

●于良芝 邱冠华 许晓霞

走进普遍均等服务时代:近年来我国公共图书馆服务体系构建研究

摘要 近年来,在普遍均等服务目标驱动下,我国政府和图书馆界在基层图书馆建设、总分馆建设、区域性服务网络建设等方面开展了一系列创新活动,该三方面也因此构成新时期我国公共图书馆服务体系建设的主体内容。虽然各种创新模式为现行体制下的公共图书馆服务体系积累了普遍均等服务经验,但要实现真正意义的普遍均等服务,还需要对公共图书馆服务体系进行更进一步的体制变革,即对公共图书馆的建设主体和管理单元重新做出界定。参考文献3。

关键词 普遍均等服务 公共图书馆 基层图书馆 总分馆建设 区域性服务网络

分类号 G258.2

ABSTRACT This paper reports on a CLS funded project “Library Network Development” and its major findings. The study shows that, in the past few years, driven by “equitable services for all” principles, Chinese government and the library profession have experimented with many innovative ways to establish libraries at the grass - root level, to strengthen main library and branch library relations and to develop regional library networks. It also shows that although each of these endeavours has learned valuable lessons for future development, a true and sustainable equitable public library service for all requires more radical change to the governing structure of Chinese public libraries; it requires a redefinition of their development agents and administrative unit. 3 refs.

KEY WORDS Universally equal service. Public library. Basic level library. Main-branch library. Regional service network.

CLASS NUMBER G258.2

1 引言

普遍均等服务是世界各国公共图书馆事业的共同原则和目标,也是我国几代图书馆界前辈的梦想。但是,直到21世纪的最初几年,在建设和谐社会和新农村的背景下,在“公共财政的配置重点转到为全体人民提供均等化基本公共服务”的前提下,我国公共图书馆事业才切实瞄准了普遍均等服务的目标。可以说,随着我国进入了经济、政治、文化、社会全面发展时期,公共图书馆事业也进入了一个新时代:普遍均等服务时代。在这样的背景下,中国图书馆学会决定立项“图书馆服务网络构建研究”课题,以期了解、分析、总结我国公共图书馆界在普遍均等服务目标驱动下开展四级服务网络建设的经验。

课题由苏州图书馆和南开大学信息资源管理系联合承担。课题组首先对全国的地级市图书馆进行了电话访谈。对于专业文献中已存在相关报道的省份(如浙江、江苏、广东等),课题组将所有地级市图书馆都确定为访谈对象;对于专业文献中未见报道的省份,课题组一般先联系省图书馆学会或省图书馆,然后根据省学会或图书馆提供的情况对地级市图书

馆进行抽样访谈。自2006年底至2007年初,课题组总共电话联系了163家地级市图书馆,成功访谈123家(无效访谈主要包括电话长期无人接听或拒绝访谈两种情况)。访谈内容主要涉及地级市图书馆及所辖各县图书馆开展服务点建设、总分馆建设和服务网络建设的内容和形式。考虑到全国图书馆界对上述概念的理解并不统一,访谈过程特意回避了概念界定,而是首先让接受访谈的图书馆自己判断他们是否开展了以上工作,如果回答是肯定的,再请他们介绍相关内容和形式。

根据电话访谈的结果,课题组确定了总分馆建设和服务网络建设比较活跃的以下城市作为实地考察对象:北京、上海、天津、苏州、杭州、广州、深圳、东莞、佛山,后来又补充了嘉兴。实地考察内容涉及总分馆或服务网络的启动过程(契机、所属项目、经费、主导力量、相关文件等)、建设目标、运行模式、制约因素、使用效果等方面。

随着研究的深入,课题组发现,四级服务网络的构建仅仅构成了近年来我国公共图书馆事业建设的一部分。事实上,为了建设覆盖全社会的、保障普遍

均等服务的公共图书馆服务体系,我国政府和图书馆界在基层图书馆建设、总分馆建设、服务网络建设等方面均开展了形式多样的创新。课题组决定调整调研题目,以期更全面地反映这些创新的成果和经验。

本文是课题调研成果之一。它首先梳理了与普遍均等服务相关的关键概念(近年来,这些概念的使用一直存在着极大混乱,在有些领域,概念混乱已经开始桎梏我们的创新思路);然后对基层图书馆建设、总分馆建设、服务网络建设的创新性实践进行了总结、归类、比较、评价;在此基础上对未来我国公共图书馆服务体系的建设提出了建议。

2 关键概念:普遍均等服务、公共图书馆服务体系、区域性服务网络、总分馆体系

公共图书馆服务体系是指一个地区的公共图书馆以保障普遍均等服务、实现信息公平为目标,独立或通过合作方式提供的图书馆服务的总和,或者说,公共图书馆服务体系包括所有单个图书馆以及它们建立的任何形式的合作平台。按这样的理解,一个国家的公共图书馆服务体系包括这个国家的所有公共图书馆及其合作关系,而一个地区的公共图书馆服务体系则包括这个地区的所有公共图书馆及其合作关系。

所谓普遍均等的公共图书馆服务是指一个国家或地区的公共图书馆服务体系可以保障居住其中的所有人,无论其经济社会地位、年龄、性别、身体状况、种族宗教等区别,都能就近获取其需要的知识、信息、文化资源以及其他图书馆服务。联合国教科文组织的《公共图书馆宣言》对普遍均等服务的表述是:“公共图书馆应不分年龄、种族、性别、宗教、国籍、语言或社会地位,向所有的人提供平等的服务”。而著名印度图书馆学家阮冈纳赞的表述则更简洁:“每位读者有其书”。

