

地震灾区托管型公共图书馆建设模式 与发展机制研究^{*}

程孝良¹ 黄扶敏¹ 黄英² 郑蜀²

(1成都理工大学 成都 610059 2四川省图书馆 成都 610041)

文 摘 托管型公共图书馆是地震灾区公共图书馆引入市场机制,改革图书馆管理与运行模式的产物,具有“政府搭台、委托管理、企业运作、全民享受”的体制特点。其建设的现实意义在于提高政府公共服务效率;唤醒公众意识,优化公共图书馆生态。保持服务的公益性、合理的定价机制、优质高效的服务、完善到位的监管,是托管型公共图书馆发展的核心要素。

关键词 托管型图书馆 建设模式 发展机制

Study on the Construction Pattern and Development Mechanism of Entrusted- type Public Library in the Earthquake- stricken Area

Cheng Xiaoliang¹, Huang Fumin¹, Huang Ying², Zheng Shu²

(1 Chengdu University of Technology, Chengdu, 610059, 2 Sichuan Library, Chengdu, 610041)

Abstract Entrusted- type public library is the production of public libraries in earthquake- stricken area which be introduced into the market mechanism. Its practical significance is to improve the efficiency of government's public service, wake- up public awareness, and realize the ecological optimization of public libraries. Its public welfare, reasonable price, quality and efficient service and perfective supervision are the core elements for the development of entrusted- type public library.

Key words Entrusted- type library, Construction pattern, Development mechanism

托管型公共图书馆是指公共图书馆主管单位按照政府搭台、委托管理、企业运作、全民享受的思路,与企业签订协议,将所属图书馆委托给企业管理,并按照一定的标准对服务进行评估以后向企业支付服务费用,从而以规范化的分馆作业形式,为区域内广大公众提供文献信息服务的一种图书馆管理模式。它是以实现资源共享、互惠互利为目的而组织起来的、受共同认可的协议和合同制约的一种办馆模式,既具备联办型图书馆的特点,又引进了社会化的专业管理优势。

在汶川大地震灾后重建中,灾区公共图书馆重

建受到了高度关注,成都邛崃市文化局在镇乡图书馆建设中尝试托管型公共图书馆办馆模式,取得了初步成效。本文拟对托管型公共图书馆的运行机制、现实意义进行剖析,探讨影响其发展的核心要素。

1 托管型公共图书馆建设模式的体制分析

作为一种新型的公共图书馆办馆模式,托管型图书馆的体制特点概括起来就是:政府搭台、委托管理、企业运作、全民享受。其运行模式和组织结构如下图所示。

^{*} 本文系国家社科基金项目“图书馆在和谐社会建设中投入与运行模式研究——图书馆在灾后重建中投入与运行模式研究”(批准号:09CTQ001)和“图书馆在社会主义新农村建设中的科学发展研究——成都市城乡一体化中图书馆发展模式研究”(批准号:08XTQ001)的成果之一。

