

我國出版品呈繳制度

黃淵泉

呈繳制度的意義

「呈繳」二字最先見於民國十九年教育部頒布之「新出圖書呈繳規程」中，依此規程，出版者於發行之日起兩個月內，將新出圖書四份呈送當地之省市教育廳局轉呈教育部。在日本、韓國，凡依法向有關機關寄送出版圖書者稱爲「納本」。相當於英文的 *Legal deposit*、*Copyright deposit* 或 *Copy*。由英文第一字可知呈繳是法律所規定的義務；第二字表示爲保護著作權，將著作品寄送著作權登記機關做爲權利主張的依據；第三字則表示是出版者或印刷者所應繳納的一種稅，只不過所繳納者爲出版品而已。

世界最早實行呈繳制度的國家當推法國。法王法蘭西一世於一五二七年十二月公佈之 *Montpelier* 法令中規定：凡國內的出版社及印刷者，不論作者、主題、內容、價格、大小、語言及發行年度如何，均須向皇家圖書館繳送其新出版的刊物，否則課罰重金，並將該出版物全數沒收。

呈繳制度依其性質不同，可分爲三類：(1) 法律呈繳——呈繳新刊圖書，以便主管出版機關檢閱出版品，是否有違法記載。(2) 著作權呈繳——爲取得著作權的保護而負寄送其著作物或出版品的義務。(3) 文化呈繳——爲了保存國家民族文化，將所有出版品寄送一定處所，以爲保存利用。

從這些解釋，我們可以爲呈繳制度下一個定義：呈繳制度乃根據法律，爲特定目的，由出版者，印刷者或其關係人，在一定期限內，依一定手續，向指定機關送繳其新出著作物或出版品之謂。

至於呈繳制度存在的理由，主要有下列四點：

(一) 圖書、新聞、雜誌及其他各類出版品，為民衆發表言論，傳播思想之所在，影響所及，與公共的秩序及利益關係密切，因此就政府立場言，政府為積極維護公共秩序，謀求公共利益，必須重視且採擇由此所發表的良好意見，做為施政參考；另一方面也必須隨時注意出版品的情況，防範其言論思想危害公共利益於未然。

(二) 實行出版品事先申請登記的國家，主管機關為了查驗新聞雜誌等是否按照所登記事項且如期發行，故須呈繳以憑查驗。

(三) 出版品為國家文化的結晶，圖書館的任務除了提供學者利用研究外，尚負有保存國家典章文物的責任。因此凡是國內所有的出版品，都須保存在圖書館內，一方面保國家傳統文化於不墜，一方面提供學術界以研究發展的資料。

(四) 邇來國際間關係益形密切，欲和平共處必先互相了解，文物交換是其中最有效辦法之一。這些資料的交換，通常由指定機關辦理。而交換品的來源，一部分即得自出版品的呈繳。

呈繳制度的法律根據

由於呈繳制度實施目的及發展背景不同，所根據的法律也各有差異。若由性質來區分，所根據法規可大別為出版法、著作權法、圖書館法及出版品呈繳法四類。茲分述其特點如下：

(一) 出版法——一般來說，出版法是關於出版行政或限制出版行為的法規。根據前者，出版法屬於行政法，基於政府強制作用之行為，對於出版事業加以輔導監督，積極方面可增進社會福利，發展文化，消極方面則可防止有害社會公共秩序之行為。由後者言，它是警察法，專司防患藉出版品散佈有

害社會秩序與公眾福利的思想言論。因此將呈繳規定納入出版法規中，乃是以行政的強制力量規定出版品的呈繳，以達管理的目的，此種規定在四類中最早出現，也是大陸法系國家所普遍採用者。例如法國，無論在君主時代或共和時代，爲了檢閱出版品，都制定了出版特別法，採取預防制度之「特許檢查保證金制」及「登記制」，在此規定下，出版者必須呈繳其出版品。雖然後來取消特許制及保證金，但仍保留登記制，出版品於出版後，仍應送主管機關備查。由於民主思想的沖擊，依存於出版法的呈繳制度，有漸漸變質的傾向，如我國現行出版法除採事前登記，事後審查制，於出版後送內政部出版事業管理處備查外，另須送國立中央圖書館收藏。

由出版法下產生的呈繳制度有四個特點：

- (1) 出版品呈繳之着眼點在於檢閱，在便於行政機關管理出版品。
- (2) 呈繳對象爲有行政權力的政府機關，如內政部、警察局、甚或爲軍事治安機關。
- (3) 呈繳出版品大多爲無償，呈繳行爲被視爲發行人（或印刷人）之單方面義務。
- (4) 屬於強制性，對於違反呈繳規定者，主管機關有行政處分權，科義務人以罰鍰，甚至判處懲役。對於期刊雜誌得施以停刊處分。

