

臺中市104年度自行研究計畫

圖書館評鑑制度 運用於有感施政行政管理的 研究與創新

研究機關：臺中市政府文化局

單位：圖書資訊科

研究人員：股長周志宏

研究期間：102年3月1日至8月31日

中華民國 104 年 8 月 20 日

目 錄

第一章 研究緣起與目的	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究目的.....	2
第二章 問題之背景與現況	3
第一節 行政管理與公共治理.....	3
第二節 績效評估制度.....	7
第三節 圖書館經營理念、評鑑制度以及績效指標.....	10
第四節 小結.....	16
第三章 研究方法與內容	18
第一節 研究方法.....	18
第二節 研究內容.....	19
第四章 研究發現與結論	24
第一節 從行政管理到公共治理.....	24
第二節 具引導功能之績效評估.....	24
第三節 公共圖書館的營運效能評鑑.....	26
第五章 建議事項	27
參考文獻	29
附 件	30

第一章 研究緣起與目的

第一節 研究緣起

國內政治環境日趨民主，市民對於市府有感施政之服務績效期許，已由傳統的行政管理導向轉換為公共治理訴求。市民對於公共圖書館服務績效之期望，亦逐漸朝向必須是「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的有感施政。績效評估對於行政管理而言，不只是決策領域的一個部份，更可提供決策者作為組織改進方向的參考。

圖書館是公民社會的文明指標，做為一個文化機構，社會愈進步，圖書館建設應該愈發達，有遠見的政府均重視圖書館在社會中的地位。近年來，本市已投注大量的經費及資源，大力推動所屬各區公共圖書館的軟、硬體建設及強化各項服務內涵，成效卓著。此種由上而下、統籌規劃、同步發展的模式，已促使本市所屬各區圖書館成為引領市民使用各類型資訊資源的場所，更成為查詢資料、吸收知識的悠遊園地。

本市所屬各區公共圖書館設立之目的在蒐集、整理各種資訊資源，提供市民使用。使命為保障資訊的通暢，滿足市民的資訊需求，促進知識交流，藉以提升公民生活素質。目前訂定的願景為「閱讀，是一切學習的基礎：建立舒適的閱讀環境與提供充足的閱讀資源，以便利的方式服務 0-99 歲各族群的市民，以達到享受閱讀、終身學習、樂在生活的目標」。

以服務為導向的本市所屬各區公共圖書館，服務面向涵蓋甚廣且類型繁多，在現今強調服務績效取向的時代，文化局根據本市有感施政公共治理訴求，訂定服務績效指標，定期的進行年度評鑑工作。經由評鑑的結果，了解各區圖書館在讀者服務需求及行政管理各面向的營運成效及缺失，並經由自我精進的方式來逐步提升市民對各項服務的滿意度。

值得評估在縣市合併後，本市所屬各區公共圖書館如何經由年度評鑑工作之過程探討、項目調整，以及訂定服務績效指標，在朝向讓市民對施政有感的前提下，將市民的服務需求與行政管理績效評估項目逐步結合，以達到提升市民滿意度以及施政績效的創新作為。

第二節 研究目的

本項研究之目的在探討縣市合併後，本市所屬各區公共圖書館年度評鑑工作如何與讀者服務需求及行政管理各工作面向相結合；經由文獻整理與分析，剖析在符合有感施政的前提下，評鑑制度以及所訂定各項服務績效指標能滿足「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的公共治理訴求，兼顧「資源效率」與「服務效能」，建立本市所屬各區公共圖書館創新的管理工作模式可行性。

第二章 問題之背景與現況

國內政治環境日趨民主，市民對於市府有感施政之服務績效期許，已由傳統的行政管理導向轉換為公共治理訴求。市民對於公共圖書館服務績效之期望，逐漸朝向「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的有感施政。績效評估對於行政管理而言，不只是決策領域的一個部份，更可提供決策者作為組織改進，提出有感施政方針的參考。

本章分別從行政管理與公共治理，績效評估制度，圖書館經營理念、評鑑制度以及績效指標三個向度來進行文獻探討，經由分析與歸納的過程，了解圖書館的經營理念、評鑑制度以及績效指標，與經由「引導」新理念進行的公共治理績效管理，以及舊官僚思維嚴密管控的行政管理績效管理之間可互相對映或是參照之處，探討本市公共圖書館創新的管理工作模式，並於第四節提出小結。

第一節 行政管理與公共治理

吳瓊恩(2007)從公共行政、公共管理、與公共服務三種治理模式比較分析公共治理的不同方式及其利弊得失，論述中提及公共治理可定義為將個人偏好轉化為政策的過程。公共政策就是要解決「個人偏好」與「集體行動結果」之間的種種緊張問題，個人偏好有短期的慾望，想要獲取財貨與服務，但長期來看個人偏好在集體層次可能會產生種種錯誤或偏差，這就需要治理。傳統公共行政偏向層級節制的治理模式，以權威作為主要的協調機制，公共管理則偏向市場的治理模式，以價格作為主要的協調機制，新公共服務則偏向社群的治理模式，以網絡的互動為主要的協調機制，這三種治理模式以不同的比例存在於各式各樣的組織中，各有其政治理論的基礎。

行政管理與公共治理二者不同之處在於觀念，從管理到治理有相當多的不同，前者屬被動、官僚，後者則是主動、市場優勢。行政管理根據法律推行政務的組織活動，在執行中參與或影響到立法和政策制定，制定政策是行政管理的重要活動方式，具有兩個面向，一個面向是管理社會的公共事務，另一個面向則是執行階層統治的政治職能。行政管理有其自身發展的客觀規律性，直接或間接與國家權力聯繫，以國家權力為基礎。

行政管理著重管理的效能和效率，透過計劃、組織、指揮、協調、控制、監督和改革等方式，最佳化的實現預定任務，並達到應有的社會效果。從過程來看主要有四項基本職能：1. 計劃，包括制定計劃、下達指示、作出決議、進行安排等。2. 組織及指揮，把已經確定的計劃和決策付諸實施。包括機構的設置、調整和有效運用，人員的選拔調配、培訓和考核。3. 協調，通過政策、法令和各種具體措施，不斷改善和調整組織、人員、活動之間的各種關係。使各項工作分工明確、配合密切、步調一致，以共同實現預定目標。4. 控制及改革，經由各種監督、檢查的途徑，透過統計和實際資料的分析，如人事、組織、財務等，進行控制及改革。其發展趨勢可以歸結為以下幾點：

