DOI:10.16384/j.cnki.lwas.2019.11.014

# 民办公益图书馆参与 PPP 模式探析*

包翠华　李敏鑫

**摘　要**　民办公益图书馆有利于缓解公共图书馆服务供给不足的压力，是开展全民阅读活动、建设学习型社会的有生力量。其在发展中面临着财物资源短缺、人力资源不足等困境。为化解其发展困境，民办公益图书馆需要参与 PPP 模式。本文就民办公益图书馆参与 PPP 的模式类型和应注意的问题进行了探讨。

**关键词**　公共图书馆；民办公益图书馆；PPP 模式

**分类号**　G251

**本文引用格式**

包翠华，李敏鑫. 民办公益图书馆参与 PPP 模式探析[J]. 图书馆工作与研究，2019(11)：93-98.

## 1　引言

民办公益图书馆专指由个人利用非公共财政资金创办，向全社会公开提供信息资源服务的非盈利性质的图书馆[1]，具有非政府性、低盈利性、高灵活性等特点。民办公益图书馆的建立者通常具有较高的文化素养以及强烈的社会责任感和公共服务意识[2]，其设立民办公益图书馆的目的是为社会公益性文化事业服务，与政府设立公共图书馆的目的相契合。在我国，民办公益图书馆有着较长的历史，早在 1900 年，归乡士绅徐树兰就创办了我国第一家开放型的民办公益图书馆“古越藏书楼”。改革开放后，随着我国社会主义市场经济的建立与完善，人们对精神文化消费的需求日益增长。在此背景下，由个人力量主导的民办公益图书馆事业得以迅速发展。据不完全统计，我国民办公益图书馆的数量已超过 600 个[3]。这些图书馆大多集中在公共图书馆服务难以覆盖的乡镇，针对当地民众需求，依据自身资源禀赋，采取开放式、会员式等多样化运作模式，提供各具特色的图书馆馆藏与借阅服务，并经常围绕“鼓励阅读、传递文化”等主题开展特色活动，已成为我国推广全民阅读活动、实现学习型社会过程中不可忽视的民间力量。然而，民办公益性图书馆发展面临持续经营困境，为解决此问题，本文尝试构建民办公益图书馆参与的 PPP 模式，并思考推广及发展该模式的策略措施。

## 2　民办公益图书馆的发展困境

### 2.1　财物资源短缺且获取渠道单一

民办公益图书馆的资金投入主要依赖创办者日常累积的个人资产，来源单一，缺乏稳定的外部资金的支持[2]54，开办图书馆所需要的场地、书籍、装修及维护费用都需要创办者依靠自己的能力去解决。他们通常选择利用工资、退休金、兼职收入，或者利用报纸、网站等媒体途径为图书馆作宣传来募集资金和图书，以维系图书馆的运营。然而，一方面，个人收入毕竟有限，且经营图书馆也极大耗费创办者的精力，压缩其赚取更多收入的时间；另一

* 本文系江西省社会科学规划项目“新型城镇化背景下江西省环境综合治理 PPP 项目风险分担机制的研究”（项目编号：16YJ26）阶段性研究成果之一。



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

方面，依靠宣传获取的资金数量受当时民众的捐助意愿以及宣传力度等因素的影响较大，仅能解决图书馆一时之需，并不持久。因此，图书馆持续运营动力不足，图书馆规模难以扩大，藏书过时且更新缓慢，导致对读者的吸引力不足，创办者继续运营图书馆的热情难以维系。

