

日本公共图书馆社会化运营发展历程及问题

曹 磊

摘 要 日本公共图书馆的社会化运营起步较早。1963年制定的委托管理制度是最早的社会运营方式,此后逐步出台NPO运营、PFI运营等方式;2003年,指定管理者制度取代委托管理制度成为最主要的运营方式;这一发展历程呈现的特点有:运营方式多样化,形成完整流程,向民间开放程度不断加深,运营者业务范围不断扩大。关于社会化运营,日本一直存在争论,支持者主要从经济角度出发,反对者主要从专业角度出发。有必要将两个角度结合起来思考,更为客观地认知社会化运营。政府是社会化运营的推动者和执行者,政府在具体执行过程中,要注意区分图书馆事业已经存在的问题和社会化运营带来的问题,并采用不同的对策加以解决。保证图书馆的“公共属性”是社会化运营的首要前提。表4。参考文献33。

关键词 公共图书馆 社会化运营 指定管理者制度 日本
分类号 G251

The Development and Issues of the Outsourcing Operation of Japanese Public Libraries

CAO Lei

ABSTRACT

In 1963, Article 244 of Japanese Local Autonomy Act added the concept of “public facilities” which allowed local government to delegate public facilities to the outsourcing operation. For a long time, the outsourcing operation was not used in public libraries. In 1981, Kyoto Municipal Library was the first outsourcing operated library while seldom did libraries use this system. In 1991, amendments to Local Autonomy Act relaxed the restrictions on outsourcing operation. Since then, NPO Act in 1998 allowed NPO organizations to run the public library. PFI Act in 1999 allowed non-government forces to be involved from construction to operation of public libraries. In 2003, a major amendment to Local Autonomy Act established the “designated administrator system”, which deeply promoted the outsourcing operation of various public venues. In 2006, Public Services Reform Act allowed more civil organizations to step into the operation of public venues in the way of competitive bidding. At this point, the outsourcing operation of Japanese public libraries has been fully opened to the community. Reviewing the process of the outsourcing operation of Japanese public libraries, it is evidently to find that models of public libraries’ outsourcing management are differentiated with a complete progress. An increasing number of social organizations has been permitted to set foot in this progress which expands the scope.

In Japan, public debates of outsourcing operation have always existed since the 1980s. Supporters firmly

通信作者:曹磊,Email: caolei816@163.com, ORCID: 0000-0001-9674-2823 (Correspondence should be addressed to CAO Lei, Email: caolei816@163.com, ORCID: 0000-0001-9674-2823)

hold the perspective of reducing government spending and improving economic rationality, while opponents insist the deterioration of public welfare and specialty of the library. The debate, lasting for more than 30 years, is still inconclusive. A proper view of outsourcing management should combine both sides and distinguish the difference between theory and operation.

As outsourcing management is part of neo-liberal reforms of Japanese Government, Government, during this process, is the most critical. The progress of outsourcing management is dominated by Central Government. Local governments are practitioners and promoters. Both have different responsibilities. The former should focus on guidance and control, and the latter should pay attention to operational details of outsourcing management. To distinguish the original and secondary problems is another important issue for government, as different strategies shall be adopted.

The outsourcing management of public library is one of the options to pursue economic rationality, which should be based on the public attributes of the public library. 4 tabs. 33 refs.

KEY WORDS

Public libraries. Outsourcing operation. Designated administrator system. Japan.

0 引言

日本公共设施社会化运营的法律在 20 世纪 60 年代就已经推出。到了 20 世纪 80 年代,中曾根康弘政府新自由主义改革^①开始萌芽^[1]。20 世纪 90 年代,桥本龙太郎政府继续推行各种政策,放宽民间力量参与公共设施与服务的限制。到了 21 世纪,小泉纯一郎政府推行全面的新自由主义改革,进一步推动公共设施的社会化运营。

公共图书馆作为重要的公共设施,其社会化运营也经历了一个发展、演变的过程。通过论述日本公共图书馆社会化的发展历程、发展趋势、主要问题和社会反应等方面内容,本文希望为我国公共图书馆事业和公共文化服务的社会化发展提供参考和借鉴。

1 日本公共图书馆社会化运营的发展历程

日本的公共设施社会化运营开始于 1963

年。与其他公共设施相比,公共图书馆的社会化运营起步较晚,直到 1981 年,才出现公共图书馆社会化运营的具体案例。在此之后,随着相关法律法规的变动,日本公共图书馆的社会化运营不断发展。根据相关法律法规的调整和社会化运营的发展程度,日本公共图书馆的社会化运营大体上可以分为酝酿期(1963—1990 年)、起步期(1991—2002 年)和发展期(2003 年至今)三个阶段。日本公共图书馆社会化运营的发展,是政府改革带来的直接结果。

1.1 酝酿期:1963—1990 年

1.1.1 法律规定

1963 年,日本《地方自治法》进行修订,法案的第 244 条首次加入“公共设施”的概念。所谓公共设施,是地方政府为了增进居民福祉而设立并供居民利用的设施^[2],一般而言,可以分为休闲体育、产业振兴、基础建设、文化教育和社会福利五类^[3]。此外,该法第 244 条之 2(单独的条文)第 3 项首次明确,在能够达到公共设施

