

議題研析

一、題目：全民閱讀力培養相關法制問題研析

二、議題所涉法規

文化基本法、國民教育法、圖書館法

三、背景說明(緣起)

全民進入臺灣各地公共圖書館 112 年計 1 億 837 萬人次，較 111 年增加 2,206 萬人次，成長 25.55%；全年借閱總人次 3,528 萬人次，較 111 年增加 530 萬人次，成長 17.67%；全民累計借閱總冊數 1 億 2,723 萬冊，較 111 年增加 3,479 萬冊，成長 37.63%¹。惟圖書館界指出，近年來借閱冊數等數據在地方首長較勁政績下，竟變相成為不少館員的績效指標，有館員在上級壓力下甚至得收集親友借書證重複刷借以衝高數據²。

四、問題爭點

現行以圖書館借閱冊數與人次等為主之閱讀力指標，未必能呈現國民真實的閱讀風貌，如何提振國民閱讀力，更攸關國家競爭力。爰擬藉韓國提升閱讀力法制之實施經驗，作為我國閱讀力培養之法制規範參考。

五、探討研析

¹ 國家圖書館網站，112 年臺灣閱讀風貌及全民閱讀力年度報告，113 年 3 月 27 日，頁 2，網址：https://www.ncl.edu.tw/periodicaldetail_305_1173.html，最後瀏覽日期：114 年 1 月 6 日。

² 何定照，國圖衝閱讀力 地方角力拚政績 館員 KPI 壓力大 被迫收集親友借書證狂刷 專家：勿陷數字迷思 應重回本質，聯合報，113 年 12 月 26 日，第 A7 版。

（一）閱讀力與國家競爭力的關係

高希均教授認為，閱讀是教育中最基本的一個步驟，有了閱讀就產生學習，學習就會推動教育，而教育最終影響一個國家的競爭力。³。經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）也指出，國民閱讀水準高低，深刻影響國家經濟與社會，國民閱讀力愈高的國家，國民所得愈高，其國家競爭力也愈高⁴。因此，如何藉推動國民閱讀風氣以增進國家競爭力，已成為各國之重要課題。

（二）我國圖書館閱讀力經營現狀

1、公共圖書館

我國各縣(市)公共圖書館所典藏的館藏資源，截至 112 年底，圖書資料、非書資料與電子資源總量累計超過 6,064 萬冊(件)，平均國人擁書冊數達 2.59 冊(件)。依《圖書館設立及營運標準》之「附表二 館藏發展基準」所規定「公立公共圖書館館藏量應以人口總數每人 2 冊(件)為發展目標」，112 年國家圖書館統計資料顯示，6 直轄市皆符合標準，其他各縣(市)有 14 縣(市)符合標準，各鄉(鎮、市)部分則有 121 鄉(鎮、市)符合人均 2 冊之目標。此外，全國平均每人借閱冊數為 5.24 冊。另有達 1 億 308 萬人次的民眾走入各地圖書館。民眾利用公共圖書館網站資源的次數累計超過 2.1 億次。各縣(市)政府與鄉(鎮、市)公所共計編列超過新臺幣(以下同)26.4 億元的圖書資料購置費與硬體設備費⁵。據國家圖書館統計，112 年全年進館總

³ 廖朝明，打造五都閱讀新願景—「當閱讀力碰到國家競爭力」高峰論壇紀要，全國新書資訊月刊，第 146 期，100 年 2 月，頁 19。網址：<https://www.airitilibrary.com/Article/Detail?DocID=P20130812006-201102-201309100005-201309100005-18-22>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 6 日。

⁴ 李昕寧、鄭永福，東亞國家閱讀素養教育效率比較：以 PISA2018 為例，教育學刊，59 期，111 年 12 月，頁 80。

⁵ 以上統計資料不含國立圖書館，其內容詳國家圖書館網站，112 年臺灣閱讀風貌及全民閱讀力年度報告，113 年 3 月 27 日，頁 57-62，網址：https://www.ncl.edu.tw/periodicaldetail_305_1173.html，最後瀏覽日期：114 年 1 月 7 日。

人次、借閱總人數、借閱總冊數等相較於 111 年，都有一成多至三成多不等的成長幅度⁶。

2、學校圖書館

依據國家圖書館 112 年所公布「111 年學校閱讀力與閱讀風貌分析報告」顯示，高級中等學校平均每校年度圖書資料購置經費為 17.79 萬元、國民中學為 5.85 萬元、國民小學為 4.66 萬元，以每人平均購書經費來看，高級中等學校約 140 元、國民中學與國民小學約為 90 元，明顯不足；且高級中等學校約有 6%、國民中學約有 17%的學校、國民小學約有 24%的學校表示於 111 年並無編列圖書資料的購置經費。為落實學校圖書館的功能，國家圖書館館長呼籲各縣(市)政府及學校應重視圖書館館藏建設與充實，以符應教育政策並滿足師生教學與學習的需求。簡言之，學校圖書館購書經費有待充實⁷。

