

圖書館營運基準及技術規範與圖書館經營

盧秀菊 國立臺灣大學圖書資訊學系教授

一、前言

圖書館營運基準及技術規範，乃依各國政府之圖書館法而制定，其目的在為圖書館之經營管理與服務訂定指導性原則或經營要求，並為圖書館之業務訂定技術規範。我國〈圖書館法〉於民國90年1月17日，經總統明令公布實施，其中第三條規定教育部為圖書館之中央主管機關，第五條規定圖書館之設立及營運基準，由中央主管機關定之，第六條規定圖書資訊分類、編目、建檔及檢索等技術規範，由中央主管機關指定國家圖書館、專業法人或團體定之。（註1）據此，我國之圖書館營運基準及圖書資訊技術規範乃有法源基礎，二者為達成圖書館有效經營的營運準則及執行業務的技術規範。

二、我國圖書館營運基準與技術規範

圖書館法規有三種，其效力依序為基本法、行政規章以及內部規章。（註2）

我國〈圖書館法〉第三條及第五條明文規定圖書館之設立及營運基準由中央主管機關教育部定之。我國圖書館營運基準乃依〈圖書館法〉而制定，為圖書館設立及服務之基本要項，其內容包括圖書資料、館舍設備、人員配置及服務要項等方面之最低基準，並可作為圖書館業務發展及評鑑之具體指標。（註3）

民國90年3月26日，教育部委託國家圖書館研究辦理〈圖書館法〉中，屬於中央主管機關應辦理之相關事項。該館審視國內圖書館發展現況，於4月18日，函報「研擬各類型圖書館設立及營運基準」、「研擬圖書資訊相關技術規範」及「研擬圖書館輔導體系」等三項計畫；教育部於5月22日函覆同意辦理，並核給所需辦理經費。（註4）國家圖書館於民國90年已研擬七種基準草案如下：（1）公共圖書館設立及營運基準草案（四十二條），（2）大學圖書館設立及營運基準草案（三十八條），（3）專科圖書館設立及營運基準草案（三十八條），（4）高中圖書館設立及營運基準草案（二十五條），（5）高職圖書館設立及營運基準草案（二十七條），（6）國中圖書館設立及營運基準草案（三十八條），（7）國小圖書館設立及營運基準草案（三十五條）。（註5）

我國之圖書資訊技術規範乃依〈圖書館法〉之第六條規定，圖書資訊分類、編目、建檔及檢索等技術規範，由中央主管機關指定國家圖書館、專業法人或團體定之。國家圖書館亦於民國90年完成以下六項規範的研擬工作：（1）中國機讀編目格式草案。（2）文獻分析機讀格式草案。（3）數位圖書館標準規範草案：a）詮釋資料格式（Metadata）規範草案；b）資料數位化與命名原則草案；c）數位圖書館分散檢索協定草案；d）資訊檢索服務與協定草案。（註6）

由於發展圖書館事業應擬訂之營運基準與圖書資訊技術規範甚多，90 年度所完成的僅為其中之一部分，尙待繼續研擬訂定的如：專門圖書館之設立及營運基準、中文圖書分類表、中文主題詞表（科學技術類）、中國編目規則、權威機讀格式、多媒體相關技術規範等，皆正在進行中。（註7）

依我國〈圖書館法〉所訂定的圖書館設立及營運基準作用有三：（1）圖書館管理機關或機構瞭解並重視圖書館設立及營運所需的必要條件，提供充分的行政支援；（2）使圖書館從業人員掌握經營目標，提昇服務層次；（3）以基準作為評鑑的尺度。基準之研訂為落實圖書館法之重要措施，日本及韓國圖書館法均有實施細則的訂定、內含圖書館設立的基本要求及人員條件。（註8）簡言之，圖書館營運基準為圖書館的設立及服務之基本要項，可作為圖書館業務發展及評鑑的具體指標，以提昇圖書館之服務品質，（註9）以及圖書館之經營績效。我國過去亦曾由圖書館之中央主管機關公布營運基準，如教育部公布之〈公共圖書館營運管理要點〉。（註10）而〈大學圖書館營運要點（草案）〉，（註11）則是由中國圖書館學會研擬，尙未經教育部核准公布的草案。二者皆是在〈圖書館法〉通過之前，圖書館界的努力。至於圖書資訊之技術規範，近年來中國圖書館學會及國家圖書館曾研訂《中國編目規則》，《中國機讀編目格式》，《中文圖書標題表》，以及文獻處理規範多種。（註12）

