

# 《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献

李国新

**摘 要** 公共图书馆法的历史贡献主要体现在:对公共图书馆作出既体现国际一般规律又具有中国特色的法律界定;指引我国公共图书馆事业发展方向;呼应新时代社会主要矛盾转化的历史要求;明确政府设立和保障公共图书馆的责任;创新公共图书馆体制机制;促进公共图书馆服务与现代科技融合发展;确立引导和鼓励社会力量参与的基本方针;明确国家图书馆的性质功能,完善出版单位出版物交存制度。参考文献 16。

**关键词** 公共图书馆法 公共图书馆事业 公共文化服务

**分类号** G259.20

## The Historical Contributions of the *Public Library Law of the People's Republic of China*

LI Guoxin

### ABSTRACT

The main historical contribution of the *Public Library Law* is reflected in the following aspects: 1) It clearly defines the notion of public library which not only reflects the internationally-accepted law, but also endows with Chinese characteristics. The law provides basic guidelines for a better understanding of the public to the public library, and for governments at various levels in establishing and properly managing the public libraries. 2) It guides the development of public library cause in China, and provides the answers to questions including what direction is China's public library going in the new era, what development principles and service aims should be adhered to, and what historical responsibilities should it bear. 3) It meets the needs of the historical requirement proposed by the transformation of social principal contradiction in this new era, points the right direction for dealing with the issue of unbalanced development in the construction of public libraries and provides the legal basis for the settlement of the underdevelopment. 4) It clearly defines the legal responsibilities of the government in establishing public libraries and in ensuring their daily management. The law prescribes that government at or above the county level should establish the public library of their own; that the establishment of public libraries should consider the conditions including population, population distribution, conditions of environment and transportation; and that government at or above the county level should reasonably determine the number, size, structure and distribution of public libraries according to their local conditions. The law prescribes six basic requirements that ought to be fulfilled in establishing a public library. The *public library law* also prescribes that the government should provide a stronger, instant and enough financial support to the public library; that the number of the library staff should be determined by the following five factors, namely, the library service,

通信作者:李国新, Email: ligx@ pku.edu.cn, ORCID: 0000-0003-0616-0438 (Correspondence should be addressed to LI Guoxin, Email: ligx@ pku.edu.cn, ORCID: 0000-0003-0616-0438)

the library scale and size, the scope of services, and the served population; and that the library staff should obtain adequate proficiency. 5) It innovates the system and mechanism of public library. The law summarizes the successful experiences obtained from the long-term practices and the norms in the previous policies, thus constructing a central-branch system of public libraries with Chinese characteristics. It prescribes that a comprehensive corporate governance structure should be built in public libraries, which provides the legal basis for the governance reform. To reform and perfect the current evaluation mechanism, the law also makes a great breakthrough by combining the assessment results and the reward mechanism. 6) It promotes the development of public library services and its integration with modern technology. The law clearly prescribes that government should support the assisting function that technology has in the construction, management, and service of public libraries; that government should bear the responsibilities regarding the digital and network construction of public libraries, namely, building a unified, interconnected digital service network, supporting the development of digital reading products and the research on digital resource conservation, and promoting public libraries to provide services using digital and networked technologies; and that the public libraries bear the following responsibilities, namely, strengthening the construction of digital resources, equipping the corresponding facilities, establishing literature information sharing platform both online and offline, and providing special attention to the construction of the central-branch libraries and the digital protection of ancient books. The law prescribes clearly the legal norms which concern the responsibilities of public libraries in the protection of readers' private information. Specifically, the types of readers' information that public libraries should protect include the personal information, book-borrowing information, and other types of information that may pose threats to readers' privacy. Such protection is realized by the guarantee that the public libraries cannot provide these information by selling or by other means illegally. 7) It establishes fundamental guidelines for encouraging the participation of the social powers in the establishment and management of public libraries. The law prescribes that government should provide supports to the service of public libraries by means including government purchase of services, and that a donor-naming mechanism should be built. 8) It clearly defines the nature and functions of the National Library. The law prescribes the National Library's construction subject and the main functions. It is the first time in terms of law to clearly prescribe that the National Library has the function of public library. The law establishes a publication deposit system in which a publisher should fulfill the obligation to deposit publications to public libraries. In this regard, "deposit" refers to the free submission and conservation in the public libraries. The legal submitting subject refers to the National Library and local provincial public libraries. It is a great breakthrough that the law enlarges the extension of the submitting organizations to the local provincial public libraries. 16 refs.

#### KEY WORDS

Public Library Law. Public library cause. Public cultural service.

制定并实施专门法律,依法保障图书馆事业发展,是中国图书馆人的百年期盼和呼唤。早在 20 世纪初,当代图书馆在中国刚刚兴起的时候,国内就出现过一次围绕图书馆法制建

设的研究和实践<sup>[1]</sup>。20 世纪 80 年代初,与改革开放同步,当代图书馆法治研究开始兴起。2001 年春,《中华人民共和国图书馆法》的制定工作正式启动,遗憾的是,这次立法工作到 2004 年 6

月陷于停顿。2008年底,图书馆立法工作重新启动,根据现实情况与急需程度,重新启动的立法工作决定先行制定《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称“公共图书馆法”)。经过近十年的艰苦努力,2017年11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了公共图书馆法,将于2018年1月1日起正式施行。在中国特色社会主义跨入新时代的历史时刻,党的十九大之后首部文化立法归于公共图书馆法,彰显了公共图书馆事业在中国特色社会主义文化中的重要地位,体现了公共图书馆在新时代满足人民日益增长的美好生活需要的重要作用,公共图书馆法历史性地成为我国历经百余年的公共图书馆事业跨入新时代的标志。

