

中华人民共和国 公共图书馆法

—— 导读 · 阐释 · 践行 ——

《图书馆》编辑部 编

从不同侧面对《公共图书馆法》进行多角度研讨

为《公共图书馆法》的普及与践行贡献力量

相比于法律的制定，法律的落地和实施更为重要，也更为艰难。落地和实施的前提，
是对法律的准确理解和掌握，所谓学好法、弄懂法，方能用好法。

——李国新

（北京大学信息管理系教授、国家公共文化服务体系建设专家委员会主任）

国家图书馆出版社

中华人民共和国 公共图书馆法

—— 导读 · 阐释 · 践行 ——

《图书馆》编辑部 编

国家图书馆出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公共图书馆法: 导读·阐释·践行/《图书馆》编辑部编.--北京: 国家图书馆出版社, 2018. 11

ISBN 978-7-5013-6636-1

I. ①中… II. ①图… III. ①公共图书馆—图书馆法—研究—中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 268745 号

书 名 中华人民共和国公共图书馆法: 导读·阐释·践行
著 者 《图书馆》编辑部 编
责任编辑 邓咏秋 张 颀
封面设计 得铭文化+邢毅

出 版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街 7 号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)
发 行 010-66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真) 66126156(门市部)

E-mail nlcpres@nlc.cn(邮购)
Website www.nlcpres.com →投稿中心

经 销 新华书店
印 装 北京鲁汇荣彩印刷有限公司
版 次 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 14
字 数 227 千字

书 号 ISBN 978-7-5013-6636-1
定 价 58.00 元



本书编写组

指导专家：李国新

主 编：贺美华

执行主编：王旭明 王兰伟

编 辑：刘 芳 张钰梅 芦婷婷 王晓庆 张晓燕

廖雯玲 王 彬

目 录

导 言

开启新时代图书馆法治研究的新阶段	李国新(1)
------------------------	----------

概 说

《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献	李国新(4)
《公共图书馆法》权益保障及主导责任的基本制度分析	金武刚(22)
从全面保障到具体落实:《公共文化服务保障法》和《公共图书馆法》 重点内容比较分析	陆晓曦(39)
公共图书馆概念的法律界定及其特点分析	张晓芳(51)

专 题

县级图书馆总分馆制的法律化	张凤鸣(60)
公共图书馆数字化、网络化的规范与发展	李 阳(70)
“互联网 + 图书馆”服务创新发展 ——关于《公共图书馆法》中“线上线下相结合”要求研究	涂世文 金武刚(78)
社会力量参与公共图书馆建设的法律依据	刘晓东(89)
鼓励社会力量参与公共图书馆建设的制度创新 ——捐赠者冠名制度	朱 婧(97)
公共图书馆服务的“免费”与“优惠”	刘晓东(104)
公共图书馆开放时间:走向规范化、法制化	陆金燕(110)
《公共图书馆法》未成年人服务条款:基于托马斯“五因素”理论的阐释	张 丽(117)

引导公民积极参与图书馆服务提供

——关于《公共图书馆法》中“志愿服务”条款研究 …… 陈 洁 金武刚(129)

公共图书馆法中的古籍保护和利用 …………… 王莞菁(141)

呈缴本制度完善之路

——关于《公共图书馆法》“交存”制度研究 …………… 任宋洁 金武刚(151)

论公共图书馆的多元合作发展

——关于《公共图书馆法》中“交流与合作”条款研究
…………… 李 霜 刘旭灿 金武刚(164)

法治环境下私人图书馆治理模式研究

——以北京昌平圣学图书馆为例 …………… 严贝妮 金 鑫 徐继新(174)

参 阅

美国国家层面的图书馆未成年人服务政策与法规探析 … 李芙蓉 周 亚(184)

日本公共图书馆法规体系的构建历程(1899—1970) …………… 李易宁(202)

后 记 …………… (216)

开启新时代图书馆法治研究的新阶段

李国新(北京大学信息管理系)