保障普遍均等服务的公共图书馆服务体系应该具有两个基本特征:一是全覆盖,即保证所有人都能就近获得服务——当然,就近的标准需要界定;二是包容性,即体系内的每个公共图书馆都不以经济社会地位、年龄、性别、身体状况、种族宗教等因素排斥任何人。

根据国外总分馆体系模式和国内近年来总分馆发展趋势,本研究将总分馆体系定义为:由同一个建设主体资助、同一个主管机构管理的图书馆群,其中一个图书馆处于核心地位作为总馆,其他图书馆处于

从属地位作为分馆;分馆在行政上隶属于总馆,或与总馆一起隶属于同一个主管部门,在业务上接受总馆管理。与此相关的两个概念是公共图书馆建设主体和公共图书馆管理单元。建设主体指保障公共图书馆建设和运行所需经费的政府、社会团体或个人,在多数国家,公共图书馆的建设主体是某一级地方政府;管理单元指由同一个主管部门统一管理的图书馆群,例如英国共有四千多个公共图书馆,但只有208个管理单元。总分馆体系的基本特征就是总馆和分馆共享同一个建设主体并隶属于同一个管理单元。正是建设主体和主管部门的同一性将总分馆连结为管理统一、联系紧密的服务体系,使总分馆之间可以统一规划业务活动,统一制定规章制度,统一人财物管理,统一开展图书馆评估;使用统一的管理系统和读者证,实施通借通还。也正因为如此,在国外,某某总分馆体系经常被看作,称作某某图书馆,就如同它们是一个图书馆。例如,当美国同行提到芝加哥公共图书馆、加拿大同行提到多伦多图书馆、英国同行提到莱斯特郡图书馆与信息服务,他们事实上都在谈论一个总分馆体系。值得说明的是,在我国,由于受公共文化管理体制的约束,近年来发展起来的总分馆很少隶属于同一个建设主体和主管部门,因此,只能算是业务上联系相对紧密的准总分馆体系。

区域性公共图书馆服务网络是指一个地区的图书馆在一定的协调组织和计算机管理系统支持下,组成由若干总分馆体系和独立建制的图书馆共同参与的网状行业管理结构。区域性网络与总分馆体系的区别在于,在真正的总分馆体系背后,是统一的建设主体(通常是地方政府)和主管部门(通常是地方政府的某个部门);而在区域性网络背后,是共同的行业协调组织。

3 公共图书馆普遍均等服务进入我国政府议事日程

尽管公共图书馆界对普遍均等服务的追求由来已久,但最终决定这一目标能否实现的是政府。这是因为,普遍均等服务的两个基本条件,特别是全覆盖的条件,已经超出了图书馆职业的能力范围。正因为如此,20世纪30年代,世界著名图书馆学家阮冈纳赞在阐释阮氏版本的普遍均等服务原则——“每位读者有其书”时,就明确提出,这一原则的责任人是国家。

我国政府大约在“十五”前后开始把普遍均等的

公共文化服务纳入议事日程。2002年3月,国务院办公厅转发文化部、国家计委、财政部《关于进一步加强基层文化建设的指导意见》,明确提出要把文化基础设施建到城市社区和农村村庄(“城市要在搞好群艺馆、文化馆、图书馆建设的同时,加强社区和居民小区配套文化设施建设…农村要因地制宜建设乡镇文化站和村文化室”)。2005年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强农村文化建设的意见》继续强调文化基础设施到村,同时提出建设农村公共文化服务网络(“坚持以政府为主导,以乡镇为依托,以村为重点,以农户为对象,发展县、乡镇、村文化设施和文化活动场所,构建农村公共文化服务网络”)。2006年,《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》明确提出要“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”。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》进一步强调:要“以实现和保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化需求为目标,坚持公共服务普遍均等原则,兼顾城乡之间、地区之间的协调发展,统筹规划,合理安排,形成实用、便捷、高效的公共文化服务网络”;同时进一步强调文化基础设施到村(“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”)。

总之,“覆盖全社会”、“坚持公共服务普遍均等”、“保障公民基本文化权益”、“基本满足居民就近便捷享受文化服务的需求”等关键词系统一致地出现在近年重要的政府文件中,表明建设普遍均等的公共文化服务(包括公共图书馆服务)的目标已经进入了我国政府的议事日程。

4 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系:主要工作与思路

在上述背景下,已有不少地方政府开始投入专门经费,按普遍均等服务原则构建本地区的公共图书馆服务体系;在政府还没有发挥主导作用的地区,公共图书馆队伍也开始通过各种途径将现有服务延伸到社区和农村。政府和公共图书馆界已经开展的工作主要集中在以下方面:

(1)基层图书馆建设。在整个公共图书馆服务体系建设中,这项工作的目标就是提高公共图书馆服务覆盖率,使更多的人能就近获取公共图书馆服务。

(2)总分馆建设。目前这项工作的目标是在一

组图书馆之间建立起具有一定的统一管理能力和、服务相对规范、联系相对紧密、可持续发展能力相对强的图书馆共同体(准总分馆体系);该共同体可以借助总馆的力量维持分馆的可持续发展,借助分馆的触角延伸总馆的服务。

(3)区域性服务网络建设。这项工作的目标是通过行业管理和合作,将一个地区隶属于不同建设主体和主管部门的图书馆联结为以资源共享为核心的服务网络,增强本地区公共图书馆服务体系的行业管理能力和普遍均等服务能力。

