

·今日观察·

政府购买民间图书馆服务研究*

田利

(河南省图书馆 郑州 450052)

〔摘要〕结合国内外政府购买民间图书馆服务相关研究的学术史梳理及研究动态,文章分析了政府购买民间图书馆服务研究意义、学术价值和研究价值,进一步规划了政府购买民间图书馆服务的指导思想、对象、总体框架、主要内容、难点等研究内容,最后给出政府购买民间图书馆服务研究的可行性,为后续政府购买民间或其他不同类型图书馆服务工作提供了有益的参考。

〔关键词〕政府购买行为 民间图书馆 图书馆服务

〔分类号〕G250

〔引用本文格式〕田利.政府购买民间图书馆服务研究[J].图书馆,2016(1):31

1 国内外政府购买民间图书馆服务相关研究的学术史梳理及研究动态

目前,国内外政府还很少有购买图书馆的行为。但是,可以借鉴政府购买服务在公共服务领域的研究。

1.1 国外研究现状

1.1.1 国外政府购买公共服务研究现状

国外学者的相关研究主要围绕政府购买公共服务的内容和本质、理论依据、模式过程这三大主题来展开。①政府购买公共服务的内涵与本质属性。许多国家普遍认为政府购买公共服务就是公共服务合同外包(Contracting Out),即政府通过与营利或非营利组织签订承包合同的形式来提供公共服务。萨瓦斯认为合同外包指外包对象为私营部门和非营利部门的合同外包^[1]。②政府购买公共服务理论依据。萨伊、文森特·奥斯特罗姆等侧重以公共物品理论作为政府购买的理论依据。萨伊认为私人可以供应部分公共消费品^[2]。文森特·奥斯特罗姆指出公共服务既可以由政府来提供,也可由私人部门来提供^[3]。③政府购买公共服务模式研究。政府购买服务模式主要包括合同出租、补贴制度、公私合作、使用者付费等。一是以英美为代表的盎格鲁——萨克逊模式,倡导市场竞争和坚持公共服务的市场化导向,鼓励社会参与公共服务提供。二是以法国和德国等为代表的大陆欧洲模式,执行有限市场化导向,在部分公共服务领域引入市场竞争。

1.1.2 国外政府购买图书馆服务研究现状

购买服务目前已成为各国政府为公众提供公共服务的一种有效管理方式,政府不再直接使用自身的雇员及管理模式去提供公共服务,而是以合约形式通过第三方来实施。政府采用购买公共服务的方式并不是现在才采用,早在1761年,美国政府就有了《联邦采购法》,经过200多年的发展,已建立了完善的公共采购法律体系,并且规定了相应的采购细节,如对采购对象的金额、方式等,为购买公共服务提供了法律依据。同时,美国政府把应购买的公共服务经费纳入政府年度预算,属于正常的公共服务性支出,有力的保证了资金来源,而且通过各种税收优惠政策来鼓励企业或个人向公共服务项目捐赠,以保证政府顺利提供公共服务。加上20世纪末新的公共管理运动,使得政府购买服务也影响了对购买图书馆服务的政策。早在1983年美国管理与预算办公室(OMB)就发布公告鼓励图书馆运营(Library Operation)可实行政府的购买服务,对图书馆服务方式产生了重大影响。1997年开始图书馆尝试外包服务,据统计,截至2008年美国共有65个图书馆实行了外包服务,由政府出资购买替图书馆工作的服务项目。2012年,仅一家从事图书馆服务的专业公司(美国LSSZ公司)就负责了69个图书馆的运行工作,并且总体上得到了政府与读者的肯定。可见,国外实行购买图书馆服务已较为普遍,并且伴随着健全的法律法规以及有保障的财政资金,再辅以较成熟的招标流程来完成购买图书馆服务工作。

* 本文系2015年河南省图书馆调研课题“政府购买图书馆服务研究”(项目编号:201505)研究成果。

1.1.3 国外民间图书馆研究现状

国外民间图书馆多是私人捐赠创办的,特别是一些成功人士拿出自己的财富创办图书馆,除使用自己资金外也接受其他个人或企业的捐款。如卡内基图书馆是国外社会力量捐助图书馆事业的典范,新一代年轻的企业家也纷纷投入捐助事业,如戴尔电脑的迈克尔·戴尔夫妇、英特尔创办人戈登·摩尔夫妇以及微软合伙人保罗·艾伦等等。特别是比尔和梅琳达·盖茨基金会向图书馆项目投入大量捐款,据2005年统计,该基金会为各类型图书馆资助金额已达到2.5美元,使图书馆特别是民间图书馆受益匪浅。同时与慈善相关的具有激励作用的税法不断完善,如1935年美国法律又规定对进行慈善捐款的公司给予减税优待,这些举措无疑使公益组织包括民间图书馆获得了大量资金支持,有力的促进了民间图书馆的发展。因此,国外民间图书馆的发展受政府购买公共服务影响不大,主要靠自身发展及社会各界的捐赠和帮助。

