

## 公共圖書館之 BOT 模式研究

### A Study of the BOT Model on Public Library Projects

蔡佳容

Chia-jung Tsai

長榮管理學院圖書館閱覽組代組長

Section Chief, The Library, Chang Jung Christian University

tinitsai@mail.cju.edu.tw

邱炯友

Jeong-yeou Chiu

淡江大學資訊與圖書館學系副教授

Associate Professor, Department of Information and Library Science, Tamkang University

#### 【摘要 Abstract】

近年來政府積極推動各項大型公共建設計劃，為舒緩政府財政上的壓力，並有效結合民間資源，民國八十九年行政院公佈「促進民間參與公共建設法」後，各大公共建設均採用 BOT 模式辦理。本文敘述 BOT 模式運用在圖書館的可行性，將風險管理納入考量，並以目前運用 BOT 模式經營之「高雄市立智慧兒童玩具圖書館」及「楊明國宅社區圖書館」為例，冀能做為其他圖書館 BOT 之參考。

Over the past few years, the Taiwan government has been pushing an number of massive infrastructure construction projects aggressively. In order to alleviate the financial impact on government fiscal status as well as to incorporate the resources and investments in the private sector, many of these projects are carried out with the Build-Operate-Transfer (BOT) model since the decree of "Statute for the Encouragement of Private Sector Participation in Public Infrastructure Projects" by the Executive Yuan. This article investigates the feasibility in applying the BOT model on public library projects. Issues on risk management are also elaborated using the Kaohsiung City Toy Library for The Mentally Deficient Children and the Yang-Ming Citizen's Dwelling Community Library as objects of study. The authors seek to add to the volume of discussions and literatures on the implementation of public library projects with the BOT methodology.

#### 關鍵詞 Keyword

興建—營運—移轉 公共圖書館 風險管理 委外

BOT : Public library : Risk management : Outsourcing



## 壹、前言

近年來政府積極推動知識經濟發展，以提升國家競爭力，並將公元二〇〇一年訂為台灣的「知識經濟社會推動元年」，讓知識經濟成為國家發展的願景，在知識經濟時代，影響國力最關鍵的因素，不在於土地的大小、武力的強弱或是自然資源的多寡，而在於知識的累積、流通與應用，並將知識轉換成利潤。如果在知識經濟時代，知識已經變成生產力，卻還有人不會找資訊、不會閱讀，這對個人、對國家的成長都是一種潛在危機。

圖書館屬於公共建設中的文教設施，在知識經濟社會中，圖書館佔有不可或缺的樞紐地位。公共圖書館是提供民眾終身學習最主要的場所，在地方上扮演文化、教育、提供閱讀資訊及休閒等多元化的角色；其對於國家文化建設與人民精神生活品質的提升，提供了良好而完善的資源。

由於政府陸續開辦各項福利政策，財政負擔日益增加；且九二一大地震後，政府財政上所立即面對的是八百億元的稅收短收、四百億元的慰助金發放與八百億的公債發行，這二千億元的背後，還有無數的公共建設、社區、產業與生活等重建工作，尚待在未來幾年中完成。這些數以千億元的支出，就有賴於積極的民間投資參與，以舒緩政府財政上的壓力。

民國八十九年十二月初全國圖書館會議上，中國圖書館學會指出全國五百四十八所(含分館)公共圖書館，過去每年享有五、六億的經費補助，這兩年由於財政困難，補助款嚴重縮水不到五、六千萬；平均每一個圖書館分配不到十萬元，連水電、人事費用都不夠，更談不上購買新書。這種情況在主計處將資源分配權下放給地方政府後，圖書館經費被挪用的問題會越演越烈。經費的刪減及使用成本的上漲，已使得公共圖書館的經營愈顯困難。

在政府財政困境下，人民對精神生活品質的要求，卻因資訊快速進步，反而加強其需求。國庫收入無法增加，支出亦不可減少的情況下，遂開啓民間參與公共建設的產能，一來可以減輕政府財政負擔，二來將民間企業精神帶入公共建設，透過民間的創意與活力，可以讓政府建設品質向上提升。有鑑於此，政府為加強民間參與公共建設的意願，於民國八十九年二月行政院公共工程委員會公佈「促進民間參與公共建設法」草案，之後政府各部會進行重大公共建設時均將採用 BOT 模式辦理。

## 貳、BOT 之理論與應用

### 一、BOT 之定義

BOT 是 Build-Operate-Transfer 之縮寫，其中文譯為「興建—營運—移轉」。

所謂 BOT 是民間參與公共建設的一種模式，由民間企業依市場導向及本身投資能力籌資興建公共建設，並取得經營權，營運一段時間，以作為民間的投資報酬。待特許期限屆滿，再將興建的資產及經營權以有償或無償的方式移轉給政府。

BOT 模式中民間企業與政府的合作關係是架構在契約上，由民間企業負責提供主要資金，但不意味著政府責任減少，相反的，雙方必須建立穩固的夥伴關係。過程中政府除了依約監督民間投資者外，亦必須對投資者提供其他協助，例如土地的取得、地價稅與房屋稅的減免、所得稅減免、投資益減優惠、補貼所需貸款利息或投資其建設之長期優惠貸款等配合之措施。目前，以 BOT 模式推動公共建設的作法在許多國家，都獲得強烈的支持。

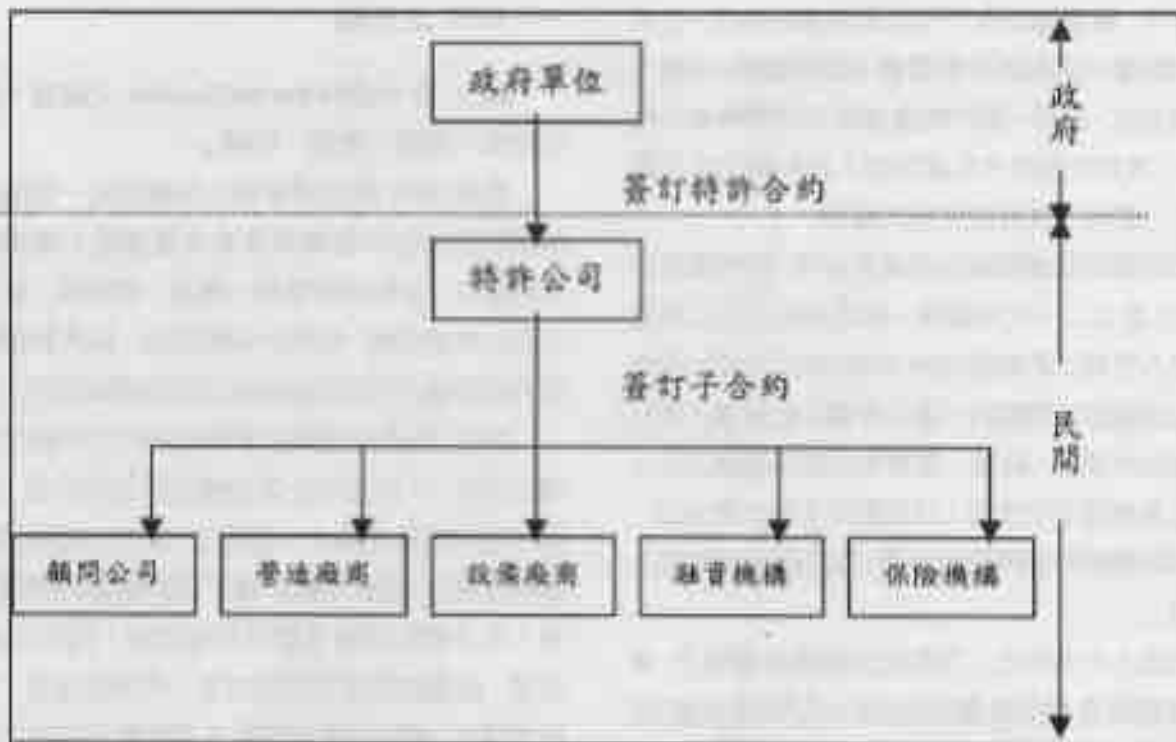
隨著經濟成長與國民所得的提高，相對的，所有公共建設在質與量方面必須獲得擴充與改善，以快速滿足經濟發展與民眾的需要。在理想的 BOT 模式中，民間必須自行籌措營運資金興建公共建設，使政府的負擔大為減輕，而且政府與民間雙方

共同分擔責任與風險，可以提昇興建營運的效率；此外營運期間的收入又可讓業者賺取合理的利潤，在不增加財政負擔的前提下，能提供品質良好的公共建設，期滿後政府又能回收公共建設的所有權。因此，在財政困窘的限制下，理想中的 BOT 模式既可兼顧政府與民間雙方利益的平衡，又可解決公共建設不足的需求，不啻為創造雙贏局面的選擇。(註 1)

## 二、BOT 之參與成員

民間企業在整個 BOT 專案中所參與的階段包

括規劃、興建、及營運等階段，其軟硬體設施及龐大的經費，必然會牽涉許多其他問題，譬如：法律有關之問題；設施、設備有關之營造方面問題；系統營運、維修與土地開發問題及融資、保險之問題等。所以 BOT 模式除了政府與民間企業之外，仍會有其他成員共同參與專案及分擔風險，這麼多的參與成員，若分別與政府訂定合約，欠缺整合效力，所以這些成員必先成立一個專案特許公司 (Concession company) 與政府訂定合約，將專案計畫交由特許公司去執行，然後特許公司再分別與其成員簽訂子合約以推動整個計畫，其相互關係如下：



圖一：BOT 模式之成員關係圖

### 1. 政府(Government)

政府為 BOT 計畫之主要參與人之一，政府的充分支持與協助是 BOT 計畫成功絕對因素之一。其在 BOT 模式中所扮演的角色包含：建立完備之

法令及有效行政體系，建立評選適任之特許廠商公平機制，根據專案特性與專案特許廠商協商特許合約內容並授與特許權，運用公權力取得土地，提供有利特許廠商融資之環境，BOT 計畫監督、特許



期滿後作業之移轉。

## 2. 特許公司(Concession Company)

特許公司與政府簽訂有特許合約，為 BOT 計畫之實際投資機構，其主要由 BOT 專案發起人及其他相關廠商透過子合約共同組織而成。

## 3. 其他廠商

### (1) 融資機構：

即是提供融資服務之財務機構銀行團。BOT 計畫若無法適時取得大量資金，計畫便無法執行，因此專案融資之取得與否對於 BOT 計畫有著舉足輕重的影響，而財務機構在計畫中主要的執行任務包含與特許公司簽訂專案融資協助辦理授信、接受特許公司之委託設立委付帳戶、統籌 BOT 計畫之資金收付保管、提供變更貸款協助特許公司資金調度、甚至參與 BOT 計畫成為股東等。

### (2) 顧問公司：

提供給 BOT 專案關於工程、法律、及財務各方面的相關諮詢服務。在圖書館專案中，例如：文華圖書館管理資訊公司。

### (3) 營造廠商：

根據工程顧問之建議興建硬體工程，由工程顧問負擔工程管理與工程檢驗之角色。圖書館 BOT 專案，除了營造廠商，亦包含圖書館家具設備廠商，例如：慶和圖書館企業股份有限公司、甘肅圖書館設備公司、天津實業股份有限公司。

### (4) 設備廠商：

在硬體工程完成之後，將設備運駐，之後並負系統營運、維修之責，及相關系統廠商，例如圖書館自動化系統廠商、相關資料庫廠商。

### (5) 保險機構：

保險機構一般在 BOT 計畫中提供保險，簽訂保險契約以分擔專案之風險。

## 三、BOT 的其他變化型式

BOT 是一種公、民合作興建公共建設的模式，其中涉及興建公共建設帶來龐大的負債、土地取得的困難、經營權及移轉等等問題，民間企業以有限的資金可能無法一次負擔所有債務，必須仰賴政府給予多方面的配套措施，所以政府與民間企業雙方便衍生出其他 BOT 合作模式，如表一所示。