- 一、系統化管理，系統總體是由許多相互支持和相互制約、並有一定功能的各種要素或子系統所構成。通過設置合理的機構、配備適當的人員、採用一定的程式和方法，把計劃、組織、指揮、控制、協調等管理活動有機結合起來，有效的管理行政系統。並能應用系統工程思想和方法來組織各項行政活動，要求對行政管理活動作定量的系統分析，建立相應的數學模型和邏輯模型，通過分析和評價，選擇最優的行政管理方案。
- 二、科學化決策，決策是履行行政管理職能進行的活動。需要採取行動的問題，都要依靠行政決策提出解決辦法。行政決策必需能彰顯行政組織的意志和利益，對內部及其管轄範圍內有關的單位、團體等都具有約束力。
- 三、量化和優化管理方法，1. 預測方面，利用各種預測技術，如德爾菲法、趨勢法、時間序列法、回歸法、平滑法、彈性係數法等。2. 決策方面，運用多目標決策、競爭性決策、層級分析法、群決策、模糊決策、隨機性決策等。3. 控制和協調方面，使用計劃協調技術（PERT）、關鍵路線法（CPM）等。4. 分析和評價方面，包括系統分析、可行性研究、成本效益分析、靈敏度分析、風險分析。
- 四、網通科技之運用。行政事務工作實質上是資訊的收集、處理、傳輸、存儲和更新。建立資通網路，雲端環境，進行行政管理系統的即時資訊處理，應順應網通科技時代潮流的主要方向。

行政管理的能力應該具備豐富的競爭性，從根本改變公部門的效率和效能。也就是說行政與管理相輔相成，一方面提供「顧客至上」的服務，另一方面從僵化、被動的「管理態度」改為彈性、主動的「治理情境」新觀念。

1980年代中期興起「新制度理論」，一種以市場為導向的「公共行政」，導致政府與人民之間的關係有了不同的變化，傳統的公共理論和實務出現了改革，同時產生新的典範，首先是德國學者韋伯(Max Weber)的「官僚理論」(bureaucracy theory)長期支配政府的官僚體制，因為私部門的彈性管理系統可產生更好的效率，被政府部門所採用，政府不再直接管理任何問題，改為借用補助、管制、契約等方式，將部分工作分配給民間經營。

1990年代先進國家採用「管理主義」、「新公共管理」、「市場導向的公共行政」、「後官僚典範」、「企業政府」等方式，推行不同的政策，期望政府能實現「三E」：經濟、效率、效能。

官僚體系有先天的專業優勢，不論是直接民主或是代議民主，政治領導者在治理過程中會出現資訊不對稱，讓政治控制出現落差，亦可能扭曲資源配置，出現「政府失靈」現象，兩者皆需要官僚體系以專業與依法行政來穩定之。官僚體系不是沒有生命的工具，它帶給民主治理的穩定功能以及控制問題，不是簡單的「命令與控制」，而是一種機制設計。

對政府組織而言，官僚非全無功能性可言，如果能保留其中的優良制度，成為有效率的政府，將權力下放，政務官以專業的手段制定政策，事務官以通才的能力專心推行事務，同時在不增加預算，不增用人數，合法的民營化，即可將消極的政府變為一個積極有為的政府。

美國前副總統高爾(Al Gore)主持了另一項新策略「全國績效評估」(National Performance Review)，內容為：1. 要遵守法律也要有成果。2. 顧客至上。3. 儘量授權給下屬。4. 政府要回歸到市場機制，減少支出與浪費。高爾的研究可以看出世界各國政府，重視如何不淪為「官僚」體制型，而是以「顧客為主」的政府，避免「傳統官僚體制的氣習，特別是績效不彰，以及日常上所令人厭煩的限制、無止盡的繁文縟節、不親切的行政官員、惡劣的服從與貪污的行為」。

90年代新公共管理興起，20世紀末「全球化」、「地球村」的思潮以及國際性組織與跨國企業的影響力日增；在人類社會占有絕對性權威角色的政府行政組織，受到了挑戰與質疑。

在資訊科技日新月異、網際網路興盛，以及虛擬空間改變人類現實生活的時空環境，公共問題的層面呈現多樣化，如環保、地球暖化、替代能源等皆成為議題。「新公共管理」逐漸遞嬗為「公共治理」，不再只是行政問題，與經濟、哲學、思想史、市場學、大眾傳播等皆有所關聯。

公共治理包括了治理哲學理念、政治運作途徑、政府組織的管理、政策制定的過程。整體而言公共治理著重於兩個議題：「政府在做些什麼事？人民如何及可以要求政府提供些什麼服務？」

公共治理強調公共行政不應侷限於「管理」的範疇，提出替代性或延伸性的概念，強調公共行政不論在學術上或實務上都不應侷限於政府組織內部的管理，應是整合性的架構，範圍包括傳統行政理論以及新公共管理，同時涵蓋行政的政治網絡及政策制定的宏觀視野，所以用「治理」取代「行政」或是「管理」。

治理若是從目的來看，帶有強烈的「結果導向」以及「社會工程」意義，包括兩個面向：1. 從國家中心論來探討跨越政府部門的統治，研究各種社會部門與利害關係人所組成的「政策網絡」，政府的公共政策如何被選擇、替換、課責、以及有效運作；2. 在社會中心論的概念下，將國家視為社會中各種勢力互動的參與者之一，據此討論各種權威實現的過程與制度。

二十一世紀的政府應具備擔綱社會主要領導地位，及管理相關資源與方案的能力，以平衡社會的多元價值與滿足大眾的基本需要。針對國家與社會以及國家與國家之間的關係，包括：集體決策、服務提供、以及社會問題解決等權威活動。「治理」應將政府與權威的概念分離，討論「正當性」與「有效性」的平衡。

第二節 績效評估制度

過去政府的績效管理係強調由上而下的控制，透過嚴密的過程控管，獲致較高的生產力且滿足議會的監督要求。這種舊思維下的績效管理，最大的特徵係由最高的行政機關訂頒整體適用的績效指標，期使一致性的來達成績效目標。其結果往往導致不同層級的機關和不同性質的部門，根本難以運用這一套績效管理制度來改善行政流程，最後淪為徒具形式一途，不僅不具備管理意義，更缺乏成為政治溝通工具的條件。

人民不會注意政府和管理流程上的改善，但會要求施政成果必須具體，例如：改善經濟環境、增加可支配所得、進步的社區安全及衛生醫療、以及健全的福利制度，等等。這些均不易達成，也非政府組織可獨力完成。面對績效成果難以立竿見影，以及人民對政府滿意度難以提高的情況，政治領導者和公共管理者們經常感到相當挫折，如何解決困境建立一套合理有效的績效管理制度，成為新思維「治理」理念的核心工作。

新思維下的績效管理由政府扮演積極性的「引導」者角色，作法上強調兩項重點：1. 結果導向，議會對行政部門的「行政課責」和民選行政首長對文官系統的績效要求，均捨棄過去所強調的過程監督及控管，轉而以具體施政成果作為績效管理的主要標的。以結果為導向的績效管理制度，可引導文官成員和整個政府組織追求實際施政成果，成為一個績效型的政府。2. 顧客導向，具體表現在績效指標的建構上，捨棄由上而下的途徑，轉而授權各層級機關或部門訂定本身適用的績效管理指標，以及要求各機關部門根據議會和選民的認知及需求來訂定績效指標。以顧客為導向的績效管理制度，可引導文官成員和整個政府組織對民意更具有回應力，進而成為一個服務型的政府。

