

**立法會民政事務委員會
二零零二年十二月十三日會議**

香港公共圖書館未來發展的顧問研究

目的

本文件旨在向委員匯報關於香港公共圖書館未來發展的顧問研究結果及建議。

背景

2. 康樂及文化事務署(康樂文化署)於二零零一年十一月委聘智仁諮詢有限公司和盈智經濟及管理顧問有限公司(以下簡稱為「顧問」),就香港公共圖書館的未來發展進行研究。有關研究旨在檢討康樂文化署轄下公共圖書館目前的服務表現,為公共圖書館的發展制訂策略計劃,以及就公共圖書館服務的最合適體制安排及組織策略提供意見。有關顧問研究工作的範圍載於**附件A**。

目前情況

3. 顧問最近已提交研究報告。有關行政摘要載於**附件B**,而顧問報告文本將存放在立法會秘書處以供委員參閱。有關研究的主要結果及建議概述於下文第4至13段。

研究結果及建議概要

香港公共圖書館服務表現檢討

4. 香港公共圖書館體系由 69 間公共圖書館(包括流動圖書館)組成，提供的服務和設施計有免費借閱圖書館資料、兒童圖書館、報章及雜誌服務、參考及資訊服務、學生自修室、電腦資訊中心、推廣活動和集體借閱服務等。隨著科技的發展，香港公共圖書館為市民提供先進的多媒體資訊服務。新安裝的圖書館電腦化系統更提供 24 小時網上圖書館服務，包括目錄檢索、續借及預約圖書館資料。最近一項公眾意見調查結果顯示，81.2%的受訪者對公共圖書館的整體設施和服務感到滿意，16.2%的受訪者給予一般評級，而接近 98%的香港中央圖書館使用者滿意圖書館的整體服務。

5. 顧問認為，自康樂文化署在成立後從兩個前市政局接手管理公共圖書館的工作以來，香港公共圖書館一直提供良好及有效率的服務，符合「聯合國教育、科學及文化組織」和「國際圖書館協會聯合會」訂定的國際標準。顧問亦曾就倫敦、紐約、多倫多、悉尼、東京及新加坡等海外公共圖書館體系的運作進行研究，結論認為香港公共圖書館(特別是香港中央圖書館)的設施和服務，已達到國際高水平。

6. 然而，顧問亦認為目前由政府直接管理香港公共圖書館會對圖書館的運作造成一些限制，例如在人手編制方面欠缺靈活。此外，香港公共圖書館在推廣及宣傳服務和籌募經費方面亦受到限制。

策略計劃

7. 現時香港公共圖書館以下列功能為市民提供服務：

- (i) 作為資訊中心，為公眾人士提供免費設施，俾能輕易獲取有關各學科及其最新發展的資料；
- (ii) 作為自修及持續教育的工具，讓市民利用圖書館資源去進修；
- (iii) 作為推廣香港文學活動和文學研究的中心，促進市民對文學創作和研究的興趣，鼓勵和推廣文學寫作，發展和保存香港文學，以及促進文化交流；
- (iv) 作為消閒去處，讓市民外借館藏回家享用，善用餘暇；
- (v) 作為社區文化中心，舉辦均衡及以圖書館資源為本的活動，為不同年齡的讀者提供資訊、娛樂和消遣；及
- (vi) 讓市民知悉時事，以及各種遊藝和工餘消遣方法，為日常生活增添姿采。

8. 從策略方面而言，顧問建議香港公共圖書館應訂定本身的使命和目標，並且在顧及整體社會的需求及員工和業界的意見後，就未來十年的發展制訂一套涵蓋下列五個主要服務範疇的策略計劃：

- (i) 服務社會；
- (ii) 支援終身學習；
- (iii) 向大眾推廣文化；
- (iv) 善用科技；及
- (v) 提供資源增值服務。

9. 顧問亦建議香港公共圖書館應擬備五年業務計劃及周年業務計劃，以及制定一套業務表現管理制度，根據特定的指標衡量圖書館的服務表現，以期進一步改善圖書館體系的組織效率。

體制安排

10. 顧問檢討了四個體制安排方案，包括由政府管理、公司化、私營化及外判服務。

11. 顧問採用成本效益分析評估上述四種體制模式，以確定個別模式的效益。顧問特別指出，有關數據只是粗略估計的經濟成本，以顯示不同體制安排的相對成本，而並非顯示香港公共圖書館的實際開支。顧問在評估各種模式時定下的其中一個重要假設是，儘管香港公共圖書館可以開拓新的收益來源，但圖書館服務仍然屬於政府的開支項目。至於一些外在因素，例如公共圖書館的員工由現有架構轉職至建議的新體制安排而可能涉及的員工補償，則未有計算在成本內。

12. 顧問認為公共圖書館公司化，加上逐步外判圖書館的非核心服務的方案是最可取的選擇，理由如下：

- (i) 對香港公共圖書館服務的影響最小；
- (ii) 較易為員工和立法會議員接受；
- (iii) 既能節省成本開支，又不會影響核心服務或降低服務水平；
- (iv) 能繼續為市民提供免費公共圖書館服務；及
- (v) 符合全球的發展趨勢。

13. 顧問強調，雖然公司化可以是香港公共圖書館的未來發展的路向，康樂文化署在作出任何決定前，必須進行更多可行性研究。顧問建議應成立專責小組，深入研究與公司化相關的因素，尤其是員工問題。此外，亦應委聘外界專家進行研究，特別是檢討體制安排。顧問又建議須就公司化計劃作出詳細的成本分析，並特別指出應避免強制遣散員工。

公眾諮詢

14. 公眾諮詢會定於二零零二年十二月十四日舉行，屆時顧問會簡介研究報告的結果及建議。

15. 研究報告的行政摘要會上載於康樂文化署網頁 (<http://www.lcsd.gov.hk>)，以及存放於各間香港公共圖書館供公眾索閱。各界人士如對顧問研究結果及建議有任何意見，可於二零零三年三月三十一日或之前，透過下列途徑向顧問提出：

