



政府出版品管理制度之建立與推廣

19-23

行政院研究發展考核委員會
政府出版品管理處簡任視察

徐 嘉 徽

出版品是紀錄人類思想言行最主要的媒體之一，政府出版品則是記錄一國政府施政活動、施政績效的重要文獻資料。政府出版資料無論自質或量上來觀察，均是國家整體出版資訊的重要部分，尤其較一般民間出版品更具有權威性、時效性、廣泛性與資訊性之實質意涵，且具有政治性、學術性、社會性與文化史料性等特殊價值，對國家之重要性不容忽視。

政府出版品之定義

一、各國較通用的定義

政府機關出版的資料，在文獻用語上，政府出版品(government publications)、官方出版品(official publications)以及政府文件(government documents)均當作同義詞使用，世界各國對政府出版品範圍的認定及內涵相當分歧，並沒有較明確而統一的說法。1983年國際圖書館協會聯盟(The International Federation of Library Association，簡稱IFLA)對於所謂官方出版品的定義是：「任何以印製或其他方法產生而由一個官方團體的機關所發行，並且可供大於那個團體的公眾所使用的物件，稱之為官方出版品。」(Nurcombe, P. xix)，至此所謂「官方團體」開始有了更為詳盡的界定，包含了立法、行政、司法機關以及由官方經費或任何有責任向官方機關報告的組織。此一定義也界定出版者的發行來源不限定出版品的內容、題材或實體形式，採用相當寬廣的界定範圍，但有一例外情形，就是地方政府刊物通常未被列入各國政府出

版品中。而地方政府通常出版品的數量較少，發行種類與範圍也相當有限。

二、我國的管理範圍

在我國，民國72年所頒布的「行政機關出版品管理要點」，包含地方政府刊物在內，但未納入基層鄉鎮機關的出版品。87年新頒布政府出版品管理辦法，則界定為以政府機關之經費或名義出版或發行之圖書（冊藉、專論等）、連續性出版品（期刊、雜誌、叢刊及年刊等）、電子出版品（光碟、磁片及網頁等）及非書資料（錄音、錄影帶等），皆可納入管理範圍，甚符合IFLA的說法。

我國目前地方自治已經完全地開展，地方政府應有較大的自主權，但是國家的幅員並不廣，出版品可供全國性的流通，對地方政府而言是有利的，更何況以地方政府的財力狀況，自行發展全國性的銷售網或自行建立管理資訊系統亦有困難。行政院研考會開發建管的政府出版品網(GPNet)，將地方政府出版品納入（注1），係屬開創性的作法，一方面有利服務全國民眾享受完整充實的政府出版訊息，一方面也提供各地方政府共享全國性的資訊系統與流通網絡，對於蒐集書訊的民眾有更大的便利。

三、名稱重新界定

資訊科技時代，出版的定義近十年有很大的變化，已從平面出版轉移成電子、光學等出版形式。隨著數位資訊技術的進步，出版的載體，包括了紙本書刊、錄音帶、錄影帶、光碟、磁片、微捲、PDA、電子書、



網頁、資料庫等。資訊的流傳散布方式，也包括了實體通路與虛擬銷售網站，如廣播、電視、電話、微波、衛星、電纜、光纖纜線等。出版品內容數位化後之檔案藉由網路傳送，其閱讀方式可在個人電腦、個人數位助理（PDA）、電子閱讀機，甚至可在全球資訊網（WWW）上直接瀏覽閱讀。

政府出版品不僅定位困難，甚至連名稱本身也受到挑戰。面對資訊數位化、電子化的趨勢，政府機關不僅出版發行平面出版品，更應重視顧客的需求，扮演政府資訊提供者的角色（注2），以各種不同的媒體載具主動提供資訊或知識為民衆所用。

管理制度的建立

我國政府出版品管理制度自民國66年由行政院研究發展考核委會（以下簡稱行政院研考會）籌劃建立以來，迄今已歷經二十餘載。甫在本會成立初始即設立「資料室」，76年調整更名為「圖書及出版室」，86年再度改制正式成立「政府出版品管理處」，專責規劃並推動政府出版品管理為主要業務，自此是項工作從幕僚性支援轉為業務性的推廣工作。

