

西部地区公共图书馆“馆点线制”服务体系建设研究 ——以宝鸡市公共图书馆服务体系建设的制度设计为例*

熊 伟 索新全 陈碧红 段小虎 李 清

摘 要 在我国各地创建国家公共文化示范区的大背景下,以宝鸡市公共图书馆服务体系的制度创新历程为例,探讨了西部地区公共图书馆服务体系建设的道路选择和制度设计问题。研究发现:推进制度创新是公共图书馆服务体系建设的的关键问题;“馆点线制”是符合宝鸡市等西部地区公共图书馆服务体系实际的一个综合性制度设计方案;我国区域公共图书馆服务体系的制度设计应坚持实事求是、因地制宜、整体创新、简易可行的理念。参考文献 20。

关键词 公共图书馆 服务体系 制度设计 馆点线制 总分馆制

分类号 G259

“Chain System and Grass-root Sites of Libraries” Service System Construction of Public Libraries in the Western Region of China: Take the Service System Design of the Public Libraries in Baoji as an Example

Xiong Wei, Suo Xinquan, Chen Bihong, Duan Xiaohu & Li Qing

ABSTRACT In the context of constructing national public cultural demonstration areas all over China and take the system innovation history of Baoji as an example, this paper studies the path choices and system design of the development of service system of public libraries in the western region of China. The results show that the key issue the public library service system of China is facing is to promote system innovation; the “chain system and grass-root sites of libraries” is a new synthesized innovative program on public library service system in accordance with the actual situation of Baoji area and other areas in the western region of China; the service system design of local public libraries should insist on seeking truth from facts, and carrying out an integrated, simple and feasible reform according to local conditions. 20 refs.

KEY WORDS Public library. Service system. System design. The chain system and grass-root sites of libraries. Main-branch library system.

本世纪初以来,以创建国家公共文化服务体系示范区(项目)为标志和契机,我国公共图书馆服务体系及其制度建设在各地逐步开展。国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作突出强调了

* 本文系宝鸡市创建国家公共文化服务体系示范区制度设计课题“公共图书馆总分馆(点)制体系建设研究”(编号:宝政发[2011]38号)、陕西省社会科学界重大理论与现实问题研究项目“公共文化空间视角下陕西公共图书馆免费开放问题研究”(编号:2012C019)、西安市社会科学规划基金项目“西安市域图书馆联盟构建研究”(编号:12WL26)的研究成果之一。

通讯作者:熊伟, Email: xwyx2233463@sohu.com

制度设计的重要性与必要性,并将其研究成果作为示范区(项目)验收的前置条件。根据我们近年的文献调查与实地调研,全国绝大多数示范区(项目)都结合本地实际提出了以总分馆制为核心框架、具体模式多元化的公共图书馆服务体系制度设计方案。在进一步论证宝鸡市“总分馆(点)制”服务体系制度设计过程中,我们深入思考了以下问题:西部地区能否全面实行总分馆制?是否有其他新的制度设计思路?经过反复研讨与征求意见,最终酝酿形成了“馆点线制”设计方案。现将有关论证依据与基本结论报告如下。

1 制度创新:中国公共图书馆服务体系建设的关键词

1.1 加快建设公共图书馆服务体系是新时期文化建设的紧迫任务

公共图书馆服务是国家公共文化服务的核心组成部分,是国家保障公民基本知识权益的制度性安排,直接关系到塑造文化民族、改善文化民生和培育文化民主。以日益增强的综合国力为坚实基础,2011年中国共产党十七届六中全会通过《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,提出了建设文化强国的宏伟目标,正式确立了文化建设这一新的时代主题,强调满足人民基本文化需求是社会主义文化建设的基本任务,加强公共文化服务是实现人民基本文化权益和提升中华民族文化自觉自信的主要途径。党的十八大提出了全面建成小康社会的宏伟目标,明确要求基本建成公共文化服务体系。

建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系面临的挑战是城乡之间、地区之间和群体之间的发展显著不平衡,而由于面向欠发达地区、农村偏远基层和弱势群体的基本公共服务不便利,导致有效供给与有效需求之间明显不匹配。截至目前,我国尚未完全实现在各级政府管理区域设立1所(个)公共图书馆(室)的最低目标。同时,已经设立的公共图书馆(室)在有效服务半径内提供数量与质

量都非常有限的公共服务,远未实现面向全体人群的实际全覆盖。更为重要的是,我国目前的公共图书馆服务体系还突出存在“组织网络化程度低”、“基础设施孤岛化”、“服务单一且效益不高”、“节庆式活动组织”等问题,无论是组织体系化、设施体系化还是服务体系化与活动体系化的程度都不够高^[1]。总的来说,我国的公共图书馆事业与国外发达国家相比存在不小差距,基本建成覆盖全社会的公共图书馆服务体系的工作任务依然艰巨。

