

当前我国公共图书馆事业政策建设思路研究*

范兴坤

摘要 政策制定和施行是图书馆事业发展的前提和先导。文章概括总结了当前推动我国公共图书馆事业发展的政策思想,分析了公共图书馆事业发展过程中体现出的政策建设特点,同时结合我国公共图书馆发展的现实状况和客观政策环境,提出有较大可能促进图书馆事业实现突破性进展的关键政策支撑点,即:坚持核心价值观的引导、加快法制化建设、明确体现“一体化”、与国家扶贫战略相结合、以社会需求引导服务供应。参考文献 30。

关键词 公共图书馆 图书馆政策 中国图书馆事业

A Study on the Main Idea of Public Library Policy in China

Fan Xingkun

Abstract: Library policy formulation and implementation is the prerequisite and guide for the development of librarianship. The paper summarizes the current policy ideas promoting China's public library cause, analyzes the characteristics of policy construction in the development of public libraries, combined with the reality of the development of public libraries and the objective policy environment in China, puts forward its own views on key points which are more likely to promote the librarianship, such as: adhering to the core values' guiding, accelerating the building of legal system, clearly reflecting the "integration", combined with the national poverty relief strategy, and guiding service supply by social demand. 30 refs.

Keywords: Public Library; Library Policy; Librarianship in China

改革开放以来,我国公共图书馆通过自动化、网络化、数字化建设,已不同程度地实现了自动化系统、WEB 服务、虚拟参考咨询系统、一站式检索、学科服务、阅读推广等管理和服务模式的改造,现代化水平大为提高。特别是自 2005 年 10 月《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》中要求“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”以来,国家通过公共文化服务体系建设和公共文化服务示范区建设加大了对公共图书馆建设的投入,公共图书馆资源建设水平和现代管理水平不断提高,公共图书馆服务从大中城市的点状分布全面转向县乡以下的面状覆盖,在实践中更切实地体现了“公共图

书馆是政府为了保障公民的知识权利而选择的一种制度安排”^[1]。图书馆事业发展的重心也转向追求核心价值的实现,在开放、平等、包容、隐私、服务、阅读、管理、合作等方面探索管理制度和服务体系的理论现实化、理念实践化。在图书馆实现服务理念创新和管理思想创新的过程中,国家制定和实施的事业政策会起到至关重要的影响作用,从而在根本上决定着我国公共图书馆事业的发展。

1 推动公共图书馆事业发展的政策思想

1.1 以法制建设保障图书馆的健康发展

法制化建设是实现图书馆事业可持续健康

* 本文系国家社科基金项目“基于我国文化发展新战略的公共图书馆政策建设研究”(项目编号:12BTQ002)研究成果之一。

发展的前提和基础,其目标是通过法规明确政府、社会及图书馆的责任与关系。已经在业务工作和服务实践上基本与世界接轨的我国图书馆事业,也一直在努力寻求图书馆事业法制化上的突破。截至目前,我国公共图书馆事业法制化的主要内容包括由文化部、各省(市、自治区)政府及地方人大制定的一些行政法规,以及一些行业标准的制定与实施,如《公共图书馆建设用地指标》《公共图书馆建设标准》《公共图书馆评估标准》《公共图书馆服务规范》等。新世纪以来,国家加快了公共文化服务机构的法规和标准制定工作,仅在“十二五”时期,全国图书馆标准化技术委员会就申请立项国家标准 23 项、文化行业标准 33 项,申请国家级和部级标准化研究项目 11 项,并积极开展标准规范的制修订工作^[2]。近两年来,我国推出的重要规范文本和法规文件包括 2015 年 1 月两办印发的《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020 年)》,文化部颁布的行业标准《社区图书馆服务规范》《图书馆行业条码》《流动图书车车载装置通用技术条件》等。2015 年 12 月 9 日,国务院法制办通过网络发布了《中华人民共和国公共图书馆法(征求意见稿)》,图书馆法的立法工作走出了至关重要的一步。公共图书馆发展“十三五”规划的编制工作也已于 2014 年 6 月启动。图书馆事业建设法制化的进步,是实现党的十八届三中全会提出的“构建现代公共文化服务体系”“统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化”的基本保障,是实现公共图书馆事业健康发展的前提。

1.2 加快公共图书馆管理体制改革

“我国图书馆事业的体制属于事业体制,事业体制则从属于单位体制”^[3]，“单位体制”是造成我国图书馆管理体制“法制化程度低、政府职能错位、行业管理体系独立性差、法人制度欠完善、新型管理模式遇到体制性障碍”^[4]等问题的主要原因。因而要实现公共图书馆事业的良性发展,就必须实现事业管理体制的改革优化。

