

从评估定级看我国公共图书馆事业发展20年

李 丹^{1,2} 申晓娟² (1 北京大学信息管理系 2 国家图书馆研究院)

摘 要 文化部自1994年开始组织实施全国县以上公共图书馆评估定级工作,通过统一标准,分级评估,深入贯彻了我国文化行政主管部门各个时期对公共图书馆事业的管理思想,有效推动了公共图书馆事业不断取得新的进步。本文通过对历次评估标准的对比分析和相关评估总结材料的综合梳理,对我国公共图书馆事业20年来的发展变革进行了比较系统的回顾。

关键词 公共图书馆事业 宏观管理 评估标准 政策

DOI: 10.13663/j.cnki.lj.2014.07.001

Review of the 20 Years' Development of Public Library in China through the Assessment Project

Li Dan^{1,2}, Shen Xiaojuan² (1 Department of Information, PKU; 2 NLC Research Institute)

Abstract Since 1994, the Ministry of Culture has been conducting an assessment and rating project of public libraries at or above the county level. With a set of unified standards, it demonstrates the expectations towards public libraries during each period of development and effectively promotes the public library development. This article reviews the 20-year development of Chinese public library through summarizing and analyzing all previous assessment standards and summary reports.

Key words Public library, Macro management, Assessment standard, Policy

2013年10月21日,文化部办公厅正式发布第五次全国县以上公共图书馆评估定级上等级图书馆名单^[1],这次评估定级工作距1994年文化部第一次组织全国县以上公共图书馆评估定级恰好时隔20年。这个20年既是我国公共图书馆事业迎来快速发展的20年,也是我国公共图书馆精神理性回归的20年。20年来,全国县以上公共图书馆评估定级工作作为文化部履行全国公共图书馆事业监督管理职能的一个重要手段,不仅直接引导和推动了我国公共图书馆事业的发展进步,同时也在评估的过程中及时发现和深入调查研究了事业发展中存在的一些具体问题,从而不断调整公共图书馆管理政策,为事业发展营造了越来越好的宏观环境。本文拟对已经实施的五次评估定级工作及其发现进行简要回顾,并借此对我国公共图书馆事业20年来的发展变革进行一次比较系统

的总结和梳理。

1 我国公共图书馆评估简史

我国现行由政府主导的公共图书馆评估制度至少可追溯至20世纪80年代初期的创建“文明图书馆”竞赛活动,随后又经历了80年代末90年代初的科学评估探索,最终在1994年发展为全国县以上公共图书馆评估定级制度。

1.1 创建“文明图书馆”竞赛评比

改革开放初期,全国各地围绕两个文明建设,纷纷开展各种类型的争先创优活动。1980年,天津市公共系统的26个图书馆率先组织开展以优质服务为中心的创“文明图书馆”竞赛活动^[2]。随后,湖南(1984年)^[3]、江苏(1986年)^[4]等地也陆续组织开展创建“文明图书馆”竞赛活动。在各地创建工作取得明

显成效的基础上, 1987年10月, 文化部在北京就贯彻落实中宣部、文化部、国家教委和中国科学院《关于改进和加强图书馆工作的报告》的有关问题召开专门会议, 把创建文明图书馆活动作为图书馆改革的重要内容之一, 提出“要把这一活动推广到各地……做到有目标、有要求、有评比、有表彰”^[5]。根据这一会议精神, 文化部图书馆事业管理局于1988年4月发出《开展创建文明图书馆活动的通知》, 并于同年9月进一步发出《关于开展创建文明图书馆竞赛、表彰活动的通知》, 同时公布了文明图书馆、图书馆先进工作者的标准和条件。各地根据上述标准, 结合本地实际情况制定了有关评比细则和一整套比较科学的考评办法, 保证了整个竞赛评比工作的质量^[6]。1989年7月, 文化部召开了创建文明图书馆经验交流会, 讨论了文化部图书馆司起草的《继续开展文明图书馆活动的意见》, 并授予首都图书馆等127个公共图书馆“文明图书馆”称号^[7]。

总体而言, “文明图书馆”的评比条件比较粗略, 多数指标以定性评定为主, 因而科学性、准确性方面尚有欠缺, 评选中各馆之间往往出现互不服气的现象^[8]。虽然在后来文化部发布的《文明图书馆标准》及各地实施细则中采取了对定性指标进行定量记分的方法, 同时为每项具体工作赋予了不同的权重系数, 但是“文明图书馆”评比以定性评价为主的形式并没有得到本质改变。