覆盖全社会的公共图书馆服务体系建设的总体要求是充分体现公益性、基本性、均等性、便利性,其中均等性是核心,公益性是保障,基本性是公益性的尺度,便利性是均等性的前提^[1]。公共图书馆服务体系建设的核心内容是大力构建与发展公共图书馆事业体系,即实现组织体系化、设施体系化、服务体系化与活动体系化。大力构建公共图书馆事业体系的关键问题是从宏观层面到微观层面进行以实现均等化基本公共服务为核心目标的制度创新,即以公共图书馆服务系统为主体的国家公共文化管理事业的制度合理设计与简易运行。四大制度设计问题分别是:优化顶层设计,理顺管理体制,完善运行机制,强化监督保障。

1.2 国内外公共图书馆服务体系制度建设的基本经验与有益启示

从国外经验来看,建设日益紧密的图书馆服务共同体是实现图书馆事业可持续发展的必由之路,不同的国家和地区在协作、协调、协同、共建、共治和共享等制度创新与实践方面都进行了不懈探索。概括地说,国外尤其是西方发达国家公共图书馆服务体系制度创新的基本经验有以下三点^{[2]28-48}:①法制化保障。很多国家高度重视公共图书馆事业立法,明确规定了公共图书馆服务体系建设的覆盖范围、责任主体、管理单元、执行机构、工作职责以及评估标准等,还建立了相应的经费投入、分担保障或补贴扶持机制,基本做到了依法统筹、规划、建设、管理、服务和监督,特别是中央政府对地方政府建设公共图书馆的责任规定有从允许性向强制性转变的新趋势。②体系多元化。迄今为止,国外公

共图书馆服务体系制度创新有两个基本设计方向：一个是纵向设计方向，旨在构建紧集中、垂直隶属、延伸基层的公共图书馆服务体系，典型是区域总分馆体系制度设计（简称“总分馆制”）；另一个是横向设计方向，旨在构建统一管理、平行分布、联系基层的公共图书馆服务体系，典型的是区域公共图书馆服务系统制度设计（简称“服务系统制”）。严格意义上的总分馆制和服务系统制主要在面积较小的特定行政区域范围之内，根据区域政治、经济、地理与人口分布结构状况，遵照本国公共图书馆法律规定建立与运行，通常采用与基层服务网点建设或区域性图书馆服务网络建设相结合的策略。^③拓展基层服务。很多国家地方政府直接在市、镇、社区或村设立分馆、流动图书馆、图书配送站、图书配送点^[3]，或图书邮寄点，还有的采取民办公助形式在市镇、村庄和社区建设“公共图书馆区域服务中心”、小型图书馆或微型图书馆，提供免费开放服务，努力实现向社会基层人群的全覆盖。

建国后至20世纪80年代末，我国公共图书馆发展强调馆际之间的合作；90年代后则强调馆际协调的公共图书馆联盟。21世纪以来，开始强调机构协同并以“总分馆制”为突出代表，代表性案例有：北京市公共图书馆服务网络系统、上海中心图书馆一卡通服务系统、天津市公共图书馆延伸服务体系、苏州市总分馆制服务体系、广东省流动图书馆体系^[4]、东莞市集群图书馆体系^[5]、佛山市联合图书馆体系和陕西省公共图书馆服务联盟^[6]等。近年来，在国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作推动下，各地公共图书馆服务体系建设制度创新的范围进一步扩大，其内涵建设也进一步拓展，还出现了农村图书馆体系“3-2”模式^[7]、草原流动文化车模式^[8]和“图书银行”模式^[9]等制度设计成果，并呈现出了多种建设制度互相融合发展的新趋势。

在新的历史时期，西部地区必须抢抓国家加快建设覆盖全社会的公共文化服务体系的战略性历史机遇，进一步解放思想，牢固树立“有为才能有位”的行业振兴理念，从西部地区实际出发，以集成

创新制度为突破口，积极探索走出一条欠发达地区公共图书馆服务体系的建设道路，尤其要充分发挥好后发优势，迎头追赶，努力开创西部地区公共图书馆服务体系建设新局面，为推动西部地区经济社会与人民生活的全发展做出应有的贡献。

2 总分馆（点）制：宝鸡市公共图书馆服务体系建设的探索

宝鸡市位于关中平原西部，是陕西省第二大城市、关天经济区副中心城市和西部工业重镇。截至2011年12月31日，宝鸡市辖3个市辖区、9个县、1个国家级高新技术产业开发区，共有138个乡镇（36个乡、102个镇），12个街道办事处，1,729个行政村；市域面积18,143平方公里，全市常住人口373.14万人（2009年），平均人口密度约为206人/平方公里，其中主城区约为1,649人/平方公里，3个市辖区约为395人/平方公里；9个市辖县约为159人/平方公里，其中3个偏远山区县的平均人口密度分别约为55人/平方公里、32人/平方公里、19人/平方公里。2010年，全市生产总值976.09亿元，按常住人口计算，人均地区生产总值为26,124元，低于当年全国平均生产总值29,970元。

