

調查報告

壹、案由：國家圖書館自民國108年迄今，每年發布「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」年度報告，惟部分圖書館疑有衝高借閱數量，俾利評比等情事。究實情為何？該報告針對民眾平均每人借閱冊數計算基準為何？有無針對讀者年齡、教育程度等進行類型比較分析？評估指標及計算方式是否能有效呈現國人閱讀力？事涉全國圖書館健全發展課題，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱教育部相關卷證資料¹，於民國(下同)114年6月26日詢問教育部終身教育司顏副司長及國家圖書館王館長等相關主管人員，並經教育部補充說明資料到院，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

一、國家圖書館自108年迄今，透過每年發布「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」報告，辦理各直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)整體閱讀力評比，惟該評比僅以量化指標統計，且部分地方圖書館為利評比，而有衝高借閱量之亂象，以致評比失真，不僅背離閱讀力評比之目的，亦使原本鼓勵地方政府重視圖書館建設與資源投入之美意遭到扭曲，實不利公共圖書館之健全發展，應予檢討改進。

(一)按國家圖書館組織法第1條及第2條規定略以，教育部為辦理徵集、整理及典藏全國圖書資訊，弘揚學術，研究、推動及輔導全國各類圖書館發展之業務，特設國家圖書館，並掌理全國各類圖書館輔導、調

¹教育部114年3月24日臺教授社(四)字第1140025166號函。

查統計之規劃及各項規範標準之訂定等事項。據教育部函復略以，國家圖書館自100年起，每年發布「臺灣人閱讀品味」報告，另自108年起改為「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」年度報告，期瞭解民眾閱讀力及閱讀興趣，供圖書館及出版社掌握讀者閱讀偏好，作為圖書館閱讀推廣、館藏採購及出版社策訂出版等方向之參據。該報告分為公共圖書館利用情形及圖書借閱排行榜兩大分析，前者分析民眾利用各地方公共圖書館之服務與資源利用之營運數據，後者透過讀者圖書借閱紀錄彙整為年度借閱排行。透過圖書館利用之分析資料，有利各地方政府重視閱讀推廣及資源利用，並頒予獎項鼓勵各地方圖書館積極投入推動，促進地方首長對於圖書館建設與資源投入之重視。

- (二)經查國家圖書館辦理各直轄市、縣(市)整體閱讀力表現之評比指標(以113年為例)，包含館藏建設、館藏利用、到館人次、持證比率、投入經費及網站使用等6項指標，從館藏總量、借閱總冊數、到館總人次、借閱證申請總數、投入總經費及網站使用總次數等面向，以量化方式於同一計算基準進行數據分析。有關110至113年直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)整體閱讀力表現之評比指標及占比如下表：

表1 110至113年直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)整體閱讀力表現之評比指標及占比

年度 項目	110年	111年	112年	113年
直轄 市、 縣	人均擁書冊數30%	館藏建設25%	館藏建設25%	館藏建設25%
	人均借閱冊數30%	館藏利用25%	館藏利用25%	館藏利用20%
	人均到館次數30%	到館人次15%	到館人次15%	到館人次20%

(市)	民眾持證比率10%	持證比率10% 投入經費10% 館舍面積5% 網站使用5% 補助爭取5%	持證比率10% 投入經費10% 館舍面積5% 網站使用5% 補助爭取5%	持證比率10% 投入經費15% 網站使用10%
鄉 (鎮、 市)	人均擁書冊數30% 人均借閱冊數30% 人均到館次數30% 民眾持證比率10%	館藏建設25% 館藏利用30% 到館人次25% 持證比率10% 投入經費5% 館舍面積5%	館藏建設25% 館藏利用30% 到館人次25% 持證比率10% 投入經費5% 館舍面積5%	館藏建設25% 館藏利用25% 到館人次25% 持證比率10% 投入經費15%

資料來源：整理自110至113年各年度「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」年度報告。

(三)惟查該閱讀力評比僅以量化指標統計，造成部分地方政府透過衝高所轄圖書館之圖書借閱量，藉以提高閱讀力評比表現之亂象，評比失真，實不利我國公共圖書館之整體健全發展，國家圖書館雖提出數據查核方法，然鑑於近期媒體報導及地方政府仍反映現行指標引導不合理競爭現象，顯示問題未澈底解決，實應予檢討策進：