(三) 韓國的閱讀法制

韓國於 2007 年 4 月 5 日公布施行「閱讀文化振興法」(독서문화진흥법)，依該法提升國民閱讀力的主要規範，包括：第 3 條規定國家和地方政府應實施振興閱讀文化的必要政策，保障閱讀障礙者有機會進行閱讀文化活動。第 5 條規定文化體育觀光部部長應與相關部會之各部長協商，每 5 年訂定並實施閱讀文化振興基本計畫⁸。第 6 條規定文化體育觀光部部長、中央有關行政機關首長及地方人口 50 萬以上的城市市長須根據前揭基本計畫訂定並實施年度實施計畫，且關於年度實施計畫之實施，在前揭部長、首長及市長提出要求

⁶ 同註 1。

⁷ 國家圖書館網站，111 年學校閱讀力與閱讀風貌分析報告，112 年 12 月 20 日，頁 7-8，網址：<https://nclfile.ncl.edu.tw/files/202312/3f76dfd1-4186-4802-808d-77a870a2109e.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 5 日。

⁸ 閱讀文化振興基本計畫包括下列事項：一、閱讀文化推廣政策的基本方向與目標。二、完善圖書館等閱讀文化弘揚設施，保障閱讀資料。三、保障貧困民眾閱讀文化活動機會，改善貧困地區閱讀環境有關事項。四、鼓勵、保護、培育閱讀活動及籌募必要財政資源等事項。五、促進閱讀文化所需的閱讀材料的製作和發行的相關事項。六、推廣閱讀文化的調查研究。七、圖書館等閱讀文化推廣設施的安全、衛生、傳染病檢疫管理等事項。八、其他為弘揚閱讀文化而認為必要的事項。

時，除特殊情況外，有關機關或組織應予以配合。第 9 條規定地方政府每年至少舉辦一次閱讀相關活動，或支持閱讀相關機構或組織舉辦閱讀相關活動。第 10 條規定教育部應實施促進學校閱讀文化政策，包含實施閱讀教育促進計畫、學校圖書館的整建、學校閱讀材料與閱讀指導教師的整備、閱讀教育課程的研究發展等事項。學校校長可以任命一名或多名圖書館員或教師專門從事閱讀教育，使閱讀成為學校日常生活的一部分。第 11 條規定國家和地方政府應採取必要措施，促進工作場所的閱讀活動。且國家和地方政府應鼓勵在工作場所建立讀書會，以促進員工的閱讀活動，並可採取措施促進讀書會的發展。第 12 條規定國家應設立讀書月，激發公民的閱讀意願，並對促進閱讀文化有貢獻者和閱讀成績優秀者給予獎勵或獎金。第 13 條規定國家和地方政府可採取措施，確保閱讀障礙者也能參加閱讀和文化活動⁹。

韓國為實施前揭閱讀文化振興基本計畫，每 2 年進行一次全國閱讀狀況調查。最近一次的調查係韓國文化體育觀光部於 2024 年 4 月 18 日公布對 5,000 名 19 歲以上的成年人及 2,400 名小學、初中和高中學生所進行的「2023 年全民閱讀狀況調查結果」(2023 년 국민 독서실태 조사)。該調查就受調查國民之閱讀率、閱讀行為、對閱讀的認知(包含閱讀偏好、對自身閱讀量的評估、閱讀的有用性、閱讀的障礙因素等)、購書行為、閱讀經驗、閱讀的認知範圍(紙本書、電子書、有聲書)及其相關活動等均為詳細調查¹⁰。結果顯示，小學、初

⁹ 韓國國家法律資訊中心網站，독서문화진흥법，網址：

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EB%8F%85%EC%84%9C%EB%AC%B8%ED%99%94%EC%A7%84%ED%9D%A5%EB%B2%95>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 6 日。

¹⁰ 韓國文化體育觀光部網站，2023 년 국민 독서실태 조사，網址：

<file:///D:/users/4CE04420KS/Downloads/2023%20EA%B5%AD%EB%AF%BC%EB%8F%85%EC%84%9C%EC%8B%A4%ED%83%9C%EC%A1%B0%EC%82%AC%20%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 5 日。

