

政府购买图书馆运营管理服务的比较研究

——以北京市朝外地区和无锡市无锡新区为例

易 斌^{1,2} 郭 华¹

(¹宜春学院图书馆 江西 336000; ²北京大学信息管理系 北京 100871)

摘要 社会力量参与北京市朝外地区和无锡市无锡新区图书馆的运营管理服务,是我国政府购买图书馆服务比较典型的案例。两个案例取得成效的共性是图书馆运营管理的提供模式、购买对象为基层图书馆、所在政府具有丰富的公共文化服务购买经验。同时,他们在承接方、购买方式、办馆理念、合作主体方面存在差异性,通过比较分析,认为政府应大力培育文化非营利组织、采用独立关系倡导竞争性购买方式、发挥承接方的专业优势以凸显办馆理念、倡导政府购买的三方合作方式,促使政府购买图书馆服务的健康、快速发展。

关键词 政府购买 图书馆运营管理 社会力量参与 图书馆外包

A Comparative Study of Government Purchases Library Operation Management Services:
Taking Beijing Chaowai District and Wuxi New District for Example

Yi Bin^{1,2} Guo Hua¹

(¹Yichun University Library, Jiangxi, 336000;

²Department of Information Management, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract That the social force participates the library service of operation management in Chaowai area of Beijing and Wuxi new district of Wuxi is typical cases of government buying library service in China. The commonality of two cases is providing mode of library operation management, buy object for the grass- roots library, rich purchase experience of public cultural service in local government. At the same time, there are some differences in the accepting side, the purchase mode, the concept of library management, partner. The authors think that the government should develop the culture non- profit organization, advocate competitive purchase way of the relationship between independent, develop the professional advantage of the accepting side in order to reflect the concept of library management, and advocate the three party cooperation of government purchase.

Keywords government purchase, library operation management, participation of social force, library outsourcing

1 引言

政府购买图书馆服务是指政府通过招标、谈判、询价等采购方式,与承接方就购买的图书馆服务达成契约关系。购买方是政府行政机关、具有行政管理职能的事业单位或纳入行政编制的群团组织,承接方是

能够提供图书馆服务的企事业单位、社会组织和个人。根据购买对象的不同,政府购买的服务分为三类,包括图书馆业务外包服务,如24小时自助图书馆的建设和维护、图书采购、编目、上架排架和软件开发等;社会化服务,指民办、高校、科研等类型图书馆接受政府定向资助,免费对公众举办培训班、开放借阅

本文系国家社会科学基金重大项目“加快公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”(编号:12& ZD032)的研究成果之一。

等服务;运营管理服务,指图书馆整体管理、运行和服务外包给社会力量。

政府购买图书馆服务不仅有助于建成高效、廉洁的政府,实现政府职能的转变,而且能有效保障图书馆服务质量,提高图书馆服务水平,降低服务成本。而政府购买图书馆运营管理服务是政府购买图书馆服务中最具实效的一种方式,它一般由政府主动发动。本文通过北京市朝阳区和无锡市无锡新区购买公共图书馆运营管理服务两个典型案例的比较,为政府购买图书馆运营服务模式的发展提供些许参考。

