

政府出版品納入線上期刊文獻傳遞服務的著作權議題

The Copyright issues of adopting government publications in online
periodical article delivery service

賴文智律師（益思科技法律事務所）

Wen-Chi Lai (Attorney at InfoShare Tech Law Office)

摘要：

由於著作權法新增公開傳輸權，國家圖書館的線上期刊文獻傳遞服務透過網際網路提供服務時，必須取得著作權人合法授權始能提供服務。而政府出版品乃是以國家資源出版，本質上有廣泛流通的需求。若能透過適當的著作權管理使政府出版品能納入此一服務範圍，除可提供全民較完整的資料庫服務外，亦有助於政府出版品出版目的的達成。

然而，目前政府出版品並無統一的著作權歸屬及管理原則，遠距圖書服務系統仍難以取得授權。其主要困難為：著作財產權歸屬不明、合理使用範圍不確定、個別授權取得成本高昂等。本文即嘗試針對目前政府出版品納入此一服務所涉著作權議題加以說明，並提出解決此一問題之想法。

Abstract

Because the public transmission right was adopted in the copyright act, therefore when the National Central Library's periodical article delivery service wants to provide its service by internet, it must be authorized by copyright owner. In the same time, the government publication is published by the national resources and should be broadly distributed. If the government publication can be appropriate managed and be able to be adopted into this service, it may provide all the people a more complete database service, and also be helpful to achieve the goal of government publication. However, currently the government publication doesn't have a uniform rule on copyright ownership and its management; this makes the NCL being very difficult to obtain the license of them. And its difficult is that the copyright ownership is unclear, the fair use scope is indefinite, and obtaining the individual authorization is costly and so on. This article tries to describe current government publication situation, and to propose some ideas to resolve the problems.

關鍵詞：期刊文獻傳遞服務、政府出版品、著作權歸屬、合理使用、法定授權、開放授權

Keywords: periodical article delivery services, Government Publication, ownership of copyright, fair use, statutory license, open license

一、前言

國家圖書館為配合國家資訊基礎建設（NII）計畫，著手建置「遠距圖書服務系統」（<http://readopac.ncl.edu.tw>），並自民國八十七年二月起試辦透過網際網路提供服務。全國民眾只要透過網路連線，在家中即可取得期刊文獻內文、政府公報、出國報告書、當代文學史料等全文或目次資料，廣受全國民眾好評，對於平衡城鄉在圖書資訊接近(access)權利的落差上，尤有卓著的貢獻。其中「線上期刊文獻傳遞服務」，乃是由國家圖書館每年編列預算陸續進行為數相當多期刊論文的影像掃描，並透過網路提供使用者線上瀏覽、列印服務，深受大專院校學生及研究人員倚重，大幅降低研究資訊檢索及取得之時間成本。

然而，隨著「線上期刊文獻傳遞服務」利用量的增加^[1]，及國內著作權保護意識的抬頭，在著作權法的議題方面，也引起著作權人及期刊出版社對此一服務合法性的關切，著作權法第四十八條是否能夠提供國家圖書館進行此一服務的合理使用依據開始受到質疑。因此，國家圖書館開始展開作者個人的授權書回填，透過網路、各大專院校圖書館等向作者徵求無償授權，以期解決著作權的問題。

民國九十一年隨著我國加入 WTO，著作權法修正將納入「公開傳輸權」已成各界共識^[2]，由於著作權法第四十八條有關圖書館合理使用之規範，僅限於「重製」而不及於「公開傳輸」，故國家圖書館在九十二年初對於「線上期刊文獻傳遞服務」之服務範圍進行大幅度的調整，目前僅限於已取得合法授權之期刊論文，始提供線上瀏覽、列印，至於其餘已掃描或未掃描的期刊論文，則僅依使用者的申請提供以傳真、郵寄方式（須加計電信費用或郵寄費用，使用者取得成本較高）提供複印及傳遞服務。由於已獲授權的著作數量遠低於使用者的期待，亦無法有效發揮此一系統的效益，因此，國家圖書館亦與營運單位合作著手推動期刊出版單位間的授權合作計畫。

筆者有幸協助此一授權合作計畫的推動，但亦發覺逐一與期刊出版單位洽商授權非常耗費時間、人力成本，同時有許多重要的學術期刊屬於政府出版品（例如：政府機關或學校出版的期刊）。因此，著手思考是否可透過政府

