

公共图书馆

规划与建设标准解析

李国新 冯守仁 鹿勤 编著



国家图书馆出版社

公共图书馆规划与 建设标准解析

李国新 冯守仁 鹿勤 编著

國家圖書館出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共图书馆规划与建设标准解析/李国新等编著. —北京: 国家图书馆出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-5013-2817-8

I. 公… II. 李… III. 公共图书馆-图书馆工作-标准-中国
IV. G259.252-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 016084 号

书名 公共图书馆规划与建设标准解析

著者 李国新 冯守仁 鹿 勤 编著

出版 国家图书馆出版社(原北京图书馆出版社)

(100034 北京市西城区文津街 7 号)

发行 010-66139745 66151313 66175620 66126153

66174391(传真) 66126156(门市部)

E-mail cbs@nlc.gov.cn(投稿) btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经销 新华书店

印刷 北京联兴盛业印刷有限公司

开本 880 × 1230(毫米) 1/32

印张 4.5

版次 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

字数 100 千字

书号 ISBN 978-7-5013-2817-8

定价 20.00 元

前 言

编制公共图书馆设施建设的国家标准,是列入《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》的一项重要任务。2005年5月,根据原建设部、国土资源部和文化部有关通知的精神,中国城市规划设计研究院组建了《公共图书馆建设用地指标》(以下简称《用地指标》)编制组,中国图书馆学会组建了《公共图书馆建设标准》(以下简称《建设标准》)编制组,分别开始了两个标准的编制工作。经过三年多时间的紧张工作,2008年4月,住房和城乡建设部、国土资源部、文化部发布《公共图书馆建设用地指标》(建标[2008]74号),自2008年6月1日起正式施行;2008年8月,住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、文化部发布《公共图书馆建设标准》(建标[2008]150号),自2008年11月1日起正式施行。

两个标准的编制,赶上了相对较好的事业发展的社会环境。2005年以来,在以科学发展观统领经济社会发展全局、构建社会主义和谐社会的背景下,党中央、国务院陆续发布了一系列规划、指导包括图书馆事业在内的公共文化事业发展的纲领性文件,其核心是把发展公益性文化事业提到了实现和保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化需求主要途径的高度,要求按照“普遍均等、惠及全民”的原则构建覆盖全社会的公共文化服务体系。事业发展的目标和前景已经明确,《用地指标》和《建设标准》的任务,就是要把党和政府有关事业发展的方针政策落实在公共图书馆设施的规划和建设上。进入新世纪以来,我国图书馆界对

集中体现于公共图书馆的现代图书馆理念、图书馆精神、图书馆权利、图书馆核心价值、图书馆服务体系、图书馆建筑文化等重要问题进行了广泛而深入的研究,取得了丰硕成果,为两个标准的编制提供了重要的思想、理论和学术支撑。从这个意义上说,没有党和政府对公共文化事业在经济社会发展中重要作用认识的飞跃,没有界内长期以来持之以恒的推动和广泛深入的研究,就不会有今天的两个标准。

两个标准是集体智慧的结晶。虽然具体的编制工作主要是由编制组完成的,但在标准的编制过程中,全国有近百所公共图书馆对编制组的实地调研给予了支持,有 1000 多所公共图书馆接受了问卷调查,有 200 多人次在编制工作的不同阶段以各种形式提出了 500 多条意见和建议,整个编制过程中召开的各种形式的座谈会、研讨会、论证会不计其数,国家发展和改革委员会、原建设部、国土资源部和文化部等相关领导机关更是在不同阶段给予了许多重要指导。从这个意义上说,没有界内同仁的广泛参与和鼎力支持,没有审批和编制主管机关的重视和指导,也不会有今天的两个标准。

对任何一所公共图书馆来说,设施建设都面临着两个必须要解决的问题:一是建在哪,二是怎么建。“建在哪”是一个公共图书馆的网点布局规划问题,实质上是土地使用问题,《用地指标》主要就是用来规范这一问题的。“怎么建”是一个建筑规模和投资水平问题,通俗地说就是建多大、需要多少钱,《建设标准》主要就是用来规范这一问题的。应该说,有了这两个标准,我国公共图书馆设施建设最主要、最基本的问题做到了有法可依,有章可循。中国目前阶段的社会发展现实,决定了各级政府向社会公众提供公共图书馆这样的公共文化产品需要更强有力的制度性保障,也需要更多的制度性约束和必要的宏观调控,因此,两个标准的实施,必将

