

示范区创建中深化“苏州模式”的制度设计研究

邱冠华

摘要 苏州图书馆的总分馆是一种在合作基础上的全委托模式,在一定程度上绕开了体制的障碍,彰显了总分馆在服务上的方便快捷和经济高效,但“政府主导”这一最基本的问题一直没有得到解决。示范区的创建给苏州的总分馆实现政府主导、形成制度创造了条件。抓住配合起草创建示范区文件的良机,总结在总分馆建设上的成功经验,遵循总分馆制本身客观规律,结合苏州的实际,进一步创新思路,设计了苏州总分馆的“新模式”,从制度上实现政府主导。表1。参考文献14。

关键词 公共文化服务体系 示范区 制度设计 公共图书馆 总分馆 苏州模式

分类号 G258

Regulation Design to Deepen the Suzhou Model in Building the Demonstration Plots

Qiu Guanhua

ABSTRACT The main-branch library system of Suzhou Library is a collaboration-based full delegation model; although this pattern avoided some systematic obstacles to some extent, achieving some degree of convenience and efficiency, “government-leadership” remains unachieved. The demonstration plot construction project has created condition to create government leadership and to form regulations. We need seize this opportunity, use the experiences from the main-branch library system, and learn the patterns of the main-branch library system to design the new model of main-branch library system of Suzhou, to realize the government leadership and form regulations. 1tab. 14refs.

KEY WORDS Public culture service system. Demonstration plots. Regulation design. Public libraries. Main-branch library. Suzhou model.

1 苏州总分馆的成效与瓶颈

2004年,以“中国图书馆百年”为主题的中国图书馆学会年会在苏州召开,这次年会,重新唤醒了包括苏州图书馆在内的中国公共图书馆为人民群众提供平等、免费、无差别服务的职业使命感和责任感。当时,苏州图书馆面对的状况是,设计接待能力每天3,000人次的新馆平均需要接待4,300人次,图书馆服务供不应求,而原本希望能起到分流读者作用的四个分馆中三个门可罗雀(另一所分馆设在军营)。在这样的

情况下,苏州图书馆通过总结和反思分馆建设以及20世纪90年代乡镇万册图书馆失败的原因和教训,发现最主要的问题在于总分馆没有真正成为—个体系,总馆没有掌握分馆的管理权和控制权,分馆工作人员专业技能低下、不能按公示时间正常开放,更谈不上提供与总馆服务质量基本—致的服务。

在总结分馆建设失败教训的基础上,苏州图书馆还对上海、深圳等地的总分馆进行实地调研,对国外的总分馆制开展文献调研,厘清了思路,于2005年初起草了《苏州市城区公共图书馆网络建设方案》,递交市政府,希望市政府

能够主导苏州的总分馆建设。同时,为了证明方案的可行性和总分馆的优越性,苏州图书馆积极寻找分馆建设的合作伙伴。在以后的半年多时间里,寻找合作伙伴的工作可用“屡败屡战”来形容。但功夫不负有心人,终于在2005年10月,苏州市沧浪区政府愿意将刚建成的沧浪少年宫图书馆委托苏州图书馆管理,苏州图书馆由此开设了第一个直接管理的分馆——沧浪少儿分馆。尽管这个分馆只是一种合作、委托模式,但由于运用了“动态资产权”、“孵化式培训”、“扁平管理”等方式^[1],直接由总馆向分馆派遣工作人员,保证了分馆正常开放、资源适用、服务专业、活动统一,从而吸引了大量的社区居民,读者盈门。各个区政府、街道办事处看到举办社区分馆投入不多,居民欢迎,因而纷纷开始与苏州图书馆洽谈合作建设分馆的可能性,苏州图书馆的分馆建设实现了从艰苦寻找合作伙伴到合作伙伴自行上门的转变。到2010年底,苏州图书馆通过合作、接受基层政府的委托等方式,共建成26个分馆,至2011年底已达36个分馆。