2 朝外地区和无锡新区购买服务的共性

朝外地区和无锡新区政府对公共图书馆运营管理实施购买行为,提升了服务效能,取得明显的服务效果,究其原因,有几方面的共性。

2.1 朝外地区和无锡新区图书馆运营管理服务的提供模式

2014年1月,通过协商谈判的方式,北京市朝阳区图书馆、朝外街道文化服务中心(以下简称朝外服务中心)与悠贝亲子图书馆(以下简称悠贝)三方共同签署了《社会力量参与朝外地区图书馆运营合作协议书》。2010年,通过政府公开招标的形式,江苏省无锡新区和艾迪讯电子科技(无锡)有限公司(以下简称艾迪讯公司)签订了双方协议,将无锡新区公共图书馆的管理、运行和服务外包给艾迪讯公司。朝外地区和无锡新区图书馆在我国较早实现基层公共图书馆的运营管理服务托管,两者的购买模式相同,即“政府承担→整体委托→合同管理→评估兑现”。朝外地区和无锡新区政府作为购买方承担图书馆的运营管理费用,将整个公共图书馆的日常开放、书刊借阅、数字资源浏览、活动组织等工作外包给社会力量,和承接方签订合同(协议)明确图书馆的开放时间、资源利用情况、活动组织安排等。例如,合同规定朝外地区图书馆基本服务免费开放,每周开放时间不低于56小时,且周六、日开放;规定无锡新区图书馆实行全年无休,免费开放,每天开放不少于10个小时。同时,政府建立了对承接方的监督管理机制,通过日常监督和定期考核相结合的方法,对承接方完成合同规定的目标任务则拨付相应的财政购买经费。

2.2 都属于新建的基层图书馆

我国政府购买图书馆运营管理服务属于新生事物,改革模式如果从基层单位入手,阻力会更小,更容易取得成功或者说失败的代价相对较小。朝外地区和无锡新区图书馆就具有这样的特点:(1)基层图书馆,规模不大。他们分别属于街道(社区)、县(区)级图书馆,藏书规模、馆舍面积都不大。例如,朝外图书馆位于朝外地区文化服务中心,馆舍200余平方米,馆藏文献总量2万余册、期刊60种,报纸20种;无锡新区

图书馆总面积2500平方米,馆藏9.5万册纸质图书、35种报纸和250种期刊¹。基层图书馆的工作开展主要是日常的开放、书刊借阅、一般性阅读指导等服务项目,用户的深层次服务需求不强,这对承接方的业务知识和经营规模没有太高的要求。(2)新建图书馆,没有历史包袱。朝外地区为迎接公共文化服务示范区的创建,将朝外图书馆经过重新改造、重新装修后对外托管,托管前是两名临时工作人员管理图书馆;无锡新区图书馆是2010年在新区管委会的大力投入和积极筹措下开始建设的,建成后将图书馆外包给商业公司管理。他们都没有人、财、物的历史包袱,不存在图书馆在编人员的安置问题,承接者能轻装上阵,集中精力来运营管理公共图书馆。

2.3 政府重视公共文化服务的购买

近年来,朝阳区和无锡市政府重视政府职能的转变,积极出台相关政策文件,加大财政专项资金投入购买公共服务,取得了丰富的购买经验,从而为购买图书馆的整体运营管理服务起到了很好的指导作用。

2011年,朝阳区首次由政府出资面向社会组织购买公共服务项目,首年即有59个项目被纳入政府购买范围,投入达619万元,涵盖了扶老助残、志愿公益、社会管理等多方面,共覆盖19个街乡社区。2012年,朝阳区政府购买项目151个,投入1134万元。2013年,政府购买公共服务力度加大,购买项目多达213项,购买资金总计1761万元,项目数量和投入均高于过去两年总和。为了确保购买的社会组织公共服务项目能顺利实施,朝阳区还制定并完善了《朝阳区政府购买社会组织服务项目管理办法》、《朝阳区社会建设专项资金使用管理办法》和《社会组织服务项目实施评估细则》等配套文件²。

无锡市从2005年开始对全市市政设施养护、水资源监测、社会办养老机构、城区绿化养护、文化、旅游等十多项公共事业由政府直接参与转为实行“政府购买公共服务”的探索实践³。先后出台《关于政府购买公共服务的指导意见(试行)》(2005年)、《关于推进政府购买公共服务改革的实施意见》(2008年)、《无锡市政府购买行业协会商会公共服务实施办法(试行)》(2010年)、《政府购买公共文化产品和服务试行办法》(2011年)、《无锡市政府引导文化消费专项资金管理办法》(2012年)等规范性文件以指导公共服务的购买。2012年无锡市政府采购公共服务金额达12亿元,节约率达到12.3%⁴。