為強化政府出版品管理制度，精實出版品管理作業流程，近年來行政院研考會多次派員出國前往美、加、法、荷、德、英、義、澳、紐及日本等10國，實地考察瞭解各國政府出版品之管理、流通推廣及電子化發展情形。另因應電子網路科技的發展趨勢，於88年特別召開政府出版品研討會，及委託淡江大學資訊與圖書館學系所主任邱教授炯友先後完成「各國政府出版電子化策略及措施之研究」與「政府出版品加值利用措施之研究」報告，提供研擬政府出版電子化策略與加值利用措施之參考。

為讓政府出版品的效用充分發揮，廣泛流通深入民間，達到民主、自由、公開、公平、合理有效的利用，有必要再造出版管理體制。行政院研考會經參酌先進國家的制度

規劃、策略與實質作法，並因應國內資源環境情勢，進行下列出版品管理制度的奠基工作：

一、分散與集中管理並重

各國政府出版品管理機關的形態，大致可分為兩大類型，一種是屬於集中型，由一集中管理的權責機關負責集中印刷、發行、銷售的統籌管理責任；另一種屬於分散型，通常並未設立中央政府的單一主管機關，係由各出版機關自行辦理，分別印製、出版、發行自己的書。先進國家無論是集中型或分散型，如集中型已逐漸趨於分權管理，分散型亦有整合取向。

我國在分權化的大潮流下，似乎沒有必要以建立集中型管理制度為目標，考量政府再造、組織裁併、員額精簡等，規劃由出版機關自行管理與研考會統籌集中管理，二者雙軌並行，共同建構分散與集中管理並重，應是較符合我國國情發展的管理體制與架構。

二、指定專人負責

為落實機關出版品管理業務，由各機關指定專責單位或人員，負責訂定機關出版作業規範，及辦理出版品的編號、基本形制、寄存、銷售等管理事項，使出版品的管理權責與工作更為明確。

三、全面線上管理

各機關於出版品出版印製或發行時，使用政府出版品網（GPNet）全面線上申辦編號作業，定期管理維護GPNet內之機關資料、出版品書目資料及分發銷售等業務，以提供最新的出版資訊。

四、統一基本規格形制

為便利管理與流通使用，規範各機關出版品應按規定編印政府出版品統一編號（GPN）、國際標準書號（ISBN）、國際標準期刊號（ISSN）、預行編目（CIP）等，並注意出版品版權相關資料記載事項。

五、統一出版目錄

書目資料的缺漏，出版品目錄的蒐集難臻完整，一直是各國政府致力改善的目標，我



國由行政院研考會建置政府出版品網（GPNet），推動各機關一律上網管理出版品，健全書目資料的建立藉此一併達成。

六、指定寄存圖書館

政府出版品數量眾多，如不妥善保存，極易散失，為廣資宣傳並易於參考借閱，宜陳列於適當處所，故甚多國家政府指定大型圖書館若干所，作為寄存圖書館（depository libraries），可以免費獲得全部或某類政府出版品。我國指定全國 40 所圖書館，寄存各式各類政府出版品。

七、統籌集中展售

為提供民眾多元化服務，除由各出版機關依其出版品性質特色，利用機關的資源人力等，自行建構銷售管道外，並由行政院研考會統籌規劃建立集中銷售通路，委託五家民間書局集中銷售政府出版品，便利民眾在展售門市或網路書店購買各機關的出版品。

八、委外合作發行

為減低機關人力、經費負擔，委託或與民營出版社合作出版、發行出版品，利用民間充沛的資源，及其已建構完成的銷售通路如實體門市或網路書店等多元管道銷售政府出版品。如此政府機關不但不需支付人力、設備或開辦費用，亦可按契約約定就政府智慧財產權的利用情形收取合理使用報酬，增加國庫收入。

九、商品化出版

由於經濟環境轉變，政府出版品亦朝商品化發展趨勢，在市場上與民間出版品一樣，被視同一般商品。出版品經定價出售，使需要者得以付費方式取得，不但有利流通也發揮使用者付費之公平理念。

十、網路數位出版服務

利用現代資訊科技，研定出版品繳交作業規定及執行方案，透過出版品電子檔的蒐集及出版機關的授權，以電子檔 / 電子書，或隨選列印（Print On Demand）的方式，提供民眾直接線上訂購現成出版品、電子檔 / 電子書或 POD 出版品等。

