

省域“十二五”规划中的公共图书馆

俞碧颀 徐建华

摘要 根据“图书馆”在文本中的主题和频次等特征,对30个省(除港、澳、台和山西)的“国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要”全文材料进行内容分析。研究得出以下结论:图书馆较少受政府规划关注,省际间的政府看法存在差异;图书馆的公共文化服务角色被政府熟知,其受重视程度较博物馆和文化馆偏弱;馆舍建设和免费服务是未来规划中图书馆的发展重点;图书馆服务不能满足所有公众的全部公共信息需求,需要其他服务方式补充。总体看来,政府对于图书馆的认识还比较浅显,江苏省政府对图书馆的认识比其他省份深刻。表5。参考文献4。

关键词 公共图书馆 “十二五”规划 内容分析

分类号 G250

Public Library in Provincial Governments' View: Based on the 12th Five-year Plan

Yu Biyang & Xu Jianhua

ABSTRACT Based on the frequency and what it infers to of “library” in the text, this paper analyzes full texts of 30 provincial 12th five-year plans (except for Hong Kong, Macao, Taiwan and Shanxi Province). The research concludes that: governments care libraries little, but differences among provinces exist; governments regard library as symbol of public culture provider, which seems less important than museums and culture centers; governments concern service for free and library construction most; public needs of information cannot be satisfied by library only, so other public information providers are required; Jiangsu Province has a better understanding of library than other provinces. 5 tabs. 4 refs.

KEY WORDS Public library. 12th five-year plan. Content analysis.

1 引言

在公共图书馆的管理和发展中,政府起到了决定性的作用,这尤其体现在中国的环境中:公共图书馆的基本运营经费、新馆招标建设、人事安排(包括馆员人数和馆长任命)、项目经费等大小事宜的控制权和话语权都掌握在政府手中。无怪乎图书馆人一致认为与政府关系的亲疏直接决定了图书馆未来的发展。以至于笔者对馆长进行访谈

时,有相当篇幅是谈论如何赢得政府对图书馆事业的青睐(或诉苦无法获得支持);某县馆馆长介绍经验时提到,每每图书馆评估时,她都会在图书馆外墙拦腰拉一条极其醒目的横幅,以引起隔壁政府官员对图书馆的注意。

由此可以看出,中国的图书馆事业相当程度依赖于政府对图书馆的看法和投入;坚决依靠政府,也因而成为图书馆人发展事业的必备指南^[1]。而作为政府未来行动的风向标,“十二五规划”便成了图书馆人了解政府态度最重要的来源之一^[2]。

2 研究设计

本研究采用的基本方法是内容分析法,即通过客观系统地确认文本的特征,从而对研究问题形成推论的方法^[3]。构成本研究分析对象的文本材料为全国30个省、自治区、直辖市(港澳台没有相关规划内容,山西无法获取全文资料)的“国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要”全文材料,通过对材料文本特征的对比找到政府对图书馆事业发展的总体态度和省际差异,所有文本材料的内容分析借助于质性分析软件SQR NVivo 8.0完成。

内容分析的路径包括:图书馆及其相关词在文本中出现的频数统计、出现位置统计等。

3 结果

3.1 “图书馆”与十二五规划

这一部分主要探讨“图书馆”在各省的文件中出现的频次、位置和指代内容,从而直接推导出省级政府对图书馆的看法。

3.1.1 “图书馆”出现的频次

除山西省无法获取原始资料外,各省在“十二五规划”中基本都对“图书馆”有简单提及。如表1所示,“图书馆”在规划中被提及最多的省份为江苏和江西,没有被提及的省份为浙江;总体来看,“图书馆”平均被提及2.97次。

表1 各省份“十二五规划”中“图书馆”的频次降序表

编号	省份	频次	编号	省份	频次	编号	省份	频次
1	江苏	7	11	海南	3	21	西藏	2
2	江西	7	12	河北	3	22	新疆	2
3	湖北	6	13	吉林	3	23	重庆	2
4	湖南	6	14	辽宁	3	24	云南	2
5	广东	5	15	宁夏	3	25	甘肃	1
6	贵州	4	16	安徽	2	26	广西	1
7	河南	4	17	北京	2	27	内蒙古	1
8	黑龙江	4	18	福建	2	28	山东	1
9	陕西	4	19	青海	2	29	天津	1
10	四川	4	20	上海	2	30	浙江	0