郵寄： 香港銅鑼灣禮頓道 29 號
華懋禮頓廣場 22 樓 2204 室
智仁諮詢有限公司
(電話：2827 2166)

傳真： 2827 2011

電郵： info@gml.com.hk

16. 康樂文化署會為公眾諮詢會安排廣泛宣傳，透過新聞

稿、廣告、電台節目、邀請信、海報及圖書館網頁，邀請公眾人士、區議會成員及業界人士出席。

未來路向

17. 政府日後為香港公共圖書館制訂策略計劃及就未來的體制安排作出決定時，定會考慮顧問研究的結果及建議、員工的意見，以及公眾人士在公眾諮詢會提出的意見和其他相關因素。

康樂及文化事務署
二零零二年十二月

顧問研究工作的範圍

獲委聘的顧問公司須進行下述範圍的工作：

- (a) 檢討香港公共圖書館體系的服務表現；
- (b) 就海外的公共圖書館體系(包括倫敦、紐約、多倫多、悉尼、東京及新加坡)的運作進行研究；
- (c) 檢討香港公共圖書館的現有角色、功能和服務，以界定香港公共圖書館服務未來十年的角色和功能，以及制訂合適的發展策略計劃；
- (d) 研究及評估香港公共圖書館推行公司化，以及日後以其他體制／管理方案在香港提供公共圖書館服務的可行性，並就可行的方案提出建議；及
- (e) 從人力資源、法例規定、撥款要求和成本效益等方面，分析建議方案對日後的香港公共圖書館服務的影響。

行政摘要

1. 引言

- a. 此顧問報告闡述香港公共圖書館未來發展的顧問研究結果。是項研究由康樂及文化事務署委約智仁諮詢有限公司(GML Consulting Limited) 聯同盈智經濟及管理顧問有限公司 (GHK (HK) Limited) 進行。
- b. 研究目的:
- 為康樂及文化事務署轄下的公共圖書館服務制定策略發展計劃，以加強設施、提升服務水平、與本地其他圖書館緊密合作、並能緊隨最新資訊科技的發展步伐，及配合新一代的需求；以及
 - 評估將康樂及文化事務署轄下的公共圖書館公司化的可行性，就最合適香港公共圖書館的體制安排和組織策略提出建議。
- c. 這份報告的結構如下:
- **第一部分：發展策略計劃**
 - **第二部分：體制選擇**
 - **第三部分：結論**
- d. 在研究過程中，我們考慮了以下因素：
- 為符合「國際圖書館協會聯合會」(IFLA) / 「聯合國教科文組織」(UNESCO) 「公共圖書館宣言」中為市民提供免費公共圖書館服務的原則，香港特別行政區政府（政府）必須保證繼續為公共圖書館提供足夠資源；
 - 保留現有的圖書館專業人才，並須盡量避免裁員；
 - 採用如國際圖書館協會聯合會 的國際標準作指引，以切合香港的獨特情況和要求；
 - 就 多個香港公共圖書館的管理系統的體制架構作分析及評估。
- e. 報告 所列 的不同體制架構選擇的效率增值，是以港幣計算的經濟成本。解讀有關數據時不應斷章取義，即這些數值並不同在不同架構安排之下，香港公共圖書館的實際運作成本。我們在報告 對建議的改善措施和重整架構的費用進行了初步成本估量。我們提出的只是部分粗略估計的成本，而並非絕對確實的成本數額。因為有關職員補償部分及其他費用等不明的變數並不包括在內。因此，計算結果準確程度有待商榷。因此，有需要在是項研究範圍以外，實行進一步的成本研究，以獲得更可靠的數據。
- f. 在提出建議時，我們考慮過所有個案，並特別注意任何改動對經費和人力資源所帶來的影響，確保員工薪酬水平和晉升機會維持不變，並對現有服務的影響減至最低，及避免強制裁員。我們已在可能的情況下，將可接受的人手調配和撥款對運作的影響計算在選擇新的體制安排內，由於在現階段有關推算與實際情況會有距離，日後有需要就此範疇作更深入研究。

第一部分：發展策略計劃

2. 香港公共圖書館表現評估

- a. 香港公共圖書館在過去四十年，透過建設新的圖書館設施及引進新服務，積極發展公共圖書館服務。自康樂及文化事務署接替兩個前市政局管理公共圖書館服務後，香港公共圖書館藏書量和公眾服務水平方面有可觀的成就。與其他國際公共圖書館系統比較，香港公共圖書館的設備和服務，特別是香港中央圖書館，已達國際的高水平。
- b. 康樂及文化事務署的 2000 年基準調查顯示，大部分使用者均滿意現時的公共圖書館服務。而 2001 年針對用者及非用者之意見調查結果亦一致。該次調查顯示 81.2% 受訪者滿意公共圖書館的整體設施及服務。而 16.2% 給予中等評分。接近 98% 的中央圖書館使用者均滿意圖書館的整體服務。可是，約有半數 2000 年調查的受訪者並非經常使用圖書館服務。該調查亦顯示大部份的用者都滿意現時的開放時間。

人力資源問題

- c. 在香港公共圖書館架構內，圖書館館長職系的員工人數與國際圖書館協會聯合會（IFLA）訂下的標準有差別。前線櫃台的工作，是由一些於入職前受過部分、或沒有接受過正規圖書館工作訓練的非專業政府文書職系員工負責。為了解決人手凍結的問題，圖書館需要聘請兼職服務社的員工，以彌補人手不足，及應付近年才引進的新服務。而大量聘用兼職員工，令工作進度缺少連貫性，而 其他員工亦要耗費時間，用於督導和協助兼職員工完成工作。
- d. 現時的公務員事務規則限制了合約制專業館長級別員工的晉升機會。由於大部分新入職的員工均以合約形式聘用，士氣因而受到影響。長遠而言，直接向外招聘較高級別員工可舒緩對專業人手的急切需要。