作为我国改革内容的重要组成部分,自上世纪 90 年代中期以来,文化体制改革被提到了新的高度。2005 年 12 月 23 日,中共中央和国务院发布《关于深化文化体制改革的若干意见》,明确公共图书馆是“为群众提供公共文化服务的单位,为公益性文化事业单位”,提出了公益性文化事业单位发展的“增加投入、转换机制、增强活力、改善服务”十六字发展方针,要求“重新调整政府与社会、政府与图书馆的关系,本着‘政社分开’‘政事分开’的理念,清晰界定政府、行业协会、法人等各自的角色地位,充分保障图书馆自主权,建立起政府主导、行业自律、公共图书馆法人治理的管理体制”^[4]。2008 年 2 月 27 日,党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》继续强调加快推进“政事分开”,要求“更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用,更加有效地提供公共产品”。这些都为公共图书馆事业的行业化、职业化发展与管理提供了充分的政策依据。

在文化体制改革的大背景下探索和创新我国公共图书馆的管理体制改革,意在改变“各级政府是本级公共图书馆的建设主体和管理主体”的传统惯例,尝试图书馆建设及管理主体的多元化、灵活化,因地制宜地构建总分馆体系及区域之间的图书馆联盟。其中,法人治理结构建设是我国目前公共图书馆管理体制变革中的重要内容。

2011 年,国家先后出台《中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发[2011]5 号)和《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发[2011]37 号),在配套文件《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中,对面向社会提供公益服务的事业单位建立和完善法人治理结构的基本原则、总体要求、主要内容、组织实施等做出了具体规定。此后,图书馆界加快了关于法人治理结构的研究和实施,以期通过建立图书馆法人治理结构,建立一整套“政府负责政策制定和经费提供、图书馆以法人主体行使运作决策权和事务管理权、图书馆用户发挥监督权、辅之以图

书馆行业学会(协会)的协作组织和第三方机构评估”的制度化体系,实现图书馆事业管理的“民主、法治、透明、高效”,达到“政事分开、管办分离、保证效率、效益至上”等目标。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也提出,要“明确不同文化事业单位功能定位,建立法人治理结构,完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会,吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理”^[5],加快了法人治理结构在图书馆行业领域的推行。

理事会制度是图书馆法人治理结构的根本标志。截至目前,我国已有无锡图书馆、深圳图书馆、广州图书馆、深圳宝安区图书馆、成都市成华区图书馆等开始实施。然而,在目前社会外部环境、机构内部环境和评价机制都继续行进在传统轨道上的情况下,“公共图书馆法人治理结构呈现出组织结构以单层制的理事会为主、理事会定位呈多元模式、外部理事占大多数、制度建设先行等特点,亦面临政事不分的体制障碍难以祛除、公共图书馆改革内在动力不足、治理文化与社会荣誉机制缺失等阻力”^[6]。因而,政策设计要变为现实、少数图书馆的试行要转变为国内的普遍推广,还有很多工作要做。

1.3 文化服务的免费供应与政府购买

公共图书馆的建设投入源于税收,但我国公共图书馆免费服务直到本世纪才逐步变为现实。在覆盖全社会的文化基础设施初步形成后,“公共文化服务体系建设的重心从重设施、重项目向重服务、重效率转移”^[7]。按照《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中关于公共文化设施可向社会免费开放的要求及《图书馆服务宣言》的承诺,2006年5月上海图书馆开始减免服务收费,2007年起包括公共图书馆在内的各类社会文化服务机构开始大规模减免收费,2011年文化部财政部又印发了《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》,使免费开放安排更为具体。免费服务要求政府提供充足

的财政经费作为保障,与此同时,为了确保经费的使用效率,通过“政府购买服务”的方式购买图书馆文化服务的模式也被提上日程。

2015年1月,中办国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,提出“建立健全政府向社会力量购买公共文化服务机制”;2015年5月5日,国务院办公厅转发文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,把图书馆及其阅读推广等工作内容列入了政府向社会力量购买公共文化服务的指导意见和目录,开始从国家层面全面部署推动政府向社会力量购买公共文化服务的工作。“政府向社会力量购买公共文化服务的政策,目的之一是要解决公共文化服务责任者、服务对象、市场和社会力量多个方面相互作用、平等合作、互相制约监督的问题,消除现行模式和体制产生的负作用,全面提升公共文化服务的质量和效能。”^[8]如,2015年5月1日起施行的《广州市公共图书馆条例》第五十一条规定:“公共图书馆可以向社会组织购买服务,吸纳社会组织参与公共图书馆的运营与管理”。又如,江苏无锡新区图书馆在规划、设计和建设、营运、人员安排等方面,除了馆长由新区管委会委派外,其它管理工作全部由艾迪讯公司负责^[9];2015年5月,四川成都市武侯区图书馆以每年280万元的服务费,引入艾迪讯电子科技(无锡)有限公司全面“接管”图书馆^[10]。

虽然政府购买公共文化服务在目标设计和实施效果上都有较宏观的规划和要求,但在我国当前行政效率不高、公共资金使用效率不佳的大环境下,要实现预设目标,摆脱“政绩宣传、科层升迁与权力寻租”的政治逻辑,消除地方不顾实际地用各种手段争夺项目资源,避免公共文化服务社会化采购中可能出现的多种负面问题^[11],还需要在实践中逐步实现制度的配套和完善,制定一整套具有较强可操作性的规范和标准。