① 从英国撒切尔政府开始,美国里根政府等西方国家先后开始新自由主义改革,主张废除大政府,标榜小政府、放松管制、促进竞争、减少福利教育的预算、削减公务员、抑制工资、对一系列大企业进行民营化。中曾根政府时期,日本也加入到改革队列之中。内容参见参考文献[1]。

设置目的的情况下,地方政府可以通过制定条例,将公共设施交给公共团体或者具有公共性质的团体^①运营^[4],这就是所谓的委托管理制度。

1.1.2 实施状况

公共图书馆属于文教设施的范畴,因此可以采用委托管理制度。1963年之后很长一段时间内,日本公共图书馆实施的是非图书馆业务的委托管理,根据1981年5月15日《自治日报》的调查,当时日本542家公共图书馆中,37.7%实行警卫委托,58.5%实行清扫委托^[5]。到了20世纪80年代,日本开始出现公共图书馆委托管理的案例。1981年,京都市率先采用委托管理制度运营公共图书馆。京都市在1981年3月成立社会教育振兴财团,4月份将新建成的中央图书馆及由社会教育会馆改造而成的4家图书馆全部委托给社会教育振兴财团运营^[6]。京都市将图书馆的业务分为主干业务和非主干业务两类。主干业务指的是有关图书馆运营、方针和计划等方面的工作,而窗口服务则被归为非主干业务。根据教育委员会的意见,主干业务安排正式员工,由政府直接运营,不能委托出去,非主干业务则可以实施委托管理^{[7]194-195}。

这一时期,日本公共图书馆社会化运营处于酝酿阶段。根据1985年日本图书馆协会的一项调查,当时日本采用委托管理制度的公共图书馆共有16家,占到总数的0.99%^[8]。

1.2 起步期:1991—2002年

1.2.1 法律规定

1991年,《地方自治法》进行修订,扩展了委托管理制度的相关规定^[9]。①受托者范围扩大。修法之后,受托者从公共团体或具有公共

性质的团体,扩大到两者出资占到一定比例的法人组织。②受托业务范围扩大。法律引入“使用费制度”,在地方政府条例的许可之下,受托者可以收费,以此促进受托者自主经营的积极性,提升政府的财务效率。

20世纪90年代后期,日本通过了两部法律,推动公共事业向民间开放。1998年通过NPO(非营利组织,Non-Profit Organization)法,对NPO组织的设立、管理、解散、合并和监督等方面做出详细规定,明确NPO组织可以在20项相关领域开展非营利性活动,公共图书馆所属的社会教育领域也在20项领域之内^[10]。1999年制定的PFI^②法规定了适用PFI模式的对象领域、政府的作用和各种扶持措施等内容,根据法律第2条的规定,教育文化类的公共设施可以应用PFI模式^[11]。

1.2.2 实施状况

一方面,实施委托管理制度的日本公共图书馆逐步增加,另一方面,伴随着NPO法和PFI法的通过,日本出现了按照这两项法律运营的公共图书馆案例。2002年起,山梨县山中湖村准备建设自己的图书馆。2004年4月,山中湖情报创造馆正式开放,该馆由NPO组织“地区资料电子化研究会”运营,是日本第一个根据NPO法运营的公共图书馆^[12]。2001年6月,三重县桑名市决定采用PFI方式运营新建的中央图书馆。2004年10月,桑名市中央图书馆新馆开馆,该馆是日本第一家采用PFI方式运营的公共图书馆。根据合同,整座大楼(图书馆位于3、4楼)的设计、建设和运营(期限为30年)都交给一家民间公司具体负责,该公司由6家公司合资兴办。根据桑名市的数据,PFI方式为当地节省了21.52亿日元的财政支出,节省比率达到22%^[13]。

① 公共团体指的是在一定范围内能够执行公共权力的法人,具体包括地方政府、公共组合和营造物法人。具有公共性质的团体指的是以公共活动为目的的法人,根据日本政府的解释,具体包括农业协同组合、森林组合和商工会等产业经济团体和社会福祉协议会、青年团、妇人会等文化事业团体。公共组合指的是以实施行政为目的,由具有一定资格的组成人员构成的公共社团法人,如商业组合、健康保险组合等。营造物法人指的是由国家或地方公共团体出资设立的公共财团法人,如国营公司、金库、基金等。

② “Private Finance Initiative”的缩写,即“民间主动融资”。

这一时期,日本公共图书馆社会化的主要特点是向民间开放,社会化事业正式起步。根据日本文部科学省的调查,截至2002年,实施业务委托^①的公共图书馆共有465家,占到公共图书馆总数的17.5%^[14]。与此同时,其他样式的社会化运营模式也开始出现。

1.3 发展期:2003年至今

1.3.1 法律规定

2003年,日本小泉政府对《地方自治法》进行修改,推出指定管理者制度。《地方自治法》第244条之2具体规定了指定管理者制度的主要内容:①有关指定手续、管理基准和业务范围的内容需要由地方条例进行明确;②指定管理者制度需要遵循条例,明确运营期限,经地方议会表决后确定;③公共设施的使用费用可作为收入由运营机构收取;④运营机构需要提交业务管理、费用收支状况等年度报告;⑤地方政府的首长可以通过法令取消运营机构的资格或者停止其业务运营^[2]。