5 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系:基层图书馆建设

在我国,“基层图书馆”的概念通常被用来指县级及以下图书馆。从“六五”到“十五”的25年间,我们基本上实现了县县有图书馆、文化站的目标。近年来,基层文化设施建设的重点已经开始转移到街道/乡镇和社区/村庄两级。从普遍均等服务的角度看,这是一个非常重要的转变,因为只有这样,才能保证大多数就近获得公共图书馆服务,换言之,才能保证公共图书馆服务对大多数人口的覆盖。

5.1 街道/乡镇图书馆建设

近年来,中央及地方政府的相关政策对街道/乡镇一级图书馆都有相对明确的规定,这包括:(1)性质:街道/乡镇图书馆是公益性文化设施的组成部分,主要由公共财政支持,是政府的责任;(2)覆盖率:普及到每个街道/乡镇,一般作为街道/乡镇综合文化服务站的组成部分;(3)建设主体:一般为街道办事处/乡镇政府,但2002年的《关于进一步加强基层文化建设的意见》已经提出,“加强基层文化建设的主要责任在县(市)、区级人民政府”;(4)管理:乡镇文化站要配备专职人员管理。

在一些地区,地方政府已经开始按上述指导思想建设街道/乡镇图书馆。例如,北京市把街道/乡镇图书馆的建设标准纳入了《北京图书馆条例》,规定:街道、乡镇公共图书馆(室)的建筑面积应当达到100平方米以上,阅览座位应当达到30席以上;年入藏文献信息资料不得少于1000册(件)。2002年10月发布的《北京市人民政府关于进一步加强基层文化建设的意见》明确提出,区县政府应承担起基层文化建设的主要责任。2002年之后,北京市的不少区县(西城区、东城区、丰台区、崇文区等)都开始按《条例》标准,由区县财政支持街道(乡镇)馆建设,例如西城区

财政每年为街道图书馆投入总共30万元购书经费。这一模式被称为“区街共建模式”。

在其他地区,街道/乡镇图书馆通常由街道办事处/乡镇政府与县级及以上图书馆联合建设,很多基层图书馆也因此成为县级及以上图书馆的分馆或流通点。

5.2 社区/乡村图书馆(室)

关于社区/乡村一级图书馆(室)的建设,我国的政策比较模糊。例如,在建设主体方面,政府一方面鼓励农民自办文化:“大力发展农村民办文化。通过民办办助,政策扶持,鼓励农民自办文化,开展各种面向农村、面向农民的文化经营活动,使农民群众成为农村文化建设的主体”^[1],另一方面又强调加大对农村的文化投入:“各级财政要统筹规划,加大对农村文化建设的投入,扩大公共财政覆盖农村的范围,不断提高用于乡镇和村的比例。保证一定数量的中央转移支付资金用于乡镇和村的文化建设”^[2]。按目前公共文化的建设体制,社区/乡村图书馆建设主体的模糊性几乎是必然的;长期以来,我国一直实施“一级政府负责一级图书馆”的建设体制,最低一级地方政府负责的是街道/乡镇图书馆。社区和乡村图书馆既然没有对应级别的地方政府,因而也就没有对应的公益性建设主体。

目前的社区/乡村图书馆(室)存在多种形式。第一种是部分地方政府根据普遍均等服务原则,按照一个社区/乡村一个图书馆(室)的布局统一建设的公益性图书馆(室)。在深圳,多数社区图书馆(室)就是这样建设起来的。2003年深圳市出台的《深圳市建设“图书馆之城”(2003~2005)三年实施方案》提出:用三年时间,争取让每个社区都有一座规模不等的图书馆(室)或“共享工程”基层网点;到2005年底,基本实现每15万常住人口拥有一座公共图书馆,每1.5万常住人口拥有1个社区图书馆(室)。《方案》没有明确规定社区图书馆(室)的建设主体,但在《方案》实施的三年中,社区图书馆的最初设置经费大都来自区财政。在福田区,每建一个社区图书馆,区政府就投入15万元设置经费,另外每年再投入10万元运行经费;在南山区,区财政一次性投入700万元建起了83家社区图书馆;在宝安区,自1998到2004年,区财政陆续投入900万元,建立了104家社区图书馆。截止2005年底,深圳的622个社区中,已有473个建立了社区图书馆。

第二种形式是农家书屋。目前大部分农家书屋

都是“农家书屋工程”的产物。农家书屋工程是由新闻出版总署和中央文明办等八家单位联合实施的新农村文化建设项目;计划“十一五”期间在全国建立20万个农家书屋,2015年基本覆盖全国的行政村;其目的是将农家书屋建设成农村出版物的发行、传播、利用的综合平台,所以从严格的意义上说,农家书屋不是图书馆,但“农家书屋工程”的发起者希望它涵盖图书馆的部分功能。

第三种形式是由居委会、村委会等基层组织以及各种社会力量与现有公共图书馆联合建设的图书馆(室)。在全国各地零散地分布着大量这样的图书馆。天津图书馆与阳光100房地产开发商合建的“阳光100社区图书馆”、与王兰庄村委会合建的王兰庄村图书馆、深圳南山区图书馆与工业园区合建的众冠分馆都是按这种方式建设的社区或乡村图书馆。

