

**2013-2014 年国家公共文化服务体系制度设计课题
结项评审资料**

项 目 名 称：北京地区公共图书馆总分馆管理
体系制度创新

项目主持人：倪晓建

所 在 单 位：首都图书馆

二〇一四年十一月

附件:

国家公共文化服务体系制度设计课题

鉴定结项申请书

项目名称 北京地区公共图书馆总分馆管理体系制度创新研究

项目负责人 倪晓建

所在单位 首都图书馆

填表日期 2014 年 7 月 4 日

国家公共文化服务体系制度设计研究办公室

2014 年 5 月

一、基本情况

鉴定结项成果名称		北京地区公共图书馆总分馆管理体制创新研究						
成果形式及字数		结题报告共计 2.87 万字，论文 6 篇约 3.3 万字						
阶段性成果 (成果名称、出版物及时间)		• 李国新. 公共图书馆法人治理：结构、现状、问题、前瞻. 图书与情报, 2014(02) • 王松霞, 倪晓建. 关于公共文化服务体系中总分馆建设的思考. 图书馆工作与研究. (已录用, 预计 2014 年 9 月发表) • 窦玉萌, 倪晓建. 我国港澳台地区公共图书馆系统建设对大陆的启示. 图书馆理论与实践. (已录用, 预计 2014 年 8 月发表) • 倪晓建, 高莹, 虞敏. 公共图书馆总分馆资源整合模式研究. 图书馆. (已录用, 预计 2014 年 8 月发表) • 孙慧明, 李冠南. 公共图书馆法人治理结构建设现状述. (投稿中) • 武克涵, 张娟. 台湾地区公共图书馆系统建设探析. (投稿中)						
获奖情况		无			转摘引用情况		无	
鉴定等级		A. 优秀 B. 良好 C. 合格 D. 不合格						
项目负责人及主要参加人员简况								
负责人	姓 名	倪晓建	性别	男	民族	汉	出生日期	1952 年 2 月
	所在单位	首都图书馆			行政职务	馆长	专业职务	教授、博导
	研究专长	文献信息服务			学历	硕士研究生	学位	硕士研究生
	通信地址	北京市朝阳区东三环南路 88 号首都图书馆					邮政编码	100021
	联系电话	87315756	手机	13661006035		E-mail	nxj@clcn.net.cn	
主要参加者	姓 名	单 位			职 称		承担任务	
	李国新	北京大学			教授		确定研究范围 制定调研大纲	
	张文华	北京市文化局			党委书记、 副局长		制定调研计划 确定研究内容	
	高莹	首都图书馆			研究馆员		收集整理相关资料, 统筹研究内容, 协调 组织分工, 撰写中期 成果	

三	张娟	首都图书馆	副研究馆员	收集整理相关数据资料
	李冠南	首都图书馆	馆员	收集整理数据资料，调研管理体制创新
	孙慧明	首都图书馆	馆员	调研新加坡、美国、香港等地情况，撰写中期和结题报告
	武克涵	首都图书馆	助理馆员	调研国内总分馆制建设发展情况，撰写中期和结题报告

二、总结报告

主要内容提示：研究计划执行情况；成果内容以及研究方法有何特色、有何突破、有何学术价值和应用价值；有何不足和问题；有哪些问题尚需深入研究。

基本按照预想进度实施，按时完成调研报告的撰写及部分论文发表。

课题从全局和整体出发，理论与实践相结合，基于北京市图书馆服务体系建设现状及实际问题，结合新加坡、美国纽约、香港、嘉兴等国内外发达地区公共图书馆总分馆体制的实践经验，探讨了顶层总分馆的管理体制和运行机制，以政府、图书馆、读者共同的视角突破现有制度瓶颈，科学规划全民均等的服务机制，制订出关于北京地区公共图书馆总分馆管理体制具体实施方案、运行模式、体制设计。打破现有逐级管理行政体制按需设馆，建立法人治理结构主导及监督模式，推进政府与民间共建，联合私人图书馆，鼓励企事业单位、学校对外开放，社会大众共同承担社会阅读责任。同时建立相应的补偿机制、鼓励机制以及绩效评估制度。