管理制度的推展

政府出版品管理業務，近年來在行政院研考會的積極推動改造與各機關配合執行下，各種出版品質量方面已經不斷提升，行政院研考會規劃確立政府出版品管理制度與策略，同時釐訂若干管理再造革新措施。一方面推動各機關建立政府出版品管理制度，加強出版品的供應網絡；一方面統籌辦理政府出版品集中展售與寄存服務，擴大政府出版品多元服務管道；並進一步建置 OPEN 政府資料回應網等資料庫網站系統，增強政府出版資訊服務。目前政府出版品在整體制度上已有極大的突破與變革，不論就出版品的管理體制、流通管道與服務民眾層面，均有顯著的提升與進展。謹就政府出版品管理制度的推展方面，相關具體措施說明如次：

一、制定出版品管理法規

（一）民國 72 年 9 月行政院函頒「行政機關出版品管理要點」（78 年修定）；隨著政府職能日趨多元，社會轉型與資訊科技發展，有必要提高法律位階，以擴大政府出版品管理成效，爰於 87 年報奉行政院發布「政府出版品管理辦法」復於 90 年修定完成，並函頒各機關實施。

（二）配合管理辦法之實施，88 年研考會研訂「政府出版品基本形制注意事項」（91 年修定）、「政府出版品統一編號作業規定」（91 年修定）、「政府出版品銷售作業規定」（91 年修定）、「政府出版品寄存服務作業規定」，及「電子檔繳交作業規定」（91 年訂定）等，並分行各機關實施。

二、開發建置政府出版品網單一服務窗口

88 年 9 月建置政府出版品網（Government Publications Net，簡稱 GPNet；網址 <http://GPNet.nat.gov.tw>）（89 年 10 月改版），提供民眾經由單一窗口獲得完整政府出版資訊；提供 750 餘個出版機關全面自動化上網管



理、維護出版品；提供 40 所寄存圖書館點收、稽催、統計出版品；提供 5 家政府出版品展售門市線上登錄出版品銷售與庫存數量；此系統亦具有網路書店銷售功能，但目前線上銷售作業，由國家書坊網路書店負責提供民衆訂購服務。

三、辦理政府出版品管理業務訪查、講習訓練：

- (一) 訪查：逐年分梯次前往各出版機關訪查，分別於民國 89 年 10 至 12 月間前往立法院、內政部營建署等 20 個機關，及於 90 年 10 至 12 月前往教育部國立空中大學等 11 個機關學校訪查，以瞭解其作業現況，研討相關問題，作為日後管理參考。
- (二) 講習訓練：90 年 3 月及 91 年 5 月分別辦理 GP 標竿營，邀請政府出版品專責主管、中央及地方機關出版品專責管理人員計 180 餘人參加。91 年 4 至 12 月起陸續前往中央各機關辦理出版品管理訓練計 33 場次，並支援協助彰化縣等 13 個縣市政府辦理出版品管理業務講習。
- (三) 電子檔繳交作業講習：行政院研考會擬訂講習計畫與時程，自 91 年 8 月起以分階段執行完成，94 年起全面實施電子檔繳交作業，對象包括中央及地方機關出版品管理人員等。

四、辦理出版品評獎作業：為促進出版品流通服務，提升各機關出版品質，以年度計畫方式，報奉行政院核定政府出版服務評獎實施計畫，91 年度首度實施，並於 91 年 8 月 28 日由行政院游錫堃院長頒獎，公開表揚獎勵 9 個績優機關及 30 種優良出版品。同時辦理寄存圖書館、展售門市專區展示，及舉辦有獎徵答等推廣活動。

五、編印政府出版品簡訊、目錄及政府出版品網系統操作手冊等出版品，作為各機關管理出版品的工具書與交流學習

等參考資料。

政府出版品以宣導政令、推動政策及宣揚施政成果為主。為促進政府出版品的普及運用，行政院研考會建立政府出版品寄存服務制度；委託民間書局辦理政府出版品統籌展售；辦理政府出版品巡迴展示與推廣；增強政府出版資訊服務等多元豐富的服務，將於以下專章一一介紹論述。

未來努力方向

據統計，目前政府出版品網 GPNet 系統收錄自 82 年以來，政府各機關的出版品書目資料計 3 萬 2 千餘筆。近年來在各機關重視及研考會的推動下，每年政府出版品的數量逐年增加，90 年度全年出版量 6,320 筆，若以每年全國性調查顯示，每年出版圖書約三萬種而言，政府出版品所占比率已逾五分之一（政府出版品種類相當繁雜，並未完全登錄 ISBN、ISSN），尤其各機關龐大的出版數量及多元的出版類型，在國內出版產業上更占有重要的地位。進入資訊世紀，面對知識經濟，為達成政府資訊公開、知識共享的目標，除繼續推展上開各項措施外，未來開展工作仍有待繼續努力：