撥款事項

- e. 就成本及效率而言，現行聘請非公務員的合約制員工是具成本效率的做法；反之，大量聘用以時薪計算的服務社員工、文化工作助理員和長期僱用的文職人員，都會令成本效率降低。為提高效率，聘請非專業級別圖書館助理以應付新落成圖書館的工作量是可取的做法。
- f. 圖書館開支包括部分外判的活動（例如清潔、保安、洗燙服務及電腦系統）、保養合約、工場服務開支以及營運基金開支。這些活動屬於次要活動，即非主要活動，以合約方式外判，可令資源分配更具成本效益。但要盡量達到規模經濟效益（例如將幾種服務以同一合約外判），並找出更好的合約管理方式，去確保物有所值。
- g. 香港公共圖書館可尋求其他經費來源，以補充政府資助撥款。其他經費來源包括尋求私人贊助成立供公眾使用的專題館藏，但贊助者應可收取合理的回報。

體制事項

- h. 香港公共圖書館隸屬康樂及文化事務署，由政府管轄，這體制安排可確保公共政策能順利推行，並以社會大眾利益為先。可取之處是可與康樂

及文化事務署內其他部門共用資源，但當引進的新項目之運作稍為偏離政府的處理程序，便會受到限制。其他缺點包括人手編制和採購的限制。香港公共圖書館服務的市場推廣亦受制肘。

3. 建議的使命和目標

a. 建議使命

香港公共圖書館將會服務不同年齡、教育程度、階層的本地社群、有特別需要的個人或團體、以及社會網絡內各機構提供圖書館服務。

香港公共圖書館將配合香港成為亞洲國際都會的目標，通過加強文化身份認同，建立可強調香港在國際舞台上的地位之館藏，並加強與亞洲區內其他主要公共圖書館系統聯繫。

b. 香港公共圖書館的目標

(i) 內部目標

- 確保政府的撥款，在最具成本效率的情況下使用
- 開拓政府撥款以外的其他獨立經費
- 吸引、培訓及獎勵富經驗的專業和非專業工作人員
- 提供內部資訊科技系統，提高生產力，使工作更專業化
- 向使用者及非使用者推廣香港公共圖書館服務

(ii) 對外目標

- 將圖書館設於方便大眾的地點
- 推廣閱讀風氣
- 推廣公民教育和價值觀
- 配合學校教程
- 為市民開啓通往資訊的途徑
- 建立合作伙伴以支持及鼓勵終身學習
- 建立反映華人特性及多元社會¹的圖書館館藏，推動文化。
- 推動本地文學和研究
- 利用資訊科技發展新知識經濟
- 以合理收費為使用者提供額外服務

4&5 策略計劃

a. 香港公共圖書館的策略計劃以五個主要服務範疇為基本：

b. 主要服務範圍一：服務社會

(i) 因使用者對設施的需求日增，香港公共圖書館在計劃未來發展時，應以提供主要及分區圖書館，以容納全面的服務和設施為目標，而小型圖書館或流動圖書館則應作為計劃中設施落成前的過渡期設施。

(ii) 目前，公共圖書館以每二十萬人口興建一所分區圖書館為規劃標準。以數值比例計算，圖書館數目在大部份的地區似為足夠。若將標準調整至

¹ 參考 文化委員會諮詢文件 (2001 年 3 月) – 文化委員會共識 第 8 頁)

- 一所分區圖書館服務十五萬人計算，有些地區如南區、觀塘、大埔、及黃大仙區則需要增加圖書館服務。
- (iii) 找尋方便的館址，是政府和區議會議員經常討論圖書館服務的關注事項。在資源許可的情況下，選擇方便的地點，必定能夠吸引非圖書館使用者，作為建立閱讀文化的第一步。除了興建更多圖書館外，另一擴大接觸面的方法是通過互聯網技術遙距進入公共圖書館，即建立「虛擬圖書館」或「無牆壁圖書館」。但在朝這個方向發展的同時，傳統的公共圖書館在社會中會仍舊擔當着同樣重要的角色。傳統模式和電子媒介兩者發展要取得平衡，互相補足。
- (iv) 我們建議香港公共圖書館有以下的規劃指引：
- 把每所分區圖書館服務人口比例由 1:200,000 調低至 1:150,000。
 - 觀乎現時圖書館的分布和服務人口；以一所面積 2,900 平方米的分區圖書館服務十五萬人口計算，如服務人口超過十五萬，則需要另設一所新圖書館或擴充現有圖書館，把面積擴建至維持每千人 19.3 平方米佔地空間比率。
 - 如因為地方有限而無法擴建目前的圖書館，應選擇鄰近有空間擴建的圖書館，把面積維持至每千人 19.3 平方米的佔地空間比率。
 - 讀者到達圖書館設施的範圍應維持於 8.9 至 42.2 平方千米或 1.68 至 3.67 千米的路程距離。（此二數字取自香港島和新界的數據）
 - 若有合適的館址，最多每 42.2 平方千米便需要有一所分區圖書館（流動圖書館不計算在內）。否則可在下列情況下設置流動圖書館作為臨時性措施：(1)地區圖書館正在計劃興建中；(2)該區沒有適合地點；或(3)該區沒有合適的建築物，致使圖書館不能設於需要範圍內。
 - 圖書館內各項活動空間（如成人借閱圖書館、推廣活動室、參考資料室、報刊閱覽室等）的大小分配應參考該區的人口組成概況作決定。
- (v) 擁有豐富的館藏以應社會的需求是十分重要的。現時，香港公共圖書館的人均藏書量（書籍及非印刷資料）比例是 1.3:1。如將現時每年購書量遞增 23%擴充館藏，預計所需額外開支約一千九百九十六萬港元，而五年及十年內人均藏書量比例可分別達 1.56:1 及 1.67:1。此外，由於英文書籍是最新資訊的寶貴來源，但並非所有人均有能力自己購買，圖書館應加強購置。
- (vi) 香港公共圖書館可與社區組織，如非政府組織等志願團體緊密合作，加強社區聯繫。這種合作方式的好處之一是資源共享，例如由義工協助圖書館舉行推廣活動，或於公共圖書館內推行社區為本計劃。刊載公民資訊的宣傳單張和小冊子亦可在香港公共圖書館派發。
- c. 主要服務範圍二：支援終身學習
- (i) 香港公共圖書館可考慮成立聯合共用圖書館和外展計劃，以支持讀書會和親子教育計劃。公共圖書館亦可與學校圖書館主任緊密合作，以揀選更多合適的參考書籍，以及為學校圖書館提供轉錄書籍編目服務。
- (ii) 香港公共圖書館應開拓更多方法，協助學生修讀持續教育課程。圖書館可為着持續進修人仕的需要，購備合適的書籍，並透過網頁和其他宣傳渠道，推廣有關書籍。

