

# 淺論圖書館委外服務之理論及實務

## The Theoretical and Practical Aspects of Outsourcing Library Services

廖 秀 滿 (Shiow-man Liao)

國家圖書館採訪組  
Acquisitions Department, National Central Library

### 【摘要 Abstract】

本文從理論面及實務面探討委外服務在圖書館之應用。首先討論圖書館委外服務各個層面，包括：內容、原因、作業方式、應考量因素、需求規格書之撰寫，契約書之訂定；其次探討委外服務對圖書館之影響，包括：委外服務總成本、對館內專業人員技巧培訓之影響、委外服務得失、如何激勵外包人員、委外服務在組織結構中扮演之角色；最後，強調委外服務是圖書館運用企業界再生工程理念，配合此措施，圖書館既有之工作項目、作業流程、人員型態、組織結構等都可重新設計及規畫，使之更符合組織設立之目的、目標，提供更優質之服務內容，才能迎合新時代之挑戰。

Outsourcing has been adopted in libraries for many years. Firstly, this article discusses the theoretical and practical aspects of outsourcing library services, including the contents, reasons, operation, issues to be considered, the preparation of Request for Proposal(RFP), the signing up of agreement/contract. Secondly, the impact of outsourcing on library has been emphasized. Finally, as the outsourcing is one of the methods of reengineering, library needs to redesign the current tasks, work-flow, staffing pattern, organizational structure to fully take advantages of outsourcing, and provide better services to users in this challenging society.

**關 鍵 詞：**委外服務、業務外包、外包、再生工程、創新

Keywords : Outsourcing, Contracting Out, Outsourcing, Reengineering, Innovation

## 一、前 言

委外服務 (outsourcing) 又稱為 " 業務外包 " (contracting out) 或 " 外包 " , 是一種創新的經營管理方法, 80 年代源於工商企業。企業特別是製造業公司為了降低成本提高效益, 把產品的非關鍵性部分通過分包合約由公司外或國外工廠來供貨。90 年代後, 外包涵義已包括從外部合約購買專業服務。最近 10 年外包方法已被圖書館界吸收和採用。圖書館運用臨時人員 (contingent employment) 將非核心功能通過合約外包給社會機構來完成, 以便集中自身力量做好核心功能的工作<sup>1</sup>。本文除探討委外服務之內涵、作業方式、利弊得失外, 並介紹國內外一些圖書館運用此項服務之後的成效評估, 以作為國內圖書館在考量採用此服務之參考。

## 二、委外服務面面觀

### (一) 委外服務的內容

委外服務之採用在圖書館界已行之多年, 例如: 70、80 年代之圖書館自動化系統設計, 80 年代中、後期之裝訂業務, 以及目前普遍被運用之採訪作業中的資料拆包工作, 供應商協助選書--閱選訂購服務 (approval plans), 代理商代訂圖書服務, 期刊作業之期刊訂購計畫 (serial subscription plans); 編目作業中之合作編目或供應商編目服務 (cooperative or vendor-supplied cataloging), 回溯轉換計畫 (retrospective conversion projects); 貼書標, 閱覽部門之書刊排架, 資料庫建立, 館藏資料數位化 (digitizing materials); 館藏搬遷工作 (contracts to move collection), 或館舍清潔及安全維護等。委外服務可以是一次完成或是短期內的計畫 (如回溯轉換計畫), 也可以是長期的計畫 (如統購計畫、期刊訂購計畫)。圖書館所選擇之委外服務方式必須滿足圖書館個別之需求及特殊環境。不論何種情況,

---

1 朱復成, 〈美國圖書館業務外包的得失及啓示〉, 〈大學圖書館學報 (京)〉 (2000 年 1 月), 頁 30-33。

皆需圖書館行政人員和委外服務提供者建立審慎且良好之合作關係<sup>2</sup>。

委外服務的目的是希望能將圖書館現有資源做最好之運用，例如降低成本、節省時間、提升專業工作效率及讀者服務品質。過去二十年，大部份圖書館皆已將技術服務作業自動化。除了資訊科技運用之衝擊外，經費的刪減也使圖書館管理者授予半專業人員 (paraprofessional staff) 更多責任，並將傳統工作進行重組。由於人事縮編 (downsizing)，有些技術服務人員開始兼任讀者服務的責任。管理者不僅合併技術服務內之部門，且逐漸依賴委外服務公司完成不同的技術服務作業<sup>3</sup>。

