

美国联邦公共图书馆立法

孙 冰 张 丽

摘 要 《图书馆服务法》、《图书馆服务与建设法》和《图书馆服务与技术法》是美国三部联邦层面的图书馆法,制定于不同的历史时期,本质上是一部法律的演变与继承。这三部联邦图书馆法授权联邦政府向地方政府拨款,主要规范拨款授权、拨款数量、拨款用途和拨款管理等事务。《图书馆服务法》针对人口在 1 万以下的农村地区,目的是提高服务的覆盖面和普及率;《图书馆服务与建设法》主要解决馆舍陈旧的问题,将拨款范围拓展到所有地区;《图书馆服务与技术法》取消了对馆舍建设的拨款资助,取而代之以增加对信息技术的拨款,同时反映了图书馆与博物馆的联合与合作的趋势。表 3。参考文献 13。

关键词 公共图书馆法 美国图书馆法 联邦拨款

分类号 G251.3

ABSTRACT Library Services Act, Library Services and Construction Act and Library Services and Technology Act are three library acts at the federal level. Although they were established in different historical periods, basically they are the heritage and development of one act. The three federal library acts authorize the federal government to allocate funds to local governments to support the development of their public libraries and specify the amount of funds, its usage and management and so on. Library Services Act is an act for the rural areas with a population less than 10,000 and aims at improving the coverage and penetration of library services; Library Services and Construction Act is an act drafted mainly for the problem of libraries' old buildings and extends the funding to all regions. Library Services and Technology Act puts an end to the funding for the construction of library buildings, but increases instead the financial support for libraries' investment in information technology. Library Services and Technology Act also reflects the trend of association and cooperation between libraries and museums. 3 tabs. 13 refs.

KEY WORDS Public Library Law. American Libraries Acts. Federal funding.

CLASS NUMBER G251.3

美国至今共出现过三部联邦图书馆法,分别是《图书馆服务法》(Library Services Act)、《图书馆服务与建设法》(Library Services and Construction Act)和《图书馆服务与技术法》(Library Services and Technology Act)。这三部法律是美国联邦层面规范公共图书馆的法律,制定于不同的历史时期,但本质上是一部法律的演变与继承。

1 《图书馆服务法》

《图书馆服务法》是美国第一部联邦图书馆法,制定于 1956 年。该法出现之前,美国没

有联邦图书馆法。原因在于美国宪法修正案第十条规定,“宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,由各州各自保留,或由人民保留”,因此包括公共图书馆事业在内的公共服务事务是州与地方政府的事权,联邦政府的干预将面临违宪的风险。即便是联邦图书馆法实施以后,联邦政府的作用仍然是非常有限的。以 1964 年为例,当年联邦政府对公共图书馆的投入仅占投入总量的 8.1%,州政府投入占 17.2%,地方政府投入占 74.7%^[1]。2007 年,联邦投入比例下降至 0.4%,地方政府投入则提高到 84%^[2]。

1.1 《图书馆服务法》立法背景

1940年,美国公共图书馆事业面临着数量少、覆盖率低、发展不平衡等一系列问题。当时全美1.3亿人口中,有3500万人(占总人口的27%)无法接触到任何公共图书馆服务,有5300万人(占总人口的41%)只能得到不充足的公共图书馆服务,全国1/5的郡县没有公共图书馆。东部、北部的图书馆数量和质量也都远远高于西南诸州^[3]。为改善这一状况,联邦工作促进局(Works Progress Administration)曾在20世纪30年代利用联邦资金援助落后地区建立公共图书馆。实践证明,联邦资金撤销后,当地政府往往愿意继续为图书馆提供资金,路易斯安那州就是一个很好的例子^[4]。实验性的实践引起了美国图书馆界的关注,他们希望通过自上而下的联邦援助来推动公共图书馆事业的发展。图书馆行业内部也积极行动起来。1938年,美国教育部设立了图书馆服务处(Library Services Divisions)为立法提供数据支持;1944年,ALA成立了联邦关系委员会(Federal Relations Committee),负责与联邦政府沟通;1945年,ALA华盛顿办事处成立,为图书馆界接近和游说国会议员提供了极大的便利,该办事处定期出版《ALA华盛顿通讯》(ALA Washington Newsletters),在立法过程中起到了中流砥柱的作用^[5]。

