

英國送繳制度

The Legal Deposit System in The United Kingdom

王 明 玲

Ming-ling Wang

國家圖書館研究組

【摘要 Abstract】

本文將英國之送繳制度分為簡史、法源、施行、綜觀、發展、結論六段論述。第一段簡述英國送繳史上重要之法案及事件；第二段將英國 1911 年著作權法第十五條全文翻譯成中文；第三段介紹負責英國送繳實務的兩個機構（LDO 與 CA）；志願寄存制度之現況及送繳品之處理情形；第四段對英國多館多冊送繳制度、送繳排除品、送繳品處置權及篩選權、罰則，作一綜合觀察；第五段討論英國近年在送繳制度之發展，立法前之準備及出版品之革新定義為重點所在；第六段以我國出版法即將廢止的關鍵時刻裏，國家圖書館可努力之方向作為結論。

This article mainly discusses the legal deposit system in the United Kingdom. It is divided into six parts. The first part presents some important Statute Acts and events which influenced the history of the British legal deposit system. The second part is a complete translation of the provisions in the Section 15 of The Copyright Act of 1911. The third part introduces the implementation of British legal deposit system. The work and function of two responsible organizations, LDO and CA, are reported. The fourth part presents a general observation of existing British legal deposit system, of which, the multi-repositories system, the selectivity and disposal of deposited materials are the main points discussed. The fifth part focuses on the current development of new legislation of legal deposit and new definition of publications. The sixth part concludes that the experiences from the United Kingdom on the implementation of legal deposit could give some inspira-

rations to Taiwan, especially when Taiwan confronts the crucial moment of the abolition of The Publication Law, which is the legislation base of legal deposit of Taiwan.

關鍵字 (Keywords) :送繳 (Legal deposit)、國家出版文獻 (National published archive)、英國 (The United Kingdom)、大英圖書館 (The British Library)。

一、簡史

從送繳制度發展史來看，都是先有送繳品的產生，才有送繳制度的創立，英國送繳制度之發展，亦循此模式。1436年，谷騰堡 (Johann Gutenberg) 在德國發明金屬活版印刷術，1476年，William Caxton 將印刷術引進英國¹。印刷技術之進步，帶來了新興的出版業，也啟發了民智，對當時的政治、宗教權威形成挑戰，因此政治、宗教力量介入出版界，圖書檢查制度於焉產生。1557年，英國印刷同業公會 (Stationers' Company) 成立，成員包含了製紙業者、印刷業者、裝訂業者、書店業者……等，此公會之最大任務即在於代替國王管制出版品、檢查新聞、監視會員活動、舉發侵害行為，另一方面，國王也賦予工會出版之獨占權，以為酬庸²，當時公會即規定：「……所有會員所印刷之圖書，在出版之前必需繳費註冊登記」³，這是工會為方便管理所設計出來的制度，英國送繳制度就在這種歷史背景下創立，以下簡述英國送繳制度史上幾個較重要的事件。

1. 1610 年，波連協約 (Bodleian Agreement)

Sir Thomas Bodley (1545-1613) 與英國印刷同業公會 (Stationers' Company) 訂立私人性質的波連協約，協約內容規定凡是英國印刷同業公會之會員，必須免費提供一本新出版的書給牛津大學圖書館。Sir Thomas Bodley 為當今牛津大學 Bodleian 圖書館之創始人，他之所以如此熱衷蒐集圖書，可能是受到 1537 年法國頒佈曼皮爾敕令 (The Montpellier Ordinance) 之啟發⁴。此協約為英國送繳制度之濫觴，但無皇室支持，無法律強制性，也無罰則。

2. 1662 年，出版授權法 (The Press Licensing Act of 1662)

此法賦予英國印刷同業公會 (Stationers' Company) 集體獨佔英國出版業的特權，規定凡

1 Raymond A. Wall, *Copyright made easier* (London: Aslib, 1993), p.13.

2 鄭中人，〈著作權法的演變：英國簡介〉，《書苑季刊》，27期（民國85年1月），頁41。

3 R. C. Partridge Barrington, *The history of legal deposit of books throughout the British Empire* (London: The Library Association, 1938), p.2.

4 同註3，頁18。

是印刷同業工會會員，就必須向工會註冊，並繳納三冊新書作為出版授權前之圖書檢查，符合當局言論標準者，可得到出版授權，反之，如對政府或教會有敵意之圖書，就會被扣押。此項授權為會員獨享之終身權力，據有強烈之排他性，不是工會會員就不能出版圖書。繳納之三冊新書，其後分別寄存於皇家圖書館、牛津大學圖書館、劍橋大學圖書館。送繳的三冊圖書必須是印刷在最佳紙張上的最佳版本，一方面是為防止出版者用贗品或低品質的版本來充數，另一方面則為便利永久保存⁵，這項規範送繳版本的原則在英國 1911 年著作權法 15(3) 仍保留著。出版授權法為英國的送繳制度定下法律基礎，但卻使送繳制度與圖書檢查、箝制言論自由，產生關聯。

3. 1709 年，著作權法 (The Copyright Act of 1709)

