大學圖書館
13 卷 1 期（民國 98 年 3 月） 頁 1-19

政府機構學術性出版品數位出版之探討

Government Academic Publications: A Study on Digital Publishing

陳雪華 **Hsueh-hua Chen**
國立臺灣大學圖書資訊學系教授兼圖書館館長
University Librarian
Professor of Department of Library and Information Science
National Taiwan University
E-mail: Sherry@ntu.edu.tw

【摘　要】

當數位時代來臨，數位出版成為全球出版產業的發展趨勢。鑑於數位出版的重要性，本研究以學術性政府出版品為範圍，透過文獻分析及深度訪談，探討數位出版授權模式的相關議題，並提出結論與建議供政府相關單位參考。

【Abstract】

When the digital era dawns, the digital publishing becomes the global trend of publishing industry. In view of the importance of digital publishing, the research will cover government academic publications as its range, investigate the digital licensing related issues through literature reviews and in-depth interviews, and propose the conclusions and recommendations as reference for various government agencies.

關 鍵 詞：政府出版品；學術出版；數位出版；數位授權
Keywords：Government Publications; Academic Publishing; Digital Publishing; Digital Licensing

壹、前言

資訊科技發展一日千里，當出版與資訊科技結合後，出版的內容與形式開始變得更加多元化。早期的出版是以人工製作和紙質印刷為主，科技的進步，許多印前工作（如：排版、設計、印刷等），已逐漸交由電腦處理，近年來更因為資訊傳播方式的迅速改變，使得出版業逐漸邁入「數位

出版」時代。

臺灣的數位出版產業尚處萌芽期，而國外的發展情形則較為成熟，例如英美等地，尤其是學術性數位出版品市場。學術性的數位出版品受到重視的原因可從三個角度切入：從使用者的角度而言，多數學術性數位出版品使用者的工作環境在大學或研究機構，而這些機構皆很方便連上網路利用數位出版品。學術出版品以數位形式產製，雖然數位閱讀比較不方便，但由於其具備快速傳播的特點，不受時空限制的取用方式，有利於學術研究，因此深受學術社群的歡迎；從圖書館的角度而言，圖書館面臨圖書經費逐年緊縮，館藏空間日漸不足的壓力漸增，以及讀者對於數位出版品的需求，使得圖書館必須增加採購數位出版品預算，電子資源漸漸成為圖書館採購的重要項目。另外，數位出版品沒有實體的印刷與郵寄費用，有時可以優於實體印刷品的價格購得；從出版單位的角度而言，學術出版由於讀者群小，印量不大，容易造成絕版。但是絕版書仍有其學術價值，但由於使用需求很小，紙本再版往往造成庫存的壓力，因此，學術性出版品較一般性出版品更適合於電子的形式。換言之，學術出版少量寡眾的出版特性，在電子出版的環境可以依需求印刷（Print on Demand，以下簡稱POD），解決小眾、少量的印製需求。

臺灣由於學術出版品市場小、銷售困難、不易獲利。除了銷路較好的教科書以外，一般商業性出版社並不是很願意出版曲高和寡的學術圖書。但是有許多政府相關單位，卻出版不少具有學術價值的出版品。從「優良政府出版品獎」（行政院研究發展考核委員會〔研考會〕，2007）得獎作品中分析，這些出版機構包括：監察院、內政部、教育部、經濟部、文建會、農委會、國科會、客委會、新聞局、國史館、故宮、史博館、科博館、臺北市政府、文化局與文化中心等。另外還有一些公立的研究單位（如：中央研究院）以及國立大學（如：臺大出版中心）也出版不少優質的學術性圖書。因此整體而言，政府出版品不僅只是政令宣導、工作計畫、成果彙編等行政產出的資料，也包括許多具有學術價值的圖書資料。

學術性政府出版品屬於小眾市場，若以傳統製銷程序觀點而言，屬於低需求、低銷售之產品。然而，透過網際網路的協助，將學術性政府出版品數位化，減少出版成本以及庫存空間，增加銷售管道，並提高學術性政府出版品的能見度與影響力。這些出版機構需重新思考未來利基點，考量符合長尾理論之經營模式，以使學術性政府出版品擁有另一個生存空間。然而，政府單位卻往往囿於行政程序繁瑣、不熟悉授權與商業模式，而無法建立政府數位出版品順暢有效的行銷平台與管道。

鑑於政府出版品數位出版的重要

臺灣博碩士論文期刊資料庫

性，本研究以學術性政府出版品為範圍，透過文獻分析及深度訪談，將現行授權模式加以整理，提出結論與建議供各政府機構參考。

貳、研究方法與實施

本研究探討之數位出版授權模式乃針對由政府財源預算支持之機構（含政府行政機關、公立校院、學術機構、社教機構等）學術性出版品為探討重點，不包括政令宣導的小冊子等較無學術性價值的出版品。數位出版涵蓋種類多元，如電子書、電子期刊、電子資料庫等，為瞭解整體政府機構學術性數位出版品數位授權模式，本研究將進行綜合分析。

綜而言之，本研究之目的在於分析國內外政府出版品數位授權的相關法規，瞭解目前我國政府出版品數位出版授權的情形與面對的困難，並提出學術性政府出版品在數位出版授權的結論與建議以供相關單位的參考。

為達研究之目的，本研究採質性研究方法，以半結構式深度訪談作為資料蒐集的主要方法，並輔以文獻分析做為訪談資料的檢核及參照，透過文獻探討分析國內外數位授權模式，並架構訪談大綱採用半結構式深度訪談獲取受訪者的實務經驗與意見，加上研究者曾擔任臺大出版中心主任，具有政府學術性出版品相關業務實務經驗，有助於分析探究政府機構學術性數位出版模式。

文獻分析之目的，在於參考前人累積的研究成果，建立研究者的概念架構，做為研究設計、訪問調查、和訪談大綱等後續研究步驟的知識基礎。本研究蒐集的文獻之範圍與來源，以中、英文相關文獻為主，除了研究報告、圖書、期刊、會議論文之外，也包括相關的網路資源。由於有些文獻僅為參考，僅列出直接引用的文獻於本文後。