## 1 形成有中国特色的公共图书馆法律界定

什么是公共图书馆?自从一百五十多年前近代意义的公共图书馆在西方向世以来,从联合国教科文组织到国际图联再到世界各国的公共图书馆立法以及多如牛毛的图书馆学教科书有许多种解释,较为通行的说法是公共图书馆应具备“三要素”:向所有人开放,经费来源于税收,设立和运营有法律依据<sup>[217-518]</sup>。我国的公共图书馆法第一次作出了既体现国际一般规律又具有中国特色的法律界定(第二条)。所谓体现国际一般规律,表现在遵从了公共图书馆向所有人开放的原则;规定了公共图书馆的核心任务是收集、整理、保存文献信息并提供查询、借阅服务。所谓具有中国特色,主要标志一是明确宣示了“免费开放”,体现了对公众基本阅读权益的彻底保障,体现了公共图书馆服务以人民为中心的思想;二是突出强调了“社会教育”功能,拓展了公共图书馆的服务范围,强化了公共图书馆以形式多样的社会教育方式提高公民素质的职能,根本改变了公共图书馆只是“借书还书”阵地的传统观念;三是明确了“公共文化设施”的属性,这是与我国公共文化服务保障法的紧密衔接,本质上是规定了政府对公共图书

馆的规划、建设、运行、服务、管理、保障承担最终责任;四是限定设置主体,政府承担设置公共图书馆的责任,同时鼓励公民、法人和其他组织自筹资金设置公共图书馆,国家给予政策扶持,体现了政府、市场、社会共同促进公共图书馆事业发展的新思路。

从总体上看,法律对公共图书馆的界定,明确了基本性质,明确了主要功能,明确了免费开放,为全社会理解和认识公共图书馆,为各级政府设置和保障公共图书馆,提供了基本遵循。

## 2 指引我国公共图书馆事业发展方向

中国特色社会主义进入新时代,意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展,意味着统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,意味着更好地推动人的全面发展、社会全面进步。公共图书馆法开宗明义昭示立法宗旨是传承人类文明、保障公民基本文化权益、提高公民科学文化素质和社会文明程度(第一条);明确了公共图书馆是我国公共文化服务体系的重要组成部分,本质功能是传承发展中华优秀传统文化、弘扬革命文化、发展社会主义先进文化(第三条);将业界在新世纪以来大力倡导的平等、开放、共享的现代图书馆理念提升为公共图书馆服务的法定原则(第三十三条)。什么是公共图书馆事业的中国特色,中国特色公共图书馆事业在新时代朝什么方向前进,坚守什么发展原则和服务理念,承担什么历史重任,法律作出了明确指引。

## 3 呼应新时代社会主要矛盾转化的历史要求

党的十九大作出重大历史判断:中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。满足人民日益增长的美好生活需要,必须提供丰富的精神文化食

粮,必须着力解决好文化需求保障不平衡不充分的问题。公共图书馆法从几个层面作出规定,呼应了我国社会主要矛盾转化对公共图书馆事业提出的新要求。在解决发展不平衡方面,法律明确了国家扶持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区公共图书馆事业发展的基本原则(第七条),明确了促进公共图书馆服务向城乡基层延伸的重点任务(第三十一条),明确了公共图书馆服务强化对未成年人、老年人、残疾人等特殊群体的人文关怀(第三十四条),为解决公共图书馆服务城乡、区域、人群发展不平衡指明了方向。在解决发展不充分方面,公共图书馆法把县级以上人民政府设立、保障、监管公共图书馆的责任上升为法律责任,要求各级政府加大对公共图书馆事业的投入(第四条),加强固定馆舍和流动服务设施、自助服务设施建设,形成覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络(第十三条),同时鼓励社会力量设立公共图书馆,调动社会力量参与公共图书馆建设和服务(第四条、第四十五条);要求各级公共图书馆践行平等、开放、共享的服务原则,通过免费提供基本服务、建立健全数字化网络化服务体系和配送体系、改善服务条件、建立反馈机制、加强公共图书馆与其他类型图书馆的交流与合作、开展联合服务、支持其他类型图书馆向社会公众开放等措施(第三十三条、第四十条、第四十二条、第四十八条。),让人民群众享有更加充分的公共图书馆服务。

#### 4 明确政府设立、保障公共图书馆的责任

公共图书馆法主要从三个方面明确了政府设立和保障公共图书馆的法律责任。

##### 4.1 设施建设

设施是服务的阵地,设施网络是服务体系的基础。公共图书馆法规定县级以上人民政府应当设立公共图书馆(第十四条)。法律所谓的“应当”,就是“必须”,这一规定接轨了国际上通

