

## 图书馆制度执行力概念、要素蠡测

## The Study on Concept and Factor of Execution Institution of Library

白君礼<sup>1</sup> 崔旭<sup>2</sup>

(1. 西北农林科技大学图书馆, 杨凌, 712100; 2. 西北大学公共管理学院, 西安, 710127)

**[摘要]** 本文主要讨论什么是图书馆制度、图书馆制度执行、图书馆制度执行力。结果指出: 图书馆制度是规则和价值统一。图书馆制度执行是执行者依据制度和图书馆现实, 运用各种资源和方法, 把制度的内容以及精神实质转化为实际行动的复杂的动态过程及诸活动的总称。图书馆制度执行力是指制度在执行过程中, 制度本身内在所具有的力量、执行者执行的力量和执行效力的总和(包括制度的规范、引导和解放人的力量; 能力、方法等; 执行效果、执行程度等)。图书馆制度执行力的要素是主体、客体、制度环境、执行方法。图书馆制度执行与图书馆制度执行力既有联系又有区别。图书馆制度执行力、图书馆执行力、图书馆政策执行力也是如此。

**[关键词]** 图书馆制度 图书馆制度执行 图书馆制度执行力 要素

**[中图分类号]** G250 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-2797(2014)01-0062-09 **DOI:** 10.13366/j.dik.2014.01.062

**[Abstract]** This article focuses on what is the institution of library, the institution enforcement of library, the execution institution of library. The results indicate: the institution of library is a unity of rules and values. The institution enforcement of library is defined as the totality of a variety of actions and the complexly dynamic process in which the performer transforms the content of institution and the essence of spirit into actions, using a variety of resources and methods based on institution and the reality of library. The execution institution of library is defined as the totality of inherent power in institution itself, enforcement power of performer and effectiveness of enforcement (including institutional norms to guide and liberate human strength; ability, methods; effect of enforcement, degree of enforcement, etc.). The elements of the execution institution of library are the subject, object, environment of institution, the purpose and means of enforcement. There are both relationships and differences between the institution enforcement of library and the execution institution of library, the execution institution of library, the enforcement power of library and the policy enforcement of library as well.

**[Key words]** Institution of library Institution enforcement of library Execution institution of library Factor

## 1 引言

研究图书馆制度执行力原因有三: ①制度执行力对图书馆生存和发展意义重大, 制度只能告诉我们应当干什么、不应当干什么, 但如果不执行或执行不力, 制度的效果就无法体现。执行不力或执行效果不好,

制度的作用难以发挥, 不利于图书馆的发展。②现实中还存在如下问题: 对制度执行力认知存在误解; 制度执行意识极为淡薄。现在, 我们担忧的不是采取何种方法执行制度, 而是图书馆界整体自觉制度执行意识淡薄; 执行某一个具体制度, 而不考虑与其他制度

**[作者简介]** 白君礼, 男, 副研究馆员, 研究方向: 图书馆学基础理论等, Email: junli\_bai@tom.com; 崔旭, 女, 副教授, 硕士生导师。

一致性;位阶越高的制度,越执行不力。某一具体的制度执行效果反而高于基本制度<sup>[2]</sup>;制度不执行、选择性执行或执行不力,在图书馆界极为普遍<sup>[1]</sup>。具体表现在政府任用或调换馆长不考虑被任命者是否具有此资格和能力;目前,一些高校(甚至 985 高校)仍然安排引进人才的家属,图书馆成了“下岗失业人员避风港”<sup>[注1]</sup>。制度执行不力引起了我国图书馆界的担忧和批评,甚至有人说,即使《图书馆法》颁布了,有法不依、有法不行该怎么办? ③图书馆制度执行不力,不但在我国极为普遍,日本也程度不同地存在着。日本司书资格并没有真正成为行业准入条件,结果是,有资格者很难进入图书馆,而图书馆专业职务中有资格者比例偏低,仅占 0.8%<sup>[3]</sup>。

理论研究上,①缺乏相关的图书馆制度。图书馆制度包括职业规范意义和社会制度安排意义两个方面。蒋永福先生是从职业规范意义上的宏观和中观上,认为我国图书馆界还存在着制度缺失<sup>[4-5]</sup>。方小苏认为我国图书馆存在着制度缺失<sup>[6]</sup>,我国图书馆事业的最大障碍是制度缺失。陈传夫等认为,制度制约着图书馆发展,缺乏《图书馆法》是馆员去职业化原因之一,应建立图书馆职业资格制度<sup>[7]</sup>。这有如下不足:一是蒋永福先生虽然认为制度缺失<sup>[4-5]</sup>均指广义,但未对图书馆制度执行、图书馆制度执行力、图书馆制度执行的规制等方面展开论述。二是我国图书馆职业制度宏观、中观方面制度缺失的原因是什么?三是图书馆事业发展是制度缺失,还是制度执行不力?去职业化是由制度缺失引起的,还是制度执行不足造成的?是制度执行引起了制度创新,还是因为制度创新促进了制度的执行?蒋永福、陈传夫先生只是从职业规范意义上解释了图书馆制度问题,但他们均不能解释下面的现象,在我国并不是没有职业资格的法律制度,如 1994 年 7 月和 1996 年 5 月先后颁布的《劳动法》、《职业教育法》这是职业资格制度的总法,各行各业都要遵守。说明我国图书馆宏观和中观有职业资格制度,并不缺失,只是在图书馆领域,却没有按照这一总法制订具体的图书馆职业资格认证等行业制度。四是图书馆制度价值的实质不在于它的事实性(有无,多少),而在于它的有效性。现有研究不能解释我

