

## 外包工作的執行計劃 Planning to Implement an Outsourcing Project

劉 朱 勝

Clement Chu-sing Lau

助理館長 (技術服務)

美國巴爾提摩大學法學院圖書館

Assistant Director for Technical Services

Baltimore University Law Library

### 【摘要 Abstract】

本文討論有關如何去實際執行圖書館外包項目。一項成功的外包項目的實施程序大可分為下列步驟:1.訂定實施計畫; 2.公布實施計畫; 3.調整組織架構和人員; 4.選擇承包商; 5.談判合約; 6.履行合約; 7.維護合約; 8.監督及評估合約。本文的結論認為圖書館必須認識到實際執行工作的好壞將會對整項外包工作的成敗產生重大的影響。為確保外包項目的質量達到要求,圖書館的管理階層必須在實施外包計劃時保持謹慎態度和作好充份的準備。

Discusses the implementation phase of outsourcing library functions. Describes the following basic steps involved in the implementation of the outsourcing project: 1. designing an implementation plan, 2. communicating the implementation plan, 3. adjusting the organizational structure and staff, 4. selecting vendors, 5. negotiating a contract, 6. implementing the contract, 7. maintain the contract, 8. monitoring and evaluating the contract. Concludes that a successful outsourcing project requires library managers be very careful in executing the outsourcing decision.

### 關鍵詞 Keyword

圖書館規劃 圖書館行政 圖書館管理 外包

Library planning; Library administration; Library management; Outsourcing



## 壹、前言

外包 (Outsourcing or Contracting Out) 是指一個機構向外採購或委託外間廠商來代為處理其本身的業務功能。①圖書館將其內部處理的業務功能透過合約方式交予外界的廠商執行的情況是一直存在且行之有年。②但其外包的幅度與速度的發展在 1990 年代卻是前所未有的，可說是目前美國圖書館界熱門討論題目之一。③從近數年討論外包工作的論文數量明顯增加，到美國圖書館學會 (American Library Association, 簡稱 ALA) 於去年秋天特別成立一個“外包工作小組”(Outsourcing Task Force) 來研究與外包相關的課題，並且在 1998 年 ALA 冬季會議設有公開論壇 (Forum) 來討論外包對圖書館的影響和在 ALA 會刊 *American Libraries* 1998 年 1 月號上刊登 4 篇有關外包的專文看來，這正充分的顯示出圖書館員皆非常重視外包問題。④有的作者認為外包被應用在圖書館的管理運作上日趨普遍的趨勢是源自 1980 年代初由法律和專門圖書館起的帶頭作用。這股趨勢繼而吹向公共、政府、及大專圖書館界。⑤這是因為外包在工商企業界，尤其是在電腦資訊業界是相當普遍和有成效。⑥而又由於多數的專門和法律圖書館是附屬於私人公司內的，所以很多專門圖書館也就吸取或引用類似的管理模式以求降低其運作成本並提高生產力。隨著外包的日漸普及，許多私人公司不僅將其圖書館的一些業務外包，甚至將整個圖書館外包。在 1995 年，總部設於美國的芝加哥 (Chicago) 的 Baker & McKenzie 法律事務所的圖書館人員全體被公司裁撤而轉向外包的事件就曾引起美國圖書館界嚴重的關切。這次的事件尤其對美國的法律圖書館界造成極大的震撼。美國法律圖書館協會 (American Association of Law Libraries, 簡稱 AALL) 甚至將其 1995 年 12 月版的通訊月刊 (

*AALL Newsletter*) 的封面改用黑色已示抗議。美國聯邦政府的圖書館也有許多是部份外包或是整個外包的，如環境保護署 (Environmental Protection Agency)、航空暨太空總署 (NASA)、勞工部 (Department of Labor) 等政府部門內部圖書館皆交予承包商 (Contractor) 管理。而在美國首都華盛頓 (Washington, D. C.) 地區附近的專門承包政府部門圖書館的承包商為數也不小。其中如 Tele Sec Core Staff、LABAT、Library Management Systems 等公司。他們承包的圖書館合約由編目、期刊裝訂、微縮影片處理、到參考服務等。至於一些全國性的廠商如 OCLC、Baker & Taylor、Blackwell North America 等都有另設部門專責承包圖書館的業務。其中 OCLC 更是積極地向這方面發展且走向國際化。除提供一貫的書目控制業務外，OCLC 並於 1996 年中開始成立 AISALINK 代理圖書館選購、編目、和處理亞洲語文資料。⑦

以目前美國發表的圖書館學論文來看，雖然對外包的討論近年來有明顯的增加，但多集中於有關外包的優缺點及其影響等範圍，而少有專門討論外包的實施程序。以筆者個人意見，優缺點或成效的討論固然有助於正在考慮是否要把某項業務外包的圖書館做出正確的決策，但一項決策的成敗卻又要視其實際執行時的效率。假若實施程序馬虎，一項方向正確的決策可能亦會失敗或其效果大打折扣。而事實上，依一般的圖書館策略規劃，實施雖然被排在整個過程的最後階段，但其重要性卻是不容忽視。⑧在現實的社會中不管是在政府或企業中存在很多例子，因為決策在付諸實施時執行得不夠徹底，不重視效率，及不講求經濟法則，其結果是使得整個計劃前功盡棄，功敗垂成。最近發生的美國夏威夷州公共圖書館系統 (Hawaii State Public Library System) 外包合約糾紛就是一個很好的實例。⑨基於上述的





因素，本文的目的主要是敘述和討論圖書館在實施外包其業務功能時所應採取的一般步驟和所需考慮的因素。實施（Implementation）在此是指包含採購及整合各項資源（人力、機器、物料、設施等）以製成產品的過程，產品可能是有形的實物或無形的勞務。