為了多角度分析政府機構學術性出版品數位授權議題，深度訪談對象採立意取樣方式，選取政府出版品管理機關——行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會），以瞭解整體政策方向與相關法規實施情形。另外選擇具有學術性政府出版品數位授權實務經驗的政府單位、學者專家與民間企業深度訪談，以探究政府機構取得數位版權與對外數位授權的實際情形。訪談對象主要是三個積極投入數位典藏與數位出版並具豐富數位授權經驗的政府單位，包括：國立編譯館、國史館、以及國家圖書館，另外輔以訪談兩位對數位出版有深度瞭解的教授以及兩家有數位出版豐富經驗的廠商。

選定受訪者後，研究者透過電話或電子郵件進行邀約。深度訪談實施時間為2007年10月至2008年8月，每次訪談時間約1.5個小時至2個小時，利用半結構式開放性問題詢問受訪者，以獲取學術性政府出版品數位授權時的經驗與思維。在訪談過程中，

臺灣博碩士論文知識加值系統

為避免重要資料的遺漏，皆在徵求受訪者同意的前提下，使用錄音筆全程記錄訪談的內容，以確保資料的正確性與完整性，並逐字謄錄成電子檔以歸納學術性政府出版品數位授權所涉及的面向與議題。

參、文獻探討

依據「政府出版品管理辦法」定義，政府出版品為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（研考會，2001）。本研究主要探討由政府財源支持贊助之政府機構（含國立大學校院、學術研究機構及政府行政機關）學術性出版品，而政令宣導的小冊子或公文等出版品較缺乏學術性價值，且多為免費傳閱與贈送，未牽涉數位授權議題，因此本研究不予以討論。

對於政府出版品的數位授權，各國政府均設有相關單位與法規進行管理。美國政府針對聯邦政府與高等教育機構、醫院及非營利機構之間的授權行為，美國管理與預算局（Office of Management and Budget）公布A-110號通告（Circular No. A-110），建立相關授權標準的行政規定以維持協議的一致性。此通告提到對於政府出版品授權，聯邦政府可保留免授權金、非專屬授權以及不可撤回的權利，並可授權第三人進行重製、發行或其他合理使用（Office of Management and Budget, 1999；謝銘洋，2008）。加拿大的政府出版品主要由隸屬於加拿大政府出版局（Canadian Government Publishing, CGP）的皇室著作授權（Crown Copyright & Licensing, CCL）負責版權的規則與指導方針，提供公眾與政府部門皇室著作權的相關資訊與行政管理方案，並針對商業與非商業性權利的協議進行協商，便利合法使用政府出版品（Government of Canada Publication, 2007；謝銘洋，2008）。

英國政府出版品由公共資訊署（Office of Public Sector Information，OPSI）負責管理，主要制訂英國資訊政策、建立標準，以及鼓勵並提供政府資訊再利用的管道（Office of Public Sector Information [OPSI], 2008）。公共資訊署建置線上授權系統（Click-Use Licences），提供政府出版品授權再使用的服務，包括皇室著作權（Crown copyright）、公共資訊（Public Sector Information）、議院著作權（Parliamentary copyright）（註1）。授權方式為三種，分別為PSI Licence，免費提供核心皇室著作權與公共資訊的授權服務；Valued Added Licence，提供皇室著作權加值的服務，並依照再使用的類型與數量收取費用；Parliamentary Licence，免費提供議院著作權加值的服務（OPSI, 2008）。英國政府統合各種政府出版品，制訂各類政府出版品的授權政策與程序，透過線上平臺提供

臺灣師範大學 期刊資料庫

政府出版品的授權服務，協助民眾再利用政府資訊，發揮政府出版品的最大效益。

臺灣則由研考會作為政府出版品的主管機關，設有「政府出版品管理處」負責業務包括政府出版品管理之規劃、推動、銷售、流通，另外寄存作業與公務出國報告管理，以及行政院公報出版與發行亦為業務內容。為管理政府出版品，研考會於1998年發布「政府出版品管理辦法」，並於2001年修正，為主要管理法規，另外逐年新增多項規定或辦法，例如「政府出版品統一編號作業規定」、「政府出版品基本形制注意事項」、「政府出版品寄存服務作業規定」、「政府出版品銷售作業規定」及「政府出版品電子檔繳交作業規定」。為整合相關法規，研考會於2008年7月8日訂定「政府出版品管理作業要點」，配合「政府出版品管理辦法」管理政府出版品相關事務，其他法規則停止使用（研考會，2008a）。

我國政府出版品受到著作權法的保障，賴文智（2004）依照著作權法的規定將政府期刊出版品分為四類型：

1. 著作權法不保護之著作

根據著作權法第九條規定，屬於憲法、法律、命令、公文等均不受著作權法保護，可自由流通散播，屬於公共財。

2. 著作權屬於政府機關之著作

(1)政府機關人員於職務範圍內之著作。

(2)政府機關非著作權人，透過委託研究契約、專案契約、著作權讓與同意書等方式取得著作權。

3. 政府機關未擁有著作財產權，然得再授權第三人利用之著作

此類型政府出版品多為政府機關或大學院校發行期刊，或政府補助民間單位發行之期刊，出版單位透過徵稿啟事或授權同意書的方式取得作者的授權，以便再授權與他人使用。

4. 政府機關不得再授權第三人利用之著作

依據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者，除另有約定外，推定僅授與刊載或公開播送一次之權利」，因此若出版單位未在契約中明訂規則，將無法另外授權他人使用。

上述政府出版品類型雖是以期刊作為分類標的，但仍適用於其他類型的政府出版品，如電子書，提供政府出版品著作權歸屬類型的整體概念。其中第一種類型即為本研究排除討論之部分，因此將以第二、三、四類型為主要探討範圍，以瞭解數位授權情形。

肆、研究結果與分析

綜合分析文獻探討以及深度訪談資料，政府機構學術性出版品的數位

臺灣大學學術期刊資料庫

授權模式受到研考會的管理與相關法規的限制之影響，且牽涉作者或內容提供者、政府機構及數位出版廠商。因此本研究先探討研考會制訂「政府出版品管理辦法」與「政府出版品管理作業要點」的背景因素與考量，而後以政府機構為中心，分析討論作者或內容提供者、政府機構及數位出版廠商的數位授權行為，主要分為取得授權與利用數位授權。

