

圖書館業務委託民間辦理之理論與實務初探

A Discuss of the Theory and Practice for Contracting out Government
Service in Public Library

張 仁

Jen Chang

公務人力發展中心秘書室科員

Officer, Department of Secretary

Civil Service Development Institute

【摘要】

我國政府近年來大幅推動民營化及政府業務委託民間辦理不遺餘力，機關組織中不涉及公權力，亦非屬於政府核心業務者，均得為業務委託民間辦理之對象。圖書館在面臨業務擴增、預算減少、人力不足的情況下，將面臨以何種方式提供「圖書資訊服務」給讀者利用？本文概述政府業務委託辦理之理論基礎，探討圖書館整體業務委外之實務，包含評估可行性及履約之管理機制，提供圖書館界經營之參考。

【Abstract】

Recently, the government in Taiwan has been making great efforts to initiate privatization and contracting out of parts of government operations. Most of privatization and contracting out targets are not closely involved in public authority and are also not the core work of government. Public libraries are now facing the condition of work expansion, budget reduction and insufficient workforce. Therefore, they start to think about how to outsourcing public library functions and provide better services to readers. This article briefs the basic theories of government privatization and contracting out and explores the library outsourcing practices including feasibility assessment and mechanism of contract monitoring. It could provide a reference for public library managers.

關鍵詞：新公共管理、公私協力、管理主義、市場機制、契約外包

Keywords: The New Public Management, Public-private partnership, Managerialism, Market Mechanism, Contracting out

壹、前言

自1980年代新公共管理論興起以來，各國政府面臨公共需求日益龐大，組織部門不斷擴增，財政負擔日益沉重的壓力下，美英兩國紛紛採取政府改造措施，如民營化、契約外包等政策，以市場治理模式取代獨佔性的官僚體制，目的在縮小政府規模、減少政府支出，活絡市場經濟，引進企業經營精神，以提升國家競爭力及增進公共服務的效能。我國政府業務委託民間辦理之推動始於82年行政院頒「行政革新方案」，該方案將政府業務委託民間辦理列為行政革新的實施要項。(註1)91年行政院成立組織改造推動委員會，推動所謂四化：委外化、行政法人化、去任務化、地方化，凡民間有能力及創造效益大於政府者均可考量推動機關轉型，包含公法人、財團法人或民營化、業務委外等解決方式。政府業務委託民間辦理廣為人知的成功案例如：公務人力發展中心、國立海洋生物博物館。

依據行政院人事行政局蒐列委託民間辦理案例暨契約參考手冊，依據業務性質分為民政、文教、經建、衛生四大類，目前常見之行政業務如清潔、駐警、輔助人力採用外包方式已行之有年，廣為各級政府機關採行，依據政府業務委外推動之原則，公共圖書館在政府組織中涉及公權力的程度低，機關內部附屬專門圖書館(室)被視為非主要核心業務，當面臨業務量新增，組織編制未能隨之擴編，使得人力嚴重不足的情況下，均使公共圖書館積極尋求適切的解決方法，如何運用市場機制的管理策略，達到預算支出上所謂的經濟、效率及效能的「3Es」標準，就成為圖書館管理與人力資源管理上的重要議題。

貳、政府業務委外之理論

新公共管理主義認為政府職能不斷擴大，財政支出日益艱難，無法滿足人民的社會福利需求，在傳統官僚體制愈來愈受到嚴苛的挑戰之下(註2)，凡是能夠擷節施政成本、提升效能，以及能有效提高競爭優勢的政策方略，無不備受政府施政的歡迎，我們稱這種強調市場機制引進政府部門的改革潮流稱為新右派改革或新公共管理的改革(註3)，並成為日後政府業務委外的理論源頭，以下略述其公共選擇論與管理主義之論點。

公共選擇論點認為政府長期獨佔公共財貨的供給，官僚體制基於私心會將

預算極大化以滿足其個人的效用，故主張政府規模應該縮小，反對過度干預與管制，特別是批評政府在供給公共財貨上的獨佔性，認為許多財貨與服務應交由更有效率的市場競爭機制來生產與提供。公共選擇論的學者以經濟的方法來研究政治的途徑，認為官僚體制使政府過度供應財貨及服務，造成無效率的弊病(註4)，故主張政府應解除管制及建立誘因機制，強調市場機能是最有效分配資源的工具，市場機制應取代政府體制以提供財貨與服務。

