

我国当代图书馆事业政策建设及研究述评

范兴坤 郑建明

摘 要 从政策学角度加强图书馆事业政策的研究具有较大的现实意义和理论价值。为进一步了解政策对我国图书馆事业发展具有的特殊意义,文章借鉴现代政策科学的理论和研究方法,揭示了我国当代图书馆事业政策建设的状况及不足,总结并述评了我国图书馆事业政策研究的特点及存在的问题,在此基础上指出提高我国图书馆事业政策建设及研究水平的关键点。参考文献 23。

关键词 图书馆事业 图书馆政策 中国当代 政策研究

分类号 G259.20

ABSTRACT It is of significance and theoretical value to strengthen the research on librarianship policies from the perspective of policy study. To further understand the special importance of policies for the development of Chinese librarianship, and relying on the theory and research methods of modern policy study, this paper studies the situations and defects in the construction of modern Chinese librarianship policies, summarizes and reviews the features and problems in the Chinese librarianship policies. Accordingly, it points out the key issues in how to improve the construction and research of modern Chinese librarianship policie. 23 refs.

KEY WORDS Librarianship. Library policy. Modern China. Policy study.

CLASS NUMBER G259.20

我国当代图书馆事业发展的主要特点之一,就是党和政府对图书馆事业的制度设计和政策规划决定了图书馆的任务、功能、管理、组织和发展。图书馆属于社会财富再分配部门,其发展依赖于国家的政策性资源投入,社会资源投入的方式和数量决定着图书馆的社会定位和发展,在当前的政治经济体制和社会结构模式下,图书馆内部要素的结构化也属于党和政府的政策引导。纵观我国当代图书馆事业发展史,无论是 1949 - 1978 年间的曲折跌宕,还是改革开放三十年来的高歌猛进,无一不反映着党和政府政策对图书馆事业发展的作用和影响。借鉴现代政策科学的理论和研究方法,通过对我国当代图书馆事业相关政策条文的概要性研究了解图书馆事业政策建设状况,通过综述该领域的已有研究了解图书馆界对政策的认识及把握,以帮助我们进一步了解政策对我国图书馆事业发展具有的特殊意义。

1 我国当代图书馆事业政策建设状况及不足

建国后,我国建立起了既不同于西方、又迥异于苏联的分属于不同社会系统的独特图书馆事业体制,每一社会子系统内的图书馆为该系统事业建设服务,行政上接受该系统的统一管理,发展上受所属系统政策左右,缺乏自主性以及统一僵硬的管理和评价机制阻碍了图书馆完善事业政策的积极性。在宏观层面上,建国后至改革开放前我国在不同阶段政治路线的变革也使图书馆制定的具有宏观指导意义的政策不可能实现,图书馆事业的发展长期依赖于政治、经济、文化、科技、教育政策的调整,甚至依赖于领导的工作指示和批示。

建国后三十年我国图书馆政策建设的中心点,主要是解决图书馆事业办馆方向和为谁服务的问题。1955 年 7 月 2 日,文化部发布《关于加强和改进公共图书馆工作的指示》,明确了“公共

图书馆是以书刊对人民进行爱国主义与社会主义教育的文化事业机构,是党和政府进行宣传教育工作的有力助手”,同时规定了公共图书馆的三大工作任务、五项措施及应注意的问题等;20世纪50年代中期以后批判了杜定友先生在《新图书馆手册》中提倡的平等服务观点和在图书采购上的“要脱离主义的观念,切忌有党派政系之偏见”观点,批判了刘国钧《什么是图书馆学》中的五要素、杜定友《图书馆学概论》之三要素,批判了学科研究上的“方法中心论”或“技术决定论”,巩固和强化了图书馆事业的政治性。此后的图书馆事业(包括高校图书馆和专业图书馆)在不断的政治运动推动下,先后提出“为向科学进军服务”(1956)、“为大跃进服务”(1958)、“为技术革命和文化革命服务”(1958)、“为无产阶级政治服务,为生产、为工农兵服务”、“为文化大革命服务”(1966)、“为三大革命运动服务”(1973)……,图书馆在不同时期的工作政策基本上在随着各阶段党和政府的政治任务而调整,事业政策的制定模式基本上是对不同时期“全党全国人民的主要工作任务”的响应。

据不完全统计,建国后至十一届三中全会以前我国制定颁布的直接指导图书馆工作的规范性文件主要有:1955年文化部《关于征集图书、杂志样本办法》、《关于加强和改进公共图书馆工作的指示》、《关于补充省(直辖市)图书馆藏书的试行办法的通知》,1956年12月教育部制定《中华人民共和国高等学校图书馆试行条例(草案)》,1957年《全国图书协调方案》,国家文物局《关于图书开放问题的请示报告》(1978),1978年8月教育部印发《关于加强高等学校图书资料工作的意见》,1978年11月国家文物事业管理局印发《省、市、自治区图书馆工作条例(试行草案)》及数量寥寥的一些主管行政部门制定的具体业务指导文件。其中“文革”期间,建设性图书馆政策文件制订接近于空白。

