



新型城镇化与 公共图书馆服务体系建设

北京大学 李国新

2014年6月26日 烟台 北京大学信息管理系

Information Management



一、城镇化： 公共文化服务的机遇和挑战



城镇化本质是人口城镇化

- 城镇化从本质上说是人口城镇化，是人的现代化
- 人的现代化是一个“以文化人”的过程
- 文化在城镇化进程中犹如春风化雨，润物无声



人口结构变了
人群布局变了
生活方式变了
生活环境变了

自然村10年间
由360万个减
少到270万个，
平均每天消失
80-100个





东莞：常住人口820多万，户籍人口不到180万，外来人口是户籍人口的4倍多
苏州：常住人口1100多万，户籍人口600多万，外来人口占半壁江山



城镇化带来的挑战

- “县县有图书馆文化馆、乡乡有文化站，村村有文化室”的设施体系、以及相应的资源配置和服务体系，与城镇化需求不相适应



城镇化用应重点解决的问题-1

- 把公共文化服务设施建设与服务供给纳入城镇化规划和实践
 - 建立服务半径、覆盖面积的理念，让设施具有覆盖所有人的能力
 - 资源配置和服务供给适应新型城镇居民的需求
 - 解决人才队伍专业化、稳定化问题



城镇化应重点解决的问题-2

- 把农民工纳入城市公共文化服务体系
- 国家统计局2013年全国农民工监测调查报告：
 - 进城务工农民工总数2.69亿以上
 - 40岁以下的占60%，1980年以后出生的占46.6%
 - 30岁以下的青年农民工高中以上文化程度的占三分之一以上



城镇化应重点解决的问题-3

- 进一步探索和实践适应新生代农民工需求、具有新生代农民工特点的公共文化服务内容、方式、业态、手段



二、现代公共文化服务体系 建设中的公共图书馆



十八届三中全会的部署

- 十八届三中全会《决定》：完善文化管理体制；建立健全现代文化市场体系；构建现代公共文化服务体系；提高文化开放水平
- “文改组”实施方案：25项、104条，三个时间节点



现代公共文化服务体系

- 现代公共文化服务体系是具有时代性、创新性和开放性的公共文化服务理念思想、组织体制、运行机制、政策体系、服务系统、传播方式的统称
- 过去十几年公共文化服务体系建设的继承和发展
- 文化人权、文化民生、文化善治、文化权益、公平正义等现代理念融入文化建设实践
- 现代化的国家治理体系和治理能力的组成部分



1. 建立协调机制， 整合资源和服务

表 2：国家部委实施的农村信息化项目

部委名称	职责	主要项目	
中共中央委员会 (CCCPC)	中国共产党的战略规划组织，成员由选举产生。该委员的工作重点是提高农业生产率，增加	《农村党员干部现代远程教育项目》	
农业部	国家发展改革委员会	国务院下属宏观经济管理机构，负责研究和制定经济和社会发展政策、保持经济总量平衡，并引导整体经济体制调整。 ¹²	《农村信息化试点项目》
商务部	国家广播电影电视总局	负责对广播产业的监管，以及对用于广播行业的无线电频谱的监管。	《广播电视村村通工程》 ¹³
文化部	国务院扶贫办	协商、协调性机构，对贫困状况进行调查和研究；制定促进落后地区经济发展的指南、政策和规划；协调解决发展过程中出现的主要问题；监督并检查有关促进发展的项目并鼓励经验共享。 ¹⁴	《在 1000 个村开展农村信息化试点项目》
教育部	科技部	为农村居民提供科学和技术信息。	《国家农业科技园区发展项目》
			《星火农业科技“110”信息服务项目》 ¹¹



统筹、整合的突破口-1

- 统筹服务设施网络建设，把工青妇科教系统的设施和资源纳入公共文化服务体系



工青妇科教系统公共文化服务设施统计 (截至2012)

	工人文化宫	青少年宫	妇女儿童活动中心	科技馆	中小学课外活动基地
总数 (个)	1302	639	1200(具有独立法人资格614)	353(各级科协管理252;其他部门管理101)	3187(包括教育系统管理的少年宫、青少年学生活动中心、青少年综合实践基地、科技馆、乡村社区青少年校外活动站等)
国家级	—	—	2	1	—
省级	32	12	30	34	10
地市级	360	207	213	128	249
县市级	910	420	369	190	2734
乡镇级	—	—	—	—	194
总计	6681				