## (二) 委外服務的原因

圖書館採行委外服務之原因可從以下幾個層面來探討：

- 經費 (costs)--圖書館預算逐年減少的情形下，外包人力之運用較合乎成本效益，因為他們的薪資較低，圖書館也不用負擔或負擔較少之福利支出。
- 彈性 (flexibility)--外包人員不一定要配合圖書館傳統之工作要求或時間表，他們可能是按時計酬，全時性質，週末工作，夜間工作，或是不定時的，因此在時間及人力的運用上較具彈性。
- 舒緩人員短缺問題 (alleviation of staff shortages)--若正式人員臨時出缺時，可利用外包人力暫時取代。
- 及時回應讀者需求 (responsiveness to user needs)--由於讀者的需求不斷改變，圖書館必須增加新的讀者或技術服務，此時圖書館可運用具特殊專長之外包人力來協助執行這些工作或完成短期的計畫，例如：回溯轉換，貼條碼，館藏調整，館藏數位化，特殊資料處理，訓練 / 指導，網站製作和維護，文獻傳遞，資訊服務，人事服務等。
- 加強核心服務 (core business needs)--通過部分業務外包，圖書館正式人員可以集中精力更有效地完成單位的核心任務和目標。
- 人員重新配置 (staff reallocation)--由於外包人力的使用，可以重新安排正式人員負責較重要且急迫性更高的工作。
- 提升效率 (efficiency)--有些工作讓外包公司做，不但符合經濟效益，也更有效

---

2 Karen D. Jette and Clay-Edward Dixon, "The Outsourced/Contingent Workforce," *Library Administration & Management* 12:4 (1998): 220-225.

3 Marie A. Kascus and Dawn Hale ed., *Outsourcing Cataloging, Authority Work, and Physical Processing: A Checklist of Considerations* (United States: American Library Association, 1995)

率。學術或公共圖書館經常將閱選訂購和編目作業外包，公司或政府機構圖書館則將參考服務或甚至所有圖書館作業外包。1993 年美國萊特州立大學 (Wright State University) 將編目部門全部外包後更掀起一股委外服務的風潮。

### (三) 委外服務應考量的因素

當圖書館考慮採用委外服務時，必須思考幾項重要的問題：

- 委外服務之原因
- 委外服務之優缺點
- 委外服務計劃之目標
- 委外服務採用之後館內作業、工作流程可能產生的改變
- 資料交貨時間 (turnaround time)
- 工作區重新設計 (workplace redesign)
- 委外服務對館內現有計畫、未來服務之影響
- 委外服務對讀者之影響
- 委外服務對資料庫品質的影響
- 委外服務計劃執行之評估
- 分析委外服務之成本效益

### (四) 委外服務的作業方式

委外服務之作業主要有兩種方式："授權外製"，或"派員進駐"。圖書館可依本身之主客觀條件及委外服務之項目來決定何者較合適。其優缺點如下：

#### 1. 授權外製

優點：

可以節省圖書館之空間、設備等設施

缺點：

資料委外作業且由承包商拿出館外處理時，不易監督資料往返的時間，且要冒資料遺失之危險。

#### 2. 派員進駐：

優點：以委外編目鍵檔為例

- 溝通迅速，有問題可立即解決
- 建檔或加工作業若有錯誤，可隨時修正

- 讀者急件可立即處理供利用
- 易於掌握外包作業進度，以免資料堆積
- 鍵檔資料不需經過「轉檔」程序，避免因人為疏失（負責轉檔作業之人員不熟悉操作程序）或系統問題（轉檔功能異常）而發生資料轉入館內資料庫之轉檔問題產生。若因轉檔程序錯誤造成書目資料庫產生 garbage，必須由系統設定參數批次刪除或由人工逐筆刪除，耗費許多人力。