第一部現代著作權法，著作權保護由出版者轉移到著作人。1709 年著作權法在理念上顛覆了 1662 年出版授權法，也就是 1709 年著作權法否定英國印刷同業公會 (Stationers' Company) 的集體終身獨佔權，而代之以有限期之獨佔權。從 1710 年 4 月 10 日起，當時已存在之書，可再印二十一年，之後所印刷之書，只可再印十四年，超過期限之後，著作權要還給作者⁶，所以英國印刷同業公會會員不再享有終身之獨佔權，任何人皆可取得出版權⁷。根據此法案，印刷者必需繳納九冊圖書給英國印刷同業公會，作為註冊之用，以換取著作權保護，其後這九冊圖書再送到不同的圖書館保存，並且規定「……英國印刷同業公會之管理人，須在十天之內，把送繳品寄給九個圖書館，如果不遵守規定，要罰款五磅，再加上此書之時價與法律訴訟費」⁸。此罰則仍留存於英國 1911 年著作權法 15(6)。此著作權法最大影響，即在以送繳為條件，換取著作權之保護。

4. 1850 年 5 月到 1876 年 7 月，關鍵性的法律行動

在英國送繳制度史上，Sir Antonio Panizzi 無疑是非常關鍵性的人物，他讓出版者知道他推行送繳制度之決心，改變了大英圖書館（當時大英圖書館仍附屬於大英博物館，1973 年之後才分設大英圖書館）對送繳制度之文化態度。在十九世紀初期之前，大英圖書館從未催繳過任何未繳圖書，但在 Panizzi 主持館務期間，曾在 1850 年 5 月到 1876 年 7 月間，對 158 位出版商採取法律行動，嚴懲不送繳者，送繳品由 1851 年的 9,871 件，提昇到 1875 年的 115,563 件⁹。Panizzi 之強硬作風，強迫英國出版者送繳，提昇送繳制度

⁵ 同註 3，頁 24。

⁶ E. P. Skone James and others (eds.), *Copinger and Skone James on copyright*, 13th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1991), p.7.

⁷ 同註 2，頁 43。

⁸ 同註 3，頁 34。

⁹ 同註 3，頁 91。



之效率，誠為英國送繳制度史上具有關鍵性之大規模文化運動¹⁰。

5. 1911年，著作權法 (The Copyright Act of 1911)

為遵守 1908 年的伯恩公約，1911 年的著作權法放棄了著作權登記制度，也就是說著作權之取得，不必以任何形式為要件，因此不需送繳就可獲取著作權，從此結束了英國三百年來著作權保護與送繳之關聯，但送繳有關規定仍舊置於著作權法之名下，其名實不符之困境，使得送繳制度之真正文化意義，不得彰顯。

6. 1911 年著作權法，分別在 The Copyright Act 1956 及 The Copyright, Designs and Patent Act 1988 兩次修訂，但 1911 年著作權法第十五條有關送繳之條文，卻從來未被廢除，仍為現行英國送繳制度之法源。

二、法源

現在英國送繳制度之法源，並不是根據單一法源，而是由一組法源組成，其中最重要的是英國 The Copyright Act 1911 第 15 條 (Section 15) 及愛爾蘭 The Irish Copyright Act 1963 第 56 條 (Section 56)¹¹，其他次要的法源包括：

1. The British Library Act 1972，將 15(1)、15(3)、15(6) 的受繳機構由 The Trustees of the British Museum 改成 The British Library Board。
2. The National Library of Scotland Act 1925，將 15(2) 內的受繳機構由 The Library of the Faculty of Advocates at Edinburgh 改成 The National Library of Scotland。
3. The British Museum Act 1932，規定五類送繳品（商業廣告、地方交通時間表、日曆、空白表格、小學教學用海報）不必送繳。
4. The Theatres Act 1968，規定凡在英國國內公開上演之戲劇，其劇本必須由演出者在公演後一個月之內，送繳到大英圖書館。

以上六個法源各有其作用，The British Library Act 1972 及 The National Library of Scotland Act 1925 是在修改受繳機構的名稱；The British Museum Act 1932 是在避免無典藏價值的印刷品大量湧入大英圖書館；The Theatres Act 1968 則在寬藏英國人一向所重視的戲劇文化財；The Irish Copyright Act 1963 則基於互惠原則，規定愛爾蘭

10 Lotte Hellinga, "The British Library's policies on legal deposit," *Gutenberg-Jahrbuch* 66 (1991), p.31.

11 Department of National Heritage and others, *Legal deposit of publications: a consultation paper* (London: Dept. of National Heritage and others, 1997), p.11.