2.2 人力资源有限、人员素质良莠不齐

民办公益图书馆的创立门槛较低，相关规定未对其从业人员的资质作出要求。同时，民办公益图书馆的公益性质导致其薪资待遇水平较低，极少能够聘请到专门从事图书馆服务的专业人员。因而其管理及工作人员通常是创立者本人、亲友或志愿者，几乎没有拥有图书馆学专业学科背景或受过相关专业培训的人员。虽然民办公益图书馆的管理方式灵活，但管理及工作人员的行为缺乏规范性，对图书馆的发展缺少长期规划，在管理方式上体现出较大的随意性，产生如图书分类不清晰、摆放混乱、借阅登记不严格等问题。这种因人员专业素养较低而导致的管理失范现象，极大地损害了民办公益图书馆的社会形象及声誉，降低了其社会公信力，导致其深层次的图书馆业务难以拓展，限制其未来的发展。此外，民办公益图书馆的创办者年龄普遍较高[4]，一般凭借个人热情和对文化传播事业的执着设立图书馆，而较少考虑后备人才的培养，易产生“后继无人”的问题。

## 3 民办公益图书馆参与 PPP 模式的必要性

PPP 模式（Public-Private Partnership）是政府与社会资本通过风险共担、利益共享的方式进行合作，介于外包与私有化之间的一种公共服务供给模式[5]，其初衷是为减轻政府财政负担，最终目的是为提升公共服务供给效率。然而，图书馆服务与其他公共服务如基础设施、水利、交通、医疗、养老等不同，社会资本无法从图书馆服务中直接获得垄断性利润。具有逐利性质的社会资本在图书馆 PPP 模式中所重视的是与政府建立的关系、PPP 模式的广告效应等优势对其主营业务的促进作用，对能否真正实现政府部门追求的高质量文化服务目标并不太关注。基于 PPP 模式的委托代理观的视角[6]，将逐利性质的社会资本作为公共图书馆 PPP 合作模式的受托对象，容易导致激励不相容而产生的代理成本过高的问题，影响 PPP 模式提供图书馆服务供给效率目标的最终实现。因此，选择与政府部门在文化服务目标一致的合作对象对于实现 PPP 模式的效益较为关键[7]，也是国外发达国家在公共文化领域通常选择非政府组织（NGO）作为合作对象的原因。我国 NGO 的发展尚未成熟，以个人名义发起的民办公益图书馆则已初具规模，其创办者设立图书馆的目标与公共图书馆的目标高度契合，必然是我国现阶段图书馆 PPP 模式较为理想的合作对象。

3.1 PPP 模式能为民办公益图书馆提供稳定的经济来源

首先，从契约的特征来看，PPP 模式根据绩效付费，建立的是长期合同，可以为民办公益图书馆带来持续的资金及资源的流入。其次，从信号传递的角度来看，政府作为公信力较高的部门，其选择的合作对象，能够在市场上获得较高的声誉和评价，提升合作对象的合法性。民办公益图书馆通过参与 PPP 模式可以获取更多的社会信任，一方面有利于提高其获取社会捐赠的数量；另一方面还可以广泛吸引社会资本投资者的关注，对民办公益图书馆进行主动捐赠。最后，从平台的角度来看，民办公益图书馆通过参与当地政府构建的 PPP 合作模式，形成依托政府平台的资源共享交流网络，畅通信息、资源的流动，形成互利共生的图书馆服务模式。

3.2 PPP 模式能为民办公益图书馆提供人员培训及管理指导

首先，从专业供给视角来看，民办公益图书馆通过参与 PPP 模式能够获得专业的图书



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

馆管理经验与知识，其工作人员能够获得参与政府牵头的图书管理知识培训的资格，并有机会邀请公共图书馆专家团队到现场进行专业指导；民办公益图书馆还可通过政府牵头，与地方院校进行人才培养合作，吸引图书馆学专业学生到馆实习；民办公益图书馆的继承问题也可通过政府部门对其收编而解决。其次，从制度供给视角来看，PPP 模式下政府作为监督机构，可以对民办公益图书馆的行为进行规范，如督促未进行非营利性组织注册登记的民办公益图书馆进行登记，以便于政府进行统一管理；对民办图书馆的藏书进行规范，防止其向民众提供不符合社会主义核心价值观的图书。最后，从资源供给视角来看，民办公益图书馆通过参与 PPP 模式能够获得公共图书馆的管理资源，通过接入公共图书馆服务系统，在书籍的分类、检索、借阅及保存等方面的管理将更为规范，其管理及服务的效率将得到极大的提升。