管理主義論者的觀念，則認為公部門與私部門都同樣存在有管理的問題與需求，企業部門蘊含市場取向的管理方式，比傳統公共行政模式更有效率。管理主義者強調經濟的本質，特別重視政府預算支出的效益(註5)，認為公私部門在達成目標的手段上，並無二致，所以公共行政所運用的知識和工具可以完全師法企業(註6)，即所謂以市場導向、顧客導向的「企業型政府」來扭轉官僚體系的沉痾。

世界各國興起政府改造運動。最為人知的是早在1979年英國首相柴契爾主政期間推動之民營化政策、政府業務委外經營及解除管制等措施，以及美國總統雷根所採行的新聯邦主義，大幅刪減政府補助，以預算施壓各級政府，以市場做為一種治理的工具。管理主義使得英美先進國家引進企業經營方式，使政府的治理功能逐漸走向市場化。這種官僚體制與市場機制相互融合的治理型態又稱為「公私協力」、「夥伴關係」，政府部門與民間企業互動的結果，政府委託機關可以充分瞭解企業經營之精神與內涵，有效落實企業型政府之施政理念；而民間企業員工亦可藉由相互觀摩，體認公部門各項決策背後衡量之公共利益，激發企業之社會責任。(註7)

上述公共選擇論的基本假定是官僚體制缺乏競爭，官員追求私益。故也引起學者的批判，指出公共選擇論否認了公務員基於公共精神的認同及運用共識規則所驅動的行為動機(註8)，並認為公共服務及財貨本身就具有獨佔的特質，並不宜透過市場治理造成企業廠商壟斷或寡佔的情形發生。學者指出「管理」固然對公共行政的品質很重要，但不應是惟一的途徑，管理主義在強調工具導向的效率觀下並無法兼顧政治層面的課題，例如社會公平正義、公共利益、個人價值等。(註9)公共圖書館屬於社教性機關，具有濃厚之人文價值，如果委外後係以市場機制或以利潤導向的方式經營管理，是否會折損對讀者服務之公共利益，也就成為業務委外評估上重要的考量。

參、我國政府業務委託民間辦理之推動

我國政府現階段業務委外之推動由行政院成立組織改造推動委員會(簡稱組改

會)檢討政府業務四化(行政法人化、去任務化、地方化、委外化)，並設政府民間夥伴小組，責成行政院人事行政局負責推動政府業務委外，促請各機關(構)、學校依據「未來行政業務評估原則」檢討整體機關(構)、學校委託民間企業或非營利組織經營或轉型為公法人、財團法人或民營化等方式運作，其中提出涉及公權力較低或非屬政府核心業務者，以及民間有能力及創造效益大於政府者均可列做委外考量，上述原則顯示政府面臨財政負擔沉重，積極尋求組織再造及總員額管制的措施。以往須有明文規定或授權始可委外辦理，已遞移為無明文規定禁止者即可委外的政策立場。

依據「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，各機關得將所屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。業務委外的分類與型態具有多樣性，茲就機關對內與機關對外兩種型態分類列表如下：

委託類型	委託標的
機關內部業務項目委託	內部事務或服務(如編目作業、流通服務)
	內部設施或資產(如館舍空間利用管理)
機關委託民間經營或管理	機關職掌之非公權力項目委託
	機關職掌之公權力項目委託

資料來源：行政院人事行政局

機關以設施或財產委外依據對價關係又可分為「政府經營，委託廠商管理並支付廠商費用」及「委託廠商管理經營，向廠商收取權利金，分享獲利」兩種不同的委外策略。前者以公務人力發展中心圖書館委託民間管理為例，即屬內部事務之委託，其目的在節省人力成本，提供內部讀者圖書資訊服務，在性質上非屬公權力之行使，也未與一般國民發生行政上之法律關係，僅需依我國政府採購法相關法令規範執行，由機關支付費用給受託廠商，受託廠商對機關提供履約服務。(註10)後者以苗栗縣文化局「圖書館館舍營運服務暨藝文書店經營」委託民間經營案為例，採「部分公營、部分民營」委託型態辦理，將圖書館之開放服務、事務性管理業務、出版品行銷組合、藝文活動票務、點心、咖啡供應和主題活動策辦等整合委由民間團體經營，並按月收取權利金。

