

公共圖書館委外服務研究

The Study of Outsourcing Public Library Services

陳君屏

Chun-Ping Chen

私立淡江大學資訊與圖書館學系暨研究所研究生

Graduate Student, The Department of Information and Library Science, Tamkang University

【摘要 Abstract】

國內的委外服務早已普遍應用於公共圖書館領域中，但探討公共圖書館委外文獻的數量卻是鳳毛麟角，故本文將針對國內公共圖書館採用委外服務的現況進行研究。試從美國著名公共圖書館委外案例，作為調查國內公共圖書館採用委外服務之參考，並做進一步瞭解，最後整理國內外公共圖書館採用委外服務之原因與優缺點，並提出建議。

In Taiwan, outsourcing services have been more prevalent in the public libraries arena. The purpose of this article is to discuss 2 well-known American public library outsource cases, and use these 2 cases for my reference to make a survey of the public libraries in our country to find out why these public libraries outsource, how they ensure their outsource can be successful, how these librarians value library outsource services, and what the advantages and the disadvantages of library outsource services are.

【關鍵詞 Keyword】

公共圖書館；委外

Public libraries; Outsourcing; Contracting Out; Privatizing

壹、前言

委外服務，是指某一機構將所提供之產品或服務，以簽訂合約的方式，轉授於外部機構提供（註 1）。對圖書館而言，委外是指將圖書館連續性生產流程中所涵蓋的各階段作業步驟，透過合約的簽訂，由館方轉包部分或全部業務於外部機構或廠商代為處理（註 2）。自十九世紀左右，委外的風氣從業界吹向圖書館界，因時勢所趨，導致各類型

的圖書館起而仿效之。

本文之研究動機與目的，是發現目前國內公共圖書館採用委外服務的情況確實已日漸增加，但國內討論圖書館委外的議題相關文獻不多，其中有關公共圖書館採用委外服務的文獻更是缺乏。故作者希望能針對國內公共圖書館做進一步深入研究，瞭解其採用委外服務的原因、執行成果、及採用委外後產生那些優缺點所採用的研究方式則是挑選美國 1997 年所發生著名的公共圖書館委

外案例 Hawaii State Public Library 與 Baker & Taylor 以及 Riverside City and County Public Library (RCCPL) 與 Library Systems and Services Inc (LSSI) 的合作進行文獻探討，用以作為調查國內公共圖書館採用委外服務之參考，再透過電訪方式，以瞭解國內公共圖書館採用委外服務之現況。

貳、美國公共圖書館委外案例

委外通常與降低營運成本，提高服務品質與工作效率，及組織改造…等相關（註3）。業界雖然有採用委外失敗的隱憂，但較少對採用委外服務的這項做法提出爭議。相較於圖書館界，當委外服務應用至各類型的圖書館之後，雖然委外非核心業務的成效，確實是有助於館員能專心致力於其專業工作上；不過，若是將圖書館的核心業務亦一併委外的話，這似乎挑戰了圖書館員「不可取代性」的地位與專業性。再加上圖書館委外所涉及的層面相當廣泛，且處理委外事項的複雜性，會因該委外業務的性質相異而有所不同，因而引起圖書館界對於委外議題的討論持續不休。

圖書館界在十九世紀就已開始採用委外服務，但在二十世紀左右，才廣為各類型的圖書館所採用。許多圖書館藉由自己的委外經驗，發現委外所涉及的議題相當廣泛且複雜：從圖書館本身需求建議書（RFP）的擬訂、廠商的挑選、委外合約的簽訂、執行與監督、與

廠商之間的溝通與協調……等都需要仔細規劃外，其中更涉及委外服務是否會取代圖書館員的專業性議題。也因為委外議題的廣泛性與複雜性，使得圖書館的委外議題逐漸引起重視與討論。因此在1998年秋季，美國圖書館協會（American Library Association, 簡稱ALA）成立「外包工作小組」（Outsourcing Task Force），專門研究與委外相關之議題，且於同年ALA冬季會議設置公開論壇（Forum），用以討論委外對圖書館之影響（註4）。

美國的公共圖書館，主要自十九世紀左右開始採用委外服務，至二十世紀廣泛應用於圖書館界，且持續至今。作者主要是透過委外廠商是否能如期完成委外合約，且圖書館能否經由委外而達到其預期目標（確實能因應人力不足的問題、達到節省經費與時間的效果、提昇工作效率…等效果）以判定該圖書館的委外成功與否。本作者特別挑選美國1997年時所發生的二件著名公共圖書館委外案例，分別是Hawaii State Public Library System（簡稱HSPLS）與委外廠商Baker & Taylor，以及Riverside City and County Public Library（簡稱RCCPL）與私營機構Library Systems and Services Inc（LSSI）的合作。

