

探索·争鸣

● 郑一仙

我国公共图书馆经济政策初探

ABSTRACT The scope of the economic policies for public libraries is twofold: income and expences. Regulations of governmental appropriation, financial aid from the society and the money earned by the library itself should all be provided for. 12 refs.

SUBJECT TERMS Public libraries — China Library economic policies — Approaches

CLASS NUMBER G259.20

我国政府有关部门自 80 年代以来先后颁发了一批文化经济政策,对在新形势下运用经济手段管理文化和促进文化事业发展,产生了积极作用。公共图书馆(以下简称公共馆)作为文化事业的重要组成部分,文化经济政策的下位类中当然也有公共馆经济政策的一席之地。令人遗憾的是,这部分政策还较不完善。目前的主要问题,一方面是政府有关部门似乎尚未注意到研究制定适合公共馆特性的专门化经济政策的必要性;另一方面是图书馆学术界在讨论公共馆的经济难题和解决办法时,又经常目光朝内,注重寻求某些自救途径而忘记了目光朝外,忽略了对至关重要的经济政策层面的研究。上述两方面问题的存在,引发了我国公共馆现实存在的一些特殊经济难题和特殊经济活动。如自 1986 年以后,我国公共馆系统发生了日益严重的整体性经费短缺困难。由于多种因素综合作用,全系统年新购图书总量从 1986 年的 1359 万册,逐年锐减到 1992 年的 740 万册。问题的

严重性还在于,这一萎缩势头尚未得到遏止。1993 年,我国县级公共馆约有 300 个馆全年没有购书费,而年购新书不到 500 册的馆,全国约有 600 个。在不少地方的财政部门拨款与公共馆“最低限度”的经费需求差距越拉越大而又不见行政主管部门有何良策出台的情况下,90 年代以来特别是 1992 年以后,图书馆学术界不少人主张从公共馆自身发掘潜力,开展经济“自救”活动,并以此与市场经济接轨。较稳重的主张“一馆两制”,较激进的主张彻底转轨,将公共馆完全推向市场,实行产业经营化管理。据 1992 年底统计,形形色色的经营和有偿服务活动已在全国几近半数的公共馆中开展起来。从自身业务的延伸,如复印、办培训班、专题咨询等收费服务,到出租场所乃至与本行业并不相关的开工厂、办公司、搞种养等创收活动,构成了中国图书馆发展史上特定历史时期的一幅奇特景观。

探讨公共馆的经济问题,首先要弄清一个前提,即公共馆目前绝大多数属政府举办,

由财政部门全额拨款维持运作。要想从根本上解决公共馆的经济问题,不管是要争取更多的财政拨款,还是要开展弥补“全额”拨款不足的创收活动,或是要从其他渠道获取经济支持,公共馆均需首先得到政府的支持与批准。政策规定是政府意志的体现。明确了这一些,也就明白关于公共馆经济政策的重要意义了。强化对公共馆经济政策的研究,应该成为政府有关部门和图书馆界的共同课题。

参照国内外的经验,我认为与公共馆经济政策有关的对象主要是:政府有关部门、公共馆、社会力量等。政策管理的范围应包括公共馆经费的收与支两方面。在我国当前这个特定的重大变革时期,政策制定者还应清醒地认识权宜应急政策与长期适用政策的区别,这对于体现政策的正确导向作用十分重要。

1 关于政府财政拨款

公共馆经济政策由政府制定颁布。我国目前尚缺图书馆法,因此,政府制定公共馆经济政策必须对政府有关部门的行为作出规定。目前在这方面已经颁布的最权威的政策,当推国务院 1991 年 6 月 1 日国发(1991)31 号文件——《国务院批转文化部关于文化事业若干经济政策意见报告的通知》,其中明确规定,要“切实解决各级公共图书馆购书经费紧张的问题。各级财政部门应会同同级文化部门,根据图书馆的规模、编制、藏书等情况,核定其经费预算,并将购书费予以标明,实行专款专用。在核定正常经费和购书费时,既要严格控制人员编制,避免人员经费挤占业务费,又要充分考虑工资、物价、书报刊价格上涨以及外汇升值等增支因素,逐年予以增加。”在贯彻得较好的省(区),公共馆特别是省馆的经费困难得到不同程度的缓解。但也有相当一些省(区)因种种原因未执行这一政策,以至造成从全国公共馆系统整体看,经济