由此可见,在经济和社会的总体规划中,图书馆仅作为公共文化的符号之一出现,并不太受政府的关注。而从省级差异中我们发现,并未出现经济发达程度对重视程度的潜在影响:江苏和广东提及

“图书馆”较多,而同处于发达地区的北京、上海和浙江却言之寥寥;对我国四大经济区域^①的平均值进行统计发现,东部地区平均被提及2.6次,中部地区5次,西部地区2.33次,东北地区3.33次。被

① 东部地区:北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南;中部地区:山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南;西部地区:四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古;东北地区:辽宁、吉林和黑龙江。资料来源:国家统计局《东西中部和东北地区划分方法》,http://www.stats.gov.cn/tjsz/t20110613_402731597.htm。

提及最多的是中部地区,其次为东北地区,东部和西部地区没有显著差异。

对于上述现象(关注度低和省际差异),可能存在两种解释:①政府眼中,图书馆仅作为公共文化发展的众多符号之一,其对经济社会发展的贡献力与其他相比较微弱,不需要在“经济与社会发展规划”这一全省方案中浓墨重彩地提及;②政府眼中,图书馆事业的发展已趋于完善,不需要在规划中过于强调。笔者认为,图书馆事业较为发达的东部地区政府可能持后一种看法居多,而西部地区政府则多持前一种看法。

3.1.2 “图书馆”出现的位置

在考察出现位置时,笔者主要关心以下两个问题:①在“十一五”规划的总结中是否出现;②在规划中隶属的章节是什么。利用 NVivo 8.0 的编码功能,将文本隶属的章节划分为公共服务、公共文化、新农村建设、社会事业建设、继续教育保障、信息化建设、名词解释等方面。

统计显示,仅有海南和湖南两个省份在“十一五”成绩回顾中提到了“图书馆”;海南省将省图书馆的建成列入其精神文明建设的成效当中,而湖南省则认为县级图书馆建设任务全面完成说明公共文化设施不断完善。

如表2显示,绝大部分情况下“图书馆”出现在公共文化相关的章节中,例如提升公共文化服务、健全公共文化服务体系等,也有少数省份将图书馆发展纳入新农村建设、城镇化建设、社会事业发展、继续教育保障、信息化建设或篇末名词解释的章节中。另外,还有12处“图书馆”出现在与公共文化服务相关的专栏板块中。

由上述分析可以看出,政府多将图书馆看作社会公共文化服务的组成部分,与博物馆、文化馆、科技馆性质相同(这些词汇在报告中往往出现在同一个句子里);有少数省份的政府还注意到图书馆在继续教育、信息化建设、社会事业发展中起到的作用(新农村建设和城镇化建设的章节描述里,事实上关注的也是图书馆在公共文化服务中扮演的角色)。

表2 “图书馆”所在段落隶属的章节统计

隶属的章节	频次	涉及省份
公共文化	35	除广西、海南的其他省份
新农村建设	2	安徽、内蒙古
城镇化建设	1	广西
社会事业建设	1	海南
继续教育保障	1	河南
信息化建设	2	河南、湖南
名词解释	1	重庆

3.1.3 “图书馆”的规划方向

这部分主要考察各省在规划中为图书馆设立的发展方向,将“图书馆”所在段落的主题进行归纳整理并降序排列,结果见表3。可以看出,在政府看来,未来五年政府考虑的图书馆主要规划为:①各级图书馆馆舍的新建或改扩建工程;②推动各级图书馆免费开放;③推进建设数字图书馆工程(江苏:建设连通省、市、县、乡镇(街道)四级公共文化服务单位的虚拟专用网和网络视频会议系统,通过信息高速公路,形成“江苏数字图书馆”骨干框架);④保证各级图书馆达到国家标准。个别省份也强调支持流动图书馆建设、图书馆联盟、图书馆继续教育、图书馆学的发展以及图书馆服务功能的完善。

从政府的工作重点来看,我们不难发现,中国的图书馆事业仍处于起步阶段,各地目前的重点仍停留在馆舍从无到有、保障服务均等(免费)、达到国家硬性标准的物质层面,尚未发展到如何更好地开展公共信息服务的非物质层面。

