

美国公共图书馆经费保障制度演进与省思

刘璇

摘要 美国公共图书馆经费保障制度的形成历经自然演化、制度确立、州政府参与和联邦政府拓展的演进过程。这种制度通过自然演变到人为确立,再以图书馆专门法的形式得以固定,最终完成制度的形成和变迁。美国公共图书馆经费保障制度的演进过程是各种利益主体和各级别政府逐步参与到图书馆事业中,并推动图书馆事业各项相关立法的实现过程,这对于构建我国图书馆的经费保障制度具有参考价值。参考文献9。

关键词 美国公共图书馆 经费保障 制度演进

分类号 G259.712

The Evolution and Reflection of American Public Libraries Funding Guarantee System

Liu Xuan

ABSTRACT The development of American public libraries funding guarantee system includes natural stage, system establishment, state government participation, and the federal government expansion. The changes and formation of the system were from natural succession to man establishment, and fixed by official legal form of library law. The evolution of American public libraries funding guarantee system is a process that various kinds of interest subjects and all levels of governments gradually involved in the public library affairs, and a realization process of library legislation construction. It imposes a practical significance on the construction of the funding system of libraries in China. 9 refs.

KEY WORDS American public libraries. Funding guarantee. System evolution.

美国公共图书馆事业发达。据统计,2009年美国每两万人就有一所公共图书馆,公共图书馆人均运营经费达到39.01美元,人均购书费达到4.41美元,人均藏书册数达到2.7册^[1]。美国公共图书馆事业的发展得益于其较为成熟的图书馆经费保障制度,但其制度并非一蹴而成,而是历经近百年的演进、选择和沉淀,从而奠定了美国公共图书馆事业发展的经费基础。对美国公共图书馆经费制度演进历史的梳理有助于我们更好地认识美国公共图书馆事业所取得的成就,把握公共图书馆经费保障制度形成的规律。本文以制度起源理论和制度变迁理论为研究范式,通过梳理和分析美国公共图

书馆经费制度的起源、发展背景和制度模式,探究其经费制度的演变规律和变迁动力,省思不同历史发展阶段的失败和成功经验,这对于构建我国公共图书馆经费制度具有现实意义。

1 公共图书馆经费保障制度自然演化阶段(17—19世纪中期)

美国公共图书馆经费保障制度经过一个相当长的探索阶段才得以确立。最初是在捐款支持的社会图书馆(social library)及税收支持的免费图书馆方面进行探索。笔者认为,此阶段属于制度的自

然演化阶段,制度尚未建立,但此阶段对于制度的确立有着不可磨灭的贡献。

1.1 捐款支持的社会图书馆

殖民地时期,公众因为文学爱好与特殊要求,对知识的渴望主要求诸于私人藏书性质的图书馆。到独立战争时期,他们又从社会图书馆这种新的途径获取知识,这一类型图书馆是从社会俱乐部(social club)的观念引发而来。1731年,富兰克林创办的社会图书馆(后更名为费城图书馆公司)取得成功,引起了“社会图书馆运动”的蓬勃开展。社会图书馆主要有两种经营形式:①专有图书馆(proprietary library),建立在股份制原则基础之上(独资或合资形式),主要由会员掌握图书馆财产股份所有权多寡而定;②会员图书馆(subscription library),以捐款或年度付费为基础。分析发现,社会图书馆是一种居民自发、自主经营的形式,服务对象仅限于能够缴付规定费用的会员。而在当时的社会环境下,能够提供充足经费的捐助者极少,图书馆经常处于经费短缺的窘境,故而不可避免地渐趋没落。结果,有些社会图书馆在创建后不久即烟消云散,有些则被尚存的社会图书馆所合并,有些成为后来改组公共图书馆的基础,还有些仍屹立于今日。