行的公共图书馆“必置制”——政府必须设立公共图书馆。政府设立公共图书馆的依据是什么?法律提出了人口数量、人口分布、环境和交通条件四大主要依据(第十三条),体现了以人为本、以需求为出发点和落脚点的理念,目的是营造良好环境条件,增强公众的可及性,让公共图书馆真正发挥作用;针对的是有的公共图书馆建在远离人群密集、人口聚居或环境恶劣、交通不便的区域,造成闲置浪费的现象。明确了依据,还有一个怎么建的问题。公共图书馆法规定县级以上人民政府因地制宜,统筹考量,合理确定公共图书馆的数量、规模、结构和分布(第十三条)。数量说的是建多少,一级政府、一个城市建一个公共图书馆,解决不了平衡发展、惠及全民的问题;规模说的是建多大,公共图书馆不是越大越好,当然也不是越小越好,规模要和服务人口、资源存量、未来发展相适应;结构说的是规模、类型等要素的科学匹配,如规模上大中小型的科学匹配,形态上固定馆舍、流动设施、自助设施的科学匹配,功能上综合性馆与主题性馆的科学匹配等;布局说的是建在哪儿,选址要真正落实以人口数量和分布为依据,设施网络要具有覆盖区域内所有人口的能力。合理确定数量、规模、结构和分布,必然要求设施建设是固定馆舍、流动设施、自助服务设施相互结合、相辅相成,目标是形成覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆设施网络。明确将流动服务设施、自助服务设施列为公共图书馆设施类型,是公共图书馆法的一大亮点,改变了传统的一说设施就是“盖房子”的观念,体现了对设施理解和认识的与时俱进,也体现了法律对实践成果的确证和对发展趋势的引导。

##### 4.2 法定条件

公共图书馆承担着保障公民基本阅读需求、开展社会教育的功能,必须具备与履行功能相适应的基本条件,这也是公共图书馆发挥效能的基本前提。国际图联/联合国教科文组织《公共图书馆服务发展指南》(2001年)提出,公

共图书馆的馆藏通常以人均 1.5—2.5 册图书为标准;在总藏量的基础上,还提出了一个资源“采购率”的概念:服务 10 万人的正规图书馆,中等藏书量为 20 万册,年采购率为 2 万册<sup>[3]</sup>。日本图书馆协会在 20 世纪 90 年代初提出过一个基层公共图书馆馆舍、资源和人员配置标准,要求最低藏书量应达到 5 万册,五年以内的新书占 80%,年更新率不低于总藏量的 1/8 到 1/7,馆舍面积不小于 800 平方米,工作人员不少于 3 人<sup>[4]</sup>。这些都是对公共图书馆履行职能、发挥作用应具备的基本条件的要求。长期以来,我国缺乏对公共图书馆基本条件的明确、系统规定,导致基层出现了一些缺乏基本服务保障条件、无法履行基本服务职能的“空心图书馆”。公共图书馆法第一次明确规定了设立公共图书馆应具备的基本条件,这是公共图书馆法的一个重要突破。

法律规定设立公共图书馆应具备的六大条件是:①有章程;②有固定的馆址;③有与其功能相适应的馆舍面积、阅览坐席、文献信息和设施设备;④有与其功能、馆藏规模相适应的工作人员;⑤有必要的办馆资金和稳定的运行经费来源;⑥有安全保障设施、制度及应急预案(第十五条)。要求有章程,是与建立健全公共图书馆法人治理结构相适应,体现的是公共图书馆要建立现代治理结构,实行现代治理方式,这是对新时代公共图书馆的新要求。有关馆址、馆舍面积、阅览坐席、文献信息资源、设施设备以及运行经费的要求,法律提出了基本原则,现行有效的《公共图书馆建设用地指标》(建标[2008]74号)、《公共图书馆建设标准》(建标108-2008),以及公共图书馆评估定级标准中有具体的量化指标。为设立公共图书馆规定明确的基本条件,而且使这些条件法律化,体现了我们对什么样的公共图书馆才能真正发挥作用的理解和认识有了质的飞跃,也与全面建成小康社会、人民群众追求美好生活所需要的公共图书馆建设相适应,必将对我国公共图书馆进一步提高质量、提升品质发挥积极的促进作用。

### 4.3 经费和人员

公共图书馆法在总则中对政府的经费保障责任作出了原则规定:县级以上人民政府应当加大对政府设立的公共图书馆的投入,将所需经费列入财政预算,并及时、足额拨付(第四条)。加大、及时、足额,是法律规范政府经费投入的三个关键词。加大的依据和标准是什么?联系公共文化服务保障法的有关规定可以具体化。公共文化服务保障法规定,各级政府安排公共文化服务所需资金的依据是“事权和支出责任”<sup>[5]</sup>,事权责任通过制定并公布基本公共文化服务标准或目录实现清单化、公开化、法定化,依据事权责任测算所需经费,就形成了支出责任,这是衡量经费保障是否到位的基本标准。及时,强调的是预算经费到位的时效性,针对的是基层不时可见的预算经费拨付拖延、影响服务正常开展的现象。足额,首先是预算经费项目齐全,覆盖与公共图书馆提供服务相关的各方面、全链条,防止“有了马没有草料”,即防止项目不健全的现象发生;其次是预算经费足额保障,防止出现预算打折扣的现象。

政府对公共图书馆工作人员的保障责任,法律从两个方面作出了规定。一是提出了确定工作人员数量的原则依据。政府配备公共图书馆工作人员数量的依据,主要考虑服务功能、馆藏规模、馆舍面积、服务范围、服务人口五要素,为各级政府科学合理地确定工作人员数量提供了指引。目前,我国缺乏约束性较强的公共图书馆工作人员数量指标,可参考的只有作为推荐性国家标准的《公共图书馆服务规范》(GB/T28220-2011),其中规定公共图书馆工作人员数量为每服务人口 10 000—25 000 人应配备 1 名工作人员<sup>[6]</sup>。二是提出了对工作人员专业性的要求。国际上有所谓“现代图书馆必须在专业职务制度基础上运营”的说法<sup>[7]33</sup>,公共图书馆法规定,公共图书馆的馆长不仅应具备相应的文化水平和管理能力,还应该具备专业知识;一般工作人员应当具备相应的专业知识和技能;同时明确公共图书馆的专业技术人员可以