对我国公共图书馆事业的发展产生积极而重要的影响。但是,中国地域辽阔,区域发展不平衡现象在目前还比较突出,再加上编制这样的标准在国内没有先例可援、在国外没有成熟的经验可以借鉴,这就为制定全国统一的公共图书馆规划与建设标准增添了困难。两个标准目前设定的指标,需要以公共图书馆建设的实践来检验其适用性和功能作用,从而为标准的修订完善积累事实和经验。

《用地指标》和《建设标准》本身,只包括条文和条文说明。但在两个标准编制过程中,进行了范围较为广泛的实地调研,形成了若干调研报告;实施了大范围的问卷调查以及历时性统计数据的搜集和分析,形成若干统计数据分析报告;对两个标准涉及的重点问题进行了专题研究,形成了若干专题研究报告;同时,在标准的送审、报批时,还形成了阐述条文理据的送审报告和报批报告。本书就是两个标准编制组的主要成员以上述材料为主要依据,按照标准编制过程中形成的最终思路以及自身对标准的理解,对标准有关规定的缘由、背景、依据、方法的较为详细的阐述,对标准有关指标实际应用的示范性诠释。目的是希望标准的使用者能在对两个标准全面、系统、准确理解的基础上,在公共图书馆规划和建设的实践中加以正确的使用。

本书是中国图书馆学会承担的中国科协 2007 年立项项目“公共图书馆建设标准的编制、推广及工作经验研究”的最终成果之一。在编写过程中,住房和城乡建设部杨力群,文化部李建军、龙睿以及中国图书馆学会的有关领导给予了关注、支持或指导,国家图书馆出版社的领导和编辑为本书的出版提供了保障条件,谨致谢忱。

李国新

2008 年 12 月 28 日

目 录

前 言	(1)
第一章 公共图书馆规划与建设标准的编制背景与主要作用	(1)
第一节 我国公共图书馆设施建设现状	(1)
第二节 公共图书馆规划与建设标准的编制过程	(14)
第三节 《用地指标》和《建设标准》的性质与作用	(17)
第二章 公共图书馆建设的基本原则	(21)
第一节 构建覆盖全社会的普遍均等的公共图书馆服务体系	(21)
第二节 节约和合理用地	(27)
第三节 满足现代图书馆功能需求	(30)
第三章 公共图书馆的规模分级和分级指标	(34)
第一节 规模分级与分级指标	(34)
第二节 规模分级的基本依据和兼顾因素	(42)
第四章 公共图书馆的布局与选址	(53)
第一节 公共图书馆的网点布局	(54)
第二节 公共图书馆的服务半径	(55)

第三节	公共图书馆的选址条件	(58)
第四节	公共图书馆规划与设置示例	(61)
第五章	公共图书馆的建设用地	(65)
第一节	公共图书馆建设用地构成与控制指标	(65)
第二节	公共图书馆的绿地率与停车场地	(69)
第三节	公共图书馆建设用地的节约和集约措施	(71)
第六章	公共图书馆的总建筑面积和分项面积	(75)
第一节	公共图书馆的总建筑面积控制指标	(75)
第二节	总建筑面积测算方法	(87)
第三节	用房项目设置和分项面积比例指标	(95)
第七章	公共图书馆的总体布局与建设要求	(103)
第一节	建筑设计和总平面布置	(103)
第二节	公共图书馆的建设要求	(108)
第八章	公共图书馆的建筑设备和技术设备	(114)
第一节	公共图书馆建筑设备	(114)
第二节	公共图书馆技术设备	(120)
附 录		(124)
《公共图书馆建设用地指标》表 1		(124)
《公共图书馆建设用地指标》表 3		(124)
《公共图书馆建设用地指标》表 4		(125)
索 引		(126)

第一章 公共图书馆规划与建设标准的编制背景与主要作用

第一节 我国公共图书馆设施建设现状

一、1949 年以来我国公共图书馆建设的历程

1949 年以来,我国公共图书馆设施建设经历了 3 个阶段。

第一阶段为 1949—1978 年间。这一阶段公共图书馆设施建设的主要特点是数量的大幅度增加,许多地方经历了从无到有、从少到多的变化。1949 年全国公共图书馆仅有 52 所,到 1978 年发展到 1218 所,三十年间增加了 23 倍多。但是,此间建设的公共图书馆大多是利用了原有的文化设施,平房居多,面积不大,条件有限。

