

英国公共图书馆法律规范体系

曹 磊

摘 要 英国的公共图书馆法律规范体系包括三个层次:作为体系基础的是 1964 年颁布的《公共图书馆与博物馆法》;作为体系主体的是政府依法制定的规章政策,以《公共图书馆服务标准》和《未来发展框架》为代表;作为体系补充的是行业协会的规范性文件,以《新版图书馆绩效管理框架》和《图书馆与信息专业人员伦理规范与实务守则》为代表。英国公共图书馆法律规范体系具有多层次、指标化、关注社区、持续反馈修订等特点。表 4。参考文献 13。

关键词 公共图书馆 法律规范体系 英国 公共图书馆与博物馆法 图书馆服务

分类号 G251.3

ABSTRACT The legal system of public libraries in Britain consists of three levels. The first one is Public Libraries Act, the second is government regulation and policy, which make up the main part of the legal system, and the third is the regulatory documents issued by professional associations. The legal system of public libraries in Britain is characterized by its clearly defined structures and indicators, concerns about the community, and timely revision. 4 tabs. 13 refs.

KEY WORDS Public library. Legal system. Britain. Public Libraries and Museums Act. Library services.

CLASS NUMBER G251.3

域内自主管理相关业务。

1 英国公共图书馆管理体制与法律规范体系

1.1 管理体制

英国公共图书馆实行政府宏观管理、行业协会自治管理和以理事会为核心的法人治理相结合的管理体制。

在政府层面,英国国会负责公共图书馆法律的制定。地方政府是公共图书馆的兴办主体,承担设置公共图书馆的职责。中央政府的国务大臣即文化、媒体和体育部长承担公共图书馆的宏观管理与监督职能。在行业协会层面,“博物馆、图书馆和档案馆委员会”(MLA)承担推进行业立法、制定行业标准、建立行业准入、加强行业培训与交流合作等职能。英国“图书情报专业人员注册协会”(CILIP)不仅制定各类标准,同时还鼓励成员实施标准,分享经验,促进图书馆服务的提升。在公共图书馆层面,各地的公共图书馆以理事会为核心,在一定区

1.2 法律规范体系

英国公共图书馆法律规范体系是由与管理体制相对应的三部分组成。首先是《公共图书馆与博物馆法》,它是法律规范体系的基础,其重要作用在于明确了构建体系的物质条件——遍布各地的公共图书馆网络,以及图书馆服务需要秉承的基本原则——平等、免费。其次是以《公共图书馆服务标准》与《未来发展框架》为代表的政府规章政策,这是法律规范体系的主体。政府规章政策以《公共图书馆与博物馆法》为依据,细化“全面而有效”的服务理念。目前最新版本的《公共图书馆服务标准》共 10 个指标,从不同的角度覆盖了公共图书馆服务。《未来发展框架》则从前瞻性的角度对图书馆服务进行了阐释,是公共图书馆发展的战略计划。第三是以《新版图书馆绩效管理框架》与《图书馆与信息专业人员伦理规范与实务守则》为代表的行业性规范文件,这是法律规范体系的补充。《新版图书馆绩效管理框架》细化了评估社

区满意度和图书馆利用状况的方法。《图书馆与信息专业人员伦理规范与实务守则》则是CILIP对图书馆馆员职业伦理的最新阐述。

2 体系基础——《公共图书馆与博物馆法》

2.1 立法背景

两次工业革命导致了西方社会的重大变革。在变革过程中,公共图书馆逐步建立和发展起来。从19世纪中期开始,英国逐步出现了免费向全体社会成员开放的公共性质的图书馆。公共图书馆与以往图书馆最大的不同,就是设置主体从个人或社会组织转变成了政府。为了依法行政,保障公共图书馆的运营,需要制定公共图书馆法。故而在1850年出台了英国最早的公共图书馆法案。

20世纪初期,英国的公共图书馆开始从城市向农村发展。随着图书馆数量的增多、馆藏的增长,经费等保障问题日益突出。而1850年的公共图书馆法在经费等方面存在诸多的限制。因此,英国国会开始进行公共图书馆法的修订工作。

