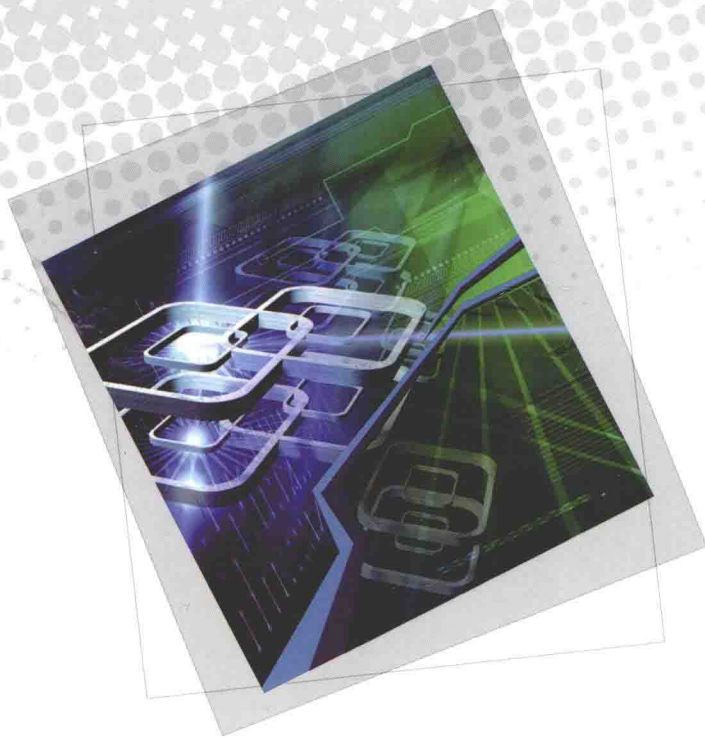


标准化视角下的 我国基层图书馆事业 发展研究

申晓娟 主编



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

标准化视角下的我国基层 图书馆事业发展研究

申晓娟 主编



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

标准化视角下的我国基层图书馆事业发展研究/申晓娟主编. --北京:国家图书馆出版社,2015.7

ISBN 978 - 7 - 5013 - 5512 - 9

I. ①标… II. ①申… III. ①基层图书馆—图书馆发展—规范化—研究—中国
IV. ①G259.252.3-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 282278 号

书 名 标准化视角下的我国基层图书馆事业发展研究
著 者 申晓娟 主编
责任编辑 高 爽 金丽萍

出 版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街7号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 010-66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真),66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com →投稿中心

经 销 新华书店

印 装 北京科信印刷有限公司

版 次 2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

开 本 787×1092(毫米) 1/16

印 张 16.5

字 数 350千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5013 - 5512 - 9

定 价 80.00元

本书为国家质检总局公益性科研专项课题“乡镇社区图书馆管理标准研究”(项目批准号:2010250)成果之一

课题负责人:申晓娟 索传军

课题组主要成员:

汪东波	陈胜利	尹寿松	王磊
谢林	刘慧娟	冯守仁	贺定安
郭斌	胡明超	王效良	金晓明
关燕云	崔晓西	闻德峰	万行明
阚立民	陈卫东	肖雪	田颖
胡洁	李丹	王秀香	邵燕
陈瑜	槐燕		

前言

自“六五”时期开始,我国政府就将“县县有图书馆”作为图书馆事业发展的一个中长期目标。经过六个五年计划周期的努力,直到“十一五”末,这一目标才基本得以实现。截至2013年年底,全国共有省级公共图书馆39个,覆盖率为100%;地市级公共图书馆360个,覆盖率为93.7%;县级公共图书馆2712个,覆盖率为92%。然而,当我们离“县县有图书馆”这个目标越来越远的时候,却发现在每一个县都设置一个图书馆并不等同于图书馆服务的全覆盖,许多基层老百姓仍然难以方便地获得图书馆的服务。其中一个不可忽视的原因是,在我国图书馆事业快速发展的行业语境下,那些数量最大、同时也最为贴近民众的县以下乡镇社区基层图书馆,长期以来却一直被政策忽视,话语权极其微弱甚至缺失,发展状况并不乐观。而这些基层图书馆,恰恰生长在百姓身边,是图书馆事业的神经末梢,只有这些神经末梢发达壮大到对百姓的基本文化需求足够敏感,能够充分发挥作用,行使职能,我们才有可能无限接近公共图书馆服务全覆盖的理想。

随着公共图书馆服务体系建设的逐步深入,越来越多的业界同仁开始将探究的目光凝聚于基层图书馆事业发展,有关研究逐渐增多,政策层面也对这一学术研究热点给予了积极回应。文化部在其发布的第一个公共图书馆事业中长期规划《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》中就明确提出,“以城乡基层公共图书馆设施建设为重点,加强对公共图书馆布局的统筹规划,按照普遍均等、惠及全民的建设原则,在‘十一五’建设的基础上,实现基层图书馆全覆盖,形成比较完备的国家、省、市、县(区)、乡镇(街道)、村(社区)六级公共图书馆设施网络”。然而,要想改变不少基层图书馆缺书少人、门庭冷落的发展现状,也绝非一朝一夕之功。实践证明,通过标准化来促进均等化的图书馆服务是一条可行的路径。在国外,特别是在一些发达国家,通过制订图书馆设置与建设标准来促进全覆盖的公共图书馆服务体系的形成已成为这些国家图书馆事业发展的一条重要经验。在我国,近年来也陆续颁布了《公共图书馆建设标准》《图书馆建筑用地指标》等标准,东莞市在其图书馆总分馆建设中制订了《东莞图书馆分馆建设标准》《东莞图书馆分馆服务标准》等一系列针对街镇基层图书馆的标准。全国图书馆标准化技术委员会在其颁布的《全国图书馆标准化工作“十二五”规划纲要》中,也明确将乡镇社区图书馆管理标准纳入“十二五”时期我国图书馆标准化工作重点领域之一。