治理的概念比傳統政府寬廣，參與行動者較分散，因此需要組織的統治協調，成敗關鍵亦需要加入「引導」(steering)的機制以及設計必要的「遊戲規則」(rule of the game)，甚至必須重視「行政課責」(accountability)的問題。這些都牽涉到公權力的運作，本質上即在於權力的分享與行使是否滿足「正當性」(legitimacy)的要求。(陳敦源，2012)

治理已從實體的政府轉換到實際的統治，世界銀行的「善治」(good governance) 六指標¹可為治理概念參考，前兩項指標（發聲與課責、政治穩定與暴力）是間接的影響，後四項指標（政府效能、管制負擔、法治建設、貪腐控制）直接與政府行政體制品質有關，這六項指標不只是說明公共治理之績效意義，亦為相關制度改革的知識基礎。

「引導」是治理概念的核心理念，改變過去視政府為獨占統治權威的治理機制；確認在治理的過程中，各參與行動者間存在著權力依賴的關係，並確認政治系統之能夠達成既定目標，並不在於仰賴行使權力去指揮或運用其權威，而在於能夠運用新的工具和技術來做好引導的工作。

績效型政府不僅能有效地改善生產力和品質，符合人民的期待，同時也可滿足議會要求「行政課責」的問題。對政治領導者而言，政府施政績效的提高能夠增進其政權的正當性，直接關係到政務官員們的政治利益；對文官體系而言，則間接肯定文官的專業能力，提升事務官員們的地位與尊嚴。

績效評估 (Performance Measurement) 係指執行策略以達成組織目標的管理過程，涵蓋組織、部門及個人績效。評估三種績效，可了解經營者的成效，以及部門、員工的貢獻度，依據貢獻度可給與部門和個人必要的激勵、教育和訓練，以及其他管理上的處置。對管理者而言，藉由績效管理可以有效控制行政流程、持續改善生產力和品質、以及提高組織的競爭力。績效管理具有「引導」作用，明確的績效標準和指標，能夠讓部門成員更加清楚管理者的工作要求和個人的任務重點。

績效評估是反映組織業務執行與目標達成程度的評量方式，為一種量化衡量。績效評估針對組織現有狀況進行調查、分析，並藉評估結果，核對組織原本設立的使命與目標，在表現不佳處加強改進，以期有效達到資源分配並達成組織的使命與目標。

績效評估是達成組織目標的一種控制程序，包含四項步驟：1. 確立標準 (establishing standards)，設立目標並根據目標來評估績效；設定標準的目的在於監督績效表現，標準必須與組織的核心價值及主要

¹包括：1. 發聲與課責 (Voice and Accountability)；2. 政治穩定與暴力 (Political Stability and Violence)；3. 政府效能 (Government Effectiveness)；4. 管制負擔 (Regulatory Burden)；5. 法制建設 (Rule of Law)；6. 貪腐控制 (Control of Corruption)；參閱 Kaufmann and others(2005)

的策略目標相結合。2. 衡量績效 (measuring performance)，績效衡量如果欲發揮效用，必須符合三個基本要求：(A) 衡量的工作必須與標準密切相關；(B) 對於某一樣本的衡量必須足以代表整個母體；(C) 衡量必須可靠且有效。此階段需建構績效指標 (performance indicators)。

3. 檢測績效是否符合標準 (comparing performance to standards)，或稱績效監測 (performance monitor)，主要在比較實際的情況和應該達成的情況兩者之間的偏差程度，唯有找出績效與標準之間的偏差值，管理者才能據以修正、控制。4. 修正偏差 (correcting deviation from standards)，是整個控制程序的關鍵。

績效管理主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去了控制。管理者必須積極的「引導」，強調管理過程須遵循結果導向，顧客導向，以及對民意具有回應力。引導成員和組織追求實際施政成果，建立以顧客為導向的績效管理制度，成為一個績效型的組織。

第三節 圖書館經營理念、評鑑制度以及績效指標

一、公共圖書館經營理念

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²。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。(鄭雪玫，1983)

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1949年的公共圖書館宣言，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層次：

第一個層次是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；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。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。最重要的是館藏

²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)

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。

第二個層次是公共圖書館的功能與服務：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：

- (一)、就教育及識字功能面而言，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。
- (二)、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。
- (三)、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)。

第三個層次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。更強調館員是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。圖書館也應依其需要訂定明確的發展政策和優先服務的目標。

本市所屬各區公共圖書館設立之目的在蒐集、整理各種資訊資源，提供市民使用。使命為保障資訊的通暢，滿足市民的資訊需求，促進知識交流，藉以提升公民生活素質。目前訂定的願景為「閱讀，是一切學習的基礎：建立舒適的閱讀環境與提供充足的閱讀資源，以便利的方式服務 0-99 歲各族群的市民，以達到享受閱讀、終身學習、樂在生活的目標」。

二、公共圖書館評鑑制度

公共圖書館的經營原則應秉持一貫的理念及方向，協助或是滿足讀者的閱讀需求，在行政及管理各方面的營運皆講求效能³，如何客觀公正的進行效能評估是一門學問，在實際營運層面上所有的業務與程序都是評鑑的範圍。對於圖書館之行政及管理，評鑑須普遍地不斷進行，而且必須自我評鑑，惟有不斷評鑑，才能督促圖書館在行政及管理上的發展。

評鑑是公共圖書館行政及管理程序的重要步驟，可評量圖書館提供服務之目標達成的進展程度，評鑑運用各種方法比較提供服務之成果與活動之間的差異，目的在於要求圖書館達成更佳的效能。主管機關對圖書館的評鑑，不僅是評鑑活動期間，平日即應對圖書館的營運績效與經營方向有相當的認知與掌握。

圖書館法(民國 90 年 1 月 17 日)第 17 條「圖書館各級主管機關應該定期實施圖書館業務評鑑，經評鑑成績優良者，予以獎勵或補助，績效不彰者，應促其改善」要求公共圖書館必須定期舉辦業務評鑑，作為主管機關獎勵、補助或改善的依據。以臺中市而言，評鑑範圍可為單一圖書館，或是特定區域，乃至於全市地區。

目前公共圖書館的經營遵循圖書館法第五條訂定之「公共圖書館設立及營運基準」(民國 91 年 10 月 28 日)，評鑑除了檢視能否符合「公共圖書館設立及營運基準」，並可改正缺失，提供主管機關未來規劃與輔導的方向，並對營運績效優良者給予實質的獎勵，對成效不佳者能進行輔導，期使所有圖書館皆能不斷進步，以符合民眾需求。

