

从职业创新到建立制度 ——“苏州模式”的新进展

邱冠华

【摘要】总分馆“苏州模式”是与基层政府合作的职业创新，在一定程度上绕开了体制障碍，彰显了方便市民、经济高效的优越性，但一直没有政府主导，缺乏制度保障，因而进入了发展瓶颈。创建国家公共文化服务体系示范区为“苏州模式”突破瓶颈、建立制度创造了条件。抓住机遇，设计出符合总分馆客观规律，并结合苏州实际，有利于科学布局、方便快捷、经济高效的总分馆制度，并借创建示范区之机促使政府颁布，从而实现职业行为的“苏州模式”转变为政府主导、制度保障、符合规律的“新苏州模式”。

【关键词】示范区 公共图书馆 总分馆 苏州 模式

一、“苏州模式”的做法与效益

总分馆“苏州模式”起步于2005年，是苏州图书馆与区政府、街道办事处合作建设社区分馆的职业行为，通过“动态资产权”、“孵化式培训”、“扁平管理”^[1]等一系列思路创新和机制创新，在一定程度上绕开了体制的障碍，实行总分馆的统一资源建设、统一管理标准、统一开展服务，以较低的投入把公共图书馆建到了市民身边，方便了市民利用图书馆，收到很好的服务效益。中国图书馆学会在苏州召开2007年新年峰会时，与会专家学者通过调查和考察，称苏州总分馆为“最接近《国家‘十一五’时期文化发展规划纲要》对总分馆的要求、与国际接轨的‘苏州模式’”，“苏州模式”因此得名。

总分馆的“苏州模式”并非一种凭空设计，而是总结了上个世纪基层图书馆建设运动、特别是乡镇“万册图书馆”，苏州图书馆2002年起建设的分馆均告失败的教训，借鉴了国内外总分馆建设上的经验，分析、提炼了总分馆的客观规律，寻找到了避免客观规律与行政体制之间出现直接碰撞的途径。具体来说，分馆的建设主体提供分馆的馆舍、装修、设备，并出资（主要是人员经费和购书经费）将分馆全面委托给苏州图书馆管理和开放，苏州图书馆向分馆派遣工作人员，提供图书、征订报

刊、开通数字资源，按公示时间负责开放，总分馆执行统一的服务标准、统一开展读者活动，读者免费享受服务并可以在总分馆体系内通借通还。这样的合作与以往最大的区别在于：一是虽然分馆的建设主体提供了购书经费，但在合作期内的图书资产产权随图书一起流动，实行动态管理，这种“动态资产产权”的创新做法为彻底的通借通还创造了条件；二是虽然分馆的建设主体提供了人员经费，但分馆的工作人员由总馆招聘、培训、派遣，人事权在总馆，保障了总馆对分馆具有真正的指挥权。

这种思路和做法，有效地绕开了体制的障碍，使总分馆在不同建设主体下形成了同一个管理单元^[2]，从而实现总分馆内部的统一管理，文献得以统一采编和调配，总分馆按照统一标准提供了质量基本一致的服务，能够统一开展读者活动。其中人员的统一管理是最为关键的因素，使总馆对分馆的管理从原来的“指导”转变为“指挥”，这一字之差，决定了总分馆之间关系的紧密程度，而总分馆关系的紧密与否，会直接影响到总分馆能否实现经济高效和可持续发展，这既为许多研究成果所证明，^[3,4,5,6,7,8,9]也为总分馆的“苏州模式”所验证：至创建示范区的2010年，苏州图书馆建成了26所分馆，展示了经济高效，荣获“第十四届群星奖”。

从表1数据可以看出，以苏州图书馆总馆本身与全国地市级图书馆的平均水平相比，到馆读者的绝对数较高，而人均服务成本相差还不是很大，但作为一个总分馆体系考量，其人均服务成本就下降了许多；单从分馆的服务效益来看，不仅人均服务成本只有11%，而且其到馆读者的绝对数超过了县级图书馆的平均水平。