因為本文所討論的範圍是集中於當圖書館基於某些因素而決定將其本身一向由內部處理的業務功能向外尋求承包商代為處理後，它的下一步過程，即是如何去實際執行該項決定。故此有關外包的定義、歷史背景、優缺點比較、影響和成效等題目都不在本文將要討論的範圍內。事實上，有關這方面的論述頗多，讀者不難找不到可資參考的材料，且中英文都有。本文的內容主要是根據筆者個人本身實際外包工作的經驗，並參考所找得的相關文獻而成。因限於篇幅，有些地方可能略微簡短，如有疏漏之處，望讀者能提供補充及指正。

## 貳、實施外包工作的程序

綜合相關文獻，外包的實施程序大可分為下列步驟：

### 一、訂立實施計劃

原則上，任何事情成功不可能在毫無計劃之下一蹴而幾，圖書館的外包工作也不能例外。也就是說，在實施外包工作時，圖書館必須做出妥善的規劃藍圖，包括組織人員及準備好各項配合措施。並且在實施時能按部就班地確切執行各項要求，同時能在實施的整個過程中不斷地進行評估及改善。這樣該項計劃的成功將受到很大的保障，繼而提高其成功率。圖書館在將其本身的某項業務或多項業務外包時，除要找尋適當的承包商來處理該項業務外，圖書館本身也要做出相應的調整，這包括調整內部組織結構和作業流程及

方式，提供館員認識外包工作的訓練，及規劃妥當各項人力及財力支援。又由於準備這些相應的配合措施需時長短不一，短則數週，長則數月或一整年，主要視個別圖書館所處的內外環境及外包項目的複雜程度而定。因此，圖書館除在實施外包時需擬定一個周延的計劃以作為實施的藍圖外，並分配充裕的時間去執行。此外，因在實施階段所需要做的事情很多，牽涉的部門很廣，故有必要成立一個實施執行任務小組（Task Force）來統籌負責規劃、協調、及監控等工作。

#### 1. 任務小組（Task Force）

任務小組成立的目的是希望由專一單位全盤統籌所有與外包有關的工作以爭取最高效率。小組的工作包括對整個機構進行調查及了解各項業務的內容及其關係，擬定各項承包合約的要求，訂定實施計畫書，測試和評估新系統，及監督工作的實施直至一切進入正常運作為止。這個小組可屬任務臨時編制。待指定任務完成後即自行解散，小組成員各自回歸到原來的職務。雖然小組屬臨時性質，小組的成員的組成卻至為重要。它應包含圖書館的高級主管，受業務外包所影響的部門主管及那些部門的員工代表，和一些獨立及中立的人員。成員的數目視圖書館的員工的人數而定。小組的成員亦可包含財務人員或法律顧問等。若圖書館人員對外包工作的進行不甚熟悉，亦可考慮聘請顧問提供專業意見，但圖書館必須對顧問的使用小心謹慎。良好的顧問固然會對外包工作的規劃和執行帶來助益，但若使用不當，顧問的存在反而可能會打擊員工的士氣，尤其是一般基層員工對外包等都持有負面的印象。至於“僱”而不“問”就更是浪費原本已經有限的資源。進一步看，畢竟外來的顧問對圖書館的認識總比不上本館員工的深入，除非該顧問與圖書館已建立了長期的合作關係，那就另當別論。

#### 2. 分析作業流程和成本





小組在訂定計劃書前，須先對目前圖書館的作業流程及運作成本再次進行檢討和分析，“再次”是因為這些分析工作應在圖書館在做外包可行性研究時就已經做過。問題是由於整個決策過程一般都會花上一段時間才進入實際階段，而致內部某些作業程序及成本可能在此期間有所變動。所以這步分析工作的主要目的是對目前最新情況再作一次全面性的了解和更新數據。除此之外，小組亦要對與作業流程相關的一些政策和規定進行了解，才可認識各項作業的來龍去脈。這項分析步驟的另一重要性是小組可利用此機會發現現行系統中的一些問題，並可讓圖書館提前加以改善。透過此分析步驟，小組可收集到各項內部作業系統相關的文件檔案及工作手冊。這些書面資料記錄將有助於承包商對所投標的外包項目內容有更深入的了解。

### 3. 訂定目標 (Objectives) 與要求 (Requirements)

任務小組在規劃其實施計劃藍圖時應客觀地及實際地檢討圖書館的長短期目標及策略，再以此為根據去訂定可達成這些策略的目標。小組也可同時參考研究其他圖書館甚至私人機構他們如何把類似的業務進行外包。經由文獻研究或實地觀察，圖書館可以研擬一套最能適合自己組織的運作模式，為日後實際執行的順暢鋪下基礎。

當目標建立後，小組需擬定各項詳細的執行計畫書。執行計畫書至少應包括下列內容：(1)長短期目標；(2)重新設計後的作業流程；(3)可供考慮外包的業務或項目；(4)預估實施工作進度表；(5)執行策略與方法；(6)所需資源；(7)各項標準及守則。草稿完成後，小組可先送予各相關人員參閱及補充，經過修改後的計畫書可供其他館員正式公開討論。小組在訂立外包工作目標和計畫書草案的同時也可開始為徵求承包商的工作做準備。小組可利用這些資料和意見及與館員接觸的機會開始收集各項合約的要求，這些要求將成為日