1.2 科学评估

随着“文明图书馆”创建活动的逐步深入, 一些地区逐步认识到这种以定性评价为主的方式的弊病, 开始探索新的更加科学的办法。1987年浙江, 随后辽宁、湖南、北京、上海等地先后组织实施了以定量测评为主的大规模评估工作^[9]。天津市文化局在全面实践的基础上, 对这一时期的公共图书馆评估工作进行了大量深入的分析和阐释。该局不仅制定了《关于开展图书馆科学评估工作试行方案》和适用于区、县图书馆少年儿童图书馆的两套评估指标体系, 还组织专门人员在调查研究的基础上, 起草了《天津市区、县图书馆

藏书建设与目录工作规则》, 《天津市区、县图书馆业务档案管理办法》, 《天津市区、县图书馆业务统计实施办法》等三项业务管理工作规范, 同时选派和聘请既有图书馆专业理论基础又有丰富实践经验的专家和业务骨干, 组建起具有权威性的“天津市公共图书馆科学评估委员会”, 并按照实际工作需要, 把评估委员会划分为“科学管理考评组”、“藏书与目录工作考评组”和“数据统计组”, 深入并对口部组, 按评估指标要求, 逐项进行实际考评^[8]。

各地的科学评估工作在较长时间内仍与“文明图书馆”创建工作并行开展, 并逐渐成为“文明图书馆”评选的重要依据。

1.3 公共图书馆评估定级

在各地科学评估工作的基础上, 文化部于1993年组织对全国5个省级馆、4个单列市馆和70多个地级馆、300多个县级馆进行了试点评估, 1994年3月, 文化部图书馆司在武汉召开了全国图书馆评估工作座谈会, 对试点工作进行小结, 并部署开展面向全国的全面评估工作^[10]。此后, 这项工作逐步作为一项制度被长期延续下来, 1998年、2003年、2009年和2013年, 文化部又先后组织实施了第二到第五次全国公共图书馆评估定级工作。与此同时, 上海^[11]、深圳^[12]等地面向县以下基层图书馆的评估定级工作也随之展开, 其工作方法和评估标准也在实践中得到了不断调整和完善。

与国外评估主体日趋多元化的发展趋势相比, 在我国先行的公共图书馆评估实践中, 政府作为评估主体的特点仍然比较突出, 包括评估标准的修订、评估工作的组织以及评估结论的确定等, 都由政府主导, 并对政府主管部门有关公共图书馆事业宏观管理的方针、政策产生了非常直接的影响。正因为如此, 本文选择这样一个角度来观察我国公共图书馆事业发展的历史变革, 就具备了独特的现实基础。

2 历次评估定级标准反映我国公共图书馆事业改革发展思路

从1994年到2013年, 在前后五次评估定

级工作中,我国公共图书馆评估定级标准每次都有修订和更新,其中既有指标体系总体框架的变化,也有指标的增删、指标取值的调整以及指标测评方法的完善等诸多方面。评估标准的变化,既是对我国一定历史时期图书馆事业发展变化的适应,也在一定程度上反映了我国公共图书馆事业20年来发展变革的总体思路。本文主要以省级公共图书馆评估标准的调整变化为例进行分析。

2.1 公共图书馆公益性逐步回归

公共图书馆是由公共财政负主要建设责任,并面向社会公众提供平等免费服务的公益性机构,这一理念早在19世纪中后期就已在西方发达国家萌芽,并迅速发展为国际社会公认的通行原则。然而这一原则在我国公共图书馆界得到贯彻落实,却经历了一番曲折。20世纪八九十年代,为了弥补公共财政投入的不足,中央和地方各级政府纷纷施行“以文养文”的文化政策,1987年的《关于改进和加强图书馆工作的报告》提出,图书馆“在搞好无偿的公益服务的同时,也可以进行合理的有偿专业服务”^[13]。这一时期的公共图书馆评估定级标准也反映了这一发展思路。例如,在第一、二次评估标准中,明确列出了“创收纯收入”、“创收补充事业经费占创收纯收入”、“事业收入/创收纯收入”等指标。1994年第一次评估时,对省级图书馆“总经费”一项的起点值和满分值要求分别是100万元和500万元,而“创收纯收入”的起点值和满分值分别达到20万元和100万元,占到总经费的20%。许多图书馆因此投入大量精力进行经营创收活动,甚至将图书馆基本的普通借阅、参考服务列为收费服务项目,不同程度地影响了图书馆的正常业务工作,背离了公共图书馆应提供免费均等服务的理念。2003年第三次评估时,这些指标被取消,各级政府对公共图书馆的主要建设责任得以重新确立。与此同时,评估标准在不断提高政府对各级公共图书馆财政拨款要求的基础上,又分别在第四次和第五次评估标准中增加了对各类重点文化工程专项经费投入的考查指标。