1.2 国内研究现状

1.2.1 国内政府购买公共服务研究现状

围绕着政府购买公共服务的内容和本质、理论依据、模式过程这三大主题来展开。①内涵与本质属性。国内学界对政府购买公共服务的相关表述很多,但观点基本相同。正如王浦劬认为购买是指政府通过直接拨款或公开招标的方式,交给有资质的社会服务机构来完成^[4]。可见,政府是提供公共服务的委托主体,受托者是营利和非营利组织及其他各种社会服务机构,这是一种契约化的购买服务方式。②理论依据。党秀云运用公私伙伴关系的相关理论分析了政府与非营利组织建立合作伙伴关系的理由与基础,认为合同承包、政府补助与凭单制等是政府与非营利组织合作的主要形式^[5]。③模式研究。基本上是从公共服务购买双方关系的独立性和购买程序的竞争性两个维度来划分的。如蔡礼强认为可将公共服务供给划分政府直接或间接提供的办公营、政府间接提供的合同购买或民办公助、社会自发提供的民办民营^[6]。总之,公办民营模式是依赖关系非竞争性购买,合同购买模式是独立关系竞争性购买。

1.2.2 国内政府购买图书馆服务研究现状

政府购买图书馆公共服务的目的,是为了更好地向社会提供公共文化产品与服务。艾迪讯公司与无锡新区政府是相互独立的社会主体,后者向社会公开招募,通过公开竞拍的方式选择有良好信誉的艾迪讯公司作为服务提供方,因此二者之间是独立关系竞争性

购买模式。这在贺伟《政府购买图书馆公共服务的新尝试》^[7]、刘晓婷《图书馆服务的政府购买研究》^[8]等文章中均有所体现。根据合同中详细的条款约定,由艾迪讯公司按图书馆专业水准,采用企业化管理模式提高工作效率,实现了企业、政府、图书馆、用户多赢局面。再如广州市南沙区图书馆的购买服务,也是因为编制人员问题,采用了公开招标的方式购买了广东大音文化发展有限公司的服务工作。随着购买模式的改进以及评估机制的完善,购买方式将会得到社会公众的广泛认同。2015年5月5日文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局联合颁发《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,为国内政府购买图书馆服务研究注入了活力。

1.2.3 国内民间图书馆研究现状

国内民间图书馆研究成果颇丰。多数是以民间图书馆的历史、作用、发展困境及应对措施为研究内容。例如张玉珍《近5年我国民间图书馆研究综述》^[9]、邱奉捷,王子舟《NGO援建民间图书馆发展报告(2011年)》^[10]、吴汉华《国内民间图书馆研究综述》^[11]、胡洪彬《社会资本与民间图书馆可持续发展》^[12]、吕竹君《活跃在中国民间图书馆事业活动中“非政府组织”》^[13]、程亚男《在场的力量——民间图书馆兴衰之启示》^[14]等。对民间图书馆的定义也给出了不同的解释,对其类型的划分,以及是否能有营利行为产生不同看法,但是它的积极作用得到了大家共同的认可:①民间图书馆作为公共图书馆的服务补充,极大的丰富了图书馆事业的发展。②民间图书馆不受政府区域的限制,根据市场需求完善了图书馆服务区域。③一部分民间图书馆富有个性特色或专业价值的藏书为特殊读者提供了有针对性的服务。④民间图书馆在为读者服务的同时也承担了基层社会组织应发挥的精神文化建设的职能。另外,民间图书馆也面临着发展困境。例如:资金匮乏、人员缺乏、民间图书馆的主体身份不明确、民间图书馆缺乏有效约束、没有行业规范和业务标准等,所有这些困惑均对接受外界捐款形成了障碍。

2 政府购买民间图书馆服务研究的意义及价值

2.1 研究意义

从理论角度,对政府购买民间图书馆服务进行全面分析与研究,不仅使我们认识到政府购买民间图书馆的专项资金投入是必须的,更需要认识到调研评估、指导思想、基本原则、目标任务、成本核算、运行机制、评价体系等方面应该加强,注重内涵,主动适应新常态,

特别是民间图书馆与企业化组织合作最优模式研究。

从实践角度,借鉴其他学科的理论与方法构建我国各级政府购买民间图书馆服务可行性工作机制,为政府购买不同类型图书馆服务工作提供了有益的参考。同时,为民间图书馆事业的发展与壮大提供了新思路、新方向、新方式,具有积极的现实意义。