- (iii) 對有特別閱讀需要的學生，例如遙距學習的學生，香港公共圖書館可考慮放寬外借資料限額，以及容許讀者隔夜外借某部份參考書籍。圖書館可發展網上學習設施，特別是為有私人電腦的成年人，他們往往因生活繁忙而選擇遙距學習課程進修。此外，圖書館亦可提供網上快速搜尋工具，協助搜尋受歡迎的學科如商業學或會計學等資訊。香港公共圖書館網站更可作為連結眾多學術機構或院校的的渠道，為學生提供網上資料如功課輔導。
- (iv) 政府應協調學術圖書館和香港公共圖書館雙方的資源，建立更有效的合作安排。香港公共圖書館可聯同其他政府資助圖書館與服務供應商商議購買地區性的網上數據庫使用版權。

d. 主要服務範圍三：向大眾推廣文化

- (i) 香港公共圖書館可與其他文化中心合作發展館藏策略，支持設立以文化為專題的館藏，鼓勵文學作品的研究。
- (ii) 香港公共圖書館的文獻徵集行動，已收集大量古舊及珍稀的書籍文獻。香港公共圖書館可繼續發展歷史及文化專題館藏，定期與其他地區的公共圖書館交換館藏，例如發展珠江三角洲專題館藏。
- (iii) 香港公共圖書館可與歷史檔案館合作建立聯合檔案館藏。
- (iv) 香港公共圖書館可考慮提供涵蓋所有圖書館系統的全面檢索功能，為搜尋研究資料提供一站式服務。
- (v) 可與本地博物館合作，將書籍及更多不同種類的資料數碼化，當然亦要顧及版權問題。
- (vi) 香港公共圖書館可與其他圖書館結成合作伙伴，共享知識及資源。最常用的方法是草擬諒解備忘錄，容許雙方交換館藏、互檢對方的書籍目錄、以及合作發展不同的圖書館計劃項目。
- (vii) 另外，香港公共圖書館應更積極參與區內圖書館組織，並肩負領導角色。例如效法新加坡作為南亞圖書館館長代表大會的秘書（Congress of Southeast Asian Librarians），與國際同業交流。

e. 主要服務範圍四：善用資訊科技

- (i) 善用資訊科技，能促使香港公共圖書館透過下列各項達成使命：
- 加快處理效率；
 - 經由互聯網更快更易連結到香港公共圖書館資料庫；
 - 在計劃新服務時，提供所需的使用模式及用者資料；
 - 提供創新服務方式作為收入來源之一。
- (ii) 香港公共圖書館應不斷加強編目資料內容，以方便使用者。
- (iii) 香港公共圖書館可考慮開設可二十四小時透過互聯網遙距進入的「網上參考資料中心」。
- (iv) 香港公共圖書館可研究於借書程序上採用智能卡技術。
- (v) 其他使用資訊科技的例子包括：
- 類似「八達通」的圖書館繳費智能卡；
 - 使用第三代（3G）科技流動電話，連繫公共圖書館網絡系統，預約和續借書籍；以及

- 發放短訊提示給借書者。
 - (vi) 市民將來可透過香港公共圖書館網頁作網上登記，繳交圖書館罰款或其他費用。香港公共圖書館的門戶網站可加入電子商貿功能
 - (vii) 香港公共圖書館可考慮提供更多電子書予讀者借閱。中文電子書閱讀應用已設有繁簡字版本轉換功能軟件，讀者只需按鍵轉換顯示字形。此功能令不同版本的中文書被更廣泛使用，讓讀者有更多選擇，並且易於向不同年齡的使用者推廣閱讀。
 - (viii) 香港公共圖書館可考慮使用無線頻率辨認技術（RFID）作自助借書及追蹤上架書籍用途。主要的缺點是成本昂貴。
- f. **主要服務範圍五：提供資源增值服務**
- (i) 香港公共圖書館可提供書籍送遞至家中或辦公室的服務，費用會因應遞送情況或書籍種類而定。
 - (ii) 香港公共圖書館可以研究為商業機構提供廣告宣傳位置，例如網站、圖書證、圖書館牆壁等的可能性。
 - (iii) 香港公共圖書館可將電腦資訊中心服務外判予私人服務供應商，由他們負責提供硬件設備，當技術提升時，他們亦能將硬件升級。
 - (iv) 香港公共圖書館亦可考慮將市場推廣功能轉移予私人公司，或與非牟利團體合作推廣閱讀計劃等活動。圖書館也可找公關公司代為制定進取的市場計劃，宣傳香港公共圖書館的品牌和服務，進一步推廣閱讀風氣，把非讀者吸引到圖書館。
 - (v) 香港公共圖書館可僱用專業活動承辦商為其舉辦活動。這樣，便可以因應社會的要求，舉辦更多設合社區需要的活動例如文學活動。
 - (vi) 香港公共圖書館也可以於設施內批出特許經營，例如咖啡店、精品店、新書或二手書書店、音樂專賣店，及其他時尚生活服務。但要視乎有否足夠空間而定。
 - (vii) 香港公共圖書館可與其他機構如書商、軟件供應商或出版商以伙伴形式合作，但需小心處理商業利益問題，避免偏向或讓某些機構壟斷合作關係。這些合作機會包括讓香港公共圖書館向出版商商借受歡迎書籍作展覽用途，於展期結束後歸還；或取得免費軟件借予使用者。對伙伴機構而言，除可取得產品曝光機會外，並可吸引一批希望私人擁有某些書籍和軟件的圖書館使用者成為其客戶。
 - (viii) 香港公共圖書館將來可另考慮一種公私合營伙伴計劃(Public Private Partnership, PPP)，利用私人機構的資源開展新工程項目，而私人機構則可從提供服務設備中收取費用，同時在雙方定下期限(一般為十至二十年)之內提供建造和保養服務。長遠而言，香港公共圖書館應考慮可否以經過改良的公私合營伙伴形式來興建新圖書館。

