面向《公共图书馆服务规范》修订的中英公共图书馆服务标准比较研究*

赵媛 胡怡婷

摘要 在新时期我国社会基本矛盾已经转化的时代背景下,我国颁布施行已有八年的《公共图书馆服务规范》(下称《规范》)的修订势在必行。为此,本文基于适应性、前瞻性和可操作性三个原则,对中英公共图书馆服务标准进行全面比较分析,总结两国标准的异同,探究差异的原因,并对其优劣势进行分析。最后,基于新时期我国社会经济文化发展对公共图书馆事业发展的需求,提出未来《规范》修订的四个启示,即:将《规范》体系框架从层级式向列举式转变,将“为图书馆建立绩效测评工具”写入标准制定及拟实现的目标中,在各项具体标准中努力贯彻以人民为中心的发展思想,将动态修订机制纳入《规范》管理体系。表2。参考文献19。

关键词 公共图书馆 服务标准 服务规范 比较研究 英国

A Comparative Study on Public Library Service Standards between China and UK Facing the Revision of *Public Library Service Specifications*

Zhao Yuan Hu Yiting

Abstract: In the context that the principal contraction facing Chinese society in the new era has evolved, it is necessary to update the *Public Library Service Specifications* which has been implemented for eight years. Therefore, based on three comparison principles, including adaptability, perceptiveness and maneuverability, this article compares China's standards with that of UK comprehensively, sums up their similarities and differences, probes into the cause of the differences, and analyzes its advantages and disadvantages. Finally, based on the demand of the social, economic and cultural development for the development of public librarianship in the new era, four enlightenments for perfecting the *Public Library Service Specifications* are put forward, including changing its framework from hierarchical to enumerated, writing "set a performance monitoring tool for public libraries" into the destination that the standards are trying to achieve, implementing the people-centered development concept in each specific indicator, and incorporating dynamic implementation mechanism into the *Public Library Service Specifications*. 2 tabs. 19 refs.

Keywords: Public Library; Service Standard; Service Specification; Comparative Study; UK

标准化建设是公共图书馆进行科学管理的根本保障,是图书馆公共文化服务均等化和平衡发展的基本要求和主要抓手。2012年5月,我国《GB/T 28220-2011 公共图书馆服务规范》^[1](以下简称《规范》)正式颁布施行,填补了我国公共图书馆标准体系中服务标准的空白。然而,该《规范》施行多年来一直未进行过修订,在新时期我国社会基本矛盾已经转化的情况下,其内容的

科学性、有效性都亟待加强与提升,要想在人民对美好生活的向往与公共图书馆服务发展的不充分不平衡矛盾中继续发挥其应有的规范、保障与引领作用,对其进行修订势在必行。英国的《公共图书馆服务标准》^[2](以下简称《标准》)自2001年正式颁行后,陆续进行了三次修订,并用于实际评估工作,为改进英国公共图书馆服务做出了巨大贡献,也为其他国家标准的研究和构建

* 本文系国家社会科学基金重点项目“图书馆公共文化服务平衡性充分性发展的法律问题研究”(项目编号:18ATQ001)研究成果之一。

提供了可借鉴的经验。将英国 2008 年第三次修订的《标准》与我国的《规范》进行对比研究,总结出我国《规范》在以后的修订中可学习借鉴的经验,对促进我国公共图书馆公共文化服务的均等化和平衡发展意义深远。

对国外公共图书馆服务标准的研究,可查检到的文献始于 2007 年,主要涉及英、美、澳三国,文献总产出量非常有限,且以对这些国家相关标准的内容介绍为主,分析与启示性研究较少。对我国《规范》的研究,主要集中于 2012—2014 年,产出十多篇文献,以解读《规范》、分析指标内容及特征、亮点和价值意义为主,探讨其不足并提出建议的仅是零星点缀。在上述两方面的研究中,中外对比研究最为匮乏,产出成果微乎其微,且存在比较维度有限或深度不够等问题。而更为关键的是,这类成果都出现于 2017 年以前,故未从新时期我国基本矛盾已转化视角来看待《规范》的修订需求,也就不可能基于这种新需求来进行中外对比研究。

1 比较原则及比较维度

基于统一的原则比较公共图书馆服务标准,是研究过程及结论科学性的重要保障。本文主要遵循适应性、前瞻性、可操作性与可适用性三个原则,从编制过程、体系框架、编制目的、标准具体指标四个维度对中英服务标准由宏入微进行比较。

(1) 适应性。适应性是指公共图书馆服务标准应与本国的国情及图书馆事业发展水平相适应,具有一个国家标准应有的统筹指导各地相关工作的能力。这里的国情主要指本国社会经济文化发展水平对图书馆事业发展的需求,与图书馆事业发展水平相适应是指标准实施对本国图书馆事业发展有推动、引领和规范作用。同时,标准具备发挥这种作用的条件与环境。

(2) 前瞻性。前瞻性是指作为国家标准的公共图书馆服务标准应具有一定的发展属性,既符合特定时间段本国图书馆事业发展的需求,同时

又能在不会导致标准整体重构的前提下,通过可扩展性的指标,在一定程度上反映图书馆事业的较大发展变化。这就要求在标准框架的制定上要考虑标准的前瞻性和可发展性,能通过一定的指标调整与增补来反映图书馆事业的新发展情况。