当时的社会图书馆这一发展形态,完全是人民自发建立,靠捐赠资金维持经营,政府及之后出现的类似图书馆协会这样的行业组织还没有参与其中,政府尚未承担起应有的责任。独立战争后,州的权力增强,并逐步开始批准和保护社会图书馆,但当时政府的规模和能力都比较有限,并未许可由公共资金支持这类图书馆^[2]。因此,社会图书馆由于缺乏政府强有力的支持,同时也缺乏政府这一主体给予的资金保障,不可避免地走向衰退和被合并的命运。此后,人们开始寻求从其他途径获取经费建立图书馆,以获得图书馆的服务。

1.2 税收支持的免费图书馆

独立战争后的美国在政治、经济和社会方面发生惊人转变。主要表现在国家民主意识的发展,

西进运动在沿西海岸建立城镇和都市,正规教育和自我教育的普及,以及庞大财产集中于个人手中等方面。图书馆的设置与上述发展相依而行^[3]。从社会图书馆依靠会员出资经营的方式,发展到政府开始大范围强制性征税,来保障图书馆发展的所需经费,以为居民提供免费的公共图书馆服务。这可视作为构建的经费保障制度尝试的开始,其中以学区图书馆和镇图书馆经费制度为代表。这些图书馆发展的过程较为曲折,相关的经验和教训有助于探求公共图书馆经费保障制度的合法性基础。

(1) 税收支持的学区公共图书馆经费制度形式^[2]

在美国,纽约州最早出现税收支持的免费学区图书馆。1827年,热心教育的州长德威特·克林顿(DeWitt Clinton)倡导“普通学校内应有小而合适的书籍和地图馆藏”,纽约州教育事务部门做了大量的工作,随后正式提出通过开征税收实现这一目标。在这些努力基础上,纽约州议会1835年通过一项州法律,即美国第一个授权提供税收支持免费图书馆服务的法律,规定“强制要求学区内每一户居民交税用于学区内公共图书馆购买书籍,第一年每户不超过20美元,之后每年10美元。”^[2]

但是,该法律开始并未得到有效贯彻执行。直到1838年,纽约州对这一法律进行补充,新增了第一个用于图书馆的州补助计划,每年提供55,000美元用于学区图书馆购买图书,并且规定各学区提供配套资金。因为这项计划的资金实际上来源于1836年《寄存法》(Deposit Law)中规定的联邦政府对各州的资金补助。所以,这也可视为联邦政府第一次对地方图书馆进行的资助^{[4]5-7}。在这笔资金的辅助下,学区图书馆获得了较快发展。据不完全统计,美国1847年有8,070个学区图书馆,共有1,338,848册图书。到1853年时,全部图书超过1,600,000册,此时学区图书馆发展达到高潮阶段。之后由于法律允许将购买图书的经费用于人员和购买设备的开支,学区图书馆的发展势头变缓,最后导致衰败^[2]。到1890年,这些学区图书馆演变为公共图书馆或学校图书馆。

笔者认为,学区图书馆依靠税收支持的经费制

度形式未获成功可归结为以下原因：①政府向学区内的居民征税以创建和维持图书馆，并将学区视为一个管理单元。但事实上，这一管理单元过小，所征税很难保证图书馆的运营。②管理方面尚存在问题，例如缺乏专门的工作人员和馆舍。

尽管学区图书馆的发展以失败告终，但其确立的很多原则对后来图书馆的发展起到了重要的示范作用。这包括图书馆要受到税收支持的原则，州资助公共图书馆的原则，公共图书馆是教育机构，是公立学校系统的拓展等^{[4]5-7}。

(2) 土地收益支持的县图书馆经费制度形式

学区图书馆发展的同一时期，1816年，印第安纳州宪法获得通过，其中包括有关图书馆的事项，规定新建的县要将售卖土地资金的10%用于建立县图书馆。此后，这一法律成为很多县建立图书馆的依据，并被很多图书馆法所援引。1834年，印第安纳州颁布一项普通图书馆法律，规定县出于管理图书馆的目的，成立图书馆委员会。与之前学区图书馆发展类似，县图书馆发展经营也最终走向失败。主要原因首先在于资金缺乏，因为在1847年之前都没有法律规定每年对图书馆的拨款金额，这造成拨款的随意。另一原因则是管理不善，缺乏职业性的图书馆员^[2]。