国图书馆界的哪些制度是有效的,哪些还存在不足,哪些是无效的。②对图书馆制度执行力研究的重要意义,未引起广泛的重视,关注和研究者不多,研究成果数量很少,研究深度和广度不够,不能令人满意。“国图事件”、“信图事件”是典型的执行不力事件,虽过去多年,但事件所造成影响不应因事件的结束而告终。我们应超越事件本身,挖掘类似事件发生的制度和管理根源。这一方面有深度的研究成果不多,没有把事件与图书馆制度执行联系起来。故我国图书馆制度执行力仍需继续研究。

图书馆制度执行不力会造成如下后果:影响着图书馆制度执行的有效性、权威性、严肃性。会给读者或馆员造成一种错觉,以为图书馆言行不一,图书馆的威信和形象受到损害,给下一步新制度设计和执行造成障碍,也使图书馆发展受到严重影响和阻碍。制度不执行或执行不力比没有制度所造成的危害更大,会使馆员产生不正常的制度预期或蔑视制度的心理。不解决制度执行问题,图书馆的衰亡只是迟早的事情。虽然国内外图书馆具体情况各有不同,但有一点是相同的,凡卓有成效的图书馆,其制度执行力都是很强的,他们不是听从理念,而是执行理念。每一个没有成效的图书馆背后都有制度执行不力的问题,馆长不是带头执行制度,相反,而是带头违反制度。如果说过去相当长一段时期,人们更多关注制度制定而非制度执行的话,那么随着制度实践经验的累积和研究的渐趋深入,人们将愈来愈重视制度的执行过程、效果<sup>[8]</sup>以及它的有效性。

需要说明的是,图书馆制度从组成上不同人有不同的认识和定义。对此有三个不同的观点:①图书馆制度就是指图书馆的形态(图书馆机构);②我们一般所言的图书馆制度形态。包括正式的和非正式的图书馆制度、制度实施的总和,正式制度包括宪法、政府颁布、行业管理部门颁布的条例、规程等,非正式制度包括文化传统、伦理道德、价值观习惯等;③图书馆体制。本文同意第二种观点。应注意的是,图书馆内部自制的规章尽管本身并没有合法性,但能起到规范引导馆员与读者的作用,笔者认为,这仍然是制度。

图书馆制度从表现形式上,包括图书馆的社会制

度、图书馆的职业制度两个方面,图书馆的社会制度可以理解为生存在中国的公民都应该遵守的制度。图书馆的职业制度是图书馆不同于其它行业的制度。本文有时指前者,有时指后者,有时二者都包括在内,具体指代由读者判断。广义的制度不力包括三个层面:①制度精神失灵,没有充分地体现在制度设计中,使制度的某些要求没有到位;②制度供给不足,在某些制度不健全或尚未建立时,存在空白;③制度执行不力。狭义的制度执行不力仅指第三层次,本文中均指狭义。

## 2 文献回顾

我国学界关于制度执行力方面的论文<sup>[注2]</sup>重要的有<sup>[9-11]</sup>,涉及政治学、管理学、社会学等学科,这对于开阔研究视野有一定的帮助和借鉴作用。但图书馆毕竟与企业、政府不同,只能借鉴,不能移植。同时,政策执行力、政府执行力、政府制度执行力既有区别又有联系,也不能将政策执行力、政府执行力直接移植到图书馆制度执行力上。

我国图书馆界最早进行此方面研究是文献<sup>[12]</sup>,随后重要的文献有<sup>[13-16]</sup>。它们关注两大类问题:图书馆制度执行力重要;图书馆制度执行不力的原因和对策,这些都为本研究奠定了基础。但这些研究成果,注意力多放在执行中存在的各种问题、我们应该怎么办,忽视图书馆在制度执行过程中资源与优势等作用;关注顶层设计意志,忽视基层图书馆特别是读者的消极回应;将视角放在制度和制度执行主体等要素上,忽视要素中主体与制度、制度与环境的互动关系;忽视执行本身是一种活动,执行的目的是为了描述,而是为了改变现实的图书馆,多简单描述和分析制度执行力不佳的表层原因。不能回答如下问题:图书馆制度执行过程和机制是什么,图书馆制度执行不力是制度质量、制度伦理的问题,还是制度执行主体的问题?还是其它原因?同一制度为什么在不同图书馆,执行效果不同?图书馆制度执行与制度制定如何衔接和协调,如何计算或预测制度执行的成本和效益?如何解决图书馆制度执行原则性与灵活性之间的矛盾?如何提高图书馆制度执行主体的素质、能力,图书馆制度执行的条件是什么?在制度不完善的

前提下,如何提高现有图书馆制度的执行力?

