

·理论园地·

# 免费开放与县级图书馆总分馆建设

黄群莲 (浦江县图书馆 浙江浦江 322200)

**摘要:** 免费开放的资金支持,不是县级图书馆用来自扫门前雪的,应该着眼建设公共图书馆服务体系。总分馆制是县级图书馆实施免费开放的必然选择。免费开放的资金支持,为县级图书馆总分馆制建设奠定了经费基础。中央六部委《关于加强地方县级和城乡基层文化队伍建设的若干意见》核定的县、乡文化站人员编制,为分馆建设提供了人员保障。免费开放如果不着眼体系建设,就解决不了图书馆长期发展的根本性问题,我们将会失去整个行业发展的大好机会,再次面临萎缩的危机。

**关键词:** 公共文化服务体系 图书馆服务体系 免费开放 总分馆制

中图分类号: G258.22

文献标识码: A

文章编号: 1003-6938(2011)04-0016-04

## Free Open and Construction of Central-Branch System in County Library

Huang Qunlian (Pujiang County Library, Pujiang, Zhejiang, 322200)

**Abstract:** Financial support for free open libraries should lie in the bed of constructing service system of public libraries, but not for libraries in counties. The regime of central-branch library is absolutely choice for free open libraries in counties. The financial support for that is the economical base of the regime. The document which is enacted by The Central Six Ministries, "Some advises on promotion of constructing teams of fundamental culture in counties and countryside", confirms members of culture station in counties and countryside and guarantees the source of workers. If free open isn't on the base of system construction, we can't solve essential problems in the long time development of library and lost the great opportunity to development, facing crisis of shrink in the whole industry.

**Key words:** public service system of culture; library service system; free opening; central-brand system

CLC number: G258.22

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2011)04-0016-04

### 1 问题的提出

2011年1月26日,文化部、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》(下称《意见》),中西部县级图书馆和乡镇文化站,每年可获20万元和5万元的中央财政补助,对中西部公益文化给予了前所未有的资金支持。我们认为,该资金不是县级图书馆用来自扫门前雪的,而应该着眼构建公共服务体系而总分馆制是县级公共图书馆实施免费开放的必然选择,现就有关认识和体会,向各位同行做一汇报,以求得到同行的指导和帮助。

### 2 公共文化服务体系构建与图书馆服务体系建设

#### 2.1 公共文化服务体系构建概述

公共文化服务体系,是指以政府部门为主的,公共部门提供的,以满足公民的基本文化生活需求为目的,向公

民提供公共文化产品与服务的制度和系统的总称。构建覆盖全社会的公共文化服务体系是实现公共文化服务的有效途径,对保障公民基本文化权益,提高公民文化素质,提升公民精神品质,促进社会和谐稳定,将有着重大的意义。

进入本世纪以来,党和政府对公共文化服务体系给予了高度重视。2005年,中共中央在《关于制定“十一五”规划的建议》中提出:“积极发展文化事业和文化产业。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”2005年12月31日,中共中央、国务院在《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中又提出了:“构建农村公共文化服务体系”2006年9月,《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》明文:“以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为目标,坚持公共服务普遍均等原则,兼顾城乡之间、地区之间的协调发展,统筹规划、合理安排、形成实

收稿日期: 2011-04-17 责任编辑: 王景发

用、便捷、高效的公共文化服务网络”2007年8月,中央“两办”在《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》指出:“加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系,是维护好、实现好、发展好人民群众基本文化权益的主要途径”;“东部及有条件的地区率先建成比较完备的公共文化服务体系”,“中西部欠发达地区基本形成与经济社会发展水平相适应的公共文化服务保障能力”2007年10月,“十七大”报告进而明确提出公共文化服务体系构建的时间表:在2020年基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系2010年4月,温家宝《关于发展社会事业和改善民生的几个问题》一文中又将“建设覆盖城乡的公共文化体育服务体系”提高到了民生的高度。十七届五中全会在审议《十二五社会发展规划》时,建议将基本建成公共文化服务体系时间表,从2020年提前到2015年。

上述可见,从十六届五中全会到十七大,党中央和国务院对公共文化服务体系,经历了从“文化权益”到“文化民生”的认识过程,经历了从“比较完备”到“实用、便捷、高效”的功能完善过程,经历了从“逐步形成”到“加快建立”,最后到提前完成的发展提速过程。

## 2.2 公共图书馆服务体系构建

图书馆为所有人服务,从身份来说,既包括体制内的,也包括体制外的;既包括有能力消费文化的人,当然包括下岗职工以及老、弱、病、残、鳏、寡、孤、独等没有能力消费的弱势群体。从地域来说,既包括省会城市、二三线城市,也包括县城、郊区、乡镇以及乡镇所属的所有自然村户这些边远地区的人。这些服务,谁都无法包打天下,只有通过服务体系实现。