苏州图书馆的总分馆是一种在合作基础上的全委托模式,即由建设分馆的合作方提供分馆的馆舍、装修、设备以及开放中的水电等费用,并每年向苏州图书馆支付一定的人员和购

书经费。苏州图书馆向分馆派遣工作人员,提供分馆初始馆藏文献、征订报刊、开通数据库,并每月向分馆补充更新400—500册图书(包括新书及周转图书),负责分馆的开放服务。读者在总馆和分馆都可以办理统一的读者证,在总分馆系统内部通借通还、预约借书,在分馆也可以享受到与总馆基本相同的服务。为了保障分馆服务与总馆在质量上的基本一致,苏州图书馆还采取了一系列的方法和措施,如建立分馆馆员每周一上午集中到总馆接受业务培训的制度,与分馆合作单位定期沟通的例会制度,在分馆安装远程监控设备,建立远程咨询平台和机制,把讲座、展览、读书活动等延伸到分馆,等等。这些措施,保证了分馆有适用的资源、专业的服务、丰富的活动,很快培养起了社区居民利用图书馆的习惯,分馆到馆读者很多,效益很高。2010年,苏州图书馆的26所分馆共接待到馆读者314.82万人次,借出图书80.08万册/次,全年仅支出(包括分馆合作方支付的水电等费用)465.5万元。如果我们将这些分馆与全国的县级图书馆做一个平均效益水平的比较,不难发现,分馆不仅接待读者的单位成本要低得多(相对效益较高),而且平均每年接待的读者也比县级馆要多出50%以上(绝对效益也高)(见表1)。

表1 2010年全国县级图书馆与苏州分馆的平均效益比较

	数量 (个)	总支出 (万元)	到馆读者 (万人次)	单馆平均支出 (万元)	单馆平均读者 (万人次)	读者接待成本 (元/人)
全国县级馆	2512	252480.3	17970.67	100.51	7.154	14.05
苏州分馆	26	465.5	314.82	17.9	12.11	1.48

注:表中全国县级馆数据引自《中国图书馆年鉴》2011卷

几年来,苏州图书馆总分馆体系从无到有、从小到大,通过思路、技术、服务、管理等方面的创新,一定程度上绕开了体制的障碍,彰显了总分馆在服务上的方便快捷和经济高效。然而,正如于良芝教授在调研苏州总分馆后所表达的担心:苏州总分馆一直没有解决政府主导这个最基本的问题,总分馆没有成为政府为市民提供公共图书馆服务的制度,存在着许多不确定因素,总分馆体系中由契约维系的各个分馆,都可能因某

种不可预见的因素而随时终止合作,如双方领导的更迭、某方需要压缩经济开支等等^[1]。同时,政府的缺位,使苏州的总分馆既无法按照规划完成分馆的科学布局,又使得苏州图书馆以自身有限的专业资源来支撑一个庞大的服务体系,负担沉重,根本无法覆盖市区,更谈不上服务的普遍均等。所以,依靠职业自觉和合作模式不可能建立起真正的总分馆,也实现不了全覆盖,职业创新无法从根本上替代政府责任^[2]。

2 苏州创建示范区中为总分馆设计的制度

总分馆体系是“由同一个建设主体资助、同一个主管机构管理的图书馆群,其中一个图书馆处于核心地位作为总馆,其他图书馆处于从属地位作为分馆;分馆在行政上隶属于总馆,或与总馆一起隶属于同一个主管部门,在业务上接受总馆管理。”^[3]总分馆体系与单独运行的图书馆相比,能够产生更高的服务效益主要源自三个因素:一是分馆有总馆在专业、技术、行政、后勤等方面的支撑而节省了专业人员成本;二是分馆在资源上通过总分馆体系内(包括总馆和其他分馆)的统一采编、充分流动、按需调配等共享方式而节省了资源建设成本;三是总馆借助分馆延伸了服务触角,分馆贴近读者、方便读者,培养了读者利用图书馆的习惯,扩大了读者群。三大因素的综合结果,使总分馆的效益增长幅度比成本增加幅度要高得多,实际上,是因为统一管理、资源共享、扩大读者而摊薄了图书馆的运行成本。可以看出,总分馆要发挥这三大因素的作用,需要总分馆是一个统一管理的整体。内部结构越紧密、管理的统一程度越高,总分馆就越能发挥效益,许多研究成果都显示了这个规律^[4-8]。而要使总分馆能够实现人财物的统一管理,政府主导和建立制度是最根本的前提和保障。

