

圖書館改制行政法人的契機 —高雄市立圖書館的改制實務

■ 潘政儀、潘莉娟

壹、前言

行政法人是政府為執行特定公共事務依法律所設的公法人，創設目的以新的公部門組織型態執行公共事務，在不增加政府支出的條件下，期以有效提升營運績效與服務品質。為促進高雄市立圖書館（簡稱高市圖）之永續發展，自中央開放地方政府設置行政法人後，即積極規劃文化局所屬高雄市立圖書館，改制為行政法人高雄市立圖書館。民國 106 年 4 月業經教育部同意，5 月 26 日經高雄市議會三讀通過，6 月 19 日公布〈高雄市立圖書館設置自治條例〉，7 月 1 日施行，並訂自 9 月 1 日改制為行政法人，開啟公共圖書館新扉頁。

籌辦改制作業前期，為確立組織變革的未來性，在 106 年 3 月至 4 月間向圖書館界、文化界、出版界、高雄在地文史工作者、協力廠商等專家學者，請益徵詢各方意見，獲得鼓勵和回饋。各界洞悉行政機關運作下對圖書館營運的限制，樂觀看待組織改造帶來新的氣象與創新。綜合諮詢委員意見指出，圖書館經營現況，投注軟硬體建置完成後，後續經營仍有人力不足、工作分配不均及專業性不足的問題，影響圖書館發展。以兒童文學專家幸佳慧

委外經營臺南市立圖書館的經驗發現，以私人協會營運圖書館，帶來新氣象，使用率增加，營造正面的形象，更使得相關從業人員重新思考檢討舊制的問題。各界委員指出營運遭遇的問題，交換問題解決的經驗，透過充分的說明、溝通，專家學者及地方文史代表皆支持高市圖率先改制為行政法人公共圖書館。

各縣市公共圖書館以行政機關形式存在多年，公共圖書館之隸屬與輔導單位歷經多年變革，為提升國民文化水準，廣設社教機構，達成一鄉一圖書館的構想。在教育部陸續推出「閱讀植根計畫」，公共圖書館營運績效大有進步，數位資源充實、公共圖書館空間改造，國人利用公共圖書館大幅增加，閱讀風氣漸為提升。但多年來普遍存在的問題仍在，舉凡圖書館經費不足、缺乏館員專業認證制度、高普考或地方自行進用人事方式，人力專業程度不一，且缺乏淘汰機制，影響圖書館之服務績效。高市圖為精進圖書館專業度，強化在地閱讀文化深耕，推動組織改造與轉型，在組織改造推動中，率先啟動改革，為全臺第一所行政法人組織創設之公共圖書館。



貳、行政法人之內涵

行政法人之設立試圖提高行政機關的效率，透過專業治理，健全組織發展。藉由組織的轉型，提升競爭力和績效，非為政府角色的退卻，過去行政機關傳統的科層體系治理方式，進而轉化為公司治理，透過制度的確立，如內部控制、稽核作業與績效管理評鑑。從傳統政府機關轉型為政府所擁有的非營利性組織，非營利但重視經營管理效率化、資源利用極大化、財務收入最大化。其適合的業務領域為公權力行使程度低、公共服務性質高，且具專業需求、不以創造高財務利潤為首要目的，如醫療、研究、文化社教、實驗等機構，為適合轉型行政法人之機關。

行政法人具有四個主要概念和具備要件：

一、具公法性質的法人辦理公共事務

依法律而設立的公法人，政府擁有所有權的非營利組織行政法人是國家與地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律所設立的公法人。行政法人是藉由法律的創設，打破以往政府、民間體制上的二分法，在傳統行政機關之外，成立公法性質的法人，將不適合由行政機關及民間辦理的公共事務，改由行政法人來處理。

二、具有人事及財務自主性，具彈性

行政機關受限於〈公務人員任用法〉、〈公務人員俸給法〉等法令規定，不易網羅適當人才，而行政法人具有人事管理自主的特性；另在會計、財務與採購

上適度鬆綁及賦予彈性，使公共事務執行更具效率。

三、強化經營責任及成本效益

行政法人透過績效評鑑制度，對於執行結果予以課責，檢視符合原訂目標及施政品質，藉以強化經營責任及成本效益。行政院人事行政總處並於 101 年 10 月 26 日訂定「行政法人績效評鑑參考原則」，以利監督機關辦理行政法人績效評鑑時有所依循，確保績效評估品質。

四、賦予一定監督機制，接受適法性之監督管理

行政法人執行特定公共事務，除給予適度彈性與自主，並課予責任及適當監督，包括國會監督、監督機關監督、審計監督及公眾監督等方式。

〈行政法人法〉第 2 條規定，其具備的要件有：

- （一）具有專業需求，須強化成本效益及經營效能。
- （二）不適合政府機關推動，也不適合交由民間辦理。
- （三）行使公權力程度較低。

公共任務適合企業化經營管理，可立即反映市場需求。但無國家親自執行必要，卻因具一定管制功能或強制性色彩，國家有自任或委託實施之必要。且任務具有高度專業化、去政治化需求，因需反映社會多元利益，業務可由市場機能取代，而無公共信賴之顧慮，公權力行使程度較低。民間市場無此業務，但仍屬國家責任，具強烈信賴與觀感之屬性。