3 朝外地区和无锡新区购买服务的差异

朝外地区和无锡新区两个典型案例在承接方的性质、购买方式、办馆理念、合作主体等方面存在差异,各具特色。

3.1 承接方分别为:民办图书馆和有限公司

朝外地区和无锡新区购买图书馆服务的承接方分别是民办图书馆和公司企业,即悠贝和艾迪讯公司。悠贝成立于2009年,是国内第一家推广亲子阅读的专业机构,为0~8岁家庭提供专业的亲子阅读服务,是一家具有民办图书馆性质的非营利社会组织^[3]。艾迪讯公司成立于2010年,是集研发、生产、销售、集成于一体的中外合资公司,系艾迪讯投资股份有限公司之投资公司,专注于RFID系统的设计与开发,艾迪讯股份公司在台湾图书馆领域有着10多年的管理经验^[1]。

公司企业运营管理图书馆的优势是其有着较强的人力资源、技术、管理和资金实力,具备较强的市场竞争力,可以通过赢利维持组织自身的发展和生存;不足之处是企业经营的目的是获取更多利润进行分配,由于企业的税收、管理费用等营业成本较高,会相应增加图书馆的外包成本。当企业的利润受到影响时,可能会减少图书馆的服务项目或降低服务质量以弥补,从而带来图书馆的运营风险,让以营利为目的的公司企业来管理公益性质的图书馆,一直是国内外图书馆界最为担心的。民办图书馆进行运营管理的优势是他们在民政部门登记注册而获法人资格,其为非营利性社会组织,在经营成本、机制灵活性和个性化服务方面有一定的优势;不足之处是民办图书馆由于自身实力较弱,稳定性不够,抗风险能力不强,维持自身的生存空间较为艰难,这亦给基层图书馆的持续性运营带来风险。

政府购买图书馆服务不仅需要公司企业的参与,对于一些购买金额不大、文化特性较强的服务项目,尤其需要更多的社会组织参与进来,而我国社会组织的发展尚处于起步阶段,社会组织数量不多、水平不高、专业性不强,因此,各级政府应重点加强非营利文化组织的培育和发展。我国非营利组织由于政府采购公共服务的市场还不够大,而通过接受捐赠、资助又难以维持自身的生存,尤其是公益性的民办图书馆如果缺乏资金的支持,在现实中将举步维艰。为了扶持、培育民间文化组织的发育、发展,促使更多的非营利文化组织参与到公共文化服务体系建设中,政府要降低行业登记门槛,使社会组织与业务主管部门脱钩、减少政府购买对社会组织的限制性条款、主动积极给予相应的优惠政策和配套支持资金,以维护其生存和发展。如朝阳区出台《朝阳区吸引民办图书馆参与公共文化建设的实施意见》,对民办图书馆的文献资源、服务网络、活动资源和人员培训等进行支持,不断完善扶持民办图书馆发展的方法和手段。应该说,政府通过购买图书馆服务方式,可以有效地推动非营利文化组织的发展壮大,培育社会组织的“领军人物”。

鼓励承接方成为专业化的图书馆服务承包机构。随着今后政府购买图书馆服务市场的扩大,出现专业化的服务机构是现实所需,因为专业化机构购买图书馆服

务将具有诸多优势:工作人员的专业化程度更高,管理经验更加丰富,有利于提升图书馆的专业化服务水平;专业化机构具有一定的经营规模和资本实力,有利于图书馆外包的持续性服务;专业化机构承接多家图书馆的服务,业务活动可以形成连锁经营方式,便于馆际之间的合作和协调,降低了活动的开展费用,办馆成本更低。例如,美国的图书馆外包服务提供商(Library System & Services)在2012年运作的整体外包图书馆就有69家,涉及17家图书馆系统^[4]。

3.2 购买方式:定向购买和公开招标

根据政府与承接者的关系以及是否是竞争性购买两个角度来划分,可以将政府购买公共服务方式分为四种,即依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买、独立关系竞争性购买和依赖关系竞争性购买。由于依赖关系的承接者与采购者之间存在一定的依存关系,常导致购买程序、评估机制不规范,尚未完全实现购买关系,而是具有行政职能延伸的功能,政府实际上仍然承担提供公共服务的责任,因此,独立关系购买是我们应当倡导的购买方式。悠贝、艾迪讯公司和采购方是相互独立的社会主体,他们都属于独立关系购买,朝阳区和无锡新区根据当地的实际情况和办馆理念,分别选择了定向购买(非竞争性)和向社会公开招标(竞争性)的购买方式。

