

葛來興法則與公共圖書館之策略規劃

一廿一世紀公共圖書館所面臨的環境

廖文生

一、廿一世紀公共圖書館所面臨的環境

先哲有言：「人無遠慮，必有近憂」。再過幾年就步入廿一世紀了，公共圖書館在廿世紀末的今日，面對資料爆炸、經費緊縮、科技創新及管理理論的大量採藉，似乎已到求新求變的關鍵性時刻，然未來公共圖書館將是怎樣的一個局面？這是探討廿一世紀公共圖書館規劃與管理必先認定的問題，依我國圖書館學名家沈寶環教授的臆測，廿一世紀公共圖書館經營可能遭遇的環境因素有：（註(1)）

- 1.長春社會的出現。
- 2.休閒時間的增加。
- 3.讀者需求的多元化。
- 4.培養家庭氣氛。
- 5.硬體緊縮，軟體充實。
- 6.行政革新。
- 7.不止一技之長的館員。

從沈教授所描繪的未來公共圖書館的輪廓裡，不難發現廿一世紀公共圖書館經營，無論在人事、經費、館藏、設備、推廣及讀者服務等各方面都處於不斷在變動的環境裡；公共圖書館未來究竟何去何從？本文作者擬從圖書館管理中的規劃理論，特別是整體規劃(Integrative planning or Comprehensive planning)

的立場，來省思公共圖書館事業的規劃管理問題，以便達到為未來而規劃(planning for the future)，而非僅止於檢討過去弊端(Let bygones be bygones)之消極目的。

二、企劃葛來興法則之來龍去脈

規劃(planning)亦稱設計或企劃，指事先決定作什麼及如何去做的過程。（註(2)）長久以來，規劃是管理過程(Management process)的首要工作，俗諺：「未雨綢繆」、「好的開始就是成功的一半。」便在形容規劃的重要性；管理學者塞蒙與馬區(H. A. Simon & J. G. March)二人曾於「組織論(Organizations)」一書中指出：倘若只疲於應付日常例行性事務而忽略規劃工作(Daily routine drives out planning)，那麼將產生「企劃葛來興法則(Greham's Law of Planning)」現象，（註(3)）換言之，組織經營過份注意於零碎細節，則將迷失方向 因小失大。按葛來興法則(Greham's Law)原是經濟學上一項極重要的定律，其是十六世紀英國人葛來興(S. I. Greham)所發現，葛氏觀察貨幣市場中實質優良的貨幣被蒐藏、鎔解或輸出而退出經濟社會，只有幣材惡劣的貨幣馳騁於流通圈內，這種「劣幣驅逐良幣」的怪現象，迨十九世紀英

專題論述

經濟學者馬卡洛德 (J. P. D. Macleod) 即將它稱作「葛來興法則」：(註4) 二次大戰後，塞蒙及馬區進一步把這項膾炙人口的貨幣法則引申，用以形容組織管理過程人們慣的專注在程式化的決策 (programmed Decision) 而輕忽非程式的決策 (Unprogrammed Decision)，實則，前者是例行性的日常瑣務，屬於救急或打火 (Emergency-fighting or fighting) 舉動，對組織創新 (Innovation) 助益不大；後者則針對結構不良的問題 (ill-structured problem) 苦心孤詣、繪計謀劃的動態過程，攸關整個組織經營績效的高低。塞蒙提出「企劃葛氏法則」旨在呼籲組織決策者不可本末倒置，僅戮力於執行事務，卻忘記從事長程規劃 (Long-Range Planning, LRP)。

秉於企劃葛來興法則的啟示，廿世紀末的公共圖書館事業規劃較具前瞻性的作法，宜把握以下四項原則：

(一) 整體性規劃原則

即以系統概念 (System Concept) 來從事公共圖書館的整體規劃 (Integrated planning)，即從事規劃必須以總系統導向 (Total System Oriented) 進行，將採訪、編目、典藏、閱覽、參考、流通及推廣等次系統 (Subsystem) 予以有機統合、兼容並蓄，俾能通盤性的檢視圖書館規劃 (Library planning) 程序。

(二) 長程性規劃原則

即在基本使命 (Basic Mission) 的主導下，諸如教育民眾、傳佈知識訊息、充實文化與倡導休閒等創立理念，推衍出公共圖書館的長程規劃 (LRP)，並將長程規劃的時間幅