此外，中國圖書館學會標準委員會自民國80年起，接受經濟部中央標準局（今標準檢驗局）委託起草圖書館相關國家標準，加上以前已通過的國家標準，從民國 58 年迄 87 年止，共有 41 種；（註13）皆是圖書館執行業務時技術規範之國家標準。這些國家標準是根據國際標準，參酌我國國情而研訂。如我國之國家標準〈CNS 13148 中國書目資訊交換格式—磁帶部分〉，乃依據國際標準〈ISO 2709 Documentation - Format for Bibliographic Information Interchange on Magnetic Tape〉而研訂。（註14）基於上述〈CNS 13148〉國家標準，我國又研訂〈CNS 13226 機讀編目格式標準〉，（註15）成為《中國機讀編目格式》所依據的綱領型或指導型國家標準。《中國機讀編目格式》則是操作型，實際應用於圖書館業務執行時的技術規範。又如我國之國家標準〈CNS 13227 書目資料著錄總則〉，乃依據國際標準〈ISBD：General International Standard Bibliographic Description〉而研訂，（註16）亦為《中國編目規則》編訂時所依據的國家標準之一。《中國編目規則》為圖書館處理編目業務時所依據的實作面操作型規則。

總之，〈圖書館法〉乃基本大法，圖書館據之而研訂各類型圖書館設立及營運基準與圖書館業務相關技術規範；前者是圖書館經營的大政方針，服務指引及評鑑尺度；後者是圖書館業務實際運作時操作型的技術規範或規則、格式、手冊等。至於我國圖書館學會業已接受經濟部標準檢驗局委託研訂的多項圖書館相關國家標準，正是圖書資訊相關技術規範所依據的上層指導或綱領標準，據之而研訂各種編目規則、機讀編目格式，以及文獻處理等規則。

三、圖書館標準與圖書資訊技術規範

「圖書館標準」之英文為 "Library Standards"，考查其意義，頗為廣泛，包含上節所述我國之圖書館營運基準與圖書資訊相關技術規範之上層指導綱領或指導型國際標準或國家標準。而業務之「技術規範」則指處理圖書館業務時各種實務面操作型的規則、格式等，英文為 Rule，Code，Format 等。

依我國經濟部標準檢驗局所定「標準層級」，概分為國際標準、地區標準、國家標準、團體標準、公司標準等五層級。（註17）〈標準法〉定義「標準」為：經由共識程序，並經公認機關（構）審定，提供一般且重覆使用之產品、過程或服務有關之規則、指導綱要或特性之文件。（註18）

我國現行圖書館相關標準有國家標準 41 種，乃由中國圖書館學會接受委託，經過前中央標準局，今標準檢驗局通過的；以及團體標準如中國圖書館學會與國家圖書館所研訂的，我國圖書館界廣為採行的《中國編目規則》，《中國機讀編目格式》，《中文圖書標題表》，以及文獻處理規範等。

中國圖書館學會會章明訂學會任務之一為研訂圖書資訊之相關標準。在民國 50 年代，研訂中學圖書館、公共圖書館、大學圖書館標準與圖書館建築與設備的標準。民國 60 年代，研訂大學及獨立學院圖書館標準草案，專科學校圖書館標準草案，各省（市）縣市鄉鎮（市）立公共圖書館草案，中學圖書館標準。民國 70 年代，研訂高級中學圖書館設備標準，公共圖書館設備標準草案。民國 80 年代，研訂高中圖書館設備標準，大專院校圖書館暫行標準草案等。我國之圖書館學會雖研訂多種圖書館標準，但通常須報請中央主管機關教育部審議，並由教育部公布實施，在此過程中，教育部可能改變中國圖書館學會所報呈標準之名稱，如〈公共圖書館標準草案〉，教育部改其名稱為〈公共圖書館營運管理要點〉公布。（註19）

而各國所謂的「圖書館標準」，則是由各國政府主管教育當局，或圖書館專業組織，或是由政府指定組織的專門委員會負責研訂。其內容多根據圖書館設置的目標及其理想，就圖書館服務所應達到的素質要求；以及就圖書館經營上之具體條件，如藏書、人員、經費及建築設備等項所應達到的最低數量要求，作一明確說明與規定。其作用在提供各館參照實施，使圖書館業務遵循一定軌道發展，謀求全國圖書館事業步入組織化及合作化之途徑；並藉其作為評估圖書館事業的尺度。（註20）因此，各國「圖書館標準」相當於我國圖書館設立及營運基準，民國 90 年已完成的七類圖書館的設立及營運基準草案屬之。（註21）

以美國公共圖書館與大學院校圖書館之標準內容，查檢我國正在研擬中之七種各類型圖書館設立及營運基準草案，（註22）亦皆含宗旨、組織、人員、經費、圖書資料、建築與設備、服務、管理等項，為其立下最低標準，兩者精神與內容相符。是故，我國正努力朝向先進國家所訂定的圖書館標準之水準邁進。