上述两种图书馆的尝试都以失败告终，其中最为重要的原因就是缺乏专门立法对图书馆拨款经费数量予以保障，因缺乏资金导致逐渐没落。但是，在同时期也有个别镇的图书馆进行了一些成功的尝试。

(3) 财政支持的镇图书馆经费制度形式

康涅狄格州索尔兹伯里镇(Salisbury)的宾厄姆青少年图书馆(Bingham Library for Youth)是地方行政机构资助的最早的公共性质的图书馆。1803年，凯莱布·宾厄姆(Caleb Bingham)将150册图书赠送给家乡索尔兹伯里镇，该镇随即设立宾厄姆青少年图书馆——这是首座青少年免费图书馆。1810年，镇议会决定给予该馆经济支持，从镇财政拨款100美元，供该图书馆添购图书。这一决定被认为是主管团体分配经济支援给公共图书馆的创举，拨款数量不多，但开创了地方政府向图书

馆资助的先河。在同一时期，1827年，马萨诸塞州的列克星敦镇议会决定设立一所儿童图书馆，镇政府首次拨款60美元，以后不定期拨款购买图书。但是，上述实践表明拨款均是临时性的，尚不能够保障图书馆经营的连续性和稳定性。

1833年，新罕布什尔州的彼得博罗镇议会决议，从州政府拨给的教育经费中抽出一定经费，用于建立一所免费镇立图书馆来服务于全镇所有居民。但它设立的依据不是真正的图书馆法，而是该州1821年通过的一项允许将部分税收用于发展教育的法律^[5]。这个公共图书馆因为对公民免费开放获得政府的固定经费，具备了近代美国公共图书馆的主要特征，故具有重要意义。它向公众传递了一种理念——免费向所有可能需要的读者开放的图书馆应完全由税款负担。之后，其他新英格兰地区小型图书馆也效仿这种运营模式，每年由镇政府出资，满足新英格兰地区所有镇的选民需求。但是，这种由政府自愿给予经费的方式缺乏有效的保障机制，在经济困难时期经费易被削减，难以为继。新英格兰地区的地方政府无权制定税收政策为图书馆征税，需要由州政府制定相应的政策。这就提示，为了向地方永久设置的公共图书馆提供可持续的经费支持，仅仅依靠地方政府的力量难以实现，还需要由其所属上级的州政府予以法律保障才可以实现^[6]。这也为以后州参与为图书馆拨款立法，拓展公共图书馆经费制度模式埋下伏笔。

上述个别镇图书馆以公共资金作为图书馆经费保障，为公众提供免费图书馆服务的尝试基本上算是成功的，但可能是因为镇的影响太小，未能引起足够的重视和获得推广，以致于被波士顿公共图书馆的光芒所掩盖。

2 公共图书馆经费保障制度的确立(1850年起)

1850年，标志着现代税收支持的公共图书馆运动在美国开始^{[4]5-7}。当时，社会公众逐渐认识到教育具有重要的作用，他们对图书和知识的需求逐渐增强。由个别社会图书馆或私人捐赠的图书