度向前轉進 (Rolling Forward)，以確保公共圖書館規劃能與時俱轉、不斷精進。

(三) 制宜性規劃原則

公共圖書館在動盪的時代裡，必須不斷調適外在社區環境的變遷，以滿足讀者資訊需求，是以其規劃不可只在標準或手冊裡打轉，要用彈性 (Flexibility) 動態 (Dynamic) 的眼光來實踐公共圖書館多元化的目標。也就是說在規劃的過程要因時、因地、因人、因事而採取權變管理 (Contingency Management) 措施。

(四) 適時性規劃原則

公共圖書館是一個不斷成長的有機體 (organism)，為貫徹永續經營 (Going Concern) 理念，規劃不可短視近利，必須以高瞻遠矚的胸懷穩健而積極的來從事規劃工作，管理學者常主張規劃是屬於未來學 (Futurology) 的範疇，它不是考古人類學 (Anthropology) 的研究課題，(註5) 斯即在勾勒規劃的未來性 (Futurity)。公共圖書館經營唯有順應時代潮流的發展才能進行有計劃的組織變遷。

從上開公共圖書館規劃應注意的四項本原則，可窺見：「整體性」原則能避免孤立片斷，使規劃結構完整周全；「長程性」原則能統攝中程計劃 (Medium-Range Plan, SRP)、短程計劃 (Short-Range Plan, SRP)，便於推展目標管理 (MBO)；而「制宜性」原則講究因地制宜、通權達變，能使組織適應瞬息萬變的外環境因素衝擊；另「適時性」原則讓公共圖書館不生活於過去 (Live in past)，使規劃程序不會與時代脫節。公共圖書館經營管理，果能恪遵規劃上面這四項的基本理念，

專題論述

那麼整個圖書館組織體系自能塑造成一有生命的、有機體 (a living organism)，館內各層級人員的日常決策 (Daily Decisionmaking) 即在目標體系 (Network of objective) 下作業，層次分明、各有所司，圖書館本身所設定的未來理想點 (Ideal Point)，也能以最適宜的方法 (the Secondary-Best Way) 努力獲取，如此一來，公共圖書館規劃的目標缺口 (Objective Gap) 自然極小，組織所設定的目標能一一達成，所謂企劃葛來興法則的現象當可消弭於無形。追述葛氏定律之餘，更寄望未來公共圖書館可擺脫這項法則的羈絆。

三、葛氏法則外另一章： 策略規劃

展望二十一世紀的到臨，規劃將是決定公共圖書館管理成敗的一大關鍵，眾所皆知，今日的公共圖書館正遭受外環境因素的衝擊，吾人不能再以局部性分析 (Partial Analysis) 的方法來從事公共圖書館的規劃，須知資訊爆炸、經費萎縮、科技躍進、系統不靈等難題，並不能單純用館藏規劃 (Collection planning) 預算規劃、人力規劃及網路規劃 (Network planning) 等途徑加以克服；簡言之，公共圖書館經營不能以頭痛醫頭、腳痛醫腳的方式來進行 (若此，則又落入葛來興法則的陷阱)，而是要以整體的觀點，針對非程式化決策問題從事策略規劃 (Strategic planning)。

策略規劃源於六〇年代企業管理學，自一九七〇年以後，圖書館也紛紛借用策略規劃以尋求經營的新理念。(註(6)) 依圖書館管理學

者麥克略爾 (Charles R. McClure) 統計，圖書館在規劃方面常用的方法有績效評估 (Performance Measures)、管理評核與分析計劃 (Management Review and Analysis Program, MRAP) 媒體計劃之規劃 (Media Program Planning) 及公共圖書館規劃程序手冊 (PLA Planning Manual) 等四種，(註(7)) 皆是在策略規劃理念的導引下所發展出來的精密技術。

管理學者論述策略規劃者極多，其中以史丁耐 (George A. Steiner) 最負盛名，史氏以為策略規劃乃是「決定一個機構之主要目標，以及此後獲取、使用、分配資源的基本政策與策略，以達成機構目標的過程。」(註(8)) 史氏並在其所著

“管理規劃的結構與過程 (The Structure and Process of Managerial Planning)” 一書裡，繪製出整體規劃的過程；世人通稱「史丁耐模式 (Steiner Model)」，茲以圖1表示如下：

圖1 策略規劃結構與過程 (史丁耐模式)

資料來源：圖書館公共圖書館協會（The Library Association of the United Kingdom）1993年發表「公共圖書館任務宣言（A Mission Statement for Public Libraries）」，旨便在作為公共圖書館確立目標及目的時參考，該宣言特別提到公共圖書館存在除為了適應現代時代需要外，應注重圖書資訊服務的產出嚴厲使用導向；此正確而深刻的指示了公共圖書館的生存需要與社會基本的社會經濟目的。