(二) 著作權法——一個人不分男女、職業、黨派，他的人格都應受尊重。既然，言論思想的表現是反映人格的一部分，自然也應同受尊重，不容任人隨意侵犯。此外，思想的創作乃由個人努力的結果，一旦貢獻社會，自當從社會得到應有的報酬。若著作權不予保護，讓人隨意侵犯，必會形成社會抄襲盜印之風，所謂著作無非重抄的隔夜飯，終難成豐美的佳肴。盜印者可不勞而獲，著作人毫無報酬，則將無人肯再孜孜於新思想的創作，人類文明將停滯不前。因此，著作權在現代各國已被視爲私人權益的一部分，應該得到國家社會的保障。

各國著作權法的制定均把著作權視爲私人財產之一，可以繼承或轉讓，非經許可不得侵犯。但著作權之取得，各國的規定却不盡相同；有以著作物問世，即自然取得著作權，得依法受到保障；有以著作人雖享有著作權，但須經形式之登記手續，才能確定其權益，亦即以註冊登記爲對抗第三者侵犯著作權之要件。美國著作權之取得即以註冊登記爲手段，而非自然發生，登記的手續又以呈繳其著作物爲必要條件。此種呈繳規定以海洋法系的英美爲代表。一七九三年英王敕令中，規定凡欲取得著作權者，必須呈繳兩部著作物予皇家圖書館。一八七〇年的美國著作權法亦規定：凡著作在發行前或發行後，如欲取得法律保護，須向國會圖書館註冊，呈繳著作的製本並繳納註冊費。否則，可以不必呈繳。此種根據著作權法的呈繳制度因常由國立圖書館辦理，使原爲著作權登記機關備查的目的，有漸被國立圖書館徵集國家文物的目的所取代的傾向。

由著作權法下產生的呈繳制度也有四個特點：

(1) 呈繳的目的在於取得著作權專有，以爲對抗第三者之必要條件。

(2) 接受機關爲著作權登記機關，此可爲內政部（如一八五九年的美國），可爲委託代理的國立圖書館（今之英美），特別是後者，更爲今日普遍趨勢。

(3) 爲無償的呈繳制度，因是請求政府給以保護其私有權益，故除呈繳著作物外，甚至須繳納註冊費。

(4) 屬於相對性，欲享權利才負呈繳義務。但若享受權利而不履行呈繳義務者，仍須受處罰或喪失其應享權利。

(三) 圖書館法——圖書館的任務，除了圖書館本身便利學者利用，提供學術研究之資料及場所外，並兼有爲地區收集保存典章文物的義務。特別是國立圖書館任務更大，責任更重，我國國立中央圖書

館組織條例第一條即已開宗明義的闡明：「國立中央圖書館……掌理關於圖書之蒐集、編藏、考訂、展覽及全國圖書館事業之研究事宜」。因為是國立圖書館，故其蒐集範圍自應包括全國之出版品，其來源則以接受呈繳，最為恰當。

至於一個國立圖書館必須受全國出版品呈繳，其主要理由有下列數點：

(1) 人類文明的進步，基於知識的累積，而知識的傳播與流傳最有效的媒介與工具便是圖書等出版品。故出版品可說是人類文明的結晶，爲了保持國家民族文化傳統，便需要對有關之典章文物加以保存，而國立圖書館即負責這項任務的主要機關。

(2) 現代文明昌盛，只是某一專門學科或特定地區之有關資料，其數量多且各具特點。但學科之間，地區之間更須保持其關連性，若由專門或地域圖書館來徵集，必不能達到參證博引之便。

(3) 在服務方面，國立圖書館的對象爲國民全體，故其所藏資料也須包括各方面知識，才能滿足讀者的需要。面對如此龐大的資料，若不能依法徵集，勢難蒐集齊全。

(4) 就國立圖書館另一任務言，它有編輯全國目錄之責。並可藉此項目錄爲基礎進行國內圖書館各種合作制度，推動全國圖書館事業。此種目錄的編輯，非藉出版品的呈繳不爲功。

(5) 國立圖書館對外代表國家，與外國機構辦理出版品交換工作時，須有本國的出版品以供交換，其來源即主要得自國內出版品的徵集，特別是官書常爲交換的基礎。若沒有呈繳制度，國立圖書館即難展開交換工作，達成文化交流的任務。

因爲這種文化目的的呈繳制度，很早即被重視，故其實施頗早，遠在一五二七年法國法蘭西斯一世曾下令：國內出版品須呈繳一部給皇家圖書館。近代各國紛紛效尤，已普遍採取類似制度。如日本的國立國會圖書館法及韓國的圖書館法對呈繳均有明文規定。惟此制每藉行政力量或法律力量以配合

實施，如附屬於出版法或著作權法中，以增加實施的效果。

由圖書館法的觀點，呈繳制度具有五個特點：

- (1) 呈繳的目的在達成保存國家民族文化的任務，呈繳可說是國民對於國家民族文化的儲蓄。
- (2) 呈繳對象為國立圖書館或代行國立圖書館職能的其他圖書館。
- (3) 大都為有償，由國立圖書館支付補償金，或其他形式代替報償。但依附於出版法或著作權法的呈繳，則國立圖書館可無需付出代價予以補償。