第二阶段为 1979—1999 年间。“文革”结束后,在各项事业全面恢复发展的过程中,全国各级公共图书馆普遍得以新建、扩建或改建,设施、环境和条件获得了极大的改善。全国公共图书馆的数量从 1218 所增加到 2669 所,增长了一倍多;总建筑面积从 86.6 万平方米增加到 506 万平方米,增长了近 5 倍;单馆平均建筑面积从 500 多平方米增加到 1900 平方米,增长了 2.6 倍(见表 1.1)。这一时期建设的公共图书馆新馆,基本还是按照传统图书馆模式建设的,如空间布局较少考虑开放服务、藏阅一体的需要,大多数中小型图书馆都建有藏书库等。

表 1.1 1979—1999 年全国公共图书馆建筑规模比较

年份	机构数 (个)	总面积 (万平方米)	平均面积 (平方米/馆)
1979	1218	86.6	524.5
1999	2669	506	1895.8
增加(%)	114	484	261

数据来源:中国图书馆学会编. 中国图书馆年鉴(2005). 现代出版社,2007: 624—625

第三阶段为 2000 年开始至目前。这一阶段公共图书馆设施建设的特点:许多地区开始对 20 世纪 80 年代建设的公共图书馆进行改建、扩建或重建,数量增加并不明显,如 2000 年全国有公共图书馆 2677 所,到 2006 年增加到 2778 所,增长率不足 4%,但各级公共图书馆的规模面积大幅增加,设施条件显著改善,现代化水平迅速提升,出现了一批具有国际一流水平、堪称城市标志性建筑的公共图书馆。在全国公共图书馆数量增加不足 4% 的情况下,总建筑面积从 2000 年的 598 万平方米增加到 2006 年的 719 万平方米,六年增长了 20% 多;馆平均面积从 2000 年的 2233 平方米增加到 2588 平方米,增长了近 16% (见表 1.2)。

表 1.2 2000—2006 年公共图书馆建筑规模比较

年份	机构数 (个)	总面积 (万平方米)	平均面积 (平方米/馆)
2000	2677	598.2	2233
2006	2778	718.9	2588
增加(%)	3.8	20.1	15.9

数据来源:文化部计划财务司编著. 中国文化文物统计年鉴(2007). 北京图书馆出版社,2007:22—23

典型事例更能说明问题。2006 年《公共图书馆建设标准》编制组实地考察了四川、广东两省的 17 所公共图书馆。其中,2000 年以来新建馆 10 所,占考察总数的 59%;计划新建馆 5 所,占 29%;二者合计 15 所,占 88%。由点及面,可以说明这一时期已经拉开了我国各级公共图书馆新一轮新建、改建、扩建高潮的序幕,分析一下新旧馆舍的规模面积,可以明显看到设施建设的跨越式发展。(见表 1.3)。

表 1.3 四川、广东两省公共图书馆新旧馆舍面积比较

地区	人口 (千人)	馆舍面积(m ²)		千人面积(m ² /千人)	
		原馆	新馆	原馆	新馆
四川省图书馆	4270	16 000	40 000	3.7	9.4
南充市图书馆	1800	2333	4590	1.3	2.6
广东省中山图书馆	7000	38 000	102 800	5.4	14.7
深圳市图书馆	8000	13 494	35 000	1.7	4.4
深圳市福田区图书馆	996	1200	8648	1.2	8.7
佛山市图书馆	6000	18 000	50 000	3	8.3
佛山市顺德区图书馆	1500	6300	28 000	4.2	18.7

二、近年来我国公共图书馆建设的特点

1. 欠发达地区县级公共图书馆建设引起重视

我国在“六五”规划中提出“县县有图书馆”的目标,到“十五”末这一目标基本实现。所谓“基本实现”,是说我国到 2005 年末拥有省、地、县级公共图书馆 2762 所,如果简单地和当年全国省、地、县行政建制的数量(3226 个)相比,独立建制的公共图书馆的平均设置率达到 85.6%。但是,县级公共图书馆的平均设置率并没有达到这一水准。2005 年末,全国共有县级行政建制 2862 个,拥有

县级公共图书馆 2240 所,平均设置率为 78%。从总体上看,县级公共图书馆的平均设置率低于省、地级,而尚未设置公共图书馆的县,主要集中在中西部欠发达地区。因此,加强这些地区县级公共图书馆新馆的建设就成为现阶段我国公共图书馆建设的重点。

2002 年,原国家计委和文化部针对全国基层文化设施的现状,制定并颁发了《关于印发“十五”基层文化设施建设规划的通知》(计社会[2002]1433 号),召开了全国加强基层公共文化设施建设工作会,对全国基层文化设施建设工作作了具体部署。从 2002 年到 2005 年,国家设立专项资金补助地方文化设施建设,加大县级图书馆、文化馆建设专项资金投入,每年安排 1.2 亿元补助投资,四年共投入 4.8 亿元,用于新建县级公共图书馆、文化馆,有力地推动了县级公共图书馆的建设。“十五”期间,仅中央财政就补助地方县级图书馆、文化馆等基层文化设施项目 5 亿元,带动了各省、地(市)、县投资县级图书馆、文化馆建设资金约 12 亿元,新建、改扩建县级图书馆、文化馆 1078 所。