20世纪30—40年代,英国各地已经普遍建立了公共图书馆,但是各地的公共图书馆各自为政,不成体系。许多图书馆服务的人口很少,服务人口在5000人以下的就有58个^[1]。为此,以麦考文为首的图书馆学界的有识之士通过各种方式表达了改变现状的迫切要求。1942年,著名的“麦考文报告”发表。该报告分析了当时英国公共图书馆的状况,并对未来的发展提出了建议:加强公共图书馆的重组整合,构建全国性的图书馆网络,加大中央的扶持以及培训的力度^[2]。1959年,时任英国图书馆协会主席的罗伯兹发表“罗伯兹委员会报告”,该报告继承了“麦考文报告”的主要思想,提出了英国公共图书馆的改革措施:成立公共图书馆管理机构,制定服务标准并由中央政府监督实施^[3]。在社会各界人士的努力推动下,采纳了1942年“麦

考文报告”和1959年“罗伯兹委员会报告”主要思想的英国《公共图书馆与博物馆法》于1964年正式颁布^[4]。

2.2 主要内容

《公共图书馆与博物馆法》(Public Libraries and Museums Act)与公共图书馆有关的是第一部分“公共图书馆服务”,原本共11条,后第6条在修改中被撤销,现行有效的法律条文共10条,涉及了公共图书馆的管理体制、服务和收费等重大问题(见表1)。每一条文基本由正文、注释和修正补充文字三部分组成。

表1 《公共图书馆与博物馆法》
有关公共图书馆的内容分类

法律条文	内容分类
1、2、10	关于公共图书馆的管理职能
3、4、5、11	关于公共图书馆的合作与合并
7、8	关于公共图书馆的服务和收费限制
9	关于公共图书馆的捐赠和补助

该法解决了英国公共图书馆发展中的三大核心问题。一是确认了政府的管理职能。法律第1条规定,公共图书馆的相关事宜由国务大臣(文化、媒体和体育部长)管理。第2条规定,英国文化、媒体和体育部成立国家顾问委员会,主要职责是为国务大臣提供事业发展的战略性意见。二是确认了馆际合作的地位。为了促进馆际合作,可以依法成立图书馆理事会(区别于各个图书馆各自的理事会),图书馆理事会应包括本地区的所有图书馆当局^①。国务大臣拥有对图书馆理事会的管理职责。三是确立了平等、免费的基本原则。法律第7条规定,“每个图书馆应当为有需要的人提供全面而有效的服务”^[5],明确定位了图书馆的职责。第8条规定,在一般情况下,使用图书馆提供的设施不应收费。这确立了一个原则——免费服务是常态,收费是例外。法律还规定,如果收费,需要

① 根据该法的规定,“图书馆当局”即地方政府。

得到法律法规的允许。

2.3 实施效果

对比该法案通过前后若干年的统计数据，可以看到该法案对英国公共图书馆事业起到了

巨大的推动作用。如 1961 年和 1968—1969 财政年度相比，英国的公共图书馆总经费增长了 1.8 倍，图书购置费增长了 1.7 倍，藏书量增长了 57%，借阅册数增长了 64%（见表 2）。

表 2 “公共图书馆法”实施前后情况对比^{[3]32}

项 目	1961	1968—1969
图书馆总经费(英镑)	16,000,000	45,000,000
图书购置费(英镑)	3,870,000	10,402,000
藏书量(册)	60,000,000	94,000,000
雇用人员(人)	13,292	18,700
借阅册数(每千人)	304	500

20 世纪 80 年代以来,英国公共图书馆的发展趋于稳定,呈现出波动中缓慢增长的态势(见表 3)。这表明英国公共图书馆事业已经进入稳定和成熟阶段,发展初期常见的“跨越式”现象

消失了。即便如此,《公共图书馆与博物馆法》“对于 21 世纪的公共图书馆网络体系仍然有效”^[6]。

表 3 20 世纪 80—90 年代英国公共图书馆发展状况^[7]