表一：BOT 其它變化型式

簡稱	全名	方式
BT	Build and Transfer (民間興建、政府經營)	政府無法一次編列足夠的公共建設預算時，由民間業代為籌措該建設所需資金，待工程部份或全部完工後，再一次或分次償還工程款。
OT	Operate and Transfer (政府興建、民間經營)	政府將已興建完成的建設委託民間企業經營，這種經營的方式，一般都訂有一定的期限。
BTO	Build-Transfer-Operate (興建—移轉—營運)	由民間企業籌資興建，待興建完成後，先將公共建設資產移轉政府，再由該民間企業經營一段期間。
ROT	Refinish-Operate-Transfer (更新—營運—移轉)	將政府老舊的公共建設交由民間企業籌資改建或整建，並經營一段期間再移轉給政府。

(續下表)

(接上表)

BOO	Build-Own-Operate (興建—擁有—營運)	由民間企業自行尋求適當地點並取得土地所有權後，籌資興建公共建設並進行不限期的經營，不必將該建設的資產移轉給政府。政府想興建公共建設，但缺乏土地或找不到適當的地點，這時政府可透過 BOO 的方式。這樣的型式多適用於較具有廠房性質之公共建設，EX: 電廠、焚化爐。
BLT	Build-Lease-Transfer (興建—回租—移轉)	由民間企業籌資興建公共建築，待完工後，將該建築租給政府使用，租期屆滿後，一併將該建築的資產移轉給政府。

資料來源：劉憶如、王文宇、黃玉霖合著，*BOT 三贏策略*，初版(台北市：簡鼎財經顧問，民國 88 年)。

#### 四、政府採用 BOT 的原因

獎勵民間投資是政府近年來最積極，也是最重要的施政方針之一。然單單只靠政府財力與人力來進行公共建設，恐怕不是最有效率之做法，且可能會延誤建設而無法及時滿足社會經濟發展需要。因此，引進民間資金和效率來進行政府各項工程，已經是許多先進和開發中國家必定採用的政策之一。目前我國亦積極鼓勵民間參與各項建設，並擴大獎勵民間參與的範圍。因應目前台灣所面臨的問題，政府採用 BOT 的主要原因如下：

##### 1. 減輕政府財政困難

台灣目前狀況其實與世界上許多國家情況類似，因為社會福利改善使得支出持續膨脹，稅收卻沒有相對增加，以致國庫出現入不敷出的窘境。政府在無法及時滿足社會經濟發展上的需求腳步之下，若能引進民間企業資金，必能紓解政府的財政困難。

##### 2. 政府與民間企業合力分擔公共建設投資風險

政府與民間企業合作且雙方接受風險分攤的觀念之後，較能互相信任、給予承諾，並共同分擔責任，政府或民間企業也就不必單獨承受風險。

##### 3. 吸引外資及新技術，改善國家投資環境

近年來，國內輿論過份集中於臺海兩岸成急用忍政策的討論，反而忽視如何積極爭取外國資金到我國投資的重要性。若政府能在 BOT 模式中加強吸引外資，引進新技術與新觀念，既可改善國內投資環境品質，亦可帶動國內景氣復甦。

##### 4. 引進民間企業文化，可提高公共建設管理的效率與品質

民間企業的特質是較為靈活、彈性，公共建設注入民間企業文化展現新活力，可以提高公共建設管理的品質與效率。然而，舊有公共建設員工可能害怕改變，或排斥改造，必須事先進行多種管道溝通，以達成共識。

#### 五、BOT 模式中的利益關係

以 BOT 模式參予公共建設是極佳的興辦公共建設方式，但也是一套難度極高的整合過程。引進民間的力量一定要有誘因，民間才會有意願投資。BOT 成功的最主要原則就是政府及民間的責任應該明確的劃分，哪一部份屬於政府，哪一部分屬於民間，都必須在契約中有清楚的界定。

公共建設的特質是投資大、時間長、回收較慢等等，雖然未必有很高的投資報酬率，但卻可以創



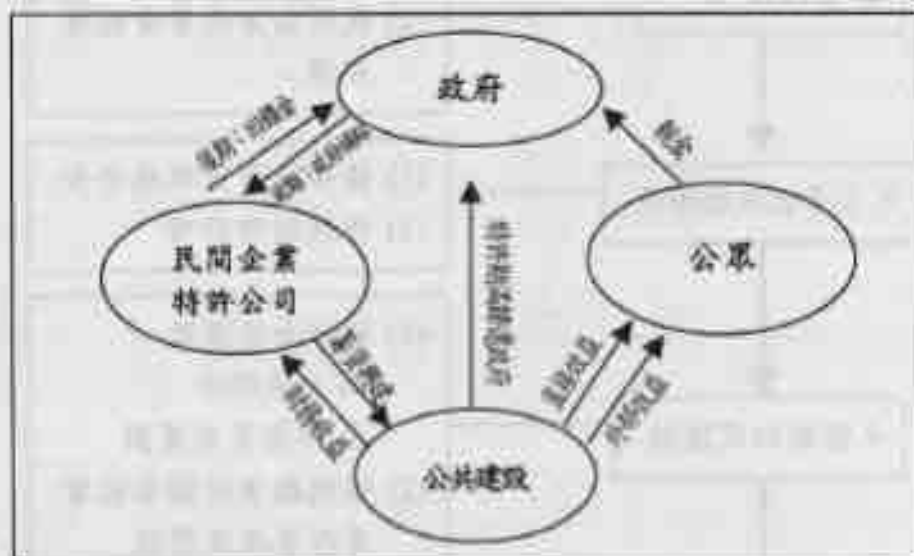
造相當可觀的外部效益及社會利益，所以一個公共建設的報酬率不能單從財務報酬來看，也需衡量「其他經濟效益」。

1. 直接效益(Direct benefit)：隨公共建設而來的都市開發、水電及交通、觀光收入等週邊效益。直接效益也間接增加政府的稅收，所以在民間企業進行 BOT 興建公共建設的初期，政

府應予以補貼，待公共建設完成且財務收益平衡，民間企業再給予政府回饋。

2. 外部效益(external benefit)：藉由公共建設發展而改善偏遠地區公共衛生、建立社會緊密通訊聯絡網路、提昇國家經濟成長等等。(註 2)

BOT 模式中政府、民間企業、公共建設與公眾之間利益關係顯示如圖二。



圖二：BOT 模式中之利益關係圖

## 六、BOT 之作業流程

BOT 模式是政府與民間企業一連串複雜的合作關係，其作業流程亦需要經過多方面的評估與規劃，並將雙方權利與義務明確的訂定在合約中，才能使公共建設順利完工營運。

BOT 之作業流程可分為以下七大階段，如圖三：

### 1. 規劃階段：

首先必須進行專案可行性評估，評估專案的合法性及可行性，並將政府與民間企業雙方合作的責任劃分清楚。

### 2. 招標階段：

政府進行招標準備工作，研商民間企業投資者的投標資格，而民間企業亦進行招標評選準備。

### 3. 公告甄選階段：

由政府發布投資資訊及公告，並進行投資者資格評選。

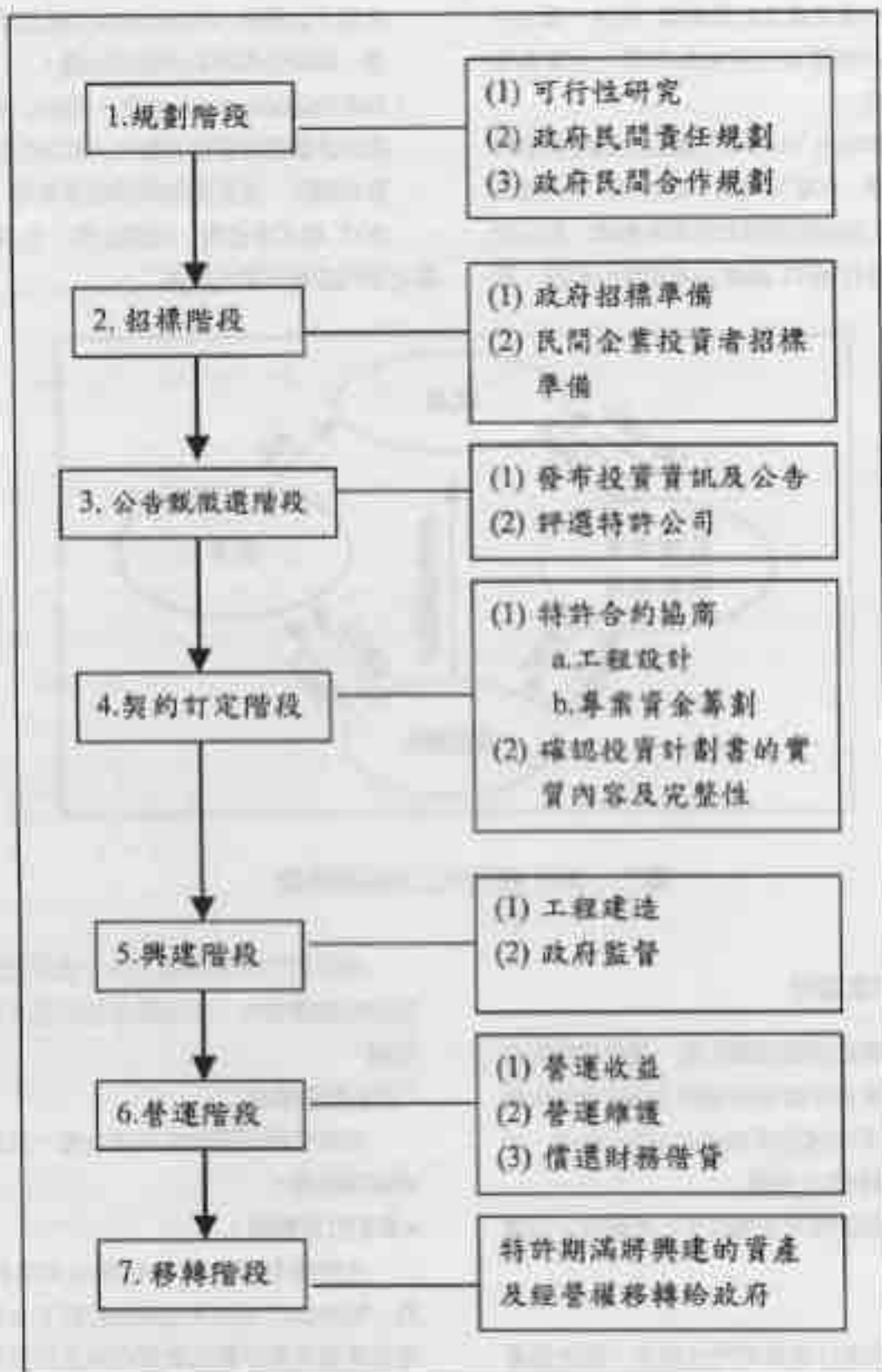
### 4. 契約訂定階段：

此階段包含政府與特許公司協商特許合約，特許公司再與其他廠商訂訂子合約，然後確認整個專案計劃的實質內容及完整性，並訂定於合約中，以避免將來產生糾紛。

### 5. 興建階段：

由營建廠商興建工程，政府進行監督。





圖三：BOT 之作業流程

資料參考：姚乃嘉，「BOT 專案之執行與風險分析」，*臺灣鐵路 BOT 工程國際研討會論文集*。



## 6. 營運階段：

此階段專案開始有營運收益，特許公司一方面負責營運維護，另一方面必須償還財務借貸。

## 7. 移轉階段：

特許期滿後特許公司將興建資產即經營權移轉給政府，正式結束合作關係。

除上述 BOT 之流程外，主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性，記載下列事項：(註

3)

- (1) 公共建設之規劃、興建、營運及移轉。
- (2) 權利金及費用之負擔。
- (3) 費率及費率變更。
- (4) 營運期間屆滿之權約。
- (5) 風險分擔。
- (6) 施工或經營不善之處置及關係人介入。