2009年发布的第四次评估标准,进一步增

加了对各级公共图书馆“免费开放程度”的考查,也是宏观政策层面对当时以促进公共图书馆“免费与平等服务”回归为宗旨的“21世纪新图书馆运动”^[14]的明确呼应。2011年2月10日,文化部、财政部联合发布《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》^[15],要求全国所有公共图书馆全部免费开放,所提供的基本服务项目和公共空间设施场地全部免费。随后进行的第五次公共图书馆评估定级标准修订工作对这一政策要求给予了积极回应,专门增设了“公共空间设施场地免费开放”、“基本服务项目健全并免费提供”,以及“免费开放本地经费到位情况”等指标。

至此,公共图书馆的公益性以及政府创办公共图书馆的主体责任在评估标准中得以完全确立。

2.2 普遍均等的服务理念逐步深入

在《公共图书馆宣言》和《公共图书馆服务发展指南》中,比“免费”更为重要的原则还有“平等”,这两项国际图书馆行业文件都强调,公共图书馆服务应当面向所有人平等开放,而不应受到民族、国别、地域、年龄、性别、语言、身体状况、经济条件、职位高低或受教育程度的限制^[16]。在我国近20年的公共图书馆事业发展历程中,对这一原则的认识和接受也经历了一个渐进的过程。

1994年第一次评估时,对服务的考查主要包括发放借书证、书刊流通、检索咨询和读者活动等基本服务内容;1998年第二次评估时,增加了对“服务点、分馆”,“汽车图书馆”等馆外服务设施的考查要求,提倡图书馆突破阵地服务的局限,面向住地较远、行动不便或对图书馆不熟悉的用户主动提供延伸服务;同时要求图书馆提供“免证阅览”、“代借代还”、“预约借书”、“上门服务”以及“利用计算机及网络开展服务”等方便读者的服务措施,并特别在“每周开馆时间”一项的备注说明中强调,“凡周六日闭馆的不得分”,以克服以往图书馆开馆时间“机关化”的倾向,为公众在业余时间利用图书馆提供便利。

在服务对象方面,2003年第三次评估首次

设置了“为弱势群体服务”(主要是残疾人)的具体指标;2009年第四次评估在此基础上进一步提出了面向青少年和进城务工人员提供服务的要求;2013年第五次评估则将面向老年人的服务也纳入特殊人群服务范畴,同时在办馆条件中增设了“少儿阅览座席”的指标。

这些指标的变化,反映了政策层面对普遍均等的公共图书馆服务的认识逐步走向深入,希望通过评估标准指标的调整,提示各级公共图书馆关注这些群体在获取和利用公共图书馆资源与服务方面的特殊需求和困难,并在管理和服务过程中给予有针对性的安排,以保障他们平等获取信息和知识的权益。

2.3 对公共图书馆建设与管理的专业化要求逐步提高

实现图书馆工作的规范化发展,提升其专业化和现代化水平,是文化部组织实施公共图书馆评估定级工作的一个重要目的。历次评估标准对图书馆专业化发展的要求反映了政府和业界对公共图书馆事业专业化的认识在不断发展,主要体现为以下几个方面:

一是对人员队伍的专业化要求。1994年第一次评估时,仍提倡省级图书馆应具备30%~50%的中专高中学学历人员,到2013年时,对省馆人员学历层次的基本要求已经提升到大学本科以上。在此基础上,为了保持员工队伍与时俱进的职业发展能力,历次评估标准都十分重视对各馆员工继续教育情况的考查,其中不仅涉及普通业务工作人员,同时还特别强调了领导班子接受继续教育的情况,2013年在第五次评估标准则更进一步将以往针对一般业务工作人员的继续教育考查要求拓展到图书馆各类型岗位工作人员。此外,在2009年增加的文化共享工程和古籍保护专项工作,以及2013年增加的数字图书馆推广工程和公共电子阅览室建设计划的考查要求中,也都明确提出了对相关专业技术人员进行业务培训的要求,旨在通过这些重点专项工作,逐步在各个业务领域培养起相应的骨干力量。