1、111年5月3日第4屆教育部圖書館事業諮詢會²即已提出現行評量指標與分組面臨問題，包括：「借閱量雖為各圖書館自動化系統統計產生，可能包含業務流程或由館員大量借還而致數據非由讀者真實借閱數據」、「各館提供館藏數量、借閱次數、到館次數及辦證人數之定義未明確規範，致各館填寫數據計算方式不一且無法提供驗證填寫之正確性。」顯示當時部分圖書館借閱冊數並非反映民眾實際借閱情形，且指標定義未明亦造

² 教育部圖書館事業諮詢會設置要點第2點：「本會之任務如下：(一)圖書館法規及標準之研訂。(二)圖書館之組織及服務之改進。(三)全國圖書館服務系統及技術規範之規劃。(四)圖書館資訊發展政策之制定。(五)圖書館輔導機制之運作。(六)圖書館事業之評鑑。(七)其他圖書館事業興革事項。」

成數據無法查核等情形。惟113年12月間媒體報導指出，借閱冊數疑似造假之問題³。經本院詢問教育部相關人員表示：「國家圖書館過去幾年有察覺到部分地方圖書館數據異常，這部分均會請地方政府說明數據異常原因，也會電話確認。另外會透過會議說明借閱規定，並請地方政府應以真實借閱數據呈現，不應為了其他目的而衝數據。」足見上開借閱數據虛假問題已背離閱讀力評比之目的。

- 2、據教育部查復略以，數據資料係由各地方政府提供，國家圖書館收到數據後即進行各項數據資料之確認，確認方式分為：(1)與前一年度資料進行成長率之自我比對。(2)與其他縣市進行資料之同儕比對。爰對於成長異常與不合常理之數據，皆與各地方政府統計承辦窗口再次確認數據之合理性，進行數據修正或記錄數值表現緣由之說明，藉此方式進行數據查核。
- 3、然針對部分地方圖書館仍有衝高借閱數據以利評比等情，據教育部查復略以，此並非評比初衷及目的，未來將於公文中納入填報審核要求，各公共圖書館填報數據應經過內部程序審核，並持續提醒各公共圖書館，填報內容視同正式文件，應以事實為準，若發現異常狀況，將正式發函機關查核與解釋，以增進填報資料之正確性，避免數據異常之疑慮。

³據報導指出：「近年借閱冊數等數據在地方首長較勁政績下，竟變相成不少館員關鍵績效指標KPI，有館員在上級壓力下甚至得收集親友借書證猛刷，刷得『手累心也累』」、「實情就是有些館其實先訂好成長數，若館員沒達標就約談如何改善，最後被館方押著刷收集的借閱證，甚至因短時間重複刷借刷還，刷到手快職業傷害。」資料來源：杜建重（113年12月26日）。國圖衝閱讀力 地方角力拚政績。聯合新聞網。<https://udn.com/news/story/6885/8449624>(最後閱覽日期：114年7月8日)。

4、另教育部已於111至113年間於各項會議中提案討論並滾動修正調整指標項目與占比；有鑑於各縣市整體閱讀力多有提升，也逐步納入投入經費、數位資源使用等多元指標作為因應；另已於113年「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」年度報告調整分析方式，增加「整體閱讀力表現躍升城市」進步獎及「整體閱讀力表現績優城市」2項；未來亦將加入質化指標呈現圖書館營運表現，如館藏汰舊更新之動態變化、專業人員占比與培育等，以反映圖書館營運與推動成果。

(四)綜上，國家圖書館自108年迄今，透過每年發布「臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」報告，辦理各直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)整體閱讀力評比，惟該評比僅以量化指標統計，且部分地方圖書館為利評比，而有衝高借閱量之亂象，以致評比失真，不僅背離閱讀力評比之目的，亦使原本鼓勵地方政府重視圖書館建設與資源投入之美意遭到扭曲，實不利公共圖書館之健全發展，應予檢討改進。

