

基层公共图书馆创新丛书

临安市基层公共图书馆 服务体系创新研究

Research on the Construction of Library Service System of Lin'an Public Libraries

钱新峰 著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

基层公共图书馆创新丛书

临安市基层公共图书馆 服务体系创新研究

钱新峰 著



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

临安市基层公共图书馆服务体系创新研究/钱新峰著.
—天津:天津大学出版社,2016.1
(基层公共图书馆创新丛书)

ISBN 978-7-5618-5517-1

I. ①临… II. ①钱… III. ①公共图书馆—图书馆
服务—服务模式—研究—临安市 IV. ①G259.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017333 号

出版发行 天津大学出版社

地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内 (邮编: 300072)

电 话 发行部: 022-27403647

网 址 publish.tju.edu.cn

印 刷 廊坊市海涛印刷有限公司

经 销 全国各地新华书店

开 本 185mm×260mm

印 张 13.5

字 数 349 千

版 次 2016 年 2 月第 1 版

印 次 2016 年 2 月第 1 次

定 价 60.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请向我社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

编 委 会

总 策 划：黄晓明 褚树青

执 行 策 划：吴晓武

参与调研人员：倪庆云 钟飞亚 章慧莲 孙志敏

雷 杨 李 洁 钱新峰 唐晓芳

鲍 华 徐建华 陈嘉茜 王 茜

付敏君 宋志强

撰 稿：钱新峰

审 定：徐建华

序一

公共图书馆发展水平是一个地区文明程度的重要标志之一。构建城乡一体的公共图书馆服务体系，不仅是构建现代公共文化服务体系的重要组成部分，也是我省公共文化服务领域的一项文化创新工程，是打破城乡二元结构、改变城乡文化资源失衡、优化资源合理配置、促进城乡文化一体化发展、增强地方文化软实力的重要举措。

近年来，杭州市委市政府认真贯彻中央和省委省政府关于加强文化建设、特别是现代公共文化服务体系建设的部署要求，大力发展本地区公共图书馆事业，着力探索和实践“中心馆—总分馆”模式，不仅构建起了覆盖城乡、惠及全民、服务多元、高效便捷的杭州市公共图书馆服务体系，更为本地区各基层公共图书馆服务体系建设与可持续发展打下了坚实的基础。

临安地处浙江省西北部，生态环境优美，历史悠久，地方文化发达，是杭州地区最早被文化部命名的民间艺术之乡，也是浙江省农村文化礼堂的先发之地。近年来，临安在现代公共文化服务体系建设上积极融入以杭州图书馆为中心馆、区县（市）图书馆为地区性业务总馆、乡镇（街道）图书馆为业务分馆、村组（社区）图书馆（农家书屋）为亚分馆的四级公共图书馆服务网络中，通过明确政府主导、细化服务对象、整合地区公共文化服务资源、加强特色总馆建设、建立科学管理制度等一系列举措，实现了资源共享和服务联动，为辖区内居民提供图书信息、知识导航、文化休闲等均等免费的多元文化资源服务。

《临安市基层公共图书馆服务体系创新研究》一书，系统总结了临安市基层公共图书馆服务体系，为促进我省基层公共图书馆服务体系建设均等化、标准化提出了许多有价值的意见与建议，尤其是让农家书屋成为文化礼堂与基层公共图书馆服务体系的纽带，体现了临安图书馆在基层公共文化服务协调机制上的探索与创新，为我省基层公共文化服务体系建设提供了许多新的思路和实践经验，具有积极的借鉴意义。

