

公共图书馆的设置与体系建设研究

执笔人:邱冠华

课题组:于良芝 邱冠华 李超平 高文华 屈义华

摘要 尽管我国在“十五”末期初步实现了县县有图书馆的目标,但事实上大部分人口仍处在公共图书馆服务的覆盖范围之外。在“提供普遍均等公共文化服务”以“保障人民群众基本文化权益”的方针政策下,覆盖全民的公共图书馆服务体系建设已成为构建和谐社会的的重要内容。然而,覆盖全民的公共图书馆服务体系和运行又将对公共财政的支付能力和图书馆职业的服务能力带来巨大挑战。正在形成中的《公共图书馆法》就是要在这样的背景下为公共图书馆服务体系选择合理的建设体制。本研究在对国内外公共图书馆服务体系经验的总结归纳、对五个案例地区总分馆的成本核算、对五个样本省份构建全覆盖公共图书馆服务体系要素分析的基础上,提炼发现,提出建议,为《公共图书馆法》合理选择新时期的公共图书馆服务体系建设体制提供依据。表9。参考文献6。

关键词 公共图书馆 立法 总分馆 建设主体

分类号 G258.2

ABSTRACT By the end of the 10th five-year planning period, China had established at least one library for each county. The library service system thus formed effectively, but excluding the majority of the population from enjoying library services. The 11th five-year planning period has witnessed increasing commitment from the government to establishing universal cultural services for all people and to ensuring people's basic cultural rights. It is against this backdrop that the pending *Public Library Law* sets to choose the most appropriate legal framework for Chinese public libraries. This study presents some relevant proposals based on an economic study of possible library service systems. 9 tabs. 6 refs.

KEY WORDS *Public Library Law*. Public library service system. Cost analysis.

CLASS NUMBER G258.2

1 引言

《公共图书馆法》立法,需要为形成覆盖全民的公共图书馆服务体系选择合理的建设体制。我们面对的基本选择是:或者按现有行政层级建成四级甚至五级相对独立的公共图书馆,由公共服务能力最薄弱的乡镇、街道、村、社区来承担基层图书馆的建设和管理责任;或者借鉴其他国家(如英国、澳大利亚、印度)的体制,由某一级政府(独立地或在其他级别政府的补贴下)在辖区内合理规划、布局 and 设置一群图书馆(总分馆),由总馆和其固定分馆覆盖人口比较集中地区,由流动图书车覆盖人口分散地区,总馆、分馆和流动图书车由该级政府及其指定的总馆集中管理。显然,这两种体制的最大

区别在于建设主体的选择和界定,因而,选择合理的建设体制在很大程度上就是合理地选择和界定公共图书馆服务体系的主体。

本研究对以下问题进行考察和分析:(1)新时期的公共图书馆事业选择哪种体制更有利于形成持久高效、覆盖全民的公共图书馆服务体系;(2)在综合考虑我国现有行政体制、地方政府财政能力以及总分馆体系的规模的情况下,哪一级政府更适合承担建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的主要责任。

2 研究方法

支撑本文的研究主要由三部分调研组成。第一部分是针对不同体制下的公共图书馆服务体系进行成本分析(包括建设成本和运行成本)。

这部分调研以广东佛山市禅城区、广东东莞市、浙江嘉兴市、江苏苏州市、深圳南山区为案例。调研从2009年2月份开始,黑龙江省图书馆、哈尔滨市图书馆、佛山禅城区图书馆、嘉兴图书馆、苏州图书馆等专门为本课题提供了各自总分馆(包括流动图书馆)的建设和运行数据。根据各地的数据,我们对每个总分馆体系中的分馆按照两种模式(总分馆模式和单独设置模式)分别计算了其设置成本和运行成本,比较了总分馆模式中的基层图书馆建设成本和单独设置的基层图书馆建设成本的差别,然后以总分馆模式下的成本为经验数据,估算了在这些地区建设全覆盖的公共图书馆服务体系的总成本。另外,我们还通过公开发表的文章和政府文件,获取了东莞和深圳市南山区总分馆建设运行的成本数据。

第二部分调研是针对地级市政府和县级政府财政能力的统计分析,以确认他们作为我国公共图书馆服务体系主要建设主体的能力。这部分调研以5个省份随机选择的市县政府为样本,通过公开出版的统计资料收集了他们过去几年的财政数据,然后根据全覆盖的假定标准计算了相对完善的公共图书馆服务体系占其财政收入的比例。抽样过程和本研究采用的主要数据项如下:

(1)本研究首先按照经济发展状况和地域分布,抽取了辽宁、陕西、湖北、江苏、广东等5个省份作为样本;再按经济水平和地域分布从每个省份选取若干地级市样本;然后从该省每个市的区县列表中抽取倒数第二个作为县级样本。这样,我们得到了省、市、县三级的调查样本的一些基本数据。

(2)参照国内外的一些标准、指标,我们暂时确定每5万人一座图书馆为我国现阶段公共图书馆的全覆盖标准。

(3)县级以上(不包括县级,下同)城市按城区(市本级)人口数计算应设置的图书馆数量,县级按全县人口数计算应设置的图书馆数量。

(4)参考《公共图书馆建设标准》,假定县级以上城市按城区人口总数设置最高级别(大型、中型或小型)的图书馆,此外按5万人一所设置

分馆(450m²);县级按全县人口总数设置最高级别的图书馆,此外按5万人一所设置分馆(450m²)。其中450m²的建设面积是禅城、嘉兴、苏州三地分馆面积的平均数。

(5)大、中、小型图书馆的设置面积按《公共图书馆建设标准》的计算表格进行换算。

(6)建筑成本(土建、消防、强弱电、空调、给排水等):大型馆按5000元/m²计算,中型馆按3000元/m²计算,小型馆和分馆按1500元/m²计算。

(7)装修和设备成本(建设成本)按1000元/m²计算。

(8)运行成本:大中型馆按1000元/m²计算,小型馆按300元/m²计算;单位成本是在参考苏州、嘉兴、佛山总分馆数据资料的基础上,综合考虑地区因素后的经验数值。

第三部分调研是对10位财政官员(其中8位是县、区的财政局长)的访谈调研,以了解现有分级财政体制对基层公共服务,特别是公共图书馆服务的影响。访谈对象主要来自本课题研究者所在地区,不具有统计意义的代表性,但基本涵盖了发达和欠发达两类地区。

3 从成本核算看公共图书馆建设体制和建设主体的选择

普遍均等、覆盖全民的目标对公共财政的支付能力提出了新的要求。建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系究竟需要多少建设资金?每年需要多少运行成本?如何在效益目标(即覆盖全社会)既定的前提下使成本最小化?弄清这些问题后,立法者们才能根据各级政府的财政承受能力,设计既能保证全覆盖,又能使服务成本最低化的公共图书馆服务体系。

近年来,我国一些地区已经开始探索实施总分馆制的途径。这些探索为我们比较不同体制下覆盖全社会的公共图书馆服务体系的建设的成本提供了经验数据。本研究选择的案例大都以紧密型总分馆为特征。选择紧密型总分馆进行成本分析是因为这一模式最完整地反映着总分馆的内在规律(人财物统一管理、分馆按一定

的科学要求合理布局、资源在体系内部充分流动和共享、体系内提供的服务基本一致等),也最有可能降低成本。

3.1 案例地区分馆建设的实际成本分析

本研究分析的第一个案例是广东省佛山市禅城区联合图书馆。禅城区联合图书馆是国内第一个由政府主导的真正的总分馆体系,实行人财物统一管理,资源完全共享,图书通借通还,目前已建成7所分馆。分馆投入除馆舍由当地镇提供外,建设和运行资金均由禅城区政府承担,并交禅城区图书馆运作,人财物统一由区图书馆管理。本文按研究方法中陈述的计算方法,核算了联合图书馆的三所分馆的建设和运行成本,结果显示,这三所分馆如果独立运行,建设成本将增加157万元,年度运行成本将增加63.4万元。

第二个案例是东莞市“集群图书馆”总分馆体系。该体系有一个总馆(东莞图书馆)、40所分馆、100个社区服务点,其技术基础是Interlib系统平台。总分馆均有各自独立的文献资产,可以通借通还。通过对文献[1]中的数据进行比较,总分馆体系中的26所分馆的建设成本比其单独设置所需成本节省324万元,年度运行成本节省134.5万元。