2006年,日本通过《关于引入竞争、改革公共服务的法案》(简称《公共服务改革法》或《市场化测试法》)。该法案明确,除部分服务外,官方(中央政府和地方政府)和民间可以平等竞标公共服务项目,为社会提供优质、廉价的公共服务^[15]。

1.3.2 实施状况

根据日本图书馆协会2007年以来连续发布的调查报告,自从2003年推出指定管理者制度,日本公共图书馆采用这一制度的数量和占比稳步提升(详见表1)。从2007年到2014年,日本公共图书馆总数增加了4.3%,采用指定管理者制度的公共图书馆的总数则增加了230.2%,应该说采用指定管理者制度的日本公共图书馆的数量增长速度非常快。从图书馆的类型来看,城市图书馆社会化的发展程度更高、速度更快。从2007年到2014年,采用指定管理者制度的城市图书馆数量从103家增加到了371家,农村图

书馆数量从26家增加到了55家。

表1 日本公共图书馆采用指定管理者制度的情况^[16]

年份	采用指定管理者制度馆数量	公共图书馆总数	比例(%)
2014	426	3 246	13.1
2013	392	3 248	12.1
2012	333	3 234	10.1
2011	296	3 210	9.2
2010	273	3 188	8.6
2009	220	3 164	7.0
2008	169	3 126	5.4
2007	129	3 111	4.1

从日本全国公共设施的社会化运营发展情况来看,日本公共图书馆社会化运营的程度并不高。根据日本总务省的调查结果,2007年,日本各地采用指定管理者制度的公共设施共有61 565家,其中文教类设施13 260家^[3]。社会化运营的公共图书馆占全国社会化运营公共设施的0.21%,占社会化运营文教类设施的0.97%。2012年,日本各地采用指定管理者制度的公共设施共有73 476家,其中文教类设施的数量是15 102家^[3]。社会化运营的公共图书馆占全国社会化运营公共设施的0.45%,占社会化运营文教类设施的2.2%。

在指定管理者制度不断发展的同时,日本地方政府也积极推动其他社会化运营形式的发展。2008年,大阪府根据《市场化测试法》,推动民间和政府通过公开竞标的方式获取大阪相关公共设施的运营管理权限。2009年9月,大阪府立图书馆成为公共服务改革的对象。根据计划,府立图书馆“窗口业务以及使用指南等参考咨询服务”被确定为采用“市场化测试”方法的公共服务领域之一。在招投标之后,2010年4月,“图书馆流通中心”(日本企业)最终被确定为运营相关业务的单位(为期3年)。运营情况进行评估,民间业者要自我评估,具体负责

① 这里的业务委托主要是窗口服务的委托,包括采编、借阅、参考、上架、流动图书车等各项业务。

的政府部门、专门的监理委员以及府立图书馆的协议会^①也要对民间业者运营图书馆的状况进行评估^[17]。经过多次评估,2013年公布的评估结果认可了这一改革试点,在今后继续采用“市场化测试”方法运营相关业务。

这一时期,日本公共图书馆社会化在立法和行政层面全面扩展,以指定管理者制度取代旧的委托管理制度,全面放开针对民间力量的各种限制,明确政府和民间可以平等地竞争包括图书馆在内的公共设施的建设、管理、运营等事业。

2 日本公共图书馆社会化运营的主要发展趋势

2.1 运营方式多样化

按照时间顺序,日本公共设施社会化的主要制度或者政策有四种(见表2,其中委托管理制度目前已经失效)。根据日本学者的研究,这四种运营方式各自有着不同的特点。目前,公共图书馆领域主要采用的是指定管理者制度,这与制度的特征有直接的联系。比如PFI方式,需要民间力量大量的资源投入,这一方式在公共图书馆领域较难实现。不过,日本政府现在也准备进一步推动PFI方式的发展。2016年5月,日本文科省召开会议,明确要全力助推PPP/PFI等方式在文化、教育领域的应用,未来三年内,文教领域要建成三个示范性项目^[18]。

表2 各种社会化运营方式的比较^[17]

运营方式	委托管理	PFI	指定管理者(目前最主要方式)	市场化测试
发起方	地方政府	地方政府、民间	地方政府	地方政府、民间
特征	一部分公共服务委托给民间,民间发挥创意的空间较小。	最大限度地利用民间力量,参与设施从建设到运营的各个阶段。民间力量需要承担竞标等费用,同时也存在风险。	多数地方政府均采用了该制度。自由度较高,可以充分发挥民间创意,不过由于缺少经验,存在民间力量无法持续运营公共设施的状况。	例子较少
期限	一年或者多年	长期合同(20—30年)	长年合同(3—5年)	长年合同(3—5年)

2.2 形成完整流程

在程序上,根据《地方自治法》的规定,公共设施社会化运营的相关内容均需要通过地方政府条例的形式加以规定。以典型的横滨市为例,该市实施指定管理者制度有明确的流程(见表3),还有系列的配套举措,归纳起来主要是公开招聘、监督评估和信息公开^[19]。公开招聘是确定公共设施指定管理者的原则(部分设施存在不公开招聘的情况,需要法规规定)。监督评估就是政府监督、定期评估指定管理者的运营状况。监督评估制度有自身评估(指定管理者