張淑惠(1994)提出，透過績效評估制度的建立與持續運作，除可讓公共圖書館不斷地自我省視行政與服務品質，亦能發揮輔助決策的功能，做為圖書館內部決策、服務績效評定、經費與人力資源分配的依據，更能向讀者、上級單位及母機構展現圖書館服務的成果。盧秀菊(2003)則認為評鑑有助於圖書館預算的爭取與通過、長期經營目標之擬定與執行、以及人力物力財力之妥善分配與運用。

公共圖書館是提供服務的機構，最大的特點在於使用者參與服務提

³所謂「成效評估」(output measure)，「效能」(effectiveness)，「績效評估」(performance measurement)和「評鑑」之意義是相同的。(盧秀菊，2005)

供的過程；圖書館是因使用者而存在，且是因為讀者的需要才提供資源和服務。謝寶媛（1998）提及公共圖書館的績效評估包括兩個層面：一個是資源的利用；另一個是使用者的滿意度。盧秀菊（2005）論述提出：1950及1960年代，公共圖書館評鑑以圖書館之資源投入，如館藏、人員、設備等進行量化評估；1970及1980年代，則以投入資源經由作業程序而轉化成的服務成效為評鑑重心；1990年代以後，公共圖書館評鑑強調服務品質，以使用者之需求為依歸。顯示公共圖書館日漸重視讀者需求及經營績效以要求能提供讀者適切的服務。

以上論述歸納結論為，經由圖書館所提供的各種服務和效能等客觀資訊，評鑑結果可提供圖書館依據現況規劃回應機制，亦可做為圖書館評估服務成效和資源分配的決策依據。

2003、2004、2008、2013以及2015年，陸續進行了五次全國性公共圖書館營運評鑑。2003年針對「縣市」與「鄉鎮」公共圖書館，國家圖書館根據教育部「圖書館事業發展三年計劃-加強圖書館業務輔導計畫」，使用盧秀菊教授編訂「臺灣地區公共圖書館營運績效評量表」，辦理「臺灣地區公共圖書館績效評量獎勵實施計畫」，隔年再度辦理「臺閩地區公共圖書館營運績效評量」。

2008年教育部推動「營運績優標竿計畫」，辦理縣市公共圖書館評鑑，由縣市提報一個績優館，再由教育部公共圖書館輔導團暨圖書資訊領域學者專家實地考評。2013年教育部建立全國公共圖書館輔導及評鑑機制，推動「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，委託國家圖書館「公共圖書館評鑑委員會」修訂評鑑指標與實施方式，並辦理評鑑初評、複評的工作。2015年持續推動「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，營運績效成績通過「全國公共圖書館評鑑委員會」所訂合格標準的公共圖書館，經複評後授予「績優圖書館」標章。

績優圖書館再經過年度圖書館選拔，評選出年度整體營運績效特優之圖書館頒給「年度圖書館獎」。績優圖書館另經特色圖書館選拔，評選具「創新服務」、「建築空間」、「閱讀推廣」、「數位服務」、「社區參與」、「卓越進步」等6項特色之圖書館，頒給「特色圖書館獎」。至於營運績效成績未達績優圖書館合格標準，且經評鑑委員會議決議者，即列為輔導之對象。

以服務為導向的各區圖書館，服務面向涵蓋甚廣且類型繁多，在現今強調服務績效取向的時代，文化局根據本市有感施政公共管理訴求，訂定服務績效指標，定期的進行年度評鑑工作。經由評鑑的結果，了解圖書館在讀者服務需求及行政管理各面向的營運成效及缺失，並經由自我精進的方式來逐步提升市民對各項服務的滿意度。

三、服務績效指標的訂定

公共圖書館在行政及管理上的規劃，可利用服務項目來評估是否達成其所擬定的營運目的和目標；與達成圖書館既定目的和目標有關之服務項目被視為可評估效能的項目，亦即是有效能的圖書館經營管理過程必須被評估的績效指標。

Lancaster 將企業管理觀念與方法應用在圖書館服務評鑑，於 1977⁴ 年論述評鑑之服務項目包括：圖書館參考服務、文獻傳遞、館藏發展，以及圖書館技術服務之評量與評估；1993⁵ 年論述則將圖書館評估項目分為文獻傳遞、參考諮詢服務與其他三大類。

圖書館的作業流程，以系統作業而言，可分為投入 (input)、處理過程 (processes)、輸出 (output) 和結果 (outcome) 等程序。投入涵蓋人力、館舍、經費、設備和資訊等；處理過程包含組織、任用、指導、控制等管理功能，以及政策、規劃、作業、技術(如：圖書採購、整理、編目、收藏)等；輸出則包含讀者閱覽、參考服務，資訊檢索，圖書流通，文獻傳遞，社區服務等。各作業流程的項目皆可評估，以決定其滿足讀者對資訊需求的結果如何。(李華偉，1996)

楊美華 (2007)「鄉鎮圖書館服務價質的評鑑」除了對於公共圖書館評鑑的意義、目的、特性、條件、功能與類型詳細論述，亦針對評鑑所使用評量指標與各種國際標準 (ISO) 公布的資訊與文獻 (ISO 9000:2005；ISO 9004:2000；ISO 2789:2006；ISO 11620) 進行闡述，並說明 2004 年版「臺灣地區公共圖書館營運績效評量表」是根據或參酌國外“Output Measure for Public Libraries”與“ISO 11620”，以及國內「公共圖書館設立及營運標準」與「臺灣地區公共圖書館訪視

⁴ F. W. Lancaster, *The Measurement and Evaluation of Library Services* (Washington D. C.:Information Resources Press, 1977).

⁵ F. W. Lancaster, *If You Want to Evaluate Your Library* 2nd ed. (London: Library Association, 1993).

表」四份文獻比較應用編訂而成。

「公共圖書館設立及營運基準」遵循圖書館法第五條訂定，該基準訂定之目的在於規範公共圖書館設立及營運之基本要求，促進其健全發展，提供完善之圖書資訊服務，推動終身學習，亦為圖書館評鑑所使用評量指標設計依據。

2013年教育部建立公共圖書館輔導及評鑑機制，推動「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，委託國家圖書館「公共圖書館評鑑委員會」修訂評鑑指標與實施方式。2015年持續推動「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，評鑑指標依適用對象，分為直轄市立圖書總館、直轄市立圖書分館（區館）、縣市立圖書館、縣市立圖書分館、鄉鎮圖書館等6種，各別依據「營運績效評量表」辦理自評。評鑑項目依「基礎建設」、「營運規劃」、「館藏資源管理」、「讀者服務」、「閱讀推廣及公共關係」、「閱讀環境」計分六大項，各評鑑項目皆包括若干評核指標。

