

# 提升公共图书馆公共文化服务能力的保障机制探究<sup>\*</sup>

■ 田忠强

**[摘要]** 从法律规范、规划统筹、科学决策、考核评价、经费保障、资源建设、人才保障、服务创新和用户激励等9个方面,结合国内外公共图书馆服务现状,借鉴泰达图书馆的成功经验,较为全面地探讨提升公共图书馆公共文化服务能力的保障机制。

**[关键词]** 公共图书馆 公共文化建设 机制

**[分类号]** G251.5

**DOI:**10.7536/j.issn.0252-3116.2013.20.012

## 1 公共图书馆是公共文化服务体系的重要组成部分

2011年12月30日,由国家质检总局、国家标准管理委员会批准发布了《公共图书馆服务规范》(GB/T28200-2011,以下简称《规范》)<sup>[1]</sup>。作为我国图书馆规范体系中首个服务类标准,它定义了公共文化服务体系。继之,2013年1月30日,文化部发布了《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》(以下简称《规划》)<sup>[2]</sup>,肯定了公共图书馆作为公共文化服务体系的重要组成部分,承担保存人类文化遗产、提供知识信息、传播先进文化、开展社会教育的重要职责;强调了公共文化服务是公共图书馆的核心业务;明确提出了到“十二五”末,逐步建立覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的服务网络,带动全国图书馆事业发展,使公共图书馆在公共文化服务体系中发挥主体作用、成为人民群众基本文化需求的重要阵地的总体目标。这就为新时期公共图书馆的存在和发展奠定了价值基础。因此,公共图书馆必须维护在公共文化服务领域的主体地位,保持主导性话语权。本文研究的意义在于围绕前述《规范》、《规划》的实施,构建体系化的保障机制,以促进这种主体地位的确立和主导角色的实现,保证公共图书馆的公共文化服务能力不断提升。

## 2 公共图书馆提升公共文化服务能力的发展困局

然而,在当前社会环境下,公共图书馆却面临许多

“内忧外患”。概括说来,就是来自外部竞争和自身瓶颈的双重挤压。

### 2.1 来自外部环境的激烈竞争

**2.1.1 近亲族群的竞争** 自2011年开始,借助国家的扶持政策,公共图书馆的近亲族群如美术馆、文化馆、档案馆、博物馆等,全部实行了免费开放,开展了诸多公益服务,冲淡了公共图书馆在公共文化服务中的核心作用。

**2.1.2 平行族群的竞争** 随着网络及电子信息技术的日益成熟和发展,网上书店、移动阅读、各类文化娱乐网站、提供在线浏览或下载的论坛等日益发达,大量分流了图书馆用户,改变着人们的阅读习惯和休闲方式,使图书馆的核心业务日益边缘化。

**2.1.3 生产厂商的跨级竞争** 公共图书馆文献信息资源的供应者,如数据库商及图书、期刊出版商等,利用网络和新技术提供的便利,跨越图书馆枢纽,以更加灵活便捷的服务将图书馆用户“拉拢”为直给用户,将公共图书馆及其消费用户“通吃”。

**2.1.4 来自搜索引擎“一网打尽”式的竞争** 在互联网发达的今天,百度、Google等强大的搜索引擎已经成为人们获取信息的首选,导致大量用户尤其是年轻用户对传统图书馆服务的“背弃”,使公共图书馆用户进一步分流,且呈持续扩大化的趋势。

激烈的竞争导致图书馆用户不断瓦解、分流,公共图书馆的生态环境受到严重威胁。

### 2.2 掣肘于自身的发展瓶颈

毋庸置疑,我国公共图书馆事业近年来得到了长

<sup>\*</sup> 本文系天津市艺术科学研究规划项目“滨海新区公共图书馆服务社区文化建设的创新实证研究”(项目编号:c12073)研究成果之一。

**[作者简介]** 田忠强,泰达图书馆档案馆副研究馆员,副书记,E-mail:tianzq@teda.gov.cn。

收稿日期:2013-09-16 修回日期:2013-10-08 本文起止页码:73-77 本文责任编辑:王传清

足发展,但第十二届全国省、自治区、直辖市及较大城市图书馆馆长联席会认证,公共图书馆的发展瓶颈问题依然严重<sup>[3]</sup>:欠发达地区、县级以下图书馆经费极度匮乏,严重影响了公共文化服务能力;缺乏常态化资金保障,仅凭领导重视与否决定图书馆经费多寡,不利于图书馆统筹安排、持续发展;专业人才匮乏、人才流失严重以及缺乏严格的准入标准,使一些图书馆成为安排冗员的地方;传统的条块分割管理模式,不利于实现整体网络化效益,削弱了基层图书馆活力,并造成资源浪费。

