

● 席 涛

公共图书馆事业发展中的政府责任*

摘 要 依照政府的基本职能、政治任务和法律规定,政府必须承担发展公共图书馆事业的责任。这种责任的主要内容是投资付费、监督管理和制度供给;政府责任的价值目标是促进公平、提高效率和追求民主。促进政府兑现责任必须重塑行政伦理,转变政府职能,提高公民的权利意识。参考文献 29。

关键词 公共图书馆事业 政府责任 责任内容 责任目标 责任兑现

分类号 G251

ABSTRACT According to the basic functions, tasks, and laws, government should take the responsibility to develop public libraries. The responsibility includes investment, management and system provision. The value objective of government responsibility is to promote fairness and democracy. To promote the fulfillment of government responsibility is to reshape government ethics, change government functions, and improve public awareness of democratic rights. 29 refs.

KEY WORDS Public libraries. Government responsibility. Responsibility Content. Responsibility objective. Responsibility fulfillment.

CLASS NUMBER G251

在我国政府向法治型、责任型、服务型政府转变的进程中,图书馆学界对政府支持公共图书馆事业发展的期望和要求明显提高。为什么政府必须重视公共图书馆事业的发展?政府在公共图书馆事业发展中究竟应该担任什么角色、发挥什么样的作用?如何让政府承担起应该承担的责任?本文就此展开论述。

1 政府责任的依据:职能责任、政治责任和宪法责任

1.1 政府的职能责任

“在社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。”所谓公共服务,“就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府。”^[1]公共图书馆是政府履行公共服务职能的文化设施,是政府实现面向广大群众的文化关怀、文化享有、文化提高、文化创造的重要方式^[2]。发展公共图书馆是政府公共服务的重要内容,是我国政府的职能责任。

1.2 政府的政治责任

所谓政治责任,是指政府机关及其工作人员的所

作所为,必须合乎目的性(即合乎人民的利益、权利和福利),其决策(体现为政策与法规、规章、行政命令)必须合乎人民的意志和利益。联合国教科文组织《公共图书馆宣言》指出:“自由、繁荣以及社会与个人的发展是人类根本价值的体现。人类根本价值的实现取决于智者在社会中行使民主权利和发挥积极作用的能力。人们对社会的建设性参与和民主的发展依赖良好的教育以及知识、思想、文化和信息的无限开放。公共图书馆是人们寻求知识的渠道,为个人和社会群体的终身教育、自由决策和文化发展提供了基本条件,联合国教科文组织因此鼓励各国政府支持并积极参与公共图书馆的发展。”公共图书馆事业是满足人们文化需求的重要途径,也是实现人们基本权利、实现人类根本价值的基本条件,发展公共图书馆事业是政府应该承担的政治责任。

1.3 政府的宪法责任

“宪法责任是指政府在行政过程中必须以宪法为根本的活动准则,维护宪法尊严、保证宪法实施。”^[3]依法行政是公共行政的普遍原则。政府必须在宪法和法律的范围内活动,严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责,“根据法律授予的权限管理经济社会事务和其他行政事务,既不能失职不作为,又不能越权乱作为。”^[4]“违法和不当行使权力,或者行政不作为,都要依法承担相应的责任。”^[5]我国宪

* 本文系教育部人文社会科学项目“发展公共图书馆事业的政府责任研究”(06JA80002)研究成果之一。

法明确规定:“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”规定:“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动。”可见,发展图书馆事业是政府应该履行的法定职责。

2 政府责任的内容:投资付费、监督管理和制度供给

研究政府在图书馆事业发展中的责任,关键在于研究政府究竟应该负什么样的责任。对政府责任的内容认识不清、界定不准,直接影响公共图书馆事业改革的进程。从公共管理理论和政府职能转变的发展趋势看,政府既是公共图书馆资源的投资者,又是公共图书馆服务的监管者,还是公共图书馆制度的供给者。

