

# 书目数据库建设的政策 与管理体制研究

李敏

(中国科学院文献情报中心)

书目数据库是一种提供存储和检索的二次文献的文献数据库,是向用户提供原始信息的导航者。它不仅是图书情报自动化管理的基础,更重要的是在于它是网络环境下实现资源共享的基础,是进入信息高速公路的快速通道。可以说,没有书目数据库,自动化、网络化系统将成为无源之水,无本之木。现就我国书目数据库建设的政策与管理体制,谈谈自己的看法。

## 一、我国书目数据库建设所处的政策环境

书目信息政策是整个信息政策的一部分,书目信息的活动受着书目信息政策的引导制约。就我国书目数据库建设的实际情况而言,现有的一系列有关政策是根据国家在各个历史时期的不同需要制定的,并分别反映在政府颁布的有关发展我国图书情报事业的指导文件和各种业务工作的规范文件中。

从宏观政策和规划来看,《中华人民共和国高等学校图书馆工作条例》(1981年10月颁布,1986年修订)、《省(自治区、市)图书馆工作暂行条例》(1982年12月颁布)、《中华人民共和国(自治区、市)图书馆条例》、《中国科学院图书情报工作暂行条例》、《科学技术情报工作条例》(1984年4月颁布)、《关于〈颁发文化事业单位开发有偿服务和经营活动的暂行办法〉的通知》(1987年制订)等,都从不同方面描述了书目信息工作的意义、地位和社会作用,以及机构的设置、工作内容,对书目信息工作的发展,有着不可低估的作用。1991年出台的《国家科学技术情报发展政策》(中国科学技术蓝皮书第6号)中,从12个方面81个政策要点概括了完善和发展科技情报系统、健全检索系统、积极采用现代信息技术、促进情报的传递和流通、扩大国际情报交流与合作、文献资源共享等有关内容。其中的有关条款,对书目信息工作作了明确的规定。1995年中共中央、国务院作出的《关于加速科学技术进步的决定》中明确要求:“重视科技信息的有效利用和传播,加强科技图书、资料 and 数据库建设。要有计划地建立全国科技信息资源传输的设

施,建设连接全国科研机构、高等院校的科教信息网络,实现科技信息共享和交流现代化。”这其中就包括书目数据库建设的内容。

从长远来看,1995年文化部推出的《文化科技“九五”计划及2010年长远规划》中其图书馆方面的目标为:在21世纪初首先在我国中南、华东、华北沿海地区建立图书馆自动化网络,然后扩大到其它三个地区,建立省馆为中心,上连国家图书馆,下连各市图书馆或重要文献中心的计算机信息网络,实现联机检索、联机编目,使文献信息网络成为国家信息高速公路的组成部分。1996年国家科委信息司拟定的《“九五”国家科技服务业发展计划》中提出要在“九五”期间建设“中国科技信息网络”,在网络环境下实现科技管理、信息查询检索、联合编目等各项应用与服务,重点开发各类数据库(包括书目数据库),计划到1999年将实现联机编目、采购协调、馆际互借、查询与检索、出版检索刊物等电子出版物。近几年颁布的《中华人民共和国科技进步法》、《商标法》、《著作权法》、《计算机软件保护法》等丰富了信息政策的内容。

## 一、现行书目信息政策的不足

我国书目数据库建设在实际操作和运作上,还存在着许多不足。

### 1. 信息政策内容比较狭隘

我国的信息政策基本上是从科技信息政策入手的,尚不健全,缺乏系统性的信息政策体系,在内容上存在着明显的狭隘特征,基本局限在传统信息系统建设和工作规程中。尽管近几年先后颁布了商标法、著作权法、计算机软件保护法等方面的法规条例,但在社会上未取得一致认识和高度重视,执行缺乏监督机制,使信息政策缺乏权威性和约束性。

### 2. 政府在信息政策上参与程度不够

我国过去实行计划经济,对图书情报系统管得过多、过死,由于部门之间相互封锁,缺乏必要的协调政

策,使我国信息机构的条块分割体系处于离散状态,难以自我调节。实行社会主义市场经济后,由于信息市场发育不完善,又难以真正发挥市场调节作用。此外,由于受国家计划变动的人为因素影响,我国的信息政策呈现阶段性与不连续性的特点。

### 3. 书目信息政策的发展不够平衡

当前,我国书目信息政策较多的是对科技情报系统,图书馆系统相对而言不够充分,而且缺少具体的可操作性。例如,规定在省图书馆和高校图书馆设置书目信息服务部,然而对部门经费、人员、工作任务等缺少明确规定。书目信息政策不平衡性,对于从整体上提高书目数据库建设工作的质量很不利。