2.2 学术价值和应用价值

从学术价值角度,民间图书馆是公共图书馆服务的有力补充,同样肩负着收集、整理、保存、传播文献并丰富和活跃人民群众的文化生活的重任。研究民间图书馆,特别是研究如何帮助民间图书馆解除发展困境,发挥其辅助公共图书馆服务的作用,具有很高的学术价值。

从应用价值角度,政府推出购买民间图书馆服务政策,更好地发挥了民间图书馆作用,而研究民间图书馆是否适合购买服务以及如何利用国家政策取得发展良机,也为政府提供了决策参考。研究成果一方面可以促使图书馆服务质量有所提高,另一方面也可以降低服务的成本,有效的利用财政资金,取得最佳的性价比效果,因此具有较高的应用价值。

3 政府购买民间图书馆服务研究的内容

3.1 指导思想

以坚持正确导向、发挥引领作用为基本原则,以人民为中心,坚持社会主义先进文化前进方向,将政府向社会力量购买的民间图书馆公共文化服务与培育践行社会主义核心价值观相结合、与传承弘扬中华优秀传统文化相融合,发挥文化引领风尚、教育人们、服务社会、推动发展的作用。

3.2 研究对象

研究对象即民间图书馆及其服务,通过研究购买公共服务的必要性及其可行性,对比出购买公共服务的社会效益与经济效益,总结出最佳的购买服务方式,最终达到使研究对象民间图书馆获得更好发展的目标。

3.3 总体框架

第一、通过调查图书馆服务的专业公司的各项成本,对比原有服务模式,阐述进行购买服务的必要性。第二、通过研究民间图书馆的特点、现状以及所面临的困难,分析购买服务是否适用于民间图书馆。第三、通过研究已实施购买服务的图书馆实例,结合民间图书馆服务模式特点,分析采用政府购买服务的利弊得失。第四、结合民间图书馆发展的特点,利用购买服务政策,提出发展民间图书馆的方向和支持方式。最后,希望通过对政府购买图书馆服务的分析,为政府更好地实

施图书馆服务购买计划提供有益的思路和建议。

3.4 主要内容

重点研究如何使民间图书馆利用政府购买服务的政策,发挥其优势,健康长久的发展下去;同时,通过研究提供的服务企业经营成本,为政府购买服务提供理论依据。

3.4.1 政府购买公共图书馆服务形式多样

学者们更多是关注广州南沙区图书馆和无锡新区图书馆这样的实例。实际上在各类型图书馆中,购买服务早已以不同形式出现,如图书馆的编目工作多年前已采用了购买方式,只是没有用额外资金购买的方式,多是在招标图书时要求免费提供编目工作。实际上馆配服务商早已核算成本,并且将加工成本与图书成本综合在一起参加投标,此项服务已进行十余年,经过多年的研究对比,发现购买服务大大节约了资金和时间成本。如某市级图书馆编目部配备7名工作人员,每年采购图书两万册,设有主任1人,采访1人,加工1人,编目3人,还有1人负责期刊记到,工作相当紧张。后来图书的编目加工工作交由承包商来做,招标时折扣仅提升4%,就大大缩短了每批图书上架的时间,到馆与上架时间由原来的1-2个月缩短为2周内。经了解,馆配商对员工的要求是在保证质量的前提下,每人每个工作日出成品(包括下载数据,少量原编以及加磁条、条码、条码膜、盖章等物理加工工作)至少在200册以上(而馆员每天仅提供30-50条数据就算完成任务)。照这样计算,2万册图书若由公司员工完成的话,一个员工仅需100个工作日就可完成,而所付给的费用不超过3万元。对比馆配商与图书馆编目加工馆员数量和工资成本,效果显而易见。

3.4.2 政府对民间图书馆的支持可以通过省级图书馆作为中心馆来运作

利用原有渠道以及中心馆的业务水平,购买中心馆服务,由服务商具体实施。在中心馆指导下对民间图书馆进行定向服务。如将政府采购的图书配送到民间图书馆并负责定期回收更换,这也解决了固定资产流失的问题,即图书的产权归中心馆,使用权可以在一定期限内由民间图书馆拥有;如统一组织专家对民间图书馆工作人员进行业务技能培训、政府统一购买的管理软件技术培训及日常维护。当然,如果政府能为民间图书馆直接提供资金补助是最好的方式了,但面对多种多样民间图书馆,如何补助、补助多少、如何监管等一系列问题,显然,采取直接资金补助的路子也行不通。