行政法人在用人條件以專業能力為首要考量，並給予應有的合理職務與獎酬，年資、職等與學歷都是參考，人力的專業能力、熱忱和效率才是進用標準。財務上，政府會持續給予預算上的保障，組織能更為靈活尋求贊助及發展周邊營運項目，透過財務規劃，拓展財源，促進業務推動。

給予機關制度上的彈性、鬆綁相關法規的適用性，求取經營時更符合企業型政府組織型態，其優點是使公共事務執行時更具彈性及效能，並能及時回應社會需求，是行政法人的本質與目的。尤其要強調的是，國家對行政法人的經費挹注仍是常態性編列，仍須給予適當支援，並不是一旦改為行政法人，就必須自給自足。

參、各國行政法人之發展

睽諸國外，九十年代資訊及通訊科技應用漸趨普及，在效率及國際競爭力的衝擊下，各國政府亦紛紛進行政府改造：美國有新政府運動；英國 1994 年推出文官的永續與改革白皮書；日本則於 1998 年提出行政機關改革基本法案，自 2001 年起精簡政府部門 1 府 21 省廳為 1 府 12 省廳；突顯精實政府組織為不可抗之國際潮流。各國行政法人的種類，如德國公法人的設置，有公法社團、公法財團及營造物，這些公法人可依據法律設立、承認或授權的方式，分擔國家任務到各獨立行政主題，減輕國家行政負擔的作用。

日本在 1997 年創設獨立行政法人，

設立條件為具公共性質有實施必要、國家無親自實施必要及民間實施有困難或以獨佔實施必要者，自 2001 年開始陸續設立，2005 年最高達 113 個，實施後到 2017 年，已有 87 個以獨立行政法人方式營運。英國稱為非部會公共組織體（Non-departmental Public Bodies, NDPBs），在國家政府運作中扮演一定的角色，惟其非政府部會，亦非屬於政府部會之單位，在運作上享有一定程度的自主權，其 NDPBs 約有 399 個。我國則以行政法人制度以英國、日本為制度參照主體，體制較為接近。

一、國內行政法人之立法

91 年行政院成立行政院組織改造推動委員會，以「去任務化」、「地方化」、「委外化」及「法人化」等四化為中心，檢討各機關組織業務。100 年 4 月，〈行政法人法〉立法通過，顯現行政機關以精實、彈性及效能的原則賡續進行組織改造，期提升政府施政效能與服務品質。為穩健地方推動行政法人，立法院附帶決議要求，該法公布施行 3 年內，改制為行政法人數以不超過 5 個為原則，各該行政法人成立 3 年後評估其績效再檢討持續推動之必要性。

迄今中央同意設置之行政法人共 4 個，包括國家表演藝術中心、國家運動訓練中心、國家災害防救科技中心、國家中山科學研究院。行政院於 104 年 5 月 1 日以院授人綜字第 1040033025 號函通函各直轄市、縣（市）政府：經評估地方制度



法所規範之地方自治事項，如採行政法人推動較具效能及適宜，得依〈行政法人法〉第 41 條第 2 項規定設立行政法人；亦即開放地方政府得依需求向中央目的事業主管機關申請設置行政法人。

地方有 105 年「行政法人高雄市專業文化機構」為全國地方行政法人設置首例、106 年「臺南市美術館」、「高雄市立圖書館」、107 年 8 月國家住宅及都市更新中心相繼設立。新北市 108 年行政法人新北市住宅及都市更新中心擬具自治條例草案送議會審議中、臺中市政府產業再生發展中心 107 年送議會審議中。國內圖書館則以國家表演藝術中心國家兩廳院組織轄下之表演藝術圖書館為行政法人機構。

二、國外行政法人圖書館

國外圖書館組織型態及運作模式，許多圖書館以接近行政法人之型態營運者，績效卓越並行之有年。英國的「大英圖書館」原為 1753 年成立的大英博物館所屬圖書部門，於 1973 年脫離大英博物館併入新成立的國家圖書館，屬 NDPBs 行政法人，其經費主要來自於文化、媒體及體育部門（Department for Cultural, Media and Sport, DCMS），職掌全國參考、研究、書目和資訊服務，收藏超過 1 億 5,000 萬件館藏，為世界的文獻中心。

英國「國立蘇格蘭圖書館」亦屬 NDPBs，於 1689 年創立，其經費來自政府、民間補助和營運收入，除為國家寄存圖書館、開放各種閱覽服務，並具有享譽

國際的典藏修復部門。

法國「龐畢度公共資訊圖書館」隸屬於文化部下之公共機構（établissement public），館藏除提供各式紙本、數位資源，亦提供盲閱服務、求職服務、自我學習服務，並提供研討會、會議展覽等場地使用，與法國各公共圖書館做合作採訪、合作共享數位資源，進行國際圖書交流等業務。

