

國立臺灣大學政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文

我國縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館隸屬、輔導與
營運之分析：中地理論之啟示

Application of the Central Place Theory to Study about the
Organizational Structures with Subordinate Unites , Related
Advisory Systems and Operation Issues for County and
Township Public Libraries in Taiwan

指導教授：蘇彩足 博士

研究生：周志宏

中華民國 101 年 7 月 12 日

摘 要

我國縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館具有普及知識接觸、縮短貧富差距之社會公平正義功能，更擔負著為民眾提供社會教育服務的使命。

鄉鎮（市）區公共圖書館隸屬於鄉鎮（市）區公所，意味著公共圖書館的營運成效完全取決於鄉鎮（市）區公所主官、管的任事與支持態度以及對公共圖書館事業的認知及了解。鄉鎮（市）區公所的資源有限，能分配的經費預算常常是捉襟見肘，處處受限，所轄屬的鄉鎮（市）區公共圖書館非核心業務，更不易獲得足夠的人力配置、營運及管理經費。

公共資源的有效利用與官僚組織的營運效能配合是一個永遠值得研究的議題，如果牽涉修改法令或是變更行政區劃時，難度更是加倍提升。地方派系對於地方政治權力的掌控及分配有實質的影響力，此種政治生態不可能讓變更行政區劃任意或是隨時發生。縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館亦因此實然面的制度影響，讓其行政隸屬對人力配置、輔導及營運產生了約制。

縣（市）及鎮（市）區公共圖書館以提供社區讀者需求為主，經由「需求門檻」及「服務範圍」分析，受到行政區劃的約制及影響，在地理空間位置上不如一般零售業、服務業能呈現理想的分布，及形成「中地理論」階層性分佈互相支援體系。相對的也就實質上妨礙了各地區、各類型、各族群民眾獲得相類似、一致性服務品質的機會。

應該比照消防隊、衛生所及醫療院所的建置方式，國家公園、流域整治、捷運路網佈建的治理模式，不固著於既有的官僚組織，制定必需的法律規範，以全縣區域為考量範圍，涵蓋區域內鄉鎮（市）區，跨越鄉鎮（市）區行政區劃的約制，配合「中地理論」階層性分佈模型，推動全縣區域的公共圖書館集中治理模式，統一人力調度及資源配置，讓全縣區域整體的鄉鎮（市）區公共圖書館的輔導及營運環境能依照「需求門檻」及「服務範圍」來滿足全縣區域讀者的相類似、一致性需要，才能達到增進圖書館整體服務效能之目的。

Abstract

目 錄

目錄	IV
表目次	V
圖目次	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與方法	6
第三節 「中地理論」及文獻探討	7
第二章 縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館之隸屬與輔導體系	33
第一節 服務理念與使命	33
第二節 行政隸屬體系	37
第三節 業務輔導體系	40
第三章 縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館之營運與改善	42
第一節 營運現況	42
第二節 績效改善之方向－中地理論之啟示	58
第四章 結論	72
第一節 研究發現	72
第二節 政策建議	81
參考文獻	83
附錄	90

表目次

表 1：1980 年臺灣中部地區醫學中心、區域醫院、地區醫院名稱	19
表 2：台灣地區文化產業空間發展策略	21
表 3：地方政府所屬公共圖書館組織型態及行政隸屬狀態表	38
表 4：2005~2010 年地方圖書館工作人員統計	48
表 5：亞洲各國公共圖書館營運統計表	53
表 6：日本、新加坡、香港與我國國人平均擁書（館藏）率一覽表...	54
表 7：2005 年-2010 年公共圖書館營運統計數據	55
表 8：2005~2010 年地方圖書館館藏借閱量統計	56

圖目次

圖 1：Christaller K=3 之中地系統圖（市場原則）	11
圖 2：Christaller K=4 之中地系統圖（運輸原則）	12
圖 3：Christaller K=7 之中地系統圖（行政管理原則）	12
圖 4：中地之「門檻距離」（d1）與「最大銷售範圍」（d2）	14
圖 5：在 5 個層級之 K=3 中地系統中，市場區域因物品與服務機能變動導 致市場區擴張之變形圖	15
圖 6：Berry 現代化「中地理論」之中地系統變動示意圖	16
圖 7：圖書館可及性之「門檻距離」（d1）與「最大服務範圍」（d2） ..	59
圖 8：在 5 個層級之 K=3 中地系統中，鄉鎮（市）區公共圖書館所服務的 社區區域因館藏（物品）與服務機能變動導致所服務社區擴張之變形圖	60

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館具有普及知識接觸、縮短貧富差距之社會公平正義功能，更擔負著為民眾提供社會教育服務的使命¹。曾淑賢（2007）於「中華民國九十六年圖書館年鑑」述及全國公立圖書館有 562 所，包括鄉鎮（市）區地方公共圖書館 339 所及分館 115 所；民國 99 年公共圖書館營運統計系統資料（表 4）顯示，縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館增加為 595 所，包括縣（市）135 所，鄉鎮（市）區 460 所。

民國 90 年公布的圖書館法中並未明定縣（市）及鄉鎮（市）區轄屬之公共圖書館主管機關，依照民國 88 年公布的地方制度法，縣（市）公共圖書館與鄉鎮（市）區公共圖書館間，不存在層級節制、上命下從的關係，只能透過鄉鎮（市）區公所辦理自治事項受縣（市）政府監督之權加以輔導及規畫，形成國內縣（市）級與鄉鎮（市）區級地方政府公共圖書館間行政隸屬與業務輔導並非架構於同一套行政管理體系的情況。

以目前行政區劃為範圍所設置的縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館隸屬、輔導及營運模式，如果比較地方公共圖書館運用各項公共資源提升營運績效，以及對弱勢團體提供整體一致性服務措施的能力，會呈現出各地方政府因為行政區劃的資源分配所產生的地方資源條件配合能力的差異，或是隸屬主管單位的重視與否等限制性差別因素，相對限制了各地社區、各類型居民，弱勢族群獲得整體一致性地方公共圖書館服務品質的機會。

行政區劃影響提供服務效能的課題，若要進行調整，有政治面、法律面、組織面及制度面的本質上的結構性限制。依行政區劃所設立的縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館，如果只以單一圖書館的模式來思考個別的地方政府公共圖書館營運及輔導，由於地方的社區空間發展會隨著時間的進程而

¹民國 69 年修訂社會教育法第 4 條

產生變化，或多或少均遭遇過或正長期面臨著組織面、制度面或資源面的困擾或問題，人力、財力、物力、能力、館舍的不足可能是永遠要去面對解決的問題，必須構思如何跳脫結構性的框架限制，來擬具可行的方案。

在各類型提供物品與服務給使用者的公共領域、產業或是行業裡，一些研究均證實可經由使用者的需求評估以規劃、設立各類型公共設施以及服務內容，或是考量空間配置、區位規畫以設立產業或是行業新的營業或是服務據點，例如：衛生所、醫療機構的配置，消防隊、救護資源的設置，鄰里公園以及國小、國中學區的規劃，便利商店、社區超商、大賣場、速食餐廳的分布…等等。在這些公共領域、產業或是行業的研究裡均可看到「中地理論」模式相關的運用或是存在實例；「中地理論」中的「門檻距離」與「最大銷售範圍」可用來說明供應者與使用者間，如何經由「階層」概念的「中地」來提供不同等級之物品與服務來滿足使用者的需求。

臺北市立圖書館服務據點遍布市內各行政區，體制上具備單一的行政隸屬組織及管理制度，近年來各項服務指標的績效成長快速。實務上的運作模式為了因應現代公共圖書館的功能增加及角色變化，雖然因為政府總員額編制的限制無法適時擴增編制員額，仍然根據讀者的需求，在以提升服務效能為前提下，不斷的開發推出多項新穎的服務措施。

由於縣（市）及鄉鎮（市）區各地方政府公共圖書館同樣必須提供社區使用者方便的館藏資源及適切的服務項目，才能獲得存在的必要條件，可比照臺北市立圖書館如何透過單一的行政隸屬組織及管理制度來提升服務效能，透過「中地理論」的「門檻距離」、「最大銷售範圍」與「階層」概念這些重要的意涵比較，進行詮釋縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府公共圖書館的設置規劃、空間配置及區位選擇為何必須跳脫行政區劃的限制性思維模式。

值得評估由於目前國內的縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館行政隸屬無法兼顧行政管理的統整性與業務輔導的彈性，是否可在全縣區域之地

方治理上，參照臺北市立圖書館的管理制度、服務設施及資源調度，建立一套區域治理模式（國土空間發展策略計畫，2010），讓全縣區域內縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館的服務能符合整體一致性的服務效能以及民眾終身教育的需求（張郁蔚，2002；楊國賜，1997），照顧弱勢族群的需要。

二、研究目的

本研究透過文獻分析來剖析國內目前縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府的行政隸屬對業務輔導、服務措施及營運績效的影響層面。

藉由比較臺北市立圖書館在因應外在環境及使用者需求變化，必須調整各項影響服務措施及營運績效相關因素以提升服務效能時，行政隸屬所扮演的角色，進行探討各縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館的全縣為區域範圍之治理除了調整或變更行政區劃的手段外，是否能經由「中地理論」模型（Central Place Theory）的概念來建立較可行的治理機制以跳脫行政隸屬在組織面及制度面的結構性框架條件限制，以及擬具更可行、整體性的改善服務品質，提升營運績效，以及服務效能的方案。

研究探討主軸放在縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府是否能以全縣為區域範圍，參照臺北市立圖書館的管理制度、服務設施及資源調度，運用「中地理論」階層模型，「門檻距離」與「最大銷售範圍」這些重要的意涵，評估全縣區域內特性及人口結構，擬定建立區域內地方公共圖書館的階層化、系統化、制度化的服務設施配套模式與區域治理概念；將縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館的制度、設施、資源、措施，結合於區域環境與生活型態。具體的研究包括：

- （一）、探討縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府所屬地方公共圖書館之行政隸屬體系對於各地方公共圖書館業務輔導和營運績效的影響。
- （二）、以臺北市為例，分析臺北市立圖書館的行政隸屬關係對其業務輔導、服務措施及營運績效的影響。
- （三）、運用「中地理論」模型，擬定建立全縣區域內地方公共圖書館的服務設施配套模式與區域治理概念；思考能讓全縣區域內地方公共圖書館善用有限資源的可行方案，以提供地方全體民眾一致性的服務品質，以及對弱勢團體提供最大可能的公平性服務。

如此應能大幅提升全縣區域內縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館

的整體服務能量、服務品質、服務績效，並能營造有創意的縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館服務環境及激發更適切的服務方式。研究之結論將建議可能的解決方案，以超越或克服目前行政隸屬對縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館在全縣區域內各項管理制度、服務措施的影響。

研究之結論可進一步做為地方政府在官僚制度之行政隸屬以及分權制度之權責落實兩個面向的公共政策推動方向準據；以及作為統整思考地方政府在治理上，制度規畫之決策依據以及相關作為之具體實施時之設計參考。

第二節 研究範圍與方法

本論文探討現行縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府設立之地方公共圖書館其組織隸屬體系對於地方公共圖書館之業務輔導和營運績效的影響。在探討過程中，部分議題以臺北市立圖書館為例進行說明，但其關懷面向不限於臺北市立圖書館，而係擴及整個縣（市）及鄉鎮（市）區地方圖書館體系，故非個案研究。

本論文以文獻分析法過濾、蒐集與分析相關法令、制度及組織更迭、變遷對縣（市）及鄉鎮（市）區所轄屬公共圖書館的經營及輔導所產生影響，公共圖書館的可及性，以及有關「中地理論」應用模式的文獻，包括期刊、論文、研究報告、專書、政府出版品、報章雜誌及網際網路相關報導等。

最後藉由歸納法（induction）的系統性判讀、推論、歸納及分析，思考「中地理論」的階層性設施規劃，或是制度、方案的建置在臺北市立圖書館體系若是有其參考意義，對於縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書而言，是否能作為縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府制定公共政策之參考方向，突破現有的地方行政區劃體制，改以全縣區域性的階層式新治理模式進行考量。

第三節 「中地理論」及文獻探討

「中地理論」模式相關的運用實例存在於各類型的公共領域、產業或是行業裡，例如政府制定公共政策時必須考量使用者的需求以規劃、設立各類型公共設施，以及產業或是行業必須考量空間配置、區位規畫以設立新的營業或是服務據點時，包括：衛生所、醫療機構的配置，消防隊、救護資源的設置，鄰里公園以及國小、國中學區的規劃，便利商店、社區超商、大賣場、速食餐廳的分布…等等。「中地理論」中的「門檻距離」與「最大銷售範圍」可說明供應者與使用者間，如何經由「階層」概念的「中地」來提供不同等級之物品與服務。

因為縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府公共圖書館必須提供社區使用者便於使用的館藏資源及適切的服務項目，才能獲得存在的必要條件，「門檻距離」與「最大銷售範圍」這兩個「中地理論」的概念，可用於詮釋縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府公共圖書館的設置規劃及區位選擇為何必須跳脫行政區劃的限制性思維模式。

論述國內縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府公共圖書館從文教合一到文教分立的國家政策所導致行政隸屬與業務輔導體系不同，而對於縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府圖書館的營運績效所造成影響的文獻不少。但是對於縣（市）及鄉鎮（市）區地方政府公共圖書館如何能克服法令、組織、制度的結構性限制來尋求改善方案，建立一套全線區域的地方治理模式，讓縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館能提升或改進整體服務績效以滿足民眾的需求，在文獻上的探討則少見；而且論述的內容多只及於觀念的宣示，未曾見到實質可行方案的提出以及理論模型的探討。

藉由「中地理論」的「階層」、「門檻距離」與「最大銷售範圍」這些概念來思考解決方案，可將縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館的隸屬、輔導及營運經由以全縣行政區域為服務範圍的治理模式，運用「中地理論」的供給原則、交通原則、行政原則，來進行整體的評估及考量以較符合社區使用者的思維方式來設置閱覽據點，設置罕借書庫，以及建立人力資源配置、通閱通還、輔導訓練等

營運制度或是服務體系，即可建立一個以全縣行政區域為服務範圍的、資源共享的區域型治理制度，讓全縣行政區域內各地區、各類型、各族群民眾獲得整體一致性地方公共圖書館服務品質的機會，並能提高整體的服務效能。

一、「中地理論」模型之內涵

「中地理論」是闡述都市產業活動及其分佈情形的一種理論，主要為探討都市中各種產業的集中性，以及聚落間因規模、功能及距離之差異與服務設施不同而形成的階層體系（hierarchy）空間分布關係，可以作為判斷都市聚落階層的指標，也可應用於解釋規劃公共設施、空間規律、擬定地方生活圈等。更可以說明說物品或服務的市場區為何有大小之分，供應者存在的數目有多也有少的差別原因。（許麗惠，2004）

「中地理論」主要是討論物品與服務，其提供了解都市作為服務中心之角色的觀念架構，都市是廣大腹地的焦點，對四周腹地而言，是物品與服務的提供者，反之四周廣大腹地也提供都市生活貨生產所需的物質。因此都市與其四周互補區域（complementary regions）構成了一個互相依賴的系統。（薛益忠，2006）

日常生活中可以有很多雜貨店，大型的百貨公司卻很少；提供一般物品及服務的鄉鎮市街數目多，提供較高級物品及服務的大都市數目則較少，於是形成了人口數量及服務機能高低不相同的聚落階層，如鄉、鎮、都市及大都市，這種都市大小分布的法則，就是「中地理論」的主要探討課題。

1933年德國地理學家克里斯勒（Walter Christaller）於所著「德國南部中地」（Central Place in Southern Germany）提出「中地理論」（Central Place Theory）。克氏根據德國南部城市，將中地分類為七個組群，市場村閭、鎮中心、地方中心、地區城市、小邦首府、省府城市和區域首府，每一組群和其他組群，具有一合乎規則的數學關係。（常正文，2010；薛益忠，2006）

「中地理論」目的在闡述一個地區所需的物品與服務是由範圍內的中心城市所提供，此中心城市稱為「中地」，被其服務的區域範圍則稱為「腹地」。較大中地提供較多種類的物品與服務，其腹地亦相對較大。較大中地能提供較小中地所沒有的物品與服務，而前者所提供的服務可完全涵蓋較小中心所能提供的項目。較大中地不僅服務其居民，同時也服務其腹地之較小中地居

民。

中地有大小之別，決定的因素為物品門檻（The Threshold of a good）與銷售範圍（The Rang of a good）。物品或服務如果要出售而且維持下去，必須有一個最低的需求量或最小市場，低於此限依據經濟原則無法生存。最低限度的需求或市場區，稱為「門檻」（Threshold）。銷售者均希望其市場愈大愈好，最遠的距離就稱之為「銷售範圍」，在此距離外的消費者會因運費增加產生的距離摩擦效應（Friction Effect）而不到此中地消費。

相類似門檻的物品，會在同一類的中地出售。門檻愈低的物品，其出售所在地的中地數目就愈多，其市場區就愈小，門檻低而市場區小的物品，為低階商品或初級品；如食品、雜貨、五金等。門檻高而市場區大的物品，為高階商品或商級品；如汽車、電視、音響等。出售低階商品的眾多中地，稱為低階中心，出售高階商品的少數中地，叫做高階中心，依此可建立中地之階層體系）（最低階，較低階、中級、高級等）。

腹地為都市提供服務的範圍，又可稱為都市圈，都市圈即為生活圈。都市愈大，都市服務機能層級愈高，影響範圍愈大。此種都市服務機能之需求與民眾生活的活動週期關連密切，小都市服務機能多屬日常生活所需者，為每日生活活動中心，中型都市提供每日至每週生活活動所需之服務機能，大都市則屬每週至每月之生活活動中心。

克里斯勒提出中地理論時，對其所驗證之地區，提出幾項假設：

- （1）有一個無邊而一致的大平原，平原上人口均勻分佈。
- （2）消費者都到距離他們最近的中地去取得所需的物品和服務。
- （3）這些物品和服務的供給都是追求最大利潤的經濟人。
- （4）所有消費者收入相同，對物品和服務的需求程度也相同。
- （5）任何方向的運輸都一樣便利，運費隨距離遠近而比例增減。

「中地理論」基本假設：中地必須對小於其本身的地區，供給物品和服務，以及中地對周圍的地區擔負較高級的中央服務。理論上中地的服務範圍

呈現等面積的六邊形，以及具備空間安排的階層體系，其階層間包含著固定之關聯性，此種關係被稱之為「 K 值」， K 值為一固定常數，意指高階中地除服務自身以外，所能服務之次級中地數目及商域範圍。階層體系可根據下列3種原則討論：（張雅雯，2003；薛益忠，2006；嚴勝雄，1980）

「市場原則」（又稱行銷原則、供給原理，參見 圖 1），即以最少供應商提供最大且均等之消費者為基本原則，中地儘可能接近消費者，使其符合移動距離最短、商品行銷最有效率。

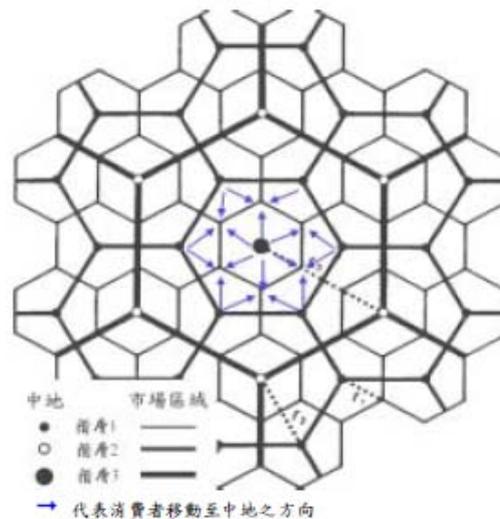


圖 1：Christaller $K=3$ 之中地系統圖（市場原則）

資料來源：張雅雯（2003：36）

此時新次級中地將位於3個較高等級中地之交集點，並依據3的法則作延伸。中地系統按「3的規則」(rule of threes)嚴謹地排列而成，此即稱為Christaller「市場原則」（ $K=3$ ）之中地模型。

「市場原則」有兩大基礎條件，一是已界定之中地數量將提供所有可知的財貨至各地；二是各階層中地除提供自身所需之需求外，也能包含所有次級財貨服務，更改其中之一都將會改變其階級配置。（Dicken & Lloyd，1990）

「交通原則」（又稱運輸原則，參見 圖 2），將諸多重要中地儘可能以單一運輸路線貫穿，並以最為廉價且接近直線之建造方式為原則。依據此原則將會有許多筆直之交通運輸路線從其最重要中心呈扇狀向四面八方發展，而新次級中地將分布於商域邊界之邊線中點，並依據4的法則（ $K=4$ ）作

延伸。

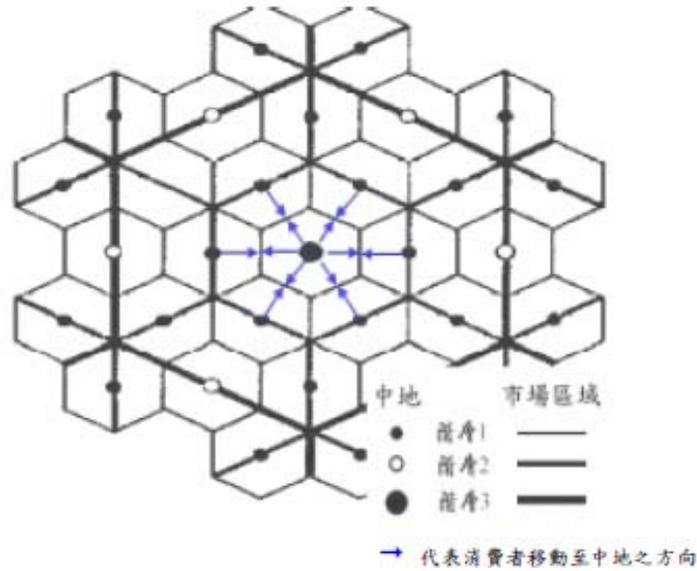


圖 2：Christaller K=4 之中地系統圖（運輸原則）

資料來源：張雅雯（2003：37）

「行政部門原則」（又稱行政管理原則，參見圖 3），係以政治及行政管理考量為主要觀點，在此原則配置之下，次級中心將完全受到上一級中地支配管理，其次級商域也同樣受其控制，因此低階中地會位於六角形市場內部。

