

公共图书馆提升服务效能的途径

邱冠华

摘 要 公共图书馆的服务效能是指其履行使命的程度,提升服务效能是对包括公共图书馆在内的公共文化服务体系的新要求。本文对影响公共图书馆服务效能的四个主要因素进行分析:①法治环境是形成服务能力的前提,尽快颁布《公共图书馆法》是完善法治环境的首要任务;②服务体系是普遍均等服务的载体,总分馆是服务体系中经济高效的组织形式,总分馆布局需遵循客观规律,科学布局;③专业策划是公共图书馆服务的职业要求,应体现在设置、建设、宗旨、规划、服务、活动、管理等各方面;④科学的管理机制和优质的管理水平,可整合各种资源,使服务能力与服务效益相匹配,使服务效能达到最优。以服务效能代替服务效益进行评价,可使评价更全面,也明确了政府与公共图书馆双向的责任;公共图书馆努力提升服务效能,政府为增强服务能力提供条件。表1。参考文献20。

关键词 公共图书馆 服务体系 服务效能 普遍均等

分类号 G258.2

Approaches to Improve Service Effectiveness of the Public Library

QIU Guanhua

ABSTRACT

The service effectiveness of the public library, in a word, is how well the public library carries out its mission. Improving service effectiveness is a new requirement for the public cultural service system which includes the public library. The foundation of the public library in China is relatively weak. Simply relying on investment from the public finance cannot support the universal and equal service. The public library has to pay attention to enhancing its own professional abilities. Therefore, improving service effectiveness plays a significant role in establishing the public library service system, and realizing the universal and equal service.

Public library service effectiveness involves many factors, including theory and practice, hardware and software, as well as input and output, etc. This not only makes the evaluation of service effectiveness difficult, but also makes how to improve the service effectiveness a tough topic. Based on the status in quo of the public library service effectiveness, this paper examines deficiencies, including the problems reflected by indicators, practice and academic research. By analyzing objective and subjective factors, this paper tries to find ways to improve service effectiveness.

The influencing factors are divided into four categories which will be analyzed respectively.

The first is legal environment, which is the precondition for developing service capacities of the public li-

通信作者:邱冠华,Email:qgh@szlib.com, ORCID: 0000-0003-3192-9173 (Correspondence should be addressed to QIU Guanhua, Email: qgh@szlib.com, ORCID: 0000-0003-3192-9173)

brary. Legal duties of the government and the public library are defined explicitly in good legal environment. The public library's establishment, service system, organization and the investment of all sorts are provided with legal basis. Correspondingly, the legal duties of providing services, improving service efficiency and guaranteeing service quality are clarified. Therefore, the primary task is to promulgate the *Public Library Law* in order to improve the legal environment in China.

The second is the service system, which is the carrier of the universal and equal service. Establishing the service system is the way to improve service capacities and service benefits, as well as an important goal to promote service effectiveness. The main and branch library system is the most economical and efficient service system. Following the objective laws and realizing the layout of the main and branch library system can elevate the service effectiveness of the public library to a great extent and achieve the universal and equal service.

The third is professional planning. Professional planning is a requirement for the public library and should be embodied in establishment, construction, purpose, scheming, services, activities, management, etc. By means of professional planning, resources of various kinds can be integrated to improve service capacities and encourage the access to the library. The improvement of service quality and benefits can also be guaranteed.

The fourth is management level. Management is a decision-making process of integrating, organizing and optimizing various resources, and on how to providing all kinds of services in order to fulfill missions of the public library. Scientific management mechanism and good quality management can integrate all kinds of resources and make service abilities compatible with service benefits which promote service effectiveness into the optimal level.

Making use of service effectiveness instead of service benefits as the method of evaluation makes the evaluation more comprehensive. It also clarifies the duties of the government and the public library, that is, the public library should make effects to improve service effectiveness and the government should provide conditions for the public library to enhance its service capacities. In this process, the public library is confronted with great challenges and opportunities. 1 tab. 20 refs.

KEY WORDS

Public library. Service system. Service effectiveness. Universal and equal access.

党的十八大报告中提出的“提高服务效能”,是继“全覆盖”“普遍均等”“标准化”后对完善公共文化服务体系,保障人民群众基本文化权益的又一新要求。中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中对“提升公共文化服务效能”的新要求进行了体系化^[1]。就今后公共图书馆的发展而言,提升服务效能将是继确立理念、建设体系、建立标准后的又一重要任务,既是实现公共图书馆服务普遍均等的本质要求,也将成为政府考核和评价公共图书馆的重要指标。所

以,公共图书馆必须从现在开始审视自己服务效能的高低,综合分析影响服务效能的因素,寻找提升服务效能的办法和途径。

1 国内公共图书馆服务效能的现状

效能,包含能力、效率、质量、效益等要素,内涵非常广泛。效率、效益、效能,三者似乎意思差不多,但含义不尽相同。效率是指单位时间的工作量,如全员劳动生产率;效益是指劳动(包括物化劳动与活劳动)占用、劳动消耗与获