统筹、整合的突破口-2

- 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
 - 安徽省农村公共图书服务一体化试点
 - 苏州吴江“四位一体”
 - 广西来宾“村级公共文化服务中心”
 - 乡村文化服务中心与乡村学校融合发展



建立协调机制的组织保障

- “国家公共文化服务体系建设协调组”成立
- 协调推进的六大重点任务
 - 重大法规、政策、标准的制定、实施和考核
 - 建立稳定的公共文化服务保障机制
 - 基层公共文化资源共享
 - 重大文化惠民工程
 - 公共文化人才队伍建设
 - 贫困地区公共文化服务体系建设



2. 促进基本公共文化服务 标准化、均等化



均等化的含义、特征

- 均等化是公共文化服务最核心理念，最显著的特点
- 均等化是指政府为全体人民提供基本的、与经济社会发展水平和公众需求相适应的、大致均等的公共文化产品和服务
 - 均等化的内容、范围具有相对性
 - 均等化是指机会均等、起点均等，不是结果平均
 - 均等化不排斥文化享有的多元选择和自由选择



以标准化促进均等化

- 标准化是均等化的基础和前提；均等化是目的，标准化是手段
- 三类标准
 - 保障标准：体现各级政府责任、义务的“底线标准”
 - 业务和技术标准：有关公共文化设施建设、业务管理、技术应用等方面的标准
 - 评价标准：针对各级政府、公共文化服务机构、项目、活动的评价标准



“保障标准”的基本思路

- 底线标准：中央政府参照义务教育、基本医疗保障的做法，按照“最低公益原则”，制定普适性的公共文化服务范围、种类、程度、以及各级政府保障支出责任的“底线标准”，即所谓“国家公共文化服务基本标准”
- 地方标准：地方各级政府依据当地经济社会发展水平，结合当地实际，制定高于“底线标准”的地方性保障标准
- 欠发达地区靠自身力量达不到底线标准的，中央财政转移支付予以保障



蔡武谈公共文化服务标准化、均等化

- 2014年全面深化文化体制改革，要啃的“硬骨头”至少有两块：一是继续深入推进国有文艺院团体体制改革；二是促进基本公共文化服务标准化、均等化
- 标准化是实现均等化的有效手段，主要包括制定并落实全国东中西部几个不同区域的公共文化服务种类、场地设施、人均资源、服务半径、人员编制、经费投入等一系列标准，像义务教育、基本医疗那样，使各区域内大致按统一标准提供服务 and 保障



蔡武谈公共文化服务标准化、均等化

- 当前最重要的任务，就是要从我国现阶段基本国情出发，根据群众的基本文化需求，研究提出国家各大区域基本公共文化服务标准，提出公共文化服务的范围、程度，各级政府的保障支出责任等，作为国家公共文化服务的“底线标准”或均等化标准。同时推动各地政府参照基本标准，制定各级公共文化服务保障标准。这里说的“底线标准”，是对政府基本公共文化服务能力的要求，是政府对人民的基本承诺，是必须要承担的责任和应尽的义务。



案例：十二五时期公共文化体育服务 国家基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
公共文化场馆开放	城乡居民	公共空间设施和基本服务项目免费，全年开放时间不少于10个月。	中央和地方财政按比例共同负担。	除文物建筑及遗址类博物馆外，各级文化文物部门归口管理的公共文化场馆全面向社会开放。
公益性流动服务	城乡居民	免费享有影视放映、文艺演出、图片展览、图书销售和借阅、科技宣传为一体的流动文化服务；每个乡镇每年送4场地方戏曲；每学期中小学生学习观看两部爱国主义教育影片。	地方政府负责，中央财政适当补助。	基本建立灵活机动、方便群众的公益性流动文化服务网络，保障公益性演出场次。



案例：浙江省基本公共文化服务标准

专栏 1 基本公共文化服务内容

项目	标准
读书服务	2014 年人均公共图书馆藏书量达到 1 册，人均购书费 3 元，在此基数的基础上，每年递增 10%。县级以上（含县级）公共图书馆（图书室）每周开放时间不少于 56 个小时，错时开放时间不少于三分之一。
看报服务	主要街区、生活区、文化广场以及机场、车站、码头等人员流动较大的公共场所实现阅报栏全覆盖。县（市、区）的阅报栏数量按照服务人口数每 3000 人设置 1 个阅报栏配备。各中小学实现学生阅报栏全覆盖。
广播服务	实现所有通电的村和户通广播，实现有线广播联网的行政村，其有线调频广播能收听 4 套以上广播节目。在全省范围基本实现应急广播体系的覆盖，在突发公共事件发生前后使城乡居民及时获得政令、信息服务。
电视服务	行政村有线电视联网率全覆盖（海岛包括微波方式），全省范围享受抚恤补助的优扶对象、低保户免费收看数字电视。确保农村用户收看有线电视节目套数与城区用户基本相同。采用卫星小有线、MMDS 微波等方式覆盖的村，能收看 8 套以上电视节目。