評鑑檢視圖書館經營理念是否與「公共圖書館設立及營運基準」符合，營運計畫與主管機關之規劃和圖書館中長期計畫有否結合，並推動日常業務朝向既定目標努力。評量指標之設計，不只重視經費、人力的投入與圖書資料的整理，更積極主動開拓與讀者間之公共關係，使圖書館之經營更多元、更活潑。主管機關應嘗試透過評量指標來「引導」圖書館舉辦合宜的活動項目、開拓社會資源與建立媒體關係；加強對服務範圍、活動內涵與新聞媒體能見度等方面進行評量，使圖書館的經營績效更具深度，並能透過媒體對民眾行銷。（呂明珠，2014）

第四節 小結

市民對於市府有感施政之服務績效期許，由行政管理導向轉換為公共治理訴求，績效管理不只是行政管理決策領域的一個部份，更可提供決策者作為組織改進方向的參考。

績效管理主要功能應在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去了控制。管理者必須強調管理過程遵循結果導向，顧客導向，以及對民意具有回應力；引導成員和組織追求實際施政成果，建立以顧客為導向的績效管理制度，成為一個績效型的組織。

行政管理與公共治理二者不同之處在於觀念，管理屬「被動、官僚」，治理則是「主動、市場優勢」。行政管理根據法律推行政務，參與或影響立法和政策制定，制定政策是行政管理的重要活動方式，不只管理社會的公共事務，更是執行階層統治的政治職能。行政管理有其自身發展的客觀規律性，直接或間接與國家權力相聯繫，以國家權力為基礎。

治理的概念比傳統政府寬廣，參與行動者較分散，需要組織的統治協調，加入「引導」的機制以及「遊戲規則」，甚至必須重視「行政課責」，這些都牽涉到公權力的運作，本質上在於權力的分享與行使是否滿足「正當性」。

治理將政府與權威的概念分離，討論「正當性」與「有效性」的平衡。政府具備擔綱社會主要領導地位，及管理相關資源與方案的能力，應平衡社會的多元價值與滿足大眾的基本需要。

從目的來看治理帶有強烈的「結果導向」以及「社會工程」意義，包括兩個面向：1. 從國家中心論來探討跨越政府部門的統治議題，研究政府在各種社會部門與利害關係人所組成的「政策網絡」，公共政策是如何被選擇、替換、課責、以及有效運作；2. 在社會中心論的概念下，國家為社會中各種勢力互動的參與者之一，據此來討論各種權威實現的過程與制度。

治理的核心理念是「引導」，改變過去政府獨占統治權威的機制，確認參與行動者間存在權力依賴關係，並確認政治系統能達成目標不在

於運用權威，而在於運用新的工具和技術來做好引導的工作。

公共圖書館是提供服務的機構，最大特點在於使用者參與服務提供的過程；公共圖書館是因使用者而存在，且是因為讀者的需要才提供資源和服務。公共圖書館的經營原則是秉持一貫的理念及方向，協助或是滿足讀者的閱讀需求，在行政及管理各方面的營運皆講求效能，如何客觀公正的進行效能評估是一門學問。對於公共圖書館服務績效之期望，朝向「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的有感施政。

公共圖書館重視評鑑，在實際營運層面上所有的業務與程序都是評鑑的範圍；對於圖書館之行政及管理，評鑑普遍地不斷進行，而且必須自我評鑑，惟有不斷評鑑，才能督促圖書館在行政及管理上的發展。評鑑是公共圖書館行政及管理程序的重要步驟，可評量圖書館提供服務之目標達成進展程度，評鑑運用各種方法比較提供服務之成果與活動之間的差異，要求圖書館達成更佳的效能。評鑑檢視圖書館的經營理念以及營運計畫，使日常業務的推動朝向既定目標。

主管機關對圖書館的評鑑，不僅是評鑑活動期間，平日即應對圖書館的營運績效與經營方向有相當的認知與掌握。圖書館的績效評估包括兩個層面：一個是資源的利用；另一個是使用者的滿意度。主管機關可透過評量指標來「引導」圖書館舉辦活動、開拓社會資源與建立媒體關係；加強服務範圍，活動內涵與媒體能見度，透過媒體行銷，使公共圖書館的經營績效更具深度。評鑑所使用評量指標之設計，強調主動開拓與讀者間之公共關係，期許圖書館經營更多元、更活潑。

第三章 研究方法與內容

第一節 研究方法

本文以文獻分析法過濾、蒐集與分析與行政管理、公共圖書館評鑑制度有關的文獻，藉由歸納法（induction）的系統性判讀、推論、歸納及分析，探討縣市合併後的臺中市所屬各區公共圖書，是否在符合有感施政的前提下，訂定評鑑制度以及各項服務績效指標，滿足「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的公共治理訴求，兼顧「資源效率」與「服務效能」，建立本市所屬各區公共圖書館具備創新性的公共治理工作模式可能性。

第二節 研究內容

本節探討本市所屬各區公共圖書館現行評鑑過程之施行，績效評估指標之訂定，以及營運效率之衡量，如館藏量多寡、館藏資源利用率、讀者進館次數、及讀者滿意度之衡量等，是否能兼顧「資源效率」與「服務效能」，建構圖書館整體的營運績效衡量模式。是否能針對現行圖書館營運績效評估缺失，以及評估投入成本是否獲得最大量的產出效率，以之衡量及修正圖書館的服務及行政管理效能。

一、臺中市公共圖書館評鑑計畫

本府文化局為了解各轄屬公共圖書館績效表現、激勵創新服務及提升整體營運品質，進行人力資源合理分配，每年均依據圖書館法第17條之規定，訂定服務績效指標，實施評鑑計畫。

以2015年度評鑑為例，計畫目標為：(一)、透過正面業務評鑑方式，鼓勵公共圖書館發展，引起營運管理的共鳴及創意；(二)、全面成就讀者倍增願景，並以實質的獎勵激勵圖書館工作人員的士氣之雙贏目標。

預期成效為：(一)、了解各公共圖書館資源現況、館務推展績效及面臨的困難、未來發展及應改進事項；(二)、提升各公共圖書館服務品質，以有限資源創造優良服務績效；(三)、實際反應圖書館的運作情況，以爭取相關經費與人事支援。

全部公共圖書館分4組評選，分組如下：

- (一)、海線組 8 館 大甲區、大安區、外埔區、清水區、梧棲區、沙鹿區、龍井區、大肚區
- (二)、山線組 9 館 后里區、石岡區、豐原區、東勢區、新社區、和平區、潭子區、大雅區、神岡區
- (三)、屯區組 6 館 大里區、太平區、烏日區、霧峰區、大墩文化中心、葫蘆墩文化中心
- (四)、市區組 11 館 中區、東區、南區、南屯區、西區、北區、西屯區、西屯區協和、西屯區永安、北屯區、北屯區四張犁