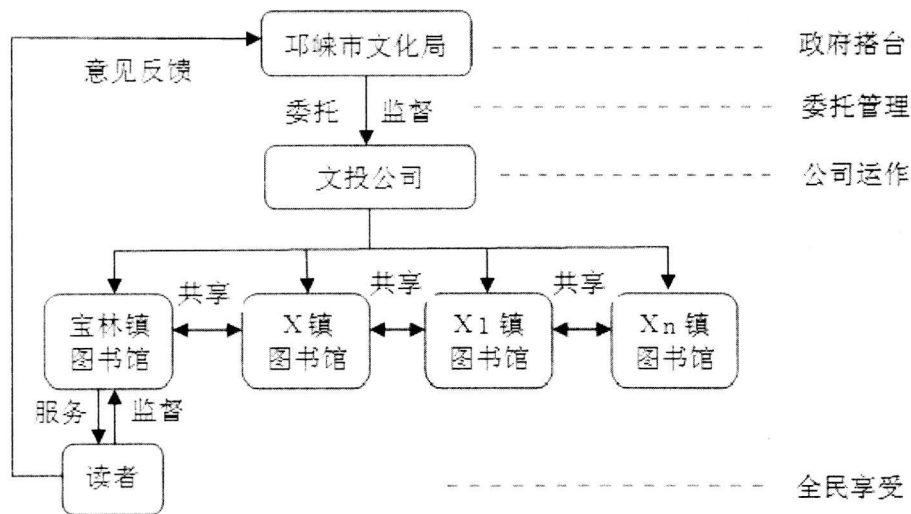


图 邛崃市镇乡托管型图书馆运行模式与组织结构示意图

1.1 政府搭台:完善的公共服务平台,丰富的资源

美国学者奥斯本和盖布勒认为,“提供服务并不是政府的义务,政府的义务是保证服务提供并得以实现。”^[1]也就是说,政府的最重要职能并不在于直接提供产品与服务,而在于创造一个保障产品生产和服务实现的良好环境,并对参与者的执行进行监管。明确了这种定位,不仅可以最大限度地利用市场力量来提高公共服务的质量,降低公共服务的成本,还可以抑制政府规模的扩张,促进市场主体的发育与竞争。

在托管型公共图书馆中,政府负责搭建公共服务平台,并提供服务的设备和资源。其实,搭建平台不难,难的是管理。从文化共享工程实施的力度和速度,不难看出中央推进城乡公共文化服务一体化,实现“公共服务普遍均等”、“基本公共服务均等”和“惠及全民”的决心。现在公共文化基础设施已经来到寻常百姓的身边,我们应该思考的是,如何让这些平台和资源真正走进普通公众的心里,为他们排忧解难,替他们解难。

1.2 委托管理:合同约定确保优质服务

委托管理就是指政府将镇乡图书馆(含馆舍和馆内设施设备)和职能委托给有意从事文化事业和产业发展的机构或个人运作。在托管型公共图书馆中,政府对企业主要采用契约进行管理,以合同的形式明确双方的权利和义务,对政府投入资金,企业提供服务类别、数量 and 标准等要素均给予明确规定。在实施过程中,如发现新问题、新情况,政府和企业还可及时通过补充协议,对双方权利和义务加以明确。图书馆委托管理权实行公开招投标。所有符合

条件的机构或个人均可以参加竞标。对委托管理单位实行目标管理制度,由市文化局每年年初与中标单位签订目标责任书,实行季度、半年和年度考核,一年内两次考核不合格的,取消企业的委托管理权。

在资金支付上,实行“以事定费,评估兑现”的方式,即根据企业提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后向企业支付运行经费。具体标准参照服务人口规模、当地实际工资水平和政府财政负担能力确定。在具体操作上,实行国库集中支付,签订协议时预付一部分费用作为启动资金,然后根据项目实施的进度情况付款,最高不超过80%,余款待评估结束后,视评估结果支付。

1.3 企业运作:新机制、新模式的活力

美国学者B·盖伊·彼得斯认为,“市场式改革是政府未来的治理模式之一,政府干预的手段越接近于市场模式,那么就有可能得到更好的结果。”^[2]托管型图书馆按照新机制、新模式运行,显示出无限的生机和活力,与老机制图书馆形成鲜明的对比。由于实行绩效公开、考核公开、竞争公开、末位淘汰,企业要取得竞争优势,就要想出更多新点子、新办法,提供优质服务,让政府放心、让群众满意。

决策机制快速:企业决策路径短,速度快。企业决策减省了层层报批的程序,新的举措若要实施,常常是一经公司董事会研究决定,即可以马上执行。这在很大程度上避免了官僚主义和衙门作风。

新的用人机制:托管型图书馆工作人员由托管企业支付工资,实行全员聘任制,面向社会公开招聘、公平竞争,双向选择,择优录取。真正做到能进

能出,能上能下。

精兵简政的高效机制:在托管企业内部建立了行政机构少、人员精,重心下移的机动灵活、高效机制,管理人员比起老机制图书馆少得多。

新的分配制度:彻底打破平均主义,实行量化管理,按劳分配,多劳多得,少劳少得,不劳不得,论功行赏,奖勤罚懒;有利于充分调动管理人员的积极性。

1.4 全民享受:图书服务飞入寻常百姓家,梦想变成现实

现代公共管理理论认为,政府是公众聘请的社会公共事务管理者,公众是公共服务的最终需求者和出资者。^[3]如果定位不准,就会出现政府选择与公众实际需求错位的矛盾,解决这种矛盾最重要的突破就是通过公众参与,使公众真实的愿望、实际的需要得到满足,从而使政府在公共服务和社会管理方面做出的努力能收到实实在在的成效。