中地設有行政部門，重要性往往較高，覆蓋範圍也高很多，一般可覆蓋 7 個較小中地的距離。以 $K=7$ 體系表示之。

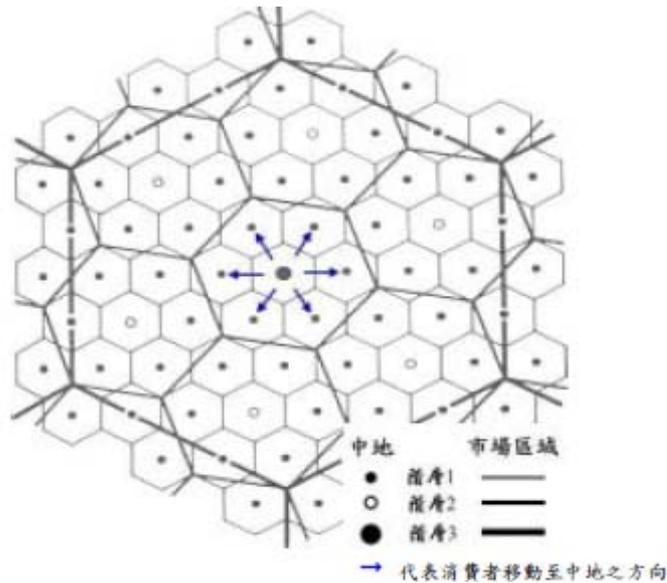


圖 3：Christaller K=7 之中地系統圖（行政管理原則）

資料來源：張雅雯（2003：37）

大小不同等級的物品或服務會同時存在，建立有規則的中地階層體系，使服務機能呈現最理想的空間分布型態，大小不同等級的物品或服務都能滿足每個消費者，就是能呈現最理想的均勻分布狀態。

以市場行銷原則而言，物品或服務的供應者是要以最少供應者提供最大且均等之消費者為基本原則，讓移動距離最短行銷最有效率。

許多學者對克氏的「中地理論」嚴苛之假設條件提出批評，指出其過度簡化與規範性經濟原則之思考模式，缺少對真實社會與消費者行為等之觀察與瞭解，但其基本概念中之「階層」、「物品門檻」與「銷售範圍」，確實對於消費性產業於空間中之分布型態，提供一具體而客觀之配置原則。

薛益忠（2006）經由次頁 圖 4 說明「銷售範圍」與「門檻距離」之間存在著三種關係：

如果「門檻距離」大於物品的「最大銷售範圍」，那麼這種物品在該地區就不可能以正常的方式提供。

如果物品的「最大銷售範圍」和「門檻距離」相等，那麼，經營該種物品正好能得到利潤。

如果物品的「最大銷售範圍」大於「門檻距離」，那麼，該項物品不僅可被提供，而且經營者還可從為居住在兩個腹地間的人口服務中得到超額利潤。

圖 4 說明當中地（O）所控制的市場距離增加時，銷售範圍也應隨著成正比增加。

如果中地（O）所控制的市場小於 d_1 時， $R < C$ （收益 $<$ 成本），無法維持中地（O）機能。

當市場距離加大至 d_1 時， $R = C$ ，也就是銷售量剛好可以維持中地（O）機能， d_1 即為此中地（O）的門檻值。

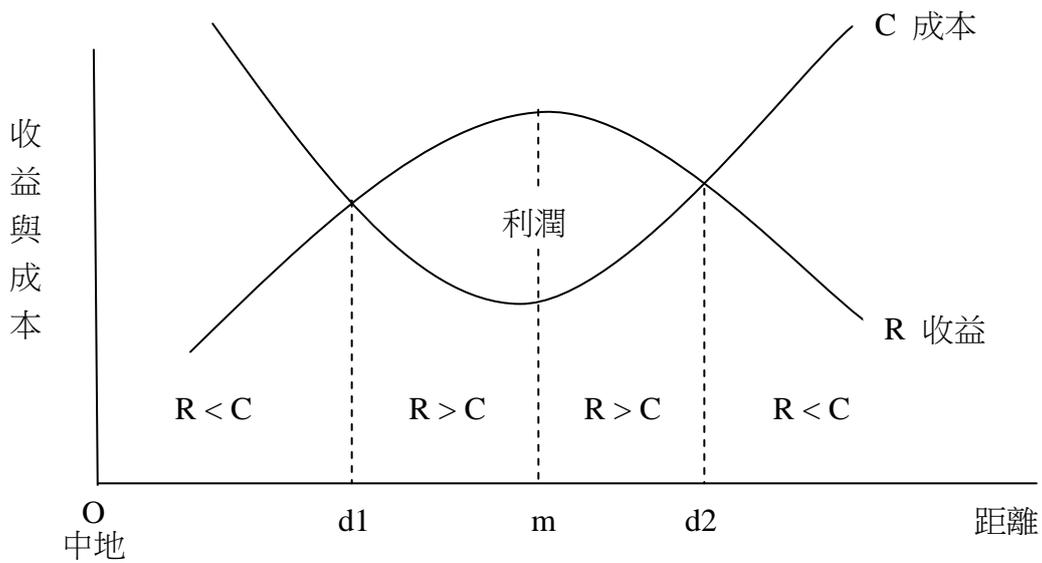


圖 4：中地之「門檻距離」(d1) 與「最大銷售範圍」(d2)

資料來源：薛益忠 (2006)

當市場範圍由d1繼續增加時， $R > C$ ，開始產生利潤，且單位利潤隨距離增加而增加，至m點為最大單位利潤點。過了m點時，雖然還是 $R > C$ ，但是單位利潤開始下降，到d2時 $R = C$ ，此時d2點為中地(O)所能控制的最大銷售範圍。過了d2點，則 $R < C$ ，已無利可圖。

「中地理論」的價值，主要的貢獻不在於為中地的實際分布或市場區域畫分提供解釋，而是從社會整體的角度，為人類經濟活動的空間分布，指出一個最具空間效益的安排方式，作為實際規畫都市建設、地方生活圈時的重要參考以及最終目標。

Berry等人(1988)發表論述提出更真實、現代化的「中地理論」，試圖建構一個更接近真實情況的零售區位理論。考慮服務人口密度分布及社經特性並納入理論建構，得以掌握到服務人口社經特性變化與中地層級變化間之關係。

其認為傳統的中地模型主要缺失乃其僅對靜態之空間組織加以考量，忽略了時間的問題，地理學者之實證發現，將時間或更多變化的因子導入傳統中地模型中是絕對可行的，因此，Berry 認為應將傳統中地模型調整為更加接近真實市場區域結構，包括加入消費者選擇行為，其將導致原先固定的市場規模，因消費者多重目的購物型態而改變階層之服務與機能，而擴大市場區域（參見 圖 5）。

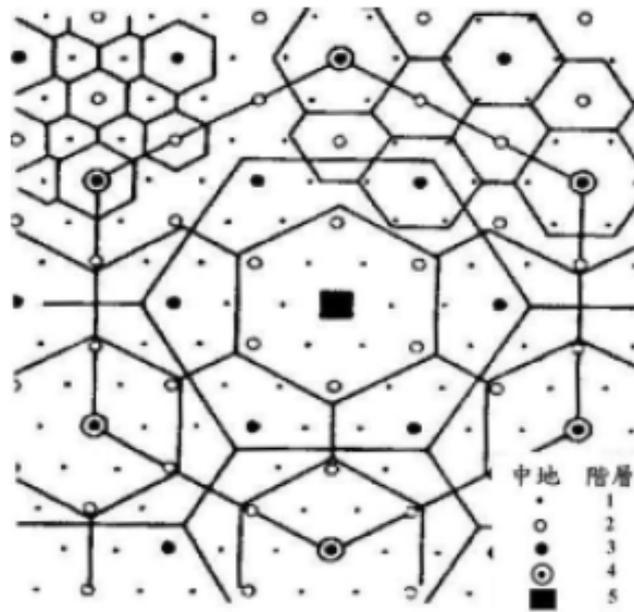


圖 5：在 5 個層級之 $K=3$ 中地系統中，市場區域因物品與服務機能變動導致市場區擴張之變形圖

資料來源：1. 張雅雯（2003：43）

2. Berry, et. al. （1988：99）

Berry 提出現代化「中地理論」，中地與周圍地在產業結構及人口密度、所得、教育水準之間存有緊密連結的關係，在其交互作用下，中地層級將隨之改變。

Berry 提出現代化「中地理論」三大變動類型：階層本身長期出現之動態變化、階層間財貨與服務功能之變動、階層基本結構上之變化，以系統圖方式呈現如 圖 6。此相互作用所造成中地層級改變之觀點，為其現代化中地

理論之重要貢獻所在（陳坤宏，1991）。

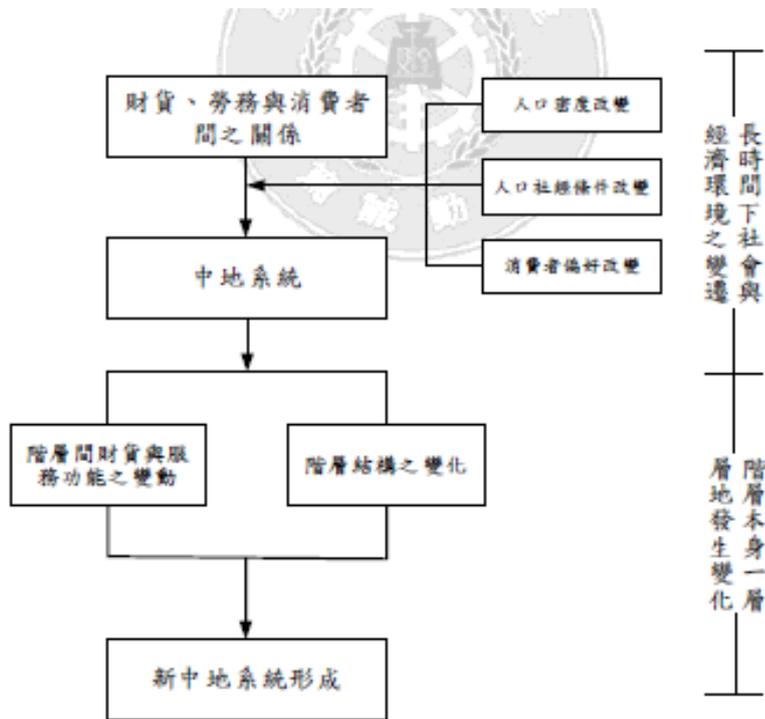


圖 6：Berry 現代化「中地理論」之中地系統變動示意圖

資料來源：張雅雯（2003：43）

二、應用「中地理論」模式之研究

透過文獻的探討及剖析，可了解「中地理論」在國內多種具備服務性質的產業已有之應用模型，包括：

衛生醫療服務體系：地區不同等級醫院之區位規畫的重要性，「易達性」是最常影響到區位的因素，必須顧及理想、公平及有效的原則。

文化服務產業體系：整體文化產業空間結構中各層級中地之「需求門檻」扮演不同的角色，具備不同之機能，擁有大小不同「服務範圍」，在大小不同的中地間，呈現出具有階層性關係。

零售服務產業體系：零售服務業的空間結構分佈符合「中地理論」之階層分佈，由於販售商品差異而衍生之經濟特性會影響不同的業別及業種的空間要求。

商業服務產業體系：商業（服務業）涵蓋服務範圍愈大，設施之提供規模亦相對加大，服務層級提高且設施成本亦愈高。類別繁複與高價值商品亦具足夠之消費市場。商業中心階層即是描述各空間單元間，商業活動群聚之處所間，所形成之層級狀態。

歐陽鐘玲（1998）論述不同等級醫院的區位規畫非常重要，相當符合中地理論的原則，常為決策者在規劃時的參考模式；「易達性」是最常被提及為影響區位的因素，其意指病人花費最低的旅運費及時間，來利用最近的設施，是最符合理想、公平及有效的原則。論述對1981-1990台灣中部地區醫療體系網的地理分佈進行研究，指出1970年以來有許多研究關注於如何在醫院和病人間取得平衡點，以減少醫療資源的浪費。

醫療體系資源是一個區域發展的重要指標，受到交通狀況、政府政策、人口密度的影響。影響醫療資源分配的因素複雜，各種直接或間接的相關因子包括：自然環境、文化、教育、經濟、人口密度、政府政策、易達性、醫院名譽、醫生的數量、質量及服務效率等。臺灣醫療資源的分佈不平均，全民健保開辦後大量縮減大都市及鄉鎮、南部及北部的差距，但是醫療資源的

供需仍是相當棘手的問題，世界各國大多需求大於供給，如何降低差距，是醫學地理研究者有興趣的議題。

論述中認為不同等級醫院的區位規畫非常重要，各國的醫院等級多以3-4級為分級標準，最基本的地方性服務以第4級為主；Mayhew（1986）以醫院區位為主軸，探討倫敦地區1801-1971年間和醫院區位有關的變數，包括醫院階層、易達性、保健服務的需要等。區位規畫相當符合中地理論的原則，常為決策者在規劃時的參考模式，但是個別科別的門閥值（需求門檻）不同，如皮膚科、整形科、風濕病科、神經外科等較冷門的科別，在同區域內不宜開設太多，而且不一樣的年代主導醫院區位的體制亦會有差異。

論述中指出依據衛生署的分級，醫院分成四級，第一級為醫學中心，第二級為區域醫院，第三級為地區醫院，第四級為基層醫院。醫學中心是指具有研究教學、訓練及高度醫療作業等多種功能，並與其他公、私立醫院建立建教合作之關係，且輔導指定醫療區內之醫療機構，支援該區域內各級醫療單位作業。在臺灣中部只有臺中榮總一間醫學中心，其對臺中地區、彰化地區和南投地區各級醫院有輔導之責。

區域醫院是指具有300床以上一般病床，各種專科，並設有病理、麻醉、放射線、復健及精神科等，從事需精密診斷與高度技術之醫療工作，有健全的住院醫師訓練制度，可培育專科醫師及地區醫院所需要的人力。地區醫院能提供一般專科門診及住院服務，接受基層醫療單位轉送之病患及急診病患之處理，負責一般住院醫療工作及專科門診醫療工作，可和醫學中心或區域醫院建立實質建教合作。

基層醫療單位大致以鄉鎮為單位，提供一般門診醫療保健服務及持續性醫療照顧，包括小型醫院、診所、衛生所、群體醫療執業中心。此級為中部醫療網的重心。至1990年每個鄉鎮的衛生所至少有一位專業醫師，許多是由陽明醫學院公費生分發來。表 1 為臺灣中部地區醫學中心、區域醫院、地區醫院的名稱。

表 1：1980 年臺灣中部地區醫學中心、區域醫院、地區醫院名稱

台	醫學中心	台中榮總：
中	區域醫院	省立台中醫院、中國附設醫院、中山附設醫院、陸軍八〇三醫院：
市	地區醫院	順天綜合醫院、澄清綜合醫院、仁愛綜合醫院、國軍八一六醫院、很德勳外內科、第一外科。
台	醫學中心	台中榮總輔導：
中	區域醫院	沙鹿光田綜合醫院、童綜合醫院：
縣	地區醫院	沙鹿綜合醫院、豐原醫院、陸軍八〇三附設民診所。
彰	醫學中心	台中榮總輔導：
化	區域醫院	彰化基督教醫院、彰化秀傳醫院：
縣	地區醫院	省立彰化醫院、彰基二林分院。
南	醫學中心	台中榮總輔導：
投	區域醫院	
縣	地區醫院	埔里榮民醫院、埔里基督教醫院、南投醫院、省立中興醫院、曾漢棋綜合醫院、佑民綜合醫院。
雲	醫學中心	桃園醫院輔導：
林	區域醫院	中國醫藥北港附設醫院：
縣	地區醫院	天主教聖若瑟醫院、省立雲林醫院、請元內科、國軍九一八附設民眾部。

資料來源：行政院衛生署，1990，醫療保健計畫-建立全國醫療網第二期計畫

論述中以中部地區聚落人口為指標分成5級，其和中部醫療體系網的分級界線相似，因此「人口」在此體系網的運作是一重要因素。病人在選擇醫院的機制中，「距離」為另外一個明顯因子，中部地區交通道路系統改善後，偏遠地區醫院有更大的發揮能力，病人也有更多的選擇。

論述更提及中部地區醫療資源在10年間呈現大幅度的調整，包括：醫院的設備、醫院的數目、醫生的的人數等，均提高很多，欠缺醫療資源的鄉鎮亦有陽明醫學院畢業的公費生派駐各鄉鎮區公所，私人綜合醫院的擴充補足公立醫院的不足，加上民國83年底開辦全民健康保險，將整體醫療體系運作帶入新的紀元，對於中部地區醫療資源的分佈及醫療體系網的運作機制亦帶來衝擊，後續的發展值得繼續研究。

張雅雯（2003）藉「中地理論」產業空間「階層分佈」概念，利用臺灣地區1981、1986、1991 及1996 四個年度工商普查原始資料檔，以「建物樓地板面積」、「從業員工數」、「資產總額」、「收入總額」與「場所單位數」五項指標作為劃分文化產業空間階層衡量變數。

論述經由Q分析法與多變量分析中集群分析法劃分出空間階層，觀察文化產業各時期於空間結構上分佈狀態與變遷趨勢，結合經濟特性推導空間結

構特性關係，瞭解文化產業於空間中發展方向及分佈產業規模、服務範圍等方面差異影響，呈現出在大小不同的中地間具有階層性（hierarchical）關係。（附錄1）

論述中提及文化產業屬於消費性產業，必須接近消費市場，其高風險性來自大眾對文化商品之消費，具有高度易變性與不可預測性，消費市場傾向是文化產業生產者取材的重要來源。臺灣地區各縣市文化產業各項業別比重狀況，除家具與裝設品製造業及印刷業外，幾乎皆以臺北市居首，臺北縣居次，接著則為桃園縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、臺南市與高雄市等依各業別不同發展情況而互有增減，與論述所劃分之空間結構階層等級相當符合，其餘位居第四階層縣市文化產業於各業別之比重狀況則無較特殊表現。

論述進一步觀察第四層級雲林縣與花蓮縣之藝文業較有特殊表現，雲林縣藝文業於1986年「從業員工數」、「收入總額」、「資產總額」與「場所單位數」比重皆大幅成長，「從業員工數」由3.9%成長至23.9%高居全臺之首，而後卻又於1991年即出現衰退，比重由23.9%跌至6.4%。推斷此異常成長或與臺灣傳統技藝表演—「布袋戲」興衰相關。花蓮縣則於1986年後其藝文業「樓板面積」有顯著之成長，比重值由4.2%上升至25.4%，且直至1991年間（35.7%）皆居全臺之首，1996年則微幅衰減為26.3%排名僅落後於臺北市，其他指標則未有顯著表現，推論此與花蓮縣於1986年後石雕藝術漸趨興盛相關。

文中提及臺灣地區文化產業空間結構係以臺北都會區為最高中地，桃園縣、臺中市、臺中縣、高雄市等區域中心為三級中地，其餘縣市則為低階中地之單核心階層結構型態，亦即各都市間文化產業規模機能具有層級關係，此型態與Christaller之中地理論及其他學者所提出之空間階層性之分布型態相符合。「需求門檻」（threshold）的存在係形成此空間型態關鍵，門檻值乃由空間中文化產業企業規模形成。

論述進一步說明愈大規模的都市，由於其機能多元與完整，愈得以滿足

文化產業企業者之需求。各層級中地於整體文化產業空間結構中，皆扮演著不同的角色，具備不同之機能，並依其所呼應需求門檻，擁有大小不同服務範圍（market area）。文化產業的空間結構，臺北市「服務範圍」為「全臺灣地區」，臺中市服務範圍則為「中部區域」，雲林縣服務範圍則僅為「地方」，文化產業於臺灣地區便是依此規則而呈現一緊密地階層排列關係。

關於文化產業的特質除導致地理上之聚集外，論述認為會形成都會中心與其外圍或近郊地區間上下連結互動生產網絡關係，臺北縣內印刷業高度聚集現象即可印證。製版、印刷與裝訂等工廠，由於必須具備容納大量書籍的倉庫，所需腹地較大，因此多分布於都市外圍或近郊地區，而與出版業之間保持便捷的聯繫效率，此不單僅為節省成本之考量，亦為文化產業企業者得以直接支配與管制文化商品再複製之流通過程。而此皆可說明何以出版業者高度聚集於臺北市，印刷業反以臺北縣居全臺之首。

論述建議可針對臺北、臺中及高雄三大都會區及依存關係較強行政區，就各業別於空間中不同發展現況，充分運用現有資源，建立具階層性文化產業空間發展策略，作為發展文化產業資源分配參考，若僅以政治考量分配建設資源，會形成文化產業發展絆腳石。應依據臺灣地區空間發展實證分析，專業空間分工概念，各地區不同功能角色，擬出發展文化產業之階層性空間規劃策略列表如下 表 2。

表 2：台灣地區文化產業空間發展策略

層級	全球性、全國性文化產業核心	區域性文化產業核心	地方性文化產業核心
地區別	臺北市、臺北縣	桃園縣、臺中市、臺中縣、彰化縣、高雄市、臺南市	其餘縣市
主導產業	具國際性、全國性之資訊產業、媒體產業、設計產業…等	區域性之資訊、媒體、娛樂、藝文及餐飲業、	地方性文化產業，如文化觀光業、藝文業、餐飲業等
發展定位	運用環境優勢，不僅係扮演全國之文化產業管理核心，更要發展為具國際競爭力之全球化文化產業基地	扮演區域資源整合之功能，連結全國與地方之文化產業生產網絡，並促進產業升級，發展文化產品再複製與流通基地	活用地方傳統特色產業，著力發展本土性之地方文化產業