後招標書 (Request For Proposal, 簡稱 RFP) 的一部分內容。

## 二、公佈實施計畫項目

在各項相關資訊和意見收集完整及計畫書草案擬定後，小組應向圖書館的工作人員宣布實施階段的進行計畫草案。在較理想的情況下，圖書館的管理階層應在每一階段，即先期可行性研究及系統分析階段和決策階段皆應向員工發佈各項進展的消息。所以，實施計劃的草案的公佈才不致給予圖書館工作人員帶來震驚的感受。<sup>①</sup>這一系列的廣告的主要目的是希望藉此減低館員因不了解而對外包所產生的恐懼感和不確定感，繼而減少因恐懼感和不確定感所產生的抗拒心態<sup>②③</sup>；另一目的則是希望藉此獲得館員的贊同與支持。按研究結果顯示，若館員明白其機構所處的情況及了解整個決策的來龍去脈，其間的不必要誤解和謠傳將會減少至最低。且因各項資訊和數據都擺在眾人的面前，員工反而可以清楚知道該在整個改變的過程中做哪些調整和配合。又因管理階層沒有隱瞞事實，坦誠公佈的效果可使館員產生一種被尊重的感受。這些良性的反應都可使各項變更面臨較小的阻力和增加其被接受的程度。事實上，一項計劃的成功往往需要組織內部上下的參與和齊心合作。尤其在實施階段，這類廣泛的參與和合作就更為重要。

公告各項相關消息後，小組應主動召集受外包決策及實施所影響的圖書館工作人員進行商討。此步驟的目的是讓他們能更深一層了解該項計劃將如何影響到他們的工作並諮詢他們的意見以作為外包工作的規範和策略的訂立的依據。在很多情形下，圖書館可以透過這類的內部會議找尋出一些問題的解決之道又或發掘出新問題。這些意見可能會給予外包計畫書的最後設計時帶來助益。在此內部商討的過程中，小組亦可同時草擬





較為具體的外包正式招標通告。

### 三、調整組織架構和人員

圖書館在決定實施外包時，同時需認知到每一個機構都有其特色。所以在實施某一計畫（Project）項目時，雖然內容是同樣，但在不同的組織結構，不同的使用對象，不同的規畫和控制方式都會帶來不同的效果。換句話說，項目的管理方式需視各種環境和條件來調整，而非一成不變地把用在 A 項目的方法直接套用在 B 項目上。在各項的調整中，以調整人事結構及組織系統較為困難而需管理階層更多的注意力。在這個步驟中，主要是小組必須提醒圖書館的管理階層需提供適當數目的人手去執行各項計畫書內的內容。因為在一段期間內，館員的工作量會因參與外包的計畫和實際執行而不減反增。又在某些情況下，如執行圖書館自動化系統的外包，因為圖書館的現有人員未必擁有各項所需的知識和技術，館方可能因此而需要增加人手以資應用。其所造成的結果是員額不因自動化而減少，反而在這轉型期中有增加的趨勢，但這又與當初預期的節省成本的結果可能有些出入。

管理階層在覓得具備適當條件和資格的人員負責執行工作外，還要給予他們適當的訓練及其他行政上的配合。例如有些館員只參與部份項目的執行工作，而且參與執行的時間前後或長短不一。圖書館就需為這些人員的職務略做調整，務求使得外包執行工作不致成為這些工作人員在日常工作以外的額外負擔。假若工作壓力太大，這些員工對外包工作可能會產生不同程度的抗拒排斥，因而造成外包工作推展的阻力。

至於那些因其職務被外包而致可能面臨調職甚至職位不保的工作人員，圖書館必須小心處理他們的情況。若職位可調整，圖書館應給予該員工相關的訓練後調職，且職位層次盡量保持與原

來的一般。若職位員額必須被裁撤，縮減人手的方法可考慮下列各種：自然流失，遇缺不補，提前退休及資遣等。一般來說，遣散應被考慮為最後及最不得已的手段。在美國，有些比較有規模的機構會給與因公司重組（Restructuring）而被裁撤的員工一些相當“人性化”的支援服務來協助他們找尋新工作。這些服務包括協助失業工作人員設計個人履歷表，提供推薦信，借用電腦及打印機，以及延長其原有的醫療保險至一段時間後才取消等。當然，若圖書館能在規劃全盤的外包計畫時能有資源照顧到離職工作人員，是最理想的情況。但更重要的是圖書館必須盡最大的努力去安撫那些留下來的工作人員。若士氣受損、人心浮動，留下來的員工可能會變成無心工作，這樣就會影響圖書館的整體生產力和服務品質，這與外包的原意“追求更高的效率”不符。

### 四、選擇承包商

在任務小組調整及安排妥當各項計劃及內部組織架構後，圖書館可以開始著手向外採購所需的服務或設施。一般來說，採購物件的程序應與採購服務的程序大同小異。而事實上，一些較有規模的機構或政府單位都有一套行之有年的固定採購程序。當然，實際程序要視每單位的規劃，每個項目的特性，及合格的廠商的類目多寡而有所不同。尤其是圖書館業務很多是具有高度專業性，要符合的國際或國家標準也多，這樣可能會造成某些項目的合格承包商的數目非常有限。較理想的情況固然是至少有 3-5 家合資格的廠商參加競標，並可供圖書館擇優而選。但正如前述，圖書館可能因種種條件的限制而別無更佳選擇地與某一廠商合作。在這種情況下，一般的採購程序就未必能適用，如公開競標的方式得改為由買賣雙方議約即是。

美國政府的管理及預算局（Office of Manage-





ment and Budget, 簡稱 OMB) 鼓勵聯邦政府的部門採用「兩階段採購法」(Two-phase Acquisitions Approach)。②在第一階段, 採購單位向業界的廠商要求提供初步的資料, 有興趣於該項目的廠商可遞交其以往相關項目經驗和表現報告, 簡略的技術性建議書草案, 和初步的價格等資訊, 採購單位在評估完畢所收到的廠商資料後, 就會回覆各廠商告知他們所提的建議書是否合乎招標的條件及其競爭力的強弱。一般來說, 當採購單位在日後正式公開招標時, 不管廠商有沒有參加第一階段的徵選作業或其在第一階段的表現如何, 他們都可參加第二階段的競標。依政府規定, 採購單位必須給予所有競標者同等及公平的考量。第二階段的工作是指實際的向外界正式公開招標作業。有興趣於該項目且合資格的廠商在此階段需按要求提出詳盡的建議書和價格。