(4) 呈繳的義務基於法律的規定，有強制性，違反呈繳規定，依法應受罰鍰之處分。

- (5) 呈繳品中，官書（指廣義的官書）呈繳的部數通常比較多，這是除了收藏外，還充為國際交換之用。

（四）出版品呈繳法規——由於確認呈繳制度的重要，而制定出版品呈繳單行法規，綜合了上述三種呈繳制度法規的優點，民國十九年國民政府教育部頒布的「新出圖書呈繳規程」及法國一九四三年所公布的法規「呈繳制度修正案」即屬之。法國的此項法規對於呈繳品的範圍、期限、部數、手續以及罰則都有規定。值得注意的是，依此法接受呈繳的國立圖書館在呈繳義務人未履行呈繳義務時，得向書店價購該書，而向法院提出「民事訴訟」，要求義務人賠償。蓋依此法，國立圖書館已視呈繳品為應得財產，呈繳義務人未履行義務，便為侵犯其產權，故得提出「損害賠償」之訴訟。從另一角度看，出版品已成為發行者必須繳納的一種稅物。

其特點可述如下：

- (1) 呈繳的目的偏重於文化意義。
- (2) 接受機關為教育主管機構或國立圖書館。

- (3) 大都爲無償，因呈繳出版品已被視爲一種向政府納稅的行爲。
(4) 呈繳的義務亦爲強制性。若違反呈繳規定，須受處罰。

我國呈繳制度的沿革

在中國，雖然古代的君主曾下詔搜求書籍，將所徵得圖籍藏於內府秘閣——如西漢劉向校書之秘閣。但這種徵集爲一時之詔令，沒有恒久的意義，且所徵集的對象偏重於行將絕跡，而爲民間珍藏的書籍，實施的方法也出於志願，沒有劃一的規定可循。因此還不能認此卽爲呈繳制度。

我國有關出版品呈繳制度的規定，均附載於出版法中，而出版法直至清末才見諸明文。因此要研究呈繳制度的沿革，只能從清末頒行之有關出版法規開始。

自從清政府頒布「大清印刷物專律」（光緒三十二年六月），明文規定新刊圖書必須呈繳各有關主管機關，以後出版法規屢經修改，至今歷六十年的演變。已漸趨嚴密完備，爲便於了解起見，依年代將之分期說明如下：

(一) 滿清政府時期：

自鴉片戰爭，英人叩關成功以後，國人如夢初醒，接着甲午之戰創痛尤深，因感滿清政府政治腐敗，人心激憤，紛思圖變以自強，遂醉心於西方的科學文明。又以現代化印刷技術及新式報紙的傳入，國內報紙雜誌勃興，清廷乃設官書局（光緒二十二年）。又鑒於歐美各國對於報紙，大都訂有專律，以爲管理。因此，在光緒二十四年六月命康有爲譯各國報律，並參以國情，定成報律。三十二年六月始由商部、巡警部、學部會同制定「大清印刷物專律」，頒布實施，此爲我國出版法之始。

依該報律第一章第一條規定：在京師設印刷物註冊總局爲主管機關，隸屬商部、巡警部、學部。

所有涉及印刷及新聞記載，均須在該局註冊。第二條規定：地方由各地方有關機關酌情辦理。至於印刷物呈繳，在第二章第九條規定：「凡印刷人印刷物件，即按件備兩份呈送印刷所在地之巡警衙門。該巡警衙門即以一份自存，一份呈送京師印刷註冊總局。凡違犯本條者，所科罰鍰不得過銀五十元，禁期不得過一個月，或罰鍰監禁兩科之。」

同年十二月商部參照日本之「新聞紙條例」而擬具「大清報律」，經巡警部修改，由民政部、法部會奏，交憲政編查館議覆後，才奉旨頒布。旋又於宣統二年由民政部加以修改，重行頒布。其第七條規定：「每日發行之報紙，應於前一日晚十二時以前，其月報、旬報、星期報等類均應於發行前一日午十二時以前，送由該巡警官署，隨時查核，按律辦理。」可見呈繳目的為預防性質，違反此條規定者，該發行人處三元以上，三十元以下之罰金（同律第十七條）。

因本期為我國出版法初興時期，對於出版品的呈繳規定尚頗簡略。但我們可指出它的幾種特點：(1) 接受機關——地方為巡警衙門，中央則為印刷物註冊總局。(2) 呈繳品——主要為報紙雜誌，但律中對於二者未能劃分清楚。(3) 呈繳義務人——發行人。(4) 呈繳目的——預防出版品發表不當言論，而為事先審查。

(二) 北京政府時期：

辛亥革命成功，專制政體推翻，民國成立。國民的言論、著作及出版自由有了明文的保障，出版界乃漸趨活躍。但政局一直不能穩定，直到袁世凱上臺，先後頒布兩項有關出版法令，才有一定制度可循。

(1) 民國三年四月公布之「報紙條例」，此條例大部沿襲「大清報律」精神，且大部分採用其內容，雖經一度修正，但因其限制言論自由，仍受反對。至民國五年黎元洪入京復職，終下令廢止。本