朝阳区通过定向购买选择悠贝的缘由是,2012年朝阳区与悠贝合作推出了亲子阅读活动,整合区域内的公共图书馆、民办图书馆、大众读书会及在全国各地的联盟机构等资源,吸引学生和家长走进图书馆分享读书乐趣,并通过悠贝面向社会招募了50名阅读推广人,走进社区、商场、企业、地铁站介绍活动内容,仅当年就完成了10万人次的亲子阅读指导。这次合作让朝阳区文委看到了民营图书馆在活动组织、品牌推广上的优势,从2013年7月开始,朝阳区文委便与悠贝就街乡图书馆的运营管理,围绕对方的责、权、利开始了接触、探讨和磨合^[1]。2011年,无锡新区图书馆建成后,由无锡新区政府提供基本场地条件、经费保障、制定服务标准,通过向社会发包,引入公开竞争机制和科学评估监督机制,择优选择具备实力的社会机构,按照公司化运作的基本方式承办图书馆的日常公共文化服务项目^[5]。

独立关系非竞争性购买是在当前社会组织发育不健全或小事应用的情况下,作为购买者的政府通常偏向于选择有专业优势、良好社会声誉,或以前有良好的合作基础的社会组织,而不是采用面向全社会公开招标的方式,以此来降低购买风险。承接方通过独特的方式和管理经验提供公共服务,也使该方式在某种意义上更加接近政府购买服务的初衷。但应当注意的是,购买者和承接者双方的合作应该建立在平等协商的基础上,由于社会组织的弱者地位和有限的资源募

集能力,在与政府的博弈中,缺乏足够的谈判能力,购买容易成为单向度合作行为,这在一定程度上会影响社会组织参与公共文化建设的积极性。独立关系竞争性购买是指对于购买经费较大的项目可以用招标、公开竞争的方式来选择最合适的服务提供者,以达到最小成本和最大收益的效果,体现购买效益最大化和公开透明的原则,因此,随着各类型社会文化机构的规模不断扩大和发展,在公开招标的条件和时机具备时,应首选竞争性购买,这也是以后政府购买服务应当提倡和推广的。就竞争性购买方式而言,需要进一步完善购买程序的细节,考虑到成本核算、长效机制、目标和评估的本土化、政策制定过程中的协商参与等问题⁹。

3.3 办馆理念:“小手牵大手”和“智慧图书馆”

随着计算机技术的不断提高、互联网的日益普及,读者通过图书馆获取知识和信息的依赖性越来越弱,基层图书馆要吸引读者,让读者走进图书馆,必须依据鲜明的办馆理念,办出特色,走近读者,让图书馆成为市民的第三空间。

悠贝在管理朝外地区图书馆期间,积极实施“小手牵大手”的办馆理念。政府管理者认为社区图书馆吸引读者到馆,比较好的一种方式是通过儿童类的阅读指导活动,吸引小读者的兴趣,愿意到馆参加活动,从而带动孩子的长辈以及感兴趣的青年到馆一起学习。为此,悠贝派出阅读推广专业人员到图书馆尝试新的服务项目,积极拓展活动内容,举办形式多样的活动,做到每日有馆内故事会,每周有阅读分享活动,每月有专业阅读指导培训,每季有专家工作坊、父母讲座和名家工作坊,同时,加大社区推广力度,为社区居民提供名人互动活动和专家讲座,吸引了众多的家长、教育工作者以及更多的群体到馆享受丰富多彩的阅读活动。

