

# 公共物品视阈下我国公共图书馆管理模式优化研究

孙瑞

(海南省图书馆 海南 海口 570203)

**[摘要]**新时期随着我国政府加大对公共文化服务保障力度的同时,也开始面临着各种新问题,其中以公共图书馆在管理模式上存在的诸多弊病尤为突出。本文运用公共物品理论,从供给、生产、分配三个层面进行分析,结合公共图书馆供给现状及现行体制环境,探讨现行管理模式与公共物品固有属性之间存在的适应性失调问题。最后,在充分认知我国现行治理体系和管理要求的基础上,提出基于公共物品视阈下的公共图书馆优化管理模式的对策建议,包括明确政府主管部门责任与义务,优化公共图书馆管理模式,从内外各方面因素着手,建立健全相关的配套机制和管理框架,为寻求公共文化服务均等化、高效化献策建言。

**[关键词]**公共图书馆;公共物品;管理模式;科层制

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.04.2084

近年来随着我国公共文化领域重点改革的浪潮渐起,公共图书馆将面临各项新的挑战。在改革初期不少单位会碰到诸如改革流于表面、实际成效难以体现等现实问题。政府在加大对公共图书馆保障力度的同时,也应逐渐重视起这些问题,在不断实践中寻找出有效的解决途径。

## 一、我国公共图书馆管理模式现状

我国公共图书馆因其免费开放、纯公益等特点具有极强的公共物品属性,且绝大多数属于文化行政部门直属事业单位,管理模式属于较为典型的科层制管理模式。因此,要弄清楚其管理模式,就要从谁来供给、谁来生产、谁来分配三个层面上进行分析,简单来说就是要弄清楚资金来源、内部组织架构和权力运行情况。

### (一)我国公共图书馆资金来源现状

根据国家统计局及各省公开年鉴数据可知我国公共图书馆收入合计包括:财政补贴收入、上级补助收入、事业收入、经营收入、附属单位上缴收入、其他收入共计六大类。理论上国家政策允许公共图书馆通过文创等项目进行经营性工作,但由于实际操作层面缺少法律政策的具体支持,所获收入依然要全部上缴财政,所以经营性工作缺乏动力,文创产品开发也停留在完成上级任务产生社会效益层面,目前只有投入而缺乏营收;其他收入主要是产生的利息和社会捐赠等,这部分收入也是要全部上缴财政。由于公共图书馆属于公益一类全额事业单位的性质,财政补贴收入要纳入地方财政预算统一管理,因此目前我国公共图书馆在实质上并不具备独立的财务管理权力,由此可以判定政府是我国公共图书馆的供给主体。

### (二)我国公共图书馆组织构成现状

在行政隶属上我国绝大多数公共图书馆仍属于当地文化行政部门的直属事业单位。主要领导人事变动以及重大事项均需请示上级文化行政机关,从实质上来讲我国公共图书馆仍为政府部门执行机构。在内设机构上,除部分区县级公共图书馆因人员编制等问题架构较为简单外,绝大多数公共图书馆具备办公室、财务部、人事部、业务管理部、采编部、借阅部、报刊部、自动化网络部、地方文献与古籍部、信息咨询部、少儿部等。整体组织构造可分为综合部门和业务部门,具有较为典型的公共部门组织构造的特点。综上所述,我国公共图书馆的生产主体仍为政府。

### (三)我国公共图书馆权力运行现状

由于我国公共图书馆绝大多数仍属于当地文化行政部门的直属事业单位,从公共物品分配层面上来讲也必由政府所主导。如何分配,是否公平正义,则完全取决于权力如何运行。权力作为一个抽象概念,难以具象描述,但权力必然体现在具体事项的处理当中。当前我国公共图书馆虽已经过法人机构治理改革,成立理事会,但理事会成员往往属于兼职,会议召集较为困难,多数业务开展仍需要经过“事项提交-办公室-馆领导班子-具体执行部门”的常规事务审批流程,重大事项也是由馆长办公会或党总支会议定,再请示上级文化行政机关,且上级机关对于重大事项具有最终审核裁定权。可见在事务处理流程上公共图书馆基本与政府部门行政流程一致,其权力运

