新时期中国公共图书馆事业发展的战略任务、路径与全行业参与

方家忠

摘　要　在中国全面建成小康社会、基本实现社会主义现代化的新时期,图书馆界需要明确新的基本发展思路。基于国家"五位一体"总体布局、社会需求高涨的形势,未来十五年左右,为实现服务均等化的基本目标,中国公共图书馆事业发展的战略任务是建设有效的县域总分馆体系;完成战略任务的理想路径是政府主导、社会参与与行业实现,现实路径是图书馆行业驱动,通过提升效能、建设示范体系推动政府投入、社会参与;为了完成战略任务,需要动员图书馆全行业参与,县(区)级图书馆、地市级图书馆、省级图书馆、国家图书馆都应在其中发挥相应的作用。表3。参考文献19。

关键词　图书馆事业　战略任务　县域总分馆体系　理想路径　现实路径　全行业参与

On the Strategic Task, Approaches and Participation from the Library Fields of All Levels for the Development of Public Library Cause in China in the New Era

Fang Jiazhong

Abstract: Library fields need to have a new fundamental idea of development in a new era for building a moderately prosperous society in all respects and realizing the construction of socialist modernization. Based on the national five-in-one strategy and ever-increasing needs from the society, the strategic task for the development of library enterprise in the coming fifteen years will be the construction of branch library systems at county levels. The ideal approach would consist of government leading, social participation and the realization from library fields, while the realistic approach would have driving forces from library fields which can initiate the construction of branch library systems by improving performances and building sample branch library systems. Libraries from national and provincial, city and county (district) levels should play their own roles accordingly. 3 tabs. 19 refs.

Keywords: Library Cause; Strategic Task; County-level Branch Library Systems; Ideal Approach; Realistic Approach; Participation from All Library Fields

国家图书馆的发展与全国图书馆事业息息相关。在图书馆界喜迎中国国家图书馆建馆110周年之际,不由令人思考新时期中国公共图书馆事业发展的战略任务及其完成路径。

2017年党的十九大报告指出,当今我国正处在一个全新的历史方位,社会主要矛盾已经转化为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;十九大规划了从全面建成小康社会到基本实现现代化,再到全面建成社会主义现代化强国的两个阶段的战略安排,其中到2035年要基本实现社会主义现代化,基本实现基本公共服务均等化[1]。根据十九大的规划内容,公共图书馆服务作为国家基本公共服务的重要组成部分,其基本实现均等化的目标已经明确。就这一目标而言,国家层面和全国各地、学界和业界已经进行了长时间的以公共图书馆服务体系建设为主要内容和基本路径的理论研究和实践探索。2020年是十三五规划的最后一年,国家及各地区、各行业将广泛行动,制订第十四个五年发展规划及相应的中长期规划。

在这个新的历史节点上,图书馆界需要研究并形成共识:如何在新的时代背景下进一步明确

公共图书馆事业的战略任务？其主体路径是什么？如何调整图书馆行业各相关主体在其中的作用以推动战略任务的完成？就这些问题，笔者提出个人的一些思考以供业界参考。

1 战略任务——建设高效的县域总分馆体系

1.1 国家协调发展、社会需求高涨进一步突显服务体系建设的必要性

公共图书馆服务体系建设的内容，简单来说包括覆盖面更广的服务设施、体系化的高效运作、良好的服务效能即社会功能与作用的发挥与对社会需求的满足。

公共图书馆服务体系建设是近年来国家重点工作任务之一。20 世纪 90 年代初，广州等地即以联合图书馆等模式开始探索图书馆延伸服务。2000 年上海市中心图书馆建设启动，2003 年深圳制订我国第一个“图书馆之城”建设规划，此后珠三角、长三角等多地开始以不同方式推动体系建设。2005 年党的十六届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次在国家层面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。2011 年，原文化部推动国家公共文化服务示范区（项目）建设，图书馆体系建设开始在全国范围内试点[2]。2015 年中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》发布以后，图书馆服务体系建设在全国范围全面推进。

