

周和平

## 建立适合我国国情的图书馆管理体系

——在“改革开放20年中国图书馆事业高层论坛”的发言

**摘要** 中国图书馆经历了古代藏书楼、近现代图书馆和新中国的图书馆三大历史时期,但都不可能解决当今面临的阻碍其发展的管理体系问题。建立适应新时期需要的图书馆管理体系,可以借鉴国外“中央馆——分馆”模式,也可建立协调机构,发展中央馆和地方馆,建立科学的管理体制;可在机构、人事、分配制度方面进行改革,并通过业务重组、后勤社会化等等措施,建立新的管理机制。

**关键词** 图书馆管理 管理体系 管理体制 管理机制

**分类号** G251

图书馆是满足社会信息交流和读者阅读研究需要而进行文献的搜集、整理、保管和利用的文化教育机构,也是公民教育的终身学校和重要场所。面向21世纪的历史发展,随着现代科学技术的迅猛发展和知识经济时代的来临,图书馆事业已经成为有中国特色社会主义文化的重要组成部分,是推动两个文明建设的重要力量。

对图书馆事业的管理是国家对社会事务管理的重要内容之一。现代科学技术在图书馆事业中的广泛应用和社会主义市场经济发展对我国传统的图书馆管理体制改革产生了巨大推动作用,引起我国图书馆形态、制度等一系列的重大变革。应用系统论的科学方法,按照图书馆工作和图书馆事业的发展规律,合理地组织和最大限度地发挥图书馆的人力、物力、财力等各种资源的作用,以达到预定目标的过程,以及在这个过程中应采取的最优决策,即图书馆的科学管理,已成为政府文化部门和图书馆管理者面临的热点问题。认识历史上和当今图书馆管理上的问题,探讨并建立适合国情的图书馆管理体制,是目前发展图书馆事业的首要任务。

### 1 我国图书馆管理的历史回顾和目前存在的弊端

图书馆是人类社会发展到一定阶段的产物,

我国的图书馆已经经历了数千年的历史。随着经济的发展和时代的进步,其管理体制也在不断地变化,大体经历了三个阶段。

#### 1.1 “藏书楼”时期图书馆的管理

我国最早的图书馆是产生于春秋战国时期,以后逐步发展成为“藏书楼”。它起先见之于皇家和官宦之家,皇家“藏书楼”也可以理解为“国家图书馆”。从历代的皇家藏书楼看,多为图书和档案合一,且设立专门机构,授命职官,予以管理,为皇帝决策服务,同时兼有对皇族的教育职能。我国历史上的许多著名人物都管理过“国家图书馆”,如老子、刘向、刘歆、魏征、褚无量、马怀素等,其管理也是根据“藏书楼”的需要,主要从事图书的采访、编目、典藏工作,图书则主要供皇帝和皇族、近臣使用,其工作人员也均为吃“皇粮”的官员。这一时期的管理思想是以“藏”为主,而图书馆使用的目的单一,即主要为皇帝服务。

#### 1.2 近代图书馆的管理

19世纪末叶,受维新思潮的影响,各地纷纷兴办“西学”,同时各地的许多藏书楼相继向公众开放。戊戌变法的两个主要人物康有为、梁启超还亲自编写《西学书目表》《日本书目志》等,介绍藏书。此后江苏、浙江、河北、山东、甘肃、辽宁等省都相继设立图书馆。时任军机大臣兼管学部的洋务派大臣张之洞先请皇上批准在南京设立了江南图书馆,又于宣统元年(1909年)奏请皇