資料來源：張雅雯，2003

論述並建議政府應設立「文化產業園區」² 促進文化產業發展，將資訊流通、生產網絡、資金支援、市場行銷、技術創新、人才培訓、完備基礎設施等各種環節連結起來，積極主動、有效地促進不同資源間結合，吸引更多企業投入。不僅限於文化展演活動，須以寬廣的視野建構具規模的園區進一步帶動文化產業及關聯產業的發展。

服務業的性質、實質內涵及交換等特性之差異極大，王智民（2000）研究零售業經濟特性發現不同的業別及業種會有不同的空間要求，造成此一現象之成因，乃因其販售商品差異而衍生之經濟特性的影響。便利品、選購品及特殊品具有不同的特性，因此在決定商店位置選擇時應有不同的考量標準。其中販售選購品及特殊品之商店較重視大尺度之商圈評估，而販售便利品之商店應較重視小尺度之地點選擇。

鮑紀良（2000）、徐逢陽（1993）等研究則以「中地理論」（central place theory）為立論基礎，進行商業空間結構之探討，結果亦發現「中地理論」對於服務業市場區域範圍的劃設具相當的解釋力。「中地理論」依空間結構之概念提出，由於服務範圍之不同，顯示商業階層體系之差異，高階層之商業設施服務範圍將超越較低階層者。其立論基礎在服務之里程範圍與門檻之觀念；涵蓋之服務範圍愈大，商業（服務業）設施提供之規模亦相對加大，服務之層級提高且設施

2

依經濟特性及空間區位需求要素，提出園區應具備功能如下：

- 1.依所處地域層級，有不同園區機能：基於都市環境所提供條件各不相同，文化產業於空間中係呈現階層性之分布型態，設立應有階層性發展策略，對應各園區所處地域層級，有效運用環境資源。除可提供不同規模文化產業聚集外，亦可整合其他相關產業，形成多元性空間規劃單元。
- 2.園區的設計在於促成彼此互動交流機制：設計必須的研發、教育、技術訓練等機制或組織，增進業者間之學習、交流及互動，激發更多創新靈感。產業多為中小型企業，甚至是個人工作室，具有高度風險特性，一併考量資金支援、土地租購優惠，或是公用設備、器材之優惠租用。
- 3.資訊密集且流通快速的網絡：文化產業高度仰賴流行資訊與即時訊息，出版業、廣電業等媒體產業依賴充足與流通快速之情報，創作者亦依靠資訊交流，即時掌握流行訊息、吸取創作來源與靈感。因此園區除需有便捷之交通系統，提供業者間具高度易達性外，充足、迅速的資訊流通環境更具重要性。
- 4.提供緊密連結的生產消費系統網絡：文化產業企業間會因經濟特性、資源共享形成緊密連結互動關係，在空間中不但有聚集發展現象，市中心與郊區間亦存在依存關係。
- 5.園區應具備創造業者間資源共享、交流及互利依存統合性功能，除以園區型態提供業者達到聚集效益外，更應使生產與消費系統中設計、再複製、流通、行銷到消費整體環節皆得以環環相扣，使園區能結合各產業功能，達到互助互利作用，帶動相關產業投資。

成本亦愈高，商品類別繁複與高價值商品亦具足夠之消費市場。

由於商業活動集中聚集的特性，形成商業功能中心，由「中地理論」對商業活動潛在之描述，即形成商業活動之等級性及商業功能中心的階層體系。所謂階層（hierarchy）簡單的說就是一種組織，具有等級（order）或層級（level）的一種組織。表示各級活動或機能之位置、規模及相互間之關係。換言之，商業中心階層即是描述各空間單元間，商業活動群聚之處所間，所形成之層級狀態。（鮑紀良，2000）

許麗惠（2004）藉由「中地理論」的產業集中性與階層分佈概念，分析大臺中都會區批發、零售、餐飲及倉儲四個零售服務業的1981、1986、1991及1996四個年度工商普查資料，再經用地方化係數及群落分析法來驗證都會區不同零售服務業之空間結構分佈狀態。研究成果顯示，除倉儲業未符合「中地理論」之階層分佈狀態，其餘三個零售服務業皆符合「中地理論」之分佈狀態，以台中市作為台中都會區最主要中心地，彰化市次之。

莊雅雯（2005）利用1981、1986、1991、1996及2001年五個年度工商普查之電子資料檔，以因素分析及集群分析法劃分餐飲業在台北都會區的空間階層分佈型態，探討「中地理論」之「需求門檻」及其「服務範圍」特性於地理空間中呈現「階層分佈」之想法，從量化觀點選取劃分餐飲業空間層級大小之指標。根據劉大偉（1994）影響餐飲整體產業區位考量三個因素³，提出五項劃分空間階層之依據：場所單位數、建物樓地板面積、從業員工數、資產總額、收入總額。對於餐飲業業者而言，服務屬於經營中重要之一環，亦是餐飲業銷售產品之一，服務特性之不同，所對應之經營方向或銷售產品即有所差別，因而衍伸出空間區位之不同，因此論述以餐飲業之服務特性與空間結構兩客體作為討論之焦點。

論述提出整體觀察，第一階層至第三階層大多分佈於台北市內，台北縣與

³劉大偉（1994）之研究發現，餐飲業個體對區位之考量因素相當多，主要可歸為三類：外部環境因素、店址因素、及財物因素；外部因素包括交通、人潮量、商業環境、鄰近商地的業態別及未來潛力；店址因素包括店面的大小、店面的型態、停車狀況是否為三角窗等；財物因素包括租金、租期及預期的收益與成本等。

桃園縣次之，基隆市僅有仁愛區，第一階層僅位於台北市境內。可見台北都會區內之階層分佈樣態，乃以台北都會區之中心地帶為核心地區發展，即中山區或大安區。由台北都會區背景分析得知，交通建設以該都會中心為發展核心，向外分散，使人口流動量大，另外，人口分佈方面，雖人口數多之地區多數位於台北縣內，但前因交通往來便捷，且台北市之人口漸往外移至鄰近地區，因此使其成為商業區為主之地區，台北縣則為北部地區大多數人口之居住地區，因而導致高階層之中地集中於台北市內，使其服務範圍涵蓋面積較大，包含鄰近地區。

論述依五年度之時間點觀察認為，整體變遷情形尚無太大之變化，無明顯之極化現象，但仍有集中發展之趨勢。於台北都會區之範圍中，均以中山區或大安區為第一階層發展，第二階層之分佈多鄰近第一階層之附近，除了台北縣市外之發展地帶，桃園市及中壢市亦為第二階層之分佈地帶。

研究發現餐飲業於台北都會區分佈具有兩特性：具有「中地理論」之階層性及集中於都會中心以及其次的桃園縣次核心發展。最高階層之中地位於都會中心處，亦即以大安區為最高中心，中山區為次級中地，第三層級之中地則分為兩核心發展，一核心為依附大安區及中山區向外分散發展，涵蓋松山區、中正區、士林區、北投區、萬華區及文山區，另一核心為桃園市及中壢市，探究該都會區各區之發展背景，此階層型態與現實狀況相符合，因而台北都會區內餐飲業存在階層化型態。

論述提出餐飲業之服務特性，具有：受地理影響大，具有空間性以及地區適中性；無形成本較多、勞力密集；座位是商品的一部份，且產品銷售量受經營場所大小的限制；經營之聚合性；面積規模受到主要銷售產品之影響」。實證中由餐飲業之分類餐館業與飲料店業之空間結構可得知，兩者所呈現之結果不盡相同，此可歸咎於因兩者對於服務特性之需求具有差異性，因而於空間上之呈現不同。因而，餐飲業之服務特性與其空間結構具有關聯性存在，服務特性之不同與其所呈現之產業空間區位之需求與空間結構亦有所不同，亦呼應研究

之中心觀點，即服務特性與空間結構具有相關性存在之觀點。

林嘉玫（2005）討論館舍設備時認為，公共圖書館與讀者的距離會影響讀者利用圖書館的意願，「公共圖書館設置區位之研究」（苗蕙芬，1995；洪世昌，1999）的調查顯示，利用圖書館的讀者有一半集中在一公里內，76%集中在2公里內，88%集中在3公里內，顯示圖書館的可及性會影響讀者的到館利用率，所以公共圖書館的設置區位選擇很重要。以臺北市立圖書館為例，臺北市面積約為270萬平方公里，平均約每5.4平方公里有一所圖書館，可及性約在半徑1.16公里的圓周範圍內。

三、地方公共圖書館之相關研究

黃秀梅（2002）論述政府在民國83年~88年的5年之間投入大筆經費於地方公共圖書館的建設，有計畫的改善縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館財力、人力、能力不足問題。

論述提及民國83年之前，地方公共圖書館面對的困境為：經費不足，公共圖書館分散各地，地方政府普遍財源困窘，城鄉差距大，偏遠地區之鄉鎮圖書館，連基本維護費用均無法編列。圖書館經營較為技術性，人員編制不足，人員流動頻繁，經營較為困難。隸屬不同機關單位，往往隨首長更換而換人管理，工作不受重視，長期下來影響工作士氣。圖書館不足，書香無法深入基層。館藏量不足，比較先進國家差距甚多。館際間合作不足，文獻取得及交流不易。仍有為數不少圖書館採人工作業，無法透過網路查詢及分享他館資源。

另論及民國83年~88年的5年間，政府編列十數億元預算投入人力、物力協助鄉鎮（市）區公共圖書館的強化及改善，由省立台中圖書館執行輔導全省圖書館發展之責，包括：推動全省圖書館自動化；每年辦理圖書館訪視輔導調查，並完成評估報告；承辦文化處工作，統一購買圖書贈送全省鄉鎮圖書館，並代為編目；調訓暑期工讀生至全省鄉鎮圖書館；統整全省圖書館資源，讓民眾可上網查詢；辦理多項示範研習訓練、專業刊物出版，供其他圖書館參考學習；為全省圖書資訊網路中心。實際上省立台中圖書館透過以下四個面向進行輔導鄉鎮市區圖書館的工作：

首先，協助縣市文化中心圖書館健全營運，並落實專業輔導轄區鄉鎮市區圖書館效能：如充實館藏、發展特色，成為地區文獻典藏中心並扮演輔導鄉鎮圖書館之責。輔導規劃全縣圖書館自動化作業，推動縣市文化中心成為資訊網路中心。

其次，推動圖書館自動化及網路系統作業：成立「台灣省公共圖書館資訊網路輔導委員會」，輔導圖書館自動化、網路化，促進館際合作。辦理圖

書館自動化及網路系統計畫之審查，執行成效之訪視工作。建立虛擬參考服務系統及全省公共圖書館動態報導網路站。辦理自動化暨網路系統管理、書目建檔等研習班。成立兩年多後通過審查獲得補助之縣市超過二億元，獲致各界好評。民國87年12月配合中央「加強公共圖書館建設五年計畫」提報各縣市系統軟硬體擴充及書目建檔計畫。

再其次，貫徹「鄉鄉有圖書館」計畫：全省309個鄉鎮除16個鄉鎮外，均已成立圖書館。充實各級圖書館館藏及更新設備。每年文化中心50萬充實館藏。87年度為例，全省350所鄉鎮圖書館每館20萬元，由省立台中圖書館統一採購，代為分類、編目及分送。充實文化中心及鄉鎮圖書館內部設備以符合民眾需求，以87、88年為例，補助近百所經費超過一億元。訂定「台灣省推動社區圖書館（室）實施要點」，鼓勵社區成立圖書館（室）。

最後，提供人力支援、專業培訓及獎勵措施，推動各項文化活動，倡導讀書風氣：補助各項年度常態推廣活動，88年度240個鄉鎮圖書館，經費6,500萬元。鼓勵暑期辦理各項藝文活動，88年度222個縣市文化中心及鄉鎮圖書館，經費計2,500萬元。義工組訓，可補人力不足，並可因義工加入，讓更多人瞭解圖書館功能及服務之人生觀等正面效益。

相關論述說明，期間政府除了透過省立台中圖書館，由其執行輔導全省圖書館之發展，並進行「鄉鄉有圖書館」計畫，讓各鄉鎮均擁有地方公共圖書館，另充實館藏、設備，擴充電腦軟硬體及書目建檔，建立全縣自動化作業。目的在建設縣市文化中心為資訊網路中心、具特色的地區文獻典藏中心並與省立台中圖書館配合，擔負輔導鄉鎮市區圖書館之責。

黃國正（2003）對於鄉鎮公共圖書館館員任用的研究，認為人力不足、專業素養不夠、人員流動性高、經費缺乏等都是導致鄉鎮圖書館運作停滯無法提升進步的原因；組織不健全、館員的遴用制度不符合圖書館業務功能需求，亦是重要的因素。整體的營運環境是：無論是隸屬於教育部或是文化部，一直沒有專門的圖書館司或圖書館處管理全國各類型圖書館，亦無獨立的預

算得以分配和運作；更無法落實「圖書館法」及「公共圖書館設立及營運基準」之規定，遴選專業人才任職。

其認為鄉鎮圖書館是最基層的組織，無論推動文化建設、建立書香社會，乃至倡導終身教育方面，都站在最前線，肩負沈重的責任。鄉鎮市公所的員額編制原本即少，圖書館的編制又是含在鄉鎮市公所的員額中，鄉鎮市長有人事任用權，因此常有地方派系介入，人員調動頻繁，許多鄉鎮寧用臨時人員而不核派正式人員，對圖書館業務之運作影響甚鉅。

其亦論及鄉鎮圖書館人員流動率高不外乎人員少、職等低、工作繁雜、輪值早晚班或假日值班、待遇低以及缺乏升遷及進修等管道，若能提升從業人員之職等及待遇，將能延攬更多的專業館員。

謝英彥等（2003）探討縣市層級公共圖書館的組織層級、隸屬及輔導體系之疑義，並對定位、法令修正、合作體系、評鑑制度提出建議。認為應思考公共圖書館做為社會教育機構的適切性，發揮公共圖書館的文化功能，避免與其他社會教育機構職責相似。劃分國立台中圖書館與台灣分館之輔導區域或業務分工分項輔導方式，協助縣市圖書館輔導業務。鄉鎮圖書館改隸縣市圖書館成為其分館，成立直屬縣市政府的縣市立圖書館，讓組織體系完整，溝通協調容易，以解決公共圖書館之間無隸屬關係所衍生的問題，提升服務品質。落實圖書館法，推展圖書館組織變革，促進圖書館行政與輔導體系一元化等均為待相關單位解決之問題。

畢秀芬（2004）探討組織變革對公共圖書館館員工作滿足之影響，認為民國70年代由文化中心改制為文化局時，鄉鎮公共圖書館員只能接受行政體系接連降二級之結構變革及組織文化被重塑所帶來的衝擊，但部分館員仍期望成立市立圖書館，使公共圖書館業務、職責之程度能與行政位階相當。民國80年公共圖書館導入電腦、網路、資料庫，外語能力被要求加強，服務型態亦因要求讀者導向由管理者改變為服務者，均對館員造成壓力。對館員的工作現況、工作滿足及未來需要形成影響。

論述提出公共圖書館對館員在組織變革中的激勵因素不足，在組織變革中館員沒有受到應有的重視與適度訓練；館員對於薪資及職務列等是不滿足的，若有較高職務列等的職缺，八成館員會離職。

林嘉玫（2005）檢視「公共圖書館設立及營運基準」之適用性與公共圖書館之發展現況，評估及檢討之項目為：人力資源、在職訓練教育、經費預算、館藏發展、館舍設備、營運管理六個項目。結論認為公共圖書館的營運困境有：人力資源不足，經費短缺，缺乏明確館藏評鑑機制，以及城鄉差距問題。

林瑞雯、宋棋超（2007）從基層鄉鎮圖書館為爭取經費寧願改名談起，觸及公共圖書館組織定位及輔導監督問題，並探討公共圖書館經費來源⁴。民國80年代經上級政府補助，達到鄉鎮市均有圖書館之目標，惟因政策由上而下推行，且無具體配套措施，故其運作所需人力、經費皆無法源；由鄉鎮市公所民政課或社會課兼辦，省轄市之區圖書館為區公所社政課兼辦而非獨立單位，館員多為臨時人員、經費則由其他單位勻支，有別於縣市級公共圖書館每年編列經費運作，致鄉鎮市級圖書館根本無法達到「公共圖書館設立及營運基準」所規範各級圖書館之員額及館藏資源經費之標準，難以發揮設立之功能，以致發生魚池鄉、集集鎮圖書館為獲上級補助，曲解政策而恣意改名為文化服務所事件。

其認為由於地方政府財政拮据、公共圖書館所屬組織層級過低、業務非推動地方自治之優先事務及圖書館法雖為特別法，其經費編列規定未具強制性，導致地方層級之公共圖書館缺乏長期經費支持，難以發揮具體效益。與精省前省府每年年度編列補助地方政府公共圖書館經費相較，中央編列補助地方公共圖書館預算顯然長期不足。

⁴地方行政組織層級因文教分立，縣市圖書館併入文化中心成為中心內部單位，其後文化局成立，多數仍未升格成獨立機關，除臺北縣立圖書館、台南市立圖書館為該局二級機關外，其餘為各文化局內部單位。由於組織層級較低，業務歸於社教及文化等非地方政府核心業務，經費分配優先順序遠落後縣（市）府其他局處，致除人事費及行政費等法定給付外，各年度業務費用均未寬列，致營運困難。

至於特別統籌分配款部份，幾乎用在補助地方救急與救窮事宜，鮮少用於專案性補助文教事務，更無法分配給非核心之公共圖書館；即便公式分配之統籌分配稅款，各地方政府亦不可能配置於非屬地方自治必要事項之圖書館事務，致公共圖書館經費不足現象逐漸雪上加霜。

四、小結

黃國正（2003）、謝英彥等（2003）、畢秀芬（2004）、林嘉玫（2005）、林瑞雯、宋棋超（2007）的論述均指出目前的行政區劃因為在組織、制度上的結構性限制，讓隸屬於鄉鎮（市）區區公所的地方公共圖書館或多或少均遭遇過或長期面臨著人力、物力、財力、能力不足的組織面、制度面或資源面的困擾或問題，實際上是影響了鄉鎮（市）區區公共圖書館對服務能量、服務品質及服務績效進行改進或提升的機會，必須尋求某種方式的改變。但文獻中均只見觀念的宣示，未曾見到實質可行方案的提出以及理論模型的探討。

「中地理論」在多種服務性產業均可驗證其存在的應用模型，歐陽鐘玲（1998）論述中部地區不同等級醫院區位規畫的重要性，以及易達性是最常影響到區位的因素。病人花費最低的旅運費及時間、利用最近的設施，是最符合理想、公平及有效的原則。

張雅雯（2003）結合經濟特性觀察臺灣地區文化產業空間結構分佈與變遷趨勢，推導「需求門檻」（threshold）的存在係形成此空間型態關鍵中，文化產業企業規模形成門檻值。各層級中地於整體文化產業空間結構中，皆扮演著不同的角色，具備不同之機能，並依其所呼應需求門檻，擁有大小不同「服務範圍」（market area），並呈現出在大小不同的中地間具有階層性（hierarchical）關係。

許麗惠（2004）探討臺中都會區四個零售服務業的空間結構分佈是否符合「中地理論」之階層分佈。

王智民（2000）研究零售業經濟特性發現，因為販售商品差異而衍生之經濟特性會影響不同的業別及業種的空間要求。

鮑紀良（2000）、徐逢陽（1993）等發現「中地理論」對於服務業市場區域範圍的劃設具相當的解釋力；涵蓋之服務範圍愈大，商業（服務業）設施提供之規模亦相對加大，服務之層級提高且設施成本亦愈高，商品類別繁複與高價值商品亦具足夠之消費市場。商業中心階層即是描述各空間單元間，商業活動

群聚之處所間，所形成之層級狀態。

莊雅雯（2005）探討「中地理論」之「需求門檻」及其「服務範圍」特性於台北都會區餐飲業地理空間中呈現「階層分佈」之想法，研究發現餐飲業於台北都會區分佈具有兩特性：具有「中地理論」之階層性及集中於都會中心以及其次的桃園縣次核心發展。

臺北市公共圖書館的「可及性」圓周範圍可以視為「中地理論」模型階層性分佈第一層的「服務範圍」，可視為讓讀者都得到整體一致性的服務品質「需求門檻」、方便的使用各類型服務的必要考量。

如果將全縣區域納為考量範圍，並將地方公共圖書館所提供的各類型館藏及服務比擬為零售服務業所販售的物品或服務，則館藏及服務的供應與讀者之需求，彼此之間應有某種對應的滿足模式。

由文獻的論述研究結果，可用來進行對照性的比較：假設全縣區域內地方公共圖書館的設立是回應地方上社區讀者的需要，並能讓讀者都得到整體一致性的服務品質、方便的使用各類型服務，則理論上全縣區域內地方公共圖書館的整體建設應呈現某種形式或程度之「中地理論」模型階層性分佈狀態。

而且為了達到滿足全縣區域內讀者的各類型服務的一致性需求，全縣區域內各級地方公共圖書館亦必須能夠更進一步建置具備整體性，合於「中地理論」模型階層性配置的各類型後勤支援、人力調度、教育訓練的系統化、制度化措施。

可思考藉由以全縣為範圍，涵蓋鄉鎮（市）區的區域治理，配合「中地理論」模型階層性分佈狀態的理論模型，實質的構思出可跨越行政區劃的限制，進行實際操作的治理模式，讓整體的地方公共圖書館營運環境能滿足讀者的需要，更能達到增進績效之目的。

第二章 縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館之隸屬與輔導體系

第一節 服務理念與使命

一、服務理念

印度圖書館學學者阮岡納贊（Ranganathan, 1931）針對圖書館的經營理念提出圖書館五律（The Five Laws of Library Science）⁵。臺灣地方公共圖書館不只在經營理念上依循著圖書館五律，更已成為各地社區民眾的教育、文化、資訊及休閒中心，提供多樣化的服務。（鄭雪梅，1983）

地方公共圖書館不只是服務社會的機構，更藉由結合讀者與圖書來滿足社會的需要（毛慶禎，2009）。圖書館的服務由圖書、讀者、館員、館舍構成。印刷術未普及前，圖書館以圖書為中心；知識未普及前，圖書館以館員為中心；公民意識抬頭後，圖書館轉型以讀者為中心。21世紀圖書館不再以外借圖書為主，服務成為圖書館的核心工作。（沈寶環，1974）