### 3.3　民办公益图书馆参与 PPP 模式能扩大图书馆服务的有效供给

首先，从公共产品供给理论角度来看，民办公益图书馆是构成我国公共图书馆事业的重要组成部分[8]。由政府部门主导，按照行政级别建设的公共图书馆分布情况，与当地的经济发展水平高度相关，无法覆盖经济相对落后的地区，导致资源分配不公平。民办公益图书馆广泛分布在经济相对落后的地区，有效弥补了当地公共文化供给的不足。PPP 模式应成为当地政府与民办公益图书馆的重要合作方式，以提高地方的精神文化建设水平，助力地方经济发展。其次，从市场经济理论的角度来看，民办公益图书馆是基于基层民众的需求而设立的，能提供有针对性的特色化的图书馆服务。通过 PPP 项目，图书馆服务将形成一种“自下而上”的内生模式[9]，使地方政府在推广全民阅读活动的过程中更加了解基层民众的需求，突破体制机制的瓶颈，促进政府、公共图书馆、民办图书馆以及广大基层民众的信息交流，解决供需矛盾，提升公共文化供给效率[10]。最后，从代理理论的角度来看，作为 PPP 项目代理人的民办公益图书馆创办者往往专注于文化公益事业，能真诚地与政府部门合作，为推进公共文化事业会竭尽全力。同时，他们通常拥有较高的文化素养，并深深扎根于基层，在民众中通常拥有较高的声望。在文化知识传播中，通过民办公益图书馆这一交流平台，其在当地的社交网络得以拓展，当地民众的凝聚力也得以提升。在此环境下，公益精神得以传递，促使地方民众自发加入到图书馆建设中来，形成图书馆事业持续发展与民众文化素养提升的良性循环，极大地增强 PPP 项目的实施效果。

## 4　民办公益图书馆参与的 PPP 模式

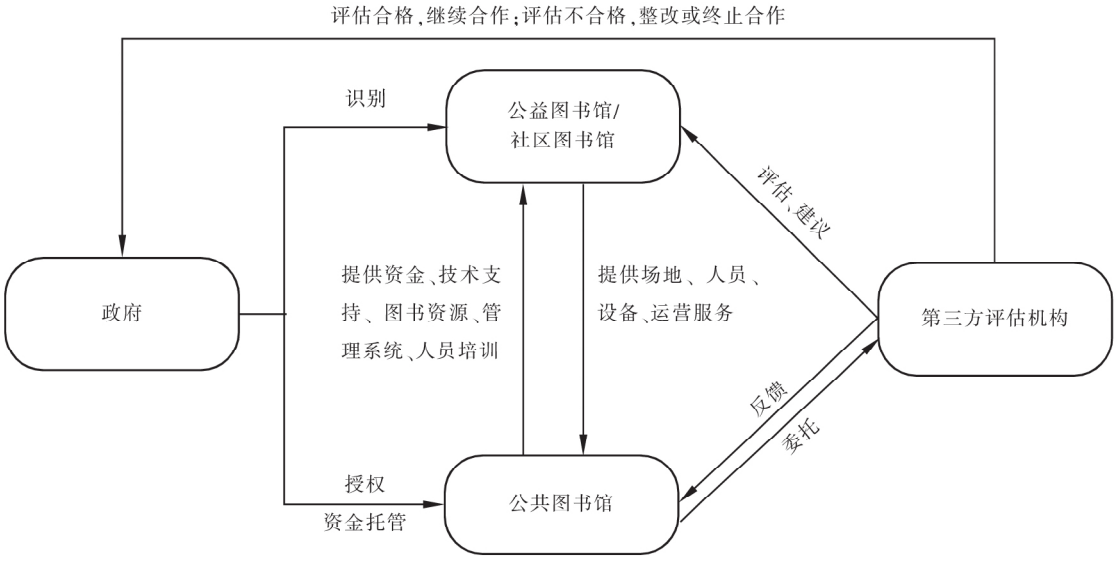
开展 PPP 模式的首要任务是明确产权[11]，需要对已设立公益图书馆的实际创办者以及计划设立公益图书馆的潜在创办者进行差异化的 PPP 模式产权设计，可以尝试采取如下两种方式：一是政府购买模式。民办公益图书馆的创办者拥有图书馆的所有权，政府通过服务购买的方式与其合作[12]。与一般政府购买仅进行资金拨付和事后考核的方式不同[13]，在该 PPP 模式下，政府还需要对民间图书馆的运作过程进行全方位的参与，即政府与创办者共同运营民办公益图书馆。待到创办者无法或者放弃运营时，政府部门可以将其优先接收，最终将其纳入公共图书馆的服务体系中。二是社区图书馆模式。该 PPP 模式下，政府拥有民办公益图书馆的所有权，采用“总分馆”式的社区图书馆模式[14]，吸引潜在创办者加入到公共图书馆的建设与服务中来，并赋予其持续的运营权。