截至2011年7月，宝鸡市有公共图书馆13个，其中市级馆1个，县（区）馆12个；文化信息资源共享工程市级支中心1个，县级支中心12个；乡镇（街道）文化站图书室138个；村级服务点697个，农家书屋1,173个，社区图书室198个。全市公共图书馆共有专兼职人员140人；总馆舍面积16,586平方米；总馆藏约200余万册（件），人均0.54册。宝鸡市图书馆现有建筑面积4,000平方米，馆藏图书55万余册（件），工作人员56人，年均政府拨款总经费约250万元，年均总购书经费75万元，人均0.2元。全市各县区公共图书馆平均专兼职工作人员7人，平均馆舍面积约1,000平方米；平均馆藏约5万册；年均政府拨款总经费约40万元，年均购书总经费约4万元；年平均读者总量约3万人，年均总外借图书3.5万册；周平均开放时间约56个小时。

2.1 从引入“总分馆制”到“总分馆(点)制”服务体系建设

新世纪以来,东部地区的“总分馆制”体系建设在我国公共图书馆服务体系建设中起到了良好的示范作用,尤其对西部地区解放思想有显著的影响,促进西部地区开始重视从“制度设计”层面探索推进区域公共图书馆服务体系建设。宝鸡市图书馆新领导班子自2001年上任以来,多次到东部地区考察学习,重点引入了“总分馆制”模式经验。但是在研究推广“总分馆制”过程中,宝鸡市图书馆深刻认识到西部地区与东部地区在地理、经济、社会和文化发展等方面有诸多差异,尤其是县区级及以下基层公共图书馆的发展基础非常薄弱,在行政管理体制尚未理顺和经费及人力投入尚无充分保障的条件下,难以以县区级公共图书馆为基本管理单元推广“总分馆制”。必须结合本地实际,对“总分馆制”进行西部本土化改造与创新,并把建设重点放在如何建立覆盖广大城乡的基层“分点”上。

2004年以来,宝鸡市图书馆逐步形成了建立具有总分结合、馆点结合、动静结合和延伸基层等特点的总分馆(点)制服务体系的工作思路,先后在主城区社区、山区行政村和企事业单位等设立了一批分馆(馆外流通服务点),还援建了一批社区图书室和农家书屋。经过多年努力,初步构建了以市图书馆为总馆,以30个基层行业与区域分馆和馆外借阅点(分点)为延伸,以12个县区级公共图书馆为依托,以10多个乡镇、村(社区)图书室和图书流动车为基础,以40多个厂矿企业、学校、部队等行业系统图书馆联合加盟为补充的公共图书馆总分馆(点)制服务体系,公共服务能力明显增强,受到广大读者的热烈欢迎。正是在这些具有西部特色的制度创新探索基础上,在陕西省政府大力支持下,宝鸡市人民政府于2011年申请并获准开展创建国家级公共文化示范区建设。

2.2 “总分馆(点)制”服务体系建设的 basic 经验和面临的突出难题

近年来,宝鸡市图书馆“总分馆(点)制”服务

体系建设已经取得了一些经验:①积极调整新时期公共图书馆服务思路,深刻认识到阵地开放是基础,延伸基层是主体,社区和农村是重点。市、县、区、镇、村五级公共图书馆服务重心必须下移,必须加强最广大基层服务点和流动图书馆建设,切实提高公共图书馆服务覆盖面,显著提高公共资源利用率。②根据西部地区人口密度与城镇化率较低、县级公共图书馆力量比较薄弱和基层服务点建设非常滞后等实际情况,应在市政府和主管部门的支持下,在社会力量参与下,突破常规,通过援建乡镇街道图书室、社区图书室和村级图书室,“跨层级、跨行业、跨类型”合作设立基层分馆和分点。③重视调动公共图书馆行业内外各类实体的积极性,采取统筹、外引、内联等多种合作形式,依托市公共图书馆系统、市图书馆学会、市地方文献征集协作网、全国文化信息资源共享工程区域网、农家书屋工程区域网、关中—天水经济区公共图书馆联盟、陕西省公共图书馆联盟、新亚欧大陆桥沿线中心城市公共图书馆协作网和陕甘川毗邻地区图书情报协作网等,积极整合相关社会资源,加快形成以市图书馆为总协调中心的区域性图书馆服务网络。④大胆探索公办民助、民办公助和民公共建等合作办馆形式,坚持低成本地整体推进基层图书馆(室)、新型总分馆(点)制和区域性图书馆服务网络建设,重在形成全社会关心、支持公共图书馆服务体系建设的合力机制。

在深入推进宝鸡市创建国家级公共文化示范区制度设计研究过程中,我们发现,当前的宝鸡市图书馆“总分馆(点)制”服务体系在如何有效实现“基本公益服务均等化”的核心建设目标和“覆盖全市、统筹城乡、重心下移、运转高效”的总体建设任务上,主要面临四个难题:①经济欠发达区域的“小财政实现大服务”难题^[10]。宝鸡市、县区两级政府对公共图书馆服务体系建设的财政投入在较长时期将处于“小财政”保障状态,如果以县区级为基本管理单元实行“总分馆(点)制”,有限的财政投入将会被进一步分解,以约300百万元左右运行经费投入,很难实现为全县乡镇以下所有行政村或社区持续提供基本均等的服务。因此,宝鸡市

