

# 臺灣公共圖書館史

## The History of Public Libraries in Taiwan

宋 建 成

Chien-Cheng Sung

國家圖書館副館長

Deputy Director, National Central Library

E-mail : tang@ncl.edu.tw

### 【摘要 Abstract】

本文敘述民國 34 年(1945)迄今，臺灣公共圖書館事業發展史。以縣市及鄉鎮市圖書館為主。依其發展特色，分為縣市立圖書館時期，民國 34 年至 65 年；縣市文化中心時期，民國 66 年至 87 年及縣市政府文化局時期，民國 88 年迄今三個時期。先綜述各時期發展經過，次述及重要發展事項，期鑒古知今，以為未來公共圖書館營運的參考。

This paper depicts the historical development of public libraries in Taiwan extending since 1945 until the present time and focuses on the development of local public libraries. The descriptions will cover three major stages in the development of public libraries: the establishment of county/municipal libraries in the period from 1945 to 1976, the development of county/municipal cultural centers from 1977 to 1998, and the establishment of county/municipal cultural affairs bureaus from 1999 until the present time. The descriptions will give an overview of major events taking place in the historical development and highlight the significant progress respectively achieved in each stage. It is anticipated that the past achievements will shed light on the future operation and management of public libraries in Taiwan.

### 關鍵詞 Keyword

公共圖書館 圖書館史 鄉鎮圖書館

Public library ; Library history ; Rural libraries

臺灣早期的藏書事業以官學(府縣儒學)、書院及私人藏書家為主,具近代圖書館意涵的公共圖書館一輪進文明、啟發民智、勸學育才,以明治 34 年(1901)1 月臺灣官民推動,於臺北城內書院街淡水館(原登瀛書院)創設「私立臺灣文庫」(1901 至 1906)為濫觴。繼之為明治 42 年(1909)10 月由石坂莊作在基隆義重橋畔創設「私立石坂文庫」(1909 至 1924)。大正 4 年(1915)8 月「臺灣總督府圖書館」假總督府後面舊彩票局(今博愛路國防部)成立,為臺灣最大的圖書館,「民國 34 年(1945)該館被炸毀前,擁有圖書近 20 萬冊,每日可容 1,000 人閱覽。」(宋建成,民 79)大正 12 年(1923)4 月,臺灣總督府公布臺灣「公立、私立圖書館規則」,昭和 2 年(1927)12 月「臺灣圖書館協會」在臺北成立,此後,臺灣各地方圖書館,紛紛成立。「據統計,截至昭和 18 年(1943),臺灣全島公私立圖書館,除總督府圖書館外,共有 93 所(其中私立者 4 所),各館藏書自數百冊至萬餘冊不等,總藏書量在 32 萬冊左右。」(曾堃賢,1987)「除州立、市立以及一部分街庄立圖書館在活動方面比較活潑之外,而大多數的街庄立圖書館,則在各方面存在一些問題(如經費不足、設備不全),故較為不振。關於這點,總督府圖書館館長山中樵曾感嘆的提及『為數不少的公私立圖書館中仍本著十年前、五年前之典藏內容設施,依然一成不變者,則被批評只是茫然掛著圖書館招牌者,也是事非得已。』。」(張圍東,民 82;宇治鄉毅,民 82)昭和 19 年(1944)總督府圖書館為避免館舍遭盟機炸毀,已開始疏散藏書。昭和 20 年(1945)10 月結束了日本的統治。

## 壹、公共圖書館事業史

民國 33 年(1944)4 月中央設計局設臺灣調查委員會。34 年(1945)9 月臺灣省行政長官公署在渝成立。同年 10 月日本投降,臺灣全省接管工作乃告正式展開。

### 一、縣市立圖書館時期【民國 34 年(1945)至 65 年(1976)】

本階段之初(民國 34 年至 41 年)為臺灣公共圖書館開創時期,各省市縣市立圖書館除極少數外,莫不於此階段即已設置。民國 34 年 10 月臺灣全省接管工作正式展開。依「臺灣省接管計畫綱要」,各級圖書館的設置、地點與經費,接管後以不變動為原則。(臺灣新生報社叢書編纂委員會,民 36,頁 F48,50)「前由總督府辦理者,仍直屬(臺灣省行政)長官公署直轄;前由州廳市郡所設的圖書館,則依我國教育制度,分別予以改組,俾為實施該縣市區內各項社會教育工作的領導機關。」(民國 35 年度臺灣省行政長官公署工作計畫,民 35)首先成立臺灣省行政長官公署圖書館(臺灣省圖書館),乃接收臺灣總督府圖書館及臺灣南方資料館,予以合併成立。另成立臺灣省立臺中圖書館,係接收臺中州圖書館而設。至若縣市鄉鎮圖書館的設置,依民國 35 年 10 月調查報告載:臺北縣、新竹縣、臺中縣、澎湖縣、臺北市、基隆市、彰化市、嘉義市、臺南市及屏東市等 10 縣市都已先後成立圖書館(臺中及新竹 2 縣並已成立了好幾個鎮圖書館)。另臺東縣及高雄市尚在籌備中。臺南、高雄、花蓮 3 縣暫附於民教館內。(黃德福,民 35)民國 34 年 12 月長官公署重新釐定行政區域,為 8 縣 9 省轄市 2 縣轄市。為經營圖書館及推行教化與自治行政密切配合,民國 35 年 10 月及 12 月先後公布「臺灣省各縣市立圖書館章程」及「臺灣省地方自治三年計畫完成事項(草案)」(臺灣新生報社叢書編纂委員會,民 36,頁 16),期各縣市立圖書館於民國 36 年內籌設完成;區立圖書館、鄉鎮閱覽室亦計畫於三年內完成。民國 36 年 5 月長官公署改制,成立臺灣省政府。臺灣省圖書館及臺灣省立臺中圖書館先後改隸省政府教育廳,前者並更名為臺灣省立臺北圖書館。民國 37 年 7 月增設臺灣省立臺東