在此背景下,2010年6月,时任全国图书馆标准化技术委员会委员兼秘书长的索传军教授十分敏锐地抓住基层图书馆标准化研究这一视角,在国家质量监督检验检疫总局和国家标准化委员会的支持下,申请立项了质检公益性行业科研专项“乡镇社区图书馆管理标准研究”,希望能够通过研究提出面向基层图书馆的标准化发展路径,以此促进基层图书馆事业发展。项目专门针对我国乡镇、社区图书馆标准化工作的目标原则、内容体系及重点领域等问题开展研究,致力于为基层图书馆的标准化发展提供思路,并面向当前基层图书馆发展的部分重点领域提供标准与指南。2011年10月,因索传军教授工作岗位变化,本课题转由我负责。

根据课题总体设计,课题组选择了我国内地的 10 个省、市 50 余个县(市)的 171 个乡镇、社区进行了问卷调查和实地走访,对这些地区基层图书馆的发展现状及标准化工作需求进行了系统深入的分析;对美国、英国、日本、韩国、澳大利亚以及我国台湾、香港的公共图书馆标准化研究与建设成果进行了全面梳理和总结。在此基础上,提出了我国基层图书馆标准规范体系框架,并结合当前我国乡镇、社区图书馆建设、管理和服务中亟需解决的关键问题,研制了《乡镇图书馆服务规范》《乡镇图书馆管理规范》《乡镇图书馆统计指南》《乡镇图书馆评估指南》《社区图书馆建设指南》和《社区图书馆服务指南》等六项标准草案。其中,《乡镇图书馆统计指南》《社区图书馆建设指南》和《社区图书馆服务指南》已被立项为 2012 年文化行业标准制订计划项目,《乡镇图书馆服务规范》和《乡镇图书馆管理规范》被立项为 2013 年度国家标准制订计划项目。现将本课题主要研究成果编辑出版,恳请各位读者批评指正,尤其希望能够与更多关心基层图书馆事业发展的业界同仁就此领域进行深入交流与研讨。

全书共包括 6 个部分。其中:第一章由申晓娟、田颖撰写;第二章由张涛撰写;第三章正文由吴汉华、胡洁撰写,所附调研报告由胡洁统稿,上海市街镇图书馆发展调研报告由王效良、金晓明撰写,湖北省乡镇、社区图书馆发展调研报告由贺定安撰写,陕、甘两省基层图书馆(室)发展调研报告由谢林、万行明撰写;第四章正文由邵燕、姜晓曦撰写,所附美国基层图书馆标准化工作调研报告由邵燕撰写,英国基层图书馆标准化工作调研报告由王秀香撰写,香港地区公共图书馆标准化工作调研报告由胡洁撰写;第五章由申晓娟、王秀香、李丹撰写;第六章由李丹、姜晓曦、张收棉、王秀香、张凯撰写,所附社区图书馆建设指南由闻德峰、阚立民起草,乡镇图书馆管理规范由胡明超、陈卫东、师丽梅、肖焕忠起草,乡镇图书馆服务规范由王效良、金晓明起草,社区图书馆服务指南由关燕云、郭斌、富平、齐金薇、阎峥、周生浩、吴喜文、陈剑虹、肖楠起草,乡镇图书馆统计指南由谢林、万行明、解虹、陈茹、田颖、贺定安、万群华、徐力文起草,乡镇图书馆评估指南由谢林、万行明、解虹、陈茹、田颖、贺定安、万群华、徐力文起草。全书由申晓娟、李丹、王秀香统稿。

课题研究工作得到了全国图书馆标准化技术委员会、全国中小型公共图书馆联合会、中国图书馆学会社区和乡镇图书馆专业委员会的大力支持,在此一并致谢!

在本书结稿即将出版之际,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和《国家基本公共文化服务指导标准》,对促进城乡基本公共文化服务均等化、建立基本公共文化服务标准体系等做出了部署,我们有理由期待基层图书馆事业发展迎来一个别样的春暖花开。

