

我国公共图书馆服务体系建设:治理模式研究

梁 欣

摘 要 对公共图书馆治理的概念进行界定,提出公共图书馆治理的目标,即以“图书馆权利”观念为核心,更好地保障公民的图书馆权利。在系统研究图书馆治理结构的基础上,导出我国公共图书馆服务体系建设的治理模式应为“政府领导、多元参与建设、理事会管理、社会协同”的公共治理模式。总分馆体系是公共图书馆服务体系建设的模式之一,应从管理体制、人员、经费、设置要求、建设标准等九个方面构建总分馆建设的治理模式。表1。参考文献9。

关键词 普遍均等服务 图书馆治理 公共图书馆服务体系 总分馆

分类号 G258.2

ABSTRACT This paper defines the concept of library governance and proposes that its object is to guarantee people's library rights, with the idea of "library rights" as the core. In addition, based on the systematic study of the library governance structure, the author suggests that the governance model of the public library service system in China should be leadership by the government, participation by multiple communities, governance by the library trustees and coordination by the society. At present, the central and branch library system model is an effective model for the public library service system. We should establish the governance model of the central and branch library system from 9 aspects, including management system, staff, funding, facilities and construction standards, etc. 1 tab. 9 refs.

KEY WORDS Universal equal services. Library governance. Public library service system. Central and branch library system.

CLASS NUMBER G258.2

在我国,公共图书馆服务点的普及率、覆盖率低,是影响公民自由利用图书馆、共享知识与信息的主要障碍。尤其是在经济落后的西部地区 and 广大农村地区,公共图书馆发展极为缓慢。因此,公共图书馆服务体系建设,将是当前以及今后相当长的一段历史时期内我国公共图书馆努力的主要目标与责任所在,同时也成为目前我国公共图书馆界最为关注的理论问题之一。本文针对我国公共图书馆服务体系的建设,进行治理模式的探讨。

1 我国公共图书馆服务体系建设现状

近几年,我国的“珠三角”、“长三角”、北京、上海和哈尔滨等地区在公共图书馆服务体系建设上迈出了一大步,形成了多种建设模式,如深圳“图书馆之城”模式、广东的流动图书馆模式、

东莞集群图书馆模式、佛山禅城区联合图书馆模式、苏州模式、北京模式、上海模式等,公共图书馆服务体系建设初见成效。上述地区从理论和实践二方面对公共图书馆服务体系的构建进行了创新性的探索,积累了宝贵的经验与教训。但是,影响公共图书馆服务体系构建的制度瓶颈仍然存在,而且在相当长时期内都会影响公共图书馆“保障公民的文化权利,实现普遍均等服务”目标的实现。为此,我们必须研究影响公共图书馆服务体系建设的制度因素。

长期以来,我国公共图书馆事业在传统的计划经济与高度集权的行政管理体制下运行,并形成了与之相适应的公共权力配置结构。传统的行政管理要求政府担任公共图书馆事务的单一服务主体,政府垄断了公共图书馆的所有相关事务与相应的公共权利。政府既是公共图书馆服务的组织者,同时还是生产者、提供者。

在传统的行政体制与财政体制没有得到调整之前,我国绝大多数公共图书馆仍然遵循着“一级政府建设与管理一个图书馆”的分级建设与管理体制,这种体制在我国确立了公共图书馆的多级建设主体与多级管理单元。从建设主体上来看,包括从中央到地方的各级政府,每一级政府原则上只承担一个图书馆的建设责任,有多少个公共图书馆就有多少个建设主体。一般而言,建设主体的行政级别越低,其经济能力与配置资源的权力就越弱,所对应的公共图书馆服务能力也就越低。从管理主体而言,每一级政府都设置了相对独立的公共图书馆管理单元,负责本级公共图书馆的业务、人事、财务管理。一个管理单元通常管理一个图书馆或几个图书馆,而一个图书馆通常只对一个管理单元负责。这种建设体制下所形成的公共图书馆体系就好像一层层封装的盒子:图书馆的建设主体与管理主体就好比其中一个独立的盒子,单个图书馆就如同盒子中所存放的物品,每个图书馆被盒子所分隔,从而影响到与其他图书馆有效地接触与交流。而上级政府建设的图书馆,纵有丰富的资源,也无法有效地向下延伸。