因此,没有一个中介组织来做政府采购与扶持民间图书馆工作的桥梁,政府购买服务政策很难实施。

3.5 研究难点

目前,我国政府购买公共服务尚处在初级阶段,图书馆服务购买项目受重视的程度不高。总分馆制的实施也面临不少困难,特别是公共图书馆的分级建设和管理体制,难以在不同层级图书馆之间建立统一的服务模式,体制障碍是实现总分馆制模式的最主要障碍,这也导致民间图书馆难以直接享受政府购买图书馆服务的政策。所以,围绕着省级图书馆成熟的服务体系,可以兼顾各类型图书馆共同发展,包括高校图书馆、研究图书馆、市馆、区馆、社区公共图书馆以及企业图书馆和民间图书馆。但若政府购买图书馆服务以中心馆为主体,也要面临不少现实问题。因此,应当选择有专业服务水平的图书馆服务商作为服务主体,利用市场规律去检验、监管服务商的服务水平;同时,利用柔性管理的模式和原有渠道为中心馆实施服务,这种方式应当是最佳的购买图书馆服务方式。

4 政府购买民间图书馆服务研究的可行性

政府购买民间图书馆服务研究的主要目标在于以政府购买为主导,发挥省级图书馆作为中心馆的优势,驱动民间图书馆服务创新,实现知识共享共知以达到政府、公共图书馆、民间图书馆、读者几方利益最大化。研究可从五个方面进行:第一,对政府购买方式这一新型模式给予详细描述和界定。第二,对民间图书馆的服务模式进行仔细分析,研究经营方式,总结规律。第三,研究已实施购买公共图书馆服务的案例,分析利弊得失,计算成本支出,研究性价比规律。第四,结合行政职能,区域性特点,分析适合政府购买民间图书馆服务的最佳模式。第五,研究分析政府购买图书馆服务的相关政策,在中心馆服务与指导模式下促进民间图书馆发展。通过对政府购买民间图书馆服务的研究,为民间图书馆服务的政府购买的应用提供一些有益的

思路和建议。使研究成果成为政府购买图书馆服务成本考虑、具体实施的参考工具。以达到完善民间文化管理体制,提升民间图书馆公共服务水平,加快政府职能转变,提高财政资金利用效益,不断提高图书馆公共服务质量和水平的目的。

(来稿时间:2015年6月)

参考文献:

1. (美) E.S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系 [M]. 周志忍等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 123
2. (法) 萨伊. 政治经济学概论 [M]. 陈福生, 陈振骅, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 45
3. (美) 文森特·奥斯特罗姆. 美国地方政府 [M]. 井敏, 译. 北京: 北京大学出版社, 2004: 96
4. 王浦劬. 政府向社会组织购买公共服务研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 25
5. 党秀云. 公共治理的新策略: 政府与第三部门的合作伙伴关系 [J]. 中国行政管理, 2007 (10): 33-35
6. 蔡礼强. 政府向民间组织购买公共服务研究报告. 中国民间组织报告 (2010-2011) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 89
7. 贺伟. 政府购买图书馆公共服务的新尝试 [J]. 图书馆杂志, 2014 (2): 37-40, 94
8. 刘晓婷. 图书馆服务的政府购买研究 [D]. 保定: 河北大学, 2013: 42
9. 张玉珍. 近5年我国民间图书馆研究综述 [J]. 图书情报工作, 2013 (1): 130-135
10. 邱奉捷, 王子舟. NGO 援建民间图书馆发展报告 (2011年) [J]. 图书与情报, 2011 (6): 1-9
11. 吴汉华. 国内民间图书馆研究综述 [J]. 图书馆建设, 2013 (6): 1-7
12. 胡洪彬. 社会资本与民间图书馆可持续发展 [J]. 图书馆杂志, 2011 (4)
13. 吕竹君. 活跃在中国民间图书馆事业活动中“非政府组织” [J]. 图书情报研究, 2014 (3): 64-71
14. 程亚男. 在场的力量——民间图书馆兴衰之启示. 公共图书馆, 2012 (2): 3-8

Research on Government Purchases of Private Library Service

Tian Li

(Library of Henan Province)

[Abstract] Combined with academic history review and research of dynamic in domestic and foreign government purchases of private library service the article analyzes the research significance, academic value and research value, further plans for the guiding ideology, research object, general framework, main contents and the research difficulties of government purchases of private library service. Finally the feasibility is put forward in order to provide the beneficial reference of government purchases of service of private library or other different types of libraries.

[Keywords] Government purchase behavior Private library Library service

[作者简介] 田利 (1968-), 男, 河南省图书馆副研究馆员, 研究方向: 网络化信息服务。