6. 量度業務表現

- a. 香港公共圖書館需要發展出一套業務表現管理系統，去改善組織的整體效率，把機構的目標和員工的個人目標連結，加強問責。

第二部份： 體制架構選擇

7. 香港公共圖書館的體制架構選擇

- a. 在選擇合適的體制架構時，曾加以考慮的模式包括：政府模式，公司化模式，私營化模式及外判合約模式。
- b. 政府模式的好處在於：公務員體制穩定、有經常性撥款、政策連貫及風險低。但這模式在人手招聘、專業員工的發展、嘗試新意念以吸引使用者的能力，以及開展收費新服務幾方面都有所限制。
- c. 公司化模式的好處包括：人事編制及接觸市場產品和服務方面具彈性，透過舉辦其他活動籌款的限制較少，回應社會需求的觸角較敏銳，表現為本的誘因機制，經費及支出更具問責性，及可考慮與書商作私人性質的合作等。壞處可能是：要在嚴格的條件設定下爭取經費，及將業務表現的標準定於不切實際的水平。
- d. 私營化模式所得的結果較摻雜。一方面，私營化會促使機構業務多元化，從而為公眾及相關利益者提供更多種類的服務；另一方面，私營化有時會為了追求利益而不惜降低服務水平。
- e. 我們以公司化為前題的條件下考慮外判合約模式（注意政府機構亦可推行合約外判）。外判合約模式的好處是：可利用市場上最好的資源，以收成本效率及風險分擔之利。相反，專才流失，以及因合約設計不周而為單一承判商所束縛；或是合約年期過短，以致經常要進行合約招標，而每次需要更換承判商時，勢必會影響到服務。
- f. 從人事安排、經費、採購程序及提供免費服務各方面考量，各個模式均能達致公共圖書館所定的使命。
- g. 公司化和私營化模式最能符合香港公共圖書館的目標要求，但私營化模式或會跟政府的政策目標有衝突，即是商業原則凌駕實用價值。

8. 體制選擇的評估

- a. 四種體制模式均以成本效率分析後再細加考量，以確定其效益，並以港元價值顯示。需注意的是，當中均為經濟成本而已，這些經濟成本數據不應斷章取義地引述，換句話說，這些數據並非等於在四種不同模式下，香港公共圖書館營運的實際成本。
- b. 評估各選擇時的一個重要假設是：香港公共圖書館服務是政府的開支項目。以合約形式外判後，無論是公司化或私營化也好；都不期望會帶來大量收益，以支付相應的成本，經費仍主要靠政府支持。我們的成本效率分析以 2002/03 年度至 2012/13 年度十年為期，集中研究在政府模式以外，其他架構模式如何可以為政府節省成本開支。

c. 公司化模式

(i) 公司化下主要的節省成本項目

- 以較接近市場薪津聘用的合約員工將漸次取代長期僱員，令薪津水平下降；及
- 基於海外經驗，員工效率的改善會在這模式中以減省員工成本反映（實際上是以不變數目員工，做到更多工作與服務。）

(ii) 在公司化模式之下，由於尋找私人贊助及私人捐贈的限制放寬，會為圖書館增加新收入。

(iii) 由於長期僱員與合約員工的成本有別，多聘用合約員工可減省支出。公司化之初期，將會是公務員與非公務員並存，政府的意向並不希望公務員因公司化而被裁員，或被逼更改現時僱用條件。因此，假設了所有員工均會以原有薪津服務條件，過渡至新機構工作。因退休、離職或調配（如文職工作人員）等自然流失而騰出的公務員職位將由合約制員工取代。

(iv) 分析包括未來十年香港公共圖書館人事編制的估計。至 2009/10 年度，香港公共圖書館的擴展計劃包括有十三個工程項目，而相關的資料如完成日期及新開職位等，均已用作估計此期間的人手需求。之後，再至 2012/13 年度，人手需求的估計將以 2001/02 年度至 2009/10 年度的數據並假設以線性增長為依據。另一模擬驗證則假設 2009/10 年度以後，再沒有任何發展計劃推行。

(v) 我們以不同職位的薪酬中位數來估計平均薪酬。在計算長期僱員的工資成本時，我們加入 31%至 57%的間接費用作為員工的附帶福利；而合約員工的工資成本則包括 15%的約滿酬金。我們假設平均（中位）薪酬及間接成本不會隨時間而有所改變。無可避免，對不願在公司化機構內任職的員工，是需要作出離職補償，此項支出數字並未計算在內，皆因現階段未能確知補償數額是多少。亦需注意的是，於 2002 年 10 月實行的公務員減薪亦未計及於此。實際上，由於採用個案模式作直接比較，任何減薪均計算入各模式之中以估算成本效率，因此，不作計算亦不會影響得出的結果。

d. 私營化模式

(i) 私營化在節省成本支出方面，預計跟公司化模式相近，但將更徹底。例如，公司化之初期，公務員與非公務員並存，繼後公務員才漸漸為合約員工所取代。在私營化之下，所有員工均會轉為私營部門員工，以建立私營個體。

(ii) 在私營化之極端情況下，所有長期員工均轉為合約員工，僱主以 15%約滿酬金代替間接成本所顯示的附帶福利。而在公司化個體中，選擇不留任者均可獲得補償，此數目未有計算在內。

(iii) 外國經驗顯示，節省支出除透過薪酬轉變以外，亦可因改善效率達致，例如減少員工，改善財政分配。若以減省人手計，私營化的香港公共圖書館預期可以較少人手做到相同工作與服務。從財政分配入手，私營化的香港公共圖書館預期以相同人手做到更多工作與服務。

