

# 社会力量参与图书馆建设制度保障研究

执笔人:王素芳

课题组:于良芝 邱冠华 李超平 高文华 屈义华 王素芳

**摘要** 采用文献调研、案例研究和政策文本分析等方法,对我国社会力量参与图书馆建设的制度保障进行研究。我国当前社会力量参与图书馆建设活动按性质可分为三类:对政府办图书馆事业的捐赠和支持活动;公益性、半公益性图书馆举办;营利性和非营利性图书馆举办。国内现有图书馆法规对社会力量办馆规定较为笼统,没有区分上述不同性质活动。从国外立法经验看,规范对象多为公益性图书馆,很少涉及营利性、非营利性图书馆。据此,本研究对公共图书馆立法提出一些原则建议。表 1。参考文献 12。

**关键词** 公共图书馆 社会力量 民营图书馆 私立图书馆 公共图书馆法

**分类号** G250

**ABSTRACT** Based on documentary investigation, case study and analysis of relative policy, this paper deals with the legitimacy of social libraries and voluntary support for public libraries in China. According to the nature of activities, social power's participating in current Chinese librarianship can be divided into three categories: voluntary support for public libraries; social libraries developed with donated resources for public benefit; commercial circulating libraries and subscription libraries operated under profit or non-profit driven purpose. There are few general rules in Chinese library laws which do not differentiate above-mentioned actions. From the perspective of foreign library laws, private public libraries are commonly not taken into consideration. Therefore, this study attempts to give some suggestions on general principles for forthcoming library legislation in China. 1 tab. 12 refs.

**KEY WORDS** Public library. Social power. Private library. Public library Law.

**CLASS NUMBER** G250

## 1 前言

20 世纪 80 年代以来,在我国地方政府出资兴建和运行的图书馆之外,出现了很多由其他资金来源支撑的、面向普通大众的图书借阅组织。这些组织按资金来源被笼统地称为民办(或民营)图书馆<sup>[1]</sup>。这类图书借阅服务和民间力量对现有公共图书馆的捐赠和其他支持活动,被统称为“社会力量办馆”<sup>[2]</sup>。在这些标签下其实涵盖了相当复杂的与图书借阅相关的组织或活动。不同性质的组织与公众、政府、图书馆行业之间存在着不同的利益关系,政府和图

书馆行业显然需要以不同的立场和态度对待它们。用同一个社会力量办馆标签来囊括所有组织是无法形成有效政策框架的,因此,任何酝酿中的政策都需要首先区分不同的民间图书借阅服务,确定规范对象,然后才能考虑具体规范条文。基于这一思路,课题组从两方面展开研究,即调研国内现有社会力量办馆状况及其政策诉求;调研国内外现有政策法规对社会力量办馆的规定及其问题。在此基础上对相关立法问题进行讨论。研究主要通过文献调研(范围包括研究文献、社会力量办馆的网站日志资料及媒体报道资料等)、案例研究和政策文本分析等方法进行。

2 我国当前社会力量参与图书馆建设现状

我国当前社会力量参与图书馆建设活动纷繁复杂,典型案例如表1所示。课题组主要根据其成本补偿方式,并参考其资金来源、创办者及其目的、运营等因素,将它们区分为四种性质的图书借阅组织和活动。①捐赠:通过向现有公共图书馆或其主办机构捐赠经费或图书、设施的形式支持现有图书馆的发展;或通过向地方政府捐赠图书馆建设和运行经费的形式,支持

特定地区公共图书馆的形成。②纯公益性独立运营的图书借阅组织:免费向公众提供图书借阅服务,无偿承担图书借阅活动产生的一切成本。③半公益性独立运营的图书借阅组织:以收取少量费用为前提,向公众提供图书借阅服务,收取的费用用于抵消图书借阅活动产生的部分成本。④非营利或营利性图书借阅组织:以图书借阅为全部或部分业务,试图通过收取会员费或其他经营活动抵消图书借阅服务产生的全部成本甚至盈利。