得的劳动成果之间的比较,如人均销售收入、销售利润率等。这些要素中,效益与效能的涵义比较接近,有时也确实可以用效益的大小来说明效能的高低。效能指标运用于公共图书馆,情况会比企业复杂一些,内涵中要增加信守现代公共图书馆服务理念和履行公共图书馆使命的内容。与企业追求利润最大化不同,公共图书馆提升服务效能的目的是更好地坚持服务的普遍均等,提高人民群众的科学文化素质,实现社会公平。因此,公共图书馆的服务效能,是指公共图书馆集合馆舍设施、文献资源、专业人员、技术手段、投入资金等各种硬件和软件条件,通过科学布局,优化政策,组织资源,专业策划,为用户提供符合需求、均等化、专业化服务的程度,简而言之,就是公共图书馆履行使命的程度。

“公共图书馆服务效能提升的标志,是设施、资源、服务与需求有效对接,公众利用公共图书馆范围、程度、效益的最大化。”^[2]因此,决定公共图书馆服务效能高低的,主要是投入的资源(包括人、财、物、信息),利用资源和通过管理形成的服务能力,用户利用程度和效果,以及它们之间的关系。投入的资源越少,利用程度越高,且与服务能力相匹配,则服务效能越高。

提升公共图书馆服务效能的意义是显而易见的。由资金、空间、人才、资源、技术、管理等形成的公共图书馆服务能力总是有限的,而用户对公共图书馆服务的需求却是相对无限的。这种供求之间的矛盾永远存在,用户原有的需求满足后,新的需求又会出现,公共图书馆所有的努力是利用有限的条件尽量提高服务效能,使需求和供给实现阶段性的动态平衡,这也是我国目前只能“以实现和保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化需求为目标”^[3]的原因。解决这对矛盾需要扩大公共图书馆服务的“再生产”,可以通过两个途径来提高服务能力:一是增加投入,通过外延扩大再生产来提

高公共图书馆服务能力,这只能提高能力而不一定能够提升效能;二是通过整合和优化资源,提高工作效率,通过内含扩大再生产来提高公共图书馆服务能力,从而提升服务效能。而在公共财政等各种资源有限的前提下,提升服务效能应该放到首要位置上来。

一直以来,公共图书馆对服务效能的提升比较漠视,主要表现在不讲求资源的共享、整合和优化,不愿意投入精力开展精细化管理,不进行成本核算以降低服务成本,不善于运用管理工具开展方案选优,不懂得提升服务效能才是思路、服务、管理、技术等各种创新的真正目的,把“公共图书馆是民主社会政体有效运行的制度”^[4]简单地理解为公共图书馆做什么都是为人民群众提供公共文化服务,是政府的责任,政府花再多的钱也是应该的,而不考虑投入与产出的关系。正如彼得·德鲁克在20多年前所说的那样:“非营利组织没有所谓的‘损益’,它们往往会认为所做的每件事都是公正、合乎道义并服务于美好理想的,因此,即使没有达到预想的结果,也不愿意考虑是否应该把资源用到其他更合理的地方。”^[5]其结果是,国内公共图书馆的服务效能相对低下,作用彰显不够,在社会资源分配中处于不利地位,如在中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》的“国家基本公共文化服务指导标准”相关项目中,与图书馆相关的仅有“读书看报”^[1]。

省、市、县三级公共图书馆的平均服务效能水平不高是不争的事实。2013年,中国大陆省、市、县三级图书馆共3 111个(不包括国家图书馆,下同),从业人员54 607人,接待到馆读者48 813.26万人次,平均每个工作人员接待到馆读者8 939人次^①。相比而言,台北市立图书馆工作人员436人,2008年接待到馆读者1 374.29万人次^[6],人均接待到馆读者31 520人次,人均接待到馆读者这个效能指标是大陆公共图书馆

① 数据来自《中国文化文物统计年鉴(2013)》,国家图书馆出版社。

平均水平的 3.53 倍,考虑到大陆公共图书馆大量的编外人员未进入统计,实际人均接待到馆读者的差距还要更大一些。如果在上述比较中,质疑单个图书馆与平均水平相比存在着一定的不可比因素,那么我们可将大陆办馆水平名列前茅的几个公共图书馆的数据做一个比较。①2009 年,杭州图书馆工作人员 224 人,到馆读者 346.47 万人次^[7],人均接待到馆读者 15 467 人次;②2010 年,苏州图书馆工作人员 223 人,接待读者 531.45 万人次^①,人均接待到馆读者 23 832 人次;③2013 年,厦门市图书馆工作人员 129 人,接待到馆读者 329.07 万人次^[8],人均接待到馆读者 25 509 人次;三个馆在人均接待到馆读者这个指标上都低于台北市立图书馆。

