

# 調 查 報 告

壹、案由：鑑於近年國人關切典藏單位之數位影像權利金收受與應用，以及圖書文物文獻數位化工作之開放使用與出版印製等相關問題，政府相關機關有無建立合法、合宜之法制規範，使其導入正軌，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案查閱本院歷次調查檔案數位化之相關案件，並據行政院國家科學委員會等相關單位提供函復說明，於民國(下同)101年4月13日辦理諮詢會議，並於同年7月5日約詢行政院政務委員張善政等人，業經調查竣事，茲綜整調查意見如次：

一、鑑於近年國人關切典藏單位之數位影像權利金收受與應用，以及圖書文物文獻數位化工作之開放使用與出版印製等相關問題，政府各數位典藏之主管機關並未建立合宜、便民之法制規範，行政院應督導各相關機關建立橫向聯繫及協調機制，使其導入正軌。

(一)按著作權法第1條規定：「為保障著作人著作權益，調和社會公共利益，促進國家文化發展。」係國家保護著作權，除保障著作人之權利外，應兼顧調和社會公共之利益，使著作人之著作因社會其他成員之樂於助成公開發表，而促進文化之發展。同法第50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。」旨在便利民眾合理利用政府出版品，促進公益，鑒於網路時代之利用型態相當普遍，允許以「公開傳輸」之方式利用政府出版品。又文化創意產業發展法第1條規定：「為促進文化創意產業之發展，建構具有豐富文化及創意內涵之

社會環境，運用科技與創新研發，健全文化創意產業人才培育，並積極開發國內外市場。」為立法目的。同法第3條第1項規定：「文化創意產業，指源自創意或文化積累，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業機會之潛力，並促進全民美學素養，使國民生活環境提升之產業。」其中數位內容產業亦屬文化創意產業之一。

(二)我國數位內容產業涵蓋面廣泛，目前尚無數位典藏之統一定義，依據經濟部工業局數位內容產業推動辦公室參考世界各國相關看法及界定，對我國數位內容產業定義為：「數位內容(Digital Content)係指將圖片、文字、影像、語音等運用資訊科技加以數位化並整合運用之產品或服務。依照領域別可分為數位影音應用、電腦動畫、數位遊戲、行動應用服務、數位學習、數位出版典藏、內容軟體、網路服務等。」其中「數位出版典藏」的範疇含傳統出版、數位化流通、電子化出版、數位典藏等產業。數位典藏之目的主要是完成圖書文獻、政府檔案、文物珍藏的保存，意指將國家重要並深具人文、歷史意涵的文物、書籍及檔案，以數位形式典藏的過程，此過程不僅將原始素材經過拍攝、全文輸入或掃描之數位化處理，亦加入詮釋資料(metadata)之描述，再以數位檔案的形式儲存。

(三)目前各主管機關辦理數位典藏之發展現況略為：

- 1、行政院科技會報辦公室查復，開放資料(Open Data)係政府重要的績效指標項目之一，透過資料的分享、重組、創新，能創造出重大之效益，帶動產業的發展，及促進個人對政府運作的參與。公部門資訊庫之內容可分為公部門數據資訊與公部門內容資料二類，其公開與加值之目的與

產製方式均有不同；公部門數據資訊公開，目前已依政府資訊公開法由行政院研究發展考核委員會推動；而公部門內容資訊之加值授權事涉文化部推動之之文創產業、經濟部推動數位內容產業發展計畫與國科會數位典藏與數位學習國家型計畫等工作有關。

- 2、行政院國家科學委員會查復，數位典藏產業主要由數位化及授權、加值設計及轉換、通路銷售等業者組成，我國 100 年數位典藏產業化總產值達到 34 億元。
- 3、文化部參與國家型數位典藏與數位學習計畫中的數位學習計畫，建置藝學網入口網提供文化藝術課程供民眾及公務人員學習。文化部所屬機關僅國立臺灣美術館、國立臺灣文學館、國立臺灣歷史博物館、國立臺灣博物館、國立臺灣傳統藝術總處籌備處進行數位典藏作業，但部分設有官網連結，部分僅供研究及陳列展示使用，並未有統一準據及作法。
- 4、行政院研究發展考核委員會檔案管理局為檔案之中央主管機關，為維護國家檔案原件安全，並促進檔案之便捷應用，檔案數位化為核心業務。截至 100 年 12 月底止，已完成紙質類檔案數位化計 4,582,264 頁；影音類檔案數位化轉製，計錄影帶 2,746 捲、盤式錄音帶 1,928 捲、電影片 754 捲及唱片 90 張，共計 5,518 捲(張)。
- 5、故宮擁有世界級的文物藝術典藏，高達 68 萬餘件的書畫、器物、圖書文獻等精緻華夏文物，質量兼具，所備文化藝術能量和養分，足以體現臺灣在全球文化創意產業中「文化國力」和「文化資本」之有利條件。