一、臺灣政府機構學術性出版品管理

(一)「政府出版品電子檔繳交作業規定」實施情形

數位出版興起，研考會為因應數位出版技術與銷售流通的未來性，於2002年制訂「政府出版品電子檔繳交作業規定」（研考會，2002），以整合政府出版品的數位內容，以利未來流通再使用。研考會表示2002年臺灣出版界的編輯與排版方式逐漸採用數位出版技術，若各政府機構向委外的出版廠商取回出版品電子檔案，將有利於後續利用流通，在這樣的想法下「政府出版品電子檔繳交作業規定」應運而生，提供政府機構進入數位出版領域的依循準則，期望各機構取得電子檔案並授權於研考會，以便整合後再利用流通。

長期實施下來，研考會發現政府機構遭遇最大的困難為取得著作權，非電子檔案本身的取得。因為不論是紙本或數位出版品，均遵循著作權法，需要著作權人提供授權才可再行利用。研考會表示政府機構若未取得著作權人的合法授權，即使擁有電子檔案仍無法繳交給研考會再利用。

此外，該規定的條文中明訂「各機關繳交圖書電子檔應事先取得以各種方法，不限地域、時間、內容利用該圖書及再授權他人利用之權利」（研考會，2002），造成電子檔案繳交率低落的現象。研考會表示制定規定時數位出版產業尚在草創時期，實際執行數位出版者較少，且數位科技發展迅速，利用形式多元，增添許多可能性，使得數位授權的利用範圍難以界定，無法給予政府機關可以依循的數位授權範圍，以避免限制未來發展的可能性。因此，研考會制訂出全部授權模式，規定政府機關需取得不限地域、時間、利用範圍等版權。全部授權模式規定之下，各政府機關電子檔繳交率並不高，且取得授權情形不佳，造成該規定窒礙難行。研考會認為實施困難的原因包括政府機構經費不足，難以向著作權人取得全部授權，或者政府機構未考慮周全後續利用流通之可能性，可能簽約時只取得紙本授權，甚至紙本出版品銷售完後，政府機構欲重製紙本出版品時亦無權可用。

除了數位版權取得困難的因素外，政府機關可能最初未向委外廠商取得最終印刷版本的電子檔也是造成

臺灣大學圖書館

繳交率不高的原因之一。研考會表示傳統紙本出版程序中，政府機關委託廠商印製一定數量的出版品，驗收時則將數量符合的出版品簽收即完成手續。在沒有考慮後續利用情形之下，政府機關與廠商簽訂合約時往往無約定取回電子檔案的條件，增加事後向廠商取回電子檔之困難。為減少此情形發生，研考會於相關文件中提醒各政府機關應向廠商取回電子檔案，以利典藏與後續利用。

上述現象顯示政府機構可能多以紙本出版品為主要考量對象，數位出版觀念尚未普及，致使數位內容的未來利用性未被注意，造成數位授權範圍取得的限制，且未積極取回電子檔案，增加數位內容典藏與加值利用的困難度。

(二)「政府出版品管理作業要點」之訂定

研考會為統合政府出版品管理相關法規，於2008年7月8日公布「政府出版品管理作業要點」（研考會，2008b），以因應現況執行管理。研考會表示該要點的制訂原由乃原有政府出版品相關行政規則的制訂時間不同且部分內容重複，而有的法規於制訂當時的階段性任務現在已經完成，加上從過去實際執行法規的經驗得知授權為最重要的一點以及可能遭遇的問題，因此於2008年制訂出新要點。新要點主要從授權著手，政府機構策劃出版業務時，需全盤考量整體利用與流通的情形，做出適當的著作權約定，並規劃委外合約及授權給外部與研考會的方式。新要點的重要改變是給予各政府機構彈性的授權方式，不再限制為全部授權，希望藉此提高整體授權數量。此外，「政府出版品電子檔繳交作業規定」較為著重圖書，新要點有特別修正，將電子期刊等納入考量。研考會表示規劃新要點授權模式主要考量近期內各政府機構可執行的部分，而非以固定的全部授權提高授權門檻，希望有助於提高授權數量，並視實際運作情況作調整。

在政府出版品相關法規的規範下，政府出版品的數位授權以政府機關為中心，所進行數位授權的業務可從兩個角度切入，包括取得數位授權與利用數位授權。前者為政府機關向他人取得數位內容的著作權，後者則為政府機關將所擁有的數位內容授權給他人再加值利用。本研究的研究時間適逢研考會公布新要點之際，各政府機關尚未具有新要點實施的執行經驗，因此主要執行業務背景仍以「政府出版品電子檔繳交作業規定」為基礎。

二、政府出版機構取得數位版權

(一)取得數位授權之模式

政府出版品的數位版權來源可分為兩種，一種是向著作權人取得授

臺灣大學學術期刊資料庫

權，即政府機構需取得著作權人的同意授權後，才可製作數位出版品並發行；另一種是政府機構本身已擁有著作權的數位內容，則可自由利用製作數位出版品。受到各政府機關主管的業務特性，數位版權的主要來源與授權方式也大有不同，並無一定的規則可循。

以研考會為例，擁有大量的委託研究案，若結案後的成果報告具有優良品質，則研考會將其出版成冊，以利散布流通，因此委託研究成為研考會主要的出版品內容來源。研考會表示委託研究案大都邀請專家學者擔任計畫主持人，並事先與擁有著作權的專家學者約定，著作人格權由專家學者擁有但不行使，研考會則擁有著作財產權，以便再行利用出版。研考會表示此模式下的出版品較無授權問題，所以數位化與授權比例較高。

電子書與電子期刊的數位授權難易度，受到出版形式的影響有些許不同。研考會認為期刊的數位授權較為簡易，各篇文章的著作權可以單獨處理。每本期刊的單篇文章可視為獨立單元，若一本期刊中十篇文章取得三篇授權，則可流通三篇，其他七篇做書目摘要，使用彈性較大。而且期刊內文著作權多已由作者擁有，政府機構可個別與每位著作權人談數位授權，相對之下圖書的數位授權較為複雜，可能受到書中一張未取得授權的照片便無法流通，因此期刊的數位授權彈性與可行性較高。此外，研考會表示期刊投稿者主要追求曝光率與引用率，非金錢的獲得，所以作者數位授權的意願較高，例如研考雙月刊已自 2002 年開始取得全部授權，只有少數一兩位作者不願意簽署授權書。