第三个案例是苏州图书馆总分馆体系。该

体系截至2008年底共开放了14所分馆。苏州的总分馆是一种紧密而扁平的结构,只有总馆和分馆两级,由苏州图书馆与各区政府、街道及其他机构合作,实行全面委托管理。分馆建设协议规定:由合作方提供分馆的馆舍、装修、设备、物业费用,并每年向苏州图书馆提供运行经费委托苏州图书馆管理,由苏州图书馆负责文献资源提供及定期调配、委派人员负责开放服务,并实行紧密型管理和完全通借通还。从表1中看出,苏州这14所分馆单独运行,将增加建设成本538万元,每年增加运行成本390万元。

第四个案例是嘉兴图书馆总分馆体系。2007年,嘉兴的总分馆由自主创新进入政府主导阶段。嘉兴图书馆每建一所乡镇(街道)分馆,嘉兴市政府投资30万元的购书经费;建设资金由市政府、区政府和乡镇(街道)各出资10万元,运行经费也由市政府、区政府和乡镇(街道)各出资10万元;另增加嘉兴图书馆两名编制(其中一名编外合同制职工)。嘉兴图书馆向每所分馆派遣负责人(分馆馆长),其他工作人员由当地乡镇(街道)配备,总分馆体系内的资源充分流动和共享,外借图书实行通借通还。至2008年底,嘉兴图书馆共建成9所分馆。根据嘉兴图书馆提供的三所分馆的数据来分析,如果这三所分馆单独运行,需要增加建设成本250万元,每年增加运行成本79万元。

表1 总分馆模式与单馆管理模式下的基层图书馆建设成本比较(单位:元)

	总分馆模式		单独设置		节省成本	
	建设成本	运行成本	建设成本	运行成本	建设成本	运行成本
禅城澜石分馆	1375023	337982	1901023	595982	526000	258000
禅城环市分馆	853416	324372	1379416	512372	526000	188000
禅城张槎分馆	670432	334906	1196432	522906	526000	188000
东莞26所分馆	1040000	1204000	4280000	2549000	3240000	1345000
苏州沧浪少儿	205100	150440	361100	275440	156000	125000
苏州润达社区	235660	82400	525660	346400	290000	264000
苏州昉园社区	147940	67400	437940	331400	290000	264000
苏州新康社区	188100	77400	478140	341400	290040	264000
苏州新升社区	213520	106400	503520	370400	290000	264000

续表

	总分馆模式		单独设置		节省成本	
	建设成本	运行成本	建设成本	运行成本	建设成本	运行成本
苏州历史街区	161760	116400	451760	380400	290000	264000
苏州馨泰社区	179140	101400	469140	365400	290000	264000
苏州枫桥工业园	172840	116400	462840	380400	290000	264000
苏州妇儿中心	190660	121400	480660	361400	290000	240000
苏州工人文化宫	221600	121400	511600	385400	290000	264000
苏州东浜社区	275840	126400	565840	390400	290000	264000
苏州狮山社区	181080	121400	471080	385400	290000	264000
苏州金阊区	489060	236800	1117060	684800	628000	448000
苏州胥江中学	1903160	358200	3311160	806200	1408000	448000
嘉兴余新分馆	470000	238980	1256000	481980	786000	243000
嘉兴大桥分馆	600000	262280	1516000	570280	916000	308000
嘉兴王江泾分馆	500000	238480	1286000	481480	786000	243000
合计	10274331	4844840	22962371	11518840	12688040	6674000

第五个案例是深圳南山区的总分馆。2003年,深圳图书馆之城建设启动,南山区政府在随后的两年中投资 635 万元,至 2005 年底建起了 60 多家社区图书馆,而按照余子牛馆长的调研,这些社区图书馆中,超过 50% 利用率低下,许多社区图书馆并无专用场地^[2]。因而南山区图书馆提出要改革社区图书馆的建设模式,并于 2005 年 12 月合作开设了众冠分馆,实行紧密型管理。

2008 年 8 月,深圳南山区政府同意南山区图书馆作为总馆,对原分散的街道社区图书馆进行整合,先行试点 7 所分馆,由南山区政府安排建设资金 458.92 万元,并把今后的运行经费列入南山区图书馆的部门预算。至此,南山区图书馆的总分馆体系部分地进入政府主导。按南山区图书馆向南山区政府递交的方案计算,整合后,不仅每所分馆的运行成本会因为资源共享而下降、效益因统一管理而上升,还会消除各自为政而出现的重复建设,使总分馆体系所需分馆数量从 2007 年底的 84 所降到 30 所(同