條例與大清報律最大不同之處爲取消事先審查制。如第九條規定：「每號報紙應於發行日遞送該管警察官署存查。」不能不算爲一大進步。此外對於報紙的定義，在第一條中亦已明定：「用機械或印版，及其他化學材料印刷之文字、圖畫，以一定名稱繼續發行者，均爲報紙。」其種類共分日刊、不定期刊、週刊、旬刊、月刊及年刊等六種（第二條），呈繳義務人仍爲發行人。若違反第九條之呈繳規定，科發行人五十元以下、五十元以上罰金。（第十九條）。

(2)民國三年十二月袁世凱政府公布之「出版法」，本法直接用到民國十五年一月二十九日，才因北平新聞界的要求，由國務總理段祺瑞下令廢止。

本法將呈繳品的範圍擴大到出版品，不限於報紙雜誌。第一條規定：「用機械或印版及其他化學材料印刷之文書、圖畫，出售或散布者，均爲出版品。」其呈繳的規定在第四條言：「出版之文書、圖畫，應於發行或散布前稟報該管警察官署，並將出版物以一份送該官署，以一份經由該官署送內務部備案。官署或國家他種機關及地方自治團體機關之出版品，應送內務部備案，但其出版關於職權內之記載或報告者，不在此限。」此呈報手續應由發行人及著作人聯名行之；但非賣品得由著作人或由發行人一人行之（同法第五條）。已備案之出版品於再版時，如有修改、增減或添加註釋，插入圖畫者，應依第四條辦理（第九條）。呈繳品範圍並非指所有印刷出版品，凡信柬、報告、會章、校規、族譜、公啓、講義、契券、憑照、號單、廣告、照片等類之出版，不適用第四條之規定呈繳（第十條）。如未依規定稟報者，處五十元以下、五十元以上之罰金（第十四條）。

綜觀此袁氏出版法，確對呈繳制度有較詳細的規定。惟呈繳目的仍限於使主管機關得隨時審查出版品，是否有違法記載，本法雖曾涉及著作權（第一條、第五條），但呈繳與否似與著作權之保護無關。

(三) 國民政府時期：

自國民政府北伐成功，全國統一，政治趨於穩定，人民的言論，出版自由亦大為向前邁進。爲了保障出版自由，防止不良出版品之發行，國民黨中央宣傳部乃在民國十九年請立法院速定出版條例。同年十二月通過，由國民政府公布實施。前此，教育部也於民國十九年三月二十八日公布「新出圖書呈繳規程」。先就後者說明之。

教育部公佈此呈繳規程，實施效果如何，不得而知，但就其意義上言，却值得重視的。依此規程規定凡新書應由出版者自發行日起兩個月內，呈繳四份予所在地之省教育廳或市教育局（第一條）。教育廳、局除留存一份外應將其餘三份轉送教育部（第二條）。核收後，發交教育部圖書館、中央教育館、中央圖書館各一份分別保存，並將書名、出版者姓名及出版年月日登載教育部公報（第二條）。中央圖書館未成立前暫由教育部代爲保存。出版者如未遵繳所出圖書時，教育部得禁止該圖書之發行。顯然是文化目的的呈繳制度。

民國十九年出版法對於出版品呈繳規定爲「新聞紙或雜誌之發行人於發行時應以二份寄送內政部，一份寄送發行所所在地所屬省政府或市政府，一份寄送發行所所在地之檢察署。新聞紙或雜誌有關於黨義或黨務事項之登載者，並應以一份寄送省黨部，一份寄送中央黨部宣傳部。」（第十三條）。書籍或其他出版品亦應於發行時寄送二份予內政部，其內容涉及黨務者，並應一份寄送中央黨部宣傳部（第十五條）。出版品由官署發行者（廣義的官書），應以二份送中央黨部及內政部（第六條）。若發行人違反第十三條及第十五條之規定，應處百元以下之罰金（第三十一、三十二條）。

至民國二十六年，國民政府鑒於訓政實行已久，原來立法精神已有部分不能適應當時需要，乃於同年七月修正公布出版法。出版品的接受機關改爲①內政部②中央黨部③地方主管官署④國立圖書館及

⑤ 立法院圖書館。黨政機關之出版品，應依前二項分別寄送（第八條）。文中所稱地方主管官署，在省為縣（市）政府，在直轄市則為社會局。此新出版法之規定，使出版品呈繳的目的擴大為二種，① 檢閱目的——送內政部、中央黨部及地方主管官署。② 文化目的——送國立圖書館及立法院圖書館。對於不履行寄送內政部及中央黨部義務者的處分，也納入行政處分，罰鍰三十元以下（第三十五條）。但不寄送地方主管官署及國立圖書館却未見處罰規定。這兩點為與十九年出版法最大不同之處。

（四）憲政時期：

對日抗戰勝利後，於三十五年公布憲法，進入憲政時期，原來一切「以黨治國」的立法精神已不能適用。內政部為推動出版行政，故擬定出版法修正草案，於三十六年十月底呈行政院轉立法院審議，但以牽涉範圍廣大，未能獲致具體結論。接着共黨全面叛亂，全國政治秩序大為紛亂，出版事業陷於無政府狀態，依正常法律實施的呈繳制度無形中全告停頓。並且政府機關一再播遷，國立中央圖書館與故宮博物院合併成立聯合管理處，成為該組織內之一組（中圖組），呈繳制度有如冬眠，隨局勢的逆轉而中斷。這種狀態且繼續到政府遷臺後第三年，即民國四十一年之出版法頒布為止。