美國圖書館之體制則較為混亂，因其為聯邦制，有關教育、文化由各州決定，故組織體系沒有一定模式，有些州圖書館是獨立的法人機構，有些屬州教育部下的一個單位。其中如紐約公共圖書館則是由公共圖書館和私人基金會合辦，由董事會管理。而大部分的市圖書館屬於市政府，圖書館董事會成員大多經市議會同意，由市長任命。

日本則有國立大學圖書館走向法人化如廣島大學圖書館、京都大學圖書館，開拓大學和周邊社區進行社會服務，促進企業生產與大學教育部門的合作、鼓勵職員精進業務能力、經費能重點運用並強調拓展財源。

肆、高市圖行政法人之契機

高雄市為六都中面積最大、人口第三的城市，擁有山海河港良好的自然環境，但同時也是重工業重鎮，在經濟發展責無旁貸的大旗下飽受重工業遺毒之苦，為翻轉城市意象，圖書館長期推廣市民閱讀能量，藉由閱讀推廣與館舍經營之專業與活

化，於各項行政作為中，始終自我期許為領頭羊的角色。自 97 年在前任市長陳菊任內，中央和地方資源挹注下，耕耘高雄市圖書館建設，籌建 16 座新館及 22 間舊館舍之設備更新、空間改造，每人平均借閱量自 96 年之 1.97 冊至 105 年成長為 4.25 冊；擁書率自 0.92 冊到 2.11 冊，籌辦各項讀書會和市民講堂，邀請重量級講師，逐漸塑造品牌力；培訓故事媽媽，建立口碑，推動 Bookstart 閱讀起步走計畫，為 0 到 100 歲的讀者提供圖書資訊服務，帶給市民嶄新、豐富、活力的圖書館

體驗。

高市圖在組織改造的洪流中思考如何提升為民服務的效能與專業，國內外圖書館組織型態，可分為公部門組織、行政法人、委外經營及公私合辦方式營運，其運作模式和特性比較整理如表 1。高市圖在思考不脫離公共服務性質，又能帶入企業精神領導，具有彈性效率的營運方式，考量組織原有的功能和特性。思考國內外普遍存在的圖書館組織型態，行政法人的運作模式應為高雄市推動組織改造的可行方向。

表 1
圖書館各組織型態比較表

	組織型態	運作模式	特點	館別
1	公部門組織 (行政機關)	營運經費來自於公務預算	1. 人力由國家考試錄取 進用 2. 受地方議會監督	縣市立圖書館
2	行政法人	營運經費來自於政府。可自行開拓財源。接受監督機關績效評鑑，包含年度自籌款比率達成率。	1. 講究具彈性、企業化 營運思維 2. 仍受地方議會監督	高雄市立圖書館
3	委外辦理	營運經費來自於政府。分部分委外或全數委外。部分委外如編目委外；全數委外諸如人力聘用、管理政策等各項核心業務由委外廠商經營。	1. 以美國為例，州政府 仍保有擁有權，但委 外經營廠商保有圖書 館自主權 2. 可減少人事支出	加州里費賽德郡 圖書館 (Riverside county)
4	公私合辦	營運經費來自於政府補助。政府提供場地，交由民間營運。	具企業化營運精神，仍 保有公部門公益性。書 店與圖書館結合的方式 帶動利用人潮。	CCC 企業下的蔦屋 書店，2013 年起陸續 與武雄圖書館合作， 海老名、多賀城及高 梁市圖書館。



公共圖書館普遍存在經費不足、人員流動率高及專業性不足的問題。加諸社會型態的改變，數位時代衝擊，對於資源的掌握和科技的運用，為新型態複合（hybrid）圖書館營運的巨大挑戰。高市圖同樣也遭遇普遍困境。

一、因體制造成之人力影響

公共圖書館專業人才來自國家考試，具圖資專業背景者，以高市圖為例，進用人數占不到十分之一。然而，錄取分發到館者，經過實務訓練後，於規定任職期滿後旋即因家庭或地理等因素轉調，用人單位須不斷訓練新進人力，增加營運成本。

公共圖書館開館時間長達 8 至 12 小時，需聘用大量基層人力，以高市圖為例，需聘用臨時人力或勞務承攬，以業務推廣經費支應人事費的現象。加諸管轄幅員遼闊，偏遠地區分館專業人才難求，部分分館主管需兼管 2 館以上，監督業務需多方奔波，工作負荷重。

公務升遷須踐行一定的程序，難以及時進用在地人才，在地有志於公共圖書館事業或圖資系畢業人才，囿於制度規定，如果無法取得考試資格則無法在地就業，發揮所長，發展個人職涯。以上種種人力不足、職等待遇不均、工作繁雜，須輪早晚班、缺乏升遷管道因素，造成流動率高之普遍現象，致組織經驗傳承的流失，對組織的永續性經營產生不利因素。行政法人化後，圖書館可依經營管理需求，對外招募適合的專業人才，透過彈性且即時回應的方式，聘用在地人才，隨時回應社會