在突破现有图书馆体制方面，改变传统制度关乎多方面社会因素，情况错综复杂；在实际操作中如何统筹运作仍是推进创新的瓶颈。推行图书馆总分馆制度改革创新，将会遇到诸多复杂的情况，比如在传统观念、管理方式、工作制度、人员编制、合作协调、运行成本等方面，都要进行相应的调整。为了最大限度地减少社会波动，改革创新工作应当循序渐进，有计划、分阶段地进行研究和实验，难以通过一次性的理论研究和实施而一步到位。另受实践及结项时间限制，东城区总分馆试点工作尚未深入展开，试点调研报告尚未全面完成。

课题负责人签名：何晓建

2014年7月4日

(可附加页)

三、最终成果简介

主要内容提示：2000-3000 字左右，该项目研究的目的和意义（略写）；研究成果的主要内容（研究、解决的主要问题，各篇章内容概括）、重要观点或对策建议（详写）；成果的学术价值或应用价值，以及社会影响和效益（略写）。

研究意义：

建国以来我国现行的管理体制一直沿用逐级设置管理的模式，馆舍规模、文献数量、设备技术、人员编制、服务方式等，均由各级政府及文化部门决定。在这种计划经济体制和服务网络条件下，图书馆在经费投入、人员管理和业务发展方面难以统筹协调，致使各馆发展不够均衡，整体效益没有很好发挥。这种由服务能力相对薄弱的基层公共图书馆来承担“普遍均等”责任的管理模式，在覆盖全社会的公共文化服务体系背景下，已经不尽合理。基于相关实践、案例和研究中存在的问题，本课题拟对北京地区公共图书馆总分馆管理体系进行综合研究。以政府、图书馆、读者共同的视角，借鉴国内外成功经验，探讨改革北京现行的公共图书馆管理体制，形成打破行政区划、实行统一管理的体制。并在上述理论架构下，对北京地区公共图书馆总分馆管理体制进行整体规划，形成有政策为保障、技术为支撑的总分馆模式。

主要内容：

基于北京地区公共图书馆建设现状及问题，通过调研国外及国内总分馆体系建设先进地区的现状及实践概况，得出可供北京地区参考借鉴的经验及启示。在调研基础上，对北京地区公共图书馆总分馆管理体系架构进行总体规划，提出总馆与分馆建设“两步走”方案、区域影响因素、鼓励社会力量参与等具体运行方式、保障体系和运行、标准化、评估机制等，及北京地区公共图书馆总分馆建设当中需要重视的几个问题，即法人治理结构、标准化、绩效评估及相关补偿机制、鼓励机制。

第一部分阐述公共图书馆及总分馆管理体制的含义，以及构建总分馆的必要性。我国大部分总分馆的建设主体、管理主体并不一致，各级政府“分级建设”“分级管理”各自的图书馆，导致仅有政府有财政和人事管理权，各自独立、各自为政，导致图书馆之间相互协调和沟通的成本太高，难以推进总分馆建设

向前发展。因此为推进我国公共图书馆总分馆建设需要管理体制创新，各级图书馆健康、均衡、可持续发展需要管理体制创新。

第二部分分析北京市图书馆服务体系现状。北京现有公共图书馆服务体系建设主要平台是北京市公共图书馆计算机信息服务网和北京地区联合编目中心。前者为远程用户的图书馆四级联合服务网络。后者致力于实现书目数据的共建共享，运用现代图书馆的理念和技术手段，将北京地区各公共图书馆丰富的书目数据资源和人力资源整合起来，降低成员馆及用户编目成本，避免书目数据资源重复建设，促使图书编目工作规范化、标准化。但这和通常意义上所说的总分馆制还有区别。北京地区公共图书馆总分馆管理体制存在基层网点分布不合理、资源共享难以全面实现、服务标准化程度不高、缺乏强有力的管理主体、部分基层图书馆难以可持续发展且社会效益发挥不显著等不足，制约了总分馆体制的建设。