申晓娟

2015 年初于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第二章 我国基层图书馆发展的政策环境变迁	(9)
第一节 从无到有——1949 年以前基层图书馆发展的政策环境	(9)
第二节 曲折探索——1949—1977 年的基层图书馆政策	(16)
第三节 渐入佳境——1978 年后基层图书馆发展的政策导向	(20)
第四节 继往开来——新世纪基层图书馆政策环境的新动向	(27)
第五节 回顾与展望	(33)
第三章 我国基层图书馆事业发展现状	(35)
第一节 我国基层图书馆的功能定位	(35)
第二节 我国基层图书馆的政策保障	(36)
第三节 我国基层图书馆的建设与管理	(42)
第四节 我国基层图书馆的服务	(54)
附 录 上海市街镇图书馆发展调研报告	(62)
湖北省乡镇、社区图书馆发展调研报告	(70)
陕甘两省基层图书馆(室)发展调研报告	(81)
第四章 国外与我国港台地区基层图书馆相关标准研究	(94)
第一节 各国基层图书馆相关标准概况	(94)
第二节 各国基层图书馆相关标准的特点分析	(103)
第三节 各国基层图书馆标准化工作的启示	(110)
附 录 美国基层图书馆标准化工作调研报告	(112)
英国基层图书馆标准化工作调研报告	(123)
香港地区公共图书馆标准化工作调研报告	(132)
第五章 我国基层图书馆标准规范体系构建	(144)
第一节 基层图书馆标准化工作的现状与需求	(145)
第二节 我国基层图书馆标准规范体系的构建原则与特点	(155)
第三节 我国基层图书馆标准规范体系框架	(159)
第四节 我国基层标准规范体系构建机制	(180)

第六章 我国乡镇、社区图书馆重点标准解析	(183)
第一节 我国乡镇、社区图书馆建设标准解析	(184)
第二节 我国乡镇、社区图书馆管理标准解析	(192)
第三节 我国乡镇、社区图书馆服务标准解析	(197)
第四节 我国乡镇图书馆统计标准解析	(203)
第五节 我国乡镇图书馆评估标准解析	(206)
附 录 社区图书馆建设指南(草案)	(210)
乡镇图书馆管理规范(草案)	(215)
乡镇图书馆服务规范(草案)	(220)
社区图书馆服务指南(草案)	(225)
乡镇图书馆统计指南(草案)	(233)
乡镇图书馆评估指南(草案)	(243)

第一章 绪论

2005年10月11日,中共十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,提出“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”的要求,这是“公共文化服务体系”这一概念首次出现在中央文件中。同年11月7日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于进一步加强农村文化建设的意见》(中办发〔2005〕27号),将新时期农村文化建设提升到国家发展战略的高度。2006年9月13日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,把加强公共文化服务体系建设作为全面建设小康社会的一项重要任务,规划在“十一五”期间建设“结构合理、发展平衡、网络健全、运行有效、惠及全民”的公共文化服务体系。2007年8月21日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了第一个关于公共文化服务体系建设的专门政策文件《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》(中办发〔2007〕21号)。2011年10月,党的十七届六中全会在我党历史上第一次提出了“建设社会主义文化强国”的奋斗目标,并明确提出到2020年,要达到“覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立,努力实现基本公共文化服务均等化”的目标。2013年11月,党的十八届三中全会又提出要构建现代公共文化服务体系。

国家政策层面对公共文化服务体系建设热情的不断高涨,建设目标的层层递进,行动部署的持续推进,使包括公共图书馆在内的公共文化事业被社会主义文化建设的浪潮推动着进入一个崭新的发展时期。

公共图书馆作为公共文化服务体系的重要组成部分,承担着保存人类文化遗产、开展社会教育、传播公共知识和信息以及开发智力资源的重要职责。“十五”以来,国家通过实施县级图书馆和文化馆建设、县级图书馆和文化馆修缮、文化信息资源共享工程等重大文化项目,逐步改善了各级公共图书馆的设施设备条件。特别是“六五”期间确立的“县县有图书馆”的目标在“十一五”末终于基本实现,到2013年年底,我国县级以上独立建制的公共图书馆3112家,总藏书量达7.4亿册,从业人员超过5.6万人^①,各级图书馆在设施网络建设、服务网络建设、文献资源保障和数字文化服务体系建设等方面取得了长足发展。2011年,文化部、财政部出台《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》,全国“三馆一站”向社会免费开放成为国家层面的政策部署,图书馆人欢呼雀跃,将其视为“公共图书馆精神回归和重塑的春天”^②。人们利用图书馆的需求也被极大地激发起来,一些城市的中心图书馆人满为患的报道频频见诸报端,与此同时,一些更为基层的、百姓身边的图书馆因缺少馆舍、人员、文献等而无法提供正常服务的窘况逐步凸显出来。而政策层面对公共文化服务体系“公益性、基本性、均等性和便利性”的要求,使得公共文化服务的广泛覆盖问题成为公共文化服务体系建设在当前一个时期的瓶颈问题。人们的目光开始不约而同地

① 国家图书馆研究院. 2013中国公共图书馆事业发展基础数据概览.

② 余胜,吴晞. 免费开放:理论追寻、历史回顾与现实思考[J]. 中国图书馆学报,2011(3).