- 6、國立自然科學博物館、國立歷史博物館、國立中央圖書館臺灣分館均參與國科會或教育部補助數位典藏計畫，分別進行館藏資料數位化工作，並設相關數位博物館網站。

(四)數位典藏產業化目前所面臨之難題：

- 1、受限於人員組織編制，釋出典藏增值運用之意願不高：由於部分組織在原有人員編制、分工之下，並無多餘之資源及人力執行推動新計畫或任務，且授權機制不明確、商業化誘因不足。
- 2、典藏素材著作權歸屬問題：管理機關對外提供利用之資產，以其擁有合法權利者為限，但其中所涉及之智慧財產權議題，遠比想像中複雜。不論是在策展從事授權業務前，皆有必要釐清其權利歸屬，並確保所取得的權利足以使管理機關免於侵權之虞。
- 3、不明著作申請取得許可授權成效尚有待觀察：經濟部智慧財產局於 99 年依文化創意產業發展法第 24 條之授權，訂定發布「著作財產權人不明著作利用之許可授權及使用報酬辦法」，供利用人據以申請利用不明著作。惟據瞭解，尚未有申請利用不明著作的實際案例，且雖已訂有辦法，但對申請使用者而言，仍存有申請利用不明著作的程序過於繁瑣、規費過高等問題。
- 4、逐一取得授權之成本過高，授權程序冗長：多數廠商面臨授權問題時，尚無一整合機構或平台可居中協調處理使用者與典藏單位之間的授權問題。

(五)然目前資訊科技普遍應用，數位化技術、資訊通訊科技與網路的發展對社會的影響日益深遠，惟各數位典藏之主管機關因屬性不同而面臨法令、技術、

管理及授權使用等問題。又數位典藏相關法令、制度及管理未有明確機制可循，部分政府機關或許擁有歷史文物的物權，卻未必擁有著作權或智慧財產權授權，且難以建立完善的數位典藏內容保護機制，及辦理授權意願及動機低。行政院實應督導各相關機關建立橫向聯繫及協調機制，基於國家保護著作權，除保障著作人之權利外，應兼顧調和社會公共之利益，可採部分授權或先辦理未涉智慧財產權之授權，亦可借重民間廠商共同處理智慧財產權的問題，使其導入正軌。

二、行政院國家科學委員會、國立故宮博物院與文化部、教育部及行政院研究發展考核委員會檔案管理局辦理數位典藏及授權運用尚應主動積極，並注意改善相關缺失。

(一)行政院國家科學委員會以行政院國家科學技術發展基金補助中央研究院等機關，辦理數位典藏與數位學習國家型計畫，計畫係依典藏內容、技術研發、核心平台、學術與社會應用推廣及授權、產業發展與推動、教育、語文教學、國際合作之範疇分別設置8個分項計畫。惟數位化檔案之智財權的劃分與其權利歸屬之狀態，必須視該實際執行者與其所屬之機關間契約所約定之內容而定，意即原典藏素材擁有單位與合作機關之智財權歸屬，須依照執行計畫時，兩方之約定內容而論。行政院國家科學委員會雖針對計畫所產出的數位化成果，設計出一套權利盤點流程，提供法律諮詢服務與權利盤點的輔導，進行各計畫內部及外部有效契約之審閱、撰寫建議與締結，協助各機構計畫與公開徵選計畫釐清並掌握數位典藏成果的權利義務狀態，使其依據法律或依據契約成為智慧財產權利之原始權利人，減

少授權成本，惟被數位典藏對象之權利人卻未積極參與權利釋出，而未有明確的效益及後續加值應用。復因數位典藏與數位學習國家型計畫依據期程規劃將於 101 年底退場結束，但退場後各典藏單位受限預算多僅能維持計有成果之營運外，如無其他資源投入，則數化典藏之推動恐將無以為繼，應注意改善。