¹ 依據國家圖書館於 2002 年 12 月 24 日所舉辦遠距圖書服務年會所提供之資料，期刊文獻資料庫每月的檢索量超過 60 萬人次(未計算館外 mirror 主機)，文獻傳遞服務量達 25 萬人(篇)次、250 萬頁以上(個人會員約 2 萬人(篇)次，團體會員約 23 萬人(篇)次)。

² 我國著作權法有關公開傳輸權之立法，已於民國九十二年六月六日立法院三讀通過，同年七月九日總統公布實施。

出版品管理的相關機制，協助國家圖書館透過遠距圖書服務系統將這些重要的學術期刊提供予全國民眾，降低在資訊取得成本，貫徹政府出版品資訊流通的政策，顯然是值得努力的方向。以下本文即透過對於政府期刊出版品在著作權法上的分類與定位，以及其納入國家圖書館「線上期刊文獻傳遞服務」可能面臨的問題加以分析，最後並提出幾點建議供相關單位參酌。

二、政府期刊出版品定義及分類

(一)政府期刊出版品的定義

本文所述的政府期刊出版品，乃是指政府出版品中屬於連續性出版品的部分。至於何謂「政府出版品」？依據政府出版品管理辦法^[3]第二條規定：「本辦法所稱政府出版品（以下簡稱出版品），係指以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之圖書、連續性出版品、電子出版品及其他非書資料。」因此，政府期刊出版品即是「以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之連續性出版品」。

在前述定義中，值得注意的有下列幾點：1.作為發行或出版的主體，「政府」的概念不限於中央或地方機關，亦包括公營事業、公立學校，許多重要的學術期刊都是由公立學校所發行；2.政府出版品不限於以「政府」名義出版或發行，亦包括以「政府」之經費出版或發行，因此，若屬於政府編列經費由民間私立學校或團體發行的期刊，亦屬於政府期刊出版品。由此定義可知，政府期刊出版品的範圍實際是非常廣泛，也因而造成在適用著作權法時，無法以單一原則處理的困難。

(二)政府期刊出版品在著作權法之分類

由於我國著作權法對於政府期刊出版品並非採取全部不保護原則^[4]，因此，有必要對於政府期刊出版品在著作權法上可能的定位加以說明。以下即簡單以政府機關在著作權法上對於著作的控制權能及他人利用該著作時的相關規定，將政府期刊出版品區分為下述四類加以說明：

³ 本辦法由行政院於民國八十七年十一月四日發布，九十年十二月十日修正發布。

⁴ 依據伯恩公約第二條第四項規定：「聯盟國得以國內法決定，立法、行政及司法性質等公務文書及其官定譯文，應否予以保障。」原文為：「Article 2(4) of the Berne Convention: "It shall be a matter for legislation in the countries of the Union to determine the protection to be granted to official texts of a legislative, administrative and legal nature, and to official translations of those texts"」我國著作權法對於前述資料原則上在憲法、法律、命令或公文及其官方譯本，不予著作權的保護，惟政府出版品並不僅指前述公務文書，範圍較廣，故有相當部分的政府出版品仍受著作權法保護。

1.不受著作權法保護之著作

著作權法作為促進國家文化發展的法律制度，除保障著作權人的權利外，也必須兼顧社會著作利用、國家文化發展等公共利益，因此，並非所有人類文藝方面精神的產物，都受到著作權法的保護，因為若保護得過當，將使資訊流通成本大幅增加，反而無法達到其所欲追求之文化發展的目標。最明顯的例子即為著作權法第九條規定：「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。」

依據前述規定，政府期刊出版品中屬於「憲法、法律、命令或公文^{5]}」或由中央或地方機關所作之翻譯物或編輯物，例如：中央或地方各級政府所出版有關政府機關公告、法令等公報，都是不受著作權法保障的政府出版品，屬於全民所有的公共財（Public Domain），這一類型的著作在數位化及流通散布，沒有任何的限制。國家圖書館目前所建置之「中華民國政府公報全文影像查詢系統」，所收錄之各級政府機關發行之公報，即屬於此種不受著作權法保護之政府期刊出版品。

2.政府機關等擁有著作財產權之著作

政府機關及其所屬機構、學校亦得擁有著作財產權，此種著作又可大別為二類，一種是政府機關公務員在職務範圍內所創作，但又非屬於「公文」的著作，例如：經濟部智慧財產局所發行之「智慧財產權統計季刊」，國家圖