1.4 推动图书馆建设的社会化发展

政府为保障公民文化权益而提供的“公共文

化服务”只能是图书馆基本服务,它既不能保证满足 100%的读者、也不能保证满足每个读者 100%的需求,“全覆盖”不是百分之百,更不是包揽一切。政府力量所不能及处,还需要社会力量的补充。

2006 年 9 月,国务院办公厅印发的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》明确“鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业。引导和鼓励社会力量捐助和兴办图书馆、博物馆、文化馆等,在用地、税收等方面给予政策优惠”;2011 年文化部、财政部出台《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》,鼓励社会力量捐赠投入美术馆、公共图书馆、文化馆(站)建设。在我国文化传统和目前鼓励政策的双重作用下,社会机构、企业和个人出资创建的为社会公众提供服务的私有图书馆不断涌现,民办图书馆的规模和数量得到了一定程度的发展。据不完全统计,自 1980 年以来的 30 年间,民间出资建设的图书馆总数已经超过了 600 个^[12];截止到 2017 年 1 月,北京大学信息管理系“文化火种寻找之旅”^[13]网站共收录了约 409 个民办图书馆。我国公共图书馆从单一的“国有国营”模式,逐步探索创建“国有民营”“民建民营”“公私共建”等新模式,在未来的发展进程中,还会有更多的具有公共服务性质的新型图书馆创建出来。

2 当前事业发展体现出的政策建设特点

2.1 政府密集出台政策文件,积极推动事业发展

2001 年,《经济、社会和文化权利国际公约》在我国正式生效,“文化权利”开始在我国广受关注。为解决公共文化服务供给严重不足的问题,2005 年党的十六届五中全会提出要“逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”,开始推动公共文化服务体系建设;2006 年开始执行的《国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要》提出公共文化覆盖率目标,承诺“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”,开始建设全覆盖的公

共图书馆服务体系。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》提出要“在巩固县县有图书馆、文化馆的基础上,基本实现乡镇有综合文化服务站,行政村有文化活动室”,在全国范围内开展以农家书屋、乡镇(街道)综合文化站、文化信息共享工程基层服务点三项重点工程为代表的基层文化设施建设。与此同时,配套制定《公共图书馆建设用地指标》,以服务人口和服务半径来确定公共图书馆的设置数量(含规模)和网点布局。

此后,我国《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中要求“以农村基层和中西部地区为重点,继续实施文化惠民工程,基本建成公共文化服务体系”。2012 年 2 月,中办国办印发《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》,要求“覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立,城乡居民能够较为便捷地享受公共文化服务,基本文化权益得到更好保障”;2012 年 7 月颁布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》;2013 年 1 月颁布《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》。随后,党的十八大将“公共文化服务体系基本建成”作为国家文化软实力显著增强的重要标志,提出“完善促进基本公共服务均等化”“加强重大公共文化工程和文化项目建设、完善公共文化服务体系、提高服务效能”^[14]的具体要求。2013 年 11 月,党的十八届三中全会再提“构建现代公共文化服务体系”,明确要求“统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化”“建立群众评价和反馈机制”“整合基层文化设施,建设综合性文化服务中心”。2015 年 1 月 14 日,中办国办印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》。2015 年 12 月,文化部、国家发改委等七部门联合印发《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》,指出“构建中国特色现代公共文化服务体系、实现基本公共文化服务标准化均等化,最艰巨、最繁重的任务在贫困地区”,明确了“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设的总体目标。

国家力量的积极推动为我国公共图书馆建设带来了巨大利好,加快了事业建设各种问题在

政策层面的对应解决,这在《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》中得到了具体的体现,并将在“十三五”规划中有新的体现。

2.2 文献需求与供给政策间存在脱节

大众文化服务属于公共产品,是市场体系下商业文化的私有产品所无法替代的,政策的有效保障是实现大众文化服务健康发展的必需,改革开放以来党和政府对此给予了较大重视。1986年以来的文化发展战略热、文化产业热、文化体制改革热、大众文化建设热、公共文化服务体系建设热,无一不是由相应的政策推进的。但我们也必须看到,这种文化领域内以政策计划推动实现的文化供给也具有计划体制所固有的各种不足。在公共图书馆服务领域,具体体现在:(1)对微观区域、人群及动态的社会文化需求难以实现准确有效的供给,导致供需脱节;(2)社会需求的复杂化要求服务供应主体的多元化,但政策计划供应的服务无法有效实现图书馆服务主体之间的良好协作与配合,整体服务效率无法保障;(3)政策计划的稳定性和滞后性与动态的事业现实发展的脱节始终存在,不可避免地会造成人员、资金、时间等资源的浪费;(4)既有的计划服务体系中,不同等级的文化主管部门、不同级别行政区划中的公共图书馆、不同职业和层次的读者、不同区域不同需求特征的读者、与公共图书馆事业相关联的社会行业,都需要在传统的计划体制惯性下寻求自身利益的最大化,但现有政策体系的局限性将使各相关主体之间产生很多对接上的困难。