(7) 稽核及工程控管。

(8) 爭議處理及仲裁條款。

(9) 其他約定事項。

## 七、BOT 適用之公共建設

民國八十七年七月行政院院會通過「促進民間參與公共建設法」，指出供公眾使用或促進公共利益之建設稱為公共建設；而性質重要且在一定規模以上之公共建設，其範圍由主管機關會同內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之，則稱為重大公共建設。如何有效整合財務、技術、經濟、政治、法律及風險等因素，並做到對地方與政府「適度」的回饋，則是 BOT 興建公共建設共存共榮必須考慮到的重大因素。BOT 適用之公共建設如表三，而圖書館隸屬於文教設施中的文化類別。





表三：BOT 適用的公共建設類別

部門別	次類別	子類別
都市建設	下水道	雨水下水道、污水下水道
	都市開發	公園綠地
交通建設	公路	國道、省、縣道、鄉道、市區道路、專案道路、橋樑、隧道工程、場站及停車場、道路交通管理及安全
	軌道運輸	高速鐵路、鐵路營運設施、大眾捷運系統
	航空	國際機場、國內機場、航空設施
	港埠	國際商港、國內商港、其他港埠設施
	觀光	風景區開發(大鵬灣國家風景區)、遊樂區開發
水利建設	水資源	水資源開發、水資源管理及保育、自來水
	防洪排水	河海堤壩、區域排水改善、河川管理及防災保育
工商設施	工商設施	科學園區開發、工業綜合區建設、展覽館建設物流中心、購物中心、公民有市場及、其他工商設施
能源開發	油氣	油氣煉製設施、液化天然氣接收站、油氣輸儲設施、油氣銷售站
	電力	發電設施、變電設施及輸配電設施、其他電力設施
文教設施	教育	高等教育、中等教育、國民教育、社會教育
	文化	綜合文化設施、博物館、圖書館、展演設施
	體育	運動設施、國際競賽體育場館、國家運動訓練機構
環境保護	垃圾處理	興建垃圾處理場(廠)、鼓勵民間參與垃圾處理垃圾焚化廠方案、
	污染防治	污染防治
	國家公園	國家公園建設
衛生福利	衛生醫療	醫療網、醫療教學研究所
	社會福利	社會福利設施、勞工福利設施、榮民福利設施

資料來源：劉偉如、王文宇、黃玉蓉合著，BOT 三贏策略，初版(台北市：商務財經顧問，民國 88 年)

## 八、BOT 之風險

BOT 專案投資的主要基本觀念是要分散風險並將利潤重新分配。所謂「風險」(Risk) 簡單而言是指意外發生的不確定性，可能造成人身或財物方面非預期的損失。(註 4)

一般 BOT 模式之風險可分為國家風險(或稱一般風險)與專案風險(或稱特殊風險)。(註 5)

### 1. 國家風險(或稱一般風險)

(1) 政治風險：指一國內部、外部之政治情勢和該國之政治安定度。

(2) 國家財務風險：指一國通貨膨脹、利率波動狀況和該國貨幣之匯兌。

(3) 法制風險：政府法律或規章的改變。

### 2. 專案風險(或稱特殊風險)

(1) 開發風險：指開發專案所耗費的時間與經費



及政府批准開發計劃所需的時間。

- (2)完工風險：資金借貸者不能接受延遲或費用超支的風險。
- (3)營運風險：計劃完成後的使用狀況的相關風險。

BOT 工程的主要特性為工程及投資成本大、回收期長，所以牽涉許多風險，一般是在風險進行辨認與衡量後，以合約的方式，將風險分攤或移轉給共同參與者，為確保 BOT 計劃能成功的執行，各種風險必須在事前有效的劃分並明訂在合約中，再透過風險管理降低計劃風險。

除此之外，風險管理亦可分為以下三個步驟來進行：(註 6)

#### 1. 風險辨認：

在面對風險，採取策略前，應先對風險的性質有所認知，才能了解可能發生的損失並執行有效的對策。

#### 2. 風險衡量：

對各種風險可能引發的損失加以衡量與分析，進而選擇適當的風險管理工具。

#### 3. 風險管理：

利用保險與合約來進行風險移轉及分散，以緩和、降低計劃風險。

## 參、BOT 運用在圖書館的可行性

所謂 BOT 運用在圖書館，指的就是圖書館建築或圖書館業務機構範圍的各項資訊建置與讀者服務，委由民間承包，在民間興建及經營一段時間後，再交還政府，這段期間，合作的民間與政府訂有契約，可以得到某方面的回饋，可能是附帶經營其他的衍生性商品，也可能同意在民間辦的圖書館採取收費制度。圖書館運用 BOT 的可能性，事實上，並不僅止於公共圖書館，亦適用於專門圖書館

等其他種類圖書館，以下則以公共圖書館為例，說明圖書館遭遇的問題及解決之道。

## 一、目前公共圖書館發展上的問題及 BOT 解決之道

從圖書館事業發展白皮書可知目前公共圖書館面臨許多問題，包含經費、群眾對圖書館的認知、人員及資訊分配不均等問題，以下則針對問題提出 BOT 模式所能提供圖書館相關問題的解決之道。

### 1. 購書經費不足，館藏資源發展困難

臺灣地區目前人口已超過兩千三百萬，公共圖書館館藏書則約共有一千五百多萬冊圖書，以一人一冊為目標，尚缺八百萬冊圖書，若以平均每冊書價新臺幣二百五十元計算，需增列購書經費至少新臺幣二十億元，以平均每年全國公共圖書館購書總經費約一億五萬左右來估算，至少需十四年才能逐步達成一人一冊的目標。(註 7)

公共圖書館具有多面向的功能，是民眾終身學習的主要場所，但是限於經費的不足，圖書館難以有計畫、持續地發展館藏資源，將 BOT 模式應用在圖書館可以吸引民間資金投入圖書館事業的發展，一方面可以解決經費短缺的問題，另一方面舊有的圖書館館舍就像到了產品生命週期的衰退期，無法再吸引讀者的青睞，若是藉由 BOT 模式，將圖書館館舍及設備重新再造，必然有助於提昇公共圖書館的服務績效。

### 2. 社會大眾對於公共圖書館的功能認識不足

「借圖書、看看報紙雜誌」仍然是社會大眾所認為公共圖書館的主要功能；對學生而言，公共圖書館的附加價值常僅限於「K 書中心」而已，對於圖書館是社會教育和終身學習的機構，普遍缺乏認知，因此當自學校畢業踏入社會也就是離開圖書館的時候，此外，當社會大眾逐漸有經濟能力自己購



實需要的書籍、期刊、報紙時，公共圖書館的存在對民眾似乎不太重要，以至於民眾的期許並未對公共圖書館形成壓力，更不用說社會大眾充分利用圖書館。(註8)

近年來關於圖書館行銷的論點已形成一種趨勢，「讀者要的，圖書館不知道；而圖書館主動提供的，讀者卻不需要。」這是圖書館資訊傳遞的弱點，資訊來源固然重要，但資訊接受者也不容忽視，資訊接受者應該知道圖書館為他們準備了哪些資訊，也就是讀者應該充分被告知他們可以利用的各項服務。(註9)

公共圖書館是公營的事業，向來缺乏競爭者，民間企業加入圖書館事業，可以注入不同的企業文化，為圖書館創造新利基，刺激公共圖書館的成長，讓圖書館扮演更多元化的角色。

### 3. 圖書館專業服務人員質、量不足

依據聯合國教科文組織的標準，每3,000人應有一所公共圖書館較為理想，以台灣二千三百萬人口計算，可知我國公共圖書館設置的密度仍有相當大的空間。專業人員任用制度也亟須確立，雖然政府逐漸了解專業人員在提供優良圖書服務的重要，但仍有許多公共圖書館並不任用專業圖書館館員。長久以來館員質、量不足是每一所公共圖書館在經營上所面臨的共同難題，此問題於基層圖書館更形嚴重。(註10)

圖書館人員的質量問題，是目前圖書館事業發展的最大瓶頸，公務人員的任用資格是經由考試決定，所以並不一定是專業人員。為管制政府用人，現今公共圖書館缺乏的人力是由其他單位移撥或兼任，沒有合適與專業的圖書館人力資源，圖書館事業很難以有效地發展。

隨著社會的發展，圖書館應展現不同的風貌，圖書館員需要不斷的充實，改變以應時需。BOT模式將民間企業人力資源政策帶入圖書館事業

中，企業用人以專業為主要考量，而不是以考試為基礎，以目前公共圖書館缺乏正式專業人員的情況下，BOT反而為圖書館專業人才保障工作的權利。

### 4. 圖書館設備及服務城鄉差距大，資訊傳佈多集中在都市。

由於經濟發展與社會進步，形成都市人口，資源集中的現象，圖書館事業也明顯的先從人口聚集的都市，而後逐步的再往城鄉擴散與發展。長久以來不論在圖書的購置經費、館藏圖書冊數，以及資訊的傳佈設施與需求等等，明顯的造成城鄉之間的差距與呈現重北輕南之現象。

除了經費分配的問題以外，並非所有的圖書館需求都是相同的，當地的企業可以透過BOT模式經營當地的圖書館，一方面可以做出地方特色，加強地方性文化建設，再者，生活在一個相同環境也較能瞭解當地的資訊需求，提供民眾真正需要的資訊，推動知識經濟的成長，促成知識產業的發展。

## 二、BOT應用在圖書館之優缺點

BOT模式對政府的誘因，是由民間負責財務籌措與執行，政府與民間企業共同分擔風險；而對民間企業的誘因則在於專案附帶之利潤，BOT制度有別於過去傳統之發包方式，主要是專案由民間籌措資金興建及營運，特許期屆滿後再移交給政府，而真正的本質在於解決因政府資金短缺所產生公共建設的問題。

而圖書館採用BOT制度，具有以下之優缺點：

### 1. 優點：

(1) 引進民間資金，減輕政府財政負擔。

公共圖書館的經費來自於地方政府，地方財政的緊縮相對影響公共圖書館的分配款，進而影響圖書館服務品質。BOT模式能引進民間企業資金，充足圖書館經費，可讓圖書館更充分發揮其功能，且BOT模式運作中，政府以公開競標方式邀請民間



參與競標，如此可使具低成本、高效率的廠商脫穎而出。

(2)企業資金和經營方式投入圖書館事業，可刺激圖書館進步。

將民間較為活潑有創意的企業文化，注入圖書館事業，可以刺激圖書館開創本身的新利基，使圖書館更有生氣。

(3)可配合社區(地區)總體營造精神。

以 BOT 模式設置圖書館，提供民眾就近使用，可以結合社區資源及社區民眾力量，共同為社區發展而努力，更可以結合當地特殊文化，發展當地圖書館館藏特色。

(4)充分利用民間資源，提高文化品質。

以 BOT 方式鼓勵民間參與圖書館事業的經營，優昇圖書館事業的營運與品質，而且政府與民間共同為文化建設努力，可以提高整體社會的文化品質。

(5)政府保有選擇民間的空間。

BOT 工程由政府擬定民間參與者條件，再由民間企業進行投標，政府負監督之責，政府較有主控權，可以選擇適合經營的民間企業，並維持其一定的品質水準。

(6)期滿之後，政府可取得圖書館及其設備，擁有最終所有權。

BOT 模式中，民間經營期滿之後，需將所有軟硬體設施移轉給政府，所以政府享有最後的所有權。

## 2.缺點：

(1)圖書館領域內的利潤太低，經濟誘因不足。

台灣的公共圖書館多為非營利單位，並未對讀者收取費用，因此對於以經濟利益為主要考量的企業來說，較不具經濟誘因，所以應該搭配政府的其他措施，才能引起企業經營圖書館事業的興趣。