行模式与政府权力运行模式基本相同。

## 二、我国公共图书馆科层制管理模式弊端

结合公共图书馆管理模式现状分析,可以发现我国公共图书馆管理模式基本上符合科层制管理模式。科层制又称官僚制(bureaucracy),官僚制的定义是一个中性的概念,不管何种管理模式都不会是完美的存在,官僚制本身并非一无可取,只是用错了地方。对于公共图书馆这一公益性质的公共物品,用科层制管理模式进行管理必然会出现诸多问题:

(一)在科层组织体系中,由于过分强调分工明确及组织稳定将导致人员容易缺乏竞争意识、创新意识、合作意识,最终使政府在提供公共服务时效率降低。

(二)政府官僚体系内的官僚们并不以谋求获利的最大化作为其工作目标,没有利润的要求致使成本无法有效降低,那么不经济利润为导向的政府官僚机构所提供的公共物品往往要支付相对更高的使用成本。

(三)由于科层组织内的任用和升迁要依据培训、专业知识和行政能力等职业标准,所以在一定程度上会出现考核手段单一、僵化的现象。从“经济人”假设的理论基础视角上来看,其中会产生的最突出的问题就是激励不相容。

综上所述,科层制管理模式对于公共物品的运营来说天然就具有各种弊病,难以适应广大人民群众对公共物品的需求。

## 三、基于公共物品视阈下我国公共图书馆优化管理模式对策建议

本文对管理模式的分析是从谁来供给、谁来生产、谁来分配三个层面上展开的,相对应具体内容即为公共图书馆的资金来源、内部组织架构和权力运行。由于我国公共图书馆是发展社会主义先进文化的重要机构,要兼顾公平和效率,那么在公共图书馆的供给、生产以及分配的环节是必须要有政府的参与。然而政府科层制管理模式又将极大地束缚公共图书馆的发展,要解决这一问题就必须在政府全盘干预和完全的民营化之间找到一个平衡点。

### (一)优化政府供给方式

当前我国公共图书馆运营资金主要依靠政府财政预算补贴,而预算编制往往会由于科层制对人的束缚而无法产生创新,且具有盲目性及滞后性。单纯使用传统预算编制方式无法适应新时期的经济、社会发展,因此要在传统预算编制基础上充分引入新型科技手段对预算方式进行深化改革。

对于基础性常规性预算应根据人口基数变化趋势、CPI等诸多变量适时按比例进行调整;对于一次性预算项目应广泛征求民众意见、持续深入调查,利用诸如听证会、调查问卷等多种形式提高公众知情权和民主参与度。在技术层面上可以通过大数据云计算,实现民众对公共物品需求反馈机制的智能化建设。通过数据的多维化分析可掌握年度、季度整体业务情况,了解读者阅读偏好和细节价值,从而获得预算的科学化依据,进而减少非理性决策失误,从预算编制、决算到资金落实都做到科学有效,精准把握供需要求。

### (二)优化馆内组织架构

(下转第2157页)

性的传承经费、工资待遇和绩效标准,对体制内非遗传承人的传承工作要有实效性的监督措施,对难作为、无作为、不作为的传承人应有相关处理政策等。其次,要完善攀枝花傈僳族婚俗继承人的培养机制。尽管近年来盐边县已建立傈僳族非遗传习中心并开设微信公众号,但是总体上来说,相比较傈僳族婚俗文化需要可持续保护与传承的程度,目前所拥有的传承人数量实在太少。因此今后一方面要加大对这种学习型非遗保护的宣传,同时扩大招生规模和做好师资建设,为傈僳族婚俗文化的传承培养更多素质高、具备创新能力的继承人;另一方面,还可以尝试和艺术院校或综合性院校进行联合培养,采取非遗进校园、进社区等活动,从而丰富傈僳族婚俗文化继承人的来源途径。

3. 推进攀枝花傈僳族婚俗文化的文化创意提升。文化创意产业是一种在经济全球化背景下产生的以创造力为核心的新兴产业,强调一种主体文化或文化因素依靠个人(团队)通过技术、创意和产业化的方式开发、营销知识产权的行业。通过