笔者认为,上述规划中反映出政府对“图书馆保障公共文化服务均等化”有较深入的理解,因此才会需要“县县均有图书馆”、“流动图书馆工程”、“十分钟文化圈”、“免费”的基本政策。但是对公共图书馆的主要使命的理解,如教育、信息素养培育、阅读习惯培养、扫盲、信息服务、传播文化、促进社会和谐与公民权利^[4],却没有在规划中显示出来(仅一笔带过公共图书馆在继续教育中的作用)。

表 3 图书馆在“十二五规划”中的发展方向

规划方向	频次	阐释	涉及省份
图书馆建设	31	省级图书馆的新建或二期扩建工程,市县(区)级图书馆的新建、改扩建,各级图书馆的基础设施建设	除江苏、陕西、山东、上海、天津、云南外的其他省份
免费开放	16	推动或继续推动各级图书馆免费开放	江苏、海南、黑龙江、湖北、湖南、江西、辽宁、宁夏、山东、上海、四川、天津、新疆、云南
数字图书馆	9	除江苏明确提出数字图书馆建设工程的内涵外,湖北认为其为文化信息共享工程的组成部分,其他省份对建设内容语焉不详	江苏、福建、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、上海
图书馆达标	8	市、县级图书馆均达到国家标准(或二级标准)	北京、甘肃、黑龙江、湖北、江西、宁夏、云南
流动图书馆	2	利用汽车图书馆等形式,让公共服务走向农村和社区	江苏、广东
图书馆联盟	2	组建省内的图书馆联盟,促进文化项目共建共享	甘肃、河北
继续教育	1	图书馆作为支持继续教育的公共资源之一	河南
图书馆学发展	1	培养 10 名省内外知名的图书馆学理论专家,出版 10 本图书馆学科理论著作	江苏
图书馆服务	1	完善县级图书馆的服务功能	吉林

从省际差异中笔者发现,江苏省政府对图书馆的规划更为细致、具体(别的省份通常将图书馆作为公共文化项目或数字化建设项目的对象之一,不单独对其作规划,例如在江西省的规划文本中,省图书馆的扩建工程与江西艺术中心二期工程出现在同一句话里,同时作为省级文化设施建设工程的组成部分;而江苏省有两段专门的图书馆相关工程的报告,即数字图书馆建设工程和县域汽车图书馆建设工程),并且将发展图书馆学也放在了报告里,这些似乎说明江苏省政府意识到了图书馆需要专业化发展,并且这种发展离不开专业教育和专业人才。但其他省份之间,并没有看出政府对公共图书馆的认知差异。

3.2 图书馆相关词汇与十二五规划

3.2.1 语法相关

上文曾提到,除江苏省单独列出两个段落报告图书馆的未来发展外,其他省份都是将图书馆与

其他机构放在统一的规划语境中,因此有必要找到与图书馆处在同一语境下的机构(或工程)并总结出它们同处的语境。这部分摘取“图书馆”所在句群中,与其语法功能相同或位置相近的高频词汇(将高频词按照与图书馆共同出现的频次降序排列),根据各词汇与“图书馆”同处的语义环境,如表 4 所示,推测政府对公共图书馆的看法。

从表中可以看出,政府通常会将图书馆和博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆等看作一类,并给这些机构统一贴上公共文化设施或公共文化服务的标签;政府目前关心的议题是各类公共文化设施的建设、普及、数字化和免费开放问题。换句话说,政府眼中,图书馆的意义仅在于它是公共文化服务的符号之一,该符号在县级以上的行政区域中必不可少(这个结论的另一个可能的推论是有些省并不十分关心图书馆具体应该完成哪些服务,现阶段只要保证这个文化符号的存在就可以了)。

表4 十二五规划中与“图书馆”语法相关的高频词

编号	高频词	频次	与“图书馆”同处的语境	总频次
1	博物馆	46	公共文化设施建设、免费开放和数字化	200
2	文化馆	46	公共文化设施建设、免费开放和数字化	150
3	纪念馆	11	公共文化设施免费开放	32
4	美术馆	10	公共文化设施建设和免费开放	36
5	科技馆	7	公共文化设施建设和免费开放	27
6	档案馆	6	公共文化设施建设	34
7	文化活动室	6	普及到县、乡、村落(社区)	17
8	综合文化站	6	普及到县、乡、村落(社区)	38
9	(群众)艺术馆	5	公共文化设施建设和免费开放	16
10	农家书屋	5	普及到县、乡、村落(社区) 完成或继续实施的重点文化工程	32
11	电(数字)影院	4	文化基础设施建设	31
12	文化信息资源共享	4	完成或继续实施的重点文化工程 公共文化服务的数字化	21
13	青少年宫	3	公共文化设施免费开放	10