案例：浙江省基本公共文化服务标准

专栏 2 基本公共文化设施建设标准化

内容	标准
图书馆	市（设区市）政府所在地设置一座大型图书馆（部颁二级以上）；平均 15 万人左右拥有一座公共图书馆（室）。城市社区公共图书室的服务半径不超过 1 公里；
	县（县级市，设区市的远郊区）政府所在地设置一座中型图书馆（部颁二级以上）；每个社区设立一座公共图书阅览室，其服务半径不超过 1 公里；
	乡镇（街道）设立一座图书分馆，农村每个行政村设置一座公共图书室（含农家书屋）；
	乡镇（街道）、社区建有标准配置的公共电子阅览室和全国文化信息资源共享工程基层服务点；社区电子阅览室终端计算机不少于 10 台；
	市、县两级图书馆平均每册藏书年流通率 1 次以上；人均年增新书不少于 0.03 册；
文化馆（站）	每市、县（市、区）至少有一个文化馆；市、县两级文化馆达到部颁二级以上标准；
	乡镇（街道）建有单独设置的综合文化站，建筑面积不低于 2000 平方米，其设备配置、活动开展、人员配备、综合管理等达到发展改革委、文化部制定的《乡镇（街道）文化站建设标准》；行政村（社区）建设面积不低于 200 平米的文化活动室（海岛、偏远山区可放宽到 150 平方米）；

Information Management



国家公共文化服务标准化试点

- 综合试点：以地、县级为主，全面推进保障标准、技术标准和评价标准的制订、完善和实施；探索建立公共文化服务地方标准体系
- 单项试点：以国有公共文化服务机构为主，兼顾行业组织，民办公公共文化服务机构、文化企业和文化非营利组织，围绕公共文化服务机构、项目、活动、产品、服务等某一方面，开展以规范行为、优化流程、固化指标、提升质量为主要内容标准化探索



公共文化服务标准化试点的重点方面

- 面向基层：如基层文化综合体、农家大院、总分馆组织体系、流动服务等
- 与现代公共文化服务体系建设的重点任务紧密结合：如文化非营利组织、理事会组织和运行、向社会组织购买服务等
- 拓展组织机构：民间组织、社会组织、志愿者组织、业余团队、企业等



“保障标准” 法律化

- 保障标准的最高形式：公共文化服务保障法
- 把建立基本公共文化服务保障制度作为《公共文化服务保障法》的基本制度
 - 《义务教育法》：九年义务教育制度
 - 《非物质文化遗产法》：代表性项目名录制度



3. 提高效能, 完善 绩效考核机制

国际比较：美英日与中国的公共图书馆

国家/年份	馆数	1馆覆盖人口 (万)	人均经费 (本币/人民币)	人均藏书 (册)	人均年增新书 (册)	人均购书费 (本币/人民币)	馆员/服务人口比 (人)
美国 (2008)	16671	1.8	36 ≈ 246	2.9		4.6 ≈ 31	1:2051
英国 (2007)	4567	1.3	19 ≈ 277	1.66	0.21	2.23 ≈ 32	1:2364
日本 (2012)	3234	3.9	1092 ≈ 64.28	3.26	0.15	246 ≈ 14.48	1:3367
中国 (2012)	3076	44.02	7.22	0.58	0.043	1.09	1:24620



国际比较：公共图书馆服务效益

	持证读者占 总人口比例 (%)	年人均借阅量 (册)	年人均到馆 (次)	图书外借率
美国 (2008)	68	7.7	5.1	2.5
英国 (2007)	58	5	5.4	3.1
日本 (2012)	43	5.9	2.4	1.8
中国 (2012)	1.84	0.25	0.32	0.42