时配备 2 辆流动图书车)^[3]。从深圳南山区的总分馆发展轨迹来看,可以很清晰地看出紧密型总分馆体系与相互独立的图书馆群在成本和效益上的巨大差异;对分散的各自为政的基层馆进行整合改造是一个负责任的地方政府的必然选择。

3.2 在案例地区建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的成本估算

在上述地区,目前的分馆建设规模还十分有限,距离全覆盖还相差很远。一旦要建成全覆盖的公共图书馆服务体系,总分馆覆盖模式带来的成本节省可以达到什么程度?表 2 是按每 5 万人一所分馆、每所分馆 450m² 的经验性数据计算的案例地区成本节省情况(经验数据的来源,详见研究方法部分)。根据这些数据和分馆独立设置,并假定其资源和服务均达到“分馆”水平,那么,其单位成本和总成本都会大幅度增加。

表2 一个地区按总分馆模式可以节约的图书馆建设成本和年度运行成本

样本地区	平均1所分馆节约的建设成本(万元)	平均1所分馆节约的年度运行费(万元/年)	节约的建设成本合计(万元)	节约的年度总运行成本合计(万元/年)
佛山禅城区	52.6	21.13	631.2	253.56
东莞市	12.46	8.87	1731.94	1232.93
苏州市区	38.4	27.87	3072	2229.6
嘉兴市	83.27	26.47	6828.14	2170.54
深圳南山区	65.56	12.68	3540.2	684.72

注:深圳南山区按可以减少的图书馆数量(54所)来计算节省的总成本,其他地区按以人口数计算需建的图书馆数量计算节省的总成本。

从上述5个地区的比较分析可以发现,总分馆体系下的分馆与独立运行的图书馆的成本差异主要产生于规模经济效果。按过去的体制,一级财政只负责本级相应的图书馆的建设和运行。即使在一个城市中,市、区都各自需要有自己的图书馆,因此各自需要配备图书馆必需的各方面专业人员,每个图书馆都要有自己的行政管理班子、后勤保障班子、计算机技术维护班子,要有自己的书库、网站、数据库,要有自己的图书采访、著录、加工。所以,各个图书馆之间不仅文献资源采购会大量重复,还会有行政人员、财务人员、采访人员、采编人员、计算机网络人员等重复。总分馆制中的分馆至少可以从两个方面受益于规模经济效果:一是分馆因有总馆在专业、技术、行政、后勤等方面的支撑而节省的人员成本;二是因分馆在资源上通过总分馆体系内(包括总馆和其他分馆)的统一采编、充分流动、按需调配等共享方式而节省的资源建设成本。

从图书馆的实践来看,图书馆专业服务的不可替代性,主要是通过专业人员作用于馆藏资源而得以实现,而且专业人员和馆藏资源是图书馆所有成本中最大的两块。分馆恰恰可以依托总馆压缩上述两方面的成本,降低全覆盖的公共图书馆服务体系的建设成本。

4 从地方政府财政能力和总分馆体系规模看建设主体的选择

历史的经验和当前的实践都表明,我国建

设全覆盖的公共图书馆服务体系的关键是建立健全基层图书馆,而建立健全基层图书馆的有效途径是把基层图书馆建设纳入一个总分馆体系。根据总分馆体系的内在规律,这意味着由总馆的建设主体在其辖区建设统一规划、统一投入、统一管理、服务一致、资源充分共享的图书馆群。

在一个总分馆体系的设计中,体系规模的大小,可以从两个方面考虑:一是从管理的角度(层次与辐度的关系),二是从成本的角度(效益最优)。规模的大小决定了建设主体的层级,如果从这个角度出发,还有一个需要考虑的重要因素,就是建设主体的财政承受能力。这要求我们进一步考察以下问题:按照全覆盖的要求,各个省(市)、市、县(区)等需要设置多少个图书馆,设置这些图书馆需要多少建设资金,每年开展服务需要多少运行成本,各省、市、县的经济实力(我们选择“财政地方一般预算收入”作为经济实力的指标)是否能够支撑起这些公共支出。

由于这些问题直接关乎公共图书馆建设主体的现实性和可行性,并关系到能否真正建立起覆盖全社会的公共图书馆服务体系,本课题组根据研究设计中的陈述对全国不同地区进行了抽样调查,并对一些县、区的财政局长进行了访谈。抽样调查中5个省的面积、人口与经济平均水平见表3、表4。