聯合國教育科學文化組織（UNESCO）與國際圖書館協會聯盟（IFLA）公佈的《公共圖書館宣言》（Public Library Manifesto），自1949年首次公告以來，歷經1972年及1994年（教科文組織，1994）的修訂，可以視為當今公共圖書館經營的普世基礎。

毛慶禎（2009）認為《公共圖書館宣言》1949年的宣言，將公共圖書館定位在社會教育的地位，是補助正規教育的不足。1972年的宣言，則再往前推進一步，將公共圖書館視為推動資訊及文化的場所。1994年的宣言，將圖書館的任務與資訊、識字、教育及文化連在一起，成為社區服務的一環。

王振鵠（1999）則認為《公共圖書館宣言》內容涵蓋三個面向：公共圖書館的重要性、公共圖書館的功能與服務以及公共圖書館的經營原則。

第一個面向是公共圖書館的重要性：公共圖書館維護民眾知的權利，保

⁵第一律，書是為了使用（Books are for use）；第二律，每本書有其讀者（Every book its reader）；第三律，每個讀者有其書（Every reader his book）；第四律，節省讀者的時間（Save the time of the reader）；第五律，圖書館是一個成長的有機體（The library is a growing organism）

障民眾自由利用，提供民眾充分的資訊。公共圖書館是地方上通往知識的門戶，為個人與社會團體提供了終身學習、獨立決策和文化發展的必要條件；公共圖書館是一個推行教育，傳播文化及提供資訊的生命體，也是培育民眾和平觀念和增長精神福祉的重要機構。

公共圖書館所藏資料包括各種不同形式、不同內容，以反映社會演變情況和人類重要成就紀錄。最重要的是公共圖書館的館藏發展不受政治、宗教、種族等影響，當然也要抗拒商業行為的壓力。

第二個面向是公共圖書館的功能與服務：公共圖書館在教育及識字、資訊、文化、的主要功能與服務有12項核心任務（core missions），概略分為三個功能面敘述如下：

就教育及識字功能面而言，公共圖書館擁有充足的學習資源，良好的學習環境和資訊服務人員，在終身教育體系中扮演重要的角色，可做為終身學習資源中心。包括五項核心服務要求：（1）培養兒童閱讀習慣；（2）支援個人學習活動及各層級正規教育活動；（3）提供個人創造力發展的機會；（4）激發兒童和青少年的想像力與創造力；（5）支援並參與掃除文盲的活動力和計畫。

在資訊功能面部分，涵蓋三項核心服務內容：（1）確保民眾獲取各種社區資訊；（2）對地方企業、社團及益團體提供適當的資訊服務；（3）協助發展民眾利用資訊和電腦的能力。

在文化功能面部分，共有四個核心服務要項：（1）增進對文化遺產、藝術鑑賞，科學成就與發明的認識與瞭解；（2）利用各種表演藝術的方式顯現文化風貌；（3）促進文化間交流，並保持文化的多樣性；（4）支持口述傳統文化（Oral tradition）；

第三個面向是公共圖書館的經營原則：提出合作經營及服務觀念，公共圖書館應和國家、區域級、研究及專門圖書館配合，也不能忽視學校、學院及大學圖書館，結合各類圖書館組成服務網絡，適合都市和鄉村的需要。

更強調公共圖書館人員是圖書館讀者和資料之間的仲介者，必須經常接受繼續教育和專業訓練。各館也應依其需要訂定明確的發展政策和優先服務的目標。

二、使命

公共圖書館為地方與社區終身學習的教室與最佳的推廣中心（楊國賜，1997），為滿足社區民眾的需求，張圍東（2010）於論述中提及公共圖書館所肩負的使命，包括：應在社區教育民眾，建立社區民眾應共同關心圖書館利用教育的觀念，圖書館應鼓勵社區民眾參與圖書館活動，圖書館要了解社區的價值體系和權力結構。要建立正確而健全的圖書館公共關係，與社區互信互賴，以利推動潛移默化、教化人心與教育社會的功能。

在行政組織上，推展「社區圖書館教育」，落實終身學習理念，建立公共圖書館為社區共有資源的觀念，充分運用資源，發揮外部效益，與社區分享和維護圖書館的資源。

在實際做法上，進行多元化的公共圖書館規畫，建立無障礙環境、全方位的公共圖書館規畫。要有計畫地開放公共圖書館、推展公共圖書館社區合作活動、推動義工制度，以發揮社區資源最大功能。

公共圖書館應成為調適社區及社會互動的角色，公共圖書館不是一個封閉的教育系統，應視自己為一個達到社會教化、社會控制、解決社會衝突、提升社會公平性、照顧弱勢的角色。

公共圖書館本身必須不斷重新調適自己的角色，將社會變遷的部份，逐漸吸納過來，融入知識教育、生活教育、道德教育等推廣教育中，以配合社會進步的脈動。

公共圖書館應成為社區的組織者，公共圖書館不僅要主動的配合，它更應隨著社會互動扮演組織角色，視各社區民眾需求、社區資源條件，以凝聚社區意識，建立社區文化。公共圖書館作為社區組織者的角色，至少必須包含三個層次：社區中的專家角色；社區活動中的配合者、參與者；社區的組織者。

第二節 行政隸屬體系

政府民國 68 年完成十大建設後，繼續推動 12 項建設，其中的第 12 項為「建立每一縣市文化中心，包括圖書館、博物館、音樂廳」的文化建設⁶（謝英彥等，2003；林淑婷，2000；劉昌博，1983；董安琪，1979），國家的文化建設政策被加諸於公共圖書館的營運使命中⁷。因為文教合一政策，省及各縣（市）成立文化中心隸屬教育廳、教育局，原縣（市）立圖書館被併入文化中心改制為一個組。

民國 87 年台灣省成立文化處時，原省立臺中圖書館由教育廳改隸文化處，同時期各縣(市)文化中心升格為文化局，各文化中心圖書館改屬於文化局管轄，形成文教二元分立。民選臺灣省長於民國 87 年 12 月 20 日任期屆滿，進行精省，民國 88 年 7 月 1 日省立臺中圖書館成為文建會所屬國立臺中圖書館。行政隸屬組織的變遷，將縣（市）層級的圖書館業務改由縣（市）政府文化局圖書資訊科（課）辦理，成為局內單位。

林瑞雯、宋棋超（2007）、畢秀芬（2004）及謝英彥等（2003）均於文獻中提及，行政隸屬組織的變遷造成了省轄市、縣立圖書館層級降低，資源減少且事務繁雜，以致無法普設分館，以擴充該省轄市、縣之圖書資源，造成地方公共圖書館的功能難以發揮。

民國 90 年 1 月 17 日公布施行的圖書館法，明確將公共圖書館定義為「由各級主管機關、鄉（鎮、市）公所、個人、法人或團體設立，以社會大眾為主要服務對象，提供圖書資訊服務，推廣社會教育及辦理人文活動之圖書館。」各級主管機關在中央為教育部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。

教育部依據圖書館法第 5 條於民國 91 年制定「公共圖書館設立及營運基準」，將公共圖書館區分為：國立圖書館、直轄市立圖書館、縣（市）立圖書館

⁶網頁資料：宋建成，〈台灣公共圖書館史：臺灣百年圖書館史數位圖書館先導計畫〉

⁷民國 69 年為此修正社會教育法全文 16 條，修正第 4 條為：「直轄市政府應設立社會教育館，推展各種社會教育事業並輔導當地社會教育之發展。直轄市、縣(市)應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動。」，修正第 5 條為：「各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准設立左列各社會教育機構：一、圖書館或圖書室；二、博物館或文物陳列室；三、科學館；四、藝術館；五、音樂廳；六、戲劇院；七、紀念館；八、體育場所；九、兒童及青少年育樂設施；十、動物園；十一、其他有關社會教育機構。」

及文化局（中心）圖書館、鄉（鎮、市）立圖書館，加上私立公共圖書館，總計共五大類。（林嘉玫，2005）

目前，隸屬於新的行政院組織法中教育部的國家層級公共圖書館有國家圖書館、國立公共資訊圖書館（原國立中央圖書館臺灣分館）以及國立台灣圖書館（原國立中央圖書館臺灣分館）。至於各個地方政府所屬的公共圖書館行政隸屬情況如表3。

表 3：地方政府所屬公共圖書館組織型態及行政隸屬狀態表

地方政府別	圖書館組織型態及行政架構	隸屬單位	隸屬狀況
臺北市	市立圖書館總館暨各分館	教育局	局外單位
新北市及高雄市	市立圖書館總館暨各分館	文化局	局外單位
臺中市	圖書資訊科暨葫蘆墩文化中心圖書館	文化局	局內單位
	原各區及臺中縣各鄉鎮(市)區立圖書館 改制後由各區公所管轄	區公所	課室業務
臺南市	市立圖書館總館暨各分館	文化局	局外單位
	原臺南縣各鄉鎮(市)區立圖書館改制為 各區圖書館	區公所	課室業務

地方政府別	圖書館組織型態及行政架構	隸屬單位	隸屬狀況
各縣(市)	各縣圖書(資訊、藝術)科(課)圖書館		
	各市圖書館為附屬於公所或僅是某課室之業務		
鄉鎮(市)區	圖書館為附屬於單位或僅是某課室之業務		
基隆市	圖書資訊科圖書館	文化局	局內單位
	各區圖書館由各區公所管轄	區公所	課室業務
桃園縣	圖書資訊科圖書館	文化局	局內單位
桃園市	市立圖書館總館暨各分館	文化觀光課	課室業務
新竹縣	圖書資訊科圖書館	文化局	局內單位
新竹市	圖書資訊科圖書館暨香山分館	文化局	局內單位
苗栗縣	圖書資訊科圖書館	教育處	處內單位 98/9/29 改隸
苗栗市	市立圖書館	公所附屬	附屬於公所
彰化縣	圖書資訊科圖書館	文化局	局內單位
彰化市	市立圖書館	社會課	課室業務
南投縣	圖書科	文化局	局內單位
南投市	市立圖書館	公所附屬	附屬於公所
埔里鎮	鎮立圖書館	公所附屬	附屬於公所
雲林縣	圖書資訊科圖書館	文化處	處內單位
斗六市	市立圖書館	公所附屬	附屬於公所
嘉義縣	圖書資訊科圖書館	教育處	處內單位 100/8/1 改隸
嘉義市	圖書資訊科圖書館暨世賢圖書館	文化局	局內單位
屏東縣	圖書資訊科圖書館	文化處	處內單位
屏東市	市立圖書館	民政課	課室業務
臺東縣	圖書管理科圖書館	文化處	處內單位
花蓮縣	圖書管理科圖書館	文化局	局內單位
花蓮市	市立圖書館	公所附屬	附屬於公所
宜蘭縣	圖書管理科圖書館	文化局	局內單位
宜蘭市	市立圖書館	公所附屬	附屬於公所
澎湖縣	圖書管理科圖書館暨澎南分館	文化局	局內單位
金門縣	圖書資訊課	文化局	局內單位
連江縣(馬祖)	圖書藝術課圖書館暨中正圖書館	文化局	局內單位

資料來源：作者自行收集資料整理

第三節 業務輔導體系

國立中央圖書館臺灣分館於民國 82 年發布「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」，規範有關公共圖書館輔導責任區之劃分、輔導內容、輔導方式、輔導經費編列等。依該辦法第 3 條規定，國立中央圖書館臺灣分館負責輔導臺灣省、臺北市、高雄市的公共圖書館。臺灣省立臺中圖書館負責輔導臺灣省各縣（市）公共圖書館。臺北市及高雄市立圖書館負責輔導各該市轄區內之公共圖書館。臺灣省各縣（市）立圖書館或文化中心圖書館則負責輔導各縣（市）所屬鄉、鎮、市立圖書館及社區村里閱覽室。

民國 68 年推動 12 項建設，其中的第 12 項為文化建設，國家的文化建設政策被加諸於公共圖書館的營運使命。因為文教合一政策，省及各縣（市）文化中心隸屬教育廳、教育局，原縣（市）立圖書館併入文化中心改制為一個組。

因為國內之文化發展與保存環境逐漸受到重視，相繼成立臺灣省政府文化處以及文建會；台灣省文化處於民國 87 年成立時，省立臺中圖書館由教育廳改隸文化處。同年各縣（市）文化中心升格為文化局，所屬文化中心圖書館或縣（市）級圖書館依「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」規定，對上接受臺中圖書館輔導，對下輔導各縣市所屬鄉鎮市立圖書館。

民選臺灣省長於民國 87 年 12 月 20 日任期屆滿進行精省，民國 88 年 7 月 1 日省立臺中圖書館成為文建會所屬國立臺中圖書館（謝英彥等，2003），輔導各級地方政府圖書館重任成為文建會的工作。林瑞雯、宋棋超（2007）的論述提及在當時之公立公共圖書館體系除了國立中央圖書館臺灣分館仍隸屬教育部外，其餘公立公共圖書館之主管機關及輔導體系已經由文建會所屬之國立臺中圖書館完成一條鞭體制。

臺灣省政府文化處以及文建會相繼成立後，除各級學校圖書館原則上由教育部及所屬教育機關輔導外，其餘公立公共圖書館均由文建會予以統籌、規畫及執行各項輔導業務，圖書館之輔導體系形成文教二元分立。

林瑞雯、宋棋超（2007）論述此情況對地方公共圖書館的輔導政策造成很大

的負面影響，由於〈圖書館法〉第 3 條規定公共圖書館主管機關在中央為教育部，因此文建會始終無法獲得允許編列公共圖書館業務相關預算，但是教育部每年卻僅編列少許預算，導致公共圖書館業務之輔導政策究竟由誰負責遭受質疑。

為求事權統一及專業領導，民國 89 年 6 月，教育部與文建會在協商會議中，欲表決將國家圖書館及公共圖書館歸於文建會，並希望藉由修正「文建會組織法」，明定文建會為公共圖書館的主管機關，再藉以修正「圖書館法」；其後，卻始終未能完成上述二法之修正。

林瑞雯、宋棋超（2007）之論述亦提及由於當時的教育部一直認定公共圖書館業務應該屬於文建會所主管，對公共圖書館並未訂定長遠計畫，亦未固定且長期的編列專項公共圖書館補助經費。教育部的無作為一再遭受非議，不得不於民國 93 年 3 月再接手公共圖書館業務。

民國 97 年國立臺中圖書館再改隸教育部，並以輔導全國公共圖書館、塑造良好閱讀環境、推廣全民閱讀活動，以及營造終身學習的書香社會為宗旨。

鄉鎮（市）區立公共圖書館的主管機關於圖書館法中並未明定，基於政治層級節制、上命下從之指揮體系，依民國 88 年施行的地方制度法第 75 條第 6 項，鄉鎮市公所辦理其自治事項受縣政府之監督，準此，鄉鎮（市）區公所依圖書館法第 4 條第 2 項第 2 款，得監督其所設立公共圖書館（廖又生，2001）。

縣（市）文化局圖書資訊課與鄉鎮（市）區立圖書館雖然在正式的行政體系上並無隸屬關係，但是在圖書館業務的輔導體系上卻有上下輔導關係。

第三章 縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館之營運與改善

第一節 營運現況

一、隸屬及輔導之困境

政府民國 68 年開始推動文化建設，將國家的文化建設政策加諸於公共圖書館的營運使命。因為文教合一政策將原縣（市）立圖書館併入文化中心改制為一個組；行政隸屬的組織變遷造成了縣（市）立圖書館層級降低，資源減少且事務繁雜，無法普設分館以擴充該縣（市）之圖書資源。

民國 87 年各縣（市）文化中心升格為文化局，各文化中心圖書館改隸屬文化局管轄，除各級學校圖書館由教育部及所屬教育機關輔導外，其餘公立公共圖書館均由文建會予以統籌、規畫及執行各項輔導業務，圖書館之輔導體系形成文教二元分立。

依國立中央圖書館臺灣分館於民國 82 年發布「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」，第 3 條規定各層級政府所屬公共圖書館的負責輔導單位。臺灣省各縣（市）公共圖書館為臺灣省立臺中圖書館；各縣（市）所屬鄉、鎮、市立圖書館及社區村里閱覽室則為臺灣省各縣（市）立圖書館或文化中心圖書館。

民國 88 年精省，省立臺中圖書館成為文建會所屬國立臺中圖書館，輔導各級地方政府圖書館重任成為文建會的工作。當時之公立公共圖書館體系除了國立中央圖書館臺灣分館仍隸屬教育部外，其餘公立公共圖書館之主管機關及輔導體系改由文建會及所屬之國立臺中圖書館負責。

行政隸屬組織的變遷，亦將縣（市）層級的圖書館業務改由文化局圖書資訊科（課）辦理，成為局內單位，無形之中原來的縣（市）立圖書館層級又降了一階，造成地方公共圖書館的功能更難以發揮。

鄉鎮（市）區立公共圖書館的主管機關於圖書館法中並未明定，基於政治層級節制、上命下從之指揮體系，依民國 88 年施行的地方制度法第 75 條

第 6 項，鄉鎮市公所辦理其自治事項受縣政府之監督，準此，鄉鎮（市）區公所依圖書館法第 4 條第 2 項第 2 款，得監督其所設立公共圖書館(廖又生，2001)。

縣（市）文化局圖書資訊課與鄉鎮（市）區立圖書館雖然在正式的行政體系上並無隸屬關係，但是在圖書館業務的輔導體系上卻有上下輔導關係。由於圖書館主管機關和輔導單位不同，造成縣（市）文化局對鄉鎮（市）區立圖書館之輔導規畫，不易獲得鄉鎮（市）區主管機關的配合，圖書館的輔導體系僅能有從旁協助及導引的功能，而無強制服從的效果。

由於〈圖書館法〉第 3 條規定公共圖書館主管機關在中央為教育部，雖然行政隸屬組織已經變遷，文建會始終無法獲得允許編列公共圖書館業務相關預算，教育部每年卻僅編列少許預算，此情況對地方公共圖書館的輔導政策造成很大的負面影響。

林瑞雯、宋棋超（2007）認為由於當時的教育部一直認定公共圖書館業務應該屬於文建會所主管，對公共圖書館並未訂定長遠計畫，亦未固定且長期的編列專項公共圖書館補助經費。

教育部的無作為一再遭受非議，不得不於民國 93 年 3 月再接手公共圖書館業務。民國 97 年國立臺中圖書館再改隸教育部，並以輔導全國公共圖書館、塑造良好閱讀環境、推廣全民閱讀活動，以及營造終身學習的書香社會為宗旨。

楊美華（2006）討論圖書館事業發展困境之因素，對於圖書館組織及輔導體系是否健全之議題提出看法，認為圖書館事業的發展需要強而有力的主導單位，因為猶如多頭馬車的體制，造成國家圖書館隸屬教育部社教司、大學圖書館由高教司督導，公共圖書館又歸文建會管轄，常有三不管地帶，應予統合以建立完善的輔導體系，讓圖書館事業的發展有可依循的準則，來促使各類型圖書館具有獨特資訊服務的競爭力。

民國 90 年行政院文建會委託研究的「國立圖書館整併案」報告亦明白

列示政府對圖書館事業的不了解，並提出主管單位事權不一是妨礙公共圖書館發展及資源整合最嚴重與最迫切需要解決的問題。

二、預算編列欠缺長期發展政策支持

政府於民國 68 年開始推動的文化建設，「國立圖書館整併案」研究報告（2001）敘述政府推動文化建設後，公共圖書館的建設才有了顯著的改善。黃秀梅（2002）的敘述說明政府在民國 83 年~88 年的 5 年之間，投入了大筆經費於地方公共圖書館的建設，有計畫的改善地方公共圖書館財力、人力、能力不足問題。但由於鄉鎮圖書館之經費來源以鄉鎮（市）區公所為主，就所獲分配的經費資源面而言，張惠真（2001）認為鄉鎮圖書館經費現況與實際需求之間的差距有一段距離。

游常山（2002）民國 91 年 11 月於《天下雜誌》報導有關鄉鎮圖書館的經費不足的情形，認為中央主管機關不明確，所以公立公共圖書館沒有專業領導，並報導自從精省以後，多數鄉鎮圖書館的購書經費已經連續 2 年掛零。由於法令未變更，所以公立公共圖書館雖從教育部改為隸屬文建會，文建會卻無法編列經費支援。

楊美華（2003）並認為很多預算的編列常是偶一為之而非永續經營，以致為德不卒。因此建議採取類似英國政府由上而下的整體規畫模式，注重人才的培訓，將更能充分發揮公共圖書館的功能。

遠見雜誌 99 年 9 月 29 日發布「全國閱讀大調查」⁸，於評論中對於地方公共圖書館絀於增加館藏經費的情況提出呼籲「公共圖書館新書金額偏低，18 個縣市每年每人不到 20 元」⁹。

⁸教育部針對遠見雜誌 99 年 9 月 29 日所發布「全國閱讀大調查」回應如下：「為了提升整體公共圖書館品質，教育部積極爭取經費，並由行政院核定『閱讀植根與空間改造：98-101 年圖書館創新服務發展計畫』，補助公共圖書館閱讀環境改善、館藏充實及閱讀活動，其中更挹注近 4,400 萬元協助地方公共圖書館充實館藏書籍資源。另依據圖書館法規定，圖書館在地方主管機關為各直轄市、縣市政府，教育部將繼續推動各項輔導機制，呼籲地方政府正視圖書館之發展並編列充足預算，俾利圖書館服務品質之全面提升。」（教育部電子報，2010）

⁹對於遠見雜誌「全國閱讀大調查」結果所稱：「公共圖書館新書金額偏低，18 個縣市每年每人不到 20 元」乙事，教育部的說明是：「鑑於全國有 18 縣市公共圖書館每人每年購書經費 20 元左右情形，特別再於閱讀植根計畫中逐年提升補助地方公共圖書館館藏書籍購置經費，並挹注 2-3 億經費協助公共圖書館硬體環境修繕改善工程，98 年及 99 年分別有 43 間及 45 間圖書館獲得補助；希望經由此計畫之挹注，至 101 年可使每人擁書量由 97 年之 1.29 冊提昇增至 1.5 冊。」（教育部電子報，2010）