採用這方法的主要優點是可以提高招標作業的效率而又不會減低其競爭性。因為經過第一階段的篩選, 參與第二階段的廠商將會減少。其結果是採購單位不必花太多的人力和時間去研究和審查一些不夠成熟的建議書。相對的, 可集中精力去仔細審查那些可行性較高的建議書。至於在第一階段被認為競標力較弱的廠商也可避免花費更多人力和物力在沒有得標希望的項目上。

這方法的另一優點則是可減低項目的風險, 對那些競爭力較強的廠商(Strong Competitors)來說, 能夠進入第二階段的競爭也就變成一種振奮劑。競爭對手的減少也就表示得標的機會相對增加, 間接刺激他們在擬定正式的建議書時更用心設計能切合採購合約的要求。兩階段採購方式除應用在美國聯邦政府中, 美國其他各州政府和地方政府也多採用此法。美國馬里蘭州立大學圖書館系統(University of Maryland System Libraries)共有 13 所校區圖書館。該系統於 1989 年採購其圖書館自動化系統時就是採用類似的模

式。③

此種採購方式的優點比缺點多, 且因外包工作在美國企業界已普遍使用多年, 所以外包已形成一個特別的市場, 並在這市場上存在著很多家專門承接外包合約的廠商。雖然美國的圖書館外包市場比不上很多企業, 全美國圖書館總數達三萬三千所, 所以其外包市場也不小。除非是一些非常特殊的項目, 一般來說, 項目如期刊合訂本裝訂或分類編目等合約都會有數家以上的廠商參加競標。可是, 對那些圖書館數目不多或外包業務市場仍不發達的國家來說, 合資格承接某一項目的廠商可能會較少, 甚至沒法找到有能力提供該項業務的本地廠商, 這樣的環境使得圖書館可供選擇的機會將大為降低。圖書館將會改採議價方式來商談合約, 或是找外國的廠商來做。此兩種方法對那些希望藉外包而節省財務支出的圖書館來說, 就遠不到他們原來想省錢的目標了。

若圖書館的外包任務小組採用這種兩階段採購模式來選擇最佳的承包商, 其第一步要做的是向業界公開徵求相關的資訊(Request For Information, 簡稱 RFI)。小組先把各項基本要求列出, 讓有興趣或有潛力的廠商向圖書館提供相關的資料或初步建議草案。因為這是初步的選擇, 小組可使用一些比較廣泛的、寬鬆的條件, 如廠商的信譽、以往的相關經驗、產品的相容性、財務健全與否、及研究發展實力等條件做整體性的評估。

當小組審查所有建議書後, 圖書館可邀請那些符合初步條件的廠商到館作進一步的說明或展示。這亦提供一個機會讓非小組成員但相關的館員與廠商進行面對面的溝通了解。在某些情況下, 圖書館亦可選派人員到廠商的商場實地參觀其設施並與現場第一線的工作人員交換意見。RFI 除具有前述的優點, 如增加招標效率, 縮短招標工作的時間, 和減低風險外, 另一優點是若圖書





館的人員，包括小組的成員，對外包業務市場不太熟悉，他們可利用此 RFI 的機會進行自我教育，館員對現時市場的狀況越了解，這對下一階段的正式招標工作越有助益。

第二階段就是指正式公開招標。較為普遍使用招攬承包商的方法是徵求建議書 (Request For Proposals, 簡稱 RFP)。RFP 可與 RFI 共同使用，也可單獨使用。RFP 在美國圖書館界是相當廣泛被使用的。<sup>②③④</sup>基本步驟包括下列各項：

1. 圖書館需在正式公布發包某項業務前準備一份書面的 RFP 資料給有興趣參加競投的廠商索取。這份 RFP 資料的內容主要是幫助廠商了解圖書館的情況和其各項要求，包括各項硬體、軟體、質量標準、和各種合約規定等。以馬里蘭州立大學圖書館自動化系統招標為例，其正式的 RFP 共有兩冊，合約約有 250 頁左右。<sup>⑤</sup>第一冊的內容包括下列各大類：(1) RFP 的目標：列出其目標，各項發包招標程序和手續及日期等；(2) 廠商的一般須知：敘述投標的注意事項；(3) 評估與選擇的程序；(4) 對廠商的建議書的要求；(5) 規格：這是 RFP 的重心。本段包括系統概況說明，系統要求，各項功能（採訪、期刊、出納、資料庫管理等）的要求；(6) 實施計劃：包括系統轉換，人員訓練，交貨等；(7) 廠商表現展示說明。第二冊則是附錄文件，包括馬里蘭州立大學系統的介紹，各校區的圖書館系統的主旨和任務介紹，場地安排，目前各校使用的圖書館自動化系統及電腦通訊系統介紹，RFP 使用的辭彙的定義，和一些額外的詳細規格說明。

2. 正式的招標公告公佈後，圖書館可在接受建議書前安排一場招標說明會 (Pre-proposal Conference)。這個說明會的目的是給予有興趣參加投標的廠商一個更能了解 RFP 內容的機會，同時圖書館亦可藉此會議澄清一些在合約上可能不甚清楚的地方，廠商可利用收集的資料去評估合

