

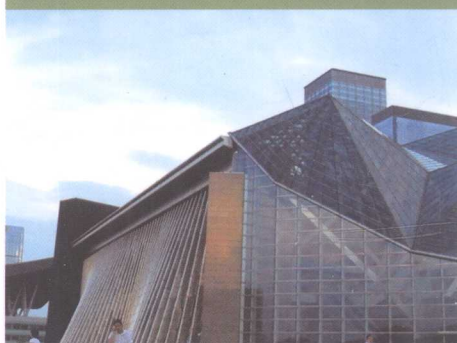
《公共图书馆法》立法支撑研究丛书

Gonggong Tushuguan Jianshe Zhuti Yanjiu
Quanfugai Mubiaoxiade Xuanze

于良芝 邱冠华 李超平 王素芳 著

公共图书馆 建设主体研究

全覆盖目标下的选择



国家图书馆出版社

《公共图书馆法》立法支撑研究丛书/李国新主编

公共图书馆建设主体研究

——全覆盖目标下的选择

于良芝 邱冠华 李超平 王素芳 著

圖 國家圖書館出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共图书馆建设主体研究:全覆盖目标下的选择 / 于良芝等著. —北京:国家图书馆出版社,2011. 12

(《公共图书馆法》立法支撑研究丛书)

ISBN 978-7-5013-4608-0

I. ①公… II. ①于… III. ①公共图书馆—图书馆工作—研究—中国
IV. ①G259.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 112408 号

责任编辑:高爽

书名 公共图书馆建设主体研究——全覆盖目标下的选择

著者 于良芝 邱冠华 李超平 王素芳 著

出版 国家图书馆出版社(原北京图书馆出版社)

(100034 北京市西城区文津街7号)

发行 010-66139745 66151313 66175620 66126153

66174391(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 北京玥实印刷有限公司

开本 787×1092(毫米) 1/16

印张 10.25

版次 2011年12月第1版 2011年12月第1次印刷

字数 190(千字)

书号 ISBN 978-7-5013-4608-0

定价 48.00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

公共图书馆设置与体系建设研究子课题

负责人：于良芝 邱冠华

成 员：于良芝 邱冠华 李超平

高文华 屈义华 王素芳

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

1	绪论	1
1.1	公共图书馆事业发展的法律保障诉求 / 1	
1.2	覆盖全社会的公共图书馆服务体系的法律保障诉求 / 2	
1.3	覆盖全社会的公共图书馆服务体系及其建设主体 / 4	
1.4	公共图书馆建设主体的法定化 / 7	
1.5	问题的提出 / 8	
1.6	关于研究方法的说明 / 10	
2	我国公共图书馆的建设主体及其变革:实践与相关研究回顾	12
2.1	与行政体制呼应的公共图书馆建设主体 / 12	
2.2	各自为政的公共图书馆服务体系及其对普遍均等服务的局限 / 14	
2.3	图书馆职业弥补现有服务体系弊端的努力及其局限 / 17	
2.4	创新公共图书馆服务体系的相关研究及其局限 / 21	
2.5	结论 / 23	
3	国外公共图书馆的法定建设主体及其对公共图书馆的设置	24
3.1	公共图书馆法定建设主体及其演变 / 24	
3.2	公共图书馆建设主体对图书馆的设置及布局 / 33	
3.3	结论 / 37	
4	从规模经济角度看公共图书馆建设主体的选择	50
4.1	总分馆制的成本效益案例分析 / 51	
4.2	覆盖全社会的公共图书馆服务体系建设和运行成本 / 57	
4.3	结论 / 57	