文献利用上,下面的数据很说明问题。2010 年,美国纽约公共图书馆 214 个场馆的文献借阅流通量为 6 662.3 万册次,同年,上海市公共图书馆 245 个场馆的文献借阅流通量为 1 452.5 万册次^[9],纽约是上海的 4.6 倍。我们知道,上海是国内公共图书馆事业较为发达的地区,其服务效能在全国名列前茅。

效能评价上,虽然许多公共图书馆开展绩效管理,但鲜见评价报告。文化部每四年开展一次全国公共图书馆评估定级,尽管在定量指标上缺乏精确计量(作为评估定级确实也不需要),使得评估定级的结果无法作为公共图书馆之间服务效能的比较依据,但由于指标涉及公共图书馆建设、服务、绩效等方方面面,确实可以认为是一种对服务效能的评价,至少评估的分值可以作为某一图书馆认识自身效能水平的参考依据。

国内一些对服务效能敏感的学者比较早地从一个角度来关注公共图书馆的服务效益(当时图书馆还没有引进服务效能的概念)。如吴建中先生在 2003 年出版的《21 世纪图书馆新

论》中说:“我认为,图书馆最突出的问题是缺乏成本意识。”^[10]笔者在 2004 年时提出:“如果我们不从提高经济效益着手,不对公共图书馆加以经营,我们最终降低的不仅仅是经济效益,还有社会效益。”^[11]但总体来看,对服务效能的淡漠不仅体现在公共图书馆的实际运行中,也表现在学术研究上。笔者以“服务效能”为主题词,在 CNKI 中检索,得到 1288 条记录,再以“公共图书馆”在这个结果中寻找,仅检索到 37 条记录^②。

2 影响服务效能的因素和提升途径

公共图书馆的服务效能是多因素影响的结果,许多指标都可以从某一角度来反映服务效能的高低,但真正评判服务效能则需要运用多个指标从不同的侧面进行综合判断。其中能够相对说明公共图书馆服务效能的指标是“投入产出比”。2004 年 1 月,大英图书馆公布了由第三方咨询机构对其经济效益水平的调研报告——《衡量我们的价值》,从直接和间接两个方面评估大英图书馆对英国经济的影响:大英图书馆每年的经济效益总量为 3.63 亿英镑,英国政府对大英图书馆每投入 1 英镑,就会给英国带来 4.4 英镑的收益^[12]。这个投入产出指标,是大英图书馆综合了外部环境、硬件条件、因资源投入和图书馆专业化相结合而产生的服务能力、用户自身需求和因服务产生的需求、服务的成果等的结果,包含能力、效率、质量、效益等各种因素。

计算这样一个服务效能指标是如此复杂,需要采用条件假设并运用专门的方法,以至于一般情况下,公共图书馆都难以开展这样的评估。2009 年,李超平等对杭州图书馆的绩效情况进行综合研究,结果显示:①杭州图书馆服务效益在国内同类公共图书馆中名列前茅,②当

① 数据来自于苏州图书馆统计表(内部资料)。

② 检索时间:2015 年 5 月 15 日

年(2009年)图书流通率指标仅次于深圳图书馆位居第二,③2009年杭州图书馆的投入产出比为1比1.87^[7]。尽管通过研究,采用专门方法,大英图书馆和杭州图书馆都得出了投入产出比这个服务效能数据,但其实两者之间不具备可比性,因为两者在外部环境、服务能力、用户需求等方面都存在较大的差异,而且,这个指标也不能反映出其服务能力不足或过剩。

服务效能的评价比较复杂,笔者无法在有限的篇幅中面面俱到地分析其中的各个影响因素,这里将一些重要的影响因素归并成四个方面进行分析。第一是法治环境,它是形成服务能力的前提条件,一方面可将理念形成制度,另一方面能够保障对公共图书馆的资源投入;第二是服务体系,它决定了能否实现普遍均等,既是扩大服务能力、提高服务效益的手段,也是提升服务效能的重要目的;第三是专业策划,它是提供专业服务的前提,能把各种资源整合形成服务能力,确保服务质量,又能吸引读者利用图书馆,从而提高服务效益;第四是管理水平,管理是为实现公共图书馆的使命,对各种资源进行整合、组织、优化,对服务的类型以及提供方式进行决策的过程,管理水平决定服务效能的高低。

2.1 法治环境

法律保障公共图书馆的制度设计,理念体现公共图书馆的核心价值。公共图书馆的理念以及提供各种要素通过法律形式规定下来,就成为公共图书馆制度,使公共图书馆存在的目的以及建设、资源、运行、服务、管理等具备法律基础,在外部和内部形成基本的法治环境。

公共图书馆作为民主社会的一种制度安排,服务效能的高低直接决定了其专业服务是否能够均等化地满足人民群众的需求,即是否能够完成制度规定的使命。然而,作为公共图书馆制度的专门法——《公共图书馆法》在我国长期缺失,使得为人民群众提供均等、专业的公共图书馆服务没有成为各级政府的法定责任,