上批准设立了国家图书馆——京师图书馆。

这一时期已初步形成我国图书馆的分级布局,即国立京师图书馆、省立图书馆、市立图书馆,许多县也设立了图书馆或“读报所”,同时公共图书馆和大学图书馆开始分设。从图书馆的内部管理看,除馆长为政府派遣外,工作人员则不再是“官员”,而多为“聘用”的“自由职业”者。经费来源主要是政府拨款,也有一些为社会贤达的资助。其职能从为少数人服务转向为社会公众服务。这一时期我国具有现代意义的图书馆处于发育期,馆藏急剧增长,图书馆的各项管理逐步走向成熟,特别是随着与海外交往的激增和曾在欧美留学的一大批图书馆专家进入各图书馆工作,图书馆的管理开始吸取欧美的先进经验,初步形成了近代我国图书馆管理的体系。

### 1.3 新中国成立之后图书馆的管理

新中国成立后是我国图书馆事业取得飞速发展的时期。党中央、国务院发布了一系列政令、政策,对图书馆建设、图书整理、抢救古籍、图书呈缴等都作了具体的规定,大大推动了我国图书馆事业的发展。许多省市、教育、科研系统都相继建起新馆。一些大学还设立了图书馆系,为图书馆的发展培养了一批又一批人才。新中国成立不久,中央政府就在文化部设立图书馆处,并委任重要干部出任国家图书馆馆长。国家把图书馆作为“全额拨款的事业单位”,其员工作为国家干部或固定工,其管理模式适应计划经济体制,效法苏联的集中式管理,以条条管理为主。

随着社会主义市场经济体制的建立和现代科学技术在图书馆的普遍应用,我国图书馆长期以来在计划经济体制下形成的管理模式的弊端显得越来越突出,在一定程度上成了图书馆发展的桎梏。

### 1.4 目前我国图书馆管理上的弊端

从管理角度着眼,上述三个历史阶段,图书馆既没有面临今天的历史,因而也不可能解决目前管理中的问题。当前,图书馆管理上的问题主要存在于管理体制和管理机制两大方面。

在管理体制方面:一是条块分割。我国图书馆现行管理体制,是以行政隶属关系为基础,按照图书馆的领导系统组合的多元管理体制,如公

共图书馆系统、学校图书馆系统、科研图书馆系统、工会图书馆系统、军队图书馆系统等等,条块分割,部门所有,各自为政。这种体制严重影响了文献资源共享。二是布局不科学。重复建设、重复投入,使得本来就不宽裕的经费越来越紧张。我国分级管理的财政体制造成图书馆整体建设上的“小而全”。在一个城区内,市图书馆与区(县)、街道图书馆没有隶属关系,各馆馆藏体系“克隆化”,重复购书、重复建设、重复劳动,既加重了国家财政负担,又使图书馆的馆藏缺乏科学结构,影响了图书馆作用的发挥。

在管理机制方面:一是思想观念封闭。重“藏”轻“用”的藏书楼观念和等、靠、要的依赖思想不同程度地存在,对在社会主义市场经济条件下图书馆如何生存和发展认识不深,影响事业的前进。二是管理机制僵化。沿用了几十年的计划经济模式,使图书馆长期处于惰性状态之中,“铁交椅、铁饭碗、铁工资”,“干与不干一个样,干好干坏一个样,干多干少一个样”的管理机制制约了其职能的发挥。

## 2 新的图书馆管理体系构想

上述问题的存在,严重影响了我国图书馆事业的发展,因此,必须从管理体制、管理机制等诸方面进行改革,建设适合我国国情的图书馆科学管理体系,才能推进图书馆事业发展。这是各级政府 and 图书馆管理者面临的重要问题。笔者认为,应从以下几个方面来研究如何建立科学管理体系。

### 2.1 建立适合我国国情的图书馆管理体制

我国是一个统一的多民族国家,地域辽阔,人口众多,各地情况差异很大,在社会主义市场经济条件下,发展的不平衡性更加明显;我国实行集中统一的中央集权制,财政实行“分级管理”的体制。为此,从我国国情出发,图书馆事业应建立统一协调、条块结合、布局合理的管理体系。

“政府的功能机构直接担负政府对社会进行政治管理的诸项任务,对政府组织结构的格局起着重大的影响作用”。我国中央政府的图书馆管理机构设在文化部,该部的社会文化图书馆司承