2.1 投资付费

究竟由谁负责提供公共图书馆服务,是公共图书馆事业发展中首先要解决的问题。公共经济学认为,不同性质的产品,有效供给的政策选择与制度安排是不相同的。私人物品提供的主导方式是市场机制,而公共物品提供的主导方式是政府提供。“图书馆产品的本质属性是准公共产品”^[6],公共图书馆服务既可以作为私人物品通过市场提供,也可以作为公共物品通过政府予以提供。但是,“公共图书馆具有高度正外部性和德优产品性质,决定了它市场供给的非效率性、非公平性和不可能性,决定了它的投资主体只能是政府,而不可能是市场。”^[7]《公共图书馆宣言》明确指出:“建立公共图书馆是国家和地方政府的责任。必须专门立法维持公共图书馆,并由国家和地方政府财政拨款。”“纵观世界各国,不管其经济政治制度如何,都不以盈利为宗旨去发展公益事业。西方国家已经实行了几百年的市场经济体制,但在公益事业上仍坚持保护、尊重和扶持的态度,其图书馆大多由政府全额拨款或由社会全额资助。”^[8]但在我国,政府发展公共图书馆事业的责任还没有达成共识,还存在着事业与产业、无偿与有偿的政策摇摆与理论争论,公共图书馆尤其是县级公共图书馆的生存状况还比较困难。有研究表明,从1995~1999年间的投资系数、投资力度、图书购置费占总经费的比率、新购图书量的变化指数、新购图书量、实际与名义购书经费比值、实际与名义经费比值等主要统计指标来考察,

我国政府对公共图书馆的投资均没有达到1986年的水平^[9]。政府投入不足是图书馆生存困难的主要原因。政府投入是改善图书馆现状的关键^[10],政府发展公共图书馆的责任首先是投资责任。

2.2 监督管理

政府为公共图书馆投资不等于直接提供公共图书馆服务。政府提供公共图书馆服务的具体方式可以是政府付费、政府生产,也可以是政府付费、其他公共组织或市场组织生产。政府付费、公共图书馆生产是迄今为止最常见的制度安排。依据公共管理理论,公共产品的提供者与生产者的关系是:提供者要选择、安排和监督服务的生产者,并签订合同。为生产者运行设计一系列激励、奖励、惩罚规则,努力改进服务供给的效率^[11]。政府必须运用公共权力制定和实施规则与标准,以约束(政府内或政府外)独立运营的公共服务机构,以确保公共服务的提供效率和公平。“建立有效的监管体系,对于公共服务事业改革和持续发展,对于政府公共服务职能的完善,对于有效的公共服务管理体制的建立,都具有基础性的作用。”^[12]现在,我国不少城市出现了颇具气魄的图书馆大楼,就硬件而言,这些图书馆与发达国家的图书馆比毫不逊色,甚至还要略胜一筹,但管理和服务仍然有明显差距。政府作为公共图书馆服务的提供者,投资付费并不是它的全部责任,它还必须对服务生产者即公共图书馆进行有效管理和监督,才能保证服务结果达到满意的水平。《公共图书馆宣言》指出:“必须制定清晰的政策,确定与社区需求相关的目标、重点和图书馆服务。必须有效地组织公共图书馆并保持运作的专业水准。”这里强调的就是政府对公共图书馆的监管责任。我国只有少数省级政府出台了公共图书馆管理办法或管理条例,即使已出台的这些办法或条例,对公共图书馆工作也只是提出一些原则性的要求,难以达到规范、评价、激励、监督的效果。因此,强化政府对公共图书馆的监管责任尤为重要。

2.3 制度供给

“制度无非是约束和规范个人行为的各种规则和约束”^[13]。公共图书馆的服务行为需要有制度来规范,政府提供公共图书馆服务的责任需要有制度来保障,制度在公共图书馆事业发展中起着基础性作用。“从制度的层次结构看,图书馆制度在国家、行业和机构三个层面上均有涉及。国家层面的图书馆制度(宏观制度),其表现就是国家及其各级政府的图书馆制度安排,如国家图书馆的设立及其管理制度、各级政府设立公共图书馆及其管理制度等;行业层面的图书馆制度(中观制度),其表现就是图书

馆行业制度的有关规则,如一些国家的图书馆协会/学会制定的《图书馆员伦理准则》等非正式制度;机构层面上的图书馆制度(微观制度),其表现就是各实体图书馆自己制定的管理与服务规则。”^[14]“在社会所有制度安排中,政府是最最重要的一个。”^[15]在图书馆制度供给中,政府同样发挥着主导作用,是制度的主要供给者。《公共图书馆宣言》强调“必须专门立法维持公共图书馆”,“必须制定清晰的政策”,“必须立法并制定战略计划”,充分表述了政府制度供给的责任。目前,“阻碍中国图书馆事业发展的因素很多,但最要害的阻碍因素应该说是制度缺位。制度缺位的表现有多种,如图书馆立法缺位、职业自律制度缺位、职业权益保障制度缺位、职业准入制度缺位,等等。”^[16]政府的制度供给尤其重要,“当务之急是尽快出台《图书馆法》,将其地位、作用、建筑面积、资金投入、从业人员的资质等等写入法律条文,从根本上解决公共图书馆的困境。”^[17]