(2)無論盈虧皆要歸還政府，將會限制民間業

者之表現。

簽訂合約之後，民間企業雖然擁有經營權，然不論經營得好與否，最後終將要把圖書館歸與政府。若民間企業未先有心態理念的調整，可能會限制其表現。

(3)民間僅有一段時間的經營權，「精打細算」

之民間業者亦有可能不作長遠規劃。

在經營權將歸還與政府的心態下，民間業者可能不作長遠的規劃，例如設備的使用年限、環境的整理等等問題，若是這樣，在經營權移轉之後，政府回收的可能是一些老舊的環境或已不敷使用的設備，所以關於這些條件都應該清楚的載明在合約中。

(4)法律關係複雜

以 BOT 模式推動之圖書館的經營，由於參與成員眾多，因此政府及其他參與成員之間的權利義務相當複雜，從興建期間的營造業者、銀行團、財務顧問等，到經營期間的管理經營、系統廠商，最後的移轉過程，須有許多相關人員相互配合才能完成，這些都須由特許廠商找尋有意願投資者，共同分攤財務壓力及風險，同時共享利潤。由於其參與的專業人才多元，故需要較為明確的劃分，才能使圖書館的經營更為順利。

(5)所需投入之資金龐大

採用 BOT 制度興建圖書館所需之資金龐大，且回收期間又長，資金之籌措與償還對民間機構是一重大風險。

## 三、圖書館 BOT 之風險評估

沒有一個計劃是沒有風險的，因為沒有風險就沒有利潤。就風險管理而言，一個計劃通常百分之六十可以透過管理方式予以消除；百分之二十到三十是屬於可以保險的範圍，剩下的百分之十到二十屬於不可抗力之風險，若沒有通盤的評估，研究其可行性，將會降低方案的成功率。



圖書館 BOT 所面臨的風險，相較於其他產業面臨各樣的匯率風險來說是較單純的，主要是集中在興建階段是否有工程延誤、成本超支的情形及營運階段的績效與方向應如何回收成本，以下針對圖書館 BOT 風險進行風險評估。

#### (1) 開發風險：

圖書館 BOT 經政府核准開發計劃，到專案開發所耗費的時間及經費是很龐大的，政府應加速計劃審核的時程，且盡量給予參與投資者多方面的協商與諮詢建議，一般 BOT 模式採取公開招標的方式，公開招標固然有節省成本的優點，但參與投標準備工作工程浩大，需要執行能力的廠商，因此，投資者的資格必須經過嚴格的審核。

#### (2) 完工風險：

圖書館 BOT 專案再經過評估核准之後，進行招標動工，由於許多資金借貸者不能接受延遲付費或成本超支的風險，所以專案的步驟與負責單位都詳列於合約中，並按部就班的完成，中間過程可能遭遇成本超支及工程延誤的問題，應利用保險或其他風險管理辦法來規避或轉嫁，投資的民間企業要預先規劃，在原計劃出現偏差時適時補救並承擔所引發的風險，這一階段風險往往大於往後其他階段。

#### (3) 營運風險：

一旦 BOT 專案完成，設施開始啟用，就要面對一些營運上的風險，這一階段的風險主要是看經營的民間企業能否從中賺取利潤，此時，民間企業的行銷手法佔有非常大的優勢，利用民間企業的活力帶動民眾對圖書館的需求量，並配合政府政策上的補助，才能使專案計劃達到成功的目的。

由於國家的法律規章經常在變更修訂，因此政府對於可能變化的法令應及早宣傳，而面對已經簽訂的合約也應採用較為彈性的做法，才能保障民間企業原有之權利。

## 肆、圖書館 BOT 的實例

### 一、高雄市立智障兒童玩具圖書館

高雄市立智障兒童玩具圖書館屬於 BOT 中的 OT 模式(政府興建，民間經營)，其成立於民國八十二年十月十七日，為國內第一家 BOT 公民合辦的圖書館，此圖書館由高雄市立圖書館與高雄市智障者福利促進會合辦。

#### 1. 成立緣起：

玩具圖書館的催生者「高雄市智障者福利促進會」是由一群心智障礙者家長有感於「唯有家長最瞭解自己孩子的需要」，因此匯集力量籌組而成。促進會成立後，即積極進行籌設玩具圖書館，民國八十二年，在高雄市長的支持下決議由高雄市立圖書館及高雄市智障者福利促進會以 BOT 的方式經營，玩具圖書館的館舍由高雄市立圖書館閒置之兒童閱覽室重新整修而成，佔地僅三十坪，但位於中央公園一角，地處市中心，且室外空地大，遊樂設施多，幾經評估決議，遂成立國內首座 BOT 之玩具圖書館。

#### 2. 簽約方式

以公私協力經營是玩具圖書館的特色，合約採每年一簽的方式，避免長期簽約所帶來的束縛，其中館舍的維護及水電等經常性的支出由高雄市立圖書館負擔，人事費用、玩具購置費及活動經費等由促進會籌款，但市府負監督之責，如有違背合約，則可隨時解約。

高雄市立圖書館與高雄市智障者福利促進會合辦玩具圖書館，其契約書內容，參見附件一。

#### 3. 經費來源：

經營智障玩具圖書館屬非營利公益事業，讀者可享完全免費使用其圖書館設備，若由高雄市智障者福利促進會獨力經營，其各項經費都將造成沉重



的負擔。募款的過程中，籌募基金的角色遠比透過高市圖容易的多。

目前玩具圖書館場地由高雄市政府提供，基本設備如玩具、圖書等，由高雄市社會局及「港都之愛」聯合捐募基金管理委員會協助，人事費用由促進會提出申請，中華社會聯合勸募會給付，此外玩具圖書館亦可透過內政部、教育部、高雄市教育局、高雄市社會局撥款補助及個人捐獻，玩具圖書館建館設備經費一覽表，參見附件二。

#### 4. 人員培訓

玩具圖書館館員雖非屬公職人員，但高雄市立圖書館仍給予工作人員培訓機會，不定時的通知員工訓練，透過在職教育，加強其專業能力及熱忱。

### 二、高雄市立圖書館陽明圖書分館

高雄市立圖書館陽明圖書分館是由高雄市立圖書館與台灣扶輪教育基金會合辦，於民國九十年六月簽訂合約，當年七月一日起生效。

#### 1. 成立緣起

高雄市立圖書館陽明圖書分館位於三民區一處國宅內，原隸屬於國宅處，後挪為市立圖書館用地。民國八十六年「高雄市立圖書館暨新設分館並鼓勵新設里活動中心以公辦民營方式設立圖書室營運分析報告」中指出「為有效管制政府用人成

長，請各機關學校節約用人……或採公辦民營方式，避免由政府直接興辦……」。

由於圖書館屬於較為靜態的社教機構，一般市民皆期望圖書館能設於住家附近公共建築物之內，提供當地民眾就近使用。近年來，高雄市立圖書館預計開放達十七所分館、閱覽室，為避免浪費政府資源並配合政府政策，遂採用 BOT(公辦民營)方式經營陽明圖書分館。幾經洽談，決定與台灣扶輪教育基金會合辦。

#### 2. 簽約方式

合約採每年一簽的方式，高雄市立圖書館提供場地及硬體設備，其他經費由台灣扶輪教育基金會負擔，惟館內需保留部分館舍，成立台灣扶輪教育基金會會館及台灣扶輪教育基金會歷史檔案保留區。

高雄市立圖書館暨台灣扶輪教育基金會合辦「高雄市立圖書館陽明圖書分館」契約書草案請參見附件三。

#### 3. 人員培訓

陽明分館館員雖非屬公職人員，但高雄市立圖書館仍給予工作人員培訓機會，不定時的通知員工訓練，透過在職教育，加強其專業能力及熱忱。

玩具圖書館與陽明圖書分館的比較，如表四所示。

表四：玩具圖書館與陽明圖書分館比較一覽表

	玩具圖書館	陽明圖書分館
成立時間	民國八十二年十月十七日	民國九十年七月一日
合辦單位	高雄市智障者福利促進會	台灣扶輪教育基金會
BOT 型式	ROT	OT
簽約方式	每年一簽	每年一簽
人員隸屬	私	私



玩具圖書館與陽明圖書分館都是將原來已閒置的公共建設，進行整修而成現有的館舍，提供讀者多元的閱讀空間。除有效利用空間外，更落實公共圖書館文化、教育、休閒的功能。

## 伍、結論與建議

作為資訊時代的服務業，圖書館不只是大眾借還書的地方，它應該透過各種活動與服務活躍起來。政府整體預算有限，財政負擔沉重，而圖書館的改革，卻需要龐大的經費注入。在一片經費短缺聲中，圖書館與企業界合作是突破現狀的發展途徑。

然而，BOT 亦曾遭遇反對的聲音，反對者認為天下無不想賺錢的商人，民間企業與政府合作，仍是希望賺錢。政府與民間該如何談判才能把圖書館辦得好，又給予民間合理的利潤，避免造成關利他人的弊端，確實是一個十分困難的整合過程。目前台灣 BOT 的圖書館合作對象都還是非營利的公益團體，未來民間企業加入圖書館，若涉及收費問題，極有可能成為今後嶄新的圖書館經營模式與趨勢。

關於圖書館 BOT 模式以下分別給予政府、民間企業與圖書館合作上幾點建議：

### 一、給政府的建議

#### 1. 完備法規，吸引民間投資

大部份的民間企業都本著「利益」做考量，為鼓勵民間投資，有必要修正現行法規或另訂新法，在不妨礙圖書館事業正常運作下，可適度開放營利並利用減免稅賦，提供公有土地、低利貸款等方式來滿足民間投資圖書館事業之意願。

法規的修訂除了可吸引民間投資圖書館事業的意願外，完備的法規能避免不必要的公私爭執，從民間投資參與者的條件設定到招標簽約事宜，再

從實施後監督與評鑑標準的制訂到政府採取補救措施之授權等，都應透過法律清楚明確的規範。

#### 2. 採用漸進方式，觀察試辦情形

為避免貿然躍進對整體圖書館產生負面影響，因此，循序漸進的執行格外重要，同時，在執行時應隨時進行監督、考察、評估其優劣利弊，再決定是否繼續擴大實施。

#### 3. 政府適當介入，維持市場秩序

圖書館事業的民營化，在意義上是讓圖書館回歸自由市場的運作，而市場經濟最大的優點就在於以競爭促進效率，換言之，讓圖書館適度的競爭有其必要，而彈性的獎勵措施可促進競爭機制的運作，帶動民間企業創造圖書館效能。政府適當介入，也可以讓市場機制獲得適當之調節。

## 二、給民間企業的建議

#### 1. 結合網路資訊，並進行資訊加值

網路發達，直接衝擊傳統圖書館。在目前講求簡便迅速，上網找尋資料將變成目前不可或缺的一項選擇。公辦民營圖書館與傳統圖書館的不同在於不只是提供資訊的地方，也可以為讀者提供加值的資訊，以中小企業或個人加入圖書館會員，由圖書館員為其協尋需要的資料，並收取費用，如此一來可節省企業的成本，此方案將增加圖書館收入，也會增加消費者至圖書館使用頻率。

#### 2. 圖書館提供代訂圖書功能

讀者至圖書館或者上網搜尋圖書後對此書籍有所需求，圖書館可結合出版社代訂圖書優惠消費者，出版社及圖書館之間互相結合，將增加圖書館利潤及增加消費者便利性，目前部分大學圖書館已具有這樣的功能。

#### 3. 圖書館與企業結合加強合作聯盟

目前資訊發展迅速，企業界鼓勵員工在職教



育，圖書館可提供資訊、場地、環境（例如建立視訊會議室、舉行研討會、電腦教學教室等）供企業員工使用，利用圖書館一方面可立即查詢所需資料，一方面圖書館提供清靜環境讓員工在職進修。企業界提供資金與圖書館聯盟互利之下，降低圖書館財務問題。