為求評鑑結果具有實質的意義及執行效率，被評鑑單位均事先完成填報「現況及自我評析」表格(附件一)，依據表格內各項指標填列數

據或是資料，評鑑當天再接受評鑑委員會（外聘 4 位、內聘 2 位委員組成）委員實地訪視，進行簡報說明及委員現場徵詢答辯。

2013 年起，本市文化局各轄屬公共圖書館接受國家圖書館每 2 年 1 次的「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，2013 年度因執行時程不同，兩項評鑑各自進行，2015 年度兩項評鑑時程一致，相關評鑑作業過程合併實施。

國家圖書館的評鑑計畫要求填寫直轄市立圖書總館（大墩文化中心、葫蘆墩文化中心合併填寫）及直轄市立圖書分館（區館）適用的「營運績效評量表」（附件二），以及「營運統計表」（附件三）兩項自評資料。「營運績效評量表」的評鑑項目包含「基礎建設」、「營運規劃」、「館藏資源管理」、「讀者服務」、「閱讀服務與公共關係」、「閱讀環境」共六大項，各評鑑項目皆包括若干評量指標。

「營運統計表」各項內容為提供評鑑委員參考使用的統計數據及比較資料，由各受評鑑圖書館自行據實填報。

2015 年度評鑑過程配合國家圖書館的評鑑作業分成自評、初評及複評的階段；先由各公共圖書館依「營運績效評量表」辦理自評，再由本府文化局組成的評鑑委員會根據自評資料及現地訪視結果進行初評，初評結果評選出「績優圖書館」及「特色圖書館」推薦名單參加複評。

國家圖書館組成之「公共圖書館評鑑委員會」則進行複評階段作業，圖書館之營運績效成績通過全國公共圖書館評鑑委員會所訂合格標準者，經複評後授予「績優圖書館」標章，並另選拔「年度圖書館」及「特色圖書館」。

評鑑的結果，各組第一名以及績優者均給予行政及經費補助的獎勵，各組績效不佳者，由本市文化局另行規劃輔導方式。國家圖書館每 2 年 1 次的「公共圖書館評鑑及績優圖書館獎勵實施計畫」，本市文化局所屬公共圖書館參加「績優圖書館」、「年度圖書館」、「特色圖書館」評選獲得獎項肯定者，另依相關計畫獎勵方式敘獎。

二、評量指標之設計及訂定

「營運績效評量表」、「營運統計表」兩項資料，以及本市文化局評鑑所使用「現況及自我評析」表格內容，三者之間有互為參照的功能；「現況及自我評析」表格所填寫的內容，每年度本市文化局均裝訂集結成冊永久保存，可作為日後有需要時檢索參酌之用。

「營運績效評量表」、「營運統計表」以及「現況及自我評析」三項

表格於2013年評鑑時，分別於各自的評鑑作業過程中使用，於本(2015)年度評鑑合併使用。

「現況及自我評析」表格內容分成兩個部分，各部分項目分述如下，各項目之詳細評鑑績效指標項目參考：

- (一)、現況資料，共有7個項目，每個項目各自包含1或數個子項目，每個子項目分別填列詳細數據或是資料：
 1. 基本資料。
 2. 建築設備，包含：啟用時間、空間改善時間、館舍空間配置。
 3. 人力資源，包含：單一窗口服務、人員基本資料、人員業務職掌、館舍開放時間及每週開放時數。
 4. 經費，包含：年度營運業務費及圖書資料購置費、爭取中央補助經費或尋求地方資源。
 5. 館藏，包含：各類館藏總數量、特別館藏數量、館藏增加量、館藏淘汰量。
 6. 讀者服務，包含：辦證及流通統計、資訊服務、設置閱讀專區、結盟店家。
 7. 推廣活動。
- (二)、自我評析。
 1. 說明辦理社教藝文活動、閱讀推廣活動、及結合社區及學校合作與推廣情形。
 2. 說明參加繼續教育、在職訓練、數位學習課程及參訪圖書館、企業組織標竿學習情形。
 3. 列舉具創意之服務措施、行銷及推廣活動成效。
 4. 未來營運展望。
 5. 上年度委員訪評建議事項改善情形。

國家圖書館訂定的「營運績效評量表」以及本市文化局使用的「現況及自我評析表」，其設計的評量指標均具有「引導」公共圖書館營運與管理方向的潛在內涵或意義。

「營運績效評量表」全部六大項評量指標內容分述如下：

- (一)、「基礎建設」項目的評量指標包括：館舍面積，開放時間，購書經費，館藏量，館藏年增量，期刊數，人力配置數，專業人員員額，人員受訓時數，擁書率，人均購書經費，人均借閱冊數，借閱證辦證率，閱覽席位比率，擁有公用電腦比率，以及網路頻寬等，共16

- 項評量指標。
- (二)、「營運規劃」項目的評量指標包括：營運計畫訂定與推動，各種辦事細則、工作手冊訂定，營運經費編列與運用，業務統計辦理，業務評鑑辦理，讀者滿意度調查辦理，讀者意見處理，館員繼續教育與在職訓練辦理，諮詢委員會設置，以及輔導業務辦理等，共 10 項評量指標。
- (三)、「館藏資源管理」項目的評量指標包括：館藏發展政策訂定，建立多元館藏資料類型，圖書資料徵集，圖書資料分類編目，線上館藏目錄建置等，共 5 項評量指標。
- (四)、「讀者服務」項目的評量指標包括：各類讀者服務辦理，參考諮詢服務及利用指導教育辦理，電子資源與資訊檢索服務辦理，視聽服務辦理，網站服務辦理等，共 5 項評量指標。
- (五)、「閱讀推廣及公共關係」項目的評量指標包括：社教藝文活動辦理，閱讀推廣活動辦理，與學校之合作與推廣，志工運用與管理，公共關係與媒體關注度等，共 5 項評量指標。
- (六)、「閱讀環境」項目的評量指標包括：整體氛圍、空間佈局、照明空調、5S 管理(整理、整頓、清掃、清潔及素養)等，共 4 項評量指標。

整體而言，「營運績效評量表」全部六大項評量指標之「基礎建設」主要是評估營運基本面有關經費、人力、館藏等資源的投入與服務績效資料，「營運規劃」要求圖書館重視業務評鑑及營運計畫，且計畫須與主管機關之規劃及圖書館中長期計畫結合，以使日常業務的推動能朝向既定的目標而努力。亦須重視館員編制人數及教育訓練，設置諮詢委員會，輔導業務，並配合滿意度調查。

「館藏資源管理」規範圖書館須制訂館藏發展政策，作為建立館藏的基本方針及綱要，「讀者服務」與「閱讀推廣及公共關係」的評量指標期許圖書館能主動開拓或增加與讀者及各類型媒體間之互動或是社群性的行銷，提升或建立各層面公共關係，讓圖書館的經營更多元、活潑，落實整體的讀者服務。

