

以新服务涵养图书馆的未来

——《社区图书馆服务规范》解读

王 林 师丽梅 肖焕忠 余胜英 朱淑华

摘 要 社区图书馆是公共图书馆服务体系的基础节点。为改进社区图书馆服务条件,指导社区图书馆的服务与管理工作,我国第一部针对社区图书馆服务、管理制定的行业标准——《社区图书馆服务规范》已于2016年5月1日正式实施。该规范着眼于我国社区图书馆的现实状况,注重夯实社区图书馆的基本服务功能,顺应全媒体阅读的发展趋势,推广数字资源服务,强调区域一体化协作协调与文献信息资源的共享,鼓励社会力量积极参与,使图书馆融入社区生活。参考文献3。

关键词 社区图书馆 服务规范 公共文化服务体系

Cultivate the Future of Libraries by New Services

——Interpretation of the *Service Specifications for the Community Library*

Wang Lin Shi Limei Xiao Huanzhong Yu Shengying Zhu Shuhua

Abstract: Community libraries are the basic nodes of public library service system. In order to improve the service conditions of community libraries and guide the service and management work, the first specification for community libraries in our country has been put into effect on May 1st, 2016. The specification is aimed at the practical conditions of community libraries in our country, pays attention to the basic services, conforms to the development trending of all media reading, promotes digital resources services, emphasizes regional integrated cooperation and literature information resources sharing, encourages the participation by social forces, and enables the community libraries to fit in the community life. 3 refs.

Keywords: Community Library; Service Specification; Public Culture Service System

为完善公共图书馆基层服务网络,改善社区图书馆服务条件,规范社区图书馆服务工作,提升社区图书馆服务能力,提高社区图书馆服务效益,促进社区图书馆事业持续健康发展,《社区图书馆服务规范》(以下简称《规范》)于2012年7月由文化部文化科技司批准立项,并自2016年5月1日起正式实施。该规范作为我国首个针对社区图书馆服务、管理提出的行业标准,对提升社区图书馆的服务能力,塑造社区图书馆的新形象具有积极的意义。

1 社区及社区图书馆的界定

“社区”(community)一词源自拉丁文 *communis*, 有伴侣、共同关系及感情的含意。根据民政部

《关于在全国推进社区建设的意见》,“社区”即指聚居在一定地域中人群的生活共同体,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。也就是说,《规范》文本中的“社区”主要是以城市范围内社区居民委员会为基础的一级社会管理组织。考虑到国家社会主义新农村建设以及城乡一体化的发展战略,在讨论《规范》的适用范围时,包括了农村地区的村级组织,也不排除比社区居委会管辖范围更大或更小的其他不同规模的社区。

社区图书馆即建立于社区范围内、服务于社区居民的图书馆。一般而言,社区图书馆是一个国家或一个地区公共图书馆服务网络体系的基础节点,它向人们提供最基础的阅读服务,也保障

着人们最基本的阅读权利。社区图书馆可以由某一级政府投资兴办,也可以由其他社会组织或个人捐资兴办,但必须为社区居民提供免费的教育、信息和文化休闲服务,属于公益性文化服务机构。因此,一些不对社会完全开放、以会员制模式进行收费服务的小型图书馆,不在研究范围之内。

2 《规范》制定的背景

很长一段时间内,一家社区图书馆几乎承担着一个社区公共文化服务的全部内容,相比其他社区公共文化服务机构,社区图书馆是少有的配备相对健全的空间和设施。但整体而言,社区图书馆依然是整个公共图书馆服务体系中最为薄弱的环节,特别是随着移动互联网和数字化阅读方式的兴起,传统社区图书馆以基本图书借阅服务为核心的服务方式已经难以满足人们日益多元化、个性化、高品质的阅读需求,甚至传统社区图书馆的发展理念也随之面临着严重挑战。“社区图书馆是否还有存在价值?”“现在还有人去社区图书馆读书吗?”很多公共文化政策的制定者对社区图书馆在这种背景下的存废提出了质疑。