6 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系:总分馆体系建设

如前所述,根据国际上比较通行的做法,严格意义上的总分馆体系是由同一个建设主体设置和维持、同一个主管机构管理的图书馆群(其中的一个图书馆被指定为总馆)。不难理解,我国现有的“一级政府负责一个图书馆”的体制不可能产生这样的总分馆体系。近年来,我国公共图书馆界致力于建设具有一定的统一管理能力、服务相对规范、联系相对紧密的图书馆共同体(我们称之为准总分馆体系)。可以说,当前我国公共图书馆总分馆体系建设的实质就是在现有体制框架内寻求一种使图书馆共同体成为可能的途径或模式。截至目前,已经尝试的总分馆体系模式大致可以归纳为以下几种:通过自下而上全委托而形成的总分馆体系、通过自下而上半委托而形成的总分馆体系、通过自上而下全委托而形成的总分馆体系、通过自上而下半委托而形成的总分馆体系、通过体制改革形成的纯粹总分馆体系。

6.1 通过自下而上全委托而形成的总分馆体系

指一个总馆与其分馆之间通过协议建立的、按以下模式运行的总分馆关系:分馆或其主管部门将一定数额的年度购书经费和人员工资委托给总馆使用,总馆按双方认同的书刊数量、人员数量和资产管理办法为分馆配备藏书和人员,保证图书馆开放;分馆按双方认同的标准保证分馆运行所需的设备、场地和其他工作条件,同意将图书的资产权临时(在协议期内)转让给总馆支配;读者用一张借书卡可以通借通还总

馆和任何分馆的图书。在我国现有体制框架下,这可能是最接近于真正意义的总分馆体系的模式。

苏州市采用的就是这种模式。苏州图书馆总分馆体系是以苏州图书馆为总馆、以苏州图书馆与基层政府合作建设的基层馆为分馆而构成的统一管理的图书馆群。苏州图书馆与基层政府合作的基本方式是:分馆所在地的基层政府承担场地、设备和物业等费用,并向苏州图书馆支付一定的年度费用(社区分馆为每馆每年5~8万元);苏州图书馆负责分馆的软件安装,每两个月为每个分馆调配400至500册图书(部分是新书,部分是周转书),为每个分馆配备两名以上工作人员,保证分馆每周开放不少于50小时;分馆的阅览和上网全部免证,外借需持苏州图书馆统一借书卡,可以在总馆及所有分馆通借通还。为了解决图书资产权对通借通还的限制,苏州图书馆提出了“动态资产权”概念以及与之相适应的管理办法:在资源调配和通借通还过程中,图书的资产权与图书本身一起流动;总馆将书调拨到哪里或读者将书归还到哪里,图书的资产权就“流”到哪里;因异地借还而“流动”的图书,系统会在读者还书时自动变更其资产权记录,使其作为接受还书的图书馆资产,在当地继续流通。

6.2 通过自下而上半委托而形成的总分馆体系

指一个总馆与其分馆之间通过协议建立的、按以下模式运行的总分馆关系:分馆(或其主管部门)将一定数额的年度购书经费委托给总馆使用,总馆按双方认同的书刊数量和资产管理方法为分馆配备藏书,分馆按双方认同的标准保证图书馆运行所需的设备、场地、人员和其他工作条件,并保证按时开放;读者用一张借书卡可以通借或者通借通还总馆和任何一个分馆的图书。天津图书馆扶持建设的一部分街道或社区图书馆就与天津图书馆一起构成了这样的总分馆体系。例如,天津阳光100社区图书馆就是天津图书馆与阳光100房地产开发商合建的社区分馆。开发商每年向天津图书馆缴纳2万元购书经费,天津图书馆则每年为其配送价值约4万元的图书。读者持天津图书馆统一借书卡。

6.3 通过自上而下全委托而形成的总分馆体系

指地方政府以文件或其他形式将支持辖区基层馆建设的经费委托给当地级别最高的图书馆使用,并责成该馆为下一级图书馆配备资源,实施业务管理和

服务协调,从而在该馆与下一级图书馆之间形成具有业务隶属关系的总分馆关系;总馆为分馆配备的资源属于总馆,总馆因此可以在基层馆之间调配资源,使其在基层馆之间流动;流动的馆藏构成中心馆的流动分馆,同时构成基层馆的“馆中馆”。

由广东省政府支持、广东省立中山图书馆负责实施的广东流动图书馆体系就是这种模式的代表。从2003年起,广东省财政每年拿出500万元(2006年起增至600万元),支持省立中山图书馆在欠发达县建立流动分馆。具体实施过程是:由希望参与流动图书馆建设的县级图书馆提出申请,在满足条件的地区,省馆、县文化局、县图书馆签订三方协议,并根据协议启动流动图书馆建设。协议规定,省立中山图书馆在县图书馆内设置流动分馆,县馆为流动分馆配备人员并负责分馆的服务。省馆为每个流动分馆配备初始藏书12000册,书架16个,电脑2台,阅览桌椅若干,激光打印机、复印机、图书防盗仪、计算机管理系统各1台(套),价值约40万元。省馆每半年将图书流动一次,A馆流向B馆,B馆流向C馆,依次类推;每次流动前,先剔旧2000册图书,用来补充县级馆的原有馆藏;流动时,再补充2000册新书。流动书的产权归中山馆,县政府配套经费购买的图书产权归县图书馆,但所有图书的书目数据都在中山馆的书目数据库中,采用相关字段标识产权。截止2007年3月,广东省立中山图书馆已经按上述模式在39个欠发达县建立了流动分馆。

