

从“统治”到“治理”：管理图书馆范式的演变*

□黄 颖

摘要 统治和治理是管理图书馆事业和机构的两种基本机制,促成管理图书馆范式从“统治型”向“治理型”的转变是新公共管理运动的客观要求和图书馆事业发展的必然趋势。

关键词 统治 治理 管理图书馆范式 新公共管理

1 有关图书馆的三个层面的管理

对图书馆来讲,存在三个层面的管理:

其一是国家层面对图书馆事业的管理,包括国家对图书馆事业实施立法或行政指导,确定图书馆事业发展的基本方针和目标,制定政策、规划、标准等等。

其二是图书馆的设置机构以图书馆所有者或者所有者代表身份对图书馆(尤其是馆长)的管辖和控制,例如中国科学院对中国科学院文献情报中心的管理。这一层面的管理内容一般包括:确定图书馆机构的经营方针、政策和长远规划,选聘、评价和任免馆长,制定薪酬待遇标准,决定重大事项,筹集图书馆经费、拨款,处置图书馆资产,以及履行法律所规定的其他职责等。

其三是由馆长所统辖的对图书馆业务和行政事务的管理,包括确定馆内组织结构,制定规章制度,开展业务工作,制定计划,实施领导、控制、激励等。

我们将上述三个层面的管理统称为“管理图书馆”^{**},但本文不研究管理的具体内容和形式(三个层面的管理在内容和形式上差异甚大),而深入到制度层面,区分两种基本的管理机制:统治(government)和治理(governance),以及分别以其中某一种机制占据主导地位(另一种则相应处于从属

地位)而形成的统治型管理和治理型管理两种管理图书馆范式。

2 管理图书馆的两种机制;统治和治理

2.1 统治和治理的含义

Government(统治)和 governance(治理)都有“统辖、管理、控制、支配”的含义,主要用于与国家的公共事务有关的管理和政治活动中,长期以来也交叉使用^①。但进入 20 世纪 90 年代之后,西方学者和包括世界银行在内的诸多国际组织赋予“governance”以新的含义,使其逐渐脱离传统意义,甚至走向“government”的反面。

联合国“全球治理委员会”在 1995 年发表的研究报告《我们的全球伙伴关系》中,把治理定义为:“个人和公共或私人机构管理其公共事物的诸多方式的总和。它是使相互冲突或者不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排”^②。治理理论认为:治理固然同统治一样是一个政治管理过程,但是治理所需要的权威来源并不一定是政府,而统治的权威就一定是政府;统治的主体只能是社会公共机构,而治理的主体则既可以是公

表 1

统治 (government)	治理 (governance)
主体是政府和准政府的社会公共机构	主体是政府、非政府组织、私人机构、公民及其合作
基于政府和社会公共机构的目标	基于共同目标
权力运行方向:自上而下	权力运行方向:自上而下和自下而上相结合
等级式的权力分布结构	多中心的权力分布结构
基于正式的规则、法律条文	基于正式和非正式的规则
主要通过命令、指令实现	主要通过协商、谈判、合作实现
依靠正式赋权形成的政治权威	不一定经过正式授权,但同样拥有权威

* 国家自然科学基金资助成果,项目编号:70273047。

** 我们使用“管理图书馆”,而不是“图书馆管理”的提法,是因为后者一般被理解为上述第三个层面的管理。

共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作;统治的权力运行方向是自上而下的,而治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商和伙伴关系,确定认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理^[1]。

我们将统治和治理的区别大致归纳为表1。

以美国、英国为代表的西方发达国家普遍认为,政府对社会公共事务要实施治理(governance)而不是统治(government),正是基于两者的这种区分。

2.2 管理图书馆的“统治”机制和“治理”机制

图书馆作为一项社会公共事务,在与其有关的管理活动中可以同时看到统治和治理的大量应用。

统治的突出特征是存在以政府或准政府机构为核心组成的管理体系、等级制的权力分布格局以及自上而下的权力运行方向。图书馆长期以来主要处于政府的直接统辖范围内,传统的官僚制公共行政在图书馆界体现得比较充分,统治机制在图书馆事务中的表现如:

- 政府和准政府的公共机构控制和直接管理绝大多数的图书馆资源。
- 政府主导甚至垄断对图书馆事务的重大决策。
- 通过自上而下垂直一体化的权力等级结构实施国家对图书馆事务的管理。
- 政府或者准政府的公共机构倾向于单向监管型的管理体制。
- 政府或者主管部门直接任命馆长。
- 图书馆被列为政府或准政府机构,人员享受公务员或者准公务员的待遇。
- 图书馆缺乏自主地位。
- 主管机构通过行政命令控制和监督图书馆的运作。

统治机制长期以来在管理图书馆活动中占据主导地位,尽管其合法性和在一定范围内的有效性毋庸置疑,但是这并不意味着它能够独自承担管理图书馆的重任,并对效率和公平作出令人满意的响应。事实上,在统治作为管理图书馆的主导机制在过去几百年里发挥作用的同时,治理也普遍存在并发挥着重要的补充性甚至基础性的作用。

治理的突出特征是不存在一个管理核心,权力分布在包括政府、公共和私人机构、公民团体和个人等在内的多个主体(多中心权力配置结构),强调

共同目标基础上的参与、协商与合作。治理在图书馆事务中的表现如:

- 非政府组织和个人提供图书馆服务。例如一些地方的居民不是从政府经营的图书馆,而是从书店或者租书店满足其阅读和获取知识的基本需要,这些“草根图书馆”是治理而不是政府统治在图书馆事务上发挥作用的一个明证。

- 设置各种吸收和平衡民意或利益主体诉求的机构和规则,例如设置图书馆理事会、图书馆顾问委员会,实行听政或者咨议制度。

- 政府机构、非政府组织、私人机构根据市场机制(而不是行政指令)自由订立具有法律约束力的契约共同提供图书馆服务,例如政府或机构间订立契约提供公共服务,委托私人机构管理图书馆或者业务外包。

- 图书馆或者图书馆利益相关者基于共同利益自主组建各种协商机制,就共同关心的问题展开联合行动。

- 组成代表图书馆的利益集团(例如国际图书馆协会联合会),参与和影响政府有关图书馆的政策制定和决策和实施自我管理。

- 不拥有正式授权或头衔的机构或个人在特定领域里发挥重要的影响。

- 图书馆员行业自律。

- 组建公共图书馆特区(District Public Libraries)。图书馆特区是当前在美国19个州得到许可的一种公共图书馆组织和治理形式,它是通过公民投票成立的专用于提供图书馆服务、按照一个统一的财产税经营的单独税区,通常由选举或者委任产生的理事组成的委员会治理^[2]。它通过公民创议这种合法性最高的形式确立了一个自治的图书馆——图书馆委员会直接对法律和辖区内的公民负责,而不是对某一级或者某个政府负责,并拥有法律赋予的专为图书馆征税的权力。

3 从“统治”型管理到“治理”型管理

统治和治理作为管理图书馆的两种机制,在前述有关图书馆的三个层面的管理都有体现,并且在大多数情况下同时存在和发挥作用。例如,即便是在统治机制占据主导地位的我国前计划经济体制下,也存在治理;即便在西方发达国家比较完善的市场体制下,也同样存在大量的政府统治。统治和

治理既可以相互补充,也可能产生激烈的冲突,两者发挥作用的大小合宜程度取决于我们具体考察的对象范围。

一般来讲,治理相对于统治具有一定的优越性和包容性,它能够在即便政府统治失败的时候和地方,也有效承担维持秩序和促进发展的重任,而且,治理没有排斥政府和准政府的公共机构的作用,但是重新定义了传统意义上政府统治的地位和作用,强调政府和准政府的公共机构应该与各种非政府组织、私人机构、公民团体和个人合作,并且这种合作是构建于共同目标基础上的一种稳定的制度安排。