然而，从国家“五位一体”总体布局和协调发展的视角来看，公共图书馆服务体系建设仍远远滞后于经济发展水平。比较 1979—2018 年数据可见（见表 1），中国 GDP 总量由 4062.6 亿元增加到 90.0309 万亿元，四十年间增加了 220.61 倍；而同期全国公共图书馆数量仅由 1651 个增加到 2017 年的 3166 个，仅仅增长 0.92 倍[3]。虽然其中有统计技术层面的局限性，即仅仅统计图书馆机构数量而未统计图书馆服务设施数量，但这在总体上反映了我国公共图书馆发展远滞后于国家经济发展的基本事实。

表 1　1979—2018 年中国 GDP 总量与县级以上公共图书馆数量一览

年份	GDP 总量（亿元）	县级以上公共图书馆数量（个）
1979	4062.6	1651
1989	16992.3	2512
1999	89677.1	2669
2009	340902.8	2850
2018	900309	3166（2017 年数据）

注：历年 GDP 总量数据根据网络公开资料整理；县级以上公共图书馆数量根据国家图书馆研究院编印的历年《中国公共图书馆事业发展基础数据概览》整理。

从社会需求视角看，当前我国已进入公众文化需求空前高涨、文化消费潜能巨大的时期。按照发展经济学的观点，人均 GDP 在 3000 美元以下时，人们以维持生计的物质消费为主；人均 GDP 达到 3000 美元左右时，进入物质消费与精神消费并重时期；人均 GDP 达到 5000 美元时，进入文化消费活跃、迅速攀升阶段[4]。据国际货币基金组织（IMF）数据，2018 年我国人均 GDP 已达到 9608 美元，可见我国已跻身中等偏上收入地区，人民文化需求空前高涨、文化消费潜能巨大；另据 IMF 预测，2022 年中国人均 GDP 将达到 12,900美元，相当于美国 1980 年的水平（12,553 美元）[5]。当时美国公共图书馆事业已进入相对稳定发展时期，1985 年时公共图书馆与服务点数量为 15,543 个[6]。如果以美国 1980 年代的公共图书馆设施水平为参照，亦可见当前中国公共图书馆设施与公众需求的差距。

1.2 建设高效的公共图书馆服务体系

1.2.1 从国家与社会的视角

公共图书馆设施体系决不等同于公共图书馆服务体系，就实质而言，公共图书馆设施体系必须是一个效用体系。我国公共图书馆总体服务效能不高，尤其是包含图书馆（室）服务在内的乡镇（街道）综合文化站服务效能低下是我们长期面临的一个基本问题。国家也充分认识到这一问

题,采取了相应措施,如近年公共图书馆评估的一个显著变化就是强调了对服务效能的要求;提升乡镇(街道)综合文化站服务效能也被纳入当前文化部门重点推进的改革性任务之中。

梳理我国相关的政策文件,可见国家一直明确强调两个基本价值:公平与效率。2006年十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出要"逐步实现基本公共服务均等化"。2012年中办、国办《国家"十二五"时期文化改革发展规划纲要》提出"完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系"。2015年中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》提出,"到2020年,基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系"。2016年原文化部等五部委《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》提出,"推进以县级文化馆、图书馆为中心的总分馆制建设,是构建现代公共文化服务体系的重要任务,对于有效整合公共文化资源、提高公共文化服务效能、促进优质资源向基层倾斜和延伸具有重要的推动作用"。2017年《中华人民共和国公共文化服务保障法》(下文简称《公共文化服务保障法》)要求,"县级以上人民政府应当将公共文化服务纳入本级国民经济和社会发展规划,按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求,加强公共文化设施建设,完善公共文化服务体系,提高公共文化服务效能"。2018年《中华人民共和国公共图书馆法》(下文简称《公共图书馆法》)提出,"国家建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络"。

英国公共图书馆的制度设计也有类似规定。英国《公共图书馆和博物馆法》规定,"图书馆主管当局有责任向所有欲使用图书馆服务的人提供全面而有效率的图书馆服务。"[7]

因此,从国家和社会的视角看,公共图书馆服务体系应是一个兼顾公平与效率的体系。需要说明的是,"体系"一词长期以来已被赋予"公平""全覆盖""普遍均等"的意义,故笔者侧重强调其"效率"的一面。