6.4 通过自上而下半委托而形成的总分馆体系

指一个地方政府以文件或其他形式将支持辖区基层馆建设的经费委托给当地级别最高的图书馆使用,并责成该馆为下一级图书馆配备资源,实施业务管理和

6.5 完全(纯粹)总分馆体系

指一个图书馆在本级政府支持下,投入一部分图书、设备、人员,在本馆之外另外开设新馆作为自己的

分馆,总馆与分馆之间发放统一借书卡,读者用一张证可以使用总馆和任何一个分馆的服务。过去,这样的分馆基本上都是在馆舍更新中出现的,即图书馆在建设新馆舍后,将老馆作为分馆。值得注意的是,近年来已经出现了由总馆的本级政府主导建设的纯粹意义的总分馆体系。佛山禅城区联合图书馆就是这样一种总分馆体系。“禅城区联合图书馆”自2005年开始建设,由禅城区政府资助,由禅城区图书馆作为总馆并负责实施,其目标是建成包括主馆1个、分馆8~9个的图书馆群;联合图书馆采用统一管理、分层服务:体系内的人、财、物由总馆统一调配,图书统一采购,书目数据统一编制,文献资源所有权归属总馆,全区书刊通借通还,资源完全共享。至今,禅城区已形成了由一个总馆、四个分馆组成的总分馆体系。

7 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系:区域性服务网络建设

20世纪50年代,我国图书馆之间就已经开始建立比较正式的区域性合作关系,这种合作关系也经常被称为图书馆网,但这里所说的区域性公共图书馆服务网是近年来出现的一种新的行业合作形式。与以往的图书馆网不同的是,今天的区域性服务网已经突破了图书馆内部的业务合作,把跨馆利用资源的权限直接交给了读者,使他们不管持有哪个图书馆的借书卡,都可以自由利用网内任何图书馆的资源和服务。区域性服务网络建设的实质就是通过行业协调,在不同建设主体负责的图书馆之间形成资源共享机制,使读者的跨馆利用行为成为可能。近年来,各地正在探索的资源共享机制大致分为以下几种:一卡通借模式、一卡通借通还模式、分层通借通还模式。

7.1 一卡通借模式

指一个地区的图书馆在一定的协调组织和计算机管理系统支持下,组成由三级或四级图书馆(市、区县、街道/乡镇、社区/乡村图书馆)共同参与的网状行业管理结构;读者用一张借书卡可以到网内任何一个图书馆借阅图书,但需将所借图书归还原馆。典型的有2007年5月前的“北京公共图书馆服务网络”。2003~2005年间,首都图书馆与北京市的部分区县馆和街道馆共同构成了“一卡通借”网络,读者只要办理了北京公共图书馆服务网络统一借书卡,就可以到任何一个网络成员馆借阅图书。从2007年5月开始,首都图书馆、西城区图书馆、朝阳区图书馆及15家街道分馆已经开始组成通借通还网。北京市公

共图书馆服务网络的最终目标是在全市范围内实现图书通借通还,因而“一卡通借”在北京仅仅是一种过渡形式。

7.2 一卡通借通还模式

指一个地区的图书馆在一定的协调组织、计算机管理系统和物流系统支持下,组成由三级或四级图书馆(市、区/县、街道/乡镇、社区/乡村图书馆)共同参与的网状行业管理结构,读者用一张借书卡可以到网内任何一个图书馆借阅图书,且可以将所借图书归还网内任何一个图书馆。上海中心图书馆一卡通、杭州一证通工程所建设的都是这种模式的网络。上海图书馆自2001年开始建设区域性服务网络,至2006年底已形成包括1个市馆、21个区县馆、32个基层馆在内的公共图书馆服务网络。网络的成员馆向读者发放统一借书卡,并保障他们在成员馆之间通借通还图书。为了解决图书资产权对通借通还的限制,上海图书馆提出了“浮动馆藏”概念及相应的管理办法:读者持统一借书卡可以在任意馆借还图书,图书在归还地点继续流通,藏书地点自动变更,但资产权保持不变。杭州的区域性网络自2004年开始建设,包括杭州市馆及其分馆、七个县级馆及其分馆以及杭州市少儿图书馆;市区各馆加上七个县级馆之间实行通借通还。纳入通借通还服务的图书(目前还只是馆藏的一部分,以通借通还专架的形式与其他图书区分)的书目数据和持一卡通借书卡的读者数据都集中在杭州图书馆,读者持统一借书卡可以到任何图书馆的通借通还专架借阅图书,也可以把所借图书归还到任何图书馆,归还的图书在接受还书的图书馆继续流通,但资产权不变,书目数据库根据图书的流向动态反映图书的藏书地点。

7.3 分层通借通还模式

指一个地区的图书馆在一定的协调组织、计算机管理系统和物流系统支持下,组成由三级或四级图书馆(市、区/县、街道/乡镇、社区/乡村图书馆)共同参与的网状行业管理结构,读者用一张借书卡可以在一定范围(如一个区)内通借通还任何图书馆的图书。目前的深圳图书馆之城就是一个实施分层通借通还的网络。第一层由深圳图书馆(市馆)与六个区图书馆构成,在技术上采用D-ILAS系统支撑,在物流上使用物流公司的服务;每个馆各准备七个袋子,将读者归还的图书按其产权归属分别装进相应的袋子,然后通过物流车将各馆的图书归还至各馆继续流通,物流车每周配送三次。第二层由六个区图书馆与各自的