按照国家有关规定评定专业技术职称。公共图书馆法在强化工作人员专业性方面,向前推进了一步。

## 5 创新公共图书馆体制机制

创新体制机制,是构建现代公共文化服务体系的重要任务。文化立法与文化体制机制改革重大政策相衔接,让所有重要改革都于法有据,是党中央、国务院的明确要求。公共图书馆法紧密结合我国公共图书馆事业改革发展的实际,将建立县域总分馆体系和法人治理结构、完善考核评价机制纳入了法制轨道。

### 5.1 建立县域总分馆体系

建立区域性总分馆体系,是国际范围内较为通行的公共图书馆组织体系。我国的公共图书馆在十多年前就开始了立足中国现实、借鉴国际经验的总分馆建设探索实践。2016年9月发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,第一次明确提出县(市)图书馆逐步实行总分馆制,形成统一采购、统一编目的图书配送体系,充分发挥县图书馆对乡镇、村图书室的辐射作用<sup>[8]</sup>。2015年初中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,进一步要求以县级文化馆、图书馆为中心推进总分馆制建设,实现农村、城市社区公共文化服务资源整合和互联互通<sup>[9]</sup>。2016年12月,文化部等国务院五部门印发《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》(文公共发〔2016〕38号),对新时期公共图书馆总分馆制建设提出了新的目标任务<sup>[10]</sup>,同时也标志着我国的总分馆制建设由图书馆辐射到了文化馆。

总分馆制的核心要义是让分散、独立的图书馆形成一个组织体系,从本质上说是图书馆管理体制和运行机制的变革。公共图书馆法总结提炼长期实践形成的成功经验、以往政策性文件中行之有效的基本规范,确立了有中国特

色的公共图书馆总分馆法律制度(第三十一条)。这一制度的要点是:①公共图书馆总分馆体系的基本地域单元是县域,这是综合考虑我国地域特点、现行行政财政体制、城乡一体化现实要求等因素而作出的选择。②公共图书馆总分馆体系的建设主体是县级人民政府,明确了总分馆建设是政府行为而不是职业行为,彰显了总分馆制是体制变革的特点。③县级图书馆作为总分馆体系中总馆的功能体现,主要是加强对分馆和基层服务点的业务指导。④乡镇(街道)综合文化站、村(社区)图书室等,是总分馆体系中的分馆或基层服务点。所谓“等”,旨在强调分馆或基层服务点不限于文化系统内的乡镇(街道)、村(社区)图书室,同时鼓励具备条件的学校、科研机构、企业等的图书馆(室)、职工书屋、文化室、符合条件且具有资质的上网服务场所,根据自身职能特点、在自愿原则下成为分馆或基层服务点。另外,乡镇(街道)综合文化站或村(社区)图书室都可以作为分馆或基层服务点的格局。⑤与组织体系变革相适应,公共图书馆总分馆体系应完善数字化、网络化服务体系,完善资源和服务配送体系,体现总分馆鲜明的时代特色。以公共图书馆法的规定为标志,因地制宜建立符合当地特点的县域公共图书馆总分馆体系,成为县级人民政府主导公共图书馆事业发展的一项法定任务,形成了法律化的公共图书馆总分馆建设的中国方案。

### 5.2 推动建立健全法人治理结构

推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等公共文化机构建立法人治理结构,是党的十八届三中全会提出的深化文化体制机制改革的重点任务。之后,中办国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和公共文化服务保障法对此都作出了相应规定。公共图书馆法承接上述顶层设计,明确规定国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理(第二十三条),

为推动公共图书馆建立健全法人治理结构提供了法律依据。

法人治理结构是由利益相关方共同参与治理的组织架构和运行机制。公共图书馆建立法人治理结构的主要任务,一是建立健全理事会决策的机制;二是建立管理层自主履行日常管理职责、对理事会负责的机制;三是制定机构章程,实现管理、运行“章程化”。法律所说的吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理,就是由利益相关方共同参与治理的理事会机制,目的在于通过利益相关方的共同参与,形成多元共治格局,确保公共利益圆满实现;推动政府转变职能,实现政事分开、管办分离;强化公共图书馆的法人自主权,激发发展活力;根本目的是促进公共图书馆管理水平和服务质量与效能的提高,从而更好地履行公共图书馆的社会职责。建立健全法人治理结构,是新时代公共图书馆管理体制和运行机制的深刻变革,是与新时代国家治理体系和治理能力现代化总目标相适应的改革。

2017年9月,经中央全面深化改革领导小组第37次会议通过,中宣部、文化部等七部门联合印发《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》(以下简称《实施方案》),提出了公共文化机构建立法人治理结构的总体要求、基本原则、主要内容、配套措施和组织实施,对于试点过程中公共文化机构普遍关切的问题,如理事会的性质、相关方职责、机构章程的主要内容、党组织在理事会中的地位,以及人事管理自主权、收入分配自主权等关联制度改革,都给出了明确的、可操作的指导。《实施方案》是下一步公共图书馆依法建立健全法人治理结构的施工蓝图和行动指南。