担着“指导图书文献资源的建设、开发和利用;推进图书馆间协作和标准化、现代化建设,指导图书文献古籍保护工作”的职能,它担负着全国图书馆,包括公共系统图书馆、大学系统图书馆、科学院系统图书馆、医学系统图书馆以及军队系统图书馆的宏观指导职责。作为全国图书馆最高的行政管理机构,应该着力进行统一规划和综合协调、政策调研、立法建设等方面的工作。

中央层的图书馆,如国家图书馆、中国科学院图书馆、中国农科院图书馆、中国医学科学院图书馆、中央党校图书馆等,要探索建立统一协调的管理体制,以实现科学购藏,资源共享。笔者认为可以考虑以下两种模式。

(1) 借鉴日本支部图书馆的体制,建立中央层的总馆—分馆模式

日本的国家图书馆——国会图书馆在各省厅设立支部图书馆,支部图书馆员工属国会馆管理,馆长由国会馆任命。国会馆设立协力部,负责支部图书馆的工作。这种体制在资源共享、节约经费、提高图书的利用率等方面具有明显优势。我国中央层实行条条管理,完全照搬日本模式无法行通,但可考虑将国家图书馆作为总馆,而中科院图书馆、农科院图书馆、医学图书馆、中央党校图书馆、各部委图书馆等作为国家图书馆的分馆。总馆与分馆可先采取“松散关系”,即总馆对分馆主要是承担协调购藏、业务指导、人员培训、网络传输等义务,逐步过渡到总馆对分馆的实质性管理。这种体制可以大大减少重复购书、重复编目、重复建设,实现优势互补、资源共享、节约经费。同时,也利于中央层的科学藏书体系的形成,还将大大提高图书文献的利用率,使各馆的功能都能得到充分发挥。但是,这种体制与目前中央层条条管理的现状相矛盾。笔者认为,我国的集中管理体制有利于这种模式的形成,我国高校的调整就是一个成功的范例。只要中央政府决策,国家财政可将过去分散的图书馆经费集中,这种体系也不难于实现。

(2) 建立协调机构

美国国会图书馆等 50 多家图书馆本世纪 40 年代发起“法明顿计划”,主要内容是:各馆分工购藏外国政府出版物至少一份,并尽快列入

《全国联合目录》,用户可通过馆际互借等方式资源共享。在我国,中央层的图书馆也可考虑建立协调机构,可定期召开馆长联席会议,研究合作事宜。合作内容应包括分工购藏、联合编目、人员培训、网上信息使用等。这种模式启动容易,只要本着“资源共享、优势互补、互利互惠、共同发展”的原则,是能够收到实效的。

在省(区)一级,要充分发挥地区省馆的中心作用。首先,可以考虑省(区)实行图书馆、情报信息工作一体化的总馆制,将省(区)级图书馆、情报信息所(中心)合并,在省会建立地区文献信息中心。这个中心以总馆为基地,组织协调本地区高校图书馆及其他类型图书馆的工作,这个格局,可以由省(区)文化厅(局)牵动。

在大城市和比较大的市,可仿效欧美模式,市一级建立总馆,区一级建立分馆,街道建立支馆。还可以根据需要办一些流动图书馆和住宅小区的图书馆等。总馆统一对分馆和支馆实行集中管理。主要是以下几个方面的管理:统一进行人、财、物的管理;统一制定发展规划;统一采访、编目;统一进行信息网络的建设等等。我国的城市人口相对集中,政府功能比较完善,实行这种管理体制是完全可行的。深圳市的图书馆就是采用了这种模式,促进了全市图书馆事业的发展。

图书馆作为重要的文化设施在当代社会中所具有的作用越来越重要,它集文化、教育、科研为一体,是社会发展的不可缺少的一部分。因此,政府应将图书馆的发展纳入社会发展的总体来考虑。国外一些国家对图书馆的布局、经费都有法律上的明确规定,如美国政府就有图书馆经费占国家财政收入的系数规定,纽约市政府还规定,居民在居住地三英里之内要有图书馆。面向 21 世纪,人类将进入知识经济时代,作为文献信息中心的图书馆对社会发展的作用日益明显,因此,我国应考虑制定有关法律、法规,促进图书馆的合作,使我国的图书馆事业尽快步入“快车道”。