转向那些长期被忽视的、被称为基层图书馆的公共文化机构,它们是实现公共图书馆服务广泛覆盖的根基。

随着国家文化政策的不断出台,各级政府对基层图书馆的重视也在学术研究上得到反映,关于基层图书馆可持续发展的研究逐渐增多。从现有研究看,基层图书馆多被用来代指县级及县以下公共图书馆。本课题组专门对近 10 年间正式出版的我国基层图书馆相关研究成果及社科基金项目做了整理分析,其中主题论文的研究年度数量统计见表 1。

表 1 主题论文年度分布统计(2002—2012 年)

年度 主题	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	总计
基层图书馆	5	16	14	13	25	20	36	44	142	128	113	556
县级图书馆	37	27	25	29	53	63	70	63	130	149	133	842
街道图书馆	0	0	3	1	1	0	5	1	1	8	7	27
社区图书馆	51	83	75	74	82	82	82	46	158	128	114	975
乡镇图书馆	26	17	16	27	23	42	50	24	69	37	39	397
农村图书馆	7	5	6	5	25	31	37	3	66	43	43	271
总计	126	148	139	149	209	238	280	181	566	493	449	3068

自 2001 年中国图书馆学会社区乡镇图书馆专业委员会成立以来,学术界对基层图书馆的研究开始逐步增长,尤其是社区图书馆相关研究。而这种增长趋势在 2010 年有了一个飞跃,基层图书馆、社区图书馆的学术论文研究增长分别翻了 3 番,县级图书馆研究论文也有了成倍的增长。这种研究的关注也反映在学术专著的出版和社科基金项目开展数量中,其中专著出版统计见表 2。

表 2 基层图书馆研究专著出版情况一览(2002—2012 年)

专著主题	数量(种)	专著主题	数量(种)
基层图书馆	11	社区图书馆	7
县级图书馆	1	乡镇图书馆	0
街道图书馆	1	农村图书馆(含农家书屋)	16

在 2002—2012 年间,社科基金项目立项的基层图书馆发展研究项目有 7 项,其中有秦淑贞主持的“联合型社区图书馆功能及发展模式研究”(02BTQ004)、孙方礼主持的“中国民族地区社区图书馆功能与发展模式研究”(02BTQ008)、于良芝主持的“面向学习型社会主义新农村的县级图书馆功能设计研究”(06BTQ002)、杨勇主持的“欠发达地区农村图书馆的科学发展研究”(08BTQ012)、李东来主持的“区域图书馆整体协同发展模式及路径研究”(08BTQ013)、刘兹恒主持的“县以下基层图书馆的可持续发展与图书馆基金会运作机制研究”(09BTQ012),已出版的阶段性成果为基层图书馆发展研究起到了引领作用。同时带领了一批青年课题的立项,如王丽华主持的“农村文化信息资源共享的路径选择与实现策略”、龚蛟腾主持的“公共文化服务体系中社区图书馆发展战略研究”、郑华主持的“西部地区城市低收入者日常信息需求与社区信息保障机制研究”等。

以上论文、专著、社科基金项目等资料研究,集中对以下几类问题展开讨论:①县级图书馆的建设和发展模式总结与反思、政府关注度对基层图书馆建设的影响以及如何与相关工程建设配套共同完善县级图书馆服务;②乡镇(街道)图书馆建设主体的复杂性与现阶段可行性模式研究分析;③社区图书馆的建设模式——总分馆型、联合共建型、社区自建型的各自利弊与适用性;④农村图书馆(室)公办投入与非政府组织参与建设发展模式研究。这些研究成果从不同侧面反映了当前人们对基层图书馆可持续发展的认识,对实践有较强的指导意义。

一、本课题关于基层图书馆范围界定及属性功能的基本认识

1. 基层图书馆的范围界定

为科学界定本课题研究对象,课题组对国内外资料进行了比较全面的收集整理。在调研国内相关文献中发现,尽管近年来对基层图书馆的研究增长迅速,但是对基层图书馆的概念界定并没有统一认识,目前已有研究成果对基层图书馆的界定主要有四种观点:一是将基层图书馆等同为或主要等同为县级图书馆;二是将基层图书馆主要指向县以下公共图书馆,包括乡镇、街道、村、社区图书馆;三是认为基层图书馆应当包括以上所指的两部分图书馆,即县级图书馆和县以下图书馆;四是将“基层图书馆”理解为相对的概念,即任何图书馆相对于上一级别的图书馆而言都是基层图书馆,相对于其下一级别的图书馆而言又都是非基层图书馆。

国外并没有与我们的基层图书馆严格对应的图书馆群体,课题组对部分主要国家的公共图书馆服务体系进行了研究,特别是对在这一体系中承担主要公众服务职能的图书馆进行了分析,这些图书馆在一个国家公共图书馆服务体系中的定位大致对应于我们通常所指的基层图书馆,即设置在公众身边,承担服务体系中的绝大部分公众服务职能。结果显示,这些国家的基层图书馆范围界定基本是以行政区划等级为参考依据的。例如,在美国的公共图书馆服务体系中,那些服务于小范围人群的社区图书馆、乡村图书馆及流动图书馆等各种形式的分馆,是其公共图书馆服务体系的主体,英文表述中以乡镇图书馆(town library)、乡村图书馆(rural library)、社区图书馆(community library)、流动图书馆(mobile library)等形式出现。在澳大利亚,基层图书馆一般包括每个自然居住区或者邮政编码区的公共图书馆、图书馆分馆或流动图书服务点,以及专门为土著居民提供服务的公共图书馆服务网络。日本的基层图书馆则主要包括区立图书馆(市以上级别的城市中的基层图书馆)、町和村图书馆,其中包括人口“过疏地区”的图书馆。韩国的基层图书馆一般是指邑、面、洞以及里、统图图书馆。