到 2007 年底,我国县级公共图书馆的数量已经增加到 2414 所,和当年县级行政建制(2860 个)相比,平均设置率上升到 84.4%。与 2005 年底相比,两年的时间全国县级公共图书馆总量增加了 174 所,平均设置率增加了 6 个百分点,县级公共图书馆设施建设明显提速。

2. 社区乡镇图书馆建设发展迅速

2005 年 11 月,中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于进一步加强农村文化建设的意见》,2005 年 12 月,中共中央、国务院发布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,其中都明确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,为全体人民提供均等化的公共文化服务的战略任务。在构建公共文化

服务体系的背景下,我国的乡镇社区图书馆呈现了快速推进、迅猛发展的势头。各地在实践中探索的总分馆制、连锁服务、延伸服务等服务体系构建形式,都是以乡镇社区图书馆建设为重点。北京市和上海市的地方性图书馆法规中,还明确规定了街道、乡镇图书馆建设的面积和阅览座位。到2008年,中国图书馆学会社区乡镇图书馆专业委员会已召开了八届研讨会,对社区乡镇图书馆发展的理论与实践问题进行研讨。

2006年发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》把“乡镇综合文化站”建设列为国家重大文化建设工程,目标是到2010年实现全国乡镇均建有综合文化站,为此,“十一五”期间中央财政将投入40多亿,新建扩建2.7万个乡镇综合文化站,占全国乡镇总数的78%。乡镇综合文化站是一个集图书阅读、广播影视、宣传教育、文艺演出、科技推广、科普培训、体育和青少年校外活动等于一体的综合文化设施,乡镇综合文化站建设工程的实施,将带动乡镇社区图书馆建设进一步加速,使我国的公共图书馆设施建设真正朝着完善服务体系的方向发展。

3. 规范公共图书馆建设规模并开始向国际标准靠拢

我国的公共图书馆建设长期处于没有标准的状况。20世纪90年代开始,文化部和许多地方政府开始规范公共图书馆的建设规模。

1994年,文化部开始制定公共图书馆评估标准,其中规定了省、地、县的一、二、三级公共图书馆的馆舍面积标准,进行了第一次评估工作。2003年又进一步修订了标准,进行了第三次评估工作。评估标准规定的馆舍面积指标已成为各地公共图书馆建设的参考标准。到2005年,全国94%的省级公共图书馆、62%的地级公共图书馆、52%的县级公共图书馆达到了省、地、县三级馆以上

馆舍面积标准。

一些地方政府通过地方性图书馆立法或政府规范性文件规范公共图书馆的建设规模。到目前为止,已有北京、上海、内蒙古、四川等省、市、自治区在地方法规和规章中规定了公共图书馆的馆舍面积标准(见表 1.4)。《上海市公共图书馆管理办法》规定区县级公共图书馆馆舍面积不少于 5000 平方米,还使用了“阅览坐席 2 个/千人”指标。《北京市图书馆条例》规定,新建、扩建、改建区级公共图书馆的面积不少于 5000 平方米,阅览座位为 500 席以上;县级公共图书馆的建筑面积不少于 3000 平方米、阅览座位为 300 席以上;街道(乡镇)图书馆的建筑面积为 100 平方米,阅览座位应达到 50 席位以上。

表 1.4 地方性图书馆法律规章或规范性文件中关于公共图书馆馆舍面积的规定

地区	法规类别	名称	馆舍面积标准(m ²)		
			省级	地级	县级
北京	地方法规	北京市图书馆条例	20 000 以上	5000 以上	3000 以上
上海	政府规章	上海市公共图书馆管理办法	5000 以上	5000 以上	
内蒙古	地方法规	内蒙古自治区公共图书馆管理条例	20 000 以上	4000 以上	1000 以上
四川	规范性文件	四川省基层公共文化设施图书馆建设方案(补助标准)			600—1500(10 万人口以下的民族自治县 600—800m ²)