共和國境內之出版者，每當出版一冊新書時，要主動送繳一冊給大英圖書館，如果收到其他五個送繳圖書館（專指 The Copyright Act 1911 第十五條第二款所指的五所圖書館。大英圖書館亦為送繳圖書館之一，英國將此六館慣稱為 Copyright Libraries 或 Legal Deposit Libraries，在本文內統稱為送繳圖書館）之書面請求書時，亦要送繳¹²。

The Copyright Act 1911 第十五條 (Section 15) 為最重要之法源，其全部原文之譯文¹³，如下：

15(1) 英國出版者每出版一本書，在出版後一個月之內，應自費寄送一冊到大英圖書館委員會，同時，該委員會應給出版者一張書面收據。

15(2) 英國出版者需依照下列圖書館最高當局的要求或指示，寄送一冊圖書到倫敦的轉寄庫房。寄送圖書的期限規定如下：

1. 假如在出版後十二個月之內的有效催缺期限中接到書面請求書，需在接到書面請求書一個月之內寄送。

2. 假如在出版前接到書面請求書，需在出版後一個月之內寄送這些圖書館包括：

(1)牛津大學波連圖書館

(2)劍橋大學圖書館

(3)國立蘇格蘭圖書館

(4)都伯林三一學院圖書館¹⁴

(5)國立威爾斯圖書館

百科全書、報紙、評論、雜誌或分成多冊次、多部份出版之書，一份書面請求書則意味所有後續出版之其餘冊次、部份，都需送繳。

15(3) 寄到大英圖書館委員會的書，必須是附有地圖、插圖的完整版本。而且必需與正式出版時的最佳版本一樣的色彩、外觀。還必須裝訂、縫合、黏貼成冊，用最好的紙張印刷。

15(4) 寄送到本條文內所指「其他圖書館最高當局」的書，必須是印刷在此書大量印刷銷售時的紙張上，也須具備此書準備銷售時之相似版式情況。

15(5) 寄到國立威爾斯圖書館的書，不包括 The Lord President of the Council 之法

12 The British Library, *Proposal for the legal deposit of non-print publications* (London: The British Library, 1996), p.8.

13 同註 6，頁 1142。

14 位於愛爾蘭共和國，英國 1911 年著作權法訂定時，愛爾蘭仍為英國之一部份。1922 年愛爾蘭共和國獨立，但仍保留為英國之送繳圖書館。

規內所特別規定的類別。

- 15(6) 假如出版者不遵守本條文，將會立即科處不超過 5 英磅的罰金，再加上書的價值。罰金交付予大英圖書館委員會及其他圖書館之最高當局。
- 15(7) 本條文內所指之「書」，包括書的每一部份、小冊子、單張印刷文字、單張樂譜、地圖、平面圖、個別出版之圖表。但不包括書的任何第二版或後續版次，除非這些版次包含增補或修改資料，附加在書內之單張文字、地圖、印刷品、版畫，如有增補或修改，亦需送繳。

根據上述法源，可以觀察到英國送繳制度之全面概況。綜言之，英國是實施跨國界、多送繳機構、多送繳冊數、分散式的制度，送繳品只包括印刷形式的資料，送繳版本有嚴格規定，送繳者為居住於英國或愛爾蘭共和國的出版者，送繳期限為出版後或收到書面請求書後一個月之內，罰則為五英磅再加上此書的價值。作為印刷形式為主流出版品的時代，這算是相當完備的制度，但卻不適用於非印刷形式出版品，因此英國在近年也在思考解決之道。

值得一提的是第十五條第五款，對國立威爾斯圖書館所能接受的送繳品作特殊限制，這是因為國立威爾斯圖書館遲至 1907 年方才成立，1911 年威爾斯行政當局向英國政府請願，請求將國立威爾斯圖書館列入送繳圖書館之一，但遭到當時英國出版協會之強烈抗議，謂為其他行業所無之不公平負擔，協商結果為國立威爾斯圖書館成為英國最後加入之送繳圖書館，但必需限制其收受送繳品的範圍，1912 年通過 National Library of Wales (Delivery of Books) Regulations，由主管機關 The Board of Trade 規定以下原則：一、出版量少於三百冊，免除送繳。二、出版量少於四百冊，且單價超過五英磅，免除送繳。三、出版量少於六百冊，且單價超過十英磅，免除送繳。但是以威爾斯語寫成或有關威爾斯主題之圖書，還是需要送繳¹⁵。過去 The Board of Trade 也確實頒佈過相關規定，但實際上，這些限制在近年已取銷，國立威爾斯圖書館已與其他四個送繳圖書館取得同等之法律地位¹⁶。

三、施行

目前承辦英國送繳實務的機構有二，第一個是屬於大英圖書館的 The Legal Deposit Office (以下簡稱 LDO)，第二個是為其他五個送繳圖書館服務的 The Copyright Agency (以下簡稱 CA)。

LDO 舊稱為 Copyright Receipt Office (簡稱為 CRO)，為一獨立於由大英圖書館之

15 同註 3，頁 345-346。

16 同註 6，頁 371。



單位，長期以來常遭遇位址搬遷、員工位階不能提昇、組織複雜之窘境¹⁷，直到 1990 年搬到約克夏郡 Boston Spa 分館後，並正名為 The Legal Deposit Office 後，情況才見好轉，目前 LDO 由大英圖書館 Acquisitions Processing & Cataloguing Department 之下的 Acquisitions Processing Section 所管轄，由期刊、圖書跨組合組而成，在 1994 年時有員工二十一名，其中十一名員工負責期刊，七名負責圖書，其餘三名負責點收與蓋章¹⁸。其主要任務則在蒐集出版資訊、催繳未到書刊、點收書刊、與其他五個送繳圖書館及 CA 保持密切聯繫。