党的十一届三中全会后,改革开放将我国图书馆事业引入了高速发展的新时期。1980年中央书记处通过的《图书馆工作汇报提纲》“总结了图书馆事业发展的基本经验,分析了图书馆事业发展中存在的问题,提出了发展图书馆

事业的若干思路”^[1],为新时期图书馆事业提出了明确的发展方向,我国图书馆事业开始步入科学化、正规化、法制化发展轨道。经过改革开放三十年的发展,我国县级以上公共图书馆从1979年的1651个、藏书总量18360万册、从业人员数量17539人增加到2006年底的2777个、藏书总量47454万册(件)、工作人员50011人,高校图书馆和专门图书馆也在三十年间获得了巨大发展。这些成就的取得直接得益于改革开放后我国综合国力的增强,也与事业发展政策的逐步完善和宽松的事业政策环境分不开。三十年来,党、各级政府、立法机构、行业协会先后制定了大量的法律性、行政性政策文件,几乎每个图书馆都制定了一整套适合本馆工作的业务规章制度。与改革开放前的事业政策不同,新时期事业政策的主要目标是实现图书馆工作的科学化、效率化、规范化,在管理和服务上缩小与世界先进水平的差距,满足改革开放后科技、经济、文化、教育事业大发展对文献信息资源的需求。它们和改革开放前制定的一些仍然有效的政策一起共同构建起了我国的图书馆政策系统。

汇总我国当前的图书馆事业相关指导政策,可按政策制定主体和政策性质的特点将其分为以下几类:

(1)党在不同历史时期和政治社会阶段的纲领性指导文件。如对党和国家的文化事业性质做出根本性规定的毛泽东的《新民主主义论》、《在延安文艺座谈会上的讲话》;邓小平、江泽民、胡锦涛等党和国家领导人在不同时期、不同场合对文化、教育、科技等各项事业发展所作的具有广泛涵盖特征的指示讲话,如江泽民2002年在党的十六大上作的《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》、胡锦涛2008年12月18日所作《在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话》等都对文化教育事业发展有着方向性的规定。

(2)对图书馆事业发展的法律性的规定。如1949年政协会议《共同纲领》和《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人

民共和国高等教育法》、《中华人民共和国工会法》等法律中对图书馆事业发展性质和任务所作的直接或间接的规定。

(3)党中央国务院制定的国家宏观发展规划和与图书馆事业发展相关的行业规划。如近年来的《文化事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》、《文化事业发展第十个五年计划纲要》、《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》;2005年11月7日中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于进一步加强农村文化建设的意见》,2007年8月21日中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,中共中央办公厅、国务院办公厅《2006—2020年国家信息化发展战略》等。

(4)地方性法规。地方性法规是各省、直辖市、自治区和较大城市的立法机构制定的适用于本地区的规范性文件,如《北京市图书馆条例》、《湖北省公共图书馆条例》、《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》等。

(5)行政规章。分为部门规章和地方规章两类,前者如国务院及所属部委制定的《全国图书协调方案》、《图书、档案、资料专业干部业务职称暂行规定》、《关于加强高等学校图书资料工作的意见》、《省(自治区、市)图书馆工作条例》、《中小学图书馆(室)规程》、《普通高等学校图书馆规程(修订)》、《公共图书馆建设标准》等;后者如《贵州省县级图书馆工作条例》、《上海市公共图书馆管理办法》、《山东省公共图书馆管理办法》、《河南省公共图书馆管理办法》等。

(6)非国家行政机关制定的规范性文件。如中国图书馆学会制定的《中国图书馆员职业道德准则(试行)》、《图书馆服务宣言(草稿)》;全国或地区文献协作机构制定的管理规章(如CALIS制定的一系列相关管理办法)、中科院制定的《中国科学院文献情报工作条例》等指导工作的政策性文件。

(7)党和国家领导人在不同时期针对图书馆工作所作的各种指示及批示。如1956年1月14日周恩来总理在中央召开的关于知识分子问题会议上的报告中,指示“为了实现向科学进军

的计划,我们必须为发展科学研究准备一切必要的条件。在这里,具有首要意义的是使科学家得到必要的图书档案资料、技术资料和其他工作条件……必须加强图书馆、档案馆、博物馆的工作。”^[2]这直接促使了1956—1957年我国图书馆事业发展小高潮的到来和1957年《全国图书协调方案》的制定。1997年北京图书馆馆庆时,江泽民总书记为北图题词:“保护文化遗产,开发信息资源,服务改革开放,发挥北京图书馆在两个文明建设中的作用”;1998年江泽民视察北京图书馆时,又指示要在全社会倡导人们多读书,大兴勤奋学习之风。这些指示对我国图书馆事业的发展起到了阶段性促进作用。