有關國內圖書館人力運用的問題，目前以編目作業委外採購、引進人力仲介派駐方式較為成熟，至以「整體委外」或搭配部分空間委外的方式委外的案例仍不多見，以下就公務人力發展中心圖書館的委外案例進行探討。

肆、公務人力發展中心圖書館委外實務案例

公務人力發展中心(以下簡稱本中心)成立於民國85年，前身為行政院人事行政局「公務人員訓練班」，基於教育訓練之需要，中心成立後即在原訓練班舊址就地改建新大樓(新生南路、辛亥路口)。並於民國89年10月21日落成啟用。本大樓機能設計整合教學、研究、會議、生活、休閒及藝文等多元需求，並以國際化、資訊化之前瞻眼光整體規劃各項設施。(註11)

一、館務概述

本中心圖書館(以下簡稱本館)規劃設在行政區三樓、四樓，為一所具有現代化設備的專業圖書館，空間寬敞、燈光明亮，傢俱設備與自動化系統齊全，整體布置與造型均極為雅致。本館屬於「專門圖書館」，係以所屬員工及受訓學員為主要服務對象，次要服務對象則為對人力資源研究有興趣之社會人士、社區里民、以及臨時入館閱覽之讀者。本館設立宗旨在提供訓練資源、支援與協助教學工作，鼓勵公務員持續進行終身學習，達成提升公務決策品質及組織效能之目標。

本館三樓設置為入口處、多媒體區、資料檢索區，其中多媒體資料採用開架式以供讀者瀏覽查檢，目前館藏多媒體視聽資料相當多元豐富，包括休閒類、知識類、音樂類等，以及本中心訓練專用教具與多媒體資料(Training Media)。

本館四樓設置為期刊報紙區、圖書閱覽區、資訊檢索室、本中心簡史室，提供期刊、報紙、圖書及資料庫查檢等服務，核心館藏包括全國政府機關出版品、國內外人力資源發展、公共行政管理、國家政策發展之學術期刊與圖書。足以充分支援訓練業務之需求，亦可做為公共行政領域研究發展之資源中心。

二、委外歷程

本中心新建大樓於民國90年1月正式委託福華飯店經營管理，同時期圖書館硬體設施及自動化系統亦相繼完成驗收，緣於本中心組織編制只保留最精簡的人力及核心專長，僅有一名承辦人負責圖書館業務，為維持開館之正常運作及有效管理各項館務事宜，經評估乃決定將館務所需之人力委託民間廠商派駐管理，並代為設計執行圖書館推廣活動。本委託案經規劃評估、需求書草擬、召開評選會、議價簽約等流程，順利於91年度起正式委託民間廠商管理，受託廠商依據契約派駐人力負責館務工作，本中心則按月驗收並支付服務費。

三、委託範圍

本館圖書設備購置、維護費及相關預算仍由本中心執行，其它各種服務性工作則由受託廠商負責，包括圖書館自動化系統設定管理、一般流通作業管理、讀者參考諮詢服務、圖書資源利用指導、館藏規劃與發展、推廣教育活動、及圖書館網頁規劃維護等。

四、履約管理機制

為有效管理受託廠商之履約行為，廠商必須於決標後，依據投標企畫書內容，提出管理服務計畫書，列出年度履約項目及每月工作進程，經過本中心同意後據以執行，以確保雙方履約的誠信與能力，以及列為按月驗收廠商完成度的準據。本館將多項監督管理機制在合約中做規範，概分為組織架構的監督、履約誠信的監督、書面報告的監督、派駐人員的監督及讀者滿意度監督等五大面向，茲歸納如下表：