圖書館(民國 43 年 7 月館舍撥充為社會教育館)。民國 39 年 8 月重新畫分行政區域，是為 16 縣 5 省轄市 1 管理局，截止 42 年 11 月，可以說除臺中市、雲林、臺南及臺東 3 縣以外，均已完成設置縣市圖書館。

時所接收藏書多係日文，是不合需要，均未能流通，可以說臺灣的公共圖書館事業係重頭開始，另行規劃。戰後瘡痍未復，經費困難，無暇顧及，業務多陷停頓。值中央政府財政困難(民國 39 年至 49 年)，採取整頓稅收、籌募公款，發行獎券(初稱「節約愛國有獎儲蓄券」)，力求增加財源。公共圖書館處政府財政極端困難之際，自難有所發展。

民國 42 年至 65 年階段中，民國 42 年政府頒布「社會教育法」、中國圖書館學會成立，民國 43 年國立中央圖書館復館，民國 44 年臺灣師大社教系成立，設圖書館學組，其後民國 50 年至 60 年，臺大、世新、輔大、淡江先後成立圖書館學系(科)，此均與公共圖書館事業發展密切相關。民國 56 年臺北市改制院轄市，民國 59 年雲林縣立圖書館設立，民國 62 年省立臺北圖書館改隸，稱國立中央圖書館臺灣分館。截止民國 65 年，僅臺中市及臺南、臺東 2 縣無縣市立圖書館外，公共圖書館計有國立 1 所、院轄市立及省立各 1 所、縣市立 17 所。

本階段縣市立圖書館事業進入成長時期。自民國 50 年起，政府財政雖好轉，但縣市稅源收入未能比例增加，仍屬田賦、地價、土地增值、屠宰、娛樂等稅，而非伴着經濟成長的工商稅。接著實施九年國民教育，縣市所需支應龐大，排擠了公共圖書館的經費。

民國 65 年縣市立圖書館的狀況為：(1)組織：我法令規章規定公共圖書館基本組織應設採編組、閱覽組、推廣組及總務組，惟 4 組全設者僅 7 館，可以說半數以上組織不完備；(2)人員：各館編制人員總數 83 人，平均每館 5.2 人；(3)經費：各館經費總數共 10,620,338 元，平均每館

663,771.13 元，平均每一服務人口 0.91 元。經費支出以人事費最多，書刊購置費最少。各館書刊購置費 4,092,800 元，平均每館 255,800 元，平均每一服務人口 0.35 元；(4)館藏：各館藏書總數為 635,668 冊，藏書不足，非書資料更顯薄弱；(5)圖書整理：中西文圖書有完備目錄者僅 2、3 館，餘皆未臻盡善；(6)圖書館服務：縣市立圖書館開放時間平均為每週 75 小時，借書時間平均每週 66.1 小時，借書量平均每日 201 冊，借出圖書以語文(包括小說)類最為多，總類次之。一般而言，進館與借書的民眾以學生為最多，公務人員為次。閱覽席位平均 170 席。參考服務幾等於無，推廣服務亦難以大力推行，以展覽、演講為主。(中國圖書館學會公共圖書館標準擬訂小組，民 65)

## 二、縣市文化中心時期【民國 66 年(1977)至 87 年(1998)】

本階段值各縣市立圖書館人員經費較艱難，力圖開創業務之際，突聞政府將推動文化建設，帶給圖書館界莫大鼓舞。公共圖書館一方面繼續維持於不墜，一方面積極推行文化建設。溯自民國 66 年 9 月 蔣總統經國先生於當時行政院長任內，在立法院作施政報告昭示：「政府將繼自民國 63 年開始的十項建設完成之後，決定要再進行十二項建設。」其中第 12 項是：「建立每一縣市文化中心，包括圖書館、博物館、音樂廳。」其後，教育部研訂「建立縣市文化中心計畫大綱」，預定自民國 68 年至 72 年分別完成。目的在透過圖書館、音樂廳及博物館的興建，促進各縣市文化活動中心的形成。

文化建設所需經費由中央及省府分 5 年編入預算，總經費奉核定為 21 億 120 萬元，分配每縣市 9 千萬元(屏東縣為 1 億 2 千萬元)，協助地方興建文化中心，其餘由縣市自籌(花蓮市則無)。民國 72 年以中央、省、縣市三等分的方式補助各文化中心 120 萬元購書籍歷史文物，爾後則由各文化中