CA 則是根據英國 1911 年著作權法第十五條第二款 15(2) 內「……寄送一冊圖書到倫敦的轉寄庫房……」而設，其正式名稱為「The Agent for the Copyright Libraries」，最常用之名稱為「The Copyright Libraries Agency」，又簡稱為「The Copyright Agency (CA)」，CA 的工作內容與著作權毫無關係，卻仍冠以著作權代理人之名，但是在送繳法源名稱沒有更改之前，仍會維持現名。CA 由其他五個送繳圖書館共同出資，組成全體委員會 (Full Committee) 來管理，全體委員會之主席每任兩年，由五個送繳圖書館的館長輪流擔任，CA 無政策決定權，聽命於全體委員會。在 1994 年時，CA 有員工十二名，工作量相當繁重，常需自動補位以協助其他同人的工作¹⁹。

LDO 與 CA 經常保持密切聯繫，每一週兩單位互相以 FTP 方式交換收書資訊，互相比對沒有收到的圖書，CA 百分之四十的未繳書可由此而獲得資訊²⁰。

英國拒絕提出送繳率數據，因為他們認為出版書目假如不能完整蒐集，一切的送繳率都是不實的。而出版書目不能完整的最大障礙，則在非商業出版品的不易蒐集。在年送繳量方面，從 1995 年到 1996 年內，大英圖書館收到的送繳品包括：圖書 80,200 冊，期刊 189,400 期，報紙 180,200 期，共計 449,800 冊 (期)²¹，其他四個送繳圖書館 (未包括都柏林三一學院圖書館) 所收受之年平均送繳品有 796,000 件²²。

LDO 的催繳政策為催繳三次，每次間隔三個月，第一次催繳之後，有 84% 的成功率，第二、三次的成功率，則逐漸下降，第三次的催繳，則附上信函，提醒出版者遵守法律義務

17 Brian Enright and others, *Selection for survival: a review of acquisition and retention policies* (London: The British Library, 1989), p.39.

18 1994 年 6 月 28 日，筆者在約克夏郡大英圖書館 Boston Spa 分館 The Legal Deposit Office 對 Dennis Pilling 所作的訪問。

19 1994 年 6 月 20 日，筆者在倫敦 The Copyright Agency 對 Tom Smail 所作的訪問。

20 1994 年 6 月 28 日，筆者在約克夏郡大英圖書館 Boston Spa 分館 The Legal Deposit Office 對 Paul Guy 所作的訪問。

21 同註 11，頁 10。

22 同註 11，頁 12。

²³。CA 則因需主動寄發書面請求書，才能收到圖書，因此非常注意催繳實務的細節，通常 CA 不會催繳得太急太快，但又不能太過放鬆，因此都在出版後六個月才開始催繳，因為 CA 根據多年之工作經驗，知道有 63% 的圖書，不需催繳，就會主動寄來²⁴。

英國除了有法源依據之「法定寄存」(legal deposit) 制度外，其實尚有無法源依據之「志願寄存」(voluntary deposit) 制度存在，因為立法過程太過漫長，如果等到有法源依據再去蒐藏新式媒體出版品，往往會遺漏許多重要文獻。目前英國實施志願寄存制度的出版品形式有二種，第一種為錄音資料，第二種為影像資料，分述如下：

第一種——大英圖書館與英國之各唱片、錄音公司訂立契約，蒐集各種媒體形式（包括唱片、錄音帶、光碟）的錄音資料，從 1983 年起建立 National Sound Archive，志願寄存大都依靠出版者之善意來維持，因此來源不穩，無法有系統地完整蒐集，也不能要求品質²⁵。

第二種——英國電影學院 (The British Film Institute) 也建立了 National Film and Television Archive (NFTVA)，其來源是靠英國電影、電視公司之志願寄存，凡是英國境內出品、上演、輸入，涵有文化、歷史價值之電影、錄影帶，都是蒐藏對象，以供永久典藏、研究²⁶。

非印刷形式出版品的志願寄存雖有其缺點，但在無法源依據之前，不失為可行的替代方案，其做為法定寄存之輔助系統，可收節省採購經費、與出版者建立良好關係之效果。

另外值得強調的是大英圖書館對送繳品之處理非常明確，所有送繳品經過登錄編目後，全部移送到倫敦館區，作為公開參考閱覽之用，讓出版者看到他們的送繳品的確是提供全民使用，增加其遵守送繳義務之誘因。至於大英圖書館自費所購買之出版品，則放置在英國中部約克夏郡 Boston Spa 分館，一方面做為永久典藏之用，一方面利用這批館藏作遠距文獻傳遞服務，為大英圖書館賺進不少自籌經費，這樣區分法，使送繳品完全使用於公共利益，而讓自購書刊從事於對館方有經濟利益之事務，比較能說服出版者送繳。另外，送繳品也作為編製英國國家書目 (British National Bibliography, 簡稱 BNB) 之根據，加上分類號及標題，讓書目更易檢索，廣為發行，為出版者帶來免費告及商機。