二战后,自由主义理念流行于美国政治舞台,由罗斯福总统开创的“新政”——大政府模式被广大民众所接受,联邦政府开始在国民经济与民众生活中扮演更重要的角色^[6]。随着社会意识提升,民权意识成为社会主流,教育公平问题已开始引起民众关注,这一时期相对宽容的政治环境为联邦图书馆法的制定提供了契机。

《公共图书馆示范法案》(Public Library Demonstration Bill)是ALA先于《图书馆服务法》草拟的一个法案,该法案的核心内容是在农村地区开展示范性的公共图书馆推广服务,费用由联邦政府与州政府各承担一半。遗憾的是,历经三届国会(79届—81届)都没获得通过^[7]。不过,历史地看,《公共图书馆示范法案》已经唱出了《图书馆服务法》的先声。

吸取了《公共图书馆示范法案》失败的教训,ALA在《图书馆服务法》开篇即强调“本法任何内容不得解释为对地方政府权力的干涉”,强调资金的使用方式决定权保留给州政府,州与地方政府仍是公共图书馆事业的责任主体。不过由于立法资源有限,《图书馆服务法》仍多次被否决。但美国图书馆界却并没有放弃努力,而是继续游说,组织全国力量支持立法。1956年《图书馆服务法》终于迎来了胜利,在第84届国会上获得通过。

1.2 《图书馆服务法》主要内容

《图书馆服务法》是一项短期的联邦专项拨款法,授权联邦政府从1957年至1966年,每年提供750万美元拨款,用于资助各州在农村地区开展公共图书馆推广服务。艾森豪威尔总统在签署法令时发表的声明很能体现出制定该项法律的目的:“我今天所签署的《图书馆服务法》,代表着刺激州与地方政府为农村人口提供公共图书馆服务的一种努力,它将造福百万美国人民,我相信,当联邦拨款结束后,州与地方政府将继续下去。”^[7]

《图书馆服务法》共八条,分别是政策声明、拨款授权、拨款分配、州计划、拨款支付、拨款扣留、管理、定义。法律规定,各州若要申请拨款,须先向教育部主管部门提交州计划(State Plan),得到批准后方可获得拨款。州计划应包括该州未来五年的农村公共图书馆发展规划,利用联邦拨款开展的活动,并且需要罗列每个项目的详细预算以及联邦拨款与州政府对费用的承担比例等。在联邦拨款的分配方式上,法律规定,首先向符合资格的各州提供4万美元拨款,剩余拨款再按照各州农业人口占全国农业总人口的比例发放。为刺激州政府对图书馆事业的投入,法律要求州政府必须提供配套资金。联邦拨款在总经费中所占的份额根据各州的人均收入水平不同,最高不超过66%,最低不少于33%。法律对“农村地区”作出了界定:人口在1万以下的农村。联邦资金的使用方向限定在人口稀少的乡村^[7]。

1.3 《图书馆服务法》的实施

为了配合法律的实施,美国教育部下设的“图书馆服务处”(Library Services Divisions)更名为“图书馆服务部”(Library Services Branch),负责审批各州的图书馆计划。教育部召集了四次由各州图书馆代表参加的会议,讨论法律实施细节问题,于1956年12月颁布实施细则。

《图书馆服务法》在本质上是一部联邦拨款法案,法律所规定的联邦拨款数额仅仅意味着最高限额,并不表明联邦政府的实际拨付就是这么多钱。每个财政年度,教育部要提出具体的预算,经国会批准后才能得到拨款,而国会实际批准的拨款数额可能与政府预算有所不同。