2.3 服务供给由重视量的增加向量质并重转变

长期以来,我国公共图书馆服务中存在的主要问题是供应严重不足,包括:经费投入少、布点少且存在空白点、区域面积和人均图书馆数量少、人均图书数量少、服务项目少、高技术含量服务少等等。目前,这种典型的“吃不饱”问题在中西部地区仍较为普遍,但在东部地区和经济水平较高的大中城市,公共图书馆服务近年来已

大为改观,开始转向追求“吃得好”、享受高质量的图书馆服务。对这一政策思路转变过程的考察,可以从图书馆评估定级工作中有所发现。自1994年以来,文化部组织了五次县级以上公共图书馆评估定级工作,以第五次评估定级为例,其评估指标的设定“采取定性指标与定量指标相结合、人均指标与绝对值指标相结合的方法,使评估标准能够更加科学、客观地反映各地图书馆事业发展的情况和水平”,提高了图书馆服务社会效益的考核分值,强调了对包括全国文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程、公共电子阅览室建设计划和中华古籍保护计划等重大文化工程项目实施情况的考核^[15]。又如,在2011年文化部颁布实施的《国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作方案》中,要求“在全国创建一批网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效的公共文化服务体系示范区,培育一批具有创新性、带动性、导向性、科学性的公共文化服务体系示范项目”,“推动公共文化服务向广覆盖、高效能转变”^[16],体现出国家政策在新时期对提升服务质量的倡导,2011年以来文化部公布的三批示范区和示范项目,也都体现出这种思路。

在国家宏观文化服务政策由早期重视量的增加逐步向量/质并重转变的政策思想引导下,我国各地结合城市和乡镇建设,在图书馆(文化馆)建设投入、馆舍面积、现代化水平、配套设施完善程度及服务项目和能力上,都得到了很大提升。如上海、东莞、杭州等地将公共图书馆服务建设成了城市名片,一些具备条件的城市如深圳和广州则提出了建设“图书馆之城”的要求。广东东莞从2004年开始打造“图书馆之城”,配合“全民阅读”的需要建设“永不关闭的图书馆”和“学习型城市”,2011年实现了32个镇(街)图书馆24小时自助服务全覆盖,形成了浓厚的城市阅读氛围。除经济发达地区外,一些贫困地区也涌现出公共图书馆建设的典型。如在2015年中国图书馆学会年会上选出的10个“最美基层图书馆”中,就有广西罗江这样的国家级贫困县。罗江县图书馆只有6个工作人员,除普通借阅外,还开展了丰富多彩的

读者活动,举办各种展览、讲座、培训,开展文化共享工程进村入屯活动,指导全县 11 个乡镇文化站、149 个农家书屋及 123 个文化共享工程村级服点开展业务工作^[17],很好地满足了当地的文化需求。

2.4 政策建设体现出图书馆学理论研究的引导作用

改革开放以来,国内图书馆学理论研究一直与事业实践同步发展,与世界图书馆事业先进国家的差距使我国图书馆学人将研究的视野投向国外,早期主要是引介和学习先进管理经验及现代技术手段。新世纪以来,图书馆法制化建设、图书馆行业标准规范、图书馆价值观、图书馆精神则渐渐成为我国图书馆学学者关注的重点。有关国内外事业发展差距的对比研究,在推动图书馆人性化管理与服务、加快新技术在图书馆的应用、提高图书馆管理水平、提高图书馆读者服务满意度、图书馆服务向社会推广等方面发挥了巨大的促进作用。

图书馆学术研究成果已成为国家制订相关政策的重要参考。我国新世纪以来推出的文化政策中,关于图书馆公共服务免费、均等和关注弱势群体的研究已成为公共文化服务体系建设的的重要内容,信息资源共建共享理论研究表现为各领域文化信息资源共建共享工程的政策化推动,关于图书馆精神和核心价值观的研究已规范化为《中国图书馆员职业道德准则<试行>》和《图书馆服务宣言》,图书馆立法支撑研究推动了《公共图书馆法》(征求意见稿)的制定和宣传推广等等,理论研究为国家事业政策建设提供了相关依据。此外,关于著作权法、图书馆合法利用文献、保护读者隐私等相关的研究成果成为图书馆各种相关政策的构成内容,并指导了图书馆实践。例如,图书馆界在国家制订《信息网络传播权条例》的过程中,积极反馈与图书馆文献利用相关的研究问题,体现了行业权利在国家立法中的作用。