综上所述,目前我国建设公共图书馆服务体系最大的障碍是体制障碍——垂直层级管理的行政体制和分级管理的财政体制。这种体制严重影响图书馆之间有效地共享资源,阻碍跨级别、跨区域的公共图书馆服务体系的形成。在公共图书馆服务体系的建设问题上,如何从以往单纯的“图书馆管理”走向“图书馆治理”,便历史性地摆在我国图书馆界理论研究的前沿。

2 公共图书馆服务体系建设的治理模式

2.1 公共图书馆治理概述

2.1.1 公共图书馆治理的概念

治理是与管理相对应的概念,主要用于与国家公共事务有关的管理活动和政治活动中^[1]。治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些活动的主体未必是政府,也无需依靠国

家的强制力来实现^[2]。一些学者持有类似观点,罗茨认为治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于前,或是以新的方法来统治社会”。研究治理理论的权威之一格里·斯托克(Gerry Stoker)梳理出关于治理的五种主要观点:治理意味着来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者;治理意味着解决方案的过程中存在着界限责任方面的模糊性;治理肯定了涉及集体行为的各个公共机构之间存在着权力依赖;治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络;治理意味着办好事情并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威^[3]。库伊曼和范·弗利埃特指出,治理的概念是“它所要创造的结构或秩序不能由外部加强;它发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”在各种定义中,联合国全球治理委员会1995年发布的研究报告《我们的全球伙伴关系》中的定义最为权威和具有代表性:治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排^[4]。

借鉴西方公共治理理论的研究成果,西方图书馆界认为,图书馆治理是在国家—市场—公民社会三维结构框架下来探讨政府在公共图书馆事务中的作用与能力等问题。治理理论的基本前提是国家的理性、能力与作用都是有限的,因此它强调图书馆事务的多中心治理与管理方式、手段的多样化,要求管理对象的参与,以形成上下互动的科学管理过程;提倡平等协商与相互合作,反对政府单纯依靠行政命令干预图书馆事务。因此,图书馆治理与图书馆管理的最大区别在于:图书馆治理过程是以图书馆终极所有者为核心的,设置主体、建设主体、管理主体、实施主体共同参与、平等协商、合作为决策机制的民主管理活动;而图书馆管理过程则主要表现为管理主体自上而下的一元化领导与控制过程。

对于图书馆治理,我国公共图书馆界有着不同的理解,下面列出几种比较有代表性的观点。阮胜利强调图书馆治理是对图书馆事务进行机制化管理^[5];蒋永福认为,治理是指政府与社会力量协商合作,共同实现公共利益的过程。图书馆治理,就是利益相关者在互利合作前提下共同提供图书馆服务的过程^[6];黄颖将图书馆治理划分为广义与狭义层面的管理,他认为:“广义层面的图书馆治理可以定义为各类社会组织机构和个人基于利益关系对图书馆事务的政治参与和管理活动。狭义的图书馆治理是指图书馆所有者及其代表对图书馆的管辖和控制。狭义图书馆治理是广义图书馆治理的重要组成部分。”^[7]狭义的图书馆治理则是公共图书馆界比较认同的一种看法。

综上所述,图书馆治理的概念可以表述为:图书馆治理是指政府、社会机构、大学、学校、宗教机构、科研机构、图书馆委员会等承担图书馆所有者或者代表所有者身份的组织实体对图书馆事务的谋划、组织、协调及决策及其实施行动的过程。

