

國立臺灣大學政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文寫作計畫書

指導教授：蘇彩足 博士

我國地方公共圖書館之隸屬、輔導與營運

學生姓名：周志宏

學 號：P99322003

中 華 民 國 101 年 3 月 29 日

目 錄

壹、 研究動機與目的

貳、 研究範圍與方法

參、 文獻探討

肆、 地方公共圖書館之隸屬與營運概況

一、地方公共圖書館之服務理念與使命

二、地方公共圖書館之行政隸屬變遷過程

三、地方公共圖書館之業務輔導體系

四、地方公共圖書館之營運現況

五、以中地理論與區域治理提升營運現況之構想

伍、 預期章節安排

參考文獻

壹、研究動機與目的

一、研究動機

鄉鎮(市)區立公共圖書館於民國 90 年公布的圖書館法中並未明定主管機關，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)區公共圖書館之間，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。

目前每一鄉鎮至少有一個公共圖書館，依政府行政隸屬所設立的縣(市)及鄉鎮(市)區地方公共圖書館，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。

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。若因地方資源條件配合能力的差異或是主管單位的重視與否，讓各地方公共圖書館未必有獲得提供相類似服務品質的機會，即相對限制了各地區、各類型、各族群民眾獲得相類似的公共圖書館服務品質的機會。

從如何善用公共圖書館所提供的公共資源，更加提升其各項營運績效，以及對弱勢團體所能提供的服務措施更具備公平性來考量，如果以行政區劃手段來進行調整，在組織面及制度面，有其結構上的條件限制。因此值得檢討由於目前國內的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，是否在地方治理上可建立一套模式，讓地方公共圖書館的整體服務功效符合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。這一套模式能較有效的善用國家資源，發揮效益，讓有志從事圖書館事業的工作者，身處在一個具備挑戰性及發展性的工作環境裡，知所遵循，展現工作績效。

¹民國 69 年修訂社會教育法第 4 條

二、研究目的

本研究藉由剖析臺北市立圖書館為因應外在環境及使用者需求之變化，必須調整各種會影響服務措施或者營運績效的相關因素時，行政隸屬所扮演的角色，來對照比較國內目前縣(市)及鄉鎮(市)區地方政府的行政隸屬對縣(市)及鄉鎮(市)區地方公共圖書館之業務輔導、服務措施及營運績效的影響層面，以及分析影響程度。並透過文獻分析來探討除了使用較劇烈的行政區劃手段外，各縣(市)及鄉鎮(市)區地方公共圖書館的治理是否能運用「中地理論」模型(Central Place Theory)與區域治理概念建立較可行的機制來跳脫行政隸屬在組織面及制度面的結構性框架條件限制，以擬具更可行、整體性的改善服務品質及提升營運績效的方案。

本研究探討之主軸放在縣(市)及鄉鎮(市)區地方政府是否能以全縣為區域範圍，考量區域內特性及人口結構，運用「中地理論」²模型，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；參考臺北市立圖書館的管理制度、服務設施及資源調度，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。如此應能大幅提升全縣區域內地方公共圖書館的整體服務能量、服務品質及服務績效，並能營造有創意的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。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治理制度規畫之決策依據以及相關作為具體實施之設計參考。

²國土空間發展策略計畫，2010

貳、研究範圍與方法

一、研究範圍

本論文擬探討現行政府公共圖書館之組織隸屬體系對於地方公共圖書館之業務輔導情形和營運績效的影響。在探討過程中，部分議題擬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，而係擴及整個地方圖書館體系，故非個案研究。具體的研究範圍包括：

- (一)、探討地方政府所屬公共圖書館之行政隸屬體系對於各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服務措施及營運績效的影響。
- (三)、思考能讓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。

二、研究方法

本論文以質化（qualitative）研究為主，有關法令、制度及組織更迭、變遷對各級政府所轄公共圖書館的經營所產生的影響以文獻分析法（documentary method）來過濾、蒐集與分析相關文獻資料，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。