很遺憾的，實施憲政的初期，呈繳制度反而盪然無存，使這段時期的文獻資料極少保存下來，造成我國文獻史上的一段空檔。

（五）戡亂時期：

自政府遷臺以後，要求戡亂，必先自求安定，一切重新建設。內政部為建立行憲後之出版制度，俾出版事業得以發展，請立法院從速完成立法程序。直至四十一年三月二十五日立法院修正通過，同年四月九日由總統公布施行。並於同年十一月由內政部公布其施行細則。

本法比二十六年之出版法在呈繳制度上有數點高明改進之處：

(1) 呈繳品之規定方式不同。新法在第十四條、第二十三條就「新聞紙雜誌」及「書籍及其他出版品」分別規定。舊法則二者不分。新法顯較明確，且合乎邏輯。

(2) 呈繳品範圍擴大。新法除新聞紙、雜誌、書籍等文書、圖畫外，還加上發音片，這是因文明的進步所帶來的新規定。但新法第二十三條但書却規定：發音片不必寄送國立中央圖書館，這條但書由保存文化的意義上言，似為蛇足。其理由容於次節再詳論之。

(3) 接受呈繳機關不同。若依舊法，則寄送的機關在七處以上，因其中國立圖書館乃指國內所有國立圖書館；新法則只限於三處，免去了中央黨部及立法院圖書館，且國立圖書館只限於國立中央圖書館。減少發行人過多的負擔。

(4) 呈繳的時限及手續。新法也有詳細規定，特別是同法施行細則第二十二、二十三條尤為詳盡。

(5) 罰則亦分別規定，如不寄送內政部或國立中央圖書館，經催告不理者，處以該出版品未送部份售價五倍以下之罰鍰（第三十八條第一項第一款）。不寄送地方主管官署，經催告不理者，依行政執行法第四條第一項第一款之規定辦理。

基於特殊情勢，尚有其他出版品寄送的規定：

臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法（修正本）第四條規定：應於發行時檢具一份送保安司令部（臺灣警備總司令部）備查，不寄送者，比照出版法第三十八條第一項第一款課罰。然此規定已於民國四十九年四月二十日由國防部（四九）公憲字第一〇一八〇號令予以廢止。

至於海外僑民發行之新聞紙或雜誌，依照海外僑民發行新聞紙雜誌聲請登記規程第十條規定：於聲請後，應分送當地（使）領館，僑務委員會及內政部各一份備查，經核准內銷者，並應送入口地區主管官署一份存查，獨缺國立中央圖書館。但由國立中央圖書館收到此類出版品自動寄送的成績來看

，僑民的愛國精神着實令人感動。

關於外國出版品申請進口發行者，應視同該出版品在國內發行依法寄送。出版業翻印發行之西書，根據西書小組的協議，亦應依出版法第二十三條辦理。

出版法於民國四十七年六月三十日修正公布，其第十四條規定新聞或雜誌之寄送機關增加一個行政院新聞局，但書籍或其他出版品則不變。第十六條刪掉，原第二十三條遞補為第二十二條，違反第四條或第二十二條之規定不寄送出版品，經催告無效者，處一百元以下罰鍰（第三十八條第一項）

綜觀我國之出版品呈繳制度，乃依存於出版法中，與著作權之保護似沒有直接關係。要之，其為審查檢閱及文化保存兩方面的意義較顯著。

現行呈繳制度的檢討

(一)法律根據——目前呈繳制度所賴以存在者即為出版法，而以內政部出版事業管理處為出版事業之主管機關。筆者以為，教育部原以文化與教育為兩大職掌，文化事業的管理却分屬於內政部與教育部，使教育與文化不能相配合，阻礙了二方面的進展，以內政部管理出版事業，不如代以教育部（文化局）為出版事業的主管機關，在法律及文化立場上言，將更富意義。

(二)呈繳的客體——出版品的範圍及部數

呈繳品無論在何種呈繳制度下，均指出版品或著作物而言，我國現行出版法對於出版品的定義，採概括規定：「本法稱出版品者，謂用機械印版或化學方法印製而供出售或散布之文書、圖畫。發音片視為出版品。」（法第一條）若依形式可區分為新聞紙類（又可分為新聞紙及雜誌二種），書籍及其他。基此，照片、手抄文書等均不包括，故不在呈繳之列。

對於雖為印刷物，但無思想發表之物品，可不必呈繳，如私人名片、請帖、通知書、帳簿的樣本、投票用紙、有價證券等。這點在出版法中未予明確規定，實為疏漏之處，因為這樣使呈繳品的範圍不易確定。