本课题组于2013年3月至6月,对天津滨海新区所辖已有或在建公共图书馆的6个地级区域(包括塘沽、汉沽、大港、泰达——经济技术开发区、空港经济区、中新生态城)的社区居民进行了调研,调研结果显示,公共图书馆的公共文化服务特别是社区文化服务,虽时有开展,但存在许多问题:服务活动有的只是作为有关部门政绩和图书馆业绩的点缀,缺乏统筹安排,自发性、随机性较强;服务效果缺乏考评;经费保障无力,个别馆的经费居然10年没有增加;图书更新过慢,有的社区馆10年没进新书;更有甚者,馆舍被挪作他用;服务多有临时人员替代,从学历到资历都不具备提供合格服务的能力;服务方式仍以传统借还书业务为主;在激励读者、用户方面缺乏有效措施……

产生以上问题的原因固然很多,但刨根溯源,就是缺乏全面、系统、科学、长效的保障机制。这是制约公共图书馆公共文化服务能力提升的根本因素和最大难题。

### 3 提升公共图书馆公共文化服务能力的保障机制探究

破解前述发展困局,公共图书馆必须内外兼修,以提供超前和有效服务为目标,以巩固和壮大文化信息消费者队伍为途径,从统筹规划、科学决策、考核评价、经费保障等多方面入手,全方位地建立、完善保障机制,以确保公共文化服务能力的不断提升。

#### 3.1 增强法律和“维权”意识,建立并完善法律法规保障机制

2011年出台的《公共图书馆服务规范》,对各级政府提出了履行职责和统筹规划的要求,对图书馆管理者和服务人员提出了管理和考核要求,对读者和社会提出了监督和共建要求,构筑了一个三维立体框架,且与先前颁布的《公共图书馆建设用地指标》、《公共图书馆建设标准》、《公共图书馆评估标准》等相辅相成、

呼应衔接,基本形成了体系化的法律规范,为公共图书馆事业发展提供了法理依据<sup>[4]</sup>。各级文化行政主管部门、公共图书馆,都要增强法律意识和“维权”意识,把规范吃透用足,用“尚方宝剑”驱动政府承担法定职责。

《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》将推进《公共图书馆法》立法进程作为重要任务之一,以为图书馆事业发展提供法制保障。自2011年开始,全国“两会”代表均曾提出制定《图书馆法》的议案<sup>[5]</sup>,多家主流媒体给予了积极呼应。这都表明,公共图书馆的立法已基本形成共识,优化图书馆事业发展的法制环境已显露曙光。各级公共图书馆要从多方面提前做好应对准备,抢抓机遇,乘势而上。

同时,公共图书馆要积极促成地方法规的制定,用自下而上的立法实践,推动有关法律法规保障机制的建立和完善。1996年11月,《深圳经济特区公共图书馆管理条例》和《上海市公共图书馆管理办法》几乎同时颁布,自2000年开始,内蒙古、湖北、北京等地相继出台图书馆条例。这些地方性规章,虽然强制性和权威性尚显不足,但毕竟顺应了时代需要,表达了公共图书馆发展的法律诉求。而且,先进地区的公共图书馆发展状况、服务水平和社会效益等,已经引起全社会的重视和肯定。