近几年来,公共图书馆服务体系实践探索和理论研究的成果,都揭示了总分馆是实现我国公共图书馆在服务上平等快捷和运行上经济高效的组织形式和服务模式。在如此巨大的优越性面前,绝大多数地区的总分馆建设仍得不到政府推动、形不成制度的原因在于体制。我国公共图书馆事业长期以来的格局是“各级政府分级设置图书馆”,这个格局因为植根于我国政府的其他体制(如行政体制、财政体制)而变得天经地义,并很少质疑它的合理性^[9]。在这个体制下,“一级政府建设一个图书馆”的做法既成为人们根深蒂固的思维定式,也成为图书馆之间合作与资源共享的坚硬壁垒^[10]。图书馆界近年来在总分馆建设、区域性服务网络等体系建设上的所有努力,实质上是希冀冲破这种

体制的壁垒。

因此,2010年底文化部、财政部发起的创建“国家公共文化服务体系示范区”(以下简称示范区)如同突破这个体制壁垒、推进总分馆制度建设的有效推手,至少对创建示范区的东部地区来说,总分馆成为创建示范区标准中的重要内容。由于苏州通过申报成为首批31个创建示范区的城市之一,因而也使苏州总分馆的转型升级遇到了千载难逢的机遇。

在创建示范区中的公共图书馆,馆舍的建设、购书经费的增加等固然很重要,但笔者却认为制度设计研究更是重中之重,而且从长远来说,评价示范区创建成功与否,关键看是否设计出既符合当地实际,又符合公共图书馆总分馆体系长期生存、服务专业、读者便捷、经济高效、可持续发展的客观规律,并在创建实践活动中得以验证而建立起来的切实可行的制度。第一,虽然创建示范区首先是一项实践活动,但如果仍然按照原有体制一级政府建设一个图书馆,则可以肯定基层图书馆又会回到建了关、关了建的老路上去,既不可能全覆盖,更不可能实现普遍均等。第二,只有对公共图书馆服务体系建设和可持续发展进行探索,设计出既结合当地实际又按照客观规律的设置、建设、运行、发展的模式和制度,并通过创建示范区的实践活动对其验证、完善,经过反复的理论、实践、再理论、再实践的过程,使示范区的公共图书馆服务体系从制度到模式都固定下来。第三,通过示范区的创建,如果仅仅建立了示范区本身的公共图书馆服务体系,那是“一城一地之得失”,意义有限,但若通过创建活动,探索、设计、验证、建立可供公共图书馆服务体系实现可持续发展的制度,成为其他地区可资借鉴的成功经验,创造出示范意义,这才是示范区创建的真正意义所在。因此,从这个意义上说,制度设计研究比示范区创建实践活动本身更加重要。

鉴于这样的认识,苏州图书馆抓住配合主管局为市政府起草创建规划和方案的机会,把总分馆建设的制度一并设计进去,形成了《苏州市总分馆建设实施方案》,这个方案,既考虑了总分馆必须遵循统一管理等等内在规律,又兼顾了目前还一时无法完全突破的财政体制,便于

迅速和顺利地通过政府和相关部门的审核,使总分馆进入政府主导并成为制度。其主要内容和设计思路包括以下方面:

2.1 总分馆的建设主体

(1)苏州市政府为市区总分馆的主要建设主体,区政府为次要建设主体。

(2)有条件的区政府可以作为独立的建设主体。

(3)县级市政府作为各县级总分馆的建设主体。

这个设计,充分运用了以往对总分馆建设的研究成果,首先免除了区县以下政府建设、管理公共图书馆的责任,把建设主体上移到了区政府,既明确了总分馆的建设主体,并且这个建设主体有承担总分馆建设和管理相应的公共财力,又便于总分馆的构建。没有将市区的建设主体直接上移到市政府的原因,是因为苏州的区级政府都有较强的财力,市、区两级政府能接受此方案。