分馆构成。深圳图书馆之城的目标是建成遍布深圳的无边界的图书馆网,因此目前的分层通借通还似乎是一种过渡形式。

8 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系: 现有模式比较

如上所述,近年来,为了构建覆盖全社会的公共

图书馆服务体系,我国政府和图书馆界针对基层图书馆的普及、图书馆共同体(总分馆体系)的形成、服务网络的构建开展了一系列探索,形成了多种建设模式。表1至表3比较了这些模式的主要特点及实施条件。

表1 基层(街道/乡镇、社区/村)图书馆建设模式

模 式	特 点	条 件
政府主导型	➡ 市区县政府主导,建设主体上移 ➡ 统一规划、统一布局标准、全覆盖 ➡ 项目思路:在一定时间内实现全覆盖,未必考虑可持续发展 ➡ 不一定产生总分馆体系	➡ 地区经济较发达 ➡ 市区县政府重视文化建设(如制定有文化大省发展战略或文化立市发展战略)
联合建设型	➡ 基层政府和市区县图书馆联合建设 ➡ 零散,无统一布局标准 ➡ 与总分馆建设相结合	➡ 市区县图书馆具有较清晰的职业理念和较强的职业开拓性 ➡ 基层政府或社会力量比较重视文化建设

表2 总分馆体系建设模式

模 式	特 点	条 件
自下而上全委托	➡ 分馆的主管部门作为建设主体;总馆作为全面管理者 ➡ 分馆权利全面转让(人事、经费) ➡ 资产权属于分馆,但比较淡化	➡ 总馆具有先进的职业理念、较强的服务能力和管理能力 ➡ 开明的基层政府或基层组织
自下而上半委托	➡ 分馆的主管部门作为建设主体;总馆作为文献提供者和业务扶持者 ➡ 无权利转让	➡ 基层馆已经有一定的基础 ➡ 总分馆的互惠程度相当
自上而下全委托	➡ 总分馆体系所涵盖地区的最高政府作为分馆的主要建设主体;总馆作为业务管理者 ➡ 资产权属于总馆	➡ 经济比较发达 ➡ 总分馆体系涵盖地区的最高政府具有较强的财政能力和文化建设战略 ➡ 总馆能力较强
自上而下半委托	➡ 总分馆体系所涵盖地区的最高政府作为分馆的联合建设主体;总馆作为业务扶持者 ➡ 资产权属于分馆	➡ 经济比较发达 ➡ 总分馆体系涵盖地区的最高政府具有较强的财政能力和较具体的文化发展战略 ➡ 分馆具有较好的基础
纯粹总分馆	➡ 总馆与分馆建设主体完全统一 ➡ 总馆作为分馆的行政和业务管理者 ➡ 总馆拥有对分馆的所有控制权	➡ 公共图书馆建设体制的改革

表 3 区域性网络建设模式

模 式	特 点	条 件
一卡通借	任意馆借书, 哪借哪还	➡ 统一管理的书目数据 ➡ 统一管理的读者数据 ➡ 统一的规范规章(如罚款规定)
通借通还	任意馆借, 任意馆还	➡ 统一管理的书目数据 ➡ 统一管理的读者数据 ➡ 统一的规范规章(如罚款规定) ➡ 统一的收益管理制度和系统 ➡ 浮动馆藏或动态资产权或遍布整个区域的统一的物流系统
分层通借通还	在一定范围内实行通借通还	➡ 每个层次有统一的书目数据、读者数据、规范规章、收益管理系统 ➡ 跨层次图书馆要维持两套系统 ➡ 浮动馆藏或动态资产权或多个局部物流系统

9 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系：
主要问题(瓶颈)

9.1 基层图书馆的建设主体问题

如前所述,在实现县县有图书馆的目标之后,我国已经进入了街道/乡镇以及社区/乡村图书馆建设阶段,即公共图书馆服务体系的末梢组织建设阶段。这一层次的图书馆不仅数量庞大,而且覆盖人口众多,其发展状况将在很大程度上决定我国能否真正实现普遍均等的公共图书馆服务。然而,按照我国目前的体制,这些图书馆的建设者恰恰是公共图书馆建设主体中能力最弱的部分——乡镇政府、街道办事处、居委会、村委会、社会力量。建设主体的薄弱至少为基层图书馆建设带来了以下问题:(1)长效机制或可持续发展问题。过去的经验(如 20 世纪 90 年代建设“万册书库”的经验)显示,这级建设主体设置的图书馆,一般都存在服务能力低下、可持续发展力欠缺的问题。本研究的实地考察也发现,近年出现的街道/乡镇图书馆多数都存在经费不足、人员不稳定、人员素质无法保证、服务不规范、利用率低等问题,它们的可持续发展前景的确不容乐观。(2)基层图书馆的布局问题:《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》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”,《纲要》和随后的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》都隐含了“文化基础设施至社区和村”的全覆盖标准。在现行体制下,这样的全覆盖事实上就是要求按行政区划在每个社区和行政村设置一个图书馆或图书室,不考虑

社区或村的人口密度、面积、两个相邻居委会(村委会)之间的距离、居委会与街道图书馆的距离等因素。我们的调研显示,由此形成的图书馆布局未必是科学的,也未必是经济的。以深圳为例,各区政府主导的社区图书馆建设就是按每个社区一个图书馆(室)的布局推进的,南山区为此设置了 83 个社区图书馆,但据南山区图书馆的估计,如果能够打破行政区划界限,这些图书馆完全可以整合为 40 个。(3)基层图书馆“全覆盖”的可能性问题。目前,社区/乡村一级图书馆主要靠居委会、村委会等基层组织和社会力量维持,缺乏明确稳定的公益性建设主体,因此,这一层次的全覆盖事实上缺乏稳定的经费保障。即使政府可以通过短期项目或工程(如农家书屋工程)完成覆盖,也很难保障长期覆盖。