从其它服务指标来看，总分馆建设的5年（指2006年至2010年），持证读者（一年内有效证）从8万增加到18.38万，年到馆读者人次从146万增加到531万，年借出图书册次从49万增加到201万，服务效益增长很快。再从另一方面看，建有分馆的社区，其居民的行为也逐步发生了变化：不少学生放学回家后选择在分馆做作业，使学生和家长成为图书馆的读者；许多老年读者原来以搓麻将消磨时间，而现在把到分馆看书读报、交流聊天作为他们每天生活的一部分。

二、“苏州模式”的制约与瓶颈

总分馆“苏州模式”彰显了方便读者和经济高效的特性，被合作方所接受，为读者所叫好，因而

表1 苏州总分馆与全国县级馆平均效益比较（2010年）

2010年	场馆数 （个）	到馆读者 （万人次）	总支出 （万元）	馆均到馆读者 （万人次）	人均服务成本 （元/人次）
全国地市局	334	10761	163761.1	34.22	15.22
全国县级馆	2512	17971	252480.3	7.15	14.05
苏州图书馆总馆	1	216.6	2484.5	216.6	11.47
苏州图书馆总分馆体系	27	531.4	2950	19.68	5.55
苏州图书馆分馆	26	314.8	465.5	12.11	1.48

引起了苏州市政府的重视,从2006年起分馆建设每年被列入市政府的年度实事项目,并提供了一系列的支持:2007年起增加了苏州图书馆的年度购书经费180万元,以保证分馆读者对图书借阅的需求;增添了图书调配车辆,保证及时向分馆更新和调配图书;增拨了专款更新了总分馆适用的计算机业务管理系统;增加了5名事业编制和15名合同制职工编制,以保证分馆服务的专业化。但从建设分馆开始到创建示范区前的5年时间中,尽管苏州图书馆一再上报建设方案,又有了总分馆建设的成效作为证明,但苏州总分馆仍然没有进入政府主导,没有制度规范,其根本原因是受制于“一级政府建设一个图书馆”的体制,这个体制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]这严重制约了“苏州模式”的稳定和可持续发展。

1. 无法实现科学布局。公共图书馆设施网络需要科学规划、合理布局,这是实现服务普遍均等的基本要求,也是总分馆具有的优越性。但由于合作建设总分馆的建设主体不一,利益诉求也就不同,因而分馆往往无法按照总馆经过调研而制订的规划来设置:缺乏认识的基层政府没有建设分馆的积极性,有认识的基层政府不一定有财政能力,有认识有实力的基层政府决不会将分馆建到辖区以外的地区。因而分馆的建设往往是与既有认识又有财政能力的基层政府进行合作,其设置一般都是按分馆合作方的要求选址。苏州市高新区狮山街道的领导对为辖区居民提供公共图书馆服务有很到位的认识,是苏州总分馆最早的合作者之一,2006年与苏州图书馆合作建成街

道内的第一个社区分馆,受到辖区居民的普遍好评,街道领导积极性更为高涨;通过几年的合作,已经在下辖8个社区(14万常住人口)建了7所分馆,平均每2万居民就拥有一所分馆,成为全市图书馆最多的街道,其密度是目前市区图书馆平均水平的3.6倍,基本达到了发达国家图书馆密度的水平。这使得同一个城市中其他社区的居民明显感觉到了在利用图书馆上的不公平,表面原因是因为居所位置不同、所在地基层政府财力的差异(其实可能更多的是认识上的差异),而其真正原因是整个城市的公共图书馆建设缺乏政府主导、无法科学规划布局,影响了公共图书馆服务的普遍均等。但是在合作条件下,只要其图书馆密度还在合理范围之内,我们就必须鼓励基层政府建设分馆的积极性,毕竟他们认识到了公共图书馆的重要性,其合作行为推动了总分馆的建设和发展。另外,不按规划布局还会造成分馆的重复建设,如深圳南山区图书馆向南山区政府递交的方案中计算,若对南山区社区图书馆进行整合,结成统一管理的总分馆体系,全区的社区图书馆数量可以从84家降到30所分馆(同时配备2辆流动图书车),而不影响服务的均等。^[11]可以看出,如果科学布局,就将可以节省54家社区图书馆的建设成本和年度运行成本。