心自行籌措。

按民國 72 年 9 月臺灣省政府教育廳稱縣市文化中心興建狀況為：(民生報，民 72)

1. 已經完工並開放使用者 4 縣：澎湖、南投、高雄、臺中。
2. 民國 72 年底將完工開放使用者 8 縣市：桃園、臺北、苗栗、彰化、雲林、屏東、花蓮等縣及臺中市。
3. 民國 73 年 6 月可完工的 6 縣市：宜蘭、臺南、臺東 3 縣和新竹、嘉義、臺南 3 市。
4. 民國 73 年底完工的是基隆市。
5. 新竹、嘉義 2 縣文化中心，決定移撥給升格的省轄市。竹嘉 2 縣將另行擇地興建，進度另訂。

及至民國 74 年止，臺灣省 21 縣市，除新竹縣(民國 85 年 3 月啓用)、嘉義縣市(分別於民國 86 年 11 月及民國 82 年 2 月啓用)外，各縣市文化中心均已陸續完工啓用，展開服務。臺北市文化建設在圖書館方面，除原有圖書分館外，擬改建 3 所分館，新建 9 所分館及 1 所總館。總計將建總館，及松山、中山、內湖、景美、社子、木柵、民生、長安、永春、大同、北投、石牌等分館。圖書館增改建計畫將於民國 75 年以前全部完成，屆時臺北市將有總館 1 所，分館 22 所，使每區至少有一所圖書館分館 1 所。(康宗虎，民 71) 高雄市圖書館方面，首將新建的民眾活動中心大樓全部撥歸市立圖書館，為一 10 層大樓建築；另並計畫該市各行政區設圖書分館 1 所。高雄市方面，首將新建的民眾活動中心大樓撥歸市立圖書館；並計畫該市各行政區域設圖書分館 1 所。(吳英常，民 71)

各縣市文化中心的任務，根據民國 71 年 7 月教育廳「臺灣省各縣市立文化中心組織要點」所載有五：(1)文化活動之策劃及執行事項；(2)文化活動之輔導事項；(3)文化諮詢服務之推廣事項；(4)文化活動基金之籌措事項；及(5)其他有關文化活

動事項。各縣市文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動。縣市文化中心的組織，依要點在中心主任下得設：(1)圖書館(組)；(2)博物館(組)；(3)藝術館(組)；(4)推廣組、及(5)行政組。前項各館(組)除圖書館(組)辦理圖書館(組)業務外，其他各館(組)視地方實際情形設置之。

本階段文化建設，以圖書館為主，雖是國家建設的重要目標，由於縣市財政困難，實難支應一個既有的縣市立圖書館，及一個新建的文化中心圖書館。「社會教育法」(民國 69 年修正)規定「直轄市、縣(市)應設立文化中心，以圖書館為主」。「各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准設立圖書館(室)」。各級政府以財力決定既有圖書館與新興文化中心是否並存，當必須擇其一而捨之，依該法必然以文化中心為主。民國 72 年底之後，人員經費短缺苦苦經營近 40 餘載的縣市立圖書館，除極少數尚存外(臺南市立圖書館)，均為新興文化中心所替代。各縣市文化中心均將原縣市立圖書館併入文化中心。將縣市立圖書館改為文化中心一組，位低事繁，似難發揮圖書館的功能。

文化建設聲中，縣市立圖書館的名詞及機構絕大部分的縣市均已成陳跡，在新的硬軟體設計之下，邁向文化中心推進。縣市文化中心興建的精神在推動長期性的、綜合的文化建設計畫，使我們國民在精神生活上都有良好的舒展，使中華文化在這復興基地日益發揚光大。

依民國 76 年 6 月的統計資料，共有 18 所縣市文化中心，經營情況為：(1)人員共 256 人，平均每所 14.22 人，以臺中市 34 人為最多；(2)購書經費總數 16,627,350 元，平均每所 923,741.66 元，以臺中縣 3,523,870 元為最多；(3)總藏書量 1,223,142 冊，總服務人口數 14,422,507 人，平均每一服務人口分享圖書冊數為 0.08 冊；(4)館舍面積總共 87,715 坪，平均 4,873.05 坪，以澎湖縣 16,072 坪為最大；(5)閱覽席位總計 12,966 席，平均每所 720.33 席，

以臺北縣 1,432 席為最多；(6)依圖書資料類型闢專科閱覽室，採開架陳列方式。另臺南市立圖書館人員 67 人，購書經費 200 萬元，藏書 242,083 冊(服務人口數 651,360 人)，平均每一服務人口分享圖書 0.37 冊，館舍面積 5,514.22 坪，閱覽席位 1,394 席。(劉春銀，民 77，頁 34-35)