对自身的评估)、政府评估(相关政府业务部门的评估)、第三方评估(由专门成立的第三方评估委员会进行评估)和使用者评估(由设施使用者进行评估)。评估结果有助于运营者更好地运营设施,也有助于政府掌握实际情况并对运营者采取相应的举措。信息公开指的是有关指定管理者制度的相关信息均向社会公开,这一举措和上面两项政策是相辅相成的。公开招聘、监督评估的相关政策、文件、标准、人员等信息均会在政府网站和指定管理者的网站上公布,同时还会在媒体上公示。

① 根据日本《图书馆法》的规定,协议会是馆长的咨询机构,主要就图书馆的运营状况向馆长提供意见。

表3 横滨市确定指定管理者的流程

程序	具体内容
制定、修订条例	制定或修订有关设施的条例,提交给议会审议
公募	选定委员会确定公募的要素,设定充分的公告时间并公布在网站主页等地方
选定	举办应选者参加的听证会,选定委员会根据客观的标准确定指定管理者
决议	指定管理者、指定期限等内容提交给议会审议
签订协议	通知、公告、签订
确保适当的指定管理	每年年终的时候,提交年度业绩报告书和来年事业计划书;倾听使用者的意见,把握运营实际情况;进行必要的指导

2.3 向民间开放程度加深

1963年到1991年间,能够通过委托管理制度运营公共图书馆“非主干业务”的机构局限在公共团体和具有公共性质的团体。公共团体是法律上的“公法人”^①,也就是政府或者准政府组织。1991年修法之后,受委托对象的范围扩大,政府出资占到一定比例的团体也可以运营公共图书馆^②。修法之后,“外廓团体”就可以名正言顺地通过委托管理制度运营公共图书馆了。这一时期还有一个名词称为“公社化”,指的是公共图书馆交给“公益社团法人”(一般均为外廓团体)运营的现象。这个时候,民间力量可以通过占资比例的形式参与到公共图书馆的

运营中来。

1998年之后,相关法律政策特别是指定管理者制度出台,全面放宽公共图书馆社会化的限制,使得NPO、企业以及其他民间组织都能参与到公共图书馆的运营以及其他业务中来,民间力量成为公共图书馆运营的重要力量,不再需要借助与政府合资等形式,可以作为独立主体直接运营公共图书馆。以指定管理者制度为例(见表4),民间力量主要分为企业、NPO、公社财团和其他四个类别,其中企业是最为主要的力量,数量和占比一直居于各民间力量之首,占比则从2007年的45.0%提高到了2014年的75.4%。

表4 指定管理者的类型表^[16]

类别 \ 年份	年份							
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
企业	321	291	240	205	185	134	94	58
NPO	40	40	37	37	32	32	29	19
公社财团	50	49	45	45	45	44	44	46
其他	15	12	11	9	11	10	2	5
总计	426	392	333	296	273	220	169	129

① 具有公共性质的团体符合三个特征:地方政府直接出资参与或资助团体的设置,在某地区设置团体的宗旨有法律依据,参与地方政府的相关事业。

② 这些团体在日本称为“外廓团体”。

2.4 业务范围扩大

从京都市开始,公共图书馆实施委托管理制度,均采取同样的方式——将图书馆业务分为主干业务和非主干业务,将非主干业务外包给社会组织管理运营。如大阪府立图书馆根据《市场化测试法》将相关业务交给民间运营的事件中,也用了同样的方式。不过,指定管理者制度的出台改变了这一状况。运营组织可以全面管理公共图书馆的所有业务,任命馆长等事项均可交由指定管理者决定。此外,PFI法允许民间介入公共设施的建设,《市场化测试法》给予官民平等竞标地位,让民间力量能够全面介入公共图书馆建设、管理和运营的全流程。随着业务的扩展,运营单位的权限也不断扩大。1991年《地方自治法》修订之后,受委托运营图书馆的组织有了收费的权力,收取的费用可以由运营单位使用。指定管理者制度继承了这一做法,持续至今。

3 关于社会化运营的争论

3.1 支持方和反对方代表性的观点

支持公共设施社会化运营的观点,主要从削减经费或者提高经费利用效率的角度出发。支持方主要是地方自治研究机构、地方政府等。1984年,日本地方自治经营学会在其发布的报告中,对公共设施的政府直营与委托管理进行了比较研究。根据报告,委托管理公共设施的费用仅为政府直营费用的50%到80%。政府直营的公共设施之所以费用高,是由工作量设置不合理和人员费用居高不下等因素造成的。1995年,该学会发布报告,延续之前的论调,继续鼓吹通过委托管理的方式,将公共设施交给民间运营,从而减少财政开支^[20]。从学界来看,反对社会化运营的观点更为普遍。日本学者指出,从相关研究文献的角度考察,反对社会化运营的文献是“压倒性的多数”^[21]。比较典型的反对意见都认为这一做法违反了社会教育的理念——公共图书馆等社会教育设施以增进公

共利益为最优先的考量,将公共图书馆由政府直接运营改为企业运营,最大的目的就是缩减财政开支,这是对社会教育目的的自我否定^[21]。

为什么会存在严重对立的看法?实质上,这种对立是各自出发点不同造成的。日本学者认为,目前日本公共图书馆的很多问题,比如社会化运营等,是“‘地方政府的逻辑’与‘图书馆的逻辑’没有整合”造成的,是“经济合理性”与“图书馆固有价值、特性”的冲突^[22]。用日本图书馆协会的话来说,这是一种“制度性的矛盾”^[23]。