笔者的基本观点是:我国图书馆事业障碍既有制度缺失,又有不执行或执行不力的问题;既有政府某些官员不执行,又有图书馆、馆员或其他组织不执行的问题。还有制度不协调,使执行困难的问题。要针对具体情况做具体分析,不能全归结为制度缺失。图书馆制度如何执行,与执行机制有关,执行机制又与人们对图书馆制度、图书馆制度执行力的基本理念和理解有关,研究图书馆制度执行力,首先应该弄清楚图书馆制度、图书馆制度执行力等概念。

## 3 图书馆制度概述

### 3.1 图书馆制度

图书馆制度与图书馆制度执行力是密切相关又不相同的问题。研究图书馆制度执行力应明确什么是制度。图书馆制度概念<sup>[4-5]</sup>已有详细论述,本文不再赘述,只强调图书馆制度是功能和价值的统一。以前的研究多关注图书馆制度的有无、制度的具体内容、重要性,对制度的好坏等价值问题基本上涉及不够。蒋永福先生认为:图书馆制度是国家及其政府为了保障公民的知识权利而选择的一种制度安排<sup>[5,17-18]</sup>。这一定义是从图书馆制度的规则、规范性这一功能维度上理解图书馆制度的,我国图书馆界绝大多数研究者沿用这一思维,这并没有什么不对的地方,但这不能回答两个深层次的问题:①什么是规则?图书馆制度到底是规则还是规范?规则与规范有什么不同?②任何功能均是某种实体的功能,图书馆制度功能的实体是什么?何以说明图书馆制度的规范性功能?是什么决定了图书馆制度的规范性功能?同规范功能之间的关系是什么?可见,规范性并不是制度的唯一维度<sup>[19]</sup>。

从制度本体看,制度是人作为现实存在者的社会关系结构,也正是在这个意义上,制度又是人的现实存在方式<sup>[19]</sup>,应该是功能和价值的统一。这是因为:①制度应该做什么,不应该做什么,应该怎么行动和要怎么行动,这属于制度的价值层面的问题。②制度并不仅仅解释人与人、人与物关系,从根本上说,它是改变人与人、人与物关系,协调利益相关者利益关系的规则。制度执行是主体(人)实现自己目的要求,将

自己付之于实践活动之中,而制度则是按照人的目的性而进行实践活动的客体,这表明,人与制度之间是一种价值关系,它为人的实践行为和思想提供的依据、标准、尺度,这就必然涉及到制度的价值问题。图书馆制度也符合这一内在规律,故图书馆制度也应是功能和价值的统一。图书馆制度的价值贯穿于图书馆制度执行的全过程之中。图书馆制度应该是功能和价值的统一的观点,程亚男先生在 2005 年对此就有论述<sup>[8]</sup>,但未引起重视。

制度的价值可能是现实的,也可能是潜在的。我们不能仅看到制度或制度执行后结果所显性的部分,而不考虑其潜在部分。不能将制度价值理解为制度的有用性,立即起作用的,制度的有用性是制度功能的体现。制度本身只有通过人类实践,体现人与人的社会关系时,才能体现出价值。故制度不执行就没有价值。理解制度价值不应该从现成的制度,或从制度满足人的自然需要(即制度功能)的角度出发去理解,而应该着眼于制度的社会属性,即从人类实践活动中人与人之间的真实关系出发去理解并把握制度价值的含义<sup>[20]</sup>。制度价值与制度功能之间的关系是:价值是制度和制度功能发挥作用的依据,它通过制度而体现出来,但二者不在同一个层次上。图书馆制度的价值也符合这一规律。前一时期,我国图书馆界关于图书馆核心价值的讨论,之所以最终没有形成共识主要是把价值与功能相混淆。

### 3.2 对图书馆制度的误解

(1)有相当一部分同行都将图书馆制度仅理解为是规范,制度价值理解为制度的有用性,立即起作用的。在这种思想的影响下,我们的制度设计只考虑了制度功能,较少或忽视制度的价值,将图书馆制度的功能等价成图书馆制度的价值。其实,制度功能与制度价值二者既有区别又有联系。图书馆制度是规范是从制度的功能上而言,如果我们只讲制度的规范性(即功能),就会形成制度的功利性,使人们误以为,制度仅是调节人与人之间利益的工具,日常道德准则在他们那里只是“作为次一级的规则具有一种从属的有效性,这种有效性来自以下事实:在文明社会中,除了例外情形,在绝大多数情况下遵循它们会带来巨大的