作为地方公共图书馆,要在公共文化服务实践、宣传推广和学术研究上为公共图书馆立法探幽发微、建言献策,以形成星火燎原之势,从下而上促进国家图书馆法尽早出台。

#### 3.2 开展自上而下的顶层设计,建立规划统筹协调机制

公共图书馆事业发展要结束各自为政、条块分割的局面,离不开统一的规划协调。在《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》公布以前,我国公共图书馆发展长期缺乏“国字头”的顶层设计。基于此,在地方上,虽然也有不少公共图书馆在制定发展规划做过一些努力,但缺乏科学严谨的规划过程,虽然冠以“规划”之名,却无扎实推进之实,既缺乏科学指导,又缺乏有力保障。《规划》发布以后,地方公共图书馆要善借东风,促成地方公共图书馆中长期发展规划出台,建立规划统筹协调机制,确定各自的发展方向、发展目标和品牌战略,明确阶段性重点任务,划清各相关单位的职责,制定考核评估标准。

同时,还必须要有系统的制度保障。在馆舍建设、经费保障、人员配置、设备更新等方面,形成统筹保障

机制,变“图书馆请求别人给做什么”为“各职能部门必须做什么”,从根本上为图书馆“补气壮骨”。

### 3.3 强化公共意识,建立公众参与的科学决策机制

由于公共图书馆均为各地政府举办,在其服务方向和重点的选择上,难免会带有当地传统色彩甚至长官意志的烙印。多年来,以速度、形象等为目标的发展理念,又在一定程度上影响了公共图书馆服务的科学性和连贯性。改变对政府特别是领导者个人的过度依赖,就要强化公共意识,引入公众参与。从长远看,业界公推法人治理结构改革;从当前看,可采取建立代表社区居民意志的读者委员会等形式。

法人治理结构是现代企业制度中最为重要的组织架构。公共图书馆引入法人治理结构,能够更好地体现公众权力和公众意志。通过建立理事会、职工代表大会(广义上包括读者代表、社区代表)等,形成决策、管理和监督“三权分立”<sup>[6]</sup>,有利于决策、运营的科学化和规范化。深圳图书馆作为深圳首批 10 个法人治理结构试点单位之一已开始启动<sup>[7]</sup>。

在法人治理结构中,理事会是一个决策机构,其成员由政府部门代表、社会人士、行政执行人等组成,并以社会人士为主;公众参与的职工代表大会行使监督权;图书馆管理层在职工代表大会的监督下执行理事会的决定。这种广泛参与的运行机制,在改变政府既管事业又干事业格局的同时,可使公共图书馆逐步摆脱对政府的过分依赖,成为社会管理、社会服务的主体,回归公共文化服务角色本原。

法人治理结构所绘制的蓝图虽好,但要真正实现,不可能一蹴而就。作为过渡,读者委员会制则较为现实,可由其代为行使理事会的决策职能。读者委员会通过正式章程确定宗旨、任务、组织机构与工作职责等。委员会成员应主要来源于社区读者,社区分馆的读者委员会可参照此方式组建。读者委员会应能代表不同层次读者的利益,在涉及公共文化服务等方面行使建议、评价、监督甚至否决的权利,成为联系图书馆与社区读者的桥梁和纽带。

### 3.4 实施全方位监督制约,建立并完善立体化考核评价机制

长期以来,行政监督是公共图书馆监督的主要组成部分。但这种来自主管部门的监督,形式单一、视野有限,加之日久形成的一些惯性、惰性和其他人为因素,导致这种监督最终形同虚设。因此,必须进行全方位监督考评。当前,可逐步强力推行以下三项举措:

#### 3.4.1 全面推动自上而下的事业评估 以文化部推

行的公共图书馆评估工作为抓手,促进文化行政主管部门的宏观管理和有效指导,并依据评估结果,完善有关政策、法规和发展规划,促进图书馆改善条件,改进工作,提高资源建设、对外服务、学术研究和科学管理水平,从而达到“以评促建”的目的。

3.4.2 坚持自下而上的利益相关者评价 建立以社区文化信息服务需求为导向、以用户满意度为杠杆、以利益相关者参与为必要条件的公共图书馆公共文化服务评价体系。在这个体系中,要以读者和用户为评价主体,以公共文化服务内容作为评价要素,以分级用户满意度为标准,以评价与反馈即时互动为实现方式。