此外还有立法、司法及相关行政部门形成的与图书馆相关的法规制度及相关解释等。

这些与图书馆事业直接或间接相关的政策共同构建起了我国图书馆事业发展的政策体系,基本上保障了我国图书馆事业的发展。但由于我国图书馆事业提倡科学管理的时间较迟,因此目前的图书馆事业政策从总体上来看还停留在技术层面上,政策建设主要基于经验模式,缺少战略层次的统筹性政策规划;而事业政策受政治、经济、文化和社会环境的影响又具有很大的不稳定性,这些政策建设中的不足主要表现在以下方面:

(1)目前我国图书馆事业政策建设层次较低,事业发展仍然主要靠党和政府的社会发展宏观政策调整。改革开放以来我国逐步开始法制化建设,对图书馆基本性质理解上的争议在一定程度上阻碍了图书馆事业立法的步伐,使目前除少数几个省市制定了地方性法规外,国家性的《图书馆法》酝酿多年仍未出台,在法律意义上对图书馆事业的定位与发展缺乏明确的规定。已有的图书馆事业政策则由于时代的原因被赋予了过多的政治属性,相对于其他社会领域发展政策(如文化政策、信息政策、产业政策、教育政策等),图书馆事业尚未建立起独立完整的事业政策体系,尚未形成服从自身规律和以社会需求为导向的科学化系统化决策体系。基于目前我国社会生活中政策形成机制滞后于社会发展需要的现状,各种政策在制定的

过程中存在着形成机制不完善、制定程序不科学、定位不准确、体系性和权威性不强、缺少适用评价工具等问题,经常在政策导向和调控中与社会可持续发展目标及人本化社会发展原则偏离,与社会需求脱节,与自身发展规律相左,而不通畅的信息反馈管道又影响了对政策效果的认识和科学评价,甚至造成反馈信息的变形,对政策自身的调整和优化又造成不利影响……。种种不足,在图书馆事业政策领域同样是普遍现象。

(2)在技术层面,体系化的政策本身具有层次性的特征,不同层次的政策对应于不同层次的政策问题。图书馆法律、行政法规、行业规章、微观图书馆管理制度共同构成一个稳定的金字塔型政策系统,各级政策之间有明确的作用范围和清晰的层次,上下层次的政策之间是统率和基础的关系。由于法制化建设时间较短,我国图书馆事业政策体系层次化分布不合理,各层次和各特定领域的子政策不能在逻辑上互补为一个完善的政策系统。一方面存在有很多政策规定的空白领域,另一方面在一些政策区域却存在着重叠、冲突和矛盾。如制订中的《公共图书馆法》对构成我国图书馆事业的重要组成部分——学校图书馆和专门图书馆就不具有相应的约束力,仅仅具有借鉴和参考价值;在图书馆员职业资格管理上,由于我国人事体制管理制度建设不完善,而使职业资格认证和准入政策无法及时启动,使相应的一系列馆员素质和技能要求只能停留在“软约束”层面上。在法规实施的技术层面,当代我国法制化建设中普遍存在着重文件规章、轻法律条例的现象,越是位阶高的法律其在事业实践中越不受重视,行政性和部门性规章的执行效果反而高于法律性和全局性政策,这种问题在相当程度上影响着我国图书馆事业政策的建设。例如,一方面因为缺少国家性的图书馆法带来图书馆事业发展中的相当多问题,但另一方面基层单位并没有因为缺少国家性的《图书馆法》而意识到有太大的困难,导致业界对图书馆立法认识不足、思想混乱。这些问题的存在与当前我国的宏观社会政治环境有关,与事业政策形成和制定过程中的不科学直接相关,也与现代管理科学特别

是政策学的理论成果和手段在图书馆领域的引入较晚和应用较少有关。

(3)政策体系建设基础差。我们通常所说的“政策”是狭义的,是指由行政或社会性机构(非立法机构)制定的规章制度,而广义的“政策”概念包括了“法律”。狭义的政策是立法的基础,没有完善的政策体系和适合的政策环境,就很难在此水平上产生相应的法律。我国的图书馆法至今尚未能推出,一方面是已有的立法专题研究不足,另一方面是相关政策基础准备不足。这时就需要花费大量的力气做相应的“立法支撑性”项目研究,而没有法律,也为政策的制定带来了更多的随意性和不确定性,同时影响已有政策实施的权威性。