^{5]} 所謂「公文」，依據公程式條例第一條規定：「稱公文者，謂處理公務之文書；其程式除法律別有規定外，依本條例之規定辦理。」第二條規定：「公程式之類別如左：

- 1.令：公布法律、任免、獎懲官員，總統、軍事機關、部隊發布命令時用之。
- 2.呈：對總統有所呈請或報告時用之。
- 3.咨：總統與國民大會、立法院、監察院公文往復時用之。
- 4.函：各機關公文往復，或人民與機關間之申請與答復時用之。
- 5.公告：各機關對公眾有所宣布時用之。
- 6.其他公文。

前項各款之公文，必要時得以電報、電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之。」

由於著作權法並未針對「公文」加以定義，因此，一般皆以公程式條例所定義之公文，作為著作權法上公文的定義。

書館所發行之「國家圖書館館刊」中，由館員自行撰寫的稿件等；另一種則是政府機關雖非著作人，但透過委託研究契約、專案契約、著作權讓與同意書等契約約定，取得著作財產權的情形，例如：國立臺灣師範大學所發行之「教育心理學報」，即透過著作財產權讓與同意書^[6]取得所刊登論文之著作財產權。

這類的政府期刊出版品，依據筆者觀察，多由各政府機關自行管理著作財產權，有些機關會將這些電子出版品電子化，放置在各該機關網站上供民眾下載、瀏覽，行政院研究發展考核委員會（以下稱「研考會」）近年來亦積極推動政府出版品的整合流通應用（例如：政府出版品網 <http://gpnet.nat.gov.tw>），希望透過統一的管理窗口，促進政府出版品的資訊流通。

或許是由於政府期刊出版品在商業銷售上的考量，目前研考會並未將所有政府期刊出版品的電子檔案統一上網供民眾無償或有償取閱，若能夠配合遠距圖書服務系統既有的系統架構，由擁有著作財產權的行政機關或學校單位，授權予國家圖書館，提供政府期刊出版品統一的線上銷售或供民眾接觸、取得之管道，相信更能貫徹公共資訊流通的理念。

3.政府機關等雖非著作財產權人，但得再授權予他人利用之著作

政府期刊出版品有許多是由政府機關或大專院校（系所）發行的期刊雜誌，或是民間單位接受政府補助發行的期刊雜誌，這些期刊出版單位與投稿者之間，透過各種徵稿啟事^[7]及簽署著作授權同意書等方式，取得投稿者的授

⁶ 該學報之著作財產權讓與同意書稿可於下述網址取得：

http://www.ecpsy.ntnu.edu.tw/~claretu/epbulletin/journal_announce.htm, 2004/3/30 visited

⁷ 過去內政部著作權委員會時代，曾以台(80)內著字第 8073029 號函釋說明：「新聞紙、雜誌社前項刊載，僅屬民法出版契約上要約之引誘，尚不足構成出版契約內容之一部分，投稿者並不受該項單方刊載拘束，又縱投稿經新聞紙、雜誌刊登者，投稿人之意思應僅在成立出版契約，雙方並無轉讓著作權或拋棄著作人格權中同一性保持權之合意。投稿於新聞紙、雜誌社之情形，除雙方有特別約定者外，其著作權仍歸投稿之著作人，新聞紙、雜誌社不得憑片面刊載聲明，主張受讓享有著作權，亦不得就來稿任意刪改。」

然筆者認為前開解釋明顯有偏頗投稿者之傾向。按由契約的角度來觀察，主管機關既認為「徵稿啟事」的法律性質是一種「要約之引誘」，亦即，引誘作者向該出版單位投稿，因此，作者向出版單位投稿的動作，其法律性質則為「要約」，出版單位接受刊登的法律性質則是「承諾」。若作者的意思僅在成立出版契約，而出版單位的意思則是依「徵稿啟事」取得授權或受讓著作財產權，則雙方根本就無法達成「合意」，如何能解釋為雙方達成的合意是「出版」呢！即令著作權法第四十一條規定：「著作財產權人投稿於新聞紙、雜誌或授權公開播送著作人，除另有約定外，推定僅授與刊載或公開播送一次之權利，對著作財產權人之其他權利不生影響。」亦保留「除另有約定外」之情形，而約定的方法並非要式行為，因此，以「要約之引誘」吸引