## 二、給圖書館的建議

### 1. 正視公共圖書館的缺失

公共圖書館具有公家機關先天體質上優點與缺點，體認公共圖書館固有的缺失，引進民營圖書館的優點。

### 2. 圖書館角色的改變

在一連串的教育改革之後，圖書館角色的扮演也將有所轉變，以往圖書館鮮少主動提供讀者資訊，教改之後，由於學生課程上的變動，使公共圖書館將負更重要的職責。

### 3. 加強主管人員的談判技巧

合約的簽訂是民間企業加入圖書館事業的主要依據，所以必須給予主管人員事先的談判及法律訓練，以避免談判不週所帶來的負面效應，影響讀者的權益。

透過民間資金的參與以落實公共圖書館的民營化、企業化，並不是政策宣示或紙上談兵就能成功的，民間企業追求的是最大利潤，而政府所注重的是如何增進社會人民福祉，雙方的訴求有很大的差異，因此在 BOT 的合作關係中，政府應提供足夠的獎勵與誘因，進而使民間踴躍參與投資公共圖書館，而民間企業亦應顧及雙方彼此利益，如此才能建立長期穩定的夥伴關係。

利用 BOT 模式，充實圖書館的發展，將有助於突破現有的行政體制與經營瓶頸，重新調整公共圖書館的生命週期，讓圖書館 BOT 案發展，繼續受全民監督，以借助空間重新建構公營使用管理辦法，才是政府、民間企業及讀者三贏的策略。

（收稿日期：2002 年 8 月 29 日）

## 註釋：

註 1：蘇彩足，「以 BOT 模式推動公共建設之政策分析」，*行政現代化兩岸學術研討會論文集*（台北市：台大政治學系，民國 88 年），頁 490-517。

註 2：同前註。

註 3：「促進民間參與公共建設法」第十一條。

註 4：鄭家駒著，*風險管理*，初版（台北市：華泰文化股份有限公司，民國 87 年）。

註 5：鄭維章著，*風險管理：理論與實務*，初版（台北市：五南，民國 86 年）。

註 6：張家慈著，*風險管理理論*，再版（台北市：財團法人保險事業發展中心，民國 84 年）。

註 7：國家圖書館，*中華民國八十九年圖書館年鑑*（台北市：國家圖書館，民國 89 年），頁 142。

註 8：中國圖書館學會，「圖書館事業發展白皮書」，*中國圖書館學會會報* 64（民國 89 年），頁 14。

註 9：郭徽玲，「行銷理論在圖書館的應用」，*社教雙月刊*（民國 87 年 10 月），頁 24-33。

註 10：同註 8。





參考書目：

- 1.劉憶如·王文宇·黃玉霖合著·BOT三贏策略·台北市：商鼎財經顧問，民國88年。
- 2.鄧家駒著·風險管理·台北市：華太文化股份有限公司·民87年。
- 3.蘇彩足·「以BOT模式推動公共建設之政策分析」·行政現代化—兩岸學術研討會論文集·民國88年：490-517。
- 4.Sipte, Wilde. The Guide To Financing Build-Operate-Transfer Projects: Uses In PPP. Euromoney Publications, 1997.
- 5.Felbinger, Claire L. and Operate-Build, "Transfer Paving The Way For Tomorrow'S Infrastructure." Journal of American Planning Association 64:3 (1998): 376.
- 6.Taylor, Anthony B. Jr. "Build-Operate-Transfer Efficiency During The Operation Phase." Cost Engineering 40:6 (1998): 23.
- 7.王泰允·「BOT在臺灣與大陸的發展」·貿易月刊 1663 (民國84年)：12-15。
- 8.吳研燿·「民間參與基本建設之風險考量—以BOT為例」·台灣經濟研究月刊 19:12(民國85年12月)：28-32。
- 9.< <http://tech.pcc.gov.tw/bot/main/main.htm>>.
- 10.姚乃嘉·「BOT專家之執行與風險分析」·高雄鐵路BOT工程國際研討會論文集。
- 11.劉芬英·「BOT計劃之籌畫與風險分擔」·台北銀行月刊 26：30-50。
- 12.專訪胡仲英：未來BOT，讓民間反映意見·聯合報·民國87年7月12日·第20版。
- 13.林忠孝·「公立博物館的委外投資與經營：以國立海洋生物博物館為例」·社教雙月刊 92期(民國88年8月)：42-45。
- 14.陳英梅·「公共圖書館特色服務—以高雄市智慧兒童玩具圖書館為例」·2000年海峡两岸圖書館學術研討會論文集·民國89年。
- 15.梁伶君·「高等教育圖書館因應經費短絀的方式及募款制度初探」·國立成功大學圖書館館刊 2(民國87年10月)。
- 16.李小芬·「社教機構採用BOT或BOO的可行性」·社教雙月刊 86期(民國87年8月)：50-51。
- 17.郭麗玲·「行銷理論在圖書館的應用」·社教雙月刊 87期(民國87年10月)：24-33。
- 18.資料來源：<[http://www.ibnna.gov.tw/new\\_page\\_6.htm](http://www.ibnna.gov.tw/new_page_6.htm)>.
- 19.王志文·「台灣地區BOT之投資環境風險」·台灣土地金融季刊 34:2(民國86年6月)：57-71。
- 20.陳淑端·淺談BOT·營建資訊 144(民國83年9月)：67-76。
- 21.Tiong, L.K.R., Bot Projects: Risks And Securities, Constr, Mgrnt, And Economics, Reading, England, 1990：315-328.
- 22.吳清山·台北市國民中小學實施公辦民營之可行性分析(<http://www.epa.ncnu.edu.tw/epforum/vol2no1/6吳清山.html>) (31 May 2001).



23. 中國圖書館學會,「圖書館事業發展白皮書」,《中國圖書館學會會報》64(民國 89 年):3-27。
24. 盧秀菊,「台灣地區公共圖書館總之體系之探討」,《中國圖書館學會會報》62(民國 88 年):1-21。
25. 楊和雄,「讓他們也有玩具玩」,《台灣新報》,民國 82 年 3 月 24 日。
26. 蓋浙生,「公立學校 BOT—公辦民營...公校私營」,《新說》119(民國 87 年):12-14。
27. 莊秋銘,「BOT 方式之國際投資型態」,《暨大校運學院學報》9-2(民國 88 年 4 月):97-102。
28. 黃祖耀,「高雄市立圖書館暫緩新設分館並鼓勵新設里活動中心以公辦民營方式設立圖書室營運分析報告」,(民 86 年)。
29. <[http://www.ncpls.gov.tw/mon2/102\\_r15.htm](http://www.ncpls.gov.tw/mon2/102_r15.htm)>。



附件一

高雄市立圖書館暨高雄市智障者福利促進會合辦「高雄市立智障兒童玩具圖書館」契約書

本契約經 高雄市立圖書館 (以下簡稱 甲 方) 雙方同意依左列高雄市條款訂定之、  
智障者福利促進會 (以下簡稱 乙 方)

- 一、管理辦法：(1)甲方提供場地及業務督導。
- (2)乙方視同甲方分館之一，管理規則、開放時間、館務經營等由甲方統一定訂。
- (3)成立後之服務管理如人員、館務經營等由乙方負責，重要推廣活動需簽請甲方核准。
- 二、人員：由乙方提供。
- 三、經費：乙方負責開館後之館務、經營所需經費（包含充實軟硬體設備、增購玩具、圖書等及人事費用），甲方每年酌給水電費，館舍維護費以維持基本運作。

立契約人

甲 方：高雄市立圖書館  
代表人：館長 黃祖耀  
地 址：  
乙 方：高雄市智障者福利促進會  
代表人：理事長



## 附件二

高雄市立智障兒童玩具圖書館建館設備經費一覽表(八十二年十月)

項目	金額	經費來源	備註
一、外觀整修：包含房舍整修、鐵窗、外牆粉刷環境美化。	1,082,180	高雄市政府教育局 高雄市中區扶輪社 高雄市政府社會局 高雄市立圖書館	
二、設備： (一)基本設備：電腦、視聽、辦公設備。 (二)特殊設備：室外木製體能遊樂器材、復健器材。	607,190	高雄市中區扶輪社 高雄市政府社會局 「港都之愛」聯合捐募基金 聯合租賃事業有限公司	
三、圖書	30,000 及贈書	高雄市立圖書館 愛智圖書公司 人類文化事業公司 信誼基金會	
四、玩具	300,000	吳妻文教基金會 寶嬰國際股份有限公司 鼎美玩具公司 漢聲文化公司 簡錦煒園長	



### 附件三

#### 高雄市立圖書館暨財團法人台灣扶輪教育基金會合辦「陽明國宅社區圖書館」契約書

本契約經 高雄市立圖書館 (以下簡稱 甲 方) 雙方同意依左列財團法人條款訂定之。  
台灣扶輪教育基金會 (以下簡稱 乙 方)

- 一、名稱：陽明國宅社區圖書館
- 二、館址：高雄市三民區陽明路三〇〇號三樓
- 三、管理辦法：
  - (一)陽明國宅社區圖書館由甲方提供部份場地和乙方合辦經營。
  - (二)有關開館後之管理規則、開放時間、圖書館自動化作業、館務經營改善政策等，乙方應配合甲方現行閱覽規則、須知、圖書外借要點、圖書報廢處理作業要點……等等各項規定實施。
  - (三)甲方負責場地提供及業務輔導，乙方負責服務管理，包括人員、館務經營等，如有重要推廣活動，則報請甲方備查後方可實施。
  - (四)甲方所裝設之軟硬體設備及財產，乙方應善盡管理責任，除徵得甲方同意外，不得任意處分或移作為其他用途。
- 四、人員：由乙方自行僱用，全權負責管理，甲方不予任何人力支援。
- 五、經費：

乙方須自行負責開館之經常門及資本門經費（含水電費、電話費、機器設備及館舍維護費、充實軟硬體設備、購置圖書、期刊、雜誌、報紙及支付人事費用等），其中圖書部份甲方視財源狀況酌量協助充實館藏。

  - (一)大借管理費部份由甲方負責繳納，乙方得使用六位停車位，惟其停車管理費自行負責。
  - (二)開館時乙方須備圖書一萬冊以上、期刊雜誌五十種以上、報紙十五種以上，甲方提供二千六百冊圖書協助充實館藏，嗣後乙方每年須增加二千冊以上圖書（讀者反映優先購置），以充實館藏，其圖書之分類編目甲乙方自行處理。
  - (三)民眾閱覽室及閱報室開館時所需閱覽桌、閱覽椅、報架由甲方提供，其餘圖書室之書架、期刊架及相關設備由乙方負責，嗣後由乙方視需要增設。
  - (四)資訊設備：甲方負責電腦網路施工（含集線器、路由器、數據機），並裝設個人電腦五部、印表機二台（彩色噴墨及雷射各一台），嗣後除甲方因業務需要擴充軟硬體設備外，除資訊設備之充實概由乙方負責。
- 六、館內西側場地充作為三民區社區活動中心及藝文研習室部份，由甲方裝設分電表，其電費及維護費由社區或甲方負責。



七、契約時效：

本契約依「高雄市市有財產管理自治條例」規定自簽約生效日起一年簽約一次，但有左列情事之一者，甲方得將本契約解除，乙方不得提出異議，或要求任何補貼：

- (一) 台辦績效不佳時。
- (二) 乙方違背契約或發生變故不能履行契約責任時。
- (三) 該館址市府國宅處另有他用，須予以收回時。

八、合約終止時，乙方所提供之設備及圖書無償贈與甲方使用，乙方不得提出異議。

九、本合約經本館館務會議通過後陳報高雄市政府教育局核准後簽約實施，修正時亦同。

十、本契約一式二份，甲乙雙方各執一份。

立契約人

甲 方：高雄市立圖書館

代表人：館長 黃祖耀

地 址：高雄市前金區民生二路八十號

乙 方：財團法人台灣扶輪教育基金會

代表人：董事長

地 址：

中華民國九十 年 月 日



## 我國大學圖書館館員工作輪調之研究

### A Study on the Job Rotation of University Librarians in Taiwan

徐淑琳

Shulin Hsu

國立政治大學圖書館

National Chengchi University Libraries

E-mail : slshu@nccu.edu.tw

#### 【摘要 Abstract】

本研究旨在瞭解大學圖書館館員對工作輪調制度的觀感、輪調實施的意見、工作輪調對圖書館及館員個人產生的影響、館員的個人特性(如教育程度、年齡、年資)對輪調看法的差異以及瞭解大學圖書館館長對工作輪調制度的看法,以期作為我國大學圖書館規劃及實施工作輪調的參考。

The purpose of this study is to understand the librarians and directors opinions concerning the method, effects of the job rotation, and whether the librarians opinions are different among education, age, seniority, and to explore the difference in the viewpoints about job rotation between librarians of different personal characteristics. In consideration of enhancing the effectiveness of job rotation, this study also provided some suggestions for universities in Taiwan.