年份	运营单位(家)	服务点(个)	馆藏册数(千册)	注册用户(千人)	流通量(千册次)	费用(千英镑)	馆员费用百分比	馆员(人)	服务人口百分比
1980	160	16,244	131,388		637,367	309,373	54	27,624	100
1985	166	18,561	140,538	33,077	645,000				100
1991	167	5,256	134,122	33,430	605,856	744,715	49	28,027	100
1992	167	5,204	133,023	33,631	592,645	778,155	49	27,823	100
1993	167	5,191	131,657	33,734	583,268	797,089	50	27,320	100
1994	167	5,167	129,612	33,865	568,905	774,117	53	27,372	100
1995	167	5,113	131,033	33,981	551,444	782,417	54	27,024	100
1996	167	5,168	130,634	34,410	538,230	790,503	55	26,518	100

3 体系主体——政府规章政策

3.1 《公共图书馆服务标准》

1997 年,英国工党政府上台。由于工党推行国有化,主张建立福利型国家,于是从 20 世纪 90 年代中后期开始,英国中央政府逐步开始制定和统一各地的服务标准,希望公共图书馆承担起社会赋予的众多使命。在相关文件中,较为典型的是《公共图书馆服务标准》和《未来发

展框架》。在英国的公共图书馆法律规范体系中,这一层次的文件是主体:国务大臣在法律授权之下,对“全面而有效”的公共图书馆服务进行了详尽而具体的规定,协调和规划全国范围内公共图书馆事业的发展。

《公共图书馆服务标准》最初颁布于 2001 年,最新修订版本是 2008 版,分为导言和指标两个部分。导言介绍了标准的目的、标准的制定与修订过程等内容。该标准的目的是“帮助制定明确且广为接受的公共图书馆提供‘全面而

有效服务’的法定职责的定义,同时制定监测公共图书馆绩效的框架”^[8]。指标体系是该标准的核心,共设10个指标,体现了英国公共图书馆

服务的核心内容,具体如下^{[8]4-10}:

PLSS1——特定图书馆一定距离内的家庭覆盖率(表4)。

表4 PLSS1 的指标结构

类型	百分比		
	1 英里	2 英里	人口稀少地区
			2 英里
内伦敦	100		
外伦敦	99		
大都会区	95	100	
自治区	88	100	72
郡治区		85	72

注:人口稀少地区指的是人口密度为最稠密地区的10%的地区,来源是2001年人口普查的人口稀少指标。

PLSS2——所有图书馆每千人每年累计预定开放时间:128小时。计算方法是图书馆全年开放时间数(小时)/人口数(千人)。人口一般指当地居民,伦敦地区则包括访问者。

PLSS3——图书馆互联网电子信息资源的提供率:100%。服务网点每周开放时间须超过10小时,且电脑能上网。

PLSS4——每万人拥有的链接到互联网和图书馆目录的电子工作站的个数:6。电脑必须要同时能够上网和查询图书馆目录。电子工作站指能够进行联机书目查询并能上网的电脑终端。

PLSS5——图书预约的获取时间。目标是7天内50%用户能获取图书,15天内指标为70%,30天内指标为85%。

PLSS6——每千人访问图书馆的次数。内伦敦区:7650人次;外伦敦区:8600人次;大都会区:6000人次;自治区:6300人次;郡治区:6600人次。在该指标中,参与图书馆活动就是访问图书馆的人员。图书馆活动包括:借书、参考咨询及使用其他资源、使用电脑设备、通过图书馆服务获取信息、参加推广教育课程、参加图书馆举办的会议、参加图书馆举办的展览演讲等活动和参与在图书馆举办的非图书馆活动。