社会利益。”<sup>[注3]</sup>导致了社会成员的行为准则的冲突、社会秩序的混乱。

(2)把图书馆某个具体制度(如知识产权、招标、读者权利救济、学科、人事、职业准入、馆员培训、奖惩、评价、免费开放等制度)与图书馆基本制度(如《公共图书馆宣言》、《普通高校图书馆规程》等)相混淆。图书馆基本制度催生图书馆的某个具体制度,前者是后者制定的依据,后者是前者的具体反映。图书馆基本制度(即顶层设计)目的是保障公民的知识权利的需要,促进人(主要是读者、馆员)的全面发展,促进社会的发展,达到效率和公正的统一。图书馆某个具体制度,如馆员职业培训制度目的比较具体、明确,即提高服务能力和技能,为读者更好地服务,以满足图书馆发展的需要。

图书馆的基本制度设计一般都是政府制定,并监督图书馆执行,执行主体可以是图书馆馆员、读者等,也可以是其他相关利益者(如政府、书商、版权人等等)。而具体制度执行往往是图书馆馆员、读者、馆长等。对于某个具体制度的执行主体,因制度内容的需要,只会涉及某几个主体,如免费开放制度,执行主体包括政府、图书馆、读者、馆员,与书商无关。图书馆基本制度设计的逻辑起点是图书馆与社会关系,而具体制度设计的逻辑起点更为具体,如馆员职业培训的逻辑起点是了解馆员职业知识和技能现状<sup>[21]</sup>。文献[21]将图书馆制度分为行政性制度、业务性制度还欠全面,图书馆制度应分为元制度、行政性制度、业务性制度、学术性制度等。同理,制度按照内容可以分为禁止、规范、激励三类,禁止类必须强制执行,规范类既可能是强制的,也可能是非强制的。激励包括内在激励和外在激励,外在激励属于他律层面,内在激励属于自律层面。可见,制度不是总是就是束缚人的,它还有引导和激励作用。图书馆制度也存在着这三类制度,前两类属于他律层面的。但有些基层馆员常把这三者混淆。

(3)制度十分重要,它能解决很多问题。制度确实重要,也确实能解决一些现实问题,但如果强调过度就会出现迷信制度的现象。许多事实反复表明,任何制度都不是万能的,制度是有局限性。在范围上,

我们不可能把制度所有的规范要求以及人在社会结构中的关系都设计成制度,我们只可能将其指向形式公平、完善与合理,而达不到实质公正;在地位上,图书馆是一个巨大的复杂系统,这个系统中的各个要素对人都会产生影响,制度只是其中的一个要素,它只可以确认、强化、调节既有的关系,但不能决定这些关系的生成和消亡,图书馆制度对人的作用,往往与它存在的社会关系密切相关<sup>[22]</sup>;容易形成“制度悖论”。没有制度会阻碍基础秩序,有了制度又可能会限制制度创新和人的思想。图书馆制度也是如此。需要说明的是图书馆制度也有区别其他社会制度的特殊性。从范围上讲,图书馆制度属于文化制度范畴,只能围绕着保障公民知识权利目的而起作用。为了使图书馆制度具体明确、容易执行,应尽可能简化,但简化又可能使图书馆制度脱离图书馆现实,失去生命力。正如李国新先生所指出的“一部法律不能解决图书馆事业中的全部问题,它有时代性和局限性,立法重要,法律的真正落实更重要,更艰难”<sup>[24]</sup>。落后于时代的制度不但不能促进图书馆发展,相反它还会束缚、障碍图书馆发展。

(4)图书馆制度中出现体现人文理念的条文,才能反映人文精神。现代图书馆制度设计最重要的一个基本原则就是以人为本,反映民意。即制度设计应以人文精神,制度条款体现出人文理念,人文精神是因,制度设计是果。而不是为了体现人文精神,将一些反映人文精神的语言写进去。有些研究者正好将二者因果关系颠倒了<sup>[23]</sup>。当然,也还存在着将图书馆制度理解为规章制度、对制度本身内容的误解(如将免费开放理解为图书馆服务全部免费)等问题。

## 4 图书馆制度执行力

### 4.1 图书馆制度执行

图书馆制度执行<sup>[25]</sup>是制度执行者依据制度和图书馆现实,运用各种资源和方法,把制度的内容以及精神实质转化为实际行动的复杂的动态过程和诸活动的总称。这里的动态有两层含义,一是图书馆制度应随着图书馆现实(文化、环境、历史、资源)变化而变化;二是图书馆制度执行不同历史时期,不同阶段是不相同的,是变化的。它强调制度执行是一个过程、