送繳品的價值要從其使用率來看，據統計，倫敦館區之圖書、期刊有 45% 之使用率，報紙有 92% 使用率，也就是說每年平均有 226,000 位讀者，使用過大英圖書館內 2,600,000

23 同註 20。

24 The Copyright Agency, *The report of Copyright Agency: 1992/93* (London: The Copyright Agency, 1993).

25 同註 11，頁 29。

26 同註 11，頁 30。



項送繳品，這統計尚不包括其他五個送繳圖書館²⁷。除具體之使用數據外，送繳品尚發揮以下功能：

- 1.英國國民可在全國不同的地點，使用國家文獻（閱覽方面）。
- 2.大英圖書館維護、典藏國家文獻，為後代子孫留下文化資產（典藏方面）。
- 3.送繳圖書成為編製國家書目（British National Bibliography，簡稱 BNB）之根據，BNB 以週刊、磁帶、光碟、線上服務等方式，發行到英國國內及國外之圖書館、書商，為英國出版商免費廣告，帶來商機。另一方面為出版商提供典藏空間、維護人力，儲存其過去之出版品。
- 4.為送繳圖書館節省採購經費，其多餘之經費可用於採購國外出版品²⁸。

四、綜觀

英國有六個送繳圖書館，但大英圖書館卻比其他五個送繳圖書館享有更優越的法律地位，從下列幾點可以看出來，第一、大英圖書館不需主動催繳，出版者就要主動送繳，而其他五個送繳圖書館則必需寄發書面請求書給出版者，出版者才被動送繳。第二、大英圖書館則沒規定催繳期限，換言之，只要圖書出版後，沒送到大英圖書館，大英圖書館永遠可以催繳；而其他五個送繳圖書館的催繳期限為出版後十二個月之內，超過此期限則無權催繳。第三、送繳到大英圖書館的版本必需是最完整、最優良的版本，而送到五個送繳圖書館的版本，不必是最優良版本，而是印刷最多冊次之銷售版本即可。送繳圖書館不同法律位階之形成，應是歷年來出版者與送繳圖書館不斷角力協商的結果，意圖減輕出版者之負擔。

這樣的設計，讓大英圖書館成為六個圖書館中蒐藏最完整、地位最尊崇的一館，其他五個送繳圖書館則在地理位置、館藏內涵上與大英圖書館相輔相成。大體上來說，大英圖書館收到全英國最完整的圖書、期刊，其他五個送繳圖書館則因需主動催繳才能得到送繳品，因此蒐藏較有選擇性，例如，牛津、劍橋兩大學則依其學科發展蒐藏學術性圖書，威爾斯、蘇格蘭兩國立圖書館較偏重蒐藏其相關之地方性出版品。據統計，五個送繳圖書館之圖書、政府出版品典藏率（典藏量與全國出版量相比）達 85%-90%，期刊典藏率卻只有 40% 左右，而報紙典藏率則降到 4%-10%²⁹，由此可看出五個送繳圖書館在送繳品的蒐藏是相當有主動選擇權的。

27 同註 11，頁 14。

28 同註 11，頁 15。

29 同註 11，頁 10。



六個送繳圖書館，數量是否太多，向來是英國送繳制度討論之重點。在六個送繳圖書館內，大英圖書館為國家圖書館；牛津大學波連圖書館、劍橋大學圖書館為大學圖書館；國立蘇格蘭圖書館、國立威爾斯圖書館為國立的地方性圖書館；都伯林三一學院圖書館（位於愛爾蘭共和國境內）為外國的國家圖書館，六個送繳圖書館之存在，有其經濟、歷史、文化、學術因素，在文化層面來看，把圖書保存在六個地點，可讓多位讀者同時使用某一特定圖書，並可減少使用損耗³⁰，分散遭受天然災害、火焚、竊盜之風險，並且可讓全國民眾就近使用國家文化資產。但從經濟層面看，六個送繳圖書館卻不是很經濟的，就以北愛爾蘭時常要求在其地增設第七個送繳圖書館的問題來說，英國政府則持保守態度，認為此舉會增加政府及出版者之雙方財政負擔，因此需要再探討北愛讀者對使用送繳圖書之迫切性後再做決策³¹。在英國境內英格蘭、蘇格蘭、威爾斯，皆已設立送繳圖書館，唯獨北愛爾蘭尚未設立，如何向北愛人民解釋不設立的理由，已長久困擾英國政府。

同樣的，六冊送繳圖書是否太多，也是出版者向來質問之重點，1970年代，英國出版者曾提出只需送繳二冊的建議，一冊典藏、一冊閱覽，出版量少於五百冊之書，應予免除送繳義務或予以價購³²。The Copyright Agency 提到在催繳時，出版者不是不願送繳，但是提到要送繳五冊，他們就有些躊躇，尤其對要送繳一冊到愛爾蘭共合國，感到不解³³。

