



现代公共图书馆制度研究

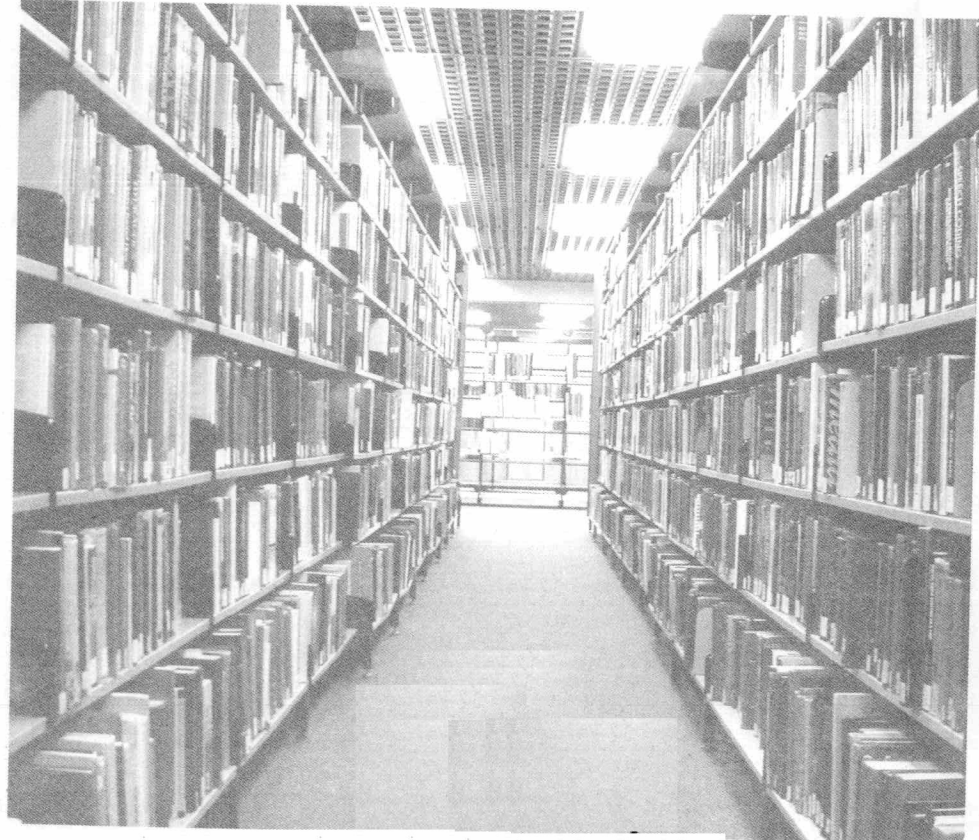
XIANDAI GONGGONG TUSHUGUAN ZHIDU YANJIU

蒋永福 ◎ 著



知识产权出版社

INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE



现代公共图书馆制度研究

蒋永福 ◎ 著

XIANDAI GONGGONG TUSHUGUAN ZHIDU YANJIU



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

设置公共图书馆, 提供普遍均等的公共图书馆服务, 是现代服务型政府为了保障公民的文化权利而采取的制度性措施。基于公共图书馆的特性和政府责任的定位, 本书较全面地论述了公共图书馆在保障公民的文化权利、维护社会的信息公平、促进民主政治、增进社会包容与和谐方面所具有的独特价值; 论述了政府为了发展公共图书馆而应采取的责任内容; 基于统治与治理的区别, 并借鉴国外公共图书馆治理的经验, 阐述了公共图书馆治理的若干基本问题和优化我国公共图书馆治理的基本思路。

责任编辑: 许 波

图书在版编目(CIP)数据

现代公共图书馆制度研究/蒋永福著. —北京: 知识产权出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-5130-0162-5

I. ①现… II. ①蒋… III. ①公共图书馆—图书馆管理—规章制度—研究 IV. G258. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 167815 号

现代公共图书馆制度研究

蒋永福 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8127

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2010 年 9 月第 1 版

字 数: 210 千字

ISBN 978-7-5130-0162-5/G · 351(3099)