一种活动、一种行为、一个历史的概念。

此定义是从图书馆制度执行的技术、物质维度进行考察的。从图书馆制度执行时人与人之间的关系维度看,保障每个利益相关者利益最大化且平等是制度执行的一个内在要求。图书馆制度执行并不是一个机械的过程,它包含制度执行者的精神诉求、情感、文化,还包含图书馆制度执行后利益相关者的体验。从制度执行的精神维度看,每个利益相关者获得或满足幸福是图书馆制度执行的一个内在要求。故图书馆制度执行不只是一个技术性的行为,其中还蕴含着复杂的社会属性。

研究图书馆制度执行力必须研究图书馆制度执行概念、逻辑和图书馆制度执行过程。图书馆制度执行是图书馆制度是被执行的对象,执行是动词。制度执行是结果的行为,执行力是目标转化为结果的力量,是名词。制度执行将二者联系起来。制度执行以什么来执行,是依据制度,还是依据现实?制度执行依据是有层次的:①根据制度规范。②根据制度设计者的思想、原则。③图书馆发展实际。其中第三层次是终极依据。故图书馆制度执行不但要依据制度规范和制度设计者的思想、原则,还要结合图书馆实际。制度执行依据深层次涉及到制度执行的稳定性和灵活性、“变”与“不变”的问题。制度执行的短期目的是使制度落到实处,解决图书馆现实问题。终极目的是保障公民的知识权利的需要,促进图书馆可持续发展。有人说,只要按照制度要求的做就没错。图书馆制度是根据图书馆实践和图书馆现实而设计的,它应随着它们的变化而变化,若现实发生了变化,制度仍没有变化,这时不折不扣地执行,便会阻碍图书馆的发展。图书馆制度执行有两重逻辑:图书馆制度执行的逻辑;主体依据图书馆制度的客观逻辑,并在此逻辑制约、引导下,反映图书馆制度执行的逻辑,制度执行就是二者相互作用的结果。图书馆制度实施与制度执行严格讲是有区别的。前者包括规则的制定、运用、执行、裁决(判定他人行为是否正确)。从狭义上看,制度的实施主要是制度执行和裁决。

有人问,制度执行执行的是什么?制度执行执行的是制度的设计理念和制度精神,而不是制度的条

文。因为,我们之所以执行某些制度是为了把制度中内在预设的图书馆精神体现在图书馆实践或图书馆学研究中。如年会论文评选规定:一、二、三等奖论文各占论文总数的10%、15%、20%。那么,是不是一定要按照一等奖评10%?不一定。这一制度设计是为了让真正有学术水平高的论文不被遗漏,做到公平公正。其前提是论文的学术水平要达到一等奖的要求,打不到其要求,自然不能评选为一等奖,可以少于10%。这也才是真正地执行制度。

#### 4.2 图书馆制度执行力

图书馆制度执行力是指制度主体执行制度所具有的能力,执行的效果,还是指制度被执行的程度?或者是指制度本身所具有的力量。莫勇波、张定安认为,制度执行力就是指制度本身所具有被执行落实的强制力、执行效力,以及相关组织在执行相关制度时的执行力量和执行效力<sup>[9]</sup>。此定义将其理解为制度本身所具有的力量和制度执行主体所具有的力量,他们将“力”理解为力量,但有些制度(如非正式制度)并没有强制力。陈满雄认,制度执行力是实现制度目标过程中速度、质量和效能的综合体现<sup>[10]</sup>。此定义中,除不包括制度本身内在所具有的力量外,他也是将“力”理解为力量,定义中的“速度、质量”只不过是执行力量的表现,效能是执行效力的表现。所以,此定义与上述定义类似,有一定的局限性。

笔者认为:图书馆制度执行力是指制度在执行过程中,制度本身内在所具有的力量、执行者执行的力量和执行效力的总和。其中,制度本身内在所具有的力量包括制度的规范、引导和解放人的力量。执行者执行的力量包括能力、方法等。执行效力包括执行效果、执行程度等。文献[12-13]均将执行力理解为能力,笔者与一些同行交流,有相当一部分把执行力理解为能力和效力,这些都是片面的。因为仅有能力和效力还不能形成现实的制度执行力,还要解决能力是否发挥和如何发挥的问题,以及效力是否符合制度初衷的问题。即还有一些因素影响着图书馆制度执行力。这些因素包括:责任和态度;制度所设定的目标;图书馆内部各部室、图书馆与社会的沟通与合作、各种资源的科学配置;制度执行主体、读者、馆员(甚至

社会公众)的认同与积极配合等,它们会共同作用,影响着制度执行力。图书馆制度执行力在各个层面的涵义是不相同的。宏观上是履行制度保障和实施的行为;中观上是监督和判断制度适应性的行为;微观上是执行者行为是否与制度一致或不一致,做出的解释或判断,以及公民对自己知识权利寻求的行为和手段。制度执行力就是要做正确的事;正确地做事,且前者更为重要。