本階段鄉鎮圖書館興盛。民國 65 年底，臺灣省政府謝東閔主席曾提出「一鄉鎮一圖書館」的構想，普遍引起各界的重視。文化建設初期，係由中央主導，建設重點在中央、省市、縣市，尤其是縣市文化中心的籌建，更是各方矚目。民國 74 年 3 月臺灣省政府延續中央文化建設，特頒「臺灣省加強文化建設重要措施」，重點之一即為「普設鄉鎮(市)圖書館，充實鄉區文化資源」，該「重要措施」於民國 75 年至 80 年度及民國 82 至 86 年度進行第 2 及第 3 期文化建設。自民國 75 會計年度開始，以 3 年為期，省市及縣市政府各補助 200 萬元建鄉鎮圖書館。設置「示範圖書館」、「績優圖書館」分別予以每館補助 200 萬元、50 萬元，用以充實內部設備購置圖書。民國 87 年止，已有 307 所鄉鎮圖書館(如含第二館及分館有 345 所)。使得原本停留在以縣市以上圖書館為主的公共圖書館事業，注入了到鄉鎮基層的活水，促使鄉鎮圖書館數量大幅成長，透過政策及經費的支持，成功落實「鄉鄉有圖書館」的理念，圖書館普及到臺灣地區各鄉鎮。鄉鎮圖書館隸屬鄉鎮公所，置管理員、幹事，但也有置民政課長指派課員或村里幹事，兼辦圖書館業務；也有許多係約雇或臨時人員，對圖書館業務運作有其影響。

### 三、縣市政府文化局時期【民國 88 年(1999)迄今】

民國 70 年 11 月正式成立行政院文化建設委員會(以下簡稱「行政院文建會」)，教育與文化，本息息相關，自此，使得教育行政與文化行政業務多

所重疊，兩者行政權責難完全釐清，例如各縣市文化中心在員額及編制歸教育機關所轄，人事預算經費主要來自各縣市政府，文化活動推展多由行政院文建會支援及督導，呈「多軌監督」局面。民國 88 年 8 月內政部依「地方制度法」第 62 條規定，訂頒「地方行政機關組織準則」，規定「縣(市)政府依本準則擬定組織自治條例，經各縣(市)議會通過後，報內政部備查。」在各縣市政府開始進行研訂「縣(市)政府組織自治條例」期間，行政院文建會在臺東舉辦民國 88 年下半年及 89 年度第一次全國文化機關(構)主管會報時，偕同與會縣市文化中心主任提案「為因應未來文化部成立，建議未來能統一各縣(市)政府文化機關之業務執掌及組織架構，以利中央與地方文化業務之協調與執行」，建議將縣(市)立文化中心改制為縣市文化局，並列為縣(市)政府所屬一級機關，並函轉「縣(市)文化局組織架構(草案)」，備供參閱。(程良雄，民 90)由於文化中心地位問題，有關法規未予明確定位。若依「臺灣省各縣市政府組織規程準則」文化中心既非屬縣(市)政府一級單位，也非縣(市)政府附屬機關，地位不明(廖又生，民 84)，促使各縣市文化中心紛紛揭竿而起，要求升格為文化局。文化局設圖書資訊課等 5 課，原文化中心圖書館(組)均改為圖書資訊課，更使得教育文化由合一，而走向分立。文化局成立將文化事務獨立出來，確實對公共圖書館事業造成很大的影響。爾後教育與文化如何互補，發揮合作的正面意義，是公共圖書館事業是否能夠經營合度的關鍵。

民國 87 年臺灣省政府文化處成立，臺灣省立臺中圖書館由教育廳改隸文化處，精省後則移撥行政院文建會。行政院文建會期望藉由修正該會組織法，明定為公共圖書館的主管機關，再藉以修正「圖書館法」(民國 90 年 1 月 總統令公布)。由於未能及時修正上述兩法，行政院文建會始終無法編列公共圖書館相關預算，而教育部因認為公共圖書館

為行政院文建會所主管，對公共圖書館也無長遠計劃。公共圖書館主管機關一時渾沌不明，搖擺不定，最大的影響將是編列經費無著，鄉鎮圖書館經營深受影響。

依民國 88 年 1 月，臺灣省文化處工作報告，公共圖書館當時的困境有下列各端：(1)經費不足；(2)人員編制不足；(3)工作較不受重視，長期以來影響工作士氣；(4)館藏量不足；(5)館際間合作不足；(6)圖書館作業採人工制；(7)圖書館不足。(黃秀梅，民 88)另民國 89 年《圖書館事業白皮書》認為公共圖書館發展上的問題有：(1)公共圖書館組織不健全、人員編制不固定、人力缺乏、職級太低，難以羅致任用專業館員；(2)各級公共圖書館主管單位不一，缺乏統一領導體制；(3)公共圖書館事業發展經費短絀，不足以維持其業務正常發展。(中國圖書館學會，民 89，頁 31)

民國 88 年 9 月 21 日集集大地震，中投雲苗 4 縣受創最重。受損最多者為鋼製書架，其次為閱覽椅及照明設備。館舍公告為危險建築物請勿進入者有 10 所。中國圖書館學會、國立臺中圖書館特組「震災圖書館復建工作委員會」協助復原。行政院文建會辦理歡樂書香列車－行動圖書館，針對組合屋或民眾聚集地點以圖書巡迴車服務。(莊芳榮、王錫璋，民 90)