社区图书馆的问题或许不是单一的图书馆服务本身的问题,而是关系到整个基层治理的问题,如土地、空间、财政、人员等的权属管辖问题,十分复杂,但整个社区图书馆服务与当前人民群众的实际阅读需求严重不符,确是显而易见的事实。如何面对这些挑战并进行相应的变革,是我们公共图书馆人亟待思考和解决的问题。为了解我国不同地区社区图书馆的发展情况,《社区图书馆服务规范》课题组利用中国学术期刊网络出版总库以“社区图书馆”为主题开展文献调研,同时设计“社区图书馆基本情况调查表”对23个城市进行抽样调研,以考察我国社区图书馆的研究与实践情况。在充分考虑地域分布、经济发展水平以及城市规模差异的情况下,分别从以下地区的23个抽样城市选择20家社区图书馆发放调查问卷,最终回收有效问卷312份:

珠三角地区:广州市、深圳市、东莞市、中山市,

长三角地区:上海市、杭州市、宁波市,

中西部地区:开封市、新乡市、武汉市、黄石市、宜昌市、贵阳市、遵义市、宝鸡市,

东北地区:哈尔滨市、牡丹江市、鹤岗市、齐齐哈尔市、大庆市、佳木斯市、绥芬河市,

其他地区:厦门市。

2.1 我国社区图书馆存在的主要问题

从不同的角度对文献调查结果和抽样调查统计数据进行分析,归纳出当前我国社区图书馆普遍存在如下问题。

(1)发展不平衡,且差距较大。

这主要体现在办馆条件、文献资源、服务效益三个方面。差距不只在地域之间存在,同一地区不同社区图书馆之间也存在较大差距,且经济文化发达地区社区图书馆的建设水准、覆盖率、普及率明显优于经济文化相对落后的地域。调研数据显示:

馆舍面积,同一地区来看,上海120—630m²,相差5倍多;深圳50—960m²,相差19倍;东莞50—1100m²,相差22倍;武汉、牡丹江市10—300m²,相差30倍。不同地区比较,上海平均馆舍面积450m²,深圳247m²,而黄石、宜昌、厦门、牡丹江市仅在27—80m²之间,地区间的差距也达5—16倍。

馆藏图书,同一地区比较,广州1410—35,000册,相差24.8倍;深圳3424—42,600册,相差12.4倍;武汉300—30,000册,差距达100倍。不同地区来看,上海平均馆藏数量1.98万册,深圳1.57万册,而内地平均数量在1716—4600册之间;按均值计算,地区间的差距也达11.5倍。

(2)馆舍位置较偏,面积普遍较小,阅览座位少。

调查表明,95%的社区图书馆均附设于居民楼内,或与其他社区服务设施合并建设,同时缺少显眼的标识引导,周围环境影响读者出入图书馆的便利性。这不仅增加了社区图书馆通风、采光、安全等方面的不利因素,更为其宣传指引和有效

利用增加了难度。

在馆舍规模上,抽样调查所得平均面积为114m²,但由于中西部地区样本选择偏少,可能掩盖了一些真实的状况。实际上除少数发达地区条件相对较好外,大部分社区图书馆(包括中西部地区、农村县市城区)基本上都是利用社区服务站提供的场地建设,不仅面积狭小,阅读空间拥挤,而且基础设施设备差,少有让人舒心的环境,这必然影响社区居民对图书馆的利用。

(3)经费严重不足,藏书少而旧,更新不足,可读性差,吸引力不够,借阅率低。

大部分社区图书馆藏书量偏低、藏书内容陈旧、更新速度慢,没有稳定的经费来源,缺乏购书经费的现象十分普遍。很多社区图书馆在建馆时一次性购入藏书后再无固定的经费,而是靠自筹资金或出版社、社区居民捐赠,可读性不强。由于藏书无法满足社区居民需求,社区图书馆的吸引力大大降低。

社区居民对报刊的阅读需求更高一些,但是抽样调查显示,目前各地社区图书馆订报少至2种甚至为0,多至120余种,平均只有12.43种;订刊则少至1种甚至为0,多者达200种,平均也只有23.62种。

(4)管理人员队伍不稳定,素质普遍较低,业务能力和服务水平较差,开放时间不足。

社区图书馆管理人员大多为社区居委会或社区工作站工作人员兼职,图书馆开放时间难有保障。有的社区图书馆开放时间与居民上下班一致,直接影响居民的阅读率。此外,兼职人员流动性较大,队伍不稳定,普遍缺乏图书馆专业知识。图书的财产登记、分类、编目、借阅手续等业务工作操作不规范,无法提供专业的图书馆服务,业务管理与服务内容、服务水平始终缺乏连续性、系统性、专业性,社区图书馆发展很难步入规范化的轨道。