對於管理整體政府出版品所觀察到的現象，研考會提到取得數位授權的重點在於政府單位需釐清出版目的與後續利用方式，才能作出最適當的組合模式，因為可能受到政府單位觀念的影響，選擇最為保守的方式執行授權業務，將可能不利於後續流通。因此，研考會認為委託研究與電子期刊在數位授權取得方面較無問題，主要癥結在於政府機構需建立數位內容加值利用的觀念，在著作權人投稿時簽訂數位授權書或合約，以利後續利用流通。

此外，政府出版品的數位授權牽涉一個較為特別的議題，即政府機關與機關之間的授權關係。研考會提到委由謝銘洋教授研究所提出的數位授權模式，針對政府機構與著作權人有關讓與授權的部分以及各政府機構之間的授權關係，均提供組合條款進行勾選。以內政部為例，作者可同意只授權給內政部，或同意內政部再授權給研考會，或同意內政部再給其他機關使用，提供各種條件讓作者勾選，以確保數位授權的範圍。在可自由勾選的情形下，作者可能為保障自身權利，選擇只授權給內政部出版的選項，將可能造成數位授權範圍縮小而無法達到普及流通的目的，因此勾選

數位授權方法的概念尚待進一步討論。

除了研考會以委託研究案的出版品為大宗外，有的政府機關是以出版為主要業務，以開放徵稿方式取得數位授權內容，例如國立編譯館。有的政府機關本身擁有豐富的館藏資源，但仍積極向外取得數位授權，例如國史館、國家圖書館。

國立編譯館的出版內容會透過與出版社合作翻譯或編著，或者利用公開徵稿與獎勵方案取得。其數位出版品內容以學術與臺灣本土作家創作為主要內容，國立編譯館表示本土作家大約一年30幾本學術著作以及一些較為冷門的書，其中學術類內容為大宗，而國外作品因為難以取得數位版權，所以數位出版的困難度較高。因此，除了翻譯作品外，授權方式均為簽約時取得作者完全授權，可不限地域和次數進行製作與販售。

國史館典藏眾多重要的國家檔案與總統文物，均為國家重要文化資產，若有許多文物與某位人物有關，便以其為主題彙集資源製作數位出版品，例如蔣中正、蔣經國、陳誠。因數位出版的內容主要源自於館內各項資源，較無數位授權的困難。但國史館表示製作出版時仍會遭遇素材不足而向其他機構取得數位授權的時候，包括中國國民黨黨史館、國家電影資料館、華視等單位。國史館依據需求分別取得內容授權，例如影音片段是以幾分鐘多少錢的方式購買。

國家圖書館有相當多的資源已經獲得作者授權而建置各類電子資料庫，但仍積極向其他著作權人徵集數位授權，以豐富這些資料庫或彌補不足之處。國家圖書館表示數位授權以著作權法與政府出版品管理辦法為前提，作為基本概念的大規範，但授權與否則視雙方對於條件的認同。對國家圖書館而言，取得授權的內容之目的為服務讀者，因此以非專屬授權為主要模式。

國家圖書館表示以「全國博碩士論文資訊網」為例，內容為學生願意授權的博碩士論文，另外館內二十幾個系統資料庫，其數位內容為國家圖書館館藏或由向著作權人取得非專屬授權，依照內容屬性分置不同資料庫，上述資料庫均由國家圖書館自行建置及經營，提供民眾使用，但不以營利為目的，民眾只需負擔系統建置費與維護費。另外一種無償公開使用方法，國家圖書館表示釐清數位內容著作權歸屬後，確認著作權人或機關單位擁有授權權力，並同意在限定用途條件下於國家圖書館網站上非營利使用，則國家圖書館會將數位內容建置於網站中，提供使用者PDF格式的線上閱讀內容，例如地方文獻或國家圖書館的期刊。

國家圖書館表示政府機關的出版品較好談授權，但有時因政府機關未能釐清著作權歸屬，無法提出有效證明，國家圖書館不會接受授權。有時出版品的發行者有兩位以上，則國家

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館學術典藏資料庫

圖書館會向政府機關索取其他發行者同意授權的相關文件，以避免日後發生侵權行為。然而，政府機關可能保證完全擁有著作權，但日後仍發生爭議時，則國家圖書館請教過律師，其表示在不被告知的情形下，國家圖書館無意犯罪，則無法律問題。但國家圖書館在取得授權前所能確認的事項都會盡力做到，以免產生糾紛。

國家圖書館表示以「中華民國期刊論文索引系統」來說，為徵求更多數位內容，得標廠商會主動向作者或出版社洽談授權，授權方式包括專屬與非專屬，無償與有償授權，例如學校的學術出版品多數無償授權，而商業出版社則會要求有償授權，授權金依照數位內容被使用的比例支付，因此商業出版社的授權較難取得。

國家圖書館認為取得數位授權時要鼓勵作者，例如將內容數位授權給國家圖書館，可增加作品的普及性，且採用非專屬授權仍可有其他利用方式。國家圖書館表示對作者而言，有些人全然沒有營利考量，認為將作品放置於國家圖書館為一種榮譽，此類型作者較易被說服；有些人即使有營利考量，但願意授權給國家圖書館，因國家圖書館網站一秒鐘約六位使用者上站，可增加曝光率，具有宣傳意義。

針對取得數位授權，國家圖書館預計建置數位資源共享平臺，以獲得更為豐富的數位內容。此平臺希望提供數位內容擁有者將內容放置於平臺上，若非數位內容，則可由國家圖書館協助數位化再放入平臺。國家圖書館為公務單位，注重公益目的，建置平臺目的為收集更多的數位內容，並非營利目的，所以不提供交易功能，預計吸引的對象可與營利機構作一區分。國家圖書館表示主要吸引族群為願意無償將數位內容公開分享給大眾的人，並提供多種層次的授權樣態，視其需求開放適當的程度，例如線上瀏覽或下載。然而，也提到無法完全掌握授權者的心態，所以未來需要營運一段時間後，觀察授權者的族群與意願，以隨時對授權樣態進行調整，並期望提供經營平臺的經驗作為其他政府機關數位出版的參考。