1957年至1960年,国会批准的拨款从最初的205万美元,逐渐增加到750万美元。表1是1957至1963财政年度的预算与批准拨款数额。

表1 1957—1963 财政年度依据《图书馆服务法》的联邦拨款数额

财政年度	申请数额 (万美元)	实际批准拨款 数额(万美元)
1957	750	205
1958	300	500
1959	300	600
1960	665	750
1961	730	750
1962	750	750
1963	750	750

数据来源:The Library Services and Construction Act;An historical overview from the viewpoint of major participants 的附录部分。

2 《图书馆服务与建设法》

《图书馆服务法》实施后,对美国公共图书馆事业发展产生了很大的促进作用。1960年,美国有200多辆流动书车投入使用,约3000万农村居民,65个农村地区第一次享受到公共图书馆服务^[7]。1956—1961年,面向农村的图书馆服务新增了500多万册新书,很多图书馆的流通量增加了40%^[8]。联邦拨款带动了州与地

方政府对农村图书馆项目的投入。统计显示,1956年州与地方政府对农村图书馆的投入是3840万美元,1964年增加到8420万,增长了119%^[1]。

随着服务项目和馆藏资源的增加、服务范围的扩大,一个新的问题凸显出来:馆舍陈旧、空间不足。教育部的数据显示,1964年美国的公共图书馆建筑中,有38%的建筑寿命超过40年,超过1600座公共图书馆是在20世纪前20年建造^[1]。1963年,肯尼迪总统在教育特别咨文中分析当时教育存在的问题时,多次提到图书馆。他高度认可公共图书馆的价值,指出“公共图书馆是继续教育的重要资源”,并特别指出公共图书馆馆舍年久失修,空间不足,缺乏现代化设备,应该延长并修改《图书馆服务法》,为公共图书馆发展提供资金,促进公共图书馆事业的进一步发展^[7]。肯尼迪总统的咨文建议为《图书馆服务与建设法》的成功奠定了良好的政治基础。1964年2月,约翰逊总统正式签署《图书馆服务与建设法》。

2.1 《图书馆服务与建设法》主要内容

《图书馆服务与建设法》延续了《图书馆服务法》的拨款方式,继续授权联邦政府向各州提供图书馆专项拨款。不同之处在于:首先,《图书馆服务法》只允许各州将拨款用于农村图书馆推广服务,而新法则允许将拨款用于馆舍建设或对已有建筑物进行修葺维护,这也是法律名称增加了“建设”的原因所在。其次,法律取消了拨款只能用于人口1万以下的农村地区的限制,将援助范围扩大到所有地区。第三,大幅提高了拨款数额,规定1964年至1966年拨款数额提高到每年2500万美元。在资金分配上,各州获得的最低拨款数额增加到10万美元^[8]。

2.2 《图书馆服务与建设法》的修订

《图书馆服务与建设法》的有效期长达32年(1964—1996),是美国历史上有有效期最长的一部图书馆专门法律。其间,法律经过了1966年、1970年、1973年、1984年以及1990年的多次修订。

修订的总趋势是不断增加可以使用联邦拨

款的范围。如 1966 年的修订新增第三条“馆际合作”,第四条“州图书馆特殊服务”,分别为开展馆际合作及州图书馆(State Libraries)开展特殊服务提供拨款。

