

基层图书馆治理效能提升与高质量发展

——以武陵山民族地区县级图书馆总分馆建设为例

石庆功 唐 义 肖希明

摘 要 基层图书馆治理效能提升与高质量发展对促进民族地区公共文化服务均等化和乡村文化振兴战略意义重大。本文通过对武陵山片区4省18个少数民族自治县图书馆总分馆建设进行田野调查,总结该地区总分馆建设现状和治理过程中的主要问题,并借鉴人类社会学理论分析影响总分馆治理的主要因素,进一步提出未来基层图书馆尤其是民族地区图书馆总分馆高质量发展的战略方向。调研发现,民族地区基层图书馆总分馆建设已取得了初步成果,但也存在治理制度建设滞后、因地制宜实践程度较低、服务方式和服务手段有待规范化以及社会力量参与总分馆建设整体薄弱等突出问题;影响基层图书馆治理效能提升的因素主要有社会文化、治理体制、政策执行者个人及运行机制等。研究提出,基层图书馆治理效能提升与高质量发展要以总分馆制为抓手,构建总分馆治理制度体系;因地制宜探索基层图书馆总分馆建设新模式;完善总分馆制的运行机制,提高总分馆制运行效率;多措并举提升基层图书馆馆员职业使命和专业能力。图3。表3。参考文献36。

关键词 基层图书馆 民族地区 总分馆 治理效能 高质量发展 武陵山片区

分类号 G258.22

Improvement of Governance Efficiency and High-quality Development of Grass-roots Libraries: An Analysis Based on the Construction of County-level Central-branch Libraries in Wuling Mountain Ethnic Regions

SHI Qinggong, TANG Yi & XIAO Ximing

ABSTRACT

The improvement of governance efficiency and high-quality development of grass-roots libraries in ethnic regions are of great significance for promoting the equalization of public cultural services and the revitalization of rural culture in ethnic regions. Guided by the major strategy of improving governance efficiency and high-quality development put forward in *The Party Leadership's Proposals for Formulating the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Long-range Objectives through the Year 2035*, this paper focuses on grass-roots libraries in ethnic regions. According to *The Outline of China's Rural Poverty Alleviation and Development (2011-2020)*, Wuling Mountain Area is one of the 14 concentrated and contiguous poverty-stricken areas. This paper summarizes the current situation of the construction of county-level central-branch libraries and the main problems in the process of governance in

通信作者:唐义, Email: yitang998@126.com, ORCID: 0000-0002-1920-5853 (Correspondence should be addressed to TANG Yi, Email: yitang998@126.com, ORCID: 0000-0002-1920-5853)

the region, analyzing the social factors affecting the governance and operation of the central-branch libraries and putting forward the high-quality development strategic direction in the future.

This paper holds that the progress made in the construction of central-branch libraries of grass-roots libraries in ethnic regions mainly include the significant increase in the coverage of township branch libraries and grass-roots service points, and the exploration and formation of the prototype of the model of “central library+individual township libraries+individual grass-roots service points+more intensive mobile service” under the framework of “multi-level investment and centralized management”. The construction has been funded by the county and township finance. The branch libraries and grass-roots service points form a staffing pattern mainly managed by part-time volunteers. The collections are mostly purchased by the central library or acquired from the central libraries as a redistribution of their social donations. The social influence of the services of the grass-roots libraries in ethnic regions continues to increase. However, there are some prominent problems in the governance, such as the lagging construction of the governance system, the low degree of practice of “adjusting measures to local conditions”, the need to standardize service methods and means as well as the slow overall development of social forces participating in library governance.

This paper holds that the main social factors affecting the governance of grass-roots libraries in ethnic regions are the special institutional structure and the low demand for libraries in the region; organizations involved in the policy implementation of grass-roots libraries interact the possible interests after the implementation, trying to produce the most favorable implementation results for themselves; dislocation of the executive subject’s discretion and motivation has a strong correlation with the regional library governance efficiency; fair participation of stakeholders in the construction of grass-roots libraries has not been established.

To improve the governance efficiency and promote high-quality development, this paper proposes the construction of the governance system of the central-branch library, exploring the new construction mode of central-branch libraries according to local conditions, improving the operation mechanism, taking multiple measures to improve the professional mission and professional ability of grass-roots librarians in ethnic regions. 3 figs. 3 tabs. 36 refs.

KEY WORDS

Grass-roots libraries. Ethnic regions. Central-branch libraries. Governance efficiency. High-quality development. Wuling Mountain Area.

0 引言

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》要求“十四五”时期国家治理效能得到新提升。国家治理效能是指国家在治理活动中所表现出来的效用(效率、效果、效益、作用)和能力(现实的和潜在的)的统称,是基于社会主义法治、自治和德治

等融合效用的时代命题^[1],最直接体现为治理的各项制度在实践中贯彻执行的实际程度,是既定任务和目标的完成程度,也是制度执行力的现实体现^[2]。高质量发展是党的十九大提出的新表述,这一表述伴随着全面建成小康社会的时代背景,从经济领域辐射至社会各领域,其核心要义是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[3]。从国家宏观治理战略层面来看,构建中国特色的现代治理制度体系,并把制度优势更好地转化为治

理效能,是高质量发展的有效保障和基础支撑^[4]。公共图书馆治理是国家治理体系的一部分,公共图书馆如何通过制度创新,将制度优势转化为治理效能,推动基层公共图书馆的高质量发展,是当前和今后一个时期我国图书馆事业发展亟待解决的重要问题。

公共图书馆总分馆制是进入 21 世纪,特别是党的十八大以来公共图书馆治理的一项制度创新。总分馆制的核心要义是改革我国基层公共图书馆传统的治理模式,以实现基本公共文化服务均等化、标准化为目标,优化基层公共图书馆治理体系,形成不同层级政府、社会与图书馆良性互动共治的治理格局,从而提升治理效能,促进基层公共图书馆高质量、可持续发展。因此,总分馆制 2017 年被写入《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)。深入落实总分馆制是依法治理图书馆事业、完善图书馆治理制度、提升图书馆治理效能的基本要求。2021 年 6 月,文化和旅游部先后印发《“十四五”文化和旅游发展规划》《“十四五”公共文化服务体系建设规划》,明确深入推进县级图书馆总分馆制建设,促使优质公共文化服务向基层延伸是“十四五”时期健全基层公共文化设施建设的重要任务,也是基层图书馆高质量发展的重要途径。

2021 年 7 月 1 日,在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上,习近平总书记庄严宣告,我们已经实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,脱贫攻坚从此转向乡村振兴。在此背景下,如何深入推动公共文化服务均等化、标准化,使广大乡村居民享受高质量的公共文化服务,满足他们对美好生活的向往,依然任重而道远。基层公共图书馆是公共文化服务体系的重要组成部分,民族地区基层公共图书馆则是民族地区公共文化服务的重要提供者。受自然环境、经济发展等因素的制约,民族地区公共图书馆服务体系建设还相对比较薄弱,如何加快建设和完善民族地区公共图书馆服务体系,这实际上是一个治理效

能的问题。本研究以武陵山片区少数民族自治县县级公共图书馆作为样本,以总分馆建设为切入点,通过调查片区内县级公共图书馆总分馆制度建设、制度执行和总分馆建设中的居民满意度等方面的情况,三位一体地探索和研究民族地区基层图书馆治理效能提升与高质量发展的路径,助力文化强国和乡村振兴战略。