除了重視館員的質與量，志工人力的招募、訓練及組織運用亦是必

須重視的面向，其目的不只是增加圖書館的服務能量，亦為提升與社區資源的互動方式之一，也可透過志工與其親朋好友間口語相傳的社群傳播能量，妥善的增加社區或是社群民眾對圖書館的了解，樂於親近使用圖書館的資源，甚至加入志工服務的行列。

由於網路、通訊、視訊及資訊的科技進步快速，評量指標範圍涵蓋「網路頻寬」、「擁有公用電腦比率」、「電子資源與資訊檢索服務」、「視聽服務」、「網站服務」、「公共關係與媒體關注度」等項目，以評量圖書館在相關範疇的服務及行政管理效能是否能滿足讀者需求。

「閱讀環境」強調整體館舍環境的營造必須符合讀者需求，包括：閱讀氛圍、空間布局、動線規劃、空調照明與5S管理，均為要求重點。

剖析「現況及自我評析」表格各項指標內容與「營運績效評量表」六大項評量指標內涵，相關的績效指標均訴求：（一）「資源效率」層面，圖書館投入成本是否獲得最大量產出，亦即衡量圖書館服務及行政管理效率；（二）「服務效能」層面，圖書館所提供的資源與服務是否有效的被讀者利用，亦即衡量圖書館所擬定目標與讀者需求是否相同，可滿足公共管理之訴求。

三、小結

本市文化局透過評鑑過程，適切的設計及訂定評量指標，進行所屬公共圖書館營運績效評量，如館藏量多寡、館藏資源利用率、讀者進館次數、及讀者滿意度之衡量等，引導圖書館開拓社區及社會資源，舉辦合宜的閱讀推廣活動項目，以及建立媒體關係，並加強對服務範圍、活動內涵與新聞媒體之能見度等方面之評量，使公共圖書館的經營績效更具深度，能透過各類型媒體對民眾進行具互動性、社群性的行銷。

評鑑過程以及評量指標兼顧「資源效率」與「服務效能」，針對現行圖書館營運績效評估缺失，評估投入成本是否獲得最大量的產出效率，藉以衡量及修正圖書館的服務及行政管理效能。評鑑績優者均給予行政及經費補助的獎勵，績效不佳者另行規劃輔導方式，期望圖書館整體營運績效的衡量模式能評估所擬定目標與讀者需求是否一致，以及滿足公共治理之訴求。

第四章 研究發現與結論

第一節 從行政管理到公共治理

市民對於市府有感施政之服務績效期許，由行政管理導向轉換為公共治理訴求。行政管理根據法律推行政務，參與或影響立法和政策制定，直接或間接與國家權力相聯繫。著重管理的效能和效率，透過計劃、組織、指揮、協調、控制、監督和改革等方式，最佳化的實現預定任務，並達到應有的社會效果。

行政管理與公共治理不同處在於觀念，行政管理屬「被動、官僚」，公共治理則是「主動、市場優勢」。行政管理的能力應該具備豐富的競爭性，從根本改變公部門的效率和效能。也就是說行政與管理相輔相成，一方面提供「顧客至上」的服務，另一方面從僵化、被動的「管理態度」改為彈性、主動的「治理情境」新觀念。

官僚非全無功能性可言，保留其中的優良制度，成為有效率的政府，將權力下放，政務官以專業的手段制定政策，事務官以通才的能力專心推行事務，合理的分配、使用政府資源，合法的民營化，即可將消極的政府改變為積極有為的政府。

公共治理強調公共行政不應侷限於政府組織內部的管理，應該是整合性的架構，同時涵蓋行政的政治網絡及政策制定的宏觀視野，所以用「治理」取代「行政」或是「管理」。

治理的概念比傳統政府寬廣，參與行動者需要組織的統治協調，加入「引導」的機制以及「遊戲規則」，甚至必須重視「行政課責」，這些都牽涉到公權力的運作，本質上在於權力的分享與行使是否滿足「正當性」。治理將政府與權威的概念分離，注重討論「正當性」與「有效性」的平衡。

第二節 具引導功能之績效評估

治理的核心理念是「引導」，放棄政府獨占統治權威的模式，確認參與行動者間存在權力依賴關係，並確認管理者不必運用權威來達成目標，而是運用新的工具和技術來做好引導的工作。

績效評估 (Performance Measurement) 係指執行策略以達成組織目標的管理過程，涵蓋組織、部門及個人績效，評估三種績效，可了解經營者的成效，以及部門、員工的貢獻度，依據貢獻度可給與部門和個人必要的激勵、教育和訓練，以及其他管理上的處置。對管理者而言，藉由績效管理可以有效控制行政流程、持續改善生產力和品質、以及提高組織的競爭力。

過去舊思維績效管理係強調政府由上而下的控制，透過嚴密的過程控管，獲致較高的生產力且滿足議會的監督要求；由最高的行政機關訂頒整體適用的績效指標，期使一致性的達成績效目標。其結果往往導致不同層級的機關和不同性質的部門，無法運用這一套績效管理制度來改善行政流程，最後淪為徒具形式，不僅不具備管理意義，更缺乏成為政治溝通工具的條件。

新思維下的績效管理由政府扮演積極性「引導」者角色，強調兩項重點：1. 結果導向，議會對行政部門的「行政課責」和民選行政首長對文官系統的績效要求，不強調過程監督及控管，而以具體施政成果作為主要標的，引導文官成員和整個政府組織追求實際施政成果，成為績效型政府。2. 顧客導向，捨棄由上而下建構績效指標，授權各層級機關或部門訂定本身適用的績效管理指標，要求各機關部門根據議會和選民的認知及需求來訂定績效指標，引導文官成員和整個政府組織對民意更具有回應力，進而成為服務型的政府。其實際成效為可讓績效管理具有「引導」作用，明確的績效標準和指標亦讓部門成員更加清楚管理者的工作要求和個人的任務重點。

績效管理主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去了控制。管理者必須積極的「引導」，強調管理過程須遵循結果導向，顧客導向，以及對民意具有回應力。引導成員和組織追求實際施政成果，建立以顧客為導向的績效管理制度，成為一個績效型的組織。

第三節 公共圖書館的營運效能評鑑

公共圖書館是提供服務的機構，最大特點在於使用者參與服務提供的過程，公共圖書館是因使用者而存在，且是因為讀者的需要才提供資源和服務，公共圖書館日漸重視讀者需求及經營績效以要求能提供讀者適切的服務。

本市所屬公共圖書館設立之目的在蒐集、整理各種資訊資源，提供市民使用，使命為保障資訊的通暢，滿足市民的資訊需求，促進知識交流，藉以提升公民生活素質。本市所屬公共圖書館對於服務績效之期望，朝向「顧客導向、服務導向、成果導向、績效導向」的有感施政。