第三部分分析国内外发达地区公共图书馆总分馆体制的实践为北京市建设图书馆带来的经验。新加坡持当局成立了国家图书馆管理局，实行董事会管理制度，对图书馆建设进行宏观指导和监督，采用“事业性质、企业化经营”管理办法；注重战略发展。美国纽约皇后区公共图书馆系统采用了总分馆管理模式，系统内的总馆与分馆之间实行统一管理、调配、协调；并结合本地区发展情况进行科学布局。香港政府主导图书馆工作的同时注重吸收公众参与图书馆有效管理，联合其他组织和机构共同建设公共图书馆。嘉兴明确乡镇分馆的建设资金和正常运营资金由市、区、镇三级政府共同投入，打破了一级政府建设一个图书馆的传统体制。

第四部分对于构建新型北京地区公共图书馆总分馆管理体制，首先需要明确其指导思想，在顺应党和政府加大推进公共文化服务体系工作力度的宏观背景下，加强政府主导，确立北京地区公共图书馆总分馆制可持续发展的基础，打破逐级管理体制，使建设主体上移。设计“两步走”的管理方案，总体目标是构建中心馆—区域总馆—街乡分馆—社区村基层馆的四级公共图书馆服务体系，方案分两步实施，先实现区域内总分馆制，后实现以首图为中心馆的管理模式；在北京市中心馆建设、完善三个基础平台，为总分馆体系服务提供技术支撑。还应鼓励社会力量广泛参与，扩大服务模式。最后强调北京地区公共图

书馆总分馆建设当中需要重视的几个问题，即法人治理结构、标准化、绩效评估及相关补偿机制、鼓励机制。

实践意义：

在现有北京市公共图书馆服务的基础上，北京市总分馆制建设总体目标是构建中心馆—区域总馆—街乡分馆—社区村基层馆的四级公共图书馆服务体系，将建设方案分两步实施，先实现区域内总分馆制，后实现以首图为中心馆的管理模式；在北京市中心馆建设、完善三个基础平台，为总分馆体系服务提供技术支撑。在管理模式上，打破行政隶属关系，按需设馆，同时吸引社会资源参与公共文化服务，可通过多种方式吸引社区公众捐助资金，广开资金来源，通过志愿者的形式吸收社区公众参与图书馆服务，采用各种形式吸引社区公众建言献策，鼓励企事业单位、学校对外开放，推进政府与民间共建，联合私人图书馆，共同承担社会阅读责任。在运行方式上，应签署总分馆建设协议书以明确职责和权义，建立自动化管理系统，实现网络资源共建共享，充分发挥实现首都图书馆联盟功能，延伸各类信息服务。需要重点关注的是，总分馆建设亟须优化管理结构，建立法人治理结构，成立北京市公共图书馆理事会，对北京市总分馆运行管理制度进行顶层设计；同时进行总分馆制运行标准化建设，并建立相关补偿机制和鼓励机制。

对北京地区公共图书馆总分馆管理体制创新进行进一步探索，通过顶层设计总分馆的管理体制和运行机制，解决基本公共文化服务的全民均等享有问题，继续实施由国家主导的重大文化惠民工程，以政府领导、多元参与建设、理事会管理、社会协同的模式，从各个方面来集中力量和时间解决一些制约图书馆发展的突出矛盾和问题，为文化中心及文化强国建设营造并提高图书馆的贡献力。

四、审核推荐意见

主要内容提示：选题意义、主要成果及其应用价值转化；是否同意推荐。（300 字左右）

省(区、市)文化厅(局)审核推荐意见

公 章

负责人签名:

年 月 日

注：有关高等院校、科研院所需出具本单位科研部门的推荐意见。

五、专家鉴定结论

主要内容提示：1. 在总结概括鉴定专家个人鉴定意见的基础上，确认是否通过鉴定、鉴定等级；2. 该课题成果的突出特色，主要建树以及学术价值与实践价值；3. 研究成果及研究方法尚存在的不足，该成果修改、提高的具体意见和建议。

鉴定组组长签名：

年 月 日

参加鉴定专家名单

姓 名	单 位	职 称	承担任务

国家公共文化服务体系制度设计研究

课题研究成果

课题名称 北京地区公共图书馆
总分馆管理体制创新研究

项目主持人 倪晓建

项目起止期限 2013 年 8 月至 2014 年 8 月

目 录

1 相关概念界定及公共图书馆总分馆管理体制创新的必要性

1.1 公共图书馆总分馆

1.2 总分馆管理体制

1.3 公共图书馆总分馆管理体制创新的必要性

2 北京地区公共图书馆总分馆管理体制现状及问题分析

2.1 北京地区公共图书馆总分馆现行管理体制现状

2.2 北京地区公共图书馆总分馆管理体制存在的不足

3 国内外发达地区公共图书馆总分馆体制创新经验借鉴

3.1 制定战略、指导行动：以新加坡国家图书馆管理局为例

3.2 统一资源、统筹规划：以纽约市皇后区公共图书馆系统为例

3.3 民主管理、社会参与：以香港公共图书馆系统为例

3.4 政府主导、突破壁垒：以嘉兴市公共图书馆为例

4 构建新型的北京地区公共图书馆总分馆管理体制

4.1 指导思想

4.1.1 顺应党和政府加大推进公共文化服务体系工作力度的宏观背景

4.1.2 加强政府主导，确立北京地区公共图书馆总分馆制可持续发展的基础

4.1.3 突破管理体制上的制约，建设主体上移，加强科学管理

4.2 北京地区公共图书馆总分馆体系建设方案

4.2.1 方案设计

4.2.2 管理模式

4.2.3 运行方式

4.3 需要重点关注的问题

4.3.1 优化管理结构，建立法人治理结构

4.3.2 标准化建设

4.3.3 注重绩效评估

4.3.4 建立相关补偿机制、鼓励机制

北京地区公共图书馆总分馆管理体制创新研究

1 相关概念鉴定及公共图书馆总分馆管理体制创新的必要性

1.1 公共图书馆总分馆

公共图书馆,一般来说是由政府出资设立,为全体社会公众提供信息和知识服务的公益性组织,它拥有政府背景,具备公益性、普遍性和公平性等特征。为使图书馆服务范围覆盖区域内各个地方,保证当地居民能够获得均等高效的服务,欧美国家公共图书馆普遍实行了总分馆制。这一经过了实践检验的成熟模式,是公共图书馆系统未来发展大势所趋。

一般认为,国际共同语境中所说的公共图书馆总分馆,是指由同一建设主体(通常是某一级政府)、同一主管机构管理的公共图书馆群,其中一个公共图书馆处于核心地位作为总馆,其他图书馆处于从属地位作为分馆;分馆在行政上隶属于总馆,在业务上接受总馆管理,总管和分馆一起隶属于行政管理部门。这些总分馆间有着较为成熟的管理体系和运营模式。可以发现,构建总分馆体系,能尽可能地使资源配置合理、文献资源共享、责任分工明确以及人力资源获得节省,从而能最大程度发挥公共图书馆的社会效益。