3.4.3 引入第三方评价——ISO9000 质量管理体系认证 ISO9000 质量管理体系,是国际标准化组织制定的国际通用标准,已被 110 余个国家和地区广泛采用。给图书馆公共文化服务以一个客观定量的标准,让公益性公共文化信息服务与盈利性文化产品一样接受第三方考评,将使公共图书馆事业得以全面规范和大幅度提升。2012 年,经劳氏公司严格审核,泰达图书馆通过了 ISO9000 质量管理体系认证,实现了各项工作的规范化、标准化质量控制,为全国地级公共图书馆提供了成功范例。

### 3.5 创新投入模式,建立多渠道经费保障机制

当前,我国公共图书馆经费大多来自单一的政府投入。因此,“捉襟见肘”成为提升服务的瓶颈。美国慈善基金长期保持扶持公共图书馆事业的传统,其力度之大、持续之久,令我国同行感叹。OCLC(联机计算机图书馆中心)的 Geeking(极客)服务自 2009 年进行试点运行,盖茨基金会额外赞助 72 万美元支撑活动,确保了参与活动的图书馆 5 年内持续深入到当地社区开展服务<sup>[8]</sup>。我国公共图书馆应从中受到启发,学会“两条腿走路”——充分利用法规政策,确保财政支持。公共图书馆要善于说服政府有关职能部门,促进政府履职买单;还要注重用业绩和效益说话,争取专项、定向财政补贴。无论从战略或策略角度而言,政府投入永远都是主渠道。

创新投入模式,积极争取捐赠。争取社会捐赠要坚持双赢原则,为获得固定、持续的资源和经费赞助,公共图书馆可赋予捐赠企业、团体和社会名流等以馆舍或活动的冠名权,如“康师傅分馆”、“刘硕海国际藏书票馆”等;大型公益活动如读书节、夏令营等,也可与有关推介活动结合起来,允许捐赠方获得冠名权以后,将自己的品牌借助图书馆及相关活动推向社会,图书馆则利用获得的赞助,提升基础设施建设,把活动办得



更加有声有色。

### 3.6 打破独家经营壁垒,构筑共建共享的资源建设机制

为满足当代社会的多样性需求,公共图书馆必须建设结构合理、载体丰富、覆盖面广泛的馆藏资源体系。但由于各地基础、条件不同,各馆资源的内容、规模、载体形式等也会存在差异和不足。有效的解决办法就是打破独家经营壁垒,构筑共建共享的资源建设机制。在具体实施过程中,要注重把握好两个选择:

**3.6.1 资源配置的重点和方向性选择** 公共图书馆要在保障社区居民基本需要的同时,紧紧瞄准本地区经济社会发展的现状,让有限的资源经费配置最大程度地契合地区经济社会发展的需要。在这方面,泰达图书馆根据区域支柱产业结构,经过多年不懈努力,逐渐形成了以技术信息、专利信息、经济信息为主的文献资源体系,基本满足了区域支柱产业、高科技企业和科研院所的研发、生产需要,初步形成了现代工业园区特色,获得了国家图书馆、国家科技图书文献中心的认可和好评。

**3.6.2 共建共享的战略合作伙伴选择** 当前,因为同质化和人为因素等影响,同类并相邻图书馆的资源共享几无意义。泰达图书馆的选择是随巨人同行,先后成立了国家数字图书馆泰达分馆、国家科技图书文献中心泰达服务站、全国文化信息资源共享工程泰达支中心,加入了中国图书馆联盟,搭建了滨海科技信息服务平台,发起并实施了全国开发区地方文献交换活动等,有力地加强了资源体系建设,为政府、企业和社会公众提供了高端、前沿、海量的文献信息资源和公共文化服务,先后被文化部、工信部、国家档案局和中央档案馆等评为全国先进单位。

### 3.7 引入图书馆员职业资格认证制度,建立人才保障机制

过去由于部分公共图书馆进入人无门槛,常使一方“圣土”沦落为安排政府冗员和各种“关系户”的大杂院,这是图书馆最无奈也最招人诟病之处。建立人才保障机制,就要引入想干事的人,留住能干事的人,淘汰不干事和干不成事的人,让有限的人力资源发挥最大效能。当前,引入国际通行的图书馆员职业资格认证制度,或将成为实现这一目标的首选举措。