5	从全覆盖和可持续发展角度看总分馆制及其建设主体的选择	59
5.1	昙花一现的全覆盖:两起两落的乡村图书馆建设教训	/ 60
5.2	总分馆制度显现优势	/ 63
5.3	结论	/ 70
6	从地方政府财政能力和总分馆体系规模看建设主体的选择	72
6.1	调查方法和计算依据	/ 73
6.2	抽样调研结果	/ 75
6.3	财政局长访谈调研结果	/ 79
6.4	主要研究发现	/ 81
6.5	结论	/ 82
7	从政府行政体制改革趋势看公共图书馆建设主体的选择	96
7.1	从机构改革到行政体制改革	/ 97
7.2	减少政府层级:省直管县	/ 99
7.3	加强基层政府服务能力:乡镇机构与财政改革	/ 100
7.4	结论	/ 102
8	社会力量参与图书馆建设	104
8.1	国内社会力量参与图书馆建设的状况	/ 104
8.2	我国现行政策法规对社会力量参与图书馆建设的规定	/ 118
8.3	国外社会力量参与图书馆建设及其法律规范状况	/ 122
8.4	结论	/ 126
9	结论与建议	146
9.1	研究发现	/ 147
9.2	对我国公共图书馆设置和体系建设的建议	/ 148
9.3	对公共图书馆法相关条文的建议	/ 149
	后 记	153

1 绪论

1.1 公共图书馆事业发展的法律保障诉求

20世纪80年代以来,我国图书馆职业为谋求图书馆事业发展的法律保障进行了不懈的努力。据李国新教授统计,截至2004年,我国图书馆专业人员以学术论文形式发表的图书馆立法呼声和研究就近800篇;结集成书的国内外图书馆法规、文件汇编有4种。^①近年来,在中国图书馆学会年会主题中,有关图书馆立法的讨论几乎每年都占有一席之地。在图书馆职业队伍的推动下,2001年4月至2002年9月,文化部政策法规司和社会文化图书馆司联合组织起草了《中华人民共和国图书馆法(草案)》。虽然这部具有象征意义——象征图书馆立法进程的初步成果——的草案在随后的审议过程中出现了停滞,但关于制定图书馆法的呼声和研究却从未间断。2006年,图书馆职业对图书馆法的期盼终于出现了实质性进展:随着我国立法工作的重点转向社会发展领域,图书馆法也被作为“十一五”时期文化领域的重点立法项目纳入《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》;2008年,专门针对公共图书馆法的立法准备工作启动。

与其他类型的图书馆相比,公共图书馆对法律保障具有更强烈的诉求。首先,公共图书馆法以法律的形式,赋予政府为公共图书馆事业之故利用公共经费的权力(在有些国家,它赋予政府为此专门征收图书馆税的权力),并同时确立公共图书馆享用公共经费的正当性。在一个注重公权合法性和正当性的国家,政府不具有随意支配公共经费的权力,政府官员更不具有这种特权。政府为特定项目或事业支付经费的行为,需要以法律为依据,以经费用途的正当性为基础。因此,一旦法律赋予政府为特定事业支付公共经费的权力,它也就同时确认了该事业享用公共经费的正当性。公共图书馆法也是如此,它在赋予政府为公共图书馆事业支付经费或征税的权力的同时,也就确立了公共图书馆服务享用公共经费的正当性。这种正当性是公共图书馆事业存在和发展的依据。其次,公共图书馆法以法律的效力,规定政府向公众提供公共图书馆服务的义务。图书馆法一旦确立了公共图书馆事业享用公共经费的正当性,它也就确立了公共图书馆服务作为社会公共品的性质,这意味着,为公众提供公共图书馆服务也将随之成为政府的义务。政府对这一义务的担当是公