HSPLS與RCCPL分別是作者所舉出公共圖書館委外失敗與成功的案例。作者挑選這二例之原因，是因為該二所公共圖書館除了都是於1997年與外部機構簽訂龐大的委外合約之外，HSPLS

因採用全部委外 (total outsourcing) 的方式，引起當時圖書館界一片譁然；而 RCCPL 則是創美國圖書館之先例，首次將圖書館業務委外於私營機構，在當時也備受圖書館界的關注。作者希望能藉由實際的案例說明，以做為調查國內公共圖書館採用委外服務之參考，及其它圖書館在將來採用委外服務時的借鏡與參考。

一、委外失敗案例：Hawaii State Public Library System (HSPLS) 與 Baker & Taylor 合作 (註 5、6)

1997 年，HSPLS 決定與 Baker & Taylor 公司 (簡稱 B & T) 簽訂長達五年的委外合約。該委外案最令圖書館產生爭議的是 HSPLS 決定將其圖書館的所有業務完全委外 (Total outsourcing) 於 B & T 公司，意味著委外業務中亦包含 HSPLS 的館藏發展與選書業務，這應該是專業圖書館員最不可取代的一項功能之一，卻在此案例中打破慣例！但由於雙方在合作過程中缺乏溝通管道，且合約問題層出不窮，故隨即於同年 7 月迅速解約。

由於 HSPLS 除了委託 B & T 公司移植新圖書館自動化系統的業務之外，亦將 HSPLS 的 49 所分館的選書、採購、加工作業都全權交於 B & T 公司負責。這件圖書館委外案在當時堪稱是創舉，若是該委外案能順利完成，則將會在美國公共圖書館委外歷史上留名青史，但事實證明這項做法卻是一大錯誤 (註 7)！該委外案因為以下諸多原因

而宣告失敗 (註 8)：

(一) HSPLS 沒有掌握該合約的主控權

HSPLS 將選書與採購作業全權交於 Baker & Taylor 公司，其委外案的主控權完全轉讓於 B & T 公司，HSPLS 並沒有掌握該合約的主控權。

(二) HSPLS 將全部的圖書經費 (約高達一千一百二十萬美元) 交由 B & T 公司處理

就如同「把所有雞蛋都放置於同一個籃子中」，籃翻蛋破，籃中蛋無一倖免。圖書館至少應該保留 20% 的圖書經費做自行運用，或是與多家廠商合作，以分擔風險。

(三) 雙方缺乏溝通管道

HSPLS 並無另外設置專員以負責委外計劃與合約制定，而 B & T 公司也沒有提供其它相關管道讓 HSPLS 的館員取得委外的相關資料文件。

(四) HSPLS 的館員並不贊同該館採用完全委外之方式

HSPLS 的館員除了不贊同該館採用完全委外的方式之外，更覺得該方式是完全取代了圖書館員的專業而深感不悅；而且 B & T 公司在圖書資料的選擇、編目、加工及運送的處理成本上卻遠高於 HSPLS 原本處理圖書資料的成本，這與當初希望能藉由採用委外以節省經費的期望相違背。再者，對於 HSPLS 的各分館而言，唯一能做的只是被動地接收 B & T 公司所挑選的書，他們沒有退還不適用書籍的權利，導致各分館無法因應該地區的特色而挑選適

合該社區民眾需求的圖書資料（註9）。

**(五) HSPLS 所撰寫的需求建議書
（Request for Proposal，簡稱
RFP）與合約書缺乏結構性與計劃性**

合約內容的需求描述含糊不夠明確，再加上欠缺溝通管道，導致雙方產生嚴重誤解。

**(六) HSPLS 因為此圖書館自動化系統標
案而官司纏身**

此外雪上加霜的是，另一家廠商 Carl Corporation 控告 HSPLS 的標案不公，導致 B & T 公司延遲移植新的自動化系統，而 HSPLS 則必須付出額外的時間與人力成本。

由前述可看出，該委外合約在執行過程中發生相當多的問題：從一開始 HSPLS 並未將其委外作業的需求建議書（RFP）做詳細擬訂，且本身並未設置專員以負責全案，並將金額龐大的圖書經費全部交予 B & T 公司處理……等做法。再者，HSPLS 將對其圖書館的控制權全然讓與 B & T 公司處理，即指 HSPLS 完全失去在該委外執行過程中應該佔有主導者的角色，導致這合約的成功與否完全仰賴於 Baker & Taylor，但委外結果的成敗，則是由 HSPLS 完全承擔。