#### 關鍵詞 Keyword

工作輪調 大學圖書館館員

Job rotation : University librarian



## 壹、緒論

### 一、研究動機及目的

近幾年資訊科技及網際網路的發展，帶給圖書館很大的衝擊。無論是圖書館服務的對象、服務的型態、作業方式和流程、圖書館的功能及角色，都有很大的改變。甚至傳統圖書館的組織架構已不適合現今的作業模式。面對這股資訊科技的洪流，許多圖書館紛紛提出組織再造，調整組織的架構，重新規劃人力資源。在這一波的改革中，最重要的是圖書館人力資源的更新。無論圖書館的組織架構、硬體設備如何地改善，若提供服務的館員沒有即時跟得上科技發展的腳步，具備基本的資訊素養，圖書館也無法提供更好的服務。

工作輪調是於 1960 年代興起的一種工作設計 (Job-design) 的概念，受到組織行為研究的領域中，有關組織成員工作激勵感之影響。(註 1) 員工的調動能協助組織將適合的員工，在適當的時間，安置在適當的職位，以達成組織的目標。(註 2)

工作輪調是圖書館培育人才的方法之一，讓館員實地學習不同的工作，培養多元的技能，館員具備的技能越多，圖書館人力資源的運用上就更具彈性。如此一來，圖書館可以提供更高品質的服務。對館員本身而言，不同性質的工作，提供不同的刺激與挑戰，也避免一直重複相同的工作，而產生工作倦怠。在圖書館的人力資源與繼續教育的文獻中，經常提及館員工作輪調的重要性，但並沒有針對圖書館館員的工作輪調進行研究。在國內各類型圖書館中，無論是組織、人員，均以大學圖書館較具標準。(註 3) 本研究主要針對公私立大學圖書館進行研究。

### 二、研究問題

本研究的問題共計五項，如下：

(一)我國大學圖書館館員對工作輪調制度的觀感為何？

(二)我國大學圖書館館員對工作輪調實施的意見為何？

(三)工作輪調產生的影響為何？

(四)館員個人特性(如任職年資、教育程度、年齡)對工作輪調所產生的影響為何？

(五)我國大學圖書館館長對工作輪調實施的看法為何？

### 三、研究範圍與限制

#### (一)研究範圍

就研究的學校而言，本研究僅以該校成立超過五年以上，且民國 86 年至 90 年間曾實施工作輪調的公私立大學圖書館，其他如獨立學院、專科或軍事院校，民國 86 年以後成立或改制為大學的圖書館均不在調查範圍之內。輔仁大學因該校分屬三個不同的教會，圖書館各自獨立，故將該校三所圖書館視為三個獨立的圖書館。

就研究對象而言，國內各大學的圖書館館員職稱不一，因此在本研究中所調查的「大學圖書館館員」界定於主任、組長、股長、編審、助教、館員、組員、約聘(僱)人員、辦事員、事務員等職稱，其工作內容與圖書館工作有關者，不包括圖書館臨時人員。

#### (二)研究限制

就研究的變項而言，影響館員工作輪調的因素很多，本研究限定在館員個人背景資料對工作輪調看法的差異，不包括組織文化等因素。無論受訪者過去五年是否有被輪調的經驗，本研究工作輪調的影響是探討受訪者對工作輪調影響的自我知覺。

### 貳、研究方法

為了解目前國內大學圖書館館長和館員對工





作輪調的看法，以及探討工作輪調對館員、圖書館的影響，採取的研究方法如下：

### 一、電話普查

以電話普查國內各公立大學圖書館，詢問民國 86 年至 90 年是否實工作輪調。調查結果有 24 所大學實施輪調。

### 二、問卷調查法

問卷受訪的母群為實施輪調的 24 所大學圖書館館員。本研究採分層隨機抽樣的方式，將 24 所圖書館依館員人數多寡分為三層，每層隨機抽取三所學校圖書館，對樣本全館進行普查。抽樣九所學校，分別為：師範大學、淡江大學、成功大學、東吳大學、銘傳大學、靜宜大學、中央大學、台灣科技大學及輔仁大學社會科學圖書館，共 255 人。

問卷內容的設計依據研究目的並參酌國內外相關文獻，自擬調查問卷「我國大學圖書館館員工作輪調之調查問卷」。問卷分為四部分：第一部分「基本資料」；第二部分「對工作輪調制度的觀感」；第三部分為「對工作輪調實施的意見」；第四部分「對工作輪調影響的看法」。

### 三、訪談法

訪談對象為九所抽樣學校的大學圖書館館長。訪談大綱由研究者根據文獻自行編製，訪談內容包括輪調實施的時間、輪調實施的前置作業及相關配套措施、輪調的方式、輪調的標準、補救方法、評鑑工作、遭遇的困難，以及不適合輪調的職務和人員。

## 參、研究結果分析與結論

### 一、研究對象基本資料分析

本研究之樣本中，有效問卷為 209 份。在職務

方面：組主任、組長有 29 人(13.9%)，秘書 4 人(1.9%)，編審、股長 22 人(10.5%)，館員、組員 116 人(55.5%)，辦事員、事務員、助理 24 人(11.5%)，其他包括助教、講師、專員、四等技術師、技士、技佐等 14 人(6.7%)。教育程度方面：以大專程度居多，共 164 人(78.5%)，其次是研究所以上 33 人(15.8%)，高中、高職 12 人(5.7%)。年齡方面：以 30-39 歲居多，共 93 人(44.5%)，40-49 歲者 67 人(32.1%)，25-29 歲者 29 人(13.9%)，50 歲以上者 20 人(9.6%)。圖書館相關工作年資方面：以 6-10 年者最多，共 78 人(37.3%)，20 年以上者 49 人(23.4%)，11-20 年者 46 人(22.0%)，1-5 年者 34 人(16.3%)，僅有 2 人(1.0%)在圖書館工作不超過一年。畢業科系方面：以圖書資訊相關科系畢業為主，共 142 人(67.9%)，非圖書資訊相關科系畢業之館員有 67 人(32.1%)。過去五年被輪調的經驗：過去五年有被輪調經驗者 110 人(52.6%)，未被輪調者 99 人(47.4%)。

### 二、對工作輪調制度的觀感

#### (一)館員贊成實施工作輪調

受訪者中有 84.6%贊成館員實施工作輪調，無論是何種職稱的群體，對館員實施工作輪調的態度，以「贊成」的比例最高，皆超過五成。秘書這個群體受訪者僅 4 人，併入組主任、組長這個群體進一步分析，結果顯示持贊成及非常贊成態度比例最高的為組主任、組長這個群體，其次為編審、股長、館員、組員、辦事員、事務員、助理。整體而言，受訪者對館員實施工作輪調抱持贊成的態度。

#### (二)館員贊成組主任、組長實施工作輪調

館員對組主任、組長實施工作輪調持贊成及非常贊成態度者有 83.2%，而且無論何種職稱的群體，皆以填答「贊成」的比例最高。單就組主任、



組長這個群體分析，組主任、組長對主管實施工作輪調持贊成與非常贊成的比例為 86.2%，不贊成的比例為 3.4%，結果顯示主管本身也贊成實施工作輪調。同樣將秘書 4 人併入組主任、組長這個群體進一步分析，結果顯示持贊成及非常贊成態度比例最高的為編審、股長，其次為組主任、組長、辦事員、事務員、助理、館員、組員。整體而言，受訪者對組主任、組長實施工作輪調抱持贊成的態度。

### (三)不贊成新進人員調動的頻率較高

新進人員調動頻率較高的原因有下列幾個：1. 促進新進人員對組織的瞭解；2. 藉以瞭解其適合的工作型態；3. 原有組織文化的因素。要調動原有的館員會遭受強烈的反彈，安排輪調並不容易，因此造成新進人員調動的頻率較高。根據研究結果顯示，約有五成的受訪者並不贊成新進人員調動的頻率較高，持贊成的態度約二成五，大部分的受訪者並不贊成新進人員的調動頻率較高。

### (四)館員對較高學歷者調動的頻率較高持不贊成的態度

有近四成的館員不贊成較高學歷者調動的頻率較高，約二成五的館員持贊成的態度。此結果與 Michael A. Campion (註 4) 等人的研究結果大致相同。

### (五)對工作表現較佳者調動的頻率較高持不贊成的態度

有四成五的館員對工作表現較佳者調動頻率較高持不贊成及非常不贊成的態度。有近二成七的受訪者持贊成態度及非常贊成的態度。整體而言，持不贊成的比例較高。此結果與 Michael A. Campion (註 5) 的研究結果不同。

### (六)贊成對於主管安排的調動，若個人無工作輪

### 調意願，可能會造成主管負面的印象

有六成三的館員認為對於主管安排的調動，若無輪調的意願，會造成主管負面的印象。二成二的館員持不贊成的態度。由此可見，大多數的館員仍會擔心對主管安排的調動，若個人無輪調的意願，會造成主管負面的印象。

## 三、對工作輪調制度實施的意見

### (一)實施輪調的時間多數贊成暑假期間

有近七成的館員認為暑假期間是最好實施輪調的時間，其次約一成五的館員認為任何時間皆可實施。根據訪談的結果，受訪的九所大學圖書館有固定時間實施輪調的圖書館有四所，其中有二所在暑假時間，有二所在年底 11、12 月實施，其餘的五所大學圖書館並沒有固定實施輪調的時間。大多數的館員認為暑假是大學圖書館最適合輪調的時間，許多業務剛好到一個段落，而且暑假期間讀者較平日少，在這段期間實施工作輪調，較能減少工作輪調的衝擊。

### (二)館員輪調的頻率多數贊成三年一次

對於館員輪調的頻率，有四成的館員贊成三年輪調一次，其次有近二成的館員贊成不定期輪調，視主管的需要而調整。根據訪談的結果，有三所圖書館規定到週年資滿三年可以申請輪調，另有所圖書館分別規定滿五年及六年必須強制輪調。

### (三)主管(組主任、組長)輪調的頻率多數贊成四年一次

主管輪調的頻率有約三成三的館員認為四年一次最好，其次有二成九的館員認為主管輪調應不定期，視主管需要而調整。這二者的贊成比例很接近。進一步分析，辦事員、事務員、助理及館員，



組員這二個群體選擇「四年一次」的比例最多，組主任、組長及秘書這二個群體選擇「不定期，視主管需要而調整」的比例最多。根據訪談的結果，僅有一所圖書館特別針對主管輪調的頻率訂出組長（主任）在同一職位四年，可提出輪調申請，其餘八所圖書館並未明訂主管輪調的頻率。研究結果顯示，受訪者皆贊成對館員及組主任、組長實施工作輪調，但在輪調的任期上，受訪者認為主管輪調的任期應比館員長。一方面較長的任期有利於主管推動業務，另一方面，主管和館員輪調的任期不同，可避免館員與主管同時調動，造成組內業務無法銜接。此觀點與成大圖書館（註 6）的調查結果相似，認為主任與館員輪調的時間應錯開，以利組務推行。