浙江省文化厅副厅长 柳河

2015年11月

序二

文化是现代城市发展的灵魂。公共图书馆不仅是人类的知识宝库和社会终身教育中心，更是城市文化的源动力，对增强城市软实力、提升竞争力具有十分积极的作用。

临安是我省内陆面积最大的县级市，是国内非常具有典型特征的县域城市代表，历史悠久，文化源远流长。近年来，临安市委市政府高度重视文化建设，认真贯彻中央、省、市相关要求与部署，大力加强现代公共文化服务体系建设，致力于将公共图书馆服务体系建设纳入国家经济社会发展规划和现代公共文化服务体系的总框架。在坚持政府主导、强化政策引导、提供制度保障的基础之上，根据杭州市“中心馆—总分馆”公共图书馆服务体系建设要求，结合本地特色，因地制宜，开拓创新，构建起以临安市图书馆为总馆，乡镇（街道）图书馆为分馆，村组农家书屋与社区图书室为亚分馆的三级公共图书馆总分馆体系网络，为广大基层群众提供普遍均等、丰富多元、高效便捷的公共文化服务，满足基层群众的精神文化需求。

同时，为充分发挥各类基层公共文化设施在充实基层文化生活中的作用，进一步保障基层民众基本文化权益，我们通过创新协调机制，有效整合农家书屋、农村文化礼堂、社区图书室等文化便民项目，将农家书屋等作为文化礼堂和基层公共图书馆服务体系的联系纽带，彼此互相支持、互相促进，共同打造基层民众的文化殿堂与精神家园，为基层公共文化服务体系的可持续稳定发展提供了有效保障，有力地推动了基层文化的大发展与大繁荣，为建设吴越文化名城、文化活力临安，构建杭州西郊现代化生态城市做出积极贡献。

《临安市基层公共图书馆服务体系创新研究》一书，系统归纳和总结了临安市基层公共图书馆服务体系及其与农家书屋、文化礼堂整合建设的做法和经验。这些做法与经验提供了许多有价值的意见和建议，对于下一步工作的开展与提升有着十分重要的启示。我们将以学习和贯彻党的十八届三中全会精神的方针政策为动力，牢牢把握住中央关于建设社会主义文化强国，特别是构建现代公共文化服务体系的决策部署，认真吸纳与转化这次调研的成果，不断完善本地区的公共图书馆总分馆服务体系，向更高层次的“普遍、均等”迈进，进一步创新服务形式、提升服务品质，以更好地满足基层民众的精神文化需求，助力文化活力临安的建設。

目标已经明确，大家共同努力！我们衷心希望，本书的出版能够更好地带动、促进临安市现代公共文化服务体系建设的进程。

临安市人民政府副市长 裘小民

2015年11月

目 录

第一章 现代公共文化服务体系中的临安市图书馆	1
第一节 现代公共文化服务体系	1
第二节 现代公共文化服务体系中的公共图书馆服务体系	7
第三节 东部经济发达地区公共图书馆服务体系建设	10
第四节 杭州市“中心馆—总分馆”模式的创新	16
第五节 临安市公共图书馆服务体系建设历程	19
第二章 依托特色服务的总馆建设	27
第一节 地方特色文献建设	27
第二节 未成年读者服务	37
第三节 落实文化信息资源共享工程建设	54
第四节 科学管理	62
第三章 中心馆指导下的基层公共图书馆服务体系建设	74
第一节 基层公共图书馆服务体系建设历程	74
第二节 分馆风采	83
第四章 基层公共图书馆服务体系中的农家书屋建设	120
第一节 农家书屋的前身——行政村图书室	120
第二节 纳入基层公共图书馆服务体系的农家书屋	124
第三节 创新协调机制——文化礼堂中的农家书屋	128
第四节 农家书屋风采	132
第五节 农家书屋管理队伍建设	155
第五章 临安市基层公共图书馆服务体系建设总结与展望	160
第一节 临安市基层公共图书馆建设经验总结	160
第二节 未来发展的“临安方向”	165
附录	166
附录一 临安市图书馆 2009—2013 年大事记	166
附录二 杭州地区公共图书馆服务公约	168
附录三 杭州市委办公厅、市政府办公厅关于进一步加强杭州市公共图书馆服务体系建设的实施意见	170