監督類別	監督機制
組織架構的監督	本中心研究組為履約管理之對口單位，受託廠商指派專案經理為負責人。
履約誠信的監督	於契約中明訂履約保證金、違約金、賠償金、罰款等條件及金額大小。
書面報告的監督	廠商於決標日起1個月內提出具體管理服務計畫書，做為履約期間工作計畫及驗收之準據。
	本中心每月召開館務工作檢討會議，會中由受託廠商提出當月工作報告。
	廠商每月提交驗收紀錄單，羅列各項目執行情形，由本中心逐一檢核各履約項目是否完成。
	廠商於6月底前提交半年期中檢討報告。
派駐人員的監督	廠商於12月底前提交全年度工作總報告。
	派駐人員出勤納入本中心差勤系統，使易於管理查核。
	廠商派駐人員任職均須經本中心之審查與同意。
	明確訂定派駐人員執行各項館務工作(量化)最低工作要求。
讀者滿意度監督	明確訂定廠商派駐人員任職條件、工作規範與罰則。
	本館指派具有圖書資訊專長之薦任科員擔任履約監督管理工作。
	定期執行學員與中心同仁問卷滿意度調查，調查結果提交館務報告。
	本館網站設立意見信箱，由本中心專責人員處理收信。

資料來源：參考行政院人事行政局，建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究委託成效

本館讀者利用情形與本中心學員受訓型態有很大的關係，本中心所辦理訓練班期以短期訓練為主，受訓學員的利用也以館內閱覽居多，致使流通管理的情形並不複雜，在人文與地理環境均極為單純的因素之下，受託廠商在執行館務方面並無太大的困難與負擔。

本中心核心業務為辦理公務人員訓練，在組織編制精減的政策下，將圖書館業務委託民間廠商管理以撙節人力成本，歷經四年的實施成效，在服務方面，實施延長夜間及假日開放時間，以方便讀者在非上班時段內的利用，派駐人員在服務品質方面亦能符合本中心讀者之資訊需求。在管理方面，受託廠商對於派駐人員督導與管理能力良善，均能適時協助本中心教育訓練之進行，整體評估確能達到本中心預期節省人力成本之經濟效益。

伍、圖書館業務委外探討

一、委外決策

公共圖書館或機關內部附設圖書館(室)面臨業務量擴增、人力、預算相對縮減的壓力下，對於人力不足及內部庶務性方面之業務(如清潔、保全)採取委外辦理已具有相當成效，但對核心業務或「整體委外」案件，圖書館管理單位需要審慎、客觀、務實的評估作業，才能有效落實後續的監督管理作業。如果圖書館管理單位缺乏先行評估，太過倚重民間經營案是撙節政府預算之良方，缺乏在商言商的觀念，即便在過程中順利完成決標及簽約，對於日後的履約將增添困難。在公共選擇論的核心並非是私部門原本就可以比公部門提供更具效率或成本較少的服務，而是私部門的競爭機制，使得單位成本下降，但是卻不影響輸出的質與量。圖書館在委外過程中應先評估業者是否有能力提供等於乃至高於政府原本自辦該項業務的水準，若民間業者沒有承接的能力，或是承接的結果比自己辦理還差的情形下，即暫無辦理的必要性。(註12)

依據歐傑(Auger)的「委外經營決策考量面參考表」，圖書館採行委外的決策考量點概如下列：

決策考量面向	參考點
競爭	在民間市場上是否可以提供相同之「圖書資訊」產品與服務？市場競爭機制是否存在？
節省的效益	圖書館業務委外後能否節省政府成本？
服務品質或回應性	受託廠商提供的服務品質是否高於目前圖書館的水準？在回應性與讀者的滿意度方面是否能夠有所提升？
確保服務品質與政府監督責任	受託廠商之經營(管理績效)是否易於評估？權責機關是否有能力對廠商進行監督管理
風險性	受託廠商在市場上永續經營的能力是否可以提供長期性的服務？圖書館委外因故中斷，其所造成讀者損失的影響層面與機率如何？
負面的影響	圖書館委外後所造成的其它層面影響與衝擊，有無難以克服的障礙或其它的妥協讓步？
員工衝擊的影響	圖書館委外經營後是否可以與館員協商共處？

參考資料：Auger, Deborah A. "Privatization, Contracting, and the States: Lessons from State Government Experience." *Public Productivity & Management Review* 22:4 (Jun. 1999): 435-454.