无锡新区政府根据图书馆馆舍面积较小,数字阅读日益普及的现状,将2010年建成的新馆定位为诸多高科技运用的“智慧图书馆”。在艾迪讯公司的设计、建设和管理下,全馆的纸质图书透过RFID技术,让读者皆能享受自助借还书服务模式,采购了110万种电子书、11万种电子期刊、540种实时电子报纸、3000多种外文图书、45门远程职业教育课程、4万套各种职业资格考试题库等数字资源,还有长达60万分钟的视频资料、超过50万首歌曲和20多万张高清图片供用户下载¹。无锡新区图书馆还实现了跨平台阅读方式,市民用手机等移动设备登录网上图书馆后就可以很方便地浏览阅读。海量的数字信息资源和RFID技术、自助借还机、视障阅读区、自助书籍消毒机、电话隔音亭等现代化服务技术和设施的应用体现了无锡新区打造“智慧图书馆”的办馆理念。

基层图书馆要建立科学合理的办馆理念,必须根据当地政府的物力、财力情况,结合图书馆的现实状

况和读者的信息需求来确定。政府在选择承接者时,也要充分考虑到双方办馆理念的契合度和承接者的自身优势,才能使双方有一个满意的合作。悠贝具有举办亲子阅读活动的丰富经验,深受小读者的喜爱,这和地方政府的“小手牵大手”办馆思路相吻合。艾迪讯投资股份公司曾成功协助台北市及新北市立图书馆在大台北地区建立多间RFID智慧图书馆¹⁰,此次,艾迪讯公司赴无锡新区参与图书馆招标,以其丰富的图书馆现代化管理经验获得了无锡新区政府的信任。实践证明,通过他们的特色化图书馆运营管理,读者的办证人数、到馆人数、图书借阅率、举办阅读指导活动及参加活动人次等指标无论和同类公共图书馆,还是和外包前图书馆的运营效能相比,都有显著提高。

3.4 合作主体:三方合作和双方合作

朝外地区签署的是三方协议,即朝外服务中心、朝阳区图书馆和悠贝。根据协议,朝外服务中心承担朝外地区图书馆的物业、水电、网络等费用和运营管理成本的支出,朝阳区图书馆负责朝外地区图书馆书刊资料的采集和配送,悠贝派出两名工作人员承担朝外地区图书馆的业务管理、书刊流通、阅读指导等服务工作。无锡新区签署的是双方协议,即无锡新区和艾迪讯公司。无锡新区负责承担图书馆的运营管理费用、装修维护以及固定资产(如书刊、数据库、借还机及电脑)的投入,并派出一名政府工作人员担任馆长职务,艾迪讯公司负责派出自己的十余名职工到图书馆,公司提供的运营管理服务不仅包括图书馆的日常开放借阅服务和读者的阅读指导、文化沙龙、讲座培训等各类体验活动,而且承担图书馆的布局规划和室内装修、计算机软硬件和书刊资料的采集等全方位服务。

朝外地区和无锡新区购买行为的合作主体有着明显区别,朝外地区的合作主体包括了购买对象的上级公共图书馆,即朝阳区图书馆,并通过协议明确他们的职责和义务。公共图书馆的行政主管、业务指导单位是各级政府的文化行政部门,通过购买协议明确政府主管部门的职责和义务是必需的,而对于是否明确上级图书馆的权利和义务,各地做法不一,公共图书馆领域的规范性文件也没有明确上级公共图书馆的地位和作用。图书馆是个专业性较强的业务单位,政府主管部门在实践中侧重于对图书馆的行政领导,对图书馆文献资源的购置、考核评价业务指标和外包过程的监督检查等都需要发挥上级图书馆的业务指导、资源协调和检查评估功能,例如,朝阳区图书馆负责全区(包括朝外地区图书馆)书刊资料的采购和配送,可有效地保证文献资源的质量、文献资源的共建共享和降低图书购买成本。虽然悠贝在经营管理过程中知晓读者的文献需求,所提出购买图书的建议非常具有针对性,但购买图书的决定权、行使权还是在朝阳区图书馆。不宜将图书购买权赋予与图书馆有利益