困难日益严重。经过艰苦努力获得的本应在全国范围内推行的文化经济政策,竟然在一些省(区)无法起作用,而且没有任何一个部门对此加以督查,令人难以理解。文化主管部门今后对此类问题如未能据理力争,要想解决包括公共馆在内的文化事业单位的经济问题,无疑是难上加难。目前在政府财政拨款方面还应解决的一些问题是:

1.1 对于全额拨款的额度,也即核定经费预算的基数究竟应包含哪些内容,标准怎么定,亟待进一步明确。在财政主管部门、文化主管部门和公共馆之间,对此应尽早达成共识。否则,如果象一些地方的实权派人物所认定的那样,“正常经费”只是“人员工资”的代名词,而办公费用、设备添置费、馆舍维修费等均在“全额”和“正常”之外,公共馆是无法长期支撑下去的。据 1992 年底统计,全国县级公共馆馆舍列为危房以至于濒临关闭的达 500 个左右,无馆舍的 183 个。这都说明了“正常经费”的不正常现象。还需指出的一点是,文化主管部门在安排财政核拨的文化事业经费时,应予公共馆足够的重视。统计数字显示,1992 年在 30 个省(区、市)中,有 19 个省(区、市)文化主管部门所辖的公共馆预算内支出占该省(区、市)文化事业费预算内支出的比重比上一年度下降。事实说明,不仅是财政主管部门应科学核定公共馆的经费基数和增幅,文化主管部门对直属文化事业单位同样有一个系统内经费安排比例的问题,这个二次分配对公共馆也是十分重要的。

1.2 在思想观念方面,对待公共馆获取政府财政全额拨款的看法应尽快达成社会共识。这与今后公共馆经济政策的取向密切相关。极少数行政官员认为搞市场经济就是要给公共馆“断奶”,要公共馆自己创收养活自己,这是极不妥当的。目前图书馆界有一种相当流行的观点,认为在市场经济条件下,还提公共馆要靠政府财政全额拨款维持运作,是守旧、落后的陈腐观念,是“等、靠、要”的懒汉思想,

是坐以待毙,如此等等。批评“等、靠、要”而不发挥主观能动性的作风是应该的,但要注意不要走向另一个极端。如果把一切理直气壮提公共馆应该从政府财政获得全额拨款的人归为“落后”之列,那也是不妥当的。从公共馆诞生并形成世界性社会现象至今,由于它要履行为社会公众提供免费服务为主的社会教育、公众消闲、社会文献信息集散传递以及社会文献保存等职能,理所当然就主要由社会的组织管理者(即政府)提供基本财力支持。这些财力实际上也是社会的组织管理者从社会公众创造的社会财富中提取出来的。所谓“免费服务”,其实也即取之于民,用之于民。现代公共馆的这种公益性,决定了它必须也只能从政府那里获取基本财力支持。这条渠道,市场经济比我国发达成熟的国家照样在用,在我国也不应将它视为落后于市场经济的东西。据文化部1992年赴美国、加拿大文化经济管理考察团报告称,在美国,一般文化机构从各级政府得到的资助不超过本单位支出的10%,唯独图书馆例外,全美图书馆年度开支总额90.2%来自政府补贴,另有9.4%由私人赞助。渠道暂时不畅通,要采取措施让它畅通,而不应轻言放弃。

2 关于引导社会力量捐助

国际上,政府运用各种经济优惠政策引导社会力量捐助公共馆的做法已相当普遍。在我国,这是一条至今未被发掘的黄金通道。随着我国社会主义市场经济的逐步建立,政府运用经济政策引导社会力量捐助公共馆已具备可行条件。对于国际上这方面的成熟经验,完全可以大胆吸收借鉴。英国将公共馆等公益型文化和高雅文化视同慈善事业,提倡个人捐助,并实行捐后税。欧美许多国家规定,凡向公共馆基金会捐款的捐赠者,可以核减相当于捐赠款50%的税金。结合我国国情引进这些做法,可以引导一部分经济效益好的企业和先富起来的个人为帮助公共馆解困

难做贡献。此外,根据我国特有的情况,为了鼓励海外华侨和港、澳、台同胞捐助大陆图书馆,应由政府有关部门早日制定颁布精神表彰的具有可操作性的明细政策规定。引导社会力量捐助公共馆,要求于政府的主要是制定政策,要求于公共馆的主要是强化公共关系能力。我国政府有关部门和公共馆,应该齐心协力尝试走一下这条路了。