我国现行行政区划主要由省级行政区、地级行政区、县级行政区及乡镇(街道)行政区组成,其中乡镇(街道)占绝大多数,可以说,从现行行政区划的角度看,乡镇(街道)系统是其数量最多、规模最大,也是最为基层的部分。而村和社区虽然不是独立的行政区划,但却是组成乡镇(街道)的基本分子。“十一五”以来,随着我国政府提出建设覆盖全社会的公共文化服务体系,普遍均等的公共图书馆服务体系再次成为我国图书馆行业致力推动的行业发展目标。而要实现“普遍均等”的目标要求,有两个发展维度不容忽视:一是从量化角度看,全民公共图书馆拥有量应当保持在一定水平。根据2013年的统计数据,我国平均每

43.72 万人才拥有一座公共图书馆^①, 相比而言, 美国、英国、加拿大大约每 1 万人拥有一座图书馆, 同比德国是 6600 人, 奥地利为 4000 人, 瑞士为 3000 人^②。诚然, 这确实一定程度上说明我国公共图书馆事业的发展还远远滞后于发达国家, 但同时我们也应该看到, 这个发展现状的统计数据只是计算了我国省、市、县三级公共图书馆。长期以来, 我国县以下公共图书馆一直处在一个十分尴尬的发展境地, 政策层面虽然没有否认县以下公共图书馆属于公共图书馆事业范畴, 但关于公共图书馆事业发展的政策文件, 乃至国家关于公共图书馆事业发展情况的统计数据, 均未将这部分公共图书馆纳入其中。因此, 我国全民公共图书馆拥有量与国外相比有如此大的差异, 也就不足为怪了。二是从定性角度看, 应当使社会公众都能够就近获取公共图书馆的服务。要实现上述两个维度的发展目标, 一个不可避免的问题就是如何使数量众多的乡镇(街道)、村(社区)图书馆(室)承担起向社会提供“普遍均等”图书馆服务的主体任务。

纵观我国图书馆事业发展史, 乡镇、街道、村、社区图书馆(室)在改变基层群众生活方式、满足基层群众文化需求、提高基层群众文化素养、保障基层群众文化权利方面曾经做出了相当大的贡献。我国的人口分布特点决定了聚居在乡镇(街道)、村(社区)的人口占人口总数的相当比重, 相应地普遍均等的公共图书馆服务体系建设的重点也应放在乡镇(街道)、村(社区)层面。因此, 本课题组将基层图书馆的研究范畴界定为“城市街道图书馆和社区图书馆、农村乡镇图书馆和村图书馆”这两级四类图书馆。希望能够通过本课题的研究, 为将县以下公共图书馆纳入我国现行公共图书馆体系提供理论支撑, 从而促使这些身处老百姓身边的公共图书馆能够切实承担起对普通社会公众提供公共图书馆基本服务的职能。

2. 基层图书馆的属性特征和功能定位

基层图书馆从范畴上从属于公共图书馆, 因此, 其属性特征首先应符合公共图书馆的属性特征。国际图书馆协会联合会和联合国教科文组织于 1994 年发布的《公共图书馆宣言》, 集中体现了国际社会对公共图书馆属性的共识。“每一个人都有平等享受公共图书馆服务的权利, 而不受年龄、种族、性别、宗教信仰、国籍、语言或社会地位的限制。对因故不能享用常规服务和资料的用户, 例如少数民族用户、残疾用户、医院病人或监狱囚犯, 必须向其提供特殊服务和资料”“公共图书馆原则上应该免费提供服务。建立公共图书馆是国家和地方政府的责任”^③。从这些表述中我们可以看到, 公共图书馆具有公共性、公益性、均等性、开放性等基本特性。在我国, 关于公共图书馆基本特性的认识在相当长一段时期曾经走过弯路。2011 年, 文化部和财政部联合下发了《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》, 明确提出“美术馆、公共图书馆、文化馆(站)是政府举办的公益性文化事业单位, 是开展公共文化服务的重要场所, 是保障人民群众基本文化权益的重要阵地”, 要求三馆一站面向社会免费开放^④。公共图书馆公共性、公益性、均等性、开放性的基本特性在我国政府的政策层面得以确定。基层图书馆作为我国公共图书馆体系的重要组成部分, 同样

① 国家图书馆研究院. 2013 中国公共图书馆事业发展基础数据概览.

② 聂震宁. 国民阅读的状况与全民阅读的意义[J]. 现代出版, 2015(1).

③ 王世伟, 张涛. 公共图书馆服务规范应用指南[M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2013.

④ 国家图书馆研究院. 我国图书馆事业发展政策文件选编(1949—2012)[M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2014.

带有公共图书馆的这4个基本特性。

公共性:基层图书馆是公共图书馆的服务末梢,它在建制上无论是属于街道、社区,或是乡镇、村,都是相应的一级集体组织,并为该集体组织辖区内的所有人员提供服务,因此,基层图书馆具备的首要特性即公共性。

公益性:基层图书馆应当向所有公众提供免费的基本服务,以满足公众基本文化需求,保障其基本文化权益。所需经费由政府予以保障。关于免费服务的内容在《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》中有明确要求。