二是对基础业务工作的规范化要求。一方面表现在致力于促进已有标准规范成果的应用,例如,自1979年全国信息与文献工作标

准化技术委员会成立以来,我国文献信息领域标准化工作日益受到重视,在文献标引、著录等领域相继研制推出了一系列标准规范。这些标准规范对于提升各级公共图书馆的专业化水平,并进而影响各馆之间的资源共建共享具有重要意义。因此,早在第一次公共图书馆评估定级工作中,各级图书馆的评估标准中就已经融入了对这些标准规范进行推广应用的要求,随后历次评估标准又根据这些标准规范的修订变化不断做出了相应的调整。与此同时,随着机读编目工作的逐步推广,从第二次评估开始,提出了按CNMARC格式进行编目的要求,并根据相关工作流程的变化,将第一次评估标准中对标引、著录的要求进行了整合。第五次评估时,又特别将对“汉文普通图书编目”的要求拓展到“普通图书编目”,增加了对少数民族图书编目加工的要求。此外,2012年5月,《公共图书馆服务规范》作为国家标准正式发布施行,第五次评估标准随之对一些具体指标的考核要求进行了适应性的调整。另一方面,评估标准在引导相关业务工作的规范化发展,特别是对那些尚无相关标准可直接参照的业务工作,通过对评估标准指标的详细考查说明来实现对业务建设的引导方面也发挥了重要作用。第四次评估时还专门增发了“评估细则”,对各项指标中所涉及的工作内容、定额要求,以及数据资料的采集范围、计算方法和规范性要求等提供了明确可操作的指导。第五次评估时则进一步将评估细则的内容纳入评估标准正文中,对上述问题做了更为清晰的界定。如“文献采选”,评估标准说明需考查采选方针及其执行情况,并对采选方针提出了具体的要求:有采选方针,且采选方针中包含对各类文献的采集依据和工作要求,有对本省文献资源共建共享合理布局的要求;再如“网上服务项目”,评估标准说明需考查图书馆服务信息发布、馆藏书目查询、网上预约、网上续借、虚拟参考咨询等内容……其他很多指标也做了类似说明,以帮助图书馆从业务工作的内容、方法、程序及监督管理等方面加强规范。

三是对现代化技术手段的应用要求。数字化、网络化等现代信息技术的快速发展,对图

书馆事业产生着越来越大的影响,评估标准的发展变化体现了政策层面对技术因素影响力的逐步认识,并给予了积极的正向引导,从而力求鼓励各级公共图书馆积极应用现代信息技术手段改进工作流程、提升工作效率和优化用户体验。例如,1994年第一次评估标准时提倡省级图书馆“运用计算机并实现业务环节全部或部分自动化”;1998年第二次评估时则将该要求具体到采访、编目、流通、联机检索以及办公自动化等各个环节,并对自建数据库的规模与质量提出了具体要求;2003年第三次评估开始对图书馆网站建设与服务提出要求;2009年第四次评估时则将文化共享工程单列为一个部分进行专门考查;2013年第五次评估时,增加了对新媒体服务的要求,并在共享工程的基础上,进一步增加了数字图书馆推广工程和公共电子阅览室建设计划等公益性数字文化工程的专项考查。

2.4 从强调单馆建设到重视区域图书馆服务体系建设的思路逐步形成

近20年来,为了促进各级公共图书馆不断加强交流与合作,文化主管部门在历次评估标准中对相关工作进行了强调,并不断深化和拓展了图书馆交流合作的意义。早在第一次评估时,评估标准就要求省、市、县三级图书馆面向基层馆开展业务辅导和培训,同时对省馆和市馆提出了开展采购协调、统一分编、馆际互借、编印联合目录等工作的要求;第二次评估时对省馆增加了建立协作组织和开展交流活动的要求;第三次评估进一步对联合编目工作提出了“网上联合编目参加单位数”、“网上联合目录条数”等量化指标;第四次和第五次评估时,则对省、市、县三级图书馆全面提出了参与和组织区域内和跨区域协作协调工作的要求。至此,在政府宏观管理视野内的公共图书馆协作协调,已经不再仅仅是以提高工作效率和减少重复劳动为目的的简单交流与合作,而是以实现普遍均等服务的体系化建设为目标的深度融合发展。而评估标准中对文化共享工程、数字图书馆推广工程、公共电子阅览室建设计划,以及中华古籍保护计划等全局性的重点文化工程项目建设的评估督导要求,也反映

了文化主管部门通过项目合作带动事业整体发展的重要思路。

2.5 不断提升公共图书馆的社会价值与影响

公共图书馆是一项依靠政府,或者说依靠公民纳税收入支持的公共事业,为了获得社会各界的理解和认可,必须通过合适的方式向社会证实其价值和影响。从历次评估标准中,也可以看出,各级图书馆及其主管部门对这一问题的认识也已经随着事业的发展进步不断加深。