(4)政策主体及客体所对应关系不明确,缺少规范。我国图书馆事业政策的制定主体具有多样化、多层次的特点,包括了各级党委、各级政府、立法机构、司法机构、专业学会和图书馆,在这些部门中具有较大影响力的领导个人的指示批示也在一定程度上左右着图书馆的实际运行,有的甚至起着政策性的作用。我国图书馆制度初始设计的缺陷和体制的特异性导致了在该领域缺少权威性的法律规范和统筹,各政策主体在制订和颁行政策时各行其政,缺少协调、分工和配合,使所形成的政策在作用领域和作用手段上难以系统和协调。而各图书馆事业系统中的权力授予和行政监督的单向性,又使这些政策主体在制订相关政策时缺少主动获取足够基层信息反馈的压力,制定的政策往往与实践脱节。如为了促进图书馆事业的发展,文化部、教育部等近些年来组织了多次图书馆评估,针对评估工作的政策性文件在指标和参数上不厌其详。如1991年国家教委对普通高校进行图书馆评估工作时,其评估指标中就有一级指标6个,分解出二级指标19个,三级指标46个,各指标分别有其权重指数等等;2004年修订的《教育部普通高校本科教学工作水平评估方案》(试行)中,一级指标7项,分解出二级指标19项(其中重要指标11项),又分解出主要观测点44个。划分虽然琐细,但具体执行时仍然存在有“馆藏文献评价不全面、缺少服务水平和质量的

测评标准等缺点……缺乏显示图书馆的服务能力与实力、真实体现图书馆价值和绩效的功能”^[3]的缺陷,模块化大而全的评估指标还造成待评估的图书馆为获取荣誉而弄虚作假,这固然有基层图书馆的好大喜功,但“评估”这种政策工具之不良“杠杆作用”也应担其责。

(5)政策制订过程不科学不完整,中后期效果评价不足。政策学是一门具有严谨体系、理论性和实用性都较强的学科,在制订政策的过程中,“发现问题—问题分析—目标确定—方案设计—方案选择—试验—建议调整—实施—监测—评估—修正—政策终结”是一个连续的过程,有一套科学的理论和方法工具^[4]。但现在我国图书馆界常常以经验的方式制订政策,制订政策过程中某些必需链条缺失,导致很多政策项目推出后因先天不足而难以实施,或在走过场之后就被束之高阁。如1987年国家教委制定的《普通高等学校图书馆规程》中规定“文献资料购置费在全校教育事业费中应占适当比例,一般可参照5%左右的比例数”,但事实上很少有哪个学校图书馆能达到,在2002年修订时就不得不权变为较为现实灵活的“高等学校图书馆的文献信息资源购置费应与学校教学和科学研究的需要相适应,并根据学校的发展逐年增加。生均年购文献量应不低于教育部的评估指标。”但这种“现实灵活的”规定在目前的高校图书馆管理体制下又缺少足够的有效监督,多数情况下只能寄希望于学校领导的认识水平和学术素养,或倚望图书馆馆长个人的化缘本领。在高校系统中定期不定期的考核、评估、达标也确实一定程度上促进了学校对图书馆的投入,但这种“运动式”的行政手段所带来的副作用也同样很大。

(6)政策中的权利关系认识倒置。关于图书馆服务过程中的权利关系认识是在对图书馆的性质、任务、功能等基本特性稳定的认识上形成的,是以发展的观点认识社会、以科学的发展观认识图书馆的社会作用和价值、以系统辩证的专业范式为方法论工具形成的一种体系化理性认识。在我国当代图书馆事业史上,由于对图书馆基本特性的认识受政治社会环境的影响,使这种

关于图书馆活动中权利关系的认识在引进西方现代图书馆思想后才得以开始认真地思考。体现在现有图书馆政策中,普遍是以服务的主体(图书馆)主动地为客体(用户)服务为政策目标,而较少体现出客体(用户)恰是文献信息需求的主体、是图书馆活动和图书馆事业的主体,用户的权利要优先于图书馆的权利的思想。而这一点在IFLA《公共图书馆宣言》、《图书馆与知识自由声明》、ALA《图书馆权利法案》(包括该法案的众多阐释)、《ALA职业道德准则》、《图书馆:美国人的价值观》、《未成年人自由利用图书馆》、《利用电子信息、服务和网络》等中都有较多的体现,但在我国图书馆政策体系中贯彻始终的更多的还是以“我”为主的思维定势。2007年中国图书馆学会年会上公布的《图书馆服务宣言(草稿)》是我国图书馆政策在这种理念上的一次突破,它“第一次用与国际现代图书馆学理念及图书馆核心价值观接轨的语言,在表达图书馆行业承诺的同时,系统表达了中国图书馆人对于图书馆精神/现代图书馆理念/国际图书馆界的‘普世’价值的认同”^[5],但这种理念要实质性地贯彻到整个图书馆政策系统中并能为图书馆界所普遍接受,还有很长的路要走。