(3) 可操作性与可适用性。可操作性与可适用性是指公共图书馆服务标准在实践中能够具体实施,同时其实施结果能够被量化、监测。这要求标准的编制方法应科学规范,量化指标与质性指标的比例应得当,避免质性指标宏观空泛;既要考虑到其作为国家标准的指导属性,又要保障其具体内容能落到实处,同时方便地方政府根据其指导思想、基本原则与主要指标等制定与完善地方性标准规范。

2 服务标准编制过程比较

2007 年,我国文化部社会文化图书馆司就已提出编制《规范》,历时三年,该国家级标准文件于 2010 年 5 月经全国图书馆标准化技术委员会通过,报送文化部、国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会批准,于 2011 年 12 月 31 日正式颁布。《规范》主要由上海图书馆负责编制,浙江图书馆和长春市图书馆参与编制,其间调研多国相关标准、征询多家单位与多位专家意见、举办座谈会及网上问询活动,以保障《规范》的科学性。

英国《标准》的制定时间更早。2000 年,英国媒体文化及体育部(DMCS)开始了适用于全国的图书馆标准编制工作。2001 年,DMCS 下属图书馆信息档案司开始实施《全面高效的现代化公共图书馆——标准与评估》,后分别于 2004 年 4 月、2006 年 3 月、2007 年 12 月进行了三次修订,第三次修订版本于 2008 年 6 月颁布^[3]。在修订过程中,DMCS 通过图书馆咨询委员会等收集多方意见,并利用了英国公共财政与会计特许机构(CIPFA)基于修订前公共图书馆服务标准统计的评估数据^[4]。

中英服务标准的编制过程存在许多共通之

处。一是标准制定及发布实施机构均是政府文化部门,通过直接制定或委托的方式完成了标准的编制,并经其审批后正式施行。二是标准的类型均为国家级标准,编制时均考虑了全国不同地区的实际情况以保障标准的适应性。三是在标准的编制过程中均吸纳了多方意见,基于本国公共图书馆服务的实际情况设立指标及其具体内容。这也是中英两国服务标准具有可比性的重要原因。

除上述三个共性外,两国标准的编制也存在差异,主要在于标准的修订程序。《规范》自颁布以来未进行修订,《标准》在七年内先后进行了三次修订,并将当时服务标准的评估结果作为修订

的重要依据。定期对标准进行修订是标准功能持续并有效发挥作用的重要保证,也是标准适应性、可操作性的重要保障。

3 服务标准框架结构比较

《规范》主要由范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、服务资源、服务效能、服务宣传、服务监督与反馈八个部分组成,通过表格的形式可以更直观地看到《规范》的框架结构(见表1)。《规范》中前四个类目从总体上简明阐述了标准的基础性和原则性内容,后四个类目下设各级指标,内容详实。

表1 《规范》框架一览

类目	一级指标	二级指标
范围		
规范性引用文件		
术语和定义		
总则		
服务资源	硬件资源	馆舍建筑指标、建筑功能总体布局、电子信息设备(包括计算机、网络宽带接入、信息节点)
	人力资源	人员要求、人员配备、人员数量、教育培训、志愿者队伍
	文献资源	馆藏文献(文献采集原则、馆藏文献总量、少数民族语言文献)、呈缴本、政府出版物
服务效能	服务能力	服务时间、基本服务、流动服务、远程服务、个性化服务、总分馆服务
	服务效率	文献加工处理时间、闭架文献获取时间、开架图书排架正确率、馆藏外借量、人均借阅量、电子文献使用量、文献提供响应时间、参考咨询响应时间
服务宣传	引导标识	方位区域标识、文献排架标识、无障碍标识
	服务告示	告示内容和方式、闭馆告示
	馆藏揭示	
	活动推广	
服务监督与反馈	监督途径和方法	
	读者满意度调查	

注:表中内容来源于《GB/T 28220-2011 公共图书馆服务规范》。

《标准》主要由十大指标构成(见表2),涉及公共图书馆馆舍建设、开放时长、电子设备、借阅服务、到馆情况、读者评价、馆藏资源七个方面,并在引言后直接列举十个指标,直入主题。

表2 《标准》框架一览

指标一	固定图书馆特定距离内覆盖家庭的比例
指标二	所有图书馆平均每千人拥有的累计开放时间
指标三	提供互联网信息资源图书馆(CIPFA定义的)的比例
指标四	提供互联网接口和联机书目查询服务的电子工作站(包括固定图书馆、流动图书馆以及其他服务点,如指标一中定义的)每万人应拥有的数量
指标五	图书预约的响应时间
指标六	平均每千人到馆人次
指标七	16岁以上读者对图书馆服务评价的占比
指标八	8—16岁读者对图书馆服务评价的占比
指标九	每千人每年新购馆藏
指标十	流通馆藏替换年限