一方面,对图书馆资源建设与服务工作的考查指标逐步由强调投入保障及过程规范的角度向追求社会效益的角度转移,考查要求也不断走向科学量化。1994年第一次评估时,针对办馆效益主要设置了“发放借书证数”、“年流通总人次”、“年流通册次”、“年读者活动人次”等指标;从第三次评估时开始,进一步将读者活动细分为讲座、报告会、展览,以及其他形式的读书活动,并分别提出了具体的量化要求,与此同时,还顺应信息时代的发展,增加了“图书馆网站利用情况(读者点击数)”等考查指标;2013年第五次评估时,则更入地对各级图书馆开展数字化、网络化服务的实际效果进行了考查,新增了“数字资源发布情况”、“可远程访问数字资源站发布总量的比例”、“数据库利用情况”等指标,以引导图书馆借助现代信息技术手段提升服务效益;此外,第五次评估标准还借鉴其他国家和地区开展图书馆评估工作的相关经验,将以往一些针对服务效益的绝对值指标替代为人均指标,如“人均年到馆次数”、“每万人年参与活动次数”等,以适应我国各省、市、县人口分布不均的实际情况,更加科学合理地衡量图书馆的实际效益,增强了各馆统计数据之间的可比性。

另一方面,历次评估标准在引导公共图书馆积极参与经济社会生活,从而不断吸引社会关注,扩大社会影响方面也发挥了积极作用。除在评估标准中不断加强针对各类社会信息需求开展的针对性服务的考查以外,历次评估工作中,还不断加强对图书馆的日常宣传推广工作的重视。第二次评估开始明确将“图书馆服务宣传周”以及“其他常年性的宣传工作情

况”纳入考评范围，到第五次评估时，更进一步增加了对各级图书馆在全民读书月、世界图书与版权日等重大活动中开展宣传推广工作的要求；此外，每一次大规模组织的评估活动也被视为一次重要的服务宣传机会，通过面向上级领导机关的总结汇报，面向读者群体的意见调查以及图书馆之间的交叉评比等方式，一馆之面貌得以全方位展示，也是各级图书馆历来十分重视评估工作的一个重要原因。

3 历次评估定级结果见证我国公共图书馆事业发展进步历程

根据文化部的统一部署，每一次评估定级

工作期间，各地文化主管部门需要对照评估标准的要求对本地区图书馆事业的发展现状及其存在的问题进行深入细致的总结和分析，文化部则在综合各地上报材料的基础上，确定一、二、三级图书馆名单，并对其进行公示、表彰。本部分主要从历次评估工作总结材料出发，对近20年来我国公共图书馆事业发展进步的整体脉络做一简要梳理。

3.1 上等级馆比例不断提高，事业发展水平整体提升

根据文化部历次评估定级之后发布的上等级图书馆名单，笔者对各地区五次评估定级上等级情况进行了整理，详见表1。

表1 历次公共图书馆评估定级各地区上等级馆数量

地区	第一次评估				第二次评估				第三次评估				第四次评估				第五次评估			
	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计
北京	2	11	4	17	12	7	0	19	12	1	0	13	18	0	0	18	18	0	0	18
天津	0	7	7	14	7	10	8	25	8	7	3	18	14	4	1	19	13	2	2	17
河北	2	23	26	51	6	36	32	74	8	24	30	62	9	27	46	82	21	29	45	95
山西	0	5	20	25	1	7	26	34	4	5	23	32	5	6	29	40	14	16	54	84
内蒙古	0	3	30	33	2	15	41	58	3	11	33	47	7	9	42	58	14	18	48	80
辽宁	4	23	38	65	17	34	36	87	20	15	21	56	25	14	16	55	25	24	8	57
吉林	0	23	8	31	4	12	23	39	7	6	8	21	7	9	14	30	15	13	17	45
黑龙江	0	7	30	37	3	15	38	56	4	10	33	47	4	8	45	57	17	18	36	71
上海	13	11	0	24	27	4	0	31	28	1	0	29	28	1	0	29	24	1	0	25
江苏	12	46	21	79	27	35	19	81	47	18	17	82	63	20	16	99	99	7	3	109
浙江	3	26	28	57	12	35	21	68	33	18	17	68	47	18	14	79	72	15	3	90
安徽	0	6	22	28	1	10	29	40	5	4	23	32	8	11	47	66	34	22	28	84
福建	2	17	14	33	6	29	21	56	9	31	21	61	16	29	17	62	26	35	16	77
江西	1	15	41	57	3	32	37	72	6	20	40	66	12	22	46	80	40	40	24	104
山东	3	31	36	70	14	44	31	89	26	44	23	93	48	38	21	107	76	42	3	121
河南	1	5	20	26	5	16	56	77	9	12	27	48	16	15	48	79	40	42	37	119
湖北	3	54	26	83	9	58	19	86	21	40	24	85	28	34	30	92	47	32	17	96
湖南	1	38	33	72	13	47	35	95	19	34	36	89	24	25	45	94	44	44	38	126
广东	13	24	35	72	28	24	40	92	39	21	24	84	46	25	28	99	66	30	27	123
广西	2	18	28	48	2	15	43	60	4	11	52	67	7	5	57	69	16	34	44	94
海南	0	2	4	6	1	5	5	11	0	2	7	9	0	3	9	12	1	5	6	12
重庆	-	-	-	-	2	7	9	18	2	6	6	14	8	8	8	24	25	6	6	37
四川	3	26	44	73	2	31	39	72	9	31	43	83	17	39	42	98	38	49	32	119
贵州	1	4	18	23	2	5	22	29	2	4	20	26	2	4	33	39	14	34	18	66
云南	1	11	41	53	4	19	66	89	9	12	73	94	8	8	102	118	29	25	78	132
西藏	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1	1	0	1	4	5