2 我国当代图书馆事业政策研究状况及不足

由于长期以来法制化建设的缺失,建国后我国各项社会事业发展主要是靠党和政府相关政策来实现协调管理,“政策和策略是党的生命”^[6],重视政策的作用一直是党实现社会发展宏观调控的主要特征,政策的实践意义和学术意义都被提升到了相当的高度,当代中国学术界也一直有着研究社会主义建设事业政策的传统。但在图书馆界,相对于图书馆基础理论、技术应用、大众服务等热点领域而言,在研究图书馆事业、比较研究国内外图书馆事业发展、制订图书馆发展规划时,却往往疏于对图书馆事业政策的关注,从政策学角度进行的研究更是阙如。已有研究中,较为常见的是各种“我国图书馆应该…”和“图书馆……发展战略研究”式的

研究。在具体问题上,对图书馆法研究较多,而对作为图书馆法形成环境和基础的狭义图书馆事业政策的研究较少,系统地对宏观政策体系建设研究则更少。

自“反右”运动至“文革”时期,我国哲学社会科学学科的教学和研究处于停顿、曲解和思想理论混乱的状态,这一时期不可能有对事业政策的理性思考。改革开放打开了中外图书馆事业交流的大门,面对与发达国家在图书馆事业发展上的巨大差距,国内图书馆界开始关注国外图书馆学理论和图书馆事业的进展,注重引进西方当代图书馆学成果,介绍美、英、日等发达国家的图书馆事业建设成就,重点介绍引进技术层面的相关新概念、新工作方法和服务理念、图书馆管理政策和法律,并将先进国家图书馆事业的工作实践和理论动态介绍到国内,使国内对图书馆事业政策和法律的研究成果逐步增多。

1979年,黄宗忠^[7]、郭星寿^[8]、肖自力 and 鲍振西^[9]、梁林德和吴慰慈^[10]等提出要对我国图书馆事业发展进行政策上的改革和研究,启动了国内图书馆界对图书馆事业政策的研究,研究的主要形式是从事业发展规划和战略角度对图书馆事业政策进行内容性探索。其次是以庄义逊、郭星寿、傅威等人为代表将政策内容和政策形式相结合进行研究,并很快形成1986年后的图书馆事业政策研究高潮。1986年夏,国家教委、武汉大学图书情报学院和全国高校图工委在武汉大学共同举办全国首次图书馆学情报学中青年讨论会,揭开了我国图书馆发展战略研究的序幕;1986年12月,全国高校图工委又召开了高校图书情报事业发展战略研讨会,直到1995年文化部图书馆司和中国图书馆学会在常州举办的“中国图书馆发展战略研讨会”,期间推出了大量研究论文和以《上海市图书馆发展战略研究》、《中国科学院文献情报工作发展战略研究》为代表的一大批重要课题成果^[11],奠定了当前我国图书馆事业发展的政策基础。

进入21世纪以来,我国的图书馆事业宏观政策建设及研究重点逐步从“缩小与图书馆事业先进国家的差距、赶超世界先进水平”转向对图书馆事业可持续发展的研究,这一领域较具代表

性的是胡昌平等所主持的国家社会科学基金重点项目“国家可持续发展的图书情报事业战略研究”(02ATQ002)。它从国家可持续发展中的图书情报事业组织定位、战略理论与模型、发展环境、战略体系构建、技术推进、数字化资源建设、基于网络的数字图书馆业务拓展和面向用户的知识服务出发,研究了图书情报事业与信息产业的协调发展,以及基于组织创新的事业持续发展和战略的系统化实施,从而构建了相对完整的图书情报事业战略管理理论与实践体系,为制订图书馆政策提供了重要的理论依据。

在宏观图书馆事业发展战略政策研究的统领下,其子领域也取得了巨大进展。研究范围及研究方式主要包括以下类型:

(1)在研究事业时论及事业政策,是图书馆学界在该领域研究上的主要方式,大部分研究成果都属于这种情况。以吴慰慈、黄俊贵、黄宗忠、罗曼、蒋永福、张树华、柯平、程焕文、范并思、谢灼华、张勇、梁灿兴、付雅慧、凌美秀等人的研究为代表。

(2)结合政策内容和政策形式的专题研究者主要有庄义逊、郭星寿、傅威、蒋永福、黄颖、付立宏、秦金聚等人。庄义逊^[12]、郭星寿^[13]和傅威^[14]、蒋永福等人较早地认识到图书馆政策制订和体系建设对图书馆事业的重要意义,认识到图书馆政策是“中国图书馆事业发展的基础保障”^[15],提出要利用政策学的理论和方法促进图书馆政策的体系化科学化建设。他们的主要研究成果就是对政策概念作了相关的介绍和探讨,评析了中国当前图书馆事业政策的发展状况、政策制订过程中存在的问题和经验,政策对图书馆事业发展的影响阐述等方面内容。