图书馆制度执行力是指个体执行力,还是组织、团队整体的执行力?文献[14-15]都认为,狭义的执行力是指一个人的执行力或对某一件事的执行力,广义执行力是指一个组织、团队整体的执行力。笔者认为,虽然个人在图书馆制度执行过程中起着积极的作用,但图书馆制度执行力是一个综合力,它的力量只能从一个组织或一个团队整体体现出来,个人作用渗透其中。故图书馆制度执行力不是单个人的执行力,是团队或职业集团的执行力,它强调在制度执行过程中,各个个体要加强沟通和合作。图书馆制度执行力既是一个事实性概念(图书馆制度执行的历史现实、现状),也是一个不断创新的生成性的概念。

图书馆制度执行力作用对象从图书馆外部看,主要体现为国家意志,表现为图书馆对国家、社会以及公民诉求的回应;从图书馆内部看,体现为馆员按照制度以解决具体问题。其作用方向表现在保障公民的知识权利上,作用大小表现在制度的权威、尺度(标准)、力度(执行方向、能力、程度)、速度(执行快慢)、效度(有效性)上。其实质是一种通过主体间沟通、协调、合作表现出来的合力。此合力在组成上包括:观念力(责任、思想觉悟)、控制力(决策、管理)、协调力(沟通能力、协调能力)、服务力(服务能力、忠诚度、奉献精神)、创新力(创新思维、创新能力)。

### 5 图书馆制度执行力要素

#### 5.1 图书馆制度执行力要素

图书馆制度执行力要素是指制度执行活动本身的要素。制度执行首先要明确的是谁来实施并完成这一具体行动过程的。其次,制度实施的目标群体是谁,即制度的各种具体行为指向谁。再次,过程离不开特定的资源系统和特定的方法、手段。制度执行过

程是一种状态、一种属性。制度执行结果是主体作用于客体而产生的。故制度执行过程和结果都不是制度执行力的要素。图书馆制度执行力要素包括制度执行主体、制度、制度环境、执行方法(包括手段、目的和工具)。

制度执行主体是提高和保证制度执行力的关键。任何一项制度目标说到底都是通过相关制度主体的具体行为得以实现的,制度主体的态度、素质及能力水平,直接影响着对制度执行行为和方式的选择,直接关系着制度执行力的高低。制度优势的发挥要靠人,制度缺陷的弥补也要靠人。人确实是制度执行的关键;执行制度所需要的执行行动、资源、工具、技术等,都必须通过执行主体。制度执行主体的价值观、利益倾向、认知水平、心态及能力水平,都有可能决定执行力水平高低的主导因素:那些能力高、素质好、认真负责的执行主体,会以积极的态度,全面地、认真负责地促进制度的执行落实,从而导致出现高效的制度执行力;反之,则会由于缺乏执行意愿和执行能力而不愿、不会或拖延制度的执行,出现制度执行不力的后果。制度执行主体包括那些负责执行制度或者负责监督制度执行的政府组织、组织、非政府组织、公民等利益相关者。将制度执行主体视为图书馆馆员

或馆长是相对狭隘的,其实,与图书馆有利益关系的(如读者、书商、中国图书馆各级学会)都深深影响制度执行的后果,也都扮演着制度执行主体的角色。制度设计主体和制度执行主体不一定相同,制度设计主体有时可能既是设计主体,又是执行主体。本文中的主体仅指制度执行主体。

制度环境。文化观念根植于社会和组织之中,是一种潜在而无形的力量,其影响巨大而持久。先进的制度文化能够有效地促进社会发展,促进制度执行力的提高;反之,落后的制度文化,不但不能适应社会发展的需要,而且会影响和制约制度执行力的提高。一般而言,在崇尚制度的文化氛围里,制度主体往往会以高度的执行责任感和坚决的执行态度,认真负责地执行制度,制度执行力就会比较高。美国的图书馆制度设计往往要求馆员忠诚图书馆,但在中国社会里,我们发现忠诚馆长对馆员行为绩效的影响更大,有时对图书馆更有利。这深层次涉及到两国图书馆文化的不同,人际关系、权力、面子是中国图书馆相对其它国家图书馆的特殊性。因为中国文化的特殊性,图书馆在执行制度时,一定要考虑这些因素。图书馆制度执行力要素主要内容见表1。

表1 图书馆制度执行力要素

| 要素   | 内容                     | 重点             |
|------|------------------------|----------------|
| 主体   | 政府、图书馆、非政府组织、馆员、读者、馆长等 | 对制度的态度、责任、能力   |
| 制度   | 制度及其配套体系               | 科学性和完备性        |
| 制度环境 | 确保制度落实的政治、文化、经济        | 观念、价值观、人文环境、技术 |
| 执行方法 | 运用资源并借助方法、策略、手段达到目的    | 资源与方法关系        |