1 研究综述

随着《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》的实施,总分馆建设进入由政府主导的常态化发展阶段,民族地区县级图书馆治理中涉及的制度、资金、人员、空间等对当地政府的依赖性更强。在各级政府支持下,基层图书馆事业快速发展,但民族地区基层图书馆建设面临的重建轻管、重建轻用问题依然长期而普遍存在^[5],已有的文化信息资源共享工程基层点、公共电子阅览室以及农家书屋、寺庙书屋等难以提供专业化的图书馆服务^[6]。在讨论民族地区基层图书馆治理问题成因时,学术界主要观点是基于总分馆建设路径的供给侧改革,认为基层图书馆治理效能低下主要是由于治理制度供给不足。建立法人治理结构下的总分馆行政机制和管理体制,组建理事会和管理执行层,重新明确政府与图书馆的权责关系,建立多元参与互动的建设主体和社会协同的公共治理新模式,成为民族地区县域公共图书馆治理现代化的新方向^[7]。但民族地区基层图书馆总分馆建设所涉及的财政投入数量或比例、图书馆的人员保障、对图书馆的宣传、图书馆文化服务创新、基层服务点的管理运营等都缺乏实际可行的制度支撑^[8]。此外,部分文化政策存在缺陷,民族地区地域广阔,县乡之间距离遥远,其公共图书馆服务体系的构建模仿政府行政机构设置,并未充分考虑公共文化服务覆盖范围和资源的均衡配置^[9]。有学者主张通过制定和实践、完善和创新民族地区基层图书馆不同主题的制度来推动治理能力提升^[10],并以治

理效能提升推动高质量发展。

民族地区基层图书馆高质量发展研究的另外一条主线是以“消费侧”为抓手的实证分析,认为影响其高质量发展的主要因素是图书馆服务效能,并提出未来高质量发展的主要突破口。目前我国民族地区公共图书馆事业在民族特色服务、民族特色资源建设、民族地区馆员队伍建设、民族特色服务宣传与推广等方面存在不同程度的欠缺^[11];民族地区基层图书馆所提供的服务与国家精准扶贫战略、全民阅读战略对接并不明显,对基层居民阅读需求的贫困与阅读行为的障碍理解并不深入^[12];对民族特色文献资源保护、建设、开发和利用^[13]也并未引起应有的重视。因此,建议图书馆从“以人为本”的核心理念出发^[14],实现从“办文化”向“服务文化”转变^[15],遵循民族地区特色服务的需求与特点,提高民族特色馆藏的规范化和特色化水平,强化对馆员民族特色服务能力培训,宣传与推广少数民族数字文化资源平台,深入开展流动服务^[16],从服务提供的便捷性出发,广泛调动社会力量参与民族地区公共图书馆服务体系高质量发展建设^[13]。

从整体上看,目前关于民族地区基层图书馆治理效能与高质量发展研究进展缓慢。部分研究成果对中国语境下“治理”内涵的理解并不清晰,相关结论也缺乏治理的实践根基而处于“悬浮状态”。但已有研究中关于治理能力、治理机制、服务效能等成果为本研究提供了线索和启示。本文以国家治理能力现代化和高质量发展为背景,以公共图书馆总分馆制为切入点,沿着已有公共图书馆治理相关成果,进一步探索民族地区基层图书馆治理效能。

2 案例选择与数据收集

2.1 案例选择

本研究从政策落实入手,通过实地调研武陵山片区少数民族地区县级图书馆总分馆建设情况,研究民族地区基层图书馆的治理效能提升和高质量发展问题。武陵山片区曾是《中国农村扶贫开

发纲要(2011—2020年)》确定的14个集中连片特困区之一,也是首个编制区域发展与扶贫攻坚规划并率先启动区域发展与扶贫攻坚试点的连片特困区。该片区地处湖南、湖北、贵州和重庆4省(市)交界处,总面积为17.18万平方公里,境内有土家族、苗族、侗族、白族等28个少数民族,18个少数民族自治县,片区内少数民族人口约占全国少数民族总人口的1/8。该片区曾集贫困地区、民族地区和革命老区于一体,是贫困人口分布广、跨省交界面大、少数民族聚集多的连片特困区和经济协作区。从国家扶贫战略开启之时,就不断强调武陵山片区信息贫困与信息扶贫、公共文化服务均等化、文化软实力等主题^[17]。在现行以经济收入和支出为衡量经济发展重要指标的情况下,武陵山片区区域性整体贫困得到解决,绝对贫困得以消除。但是文化脱贫情况还不容乐观,公共文化服务基础仍相当薄弱。笔者在2020年8月至2021年7月期间,深入武陵山片区,赴湖北省长阳土家族自治县、五峰土家族自治县,湖南省邵阳市城步苗族自治县,怀化市麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县,靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县,重庆市石柱土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族苗族自治县、彭水苗族土家族自治县,贵州省遵义市道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县,铜仁市玉屏侗族自治县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族自治县、松桃苗族自治县等18个少数民族自治县进行两轮持续调研,对上述各县相关政府人员、图书馆馆长或主要负责人、乡镇分馆和基层服务点负责人及各相关区域居民进行问卷调查和访谈。

2.2 数据收集

笔者采用网络调查和田野调查相结合的方法,主要采集3组数据。第一阶段主要为网络调查,获得从2013年国家首次提出“治理体系和治理能力现代化”之后至2020年8月间国家颁布实施的关于县级公共图书馆总分馆建设的主要治理制度,包括中共中央办公厅、国务院办公

厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》(2015年)、文化部等7部委联合印发的《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划纲要》(2015年)、文化部等5部门联合印发的《关于推进县级文化馆图书馆总分馆建设的指导意见》(2016年)、文化部印发的《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》(2017年),以及《中华人民共和国公共文化服务保障法》(2016年颁布,2017年实施)、《中华

人民共和国公共图书馆法》(2017年颁布,2018年实施)。在参照相关研究成果的基础上将制度文本中涉及县级图书馆总分馆治理的内容进行主题归类,最终确定5个主题和15个关键指标,以此确定国家对县级图书馆总分馆治理要素的宏观构成(见表1),从而形成第一组数据。制度文本内容的主题归类和主要指标也成为其后田野调查阶段对总分馆建设现状问卷设计、采访调查和实地考察的依据。

表1 县级图书馆总分馆治理制度文本内容主题分类统计

文本主题	主要指标
图书馆总分馆制建设纳入现代公共文化服务体系	①制度体系构建;②人员设置;③配套资金保障
总分馆的功能与运行机制	①总分馆资源整合;②总馆对分馆业务指导;③总分馆提供的无差别服务
因地制宜推进总分馆建设	①总分馆试点建设;②将农家书屋纳入总分馆建设;③基层服务点建设
总分馆的服务方式和手段创新	①用户需求反馈渠道;②县域公共数字文化服务平台;③总分馆流动服务
社会力量参与总分馆建设	①专门制度建设;②社会力量参与实践程度

第二阶段主要为田野调查,根据第一阶段制度文本内容的主题归类,笔者分别设计了面向目标图书馆的“少数民族县级图书馆总分馆建设情况调查表”和面向社区群众的“区域图书馆服务满意度调查表”两份开放性问卷,分别获得少数民族自治县图书馆总分馆建设数据(第二组)和社会满意度数据(第三组)。为确保调查数据的真实性,团队分别进行自上而下和自下而上的两轮调查。第一轮调查是对18个少数民族自治县县级图书馆的调查,在协商之下获得县级图书馆和关于所在区域乡镇分馆、村(社区)服务点的数量和名称,相关负责人的性别、学历、社会职务、年龄、联系方式、馆藏目录、文献借阅人次和各县关于总分馆建设的指导文件、财务预算和决算、总分馆建设规划、总分馆建设会议记录等“台账”数据;第二轮调查采用自下而上的方式,根据第一轮调查获得的线索,笔者对18个县所有乡镇已经挂牌的图书馆分馆进行实地走访,对其中正常运行的乡镇分馆和乡村基层服务点