此外，國家圖書館建議研考會可建立學術性政府出版品的授權平臺，因為政府出版品管理者為研考會，若要求各機關單位自行製作授權管理平臺，並非各單位均有適當的人才與資源，因此可由研考會統一建置平臺，集中政府出版品資源，提供各單位授權的各種模式以供選擇。國家圖書館並提及研考會2008年制訂的新要點中，並未具體講明各機關單位授權給研討會的規範，建議未來採用公文或說明會的方式清楚闡述授權方案，對於國家圖書館授權給研考會的部分，需視當初與著作權人簽訂條約時的條款。因此未來建立的平臺應區分為機關擁有完全著作權與部分著作權。

臺灣教育學術期刊資料庫

(二)取得數位授權之困難

研考會綜觀政府數位出版品的情形，最大的問題在於政府單位難以取得授權。研考會曾嘗試製作授權範本，但難度很高。因為不同的著作權利牽涉時間、地域、利用方式等，同時政府單位需考量專案目標、成本投入等層面，這些複雜的因素非範本可囊括。

另外研考會發現各政府機構的出版負責人力資源不足，造成數位出版困難。其原因包括出版非政府機關主要業務，使得出版業務人員多為兼辦性質，因為政府機關並非為了出版而出版，除了國立編譯館等出版機關外，多數政府機關單位乃因專案計畫成果優良、宣傳政策策略或施政成果報告而製作出版品，因此人力較少，造成兼辦情形。此外受到業務調整影響，出版業務人員流動率非常高，容易形成延續性不足，但出版業務牽涉許多細節，若非專職人員負責，容易忽略細節造成出版流通問題。研考會表示每個政府機關對出版業務的重視程度會影響業務，例如配置的人力、經費跟投入的心力等，而在政府機關的出版業務多為副產品的現況下，政府機關的數位出版尚有努力空間。

對於取得數位授權，各政府單位所遭遇的情形不盡相同。國史館表示向其他機構取得數位典藏素材授權的過程很順利，只需要因應素材內容支付相對應的費用，則該單位即願意授權。國立編譯館則表示所遭遇的授權困難是國外翻譯作品的數位授權難以取得，例如暢銷的人權類書籍，提高數位出版的困難度。

國家圖書館在數位授權所遭遇的困難可分為兩方面，分別為著作權人數位授權觀念與法規限制。國家圖書館表示以「中華民國期刊論文索引系統」來說，透過公開招標委由廠商經營，因此取得授權的問題由得標廠商負責，其所遭遇最大的問題是如何說服作者或出版社願意授權。有些作者或出版社考量系統維運情形是否有利其收入，因此廠商需提出往年績效並預估作者或出版社的收益，例如商業出版社。加上市場存在傾向取得專屬授權的競爭者，使得國家圖書館無法取得此權利。另外，有些作者不瞭解數位出版領域，因此對於數位授權會裹足不前。而各政府機關負責授權的人員可能缺乏相關概念，例如委託作者撰寫作品時，未簽訂該作品著作權歸屬政府單位所有的條文，增加進行再利用的困難。因此，授權的相關概念需要積極宣導，若未取得著作權的作品需回溯授權。此外國家圖書館支持政府出版品應為非專屬授權，其目的為了政府的資訊流通而非營利目的，需建立一個用多少取多少的概念，即非完全授權，而是有需要的部分才授權。

國家圖書館認為著作權法為數位授權的最大問題，國家圖書館擁有許多館藏資源，其中包括久遠的資料，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

如日據時代的明信片，這些資料可能為孤本，若不數位化則讀者重複借閱將增加損毀作品的機會。然而依據著作權法須待作者死後五十年才為公共財，對國家圖書館而言，想要數位化館藏會涉及重製，需要找到著作權人授權，但久遠的資料難以知悉著作權人為何者，因此國家圖書館採取保守估計，例如1910或1920年以前的作品就當作是公共財以進行數位化。國家圖書館建議智慧財產局針對找不到著作權人的作品提出孤兒條款，制訂適宜的條件與明確的規範協助典藏單位基於合理使用去進行數位化與非營利的使用，例如事先在國家圖書館網站公告2至3個月，若著作權人未出面反對則數位化，若日後著作權人出聲反對，國家圖書館會將作品撤下。目前國家圖書館想提供在館內使用的方案，智慧局與律師對於其合法性有兩方不同的看法，造成國家圖書館的困擾。

綜上所述，政府機關取得數位授權的模式可為透過委託研究、公開徵稿或獎勵的方式，由政府機關提供經費補助，並於簽約時明訂著作財產權屬於政府機關，以獲得完全授權再利用的權利；或者以非專屬授權的方式，向著作權人取得數位授權，並約定是否支付適當的權利金，提供政府機關加值利用。而取得數位授權所遭遇的困難，可能為多數政府機關的出版業務並非主力，使得投入的經費與人力較為缺乏，造成負責人員流動率高，容易形成負責出版業務人員未具體規劃出版計畫，因此未能於授權起始便取得適當的授權範圍，加上數位授權範本難以訂定，造成取得範圍的不完整，則欲回溯授權將困難重重。此外，現行著作權法較缺乏彈性，致使難以找到著作權人的作品無法數位授權，提高政府機關數位出版的門檻。

三、政府出版機構利用數位授權

(一)利用數位授權之模式

研考會新制訂的「政府出版品管理作業要點」將授權模式分為政府單位自行授權及同意研考會使用兩部分（研考會，2008）。自行授權可依各政府單位性質不同，業務目的不同，則出版的動機也不同，例如政策宣傳、教育民眾。研考會表示希望各政府單位可依需求進行出版，並創造授權與流通方式。

另一項同意研考會使用的模式乃考量各政府單位的出版能量與預算有所差異，有些大型單位如故宮，擁有豐富資源、經費與人力；有些規模較小的單位缺乏經費與人力，難以規劃完整的利用機制。因此研考會希望建立統籌管道，協助政府單位洽談合約及銷售，以便提高小型政府單位的授權意願，同時政府單位也可自行發展銷售管道，以拓展流通機會。研考會表示希望藉此統籌管道匯集所有政府