^① 李国新. 1980年~2004年中国图书馆法治研究述评. 江西图书馆学刊, 2006(4): 2-6

共图书馆事业得以存在和发展的条件。因此，对公共图书馆法的诉求实质上就是对公共图书馆事业存在依据和发展条件的诉求。

在公共图书馆法迟迟没有出台的背景下，我国公共图书馆事业的法律保障诉求是通过部门性或地方性公共图书馆条例或管理办法在一定程度上得到解决的。1982年，文化部曾出台《省（自治区、市）图书馆工作条例》，其中的第三十条指出，该条例原则上也适用于拥有百万册以上藏书的其他大型公共图书馆。这一部门性条例在一段时间内指导了我国省级及其他大型图书馆的建设。20世纪90年代中期以后，我国陆续有9个省份和大都市出台了地方性公共图书馆条例或管理办法。按照条例（办法）出台时间的先后，这些地方性条例或办法分别是：《上海市公共图书馆管理办法》（1996年11月）、《深圳经济特区公共图书馆条例》（试行）（1997年7月）、《内蒙古自治区公共图书馆条例》（2000年8月）、《湖北省公共图书馆条例》（2001年7月）、《北京市图书馆条例》（2002年7月）、《河南省公共图书馆管理办法》（2002年7月）、《浙江省公共图书馆管理办法》（2003年8月）、《乌鲁木齐市公共图书馆管理办法》（2008年5月）、《山东省公共图书馆管理办法》（2009年4月）。

这些文件，从性质上说，都属于具有法律效力的地方性法规；从时间上看，它们大都产生于“县县有图书馆”（非普遍均等、部分覆盖）的年代。在覆盖全社会的公共文化服务体系成为国家宏观战略之后，在普遍均等服务切实成为政府和图书馆职业目标的背景下，这些法规是否具有足够的合理性，需要重新审视。

1.2 覆盖全社会的公共图书馆服务体系的法律保障诉求

2006年颁布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》将图书馆法作为“十一五”时期的重点文化立法项目之一；2008年年底，根据《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》的部署，全国人大教科文卫委员会就公共图书馆立法问题视察国家图书馆，随后，文化部、国家图书馆与中国图书馆学会共同组织成立《公共图书馆法》立法支撑研究课题组，我国新一轮公共图书馆立法工作正式启动。

与以往的图书馆立法努力不同，此次立法工作是在我国进入经济社会全面协调发展时期启动的。在这一时期，我国经济社会发展的重要战略任务就是克服在快速工业化过程中出现的各类结构性矛盾（包括社会发展相对于经济发展的严重滞后、城乡差距、地区差距等），谋求经济社会的协调发展。而在提升社会发展速度方面，近年出台的重大政策性和规划性文件都将加快公共服务体系建设确定为战略重点；在城乡协调发展和区域协调发展方面，近年出台的重大发展规划也都将加强公共服务体系建设、保障基本公共服务的普遍均等，作为城乡协调发展和区域协调发

展的重要内容。

建设覆盖全社会的公共文化服务体系就是在这样的背景下成为我国社会发展的战略目标之一。2002年3月,国务院办公厅转发文化部、国家计委、财政部《关于进一步加强基层文化建设的指导意见》,明确提出要把文化基础设施建到城市社区和农村村庄,强调县市政府对农村公共文化设施的建设责任。2005年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强农村文化建设的意见》继续强调文化基础设施到村,同时提出建设农村公共文化服务网络。2006年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出要“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”(强调为作者所加)。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》进一步强调,要“以实现和保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化需求为目标,坚持公共服务普遍均等原则,兼顾城乡之间、地区之间的协调发展,统筹规划,合理安排,形成实用、便捷、高效的公共文化服务网络”;同时进一步强调文化基础设施到村。

公共图书馆是公共文化服务体系的重要组成部分。一个覆盖全社会的公共图书馆服务体系不仅可以就近满足公众的阅读需要,而且可以满足他们对信息、知识和文化资源的其他需求,同时可以在公众的日常生活环境中提供社会交往和文化活动的平台。因此,在建设覆盖全社会的公共文化服务体系的目标中,全覆盖的公共图书馆服务体系自然成为不可缺少的要素。没有公共图书馆参与的公共文化全覆盖是不可想象的。