注:表中内容来源于英国 *Public Library Service Standards*(3rd revised edition April 2008)。

很显然,中英两国标准的体系框架是完全不同的,《规范》属于层级式,而《标准》则是列举式。所谓层级式,是指首先将标准中的所有指标按图书馆学科理论进行聚类,各类中的指标之间按其学科属性组成一个层层隶属的层级结构。《规范》就是首先构建八个一级类目,其下又分二、三甚至四级指标。列举式是指标准将各具体指标一一排列,各指标下再无从属指标,各指标间没有从属关系。《标准》平铺直叙,直接将十个指标罗列出来。两种架构各有其优势与不足。

层级式的优势在于层级清晰,使整个标准文件更具逻辑性,不易遗漏指标。如《规范》将资源类指标集中在“服务资源”这一一级类目,并设“硬件资源”“人力资源”和“文献资源”三个二级指标。这样方便鸟瞰全貌,明确服务资源由硬件、人力和文献三个方面构成,有利于厘清各级指标间的同类或隶属等关系,也有利于排查除上述三方面指标外是否还有遗漏的资源指标。其劣势之处也很明显。一是同类指标分散。每个指标有多个属性特征,但由于只按其中的某一属性集中,这势必导致部分指标的分散。二是可扩展性不足。层级结构将限制需要增加,但却又较难归

入已有结构中任意一级类目标识的纳入,从而影响标准的修订,一旦修订则会破坏现有稳定的框架。三是在指标较少的情况下,层级式结构显得繁琐,难以形成指标内容的聚集。

列举式的优势恰好能弥补层级式的不足之处。一是列举式不必考虑指标间的隶属关系。《标准》的十个指标直接罗列也不显杂乱,在指标数量少的情况下,清晰简明。《标准》通过将关联性更大的指标聚集增强其逻辑性,比如,“提供互联网信息资源的图书馆应占比例”与“提供互联网接口和联机书目查询服务的电子工作站每万人应拥有的数量”这两个涉及电子资源的指标就前后毗邻。二是方便扩展。由于不必考虑指标间的关系,列举式框架方便快捷加入各种指标,新增指标可直接在原有框架后顺位设置。当然,列举式的不足也与层级式的优势对应,即指标间的关系不清晰,在指标繁多的情况下会显得杂乱无章。因此,标准的制定应采用哪种架构,应具体结合各国图书馆事业的发展速度、发展水平及社会发展需求而定。在图书馆事业发展水平还不够高、图书馆还处于初级发展阶段时,采用层级式是较为合适的选择。其一,发展初期,公共图书馆各项制

度建设、各项管理措施一般都处于探索阶段,详细、全面、逻辑严谨的标准对其建设与发展更具引领性与规范性。同时,全面的标准构建意味着繁多的指标,因此为使指标关系明晰、标准更具逻辑性,层级式框架应是恰当的选择。其二,层级式基于学科属性构建的严密框架结构能为后续相关政策文件的制定提供参考。

21世纪初期,我国公共图书馆整体发展水平还不高。即使是在《规范》已处于编制阶段的2009年来看,我国地市级和县市级公共图书馆还未全面覆盖,设置率分别为96.40%、87.13%^[5]。同年,我国公共图书馆从业人数为52,688人,馆藏总量为58,206,040册,流通总人次为321,674,680^[6],而同期英国数据为25,648人、99,175,921册、309,322,056^[7]。也就是说,英国的人均馆员拥有量是我国的10倍,人均馆藏量是中国的36倍,在两国人口总数差距较大的情况下,我国的总流通人次仅略微多于英国。可见,我国公共图书馆当时无论是总体建设还是具体资源服务提供均不够完善,公共图书馆事业发展水平还不够高。因而,一个全面、系统、体系结构严谨完善的服务规范成为当时行业发展所需。与此同时,全国图书馆标准化技术委员会2008年才成立,之后有关图书馆服务的标准化研究工作才正式被作为一个整体纳入事业发展的统筹规划^[8],图书馆相关政策法律才开始不断提出、制定、更新。《规范》作为委员会成立后制定的首部服务类标准,其全面、有序、稳定的框架对后续政策法律的制定有参考、借鉴作用。比如,《规范》正式实施后,紧接而来的第六次全国公共图书馆评估的标准框架较第五次发生了较大变化。第六次评估从服务能效、业务建设和保障条件三个方面开展,其服务效能方面与《规范》一级类目“服务效能”有相似之处,保障条件方面与《规范》一级类目“服务资源”下的指标设计相似度高。综上,在我国公共图书馆事业发展水平还不够高时,具有全面性、系统性、具体化、稳定性的层级式框架是我国制定标准较为合适的选择。

4 服务标准目标比较

服务标准的目标既指制定标准的目的,也指标准实施后预期达到的目标和效果。我国的《规范》提出制定该标准是“为了促进公共图书馆事业的发展,建设覆盖全社会的公共文化服务体系,保障公众的基本文化权益,改善公共图书馆的服务条件,提高公共图书馆的服务效能和管理效益”。可见,此目标有宏观与微观两个层面。宏观层面的目标从三个维度进行,而此三个维度又有其内在理论逻辑。图书馆事业发展好了,公共文化服务体系建设也就会得到加强,为此公众的基本文化权益就能得到保障。在微观层面,《规范》的目标直接聚焦到服务成效及与服务相关的服务条件与管理上。英国《标准》的目标也是两个层面,第一层面是“明确图书馆的法定职责就是提供‘全面而有效的服务’”,第二层面是“为图书馆建立一个绩效监测框架”。显然,《标准》的目标就是要实现图书馆服务的全面和有效开展,且《标准》正是实现这一目标的有效监测工具。