3.2 支持方和反对方观点的评述

支持方或者反对方的代表性意见,都是从各自的角度出发对社会化运营进行阐释,各有各的合理性。然而仔细分析,双方也都有不可忽视的问题。

经济合理性是支持者的首要出发点,但是由此造成工作条件不断恶化却也是社会化运营的严重后果。这里就日本公共图书馆从业人员的工资收入做一个粗略、不太精确的估算。根据日本总务省的统计,包括图书馆职员在内的“其他教育职员”(编制内),2009到2013年的年收入分别是481.2万日元、478.8万日元、480.0万日元、477.6万日元、477.6万日元^[24]。按照“编制外人员年收入=(总经费-馆藏购置经费-编制内人员年收入×编制内人员总数)/编制外人员总数”这一公式^[25],可以估算出编制外人员2009年到2013年的年收入分别是174.2万日元、188.6万日元、200.6万日元、198.9万日元、218.1万日元。由于计算公式中人员经费的估算总额要比实际总额多,所以编制外人员经费的实际数额肯定比估算出来的数值还要低。编制外人员已经成为日本公共图书馆专业队伍的主力成员,而收入却远低于编制内人员。指定管理者制度对于公共图书馆专业队伍存在诸多不利影响,这一问题已经为日本学界广泛指出和批判^[22]。

反对者大都是从专业角度出发,然而却忘记了政府财政开支困难这一最为重要的社会因素。虽然反对的声音从未停歇,然而日本公共图书馆采用指定管理者制度的数量仍在逐年增高。出现这一局面的根本原因就是财政危机一直存在,政府不得不通过各种办法缩减开支。如何能够花较少的钱达到预期的目的,是处于财政危机状态下政府必须要考虑的问题。除了人事费用的开支之外,设施设备的维修和改造费用,也日益成为日本地方政府头疼的大事。东京都练马区在2004年曾经做过一项测算,今后20年内,该区公共设施的维修和改造费用将达到年均约152亿日元,占到每年区财政收入的近10%^[20]。每年都要承担如此大数额的财政开支,显然是地方政府无法承受的。

关于社会化运营的争论,已经持续了30多年,各自都无法说服对方。随着采用指定管理者制度运营的公共图书馆数量不断增多,如何更好地推动社会化运营在合理、适当的轨道上运营,也就是上文提到的将“政府的逻辑”与“图书馆的逻辑”整合起来,比起一味的反对,应该是个更好的选择。①在理念上,必须坚持图书馆的公共属性。日本图书馆界反对社会化运营的重要一点就是认为这样做会改变公共图书馆的性质——指定管理者制度等社会化运营模式将图书馆服务外包给企业等民间力量运营,把具有公共属性的图书馆服务看作是普通商品进行操作,这改变了图书馆服务的社会属性。图书馆界的意见,关注点在于——公共属性是图书馆服务的根本出发点,不管是政府直营还是社会化运营,都不能脱离这一属性。②在操作上,要注意经济合理性,综合地看待图书馆服务的价值。在财政危机的情况之下,缩减财政开支是迫不得已的事情。这种情况下,公共图书馆作为全面依靠财政投入的服务设施,必然会受到影响。在具体的服务过程中,政府和图书馆要更加合理和充分地利用财政资源。社会化运营是提高经济合理性的一种方式,其他方式,例如绩效考核等,也应当发挥其应有的作用。

4 政府在社会化运营中的角色

在日本现行的法律和行政体制之下,公共图书馆是由政府设置的,采用何种运营模式,社会化运营还是政府直营,也是由政府根据具体情况确定的。因此,政府在公共图书馆社会化运营的整个过程中,起着决定性的作用——引入、规范、监督和评估社会化运营,都是政府的职责。当然,由于政府的职能和分工不同,不同层级的政府所承担的责任也是不同的。

4.1 各层级政府的定位

日本中央政府是日本公共图书馆社会化运营的主导力量。1981年,日本中央政府召开临时行政调查会,提出“对于社会福利设施、社会教育设施等公共设施,要根据地区实际情况,积极推动以民营化、委托管理、兼职职员、居民志愿者等方式进行运营”,要通过“减量经营”和重视民间活力的方式更好地利用图书馆在内的各种公共设施^[26]。1986年3月,时任日本文部大臣海部俊树在众议院回答有关图书馆委托管理问题时表示,公立图书馆的“主干”业务不适合民间委托^[27]。这在一定程度上承认非“主干”业务部分可以采用委托管理制度。1991年,《地方自治法》的修订使得民间力量可以通过与政府合资的形式介入公共图书馆的管理运营。1996年,桥本龙太郎政府推出多项改革,新自由主义改革在日本初步体系化。随之而来的NPO法、PFI法解除了对政府出资份额的限制,使得民间资本可以独立地介入公共图书馆的全过程。2001年,小泉纯一郎上台之后,政府不断推动放松管制、地方分权与民营化,推动财政体制、行政体制的改革,推出指定管理者制度,促进日本向着全面的新自由主义国家迈进。