2.1.2 公共图书馆治理的目标

公共图书馆治理的最终目标是全面实现图书馆职业的核心价值。当前中国语境下图书馆的核心价值之一就是保障与实现公民的基本文化权利,具体表现为保障用户利用图书馆获取知识和信息的自由权利——图书馆权利。公共图书馆治理的目标就是以“图书馆权利”观念为核心,更好地保障公民的图书馆权利。

从全社会的角度而言,公共图书馆治理的目标就是使公共图书馆作为公共文化服务体系的有机组成部分发挥应有的作用,更好地保障公民的文化权利、促进个人的全面自由发展、促进社会的和谐稳定、提升全民族的综合素质。

从图书馆利用者的角度而言,公共图书馆治理的过程就是公共图书馆满足读者需要的过程,这是由读者与图书馆之间存在的委托代理关系所决定的,即读者是委托者,图书馆是代理者,代理者服从并服务于委托者。因此,图书馆有义务也有责任满足公民知识与信息获取、利用的需要。

从单个图书馆与图书馆职业集团的角度,治

理的目标就是为了保障一定区域内的公民能够公平而有效地获取公共图书馆服务。为实现这一目标,公共图书馆就必须在坚持以公益性为核心的前提下,最大限度地实现公共图书馆的效能。公共图书馆是公共物品,如何供给才能既有效率又显公平?这需要合理地界定公共图书馆服务体系的设置主体、建设主体、管理主体、实施单元与治理单元,而以上内容都属于制度设计问题,需要政府做出良好的制度设计与制度安排。从理论上说,公共图书馆服务体系的建设问题,实际上是公共图书馆治理结构的安排问题。在实际运作中,存在着从以往单一的政府统治控制型“管理”向多元参与、建设主体互动型“治理”转型的问题。那么,在我国现行的国家/政府体制下,公共图书馆治理结构应该是什么样的?这一问题应该成为当前及未来一段时期我国公共图书馆研究中的重大问题。

2.1.3 公共图书馆治理结构

图书馆治理的具体实施应该是在特定的区域范围内进行,这种特定的区域范围构成了图书馆治理单元。一般情况下,能够有效共享图书馆服务的范围,就是一个独立的图书馆治理单元,而治理单元的布局与治理方式就构成了公共图书馆治理结构。

公共图书馆的治理结构包含三大要素:治理单元、治理主体和治理评估。由上文可知,公共图书馆的治理主体是指图书馆所有者以及承担图书馆职责的组织,如西方的图书馆委员会,具体又包括设置主体、建设主体、管理主体和实施主体。西方图书馆界普遍将公民即图书馆的终极所有者作为图书馆的设置主体,而在我国,一般将承担图书馆所有者代表职责的政府与相关组织机构、团体、个人同时定位为图书馆的设置主体与建设主体;由建设主体所指定的管理机构称为管理主体,而将治理单元内的所有图书馆称为实施主体。

所谓公共图书馆治理评估,是指通过设计一套科学而合理的评价指标体系对治理的运行过程进行监测,反映图书馆治理的水平、找出存在的问题、给出解决问题的方向与途径的过程。治理评估既是公共图书馆治理的重要内容,更

是加强图书馆治理工作的重要工作。如何正确处理三者的关系问题,形成一个有机整体,将是影响治理结构功能正常发挥的关键因素。

(1)建设主体的科学界定。对我国目前来说,合理界定治理主体是关键问题,其中建设主体的合理界定又是公共图书馆治理结构完好与否的关键因素。无论国外还是国内,地方政府往往是公共图书馆的主要建设主体。那么,从公共权力配置的纵向来看,考虑到我国现实存在着地方政府提供公共图书馆服务的能力随着行政级别的降低而逐层削弱的国情,我们就不应该机械地指定某一级地方政府作为公共图书馆的建设主体,而应该依据当地的实际情况有针对性地指定某一级政府为公共图书馆的建设主体。如:在发达地区,可以指定县级政府为公共图书馆的建设主体;落后地区,可以指定地(市)级政府为建设主体;甚至可以指定“中央—省—县”或“省—地—县”或“市—区—县”政府共同成为联合建设主体。