### 4. 书目信息政策缺乏,执行不力

我国制定的科技政策法规中虽有专门条款谈到书目政策,却执行不便。我国没有书目信息委员会,只有中国图书馆学会下属的目录学分会。该会自成立以来,只召开了两次全国性目录学术研讨会,没有协调制定出专门的书目信息规划、法规,所起的作用不大。由于没有对口的主管、协调单位,各图书馆、情报系统、档案系统、出版发行系统都按各自的业务特点制定本部门的书目信息政策,导致了诸如建库标准不一、书目库产品规格各异,重复浪费现象严重等,严重地影响着书目数据库建设现代化的实施和发展。

## 二、当前书目数据库建设的组织与管理

### 1. 管理体制与组织机构

我国文献情报机构是以政府行政管理系统为基础建立的,各系统分别隶属于不同的行政管理部。如有文化部主管的全国公共图书馆系统、国家科技部主管的全国科技情报系统,中国科学院主管的自然科学和科学技术文献情报系统,中央各专业部的图书情报机构,国家教育部主管的高等院校图书情报系统,国防科工委主管的国防科技情报系统,中国社科院主管的社会科学文献情报系统等,这些系统共同构成了我国书目信息系统。

一方面,作为书目信息工作的主要图书情报工作系统的各机构是平衡发展、各自分开的,80年代以后,一些部委相继成立了各部门的图书情报工作委员会来加强对本部门图书情报工作的统一管理。另一方面,从横向联系来看,为了有效的开展书目信息服务,各图书情报系统也有一定的分工协调和协作。如1987年成立的部际图书情报工作协调委员会,定期就全国图书情报事业建设、图书情报活动的方针、政策、规划和分工协作等重大问题进行研究,向政府提出方案和建议。为了推进书目数据库工作现代化,各文献信息系统建立了检索系统、制作各自专业书目数据库,建立通讯网络时,也注重了相互协作联合,开发了一些通用的书目数据库和文献资源共享网络。

### 2. 管理体制的改变

文献情报部门的管理体制随着整个国家改革的进行,在大的框架、结构、隶属关系、经费支撑等方面进行了一些改革和尝试。如1992年原化工部科技情报研究所与化工部经济信息中心合并,成立了中国化工信息中心。合并后优势互补,拓宽了书目信息服务领域,取得了较大的发展。上海科技情报研究所也已完成与上海图书馆的合并,合并后原来两处的书目数据资源得到了更为合理的利用,促进了有效的书目信息服务。目前,上海已废除了卡片目录管理,全部采用计算机编目,生产书目数据库,提供用户服务。这是体制改革中一个大举措。

### 3. 现行管理体制和组织机构中存在的问题

几十年来我国的书目数据库建设,从封闭走向开放,管理的内容有新的扩展,管理质量有所提高,管理手段逐步向现代化迈进。但是,相对于科学技术的迅速发展,却显示出现行的管理体制和组织机构不适应性,出现了一些弊端。

(1) 书目数据库的优势在于集中编目,资源共享,但这与单位所有制矛盾。

其一,过于刚性的条块割据,部门所有制带来很大的负作用。如公共图书馆归属文化部、高校图书馆归属国家教育部、中科院文献情报中心归属于中科院等导致各自为政的管理体制,不仅使同一水平面的各分支部门互不通风、难以协调,而且还导致其所管辖的文献情报机构易成为国家行政机关的附庸,以及产生的书目数据库难以集中联合现象;其二,网络管理的信息在纵向的权利信息系统中经层层辗转后极易受阻和失真,从而造成网络管理效益低下;其三,服从于长官意志的下属人员容易产生工作惰性和避免承担风险,各文献情报部门的领导往往不以书目数据库的服务效益为宗旨,唯上级主管为衡量标准,十分不利于书目数据资源共享。

(2) 管理部门之间有隔阂而使信息交换受阻。

行政分割、管理部门之间有隔阂,使信息传播不畅通,信息资源不能共享,信息服务的能力、产业化的规模不能得到加强和提高。据统计,仍有80%的信息资源处于静态的库存,信息资源被带有官方色彩的行政部门所控制,让交流才能交流,不让交流谁也不能动,或者只是为了自己部门利益才能进行交流。从而造成资源难以为社会开发和利用。另外,很多都是公开的要贯彻的一些国家信息,至今仍采取红头文件的办法下达和传达,这也影响了信息的快速和广泛传播。

(3) 条块式的管理方式对整个书目数据库制作行业的标准化构成体制上的障碍。

以图书分类法的标准化为例:我国图书馆界目前在分类法的使用上呈现三足鼎立局面,即由《中图法》、《科图法》、《人大法》三分天下。图书分类法使用的多头现象,一方面因各种分类法自身先天性结构缺陷与兼容性

差等原因所致,但最关键的一点是整个图书情报行业管理体制分散性。又如对机读目录数据制作的标准使用问题,由于行业组织结构的分散多头,缺乏强有力的联合协作机制,各情报系统至今还没有完全统一使用相同的标准,给书目数据库资源共享造成阻力。