#### （四）贊成輪調的比率以五分之一為宜

有約四成六的館員認為輪調的比率以全組的五分之一為宜，其次有約二成三的館員贊成三分之一，贊成五分之一的比例遠高於其他的輪調比率。根據訪談的結果，有訂出輪調比率的圖書館有三所，皆是以三分之一為原則。

#### （五）館員認為工作輪調標準的考量，前三高依序為依館員輪調的意願、依館員個人專長、擔任同一職務的年資

根據調查結果得知，館員認為工作輪調考量的標準依序為依館員輪調的意願（146 人）、依館員個人專長（131 人）、擔任同一職位達一定年資（114 人）、視人力培訓的需要（97 人）、依主管特定需要（47 人）、依個人工作表現（44 人）、依館員的年齡（4 人）。其他包括考量組織的效率、僱讀者的反應及需要。

#### （六）館員感受實際工作輪調的標準，前三高依序為依館員的意願、以制度為主，但尊重個人

#### 意願、依照制度規定

根據調查結果得知，館員感受到實際工作輪調的標準依序為依館員的意願（104 人）、以制度為主，但尊重個人意願（96 人）、依照制度規定（74 人）、依館員個人專長（71 人）、主管的喜好（59 人）、人情關說（3 人）。其他包括依組織需求及人力資源分配、每年有不同的標準、依照預設的結果調整調入調出的標準、依工作的需求。多數館員認為實際輪調的標準是以館員的意願為主，就算以制度為主，但仍尊重館員個人的意願，此與館員認為輪調應考量的標準相符。

#### （七）館員較偏好計畫性輪調的方式

在輪調方式的安排上，有四成五的館員偏好計畫性輪調，其次有三成二的館員偏好有意願輪調者才填寫志願的方式，約一成五的館員偏好填寫志願的方式，不到一成的館員偏好未曾待過的單位優先考慮的方式。由結果顯示，多數館員比較偏好的輪調方式是圖書館有一套輪調的計畫。

#### （八）館員認為不適合工作輪調的職務以系統管理、會計、秘書為前三名

根據調查結果，館員認為最不适合工作輪調的職務是系統管理（102 人），其次依序為會計（86 人）、秘書（70 人）、總務（45 人），其餘的職務選擇的館員遠少於前面四個，分別為編目（12 人）、採購（10 人）、期刊（7 人）、參考（7 人）、流通（5 人）、分館（1 人）。但也有 59 位館員認為圖書館的職務皆適合輪調。根據訪談的結果，大部分大學圖書館館長認為資訊系統的工作比較不适合輪調，也有館長認為秘書、視聽人員不适合輪調。

### 四、工作輪調的影響

工作輪調的影響主要是由受訪者感受工作輪



調對個人及圖書館整體產生的影響。

### (一)工作輪調對個人產生的影響大多為正面的影響

受訪者對於問卷所提供的各種可能影響大多給予正面的答案。受訪者所感受最強烈的正面影響為對圖書館整體的了解，有將近九成七的受訪者認為輪調對增進「圖書館整體的了解」有好的影響。其次為「專業知識」的增進，有九成四的受訪者認為有好的影響。有八成八的受訪者認為工作輪調對「激發潛能」有好的影響。工作輪調對個人產生的其他影響，依受訪者同意度的高低，依序為行政經驗、領導才能、工作場合的人際關係、工作分配的公平性、工作滿意度、工作升遷、工作氣氛、家庭生活。其中僅有對「工作升遷」及「家庭生活」填答「非常好的影響」或「好的影響」的比例低於「沒影響」。其他的影響項目皆是「非常好的影響」或「好的影響」的比例高於其他的變項。根據 Michael A. Campion(註 7)等三人先導計畫的研究結果，工作輪調與升遷呈正相關。個人認為最主要的原則是圖書館工作的升遷管道並不順暢，尤其是國立大學圖書館受困於公務人員任用的限制，因此，受訪者認為圖書館工作輪調對升遷的影響較小。此外，本研究結果顯示，館員認為輪調對增進圖書館整體的了解有很好的影響，其次為專業知識的增進，此與 Michael A. Campion(註 8)等三人先導計畫的研究結果不同。先導計畫的研究結果顯示，員工認為工作輪調增進專業技能比增進對組織的瞭解更多。

### (二)工作輪調對圖書館產生的影響大多為正面的影響

受訪者對於問卷所提供的各種可能影響大多給予正面的答案。受訪者所感受工作輪調對圖書館最強烈的正面影響為「人員培訓」，有將近九成二的受訪者認為輪調對圖書館的人員培訓有好的影

響。其次有八成九的受訪者認為工作輪調對「經驗傳承」有好的影響。有七成二的受訪者認為對「防止弊端」有好的影響。工作輪調對圖書館產生的其他影響，依受訪者同意度的高低，依序為服務品質、行政效率、團隊合作、工作士氣、工作氣氛。所有影響項目中皆是「非常好的影響」或「好的影響」的比例高於其他的變項，每個項目的平均值皆大於 3。

## 五、不同受訪者在工作輪調態度之分析

### (一)教育程度

不同教育程度的受訪者在館員實施工作輪調態度上，大專和研究所這二個群體均以填答「贊成」的比例最高。不同教育程度受訪者贊成程度所佔的比例不同，經由單因子變異數分析，雖然達到顯著水準，但進一步做 GLM 分析和事後比較分析，變項間關係微弱。因此，不同教育程度對館員實施工作輪調的態度差異不大。換言之，教育程度和贊成館員實施工作輪調與否兩者變項沒有關係。

### (二)年齡

不同年齡層的受訪者對館員實施工作輪調均以「贊成」比例最高，雖然不同年齡層受訪者對館員實施工作輪調態度的比例略有不同，但沒有達到顯著水準。因此，不同年齡層受訪者對館員實施工作輪調態度差異不大。換言之，年齡和贊成館員實施工作輪調與否兩者變項沒有關係。

### (三)年資

不同年資的受訪者在館員實施工作輪調態度上，均以「贊成」的比例最高。不同年資受訪者對館員實施工作輪調態度的比例不同，但經由單因子變異數分析，未達到統計上顯著水準。換言之，年資和贊成館員實施工作輪調與否兩者變項沒有關



保。

#### (四)綜合討論

綜合上述，得知教育程度與對館員實施工作輪調的態度雖達統計上顯著水準，但實質上變項間沒有關係，而年齡、年資與實施工作輪調態度二變項間沒有關係。此研究結果與 Michael A. Campion(註9)等人研究結果部分內容相同，他們研究發現，教育程度與工作輪調興趣無顯著相關。

### 六、大學圖書館館長對工作輪調實施的看法

訪談的問題包括輪調實施的時間、輪調實施的前置作業或相關配套措施、輪調實施的方式、輪調標準的考量、輪調的補救方法、評鑑方式、遭遇的困難，以及不適合調動的職務和人員。

#### (一)館長對圖書館輪調實施時間的看法

圖書館實施輪調的時間分為定期和不定期兩種。定期實施的時間是在每年的暑假和年底 11、12 月。不定期實施的時機是館員離職、人員出缺、工作量分配不平均、館員不適任、館員或主管主動提出申請、館員升等、進修完成之後，或是配合學校的政策要求、圖書館業務的需要等。

在受訪的九所圖書館中，有三所圖書館訂定工作輪調辦法，在其辦法中均明確訂出定期輪調的實施時間，其餘的圖書館，大多是不定期的實施輪調。

#### (二)館長對輪調實施的前置作業或相關的配套措施的意見

輪調實施前，必須要有相關的前置作業和配套措施，前置作業愈完備，愈能減少輪調作業帶來的衝擊。輪調實施的前置作業，各館不盡相同，包括下列幾項：1. 決定輪調委員會的委員；2. 館員填寫

輪調志願；3. 在館務會議上進行宣導，建立輪調的共識；4. 編製完整的工作手冊；5. 重新規劃工作內容及重新分配職務。相關的配套措施大多是讓館員參加相關的訓練課程，鼓勵館員在職進修。

#### (三)館長對輪調實施方式的意見

輪調實施的方式有四所圖書館採用填寫志願。此外，還包括館員私下協商達成協議、由館長主導等方式。綜合各館的意見，採用填寫志願的圖書館，填寫志願的數目有二個、三個、填滿所有組別，及不拘組別。有一所圖書館將館員分成四個工作調動群組：1. 秘書、組主任(組長)、分館主任；2. 講師、編審；3. 助理人員；4. 其它各職級。輪調時，同一工作群組的人員相互調動。志願分發時，對同時有人申請調出及調入之組別，先抽籤決定討論調入組別的順序。有二所圖書館在輪調辦法中明訂強加輪調的條件：其中一所為到組年資滿五年，另一所為在同一職位六年以上。有三所圖書館特別成立輪調委員會負責執行。無論是由館長主導或是館員私下達成協議，在實施輪調之前，各館皆強調溝通協調的重要。

#### (四)館長對輪調標準考量的看法

對於輪調標準的考量，各館因實際情形有不同的標準。綜合各館的意見，關於輪調考量的標準包括：館員的意願、到館或到組的年資、館員的工作表現、工作能力、專長、學習潛力、個性、過去接受相關訓練及課程的紀錄、館內人才培育的計畫、輪調的比例等因素。有館長表示，在輪調辦法下，館員的個性、能力比較難考量，認為不要為了輪調而輪調，若有人不適合調動，則不要強制。

#### (五)館長對因輪調而產生不適應的情形所採取的補救方法

館員難免因調動新工作產生不適應的情形，唯



有盡早將不適應的情形改善，才能獲得組織與個人的雙贏。綜合九位館長的意見，館員因輪調產生不適應的原因有四種情形：1. 必須兼顧家庭，無法輪值晚班；2. 人際的問題；3. 因新業務不熟悉，導致工作量增加；4. 不適任新職務。針對不同的情形有不同的補救方法。

整體而言，以館員的意願進行調動，較無不適應的問題。其他補救的方法包括了加強溝通協調，對館員再進行調動，或是給予館員承諾，可以調回原單位，給予館員相關的訓練。

#### (六)館長對輪調實施評鑑的意見

對於輪調後的評鑑，大多數的圖書館並不重視，也沒有針對輪調後進行正式的評鑑，而是由館員的工作報告、工作成果，以及外界的評語如讀者的意見加以評量。此外，也藉由主管的觀察，以及主管與館員的晤談了解工作輪調的情形。

#### (七)館長實施輪調遭遇的困難

各館遭遇的困難不盡相同，組織文化接受輪調觀念，以及完全以館員意願實施輪調的圖書館，較不會遭受館員情緒上的反彈。

綜合來說，館長們在實施工作輪調遭遇的困難有下列幾點：

1. 非專業館員調動困難；
2. 館員語文能力、學歷、學習能力的限制；
3. 館員不願意被調動；
4. 館長沒有最後輪調的決定權；
5. 輪調初期，館員因業務不熟悉，導致服務品質降低；
6. 申請輪調的館員，本身並不適合調動；
7. 申請調出與調入的館員無法完全配對。

#### (八)館長對不適合輪調的職務或人員的看法

大部分的館長都認為資訊系統的工作比較不

適合輪調。另外，也有館長提出秘書、視聽人員不適合輪調。除了資訊系統的職務外，大多數的館長認為圖書館的職務皆適合調動。從訪談中可了解，除了工作性質的考量之外，不適合輪調的職務也受圖書館館員人數及人事制度的影響。對於人數較多的大館，每組調動一、二名館員，所產生的影響較小，對人數較少的館，輪調將會影響整組的業務。此外，對於將退休的人員及非圖書館專業的人員，也不適合調動。

從訪談中可歸納以下幾點：

#### (一)主管的態度主導工作輪調

從訪談的過程中，可以將主管對工作輪調的態度分為二類：

##### 1. 被動的態度

有些主管認為工作輪調是為了增進館內的效益，因此館員提出申請輪調的理由，必須是熟悉新職務能為其加分，而且，不為工作輪調提供相關訓練，認為館員有能力才會考慮調動。對於工作輪調是採取被動的態度。