1990 年修订后,《图书馆服务与建设法》的

拨款用途增加到八项,法律框架调整见表 2。Sec. 1 至 Sec. 9 是总则部分,对法律目标、拨款、实施进行总体规范,然后分八个条款规范拨款的具体用途。

表 2 《图书馆服务与建设法》(1990 年修订)内容框架

Sec. 1 Short Title	Sec. 1 法律名称
Sec. 2 Declaration of Policy	Sec. 2 政策声明
Sec. 3 Definitions	Sec. 3 定义
Sec. 4 Authorization of Appropriations	Sec. 4 拨款授权
Sec. 5 Allotments to States and Indian Tribes	Sec. 5 给州与印第安部落的拨款
Sec. 6 Plans and Programs	Sec. 6 计划与项目
Sec. 7 Payments, Federal share and maintenance of effort requirement	Sec. 7 支付、联邦份额、支出维持
Sec. 8 Adminsitration	Sec. 8 管理
Sec. 9 Education Research Library	Sec. 9 教育研究图书馆
Title I Public Library Services	Title I 公共图书馆服务
Title II Public Library Construction and Technology Enhancement	Title II 公共图书馆建设与技术提升
Title III Interlibrary Cooperation and Resource Sharing	Title III 馆际合作与资源共享
Title IV Library Services for Indian Tribes	Title IV 土著居民的图书馆服务
Title V Foreign Language Materials Acquisition	Title V 外文资料采购
Title VI Library Literacy Programs	Title VI 图书馆扫盲计划
Title VII Evaluation and Assessment	Title VII 评估与测评
Title VIII Family Learning Centers Programs	Title VIII 家庭学习中心计划
Part A—Family Learning Centers	Part A—家庭学习中心
Part B—Library Literacy Centers	Part B—图书馆扫盲中心

2.3 《图书馆服务与建设法》的艰难岁月

美国保守主义反对政府推行福利计划,坚持地方政府权力,限制联邦政府权力^[6]。尼克松、里根、老布什先后入主白宫,标志着保守主义控制联邦政府。他们在任期内,极力压制包括联邦图书馆法在内的一系列联邦拨款项目。借用 ALA 主席 Eileen Cook 的话说,就是“共和党政府向全国图书馆宣战”^[9]。

1969 年,尼克松总统提出要大幅缩减联邦政府支出,计划减少所有的教育预算,联邦图书

馆拨款因此遭到严重缩减,总预算比约翰逊总统任期缩减 66%。为抵抗联邦当局的缩减,ALA 联合其他教育组织,专门成立了“教育项目全额拨款紧急委员会”(Emergency Committee for Full Funding of Education Program),积极向国会展开游说,证明向教育事业全额拨款的重要性,声明停止联邦拨款将是一种历史的倒退,将会给美国教育事业带来灾难性的后果。经过积极斡旋,国会多次否决了总统的预算计划,继续授权提供拨款,1969—1974 年国会授权的拨款数额都高于政府预算^[9]。

里根在八年任期内更是严格限制联邦权力。1983—1988年,里根政府对《图书馆服务与建设法》都是零预算,但都遭到国会的驳回。随后里根政府改变策略,提出现有拨款用途过于分散,应制定《图书馆促进法》(Library Improvement Act)取代。《图书馆促进法》名为“促进”,实为“压缩”,它取消众多拨款项目,拨款数量也大幅缩减^[9]。

老布什上台后,仍然大幅削减对《图书馆服务与建设法》的预算,又提出以《图书馆服务促进法》(Library Service Improvement Act)取代之,但最终也遭到国会否决。

3 《图书馆服务与技术法》

20世纪90年代,为适应信息社会的要求,图书馆员和ALA都希望重新修订《图书馆服务与建设法》。但到底如何修订,出现了多种不同的思路,有的主张推倒重来,有的主张循序

渐进^[10]。

综合多种修改思路和修改意见,1996年第104届国会通过了新的联邦图书馆法——《图书馆服务与技术法》(Library Services and Technology Act)。与此前的法律相比,该法最大的特点之一是不再独立存在,而是作为《博物馆与图书馆服务法》(Museum and Library Services Act)的一个组成部分。

3.1 《图书馆服务与技术法》主要内容

《博物馆与图书馆服务法》授权联邦政府成立一个新的独立机构——博物馆与图书馆服务协会(Institute of Museum and Library Services, IMLS),负责本法案的经费管理。IMLS由博物馆办公室(Office of Museum)与图书馆服务办公室(Office of Library Services)两个分支组成,分别负责各自领域的事务。《图书馆服务与技术法》是《博物馆与图书馆服务法》的第二章,其内容结构见表3。