2.2 建立与现代化图书馆相适应的充满生机和活力的管理机制

管理机制是管理工作的核心内涵,我国图书馆的管理机制,要按照生产关系和生产力相适应

的马克思主义的基本原理,建立与现代化图书馆相适应的管理体制,改变传统计划经济下的事业单位运转模式,适应社会主义市场经济发展。

(1) 建立权责利相统一、办事高效、运转协调、行为规范的管理机制。

我国图书馆大都按照事业单位的高度集中的模式管理,责、权、利集于馆长,这种机制不利于调动各层干部和员工的积极性。因此,要改革集中管理的格局,明确职责,将用人权、分配权逐级下放,形成责权利统一、分层负责的管理格局;同时还要简化层次、精减人员、提高办事效率。

职能部门要大力精减机构人员。图书馆的机构设置切忌“政府化”、“上下对口”;但为了上下对应,可以采取合署办公的办法,实行一人多岗、一专多能。

(2) 深化人事制度的改革,实现劳动力资源的合理配置和科学管理,形成良好的竞争机制、利益机制和自我发展机制。

管理干部应变成任命制为聘用制。可面向馆内外展开招聘,竞争上岗,通过自愿报名,公开演讲、面试答辩、组织考察等程序,确立人选,鼓励优秀人才特别是青年优秀人才脱颖而出。

用工制度可实行双向选择。责权利相统一的管理机制必须赋予各级管理者以用人的自主权,同时也允许员工自主选择工作岗位。在具备一定经济条件的图书馆,应引进先进的用工制度。未来图书馆的员工队伍可由三部分组成:一是业务骨干,一般可为国家正式职员,馆里保住房、保养老等;二是一般的工作人员,应主要由聘用制人员组成,这类人员可由图书馆交纳保险,与图书馆不是“终身雇佣”关系;三是临时性用工,比如后勤行政用人,可实行临时聘用制度,视工作需要与否,“招之即来,挥之即去”。这种用人机制,是图书馆彻底甩掉沉重包袱、轻装前进的关键。现有的职称制度存在着只讲“里程”不讲“吨位”的问题,已不能再调动人们的积极性。笔者认为,国家可以不搞统一的职称,而由各单位根据自己的实际情况确定职称系列和相关待遇,图书馆可设立一些与业务相适应的专业职位。

(3) 按照多劳多得、优劳优得、一馆多制的

原则建立分配制度。要引进先进企业的管理模式,对员工的工作进行量化管理,使员工的收入与工作挂钩。要根据各部门的业务情况、工作任务、创收能力等因素进行经费总承包的管理,打破“铁工资、铁交椅、铁饭碗”,在一些部门可以试行员工工资发放的“黑箱操作”,真正实现多劳多得、优劳优得的社会主义分配原则。

(4) 按照信息网络技术与业务发展的要求,进行业务流程的重组。一是要按照实行计算机网络管理的要求,将采访、编目、阅览、典藏、检索等流程进行重组,减少重复劳动。二是要以高效、便捷地为读者服务为目标,加强服务工作,尽力扩大开架阅览、扩大外借服务。三是采用先进的现代技术,拓展对读者的计算机网络服务。

(5) 后勤服务社会化,内部管理企业化。要改变图书馆办社会的局面,尽力扩大后勤服务社会化,最终走向后勤靠社会。对现有的后勤服务机构人员,应建立企业化机制,开展“双向”服务,涵养自己,最终完全走向社会,与图书馆脱钩。

