

基于公共产品视角的公共图书馆免费开放运行机制研究

胡唐明

(南京财经大学图书馆, 江苏南京 210046)

[摘要] 公共图书馆免费开放是维护社会信息公平, 保障公民文化权利的工具和制度安排。文章对公共图书馆产品的公共性、供需的非均衡性、拥挤性等理论进行论述, 分析公共图书馆免费运行的理论归因, 从管理创新、多元投资、资源共享、公共精神等角度来建立公共图书馆免费开放运行机制。

[关键词] 公共图书馆; 公共产品; 免费开放; 运行机制

[中图分类号] G251 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-1167 (2012) 02-0001-04

1 前言

2006年, 杭州、深圳图书馆率先向广大市民免费开放, 其后浙江图书馆、南京图书馆新馆相继免费开放。日前, 国家职能部门要求2011年底之前, 全国所有公共图书馆实现无障碍、零门槛进入, 公共空间设施场地全部免费开放, 所提供的基本服务项目全部免费。遵循公益性原则建设公共文化服务体系、提供公共产品, 既是政府在文化服务上弥补市场“失灵”的有效举措, 也是公共部门回报纳税人, 为公民创造文化福利的必要之举。正因如此, 免费开放公共图书馆成为维护社会信息公平, 保障公民文化权利的工具和制度安排。公共图书馆陆续免费对公众开放后, 出现了一系列实际问题: “拥挤”问题、安全隐患增加、政府投入不足、读者诚信问题、公共精神缺失、图书馆使用效率下降等, 也在社会上引发了一场关于公民权利与人文关怀讨论。不可否认的是, 在这场持续的讨论中, 公共图书馆与社会排斥和包容之间的关系始终占据着主角, 在现实中, 公共图书馆的社会排斥政策仍然广泛地存在。本文旨在运用公共产品的理论框架, 从公共图书馆作为公共物品的视角入手, 建立其免费开放运行的合理机制, 探讨免费开放后各种问题的有效解决方法和治理途径, 对公共图书馆免费开放进行现实思考, 对其具体实践提供理论依据。

2 基于公共产品视角的公共图书馆免费运行的理论归因

2.1 公共图书馆“产品与服务”的公共性

按照萨缪尔森的说法, 公共产品必须是由集团中所有成员均等消费的商品, 如果集体中的任何一个成员可以得到一个单位, 该集团中的每一个其他成员也必须可以得到一个单位。这个严格的定义设定的前提是, 每个人对公共产品的消费都是均等的^①。这也意味着公共图书馆公共产品具有非排他性、非竞争性、均等性。公共图书馆在服务过程中, 不仅要考虑效率的提高、成本的节约, 更应重视的是公共价值导向和公共目标取向, 实现人与社会的和谐发展与可持续性发展, 这是作为公共产品的终极目的, 即必须最大程度地满足社会公众的利益诉求。从西方社会发展的历史来看, 发达的公共产品供给在推动社会政治经济发展中起到了重要作用, 政府是公共图书馆最主要的供给主体。近年来, 我国经济有了长足的进步, 国家具备了一定的经济基础, 在制度建设上加大了对公民政治文化权力的保障力度, 在此基础上的公共图书馆的免费开放, 其实质是落实公民的文化权利, 让社会公众能普遍享受人类智慧的成果。这也充分体现了公共图书馆的公共性与均等性。同时普遍平等服务的文化价值观也是对图书馆的核心价值观的认同与实践, 有助