PLSS7——16岁及其以上的用户对于图书馆服务评价的满意度百分比。该指标分为很好、好、普通、差、很差,指标是94%的用户认为

图书馆服务是好或很好。

PLSS8——16岁以下的用户对于图书馆服务评价的满意度百分比。该指标分为好、普通和差,指标是77%的用户认为图书馆服务是好。

PLSS9——每千人每年度新增馆藏数量:每千人216种。馆藏指的是图书、音像资料、电子出版物,但不含报纸、期刊。

PLSS10——流通馆藏流通年限:6.7年。相当于每年替换15%的流通馆藏。流通馆藏指的是开架可被借出的馆藏,不包括特藏。

10个指标涉及图书馆布局、开放时间、电子资源、借阅服务、充分利用服务、用户满意度、馆藏七大方面。指标并非一成不变,“标准的制定是‘进行时’”^[9]。在不断修改完善的过程中,指标的变化呈现了三个趋势。

一是突出服务的主体性。目前保留的指标基本上都是直接与图书馆服务相联系的。以往的指标不仅有评价服务的指标,还有馆员数量与水平等关联度稍差的指标,使指标体系显得较为芜杂,服务的主体地位不够突出。修改完善后,这一问题得到了解决。

二是强化指标的分类性。由于各个指标大都会涉及不同地区的图书馆,或者不同类型的用户,所以整齐划一的标准反而是不科学的。故此在制定标准的时候,分类提出不同要求就是解决问题的办法。从修改完善的过程看,通过分类以强化专指性是一个明显的特点。

三是明确具体的量化要求。很多目前还没有明确或者难以量化的指标都被取消了。这样一来,指标就都可以量化,其可靠程度提高了。同时,量化指标尽可能使用百分比而不是具体的数字。因为在评估公共图书馆的运营情况时,表示比率的数字更能说明问题。

3.2 《未来发展框架》

2002年英国审计署在一份报告中指出了公共图书馆面临的挑战:由于书店和因特网等对手的存在,公共图书馆的用户在缓慢流失。为此,公共图书馆和政府都需要积极应对,因为公共图书馆在英国社会中有着不可替代的位置。公共图书馆要做到“提供人们需要的图书和信息服务;最大限度地延长开放时间,利用好公用设施;让人们能在家利用互联网获取图书馆的服务;参考书店的做法,提供令人轻松愉悦的服务;关注非用户群体”^[10]。公共图书馆面临的严峻现状让人们看到了制定发展战略计划的重要性,《未来发展框架》就是在这种背景下于2003年出台的。

《未来发展框架》从公共图书馆的地位、职责、图书、阅读和学习等方面入手,对图书馆服务提出了要求,是指引公共图书馆在未来一段时间内发展方向的战略性文件,目的是为了 Let 地方政府和公共图书馆对现代责任形成共识,培养公共图书馆服务网络的共享意识,让公共图书馆集中关注发展阅读和学习、数字技术和服务、社区的凝聚力等方面。文件阐述的主要问题如下^[11]:

(1)公共图书馆的地位。文件指出,公共图书馆是社区居民发表意见的空间,有着众多的馆藏资源,提供了一系列的服务。同时馆员也是宝贵的财富。随着社会的发展,公共图书馆应当在知识、技能和信息的获取上发挥关键作用,关注弱势群体的权益。文件认为,由于英格兰地区的3500多家公共图书馆是由众多图书馆当局运作,支离破碎的体制使得国家政策很难

实施,因而丧失了创新的机会,甚至不利于公共图书馆获得资金支持,更不用谈图书馆之间的互相借鉴了。

公共图书馆的优势是在社区和居民中体现出来的,要想让图书馆的优势充分发挥出来,就必须打破目前存在着的“割据”状态,实施统一的标准,共享成功的经验。

(2)公共图书馆的职责。公共图书馆的现代职责是:促进阅读和非正式学习,获取数字技术和服务(包括电子政府),解决社会排斥现象,建立社区认同感和发展公民权利。公共图书馆实现现代职责,需要特别关注:①拓展和改进服务——在提升阅读、非正式学习和独立的核心技能方面显示公共图书馆的作用;②实现公共价值——在诸如扫盲、学前教育、特殊人群服务等方面发挥作用;③加强合作——公共图书馆之间,以及公共图书馆和其他公共部门、私营单位之间通力合作;④国家方案的地区灵活性——国家方案在形成公共图书馆服务体系过程中无疑是重要的,但应当留给地方政府一定的空间,以适应各地不同的情况。

