

美国公共图书馆经费保障制度研究

刘 璇

摘 要 经费是公共图书馆生存和发展的基本保障,围绕经费保障问题形成的制度则是公共图书馆生存和发展的基础性制度。美国公共图书馆事业发达的重要基础在于其经费保障制度及其体系的完善。美国通过联邦、州和地方政府多个层面颁布法律、法规和标准来规定对公共图书馆的拨款事项,实现美国公共图书馆经费增长与国家财政支出增长同步,并取得较好的服务效益。但目前尚存在经费在不同级别政府间分配不公等问题。本文系统分析美国各个层面对公共图书馆经费保障制度的立法基础和法律形式,考察其经费保障体系的实践效果,以期为我国图书馆法关于经费问题的理论与实践研究提供参考。图 1。表 2。参考文献 35。

关键词 美国公共图书馆 经费保障制度 联邦拨款 图书馆法 公共图书馆标准

分类号 G259.712

Research on the Funding Guarantee System of American Public Libraries

Liu Xuan

ABSTRACT Funding is the material guarantee for the survival and development of public libraries, and the legal regime formed around funding guarantee is basic for the survival and development of public libraries. American public librarianship is great developed because of its funding guarantee system. Multiple levels of federal, state and local governments published laws, regulations and standards to formulate the manners of financial support to public libraries, which ensured the growth of funding for public libraries to keep pace with the growth of national financial expenditure, and achieved better service benefits. But there are still some problems, such as funding distribution is not fair among different levels of governments. On the basis of systematical analysis of the legislative base and legal forms of the public libraries funding system at all levels of the governments in the United States, this paper examines the practical effect of the funding guarantee system, in order to provide theoretical and practical references for the funding issues of library law in China. 1 fig. 2 tabs. 35 refs.

KEY WORDS American public libraries. Funding guarantee. Federal appropriation. Library law. Standards for public libraries.

1848 年,美国马萨诸塞州议会通过公共图书馆法案授权波士顿公共图书馆成立,这确立了政府以税收支持公共图书馆运营的模式,即以法律的形式建立公共图书馆的经费保障制度。之后,联邦政府也通过立法为公共图书馆提供经费援助,法律规定将拨款用于各州、市镇或乡村地区图书馆的协调合作,改善各州公共

图书馆服务及设施,为美国公共图书馆发展确立了法律依据。法律既是经费保障制度实现的一种途径,又是经费保障制度实现的可靠基础和依据。为此,在美国,政府主要是通过把图书馆经费保障制度纳入国家法规,以立法予以保障,使得图书馆能够获得可持续的运营经费^[1]。

1 美国公共图书馆经费现状和来源

据2009年统计数据显示^[2],美国9,225所公共图书馆的经费总额为115.93亿美元,其中联邦政府拨款0.47亿美元^①,州政府拨款8.73亿美元,地方政府拨款97.57亿美元,其他来源(如捐款、罚款、有偿服务等)的收入为9.16亿美元^②;另外,2009年美国公共图书馆全部支出经费为109.4亿美元,其中人员支出占总经费的66.6%,馆藏支出占12.0%,其他支出占21.4%^③。在馆藏支出的13.1亿美元中,纸质馆藏占67.8%,电子资源占12.0%^④,其他资料占20.2%^⑤。可见,美国公共图书馆的经费主要来自政府公共财政,各级政府投入经费所占比例依次为联邦0.4%、州7.5%、地方84.2%,显然,公共图书馆是靠政府财政拨款维持的公益事业。而公共图书馆的支出经费主要用于人力成本,纸质馆藏资源仍然是公共图书馆资源的主流。

近年来受美国经济危机影响,公共图书馆也面临经费压力,不得不通过其他渠道补贴地方财政拨款的不足,但政府财政始终是图书馆经费的基本来源。来自政府的资金主要是各级政府征税的税金^[3]。联邦政府税金以专项资助和一般资助的方式下拨到各州,各州政府征收的税金连同联邦政府的部分税金再通过州立图书馆评估以转移支付的方式下拨到各市、县立地方公共图书馆^[4]。同时,地方政府也通过征税直接为地方图书馆提供资金。地方政府征税主要包括两种:一种是地方政府征收的美厘税(millage rate),也叫财产特别税;另一种是地方政府从地方自治体的一般税收收入中统一拨发

一定比例的资金。

虽然联邦政府的拨款仅为公共图书馆经费总额的0.4%,但其对于创新项目的计划和发展起到了重要作用,特别是在发展和支持地区图书馆活动、图书馆建筑方面。在网络时代,联邦政府又担负起计划和设计信息基础设施的领导责任。同样,来自州的资金所占比例并不多(8.7%),但是州资金主要影响州之间协作系统的发展。州政府的主要责任在于规划和协调州图书馆之间的协作服务,以缩小地区间因经济差距所产生的图书馆事业发展失衡^[5]。

2 美国公共图书馆经费的法律保障

在美国,主要是通过联邦级的图书馆专门法(如《图书馆服务法》、《图书馆服务与建设法》、《图书馆服务与技术法》)和各州的普通图书馆法对公共图书馆经费提供法律保障。

2.1 联邦图书馆专门法经费之规定

2.1.1 《图书馆服务法》

1850年,波士顿公共图书馆的成立标志着公共图书馆经费保障制度的初步确立。1956年,第一个国家级图书馆法《图书馆服务法》(Library Service Act, LSA)实施,标志着图书馆立法的开始和国家委员会国家教育项目支持图书馆的开端。这是美国图书馆立法史上划时代的法律,此法律制定实施后,美国政府开始对作为国家综合计划一环的图书馆进行持续的财政支持。