圖書資訊分類、編目、建檔及檢索技術規範，各國亦已早有成果，以英美語系而言，有通用的《Anglo-American Cataloging Rules, 2nd ed.》（簡稱AACR2），（註23）《Dewey Decimal Classification》（簡稱DDC），（註24）《Library of Congress Subject Headings》（簡稱LCSH），（註25）《MARC21 Format for Bibliographic Data》，（註26）以及《Dublin Code Metadata》（簡稱DC）等。（註27）我國亦參酌國際與國外各種技術規範，配合我國國情，完成《中國編目規則》，《中國機讀編目規則》，《中文圖書標題表》等技術規範。（註28）故我國圖書資訊業務之各項技術規範亦能與世界各國的圖書資訊業務接軌，成為世界資訊合作大環境的一員，分享彼此的成果。

四、圖書館績效評估

圖書館標準與圖書資訊技術規範訂定之最終目的是評鑑圖書館之經營績效；標準是理想和目標的導引，技術規範是輔助的工具和手段。圖書館標準一般是最低標準，達成最低標準不代表完成圖書館經營的卓越成效。因此，圖書館有更上層樓之做法，即是標準訂定後，繼之訂定各種評鑑之評估準則或評量指標。

評估或評鑑（Evaluation）是行政與管理程序中重要步驟之一，用以評量某一機構達成其機構目標進展之程度。圖書館評鑑（Library Evaluation）即是對照圖書館之既定目標評量圖書館業務進展之程度與其達成之成果。（註29）在圖書館事業領域中，圖書館評鑑之概念，不止一語詞以表述之，如成效評估（Output Measure）、效能（Effectiveness）和績效評估（Performance Measurement）等。而1980年代，績效評估一詞，因獲美國政府及公共事務機構之採用而通行。（註30）

1990年代，圖書館與資訊中心經營管理之文獻為數不少。其中，《圖書館與資訊中心服務之績效評估》（Performance Measurement in Library and Information Services）（註31）為英國Aslib學會出版之手冊，探討績效評估之理論外，為一實務性操作之指引，列有14項服務及其評量績效之指標（Indicators），可用以進行圖書館服務之績效評估。《圖書館與資訊中心服務評鑑》（Evaluation of Library and Information Services）（註32）手冊，亦為一實務性操作指引，介紹績效評估之重要性、量化與質化之方法、以及各類型圖書館之個案研究，以導引圖書館與資訊中心人員進行圖書館評估。

此外，為便於世界各國圖書館於其績效評估有具體指標以便實施，國際標準組織（International Organization for Standardization, 簡稱ISO）頒布一項國際標準《國際標準組織11620標準：圖書館績效指標》（ISO 11620 Information and Documentation--Library Performance Indicators, 1998）。（註33）該項標準列5大類29項指標，就圖書館之服務滿意度、讀者服務、技術服務、推廣服務、人力資源利用等方面對圖書館作績效評估，以期瞭解圖書館服務之效率與效能。

圖書館經營績效，有賴圖書館標準作為指導原則，作業的技術規範落實業務的推行。我國〈圖書館法〉第十七條規定「各級主管機關應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。」（註34）可見圖書館經營績效的提昇有賴圖書館業務評鑑的施行。

圖書館標準雖然對圖書館的任務、目的、目標之陳述，經營之具體條件，如藏書、人員、經費及建築設備等項所應達到的最低數量有所要求，但是在作圖書館評鑑時，為達公平客觀的評鑑結果，標準內的要求必須轉化成更具體的質化與量化的評量項目，因此評鑑時評估準則或評量指標的建立亦是重要工作。而國家圖書館〈圖書館事業發展三年計畫（草案）〉（註35）中，92年度項下列有「研訂各級各類圖書館標準及評鑑要項」，已注意及此。前節所述各項圖書館評估手冊可供參考。

五、結語

本文簡論我國〈圖書館法〉通過後，國內正積極進行圖書館設立及營運基準，以及圖書資訊技術規範的研訂，乃步向圖書館卓越經營的步驟，已與先進國家推動優良圖書館事業之努力並駕齊驅。圖書館營運基準和技術規範訂定後，下一步驟要落實圖書館評

鑑，以考核圖書館績效，必須建立評估準則與評量指標。本文因篇幅所限，僅簡列三項圖書館績效評估手冊，希望我國早日研訂圖書館績效評估準則或評量指標，於此並預祝禱我國圖書館經營更上層樓，以達成服務民眾的使命。