资料来源:笔者整理。

## 5.2 图书馆制度执行力与图书馆执行力、图书馆政策执行力三者关系

有些同行经常将图书馆执行力、图书馆政策执行力、图书馆制度执行力混淆认为是同一个东西。其实三者既有区别,又有联系。其相互关系见表2。

图书馆制度执行力要素之间并不是独立的,而是密切相关的。主体是制度执行的物质载体,与主体同时出现制度执行手段和目的,手段是达到目的的物质保障,目的是制度执行活动的指向和归宿。

## 6 对图书馆制度执行力的误解

(1)受制度功利化思想的影响,许多馆员(包括一些馆长)认为,制度越多、越具体就越容易执行,越能解决实际问题。但具体执行时,为什么会出现制度越订越多,反而制度执行效率却不高的现象呢?殊不知这是人们对图书馆制度与图书馆制度执行力两个概念认识不清,以为建立好制度,就等同于执行了制度,不再深入思考制度执行、制度执行力问题。

(2)制度的执行与以人为本相矛盾。一次笔者参

加一个学术沙龙,一位馆长讲,图书馆制度本来是与人以人为本相矛盾的,为了以人为本,图书馆应提倡微笑服务。这位馆长的错误有三:一是图书馆制度设计的基本原则是以人为本,促进人的全面发展。二是制

度不全是约束人的,它还有激励引导人的功能。三是以人为本不能理解为图书馆(或馆员)应该顺着读者,按照读者的意愿办事,读者不正确的言行,图书馆应批评教育。

表2 制度执行力与政府执行力、政策执行力的相互关系

| 类别   | 图书馆制度执行力  | 图书馆执行力                         | 图书馆政策执行力                           |
|------|---|--------------------------------|------------------------------------|
| 定义   | 是指制度在执行过程中,制度本身内在所具有的力量、执行者执行的力量和执行效力的总和  | 图书馆执行力是指图书馆有效服务和完成图书馆既定目标的力量   | 是指图书馆相关政策的执行效力,或政策被执行落实的程度及发生的效力程度 |
| 重点   | 制度本身所具有执行力及执行效力   | 解决实际问题                         | 政策的最终执行效力                          |
| 内容   | 包括由图书馆或相关利益者执行制度所作用而产生的执行力  | 包括图书馆战略的执行力和制度执行力、政策执行力,内容十分宽泛 | 包括政策执行力、相关利益者执行政策而产生的执行力           |
| 执行客体 | 制度、制度所要解决的问题和所要发生作用的人   | 图书馆、图书馆所要解决的问题和所要发生作用的人        | 政策、政策所要解决的问题和所要发生作用的人              |
| 执行依据 | 制度、图书馆现实(资源、文化、历史等)   | 图书馆现状、制度、资源、文化、历史              | 政策、图书馆现实(资源、文化、历史等)                |
| 联系   | 制度执行力与政策执行力有时是重叠的;当图书馆在贯彻执行图书馆制度的时候,制度执行力与政府执行力就重叠了。三者的执行主体都可以是:政府、图书馆、社会团体、读者、馆员。解决制度执行过程中的人和事 |                                |                                    |

资料来源:笔者整理。

(3)对设计好的制度只需要执行。某馆长讲:“图书馆制度理解了要执行,不理解也要执行”。这句话的前提是,馆长或图书馆有能力能设计出很好的制度,馆员有这个能力执行制度。这位馆长可能考虑到,不问“为什么”、“怎么办”有助于提高服务效率,但却忽视了我们所执行的制度应该以科学完善为前提。其实,图书馆很多智慧产生于实践活动中,产生于图书馆制度执行过程中,基层馆员的真知灼见往往具有鲜活的生命力,我们的许多制度设计思想源于基层馆员,而不是首先来自于馆长。制度执行过程中,主体的思维方式极为重要,执行就是判断、选择,只有主体在思考中执行,才能发现问题,才可能弥补制度的不足,馆员参与制度设计可能更具有生命活力。同时,制度执行主体在对制度执行时,必然要考虑制度是什么(认知)、制度执行的成本和预期利益的比较、制度执行行为三个方面,而认知是判断制度执行成本和如何执行的基础,理解了制度不一定能很好地执行,但在不理解制度的情况下执行,一定是不力或扭曲的。因此,对制度的认知对制度执行有很大影响。

若误解的人较少或者缺乏影响力时,对制度执行力不会产生较大的影响。反之,制度执行力将有较大

影响。若误解和准确理解的人都占一定比例时,图书馆制度执行力的模式和方式步骤,就会发生分歧。不同观点之间的交锋,可能达成共识,也可能妥协,可能改变图书馆制度执行力的方向,引起不当的方式和步骤,给图书馆制度执行力造成重大影响。