以统治还是以治理作为管理图书馆的主导机制,构成完全不同的两种管理图书馆范式,我们以为,在公共行政变革的驱动下,如上所述的治理机制正在逐步扩展其活动范围和影响力。我们大胆预测世界范围内图书馆正在经历从统治型管理图书馆范式向治理型管理图书馆范式的转变,这种预测基于对公共行政变革(尤其是新公共管理运动)的认识,以及对我国和西方发达国家图书馆事业和机构管理现状的比较研究。

3.1 新公共管理运动

进入20世纪70年代以后,西方国家面对政府绩效赤字及全球化、信息化的浪潮,开始重新认识和定位政府在社会生活中的作用,实施了以“重塑政府”、“良好治理”等为主要内容的行政改革,被认为是公共行政从传统的官僚体制向新公共管理范式的重大转变^[4-5]。

各国公共行政改革的实质性内容表现出惊人的相似,即调整政府的职能范围和运行机制,在政府与市场两种方式的结合上,寻求能够更加有效提升公民普遍福利及国家综合竞争力的制度安排和创新性组织,并围绕着这样一个主题,不断地探索新的制度与行为规则,不断地完善并整合政府与社会、政府与公民之间的权力和利益结构,使包括政府在内的公共部门更富生机与效率、对公众更具责任感和回应性,更能适应不确定、快速发展的外部环境的冲击与挑战^[6]。

在医疗、公共安全、教育、市政基础设施等诸多公共事务领域,发达国家普遍调整政府在提供这些公共物品(public goods)中的传统定位,积极寻求政府和私人机构、非政府组织、社群、公民的合作,以各种创新型制度安排,共同承担提供公共物品的新的

“治理”(governance)而非“统治”(government)模式,治理取代统治,正在成为主导性的公共管理和公共服务机制。

3.2 图书馆界的治理变革趋向

我国近几十年来的经济体制改革、政府职能转变、政府机构改革、人事体制改革等的一系列重大变革举措直接或间接推动了治理机制在图书馆事务中的应用和扩展:

- 起草制定《中华人民共和国图书馆法》、完善图书馆法律体系,作为当前图书馆事业和机构发展的一件重大事情被摆上议事日程。

- 政府允许私人 and 私人机构以多种形式设置、举办和扶持图书馆^[7]。

- 图书馆开始设置各种吸收民意的顾问机构。

- 国家科技图书文献中心实行理事会制。

- 出现了众多利益驱动下的馆际协商机制。

- 实行事业机构法人登记制度,确立图书馆的自主地位。

- 实行聘任制和各种形式的竞争上岗。

- 图书馆界引入业务外包和市场化经营机制。

- 图书馆员职业和行为道德自律。

从西方国家尤其是美国的情况看,治理而不是统治在图书馆事务中得到远较我国更为广泛和深入的应用,其最为显著的特点表现在:

- 包括图书馆立法在内的法律规范、法治精神、司法体制,明确界定了各种利益主体在图书馆事务中的权利、义务,将政府对图书馆的“统治”纳入法治轨道,通过法治有效协调利益冲突和规范利益相关者的活动。

- 存在大量代表图书馆利益的非政府组织(例如图书馆之友、图书馆协会等),对外能够有效影响立法、政府决策和政策制定,对内规范和约束图书馆的活动。

- 公共图书馆普遍设置图书馆理事会,有效吸收民意和平衡利益冲突。

- 实施包括委托管理、业务外包在内的公私合作和政府间合作,并使之成为一种规范、稳定、持续的制度安排。

- 通过公民投票设置图书馆特区。

- 存在大量基于共同利益和服从市场规律的图书馆联盟组织(例如OCLC)。

3.3 治理型管理图书馆范式的形成标志和条件

我们由此判断：美国基本上已经处于治理主导型的管理图书馆范式，而我国尚处于统治主导、但治理型管理范式也在逐步孕育的阶段。我们得出这种结论基于以下判据：统治占据主导地位的基本前提是政府强制力全面深入地渗透到图书馆事务中，同时社会其他利益主体缺乏表达和实现其利益诉求（甚至于没有意识到自己的利益诉求）的渠道；一旦政府开始有意识地和其他公共和私人机构、社会团体和公民开展合作，公共行政机制开始有意识地与市场机制结合，而且这两种合作被法律和主流意识形态所认可、容纳和支撑，从而成为稳定持久的制度安排，则我们可以判断治理型管理图书馆范式初步形成。