臺灣人文藝術期刊資料庫

出版品，民眾透過統一窗口即可找到所有政府出版品，並可在統籌管道下單，由統籌管道向各單位取書，現在的紙本出版品統籌展售門市為國家書店與五南，其中國家書店除了賣紙本出版品，已於合約中約定要製作電子書與POD。研考會與國家書店是透過政府採購法簽約，政府單位若授權研考會可再授權給他人製作電子書，則研考會負責統籌辦理非專屬授權給國家書店，有助於簡化政府單位的作業程序。

對於參與數位授權的政府單位，提供回饋將可產生正面效應。研考會表示對於政府機構而言，牽涉金錢便需結帳動作，使得金錢回饋在實行上較為困難。所以主要利用行政激勵，即透過查核進行評價，例如制度、推廣行銷方式、著作權管理跟數位出版資訊公開跟價值等成果，查核後排等比（一等到四等），若一等則有行政獎勵，例如行政機關的記功嘉獎，並在院會中頒獎。另外提出優良政府出版品的獎勵辦法，針對管理制度以及政府出版品內容的評論進行獎勵。

研考會認為政府數位出版的授權模式概念應包含數位典藏與數位閱覽。受到政府的經費和預算限制，而數位化所需成本較高，研考會表示希望政府單位能夠授權進行數位典藏，並透過合作方式與其他機關共同執行。數位典藏可保存文獻亦有助於後續利用流通，例如在非專屬授權的情形下，研考會要授權給其他單位使用時，直接從建置的整合資料庫取得即可。另外，因為政府出版品具有公共服務價值，則可做到數位閱覽的服務，例如寄存圖書館提供電子書服務模式的可行性。研考會表示以國中圖為例，在新十大建設中規劃為國內首座數位圖書館，並預計建置電子書平台。所以研考會於2008年7月左右挑選1146種獲得各政府單位授權的內容，同意國中圖利用其電子書平台提供電子書服務。一方面支持電子書服務，另一方面希望藉由此合作關係說服其他政府單位共同提供。

數位授權牽涉合理使用報酬，合理使用報酬尚未產生標準。研考會認為制訂相關規定時不適合硬性規定比例，因此部分牽涉到市場機制，包括內容、電子檔完整性、著作權歸屬清楚度、數位化成本支付、流通管道等層面，只可提出原則性規範，政府單位依照合理的程序訂定即可。

多數政府單位採用公開招標的方式利用已取得的數位授權，委由廠商進行數位內容的加值製作與銷售。受訪者教授表示以「台灣社會人文電子影音數位博物館」計畫為例，其所涵蓋的數位出版品均授權給合作廠商智慧藏學習科技負責製作營銷，包括數位產品的定價、行銷、出版形式、技術或軟體之選擇考量等，例如採用智慧藏學習科技原有的網路購物平台建構商業模式，以達到加值應用之目的。

國史館製作數位出版品時，主要

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

透過申請計畫取得經費資源，再公開招標委由廠商進行製作與開發。國史館表示計畫可採用2005年修正的科學技術基本法，不需要經過政府採購法，但因為公務人員以政府採購法為主要依循對象，為避免不必要的麻煩，仍依照政府採購法為行事準則。國史館表示合作廠商的方式是以熟悉相關領域且較為成熟的公司為首要考量，例如臺灣夢工場、天冷，因合作多時而形成默契。合作模式主要為國史館負責撰寫文稿、口述歷史與資料收集的部分，廠商負責技術方面，如多媒體、影像、攝影、配樂等。國史館表示將數位典藏素材授權給其他機構的方式，例如中天付費1萬元，一年可播三次，第二年若要繼續播出，須重新簽授權合約，但授權費用較低。唯一要求是該單位需要完整播出國史館的出版品內容，因為詮釋方法才會完整。

國立編譯館取得作者的專屬數位授權後，可由作者直接向國立編譯館領取稿費，或者再進行招標，專屬授權給得標廠商製作銷售。國立編譯館表示經營方面是委外製作，受到政府採購法的限制，政府機關凡超過十萬元的案子需透過公開招標由最低價的廠商得標，最好的方式應為最有利標，即100萬元以下經過評審，而100萬元以上則透過評選，且招標時要注意履約不當的問題。

以「數位出版品資訊網」為例，2005年開始委由凌網科技加值營運，主要數位內容為舊書，權利金為5%，每半年收取一次。使用族群分為個人會員與團體會員，以圖書館為大宗。因為出版品性質極具學術性，需求量較低，但具有典藏價值，所以提供POD服務。國立編譯館表示有些書籍因市場較小以致無廠商願意出版或者為新書，會委由廠商建置在網路上，若有使用者需要再行列印。因此國立編譯館只需製作80本紙本出版品，以便寄存與提供研考會的國家書店販售，且出版品的製作與銷售均外包給廠商，所以國立編譯館沒有庫存的壓力與成本。至於網路上的公開使用則必須到國立編譯館才可以免費使用。

國家圖書館擁有豐富的館藏資料，授權模式牽涉使用出版方式，主要可分為三種，包括委託廠商製作自行出版、公開招標委由廠商負責維運、授權部分內容成為他人出版品之一部份。委託廠商製作自行出版乃國家圖書館委託廠商將原件內容數位化，共同開發製作成多媒體光碟以進行出版，著作權仍屬國家圖書館所有，所以無授權問題，只是委由廠商的技術製作數位出版品，因此發行者仍為國家圖書館，例如有販售的三件電子書。此模式下國家圖書館編列一筆預算，委由廠商製作特定數量的數位出版品，而後透過政府出版品行銷通路販售，所得利潤均繳回國庫。此外，國家圖書館自行掃描影像，藉由特定閱讀軟體提供閱讀，目的是免費

臺灣古籍數位典藏與出版計畫專輯

開放給各使用者作為學術利用，例如「如是我聞」等，可透過線上閱覽或電子郵件寄送給讀者。

公開招標委由廠商負責維運則是國家圖書館透過政府採購法公開招標，得標廠商負責整體維運，例如中華民國期刊論文索引系統，影像掃描、系統建置、管銷、行銷等均由廠商投入成本，因為此產品有收費機制，營運所獲之利潤扣除成本後，依據合約將整年營運的利潤拆帳給國家圖書館，再交回國庫。得標廠商是國家圖書館委託維運平臺，但數位內容及平臺的所有權歸屬國家圖書館，授權談判也交由廠商負責，因為難以要求公務人員到出版社洽談授權。