(3)在政策研究的较高层次——立法领域,以李国新为代表的一批专家学者就图书馆立法进行了大量研究,介绍了大量的国外图书馆立法成果,在国外图书馆立法的可借鉴性与差异性上提出了一些契合我国实际的观点,研究并解决了立法中的一些观念和实践问题,厘清了图书馆法的立法思路、基础与对策。目前我国图书馆法的立法工作已列入国家“十一五”重点规划。

(4)在元政策研究层次,蒋永福等学者所作

的图书馆制度研究和范并思等所作的图书馆核心价值研究取得了大量的成果,认识到“图书馆不仅是一种机构,而且还是一种制度。图书馆制度是民主社会为了保障公民的知识权利而选择的一种制度安排。图书馆制度所能保障的公民的知识权利主要有知识自由的权利、知识平等的权利、知识共享的权利和知识休闲的权利。”^[16]在追求图书馆制度完善的过程中,在我国当前社会核心价值缺失的情况下,要建立中国图书馆的核心价值,既“无法回避国际图书馆界属于‘普世价值’的理念,如信息自由、普遍获取、普遍平等”^[17]等问题,又要面临着“不同地区、不同类型、不同层次的图书馆”的核心价值诉求差异,但近年来在该问题上的研究已形成了较多的研究成果^[18],对图书馆政策的制订起到了引领的作用。

(5)在图书馆业务领域政策建设上,较突出的如肖希明、袁琳所作的《中国图书馆藏书发展政策研究》,罗贤春^[19]、郑一仙^[20]等做的图书馆事业发展的经济政策研究,在公共服务政策、标准化建设政策、人力资源建设政策、现代技术推广应用等领域也有一些研究成果推出。

总体上看,已有的对我国图书馆事业发展政策上的研究基本上涉及各个专题领域,对具体的某些政策研究达到了相当的水平,也推出了很多新颖的理论观点和方法,但若与政策过程要素进行比照,即会发现已有的图书馆事业政策研究尚缺乏完整系统的梳理。对图书馆政策形式的研究没有超过一般政策学的层面,没能很好地解决政策学理论和方法在图书馆事业政策研究上的应用问题。尤其是在研究当代图书馆事业政策时,往往因缺少科学系统的研究和不具有适合的研究理论基础和工具,而对诸如政策对事业发展的影响力和影响方式、政策本身的形成过程和特点、政策体系构建的组成要素、各政策点之间的关系、政策体系各要素之间的关系、纵向与横向上政策要素与环境因素的交互影响模式等方面都缺乏研究深度,也就无法对这一时期事业政策的特征作出准确的评估。具体表现在缺乏对政策的原本意识、导向意识和主体意识的清楚认识,缺少对建立有效

的适合我国实际的图书馆政策运行机制的研究,缺乏对政策评价关键点的把握。

3 提高我国图书馆事业政策建设及研究水平的关键点

事业政策涵盖了图书馆发展的各个领域,在事业发展的各个层面均起着重要的导向作用。因此,对事业政策的考察和研究不但要选择对图书馆事业发展具有决定意义的关键点,而且要结合当前事业发展需要实现研究重点和研究方法的适时转移和创新。

3.1 深入研究我国图书馆事业建设指导政策的沿革发展与政策制订上存在的相关问题

建国以来,我国图书馆事业发展与同时期的政治局势、社会发展状态保持了一种平行曲线的发展形式,图书馆事业的发展在几十年来也受到了社会政治环境因素的决定性影响。作为社会公共服务事业的一个缩影,图书馆事业在近六十年中基本处于弱势地位,这直接归因于中国较初级的社会发展阶段以及较低经济发展水平,归因于经济发展的粗放性和知识因素在促进社会进步和经济增长要素中较低的地位。由于既不具有较强的意识形态价值(相对于出版、广电、演艺部门),又不具有明显的经济促进作用,图书馆事业只能被边缘化为社会系统中的一个不被人注意的行业部门,也难以从一直短缺的社会发展资源中获取更多的投入,其事业发展的政策滞后便成为必然。研究这种发展背景下的图书馆事业的政策轨迹,有助于对我国图书馆事业发展的更深刻了解。

