



# 覆盖全社会的 公共图书馆服务体系： 模式、技术支撑与方案

邱冠华 于良芝 许晓霞 著

北京图书馆出版社



中国图书馆学会资助研究项目

# 覆盖全社会的公共图书馆服务体系： 模式、技术支撑与方案

邱冠华 于良芝 许晓霞 著

覆盖全社会的公共图书馆服务体系：模式、技术支撑与方案  
著者：邱冠华、于良芝、许晓霞

北京图书馆出版社 (100045 北京西城区文津街1号)  
发行 010-66139745 66132620 66136133

66174391 (传真) 66136136 (门市部)

E-mail: ops@nlc.gov.cn (投稿) bts@nlc.gov.cn (邮购)

Website: www.nlcpress.com

经销：新华书店

印刷：北京兴华昌盛印刷有限公司

开本：787×1092毫米 1/16

印张：17.25

版次：2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

字数：280千字

书号：ISBN 978-7-5013-2522-4

定价：60.00元

**图书在版编目 (CIP) 数据**

覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案/邱冠华,于良芝,许晓霞著.—北京:北京图书馆出版社,2008.4

ISBN 978-7-5013-3610-4

I. 覆… II. ①邱…②于…③许… III. 公共图书馆—图书馆工作—研究—中国 IV. G259.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 024840 号

**书名** 覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案

**著者** 邱冠华 于良芝 许晓霞 著

**出版** 北京图书馆出版社 (100034 北京西城区文津街7号)

**发行** 010-66139745 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

**经销** 新华书店

**印刷** 北京兴华昌盛印刷有限公司

**开本** 787×1092 毫米 1/16

**印张** 17.25

**版次** 2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

**字数** 280千字

**书号** ISBN 978-7-5013-3610-4/G·749

**定价** 60.00元

## 前言

平等、免费、无区别是公共图书馆服务的核心理念之一，国际图联将其表述为“为所有的人提供平等的服务”（Equality of access for all）；著名的印度图书馆学家阮冈纳赞把它概括为“每位读者有其书”。近年来，随着《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》的颁布，我国政府和图书馆界同仁已经基本统一将其表述为“普遍均等服务”。这些表述虽然措辞不同，但在理念上它们都强调图书馆服务要福泽全民；都坚信现代民主社会的核心是主权在民，而图书馆通过开发民智、实现信息公平，可以培育和支持公民有效参与社会管理；都把公共图书馆制度与义务教育制度一同视为支撑现代社会政体有效运行的基石。<sup>①</sup>

我国公共图书馆从起步之时（20世纪初）就秉承了这种理念。早期研究、宣传、推动公共图书馆理念的有康有为、梁启超、李大钊、沈祖荣、李小缘、刘国钧等。尽管这些前辈对这一理念的认识和阐释还存在局限（例如，范并思教授的历史研究显示，他们很少明确提出“免费”服务原则<sup>②</sup>），但他们的著述中都蕴涵了普遍均等服务思想。李大钊在1919年就说过：“想发展教育，一定要使全国人民不论何时何地都有研究学问的机会，换一句话说，就是使全国变成一个图书馆或研究室”。<sup>③</sup> 沈祖荣则表示：“一个国家的文明既不依赖于她在海上拥有多少一流的战列舰、无畏战舰和潜艇，也不依赖于她能动员多少装备精良的军团，即使这是获得尊重和免受侵犯的必需品，而是有赖于她拥有多少高效的学校、学院、高质量的大学、休闲公园和充足的图书馆”。<sup>④</sup> 在这种理念指导下，民国时期的公共图书馆就开始了分馆、巡回文库、流动图书馆的建设，许多图书馆的档案史料都有这方面的记载。

① 李国新. 图书馆制度支撑社会和谐发展的重要基石. 人民日报, 2006-01-13

② 范并思. 图书馆精神的历史缺失. 新世纪图书馆, 2004(6): 3-8

③ 李大钊. 在北京高等师范学校图书馆二周年纪念会上的演说辞. 平民教育, 1919(10). 转引自: 中国图书馆学会主编: 百年文萃之空谷余音. 北京: 中国城市出版社, 2005: 22

④ 程焕文. 文华精神: 中国图书馆精神的家园——纪念文华图专80周年暨宗师韦棣华女士和沈祖荣先生. 转引自: 程焕文. 图书馆精神. 北京: 北京图书馆出版社, 2001: 102