邮 编: 100088

邮 箱: hjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: xbsun@163.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 10.375

印 次: 2010 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前言

自2005年起,“公共图书馆不仅是一种机构,而且还是社会的制度安排”的论断颇使我心仪。于是,我开始专注于“图书馆制度”的研究。为了突显图书馆制度的重要性以及图书馆制度研究的重要意义,我为专门研究图书馆制度的理论范式起了一个特殊名称——制度图书馆学,以有别于技术图书馆学、人文图书馆学等理论范式。

其实,我之所谓制度图书馆学,并非什么新兴的研究领域。早在1933年,巴特勒在《图书馆学导论》一书中,就把图书馆视为一种社会制度(social institution),马丁(Lowell Martin)的《美国公共图书馆之为社会制度》(The American Public Library as a Social Institution, 1937)则更是把美国公共图书馆直接称作社会制度。^①

① 在国内,人们往往把“social institution”译为“社会机构”。若单纯从翻译的角度而言,这种译法无可厚非,但从汉语语境而言,把“social institution”译为“社会机构”还是译为“社会制度”,则需要根据原文语境区别对待,因为在汉语中,“机构”和“制度”是两个不同的概念,尽管两者之间具有紧密的联系——机构是制度安排的产物,是制度的执行者,两者之间的关系如同体育竞赛中的规则与运动员之间的关系。巴特勒和马丁的论著中的“social institution”,其实就是在“社会制度”意义上使用的,所以将其译成“社会制度”更适宜于汉语语境。台湾地区著名图书馆学家严文郁先生就把巴特勒《图书馆学导论》一书中的“social institution”解译成“社会制度”。见:高锦雪. 图书馆哲学之研究[M]. 台北:书棚出版社,1985:序言。



非常令我震惊的是,早在1921年,我国的刘国钧先生就已提出“图书馆是一种制度”的说法。在《近代图书馆之性质及功用》一文中有这样三段话,一是“至一八七二年全美图书馆联合会成立后,新式图书馆之发展乃一日千里。其影响不仅及于全美,且波及世界各处,而为研究教育或社会学者所不可忽视之制度矣”;二是“盖一种制度往往可以应付一切人,而非应付团体或阶级”;三是“图书馆既为社会所不可缺之制度,则其能成为一种专门职业固不容疑虑者也”。^①在《美国公共图书馆之精神》中也有一句话:“公共图书馆者,公共教育制度中之一部也。”^②可以说,在国内,刘国钧是“图书馆是一种制度”一说的最早提出者和阐发者,而且其时间早于巴特勒。

然而,自刘国钧等第一代图书馆学家之后,我国的图书馆学研究长期集驻于微观的实务层面上的“工作研究”,而宏观层面上的制度理论研究始终未能得到重视。即使是提及“图书馆制度”的论著,也只是在“图书馆内部规章制度”意义上加以论述,而非“社会制度”意义上的研究。直到20世纪90年代末,黄纯元先生在《追问图书馆的本质——对知识交流论的再思考》^③一文中,用“制度/组织”、“文化/制度”等词汇来表达图书馆的制度属性。此后不久,黄纯元在评介伯克兰德(Buckland)图书馆学思想时批评他混淆了“作为社会制度意义

① 刘国钧. 刘国钧图书馆学论文选集 [M]. 北京:书目文献出版社 [M], 1983: 2-3.

② 刘国钧. 刘国钧图书馆学论文选集 [M]. 北京:书目文献出版社 [M], 1983: 11.

③ 黄纯元. 黄纯元图书馆学情报学论文集 [M]. 上海:上海科学技术文献出版社, 2001: 171-187.