可见,中英标准的目标有共性也有不同。共性在于均认为制定与实施标准的目的是为促进公共图书馆服务的改善与提升。然而,英国的《标准》明确了改善与提升程度,即全面而有效,我国的《规范》则没有明确,这是中英标准的第一个不同点。第二个不同是视角差异,《规范》的目标,尤其是其宏观目标更像是标准制定的意义与价值,《标准》的两个目标则都是直接聚焦图书馆服务,并明确《标准》的绩效评估工具属性。事实上,《标准》自颁布以来,确实成为了开展英格兰地区公共图书馆绩效评估的依据,评估报告每年由英国公共财政与会计特许机构撰写发布。

上述两个方面的不同,归纳起来实质上反映的是两国标准在实用性上存在的差异。《规范》宏观目标的抽象性与非实用性显而易见,且其微观目标没有对图书馆服务条件与服务效能改善程度提出明确的限定,而《标准》的明确目标在于促使图书馆提供全面而有效的服务及为图书馆绩效评估提供监测框架,两者在适用性上的差异也是显而易见的。

5 服务标准具体内容比较

由于《规范》和《标准》框架结构大相径庭但具体指标又有重合,兹就中英标准中共有的七个方面分别进行比较。

5.1 馆舍建设

《规范》的馆舍建设指标援引《公共图书馆建设标准》^[9],首先规定不同服务人口规模下大中小型图书馆数量,再以服务半径规定图书馆之间的距离。比如服务人口在150万以上的地区,需设置1—2处大型馆,每50万人口设置1处中型馆,每20万人口设置1处小型馆。大型馆半径6.5km内不再设置中型馆,大、中型馆半径2.5km内不设置小型馆。除此之外,还规定了图书馆建筑面积、阅览室面积、座位数以及需提供的无障碍设施。《标准》以人口密度为依据划分出5个行政区划,还根据人口普查结果增设人口稀疏区,规定一定距离内图书馆辐射家庭的比例。比如在自治区的非人口稀疏区,88%的家庭住户与固定图书馆的距离需在一英里内,100%的家庭住户与固定图书馆的距离需在两英里内,而在自治市的人口稀疏区,72%的家庭住户与固定图书馆的距离需在两英里之内。《标准》还对其他图书馆服务形式做出规定,要求图书馆基本服务的全面覆盖。显然,中英标准在图书馆设置方面均考虑到了服务人口和服务半径两个因素,体现了以人为本的原则,但两国对这两个指标的运用是有差异的。

首先,在服务人口方面,《规范》以服务人口数量为标准规定图书馆的数量,《标准》则以人口密度为标准来确定图书馆的设置。服务人口不能完全展现人群的聚集程度,完全以此作为图书馆及其资源与服务设置的标准,会导致资源过剩或资源不足难以满足用户需求的现象。《标准》以人口密度作为主要依据,则能有效解决此问题。其次,在服务半径方面,《规范》的服务半径用于明确图书馆之间的距离,《标准》的服务半径用于明确图书馆与读者居住地之间的距离。《规范》规定图书馆的距离是为了避免资源的重复聚集,这是从资源投入的角度出发,但却忽视了读

者获取服务的情况^[10]。《标准》运用服务半径是为了保障读者能在合理的空间距离内获取图书馆服务,减少读者获取服务的潜在成本,这是以用户为中心的真正体现。

5.2 电子设备

《规范》分省级、地级和县级三个层次对计算机数量、网络与宽带连接的容量进行规定。《标准》要求所有固定图书馆都能提供互联网信息资源,拥有互联网接口和联机书目系统的计算机数量应达到每万人6个。可见,中英标准均明确规定了公共图书馆所拥有的信息技术设施设备数量,且要求各级各类公共图书馆均配备互联网终端并提供联机书目查询服务,这是两国标准的共性之处,体现了两国图书馆均紧跟信息时代发展步伐的特征。

两国标准的不同之处在于,《规范》的电子设备指标更加全面,如明确了互联网接口和局域网的传输速度。网速为网络环境下的图书馆服务提供基本的信息技术保障,关系到数字信息服务提供的质量,细致的相关指标设置更有利于实施,增强其可操作性,但也会制约标准的发展性。若标准更新速度跟不上网络发展速度,宽带接入指标的规定将落后于现实情况,难以促进图书馆计算机网络发展。此外,中英标准中该类资源的配置依据也不同。《规范》按省、地、县分级规定计算机数量,《标准》则以服务人口为依据规定计算机的人均拥有量。《规范》显然是考虑了不同级别图书馆经费、服务人口等的差异。但同级别行政区内的人口也不尽相同,且城市不断发展、流动人口不断增加,规范即使在制定时考虑了人口因素,却不能随人口数量的变化而变化,难以满足城市不断发展的需求。《标准》按服务人口数量设计指标更具发展性,因此更为科学合理。同时人均拥有量很好地体现了读者能从图书馆获取的电子资源服务的情况,而非如《规范》一般,单纯衡量资源投入数量,忽视读者利用情况及资源所发挥的效益。