在将适当级别的政府指定为公共图书馆的建设主体后,另一问题又随之提出,从公共权力配置的横向来看,政府是否应该成为公共图书馆的唯一建设主体?按照现代公共学的观点,一个科学合理的公共事务治理主体应该是一系列来自于政府而又不局限于政府的社会公共机构和行为者,比如非营利组织、私人组织等第三方力量。英美等发达国家的政府也都是通过直接或间接支持慈善组织与志愿组织提供各类公共图书馆服务。我们可以借鉴西方发达国家的经验,鼓励非政府的公共组织与更大范围的社会公众参与到公共图书馆服务体系的建设主体中来,真正形成社会多元参与、建设主体互动的协商合作、科学决策的图书馆民主决策过程,凝聚社会各方力量共同参与建设公共图书馆。

(2)管理主体的科学界定。建设主体确定之后,下一步就是划定治理单元,确定科学、合理的管辖区域,并组建管理主体(机构),由管理机构在本治理单元(辖区)范围内实施统一的人财物配置管理。其中,管理主体的合理界定又是关系着公共图书馆管理体制改革的另一关键因素。在我国,长期以来存在的垂直层级

管理的行政体制,形成了与多级建设主体相适应的多级管理主体,其对公共图书馆事务的管理表现为管理主体自上而下的一元化领导与控制过程:一方面是各级政府对各个图书馆的一元化领导与控制,各级政府与准政府社会机构成为公共图书馆的唯一管理主体,一般由政府委任图书馆馆长及管理人员(以下简称管理层)行使图书馆管理权,而决策权仍然在政府部门手中。由于信息不对称,政府部门对图书馆行使决策权的成本极高;并且由于专业性的缺乏,很难做到以最小成本做出科学的决策。另一方面是馆长在图书馆内部实施一元化的管理与控制,馆长是政府的直接委托人与代表,由其承担代替政府管理公共图书馆所有事务的职权。而在现有的管理体制中,监管机制与审计机制都是极其缺乏的,导致图书馆相关事务管理的透明度与公开度不高,图书馆成了馆长的一言堂,外部很难对图书馆进行有效的监督与审计。

上述现状所引出的第一个问题是:公共图书馆的管理主体应该落实到哪一级政府?考虑到我国现实中存在着地方政府保障公共图书馆服务的经济实力随着行政级别的降低而逐层削弱的状况,应该依据当地的实际情况有针对性地指定某一级政府作为公共图书馆的管理主体。然而,其它问题又随之而来:政府是否应该成为公共图书馆的唯一管理主体?如何有效地调动社会力量参与公共图书馆事务管理?如何正确处理各级图书馆管理主体与馆长的关系?目前,国外普遍选择图书馆理事会(以下简称理事会)这种多元民主的治理结构。这种由政府主管部门通过下放权力,在图书馆事业层面上实现决策控制权和执行权的分离所形成相互制衡的治理结构和科学决策的理事会治理模式,是已被各国的实践证明为行之有效的治理结构。因此,学习图书馆事业发达国家治理图书馆的成功经验,尤其是以理事会为核心的治理模式对保障我国公共图书馆建立独立运作、自我发展、自我约束、自我管理的治理模式具有重要的现实意义。图书馆理事会治理模式创新,直接关系到我国公共图书馆管理体制改革的成败与否,因此,具有制度安排上的合理性和

建设性意义。

2.2 总分馆体系建设

当前,构建总分馆体系是国际上比较普遍采用的建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的有效模式之一。总分馆制是指由同一个建设主体资助、同一个管理机构管理的图书馆群,其中一个图书馆处于核心地位作为总馆,其他图书馆处于从属地位作为分馆^{[8]6-8}。分馆在行政上隶属于总馆,在业务上接受总馆管理。也就是说,在一个总分馆体系中,总馆具有财产管理权、业务管理权和行政管理权(包含人员管理权),由此形成“使民众普遍均等地就近获得公共图书馆服务”的服务体系,保证“公民利用图书馆的权益”的实现。