因此,要保证基层图书馆的持续健康发展,我们必须突破现有建设主体的分工,重新界定基层图书馆的建设主体。遗憾的是,近年来尝试的基层图书馆建设模式都未能实现这一突破。在政府主导型模式中,虽然财政能力较强的市区县政府开始主动分担基层图书馆的建设责任,但是,由于这种责任没有被制度化,市区县政府对基层图书馆的参与更多被视为善举而不是义务,因此具有不彻底性(如北京)和临时性(如深圳)。在北京的区街共建模式中,区政府的参与是以配套经费的形式提供的,因而只能在一定程度上辅助街道图书馆的发展;在深圳,多数区政府对社区图书馆的投入都是一次性的,由于没有后续经费,很多社区图书馆(有些区高达 2/3)不能维持运行。

在联合建设型模式中,现有市区县图书馆一般是利用自己的常规经费扶持街道和社区图书馆发展,这首先限制了他们推动建设的基层图书馆的规模;其次限制了他们对普遍均等原则的贯彻——现有图书馆一般都选择条件较好的社区建立合作关系,这事实上加剧了公共图书馆服务的非均衡分布。

9.2 总分馆建设中的体制障碍

我国现行公共图书馆建设体制总的来说是分级财政的产物。这种制度在我国确立了公共图书馆的多元建设主体和多级管理单元。从建设主体看,我国公共图书馆的建设主体包括省政府、地市级政府、县级政府、街道/乡镇级政府以及各类基层组织,每一级政府和基层组织基本上只承担一个图书馆的建设责任,有多少个公共图书馆就有多少个建设主体;建设主体的行政级别越低,其负责建设的图书馆的服务能力也越弱。从管理单元来看,每一级政府都独立设置公共图书馆管理机构,负责本级公共图书馆的人事、政策、发展规划等,一个管理单元通常只有一个图书馆。不同的建设主体和主管部门就像是一层层套子,把每个图书馆分隔成彼此独立的实体,使任何两个或两个以上的图书馆都难以有效共享资源(包括经费、人员、文献、空间等)。这事实上排除了在图书馆之间形成统一管理、统一服务的总分馆体系的可能。我们现有的总分馆模式(除了纯粹的总分馆)都可以看作是图书馆职业为了追求普遍均等服务对体制障碍的突破。

这一努力的效果因模式而异。越是接近于纯粹总分馆的模式,越有利于资源的整合和服务的延伸,总分馆建设的效果也越好。苏州图书馆实施的就是一种比较接近纯粹总分馆体系的模式,其2007年的统计资料显示,从1月至9月,每个社区分馆平均每月接待读者3803人次(7月份高达7127人次)。这个数字接近于2004年我国县级图书馆每月平均接待的读者人次(3967人次)^[3];大约是苏州图书馆在实施这种模式之前设置的利用率最高的流通点月均访问量的20倍;是我们调研过的相对松散型总分馆体系(多数建立在半委托关系上)中较好分馆月均访问量的大约四倍。这种差距可能有很多原因,但总馆对分馆的馆藏资源、开馆时间、服务质量、人员素质等的控制程度无疑是一个非常重要的原因。在松散型的半委托模式中,由于建设主体和主管部门不同,总馆根本无法对分馆实施有效管理,因而无法保证分馆的服务水平,甚至无法保证其正常运行。在我们调研的一个总馆,承担分馆工作的部门负责人反映,该地区

的分馆工作人员年流动率高达70%,即一年内有70%的分馆工作人员调动了工作。这可能是一个极端的例子,但却说明,如果总馆不能对分馆实施有效控制,什么情况都可能发生,从而使总馆与分馆之间无法行使预期的业务关系,使总分馆体系流于形式。总之,总分馆体系的正常运作依赖于能赋予总馆特定权力的管理体制,而这种体制在我国尚没有建立。

9.3 区域性服务网络建设中的认识(概念)问题

区域性服务网络由总分馆体系和独立建制的图书馆组成,是不同建设主体的图书馆之间建立的资源共享机制。它通过行业协商确定资源共享模式,可以采用成员馆认同的任何模式,包括:通用、通借、通借通还。所谓通用是指网络成员之间相互开放阅览权限(在已经免证阅览的图书馆,这条将失去意义)和预约借书权限(即允许区域内任何读者通过网络或电话向任何图书馆预约图书,并指定一个图书馆代为接收图书和办理外借手续);通借指读者可以到任何馆借书,但需要将图书归还到借出馆;通借通还指读者可以到任何图书馆借书,也可以将所借图书归还到任何图书馆。一个区域性网络究竟采用何种形式取决于很多因素,如区域的大小、总分馆体系的状况、现有自动化管理系统的容量等,但不管采用哪种形式,都需要因地制宜,以效益为准绳。

截止目前,我们对“服务网络”概念的理解似乎存在两个误区:第一,我们理所当然地把通借通还当成了区域性服务网的内在的、普遍的形式,因而在网络建设中忽略其他资源共享形式,甚至为了追求通借通还而忽略效益。正在建设中的区域性服务网络几乎都在追求整个区域的通借通还;通借或分层通借通还仅仅被看成是一种过渡形式,而通用则基本被排除在外。其次,我们始终没有厘清“服务网络”与总分馆体系的区别,因而一直以网络建设取代总分馆体系建设,其实质是,我们在用行业行为替代政府行为,用行业合作取代建设主体的整合,用行业创新取代体制改革。