上”的图书馆概念与“作为技术手段意义上”的图书馆概念的区别。^①

如果说,在我国,刘国钧是“图书馆是一种制度”一说的最早提出者,那么,黄纯元则可以说是新时期亲身研究图书馆制度的第一人。

遗憾的是,无论是巴特勒、马丁,还是刘国钧、黄纯元,都未能对图书馆制度展开系统的研究。可见,图书馆制度研究仍是一种“未竟的事业”(哈贝马斯语),其研究空间仍然非常广阔。这也是我近几年致力于图书馆制度研究的内在动力和思想旨趣所在。

研究社会制度意义上的图书馆,即研究图书馆制度,必然要论及政府责任问题,因为政府是图书馆制度的主要供给主体,而且,图书馆制度是否完善主要取决于政府责任是否到位。那么,在完善图书馆制度的过程中,政府应负有什么样的责任,这正是本书研究所要回答和阐述的核心问题。“公共图书馆发展与政府责任”这一关系范畴是制度图书馆学研究的核心范畴之一,所以这一范畴也是贯穿本书论述始终的一根主线。

有几个情况需要说明:

第一,本书冠名为“公共图书馆制度研究”,所以,在论述过程中所提“图书馆”理应指“公共图书馆”,“图书馆制度”理应指“公共图书馆制度”,“图书馆治理”理应指“公共图书馆治理”,但在具体行文过程中,有些地方没有冠写“公共”二

① 黄纯元. 黄纯元图书馆学情报学论文集 [M]. 上海: 上海科学技术文献出版社, 2001: 217.



字，这是考虑到以下两种情况而有意为之的：一是没有冠写“公共”二字的句子，其直接隶属的标题或前提性文字中已冠有“公共”二字，故每处“图书馆”前面实际上都“隐含”有“公共”二字；二是有些内容的论述，需要交代一般意义上的图书馆原理，有些内容则是一般意义上的图书馆原理和公共图书馆原理相通，此时不宜在“图书馆”前面冠写“公共”二字。

第二，在全书内容中，公共图书馆治理方面的内容占了较大比例。对此，也许有人产生疑义：公共图书馆治理属于公共图书馆制度范畴吗？我的答复是肯定的，因为我们可以把公共图书馆治理视为公共图书馆制度的“实施机制”，^①即公共图书馆治理实际上是公共图书馆制度的具体实施过程。

第三，本书是我近些年致力于制度图书馆学研究的阶段性成果的产物，但本书的目的不在于建立全面的制度图书馆学理论体系，因为仅凭我现在的愚钝学识和点滴积累，尚难支撑构筑“理论体系”之重负。建立完整的制度图书馆学理论体系，也许是我终生也难以抵达的遥望之崖。此书就是驶向这遥望之崖的起航阶段的“试水”性“热身”的产物。

^① 现代西方新制度经济学家们都认为，制度的实施机制是制度的重要组成内容之一。见：卢现祥. 西方新制度经济学（修订版）[M]. 北京：中国发展出版社，2003：38.

目 录

第一章 公共图书馆与政府责任概述	(1)
第一节 公共图书馆概述	(1)
一、公共图书馆的特征	(1)
二、公共图书馆的用户群体	(2)
三、公共图书馆的目标	(4)
四、公共图书馆标准	(9)
第二节 政府责任概述	(10)
一、政府责任分类	(10)
二、现代政府职能转变	(15)
第二章 制度与图书馆制度	(20)
第一节 关于制度	(20)
一、制度释义	(20)
二、制度的类型	(24)
三、制度的功能	(28)
第二节 图书馆制度	(32)
一、图书馆制度的含义	(32)
二、图书馆制度的结构	(36)
三、图书馆制度的意义	(37)



第三章 公共图书馆制度的价值论证 (41)

第一节 公共图书馆是保障公民文化权利的制度安排

之一 (43)

一、设置公共图书馆是保障公民自我教育之权利的

需要 (45)

二、设置公共图书馆是保障公民共享人类文化发展

成果之权利的需要 (50)

三、设置公共图书馆是保障公民参与文化活动之权利

的需要 (54)