分析臺北市立圖書館正在執行的一些方案，如何在有限的公共資源限制條件下，進行提升整體公共圖書館的使用效率，以及增強對弱勢團體所能提供的服務能力。

最後以歸納法（induction）進行系統性的判讀、推論、歸納及分析，以產生有意義的研究結論，提供作為未來政府制定公共政策研究之參考方向。

參、文獻探討

論述國內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，而對圖書館的營運績效所造成影響的文獻不少。但是對於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，建立一套地方治理模式，讓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。

一、地方公共圖書館之隸屬、輔導與營運

黃秀梅(2002)³的論述闡述政府在民國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，有計畫的改善地方公共圖書館財力、人力、能力不足問題。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，更進行「鄉鄉有圖書館」計畫，讓各鄉鎮均擁有地方公共圖書館，並充實館藏、設備，

³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。

民國83年~88年的5年之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。

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。

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。

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)。

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。

擴充電腦軟硬體及書目建檔，建立全縣自動化作業。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、館員的選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。

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。

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年公共圖書館代導入電腦、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。

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。

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

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。

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。

特別統籌分配款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。

二、中地理論與區域治理

中地理論⁵（Central Place Theory）模型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。許麗惠(2004)藉由「中地理論」的產業集中性與階層分佈概念，分析大台中都會區批發、零售、餐飲及倉儲四個零售服務業的民國70、75、80、85年度工商普查資料，再經用地方化係數及群

⁵ 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)。目的在闡述一個地區所需的貨物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」。

中地有大小之別，決定的因素為貨物門檻(The Threshold of a good.)與銷售範圍(The Rang of a good)。貨物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，則市場最遠的距離稱為「銷售範圍」，在此距離外的消費者會因運費增加產生距離摩擦效應(Friction Effect)而不會到此中地消費。

較大中地提供較多種類的貨物與服務，其腹地亦相對較大。較大中地能提供較小中地所沒有的貨物與服務，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。

相類似門檻的貨物，會在同一類的中地出售。門檻愈低的貨物，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貨物，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貨物，為高階商品或高級品；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貨物和服務。
- (3) 這些貨物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，對貨物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。

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。

林嘉玫(2005)討論館舍設備時亦認為，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⁶」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。

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，應是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的必要考量。因此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貨物或服務，則館藏及服務的供應與讀者需求之滿足兩者之間應有某種對應的模式。

許麗惠(2004)對零售服務業的產業集中性與階層分佈概念研究結果，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。而且為了達到滿足區域內讀者的各類型服務的一致性需求，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。

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貨物無法市場化，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

⁶洪世昌(1999)

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，相當具彈性，完全是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)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。

三、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。

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。

肆、地方公共圖書館之隸屬與營運概況

一、地方公共圖書館的服務理念及使命

(一)、公共圖書館的服務理念

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)⁷。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。

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。

公共圖書館的重要性：公共圖書館維護民眾知的權利，保障民眾自由利用，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

⁷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)

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。

公共圖書館的功能與服務：公共圖書館在教育、識字、資訊、文化、的主要功能與服務有 12 項核心任務(core missions)⁸。

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。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)、公共圖書館的使命

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，進行多元化的圖書館規畫，建立無障礙環境、全方位的圖書館規畫。要有計畫地開放圖書館、推展圖書館社區合作活動、推動義工制度，以

⁸就教育功能而言，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。有五項核心服務要求：(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和計畫。

在資訊功能方面，包括三項核心服務內容：(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。

在文化功能方面，涵蓋四項核心服務要項：(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)；

發揮社區資源最大功能。

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。

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。

二、地方公共圖書館之行政隸屬變遷過程

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」⁹的文化建設(謝英彥等，2003；林淑婷，2000；董安琪，1979)¹⁰。國家的文化建設政策被加諸於公共圖書館的營運使命中。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。

原省立臺中圖書館於民國 87 年台灣省成立文化處時，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，將省轄市及縣(市)層級的圖書館業務改由省轄市及縣(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

⁹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〉

¹⁰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。」

省轄市、縣(市)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(市)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。」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下(表 1)：

表 1 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：自行收集資料整理

三、地方公共圖書館之業務輔導體系

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。

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；民國 87 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「公立公共圖書館除國立中央圖書館臺灣分館隸屬教育部外，其主管機關及輔導體系已完成一條鞭體制。」