以上两种模式的本质仍是政府将图书馆的服务委托给创办者进行运营的委托代理模式。在合作过程中，都需要特别重视创办者运营的自主性。因此，二者的合作方式均可以采



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

用如下流程(见下图):(1)地方政府授权公共图书馆进行 PPP 项目的资金管理。(2)地方政府对 PPP 项目进行宣传,并对拟参与主体的资质进行审核,拟定合约。(3)对于还未设立公益图书馆的创办者,由创办者选定场地、并负责装修设计。(4)公共图书馆依据合同向创办者提供相应的专项资金,同时对资金的使用情况进行跟踪。(5)由创办者发出申请,公共图书馆负责图书资源的配送及定期更新,将民办公益图书馆纳入公共图书馆的管理系统,对图书资源的借阅进行统一管理;施行馆际通借通还馆藏资源共享服务,并为图书馆的志愿者队伍提供专业培训。(6)创办者依据地方特色,参考公共图书馆标准,提供场地、必备的借阅设备及服务人员,通过发起公益性捐赠等活动,补充图书馆运营所需的资金及书籍。(7)公共图书馆委托第三方评估机构对创办者的服务效益进行评价,并将评估结果提交给公共图书馆及政府部门。(8)地方政府部门根据评估结果确定扶持资金以及决定是否继续合作。




民办公益图书馆参与的 PPP 模式图

## 5 民办公益图书馆参与 PPP 模式的建议

### 5.1 在 PPP 项目的对象选择过程中重视创办者素质

合作者的素质是合作项目能否成功的关键影响因素。因此,将民办公益图书馆不加区分地全部接收为合作者的做法存在着一定危险性。这一方面会导致政府财政资金更为紧张,与 PPP 项目降低政府负担的原则相违背;另一方面也可能导致能力较差甚至是弄虚作假的创办者加入,给 PPP 项目埋下较大的风险隐患。因此,政府在 PPP 项目选择合作对象时,应以能否实现公益性图书馆服务提质增效为根本原则,重视创办者素质,对合作对象进行慎重选择。一方面,应对合作对象的显性素质进行把控。显性素质即合作对象的资金实力、藏书情况以及选择的场地区位等因素。首先,合作者应具有一定的资金实力,有稳定的收入来源,至少应负担得起图书馆初始装修及设备购置等费用。其次,合作者本身应是藏书爱好者,所收藏的书籍应达到一定的数量和种类,政府需要深入基层进行摸底调查[15],了解地方民众特点及阅读需求,以评价合作者收藏的书籍是否能真正满足当地民众的需求。最后,对于民办公益



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

图书馆的场地，创办者应拥有其产权，租赁方式获取的场地具有不稳定性，不应作为 PPP 模式合作的对象。另一方面，还应对合作对象的隐性素质进行评价。隐性素质即创办者的动机、行为等因素。通过专业性测评了解创办者设立图书馆的动机，采用实地走访及档案调查等方式了解创办者在当地的口碑及道德风险。在选定合作对象后，再与其商讨合作内容，编制合作目录，制定资金预算、资金使用途径及结算方式，约定民办公益图书馆的日常服务细则，明确权责利关系。