各地公共图书馆的场馆建设、编制配备、预算多少,完全视当地领导的重视程度而定,而不是按照制度和标准设定,这严重制约了服务能力的提高。

李国新教授是国内较早关注并系统研究公共图书馆法治环境的学者,他在2000年发表了《论图书馆的法治环境》^[13]一文,是国内较早研究图书馆法治环境的学术成果,随后又发表了许多关于公共图书馆法治环境的文章。他提出,良好的公共图书馆法治环境应包括四个方面:公共图书馆专门法、公共图书馆相关法、图书馆行业自律规范,以及与图书馆活动相关的国际法或集团宣言,只有这四个方面结合,才能够创造出一种开放的、系统的,规范和引导相结合,自律和他律相结合,法治和德治相结合的法治观念和法治环境^[14]。

进入新世纪以来,我国公共图书馆的法治环境逐步得到改善,引入了一系列国际公共图书馆的价值观和理念,公布了《图书馆服务宣言》《公共图书馆服务规范》《林州共识》《常熟共识》等行业自律性文件,政府相继出台了《公共图书馆建设用地指标》《公共图书馆建设标准》《政府信息公开条例》等法规,多个地方政府颁布了《公共图书馆管理条例》或《公共图书馆管理办法》,联合国教科文组织和国际图联颁布的《公共图书馆宣言》成为行业的金科玉律,应该说,地方性法规、相关法、行业自律规范、国际法等逐步齐全。为了推动《公共图书馆法》的出台,2009年起,文化部委托中国图书馆学会开展《公共图书馆法》立法支撑研究,组织全国相关专家学者对法律条款进行支撑性研究,有11个研究专题,研究报告多达200多万字,在《中国图书馆学报》上发表研究论文14篇,主要研究成果整合成5部专著,可以说《公共图书馆法》草案的每一条款都有研究成果的支撑。但《公共图书馆法》至今搁浅,使公共图书馆专门法空缺,令人遗憾。虽然笔者也曾经撰文说《公共图书馆法》不可能解决公共图书馆的所有问题^[15],但没有《公共图书馆法》却会产生许多问

题,至少会使政府和公共图书馆都缺乏法定义务的约束。

文化部、财政部于2010年底启动“创建国家公共文化服务体系示范区”活动,并要求创建地区都必须开展制度设计研究,以期通过完善地方性法规来填补专门法的空白,不仅可为各地提供借鉴依据,甚至产生倒逼效应,也可弥补《公共图书馆法》缺失对公共图书馆服务体系建设产生的制约。其实,凡创建示范区的城市几乎都颁布了地方性法规,不少地方的制度设计科学合理,符合理念,为当地公共图书馆服务体系建设和发展,为公共图书馆服务效能的提升创造了良好的法治环境。如重庆渝中区通过创建示范区,不仅有了新的区图书馆,还建立了区域总分馆体系;苏州市政府颁布的《苏州市公共图书馆总分馆体系建设实施意见》,确定了苏州市公共图书馆的组织形式为总分馆制,也使总分馆“苏州模式”从合作变为政府主导,巩固了原有紧密、扁平管理的优点,又消除了原来合作中的一些不确定性因素。

因此,建立完善的公共图书馆法治环境,是提升服务效能的首要任务。

2.2 服务体系

公共图书馆是一种机构化、专业化的服务,服务能力的形成、服务的提供、活动的开展以及服务效能的提升都需要借助相应的场馆条件。政府颁布的《公共图书馆建设用地指标》和《公共图书馆建设标准》正是从法制化和标准化的角度,推动和规范各地公共图书馆的场馆建设,以保障人民群众利用图书馆的平等权利。

公共图书馆场馆是服务效能的要素之一,场馆建设中规划、选址、功能布局等既要满足公共图书馆履行使命、发挥功能和方便读者利用的要求,又要有利于控制建设成本、运行成本,以便提升服务效能。因而,场馆建设成为公共图书馆提升服务效能的重要前提。单个场馆建设中,大开间可以节省专业人才数量,有利于运行成本的降低;采用绿色环保材料,尽量利用自

然采光和通风可以节省能源消耗;功能布局上使读者流成为金字塔结构,既保证安全又节约成本,等等,这些已经成为公共图书馆场馆建设中的常识。

但从一个城市或地区公共图书馆的建设成本和服务效能来考量,仅仅考虑这些还远远不够,每个场馆都有其有效服务范围,图书馆在考虑自身降低成本和提高效益的同时,必须同时考虑读者利用图书馆的成本。在免费开放条件下,读者是否利用图书馆很大程度上取决于他们利用图书馆需要花费多少时间成本和交通成本^[16]。所以,图书馆一方面需要从自身出发,寻找成本最低、效益最高的组织形式和服务模式,另一方面还需要从读者利用图书馆成本的角度考虑,寻找读者利用成本最低的途径。因而,构建全覆盖的公共图书馆服务体系,不仅是为节约公共图书馆的运行成本,也是为了将公共图书馆置于读者方便利用的地方,减少读者利用公共图书馆的时间成本和交通成本,使更多的读者逐步养成利用图书馆的习惯,进而提升公共图书馆的服务效能。笔者认为,这也是中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中明确提出要推进总分馆制建设的原因。

