

DOI:10.13665/j.cnki.hzjjykj.2018.11.068

公共图书馆建设研究

□文 / 王 茜

(陕西中医药大学 陕西·咸阳)

[摘要] 本文主要探讨政府与公共图书馆事业的关系,主要论证政府是图书馆事业的建设主体而非唯一办馆主体,并且以民办图书馆为案例,说明社会力量参与办馆需要制定相关行业规范。

关键词 政府 图书馆事业 建设主体 办馆主体

中图分类号 C289 文献标识码 A

收录日期 2018年3月20日

一、政府是公共图书馆事业的建设主体

按照公共管理学理论,在现代市场经济中政府扮演着如下五种角色:公共物品的提供者、宏观经济的调控者、外在效应的消除者、收入及财产的再分配者、市场秩序的维护者。在现代市场经济国家,政府对基础教育及公共文化服务进行直接大量投

资,发挥着重要的作用。世界银行的《1997年世界发展报告》中指出:“公共物品是指非竞争性的和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。”正因为公共物品具有以上特点,所以对公共物品进行收费

在死亡率下降初期还是经过一轮人口替换后,都对人口抚养比产生下降的影响。从死亡率下降,特别是劳动者死亡率下降的本质来讲,体现的是人们健康水平的提高,这往往是社会压力的减少、财富水平的提高、社会保健的完善等外在因素正向影响的结果。

四、结论及建议

本文基于现实性的原则,对传统的人口抚养比计算公式进行修正,引入影响进入劳动年龄的教育因素,把高中及本专科在校生同样作为被抚养人群加入总抚养比的计算中,同时,通过对60~64岁人群劳动参与率的分析,改变了抚养和被抚养人群的范围,得出了比较有现实意义的抚养比计算方法。继而说明了我国人口净总抚养比1990年以来整体下降、2010年以后不断上升的情况;其次,基于以上对总抚养比的计算,提出了以出生率和死亡率为政策依据下的人口抚养比的变化过程,说明了减少劳动者死亡率对比“二胎政策”在减少人口抚养比方面更具优势。

需要注意的是,劳动者死亡率的减少是社会综合环境以及个人健康意识的提升长期共同作用的结果。在此提出与劳动者生活密切相关的几点政策建议:(1)规定标准工时,减少强制加班或无酬劳加班现象,优化工作环境,缓解劳动者身体及心理压力;(2)完善健康保险,不仅需要政府提供基础的医疗保障,也需要商业保险的辅助,健康保险的多样化能够减轻意外对个

人、家庭和社会带来的冲击和影响;(3)提高公民个人保健意识,优化社会风气对劳动者健康的不良影响,社区及企业应组织相关的健康活动,提高劳动者对健康生活习惯和有氧运动的积极性。

主要参考文献:

- [1]孙一元.未富先老的中国社会如何对待老龄化[J].思想,2017(234).
- [2]王桂新,陈冠春.中国人口变动与经济增长[J].人口学刊,2010(3).
- [3]桂江丰.人口年龄结构与可持续发展的关系[J].人口与计划生育,2017(4).
- [4]熊巍俊.论我国人口老龄化下的社会养老问题[J].人口学刊,1994(3).
- [5]孙红杰.中国农村家庭人口抚养负担的估算及时空差异分析[D].兰州大学,2010.
- [6]晏森,王高社,杨克俊.我国人口抚养比指标探讨[J].陕西行政学院学报,2008(3).
- [7]姚引妹.人口抚养比:理论与实际的偏离与修正[J].中国人口科学,2010(6).
- [8]马忠东,吕智浩,叶孔嘉.劳动参与率与劳动力增长:1982-2050年[J].中国人口科学,2010(1).

是不可能的,因而私人就没有提供这种物品的积极性。政府自然而然就成为了公共事业的建设者,而公共图书馆具有非排他性、非竞争性的特征,从这个角度出发,公共图书馆属于公共物品,而从政府角色理论上来说,政府是公共物品的提供者,所以政府必须成为公共图书馆事业的建设主体,政府只有成为公共图书馆事业的建设主体,才能宏观上把握公共图书馆事业的发展方向,为公共图书馆事业的发展指明道路。

二、政府不是公共图书馆的唯一办馆主体

(一)背景介绍。随着人民生活水平的提高,生活质量的有效提高,根据马斯洛需求层次论,社会公众不再满足于最底层的生理需求、安全需求,而是迈向了追求精神需求方面,公共图书馆服务体系建设,在一定程度上满足了社会公众的信息需求,但是信息资源的分布不均,导致了信息鸿沟越来越大,在国家号召文化大发展大繁荣的背景之下,社会力量参与到了公共文化事业的建设中来,特别是图书馆事业的建设,而这一部分社会力量兴办的图书馆(之所以将这一部分也称之为图书馆,是因为它们也是公益性质的组织,并且免费为社会公众开放,甚至有些还参与公共图书馆的各种活动)在公共图书馆无法触及的地方发挥着重要的作用,成为公共图书馆强有力的补充。