3 关于公共馆的经营和有偿服务活动

图书馆的经费紧张是个世界性问题。除了政府拨款和社会捐助,公共馆自身努力创收,亦为世界性潮流。在我国指导公共馆开展经营和有偿服务活动最具里程碑意义的政策,是1987年文化部、财政部、国家工商行政管理局文计字[87]第94号《关于〈颁发文化事业单位开展有偿服务和经营活动的暂行办法〉的通知》。该文件明确规定:“文化事业单位可根据各自的业务特点和社会需要,作为本身业务的延伸,开展各项有偿服务活动。”“文化事业单位为了方便参加活动的群众,也可以开办一些服务性的经营项目。”这项政策对于促进、规范全国公共馆经营和有偿服务的顺利开展起了十分积极的作用。当然,由于形势发展和情况变化,如国家新税制的实施等,使公共馆的创收活动出现许多新问题,必须通过制定新的有关政策加以解决。

3.1 公共馆以政府财政拨款和社会捐助款采购的文献资料,仍应坚持无偿向社会公众提供借阅服务,不应在这方面打创收主意。尽管现在有少人对此有不同看法,我仍认为这是现代意义的公共馆的基本特征之一,是公共馆权利和义务的有机统一,应在公共馆经济政策中继续予以明确规定。有人主张变图书馆为租书馆,创收自救,走全方位有偿服务之路。且不论实施这一建议将可能导致发生的其他一系列问题,如财政拨款是否还能维持等,单就其经济自救目标而言,也是无法实现的。1992年全国公共馆书刊外借1.26亿

册次,如以每册每日租金 0.20 元计,可实现获利 2500 万元。当年全国公共馆实际总支出 4.11 亿元,读者需将每册外租书刊均保留 17 天,才能实现公共馆收支平衡。这是不现实的。目前我国政府有关部门、新闻传媒和社会公众对公共馆作为自身业务延伸的有偿服务,表现了极大的宽容和理解。在国外公共馆的一些无偿服务项目,在我国国内公共馆成了有偿服务,而有关各方均已达成共识,予以认可,这已是相当大的支持。凡事均应掌握分寸,物极必反。拒绝承担义务,很可能也就丧失权利。

3.2 为了适应新形势的需要,公共馆经济政策应对公共馆在信息社会中的位置与功能作出界定。在这个热门话题上统一认识,是正确指导公共馆创收乃至公共馆管理体制改革的必备条件之一。公共馆只是社会信息生产中的文献信息生产中的流通环节的一部分。在精神生产这个大范畴里,它的运动过程表现出十分复杂的多种特性,比如既有非市场特性也有市场特性等。这里想特别指出的一点是,由于其最大的优势是作为社会文献信息的集散与保存中心之一,决定了它在上述生产中的地位与作用均与文献资料密切相关。而从另一方面看,这恰恰也是它的局限性所在。公共馆可以通过进一步强化自身原有的文献信息传递职能,在信息社会中发挥一定的独特作用。但夸大这种作用,认为公共馆或图书馆可以在信息社会中占据“龙头”地位,占领整个信息市场,未免过于乐观。信息产业是高投入高产出的行业。“七五”期间,我国政府投资 200 多亿元,重点建成了经济、科技、统计、银行、邮电、电力、铁路、民航、海关、气象、人口等十几个国家信息服务系统,初步筑起了国家综合信息服务系统的基本框架,电子信息服务业的营业额已增长到每年 40 多亿元的水平。公共馆系统除少数馆靠地方政府投资已入网外,整体至今仍徘徊在国家综合信息服务系统之外。今后公共馆应实

求是而又积极广泛地向社会各界宣传自己在文献信息服务方面的特定优势,争取早日加入国家综合信息服务系统。这是公共馆文献信息有偿服务这一部分走上良性循环之路的十分关键的一步。

3.3 公共馆可以通过开展经营和有偿服务获得一些经济收益,但由此推断公共馆可以通过创收养活自己,可以走产业经营之路,从整体和长期角度考虑,目前还未能找到充分论据。作为学术探讨,应该允许百家争鸣。但在制定公共馆经济政策时,绝对应该立足现实,慎重决策,以免贻误事业。当前的状况是,1992 年全国公共馆各项创收纯收入为 3268.6 万元,其中有偿服务纯收入 1838.8 万元,用于补助事业经费数为 2700 万元。这个数字离自收自支实际需要数差距甚远。此外,社会主义市场经济在我国建立起来之后,社会仍然需要公共馆继续发挥公益性的社会教育、公众消闲和社会文献保存等职能。可以预想,如果公共馆完全实行产业经营型运行机制,将和它的社会公益性发生无法避免的矛盾。不是社会公益职能被削弱甚至消亡,就是自负盈亏的“公共馆企业”负担沉重甚至破产。经过改革后的公共馆的运行机制,较理想的应是以政府拨款和社会捐助款支撑的公益事业型为主,公共馆自身创收等企业经营型为辅,即所谓“一馆两制”、“一馆多业”。我们应该认识到,对于公共馆来说,一方面有许多因素制约着它不能全部实行企业经营,另一方面,企业经营运行机制也并非万应灵丹。与公共馆同属文献信息生产流通环节中的新华书店,早已实行企业经营管理。但 1992 年全国消失了 377 家书店,1993 年又有 684 家消失。书店不会全部消失,公共馆也不会没有出路。关键在于必须找准符合自身实际的改革方向。