權，使期刊出版單位得以再行授權他人利用作者所投稿的著作。

這一類型的著作，出版單位雖非著作財產權人，但若依契約規定已取得再授權他人利用著作的權利，則各獲授權的出版單位有權利可以另行授權他人利用著作（例如：與資料庫業者合作等），從促進資訊自由流通的角度來觀察，研考會亦應協調此類政府期刊出版品的出版單位，應積極使這些利用國家資源出版的刊物對外授權，以使其得以各種管道流通、接觸。

4.政府機關不得另行授權他人利用之著作

政府期刊出版品也有許多是出版單位無法另行授權他人利用的著作，例如：政府機關或大專院校（系所）發行的期刊，但並未特別約定投稿人須同意期刊出版單位有權另行授權他人利用的約定（例如：徵稿啟事上完全沒有提及著作權的處理）。此時，依據著作權法第四十一條規定，這類期刊出版單位僅有刊載一次的權利，因此，也無法授權予他人使用。

此外，若是政府期刊出版品的論文中，有屬於各出版單位委託他人針對特定議題撰擬，而非自由投稿的論文時，解釋上可能被認為屬於「出資聘人完成著作」。此時，若出版單位並未特別約定研究成果的著作財產權歸屬狀況，則依據著作權法第十二條第三項規定，出資人（即出版單位）僅得利用作者所完成的著作。而依同法第三十七條第一項後段規定的意旨，這裡出版單位利用該著作的權利，應僅限於出版單位自行利用或其他依據委託契約所可推知之利用目的範圍內，始得利用該著作，故通常亦不得另行授權他人利用⁸。如有對外合作之需求時，須另行尋求著作人的授權。

投稿者依要約之引誘內容為要約，亦屬合法。

因此，筆者認為比較適當的解釋是，當作者投稿時並未另行簽具授權書或著作權讓與同意或為其他意思表示時，即可能被解釋為作者依據「徵稿啟事」向出版單位為「要約」，出版單位接受刊登即為「承諾」，雙方合意達成期刊出版刊登的契約，而契約的內容即如「徵稿啟事」所述。然而，為避免著作財產權歸屬或利用權限的爭議，筆者仍建議出版單位儘量以要求作者投稿時，即須附具著作權授權書或讓與同意書的方式處理為宜。

⁸ 著作權法第十二條第三項規定：「依前項規定著作財產權歸受人享有者，出資人得利用該著作。」而利用的範圍為何？是否可授權他人利用？亦或是僅能自行利用？必須回歸到原來的委外契約判斷，無法有統一的標準。筆者建議若在創作人無法預期到該著作會被另行授權他人利用時，則以不對外授權為宜。

三、線上文獻傳遞服務收錄政府期刊出版品所遇到的 困難

(一)政府期刊出版品著作權歸屬狀態釐清不易

如前所述，由於政府期刊出版品有許多種著作權歸屬的態樣，目前雖然是由行政院研考會負責管理政府出版品，但依據筆者觀察，研考會目前所從事的政府出版品管理，僅是政府出版品的書目編號發放、政府出版品利用與銷售的推廣、政府出版品的電子化等等，並未實際介入政府出版品著作權歸屬及利用的管理，而是由各出版單位自行處理著作權的問題。

若欲將政府期刊出版品納入國家圖書館線上文獻傳遞服務的服務範圍時，則會面臨到僅有少數政府公報是屬於不受著作權法保護的資料，可以由國家圖書館自由重製、散布、公開傳輸等，其他絕大多數的期刊雜誌在著作權的歸屬的釐清上，由於研考會並未制定或協調各出版單位有關於政府期刊出版品統一的著作歸屬或利用原則，因此，政府期刊出版品的管理現況，可謂是各行其事，並無統一標準。

也因此，國家圖書館在追求擴大線上文獻傳遞服務的期刊範圍時，即令是屬於政府期刊出版品這類由國家資源所獎勵出版，具有較高公益、流通需求的期刊出版品，除無法透過與單一單位的合作即可取得合法提供遠距文獻傳遞的權利外，還必須一一與各出版單位接洽期刊論文的授權，協助各出版單位釐清著作權歸屬及利用之狀況。

尤其若是判斷結果著作財產權仍屬於作者，而期刊出版單位又沒有取得作者合法授與其再授權的權利時，國家圖書館即須透過一一徵求作者授權的方式，才能將這些利用國家資源進行出版的期刊論文納入「線上文獻傳遞服務」的資料庫中提供公眾利用。這種結果使得政府出版品在流通利用方面，與一般商業性質的期刊著作幾無不同，實有必要由中央統一調整、改善，以達到政府資源利用之最大效益。