### 5.3 完善考核评价机制

政府促进公共图书馆发展的重要手段之一,是加强对公共图书馆管理、运行和服务的考核评价。长期以来,我国各级政府对公共图书馆的考核评价,更多地是体制内自上而下的行

政性考核评价,或是兄弟单位之间的“友情评价”,同时,考核评价结果与激励机制的关联性不大,因此,考核评价的引领、激励、鞭策作用发挥不够充分。公共图书馆法针对存在问题,进一步改革和完善了考核评价机制,主要体现在以下四个方面(第四十七条)。一是明确国务院文化主管部门和省级人民政府制定公共图书馆服务规范,形成国家和省域相对统一的考核评价公共图书馆服务质量和水平的基本依据,体现政府依法行政、依规考核的思路。二是考核评价吸收社会公众参与,打破了传统的考核评价只是在体制内循环的格局,落实了公共文化服务保障法确立的公众参与公共文化服务考核评价的制度,体现了公共文化服务以人民为中心、以百姓的需求为出发点和落脚点的思想。三是考核评价的结果向社会公开。结果公开,一方面有利于对公共图书馆的激励和鞭策,另一方面有利于社会公众对公共图书馆服务的了解和监督,同时也是社会公众对政府实施考核评价过程、结果的监督,体现了公共文化服务保障法倡导的政府阳光施政、信息公开的理念。四是考核评价的结果作为政府给予公共图书馆补贴或奖励的依据。把考核评价与补贴奖励挂钩,这是针对以往考核评价与激励机制关联性不大的改革,是公共图书馆法的一个重要突破。可以相信,随着这一规定的全面落实,政府通过考核评价手段促进公共图书馆事业发展的作用会充分释放。

## 6 促进公共图书馆服务与现代科技融合发展

我国公共图书馆领域在广泛采用现代信息技术和传播技术建设数字图书馆、积极探索依托互联网和技术进步推动服务手段与服务方式创新等方面,走在了全国公共文化服务领域的前列,也创造出了一些具有国际影响的成功做法和经验。公共图书馆法站在新时代起点,面对以互联网为代表的现代信息技术和传播技术

的飞速发展,对公共图书馆的数字化、网络化建设任务与发展方向给予了高度关注,作出了明确指引。

## 6.1 国家的责任

法律在总则中明确,国家鼓励和支持发挥科技在公共图书馆建设、管理和服务中的作用(第八条)。发挥科技作用的具体体现,主要是推动现代信息技术和传播技术在公共图书馆服务中的运用,目的是提高公共图书馆的服务水平,包括设施设备水平、资源载体水平、服务手段水平、文献传播水平,以及服务效能水平等全方位、全要素、全链条的水平,体现现代科技对公共图书馆服务的全面支撑和促进。

公共图书馆法以专门条款规定了国家在数字化、网络化建设上的责任(第四十条)。国家的责任也就是各级政府的责任,主要体现在三个方面:一是构建标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络。在今天,公共图书馆必须有数字服务网络;数字服务网络不能是“平台孤岛”,必须做到各级公共图书馆互联互通,全国“一盘棋”“一张网”;互联互通的前提是标准统一,因此构建标准体系、促进异构系统间数据交换格式和互操作接口的标准化是国家的责任。二是支持数字阅读产品的开发和数字资源保存技术的研究。数字阅读产品包括以数字化方式呈现的阅读资源和支持数字化方式阅读的阅读载体。第十四次全国国民阅读调查报告的数据显示,2016年我国成年国民综合阅读率为79.9%,其中数字化阅读方式接触率达到68.2%,连续8年保持上升势头<sup>[11]</sup>。数字化阅读成为越来越多的人日常阅读的主要方式,因此开发出更为丰富多彩的数字阅读资源、更方便实用的数字阅读载体,才能满足人民群众多样化的阅读需求。数字资源长期保存是伴随着公共图书馆文献信息载体构成变化而出现的新问题。近年来,我国公共图书馆收藏和提供利用的数字资源迅速增加。2015年,全国公共图书馆新增数字资源购置费比上年增长84.17%,新增数字资

源购置费占新增藏量购置费的比例比上年增长58.98%<sup>[12]</sup>,2016年这两项指标又在2015年的基础上分别增长了16.66%和6.43%<sup>[13]</sup>。自然灾害、法律纠纷、系统灾难性故障、载体换代、财务危机、采购合同制约等因素,都给数字资源的长期保存和永续利用带来了威胁。在信息社会,数字资源长期保存事关民族记忆传承和国家文化安全,因此,加强对数字资源长期保存技术的研究,建设公共图书馆数字资源长期保存系统,是国家义不容辞的责任。三是推动公共图书馆利用数字化、网络化技术提供服务。所谓“推动”,包括政策引导、条件保障、考核评价等多种措施和手段。

## 6.2 公共图书馆的责任

公共图书馆在数字化、网络化建设方面的责任(第四十条),法律首先强调了加强数字资源建设,这是因为公共图书馆数字化服务“内容为王”,数字资源是支撑服务开展的根本;同时强调了配备相应的设施设备,这是开展数字化服务的基础,各级政府对公共图书馆的保障应包括开展数字服务所需设施设备的配置。法律还特别强调了公共图书馆应建立线上线下相结合的文献信息共享平台。打造公共文化服务云平台,支持线上线下相结合的服务提供与活动开展,是近年来我国公共数字文化网络服务平台建设的创新,在扩大服务范围、吸引公众参与、有效对接需求、提高服务效能等方面已经产生了明显的效果,如服务和活动的网上预约、网上“抢票”、网络直播,设施的网络定位、网络导航,利用互联网对传统资源采购方式、文献借阅方式的改造等,目的是为公众提供更为便捷、优质的服务。公共图书馆法以法律的力量引导了公共图书馆数字服务平台建设的方向。