2.5 对公共图书馆社会关注度的政策引导

在公共图书馆低水平发展状态下,处于低位

的服务供应能力及相应的服务质量使图书馆远离普通民众,无法成为社会关注的焦点,只有事业发展达到相当的水平,图书馆才会成为大众工作生活学习中不可或缺的一部分。2005 年以来,“公共文化服务体系建设”成为国家文化建设的重大发展战略,公共图书馆、社区和乡镇综合文化站、全国文化信息资源共享工程、农家书屋建设等相关政策陆续制定推出,资金投入不断增加,服务网点和配套设施建设不断完善,关于公共图书馆建设和服务的热点新闻越来越常见于网络和报端,社会上逐渐形成“公共图书馆热”。特别是在一些大中城市,公共图书馆建设成为当地文化建设的样板工程,越来越多的普通市民被吸引进图书馆,甚至频繁出现火爆场面,如四川省图书馆新馆于 2015 年 12 月 27 日开张第一天,就接待读者 13,000 多人次,此后开馆 11 天累计接待读者 85,040 人次,并在元旦小长假迎来人流量高峰,接待读者 30,194 人次,办证 2887 个,外借图书 4705 册^[18]。杭州图书馆则因其对读者的无差别服务而广受社会关注。市民文化讲坛类开放讲座在公共图书馆系统内普遍开展,成为大多数县级以上公共图书馆的日常服务项目。一些社区图书馆凭借其利用方便、管理完善等特点,成为社会公众学习和休闲阅读的首选场所。在与图书馆相关的社会舆论和讨论话题中,正面信息越来越多,工作和服务中的负面问题较好地得到解决,这在一定程度上帮助图书馆吸引社会注意力、提升社会形象。而社会关注度的提升,又反过来会对图书馆事业发展起到拉动和推动作用,形成政府-图书馆-社会之间的良性互动。

3 公共图书馆事业政策未来发展的关键支撑点

3.1 坚持核心价值观的引导方向

随着对外开放政策的持续推进,图书馆事业发展经验的日益丰富和图书馆学人不断地创新探索,目前我国关于公共图书馆的制度研究已经在“知识自由、图书馆权利、普遍服务、公平获取、

阅读困难群体的特殊服务、图书馆服务体系建设、图书馆立法、知识产权和隐私、图书馆绩效评估和图书馆社会责任”^[19]等领域获得了重大进展。

社会主义核心价值观是社会主义价值体系的内核。图书馆的核心价值,是图书馆界“对于自身责任或使命的系统说明”,是图书馆人“以规范、简洁的语言表达图书馆人的职业信念”,是“对社会表明图书馆职业的目标与立场”,是“与国际图书馆活动和图书馆学研究的进一步接轨”^[20],也是社会主义核心价值观在我国图书馆事业中的具体体现和实践要求。我国《图书馆服务宣言》提出的“普遍开放、平等服务、以人为本”,以及“崇尚理性和知识”“保障民众信息权利”“信息资源共享”“信息自由”“平等获取”等都是图书馆核心价值观的一种表述,它们都基于阮冈纳赞“每本书有其读者、每个读者有其书”和我国学者“为书找人、为人找书”等职业理念。核心价值观要成为我国图书馆人的职业自觉和对社会的承诺,并基于此价值观的指导思想去解读、理解、应用、实施图书馆事业政策,确保图书馆事业的健康稳定发展。

2015年12月9日,国务院法制办公室公示的《中华人民共和国公共图书馆法(征求意见稿)》直接体现了核心价值观的引导作用,除“总则”第一条明确规定任务要求外,在第四章“服务”中的免费服务、流动覆盖服务、数字服务、阅读指导服务、弱势群体服务、读者意见反馈、保护读者隐私、合理利用、服务公开、绩效考核等多个方面都体现出对核心价值原则的坚持。

或许我们永远难以准确完整地表述出一个可被大家公认的具有详明条款的“图书馆核心价值”,但“以人为本”“读者至上”的职业精神能为我们指明一个确切的宏观发展方向,它们既是图书馆核心价值观的基点,也是我国图书馆事业政策制订的立足点。

3.2 加快事业法制化建设

法制是社会事业规范化建设和良性发展的

根本保障。我国近代图书馆事业发展史上曾推出过体系化的行政法规,如民国4年教育部颁布的《通俗图书馆规程》和《图书馆规程》、民国16年由大学院颁布的《图书馆条例》、民国19年由教育部颁布的《图书馆规程》(民国28年由教育部又颁布《修正图书馆规程》)、民国28年颁布的《图书馆工作大纲》等。但在新中国成立后相当长的一段时期内,我国图书馆事业法制建设严重滞后,图书馆活动的规范主要靠文化主管部门的相关政策及地方文化法规,如1978年国家文物事业管理局发布的《省、市、自治区图书馆工作条例》(试行草案)及少数相关条例,以及90年代至今各省(市、区)推出的地方行政法规。截至2014年6月1日,虽然全国各地共计出台了112部地方公共文化相关法规,且法规内容涵盖公共图书馆事业建设的诸多方面,但在总分馆体制建设、资源建设的供需对接、图书馆员职业准入、经费保障、绩效评估体系等管理和工作领域的法规建设还有待进一步的探索研究。