(二)政府期刊出版品與著作權第五十條規定範圍不一致

或有論者認為，國家圖書館欲利用政府期刊出版品，可以透過著作權法有關合理使用之規定處理即可。有關於政府機關著作之利用，依據著作權法第五十條規定：「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。」國家圖書館確實可在前開條文的規定下提供服務。然而，須注意的是，本條所稱「以中央或地方機關或公法

人之名義公開發表之著作」，是指著作人為中央或地方機關或公法人，且以其名義公開發表，不問該著作之著作財產權是否為中央或地方機關或公法人⁹。例如：國家圖書館所發行的館訊，在「近期活動」的單元中是由國家圖書館的職員撰寫，而依據該職員所簽立的聘用合約，職務上的著作其所有著作權歸屬於國家圖書館所有，此時，該近期活動的介紹文字，即屬於本條所示之「以中央或地方機關或公法人之名義公開發表之著作」。

有論者曾主張國家圖書館依據前述著作權法第五十條規定，即可將政府出版品加以數位重製，並透過網際網路提供公開傳輸，因為，合理使用並不侵害著作財產權。然而，此一說法會面臨二個挑戰：

1.政府出版品範圍遠大於第五十條規定可合理利用的著作範圍

依據政府出版品管理辦法第二條規定：「本辦法所稱政府出版品（以下簡稱出版品），係指以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之圖書、連續性出版品、電子出版品及其他非書資料。」政府出版品除以政府名義發行者外，亦包括以政府機關及其所屬機構、學校之經費出版的著作。且在政府出版品管理辦法所稱之「發行」，亦與著作權法第五十條所稱之「以中央或地方機關或公法人之名義公開發表」有所不同。政府出版品管理辦法所稱之「出版」、「發行」，應係指出版單位為政府機關及其所屬機構、學校，但在著作權法第五十條規定，則是指以政府機關或公法人作為著作人而公開發表，二者概念有相當程度的差距。

舉例言之，臺大法律學院所發行的「臺大法學論叢」，出版單位是臺灣大學法律學院，亦利用該學院的經費發行，此即屬於「政府出版品」，然而，臺大法學論叢中教授的投稿，則是以該教授的名義公開發表，並非以臺灣大學法律學院的名義公開發表，因此，該篇論文所刊載的「臺大法學論叢」雖然屬政府期刊出版品，但該篇論文卻不屬於著作權法第五十條可主張合理使用的範圍。

2.第五十條規定仍限於「合理範圍內」

另外一個問題則是，即令是屬於「中央或地方機關或公法人之名義公開發表」的政府出版品，可以依法主張第五十條的合理使用，但依該條規定，也僅限於在「合理範圍內」。什麼是「合理範圍」？則必須回到著作權法第六十五條第二項所定的四項基準綜合判斷。

著作權法第六十五條第二項規定：「著作之利用是否合於第四十四條至第六十三條規定或其他合理使用之情形，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，

⁹ 蕭雄淋著，《著作權法論》（臺北：五南出版社，2003），頁202。

以為判斷之基準：

- 一、利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。
- 二、著作之性質。
- 三、所利用之質量及其在整個著作所占之比例。
- 四、利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響。」

以國家圖書館將政府期刊出版品中以政府機關或公法人名義公開發表之著作為例，若該政府期刊出版品以每本定價新臺幣貳佰元在市面上銷售，則若國家圖書館提供線上文獻傳遞服務，則可就前述合理使用之判斷基準，可析述如下：