對於圖書館專業的需求，提升服務效能。

二、因外部變化，需要的人力影響

圖書館營運在多元觀點注入下，增加變化性及可能性，如圖書館五律中所言，圖書館為一成長的有機體，非單純的圖書流通或自修的場域。圖書館作為第三場域（third place），除家和工作場所，人們在圖書館進行工作、教育、日常生活、休閒育樂等活動。發揮功能可分為個人層次和社會層次，前者達到人們受惠空間特性，後者因多元人群造訪，在網絡中獲得刺激，激勵人們獲得意想不到的啟發，激勵精神，讓心靈得以獲得慰藉。在此豐富多元的特性下，變身為知識、文化、娛樂、學習中心，在鄉鎮圖書館中，其特性更加彰顯，圖書館推行各種書展、才藝、移民之生活或語言學習課程，點燃光明燈或期刊認養等，豐富多元的活動推廣強化社區民眾和圖書館的連結。

加諸數位時代的衝擊之下，讀者使用習慣之改變，偏向於網路上追求片面的網路資訊，非線性的閱讀模式，不再尋找圖書中豐富全面具權威性的知識，只關心快速簡易的資訊，館員對館藏的選擇和保存受到新一波挑戰。在科技媒體的利用上，多元的素材可供我們進行利用教育和行銷圖書館服務，要如何選擇採行及應用，又為館員一項挑戰課題。

因此，專業人才的知能擴及數位科技、推廣行銷、文化保存、地方展演等，外部環境的變化快速，圖書資訊學傳統的訓練不足因應，唯有接納引入多元人才，

透過公開徵選任用，招募新血，推動創新主力，方能反應瞬變的環境。

三、因體制造成的財務構面影響

地方公共圖書館財務來源主要為縣市政府撥付，經費缺乏為長年問題，如 95 年南投縣集集、魚池圖書館為爭取文建會經費補助，將圖書館名稱改為文化服務所，經中央主管機關說明不予贊同，也顯現地方圖書館經營之困境。

公共圖書館各項服務基於公益性，皆屬免費。國內現行圖書館收費項目以館際互借（印）、影印服務、場地借用、行政規費為主。國外實施已久的圖書傳送、逾期圖書收費、資訊檢索、資料重製、參考諮詢、翻譯等加值收費服務，因人員的專業性不足或讀者認知有限，無法提供精緻細微的加值服務。圖書館自行收取各項處理規費，如遺失賠償費、逾期處理費、補證等收入，仍需繳入所屬機關統籌分配，無法直接挹注圖書館營運。

最基礎的館藏發展，購書經費在籌措新館時方有額外的經費或捐款指定用途挹注。教育部頒訂之〈圖書館設立及營運標準〉，雖訂有公共圖書館購置圖書資訊之經費以不低於年度預算之百分之十五為原則。但原則之下，各館館藏購置經費仍不足，和芬蘭人均擁書為 3.16 冊相較，臺灣為 2.19 冊，芬蘭在 2015 PISA 閱讀素養評量中，成績排名為第 3 名，比較臺灣為第 23 名。國家各級圖書館館藏的多寡良莠和永續的推展，對於國民閱讀和訓練邏輯判斷能力上有良性發展，提升人口素質

有正向助益。

現行〈公益勸募條例〉明訂政府機關可以向內部所屬人員勸募，或接受外界主動捐贈，但是不能對外發起募款。國外公共圖書館經費來源除了政府補助，尚有罰款和私人捐款，諸如英國公共圖書館在〈公共圖書館與博物館法〉裡明列可收取預約圖書費、唱片及圖片資料借閱費，並有彈性義務職責外，可依實際情形收取費用。國內尚無此制度之建立，營運財源需仰賴地方政府撥款或中央補助。國外亦有經費不足情形，以成立圖書館基金會以進行募款，來增加館務運作所需各項服務開銷，以解決經費不足的困境。但現行法令規定，行政機關不能發起募款，囿於現行法令，只能在有限經費下推展業務。

伍、高市圖行政法人之開展

高雄市立圖書館於 106 年 9 月正式改制，為落實法人制度，健全運作模式，改制前旋即進行董事會成員的聘任。在組織面上董事會置董事 15 人，由高雄市政府遴選聘任，董事會為審議機制，由董事長綜理行政事務。第一屆董事成員來自於圖書資訊、教育界、文學界等專家，如政大圖檔所教授邱炯友、國立臺灣師範大學教務長陳昭珍、國立臺灣師範大學圖書館館長柯皓仁，成大越南語教師阮氏青河、中山大學校長鄭英耀、蒲公英故事閱讀推廣協會總幹事王怡鳳；文學界知名作家曾貴海、蔡素芬及楊佳嫻，茉莉二手書店營運長戴莉珍等人，成員廣納多元人才，開放



多元參與公共服務，在資訊、文化、教育及休閒的四大公共圖書館功能中，透過董事會發揮專業監督及管理功能，開創嶄新氣象。

一、設立前期作業

設立初期，為瞭解改制之可行性，透過內部組織說明會及外部組織諮詢會議及公聽會，汲取各界意見，規劃新制實行應準備的對應措施。

外部諮詢會議共辦理 8 場及 1 場議會公聽會。外部諮詢會議針對圖書館學者，邀請陳昭珍、柯皓仁、鄭來長及劉仲成，透過本身教授或擔任大學或公共圖書館館長職位之經驗進行諮詢。同時諮詢南部國立大學圖書館館長，包含高雄應用科技大學郭俊賢、高雄第一科技大學楊新章、高雄大學蘇國璋、高雄師範大學余遠澤及文藻外語大學陳佳吟等。