3 政府责任的目标:公平责任、效率责任与民主责任

3.1 公平责任

“公正人类社会具有永恒价值的基本理念和基本行为规则”^[18],公共图书馆服务同样要追求公正。今天,市场和政府是公众获得文化服务的两种基本方式。市场机制的优势在于效率,市场的职责也在效率。但是市场的外部性决定了在文化产品极大丰富、信息技术高度发达的条件下,社会上一部分人凭借经济上、技术上的优势,能够获得所需的文化产品,而另一部分人由于经济能力或其他条件的限制,不能获取他们所需的文化产品。也就是说,市场机制这种高效率的方式隐含着文化财富分化的危险,会导致不公平的文化财富分配。从某种意义上说,文化的分化或者说知识的分化比收入上的分化更为不公,危害更大。但是,市场经济不会自发地实现社会公平,国家的法律、制度和政策是维护和实现社会公平的基本保障,“政府行为则是实现社会公平的主要手段。”^[19]政府是文化公平的“最后依靠”。公共图书馆“代表了一种制度,一种保证社会具有起码的信息公平的制度”^[20],“政府设立和发展公共图书馆事业,就是为了实现社会的信息公平而作出的一项制度安排”^[21]。把提供公共图书馆服务作为政府的责任,最大的理由是公平,最根本的目标也在公平。政府必须深刻认识其它提供公共图书馆服务的责任本质是公平责任,必须把公平服务作为最根本的原则。《公共图书馆宣

言》指出,每一个人都享有平等享受公共图书馆服务的权利,而不受年龄、种族、性别、宗教信仰、国籍、语言或社会地位的限制;各年龄群体的图书馆用户必须能够找到与其需求相关的资料;图书馆服务必须适应乡村和城市社区的不同需求。这不仅是公共图书馆的责任,也是政府的责任。

3.2 效率责任

“图书馆服务过程中的核心价值观具有二重性:一是追求资源利用效率的最大化,二是尊重和维护社会公众平等利用图书馆的权利。”^[22]可见,公共图书馆服务对公平的追求,并不意味着对效率的忽视。社会资源是稀缺的,公共财政支出必须讲求效益^[23]。政府对公共图书馆投资,目的不在盈利而是满足人民群众的文化需求,成本核算只是一个附带性的参数,并且公共图书馆服务的成本,事实上也难以核算,因而政府缺乏降低服务成本的压力和动力。公共图书馆的垄断性地位、等级式结构、行政化管理,使它在效率追求方面有天然的局限性。出于“经济人”“搭便车”的动机,读者很可能会夸大自己的需求,滥用图书馆的资源。因此,政府对公共图书馆服务效率的关注显得更加重要。公共图书馆服务的效率主要取决于两个因素:公共图书馆资源的配置效率和公共图书馆组织的运行效率。政府承担提高公共图书馆服务效率的责任,就必须改革条块分割的图书馆体制,优化资源的地域结构、行业结构、层次结构,合理确定公共图书馆文献信息、人力资源、设备设施等的投入比例,不断提高图书馆资源的配置效率;必须加强图书馆立法,完善图书馆政策,重视图书馆制度供给,强化对图书馆的监督激励,不断增强公共图书馆的积极性、主动性和创造性。

3.3 民主责任

“对于图书馆来说,民主的理念是十分重要的,因为它是现代图书馆建立的基础,同时也是自身发展的保证。”^[24]“公共图书馆不仅仅作为现代民主政治的产物而存在,而且,作为反映一个国家民主政治发展进程的指示灯,它提供了一个从中可以看出一个国家民主政治发展程度的窗口。”^[25]在西方的文化背景下,民主理念不但是图书馆的重要精神基础,而且这种理念还演化为民主管理制度。比如在美国,政府对图书馆没有一个统一的管理机构,图书馆系统的管理主要是依据法律(法规)实行行业学会(协会)自律和图书馆委员会宏观管理,“图书馆之友”等社会团体对图书馆的支持与监督,馆长行使图书馆内部行政和业务管理权^[26]。这种管理模式,为图书馆员、读者参与民主决策、民主管理、民主监督提供了制度化