3.2 借助政策学的理论与手段,通过实证研究的方法,了解我国各项图书馆事业政策从问题提出、分析、制订、施行到反馈与评估过程中的特点

完整、科学的政策过程是高质量政策形成的基本要求,对政策过程的不同阶段分别进行评价,可以较准确地评判政策的质量,可以综合评价我国图书馆事业政策过程中出现的有代表

性的问题,发现并总结事业政策过程中存在问题之特征。

3.3 研究我国图书馆事业政策的相关环境及国家各项政策对图书馆事业的影响

图书馆事业是我国社会事业的一个有机组成部分,就三大图书馆系统而言,它们分属于文化系统、科研系统和教育系统,承担着不同的任务又互相配合,共同完成为社会发展诸领域提供文献信息资源服务的作用。图书馆事业的发展从整体上受国家宏观社会发展规划和政策的影响,不同的图书馆系统又分别受国家科技、文化、教育、信息等中观系统发展规划及政策的影响。从体系上看,各种图书馆政策既有其上位政策,也有其下位政策,它们共同构成了我国图书馆事业政策体系,研究图书馆事业政策和这些相邻层次政策的关系,可以帮助我们从更高层面上了解图书馆事业政策的发展规律、社会作用及其价值。

3.4 实现图书馆政策研究与图书馆制度研究的有机结合

图书馆是一个为大众提供自由、自主、平等地获取信息和知识的社会公共事业机构,对读者利用信息和知识的引导必须承认和尊重读者的自主选择权,尊重个人信息知识产权的图书馆才能成为个人的选择,最终成为社会发展和进步的必需。我国当前影响社会行业发展秩序的是党和政府政策主导下的社会资源配置机制,它决定着资源在不同社会行业 and 部门之间的投入分配,但目前不合理的图书馆事业制度设计、图书馆界自身社会定位弱势和诉求声音的不足使社会缺少对图书馆事业的充分理解,这种理解不足会自然地反映在事业指导政策上,并最终反映在对图书馆事业发展的社会资源投入上。因此,研究图书馆事业政策和制度设计之间如何进行有机结合,可以帮助我们更充分深入地探讨图书馆事业的社会定位难题。

3.5 在研究方法上,对图书馆政策的系统科学研究有助于我们全面地认识图书馆现象

针对目前我国图书馆事业政策建设的现状,

我们需要以历史的方法研究事业政策的发展路径,以辩证的方法研究政策各要素特征及相互关系,以系统科学的理论考量政策建设的完整性,以哲学、社会学、政策学和图书馆学等相关的理论工具考察图书馆政策体系的科学性,借鉴西方先进国家的图书馆法律、政策建设和实践经验,在国内近年来关于图书馆制度、图书馆核心价值、图书馆精神等专题研究基础上,把图书馆事业政策放在国家宏观发展规划和行业发展计划的环境中进行研究,而不是仅仅针对某一政策条文作孤立的研究。这样的研究可以帮助我们把我国图书馆事业政策体系的全貌,了解图书馆事业发展的主线脉络和发展特点,了解图书馆事业发展成就及经验教训,使我们对图书馆事业发展有更全面的把握,在未来制订各种层次的图书馆事业政策时避免失误,少走弯路。

3.6 在政策规划和制订的过程中充分发挥国家图书馆和中国图书馆学会的作用

在世界近现代图书馆事业发展中,国家图书馆具有其他各类图书馆所不具有的特殊作用,“我国国家图书馆在实现全国图书馆业务标准化和跨部门共享文献信息资源、防止重复建设方面发挥了重要作用……在图书馆政策体系的建设过程中,应充分发挥国家图书馆的领导示范作用,围绕国家图书馆制定多元化政策,形成完善的图书馆政策保障体系。”^[21]而中国图书馆学会具有“为国家文化、教育、科技发展战略、政策和经济建设中的重大决策,以及我国图书馆事业的法规政策的制定提供咨询服务,为科研服务,促进知识经济发展”、“争取政府授权或委托,参与图书馆业务活动中的相关标准、规范和准则等的制定,及其执行情况的评价与鉴定”^[22]的职责,其活动超越于现在国内图书馆系统和部门机构归属之上,可以在不改变和适应现有体制结构的前提下协调我国图书馆事业的发展。在图书馆事业发展政策制定上,近年来中图学会先后制定和发布了《图书馆服务宣言》、《关于推进公共图书馆服务体系建设的建议》、《关于著作权问题的声明》等政策性文件;在推进图书馆立法上,学会“年会连年设立图书

馆立法研究分主题,专项资助‘图书馆立法进程与需求研究项目’,起草《图书馆法立法建议》,向全国人大提交《关于加快‘图书馆法’立法进程的提案》。2009 年受文化部委托,与国家图书馆共同承担公共图书馆立法支撑性研究项目,调集十余个专业委员会的 70 余位专家学者开展 12 个专题研究,标志着推动立法工作取得重大进展。此外,学会还受文化部等部委委托,主编我国首个文化设施建设标准《公共图书馆建设标准》,编制文化行业三个国家职业标准(图书资料馆员、古籍馆员和文献修复师),在行业标准规范的制定中扮演了重要角色。”^[23]中国图书馆学会在图书馆事业政策建设上的独特作用,是其他社会机构所不具有的。