二、國家圖書館辦理城市整體閱讀力評比所設置之指標，忽略各公共圖書館資源及條件不一、各直轄市、縣(市)城鄉差異及人口實際流動等情形；以「人均到館次數」指標為例，並未區分不同族群、年齡民眾參與各類圖書館服務及閱讀推廣活動等情形，而無法知悉民眾使用圖書館服務之具體面貌；「民眾持證比率」僅計算個人設籍借閱證，而排除未設籍但實際居住人士者。揆諸現行評比較著重年度「圖書館利用」情形進行統計，若整體計畫仍堅持強調「閱讀力」進行縣市表現評比，後續亟待教育部會同國家圖書館通盤檢視指標，宜考量納入各公共圖書館辦理分齡分眾讀書會或閱讀推廣活動情形，及多元文化族群閱讀興趣與

習慣之分析，以有效協助各公共圖書館正向發展。

- (一) 國家圖書館辦理各直轄市及縣(市)整體閱讀力表現之評比指標(以113年為例),包含館藏建設、館藏利用、到館人次、持證比率、投入經費與網站使用等,已如前述。次依「113年臺灣閱讀風貌及全民閱讀力」年度報告,上開指標分別以直轄市、縣(市)人口總數為母數,計算「人均擁書冊數」、「人均借閱冊數」、「人均到館次數」、「民眾持證比率」、「人均投入經費」及「人均網站使用次數」等數值,並將各項數值經標準化過程轉換為標準分數,再依據各項指標所占比率,計算各直轄市、縣(市)之總分,依人口級距分組⁴,評比各直轄市、縣(市)整體閱讀力表現績優之城市。
- (二) 惟查國家圖書館辦理城市整體閱讀力評比指標,皆以人均數進行統計,顯然忽略各公共圖書館資源及條件不一、各直轄市、縣(市)城鄉差異及人口實際流動情形,使各地民眾使用圖書館之服務及閱讀習慣,皆趨同質、均一,無法真實呈現或瞭解民眾借閱書籍或使用圖書館之實際面貌及表現差異:
- 1、據教育部函復略以,「民眾平均每人借閱冊數」指標係為瞭解圖書館資源利用情形,此計算將所有人口數計算,可能不能代表所有人口之借閱率,亦非能完全呈現國人閱讀力現況,但仍是瞭解公共圖書館閱讀推廣及資源利用情形之重要參考指標等語。
 - 2、惟查111年5月3日第4屆教育部圖書館事業諮詢會曾指出:「縣市分組方式不同,會使各組之平均數與標準差不同,以致各縣市若分於不同組時,

⁴ 分為直轄市組、縣(市)人口達40萬人組、縣(市)人口未達40萬人組。

計算之標準分數會有差異，也會造成排名結果之變化，須訂有較為客觀之分組方式。」另部分地方政府亦於111年縣市整體閱讀力統計指標調整討論會議指出：「各項指標平均值以分母除以人口數去推估，過於粗略，不見得公平，而且未考慮到各地方政府人口數所代表之城鄉差異性。建議增加全國貢獻度指標」、「有關各項指標平均數計算，因該縣實際服務及常住人口僅為5、6萬人，建議改以服務人口計算。」113年7月15日第5屆教育部圖書館事業諮詢會第1次會議紀錄略以：「因全國各城市發展不同，每所圖書館資源各異、條件不一，建議不以統計數據排序進行評比，改採『圖書館評鑑』方式，自訂各館年度目標，逐年檢核達成情形，中央主管機關訪視督導，以減少各館一味追求數據及不理性競爭。」顯示評比指標之統計數據仍有不盡公平，且無法反映實際圖書館服務及資源利用情形等問題。再者，對於各縣市圖書館中，計算到館人次、借閱冊數等，而呈現「無差異化」、「同質性」之閱讀風氣及習慣⁵，恐易忽略不同族群、年齡、使用頻率等民眾之多元需求。

- 3、對此問題，據教育部查復略以，因多數公共圖書館仍以借閱總冊數、辦證總數、到館總人次等評量服務成效，爰目前尚未納入實際進入圖書館借閱書籍或活躍借閱者等人數之統計，此須公共圖書館自動化系統配合調整，才有機會產出相關數據等語。惟民眾之閱讀習慣被均一化之結果，除

⁵ 此概念可參考葉啟政(90)。均值人與離散人的觀念巴貝塔：統計社會學的兩個概念基石。台灣社會學，(1)，1-63。https://doi.org/10.6676/TS.2001.1.1。