均等性:基层图书馆的设置布局应遵循普遍均等原则,选址要考虑服务半径、服务人口等因素,方便公众利用图书馆。同时,公共图书馆应当面向每一个社会公众,提供平等服务。

开放性:基层图书馆向所在区域的所有公众开放,使每一个人都能够不受年龄、社会地位、健康状况、宗教信仰、性别等的限制,走进图书馆,获得图书馆的服务。

有学者认为,“一个基层图书馆就是所在地区的文化心脏,是这个地区继续教育、社会阅读的一个平台或者中心”^①。基层图书馆是各级公共图书馆服务在基层的延伸,是政府保障公民基本文化权益的重要途径。人们在这里阅读图书,分享知识,交流信息,参加文化活动,获得所需要的技能与信息。可以说,基层图书馆由于其最为贴近群众,方便利用,因此肩负着地区文化中心的职能,区域文化通过这些基层图书馆得以保存与传承。基层图书馆促进知识与信息交流分享,营造读书氛围,为人们更好地融入社会、实现自我价值、提高生活质量创造基本条件,是公民的终身学校。

二、基层图书馆发展状况及现实政策环境分析

党的十六大后,文化部作为全国图书馆事业的管理部门,先后组织实施了一系列重大工程、重点项目,完善基层公共文化设施、满足基层群众精神文化需求是这些工程项目的重要建设内容。

——自2002年起,文化部联合财政部共同组织实施“全国文化信息资源共享工程”,工程利用现代信息技术,将中华优秀文化资源进行数字化加工整合,通过互联网、卫星、电视、手机等新型传播载体,依托各级图书馆、文化站等公共文化设施,在全国范围内实现共建共享。在网络建设方面,该工程提出“实现1个国家中心、30个以上省级分中心和5000个以上县、乡、街道和社区基层网点的联网”,而这些数量众多的基层网点主要是依托“县、乡、街道和社区图书馆或文化馆、文化站”^②。

——自2003年起,文化部、财政部为解决基层群众看书难问题,共同发起“送书下乡”工程,提出“向300个国家级扶贫开发工作重点县图书馆和3000个乡镇图书馆(室)赠送农村适用图书390万册”^③。

——为深入贯彻落实中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和《关于进一步加强农村文化建设的意见》,切实解决广大农民群众“买书难、借书难、看书难”

① 新华网. 基层图书馆:死还是生. 中青在线—中国青年报[EB/OL]. [2014-03-04]. http://news.xinhuanet.com/focus/2008-07/22/content_8743786_1.htm.

②③ 国家图书馆研究院. 我国图书馆事业发展政策文件选编(1949—2012)[M]. 北京:国家图书馆出版社,2014.

的问题,自2007年起,新闻出版总署会同中央文明办、发改委、科技部、民政部、财政部、农业部、国家人口计生委在全国范围内实施“农家书屋”工程,提出“‘十一五’期间计划在全国建立20万家‘农家书屋’,到2015年基本覆盖全国的行政村”^①。

——2007年,国家发展和改革委员会发布的《全国“十一五”乡镇综合文化站建设规划》,提出“开办图书室,组织群众开展读书活动”是乡镇综合文化站的职能之一,要求乡镇综合文化站应配备书刊阅览室,并提出用五年时间在全国完成24163个乡镇综合文化站的建设^②。

这些工程大都由中央和地方政府专门设置了专项经费,用于工程的建设、运行和维护等。然而,由于建设与投入主体各不相同,上述工程项目普遍存在重复建设与建设空白并存、难以实现专款专用、基层需求不明、效益不明显等问题。无论是从最初的规划,还是从实际建设情况看,这些工程与基层图书馆的功能设计多有雷同,而且在基层多依托同一个物理空间、同一支管理队伍,面向相同的服务对象,因此,其实施和发展深刻影响着基层图书馆事业的发展。基层图书馆似乎只是被动地随着不同工程的要求而不断变形,与自身的科学发展轨道出现偏离也就不足为奇了。近年来随着公共文化服务体系建设的不断深入,各地纷纷探索建立适合本地区的图书馆总分馆制模式,而基层图书馆多被纳入地区总分馆体系中,一定程度上促进了基层图书馆的建设与发展。然而,从整体上看,广大乡镇(街道)、社区(村)基层图书馆(室)的实际发展情况依然不容乐观。2009年6月,《北京日报》发表了一篇记者报道——《基层图书馆现实窘境 是死还是生 期待峰回路转》^③,文章用6个字对基层图书馆的现实窘境做了概括:“破”(馆舍破)、“旧”(藏书旧)、“少”(读者少)、“缺”(设备缺)、“多”(人员多)、“差”(效益差)。这6个字的概括,一定程度上反映了基层图书馆在馆舍、馆藏、服务、人员等方面存在的较为普遍的问题与差距。缺乏一套支持基层图书馆可持续发展的机制设计与政策制度,特别是缺乏建设标准恐怕是根本原因之一。

政策规定对基层图书馆事业发展的影响不容忽视。以北京地区为例,2002年出台的《北京市图书馆条例》第十七条规定“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”,第三十五条规定“街道、乡镇公共图书馆(室)年入藏文献信息资料不得少于1000册(件)”^④。明确的政策要求效果非常明显,在本课题组2010—2011年开展的调研中,北京市街道图书馆建设基本达标。但对于社区、村图书馆而言,由于《条例》没有明确要求,相较街道、乡镇图书馆而言,社区、村图书馆的发展尤为滞后,条件较好的社区、村图书馆,大部分还同时扮演着“益民书屋”、新华书店售书点等多重角色;条件较差的社区、村图书馆则基本不具备提供服务的条件。根据《“十一五”全国乡镇综合文化站建设规划》的规定,乡镇综合文化站有“开办图书室,组织群众开展读书活动”的职能,且“每个综合文化站至少应有1—2个编制”^⑤。由此可见,乡镇图书馆(室)似乎隶属于

① 关于印发《“农家书屋”工程实施意见》的通知[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=192570.