第二节 公共图书馆是保障社会信息公平的制度安排

之一 (58)

一、公平与信息公平的含义 (59)

二、信息分化与数字鸿沟：信息不公的表现 (60)

三、公共图书馆：信息公平的捍卫者 (69)

第三节 公共图书馆是保障民主政治的制度安排

之一 (74)

一、民主政治与公共图书馆的关联 (74)

二、“获得教育权”与公共图书馆 (77)

三、民主条件中的公共图书馆 (80)

第四节 公共图书馆是保障社会包容的制度安排

之一 (85)

一、概念：社会包容与社会排斥 (85)

二、公共图书馆是社会包容的重要载体：一种理论

梳理 (88)



三、公共图书馆社会包容的要求	(95)
四、在社会包容与社会责任之间：一种艰难的选择 ..	(98)
第四章 公共图书馆制度的政府供给责任	(101)
第一节 法律保障的责任——为图书馆立法的责任 ..	(102)
一、图书馆立法：图书馆法律保障体系的基础	(102)
二、图书馆法律保障体系	(104)
三、图书馆立法史	(109)
四、图书馆法	(120)
第二节 经费保障的责任——为图书馆运行提供物质基础 的责任	(123)
第三节 效率保障的责任——为服务效率最大化而 积极作为的责任	(130)
一、降低“鞋底成本”以提高图书馆服务效率	(131)
二、降低拥挤成本以提高图书馆服务效率	(133)
第四节 积极回应民意的责任——重视民意的责任 ..	(136)
第五节 适度规制治理主体行为的责任——优化治理环 境的责任	(139)
第五章 优化公共图书馆治理结构	(146)
第一节 治理与图书馆治理	(147)
一、关于治理的概念	(147)
二、图书馆治理概念	(151)
三、图书馆治理与图书馆制度的关系	(154)
第二节 图书馆治理的目标与原则	(156)
一、图书馆治理的目标	(156)



二、图书馆治理的原则	(157)
第三节 图书馆治理单元	(162)
一、图书馆治理单元的概念	(162)
二、图书馆治理单元的设置	(166)
第四节 图书馆治理主体	(175)
一、图书馆所有者主体	(176)
二、图书馆建设主体	(178)
三、图书馆管理主体	(187)
第五节 西方国家公共图书馆治理的特点：以西方国家 的文化管理体制为背景的分析	(193)
一、西方国家文化管理的历史演变与基本模式	(195)
二、西方国家文化管理的特点	(201)
三、西方国家公共图书馆治理的特点	(210)
四、美国公共图书馆治理的特点	(218)
第六节 我国公共图书馆治理结构及其弊端分析	(236)
一、治理单元特征：治理单元与行政区域同构， 治理单元格局呈“岛屿结构”	(236)
二、治理主体特征：所有者主体虚置，建设主体 多层，管理主体缺位	(239)
三、治理评价特征：忽视结果评价，未形成问责 机制	(241)
四、治理结果：未形成法人治理结构	(243)
第七节 优化我国公共图书馆治理结构的关键策略	(245)
一、实施图书馆行业管理——优化外部治理结构的	



关键	(249)
二、实行图书馆理事会制度——优化内部治理结构的	
关键	(262)
三、合理设置建设主体——优化政府投入结构的	
关键	(274)
第八节 公共图书馆服务体系建设：公共图书馆治理的	
实践	(277)
一、公共图书馆服务体系的几个相关概念	(277)
二、总分馆体系	(280)
三、公共图书馆服务体系建设的国外实践举例	(284)
四、我国公共图书馆建设主体设置及其总分馆服务	
体系构建模式	(291)
第六章 制度图书馆学	(304)
第一节 制度图书馆学的概念	(304)
第二节 制度图书馆学研究的基本内容	(307)
第三节 制度图书馆学研究的特点	(310)
第四节 制度图书馆学研究的意义	(313)
一、有利于认清图书馆的制度属性	(313)
二、有利于明确政府在发展图书馆事业中的责任 ...	(314)
三、能够为图书馆制度创新提供理论与方法支撑 ...	(315)
后记	(317)