然而,在我国建设全覆盖的公共图书馆服务体系绝非易事。截至“十五”末期,我国基本实现了“六五”提出的“县县有图书馆”的目标,即每个县至少有一所公共图书馆,全国公共图书馆总数2000年达到2769个^①,2009年达到2833个^②。如果将“全覆盖”的标准设定为“乡乡有图书馆”(或图书室),我国公共图书馆的数量将增长到数万个(2009年我国有40828个乡镇级行政区划^③);如果将“全覆盖”的标准调整到“实体图书馆覆盖到人口相对集中的村,流动图书馆覆盖人口相对分散的村”,我国公共图书馆的数量还将大幅度增加。从很多意义上说,这个目标将比“县县有图书馆”的目标更难实现。首先,这个目标将结束我国公共

① 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国2000年国民经济和社会发展统计公报. 2001年2月28日公布. [2009-06-10]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331_15395.htm

② 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报. 2010年2月25日公布. [2009-06-10]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm

③ 中华人民共和国统计局编. 中国统计年鉴2009. 北京:中国统计出版社,2009

图书馆为少数人、城里人服务的历史,这意味着它需要覆盖的新的人口规模将远远超过“县县有图书馆”的服务体系已经覆盖的人口规模;其次,规模庞大的公共图书馆服务体系不仅需要大量的建设经费,而且需要大量的运行经费,这意味着我国对公共图书馆的经费投入将大大超过以往的公共图书馆服务体系;再次,对县以下人口的覆盖依赖基层图书馆的发展,但我国历史上数次基层图书馆建设高潮(如20世纪50年代的人民公社图书馆,90年代的乡镇万册图书馆)都未能解决基层图书馆的可持续发展问题,最后几乎都是以失败而告终。以往基层图书馆发展的教训表明,我们目前开展的公共图书馆服务体系建设已经触及图书馆事业发展的瓶颈,其难度远远超过“县县有图书馆”的服务体系的建设难度。

不难理解,这样的公共图书馆服务体系比以往任何时候都需要法律对其存在的正当性加以确认,也比以往任何时候都需要以法律的形式确认政府对其持久发展承担的责任。

1.3 覆盖全社会的公共图书馆服务体系及其建设主体

公共图书馆服务体系的概念是随着公共文化服务体系的提出而进入图书馆职业话语的。但无论是在公共文化领域,还是在图书馆界,都不存在对公共文化服务体系和公共图书馆服务体系的确切的、一致的定义。相对容易取得共识的是,全覆盖服务体系中的“全覆盖”概念隐含了分配和布局的可能性,因此,以覆盖全社会为发展目标的公共文化服务体系和公共图书馆服务体系,其核心成分应该是可被布局的资源、设施等。对这两个概念的界定不仅需要反映这一基本内涵,而且需要具有引导体系布局的效用性。基于这样的理解和对近年来有关公共文化服务政策的解读,于良芝认为,我国的公共文化服务体系是指由政府主导建设,由公共财政支持,以保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化需求为目标,按特定标准合理布局的文化设施格局。^①目前被纳入这一体系的文化设施包括图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、电台、电视台、广播电视发射转播台(站)、互联网公共信息服务点。同样基于上述理解,2007年中国图书馆学会的“图书馆服务网络模式研究”课题组这样定义公共图书馆服务体系:“公共图书馆服务体系是指一个国家或地区的公共图书馆独立或通过合作方式提供的图书馆服务的总和;从基础设施架构的角度看,公共图书馆服务体系就包括所有实体图书馆、流动图书馆以及它们建立的馆外服务点、图书馆联盟、总分馆系统、区域性服务网络等服务平台。”换言之,上述基础设施架构连同为其配备的各类要素(文献、人员、设备等)构成了一

^① 赵炳武,于良芝.我国公共图书馆服务体系建设.山东图书馆季刊,2008(3):1-4

个国家或地区的公共图书馆服务体系。需要特别指出的是, 尽管“公共图书馆服务体系”在我国图书馆职业话语体系中是一个比较新的概念, 但它所指代的“事物”却早已存在。所不同的是, 这个“事物”在“十一五”之前只覆盖到县, 而“十一五”之后开始尝试覆盖全民。