20世纪50—70年代，在图书馆服务于政治的年代里，我国公共图书馆曾以其鲜明的政治立场和阶级倾向、通过对读者阶级身份的要求颠覆了自身对普遍均等服务的长期追求；<sup>①</sup>在改革开放初期，公共图书馆又以其对市场观念的盲从和参与，通过对读者经济能力的要求继续尘封了前辈们对普遍均等服务的倡导。但即使在这样的岁月里，普遍均等服务理念的影响似乎也没有消失殆尽，它的余温一方面助燃了不同形势下建设基层图书馆的热情（从昙花一现的人民公社图书馆到20世纪80、90年代的乡镇万册图书馆），另一方面也为日后在我国复兴普遍均等服务理念保留了某些职业传统，如向基层延伸、送书下乡等。

世纪之交似乎是复兴普遍均等图书馆服务理念的天赐良机。此时的中国图书馆摆脱了极左意识形态的羁绊，又领教了盲从市场经济观念的沉痛教训，终于可以成熟而理性地回顾过去一个世纪的历程，<sup>②</sup>展望未来的发展方向。<sup>③</sup>中国图书馆人在这个过程中重新发现了包括普遍均等服务理念在内的丰富的公共图书馆精神，为复兴这一理念做好了思想准备。在职业外部，经过了二十余年的改革开放，我国经济建设取得了稳定、持续、快速增长：从1978年到2005年，我国人均国内生产总值从381元增长到14103元（按当年价格计算），<sup>④</sup>国家财政收入从1132.26亿元增长到31627.98亿元。<sup>⑤</sup>在综合国力不断增强的背景下，十六届三中全会提出了强调经济社会协调发展的科学发展观，文化建设的滞后性，特别是公共文化建设的滞后性开始受到关注。为了保障和实现人民群众的基本文化权益，使全体人民共享文化发展成果，政府先后制定了《关于进一步加强基层文化建设的指导意见》、《关于进一步加强农村文化建设的意见》、《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》等一系列文化发展政策和规划，并把文化发展纳入了社会可持续发展的总体规划。这些文件和规划表

① 李超平. 我国公共图书馆历史定位之反思——兼评21世纪新图书馆运动. 图书馆, 2007(2): 1—4, 18

② 程焕文. 百年沧桑 世纪华章——20世纪中国图书馆事业回顾与展望. 图书馆建设, 2004(6): 1—8; 程焕文. 跨越时空的图书馆精神——“三位一体”与“三维一体”的韦棣华女士、沈祖荣先生和裘开明先生. 中国图书馆学报, 2002(5): 61—65; 范并思. 图书馆精神的历史缺失. 新世纪图书馆, 2004(6): 3—8; 范并思. 公共图书馆精神的时代辩护. 中国图书馆学报, 2004(2): 5—11; 李超平. 我国公共图书馆历史定位之反思——兼评21世纪新图书馆运动. 图书馆, 2007(2) 1—4, 18

③ 吴建中. 21世纪图书馆新论(第二版). 上海: 上海科学技术出版社, 2003

④ 中国统计年鉴2007. 引自: 中国统计数据库. <http://www.bjinfobank.com/>

⑤ 中华人民共和国年鉴2006. 引自: 中国统计数据库. <http://www.bjinfobank.com/>

明,随着时间的推移,政府对公共文化的建设思路越来越清晰和坚定:注重通过加大投入发展公共文化,强调政府对公共文化建设的责任;注重基层文化建设,强调文化基础设施到社区、村庄;注重文化建设的人文性,强调公共文化建设的目标是实现和保障公民基本文化权益,满足广大人民群众的基本文化需求;注重公共文化服务的普遍均等原则,强调城乡之间、地区之间的协调发展和建设覆盖全社会的公共文化服务体系。

公共图书馆作为知识和信息聚集、传播、交流、共享的枢纽和门户,自新中国成立以来一直被认为是公共文化事业的重要组成部分,在整个公共文化服务体系中扮演非常重要的角色。图书馆服务的普遍均等和全覆盖,是保障广大人民群众公平享受社会文化资源、实现信息公平的主要途径。只有在一个地区建立起布局合理、设施完善、功能齐全、服务方便的公共图书馆服务体系,才能使图书馆文献资源和知识服务覆盖整个人口,最大限度地满足社会不同层次人群的精神文化需求,如若不然,其所谓的普遍均等的公共文化服务体系就是一种空谈。正因为如此,近年来在公共文化服务体系建设框架下启动的文化建设项目,如全国文化信息资源共享工程、国家数字图书馆工程、中华再造善本工程、全国古籍保护计划、送书下乡工程等,几乎都与公共图书馆密切相关。

正是在这样的背景下,我国政府和图书馆职业开始了新时期公共图书馆服务体系——以普遍均等服务为目标、覆盖全社会的公共图书馆服务体系——的构建工作。北京、上海、天津、广州、深圳、杭州、佛山、东莞、苏州等地是起步较早的地区,他们根据普遍均等服务目标的要求,主要在下述一个或多个领域开展创新和探索:以提高公共图书馆覆盖率为目标的基层图书馆和服务点建设,以建立紧密型图书馆共同体为目标的总分馆体系建设,以行业合作和资源共享为目标的区域性服务网络建设。