我国国家层面的图书馆法制订从进入本世纪后才开始起步。2015年12月9日,国务院法制办公布《中华人民共和国公共图书馆法(征求意见稿)》,该法的制定将对我国的图书馆事业法制化建设具有里程碑意义。

除公共图书馆之外,我国尚有高校图书馆、中小学图书馆、专业图书馆、工会图书馆等,各类图书馆目前的发展仅是依靠本系统内的图书馆规程及工作传统、惯例。因此,要实现各系统内图书馆的健康发展和各类图书馆资源的整合共享以及协同化管理,除完善各类图书馆特有的法规制度外,还有必要制订涵盖性更强的上位法规进行总体上的规范,这将是有待图书馆界论证和研究的重大问题。

3.3 政策建设应明确体现“一体化”

公共图书馆仅是公共文化服务体系中的一个组成部分,其明确的社会分工和资源的局限性注定其只能满足一部分公众的一部分需求,因此它只有和其他社会文化服务机构通过“一体化”

服务体系构建才能更好地满足公众文化需求,未来我国的公共文化服务政策和图书馆建设政策应明确地体现这一点。

在“一体化”服务工作中,我国已创新发展了以上海图书馆和上海科学技术情报研究所为代表的图书情报服务一体化,在一些县市推广的“图书馆、文化馆、档案馆”管理服务一体化,在乡镇街道推广的“图书馆、文化馆”管理服务一体化等诸多模式。

截至2014年底,我国已有县以上公共图书馆3117个^[21],就我国的地域面积、行政区划、人口总数量而言,公共图书馆数量仍然较少。但至2014年底具有图书馆服务功能的乡镇综合文化站共40,945所^[22];2015年5月21日教育部数据显示我国拥有高校2845所(也有同等数量的高校图书馆);2014年全国有初中5.26万所,普通高中1.33万所,成人高中546所,中职学校1.19万所^[23],考虑到有的学校是初中和高中兼有的完中,按《中小学图书馆规程》的要求,中学图书馆数量按保守估计也至少在6万至7.8万个;中科院系统有4个文献情报中心;各省市自治区的社科院也设有图书馆;此外还有大量的企业图书馆和数百个对社会开放的私立图书馆。我国各类图书馆的保有量并不少。

那么我们是否可以大胆地作一个假设:实现全国各类图书馆的大协作、大统筹,将各类图书馆都纳入到一个统一的新型图书馆服务体系之下?

从理论上和职业意识上,我们认为图书馆应该实现资源共享,互联网和数据库技术也为共享提供了充分的技术条件,但现实中图书馆资源共享的范围、规模和实际效果的低水平只能归因于现有体制对文献利用和社会服务的桎梏。近年来,高校图书馆率先开始向社会开放,走出了具有实质意义的一步。新颁布的《普通高等学校图书馆规程》(教高【2015】14号)第37条规定“图书馆应在保证校内服务和正常工作秩序的前提下,发挥资源和专业服务的优势,开展面向社会用户的服务”。《中华人民共和国公共图书馆法

(征求意见稿)》第六条规定:“高等学校图书馆、科研机构图书馆以及政府设立的其他类型图书馆向公众开放的,国家给予必要的经费支持。”

我国各类图书馆的跨系统社会共享也早已不乏先例。跨系统的图书馆建设除上海、苏州等地以公共图书馆为总馆、多类系统中小型馆为分馆的总分馆体制外,又出现了以高校馆为总馆、公共馆为分馆的新型体制。2016年3月,地处湖北襄樊的湖北文理学院图书馆与襄樊市7个县(市)区图书馆签订了《信息资源与服务协同共享协议书》,建立校地图书馆共建联盟,以文理学院图书馆为总馆,各县区图书馆为分馆,以总分馆体制模式实现馆藏资源共享及通借通还服务^[24]。为更好地统筹利用各类图书馆资源,我们可以在中小城镇和图书馆发展水平最薄弱的农村地区,借鉴澳大利亚、加拿大、美国、英国、南非和新西兰等国家的经验,创立学校和社区共建共享的联合图书馆。上述各国具有社会公共服务功能的联合图书馆“避免了农村图书馆与中小学图书馆之间资源的重复建设,通过联合实现资源共享,减少了资源的重复建设,优化了农村图书资源配置”^[25]。因此,我们可以将片区分布最广泛、数量最多、在居民聚居地分布最合理的中学图书馆纳入联合图书馆体系,并列入国家公共文化服务体系。此外,是否还可以在宏观的国家公共文化服务体系建设中,建立起“以国家图书馆为国家中枢、中科院和社科院图书馆等科学图书馆为国家专业文献保障中心、分布在各级城市的高校图书馆为各级支持保障中心、省(市、自治区)/市/县级图书馆为层级区域服务中心、县级以下图书馆分馆(乡镇综合文化站)和中学图书馆为社区基层服务点、私立图书馆为补充”的全国服务网络?这样一个由“国家中枢—专业文献保障中心—支持保障中心—层级区域服务中心—社区基层服务点”为框架建设的“全覆盖图书馆服务体系”,分工合理、职责明确。虽然其规划和实现是一项任务艰巨的长期工程,但理念和意识引导下的实践可以逐步提高我国图书馆服务的综合保障能力和资源利用效益。