送繳品只包括印刷品（書的每一部份或每一片段、小冊子、單張印刷文字、單張樂譜、地圖、平面圖、個別出版之圖表），但商業廣告、地方交通時刻表、日曆、空白表格、小學教學用海報等類型印刷品，因其典藏價值不高，不必送繳，這種「送繳排除品」的產生，是來自於實際需要。在理念上，立法者當然要假設全英國所有印刷形式之出版品，都要送繳，相對的，出版者既然遵照法律規定送繳，送繳圖書館也必需負起保存送繳品的道德責任，因此在原則上不應該有任何送繳品被排除在館藏之外，但在實際運作上，卻必需考慮到館藏空間、館藏政策、處理經費、使用價值等問題，而有所取捨，如何在立法理念上，力求把送繳品蒐藏完整，卻又要在實際運作上，顧慮到送繳圖書館的主動篩選權，是兩難問題。

類似於送繳排除品的問題，英國正探討送繳品處置權問題，大英圖書館雖已排除商業廣告、地方交通時刻表、日曆、空白表格、小學教學用海報送繳，但還是會收到一些沒有典藏價值之出版品，基於對遵守法律義務之出版者的道德責任及保護其商業利益之前提下，對於

30 同註 11，頁 15。

31 同註 11，頁 11-12。

32 Whitford Committee to Consider the Law on Copyright and Designs, *Copyright and Design Law: report of the Committee to Consider the Law on Copyright and Designs* (London: HMSO, 1977), p.205.

33 同註 19。



送繳品處置權要有更周詳的考慮。原則上，應避免過早處置新書（比如說：轉送給可能購買此書的團體），影響出版者的市場利益，當某書不再印行或出版後經過一段時間，才是最適當的處置時機³⁴。

至於罰則方面，雖然法律明文規定不遵守者，科處不超過五英磅，再加上此書之價值（指價購之價格，而非出版時之定價）的罰金，但在近年沒採取過法律行動對抗出版者（最近一次之起訴是在 1918 年³⁵），代之而起的是綿密的催繳機制及理性之說服。英國最近還在思考是否要以民事救濟來取代目前的刑事懲罰³⁶。

為減輕行政負擔，英國正在考慮是否要廢止書面收據。根據 The Copyright Act 1911 第十五條第一款，出版者送繳後，大英圖書館要給出版者一張書面收據，證明某書已列入館藏，據統計，假如省略此道手續，每年可以省下二萬五千英磅。也就是說，大英圖書館不主動開立書面收據，只在出版者提出請求的情況下，才開立收據³⁷。

英國送繳制度之最大缺點，在於法源不夠新穎，尚未涵蓋非印刷出版品，也未對出版者做明確定義，這些問題，筆者將納入本文第五段【發展】再論。

五、發展

目前英國送繳制度的最大缺點在於尚未把送繳品範圍擴大到非印刷出版品，英國政府在近年提出許多建議及方案，積極尋求修法、立法，以改善目前之窘況。這種企圖改變的動機，來自於對出版趨勢之洞察及與國際競爭之雄心，簡述如下：第一、對出版趨勢之洞察，據統計，全世界之 CD-ROM 產量，1991 年為 1522 種，1992 年為 2212 種，1993 年為 3597 種，1994 年為 5503 種，1995 年為 9691 種³⁸，實際產量雖然不多，但看其每年幾乎以倍數增加之成長量，可知其發展潛力之雄厚，在可見之將來，電子出版品會越來越普遍，承載越多的當代資訊，其對文化保存之意義將會與印刷出版品同等重要，如不加快腳步蒐集非印刷出版品，則會失去許多當代的國家文獻。第二、與國際競爭之雄心，1996 年時，挪威、法國、德國、美國、加拿大五個國家的送繳品範圍，除了印刷出版品之外，尚涵蓋錄音資料、影片資料、微縮片、光碟，其中挪威最為先進，超越其他諸國，尚涵蓋了線上

³⁴ 同註 11，頁 18。

³⁵ 同註 11，頁 9。

³⁶ 同註 11，頁 17-18。

³⁷ 同註 11，頁 18。

³⁸ 同註 11，頁 20。



資料庫³⁹，英國在比較之下，顯得步伐緩慢。

1996年1月，大英圖書館聯合其他五個送繳圖書館及英國電影學院，出版 *Proposal for the legal deposit of non-print publications*，向其主管機關 The Department of National Heritage 提出擴張送繳品範圍到非印刷出版品的建議，在這份含有請願性質的報告內，大英圖書館參考了相關利益團體之意見，並敦促 The Department of National Heritage 採取這些建議，為英國的送繳制度建立更適合時代需求的立法，期與已開發國家同步。在此報告中的重點有：(1)由於大英圖書館及其他五個送繳圖書館，並不都擁有典藏非印刷出版品之技術、經驗、設備，因此提議納入六個送繳圖書館之外的專業機構，共同典藏非印刷出版品。至於那類非印刷出版品要典藏在那個機構，則由 a Minister of the Crown（獨立於出版者、送繳圖書館外的第三者，為英國部長級閣員）決定。(2)在未來的立法過程中，不要嘗試在母法中明訂所有的出版媒體種類，因為科技不斷進步，實在無法預知未來會有何種新形式出版媒體出現，與其自我侷限，不斷修改母法，不如在母法條文中加入輔助立法（例如：施行細則），在輔助立法中明訂出版媒體種類，將來如有新式出版媒體出現時，就可隨時修改輔助立法，而由母法引用之，這樣的設計會較有彈性、時效，且不需修改母法。(3)把非印刷出版品分為四類，第一類為縮影資料，第二類為掌上（分離）型電子檔，第三類為錄音、錄影資料，第四類為線上出版品⁴⁰，其中線上出版品最難訂定送繳規範，因為它很難用傳統之出版概念來解釋。