于推动学习型社会的建设，提升国家的文化实力。

2.2 公共图书馆需求与供给的非均衡性

公共产品供需与供给存在非均衡性。现实中，公共产品在个人间的供给很难实现相对均等。这是由公共产品的特征所决定。公共产品的总需求量大于公共产品的总供给量已经成为一种常态，从而使其供给与需求交点远离均衡点。人们对公共图书馆的需求也存在这样的现象，即供给与需求交点远离均衡点。公共图书馆无法满足用户的每一个需求，也无法满足所有用户的需求，这受地理环境、用户认知能力、用户需求等因素影响。公共产品作为一种公共资本在生产过程中起着生产要素的作用，这不但打破了公共产品的个人的供需均衡，而且使公共产品总的需求与供给结构出现了不平衡。公共产品供给与需求处于失衡的状态下，必然造成效率损失。在一个国家经济快速发展时期和外延性的发展模式之下，在公共图书馆免费开放的过程中，政府投入不足，导致资源紧张，表现为图书馆使用上的拥挤和资源的陈旧单一，图书馆使用效率降低。公共产品缺乏维护导致“公共设施（公共服务）”恶化，公共产品在使用价值形态上的补偿是其进行社会再生产的必要条件。在国外，公共产品的维护和维持费用已成为经济学家和社会学家公共领域研究的重要内容。对经常性维持费用在制度上进行科学的设计，是公共产品理论和实际管理的需要。公共设施长期投资的有效性，有赖于其设计、建造、运行和使用的合理性，也有赖于持续的资金投入用于其日常的补偿和维护。我国财政部教科文司副司长王家新曾表示，2009年全国2491个县级图书馆中，每个馆财政拨款收入平均89万元。其中东部地区比较高，是198万元；中西部只有49万元左右。事实上，除去人员和公用经费的支出，已很难有钱购书或者组织文化活动。场馆破败、资源陈旧的图书馆，很难吸引读者，更不要说承担教育社会大众的职能了。这样的图书馆，开放与否、门槛高低之间的差异其实并不大^[2]。在政府公共投资不足的情况下，引入社会资本，扩大公共图书馆投资主体已成为其可持续发展的必要。

2

2.3 公共精神与图书馆精神的培育

公共图书馆免费开放需要馆员具有“图书馆精神”，也需要读者具有“公共精神”，两者缺一不可，共同构建图书馆精神文明。“公共精神”是指孕育于现代公民社会之中，位于最深的基本道德和价值层面，以全体公民和社会整体的生存和发展为依归的一种价值取向，它包含着对民主、平等、自由、秩序、公共利益和负责任等一系列最基本的价值目标的认同与追求。我国现阶段正处在急剧“转型”的关键时期，在公共精神方面存在的问题日益凸现，面临着严重的错位、缺位和缺失现象。当传统文化中狭隘的“私利”精神及观念传承蔓延时，就产生了难以置信的文化景观：公共设施被破坏，随意吐痰，乱扔垃圾，公共场合大声喧哗，不排队争抢，撕书偷书现象等时有发生。这些都是传统文化在社会“转型”时期日益暴露的弊病，也是公共精神缺失的表现。如果说“公共精神”是广大用户所追求的，那“图书馆精神”则是广大馆员所应具有的。图书馆精神是敬业精神、爱书精神、利人精神，是一种甘为人梯的人文精神、竞争合作的开放精神、勇于探索的创新精神，这表现在三个方面：对图书馆职业的高度敬意，对读者的高度敬意，尊重人的信息权利。图书馆要通过各种媒介与途径，加强自身的宣传力度，在社会上营造读书好学的氛围，强调读者在接受图书馆服务中也要服从相关管理，树立良好的道德风尚，爱护公共财物，培养读者良好的信息素养与行为规范，构筑主流公共文化价值观。

3 基于公共产品视角的公共图书馆免费开放机制创新

3.1 公共图书馆投资主体创新

经费是建立基层图书馆运行保障机制的物质基础，在现实中，经费不足是制约当前公共图书馆进一步发展的主要因素。从公共产品的供给角度，根据“瓦格纳法则”与“财政压力”，维持政府主导的治理中心，探索建立公共文化多元化投入机制，鼓励社会力量对公共图书馆进行捐赠和投入，拓宽

经费来源渠道，可以适当缓解公共产品供需不平衡的状态。社会资本理论认为，社会资本是公民之间信任、合作与互惠的人际网络与社会关系结构，社会资本是公共产品供给的重要资源，同时也是公民社会分散化的个人黏合剂^[6]。在公共图书馆运行过程中，要建立国家与社会、政府与民间、公共部门与私人部门间的相互依赖、相互协商、互相合作的关系。开展多部门合作行动策略，鼓励社会力量对公共文化事业的赞助。在北美、西欧及日本，政府常常通过在社会上广开财源以寻求社会对公益性文化的支特和捐助，并取得了良好效果。据统计，美国的个人、公司和基金对公益性文化事业的资助达到政府直接投资的4倍，英国企业的资助占政府投入的40%，德国和法国也高于30%。社会对文化的参与极其广泛，各种文化艺术基金会非常之多，有些大公司还订有资助规划^[3]。国外的先进经验值得我们借鉴。