(5)自动化管理程度低,信息服务能力弱,资源共享程度仍然较低。

调查显示,某些社区图书馆计算机设备可以达到50余台,某些社区图书馆则一台都没有。另

外,自动化系统应用程度远远不够,电子阅览室虽借助共享工程取得了一定的成绩,但仍然没有全面普及。部分社区图书馆虽然配备了电脑,但网络应用、联机检索、数字化阅读等服务基本上没有开展,社区图书馆的服务停滞在低层次上。即使在部分实施总分馆服务的社区图书馆,也仅仅是实现了共享中心图书馆的业务管理平台。而对于中心图书馆数字资源的查询利用和电子书刊的阅读下载,由于社区图书馆管理员不会用或很少用、社区居民不了解或无需求,基本上还属于服务空白点。

(6)缺乏必要的运营保障机制,可持续发展能力较弱。

从全国范围看,在社区图书馆的管理、服务与持续发展方面,政府没有建立长期稳定的管理与运行保障政策。抽样调查显示,东部沿海地区(长三角、珠三角)大城市社区图书馆75%有稳定的经费来源,2012年度平均每馆使用购书经费24,768元;但中西部地区拥有稳定年度经费的社区图书馆只占18%,2012年度平均每馆只有4548元购书经费。如果不区分中西部,总体来看,拥有固定经费来源的社区图书馆仅为46%,2012年度平均每馆有1.86万元可用购书经费。至于农村地区类似于社区图书馆的“农家书屋”等机构,基本上都是一次性投入,没有后续资金支持。

2.2 问题成因

(1)经济条件制约和居民阅读习惯欠缺。

不可否认,经济条件是文化事业发展的基础,因此我们能够清晰地看到发达地区社区图书馆的蓬勃发展和欠发达地区社区图书馆的无奈困境。但是,改革开放以来我国经济领域的发展成就、物质财富的积累增长和人民生活水平的提高是有目共睹的,因此经济也不是文化建设的唯一决定因素。社区居民的阅读习惯还没有养成,主动性阅读需求处于较低的水平,也是我国社区图书馆发展缓慢的重要原因。

(2)思想观念落后与政府重视程度不够。

换个角度看,居民的阅读习惯通过适当的引

导是可以逐渐培养的。但遗憾的是,近年来在社区文化建设中,有些地区呈现出重视文娱活动而轻视社区图书馆建设等现象。同时在社区建设中,开发商更注重满足人们的物质需求,将商场、园林等都放在建设规划的首要位置,对精神文化层面上的社区图书馆建设并未予以重视,这也严重制约了社区整体文化氛围的塑造和文化品味的提升。

文化部公共文化司原副司长于群曾指出,当前制约公共文化服务体系建设的体制机制性障碍仍然(顽固地)存在^[1]。一些地方党委政府仍然没有真正树立科学发展意识和正确的政绩观,存在“重经济建设,轻文化建设”“重文化产业,轻文化事业”“重硬件建设,轻软件建设”等不正确的思想观念,文化自觉意识不强。公共文化服务体系建设与全面建设小康社会的目标要求还不相适应,与经济社会发展的总体水平还不相适应,与人民群众日益增长的精神文化生活需求还不相适应。这些问题严重制约了我国公共文化服务体系可持续发展,需要采取有力措施予以解决。

从全国范围整体来看,我国社区图书馆服务网络建设还处于起步阶段。在经济相对落后的地区,社区图书馆的建设严重滞后。即便在社区图书馆建设已经取得一些成绩的经济发达地区,其管理与服务也在以不同的方式独自探索、摸索前进。从我国的基本国情和社会现实状况来看,要真正落实 13 亿人口中大多数人享受公共图书馆服务的权益,社区图书馆建设、管理与服务问题将是一项极具广泛性和基础性的长期任务。为有效地指导所有社区图书馆的管理与服务工作,切实提升各地社区图书馆的业务水平和服务能力,促进我国社区图书馆事业的整体发展,保障所有社区居民公开、平等、免费利用公共图书馆设施及服务的权利,《社区图书馆服务规范》的制定势在必行。