#### (4) 分散管理形成书目数据库建设不平衡。

书目数据库生产在利用现代化技术之后,显示出良好的发展势头。但由于分散进行,出现了机构重叠、功能混同,数据库与管理系统互不协调,工作体制服务方式等“软建设”与信息技术采用的“硬建设”匹配失衡。另外,国家重点投入项目有限,形成了很大的地区和系统之间的差别。北京、上海及沿海的经济、人文地理优势,这些地方的图书馆、情报机构的现代化水平较高;而系统之间,中科院和高校系统图书馆情报机构现代化技术应用起步较快。因而,这些地区和系统的书目数据库建设发展比较快。

### 三、完善我国书目数据库建设政策法规及管理体制策略

全方位考察我国书目信息政策和管理体制现状,借鉴国外的成功经验,加快和制定国家书目信息政策,变革现行管理体制,已势在必行。

#### 1. 逐步完善国家书目信息政策和法规

(1) 建立由部门、企业、科学技术界组成的稳定的书目信息政策咨询研究体系,加强对书目信息政策的理论研究,确定书目信息政策的理论框架和理论体系的具体内容。

(2) 扶持和培育书目数据库产业。其具体政策包括:产业保护政策、需求引导政策、安全保护政策、鼓励开发政策、经营政策、国际合作交流政策、人才政策等。

(3) 加大政府在信息政策上的参与程度,建立国家级书目信息政策办公室,负责制定国家书目信息服务方法原则的政策性文件,强化对各部门、各地区的信息活动的政策协调。其机构职能是:确定书目信息政策的目的和目标;书目信息的有效执行;有效的鼓励和投资;改善书目信息市场;加强对基层工作的指导和人员的培训。

#### 2. 变革现行管理体制,打破“各自为政,条块分割”的局面

鉴于我国现有图书情报系统存在的问题和弊端以及当前所处的国家改革大环境,笔者认为,将中国科技情报系统、中国科学院系统、高等科研系统、北京图书馆等公共信息系统的书目信息服务的分散机构,采用先进的网络和管理体制集中起来,由国务院信息化领导小组设国家书目信息工作组,下设专职的工作机构,负责书目信息政策、书目信息标准、书目信息数据库计划、书目信息经营、开放政策等的制订和相应的宏观管理,协调中央各部委和地方书目信息活动,充分地利用各机构原

有的人才和基础设施,使用统一的标准规范,避免浪费和重复建设,提高书目信息服务效率,平衡书目数据库建设,使数据库产业形成规模,扩大在国际上的影响。

国家书目信息工作组将是建立在开放式网络环境基础上的部委级书目信息机构联合体,由国务院协调,本着“互惠互利,资源共享,优化存量,共建增产”的原则,打破部门界限,联合组建而成。因此,对于工作组的创建和运行,政府应给予政策上和经济上大力支持,各成员机构要在国家政策和有限资金支持 and 统一规划下,积极配合,分工负责。

#### 3. 转化机制,实现书目信息机构企业化经营和管理

我国书目信息机构要在市场中发挥主导作用,必须改变传统的事业管理方式,运用现代化管理方法实施书目信息系统的管理。书目信息机构实行企业经营与管理,可以增强自身活力,充分调动职工的积极性。例如,北京图新技术开发公司成立了以机读目录数据生产发行为目的的图新书目数据中心,从1990年开始向全国图书馆发行机读目录数据,1991年北京图书馆将中文采编部的标引组和国家书目组划归公司,并入图新数据中心,建立了数据制作、生产、销售一体化实行经理负责制的企业管理模式。这一模式大大改变了国家书目工作、使原来分散多头的国家书目和集中编目统一起来,编辑出版发行一条龙,减少了重复劳动和中间环节,保证了编目质量,并提高了卡片和书目目录出版发行速度。无独有偶,上海申联文献信息技术公司也是这样。

书目信息机构实行企业化后为了在竞争中求得生存和发展,就必须千方百计地增强生产效率,提高产品质量,努力争取消费者的依赖。

#### 4. 走联合发展的道路

联合发展可避免重复投资和建设,减少重复交叉聚集,提高编目效率。只有联合才能形成规模经济的优势,才能在国际市场的激烈竞争中取胜。当前,迫切付于行动的就是要加快执行国家信息化“统筹规划,国家主导,统一标准,联合建设,互联互通,资源共享”二十四字方针。

邹家华1998年2月在国务院信息化领导小组第三次会议上的讲话指出:“……要把加快推进信息化作为跨世纪的战略任务。一是着眼于总体和长期发展,制定统一的国家发展计划,引导和指导全社会的力量,参与信息化建设;二是组建信息化协调和管理机构,强化政府对信息化建设的宏观调控和组织协调;三是调整原有的政策法规,制定新的政策法规,为信息化建设创造良好的发展环境;四是及时发布信息化的项目指南,对企业投资进行信息指导,并加大基础性、关键性、引导性信息化项目的投资力度。”以此为政策指导,采取以上几点措施建议,把我国书目数据库的建设向前推进一步。