建设以保障普遍均等服务为目标的公共图书馆服务体系在我国可谓史无前例,不可避免地充满了挑战。我国在“十五”期间才基本完成了“县县有图书馆”的目标,多数人口和地区还处在正规图书馆服务的覆盖范围之外。过去几十年我们虽然多次尝试发展基层图书馆,但这些经历留下的多半是失败的记忆。即使是那些已经走上正轨的县级及以上图书馆,其基础设施和服务能力也很薄弱。2006年全国公共图书馆馆藏图书仅5亿册,人均拥有藏书量为0.39册,远低于国际图联人均1.5—2册的标准;我国平均45.9万人拥有一所公共图书馆,也远低于平均2万人左右拥有一所公共图书馆的国际标准;我国拥有图书馆借书证的读者为1062万人,不到全国人口总数的1%,而在英

美等发达国家持证的读者比率都高达 50% 以上。<sup>①</sup> 在这样的基础上建立覆盖全社会的公共图书馆服务体系，其难度可想而知。不仅如此，由于现有公共图书馆建设体制的限制，本来就稀少的资源还分散在各自为政的图书馆手中，无法通过整合、共享、交换等途径产生更大效益。图书馆是一种较为昂贵的事业，在建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系的时候，图书馆职业不得不考虑结束各自为政的状况，走资源共享之路，从而以最小的成本最大限度地实现普遍均等的公共图书馆服务。这在现有体制和缺乏立法保障的条件下绝非易事。

面对上述挑战，先行地区的经验和教训对其他地区便显得弥足珍贵。随着公共图书馆服务体系建设的深入，对这些地区的创新经验进行介绍和总结的成果也陆续出现。近几年比较重要的研究成果有：深圳市建设图书馆之城推进办公室编写的《深圳市建设图书馆之城的理念与实践》（海天出版社）、李东来主编的《城市图书馆集群化管理研究与实践》（北京图书馆出版社）、王丽主编的《社区图书馆工作》（厦门大学出版社）、冯守仁主编的《根植沃土——北京市社区乡镇图书馆研究》（现代出版社）、程焕文的《岭南模式：崛起的广东公共图书馆事业》、<sup>②</sup> 王世伟的《城市中心图书馆向社区基层延伸的理论思考与实践探索》、<sup>③</sup> 应浩与赵亮的《城市中心图书馆向社区基层延伸的系统与网络架构实践探索》、<sup>④</sup> 余江的《城市中心图书馆向社区基层延伸的业务管理规范化探析》、<sup>⑤</sup> 林蓝的《总分馆制管理模式下的社区图书馆建设》、<sup>⑥</sup> 余子牛的《图书馆总馆/分馆制的研究与实践》、<sup>⑦</sup> 李东来的《整合资源 传播知识 建立城市图书馆公共服务体系》、<sup>⑧</sup> 金燕和范并思的《城市化进程中的郊区

① 数据引自文化部周和平副部长 2007 年 5 月份在“全国公共图书馆延伸服务经验交流会”上的报告

② 程焕文. 岭南模式：崛起的广东公共图书馆事业. 中国图书馆学报, 2007 (3): 15—24

③ 王世伟. 城市中心图书馆向社区基层延伸的理论思考与实践探索. 见：王世伟主编. 城市图书馆发展论丛. 上海：上海社会科学院出版社, 2006: 13—27

④ 应浩, 赵亮. 城市中心图书馆向社区基层延伸的系统与网络架构实践探索. 见：王世伟主编. 城市图书馆发展论丛. 上海：上海社会科学院出版社, 2006: 28—39

⑤ 余江. 城市中心图书馆向社区基层延伸的业务管理规范化探析. 见：王世伟主编. 城市图书馆发展论丛. 上海：上海社会科学院出版社, 2006: 40—47

⑥ 林蓝. 总分馆制管理模式下的社区图书馆建设. 科技情报开发与经济, 2005 (13): 7—8

⑦ 余子牛. 图书馆总馆/分馆制的研究与实践. 图书馆, 2006 (3): 16—20

⑧ 李东来. 整合资源 传播知识 建立城市图书馆公共服务体系. 图书馆论坛, 2005 (6): 302—304, 170

新农村图书馆建设——嘉定区基层公共图书馆调查与建议》<sup>①</sup>、肖红凌与刘弘宇合作的《因地制宜，建设可持续发展的规范化图书馆体系——以哈尔滨市图书馆社区分馆建设为例》<sup>②</sup>、周德明的《关于上海市公共图书馆服务体系建设与完善的思考》<sup>③</sup>和蒋弘在《国家图书馆学刊》上连续发表的关于图书馆服务体系建设的系列访谈等。