有必要选择适合本地的管理主体与制度框架来建立全市所有服务主体之间的协同关系,更有必要集聚和盘活市、县、乡镇三级政府的有限公共资源和相关社会力量来共建与共治市域文献资源共享体系,创出一条扩大开放合作空间、控制总体成本、提高协同水平的“小财政实现大服务”的道路。②基层分馆(点)“布局瓶颈”。在我国目前的六级区划行政管理体制下,“总分馆(点)制”的分馆(点)布局面临着无法回避的“体制障碍”^[11],客观制约着其总体规模和进度。从区位条件上看,在宝鸡市辖县中平均人口密度约在20—160人/平方公里之间的农村乡镇以下所有基层地区,由市图书馆或县区级公共图书馆直接设立分馆或开通流动图书馆,明显存在着成本和效率上的不协调。因此,各级公共图书馆在各级政府的统筹规划和引导资助下,可以考虑主要依托社会力量整合盘活现有存量资源,在广大城乡基层合作建立服务网点,以加快实现市域全覆盖。③市域公共图书馆服务体系“集成构建”难题。在当前行政管理体制下,各级公共图书馆之间有一种较为松散的业务协作关系,难以自行建立全局性的协同关系。截至目前,12个县区级公共图书馆都不完全具备成为县区级总馆的综合实力,也均未以二级总馆身份进入总分馆(点)制体系,而150个乡镇(街道)文化站图书室同样未以基层中心分馆的身份进入总分馆(点)制体系,导致现行公共图书馆总分馆(点)制服务体系缺乏能够承上启下的骨干子系统,主要在市中心及个别偏远山区设立数量有限的基层分馆(点)。因此,在政府主管部门统筹协调下,以多元化资金投入和文献集成配送线为纽带,在市、县区级公共图书馆、乡镇(街道)文化站图书室和基层服务点之间形成互利互惠的分工合作关系,可能是宝鸡市公共图书馆服务体系建设的务实选择。④基层图书馆(点)“可持续发展”难题。西部地区实现基本公共图书馆服务均等化的最大问题在于目前的公共服务体系难以有效覆盖城乡广大基层^[12]。直观来看,应进一步加强宝鸡市基层图书馆(室)与流动图书馆制度创新。但历史经验表明,基层图书馆(室)与流动图书馆建设如果没有整个公共图书馆组织体系的强

力支持,必然会因缺乏资源循环更新而难以持续。目前看来,解决这个问题的根本出路是统筹城乡、引领基层、扶助薄弱、平衡供求。其中,统筹城乡的基本要求是覆盖城乡、以城带乡、城乡一体、协同发展;引领基层的基本要求是因地制宜、分类管理、整体联动、开放循环;扶助薄弱的基本要求是政策倾斜、公平优先、垂直保障、重点突破;平衡供求的基本要求是整合资源、扩大供给、培育需求、高效配置。

3 馆点线制:宝鸡市公共图书馆服务体系建设制度创新的选择

所有公共服务事业的“公益性在本质上是一种经济概念,而非道德理念,是社会资源的第二次分配,也是推进社会公平的形式之一”^[13]。宝鸡市公共图书馆服务体系建设应正视区域环境、行政体制和发展资源的综合约束,以更加开阔的视野,着力推进强调“能力为本、公平优先、效率为重”的制度创新。2012年以来,宝鸡市图书馆吸纳国内公共图书馆体系建设的经验^[14],借鉴文化产业和事业体制改革的成果^[15-16],以之前的“总分馆(点)制”设计成果为基础,提出了具有集约化管理和集团化运营模式的“馆点线制”设计构想。

3.1 “馆点线制”服务体系建设的总体设想

所谓“馆点线制”,是指地级市公共图书馆集成服务网络管理主体,以相应层级公共资源分担投入和标准化服务产品集成供给线为纽带,对区域内各级独立建制的公共图书馆、其他类型图书馆或信息机构和全部城乡基层服务点进行分工协同组织,统一调配、统一运营、统一管理,是一种垂直化循环供给与分布式终端服务的总体运行机制。

宝鸡市“馆点线制”服务体系建设的指导思想是:深入贯彻国家对公共文化服务体系建设的总体要求,牢固确立公共图书馆事业“适度规模、适当速度、优化结构、提高质量、扩展效益”的发展目标,按照“卓越管理、经济节约、富有效率、全面质量、持续发展、用户满意”的基本标准^[17],坚持集约化、节约

化和简约化原则,着眼有效聚集全社会力量,统筹破解广大城乡有效供给与有效需求双不足的难题,坚持保障全民基本文化权益,优化城乡公共文化环境,增进全民文化修养,提升文化综合软实力,为宝鸡市经济社会可持续发展提供知识保障和智力支持。

宝鸡市“馆点线制”服务体系构建的基本原则是:因地制宜、公共治理、统筹城乡、集成节约、标准控制、循序渐进。鉴于公共图书馆服务体系构建的长期性和艰巨性,必须正确处理体系构建的规模、结构、速度、质量与效益的关系,按照“建得好、管得住、用得上”的总体要求,中长期规划,统一部署,分步实施,试点先行,重点突破,以点带面,固本强基,推动宝鸡市公共图书馆事业从数量普及型逐步向质量效益型转变。