表 3 样本地区中地级市城区的平均数据

样本地区	平均面积 (km ²)	平均人口 (万人)	财政地方一般预算收入(亿元)		
			样本平均数	样本中最大值	样本中最小值
辽宁省	1422	187.66	89.8	231.54	8.62
陕西省	2879	269.7	26.72	108.01	1.94
湖北省	2789	154.37	24.32	221.68	2.9
江苏省	2019.8	253.63	100.1	225.86	25.58
广东省	2255.3	491.54	231.03	658.06	7.34

表 4 样本中县(市、区)域数据

样本地区	平均面积 (km ²)	平均人口 (万人)	财政地方一般预算收入(亿元)		
			样本平均数	样本中最大值	样本中最小值
辽宁省	2710.2	48.19	2.445	5.3	1.2
陕西省	2164.4	28.8	0.883	3.15	0.05
湖北省	2509	73.8	1.97	5.1	0.88
江苏省	1534.77	90.4	17.18	82.33	4.01
广东省	1754.5	60.2	7.35	70.47	0.24

注:表3、表4的数据均来自(或通过计算)五省政府网站2007年的“社会和经济发展改革”、“政府工作报告”及“财政决算报告”。

4.1 样本地区全覆盖的公共图书馆服务体系应设置的图书馆数量与面积估计

表5显示了按前述覆盖标准样本地区部分

市、县(人口最大和最小市县)需要设置的图书馆数量和相应面积。

表 5 调查样本地区需要设置的最多与最少图书馆数量与面积(单位:个、平方米)

样本地区	省、市级城市需要设置的图书馆数量与面积						县(区)要设置的图书馆数量与面积					
	人口最大市		人口最少市		平均		人口最大县		人口最少县		平均	
	数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积
辽宁省	103	88000	10	10900	38	36542	16	17150	1	450	10	11661
陕西省	129	104500	9	10200	34	31800	13	13600	1	450	9	6480
湖北省	179	136100	8	9150	31	29804	31	32400	7	8000	15	16333
江苏省	108	94150	16	6750	51	48700	26	28250	6	7050	18	20350
广东省	174	132950	15	16000	98	80807	69	65050	1	450	15	16943

4.2 图书馆建设的建设资金占各地财政地方一般预算收入的比重

如表6所示,假定按前述全覆盖标准,由样本地区的市政府、县政府分别在本市级(城区)和全县建设全覆盖的公共图书馆服务体系,同时考虑基础设施的建设过程可以在若干年内稳步实现,建设成本对经济较发达地区的市县政府而言并不会造成太大的财政负担。但在有些地区,市县政府在可预见的未来,还很难具备如此财力。例如在湖北省经济力量最薄弱的地级

市,全覆盖的公共图书馆服务体系建设成本将占财政地方一般预算收入的32%,在经济力量最薄弱的县将占到139%。即使我们考虑基础设施的建设过程需要很多年来稳步完成,这也是一笔不小的财政投入。这并不意味着我们需要放弃建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的目标,而是提醒我们:在很多地区,建设全覆盖的公共图书馆服务体系的任务不是一级政府可以独立完成的,需要两级甚至更多级别的政府的联合投入。

表6 样本地区全覆盖的公共图书馆设置经费占财政地方一般预算收入的比重

样本地区	省、地级城市			县(区)级地区		
	最小(%)	最大(%)	平均(%)	最小(%)	最大(%)	平均(%)
辽宁省	1.00	7.15	1.61	0.74	42.02	16.37
陕西省	1.28	23.8	4.49	2.23	124.42	24.92
湖北省	2.42	31.99	4.46	13.07	138.82	29.75
江苏省	1.37	6.4	2.04	1.11	19.47	4.03
广东省	0.8	7.43	1.42	3.14	63.42	8.58

4.3 图书馆设置后的运行资金占各级财政地方一般预算收入的比重

首先要说明的是,这里的运行成本是按照总分馆体系的成本计算的,即各个小型图书馆的成本均指“分馆”状态下的成本,其单位成本按目前几个地区总分馆的运行成本的经验数值

确定,取低值。

如表7所示,一旦建成全覆盖的公共图书馆服务体系,这个体系的运行成本在很多地区也将超出单一建设主体(市政府或县政府)的独立承担能力,这表明公共图书馆的运行成本也需要两级甚至更多级别政府的联合投入。