5.3 人力资源

《规范》规定每 10,000—25,000 人应配备 1 名工作人员,并提出人员数量还应考虑服务时间、馆舍资源、年度服务量等因素。其中,图书馆工作人员中专业技术人员占比应达 75% 以上。除此之外,《规范》还对工作人员的学历、能力、态度、培训以及非在职工作人员等进行了文字指导。英国在第一版《标准》中设置了人力指标,包括平均每千人拥有的有信息管理能力的员工数量和掌握信息通信技术的员工数量。最终因未调研出合理的针对不同层次水平员工数量的衡量标准,在随后的修订中取消了该项指标。

是否设置人力资源指标应根据国情而定,相较而言,设置该指标是符合中国国情的。联合国教科文组织和国际图联颁布的《公共图书馆服务与发展指南》^[11]建议每 2500 人就应配备 1 名全职图书馆员,CIPFA 数据^[7]显示,2007—2008 年英国每 2400 人就拥有 1 名全职图书馆员。而即使是在 2018 年,我国图书馆从业人员仅 57,602 人^[12],平均每 24,300 人才能拥有 1 名图书馆员,这与国际建议、英国情况都还相去甚远。因此只有在《规范》中明确人力资源指标,才能为图书馆提供人力资源建设的制度依据。但是,《规范》利用设置人口数量区间的方式规定人力资源,存在以下问题。首先是此人口区间跨度较大,难以保证不同地区图书馆人力资源建设质量;其次是与不同经济文化发展水平地区的适应性值得考量;再次是指标没有可发展性,难以满足快速发展的文化需求对图书馆从业人员的要求。

除工作人员数量外,《规范》还考虑到了专业技术人员以及工作人员的学历、技能和培训。具有专业背景、专业能力的人才对提供高质量的图书馆服务至关重要。但《规范》只规定了专业技术人员数量占比,对工作人员的学历、应具有的不同能力、培训内容及时长等没有进行详细的、量化的规定,较难发挥标准应有的指导作用。

5.4 馆藏资源

总的来看,中英两国的标准均通过规定图书

馆的年新增藏量以确保馆藏资源的丰富性与时效性,实现资源建设的与时俱进。《规范》按省、地、县三级规定印刷文献的入藏总量、年新增藏量和电子文献年入藏量,同时对少数民族文献、外文文献、呈缴本和政府出版物的征集提供了非量化的指导意见。《标准》明确了公共图书馆年新增馆藏及流通馆藏替换年限。但是,两国标准在以下几方面存在差异。

首先,两国标准对馆藏质量的重视程度不同。馆藏的更新频率、结构及评估等均直接关系到公共图书馆的资源建设质量,《标准》明确了流通馆藏替换年限,《规范》在此方面却未做出任何规定。其次,两国标准对特殊群体所需文献资源的重视程度也不同。《标准》重视对各类特殊群体的服务提供,初版的《标准》中规定了儿童读物等类型馆藏的年平均新增量。不过由于英国公共图书馆对特殊人群的服务提供已经普及,如大多数公共图书馆均特设儿童馆、为盲人提供有声读物^[13],该类指标因失去了激励和评估的意义便随之取消。而《规范》仅对少数民族、外文文献提出了指导性建议,欠缺特殊群体(如盲人)所需资源建设标准。

5.5 服务时间

中英两国都以量化方式规定了图书馆服务时长,这是两国标准的共性之处,但规定的维度不同。《规范》按省、地、县三级划分不同行政级别图书馆的周最低开放时长,行政级别越高的开放时间越长,并提出双休日也需对外开放。《标准》则规定所有图书馆每年平均每千人拥有 128 小时的累计开放时间,每千人包括常住人口以及流动性的通勤者和旅客等增加人口。

很显然,《规范》以不同行政级别图书馆作为服务时长划分依据,实行三个“一刀切”标准,主要是基于对不同行政级别地区人口差异因素的考虑,但却忽略了我国幅员辽阔,不同区域同一行政级别城市的人口基数存在较大差异这一现状。比如,同为西部省会城市,成都人口是拉萨人口的 23 倍^[14,15],故两个城市居民人均所获服务时长必

然有巨大差异,这会造成资源分配的不均衡,引发图书馆服务的不均等。同时,《规范》只设置每周开放时长下限,鼓励各级图书馆延长开放时长的做法,无疑也是出于实现图书馆服务社会效益最大化的考虑。但也应看到,公共文化服务是讲成本与效益的服务。如果缺乏对读者需求和资源利用情况的了解,仅一味强调延长开放时间,会增加图书馆的服务成本,这实际上是对有限公共资源的浪费,故在服务效率与社会效益之间平衡点的选择,是需要认真考虑的。相比较而言,英国的《标准》按照服务人口设计开放时长,还特别考虑了使用图书馆服务的流动人口,切实从读者角度出发,而非采用“一刀切”方式,显然更科学合理。当然,《规范》要求双休日对外开放这一点,单从服务时间的分配上看,非常符合我国读者对图书馆的利用习惯与需求,是非常值得肯定的。