联邦《图书馆服务法》的立法目的是为了刺激州和地方政府支持人口一万以下农村地区公

① 联邦资金包括LSTA通过州立图书馆拨给公共图书馆的资金,联邦政府拨给州立图书馆或图书馆协作提供服务使地方图书馆受益的其他专项资金并没有包括在内,因为这笔资金并非所有公共图书馆都能获得。

② 这笔资金包括对图书馆捐赠的资金、利息、图书馆罚款资金、图书馆服务收费资金。

③ 其他支出是指包括装订、维修或更换已有的设施、计算机硬件软件、网络连接设施及支付给顾问、律师的费用等,不含馆藏和人员支出。

④ 包括所有电子类型的资料,如电子图书、电子期刊、政府文档、数据库、地图、电子图片、图书馆数字化的馆藏等。

⑤ 包括缩微资料、音频、视频、DVD和其他新型资料。

共图书馆的发展。《图书馆服务法》是一项短期的联邦专项拨款法,授权联邦政府于1957—1966年间,每年拨款750万美元资助各州开展农村公共图书馆示范活动。待示范项目成功后,州与地方政府必须继续提供资金。由此可以看出,《图书馆服务法》的颁布是联邦政府第一次以法律的形式从国家层面确立公共图书馆经费保障制度。该法律较为全面地涵盖了公共图书馆经费保障的多个方面:明确公共图书馆资金投入的主体为联邦政府(州政府配套资金不得低于34%),资金投入的数量为每年750万美元,资金的管理机构为州立图书馆机构,资金的分配为“项目—申请—拨款”的方式,资金的使用范围是农村地区的公共图书馆。

2.1.2 《图书馆服务与建设法》

1963年,肯尼迪总统在提交国会的一份教育咨文中对公共图书馆的地位进行了陈述,指出公共图书馆是继续教育的重要资源,但美国还有1,800万公众没有享受到任何地方的公共图书馆服务,还有1.1亿公众只能获取不充分的公共图书馆服务。且图书馆建筑也缺乏足够的空间和现代化的设备,很多社区使用的公共图书馆建筑是最老的政府建筑之一。在美国中西部,超过30%的图书馆建筑建于1910年前,85%建于1920年前。因此,肯尼迪总统建议修改LSA并授权一个为期3年的项目,以提供经费用于建设和运营农村和城市图书馆^[6]。1964年2月,新上任的约翰逊总统签署了《公共法》(Public Law)88—269号,即《图书馆服务与建设法》(Library Service and Construction Act, LSCA)^[7]。LSCA继续授权联邦政府向各州提供专项拨款。LSA只允许各州将资金用于图书馆推广服务,LSCA则规定专项拨款除可用于推广服务之外,还可用于新建图书馆建筑或已有建筑物的修葺维护,并单独设立一项建设经费的条款^[8];LSCA同时取消LSA仅资助人口一百万以下地区的限制,将援助范围扩大到所有地区^[9]。

值得一提的是,1966年LSCA并没有失效(原计划仅资助3年),事实上它的有效期长达

32年(1964—1996年),是美国图书馆法历史上有效期最长的一部法律。这是因为每次LSCA即将到期时,美国国会两院都会出现相应的立法修订案,要求对它进行修订或延期^[7],而且LSCA每次修订都会逐步提高国家的拨款额度,并且逐步扩大联邦资金的使用范围。由此可见,美国社会对公共图书馆建设的重视程度。美国公共图书馆正是在法律保障下才获得了持续的经费支持,奠定了健康发展的基础。

2.1.3 《图书馆服务与技术法》

20世纪90年代,《图书馆服务与建设法》已无法满足信息社会中图书馆的需求,1996年10月1日比尔·克林顿总统于104届国会上签署了新的《图书馆服务与技术法》(Library Services and Technology Act, LSTA)^[10]。1996年的《图书馆服务与技术法》标志着州图书馆工作重点的又一次转移。法案从以前法律规定的“只包括公共图书馆”扩大到包罗所有类型的图书馆;还特别规定了由联邦博物馆和图书馆服务机构(IMLS)而不是由教育部来专门负责联邦拨款的管理;同时,LSTA法案从重视图书馆建筑转移到偏重于技术的发展,以适应新的信息技术环境下图书馆服务的相应变化。这也反映出美国公共图书馆法律修订紧跟时代脚步,提示我们只有紧扣时代脉搏才可能保证公共图书馆事业的健康发展。

2.1.4 法案对比分析

笔者对联邦《图书馆服务法》、《图书馆服务与建设法》、《图书馆服务与技术法》三部图书馆法律进行了内容分析。后两部法律实际上是由《图书馆服务法》发展演变而来,三者是相互继承与发展的关系。从这三部法律的名称上可看出每部法律资金资助的重点方向(见表1)。同时,三部法律资金资助范围也在不断调整,总体上经费是不断增加的,因为联邦拨款的目的是在全国范围普及基本的公共图书馆服务^[11]。此外,将联邦政府资金管理与分配的责任由教育部移交给新成立的博物馆与图书馆服务机构(IMLS),也体现出图书馆逐步得到重视、地位逐渐提高。