进行参观调查。笔者依次对上述选择的行政村服务点、乡镇图书馆分馆以及县图书馆所在区域内的居民进行图书馆服务满意度调查,对乡镇图书馆分馆负责人进行访谈。为方便比较,问卷调查进行变量控制,对行政村服务点、乡镇分馆和县图书馆的服务满意度调查有效问卷均为10份,满意度问卷的设计参考了较为成熟的模型^[18]。在获得居民满意度数据、对行政村服务点和乡镇分馆考察之后,进一步对县图书馆总分馆建设的负责人和文旅局相关负责人进行深入访谈,最终获得第二组和第三组数据。

3 调查结果分析

3.1 总分馆建设的基本情况

(1) 建设数量与建设模式

武陵山片区18个少数民族自治县在总分馆建设实践上均取得了一定进展。截至笔者调查结束,

18个少数民族自治县均建成并使用县级图书馆,其中有4个馆在第六次全国县级以上公共图书馆评估定级中被评为一级馆。18个县共计303个乡镇,挂牌成立乡镇分馆301个(实际运行48个),基层服务点3077个(实际运行87个),如表2所示。除了县级图书馆为独立建制外,乡镇图书馆分馆和基层服务点或作为县级图书馆的分馆(或延伸服务点)存在,或作为乡镇人民政府设立的公益性文化机构,依附于综合文化站,承担文化管理和公共服务双重职责。总分馆建设主要采用多级投入、集中管理的模式,即各级政府参与总分馆建设的全过程,总馆与分馆原有的行政隶属、人事、财政关系不变,总馆进行文献信息资源的采购、编目、加工等工

作,同时在业务上指导分馆阅读推广活动、读者服务工作等,总馆与分馆之间力图实现图书的借通还。目前,该地区在“多级投入、集中管理”模式基础上,因地制宜地进行总分馆建设探索,形成“总馆+个别乡镇图书馆+个别基层服务点+较为密集的流动服务”模式雏形,即在实际运行中,总馆在开展日常服务的同时,重点支持个别乡镇图书馆和基层服务点,为它们配备明显高于其他乡镇图书馆的文献资源、硬件设施等,并在整个县域内的非持续性人员密集场所(如乡村庙会、乡镇集市、民族节日庆祝广场等)和乡村小学、中学等场所提供流动图书馆服务。

表2 图书馆总分馆建设概况

自治县名称	实际运行/挂牌 乡镇分馆数量	乡镇分馆专职/ 兼职人员数量	总分馆建设专项 资金数量(万元)	基层服务点实际 运行/台账数量
长阳土家族自治县	2/11	0/11	0	4/176
五峰土家族自治县	4/8	0/8	30	21/39
城步苗族自治县	3/16	0/18	0	2/192
麻阳苗族自治县	7/18	0/18	0	3/5
新晃侗族自治县	3/14	0/14	100	3/144
芷江侗族自治县	0/8	0/8	0	4/213
靖州苗族侗族自治县	1/11	0/11	0	1/248
通道侗族自治县	2/11	0/11	0	3/163
石柱土家族自治县	7/30	0/30	1	3/215
秀山土家族苗族自治县	2/27	0/27	0	4/232
酉阳土家族苗族自治县	4/27	1/27	0	19/727
彭水苗族土家族自治县	3/36	0/36	0	5/191
道真仡佬族苗族自治县	2/2	0/2	0	4/77
务川仡佬族苗族自治县	3/13	0/13	0	6/81
玉屏侗族自治县	0/14	0/14	0	1/2
印江土家族苗族自治县	2/17	0/17	0	2/367
沿河土家族自治县	1/10	0/10	0	0/0
松桃苗族自治县	2/28	0/28	0	2/5

(2) 财政分担与管理人员配置
 县级图书馆总分馆制建设由两级政府共同出

资,总馆与分馆分别由县级和乡镇政府主导管理。县乡两级政府出资比例和额度并无明确要求,乡镇

政府多是以项目形式进行预算填报并向县级政府申请;县级政府多承担乡镇分馆建设过程中的空间和软硬件经费;分馆日常运转中产生的维护经费、人员工资等由乡镇政府承担;分馆的文献采购经费则主要从县级图书馆日常开馆运营经费中划拨。18个少数民族自治县中有3个县有总分馆建设专项经费,五峰土家族自治县图书馆为县级财政一次性投入,新晃侗族自治县图书馆为项目制分两期投入,石柱土家族自治县为持续性投入,其他县目前均无总分馆建设专门财政支持。

分馆和基层服务点主要由兼职人员负责管

理,专职负责人较少,且学历普遍较低。已经挂牌和运行的乡镇分馆负责人主要由乡镇综合文化站站长兼任,或由各县文化管理部门、图书馆、文化馆退休职工以及在职的乡镇政府工作人员兼任;农村基层服务点负责人多由村支书或村长兼任,村集体的计生、妇联、会计等工作人员和个体户也占一定比例。从兼职人员学历情况来看,主要以高中生和大中专生为主,从乡镇分馆到县城基层服务点到农村基层服务点,本科生占比依次降低,初中和小学及以下占比依次升高。兼职人员构成情况见图1。

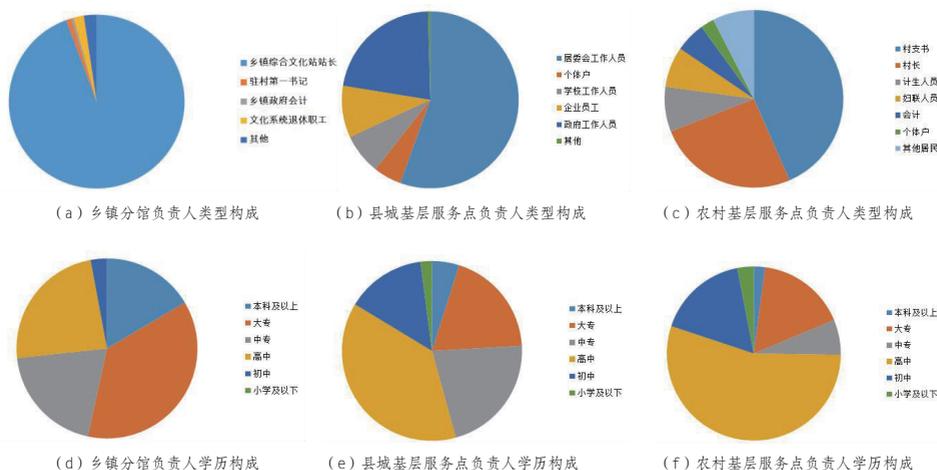


图1 基层图书馆分馆和服务点兼职人员构成情况

(3) 馆藏资源配置情况

由于分馆大多无专门馆藏资源建设经费,18个少数民族自治县的乡镇分馆和基层服务点的馆藏资源多来自总馆对其购买资源或者社会捐赠资源的再分配,乡镇分馆馆藏图书在1 500—2 200册之间,基层服务点在30—800册之间。总馆对乡镇分馆和基层服务点的文献资源补充并无固定频率,48个乡镇分馆中有33个馆所藏图书为挂牌时一次性配齐,其后极少有更新补充,图书也多为总馆剔除图书或多余的复本。通过对87个基层服务点的31 493条书目统计发现,出版时间为2017年之前的图书平均占比87.2%,最高占比98.9%,图书的类型主要为党政宣传资料、少儿阅读和学习辅助资料、