2017年11月4日,注定是载入中国图书馆事业发展史册的一天。十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)(于2018年1月1日起正式实施)。中国图书馆人历经百年呼唤期盼、近二十年艰苦努力的公共图书馆专门法律终于问世。漫长的立法历程赢得了一个绝佳的出台时机: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,极大地鼓舞了全国图书馆界乃至公共文化工作者的职业自豪与使命担当。《公共图书馆法》的出台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。

《公共图书馆法》在总结提炼我国公共图书馆事业发展方针政策和创新实践、借鉴公共图书馆事业发展国际经验的基础上,构筑起了我国公共图书馆管理、运行、服务的基本制度和规范体系。

《公共图书馆法》明确了政府设立和保障公共图书馆的责任。法律规定县级以上人民政府应当设立公共图书馆,明确了政府设立公共图书馆的依据和方式,首次提出了设立公共图书馆的法定条件,明确了各级政府保障公共图书馆经费、人员的基本原则和实现路径,鲜明地体现了《公共图书馆法》是政府责任法的特点。

《公共图书馆法》为新时代我国公共图书馆体制机制改革创新提供了法律依据。将县级人民政府因地制宜建设县域公共图书馆总分馆体系写进法律,本质上是新时代公共图书馆组织体系的重构;国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,为新时代公共图书馆内部治理方式和运行机制改革指明了方向;完善公共图书

馆服务质量和水平考核评价制度,特别是建立考核评价结果和政府补贴奖励挂钩的机制,形成了激发公共图书馆活力的突破口。

《公共图书馆法》促进公共图书馆建设、管理和服务与现代科技融合发展。法律突出强调了国家在建立标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络上的责任,突出强调了公共图书馆在数字资源建设、线上线下相结合的服务创新上的责任。适应互联网在公共图书馆服务中的广泛应用,该法建立了公共图书馆读者个人信息保护制度,明确了公共图书馆承担保护义务的读者信息范围以及保护方式,为专门领域个人信息保护树立了样板。

《公共图书馆法》推动社会力量参与公共图书馆建设,促进公共图书馆事业社会化发展。与公共文化服务保障法紧密衔接,法律建立了各级政府向社会力量举办的公共图书馆购买服务的制度,建立了公共图书馆捐赠者冠名的法律制度,实现了政府引导和鼓励社会力量参与公共图书馆建设的制度创新。

《公共图书馆法》建立了公共图书馆提供服务的基本规范。法律明确了政府设立的公共图书馆在系统收集地方文献信息、开展立法决策服务和少年儿童服务方面的特殊责任。一些过去习以为常的服务方式和手段,如免费提供的服务项目、服务公示的内容、公休日和国家法定节假日的开放时间、需求征询与反馈机制的建立,以及公共图书馆服务中的禁止性行为等,如今都提升到法律高度作出了规范,为公共图书馆的依法运行提供了准则。

《公共图书馆法》明确了国家图书馆的职能,完善了具有中国特色的出版物交存制度。立足中国现实、参考国际经验,法律以专条规定了国家图书馆的独特职能,同时又规定国家图书馆具有公共图书馆的功能,实现了我国国家图书馆性质功能的法定化。法律建立了具有中国特色的出版单位出版物交存制度,将出版单位的法定交存义务由国家图书馆扩展到所在地省级公共图书馆,创造了完善文献信息战略保存体系的中国方案,也迈出了我国出版物交存制度回归本原的坚实步伐。

改革开放以来,特别是伴随着2001年图书馆立法启动、2008年公共图书馆立法启动几个重要节点,业界围绕图书馆法治建设的研究持续不断,间有高潮。以往的研究,重点集中在服务和支撑立法工作上,为法律的出台奠定了坚实的思想、理论和学术基础。如今,伴随着《公共图书馆法》的颁布和实施,我国图书馆法治研