公共管理学中强调,“治理理论”的一个重要研究途径是“合作网络”的途径,该途径认为我们应该构建公共服务供给的合作网络,指出在公共管理领域,并不是只有政府一个主体,私营部门、志愿团体、社区互助组织和各种社会运动蓬勃发展,都在依靠自身的力量参与到公共问题解决中来,而且公共行动体系也趋向多中心化,包括政府部门、私营部门、第三部门和公民个人等。第三部门是指介于政府部门与营利性部门之间,依靠会员缴纳的会费、民间捐款或政府财政拨款等非营利性收入从事前两者无力、无法或无意作为的社会公益事业,从而实现服务社会公众、促进社会稳定与发展的宗旨的社会公共部门,其组织特征是组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性。我国的第三部门可以分为社会团体、民办非企业组织以及事业单位。其中,社会团体是指我国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

从以上的理论与实践都可以看出,政府不再是公共事务管理的唯一主体了,随着社会的进一步发展,公民参与公共事务的意识逐渐增长,在公共事务管理领域,当政府财政不足以支撑公共事务建设时,需要政府从为人民根本利益服务出发,出台相关政策,引导各种社会力量参与公共事务的建设与管理,这样既可以减轻政府负担,又为各种社会力量提供了机会,同时也可以为广大人民带去更好的公共服务。

(二)相关定义表述。1949年联合国教科文组织通过了《联合国教科文组织公共图书馆宣言》,指出“必须立法保障公共图书馆事业,完全由公费支持”。也就是说,公共图书馆必须在清

晰、权威的法律下建立与管理,完全或主要由公共资金所支持。这里只是强调公共图书馆必须由公共资金所支持,并没有说政府是公共图书馆的唯一办馆主体。《中国大百科全书》(第二版)中,对公共图书馆的定义是国家中央或地方政府管理、资助和支持的、免费为社会公众服务的图书馆。《中华人民共和国公共图书馆法》中的公共图书馆,是指向社会公众免费开放,收集、整理、保存文献信息并提供查询、借阅及相关服务,开展社会教育的公共文化设施。同时指出,国家鼓励公民、法人和其他组织自筹资金设立公共图书馆,县级以上人民政府应当积极调动社会力量参与公共图书馆建设,并按照国家有关规定给予政策扶持。明确指出公共图书馆的办馆主体可以是公民、法人和其他组织等社会力量。

翻看图书馆学专业书籍,无论是于良芝教授的《图书馆学导论》,还是范并思教授的《20世纪西方与中国的图书馆学》,英国和美国这两个最早创建公共图书馆的国家的有关正式文件里,好像也并没有强调非坚持“公共图书馆由政府主办”,能找到的似乎是说“地方立法兴办”。地方立法兴办,解决的是要不要建设公共图书馆的问题,而这个图书馆由政府还是团体来兴办,好像并没有强制要求,但是要求必须向当地居民免费开放。

三、公共图书馆的办馆主体可以是多元的

社会力量的参与,使公共图书馆的办馆主体不再单一,具有多元化。特别是民办图书馆的兴起、政府购买社会公共文化服务意见的出台,都表明了政府对公共文化服务主体多元化的认可。图书馆不是孤立的,而是处于社会大环境之中,图书馆的发展与社会各界的支持分不开,中国图书馆学会发表的《图书馆服务宣言》中指出“图书馆人与一切关心图书馆事业的组织和个人真诚合作。图书馆鼓励社会各界通过投资、捐赠、媒体宣传、志愿者活动等,促进中国图书馆事业的发展。”由此可见,公共图书馆的办馆主体可以是多元的。

(一)决策型理事会。2013年11月,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,要求“明确不同文化事业单位功能定位,建立法人治理结构,完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会,吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理”。理事会制度在西方发展较早,我国理事会制度发展并不完善,公共图书馆的理事会制度也可分为决策型理事会和咨询型理事会。决策型理事会一般依立法或政策,对图书馆事务行使决策权力。而咨询型理事会对图书馆事务不具备决策权力,只是对图书馆管理部门及馆长建言献策。在这里,我们既然要探讨公共图书馆的办馆主体问题,那么,笔者认为决策型理事会更符合担任办馆主体的角色。《关于建立和完善事业单位法人治理结构意见》规定在人员构成上“理事会一般由政府有关部门、举办单位、事业单位、服务对象和其他有关方面的代表组成”,并且“本单位以外人员担任的理事要占多数”。

(二)各种社会力量。文化部、财政部、新闻出版广电总局、

体育总局联合发布的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》中强调,承担提供公共文化与体育服务的各级行政机关以及纳入行政编制管理且经费由财政负担的文化与体育群团组织,都可通过购买公共文化服务的方式,从具备提供公共文化服务能力,且依法在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织和符合条件的事业单位,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量手中购买符合先进文化前进方向、健康积极向上的,适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共文化服务。