約的各項細節，並幫助他們撰寫和設計正式的建議書。又視 RFP 的要求，廠商可投標所有項目，也可只投標個別項目，如只供應硬體或軟體。小組也可訂定在某一段時間內接受廠商的問題並做出回覆。但其方式則宜採公開及書面方式，避免依賴口頭上的溝通方式，所謂“口說無憑”，若買賣雙方日後對合約有不同的認知和解釋，“白紙黑字”將為爭執提供證據。

3. 圖書館需指定某日某時為截止接收建議書的期限。同樣，圖書館需指定公布招標結果的期限。得標公告宜採取公開登報聲明，一切過程務求公平、公開進行。

4. 在建議書截止收件後，小組需對所有建議進行詳細的審查和評估，以選定資格最好，條件最優，及最具備完成該份合約的能力的廠商。在評鑑的標準 (Criteria) 方面來說，一般應注意的有下列各項：<sup>⑥⑦⑧</sup>

- (1) 符合所規定的要求或達成所要求的水平和標準 (Standards)
- (2) 系統的表現或產品的品質
- (3) 成本價格
- (4) 科技 (含硬體、軟體)
- (5) 售後的維護服務和其他支援
- (6) 以往相關的工作經驗
- (7) 商譽及公司財務
- (8) 研究發展
- (9) 系統 (如設備或工作流程) 相容性
- (10) 人事 (專業態度、學經歷)
- (11) 風險

小組可將上列各項整理成一份評估工作表 (Evaluator's Worksheet)。Mikulski 認為這份工作表可利用四種工具 (Tool) 來幫忙評估人員獲取事實和客觀判斷。這四種工具是：要求規格 (Requirements Specifications)，評估問卷 (Evaluation Questionnaires)，廠商的建議書 (





Vendor's Proposals)，要求追蹤矩陣（Requirements Traceability Matrices）。小組又進一步提出一份廠商評估清單（Vendor Evaluation Checklist）明列出 20 項步驟來說明廠商評估的程序。這 20 項步驟由選擇合資格的評估小組的成員和準備評估問卷開始直到選擇得標廠商和撰寫廠商評估報告止。讀者若有興趣進一步了解這些步驟可參閱 Mikulski 的書。<sup>⑨</sup>

以上各項評選標準在圖書館做決定時所佔的比重份量並沒有一定的準則，而且每項判斷標準的重要性是相對的，視個別圖書館的要求和內外環境而做出取捨，最重要的標準當然是合約的價格和廠商（或產品）的表現為最重要。因為價格和表現正是大多數圖書館之所以向外尋求承包商的主要動機。其他的標準如廠商的財務穩定性和商譽等都要給予必須的重視。也因此，圖書館在決定得標的廠商之前不可忘記仔細查核求證廠商所提出的數據和事實的正確性。

此外值得一提的是，圖書館在評估或審查建議書中所提出的價格時需注意到將本身的業務外包不一定都能達到節省經費的效果。這是因為圖書館在成本的估算上，常忽略那些無形的和隱藏在一些不甚明顯的地方的成本<sup>⑩</sup>，所以小組在成本價格的計算上必須更加小心謹慎，仔細考慮每一項目。又因科技日新月異，其變化速度日漸加快也引致科技產品的價格起落頗大。這也許就是為何許多負責科技產品的人員對超過兩年以上的發展都不太願意做出預測。另一方面說，圖書館為維持其發展上的彈性，它可能需要究其本身的長期策略性發展制定出一系列的“如果”狀況（“What if” Scenario）分析以作因應。同時這些分析可有助於小組日後與得標的承包商在預約時作應變參考，為圖書館爭取最佳的價格和條件。

5. 當小組完成審查報告和選擇合適的廠商後，其結果自須向上呈送。圖書館的管理階層若接

受小組的建議也須在一定的期限內向外公告競標結果，並準備合約的談判和簽訂。

## 五、合約談判

對於大多數的機構來說，公開投標多由機構中的採購部門負責執行，而圖書館在這投標過程中受各種法規限制也就參與不多。但畢竟圖書館的業務非常專業又要符合國家或國際標準，並非一般採購單位的人員所熟悉。加上原來的 RFP 未必能將所有細節涵蓋，所以當得標的廠商與圖書館簽訂正式的合約前，還有許多實際執行的細節有待雙方商討和談判。

視情況而定，若一份外包合約的規模和金額不大，合約執行的時間較短，並且在圖書館界都有一套相當固定的標準和流程，圖書館可望不須花費太多時間在許多細節問題上。例如一份典型的期刊標準合訂本裝訂合約，得標的承包商多會依照公認的標準規格和處理程序來裝訂期刊。而圖書館方面則只需按合約所列名的價格和數量送件。因此雙方所需討論的大概是裝訂商何時或何日來圖書館交收等細節。

但若合約的規模較大，金額較高，合約完成的時間又非一年半載的短時間，替代性低，和需另行設計和開發其中某些項目，如圖書館的自動化系統或其他子系統等較複雜的功能，那麼小組就必須花較多的時間在合約的談判上務求把所有可以考慮得到的細節都盡量包含於議程中，尤其是有些情況非雙方都能控制。對這些潛在性的問題最好是雙方能同意訂立一些規範作為日後執行的依據。問題如圖書館的財務突然被大量削減或增加，承包商的設施出現狀況甚或工人罷工和天災等。雙方若能就此訂立一些緊急應變措施和規範，並明列其處理程序，那麼雙方都可得到一定的保障。

圖書館的任務小組在與承包商談判合約可考





慮下列各項：(1)盡量談判出一份可包含所有費用的定額(Fixed Price)合約；(2)詳列所有承包商可能會在合約範圍外向圖書館收取的費用；(3)預估若工作量不足又或超出合約的上限的應變辦法；(4)建立表現成績的報告時間表；(5)建立明確的品質和服務要求標準；(6)將標準的達成與否和付款速度相連起來；(7)人事組織的安排；(8)建立支援維護服務制度；(9)訂立雙方的權責；(10)訂出若承包商的表現達不到合約上所列出的標準時的處罰辦法；(11)訂定合約取消時，雙方的各項權利和法律責任。<sup>[12]</sup>