為使意見回饋周全，高市圖長年辦理各項推廣活動素有合作之組織團體或協力廠商，以歷次合作經驗，瞭解對於圖書館的期待，提供市民更有品質的文化傳播、資訊交流服務。因此諮詢高雄在地文史工作者、出版業、圖書販售業者及協力廠商，有高雄市文化愛河協會前理事長許鈴齡、愛智圖書總經理楊博名等相關圖書館採購、技術產品協力廠商及總館 103 年開館以來，已帶領上千組團體導覽之專業人員。文學界及教育界相關專家有高雄人文中小學公辦民營籌備處 CEO 蕭典義、作家喜萸、兒童文學博士幸佳慧及高雄在地作家陳坤崙、鄭炯明、蔡文章、李友煌等

人。

為順利推動改制，充分讓高雄市議員瞭解改制之必要，在高雄市議會第 2 屆第 5 次定期大會開議前，向多位議員請益溝通，包括議長康裕成、副議長蔡昌達、議員林宛蓉、議員林瑩蓉、議員張豐藤等進行報告；法規小組審查時，亦向議員吳益政、議員蔡金晏、議員童燕珍、議員陳美雅等持續說明溝通，說明改制的必要性，希望議會共同支持組織改造的運作。

後續在 106 年 5 月 15 日，由議會辦理公聽會，邀集議員林瑩蓉擔任主持，由議員吳益政、議員蔡金晏、國立臺灣師範大學圖書資訊學研究所教授暨圖書館館長柯皓仁、國立高雄師範大學圖書館館長余遠澤、國立高雄應用科技大學圖書館館長郭俊賢、國立高雄第一科大圖書館館長蘇國璋、國立高雄大學政治法律學系副教授賴恆盈、愛智圖書公司總經理楊博名等人參與。會議中議員對於高雄市相關文教組織轉型的優先順序、圖書館服務的公益性及圖書館自籌盈餘來源討論熱烈。相關與會學者表示轉型行政法人有助於制度鬆綁，透過人力運用之穩定，為公務機關帶來活力，創立新的典範。

綜合外部組織諮詢的彙整意見發現，在學校服務或與公務機關合作的諮詢委員鑑於公務機關依法行政，拘泥於形式和流程或素有的人事包袱，層層的防弊措施，侷限組織之穩定發展。行政法人具有「組織鬆綁」、「人事鬆綁」、「財政鬆綁」及「營運鬆綁」的特性，樂見導入企業的精神

後能增加組織的競爭力，開創自籌財源之外，檢視組織內部各場域的有效運用，仍要維持公務服務的品質。首先，若圖書館各場域在法人後，設施活化且使用率高，會讓市民對於行政法人更有信心。兒童文學博士幸佳慧指出諸如新加坡設立圖書館與商場、百貨公司結合的模式令人驚艷，主動去接觸讀者，民眾假日最愛去的地方前五名就是圖書館，圖書館與民眾是貼近的，社區性的，一種日常生活的常態。

內部組織則針對圖書館各身分的員工進行說明會，包含公務員及職工、約聘僱、業務助理及勞務承攬相關人力，共辦理 13 場次。會中各身分之員工對於未來升遷、轉調或退休權益的保障提問，因轉型初期，組織對於基層主管以留任優先選項，但若不願隨同移轉者，仍能自行轉調，所有現行人員以保障基本的工作權為優先考慮。組織的改制初期，隱約存在員工之間的不安與憂慮，為使員工體認改制後仍對工作權的保障、未來自我發展的提升和組織轉型的必要性，說明會上讓員工認識行政法人組織型態，透過轉型強化組織的競爭力，合理的升遷和考評制度，讓優秀人才能夠進入圖書館，未來籌辦各項專業在職訓練課程，提升員工專業能力，在個人職涯發展上有所成長與突破。

二、內部規章訂定

為順利轉變為「行政法人」理想經營方式，進行內部改造工程，首先向高市圖團隊揭示組織改變的必要，期盼同仁心態調整和因應，並保障現有人員的權利。其

次，依據自治條例規定完備各項規章，依行政業務任務、性質及需求，訂定人事管理、會計制度、內部控制和稽核作業等內部規章，提經董事會通過之後，報請監督機關備查。

行政法人高雄市立圖書館設館長 1 人，副館長 1 人，由監督機關提名經董事會同意後聘任，館長受董事會督導，綜理及獨立執行高市圖營運與管理業務；副館長襄理館長業務。另依〈行政法人法〉第 5 條設置監事會，置監事 5 人，任期 3 年，由高雄市政府遴選聘任監事單獨行使職權。第 1 次董監事會議在 8 月 31 日召開，會中提案「高雄市立圖書館組織章程」、「106 年度 9 至 12 月營運計畫」、「106 年度 9 至 12 月預算」、「107 年度預算」、「館長／副館長聘任案」和「106 年度 9 至 12 月募款計畫」業經董事會通過。