表 1 联邦图书馆三部法律对比^[12]

名 称	年份	目 的	主要内容	资助金额 (美元/每年)
图书馆服务法 (LSA)	1956	农村地区推广公共图书馆服务	规定联邦政府拨款援助农村公共图书馆建设	750 万
图书馆服务与建设法(LSCA)	1964	向所有没有公共图书馆或不足的地区提供服务	增加经费,废除限制图书馆服务规模的规定	2500 万
图书馆服务与技术法(LSTA)	1996	通过技术手段加大信息的利用力度,通过特殊服务扩大信息的提供范围	经费逐年上升,涵盖到各类图书馆,促进馆际互借、信息共享和网络建设	1.5 亿

2.1.5 联邦立法保障经费的特点

笔者认为,美国联邦立法对图书馆的最大意义在于保障了政府直接向图书馆提供经费。仔细对比上述三部图书馆法的具体内容可以发现,相关法律明确规定的事项有:①明确联邦政府对公共图书馆拨款责任;②联邦政府拨款具体数额,规定各州每年度对图书馆事业的投入不能低于上一年度水平,否则该州所获联邦拨款将相应减少;③资金的管理、分配和监督机构为各州的州立图书馆或类似机构,并明确规定了管理机构收取管理费额的最高额度;④获得拨款的条件:各州提交一份 5 年计划并经由各州立图书馆机构上交给教育部(或 IMLS);获得拨款的途径为“项目—申请—拨款”;⑤资金的分配方式,联邦政府首先向各州平分最低数量的保障拨款,之后根据各州人口与全国人口数量比例再次分配。各州要想得到全额拨款就必须投入配套资金,以达到最终所得资金总数中,联邦拨款不低于 66%,州政府配套资金不低于 34%(美国的实际执行情况是,各州的配套资金通常以州的人均收入和国家人均收入比例进行投放);⑥资金使用方式严格按照法律规定专款专用,例如 LSTA 规定 96% 的资金必须用于提升图书馆的信息技术应用和针对弱势群体提供特殊服务。

2.2 各州图书馆法关于经费的规定

2.2.1 州图书馆法的立法基础

美国大多数州公共图书馆的立法基础是州

立法机关制定的普通公共图书馆法。以法律授权的形式建立公共图书馆,通过提供税收支持图书馆的维护和运营,并且规定图书馆的管理方式。

每个州有一部或多部普通公共图书馆法。在一些管辖区被收集起来单独放于州制定法或州法典中“图书馆”标题之下。例如伊利诺伊州,在其州法中将图书馆列为第 75 章(Illinois Compiled Statues Ch. 75)。有的州也将图书馆法置于城市或教育法案之下。例如,加州法律和纽约州法律中关于图书馆的条例,多数集中在“教育法案”和综合法律中。另外,一项法律也可能涵盖所有类型的公共图书馆,如城市、村、镇和县公共图书馆。值得注意的是,美国各州有关图书馆法律的内容和形式虽然相似,但没有完全一样的,并且存在方式也有差别。

尽管如此,普通公共图书馆法都会规定授予州的立法责任,鼓励和支持公共图书馆的发展,其中有三个主要的条款^[9]:

①立法机构授予城市建立公共图书馆的权利,一般把建立公共图书馆的权利授予市、县、村、乡等地方性政治实体。②授权地方政府为公共图书馆服务征税的权利。大多数的州法允许以建立和(或)维持公共图书馆为目的征收最高财产税率。除了少数特批的图书馆外,这一权力授予地方政府,而不授予图书馆董事会。③规定公共图书馆的管理方式,一般由董事会进行管理。通常有对受委任或选举产生的董事

会人数、任期、权限与责任的详细说明。

因为征税的缘故,大多数法律都强制规定图书馆要永远免费,为其服务单元内的居民服务,图书馆的董事要采纳合理的规则和制度。此外,图书馆征税的补充条款也很重要。一些法律规定所征税应存于一个专门的基金(命名为图书馆基金),不得与政府给予的其他经费混在一起^[9]。

2.2.2 各州图书馆法有关经费之规定

从各州普通公共图书馆法所规定的内容来看,关于本地政府为公共图书馆征税的经费保障条款是一项具有普遍意义的关键条款。另据1926年ALA一项有关美国公共图书馆调查显示^[13],各州的图书馆法中对于公共图书馆征税的规定主要有三种:①最高征税率,在很多州每年征税税率不能超过一定上限,例如科罗拉多、印第安纳、密西根等州规定征税的税率不超过1厘(mill),此外还有的州根据人口数量来确定税率,例如亚利桑那州规定人口超过5,000税率为0.5厘,人口低于5,000税率为1厘;②最低征税,例如科罗拉多州规定人口超过10万,税率至少为0.25厘;③税率由图书馆董事会决定。值得注意的是,虽然此项调查年代久远,如今美国的征税税率已发生很大变化,但这三种征税的方式至今在美国仍被普遍采用。

3 美国公共图书馆经费的标准保障

美国作为世界上图书馆法制建设最为完善的国家之一,不仅有国家级的图书馆法,还有一系列相关的条例、标准、规则。其中《公共图书馆标准》是在各类图书馆标准中制定最早,同时也最受图书馆界重视的标准。