馆提供的服务已无法满足公众的需求,他们需要通过公共图书馆广泛地获取图书和知识。在有着“文化之城”(first literary city in the union)之名的波士顿市,当地政府拟建立一所公共图书馆,将其作为公立学校系统中自然而关键的部分。后来波士顿公共图书馆的董事也认为:“完成公共教育系统的最为重要的手段是建立一所大的公共图书馆。图书馆注定会成为仅次于学校的重要设施,作为推进大众教育的伟大理想。”^[2]由于公共教育观念的普及,以及公众对公共图书馆的需求,波士顿居民也非常支持建立一所公共图书馆。在这种背景下,1848年3月18日马萨诸塞州议会通过一项简短的法案,授权波士顿市建立一所公共图书馆,这是美国历史上第一部授权建立市政图书馆的专门法律^[2]。“波士顿市授权建立和维护一所公共图书馆,为本市居民所使用;城市议会应为图书馆制定规则维持图书馆,每年的拨款不超过5000美元”^[7],这一法律是非约束性的(permissive),并不是强制性的(mandatory)^{[4]5-7}。同时,州议会也批准波士顿城征税用以维持图书馆。1852年,波士顿公共图书馆即告成立。1854年3月20日,这一最早依法建立的、免费的、公共的、由税收维持的图书馆对公众开放。1854年10月14日,城市议会通过条例任命图书馆董事会,并规定董事会具有使用图书馆资金的权利,同时要为图书馆的发展制定规则。于是,以波士顿公共图书馆的成立为标志,美国政府税收支持的公共图书馆经费保障制度依法建立起来。此后其他各州纷纷效仿,通过颁布图书馆法,授权政府征税以支持公共图书馆提供服务。

借公立教育制度的发展而建立的波士顿公共图书馆,对于确立公共图书馆经费保障制度有着巨大贡献。首先,它吸取了先前失败的教训和成功的经验,认识到免费的公共图书馆服务是属于城市政府的责任;其次,采用立法的形式明确政府征税拨款的制度,以确保图书馆经营的稳定和连续;再次,继承了社会图书馆由董事会治理图书馆的原则,并确立由董事会管理资金的模式。最终,建立起公共税收支持免费图书馆的原则,并且这一原则得到广泛地推广。

3 州政府参与发展公共图书馆经费保障制度:1890年起至二战时期^[3]

随着税收支持的免费公共图书馆的普遍建立,公众逐渐认识到获取图书馆服务是他们平等受教育的权利之一。但当时很多生活在城市、城镇或村镇郊区的居民还无法接受到图书馆服务,19世纪晚期这一问题开始受到关注,图书馆界人士也发起图书馆扩展运动(library extension movement)。同时,政府也希望通过这一运动加强州图书馆扩展机构或州立图书馆的作用,以县为服务单元建立图书馆,延伸图书馆及其服务到更广泛的地区,使得那些尚未接触到图书馆服务的居民能够利用图书馆。1890年3月28日,马萨诸塞州为拓展图书馆服务建立起美国第一个州立图书馆委员会(State Library Commission)。虽然当时的规模不大,但开始实施州补助金项目,之后新英格兰和十多个大西洋沿岸中部的州也效仿这一举动。以年度资助州内公共图书馆100美元补助金作为购买图书馆资料的费用,并且地方政府也要提供配套资金。尽管这一时期的州补助金数额不大,但重要的是州为地方公共图书馆发展提供补助金这一原则引起了广泛关注^{[4]56-61}。1891年,新罕布什尔州图书馆委员会成立。随后十年间,许多州都相继设立或指派专门机构指导推广图书馆,其目标在于拓展该州的图书馆服务,并提供经费支持设立图书馆。至1909年,美国有34个州设立州立图书馆负责指导地方图书馆,并为其发展提供意见,例如纽约州开始提供资金资助地方图书馆^{[4]56-61}。到1922年,共有38个州建立了州立图书馆^{[4]5-7}。州立图书馆广泛成立表明州政府开始承担起支持公共图书馆发展的责任。

20世纪30年代经济危机时期,美国地方政府不再满足于州政府拨付给图书馆的少量补助金,而是开始主动向州政府寻求更多的资金援助。1935年俄亥俄州和1937年密歇根州制定法律向公共图书馆分配相当大数量的资金。1938年,密歇根州提供375,000美元^{[4]56-61}。同时,州

政府采取更加积极的征税策略(开始征收销售税)以满足地方图书馆的资金需求,这一税收来源在1932—1937年间占州所征税金的一半。由此可见,当时图书馆运动所受的关注与重视程度。这一新的经济来源缓解了经济危机时期公共图书馆经费不足的窘境^[8]。30年代晚期,州对于图书馆的贡献虽然属于“图书馆发展过程中最为脆弱的环节”,但公共图书馆的发展仍有改善。例如,有些州已制定新的图书馆法,州协助图书馆薪资、图书和设备的计划,以及州图书馆推广机构蓬勃发展。