覆盖全民的公共文化服务体系是保证所有公民都能就近获得公共文化服务的文化设施格局, 是实现普遍均等公共文化服务的载体; 覆盖全社会的公共图书馆服务体系则是这一载体的重要组成部分。所谓“就近”, 通常是一些人为规定的标准, 不同国家有不同的规定。有些国家按地域范围界定, 有些按服务人口界定, 有些按读者访问图书馆的路程或时间界定。英国文化、体育与传媒部于 2001 年公布、2004 年修订的《公共图书馆标准》规定: 在内伦敦地区, 100% 的家庭距最近的固定图书馆不超过 1 英里; 在外伦敦地区, 99% 的家庭不超过 1 英里; 在都会区 (Metropolitan Districts), 95% 的家庭不超过 1 英里 (或 100% 的家庭不超过 2 英里); 在一元行政当局^①管辖区, 88% 的家庭不超过 1 英里 (或 100% 的家庭不超过 2 英里); 在郡政府辖区, 85% 的家庭不超过 2 英里。^②国际图联/联合国教科文组织于 2001 年修订的《公共图书馆服务发展指南》建议: 在城市和近郊, 利用私人交通工具到达最近的图书馆的时间不超过 15 分钟。^③近年来我国很多地区都提出了 15 分钟文化圈概念, 即任何人步行 15 分钟都能到达最近的公共文化服务设施。前面提到的国家文化发展战略或政策, 虽然没有规定这样的标准, 但很多文件都提到了文化基础设施到村/社区的全覆盖标准。

我国《公共图书馆建设用地指标》或许是对公共图书馆的全覆盖标准做出具体规定的最权威文件。这一标准规定, 当服务人口大于等于 400 万时, 宜设置 2 处大型馆, 同时每 50 万人设置 1 处中型馆, 每 20 万人设置 1 处小型馆。对人口数量稀少的自然村 (居民点), 应以流动图书车定期开展服务。以天津市为例, 天津市 2009 年末全市常住人口 1228.16 万人,^④其中, 居住在城镇的人口大约为 851 万

① 英国的一元行政当局是专门负责特定区域公共服务 (含公共图书馆服务) 的单级地方政府。

② Department for Culture, Media and Sport, Uk. Public library service standards. [2009 - 06 - 10]. <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/2374D642-E0E0-40BF-8BE4-F12047103DBE/0/PUBLICLIBRARYSERVICESTANDARDSFINAL1OCTOBER.pdf>

③ Section of Public Libraries, IFLA. The Public library service: IFLA/UNESCO guidelines for development. München: K. G. Saur, 2001 :42

④ 天津市统计局. 2009 年天津市国民经济和社会发展统计公报 (2010 年 3 月发布). [2009 - 06 - 10]. <http://61.181.81.253/yu/2009tjgb.doc>

人^①。如果按《公共图书馆建设用地指标》建设覆盖全市的公共图书馆服务体系，则需要61个小型图书馆，25个中型图书馆和2个大型图书馆，共计88个。如果只按城镇人口考虑（假定乡村人口靠流动图书车覆盖），也需要约43个小型馆、17个中型馆、2个大型馆。

公共图书馆服务体系的主体（以下也称“公共图书馆的建设主体”）是负责设置图书馆并维持其运行的责任主体，是图书馆设置经费、人员经费、文献与设备购置经费以及其他运行经费的基本来源。按我国现有公共图书馆建设体制，各级政府都是公共图书馆的建设主体。在“县县有图书馆”的时期，就意味着省政府、地市级政府、县政府都是公共图书馆的建设主体。截至目前，这些建设主体的大致责任状况是：每一个建设主体（即每一个地方政府）负责在自己的辖区内建设一个公共图书馆，因此每个层级上有多少个地方政府履行了公共图书馆建设主体的责任，就大致有多少个图书馆，在一个省域范围内，就自然形成“1个省级馆+N个地市级图书馆+N个县级图书馆”的公共图书馆服务体系及覆盖格局；如果现行体制不变，全覆盖的公共图书馆服务体系的最后一级建设主体就是乡镇政府，最后形成的省域公共图书馆服务体系及覆盖格局就是“1个省级馆+N个地市级图书馆+N个县级图书馆+N个乡镇（街道）图书馆”（N是每个行政层级上的地方政府数量）。