**二、委外成功案例：Riverside City and
County Public Library (RCCPL)
與 Library Systems and Services
(LSSI) 合作**

Riverside County Library 在 1909 年升格為郡立公共圖書館 Riverside Public

Library，又於 1965 年時更名為 Riverside City and County Public Library（簡稱 RCCPL）。同年，Riverside County 提高稅賦，以增加 RCCPL 的圖書館營運經費，也確實讓 RCCPL 暫無經費欠缺之憂。但其後仍不敵 1978 年加州政府通過的《加利福尼亞州第 13 號提案》（California's Proposition 13）。雖然該提案讓加州延緩 10 年才受到矽谷經濟風暴的傷害，但 RCCPL 仍因政府稅收緊縮而面臨減少營運經費的困境。而後加州在 1993-94 年期間面臨經濟風暴，加州政府經費結算呈現赤字，導致加州政府必須刪減許多州郡與城市的教育經費預算，俗稱“Educational Revenue Augmentation Fund（簡稱 ERAF）”，這即是讓 RCCPL 陷入最嚴重的經費困境中（註 10），使得 RCCPL 改變以往的做法，找出維持營運的解決之道。

其實 RCCPL 在 1911 年時就將其圖書館的部分業務委外於公營單位 City of Riverside。但因為日漸惡化的經費緊縮問題與《加利福尼亞州第 13 號提案》的施行，導致 RCCPL 面臨在經費拮据與組織縮減（精簡人力）的情況下，仍被當地民眾要求必須提供相同的服務品質及維持 RCCPL 各分館的營運。為因應如此難題，在 1997 年時，RCCPL 停止與 City of Riverside 的合作關係，並轉而與私人機構 Library Systems and Services Inc.（簡稱 LSSI）合作。

這件委外案例有二項創舉：其一是公營機構首次與私營機構合作；其二是

這件成功的圖書館委外案例，為公共圖書館工作的組織環境，建造了一個圖書館專業的新典範。因此，這件委外案亦促成而後 Jersey City Free Public Libraries (New Jersey) 與 LSSI 的合作。再者，因為這項委外合約是美國公共圖書館首次與私營機構 LSSI 合作，因此在當時受到相當的注目。在如此廣大的注目下，RCCPL 除了在執行上小心謹慎之外，更為了避免委外失敗而採取以下相關配套措施（註 11）：

- (一)RCCPL 成立三個圖書館領域的專屬顧問小組，以直接控制該委外計劃與提供相關的資源協助。
- (二)州政府依然保有 RCCPL 的擁有權：包含 RCCPL 的館設、專業人員與館藏。雖然 RCCPL 的政策主導權在加州政府手中，但是 RCCPL 仍保有其圖書館的自主權。
- (三)RCCPL 的負責人與 LSSI、加州政府與其他相關合作組織互動密切。其中，RCCPL 的館長 Gary Christmas 全權負責 RCCPL 的圖書館政策訂定，亦擔任這此委外計劃相關合作單位的聯繫者，以便能監控該委外計劃的執行狀況，並隨時與委外廠商進行溝通。

RCCPL 與 LSSI 的委外合約能順利成功之原因有以下幾點：

- (一)RCCPL 本身對圖書館委外議題的考量謹慎及深入瞭解，與其合作機構 LSSI 本身是具有專業性及品質的機構。
- (二)RCCPL 與 LSSI 雙方有暢通的溝通管

道，有助於雙方達成共識與進行協調。

- (三)RCCPL 謹慎撰寫本身的需求建議書，以便讓 LSSI 能清楚瞭解 RCCPL 的需求。
- (四)RCCPL 將委外機構 LSSI 視為合作夥伴，當委外案執行過程中發生問題時，雙方能一併合作解決問題。

此外還有以下因素是涉及圖書館管理者與其館員對委外的看法與態度，以及委外廠商本身信譽與品質的優劣（註 12）：

- (一)RCCPL 的管理者能清楚瞭解其圖書館服務的價值與委外之潛力。
- (二)館員能釐清在委外時所涉及的個人因素與服務因素。
- (三)委外機構本身的品質優良。LSSI 的職員在提供圖書館服務時的認真態度並不遜於 RCCPL 的正職館員，亦能確保其 RCCPL 本身的服務品質。

由 Hawaii State Public Library 與 RCCPL 這二所公共圖書館之委外案例可以看出，圖書館若處理不善，則可能導致更嚴重的人力、時間與經費的耗損；反之，若圖書館能在決定採用委外服務之時，就對委外有相當程度之瞭解，做好詳細謹慎的相關作業準備，在委外執行過程中嚴密監督，如此作法也確實能大大提升委外順利的機會。此外，也能看出公共圖書館採用委外服務的原因為何、其潛在著哪些危機與採用委外的注意事項……等，都能做為其它圖書館在將來採用委外服務時的借鏡與參考。