(续表)

地区	第一次评估				第二次评估				第三次评估				第四次评估				第五次评估			
	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计	一级	二级	三级	合计
陕西	0	4	14	18	0	5	21	26	3	1	21	25	2	4	37	43	5	20	41	66
甘肃	0	2	18	20	1	11	14	26	3	9	22	34	5	6	32	43	11	12	31	54
青海	0	1	4	5	0	0	4	4	0	0	1	1	0	1	7	8	0	1	13	14
宁夏	1	6	7	14	2	8	5	15	2	9	3	14	3	4	10	17	7	3	11	21
新疆	0	2	8	10	2	5	15	22	2	5	33	40	3	13	51	67	8	20	41	69
合计	68	451	625	1144	215	581	755	1551	344	412	684	1440	480	410	894	1784	859	640	731	2230
上等级比例 %	3	20.6	28.6	52.3	9.3	25.0	32.5	66.8	16.9	20.2	33.6	70.7	21.6	18.5	40.3	80.4	32.8	24.4	27.9	85.1

注 1: 1993 年底我国共有县以上公共图书馆 2579 所, 参加第一次评估定级的有 2189 所, 参评率 84.88%; 1998 年底我国共有县以上公共图书馆 2721 所, 参加第二次评估定级的有 2323 所, 参评率 85.37%; 2003 年底我国共有县以上公共图书馆 2708 所, 参加第三次评估定级的有 2038 所, 参评率 75.26%; 2008 年底我国共有县以上公共图书馆 2819 所, 参加第四次评估定级的有 2219 所, 参评率 78.72%; 2012 年底我国共有县以上公共图书馆 3076 所, 参加第五次评估定级的有 2621 所, 参评率 85.21%。

注 2: 重庆直辖市各级公共图书馆未参加第一次评估定级, 西藏自治区各级公共图书馆未参加第一、第二次评估定级。

从上表中可以看出, 从第一次评估到第五次评估, 在评估定级标准不断提高的条件下, 参评图书馆上等级比例一直呈稳步上升趋势, 各地区上等级馆数量也在不断增加(第三、第四两次评估整体参评率偏低, 因而各地上等级馆绝对数量有所下滑)。其中, 北京、上海、天津等地的参评馆早在 1998 年第二次评估时就实现了 100% 上等级, 到 2013 年第五次评估时, 北京地区则进一步实现了 100% 的参评馆达到一级馆标准。目前, 除青海和西藏以外, 全国各省(区、市)都有一级馆。

此外, 各地区一、二、三级馆分布情况的变化, 也反映了上等级馆办馆水平的不断提升。1994 年第一次评估的上等级馆中, 一、二、三级馆所占比例分别为 5.9%、39.4%、54.6%; 1998 年第二次评估时, 一、二、三级馆所占比例分别为 13.9%、37.5%、48.7%; 2003 年第三次评估时, 一、二、三级馆所占比例分别为 23.9%、28.6%、47.5%; 2009 年第四次评估时, 一、二、三级馆所占比例分别为 26.9%、23%、50.1%; 2013 年第五次评估时, 一、二、三级馆所占比例分别为 38.5%、28.7%、32.8%。一级馆相对二、三级的比率不断攀升, 说明各级

图书馆已经越来越不满足于达标上等级, 而是不断努力向更高的水平迈进。

3.2 办馆条件不断改善, 政府保障力度有效增强

基于对 20 世纪 90 年代以前我国各级公共图书馆基础设施建设薄弱, 各地方重视程度不一, 缺乏稳定投入等痼疾的深刻认识, 文化部在组织实施公共图书馆评估定级工作时, 专门对参评馆的馆舍、经费、人员、设施设备等办馆条件提出了要求, 各省(区、市)普遍以此为依据, 不同程度地增加了对公共图书馆事业的建设投入, 图书馆办馆条件得到明显改善。

根据相关材料记载, 几乎每一次评估都促成了一大批图书馆新馆的建设, 很多地方还依据评估标准对已有各级图书馆馆舍进行了扩建和改造。例如: 广东省仅在 1998-2003 年间就新建了 13 所, 扩建了 23 所图书馆^[17]; 江西省在第四次评估到第五次评估期间, 累计投入 2.3 亿元专项资金, 对全省近 85% 的图书馆进行了新建和改扩建^[18]。