四、民办图书馆行业行为必须规范

从以上内容可知,公共图书馆的办馆主体是多元的,并不局限于政府,在社会力量的参与下,他们也可以成为公共图书馆的办馆主体,而民办图书馆的迅速发展,成为我国社会力量办馆的主要表现形式之一,因为民办图书馆是依法建设的,并且其基本服务免费开放,为当地居民提供平等的服务,所以民办图书馆具有公共图书馆的属性,对其行业行为必须给予规范,而规范化的民办图书馆,无疑能成为公共图书馆服务的补充力量。

(一)从政府角度对民办图书馆进行扶持。根据国家图书馆研究院《2016 中国公共图书馆事业发展基础数据概览》公布的数据,截至 2016 年末全国县级以上公共图书馆共计 3,153 个,其中,国家级图书馆 1 个,省级图书馆 39 个,市级图书馆 369 个(比上一年增加 4 个),县级图书馆 2,744 个(增加 10 个)。在这里,公共图书馆被定义为由各级文化部门主办的、面向社会公众开放并提供科学、文化等各种知识普及教育的机构。由此可知,社会力量参与、日益发展迅速的、具有公共图书馆属性的民办图书馆并没有被计算入内。

“文化火种寻找之旅——个体公民公益图书馆事迹寻访录”网站是一家专门收录民间图书馆的网站,现已收录全国各省市 398 所民办图书馆,或许还有很多民间图书馆并没有被发现,现存的民间图书馆具体数量有多少谁也没法统计,在官方统计公共图书馆时,是否可以考虑将符合规范的民间图书馆可以明确公共图书馆的社会地位,纳入国家公共图书馆统计序列,以显示中国图书馆事业整体真实实力,享受必要的政府财政资助。

如果要將民办图书馆纳入到公共图书馆服务体系中,明确政府作为民办图书馆的建设主体,笔者认为实现途径主要有以下两种:第一种,可以将符合《国家基本公共文化服务指导标准》的民办图书馆可以作为公共图书馆的一部分,由政府建设,享受政府财政资助。《国家基本公共文化服务指导标准》中包括了三个方面的内容:基本服务项目、硬件设施和人员配备。基本服务项目的内容包括读书看报、收听广播、观看电视、观赏电影、送地方戏、设施开放、文体活动;硬件设施的内容包括文化设施、广电设施、体育设施、流动设施、辅助设施;人员配备的内容包括人员编制、业务培训。符合这几项建设标准的民间图书馆都应该给予公共图书馆的地位,然后给予必要的财政和政策

支持。第二种,政府购买民办图书馆服务。《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》中指出,政府将向社会力量购买公共文化服务,这项政策的出台,从政府角度说明政府已经认识到社会力量在公共文化建设中的重要作用,并且肯定了其作为公共文化服务提供者的地位。其中重要的一项构成内容就是民办文化体育机构提供的免费或低收费服务,并且在购买这些公共文化后将制定有针对性的公共文化服务标准,对服务进行全过程的服务监管、对服务成果检查验收。由此也可看出,政府给自己的定位很明确,是公共文化事业的建设主体。

(二)从民办图书馆角度规范行业行为。除了政府从财政、政策方面对民办图书馆进行扶持,作为主体角色,民办图书馆自身也要有强烈的自律意识,制定相应的行业行为规范,从自身角度出发,向正规化方向发展。

1、行业准入。要保证民办图书馆行业的规范化,首先要制定合理的行业准入制度,并非任何社会力量举办的任何形式的任何馆舍都可被称之为民办图书馆。《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》中提出,政府购买社会力量的公共文化服务,这里的社会力量指的是依法在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织和符合条件的事业单位,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。从这项规定可以看出,民办图书馆如果想让自己的文化服务被购买,第一步需要将本组织合法化。

2、办馆思想。民办图书馆行业行为的规范体现在其办馆方针和服务理念上,民办图书馆具有公共图书馆的属性。也就是说民办图书馆是依法成立的,能为当地居民提供免费而平等的基本服务的。那么,民办图书馆的办馆方针和服务理念就必然要以读者服务为基础,以提高读者满意度为目标而制定,才可以使民办图书馆朝着正确的方向发展。

3、工作制度。工作制度的设计要考虑面向读者、面向馆员和面向服务三个方面,民办图书馆工作制度的制定也要从这三个方面出发,制定出既能体现民办图书馆特色,又能体现公共图书馆属性的工作制度,为广大读者提供更全面的服务。

主要参考文献:

- [1]陈振民.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M].中国人民大学出版社,2003.
- [2]范并思等.20 世纪西方与中国的图书馆学——基于德尔斐法测评的理论史纲[M].北京图书馆出版社,2004.
- [3]中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content_5237326.htm 2017.11.5.
- [4]授权发布:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].<http://www.sn.xinhuanet.com/> 2013.11.16.
- [5]张岩.我国公共图书馆理事会制度建设面临的几个难点问题[J].国家图书馆学刊,2014.3.
- [6]国务院办公厅转发文化部等部门关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知[EB/OL].2015.5.11.