Spr. 1983), pp.117-132.

註 2：廖又生，〈後現代社會圖書館行銷的新思維〉，《臺北市立圖書館館訊》，35 卷 1 期（2019 年 6 月），頁 20-29。

註 3：William Z. Nasri, "Public Lending Right: Fair or Welfare," *Journal of Library Administration* 6:2 (summer 1985), pp.7-11.

註 4：林紀東著，《行政法》，（臺北：三民，1979）。

註 5：傳統國家賠償責任既以公務員的主觀責任要件及客觀上違法行為判斷基準，職是再區別為公法上之損害賠償（Schadensersatz）與損失補償（Entschädigung Ersatz）二大類；前者以不法行為為要件，係典型的公法上侵權行為；後者則是對適法行為而發生的財產上填補，以彌補特定人的損失。在保育行政或給付行政措施中，常有因合公益而特別犧牲利益，既非出於不法行為之行政上損害補償，亦非因合法行為之行政上損失補償，這種填補損害的理論，稱之為類似徵收之侵害（Enteignungsgleicher Eingriff）。此類似徵收之侵害並非出於法律之規定，而是



德國聯邦最高法院以判決賡續建構的實例。簡言之，本文所指法定送存之義務，往昔稱「呈繳」，乃出版人之義務，迨法治國、文化國、福利國思想蔚為風潮，這種不對等的人民犧牲財權利益顯然較接近類似徵收之侵害，我國圖書館法第十五條及第十八條之規定足資參照。反之，未來如繼受公共出借權理論，則係對著作權人或出版商施加某種公益上的特別犧牲，渠則為標準的行政上損失補償，蓋於此並非課以一般人民之平均分擔，特定人且無忍受之義務，故雖適法仍須彌補其損失。茲可參見吳庚著《行政法之理論與實用》（臺北：自刊本，1992）。

註 6：邱炯友，曾玲莉，〈公共出借權之演進與發展〉，《臺北市立圖書館館訊》，21 卷 1 期（2003 年 9 月），頁 62-78。

註 7：吳曼蓁撰，〈英語學習雜誌社市場定位與品牌行銷策略之研究〉，（碩士論文，世新大學圖文傳播與數位出版學研究所，2015）。

註 8：若以成本、需求及生產三個取向作為定價拿捏的標準，則分為有高價位的定價策略，例如特殊品或未尋覓品等出版品，不管是有體物或無體物，出版商可以吸脂定價策略（Skimming Price Strategy）出售，此符合多取之而不為虐的經營方式；另有中價位的定價策略，針對耐久品式之出版品，由於出版商彼此間的競爭，可能採行追隨領袖定價策略（Follow Leader Price Strategy）或犧牲領袖定價策略（Loss Leader Price Strategy）以提高市場占有率及成長率；再者，尚有低價位定價策略，例如非耐久之品式之出版品，為日常便利使用考慮，則出版商可運用奇數定價策略（Odd Price Strategy）或透過滲透定價策略（Penetration Price Strategy），謀求積小勝獲大勝，薄利多銷。茲可參酌陳定國著《現代行銷學》（臺北：華泰，1985）。

註 9：邱炯友，〈公共出借權的正解與誤解〉，「公共出借權座談會」，中華民國圖書館學會、國家圖書館主辦，2019 年 5 月 30 日，簡報檔案第 1-26 張。檢索日期：2019 年 9 月 6 日。

註 10：郭振恭著，《民法》，（修訂第十三版，臺北：三民，2018）。

註 11：“Australian Lending Right Schemes (ELR/PLR)”，<https://www.arts.gov.au/funding-and-support/lending-rights>.

註 12：Benedicte Bojesen & Anna Johansen, “Art Librarianship in Danish Public Libraries,” *Art Libraries Journal* 22:2 (1977), pp.10-14.

註 13：王等元著，《圖書資訊法學導論：理論與實務》，（臺北：文華圖書，2010）。