3.1 国家级公共图书馆标准

1933年,美国图书馆协会出版了第一个国家级的《公共图书馆标准》,1943年公共图书馆协会又发布《公共图书馆战后标准》。1956年,联邦《图书馆服务法》的颁布也影响了一系列图书馆标准、条例的制定。其中包括1956年美国图书馆协会通过的《公共图书馆服务:评估指南及最低标准》。1964年,联邦《图书馆服务与建

设法》的执行,又进一步推动了美国各类图书馆系统的发展,进而促使美国公共图书馆协会1966年公布《公共图书馆系统最低标准》。

3.1.1 《公共图书馆标准》

第一次世界大战之后,美国经济不景气,公共图书馆经费受到直接影响。在1933年美国历史上最严重的经济危机下,产生了第一份公共图书馆标准。这份由美国图书馆协会颁布的《公共图书馆标准》(Standards for Public Libraries)内容分为5个部分:公共图书馆宗旨、人员、藏书、服务评价和经费。此标准中提出图书馆经费的最低标准为“每人每年缴1美元”,这一标准首次开创了以人均方式作为公共图书馆经费的标准,并可作为各馆向州政府争取经费补助的依据,被视为此后公共图书馆标准的楷模^[14-15]。

3.1.2 《公共图书馆战后标准》

1943年美国图书馆协会下属的公共图书馆协会颁布《公共图书馆战后标准》(Post-War Standards for Public Libraries)。该标准最大的特点在于正式提出了“大单元”(the larger unit concept)的观念,指出“公共图书馆服务单元的大小——人口、面积和支出决定着图书馆服务的特征和效率,是最需要考虑的重要因素”。该标准规定,有效的服务单位为25,000人左右,最低经费为25,000美元,这一服务单元要由地方、州、联邦政府三方面互相配合,采取合作或集中编目及采购方式,设置罕用书籍寄存处,以及提供区域性书目中心等相关服务。从这一标准可以看出,该标准实际上延续了1933年标准人均1美元的规定,但是其突破在于合理地规划了经费的使用单元,还指出更有效的服务单元应考虑更多的经费,即人均经费更多。因此,在随后的财政标准一章中,有关经费的规定阐述得更加详细。为了紧随公共图书馆服务的变化形势,等于或多于25,000服务人口时,支持图书馆的最低服务的经费标准为人均1美元,尚可的服务标准为人均1.5美元,优越的服务标准为人均2美元。同时标准也规定了公共图书馆资金的分配比例:员工工资55%,馆藏25%,其他20%^[15]。

3.1.3 《公共图书馆服务:评估指南及最低标准》

1956年6月,ALA公共图书馆标准修订协调委员会发布了《公共图书馆服务:评估指南及最低标准》(Public Library Service:A Guide to Evaluation,with Minimum Standards)。1956年的标准出现得恰到好处,因为当时的图书馆正在为战后的发展做准备,资金也更加充裕,图书馆的使用率在50年代早期也开始上升,公共图书馆的发展一片光明。此外,1956年标准颁布时,LSA也顺利通过^[16]。

此标准的重大改变是不采用按服务等级定人均若干美元的计算方式,以避免造成大馆、小馆负荷不均的不合理现象。而是采用按服务人口数量分级别制定经费标准,将经费标准另行出版,作成辅编,以便随时修订^[16]。辅编中规定全县市图书馆系统人均3.41美元;人口十万的

工商业中心,城市图书馆人均2.92美元;人口十万的市、县系统人均3.01美元;人口二十万的大都会区域系统人均2.60美元。

3.1.4 《公共图书馆系统最低标准》

1966年美国公共图书馆协会决定重新制定最低限度的标准,而且供图书馆系统专用,故名为《公共图书馆系统最低标准》(Minimum Standards for Public Library Systems),于1967年出版。该标准的结构为66条指导原则,其下又列出若干具体办法。

随着联邦LSA和LSCA对地方图书馆资金的支持,这一标准也再次重点强调了联邦政府对于公共图书馆资金的重要责任:“联邦政府应当制定对全州图书馆服务业务进行补充和奖励的国家计划,并且从财政方面予以支持。”^[17]

3.1.5 四个标准中关于经费事项的比较分析及标准的贡献

表2 四个公共图书馆标准经费规定情况^[18]

年 份	经费规定
1933 年	每人 1 美元
1943 年	最低限度服务,每人 1 美元 尚可服务,每人 1.5 美元 优越标准,每人 2.00 美元
1956 年(辅编)	①人口五万的小城市及农业区、全县市图书馆系统,每人 3.41 美元 ②人口十万的工商业中心、城市图书馆,每人 2.92 美元 ③人口十万的市、县系统,每人 3.01 美元 ④人口二十万的大都会区系统,每人 2.60 美元
1959 年修订(辅编)	①人口五万的小城市及农业区、全县市图书馆系统,每人 3.96 美元 ②人口十万的工商业中心、城市图书馆,每人 3.44 美元 ③人口十万的市,每人 3.01 美元 ④人口二十万的大都会区系统,每人 2.60 美元