表 1 1980 年代至今社会力量办馆典型案例

| 参与方式         | 典型案例              | 资金来源、运作方式、特点                                                                                               | (注册)性质           |
|--------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 营利、非营利图书馆举办  | 经营性读书社(10 余家)     | 个人投资;通过会员费,书刊租赁、销售、配送、出版,教育培训,儿童托管、辅导,经营咖啡吧,及其他与图书不相关业务抵消图书借阅成本                                            | 文化投资;<br>工商注册;   |
|              | 科教图书馆及其各地加盟馆 *    |                                                                                                            |                  |
|              | 杭州张铭音乐图书馆         |                                                                                                            |                  |
|              | 杭州益知图书馆           |                                                                                                            |                  |
|              | 无锡收获季节图书馆有限公司     |                                                                                                            |                  |
| 公益、半公益性图书馆举办 | 农民等个人自办图书馆(书社)    | 个人出资;免费开放;简单借阅                                                                                             | 公益事业;<br>大部分未注册; |
|              | 中国妇女杂志社星火妇女家庭阅览室  | 利用社会捐赠资源开办;免费开放;面向农村青少年、农民、妇女群体、艾滋病人、地震灾民;不少为农村教育试验项目,图书馆被作为农村公共生活重建、公共精神培育、弘扬传统的文化载体;经历了从书本扶贫到阅读推广到文化立人过程 |                  |
|              | 天下溪教育咨询中心乡村图书馆援助  |                                                                                                            |                  |
|              | 北京西部阳光基金会图书馆项目    |                                                                                                            |                  |
|              | 上海启明书社 *          |                                                                                                            |                  |
|              | 北京三学读书会华藏图书馆 *    |                                                                                                            |                  |
|              | 北京农家女文化发展中心农家女书社  |                                                                                                            |                  |
|              | 屈原乡村图书馆及乡村有所图书馆活动 |                                                                                                            |                  |
|              | 立人乡村图书馆           |                                                                                                            |                  |
| 对政府办图书馆的捐赠支持 | 美国科技教育协会“爱华图书馆”   | 以合作方式,乡镇政府、农村社区、图书馆提供馆舍、人员和日常管理;基金会等提供 3-5 年馆藏建设经费、捐赠文献设备等使图书馆开馆                                           | 公益慈善             |
|              | 健华社健华图书馆          |                                                                                                            |                  |
|              | 滋根基金会农村图书室        |                                                                                                            |                  |
|              | 青树乡村图书馆中心         |                                                                                                            |                  |
|              | 美国明德图书馆基金会明德英文图书馆 |                                                                                                            |                  |
|              | 国内外 NGO、企业、个人     | 非经常性捐赠经费、图书、设施设备                                                                                           |                  |

注:\*为民办非企业单位。

### 3 我国现行法规对社会力量参与图书馆建设的規定分析

#### 3.1 国家图书馆政策和地方性图书馆法规相关规定

新中国成立至今,在图书馆事业发展上,一直坚持“国家办馆和社会办馆相结合”的方针。2006年《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》重申这一原则,支持民办公益性文化机构发展,积极引导社会力量提供公共文化服务。

在立法方面,我国现有10个省制定了图书馆条例、政府规章或管理办法等,其中只有《北京市图书馆条例》的适用范围为所有图书馆,其它适用范围为公共图书馆。在社会力量办馆方面,规范对象主要包括举办独立建制图书馆和社会捐赠与支持两方面。就前者看,除了山东明确鼓励兴办对象为公共图书馆外,其他8部法规(内蒙、河南无规定)都笼统地鼓励社会力量办图书馆,但没有明确这里的“图书馆”是什么性质的组织,也没有对图书馆要达到的标准给予规定。只有《北京市图书馆条例》的实施办法详细规定了民间办图书馆事宜,如申请制度(登记和审批),准入条件和业务标准(馆藏、面积、座席等),业务支持(人员培训、业务指导、允许或鼓励加入公共图书馆网络等)以及鼓励措施等。就后者看,所有法规都对社会力量捐赠给予规定,基本上都持积极鼓励原则,深圳、湖北、河南、乌鲁木齐4部法规明确规定捐赠可来自国外,北京、山东有可按相关法律享受税收优惠的说明。

#### 3.2 其他适用法规相关规定

图书馆法规对民间举办图书馆规定不详细,可能是因为对民间资本及社会公益资源进入公共文化和教育事业有其他专门政策和法规给予规范。据课题组调查,相关内容主要涉及注册、审批、撤销等环节,运营和管理环节,捐赠及其优惠等方面。

##### 3.2.1 注册等性质认定环节的规范

目前适用的政策主要有:各地工商局规定;

《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《文化类民办非企业单位登记审查管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)及其实施办法;《社会团体登记管理条例》、《基金会条例》等。它们对社会力量举办图书馆的性质、准入条件、登记审查给予一定规范。