在法制面上，由監督機關高雄市政府訂定「高雄市立圖書館績效評鑑原則」、〈高雄市立圖書館董監事遴聘解聘及補聘辦法〉、〈高雄市立圖書館董監事利益迴避處置準則〉、〈高雄市立圖書館市有財產管理使用收益辦法〉，上述於 106 年 8 月 1 日至 8 月 10 日陸續公告施行。

在業務面上，鬆綁採購規定，採購除符合〈政府採購法〉第 4 條所定情形，採該規定辦理外，原則不適用〈政府採購法〉，訂定「高雄市立圖書館採購作業實施規章」，107 年 4 月 23 日經高雄市政府同意備查，反應在採購實務作業上作業時



程，開標次數可望降低，採購更具效率。

三、人員留任與進用

在人事面上，原有隨同轉移之公務員 192 人，及其他約聘僱人員、職工，皆依繼續任用人員人事管理辦法及行政法人人事管理規章規定，保障身分及權益。在新進人力進用規劃，改制前 7 月間開始透過人力銀行公告甄選，新進人員不具公務人員身分，以因應實務運作需要權利義務於契約中明訂。106 年進用 6 人，107 年 6 月進行第二波人才徵選，於 7 月進用 14 人。用人平均薪資為 3 萬 7,000 元，專業背景分別為人文及藝術、社會科學、商業行銷、圖書資訊及工程技術領域。

渠等專業人力進入高市圖後，負責國際交流企劃、媒體公關活動行銷、繪本展覽活動、讀者閱讀指導、圖書編採等業務，推展高市圖改制後之多元化業務。新進人員綜合考量學經歷，並參考業界水準，彈性決定合宜薪資結構，不同於公務人員依職等決定俸級作法，更能依員工能力合理給薪，並透過新進人力考核制度，進行每月／每季的考核，評估汰除不適任人員。

四、改制後業務開展

隨著組織變革，人力結構的改變，讓組織的氣候隨之活化，賦予的公共任務得到彈性與鬆綁，讓業務推展更具有創新力、執行力和效率。在 107 年 8 月來自政府機關、民間專業人士、地方文史專家和圖書館學專家的評鑑會議上，給予 106 年法人改制後的績效評鑑肯定之評價，更進

一步期待高市圖能和圖書周邊產業、在地化和國際化的面向，諸如創作、出版、獨立書店、數位資源等有創新思維和具體行動，給予高度的肯定和鼓勵。

（一）各項閱覽業務

改制後思考現行業務架構下，維持既有穩定服務，諸如圖書流通、網路借書、班級閱讀、數位資源利用、市民智識系列講座。再思考進行既有業務之拓展，如「雄愛讀冊」親子共讀，擴大至醫療院所發放閱讀禮袋，行醫囑專業推廣；行動書車推廣到移工聚居地，提供東南亞語文書籍借閱；網路借書推展至大學圖書館共同合作互借互還，積極進行圖書館外展服務（library outreach）。在地方文學推廣上，進行高雄文學館空間改造，除提供閱覽服務，具有典藏地方作家作品、辦理作品展覽及文學寫作系列講座。在館舍維運上，引入人文思維。107 年 6 月重新開館的旗山分館、8 月新開館的李科永紀念圖書館在建築設計通透、舒適及地方意象融合，空間的重塑，喚起民眾的認同和參與，成為當地人文新地標。

（二）財務構面財源拓展

在改制公聽會上，議員即建議各項所屬場域應重新規劃運用。改制後總館暨分館會議室、禮堂、劇場及商業空間等場地，除了自行辦理活動講座之外，對外提供外部單位申請使用，租借所得將全數為高市圖營運經費所有。各項閱覽服務基於公共服務，皆為免費，高市圖盡力在產品中找出差異性，如辦理系列演講活動，採

取收費制，邀請知名重量級，素有口碑人士擔任講師。在閱覽和推廣活動之外，經營圖書館其他業務，如導覽、藝文票務代售、文創品品牌確立和開發販售等，透過培訓和專業人才引進，強化網路及商品行銷能力，以擴大消費的讀者群。加諸 109 年總館二期文創會館啟用，共構圖書館旅店，每年的權利金可挹注於高市圖營運財源。

（三）公益勸募，館藏倍增為目標

自縣市合併以來高市圖成立 14 座新館，22 間分館空間改造，硬體獲得改善，軟體面如館藏仍無法大量採購新書以汰換老舊圖書，故如梓官分館、大樹分館，人口達 4 萬人，館藏量仍不足 5 萬冊，地理環境因素造成閱讀資源不足。遂於 102 年至 106 年高雄市文化基金會發起募款，共募得逾 5 億元，投入館藏充實。改制後，接續自行發起公益勸募活動，以「送一本書回家鄉」為口號，60 間分館館藏倍增為目標，呼籲各界支持在地閱讀建設，透過媒體管道宣傳和企業拜訪的方式，增進募款的效益，推廣閱讀以增進國民水準提升。

（四）國際合作與交流

為強化國際交流，106 年 9 月和西雅圖公共圖書館簽署合作備忘錄，以圖書交換贈送為主，107 年 10 月以見習的方式，派員至該館學習圖書館服務及經營之經驗，透過標竿學習，認識國外圖書館以促進交流學習。在繪本圖書推展方面，辦理國內外知名繪本作家史帝夫·安東尼、陳