##### 2. 主動的態度

有些主管以教育的觀點從事行政，給予館員機會幫助館員成長，為了培訓館員，會忍受暫時的工作效率低落。有館長指出，輪調制度應全體適用，即使輪調有些缺點，輪調工作都無法停止，否則，對於過去被輪調者不公平。因此，只能發現輪調辦法的缺點，加以改進。由此可知，主管對工作輪調的態度主導了圖書館工作輪調的實施。

#### (二)工作輪調辦法有利於確立制度但缺乏彈性

館長對於圖書館是否訂定工作輪調辦法，各館有不同的看法。有些館長認為輪調應制訂一套辦法，依據法定程序實施輪調，若執行上有困難，則隨時修訂。也有館長認為如果訂定工作輪調辦法，執行上較無彈性，館內形成不成文的規定或共識較



好。

在受訪的九所圖書館中，有三所圖書館制訂工作輪調辦法，皆為館員人數較多的圖書館。有些館長反應，因為必須依照輪調辦法來執行，因此，完全無法預估輪調的結果。而且，在工作輪調辦法下，較無法考量館員的個性、能力，畢竟是較客觀的標準。另有館長表示，依照輪調辦法執行，館長沒有最後人事裁量權。但有訂定輪調辦法的圖書館，有明文規定輪調定期實施的時間、方式，輪調的實施較有制度。

### (三) 輪調的實施多數尊重館員的意願

無論輪調實施的方式是採用填寫志願，由館員主動提出，或是由館長主導，除了輪調辦法中明訂強制輪調之外，大多數圖書館實施工作輪調會尊重館員的輪調意願。有的館長表示，輪調制度是為了使館務更好，不要為了必須調動而輪調。

### (四) 良好的溝通協調是輪調實施成效的關鍵

無論採取填寫志願，或由館員主動提出，由館長主導的輪調方式，皆強調溝通協調的重要。館長除了與被輪調者事先溝通外，還必須協調相互對調的人選，並與該組主管溝通。即使採用填寫志願的方式，輪調結果產生各組人員素質不平均時，仍需要再進一步溝通協調做調整。有效的溝通協調可以減少工作輪調帶來的衝擊。因此，良好的溝通協調是工作輪調實施成效的關鍵。

### (五) 在職訓練、工作手冊是實施工作輪調的基礎工作

無論在職訓練的時間是安排在輪調實施前或是輪調實施後，大多數的館長皆認為在職訓練對工作輪調非常重要。訓練的方式包括參與館外相關的研習會課程、實地訓練。有些圖書館是在工作輪調實施前就先佈局，安排將被輪調的館員參加新職務

相關的課程，也有圖書館是在輪調確立後，給予館員一段交接時間，對新職務進行實地訓練，或是館員認為新職務無法勝任時，再給予補救的訓練。除了在職訓練之外，受訪的館長皆認為工作手冊的編訂有助於工作輪調的實施，工作手冊編訂越完整詳細，有助於被輪調者適應新的職務。

## 肆、研究建議

分別對於工作輪調的心態、工作輪調的執行及工作輪調的計畫提出幾項建議，分述於下：

### 一、工作輪調的心態

對於工作輪調的心態，提出二項建議：

#### (一) 就館長而言，強調積極正面的工作輪調精神

圖書館實施工作輪調應強調積極正面的工作輪調精神，不要讓館員感受是表現不好的人才會被調動，而是為了避免在同一職務待太久，產生工作倦怠，藉由調動活化組織。除此之外，強調經由工作輪調給予館員學習機會，發揮潛能，正面的鼓勵，增加館員輪調的意願及減少因輪調產生的反彈情緒。

#### (二) 對館員而言，接受挑戰以促進自我成長

館員應以更開放的心胸接受不同職務的挑戰。有些館長表示，想藉著工作輪調栽培某位館員，但這種事是無法形之文字於輪調辦法裡，因此，建議館員以開放的心胸勇於接受不同的挑戰，除了增加對組織及各項業務的了解，並學習和不同的同事相處，培養良好的人際關係，也增加自己更廣泛的工作背景。

### 二、工作輪調的執行

對於工作輪調的執行，提出六項建議：



### (一) 建立較具彈性的輪調制度

由問卷和訪談中可以了解並非所有人員，職務皆適合輪調，例如：系統管理、會計等工作較不適合輪調，因此輪調辦法的訂定和工作輪調的執行要有彈性。從問卷中得知館員較偏好三年輪調一次，在此原則下，可以彈性針對不同性質的工作，訂定不同的輪調頻率。例如，流通櫃台的工作可以有較高的輪調頻率；編目館員由於必須熟悉編目規則，輪調的任期可以較長。除了以組別考量，也可考慮同一組內，某些比較重要或是需要持續性的工作有較長的輪調任期。如採錄組內，負責經費控制的館員其工作輪調的任期可以較長。每館的人員素質及規模大小不一，因此各館可以就本身的需求和狀況，彈性訂定輪調的任期。

### (二) 尊重館員輪調的意願，以溝通協調並化解歧見

從問卷的結果中得知，有近七成的受訪者認為工作輪調的標準之一應依館員的意願，在輪調實際執行的標準上，有近五成的受訪者認為館內是依館員的意願考量輪調。由此顯示，多數實施工作輪調的圖書館認同被輪調者意願的重要性。從問卷結果中發現，有六成三的館員擔心不依照主管安排的調動，會造成主管負面的印象。雖然主管有人事安排的權利，但希望能盡量尊重館員的意願。若無法依照館員的意願輪調，最好能事先溝通協調，以鼓勵替代強制，並提供相關的協助，減少館員不滿的情緒及輪調產生的衝擊。

### (三) 提供相關訓練，建立完整的個人資歷檔案

#### 1. 提供在職訓練

此為圖書館的人才培育訓練或是增進館員知能的方式，多數圖書館是由館員參加與業務性質相關的研討會、訓練課程。建議將參與的條件放寬，

不限業務相關的課程，如此一來可讓館員有機會學習、接觸其他的業務，進而增加工作輪調的意願。

#### 2. 提供輪調業務訓練

此為針對工作輪調所實施的訓練，無論是在工作輪調前或是工作輪調後實施，應給予一段充裕的訓練時間，讓館員了解新的業務，以減少因工作輪調產生的焦慮及不適應，並有利於館員早日熟悉新的業務。

#### 3. 建立完整的館員資歷檔案

除館員個人之學、經歷外，應包含館員個人接受相關訓練的歷程與成果，這些檔案皆可作為規劃職務輪調的有利參考。

### (四) 工作輪調經驗列入升遷的考量標準之一

為了鼓勵館員參與工作輪調，可將工作輪調的經驗列入升遷考量的標準之一。工作輪調有助於培養館員更宏觀的視野，以及對整體組織的了解，而且這也是一個主管養成方式之一，因此，建議工作輪調配合館內的升遷制度，將過去工作輪調的經驗，列入升遷考核的項目之一，鼓勵館員主動參與工作輪調。

### (五) 輪調應執行後續評鑑

從訪談中得知，許多圖書館在實施工作輪調之後，並未針對輪調工作進行正式的評鑑。建議圖書館實施工作輪調之後，對全館館員進行問卷調查，了解館員對於此次輪調實施的方式、時間、相關前置作業等的意見，或是調查館員的工作滿意度。此外，對於被輪調者可以在輪調後一個月至半年間進行訪談，了解他們對新職務適應的情形、交接時間是否充裕、是否提供足夠的相關訓練等。經由每次輪調後的檢討評鑑，修正適合各館的輪調制度。

### (六) 落實職務代理制度

大多數的圖書館都有職務代理的制度，但往往





成爲一種形式，缺乏實質的作用。建議應落實職務代理的制度，可以考慮以工作項目劃分取代整個職務的代理。同一個工作項目，最好有二個館員負責，一個爲主要負責人；另一個爲次要負責人。因此，每個館員的工作職掌中，都會有一些主要負責和次要負責的工作項目。每個工作項目有二個館員參與，可以避免因負責業務的館員被輪調，產生青黃不接的情形。

### 三、圖書館工作輪調計畫

#### (一)建立館員個人資歷檔案

工作輪調必須與組織的人力資源結合，因此建議圖書館建立館員個人資歷的檔案。檔案內容包括館員的學經歷、參與訓練的相關記錄，包括訓練的內容、日期、時間，甚至可以更詳細地記錄館員的專長、語文能力、電腦素養等。

#### (二)工作說明書與工作手冊編製

請查並蒐集工作的性質與功能，詳列職務的概況及所需的個人特質，包括工作的名稱、職位等級、工作環境條件、設備需求等工作說明及教育程度、技能、工作經驗等任職資格。此外，應編列完整的工作手冊，詳細說明工作的流程、內容，工作手冊的完整性有助於減少輪調產生的缺點。

#### (三)規範工作輪調內容

是否需要制定輪調辦法，各館因人力規模不同而有差異。若無制定輪調辦法，應經由意見溝通形成輪調的共識，每年定期由館方主導輪調，主動徵詢館員的意見，如此可避免因爲圖書館沒有訂定相

關辦法，而想要輪調的館員不敢主動提出的困擾。有了工作輪調的辦法或共識之後，進一步規範工作輪調的內容。工作輪調的內容最好是經由主管及館員代表共同討論決定。工作輪調的內容包括輪調實施的時間、頻率、執行方式、輪調的比例、不適合輪調的職務等。

#### (四)進行溝通協調

無論工作輪調採用何種方式進行，在執行工作輪調前，最好事先告知被輪調的館員，徵詢館員的意見。此外，特別是跨部門的輪調，對於輪調人選的考量和安排，都必須事先溝通與協調，以維持輪調後各組人員平均素質。

#### (五)提供相關訓練

針對新職務給予相關的訓練，訓練的方式包括參與相關的課程、實地演練、由資深館員授課等方式。

#### (六)進行評鑑

在輪調實施後，應進行評鑑工作，以了解輪調實施的缺失，並提供必要的補救措施，作爲下次實施輪調的參考。評鑑的進行可以採用觀察法、問卷法及訪談法。

#### (七)修正輪調方式

針對評鑑的結果，例如輪調實施的時間、方式等，修正適合各館的輪調方式。

(收稿日期：2002年6月12日)

### 註釋：

註1：黃朝留，「公務人員職務輪調制度之影響評估」，行政暨政治學報1(民國88年10月)，頁187。

註2：John C. Anderson, George T. Milkovich, and Anne Tsui, "A Model of Intra-Organizational Mobility," Academy of



Management Review 6:4(1981), p.529.

- 註 3：中國圖書館學會研訂，圖書館事業發展白皮書(台北市：中國圖書館學會，民國 89)，頁 19。
- 註 4：Michael A. Campion, Lisa Cherskin, and Michael J. Stevens, "Career-Related Antecedents and Outcomes of Job Rotation," Academy of Management Journal 37:6(Dec. 1994), pp.1518-1542, <<http://global.umi.com/pqdweb>> (12 Feb. 2001)
- 註 5：同前註。
- 註 6：丁櫻輝，「國立成功大學圖書館人員-工作輪調辦法之修正建議」，國立成功大學圖書館通訊 22 (民國 85 年 4 月)，頁 40-50。
- 註 7：同註 4。
- 註 8：同前註。
- 註 9：同前註。

[ 參考文獻 ]

丁櫻輝，「國立成功大學圖書館人員-工作輪調辦法之修正建議」，國立成功大學圖書館通訊 22 (民國 85 年 4 月)，頁 40-50。

中國圖書館學會研訂，圖書館事業發展白皮書(台北市：中國圖書館學會，民國 89)，頁 19。

Campion, Michael A., Lisa Cherskin, and Michael J. Stevens, "Career-Related Antecedents and Outcomes of Job Rotation," Academy of Management Journal 37:6(Dec. 1994), pp.1518-1542, <<http://global.umi.com/pqdweb>> (12 Feb. 2001)

