

论公共图书馆的制度设计

易向军 李蔚蔚

摘 要 公共图书馆是实现公民求知自由的一种社会制度,它由宏观层面的法制保障、中观层面的行业协作与微观层面的服务规则构成。而中观制度和微观制度的设计,要依据宏观制度的要求和安排。公共图书馆在信息服务上的任何创新都无法避开国家法律与行业规则的限定。要提高我国公共图书馆整体服务水平,需要对各个层次的图书馆制度进行反思、创新和设计。有了契合当前社会发展需求的制度保障,才能提高图书馆服务能力,才能推动我国公共图书馆事业的发展。参考文献 9。

关键词 公共图书馆 制度设计 制度创新

分类号 G250

ABSTRACT Public library is a social system to achieve citizens' freedom of seeking knowledge, which consists of the macro-level of legal protection, the meso-level of industrial collaboration and micro-level of service rules. The reflection and coordination of this three-level institutional design are important to promote the development of China's public libraries, especially to enhance the service capabilities of individual public libraries. 9 refs.

KEY WORDS Public library. Institutional design. Institutional innovation.

CLASS NUMBER G250

我国关于制度视角下的图书馆学研究的时间并不长,学术起点一般都认为始于 20 世纪末黄纯元先生留学回国后的论著。黄纯元在论著中分析了巴特勒、谢拉等人的理论贡献,首开从制度视角研究图书馆现象的先河。其后,李国新、范并思、程焕文、于良芝、蒋永福等学者把这一研究推向高潮,并由蒋永福先生率先提出了“制度图书馆学”概念^{[1]40}。学者们多层面的研究大大推动了我国图书馆事业的发展。作为维护知识平等的一项制度安排,公共图书馆尤其需要契合社会和经济的发展,从宏观、中观和微观的制度层面进行反思、设计和协调。

1 宏观层面的图书馆制度设计——图书馆法律法规建设

自经济转轨以来,我国经济高速发展,财政收入快速增长。美国次贷危机引发的全球经济

动荡更是刺激了我国的基础设施建设,图书馆等文化事业依然处在大繁荣、大发展阶段。然而公共图书馆(特别是基层公共图书馆)经费投入不足一直是制约公共图书馆健康发展的瓶颈。公共图书馆没有足够的经费投入就无法发挥图书馆的公益性功能。即使有了阶段性的项目建设,如果没有常规的维护经费,也可能造成巨大的人财物资源的闲置和浪费。文鸣等人在《制度设计的缺失:弱势群体增权与公共图书馆服务》一文中就列举了三个例子:全国文化信息资源共享工程中的电子阅览室;图书馆创收的无法可依;农村万册图书馆^[2]。

要找到公共图书馆困境的原因,就要充分理解图书馆作为社会制度的重要作用。2002 年范并思教授撰文指出:“公共图书馆不但是一种社会机构,而且是一种社会制度……它能够保障社会信息利用机会的公平,保障公民求知的自由和权利。”^[3]2005 年蒋永福提出了制度图书馆学理论,他指出:“图书馆制度是民主社会为

了维护和保障公民的知识权利而选择的一种制度安排。”^[4]公共图书馆的教育、信息服务、文化传播和促进社会和谐的功能,其巨大的外部效应和社会效应都使公共图书馆服务具有公共产品性质,进而决定了只有依靠国家才能够规定这种公共产品的使用,也理应由政府的投入来维持公共图书馆的正常运转。然而,在以经济建设为中心和 GDP 考核的宏观背景下,政府往往将有限的财政收入投入到能直接产生经济利益的生产性公共产品中,而对公共图书馆的预算管理上,逐步从全额管理过渡到差额管理,甚至要求公共图书馆自谋出路^[5]。某些政府部门领导对图书馆认知较差,忽视图书馆的存在价值,以个人好恶影响图书馆活动的并非鲜见,这在目前中国图书馆制度不很完善的情况下,值得引起高度关注^{[1][4]}。

要从根本上改变公共图书馆的整体现状,必须从宏观上以国家法律法规的形式,保障公共图书馆建设和运行经费来源的稳定性,破除以往行政手段主管图书馆事业发展的瓶颈。联合国教科文组织和国际图联共同制订的《公共图书馆宣言》已经明确指出“开办和管理公共图书馆是国家及地方当局的责任,必须有具体的法规,并得到国家及地方政府的资助”。可喜的是,国内图书馆界已经非常重视图书馆法的研究和制订,“图书馆法律法规”研究是目前图书馆制度研究领域内最为系统、取得成果最为显著的部分。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中明确指出:“政府要保证文化馆(站)开展业务必需的经费、基层公共图书馆购书经费”,“立足我国国情,借鉴国外有益经验,加快文化立法步伐,抓紧研究制定非物质文化遗产保护法、图书馆法”^[6]。