娱乐性杂志以及极少比例的科技图书。数字资源建设方面,县级图书馆总馆都配备有国家统一配发的数字资源阅读系统,并与省域内的公共数字文化云平台实现互联。已经完成计算机、数字化阅读系统等硬件资源和配套软件以及公共数字文化共享平台建设的乡镇图书馆分馆有6个,基层服务点有19个。

(4) 服务开展情况

在进行日常服务的同时,有11个县级图书馆对县域内(或者区域内主要少数民族)特色文献资源进行搜集和整理,并开设特色文献收藏室。特色馆藏来源途径主要是私人 and 民间协会捐赠,以及少量采购。1个县级图书馆收藏有被列入《国家珍贵古籍名录》的地方古籍1种,3个

图书馆开设特色资源研究中心(室)。2020年,18个县级图书馆均进行持续性流动服务,流动服务次数最少为11次,最多为28次,向易地搬迁扶贫安置点捐赠图书累计超过11.4万册,与新华书店合作对748个农家书屋进行图书补充和协助业务管理。

乡镇分馆的日常服务主要有两种形式,一种为独立或协助总馆在特殊节日(如元宵节、消费者权益保护日、世界读书日、中秋节等)进行不同主题的阅读推广和阅读科普;另一种是为附近学生提供课后学习空间,如成立“四点半自习室”,允许小学生前来自习,并提供公益性辅导。

基层服务点提供的服务并不突出,除个别社区基层服务点开设自习室性质的服务之外,大部分基层服务点的服务仅限于图书的借阅流通。此外,2017至2020年,18个少数民族自治县图书馆累计举办公益性讲座409场(次),各级各类媒体对18个自治县总分馆服务公开报道共计263次,图书馆总分馆建设成果的社会影响逐步显现。

3.2 基层图书馆治理存在的主要问题

(1) 治理制度建设滞后

目前,虽然国家颁布实施《公共图书馆法》,各省也制定省级《公共图书馆管理办法》《总分馆指导方案》等文件,但制度文本内容偏重于宏观层面,综合性强,对于基层图书馆治理实践指导有限,而结合民族地区基层图书馆实际需要的涉及资金支持、人员编制、监督考核以及社会力量参与等治理制度并未建立。部分国家级、省级图书馆治理制度在基层得不到本地化和具体化,导致制度难以得到完全执行,甚至是形同虚设^[19]。在总分馆制度建设方面,截至2021年7月,调查样本中只有1个地级市、4个自治县制定了总分馆建设专门指导公开文件,13个自治县直接采用省级政府颁布实施的《总分馆实施方案》指导本县总分馆建设。但调查发现,无论是细化过的专门指导公开文件,还是省级政府

颁布实施的《总分馆实施方案》,制度文本指导意义都不大。如不同级别的文件均明确总分馆建设经费由县、乡(镇)两级财政统筹解决,但并未明确各级财政每年应该具体提供多少额度的经费支持,总分馆建设实际经费拨付呈现出明显的自发状态。

(2) 实践中并未完全做到“因地制宜”

公共图书馆治理现代化要求正确理解和处理因地制宜与客观规律之间的关系,并在此基础上进行差异化实践^[20]。但目前民族地区基层图书馆治理在差异化实践上的实现程度较低,突出表现在以下两个方面。①基层图书馆实际功能发挥不足。图书馆对于县域内的特色文献资源收集、整理和保存的能力较低,极个别图书馆建设的特色资源数据库也因缺乏维护和更新,导致用户访问困难重重,民族特色文献资源提供也几近空白。馆藏资源服务方面的问题突出表现在乡镇一级图书馆和基层服务点提供的资源与当地经济建设需要的资源错位。87个服务点均位于《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》所确定的油茶、茶叶、桑蚕、高山蔬菜、中药材等特色农林产品基地,但图书馆缺少针对促进区域经济发展、助力乡村振兴及扶贫方面的种植业、养殖业等图书。②适用于基层社会需求和客观规律的总分馆建设模式探索进展缓慢,部分乡镇图书馆分馆仅仅停留在台账层面,并无分馆实体存在。

(3) 服务方式和服务手段有待规范化

服务方式和服务手段直接影响区域内用户对图书馆的体验。县级图书馆馆员的服务意识、居民对图书馆服务的满意度可以体现出图书馆的服务效能^[21];乡镇分馆的开放时长、农村基层服务点所提供的图书种类与居民对图书主题需求反馈的契合度、图书更新及时性等是影响居民对图书馆总分馆服务评价的关键因素(见表3)。目前该地区基层图书馆开放时间、文献反馈制度、馆员能力建设等方面亟待加强规范,具体分析如下。①乡镇分馆开放时间虽都

有明确的规定和标识,但调查发现,301所挂牌的乡镇图书馆分馆在应该开放的时间内开门的只有48个,开门率15.94%。乡镇图书馆由于实际开放时间的不规范,将本已为数不多的读者拒之门外。②总馆和分馆读者文献需求均未建立起系统性、规范化、持续性的反馈机制。在居民对图书馆需求的反馈方式中,口头反馈或登记簿方式依然占据较大比例,同时,口头反馈、

登记簿、意见箱、意见簿、馆长信箱、网络平台反馈渠道也并不畅通,年均读者反馈的满足率为42.4%,反馈实现周期1—9个月不等。③总馆对分馆馆员培训并无固定周期,平均为1.4年1次,最多的为1年2次,最少的为4年1次;培训内容涉及制度学习、图书分类、操作系统应用、资源推广等,而馆员培训多流于形式,缺乏对培训结果的规范化考核,培训效果不佳。

表3 城乡居民对基层图书馆总分馆建设效果的非满意性评价情况

评价类别	不满意的指标	频数	频率(%)
居民对图书馆总馆提供服务主要不满意指标	馆员服务态度	109	60.56
	环境舒适度	76	42.22
	开放时间	55	30.56
	馆内资源更新及时度	49	27.22
	读者意见反馈	41	22.78
居民对乡镇图书馆分馆提供服务主要不满意指标	开放时间	314	65.42
	图书更新及时度	277	57.71
	图书的种类和数量	271	56.46
	馆员服务态度	189	39.38
	信息化设施设备提供	164	34.17
居民对基层服务点提供服务主要不满意指标	图书的种类和数量	661	75.98
	图书更新及时度	594	68.26
	信息化设施设备提供	582	66.70
	读者意见反馈	475	54.60
	开展的讲座、培训等	293	33.68

(4) 社会力量参与图书馆总分馆建设不够

《公共图书馆法》明确规定县级以上人民政府应当积极调动社会力量参与公共图书馆建设,并按照国家有关规定给予政策扶持。但目前社会力量参与基层图书馆总分馆建设进程缓慢,缺乏后劲,且参与总馆建设的多,参与分馆建设的少,对参与进来的社会力量缺乏评估考核制度和奖励激励机制。18个少数民族自治县中只有4个县级图书馆社会力量实际参与次数超过每年10次,且社会力量参与的活动主要为社会捐赠图书、衣物和基层服务点建设过程中

经营性场所(空间)的免费利用。志愿者参与行为多停留在表面,多数志愿者是在单位、机关、学校或者图书馆内部评估的要求下被动参与,个人意愿在其中体现的并不明显。此外,县乡两级政府和县级图书馆对社会力量参与活动缺乏宣传,对参与图书馆总分馆建设的社会力量也并没有专门的政策支持,激励力度较低。仅有极个别的县级图书馆在自己的网络平台上对参与进来的社会力量进行宣传,但由于平台自身的社会知晓度较低,实际激励作用不大。部分社会企业也参与到图书馆总分馆建设之中,