在具体服务过程中,托管型公共图书馆会构成一个公众从知情到参与到监督的完整权利链条,必然有助于提高公众自我参与、自我管理、自我发展、自我服务的能力。从中我们可以看到普遍均等的公共服务的远景,图书馆人“免费、公开、均等”的梦想将在这里变成现实。

从实际运行效果来看,在这种模式中各方责、权、利明确,管理运营机制科学合理,图书馆的公共文化阵地作用得到了较好发挥,文化人才的积极性得到充分调动。

2 托管型公共图书馆建设模式的现实意义

政府不直接管理图书馆,而通过委托企业来管理图书馆,这种委托管理模式的现实意义在于:

2.1 创新图书馆管理与运行体制,提高公共服务效率

托管型公共图书馆变传统的“条状”行业管理方式为“块状”企业管理方式,打破了原有“政府大包大揽搞文化、行业管理来协调”的模式,构建起“大图书馆”的格局。

从政府来看,托管型公共图书馆实现了图书服务提供机制与生产机制的分离,促进了服务生产方式的社会化,有利于政府由“大包大揽”的全能型政府向“有所为,有所不为”的“小政府”型转换。^[4]通过委托服务,既填补了政府用于社会公益方面资金的不足,又照顾了政府无暇顾及的弱势群体,增进社会公平。^[4]

从图书馆来看,实行统一规划,统筹推进;统一

招投标、统一征地,统一建设;统一配备设施设备;纳入统一的管理系统,实现了管理的专业化和设施、设备、人才、市场等资源的整合,提高了管理水平和服务效益,降低了管理成本,有利于城乡公共图书馆建设的统筹推进。

2.2 唤醒公众意识,优化公共图书馆生态

从近年全国文化共享工程实施中普遍存在的问题来看,基层普通公众图书馆意识不强是制约基层图书馆发展的最大障碍。图书馆意识不强,使公众没有意识到自己的图书信息权利,未能积极参与图书馆服务体系建设,图书信息服务缺少需求的拉动,使得政府图书信息服务职能难以切实强化。托管型公共图书馆建设能较好地解决这一问题。在实施过程中,通过读者体验图书馆免费、均等、公开、透明的服务,监督托管型公共图书馆的运行,并将信息反馈给政府主管部门,会形成一个读者从知情到参与到监督的完整权利链条,必然唤醒公众获取信息知识权利的意识,从而优化公共图书馆生态,推动公共图书馆事业的发展。

3 托管型公共图书馆发展的核心要素分析

托管型公共图书馆建设的实践表明,保持服务的公益性、合理的定价机制、优质高效的服务、完善到位的监管,是托管型公共图书馆发展的核心要素。

3.1 保持公益性是托管型公共图书馆发展的根本宗旨

公共图书馆是为一定区域内公众服务的公益性文化机构,“社会效益第一”是它的宗旨。^[5]托管型公共图书馆的公益性质不会因托管企业的加盟而改变,坚持办馆的公益性,不仅是托管型公共图书馆持续健康发展的前提,同时也是获得更多公共资源和政策支持的必要条件。作为公益性文化机构,托管型公共图书馆的治理结构和内部管理均应体现与其社会公益事业相称的开放性、透明性和民主性,确保面向所有读者免费、均等、公开、透明的图书信息服务。公开化管理,能有效地化解公共图书馆经营管理中公益性与企业营利性本质的矛盾冲突,实现办馆的公益性与企业服务的社会效益的最大化。

3.2 合理的定价机制是托管型公共图书馆保持生机的驱动力

托管型公共图书馆是一个多元的利益共同体,合理的定价机制有利于在出资人(政府)、管理者(企业)和受益者(社会公众,真正的出资人)等办馆利益相关者之间形成责任分担、利益(服务)共享的和谐关系,促进所有利益相关者对决策、管理、监督

的有效参与,维系托管型公共图书馆的良性运行。

在政府方面,政府持续的经费支持是托管型公共图书馆可持续发展的必要条件。从本质上看,托管型图书馆是一种新型的政府提供公共服务的方式。它将公共服务的提供和生产的概念区分开来,能较好地兼顾效率和公平。但政府托管公共图书馆并不是撒手不管、甩包袱。委托给企业管理后,政府应对这些图书馆和其他公共图书馆一样进行政策和资金的扶持。