需要注意的是,一些学术论文过多地把图书馆法的建设与图书馆经费保障联系起来,容易让人们误解为图书馆法是公共图书馆钳制各层政府决策者的工具,造成社会上对图书馆的制度建设认识不够,甚至大多数图书馆从业人员的制度意识也显得淡薄。公民享有知识权利是由国家宪法明确规定的,那么作为实现和保障这一权利的公共图书馆制度,在国家和政府

层面上也应该有专门的法律进行最高的原则性规定,这是制定图书馆法的出发点之一。其次,在现实的运行和管理中,除了经费来源问题,公共图书馆在很多重大问题上找不到相应的法律依据,导致过多的行政干预限制了图书馆的发展,例如公共图书馆的社会性质和职能、管理体制、文献的保障和利用、合作共享、读者的权利与义务,等等^{[7][95]}。

2 中观层面的公共图书馆制度设计——加强图书馆协会的承接作用

中观层次的公共图书馆制度主要体现为图书馆行业学会(协会)制定的各种行业规则,例如中国图书馆学会公布的《中国图书馆员职业道德准则》、《图书馆服务宣言》、图书馆员职业资格认证制度、《公共图书馆建设标准》、《公共图书馆建设用地指标》,以及《上海市公共图书馆管理办法》等地方性制度。李国新教授通过《中国图书馆法治建设:现状与问题》等系列文章概述了近几年来图书馆在行业法规和制度实践层面上取得的成就,大大提高了社会公众对图书馆制度的了解与关注。四年一次的公共图书馆评估和高校本科教学评估虽然引发了很多质疑,但是因为评估的巨大影响力,总体上都使公共图书馆和高校图书馆在场馆、资源和服务上或多或少得到了提升。

由于我国图书馆体系的垂直体制和条块管理,图书馆的协作与资源共享存在很大的难度。文化共享工程虽然渗透到了基层图书馆,但它有很大的局限性:数字化的阅读需要相对较高的运行成本,覆盖面有限;它不是各图书馆间现有各种资源的共享,数字化建设的成本较大。相对来说,高校图书馆在 CALIS(中国高等教育文献保障系统)和 NSTL(国家科技图书文献中心)以及区域性协作组织的协调下,文献资源共享程度、服务能力都领先于公共图书馆。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中提出,“县(市)图书馆逐步实行分馆制,丰富藏书量,形成统一采购、统一编目的图书配送体系,充分发挥县图书馆对乡镇、村图书室的辐射作用,促进

县、乡图书文献共享”^[6]。这种县乡垂直管理的文献共享体制如何协调,需要县乡两级财政以及行业组织的协调与沟通。

由于社团管理的特殊原因,我国还没成立中国图书馆协会或类似的行业组织。2009年7月在北京召开的中国图书馆学会第八次全国会员代表大会期间,代表们也很关注协会的建设以及中图学会与省级学会的关系问题。学会与协会是有很大区别的两种组织,仅从承担的任务来看,“学会”注重科研、学术交流、促进学科发展,发现、培养、推荐人才,促进科技成果转化,代表科技工作者与政府沟通,反映科技工作者心声,维护科技工作者权益;而“协会”强调统计行业信息、企业运行情况,市场调研与价格协调,代表企业与政府沟通,参与国家产业政策的研究与制定,反映企业要求,维护企业权益。图书馆协会可以看作是图书馆界的一个中介机构,对上承接国家、政府,对下承接每个具体的图书馆。图书馆协会通过构建图书馆资格认证制度,代替国家招收合格的图书馆从业人员;通过制定业界的行业规则来显示制度的约束力。目前我国的图书馆学会暂时承担了部分本应属于协会的职能,但要完善图书馆制度,必须考虑设计图书馆协会的地位和作用。

图书馆协会组织不仅能够承上启下,处理图书馆与环境的关系时还可以发挥独特的作用,特别是处理图书馆公众事件时更显得身份得体、作用积极。在上海等地区已经有了类似的组织,其作用也得到了图书馆和社会公众的认可与赞许。公共图书馆与院校图书馆不同,面对的读者数量众多且层次差别巨大,不排除特殊个案的发生。《公共图书馆宣言》要求公共图书馆公平、平等地对待任何类型的读者,但公共图书馆同时又具有国家财产保管者的身份,如何处置读者的“违章”行为就显得非常被动:借阅过期是否应该处罚及如何处罚?污损图书如何认定?图书馆是否有权处罚偷书和损坏设施的读者?在公共阅览空间吸烟的读者是否可以被禁入?……即使工作人员认真履行了岗位职责并遵守了职业道德,遭受读者谩骂、随意投诉的情况并不鲜见,图书馆也可能因此被上级管理机关和媒体调查。无论