这些总结性成果从不同侧面反映了当前公共图书馆服务体系建设的成就，展现了不同环境下的建设经验，有些还考察了公共图书馆服务体系中的深层次问题，如技术支撑问题、利益协调问题等。但这些成果在研究目的（经验总结）和研究方法（单个案例）上的相似性决定了它们遗留了很多重要的问题没有解答。首先，这些研究很少站在普遍均等服务的高度来考察相关经验，因而没有审视（特别是没有批判性地审视）案例地区如何克服制约普遍均等服务的观念因素、技术因素和制度因素等；其次，由于这些研究多聚焦一个地区（甚至一个馆）的经验，因而无法通过比较分析实现对现有经验的归纳和抽象，形成模式，也未能剖析（特别是批判性地剖析）各种模式的局限和适用条件。对真正希望推动图书馆服务体系建设的地区和图书馆来说，这种批判性的分析或许具有更大的参考价值。

为了填补上述研究空白，中国图书馆学会在2007年新年峰会上，设立了本研究课题，并委托苏州图书馆馆长邱冠华和南开大学教授于良芝联合承担。课题组首先对全国的地级市图书馆进行了电话访谈。对于专业文献中已存在相关报道的省份（如浙江、江苏、广东等），课题组将所有地级市图书馆都确定为访谈对象；对于专业文献中未见报道的省份，课题组一般先联系省图书馆学会或省图书馆，然后根据省学会或图书馆提供的情况对地级市图书馆进行抽样访谈。自2006年底至2007年初，课题组总共电话联系了163家地级市图书馆，成功访谈123家（无效访谈主要包括电话长期无人接听或拒绝访谈两种情况）。访谈内容主要涉及地级市图书馆及所辖各县图书馆开展服务点建设、总分馆建设和服务网络建设的内容和形式。考虑到全国图书馆界对上述概念的理解并不统一，访谈过程特意回避了概念界定，而是首先让接受访谈的图书馆

<sup>①</sup> 金燕，范并思．城市化进程中的郊区新农村图书馆建设——嘉定区基层公共图书馆调查与建议．图书馆杂志，2007（3）：26—28，42

<sup>②</sup> 肖红凌，刘弘宇．因地制宜，建设可持续发展的规范化图书馆体系——以哈尔滨市图书馆社区分馆建设为例．图书馆建设，2007（3）：8—10

<sup>③</sup> 周德明．上海市公共图书馆服务体系建设与完善的思考．图书馆杂志，2007（5）：32—34



自己判断他们是否开展了以上工作，如果回答是肯定的，再请他们介绍相关内容和形式。

根据电话访谈的结果，课题组确定了总分馆建设和服务网络建设比较活跃的以下城市作为实地考察对象：北京、上海、天津、苏州、杭州、广州、深圳、东莞、佛山，后来又补充了嘉兴。实地考察内容涉及总分馆或服务网络的启动过程（契机、所属项目、经费、主导力量、相关文件等）、建设目标、运行模式、制约因素、使用效果等方面。

本书呈现给读者的，正是这个课题的调研成果。第一章阐释了本书涉及的主要概念和原理——它们既是本研究分析框架，也是读者理解随后章节的基础。第二章对我国图书馆职业追求普遍均等服务的历史进行了回顾，同时对国外保障普遍均等图书馆服务的制度和实践进行了述评。历史回顾显示，今日图书馆人的追求在很大程度上是回归传统，因而我们必须慎重对待历史的误区，避免重复已经走过的弯路；国外经验则显示，合理的制度是保障普遍均等图书馆服务的根本，而推动这种制度的形成（就像爱德华兹在一个半世纪前所做的那样）是图书馆职业义不容辞的责任。第三章至第六章从基层图书馆建设、总分馆建设、区域性网络建设3个方面对近年来我国公共图书馆服务体系建设的实践进行了归纳分析，并对11个案例进行了深入考察，剖析了他们的做法、成效、困难、前景。由于技术因素制约了许多地区的总分馆体系建设和“通借通还”网络建设，第七章专门总结了适应新时期公共图书馆服务体系建设的技术支撑。第八章对当前我国公共图书馆服务体系建设的经验和问题进行了总体评价，对未来公共图书馆服务体系的建设提出了建议。

课题的尾声部分恰逢十七大召开。我们欣喜地看到，十七大报告提出了“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”<sup>①</sup>的要求，并把“覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立”<sup>②</sup>作为我国小康社会目标体系之一。这就把公共服务均等化与完善公共财政体系联系起来，把政策保障提到了实际操作层面，把“加大政府投入”落实到了体制和机制的层次。<sup>③</sup>我们毫不怀疑，在保障普遍均等服务的公共图书馆制度完善之后，本书所剖析的很多经验都会过时——我们期待这一天早日到来，但我们也相信，本书因为见证了一段如诗如歌的图书馆职业历史而拥有了更长久的史料价值。