其动机主要在于营利,如为参与“政府对图书馆总分馆系统”建设招标,或者为打造企业文化和企业形象而主动向图书馆提出共建服务点。

4 影响基层图书馆治理效能提升的因素

4.1 社会文化因素

在经济实力相差不大的前提下,影响基层图书馆治理的主要社会因素是各地区特殊的体制结构和区域内对图书馆的弱需求。在社会学中,国家治理主要通过“体制化结构”与“关系主导的非正式结构”两种运行机制得以实现。在法治社会建设中治理目标的实施主要依靠体制化结构运行,但在民族地区总分馆政策执行中,“关系主导的非正式结构”则更为突出。“关系主导的非正式结构”是指基于“关系”维持和发展的资源分配机制,也就是区域内“熟人社会”文化,越到基层政府,这种倾向越明显。“关系主导的非正式结构”的存在,使得地方政府在推进图书馆治理制度执行时更偏重人情关系^[22],而这一做法往往导致政策执行与上层预期相距甚远。基层图书馆总分馆建设过程中县级政府相关负责人与图书馆负责人、总馆和分馆负责人的非正式“关系”越紧密,相对应的资源倾斜力度就越大,并且这一倾斜往往忽略区域内居民对图书馆的实际需求情况。这是我国基层地区、乡土视角下政策执行环境特殊性所在。

居民对图书馆现实需求整体较弱。越到基层,居民对图书馆的认知就越少,需求也越少。长期以来基层地区由于缺少图书馆这一实体机构,民族传统乡土文化活动、团体文化及现代网络文化娱乐活动繁多,导致居民生产生活对图书馆并无依赖,阅读环境、阅读氛围缺乏^[13]。调查发现,该地区人口老龄化、空巢化问题严重,且现代精神文化空虚、传统小农经济模式和生活方式等稳定存在,所在区域内的居民对传统文化生活较为坚守,缺乏参与公共图书馆活动的热情。

4.2 治理体制因素

治理体制因素主要指图书馆总分馆制的各

政策执行机构出于不同目的而相互依赖和相互博弈。从本质上说,政策执行作为决策补充而表现为权衡与协商的过程^[23]。图书馆总分馆制政策执行所涉及的组织和机构,围绕着政策执行后可能产生的结果而互动,各方都试图产生对自己最有利的执行结果。

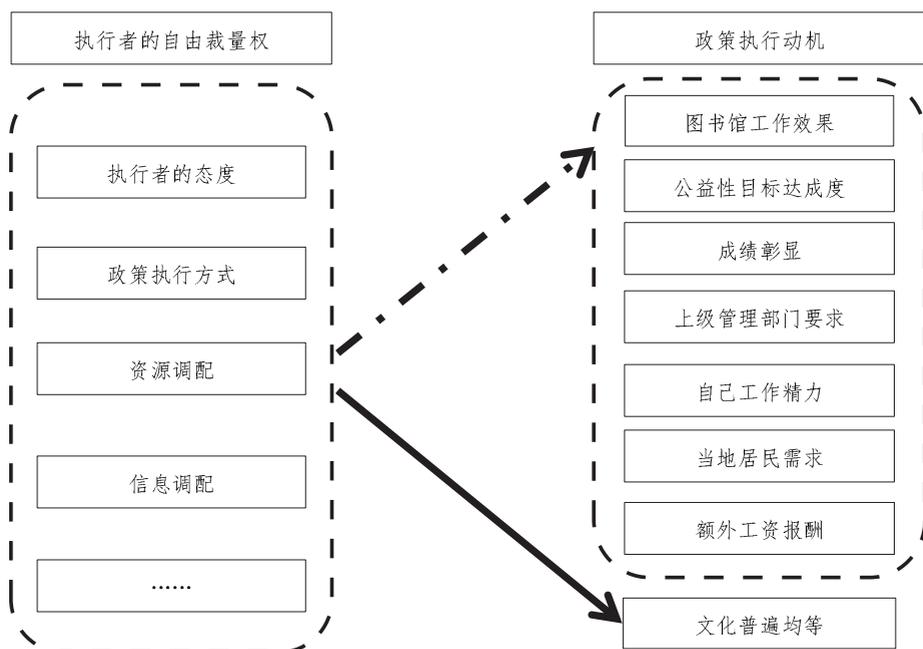
就地方政府而言,面对国家出台的图书馆总分馆制建设政策,各县级政府可能为确保“政令畅通”而快速原件照发,并没有考察本地图书馆总分馆制建设的地域特点,政府相关部门也没有能力配合上级政策制定符合本地实际情况的、具有可操作性的实施细则,结果是图书馆总分馆建设照搬政策模式,因地制宜程度较低,与当地人民生产生活的需求契合度也较低。此外,部分地区关于基层图书馆治理中的权力清单和责任清单制度存在“法治”与“人治”关系紧张的问题,制度的实施路径存在手段与目标不匹配的问题,部分政策执行部门存在权力与责任相分离的问题^[24],导致该地区对公共图书馆的“治理”功能被极大弱化。

就县级图书馆而言,在国家政策的强制要求和绩效考核数据的需求下,县级图书馆与政府管理部门关系稳定,双方关于总分馆建设事务频繁地进行正式或非正式沟通,使得基层图书馆总分馆建设“台账”几近完美。也有少数县级图书馆在完成政府管理部门日常工作考核的基础上,从发挥公共图书馆社会文化作用、提高居民文化水平角度出发,与县政府相关部门、乡镇政府、乡村自治机构等进行高效率的联系和沟通;在争取到县级政府文化资源、乡镇及乡村空间和人力资源之后,县级图书馆总分馆建设快速发展,进而推动整个区域内公共图书馆事业的发展,因地制宜打造县级图书馆总分馆典型案例。这种成功的案例也能体现县级政府在文化建设方面的成绩,反过来促使县级政府更加重视图书馆事业,将经费资源向图书馆倾斜;图书馆所受政府的支持也从单一文化资源支持扩展到经费支持,图书馆的社会知晓度、满意度也得到提高。

4.3 政策执行者的个人因素

政策执行是要将抽象的政策具体化,所以执行者的价值取向及其对政策的理解和认同至关重要^[25];同时,多数行为都由多种动机促成,在动机决定的范围内,任何行为都往往由几个或者全部基本需要同时决定^[26]。因此,影响公共图书馆管理者对政策执行的动机一般包括履行上级管理部门工作职责要求、图书馆的社会功能有效发挥、馆员个人人生价值追求满足等。相对于常规区域政策执行力影响因素^[27],我国民族地区实行区域自治制度,区域内的政策执行者实际面对的情况往往是国家宏观政策和制度难以详细规定的,少数民族自治县从县级政府公务人员到各级图书馆馆员在政策执行中存在更加独特的自由裁量权,且执行的空间弹性

更大^[28]。在因地制宜进行图书馆建设的政策执行过程中,政策执行者要面对的是如何在不利的环境条件下,以最小的风险取得最大的工作成果,或者最大限度地减少工作难度、最大程度地提高效能。政府管理者更关心的是公益性的公共图书馆建设的工作效果、目标的达成度及政绩彰显的成功几率。“责大于权”的广大乡(镇)村干部则是基于上级政府要求、自己的工作精力、当地居民实际需求、额外工资收入等考虑,做出图书馆事业建设和发展的决定,往往将国家层面强调的实现公共文化服务均等化这一核心理念淡化(见图2)。执行者的自主裁量权和动机的错位与区域内图书馆治理制度建设滞后、因地制宜的实践缓慢、服务方式的创新不足以及居民的满意度整体较低具有较强关联度。