2. 管理階層的價值觀

高階主管的經營哲學會影響外部社區讀者及內部員工（館員或其它工作人員）行為模式，因之，館長的管理風格將會左右該館的策略規劃。

3. 內外環境的評估

公共圖書館策略規劃目的則在發掘未來將遭遇的問題或可能出現的機會，以便及早準備以解決問題，或者把握機會，創造業績。例如公共圖書館經營面臨媒體資料的充斥、人財物力的維艱等，此即是機構的經營弱點或生存威脅，但長春社會的出現、休閒時間的增加、讀者需求的改變、人民素質的提昇等，卻相對的

給予未來公共圖書館經營美好的遠景；圖書館策略規劃要把握機會、克服威脅。

(二) 規劃主體部份

依前揭「長程性」規劃原則，公共圖書館策略規劃要以「手段一目的連鎖（Mean-End Chain）」（即目標管理）方式整合長程、中程與短程計劃；也就是說，公共圖書館規劃要做到「目標計劃（Object plan）」、「發展計劃（Development plan）」與「年度營運計劃（Annual operation plan）」三者緊密結合，這樣才能使圖書館朝既定的目標邁進，否則整日只忙碌於細節性的周邊措施或瑣碎的統計數字，此不又落入葛來與法則的圈套；而與規劃原理正好背道而馳。

(三) 規劃之實施與檢討

依「行政三聯制」原理，圖書館管理須計劃一執行一考核三者周而復始、循環不已的被履行，公共圖書館策略規劃也須如此，圖書館行政人員和其他工作人員了解並推動規劃程序後，輔以追蹤、考核及評估的步驟，以確實強化圖書館組織的經營效率與效能。

(四) 常設性研究發展單位

研究發展（Research & Development. R&D）是新興的管理機能，美日諸國產業每年都以巨額資金及龐大人力投入研究發展工作，因研究發展部門是組織的再生單位（Regeneration Unit），它積極從事環境分析與預測、基本研究、應用研究等，是組織創新（Organizational Innovation）不可或缺的動力。國外圖書館組織有成立「管理研究室（Office of Management）」或「規劃室（Planning Office）」以策劃規劃流程，（註(11)）此足供我國

公共圖書館未來發展所借鏡，蓋只有專責單位不間斷的致力「規劃研究」與「可行性測定」，公共圖書館策略規劃工作方得以落實。

「凡事豫則立，不豫則廢」，惟有經由整體規劃過程，方可獲得圓融可行的「計劃（plan）」依據計劃以發展細部方案（program）；公共圖書館之經營亟待從事策略規劃以確立中心思想，進而凝聚組織大、中、小目標於一體，形成一結構嚴謹的「計劃網（Network of Plans）」，這樣才能在世變日亟、充滿變化的大環境裡穩操勝券。

縱觀上面所言，整體性策略規劃與企劃葛來興法則二者剛好位據規劃連續帶的兩端點，瞻望未來，願公共圖書館經營者能以深謀遠慮的眼光來發展組織策略規劃，俾可早日走出企劃葛氏法則下之規劃叢林。

四、館長是「利基」的開發者

策略規劃的目的在發展某一項特定的「利基（Niche）」，或者是運用某項特定的「利基」，所謂「利基」亦可稱作「力基」，它指的是組織最有利的地方或是組織力量的基礎。一言以蔽之，利基乃是指每一個組織最能有所成就之處，它是實力的指引（leading from strength），（註12）公共圖書館策劃規劃的決策中樞在館長，因此館長負有開發適當「利基」的任務。有關這點可再從以下三個立場加以觀察：

（一）管理階層與管理機能

在圖書館管理過程裡，各階層人員花費於「規劃」、「組織（Organizing）」及「控制

（Controlling）」機能的時間與比例略有不同。茲以圖2表示：

從圖2顯示，館長耗費於規劃的時間最多，他是行政革新的策動者，於綜理館務、日理萬機之際，自然負有認定利基的重責大任。

（二）圖書館組織特性解析

圖書館是一典型的開放性組織，公共圖書館的讀者更是一個模糊的偏好團體，其只依個人所需來享受資訊價值，茲依創辦人（Sponsors）與受惠者（Recipients）問的關係來界定圖書館的地位，如下圖：