分析上述政策,对社会力量举办图书馆的性质认定有两种:一是认定为文化企业,主要在各地工商局注册;二是认定为民办非企业单位性质,在民政局注册。文化类民办非企业单位被认定为,企业、事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利性文化服务活动的社会组织。它可以是“从事图书、资料、文献情报借阅及社会教育工作的民办图书馆(室)”(《暂行办法》第九条)。此外,从资金来源方面进一步限定了其非营利性,发展资金可来自捐赠、资助、接受政府或社会团体等委托项目资金,有偿服务报酬等(《暂行办法》第十六条),但必须从事公益活动,不得以营利为目的,取得投资回报。

##### 3.2.2 运营和管理环节的规范

在准入和管理方面,确立了文化行政部门审查、监督,民政部门登记双重管理制度。文化行政部门为文化类民办非企业单位业务主管单位,民办非企业单位每年3月31日前向主管部门提交上一年度工作报告。就准入条件看,规定登记为民办非企业单位的最低开办资金不低于30万元人民币。县级以上(含县级)文化行政部门审查,民政部门登记的民办非企业单位,最低开办资金不低于3万元人民币(《暂行办法》第四条、第八条、第十三条、第二十条)。这显然比《北京市图书馆条例》规定要严格。

对工商注册的经营性图书馆来说,适用的条例有2007年5月实施的《商业特许经营管理条例》等。该条例规定企业以外的其他单位和个人不得作为特许人从事特许经营活动。

##### 3.2.3 捐赠及其优惠方面的规范

捐赠方面适用的法规主要有《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法》及其实施办法,以及《外商投资企业和外国企业所得税法》等相关税

法。这些法规对公益捐赠给予鼓励支持(如表彰等)和税收优惠(企业所得税、个人所得税、以及免征进口关税和进口环节的增值税等),规定了公益捐赠范围、方式和免税额度限制。

根据这些法规,能够享受税收优惠的捐赠对象只能是“公益性图书馆”,且必须为“经省级以上文化行政管理部门认定、向社会开放的县(市)级以上单位管理的公益性图书馆”(《〈扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法〉实施办法》第三条)。尽管面向公益性图书馆的物资可以免税,但是受赠人并非直接是公益性图书馆,而必须是国内社会团体或者相应级别政府。其中用于扶贫、慈善公益性事业的物资是指直接用于公共图书馆、公共博物馆、中等专科学校、高中(包括职业高中)、初中、小学、幼儿教育的教学仪器、教材、图书、资料和一般学习用品(《扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法》第六条)。此外,就公益性图书馆捐赠税收优惠方面,有一定的限制额度,就个人捐赠看“捐赠额度超过申报的个人所得税应纳税所得30%的部分不可以扣除”,国内一般性企业进行的公益性捐赠,在年度应纳税所得额3%内的部分,准予扣除(目前已提高到12%)。这些优惠措施与国外相比还有一定的差距。

## 4 国外社会力量办馆概况及其制度保障现状

### 4.1 国外社会力量办馆概况

在社会发展的不同历史时期,很多国家也出现过不同性质的图书借阅服务。例如,欧洲启蒙运动时期曾出现了大量读书俱乐部和租借图书馆。随后又出现了其他形式的私营图书馆,如商业流通图书馆、会员图书馆、绅士俱乐部等。同时,面向工人阶层等底层民众的图书馆设施也大量建立,例如1便士或2便士流通图书馆、工厂图书馆、周日学校和教区图书馆,机械协会图书馆、捐赠图书馆<sup>[3]</sup>,以及大量工人自己创办管理的图书馆。在上述图书借阅组织中,流通图书馆(特别是后期的商业流通图书馆)为营利性的,其借阅成本通过入馆收费(会员费)和其他经营活动

(如折价图书销售以及与图书毫无关系的业务)来弥补,并要实现盈利。面向工人阶层设置的图书馆是最接近公益性的。

随着政府兴建的公共图书馆覆盖绝大多数人口,前述社会举办的图书馆大多退出历史舞台。如在英国,20世纪50—60年代流通图书馆几近消失,会员图书馆由1850年的185所减至2000年的12所<sup>[4]</sup>。日本二战前有大量私立图书馆存在,战后几乎全部被政府接管,2006年私立图书馆约有20所。在欧美,尽管社会力量不再直接提供图书馆服务,但是私人慈善和志愿行动对图书馆事业的支持并未停止过,私人捐赠曾对欧美公共图书馆的普及起了重要推动作用,目前“图书馆之友”对公共图书馆的发展仍发挥着举足轻重的作用。

### 4.2 国外社会力量办馆制度保障现状

#### 4.2.1 保障对象:公益性和半公益性图书馆

根据课题组对国外图书馆法调查,没有哪个国家对营利性和非营利性图书借阅组织作出规定。这可能是因为现代公共图书馆制度出现之后,以图书借阅为经营活动的营利或非营利性组织已很少存在,或其启动、运营、管理、关闭等行为更宜由市场来决定。