新世纪以来,许多地方探索总分馆的建设,其起始阶段的本意更多是从方便读者而不是从提升服务效能出发。随着建设的不断深入,总分馆建设和运行的经济性和读者利用图书馆的便利性日益凸现,但在与现有行政管理体制和财政体系、财政支撑能力发生矛盾时,一些地方往往会强调切合实际而放弃遵循总分馆制的规律,使得总分馆无法发挥出资源、技术、人员等统一管理、内部共享的优势,分馆服务能力达不到用户需求,无法发挥出应有的服务效能。

中国图书馆学会很早就认识到总分馆可以实现公共图书馆服务普遍均等和服务效能的提升。2006年12月15日,中国图书馆学会在苏州召开2007年新年峰会,设立了“图书馆服务网络构建研究”课题。2009年在《公共图书馆

法》立法支撑研究中又设立了“公共图书馆设置与建设主体研究”子课题。笔者有幸与于良芝教授合作,联合承担了这两个课题,形成了一系列研究成果。其中,与服务效能相关的研究结论包括:与一群单独设置的图书馆相比,总分馆建设成本与运行成本更低;场馆设置的科学布局既是普遍均等的前提又可以有效防止重复建设;总分馆内部结构越紧密,运行成本就越低;国内许多地区的建设主体没有支撑公共图书馆全覆盖的财政能力,需要组成联合建设主体,等等。

总分馆制、普遍均等、服务效能三者之间如同一个铁三角。总分馆制通过科学布局,代替一群单独设置的图书馆,可以使场馆规划布局更加科学,节省建设成本,促进普遍均等服务,提升服务效能。深圳南山区对总分馆的改造最能说明问题,按余子牛馆长的研究,如果南山区实行统一的总分馆制,重新对区域内的社区分馆规划布局,30 所分馆加 2 台流动图书车即可替代现在的 84 个社区图书馆覆盖全区,且其服务效益会因统一管理不降反增^[17]。

科学布局可以提升效能,结构紧密同样如此。厦门市图书馆 2013 年有 17 所分馆,其中:

紧密型(总馆直接委派工作人员)11 所,平均每馆到馆读者 7.29 万人次,外借图书 4.11 万册次;松散型 5 所(另有 1 所没有数据,不计在内),平均每馆到馆读者 1.99 万人次,外借图书 0.77 万册次。紧密型分馆分别是松散型分馆的 3.66 倍和 5.34 倍^[8]。

深圳市福田区是最早开展总分馆建设并实现服务全覆盖的地区之一,笔者曾经两次专门到此地学习调研,发现其分馆运行情况较好。福田区总分馆的建设由福田区政府主导,但不实行紧密型的统一管理。区财政将社区分馆经费纳入预算。其中,购书经费下达到福田区图书馆,实行文献的集中采编和调配,运行经费拨给街道自行掌握使用。2013 年,全区共有 106 个场馆,其中社区分馆 95 所,平均每个社区分馆接待到馆读者 3.56 万人次,外借图书 0.36 万册次^①。这个效益水平,在全国社区图书馆中属于最高的一类,但仍不如紧密型的分馆。

由于基层图书馆(指县级以下图书馆,下同)的数据不纳入公共图书馆统计范畴,所以笔者使用县级图书馆的平均水平与社区分馆(不分紧密与松散)做一个比较,数据均为 2013 年(见表 1)。

表 1 几地分馆与全国县级馆数据的比较

	厦门市分馆	福田区分馆	苏州分馆	全国县级馆
场馆数(个)	17	95	57	2 712
年度经费支出(万元)	无数据	1 547.4	799.69	449 735.5
每馆平均(万元)	/	16.29	14.03	165.83
到馆读者人次(万人次)	90.13	33.78	525.15	26 442.46
每馆平均(万人次)	5.30	3.56	9.21	9.75
外借图书册次(万)	49.04	34.15	197.19	20 725.25
每馆平均(万)	2.88	0.36	3.46	7.64

注:数据来自《2013 年厦门市图书馆年报》(内部资料)、深圳市福田区图书馆统计表(内部资料)、苏州图书馆统计表(内部资料)、《中国文化文物统计年鉴(2013)》

① 数据来自于福田区图书馆统计表(内部资料)。

在社区图书馆经常被媒体诟病为门可罗雀的同时,总分馆制下的社区分馆却有着很高的服务效益:三个地方的社区分馆在接待读者人次上分别达到县级馆平均水平的1/2、1/3和基本接近,在外借图书册次上分别为县级馆平均水平的38%、4.7%和45%,而每馆平均投入不到县级馆的1/10。社区分馆的服务效能超过了目前县级图书馆的平均水平,其中越是结构紧密的总分馆其服务效能越高。所以,建设真正的总分馆是提升服务效能、保障普遍均等的有效途径。