②④⑤ 国家图书馆研究院. 我国图书馆事业发展政策文件选编(1949—2012)[M]. 北京:国家图书馆出版社,2014.

③ 北京日报. 基层图书馆现实窘境 是死还是生 期待峰回路转[EB/OL]. [2014-03-04]. http://www.nlc.gov.cn/newtsj/yjdt/2009n/6y_2164/200906/t20090629_33424.htm.

乡镇综合文化站。然而,这一政策文件更为关注的是乡镇综合文化站的馆舍与硬件建设,对于那些或者独立,或者依附于乡镇综合文化站的乡镇图书馆的日常运行来说,仅有这些规定是远远不够的。乡镇图书馆(室)在管理机制、经费支持、从业人员待遇,以及在地区图书馆体系中的定位等,均缺乏明确规定。2008年发布的《公共图书馆建设标准》依据服务人口设定了大型馆(服务人口150万)、中型馆(服务人口20万—150万)、小型馆(服务人口5万—20万)的建设标准,2011年发布的《公共图书馆服务规范》主要适用于省、市、县三级公共图书馆。而对于服务人口大多少于5万人的基层图书馆而言,其建设规模、人员规模、读者服务、资源建设、业务建设等尚缺乏系统的标准化要求。馆藏文献是图书馆开展服务重要的基础性资源,许多基层图书馆的馆藏建设更多地依赖于共享工程、农家书屋等工程的资源,没有根据本地区社会公众的需求建立馆藏资源体系,自然无法谈及有效服务。

在我国,基层图书馆的发展主要依靠国家和各级政府的财政投入。长期以来,由于受整个国家历史发展阶段和财政状况的限制,基层图书馆一直缺乏稳定充足的经费支持。特别是符合我国管理体制的实际情况、有利于基层图书馆事业发展的保障机制尚未建立,基层图书馆事业发展一直处于较为动荡的状态,在短时期的繁荣发展后总是相对出现一个相对较长时期的沉寂。近年来,文化政策的利好对基层图书馆来说,无疑又是一个新的发展机遇期。

2002年,文化部、国家计委、财政部共同签发《关于进一步加强基层文化建设的指导意见》,明确指出“对于群艺馆、文化馆、图书馆等公益文化事业单位的日常工作给予必要的经费保障,保证各级公共图书馆有一定数量的购书经费”,对各级图书馆的经费保障和专项购书经费在政策上有了相对明确的要求,基层图书馆建设经费的投入开始走入正轨,总体趋势向好,但由于《意见》并没有规定承担经费保障责任的主体,对“必要的经费保障”和“一定数量的购书经费”也没有具体量化要求,因此,在政策落实中难免有较大随意性,各地区对基层图书馆的投入差异很大。

2006年,《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中指出:建设社会主义新农村的核心内容之一,就是要大力发展包括县、乡镇图书馆在内的农村公共文化事业,并提出“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站,行政村有文化活动室”的建设要求,在政策层面上将一级政府建设和管理一个图书馆的要求由省、市、县延展到了乡镇和行政村,且在乡镇、村一级以综合文化站或文化活动的形式整合图书馆与文化馆功能的政策要求已经有迹可循。2007年,发改委、文化部下发《“十一五”全国乡镇综合文化站建设规划》,进一步要求乡镇综合文化站要开办图书室,组织群众开展读书活动,明确了在乡镇依托综合文化站整合文化馆与图书馆职能的政策思路。2012年2月15日,中共中央办公厅、国务院办公厅正式发布了《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》,将“增加农村文化服务总量,缩小城乡文化发展差距,以农村和中西部地区为重点,加强县级文化馆和图书馆、乡镇综合文化站、村文化室建设”作为公共文化服务体系建设的重点内容之一。

2010年7月,胡锦涛总书记在中央政治局重要讲话中对政治、经济、文化、社会建设做出了“三加快、一加强”的战略部署,明确应“以满足人民群众基本文化需求、保障人民群众基本文化权益为目标,加快构建覆盖全社会的公共文化服务体系”。十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》对公共文化服务体系的建设主体、特点规律、建设重点、具体路径等各方面做出了全面、具体的

要求,提出了一系列政策措施。其中关键的几点:一是明确提出了经费保障的要求。《决定》指出:要“保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度,提高文化支出占财政支出比例。扩大公共财政覆盖范围,保障公共文化服务体系建设 and 运行”。二是着眼于农村基层,明确提出要增加农村文化服务总量,缩小城乡文化发展差距。中央、省、市三级设立农村文化建设专项资金,保证一定数量的中央转移支付资金用于乡镇和村文化建设。三是在人才方面,明确提出“基层文化人才队伍是文化改革发展的基础力量”,并要求制定实施基层文化人才队伍建设规划,吸引优秀文化人才服务基层。