① 十七大报告 第五款第七条

② 十七大报告 第四款第三条

③ 邱冠华. 图书馆发展的又一次重大机遇. 图书馆建设. 2006 (6): 6—7

(881) .....	3.0
(891) .....	4.0
目 录 .....	2.0
(001) .....	1.0
(101) .....	1.0
前言 .....	(1)
1 覆盖全社会的公共图书馆服务体系及其普遍均等服务:基本概念 .....	(1)
(1.1) 作为公共品的公共图书馆服务 .....	(1)
(1.2) 公共图书馆服务体系 .....	(3)
(1.3) 普遍均等的公共图书馆服务 .....	(3)
(1.4) 覆盖全社会的公共图书馆服务体系 .....	(5)
(1.5) 基层图书馆 .....	(6)
(1.6) 总分馆体系 .....	(6)
(1.7) 区域性服务网络 .....	(8)
2 回顾与借鉴 .....	(10)
(2.1) 普遍均等的公共图书馆服务:中国图书馆职业的百年追求 .....	(10)
(2.2) 普遍均等的公共图书馆服务:国外制度与实践 .....	(28)
3 近年来我国公共图书馆服务体系构建:主要模式 .....	(49)
(3.1) 基层图书馆与流动图书馆建设模式 .....	(50)
(3.2) 总馆/分馆建设 .....	(53)
(3.3) 区域性图书馆服务网络建设 .....	(62)
4 近年来我国公共图书馆服务体系构建:主要案例分析(1) .....	(70)
(4.1) 布点、建馆、联网:近年来北京市公共图书馆服务体系建设 .....	(71)
(4.2) 无边界的大图书馆:上海市公共图书馆服务体系建设 .....	(80)
(4.3) 向基层延伸:天津市公共图书馆服务体系建设 .....	(91)
5 近年来我国公共图书馆服务体系构建:主要案例分析(2) .....	(97)
(5.1) 公约、免费、一证通:杭州市公共图书馆服务体系建设 .....	(97)
(5.2) 探索紧密型总分馆建设之路:苏州市公共图书馆服务体系建设 .....	(106)
(5.3) 行业示范,政府主导:嘉兴市公共图书馆服务体系建设 .....	(114)
6 近年来我国公共图书馆服务体系构建:主要案例分析(3) .....	(119)
(6.1) 流动是美丽的:广东流动图书馆体系建设 .....	(120)
(6.2) 当长期的服务目标遇到短期的项目经费:广州地区公共图书馆 .....	(127)
服务体系建设 .....	(127)

6.3	图书馆之城:深圳市公共图书馆服务体系的建设	(133)
6.4	技术先行的集群图书馆:东莞市公共图书馆服务体系建设	(142)
6.5	联合图书馆:佛山市公共图书馆服务体系建设	(150)
7	面向总分馆/通借通还网络的技术支撑设计	(160)
7.1	现有总分馆体系的技术支撑	(161)
7.2	面向总分馆/通借通还网络的技术支撑要素	(166)
7.3	面向总分馆/通借通还网络的技术支撑描述	(167)
8	结论与建议	(186)
8.1	公共图书馆服务体系构建的成果	(187)
8.2	影响公共图书馆服务体系构建状况的因素	(193)
8.3	制约我国公共图书馆服务体系构建的瓶颈	(197)
8.4	适应普遍均等服务的公共图书馆建设体制调整	(201)
8.5	新体制框架下总分馆体系的构建和运行模式	(204)
8.6	新体制框架下省级政府与省馆的作用	(207)
8.7	新体制框架下区域性服务网络的构建	(208)
8.8	当前体制框架下构建公共图书馆服务体系的建议	(209)
	附录	(214)
	参考文献	(256)
	后记	(261)

# 1 覆盖全社会的公共图书馆服务体系及其普遍均等服务：基本概念

## 1.1 作为公共品的公共图书馆服务

公共图书馆是现代社会的产物。对于各国设置这一机构的初衷虽然存在不同解释，但图书馆史研究显示，它最早是作为社会教育机构而赢得其存在的合理性。<sup>①</sup> 在公共图书馆的发源地英国，从事社会改良的政治家和图书馆活动家正是以公共图书馆的潜在教育价值游说议会，并最终获得其支持。<sup>②</sup>