大力发展文化创意产业,以文化创意提升攀枝花傈僳族婚俗文化,开发傈僳族婚俗文化产品,举办攀枝花傈僳族文化创意活动,鼓励当地群众从事文化创意产业领域的工作,这有利于转变当地社会的经济发展方式,提升经济发展质量,利用文化创意提升攀枝花傈僳族婚俗文化。

#### 参考文献

[1] 陶元竹. 攀枝花市非物质文化遗产——傈僳族婚礼风俗的挖掘与保护[J]. 群文在线, 2019(5): 158

作者简介:

譙金姍(1998-),女,汉族,四川达州人,研究方向:攀枝花傈僳族婚俗文化。

项目基金: 本文是攀枝花学院2019年大学生创新创业项目(国家级)“攀枝花市傈僳族口语语音语料库的建设和研究”(项目编号: S201911360029)的阶段性成果。(指导教师: 韦丽)

(上接第2155页)

前文指出当前我国部分公共图书馆虽已经过法人机构治理改革,成立了理事会,但理事会成员往往属于兼职,无法领取薪酬且会议召集较为困难,那么可根据中央宣传部、文化部等七部门于2017年出台的《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》中“具备条件的理事会可设立咨询或专业委员会,聘请专业人士担任委员,为理事会决策提供专业咨询服务”的这条规定,设立咨询或专业委员会作为常设机构。利用绩效考核手段,对咨询或专业委员会进行物质性奖励,并利用逐渐发展成熟的视频会议技术使理事会日常履职得以实现。理事会的正常履职能够在一定程度上减少科层制所带来的管理弊端,充分发挥出企业管理的效率价值取向,是一种能够充分发挥民主集中制、权利监督制衡的弹性化解决方案。

#### (三) 优化权力运行机制

要保障权利运行机制高效廉洁,就要有效利用激励手段进行制度建设,正所谓“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,要让广大干部职工能够从自己的勤劳智慧中合法获利,知识劳动付出与经济收入成正比。激励手段要尽可能在制度层面上使单位员工利益与集体利益相一致,避免个体以损害集体利益为手段而获利,个体收入要更多地以货币收入形式体现,尽量抑制个人对非货币收入的动机,使个人与集体的两个目标函数走向一直,使两者的价值追求相容,为实现员工与单位的双赢打下良好的制度基础。《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》中就落实人事管理自主权和扩大收入分配权的问题给出了政策保障,在此基础上公共图书馆应进一步借鉴企业管理手段,打破科层制桎梏,实现扁平化管理,带动人

员活力。同时加强人员的教育引导,破除部分员工得过且过的惰性思想,推进领导干部能上能下的常态化机制,促进公共图书馆员工精神思想上的全面转变。

#### 参考文献

[1] (美)埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 第五版. 上海: 上海译文出版社, 2012.

[2] (英)帕特里克·敦利威. 民主、官僚制与公共选择[M]. 北京: 中国青年出版社, 2004.

[3] (英)戴维·毕瑟姆. 官僚制[M]. 第二版. 长春: 吉林人民出版社, 2005.

[4] (美)利奥尼德·赫维茨、斯坦利·瑞特. 经济机制设计[M]. 上海: 格致出版社, 2014.

[5] 张成福、党秀云. 公共管理学[M]. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

[6] 高培勇、崔军. 公共部门经济学[M]. 第三版. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

[7] 张超. 城市准公共物品供给主体多元化研究——基于图书馆产品的分析[D]. 重庆: 重庆大学硕士学位论文, 2010.

[8] 张冬新. 公共物品为视角的我国公共图书馆治理优化策略分析[D]. 哈尔滨: 黑龙江大学硕士学位论文, 2016.

[9] 赵璐. 基于公共物品理论视角下的城市公共文化服务研究——以天津市图书馆为例[D]. 北京: 北京化工大学硕士学位论文, 2018.

[10] 石慧. 准公共物品的多元化供给研究——以非营利图书馆为例[D]. 山东: 山东大学硕士学位论文, 2017.