1.2.2 从图书馆职业的视角

从职业视角来看,公共图书馆服务体系是一个专业化体系。笔者以为,完整的公共图书馆服务体系包括五层次内涵:第一层次是设施体系,以公平为导向,意味着大幅增加、广泛覆盖到城乡基层的更多实体设施;第二层次是能力体系,以专业为导向,意味着每一个作为服务主体的图书馆(或分馆)具备文献传递、信息咨询、交流活动等基本功能和必要的文献信息资源、人力资源与专业人才保障;第三层次是效率体系,以效率为导向,一方面指已有的个体图书馆以提升效率为目标,以共建共享为基本路径,组织与实现体系化运作,另一方面指图书馆建设主体以效率为原则,以体系化方式规划、实施新的图书馆设施建设与服务;第四层次是效益体系,以绩效为导向,实现服务量的显著增长、较高的体现公平的群体与区域服务覆盖率、较高的公众满意度和良好的社会影响等;第五层次是价值体系,倡导并形成公平、效率、专业、绩效、公民参与、信任与合作等与公共图书馆服务有关的价值链[8]。

当然,就我国已有的体系建设实践而言,能够实现服务效能与设施建设进展同步、可持续提升的仍是少数,较为突出的案例如嘉兴、苏州、广州、厦门、温州、南海等。无论是公平还是效率,对我国图书馆职业而言,都可谓任重而道远。

1.3 将高效的县域总分馆体系作为建设公共图书馆服务体系的基础模式

目前,关于我国公共图书馆体系建设的基础模式,图书馆界逐步形成共识,即为了解决基层薄弱、城乡不均衡问题,总分馆制是最为合适的发展模式;而从行政区划层级、行政管辖权限、财政管理体制及已有实践探索来看,县域是构建公共图书馆总分馆制的合适单元[9-10]。

以《公共图书馆法》为代表,当前我国的制度设计也是由县级人民政府作为责任主体、在县域范围内建立总分馆体系。该法第三十一条规定,"县级人民政府应当因地制宜建立符合当地特点的以县级公共图书馆为总馆,乡镇(街道)综合文

化站、村(社区)图书室等为分馆或者基层服务点的总分馆制,完善数字化、网络化服务体系和配送体系,实现通借通还,促进公共图书馆服务向城乡基层延伸”。

而在笔者看来,以县域总分馆体系作为建设公共图书馆服务体系的基础模式,其原因还在于:一,我国作为单一制国家,有国家、省、地市、县区、镇街五级行政区划和相应行政管理体系,而上一级行政区划、政府管辖的范围与下一级为重叠设置。我们可以因此进一步设计,通过县域总分馆体系的建设实现全国公共图书馆体系、设施和服务向城乡基层的全覆盖。县域总分馆体系下可覆盖城乡基层服务,上可作为地区或地市级、副省级、省级城市图书馆体系的有机组成部分。二,在大中城市的区或县级市,即以城镇化(城市化)为主的地区,可以在全国范围内率先实现总分馆体系建设,实现服务的全覆盖。2018 年末,我国常住人口城镇化率达到 59.58%,而据近年来多种预测,我国常住人口城镇化比例将达到 70%左右[11]。城市具有人口规模大、人口受教育水平高与阅读能力强、经济基础好、行政资源丰富等特点,得益于此,城市图书馆发展水平处在全国公共图书馆前列。因此,在城市范围内率先探索和推进图书馆体系建设,对提升城市公共图书馆保障与服务水平具有很强的现实意义,对全国公共图书馆体系建设也将发挥极为重要的示范引领作用。

综上所述,我们可以将新时期中国公共图书馆事业发展的战略任务归纳为:从当前一直到 2035 年,即在我国基本实现社会主义现代化的发展阶段,用 15 年左右时间建设高效的县域总分馆体系。如果从 2011 年文化部在全国启动公共文化服务示范区建设算起,意味着我国将用 25 年左右时间完成公共图书馆服务体系建设,实现公共图书馆服务与保障水平的跃升,实现公共图书馆服务的普遍均等。