文化的發展與保存日受重視，臺灣省政府成立文化處、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，其餘公共圖書館由文建會予以統籌、規畫及執行各項輔導業務，形成文教二元分立。林瑞雯、宋棋超(2007)的論述提及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：「囿於〈圖書館法〉第 3 條規定，主管機關在中央為教育部，文建會始終無法編列公共圖書館業務相關預算，而教育部每年僅編列少許預算，致公共圖書館業務之輔導政策遭受質疑。」

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，終未能完成上述二法之修正。林瑞雯、宋棋超(2007)認為「教育

部始終認為公共圖書館為文建會所主管，對公共圖書館也無長遠計畫，亦無固定且長期專項編列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，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。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。

在討論圖書館事業發展困境之因素時，楊美華(2006)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，然而「目前的機制猶如多頭馬車，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。未來應予統合以建立完善的輔導體系，使圖書館事業的發展有依循的準則，促使各類型圖書館具有獨特資訊服務的競爭力。」

「國立圖書館整併案」於民國 90 年的研究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」。

四、地方公共圖書館之營運現況

(一)、公共圖書館經費短缺

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「此後公共圖書館的建設才有顯著的改善」。黃秀梅(2002)敘述政府在民國 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，就經費資源面而言，張惠真(2001)認為「鄉鎮圖書館之經費現況與需求之間差距大」。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，所以公共圖書館沒有專業領導。並報導「自從精省後，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，所以公共圖書館雖從教育部改為隸屬文建會，文建會卻無錢支援。」

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」¹¹，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」¹²，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。

¹¹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)

¹²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。

(二)、公共圖書館營運困境

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。…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。」

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。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。因此建議如果能夠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。

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。

前任圖書館學會理事長陳昭珍曾論及鄉鎮圖書館的營運狀況：「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」。(薛荷玉，2008)

陳昭珍(2008)調查亞洲各國公共圖書館之營運，表 2 的統計結果顯示，台灣的擁書率、每人借閱冊數及擁有館藏量均落後日本、香港、新加坡，與韓國在上下之間。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 3)。教育部認為：「平均每人擁有館藏量約僅 1.19 冊，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。」

表 2：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¹³：

表 3：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」

遠見雜誌 99 年 9 月 29 日發布「全國閱讀大調查」¹⁴，於評論中對於地

¹³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〉

¹⁴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，教育部將廣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)

方公共圖書館由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」¹⁵。

從表 4「公共圖書館統計系統」的「統計分析瀏覽」呈現數據，可以看到，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，是有達到一些成效，但仍有相當的改善空間需要努力。

¹⁵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)

表 4：2005 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 ¹⁶ (%)
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 ↑
每人擁有的公共圖書館面積 (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 ↑
每位館員所服務的人口數 (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

¹⁶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%

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」，

(三)、公共圖書館人力資源不足

張惠真(2001)於論文中提出：「就人力資源而言，人員數量現況與需求的差距大，目前鄉鎮圖書館的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。」(表5)

表5：2005年~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	9.62	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	8.77	1381
	2005	3	53	0	56	292	89	27	408	41	23	9	1	482	7.29	8.60	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	5.29	6244
	2009	358	115	30	503	142	545	28	715	255	168	474	1475	3087	1.42	6.13	6468
	2008	358	123	0	481	124	543	31	698	254	155	367	1418	2892	1.45	6.01	6553
	2007	359	119	0	478	120	542	40	702	283	120	267	1211	2583	1.47	5.40	5791
	2006	358	110	0	468	110	515	41	666	245	134	254	1206	2505	1.42	5.35	5152
	2005	354	103	0	457	109	495	42	646	224	199	244	1190	2503	1.41	5.47	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	4.28	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	5.59	4784
	2009	335	100	21	456	101	441	19	561	107	126	381	1328	2503	1.23	5.48	5115
	2008	335	110	0	445	80	457	16	553	105	123	305	1283	2369	1.24	5.32	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	4.63	4151
	2005	330	90	0	420	71	434	19	524	86	156	215	1075	2056	1.25	4.89	2984