总频次表示该高频词在所有规划文本中出现的总次数,如“博物馆”在30个省的十二五规划中总共出现200次,平均6.7次/篇。结合表5的相关数据(“公共文化”被提及316次,“图书馆”总共被提及89次),可以看出政府在本次规划中对各项公共文化设施的重视程度:在公共文化设施建设、免费开放、普及推广和数字化的语境中,最受政府关注的是博物馆和文化馆,其次才是图书馆。

3.2.2 语义相关

将除图书馆外同样具有公共信息服务功能的项目名列出(文化信息资源共享工程、农家书屋、农村电影放映工程、社区书屋、企业书屋、城乡公共阅报栏、全民阅读活动),统计这些项目在十二五规划中出现的频率,将其与“图书馆”出现的频次进行比较,推论出政府对图书馆的看法,如表5所示。

从表5可以看出,图书馆是政府眼中最重要的公共文化信息服务阵地,但也出现了其他公共信息服务的补充工程,如社区书屋、企业书屋、文化信息资源共享工程、城乡公共阅报栏、全民阅读活动,

等等。

表5 各类公共文化信息服务被提及的总频次

编号	公共文化信息服务	总频次
1	图书馆	89
2	农家书屋	32
3	文化信息资源共享工程	21
4	农村电影放映工程	9
5	社区书屋	7
6	企业书屋	2
7	城乡公共阅报栏	2
8	全民阅读活动	2
9	公共文化	316

值得注意的是,在十二五规划的文本中,图书馆往往被描述为县(区)级以上行政区域的信息服务平台,而村(社区)的公共信息服务由农家书屋或社区书屋完成即可,似乎不需要图书馆介入(仅有两个省提到图书馆有义务通过流动图书馆等方

式满足基层的信息需求)。

也就是说,在政府看来,公共图书馆并不能保障所有居民的公共信息需求(尤其是农村或社区中的基层信息需求、电子化的信息需求),需要以其他服务项目(农家书屋、社区书屋、企业书屋)作补充。

4 讨论与总结

4.1 图书馆较少受政府规划关注,省际间的政府看法存在差异

“图书馆”在30个省的规划报告中总共出现89次,平均每省报告中约出现3次,总体上受政府规划的关注度不高。从省间的差异来看,“图书馆”出现频次最高的为江苏和江西,而浙江的报告中则没有提及图书馆;中部省份相对关注最多,东北次之,而东部和西部地区则持平,经济发展水平与图书馆受重视程度并没有呈现正相关。对上述现象,笔者提出的解释为:经济发达(东部)地区的政府认为图书馆发展已比较完善,无需为其另作规划(以浙江省为例);经济欠发达(西部)地区的政府认为现阶段发展图书馆不如发展其他方面重要,因此也不必浓墨重彩地突出出来。二者都从侧面反映出政府对图书馆的重视程度较低、理解仍比较浅显。

与上述结论不同的案例为江苏省,作为经济发达和图书馆事业发展较好的地区,政府仍给予较多关注,这说明江苏省政府对图书馆事业的重视和理解程度要好于其他省份。

4.2 图书馆的公共文化服务角色被政府熟知,其受重视程度较博物馆和文化馆偏弱

从“图书馆”在规划中出现的位置(隶属于哪个子标题)来看,政府多将图书馆看作公共文化服务的组成部分之一,功能类似于文化馆、博物馆、科技馆、少年宫等,对实现公共文化服务均等化有重要贡献。但对于图书馆的其他使命或责任,政府的认识则相对浅显,仅河南省略提到公共图书馆在继续教育(而非整个教育体系)中理应发挥的作用。