渠道,为图书馆事业发展提供了制度保障。与西方国家相比,我国公共图书馆管理中的民主意识和民主制度发育相对滞后。据统计:《全国报刊索引》1998~2000年3年内收入的图书馆管理方面的文章共2181篇,但却没有民主管理的文章^[27]。可见,促进图书馆民主管理是发展公共图书馆事业的重要内容和迫切任务。“图书馆民主管理的基本特征是发动广大图书馆用户和图书馆员参与图书馆管理。”^[28]用户和馆员的民主参与,需要相应的制度安排。政府对公共图书馆的制度安排发挥着主导作用。在发展公共图书馆事业的过程中,政府必须承担起促进民主的责任,把民主作为制度设计的重要价值导向,为用户和广大馆员参与政府关于公共图书馆的决策、管理以及服务的监督提供制度化、规范化的途径。

4 政府责任的兑现:行政伦理的重塑、政府职能的转变和公民意识的觉醒

4.1 行政伦理的重塑

全心全意为人民服务是党和政府的宗旨。但是,由于封建思想文化的影响,“官本位”和行政特权的思想仍然影响深远。在图书馆领域表现为,图书馆的开办被认为是官方的恩赐,要不要投资建设图书馆、要在哪里建,采取什么方法、选择什么样的人来管理,完全是政府的事。政府对民众的责任颠倒为政府对民众的恩赐,政府必须履行的义务反而成为可以自由裁量的权力,发展公共图书馆作为政府责任的基本要求升格为政府负责的崇高表现,政府发展公共图书馆事业的道德驱动力显然不足。要改变这种状况,就必须重塑政府的行政伦理,促进政府从权力本位的观念向责任本位的观念转变。发展公共图书馆事业是满足人民群众的公共文化需求,是政府必须履行的职能责任、政治责任和法律责任。

4.2 政府职能的转变

政府职能是多样的,作用是全方位的。政府需要提供的社会公共产品很多,应按轻重缓急加以抉择。随着我国经济实力的增长和财政收入的增加,随着经济改革和政治改革的进展,政府应当逐步实现由经济建设型政府到公共服务型政府的转变,加大对公共图书馆事业的投入,真正承担起供给公共图书馆服务的公共责任。

4.3 公民意识的觉醒

当前,公共图书馆服务还没有成为普通大众自觉的文化需要,群众的文化权利意识还比较淡薄。当图书馆界弘扬图书馆精神、维护读者的图书馆权利的声

音日益高涨的时候,我们的公民却对图书馆事业的现状保持着“宽容”与“沉默”。“这种宽容与沉默自然从一定程度上‘纵容’了政府不重视图书馆事业的行为。”^[29]然而,只有人民监督政府,政府才不会懈怠。必须强化读者的权利意识,畅通读者利益表达的渠道,让政府听见群众的声音,增加政府发展公共图书馆事业的压力和动力,促进政府在发展公共图书馆事业的过程中做出更有回应性和更加负责任的行为。

当然,不管是行政伦理的重塑、政府职能的转变还是读者公民意识的觉醒,都是一个长期的过程。对公共图书馆事业的发展、对政府的责任,我们必须保持一种积极主动而又理性科学的态度。

参考文献

- 温家宝. 牢固树立和认真落实科学发展观. [2006-12-28]. [http://www. people. com. cn/GB/shi zheng/1024/2365868. html](http://www.people.com.cn/GB/shi zheng/1024/2365868.html)
- 王维香. 政府投入是改善图书馆现状的关键——访中国图书馆学会理事长、国家图书馆馆长詹福瑞. 人民日报,2006-01-13(16)
- 吕景城. 论政府责任及其实现控制机制. 东南学术,2005(3)
- 温家宝. 全面推进依法行政,努力建设法治政府. 人民日报,2004-6-30(1)
- 温家宝. 加强政府建设,推进管理创新. 人民日报,2006-09-8(2)
- 熊伟. 公共产品视野下图书馆产品的生产与供给问题研究. 图馆杂志,2005(4)
- 蒋永福. 政府与公共图书馆——关于图书馆制度的一种规范分析. 中国图书馆学报,20006(4)
- 肖东发,李云,杨琳. 人民需要什么样的图书馆. 中华读书报,2003-07-09(9)
- 王德恒,关晓红. 中国公共图书馆投资分析. 图书情报工作,2004(2)
- 埃利诺·奥斯特罗姆著;余逊达等译. 公共事物的治理之道. 上海:上海三联书店,2000:69~75
- 高世楫,陈伟,张安. 我国公共服务的政府监管问题. 学习时报,2006-07-05(4)
- 袁庆明. 新制度经济学. 北京:中国发展出版社,2005:239
- 蒋永福. 制度和技术哪个更重要——关于图书馆制度的思考. 图书馆,2005(4)
- 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论,见:陈昕主编. 财产权利与制度变迁,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:374
- 蒋永福. 制度缺位:中国图书馆事业发展的瓶颈. 国家图书馆学报,2006(1)