地方政府作为公共图书馆事业的设置和运营部门,与中央政府互相配合,是社会化运营的实践者和推动者。说地方政府是实践者,是因

为具体理念和政策的落实,都是地方政府完成的。例如,1981年日本中央政府提出社会化发展理念,同年,京都市图书馆就实现了委托管理。说它是推动者,是因为地方政府有推动公共图书馆社会化运营的需求。日本内阁府在2003年10月向全社会征集有关“行政服务向民间开放的制度性阻碍因素”时,收到了地方政府有关“将社会福利设施、教育设施、公民馆等公共设施的管理运营交给民间委托受到限制”的意见,内阁府由此将去除公共图书馆业务民间开放的阻碍因素作为重点课题^[28]。在压力之下,文部科学省不得不在给内阁府的回应中推翻以往自己的看法,明确指定管理者制度能够全面进入公共图书馆领域。

从上文的分析可以看出,在考察社会化运营的过程中,必须要高度关注政府到底应该扮演什么样的角色这一问题。

4.2 各层级政府职责的划分

文部科学省是日本中央政府具体负责公共图书馆事业的机关。从社会化运营的角度来看,它的主要职责是宏观层面的指导与调控。2003年,文部科学省在压力之下,同意将指定管理者制度引入社会教育领域。不过,该省一直对该制度存在疑虑。2008年6月,时任文部科学大臣渡海纪三朗在参议院表示,他和文部科学省一直就对指定管理者制度持“否定”看法^[29]。2008年通过《图书馆法》等社会教育类法律修正案的时候,日本参、众两院的附带决议均指出,在确保公民馆、图书馆和博物馆等社会教育设施人才和存在方式的同时,要充分考虑引入指定管理者制度的弊端,构筑合适的管理运营体制^[30-31]。2009年,文部科学省提出了引进指定管理者制度需要注意的九点内容:明确引入制度的判断标准,设定合理的业务范围,制作合理的服务说明书,指定管理者的遴选要注意透明和公平,注意业务的有序交接,关注监督和评估制度,保证事业的持续性,确保指定管理者发挥创意和灵活性,正确引入和运用

使用费制度^[32]。

地方政府是公共图书馆事业的设置和运营者,直营或是社会化运营,都是其选项之一。日本学者指出,地方政府在做选择的过程中,一定要考虑如下因素:再次明确图书馆等设施的理念与愿景;要采取能够创造价值的举措;事业应当能够提升社会价值;要能够满足使用者,能够吸引用户;多元交流,共同成长和创造;必要的公开性、开放的体系、国际性、地区性和感受度;追求有效性、效率性、经济性和安定性。考虑这些因素,是对公共图书馆价值和功能的再次思考,不管直营还是社会化运营,都要在保证其价值和功能的基础上做出抉择^[21]。

4.3 实际操作过程中问题的区分

日本学者指出,政府 in 实施社会化运营的过程中,则要区别原有和次生层面的问题,采取不同的对策加以解决^[22]。以专业队伍问题为例,这是原有的问题。2001年,编制外人员占到工作人员总数的39.6%,编制内人员占到60.4%,后者是专业队伍的主力。到了2009年统计的时候,编制内人员数量已经明显少于编制外人员数量,编制外人员数量是编制内人员数量的1.5倍。到了2015年,编制外人员数量已经是编制内人员数量的2.3倍,成为公共图书馆工作人员队伍的主力军^[25]。然而,这一问题早在指定管理者制度等模式出现之前就已经普遍存在。还需要注意的是,目前指定管理者制度的采用率并不高,大多数图书馆还是政府直接运营。社会化运营充其量只是加剧了这一状况,并不是这一问题的始作俑者。要解决这些原有的问题,就得从公共图书馆的顶层设计入手,重点解决如下问题:明确图书馆运营方针及基准;提升运营效率;保证和培养馆长等专业职员,明确任职的条件;开展运营绩效评估和监督制度;承担向民众和议会说明的责任^[21]。

次生问题指的是围绕社会化运营本身产生的问题,更多的是执行层面的问题,文部科学省提及的九点注意事项就是对这些问题的提炼。

在具体操作中,如下三个问题最值得注意^[21]。首先是如何确定运营费用。社会化运营的主要目的就是削减开支,在这种情况下如何保证服务的质量,就必须确定合理的运营经费,辅之以适当的收费项目来补充经费的不足。其次是确定运营期限。这里要充分考虑到事业的稳定性、持续性、解决已有问题等因素。有意见认为,五年的时限更加合理。最后是要保证合理的工作条件,地方政府必须要确保社会化运营不影响到图书馆员的工作稳定性,这是提升服务水平的保证。

5 余论

日本公共图书馆的社会化运营,已经经历了30多年的发展,几经变更,形成了今天以指定管理者制度为主要模式的社会化运营体制。公共设施社会化运营是日本新自由主义改革的主要举措,公共图书馆无法避免。政府是社会化运营政策的推动者和执行者。因此,讨论社会化运营,首先就要关注政府的职责。从中央政府角度来看,改革强调减少对地方政府的干预,