自縣市文化中心時期以來，「每個縣市及鄉鎮雖然都有公共圖書館，但是部分功能不彰，陳設空間吸引力不足。這是因為一則公共圖書館普遍感到人力不足，經費也相當拮据；一則是圖書館硬體受限，藏書數量有限，設備老舊。」(國立臺中圖書館，民 94，頁 11)如何使既有基本硬體、人力、經費均感不足的公共圖書館「浴火重生」？雖然「圖書館法」明訂教育部為圖書館業務中央主管機關，但是基於中央補助地方統籌分配款的規範，教育部要再編列補助地方圖書館預算就有困難，而地方政府取得統籌分配款，實際能用在圖書館也很有限。

行政院文建會有鑒於此，在民國 92 年行政院「擴大公共建設方案」，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。本計畫包含「公共圖書館空間及營運改善計畫」，1,124,200 千元；「公共圖書館自動化與網路系統架設計畫」，89,070 千元；「建立網路內容資源中心(共用資料庫)計畫」，70,000 千元；「建置公共圖書館線上採購機制計畫」，22,000 千元及「充實公共圖書館館藏計畫」，243,800 千元(補助各縣市文化局圖書館各 70 萬元，鄉鎮圖書館及其分館各 45 萬元)。「希望在政府投注近 15.5 億元補助經費之後，各公共圖書館的經費問題得以暫時紓緩，並能改頭換面，以嶄新的風貌服務民眾，開創更好的明天」。(彭慰，民 92)縣市及鄉鎮圖書館共計有 301 所通過審核，進行空間及營運改善。

這是一次重大的、有計畫的公共圖書館建設，在全國各地出現了許多圖書館經營團隊，以無比的創意和行動力，為圖書館注入新的活水，以當地的特色為號召，試圖打破民眾對圖書館的刻板印象，試著將民眾「拉」進圖書館。行政院文建會趁勢悄悄地推動鄉鎮圖書館轉型為在地的生活學習中心，期鄉鎮圖書館經由結合地方人文特色、社區產業發展，逐漸轉型成為多功能「生活學習中心」，提供在地居民終身學習的優良場域。使圖書館轉型為資訊中心、安親班、書店、讀書會等，更進一步成為地方藝術的據點。民國 94 年 10 月行政院文建會補助興建「嘉義縣溪口鄉文化生活館」動工，可望成為第一個鄉鎮圖書館轉為地方生活學習中心的典範。依據行政院文建會研擬「鄉鎮市圖書館轉型為地方生活學習中心計畫」，鄉鎮市圖書館都將積極轉型為鄉鎮市的文化、產業、生活和學習中心，俾造就一個終身學習的文化公民社會的實現。(行政院文建會，民 95)政府推動文化建設造成縣市立圖書館併入縣市文化中心，這次「公共圖書館強

化計畫」，是否真的將鄉鎮市圖書館轉型為文化生活館，這是值得正視的大事。

## 貳、重要發展

### 一、制頒圖書館法規

臺灣公共圖書館的設置，莫不依政府制定相關法規辦理。從各法規制定的內容，可以看出政府對發展公共圖書館的規劃。

民國 40 年 8 月及 12 月臺灣省政府制頒「臺灣省立臺北、臺中、臺東圖書館組織規程」及「臺灣省各縣市圖書館組織規程」(以下簡稱「縣市規程」)。民國 40 年 12 月教育部公布「各省市公私立圖書館規程」。民國 42 年 9 月 總統公布「社會教育法」。其後，前揭法令雖有修正，但修訂幅度甚小，可稱圖書館設置法令依據於是底定。公共圖書館以儲集各種圖書及地方文獻供眾閱覽為目的，並得舉辦其他各種社會教育事業，以提高文化水準為設立宗旨。

「縣市規程」對縣市圖書館發展影響頗巨。一為本規程未載縣市，暫不設立圖書館；二為將已設圖書館區分為甲乙丙三級，其編制員額為 4 至 5 人、3 至 4 人，甚屬有限，況且若設分館，其所需人員均於圖書館總員額內調用；三為圖書館機關性質未予確立，人員採委派或薦派，這些規定均影響了圖書館普遍設置與經營。圖書館界對此，十分關切，從中國圖書館學會第 1 至 15 屆(民國 42 至 56 年)年會，15 年來有關修正「縣市規程」的提案凡 18 件(胡安彝，民 66，頁 54)，政府除修正該規程 2 次，增列臺中及宜蘭縣為丙等館；館長以下人員為薦任或委任，依法任用，雇員僱用外，有關建議均未被採納。學會爰於民國 51 年年會通過「公共圖書館標準」，其中建議公共圖書館館員人數應依 1 館員服務 1 萬人計算、全體館員中須有 1/3 人員曾在大學圖書館學系或圖書專科學校畢業等(公共

圖書館標準，民 52)，報請教育部採納，未果。民國 57 年修訂「縣市規程」，民國 58 年修正「各省市公立圖書館規程」(已於民國 87 年 6 月廢止)及公布「臺灣省各鄉鎮市立圖書館組織規程」，廢止了縣市圖書館甲乙丙的等級及除規程規定縣市以外不得設置圖書館的條文，並規定其人員編制為 4 至 8 人；明定各省市各縣市至少應設圖書館 1 所，而鄉鎮圖書館員額編制視藏書多寡為 1 至 2 人。