缺點：

- 圖書館必須提供作業用之桌椅、電腦、文具等相關設備，且必須考量外包人員駐館作業導致之水、電使用量增加等問題，總務單位必須在經費運用上予以注意。
- 外包人員之監督、管理及安全維護，應由圖書館或外包廠商負責，必需事先協調，或在合約中訂定。
- 工作區重新設計--若承包商派員駐館執行外包業務，雖節省資料點收、外送之時間，圖書館較易控制品質及交貨進度，但工作區必需事先安排及規劃，以免影響既有人員之工作空間及動線。有些圖書館將外包人員集中一區以方便管理；有些則將之和現有人員混合安排，一方面易於就近詢問問題，另一方面則有助於聯絡情誼。

無論採用何種作業方式，圖書館需指定專人負責與外包公司之監督者及作業人員溝通、協調及查核作業之正確性。

### （五）委外服務需求規格書 (Request for Proposal, 簡稱 RFP)

需求規格書及作業流程的訂定是委外服務計畫中相當重要的文件。需求規格書必需詳列作業項目及內容，以委外分類編目為例，需求規格書應包括以下內容：

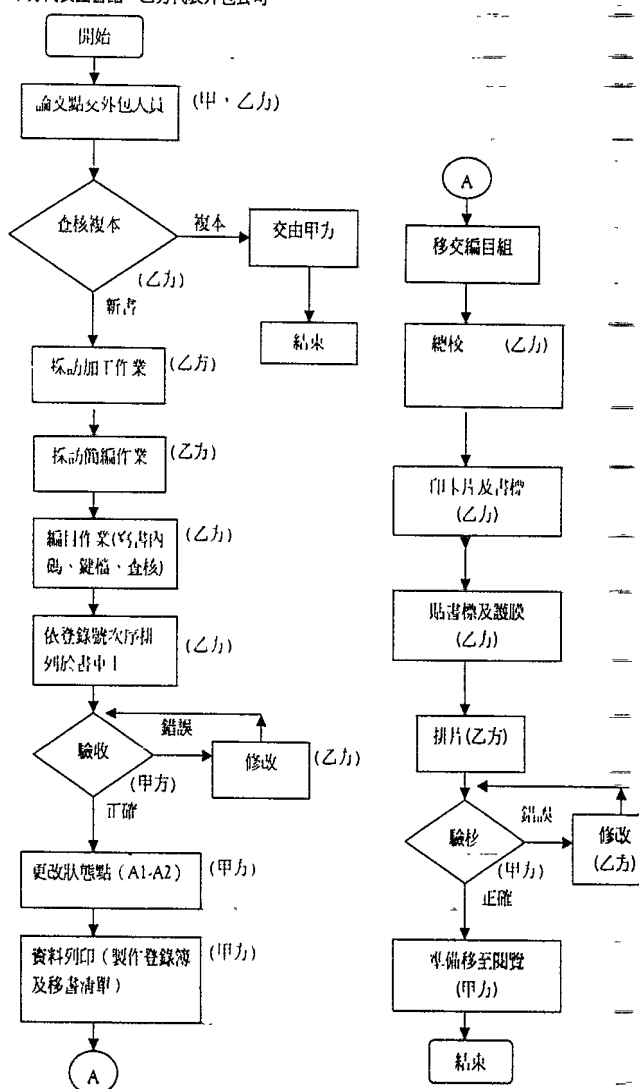
1. 委託項目
2. 工作地點
3. 工作期限
4. 工作量
5. 工作內容--以某一圖書館博碩士論文委外鍵檔為例，其工作內容如下：
  - 論文點收及交接作業
  - 查核複本
  - 加工作業
  - 採訪簡編作業

- 採訪組驗收
- 資料列印
- 編目作業
- 批次總校
- 印卡片及書標
- 貼書標及護膜
- 排片
- 驗核

6. 作業規範--採用什麼編目規則、編目層次、書目記錄格式、分類表，只是記述編目 (Descriptive cataloging) 或是包括主題分析等，館藏資訊 (holdings information) 是否要呈現？