評鑑是公共圖書館行政及管理程序的重要步驟，可評量圖書館提供服務之目標達成進展程度，評鑑運用各種方法比較提供服務之成果與活動之間的差異，要求圖書館達成更佳的效能。評鑑檢視圖書館的經營理念以及營運計畫，使日常業務的推動朝向既定目標。

公共圖書館在行政及管理上的規劃，可經由評估服務項目來了解是否達成其所擬定的營運目的和目標。與達成圖書館既定目的、和目標有關之服務項目均可設計為效能評估的項目，也是圖書館其經營管理過程必須被評估的績效指標。主管機關對於圖書館評量指標之設計，不只重視經費、人力的投入與圖書資料的整理，更可透過績效評量指標來「引導」圖書館的營運規劃，使公共圖書館的經營績效更具深度，期許圖書館經營更多元、更活潑。

圖書館的績效評估包括兩個層面：一個是資源的利用；另一個是「服務效能」。「資源效率」評估圖書館投入成本是否獲得最大量產出，衡量圖書館服務及行政管理效率；「服務效能」評估圖書館所提供的資源與服務是否有效的被讀者利用，衡量圖書館所擬定目標與讀者需求是否相同，滿足公共治理訴求。

運用「資源效率」與「服務效能」兩觀點可以客觀且正確了解圖書館營運績效。更重要的是可藉由評鑑的過程，找出弱點所在，進而提出在讀者服務方面的改善方向，以提升圖書館的服務品質及管理效能。

第五章 建議事項

本市公共圖書館經由年度評鑑工作之過程探討、項目設定，以及訂定服務績效指標，了解讀者服務需求及行政管理各面向的營運成效及缺失，並經由自我精進的方式逐步提升市民對各項服務的滿意度。在朝向讓市民對施政有感的前提下，圖書館經由評鑑制度，將市民的服務需求與行政管理績效評估項目逐步結合，達到提升市民滿意度以及施政績效，建立了本市公共圖書館創新的管理工作模式。

基於市民對於有感施政之服務績效期許，已由行政管理導向轉換為公共治理訴求，政府管理者若規劃行政管理作為的提升或是精進，本市公共圖書館績效評鑑制度的創新管理工作模式可為參考的方向，惟一些項目內涵必須斟酌如下：

一、有感施政的公共治理

公共治理的行政管理能力應具備豐富的競爭性，從根本改變政府管理者的效率和效能，提供「顧客至上」的服務，從僵化、被動的「管理態度」改為彈性、主動的「治理情境」新觀念。必須將政府與權威的概念分離，討論「正當性」與「有效性」的平衡，並具備擔綱社會領導地位，及管理相關資源與方案的能力，能平衡社會的多元價值以滿足大眾的基本需要。

二、實施以引導為理念、顧客為導向的評鑑制度

政府管理者必須積極的引導，強調管理過程遵循「結果導向」，「顧客導向」，以及「對民意具有回應力」；能引導機關和組織追求實際施政成果，實施以顧客為導向的評鑑制度，藉由滿意度調查、1999或是首長意見信箱回應管理機制、以及媒體關注度等評量指標，成為績效型的政府。

三、以「引導」概念來設計績效指標

可參考透過績效評量指標來「引導」公共圖書館的營運管理，例如：經由舉辦活動，開拓社會資源，建立媒體關係，加強服務範圍，增進活動內涵與媒體能見度，並透過媒體行銷，使機關或組織的服務

績效更具深度。評量指標之設計，亦可強調主動開拓與市民間之公共關係，讓機關或組織的服務效能更趨多元、更加活潑。

四、績效評估包括資源效率與服務效能兩個層面

以圖書館為例，績效評估包括兩個層面：「資源效率」評估圖書館投入成本是否獲得最大量產出，衡量圖書館服務及行政管理效率；「服務效能」評估圖書館所提供的資源與服務是否有效的被讀者利用，衡量圖書館所擬定目標與讀者需求是否相同，滿足公共治理訴求。機關或組織的績效評估均應兼顧兩者，才能實質了解在整體營運方面的服務成效是否能符合市民的滿意度需求。

五、績效管理必須有控制作為，獎勵或輔導措施

績效管理主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去控制。公共圖書館營運績效評核結果，績優者均給予行政及經費補助上的獎勵，甚至牽動人力、物力、經費等資源投入的分配原則，績效不佳者亦均另行規劃輔導方式，主管列入調動或是職務調整之參考。相關作為，均應有實質上的獎勵或輔導措施，才能讓績效管理、績效評鑑發揮其功效，帶動組織及成員精進服務效能的作為。

參考文獻

壹、中文部分

1. 公共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. 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。
3. 毛慶禎，2009，〈公共圖書館服務基準比較研究〉，「第四屆鄉村圖書館建設研討會」論文(7月13-15日)，山西省武乡县：青樹教育基金會。
4. 呂明珠，2014，〈我國公共圖書館評鑑之發展與建議〉，《圖書與資訊學刊》，85：22-38。
5. 李華偉，1996，《現代化圖書館管理》，臺北：三民書局，頁 209。
6. 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。
7. 吳瓊恩，2007，〈建構「無謀預的行政倫理」：新公共服務五對概念的比較與檢驗〉，《公共行政學報》，23：1-28。
8. 陳敦源，2012，〈優質民主治理鞏固之研究：從民眾與公共管理者評估政府的民主回應、中立能力、與制度課責〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫 NSC 98-2410-H-004-035-MY2》，臺北市：行政院國家科學委員會。
9. 張淑惠，1994，《圖書館績效評估之研究》，臺北市：漢美。
10. 楊美華，2007，〈鄉鎮圖書館服務價值的評鑑〉，《圖書館績效評估之研究》，臺中：國立臺中圖書館，頁 205-236。
11. 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。
12. 鄭雪玫，1983，〈公共圖書館之服務〉，《臺北市立圖書館館訊》，1(2)：9-22。

13. 盧秀菊，2003，〈圖書館之績效評估〉，《中國圖書館學會會報》，71，1-19。
14. 盧秀菊，2005，〈公共圖書館之績效評估與評量指標〉，《中國圖書館學會會報》，54，23-42。
15. 盧秀菊，2006，〈我國公共圖書館營運基準與績效評量指標〉，《圖書與資訊學刊》，56，1-22。
16. 謝寶媛，1998，〈從顧客觀點來談圖書館的績效評估〉，《國立成功大學圖書館館刊》，1：13。

貳、西文部分

1. 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 件

1. 2015，〈現況及自我評析表〉，《臺中市 104 年度公共圖書館業務評鑑實施計畫》，臺中市：臺中市政府文化局。
2. 2015，〈營運績效評量表〉，《104 年公共圖書館評鑑實施計畫-營運績效評量表》，臺北市：國家圖書館。
3. 2015，〈營運統計表〉，《104 年公共圖書館評鑑實施計畫-近 2 年營運統計表》，臺北市：國家圖書館。