

《公共图书馆法》立法支撑研究丛书 / 李国新 主编

Duzhe Quanyi Yu
Tushuguan Fuwu Yanjiu

■ 李东来 蒋永福 等 著

读者权益与 图书馆服务研究



圖 國家圖書館出版社

《公共图书馆法》立法支撑研究丛书/李国新主编

读者权益与图书馆服务研究

李东来 蒋永福 程亚男 初景利 著
韩继章 蔡 冰 熊剑锐

國家圖書館出版社

图书在版编目(CIP)数据

读者权益与图书馆服务研究 / 李东来等著. —北京:国家图书馆出版社, 2012. 11

(《公共图书馆法》立法支撑研究丛书)

ISBN 978-7-5013-4835-0

I. ①读… II. ①李… III. ①图书馆服务—研究 IV. ①G252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 189262 号

责任编辑: 杨璇

书名 读者权益与图书馆服务研究

著者 李东来 蒋永福 程亚男 初景利 著
韩继章 蔡冰 熊剑锐

出版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街7号)

(原北京图书馆出版社)

发行 010-66114536 66126153 66151313 66175620

66121706(传真) 66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn (邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经销 新华书店

印刷 北京科信印刷有限公司

开本 787×1092(毫米) 1/16

印张 14.5

字数 260千字

版次 2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5013-4835-0

定价 58.00元

《公共图书馆法》立法支撑研究项目

召集人：詹福瑞 刘小琴

协调组：陈 力 白雪华 汤更生 李国新

读者权益与图书馆服务研究子课题

负责人：李东来 蒋永福

成 员：程亚男 初景利 韩继章

蔡 冰 熊剑锐

写在前面

(一)

新中国的图书馆立法工作始于世纪之交的2001年。当年,《中华人民共和国图书馆法》的制定工作由文化部牵头正式启动。遗憾的是,由于种种原因,这次立法工作到2004年6月中断。不过,在此后的国家立法和事业发展规划中,研究制定“图书馆法”的任务并没有消失。2004年中宣部印发《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建议》,将图书馆法列入前五年的立法规划。2006年9月发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,将“抓紧研究制定图书馆法”列为“十一五”时期文化立法的任务之一。2008年10月,十一届全国人大常委会立法规划公布,“图书馆法”被列为“第二类项目”,即“研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案”。2008年11月18日,文化部在北京召开《公共图书馆法》立法工作会议,明确了根据全国人大常委会的立法规划,经过广泛征求意见并慎重研究考虑,“图书馆法”的制定从研究制定《公共图书馆法》做起。以此为标志,我国的图书馆立法工作在2004年中断以后再次启动。这次会议还决定,由中国图书馆学会和国家图书馆牵头,协调和组织全国的力量,首先对《公共图书馆法》将要涉及的基本问题和重要制度展开支撑研究,为法律的框架体系设计和条文起草提供思想、理论、学术、方案等方面支撑。于是,就有了“《公共图书馆法》立法支撑研究”这一项目。

2009年1月初,中国图书馆学会2009年新年峰会在北京召开,专题讨论、部署《公共图书馆法》立法支撑研究事宜。经过与会代表热烈而畅所欲言的讨论,形成了围绕《公共图书馆法》的11个研究专题,并按照专家学者、图书馆管理者、图书馆实际工作者相结合的原则,组建了相应的专题研究组。为保证整个支撑研究的有机协调和整体推进,还成立了统筹与协调研究工作的“协调组”。会后,支撑研究在“协调组”的组织、统筹和协调下以专题组为单位正式开始。

2009年7月中旬,各专题组提交的初步研究成果经过“协调组”组织的研讨、汇总、统稿审定后,由中国图书馆学会提交文化部,标志着支撑研究第一阶段工作的完成。在历时半年多的研究过程中,“协调组”先后主持召开工作会议5次,各专题组分别召开研讨会10多次,有的专题组还进行了大范围的问卷调查、典型地区的实地调研,直接参与各专题研究的有70多人,汇总的初步成果达150万字左右。

这次围绕《公共图书馆法》制定而组织进行的立法支撑研究,可以称得上是一次

我国图书馆界动员力量广泛、涉及内容全面、研究目标明确、组织保障有力的立法专题研究。国家主管部门的高度重视,业界人士的热情参与和专业奉献,中国图书馆学会和国家图书馆的有力保障,共同成就了这一盛举。