在呈繳品中值得注意的兩類是官書與視聽資料，因為此二者在呈繳制度中所佔地位越來越重要，特別討論於下：

(1)官書：現代官書略可分為三大類：一為一般行政、立法、司法、考試、監察等國家行政機關之施政報告；二為公營事業機構之業務報告；三為官方研究機構的研究報告。由於官書資料的價值，在政治、學術、社會及史料等方面均有重要地位。故大多數國家均列為主要呈繳品之一。現行出版法並未能明確規定。

(2)視聽資料：視聽資料的發展，近來已到相當程度，在文化的表達和貢獻方面，已足可與傳統形式的圖書之類分庭抗禮。並且它的特殊效果，更為其他形式所不及，它既然同樣能表達人類的思想並散布給他人，與圖書同為人類文化的結晶。因此，無論我們視它為出版品、著作物或文化財，在在均有充分的理由使其劃入呈繳品之列。況且近來因為視聽資料、顯微資料的出現，使人類思想文化的表現形式起了革命性的變化。人類的知識資料不再限於靜態的形式，而是「有聲有色」及「活生生」的資料。為了順應這個潮流，視聽資料如唱片、影片等的徵集，已是刻不容緩的了。出版法第二十二條但書謂發音片可不必寄送國立中央圖書館，可謂落伍的贅語。而國立中央圖書館於民國五十五年撤消原有的音樂室，似亦值得商榷。

至於呈繳部數，乃採單本制，即向呈繳機關呈繳一份，因此呈繳的部數就是接受機關的數目，我國圖書應寄送內政部及國立中央圖書館各一份，新聞雜誌則內政部、國立中央圖書館、行政院新聞局及地

方主管官署各一份。平心而論，對發行者的負擔並不太重。官書的繳送部數，雖未明文規定，但應較一般出版品爲多。因爲官書的發行者乃爲政府機構，在負擔呈繳義務的能力及手續上，實施起來比較具備及方便，且官書有重大的保存價值，又可做爲辦理國際交換書刊的基礎。如日本國立國會圖書館法第二十四條規定官書發行部數在五百部以上應繳送三十部，五百部以下者由館長自行決定。美國則由印刷局寄送一五〇部予國會圖書館，以分送各國國立圖書館及著名大學。

(二) 接受機關

我國曾經爲接受呈繳的機關，計有印刷物註冊總局、教育部、內政部、行政院新聞局、國立中央圖書館、國立圖書館、立法院圖書館、中國國民黨中央黨部、保安司令部（臺灣警備總司令部）、省市教育廳（局）、新聞處、縣市政府、警察官署等，可謂既多且雜。現行呈繳制度簡化爲圖書方面僅內政部、國立中央圖書館二處，新聞雜誌則加上行政院新聞局及地方主管官署（省市新聞處）二處。僑胞發行之出版品則只寄送內政部、僑委會、當地使領館。依現行制度，接受機關似尙合理，惟僑胞發行出版品亦應繳送國立中央圖書館爲宜。

若以教育與文化立場言，除教育部與國立圖書館外，似不應再有其他單位爲受繳機關。因爲憲法上私有財產既被明文保障，行政機關當不能因行政權力上的方便，多取於私人。

(四) 呈繳義務人

出版品的發行人乃指主辦出版品之人，因其職權對內綜理出版業務，對外代表其出版品，並負法律上責任。故爲呈繳制度中的主要義務人。在機關團體以該單位主管或其指定代表人爲發行人。其他，外國亦有以印刷者（如芬蘭一九一九年「出版自由關係法令」第十三條規定）或有以配銷商爲呈繳義務人（如日本由出版取次組合統一呈繳，稱「一括納本制」），其優點在較能掌握出版物，使徵集

較完整，但缺點在此辦法有點類似繳納「間接稅」，使發行人與配銷商之間責任不易劃分。

(五) 呈繳的手續、期限及版本

呈繳的手續大多由呈繳義務人製備出版品分送簿，隨出版品繳送（或郵寄）至受繳機關，在分送簿上蓋印郵政機關或分送機關的遞寄或收發戳記。目前送繳國立中央圖書館的出版品，其發行人均未能依此辦理，而是由國立中央圖書館於收到後，寄收據予發行人（期刊則不寄）。至於送繳的期限因各類出版品不同而有長短之分。例如連續性出版之報紙和期刊雜誌，應在每次發行當日繳送。此因無論就檢閱目的，政府了解公意或圖書館閱覽等均有時效性之故。而一般出版社或書局所出版書籍，日期不定，爲了方便起見，應於每月月底造具當月出版書籍目錄，檢同出版書籍一併繳送有關機關，寄送期限若過短，呈繳義務人及受繳機關爲每一本書的寄送而費神，雙方都感不勝其煩；期限過長，則繳送圖書失去時效性，特別是寄送國立中央圖書館，若出版半年或數個月後才送達，即使馬上提供閱覽，也使讀者對於新知識的吸取，延遲了一大段時光。且經日月的累積，送繳時的數量可能相當可觀，在無償的呈繳制度下，易給義務人在心理上產生不勝負荷之感，不若期限適當，將呈繳負擔化整爲零。因此，每一個月月底寄送，可算理想。