合約談判基本上有兩個目的：爭取最好的成交價格或條件和對合約中的要件或承諾作出澄清。事實上，合約談判只是外包工作的開始，不是結束，因為實際的工作還未有開始。另外，有些機構招標的方式是得標的廠商只是取得優先議約權。假若談判不成功，該機構可選擇找得標的第二位廠商進行談判，從而找出最佳的合約。換句話說，談判也就只是選擇合適廠商的一個方式。

其次是任務小組也千萬別以為在談判桌上爭取到的條件就一定實現。因此圖書館最好另行有一套應變措施以備特殊的狀況出現。以圖書館自動化系統為例，有些廠商至今(1999年初)還未能百分之一百處理好千禧年(Y2K)的問題。他們可能會答應圖書館說在1999年中就會把修改好的新軟體送交圖書館安裝，但萬一有任何延誤，時間鐘擺卻不會停下來去等待廠商的軟體工程師的進度。到時圖書館的系統可能就會出現因計算等誤差而產生記錄混亂的情況。又值得一提的是，談判的雙方不可有一種勝敗的想法。談判的目的是給予雙方一個機會商討和協調出一份各方都能接受和可能的合約，以利日後實際工作的執行。因此，若情況許可，最好承包商能與小組或圖書館人員面對面的談，用電話或書信方式做溝通工具的效果一般來說比較差。<sup>[13]</sup>

談判會議前圖書館可給予承包商一份相關資料和準備在會議上提出的問題。同時要考慮給予廠商充分時間準備答覆圖書館所提的問題。小組的談判人員本身最好能做一些事前準備，包括了解合約要求的內容，統一談判人員的口徑，了解圖書館的宗旨及各項業務的優先順序，設定談判的底線，擬訂具彈性的應變措施和替代方案，制定攻守策略和突破僵局的方法等。雖然小組談判人員有責任為本館爭取到最佳的合約的條件，但談判的結果是為雙方的合作關係奠定基礎。因此圖書館和廠商的談判人員都應開誠布公，避免玩弄把戲，如在合約上玩弄文字遊戲以規避應付的責任。爾虞我詐都不會使雙方得到好的結果，且通常是兩敗俱傷。

合約談判結束時，雙方同意的各項細節應明列在合約的草案內。圖書館方面的代表應堅持將各項協議內容以文字方式記錄下來。口說無憑，尤其在現代社會中人事組織變遷快速，一切約定以文字書面方式最為保險。

## 六、合約履行

圖書館或其上級機關與承包商簽訂合約後，外包業務便可按合約內容履行。為使得外包合約得以有效的執行，買賣雙方還需訂立一個履行計劃。該份可在合約談判的後段商討，也可在合約簽訂後再討論，計劃大概包括設備和機具的安裝及運輸的時程，場地安排，檔案轉移，人員調整與訓練，整體安裝與測試等步驟。

承包商正式開始履行合約的內容時，一般來說雙方在起步階段都需經過一段可長可短的適應期。又由於每個圖書館的機構文化和作業方式都與外來的承包商不盡相同，故此雙方都需要時間互相去配合調整，以應付個別機構或合約的特殊要求。換句話說，某一套作業方式雖被證明可行於某一機構，但卻不代表同一套作業方式可一成





不便地直接轉移到另一機構，並要求達致相同的效果。這顯示出圖書館與承包商需在正式執行某項業務的外包轉移前進行適度的測試，如測試機具設備是否運作正常或作業流程是否順暢等，若雙方能在測試期間將問題都解決，那麼在正式執行的時候效果將更理想。

有經驗的承包商雖然可幫助測試進行得較為徹底和順利，但圖書館亦應有心裡準備新的問題和障礙極可能會出現，不管事前的測試是多麼的周詳。從另一角度看，若雙方的人員能盡最大的努力務求在測試的過程中把所有潛在的問題設想到並研商出解決辦法，如此在正式的執行時將可降低風險，減少混亂，從而避免對圖書館的服務質量作成不必要的影響。

## 七、合約維護

前面一再提及廠商的選擇和合約談判不是外包工作實施程序的結束，而是開始。成功的外包工作更不是只把業務轉移給承包商去履行就算了。就好像一部汽車一樣，買進來之後，還需定期送修理行作維護保養工作車子才能運作正常。同理，圖書館與承包商的合作關係多屬中長期，所以圖書館與承包商能否在這段合約的履行期間依合約內容充分配合將影響外包工作的成敗。而成功的配合除依賴雙方的誠意外，充分的溝通是另一成功的基礎。尤其是圖書館的外在環境不斷在演變，圖書館的內部，如人事組織也在變動，圖書館的使用者的需求也一直在變。這些變化有時在和約訂立時可作預測，但也可能是當初無法預知的。因此雙方需設立一個反饋（Feedback）機制，讓雙方都可將各項變化傳達給對方並作出相應的業務調整，以便能符合現實的需求。

若圖書館與承包商需要保持暢通的溝通管道，雙方可考慮建立一個正式的架構以便雙方都可以清楚了解到有否達成合約的內容和標準和改善

表現，如雙方在這一架構下能指派一位或一組人員負責溝通和協調工作，這將對合約的維護有很大的助益。特別是若雙方是第一次合作，這機制就顯得重要了。合約的維護可包括下列活動，如保留業務表現報告，記錄任何發生的問題和其解決的方法或決定。圖書館的管理階層也需定期收到外包業務每個階段的表現報告。圖書館與承包商也可定期安排中高階層的會面商談及評估合約進展情況。假若圖書館發現承包商有不符理想或違反合約的規定，圖書館可適時依合約條文做出處置的決定，如停止付款，扣留餘款或取消合約等。這當然是雙方都不願見到的情況，但也不是不常見的事情。