(3)图书、阅读和学习。公共图书馆在提高社会的阅读能力、学习能力方面起着重要的作用。文件指出,目前英国公共图书馆的馆藏使用状况并不理想,图书馆的图书并未能很好地满足用户的需求,特别是年轻人的需求。对于阅读能力,文件指出阅读能力是进行文化和社会活动的先决条件。学习能力和阅读能力紧密相联,公共图书馆应当将两者结合起来思考。公共图书馆能够提供网络式的服务,是社会教育的良好载体。公共图书馆进行社会教育,需要与社会各界合作,如各类学校、政府部门等等。

(4)其他。文件还从电子资源、社区等方面对公共图书馆的发展进行了阐述。在电子资源方面,由于“人民网络”计划的实施^①,使得人们能在公共图书馆方便地上网,使用电子政府服务。在社区方面,公共图书馆提供了公共的空

① People's Network 是英国政府发起的一项全民工程,由英国的公共图书馆联合为公众提供服务,并承诺为每个人提供使用计算机和上网的机会,始于1998年。

间,是邻里之间的连接点。此外,公共图书馆应当“开发”潜在用户,将不曾使用图书馆服务的人员吸引到图书馆来。总之,公共图书馆应当是社区的组成部分,其服务和社区居民密不可分。

《未来发展框架》被称为英国“第一部公共图书馆的国家战略计划”^[12]。它的出台表明了政府和公共图书馆都在积极应对各种挑战,希望通过自身的努力保证公共图书馆在未来社会发挥更大的作用。

3.3 共同特点

《公共图书馆服务标准》和《未来发展框架》在本质上是相同的,都是《公共图书馆与博物馆法》的延伸。从内容上来看,两部文件具有以下共同特点:

第一,秉承服务理念。在《公共图书馆服务标准》中,服务理念的体现是以用户为中心,从用户的角度来确定服务的标准。在《未来发展框架》中,服务理念的体现是通过对图书馆现代职责的论述,来阐释图书馆服务对于社区、居民的作用。从两部文件对于服务理念的论述可以看出,公共图书馆服务的理念以用户为出发点,同时也以用户为归宿点。

第二,可执行性。相对于法律的原则性,规章制度需要可执行性和可操作性,这样才能落实法律内容。由于地区发展的不同,各地图书馆的发展水平也参差不齐,因此《公共图书馆服务标准》的第1版规定了3年的缓冲时间,让不同地区的图书馆都能在一定期限内达到相应的水平。此后的修订版本中,随着标准实施的普及和达标,便取消了这一规定。同时,根据标准实施状况的反馈,《公共图书馆服务标准》的指标也不断进行修改,使之符合图书馆服务的现状。

4 体系的补充——行业协会文件

4.1 MLA 及其文件

目前,英国在图情领域有很多行业协会组织。比较重要的如“博物馆、图书馆和档案馆委

员会”(MLA)、“图书情报专业人员注册协会”(CILIP)和“馆长联盟”(SCL)等,它们被称为政府“重要的合作者”^{[12]10}。

MLA 是英国文化、媒体和体育部下属的非政府公共机构,是博物馆、图书馆和档案馆界的战略规划机构。它制定过一系列关于公共图书馆发展的文件,较为典型的如《新版图书馆绩效管理框架》。2007年,在英国政府绩效管理的影响下,英国文化、媒体和体育部联合 MLA 对《公共图书馆服务标准》在实施过程中出现的问题进行了探讨和总结,出台了《新版图书馆绩效管理框架》,目的是了解公共图书馆服务状况,进而促进图书馆服务水平的提升。该文件并不具有强制性,仅是向各地图书馆提供如何改进服务的建议。