(二)國立故宮博物院致力推動各項數位專案計畫，配合推動「智慧臺灣」，以「創新者」為主要思考觀點，規劃營造一個優質的美學經濟複合體，建置智慧故宮文創發展之知識體、世界知名的博物館。惟故宮並非文化創意產業發展法第 21 條第 5 項所稱之「中央目的事業主管機關」，亦未依該條規定訂定相關「公有文化創意資產利用辦法」，目前對於藏品圖像賴以授權收費係依「國立故宮博物院藏品圖像授權作業須知」及「國立故宮博物院珍貴動產衍生(文化創意)產品管理及收費規定」，僅為故宮單方面訂定之收費規定，若使用者不付費，故宮並無法律基礎提出訴訟。且於 100 年 11 月發生故宮員工陳耀東、葉麗珍盜拷國寶影像事件影響政府聲譽，又依據諮詢意見指出：「博物館的授權機制應由故宮來辦理，建議收益要納入國庫，目前委由基金會來收益並不妥當。」是以，國立故宮博物院應與文化部合作，負責文物數位典藏法令與制度之研訂，以保存具有價值的文物，並創造造數位典藏之可觀價值。

(三)教育部自 97 年 8 月起，所屬國立台中圖書館自文化部(前行政院文化建設委員會)改隸以來，與國家圖書館、國立中央圖書館台灣分館皆為教育部所屬重要館所。教育部實應對橫向聯繫、縱貫發展全國

圖書館業務，具體完成圖書數位典藏指標性任務，統一建立相關圖書館數位典藏及授權的機制。再依圖書館法規定，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關，服務對象及設立宗旨略為，以政府機關(構)、法人、團體及研究人士為主要服務對象，徵集、整理及典藏全國圖書資訊，保存文化、弘揚學術，研究、推動及輔導全國各類圖書館發展。是以，目前各圖書館有其收藏的範圍，都是個別由各圖書館進行數位典藏，似不符合效益，亦無統一作法，且數位資訊管理系統或網站的功能亦為數位典藏之一環，亦應進行後續更新的機制才是關鍵之所在，面臨知識經濟時代，教育部允應謀求數位典藏及數位學習之突破，促成各圖書館實體與虛擬館藏並重，紙本與數位化典藏兼顧。

(四) 行政院研究發展考核委員會檔案管理局為維護國家檔案原件安全，促進檔案之便捷應用，且檔案數位化為其核心業務，亟應正視各機關之檔案數量龐大，而處理進度遲緩的困境。按檔案法第 22 條前段規定：「國家檔案至遲應於 30 年內開放應用。」並據以訂定「國家檔案開放應用要點」，是以，行政院研究發展考核委員會實應積極督促檔案管理局，並協助各機關完成國家檔案長久典藏之設施，以加強國家檔案之開放機制，以實現民眾應用檔案之權利。

三、為促進原住民族文化發展，雖訂有原住民族傳統智慧創作保護條例，惟未有原住民族傳統文化智慧創作之認定標準，致徒託空言而無實益，應予檢討改進。

(一) 原住民族傳統智慧創作保護條例第 3 條規定：「所稱智慧創作係指原住民族傳統之宗教祭儀、音樂、舞蹈、歌曲、雕塑、編織、圖案、服飾、民俗技藝

或其他文化成果之表達。」其立法理由考量原住民族智慧創作，係源於族群集體發展、代代相傳之文化成果，且仍不斷在繁衍發展中。原住民族之重要文化資產包含口傳文學、傳統歌謠…繪畫、紋面、雕刻、陶藝、編織、其他工藝品等，其值得保護之智慧創作不少。惟為避免保護過於廣泛，參考著作權法第 10 條之 1 之精神，將保護標的限於創作之表達，而不及於構想部分，以開放後人思想創作之自由空間。

- (二)該條例第 4 條又規定：「智慧創作應經主管機關認定並登記，始受本條例之保護。前項智慧創作之認定標準，由主管機關定之。」係因原住民族智慧創作因地緣、族群等文化因素常具近似性，有時難以判斷其歸屬，故有必要建立一套認定制度，並採登記保護原則，以建立公示及公信制度，確定其權利內容，依法保護認定且經登記之原住民族傳統文化智慧創作為限，並授權主管機關訂定智慧創作之認定標準。
- (三)惟相關主管機關迄今仍未研訂智慧創作之認定標準，經查目前並無進行相關子法之研擬及審查，亦無通過之案例。臺灣幅員較小卻對傳統智慧保護設有高門檻，如此反而無法促成實際執行之成果，致徒託空言而無實益，應予儘速修法或增訂相關配套法令。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院轉促所屬相關機關檢討改進。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化、財政及經濟、內政及少數民族委員會處理。

調查委員：李委員炳南

周委員陽山

馬委員以工

中 華 民 國 1 0 1 年 1 1 月 日

附件：本院 100 年 11 月 21 日、11 月 30 日院台調壹字第 1000800484、1000833285 號派查函暨相關案卷。