调查的结果如何,对工作人员和图书馆都是一种伤害,而现有的图书馆规则没有制约读者的权力。公共图书馆是否可以建立读者黑名单?如何定性黑名单和处置黑名单?这是公共图书馆面临的一个现实问题,破解的关键只有依靠图书馆协会,它可以从上层制度获得处置的依据,并即时向公众和媒体发布处置的措施,代表图书馆应对读者的质疑。

3 微观层面的公共图书馆制度设计——规范质量管理,提高信息服务能力

微观层面的公共图书馆制度设计者就是单个的图书馆本身,在国家法律规定的范围内,制定出适合本地区、本馆特色的制度安排。这些规章制度和业务规范(包括服务道德要求)直接涉及图书馆的每一个岗位和服务细节,是践行公共图书馆教育、服务和传播知识职能的基本保障制度,也是整个图书馆制度体系中对外部环境变化最为敏感的部分。只有当微观层面的规则完善,受限于中观(行业规范)和宏观(法律法规)图书馆制度时,才会触发高层制度的变革,从而促进整个图书馆事业的长期发展。因此,单个的公共图书馆的决策者和从业人员必须根据社会环境进行制度设计的变革,创新管理和服务模式,强调“以人为本”的理念。

3.1 利用质量体系认证改革管理制度

随着图书馆事业的发展,以国际通用的标准来检验和衡量图书馆服务水平和管理质量,探索一种全新的质量管理模式,已水到渠成。以安徽省图书馆为例:为了创新管理模式,提高科学管理和优质服务水平,建立更加规范的服务标准和绩效考评体系,安徽省图书馆审时度势,提出了“向企业看齐、与国际接轨、用标准说话”的创新理念,率先在全国公共图书馆界和全省文化系统事业单位全方位地开展对包括后勤服务、行政管理、基础业务建设和读者服务等工作的ISO9001质量体系认证。安徽省图书馆严格遵守认证程序,建立组织机构、开展教育培训、确定了“馆藏丰富、管理科学、环境优美、服

务文明、读者满意”的质量方针,制定了近期中期远期的质量目标,编制了系统的质量文件和质量手册,起草了科学的工作服务规范和岗位入职要求,并最终无障碍通过 ISO9001 认证^[8]。

从企业的角度来说,质量体系认证的作用比较显著:管理流程更合理,记录更实用,人员部门职责更明确,采购、销售风险降低。图书馆引入质量体系认证并不是为了寻求销量或业绩,而是质量认证的这些作用同样适用于图书馆,质量管理中明确的业务处理规则与考核指标体系排除了图书馆管理中大量的人为因素,岗位职责明晰,奖惩操作性强,更有利于调动从业人员的积极性和提高图书馆服务水平。

3.2 加强馆外流通服务

我国公共图书馆的服务站点建设与国际图联公共图书馆建筑标准的要求还有一定的差距,开展馆外流通服务能使远离图书馆的居民享受到图书馆的服务,是改善现状的有效方法。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》明确指出:“实行定点服务与流动服务相结合,鼓励具备条件的城市图书馆采用通借通还等现代服务方式,推动公共文化服务向社区和农村延伸。”^[6]在我国的一些大中城市,以当地核心公共图书馆为中心,在不改变原有行政隶属、人事、财务关系的前提下,市、区县、乡镇、街道、书屋等不同规模和类型的图书馆有机结合在一起,建立了公共图书馆间资源共享、馆际互借的合作关系,广泛开展网络环境下的协调采购和联合检索,通过分馆机制扩大图书馆的服务能力和服务范围,在社区居民的身边形成一个庞大的图书馆网络,而不仅仅是一些图书品种的专供。安徽省图书馆的流通站点主要选择在交通不便利的社区、学校、市县图书馆,特别是一些有特殊需求的单位和集体,如少管所、特教中心、儿童福利院、民工子弟占比重较大的学校等,取得了良好的社会效益。

馆外流通服务是图书馆响应国际公共图书馆服务标准的举措,也是为实现“平等、免费、便捷、无障碍地为社会公众提供文化信息服务”而采取的有效模式,成为非常具有人性化 and 获得

好评的一项重要工作。但馆外流通服务涉及到的经费、人员、社区管理等等各种问题也逐步显现。图书馆内部如何协作、图书馆行业如何协调以及图书馆与政府和社区如何合作?服务网络中“责、权、利”的配置正是图书馆制度的创新所在,它触及图书馆制度的宏观、中观和微观三个层次的改革。公共图书馆只有扎扎实实地办好流通网点和服务网络,让读者接受这种贴心的服务,才能获得民众的支持并进而获得主管机关的投入。