2. 无法真正统一管理。各个分馆都有自己的建设主体,尽管合作协议约定了由苏州图书馆全面负责分馆的管理和开放,但作为出资方,都难免会有一些其他诉求,如要求其分馆参加一些什么评比,参与一些社区的活动,承担一些额外的工作等等,有时使分馆的工作人员无所适从——回绝怕影响关系,答应又影响正常服务。

3. 双方没有法定义务。由于双方合作的结果是为市民提供服务，即合作的受益方是第三方，所以合作双方都只有付出而无利益。虽然从理论上，为人民群众提供公共图书馆服务是政府的责任，普遍均等是公共图书馆的职业理想和追求，因此分馆建设是双方应该做的工作，但在制度缺失的前提下，合作双方都没有法定义务必须现在去做，因而还是属于“自找麻烦”。这样，委托、合作就存在着许多不确定的因素，如一旦合作方出现经费困难，这种缺乏法定义务的合作项目应该是首先被裁减的对象。

4. 总馆资源难以为继。随着总分馆效益的彰显、市民的赞扬、社会的肯定，各基层政府看到了为辖区居民提供公共图书馆服务既符合党和政府保障人民群众基本文化权益的方针政策，又是深受居民欢迎的公共服务内容，而总分馆是低成本、高效益的实现途径，因而要求合作建设分馆的基层政府越来越多。同时，市政府为苏州图书馆在人、财、物只配置了一个单馆的资源，与建设一个庞大的总分馆体系所需的资源相比，非常有限，所以不可能有效和持久支撑。

综上所述，缺乏政府主导和制度保障的总分馆体系无法做到全覆盖和普遍均等，也难以实现可持续发展，说到底，建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系是政府的责任，必须在遵循客观规律的前提下，实行政府主导、有制度保障。

三、“新苏州模式”的诞生和成效

2011年，苏州经过申报成为“国家公共文化服务体系示范区”（以下简称示范区）的创建城市之一，为总分馆“苏州模式”的转型升级和突

破发展瓶颈带来了历史性的机遇：首先，在示范区建设的东部标准中，明确了公共文化服务的组织支撑，指出“政府有公共文化服务体系建设相关规划和政策，建立政府统一领导、相关部门分工负责、社会团体积极参与的管理体制和工作机制”，这意味着苏州市政府必须制定相关的制度来保障公共图书馆服务体系的建设。其次，示范区建设要求在创建地区全面展开公共图书馆的服务体系建设，东部地区的“市、县图书馆建立统一采购、统一编目、统一配送的总分馆制，实现通借通还”，即苏州市政府必须出面以总分馆的组织形式完善本市的公共图书馆设置而非以往的自愿选择。再次，示范区建设对公共文化服务体系建设的资金、人才和技术保障措施等等落实方面提出了明确要求。最后，文件规定了创建示范区必须进行制度设计研究，通过制度设计研究建立较为完善、可持续发展的公共图书馆制度，实现设施网络的科学布局以及建设运行的经济高效。因此，设计出在遵循客观规律前提下并与苏州实际相结合的总分馆制度，并借助创建示范区得以颁布，就将在苏州建立起公共图书馆总分馆制度，使总分馆“苏州模式”进入政府主导而转型升级成“新苏州模式”。

然而，我们应该认识到的是：建立制度是总分馆进入政府主导，符合规律的前提条件，但并不等同。原来“一级政府建设一个图书馆”的体制也是一种制度，但却阻碍了真正总分馆的实现。所以，制度设计的思考应该首先从总分馆的规律着手。