4.2 CILIP 及其规范

CILIP 最早可以追溯到 1877 年成立的图书馆协会(LA)。2002 年,LA 和英国情报科学工作者协会成立了 CILIP。在 CILIP 制定的规范性文件文件中,以《图书馆与信息专业人员伦理规范与实务守则》最具代表性^[13]。该文件分为两个单元:伦理规范和实务守则。实务守则是从工作实务的角度阐述图书馆员的职业行为规范,包括图书馆员的个人责任、对于信息和用户的责任、对于同事和单位的责任、对于社会的责任和作为职工的责任。

总的看来,英国图书馆行业协会制定的规范性文件以法律法规为基础,社会责任与行业使命的结合,是英国公共图书馆法律规范体系的重要组成部分。

5 英国公共图书馆法律法规体系的特点

经过 160 年的发展,英国的公共图书馆服务规范体系逐步形成了自身的特点,主要有以下四点:

(1)层次性。这是与英国公共图书馆管理体制相适应的特点。在英国的公共图书馆管理

体制中,政府起宏观管理作用,行业组织则实行行业自治。与此相适应的法律法规体系,既有国会制定的法律,也有政府依法制定的行政规章、政策标准,还有行业协会的指导性文件,不同层次、不同规范力的法律规章共同构成了公共图书馆的法律保障体系。

(2)指标化。所谓指标化,就是将目标分解为具体的项目,并给每个项目设定一定的实现要求。这样一来,能否达到这个项目的要求就是能否达标,这就和考核评估制度结合了起来。在评估公共图书馆工作的时候,英国的体系并没有胡子眉毛一把抓,而是有选择、有重点地突出了对于服务绩效的考核。这一点在《公共图书馆服务标准》中有充分的体现。

(3)关注社区。图书馆服务要以用户为本,如何将注重用户的理念落实到实际工作中呢?英国的例子告诉我们,从社区开始。在英国的很多地方,公共图书馆都是社区的中心。英国国会在2005年的一份报告中提到,公共图书馆“提供着超越其以往职能范围的服务”^[6]。

(4)持续反馈修订。《公共图书馆与博物馆法》的通则中规定了“年报”制度。该制度要求文化、媒体和体育部大臣每年就法律的执行情况向国会两院报告。此外,其他机构也会不时地发布关于公共图书馆情况的报告。年报制度既是对过去公共图书馆事业发展情况的总结,又是对存在问题的梳理,是促使法律不断修订完善的动力。

1942: 14.

- [2] Alistair B. National planning for public library service: The work and ideas of Lionel McColvin [J]. Library Trends, 2004, 52(4): 907.
- [3] 顾力仁. 英国公共图书馆法——英格兰和威尔士地区[J]. 教育资料科学月刊, 1979, 15(4): 29.
- [4] Harrison K C. McColvin, IFLA and international librarianship[J]. IFLA Journal, 1976(2): 133.
- [5] The Parliament of the United Kingdom. Public libraries and museums act 1964 [EB/OL]. [2009-03-15]. http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1964/cukpga_19640075_en_1.
- [6] House of Commons Culture, Media and Sport Committee. Public Libraries[R]. London, 2005: 7.
- [7] UNESCO. UNESCO Statistical Yearbook 1999 [M]. Paris, UNESCO Publishing & Bernan Press: IV-52.
- [8] Department for Culture, Media and Sport. Public library service standards[S]. London, 2008: 3.
- [9] 周玉红. 英国公共图书馆服务标准调整及其启示[J]. 图书馆杂志, 2009, 28(1): 63.
- [10] The Audit Commission. Building better library services[R]. London, 2000: 12.
- [11] Department for Culture, Media and Sport. Framework for the future[R]. London, 2003: 6-10.
- [12] Department for Culture, Media and Sport. Report to parliament on public library matters[R]. London, 2004: 8.
- [13] CILIP. Introduction to ethical principles and code of professional practice [EB/OL]. [2010-03-15]. <http://www.cilip.org.uk/get-involved/policy/ethics/pages/introduction.aspx>.

参考文献:

- [1] Mccolvin L R. The public library system of great Britain [M]. London: the Library Association,

曹磊 北京大学软件学院无锡基地。通讯地址:江苏省无锡市状元道5号。邮编:214125。

(收稿日期:2011-01-24)