注:粗虚线为实际映射,粗实线是理论上和国家战略要求的映射

图2 总分馆政策执行者的自由裁量权与政策执行动机映射

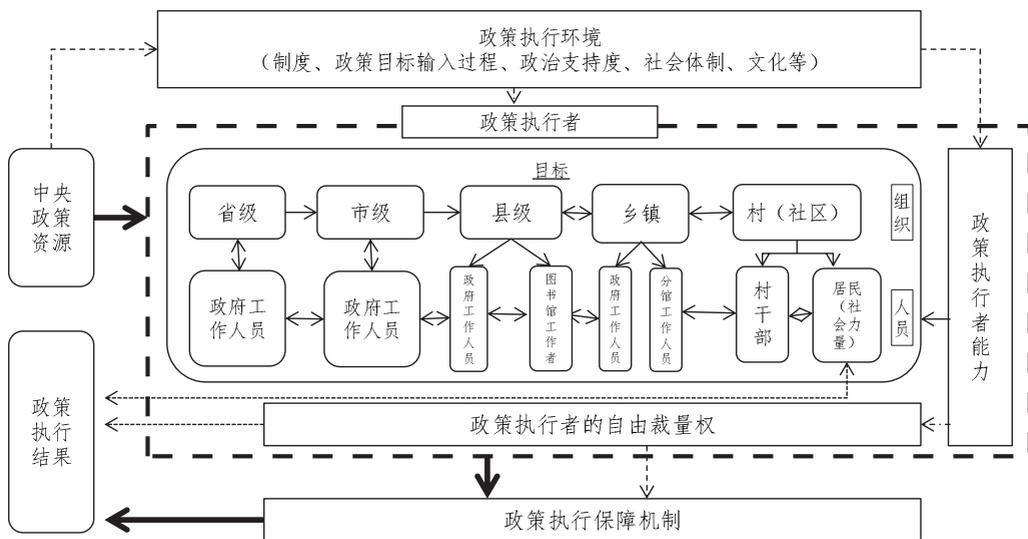
4.4 运行机制因素

运行机制是指在基层图书馆建设中对各相关方公平参与的保障机制,是对在图书馆政策执行过程中相关主体相互博弈、调适、推动地方

政府持续有序开展图书馆建设的组合模式与调控措施的总称^[29]。调查发现,该地区政府与图书馆、县级图书馆与乡镇图书馆和基层服务点的正规化沟通协调机制并未建立,突出表现为

公共图书馆总分馆建设政策的制定是从国家到省级再到市级再到县级的单向直线过程,反向沟通几乎无法实现,少有的双向沟通仅出现在为数不多的县级政府与县级图书馆、县级图书馆与乡镇分馆和基层服务点之间。因此,市级或者更高级管理部门按照制定的标准对县级图书馆总分馆建设进行检查考核时,会发现政策执行不到位或无法高质量完成。现有监督反馈

制度的盲点在于上级监督多是对图书馆台账和县级政府推荐的个别样板乡镇图书馆或基层服务点进行审查。由于时间、人力和工费支出限制等常规影响因素以及其他利益因素,相关部门严重缺乏对基层图书馆的实地考察,而对图书馆建设成果的实际奖惩也同样缺失。基层图书馆总分馆制度落实执行逻辑如图3所示。



注:粗实线为制度执行的理论逻辑,细实线及虚线为影响基层图书馆总分馆制度执行的现实逻辑

图3 基层图书馆总分馆制度落实执行逻辑

5 基层图书馆治理效能提升与高质量发展的战略方向

5.1 构建基层图书馆总分馆治理制度体系

构建基层图书馆总分馆治理制度体系,是推动民族地区图书馆提升治理效能、实现高质量发展的关键。目前,我国公共图书馆事业正在经历制度法规优势向发展治理效能的转化^[30]。建立起以公益目标为导向、决策专业科学、激励监管制度健全的现代治理结构成为治理制度完善的重要突破口^[31]。制度建设要坚持“问题导向”,增强制度创新的针对性和有效

性^[32]。针对基层图书馆治理制度体系的缺失、关系主导的非正式结构文化背景、执行主体的自主裁量权和动机错位、因地制宜实践缓慢、服务方式创新缺乏规范以及社会力量参与公共图书馆建设缓慢等问题,解决方案在于提升基层事务治理体系和治理能力现代化水平。为此,需要根据不同地区的实际发展状况,以公平公正为原则,突出区域化和精准性,针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施差异化的区域支持政策^[33]。

建立面向基层图书馆的治理制度体系,尽可能减少治理过程中人为因素的干扰,尽快将治理引入法治轨道。通过制度的制定、解释和

更新完善,为基层图书馆治理实践提供更为明确的指导,避免治理过程中对人、财、物、时间、空间的浪费。①在《公共图书馆法》《公共文化服务保障法》《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》等制度建设基础上,以省域或者某一集中地区为单位,制定实施“图书馆总分馆指导意见”“基层图书馆馆藏资源评估标准”“社会力量参与基层图书馆规范”等制度和标准。民族地区的图书馆总分馆建设标准,要充分考虑地域、民族、文化习俗等社会因素,体现不同民族地区的特点和特色,真正让图书馆总分馆在促进民族地区生产生活和社会发展中发挥作用,满足人民对美好精神文化生活新期待。②明确在以人为本、追求公共文化服务普遍均等理念的前提下,民族地区基层图书馆要尊重客观规律、因地制宜、循序渐进地落实总分馆制度,服务内容充分体现地方特色,细化和量化服务标准,明确各方责任,避免评估内容和评估标准的“一刀切”。③颁布实施“民族地区基层图书馆总分馆经费划拨方案”,明确县级政府对区域内图书馆总分馆发展经费支持额度或占区域内国民生产总值的比例^[34]。④尽快出台网络环境下“民族地区基层图书馆文献需求反馈制度”,明确文献需求反馈统一平台、用户需求反馈时长、需求满足周期等。

5.2 因地制宜探索基层图书馆总分馆建设新模式

民族地区基层图书馆建设直接采用其他地区已有经验,结果并不理想。民族地区与目前总分馆制建设较为成熟的东部和沿海地区在地域环境、文化背景(尤其是社会心态)方面存在较大差异,他区成功经验可为民族地区提供的有效指导有限,也迫切需要相关部门与机构探索适合民族地区发展的图书馆总分馆建设新模式。民族地区基层图书馆事业所有相关者需要在“合法性”与“最佳性”的基础上探索全新逻辑结构,来满足国家治理制度落地要求和居民的现实需求。

首先要深入理解民族地区的地域特点,图书馆总分馆建设面临区域位置偏远、独特的民族文化和信仰、农村空巢化、图书馆弱需求等现实阻碍,同时乡村振兴战略背景下不同区域居民对新型种植业、养殖业、农产品深加工、学生优质辅导资料、民族地区特色文化资源开发与利用等系统性专题文献存在现实需求,但总分馆建设中形成并可能在较长一段时间内存在专职专业人员缺乏的现状等。其次,要对民族地区基层图书馆总分馆建设新型模式在时间和考核方面给予一定的包容度,避免急于求成以及用现有的全国统一标准“一刀切”式进行评估。如武陵山片区因地制宜进行总分馆建设,已经探索形成“总馆+个别乡镇图书馆+个别基层服务点+较为密集的流动服务”模式雏形,就是突破本片区图书馆事业发展经费不足、人员缺乏、体制障碍、地理环境艰险以及居民需求弱等难点所做出的艰难尝试,亟待学界和业界进一步深入调查,并在政府支持下推动其包容性发展。