(iv) 我們根據最近一個以 28 個國家 85 宗私營化個案的研究，推算私營化之效率改善率。該研究比較於不同行業〔如銀行、電訊及航空業〕被私營化的公司的表現，（留意其未有將圖書館服務包括其中，故此，引用此研究的發現只限於幫助我們用作推算效率增值的參考），發現私營化後，就職情況並無明顯的改變，而以每個人計的營銷效益在私營化後的首三年，增加

達 23%。對比私營化之前，相同生產等同減省 18.7%的員工，或可說是增加 18.7%的成本效率。我們以營銷效率作為香港公共圖書館的指標，反映出後公司化或是私營化的香港公共圖書館將會處於一個以優良表現為本的環境下運作。因此，百分比率代表一個價值指標，某程度適用於衡量一個服務提供者如香港公共圖書館的表現，當中亦假定了員工完全接受表現誘因方法及願意變新。必須補充的是，現時的香港公共圖書館已擁有一群具效率而人手不多的員工隊伍。

e. **合約外判模式**

- (i) 香港公共圖書館可外判技術支援服務，例如採編工作（包括採購書物和編目分類），設施管理和資訊科技服務等。但需要仔細研究，決定那些服務適合外判，評估顯示通過將工作外判，可以達致節省成本開支的數目。
- (ii) 當考慮外判模式時，我們根據因外判服務而節省成本 20%的比率計算。有關館藏的支出及建設投資並沒有計算在內，因沒有證據顯示這些開支可以通過外判而省卻，而政府亦需在架構改變後維持現有水平的財政承擔。20%比率的訂定，是參照在英國進行的外判服務初期研究所採用的基本準則。

f. **成本效率**

- (i) 根據 2002/03 年度至 2012/13 年度的成長預測，計算每個模式中政府撥款在未來十年的現淨值（Net Present Value）。此項計算包含運作開支及員工成本，並在公司化和私營化模式中，加入假設的 18.7%效率增值（efficiency gains）。下表顯示 2009/10 年度至 2012/13 年度的線性增長案例，以及零增長案例。此項計算並沒有加入考慮選擇離開政府服務的員工補償。

我們的假設包括：

- 香港公共圖書館服務是一支出項目，不可能帶來足夠收入以應付開支，故政府的撥款資助是必要的。
- 反映節省成本開支的成本效率是來自合約員工取代長期僱員(常額員工)所支付的較低薪金及 18.7%效率增值（efficiency gains）。
- 公司化和私有化模式下，能容許新的收入來源。
- 外在成本例如薪酬補償並不在計算之列。

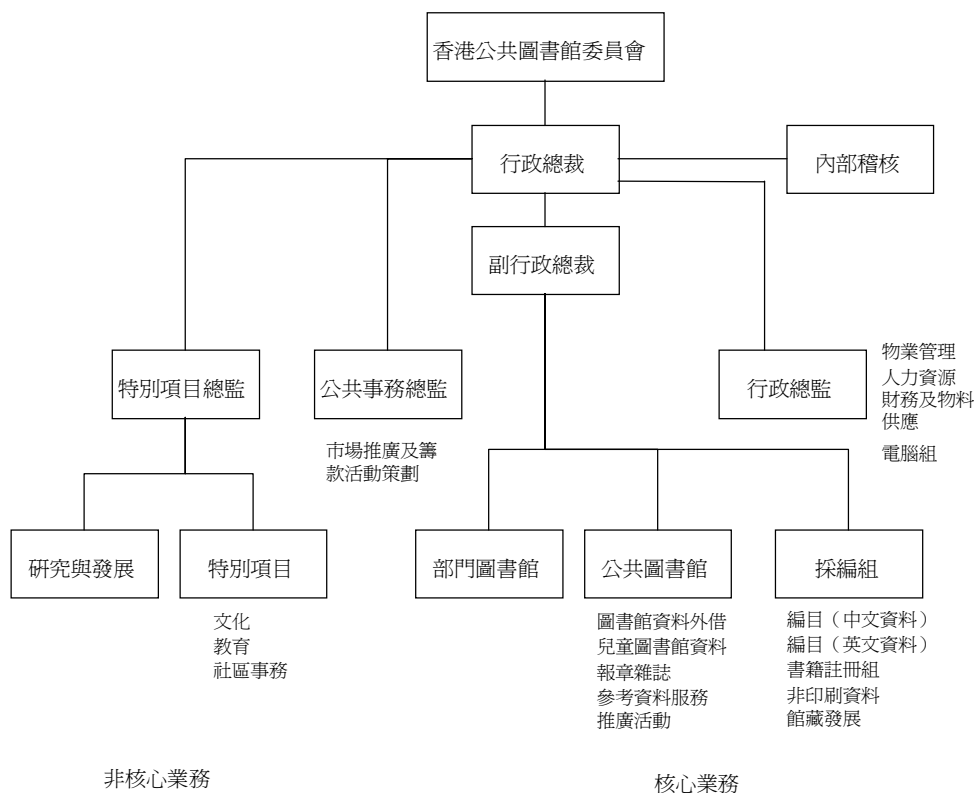
案例	2009/10 年後的線性增長		2009/10 年後的零增長	
	現時淨值(百萬元港幣)	對比政府模式的百分比轉變	現淨值(百萬元港幣)	對比政府模式的百分比轉變
政府模式	7,454	-	7,236	-
公司化模式	6,307	15.4%	6,117	15.5%
私營化模式	5,688	23.7%	5,507	23.9%
外判模式（高層次）	6,953	6.7%	6,743	6.8%