3.4 政策建设与国家扶贫战略相结合

当前,我国公共图书馆建设呈现出投资多、布点增多、现代化水平高、服务质量标准高的总体特征,但实践中仍然存在设施布局不合理、“孤岛”式运行、服务供需脱节、农村地区图书馆服务空白、东西部地区差异显著等问题。直到2014年,在全国2716个县级公共图书馆中,新增藏量购置费少于1万元的县级图书馆仍有649个,占总量的25.15%;馆舍面积小于800平方米的县馆还有553个,占总量的20.36%^[26],这些投入少、面积小的图书馆大多分布在中西部老少边穷地区。我国的扶贫工作一直坚持科技扶贫、完善基础设施、发展教育文化事业等扶贫策略,通过提升经济欠发达地区图书馆等公共文化服务设施的建设水平,以“扶智”实现“扶贫”,在这一过程中,公共图书馆成为我国扶贫战略的一个重要组成部分。1993年12月,文化部成立文化扶贫委员会,此后相继开展“万村书库”“手拉手”“电视扶贫”“为农村儿童送戏”“报刊下乡”等工程。2011年国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》要求“继续推进广播电视村村通、农村电影放映、文化信息资源共享和农家书屋等重大文化惠民工程建设”^[27]。党中央在十八大后逐步形成了精准扶贫战略。2015年12月,文化部、国家发改委等七部委共同印发《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》,提出通过加强组织领导、推进精准建设、加大财政投入、加强考核评估等保障措施,在“十三五”时期推动贫困地区公共文化服务体系建设,实现“公共文化服务能力和水平有明显改善,群众基本文化权益得到有效保障,基本公共文化服务主要指标接近全国平均水平,扭转发展差距扩大趋势,公共文化在提高贫困地区群众科学文化素质、促进当地经济社会全面发展方面发挥更大作用”的总体目标^[28]。

为此,公共图书馆事业发展政策应紧跟国家扶贫战略部署,在实现“全覆盖”目标的同时结合本地实际探索区别化、个性化的建设发展模式。

要解决贫困地区与经济发达地区图书馆建设的早涝不均和差别问题,不能仅靠单纯地增加经费或投入,一种“包治百病”的综合性解决方案是不存在的。欠发达地区图书馆要实现建设水平和服务水平的综合提升,需结合国家扶贫战略规划合理发展,在此基础上有针对性地履行好图书馆的“文化扶贫”职责,发挥出“扶智”效益,针对地区经济文化发展特点、本馆和读者群特点,制定出相对应的发展政策。

3.5 以社会需求引导供给侧改革

针对自由市场经济体系国家“过剩经济”的特征,匈牙利经济学家亚诺什·科尔内(János Kornai)在《短缺经济学》中认为计划经济天然地具有“短缺经济”常态特征,“短缺”造就了“卖者”支配“买者”的社会关系,消费者不仅要承受获得短缺“物品”而付出的高昂代价,还要经常忍受卖者或物资分配者的粗暴无礼和漫不经心^[29],包括图书馆服务在内的公共服务同样也具有这种特征。我国改革开放后实现了绝大多数“私人物品”的市场化供给,通过文化体制改革实现了电影、戏曲、演艺等文化服务的市场化,但包括图书馆、文化馆在内的公共文化服务仍然是以计划供应为主,因此,如何在既有的体制环境下做好文化服务的“供应”,仍然是我国公共图书馆政策建设的立足点。

2005年以来,公共文化服务体系建设成为我国文化战略的重点。从2006年制定《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》起,国家相继制定“十二五”“十三五”时期的文化改革发展规划纲要。2013年,文化部还制定了《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》(接下来将要公布“十三五”规划),2015年底文化部等七部委制订《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》,这些政策都基于文化服务短缺的现实,试图通过加大投入来提高服务供给能力。在计划体制的“短缺”现实下,要想减轻供应短缺造成的不良影响,就需要通过高层政策建设和规划优化当前公共文化建设和服务体系,将政府主管部门主

导的规划建设与社会需求之间的供需体系进行精确对接,实现国家免费供应图书馆服务的社会需求引导,各级政府主管部门应分工实施,结合乡镇综合文化站建设,统筹区域内各类图书馆服务资源,动员社会力量参与,主辅协作、疏密有序、时空覆盖、不留空白,力争图书馆服务的全覆盖和高质量实现。2016年9月,文化部发布的《关于推进县级文化馆、图书馆总分馆制建设的指导意见(征求意见稿)》中提出的“政府主导,统筹实施;改革创新,提升效能;强化基层,促进均等;实事求是,分类推进”^[30]基本原则,有机结合了我国基层图书馆的建设和服务现状,体现了以社会需求引导事业建设的政策思想。