与上述存在理由相适应，公共图书馆的支持者们从一开始就提出，这一机构应该由公共财政来支持。早在 1849 年，“英国公共图书馆之父”爱德华兹在为公共图书馆四处游说时就提出，“公共图书馆是从公共经费中获得全部或部分资助的图书馆”。<sup>③</sup> 1876 年，美国芝加哥图书馆馆长普勒曾这样定义公共图书馆：“公共图书馆是依据国家法律建立的，是受地方税收与自愿捐赠支持的，是被当作公共〔信托物〕管理的，每一位维护这个城市的市民都有平等地享有它的参考与流通服务的权力”。<sup>④</sup> 在此后的一百多年发展历程中，“主要由公共财政支持”始终是公共图书馆的基本特征之一。国际图联/联合国教科文组织 1994 年通过的《公共图书馆宣言》和 2001 年出版的《公共图书馆服务发展指南》都重申，公共图书馆主要是由地方性、地区性或全国性政府提

---

① 于良芝. 公共图书馆存在的理由：来自图书馆使命的注解. 图书与情报, 2007 (1): 1—9

② Black Alistair. *A new history of the English public library: social and intellectual contexts, 1850—1914*. London: Leicester University Press, 1996

③ Edwards E. Cited in Sturges P. Conceptualizing the public library 1850—1919. In Kinnell Margaret, Sturges Paul (eds). *Continuity and Innovation in the public library: The development of a social institution*. London: Library Association Publishing, 1996: 29—47, 31

④ 普勒. 公共图书馆的起源与管理. 引自：范并思等. 20 世纪西方与中国的图书馆学：基于德尔斐法测评的理论史纲. 北京：北京图书馆出版社，2004：58

供的社区设施。<sup>①</sup>

按现代公共经济学的理解，特定产品或劳务是否“由公共财政支持”取决于它是否具有公共品（Public goods）性质。公共品区别于私人品的两大基本特征是非排他性和非竞争性。所谓非排他性是指公共品一旦被提供出来，就没有办法排除人们对它的利用，因而不可能被任何人据为己有；非竞争性是指同一份公共品可以被共享，不会因为一个人的消费而妨碍其他人消费和获益，因而无法也无需按出价高低确定消费者。这两大特征决定，公共品不适合按市场经济原则，通过价格竞争决定其提供方式、提供对象和提供数量。市场既然失灵，就只能由政府利用公共财政来满足人们对这类物品或劳务的需求。“是否由公共财政支持”的另外一个重要依据是产品或劳务是否具有外在价值特性（externalities）。所谓外在价值特性是指物品的使用会产生出惠及全社会的效果；而限制其利用则会损害整个社会的利益。这一特性使它们成为“有益物品”（merits goods）。这类物品一旦交给市场，私人提供者就会通过设置价格门槛将无法承担或不愿承担这种价格的人拒之门外。因此，为了社会整体的利益，这类物品一般也由政府提供以鼓励使用。

在考察公共图书馆的公共品性质时，Morris 等指出，公共图书馆服务虽然具有一定程度的排他性或竞争性——对于传统的纸质图书来说，特定的图书在特定的时间只能被一个读者阅读，但从一个较长的时段来看，大多数服务不具有明显的竞争性，例如，一本参考书被第一个读者查阅后，并不妨碍第二个读者从中受益。因此，从排他性或竞争性的角度看，公共图书馆至少具有准公共品的性质。<sup>②</sup>

公共图书馆“由公共财政支持”的更重要的理由是它的外在价值性。联合国教科文组织在《公共图书馆宣言》中指出，“公共图书馆是各地通向知识之门，为个人和社会群体的终生学习、独立决策和文化发展提供了基本的条件”。<sup>③</sup>有关公共图书馆社会影响力的研究也证明，公共图书馆可以为社会培育更多有文化、有见识、有参与意识和参与能力的公民，是支持个人发展、社

<sup>①</sup> 国际图联/联合国教科文组织著；林祖藻译．公共图书馆服务发展指南．上海：上海科学技术出版社。在这里，社区的概念指一个特定的区域或地方及其居民（A particular area or place considered together with its inhabitants），因此它可以指一个较大的区域，如一个城市。

<sup>②</sup> Morris A. , Hawkins M. , Sumsion J. Economic value of public libraries: research in general. Research report for The Council for Museums, Archives and Libraries, 2000

<sup>③</sup> 联合国教科文组织．公共图书馆宣言，1994. <http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/chine.pdf>

会和谐、文化理解和民主制度的重要力量。<sup>①</sup> 这些外在价值特性正是联合国教科文组织鼓励各国政府及地方政府支持公共图书馆发展的原因。

## 1.2 公共图书馆服务体系

公共图书馆服务体系是指一个国家或地区的公共图书馆独立或通过合作方式提供的图书馆服务的总和。从基础设施架构的角度看，公共图书馆服务体系就包括所有实体图书馆、流动图书馆以及它们建立的馆外服务点、图书馆联盟、总分馆系统、区域性服务网络等服务平台。