比较图书馆和文化馆、博物馆等被政府视为

功能类似的文化部门,可以发现图书馆的受重视程度低于文化馆和博物馆,列于第三位,这说明图书馆要想与其他文化部门争夺政府资源,还有更长的路要走。

4.3 馆舍建设和免费服务是未来规划中图书馆的主要发展重点

政府通常将图书馆与其他公共文化设施放在同一个句子里,把设施建设即馆舍的新建、改造和扩建看作图书馆未来五年最重要的发展方向之一;另一个重点则是推动以图书馆为代表的公共文化免费服务。

对于目前的政府来说,保证县县都有图书馆、推动所有图书馆免费开放便是完成政府使命了,政府并不十分关心图书馆内部的服务需要如何开展。江苏是唯一一个将图书馆发展规划单独列作工程的省份,也是唯一提出要发展图书馆学专业教育的省份,种种迹象表明江苏省政府对图书馆的认识有了实质性的提高,逐步开始相信图书馆事业发展需要专业化人才。其他图书馆相关的规划方向有:数字图书馆建设、图书馆联盟、图书馆达标、流动图书馆,等等。

4.4 图书馆服务不能满足所有公众的全部公共信息需求,需要其他服务方式补充

政府看来,能够满足公众公共信息需求的不仅仅有公共图书馆,还包括农村书屋、社区书屋、企业书屋、文化信息资源共享工程、城乡公共阅报栏、全民阅读活动等其他服务阵地。因为政府认为图书馆不能满足所有公众的全部公共信息需求;县以下或社区居民无法享受到图书馆服务,需要社区书屋或农村书屋来满足基本的信息需求(也有少数地区政府认为图书馆应该用流动图书馆的形式满足基层信息需求);数字化公共信息需求则用数字图书馆和文化信息资源共享工程(部分省份认为前者是后者的一部分)等多种方式才能满足。

4.5 不足与展望

本研究选择省域“十二五”规划文本为视角,

借此观察政府对图书馆事业的理解程度和重视程度。笔者认为,考虑到可能的“要照顾方面子”,这种间接的研究材料(政府在编制“十二五”规划文本时不需要特意关照图书馆的情绪)可能比直接询问政府对图书馆的态度更加真实和客观。

需要注意的是,本研究只是诸多的间接角度之一,并不能准确展现政府态度的全貌。未来研究还应当从其他角度进行分析,并将各角度的研究结论进行对照和相互佐证,才能真实、全面和客观地再现政府对图书馆的理解和重视程度。笔者认为,

这种潜在的分析视角可能有:各级政府相关的规划类和总结性报告的内容分析(例如各省对“推动社会主义文化大发展大繁荣”的学习文件、对“十一五规划”的总结报告等)、各级政府目前对图书馆落到实处的保障措施(例如各级政府对图书馆的财政支出情况、在图书馆新馆建设浪潮中的参与程度等)、各级政府对图书馆界相关活动和事件的反馈态度(例如党刊或官方报纸上刊载的对图书馆相关问题的看法、政府文化论坛上图书馆扮演的角色等)。

参考文献:

- [1] 蒋永福. 坚决依靠政府——关于公共图书馆与政府关系的随想[J]. 图书馆, 2005 (2): 13-15. (Jiang Yongfu. It is resolute to depend on the government[J]. Library, 2005 (2): 13-15.)
- [2] 王世伟. 我国公共图书馆“十二五”发展战略重点[J]. 国家图书馆学刊, 2010 (3): 10-12, 22. (Wang Shiwei. Emphasis of future public library development in the 12th five-year plans[J]. Journal of the National Library of China, 2010 (3): 10-12, 22.)
- [3] 李钢, 蓝石. 公共政策内容分析方法: 理论与应用[M]. 重庆大学出版社, 2011. (Li Gang, Lan Shi. Content analysis of public policy: Theory and application[M]. Chongqing University Press, 2011.)
- [4] 于良芝, 李晓新, 朱艳华, 等. 公共图书馆的使命与服务: 基于内容分析法的国内外比较研究[J]. 图书馆论坛, 2007 (6): 21-28. (Yu Liangzhi, Li Xiaoxin, Zhu Yanhua, et al. Public library missions and services: A comparative study based on content analysis[J]. Library Tribune, 2007 (6): 21-28.)

俞碧颀 南开大学信息资源管理系研究生。

通讯地址: 天津市南开区卫津路94号南开大学商学院。邮编: 300071。

徐建华 南开大学信息资源管理系教授, 博士生导师。通讯地址同上。

(收稿日期: 2012-07-16)