5.6 服务效能

公共图书馆服务效能是指公共图书馆向公众提供信息服务的水平、能力及服务所产生的效率体现,包括服务数量、质量、能力、效果、公众满意度等多方面的要求^[16]。两国标准都将服务效能作为重点内容,这是共性之处,但设置方式不同。《规范》将服务效能作为一级类目之一单独列出,下设基本服务、拓展服务和效率三个二级指标;《标准》则将它融入各项指标,贯穿整个标准(见表2),使其成为一个实质上以服务效能为特征的标准。《标准》所具备的这种服务效能特征,与图书馆的建设和发展从单纯强调硬件资源建设向注重服务成效、服务效能方向转变的大趋势相契合,因此更具时代发展特征。而《规范》单列效能指标不能凸显其重要地位,且极易导致同类指标的分散,比如,电子文献使用量就与馆藏类指标分散。此外,两国在效能指标的量化程度上也不同。《规范》中该类指标多为软性指导,许多硬性量化指标也未明确具体数值。比如《规范》中的服务能力是对图书馆应开展的基本服务和拓展服务的描述,对馆藏外借量等能切实反映馆藏资源利用率的指标只提出了计算方

式,而《标准》几乎都是可测量的量化指标。服务效能这一指标本身具备很强的投入与产出属性,因此量化的指标更易于理解、方便实施、可供测量,能够提升标准的可操作性。

5.7 读者满意度

中英标准测量读者满意度均是通过读者满意度量表进行,这是其共性之处。不同点在于,首先,《规范》为三度表,调查对象为读者,但未对读者对象进行细分,仅对省、地、县三级图书馆发放读者问卷的数量做了规定。《标准》则将读者分为成人和儿童,分别使用五度和三度量表对其满意度进行调查。显然,《标准》划分读者并提供不同评价量表的做法,既能增强指标面向不同群体的适应性,也能更准确地收集到不同类型读者的反馈意见。此外,两国对读者满意度的要求不同。《规范》只要求给出最低评价的读者人数低于15%,《标准》则要求图书馆获得至少87%的读者的最高评价。《规范》中满意度的评价底线设定过低,满足于读者基本满意的评价较难推动服务质量的提升。

6 讨论与启示

上述全面深入的对比分析充分说明,中英标准的主要差异有四个方面,一是标准修订频率不同,二是标准体系框架不同,三是标准制定及拟实现的目的有差异,四是标准内容有差异。下面就从这四个方面的差异探寻对我国《规范》未来修订的启示。

6.1 将《规范》体系框架从层级式向列举式转变

从今后我国《规范》的修订能取得更好成效的视角看,中英标准体系框架的不同是需要引起特别重视之处。因为不同的体系框架,决定了标准是否具备前瞻性、可发展性及与社会发展的适应性,而这本身就是国家标准应该首先考虑和明确的问题。两国标准体系框架的不同在于我国采用的是层级式,而英国是列举式。层级式与列举式框架各有优势与不足,因此单纯从体系框架本

身来看,很难得出中英标准体系框架谁优谁劣的结论。然而,如前所述,标准所采用的体系框架是否与本国的图书馆事业发展状况与需求相适应,是衡量标准体系框架选择恰当与否的关键。而我国《规范》在制定期间,公共图书馆整体发展水平不高,一个全面、系统、体系结构严谨和完善的服务规范是当时行业发展所需。因此,选择层级式框架对我国当时的图书馆事业发展而言是恰当的。

但是近年来,我国图书馆事业发展日新月异,图书馆的内外环境较当年《规范》制定时已经有了跨越式发展。首先,在政策法律层面,《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》《公共图书馆业务规范》《公共图书馆评估指标》《公共图书馆少年儿童服务规范》《乡镇图书馆管理规范》《社区图书馆建设指南》《公共图书馆建设标准》《公共图书馆建设用地指标》及各地地方性公共图书馆规范性文件等,已共同构筑起我国公共图书馆的政策法律规范保障体系。在此背景下,《规范》作为国家级服务标准就应找准其在此保障体系中的定位,协调好与其他政策法律规范之间的关系,突出其作为国家标准应具有的基础性、通用性、指导性与可发展性属性,简化指标,将详细的、适用于各地实际情况的指标由地方性的标准来规范。这样才能够聚焦主题,统领全国各地各级公共图书馆服务走标准化道路。很明显,大而全的层级式框架结构与此是不相适应的。其次,在公共图书馆实践层面,各种新情况、新需求、新技术应用、新服务模式层出不穷,不断涌现。这就要求《规范》要顺应潮流,具备前瞻性和可持续性,能不断反映未来发展趋势。但层级式的框架给《规范》的更新、新指标的增加、过时指标的取消带来了限制。比如在第六次公共图书馆评估标准中,面向数字图书馆的多项考查指标如新媒体服务、网络资源服务、服务数据显示度等都是《规范》尚未涉及但需要进行规定的。以新媒体服务为例,其又包括微信公众平台、微博服务、移动图书馆、触摸媒体,而其中的微信公众平台、微博服务又可从是否开通、读者互动、平台建设、平台信