附录四	原临安县图书馆馆长蒋勤《我对临安县公共图书馆事业发展的设想》原稿	174
附录五	浙江省公共图书馆 地方文献资源建设规范（试行）	178
附录六	临安市图书馆地方特色文献专题目录	183
附录七	浙江省委办公厅、省政府办公厅关于推进农村文化礼堂建设的意见	192
附录八	杭州市委办公厅、市政府办公厅关于推进全市农村文化礼堂建设的意见	195
附录九	杭州市 2013 年农村文化礼堂建设实施意见	198
附录十	临安市 2014 年文化礼堂建设实施意见	202
后记		206

第一章

现代公共文化服务体系中的临安市图书馆

2013 年召开的中共十八届三中全会做出了深化文化体制改革的决定,在过去十年文化改革初见成效的基础上,特别提出了未来要“构建现代公共文化服务体系”。现代公共文化服务体系作为实现“惠及全民”的城乡一体化公共服务的重要组成部分,力争提供更加标准化、均等化的文化服务。公共图书馆服务体系作为公共文化服务体系的主体,也理应跟随现代公共文化服务体系脚步,迈向更高层次的“普遍、均等”。

公共图书馆服务体系建设是一个制度建设,需要来自作为建设主体的国家政府和作为管理主体的文化部门的支持,这些支持包括文化政策、行业规范、经济支持,等等。本章作为全书的引领,第一节、第二节分别对现代公共文化服务体系与公共图书馆服务体系相关政策、概念进行梳理与介绍;第三节对我国东部地区公共图书馆发展情况作了整体的研究;第四节主要分析杭州市公共图书馆服务体系建设特点;第五节对临安市公共图书馆服务体系建设背景进行介绍。本章旨在通过对行政单位由大到小逐级递减的剖析,呈现临安市公共图书馆服务体系建设整体蓝图。

第一节 现代公共文化服务体系

一、公共文化服务体系建设历程

现代社会中文化的重要性不断凸显。文化不仅仅是民族生命力、创造力和凝聚力的重要组成部分,是国家综合实力和生产力的关键要素,更是国家崛起和民族复兴的最深层次的源泉。中国的文化事业随着改革开放的不断深入而日益进步和壮大。进入新世纪以来,党和国家为了保障我国文化事业的健康、可持续发展,相继出台了一系列促进文化发展和繁荣的方针、政策,彰显了党和国家对文化事业的重视。

2002 年中共十六大报告指出,“全面建设小康社会,必须大力发展社会主义文化……全党同志要深刻认识文化建设的战略意义,推动社会主义文化的发展繁荣”,特别提出“要

加强政府对文化公益事业扶持的力度，为人民群众提供良好的公共文化服务”^①。十六大报告突出强调了文化建设的重要性，在党的纲领性文件中确立了文化建设的战略地位，明确了文化建设和文化体制改革的目标、任务和政策措施，为发展社会主义文化指明了方向。

2004 年中共十六届四中全会指出，“党要带领人民推进中国特色社会主义伟大事业，必须大力发展社会主义文化，不断巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础”，要“加强文化发展战略研究，抓紧制定文化发展纲要和文化体制改革总体方案”^②。

2005 年 10 月 11 日，党的十六届五中全会通过的《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》中指出，要“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”。由此，公共文化服务体系正式进入大众的视线。

公共文化服务体系是政府主导、社会参与形成的普及文化知识、传播先进文化、提供精神食粮、满足人民群众文化需求、保障人民群众文化权益的各种公益性文化机构和服务的总和^③。

严格来说，公共文化服务体系应该是面向大众的公益性的文化服务体系。对于公共文化服务体系的构成，有研究者认为，主要包括先进文化理论研究服务体系、文艺精品创作服务体系、文化知识传授服务体系、文化传播服务体系、文化娱乐服务体系、文化传承服务体系、农村文化服务体系等七个方面^④。

公共文化服务体系的建设，通常被认为包括三个方面。

(1) 建设公共文化服务网络：以大型公共文化设施为骨干，以社区和乡镇基层文化设施为基础，加强图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、电台、电视台等公共文化基础设施建设^⑤；