这样就引出了另一个问题，如何促成治理型管理图书馆范式的形成，或者说形成治理型管理范式的条件是什么？

治理在操作层面上是各种利益主体在多中心的权力配置结构中基于共同目标之上的合作、协商和谈判，它显然不是无条件的，像统治“失败”一样，同样存在着治理“失败”^[8]，良好的治理需要解决策略和制度两个层面的问题：在策略层面要求利益主体形成共同目标，这往往可以通过利益主体在共同利益驱使下的策略互动而实现。例如，一些图书馆存在自身馆藏相对不足的问题，它们可以通过理性的分析和试探，选择出那些通过馆际互借彼此均获益的图书馆，从而形成缔结馆际互借联盟这一共同目标。而在制度层面，良好的治理需要一套基础性、程序性的底层制度框架发挥“元治理”（meta-governance）的作用。考察美国治理机制所赖以维持的主要制度因素，我们以为以下三项制度因素发挥了“元治理”的作用：其一是政治分权制度（立法、行政和司法的分权，地方自治、大学自治和机构法人制度）——它确立了多中心的权力配置格局和制衡机制，自下而上地建立了自我负责和利益驱动的决

策单元；其二是法治——它确立了合法性和共同预期的判断、裁决和执行框架，能够有效界定职责和解决冲突；其三是市场经济制度——它促使资源的自由流动和竞争性使用，促使共同利益的形成。有了这三个基本的制度因素，治理才能在操作层面上展开，治理型管理图书馆范式得以形成。

统治和治理是管理图书馆的两种基本机制。西方国家上世纪70年代末开始的新公共管理运动和90年代之后形成的治理理论及其实践，使得治理取代统治成为一种主导型的公共管理和公共服务模式。在图书馆领域，从统治主导型走向治理主导型是管理图书馆范式的重大转变，是新公共管理运动的必然要求。治理型管理图书馆范式的形成有赖于在政治分权、法治和市场经济制度所提供的“元治理”制度框架内利益主体的策略互动。

参考文献

- 1 俞可平. 治理与善治. 见: 俞可平主编. 治理与善治. 社会科学文献出版社, 2000
- 2 赵景来. 关于治理理论若干问题讨论综述. 世界经济与政治, 2002 (3)
- 3 Wisconsin Public Library Legislation and Funding Task Force: District Public Libraries. <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/dltcl/pld/liblegis.html>
- 4 [美]艾琳·卡马克著. 全球化和公共行政改革. 何增科译. 经济社会体制比较, 2002(3)
- 5 [澳]欧文·E·休斯著. 公共管理导论(第二版). 彭和平等译. 中国人民大学出版社, 2001
- 6 孙柏瑛. 当代中国政府治理变革中的制度设计与选择. 中国行政管理, 2002(2)
- 7 北京现代商报: 北京鼓励私人兴办图书馆, 公共图书馆不再有假日. <http://news.sina.com.cn/c/2002-10-24/1458781235.html>.
- 8 [英]鲍勃·杰索普著. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述. 漆莹编译. 见: 俞可平主编. 治理与善治. 社会科学文献出版社, 2000

作者单位: 中国科学院文献情报中心, 北京, 100080

收稿日期: 2003年8月27日

From Government to Governance: the Evolvement of the Management Pattern of Libraries and Librarianship

Huang Ying

Abstract: Government and Governance are two fundamental mechanisms to manage libraries and librarianship. It is the need of New Public Management and the trend of librarianship development that the management pattern transforms from the Government to the Governance.

Keywords: Government, Governance, Management Pattern, Library Management, NPM