無法真實呈現國人「閱讀力」現況外，對於各圖書館於瞭解民眾閱讀行為類型、使用圖書館習慣，據以訂定圖書館服務方針或推動閱讀活動方面，助益實屬有限，均待教育部會同國家圖書館檢視策進。

(三)次查國家圖書館所辦理之閱讀力評比，未於年度報告中妥善說明相關統計限制，恐有誤導之虞：

- 1、以《Library Journal》之星級圖書館評比為例，該評比對於所列指標明確說明其統計限制，以避免造成誤導，例如：評比指標無法呈現各地方圖書館服務之品質、成效及價值，亦無從顯示其所提供之服務量是否解決社區需求；在詮釋比較圖書館數據或進行評比時，必須注意人均指標確實會產生部分異常數據情形；因尚無共識或實證研究依據，爰不偏重任何單一指標或賦予部分指標權重等⁶。
- 2、教育部雖查復本院略以，年度報告有編輯說明章節，說明各項計算之方式，並於全國圖書館發展會議向各地方政府及公共圖書館代表進行宣導與說明等語，惟查該年度報告章節僅說明資料來源、範圍、期間、統計項目及計算方式等，並未見對於數據闡釋、其統計意義及限制有何澄清或說明，且亦難以防止地方政府將純量化數據及排名做為績效指標之虞，反而造成圖書館不良競爭

⁶ “The scores do not indicate the quality, effectiveness, or value of library services, nor whether the quantities of services provided sufficiently address community needs.”

“...per capita measures do introduce certain irregularities which need to be kept in mind when interpreting comparative library statistics and rating systems like the LJ Index.”

“There are more disadvantages than advantages to weighting certain statistical items over others. The library profession currently has none of the consensus, standards, or empirical research on which to base these...the LJ Index favors no single statistical indicator over others.”

LJ. (2018, October 17). The LJ Index: Frequently Asked Questions (FAQ). Library Journal. Retrieved July 9, 2025, from <https://www.libraryjournal.com/story/stars-faq>.

甚至有數據造假問題，亟待教育部會同國家圖書館研議檢討。

(四)另一方面，國家圖書館所建置閱讀力評比相關指標，經查除「人均借閱冊數」之指標易使圖書館為衝高借閱量而有造假之虞外，其他閱讀力評比所設置之指標，尚有意義及目的模糊之問題，此亦有部分地方政府反映相關疑慮，顯示相關評比機制亟待精進完善，舉例如下：

- 1、「人均擁書冊數」僅重視館藏量，卻未檢視館藏汰換率，導致部分圖書館可藉由囤積館藏，以提高館藏量指標，而難以定時檢討淘汰以維持館藏之品質水準。另有地方政府於相關會議中提及：「因人口成長速度高的地區，會造成館藏壓力追不到館藏率及每人平均的擁書率指標，再怎麼努力也沒有進步的空間，應該以當年度圖書館是否成長為標準。」亦可見圖書館為追求館藏率而產生囤積館藏壓力之情形⁷。
- 2、又「民眾持證比率」之指標，除無法排除長期未使用、過期或遺失借閱證者，而無從得知圖書館實際或活躍使用者人數外，亦難以瞭解非借閱書籍者使用圖書館其他服務之情形，實不易凸顯民眾年度使用圖書館服務之趨勢。且地方政府於相關會議中亦曾反映：「因借閱證的申請者尚包含不少外籍人士、跨縣市工作和就學者，以及未設籍但實際居住人士等，若僅計算個人設籍借閱證進行比較，難免有所缺漏。」⁸之問題，足證「民眾持證比率」計算方式之缺漏及侷限。

⁷ 參見113年第5屆教育部圖書館事業諮詢會第1次會議紀錄，資料來源：教育部查復資料。

⁸ 同上註。

3、另「人均到館次數」指標涵蓋所有圖書館服務類型及使用者來源，無法進一步區分不同族群、年齡民眾參與各類閱讀推廣活動之具體情形，而難據以分析或瞭解民眾「閱讀力」。雖據教育部查復略以，活動參與人次已納入到館人次進行分析等語，惟如部分地方政府曾提出建議略以：「考量閱讀推廣活動之辦理有助提升縣市閱讀力，爰建議納入年度閱讀推廣活動辦理場次、年度閱讀推廣活動參與人次指標，包含參與閱讀推廣活動包含實體及線上之書展、講座、說故事、讀書會、工作坊、影片欣賞、研習課程等。」⁹亦可證「閱讀力」所應著重面向應不僅僅於計算「人均到館次數」即足以呈現之。