專論論述

揆諸圖3，圖書館顯然歸屬於服務性組織（Service Organization）館方負責供給資訊物品（Commodities）或資訊服務（Service），在公共圖書館自由檢索（Free Access），的經營哲學下，創辦人或主持人除須提供舒適的閱讀環境、緊縮硬體、充實軟體以使讀者有「賓至如歸」的感受外，（註(13)）尤要努力開發「利基」以展現機構魅力；從圖3分析，圖書館不同於校友會、企業及其它職業公會，策略規劃的主導力量泰半落於館長身上，讀者只是純粹的價值享受者。

(三)策略管理體系

從策略管理的觀點，愈高位者越應計劃未來，高階管理者（Top Manager）從事概括而綜合性的策略規劃時，常以「整體性」原則，求計劃上下一體、前後一貫、左右一致。此從決策的理論來看，恰好形成一層次分明的策略體系，其繁簡、遠近、大小井然有別，茲再以圖4表示如下：

觀諸圖4，可見「策略規劃」就是「戰略」規劃（Strategic Planning）」，他使用以指導中階層的「戰術規劃」（Tactical Planning）」及基層的「戰術規劃」（Fight planning）」，

館長負開發適應環境之策略規劃之任務，其地位為基礎性目標管理最為重要負責其認定權責亦最為廣泛，則，全館館員均須參與規劃。從旁協助，如此「利基」的認定才不會引發偏差。例如，中央圖書館臺灣分館蒐藏的臺灣史蹟資料、臺北市立圖書館普設分館、擁有廣大的讀者群等，皆是各該館具有的潛在發展實力所在，倘若能再配合主、客觀條件積極從事策略規劃，相信確立自我的「利基」，並不是一件困難的事。

五、結語：從策略規劃看公共圖書館之未來

良好的規劃是邁向卓越管理（Excellence Management）的第一步，公共圖書館如企圖在廿一世紀圖書館事業裡開拓新的天地，此刻應是從事整體性策略規劃的時候了，俗諺：「運籌帷幄，決勝於千里之外。」回顧廿世紀末，公共圖書館所面臨之層出不窮、林林總總諸難題，我們實不可以「治標」的方法尋找對策，「企劃葛來興法則」對吾人有暮鼓晨鐘的功用；展望廿一世紀的來臨，公共圖書館的經營應以「策略規劃」診斷出病因，從而對症下藥，以收藥到病除的「治本」功效。

不出幾年就步入廿一世紀了，隨著讀者生活素質的提昇、資訊服務業的蓬勃發展，在可

預見的未來公共圖書館事業將出現一片美好的遠景。就圖書館管理而言，一九七〇年代崛起的策略規劃為我們圖書館帶來新的希望，也為公共圖書館解決了不少的問題。（註(14)）筆者深信廿一世紀公共圖書館管理必然走入以策略規劃為導向的時代，最後，讓我們一起以期盼的心靈來迎接這個嶄新時代的來臨。（本文作者現任中國文化大學副教授）

〔附註〕：

- 註(1)：沈寶環，圖書館學與圖書館事業（台北：學生，民國77年），頁97-99。
- 註(2)：張金鑑，行政學典範（台北：自印，民國60年），頁297。
- 註(3)：J. G. March & H. A. Simon. Organizations（New York: John Wiley & Sons. Inc., 1958）. P.185.
- 註(4)：高叔康，經濟學新辭典（台北：三民，民國76年），頁320。
- 註(5)：陳定國。企業管理（台北：三民，民國74年），頁347。
- 註(6)：Donald E. Riggs. Strategic Planning for Library Managers（Phoenix. Ariz.）.

：Oryx Press. 1984），P.137.

- 註(7)：Charles R. McClure. “Planning for Library Services: Lessons and Opportunities” Journal of Library Administration 2:2（Summer Fall Winter 1981）.PP.9.14。
- 註(8)：George A. Steiner. Top Management Planning（New York: Macmillan.1969）PP.31-37。
- 註(9)：許士軍，管理學（台北：東華，民國70年），頁88。
- 註(10)：American Library Association, The public Library Mission Statement and Its Imperatives for Service（Chicago: ALA,1979）。
- 註(11)：楊美華，大學圖書館之經營理念（台北：學生，民國78年），頁1-2。
- 註(12)：R. M. Hodgetts 原著，許是詳譯，企業管理（台北：中華企發，民國70年），頁155。
- 註(13)：同註(1)，頁98。
- 註(14)：盧秀菊，圖書館規劃之研究（台北：學生，民國77年）。頁7-11。