公共图书馆法还对总分馆建设和古籍保护的数字化问题给予了特别关注。关于总分馆体系建设,法律明确要求县级人民政府要完善支撑县域总分馆服务的数字化、网络化服务体系 and 配送体系,通过互联网服务和依托互联网的



资源配送体系,促进公共图书馆服务向城乡基层延伸(第三十一条)。关于公共图书馆的古籍保护,法律明确了可以采用数字化手段进行整理、出版和研究利用(第四十一条)。

### 6.3 网络环境下的读者个人信息保护

公共图书馆是一个掌握着大量读者个人信息的公共服务机构,数字化服务、网络化管理运行,给读者个人信息保护带来了新的挑战。公共图书馆法在我国第一次明确提出了保护读者个人信息的法律规范(第四十三条)。依照法律规定,公共图书馆承担保护义务的读者信息有三类:一是个人信息,指公共图书馆在业务活动中获得的能够确定特定读者的信息,如特定读者的姓名、性别、工作单位、家庭住址、个人电话和邮件地址等。二是借阅信息,指公共图书馆在业务活动中获得的特定读者利用公共图书馆文献资源的信息,亦即特定读者在公共图书馆的借阅记录。三是其他可能涉及读者隐私的信息,指公共图书馆通过业务活动获得的读者个人信息、借阅信息之外的其他有可能涉及个人隐私的信息。所谓隐私信息,按照一般的理解,是指与公共利益或群体利益无关的、当事人不愿意公开而这种不愿意被认为是合理的个人信息。与公共图书馆服务有关的可能涉及读者隐私的信息,国际上一般界定为读者个人的服务网络登录信息、读者的图书馆资料复制或下载信息、依据读者个人借阅信息分析阅读偏好或工作计划的信息、读者利用公共图书馆的频度信息等。法律规定的公共图书馆保护读者个人信息的方式,一是不得出售,二是不得以出售以外的其他任何方式非法向他人提供。法律所说的“他人”,包括了公共图书馆以外的任何团体、组织和个人;法律所说的“提供”,包括向特定第三方提供和向不特定人群披露;强调“非法”,意即符合现行法律规定的“向他人提供”不在禁止之列。在我国,2002年由中国图书馆学会发布的《中国图书馆员职业道德准则(试行)》就提出了“维护读者权益,保守读者秘密”的职业理念,

被认为是改革开放以来中国图书馆界思想解放的重要成果,是图书馆服务观念的一个重要突破<sup>[7]26</sup>。公共图书馆法将保护读者个人信息由服务理念上升为法律规定,与国际图书馆界的通行做法相接轨,是我国在互联网环境下不断强化和完善个人信息保护的缩影。

## 7 引导和鼓励社会力量参与

我国的公共文化服务体系建设长期坚持政府主导、社会力量参与的原则。近十多年来,我们对社会力量参与的理解和认识在不断深化。党的十八届三中全会把引入竞争机制、推动公共文化服务社会化发展作为构建现代公共文化服务体系的重要任务,中办国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》把社会力量参与提升到增强公共文化服务发展动力的高度。公共图书馆法在总结实践经验的基础上,将一些行之有效、发展成熟的引导和鼓励社会力量参与的政策措施上升为法律制度。

### 7.1 基本方针

法律将引导和鼓励社会力量参与确立为我国公共图书馆事业发展的基本方针。总则中明确了引导和鼓励的两大重点任务,一是国家鼓励公民、法人和其他组织自筹资金设立公共图书馆,二是县级以上人民政府积极调动社会力量参与公共图书馆建设(第四条)。公共文化服务保障法总结长期以来的实践经验,将社会力量参与公共文化服务的方式概括为兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、捐赠产品等<sup>[5]</sup>,这些方式也是县级以上人民政府调动社会力量参与公共图书馆建设的主要方式。对于社会力量参与公共图书馆建设的引导和鼓励方式,法律规定按照国家有关规定给予政策扶持。目前,国家规定的政策扶持主要体现在三个方面:一是支持各类文化企业参与提供公共文化服务的政策,如项目补贴、定向资助、贷款贴息等;二是政府向社会力量购买公共文化服务的政策;

三是捐赠财产用于公共文化服务依法享受税收优惠的政策。

## 7.2 政府向社会力量购买公共图书馆服务制度

中办国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》明确要求建立健全政府向社会力量购买公共文化服务的机制,公共文化服务保障法将政府购买公共文化服务上升为法律制度<sup>[5]</sup>,公共图书馆法具体化为国家采取政府购买服务等措施,对公民、法人和其他组织设立的公共图书馆提供服务给予扶持(第四十五条)。这一制度明确了政府通过购买服务等方式扶持的对象,是社会力量设立的公共图书馆;购买的具体内容,2015年5月文化部等部门公布的《政府向社会力量购买公共文化服务指导性目录》已有规定,与公共图书馆服务有关的内容主要包括:公益性数字文化产品的制作与传播,全民阅读活动的组织与承办,公益性文化艺术培训和讲座的组织与承办,文化遗产保护、传承与展示,公共图书馆(室)、农家书屋等的运营和管理,公共电子阅览室、数字农家书屋等公共数字文化设施的运营和管理,民办图书馆面向社会提供的免费或低收费服务等<sup>[14]</sup>。