关系的承接方,否则,在图书市场鱼目混珠、折扣不一、特价盗版书泛滥的情况下,图书馆的文献资源建设质量可能得不到持续保障。又如,针对朝外地区图书馆的业务管理问题,朝阳区图书馆根据多年的工作实践和管理经验,和朝外服务中心共同制定详细、量化的服务标准、考核办法,包括:图书馆年流通总人次高于地区常驻居民人口30%;图书馆年外借册次高于地区常驻居民人口50%;图书馆年办证数量不低于150个;年组织读者参加“书香朝阳”全民阅读活动次数不低于24次,活动总人次不低于5000人;年开展阅读指导活动不低于100次,服务人次不低于1000人;图书馆每年举办书刊推荐活动不低于12次,每次不少于20种书刊;每年做2次读者满意率调查,调查人次不低于流通人次的10%,读者满意率不低于80%。并且,朝阳区图书馆与朝外服务中心共同对悠贝的管理工作进行日常监督和季度末考核工作,通过考核后,政府支付本季度应付款项,否则,按照合同承担相应的责任。以此有效防范承接方变成逐利机构,导致背离政府购买的初衷。

4 结语

在我国政府大力推广采购公共文化服务的大背景下,图书馆服务作为公共文化服务体系的重要组成部分,政府对于公共图书馆运营管理服务的购买将会有一个蓬勃的发展。我们应当借鉴国外的相关经验,积极从事政府购买基层公共图书馆运营服务的理论与实践研究,进一步探讨在规模较大的公共图书馆和其他类型图书馆中进行政府购买的可行性,使政府购买行为走向健康、持续发展的快车道。

参考文献

- [1] 薛海燕,陈莹莹.政府买来的图书馆[N].经济日报,2014-02-13 D8.
- [2] 213项公共服务项目政府买单 EB/OL. [2014-06-19]. <http://www.beijing.gov.cn/zfzx/qxd/cyq/t1245593.htm>.
- [3] 黄元宰,梅华.无锡实施“政府购买公共服务”的改革实践与启示[J].改革与开放,2008(2):16-18.
- [4] 无锡:大力推进政府购买公共服务 EB/OL. [2014-06-19]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20130523/211615566054.shtml>.
- [5] 悠贝简介 EB/OL. [2014-06-19]. <http://www.yourbaychina.com/index.php?about>.
- [6] 陈俊翹,诸葛列炜.新公共管理影响下的国外公共图书馆总体外包研究——以美英日为例[J].图书馆论坛,2013(1):52-58.
- [7] 北京朝阳尝试社会力量运营图书馆 EB/OL. [2014-06-19]. http://www.ccdy.cn/xinwen/wenhua/xinwen/201401/t20140127_859268.htm.
- [8] 赵锋.从办文化到管文化——以无锡新区图书馆“服务外包”模式为样本 EB/OL. [2014-06-19]. <http://qz.jchina.com.cn/a/qz20142/201402/t1407843.shtml>.
- [9] 苏明,等.中国政府购买公共服务研究[J].财政研究,2010(1):9-17.
- [10] 艾迪讯科技无锡新区数位图书馆隆重开馆 EB/OL. [2014-06-19]. http://www.ds-360.com/news/2011/9/20111_6347.htm.

[作者简介] 易斌,男,1971年生,宜春学院图书馆研究馆员,北京大学信息管理系访问学者。

郭华,女,1977年生,宜春学院图书馆副研究馆员。

收稿日期:2014-09-10

图书、情报、信息、资料工作者自己的刊物

欢迎订阅《情报资料工作》全文数据库

中国人民大学书报资料中心现隆重推出《情报资料工作》回溯数据库。数据库以一张光盘形式提供。1980年—1994年数据报价为340元。1995年后每季度更新数据,全年更新费为130元。

该数据库可以全文检索,检索结果可以复制、拷贝、打印,或者根据用户的需求进行再编辑。

联系单位:中国人民大学书报资料中心

地址:北京9666信箱市场部

联系电话:010-82503412/38/40 62512171

邮政编码:100086

户名:中国人民大学书报资料中心

账号:344156031742

网址:www.zlzx.org

开户银行:中国银行北京人大支行