欧美国家在完备的公共图书馆体系下,对民间办公益性和半公益性图书借阅服务也少有规定。例如,英国1850年《公共图书馆法案》规定地方当局只负责图书馆建筑和运营的费用,图书等购买费用由私人慈善提供。经过几次修订,到1968年的《公共图书馆与博物馆法》完全确立了地方政府提供公共图书馆服务的责任<sup>[5]</sup>。美国,目前只有少数州有零星规定。如新泽西州的图书馆法中规定,“为私立图书馆和阅览室提供经费援助。条件是免费自由为公众利用,合理的开放时间;得到当地政府批准”<sup>[6]</sup>。俄国、印度仅有零星规定,韩国、日本规定较详细,规范对象也多为公益或半公益性图书馆。日本现行图书馆法规定,私立图书馆指由日本“红十字会”或《民法》第34条规定的法人设置的图书馆,法人为从事“祭祀、宗教、慈善、学术、技艺等公益事业的社团或财团”<sup>[7-8]</sup>。韩国现

行图书馆法规定“公共图书馆指国家或地方自治团体为了公众信息利用、读书活动及终身教育而设立的图书馆,或者是民间机关或团体以向公众开放为目的而设立的图书馆”<sup>[9]</sup>。

#### 4.2.2 具体规范范围、内容

对社会力量办图书馆,国外法规主要涵盖以下方面:基本原则,启动与关闭,运营管理以及经费支持和奖励制度。

(1)启动与关闭。主要包括向哪个部门提出申请,由谁来监督其设置、注销和运营,达到什么条件才能设置。目前主要有提出制、报告制、认可制、备案制、审批制,以及自由设置制。日本当前图书馆法对私立图书馆采取“不控制、不资助”的总原则,因而实行自由设置制,即国家不加干涉和控制,但也不提供资助。韩国实行的是申请和登记制。地方政府行政长官(如市长、郡守、区长)发放登记证。在登记时要对其设施作出说明,并明确规定了设施要达到的标准,欲关闭时将登记证返还地方政府行政长官。

(2)运行。包括如何监管,如何保证其专业化水平等。尽管采取了“不资助,不控制”原则,日本政府相关部门仍为私立图书馆提供“无形服务”,都道府县的教育委员会为了编制指导资料或是调查研究,可要求私立图书馆呈报相应的运行情况报告和资料,应私立图书馆请求,可以就设置、运营等问题,提供专业性、技术性指导和支持。

(3)经费来源、援助与奖励。韩国仅允许私立公共图书馆征收入馆费,对其运营国家和地方自治团体可给予必要援助。印度安德拉邦公共图书馆法规定,政府给予私人图书馆和捐赠图书馆以财政上的支持,以使它们能与公共图书馆处于并行系统中。日本原则上不禁止私立图书馆收费,但是在实际中,很少有图书馆收费,至多是对利用给予一定限制,如只有会员或特定人群可以外借等,国家在私立图书馆请求下也可提供必需物资和援助。

## 5 相关问题讨论

根据以上调查分析,课题组认为,如下问题

值得立法者思考。

(1)针对不同性质的民间借阅组织和活动,确定政府立场与立法原则。对于营利性和非营利性图书馆实体举办,尽管国内图书馆事业发展阶段与国外不同,但是在当前政府寻求公共图书馆全覆盖背景下,无论从国外经验还是国内民营资本营利行为分析,都不适宜在公共图书馆立法中对之规定,而应作为企业管理、由市场调节。对于公益性图书馆举办和捐赠等行为,国内外政策都给予积极鼓励和支持,差异只是在支持幅度大小、规范内容详略等方面。

(2)图书馆法与其他部门适用法协调问题。在社会力量办馆性质认定、运营管理、捐赠方面都有专门法规规定,那么图书馆法中是否还需要对这些方面做更具体规定,还是只做指引,如何协调二者准入标准不同的问题,在图书馆法中准入条件是否应更严格?

(3)民办非企业单位定位问题。现有法规规定了这类性质组织必须从事公益活动,不得以营利为目的和取得投资回报,但是,在实际中,一些在从事营利行为;在现实的行政管理过程中,不少政府部门也把民办非企业单位当企业看待<sup>[10]</sup>。那么如何更进一步规范民办非企业单位行为,还是更换这一概念?