- (1) 國家圖書館此一利用屬於非營利目的，其目的是為促進公眾資訊流通，故合理使用的範圍在解釋上應較商業利用為寬；然而，國家圖書館之利用行為包括重製及公開傳輸，而公開傳輸的行為，因為數位著作易受侵害且網路流通成本低，因此，若在未經任何控制的方式下流通，被認為屬於合理使用的機率相對較低，但由於國家圖書館若是在有控制的狀況下流通，則在公開傳輸的部分，亦有機會成立合理使用；
- (2) 政府機關或公法人名義公開發表之著作，在著作流通上較為不普及，且此類著作具有廣泛流通之需求，同時是屬於全民納稅使政府機關運作產生的著作，因此，應從寬認定合理使用的範圍；
- (3) 在著作利用的質量方面，因為「線上文獻傳遞服務」屬於期刊論文的「全部」的利用，因此，在此一基準的判斷上，就會比較傾向於認定非屬合理使用；
- (4) 就著作利用的結果對於著作潛在市場與現在價值之影響，若可以證明對於著作之銷售無影響，則國家圖書館重製及公開傳輸的行為被認定屬於合理使用的機率即較高。過去國家圖書館曾在線上文獻傳遞服務時，透過自我限制的方式，不提供發行未滿六個月的期刊的線上文獻傳遞服務，以避免對期刊銷售造成太大影響，就這方面而言，亦可增加其被認定為屬於合理使用的可能性。

綜上所述，筆者認為若屬於政府機關或公法人名義公開發表之著作，提供「線上文獻傳遞服務」，因為此類著作性質較為特殊，若國家圖書館配合一些管制著作利用的措施，確實有成立合理使用的空間。然而，期待國家圖書館自行在廣大的政府期刊出版品中判斷出屬於「中央或地方機關或公法人之名義發表之著作」，且冒著合理使用範圍不確定的效果提供此一服務，由讀者觀點似乎屬於國家圖書館「理所當然」應該提供的圖書資訊服務，但由實際執行單位的角度來觀察，似乎就顯得「強人所難」。

事實上，屬於「中央或地方機關或公法人之名義發表之著作」在著作權法的認定上，其著作財產權若無其他特別約定，幾乎可以說是百分百屬於該機關或公法人所有，因此，理論上透過向各中央或地方機關或公法人取得授權的方式，即可有效解決前述困境，此有待於負責政府出版品管理之研考會與各機關、公法人協助國家圖書館進行協商。

四、建議的解決方案

(一)政府期刊出版品的著作權清點

目前政府期刊出版品誠如前述分析，在著作財產權的歸屬及管理議題上，由於並未有單位積極介入處理，導致目前政府期刊出版品在對外授權利用上的困難。因此，筆者認為由國家資訊有效利益及資訊流通的需求方面來觀察，實有必要對於政府期刊出版品的著作財產權歸屬狀況進行整理，此即著作權清點之動作。

目前國家圖書館建置有「政府文獻資訊網」(<http://www.ncl.edu.tw/f5.htm>)，主要的內容包括：「中華民國政府公報全文影像查詢系統」、「中華民國政府統計調查目次影像系統」、「中華民國政府出版品目錄系統」、「公務出國報告」等，其中「中華民國政府出版品目錄系統」收錄自民國七十三年以來政府出版品的書目資料，已使政府出版品著作權清點的事宜有最基礎的資料。

筆者建議研考會可以嘗試與國家圖書館合作，在此一目錄系統的基礎上，增加著作權資訊的欄位，註記該筆資料的著作權狀況（例如：著作人、著作財產權人等），並將著作權狀況列為政府出版品的標準建檔資料中，以備日後查驗、追溯，目前僅單純標示「出版者」並不足以作為處理著作權事務的資料。同時，建議研考會應召開各機關學校進行有關著作權清點事宜的協商或說明會，協助各機關學校就未來出版的期刊釐清著作權狀況，甚至回溯性地處理，以達到實質有效管理著作權的目的。否則，有許多有參考或利用價值的期刊出版品，因為著作權授權的問題無法解決，無法提供予全民接近使用，至為可惜。

(二)政府出版品著作權歸屬原則的建立

目前各機關、學校依據政府出版品管理辦法第十三條規定，分別訂定內容不一的作業要點或規範。然而，據筆者觀察其中部分單位所訂規範之內容，多屬有關申請政府出版品編號等流程、作業性的規定，並無法提供各機關、學校負責政府出版品事宜的人員進行有關著作權管理的參考依據。

過去經濟部智慧財產局曾公布「政府委託案著作權問題處理守則」^[10]，對於政府機關委託民間企業、公協會、學校進行專案研究或辦理相關事務時，所可能衍生之著作權歸屬問題，對於契約中著作權歸屬約定提出具體建議。筆者建議負責政府出版品管理的研考會，亦宜適時扮演起這樣的角色，提出一個政府出版品著作權歸屬及管理原則的建議，供全國各機關、學校的出版單位參考。舉例言之：學校發行的期刊，學校與編輯、投稿作者、美編、封面設計等內部員工、外部人員的著作權歸屬應該如何約定，其可能產生的法律效果為何？政府機關或其他民間單位授權取得的程序如何？對這些實際進行政府出版品管理時所可能遇到的問題，提供具體建議及標準作業程序。這樣一來，相信未來在處理政府出版品的開放利用時，必能將問題及成本減至最低。