公共图书馆服务体系,是图书馆工作者为公共文化服务体系构建做出的不懈努力。构建公共图书馆服务体系,其任务是解决服务的全覆盖,其核心是找到全覆盖过程中可持续发展的思路,其本质是人才、机构、经费的制度保障。在这方面,国外同仁,已经有很成熟的做法。东京的23区,每区1所总馆,23区共有图书馆246所,平均一个服务体系包括10.7所图书馆,1馆覆盖2.53平方公里,3.55万人,服务半径平均为890米,平均徒步13分钟就有一所公共图书馆。大阪市公共图书馆1所总馆,23所分馆,82个流动停靠点。1馆/点覆盖2.1平方公里,2.5万人,服务半径平均为820米,平均徒步10分钟就有一所公共图书馆。<sup>[1]</sup>这种网点设置,才可以为用户提供基本的服务,这样的图书馆,才可以称之为“公共图书馆”。中国公共图书馆人面临的任务,就是改变目前“一级政府设置一个图书馆”、“一个城市只有一个图书馆”的状况。

## 3 公共图书馆服务体系与总分馆建设

### 3.1 公共图书馆服务体系的概念和类型

“公共图书馆服务体系是社会公共文化服务体系的重要组成部分,是公共图书馆机构和服务的总和,是公共文化服务体系的基础体系。”<sup>[2]</sup>从种类划分,“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。”<sup>[3]</sup>

### 3.2 我国公共图书馆服务体系建设简况

1999年5月13日开始,上海市启动文献资源共建共享协作网,北京市自2003年开启了以基层图书馆为主要内容的新时期公共图书馆服务体系建设,天津市公共图书馆服务体系建设主要集中在延伸服务方面,把公共图书馆服务的触角向行业、社区和农村延伸。2003年杭州市图书馆实施了一证通工程,2009年6月东莞图书馆在全市启动了区域图书馆集群管理体系,2003年10月,深圳市自正式启动“图书馆之城”建设以来,他们根据普遍均等服务目标的要求,通过基层图书馆和服务点的建设、构建区域性服务网络,来保障公共图书馆服务的普遍均等和全覆盖。<sup>[4]</sup>

### 3.3 总分馆和总分馆制

在图书馆服务体系构建过程中,总分馆建设值得特别关注。2005年,苏州市图书馆开始了具有苏州特色的总分馆建设,“由分馆所在地的基层政府提供场地、设备和物业等费用,并向苏州图书馆支付一定的年度费用,由苏州图书馆负责软件安装、文献资料配送、人员配备和日常服务,双方以协议的方式确认彼此的责任”。目前,已经建成分馆25个。<sup>[5]</sup>从2007年初开始,嘉兴图书馆总分馆建设铺开。基于乡镇一级政府财力无力独自承担起公共图书馆建设这一现实,嘉兴市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,构建了由多级政府联合建设公共图书馆服务体系的事业发展模式。嘉兴模式的突出特点是城乡一体化,目前已建成10多个分馆(含2所区馆,其余为乡镇分馆),已形成以市、县级图书馆为中心,以乡镇(街道)分馆为骨干,以村(社区)图书室和图书流动车为基础的三级服务网络。<sup>[6]</sup>佛山市禅城区联合图书馆是一个由政府完全拥有所有权的总分馆制图书馆服务体系,它是根据本地区人口数量及分布状况、范围等标准,在不同的区域建立一批布局合理、深入社区、贴

近市民的中小型公共图书馆群。建成后图书馆的人员配备及日常运作经费全部由政府全额承担,集中统一管理。<sup>[7]</sup>

### 3.3.1 总分馆概念辨析

总分馆是一个舶来品,是西方国家公共图书馆成熟做法,“美国所奉行的总分馆是一个统一的系统,分馆是总馆的一部分或总馆的一个对外服务部门这种模式在于建设、投资和管理主体的统一。”“总分馆制这一图书馆服务体系是指由同一个建设主体资助、同一个主管机构管理的图书馆群,其中一个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或与总馆一起隶属于同一个主管部门,在业务上接受总馆管理。”<sup>[8]</sup>