《公共图书馆建设标准》要求按人口而不是地方政府数量设置图书馆，事实上已经对上述覆盖格局和原有的建设主体规定（即各级政府设置图书馆）提出了挑战——按人口设置的图书馆数量未必等同于地方政府的数量。然而，标准本身并没有明确说明，一旦按人口标准需设置的图书馆数量与地方政府数量不等，如何协调图书馆设置分工。再以天津为例，2009年天津市下辖13个区，3个县，107个街道，116个镇和20个乡，^②与同年天津应该建设的大、中、小型图书馆数量并不对等（按保守的估计，即按城镇人口估计，大中小型图书馆分别是2、17和43所），那么，各级政府如何分工才能保证天津市按公共图书馆建设标准覆盖全市，这个问题目前还没有答案。

在世界范围内，像我国这样“各级政府都充当公共图书馆建设主体，有几级政府就有几级公共图书馆建设主体”的模式并不具有普遍性。在英国，公共图书馆的建设主体由200余个同等级别的地方政府（郡政府、都会区政府、一元行政当局）担当，他们分别在各自的辖区建设图书馆群，每个建设主体平均设置和运行20多个图书馆，由此设置的图书馆就构成了覆盖全英国的公共图书馆服务体系。在美国，

^① 居住在城镇的人口数量是2007年的数据，故为大约数；这一人口的统计标准是国家统计局确定的城乡划分标准。

^② [中国]行政区划网. 2009年天津市行政区划. [2009-06-10]. <http://www.xzqh.org/html/tj/0273.html>

一些州的公共图书馆建设主体虽然也很多样化（包括：县政府、市政府、多辖区联合政府、学区政府、图书馆特区政府等^①），但与我国严格按行政体制确立公共图书馆建设主体不同，美国是按地方政府对“图书馆责任”的担当范围确立图书馆建设主体：各类“地方政府”在多大范围内征收图书馆税，就在多大范围内充当公共图书馆建设主体，彼此覆盖的范围不相重叠。因此，从公共图书馆建设责任的角度看，美国各类公共图书馆建设主体只有大小之分，没有等级之别。小的建设主体在较小的范围内收税，负责一到两个小型图书馆的建设，服务于很小的人口规模；大的图书馆建设主体在较大的范围内收税，负责一群图书馆的建设，服务于大的人口规模。就美国公共图书馆建设主体的数量而言，“小建设主体”占多数，但就服务人口而言，大的图书馆建设主体才是美国公共图书馆的主要建设力量。根据2007年的统计，美国12%的图书馆建设主体服务于美国73%的人口，其他建设主体负责对剩余的零星人口提供服务，其中58.7%的图书馆建设主体所服务的人口在1万以下。^②

1.4 公共图书馆建设主体的法定化

公共图书馆建设主体的法定化是指以法律的形式（一般称为公共图书馆法）和效力确定什么样的政府、组织和个人可以或必须成为公共图书馆建设主体，并向公众提供公共图书馆服务。当它规定什么样的政府可以成为公共图书馆建设主体时，建设主体的法定化就是非强制性的（Permissive）；当它规定什么样的政府必须成为公共图书馆建设主体时，建设主体的法定化就是强制性的（Statutory）。以英国公共图书馆建设主体的法定化为例，1850年的《公共图书馆法》是非强制性的，它允许人口在1万以上的城镇政府通过征税建设公共图书馆；1964年的《公共图书馆与博物馆法》是强制性的，规定地方政府必须向当地公众提供公共图书馆服务。