表3 《图书馆服务与技术法》内容框架

Library Services and Technology (图书馆服务与技术法)
Sec. 211 Short Title (名称)
Sec. 212 Purpose (目的)
Sec. 213 Definitions (定义)
Sec. 214 Authorization of Appropriations (授权拨款)
Chapter 1——Basic Program Requirements (基本项目要求)
Sec. 221 Reservation and Allotment (保留与分配)
Sec. 222 Administration (管理)
Sec. 223 Payments; Federal Share; and Maintenance of Effort Requirements (支付、联邦比例、效果维持要求)
Sec. 224 State Plans (州计划)
Chapter 2——Library Program (图书馆计划)
Sec. 231 Grants to States (给州的拨款)
Chapter 3——Administration Provision(管理规定)
Subchapter A——State Requirement (对州的要求)
Sec. 251 State Advisory councils (州咨询委员会)
Subchapter B——Federal Requirement (对联邦的要求)
Sec. 261 Services for Indian Americans (针对印第安部落的服务)
Sec. 262 National Leadership Grants, Contracts (国家领导力奖金,合同)

《图书馆服务与技术法》在本质上仍然是一部联邦图书馆拨款法,拨款仍然分配给各州开展地方性图书馆服务,但同时又预留少部分拨

款给IMLS,由它开展一些全国性的项目。

Sec. 211至Sec. 213对法律目标与定义进行了界定。Sec. 214规范了总体拨款情况,授权

1997 财政年度拨款 1.5 亿美元,1998—2002 财政年度的拨款在此基础上酌情考虑。同时规定,联邦政府实施本法的管理费用,不得超过拨款总数的 3%。

第一节“基本项目要求”规范了联邦拨款的分配方式,规定各州必须提交一份州计划,并获 IMLS 批准才能获得拨款。第二节“图书馆计划”规范了拨款的用途。第三节“管理规定”是对各州与联邦政府的要求^[11]。

3.2 《图书馆服务与技术法》的修订

1997 年的《博物馆和图书馆服务技术法一致修正案》,2000 年的《儿童互联网保护法》^[12]都导致《图书馆服务与技术法》的内容有所修改。2003 年的《博物馆与图书馆服务法修订案》对法律的拨款数量与分配方式进行了修改:在数量上,授权 2004 财政年度拨款为 2.32 亿美元,2005—2009 财政年度的拨款在此基础上酌情考虑,IMLS 的管理经费不超过拨款总额的 3.5%;在分配方式上,1996 年时规定各州所获的最低拨款数量是 34 万美元,此次修改为:若当年的联邦拨款的实际总额超过 2003 年的拨款水平,那么最低拨款数量就提高到 68 万美元。

此次修订还对联邦拨款的用途作出调整,规定优先用于以下六个方面:①在所有图书馆中,保证用户能够获得各种信息与教育资源;②促进不同地域间图书馆的电子网络合作;③促进不同类型图书馆间的电子网络合作;④促进图书馆与其他公共或私人机构、社区组织开展合作;⑤为多元文化、残障人、缺乏信息技术或读写能力的人群提供图书馆服务;⑥为利用图书馆有困难的人群、落后城市与农村地区(包括贫困家庭儿童)提供图书馆服务。值得注意的是,新增的 Sec. 210,明确禁止本法的任何拨款用于建筑费用^[13]。

4 结语

美国的联邦图书馆法有鲜明的“美国特征”。首先,联邦政府对属于地方政府事权范围内的公共图书馆事业没有过多的行政监管权

力,联邦图书馆法实际上是联邦政府向地方政府拨款以资助地方公共图书馆事业发展的法律,规范的主要是拨款授权、拨款数量、拨款用途和拨款管理等事务。其次,联邦政府的拨款有比较明确的针对性和引导性,拨款用于事业发展的薄弱环节,起“四两拨千斤”的示范和引导作用。如 1956 年颁布的《图书馆服务法》目标指向在经济落后、人口稀少的农村地区推广公共图书馆服务,提高服务的覆盖面与普及率,因此规定拨款只能用于人口在 1 万以下的农村。该法律实施最显著的成效,就是促进了流动图书馆建设,由较大的公共图书馆定时定点地向农村地区提供图书馆服务。《图书馆服务与建设法》主要解决馆舍陈旧的问题,因此取消了对人口 1 万以下农村地区的限制,将拨款范围拓展到所有地区,顺应了美国公共图书馆事业在 20 世纪 60 年代以后的发展需求。1984 年修订后的《图书馆服务与建设法》开始允许公共图书馆利用联邦拨款购买计算机等信息基础设施,以帮助图书馆应对信息时代的挑战。发展到《图书馆服务与技术法》,则取消了对馆舍建设的拨款资助,取而代之的是对信息技术的拨款,体现了法律针对性和导向性的与时俱进。