參、國內公共圖書館採用委外之現況調查

本段作者參考 Hawaii State Public Library System 與 Riverside City and County Public Library 的委外案例，以調查目前國內公共圖書館採用委外服務的現況。

一、研究方法

本調查利用電話訪談方式進行。其訪談對象則是挑選四所分別位居於北、中、南區之市立公共圖書館作為訪談對象，希望藉此調查，瞭解國內公共圖書館採用委外服務的情況、做法、及影響。

二、調查結果

這次的訪談對象在採用委外服務上，都已有相當的經驗與時間。館員本身對處理委外之相關業務也較駕輕就熟，適應良好，且表示目前所採用的各類型委外服務之滿意度都還不錯，廠商大多能配合圖書館的需求，並依照合約確實執行。以下分述說明國內公共圖書館採用委外之原因、透過何種方式選擇委外廠商、為確保委外順利進行所採取的配套措施與建議、委外目前對國內公共圖書館的影響與館員對委外的看法。

(一)國內公共圖書館採用委外的原因

國內公共圖書館採用委外服務的情況已相當普遍，所採用委外服務的原因主要是因應人力不足的問題、政府補助的經費縮減、與欠缺某專業背景。其中針對人力不足的問題，目前國內公共圖書館為配合政府的人力精簡政策，採用

人力自然縮減的方式，以減少館員人事費用支出；又政府在不補退休館員的缺額情況之下，導致國內公共圖書館的正式館員數量，因為館員的持續退休而日漸減少，確實更加突顯出公共圖書館人力不足的問題。雖然大多數公共圖書館改以徵求義工或是約聘人員以作為因應之道，但在處理圖書館專業館務上，仍是幫助有限。

此外國內有些公共圖書館，因為某些民間機構願意主動提供資源、經費及人力，公共圖書館也相當願意結合外部機構的力量，一起成立有關該機構的專門圖書館，或是一同舉辦活動；在管理上則是由該公共圖書館與該私人機構共同執行，因而也算是一種變相的委外作業。該方式與以往公共圖書館所採用委外的服務之相異點，在於所有的資源、經費與人力皆由該民間機構所負責，公共圖書館只需與該機構一同負責管理即可。對公共圖書館而言，在不增加經費與人力負荷的情況下，仍可擴張公共圖書館服務民眾的版圖，這確實相當受到國內公共圖書館的歡迎。

(二)國內公共圖書館採用委外的項目

總體而論，國內公共圖書館採用委外的項目，可區分為技術服務，如編目、圖書加工、裝訂、與選書；讀者服務，如聘請演講者、教師、說書者、作者；而數位服務方面，如圖書館自動化系統、網路建置與維護；另有圖書館的保全系統與館舍維護。國內公共圖書館的委外內容與國外公共圖書館差異性不

大，不過國內各公共圖書館仍會因當地的特殊情形而有所調整。例如國內某些地區的公共圖書館周圍聚集許多遊民，該公共圖書館除了委外自動化保全系統之外，另外也會在圖書館某些出入口增設人力保全。或是因為該公共圖書館鄰近許多學校，因此常結合學校資源共同舉辦活動，圖書館聘請該學區的教師與學者提供進修課程或專題講座……等。

(三) 招標與選擇委外廠商

國內公共圖書館在招標與廠商的選擇上，主要是依照政府採購法的相關規定。基本上，只要廠商是符合政府採購法規定者，皆可參與公共圖書館的招標。不過，仍有公共圖書館為確保委外順利而採取一些配套措施以因應之：

1. 設置專案小組

該專案小組專門負責有關該業務之所有委外事宜：包含詳細擬訂需求建議書、招標事宜、與廠商聯繫溝通並進行協調事宜。目的是作為圖書館與委外廠商進行溝通的對話窗口，以確保圖書館的需求能為委外廠商所瞭解，委外廠商亦能隨時回應圖書館的問題。

2. 設置評選委員會

對欲投標的委外廠商，有些公共圖書館不採用底價決標的方式，而是採用評選的方式，以避免某些廠商惡意利用低價搶標之後，卻因為經費有限而無法完成該委外合約規定或是提供劣質服務…等問題；或是在進行招標之前，圖書館事先對有意願參與招標的廠商進行評選或是調查，並邀請該領域之專家學