什么是服务效能？

- 服务能力
- 服务效率
- 服务效益
- 公平正义



要素关系

- 形成服务能力是取得服务效益的前提和支撑
- 脱离服务能力谈服务效益，犹如无源之水
- 提高服务效益要从提高服务能力抓起
- 服务能力建设是一项系统工程



设施：由“设施孤岛”走向设施网络体系

- 设施载体：固定设施、流动设施、数字传播设施相结合
- 建立单一设施有限服务半径、有限覆盖面积的理念
- 由“全设置”走向“全覆盖”：公共文化服务设施具有覆盖所有人的能力



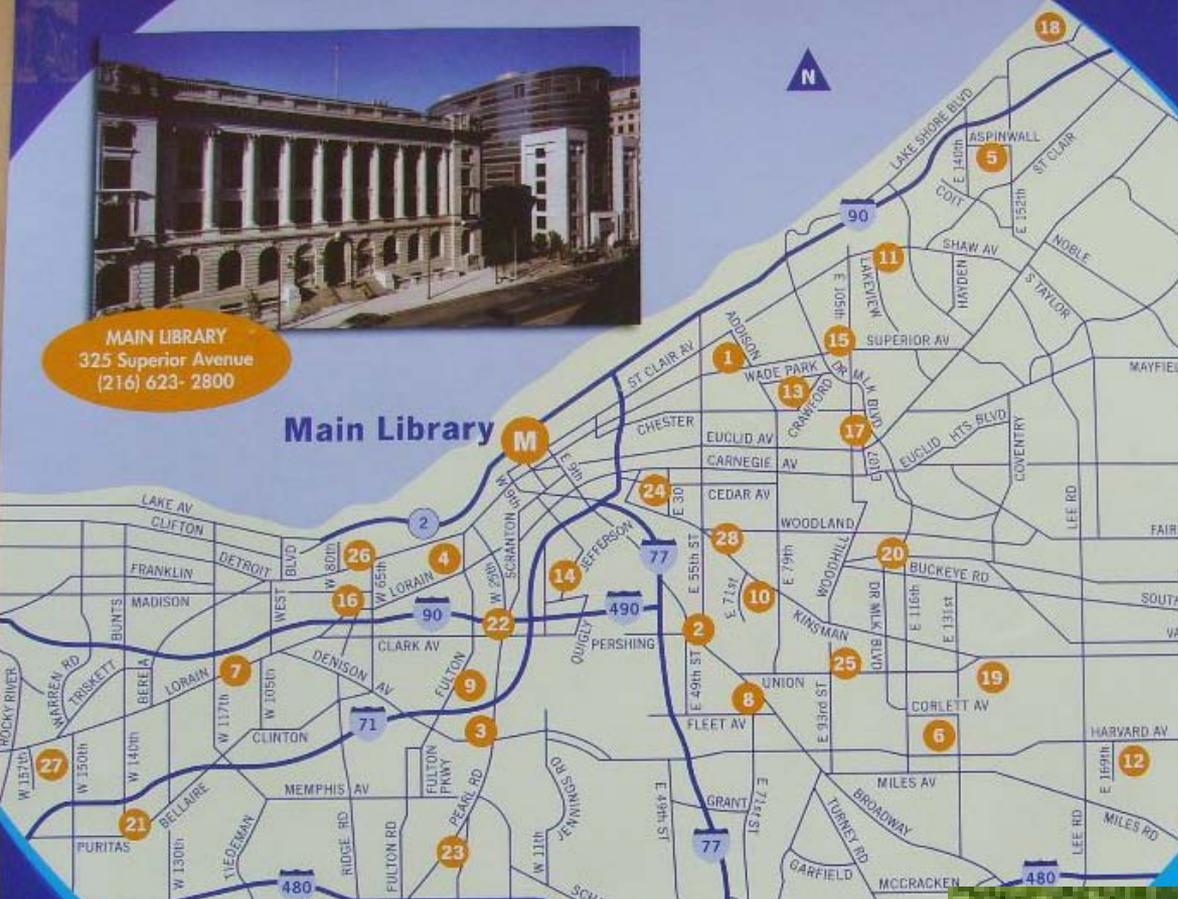
美国克利夫兰市公共图书馆服务体系

- 面积：213.4平方公里
- 人口：39.6万
- 公共图书馆服务体系：1所总馆，一个资源保障中心，28所分馆，35辆流动服务车
- 平均1所固定图书馆覆盖面积7.4平方公里，服务半径1500米，覆盖人口1.4万人
- 平均6.1平方公里、1.1万人有一台流动服务车