7. 作業流程--以某一圖書館博碩士論文委外鍵檔，駐館作業為例，其作業流程如下：

甲方代表圖書館，乙方代表外包公司



8. 鍵檔原則--不論是抄錄編目或原始編目，最好將鍵檔之欄位逐一列出，以供遵循將細部之作業流程及做法記錄下來，有許多優點：

1. 可作為工作人員思考與回顧工作方法與內容之參考；
2. 經驗傳承之工具；
3. 檢討改進之依據；
4. 工作評價與績效考核之參考；
5. 訓練工作人員；
6. 建立屬於組織的核心能力（例如，用錄影機將關鍵性活動錄影存檔，加上流程鍵檔，對工作檢討及經驗傳承極有價值）。

## （六）委外服務契約書

契約書的簽訂是為達到委外服務預期的目標及效益，作為雙方共同遵守及管理的依據，圖書館應謹慎擬訂，以提高外包的成果與滿意度。契約書的內容應包括：

1. 契約標的--敘明合作範疇
2. 契約總價（含稅）與期限--規定計畫時程
3. 交貨與驗收--規定交貨時間及最低處理數量
4. 付款方式
5. 罰則--規範外包公司最低資料處理數量；圖書館可以接受之錯誤率比率；外包人員之差勤狀況等，若未達契約規定之標準，則予以罰款或終止契約。
6. 外包人員資格及管理--圖書館可要求外包人員之專業資格、能力、技巧，且若有無法勝任之情況，外包公司應更換。
7. 履約保證金
8. 著作權聲明--明訂資料處理後成品及副屬成品之所有權歸屬
9. 管轄範圍

## 三、委外服務對圖書館之影響

在考量委外服務計畫需求的同時，圖書館也必須考量委外服務對圖書館各層面之影響，包括：委外服務總成本；委外服務對館內專業人員技巧培訓之影響；委外服務得失；激勵外包人員；委外服務在組織結構中扮演之角色等。

### （一）委外服務總成本

採用委外服務，計畫管理者也必須執行一些耗時的工作，如進行委外服務前的準備工作（提出需求規格書、作業流程圖、訂定合約書等），庫存管理（決定委外服務之資料型式及數量），聯繫（問題之解決及作業方式之溝通、協調），和後續（委外處理資料正確性之查核及驗收、付款）的工作。這些隱藏的責任和其相關成本也應和委外服務之責任和成本一並考量，才能決定委外服務是否真正可行。

### （二）委外服務對館內專業人員技巧培訓之影響

有些圖書館過度依賴委外服務，而忽略培訓機構內正式專業人員，一但政策改變或承包公司出現財務、人力等問題而必需將委外服務作業回歸館內人員處理時，才發現無適當人力資源可運用。在美國，圖書館自動化之後，圖書館採用合作編目或委外編目的結果，編目課程已漸漸不再是圖書資訊研究所的核心課程，但圖書館卻面臨編目人員不足的窘境。

### （三）委外服務得失

館務外包既成為圖書館經營不可避免的趨勢，那麼對外包制度的利弊得失應該事先評估，才能朝向將負面功能（例如：行政監督權行使不易；掌握計畫之時效困難；形成推諉塞責之藉口）降至最低，正面功能（例如：節省圖書館人力成本；克服圖書館財務窘境；擴大圖書館空間利用）提高的理想<sup>4</sup>。茲列舉數個外包服務之實例以茲借鏡：

夏威夷州立公共圖書館系統 (Hawaii State Public Library System) 曾經終止一份透過書商採購圖書的外包契約書，終止的原因是：書商沒有遵守各分館的採購需求；無法提供足夠的大字體 (large-print) 的圖書、得獎書籍、長期訂購圖書、暢銷書、兒童及青少年讀物、參考書、有關夏威夷的資料。終止契約的結果是圖書館員只好在很短的時間內選書。由於此委外計畫失敗，影響人員士氣，威脅工作（負責此委外計畫的館員可能失去工作），並被認為是“非法浪費公眾金錢和資源”。圖書館決定以後不再將所有圖書選擇訂購皆由書商處理，也不會要求每一本書之採購