(二)

《公共图书馆法》立法支撑研究共涉及 11 个专题,具体如下:

- (1) 国内外图书馆立法资料收集与分析
- (2) 公共图书馆立法背景与必要性、可行性研究
- (3) 公共图书馆的性质与功能定位研究
- (4) 公共图书馆的设置与体系建设研究
- (5) 公共图书馆管理体制研究
- (6) 公共图书馆绩效评估研究
- (7) 公共图书馆人、财、物保障及呈缴本制度研究
- (8) 著作权保护法律法规在公共图书馆的适用研究
- (9) 公共图书馆文献资源建设法律保障研究
- (10) 读者权益与图书馆服务研究
- (11) 公共图书馆与“数字图书馆”——数字环境下公共图书馆发展研究

纵观这些专题,应该说,比较广泛地涉及了与公共图书馆设置、运营、服务、保障有关的主要问题。立法支撑研究不是纯理论纯学术研究,是比较典型的具有全局性、战略性、前瞻性的重大现实性问题的研究。研究所涉及的问题,与未来《公共图书馆法》规范的重要问题、建立的基本制度相一致。但是,支撑研究不是法律本身,支撑研究的结论也不是法律条文本身。在整个研究过程中,支撑研究秉持了如下基本原则。

第一,以全面系统地梳理总结国内外已有理论、观点、制度、方案、事例的产生、演变与现状为基础。立法支撑研究不是个性化的学术研究,与为立法提供支撑的目标相适应,首先应该如实呈现相关问题的历史流变与现实状况,勾勒出国内外已有法律、政策的变化轨迹和发展趋势,展现各家之言,体现不同的利益诉求,为法律的最终选择与决断提供比较的基础、判断的理据、参考的事实,以及全面、系统、真实的资料。

第二,以我国目前公共图书馆事业发展进程中的重大现实性问题和事关我国公共图书馆持续稳定发展的基本制度为研究重点。中国的法律是要解决中国的问题,因此首先要明确,对国外经验的借鉴,必须考虑中国的社会发展水平和公共图书馆事业的现实状况,考虑引进或应用的社会环境、必要性与可能性,即便是发达国家今天已经比较成熟的公共图书馆制度,有些也难以简单地“拿来所用”,因为发达国家的制度确立本身也经历了一个过程。其次,我国的公共图书馆事业发展面临着诸多困难和问题,

试图毕其功于首次制定《公共图书馆法》一役是不现实的,这就需要我们分析研究目前阶段制约事业发展的主要问题是什么,这些问题有没有可能在今天解决,怎样解决,或者能解决到什么程度。总之,立法支撑研究必须在借鉴国际经验与立足中国国情之间、在适当超前与面对现实之间、在必要性与可能性之间寻求平衡,力求通过有重点、适度地解决一些事关全局的重要问题来推动事业持续发展。

第三,以完善公共图书馆的社会功能、实现公共图书馆的社会价值、推动公共图书馆事业发展,进而保障公众基本文化权益、满足公众基本文化需求、促进公共文化服务体系构建为研究的指导思想。积改革开放 30 多年我国法治建设的经验教训,今天我们必须明确,《公共图书馆法》不是公共图书馆“保护法”,也不是公共图书馆馆员“保护法”,它保护的是公众利用公共图书馆的权利,从根本上说保护的是公众的基本文化权益。所有对公共图书馆本身的条件保障和制度设计,都必须站在如何更好地保障公众实现利用图书馆权利的高度去审视、去选择、去研究、去设计。为图书馆事业立法,是以人为本、以改善民生为重点加强社会领域立法思路的体现,《公共图书馆法》立法支撑研究在指导思想上应该体现这样的高度。

(三)