3.4 部分公共馆将大部分甚至全部国拨购书费投入采订某特定行业的国内外文献资料,经过馆内外专业技术人员的联合开发,在

为本地特定行业服务中,双方均取得了令人称羡的经济效益,闯出了一条公共馆强化文献信息服务职能自救的成功之路。从眼前看,我认为这无可非议。在目前这个特殊的社会变革时期,将财政部门有限的拨款集中投向为某行业服务,使之产生较明显经济效益,返回救助公共馆,其他读者一时顾不上,应可理解。从长远看,如能实现一定地区范围的文献资源共享,这种做法也仍值得肯定,因为该馆读者需要的其他门类文献资料,可通过馆际互借等方式获得。但如今后我国由于种种原因仍无法顺利实现文献资源共享,这种做法就有一个值得商榷之处。作为一个地区的公共馆,其服务对象应是本地区所有社会公众,将服务对象缩小到只是某特定行业人员,毕竟与公共馆的办馆宗旨相悖。虽然现在有人认为提公共馆为社会公众服务太笼统,有人认为再考究公共馆的业务范围就等同于经济领域纠缠姓“社”还是姓“资”的问题,我觉得公共馆适当讲究一下“公共”性质,还属必要。在公共馆经济政策中,必须对取之于公众的经费开支有章可循,保证其用之于公众。

3.5 目前国家采取给公共馆一些经济优惠政策,鼓励创收。应该承认这对公共馆有积极意义。对于公共馆强化文献信息传递,延伸自身业务等方面的经营和有偿服务,应运用政策规定长期予以鼓励、保护和引导。但是,对于现有文化经济政策未涉及而公共馆又普遍开展的一些项目,如出租场所、从事与自身业务相去甚远的生产与经营活动究竟怎么看待,是今后的公共馆经济政策无法回避的问题。从当前看,尽管这些项目问题不少,但也确有缓解公共馆经费困难之功效,应当允许公共馆作为特殊变革时期的自救措施应用。从长远看,在国家完成政治体制和经济体制改革之后,政府是否继续容许,如容许如何管理,公共馆是否还愿意从事其中的一些项目,目前尚难预料。但有些方面是可以预见的:出租场所对图书馆自身业务的开展可能构成矛

盾,如无可操作性较强的政策规定,“阵地变形”失控的可能性并非不可能;公共馆与其所举办的生产或经营企业之间,能够长期连结在一起的凝聚力来自文化或公共馆经济优惠政策。这种政策一发生不利的波动,企业对举办馆的离心力立即增大。因为企业无力也不愿对国家和举办馆承担双重义务,比如既向国家全额纳税又向举办馆上交“补文”利润。而这种政策如要长期有效实行,又大可不必只针对公共馆亲自举办的企业,完全可以扩大到适用于所有愿向公共馆捐助“补文”利润的企业。既然社会分工决定了图书馆长是一种职业,企业家又是另一种职业,当馆长缺钱时,应当是社会管理者用政策对企业家说,你把本应交给我的一部分钱直接拿给馆长吧。这比用政策对馆长说,你也自己当企业家赚钱去吧,可能更好些。人类社会发展史已经清楚表明,社会越文明,分工越精细,而不是与此相反。当然,我不排除也不反对世界上有通才的存在并应让其有施展才能的机遇。

总之,要解决我国公共馆目前面临的经济难题,需要政府有关部门、社会力量、公共馆等各方面一起努力。在我国图书馆法尚未颁布之前,亟需一套具有权威的专门的公共馆经济政策来规范上述各方的经济关系,明确各自的责、权、利。而且,政策颁布后应有执行情况的督查机制。我国公共馆的经济困难不应再继续发展下去。尽早运用正确有效的经济政策引导扶持公共馆摆脱困境,确实已经到了不可再拖的时候了。