宝鸡市“馆点线制”服务体系构建的总体思路是:以全市居民为服务对象,以城乡基层特别是农村基层为重点,以免费开放为前提,以政府力量为主导,以行业力量为主体,以社会力量为补充,以公共财政投入为支撑,以市公共图书馆集成服务网络为载体,以市图书馆联盟为依托,以各级公共图书馆为中心,以城乡基层服务点为终端,以馆、点、线之间的分工合作为准则,以标准化集成供给线为纽带,努力建成市域全覆盖、终端到基层、公平且高效的公共图书馆服务体系。

3.2 “馆点线制”服务体系构建的基本内容和主要措施

3.2.1 建立健全组织、经费和法规保障体制

加强组织保障。加快推进宝鸡市各级政府“由管微观向管宏观转变,由办文化向管文化转变”,明确市、县(区)政府对公共图书馆服务体系构建的资源投入与运营主体责任,把服务体系主要建设目标与任务实行“五纳入”,大力推进以县(区)为基本管理单元的区域公共图书馆服务体系构建。市里成立以分管副市长为组长,以市财政局、文化广电新闻出版局、教育局、工业和信息化局、民政局等部门领导为成员的推进公共图书馆集成服务网络(馆点线制)建设领导小组,负责统筹、

规划、标准和评估等宏观管理工作。在市文化广电新闻出版局设立领导小组办公室,负责全市公共图书馆集成服务网络(馆点线制)日常工作。各县区及高新区也成立相应的组织机构。加强适应公共图书馆集成服务网络发展需要的专业工作者、基层工作者和文化志愿者等人才队伍建设。

加强经费保障。把公共图书馆服务体系各项建设经费纳入宝鸡市、县(区)两级政府公共财政经常性支出预算,建立经费增长机制,每年对公共图书馆的新增经费不低于新增财政的2%。鼓励企事业单位、社会团体、家庭及个体向全市公共图书馆集成服务网络捐资、捐书、捐物或提供志愿服务。鼓励和支持公共图书馆与社区、行政村、企事业单位、社会团体合作,采取政府主导建设模式、联合建设模式、自主建设模式、农家书屋建设模式、“图书银行”自助模式或其他建设模式,按照相关标准要求^[18],建设布局合理、基本服务条件达标的基层服务点。鼓励和支持文化传播、邮政通信、物流配送等企业积极参与全市标准化产品集成供给线建设,并依法采购其公共服务产品。

加强法规标准保障。明确宝鸡市、县(区)两级政府、主管职能部门、专门管理机构、公共图书馆等责任主体的权限,按照“加强政府规划、促进行业合作、鼓励社会参与、管理主体上移、服务重心下移、加强合作治理”的思路,制订市图书馆集成服务网络(馆点线制)建设与服务标准,并逐步完善宣传报道、阅读推广、业务规范、人力资源管理等具体业务制度,支持公共图书馆集成服务网络布点覆盖、达标建设与日常运行。

3.2.2 建立健全市级公共图书馆集成服务网络

建立市级公共图书馆集成服务网络基础框架。
①建立健全由市中心图书馆、县(区)中心图书馆、乡镇(街道)中心图书馆和行政村(社区)终端服务点构成的三级中心指导型集成服务网络工作组织体系。依托宝鸡市图书馆建立市级公共图书馆集成服务网络中心馆,设置文献书目中心、文献调配中心(市“图书银行总行”)、数字资源建设中心、参考咨询中心、技术支持中心和业务培训中心,承担该网络管理运行工作,接受社会捐赠和行业文献资

源委托管理,指导县(区)中心馆的业务工作,建立和管理直属分馆(点)。依托县(区)图书馆建立公共图书馆集成服务网络县(区)级中心馆,指导帮助乡镇的网点建设和业务工作。设置县(区)图书馆银行分行、县区图书流动配送中心。依托乡镇图书室建立公共图书馆集成服务网络乡镇中心馆,指导帮助村、社区的网点建设和业务工作。配备公共图书馆集成服务网络专(兼)职人员,依托农家书屋、社区和企事业单位图书室,建立公共图书馆集成服务网络终端服务点,覆盖区域5—10平方公里,负责提供文献借阅与传递、开展阅读推广、组织文化活动等。在尚不具备建立固定终端服务点的非人口集聚行政村,遴选并依托中心文化户、村小卖部、医疗服务站和老年活动室等人口聚集场所设立流动终端服务点^[19]。②推进网络服务设施体系建设。以市、县(区)公共图书馆为中心,按照全市统一建设标准,协调落实各级网点建设所需基本场地和设施。整合“农家书屋工程”、“党员远程教育中心”、“文化信息资源共享工程”、“广播电视村村通工程”、“农村数字电影放映工程”、“公共电子阅览室”及各馆外借阅点等资源,以馆、点、线之间的分工合作为准则,建立固定设施、流动设施与数字文化阵地相结合的集成服务网络体系。③逐步完善网络运行技术支撑体系。市中心图书馆负责组织安装图书馆业务集群管理系统(如 Interlib),建立虚拟专用计算机网络(VPN),制定全市数字资源统一建设标准,启动地方特色数字资源工程,加强数字图书馆与移动图书馆等数字化远程服务平台建设,努力满足群众特别是农村群众日益增强的远程网络信息需求^[20]。④建立全市图书馆服务资源整合与共享体系。以市公共图书馆、市属或驻地大专院校、科研机构图书馆为主体,成立市图书馆联盟,加强全市图书馆行业之间文献图书资源的协调合作。建立市、县(区)级“图书银行”,各“图书银行”采取无偿捐赠、寄存等方式收集社会的各类资源,在保证个人图书资源权益的基础上,使更多的图书资源能够进入社会流通。鼓励各级网点加入国家数字图书馆联盟、陕西省公共图书馆服务联盟、西部毗邻地区图书馆服务联盟,开辟不同类型