公共圖書館數，雖呈直線上升，圖書館設置法令規章亦大致齊備，可是所頒者均限組織及人員，未能涉及經營及其條件，尤其是經費，而學會通過的「公共圖書館標準」亦缺乏行政支持與配合，難顯成效。圖書館界爰於民國 62 年第 21 屆年會通過「促進政府早日制定圖書館法」案，期藉立法保障圖書館經營條件—人員及經費。

其後，民國 80 年 7 月教育部公布「公共圖書館營運管理要點」、民國 90 年 1 月 總統公布「圖書館法」及民國 91 年 10 月教育部公布「公共圖書館設立及營運基準」均不克完成圖書館界夙願：以立法保障，克服圖書館經營所需人員及經費。

### 二、建設公共圖書館館藏

館藏是圖書館一切服務的基礎，雖處網路及電子媒體時代，由於受「著作權法」的限制，沒有豐富的館藏就不可能提供滿意的服務。公共圖書館由於人員經費不足，影響了圖書館經營，最顯著者為藏書不足。民國 34 年起，公共圖書館所接收各地藏書，差不多是日文，中文書籍甚少，簡直沒有。雖然各館都想購買些中文書籍，而卒因經費的拮据，難立即收效。依民國 41 年 3 所省館 14 所縣市館共有藏書 437,241 冊，其中以省立臺北圖書館最多為 247,365 冊(56.57%)，縣市立圖書館僅 133,837 冊(30.61%)，其中以臺南市、新竹縣較多，超過 2 萬冊；其餘的數千冊至 1 萬數千冊不等。就語文別，中文占 149,710 冊(34.24%)、日文占 243,708

冊(55.74%)、西文占 43,823 冊(10.02%)，可見其一斑矣。(宋建成，民 70)足證我公共圖書館中文藏書，係重新建設，倍至辛勞。

民國 44 年省縣圖書館藏書總數為 516,161 冊(省 303,966，縣市 212,195)。民國 65 年為 1,393,930 冊(省市 758,262，縣市 635,688)，其中縣市級圖書館除 1 館外，藏書沒有超過 10 萬冊以上者，以 2 萬至 5 萬冊之間者為最多。(胡安彝，民 66，頁 60)可以說省市立圖書館，大致略具規模，縣市立圖書館，勉力支持。

「公共圖書館營運管理要點」及「公共圖書館設立及營運要點」均規定：「圖書資料館藏量以服務人口每人一冊(件)為發展目標。」當時，3 所省市立圖書館所藏圖書資料數均已達基本藏書所訂標準，惟達成服務人口每人 1 冊，尚待努力。民國 81 年統計各級公共圖書館館藏總數為 10,220,000 冊。(林文睿，民 88，頁 91)民國 84 年臺閩地區人口數來看，臺北市 2,653,696 人，每人 0.92 冊；臺灣省 17,064,742 人，每人 0.03 冊；高雄市 1,415,882 人，每人 0.55 冊；金門縣 46,570 人，每人 1.2 冊；連江縣 5,563 人，每人 1.46 冊。(林文睿，民 88，頁 102)

民國 82 年省立臺中圖書館進行「臺灣地區公共圖書館提高服務品質途徑之研究」，對館藏資料反應是否滿足需要，認為「滿足」者僅 16.2%；「尚可」者 59.6%，「不能滿足」者 23.2%。(王梅玲，2000)民國 92 年及 93 年臺閩地區公共圖書館館藏總數分別為 20,711,257 冊、23,071,122 冊。其中國立圖書館 1,557,979 冊、1,903,377 冊；臺北市 3,916,629 冊、4,149,208 冊；高雄市 1,096,007 冊、1,246,028 冊；各縣市圖書館(含鄉鎮圖書館)14,140,642 冊、15,218,323 冊。其中已達 1 人 1 冊的縣市包括苗栗縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣，及新竹縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、金門縣及連江縣。(林文睿，民 94，頁 109；

廖又生，民 94，頁 78)

及至民國 94 年 12 月底止，臺閩地區公共圖書館 508 所館藏圖書總數為 24,684,238 冊。經過一甲子的努力，已達 1 人 1 冊的發展目標。其中國立圖書館 1,950,600 冊，臺北市 4,670,030 冊，高雄市 1,452,483 冊，各縣市圖書館(含鄉鎮圖書館)17,211,196 冊(鄉鎮為 11,918,132 冊)。其中已達 1 人 1 冊的縣市，除上述外，尚有南投縣、雲林縣。可以稱臺閩地區 23 縣市已 14 縣市達成服務人口 1 冊目標。其中每服務人口擁有冊數，以臺東縣為 4.73 冊，連江縣 3.60 冊，澎湖縣 2.92 冊，金門縣 2.31 冊，屏東縣 2.16 冊為最高。(曾淑賢，民 95，頁 22)