4 廖又生，〈論公立圖書館業務外包所引發之法律問題〉，《圖書館行政論集》（臺北：東方，1999年），頁161-171。



價錢皆相同 (fixed-unit pricing)<sup>5</sup>。

1997 年 K.A.Libby 和 D.M.Caudle 曾對 178 個大學圖書館調查編目外包的情況。有 3 個館承認外包過程中計畫不夠周全，12 個館認為外包商的客戶服務差，4 個館反映外包商無法兌現所承諾的服務，2 個館發現外包不像原先想的那樣省錢。有 10 個館提出編目質量問題，諸如不會做國家醫學圖書館分類和醫學主題標目等。

#### (四) 激勵外包人員

「激勵」(motivation) 是現代管理工作中常被使用的一種方式，如同正式員工需要激勵一般，外包人員也希望能受到應有的重視。下列提供幾種激勵的方式：

- 待遇--外包人員駐館作業，若擔任的工作所需的責任和專業性和館內人員相當時，兩者所支領之薪資不應差距懸殊，否則難免影響工作士氣。這一點是負責外包計畫的管理者在和外包公司訂定契約、決定委外服務數量、計價時應考慮的。如能做好單位成本分析，外包公司在利潤考量之外，較能提供適合圖書館需求之人選。
- 經驗--有些外包人員利用作業機會吸取經驗。但圖書館應表現出重視他們這些經驗，且肯定其對組織之貢獻。
- 升遷--外包人員若工作認真、表現良好，圖書館遇到正式人員出缺時，可加以晉用。
- 介紹人--外包人員若仍在就學，或尚未找到固定的工作需要一份推薦信時，圖書館可在適當時機作為推薦人。
- 肯定其表現--外包人員認真負責，圖書館應予以肯定並讚美。
- 提供學習新技巧的機會--館內有在職訓練時，也提供外包人員訓練機會，使其熟悉新功能或技巧，有助於圖書館業務或服務的改進。
- 引導新人熟悉環境--不管是短期或長期之外包人員，圖書館應以歡迎的心情帶領他們熟悉環境，並使他們瞭解在組織中所扮演之角色。

#### (五) 委外服務在組織結構中扮演之角色

委外服務對組織結構的影響決定於外包人員扮演的角色，外包計畫的期限，監督和行政規劃方式等。圖書館是否應該鼓勵他們參與館內相關之委員會會議或是讓他們擔當其他的專業責任？圖書館內的正式人員可能有時候會發現外包人員的知識和見解相當有用。由於並不會受組織文化偏見 (cultural bias) 或對組織恐懼所影

5 George M. Eberhart, "Hawaii Terminates Outsourcing Contract," *American Libraries* 28:7 (Aug. 1997): 15-18.

響，外包人員常可在規劃或決策過程中提供有參考價值的觀點。

#### 四、結語

在企業界一片改革 (revolution)、創新 (innovation) 的聲浪中，政府單位也不落人後，進行政府再生工程，提升行政效率，加強民眾服務品質。圖書館是一個非營利的組織，在資訊一日千里的今天，也逐漸轉型。從傳統以館藏收集為重點，轉而以資訊服務為導向。圖書館員已然是扮演資訊提供者及知識管理者的重要角色。委外服務之運用可說是圖書館再生工程之一環。經由部分非核心業務委外處理，不但可將現有人力資源、設備、空間做最有效之運用，而且可積極進行核心業務之推動。配合委外服務，圖書館既有之工作項目、作業流程、人員型態、組織結構等都可重新設計及規畫，使其更符合組織設立之目的、目標，提供更優質之服務內容。但委外服務之利弊得失，圖書館管理人員也應審慎評估。特別是外包公司之選擇，如何和其建立互惠之合作關係；委外服務對圖書館永續發展之人員培訓的影響等問題皆不容忽視。在館藏電子化，圖書館虛擬化趨勢下，圖書館作業方式應具有創新理念，組織結構也必須更有彈性，才能迎合新時代之挑戰。委外服務與圖書館求新、求變精神結合，當可創造一個雙贏 (win-win policy) 的局面。