為回應大英圖書館上述之 *Proposal for the legal deposit of non-print publications* 請願，1997年2月，英國政府主管機關 The Department of National Heritage 與其他相關單位聯合出版 *Legal deposit of publications; a consultation paper*，象徵著英國政府認同大英圖書館所提出政策之正確性，並給予積極回應。此報告帶有政策制定前之民意探測意味，其中說明政府如何因應擴張送繳品範圍之模式，多項議題並不預設解決方案，而是多案並陳，說明正反意見，徵詢各方之意見。在此報告中，將非印刷出版品區分為：(1)可觸摸式的電子出版品（目前為 CD-ROMs）；(2)線上出版品；(3)錄音資料；(4)電影與錄影資料；(5)縮影資料。非印刷形式出版品之送繳，最需探討的問題包括：(1)區分出版品與私人通訊；定義誰為送繳者；(2)決定適合的典藏單位；(3)訂定送繳程序；(4)定義每一種媒體形式；(5)決定每一媒體形式內的何種類型資料需要送繳；訂定通用的送繳排除品原則；(6)規範送繳品的使用規則；(7)儘量不必重新訂立母法，就可擴充成送繳品範圍⁴¹。

39 同註 11，頁 21。

40 同註 12，頁 20。

41 同註 11，頁 23。



針對 Legal deposit of publications; a consultation paper，大英圖書館又出版 *Legal deposit of publications; a consultation paper, response from The British Library*，對政府可能施行之政策，提出大英圖書館之回應，其中較強調的三點包括：(1)拒絕志願寄存的概念，因為只有法定寄存才能保障國家出版文獻之完整性及永久性。(2)建議保存目前送繳六冊印刷出版品之制度，如果要減少送繳冊數，是要透過各送繳圖書館之間之協商合作，而不是透過立法強制施行。(3)敦促英國政府在考慮未來送繳立法時，要在母法中包括決定財產歸屬之指名 (定) 權或委託權 (enabling power)，以規範何種新式出版品在那一特定時間內以何種形式送繳，缺少這種決定財產歸屬之指名權，線上出版品無法送繳。其他之回應點尚有：(1)送繳圖書館在收受送繳品時，為有效維護、管理送繳品，可考慮擁有完全的送繳品篩選權及處置權，但在訂定篩選原則時，要奉守「有意義之國家出版文獻，會因時代而改變，我們無權為後代子孫過濾出版品」之原則，目前大英圖書館已在無法源根據下篩選送繳品，但為了讓出版者安心，避免不當處置送繳品，而傷害其市場利益，還是立法為佳。(2)目前大英圖書館偶而會視個案在某個期限內，限制讀者使用商業敏感性（如：市場報告）及機密性資料，以保護出版者之利益，但不贊成立法強制規定，因為法律很難為此類出版品畫定界限。(3)在非印刷出版品的送繳份數方面，考慮到讀者的使用行為、智慧財產權的遵守及減輕出版者之負擔，大英圖書館建議唯讀光碟送繳六份；錄音資料送繳二份；縮影資料送繳一份。但亦同意有些專業用、低產量、高成本之唯讀光碟及縮影資料，可免除送繳或只送繳一份⁴²。

英國在未來修訂送繳相關法源時，應會對出版品的定義做理念性之根本改革，這是因為無法預見未來的出版形式，所以不應以媒體型態、製作方式等外在因素來定義出版品，而是重視其意圖達成之目的、行為。英國政府認為未來立法，對「出版品」的定義應為「無論是否需要付費，凡是英國大眾第一次可獲取的資料，都稱為出版品」 (...material made available to the public in the United Kingdom, whether or not in return for payment, for the first time)⁴³，用「資料」涵括所有之出版媒體、形態，「無論是否需要付費」則涵括商業及非商業出版品，「英國大眾第一次可獲取」則指意圖對英國民眾公開之新出版品，剔除重印書、不欲公開之機密資料，這種定義比較接進挪威對出版品之定義。對「出版者」的定義應為「直接對出版品負責之人」 (...the person directly responsible for such publication)⁴⁴，不同型態之出版品有不同之負責人，例如電影之出版負責人為製作人或發

42 Legal deposit of publications: a consultation paper, response from The British Library, <http://www.bl.uk/information/legal-deposit.html>