5.2　在 PPP 项目的合作中保障民办公益图书馆的运营自主权

合作项目的有效进展依赖于合作双方的优势互补以及分工协作。在民办公益图书馆参与的 PPP 项目合作中，政府与创办者是合作伙伴关系，共同承担市场风险。政府应着重发挥其信用保证、评价与监督的功能；民办公益图书馆应发挥其扎根基层，了解基层民众阅读需求的优势，因地制宜地选定图书馆运营场所、进行适宜设计、提供馆藏与借阅服务。因此，政府需要转变其在公共图书馆建设中的主导身份，将图书馆建设及运营自主权交给民间图书馆的创办者，保持公益图书馆“自下而上”的生成模式。在合作过程中，政府要为民办公益图书馆的合法性提供保障；对图书馆运营情况进行科学评价，成立由图书馆专业人员组成的专家评估组[16]，依据合同目的，制定合理、可量化的评价指标，定期对服务内容、方式及质量进行综合评价，在评价过程中应将图书馆服务人群的主观评价作为重要参考维度，出具评价报告，并向社会公示；在监督中合理利用激励手段，尤其是要针对创办者轻物质、重精神奖励的需求，举办各类表彰活动，并在各大媒体进行广泛宣传，实现创办者的社会价值，保持其持续投身于图书馆公益事业的热情。通过这些手段充分调动民办公益图书馆创办人的积极性，激活其市场活力和创造力，使 PPP 合作模式的优势得到充分发挥。

5.3　在 PPP 项目契约中应约定明确的风险分担机制

图书馆服务的低盈利性及高不确定性，导致采用 PPP 模式提供的图书馆服务面临着较大的市场风险。设计合理有效的风险分担机制是保证 PPP 项目得以持续的重要基础。PPP 模式是借助市场化行为，利用政府与社会资本的资源互补优势，实现图书馆公益服务的更高效运作。风险分担最为理想的模式是将风险分配给最有能力管理和控制该风险的一方。按照项目运行的相关影响因素来看，一方面，民办公益图书馆 PPP 项目可能面临因政策不确定、社会环境不稳定以及自然灾害等不可抗力因素产生的市场风险；另一方面，也存在着因公益图书馆在建设、融资与运营方面产生的运营风险。如果政府在订立契约时，缺少风险分担意识，忽视对风险的合理分配，甚至将所有风险都由创办者承担，那么创办者将会逃离，导致契约的失败。因此，在契约的条款中应遵循合理的风险分担机制，将民办公益图书馆可控的运营风险约定由创办者承担，将不可抗力因素产生的风险约定由政府承担。

5.4　在 PPP 项目运行中应重视制定相关管理规范

组织的运营质量是获取外界信任的基础。如果民办公益图书馆参与 PPP 项目未建立健全的管理制度和监督机制，就难以获得社会广泛的认同及普遍的社会信任，吸引社会资本进行募捐的能力将会下降。因此，首先，应遵循专业化、规范化、民主化、科学化的思想，依据权力制衡的机制，设计完善的民办公益图书馆内部控制流程及制度，确保图书馆运营的合规性与合法性。其次，建立完善的信息披露制度，将图书馆获得的捐助进行透明化管理。在捐助资金的使用过程中，应把握节约高效的原则，将图书采购、阅读活动、场馆布置、设备更新等每一笔资金使用开支，都编列成详细的报告表格，对费用的使用目的及效果进行说明及评价，并将表格通过政府或图书馆网站进行及



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

时公告，将图书馆运作展示在阳光下，接受社会民众的广泛监督。最后，建立图书馆捐赠管理部门，负责图书馆捐赠活动的宣传、赠书的评定等工作，建立捐赠人登记档案，向捐赠者寄发感谢信等。此外，该部门还应制定有效方案激励捐赠者进行二次捐赠，例如，在捐款购买的书籍扉页中加注捐赠人姓名，定期向捐赠者颁发荣誉证书，并邀请媒体进行宣传，以使读者铭记，他人效仿。