图书馆系统之间的绿色服务通道。

理顺市级公共图书馆集成服务网络的运行机制。①建立垂直一体化的宏观资源配置机制,形成全社会多元化分担投入、行业网络化集成供给、基层服务点标准化终端服务、城乡普遍化均等收益的公共图书馆集成服务网络协同运行机制。在分担投入方面,市、县(区)政府依法按比例经常性支付或对中央、省专项建设经费按规定配套支付公共财政经费,并配置必要的人力与物力,设立中心图书馆的乡镇(街办)和设立固定或流动基层服务点的行政村、社区和企事业单位负责按规定提供必要的人力与物力;市、县(区)两级公共图书馆集成服务网络(馆点线制)建设领导小组负责协调落实建设资源的多元化分担投入和宏观配置。在集成供给方面,市中心馆主要负责网络业务管理与总体协调,并与县(区)中心馆分工负责公共图书馆服务产品的标准化生产与调度配置,乡镇中心馆参与县(区)中心馆对终端服务点的标准化服务产品配送。在终端服务方面,固定或流动基层服务点负责直接提供标准化的服务产品。②加强标准化集成供给线建设。根据全市公共图书馆集成服务网络建设的目标任务,科学测算和确定各建设阶段的资源投入结构与总量标准、公共图书馆标准化服务产品的生产类型和数量标准、配置方式和数量标准以及配送方式和数量标准,在基层服务点达标建设与供给线试点运行的基础上逐步开展全市集成供给骨干线路建设,加快全市公共图书馆标准化服务产品的动态流转和循环配置。给市中心馆文献调配中心配备两辆中型流动服务车,面向各县(区)中心馆建立12条标准化配送线路。给县(区)中心馆配备一辆中型流动服务车,面向辖区乡镇中心馆各建立一条标准化配送线路。在乡镇中心馆设立配送站,负责面向行政区内所有固定或流动基层服务点建立标准化终端配送线路。

3.2.3 建立健全监督体制与考核机制

建立政府、社会、群众共同参与的监督管理体系。逐步完善各项监督制度。定期组织调查活动,及时研究公共服务中存在的突出问题。建立公共图书馆服务体系运行常态监控机制,强化监督与问

责,落实奖惩政策,切实推进服务质量,保障体系建设。

定期开展公共图书馆服务体系建设评估。由市级公共图书馆集成服务网络建设领导小组对全市馆点线制服务体系建设、管理、服务、质量、效益等开展考评,每年进行绩效评估。各级相关部门及时公布馆点线制服务体系建设的进展情况。

3.3 “馆点线制”服务体系建设的实施阶段与预期成效

经过一年多的实验运行和有关部门的总结论证,宝鸡市在2013年4月正式出台了《宝鸡市推进公共图书馆集成服务网络(馆点线制)建设的意见》。该建设意见计划分三个阶段推进公共图书馆集成服务网络(馆点线制)建设。第一阶段(2012—2013年):实现建设目标与任务“五纳入”(纳入政府重要议事日程、纳入当地国民经济和社会发展规划、纳入对地方政府的考核指标体系、纳入财政预算、纳入城乡建设总体规划)并开始平稳实施;建立三级中心指导型工作组织体系,基本完成市中心馆与县区中心馆基础设施与服务达标建设,完成60%乡镇中心图书馆和固定终端服务点的基础设施与服务达标建设;基本形成集成服务网络的服务设施体系、技术支撑体系、服务活动体系和全行业资源整合体系;完成各级流动服务车配备,建立60%的终端配送线;基本建成包括专业工作者、基层工作者、文化志愿者的人才队伍体系。第二阶段(2014—2015年):完成全部终端服务点建设;形成集成服务网络的服务设施体系、技术支撑体系、服务活动体系和全行业资源整合体系;建成全部终端配送线;提高专业工作者、基层工作者、文化志愿者的人才队伍服务水平。第三阶段(2015年以后):健全组织、设施、技术、服务和活动网络体系,公共服务基本产品供给充分,城乡之间实现公共图书馆服务公益化、基本化、均等化、便利化。