近些年,在“文化强国”战略、构建现代公共文化服务体系等国家方针政策指引下,我国各地政府和公共图书馆也进行了总分馆体系的实践和理论探索,形成了各具特色的总分馆体系模式。比较典型的有深圳“图书馆之城”、东莞“图书馆集群”、上海“中心图书馆体系”、杭州“一证通工程”等等。不过综合研究发现,这些形形色色的总分馆体系,严格说来其实是一定区域的服务网络或业务联系相对紧密的准总分馆体系。受我国行政管理体制影响,“准总分馆体系”中的总馆、分馆建设主体不统一,人事物权相对独立,通常是在不改变原有行政、人事、财政隶属关系的前提下,以一个规模较大、文献资源较丰富、技术力量较强的图书馆为总馆,其他在某一方面与其具有共同兴趣、共同利益关系的图书馆为分馆,根据资源共享的需要和最终目的,自发地组成类似于总分馆关系的合作机制。这种中国特色的总分馆制,离高效合理科学地配置资源还有较长一段路要走。但是,我们同样欣喜地发现,在部分中等规模城市,以及一些城市区级行政

区域内，公共图书馆总分馆建设已经部分突破了行政壁垒，值得学习和借鉴。

1.2 总分馆管理体制

管理体制，一般是指组成管理体系的各个部分之间的结构和组成方式，即各组成部分采用怎样的组织形式以及如何将这些组织形式结合成为一个合理的有机系统，并以怎样的手段、方法来实现管理的任务和目的。也就是说，它是各个组成部分的管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则，它的主要内容包括管理机构设置、各组成部分职权分配以及它们之间的相互协调。具体来说，总分馆管理体制是指构建总分馆体系中的各图书馆在地位确立、权责归属以及运行管理过程中形成的一系列富有约束力的规则和程序性安排。

1.3 公共图书馆总分馆管理体制创新的必要性

首先，推进我国公共图书馆总分馆建设需要管理体制创新。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》概括了“总分馆制”的特点：统一采购、统一编目，统一配送，这几个“统一”是实现普遍均等服务的保证。但这几个统一也有个前提，就是经费管理、人员管理和服务管理的统一，但是这目前条块分割的行政管理体制下，我国大部分总分馆的建设主体、管理主体并不一致，各级政府“分级建设”“分级管理”各自的图书馆，这种行政体制下的人员调遣，从中央到乡镇，每一级政府都有本级财政，都有本级的人事管理权，各自独立、各自为政的现状导致图书馆之间相互协调和沟通的成本太高，难以推进总分馆建设向前发展。

其次，各级图书馆健康、均衡、可持续发展需要管理体制创新。按我国体制，各级政府对本级图书馆负责，但实际上各级政府的财政收入大不相同，在没有缺乏图书馆经费投入政策、法律保障的情况下，政府对图书馆的投入显得相对随意。此外，因为各级公共图书馆隶属关系并不改变，首图作为中心馆只在业务工作的管理和协调上有部分权力，而人员、经费和管理等都会受到各区县政府重视程度的影响，各区县图书馆发展不平衡，比如 2011 年购书经费最高的区图书馆为 364 万元，而最低的仅有 60 万元左右，相差数倍。

第三，图书馆总分馆管理需要体制创新。现有的总、分馆管理过程中存在着分工不明职责不清，有制度规范但难以完全执行，部署活动任务但缺乏激励机制

等现象,总分馆有效管理还大有可为。

2 北京地区公共图书馆总分馆管理体制现状及问题分析

2.1 北京地区公共图书馆总分馆现行管理体制现状

为响应国家大力发展公共文化事业以保障公民基本文化权利的号召,作为全国政治文化中心,北京市较早地开展了以首图为中心馆的公共图书馆服务体系建设,它的主要平台是北京市公共图书馆计算机信息服务网和北京地区联合编目中心。