43 同註 11，頁 24。

44 同註 11，頁 24。

行人。至於如何才算「在英國出版」，要件有二：第一，意圖在英國大眾之前公開之出版品，與是否在英國製作、出版、出品無關，第二，出版品之出版者、進口商、代理商、發行人定居於英國⁴⁵。在立法尚未通過之前，這些原則應該就是大英圖書館未來將遵守的基本信念，目前在大英圖書館之網頁上，可找到一篇政策宣導短文（Legal deposit in the British Library），其對像應是英國及愛爾蘭之出版者，其中除了說明法源依據及送繳制度之目的、作用，並對「出版品」做以下定義：『某一作品之複本大量向大眾發行，稱為「已出版」。出版地、印刷地、出版媒體本質、發行量都不重要，重點是只要有向英國國內及愛爾蘭共和國內大眾發行或傳播之行為，就要送繳』⁴⁶。雖然法源對出版品之定義尚未修改，但政策基本信念已具雛型，並且預先付諸實施，試行其可行性。

至於未來立法，是否要在現行著作權法下繼續修改，還是令覓合適法源，大英圖書館在1996年就主張應把著作權與送繳作一清楚之區隔，重新訂立專為送繳而設的全新立法，因為著作權法有越來越國際化的趨勢，英國著作權法時常會為因應歐洲諸國之共同政策而修訂，如把送繳制度放在此不穩之法源下，禍福難卜⁴⁷。其實，將英國之送繳法源移出著作權法之外，不是現代才有的想法，早在1952年，《The Gregory Committee Report》內就建議過，只是遭到當時英國出版協會之反對而作罷，所以《The Copyright Act of 1956》修訂時，送繳相關條文未被移到其他法源⁴⁸。

六、結論

我國之出版法即將廢止，筆者實有一則以喜一則以憂之感，簡述如下：(1)從國家文化發展、民主成熟之角度來看，是喜。著名政治評論家王健壯曾為文「程建人自我削權，政府再造良性示範」，肯定現任新聞局長程建人之勇氣與視野，把「戒嚴的新聞局」改組成「解嚴的新聞局」，剷除新聞局在戒嚴時期又管媒體、又負責文宣之矛盾角色，回歸到單純負責行政院發言人及文宣兩項業務，這是民主國家之常規。此文並對出版法有強烈批評：『……像箝制出版自由的惡法「出版法」，更長達二十五年未曾作過任何實質修正，一直沿用至今，其中有許多荒謬可笑的規定，連新聞局官員也認為早該丟進歷史的灰燼裡⁴⁹』。假如我國的

45 同註12，頁19。

46 Legal deposit in the British Library, <http://www.bl.uk/information/legal-deposit2.html>

47 同註12，頁19。

48 同註32，頁204-205。

49 王健壯，〈程建人自我削權，政府再造良性示範〉，《新新聞周報》，587期（民國87年6月7日至6月13日），頁11。



送繳規定繼續附屬於這種樣不受文化界、出版界接受的法源中，如何說服出版者樂意送繳？圖書館專業之榮譽感又在那裏？因此如能藉此良機，將我國的送繳規定與箝制出版自由之出版法徹底劃分界限，回歸到送繳制度的單純文化功能，是值得欣喜的。(2)從國家圖書館的經濟面損失、文化面損失來看，是憂。出版法雖是惡法，但惡法亦法，在過去，國家圖書館依據此法源，節省採購經費、蒐藏國家出版文獻，一旦失去法源，國家圖書館就需寬列預算採購國內出版品，此為經濟面損失；再者，如因失去法源，減低送繳意願，遺漏當代之出版品，影響國家出版文獻之完整性，此為文化面損失。在此關鍵性時刻，國家圖書館是否能提出正確政策？教育部、行政院能否支持國家圖書館之政策？出版界能否聽到國家圖書館的聲音？有待思慮。

綜合以上所論，英國的送繳制度對我國的啓示包括：(1)未來我國立法對出版品的定義為何？是否會在母法中只作概念性規範，而在輔助立法中再列舉出版媒體種類，以保留彈性？(2)未來我國之送繳制度，假如外在情況配合，是否可增設另一機構（分館或其他專業機構），共同分擔維護國家出版文獻之重責？(3)國家圖書館是否該區分送繳本（閱覽用）、購買本（典藏用），以鼓勵送繳意願？(4)未來在落實送繳實務時，是否要考慮到送繳排除品、送繳品處置權及篩選權的問題？

出版法預期會在八十七年底廢止，目前我國圖書館界的實際對策是將送繳規定相關條文移置於圖書館法草案之下，但圖書館法之通過遙遙無期，在出版法廢止後到圖書館法通過之前的空窗期，建議國家圖書館一方面要寬列預算購書，另一方面可以多做研究，為未來立法做準備，包括：對本館送繳制度之瞭解（送繳率……等）、對出版社之意向調查、對未來送繳制度之願景描繪……等。大英圖書館與其主管機關之互相對話，進而徵求各方意見，凝聚共識，為送繳立法而所做的周全準備，可供借鏡。

每一個國家的送繳制度都需配合其文化、歷史、經濟、政治氣候來設計，不必去抄襲他國，但同時也要保持最寬廣之文化視野，瞭解世界上其他諸國之進展，以為借鏡。我國送繳制度行之多年，一繳一購之成規也有不錯的效果，所欠缺的是較系統化的規範制定與自我瞭解，在目前的關鍵時刻裏，應更加努力，把我國單向性、控制性、政治性之送繳制度，轉型成互惠性、服務性、文化性之送繳制度。