近年来,一些省市公共图书馆建设的规模控制开始采用国际通行的千人面积指标。如四川省发改委和文化厅发布的基层图书

馆建设补助标准,就采用了千人面积指标。广东省佛山市顺德区、深圳市龙岗区在公共图书馆新馆建设可行性分析中,采用了国际图联的千人面积指标计算建设规模。

4. 公共图书馆建设理念更新

图书馆的设施建设必须服从和适应体现现代图书馆理念的服务方式和服务手段变化的需要,已成为公共图书馆建设的共识。近年来新建的各级公共图书馆在空间布局、区位分割、信息网络、周边环境建设等方面,与 20 世纪 80 年代建设的公共图书馆相比,发生了重要变化。藏阅合一、空间的灵活性和可调整性、重视计算机网络建设,为读者提供人性化和现代化的阅览环境,成为公共图书馆建设的主导思想。我国已经出现了一批具有国际一流水准的各级公共图书馆。

三、当前我国公共图书馆建设存在的主要问题

1. 公共图书馆建设发展不平衡性

不平衡首先表现在地区之间的发展水平上。2005 年末,全国有地市级行政区划 333 个,有地市级公共图书馆(包括独立建制的少年儿童图书馆)430 所,公共图书馆在地市级城市的平均设置率达到了 129%。但仔细分析一下就会发现,平均设置率并不等于具体城市的实际设置率。当年全国还有 11 个省区的 35 个地市没有公共图书馆,占全国地市级城市的 10.5%(见表 1.5)。

表 1.5 地市级公共图书馆设置情况分析(截至 2005 年末)

设置率(%)	省区数量(个)	比例(%)	地区
100 以上	20	64	
85—99	4	13	山东、黑龙江、河南、四川
75—85	3	10	陕西、安徽、广西

续表

设置率(%)	省区数量(个)	比例(%)	地区
50—75	3	10	山西、宁夏、甘肃
0	1	3	西藏

2005 年末,全国有县级行政区划 2862 个,有县级公共图书馆 2240 所,县级公共图书馆设置率平均为 78%。同样,具体分析一下,完全实现“县县有图书馆”的省只有 5 个,还有 25 个省的 515 个县没有公共图书馆,占全国县级行政建制的 18%(见表 1.6)。

表 1.6 县市级公共图书馆设置情况分析(截至 2005 年末)

设置率(%)	省区数量(个)	比例(%)	地区
100 以上	5	16	北京、上海、天津、重庆、广西
85—99	8	26	山东、辽宁、内蒙古、吉林、湖北、山西、陕西、贵州
75—85	9	29	浙江、江苏、广东、河北、湖南、江西、广西、甘肃
55—75	8	26	黑龙江、新疆、海南、河南、青海、宁夏、四川、安徽
0	1	3	西藏

不平衡的另一个表现是城乡居民能够享受到的公共图书馆服务差异很大。根据 2004 年第 3 次全国公共图书馆评估的结论,全国省、副省和地级公共图书馆分别有 50%、69%、51% 达到文化部一、二级馆标准,而县级公共图书馆只有 27% 达到一、二级馆的标准,其中达到一级馆标准的仅有 9%,大大低于省、地级馆的达标水平(见表 1.7)。这一结论说明,相对于省地级公共图书馆,目前我

国县级公共图书馆总体上看面积较小,水平较低,设施设备较差,服务能力不强。

一般来说,省、副省、地市级公共图书馆的服务对象主要是城市居民,而县级公共图书馆服务的对象则包括了广大农村和农民。县级公共图书馆发展滞后,服务农村、农民的能力较差,直接导致基层群众和广大农民享受公共图书馆服务的权益没有得到充分保障,甚至有相当一部分地区的农民享受不到公共图书馆服务,这是农村文化建设中的一个突出问题,是构建普遍均等、惠及全民的公共图书馆服务体系必须要着力解决的问题。

表 1.7 第 3 次全国公共图书馆评估省地县级馆达标情况(截至 2004)

行政级别	总数	一级馆		二级馆		三级馆	
		数量	比例	数量	比例	数量	比例
省级馆	38	17	45%	2	5%	不评	-
副省级馆	22	12	55%	3	14%	不评	-
地市级馆	408	134	33%	78	18%	43	11%
县级馆	2240	200	9%	405	18%	563	25%

数据来源:文化部 2004 年评估工作统计表

2. 公共图书馆建设没有体现“普遍均等”原则

长期以来,我国公共图书馆按省、地市、县行政建制设置,馆舍面积标准也是按行政级别规定为 3 个等级。这种模式主要是与行政上的“分级管理”、财政上的“分灶吃饭”体制相适应的,不能否认它对由各级政府主导的公共图书馆建设和发展曾经起到了积极的推进作用。但是,在新的形势下,用公共文化服务“普遍均等、惠及全民”的原则来衡量,还存在不足之处。

最主要的不足,是公共图书馆的设置、规模、面积要求没有与