在企业方面,由于实行“以事定费,评估兑现”的目标考核机制,政府根据图书馆业务活动的绩效目标来考察其支出效果,每项支出都依据业绩项目计算出来。企业办的事越多,办得越好,得到的钱也越多,动力也就越大。

社会公众是托管型公共图书馆服务的最终需求者和出资者,政府成本决定着公众纳税额的高低。政府公共服务成本过大,居民纳税负担必然加重,可用于其他社会福利的资金相应减少,更透彻地说,政府所提供的图书信息服务的成本就是社会的付出、人民的汗水,说到底它关乎公众自身的利益。

3.3 服务质量是托管型公共图书馆发展的生命线

托管型公共图书馆建立在政府与企业自愿合作的基础之上,双方通过签订协议来约定服务规范、内容、质量标准等。因此,委托双方特别是托管企业是否牢固地树立信守协议的观念,对托管型公共图书馆服务质量和未来发展至关重要。

管理人员作用的发挥是决定图书馆服务质量的核心要素。在实际工作中,企业出于成本考虑,招聘的管理人员往往文化水平、知识结构、综合素质参差不齐,特别是不具备图书馆专业知识和技能,只是在上岗前对其进行简单、突击式的“培训”,勉强胜任工作。另外,管理人员不稳定,更换较频繁,也给开展工作增加了难度。因此,协议中应该明确对管理人员基本素质的要求,将热爱图书馆事业、有一定专业知识、有一定群众基础、综合素质较好、熟悉本地公众情况作为主要标准,为托管型公共图书馆配好合格的管理员。这是在托管型图书馆发展中需要认真注意的情况。

3.4 完善的监控体系是保证托管型公共图书馆服务质量的关键环节

现代政府公共服务理论认为,公共文化设施的根本目的在于向社会公众普遍提供丰富优质的文化服务。也就是说,公共文化设施的管理和服务应具备两个特征:一是公益性,保证社会公众普遍参与。

二是优质高效的服务,保证效益发挥的最大化。两者缺一不可。^[6]为此,一是要加强跟踪监管和检查验收,保证图书馆服务的数量(时间)和质量不会因托管而缩水。通过制订图书馆服务规范,明确馆内一切设施的公共性质,明确监管主体与服务规范。如规定托管企业必须向公众开放,必须设立面向公众的活动项目,必须建立健全服务规范,必须公示服务内容和开放时间,严禁随意改变设施用途和性质等。除了契约外,政府相关部门还应结合明察暗访、群众问卷等多种形式,指导、督促托管企业完善内部运作和管理模式,确保契约内容落实。

此外,为了确保监管的实效,优化图书馆生态,提高公众自治能力,应把群众满意度作为考核评价的重要内容。

4 结语

托管型公共图书馆是新形势下我国公共图书馆办馆机制与模式的一项探索和创新,是实现公共服务投资主体多元化,提高图书信息资源服务效率的一种有效途径。它适应了我国公共文化发展的需求,推动了图书馆多元化发展的战略选择,对加速我国公共图书馆事业发展具有十分重大的意义。作为一种新型的办馆模式,托管型公共图书馆灵活高效的统筹机制,畅通无阻的信息机制,以人为本的激励机制,正在逐渐被社会和读者所认可。托管型公共图书馆犹如一袭清风,吹开了地震灾区公共图书馆事业的希望之花。(成都邛崃市文化局,邛崃市图书馆对本文提供了大力支持,特此致谢!)

参考文献

- 1 D·奥斯本, T·盖布勒. 改革政府——企业家精神如何改革着公共部门. 周敦仁等译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 136
- 2 B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式. 吴爱明等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 167
- 3 文政. 政府购买公共服务的制度创新. 深圳特区报, 2007-04-30(A12)
- 4 宋耀辉. 政府购买公共服务的理论与实践探索. 财经界, 2008(6)月刊(下旬): 113-116
- 5 陈峰. 论托管型社区图书馆的办馆模式. 图书馆杂志, 2006(2): 34-35
- 6 区委宣传部. 关于我区公共文化服务体系建设情况的调查与思考. [2009-08-15]. http://www.nbyz.gov.cn/art/2008/6/5/art_3001_84673.htm

程孝良 硕士, 成都理工大学讲师。

(收稿日期: 2009-08-21 编发: 许桂菊)