公共图书馆建设主体的“法定化”主要包括以下内容：第一，确定由谁（如哪级或哪几级政府）作为公共图书馆的建设主体，并赋予担当公共图书馆建设主体的政府为了建设公共图书馆的目的而使用公共经费或征税的权力；第二，确定建设主体对公共图书馆的责任性质，强制性（Statutory）还是非强制性（Permissive），以及

^① 其中，多辖区联合政府是指两个或两个以上的地方政府依法共同组建公共图书馆建设单元，负责在所涉辖区建设公共图书馆服务体系，在公共图书馆法中，这样的两个或多个地方政府被视为一个公共图书馆建设主体；学区政府是根据州法律成立的、具有相对的行政和财务自主权的、专门负责特定区域公共教育的政府，有些学区政府也提供公共图书馆服务，其服务对象是学区内的所有居民；图书馆特区政府与学区政府一样，是根据州法律成立的、负责为特定区域提供图书馆服务的政府，其服务对象就是特区内居民。

^② The Institute of Museum and Library Services. Public libraries survey, fiscal year 2007

强制性责任实施情况的监督机制；第三，如果确定的建设主体包括两级或两级以上的政府，建设主体的“法定化”还会规定不同级别政府的分工，以及他们所建设的图书馆之间的关系。例如，美国《威斯康星州图书馆法》规定，虽然各级政府都可以成为公共图书馆的建设主体，但在县政府已经提供图书馆服务的地区，镇若想“独立”，需经县图书馆委员会批准；而在县政府决定成为图书馆建设主体的时候，如果其辖区内已经存在其他政府建设的图书馆，县政府可以将这些图书馆收归合并。

我国公共图书馆建设主体将随着此次公共图书馆立法而得以法定化。应该如何确定我国公共图书馆的法定建设主体正是本研究的主要问题。在此之前，我国具有法律效力的公共图书馆条例，要么对公共图书馆的建设主体问题避而不谈，要么是将以往的做法（各级政府分级设置图书馆）理所当然地法定化。1982年文化部出台的《省（自治区、市）图书馆工作条例》，无论对于省馆还是对于第三十条中所指的“大型图书馆”，都没有规定建设主体。条例第二十六条规定，“要保障省馆必要的经费，并根据图书资料不断积累的特点，图书购置和业务活动经费应逐年有所增加”，但谁来保障“省馆必要的经费”，条例以缺省主语的方式回避。20世纪90年代以后由地方政府出台的公共图书馆条例大都根据以往的做法（省政府设置省图书馆，地市级政府设置地级图书馆，县政府设置县图书馆），规定各级人民政府建设公共图书馆；很少有地方性条例对这种做法的合理性进行反思或提出质疑。即使那些在覆盖全社会的公共文化服务体系战略目标提出之后出台的地方性条例，也没有对以往的建设主体能否适应新时期公共图书馆事业发展的需要提出质疑。

1.5 问题的提出

覆盖全社会的公共文化服务体系向新时期的公共图书馆立法者提出两个严峻挑战：首先，覆盖全社会的公共文化服务体系要求建立健全基层文化基础设施，结束我国公共文化为少数人、城里人服务的历史。然而，现有体制中的基层文化建设主体——乡镇政府、街道办事处、居委会、村委会——已被多次证明无力担当基层图书馆的建设任务并维持基层图书馆的持续发展。这要求公共图书馆的立法者重新考虑基层图书馆的建设主体问题，明确回答“哪级政府能够确保基层民众持久地获取公共图书馆服务”的问题。其次，覆盖全社会的公共图书馆服务体系所需要的投入与“一县一馆”的投入相比，已经不可同日而语，这要求公共图书馆的立法者考虑社会资源的有效利用，明确回答“哪级政府能够以最低的成本实现公共图书馆服务对全民的覆盖”的问题。归结起来，这两个问题事实上指向一个更根本的问题：一个经济高效、可持续、全覆盖的公共图书馆服务体系需要怎样的公共图书馆建设体制作为保障？这一问题的求解显然已经挑战了“一县一馆”年代留给我们的体制遗