《图书馆服务与技术法》还反映了一个发展趋势,即图书馆与博物馆的联合与合作。《博物馆与图书馆服务法》的制定以及 IMLS 的成立,目的就在于为图书馆与博物馆这两个公共文化服务机构搭建一个全新的合作平台。IMLS 积极促进两馆合作,优先为两馆合作项目提供拨款。图书馆与博物馆作为公共文化服务机构,在基本理念、用户服务、管理方法等方面有很多共同点,也面临着许多相似的挑战,通过公共文化服务机构的联合与合作建立大公共文化服务体系,不论国内国外,都是未来公共文化服务发展的一个必然趋势。

参考文献:

- [1] John F, Nathan C. The federal government and public libraries: A ten-year partnership, 1957—1966 [J/OL]. [2010-03-29]. <http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/>

content_storage_01/0000019b/80/2f/75/b2. pdf.

- [2] 2007 年美国图书馆统计报告 [R/OL]. [2010-03-22]. <http://harvester.census.gov/imls/pubs/pls/index.asp>.
- [3] Hawthorne D. Public libraries for everyone: The growth and development of library service in the United States, Especially since the passage of the Library Services Act [M]. Garden city, N. J. : Doubleday, 1961 :34.
- [4] Degruyter L. The history and development of rural public libraries [J]. Library Trends, 1980, spring:513-523.
- [5] Leigh C. The Role of the American Library Association in Federal Legislation for Libraries [EB/OL]. Allerton Park Institute Proceedings (1966). [2010-03-19]. <http://www.ideals.illinois.edu/handle/2142/1467>.
- [6] 王恩铭. 当代美国新保守主义的兴起 [J/OL]. [2010-02-25]. <http://americanstudy.bokee.com/viewdiary.16496041.html>.
- [7] Holley E G, Schremser R F. The Library Services and Construction Act: An historical overview from the viewpoint of major participants [M]. JAI Press Inc, 1983:9-10.
- [8] Fry J W. LSA and LSCA, 1956—1973: A Legislative History. Library Trends [J]. 1975 (7):7-26.
- [9] Fuller P F. The politics of LSCA during the Regan

and Bush Administration; An analysis [J]. Library Quarterly, 1994 (3):294-318.

- [10] Riddle W. Library Services and Construction Act: Reauthorization Issues [OE/OL]. [2010-03-22]. <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/content-delivery/servlet/ERICServlet?accno=ED377888>.
- [11] Museum and Library Services Technical and Conforming Amendments of 1997, Public Law 105-128, 105th Congress [OL]. [2010-03-17]. <http://ftp.resource.org/gpo.gov/laws/105/publ128.105.pdf>.
- [12] 罗曼. 网络信息过滤对美国公共图书馆的影响 [J]. 图书馆杂志, 2005 (5):65-68.
- [13] Federal aid to libraries: The Library Services and Technology Act. Report for Congress, Congressional Research Service from The Library of Congress. [R/OL]. [2010-03-21]. https://www.policyarchive.org/bitstream/handle/10207/1371/RL31320_20031217.pdf?sequence=4.

孙 冰 北京大学信息管理系 2008 级硕士生。
通讯地址:上海浦东新区川沙建业路 416 号。邮编:201201。

张 丽 北京大学信息管理系 2008 级博士生。
通讯地址:北京大学畅春新园 4 号楼 458 室。邮编:100871。

(收稿日期:2011-01-24)