者對這些欲投標之廠商做共同評比。透過這方式，除了藉此瞭解投標廠商的基本資料、營運狀況、公司信譽之外，甚至會請該行業工會提供優良廠商名單與不良廠商名單，以作為篩檢欲投標廠商的參考。

3. 挑選能符合圖書館所擬訂的需求建議書者

若欲投標廠商能配合圖書館所擬訂的需求建議書中的要求，進而請該廠商作相關的業務報告及展示，讓圖書館對委外廠商所提供的服務，有更深入的瞭解。

上述這些配套措施都是準備招標的前置作業。準備過程雖然繁瑣，但此舉無非是希望能對投標者先做嚴格的把關，以確保而後的委外執行成效與結果能合乎圖書館的預期，並使廠商確實依照合約執行。

(四) 確保委外成功的建議

招標前對廠商要進行嚴謹的事先審核與檢視；仔細擬訂館方的需求建議書與合約內容；在委外進行中嚴密監控委外廠商（作不定期抽查）；在發生問題時能及時與廠商進行溝通協調，要求廠商立即修正改善（在委外合約中利用分期付款的方式以牽制廠商）。這些都在在顯示出國內某些公共圖書館，為確保委外成功，而採取相當謹慎的態度與做法。

此外還有諸多問題也必須一併入考量：當圖書館決定採用委外時，必須仔細審視採用委外的目的為何，委外是否能因應現況所需？或是館內是否因為採用委外而必須重新調整該館的工作程序

與工作量；設置專門負責委外業務的專員，以確保圖書館提供一個對外部廠商進行溝通的窗口；以及必須對委外廠商有所瞭解（如公司規模與聲譽，訪問該廠商過去的客戶……等），納入這些考量，都將有助於提昇委外合約順利完成的機率。

(五)委外對國內公共圖書館之影響與館員的看法

委外服務對國內公共圖書館所產生的正面影響遠大於負面影響。普遍認為委外確實能解決目前圖書館所遭遇的經費、人力與專業背景上的不足，尤其在將圖書館非核心業務委外的部分（如館舍維護、保全、清潔工作、水電……等），更是為各類型的圖書館所普遍採用。其中最直接的效用，在於館員能有更多時間與心力專注於自己的核心業務上。尤其是國內的市立公共圖書館，除了擔負營運本館與分館業務之外，更要協助各縣市與鄉鎮圖書館作人才培訓的輔導業務，這項業務即是身為專業圖書館員的核心能力之一，更是無法為委外機構所取代。由此可知，國內公共圖書館員除了對採用委外服務持有正面肯定的看法之外，亦能清楚瞭解其自我專業性的定位。

肆、公共圖書館委外之原因與優缺點

本段將參酌有關 HSPLS 與 RCCPL 委外案例之相關文獻與其它委外文獻，

並結合國內公共圖書館之調查結果，統整出國內外公共圖書館採用委外的原因，及可能造成的優缺點。

一、公共圖書館委外之原因

委外的最大特點正是現今圖書館所急需的：如何在有限的經費下，能同時兼具工作效率（甚至是提高工作效率）與完成工作進度。換言之，由於業務的「專門化」，委外廠商能讓客戶（如圖書館）用較少的成本以維持（甚至提高）其服務品質與工作效率，這點即是吸引圖書館願意承擔風險，採用委外服務的最大主因。尤其當經費問題迫在眉睫之際，機構必先將營運成本最高的業務委外辦理。公共圖書館亦是如此。而委外即是目前公共圖書館解決經費與人力窘境的主要方式之一。除此之外，作者將國內外公共圖書館採用委外的原因歸納如下所示：

(一)經費縮減

公共圖書館的經費主要來自於政府的資助，而由於人民不願意增加稅收，再加上目前全球經濟的不穩定，導致國內外政府機構必須做出精簡財政支出的決定，這勢必會影響公共圖書館的經費遭到刪減；再者，自從科技「投入」圖書館領域中之後，除了對圖書館造成巨大的衝擊之外，更使得圖書館必須額外投注相當龐大的經費「投資」與「維持」這些科技產品。這些情況使得公共圖書館陷入困境，在經費不增反減的情況下，仍必須因讀者的要求而維持其服務品質。因此多數的圖書館會採用代理

商或外部廠商來提供服務（通常能享有較高的折扣優惠），以大量的人事費用來因應經費縮減的問題。

(二)人力資源的不足

經費的縮減勢必也會影響人事費用的預算額度，通常直接衝擊圖書館縮減專業館員聘用的決策。目前國內公共圖書館為配合政府的人力精簡政策，而採用人力自然縮減的方式，在不補退休館員的缺額情況之下，導致國內公共圖書館的正式館員數量因為館員的持續退休而日漸減少。為因應人力欠缺的窘境，國內外的公共圖書館都利用培訓約聘人員或是義工，以協助處理館務與減少館員的工作負荷量。