註釋

1. 〈圖書館法〉，刊《總統府公報》6377期（民國90年1月17日），頁27-29。見《國家圖書館館訊》90年1期=總87期（民國90年2月），頁7-9。又見<http://www.ncl.edu.tw/bbs/libregulation.html> (Accessed July 10, 2002)
2. 簡耀東編，《中日韓三國圖書館法規選編》（臺北市：文華，民國83年），編者序，頁2。
3. 〈公共圖書館設立及營運基準草案總說明〉，頁1。<http://www.ncl.edu.tw/bbs/pdf/5-1.pdf> (Accessed July 10, 2002)。
4. 嚴鼎忠，〈落實「圖書館法」相關應辦事項研擬圖書館營運基準與技術規範〉，《國家圖書館館訊》91年1期=總91期（民國91年2月），頁18。
5. 〈圖書館法及相關子法草案〉，<http://www.ncl.edu.tw/bbs/libreglist.htm> (Accessed November 21, 2002)。同註4，頁18-19。七種營運基準草案之要點，參見嚴鼎忠，〈我國圖書館事業發展的嶄新一頁—圖書館營運基準的研擬〉《中國圖書館學會會訊》10卷1期=總124期（民國91年3月21日），頁1-6。〈公共圖書館設立及營運基準〉已於民國91年10月28日通過。〈國中圖書館設立及營運基準〉與〈國小圖書館設立及營運基準〉兩項已於民國91年11月1日通過。
6. 同註5。同註4，頁19。
7. 同註4，頁21。
8. 王振鵠，〈圖書館法與圖書館事業之發展〉，在《圖書館年鑑（民國90年）》（臺北市：國家圖書館，民國91年），頁31。
9. 同註3，頁1
10. 教育部，〈公共圖書館營運管理要點〉，在《第三次中華民國圖書館年鑑》（臺北市：國家圖書館，民國88年），頁691-694。〈公共圖書館營運管理要點〉已於民國91年10月28日廢止，見註5。
11. 〈大學圖書館營運要點（草案）〉，在《圖書館年鑑（民國89年）》（臺北市：國家圖書館，民國89年），頁482-484。
12. 同註8，頁31-32。
13. 鄭恆雄，許令華合編，〈圖書館相關標準〉，在《第三次中華民國圖書館年鑑》

- (臺北市：國家圖書館，民國 88 年)，頁 711-712。
14. 〈圖書館相關國家標準彙編〉（臺北市：經濟部中央標準局，民國 83 年，活頁本），頁 1-6。
 15. 同註 14，頁 149-188。
 16. 同註 14，頁 189-199。
 17. 經濟部標準檢驗局，〈國家標準層級〉，http://w3.bsmi.gov.tw/page/pagetype14_sub.jsp?no=1&groupid=19&type_no=&pageno=204&type_no=1 (Accessed August 26, 2002)
 18. 經濟部標準檢驗局，〈標準法〉，http://w3.bsmi.gov.tw/page/pagetype8_sub.jsp?no=10&pageno=195&type_no=1&groupid=5 (Accessed August 26, 2002)
 19. 同註 13，頁 708-710。〈公共圖書館營運管理要點〉已於民國 91 年 10 月 28 日廢止，見註 5。
 20. 王振鵠，〈各國圖書館標準之研究〉，在《圖書館學論叢》（臺北市：臺灣學生書局，民國 73 年），頁 63。
 21. 同註 5。
 22. 同註 5。
 23. Anglo-American Cataloging Rules, Second Edition, 1998 Revision (Chicago, Ill. : American Library Association, 1998).
 24. Dewey Decimal Classification and Relative Index, Ed. 21 (Albany, N.Y. : Forest Press, a division of OCLC Online Computer Library Center, 1989).
 25. Library of Congress Subject Headings , 22nd ed. (Washington, D.C. : Cataloging Distribution Service, Library of Congress : For sale by the Cataloging Distribution Service, Library of Congress, 1999).
 26. MARC 21 Format for Bibliographic Data, 1999 ed. (Washington, D.C. : Library of Congress, Cataloging Distribution Service, 1999).
 27. "Dublin Code Metadata Initiative." <http://dublincore.org/> (Accessed August 30, 2002)
 28. 同註 8，頁 31-32。
 29. F. W. Lancaster, The Measurement and Evaluation of Library Services (Wash. D. C. : Information Resources Press, 1977), p. vii.
 30. Mary J. Cronin, Performance Measurement for Public Services in Academic and Research Libraries (Wash. D.C. : Office of Management Studies, Association of Research Libraries, 1985), p.3

31. Christine Abbott, Performance Measurement in Library and Information Services (London: Aslib, 1994).
32. John Crawford, Evaluation of Library and Information Services (London: Aslib, 1996).
33. ISO 11620 Information and Documentation-Library Performance Indicators, 1998.
34. 同註 1。
35. 〈圖書館事業發展三年計畫草案〉（民國 89 年 7 月訂定，民國 90 年 1 月修訂）（臺北市：國家圖書館，電腦列印本），頁 16。