根据宝鸡市上述建设意见中明确规定的建设标准、服务标准和经费标准,我们以2011年全市公共图书馆事业发展指标为比较基准,对宝鸡市馆点线制服务体系建设截至2013年底的主要服务绩效

指标做如下估测:①公共图书馆总建筑面积达到164,500平方米以上,环比增长约2.5倍;②专(兼)职工作人员总数达到2,700人以上(含集成服务网络专兼职工作人员220人),环比增长约2.4倍;③年度新增日常运行总经费(含购书、共享工程、免费开放、集成网络运行等四项经费)达到4,000万元以上,环比增长约5倍,其中:终端服务点专项新增2,000万元以上,平均每个终端服务点获得1万元的集成网络服务专项运行经费;④年度吸纳社会力量补充投入折算经费10,000万元以上(其中新增社会调配补充图书折算经费约400万元),总体节省了大约2.5倍的市、县(区)级公共财政投入;⑤全市年度可循环调配利用图书总量达到30万册(含社会力量调配补充10万册)以上,每个县区年度可循环配送图书总量达到10万册以上,每个终端服务点年度可循环配送图书总量达到2,000册以上;⑥全市年度接待读者500万人次以上,环比增长约3.2倍;年度文献借阅800万册以上,环比增长约3.8倍;数字资源利用80万人次以上,环比增长约3.6倍。上述主要绩效指标可能环比倍增形成的关键是,馆点线制公共图书馆服务体系对宝鸡市广大城乡基层人群的全覆盖,能够充分体现市级公共图书馆集成服务网络的规模效应,特别是2000多个终端服务点将初步形成便利化、可持续提供基本均等化公益服务的能力,可以确保广大城乡基层人群能够更多更好地就近享受到公共图书馆服务。

4 小结与讨论

一切事物发展都以时间、地点和条件为转移。宝鸡市处于经济欠发达且地理条件复杂的西部地区,独特市情决定了其公共图书馆服务体系建设的核心问题是如何实现基本公益服务对广大城乡基层人群的均等化全覆盖,难点问题是如何具体实现各个终端服务点的便利化供给与可持续发展,关键对策是建立由各类图书馆、标准配送线和终端服务点有机构成的集成工作网络,以公平且高效地优化配置有限的公共图书馆服务资源。客观地说,宝鸡

市馆点线制服务体系建设方案还在继续论证完善之中,尚待实践的检验。然而,其探索历程表明:西部地区的公共文化服务体系建设,必须坚持立足实际环境,明确价值导向,探索变迁道路,依靠建设动

力,选择设计策略,才能实现最终目标。概括为一句话就是:实事求是,因地制宜,整体创新,简易可行。

参考文献

- [1] 李国新. 志愿者行动浙江组专家观点之李国新观点集(一)[EB/OL]. [2012-10-30]. http://www.lsc.org.cn/CN/News/2010-08/EnableSite_ReadNews1328748001280851200.html. (Li Guoxin. Li Guoxin's view sets in volunteer action group of Zhejiang (part I)[EB/OL]. [2012-10-30]. http://www.lsc.org.cn/CN/News/2010-08/EnableSite_ReadNews1328748001280851200.html.)
- [2] 丘冠华,于良芝,许晓霞. 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,2008:28-48. (Qiu Guanhua, Yu Liangzhi, Xu Xiaoxia. Public library service system covering the whole society: Mode, technical support and program[M]. Beijing:Beijing Library Press,2008:28-48.)
- [3] 吴建中. 21世纪图书馆新论[M]. 第2版. 上海:上海科学技术文献出版社,2003:143. (Wu Jianzhong. New perspectives on the library of the 21st century[M]. 2nd edition. Shanghai:Shanghai Science and Technology Literature Publishing House,2003:143.)
- [4] 谢小燕,王蕾. 广东流动图书馆建设实践研究[J]. 图书与情报,2011(2):84-90. (Xie Xiaoyan, Wang Lei. A study of construction and practice of Guangdong mobile library[J]. Library and Information,2011(2):84-90.)
- [5] 刘磊,李晓辉. 东莞图书馆总分馆建设现状、成效及对策[J]. 图书与情报,2011(2):76-80. (Liu Lei, Li Xiaohui. Research on construction of main-branch libraries system in Dongguan library[J]. Library and Information,2011(2):76-80.)
- [6] 陕西省公共图书馆服务联盟[EB/OL]. [2012-10-30]. <http://www.sxplsc.org.cn/>. (The public library service union in Shaanxi province[EB/OL]. [2012-10-30]. <http://www.sxplsc.org.cn/>.)
- [7] 齐国佳,傅荣贤. 黑龙江省农村图书馆体系建设“3-2”模式浅析[J]. 农业图书情报学刊,2012(6):82-85,106. (Qi Guojia, Fu Rongxian. Analysis of “3-2” model of rural libraries system construction in Heilongjiang province[J]. Library and Information Sciences in Agriculture, 2012(6):82-85,106.)
- [8] 祁恒峰. 鄂尔多斯市公共文化服务体系建设综述[J]. 鄂尔多斯文化,2011(3):7-11. (Qi Hengfeng. Summary of construction of public cultural service system in Ordos city[J]. Erdos Culture,2011(3):7-11.)
- [9] 张琴. 重庆:用“图书银行”模式管理书屋[N]. 中国新闻出版报,2008-11-26(03). (Zhang Qin. Chongqing: Manage bookstore with the model of “Book Bank”[N]. China Press and Publishing Journal, 2008-11-26(03).)
- [10] 邬家峰,吴理财. 激活内生动力 破解“小财政大服务”困局[J]. 学习月刊,2012(1):36-37. (Wu Jiafeng, Wu Licai. Activating endogenous driving force to solve the deadlock of “Small Government Revenue and Big Service”[J]. Study Monthly,2012(1):36-37.)
- [11] 李国新. “总分馆”建设的最大障碍是体制障碍:《覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案》读后[J]. 图书馆建设,2008(9):1-3. (Li Guoxin. The biggest obstacle of the construction of the main-branch library is the institution——Book review of the *Public Library Service System Covering the Entire Society: Models, Technical Support and Programs*[J]. Library Development,2008(9):1-3.)
- [12] 樊继达. 统筹城乡发展中的基本公共服务均等化[M]. 北京:中国财政经济出版社,2008:249. (Fan Jida. The equalization of public service in coordinating urban-rural development[M]. Beijing:China Financial and Economic Publishing House,2008:249.)
- [13] 王宗义. 编辑视角:世纪之交的中国图书馆活动[M]. 上海:上海科学技术文献出版社,2011:221-231. (Wang