2 路径——政府主导、行业驱动与社会参与

2.1 机遇与挑战

在确定了战略任务之后,我们需要对当前的环境、面临的机遇和挑战进行分析,以此为基础设计科学可行的路径。

根据党的十九大报告,当前我国正处于全面建成小康社会的决胜期,到 2035 年要基本实现社会主义现代化,我国经济、政治、文化、社会、生态文明建设将获得长足发展。这一时期,可以视作公共图书馆服务体系建设的战略机遇期。随着《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》相继施行,可以说,当前我国也正处于公共图书馆服务体系建设的窗口期,尤其是国家公共图书馆立法为体系建设提供了重大机遇。

公共图书馆立法对事业发展可以发挥极大的推动作用,这一点我们可从美国公共图书馆的发展历史中得到启示。美国公共图书馆在 20 世纪之前的发展一直是缓慢的,处于自发状态。20 世纪初由于卡内基的资助,公共图书馆得到了第一次大发展。二战以后,1956 年美国联邦制定第一部图书馆法《图书馆事业法》、1964 年通过《图书馆事业与建设法》,以及同期美国图书馆协会制定《公共图书馆服务标准》《公共图书馆系统最低标准》等一系列标准规范,促使 20 世纪 60、70 年代成为美国公共图书馆第二个大发展时期。美国公共图书馆的发展历程如表 2 所示[6]。

表 2 美国公共图书馆的发展历程

时间	图书馆服务点数量(个)
1776 年	29
1876 年	188
1923 年(主要由于卡内基的资助)	4873
1985 年	15,543
2016 年	17,227[12]

当然,我国图书馆界也应清醒地认识到,当前图书馆体系建设面临众多的挑战,最主要的包括:

新时代经济发展进入新常态,增长速度减慢,公共财政收入增幅下降;为支持经济结构调整而采取减税降费措施造成公共财政开支缩减;公共财政支出尚未出现有利于公共文化服务的结构性变化;公共文化服务体系结构性改革进展不尽理想;国家推进全面实施预算绩效管理要求,审慎增加公共民生福利开支;以及近期中美贸易摩擦可能产生的较多不确定性及其存在的长期影响等。同时,作为以地方为主的公共文化事业,公共图书馆还普遍面临因当前地方政府财政紧张而造成的支持乏力。

2016年以来,在全国范围内推进的体系建设的实际进展情况,也不容乐观。因缺乏统计数字等材料支持,目前尚不能科学分析全国实施总分馆体系建设的整体进展情况,但就笔者所了解的部分省份情况,除少数地区发展较好外,大部分情况并不理想。推进图书馆服务体系建设大发展所需的最重要因素,即政府履行保障责任、加大投入,未必能自发自觉、比较容易地实现。

经上述分析,今后约15年左右时间是我国公共图书馆体系建设的战略机遇期,当前是建设的窗口期,但我们同时面临众多挑战,完成体系建设的战略任务实际上非常艰巨。因此,要完成上述战略任务,大体上存在一个理想路径、一个现实路径,或者说一个主体路径,一个前引路径。

2.2 理想路径:政府主导,社会参与,行业实现

体系建设,不同于一般的公共服务提升,前者需要大量的要素投入才能实现,后者可以通过创新方式实现。就体系建设的战略任务而言,政府投入、投资驱动是主要驱动方式,图书馆行业创新驱动、社会参与等都只可以发挥辅助作用。相应地,政府主导的路径可说是理想路径,也应成为主体路径。

就一般逻辑分析,完成有效的县域总分馆体系建设的战略任务,需要大量的资金与人员投入,而现有体系通过提升能力、延伸服务也可以发挥一定的作用。就当前的社会运作机制而言,如果图书馆行业因其专业性及可以发挥一定的主观能动作用而可被视作独立主体的话,体系建设存在一个基本的理想路径:政府主导,社会参与,行业实现。政府主导体现在制订规划、保障人财物等要素投入,社会参与体现在部分要素投入,图书馆行业则负责运营从政府或社会获得的资源以实现公共服务目标,或协助与支持社会主体共同实现目标。影响各主体发挥作用的因素包括经济发展水平,政府认识、重视乃至依法行政水平,历史文化传统,社会财富水平,图书馆行业队伍的有无、强弱等。就全国整体而言,存在一个主要路径,而就地方、具体地区而言,实现体系建设的路径会因上述因素的影响各不相同。