1950年,美国图书馆协会将公共图书馆的概念扩充为一种图书馆系统而且需要“公共图书馆服务较大的单位组织,即通过统一、联合、合作的方式,使较小的单位组织成图书馆系统,为城市、县、联合县或十万以上民众的其他区域服务,要求每一个系统经费开支不低于十万美元”。为支持此类图书馆系统的实施,需要州政府采取经费补助制度。因此,1950年,纽约州实施了一项资助计划,通过一项法律,投入大量资金建立公共图书馆系统的合作网络。大致每年3500万美元,人均2美元^{[4]56-61}。

从1890年开始,州开始创建旨在推广图书馆服务的各类机构,县被确定为重要的图书馆服务单元。在这一过程中,为延伸各州的图书馆服务,州政府主要采取提供补助金和拨款资助的方式。州政府的参与使得公共图书馆经费保障制度得到进一步发展,从地方政府经费保障的模式发展到州和地方政府共同出资保障。但是,在这一过程中州政府支持图书馆发展的财力也逐渐不足。至第二次世界大战结束前,地方政府已很难从州政府争取到足够的资金,各州图书馆服务的延伸和拓展并不理想。二战后,图书馆界重新审视其未来的目标和规划。他们认识到,需要通过联邦政府立法,保障对公共图书馆的拨款,才能更好地支持地方公共图书馆的普及和发展。此后,随着美国联邦政府开始对图书馆提供资金,并将资金的管理权指定给州立图书馆,州立图书馆的作用也开始进一步彰显。

4 联邦政府拓展公共图书馆经费保障制度:二战后1950年起^[3]

早在美国公共图书馆运动扩展时期,就已经出现成立联邦图书馆机构的呼声,但是联邦政府经过了很久才真正参与到图书馆事业中并成立相关机构。尽管其目的没有完全被明确下来,但是一般认为这一机构在国家范围内对于协调图书馆事业是有益的。因此,经过美国图书馆协会的不断努力,1938年在美国教育部内增设图书馆服务处(Library Service Division),表示联邦政府首次采取行动参与图书馆事业。图书馆服务处的主要责任是收集图书馆发展的统计资料和从事图书馆实践性的研究。之后,图书馆界也通过这一机构从联邦政府得到资金。30年代美国经济萧条时期,就有政府通过图书馆服务处争取联邦资金设立图书馆,但争取资金的目的不是发展和推广图书馆服务,而是希望通过新建图书馆解决就业问题。

1948年,国会在美国图书馆协会、联邦和许多州的支持下,提出“公共图书馆示范法”。国会希望在这一法案之下,在州立图书馆的监督下,授权联邦政府提供资金用于为大约330万还无法利用公共图书馆服务的居民(其中90%分布在乡村地区)提供图书馆服务。在1949年及1950年,国会曾两度提出此项议案,但都未获通过。并且在1956年之前,美国联邦政府仅提供专款建立联邦政府层面的图书馆(如国会图书馆),并将此视为其对全国图书馆事业所需承担的责任。以1956年《图书馆服务法》的颁布为标志,美国联邦政府真正介入图书馆事业,开始对各州和地方政府的图书馆提供经济资助,帮助更多的地区和人民获得或改善图书馆服务。至此,联邦政府对公共图书馆拨款的责任以法律形式确立下来,这保障了联邦政府对公共图书馆拨款的可持续性。公共图书馆经费保障制度也由于联邦政府的加入得到了进一步的完善和拓展,各地方公共图书馆可以同时获得地方、州和联邦政府三方的拨款。