## 7.3 公共图书馆捐赠者冠名制度

公共图书馆法建立了公共图书馆捐赠者冠名制度(第二十条)。捐赠者冠名纪念,是对公益捐助的一种褒扬方式,也是对社会力量参与的一种鼓励方式,我国的公益事业捐赠法、慈善法都有相关规定。公共图书馆法首次在我国建立了面向公共图书馆捐赠的冠名纪念制度。该项制度包括三大要素:第一,不论是政府设立的还是社会力量设立的公共图书馆,都可以以捐赠者的姓名、名称命名文献信息专藏或专题活动;第二,公民、法人和其他组织等社会力量设立的公共图书馆,还可以以捐赠者的姓名、名称命名馆名,或者是命名部分馆舍以及其他设施。所谓其他设施,指馆舍以外的其他设施设备、文献资源等。第三,捐赠者冠名应遵守法律、行政

法规的规定,符合国家利益和社会公共利益,遵循公序良俗。捐赠者冠名制度,既把捐赠者冠名纳入了法制轨道,又拓展了鼓励社会力量参与的方式和渠道。

## 8 明确国家图书馆的性质功能

### 8.1 国家图书馆兼具公共图书馆功能

按照国际标准化组织颁布的统计标准,图书馆分为国家图书馆、公共图书馆、高等教育机构图书馆、学校图书馆(指中小学)、专业图书馆<sup>[15]</sup>,据此,国家图书馆并不等同于公共图书馆。但是,我国的国家图书馆有特殊性。首先是长期以来,我国国家图书馆一直承担着全国公共图书馆行业“龙头”的职能,在引领、推动、援助公共图书馆发展上发挥了重要作用;其次,由于我国的公共图书馆资源相对短缺,国家图书馆事实上一直在承担着面向公众提供服务的公共图书馆职能。在制定公共图书馆法的过程中,对于如何处理我国国家图书馆和公共图书馆的关系,经过了长期反复的研讨。公共图书馆法立足我国实际,充分考虑国际经验,明确了围绕国家图书馆的三大问题(第二十二条)。首先,明确了国家图书馆的设置主体是“国家”。具体来说,中央政府代表国家设立国家图书馆。其次,明确了国家图书馆的主要职能,包括国家文献信息战略保存、国家书目和联合目录编制、为国家立法和决策服务、组织全国古籍保护工作、开展图书馆发展研究和国际交流、为其他图书馆提供业务指导和技术支持等。所谓国家文献信息战略保存,强调的是国家图书馆的馆藏具有完整保存民族记忆、全面支撑国家经济社会发展、维护国家文化安全的战略意义,是国家文献信息总库。组织全国古籍保护工作,是国家图书馆具有中国特色的功能。我国有三千年的文字史,传世古籍数量堪称世界之最,《中国古籍总目》著录的传世古籍已达20万种。保存好、利用好传世古籍,事关中华优秀传统文化传承和民族精神弘扬。公共图书馆法在总结我国

古籍保护工作经验的基础上,明确国家图书馆承担“组织”全国古籍保护工作的职能,为我国古籍保护工作实现全国“一盘棋”的统筹规划、摸清家底、分类指导、妥善保护、永续利用奠定了法律基础。第三,明确国家图书馆具有公共图书馆的功能。这是我国第一次从法律层面对国家图书馆承担公共图书馆的功能作出规定。这一规定既明确了国家图书馆开展面向社会公众的服务是法定任务,又为国家图书馆充分发挥全国公共图书馆行业“龙头”作用提供了法律依据。

## 8.2 出版单位出版物交存制度

公共图书馆法确立的一项与国家图书馆关系密切的制度,是出版单位出版物交存制度,国际上称为出版物呈缴制度。出版单位向法定机构交存出版物,目的一般认为有二:一是完整保存国家文化遗产,二是为公民利用文献信息提供基础资源,所以,出版物交存制度是实现国家文献信息战略保存的重要方式。目前,世界上已经有 100 多个国家和地区确立了出版物呈缴制度<sup>[2]3-573</sup>,也有不少国家为出版物缴送专门立法。我国早在 20 世纪 50 年代初就通过政府规章的形式建立了征集图书、期刊“样本”的办法。国务院 2001 年颁布、2016 年修订的《出版管理条例》规定,出版单位应当按照国家有关规定向国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行

政主管部门免费送交样本<sup>[16]</sup>。20 世纪 90 年代末以来,深圳、内蒙古、湖北、北京、河南、上海、浙江等地的地方性公共图书馆立法中,也都包括了对出版物样本送交的规定。公共图书馆法总结我国以往出版物样本送交的经验和问题,形成了相应的法律制度(第二十六条),要素有三:出版单位履行向法定公共图书馆交存出版物的法律义务;“交存”的含义是免费提交保存;法定交存的对象是国家图书馆和出版单位所在地省级公共图书馆。其中,把交存对象扩展到出版单位所在地省级公共图书馆是一大突破,主要是出于国家文献信息战略备份、战略保存、文化安全的考虑。与以往的同类规定相比,这一制度最突出的特点,是建立了出版单位向法定公共图书馆单一交存出版物的体制,为改变长期存在的“多头送交”造成的执行不力、资源浪费现象奠定了基础,使出版物交存回归了本来目的。