(三)人員的善加利用

將非核心業務委託於外部廠商，使館員能有充裕的時間與精力得在其專門業務上發揮長才。並且也能將館員作適度的調配，或是將組織重新調整以因應委外（註13）。

(四)民間機構主動提供資源、經費及人力

本研究調查出國內某些公共圖書館結合外部機構，共同成立有關該機構的專門圖書館或是一同舉辦活動，在管理上則是由該公共圖書館與該私人機構共同執行。由於所需的資源、經費與人力皆由該民間機構所負責，公共圖書館只需與該機構一同負責管理即可，因此這項做法也成為吸引國內公共圖書館採用委外的原因之一。

(五)成本太高又生產力低

這是各類型圖書館技術服務部門

（指採購與編目部門）的共通問題。圖書館必須花費相當的固定成本「養」這批專業人員，而這批專業人員通常所反映出的工作效率卻都「不高」：例如在採購業務方面，選購與訂購是相當的耗時耗力；在編目部門則常有積壓許久的待編圖書資料。這些除了會影響圖書處理、上架、流通、典藏的作業時程之外，圖書館在無形中也擔負了許多額外成本（如時間與場站成本）（註14）。

在節省經費與人力有限與希望提高工作效率……等的考量之下，公共圖書館在技術服務方面多半會採取部分委編或是全部委編。雖然可能會有書目品質優劣的顧慮，但這項顧慮能因為圖書館與廠商雙方曾經有過不錯的合作經驗，或是該委外機構本身的品質優良而減少許多。

就委外廠商而言，這些承包圖書館業務的機構，若所聘請的工作人員多數是具有圖書館專業背景領域者的話（以較具規模者公司尤是），對圖書館而言，就能夠以較低的經營成本以取得相同（或更優）的服務品質，這確實能為圖書館解決經費拮据，營運成本太高又生產力低的窘境。再者，由於私營機構有競爭的壓力，必定會努力在委外業務上展現其工作效率與效能，以提高再次續約的機會。所以，在公共圖書館中加入私營機構的競爭力，也似乎為公共圖書館注入新血，並帶來新氣象。

二、公共圖書館委外之優缺點

在現今職業分工趨於專業化的時代

中，委外服務亦是一種為因應專業化潮流的「產物」之一。在許多國內外文獻中與本研究調查指出，絕大多數的圖書館採用委外服務的原因，是為了因應日漸嚴重的經費縮減與人力缺乏問題。這似乎暗示著採用委外服務，是圖書館解決經費與人力窘境的最佳方式或是萬靈丹，但事實並非如此。任何事物都有一體兩面，在朱碧靜的文章中將委外服務的正負功能，從多個面向作詳細解說（註 15）。故作者除了主要參酌有關 HSPLS 與 RCCPL 委外案例的相關文獻之外，亦參考其它委外文獻與結合國內公共圖書館之調查結果，統整出國內外公共圖書館採用委外之優缺點。

(一)委外之優點

降低成本與提高服務或產品的品質即是採用委外服務的最大優點。此外，圖書館採用委外服務還有哪些優點呢？以下分述說明之：

1. 節省經費

由於業務的「專門化」，委外廠商利用規模經濟的優勢讓客戶（如圖書館）能用較少的成本以維持（甚至提高）其服務品質與工作效率。若圖書館能「善加利用」委外服務的話，委外在節省人事費用、設備費用、空間費用……等，確實能夠發揮節省經費的效果。

2. 提高工作效率

圖書館可以事先擬訂採購計劃，以節省資料採購經費與提高採購資料的進館速度。

3. 解決人力不足與人員工作負荷量過

重的問題

將圖書館的部分業務（或是非關鍵性業務，如回溯建檔、圖書資料加工…等）交由專門處理該業務的外部廠商。如此作法，非但能減少館員因處理非核心業務所負擔的工作量之外，也讓館員能專心致力於自己的專門業務上。例如國內的市立公共圖書館館員，毋須多花心思處理非核心圖書館業務，導致工作量負荷過重，反而卻能夠專心致力於協助各縣市與鄉鎮圖書館作人才培訓的輔導業務，突顯館員本身的專業性與核心能力。