进入90年代,联邦政府继续为地方公共图书

馆服务提供资金,并且数量逐渐增加,同时联邦政府对图书馆事业的干预也逐步加强。《图书馆服务与技术法》中将原来管理博物馆的博物馆服务机构更名为博物馆和图书馆服务机构,使其同时管理图书馆机构,并负责该法案的经费管理,但有关经费使用的主要控制权和支配权仍然在州政府。

5 回顾与总结

美国公共图书馆经费保障制度的实现主要经历了两个发展阶段:第一阶段从社会图书馆到小范围内居民自筹经费设立图书馆的阶段和公共资金支持的免费图书馆阶段,期间因为经费制度尚未建立起来,缺乏相关法律的保障,使得政府拨款具有一定的随意性,直到波士顿公共图书馆成立,以法律形式授权政府为公共图书馆拨款,这标志着公共图书馆经费保障制度的真正确立;第二阶段是以公共图书馆拓展运动的出现为契机,将州政府纳入到公共图书馆经费保障制度体系中,使其提供经费以支持图书馆服务的拓展。随后,联邦政府开始介入公共图书馆事业的发展,通过立法提供专项资金对

公共图书馆进行资助。

从上述两个发展阶段可知,公共图书馆经费保障制度历经了自然演变阶段到人为确立的演化过程,最后以正式法律形式(图书馆专门法)固定下来。从居民自筹经费到政府作为公共图书馆资金投入主体的过程中,具有典型的政府主导制度变迁的特征,并且这一过程始终以拓展图书馆服务为目的,以人人享有普遍均等的图书馆服务为价值取向。在这种经费保障制度的起源及变迁过程中,主要推动力不仅仅是公民对图书馆事业的需求,更是居民“获得图书馆服务”这一民主权利的逐渐深化和扩展,“这实质上是居民不断扩展其在图书馆公共事务上的权利的过程,由此推动了图书馆的制度安排和制度环境的变迁。”^[9]这种制度形成,首先是从地方向州和联邦政府寻求帮助、申请保障制度的确立,经由自下而上的路径;再由联邦和州政府向地方拨款以推广和支持公共图书馆事业,具有自上而下的保障特征。整个制度形成和变迁过程,是各种利益主体和各级别政府逐步参与到图书馆事业中,并推动图书馆事业各项相关立法的实现过程,体现了人民权利和政府责任的统一。

参考文献:

- [1] Public libraries in the United States: Fiscal year 2009[EB/OL]. [2012-04-25]. https://harvester.census.gov/imls/pubs/pls/pub_detail.asp?id=140.
- [2] Joeekel C B. Government of the American public library[M]. The University of Chicago Press, 1935: 5-18.
- [3] Jean Key Gates. 图书馆事业导论[M]. 高撰熹,译. 台北:文史哲出版社,1980: 86, 141-145. (Jean Key Gates. Introduction to libraryship[M]. Gao Zhuanxi, Trans. Taipei: Wenshizhe Press, 1980: 86, 141-145.)
- [4] Ladenson A. Library law and legislation in the United States[M]. Metuchen, N.J., & London: The Scarecrow Press, Inc., 1982.
- [5] 黎难秋. 美国图书馆事业与管理[M]. 合肥:安徽省中心图书馆委员会,1989: 2. (Li Nanqiu. American libraryship and government[M]. Hefei: Anhui Province Central Library Commission, 1989: 2.)
- [6] Wiegand W A. Encyclopedia of library history[M]. New York: Garland Pub, 1994: 519.
- [7] Acts and resolves passed by the General Court of Massachusetts[M]. Boston: Dutton and Wentworth, 1846.
- [8] Johnson E. A history of libraries in the western world[M]. New York: Scarecrow Press, 1965: 329.
- [9] 黄颖. 图书馆治理的比较制度分析[D]. 北京:中国科学院文献情报中心,2004. (Huang Ying. Comparative institutional analysis to library governance[D]. Beijing: Chinese Academy of Sciences, 2004.)

刘璇 杭州师范大学图书馆馆员。

通讯地址:杭州市下沙学林街16号杭州师范大学图书馆。邮编:310036。

(收稿日期:2012-09-06)