公共图书馆法构筑起了我国公共图书馆管理、运行、服务的基本制度体系,开启了新时代我国公共图书馆事业发展的新篇章。但是,天下之事,不难于立法而难于法之必行。法律的全面有效落实,急需一系列支撑顶层制度设计的实施细则、配套规章,这是目前一项新的紧迫任务,同时,需要强有力的法律实施监督检查,确保有法必依、执法必严、违法必究。

## 参考文献

- [1] 李国新. 中国图书馆法治若干问题研究[D]. 北京:北京大学,2005:13. (Li Guoxin. Study on some problems about the legalization of Chinese libraries [D]. Beijing: Peking University, 2005:13.)
- [2] 中国大百科全书[M]第二版. 北京:中国大百科全书出版社,2009. (Encyclopedia of China [M]. 2nd ed. Beijing: Encyclopedia of China Publishing House, 2009.)
- [3] 公共图书馆服务发展指南(中文版)[M]. 林祖藻,译. 上海:上海科学技术文献出版社,2002:63-67. (The public library service; IFLA/UNESCO guidelines for development (Chinese edition) [M]. Lin Zuzao, trans. Shanghai: Shanghai Scientific & Technological Literature Publishing House, 2002:63-67.)
- [4] 日本図書館協会図書館政策特別委員会. 公立図書館の任務と目標解説(改訂版増補)[M]. 東京:日本図書館協会,2009:28. (The Library Association of Japan, Special Committee of Library policy. The mission and goals of public library [M]. Tokyo: The Library Association of Japan, 2009:28.)
- [5] 中华人民共和国公共文化服务保障法[EB/OL]. (2016-12-25) [2017-11-05]. <http://www.npc.gov.cn/>

- npc/xinwen/2016-12/25/content\_2004880.htm. (Public cultural service security act of the People's Republic of China [EB/OL]. (2016-12-25) [2017-11-05]. [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content\\_2004880.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004880.htm).)
- [ 6 ] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会. 公共图书馆服务规范(GB/T28220-2011)[S].北京:中国标准出版社,2012:4.(General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China, Standardization Administration of China. Public library service standards(GB/T28220-2011)[S]. Beijing: Standards Press of China,2012:4.)
- [ 7 ] 中国图书馆学会. 中国图书馆员职业道德准则(试行)[M]. 北京:北京图书馆出版社,2003.(The Library Society of China. Professional ethic codes of Chinese librarians (Trial Implementation)[M]. Beijing: Beijing Library Press, 2003.)
- [ 8 ] 国家“十一五”时期文化发展规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2006:23.(Outline of national cultural development plan in the period of 11th Five-Year[M]. Beijing: People's Publishing House, 2006:23.)
- [ 9 ] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于加快构建现代公共文化服务体系的意见[A].2015-01-14.(General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. Accelerating the construction of modern public cultural service system[A]. 2015-01-14.)
- [ 10 ] 文化部,新闻出版广电总局,体育总局,等. 关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见(文公共发[2016]38号)[A].2016年12月29日.(Ministry of Culture, State Administration of Press, Publication, Radio, Film and Television, General Administration of Sport, et al. Guiding opinions on promoting the county general-branch cultural center system and central-branch library system development[A]. 2016-12-29.)
- [ 11 ] 第十四次全国国民阅读调查报告出炉[EB/OL]. (2017-04-18) [2017-11-05].<http://book.sina.com.cn/news/whxw/2017-04-18/doc-ifeyimqy2574493.shtml>.(The 14th China's national reading survey report issued. (2017-04-18) [2017-11-05].<http://book.sina.com.cn/news/whxw/2017-04-18/doc-ifeyimqy2574493.shtml>.)
- [ 12 ] 国家图书馆研究院. 2015中国公共图书馆事业发展基础数据概览[Z]. 北京:国家图书馆研究院,2016:7.(Research Institute, National Library of China. Overview of basic data for China public libraries 2015[Z]. Beijing: Research Institute, National Library of China,2016:7.)
- [ 13 ] 国家图书馆研究院. 2016中国公共图书馆事业发展基础数据概览[Z]. 北京:国家图书馆研究院,2017:5.(Research Institute, National Library of China. Overview of basic data for China public libraries 2016[Z]. Beijing: Research Institute, National Library of China,2017:5.)
- [ 14 ] 文化部,财政部,新闻出版广电总局,等. 政府向社会力量购买公共文化服务指导性目录[A]. 2015-05-05.(Ministry of Culture, Ministry of Finance, State Administration of Press, Publication, Radio, Film and Television, et al. The guiding list of public culture service purchased by government from social forces [A]. 2015-05-05.)
- [ 15 ] 信息与文献——国际图书馆统计 ISO 2789:2006(E)[M]//张红霞.图书馆质量评估体系与国际标准.北京:国家图书馆出版社,2008:126-127.(Information and documentation—library statistics ISO 2789:2006(E)[M]//Zhang Hongxia. Quality evaluation system and international standards for library. Beijing: National Library of China Publishing House,2008:126-127.)
- [ 16 ] 出版管理条例:第二十二条[EB/OL].(2016-02-06) [2017-11-05]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5139389.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5139389.htm).(Regulation on the administration of publication:No.22[EB/OL].(2016-02-06) [2017-11-05]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5139389.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5139389.htm).)

李国新 北京大学信息管理系教授,博士生导师。北京 100871。

(收稿日期:2017-11-06)