图书馆员的职业资格认证,又称图书馆职业准入制度,即由国家或图书馆协会制定职业标准和任职条件,由专业机构考核、鉴定,对考核合格者授予相应证书,其取得资质后才能从业<sup>[9]</sup>。此项制度由英国自

1885年首创,实行多元认证,体系完整、全国统一;美国的认证由“图书馆学高等教育认可”和图书馆员职业资格认证两部分组成<sup>[10]</sup>;日本由指定大学认定;澳大利亚、韩国均由行业协会认证,韩国还以法律形式给予确认<sup>[11]</sup>。

在我国推行这一制度,必须充分结合国情。考虑地域差异性,可实行省际认定;根据行业的多元性,可按图书馆类型制定不同标准,以增强针对性,如高校图书馆员、公共图书馆员、研究机构图书馆员等;按照标准的层级性,可设计定级考核,以适应不同层级图书馆的需要,也为馆员个人的职业生涯预留发展空间。这样,可有效提高公共图书馆的社会地位,改变其社会形象,提升其整体服务水平。

### 3.8 以读者多元化个性化需求为导向,不断完善服务创新机制

2009年,OCLC推出的图书馆极限服务提出:“图书馆要满足每个社区公民的任何信息需要”,“帮助社区的人们认识到图书馆随时准备为他们每一个人服务”<sup>[8]</sup>,宣称读者的任何需求都会得到公共图书馆的支持<sup>[12]</sup>。这种“具体到每个人”的细分读者的服务理念,应该引起我们深思。国内多数公共图书馆仍在继续提供粗放式服务,严重滞后于时代发展要求和科技进步现状。扭转这一局面,就要借鉴细分读者的理念,以读者多元化、个性化需求为导向,着力推进公共文化服务方式创新。

**3.8.1 探索总分馆社区服务模式** 以我国国情和实力,不可能在短期内实现OCLC那样的极限服务。但以小微图书馆室为主的社区分馆,具有“专、精、特”等优势,最能实现读者群细分。如学区附近的小区分馆,可重点提供以儿童家庭为主的兴趣阅读和亲子游戏服务;在蓝领公寓分馆,则应以就业指导、技能培训等阅读、讲座和娱乐服务为主;在科研院所分馆,则要首选前沿理论、行业动态等推送服务。总馆对分馆要加强服务指导和资源保障,通过专业平台和技术手段,实现总分馆之间的无缝链接。

**3.8.2 开拓与新信息技术结合的数字推送服务** 数字推送服务是新近推出的一项重要服务举措。即在公共文化服务中,利用新型信息技术提供的便利,将丰富的数字信息进行深度挖掘,根据用户的个性化需求,有针对性地将数字信息推送到用户数字终端。具体工作包含三个方面,即:①挖掘、发现用户需求;②挖掘、发现用户所需的数字信息;③将数字资源与用户需求相匹配,进行定向推送。多年以前,泰达图书馆即已开展

了此项服务,其发展过程大致经历了数字信息远程访问和下载服务、移动图书馆开发运营、高端信息产品——手机短信、微信推送服务等三个阶段,为公共文化服务拓展了新途径,搭建了新平台。

### 3.9 以服务对象满意度为终极目标,建立以积分制管理为核心的用户激励机制

所谓积分制管理,是指把积分制度用于对人的管理,以积分衡量价值,反映和考核综合表现,然后再把物质和精神奖励与积分挂钩,从而激发人的主观能动性和创造性。积分制管理是目前使用最多的用户激励机制,被百度知道、腾讯搜搜问问、新浪爱问人、淘宝会员等广泛、大量使用,并且取得了良好的市场效果<sup>[13]</sup>。

公共图书馆可以积分制为核心,综合考虑用户的多样性需求,设计一个图书馆公共文化服务、积分方法与用户进阶式特权等密联系的用户激励机制,将用户的参与度、综合表现等全面量化,并记录到用户信息系统,作为对其权力扩展、物质或精神奖励的考量标准。