3 《规范》的基本原则与特色内容

为解决我国社区图书馆建设中存在的诸多

现实问题,在借鉴国外社区图书馆建设先进经验的基础上,《规范》的制订着眼于我国社区图书馆的现实状况,注重夯实社区图书馆的基本服务功能,顺应全媒体阅读的发展趋势,推广数字资源服务,强调区域一体化协作协调与文献信息资源的共享,鼓励社会力量参与,使图书馆融入社区生活,以期能够更好地指导社区图书馆工作,使《规范》具有适用性和可操作性。

3.1 基本原则

(1) 兼顾前瞻性和现实性

《规范》总结我国沿海经济发达地区社区图书馆建设、管理与服务的经验,借鉴发达国家和地区社区图书馆建设的先进理念,充分预见社会发展和技术进步,以符合社区图书馆事业未来的发展方向,具有一定前瞻性。同时又结合具体的国情,兼顾各地的现实状况和社会经济、文化建设的发展程度,充分考虑大多数地区社区图书馆的真实状况和现实条件,以及东西差别、城乡差别、地域差别、贫富差别,具有一定的现实社会基础和广泛的适应性,使规范内容指标尽量科学、合理,以利于缩小地区差距,促进共同发展。

(2) 坚持指导性和适用性

《规范》要在符合图书馆学专业理论的基础上融入第三空间、数字阅读、一体化服务、业务规范、效益评估、可持续发展等新理念,彻底扭转基层政府官员及图书馆工作人员重建轻管、重藏轻用、一次性投入等错误观念,在重大决策和原则问题上全面系统地指导社区图书馆建设、管理与服务工作。在内容上又力求具体、明确,避免过于笼统的原则性表述,各项内容和指标要求应具有较强的适用性和可操作性,以利于引导社区图书馆事业向专业化和规范化方向发展。

(3) 保持与现行相关标准的协调一致

《规范》与我国现行的公共图书馆建设与服务规范、公共服务规范协调一致,包括《公共图书馆服务规范》(GB/T 28220-2011)、《公共图书馆建设标准》(建标 108-2008)、《公共图书馆建设用地指标》(建标[2008]74号)、《图书馆建筑设

计规范》(JGJ38-1999)、《中国图书馆员职业道德准则(试行)》、《标识用公共信息图形符号》(GB/10001.1)等。同时,由于社区图书馆与普通公共图书馆相比在服务功能、服务对象、服务范围、服务内容等方面有着极其复杂的特殊性,因而《规范》的体系结构、具体内容和指标要求与《公共图书馆服务规范》相比又有很大不同,更加适合于社区图书馆及其管理人员。

(4) 与其他相关标准规范错位互补

作为质检公益性行业科研专项“我国乡镇、社区图书馆管理标准研究”有机组成部分,《规范》在适用范围、条文内容等方面与其他标准形成错位互补,包括《乡镇图书馆管理规范》《乡镇图书馆服务规范》《乡镇图书馆业务统计与评估指南》《社区图书馆建设指南》等。

3.2 特色内容

3.2.1 明确社区图书馆的功能和定位,倡导社区图书馆融入社区生活

作为公共图书馆服务网络体系的最小节点,社区图书馆直接面向社区居民,是民众能够享受公开、平等、免费的公共图书馆服务的最小单元,是社区居民享受基本借阅需求、免费获得各种信息最方便、最便利的渠道,也是社区居民沟通情感、交流信息、度过闲暇时光的最佳场所。因此,社区图书馆不仅是社区居民借阅书刊文献的场所,更是社区居民沟通情感、交流信息的公共生活空间。从建设探索实践案例来看,在现有条件下,社区图书馆只有注重内容空间和环境的打造,营造温馨、舒适的软环境,加上便捷的信息服务手段,才能在有限的空间里吸引更多的居民进馆。所以社区图书馆的任务就是紧紧围绕社区居民的阅读、交流及其他生活信息需求开展各项服务工作。这是业界从社区图书馆工作实践中总结出来的宝贵经验,《规范》在总则部分对社区图书馆的功能进行了明确界定。