标准的更替,反映出时代的变化和环境的改变。1933年,公共图书馆首次开创了以人均经费的方式作为衡量公共图书馆经费的标准,为以后标准的制定打下了基础。随后1943年的战后标准也采取人均方式衡量公共图书馆的经费,突破之处在于采取按服务等级制定经费的

标准,将服务分为最低限度、尚可、优良三个层次。1956年,随着国家图书馆法的制定,美国图书馆协会又重新修订了公共图书馆标准,新的标准采用按服务人口数量分级别制定经费的标准。将经费标准另行出版,作成辅编,以便随时修订(见表2)。

3.2 州公共图书馆标准

在美国,各州在国家制定公共图书馆标准之前就已开始制定州公共图书馆标准。纽约州在19世纪就已建立《公共图书馆标准》,其标准比ALA制定的国家标准更加详细和明确。纽约州不仅建议市内图书馆应提供服务,还将州资助与标准相结合。这实际上就带有法律的强制性性质,如果地方图书馆达不到最低标准,拨款将被扣留。追溯文献可发现,在纽约州和其他州早期的图书馆标准中,这种最低标准的形式被广泛采用。在国家颁布公共图书馆标准之后,有的州直接采纳国家标准,而个别州并未因为ALA制定的国家公共图书馆标准的出版而停止尝试制定本州的标准,他们在制定本州图书馆标准的同时结合自身情况谨慎地应用国家标准^[19]。继1966年标准颁布之后,美国图书馆学界认识到,在国家多元化的形势下施行统一标准显然不太切合实际,因此美国图书馆协会改变策略,使其分支机构美国公共图书馆协会着手帮助各州制定《公共图书馆标准》。之后,美国公共图书馆界在大量调查研究后颁布《公共图书馆计划过程》等重要文件以帮助图书馆员计划和评估图书馆对社区的服务。在这些相关文件的基础上,很多州的图书馆协会和图书馆委员会相继制定并公布各自的《公共图书馆标准》,作为图书馆计划和评估的依据^[20]。很多州的公共图书馆标准也包括量化的指南,详细指出员工数量、馆藏量、服务时间等,这些规定比国家公共图书馆标准的规定更为细致。另一方面,各州标准又与国家标准有显著的不同:随着联邦图书馆法规定资金的注入,以及州提供的配套资金,各州需要决定资金的具体分配形式和方案。于是多数州着手制定标准,采取标准与拨款相挂钩的方式,要求图书馆能够达到特定的最低标准以获得州补助金援助。但是,各州也并不会因为图书馆没有达到最低标准就缩减资金,这只是它们采取的一种激励手段,以带动落后的图书馆努力获取资金并致力于提高服务水平。这种策略与当时图书馆在各州提供服务不充分和图书馆发展还未普及的情况是相适应的。因此,与国家公共图书馆服务标准相

比,各州自身的公共图书馆标准应用更为广泛^[19]。

3.3 各州公共图书馆标准中有关经费规定

根据笔者调查,到目前为止美国50个州仍有35个州有《公共图书馆标准》。一些州关于公共图书馆要遵循的相关规定包含在州图书馆法或管理规则里面^[21]。各州《公共图书馆标准》中包括的主题多种多样,如:政府/治理、员工能力/训练、需求评估、长期计划、财政支持、设施、馆藏、员工水平、服务时间、资源共享、参考咨询服务、技术、青少年服务、对上级部门的服务、残疾人服务、对少数人的服务、政策发展、知识自由、公共关系/市场营销/主张、委员会培训、物理空间规模等主题。资金是图书馆一切活动的经济保障,因此各州标准中几乎都有关于公共图书馆资金的相关内容,标准中州与州之间关于财政支持的规定有很大的不同。一些州明确规定最低预算,有的以人均经费的方式制定最低额度,还有的以税率作为财政支持的规定。可见,各州对于公共图书馆财政支持的最低标准多种多样,没有统一模式^[22]。另外,标准基本都明确规定了图书馆资金的用途。需要注意的是图书馆资金的分配是以图书馆的发展规划为基础,而不仅仅是形式上的分配。此外,图书馆的资金分配在每年年末时进行相应调整,以适应图书馆变化^[23]。

4 美国公共图书馆经费保障制度的效果及问题

美国公共图书馆经费保障制度确保了美国公共图书馆经费的增长与国家财政支出增长同步。目前美国公共图书馆已向全美97%的公众提供普遍均等的图书馆服务^[11],同时公共图书馆服务也取得了较好的服务效益。尽管如此,公共图书馆经费并不充足,经费保障制度尚存在一定的问题^[24]。

4.1 美国公共图书馆经费的充足性

公共图书馆经费的多少与国家经济水平密

切相关。从公共图书馆发展过程来看,公共图书馆的经费总体上是随着经济的增长在曲折中逐渐增多的。但是逐渐增多的经费在公共图书馆发展的各个阶段仍不充足,甚至在 20 世纪 50—70 年代公共图书馆经费最为富足的时候,图书馆所获得的经费与其他公共服务机构相比,无论是在政府公共服务机构支出经费中所占比例还是在公共图书馆经费的增长速度方面都处于弱势,公共图书馆没有竞争力。政府并没有按照图书馆法所规定的授权拨款数量进行拨款,所有公众平等利用图书馆的最初目标没有达到。近年来,公共图书馆经费不足的状况愈演愈烈,尽管公共图书馆经费数量逐年增加,但与通胀率相比,公共图书馆所获得经费的实际购买力降低,资金事实上为负增长。2004 年,地方政府对教育机构、公共福利部门、卫生、警察防火和公用事业支出经费中,图书馆经费所占比例仅为 1%^[25]。从全国来看公共图书馆总收入经费占 GDP 的比例平均为 0.7848‰。并且