图书馆制度执行力是一个复杂的概念,要准确解读还需要从制度执行过程来讨论;制度执行力概念是活的,有其自己的历史发展轨迹,但本文未讨论不同历史时期,人们是如何认识和理解这一个概念的以及与此相关的问题意识是什么?这些都是本文的局限和不足。

值得说明的是,此文在审稿过程中发现,审稿人认为:‘制度执行力’这个概念,来源于公共管理或企业管理领域。但从不太精确的查询看,这个词应该是国内一些较支流作者的创造,在管理领域的使用也是混乱的。笔者认为,制度执行力这个概念目前学界确实存在着混乱,这可以通过研究的深化得以解决。不能因为来源于管理学的术语而拒绝一个研究领域,这实际上是拒绝了一种管理理念与方法。同时,也不能因为没有著名学者参与这一研究领域而忽视其研究价值。



## 图书馆制度执行力概念、要素蠡测

The Study of Concept and Factor of Execution Institution Library

白君礼 崔旭

## 注释

- 1 李国新.《中国图书馆员职业道德准则》的制定、突破和问题[J].大学图书馆学报,2003(5)
- 2 笔者对文献的收集范围主要集中在关键词“制度执行力”、“制度实施”、“制度执行”、“图书馆制度执行”、“政府执行力”上。文献来源于CNKI全文数据库、中国人大书报资料全文数据库、超星数字图书馆等方面的期刊论文、博硕士论文、图书、会议论文等。检索时间:2013年6月2日~6月8日。在CNKI数据库中,篇名“制度执行力”,不限学科,共检索到249篇论文;学科领域限定为“图书情报与数字图书馆”时,仅有1篇论文;当篇名“执行力”,学科限定为“图书情报与数字图书馆”时,仅有19篇论文。万方学位论文数据库中,以题名“制度执行力”精确检索仅有5篇。
- 3 罗尔斯著.何怀宏等译.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988
- 4 李国新.关于公共图书馆立法及其支撑研究[J].中国图书馆学报,2010(2):90-98
- 5 制度执行力英译名常见的有 institution enforcement power;executive ability of the system;execution institution。本文采用最后一种。

## 参考文献

- 1 邓岳,李桂华.图书馆内部服务制度建设研究[J].国家图书馆学刊,2011(3)
- 2 范兴坤,郑建明.我国当代图书馆事业政策建设及研究述评[J].中国图书馆学报,2010(2)
- 3 李国新.日本公共图书馆立法[J].中国图书馆学报,2011(2)
- 4 蒋永福.制度缺位:中国图书馆事业发展的瓶颈[J].国家图书馆学刊,2006(1)
- 5 蒋永福,王株梅.论图书馆制度:制度图书馆学若干概念辨析[J].中国图书馆学报,2005(6)
- 6 方小苏.中美图书馆制度资源比较[J].大学图书馆学报,2008(4)
- 7 陈传夫等.图书馆员去职业化问题、原因及对策研究[J].中国图书馆学报,2011(1)
- 8 程亚男.制度·文化·管理:图书馆管理的视角转换[J].图书情报知识,2005(5)
- 9 莫勇波,张定安.制度执行力:概念辨析及构建要素[J].中国行政管理,2011(11)
- 10 陈满雄.提高制度执行力[J].中国行政管理,2007(11)
- 11 麻宝斌,段易含.再论制度执行力[J].理论探讨,2013(2)
- 12 谢鸣敏.图书馆规章制度执行中的尴尬与困顿[J].图书馆建设,2006(2)
- 13 李桂华,庄雷.一线馆员服务制度的执行优化:以上海师范大学图书馆为例[J].图书馆杂志,2012(2)
- 14 杜新中.论高校图书馆的执行力[J].图书馆,2009(3)
- 15 郭小梅.提升高校图书馆中层管理者的执行力分析[J].图书馆论坛,2008(3)
- 16 叶允中.试论图书馆中层执行力[J].图书馆学研究,2009(3)
- 17 蒋永福.图书馆与制度公正:制度图书馆学研究[J].图书情报工作,2005(1)
- 18 蒋永福.知识权利与图书馆制度:制度图书馆学研究[J].中国图书馆学报,2005(1)
- 19 高兆明.“制度”概念的存在论辨析[J].南京师大学报(社会科学版),2007(4)
- 20 俞吾金.价值四论[J].哲学分析,2010(2)
- 21 吴宏亮.高校图书馆情报系统规章制度研究[J].大学图书馆学报,2000(4)
- 22 徐斌.从人学视角看制度的本质、功能及其局限[J].理论前沿,2009(3)
- 23 韩小亚等.图书馆规章制度条文中的人文理念:《图书馆服务宣言》践行思考[J].图书馆建设,2010(11):90-93,96

(收稿日期:2013-10-08)