在委外的決策階段，有必要成立評估小組對上述之決策考量點進行需求論證，包括蒐集資料、研析適用法令、調查市場現況，並確立預期的目標與影響，匡定圖書館各項委外業務的範圍與屬性，以評估合適的委外方式及工具，有了完善的規劃研議成果才足以做為招標公告之準據。民間參與經營或管理案並沒有固定的執行模式，圖書館在決定推動業務委外要依據本身的性質與條件決定招商機制，如果在決策規劃階段考量不盡周詳，未來在履約階段將會遇到不可預期的狀況須與廠商協商解決，屆時將徒增交易成本及影響服務的品質。

圖書館為政府重要之社教機構，長期以來，國內各類型公私立機構圖書館任用、聘用或僱用圖書資訊學菁英進入所屬之圖書館服務，使得國內圖書館從業人員「每位館員有其館」，這是圖書館專業所獨特與其它社會行業大為不同的地方，圖書館若要採用「整體」業務委外，在市場上並無專業圖書館管理廠商可以承攬，更不會有市場競爭機制的存在，也就是為什麼具有相當規模之圖書館在官方委外案例中幾乎為零。但至於小型圖書館(室)在管理上如果並不需要圖書資訊專業人力與知能，則以(人力)勞務採購即可提供等於乃至高於原有管理水準之服務。

除了圖書館「整體委外」在現階段仍缺乏市場治理機制，但館方可以有其它的選擇，將個別業務項目委託民間辦理，例如輔助行政人力、次核心作業勞務委外，其餘人力撥用在發揮核心價值的工作，以充分運用人力資源，擴大圖書館服務範圍與增加服務的能量。當某項勞務與服務在市場中成為商品化，廠商會在自由競爭市場中極大化其規模與佔有率，最後社會整體成本就會降低，這時圖書館向民間採購該項勞務或服務必然較為有利，這也是公共選擇論的論點，也貫徹政府政策指示「民間能做的，政府就不做」的具體實現。

二、規劃招標

在規劃招標階段，圖書館管理單位需要擬定工作需求書、契約草案、招標文件及決定適用之招標法令。為確保未來決標後廠商之履約能力與誠信，除依法成立評選會以符合公平公正之原則與收集思廣義之功效，另外，對於其它相關機構委外成功或困難之案例必需詳加研析。

政府業務委外經營的理論基礎除前述之公共選擇論之外，還包括制度經濟學中的委託人代理人理論、交易成本理論。(註13)這些理論的基本假定是認為人性具有自利傾向、有限理性和厭惡風險，受託廠商(代理人)與委外機關(委託人)之間存在目標與利益著眼點不同，以及資訊不對稱的問題，於是容易引起逆向選擇

(Adverse Selection)與道德風險(Moral Hazard)的產生。所謂逆向選擇是指簽約前其中一方故意隱藏資訊，致使對方錯估情勢而產生不適當，甚至不正確的選擇。(註14)所謂道德風險指的是簽約後機關所無法觀察到廠商的怠惰、欺瞞、濫竽充數行為。而如何尋得最有效的契約來治理兩造之間的關係，便是理論的重心焦點。(註15)館方必須嚴肅體認與廠商間的利益目標完全不一致的事實，即廠商會依據有限理性逃避監督，追求企業利益的最大化，如果60分可以及格，廠商不會耗費成本追求100分。所以館方的預期可能會落空，雙方的履約與監督關係將會出現齟齬。圖書館管理單位要成為一位聰明的買者(Smart Buyers)，必須「知道自己想買什麼，也必須知道商店在那裡，以及可以買什麼與何時可以買賣」。(註20)與廠商間的利益目標不一致，但是可以在監督機制上讓雙方走在同一個方向的道路，這也就是雙贏思維。