4. 借用外部人員的專業性

圖書館可以借用外部人員的專業性，以彌補圖書館員本身在專業背景上所欠缺的部分（如需要某特定語言的編目人員，或需要某特定的學科背景人員…等）（註 16）。

5. 減少管理者的壓力

此點尤其是針對非具有專業圖書館學背景之主管而言。圖書館的營運繁瑣且複雜，其中圖書館業務中的技術服務更是少為主管所熟知，若將技術服務委外，對管理階層而言，非但能省卻「麻煩」，更能專心發展讀者服務或其它核心業務。

6. 圖書館內部組織及功能的重整

為了因應時代變遷，業界所極力推行的組織重整與改造亦被圖書館界所採用，冀能提昇圖書館的工作效率與服務品質。就公共圖書館而言，組織的改造也許包含內部組織重整（如採編合一）

與外部組織重整（如公共圖書館的所屬層級涉及該圖書館擁有其自主權限之大小）。如此做法也是因應政府減少公共圖書館的經費支出。

(二)委外之缺點

凡事都有一體兩面，在前段已介紹圖書館採用委外服務之優點，接著介紹採用委外服務的缺點，以讓圖書館在選擇採用委外服務時，能更加謹慎與仔細考量。

1. 採用委外，未必能達到降低成本的效果與確保廠商所提供的服務品質。委外服務無法保證必定能替該機構節省經費支出，這端視圖書館本身的需求、雙方簽訂合約的方式及合約內容，與圖書館本身組織的調配而定。若圖書館採用價格標的方式，則就必須嚴格控管委外廠商，因為“Quality costs money”，尤其當廠商惡意低價搶標時，則難以確保該廠商能提供優良的服務品質。還有一些「隱藏費用」也是需要由圖書館所負擔，例如委外機構需要增加新職員以因應大量訂單，導致不願另外採購新設備，以因應圖書館的需求，則可能會間接影響該委外機構所提供的服務品質（註17）。

2. 圖書館將部分業務管理權轉交於委外廠商

從 HSPLS 的委外案例中可明顯看出：採用委外服務，除了有潛在的風險性之外，圖書館也必須將內部作業的控制權做部份或全部讓渡於委外廠商。因此，為了提高委外得以順利進行與完成

的機率，圖書館必須在合約執行中位居主導的地位。

3. 圖書館不易監控委外廠商

這部分尤其是圖書館，難以監督及控管委外廠商所提供品質與廠商履行合約的實際成效。因此較建議的做法是：圖書館打從招標前就對廠商進行嚴謹的事先審核與檢視，並建立暢通的溝通管道。委外進行中，利用不定期抽查的方式嚴密監控委外廠商，若發生問題時，能及時與廠商進行溝通協調，要求廠商立即修正改善。例如國內某公共圖書館則是在委外合約中，利用分期付款的方式以牽制廠商（當委外廠商確實達到合約內容所訂定的進度，或是廠商有確實針對圖書館所提出的問題做出改善，該館才進行按期付款的動作）。

4. 導致專業館員的流失或是減少館員的專業性，與產生人力資源的問題。當圖書館將核心業務委外，或是採用全部委外（Total outsourcing）時，圖書館也許會解僱專業館員或是將館員作重新調配。換言之，圖書館可能會降低對（現有）專業館員的需求。

此外對現存的專業館員而言，其「專業」被委外，可能使得館員日後難以持續在其專業上有所精進，甚至會對其業務有所生疏。所以館員不能因為該專業被委外，而停止參加該專業領域的在職訓練或是停止吸收新知，反而應該隨時吸收該專業領域的最新動態與新知，以便要求委外廠商提供因應時代潮流的服務，而非只是一味地接受廠商所

提供的服務。

委外有時會讓館員產生負面的態度與想法（排斥委外、覺得專業被取代、必須重新學習其它業務而感到不安…等）（註 18）。圖書館本身除了對委外有一定程度的瞭解之外，也應該與館員溝通協調，讓館員瞭解圖書館委外的動機、原因及後續影響為何，讓館員有心理建設與準備。在 HSPLS 與 RCCPL 案例中即可明顯看出該二所公共圖書館的館員在面對委外時不同的態度與反應。

5. 圖書館對委外廠商有某種程度的依賴

其依賴程度與委外業務的重要性與規模性成正比。委外的成敗，操之在廠商手中，但委外的結果，必須由圖書館本身承擔。圖書館確實會因為採用委外而依賴委外機構，但圖書館可以在委外合約中位居主導地位，並採取積極謹慎的態度，以確保委外成功。例如圖書館事前慎選委外廠商，在擬訂、簽訂合約後，持續監督廠商工作進度與品質控管；在委外案子進行中，圖書館能隨時與廠商進行溝通與協調…等。