### 三、推動閱讀活動

自文化中心圖書館時期起，較重視推廣服務，內容包括讀書會、研習會(班)、展覽、演講、藝文活動、寒暑假快樂兒童單元、影片欣賞、出版書刊及其他社教推廣活動。

由於網路資源的取得快速，公共圖書館更需藉着推廣活動，來「拉」住讀者，若以各個圖書館館藏量，似不能匹敵，致使讀者日減，以目前公共圖書館的閱覽統計，已顯端倪。公共圖書館推廣活動中最符合圖書館核心價值者，即為讀書會活動，倡導讀書風氣，鼓勵閱(悅)讀。

教育部明定 1998 年為「中華民國終身學習年」，同年公布「邁向學習社會」白皮書，強調國民終身學習。人們必須要不斷學習，以應付知識的暴增，適應社會的變遷，發展潛能，提升國家競爭力。公共圖書館界發現推廣終身學習，讀書會是一個很好的管道。藉由讀書會的運作與推廣，正可將圖書館的各項資源傳播給民眾；同時，透過讀書會的活動也可用來加強圖書館利用教育，讀書會也是圖書館推動社區總體營造較具體的作法。

民國 84 年 11 月聯合國教科文組織(UNESCO)



正式宣布 4 月 23 日為「世界書香及版權日」(World book and copyright day)，呼籲各成員國多多舉辦各種活動，以喚起世人重拾閱讀的興趣及對著作權的重視。以民國 94 年為例，臺灣圖書館界紛紛響應，慶祝世界書香日，舉辦系列讀書及認識圖書館活動。行政院文建會特別規劃全國性「好書交換日」活動。各縣市各種閱讀活動，次第展開，蔚為風氣。

自民國 88 年教育部推動「社教機構終身學習節」及民國 90 年「愛鄉！讀鄉！公共圖書館推動閱讀計畫」以來，公共圖書館已是推廣閱讀活動最重要的據點。

#### 四、展開圖書館作業自動化

臺灣省教育廳於民國 84 年 12 月成立「臺灣省公共圖書館資訊網路輔導諮詢委員會」，用以輔導全省各級公共圖書館建立資訊網路系統，並辦理有關人員的研習及進修。民國 86 年 5 月此項業務移轉予新成立之省政府文化處。

省府教育廳及文化處對於此項業務的重視，大力的給予經費補助。本項公共圖書館與網路建設目標：

- 1.配合國家資訊基礎建設(National Information Infrastructure, NII)之發展，建立臺灣省公共圖書館資訊網路。
- 2.建立全省鄉鎮及縣市立文化中心圖書館自動化及網路資訊系統，以有效經營圖書館業務，便利民眾取用資訊。
- 3.使全省各級公共圖書館皆成為網際網路資訊站，各地民眾得由此進入全球資訊網。
- 4.使全省圖書資訊館藏得以被有效的查尋利用，並能進行各種館際合作。
- 5.各縣市文化中心得以利用電腦及網路設備建立特色電子文獻。

為達到全縣市資源共享的目標，公共圖書館自動化與網路系統建置的基本原則包括：

- 1.以文化中心為統籌規劃及執行單位，整體性的規劃全縣市之資訊系統。
- 2.全縣市只購買一套圖書館自動化系統，鄉鎮圖書館視作文化中心(文化局)之分館，以整合全縣市之資源。
- 3.該系統應提供 Webpac，Z39.50 等親和及整合的查尋介面。
- 4.縣市以外之系統為分散式架構。
- 5.除提供圖書館原有的服務外，還應提供網際網路基本服務。

從民國 83 年起，臺灣省政府逐年補助縣市公共圖書館自動化第 1 期軟硬體設備經費；教育部之「加強公共圖書館建設五年計畫」也自民國 88 年起給予補助，累計金額新臺幣 405,096,397 元。截至民國 88 年，除雲、苗、嘉、屏 4 縣外，均完成自動化軟硬體建設，並建立公共圖書館資訊服務網，購置全國公共圖書館共用性資料庫系統。建立提供自動化、網路化的資訊服務基礎。

由於以文化中心為該縣市統籌單位，各鄉鎮圖書館以專線連結至文化中心的系統主機，採集中式管理，使文化中心圖書館作業自動化與該縣市的鄉鎮圖書館緊密結合，達成技術服務集中，全縣統一的借書卡，而形成縣市、鄉鎮，類似總分館的讀者服務，奠定合作編目、閱覽、參考及館藏發展的契機。

臺灣公共圖書館事業過去 50 年來一直由教育部主管，並依「社會教育法」等相關法規設置圖書館。唯縣市文化中心成立，縣市政府因財力，縣市立圖書館乙詞走入歷史，併入縣市文化中心；再因地位不明，在行政院文建會的鼓勵下，縣市文化中心又改制縣市政府文化局，轉變很大。鄉鎮(市)圖書館，隸鄉鎮(市)公所管轄，有些直接隸屬鄉鎮市長指揮監督，也有置於民政課，由課長指派管理員，部分僅雇用約雇或臨時人員。以「空間營運改善計畫」做基礎，行政院文建會對於扶植鄉鎮圖書