曾任圖書館學會理事長的陳昭珍教授在論述鄉鎮圖書館的營運狀況時，亦曾提及全國的鄉鎮圖書館每年購書經費還不及台大的一半，319 鄉鎮圖書館加起來的一年購書經費還不到 1 億，遠不及台大購買圖書期刊的 2 億。有些原住民鄉鎮的圖書館一年只能買幾十本新書，有的則是連館員的薪水都發不出來。（薛荷玉，2008）

民國 92 年起，遭逢 SARS、金融風暴、愛台 12 項建設等不同的國內外政治、經濟因素的衝擊與影響，政府為提振內需，增加編列公共建設的投資預算，編列專案經費，經由地方政府提出配合款，以競爭型計畫補助方式，分批次協助地方政府公共圖書館進行館舍改建及購置館藏，讓一向缺乏經費整修館舍、補充或更新館藏的地方政府公共圖書館才獲得必需的經費進行館舍改建及增購館藏，讓國民對整體地方政府公共圖書館的觀感有所改善。

民國 92 年，國內經濟陸續受美伊戰事及嚴重急性呼吸道症候群(SARS) 疫情衝擊，景氣轉緩，行政院推動「公共圖書館空間及營運改善計畫」¹⁰，透過國立臺中圖書館執行該項計畫，似乎政府對圖書館事業的關心仍以文建會為主軸。此項計畫目的在於鼓勵鄉（鎮、市、區）圖書館發揮創意，結合社區資源，打破傳統被動服務方式，改以主動積極服務，呈現如誠品、敦煌等書局高品質的閱讀氛圍，讓圖書館成為民眾流連忘返的「好所在」。

民國 97 年由於美國次級房貸問題持續發酵，全球經濟成長步調持續走緩，為提振景氣各國陸續推出各項振興經濟方案。行政院 5 月 22 日第 3093 次會議通過「加強地方建設擴大內需方案」¹¹，以刺激經濟成長、擴大內需、協助各地方公共建設、落實重大公共建設基礎，並協助地方政府改善財政狀況，提升執行公共建設能力，各縣市立圖書館及文化局利用此方案，透過縣市政府提出空間和設備改善需求。

¹⁰行政院於民國 92 年推動「擴大公共建設方案」，文建會與教育部共同主辦「公共圖書館強化計畫」，全部預算將近 15 億 5 千萬元(1,549,070 千元)，計畫期程至民國 93 年 4 月止。其中有關公共圖書館空間改善的子計畫為「公共圖書館空間及營運改善計畫」，經費為 1,124,200 千元，改善 301 個鄉鎮圖書館的閱讀氛圍空間，實際補助 299 館，補助金額最多 800 萬、最少 8 萬。(曾淑賢，2010)

¹¹規劃支出 1,034 億元，於民國 97 年底付諸執行。其中補助各縣市地方公共建設 583 億元。

行政院經建會再於民國 98 年通過「愛台 12 建設-智慧台灣」重要計畫之一「閱讀植根與空間改造：98-101 年圖書館創新服務發展計畫」，規畫在 4 年內投入約 36 億元之經費，期藉由接續過去文建會之未竟之業，活化公共圖書館之各項軟硬體資源，由教育部負責推動。

從歷次政府對公立公共圖書館的重要專案補助經費編列及支出計畫可以歸納出一個結論，從 68 年開始推動的文化建設，民國 83~88 年的 5 年間投入大筆經費於地方公共圖書館的建設，民國 92 年受美伊戰事及嚴重急性呼吸道症候群（SARS）疫情陸續衝擊後國內經濟景氣轉緩行政院推動「公共圖書館空間及營運改善計畫」，民國 97 年行政院因應美國次級房貸問題造成全球經濟成長走緩推出「加強地方建設擴大內需方案」振興經濟，各縣市立圖書館及文化局利用此方案透過縣市政府提出空間和設備改善需求，到民國 98 年通過的「愛台 12 建設-智慧台灣」重要計畫之一「閱讀植根與空間改造：98-101 年圖書館創新服務發展計畫」，各次編列專案原因，均不是基於一個對地方公共圖書館的長期發展政策綱領之下的整體經費所需而編列的有策略、有目標、有步驟的公共圖書館整體建設及經費支出計畫。

在實際的執行效果上，雖然大幅度的改善或增強了館舍、館藏及設備，但是人力及營運的配套措施等卻付之闕如，仍有許多非屬優先或不適浪費的情況存在。而且，對於未來 5 年、10 年、20 年的中長期公共圖書館發展，仍未見任一府政策制定單位納入國家的發展綱領之中。

三、人力資源配置缺乏整體政策規畫

張惠真（2001）於論述中提出就人力資源而言，目前鄉鎮圖書館的人員數量現況與需求的差距大，編制遠低於圖書館實際運作之人力需求、鄉鎮圖書館的館員普遍缺乏專業訓練、鄉鎮圖書館之人員流動率偏高。（參考表 4）

表 4：2005~2010 年地方圖書館工作人員統計

標題	年度	圖書館總數/所	分館/所	館外服務站所/個	館舍總數	編制內館員數				約聘僱人員	工讀生	其他	臨時人員	全部員工合計	編制館員平均數	全部員工平均數	志工人數
						專業人員	行政人員	技術人員	館員合計								
直轄市級圖書館總計	2010	3	61	4	68	315	45	8	368	45	102	130	80	725	5.41	10.66	2030
	2009	3	56	3	62	279	104	32	415	57	36	49	158	715	6.69	11.53	1711
	2008	3	55	0	58	253	92	27	372	66	37	42	41	558	6.41	9.621	1500
	2007	3	54	0	57	325	108	54	487	65	40	29	9	630	8.54	11.05	1459
	2006	3	54	0	57	254	108	59	421	43	24	11	1	500	7.39	8.772	1381
	2005	3	53	0	56	292	89	27	408	41	23	9	1	482	7.29	8.607	1321
縣市/鄉鎮級圖書館合計	2010	358	123	114	595	173	526	27	726	215	222	502	1486	3151	1.22	5.296	6244
	2009	358	115	30	503	142	545	28	715	255	168	474	1475	3087	1.42	6.137	6468
	2008	358	123	0	481	124	543	31	698	254	155	367	1418	2892	1.45	6.012	6553
	2007	359	119	0	478	120	542	40	702	283	120	267	1211	2583	1.47	5.404	5791
	2006	358	110	0	468	110	515	41	666	245	134	254	1206	2505	1.42	5.353	5152
	2005	354	103	0	457	109	495	42	646	224	199	244	1190	2503	1.41	5.477	3860
縣市級圖書館總計	2010	23	15	97	135	64	74	10	148	117	44	142	127	578	1.1	4.281	1460
	2009	23	15	9	47	41	104	9	154	148	42	93	147	584	3.28	12.43	1353
	2008	23	13	0	36	44	86	15	145	149	32	62	135	523	4.03	14.53	1190
	2007	23	14	0	37	45	76	22	143	147	46	28	115	479	3.86	12.95	1103
	2006	24	14	0	38	37	80	26	143	145	53	55	115	511	3.76	13.45	1001
	2005	24	13	0	37	38	61	23	122	138	43	29	115	447	3.3	12.08	876
鄉鎮市區級圖書館總計	2010	335	108	17	460	109	452	17	578	98	178	360	1359	2573	1.26	5.593	4784
	2009	335	100	21	456	101	441	19	561	107	126	381	1328	2503	1.23	5.489	5115
	2008	335	110	0	445	80	457	16	553	105	123	305	1283	2369	1.24	5.324	5363
	2007	335	105	0	440	120	542	40	702	283	120	267	1211	2583	1.6	5.87	5791
	2006	334	96	0	430	73	435	15	523	100	81	199	1091	1994	1.22	4.637	4151
	2005	330	90	0	420	71	434	19	524	86	156	215	1075	2056	1.25	4.895	2984

資料來源：自行整理「公共圖書館統計系統」內「彙整結果瀏覽」的 2005-2010 各年度資料

黃國正（2003）亦於論述中提及在各類型圖書館中，公共圖書館是數量最多、服務層面最廣，但卻是問題與困境最多的圖書館類型。並歸納出地方公共圖書館的問題在於人力不足、專業素養不夠、人員流動性高等都是導致鄉鎮圖書館運作停滯無法提升進步的原因。

教育部「閱讀植根與空間改造：98~101 年圖書館創新服務發展計畫」資料亦論及由於諸多因素的限制，目前鄉鎮圖書館中約有 100 多所未編列正式人員，有專業人員編制者更是少數。因此，圖書館服務人力的質與量之提升，亦是要努力克服之問題。

由於鄉鎮地方公共圖書館存在的使命就是為各年齡層及各類型的社區民眾提供所需要的服務，各種年齡層及類型民眾的資訊需求都不太一樣，且會隨社會的變遷而愈趨多樣化及複雜化。加上近年來終身學習的觀念逐步受到重視，民眾自我學習的意願普遍的提升，相對的鄉鎮地方公共圖書館工作人員即必須具備充分掌握民眾的資訊需求、提供多樣態服務的能力，以提升服務的品質。

此外民眾對鄉鎮地方圖書館服務品質的要求日益增加，鄉鎮地方公共圖書館對服務品質的重視亦相對必需提升，對服務內涵的期望亦連帶的要提高。因此，必須藉由適當的人力資源規畫及配置，來獲得足夠所需且具備良好專業知能與服務態度的工作人員，鄉鎮地方公共圖書館才能提升及維持必需的服務品質。

鄉鎮地方公共圖書館一般需要配合社區或所處區域環境的特性及需求來提供服務，其功能與角色亦會隨著社會變遷及所處區域環境經濟、政治環境的發展情形而調整。

由於每個環境變化階段的任務、目標及工作方向不同，每個鄉鎮地方公共圖書館必須隨著環境變化的階段來調查社區或區域概況及需求、分析鄉鎮地方公共圖書館本身的優勢與弱勢條件，訂定策略計畫或中長程計畫，以做為同仁工作的目標及業務規畫的依據。更必須藉由人力資源規畫，來確保每

個變化階段皆能獲得足量且適任的員工，這些員工都能了解鄉鎮地方公共圖書館的價值及願景，能凝聚共識並適應不同時代的變遷環境，努力完成任務來達成目標。

另外，網際網路及通訊科技的急速進展，使得資訊能快速的在全球廣汎的流通，各類資訊服務業被蓬勃的開發應用，在民眾的生活、工作及學習上扮演了重要角色。鄉鎮地方公共圖書館傳統的服務型態受到高度衝擊，如何適應新的市場競爭趨勢，擬定優勢策略進行人力資源規畫更是極具挑戰性的工作。

以臺北市立圖書館為例，組織及體制龐大，服務據點遍布各行政區，服務的員工包括三種類型¹²，加上民眾利用圖書館的觀念漸趨普及，近年來各項服務指標績效成長快速。為因應現代公共圖書館的功能及角色變化，仍不斷開發推出多項新穎的服務措施。

由於政府總員額編制的限制，臺北市立圖書館各項新增業務均無法適時擴增編制員額，因此臺北市立圖書館的人力資源與縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館比起來雖然較為充裕，但是因為服務項目多、內容龐雜，與縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館同樣的亦處於長期人力不足所需的情況。因此下列所述臺北市立圖書館已存在之各類問題，應該也是人力資源更不足的縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館或多或少必須或是正在面對的問題：

第一、編制員額受到管制且職等偏低¹³；民國 83 至 89 年間臺北市立圖

¹²以圖書館相關專業程度來區分，臺北市立圖書館的員工可分為三種類型：（一）專業人員，包括(1)圖書資訊學及相關科系畢業，(2)具高普考資格之圖書博物職系人員。（二）半專業人員，包括(1)曾接受圖書資訊學相關課程至少 20 學分訓練，(2)具圖書館工作經驗若干年。（三）非專業人員，指未曾受過圖書資訊學相關教育訓練人員。除了圖書資訊方面之專業外，圖書館的工作尚須結合各方面的專業人才，如(1)資訊、視聽、土木、機電技術人員，(2)人事、會計、行政職系人員，(3)文教行政人員等，這些人員皆須具備高普考或基層特考相關職系資格，亦屬專業人員（曾淑賢，2003）。

¹³總館各課室主管及分館主任單列 7 職等，98 年修正通過的「臺北市立圖書館組織規程」雖已調整部分主管及職務職等為 7 至 8 職等，同樣仍未獲市府同意改依新制。相較於縣市政府課長 8 等、臺北市政府局處股長 8 等、大學院校圖書館組長主任 8 或 9 等、國立台中圖書館及台灣分館組長主任 9 等，職等偏低；而擔負繁重櫃台服務工作的 76 位辦事員只有 3 至 5 職等，114 位書記只有 1 至 2 職等。換言之，三分之二的編制人員，職等偏低，影響工作士氣及服務品質。對於人力資源的規劃來說，補足或分配基本的人力需求本身已是極具挑戰性的工作，加上主管職等編列偏低，對年輕的新進主管缺乏長期奮鬥的誘因，逐漸造成經驗傳承的疑慮，對人力資源的規劃形成

書館成立 8 個分館，但編制人員遲至民國 90 年才獲通過。民國 100 年為止，另增設 3 個分館，但 98 年修正通過的「臺北市立圖書館組織規程」雖然於附註欄加註「新增分館所需員額依『臺北市立圖書館新設分館及分館員額設置基準』增置之。」但需增加的 3 個新設分館編制人員卻遲遲未獲市府同意增補進用。

第二、不易取得增加服務據點所需之建館地點；雖然服務據點已遍布臺北市各行政區，但因建館地點取得不易，加上新開發社區人口快速成長的時空變化因素，人口快速增加及服務據點較少區域均不斷要求增設新的分館或民眾閱覽室。另外，散佈於臺北市各行政區的各分館及民眾閱覽室，部份所處社區位置偏遠，組織無法互相支援，亦造成人力資源的規畫、管理及統籌運用上較不容易。

第三、提升專業素養必需之教育訓練不足；政府大力推動各種閱讀活動及推廣終身學習的觀念，臺北市立圖書館亦配合不斷推出各項有助於提升閱讀力的活動，以及推動建設有益於社區終身學習環境的各項方案，各種配套性業務不斷增加，服務項目日漸增多，各項服務指標亦大幅成長。但是員工於工作時間全力投入各項業務已然不足，遑論抽空上課、觀摩或進修，加劇人力長期的處於專業素養不足的情況。

工作人員中，畢業於圖書館相關系所的專業人員，僅約占全部員額的百分之二十，面對不斷擴充的服務項目，大部分員工對於公共圖書館的核心價值、任務及專業服務理念、知能與態度顯然不足，影響業務的推動及服務品質的提升，亦形成對人力資源規畫的壓力。

第四、提升服務效能所需人力不足；各分館及民眾閱覽室，分散於臺北市的各個社區，組織分散，無法互相支援。加上開放時間為每週平均 80 小時，開放時間長、工作繁重，是全台灣地區公共圖書館最長的之一。

在人力不足但是工作量既多且繁，不會減少的情況下¹⁴，必須經常性加班，才能勉強完成份內工作¹⁵。對人力資源的規畫、管理及統籌運用產生相當的挑戰性。

¹⁴平均每一個分館的早晚班工作人員包括編制人員及各種臨時僱用人力(工友、技工、約僱人員，共約 70 人)各只有 2 至 3 人不等，卻有須管理多個樓層的情況。除了原有的編制人員不能順應服務人口數及業務量的成長而增加外，舊館改建新館時，閉館後人力慣例抽調配置到總館各部門或各分館進行人力支援，但新館興建完成人力歸建後，卻經常出現回補無人情況，因全館人力普遍不足，無人可補（曾淑賢，2003）。

¹⁵由於職等低，開放時間長，工作繁重，館員需於星期例假日輪流出勤，無法如同其他公務人員享有週休二日的福利，致使人員流動率偏高。而且，各種國家考試分發到職人員，有的未報到即改分發，部分於訓練期間申請改調其他機關，或實習期滿後調回家鄉服務，或另覓較輕鬆的工作單位，造成全館的職務代理人經常在 24% 左右（曾淑賢，2003）。

四、營運效能待提升

對於政府投入經費以協助建設公共圖書館，楊美華（2003）認為在教育部和文建會的積極運作下，大力推行公共圖書館強化計畫成效卓著，然而由下而上的經費分配與人事管理，卻使得圖書館管理受到地方政府的影響，呈現各自為政力不從心的窘境；重視硬體、輕視軟體的作風也使得政府的用心大打折扣。

造成圖書館事業發展困境之眾多面向，楊美華（2006）則提出其中包括下列3個重要因素：（1）圖書館組織及輔導體系尚未健全；（2）圖書館經費短缺，造成捉襟見肘；（3）專業人員編制不足，力不從心。

黃國正（2003）於論述中提及臺灣的圖書館事業，在各類型圖書館中，公共圖書館是數量最多、服務層面最廣，但卻是問題與困境最多的圖書館類型。其亦論及公共圖書館的問題在於人力不足、專業素養不夠、人員流動性高、經費缺乏等，都是導致鄉鎮圖書館運作停滯無法提升進步的原因。

陳昭珍（2008）調查亞洲各國公共圖書館之營運統計，從表 5 的統計數據顯示，台灣的擁書率、每人借閱冊數及擁有館藏量均落後於日本、香港、新加坡，與韓國在上下之間。

表 5：亞洲各國公共圖書館營運統計表

指標	平均每人擁有圖書資料冊（件）	平均每人借閱冊數	全國辦證率
計算公式	全國公共圖書館館藏量/全國人口數	全國公共圖書館的總借書冊數/全國人口數	全國公共圖書館的總辦證人數/全國人口數
日本	-	4.5	-
台灣近3年平均(2007年統計)	1.15(1.18)	1.67(1.7)	0.03(0.09)
香港(2008)	1.74(1.7)	8.39(8.76)	0.51(0.49)
新加坡	1.9	9.2	0.43
韓國	1.04	1.82	-

資料匯集：陳昭珍¹⁶：

¹⁶公共圖書館電子報第2期，2008，〈亞洲四小龍民眾在公共圖書館借書冊數超級比一比〉

楊惠芳（2009）所引述國立臺中圖書館副館長發表的數據與教育部「閱讀植根與空間改造：98~101年圖書館創新服務發展計畫」截至96年國立臺中圖書館統計所陳述之資料類似，同樣顯示我國國人平均擁書率落後日本、香港、新加坡甚多（表 6）。

表 6：日本、新加坡、香港與我國國人平均擁書（館藏）率一覽表

地區	年度	人口	公共圖書館 數目(所)	館藏量 (含非書資料) (冊/件)	每人擁有 館藏量 (冊/件)
日本	2005	1億2700萬	2,979	345,962,000	2.7
新加坡	2006	460萬	24	9,296,362	2
香港	2007	700萬	76	11,961,000	1.7
台灣	2007	2300萬	547	27,376,172	1.19

資料來源：教育部「98~101年圖書館創新服務發展計畫」

教育部「98~101年圖書館創新服務發展計畫」顯示「每人擁有館藏量」為1.19冊，教育部亦認為尚未符合國際圖書館協會聯盟所定標準範圍。所以充實我國公共圖書館館藏實為必要之工作，顯示仍有相當的改善空間需要繼續努力。

從次頁表 7「公共圖書館營運統計」數據呈現出，整體而言從民國94年到民國99年間，政府透過文建會或是教育部各個專項計畫的執行來提供各級地政府建設公共圖書館所需經費，一定程度的提升了整體地方公共圖書館服務品質。營運統計數據具體顯示，從民國94年到民國99年間，「公共圖書館總數」增加6.38%，「每人擁有的公共圖書館面積」增加20%，「每位館員所服務的人口數」減少25.3%，「每人購書費」增加72.5%，「每人擁書量」增加25.7%，「每人借閱量」增加57.4%。

但是數據卻也反映出，雖然歷年來「每人購書費」的增加幅度很高，「每人擁書量」的增加幅度則仍待加強，此表示政府的預算編列金額還有努力的空間。表 5所示台灣的「每人借閱量」與日本的借閱量比較起來，不到日本的1/2，但是與香港、新加坡比起來，差異則是非常懸殊；由於表 6港、星與台灣的「每人擁書量」此較起來並未多過2倍，表示雖然可能港、星地狹人

稠、可及性高有利於社區居民使用公共圖書館，但是在台灣整體地方公共圖書館如何提升「每人借閱量」則是一個應思考的重要課題，不只是只追求增加「每人擁書量」而已，地方公共圖書館因為受到行政區劃的限制而產生的對隸屬、輔導與營運所造成的影響，更是一個值得探討的因素。

表 7：2005 年-2010 年公共圖書館營運統計數據

項目 \ 年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	增減比率 (%)
全國公共圖書館總數 ¹⁷ (所) (包括分館閱覽室在內)	517	529	539	544	537	550	6.38 ↑
每人之公共圖書館面積(坪) (全國公共圖書館總面積÷全國總人口數)	0.05	0.04	0.04	0.07	0.05	0.06	20 ↑
每位館員服務人口數(人) (全國總人口數÷全國公共圖書館編制內總館員數)	25,470	24,812	24,243	24,932	18,422 (18,511) ¹⁸	19,032	25.3 ↓
每人購書費(全國公共圖書館圖書資料購置費加總÷全國總人口數) (元)	13.17	13.80	15.21	18.61	20.38 (20.23)	22.72	72.5 ↑
每人擁書量 (冊) (全國公共圖書館總館藏量÷全國總人口數)	1.13	1.21	1.23	1.29	1.35	1.42	25.7 ↑
每人借閱量 (冊) (全國公共圖書館總借閱冊數÷全國總人口數)	1.48	1.71	1.81	2.02	2.24 (2.25)	2.33	57.4 ↑
每 1 萬人可使用電腦數(全國總人口數÷全國公共圖書館總電腦數/萬人單位)(台)	1.19	1.25	1.34	1.42	1.81	1.85	55.5 ↑