我國出版法中雖未明白規定呈繳品應爲何種版本，但指製竣版本當無疑問。如果受繳機關爲國立中央圖書館，爲了保存與利用，則呈繳書本之版本實應加以考慮，若發行時有兩種以上不同裝訂版本，是否應規定選其中最佳版本呈繳頗值商榷。如美國按照著作權法不得以樣本或教科書版送繳，在同時發行普及版及豪華版時，應以最佳版本繳送。其他芬蘭、丹麥、加拿大、紐西蘭等國亦均有類似規定。

(六) 罰則

當呈繳義務人違反出版法第十四、二十二條規定，不寄送出版品並經催繳不理者，便構成了違法行爲（第三十八條第一項），得加以處罰。但必須注意的是：在發行人未依期限寄送出版品時，仍不能遽加處罰，應經催繳後仍不理會才得行之。處罰的情形分別爲：(1)不寄送內政部或國立中央圖書館，經催繳無效者，處一百元以下之罰鍰。(2)不寄送地方主管官署，經催繳不理者，依行政執行法第四條第一項第一款之規定辦理。但若只違反出版法施行細則第二十二條第二項規定之情形，出版法既未規定，自不能援引予以處分，實爲疏漏之處。總之，我國對此違規行爲的處罰，均屬於行政處分中的罰鍰，而執行罰鍰的方法未能明確規定，以及罰鍰不重，均足以影響呈繳制度的推展。

(七)受繳機關接到呈繳品後之措施

無論是何種受繳機關，於收到呈繳品後，必須依下列四個步驟來處理：

(1)登錄造冊：按來源名號或書名，登錄並加號碼，造成清冊，主管出版事業的內政部和地方主管官署可做爲檔案，保存備查。在國立圖書館可做爲臨時登錄簿，以爲新增圖書財產的臨時記錄。且爲以後編輯出版目錄的依據。其登載事項可依以後事務的需要，以決定繁簡。

(2)發給收據：登錄後，即應由受繳單位填具收據，寄予繳送者，以完成義務人法律上的責任。事後如有疑問可以此據爲憑。此收據憑證通常以受繳機關之首長名義填發。

(3)編輯出版目錄：受繳機關於收到呈繳品後，便應據之編輯成目錄，定期刊載在該機關所發行之刊物上。如行政機關的月報，國立圖書館的館刊或呈繳品專刊。如國立中央圖書館的「新書簡報」(月刊)、「新到書目」(半月刊)，以及目前的「新書目錄」。日本有「納本週報」及「全日本出版目錄」：美國國會圖書館的“Catalog of copyright entries”刊行此種目錄，一方面可以做爲以後編輯全國出版品目錄的基礎。一方面可以此目錄廣爲推行，供學術界、讀書界參考購買之用。事實上，此舉

在無形中等於替出版商做了有效的廣告。換言之，出版商雖少賺幾本書，却能因之擴大銷路，所獲利益遠超過其損失。因此有些國家，以此辦法做爲一種報價，代替現金補償，對於出版商，頗爲合算。

(4) 選書：固然法律上規定所有出版品均應呈繳，但限於人員設備以及利用價值，對於收到的呈繳品應先整理一番，擇取有價值資料，加以保存或轉送他處，或退還原繳送者。內政部於收到呈繳品後，轉送中央警官學校圖書館；依國立中央圖書館徵集國家文化資料的方針，應蒐羅全國政經軍文藝及一般國民活動的記載，故理想的收集範圍應爲全面性(All round)。就時空言，應從古典的到現代的，亦即古今中外資料均在收集之列。但因客觀因素的影響，並爲維持館藏資料各類科的平衡發展，只得放棄此項理想。美國國會圖書館因一八九〇年法令有選書之權，一九三一至三二年共入藏三九、七二〇冊，分送他處六、六二二冊，退還八七、九八六冊，一九五九年第一類呈繳品(書籍)入藏五二、六七〇冊，約佔呈繳之三成。圖書館採訪部門以採訪及選擇爲兩大職掌，若只顧採訪而不知選擇，則圖書館將有「癡肥」之感。

(八)目前呈繳制度的缺點

呈繳制度是否完善，可從實施的效果來測量據估計國立中央圖書館收到的出版品呈繳率，約佔全國出版品六、七成，內政部不到五成。現行的呈繳制度未能充分推展，顯然有許多缺點，究其原因，約有下列幾點：

(1) 從權利與義務方面看：權利與義務原是相對的，有權利就必須負起義務。一般由檢閱制度演變下來的呈繳制度，只有送繳義務，並未因而享受權利，因此義務人乃想盡各種方法逃避。

(2) 從版本與部數方面看：寄送國立中央圖書館的資料，爲了保存及利用目的，未能明定版本，且只寄送一份，日後如有缺失，不易補全。

(3)從負擔數量方面看：在一部一百多冊百科全書之類的出版品呈繳時，要令發行人面不改色按數呈繳，實有點勉強。

(4)從呈繳義務人心理方面看：出版法對於呈繳目的未能闡明，使義務人對於呈繳的意義認識不清，特別是對於寄送國立中央圖書館的目的缺乏認識。曾有發行人寄送國立中央圖書館的出版品中，蓋上「恭請備查」四字，真是一大諷刺。