5.3 完善总分馆制的运行机制,提高总分馆制运行效率

完善总分馆制的运行机制,提高总分馆制运行效率,实质是对已有的较为科学的基层图书馆总分馆治理制度进一步执行落实,主要涉及政府部门及其负责人、各级图书馆及其馆长、社区负责人与社区居民等,其关键是监督和奖惩。①各级政府要坚持以人民为中心的发展思想,扎扎实实贯彻法治理念,以法为引领、以法为遵循、以法为底线^[35],将图书馆总分馆建设与文化强国战略、乡村振兴战略、国家高质量发展战略紧密结合,明确政府在基层图书馆总分馆治理中的责任和义务,以及各项制度执行的责任主体和监督主体,对各参与主体进行透明化权益分配。②基层图书馆及乡镇负责人要强化制度意识和责任意识,深刻领会国家的文化治理政策,明确总分馆建设是一种法治行为,事关国家公共文化服务均等化和百姓文化权益保障。合理借鉴其他地区总分馆建设成果和经

验,并因地制宜进行本土化实验与探索,避免拿来主义。同时,在各地基层政府现有资金支持有限的环境下,充分发挥图书馆全体工作人员主观能动性,使有限经费取得最大效益;吸引政府和社会的关注,形成图书馆与政府、图书馆与社会民众的长期良性互动,增强基层图书馆与社会大众的关联度和居民满意度。③实施政府监督、图书馆行业监督、社会力量监督等多主体监督,畅通线上监督和线下监督渠道,采用通报、约谈、评估、督查、督办等多种手段,在体制内形成刚柔并济的行政监督和促进机制,实施从总分馆建设制度文本制定到建设结果满意度考核和评价全流程监督。

5.4 多措并举提升基层图书馆馆员职业使命和专业能力

从系统论和管理理论来看,馆员尤其是图书馆的管理者是图书馆运行的核心要素之一,为提升基层图书馆治理效能,应通过法治化赋能图书馆管理者^[36]。培养和强化馆员职业使命和专业能力,是提升基层图书馆治理效能、推动高质量发展的又一着力点。①制定实施基层图书馆管理者选人、用人、培训和考核制度。如制定实施“基层图书馆馆长任职条例”,严格基层图书馆一把手任职门槛,明确学历、专业、经历等要求,选择有志于基层公共图书馆事业、具有职业操守和职业精神的人员担任管理者,避免

馆长任命过程“黑箱化”导致的德不配位或才不配位情况。②制定实施“基层图书馆总分馆建设培训考核制度”,明确培训周期、主题、培训结果考查方式等,避免培训形式化,切实通过培训提高馆员的职业精神和专业能力,培养赋能型馆员和管理者,提高基层图书馆发展的内生力量。③制定实施“基层图书馆管理者综合评估办法”,在常规的体制内部考核、台账数据考核和管理者评估周期的同时,引入管理者能力第三方评估。在对基层图书馆总分馆建设成果进行实地考察和居民认可度调查的基础上,形成评估报告。

6 结语

本研究通过田野调查的方式,历时近一年,走进武陵山片区少数民族民众日常生活,以涉及公共图书馆总分馆事业发展的具体人和事为研究对象,探索其背后的“人情世故”,阐释县级图书馆总分馆运行的理论逻辑,助力基层图书馆治理效能提升和未来高质量发展。基层图书馆正经历由“人治”向“法治”的艰难转变,其高质量发展应该建立在治理效能提升基础之上,这也应该是图书馆界以及管理部门在当前甚至是未来相当长一段时期内所要担负的重要且艰巨的任务。

致谢:本文系中国图书馆学会资助一般项目“民族地区基层图书馆治理效能调查研究”(编号:2022LSCKYXM-ZZ-DX002)的研究成果。

参考文献

- [1] 丁文峰. 提升国家治理效能的内涵、意义和路径[EB/OL]. [2022-01-06]. <http://www.hnzy.gov.cn/Info.aspx?Id=17797&ModelId=1>. (DING W F. Connotation, significance and path of improving national governance efficiency[EB/OL]. [2022-01-06]. <http://www.hnzy.gov.cn/Info.aspx?Id=17797&ModelId=1>.)
- [2] 麻宝斌. 制度执行力:提升治理效能的关键所在[J]. 国家治理,2019(41):31-34. (MA B B. Institutional execution; the key to improving governance efficiency[J]. Governance, 2019(41):31-34.)
- [3] 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-28) [2022-01-06]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>. (Full text of XI Jinping's report at 19th National

- Congress of the CPC[EB/OL]. (2017-10-28) [2022-01-06]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.)
- [4] 王一鸣. 把制度优势转化为推动高质量发展的治理效能[EB/OL]. (2019-12-05) [2022-01-06]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/276cb72227e04de9b3c1496025401832.shtml>. (WANG Y M. Transforming institutional advantages into governance effectiveness to promote high-quality development[EB/OL]. (2019-12-05) [2022-01-06]. http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/276cb72227_e04de9b3c1496025401832.shtml.)
- [5] 丹珍卓玛. 西藏基层公共图书服务平台与全覆盖公共图书馆服务体系构建[J]. 中国藏学,2014(2):135-141. (DANZHENZHUOMA. Construction of central-branch library service platform and full coverage public library service system in Tibet[J]. China Tibetology,2014(2):135-141.)
- [6] 冯云. 改革开放四十年民族地区公共图书馆事业发展的成就与经验[J]. 中国图书馆学报,2018(6):25-42. (FENG Y. The achievements and experiences of public libraries in ethnic regions in the past 40 years since the reform and opening-up in China[J]. Journal of Library Science in China,2018(6):25-42.)
- [7] 菊秋芳. 基于法人治理结构的西部民族地区县域公共图书馆服务体系构建[J]. 图书馆理论与实践,2014(10):86-90. (JU Q F. Construction of county public library service system in western minority areas based on corporate governance structure[J]. Library Theory and Practice,2014(10):86-90.)
- [8] 柯平,彭亮. 欠发达地区民族乡镇公共文化服务探索——以贵阳市乌当区新堡布依族乡为例[J]. 图书馆论坛,2018(5):12-18. (KE P, PENG L. An exploration of public cultural service development in minority towns in underdeveloped areas; taking Xinbu Bouyei Town in Wudang District of Guiyang City as an example[J]. Library Tribune,2018(5):12-18.)
- [9] 王天丽. 文化民生视野下的少数民族地区公共图书馆事业发展——以新疆地区公共图书馆为例[J]. 图书馆理论与实践,2015(4):88-90. (WANG T L. The development of public libraries in minority areas from the perspective of culture and people's livelihood; a case study of public libraries in Xinjiang[J]. Library Theory and Practice,2015(4):88-90.)
- [10] 张萍,王岗. 民族地区公共图书馆财政投入保障状况研究[J]. 图书馆理论与实践,2015(11):81-85. (ZHANG P, WANG G. Research on financial investment guarantee of public libraries in ethnic minority areas[J]. Library Theory and Practice,2015(11):81-85.)
- [11] 周力虹,崔程,李白杨. 我国民族地区公共图书馆事业现状与发展研究[J]. 国家图书馆学刊,2020(1):44-49. (ZHOU L H, CUI C, LI B Y. Research on the current situation and development of the public library cause in China's ethnic areas[J]. Journal of the National Library of China,2020(1):44-49.)
- [12] 王虹,岳景艳,杨红岩,等. 农村居民阅读的知与行——嫩江流域少数民族地区阅读情况调查[J]. 中国图书馆学报,2015(5):47-62. (WANG H, YUE J Y, YANG H Y, et al. Knowing and doing of residents' reading in rural areas in China; a survey of the current situation in the ethnic minority regions along the Nenjiang River[J]. Journal of Library Science in China,2015(5):47-62.)
- [13] 王文兵. 文化传承视域下民族古籍文献资源建设研究——以恩施州土家族古籍为例[J]. 图书馆工作与研究,2015(1):56-59. (WANG W B. Research on the construction of national ancient books and literature resources from the perspective of cultural inheritance; taking the ancient books of Tujia nationality in Enshi Prefecture as an example[J]. Library Work and Study,2015(1):56-59.)
- [14] 冯云. 民族地区公共图书馆服务效能提升策略探讨——以西藏自治区为例[J]. 西藏研究,2018(2):140-147. (FENG Y. Approaches to improve service effectiveness of the public library in ethnic minority areas; as Tibet