2.3 专业策划

公共图书馆作为一种社会制度安排,有着自己的使命和存在的理由^[18]。公共图书馆为完成使命,需要运用自身专业优势,进行专业策划,这也构成了公共图书馆的不可替代性。公共图书馆的专业化,体现在图书馆的建设、设置、宗旨、规划、服务、活动、管理等方方面面。如果对公共图书馆的专业化视而不见,不加运用,就将影响公共图书馆服务效能的提升,严重时甚至会造成较大的负面影响。

于良芝教授把公共图书馆的专业化表现分成四个方面:①运用图书馆学的专业知识,保障人们对其需要的知识和信息进行有效查询和获取;②聘用专业馆员执行“智力型”业务;③依托整个图书馆职业和行业组织的支持,维持并不断提高自身的业务水平;④员工需要遵循职业道德规范。但她又指出,公共图书馆专业化更多会体现在产品、服务、活动的设计过程中^[19],属于一种专业策划,这种专业策划有时会直接决定公共图书馆的决策和行为。

专业策划影响服务效能首先体现在办馆理念上。公共图书馆的服务对象是全体社会公民,因而公共图书馆向所有人开放,不排斥任何人,消除服务门槛,便于其服务对象能够平等地享受服务。到馆或远程接受服务的读者量增加了,则有利于提升服务效能。因为对所有人开放,流浪者进入公共图书馆其实是常态,“我无

权拒绝他进馆,但你有权选择离开”,被媒体和网民广泛炒作,业内一些同仁也大为赞赏。但就笔者来看,这句话的后半句明显违背了公共图书馆平等、包容、不排斥任何人的理念。在读者如潮的杭州图书馆里,收到读者的投诉,作为馆长决不会排斥任何一方,既不能排斥流浪汉,但也决不能因为流浪汉而影响了大批读者,所以一定是设法让大家相安无事、互相包容,为流浪汉寻找一个阅读的地方,甚至设法消除流浪汉身上的异味,而不是说一句霸气的话让大批读者选择离开图书馆。幸好后来证明这句明显不符合公共图书馆理念、缺乏专业性、似乎很霸气的话并非出自褚树青馆长之口,他的原话是“我无权拒绝他进馆,但你可以选择另外一个阅览区域”,既表明了公共图书馆服务的平等性,又希望读者之间有包容性,体现了一名图书馆馆长的办馆理念和专业素养。

专业策划影响服务效能还体现在服务项目的决策上。公共图书馆是一个中介机构,读者的阅读自由是权利之一,因而在阅读推广时的阅读指导被有些人认为是多此一举,并由此引起了一些争鸣。专业策划一定离不开理念,但在运用理念的过程中,要从整体出发。公共图书馆应该尊重读者的隐私权,确实不需要为有阅读能力和理解能力的读者进行阅读指导,但并不是所有读者都如此。如青少年读者面对庞杂的出版物无所适从时,阅读指导可以帮助其进行选择;而面对婴幼儿和家长时,图书馆为其推荐一些适合亲子阅读的图书和亲子阅读方法,可以尽快培养孩子的阅读习惯。

专业化影响服务效能也体现在具体的服务中,特别是参考咨询服务。读者利用图书馆的时间成本除了花费在路途上外,还有获取信息和知识的时间成本。当公共图书馆能够利用其专业知识以最短的时间解决读者在检索、获取、咨询时遇到的疑难问题,读者获得信息和知识的时间成本低于预期时,利用图书馆的意愿就会增加,这有助于提高服务效益。

最近,《中国文化报》介绍了苏州图书馆提升服务效能的10个百分百计划^[2],这是一个融理念、专业、技术、服务、创新于一体的专业策划。苏州市成功创建国家公共文化服务体系示范区,总分馆成为制度,第二图书馆正在建设,外延发展告一段落,需要向提高内含转换,因而提出三年实现10个百分百的效能提升计划,并设计策划了一系列新举措。如:让新华书店进入新书外借区,读者在指定书商的实体店和网店上购书由苏图买单,提供网上借阅社区投递服务,开设24小时自助图书馆,引入读者利用图书馆积分机制,推进“悦读宝贝计划”,开发“听书资源”,加强馆内和远程参考咨询力量,等等。这个计划,一方面让全馆工作围绕提升服务效能展开,迫使大家想方设法提高工作效率和服务能力,另一方面也倒逼政府为苏州图书馆提升服务效能而继续增加投入。

2.4 管理水平

管理出效益,管理水平直接影响服务效能,这应该不难理解。但由于公共图书馆提供的是公共品,成本由财政拨款解决,服务由用户免费享用,表面上不需要遵循市场供求规律,这造成公共图书馆不注重控制成本,不讲求提高效率,不善于科学决策。面对低下的效率,公共图书馆更愿意通过争取更多的经费来提高服务能力,因此加大了效益公式中分母的数值,使服务效能越来越低,队伍越来越散,专业化程度越来越低。这些问题的形成既有机制的问题,也有管理水平的问题。