3.2 内部管理创新

埃莉诺·奥斯特罗姆认为：“公民们对城市公益物品和服务的偏好不同。区域禀赋与个人禀赋是产生公共问题和影响需要结构的自变量”^[4]。各级公共图书馆要根据自身所处的“偏好”与“禀赋”差异，纵向上制定相应的免费开放规则，横向上要充分考虑到提供服务的公平性、层次性、多样性，针对不同的群体提供个性化的场所和服务内容。公共图书馆免费开放后，需要通过图书馆内部管理创新，营造一个免费运行的良性环境。其一，建立多元利益和需求表达机制，其直接目的是鼓励公众参与，收集信息，了解读者需求的特点，实现读者的需求与供给的有效衔接。可鼓励读者自愿、平等地组织起来参与图书馆的管理；对图书馆的活动进行评议、监督；进行图书馆活动实践等，实现图书馆资源利用效应倍增。其二，实施目标管理，深化公共图书馆机构内部改革、提高管理水平和服务效率。免费开放后，公众对公共文化机构提供服务的质量与服务水平要求并没有降低，读者服务要求与服务层次也呈现多样化。在计划经济时期，由于缺少有效的激励和约束机制，公共文化服务机构管理

水平落后、效率低、服务态度差等问题始终是困扰人们的“顽疾”。通过目标管理可促进沟通、消除部门本位主义、改善组织内部的人际关系、提高工作效率，并通过强化免费开放后的激励竞争机制，建立较为完善的图书馆综合考评体系。其三，制定监督与激励规则。制度的有效实施还依赖于明确的奖惩制度和监督制度，可以根据权利与责任对等原则，建立起选择性的激励机制，同时制定相应的行为规范，为主体的自我约束以及相互监督提供制度规则。

3.3 加大资源建设力度，注重共建、共知、共享

由于公共产品的公共性，在公共资源建设上需要注重共建、共知、共享。江苏省高等学校数字图书馆（JALIS）三期建设方案提出了“四方合作”概念，即指政府支持、学校主导、社会参与、读者配合等“四方合作”，通过这四个方面的合作，创造资源共建、共知、共享的和谐发展的社会环境^[5]。全国文化信息资源共享工程建设全国图书馆、博物馆、美术馆、艺术研究等机构的文化信息资源联合目录，建设以“百万册（件）文献共建”与“四个一优秀作品”为核心的数字资源库。公共图书馆需实现文化资源的优化配置，建设纵向到底、横向到边、覆盖全社会的服务网络，实现服务平等均衡覆盖全社会，保障广大人民群众基本文化权益。加强免费开放的图书馆“层、网、圈、带、线”建设，实现资源的有效整合。各级图书馆要在做好阵地服务的同时，建立国家、省、市、县、城市社区和农村乡镇及行政村六级服务网络，使图书馆服务通过服务网点的延伸，最大限度地方便不同地域读者的需求。

3.4 避免公共图书馆读者集体行动困境与“拥挤性”

美国著名经济学家奥尔森（M. OLSOM）演绎的“集体行动的逻辑”（The Logic of Collective Action）说明个人理性不是实现集体理性的充分条件，其原因是理性的个人在实现集体目标时往往具有搭便车（free-riding）的倾向。在奥尔森看来，集团的共同利益实际上可以等同或类似一种公共物品，任何公共物品都具有供应的相联性（jointness