- Autonomous Region for an example[J]. *Tibetan Studies*, 2018(2):140-147.)
- [15] 刘淑萍. 浅谈欠发达少数民族地区图书馆的均等化服务——以景宁畲族自治县图书馆为例[J]. *图书馆理论与实践*, 2015(7):98-100. (LIU S P. On the equal service of libraries in underdeveloped minority areas: taking the library of Jingning She Autonomous County as an example[J]. *Library Theory and Practice*, 2015(7): 98-100.)
- [16] 旦增卓玛, 尼玛格桑. 西藏公共图书馆的设置与服务体系建设[M]. 上海: 上海科学技术文献出版社, 2018:227-239. (DANZENGZHUOMA, NIMAGESANG. Establishment and service system construction of Tibet public library[M]. Shanghai: Shanghai Science and Technology Literature Press, 2018:227-239.)
- [17] 游俊, 冷志明, 丁建军. 中国连片特困区发展报告(2013)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013:118-261. (YOU J, LENG Z M, DING J J. Development report of China's contiguous poverty stricken areas (2013) [M]. Beijing: Social Science Literature Press, 2013:118-261.)
- [18] 文化和旅游部. WH/T 70.2—2020 公共图书馆评估指标 第2部分: 省、市、县级公共图书馆[S]. 2020. (Ministry of Culture and Tourism of the PRC. WH/T 70.2—2020 Public library assessment indicators—part 2: provincial, municipal, county public libraries[S]. 2020.)
- [19] 马亮. 提高制度执行力, 把制度优势转化为治理效能[J]. *国家治理*, 2020(14):31-33. (MA L. Improve system execution and transform system advantages into governance efficiency [J]. *Governance*, 2020(14): 31-33.)
- [20] 邱冠华. 新世纪以来国内公共图书馆总分馆建设回顾与思考[J]. *中国图书馆学报*, 2017(4):18-31. (QIU G H. The construction of central and branch libraries in China since the 21st century[J]. *Journal of Library Science in China*, 2017(4):18-31.)
- [21] 邱冠华. 公共图书馆提升服务效能的途径[J]. *中国图书馆学报*, 2015(4):14-24. (QIU G H. Approaches to improve service effectiveness of the public library[J]. *Journal of Library Science in China*, 2015(4):14-24.)
- [22] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007:23. (FEI X T. From the soil[M]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2007:23.)
- [23] 吴忠民. 普惠性公正与差异性公正的平衡发展逻辑[J]. *中国社会科学*, 2017(9):33-44. (WU Z M. Balanced development logic of inclusive justice and differential justice [J]. *Social Sciences in China*, 2017(9): 33-44.)
- [24] 朱新力, 余军. 行政法视域下权力清单制度的重构[J]. *中国社会科学*, 2018(4):109-131, 206-207. (ZHU X L, YU J. Reconstruction of power list system from the perspective of administrative law[J]. *Social Sciences in China*, 2018(4):109-131, 206-207.)
- [25] 宋雄伟. 政策执行网络: 一种研究政策执行问题的理论探索[J]. *国家行政学院学报*, 2014(3):66-70, 122. (SONG X W. Policy implementation network: a theoretical exploration of policy implementation[J]. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2014(3):66-70, 122.)
- [26] 亚伯拉罕·马斯洛. 动机与人格[M]. 北京: 华夏出版社, 1987:64. (MASLOW A H. Motivation and personality[M]. Beijing: Huaxia Publishing House, 1987:64.)
- [27] 马海群, 冯畅. 信息资源管理政策执行力影响因素研究——以《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》为例[J]. *中国图书馆学报*, 2020(2):56-74. (MA H Q, FENG C. Factors influencing the executive ability of information resource management policies: a case study on *Some Opinions for Strengthening the Development and Use of Information Resources*[J]. *Journal of Library Science in China*, 2020(2):56-74.)
- [28] 全国人大财政经济委员会, 国家发展和改革委员会. 2016—2020《中华人民共和国国民经济和社会发展第

- 十三个五年规划纲要》解释材料[M]. 北京:中国计划出版社,2016:220. (Financial and Economic Committee of the NPC, National Development and Reform Commission. Explanatory materials for *The Outline of the 13th Five Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China* for 2016-2020 [M]. Beijing: China Planning Press, 2016: 220.)
- [29] 李国新. 公共文化服务保障法律制度的完善与细化[J]. 中国图书馆学报, 2021(2): 29-39. (LI G X. The perfection and refinement of the public cultural service guarantee legal system[J]. Journal of Library Science in China, 2021(2): 29-39.)
- [30] 方家忠. 体系化为表 专业化为里——文化强国愿景下公共图书馆的发展思路[J]. 中国图书馆学报, 2021(6): 62-75. (FANG J Z. Systemization as the external and specialization as the internal: development strategies of public libraries in the vision of the culturally advanced China[J]. Journal of Library Science in China, 2021(6): 62-75.)
- [31] 冯佳, 王珊珊. 我国公共图书馆法人治理结构的试点实践研究[J]. 中国图书馆学报, 2018(4): 40-53. (FENG J, WANG S S. The corporate governance pilots of public libraries in China[J]. Journal of Library Science in China, 2018(4): 40-53.)
- [32] 肖希明, 石庆功. 构建中国特色的公共图书馆治理制度体系[J]. 中国图书馆学报, 2020(5): 4-21. (XIAO X M, SHI Q G. Constructing the institutional system of public library governance with Chinese characteristics[J]. Journal of Library Science in China, 2020(5): 4-21.)
- [33] 习近平: 以铸牢中华民族共同体意识为主线, 推动新时代党的民族工作高质量发展[EB/OL]. (2021-08-28) [2022-01-06]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/28/content_5633940.htm. (XI Jinping: to promote the high-quality development of the Party's ethnic work in the new era by casting the awareness of the Chinese national community as the main line [EB/OL]. (2021-08-28) [2022-01-06]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/28/content_5633940.htm.)
- [34] 傅才武, 岳楠. 公共文化服务体系建设中财政增量投入的约束条件——以县级公共图书馆为中心的考察[J]. 中国图书馆学报, 2018(4): 19-39. (FU C W, YUE N. Restrictions on incremental financial investment in the construction of modern public cultural service system: based on investigations of county public libraries[J]. Journal of Library Science in China, 2018(4): 19-39.)
- [35] 吴建中. 高质量发展背景下《中华人民共和国公共图书馆法》颁布的意义[J]. 国家图书馆学报, 2018(4): 3-6, 18. (WU J Z. Significance of enacting the *Public Library Law* under the background of high-quality development[J]. Journal of the National Library of China, 2018(4): 3-6, 18.)
- [36] 柯平, 彭亮. 图书馆高质量发展的赋能机制[J]. 中国图书馆学报, 2021(4): 48-60. (KE P, PENG L. Empowerment mechanism of library high-quality development[J]. Journal of Library Science in China, 2021(4): 48-60.)

石庆功 武汉大学信息管理学院博士后。湖北 武汉 430072。

唐义 福建师范大学社会历史学院副教授。福建 福州 350315。

肖希明 武汉大学信息管理学院教授, 博士生导师。湖北 武汉 430072。

(收稿日期: 2022-01-07)