### 3.3.2 总分馆的主要标志

从上述可知,嘉兴市图书馆作为乡镇分馆的总馆,负责管理乡镇分馆的经费、人员、设备、资源建设和相关业务活动。佛山市禅城区联合图书馆是由政府完全拥有所有权的总分馆制,所有分馆的人员、经费由图书馆集中统一管理。苏州总分馆建设主体下移,区政府或街道办事处提供馆舍并出资,苏州图书馆负责文献资源和委派工作人员。由于能支配资金,能对管理人员实行控制,嘉兴、苏州和佛山禅城模式的基本特征是人、财、物管理的高度统一,是资源的高度共享。所以,这三种模式是严格意义上的总分馆制。

### 3.3.3 总分馆制的特点述要

总分馆特点有三:一是资源共享。采用“interlib 图书馆集群化管理系统”,将一个区域内的图书馆紧密联系起来,组成便捷高效的图书馆服务体系,各分馆的图书可以进行互换,读者只要办理了一张借阅证,就可以在任何一個联网图书馆内借还图书,实现了通借通还的服务模式;二是规范化管理,主要体现在五统一:统一管理、统一采购、统一编目、统一配送、统一标识和统一服务。总馆的其他服务,如读者咨询、讲座、培训等,也可延伸至分馆;三是专业化服务。让各分馆分享总馆的各种专业资源,按总馆的专业水平打造各分馆的专业服务,指导和帮助各分馆提升专业水准。比如,图书由总馆统一采购。总馆凭借专业优势,对图书馆进行统一编目,提高了分编工作的效率,有效地降低了分编误差,极大地减少了各分馆劳动成本。

### 3.3.4 总分馆绩效考略

深圳宝安区图书馆,早期建设的基层图书馆,尽管也以总分馆称呼,但管理是松散的,分馆管理主体各不相

同,后续经费不能保障,无法做到可持续发展。2008年,根据协议,区财政将分馆运行经费纳入下年度财政预算,人、财、物由区图书馆统一管理。技术平台、图书采购、人员培训、宣传标识、讲座资源,均有区馆统筹,提供和区图书馆内容相同的服务等;这种管理模式有效解决了基层分馆后续经费无来源及管理不规范等问题。因为有总馆在资源、技术、人才等方面强有力的支撑,服务效益明显高于非直属分馆。2008年7月第一批4个直属分馆与同期2个非直属分馆运营成本及服务状况的比较,4个直属分馆的外借成本分别是52.05元、31.21元、28.99元、17.05元,而非直属馆的外借成本最高达328.64元;活动成本分别是74.37元、47.89元、113.74元、92.50元,而非直属分馆则高达500元。<sup>[9]</sup>

## 4 免费开放与总分馆建设

建立覆盖全社会的公共文化服务体系,是维护人民群众基本文化权益的主要途径,公共图书馆服务体系,是图书馆工作者为公共文化服务体系构建做出的卓越贡献,总分馆制则是公共图书馆服务体系理想境界,这种方式,对免费开放有着非常重要的意义。

### 4.1 免费开放要着眼图书馆服务体系构建

领会文化部《意见》免费开放的区域外延,有必要回顾文化部构建公共文化服务体系的思路和导向。构建公共文化服务体系,一直是文化部工作的重中之重。十七届五中全会后,2010年10月,文化部在云南昆明召开了“全国村级文化建设工作座谈会”,同年12月,中宣部和文化部在河北霸州召开了“全国县级公共文化服务体系构建现场经验交流会”,2011年6月初,中宣部和文化部又在山东烟台召开“全国地市级公共文化服务体系构建现场经验交流会”。在烟台会议上,蔡武部长强调,加强公共文化服务体系建设,必须要着眼全局,实现重心下移,抓住市、县、乡、村四级文化建设,促进公共文化服务均等化。蔡部长指出,文化部十二五构建公共文化服务体系的基本思路是“促进公共文化服务向农村基层的延伸和覆盖,努力弥补农村文化建设的历史欠账,使文化资源在城乡之间均衡布局、合理配置、科学组合,让农民享受到与城市居民同样的文化实惠,推动城乡文化全面协调可持续发展。”<sup>[10]</sup>可见,文化部对公共文化服务体系构建思路是清晰的,《意见》的出台是从构建公共文化服务体系的大局出发的。这个结论,也可以从《意见》的出台背景进一步得到印证,如前述十七大对建成公共文化服务体系的要求



是2020年,十七届五中全会将基本建成覆盖全社会公共文化服务体系的时间,从2020年提前到了2015年,不难看出,这次意见的出台,是落实十七届五中全会精神的具体举措。之所以这样赘述,是想说明一个问题,《意见》规定的免费开放资金,不是县级图书馆用来自扫门前雪的,这笔资金使用,应该在构建公共文化服务体系的大背景下,在建设公共图书馆服务体系的思路下,理解和思考问题。如果将免费开放理解为降低图书馆门槛,把该经费补助简单地用来增加购书费用和日常费用,而不去构建图书馆服务体系,那么,我们就无法践行均等服务的行业承诺,无法实现全覆盖的宏伟目标,失去整个行业发展的大好机会,再次沦为边缘。