資料來源：「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。…歸納出公共

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。」

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，亦是本計畫要努力克服之問題。」

公共圖書館存在的使命就是為各年齡層及各類型的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。

由於民眾對圖書館服務品質的要求日益增加，公共圖書館對服務品質的重視亦相對提升，對服務內涵的期望亦連帶的提高。因此，必須藉由適當的人力資源規畫，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，公共圖書館才能提升及維持必需的服務品質。

公共圖書館一般會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，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，以做為工作方向的依據、同仁工作的目標及規畫業務的依據。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。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，由於組織龐大、服務據點遍布各行政區，加上

民眾利用圖書館的觀念漸趨普及，近年來各項業務服務指標成長快速。為因應現代公共圖書館的功能及角色變化，不斷開發推出多項新穎的服務措施。可是由於政府總員額編制的限制，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需求長期的處於不足所需的情況¹⁹。

臺北市立圖書館的人力資源規畫長期以來存在下列問題：

編制員額受到管制且職等偏低²⁰；民國83至89年間成立8個分館，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。

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。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。

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，工作時間全力投入各項業

¹⁹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）。

²⁰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；而擔負繁重櫃檯服務工作的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壓力（曾淑賢，2003）。

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。

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²¹，必須經常性加班，才能勉強完成份內工作²²。對人力資源的規畫、管理及統籌運用產生相當的挑戰性。

五、以中地理論與區域治理提升營運現況之構想

以目前行政區劃為範圍的地方公共圖書館設立、營運、管理及輔導模式，如果考量公共圖書館是否能善用公共資源來提升各項營運績效，以及對弱勢團體能提供具公平性的服務措施，卻也呈現出，因為各地方政府人力及財政支援能力有差別，而相對限制了各地區、各類型、各族群民眾獲得同等級地方公共圖書館服務品質的機會。

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，若要進行調整，因為組織面及制度面的本質上結構性限制，必須構思除了使用較劇烈的行政區劃變更手段外，如何跳脫其框架的侷限來擬具更可行的方案。

(一)、「中地理論」模型與區域治理概念在整體營運之運用

例如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」

²¹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)。

²²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)。

預約書或借書通閱服務，即為一項非常重要的便民服務措施。參加通閱服務的各地方政府圖書館，可以視整體財務負擔的能力，訂定一定的天數期限及冊數範圍，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最佳的方便性，更可大幅提升各類型弱勢族群、行動不便讀者、居住地偏遠或受限制族群的閱讀便利需求。參加通閱服務的單位，可免除因館藏量不足而致減損服務能力的困境。臺北市立圖書館建立此項服務功能後，效能普獲肯定，經過各地方政府單位間的標竿學習傳遞效果，已為其他各直轄市及縣級地方政府普遍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，只需要調整或建立物流制度，增加資訊系統的連通借閱能力，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。

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必須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。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、較有擴充腹地的郊區為宜，如此存放量較大、有擴充性且進出無交通壅塞問題。

若能透過全縣區域內鄉鎮(市)區公所合作，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、較有長期構想的進行各項工作，滿足大家的需求。為了考慮取用罕借書的便利性以及保管的安全性，有時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，應該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有成效的一種方式。

除了分享館藏資源的借閱，在進行設備、館藏，以及數位、語音資料庫採

購時，亦可透過聯合行動擴大採購規模而提高折扣率，實質的降低成本支出，提升財務使用的效率。

區域或單一館藏特色的設定，是一種既可以豐富整體館藏量也可以滿足提升單一館之專業館藏特色的方式，如此對於培養或提升單一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。

(二)、「中地理論」模型與區域治理概念運用於服務及財源分配之構思

「中地理論」模型(Central Place Theory)可運用於以全縣區域為範圍，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，考量業務輔導、館員訓練及志工訓練如何建立系統化、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，提供系統化、制度化的服務方式及內容。「中地理論」模型與區域治理概念之運用可讓各社區、各類型、各族群讀者在合理的環境條件下，能方便的使用到圖書館各項資源及服務。

在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限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；針對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，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，整體財源、資源的運用考量，即可朝著互補性、階層化、系統化、制度化的的涵蓋方式來進行，譬如：