of supply) 与排他的不可能性 (impossibility of exclusion) 两个特性。公共物品的两个特点决定集团成员在公共物品的消费和供给上存在搭便车的动机^[6]。从属性上来看, 公共图书馆提供了消费上具有拥挤性、供给上具有非营利性的信息资源。随着图书馆全面免费服务的实行, 读者流量和图书流通量成倍增长, “拥挤”是公共产品消费面临的一个普遍难题, 这个问题的严重性甚至会导致公共产品的消失, 如同“哈丁”的绿地变成了荒地。与此同时, 各服务窗口的管理和服务范围进一步扩大, 与之相对应的是工作人员劳动强度明显增加、管理难度也明显增大。解决读者集体行动困境与“拥挤性”的简单思路是增加供给, 从公共产品的供给角度来说, 供需不平衡将导致公共产品使用效率的降低; 另外可以通过制度设计与制度创新提高服务水平, 提升服务效率。

3.5 探讨弱势群体服务的新路径, 完善服务细节

公共产品具有服务的“公平性”与“均等性”。近期杭州图书馆容许乞丐进馆读书, 引起公众热议。这个现象的背后, 一是对“弱势群体”的关注, 二是公共图书馆作为公共产品提供“平等服务”核心价值观的体现。作为公共图书馆, 要体现其公共服务的公益性, 在政策的制定上向弱势群体倾斜, 根据其基本需求, 正确引导, 细化服务细节, 开辟多元化服务路径。如在阅览室布局、服务政策调整、文献购买方面, 获得更科学合理的依据。例如: 南京图书馆在具体的免费开放实践中免费办讲座、举行读书节、组织读书会、办展览、推荐好书, 把视障阅览室、少儿阅览室和众多老人喜欢前往的报纸阅览室都设在一楼, 把最方便的位置留给了最需要关爱的群体, 充分体现了制度设计的人性化与图书馆均等服务的核心价值观, 为全国图书馆免费开放提供了一个样板。同时要注重细节服务, 追求读者服务艺术, 推广使用文明服务用语。追求读者服务的行为艺术, 建立读者纠纷处理机制, 注重倾听读者的心声, 重视读者留言的收集和整理。树立文化服务意识, 深化服务内涵, 扩大服务外延, 推进延伸服务, 切实提高图书馆社会效益。

3.6 广泛动员公众参与、培养公共精神

广泛动员用户参与公共图书馆治理, 培养用户的公共精神。公共图书馆公共产品供给与公民的“公共精神”培育密切相关。用户的参与行动是指读者积极参与公共图书馆的日常管理工作, 通过自愿自发的行为, 以组织或个人的方式参与公共图书馆管理。读者参与行动的实质就是服务的互动, 而通过这种服务的交互进一步培育了其公共精神^[7]。在公共图书馆免费开放的具体实践中, 大量参与图书馆管理与服务的志愿者也是公共精神的突出体现, 通过广泛动员公众参与, 实现公共图书馆的运作与维护, 促使其免费开放的可持续性进行。

4 结语

公共图书馆要成为维护公民社会信息权利的保障制度, 就必须以“免费服务”和对所有社会成员“无区别服务”为基本前提。在免费开放的具体实践中, 以服务的公共产品特质为依据进行免费运行机制创新, 避免浅层次意义上的“免费开放”, 把公共图书馆塑造成为一个更主动、更具有教育意义和更具有社会干预性的公共机构, 实现其作为公益性文化机构的社会价值和社会教育功能。

〔参考文献〕

- [1] 岳军. 公共投资与公共产品有效供给研究 [M]. 上海: 上海三联书店, 2009: 90.
- [2] 胡印斌. 免费开放的公共图书馆里缺了啥 [EB/OL]. [2011-03-01]. http://zqb.cyol.com/html/2011-03/01/nw_D11000zgqnb_20110301_3-09.htm.
- [3] 陈立旭. 文化的力量 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2008: 219.
- [4] 李雪萍. 城市社区公共产品供给研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 116-117.
- [5] 郑建明, 胡唐明. 社会事业视野下的数字图书馆建设 [J]. 情报科学, 2011 (1): 6-10.
- [6] 詹姆斯·M·布坎南. 同意的计算 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 38.
- [7] 刘鑫森. 公民性: 现代人的存在样态和品质吁求 [J]. 社会主义研究, 2006 (4): 118-119.