## 6 结语

运用 PPP 模式推广全民阅读不止是一种追求数量的倡议，更应是一种追求阅读质量提升的创新。相比商业化浓重、追求经济利益最大化的逐利性社会资本，全心全意推广阅读、具有公益精神的民办公益图书馆应是 PPP 模式更为理想的合作对象。民办公益图书馆纳入 PPP 模式，可以促进其成长，增加其服务基层民众的能力，引导更多的读者进行主动阅读与思考，以公益精神传递服务意识，在知识的分享过程中形成中华民族的精神凝聚力，加快学习型社会的建设，实现国家发展与社会繁荣。

参考文献：

[1]吴汉华. 中国民间图书馆研究[M]. 武汉：武汉大学出版社，2014：50-51.

[2]罗铮，金智鹏，周群英. 民间私人公益图书馆发展研究[J]. 图书馆杂志，2014，33(1)：53-55，106.

[3]柯平. 应将民办图书馆的公共服务纳入“公共图书馆法”范畴[J]. 国家图书馆学刊，2015，24(3)：7-9.

[4]王子舟，吴汉华. 民间私人图书馆的现状与前景[J]. 中国图书馆学报，2010(9)：4-13.

[5]贾康，孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究，2009(10)：2-10.

[6]石景芬，覃星宇，刘继才. PPP 项目公司“投资者—运营商”双角色主体下双层委托代理模型研究[J]. 软科学，2018，32(9)：124-128，137.

[7]甄德云，曹富国. PPP 本质、物有所值理论研究[J]. 河北经贸大学学报，2018，39(2)：46-54.

[8]王云萍，梁向波. 社会力量参与公共图书馆建设——对《中华人民共和国公共图书馆法》部分条款的解读[J]. 图书馆工作与研究，2018(3)：5-9.

[9]王乃芹. 新时期文化政策环境下“立人乡村图书馆”的实践创新[J]. 图书馆工作与研究，2014(10)：89-94.

[10]张静. 从非政府组织的角度看社会转型期民营图书馆的发展[J]. 图书馆杂志，2009，28(3)：6-9，74.

[11]杨丰全. PPP 模式在公共图书馆中的应用探析[J]. 图书馆建设，2016(4)：78-81，86.

[12]王文. 图书馆服务供给机制研究——以政府购买图书馆服务为背景[J]. 图书馆理论与实践，2018(1)：28-33.

[13]陈红. 政府购买、公益创投与图书馆服务市场的发展[J]. 图书馆工作与研究，2018(5)：21-24，37.

[14]陈俊翘，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，2013，33(1)：52-58.

[15]吴阳熙. 政府购买公共图书馆服务的困境与对策[J]. 图书馆工作与研究，2016(12)：5-9.

[16]黄莺. 社会力量参与公共图书馆建设的实践与思考——以上海市嘉定区公共图书馆为例[J]. 图书馆工作与研究，2019(4)：79-83，101.

作者简介：

包翠华(1987—)，女，讲师，上饶师范学院经济与管理学院，江西，上饶，334000；

李敏鑫(1988—)，男，浙江工商大学财务与会计学院会计学专业 2017 级博士研究生，浙江，杭州，310018。

# Analysis of the Participation in PPP Model of Non-governmental Public Library

Bao Cuihua, Li Minxin

**Abstract** Non-governmental public libraries are conducive to alleviating the pressure of insufficient service supply of public libraries. They are also a powerful force in carrying out reading activities for the whole people and building a learning society. In its development, it is faced with the predicament of shortage of financial resources and human resources. In order to solve its development dilemma, non-governmental public libraries need to participate in PPP model. This paper probes into the types and problems of PPP mode of non-governmental public libraries.

**Keywords** Public library; Non-governmental public library; PPP model

**Class Number** G251



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net