(三)政府出版品授權事項的協商

如前所述，著作權法第五十條所規定「中央或地方機關或公法人之名義發表之著作」，由於是以政府機關或公法人為著作人，依據著作權法第十一條的規定，其著作財產權若無其他特別約定，自民國八十七年著作權法修正後，幾乎可以說是百分之百屬於該機關或公法人所有，可由該機關或公法人自由使用、收益、處分，自然亦可授權給國家圖書館利用。因此，筆者認為國家圖書館對於將前述著作納入「線上期刊文獻傳遞服務」範圍內，理論上透過向各中央或地方機關或公法人取得授權，即可有效解決前述合理使用範圍不確定的困境。

此部分可以預見的問題，應該會出現在實際協商階段各機關或公法人的配合意願，因為很可能各機關或公法人並無專責人員可以釐清各該機關的政府出版品現況，故筆者建議應由負責政府出版品管理之研考會協助國家圖書館與各機關、公法人召開座談會進行協商形成共識與紀錄，並落實於行政院所推動數位臺灣的政策中，責成研考會與國家圖書館共同推動，以作為各機關協助推動授權的依據與動力。

(四)政府出版品開放授權的推動

過去筆者曾配合教育部及社團法人軟體自由協會進行有關教育目的開放授權機制的研擬，其中涉及到過去擔任國內教科書編譯的國立編譯館，歷年來所製作之教科書內容資源，是否能釋放予各學校甚至教師在教學上自由利

¹⁰ 全文可至下述網頁下載：<http://www.ntnu.edu.tw/acad/law/planlaw5.htm>, 2004/01/08 visited

用^[11]。會談協商時曾提出由國立編譯館透過公告方式對於學校或教師在教學上非營利使用特定教科書內容，不需個別向該館申請授權即可利用，但截至目前為止，筆者並未查詢到該館之公告。然而，若未來朝此一方向處理時，則可算是一種政府出版品開放授權的利用形態^[12]。

筆者認為政府期刊出版品有許多其實並不以營利為其主要目的，其出版之推廣普及或學術獎勵功能，可能遠大於使作者回收創作成本獲取出版利益的目的。因此，建議由研考會研擬政府（期刊）出版品開放授權的方案與標示制度^[13]，鼓勵各機關、學校依其實際狀況，在未來政府（期刊）出版品上即明確標示，使用者即可輕易知悉其所得合法利用之範圍，無須擔心合理使用範圍的不確定。

(五)政府期刊出版品與法定授權制度

著作權法第四十七條第三項、第四項有關於學校或教育機關公開播送他人已公開發表著作，雖屬合理使用但須付費的制度，是我國著作權法中唯一的法定授權規定^[14]。筆者認為若是前述有關政府期刊出版品納入「線上文獻傳遞服務」系統的建議，在實際操作上面臨相當程度的困難時，則可考慮透過修改著作權法的方式，對於政府期刊出版品的利用超出著作權法所定合理

¹¹ 國立編譯館原訂有「國立編譯館主編(譯)各類圖書提供外界利用執行要點」，然而，此一執行要點仍以「個別申請授權」為其作業方式，對於各學校、教師為因應九年一貫課程進行自編自選教材的需求仍無法滿足，故而透過教育部九年一貫課程推動小組與國立編譯館進行協商。該執行要點可自下述網址取得：

<http://www.nict.gov.tw/tc/point/point02.php>, 2004/2/4 visited

¹² 相關新聞請參照，林怡婷，教科書著作權將逐步釋出，《聯合報》，2002.8.31，6版，引述丁志仁先先說法：「教學內容著作權的釋放會從教育部統編本做起，像是國立編譯館國一社會科課程「認識台灣」的著作權就已經釋放。」惟目前國立編譯館並未為任何開放授權之公告，未來亦可留意此方面之資訊。