2.2 总分馆的管理单元

(1)苏州图书馆是全市公共图书馆的中心图书馆,负责制订全市公共图书馆的设置规划以及采编、服务、技术、管理、考核评估等标准,指导全市公共图书馆业务工作有标准、按规范的开展。

(2)各区政府必须设置统一管理、科学分布的总分馆体系。缺乏专业力量的区可以由区政府将区总分馆体系一并委托苏州图书馆管理。

(3)县级市由各县级图书馆为总馆,在各镇政府所有地、撤乡并镇的人口聚集区设置统一管理的分馆,建立覆盖全县域的总分馆体系,以流动图书车定期服务各个乡村。

苏州的实际情况是:五个县级图书馆馆舍面积最小也达到11,000平方米,专业实力都较强,而绝大部分的区级图书馆都很弱小,七个区中的四个区图书馆原来已经委托苏州图书馆管理。因而按照规模经济原理和省力法则,方案实施后的结果基本上会形成大部分区级总分馆体系委托苏州图书馆管理的格局。

2.3 总分馆设施网点设置

(1)市级图书馆。按《公共图书馆建设标准》^[11]和苏州市区常住人口,苏州图书馆建筑

面积不低于40,000平方米,尚缺的15,000平方米采用建设一个集采编中心、保存中心、调配中心、外借中心为一体的超级书库。采用这样的办法,可以既解决因增加图书采购带来的胀库问题,又解决全市总分馆文献资源有效调配问题。

(2)区级图书馆。每区设立区级图书馆一座,并按每4万人设置一个分馆,进行科学布局,每个分馆的面积不小于300平方米,区级总馆及分馆的建筑面积之和不低于《公共图书馆建设标准》规定的建筑面积。就苏州而言,《公共图书馆建设标准》对区和县两级图书馆的建筑面积规定有些不尽合理,县级图书馆按城关镇常住人口计算,区图书馆按辖区常住人口计算,这样,区图书馆的面积会比县级图书馆大得多。但事实上,区图书馆要发挥的作用又远低于县级图书馆,所以,我们对这个标准作相应调整,把区级图书馆的馆舍面积的一部分放到社区分馆去,但区总分馆体系的馆舍面积之和不能低于《公共图书馆建设标准》的规定要求。

(3)县级图书馆。每县级市至少设置县级图书馆一座,建筑面积不低于《公共图书馆建设标准》规定,并在每个镇、撤乡并镇的人口聚集地、远离总馆的社区等设置分馆,镇级分馆的建筑面积不小于800平方米,其他分馆的建筑面积不小于300平方米。

(4)在乡村,将共享工程基层服务点、党员现代远程教育中心、农家书屋和乡村图书室整合为一个整体,由乡村大学生村官兼职每天开放半天,县级图书馆借助流动图书车每月为其调配资源,并作为停靠点每月停靠服务不少于1个小时。理论上,通过这样的整合,可以用一份成本提供原来因条线分割而分散提供的多种服务,节省了运行成本,由于有县级图书馆的流动图书车定期停靠服务和调配资源,并提供技术、业务支撑,延伸读者活动,从而有望改变原来乡村公共文化设施不能正常开放、资源陈旧、服务质量低下等面貌;实际上,苏州吴江已经开始在三个乡镇进行试点,并已初见成效^[12]。

2.4 统一管理

(1)总分馆体系内部统一资金使用。

①总分馆统一编制经费预算和会计核算;

②对委托管理的区级图书馆,市财政向各区财政统一集中区级总分馆的购书经费,一并拨付苏州图书馆,市财政按财政分成比例进行补贴分担;独立的区总分馆则市财政不予补贴。这在政策导向上鼓励了区政府将区总分馆委托苏州图书馆管理。

(2)各总分馆体系内部实行统一管理。

①人员统一管理,总馆对分馆有人事管理权;