致元、盧貞穎等作品分享會、工作坊、英國 Walker 繪本出版社訪臺演講等，讓社會大眾認識國內外繪本欣賞與創作。107 年 12 月辦理繪本沙龍，邀請國外知名繪本作家或編輯，如作家劉旭恭、葉俊良等人演講，讓國內繪本作家發聲，推向國際舞臺，鼓勵創作和繪本閱讀。綜上各項業務推展，藉由多邊的強化，人員有了創新思維，逐漸邁向改革的進程。

（五）執行公共業務，不強調營利

行政法人藉由引進企業治理之精神，於推動營運、發展教育文化等活動，期以更有效率運用人力及資源，使預算充分發揮效用，主要經費仍仰賴政府穩定支持，不等於自償性，不強調營利。適當的引進民間資本與經營人才，也有機會讓公共服務品質提升。行政法人係公法人，執行公共事務，改制為行政法人不等於去公共化，因此未來服務不打折。同時在營利之餘，將帶動周邊產業發展，書店、作家、出版業及經銷商產生文化共榮圈，圖書館所賦予的公共任務也將回饋社會。

五、績效評鑑與監督

行政法人之績效不一定是收入多寡，其重點是執行公共任務，所指績效可能是學術產出、受服務者滿意程度、弱勢者照顧程度、產品服務品質等。公務機關帳面上無虧損，不須自負盈虧，改制法人後須思考投入與產出之投資報酬率 and 績效評鑑指標的達成率。〈行政法人法〉規定，接受監督機關績效評鑑，內容有年度執行成果考核、業務績效及目標達成率之評量、



年度自籌款達成及經費核撥之建議。會計年度終了，並將執行成果及決算報告書，請會計師查核簽證，經董事會審議，經監事會通過後，報請監督機關備查，並送審計機關。關於業務的評核可分為事前監督和事後監督。

（一）事前監督

1. 董、監事會的聘（解）任

〈高雄市立圖書館設置自治條例〉第 6 條規定，圖書館設置董事會，置董事 11 人至 15 人，由監督機關就下列人員遴選聘任之；解聘時亦同。換言之，監督機關高雄市政府文化局，可以對高市圖董事行使聘（解）任權力，達到委託管理與監督目的。

2. 營運目標及計畫的核定、規章和預算的核定

依設置自治條例規定，第 5 條、第 11 條、第 13 條、第 18 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條、第 23 條、第 26 條及第 29 條，高市圖的營運計畫、人事及會計規章、採購作業實施規章分別受董監事會、監督機關及其邀集的學者、審計及市議會之監督。

（二）事後監督

1. 決算與財務狀況之檢查

有關監督機關對於高市圖決算、財務狀況檢查之監督權限，分別於自治條例第 11 條、第 13 條、第 20 條及第 23 條規定應該在會

計年度終了三個月內，將執行成果及決算報告書，委託會計師查核簽證，提經董事會審議，報請監督機關備查。

2. 績效評鑑

依自治條例第 21 條規定，監督機關應邀集專家等辦理績效評鑑，並訂定評鑑方式和程序。針對高市圖之工作目標、計畫進行評核。

3. 資訊公開

依自治條例第 28 條規定，應依〈政府資訊公開法〉規定公開，其中年度財務報表、營運資訊及年度績效報告應主動公開。

為公共任務的達成，財務的正當化、制度的確立和績效的透明，層層的把關與檢核，促使機關嚴肅看待績效產出，落實社會責任，公開接受各界的監督，確認績效與成果，以符合市民的期待。

六、期許與願景

組織的變革，舊觀念的翻轉，並非一蹴可幾，需要經營者的決心、魄力和推動；團隊的同舟共濟，需要一點一滴累積長期不斷嘗試學習才能達成預期效果。改制為行政法人，除落實行政組織革新理念，更期許建置城市閱讀新典範，邁向專業治理與永續經營新里程，高市圖未來期許如下：

（一）吸納專業人才，提升管理專業效能

鑑於網路資訊普及，圖書館服務愈趨多元。高市圖勇於創新，引入劇場表演場域，讓廣泛閱讀人口拉近表演市場，塑造

完整的文化生活圈。因此，營運需要專業的圖書資訊、行銷、資訊、美學、場館維護、劇場維運等人才。唯有合理待遇徵選多元人力、透過人力考核機制，採納企業經營模式，取代現有國家考試僵固制度和員額限制，回歸專業營運模式，將能增加組織競爭力，提升管理效能。

（二）重視資訊平權，強化館藏的質量

重視讀者智識自由以確保平等取用知識和資訊，不因年齡、社經地位或身心障礙影響個人知識資源的獲取，營造弱勢族群資訊近用的閱讀環境空間，強化特殊及偏遠地區讀者服務，透過各種學習型活動，鼓勵資源利用。瞭解時勢社會脈動與讀者資訊需求，多元發展館藏資源，徵集地方文史資料，關注數位閱讀市場之需求，提供多樣化資源和載具服務，讓熱門的數位資源更易取得，資訊傳播更迅速可得。