- Zongyi. Library activities at the beginning of 21st century in China [M]. Shanghai: Shanghai Science and Technology Literature Publishing House, 2011: 221 – 231.)
- [14] 刘冬. 总分馆制与联盟制服务模式的比较研究[J]. 图书馆学研究, 2011(8): 102, 116. (Liu Dong. Comparison between service patterns of the main-branch library system and the league service system [J]. Journal of Library Science, 2011(8): 102, 116.)
- [15] 程远. 面向农村 服务农民: 江西公共图书馆积极创建农村服务网络[J]. 江西图书馆学刊, 2009(2): 17 – 19. (Cheng Yuan. Concentrate on the service for farmers in countryside: Jiangxi provincial public libraries create the rural service network [J]. The Journal of the Library Science in Jiangxi, 2009(2): 17 – 19.)
- [16] 詹滨. 中美院线制比较[J]. 北京电影学院学报, 2003(1): 52 – 58. (Zhan Bin. Comparison between Chinese and American theatre chain system [J]. The Journal of Beijing Film Academy, 2003(1): 52 – 58.)
- [17] 熊伟. 当代图书馆学基础理论的客观知识本体论转向[J]. 图书馆杂志, 2011(12): 2 – 11. (Xiong Wei. Basic theory of contemporary library science: On trends of ontology of objective knowledge [J]. Library Journal, 2011(12): 2 – 11.)
- [18] 陕西省人民政府关于印发《陕西省农村村级社会事业公共设施统筹建设实施方案》的通知[EB/OL]. [2012 – 10 – 30]. <http://www.shaanxi.gov.cn/0/sxzb/4549.htm>. (Notification from the People's Government of Shaanxi province on the printing and distributing of the *Implementation Plan of the Coordinated Construction of Public facilities of Village-level Social Undertakings in Shaanxi Province* [EB/OL]. [2012 – 10 – 30]. <http://www.shaanxi.gov.cn/0/sxzb/4549.htm>.)
- [19] 刘燕. 宁波乡村、社区图书馆网络的健全及特色服务[J]. 图书馆学刊, 2009(4): 46 – 48. (Liu Yan. On improvement and characteristic service of library network in Ningbo rural areas and communities [J]. Journal of Library Science, 2009(4): 46 – 48.)
- [20] 李静, 杨玉麟. 陕西省农村居民信息需求调查报告[J]. 情报杂志, 2011, 30(8): 79 – 82. (Li Jing, Yang Yulin. An investigation of residents' information requirements in rural areas of Shaanxi [J]. Journal of Intelligence, 2011, 30(8): 79 – 82.)

熊伟 陕西省学前师范学院图书文献与信息传播研究所副研究馆员。

通讯地址: 陕西省西安市兴善寺东街 69 号。邮编 710061。

索新全 陕西省宝鸡市图书馆馆长。通讯地址: 陕西省宝鸡市渭滨区滨河北路 1 号。邮编 721000。

陈碧红 陕西省宝鸡市图书馆副馆长。通讯地址同上。

段小虎 西安文理学院图书馆副研究馆员。

通讯地址: 陕西省西安市雁塔区太白南路 168 号。邮编 710065。

李清 西安石油大学图书馆副研究馆员。通讯地址: 陕西省西安市电子二路东段 18 号。邮编 710065。

(收稿日期: 2012 – 11 – 30; 修回日期: 2013 – 03 – 07)