公共图书馆服务体系的主要成分无疑是按特定标准设置的各种规模（或大或小）和形式（或固定或流动）的图书馆。在不同国家，这些图书馆通常都被划分为不同的类型，在我国，它们被划分为省级图书馆、地市级图书馆、县级图书馆、街道/乡镇图书馆、社区图书馆，其中县级及以下图书馆又经常被称为基层图书馆。

图书馆服务作为一种公共品，需要在实现其功能的前提下，以最小的公共财政支出实现最大的服务效益。为此，政府和图书馆界经常需要寻找比单个图书馆服务更有效的服务模式，使单个图书馆之间形成各种各样的联合或合作关系。很多图书馆服务，例如跨馆借阅、小馆借助大馆力量提供的高级服务（如参考咨询），就是借助这些关系搭建的平台才成为可能。因此，图书馆之间的各种关系及其搭建的服务平台也构成了公共图书馆服务体系的重要组成部分。

## 1.3 普遍均等的公共图书馆服务

公共图书馆的准公共品性质和外在价值性决定，普遍均等服务（equality of access for all）是各国公共图书馆事业的普遍原则和目标。所谓普遍均等的公共图书馆服务是指一个国家或地区的公共图书馆服务体系可以保障居住其中的所有人，无论其经济状况、年龄、性别、身体状况、种族、宗教等区别，都能就近获取其需要的知识、信息、文化资源以及其他图书馆服务。联合国教科

<sup>①</sup> Linley R, Usherwood B. *New measures for the new library: a social audit of public libraries*. London: British Library Research & Innovation Centre, 1998; Kerslake E., Kinnell M. Public libraries, public interest and the information society: Theoretical issues in the social impact of public libraries. *Journal of Librarianship and Information Science*, 1998, 30 (3): 159—167

文组织的《公共图书馆宣言》对普遍均等服务的表述是“公共图书馆应不分年龄、种族、性别、宗教、国籍、语言或社会地位，向所有的人提供平等的服务”（强调为本书作者所加）。

程焕文教授将普遍均等服务理念追溯到 20 世纪初电信领域的普遍服务（universal services）原则。<sup>①</sup>公共图书馆普遍均等服务的另外一个思想渊源就是把知识看作人类共有财富的信念。美国第三届总统杰弗逊曾这样表达这一信念：“与我分享思想的人，受我思想之启迪但不会减少我的思想；正如向我借烛光的人，得到光明但不会沦我于黑暗一样。大自然赋予思想自由流动、教化人类的特性，正如她赋予火种燎原之能量、赋予空气自由之本性一样。因而，从本质上说，发明创造不是私有财产。”<sup>②</sup>

早期图书馆活动家都信奉这样的信念，因而都主张公共图书馆服务应该具有开放性、普遍性、均等性。19 世纪末，杜威就提出了“让每个灵魂拥有免费的学校教育和免费的图书馆服务”的理念；<sup>③</sup>20 世纪 20 年代，我国学者李小缘先生也提出，“公共图书馆之目的，乃为社会一般民众，无论高深学者，或普通农工商兵皆可得用读书之机会”；<sup>④</sup>20 世纪 30 年代，著名印度图书馆学家阮冈纳赞将普遍均等服务理念更简洁地表述为“每位读者有其书”的法则。阮冈纳赞在解释这一法则时明确指出，这一法则要颠覆的是“书是供有选择的少数人使用的”概念；不仅如此，它还要颠覆维护富裕阶层教育特权的政治理念。“[这一法则]坚持用户机会均等、学习机会均等及享乐机会均等，不集合起所有的人——富人和穷人，男人和女人，陆地人和海上人，年轻人和老年人，聋人和哑人，强智力人和弱智力人，总之是地球上各个角落的人，不把他们引进图书馆这座学习的殿堂，[这一法则]是不会安宁的”。<sup>⑤</sup>

① 程焕文. 普遍均等 惠及全民——关于公共服务普遍均等原则的阐释. 图书与情报, 2007 (5): 4—7

② Jefferson. cited in Schiller D. Ambush on the I-way: information commoditization on the electronic frontier. Paper presented at the BCLA Information Policy Conference, Vancouver, 27—28 Oct, 1995

③ Dewey. cited in Nardini R. F. A search for meaning: American library metaphors, 1876—1926. *Library Quarterly*, 2001, 71 (2): 111—140