(2) 建设公共文化服务的各项工程：包括广播电视村村通工程、全国文化信息资源共享工程、社区和乡镇综合文化站工程；

(3) 实现公共文化服务体系的全覆盖：随着国家经济的发展，政府要不断加大对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系。

2005 年 12 月 23 日，中共中央国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》中指出，“国家兴办的图书馆、博物馆、文化馆（站）、科技馆、群众艺术馆、美术馆等为群众提供公共文化服务的单位，为公益性文化事业单位。”“发展公益性文化事业单位要以政府为主导，增加投入、转换机制、增强活力、改善服务，实现和保障广大人民群众的基本文化权益。”这不仅仅显示了公共图书馆是一个公益性文化事业单位，也体现了公共图书馆作为首

① 江泽民. 全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面[EB/OL]. [2013-7-30]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>.

② 胡锦涛. 在中共十六届四中全会上的工作报告[EB/OL]. [2013-7-30]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/207391/13295471.html>.

③ 闫平. 试论公共文化服务体系建设[J]. 理论学刊, 2007(12).

④ 奚洁人. 科学发展观百科全书[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2007.

⑤ 国家“十一五”时期文化发展规划纲要[EB/OL]. [2013-8-9]. http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content_388046.htm.

位出现,是公共文化服务建设的中坚力量。同时,《意见》还提出“要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,深入实施广播电视村村通、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程,扩大覆盖、消除盲点、提高标准、完善服务、改进管理。”这就要求公共图书馆服务体系在建设过程中,应注重县级及其以下公共图书馆的成长管理,探索适合农村地区公共图书馆服务体系发展的建设机制,为实现普遍均等的公共图书馆服务体系建设打好坚实基础。

2006年9月,国家颁布了《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,将加强公共文化服务作为下一步文化建设的重要组成部分。“公共文化服务”内容包括五个部分,即完善公共文化服务网络、加强农村文化建设、普及文化知识、建立健全文化援助机制、鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业。公共图书馆服务体系与这五个部分息息相关,特别是其中的“完善公共文化服务网络”,更是只有公共图书馆服务体系才能支撑起来的。公共图书馆服务体系是公益性文化事业单位中唯一一个能够自上而下贯通到底的组织,也是最接地气的机构,这一点是“加强农村文化建设”的关键所在,若要加大文化资源向农村的倾斜,通过公共图书馆服务体系无疑是最佳的方式。因此,在《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》“加强农村文化建设”一点中,明确要求县(市)图书馆逐步实行分馆制,丰富藏书量,形成统一采购、统一编目的图书配送体系,充分发挥县(市)图书馆对乡镇、村图书室的辐射作用,促进县、乡图书文献共享。按照“政府资助建设,鼓励社会捐助,农民自我管理,市场运作发展”的要求,支持农民群众开办“农家书屋”。可见,公共图书馆作为向农村传播文化的主要场所是得到国家认可的,并且应该是形成体系、具备辐射能力的,这就要求公共图书馆服务体系应该吸纳一切与信息资源传播相关的功能,将其融入公共图书馆服务体系,借助公共图书馆服务体系平台发挥更大的作用。

同年10月,中共十六届六中全会《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》明确提出,要逐步实现基本公共服务均等化。这里“公共服务均等化”主要指的是公民享有基本公共服务的机会均等、结果相等、过程自由。而公平与自由,一直是公共图书馆的使命与追求,可以说,大力发展社会主义文化,完善公共文化服务体系,重中之重是要建设公共图书馆服务体系!