北京市公共图书馆计算机信息服务网于 2002 年 12 月正式开通,是以首都图书馆为中心馆和数据处理中心、以区县图书馆为分中心、以街道乡镇图书馆、社区(村)图书馆(室)为远程用户的图书馆四级联合服务网络。目前已覆盖了 22 个区县图书馆(含少儿图书馆),159 家街道乡镇级图书馆及部分社区(村)图书馆(室)。它实现了全市各级公共图书馆的联合检索、馆际互借、资源共享和图书“一卡通”服务,所谓“一卡通”,就是说读者办理一张联合读者卡——“一卡通”,就等于拥有了所有成员馆的服务承诺,可以在任意一家成员馆借阅图书文献资料,可以在线浏览众多数字资源,也可以在开通了“一卡通”通还服务的 56 家成员图书馆异地还书(异地通还的图书,暂不提供异地外借)。

北京地区联合编目中心,是首都图书馆为中心,联合各区县图书馆在北京行政区域内致力于实现书目数据的共建共享。它运用现代图书馆的理念和技术手段,将北京地区各公共图书馆丰富的书目数据资源和人力资源整合起来,降低成员馆及用户的编目成本,提高编目工作质量,避免书目数据资源的重复建设,促使图书编目工作进一步向着规范化、标准化方向发展。

可以说,北京地区公共图书馆总分馆性质的服务体系建设取得了一些成绩,在联合编目、检索、资源共享积累了一些经验。但这和通常意义上所说的总分馆制还有一些区别。

首先,北京地区各公共图书馆并不是一个建设主体,也并不是同一个管理主体。首都图书馆由北京市政府设立,受北京市文化局管理;各区县图书馆由各级区县政府设立,受各区县文委管理。首都图书馆对各级区县图书馆既没有行政管理上的权限,也没有资源统一配置的相关权利。它们之间相对独立,不会被认为

是一个图书馆，只能说它们之间实现了某种意义上的合作。

其次，北京地区公共图书馆之间的行业协调工作主要依托北京市图书馆协会进行（2003年前名为北京市图书馆学会），目前协会的工作更多是在会员之间进行沟通和联络，促进各馆之间广泛开展交流与合作，在规划北京地区图书馆事业发展、发展制定行业规范方面依然受到较多制约。

在协会以外，每年召开的北京市公共图书馆馆长工作会议也能起到一定的沟通协调作用，会议参加者包括北京市文化局领导、首都图书馆、各区县图书馆以及亦庄经济开发区图书馆工作负责人。文化局领导一般会对下一步的工作作出指示，但动员和号召的成分较重。会议更侧重年度工作总结和成果展示，对北京地区图书馆的战略发展或布局谋划较少涉及。

第三，在总分馆间的资源管理方面，总馆（首都图书馆）不能享有分馆的所有资源，包括设施设备、文献资源和人力资源，不能实现对人财物进行管理和调配，也就不能在实际上保证统一的服务标准。

第四，北京地区总分馆基本馆的设置还是以行政区划的级别进行，虽然在尽量鼓励吸纳一些社会、学校、企业分馆，但总提上还没有达到国际上通行按照人口规模和服务半径的一定标准进行合理布点，区域覆盖不够均衡合理。

2.2 北京地区公共图书馆总分馆管理体制存在的不足

（1）基层网点分布不合理

我国公共图书馆的管理体制为各级政府分别管理，各级公共图书馆直接隶属于本级政府。市馆、区县馆、基层馆的设置大都依据行政区划，而很少考虑到面积、人口等这些直接影响图书馆服务范围和效果的因素，导致读者并不是普遍均等地获得服务。比如朝阳区面积达 455.08 平方公里，2012 年底常住人口约 370 万人；而石景山区总面积 84.32 平方公里，2012 年底常住人口 63.9 万人。两区按行政区划各建有一个区图书馆，其规模都依据《北京市图书馆条例》中的标准，即“区公共图书馆的建筑面积应当达到 5000 平方米以上”。根据最近的统计数据，石景山区图书馆建筑面积为 9042 m²，而朝阳区图书馆建筑面积只有 5124 m²，虽然都达到了条例所规定的标准，但这显然不符合普遍均等的目标。另外，随着北京市城市建设进程的加快，一些大型社区（如望京、天通苑、回龙观、西三旗等）