資料來源：「公共圖書館統計系統」的「統計分析瀏覽」，

資料包括國家級及國立圖書館

次頁表 8 的「地方圖書館館藏借閱量統計」數據則呈現出與營運及服務效能有關的館藏借閱量的訊息，其中直轄市級圖書館與縣市級圖書館的「全年每館平均館藏借出率」數據差異不多，但是鄉鎮市區地方公共圖書館級圖書館的「全年每館平均館藏借出率」則較低。由於「全年每次平均借閱

¹⁷資料來自〈行政院主計總處/政府統計/全國統計資料〉的「公立公共圖書館統計」

¹⁸括弧內資料來自〈教育部電子報(2010)〉之「教育部就《遠見雜誌》『全國閱讀大調查』之回應」，

表 8：2005~2010 年地方圖書館館藏借閱量統計

標題	年度	圖書館總數/所	分館/所	館外服務站所/個	館舍總數	平均每館購書經費	平均每館館藏量	全年圖書資訊借閱人次	全年圖書資訊借閱冊數	全年每次平均借閱冊數	每天每館平均借閱冊數	全年每館平均館藏借出率 ¹⁹ (%)
直轄市級圖書館總計	2010	3	61	4	68	2,147,638	116,635	4,466,209	14,629,920	3	589	184
	2009	3	56	3	62	2,085,452	122,273	4,106,580	13,649,287	3	603	180
	2008	3	55	0	58	1,485,110	122,885	3,225,306	12,583,670	4	594	176
	2007	3	54	0	57	2,384,557	121,524	2,948,159	12,113,459	4	582	175
	2006	3	54	0	57	1,928,856	112,993	2,825,884	10,272,402	4	494	160
	2005	3	53	0	56	1,705,524	109,935	2,623,676	9,198,882	4	450	149
縣市/鄉鎮級圖書館合計	2010	358	123	114	595	508,516	36,991	9,680,159	35,798,253	4	165	163
	2009	358	115	30	503	526,222	41,809	9,917,650	34,897,997	4	190	166
	2008	358	123	0	481	527,079	41,605	7,963,471	31,123,749	4	177	155
	2007	359	119	0	478	388,630	40,182	8,207,077	27,192,407	3	156	142
	2006	358	110	0	468	375,592	41,322	7,410,547	26,634,840	4	156	138
	2005	354	103	0	457	358,828	38,609	6,824,885	22,725,377	3	136	129
縣市級圖書館總計	2010	23	15	97	135	532,560	39,447	2,577,480	9,419,403	4	191	177
	2009	23	15	9	47	1,147,306	112,973	2,612,472	9,781,794	4	570	184
	2008	23	13	0	36	2,634,813	140,291	2,434,347	8,524,617	4	649	169
	2007	23	14	0	37	1,422,822	131,263	2,337,762	7,689,991	3	569	158
	2006	24	14	0	38	1,397,766	152,956	2,254,153	8,740,452	4	630	150
	2005	24	13	0	37	1,243,991	146,886	1,974,428	6,394,321	3	473	118
鄉鎮市區級圖書館總計	2010	335	108	17	460	501,459	36,270	7,102,679	26,378,850	4	157	158
	2009	335	100	21	456	462,207	34,474	7,305,178	25,116,203	3	151	160
	2008	335	110	0	445	356,566	33,621	5,529,124	22,599,132	4	139	151
	2007	335	105	0	440	301,206	32,064	5,792,529	19,217,070	3	120	137
	2006	334	96	0	430	285,260	31,456	5,156,394	17,894,388	3	114	132
	2005	330	90	0	420	280,580	29,070	4,850,457	16,331,056	3	107	134

資料來源：自行整理「公共圖書館統計系統」內「彙整結果瀏覽」的2005-2010各年度資料

冊數」在直轄市級、縣市級與鄉鎮市區地方公共圖書館級均約為3~4冊幾乎一致，借出率的差異原因若考量其他因素所造成的影響都差不多時，應可解釋為受到館藏本身量的因素所影響。直轄市級圖書館與縣市級圖書館的平均館藏量差不多約為11~12萬冊，而鄉鎮市區公共圖書館級的館藏量則約為3.5萬冊，對於鄉鎮市區公共圖書館讀者而言，館藏的選擇性較少，可能會影響到館藏本身的被借出率，較低的館藏借出率表示對鄉鎮市區公共圖書館的營運效能亦可能會造成影響。

此項借出率的差異應可解讀為鄉鎮市區公共圖書館受到行政區劃所造成資源分配的侷限，所可能造成之整體性限制因素對館藏規模的影響，及其可能對營運及服務效能所造成的影響。

第二節 績效改善之方向－中地理論之啟示

以目前行政區劃所設置縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館的隸屬、輔導及營運模式，如果從整體公共資源的使用效益角度來評估縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館是否能在各項營運指標表現出整體一致性的績效數據，以及是否能對各地社區、各類型居民，弱勢族群提供整體一致性服務品質的服務項目及措施，會呈現出因為行政區劃的資源分配方式對各縣（市）及鄉鎮（市）區地方地方政府人力及財政支援能力所產生的限制性因素，相對限制了各地社區、各類型居民，弱勢族群獲得同整體一致性地方公共圖書館服務品質的機會。只以單一圖書館的模式來思考地方政府公共圖書館營運及輔導，由於地方的社區空間發展是會隨著時間的進程而變化，人力、財力、物力、能力、館舍的不足將可能是永遠必須面對要去解決的問題。

此種因為行政區域之劃分所連帶造成，會影響提供服務效能的課題，若要推動行政區域劃分之調整，因為政治面、法律面、組織面及制度面的本質上結構性限制，無法輕言更動，必須構思除了使用較劇烈的行政區劃變更手段外，如何跳脫其框架的限制來擬具更可行的方案。

一些研究證實，在必須考量使用者的需求以規劃、設立各類型公共設施，以及服務業考量空間配置以及區位規畫以設立新的營業據點時，均可看到「中地理論」相關的階層性分佈運用或是存在實例，包括：衛生所、醫療機構的配置，消防隊、救護資源的設置，鄰里公園以及國小、國中學區的規劃，便利商店、社區超商、大賣場、速食餐廳的分布…等等（歐陽鐘玲，1998；張雅雯，2003；許麗惠，2004；王智民，2000；鮑紀良，2000；徐逢陽，1993；莊雅雯，2005）。

假設縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館的「可及性」圓周範圍可視為「中地理論」模型階層性分佈的「服務範圍」，「服務效能」視為能讓讀者得到整體一致性服務品質、方便的使用各類型服務的「需求門檻」，如果將縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館所提供的各類型館藏及服務比擬為服務業所販售的物品或服務，借用薛益忠（2006）的「門檻距離」與「最大服務範圍」圖例來

說明（參考P.14 圖 4），將圖書館營運成果所重視的「服務效能」視為「利潤」的表示，則館藏及服務的提供應與「服務效能」彼此之間具有某種對應的滿足模式，此可藉由 圖 7 表示。

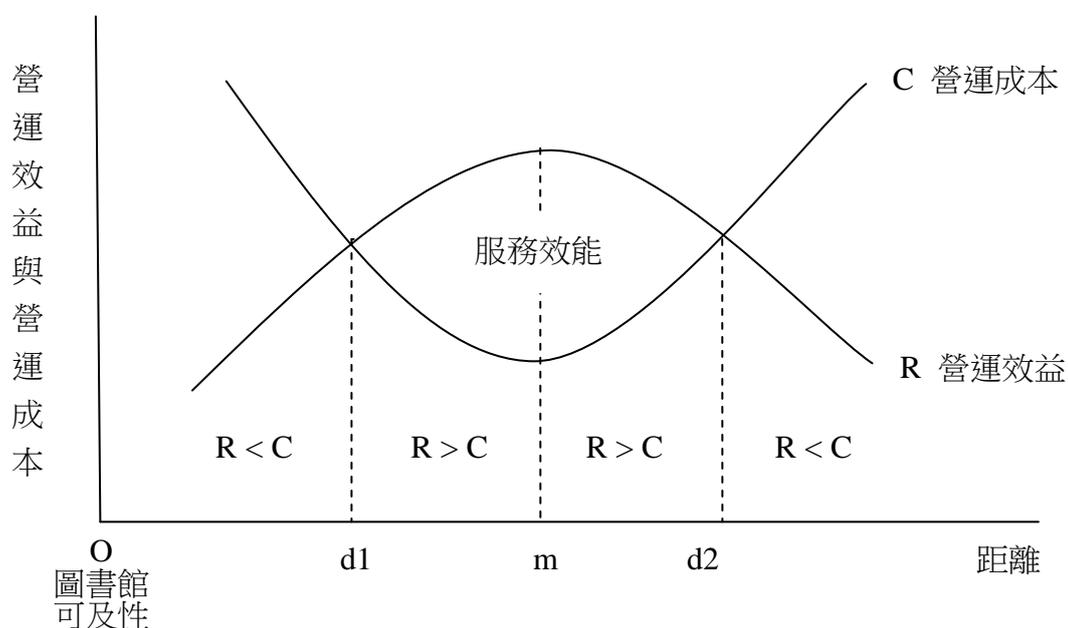


圖 7：圖書館可及性之「門檻距離」(d1) 與「最大服務範圍」(d2)²⁰
資料來源：參考薛益忠（2006），作者自行整理繪製

因此，「門檻距離」與「最大銷售範圍」這兩個「中地理論」的重要概念，可說明供應者與使用者間，如何在要求需產生「服務效能」的前提下，經由不同等級的「中地」階層來提供不同等級之物品與服務。

由於縣（市）及鄉鎮（市）區地方公共圖書館必須提供社區居民便於使用的館藏資源及適切的服務項目，才能獲得社區居民支持，持續存在的必要條件。「門檻距離」、「最大銷售範圍」與「中地」階層性分布可用於詮釋縣（市）及鄉鎮

²⁰當圖書館所位於服務社區(O)的服務距離增加時，能服務的範圍也應隨著成正比增加。如果圖書館所服務的範圍小於 d1 時， $R < C$ (效益 < 成本)，無法產生圖書館服務效能。當服務的範圍加大至 d1 時， $R = C$ ，就是剛好可以產生服務效能的範圍，d1 即為此圖書館的門檻值。當服務的範圍由 d1 繼續增加時， $R > C$ ，服務效能開始隨距離之增加而增加，至 m 點為最大值的服務效能。過了 m 點時，雖然還是 $R > C$ ，但是服務效能開始下降，到 d2 時 $R = C$ ，此時 d2 點為圖書館所能服務的最大範圍。過了 d2 點，則 $R < C$ ，已無服務效能。

(市)區地方公共圖書館的設置規劃及區位選擇為何必須跳脫行政區劃的限制性思維模式。

藉由「中地理論」的「階層」性分布概念來進行評估，將縣(市)及鄉鎮(市)區公共圖書館的隸屬、輔導及營運經由以全縣行政區域為服務範圍的治理模式，在「可及性」的圓周範圍考量下，思考運用「中地理論」的「市場原則($K=3$)」、「交通原則($K=4$)」、以及「行政原則($K=7$)」所影響或造成的不同大小中地的階層性分佈模型(如圖 8)，跳脫行政區劃的限制性，整體評估地方公共圖書館以「階層」性分布的概念來進行閱覽據點設置，罕借書庫設置，以及建立人力資源配置、通閱通還、輔導訓練等服務體系，即可建立一個以全縣行政區域為服務範圍的、資源共享的區域型地方公共圖書治理制度，讓全縣行政區域內各地社區、各類型居民，弱勢族群獲得整體一致性的地方公共圖書館服務品質的機會。

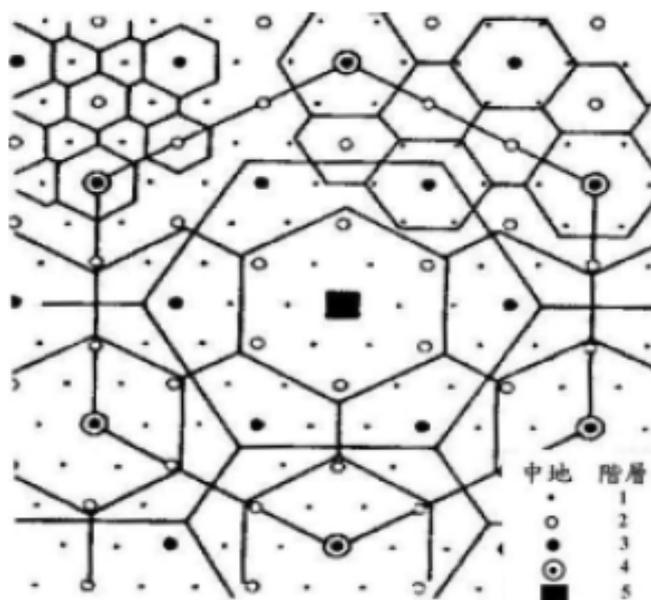


圖 8：在 5 個層級之 $K=3$ 中地系統中，鄉鎮(市)區公共圖書館所服務的社區區域因館藏(物品)與服務機能變動導致所服務社區擴張之變形圖²¹

資料來源：參考張雅雯(2003:43)，作者自行整理繪製

²¹ 5 個中地層級可比擬為：階層 1-無人智慧圖書館(或是自助借還書站)、階層 2-民眾閱覽室、階層 3-分館、階層 4-區館(或專業特別館藏館)、階層 5-總館。

一、「中地理論」在全縣區域整體治理模型之運用基礎

(一).以全縣行政區域為服務範圍，提供方便、免費的「甲地借、乙地還」預約書 或通閱通還服務：

為一項可突破行政區劃限制，非常重要的便民服務治理措施。參加通閱通還服務的各地方政府圖書館，可以視整體財務負擔的能力，訂定一定天數的借閱期限及借閱冊數，讓讀者經由約定的方式或取書點取得所想借閱的書；閱讀完畢後，再經由約定的方式或地點還書。

此項服務功能，不只是提供一般的讀者於借閱圖書時有更佳的方便性，更可大幅提升各類型弱勢族群、行動不便讀者、居住地偏遠及行動有限制族群的閱讀便利需求。參加通閱通還服務的地方政府圖書館，亦可免除閱覽據點因館舍擴充不易、人力不足以及館藏量不足而導致服務能力減損的困境。

舉臺北市立圖書館延吉民眾閱覽室為例，館舍位居臺北市東區鬧市中，附近多所國中、國小、私立學校，所屬中、小學區為北市明星學區之一，居民閱讀素養及閱讀需求高，但是全部館舍面積（含自修室）不過130坪，館藏3萬4千餘冊，閱讀空間只有約24個座位，提供周圍3公里內的居民閱覽及流通相關服務，館舍本身及附近區域均已無法再增加館舍空間，但是透過預約書制度以及通借、通還服務，近5年來其借閱量已等同小型分館，預約書的取書量則超過全部3/4的分館（2011年的每月平均值，借閱量為10,250冊，預約書借閱量為4,500冊），在只微調館員人數的情況下（2人增為3人），服務績效的成長遠超過一些館舍面積200坪左右，館藏5-6萬冊的小型分館（館員至少4人，2011年的每月平均值，借閱量為10,500~12,000冊，預約書借閱量為1,000~2000冊）。

臺北市立圖書館建立此項通借、通還服務功能後，效能普獲讀者肯定，經過各地方政府單位間的標竿學習傳遞效果，已為其他一些直轄市及縣級地方政府認知其必要性並建制此項服務。

此模式基本上不需要另行設立常設單位或機構，也不涉及法律議題，只需要調整或建立全縣區域內物流制度，增加區域內資訊系統的連通借閱及環書登錄能力，直接委外經營或由各單位原承辦人員負責協調執行。

在執行成本上，甚至可以因為運作規模的增加而可降低單位成本或增加服務能量，諸如增加可借閱書籍數量或增加運送批次以縮短等待時間等等。是一個能大幅提升全縣區域內地方公共圖書館營運績效及對弱勢團體提升服務公平性的可行方案。

(二).以全縣行政區域為服務範圍的罕借書庫設置，設備、館藏，以及數位、語音資料庫採購：

全縣區域內城市地區地狹人稠，館舍的藏書有一定的數量限制，藏書以偏重大多數讀者會借用者為主，較少人借閱的罕借書可以定期移轉到特定的罕借書庫典藏，以騰出空間存放新增加的館藏。全縣區域內罕借書庫的設置，基本上以設置在交通便利、取得用地價格較低、較有擴充腹地的地區為宜，如此存放量較大、有擴充性且進出無交通壅塞問題。

透過全縣區域內鄉鎮（市）區公所合作治理，進行罕借書庫設置地點的選擇，規畫相關建置事宜、費用分攤方式、存放使用辦法及運作管理模式，將能較適切、較有長期性的構想進行各項閱覽及典藏工作，滿足整體的館藏量成長以及館藏管理需求。

考慮取用罕借書的便利性以及保管的安全性，罕借書庫的設置地點必須分散數處。透過區域內鄉鎮（市）區公所共同討論機制，能適切地尋找數處合適地點。在財務的執行效率方面來說，透過全縣區域內鄉鎮（市）區公所合作方式進行討論後的設置應會是更能提升全縣區域內地方財政效率的一種方式。

除了分享館藏資源的借閱及存放管理，在進行設備、館藏，以及數位、語音資料庫採購時，亦可透過區域內鄉鎮（市）區公所共同討論機

制，經由聯合行動擴大採購規模提高折扣率，實質的降低成本支出，提升財務使用的效率。

(三) .以全縣行政區域為服務範圍的館藏特色²² 的設定：

全縣區域或個別館藏特色的設定，是一種既可以豐富整體館藏量也可以滿足提升個別館之專業館藏特色的方式，如此對於培養或提升個別館館員的主題知識或是專業素養，也是一種較為行之於無形的方式。透過全縣區域內鄉鎮（市）區公所討論機制，成員可構思如何依照城鄉特色及需求，擇定適當的個別館，讓其館藏針對某一主題豐富化，成為一個專業主題館。

館藏特色主題館的選定條件，可依其地理、歷史、文化、環境、產業、區域特性等各種條件擇定，長時間的以其館藏特色主題來發展館藏，形成專業特色。如此可提供有某項特色主題需求的讀者一個較佳的資料搜尋場所。

設定專業館藏特色，可降低大批複本書的購置量，在購置館藏時，除了館藏特色館優先配置，其餘各館在斟酌館藏配置數量時，較有考量及取捨的依據，避免全然的隨機分配。這也是一種能提升財務使用效率的方式。

²²于玟(2002)在「臺北市立圖書館五十年史述」中敘述：民國 63 年，由於購書經費有限、館舍空間狹小發展不易以及地區特色等因素，臺北市立圖書館在基本館藏外制訂各分館藏書特色，奠定日後發展分館藏書特色的基礎，經營上以「專業書櫃」方式呈現，蒐藏範圍是依據社區環境和特質來對圖書資料進行重點蒐藏，隨著分館陸續增建，特色主題亦不斷增加而日趨完備。

民國 75 年底著手研擬「館藏特色執行計畫」，其宗旨在使購書經費能夠做計畫性的有效運用，使各館藏特色主題能據以系統化的發展，讓各分館在提供一般性的館藏資源外，亦有能力提供研究性質的特色資料，提升服務層次。除東園、永春、內湖三所分館尚未建立館藏特色，各分館建立的館藏特色主題，除了部分主題因類型及使用對象明確，不另賦予類號外，其餘均依據中國圖書分類法給予明確的類號，使各館在特色資料的徵集範圍有了較為清楚的規範和方向。

由於執行效果不如預期，進行「建立各分館藏書特色之研究」專案，希望藉由對讀者及館員間之問卷調查，邀請圖書館界學者專家與社區各界人士代表舉行分區座談會，以瞭解讀者、館員、以及各界人士對此一發展的期望與建議，進而重新訂定各分館藏書特色，以真正切合讀者的需要並提升館藏服務的層次。

研究結果指出主要缺失包括：特色制定不夠周延；各館特色資料之數量多寡不一，普遍未達基本要求，不足以成為特色；特色資料類型侷限於圖書、期刊；多數讀者不知道館藏特色的規劃。歷經多年的醞釀及更迭，各分館之館藏特色已全面實施，做為館藏發展的重點。

二、「中地理論」模型運用於服務及經費配置之構思

「中地理論」模型（Central Place Theory）可應用於以全縣區域為範圍，地方公共圖書館之公共設施服務系統如何依據地理環境、區域特性、交通條件及人口結構等因素，因地制宜的建立階層化的館舍及設施設備之建置配套架構。

例如，重要館舍包括總館、區域館的種類、數量及規模，如何依據區域分布來思考建立單一總館或建立數個區域館；總館、區域館、分館、民眾閱覽室的館藏規模、館藏特色、罕借書庫、設備及服務項目如何採取階層化配置。

結合區域治理概念，評估人力配置、業務輔導、館員訓練及志工訓練如何建立區域內、整體階層性的系統化、制度化支援體系；規畫如何針對特殊族群如：視障者、漫畫迷、兒童、青少年、婦女、多元及樂齡讀者，提供階層性的系統化、制度化的服務方式及內容。

思考「中地理論」模型之全縣區域治理概念之運用，可讓各地社區、各類型居民，弱勢族群讀者在合理的環境條件下，能更方便的、整體一致性的使用到區域內地方圖書館各項資源及服務。在全縣區域治理的思考前提下，可由縣整體運用中央政府補助款中的特別補助款，將各中心城市與鄰近鄉鎮市共同建設成為一個區域發展體，建立彼此優劣勢互補的空間夥伴關係，創造區域空間資源整合綜效，提升整體服務效能。

藉由適當的合作模式，全縣區域內合作夥伴申請補助款中的特別補助款撥用原則為：審議通過之整體發展計畫，或區域型階層化配置計畫，才能成為優先補助對象；參與夥伴各自申請特別補助款亦必須為局部性的區域型計畫，且經討論後具共識者為優先，以達到區域內各參與夥伴共享共榮的效果。

根據各參與夥伴本身具特色的資源、特性與需求的配置，思考各參與夥伴增減或修正各方面配置的的方向、原則及適切性，進行全區域的整體考量；更可針對全縣區域內整體性或個別地區性的需求特性以及背景差異，進