2.2.1 建设主体与管理主体的确定

总分馆体系作为一种公共图书馆治理模式,其核心是合理确定治理主体和治理单元,其中建设主体及其管理主体(主管机构)的合理确定具有至关重要的意义^{[8]204}。

(1)建设主体的合理确定

公共图书馆治理中的建设主体,是指一个国家中能够负责保障公共图书馆建设所需经费的政府、团体或个人^{[8]202}。几乎在所有国家都是由某一特定级别的政府独自或联合充当公共图书馆的建设主体,负责在其主管辖区内构建包括总馆、分馆、流动图书馆、服务点在内的公共

图书馆服务体系。例如英国指定郡级地方政府、挪威指定市政府、美国指定任何一种地方政府、加拿大主要指定市政府、澳大利亚指定州政府与市政府、日本指定都道府县政府、印度指定邦政府作为总分馆体系的建设主体。公共图书馆治理中建设主体的核心职责是保障图书馆正常运行所需的经费与资源。因此,是否具有保障图书馆运行经费的经济能力与配置资源的权力,将是合理确定建设主体的重要依据。当今社会,无论是国内还是国外,保障公共图书馆运行经费的责任主体主要是政府,这已成为国际共识,在此前提下,还要进一步明确“在某一治理单元内哪一级政府承担建设主体责任是最科学、最合理、最有效”的问题,即何种治理结构最优化的问题。对此,国内公共图书馆界已经根据国情提出了在我国构建总分馆体系的明确思路:将大城市(直辖市和部分公共图书馆较发达的副省级城市)的区政府界定为全区公共图书馆的建设主体,将中等城市的市政府(副省级城市、地级市)界定为整个城区公共图书馆的建设主体,将县级政府界定为全县公共图书馆的建设主体。建设主体亦可以多级委托,即将中央政府、经济落后地区的省政府,指定为上述图书馆的主要建设主体,由它们与所在地区县政府一起构成总分馆的建设主体^{[8]203-204},具体内容见表1。

表1 公共图书馆总分馆体系建设主体

地区类别	服务范围	建设主体	主管机构
基础非常薄弱的农村和城市郊区	以县辖区为界,覆盖全县	中央政府、省政府与市、区、县政府联合建设	省政府指定
地级市辖区	以城区为界,覆盖全城区	市政府	市政府指定
区级图书馆基础比较薄弱的副省级城市	以市区为界,覆盖全城区	市政府	市政府指定
区级图书馆基础比较好的副省级城市	以区辖区为界,覆盖全区	区政府	区政府指定
直辖市的城区	以辖区为界,覆盖全市	区政府	区政府指定
省级	以辖区为界,覆盖全省	省政府	省政府指定
中央	全国	中央	中央政府

将总分馆体系的建设主体部分或全部上移是基于如下现状:随着行政级别的降低,相应级别公共图书馆的建设主体的经济能力也在相应地减弱,与之相对应的,其所建设的公共图书馆服务能力也相应地降低。过去几年中,为了解决这一难题,一些地区的公共图书馆已经开始推动行政级别较高、财政能力较强的政府分担总分馆的建设责任。如广东省于2003年启动了流动图书馆工程,由省政府委托中山图书馆并依托现有县级馆的馆舍,在欠发达县建立图书馆服务体系。广东流动图书馆对图书馆建设体制的突破在于:省政府与县政府一起构成了县级图书馆的建设主体,从而探索如何在欠发达地区构建公共图书馆服务体系。它所积累的经验即由上级政府委托一个省级图书馆到辖区内经济落后地区去建设流动馆,对其它经济发展不均衡地区具有现实的借鉴意义。其它地区如深圳部分区政府、北京部分区县县政府也在为街道/乡镇图书馆的发展提供各种支持,为理顺总分馆的建设责任关系进行积极探索。