按照立法支撑研究项目的整体计划,研究成果的去向和发布分三个层次:一是向文化部提交详细研究成果,供法律草案的设计、起草参考。二是各专题组将本专题研究成果的核心内容浓缩为一篇论文,集中在《中国图书馆学报》发表。这一任务已在 2010 年 3 月至 2011 年 3 月间完成,共发表专题研究论文 14 篇。三是将主要研究成果整合为若干本专著,交由国家图书馆出版社公开出版。经过对 11 个专题研究成果的综合考量,最终将主要研究成果整合为 5 部专著,这就是呈现在读者面前的《公共图书馆法》立法支撑研究丛书。早在近 20 年前,当我刚刚着手研究日本的图书馆法律体系时,曾经感叹日本图书馆协会早年出版的一本《图书馆法成立史资料》给研究带来的方便。希望这套汇集我国《公共图书馆法》立法支撑研究主要成果的丛书,能够成为展现当代中国图书馆法治研究水平的代表作,同时也成为记录我国公共图书馆法立法进程的历史资料。

李国新

2011 年 11 月 20 日

目 录

第一章 绪论 1

第一节 研究背景 / 1

第二节 研究方法 / 5

第三节 研究概要 / 6

第二章 国内外读者权益和公共图书馆服务历史与现状 8

第一节 读者权益和公共图书馆服务的历史发展 / 8

第二节 读者权益理论与实践 / 14

第三节 公共图书馆服务理论与实践 / 30

第四节 读者权益与公共图书馆服务现状调查研究 / 40

第三章 国内外有关读者权益与公共图书馆服务法律法规研究 61

第一节 国外法律法规的现状 & 实施效果 / 61

第二节 国内法律法规的现状 & 实施效果 / 75

第三节 国内外法律法规实施效果案例分析 / 98

第四章 读者权益若干问题研究 117

第一节 平等获取知识和信息的权利 / 117

第二节 免费享受图书馆基本服务的权利 / 131

第三节 自主选择知识和信息而不受干预的权利 / 137

第四节 对图书馆服务进行批评、建议和监督的权利 / 145

第五节 个人信息受到保护的权力 / 151

第五章 公共图书馆服务若干问题研究 160

第一节 公共图书馆职能定位 / 160

第二节	公共图书馆服务	/	170
第三节	特殊人群的服务	/	190
第四节	阅读推广	/	200
第五节	图书馆绩效评估	/	209

后 记		220
-----	-------	-----

第一章 绪 论

第一节 研究背景

2008年年底,我国公共图书馆立法工作正式启动。此次立法工作将充分体现公共文化服务“以人为本”、“普遍均等,惠及全民”的原则,目的在于努力构建覆盖全社会的较为完善的公共文化服务体系,保障公民的基本文化权益,满足人民群众获取知识和信息的需求,促进全民终身教育和科学、文化事业的发展,推动社会主义物质文明和精神文明建设。读者权益与公共图书馆服务是公共图书馆立法的重要部分,是其出发点和归宿。我们在进行本课题研究时,深切地感受到我国社会的发展、“人权入宪”以及人文精神等社会环境对读者权益和公共图书馆服务的影响,本课题研究正是得益于这种社会大环境。

1. 我国社会发展和“人权入宪”对读者权益理念和公共图书馆服务发展的影响

从20世纪末到21世纪初是我国社会转型的重要时期,这次社会转型对社会发展的影响是多方面的,其中最重要的则是政治体制改革推进中的“人权”理念的觉醒。1997年中国政府签署了《经济、社会及文化权利国际公约》,2001年3月,全国人大常委会正式批准《经济、社会及文化权利国际公约》,2003年我国政府正式向联合国提交了履行这个公约的首份履约报告,这表明我国将经济、社会和文化权利放到了国际的平台上,表明了我国加强保障人权的力度与决心。2004年3月,十届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,把“国家尊重和保障人权”写入宪法,标志着我国以宪法为基础的、有中国特色的人权保障制度已初步形成。

公民信息自由权是人权的重要组成部分。《世界人权宣言》第19条规定:“人人有权享有主张和发表意见的自由;此项权利包括持有主张而不受干涉的自由,通过任何媒介不论国界寻求、接受和传递信息和思想的自由。”《公民权利和政治权利国际公约》第19条也有与上述条款相同的内容。^①联合国教科文组织在1972年发布的《图书宪章》的第1条也规定:“每个人都有阅读的权利。社会有责任保证每

^① 石道银.《公民权利和政治权利国际公约》与《中华人民共和国宪法》的比较研究[J].杭州商学院学报,2003(3)