（三）開拓永續自籌財源，永續組織發展

高市圖總館二期工程共構文創會館於109年度啟用後，將引入書局、飯店、映演設施等，與總館空間形成共構，如TK Park 圖書館設立在曼谷知名 Central world 商場內，相互拉抬帶動人潮。此外，未來共構文創會館營運權利金成為圖書館基金，110年起始依營業收入計收階梯型經營權利金，創造共榮，建立公共建設自償性與穩定性。此外，透過盤點所屬場域，開發場地使用、活動行銷與商業販售等收入，並結合社會資源多方募款，為各區圖書館營運、閱讀推廣挹注源源不絕活水。

（四）開拓圖書周邊市場價值，進行閱讀扎根工程

透過專業市場行銷管理方式，發現、創造並給予符合服務對象市場需求的價值，即讀者閱讀需求，進而共同創造圖書服務業周邊市場的有形利潤和無形文化資產。未來，打造各市圖總館與分館間服務皆符合國際水準，具多元功能的文教設施，在館藏和服務上滿足不同年齡、族群的閱讀需求，兼顧傳統與數位，探索、休閒與終身學習之場所。

陸、結語

依據陳佩君（民 96）研究發現，臺北市市民對於圖書館服務願付價格為 313 元，以 95 年入館人次 1,270 萬計算，總經濟價值為 39 億，又以當年決算 6 億計算，對使用者而言，每投資 1 元，會有 6.3 元的效益，投報率為 530%，相當驚人。據研究調查美國南卡羅萊那州立公共圖書館，每投資 1 美元，可獲得 4.48 美元的投資報酬。圖書館在國家建設中是必要一環，亞歷山大時期建立的第一所圖書館承載知識之河，工業革命之後公共圖書館在英美的崛起與普遍設立，代表的是社會的進步、文明的價值。改制為行政法人不是公共化的消失，是對人民負責任的態度，強調績效的產出，產出任何有形或無形文明社會的形塑。高市圖改制後面貌以創新、國際、活力、進步為核心價值，在資訊時代洪流中持續嘗試、探索與革新，思索公共服務的下一步，為市民開創閱讀新領域。



參考文獻

王仁薇（民 95）。非營利組織與商業結合之探討：以圖書館為例。《臺灣圖書館管理季刊》，2(3)，44-63。

王順治研究主持（民 92）。政府研究機構「行政法人化」可行性之研究：以內政部建築研究所為例。臺北市：內政部建築研究所。

毛慶禎（民 99）。臺灣地區公共圖書館的發展。檢自 <http://www.evergreeneducation.org/data/itie2010/623%20B/6mao.pdf>

朱宗慶（民 94）。行政法人對文化機構營運管理之影響：以國立中正文化中心改制行政法人為例。臺北市：傑優文化。

余秋芸、柯皓仁（民 106）。新北市立圖書館總館作為第三場域與民眾認知成效及認同感之研究。《公共圖書館研究》，6，1-30。

李建興、林振春、張德永、鄭勝分（民 100）。我國公立社會教育機構功能與組織定位之研究。行政院研究發展考核會委託研究報告（RDEC-RES-099-006）。臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

杜昱潔（民 105）。中央政府推動行政法人實施成效。《人事月刊》，374，41-47。

林倖妃（民 104）。岸邊書藏：一座翻轉城市的圖書館。臺北市：天下。

林瑞雯、宋棋超（民 96）。公共圖書館之組織定位與經費編列。《臺灣圖書館管理季刊》，3(3)，17-30。

侯瑋青（民 96）。日本國立大學法人化與國立大學圖書館的變革。《圖書館雜誌》，26(3)，53-57。

許哲源、賴森本（民 95）。英國行政法人課責機制對我國之啟示。《立法院院聞》，34(9)，61-87。

陳君屏（民 105）。公共圖書館委外服務研究。《臺灣圖書館管理季刊》，2(2)，97-109。

陳佩君（民 96）。圖書館經濟價值之探討：以台北市立圖書館為例（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學圖書資訊學研究所，臺北市。

陳郁秀（民 89）。行政法人之評析：兩廳院政策與實務。臺北市：遠流。

陳敏珍（民 79）。英國公共圖書館概述。《台北市立圖書館館訊》，7(3)，35-45。

陳嘉雯（民 97）。臺灣公共圖書館行政法人化可行性之研究—以國立臺中圖書館為例（未出版之碩士論文）。國立中興大學國家政策與公共事務研究所，臺中市。

彭錦鵬、詹鎮榮、劉坤億、李天申、陳軍志等（民 103）。行政組織屬性調整可行性評估之研究。行政院研究發展考核會委託研究報告（NDC-DSD-102-005）。臺北市：臺灣競爭力論壇學會。

曾瓊葉（民 94）。我國國家圖書館行政法人化之探討（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學政治學研究所，臺北市。

黃國正（民 92）。公共圖書館專業館員任用制度之比較研究。《書苑》，55，40-52。

劉坤億（民 96）。英日工私混合型組織發展經驗之探討。《T&D 飛訊》，61，1-15。