息发布等多方面进行监测。按照《规范》现有的框架结构增加新媒体服务相关指标,其中新媒体服务的概述应置于服务能力下,读者互动应置于服务效率下,平台建设难以归类,平台信息发布应置于服务宣传下。很显然,新媒体服务的系列指标难以统一归类在任意一级指标下,《规范》的层级式体系框架已经不能满足现在我国公共图书馆发展之需。事实上,在公共图书馆事业发达、政策法律及标准体系发展成熟的国家,其国家级图书馆服务标准就多与英国一样采用列举式框架。如澳大利亚的《超越优质服务:澳大利亚公共图书馆标准与指南》^[17]将12个指标与20个指南分别罗列,指标之间、指南之间不存在隶属关系。日本《公共图书馆的目标与任务》^[18]中,所有文字指导依次排开,最后提供参考的六个数字标准也直接列举。再次,从图书馆未来发展趋势看,现在的数字图书馆形态只是图书馆服务历程中的一个短暂阶段,其发展的根本特征是持续性。虽然尚未形成成熟的理论体系,但智慧图书馆确实已被认为是数字图书馆后的一个重要形态。事实上,智慧图书馆已经在我国部分发达城市图书馆开启行程,其所涉及的物联网技术、智慧服务平台、智慧化服务等有较多难以融入《规范》现有层级式框架的指标。总之,在新时期我国社会主要矛盾已经转化的背景下,满足人民对美好文化生活的需求而非基本文化需求已经成为图书馆新的社会职责与任务。人民对美好文化生活的追求没有终点,图书馆的转型发展也永远都在路上,没有终点,随之而来的服务变革要么多次打乱并重构《规范》各级类目及指标,要么完全颠覆这一层级式框架。显然,权衡利弊,采用类似英国的列举式框架是最恰当的选择。

6.2 将“为图书馆建立绩效测评工具”写入标准制定及拟实现的目的中

中英标准在目的上存在的差异,如前所述,实质上映射出两国标准在实用性上存在的差异。《规范》宏观上的目的是理论上的升华,是有意义的,但光有理论上的提升是不够的,因为标准目的

的本质是标准的价值与功能体现,因此陈述标准在实践中的具体功能是标准编制目的应有之义。《规范》虽然也有微观层面的目的,但较之英国《标准》的目的,其实用性显然不足。《标准》之所以采用列举式框架、以完全量化的方式呈现各项指标,可以说就是“为图书馆建立一个绩效监测框架”这一标准目的所要求的,也是这一目的的具体体现。因此,标准目的决定了标准内容与标准编制方法。从这个层面看,标准的目的是在升华理论的同时,在微观层面的实用性、现实性是需要认真考虑的。在2012年文化部(现文化和旅游部)下发的关于做好《规范》宣传贯彻的通知中,明确指出“要将《规范》作为评估和管理公共图书馆工作的重要依据”,但在实践中这个规定并未得到有效实施,这显然与《规范》目的在此方面未明确规定有关。理论上说,《规范》是国家标准,故应适用于各级公共图书馆,是指导其服务工作开展的行为准则,反之亦可成为检验其管理及服务的尺度。这样一来,既不会割裂日常服务与评估定级工作的开展,避免出现图书馆如果仅遵照《规范》执行就可能在评估中难以达标的情况,又能减少在四年一次的公共图书馆评估中重新构建评估标准体系所投入的人财物力,还能使今后的评估标准彼此之间、与现有标准文件之间一脉相承。

6.3 在各项具体标准中努力贯彻以人民为中心的发展思想

中英标准在内容上的差异,虽然在不同方面有不同表现,但透视现象,可发现根本性的不同源于观念意识和服务理念。英国的《标准》聚焦于所有用户对图书馆服务的可及性与公平获取,注重图书馆的服务效能。从图书馆的布局、开放时长、电子设施设备建设数量、馆藏建设与提供等方面,《标准》几乎都以用户人均可获得数量、人口密度、图书馆服务半径等为计算单位或设置因素,还将边远地区人口获取图书馆服务的便利性考虑其中,同时对特殊群体所需馆藏资源进行规定,用户满意度也基于不同群体进行收集。这其中蕴含

的是以人为本的思想意识,彰显的是确保所有用户享有平等获取和使用图书馆信息服务权利的服务理念,由此,英国公共图书馆的服务首先在制度规范层面实现了均等化。我国的《规范》主要以省、地、县三个行政级别图书馆作为量化指标的分区依据,实行三个“一刀切”标准,这虽然简化了标准的制定及实施过程,且其中也有服务人口因素的考虑,但显然与我国东中西部地区人口分布不均衡、经济文化发展不平衡的现状不相吻合,更未充分考虑当今社会人口流动大这一现实状况,无法解决我国公共图书馆公共文化服务的区域不平衡问题。此外,《规范》服务效能指标数量少,软性指导与仅提出计算方式、未规定具体数值的半量化指标多这一现状,也从另一侧面说明《规范》与现代图书馆以用户为中心、服务至上的理念还有距离。因为空泛的软性指导,既不利于图书馆具体服务的开展与质量提升,也不利于后续对图书馆工作的监督与评估。