伍、結語

公共圖書館委外的對象不限於廠商，另外包含兒童讀物作者、說書者、操作玩偶者，還有來自各領域的指導人員、演講者與訓練師，以提供服務於不同類型的讀者群。由此可看出，公共圖書館為了能持續經營而使出渾身解數，以滿足各類型的讀者需求，這無非是希

望能提供讀者最好的服務與擁有理想的閱讀環境，讓公共圖書館持續成為文化的表徵。

由於難以確保採用委外確實能為該機構產生正面效果或是助益，故各類型圖書館在決定選擇委外作為解決目前館內所處困境的同時，圖書館本身必須對委外的業務與廠商，以及委外可能為館內帶來的衝擊或是變化，都要有一定程度的瞭解與認識。圖書館的管理者若能與相關職員達成共識，讓館員瞭解委外的原因，除了較能得到館員的支持之外，館員本身也能自我調適，以便使館員較能欣然接受與適應原有的館務組織，因採用委外而所做的調整。對欲投標之廠商，圖書館可事先作評選或是調查，在一開始就對廠商作嚴格把關：從招標前對廠商進行嚴謹的事先審核與檢視；仔細擬訂該館的需求建議書與合約內容；在委外進行中嚴密監控委外廠商；在發生問題時能及時與廠商進行溝通協調，要求廠商立即修正改善。這些都是確保圖書館委外成功所採取積極的態度與做法。

目前國內委外廠商的數量有增加的趨勢，除了意味著圖書館將有更多的選擇之外，廠商之間的有效競爭，可能亦有助於提昇廠商提供圖書館的服務品質。對委外廠商而言，圖書館採用委外服務的比例愈高，則更有助於廠商致力於這塊市場的發展，亦可讓廠商有更多「生存」的機會。

圖書館採用委外服務是現今的主要

趨勢，而這趨勢勢必將會持續下去。圖書館採用委外服務，主要是解決經費縮減與人事上的不穩定，這是圖書館在面臨生存危機時所「殺」出的一條生路，也許是另一個危機，但也是轉機！這完全操之於圖書館手中。

附 註

- 註 1 Appleby Barbara, "Public Libraries: Outsourcing Technical Services." *SLIS*, Spring 2000 <<http://www.unt.edu/slis/students/projects/5320/appleby.htm>> (Oct., 4. 2004).
- 註 2 Sheila Inter S, "Outsourcing: What Does It Mean for Technical Services?" *Technicalities* 14:3 (Mar 1994), p.3.
- 註 3 K. Schmidt, "Managing Acquisitions in a Changing Environment: from Coping to Comfort, 1996 ALA Annual Conference Report" *Library Acquisitions: Practice & Theory* 21 (Spring 1997), p.92.
- 註 4 劉朱勝，「外包工作的執行計畫=Planning to Implement an Outsourcing Project.」圖書與資訊學刊 30 (民國 88 年 8 月)，頁 69。
- 註 5 George M Eberhart, "Hawaii Terminates Outsourcing Contract." *American Libraries* 28:7 (Aug 1997), pp.15-17.
- 註 6 Evan St Lifer, Michael Rogers., "Hawaii Cancels B&T Outsourcing." *Library Journal* 122:12 (Jul 1997), pp.12-13.
- 註 7 N. Oder, "Outsourcing Model-or Mistake? The Collection Development Controversy in Hawaii." *Library Journal* 122:5, (1997), pp. 28-31.
- 註 8 Patricia D. Wallance, "Outsourcing Book Selection in Public and School Libraries." *Collection Building* 15:4, (1997), pp.163-64.
- 註 9 Gordon Flagg, "Angry Hawaiian Librarians Denounce B & T outsourcing." *American Libraries* 28:1 (Jan 1997), p.12.
- 註 10 Ronald J. Baker, "Outsourcing in Riverside County: Anomaly, Not Prophecy." *Library Journal* 123:5 (March 1998), p.36.
- 註 11 Rob Seitz, "Outsourcing Helps Library to Meet Demands." *The American City and County* 113:5 (May 1998), p.72.
- 註 12 Ronald A Dubberly, "Why Outsourcing Is Our Friend." *American Libraries* 29:1 (Jan 1998), pp.72-75.
- 註 13 *ibid*, p.160.
- 註 14 同註 1。
- 註 15 朱碧靜，「圖書館館務委外之決策與管理探討」大學圖書館 2 卷 2 期 (民國 84 年 4 月)，頁 108-110。
- 註 16 同註 1。
- 註 17 Clare B. Dunkle, "Outsourcing the Catalog Department: A Meditation Inspired by the Business and Library Literature." *Journal of Academic Librarianship* 22:1 (Jan 1996), pp.35-36.
- 註 18 同註 1。