④ 李小缘. 引自: 南京大学信息管理系编. 李小缘纪念文集, 1988: 55

⑤ 阮冈纳赞. 图书馆学五法则. 引自: 袁咏秋, 李家乔主编. 外国图书馆学名著选读. 北京: 北京大学出版社, 1988: 272

## 1.4 覆盖全社会的公共图书馆服务体系

保障普遍均等服务的公共图书馆服务体系应该具有两个基本特征：一是包容性，二是全覆盖。所谓包容性是指每个公共图书馆都不以经济状况、年龄、性别、身体状况、种族宗教等因素排斥任何人，所谓“全覆盖”是指所有人都能就近获得服务。“就近获得服务”的标准在不同国家有不同的规定：有些国家按地域范围界定，有些按服务人口界定，有些按读者访问图书馆的路程或时间界定。英国文化、体育与传媒部于2001年公布、2004年修订的公共图书馆布局标准规定：在内伦敦地区，100%的家庭距最近的固定图书馆不超过1英里；在外伦敦地区，99%的家庭不超过1英里；在城区（Metropolitan Districts），95%的家庭不超过1英里（或100%的家庭不超过2英里）；在一元行政当局<sup>①</sup>管辖区，88%的家庭不超过1英里（或100%的家庭不超过2英里）；在郡政府辖区，85%的家庭不超过2英里。<sup>②</sup>国际图联/联合国教科文组织于2001年修订的《公共图书馆服务发展指南》建议：在城市和近郊，利用私人交通工具到达最近的图书馆的时间不超过15分钟。<sup>③</sup>

与“全覆盖”相关的一个概念是覆盖率，它指按“就近服务标准”设置的图书馆所涵盖的人口占一个国家或地区全部人口的比例。假定一个国家规定，为了保证居民就近获得公共图书馆服务，每5万人要设立一座图书馆，5万人以下的镇或社区要设立一个流动图书馆服务点，那么，已经按标准设置图书馆或服务点的镇或社区的人口与全国总人口的比例，就是这个国家的公共图书馆覆盖率；再假如一个国家规定：每个家庭距最近的图书馆不超过2公里，那么，在住所周围2公里之内就能获得图书馆服务的人口与全国总人口的比例，就是这个国家的公共图书馆覆盖率。普遍均等的公共图书馆服务体系要求制定合理的“就近服务标准”和基于这个标准的全覆盖（即100%的覆盖率）。

<sup>①</sup> 英国的一元行政当局是专门负责特定区域公共服务（含公共图书馆服务）的单一地方政府。

<sup>②</sup> Department for Culture, Media and Sport. Uk. Public library service standards. <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/2374D642-E0E0-40BF-8BE4-F12047103DBE/0/PUBLICLIBRARYSERVICESTANDARDSFINAL1OCTOBER.pdf>

<sup>③</sup> Section of Public Libraries, IFLA. *The Public library service: IFLA/UNESCO guidelines for development*. München: K. G. Saur, 2001: 42



## 1.5 基层图书馆

“基层图书馆”是我国公共图书馆文献中一个特有的概念。尽管它在专业文献中频频出现，却没有公认的确切含义。有些文献将“基层图书馆”理解为相对的概念，即任何图书馆相对于其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，又是非基层图书馆。<sup>①</sup>另一些文献将“基层图书馆”理解为绝对的概念，专指县级及以下图书馆。<sup>②</sup>按照第二种理解，我国的基层图书馆大抵相当于国外小型的独立建制图书馆或分馆。

本研究参考美国图书馆协会对独立建制图书馆和分馆的定义，同时考虑到我国现阶段图书馆发展状况，将“基层图书馆”界定为满足下列条件的县级以下独立建制的图书馆或分支机构：（1）具有独立的或与其他机构合用的馆舍；（2）具有一个基本馆藏；（3）具有常规的人员配置（专职或能保证固定工作时间的兼职）；（4）具有固定的开馆时间。本研究将那些由现有公共图书馆扶持或设置，但不满足上述条件的图书借阅场所（包括流动图书馆的停靠点）称为“服务点”。

公共图书馆服务是一种高度机构化的服务（即需要依托实体化的机构才能进行），要保障普遍均等的公共图书馆服务，往往意味着要在缺乏服务的地区建设新的机构、分支机构或服务点。因此，按合理的“就近服务标准”普及基层图书馆，是建设覆盖全社会的公共图书馆服务体系、实现普遍均等服务的基本要求。基层图书馆的发展状况，将直接决定覆盖全社会的公共图书馆服务体系以及普遍均等的公共图书馆服务能否实现。

## 1.6 总分馆体系

根据美国图书馆协会的定义，总馆是一个独立建制的图书馆（single-unit library）或一个图书馆系统中充当管理中心的图书馆，它是图书馆系统中加

① 严明. 试论基层图书馆建设. 情报探索, 2007 (2): 8—9

② 董利宣. 基层图书馆馆长有效领导力剖析与构建. 图书馆论坛, 2006 (1): 16—18; 李均宏, 刘军华. 从构建和谐社探索基层公共图书馆建设新模式. 图书馆学刊, 2007 (4): 20—22