使得中央政府调控公共图书馆事业的手段愈发单调,缺乏效力,仅以法律解释、指导意见的形式处理各种相关问题。从地方政府角度来看,社会化运营削减了对公共图书馆事业的投入。以馆藏购置经费为例,2000年到2013年,总额减少了75亿日元,年均减少的比率为1.5%^[25]。这都是政府职责缺失的具体体现。

社会化运营不应等于“甩包袱”,不能因为社会化运营能够节约开支就完全不顾图书馆事业的公共属性。说到底,社会化运营是政府追求“经济合理性”的选项之一,但是“经济合理性”应当建立在保证图书馆“公共属性”的基础上。政府在社会化运营的过程中,起着决定性作用。要发挥社会化运营的成效,政府不仅要从事财政和经济角度进行思考,也要倾听来自民间的意见^[22],爱知县小牧市在确定本市图书馆是否采用指定管理者运营的过程中,采用了市民投票的方式,最终否决了社会化运营提案^[33]。在多方听取专业意见、社会意见的基础上,尽量保证“公共属性”和“经济合理性”的协调,是政府应对社会化运营应当采取的态度。

参考文献

- [1] 李月,古賀勝次郎. 日本经济政策与新自由主义[J]. 现代日本经济,2008(4):1-6. (Li Yue, Koga Katsujirou. Japan's economic policies and neo-liberalism[J]. Contemporary Economy of Japan,2008(4):1-6.)
- [2] 日本国会. 地方自治法[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0067.html#>. (National Diet of Japan. Local autonomy act[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0067.html#>.)
- [3] 総務省. 公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000189527.pdf. (Ministry of Internal Affairs and Communications. Survey results on the introduction status of designated administrator system of public facilities[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000189527.pdf.)
- [4] 消費者庁. 民間事業者による「公の施設」の管理における官民の役割分担について[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/20th/anzen/02shiryu2-1.pdf#search=%E5%85%AC%E3%81%AE%E6%96%BD%E8%A8%AD+%E7%A8%AE%E9%A1%9E>. (Consumer Affairs Agency. Participation of public and private participants in management of “public facilities” by private business operators. [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/20th/anzen/02shiryu2-1.pdf#>.)

- search='%E5%85%AC%E3%81%AE%E6%96%BD%E8%A8%AD+%E7%A8%AE%E9%A1%9E'.)
- [5] 吴建中. 近年来日本的图书馆事业迅速发展的原因[J]. 江苏图书馆工作, 1983(2): 80-84. (Wu Jianzhong. The reasons for the rapid development of Japanese library in recent years[J]. Jiangsu Library Work, 1983(2): 80-84.)
- [6] 京都市図書館. 京都市図書館のあゆみ(年表)[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www2.kyotocitylib.jp/?action=common_download_main&upload_id=3110. (Kyoto City Library. History of kyoto city library (chronology)[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www2.kyotocitylib.jp/?action=common_download_main&upload_id=3110.)
- [7] 是枝英子. 現代の公共図書館・半世紀の歩み[M]. 東京: 日本図書館協会, 1995. (Koeda Eiko. Modern public libraies; step of half century[M]. Tokyo: Japan Library Association, 1995.)
- [8] 成原貴彦. 足立区立図書館委託問題に関する研究[D/OL]. [2016-08-16]. <http://panflute.p.u-tokyo.ac.jp/~anemoto/text/Narihara/1sho.html>. (Narihara Takahiko. A Study on issues of outsourcing of adachi district library[D/OL]. [2016-08-16]. <http://panflute.p.u-tokyo.ac.jp/~anemoto/text/Narihara/1sho.html>.)
- [9] 国立国会図書館. 【法令沿革一覽】地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=1hiiNtlQDW48x09JyBfyQ%3d%3d>. (National Diet Library. [Legal history list] Local autonomy act[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=1hiiNtlQDW48x09JyBfyQ%3d%3d>.)
- [10] 日本国会. 特定非営利活動促進法[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10H0007.html>. (National Diet of Japan. Act on promotion of specified non-profit activities[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10H0007.html>.)
- [11] 日本国会. 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>. (National Diet of Japan. Act on promotion of private finance initiative[EB/OL][2016-08-16]. <http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>.)
- [12] 文部科学省. 新しい形の図書館整備(山梨県山中湖情報創造館)[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715/014.htm. (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. New form of library maintenance (Yamanashi prefecture yamanakako library)[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715/014.htm.)
- [13] 文部科学省. 新しい形の図書館-PFI-(三重県桑名市立中央図書館)[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715/016.htm. (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. New form of library-PFI-(Mie Prefecture Kuwana Municipal Central Library))[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715/016.htm.)
- [14] 赤津美香. 図書館運営の民間委託に関する研究: 行政の手を離れた図書館の将来像とは[D]. 宇都宮: 宇都宮大学国際学部国際社会学科, 2006. (Akazu Mika. A study on private outsourcing of library management; the future of the library leaving government's hand [D]. Utsunomiya: Utsunomiya University International Studies Department International Sociology, 2006.)
- [15] 日本国会. 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18H0051.html>. (National Diet of Japan. Act on reform of public services by introduction of competitive bidding [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18H0051.html>.)