理想路径是政府加大投入、社会力量参与支持、图书馆行业进行有效运营管理与服务,三个方面互相影响,互相作用。其中政府与图书馆行业的作为是必要条件,而社会力量的参与需要前提,不一定具有普遍性。《公共图书馆法》体现的就是理想路径。

地方层面,广州、温州、嘉兴等地区可以说是理想路径的代表,其中广州尤其可以作为典型案例。2015年《广州市公共图书馆条例》(下文简称《条例》)由广州市人大常委会颁布实施,明确了2020年在全市170个街镇层面实现专业化公共图书馆服务保障的目标,并具体提出基于广州市常住人口的四个政府投入保障指标:千人均馆舍建筑面积达到47.5平方米,人均公共图书馆馆藏纸质信息资源3册、年新增0.2册,每1—1.5万人配备一名图书馆工作人员;并据此测算2020年前政府投入约为21亿元,其中市政府投入约5亿元,11个区政府投入约16亿元[13]。

《条例》实施几年来,无论政府保障投入,还是图书馆服务效能均实现显著增长,主要比较指标见表3。

政府保障投入中,自《条例》实施以后,图书馆设施建设即进入快车道。据统计,2015年以来,广州市、区两级公共图书馆新改扩建馆舍项目共计12个,其中已完成4个,新增建筑面积4.60万平方米;在建7个,进入立项程序1个,预计将

表3　2014—2018年广州市公共图书馆体系建设政府保障与服务效能

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	4年增长率/%
图书馆镇街覆盖率/%(图书馆个数/个)	—	46.47 (87)	57.65 (122)	72.35 (156)	80.59 (191)	34.12
千人均建筑面积/平方米	19.14	20.41	22.35	23.89	27.23	42.27
人均纸质信息资源藏量/册(件)	1.18	1.24	1.33	1.49	1.64	38.94
年人均入藏纸质信息资源/册(件)	0.181	0.096	0.135	0.182	0.198	9.28
每名工作人员服务常住人口数/万人	—	1.32	1.13	1.16	1.08	18.18
人均公共图书馆常规经费/元	19.92	20.81	27.97	31.88	30.26	51.93
人均文献购置费/元	5.35	3.84	6.19	8.39	6.28	17.27
读者人均到馆次数/次	0.97	0.95	1.15	1.44	1.63	67.86
人均外借文献量/册次	0.89	1.02	1.56	1.82	1.92	115.31
注册读者率/%	11.83	13.82	16.02	18.71	21.30	9.47
每万人参加读者活动人次/人次	—	1308	2549	3481	4064	210.81
数字资源浏览、下载量/万篇(册)次	—	—	—	5416.24	8678.84	60.24

注:2014—2018年数据根据广州市“图书馆之城”建设历年年报整理;千人均建筑面积指标中,2014年为市、区两级图书馆馆舍面积,未含镇街图书馆情况,自2015年起为全市公共图书馆馆舍面积;人均公共图书馆常规经费中未含图书馆馆舍建设经费。

新增建筑面积约22.35万平方米[14]。

社会力量参与方面,2015年以来,各种社会主体基于自身商业利益及履行社会责任两方面动机,积极参与体系建设,投入大量资源,服务效益初步显现。据统计,截至2018年,社会力量参与合建分馆达到41个;空间资源投入约2.59万平方米,配备专职人员63人,资金投入超过4000万元;2018年接待读者超过145万人次,外借文献超过50万册次[14]。

从上述数字看,政府投入与图书馆服务产出的正相关关系非常明显,社会参与与政府投入、图书馆服务产出的正相关关系也非常明显。在体系建设实践中,我们强烈感受到,一个蓬勃发展、服务效能明显、社会关注和影响日益扩大的图书馆体系对争取政府加大投入具有非常正面的作用,对企业园区、住宅小区、社会教育机构等各种社会主体也具有强烈的吸引力。政府、社会力量、图书馆行业三方面主体都在其中发挥了积极的作用,构建了一条建设图书馆体系的理想路径。