2007年6月,中共中央政治局召开会议,研究加强公共文化服务体系建设,这是中央政治局多年来首次专题研究公共文化服务体系建设问题。会议提出了建设公共文化服务体系的目标任务是:按照结构合理、发展平衡、网络健全、运行有效、惠及全民的原则,以政府为主导,以公益性文化单位为骨干,鼓励全社会积极参与,努力建设以公共文化产品生产供给、设施网络、资金人才技术保障、组织支撑和运行评估为基本框架的覆盖全社会

的公共文化服务体系。这实际上是对公共文化服务体系的科学界定^①。

2007年10月,中共十七大报告首次明确将文化作为“国家软实力”,发出了“推动社会主义文化大发展大繁荣”“兴起社会主义文化建设新高潮”的号召。

2008年,为加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系,党中央、国务院出台《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,将中央政治局讨论的内容以国家文件的形式确定下来,明确了公共文化服务体系建设的目标任务,并提出包含“到2010年基本建成覆盖城乡的文化信息资源共享工程服务网络”在内的若干项重大公共文化服务工程的建设要求。其中主要包括六项内容:提高对公共文化体系建设重要性的认识,明确公共文化体系建设的重要指导思想和目标任务,实施重大公共文化服务工程(广播电视村村通工程、全国文化信息资源共享工程、乡镇文化站和基层文化阵地建设工程、农村电影放映工程、农家书屋建设工程),增强公共文化产品的生产供给能力,创新公共文化服务运行机制,加强对公共文化服务体系的领导。《文化部关于进一步加强农村文化建设的意见》指出,到2010年,全国农村要实现县县有图书馆、文化馆或综合性文化设施,乡乡有文化站,有条件的村积极建立文化室或图书室,满足人们就近、经常和有选择地参加文化活动的需要,这是国家文化建设开始向基层倾斜的信号。

中共中央国务院在2005年下发的《关于深化文化体制改革的若干意见》中就提到,“必须坚持政府主导,按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求,加强文化基础设施建设,完善公共文化服务网络,让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。”这是国家首次提出公共文化服务的“公益性、基本性、均等性、便利性”四个特性要求。2010年7月23日,中共中央政治局就深化我国文化体制改革研究问题进行集体学习,胡锦涛总书记再次强调了公共文化服务的这四个特性,这四个特性也是构建公共文化服务体系的重要原则。

2011年,中共十七届六中全会再次将“文化命题”作为中央全会的议题,就深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣的相关文件进行审议。会上所作出的《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》(以下简称《决定》),对文化建设进行了全面部署,对发展公益性文化事业、构建公共文化服务体系提出了一系列新的要求,《决定》指出,“加强公益性文化设施建设,鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业,加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系。”《决定》中再一次强调了公共文化服务体系应具备的四个特性:公益性就是政府提供的公共文化服务基本上是免费服务,或者是低于成本、收费很少的服务;基本性,是指政府提供的是基本文化服务,而不是所有文化服务;均等性,就是不分男女老少,不分富人穷人,不分城市农村,不分东中

① 王世伟. 城市图书馆公共文化服务体系论丛[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2008.

② 同①

西部，都平等地享受服务；便利性，就是要网点化，做到一定范围内必须有公共文化活动场所，方便群众就近参加。

2012年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅根据《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》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，印发了《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》。“十二五”期间，国家将在“十一五”的基础上继续加大对公益性文化事业的投入，争取实现真正意义上的公益性。同年11月，中共十八大报告指出，“要加强重大公共文化工程和文化项目建设，完善公共文化服务体系，提高服务效能”，并提出若干项推进公共文化服务体系建设的重点工作。

2013年3月5日，第十二届全国人民代表大会第一次会议中，国务院总理温家宝的《政府工作报告》中，对当年政府工作提出“要履行好发展公益性文化事业的责任，加快推进重点文化惠民工程，完善公共文化服务体系”的建议。

从进入21世纪的十余年里我国文化政策的演变可以看出，党和政府对文化建设是非常重视的，文化政策日益完善，文化建设逐步进入常规化形态，国家政策为文化建设指明了大发展大繁荣的方向，确立了均等化的原则，同时结合我国国情，制定了公共文化服务体系实施方案。从最初的“建立”公共文化服务体系到2013年的“完善”公共文化服务体系，国家政策的不断进步已向我们暗示：“覆盖城乡的公共文化设施网络体系初步建成^①”，未来应“履行好发展公益性文化事业的责任，加快推进重点文化惠民工程，完善公共文化服务体系”。要继续完善公共文化服务体系建设，就要将建设的重点向基层公共文化服务体系建设可持续性发展倾斜。

二、现代公共文化服务体系的特征

2013年11月，党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中首次提出要“构建现代公共文化服务体系”。《决定》指出，“构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。建立群众评价和反馈机制，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接。整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，建设综合性文化服务中心。明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织。”

这里的“现代公共文化服务体系”，相较于过去的“公共文化服务体系”，“现代”可以

^① 温家宝. 政府工作报告[EB/OL]. [2013-03-19]. http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm.