(4)专业能力和规范应该成为立法中着重关注的问题。这对图书馆法来说可能更重要,也是其他法律无法替代的内容。本研究第二部分调研发现,无论是营利性还是公益性图书馆借阅组织都存在专业能力不足的问题。就后者看,一定程度上是 NGO 固有局限——慈善的业余主义(philanthropic amateurism)所造成的<sup>[11]</sup>。

专业能力和规范上,鉴于国内图书馆事业地区发展严重不平衡,各地实施细则可能要因地制宜。在公共图书馆覆盖严重不足的地区,支持社会力量办图书馆在基本专业能力下得到发展,并给予指导和支持。在图书馆事业发达地区,立法更多趋向引导和监督,使社会力量提供高质量的图书馆服务,同时引导它们向专门空间发展。这种发展趋势在发达国家体现的比较明显。英国、日本尚存的会员图书馆、私

立图书馆多是面向专门人群的,如儿童类、宗教类、女性类、艺术类和农业类等<sup>[12]</sup>。

## 6 结论和建议

本研究将我国当前社会力量办馆现象划分为三类性质活动:营利、非营利性图书馆实体举办,公益性、半公益性图书馆实体举办,以及对政府办公图书馆的捐赠支持活动。

根据对国内现有立法问题和国外立法经验考察,本研究认为如下问题值得立法者重视:确定对上述不同性质活动的基本立场,确保公益性图书馆得到制度保障;加强社会力量办馆的专业能力建设和规范;协调不同部门政策规定;明确民办非企业单位性质定位。制度保障需要体系化,基本法中只能确立基本原则,具体问题可能需要在实施条例中给予完善。据此,本研究提出如下原则性建议:

(1)保障全民享有公共图书馆服务是政府的责任,任何有关民办图书馆的政策都应该在这一前提下进行考虑。

(2)在注册和准入环节,明确非政府团体和个人从事的图书借阅业务的性质;严格区分“公益性”图书馆和营利性或非营利性图书馆这种文化产业行为。这两类行为应该到不同的部门进行注册。

(3)规定不同性质组织的命名方法,如将公益性和半公益性的组织定义和命名为“民办图书馆”;营利性或非营利性组织按其实际经营范围和性质命名(如书社、读书社、读书俱乐部)。

(4)鼓励社会力量以捐赠形式参与公共图书馆建设;鼓励和嘉奖社会团体或个人兴办公益性或半公益性图书馆的精神。

(5)对团体或个人兴办的公益性或半公益性图书馆,明确其设置及撤销或变更程序、设立和业务标准、运行监督和专业支持机制、奖励和扶持办法等。

(6)对营利性或非营利性图书借阅组织,按一般文化企业和文化产业管理,主要由市场力

量给予调节和规范。

## 参考文献:

- [1] 张广钦. 民营图书馆的界定、类型与研究现状[J]. 图书情报工作, 2007(1): 6-10.
- [2] 杨玉麟. 关于“社会力量参与图书馆建设”若干问题的思考[J]. 图书与情报, 2008(1): 8-11.
- [3] Giles M, Manley K A. The changing world of libraries—from cloister to hearth[M]//The Cambridge history of libraries in Britain and Ireland. Vol2 (1640-1850), Cambridge University Press, 2006.
- [4] Geoffrey F, Alan B. Subscription libraries and its members[M]//The Cambridge history of libraries in Britain and Ireland. Vol2 (1640-1850), Cambridge University Press, 2006.
- [5] 官凤婷. 英国图书馆法发展历程与现状[J]. 图书馆学研究, 2009(2): 93-98.
- [6] Library Laws of New Jersey[EB/OL]. [2010-04-24]. [http://www.njstatelib.org/LDB/Library\\_Law/](http://www.njstatelib.org/LDB/Library_Law/).
- [7] 李国新. 日本图书馆法律体系研究[M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2000.
- [8] 横山道子. 日本图书馆法概论: 主要内容与论点[EB/OL]. [2010-04-24]. <http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/66079/1/31.pdf>.
- [9] 李炳穆等. 韩国图书馆法[J]. 图书情报工作, 2008(6): 6-21.
- [10] 民办非企业单位的“糊涂”存在[EB/OL]. [2009-06-14]. <http://www.csrglobal.cn/web/detail.jsp?fid=303220&cnID=300276>.
- [11] 田凯. 国外非营利组织理论述评[EB/OL]. [2010-04-24]. <http://zcf.zjol.com.cn/Index/Catalog8/181.aspx>.
- [12] 王君学, 宋馨华. 日本私立图书馆特色研究[J]. 图书馆杂志, 2008(7): 58-62.

王素芳 浙江大学公共管理学院信息资源管理系讲师。通讯地址: 杭州市。邮编: 310027。

(收稿日期: 2010-06-03)