通过上述调整后,街道/社区等基层图书馆的建设责任上移至大城市的区政府及小城市的市政府,乡镇/村图书馆的建设上移至县政府,从而明确了街道/社区、乡镇/村的建设主体,解决了上述对象可持续发展能力弱的难题,有利于建立辖区内联系紧密的总分馆体系。而省政府就成为省级图书馆的建设主体,通过省图书馆服务于全省各地的其它图书馆,同时,省政府甚至中央政府也可以作为本省欠发达地区县级图书馆的联合建设主体。

国外的做法与我国有所不同,许多西方国家政府是通过非营利性组织来向社会提供公共图书馆服务的。美国联邦政府和州政府以及地方政府,也是直接或间接通过支持慈善与志愿组织来提供图书馆服务的。但从我国的现状而言,由于公民社会尚未发育健全,民间没有提供公共图书馆服务的能力,因此,大部分的公共图书馆服务依然有赖于政府提供,但可以有计划、有步骤地鼓励非政府的公共组织与其它民间力量参与到总分馆体系的建设主体中来,逐步形成多元建设主体参与的总分馆体系建设模式。

广东省佛山市禅城区联合图书馆在此方面就探索了前人未曾涉足的领域,取得了显著效果。其建设过程体现了政府主导、图书馆界职业创新、社会力量支持等作用,建设动力与经费来源多样化,既有政府主导,又有自我驱动,还有街道、社区、企业、海外华侨、港澳同胞支持,几种力量汇聚在一起,达到了较好的效果,为在图书馆事业不发达地区构建总分馆体系积累了宝贵的经验。

(2) 管理主体的科学选择

在总分馆体系的建设中,管理主体的科学选择具有至关重要的意义。目前,我国图书馆界存在着是否需要一个权威的管理机构与监管机构的争论,而西方普遍采用的图书馆理事会治理模式为我们提供了宝贵的学习经验,多元治理、管理对象积极参与、上下联动、平等协商、相互监督是我们应该选择的治理方式。

所谓图书馆理事会是指世界各国普遍选择的一种开放、民主的图书馆治理方式,它是图书馆管理体制的一部分,是法人治理结构的核心。其名称各国不尽相同,有的也叫做“图书馆委员会”、“图书馆董事会”^[9]。通过理事会的治理,决定图书馆管理的目标和方向等重大事务,从而实现对图书馆的监管和控制;通过图书馆管理层的管理,确保员工和资源能发挥最大效用,实现图书馆的发展目标。理事会与管理层各司其职,以更好地保证效率与公正;理事会治理是互动的过程,而不是指各级政府所辖图书馆、理事会对馆长等管理层的控制。监管是手段,科学决策和富有效率的执行才是建立理事会治理结构的目的。

图书馆理事会主要承担三方面的职能:首先,战略决策是理事会最重要的职能。理事会商议与图书馆有关的一切重大事务,决定图书馆一切重大问题。其次是监督管理职能。通过对公共图书馆有效的审议与监督,保证公共图书馆按照正确的方向发展。监督管理职能还包括理事会为公共图书馆的治理出谋划策,充当咨询顾问团的角色。最后是公共关系职能。通过前两项职能的发挥与管理层协同合作实现图书馆的内部治理,通过公共关系功能,借助于完

善的信息传播系统,与政府和社会公众进行有效的沟通,达到外部治理的目的。

(3) 管理机制设想

理事会治理模式对于我国公共图书馆真正由人治走向法治、自治、自理具有至关重要的意义。笔者认为可以借鉴其成功经验,对我国总分馆体系的治理机制作如下设想:

总分馆体系的管理主体是图书馆理事会,由各级理事会行使对公共图书馆事务的直接管理职权。从理事会的纵向配置来看,考虑到我国各级建设主体保障能力的差异,可以根据实际情况具体指定某一级图书馆理事会作为相应治理单元的管理主体。从理事会的横向配置来看,理事会并非传统的文化管理机构,而是在政府主导下,在相关法律的保障下,根据一定的组织章程与程序,形成由政府代表、文化机构管理人员、社区代表、一定数量的专业人士、馆长共同组成的委员会。就人员结构而言,政府代表、文化机构人员与图书馆内部人员在理事会中所占比例较小,绝大多数成员为与图书馆管理层、政府联系不大的所谓的独立型外部理事。独立型外部理事具有广泛的代表性,其成员来自于社会的方方面面,能够深入社会,广泛听取民意,有利于协调各方面的利益和降低决策风险,从而形成了科学有效的决策机制;独立理事的另一种重要职能是形成了对政府与图书馆管理层的监督机制,以独立理事为主的理事会具有较强的公信力和透明度,从而有力地保证了公共图书馆治理的开放性与民主性;独立理事对外具有桥梁的作用,方便图书馆与外部进行沟通,有助于充分发挥理事会的公共关系职能,最大限度宣传图书馆,扩大图书馆的影响力。同时,有利于调动社会成员参与公共图书馆事务管理的积极性与创造性,培养公民文化权利意识并付诸权利实践。

为了弥补图书馆理事会专业性缺乏的问题,可在理事会中设专家委员会,理事会具体的监管和战略决策职能分解到相应的专业委员会,如预算和财务委员会、建筑和设备委员会、规划委员会、政策发展和审议委员会、人事委员会等;聘请专业机构或中介机构参与专业委员会的工作,专

业委员会的职能是向理事会提供咨询服务和参谋意见。在日常运作方面,图书馆理事会定期召开会议处理与公共图书馆相关的事务,并通过章程与规则约束理事会成员的行为。

综上所述,本研究将图书馆理事会界定为总分馆体系的管理主体,理事会对重大项目、事宜进行先咨询、后决策,提高了总分馆的管理水平和决策的科学性;理事会代表的多元参与、完善的监督、评估制度(包括社会听证制度、信息公开制度),使得更多的社会团体、民间组织特别是广大公民积极关心、支持和参与总分馆事务,保障了图书馆治理的民主性;专业委员会的设置又保证了总分馆建设在专业的基础上运行,保障了决策的专业性。所以,选择理事会治理结构,能够有力促进图书馆的治理由过去单纯的命令、控制走向法制、善制,对总分馆体系的构建具有重大的现实意义。

2.2.2 总分馆体系构建模式研究

(1) 管理体制。总分馆实行中心馆业务管理体制,由管理主体根据规划在公共图书馆中指定上述区域边界内实力最强的图书馆为总馆,其它图书馆为分馆;将总分馆体系的全部建设经费和人员指标交给总馆统一支配,赋予总馆对体系内所有图书馆统一行使财务、人事和业务管理的权利,包括图书馆服务网络建设、信息资源建设、信息资源组织,信息资源共享、业务指导、人员培训等。在总馆与分馆之间形成“总馆—分馆”两级管理结构,分馆为两级管理结构的二级管理中心,只要有区级图书馆加入,区以下的图书馆都可以由二级管理图书馆按总馆的规划和规范进行管理。例如佛山市禅城区联合图书馆为目前我国唯一纯粹意义上的总分馆体系样板,即以总馆的管理主体与建设主体同一性为基础,统一经费、统一管理、统一业务的总分馆。办馆条件均由区政府提供,分馆是总馆的有机组成部分,人、财、物完全由总馆掌控,总馆分馆有机融合,浑然一体。

(2) 人员。总馆在建设所有的分馆时,要求控制分馆的人事管理权,并把它作为签订协议的基础。人员聘任方法与业务培训如下:

聘任方法:分馆所需要的人员由分馆提出

用人要求,总馆汇总提出方案,由主管部门审核后形成人员编制方案,纳入总馆人员编制;然后由相应级别文化主管机构向社会统一招聘,考试合格后经由相应级别骨干图书馆短期培训后,由总馆统一分配给分馆。

业务培训:为了提高分馆人员的业务水平与自身素质,分馆工作人员需分批接受图书馆专业培训,并逐步过渡到具备大专以上学历。

(3)经费。经费由总馆统一支配,统一管理。地方政府将建设经费纳入政府工作预算,实行经费单列,专款专用。政府将预算经费全部划拨给总馆,由总馆将资金再分配给分馆,分馆运行成本完全纳入总馆成本。

(4)设置要求。要统筹规划,合理布局。要改变过去那种依行政区划布局的传统做法,根据国际公共图书馆通行的布局标准,结合本地区人口分布情况和经济、社会发展的需要,进行科学布局,同时综合考虑读者的方便程度、管理的简便程度、技术的支持程度,以及建设和运行的经济性,考虑流动图书馆与固定分馆、服务点的互补性,在此基础上形成最优的布局方案,合理确定分馆的数量与地址。

(5)建设标准。要统一建设标准。各级公共图书馆建设应当遵循国际图联及国家公共图书馆建设标准和图书馆建筑设计规范。

(6)服务内容与标准。服务标准、内容要统一。总馆与分馆制订并执行统一的服务标准,保证总分馆服务质量相同。总馆的其它服务,如读者咨询、讲座、培训等,也必须延伸至分馆。总分馆统一标识,统一管理。

(7)服务方式。总分馆体系采用统一的证件,纸质文献资源实行通借通还,数字资源全部共享。

(8)管理系统。采用统一的管理系统。分馆与总馆之间采用专用网络相连接,总馆与分馆所有业务纳入统一的技术平台,实现资源共享。

(9)产权。分馆的文献产权归总馆,其它设备、场地产权归当地政府。突破狭隘的产权观念,文献流动到哪里,使用权就流动到哪里。

文献由物流公司定期交流。

3 结 语

目前,制约公共图书馆普遍均等服务推广的主要问题是制度因素,对此图书馆界已有所认识,但这还是远远不够的。作为公益性组织,公共图书馆经费主要来源于政府,企图通过行业之力实现普遍均等的目标,是不现实的,也是不符合实际的。图书馆界应该做的,是如何通过对治理结构的积极探索,力图在现存的体制框架下,形成政府主导、经费得到长效保障、联系较为紧密、资源共享的多元治理结构。

参考文献:

- [1] 俞可平. 权利政治与公益政治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2005: 139.
- [2] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津:牛津大学出版社, 1995.
- [3] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学(中文版), 1999(1): 19-29.
- [4] 俞可平. 治理和善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000.
- [5] 阮胜利. 探究图书馆治理及其机制的概念与内涵[J]. 图书情报工作, 2007(3): 33-36.
- [6] 蒋永福. 论图书馆治理[J]. 图书馆论坛, 2008(12): 50-55.
- [7] 黄颖. 图书馆治理: 概念及其涵义[J]. 中国图书馆学报, 2004(1): 24-26.
- [8] 邱冠华, 于良芝, 许晓霞. 覆盖全社会的公共图书馆服务体系: 模式、技术支撑与方案[M]. 北京:北京图书馆出版社, 2008.
- [9] 徐引篪, 盛小平, 黄颖. 美国图书馆理事会及其启示[J]. 四川图书馆学报, 2004(3): 2-7.

梁 欣 哈尔滨师范大学阿城学院图书馆技术
咨询部主任, 黑龙江大学信息管理学院图书馆
学专业 2006 级硕士研究生. 通讯地址: 哈尔滨.
邮编 150301.

(收稿日期: 2009-03-16; 修回日期: 2009-04-07)