建立积分制用户激励机制,要把握好两个重点环节:①确立公共文化服务内容与加分体系。为激发用户的阅读热情,可将用户的图书借阅量纳入评分加分体系;为推广移动图书馆服务,可将用户登录量纳入评分加分体系;为推广数字资源,可将用户的浏览量、下载量纳入评分加分体系;对于义工和志愿者用户,根据志愿服务情况纳入评分加分体系等。②确立与加分体系对应的奖励措施。这种奖励应是广泛的,既可是物质的也可是精神的,既可是实际的也可是虚拟的。可根据图书馆和用户的实际情况设定,甚至可以设计一种虚拟货币,与积分体系挂钩。如美国独立城图书馆为了激励人们读书,就设计了一种“馆币”,在 2011 年圣诞节前的专项读书活动期间,青少年读者每借阅 1 本图书就可以得到 1 元“馆币”,累加起来的“馆币”可以用于圣诞节在图书馆购买各式各样的小礼物<sup>[14]</sup>,此

举既激发了青少年的读书兴趣,又取得了良好的宣传效果。

#### 参考文献:

- [1] 公共图书馆服务规范[OL]. [2013-07-04]. [http://www.ahzwgk.gov.cn/xxgkweb/showGKcontent.aspx?xxnr\\_id=96644](http://www.ahzwgk.gov.cn/xxgkweb/showGKcontent.aspx?xxnr_id=96644).
- [2] 文化部关于印发《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》的通知[OL]. [2013-07-04]. [http://59.252.212.6/auto255/201302/t20130205\\_29554.html](http://59.252.212.6/auto255/201302/t20130205_29554.html).
- [3] 全国图书馆馆长指出:图书馆发展面临四大瓶颈[OL]. [2013-09-30]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/16/content\\_12464631.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/16/content_12464631.htm).
- [4] 李忠实. 学习《公共图书馆服务规范》提高公共文化服务能力[J]. 科技信息, 2013(5): 206.
- [5] 刘修兵, 张建友, 李珊珊. 代表委员呼吁加快文化立法进程 保障文化有序发展[OL]. [2013-09-30]. [http://www.ce.cn/culture/gd/201303/14/t20130314\\_24200173.shtml](http://www.ce.cn/culture/gd/201303/14/t20130314_24200173.shtml).
- [6] 刘霞. 事业单位法人治理结构初探[J]. 中国人才, 2007(11): 24-25.
- [7] 内地首个法人治理结构事业单位昨成立[OL]. [2013-07-04]. [http://gzdaily.dayoo.com/html/2009-03/28/content\\_517093.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2009-03/28/content_517093.htm).
- [8] 盖茨基金会赞助 OCLC 进行美国公共图书馆宣传运动\_极客图书馆覆盖 24 州运动[J]. 现代图书情报技术, 2011(12): 23.
- [9] 吴慰慈. 图书馆职业资格认证制度[J]. 图书馆建设, 2004(2): 7-8.
- [10] 徐长生. 我国图书馆员职业资格认证制度问题研究综述[J]. 图书情报工作, 2009, 53(3): 87-90.
- [11] 孙占山. 国外图书馆员职业资格[J]. 新世纪图书馆, 2008(4): 89-91.
- [12] Whatever you seek, the public library supports it all[OL]. [2013-07-04]. <http://geekthelibrary.org/geek-the-library/index.html>.
- [13] 积分制管理[OL]. [2013-09-30]. <http://baike.baidu.com/link?url=GFvIEkvowgtYKXrIYHFEw6r4rXG-p9o6e9NQqFkQI36U9czAsGNaMubpOdXsQqTciDlvXBxzXY4n6IyV9UFila>.
- [14] 吴德岗. 美国公共图书馆的服务理念与工作特色——“2012 美国最佳小图书馆”评析[J]. 图书馆建设, 2012(7): 48-50.

## Study on Safeguard Mechanisms to Enhance the Capacity of Public Cultural Services in Public Libraries

Tian Zhongqiang

TEDA Library and Archives, Tianjin 300457

**[Abstract]** This article discussed how to enhance safeguard mechanism of the capacity of public cultural services in public libraries, considering domestic and international status of public library services and drawing on the successful experience of TEDA Library, from the nine aspects including the legal norms, industry planning, decision-making mechanisms, evaluation mechanisms, fund-ensuring mechanisms, public cultural resources system construction, services innovation and user incentives.

**[Keywords]** public library public culture construction mechanism