行階層化、系統化、制度化的館舍、資源、人力配置及調整規畫。

舉例而言，全縣區域內中心城市的財務基礎較佳，基本設施、設備的建置較完整，有較多的經費資源投入於增購各類型館藏，鄰近鄉鎮市即可充分利用中心城市的館藏資源，進行優劣勢互補，經由通閱通還制度，讓合作範圍內的讀者均能分享中心城市及鄰近鄉鎮市的館藏，如此，鄰近鄉鎮市本身的財源必需用於增購館藏的壓力會較輕些，而能較有效的運用於館舍的增建及整修，以提供在地讀者更好的服務環境。相對的，鄰近鄉鎮市可提供適當的地點來建置罕借書庫，協助中心城市解決地狹人稠，欠缺大面積可用建地的困擾。

因此，整體經費、資源的運用考量，即可朝著階層化、互補性、系統化、制度化的的涵蓋方式來進行，譬如：

(一) .藉由「中地理論」模型的階層化空間規畫：

- 1.成立較具規模的區域性總館，建立階層化輔導訓練及人力支援體系。
- 2.建立階層化館藏配置政策，各階層、各類型館藏單位都能獲得適切、適量的館藏配置。
- 3.進行階層化館員經驗交流及教育訓練活動。
- 4.進行階層化各類型志工經驗交流及教育訓練活動。
- 5.階層化輔導各類型閱讀推廣活動，促進區域內閱讀能力之提升。

(二) .互補性、系統化、制度化的區域性治理概念：

- 1.聯合建置進行通閱通還服務所需之物流倉儲設施、設備或是直接委外經營。
- 2.聯合購置實體及數位館藏。
- 3.設立區域性聯合罕借書庫。
- 4.於單一館或是一個區域內各館建立特色館藏。
- 5.適當設置區域性多元文化中心，以及原住民文化中心。
- 6.建置區域性或地區性適合各類型弱勢、盲胞、樂齡及青少年族群的閱讀環境。
- 7.結合區域資源，對偏遠山區、海邊地區及貧瘠區域提供資源，協助進

行閱讀推廣活動。

8.推廣一致性的主題類型活動(如針對 0-3 歲幼兒的「閱讀起步走」活動)。

三、「中地理論」階層化配置、支援概念在人力資源運用之思考

以臺北市立圖書館為例，增加服務項目或服務量來提升服務品質的腳步不曾因為編制員額的總數受到限制而遲緩下來；透過現有整體區域性組織及制度的實際運作，一系列階層化配置，系統化、制度化的措施及方案被運用於與人力資源運用有關聯的服務項目的提出及服務資源的分配。

例如訂立「新設分館及分館員額設置基準」，每一新設立分館的編制館員人數除了基本配置人數，再根據館舍面積、樓層數兩個條件來評估增置員額人數。分館編制人數的分布(含主任或館員兼任之主任)從 4 人到 8 人，並依整體規模將分館分成四級（東、西、南、北四個區域分館均為第一級，其餘分館分列為第一至第四級）。

因為全館編制員額的總數受到限制，新設立閱覽單位的方式以不增加全體編制員額為前提，因此無人智慧圖書館（或是自助借還書站）的開設成為必要的選項。由其他單位提供場地、人力，合作設立閱覽單位亦為可接受的方式。這些以為讀者提供館藏流通服務為主的閱覽單位的增設，逐漸成為提供讀者館藏流通服務的第一線主力。加上已有之未達分館規模、有 2~3 名館員服務的民眾閱覽室，以及總館，無形的構築了「中地理論」階層化的館舍及人力配置的「中地」系統（參考 P. 59 圖 8）。

館員的配置，除了閱覽單位本身的人力需求外，亦考量能兼顧支援的人力需求，無人智慧圖書館（或是自助借還書站）以及與其他單位合作設立的閱覽單位在開設後即由較接近的分館支援必要的維持營運人力；四個區域分館亦擔負區域內各閱覽單位臨時的館員及週末說故事活動志工人力不足支援需求。這些人力支援體系均借由階層化的配置來滿足內部的單位需求。

因此，可藉由「中地理論」的「階層」性分布概念來進行評估，將縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館的隸屬、輔導及營運經由以全縣行政區域為服務範圍的治理模式，在「可及性」的圓周範圍考量下，在法規許可之範圍內，經由區域內的部門協調、彈性處理原則，利用科技及網通設備，評估「門檻距離」、「最大銷售範圍」與「可及性」的區位選擇，透過階層化的人力配置或支援，來降低編制員額增加受限的衝擊，提升區域內各公共圖書館整體

人力資源的營運效能，以及增強對弱勢團體所能提供的服務能力。

臺北市立圖書館已實際執行、可參考運用的人力資源管理方案包括：(一) 人力支援、調整、輪調，有效的進用臨時人員及其他機關閒置人力，(二) 館員及志工的教育訓練，(三) 設置各種類型的讀者自助服務設備，提升服務能量，(四) 由其他單位提供場地、人力，合作設立閱覽單位。分別說明如下：

(一) 人力支援、調整、輪調，有效的進用臨時人員及其他機關閒置人力

各閱覽單位若因人員在職教育訓練、事病假、館舍整建、館藏大量搬遷或盤點而產生臨時人力短缺情況，均可依層級的方式自行向鄰近閱覽單位請求、或是向各區域分館請求協助、或是向總館請求調配可用人力進行臨時性人力支援，毋慮人力匱乏。

各閱覽單位同仁可因個人意願依人事規章請求調動工作單位，館長亦可依人力需求及業務需要來彈性調整各單位人力配置，讓編制員額運用更活化、更具效能。

目前分館主任已建立定期輪調制度，對於提升主管的行政、人事管理能力及增進專業職能均非常有幫助，短期性的分館主任出缺均立刻由鄰近分館主任支援代理，不會有單位管理上的空窗期。職員部分亦在構思可行的輪調制度，目的在提升整體的人力資源運用及館員服務能量。

此等以全區域為考量的人力配置、運用、支援、輪調措施必須要有整體的系統化、制度化配套措施的支持，以及符合層級性的配置、支援體系環境。

由於員額限制、職等偏低以及須輪班、長時間面對讀者各類需求的工作壓力等制度性或是結構性的因素，歷年的平均員工流動率偏高(>20%，曾淑賢，2003)，因此臨時約僱人員的系統化、制度化進用原則及方式也成為一項重要的人力資源運用項目。

由人事單位建立人力資料庫，並由任用主管於解職時填寫考核資料及

給予考用績效分數，上呈館長複核後存檔作為爾後再任時參考資料，分數未達標準者永不錄用。建立資料庫後，如果發生臨時人力出缺，單位主管較容易在最短時間內找到適當的約僱職代，讓人力空檔期間降到最低。

民國98年，向臺北市教育局爭取增加支援人力獲得應允，將臺北市各市立高中、國中、國小超額工友以借用方式移撥臺北市立圖書館服務兩年²³，此案對臺北市教育局來說，基於少子化影響造成的學校超額工友問題越來越嚴重，這是一個較為良性的解決問題方式；對臺北市立圖書館來說，暫時部分紓解重要的人力不足問題，讓各閱覽單位能增加工作夥伴，不少單位的移撥工友在經過自我適應調整後，都能分攤館員的工作，工作表現不比正式館員差，相當受到重視及歡迎。

(二) 館員及志工的教育訓練

單位間人力支援、人力轉換及工作技能提升必須有標準作業流程、環境及足夠的教育訓練來讓同仁具備必需的工作技能等系統化、制度化配套措施的支持。

臺北市立圖書館相當重視館員的教育訓練，每人每年被要求接受40小時以上的教育訓練，內含一定比例的專業課程及遠距教學時數。課程由總館各業務單位自行開設，以實體或遠距方式學習，或委由臺北市政府公訓中心請專門講師授課。圖書館學會、各大學圖資系、國立臺中圖書館開設的收費性質短期訓練課程更是鼓勵同仁以申請公費補助或公假方式上課。

配合外包業務的實施及網路設備、自助化設備、自動化系統的大量引進，在編制員額受限的大環境下，鼓勵單位業務精簡或裁併後的同仁接受教育訓練來轉換部門以面對挑戰，克服困難。絕大多數同仁均能達成教育

²³方式為由教育局排定移撥學校名單，每校移撥2名超額工友，支援臺北市立圖書館各閱覽單位(含總館)，民國99年農曆新年結束後報到服務2年，服務期間因故離職、解職、退休、死亡者，由原校或由教育局排定他校再移撥另一位超額工友。此案實施初期，因以往無參考案例，且牽涉敏感的學校人事問題，造成很多衝撞，在教育局的強力要求各學校配合，以及臺北市立圖書館各閱覽單位的內部宣導全力配合下，讓移撥工友去蕪存菁，漸漸適應各閱覽單位視移撥工友本身狀況及工作能力所交付的工作，融入團隊中。

訓練的目標，讓內部人力於部門間的支援、移轉能順利進行。

志工人力對臺北市立圖書館來說，是非常重要的支持力量，各閱覽單位每週固定的中文林老師說故事及英語志工說故事活動志工群是由總館每年系統化、制度化的定期招募施予完整訓練後，分配到分館來進行服務。

重要的1-3歲閱讀起步走活動專業推動師資亦由合作的民間專業團體支援講師，與總館逐漸訓練出的一批館內志工配合負責支援各閱覽單位進行活動。各閱覽單位亦自行招募長時間服務的志工，不論是上書、整架、館舍巡視、環境綠化、維持秩序、新書加工、破損書修補、櫃檯流通作業等各類型工作都有志工參與服務的身影。

培育志工及提供志工終身學習的環境與管道是重要課題。總館志工輔導單位訂定整套的輔導及訓練計畫，開設必要的課程，對志工進行系統化、制度化的教育訓練，並根據志願服務法要求於規定的期限內完成各級訓練，並頒發志工服務證。

(三) .設置各種類型的讀者自助服務設備，提升服務能量

網際網路及通訊科技進展快速，臺北市立圖書館隨時思考如何不增加編制員額即可增加服務據點或是提升服務能量。已透過網路提供各類型數位化電子資源服務，讓讀者無地域、時間、語言的限制，自行使用、搜尋或請專家經由線上數位諮詢方式來獲得所需電子資源或資訊。

櫃檯流通服務自動化大幅加速了借、還書的效能，免除為了提升服務能量而必須大幅增加櫃檯服務人力的負擔，亦降低了工作人員的訓練門檻；可將更多高檔的人力轉為思考服務的方向及方式，更加提升服務能量。

設置各類型自動化流通設備或是解決方案亦成為優先考量策略，民國99年7月館方於42個分館架設自助借書機，至100年12月止，經由電腦統計，平均借書率有38%以上經由自助借書機借出，減輕了大量的櫃檯服務人力負荷，可轉用於閱覽單位其它業務方面的工作，提升服務品質。

經過嘗試開設內湖、西門兩座智慧型無人服務圖書館2年，獲得足夠

的營運操作經驗，爾後開設新館以無人服務圖書館為目標，民國99~101年間另增加開設三座無人服務圖書館。此模式可在最小人力需求的模式下增加服務據點，提升服務能量。

無人服務24小時作業FastBook自助借還書工作站民國100年5月導入，於總館進行實際操作測試，101年2月於臺北車站1樓東側台鐵出入口設置第2臺FastBook自助借還書工作站。

各型自動化服務解決方案的導入，可增加人力資源的運用彈性，協助區域內的人力資源能更有效的系統化、制度化運用。

(四) .由其他單位提供場地、人力，合作設立閱覽單位

臺北市立圖書館依據新館設立辦法，設立分館或民眾閱覽室有一定的條件。有些社區單位基於服務的理念，自行提供場地、人力與臺北市立圖書館合作設立小規模的社區民眾閱覽室。臺北市立圖書館提供館藏、經營know-how，透過鄰近閱覽單位、區分館及總館各業務單位視需要給予定期訪視及必要的輔導。社區民眾閱覽室則自行運作但流通業務不與市圖連線。另有一模式為與臺北市立圖書館連線作業，但只提供取預約書及還書服務。

這些合作性的服務模式，對臺北市立圖書館來說，非直接管轄單位，可在不增加人力負擔的情況下增加服務據點，但是在效能的達成上，卻無法與一般的分館或民眾閱覽室進行同樣的要求，有時甚至有增加負擔的感覺。但在滿足社區讀者需求的考量上，因可達成一定的功效，經評估確實有需要，即支援開設，並安排定期及不定期訪視，確認資源未被不當使用。

第四章 結論

第一節 研究發現

一、「中地理論」

「中地理論」是闡述都市產業活動及其分佈情形的一種理論，主要為探討都市中各種產業的集中性，以及聚落間因規模、功能及距離之差異與服務設施不同而形成的階層體系（hierarchy）空間分布關係，可以作為判斷都市聚落階層的指標，也可應用於解釋規劃公共設施、空間規律、擬定地方生活圈等。更可以說明說物品或服務的市場區為何有大小之分，供應者存在的數目有多也有少的差別原因。（許麗惠，2004）

「中地理論」主要是討論物品與服務，其提供了解都市作為服務中心之角色的觀念架構，都市是廣大腹地的焦點，對四周腹地而言，是物品與服務的提供者，反之四周廣大腹地也提供都市生活貨生產所需的物質。因此都市與其四周互補區域（complementary regions）構成了一個互相依賴的系統。（薛益忠，2006）

日常生活中可以有很多雜貨店，大型的百貨公司卻很少；提供一般物品及服務的鄉鎮市街數目多，提供較高級物品及服務的大都市數目則較少，於是形成了人口數量及服務機能高低不相同的聚落階層，如鄉、鎮、都市及大都市，這種都市大小分布的法則，就是「中地理論」的主要探討課題。

「中地理論」目的在闡述一個地區所需的物品與服務是由範圍內的中心城市所提供，此中心城市稱為「中地」，被其服務的區域範圍則稱為「腹地」。較大中地提供較多種類的物品與服務，其腹地亦相對較大。較大中地能提供較小中地所沒有的物品與服務，而前者所提供的服務可完全涵蓋較小中心所能提供的項目。較大中地不僅服務其居民，同時也服務其腹地之較小中地居民。

中地有大小之別，決定的因素為物品門檻（The Threshold of a good）與銷售範圍（The Rang of a good）。物品或服務如果要出售而且維持下去，必須

有一個最低的需求量或最小市場，低於此限依據經濟原則無法生存。最低限度的需求或市場區，稱為「門檻」(Threshold)。銷售者均希望其市場愈大愈好，最遠的距離就稱之為「銷售範圍」，在此距離外的消費者會因運費增加產生的距離摩擦效應 (Friction Effect) 而不到此中地消費。

相類似門檻的物品，會在同一類的中地出售。門檻愈低的物品，其出售所在地的中地數目就愈多，其市場區就愈小，門檻低而市場區小的物品，為低階商品或初級品；如食品、雜貨、五金等。門檻高而市場區大的物品，為高階商品或商級品；如汽車、電視、音響等。出售低階商品的眾多中地，稱為低階中心，出售高階商品的少數中地，叫做高階中心，依此可建立中地之階層體系) (最低階，較低階、中級、高級等)。

「中地理論」的價值，主要的貢獻不在於為中地的實際分布或市場區域畫分提供解釋，而是從社會整體的角度，為人類經濟活動的空間分布，指出一個最具空間效益的安排方式，作為實際規畫都市建設、地方生活圈時的重要參考以及最終目標。

大小不同等級的物品或服務會同時存在，建立有規則的中地階層體系，使服務機能呈現最理想的空間分布型態，大小不同等級的物品或服務都能滿足每個消費者，就是能呈現最理想的均勻分布狀態。

以市場行銷原則而言，物品或服務的供應者是要以最少供應者提供最大且均等之消費者為基本原則，讓移動距離最短行銷最有效率。

如果將鄉鎮(市)區公共圖書館所提供的各類型館藏及服務比擬為服務業所販售的物品或服務，則館藏及服務的提供應與「服務效能」彼此之間具有某種對應的滿足模式。

二、「中地理論」及地方公共圖書館之文獻探討

一些研究證實，在必須考量使用者的需求以規劃、設立各類型公共設施，以及服務業考量空間配置以及區位規畫以設立新的營業據點時，均可看到「中地理論」相關的階層性分佈運用或是存在實例，包括：衛生所、醫療機構的配置，消防隊、救護資源的設置，鄰里公園以及國小、國中學區的規劃，便利商店、社區超商、大賣場、速食餐廳的分布…等等（歐陽鐘玲，1998；張雅雯，2003；許麗惠，2004；王智民，2000；鮑紀良，2000；徐逢陽，1993；莊雅雯，2005），包括：

衛生醫療服務體系：地區不同等級醫院之區位規畫的重要性，「易達性」是最常影響到區位的因素，必須顧及理想、公平及有效的原則。

文化服務產業：整體文化產業空間結構中各層級中地之「需求門檻」扮演不同的角色，具備不同之機能，擁有大小不同「服務範圍」，在大小不同的中地間，呈現出具有階層性關係。

零售服務產業：零售服務業的空間結構分佈符合「中地理論」之階層分佈，由於販售商品差異而衍生之經濟特性會影響不同的業別及業種的空間要求。

商業服務產業：商業（服務業）涵蓋服務範圍愈大，設施之提供規模亦相對加大，服務層級提高且設施成本亦愈高。類別繁複與高價值商品亦具足夠之消費市場。商業中心階層即是描述各空間單元間，商業活動群聚之處所間，所形成之層級狀態。

黃國正（2003）、謝英彥等（2003）、畢秀芬（2004）、林嘉玫（2005）、林瑞雯、宋棋超（2007）等人的研究論述則指出目前的行政區劃因為在組織、制度上的結構性限制，在鄉鎮（市）區公所本身的資源可能已經不足以支應核心業務，或是欠缺的情況下，要求撥付必需的資源給非屬核心業務的鄉鎮（市）區公共圖書館來使用，其實是不容易的。

隸屬於鄉鎮（市）區區公所的地方公共圖書館或多或少均遭遇過或長期面臨著人力、物力、財力、能力不足的組織面、制度面或資源面的困擾或問

題；實際上影響了鄉鎮（市）區公共圖書館對服務能量、服務品質及服務績效進行改進或提升的機會，必須尋求某種方式的改變。

但文獻中均只見觀念的宣示，未曾見到實質可行方案的提出以及理論模型的探討。

三、地方公共圖書館之營運現況

政府民國68年開始推動文化建設，將國家的文化建設政策加諸於公共圖書館的營運使命。因為文教合一政策將原縣（市）立圖書館併入文化中心改制為一個組；行政隸屬的組織變遷造成了縣（市）立圖書館層級降低，資源減少且事務繁雜，無法普設分館以擴充該縣（市）之圖書資源。

民國87年各縣（市）文化中心升格為文化局，各文化中心圖書館改隸屬文化局管轄，除各級學校圖書館由教育部及所屬教育機關輔導外，其餘公立公共圖書館均由文建會予以統籌、規畫及執行各項輔導業務，圖書館之輔導體系形成文教二元分立。行政隸屬組織的變遷，亦將縣（市）層級的圖書館業務改由文化局圖書資訊科（課）辦理，成為局內單位，無形之中原來的縣（市）立圖書館層級又降了一階，造成地方公共圖書館的功能更難以發揮。

鄉鎮（市）區立公共圖書館的主管機關於圖書館法中並未明定，基於政治層級節制、上命下從之指揮體系，依民國88年施行的地方制度法第75條第6項，鄉鎮市公所辦理其自治事項受縣政府之監督。縣（市）文化局圖書資訊課與鄉鎮（市）區立圖書館雖然在正式的行政體系上並無隸屬關係，但是在圖書館業務的輔導體系上卻有上下輔導關係。

由於圖書館主管機關和輔導單位不同，造成縣（市）文化局對鄉鎮（市）區立圖書館之輔導規畫，不易獲得鄉鎮（市）區主管機關的配合，圖書館的輔導體系僅能有從旁協助及導引的功能，而無強制服從的效果。

從政府對公立公共圖書館歷次重要專案補助經費編列及支出計畫分析得知，各次編列專案原因，均不是基於一個對地方公共圖書館的長期發展政策綱領之下的整體經費所需而編列的有策略、有目標、有步驟的公共圖書館整體建設及經費支出計畫。在實際的執行效果上，雖然大幅度的改善或增強了館舍、館藏及設備，但是人力及營運的配套措施等卻付之闕如，仍有許多非屬優先或不適浪費的情況存在。而且，對於未來5年、10年、20年的中長期公共圖書館發展，仍未見任一府政策制定單位納入國家的發展綱領之中。

由於政府總員額編制的限制，縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館處於長期人力不足所需的情況。

就人力資源而言，目前鄉鎮圖書館的人員數量現況與需求的差距大，編制遠低於圖書館實際運作之人力需求、鄉鎮圖書館的館員普遍缺乏專業訓練、鄉鎮圖書館之人員流動率偏高張惠真（2001）。

臺北市立圖書館人力資源與縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館比起來雖然較為充裕，但是因為服務項目多、內容龐雜，與縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館同樣的亦處於長期人力不足所需的情況。因此臺北市立圖書館已存在之人力資源不足的問題，應該也是人力資源更不足的縣（市）及鄉鎮（市）區公共圖書館或多或少必須或是正在面對的問題。

黃國正（2003）於論述中提及臺灣的圖書館事業，在各類型圖書館中，公共圖書館是數量最多、服務層面最廣，但卻是問題與困境最多的圖書館類型。其亦論及公共圖書館的問題在於人力不足、專業素養不夠、人員流動性高、經費缺乏等，都是導致鄉鎮圖書館運作停滯無法提升進步的原因。

造成圖書館事業發展困境之眾多面向，楊美華（2006）則提出其中包括下列3個重要因素：（1）圖書館組織及輔導體系尚未健全；（2）圖書館經費短缺，造成捉襟見肘；（3）專業人員編制不足，力不從心。

教育部「98~101年圖書館創新服務發展計畫」顯示「每人擁有館藏量」為1.19冊，教育部認為尚未符合國際圖書館協會聯盟所定標準範圍。所以充實我國公共圖書館館藏實為必要之工作，顯示仍有相當的改善空間需要繼續努力。