个人都有机会享有阅读的权益。”公共图书馆的出现代表了一种社会信息保障制度的形成,其核心价值就是保护知识信息自由。^①图书馆读者群作为社会人群的一部分,作为实现终身教育的主体,其权利理应得到保护,其权利概念的提出也应该限定在特定的社会和历史环境中,应该以法律、法规条例、习惯、惯例、心理及道德规范等为基础依据和出发点。著名图书馆学家杜定友认为:读者权益是指作为读者的公民依法可以自由地享有图书馆提供的各种服务,以获得文献信息的权利,是被国际法、国家宪法和其他法规法律化的权力。

维护读者权益,是现代图书馆的重要标志,是法律精神、法律效力在图书馆服务领域的正当切入,也是现代人权观在读者权益中的体现。关于读者权益的人权意识的提升及其在图书馆工作中的切实体现是一个国家、一个民族、一个地区精神文明建设水平的标志之一。改革开放以来,我国的图书馆事业有了很大的发展,读者服务工作也有了很大改进,然而在我国图书馆服务工作中,仍然存在忽视读者权利的现象,诸如:恪守陈旧的藏书本位观念,对读者借阅进行种种限制;以读者地位和身份区别对待;图书馆服务缺少读者的评价和监督,等等。这些都在不同程度上侵害了读者的权益,都是有悖于人类文明进程的,应引起我们足够的重视。我们应当清醒地认识到,读者权益是每一个人平等享有的基本人权的组成部分,有其重要的宪法和法律依据,我们必须站在充分尊重人权的高度来认识和尊重读者平等享有的权益。无论从历史还是从现实的角度来看,读者权益都与人权有密不可分的关系。一方面,读者权益活动的产生和发展,丰富了现代人权观念的内涵;另一方面,读者权益活动又受到现代人权价值的关怀和现代人权法律的保护。

2. 人文精神对读者权益和图书馆服务理念的影响

人文精神,既是人类实践活动的结果,又是人类本质力量的外化,它是人的内在智慧在认识自我、认识自然,并以之为尺度来改造自身、改造自然的过程中的外化,它促使人类在更高的起点上改变自然、改变自身,从整体上促进人类的进化发展。以人为本位是人文精神的出发点,也是人文精神所追求的最后归宿。

人文精神通过构筑以人为中心的精神世界、价值世界,来关注人及人类的命运,提供维系人类生存发展的内在精神空间。人文精神的内容体现在人类内在精神及文化的生长历程中,凝结为人的价值理性、道德情操、理想人格等主观精神世界,最终形成民族的、社会的甚至人类的精神气质或文化模式。因此,人文精神是实践基础上所形成的人类以自我为中心的精神智慧的结晶,给人以价值标准、行为

^① 蒋永福.知识秩序 知识共享 知识自由——关于图书馆精神的制度维度思考[J].中国图书馆学报,2004(4)

协会相继制定了类似的宣言或规定,在亚洲,最早关注这一问题的是日本。二战后,日本把“图书馆权利”译为“图书馆自由”,这是因为许多日本学者认为,所谓“图书馆权利”实质上就是图书馆的“自由权利”。1999年3月25日,在荷兰海牙召开的国际图书馆协会联合会(IFLA)理事会,通过了《关于图书馆与知识自由的声明》(Statement on Libraries and Intellectual Freedom)。此声明除了与《图书馆自由宣言》大致相同外,还在最后部分特别宣示:当图书馆从业人员在面对其自身与图书馆雇佣者和图书馆使用者的责任冲突时,应该以对图书馆使用者的责任作为优先考虑的价值。2002年,国际图联发表《格达斯基宣言》和《IFLA因特网声明》,对读者信息获取自由作进一步的明确和阐述:“不受限制地获取、传递信息是人类的基本权利”、“图书馆和信息服务机构要一视同仁地为用户提供资料、设施和服务。不允许出现因种族、国家或地区、性别、年龄、健康状况、宗教或政治信仰等任何因素而引发的歧视”、“获取知识自由是每一个人的权利,这是民主的基础,也是图书馆服务的重点”。图书馆和信息服务机构在保障读者信息获取自由的同时,必须尊重每位用户的个人隐私,为他们保守在信息检索方面的秘密,包括查询或接收信息、获取或传递信息及信息咨询、借阅等。在此,读者获取信息自由强调的是,任何社会成员,不管其自身条件如何,都有权在他(她)认为需要或适当的时候,得到图书馆提供的服务,这是读者信息获取自由的基本点。