館轉型，具有強烈信心，預期未來 5 年到 10 年內，轉型為地方生活學習中心(館)的工作，必將如火如荼的展開，是否在行政院文建會的鼓勵下，鄉鎮圖書館走入歷史？另則，國立公共圖書館 2 所將隸教育部，抑行政院文建會？時值政府組織再造，公共圖書館業務與組織歸屬將會如何？期待有完整的規劃。再者，期望地方首長能重視圖書館事業，思

考如何使公共圖書館能增置人員，寬列經費，提升國民優質的圖書資訊服務。各公共圖書館館際合作，也能有所突破。透過上述的努力，俾帶來臺灣地區公共圖書館事業興旺繁榮，為民眾提供「獲取公平、自由、適時及及時的圖書資訊權益。」

(收稿日期：2007 年 9 月 19 日)

## 參考書目

- 王梅玲 (2000 年)。臺灣地區公共圖書館館藏發展近況與展望。《中國圖書館學會會報》，65，29-43。
- 中國圖書館學會 (民 89)。《圖書館事業發展白皮書》。臺北市：中國圖書館學會。
- 中國圖書館學會公共圖書館標準擬訂小組編 (民 65 年)。《中華民國省(市)縣市鄉鎮圖書館現況調查報告》。臺北市：中國圖書館學會。
- 公共圖書館標準 (民 52，12 月)。《中國圖書館學會會報》，15，4-6。
- 宇治鄉毅撰，何輝國譯 (民 82，1 月)。近代日本圖書館之變遷——臺灣圖書館篇(下)。《國立中央圖書館臺灣分館館訊》，11，15-18。
- 宋建成 (民 70，6 月)。近三十年來我國的公共圖書館。《教育資料集刊》，6，345-372。
- 宋建成 (民 79，6 月)。國立中央圖書館臺灣分館沿革史。《國立中央圖書館臺灣分館館訊》，1，3-9。
- 吳英常 (民 71)。高雄市社會教育的現況與改進。在《社會教育與文化建設》(頁 164-178)。臺北市：國立師大。
- 林文睿 (民 88)。公共圖書館。在《第三次中華民國圖書館年鑑》(頁 91-121)。臺北市：國家圖書館。
- 林文睿 (民 94)。公共圖書館。在《中華民國圖書館年鑑，九十三年》(頁 109-140)。臺北市：國家圖書館。
- 胡安彝 (民 66，11 月)。廿五年來的公共圖書館：人員經費問題。《中國圖書館學會會報》，29，51-64。
- 康宗虎 (民 71)。臺北市社會教育的現況與改進。在《社會教育與文化建設》(頁 150-163)。臺北市：國立師大。
- 張國權、余佩玲主編(民 95)。文化·生活·學習：10 個鄉鎮圖書館轉型生活學習中心的真實故事。臺北市：文建會。
- 張圍東 (民 82)。臺灣總督府圖書館之研究。未出版之碩士論文，中國文化大學史學研究所，臺北市。
- 莊芳榮、王錫璋 (民 90)。圖書館事業綜述。在《中華民國圖書館年鑑，八十九年》(頁 93-101)。臺北市：國家圖書館。
- 國立臺中圖書館 (民 94)。公共圖書館強化計畫。在《中華民國圖書館年鑑，九十三年》(頁 11-52)。臺北市：國家圖書館。
- 曾淑賢 (民 95)。公共圖書館。在《中華民國圖書館年鑑，九十五年》(頁 19-62)。臺北市：國家圖書館。
- 曾堃賢 (民 76，6 月)。日據時期(1895-1945)臺灣區公共圖書館事業之研究。《教育資料與圖書館學》，24(4)，410-440。
- 黃秀梅 (民 88，1 月)。臺灣省公共圖書館建設工作報告。《書苑》，39，81-90。
- 黃德福 (民 35，10 月)。臺灣省各縣市圖書館近貌。《圖書月刊》，1(3)，20。
- 彭慰 (民 92，8 月)。為公共圖書館開創美好的明天——公共圖書館強化計畫。《國家圖書館館訊》，97，20-22。
- 程良雄 (民 90)。文化中心(局)的設立與改制。在《中華民國圖書館年鑑，八十九年》(頁 39-41)。臺北市：國家圖書館。

廖又生 (民 84, 1 月)。文化中心組織地位之初探。《博物館學季刊》, 9(1), 87-92。

廖又生 (民 94)。公共圖書館。在《中華民國圖書館年鑑》, 九十四年 (頁 75-127)。臺北市: 國家圖書館。

臺灣省行政長官公署編(民 35)。民國 35 年度臺灣省行政長官公署工作計畫。臺北市: 編者。

臺灣新生報社叢書編纂委員會編(民 36)。臺灣年鑑。臺北市: 臺灣新生報社。

劉春銀 (民 77)。圖書館事業現況調查分析。在《中華民國圖書館年鑑》, 七十七年 (頁 27-46)。臺北市: 國立中央圖書館。

縣市文化中心陸續完工, 年底前續有八處可啓用 (民 72, 9 月 21 日)。《民生報》, 9 版。