MAIN LIBRARY
325 Superior Avenue
(216) 623- 2800

Main Library



CLEVELAND PUBLIC LIBRARY

my place ² grow
dream create

 15 HUGHES 5400 West Avenue (216) 623-7032	 19 MT. PLEASANT 14050 Bristow Road (216) 623-7032	 24 STERLING 2200 East 30th Street (216) 623-7074
 16 ROCKPORT 4431 West 140th Street (216) 623-7053	 20 RICE 11335 Shaker Boulevard (216) 623-7046	 25 UNION 3463 East 93rd Street (216) 623-7088

Management

 1 BROADVIEW 2417 Broadway Avenue (216) 623-6913	 2 COLLINWOOD 330 East 125th Street (216) 623-6934	 9 FULTON 3545 Fulton Road (216) 623-6969	 10 GARDEN VALLEY 7301 Kinsman Road 64th 101 (216) 623-6974
 3 BROOKLYN 3704 Reed Road (216) 623-6930	 6 EAST 131st 1830 East 131st Street (216) 623-6961	 7 EASTMAN 11501 Lorain Avenue (216) 623-6935	 10 JEFFERSON 830 Jefferson (216) 623-7000
 4 CARNEGIE WEST 1900 Fulton Road (216) 623-6937	 5 EAST 9th 1150 East 9th Street (216) 623-6935	 8 GARDEN VALLEY 7301 Kinsman Road 64th 101 (216) 623-6974	 10 JEFFERSON 830 Jefferson (216) 623-7000

Neighborhood Branch





资源：图书馆基础资源的“临界标准”

藏书规模与年采购率示例

服务人口 (万) ⁺	中等藏书规模 (万册) ⁺	年采购率 (万册) ⁺
10 ⁺	20 ⁺	2 ⁺
5 ⁺	10 ⁺	1.125 ⁺
2 ⁺	4 ⁺	0.5 ⁺



日本图书馆协会2000年标准

- 正规图书馆最低藏书规模：5万册
(以出版5年之内的为主)
- 开架藏书所占比例：85%以上
(4.25万册以上)
- 年新增资源：开架藏书的 $1/7$ — $1/8$ (6100册—5300册)



两个维度的评价机制

- 以需求为导向，建立群众评价和反馈机制
- 以效能为导向，完善绩效考核机制
 - 发展第三方独立评估



4. 推动公共文化服务 社会化发展



重点任务-1

- **引导和鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设**
 - **落实财政、税收、金融、用地、精神激励等方面的具体优惠政策**
 - **有重大社会效益的项目，政府“陪同投入”**
 - **案例：宁波市鄞州区引导和鼓励社会力量参与“博物馆文化之乡”建设的系列优惠政策**
 - **社会力量参与图书馆建设的主要方式**



重点任务-2

- 培育文化非营利组织
 - 非营利组织的5大特征：组织性；非政府性；非营利性；自治性；志愿性
 - 非营利组织是强烈体现价值观、责任、使命、志愿精神的组织，在资源动员、公益服务、社会协调、政策倡导方面有独特作用



重点任务-2

- 培育文化非营利组织的现实基础
 - 8750多个馆办文艺团队；30多万个群众业余文艺团队；不计其数的以“文化能人”为核心的农家大院、自发文化文艺组织
- 培育文化非营利组织的主要措施
 - 理念、功能和价值的宣传普及
 - 简化登记手续
 - 政府管理的资金、资源、项目开放，培育造血机制，提升服务能力



重点任务-3

- 创新财政投入方式，引入竞争机制，加大政府购买公共文化服务的力度
 - 拓展购买主体和承接主体
 - 丰富购买内容，由购买资源、活动向购买岗位、管理发展
 - 案例：北京市朝阳区政府向民营图书馆购买管理服务
 - 加强绩效评价



2014年“文改组”重点推进的改革任务

- 积极推进的改革任务
 - 建立公共文化服务体系建设协调机制
- 稳妥推进的试点任务
 - 公益性文化事业单位建立理事会制度试点
 - 基层综合性文化服务中心建设试点
- 研究制定的政策文件
 - 构建现代公共文化服务体系的意见
 - 国家基本公共文化服务标准和指标体系



谢谢

通讯地址：北京市海淀区北京
大学信息管理系
100871

电子邮件：ligx@pku.edu.cn

北京大学信息管理系