總言之，一項成功的外包項目可以說沒有什麼秘訣。那必須依靠雙方的人員全力合作。若圖書館不向承包商反饋，承包商未必知道問題出現在哪裡和如何改善。相對地，圖書館若得不到承包商的支援，它也沒法向其讀者提高質量的服務。因此，若雙方能維持一種“夥伴式”（Partner）的合作關係，其局面將會是雙贏，而外包工作也可以達致其當初設想的目的。

## 八、合約評估

承包商執行的外包業務的質量評估工作是外包計畫成敗的關鍵。當承包商開始履行合約規定的項目時，圖書館也必須同時開始全程監督和評估業務的進行，並定期檢視其質量和績效。每個機構的品管工作和業務評估雖然會依合約的內容而有不同，但監督和評估的工作卻都必須全部由圖書館來執行而不能假手於人。圖書館的管理階層可繼續讓任務小組執行評估工作，也可另外指派其他人員負責執行。不管如何，若圖書館能在合約履行的初期進行密集的評估工作，這將有助於業務的方向及程序的提早改善。在評估外包經驗豐富和信譽良好的承包商時，圖書館或許可以





考量減少監管的密集程度，但定期的數據收集和進度報告仍是必要。圖書館必需謹記業務的外包並不代表它可以置該項業務不顧而任由承包商去做，外包只是把一項一度曾由圖書館內部人員處理的工作交由外部人員承辦，但一些事務如評估工作仍需由圖書館內部人員負責，且業務的成敗的後果也是由圖書館直接承擔。換句話說，假若某項外包業務的績效不佳或品質低落，圖書館的讀者不管該項業務到底是由誰提供，更不會去責怪承包商，而是直接批評圖書館的主管人員。到時圖書館方面也很難辯解說是因包商出錯來藉此推卸責任。這是因為圖書館的主管人員有責任去監管其業務的進行。

評估外包業務的績效時，除了對服務的質量做評鑑如舉辦讀者的滿意度調查外，成本分析也是重點程序之一。而事實上，成本效益（Cost Benefits）正是推動圖書館將其業務外包的動力（Driver）之一。假若作業成本沒有節省或效益沒有增加，外包的目的就沒有達到，評估成本的方法有幾種，但無論使用那種，評估人員不能只單獨計算成本的多少而必須與效益一併考量，因為兩者經常是互相牽連的。而在作決策時，管理人員也是將二者合併考慮，因為效益可透過成本觀念來計算衡量。當然有些效益不是能用金錢來衡量甚或無法去計算的，如所謂的無形效益（Intangible benefits）。成本效益計算或財務分析的方法常用的有 Cost / Performance Ratios，Breakeven Analysis，Cash-flow Analysis，和 Present Value，但每種方法都有其優點或弱點。圖書館可以選擇其中一種來使用，也可合併使用。只是圖書館應認識成本的分析或計算不應只看合約上所列出的表面價格，除了要考慮單位成本（Unit Costs / Savings）和組合成本（Aggregate Costs / Savings）外，評估人員也應列出圖書館外包合約作業所付出的其他有形和無形代價<sup>③</sup>，也

就是說合約價格外的其他各種成本都應包含在其成本效益分析的報告內。這份報告並需與假設業務仍由內部處理的成本分析報告作一比較。這樣評估人員和管理階層才能做出一個比較客觀的判斷，否則的話，得到的比較多是外包會較內部作業來得便宜。總言之，對外包的評鑑工作是不能間斷和鬆懈的，在合約履行的初期更需密切監管，待一切運作順暢並進入例程序（Routine）的階段後，監督工作的週期才可考慮相對的調整其間隔。

## 參、結 論

本文所提供的外包工作實施流程只是概括性的，有些步驟不一定是必須的。重要的是每個圖書館必須就其本身的宗旨、任務、目的、長短期目標、組織、人事結構、資源、法令規章，和內部文化找出最適合本身發展的一套管理運作方式。外包只是達致效率提高的手段之一。事實上，很多例子證明外包不是圖書館在改善其服務質量和提高成本效益的最佳方法。假若圖書館的人員在經過各項作業分析和財務分析後研究出一套可以簡化其目前作業方式，節省成本，和提高績效的方法，如此外包就不見得有其需要。換另一個角度看，若圖書館內部能不斷的進行自我完善取得與外包相等或過之的效益，外包業者就不見得能有多少市場了。事實上，相對於“外包”（Outsourcing）的另外一些概念如“內包”（Insourcing）、“合包”（Co-sourcing）在企業界或圖書館也日漸被人提倡，可視為圖書館管理人員的另一個思考方向選擇。<sup>④⑤</sup>

但假若圖書館在經過仔細研究後決定有需要將其某項業務外包，它必須有系統及有計劃地逐步實施，因為實施通常是整個外包計畫的最後一個階段，其實施過程的成功與否可說是關係著外包決策的成敗。假若出了差錯，如選擇到不良的





承包商或合約的條文對圖書館不利等，又或在問題出現後處理不當，其後果不單是影響服務品質，賠上圖書館的聲譽，甚至吃上官司。目前正在美國法院進行訴訟中的 Baker & Taylor 控告夏威夷州公共圖書館系統 (Hawaii State Public Library System) 不當毀約的案子正是一個很好的實例<sup>⑥</sup><sup>⑦</sup><sup>⑧</sup>，牽涉的賠償金額達數百萬美元。原以為將採訪選擇業務的外包可為其圖書館系統節省許多經費，但因為在發包執行過程中不夠謹慎，未能考慮各方的利益，且問題出現後又不能妥善處理各種壓力而作出單方取消合約的決定。雖然夏威夷州公共圖書館系統的館長 (Bart Kane) 已因此