(6) 对企业进行股份制改造。为了缓解图书馆的经费困难,许多图书馆办了企业,其目的是“以文补文”。但从实际情况看,图书馆所办企业大多按照事业单位的管理模式运作,盲目投入,不讲效益,企业人员一方面享有事业单位的医疗、养老等待遇,另一方面享受企业的工资福利,保险机制多于风险机制,总体上没有达到“以文养文”的目的。因此,对馆办企业要彻底进行股份制改造,明晰产权,分离经营权和所有权,建立风险机制,使企业职工与企业形成“一荣俱荣、一损俱损”的关系,使馆办企业真正按企业机制运转,为办馆做出更大的贡献。

(7) 建立科学监督约束机制。实行权责利相统一的管理体制,加大了各级的自主权,相应地就必须加强监督和约束,这样才能保证良好机制的形成。一是要实行财务的集中管理。财务在管理中具有重要地位,一定要高度集中,各部门在财务部门单列户头、统一核算。对企业等一些相对独立的单位,还可考虑委派会计,使一个馆的财务在一个渠道里运转。二是对购书等大项经费以及大型设备的购置要实行“双管制”,即两个以上部门操作,以利互相监督、相互制约。三是要坚

# 庆祝中国图书馆 学会成立20周年

中国图书馆学报(双月刊)1999年第4期

ZHONGGUO TUSHUGUANXUEBAO

佟曾功

## 我在学会工作的10年

——中国图书馆学会成立20周年回顾

1978年在我国政治、经济、文化、教育等各个领域内正在酝酿拨乱反正、改革开放和恢复发展中,图书馆界的同志们除进行许多事业的协作项目和考虑各馆的工作发展外,也提出筹建图书馆学会的要求。中共十一届三中全会后的1979年1月,中宣部正式批准了《关于成立中国图书馆学会的请示报告》。因此可以说,中国图书馆学会的诞生是十一届三中全会后改革开放中的图书馆事业领域里的一件大事。它和我国其他事业一样,在20年中取得了突飞猛进的发展,做出了显著的成绩,在繁荣图书馆学各领域的研究,促进图书馆事业的发展中做出突出贡献。

图书馆学会一成立便组织了图书馆界的专家、学者和广大的年青同志,开展了对图书馆学各领域课题的研究与交流,各省、市及专业图书馆学会办起了图书馆学的刊物,出版了大量的图书馆专业教材及专业书籍,繁荣了图书馆学研究。中国图书馆学会开展了一系列的国际性的互访及各种形式的学术交

流,许多图书馆参加了国际图书馆学会联合会的许多科学讨论会,并有一批人参加了国际图联的一些专业组工作。我们也曾受国际图联委托在我国筹组过年会及会后科学讨论会。这一切说明了我们图书馆学的研究已进入了国际性的交流领域。图书馆学研究水平的提高对促进我国图书馆事业发展和图书馆教育的扩展提高均有直接关系。图书馆学会除组织过多次各个领域课题的科学讨论会和编辑出版《学报》外,还进行过全国的图书馆学刊物的评优,进行过图书馆学论文的评奖工作,这一切都是促进学术提高的措施。在图书馆学会直接或间接支持或组织下完成了《中国大百科全书》图书馆、情报、档案卷的图书馆部分的编写工作;《中国人名大辞典》中图书馆人员的材料提供工作及《当代中国丛书》中图书馆事业卷的编写工作。综上所述,学会在促进我国图书馆事业的发展方面是做了许多工作的。

1978年我代表中国科学院图书馆参加

---

决执行离任审计等行之有效的制度,加大执纪力度等。

面向21世纪,我国图书馆的发展面临着一系列新情况、新问题,本人结合工作实际对我国图书馆管理规律作了粗浅的探讨,也许会对从事图书馆管理的同仁有一些参考作用。应当深信,只要我们不断改革和完善图书馆管理体制,我国

的图书馆事业就一定会有更大的发展和更广阔的前景。

周和平 中国图书馆学会常务副理事长,国家图书馆党委书记、副馆长。通讯地址:北京市白石桥路39号,邮编100081。