從表 7「公共圖書館營運統計」數據呈現出，整體而言從民國94年到民國99年間，政府透過文建會或是教育部各個專項計畫的執行來提供各級地政府建設公共圖書館所需經費，一定程度的提升了整體地方公共圖書館服務品質。但是數據卻也反映出，雖然歷年來「每人購書費」的增加幅度很高，「每人擁書量」的增加幅度則仍待加強，此表示政府的預算編列金額還有努力的

空間。

台灣的「每人借閱量」與日本的借閱量比較起來，不到日本的1/2，但是與香港、新加坡比起來，差異則是非常懸殊；由於港、星與台灣的「每人擁書量」此較起來並未多過2倍，表示雖然可能港、星地狹人稠、可及性高有利於社區居民使用公共圖書館，但是在台灣整體地方公共圖書館如何提升「每人借閱量」則是一個應思考的重要課題，不只是只追求增加「每人擁書量」而已，地方公共圖書館因為受到行政區劃的限制而產生的對隸屬、輔導與營運所造成的影響，更是一個值得探討的因素。

表 8的「地方圖書館館藏借閱量統計」數據解讀則呈現出與營運及服務效能有關的館藏借閱量的訊息，其中直轄市級圖書館與縣市級圖書館的「全年每館平均館藏借出率」數據差異不多，但是鄉鎮市區地方公共圖書館級圖書館的「全年每館平均館藏借出率」則較低。

由於「全年每次平均借閱冊數」在直轄市級、縣市級與鄉鎮市區地方公共圖書館級均約為3~4冊幾乎一致，借出率的差異原因若考量其他因素所造成的影響都差不多時，應可解釋為受到館藏本身量的因素所影響。直轄市級圖書館與縣市級圖書館的平均館藏量差不多約為11~12萬冊，而鄉鎮市區公共圖書館級的館藏量則約為3.5萬冊，對於鄉鎮市區公共圖書館讀者而言，館藏的選擇性較少，可能會影響到館藏本身的被借出率，較低的館藏借出率表示對鄉鎮市區公共圖書館的營運效能亦可能會造成影響。

此項借出率的差異應可解讀為鄉鎮市區公共圖書館受到行政區劃所造成資源分配的侷限，所可能造成之整體性限制因素對館藏規模的影響，及其可能對營運及服務效能所造成的影響。

四、「中地理論」之啟示-績效改善之方向

臺北市公共圖書館的「可及性」圓周範圍可以視為「中地理論」模型階層性分佈第一層的「服務範圍」，是讓讀者都得到整體一致性的服務品質「需求門檻」、方便的使用各類型服務的必要考量。

臺北市立圖書館透過(1)建立「甲地借、乙地還」的通閱、通還制度，(2)制訂整體館藏政策及分館館藏特色，(3)制訂設立各級閱覽單位與配置館員人數的準則，以及(4)增加罕借書庫的設置等多項組織及制度的推動，無形中在符合「中地理論」模型之階層性空間分布的條件下，讓閱覽單位的設置、館藏政策、館藏流通、人力支援、輔導訓練，等等各種館藏(物品)與服務的提供有了全域一致化的可能性。

舉臺北市立圖書館延吉民眾閱覽室為例，位居東區鬧市中，館舍面積(含自修室)不過130坪，館藏3萬4千餘冊，閱讀空間只有約24個座位，提供周圍3公里內的居民閱覽及流通相關服務，透過預約書制度及通借、通還服務，其預約書取書量超過3/4的分館，在只微調館員人數(2人曾為3人)的情況下，成效遠超過一間館舍面積200坪左右，館藏5-6萬冊的小型分館(館員至少4人)。

館藏特色主題館的選定條件，可依其地理、歷史、文化、環境、產業、區域特性等各種條件擇定，長時間的以其館藏特色主題來發展館藏，形成專業特色。如此可提供有某項特色主題需求的讀者一個較佳的資料搜尋場所。

設定專業館藏特色，可降低大批複本書的購置量，在購置館藏時，除了館藏特色館優先配置，其餘各館在斟酌館藏配置數量時，較有考量及取捨的依據，避免全然的隨機分配。這也是一種能提升財務使用效率的方式。

假設鄉鎮(市)區公共圖書館的「可及性」圓周範圍可視為「中地理論」模型階層性分佈的「服務範圍」，其即可視為能讓「服務效能」得到整體一致性服務品質、方便的使用各類型服務的「需求門檻」，此可藉由圖7表示。

建議可比照消防隊、衛生所及醫療院所的公共設施建置方式，國家公

園、流域整治、捷運路網佈建的治理模式，以全縣區域為考量範圍，涵蓋區域內鄉鎮（市）區公共圖書館，依據「中地理論」的中地「門檻距離」與「最大服務範圍」原則，思考「市場原則（ $K=3$ ）」、「交通原則（ $K=4$ ）」、以及「行政原則（ $K=7$ ）」所影響或造成的不同大小中地的階層性分佈模型（參考P.59 圖8：5個層級之 $K=3$ 中地系統），構思出可跨越鄉鎮（市）區行政區劃的限制，進行可實際操作的全縣區域治理模式，讓全縣區域整體的鄉鎮（市）區公共圖書館營運環境能滿足全縣區域讀者的需要，更能達到增進圖書館整體服務績效之目的。

也就是說，以全縣區域為考量範圍，區域內的鄉鎮（市）區公共圖書館可透過「中地理論」模型之「市場原則」、「交通原則」、以及「行政原則」等不同的情況、條件變化下之階層性空間分布模型配置考量，不只是可以評估閱覽據點的區位選擇、罕借書庫的設置，更可以隨著如：新社區、新設經貿園區、新商業或休閒娛樂區的開發，捷運路網的闢建，以及政治副都心地分設，等時空移轉所產生的地理空間變化，適當的調整人力、物力及資源的配置，讓全縣區域內公共圖書館整體營運成本達到最大的營運效益，也就是可以爭取到最大可能範圍的「服務效能」。

第二節 政策建議

徐仁輝（2010）提出一項針對區域治理的建議方案：因為地方政府之行政區劃限制，讓官僚組織所生產的公共服務與物品無法市場化，造成顧客的需求無法透過市場機能進行回饋，也就是阻礙了官僚組織對顧客偏好變遷的反映；縣級官僚組織，一般對於人民的偏好反應遲緩，但是鄉鎮（市）政府則較無法提供具備規模經濟的公共服務。

可進行轄區重疊交叉的多層級區域治理，沒有固定的成員，目的在於解決共同的問題，與滿足顧客的需求。其組成可以跨越許多層級，如傳統的鄉鎮、縣（市）、區域、國家，建立以問題為導向的轄區，其形式可能是跨區委員會、任務編組、合作計畫、聯合城市機構等。

不侷限於固定的轄區，具相當彈性，完全針對人民的偏好與功能需要而做調整。此種任務導向的彈性自治組織，可兼顧區域內原各鄉鎮（市）區的資源專長，充分利用分工專業化方式達到經濟效率，而對於地區性偏好差異則應予以尊重與維持。也是在考量經濟效率下的不錯作法。

公共資源的有效利用與官僚組織的營運效能配合是一個永遠待解決的議題，如果牽涉修改法令或是變更行政區劃時，難度更是加倍的提升。行政區劃的變更與地方派系的政治權力分配及掌控有關聯，在政治生態上是不可能任意或是隨時去改變的。

鄉鎮（市）區公共圖書館隸屬於鄉鎮（市）區公所，意味著公共圖書館的營運成效完全取決於鄉鎮（市）區公所主官、管的任事與支持態度以及對公共圖書館事業的認知及了解。鄉鎮（市）區公所的資源有限，能分配的經費預算常常是捉襟見肘，處處受限，所轄屬的鄉鎮（市）區公共圖書館既非核心業務，自然更不易獲得足夠的經費挹注。

鄉鎮（市）區公共圖書館提供的物品（館藏）及服務類型大同小異，若以個別地方政府方式開設，有其必需的營運成本，若能以聯合多個鄉鎮（市）區地方政府的方式開設，在成本的降低及效能的提升上有其必然的成效，印

證連鎖服務業的經營管理策略必須要有一定的經濟規模才能長久持續可以得知。

以「需求門檻」及「服務範圍」來分析，鄉鎮（市）區公共圖書館應該是以提供社區讀者需求為主，但是受到行政區劃的影響，在地理位置上卻不僅然如一般零售業、服務業能有理想的空間分布，及必要的階層性互相支援。相對的也就妨礙了社區民眾獲得相類似、一致性服務品質的機會。

應該比照消防隊、衛生所及醫療院所的建置方式，國家公園、流域整治、捷運路網建置的治理模式，不固著於既有的官僚組織，制定必需的法律規範，以全縣區域為考量範圍，涵蓋區域內鄉鎮（市）區，跨越鄉鎮（市）區行政區劃的限制，配合「中地理論」階層性分佈模型，進行全縣區域的公共圖書館集中治理模式、統一財源配置及人力調度，讓全縣區域整體的鄉鎮（市）區公共圖書館營運環境能依照「需求門檻」及「服務範圍」來滿足全縣區域讀者的相類似、一致性需要，才能達到增進圖書館整體服務效能之目的。

參考文獻

中文部分

1. 于玟，2002，《臺北市立圖書館五十年史述》，台北：臺北市立圖書館。
2. 內政部營建署，1982，〈區域計畫與中地理論之應用-以南部及北部區域為例〉，台北：內政部。
3. 文建會，2003，《公共圖書館空間及營運改善計畫》，台北：文建會。
4. 王振鵠，1999，〈從 IFLA 聯教宣言談公共圖書館服務〉，《書苑季刊》，41：19-22。
5. 王智民，2000，《零售業經濟特性與店址選擇關係之研究》，台中：逢甲大學土地管理學系碩士論文。
6. 毛慶禎，2009，〈公共圖書館服務基準比較研究〉，「第四屆乡村图书馆建设研讨会」論文（7月13-15日），山西省武乡县：青树教育基金会。
7. 行政院衛生署，1990，《醫療保健計畫-建立全國醫療網第二期計畫》，台北：行政院衛生署，頁186。
8. 社會教育法，2003，中華民國92年1月15日總統華總一義字第09200005440號令修正公布。
9. 沈寶環，1974，〈圖書館學的趨勢〉，沈寶環等著，《圖書館學》，臺北：臺灣學生書局，頁1-26。
10. 杜騰業，1995，《臺北市立圖書館大事記（初稿）》，台北：臺北市立圖書館。
11. 林英彥，1999，〈中心地理論〉，林英彥著，《土地經濟學》，臺北：文生書局，頁437-440。
12. 林淑婷，2000，〈臺灣地區鄉鎮圖書館發展概述〉，《臺北市立圖書館館訊》，17（3）：1-8。
13. 林瑞雯、宋棋超，2007，〈公共圖書館之組織定位與經費編列：從圖書館改

- 制文化服務所事件談起》，《臺灣圖書館管理季刊》，3（3）：17-30。
14. 林嘉玫，2005，〈從「公共圖書館設立及營運基準」探討公共圖書館發展現況〉，《中華民國圖書館學會會報》，74：277-287。
 15. 洪世昌，1999，〈都會型公共圖書館系統之分館興建需求探討--以台北市立圖書館系統為例〉，程良雄主編，《中國圖書館學第45屆公共圖書館委員會特刊》，臺北：中國圖書館學會，頁32。
 16. 苗慧芬，1995，《公共圖書館設置區位之研究》，台北：漢美。
 17. 研究計畫諮詢小組，2001，〈國立圖書館整併案〉，《行政院文化建設委員會研究計畫CCA89-14》，台北：行政院文化建設委員會。
 18. 徐仁輝，2010，〈都會型政府與多中心治理：論五都政府的職能〉，《研考雙月刊》，34（6）：55-63。
 19. 徐逢陽，1993，《蘭陽地區商業中心體系與商業服務圈之探討》，台北：中興大學法商學院都市計劃研究所碩士論文。
 20. 畢秀芬，2004，《組織變革對公共圖書館館員工作滿足之影響》，臺北：國立政治大學碩士論文。
 21. 國土空間發展策略計畫，2010，中華民國99年02月22日院臺建字第0990002926號函核定通過。
 22. 常正文、王興中等譯，2010，《德國南部中心地原理》，北京：商務印書館。
譯自Walter Christaller. Die zentralen orte in Süddeutschland.
 23. 教育部，2008，《閱讀植根與空間改造：98-101年圖書館創新服務發展計畫》，台北：教育部。
 24. 莊雅雯，2005，《餐飲業之服務特性與其空間結構之關係-以台北都會區為例》，台中：逢甲大學土地管理所碩士論文。
 25. 陳坤宏，1991，《空間結構：理論與方法論》，臺北：明文出版社。
 26. 許麗惠，2004，〈台中都會區零售服務業空間分佈及變遷之研究〉，《國立臺灣大學建築與城鄉研究學報》，11：1-19

27. 張郁蔚，2002，〈公共圖書館網路資訊服務與終身學習〉，《書苑季刊》，51：17-33。
28. 張惠真，2001，《台灣地區鄉鎮圖書館行政體制之研究》，臺北：銘傳大學碩士論文。
29. 張圍東，2010，〈公共圖書館與社區文化再造〉，《臺灣圖書館管理季刊》，6（2）：83-92。
30. 張雅雯，2003，《文化產業之特性與其空間結構關係之研究》，台中：逢甲大學土地管理所碩士論文。
31. 游常山，2002，〈文建會主委陳郁秀：台灣圖書館需要更好的政策〉，《天下雜誌》，263：162-163。
32. 黃秀梅，2002，〈台灣省公共圖書館建設工作報告〉，《書苑季刊》，39：81-90。
33. 黃國正，2003，〈公共圖書館專業館員任用制度之比較研究〉，《書苑季刊》，55：40-52。
34. 曾淑賢，2003，〈公共圖書館之人力資源發展－以台北市立圖書館員工與志工教育訓練為例〉，《書苑季刊》，55：1-21。
35. 曾淑賢，2007，〈公共圖書館〉，《中華民國九十六年圖書館年鑑》，臺北：中國圖書館學會，頁 27。
36. 曾淑賢，2010，〈國內外公共圖書館建築及空間改善之探討〉，《台灣圖書館管理季刊》，6（4）：8-29。
37. 董安琪，1979，《十二項重要經濟建設計劃簡介》，臺北：行政院研究發展考核委員會。
38. 楊國賜，1997，〈圖書館與終身學習〉，《中國圖書館學會會訊》，5（1）：1-2。
39. 楊美華，2003，〈追尋公共圖書館成功典範〉，《書香遠傳》，2：42-43。
40. 楊美華，2006，〈我國圖書館事業近十年發展的回顧與前瞻〉，《臺灣圖書

館管理季刊》，2（4）：10-24。

41. 楊惠芳，2009，〈救公圖 事權統一、寬列經費〉，國語日報，7月17日。
42. 廖又生，2001，〈試論圖書館事業主管機關之理論與實際〉，《國家圖書館館訊》，90（4）：1-4。
43. 臺北市立圖書館組織規程，2009，中華民國98年07月28日，臺北市政府（98）府法三字第09835294200號修正發布。
44. 圖書館法，2001，中華民國90年01月17日，總統華總一義字第9000009320號令發布。
45. 圖書館設立及營運基準，2002，中華民國91年10月28日教育部台（91）社（三）字第91156118號令訂定，自民國91年10月28日起生效。
46. 劉大偉，1994，《連鎖商店之商圈評估與店址選擇策略：台灣速食餐飲產業之實證研究》，高雄：中山大學企業管理研究所碩士論文。
47. 劉昌博，1983，〈文化中心的問題探討〉，《臺北市立圖書館館訊》，1（1）：4-8。
48. 鄭雪梅，1983，〈公共圖書館之服務〉，《臺北市立圖書館館訊》，1（2）：9-22。
49. 編輯委員會暨專案研究小組，2000，《圖書館事業發展白皮書》，臺北：中國圖書館學會。
50. 歐陽鍾鈴，1994，〈地理醫療體系網研究-以1981-1990年台灣中部醫療體系網為例〉，《國立台灣師範大學地理研究報告》，29：33-62。
51. 鮑紀良，2000，《台北都會區商業中心階層之研究》，台北：中興大學都市計劃研究所碩士論文。
52. 謝英彥等，2003，〈公共圖書館在我國政府縣市層級組織之隸屬及其優缺點探討〉，《國立中央圖書館台灣分館館刊》，9（4）：73-82。
53. 謝靜琪、張雅雯，2003，〈臺灣地區消費者特性與消費性服務業空間結構之關係〉，《經社法制論叢》，32：269-298。

54. 薛益忠，2006，〈中地理論〉，薛益忠著，《都市地理學》，臺北：三民書局，頁 141-167。
55. 薛荷玉，2008，〈319圖書館 購書錢比台大少〉，聯合報，4月24日。
56. 嚴勝雄，1980，〈克利斯托之中地理論〉，《台灣土地金融月刊》，17（1）：33-55。

外文部分

1. Berry, B.J.L., et. al. 1988. Market Centers and Retail Location: Theory and Applications, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
2. Dicken, P. & P. E. Lloyd. 1990. Location in Space: Theoretical Perspectives in Economic Geography: Harper Collins Publisher.
3. Leslie, Mayhew. 1986. Exploring the problem and establishing a Framework, Urban Hospital Location: George Allen & Unwin, 1-22
4. Ranganathan, S. R. 1931. The Five Laws of Library Science. London: Edward Goldston Ltd.

網頁資料

1. 公立公共圖書館統計，〈行政院主計總處/政府統計/全國統計資料〉，
<<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15425&CtNode=4612&mp=1>>，檢索日期：
2012/02/09。
2. 公共圖書館電子報第 2 期，2008，〈亞洲四小龍民眾在公共圖書館借書冊數
超級比一比〉，<<http://blog.lac.org.tw/publiclibepaper/index.php?id=80>>，檢索
日期：2012/02/09。
3. 宋建成，〈台灣公共圖書館史：臺灣百年圖書館史數位圖書館先導計畫〉，
<<http://tlh.lias.nccu.edu.tw:8080/dspace/handle/lias/601>>，檢索日期：2012/02/07。
4. 統計分析瀏覽，〈公共圖書館統計系統〉，
<<http://publibstat.ntl.gov.tw/index.php?do=analyze>>，檢索日期：2012/03/10。
5. 教育部電子報，2010，〈教育部就《遠見雜誌》「全國閱讀大調查」之回應〉，
<http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=3627>，檢索日期：2012/02/09。
6. IFLA. 1994, "UNESCO Public Library Manifesto 1994," in
<http://www.ifla.org/en/publications/iflaunesco-public-library-manifesto-1994>. Last
update: 26 February 2010.

附 錄

附錄 1： 1981-1996 年 Q 分析法及集群分析法劃分之文化產業空間結構

..... 91

附錄 1：1981-1996 年 Q 分析法及集群分析法劃分之文化產業空間結構

1981-1996 年以 Q 分析法劃分之台灣地區文化產業空間結構

1981 年		1986 年		1991 年		1996 年	
階層	縣市	階層	縣市	階層	縣市	階層	縣市
一	臺北市	一	臺北市	一	臺北市	一	臺北市
	臺北縣		臺北縣		臺北縣		臺北縣
	臺中市		臺中市		臺中縣		臺中市
	高雄市		高雄市		臺中市		高雄市
二	桃園縣	二	臺中縣	二	桃園縣	二	桃園縣
三	臺中縣	三	桃園縣	三	桃園縣	三	臺中縣
四	臺南市	四	彰化縣	四	彰化縣	四	臺南市
	宜蘭縣		臺南市		臺南市		宜蘭縣
	基隆市		宜蘭縣		宜蘭縣		基隆市
	新竹縣		基隆市		基隆市		新竹縣
	苗栗縣		新竹縣		新竹縣		新竹市
	彰化縣		新竹市		新竹市		苗栗縣
	南投縣		苗栗縣		苗栗縣		彰化縣
	雲林縣		南投縣		南投縣		南投縣
	嘉義縣		雲林縣		雲林縣		雲林縣
	臺南縣		嘉義縣		嘉義縣		嘉義縣
	高雄縣		嘉義市		嘉義市		嘉義市
	屏東縣		臺南縣		臺南縣		臺南縣
	澎湖縣		高雄縣		高雄縣		高雄縣
	臺東縣		屏東縣		屏東縣		屏東縣
	花蓮縣		澎湖縣		澎湖縣		澎湖縣
			臺東縣		臺東縣		臺東縣
	花蓮縣	花蓮縣	花蓮縣				

資料來源：張雅雯，2003

1981-1996 年以集群分析法劃分之文化產業空間階層變化表

1981 年		1986 年		1991 年		1996 年	
階層	縣市	階層	縣市	階層	縣市	階層	縣市
一	臺北市	一	臺北市	一	臺北市	一	臺北市
二	臺北縣	二	臺北縣	二	臺北縣	二	臺北縣
	高雄市		高雄市		三		桃園縣
三	桃園縣	三	桃園縣	三	臺中縣	三	桃園縣
	新竹縣		臺中縣		臺中市		
	臺中縣		臺中市		彰化縣		臺中市
	臺中市		彰化縣		高雄市		高雄市
	彰化縣		臺南市		四		宜蘭縣
	嘉義縣		宜蘭縣				基隆市
	臺南縣		基隆市				新竹縣
	臺南市		新竹縣				新竹市
四	宜蘭縣	四	新竹市	四	臺南市	四	宜蘭縣
	基隆市		苗栗縣		基隆市		
	苗栗縣		南投縣		新竹縣		新竹市
	南投縣		雲林縣		新竹市		苗栗縣
	雲林縣		嘉義縣		嘉義縣		南投縣
	高雄縣		嘉義市		嘉義市		雲林縣
	屏東縣		嘉義市		臺南縣		嘉義縣
	澎湖縣		臺南縣		臺南市		嘉義市
	臺東縣		高雄縣		臺南市		臺南縣
	花蓮縣		屏東縣		高雄縣		臺南市
	澎湖縣	屏東縣	高雄縣				
	臺東縣	澎湖縣	屏東縣				
	花蓮縣	臺東縣	澎湖縣				
		花蓮縣	臺東縣				
			花蓮縣				

資料來源：張雅雯，2003