- html.)
- [16] 日本図書館協会. 日本図書館協会の取組み: 指定管理者制度 [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.jla.or.jp/library//tabid/311/Default.aspx>. (Japan Library Association. Efforts of the Japan Library Association: designated administrator system [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.jla.or.jp/library//tabid/311/Default.aspx>.)
- [17] 米谷優子, 川瀬綾子. 大阪府立図書館への市場化テスト適用の過程と課題 [J]. 情報学, 2012, 9(1): 86-108. (Maitani Yuko, Kawae Ayako. The process and problems of the market testing in Osaka of Osaka Prefectural Library [J]. Journal of Informatics, 2012, 9(1): 86-108.)
- [18] 文部科学省. 文教施設におけるコンセッション事業の具体化目標について [EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/040/shiryo/1371402.htm. (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. On concrete goal of the concession project at education and culture institution [EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/040/shiryo/1371402.htm.)
- [19] 横浜市. 横浜市指定管理者制度運用ガイドライン(第6版) [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kyoso/siteikanrisha/140401guideline6.pdf>. (Yokohama City. Yokohama city designated administrator system operational guideline [6th Edition] [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/kyoso/siteikanrisha/140401guideline6.pdf>.)
- [20] 井上伸良. 社会教育施設における経営方式の多様化に関する考察 [J]. 生涯学習・社会教育学研究, 2004(29): 25-33. (Inoe Nobuyoshi. A study on the management style diversification in social educational facilities [J]. Lifelong Learning and Social Education Study, 2004(29): 25-33.)
- [21] 柳与志夫. 社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題—図書館および博物館を事例として— [J]. レファレンス, 2012, 62(2): 79-91. (Yanagi Yoshio. Designated manager system introduced in public libraries and museums: present and future problems [J]. Reference, 2012, 62(2): 79-91.)
- [22] 小泉公乃, 徳安由希, 矢野光華, 等. 日本の公立図書館における経営形態 [J/OL]. [2016-10-11]. <http://current.ndl.go.jp/ca1878>. (Koidzumi Masanori, Tokuyasu yuki, Yano Mika, et al. Management style in public libraries in Japan [J/OL]. [2016-10-11]. <http://current.ndl.go.jp/ca1878>.)
- [23] 日本図書館協会. 公立図書館の指定管理者制度について [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/kenkai/siteikanrisha.pdf>. (Japan Library Association. About designated administrator system of public libraries [EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/kenkai/siteikanrisha.pdf>.)
- [24] 総務省. 平成27年地方公務員給与の実態 [EB/OL]. [2016-10-11]. http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h27_kyuuyo_1.html. (Ministry of Internal Affairs and Communications. Actual situation of local government employee salary in 2015 [EB/OL]. [2016-10-11]. http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h27_kyuuyo_1.html.)
- [25] 日本図書館協会. 日本の図書館統計 [EB/OL]. [2016-10-11]. <http://www.jla.or.jp/library/statistics/tabid/94/Default.aspx>. (Japan Library Association. Japanese library statistics [EB/OL]. [2016-10-11]. <http://www.jla.or.jp/library/statistics/tabid/94/Default.aspx>.)
- [26] 田中宏樹. 指定管理者制度と公立図書館: 制度面から見る指定管理者制度の問題点と可能性 [D]. 東京: 東京大学大学院, 2008. (Tanaka Hiroki. Designated administrator system and public library: problems and possibilities of designated administrator system from the viewpoint of system [D]. Tokyo: University of Tokyo Graduate-

- School, 2008.)
- [27] 日本国会. 第104回国会予算委員会第三分科会第2号[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/104/0388/main.html>. (National Diet of Japan. The 104th session of the National diet Budget Committee third subcommittee No.2[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/104/0388/main.html>.)
- [28] 内閣府. 行政サービスの民間開放等に係る論点について[EB/OL][2016-08-16]. <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1126/item12.pdf>. (Cabinet Office. About issues concerning private sector opening of administrative services[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1126/item12.pdf>.)
- [29] 日本国会. 第169回国会文教科学委員会第8号[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/169/0061/16906030061008a.html>. (National Diet of Japan. The 169th National Diet Education Science Committee No.8[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/169/0061/16906030061008a.html>.)
- [30] 日本国会. 第169回国会文部科学委員会第11号[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009616920080523011.htm. (National Diet of Japan. The 169th National Assembly Education Science Committee No.11[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009616920080523011.htm.)
- [31] 文部科学省. 図書館の設置及び運営上の望ましい基準[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1282451.htm. (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. Desirable standard for establishing and operating of libraries[EB/OL]. [2016-08-16]. http://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1282451.htm.)
- [32] 株式会社三菱総合研究所. 図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書[R/OL]. [2016-10-11]. http://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1305970.htm. (Mitsubishi Research Institute, Inc. Research report on the introduction of designated administrator system to libraries and museums[R/OL]. [2016-10-11]. http://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1305970.htm.)
- [33] 読売新聞. 図書館運営の民間委託に反対が多数…アンケート結果から[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.yomiuri.co.jp/matome/20151013-OYT8T50140.html>. (Yomiuri Shimbun. Majority are opposite to outsourcing of library management... from the questionnaire result[EB/OL]. [2016-08-16]. <http://www.yomiuri.co.jp/matome/20151013-OYT8T50140.html>.)

曹 磊 江阴市图书馆馆员。江苏 江阴 214431。

(收稿日期:2016-08-17;修回日期:2016-11-03)