9.4 地区差异问题

目前,能同时从基层馆、总分馆、区域性网络三个方面建设公共图书馆服务体系的地区主要集中在北京、上海、江苏、浙江、广东,前面所述的几种创新模式也主要集中在北京及东部地区。其他大部分地区还在依赖公共图书馆的传统延伸方式,缓慢地推动公共图书馆服务向基层延伸。地区差距的拉大必将制约全国范围普遍均等服务的实现。

10 构建覆盖全社会的公共图书馆服务体系:建议

(1)进一步明确公共图书馆的建设主体。在综合考虑各级政府财政能力及图书馆事业管理便利性的基础上,我们建议:在2002年《关于基层文化建设意见》提出的“基层文化建设的主要责任在县(市)、区级人民政府”的基础上,进一步明确各类地区公共图书馆的建设主体,将大城市(直辖市和部分公共图书馆较发达的副省级城市)的区政府界定为全区公共图书馆的建设主体,将副省级城市和地级市的市政府界定为整个城区公共图书馆的建设主体,将市郊的区政府、县级市政府和县政府界定为全县公共图书馆的建设主体。公共图书馆建设主体的责任包括按特定的布局标准在整个辖区内建设规模不等的固定图书馆和汽车图书馆服务点;指定其中最大的图书馆作为总馆,其他固定图书馆作为分馆,形成以建设主体同一性为基础的纯粹总分馆体系;保障整个总分馆体系的运行经费(含购书经费、人员经费、设备更新经费等);建立管理整个总分馆体系的职能机构。将省政府界定为省级公共图书馆的建设主体,但在经济发展不均衡的省份(如广东、山东、江苏),可以参考澳大利亚部分州的做法,将省政府界定为欠发达区县公共图书馆的联合建设主体。

(2)进一步明确公共图书馆服务体系的管理单元。根据国外经验和我国公共图书馆建设体制的局限,我们建议:在整合公共图书馆建设主体和主管部门的基础上,形成以总分馆体系为界线的公共图书馆管理单元,即每个总分馆体系只有一个管理职能机构;该管理机构可以赋予总馆对所有图书馆的行政和业务管理权;由总馆统一管理整个总分馆体系的人、财、物,统一制定和安排业务标准和服务内容,统一监督图书馆服务质量。

(3)在上述管理机构的统一规划和管理下,合理布局总分馆体系中的固定图书馆和汽车图书馆服务点。由于总分馆体系的主管部门可以在更高层次上统一考虑图书馆布局,图书馆的设置不一定要做到每个社区、每个行政村都有一个图书馆,而是可以在综合考虑社区人口密度、面积、社区或行政村之间的距离等因素的基础上,设置固定图书馆;按固定图书馆的分布情况设计汽车图书馆的服务路线,以最低的成本最大限度地实现普遍均等的公共图书馆服务。

(4)调整公共图书馆的评估思路。由于按上述模式建立的总分馆体系是由同一个建设主体资助的、同一个主管部门管理的整体,公共图书馆的评估思路需要从“以单个图书馆为评估单元”转向“以总分馆

体系为评估单元”。

(5)摆脱“区域性服务网络=通借通还网”的概念束缚。根据本地区总分馆体系的状况、地域特征、人口状况等因素,设计与当地情况相适应的资源共享模式。例如,在区级图书馆比较发达的大城市或在人口流动性较小的地区,不一定刻意追求全区域的通借通还,可以考虑建设使用便利的通用网络。

(6)调整国家对欠发达地区公共图书馆的援助思路,将对单个图书馆、单个村庄的援助改为对总分馆体系的援助,责成总馆在公共图书馆管理机构的监督下,负责援助经费或资源的调配、管理、使用,保证援助经费和资源的有效利用。

(7)重视图书馆职业在鼓励全民阅读中的核心作用。各地政府在发起社会教育、全民阅读、基层文化建设、农村及欠发达地区文化援助活动时,关注图书馆界的伙伴作用;关注图书馆界有关阅读问题的研究成果,用以指导社会各界的阅读促进活动、教育机构的阅读教学活动、出版机构的出版物策划活动;推广世界图书馆职业的阅读促进经验,注重从幼儿开始培养阅读兴趣,注重阅读的快乐体验,使全民阅读习惯成就于国人的幼年,贯穿于国人的一生。此外,要加大图书馆投入力度,关注图书馆人才培养,加强图书馆服务于“阅读民族”和“阅读国家”的能力,使普遍均等的公共图书馆服务体系真正成为“阅读中国”的支柱。

(本文系中国图书馆学会2007年资助项目“图书馆网络构建研究”的成果。苏州图书馆为课题调研提供了部分经费;苏州图书馆的杜晓忠、卢烨、中国教育图书进出口公司的祝祺星参加了课题的实地调研;南开大学2005级研究生朱艳华、刘煜蕾参加了课题的电话访谈。)

参考文献

- 1,2 见:中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强农村文化建设的意见》,2005年11月7日
- 3 中国图书馆学会. 中国图书馆年鉴2005. 北京:现代出版社,2006:615

于良芝 南开大学信息资源管理系教授。通讯地址:天津市。邮编300071。

邱冠华 苏州图书馆馆长。通讯地址:苏州市人民路858号。邮编215002。

许晓霞 苏州图书馆副馆长。通讯地址同上。

(收稿日期:2008-02-27)