就公共图书馆的外部管理机制而言,由于没有市场和供求关系的影响,公共图书馆的积极性主要依赖于馆长的觉悟和能力。总分馆的建设很能说明这个问题:由于缺乏制度规定和政府主导(个别地方领导开明的除外),在体制上制约了总分馆建设,凡推动总分馆建设的图书馆和馆长,大都处于自讨苦吃的境地。大多数不愿开展总分馆建设的馆长都以经济欠发达为托辞,但事实上总分馆是低成本实现普遍均

等的有效做法,越是经济欠发达,越应该建设总分馆,否则永远不可能实现普遍均等,托辞的背后是不愿自找麻烦。这个问题的根源并不在馆长身上,而应归咎于管理机制,毕竟推动总分馆建设需要全馆同仁的共同努力,需要极大的付出,而且在诸多因素的制约下成败难料,但在目前的管理机制下,这种努力和付出只有责任而没有任何回报。与前几年总分馆建设的热闹景象相比,现在还在坚持建设总分馆的地区已经屈指可数,尽管原因很多,但管理机制上的问题可能是关键。由此引申:多接待读者,多借出图书,多开展参考咨询,多举办阅读推广活动,多开发技术,甚至多争取项目经费,都只是多了工作和麻烦,长此以往,确实会逐步打消积极性。公共图书馆的上级部门必须正视这些问题,服务效能的提升必须以良好的外部管理机制为依托。

从公共图书馆的内部管理机制来说,由于没有人事和分配上的自主权,公共图书馆的内部管理缺乏有效手段。从全国来说,公共图书馆一方面专业人员匮乏,编制紧缺,另一方面人员进出的管理权都不在馆方,直接影响了公共图书馆的服务能力。内部分配上,按职称拿工资,不讲岗位和贡献,直接打击了员工的积极性,特别是青年骨干的积极性。进入新世纪后,首都图书馆、长春图书馆等都开展内部机制改革,希冀创新管理机制,改善服务,提高效益。2005年,苏州市实行全市事业单位改革,苏州图书馆实行对外工资总额包干管理,对内干部竞争上岗、员工双向选择的人事制度,以及收入与岗位和绩效挂钩的分配制度。实施的几年中,苏州图书馆干部职工积极性空前高涨,促进和保障了苏州图书馆各个方面的快速发展,服务效能迅速提升。

公共图书馆馆长的管理能力和水平,甚至责任心和进取心,会直接影响服务效能,“管理者是企业最基本、最稀有、最昂贵的资源”^[20],这也同样适用于公共图书馆。馆长需要具备资源组织、服务开展、活动设计、项目取舍的决策

能力,如新技术运用是公共图书馆紧跟潮流、扩大服务覆盖面、方便读者、提高效率的重要手段,但在决策是否运用新技术开展服务时,不能简单认为新技术运用一定能够提升服务效能。确实,新技术的运用一般能够提高效率,但同时会增加购置(开发)、专业人员、运行、维护和更新的成本,另外,在资源有限时,运用新技术会削减传统业务的资源,可能导致传统业务效能的降低。只有在运用新技术提高效率而产生的收益足以抵消这些成本且有余时,才会提升效能。另外,服务效益的提高与服务效能的提升有关,但不完全相同,效能的提升不仅仅要求效益高,还要求能力与效益相匹配,既不能闲置服务能力,又不能使服务能力长期超负荷,这使得提升服务效能变得比较复杂,管理正是将能力、效率、质量、效益有机整合从而提升效能的艺术。

3 结语

提升公共图书馆的服务效能,是公共图书馆服务体系过程中的重要环节,服务体系的构建可以提升服务效能,提升服务效能又支撑和加速服务体系的建设。“服务效能”与原来的“服务效益”仅差一字,但扩大了概念的内涵:“服务效能”既涵盖了“服务效益”,也包含了原来一直被掩盖的“服务能力”。以前一直是政府单向要求公共图书馆提高服务效益,有时忽视了为公共图书馆增加相应的服务能力,而提升服务效能则明确了双向的责任:公共图书馆要主动提升服务效能,政府也要为其增强服务能力提供条件。在这个过程中,公共图书馆在充分认识职责和使命的同时,应抓住事业发展的机遇,正确应对面临的挑战。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》[EB/OL]. (2015-01-14) [2015-05-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/14/content_2804250.htm. (General Office of the CPC Central Committee & General Office of the State Council issued Suggestions on Accelerating development of a modern system of public cultural services [EB/OL]. (2015-01-14) [2015-02-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/14/content_2804250.htm.)
- [2] 王学思.苏州图书馆:“10个100%”跨越式提升服务效能[N].中国文化报,2015-04-01(8). (Wang Xuesi. Suzhou Library: 10 tips for improving service efficiency[N]. China Culture Daily, 2015-04-01(8).)
- [3] 国家“十一五”时期文化发展规划纲要[EB/OL]. [2015-05-17]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/13/content_5087533.htm. (National culture development plan for the 11th Five-Year Plan [EB/OL]. [2015-05-17]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/13/content_5087533.htm.)
- [4] 李国新.图书馆制度是支撑社会和谐发展的重要基石[N].人民日报,2006-01-13(16). (Li Guoxin. The library institution as an important foundation of the harmonious development of society[N]. People's daily, 2006-01-13(16).)
- [5] 彼得·德鲁克.非营利组织的管理[M].吴振阳,译.北京:机械工业出版社,2009:8. (Drucker P F. Managing the non-profit organization principles and practices[M]. Wu Zhenyang, trans. Beijing: China Machine Press, 2009:8.)
- [6] 台北市立图书馆.台北市立图书馆年刊[M].台北市立图书馆,2008. (Taipei Public Library. Year book of the Taipei Public Library[M]. Taipei Public Library, 2008.)
- [7] 李超平,李国新,叶斌.杭州图书馆绩效评估研究与实践[M]//中国公共图书馆发展蓝皮书(2010).深圳:海天出版社,2010:214-234. (Li Chaoping, Li Guoxin, Ye Bin. Study and practice of the performance evaluation of the Hangzhou Library[M]//Blue Book of the development of China's Public Library (2010). Haitian