外包合約的處理不當而被夏威夷州政府於去年年初解僱<sup>⑨</sup>，但這件合約糾紛無論如何已使得夏威夷州公共圖書館系統成為最大的輸家，夏威夷州公共圖書館系統除賠上服務品質和其聲譽外，既省不了經費，還需額外負擔一筆龐大的律師費。更不用說這件民事官司又得拖上一段時間才有結果，對民心和圖書館人員的士氣都有影響。若官司打輸，其賠償金額當不是小數目，這正是得不償失，但也指出圖書館的管理階層不能對實施階段的過程和其中的風險掉以輕心之處。

(收稿日期：1999年5月28日)

#### 註釋：

註①："ALA Outsourcing Task Force. Definitions," 12 Dec. 1997, [ACQflash <mx%"acqnet-1@listserv.appstate.edu">](mailto:acqflash%acqnet-1@listserv.appstate.edu)

註②：Richard W. Boss, "Guide to Outsourcing in Libraries," *Library Technology Reports* 34:5 (Sep.-Oct. 1998), pp.563-573.

註③：James W. Marcum, "Outsourcing in Libraries: Tactic, Strategy, or "Meta-strategy"?" *Library Administration & Management* 12:1 (Winter 1998), pp.15-25.

註④："Outsourcing Task Force to Meet to Meet at Midwinter," *American Libraries* 29:1 (Jan. 1998), p.9.

註⑤：Robert Renaud, "Learning to Compete: Competition, Outsourcing, and Academic Libraries." *The Journal of Academic Librarianship* 23:2 (March 1997), pp.85-90.

註⑥：Mary C. Lacity and Rudy Hirschheim, *Information Systems Outsourcing: Myths, Metaphors and Realities* (New York: John Wiley, 1993).

註⑦：OCLC, "ASIALINK Provides Asian Language Materials to Libraries." *CAPCON Alert* 36 (June 1996), p.7.

註⑧：Robert D. Stueart and Barbara B. Moran, *Library and Information Center Management* (Englewood, CO: Libraries Unlimited, 1993), p.34.

註⑨：Norman Oder, "Outsourcing Model - or Mistakes? The Collection Development Controversy in Hawaii," *Library Journal* 122:5 (March 15, 1997), pp.28-31.

註⑩：Karen A. Wilson, "Planning and Implementing an Outsourcing Program," Feb. 1997, <http://www.ala.org/alcts/now/outsourcing4.html>

註⑪："ALA Outsourcing Task Force. Select Bibliography," 18 Dec. 1997, [ACQflash <mx%"acqnet-1@listserv.appstate.edu">](mailto:acqflash%acqnet-1@listserv.appstate.edu)





- 註⑫：翁慧娟，「委外服務業對圖書館之衝擊」，ASIS 台北學生分會會訊 10（民國 86 年 9 月），頁 59-71。
- 註⑬：Raymond McLeod, Management Information Systems. 4th ed. (New York: Macmillan, 1990), pp.652-657.
- 註⑭：Florian A. Mikulski, Managing Your Vendors: The business of buying technology (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993)
- 註⑮：Arnold Hirshon and Barbara Winters Outsourcing Library Technical Services: A How-To-Do-It Manual For Librarians (New York: Neal-Schuman, 1996)
- 註⑯：同註⑭
- 註⑰：同註⑮
- 註⑱：Edwin M. Cortez and Tom Smorch Planning Second Generation Automated Library Systems (Westport, CT: Greenwood Press, 1993), pp.20-23.
- 註⑲：Kichan Nam, et al. "Dimensions of Outsourcing: a Transactions Cost Framework," In Mehdi Khosrowpour, ed. Managing Information Technology Investments With Outsourcing (Harrisburg, PA: IDEA Group, 1995), pp.104-128.
- 註⑳：Office of Management and Budget, Capital Programming Guide. Version 1.0. (Washington, D.C.: U.S. Office of Management and Budget, 1997)
- 註㉑：The University of Maryland System Libraries, Request For Proposal for a Library Information Management System for the University of Maryland System Libraries. (REP #70406-T). (College Park, Maryland: University of Maryland, 1989)
- 註㉒：Bob Schatz and Diane J. Graves, "Request 'For Proposal' or 'Run For Protection?' some thoughts on RFPs from a librarian and a bookseller," Library Acquisitions: Practice & Theory 20:4 (Winter, 1996), pp.421-428.
- 註㉓：同註㉒
- 註㉔：同註㉓
- 註㉕：同註㉓
- 註㉖：同註㉓
- 註㉗：Marie A. Kascus and Dawn Hale, Outsourcing Cataloging, Authority Work, and Physical Processing: A checklist of considerations. (Chicago: American Library Association, 1995)
- 註㉘：Carmel C. Bush; Margo Sasse and Patricia Smith, "Toward a New World Order: a Survey of Outsourcing Capabilities of Vendors for Acquisitions, Cataloging and Collection Development Services," Library Acquisitions: Practice & Theory 18:4 (Winter, 1994), pp.397-416.
- 註㉙：同註㉓
- 註㉚：Linda F. Crismond, "Outsourcing from the A/V Vendor's Viewpoint: the Dynamics of a New Relationship," Library Acquisitions: Practice & Theory 18:4 (Winter, 1994), pp.375-381.
- 註㉛：同註㉓
- 註㉜：同註㉓
- 註㉝：Richard T. Due and Thomas Due, "The real cost of outsourcing," In Mehdi Khosrowpour, ed. Managing