表7 全覆盖的公共图书馆运行经费占财政地方一般预算收入的比重

样本地区	省、地级城市			县(区)级地区		
	最小(%)	最大(%)	平均(%)	最小(%)	最大(%)	平均(%)
辽宁省	0.176	1.68	0.31	0.175	9.998	3.86
陕西省	0.305	5.45	0.90	0.448	13.55	5.86
湖北省	0.44	7.61	0.95	3.11	10.87	8.88
江苏省	0.248	1.115	0.37	0.261	4.57	0.95
广东省	0.142	1.75	0.25	0.703	10.64	1.84

表8和表9的数据进一步表明,有52.6%的县级以上城市和85.3%的县,全覆盖的公共图书馆服务体系的运行成本将超过其现有财政地方一般预算收入的1%;或者有26.3%的县级

以上城市和76.5%的县,全覆盖的公共图书馆服务体系的运行成本将超过现有财政地方一般预算收入的2%。

表8 县级以上公共图书馆服务体系运行成本占财政地方一般预算收入的比例

样本地区	样本数	按比例分布的样本数						
		≤0.5%	0.5%~1.0% (含1.0%)	1.0%~1.5% (含1.5%)	1.5%~2.0% (含2.0%)	2.0%~2.5% (含2.5%)	2.5%~3.0% (含3%)	>3%
辽宁省	6	3	2	0	1	0	0	0
陕西省	6	1	1	0	1	1	0	2
湖北省	13	1	0	3	2	3	1	3
江苏省	6	4	1	1	0	0	0	0
广东省	7	5	0	1	1	0	0	0
合计	38	14	4	5	5	4	1	5
%	100	36.84	10.53	13.16	13.16	10.53	2.62	13.16

表9 县级公共图书馆服务体系运行成本占财政地方一般预算收入的比例

样本地区	样本数	按比例分布的样本数						
		≤0.5%	0.5%~1.0% (含1.0%)	1.0%~1.5% (含1.5%)	1.5%~2.0% (含2.0%)	2.0%~2.5% (含2.5%)	2.5%~3.0% (含3%)	>3%
辽宁省	13	1	0	0	0	1	3	8
陕西省	10	1	0	0	0	0	2	7
湖北省	12	0	0	0	0	0	0	12
江苏省	13	2	2	2	1	2	0	4
广东省	20	0	4	3	0	0	2	11
合计	68	4	6	5	1	3	7	42
%	100	5.88	8.82	7.35	1.47	4.41	10.3	61.77

对财政部长的访谈^①进一步证实,即使在较发达的地区,(市)县政府也认为他们不具备独立地在辖区建设和维持全覆盖的公共图书馆服务体系的能力。这一方面是因为财政能力不足,另一方面是因为图书馆专业人员的匮乏。

5 结论与建议

1949年以后,我国的公共图书馆基本上是按“各级政府分级设置图书馆”的模式设置的。这种模式因为植根于我国政府的其他体制(如行政体制、财政体制)而变得天经地义和牢不可破。然而,在建设覆盖全社会的公共文化服务体系的背景下,实现普遍均等图书馆服务的难度和巨大成本已经容不得我们继续忽略现有体制的合理性问题。

我们的研究显示:(1)按现有体制(各级政府分级独立设置图书馆)建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系,将十分昂贵和低效,因而不可能实现可持续发展(特别是在农村)。(2)现有体制因为把覆盖大多数人口的重任交给了经济能力最弱的基层政府,由此形成的公共图书馆服务体系,即使是“全覆盖”的,也不可能实现普遍均等。(3)将基层图书馆的建设主体适当上移并以总分馆制为主要形式构建公共图书馆服务体系,就可以极大地节省全覆盖的公共图

书馆服务体系的建设成本,提高其普遍均等和可持续发展的能力。(4)在现有政府行政体制中,市政府(特大城市除外)和县政府比较适合成为覆盖全社会的公共图书馆服务体系的直接责任者:一方面,在这些区域设置的图书馆群的规模比较适中,便于管理;另一方面,通过对该图书馆群的统一规划、集中管理,可以取得比较显著的规模经济效果,节省成本。(5)我们现在尚不能确切判断在政府职能完成转型、公共财政体系完全确立之后,政府对公共图书馆的支出占多大比例为宜(2008年我国文化支出占财政支出的0.6%^[4];2007年县级以上公共图书馆的支出为45.05亿元^[5],占我国财政支出49781.35亿元^[6]的0.09%),但可以肯定的是,有些市(区)和县政府,特别是县政府,至少在可预见的未来无力独立承担建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的责任。因此,在我国建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的责任,需由两级政府联合承担,即由省政府按特定标准对上述级别的政府进行补贴。