授權部分內容成為他人出版品之一部份是依照欲取得授權者的需要，無償授權給他人成為其出版品的一部份內容，並僅限此使用標的，國家圖書館仍擁有該圖像或內容的著作權。國家圖書館表示大都授權予非營利機構，以教育或學術用途為主要目的，且授權特定用途與範圍一次使用，但若為紙本授權則未限制印量，例如某一個教材或教科書、光碟書，非永久使用之權利。

相同於取得授權模式，國家圖書館授權再利用仍採非專屬授權，因為專屬授權難以取得，著作權人多數偏好非專屬授權，以利日後可授權其他人再利用。國家圖書館表示授權並無營利目的，目的是供使用者免費利用，所以採用非專屬授權，並由著作權人限定使用區域，例如國家圖書館區域網路或者開放民眾於家中使用。內容提供者可單純授權給國家圖書館放置於網路上，或者同時授權出版或其他權利給國家圖書館以供利用，日後國家圖書館欲出版相關書籍時，可將獲得授權的數位內容集結成冊。

國家圖書館利用所得資源建置許多無償資料庫，例如漢學資料庫，因系統設計較不複雜，只要委託廠商掃描影像，而國家圖書館設計書目查詢並連結至全文或影像。國家圖書館認為考量有償或無償授權，需視族群市場大小，例如期刊具有收費的市場，可採有償授權，但較為小眾或族群為學生的如漢學資料庫或博碩士論文，缺乏收費吸引力，所以無償授權。

從數位出版廠商角度來看，多要求政府單位取得合法的數位版權後，再授權給廠商加值利用。受訪廠商表示政府出版單位負責取得數位內容之版權，並擔任編審平台、內容提供者、發行單位，而廠商負責印製與銷售，接獲訂單時進行印刷並將各出版者之出版品集中同一平臺共同銷售，會將各出版品的格式統一，提供隨時下載或印製的檔案，進行EP同步。權利金分配為內容授權者佔四成，經銷者佔六成。受訪廠商表示授權方式以電子書為例，難以採用非專屬模式，需先專屬數年以保障市場競爭力，其拆帳方式為專屬授權則內容提供者取得較高的銷售金額，非專屬授權者則獲得較低的銷售金額。出版社

臺灣博碩士論文知識加值系統

需擁有電子著作權，再授權給予廠商製作。

(二)利用數位授權之困難

政府單位利用數位授權進行學術性出版品的加值利用時，容易受到政府法規的規範、受重視的程度、學術性質高的特性等影響。研考會表示各政府單位的出版能量與預算有所差異，有些大型單位如故宮，擁有豐富資源且人員素質與主管支持度高，可有所作為；但有些單位的出版品具有較高專業性，但出版量較少，加上出版業務在許多政府單位並非主要業務，缺乏經費與人力，難以規劃完整的利用機制。因此研考會規劃統籌管道，協助授權合約的簽訂，以便提高規模較小的政府單位授權意願。

不同數位內容的性質可能有不同的數位授權思維，也影響選擇專屬或非專屬授權的決定。研考會認為並非所有出版品都採用非專屬授權，考量銷售利益，可透過某段時間的專屬或某些利用的允許，為了符合政府出版品公益目的，可於專屬授權時期保留某些非營利使用方式。然而政府單位往往避免落入圖利廠商的批評，傾向採用非專屬授權。研考會對於此疑慮表示利用政府採購法進行專屬授權，只要開出合理對等的條件且經過公開評審的程序，便無圖利廠商的問題。或者有的政府單位訂定授權規定，例如故宮、國立教育資料館，若要取得授權就依照相關辦法申請，然後透過開會進行甄選。

從政府學術性出版品的商業出版角度來看，受訪者教授認為數位授權的困難包括利潤分享模式尚無法規可循，企業無償合作意願低落，且政府公部門缺乏利潤回饋機制，數位內容授權無鑑價制度，使得利潤分享合約不易訂定；數位內容交易平臺體系生態缺乏，典藏單位、學界、業界等各單位期望不同，需彼此協調配合；取得授權圖像之流程繁複，需與多位圖文傳播領域專家作者洽談著作授權等事宜，並與各廠商洽談協助拍攝影片及製作動畫，導致原定時程受到延宕。

綜上所述，政府機構學術性數位出版品多依循政府採購法委由得標廠商進行製作與銷售，以避免產生爭議。以政府機關的角度來看，非專屬授權與專屬授權視各機關的需求而定；以數位出版廠商的立場來看，則希望以專屬授權取得市場利基。

伍、結論與建議

臺灣的政府機構學術性出版品受到研考會與相關法規的管理，主要可分為取得數位授權與利用數位授權兩方面進行探討。政府機關可透過委託研究、公開徵稿或提供獎勵的方法取得數位內容，藉由政府經費補助，與著作權人於簽約時約定著作財產權歸屬於政府機關，以增加日後進行再利用的可能性。有的政府機關則以非專

屬授權的方式，向著作權人取得數位授權，並約定是否支付適當的權利金，提供政府機關加值利用。

政府機關取得數位授權所遭遇的困難，牽涉政府內部觀念與法規內容。大多數政府機關的出版業務並非其主要業務，只是為了宣導政策等目的而出版，因此出版業務並未受到各機關的重視，形成投入的經費與人力較為缺乏，負責人員兼職率與流動率高，無法熟稔地處理出版業務，容易形成出版計畫缺乏整體規劃概念。此情形下，政府機關在數位授權時，往往未注意去取得著作權人適當的授權範圍，以致於限制日後再加值利用的可能性。加上數位授權範本難以訂定，缺乏經驗的出版業務人員缺乏依循準則，容易增加取得範圍的不完整性。此外，現行著作權法較缺乏彈性，致使難以找到著作權人的作品無法數位化再利用，提高政府機關數位出版的門檻。