故館方在撰寫需求書、草擬契約書時就應同時規劃未來的履約機制。在面對複雜的社會與不斷變遷的環境，採取控制防治與合作激勵的兩種管理工具是必要的，也才能有效誘導受託廠商做好契約管理(註16)，事實上健康的委外案應該具備合理的利基，具備公平合理的機會與競爭誘因，才能吸引體質良好的民間廠商參與。(註17)最終的目標就是讓委外案可以實踐圖書館的社會公義價值，讓讀者得到最好最快的資訊服務。

三、履約管理

任何契約一定是屬於「不完全的契約」，真正的「完全契約」在真實世界中是不存在的。所以人類的有限理性、投機主義、不確定利益等等，都對履約的交易行為產生威脅。(註19)館方在一旦發生不協調時，就需要預留協商空間以解決爭議的機制。為有效落實履約管理工作，館方在履約方面應加強承辦人的監督管理知能，依據契約內容逐項檢核廠商的完成情形，所需具備的知能包括工作督導的能力、審查書面報告的能力，以及政府採購法有關驗收程序的能力。對於大型的委外案除遴聘專家學者組成監督委員會進行審查之外，善用社會大眾的監督、同業的監督及顧客的監督機制，也就是透明與開放的環境，將有導正廠商積極履約的效果。

對於傳統管制性的委外，在管理方面一般以嚴密的控制，以防杜廠商的欺瞞。對於績效性的委外，在管理方面則要採用誘導激勵的措施，與受託廠商建立目標共識，惟廠商重視產出的結果，無形中會趨利避難、迎合投機以追求形式上的量化效率，而忽略公共利益的優先價值。(註18)此類案例層出不窮，圖書館管

理單位宜早防範未然。

陸、結論

近年來政府持續推動政府業務委託民間辦理，公共圖書館或機關附屬圖書館均面臨業務檢討的壓力。圖書館有那些業務可以委外？採用何種方式委外？需要依據館方的性質、規模、環境資源等要素綜合考量，分析所要達成的目標與決定委外的範圍。基於對圖書館事業的執著與熱誠，圖書館主管機關必須以服務品質的提升做為委外的前提。

依據調查資料顯示，專業及經驗不足是政府業務委外的最大困難之處，圖書館管理單位必須培養具有履約管理知識之人才，參考其它類型機關委外成功或困難的實例，汲取其經驗做為規劃之借鏡，藉由案例的累積才能創造出成熟度高的委外案，以落實經營管理績效。

無論圖書館採行何種委外方式，責任的最終歸屬仍為圖書館管理單位，為有效督導廠商履約，必須清楚界定雙方權責上的範疇，避免灰色地帶所造成的爭議，規範與管理使用不同的工具混合進行(胡蘿蔔與棒子)，才能有效誘導受託廠商做好契約管理，建立公私協力的夥伴關係，雙方互信互利才能營造共同的願景與理想。

附註

註1：范祥偉，「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，*人事月刊*34卷5期(民國91年5月)：頁54。

註2：吳瓊恩，*行政法*(臺北市：三民，民國90年)，頁135。

註3：劉坤億，「地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制」，*淡江大學學術研討會：地方自治變革與地方政府功能提升*，頁2。

註4：李宗勳，*政府業務委外經營理論與實務*(臺北市：智勝文化，民國91年)，頁121。

註5：同註3，頁4。

註6：許立一，「解構公共行政當中管理主義的後設敘事」，*公共行政學報*8期(民國92年6月)：頁1。

註7：游玉梅，「公務人力發展中心大樓設施委託經營管理現況」，*人事月刊*39卷3期(民國93年9月)：頁7。

註8：同註2，頁138。

註9：同註6，頁21。

註10：臺灣透明組織，政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究，民國92年12月，頁10。

註11：王漢源，「那段日子我們攜手走過—公務人力發展中心十週年憶述」，游於藝電子報(民國95年9月)。http://epaper.hrd.gov.tw/63/EDM63.htm (檢索日期：民國96年7月15日)。

註12：同註4，頁438。

註13：同註4，頁117。

註14：同註3，頁6。

註15：同註2，頁350。

註16：同註4，頁461。

註17：同註4，頁465。

註18：臺灣管理學會，建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究，民國92年8月，頁28。

註19：同註4，頁139。

註20：同註4，頁153。