Press, 2010; 214-234.)

- [8] 厦门市图书馆. 2013年厦门市图书馆年报[R]. 厦门市图书馆, 2013. (Xiamen Library. Annual report of the Xiamen Library [R]. Xiamen Library, 2013.)
- [9] 杨庆红. 北美公益性文化设施及服务考察报告[M]//于群, 李国新. 中国公共文化服务发展报告(2012). 北京: 社会科学文献出版社, 2012; 336. (Yang Qinghong. Investigation report on public cultural facilities and services of North America [M] // Yu Qun, Li Guoxin. Annual report on the development of China's public cultural services (2012). Beijing: Social Science Literature Press, 2012; 336.)
- [10] 吴建中. 21世纪图书馆新论[M]. 2版. 上海: 上海科学技术文献出版社, 2003; 29. (Wu Jianzhong. New perspectives on the library of the 21st century [M]. 2nd ed. Shanghai: Shanghai Science and Technology Literature Press, 2003; 29.)
- [11] 邱冠华. 公共图书馆需要经营[M]//中国图书馆学会. 中国公共图书馆事业百年. 北京: 北京图书馆出版社, 2004; 424-426. (Qiu Guanhua. Public libraries need good management [M] // Library Society of China. A century of the librarianship. Beijing: Beijing Library Press, 2004; 424-426.)
- [12] 吴建中. 战略思考: 图书馆管理的十个热门话题[M]. 上海: 上海科学技术文献出版社, 2005; 65. (Wu Jianzhong. Strategic planning - ten topics on library management [M]. Shanghai: Shanghai Science and Technology Literature Press, 2005; 65.)
- [13] 李国新. 论图书馆的法治环境[J]. 中国图书馆学报, 2000, 26(3): 25-29. (Li Guoxin. Legal environment for library services [J]. Journal of Library Science in China, 2000, 26(3): 25-29.)
- [14] 李国新. 中国图书馆法治建设的成就与问题(上)[J]. 图书馆建设, 2004(1): 1-4, 9. (Li Guoxin. The achievements and problems of China library legal system construction (the first half) [J]. Library Development, 2004(1): 1-4, 9.)
- [15] 邱冠华. 从苏州市公共图书馆事业的建设与发展而引发的一些思考[J]. 国家图书馆学刊, 2006(3): 49-52. (Qiu Guanhua. Reflection on constructing and developing public libraries in Suzhou [J]. Journal of the National Library of China, 2006(3): 49-52.)
- [16] 邱冠华, 陈萍. 公共图书馆管理实务[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2013; 165. (Qiu Guanhua, Chen Ping. Practice of the public library's management [M]. Beijing: Beijing Normal University Press, 2013; 165.)
- [17] 余子牛. 效益是这样产生的[J]. 图书与情报, 2008(6): 120. (Yu Ziniu. How profits are generated [J]. Library and Information, 2008(6): 120.)
- [18] 于良芝. 公共图书馆存在的理由: 来自图书馆使命的注解[J]. 图书与情报, 2007(1): 1-9. (Yu Liangzhi. The legitimacy of public libraries: revelation from public library missions [J]. Library and Information, 2007(1): 1-9.)
- [19] 于良芝, 许晓霞, 张广钦. 公共图书馆基本原理[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012; 53-55. (Yu Liangzhi, Xu Xiaoxia, Zhang Guangqin. Basics of the public library [M]. Beijing: Beijing Normal University Press, 2012; 53-55.)
- [20] 彼得·德鲁克. 管理的实践[M]. 齐若兰, 译. 北京: 机械工业出版社, 2011; 90. (Drucker P F. The practice of management [M]. Qi Ruolan, trans. Beijing: China Machine Press, 2011; 90.)

邱冠华 苏州图书馆原馆长, 副研究馆员。江苏 苏州 215002

(收稿日期: 2015-06-12)