而利用數位授權方面，政府機構多依循政府採購法招標，數位授權給委外廠商進行製作與銷售，以避免圖利廠商的爭議。再利用的授權模式為非專屬授權或專屬授權均視各機關的需求而定，但數位出版廠商考量銷售利潤，希望以專屬授權取得市場領先權，兩方立足點不同，加上尚未制訂可依循的數位內容鑑價與利潤分配法則，容易形成合作上的困難。

政府機關考量政府出版品具有公益目的，希望普及散布以提供民眾閱讀參考，因此多屬意採用非專屬方式取得或再利用數位授權，且受限於政府機關的經費縮減，可能要求著作權人以無償方式授權。然而，從著作權人角度來看，有些作者認為無償授權給政府機關缺乏誘因，不願將自己的作品數位授權給政府機關，難以達到普及散布的目的。因此，建議政府機關提供有償授權方式，以專案經費方式或支付適當的權利金，以提高著作權人數位授權的意願。

同樣地，對於數位授權給廠商進行加值利用時，可視內容的性質與用途採取銷售利潤分配的方式，回饋給授權的政府機關。然而，基於公務機關的規範，金錢回饋需經過結算手續並繳回國庫，負責出版業務人員與單位無法實際獲得鼓勵，建議除了行政激勵個人外，可制訂相關法則將金錢回歸給負責單位，使單位擁有更多經費持續出版，成為永續經營的基礎，並藉此提升出版品的豐富度與品質。

數位內容的整合與數位授權契約簽訂的複雜度均是政府機關所關心的事項。研考會已針對紙本出版品建置統籌管道，藉此收集各政府機關的出版品，但數位出版品的整合平臺則尚在規劃中。事實上，研考會為主要管理政府出版品的機構，具有公信力，且各政府機關已擁有長期的紙本出版品與電子檔繳交經驗，若建置數位出版平臺將可依循相似的繳交模式整合數位內容，並可藉由此平臺提供數位內容的目錄或內文，協助進行數位授

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

權，並制訂利潤分享的機制，讓想要提供數位內容或取得數位內容的政府機關或民間個人與團體，均可依循規定利用此平臺以滿足需求。

此外，現行著作權法缺乏彈性，對於難以找到著作權人的作品尚未提出有效的解決方式。以國家圖書館為例，許多資料因年代久遠，難以找到著作權人進行數位授權，以致於無法數位化，將使得資料重複被讀者借閱使用，終至磨損破壞。因此，為利於找不到著作權人的作品數位化，建議提出相關的條款或法規，例如政府機關可透過公告而先行數位化，若日後著作權人現身且不願數位授權時，則政府機關便進行銷毀，以提供數位授權的彈性空間。或者利用類似著作權仲介團體的模式，委託仲介團體管理著作權，欲取得作品授權但難以找到著作權人時，可將授權金繳交給仲介團體表示已取得授權，再由仲介團體分配給著作權人。

整體而言，政府機關學術性出版品具有高度保存價值，藉由數位出版方式有助於傳播與保存。數位出版的首要條件為取得數位授權，才可進行後續工程。政府學術性出版品的主管機關與其他單位已開始重視數位授權議題，但尚須法規、人員、機制各方面的配合，建構作者、政府出版機構與數位出版廠商均能接受的授權模式，以達到政府學術性出版品透過數位出版以達到永不絕版的目的。並透過有效的回饋機制將利潤回饋到作者或政府出版單位，形成良性循環，使其具有充足的資金持續出版優良的政府學術性出版品。

誌謝

本文為國科會計畫（NSC96-2413-H-002-015-）的部分研究成果，感謝國科會對本研究之經費補助。另外感謝林維萱小姐協助文獻蒐集分析與訪談資料整理。

註釋

註 1：英國於 1988 年制訂「著作權、設計與專利法案」（The Copyright, Designs and Patents），定義政府部門與其他官方組織的出版品屬於皇室著作權，而上下議院的出版品則為議院著作權（楊曉雯，2006）。

參考文獻

行政院研究發展考核委員會（2001）。*政府出版品管理辦法*。上網日期：2008年7月14日，檢自：http://open.nat.gov.tw/OpenFront/GpnetFront/show_file.jsp?

臺灣大學學術期刊資料庫

file_name=RulesWeb2.htm

行政院研究發展考核委員會（2002）。*政府出版品電子檔繳交作業規定*。上網日期：2008 年 7 月 14 日，檢自：http://open.nat.gov.tw/OpenFront/show_img.jsp? file_name=RulesWeb10000012.htm

行政院研究發展考核委員會編（2007）。*慧眼獨具：2007 優良政府出版品*。上網日期：2008 年 7 月 14 日，檢自 http://open.nat.gov.tw/OpenFront/GpnetFront/show_file.jsp? file_name=DownFile40000009.pdf

行政院研究發展考核委員會（2008a）。*行政院研究發展考核委員會：組織與功能*。上網日期：2008 年 10 月 2 日，檢自：http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4095700&CtNode=9762&mp=100

行政院研究發展考核委員會（2008b）。*政府出版品管理作業要點*。上網日期：2008 年 10 月 2 日，檢自：http://www.rdec.gov.tw/ct.asp? xItem=4095679&ctNode=10446&mp=120

楊曉雯（2006）。由皇室文具署（HMSO）到公共資訊署（OPSI）：論英國政府出版資訊管理業務之轉型。*研考雙月刊，30*（3），63-73。

賴文智（2004）。政府出版品納入線上期刊文獻傳遞服務的著作權議題。*國家圖書館館刊，93*（1），73-88。

謝銘洋主持（2008）。*政府出版品著作權管理之研究*（行政院研考會委託研究報告，RDEC-096-002）。臺北市：臺灣資訊智慧財產權協會。

Office of Management and Budget (1999). *CIRCULAR A-110*. Retrieved July 28, 2008, from http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a110/a110.html

Government of Canada Publication (2007). *Crown Copyright & Licensing*. Retrieved August 1, 2008, from http://publications.gc.ca/helpAndInfo/cc-dac/crownis-e.html

Office of Public Sector Information (2006). *About OPSI*. Retrieved August 4, 2008, from http://www.opsi.gov.uk/about/index.htm

Office of Public Sector Information (2008). *Click-Use Licences*. Retrieved August 5, 2008, from http://www.opsi.gov.uk/click-use/index.htm

臺灣大學學術期刊資料庫