2002/03 至 2012/13 年度，公司化、私營化、及外判模式對比政府模式可省減的政府撥款結果摘要

- (ii) 此項估計顯示私營化具備最高的成本效率（以節省成本開支代表），公司化次之，而外判模式則視乎外判工作的數目，預計只可提供較低的成本效率。
- (iii) 最高的成本效率無疑可通過私營化達到，但在現時的經濟氣候下，加上政治敏感和要堅守「國際圖書館協會聯合會」/「聯合國教科文組織」提供免費圖書館服務的大原則，私營化並非最合適的選擇。實際上，由於要支付補償與不願意加入私營化後的機構而選擇提早退休的員工，所能節省的開支將會而減少。賠償安排應由一獨立工作小組決定。
- (iv) 我們強調在上表所列的節省成本是以港幣計算的效率增值計算。之前述及，我們計算的是經濟成本，解讀有關數據時不能斷章取義，即這些數值並不同在不同架構安排之下，香港公共圖書館的實際運作成本。而實際支出應包括公司化架構改革的支出（如聘請行政總裁），以及支付員工的補償金額。而利用節省成本開支數值作效率增值的比較，是較直接的計算方法，來確定那一個模式較為可取。
- (v) 從實際角度考慮，要避免強制遣散，必須先列出人力資源的需求量和人手編制分配，才決定是否有人手過剩的情況。這是處理潛在人手過剩的基本步驟，包括重新調配人手、再培訓、安排公務員轉職往其他機構、退休、或選擇保留公務員身分，並須考慮預期的員工流失和補缺人數。人力資源需求要跟隨勞資雙方的討論結果而作出調整。完成滿意的人手安排、計算出對成本的影響後，便可認真考慮選擇那一個架構模式。
- (vi) 縱使有其他限制，公司化加上外判非核心服務，仍然是可取的模式。原因在於：
- 香港公共圖書館服務受影響較少；
 - 政治上對員工和立法議員都可以接受；
 - 節省成本開支的同時並不會失去核心服務，及降低服務水平；
 - 能繼續提供免費圖書館服務；以及
 - 與全球趨勢一致。

9. 建立公司化組織

a. 建議公司化後的香港公共圖書館管理架構如下：



建議香港公共圖書館的商業模式結構

- b. 成立一個法定機構—「香港公共圖書館公司」。政府資產可轉移到新公司。該圖書館公司在政府架構之外，可以由一個委員會領導，和政府配合制定政策。此架構在委員會的管理下，可令政策制定和運作更加靈活，從而容許該組織在運作和人手招聘方面，能擺脫現時官僚程序的制肘。
- c. 公司委員會成員包括政府代表（如康樂及文化事務署和教育署代表），學術機構（如大專院校）和來自私人機構組織、來自不同專業背景和興趣的成員（如從事藝術文化、文學、資訊科技、公司管理和財務等人士）。委員會亦要加入行政總裁和副行政總裁代表公司管理層，確保在需要時能夠反映運作上的關注。
- d. 當各委員就位，委員會在法律上正式生效後，便要擬定相應的政策和規則，防止權力被濫用。「香港公共圖書館公司」更會就撥款、員工、設備及資產等安排和政府簽訂協議，而委員會的角色應是為整個香港公共圖書館制定管理和行政工作及業務策略。
- e. 在成立初期，委員會的第一項工作是委任行政總裁。行政總裁在首數年，需要負責推動新圖書館公司的各項重大改革，行政總裁的角色是要

- 作為委員會和圖書館整體管理層間的溝通橋樑。行政總裁負責與高層員工準備年度預算，再送交委員會批核。除了具備推行這些服務的技巧外，行政總裁要有優秀的領導能力和管理技巧，以及具備管理一所國際大都會級的公共圖書館的經驗。她／他將由副行政總裁作出支援，而副行政總裁的角色是管理香港公共圖書館日常運作功能，即核心工作範圍。此外，委員會亦會委任行政、公共事務及特別項目總監。
- f. 公共圖書館服務和技術支援將會從現行的香港公共圖書館結構中抽出，作為香港公共圖書館公司的核心工作。除此之外，新增的服務單位將負責圖書館名下項目的推行，新結構亦包括公共事務單位和行政單位。
- g. 至於香港公共圖書館的經費，委員會將完全負責確保有足夠營運經費供香港公共圖書館運作。政府會繼續撥款，提供免費公共圖書館服務（以符合「聯合國教科文組織」/「國際圖書館協會聯合會」原則），及其他和圖書館相關的活動，包括市場推廣及宣傳等。香港公共圖書館會彈性地應用具創意的技術，以提高服務水平及增加收入。
- h. 公司化以前，需要展開一段合理時期的員工諮詢，訂出轉職條件，擬定法例，物色合適人選組成委員會。
- i. 在推行的過程中，有需要評估員工接受再培訓的需要，以承擔新架構中的新任命。在任何情況下，重點應投放於保留最優秀的員工，減低影響。通過員工諮詢計劃，不同級別的圖書館員工會被委任為轉職大使，使他們直接參與整個轉型過程。
- j. 待委員會成立後，需要制定相關措施，為原屬政府架構的員工，以保留原本薪津及福利的前提下作轉職安排。同時容許員工為新香港公共圖書館委員會服務的時，可選擇保留公務員身份，而不喪失原有權利。若員工決定不加入公司化組織，可選擇接受補償方案，提早退休。新公司務須避免裁員，以維持順暢的運作。此外，公司化後要保留原有員工的晉升機會，若未能滿足其晉升的權益，便須作出補償。建議政府需就此範疇再詳細研究。
- k. 作為公司化的一部分，有必要引進量度成績和獎賞表現的系統，加強現有員工的動力，吸引更多人才，特別是作為主要公眾介面的前線工作人員。這無可避免地涉及員工文化和態度的轉變，這問題在轉型及後公司化的時期需要小心處理。
- l. 我們考慮過香港公共圖書館在建議架構下的商業個案，目的是要決定在加入粗略成本計算後，公司化會否真正取得成本效益。特別要指出，這是粗略估計的成本，並沒有將一些變數如補償方案包括在內，而稍後，在此報告研究範圍以外，需要就此作更詳細的分析，再釐定真實成本。
- m. 我們假定長期僱員(常額員工)可以被合約員工代替，合約員工以市場薪酬聘請，比公務員薪津為低。舉例，以圖書館助理代替助理文書主任，或二級文化工作助理員。兩個方案在公司化模式中都可行，但在實際執行上會有困難，因為原有員工能否成功調配，需視乎部門內部或政府其他部門有否職位空缺。加上員工本身亦會考慮接納重新聘用與否。現時還未有詳細程序去辨認那些員工可被重新分配，但可以預計會存在補償問題，而抵銷任何財政上的得益。所以我們一再強調這方面要小心處理。
- n. 其他可達致節省成本開支的方法包括：
- 向私人籌募經費