参考文献

- 1 国务院研究室课题组. 完善文化经济政策. 北京:北京师范大学出版社, 1994
- 2 文化部计划财务司. 中国文化事业统计年鉴(1993). 北京:文化艺术出版社, 1993
- 3 初景利. 试论图书馆的自我发展能力. 中国图书馆学报, 1994, 20(4): 42~46
- 4 宋力军. 试论图书馆与市场经济接轨的最佳模式. 图书馆杂志, 1994, (1): 10~20 (下转第26页)

都是通过中心馆代行政府管理职能,形成了政、事不分的局面。由于中心馆不具备行政职能,所谓的管理也只能是业务辅导和微观管理,不可能形成宏观调控机制,结果是管不了也管不好。要改变这种政事不分的管理体制,必须理顺政府和图书馆的关系,变政府办图书馆为政府管图书馆。政府管理部门是我国图书馆事业各项方针政策和任务的制定者和监督执行者,图书馆则是面向社会进行文献信息服务的事业单位;政府管理部门是国家投入图书馆事业的国有资产的监护人,图书馆则是上述国有资产的使用者。政府主管部门要从目前的单纯依靠行政管理手段,逐步向依靠法律的、行政的、经济的综合管理手段转变,由只管人、财、物的封闭式管理,逐步向政策引导,法律规范,经济调控,政令推进的开放式管理转变。

参考文献

- 刘喜申.机遇和挑战.中国图书馆学报,1993,19(1):
- 王周生.美国图书馆点滴.图书馆杂志,1993,(4):61~63
- 王科正等.实用方便的现代图书馆——荷兰、法国图书馆见闻.图书馆建设,1993,(2):8~12
- 朱嘉明.科技革命的本质、历史意义及其他.读书,1984,(9):3~12
- (法)莫里斯·拉沙特尔.致马克思公民.见:马克思著.资本论,北京:中国社会科学出版社,1983
- 董绍杰.图书馆事业改革理论误区.图书馆杂志,1993,(5):1~2
- 杜克.中国图书馆界面临的新形势和改革的任务.见:夏国栋等编.千帆竞发——图书馆名人论改革.哈尔滨:黑龙江人民出版社,1993
- 柳乾.冲破“传统服务不能收费”的禁区.图书馆杂志,1993,(5):9
- 苏国明.变图书馆为租书馆.中国图书馆学报,1993,19(4):31~32
- 刘德有.贯彻党的十四大精神,深化图书馆改革,更好地为现代化建设服务.见:夏国栋等编.千帆竞发——图书馆名人论改革.哈尔滨:黑龙江人民出版社,1993
- 董绍杰等.图书馆适应市场经济的新尝试.图书馆杂志,1994,(3):36~37
- 刘经宇.论图书馆政府管理部门.图书馆建设,1993,(5):3~8

董绍杰

男,1978年牡丹江师范学院数学系毕业。现为黑龙江省文管会图书馆处副处长、馆员。已发文20余篇。通讯地址:哈尔滨市南岗区颐园街1号,邮编150001

王盛茂

男,1961年北京师范大学历史系毕业,1982年北京大学图书馆学函授专业毕业。现为黑龙江省文管会图书馆处处长、副研究馆员。通讯地址:同上。

(来稿时间:1994-09-11。编发者:翟凤岐。)

(上接第56页)

- 陈大辉.图书馆事业的困境与出路.图书馆杂志,1994,(4):1~4
- 朱滋生、沙勇忠.论市场经济条件下图书馆的发展——兼评几种发展观.图书馆杂志,1994,(4):5~7
- 林汉城.关于建立图书馆新的运行机制的思考.图书馆论坛,1994,(4):3~11
- 邓彦.关于信息产业化热的冷思考.图书馆理论与实践,1994,(2):31~33
- 李保忠.租书馆能提高图书馆的社会效益吗.中国图书馆学报,1994,20(4):68~70
- 徐太平.我国公共图书馆有偿服务的发展与趋向.图书馆建设,1994,(2):2~6
- 康式昭.西方文化经济政策一瞥.人民日报,1994-07-28(5)
- 侯样祥.图书馆喜忧录.中国文化报,1994-02-11(2)

郑一仙

1982年北京大学图书馆学系毕业,现任福建省图书馆馆长。已发文8篇。通讯地址:福州市东街28号。邮编350001。

(来稿时间:1994-09-11。编发者:徐 苇。)