从均等化、标准化这两方面去理解。过去我们要求公共文化服务要“公益性、基本性、均等性、便利性”，那是因为我们还处在“打地基、建骨架”的阶段。现阶段我们的目标是要完善公共文化服务体系，首先从整体状况来看，公共文化服务的均等化我们做得很不够，在东西部之间、城乡之间、汉族地区和少数民族地区之间、不同阶层之间存在很大差别，需要通过发展把公共文化服务这块蛋糕做大，合理分配。其次，对于公共文化服务，在初步形成普遍均等的雏形基础上，我们要有建设的标准。乡镇综合文化站、村文化活动室、社区文化活动中心、县图书馆、县群艺馆、文化馆，应该有哪些项目，应该有多少人，一年应该有多少经费，都需要有标准。

按照中央的要求，构建现代公共文化服务体系，意味着公共文化体系建设必须以开放的态度，整合力量，面向全社会，提供更加符合人民群众需求的基本公共文化服务。建立公共文化体系建设协调机制，有利于发挥各部门的力量，充分体现现代公共文化服务体系开放性、多元性、创新性特点，提高公共文化服务的覆盖水平和服务供给能力，更好地履行公共文化服务的责任和使命，保障好、实现好、发展好广大人民群众的文化权益^①。

所谓协调机制，主要是针对公共文化资源分散在不同的管理部门，彼此之间缺乏协调机制，导致资源重复建设等问题而提出的。长期以来，公共文化服务多头管理，条块分割，缺乏统筹；各个部门都拥有一些公共文化设施、队伍和资源，但是互相之间缺乏必要的协调。特别是当前改革发展已进入关键时期，“单兵突进”很难见到成效。像如何进一步落实政府主导责任，强化经费、设施、人才、资源保障，如何逐步缩小公共文化服务区域差距、城乡差距、群体差距，促进均等化，如何推进公共文化服务的社会化等，都不是哪一个部门单独能够完成的任务。因此，必须以协调机制为依托，从整体上谋篇布局，把全面深化改革的各环节协同起来，充分发挥各部门的力量，整合相关服务资源，做好规划布局，构建系统完善、科学规范、运行有效的制度体系，从而有效提升政府的文化治理能力。

中央对贯彻实施党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》重要举措作了分工，明确由文化部作为“建立公共文化体系建设协调机制”这项重要任务的牵头单位。按照中央要求，自2013年10月以来，文化部将协调机制建设作为当前加强公共文化服务体系建设的首要任务，积极推进相关工作的落实。2013年12月，文化部组织力量制定了《公共文化体系建设协调机制工作方案》，并先后征求了相关参与部门的意见。2014年1月30日，经部务会审议后，文化部起草了《关于建立公共文化体系建设协调机制的请示》，上报中央文化体制改革和发展工作领导小组。2月11日，中央文化体制改革和发展工作领导小组正式批复，原则上同意成立公共文化服务体系建设的协调机制。3月19日，国家公共文化服务体系建设的协调组成立暨第一次全体会议召开，

^① 蔡武. 努力构建现代公共文化服务体系[EB/OL]. [2014-04-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/01/content_2651117.htm.