从政策的角度研究中国当代图书馆事业,是认识六十年来事业发展、解析事业特征的关键。而引入政策学的理论和方法、以内容与形式相结合的方式研究图书馆事业的政策,可以更科学地研究图书馆事业政策的科学性、系统性、完整性、适用性,丰富我国图书馆事业发展实践和理论的内容,对中国特色社会主义图书馆事业建设理论研究提供材料上的支持,强化对事业发展过程中各种因素的把握,对当前的图书馆事业立法提供参考辅助作用,实现对图书馆实践高屋建瓴的指导。

参考文献:

- [1] 党跃武. 新世纪图书馆事业发展的制高点: 纪念《图书馆工作汇报提纲》二十年[J]. 图书馆论坛, 2001(1): 3-5.
- [2] 陈源蒸, 等. 中国图书馆百年纪事(1840-2000) [M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2004: 140.
- [3] 赵桂荣. 关于《普通高校本科教学工作水平评估方案》中图书馆评估指标的思考[J]. 黑龙江教育(高教研究与评估), 2007(1/2): 176-178.
- [4] 刘家顺, 王永青, 等. 政策科学研究(第二卷): 政策研究方法[M]. 北京: 人民出版社, 2000.
- [5] 老槐也博客. 《图书馆服务宣言》(草稿)的时代意义[EB/OL]. [2009-05-24]. <http://oldhuai.bokee.com/6590447.html>.
- [6] 毛泽东. 关于情况的通报(1948年3月20日)[G]//毛泽东选集(第四卷). 第2版, 北京: 人民出版社, 1991: 1298.
- [7] 黄宗忠. 认真搞好图书馆工作的重点转移[J]. 图书馆建设, 1979(21): 28-38.
- [8] 郭星寿. 刻不容缓的三项任务: 对图书馆事业发展的一点看法[J]. 图书馆工作与研究, 1980(2): 1-2.
- [9] 肖自力, 鲍振西. 图书馆工作要有一个新的发展[N]. 光明日报, 1979-10-07(3).
- [10] 梁林德, 吴慰慈. 实现四化对图书馆工作提出更高要求[J]. 图书馆工作与研究, 1979(2): 20-21, 28.
- [11] 白国应. 总结经验 以利再战: 我国图书馆事业发展战略研究的回顾与展望[J]. 图书馆, 1996(4): 5-10.
- [12] 庄义逊. 国家图书馆政策与图书馆法[J]. 图书馆论坛, 1982(3): 2-6.
- [13] 郭星寿. 中国图书馆政策思想的现实架构及发展思考[J]. 图书馆情报知识, 1996(4): 7-10.
- [14] 傅威. 新时期我国图书馆政策的特点及发展趋势[J]. 大学图书馆学报, 1996(6): 1-5.
- [15] 蒋永福. 图书馆政策: 中国图书馆事业发展的基础保障[J]. 图书馆理论与实践, 1991(3): 3-7.
- [16] 蒋永福. 知识权利与图书馆制度: 制度图书馆学研究[J]. 图书馆建设, 2005(1): 5-8, 51.
- [17] 范并思. 图书馆核心价值研究: 我们面临的挑战[J]. 图书馆建设, 2007(6): 15-18.
- [18] 范并思. 迈出研究与建立图书馆核心价值的重要一步[J]. 中国图书馆学报, 2008(2): 76.
- [19] 胡昌平, 罗贤春. 公共图书馆事业与国民经济协同的战略思考[J]. 图书馆建设, 2005(5): 12-15.
- [20] 郑一仙. 我国公共图书馆经济政策初探[J]. 中国图书馆学报, 1995(3): 52-56, 26.
- [21] 秦金聚. 我国图书馆政策的发展及理性思考[J]. 图书馆建设, 2007(4): 49-51.
- [22] 中国图书馆学会章程[EB/OL]. [2009-07-06]. http://www.lsc.org.cn/CN/News/2006-03/EnableSite_ReadNews102041141315200.html.
- [23] 中国图书馆学会. 开拓进取, 创新服务, 全面促进图书馆事业科学发展: 中国图书馆学会第七届理事会工作报告(征求意见稿)[EB/OL]. [2009-07-06]. http://www.lsc.org.cn/CN/News/2009-07/EnableSite_ReadNews102433821246550400.html.

范兴坤 河南大学文献信息研究所副研究馆员, 南京大学信息管理系博士生。通讯地址: 河南开封。邮编 475001。

郑建明 南京大学信息管理系教授, 博士, 博士生导师。通讯地址: 南京。邮编 210093。

(收稿日期: 2009-03-23;
最后修回日期: 2009-08-06)