一、利用政府出版促進資訊公開

先進國家因各國歷史背景、文化傳統及發展特性等，普遍注重法律文獻的出版，有關政府公報，國會出版品，法律文件等大都成為各國政府出版品的主軸，並一致認為政府資訊公開是政府服務民衆的重要施政目標，也是政府責無旁貸的責任與義務。

我國政府出版品分散在各機關出版，由行政院研考會藉由出版品統一編號的編訂管理，統籌彙整蒐集出版訊息，但並未特別著重哪類出版品，日後應配合「行政資訊公開辦法」的立法通過與實施，加強收集政府資訊，如政府機關所訂定條約、法律、命令、相關法規釋示及地方自治法規；政府機關施政計畫；請願處理結果及訴願之決定；合議制機關所作之會議記錄；依法應經特許的決



定事項；業務統計；研究報告；其他政府機關主動公開政府資訊所作的目錄等。

上開資訊除各機關應依規定刊載公報、利用電信網路傳遞供眾線上查詢，或舉行記者會、說明會等外，建議利用本會建置的政府出版品網（簡稱 GPNet），加強上開出版品的整合彙集，予以分類整理公開，提供相關檢索選項，便利民眾上網查詢使用。

二、注意著作財產權歸屬

政府出版品的重製發行，前題在是否享有著作財產權或是否取得授權，是項權利因不同的出版時間，適用各該時期發布的著作權法而有不同，分三階段說明如次：

（一）81年6月10日前（著作權法修正施行前）舊法（81年6月11日以前適用）

- 1.職務上完成之著作：未明文規定，解釋上以法人為著作人，著作權歸法人。
- 2.出資聘人完成之著作：原則上，著作權歸出資人。

（二）87年1月21日修正施行前之舊法（81年6月12日—87年1月22日適用）

- 1.職務上完成之著作：原則上，以受雇人為著作人（享有著作人格權及著作財產權）。
- 2.出資聘人完成之著作：以受聘人為著作人（享有著作人格權及著作財產權）。

（三）87年1月21日修正施行之現行法（87年1月23日以後適用）

- 1.職務上完成之著作：原則上，以受雇人為著作人（享有著作人格權）；著作財產權歸雇用人。
- 2.出資聘人完成之著作：原則上，以受聘人為著作人（享有著作人格權及財產權）；出資人得利用該著作。

因著作財產權是重製利用的主要關鍵，故政府機關在雇用或聘用人員所完成之著作，必須重視且釐清著作財產權的確立與取得。尤其是已出版且具市場性之暢銷出版品，務

必注意因不同的出版時間，有不同的著作權歸屬，應透過契約的運作釐清權利義務關係，確定享有著作財產權或取得權利人授權後，才能進行出版品的重製與利用。

三、加速線上出版

網路資訊時代，政府資訊要能普及公開，便利取得、使用，電子化是必要途徑。行政院研考會於91年4月委託臺灣電視公司成立國家書坊臺視總店及網路書店，銷售實體出版品、電子檔及POD出版品等。復於91年5月發布「政府出版品電子檔繳交作業規定」，規定各機關繳交電子檔，供國家書坊網路書店銷售。今後研考會除加強電子檔繳交作業外，應加強推動各級政府機關全面實施網路電子出版機制，以提高政府出版品網路運用，使出版品的產出、行銷、傳播、流通、銷售、遞送等均能在網路上完成，讓政府出版資訊全面上線，開放給所有的人使用，其影響力的發揮是無遠弗界的。

四、加強出版品加值利用

「站在巨人的肩膀看世界，可以看得更高更遠」，政府出版品是政府的研發成果與智慧結晶，在知識經濟時代，提供給有興趣的民間團體或個人開發利用政府資訊，是開放政府應有的責任。哪些資訊應保留免費提供給民眾？應如何建立利用機制或架構？如何提供給其他政府機關、機構或民間團體加值創新？在我們積極規劃2008年國家發展重點計畫，納入文化創意產業發展計畫時，也應採取開放積極之態度，規劃研擬相關法規，以規範及保障民間產業加值利用之需，促進國內出版與文化產業的新發展。

注釋

注1.何沙崙，〈各國政府出版品管理制度的發展趨勢〉，《行政院研考會研考雙月刊》23卷2期，頁15。

注2.周韻如等，〈資訊經濟時代政府出版的行銷趨勢〉，《行政院研考會研考雙月刊》26卷2期，頁28。