这是笔者在进行总分馆制度设计时进行综合思考的要素图（类似拓扑图），其具体的关系如

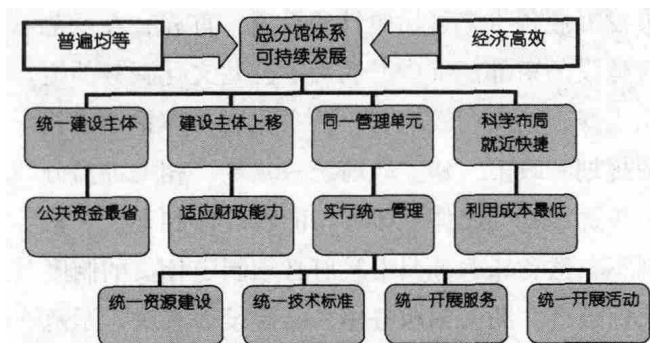


图1 总分馆各要素关系图

下：“普遍均等”是建设总分馆的目的，如果不能实现服务普遍均等，总分馆体系的设置就存在问题，需要修正；而“经济高效”是总分馆实现可持续发展的条件，总分馆既然以全覆盖和普遍均等为目的，所以一定需要公共财政有足够的支撑，但与人民群众对公共图书馆服务需求的相对无限而言，公共财政却是有限的，这决定了总分馆一定需要以一种最为节省的方式来组织和运行，否则就不可能实现可持续发展，所以，“普遍均等”与“经济高效”既是总分馆体系优越性，也是支撑总分馆体系可持续发展的条件。

“四个统一”是总分馆体系服务专业化、均等化、高效益的保障，做不到“四个统一”，分馆之间的服务质量不一，用户就会舍弃质量差的分馆，而向资源丰富、服务优质的总馆（或分馆）集中，从而打破总分馆体系原本科学布局的均衡，因而“四个统一”非常重要，而前提是“实行统一管理”。要保证“实行统一管理”，总馆就要集中管理总分馆体系的人财物，所以必须使总分馆共享“同一管理单元”。按照常规，实行“同一管理单元”的最好办法就是总分馆有“统一建设主体”，多个建设主体管理一个管理单元

容易产生责任推诿，也会使这个管理单元面对多个上级，增加管理成本，同时，“统一建设主体”是总分馆实现“科学布局”的前提。“科学布局”是“普遍均等”的必要条件，也是市民利用图书馆“方便快捷”的保障，总分馆的“经济高效”不仅仅是指总分馆的建设成本和运行成本要最低，而且要使市民去图书馆的“利用成本最低”，在免费开放条件下，市民利用图书馆还有两块成本——时间成本和交通成本，只有使市民利用图书馆的时间成本和交通成本最小化，才能培养出越来越多的市民具有利用图书馆的意愿和习惯，而充分利用是“经济高效”组成部分，也是总分馆建设、发展和政府提供公共图书馆服务最根本的目的。在中间还有一个容易忽视的问题是建设主体的选择，按照《公共图书馆法》立法支撑研究的成果，即使按照最节省的总分馆制来建设和运行全覆盖的公共图书馆服务体系，其年度运行成本全国有52.6%的地级城市和85.3%县，其公共图书馆服务体系的年度运行成本会超过当地财政地方一般预算收入的1%^[12]，而2010年，全国公共图书馆的总支出仅占财政总支出的0.0716%^①，达到1%就是增长14倍。图中的“建设主体上移”是要突破原来各级政府建设各自公共图书馆的体制，县（区）及以上政府才有建设公共图书馆的责任，免除基层政府（特别是乡镇、街道）及以下（乡村、社区）建设和管理公共图书馆的责任，即把建设责任从乡村、社区、乡镇、街道上移到县（区），其原因是建设主体的选择既要与管理单元的规模相匹配，还要具备相应的财政能力。

^①数据引自中国图书馆年鉴2011卷并加以计算而成。

苏州在创建示范区中对总分馆的制度设计，正是按照这样的思路，在遵循客观规律的前提下结合苏州实际，并巧妙地避开了制度与现行体制的正面冲突，顺利地通过了审核。苏州市政府于2011年9月正式颁布《苏州市公共图书馆总分馆体系建设实施方案》，至此，苏州的总分馆建设和运行有了制度保障，“苏州模式”顺利实现向“新苏州模式”转变，其进展主要表现为：