(5)從規程缺乏完善規定看：如呈繳品的範圍不明確；受繳機關事權不統一，對於違反規定之處理方法不佳等。泰國對於違反呈繳規定之發行人只處十二披珠罰鍰，故使呈繳率只達百分之二十五。我國規定須經催繳仍不理者，才可以處罰。如此，發行人大可坐等催繳書的來臨，才履行其寄送義務。

(6)從寄送技術方面看：出版品的寄送，大都經由郵寄，零星辦理，寄送人常感不勝其煩。

(7)從出版界的局勢方面看：出版界不能安定，我國近六十年歷經北伐，抗戰、動亂，局勢動盪，出版界極不安定，自顧不暇，自難有餘力履行繳送義務。

(8)從法規執行方面看：縱令有完善的法規，執行不徹底，也能使完好的制度破壞無遺。

(9)從時空環境方面看：由於文明進步，帶來了新形式的出版品，現有的法規未能配合時代的進步，成爲一大漏洞。

重建一個完善的呈繳制度

制度是經過時間的考驗，爲人們所不斷創制改進而保存下來的。因此，它也應隨社會的進化而不斷的改進，現在各國實施呈繳制度，雖未完全脫離檢閱目的的呈繳，但朝更富民主方式的著作權呈繳和文
化呈繳邁進，已爲普遍的潮流。

尤以自實施呈繳制度以來，將全國出版品集中在國立中央圖書館，不但可以供學者研究利用，並可完備地傳諸後代；使後人得以了解本國固有文化，使國立中央圖書館在傳遞與發揚傳統文化的神聖使命上，擔任了重要的角色。古人常嘆文物保存不易，而有「禮失求諸野」之感慨，現代人在思想上常自喻為「失落的一代」，呈繳制度的實施或可避免這種現象。因此，雖然有人反對實行呈繳制度，指這是專制時代控制人民思想自由的遺跡，認為強迫的檢閱呈繳有違民主精神，而主張予以廢止。但各國不但不予廢止，反而擴大實施，其原因在此。

目前重要的課題，在於如何使這個制度合乎民主化、合理化、經濟化的原則，並且能有效地推行。為了改進目前的呈繳制度，願提出下列幾點管見，俾供參考：

(1) 制定單行出版品呈繳法規，明定呈繳目的，義務人的權利與義務，呈繳的手續及期限等。

(2) 將呈繳品的範圍擴大，包括新形式的資料，如視聽資料與顯微資料等。且均應寄送國立中央圖書館。

(3) 由國立中央圖書館，或由教育部授權辦理文化事務、出版登記或著作權登記，並定為唯一受繳機關。

(4) 寄送國立中央圖書館的出版品，除官書視需要另訂外，其餘一般出版品均繳二份，且為最佳版本。

(5) 對繳送出版品時，予以免付郵資之優待，此項郵費按期由受繳機關向郵政局繳納。

(6) 簡化繳送手續，由義務人半個月或一個月彙繳一次。

(7) 實施有限度的現金報償制，對於售價在一千元以上一套的大部頭出版品，予累進率的現金補償。

- (8)擴大並迅速發行新書目錄，加強報導新書消息。
- (9)加重對違反規定者的處罰，除罰款外，必要時得沒收該出版品或中斷發行權。
- (10)前項處分，國立中央圖書館有將之移送法院執行之權。
- (11)加強全國出版目錄的編輯，圖書館際合作及出版品國際交換等工作，配合呈繳制度，發揮呈繳品最大的效用。

主要參考資料

- 1.張詩源：出版法之理論與實用（自刊本）。
- 2.呂光、潘賢模：中國新聞法概論（正中書局）。
- 3.張明堡：新聞出版有關法令及解釋彙編（聯合出版社）。
- 4.鄭澤光：文化事業關係法令之實用。
- 5.史尙寬：著作權法論。
- 6.第二次中國教育年鑑。
- 7.國立中央圖書館概況（五十六年四月該館）。
- 8.嚴文郁等：世界各國國立圖書館概況（文華圖書館學專科學校季刊七卷三、四期）
- 9.蔣復璁：國立圖書館的起源及使命（中國圖書館學會報第十五期）
- 10.日本內務省警保局：各國出版法規。（一九二四年該局）
- 11.日本國立國會圖書館：圖書館研究シリーズ第五號（一九六一）
- 12.李漢龍：著作權保護及納本制度（月刊一〇一號，1961，p. 32-36）
13. American Encyclopedia, V. 6 "Library", 1968.

- 14 Copyright law (United Kingdom) Chapt. 11
 15 American Library Law (ALA) 3rd ed., 1964.
 16 Annual report of Librarian of Congress, 1968-69.
 17 Nicholson, Margaret: A annal of copyright practice for writers, publishers, and agasts. 2nd
 ed., Oxford Univ. Press, 1956.
 81 Pilpel, Harriet F. & Goldberg, Morton David: A copyright guide. 4th ed, New York, R. R.
 Bowker Co., 1969.