究也将进入一个新阶段。古人云,天下之事,不难于立法而难于法之必行。相比于法律的制定,法律的落地和实施更为重要,也更为艰难。落地和实施的前提,是对法律的准确理解和掌握,所谓学好法、弄懂法,方能用好法。北京大学信息管理系、北京大学国家现代公共文化研究中心、文化部公共文化研究基地(北京大学)的研究团队长期关注和跟踪我国图书馆立法工作。《公共图书馆法》颁布后,我们立即投入到法律的解读和研究中,重点是针对《公共图书馆法》建立的基本制度、涉及的主要问题,解读法条内涵,揭示形成背景,比较中外异同,探讨落实途径,前瞻完善措施,简单地说,就是开展研究性阐释,探讨针对性对策。2018年伊始,伴随着《公共图书馆法》的正式实施,我们策划组织的系列研究成果开始在《图书馆》杂志陆续刊发,希望能够开启新时代我国图书馆法治研究的新阶段,推动《公共图书馆法》的贯彻落实,促进我国图书馆法律体系不断走向完善。

原载《图书馆》2018年1期

《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献

李国新(北京大学信息管理系)

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,当近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^[1]。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 10 月,十一届全国人大常委会发布五年立法规划,“图书馆法”被列入二类项目(研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案),标志着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组决定先行制定《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》,并于 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 150 多年前近代意义的公共图书馆在西方问世以来,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中有许多种解释,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^{[2]7-518}。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,主要标志有: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,引导全社会改变公共图书馆只是“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《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《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;四是没有限定设置主体,政府是公共图书馆的设置主体,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,体现了构建现代公共文化服务体系背景下政府、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、社会的全面进步。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)。法律所说的“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,其目的是营造良好的环境条件,增强公众的可及性,让公共图书馆真正发挥作用。该规定针对的是有的公共图书馆建在远离人群密集区、人口聚居区或环境恶劣、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,解决不了普遍均等、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、可预期的未来发展相适应。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。总之,公共图书馆的结构要合理。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的原则,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,必然要求在设施建设方面,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。其重要意义在于改变了传统的“设施”观念,如一说设施就是“盖房子”,把流动服务设施简单地理解为“买汽车”等,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认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,中等藏书量应为20万册,年采购率为2万册^[3]。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,5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^[4]。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六大条件: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、阅览座席、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的,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、阅览座席、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。把“稳定的运行经费来源”列为公共图书馆应具备的基本条件,从根本上说是对各类设置主体设置的公共图书馆持续稳定发展、真正发挥作用作出的要求。正面的经验和反面的教训反复证明,如果没有“稳定的运行经费来源”,公共图书馆就没有持续稳定的发展,就难以真正发挥作用。总之,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、提升品质产生积极的促进作用。

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》的有关规定可以理解得更具体。《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”^[5]。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/T 28220—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^[6]。二是提出了对工作人员专业性的要求。国际上有“现代图书馆必须在专业职务制度基础上运营”的说法^{[7]33}。《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^[8]。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^[9]。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^[10],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)。这一制度的要素是: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,不论在理论界还是实践界都有较高程度的共识。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,彰显了总分馆制是组织体系变革而不是单纯业务问题。③县级图书馆作为总分馆体系中的总馆,其功能主要是加强对分馆和基层服务点的业务指导。这是立足我国当前行政体制、财政体制现状作出的选择。国务院五部门文件中提道,总馆统一管理或参与管理各分馆人财物的模式,目前阶段鼓励有条件的地方探索实践。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)图书室既可以作为分馆,也可以作为基层服务点^[11],不简单以行政层级决定,而是把具有面向基层群众提供与总馆水平相当服务能力的作为分馆,不具备这种能力的作为基层服务点。法律的这一规定,突破了以往单纯按照行政层级部署分馆和基层服务点的做法。⑤与组织体系变革相适应,法律规定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,体现了总分馆制鲜明的时代特色。以《公共图书馆法》的规定为标志,因地制宜地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制建设的中国方案。

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》,以及《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。公共图书馆为什么要建立健全法人治理结构?党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标——实现国家治理体系和治理能力的现代化。公共图书馆实行法人治理结构,就是与这一总目标相适应的治理方式和运行机制的深刻变革。对各级政府来说,建立法人治理结构意味着推动政府转变职能,实现政事分开、管办分离;对公共图书馆来说,建立法人治理结构意味着强化法人自主权,激发发展活力;对社会力量来说,建立法人治理结构意味着利益相关方共同参与,形成多元共治格局,推动社会化发展,确保公益目标圆满实现。建立法人治理结构的根本目的,是促进公