联邦和州在 2008 年经济低迷之后都计划削减公共图书馆的经费。所以,从长远来看,公共图书馆开展的服务越来越多,公共图书馆的经费却面临严重的挑战^[25]。由于公共图书馆需要负担较高的人事成本,当经费不足时馆藏预算通常是最易被削减的^[26]。

4.2 美国公共图书馆提供服务的公平性

目前,美国公共图书馆覆盖范围广,公众基本都能方便地获得普遍均等的公共图书馆服务。但是,由于美国各州经济水平的不同,造成了各地公共图书馆在提供服务能力方面仍存在差异。2009 年,美国《图书馆杂志》对美国公共图书馆进行过一次随机问卷调查,如图 1 所示,人均经费在 59.1 美元和 25.93 美元之间,相差 2.28 倍。人均流通量在 15.34 册和 5.2 册之间,相差 2.95 倍。因此,今后美国政府如何缩小地区差异,平衡各州公共图书馆均衡发展成为一个重点和难点问题。

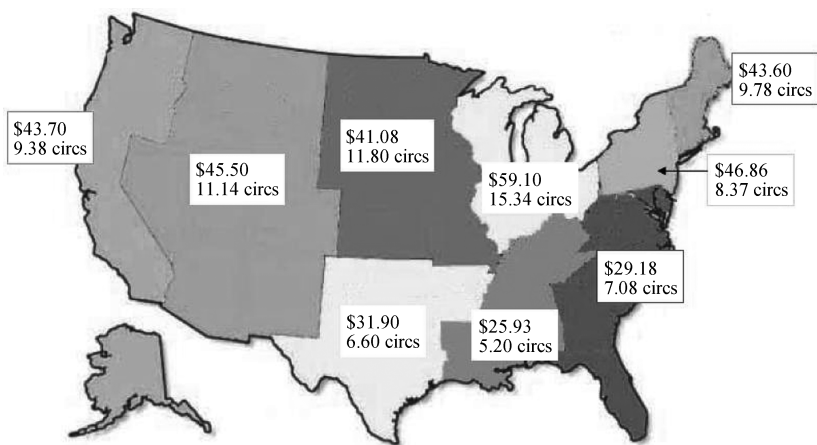


图 1 2009 年美国公共图书馆地区差异^[27]

4.3 美国公共图书馆的服务效益

美国公共图书馆在经费保障制度的实施下取得了较好的服务效益,体现在公共图书馆服务一系列指标都呈增加的趋势,例如馆藏总量、流通量、访问量、文献利用率、每千人到访用户流通量都逐年增长^[24]。而且,在网络技术的冲击下,公共图书馆的访问量和借阅量并未因此

而减少,同时公共图书馆的网络服务利用量也呈现增加趋势。公共图书馆在取得较好服务效益的同时,也取得了较好的经济效益,促进了美国经济的增长。2008 年当美国经济危机袭来时,公共图书馆对此最先做出回应:公共图书馆应该并且在将来也是为国家提升就业率和经济发展做出贡献的一员^[28]。于是,公共图书馆克

服经济困难,在危机中发挥了重要作用,更多的美国人到访公共图书馆免费借阅图书、杂志、CD,浏览在线招聘信息、继续教育信息和政府援助信息以及获得满足招聘条件的技术培训,等等。

另据 2009 年 ALA 委托进行的一项电话调查显示,超过 2.17 亿美国人认同或者强烈认同公共图书馆改进了社区居民的生活质量,超过 2.22 亿美国人认同或者强烈认同因为公共图书馆提供了免费的馆藏和资源,在给予每个人成功的机会方面发挥了重要的作用。并且,从全国范围来看,71.4% 的公共图书馆是居民所处社区唯一能够免费获取服务的场所,对于乡村图书馆来说,这一数据增加到 78.6%^[29]。这些调研结果充分体现了公共图书馆存在的价值。

4.4 存在问题

首先,尽管公共图书馆经费总量增加,但是增加的速度仍抵不过通货膨胀率,而且在经济低迷时,联邦拨款减少,州政府亦削减资金。在这种特殊情况下,任何公共图书馆资金的增加都只能依靠地方政府。其次,美国公共图书馆存在严重的地区差异。再次,尽管公共图书馆技术基础设施已经更新,但是很多图书馆依然面临维持和提高自身公共访问技术环境的挑战。计算机数量不足和检修故障等问题仍成为制约公众使用的障碍^[24]。

这些问题的存在,很大程度上归因于公共图书馆经费不足。经费不足的一个重要原因就是经费在不同级别政府之间的分配不公平,各级政府拨款应占图书馆经费的比例并未达成共识^[24]。这阻碍了公共图书馆对现代社会信息、教育、文化需求做出快速的反应,阻碍了公共图书馆的迅速发展^[30]。首先,美国三级政府体制自身存在缺陷,使州政府层面缺乏协调和控制,限制对地区和地方公共图书馆系统的支出资金,并且缺乏反馈机制。而在地区和地方图书馆系统层面对于社会快速改变和需求的增加则缺乏指导^[31]。其次,联邦资金分配需要考虑两个基本因素:人口和收入。联邦政府对各州的拨款资金首先按照各州人口与全国人口的比例