在历次评估工作期间, 各地还针对评估标准中有关公共图书馆自动化、网络化建设的要求, 不断增拨专门经费, 用于添置信息技术设备、建设管理服务系统以及提高网络接入水平

等。到第二次评估时，全国大部分省、地级公共图书馆和经济发达地区半数以上的县级图书馆基本实现了业务管理自动化，建立了电子阅览室或多媒体阅览室^[17]；而到第五次评估时，全国县以上公共图书馆平均拥有电子阅览室终端已达33台，各级图书馆广泛通过互联网和其他多媒体手段开展服务，面向手机等移动终端、数字电视等新媒体的服务也有了较大的发展^[19]。与此同时，随着三大数字文化工程的深入推进，大部分地区县以下乡镇、社区图书馆（室）也已经按照工程建设标准配备了相应的计算机、网络设备。

除此之外，各级公共图书馆人员编制、购书经费等问题在历次评估工作中都得到了政府主管部门的重视。如1994年，为改变湖南省株洲市图书馆人员职称结构不合理的状况，市文化局一次为该馆增拨了8个中级指标^[10]；为了解决图书馆购书经费不足的问题，广东省江门市还批准成立了专门的图书馆基金会^[20]。经过多次评估工作的反复强调和督查整改，目前县以上各级公共图书馆购书经费已经基本实现专款专用，从而保障了各类型文献每年能够实现一定规模新增。特别是第五次评估时，在对各类型文献年入藏量进行考核时，明确要求“提供自上次评估以来的历年平均值”，也体现了对图书馆藏书保持持续更新的要求。

3.3 业务规范建设不断推进，科学管理水平显著提升

各级公共图书馆为参加评估，纷纷对照评估标准对各项基础业务建设如文献标引、著录、目录组织以及业务辅导、读者活动等进行了有针对性的检查整改，同时普遍加强了业务规范和规章制度建设，加强了业务统计分析和档案管理工作^[21]，一些地区还根据地方实际，制定了本地区的评估细则，对每一项业务指标的考评提出了可操作的规范说明。此外，历次评估中，还对一些地区对公共图书馆事业发展受到业务规范不健全所带来的负面影响进行了认真的总结分析，从而促使各地区纷纷加强了地方性的图书馆建设、管理与服务规范的制定和实施，同时也对一些地方性的图书馆立法工作产生了积极的推动作用。如第一次评估

结束后，时任文化部副部长刘德有同志就明确要求，“《公共图书馆条例》也要积极争取尽早出台……要组织制定图书馆各项业务工作规范”^[22]。目前，全国已经颁布实施的地方性图书馆条例已达11部，《公共图书馆建设标准》、《公共图书馆服务规范》等标准规范在全国各地得到推广应用，上海、新疆、江西等地还先后出台了本地方的图书馆服务标准，各级图书馆自身也纷纷加强了业务各环节管理规范的制定和完善，这些举措有效促进了我国公共图书馆科学管理水平的提升。

3.4 馆际交流与合作不断深入，服务网络逐步形成

在历次评估标准的引导下，各地方不断加强各级图书馆之间的协作协调工作。一方面，根据1987年中央四部委《关于加强和改进图书馆工作的报告》的精神，许多地区以省、市级图书馆为中心，积极开展了图书采购协调、联合编目等工作。在此基础上，文献资源共建共享工作也逐步走向深入。例如：1999年5月，上海成立了以副市长为组长的市文献资源共建共享工作领导小组，制定了《上海市文献资源共建共享计划》；同年6月，由天津图书馆倡议，环渤海地区20余家公共图书馆成立了环渤海地区公共图书馆信息服务网^[17]。

根据评估标准中对各级图书馆开展基层服务网点建设和开展基层业务辅导、培训的要求，各地在努力提升县以上公共图书馆办馆水平的同时，也通过各种方式积极推进基层图书馆服务网点的建设和发展。1998年第二次评估时发现，上海、江苏、广西等地的乡镇图书馆已经取得了较好的发展，一些地区还开展了对乡镇图书馆的评估定级工作，上海市街道、乡镇图书馆达标率达到81%，里弄（村）图书室建成率达到55%以上^[17]。文化部第三次评估总结中提到，北京市各级各类图书馆到2003年底时已建成分馆99个，送书点491个；一些地区的流通服务点还广泛延伸到部队、监狱、工地、学校、农村和社区，图书馆的服务范围得到了有效拓展^[23]。到2013年第五次评估时，各地已经普遍开展了以总分馆建设为代表的区域性公共图书馆服务体系的建设，一些专业化的