新时期一切工作的重心都要围绕以人民为中心的思想展开,但如何才能做到以人民为中心,这确实是需要我国的《规范》修订中认真思考的问题。以人民为中心不是一句口号,它需要我们在《规范》的修订中首先认识到标准化是均等化、公平化得以实现的基础与手段,故应完全站在所有用户的立场与视角上来制定图书馆服务的每一项标准,而不论其年龄、性别、民族、受教育程度、经济状况、所处地域、身体状况等因素,从标准的编制技术、方法到具体各条标准内容,都彰显出以人民为中心的服务理念,这样的标准才是新时期我国公共图书馆服务发展最好的助推器与制度安排。

6.4 将动态修订机制纳入《规范》管理体系

中英标准在标准修订上存在差异,反映出了两国标准适应性的差异。社会、技术、经济、图书馆事业都在不断发生变化,标准的结构、目标、具体内容也要随之而变。由此可见,公共图书馆服务标准的制定与施行也是一个循序渐进、不断完善的过程,要基于制定国社会经济文化发展水平

与公共图书馆事业发展水平。英国的《标准》在编制时征询多方意见,施行后关注执行情况、统计评估结果,以监测《标准》是否能够切实指导各地公共图书馆服务及是否增加了不合理的行政负担。基于国情及《标准》执行情况,英国三次修订《标准》,及时地将当地的变化准确地反映出来。比如16岁以下读者对图书馆服务评价中“好”的占比在2007年12月时被设定为90%,但由于调研评估结果显示,实际满意度均低于90%,所以2008年颁布的标准最终将其设定为87%^[2]。与实际相结合的标准才能更好地指导现实,才能促进图书馆努力向标准目标不断前进。而我国正处在新时期社会基本矛盾已经转化的时代背景下,社会、经济、图书馆事业、读者文化需求与多年前《规范》刚实施时不可同日而语,因此《规范》的修订势在必行^[19]。同时《规范》的修订也不是一劳永逸的,应总结修订经验、借鉴英国等国家服务标准修订流程,探索建立我国《公共图书馆服务规范》的动态修订机制,将这一修订机制纳入《规范》日常管理工作,保持《规范》的生机活力。

参考文献

- 1 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会.公共图书馆服务规范:GB/T 28220-2011[S].北京:中国标准出版社,2012.
- 2 Public Library Service Standards[EB/OL]. [2019-11-07]. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081023142746/http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/3662.aspx.
- 3 周玉红.英国公共图书馆服务标准调整及其启示[J].图书馆杂志,2009(1):57-63.
- 4 邵燕,姜晓曦.国外公共图书馆标准化工作对我国基层图书馆标准制定的启示[J].图书情报工作,2012(21):22-26.
- 5 公共图书馆研究院.中国公共图书馆发展蓝皮书2010[M].深圳:海天出版社,2010:2.
- 6 国家统计局.中国统计年鉴-2010[Z].北京:中国统计出版社,2010:614-615.
- 7 Loughborough University. Trends in UK library and publishing statistics [EB/OL]. [2020-03-17]. <https://www.lboro.ac.uk/microsites/infosci/lisu/lisu-statistics/lisu-statistics-trends.html>.
- 8 李丹.《公共图书馆服务规范》评述[J].图书馆,2013(1):10-13.
- 9 中华人民共和国住房和城乡建设部,国土资源部,文化部.公共图书馆建设用地指标:建标[2008]74号[S].北京:中国计划出版社,2008:4-5.
- 10 徐珊.公共图书馆服务标准中的资源效益观——中英两国公共图书馆评估标准比较[J].图书情报工作,2008(10):109-112.
- 11 菲利普吉尔领导的工作小组代表公共图书馆专业委员会编.公共图书馆服务发展指南[M].林祖藻,译.上海:上海科学技术文献出版社,2002:66.
- 12 国家统计局.中国统计年鉴-2019[M].北京:中国统计出版社,2019:756.
- 13 明均仁,等.英国公共图书馆空间服务实践分析与思考[J].图书馆学研究,2019(7):72-78.
- 14 四川省统计局.四川统计年鉴-2019[M].北京:中国统计出版社,2019:58.
- 15 西藏自治区统计局.西藏统计年鉴-2019[M].北京:中国统计出版社,2019:30.
- 16 沈光亮.《公共图书馆服务规范》的内容重点、亮点与不足[J].图书馆,2012(4):12-15.
- 17 Beyond a quality service: strengthening the social fabric-Standards and guidelines for Australian public libraries [EB/OL]. [2020-06-27]. http://alia.org.au/sites/default/files/documents/advocacy/PLSG_ALIA_2012.pdf.
- 18 公立図書館の任務と目標[EB/OL]. [2020-06-27]. <http://www.jla.or.jp/ibrary/gudeline/tabid/236/Default.aspx>.
- 19 张涛.“十三五”时期《公共图书馆服务规范》修订工作分析与建议[J].图书情报工作,2016(12):44-49.

(赵媛 教授 四川大学公共管理学院信息资源管理系, 胡怡婷 四川大学公共管理学院图书馆学专业2020级硕士研究生)

收稿日期:2020-09-14