标志着国家层面公共文化服务体系建设协调机制正式建立。

国家公共文化服务体系建设协调组成立后，将重点做好以下几项工作。

第一，协调推进公共文化服务法律法规、政策、标准的制定，实施和考核。这是协调组的首要工作。今明两年，我们将重点推动《公共文化服务保障法》立法、《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》起草，启动公共文化服务体系建设“十三五”规划预研究等。特别要推进公共文化服务标准化建设，根据基层群众需求和政府保障能力，推动国家基本公共文化服务保障标准的制定。

第二，建立稳定的公共文化服务保障机制。协调机制将围绕如何进一步落实政府主导责任，推动政府在公共文化上的财政支出持续稳步增长，推动落实“将主要公共文化产品和服务项目、公益性文化活动纳入公共财政经常性支出预算”。以完善和拓展“免费开放”政策为突破口，完善以本级政府为主、中央和地方财政合理分担的常态化和可持续的经费保障机制。

第三，推动基层公共文化资源共建共享。进一步发挥市县基层政府在基本公共文化服务方面的统筹作用，整合县、乡公共文化设施资源，完善建设布局，提高服务效能。加强各部门之间的协作，整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，建设综合性文化服务中心。

第四，统筹实施公共文化服务重大工程。重大文化惠民项目发展规划要相互衔接，要做好各项重大文化惠民项目在基层的统筹实施和资源整合工作。要把重点放在深化“广播电视户户通”“文化信息资源共享工程”“数字农家书屋”的融合发展、进村入户上，实现公共数字文化服务建设的协同推进。

第五，加强各级各类公共文化队伍建设。要依托协调机制，针对当前基层文化队伍建设薄弱、人才匮乏的问题，围绕培养、培训、选拔、使用等环节，做好顶层设计。建立县域城乡公共文化队伍建设统筹机制，稳步提高基层公共文化队伍的素质和服务能力。同时，大力推进文化志愿者建设。

第六，以贫困地区为突破口促进公共文化服务均等化发展。实现公共文化服务均等化，最艰巨、最繁重的任务在贫困地区，这是当前最大的“短板”，也是下一步工作的突破口。要对贫困地区文化建设的投入力度予以倾斜，力争结合贫困地区实际策划一批新的文化惠民工程。

第二节 现代公共文化服务体系中的 公共图书馆服务体系

一、公共图书馆服务体系概述

从《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》对公共文化服务网络的表述可以看出，

在国家所建设的公共文化服务体系中,图书馆和其他共同承担公共文化服务职能的文化基础设施如博物馆、文化馆、美术馆等,同居于一个很重要的位置。

《国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要》所提出的“逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”的目标,给公共文化服务体系的建设指明了方向。作为公共文化服务体系构成要件的文化基础设施,如图书馆、博物馆、文化馆、美术馆等由于自身服务方式、服务对象、服务内容的侧重不同,在历史发展过程中所形成的结构和运作方式也不完全一致,承担的文化职能也不尽相同。博物馆、文化馆、美术馆的文化服务功能的实现通常是通过单体形式,服务的对象和群体通常具有较为明显的目的性和专指性,普适性不够。而图书馆,尤其是广大的公共图书馆,从建设之初就是为了服务最广大的社会公众,公众进入的门槛较低,追求的是资源共享、通借通还等服务理念,客观上为形成全社会的服务网络体系提供了理论支持,多年来我国公共图书馆的建设实践也一直是构建向下延伸并尽可能覆盖街道、社区、乡镇、村组等基层的服务网络体系为目标而努力的。

此外,中华文化博大精深,各地的文化发展水平、文化特点不一而足,我们找不到或者说很难找到一个标准去衡量文化建设到底发展到了哪个地步。文化没有固定的形式,但由于图书馆服务指标,如办证率、到馆率、借阅率等是可以考核的,并与本地区文化建设与繁荣指标相联系,与公众感受相连接,可以成为政府、社会公众评价本地区文化建设与发展水平的依据。因此,以本地区公共图书馆为主导的公共图书馆服务体系理应成为公共文化服务体系的主体。