图书馆合作联盟也广泛建立起来,以首都图书馆联盟、湘鄂赣皖公共图书馆联盟为代表的跨地区、跨行业的合作也已取得突出成效,同时,借助数字图书馆推广工程等公共数字文化惠民工程,一个覆盖城乡、结构合理、技术先进、内容丰富、传播便捷的图书馆服务网络正在逐步形成。

4 结语

综上,自文化部开始部署实施公共图书馆评估定级工作以来,我国公共图书馆事业在办馆条件、基础业务建设与管理、用户服务以及协作协调方面都取得了显著进步,而评估标准作为文化主管部门用于规范和监督各级公共图书馆建设、管理与服务的一项重要政策工具,也在这一过程中适应事业发展的需要,不断进行更新调整,在事业发展的各个历史阶段,一方面为各级公共图书馆的建设和发展提供了方向指引和操作指南,另一方面则根据国家宏观管理政策,对地方各级政府制定相应的政策和制度,提供必要的支持和保障,提出了明确要求,从而一定程度上改善了事业发展的政策环境,促进了各级公共图书馆的科学化、标准化、现代化发展。目前,我国公共图书馆事业发展进入了一个新的历史时期,各级公共图书馆办馆条件已经得到了极大改善,社会对图书馆的认识水平也得到了空前的提高,在此基础上,公共图书馆评估工作更多需要考虑如何引导各级图书馆加强区域合作,提升服务效能等问题;与此同时,公共图书馆作为一项公益事业,其机构管理方面也面临着我国事业单位体制机制改革进一步深入带来的诸多挑战,十八

届三中全会明确提出要在图书馆等文化服务机构探索建立法人治理机构,意味着不远的将来,承担图书馆决策管理职能的责任主体将发生根本性的变化,因此,在图书馆评估实践中,接受评估考核的主体也将相应发生转移,其评估考核的内容和方式也势必需要做出适应性的调整。

事物总是具有两面性的,综观评估工作在我国20年来逐步深入开展的历史,一直伴随着业界的各种赞誉与批评,一些学者在这个过程中,出现了一些矫枉过正的倾向,希望通过一次评估就能够解决公共图书馆事业发展中的诸多问题,其实是缺乏理性的。我们需要清醒地认识到,作为一项由政府主管部门组织实施的综合性管理评估,公共图书馆评估定级工作必然存在一定的局限。一方面,由于评估主体的性质所限,它不可能替代图书馆用户或社会第三方的评估,即使在第三、第四次评估采取了由中国图书馆学会代为组织实施的办法,但是由于评估标准的制定仍然由文化部主导,出发点仍然是以落实政府相关管理决策、考评财政投入绩效为目的,所以并不能像国外图书馆行业组织自主组织的图书馆评估活动那样充分发挥第三方社会监督的效用,特别是在评估时还缺乏有效的机制和手段使用户参与评价。另一方面,这项评估工作面向全国数千个图书馆同时铺开,虽然标准中涉及图书馆业务工作的方方面面,但是其考查的重点必然偏重于政府层面的宏观管理导向,对于具体的业务细节,仍然有必要根据各地区的实际情况,组织相关的专项评估来进行考评。这些问题都应当在后续的研究与实践工作中引起重视。

参考文献

- [1] 文化部办公厅. 关于公示第五次全国县级以上公共图书馆评估定级上等级图书馆名单的公告[EB/OL]. (2013-10-21). [2014-04-04]. http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201310/20131022_30256.html.
- [2] 马湘,周冰. 试论馆际竞赛的意义和作用[J]. 图书馆工作与研究, 1986(1): 55-59.
- [3] 向文明图书馆的目标迈进——湖南省公共图书馆一九八四年文明图书馆竞赛活动巡礼[J]. 图书馆, 1985(2): 21-26.
- [4] 马蓁伯. 让文明图书馆之花开得更加绚丽——在江苏省公共图书馆创建文明馆活动经验交流会上的讲话[J]. 江苏图书馆学报, 1989(2): 1-3.
- [5] 北京图书馆. 《关于改进和加强图书馆工作的报告》会议纪要[J]. 图书馆学通讯, 1980(1): 7-9.
- [6] 鲍振西. 总结经验 表彰先进 继续深入开展创建文明图书馆活动——在全国创建文明图书馆活动经验交流会上的发言[J]. 图书馆学通讯, 1989(4): 6-12, 24.
- [7] 鲍振西. 公共图书馆事业发展的最好时期——对我国八十年代公共图书馆事业发展的简要回顾(上)[J]. 图书馆工作与研究, 1991(4): 1-7, 22.

(下转第23页)