根据以上研究,我们对我国公共图书馆的设置和体系建设提出以下建议:(1)由大城市的区政府在本区、地级市政府在市本级辖区(城区)、县政府在全县范围内建设总分馆体系,按人口合理规划和布局固定图书馆以及流动图书馆的停靠点,逐步地、因地制宜(下转第45页)

① 2009年2月至4月,课题组分别与天津市武清区财政局冯局长、李科长,天津市河西区财政局白局长、王局长,湖南省衡阳市南岳区财政局杨局长,苏州市平江区财政局王局长,苏州市财政局科教文卫处吴处长、严处长,伊春市西林区财政局李局长,黑龙江省密山市财政局李局长等十位财政官员进行了调查访谈。

- [3] 程焕文,张靖. 图书馆权利与道德[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2007:2.
- [4] 李国新. 图书馆权利的定位、实现与维护[J]. 图书馆建设, 2005(1):1-4.
- [5] 范并思. 论图书馆人的权利意识[J]. 图书馆建设, 2005(2):1-5.
- [6] 施强. 关于图书馆权利基本问题的探讨[J]. 图书情报工作, 2006(12):54-58.
- [7] 康孝敏. 图书馆权利的法理分析[J]. 图书馆建设, 2007(6):44-47.
- [8] American Library Association. Library Bill of Rights [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/oif/statementspols/statementsif/librarybillrights.cfm>.
- [9] 范进学. 权利政治论:一种宪政民主理论的阐释[M]. 济南:山东人民出版社, 2003:227, 267, 272-273.
- [10] American Library Association. Privacy: An interpretation of the Library Bill of Rights [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/aboutala/offices/oif/statementspols/statementsif/interpretations/privacy.cfm>.
- [11] American Library Association. Interpretations of the Library Bill of Rights [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/aboutala/offices/oif/statementspols/statementsif/interpretations/default675.cfm>.
- [12] American Library Association. Office for Intellectual Freedom [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/oif/index.cfm>.
- [13] American Library Association. Intellectual Freedom Committee [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/oif/ifgroups/ifcommittee/intellectual.cfm>.
- [14] 范并思. “Intellectual Freedom”的中文翻译[J]. 中国图书馆学报, 2008(6):11.
- [15] American Library Association. Intellectual Freedom and Censorship Q & A [EB/OL]. [2008-12-30]. <http://www.ala.org/aboutala/offices/oif/basics/intellectual.cfm>.

程焕文 中山大学资讯管理系教授、图书馆馆长,广东图书馆学会理事长。通讯地址:广州市新港西路135号。邮编510275。
(收稿日期:2009-06-17; 修回日期:2009-12-04)

(上接第23页)地建成覆盖全辖区的公共图书馆服务体系;(2)由省政府按人口(或其他合理标准)对上述级别的政府(特别是县政府)提供公共图书馆建设和运行经费的补贴;(3)允许县政府向具有独立财政且财政能力较强的乡镇政府收缴一定比例的公共图书馆建设经费;(4)在农村,把共享工程基层服务点、农家书屋、党员远程教育点与乡村图书室或县级流动图书馆的停靠点(服务点)结合起来,四位一体、资源共享,用一份成本为农民提供综合信息服务。

参考文献:

- [1] 李东来. 让更多的人享受图书馆:东莞城市图书馆发展的思考与实践[J]. 山东图书馆学报, 2009(1):40-44.
- [2] 余子牛. 效益是这样产生的[J]. 图书与情报, 2008(6):119-122.

- [3] 南山区图书馆. 南山区公共图书馆建设及一体化管理实施方案,2008.
- [4] 中华人民共和国财政部. 2008年全国财政收支决算情况[EB/OL]. [2009-12-01]. http://yss.mof.gov.cn/yusuansi/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/t20090707_176723.html.
- [5] 中国图书馆学会,国家图书馆. 中国图书馆年鉴2008[M]. 北京:国家图书馆出版社, 2009:606.
- [6] 中华人民共和国财政部. 2007年全国财政决算[EB/OL]. [2009-12-01]. http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengshuju/index_3.html.

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。

(收稿日期:2010-01-18)