当然,社会力量的参与与区域内市场经济、民营经济的发达,热心公益、乐善好施的历史文化传统,企业所得税、个人所得税、遗产税等慈善捐赠减免政策鼓励与引导,以及图书馆或其内部设施、项目的冠名等表彰回报机制都有内在的关系,但在当代中国,最主要的影响因素还是在经济基础方面。如广州市黄埔区,社会力量参建分馆达到12家、共建服务点7个,这与该区世界500强企业近150家、40多万人员在此就业、企业园区众多有密切关系[14]。又如温州市“城市书房”“百姓书屋”已超过120家,这与该市发达的民营经济密切相关。因此,社会力量参与需要一定的前提条件,在我国只有部分地区具备这些条件。

2.3　现实路径:行业驱动,通过提升效能、建设示范体系推动政府投入、社会参与

行业驱动的路径为现实路径,实质上是进入政府主导的主体路径的前引路径。如果将主体路径比作高速公路,则行业驱动的路径可比作进入高速公路前的匝道。

我们面临的现实情况是,在当前经济相对紧缩的环境下,政府主体在很多地方缺位,因此,图书馆界需要找到一条切实可行的路径,即图书馆行业可以主导的、启动图书馆体系建设的路径。

笔者以为,这条路径就是图书馆行业(无论图书馆个体还是已有体系,首先是个体)应致力于提升服务效能,以彰显公共图书馆在社会中的功能与作用,扩大图书馆的社会影响,进而驱动政府对图书馆服务体系建设予以关注、支持并加大投入,也进而引发社会各界对图书馆服务体系建设的关注、支持与参与,从而不断扩大服务体系,逐步实现公共图书馆体系在县域的全覆盖。在我国已基本实现图书馆体系建设的地区中,苏州市、佛山市南海区等是比较有代表性的案例。

2005年,苏州图书馆制定《苏州市城区图书馆服务网络建设方案》并且上报苏州市政府,启动总分馆建设,以协议为基础,与基层政府及机构合作建设分馆。但这一模式没有政府主导,是完全的职业创新行为[15]。几年间,苏州图书馆基本上以一己之力,建立了一个示范性的服务体系,取得了显著的服务效益,也向苏州市各级政府彰显了总分馆体系的优势和价值,逐渐取得了基层政府和市政府的关注和支持。2011年,苏州市成为国家第一批示范区创建城市,苏州市政府出台《苏州市公共图书馆总分馆体系建设实施方案》。该方案的出台使苏州市公共图书馆总分馆体系建设实现了由社会合作到政府主导,由职业创新到制度保障的转变和跨越[16]。苏州图书馆总分馆体系建设成效显著:2018年,苏州图书馆分馆总量达85家,"网上借阅社区投递"自助服务点达103个;新增馆藏中文图书52万多册,总藏量达505万册;外借图书509.5万册次,接待读者1227.7万人次,举办各类读者活动2320场次[17]。

广东省佛山市南海区图书馆从2013年起推动阅读阵地特色品牌"读书驿站"建设,以此作为服务体系建设的一种示范形式。2016年图书馆总分馆成为广东省试点项目,区政府将总分馆试点作为2017年、2018年度重点工作,此后即推动南海区总分馆体系建设进入快车道。2018年,政府投入新书采购经费700余万,全区文献馆藏量年增22万册。"读书驿站"2018年底达177间,平均每1.75万居民就享有一间公共图书馆;服务效能提升显著,2016至2018年文献外借量从109.6万册次迅速攀升至416.1万册次,到馆人数从74万攀升至343.4万人,阅读推广活动从376场增加到1055场[18]。南海区图书馆总分馆体系建设也是一个典型的以行业服务、示范体系建设起步,再驱动政府主导、加大投入的路径。目前南海区已实现服务效能显著提升,图书馆体系迅速获得各方关注、认同和支持。

3 全行业分工协作实现战略任务

虽然总分馆体系建设是推动我国当前公共图书馆事业发展的战略任务,但其承担主体即县级公共图书馆本身条件比较薄弱,而且总体上面临不少挑战,因此需要动员全行业资源争取目标之实现。