- 18 吴忠民. 社会公正论. 济南: 山东人民出版社, 2005: 1
- 19 俞可平. 社会主义的核心价值之一. 人民日报, 2005-01-07(15)
- 20 范并思. 建设一个信息公平与信息保障的制度. 图书馆, 2004(2)
- 21 蒋永福. 信息能力平等、信息公平与公共图书馆制度. 图书馆学研究, 2006(1)
- 22 杨志敏. 现代图书馆服务效率与平等协调发展研究. 科教文汇, 2006(2)
- 23 郭小聪. 政府经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 288
- 24 邹序明. 论现代公共图书馆的精神基础. 图书馆, 2003(3)
- 25 兰小媛. 公共图书馆——民主进程中的指示灯及催化剂. 图书馆, 2006(1)
- 26 刘洪辉. 美国公共图书馆管理模式及启示. 图书馆论坛, 2005(4)
- 27 王景发. 论图书馆民主管理. 中国图书馆学报, 2002(6)
- 28 祝朝安, 徐贵水, 王树斌, 沈琳. 略论图书馆民主管理. 图书馆界, 2004(4)
- 29 蒋永福. 政府为什么不重视图书馆事业. 图书馆, 2005(6)

席涛 广州图书馆副研究馆员. 通讯地址: 广东省广州市中山四路42号. 邮编 510055.
(来稿时间: 2007-01-26)

(上接第35页)

参考文献

- 1 国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村住户调查年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2005
- 2 中国互联网信息中心(CNNIC). 中国互联网发展状况统计报告, 2006. <http://www.cnnic.net.cn/images/2006/download/2006011701.pdf>
- 3 Duram, Leslie A. and Larson, Kelli L. Agricultural Research and Alternative Farmers' Information Needs. Professional Geographer, 2001, 53(1): 84-96
- 4, 17 Solano, C. · Leon, H. · Pérez, E. · Herrero, M. The role of personal information sources on the decision-making process of Costa Rican dairy farmers Agricultural Systems, 2003, 76(1): 3-18.
- 5, 8 Anwar, Mumtaz Ali & Supaat, Hana Imam. Information Needs of Rural Malaysians: An Exploratory Study of a Cluster of Three Villages with No Library Service. International Information and Library Review 1998, 30: 23-36.
- 6 Kaniki, A. M. exploratory study of information needs in the Kwa-Ngwanase(Natal) and Qumbu(Transkei) communities of South Africa. South African Journal of Library & Information Science, 1995, 63(1): 9-18.
- 7 Momodu, M. Information needs and information seeking behaviour of rural dwellers in Nigeria: A case study of Ekpoma in Esan West local government area of Edo State, Nigeria. Library Review. 2002, 51(8): 406-410
- 9 Seneviratne, Wathmanel. Local information upload strategy in building up rural community information pages on the Internet: An approach to attending the information needs of rural Sri Lanka. The International Information & Library Review, 2004, 36: 241-252
- 10 Raju, K. A. Towards access to information in rural India. Information Services and Use, 2003, 20(1): 31-37
- 11, 12 Mchombu, Kingo J. Information needs for rural development: the case study of Malawi African Journal of Library, Archives and Information Science, 1992, 2(1): 17-32.
- 13 邵芳. 沪郊农民需要什么信息. 上海农村经济, 2003(6)
- 14, 20 向平等. 我国不同经济发展地区农村信息需求的比较研究. 农业图书情报学刊, 2003(6)
- 15, 19, 21 谭英等. 贫困地区不同类型农户科技信息需求分析. 中国农业大学学报(哲学社会科学版), 2003(3)
- 16 Kaniki, A. M. . exploratory study of information needs in the Kwa-Ngwanase(Natal) and Qumbu (Transkei) communities of South Africa. South African Journal of Library & Information Science, 1995, 63(1): 9-18.
- 18 Tie Poh, M. , GeePu Nah and Reimer, Bill. Social Capital, information flows, and income creation in rural Canada: a cross-community analysis. Journal of Socio-Economics, 2004, 33(4): 427-428
- 22 Raju, K. A. Towards access to information in rural India. Information Services and Use 2003, 20(1): 31-37

于良芝 南开大学商学院信息资源管理系教授.
通讯地址: 天津市. 邮编 300071。

罗润东 南开大学经济学院副研究员. 通讯地址同上。

郎永清 南开大学经济学院博士后. 通讯地址同上。

戈黎华 南开大学经济学院博士研究生. 通讯地址同上。

(来稿时间: 2007-05-10)