#### 4.2 推行以县馆为总馆,乡文化站为分馆的总分馆制。

从构建公共文化服务体系的视角,我们认为,总分馆制是县级公共图书馆实施免费开放的必然选择。

如前述,总分馆制有利于实现文献资源互补及共享,能有效地减少重复建设和重复劳动,达到资源的合理配置,缓解购书经费紧张的问题,有利于提高公共图书馆的辐射力、资源利用率以及服务能力。正因为如此,邱冠华、于良芝等人在《公共图书馆的设置与体系建设研究》中指出:在现有政府行政体制中,县政府比较适合成为覆盖全社会的公共图书馆服务体系的直接责任者,一方面,在这些区域设置的图书馆群的规模比较适中,便于管理,另一方面,通过对该图书馆群的统一规划、集中管理,可以取得比较显著的规模经济效益,节省成本。建议“县政府在全县范围内建设总分馆体系,按人口合理规划和布局固定图书馆以及流动图书馆的停靠点,逐步地、因地制宜地建成覆盖全辖区的公共图书馆服务体系”。<sup>[11]</sup>

笔者认为,建设以县馆为总馆,以乡镇文化站为分馆的总分馆制的条件已经具备。第一,《意见》规定,中西部县级馆每年由中央财政补助20万,乡镇文化站每年补助5万,这样的资金支持力度,为县级图书馆总分馆制建设奠定了经费基础;第二,中宣部、中编办等六部委《关于加强地方县级和城乡基层文化队伍建设的若干意见》核定:县、乡镇综合文化站人员编制,每个文化站不少于2人,这些编制,建设分馆时可以统筹考虑;第三,分馆场地可以与乡镇协商解决。县级以上公共文化服务的设施和功能,中宣部和文化部要求“到2015年,在全国所有乡镇和街道建立起公共电子阅览室。要加强城乡基层公共文化服务机构的网络服务平台建设。县级以上公共文化机构

要建成网络服务平台,将文化馆的数字化建设纳入共享工程建设体系。<sup>[12]</sup>这些要求,会逐步进入对乡镇干部的考核程序之中,当地干部会逐步有所认识和觉悟,只要我们取得乡镇的理解和支持,场地问题并不是无法逾越的障碍。第四,分馆人员的培训,可以通过县馆加以解决。县馆没有力量的,也可以通过当地市级馆和省馆集中培训。

## 5 结语

公共文化服务体系构建,是实现文化均等服务的唯一途径,公共图书馆服务体系建设,是图书馆实现职业目标的伟大社会实践,总分馆制是实现免费服务最佳方式,是图书馆服务体系构建的必然选择。正因为县级馆资金和专业人员存在困难,总分馆建设就显得尤为重要。谁行动的早,谁就能占先机,谁动手快,谁就能掌握主动。

#### 参考文献:

- [1]李国新.公共文化服务体系中的图书馆[EB/OL].[2011-02-26].<http://www.pzhlib.gov.cn/UploadFiles/10-9-14-%C5%CA%D6%A6%BB%A8-%B9%AB%B9%B2%CE%C4%BB%AF%B7%FE%CE%F1%CC%E5%CF%B5%D6%D0%B5%C4%CD%BC%CA%E9%B9%DD.ppt>.
- [2]王学熙.公共图书馆服务体系建设的现状与对策.图书馆理论与实践,2008(2):82-87.
- [3]于良芝等.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.
- [4][8][9]李彬.公共图书馆总分馆概念辨析及其效益述评[J].图书馆工作与研究,2010(12):34-36.
- [5]苏州图书馆总分馆介绍[EB/OL].[2011-05-26].<http://www.szlib.com/ServiceGuide/MasterLibrary.aspx>.
- [6]嘉兴市图书馆.分馆风采[EB/OL].[2011-05-26].<http://www.jxlib.com/fgjs/fgjs.aspx>.
- [7]佛山市禅城区联合图书馆建设[EB/OL].[2011-05-26].<http://www.cclib.cn/page/6.htm>.
- [10][12]全国地市级公共文化服务体系建设的经验交流会召开[EB/OL].[2011-05-26].[http://news.xinhuanet.com/2011-06/02/c\\_121489138.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-06/02/c_121489138.htm).
- [11]邱冠华等.公共图书馆的设置与体系建设研究[J].中国图书馆学报,2010(2):18-25.

作者简介:黄群莲(1971—),女,浦江图书馆副研究馆员。