首先,就县级公共图书馆的基本条件看:2017年全国县级公共图书馆共2753个,馆均:建筑面积0.31万平方米,藏量17.10万册件,财政拨款251.31万元,新增藏量购置费32.34万元,流通人次15.42万人,书刊文献外借11.76万册次,举办活动35个,活动参与1.41万人次,网站访问量10.24万页次,从业人员12.02人;其中年新增藏量购置费少于1万元的县级图书馆占比16.09%,馆舍面积少于800平方米的县级图书馆占比16.24%[3]。依此基本情况,由县级图书馆承担县域总分馆体系建设的业务主体责任,对其中的相当部分或总体上说,实在是勉为其难。

其次,就目前已有的制度设计看,对体系建设参与力量的动员并不充分。以2015年之后的三份主要政策文件为例:

2015年中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行,并未涉及图书馆等行业主体责任。

2016年原文化部等五部委《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》在主要措施、创新服务方式和手段中提出"充分发挥互联网等现代信息技术优势,利用国家公共数字文化工程和资源,打造县域公共数字文化服务平台",在组织保障中提出"省级和设区的市级文化馆、图书馆要大力支持县级文化馆、图书馆总分馆制建设,加强业务指导",此文件对国家、省、市图书馆仅提出了原则性的要求,即"大力支持"与"业务指导"。

2018年《公共图书馆法》中与体系建设及其主体直接相关的条款为第三十一条,即规定“县级人民政府应当因地制宜建立符合当地特点的以县级公共图书馆为总馆,乡镇(街道)综合文化站、村(社区)图书室等为分馆或者基层服务点的总分馆制,完善数字化、网络化服务体系和配送体系,实现通借通还,促进公共图书馆服务向城乡基层延伸。总馆应当加强对分馆和基层服务点的业务指导”。间接相关的条款包括:第二十二条关于国家图书馆“为其他图书馆提供业务指导和技术支持”的规定;第三十条“公共图书馆应当加强馆际交流与合作。国家支持公共图书馆开展联合采购、联合编目、联合服务,实现文献信息的共建共享,促进文献信息的有效利用”;第四十条“国家构建标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络,支持数字阅读产品开发和数字资源保存技术研究,推动公共图书馆利用数字化、网络化技术向社会公众提供便捷服务”。概括而言,《公共图书馆法》对与体系建设有关的内容做出了一些规定,包括:国家图书馆的业务指导与技术支持;加强馆际交流与合作,支持联合采购、联合编目、联合服务,实现文献信息共建共享;国家构建标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络。但在建设主体方面,除县级公共图书馆、国家图书馆之外,对其他层级公共图书馆的规定是缺位的。

如何整合行业的整体力量共同实现战略性任务?笔者思考可作如下设计:

(1)基本原则

整体上赋予地市级公共图书馆对下一级县域总分馆体系的中心馆地位和业务管理职责;地市级以上(含地市级)图书馆尽量承担可以不依赖行政层级关系实施的业务体系化职责,如数字图书馆等,即将业务、技术层面能体系化的内容尽量实现体系化,推动实现建设职责上移;地市级以上图书馆相应调整自身职责任务,将总分馆体系建设作为一个时期内的战略任务,调整、配置较为充分的人财物资源共同致力于完成该任务。

(2)主要内容

开展业务指导与协调;加强业务规划、体系建设整体规划支撑研究;制订业务标准,如体系内各层级图书馆的业务统计标准;协助政府主管部门制订服务规范;在体系内推广标准化的功能与重点服务项目;制订人力资源配置标准,开展人员培训与继续教育;开展业务统计分析、服务效能评估、编制年度报告与推进信息公开;参与县域总馆馆长考核奖惩、提出聘任建议等。

(3)具体分工

地市级公共图书馆作为县域总分馆体系的重要参建主体,承担区域中心馆职责,具体承担以下职责:负责区域内图书馆体系业务的指导和协调;负责制订和组织实施区域内公共图书馆统一的业务规划、业务标准、服务规范;负责区域内各图书馆共享的数字图书馆建设与服务,组织实施城区范围内各图书馆通借通还、活动联动、送书上门等统一服务,组织实施城区以外各图书馆馆际互借;负责统筹区域内公共图书馆信息化管理系统建设,组织实施联合采购、联合编目;负责组织区域内公共图书馆工作人员专业化培训工作;负责组织实施区域内公共图书馆业务统计、效能评估、年报编制与信息公开;对县级公共图书馆馆长的人员年度考核、聘任提出建议[13]。