(五)揆諸國家圖書館辦理城市整體閱讀力評比，實際上僅係針對年度「圖書館利用」情形進行統計，惟教育部既稱公共圖書館以推動閱讀、發展國人「閱讀力」為目標，若未來仍堅持以「閱讀力」進行各地公共圖書館表現評比，允宜重行檢視各項指標妥適性，並考量納入針對各圖書館辦理分齡分眾讀書會或閱讀推廣活動情形，強化不同族群閱讀風氣之分析：

1、固據教育部查復略以，因圖書館推動閱讀經常以閱讀力就是國家未來的競爭力作為發展目標，爰以「閱讀力」一詞統稱公共圖書館於各服務指標之表現與成果等語。惟查現行整體國人閱讀力僅限於分析全國年度整體「圖書館利用」情形，所設置之指標，恐難以彰顯國人「閱讀力」成長表現情形，更遑論針對不同類型或多元族群民眾有

⁹同上註。

更細緻之分析及瞭解，此有教育部自承略以，多元文化資料於館藏量統計有依作品語文填報，借閱人次及冊數則尚無再進一步統計借閱資源的語言類別，且國籍資料須視各公共圖書館自動化系統讀者資料欄位設計，以及辦證流程中是否有特別予以登錄，然現行多數圖書館並未區分如此詳細等語可證。

- 2、次據教育部查復略以，114年提案修正指標評量面向，未來朝「圖書館營運及設立標準」調整，簡化指標為「館藏」、「借閱」、「經費」與「人力」等4項；將加入質化指標，以呈現圖書館之營運表現，如館藏汰舊更新的動態變化，以及專業人員占比與培育等，以反映圖書館營運與推動成果多樣面貌。復經本院詢問教育部相關人員表示，「閱讀力」係圖書館發展之最終目標，經重新檢視，閱讀力應從培養閱讀素養開始，但目前數據僅呈現圖書館如何被應用及使用，未來將研議修正名詞，亦將加入相關文字敘述，以瞭解各公共圖書館無法由量化資料得知及呈現之面向等語。
- 3、教育部既稱公共圖書館以推動閱讀、發展國人「閱讀力」為目標，即需考量納入各公共圖書館與學校或社區合作辦理分齡分眾讀書會或閱讀推廣活動情形，以有效協助公共圖書館訂定服務策略而更加貼近民眾閱讀需求與興趣；並強化多元文化族群（如：新住民、移工等）或文化資源匱乏族群（如：偏鄉、弱勢族群等）閱讀書籍類型及來源分析，將有助於各公共圖書館提升閱讀資源適切性與可近性等。復鑑於人工智慧科技發展下，我國尚未訂定整體圖書館之數位發展策略及指引，未來如何引領我國公共圖書館正向發展，

推動社會閱讀風氣，均有待教育部會同國家圖書館通盤檢視檢討。

- (六)綜上，國家圖書館辦理城市整體閱讀力評比所設置之指標，忽略各公共圖書館資源及條件不一、各直轄市、縣（市）城鄉差異及人口實際流動等情形；以「人均到館次數」指標為例，並未區分不同族群、年齡民眾參與各類圖書館服務及閱讀推廣活動等情形，而無法知悉民眾使用圖書館服務之具體面貌；「民眾持證比率」僅計算個人設籍借閱證，而排除未設籍但實際居住人士。揆諸現行評比較著重年度「圖書館利用」情形進行統計，若整體計畫仍堅持強調「閱讀力」進行縣市表現評比，後續亟待教育部會同國家圖書館通盤檢視指標，宜考量納入各公共圖書館辦理分齡分眾讀書會或閱讀推廣活動情形，及多元文化族群閱讀興趣與習慣之分析，以有效協助各公共圖書館正向發展。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請教育部督同國家圖書館檢討改進見復。
- 二、調查意見，上網公布。

調查委員：賴鼎銘