3.3 “以人为本”,革新图书馆内部制度

随着经济、技术和社会的快速发展,图书馆所面临的许多新问题以及其它问题需要规范和调整。图书馆制度的制定要本着“以人为本”的原则,根据本地区 and 图书馆特色重新修订原有的行政性规范和业务性规范,进行业务制度和服务制度创新,完善岗位职业道德规范,突破与超越以往对读者和图书馆员的各种不合理限制,使读者有法可依,从业人员有章可循,管理者能依法治馆。革新图书馆内部制度要符合可行性原则,理论上趋于完美、实践起来却疲惫不堪的制度是不可行的。一项有效的制度能够在实践上发挥制度的奖惩功能,并能满足制度规定对象的心理需求^{[7]94},“读者至上”的同时,需要“像爱护读者一样地爱护馆员”。

4 结语

图书馆的中观制度和微观制度的设计,总是要依据宏观制度的要求和安排,公共图书馆在信息服务上的任何创新都无法避开国家法律与行业规则的限定。2007 年中国图书馆学会在苏州召开峰会,针对“图书馆服务网络模式构建”的议题,苏州图书馆馆长邱冠华指出:“不管何种模式,归根结底,没有政府的支持和投入是无法深入和持久的。而政府投入构建图书馆服务网络并不是一件容易的事情,从苏州本身在构建图书馆服务网络上的艰辛,可以想象北京、广东、深圳在建设图书馆服务网络中赢得政府的支持和投入,图书馆肯定付出了很多努

邮发代号: 2-210

月刊, 定价: 10.00元
全年订阅价: 120元

中国作家协会主管主办



小说选刊

■ 全国有上百种原创文学期刊, 每月刊发中短篇小说千余篇; 本刊每期只精挑细选十余篇佳作奉献给读者, 真正百里挑一!

■ 本刊承诺零风险订阅! 您如对刊物不满意, 本刊不问理由, 保证在接到您寄回的邮局订阅读票和保存完好的刊物后, 十个工作日内退回全额刊款!

■ 本刊2006年全新改版设有: 中篇小说、短篇小说、争鸣、发现、说话等重点栏目, 发行量逐年稳步攀升, 在此, 真诚感谢读者厚爱!

封面200克铜版纸, 内文60克优质轻型纸, 四封彩印, 八面彩插, 内文176页(11个印张)。



地址: 北京市朝阳区东土城路15号《小说选刊》杂志社 邮编: 100013
订阅读热线: 010-64293503 010-64294136 网址: www.xskszz.com

中国期刊协会主办

《中外文摘》(半月刊)

中外文摘



成熟人士的生活读本

看天下	观察	事件	社会讲义
男人女人	往事	读史	极点人生
深度阅读	尘封档案	自由谈	快乐吧
海外传真	民间搜索	自然与人	读稿笔记

邮发代号: 82-619 定价: 4.50元 发行电话: (010) 65237095
社址: 北京市海淀区太平路503室 邮编: 100036

力。”^[9]“苏州模式”等图书馆服务网络获得的成功只是少数地域的成功, 要提高我国公共图书馆整体服务水平, 需要对各个层次的图书馆制度进行反思、创新和设计。有了契合当前社会发展需求的制度保障, 图书馆和图书馆人才才能迸发出工作激情, 提高服务能力, 更好地履行公共图书馆的社会职能, 同时也能更好地保护图书馆和从业者自身的权利。

参考文献:

- [1] 韩淑举. 公共图书馆发展的制度视角——制度图书馆学研究: 学术起点与制度指向[J]. 图书馆建设, 2008(12): 40-45.
- [2] 文鸣, 周旅军. 制度设计的缺失[G]//中国图书馆学会. 中国图书馆学会年会论文集. 北京: 北京图书馆出版社, 2006: 30-33.
- [3] 范并思. 维护公共图书馆的基础体制与核心能力[J]. 图书馆杂志, 2002(11): 3-8.
- [4] 蒋永福. 知识权利与图书馆制度[J]. 中国图书馆学报, 2005(1): 10-14.

- [5] 邓银花. 我国公共图书馆的困境和制度创新[J]. 农业图书情报学刊, 2008(4): 69-71.
- [6] 国家“十一五”时期文化发展规划纲要[OL]. [2009-09-28]. <http://www.cplli.cn/law7233.html>.
- [7] 丁玉霞. 制度主义视野下的图书馆制度创新[J]. 图书馆建设, 2008(12): 92-95.
- [8] 安徽省图书馆通过 ISO9001 质量体系认证[OL]. [2009-09-20]. <http://www.ahlib.com/ahlib/main/model/newinfo/newinfo.do?infold=19943>.
- [9] “图书馆服务网络模式构建”议题说明[OL]. [2009-09-29]. <http://lib.nwnu.edu.cn/librarian/news/view-news.asp?ID=54>.

易向军 安徽省图书馆馆长, 安徽省图书馆学会理事长。通讯地址: 安徽省合肥市芜湖路74号。邮编: 230001。

李蔚蔚 安徽省图书馆借阅部副主任, 副研究馆员。通讯地址同上。

(收稿日期: 2010-01-04)