②实行委托管理的区级总分馆,应将区级总分馆的人员编制和预算一并委托;

③文献资源由总馆统一采编、调配、周转,文献数据入总馆的书目数据库;

④使用同一个计算机管理系统;

⑤在分馆安装远程监控;

⑥有总分馆统一的标志标识。

(3)各总分馆体系内部实行统一服务。

①总分馆均可办理统一的读者证;

②总分馆执行统一的服务标准;

③读者免证阅览、免费上网,外借文献可以通借通还,并能预约借书;

④有统一的网上参考咨询平台和及时应答机制;

⑤总分馆内统一开展读者活动。

2.5 统一资源建设

(1)2012年底达到全市人均藏书1册。

(2)2012年后,市、县(区)两级政府按确定的比例安排购书经费,全市人均购书不少于0.1册/年,确保在“十二五”末人均拥有藏书1.2册。

(3)全市公共图书馆实行文献资源的协同采购,纸质图书的采购根据馆藏发展政策和读者需求控制复本量,对确定购买的数字资源每种全市只采购一份,并采用分布存储的方式,在所有公共图书馆(包括分馆)进行共享。

(4)全市自建数字资源的共建共享。全市自建数字资源统一建设标准和发布标准,形成具有苏州地方特色的数字化文献资源。

2.6 市—县、县—县总分馆系统之间的资源共享

(1)六个总分馆系统之间实行一卡通用。

(2)六个总分馆系统均执行全市统一的服

务标准。

(3)读者可以外借本市所有总分馆系统的文献,总分馆系统之间在处理此类外借时,前台以通借通还处理,后台以馆际互借方式处理,读者感受到的是通借通还服务。

2.7 评估和考核机制

(1)建立领导小组和专家委员会。

(2)制订评估标准。

(3)建立统计体系。

(4)定期开展评估考核并建立反馈和奖惩机制。

这个评估和考核分成两大部分:第一部分是对县、区政府的考核评估,主要是设施网络的设置、编制和经费的拨付等是否按规定到位;第二部分是对图书馆的考核评估,主要是业务指标是否达到示范区标准的要求。

目前,这个方案已经作为苏州市政府的文件颁布^[13],按照国情,可以视作苏州市在总分馆建设和管理上的制度。苏州的总分馆建设历经数年努力没有达到的目标,通过创建示范区,特别是创建示范区中的制度设计,成功着陆,进入政府主导,虽然有些不敢想象,却又是一种必然。笔者作为两次设计苏州总分馆方案的具体经办人,既如在梦中,又切实感受到真实。

2008年,于良芝教授曾经撰文:“在总分馆建设方面,绝大多数地区的图书馆界都在通过委托和协议关系自行建立具有一定业务隶属联系的‘总分馆’,而不是推动政府在理顺总馆建设主体与分馆建设主体、总馆主管部门和分馆主管部门关系的基础上,建立人财物统一管理的总分馆。”^[14]即使现在,在国内真正实现人财物统一管理的总分馆仍然凤毛麟角。可以说,没有创建示范区活动,依靠图书馆本身可能永远无法打破体制壁垒,而且可以预计在开展创建示范区活动的地区中,能够打破这个壁垒的也只占创建城市总数的一小部分。然而,相信通过三期示范区的创建,一批创建示范区的城市会形成总分馆的制度,且展示出良好的服务效益,提供可资借鉴的成果,这将起到极大的示范和推动作用,有望使公共图书馆的总分馆建设形成制度、按规律发展,从而让人民群众切实享受到普遍均等的公共图书馆服务。

参考文献:

- [1] 于良芝. 为了普遍均等的图书馆服务——评苏州图书馆的分馆建设[J]. 国家图书馆学报, 2007(3):18-19. (Yu Langzhi. For universal and equal library services; A comment on the construction of the branch library of Suzhou[J]. Journal of the National Library of China, 2007(3):18-19.)
- [2] 于良芝, 邱冠华, 许晓霞. 走进普遍均等服务时代: 近年来我国公共图书馆服务体系构建研究[J]. 中国图书馆学报, 2008(3):31-40. (Yu Liangzhi, Qiu Guanhua, Xu Xiaoxia. Towards the age of universally equal services: On the construction of a public library service system in China[J]. Journal of Library Science in China, 2008(3):31-40.)
- [3] 邱冠华, 于良芝, 许晓霞. 覆盖全社会的公共图书馆服务体系: 模式、技术支撑与方案[M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2008: 8. (Qiu Guanhua, Yu Liangzhi, Xu Xiaoxia. Public library service system covering the entire society: Models, technical support and programs[M]. Beijing: Beijing Library Publishing House, 2008: 8.)
- [4] 余子牛. 效益是这样产生的[J]. 图书与情报, 2008(6):119-122. (Yu Ziniu. Efficiency comes like this[J]. Library and Information, 2008(6):119-122.)
- [5] 李东来. 让更多的人享受图书馆: 东莞城市图书馆发展的思考与实践[J]. 山东图书馆学报, 2009(1):40-44. (Li Donglai. Let more people enjoying the library: Thoughts and practice of the development of Dongguan library[J]. The Library Journal of Shandong, 2009(1):40-44.)
- [6] 李超平. 中国公共图书馆服务体系“嘉兴模式”研究[J]. 中国图书馆学报, 2009(11):10-16. (Li Chaoping. A study of the Jiaxing Mode for the public library service system in China[J]. Journal of Library Science in China, 2009(11):10-16.)
- [7] 周英雄. 深圳市宝安区公共图书馆服务体系建设探索与未来发展[J]. 图书与情报, 2011(1):86-90. (Zhou Yingxiong. The construction of public libraries's service systems in Bao an district, Shenzhen[J]. Library and Information, 2011(1):86-90.)
- [8] 林丽萍. 厦门市图书馆托管型分馆建设述略[J]. 图书与情报, 2010(6):109-112. (Lin Liping. The practice of reflection on Xiamen trusteeship branch library construction[J]. Library and Information, 2010(6):109-112.)
- [9] 于良芝, 邱冠华, 李超平, 等. 公共图书馆建设主体研究: 全覆盖目标下的选择[M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2011: 146. (Yu Liangzhi, Qiu Guanhua, Li Chaoping, et al. The main force of the public library development: Choices under the full coverage situation[M]. Beijing: National Library of China Publishing House, 2011: 146.)
- [10] 李国新. 跳出“套杯”外, 建设总分馆[N]. 中国文化报, 2008-08-31(4). (Li Guoxin. keep an Open mind to build the main-branch library system[N]. China Culture Dially, 2008-08-31(4).)
- [11] 中华人民共和国住房和城乡建设部国家发展和改革委员会. 公共图书馆建设标准(建标108—2008)[R]. 中国计划出版社, 2008. (Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China (MOHURD), National Development and Reform Commission. Construction standards of the Public Library[R]. China Planning Press, 2008)
- [12] 潘丽敏. 吴江市整合农村信息服务资源的探索与展望[J]. 图书与情报, 2011(3):91-93. (Pan Limin. Exploration and prospective of integrating countryside information service resources In Wujiang[J]. Library and Information, 2011(3):91-93.)
- [13] 苏州市人民政府办公室关于转发苏州市公共图书馆总分馆体系建设实施方案的通知(苏府办[2011]180号)[OL]. [2012-04-05]. <http://www.suzhou.gov.cn/asite/show.asp?ID=62885>. (The notification on public library main-branch system implementation plan released by Suzhou people's government office([2011]No. 180)[OL]. [2012-04-05]. <http://www.suzhou.gov.cn/asite/show.asp?ID=62885>.)
- [14] 于良芝. 公共图书馆服务体系研究[J]. 中国图书馆学报, 2008(2):79-80. (Yu Liangzhi. Research of the public library service system[J]. Journal of Library Science in China, 2008(2):79-80.)

邱冠华 原苏州图书馆馆长, 副研究馆员。通讯地址: 苏州图书馆。邮编: 215002。

(收稿日期: 2012-04-20)