党和国家对于社区图书馆的定位也越来越明确,从1997年《全国“知识工程”实施方案》提出的“1000个标准社区图书馆”试验,到“推进我

国基层图书馆网络建设,推动公共文化服务向社区和农村延伸”,再到“优化社区和乡村公共文化资源配置,形成覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化设施网络”,最后到“实现基层图书馆全覆盖,形成比较完备的国家、省、市、县(区)、乡镇(街道)、村(社区)六级公共图书馆设施网络”,社区图书馆在中央政府有关文件中越来越明确地被纳入公共文化服务网络体系,成为“六级公共图书馆设施网络”不可分割的一个组成部分,而且必须“以公共财政为支撑”,进行“统筹规划”“合理布局”。但是,中央确定的大政方针需要地方政府用切实的行动去落实。因此,制订社区图书馆网点建设规划,并将其融入公共文化服务网络建设总体规划和社区文化建设具体计划之中,进行明确的工作部署,已成为地方政府不容推卸的责任。为了给各级地方政府提供具体的操作参考,《规范》参考国际通行的普遍均等原则和服务半径、服务人口两个指标进行社区图书馆服务网点的布局。

3.2.2 明确社区图书馆服务网络建设主体和责任主体

社区在我国是行政区划概念,没有独立的财政、税收资源。与街道级别相同的乡镇政府虽然具有独立的财政税收权力,但除少数经济发达地区外,大多财力有限,不足以支撑所在地区基层图书馆基础设施建设并维持其后续运营。

2002年,国务院办公厅转发了文化部、国家计委、财政部《关于进一步加强基层文化建设指导意见》的通知(国办发〔2002〕7号),直接明了地提出“加强基层文化建设的主要责任在县(市)、区级人民政府”。随后,各地方政府积极响应,纷纷制定相关政策,明确由区县政府承担基层文化建设的主要责任。在近几年各省市出台的地方性图书馆条例中,浙江、山东、河南、内蒙等地均已不再将公共图书馆建设任务的实施主体列为“各级人民政府”,而是明确限定为“县级以上人民政府”。在一些经济较发达地区的乡镇、社区图书馆建设实践中也呈现出这样一种变化趋势,即县(区)或市人民政府主动担负起乡镇、社区基

层图书馆建设的重任,采取各种方式分担、补贴或全部承担乡镇、社区基层图书馆建设与运营所需的经费。换言之,乡镇、社区图书馆的建设主体正在逐渐由乡镇人民政府向市、区(县)上级行政单位上移。《规范》亦明确社区图书馆服务网络的建设与维持责任主体为区(县)级人民政府。

3.2.3 突出地区性协作协调和资源共享,确立社区图书馆运行、管理与服务的一体化发展模式

社区图书馆要想充分发挥其作用、展示其存在价值,必须扬长补短,紧紧围绕社区居民的需求,借助地区性公共图书馆一体化服务体系,充分共享并利用一体化体系内各成员馆的文献资源,通过一体化联合服务模式有效地满足社区居民的阅读和信息需求,真正实现保障基层民众公开、平等、免费利用公共图书馆设施及服务的权利。

基于“各级政府分级设置图书馆”的传统理念,目前大部分社区图书馆属于社区居委会下设服务窗口,上级公共图书馆只承担业务辅导职责。受馆舍规模、办馆条件、文献资源藏量和管理人员专业技术能力等方面的限制,社区图书馆的业务操作规范和读者服务水平相对落后是客观存在的现实状况。为了扩大公共图书馆服务的覆盖人群,各地区市、区级图书馆率先通过行业合作弥补现有公共图书馆服务体系的缺陷,如东莞、苏州、哈尔滨等地的总分馆建设及京、沪、深等地的三级或四级服务网络建设。这些创新做法的共同特点是把较大图书馆拥有的服务资源通过社区小馆和新建的“分馆”或流通点延伸到基层、服务更多的人群,从而提高一个地区公共图书馆服务体系服务全民的整体能力^[2]。它们较好地解决了社区图书馆缺资源、缺技术、缺人才、缺资金等问题,取得了较好的服务效益,与传统建设模式形成了鲜明对照。

目前,一体化服务在国内多个城市或地区已经得以逐步推广,并且成效显著,如深圳、东莞、佛山、苏州、无锡、嘉兴等地推行的不同形式的总分馆模式,实质上均是一体化服务的不同表现形态。基层图书馆的一体化服务理念已经在公共