国际图书馆界关于读者权益和信息自由权利的理论 and 实践对我国产生深刻影响。2000年,李国新发表《日本的“图书馆自由”论述》,全面介绍了日本图书馆协会的《图书馆自由宣言》内容及其意义。2002年,李国新又发表《对“图书馆自由”的理论思考》,全面阐述了“图书馆自由”概念的内涵及其思想来源。^①2003年开始,这一主题的研究开始升温,《图书馆》杂志于2003年第6期策划并推出了“新世纪新视点三人谈之关于‘知识自由’的对话”。2004年7月在苏州举行的中国图书馆学会2004年学术年会上,图书馆法与知识产权研究专业委员会主持的分会场的主题是“图书馆权利”,这是图书馆权利这一概念第一次出现在我国图书馆正规的学术研讨会中。2004年11月在绍兴举办的中国图书馆学会第二届青年学术论坛中,“图书馆与图书馆员权利”成为大会分主题之一。2005年中国图书馆学会新年峰会将“图书馆权利”作为会议主题,《图书馆建设》开设“走进权利时代”专栏,程焕文主持的“图书馆权利研究”项目获准国家社科基金立项,这是我国国家级的专门研究图书馆权利问题的科研项目。

① 李超平. 图书馆学研究中的中庸适度原则[J]. 图书馆杂志, 2001(6)

第二节 研究方法

本课题研究采用了文献调研和社会调研同时进行并互为佐证的方法。研究分为三大块。

第一部分可视为“文献调研”，这部分是国内外关于“读者权益与图书馆服务”有关概念和理论的文献研究，即关于此领域国内外研究进展及实践状况，以求我国公共图书馆立法有广阔的视野和较高的起点，努力使立法研究与学术接轨。这种接轨是不可或缺的，它使我们在构建这部分法律条文时，能够了解某一问题的研究经历了怎样的过程，当前研究情况如何，有哪些不同的理论主张，主流理念和发展趋势是怎样的，我们在立法时应怎样根据我国的实际来择善而从。由于我国在这一领域的研究起步较晚，人们在此领域对一些重要概念和理论处于模糊不清的状况，全面的文献研究将有助于人们对立法中一些重要问题的理解。

第二部分是我国地方颁布的图书馆法规中“读者权益与图书馆服务”的研究，这种研究既可视作为一种文献研究，亦可视为一种实践研究。我国地方图书馆法规里“读者权益与图书馆服务”的相关内容研究的重要部分，这些内容是根据法规文献而来的，因而可称其为文献研究。之所以说它又是一种实践研究，是由于这部分研究探讨了这些地方性法规在实践中保障读者权益促进图书馆服务中的作用，在实践过程中存在哪些问题，在公共图书馆立法时应怎样处理，而这些结论均是根据这些法规在实践中的实行情况而做出的，带有明显的实践色彩。这部分研究与法规的实践接轨，使公共图书馆立法建立在对以往我国地方性法规继承和借鉴的基础上。

第三部分是纯粹的实践调研。这部分研究分别对读者、专家和公共图书馆进行了调查。前面通过文献调研和我国地方性图书馆法规研究，关于读者权益和图书馆服务领域的一些法律概念和理论已基本清晰，怎样将这些研究成果较好地体现在公共图书馆立法中予以体现，则需要将这些理论学术成果拿到实践中加以检验，这部分工作就是我们开展的读者、专家和公共图书馆的调研。

在深入广泛调研基础上，课题组拟定出公共图书馆法中涉及“读者权益与图书馆服务”的建议条文。三大部分的研究使我们得以兼顾理论学术、法规基础和实践诉求，使研究既具有国际视野又具有中国特色。三大部分的研究使我们对“读者权益和图书馆服务”的理论和实践具备了基本的认识。在此基础上我们对之认真梳理，分析了课题中对研究和立法实践具有重要意义的一些问题，对这些问题各做专题进行了比较深入的研究。诸如读者权益若干问题研究中的平等获取知识和信息的权利、免费享受图书馆基本服务的权利，以及公共图书馆服务若干问题研究中的公共图书馆服务的基本原则、特殊人群服务、阅读推广等。总体看来，前面部分是关