第一章 公共图书馆与政府责任概述

本书对“公共图书馆”作如下定位：

公共图书馆是国家为了满足人们平等地获取知识和信息的需要而提供的一种公共服务设施，或者说，公共图书馆是国家为了保障公民平等地获取知识和信息的基本文化权利而选择的一种制度安排。

由上述定位可以看出，现代意义上的公共图书馆是主要由国家负责提供的公共服务设施或制度安排。这里的“主要由国家负责提供”意味着，公共图书馆已普遍被视为国家有责任提供的一种公共服务，意味着政府有责任提供公共图书馆服务。^①也就是说，公共图书馆制度是否健全或者公共图书馆服务是否完善，在很大程度上取决于相应的政府责任是否到位。所以，本书的论述从“公共图书馆”和“政府责任”两个概念谈起。

第一节 公共图书馆概述

一、公共图书馆的特征

公共图书馆区别于其他图书馆的最根本特征，一是它的经

① 在本书中，对“国家”和“政府”两个概念不作严格意义上的区分，而是根据具体语境择用。



费来源；二是它的用户范围。

公共图书馆的经费主要来自地方公共财政，这就决定了公共图书馆是靠地方政府的财政拨款维持的公益性事业。近年来，尽管由于经费的压力，各国公共图书馆不得不通过其他渠道补贴地方财政拨款之不足，但是，地方财政始终是图书馆经费的基本来源。根据 1998 年的统计，美国公共图书馆经费中，地方政府、州政府和中央政府的投入分别占 78%、13% 和 1%，其他经费（如捐赠、罚款、有偿服务的收入）占 9%；根据英国的统计，从 1994 年到 1998 年，尽管有偿服务费所占比例略有上升，但尚未超过 6.3%。

公共图书馆区别于其他图书馆的另外一个基本特征是它的用户范围。一个地区的公共图书馆是面向该地区的所有社会成员的，无论他们的年龄、性别、种族、社会阶层如何。^①

二、公共图书馆的用户群体

几乎所有的公共图书馆标准或文件（如联合国教科文组织的《公共图书馆宣言》、国际图书馆协会联合会（IFLA）的《公共图书馆指南》）都将公共图书馆的用户定义为一个地区的所有社会成员。这意味着公共图书馆的用户群体具有极大的包容性、广泛性和多样性。公共图书馆的用户群，从年龄上看，包括从幼儿到老年的所有年龄段；从社会阶层来看，包括各种经济能力和政治地位的成员；从职业来看，包括工人、农民、

① 于良芝. 图书馆学导论 [M]. 北京: 科学出版社, 2003: 85.



专业技术人员、政府部门工作人员、学生、离退休及失业人员等各行各业人员；从需求来看，包括寻求科研情报、决策情报、日常生活情报、娱乐信息等的各种需求者。公共图书馆用户成分的无可比拟的包容性是它区别于其他社会机构的重要特征，也是公共图书馆存在和发展的巨大政治资本。社会越是分化，公共图书馆的这一特征和资本便越是突出和可贵。

一个多世纪以来，公共图书馆员队伍始终不懈地维护着公共图书馆用户成分的包容性。公共图书馆员对用户成分包容性的坚持，首先决定了他们对偶尔出现的区分服务观念的冷漠。20 世纪 40 年代在美国的“公共图书馆研究”（Public Library Inquiry）中，承担这一项目的社会学家和政治学家曾认为美国公共图书馆应该把文化活跃的中产阶层定为重点服务对象，但这种“区分服务”之声很快就被来自图书馆职业内部的“社会责任”大讨论淹没了，公共图书馆对于社会的弱势阶层所承担的责任是这场讨论的核心内容。其次，对包容性的坚持也决定了很多公共图书馆员对有偿服务及其背后的商业文化的抵制。在抵制有偿服务的众多理由中，很重要的一条就是，图书馆一旦实施有偿服务，就会由于对用户经济能力的要求而在客观上排斥一部分社会成员。尽管 20 世纪 70 年代以后，这种抵制不断受到日益加剧的信息商品化的冲击，但大多数公共图书馆还是成功地将有偿服务限制在非常有限的范围内（如联机检索、复印等）。最后，对包容性的坚持还促使公共图书馆员十分关注他们吸引辖区内社会成员的程度，将现实用户与潜在用户（或总人口）的比例视作衡量图书馆服务效果的重要指标。例如，在英