4 结语

增强图书馆建设和服务的社会化、建设和完善图书馆理事会制度、建立区域或系统图书馆联盟、探求多种形式的总分馆制、实行馆长负责制、建立有效监督机制,都是在技术层面实现图书馆发展目标的有效手段,它们的功效是在发展过程中不断凸显的。除这些已为业界熟识的措施之外,面对图书馆事业未来可能出现的“颠覆性”变革,我们也需要从“颠覆性”的思维角度来“发散”地考虑如何有效地促进图书馆事业发展,特别是在政策战略高度和层次上实现“制度创新”“业态创新”和“图书馆治理创新”,以便更好地实现我国图书馆事业在新时期的常态化转型和发展。

参考文献

- 1 蒋永福.坚决依靠政府——关于公共图书馆与政府关系的随想[J].图书馆,2005(2).
- 2 全国图书馆标准化技术委员会.全国图书馆标准化工作“十三五”规划纲要[EB/OL]. [2017-01-22]. <http://www.nlc.gov.cn/tbw/bzwyh-gywm2.htm>.
- 3 范兴坤.我国图书馆事业体制改革基础问题研究[J].图书馆杂志,2011(8).
- 4 肖容梅.公共图书馆管理体制研究[J].中国图书馆学报,2010(5).

- 5 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z].2013-11-12.
- 6 肖容梅.我国公共图书馆法人治理结构建设现状与分析[J].国家图书馆学报,2014(3).
- 7 吴建中.新一轮事业单位改革与公共图书馆因应之策[J].国家图书馆学报,2015(4).
- 8 张勇.公共图书馆面临的危机与变革[J].国家图书馆学报,2015(4).
- 9 贺伟.政府购买图书馆公共服务的新尝试——以无锡新区图书馆为例[J].图书馆杂志,2014(2).
- 10 四川日报.引入社会力量运营武侯区图书馆“动”起来了[N].2015-09-07(12).
- 11 李山.政府购买公共文化服务的现实困境与改革路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2014(5).
- 12 王子舟.伟大的力量来自于哪里——解读社会力量办馆助馆[J].中国图书馆学报,2010(3).
- 13 文化火种寻找之旅[EB/OL]. [2016-05-17]. <http://www.mjtsg.org/default.asp>.
- 14 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告:十八大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2012:31-34.
- 15 第五次公共图书馆评估定级启动[EB/OL]. [2016-04-05]. http://www.hzwh.gov.cn/ggfw/whrd/201302/t20130205_363230.html.
- 16 国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作方案[EB/OL]. [2016-06-14] http://www.ndcnc.gov.cn/shifanqu/sheji/201301/t20130114_528956.htm.
- 17 广西壮族自治区河池市罗城仫佬族自治县图书馆[EB/OL]. [2016-03-13]. <http://2015clac.gzlib.gov.cn/pingxuanbiaozhang/zuimeijiceng-tushuguan/2002.html>.
- 18 张良娟.四川省图书馆11天接待读者8万余人次 元旦迎高峰[N].2016-12-6(02).

- 19 范并思.公共图书馆的制度研究:十年回顾与述评[J].图书馆杂志,2013(7).
- 20 范并思.核心价值:图书馆学的挑战[J].图书与情报,2007(3).
- 21 中国图书馆学会,国家图书馆.中国图书馆年鉴(2015)[M].北京:国家图书馆出版社,2016:412.
- 22 全国文化馆 3315 家文化站 40945 个 首届年会宁波开幕[EB/OL].[2016-05-19].http://www.ce.cn/culture/gd/201412/19/t20141219_4163230.shtml.
- 23 2014 年全国普通高中招生 797 万人 比上年减少 26 万人[EB/OL].[2016-05-30].http://www.chinanews.com/gn/2015/07-30/7436909.shtml.
- 24 校地图书馆共建联盟开启我市公共图书服务新模式[EB/OL].[2016-05-25].http://info.wuhan.net.cn/pub/2016/0317/1600221.shtml.
- 25 邓蓉敬.学校社区共建共享联合图书馆——国外农村公共图书服务均等化服务模式与启示[J].图书馆工作与研究,2014(1).
- 26 杨玉麟.全国及陕西省公共图书馆事业发展基础数据(2014)[EB/OL].[2016-08-10].http://blog.sina.com.cn/s/blog_4fcba36b0102vzm3.html.
- 27 中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》[EB/OL].[2016-08-10].http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_2020905.htm.
- 28 文化部等七部委印发《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划建设规划纲要》[EB/OL].[2016-08-10].http://www.mepc.gov.cn/whzx/whyw/201512/t20151210_459665.html.
- 29 (匈)亚诺什·科尔内.短缺经济学(上)[M].北京:经济科学出版社,1986.
- 30 文化部关于征求《关于推进县级文化馆、图书馆总分馆制建设的指导意见(征求意见稿)》意见的公告[EB/OL].[2016-09-19].http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/18/content_5109208.htm.
- (范兴坤 研究馆员/研究员 广东药科大学图书馆、河南大学文献信息研究所)

收稿日期:2016-09-05