¹³ 目前網路上較完整有關著作開放授權的計畫，可說是自二〇〇二年十二月起，由史丹佛大學法律系教授 Lawrence Lessig 等所推動的 Creative Commons 網站 (<http://creativecommons.org>)。該網站成立的宗旨為「僅保留部分權利：建立合理的著作權層級("Some Rights Reserved": Building a Layer of Reasonable Copyright)」，其所推廣的 Creative Commons License 乃是一種開放式的授權書，作者在「是否要求標示作者名稱」、「是否允許商業利用」、「是否允許創作衍生著作」、「衍生著作是否應以原授權條件提供授權(share like)」等選項，自由依其意願選擇適合的方案釋出著作，並且透過各種簡易的圖示，使利用人得輕易辨識該著作授權方案的種類，以利著作之自由流通。筆者認為政府出版品也相當適合以此方式釋出。目前該計畫在國內已由中央研究院資訊科學研究所及 tw-iCommons 計畫主持人莊庭瑞博士、共同主持人陳舜伶小姐獲得 Creative Commons 的認可，完成合作備忘錄的簽署。該計畫網站如下：<http://www.openfoundry.org/icommons/>, 2004/1/8 visited

¹⁴ 有關法定授權制度的說明，請參照，賴文智，《圖書館與著作權法》(臺北：益思科技法律事務所，2002)，頁 154 以下。

使用範圍的部分，採取法定授權制度^[15]。

亦即，基於政府期刊出版品乃是全民納稅的成果，本質上即具有高度流通需求之特性，為避免人民或其他機關、學校利用政府期刊出版品時，因著作權問題致無法有效利用，利用人可依主管機關所定費率，向著作權人付費後，即可合法利用著作。至於若無法知悉誰是著作權人或無法找到著作權人時，則可由利用人自行提存該筆權利金，仍得利用著作，因為在法定授權制度下，利用人即使未依規定給付，僅負有支付的義務，並不因此而侵害著作財產權。

就著作權法立法實務而言，此項有關政府期刊出版品法定授權的修法方向明顯可行，因為政府期刊出版品幾乎不涉及外國人著作的保護（仍然有少部分可能是外國人著作），且如何處理政府出版品的著作權事務，應被認為屬於內國主權的核心事務，尤其與國際貿易幾無任何關連，因此，會引起外國關切的機率可說是微乎其微，故亦值得一試。

五、結論

遠距圖書服務系統中的「線上期刊文獻傳遞服務」，由於著作權的議題（包括：公開傳輸權及合理使用範圍不明確等），使得該資料庫服務範圍及方式受到相當程度的限縮。然而，目前國內有許多重要的期刊、雜誌，實際上是屬於政府期刊出版品的範圍，受到來自全民納稅而來的政府經費或多或少的補助進行出版，這些政府期刊出版品在性質上即具有一定程度的公共性，並具有廣泛流通之需求。若能將政府期刊出版品以較有效率且低成本的方式納入「線上文獻傳遞服務」的服務範圍內，相信可以大幅降低國內民眾及研究人員在資訊取得上的時間成本，也將間接使得國內學術研究品質的提昇。

本文主要之目標在於嘗試將國家圖書館在進行屬於政府期刊出版品授權或利用時，可能產生的問題由著作權法的角度加以說明，並提出幾種可能的解決方案供國家圖書館及作為政府出版品管理機關的行政院研考會參酌，以期能夠對於國內中文線上資料庫的發展有所助益，也希望政府期刊出版品的功能能夠真正發揮。筆者亦可預見即令本文所提出的解決方案受到採用，但實際在進行時則仍可能因為著作權議題的專業性，而遭遇到某些一般行政機關或出版單位無法處理的問題。

¹⁵ 對於政府出版品的授權利用，已有論者建議參考著作權法第四十七條立法例，採取法定授權制度。請參照，蕭雄淋，由著作權法觀點談政府出版品的開放利用，《研考雙月刊》，25：2（2001.4），頁52-53；幸秋妙，政府出版品著作權管理因應對策，《研考雙月刊》，27：2（2003.4），頁39-40。

然而，本文認為過去我國因為各期刊出版單位並未注意著作權議題的處理，所導致目前著作利用的困難已成為國家文化、學術發展之障礙，即使從現在起開始建議並落實政府（期刊）出版品在著作權的歸屬及管理制度亦為時不晚，仍然值得相關單位努力與重視，畢竟資料庫發展之良窳，與國家整體競爭力有極密切的關係，而政府（期刊）出版品正是一個值得努力的領域，也藉著本文的撰寫與所有從事中文文獻資料庫建置之工作者及所有讀者共勉之。