国,公共图书馆持证用户占整个人口的比例,始终是公共图书馆界引以为骄傲的数字。根据英国图书情报统计中心的资料,自20世纪90年代中期以来,公共图书馆注册用户占整个英国人口的比例始终维持在60%左右。正如斯特奇斯(Sturgess)等人所评论的,当今英国社会中,很少有其他机构拥有如此庞大的社会基础。^①

三、公共图书馆的目标

1. 各国对公共图书馆目标的界定

世界上最早的现代意义上的公共图书馆出现于19世纪中叶的英国和美国。鉴于一百多年来世界公共图书馆界取得的令人瞩目的成就,人们也许 would 认为,早期公共图书馆的创立者对于他们要实现的目标一定有着明确的认识。事实并非如此,对于他们倡导的史无前例的事业,公共图书馆的先驱们的认识常常是模糊的,有时甚至是自相矛盾的。例如,1849年,爱德华兹曾这样定义公共图书馆:“公共图书馆是从公共经费中获得全部或部分资助的图书馆,我认为公共图书馆还应该是在一定程度上向公众开放的图书馆。”1850年的英国公共图书馆法也含有许多这样模糊的表述。正如英国学者斯特奇斯在谈到这段彷徨、摸索的阶段时所评论的:“我们切莫用今天的眼光去看待历史,从而认为图书馆的性质和职责从一开始就昭然若揭。事实上,那些负责创建公共图书馆的立法人员、公务人员、当地政府官

① 于良芝. 图书馆学导论[M]. 北京: 科学出版社, 2003: 86.



员和管理人员，他们对公共图书馆到底该是什么样的所知甚少。不仅如此，那些负责管理图书馆服务的图书馆员，同样不知道他们的目标是什么。”

继 1850 年的公共图书馆法之后，英国 1919 年的公共图书馆法、1964 年的公共图书馆与博物馆法，以及这期间及以后出现的政府或图书馆协会的报告都对公共图书馆的目标进行了重新定义——最著名的有 20 世纪 20 年代的《凯尼恩报告》（Kenyon Report）、40 年代的《麦克考文报告》（McColvin Report）、50 年代的《罗伯茨委员会报告》（Roberts Committee Report）、20 世纪 90 年代的《科米迪亚报告》（Comedia Report），其中，1964 年的公共图书馆与博物馆法规定，公共图书馆的目标是“向需要图书馆服务的所有人提供全面、高效的图书馆服务，并为此聘任合适的工作人员来提供和维护合适的建筑、设备、图书和其他资料，开展合适的活动”。配合后来颁布的各种标准，1964 年的公共图书馆与博物馆法今天依然是英国公共图书馆提供服务的基本依据。

在美国，美国图书馆协会（ALA）是公共图书馆目标的主要定义者。从 1876 年成立至今，美国图书馆协会曾多次对公共图书馆的目标做出阐释，其中较有影响的阐释包括 20 世纪 40 年代的《公共图书馆标准》（Standards For Public Libraries）、20 世纪 60 年代的《公共图书馆系统最低标准》（Minimum Standards For Public Library Systems）、20 世纪 70 年代的《公共图书馆的使命及其服务的必要性》（Public Library Mission Statement And Its Imperatives For Service）、20 世纪 80 年代的《公共图书馆的