图书馆界形成共识,并在北京、上海等大都市部分城区得以推行;并被写入一些地方性法规、条例或相关规划方案中,如《湖北省公共图书馆条例》《苏州市公共图书馆总分馆体系建设实施方案》《深圳市福田区公共图书馆管理办法》等。可以断言,区域一体化服务将成为社区图书馆事业发展的必然趋势,有必要在全国范围内逐步推广。因此,《规范》提倡充分发挥地区性中心图书馆的作用,按照一体化服务理念进行社区图书馆服务网点的规划布局、实现服务资源的共建共享、实施服务运营的统一管理,为各地社区图书馆建设、管理与服务指明发展方向。

3.2.4 确立按服务人口配置服务资源的原则,明确社区图书馆服务资源配置的最低指标

社区图书馆如何全面、准确、充分地理解、把握和坚持“公共服务普遍均等”原则,实现“基本公共服务均等化”和“惠及全民”的目标,是各级政府应该重点考虑的问题。基于正义与均等的原则,地方政府在图书馆建设与服务政策制定过程中应该向信息资源弱势群体适度倾斜。鉴于各社区的规模、人口数量各不相同甚至相差悬殊,衡量其获得的图书馆服务是否公平合理的标准,首先就是人均拥有图书馆资源的数量差距不能太大,包括人均占有图书馆使用面积和阅览座位、人均拥有图书馆藏书数量和人均购书费等等。同时也应考虑各地经济发展水平,过高的指标要求大部分地区无法达到,过低的指标无益于社区图书馆事业的发展,因此,在具体项目数据标准上,《规范》只给出最低人均指标。

人均拥有量也是国际上通用的图书馆服务指标,它体现的是按服务人口配置服务资源的公平服务理念。《规范》积极贯彻这种理念,明确社区图书馆服务设施的配备标准及以服务人口总量为基础的配置原则,督促地方政府向社区居民提供最低限度、基本平等的图书馆资源,让所有的民众都能够得到最低限度的普遍、均等的图书馆服务。

3.2.5 把握数字化阅读趋势,加强社区图书馆信息化管理与服务

在一体化服务模式下,只有实现了自动化管

理,具备了信息化环境,社区图书馆才能共享中心图书馆的业务管理平台、技术与人才优势,规范业务操作、提高信息查检和服务效率,共享总馆的文献信息资源尤其是数字资源,并依托中心馆的专业化管理开展区域性的公共图书馆联合服务,使用电邮、QQ群、微博等各种先进手段开展社区信息交流和服务,迅速提升社区图书馆的业务水平和服务能力,切实保障基层民众享受普遍均等的公共图书馆服务的文化权利。因此,计算机设备和网络接入被写入《规范》,使其成为社区图书馆的必备条件,并根据调查情况确定数量指标。

3.2.6 强调社会合作和社会参与意识,引入志愿者服务机制

社区图书馆建设的主要责任者应是地方政府,但地方政府的财政能力和资源毕竟有限,尤其是在欠发达地区。在馆舍条件和运营经费方面,除依靠各级政府的支持外应采取多种途径取得社会支持,诸如与社区内企事业单位共建、与房地产商配套兴建、由社区物业管理公司兴建或者个人捐建社区图书馆等多元化建设和管理模式,都是可以尝试探索的有效途径。只要政府采取适当的措施加以引导,就可大大促进社区图书馆事业的发展。

人的因素始终是影响社区图书馆服务功能能否正常发挥的重要原因。发达国家社区图书馆都有固定的、接受过专业培训的、素质较高的正式馆员,能为读者提供全方位服务,此外还有小时工和义工协助完成馆内一般性工作。从我国社区图书馆几十年来命运的起落沉浮中不难发现,地方政府每次投入资金建成一批后,最先面临的问题就是机构管理人员难以稳定。因缺乏专业管理人员,许多社区图书馆没有固定的开放时间,大部分时间处于关闭、闲置状态。因此,本规范提出对于社区图书馆工作人员可采取不同的用工方式,引入志愿者服务机制,建立以专职工作人员为主、以兼职工作人员和志愿者为辅的、相对稳定、具有一定专业素质的社区图书馆人员队伍。