共图书馆法》(草案)中关于“公共图书馆的职能”、“公共图书馆服务的原则”、“公共图书馆基本服务”、“公共图书馆数字化建设与服务”、“公共图书馆文献信息的开发与服务”、“公共图书馆为特殊群体服务”、“公共图书馆的阅读推广”、“公共图书馆绩效评估”等条文为什么如此制定,制定的依据是什么等问题。

第二章 国内外读者权益和公共图书馆服务历史与现状

第一节 读者权益和公共图书馆服务的历史发展

1. 读者权益的历史发展

图书馆法规出现很早,1848年美国马萨诸塞州会议通过在波士顿市建立公共图书馆的法案是美国第一部州立公共图书馆法案,也是世界上第一部地区性的公共图书馆法。继1848年马萨诸塞州颁布公共图书馆法之后,1849年新罕布什尔州也通过了公共图书馆法。1877年美国有20个州制定了有关图书馆法。英国议会于1850年通过的《公共图书馆法》是世界上最早的全国性公共图书馆法。这些早期的公共图书馆法一般都未列入有关读者权益的内容,直到20世纪40年代,民主政治在欧美国家兴起,与人权相关的图书馆读者权益才被关注,并被写入图书馆法。

二战后,特别是在1948年联合国大会通过《世界人权宣言》、1966年联合国大会通过《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》以来,越来越多的国家特别是发展中国家的宪法,均参照以上3个国际人权宪章分门别类地规定本国公民的基本权利。对公民基本权利进行分类立宪的模式已经成为公民基本权利立宪的世界潮流。

公民基本权利是指宪法赋予的、表明权利主体在权利体系中重要地位的权利。基本权利表明公民的宪法地位,是一个国家权利体系的基础,在一般情况下具有不可转让性,具有综合性。读者的权利是公民的基本权利在图书馆环境下的具体体现,是作为公民的读者利用图书馆过程中所应享有的基本权利。

国际图书馆界十分重视读者的基本权利,并制定相关的法案和制度,保障读者享有利用图书馆的基本权利,并采取多种积极有效措施,推动读者基本权利的顺利实施。尽管各个国家法律体系有差别,在保障读者权益上也有不同,但各国图书馆在维护读者的合法权益,保障读者充分地利用图书馆的资源和服务方面具有很强的 consistency。《公民权利和政治权利国际公约》指出:公民有参加文化生活的权利,享受科学进步及其应用所产生的利益,以及对个人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质的利益予以保护的权力。联合国教科文组织在《图书宪章》中阐明:每个人都有阅读的权利。美国图书馆协会理事会制定的《图书馆权利宣言》是美国图书馆界有关读者权利保护最权威法案。该宣言并没有对读者权益进行详尽的陈述,但提出了读者在利用图书馆过程中所享有的自由、平等、客观性这些最重要

在国家层面制定图书馆法规定用户有关权益的同时,各地方政府也根据国家有关法律制定地方图书馆法律,保障读者权益的贯彻实施。如美国《芝加哥公共图书馆法》对读者利用图书馆的权益也作出详尽的规定,从图书馆员的态度到建筑环境都有明确的要求。

我国公共图书馆读者权益随着 20 世纪末 21 世纪初人权理念在我国的发展而逐渐受到关注。1997 年中国政府签署了《经济、社会及文化权利国际公约》，1998 年又签署了《公民权利和政治权利国际公约》。2001 年 3 月全国人大常委会正式批准《经济、社会及文化权利国际公约》，2003 年我国政府正式向联合国提交了履行这个公约的首份履约报告。2004 年图书馆界一些学者发表文章，讨论我国读者权益保护，2005 年中国图书馆学会在哈尔滨召开以“图书馆权利”为主题的新年峰会，推动读者权益理念的发展。在实践领域，读者权益也出现在地方性图书馆法规中，如深圳、湖北、北京、浙江、乌鲁木齐等地都在法规中对读者权利作出明确的规定，其主要内容包括：免费进行书目（文献）检索；免费借阅文献或凭借阅览证免费借阅普通书刊；获得工作人员提供的文献信息资源利用指导与服务；参加各种读者活动；向图书馆或主管部门提出建议和意见，等等。