中、高中學生的閱讀率及閱讀量較前一年度有所增加¹¹。

(五)全民閱讀力之培養與提升之建議

1、檢討閱讀力指標，定期進行全國閱讀狀況調查

國家圖書館為呈現臺灣各縣(市)閱讀風貌，以館藏建設、館藏利用、到館人次、持證比例、投入經費、館舍面積、網站使用及補助爭取等作為閱讀力指標，評比閱讀力表現績優城市¹²。部分地方政府求好心切，過於重視量化的評比，可能使相關閱讀力指標流於形式。按此類閱讀力指標固能顯示國民對圖書館的使用概況，但對於未使用圖書館的民眾，其閱讀狀況似未能予以呈現。以韓國 2024 年所進行之「2023 年全民閱讀狀況調查結果」為例，其調查對象不限於圖書館之使用者，且其相當重視全體國民之「閱讀率」和「閱讀量」。所謂「閱讀率」，係指除教科書、學習參考書、考試用書、雜誌、漫畫等外，一年中至少閱讀或聆聽一本一般書籍(紙本書、電子書、有聲書等)的人數百分比，閱讀量則是指一年中所閱讀或聆聽的一般書籍數量¹³。簡言之，為充分呈現國民之閱讀風貌，避免各地圖書館之惡性競爭，建議主管機關參照韓國之調查方法，檢討閱讀力指標，並定期進行全國閱讀狀況調查，以供後續閱讀政策推動或立法之參考。

2、研擬制定閱讀力促進專法之可行性

我國有關閱讀政策散見於文化基本法¹⁴、圖書館法、國民教育法¹⁵

¹¹ 韓國電子化政府網站，성인 10 명 중 6 명, 1 년에 책 한권도 안읽어...종합 독서율 4.5%p ↓，網址：<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148928309>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 6 日。

¹² 國家圖書館網站，112 年臺灣閱讀風貌及全民閱讀力年度報告，113 年 3 月 27 日，頁 V，網址：https://www.ncl.edu.tw/periodicaldetail_305_1173.html，最後瀏覽日期：114 年 1 月 3 日。

¹³ 同註 11。

¹⁴ 文化基本法第 11 條規定：「國家應促進圖書館之設立，健全圖書館事業之發展，提升圖書館人員專業性，並應藉由多元形式或科技媒體，增進人民之圖書館近用，以落實圖書館功能及知識傳播。(第 1 項)各級政府應建立圖書館典藏與營運制度，對圖書館之典藏管理、館藏資源開放使用、館際合作及閱讀推廣等事項採取適當措施。(第 2 項)」

¹⁵ 國民教育法第 22 條規定：「學校應設圖書館(室)、寬列圖書採購預算及訂定閱讀課程，獎

與圖書館設立及營運基準等規定，並無整合性之立法規範。閱讀政策之具體推動方式，經常以閱讀計畫之方式行之。例如教育部為培養學生閱讀素養，自 97 年度至 110 年度間，陸續推動「悅讀 101—國民中小學提升閱讀計畫」、「提升國民中小學生閱讀教育實施計畫」及「提升國民中小學生閱讀素養實施計畫」¹⁶。111 年度則開始推動「新世代雙閱讀—提升國民中小學學生閱讀素養實施計畫」¹⁷。但學者認為教育部所實施之各閱讀計畫，僅限於教育部單一部門，較少引入其他部會及民間資源。其次，由於缺少立法支持，經費上沒有永續充裕的保障。因此，為彰顯國家對閱讀之重視，可參照韓國閱讀法制將我國閱讀政策法制化¹⁸。

觀察韓國「閱讀文化振興法」相關規定，確有值得借鑑之處。例如對於主管機關所訂定閱讀年度實施計畫，明定除特殊情況外，有關機關或組織皆須配合。並將閱讀教育法制化，交由專業之圖書館員或教師負責。另鼓勵在工作職場成立讀書會，使閱讀成為國民日常生活一部分，而不限於學校或圖書館。且要求國家應設立讀書月，地方政府每年須舉辦一次以上閱讀活動等規定，皆有助於全民閱讀力之培養。因此，考量閱讀力與國家競爭力之密切關連，建議主管機關參照韓國閱讀法制，整併現有相關閱讀政策及立法，研擬制定閱讀力促進專法之可行性。

撰稿人：傅朝文

勵學生閱讀課外書籍。」

¹⁶ 教育部國民及學前教育署 108 年 2 月 12 日臺教國署國字第 1080012675 號函檢送提升國民中小學學生閱讀素養實施計畫。

¹⁷ 教育部國民及學前教育署網站，閱讀計畫之規劃與推動，111 年 7 月 29 日，網址：<https://www.k12ea.gov.tw/Tw/Station/AffairDetail?filter=63F293A9-0155-41A3-97B7-46E43E4685FE&id=5384d3ed-208b-4a33-9641-ffdae6b76c4c>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 6 日。

¹⁸ 李昕寧、鄭永福，東亞國家閱讀素養教育效率比較——以 PISA 2018 為例，教育學刊，第 59 期，111 年 12 月，頁 82、111