3.2.7 确立社区图书馆事业发展的政策与法律保障

翻开当代社区图书馆建设与发展的历史,从上世纪50年代中期开始到本世纪初,我国地方政府至少开展过三到四次大规模的基层图书馆设施建设,规模一次大于一次。但是因为缺乏后续运营所需的人员经费、购书经费,导致既无稳定的管理人员,又无图书的补充和更新,每一次高潮过后即很快趋于冷落,渐渐沦为无人使用的摆设,最后逐渐消亡,循环重复^[3]。表面看来是资金的问题,实则是缺乏支撑社区图书馆持续生存的、稳定可靠的政策与法律保障。只有在法律框架下才能确保社区图书馆得到持续稳定的经费投入,维持社区图书馆的正常运转,才可能保障基层民众平等获取信息的权利。但是,我国国家层面的图书馆法尚未出台。虽然各省、市(自治区)陆续出台了十多部地方性公共图书馆法规,但对社区级图书馆,仅《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》《湖北省公共图书馆条例》《北京市图书馆条例》《浙江省公共图书馆管理办法》有所涉及,而且内容仅仅是“鼓励”或“加强社区(村)图书馆(室)建设”等并无实质内容的空洞条文。

考虑到国内图书馆立法滞后于图书馆建设需要的现实情况,在较长一段时期内,社区图书馆事业的发展还需要各级政府制定具体的地方性政策进行扶持。按照国务院办公厅《关于进一步加强基层文化建设指导意见》中“加强基层文化建设的主要责任在县(市)、区级人民政府”的表述,区(县)级人民政府更有责任和义务出台相应的配套政策和具体的措施,在政策上大力引导和扶持社区图书馆建设,在场地、资金、人员各方面采取有力措施,加大社区图书馆建设和运营资金投入,保证社区图书馆建设项目的顺利实施及长期、稳定、持续、健康发展。

稳定可靠的办馆经费投入是社区图书馆维持正常运转和对外开放服务不可或缺的重要保障。社区图书馆作为地方政府主办的、服务于社区居民的公益性社会文化服务机构,其经费来源

主要是地方政府财政拨款。虽然也有少数社区图书馆能够获得企业赞助、社会或个人捐款,但因其不具备持久性、稳定性,故只能作为临时性的经费补充,财政拨款仍是社区图书馆办馆经费的主要来源。因此,社区图书馆日常运营经费应按照国家一定的标准列入区(县)人民政府每年的财政预算计划,以保证其长期稳定的经费来源。

无论是着重解决人员与资金难题,还是进行一体化服务基础上的运营管理机制改革,政策的保障是必须的,但从长期性、可靠性来看,法律的保障才是最有效的。因此,《规范》的另一个重要目的就是希望加快图书馆事业发展的法制化进程,将社区图书馆的建设与发展逐渐纳入稳定可靠的法律保障体系内,使其从无序发展走向“有法可依”的规范发展轨道,从而逐步直至彻底改变社区图书馆发展无规划、建设无标准、管理无依据、开放无人员、运营无经费的状况。

4 结语

社区图书馆是广大基层民众获取科学文化知识和各种信息资源的主要阵地,是提高全民族科学文化素质、提升全社会精神文明程度的有效途径,是构建覆盖全社会的普遍均等公共图书馆服务体系的重要环节。鼓励和发展社区图书馆这项最基层的公益性文化事业符合党和国家相关政策规定,保证辖区内社区图书馆服务网点和文献资源的合理布局、维持社区图书馆服务的正常运营也是地方政府不可推卸的责任。

在总结各地实践经验和广泛比较研究的基础上制定《规范》,明确社区图书馆的功能定位、发展目标 and 建设主体,将其纳入公共文化服务体系,在服务网点布局、设置标准原则、服务资源建设、服务内容提供、服务运营管理、服务保障措施等方面提出具体的要求,指明发展方向。通过《规范》梳理、调整社区图书馆的服务与管理,以新理念、新服务来融合、创新社区图书馆的服务功能,这对指导各地如火如荼的社区图书馆工作,有着极其重要的现实意义。

参考文献

- 1 十七大以来文化建设成就系列——公共文化服务体系建设专题新闻发布会[EB/OL]. [2016-08-25]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxfbh/fbh/Document/1173948/1173948.htm>.
- 2 于良芝,等.公共图书馆建设主体研究[M].北京:国家图书馆出版社,2011:33,118-121,148.
- 3 邱冠华,等.覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案[M].北京:北京图书馆出版社,2008:62-63.

(王林 研究馆员 深圳图书馆, 师丽梅 研究馆员 深圳罗湖区图书馆, 肖焕忠 研究馆员 深圳福田区图书馆, 余胜英 研究馆员 深圳图书馆, 朱淑华 研究馆员 深圳南山图书馆)

收稿日期:2016-10-25