2. 公共图书馆服务的历史发展

公共图书馆服务从 19 世纪中期建立最初的公共图书馆开始, 经历了一个从简单到复杂, 从单一到多样化的发展过程, 在发展中受到社会思想和科学技术的影响, 产生一些诸如平等服务等服务理念和个性化服务等服务方式, 使公共图书馆服务在整体上得到提升。

19 世纪公共图书馆刚出现的时候,西方国家正在进行大规模的社会改良以稳固刚出现的工业化社会形态。全民教育是社会改良的重点之一,公共图书馆这种体制当时较好地适应了全民教育的需要,对知识的崇尚在社会中培育了一种对公共图书馆作用的信念,公共图书馆的教育教化作用成为其基本使命,这种使命使其服务倾向于对读者进行阅读指导。如,英国图书馆协会专门针对小说借阅通过了一个决议,指出公共图书馆要提供优秀文献,即:具有文学或教育价值的文献,小说也必须经过这一标准的检验;图书馆应该提供属于经典作品的小说;图书馆不应提供没有文学价值、道德价值或教育价值的小说。

从 20 世纪初开始,教育教化使命理念逐渐在公共图书馆产生了动摇,人们发现,公共图书馆的读者更喜欢通俗小说。1941 年,英国麦克考文主持了历时 70 天的公共图书馆调查,该调查报告指出,服务是图书馆存在的理由,而服务就是这样一种工具:促进读者的所有活动,因此,它必须是宽容和无所不包的。英国公共图书馆服务的这种革命化的变化,大大改变了公共图书馆的服务理念,扩大了公共图书

馆的服务范围,在世界公共图书馆服务历史上产生重要影响。20世纪40年代西方国家民主政治的推行使公共图书馆的服务更多地具有民主和平等的色彩,公共图书馆服务的平等原则进一步得到加强。

二战后,英国和美国公共图书馆在经费充足的基础上获得迅速发展,制定了一些促进服务的标准和法规。20世纪60、70年代,英国和美国的公共图书馆进入了发展的黄金时期。在经费相对充足和多元文化的社会背景下,英美公共图书馆对履行多元文化使命充满自信。继1943年的《公共图书馆战后标准》后,美国公共图书馆协会又于1956年和1966年两次发布全国性标准,1966年的标准重申了公共图书馆的多元使命,还明确提出了为所有文化提供平等服务的使命。英美公共图书馆使命的扩展促使其服务领域得以大大扩展。在英国,公共图书馆对儿童的服务、对学校的支持、对社区的上门服务、对技术和商务信息的提供等都得到了扩展。在美国,公共图书馆的各种服务都照顾到各语种人群的不同需要。

20世纪80年代后,信息和网络技术逐渐进入公共图书馆服务领域,公共图书馆在满足读者需求上提供的服务更加迅捷和全面,个性化信息服务成为公共图书馆满足公众需求的重要手段。为了消除“信息鸿沟”,公共图书馆在服务中加强了为弱势信息人群的服务。为了促进因特网时代的信息自由,2002年5月1日,国际图联颁布了《IFLA 因特网宣言》,该宣言强调网络时代信息自由获取的重要意义,认为“同所有其他核心服务项目一样,在图书馆和信息服务机构上网应该享受免费”,这为公共图书馆免费上网服务指明了方向。

我国公共图书馆自1904年创建以来,其服务经历了曲折的过程。1909年12月17日,清政府颁布了我国官方最早的图书馆规程《学部奏拟定京师及各省图书馆通行章程》。该章程第十九条规定征收入馆费,限制了一般民众利用公共图书馆的权利,这和西方近代公共图书馆精神大相径庭。

李大钊在1919年北京高等师范学校图书馆两周年时发表的演说中指出“现在的图书馆已经不是藏书的地方,而为教育机构”,主张“废除文库式、采用开架式服务”。

民国初期教育部提倡通俗教育,教育的目的是提高国民素养,培养国民精神。1915年,民国教育部发布了两部图书馆章程,作出“通俗图书馆不征收阅览费”等规定,这是关于公共图书馆免费服务的明确表述,不仅促进了通俗图书馆的发展,而且也对公共图书馆服务理念和服务方式的变革起到一定的推动作用。^①

新中国成立后,经过了短暂的调整和平稳发展,又经历了10年“文化大革命”

^① 邱冠华,于良芝,许晓霞.覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案[M].北京:北京图书馆出版社,2004