分配给州立图书馆机构。各州要想得到完全拨款必须投入州的配套资金,配套资金数量为全部资金数量(联邦资金加上州配套资金)的 33—66%,各州的配套资金以州的人均收入和国家的人均收入比例进行投入,这样的话,低人均收入的州配套的资金就少^[11]。因此,在争夺联邦补助的竞争中,经济落后地区往往处于不利地位。再次,联邦政府对公共图书馆实际拨款数量与法定授权拨款数量不符,同时也没有考虑各州经济的差异,这就造成来自联邦政府的资金缩减,公共图书馆服务经费仍然主要是依靠地方政府^[32]。

5 启示与借鉴

美国公共图书馆经费保障制度实际上是一种依法保障公共图书馆经费的制度体系,通过国家颁布立法,实现全美图书馆事业协调发展,各州根据自身情况颁布各州的立法,并且根据法律制定各种更具操作性的图书馆服务标准。这种制度形成的主要动力不仅仅是因公民对图书馆事业的需求而推动的,更是由于居民“获得图书馆服务”的民主权利逐渐深化和扩展的过程而推动的。在公众的需求和热心图书馆事业的倡导者推动下,政府对公共图书馆事业的发展做出了这种经费保障制度的安排。美国联邦政府由于实行了分散管理的模式,导致了州和地方公共图书馆管理的高度自治,公共图书馆被视为地方政府的责任。因此,经费保障制度从地方到州、联邦政府自下而上确立。但是,地方财政能力有限,当地方财政无法较好地解决农村图书馆发展的瓶颈问题时,联邦政府通过拨款的形式致力于解决在全美之内具有普遍意义的一些问题,如发展农村地区的公共图书馆服务、图书馆馆舍的兴建、图书馆技术的应用,并且最终以国家立法的形式明确其主要责任,这样就较大程度上保障了联邦拨款的持续性和稳定性。

目前,我国公共图书馆事业发展总体水平不高,且地域差距过大,公共图书馆经费保障存在一些问题,县级公共图书馆面临的主要矛盾

是经费短缺^[33]。2009年,我国省级公共图书馆的总数占全国各级公共图书馆总数的1.3%,地市级公共图书馆占全国公共图书馆总数的11.26%,但二者的经费收入分别占到了全国公共图书馆总经费的25.7%和24.9%。县级公共图书馆的总数占到了全国各级公共图书馆总数的87.4%,其经费收入占全国公共图书馆总经费的39.7%^[34]。可见,县级公共图书馆经费不足问题比较突出,县级图书馆的发展已成为制约中国公共图书馆事业发展的瓶颈^[35]。

当前中国县级及以下公共图书馆这种发展现状与20世纪初美国面临的发展农村公共图书馆事业时的状况极其相似,即地方政府没有足够的财政能力去发展农村地区公共图书馆服务。并且,随着近年来公众对获得公共图书馆服务权利意识的觉醒,国家对公共图书馆事业发展的日

益重视。对地方公共图书馆的发展经费问题较好的解决方式就是通过中央政府介入,发挥中央集中领导的优势,在国家层面建立起保障经费制度的法律体系,以解决经费不足的问题。由此,我国可以考虑借鉴美国公共图书馆经费保障制度的思路,采取国家立法专项拨款的方式对县级公共图书馆发展进行资金援助,并由此带动省市级政府的配套拨款。法律的制定可考虑以美国图书馆法为参照,内容上明确政府对公共图书馆的拨款责任,拨款具体数量,资金的管理、分配和监督机构,获得拨款的条件、资金的分配方式与资金的使用方式等。并且,依据法律内容颁布各种配套的实施细则和条例使之能够落到实处。总之,美国公共图书馆经费保障制度相对成熟,希望可以借他山之石,为我国公共图书馆的发展提供有益的借鉴。

参考文献:

- [1] Joecke C B, Winslow A. A national plan for public library service prepared for the committee on postwar planning of the American Library Association[M]. Chicago: American library association, 1948: 96.
- [2] 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.
- [3] 孙桂秋. 尼克松政府新联邦主义探析[D]. 吉林: 东北师范大学, 2007: 33. (Sun Guiqiu. Analysis of the Nixon administration's new federalism[D]. Jilin: Dongbei Normal University, 2007: 33.)
- [4] 王惠君. 图书馆丰富你的生活——“中美图书馆馆长交流项目”考察报告[J]. 图书馆建设, 2009(12). (Wang Huijun. Libraries enrich your life——Report of China - U. S. librarians professional exchange project [J]. Library Development, 2009(12).)
- [5] Prentice A E. Financial planning for libraries[M]. Lanham, Md.: Scarecrow Press, 1995: 126-128.
- [6] Holley E G, Schremser R F. The library services and construction act: An historical overview from the viewpoint of major participants[M]. Greenwich: JAI Press Inc, 1983: 33-34.
- [7] 孙冰. 美国联邦图书馆法研究[D]. 北京: 北京大学, 2010: 36-37. (Sun Bing. The research of American federal library laws[D]. Beijing: Peking University, 2010: 36-37.)
- [8] Kent A. Encyclopedia of library and information science V15[M]. New York, N. Y.: Marcel Dekker, Inc., 1968: 341.
- [9] Ladenson A. Library law and legislation in the United States[M]. Metuchen, N. J., & London: The Scarecrow Press, Inc., 1982: 16-18.
- [10] Manjarrez C, Brooks L C, Langa L. A catalyst for change: LSTA grants to state program activities and the transformation of library service to the public [R]. Washington, D. C.: Institute of Museum and Library Services, 2009.
- [11] Riddle W. Library services and construction act: Reauthorization issues[R]. Washington, D. C.: Library of Congress, Congressional Research Service, 1994.
- [12] 蒋永福. 图书馆学通论[M]. 哈尔滨: 黑龙江大学出版社, 2009: 308. (Jiang Yongfu. Introduction to library science[M]. Harbin: Heilongjiang University Press, 2009: 308.)
- [13] Service to readers in public libraries and in college and university libraries[M]//American Library Association. A