自2004年东莞市人民政府印发东莞地区图书馆总分馆制实施方案以来,苏州、嘉兴、佛山、杭州等多地相继出台总分馆制建设政策文件,在区域公共图书馆服务体系建设制度设计,特别是基层图书馆建设制度设计方面有许多新的思路、新的做法、新的突破,也取得了较好的效果。2010年文化部、财政部启动国家公共文化服务体系示范区创建,一些地区前期在总分馆制建设方面的实践在示范区创建中进一步深化,其经验也得到更为广泛的借鉴。

三、关于基层图书馆标准化的思考

标准化(standardization)是指为了在一定范围内获得最佳秩序,对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动。标准化的主要作用在于为了预期目的改进产品、过程或服务的适用性,防止贸易壁垒,并促进技术合作。图书馆标准化工作无疑是为解决图书馆事业发展中遇到的现实问题及未来可能面临的潜在问题,以及改进图书馆服务而对图书馆相关业务工作进行研究,并在此基础上制定统一标准,通过标准应用实现行业发展的规范化、专业化目标,提升行业发展水平的一系列工作。20多年前,著名图书馆学家黄宗忠先生曾撰文指出:“没有标准化,就没有图书馆的现代化和专业化……图书馆标准化,是高速发展图书馆事业,提高图书馆服务质量和工作效率,充分利用图书馆的资源,提高图书馆经济效益与社会效益的一种重要手段。”^①从国内外图书馆事业发展的历史来看,标准对行业发展有着无可替代的促进作用。在我国,编目规则、机读目录格式、分类法、主题词表等文献组织领域标准的应用,为全国范围内图书馆馆藏文献资源的共知共享提供了基本条件,极大地改善了读者获知图书馆馆藏文献线索,进而获取文献的体验。而数量众多的基层图书馆因长期游离于图书馆行业边缘,无论在标准应用、标准研究还是标准制定方面都基本还是空白。这就直接导致了基层图书馆的专业化水平低、资源共享基础差、服务不规范、功能不明确。

从本课题调研的情况看,图书馆建设、设施布局、业务管理及服务等标准的制定和实施,对于一个国家的图书馆事业发展面貌是有根本影响的。为此,课题组在深入调研的基础上,认为应当借当前基层图书馆事业发展政策向好的有利时机,抓紧相关标准的制定,从而通过这些标准的实施切实推动我国基层图书馆事业的发展。这也是本课题选题的最基本考虑。

^① 黄宗忠. 论图书馆标准化[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 1990(5).

第二章 我国基层图书馆发展的政策环境变迁

公共图书馆迟至近代方始兴起,其中乡间村镇与城市社区的基层图书馆产生、发展则更晚。古代书院与私家藏书虽然不乏地处偏远、散在民间者,其间也有一些对当地读书人开放、在乡里承担教化功能的藏书楼与藏书家出现,但是真正意义上的基层图书馆获得发展,应属 20 世纪以来图书馆史的议题。

以社区和乡镇图书馆为主的基层图书馆是中国公共图书馆事业的重要组成部分。基层图书馆秉承传统图书馆的社会职能,又在功能上相对延伸和拓展。当代的基层图书馆不仅是周边人群学习文化知识、获取科技信息、提高综合素质的场所,也是发展和繁荣城市、乡村文化事业,推动社会主义文化大发展大繁荣,进一步兴起社会主义文化建设新高潮的重要基础。回顾基层图书馆的发展历史,特别是关注其发展环境的变迁历程,对于今后加强基层图书馆建设,实施配套政策措施十分重要。

必须指出的是,“基层图书馆”是我国当代公共图书馆研究中的特有概念,其内涵、外延都有待深入厘清。一般认为,基层图书馆应是政府举办的、非营利性的图书馆,在我国依照行政级别划分的图书馆体系中,尤其特指县以下的社区、乡镇图书馆。不过,历史地看,20 世纪曾经出现的乡村图书馆、民众图书馆和抗战特殊历史条件下出现的流动图书馆、马背图书馆以及中华人民共和国成立后产生的工厂工会图书馆都具备若干基层图书馆的基本特质。将之纳入考察范围,研究其发展演变的外部氛围,将有助于全面理解基层图书馆政策环境的历史状况。

第一节 从无到有 ——1949 年以前基层图书馆发展的政策环境

图书馆学界曾长期认为 1928 年在云南省腾冲县和顺镇双虹桥畔建立的和顺图书馆是中国第一个乡镇图书馆,不少论著均沿袭此一说法。但此说并不准确。同在腾冲县的下绮罗村绮罗图书馆早在 1919 年就已建成^①。1916 年近代著名实业家荣德生在江苏省无锡市西郊荣巷西街成立大公图书馆^②。1912 年,湖南湘乡青树镇也短暂存在过乡镇儿童图书馆^③。黄俊贵更指出,1908 年创办的前身为松口书报社的广东省梅县松口图书馆才是中国最早的乡

① 保山旅游电子政务网. 绮罗图书馆[EB/OL]. <http://www.bstravel.gov.cn/dili/html/80.html>.
图情牛犇. 和顺图书馆由谁创办?[EB/OL]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d02754101008syi.html.

② 张峰. 民国时期的乡村图书馆[D]. 长春:东北师范大学,2009.

③ 陈源蒸,张树华,毕世栋. 中国图书馆百年纪事:1840—2000[M]. 北京:北京图书馆出版社(今国家图书馆出版社),2004.