省级公共图书馆作为县域总分馆体系的参建主体,承担全省公共图书馆体系建设业务管理职责,具体承担以下职责:负责省内图书馆体系业务的指导和协调;负责制订和组织实施省域公共图书馆统一的体系业务规划、业务标准;负责组织实施省域文献信息共建共享系统;争取设立并负责管理运营省域体系建设资助项目;负责组织制订省域总分馆体系人力资源配置标准,参与组织省内公共图书馆工作人员专业化培训工作;负责组织实施省域公共图书馆业务统计、体系建设、年报编制与信息公开等。

国家图书馆应承担全国公共图书馆体系建设的业务管理职责,具体包括:配合文化行政主管部门制订全国体系建设规划;负责制订国家总分馆体系业务标准,如业务统计标准;负责组织建设全

国文献信息联合目录与馆际互借、文献传递、公共数字文化工程等共享体系;争取设立并负责管理运营全国性体系建设资助项目;负责组织实施全国公共图书馆体系建设年报编制与信息公开;推动体系建设的国内外交流与合作及重点课题研究等[19]。

参考文献

1 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2019-07-05]. http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.

2 金武刚,等. 直挂云帆济沧海:示范区(项目)创建助推公共图书馆发展[J]. 国家图书馆学刊,2016(6):23-31.

3 国家图书馆研究院. 2017 中国公共图书馆事业发展基础数据概览[R]. 2018.

4 柳斌杰,等. 中华人民共和国公共文化服务保障法解读[M]. 北京:中国法制出版社,2017:5.

5 IMF. World Economic Outlook (April 2019): GDP per capita, current prices [EB/OL]. [2019-07-05].https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/WEOWORLD/ADVEC.

6 方家忠.中美公共图书馆建设模式比较研究[J]. 图书与情报,2010(5):28-32.

7 The National Archives. Public Libraries and Museums Act 1964[EB/OL]. [2019-07-03].http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/2015-03-31.

8 伍彬.政府绩效管理——理论与实践的双重变奏[M].北京:北京大学出版社,2017:2-13.

9 金武刚.论县域公共图书馆总分馆制的构建与实现[J].中国图书馆学报,2015(5):42-57.

10 李国新. 新阶段 新目标 新任务——《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》解读[J]. 图书馆杂志,2017(3):7-8.

11 国家统计局.城镇化水平不断提升 城市发展阔步前进——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十七[EB/OL].[2019-08-17]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190815_1691416.html.

12 Institute of Museum and Library Services.Public Libraries in the United States:Fiscal Year 2016[R/OL].[2019-07-05].https://www.imls.gov/sites/default/files/publications/documents/public-libraries-united-states-survey-fiscal-year-2016.pdf.

13 广州市公共图书馆条例[EB/OL].[2019-07-05].http://www.gzlib.gov.cn/policiesRegulations/78168.jhtml.

14 广州图书馆.广州市"图书馆之城"建设2018年度报告[R/OL].[2019-07-05]. http://www.gzlib.gov.cn/ndbg/169820.jhtml.

15 许晓霞."苏州模式"的演进及价值再挖掘——写在苏州图书馆服务体系建设十周年之际[J].国家图书馆学刊,2015(3):16-23.

16 李国新. 公共文化示范区创建中国的苏州图书馆[G]//苏州图书馆编. 我与苏州图书馆. 苏州:古吴轩出版社,2014:189-191.

17 姜锋.苏州图书馆2018年外借图书首破500万册次大关 接待读者超过1200万人次[N/OL].[2019-07-05].http://news.jsnol.com/local/20190213/3883.html.

18 苏绮玲.2018南海阅读数据出炉!每1.75万居民享有一间公共图书馆[N/OL].[2019-06-30].https://nanhaitoday.com/nhxww/articles/2019/04/22/efe8297c6c424b7c9c22ec9c7b5a2fb9.html.

19 邱冠华,等. 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,2008:207.

(方家忠 研究馆员 广州图书馆馆长)

收稿日期:2019-01-14