- 政府的資源增值計劃去達致精簡架構和自然流失

	最少(百萬元港幣)	以合約員工取代長期僱員(百萬元港幣)
效率增值(5%)	17.76	17.76
取代助理文書主任職位所節省的開支	-	15.72
取代文化工作助理員職位所節省的開支	-	3.49
收入	20.4	20.4
總計	38.16	57.37

以公司化節省成本開支

- o. 為數三千零六十萬港元的公司化成本包括:
- 聘請行政總裁、副行政總裁、三位總監、一位核數師及四位支援人員所支付的薪金。
 - 公司化後的香港公共圖書館將需要承擔額外行政費用，包括法律服務、會計、人事管理及中央行政服務等。
- p. 公司化商業個案的粗略估計:

	最少(百萬元港幣)	以合約員工取代長期僱員(百萬元港幣)
每年收入淨值	\$7.56	\$26.8
2002/03 年度開支比率	0.9%	3.1%

公司化商業個案

- q. 能夠達到節省成本所需時間刻意地沒有在此列明，香港公共圖書館推行的新措施很有可能受員工問題影響，補償金額可能會抵銷了收入淨值。之前提及此項計算只是粗略估計結果，需要更詳細分析後再作較準確的預測。這項工作可由政府協助，交由特別工作小組進行。

第三部分：總結

10. 建議與總結

評價香港公共圖書館

- a. 總結香港公共圖書館的表現顯示，圖書館服務符合「聯合國教科文組織」/「國際圖書館協會聯合會」原則，達到高國際水平，市民得益於優良而具效率的公共圖書館服務。市民大眾對公共服務之要求不斷提高，一如於其他服務界別，圖書館服務要繼續切合使用者的需求，並善用高科技帶來的機會。香港公共圖書館有空間去進一步擴展服務，及充滿信心地為香港未來重點計劃奠下基石。
- b. 最重要的是，這些計劃關係到公共圖書館的角色，以宣揚終身學習，建立蘊含豐富文化傳統的香港，及無論在逆境和順境，都支援及培育社區發展。
- c. 香港公共圖書館的圖書館館長職系員工的數目，對比國際圖書館協會聯合會定立的標準仍有差別。
- d. 從體制層面觀察，政策是維護政府利益和制度所必須的，但並不一定有助於促成一個先進的圖書館組織，而先進的圖書館組織應能容許其發揮與其他機構合作的潛力及嘗試創新意念，而不受官僚規條和程序所局限。
- e. 科技應用是協助香港轉化成知識型經濟社會的重要因素。進一步採用資訊科技能讓香港公共圖書館善用市場上最新的產品帶來的好處，改善效率和服務質素。

策略計劃

- f. 從策略上考慮，香港公共圖書館要建立自己的使命和目標。我們建議的策略計劃包括了未來十年使用者對興建新圖書館和提升服務水平的需求。
- g. 我們選擇了以下五個主要服務範圍作為香港公共圖書館的目標：
 - 服務社會
 - 支援終身學習
 - 向大眾推廣文化
 - 善用資訊科技
 - 提供增值服務
- h. 我們建議香港公共圖書館採納的使命需強調兩個主要目標：服務香港社會、協助香港定位成亞洲國際都會。
- i. 我們建議香港公共圖書館把預備好的策略計劃上載到互聯網作公眾諮詢。
- j. 我們建議香港公共圖書館就以下五大服務範疇，準備一份為期五年及一份為期一年的業務計劃：
 - 主要成果範圍
 - 行動
 - 里程碑
 - 角色和責任

- 需要的資源
 - 時間配合
- k. 我們亦提出一些具體建議，俾作考慮。在有關香港公共圖書館體制安排的討論中，體制的選擇不但影響建議實行的速度，甚至關乎整套建議能否落實。然而，正當有關體制安排的討論仍然繼續，我們將建議依照以下的時限列出：
- 短期（一至兩年）
 - 中期（三至七年）
 - 長期（超過八年）
- l. 我們的準則是必須依照香港公共圖書館的使命和目標、可用的資源、以及假設圖書館體制安排落實後，在未來十年的實際可行性。
- m. 我們建議香港公共圖書館引進業務表現管理系統，使用特定的業務指標去量度圖書館的表現。一旦得到員工的同意，現有的數據收集方式要重新整理去配合這些指標。

體制安排

- n. 公司化是適用的選擇，並提供了以下的可能性：
- 制定政策和決策上的獨立自主
 - 靈活處理人手編制以配合用者要求
 - 重視成績標準和量度
 - 注意商業化對分配資金及成本效益的影響
 - 在互惠互利的情况下，可自由選擇合作伙伴。
 - 對有關人士的需要更快作出回應。
 - 加強問責
- o. 公司化能使香港公共圖書館透過合適的組織架構，讓表現好的員工獲得肯定和回報，使工作環境更為理想，令香港公共圖書館工作效率提升。
- p. 我們建議香港公共圖書館成立特別工作小組，以總館長和高級館長為成員，深入研究公司化的元素。小組的職權是要再研究本報告提出的問題，將面前的工作分派予工作團隊，並監察工作直至完成。小組亦可加入非圖書館館長成員，如法律顧問、會計師、及人力資源顧問等。亦可委聘外界的專業人士去評價新的體制安排。
- q. 員工的態度是體制轉變能否被接納的關鍵因素。我們建議事前應作廣泛溝通和諮詢，了解他們的顧慮，我們亦建議特別工作小組要多花時間在員工問題上。為避免強制遣散，有需要列出人力資源的需求量，人手編制分配，才決定是否有人手過剩的情況。
- r. 我們進一步建議，就公司化的成本作一個仔細的成本分析。
- s. 我們建議香港公共圖書館先根據這些結果所得，來決定時間上是否適合推行公司化。撇開成本問題，應從更多角度去評估公司化，如政策制定的彈性，靈活調配人手，和更多的商業機會如公司贊助及策略聯盟等。著重業務表現標準和量度，配合服務的改善，亦應包括入考慮之列。