1.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，促進區域內閱讀活動。

2.結合區域治理的概念：

- (1)聯合建置進行通閱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)推廣一致性的某類型活動(如針對 0-3 歲幼兒的「閱讀起步走」活動)。

(三)、階層化配置、支援理念與區域治理概念在人力資源運用之思考

為因應讀者的需求增加，整體規模不斷擴增，如何善用人力資源是臺北市立圖書館的一項嚴肅課題，雖然編制員額的增加受到限制，但是增加服務量以及提升服務品質的腳步卻不能受到影響。運用區域治理概念，基於現有組織及制度，透過一些系統化、制度化方案，運用人力資源，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，透過階層化的配置或支援，來降低編制員額增加受限的衝擊，提升公共圖書館整體資源的營運效能，以及增強對弱勢團體所能提供的服務能力。成功運用的方案包括：(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)常態性、勞力密集性業務改為外包，(四)設置各種類型的讀者自助服務設備，提升服務能量，(五)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：

1.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、館舍整理、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調、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，歷年的員工流動率偏高(24%左右)，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。

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。

2.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。

3.常態性、勞力密集性業務改為外包

一些常態性、勞力密集性的工作或是業務，以往均為單位內同仁自行擔任，因非核心工作領域，效能不彰且浪費人力，經檢討後逐一改採業務外包方式處理，不但減輕人力負擔，更是大幅提升工作效能。

幾項重要工作包括：新到圖書部分加工作業、機電檢修保養、資訊及網路設備保養維護、館舍保全、館舍清潔維護、流通館藏運送及整理(101年起全部外包)。在人力資源運用上，都是成功轉換的案例。

4.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99~100年間另增加開設3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。

5.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。

伍、 預期章節安排

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究範圍與方法

第三節 文獻探討

第二章 地方公共圖書館之隸屬與輔導體系

第一節 地方公共圖書館之服務理念與使命

第二節 地方公共圖書館之行政隸屬體系

第三節 地方公共圖書館之業務輔導體系

第三章 地方公共圖書館之營運與改進

第一節 地方公共圖書館之營運狀況

第二節 地方公共圖書館之績效提升—中地理論與區域治理之啟示

第四章 結論

第一節 研究發現

第二節 政策建議

參考文獻

中文部分

1. 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。
2. 文建會，2003，〈公共圖書館空間及營運改善計畫〉，台北：文建會。
3. 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。
4. 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。
- ~~5. 宋建成，2003，〈公共圖書館館藏發展建設〉，「臺北市立圖書館50周年館慶研討會」論文(4月23日)，臺北市：臺北市立圖書館。~~
6. 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。
7. 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。
8. 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。
9. 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。
10. 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。
11. 洪世昌，1999，〈都會型公共圖書館系統之分館興建需求探討--以臺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。
12. 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。
13. 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。

- 14.13. 畢秀芬，2004，〈組織變革對公共圖書館館員工作滿足之影響〉，《國立政治大學碩士論文》。
- 15.14. 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。
- 16.15. 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。
- 17.16. 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
- 18.17. 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。
- 19.18. 張惠真，2001，〈台灣地區鄉鎮圖書館行政體制之研究〉，銘傳大學碩士論文。
- 20.19. 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。
- 21.20. 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。
- 22.21. 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。
- 23.22. 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。
- 24.23. 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。
- 25.24. 曾淑賢，2010，〈國內外公共圖書館建築及空間改善之探討〉，《臺灣圖書館管理季刊》，6(4)：8-29。
- 26.25. 董安琪，1979，〈十二項重要經濟建設計劃簡介〉，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 27.26. 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。

- 28:27. 楊美華，2003，〈追尋公共圖書館成功典範〉，《書香遠傳》，2：42-43。
- 29:28. 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。
- 30:29. 楊惠芳，2009，〈救公圖 事權統一、寬列經費〉，國語日報，7月17日。
- 31:30. 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。
- 32:31. 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。
- 33:32. 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。
- 34:33. 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。
- 35:34. 薛荷玉，2008，〈319圖書館 購書錢比台大少〉，聯合報，4月24日。

外文部分

1. 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.