公共图书馆服务体系通常被认为是公共图书馆独立或通过合作的方式提供的图书馆服务的总和^①,通过在不同层级的公共图书馆之间建立密切合作关系,共搭服务平台,实现跨馆资源共享、通借通还、联合参考咨询等功能。相比起单体公共图书馆服务的叠加,该体系更能发挥联动的优势,因而也就更能有效地发挥公共文化服务体系的效能。

公共图书馆服务体系功能的发挥和价值的实现是由体系内一个个具体的公共图书馆努力工作、合力实现的。

国际标准化组织于1974年颁布的“国际图书馆统计标准(ISO 2789)”中对公共图书馆定义为:公共图书馆是免费或只收取少量费用,为一个团体或区域的公众服务的图书馆,既包括为一般公众服务的图书馆,也包括为专门类别的公众,如儿童、囚犯等服务的图书馆。公共图书馆用户成分的无与伦比的包容性,是它区别于其他社会机构的重要特征,也是公共图书馆存在和发展的巨大政治资本^②。

我国已经越来越清楚地认识到公共图书馆对全社会经济、文化发展所起的作用,以及在公共文化服务体系建设中所能发挥的优势,于是在全国范围内普遍建立各级公共图书馆,

① 邱冠华,于良芝,许晓霞.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.

② 于良芝.图书馆学导论[M].北京:科学出版社,2003.

就成了近几届政府非常重要的工作中心。全国范围内公共图书馆机构数量逐年增长,如图1-1所示,2006年全国有县以上公共图书馆2778座,2013年达到3112座,增幅由0.8%升至4.2%。

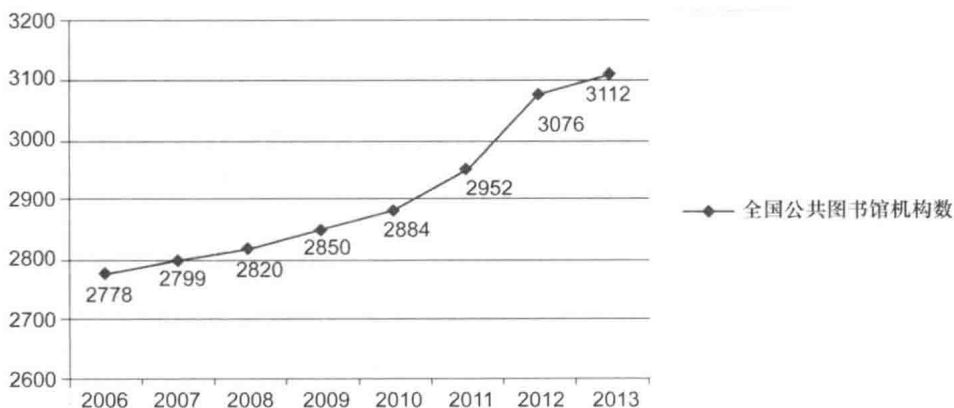


图 1-1 全国公共图书馆机构数 (单位: 个)

(资料来源: 根据《中国文化文物统计年鉴 2013》《文化部 2013 年文化发展统计公报》数据整理)

二、基层公共图书馆服务体系

1. 公共图书馆服务体系

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供的社区设施^①。这个概念映射在中国,是指由国家中央或地方政府管理、资助和支持的免费为社会公众服务的各级图书馆。从概念上来讲,“公共图书馆”应该从两个方面进行辨析,一个是“公共”,另一个是“图书馆”。我国学者多从公共图书馆服务具有公共品性质这一方面辨析“公共”二字,因此它应该是由政府建立并支持的机构,建立的财政支持来源于人民的税收,公共服务就应该免费向民众提供;对于“图书馆”的概念,自然是凡是能够提供具备一定体系的文献信息资源服务的机构都可称为“图书馆”,二者合并即是“由政府建立的、免费为公众提供形成体系的文献信息资源服务的机构”。

单个的公共图书馆从能力上来讲并不能完全拥有所有的资源,因此,需要通过联合的方式以最少的成本为公众提供最多的服务。公共图书馆服务体系作为公共文化服务体系的主体,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

^① 邱冠华,于良芝,许晓霞. 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.