- Survey of Libraries in the United States. Volume Two. Chicago: American Library Association, 1926: 245 - 247.
- [14] Library organizations; American library association[J]. Library Journal, 1922, 42(1).
- [15] American Library Association, Committee on Post-War Planning. Post-war standards for public libraries[M]. Chicago: The Association, 1943: 56.
- [16] Martin L A. Standards for public libraries[J]. Library Trends, 1972, 21(2).
- [17] 宋运郊. 美国公共图书馆系统的最低标准(续一)[J]. 黑龙江图书馆, 1984(3). (Song Yunjiao. Minimum standards for public library systems[J]. Heilongjiang Library, 1984(3).)
- [18] 萧频盛. 美国公共图书馆服务标准之沿革(下)[J]. 教育资料与图书馆学, 1989, 26(4). (Chiau Pincheng. The development of American public library standards[J]. Journal of Educational Media & Library Sciences, 1989, 26(4).)
- [19] Rohlf R H. Standards for public libraries[J]. Library Trends, 1982, 31(1).
- [20] Florida Library Association. Standards for Florida public libraries[R]. Florida: Florida Department of State, State Library and Archives of Florida, 2006.
- [21] 刘璇, 王萱. 美国公共图书馆标准概括及启示[C]//中国图书馆学会年会论文集2008年卷. 北京: 国家图书馆出版社, 2008: 241. (Liu Xuan, Wang Xuan. The general situation of public libraries standards in America and its inspiration[C]//Proceedings of Library Society of China Annual Meeting 2008. Beijing: National Library of China Publishing House, 2008: 241.)
- [22] Weech T L. Public library standards and rural library service[J]. Library Trends, 1980, 28(4).
- [23] The Public Library Standards Committee. Standards for Kansas public libraries[R]. Kansas: The State Library of Kansas, 2006.
- [24] 刘璇. 美国公共图书馆经费保障制度研究[D]. 北京: 北京大学, 2011: 187. (Liu Xuan. Research on the American public libraries funding guarantee system[D]. Beijing: Peking University, 2011: 187.)
- [25] Rosa C D, Johnson J. From awareness to funding a study of library support in America[R]. Dublin, Ohio USA: OCLC, 2008.
- [26] Oder N. Budget report 2002: A precarious holding pattern[EB/OL]. [2010-10-09]. <http://www.library-journal.com/article/CA267687.html?q=budget+report>.
- [27] Oder N. Budget report 2009: Adjustment time [EB/OL]. [2010-10-09]. <http://www.libraryjournal.com/article/CA6625159.html?&rid=&q=budget+report>.
- [28] ALA. A perfect storm brewing: Budget cuts threaten public library services at time of increased demand[R]. Chicago, Illinois: ALA Office for Research & Statistics, 2010.
- [29] Noonan F S. Rules, regulations, and codes covering grants-in-aid to public libraries[J]. Library Trends, 1960, 9(1).
- [30] Alternatives for financing the public library[R]. Washington, D. C.: Superintendent of Documents, U. S. Government Printing Office, 1974.
- [31] Ernest R. Deprospro J R. Federal Funds in Governance of Local Library Institutions; A Reappraisal[J]. Library Trends, 1977, 26(2), 195 - 206.
- [32] Casey G M. Administration of state and federal funds for library development[J]. Library Trends, 1978, 27(2).
- [33] 吴洪珺. 公共图书馆经费保障机制研究[J]. 中国图书馆学报, 2010, 36(3). (Wu Hongjun. Study of financial support mechanisms for public libraries[J]. Journal of Library Science in China, 2010, 36(3).)
- [34] 《中国图书馆年鉴》编委会编. 中国图书馆年鉴[M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2010: 614 - 615. (China Library Yearbook Editorial Committee. China library yearbook[M]. Beijing: Beijing Library Press, 2010: 614 - 615.)
- [35] 李国新. 我国公共图书馆事业进一步发展的突破口——县级图书馆的振兴与乡镇图书馆的模式[J]. 图书馆, 2005(6). (Li Guoxin. The key to the further development of the public library enterprise in our country——The revitalization of the county libraries and the mode of the villages and towns libraries[J]. Library, 2005(6).)

刘璇 杭州师范大学图书馆馆员, 博士。

通讯地址: 浙江省杭州市下沙学林街16号。邮编: 310036。

(收稿日期: 2012-05-21)