- 1. 从职业行为转变为政府责任。苏州总分馆有了统一的建设主体，虽然区政府也参与总分馆的建设，但不再是自愿和自主行为，而是制度规定，有法定义务，与协议约定有本质的区别。在这种有制度约束的法定责任驱使下，苏州总分馆体系得以向全市区进行覆盖，目前在市区7个区中的6个区有57所分馆。
- 2. 实现了科学布局。有了制度保障，不仅在总体上保障了每3~4万人有一所分馆，而且在地图上也有了具体的布点，不再按主观随意布局，规划的强制性保证了分馆的布局科学，服务均等。
- 3. 建立了总分馆建设、运行、技术、服务、考核和评估的标准体系，由市政府定期组织考核评估。

- 4. 总分馆内部实现了真正的统一管理，除了分馆的馆舍，总馆只有免费使用权而没有产权，其它的人财物均由总馆掌握和管理。
- 5. 总馆可用资源随总分馆规模而增长。财政对总分馆实行统一预算管理，这意味着市财政在预算管理上已经将总分馆体系视同为一个单位；市政府根据苏州图书馆馆舍面积尚达不到《公共图书馆建设标准》^[13]规定指标的实际情况，同时为了增强总馆实力，批准建设苏州图书馆二期，建筑面积4.2万平方米，预算投资4.8亿元，其中有一个6500平方米能容纳700万册藏书的超级书库，用于全市公共图书馆服务体系的图书收藏、周转、调配。另外，苏州图书馆的年度购书经费从2010年的500万元快速增长，2011年1,130万元，2012年1,900万元，2013年达到2,400万元，以支撑总分馆体系发展、读者增多对文献资源的需求。
- 6. 结合公共文化从业人员持证上岗制度的实施，从“进口”保证了工作人员的专业素养，加上总分馆实行统一管理，员工的理念、素质和技能不断提升，保证了总分馆服务质量的一致。
- 7. 由于实现了政府主导、制度保障，苏州总分馆的分馆建设速度更快，服务效益持续增长

表2 苏州总分馆历年服务效益表

苏州图书馆	分馆数量（所）	经费支出（万元）	到馆读者（万人次）	外借册次（万册次）
2006年	5	1680	146.3	59.6
2007年	10	1990	200.67	93.83
2008年	14	2430	316.6	106.9
2009年	21	2490	426.7	149.0
2010年	26	2950	531.4	201.1
2011年	36	3570	621.5	211.1
2012年	46	3851	698.6	334.9
2013年前9月	57	2994	611.9	276.1

(见表2)。

创建示范区、特别是制度设计研究为公共图书馆总分馆进入政府主导、建立制度创造了千载难逢的机会。苏州抓住了这个机遇,在总结经验教训的基础上,遵循客观规律,结合苏州实际,开展制度设计,消除了合作模式中的不确定因素,使苏州原来以合作为特征总分馆进入了政府主导、制度保障的总分馆“新苏州模式”。

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]. 国家图书馆学刊, 2007(3):18-19.
- [2]于良芝等. 走进普遍均等的服务时代: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.
- [3]余子牛. 效益是这样产生的[J]. 图书与情报, 2008(6):119-122.
- [4]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]. 山东图书馆学刊, 2009(1):40-44.

- [5]邱冠华. 苏州城区总分馆建设的实践与思考[J]. 图书情报工作, 2009(1):10-16.
- [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.
- [7]潘丽敏. 吴江市乡镇分馆建设的实践与体会[J]. 图书与情报, 2010(1):103-105.
- [8]林丽萍. 厦门市图书馆托管型分馆建设实践及思考[J]. 图书与情报, 2010(6):109-112.
- [9]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.
- [10]李国新. 跳出“套杯”外, 建设总分馆[N]. 中国文化报, 2008-08-31.
- [11]南山区图书馆. 南山区公共图书馆建设及一体化管理实施方案[A]. 2008.
- [12]于良芝, 邱冠华, 李超平, 王素芳. 公共图书馆设置及体系建设研究[J]. 国家图书馆出版社, 2011:78.
- [13]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)[M]. 中国计划出版社, 2008.

(作者单位:苏州图书馆)

责任编辑 饶先来