

从公共图书馆角度解读《公共文化服务保障法》

王玲芝（福建省图书馆 福州 350001）

摘要 《中华人民共和国公共文化服务保障法》是文化立法领域的一个重要基础性法律，是公共文化立法的一大突破性进展，它的出台具有特殊的时代背景与时代意义。该法的正式实施，对于公共图书馆的发展具有重要意义。新时代背景下，每一位公共图书馆馆员都应该认真解读保障法，分析其为公共图书馆发展带来的新机遇与挑战，从它所提出的基本化、规范化、均等化以及标准化 4 个方面改进工作，让公众能够真正享受社会主义文化发展成果和公共文化服务。

关键词 公共图书馆 公共文化服务保障法 图书馆建设

2017 年 3 月 1 日，《中华人民共和国公共文化服务保障法》（以下简称《保障法》）正式实施，共 65 条。《保障法》的出台，使我国公共文化服务领域有了第一个基础性、全局性的法律规范，是我国文化立法领域尤其是公共文化服务方向的一大突破性进展，为保障和加强公共文化服务的规范化管理提供了明确的法律依据，填补了我国文化立法领域内的空白，为全面建设社会主义文化强国提供了坚实的法律保障。公共图书馆作为重要的基础公共文化服务单位，《保障法》的实施为我们的新时期建设提供了新的机遇与挑战。如何正确解读《保障法》的原则和条款内容，是每一位图书馆员的重要任务。

1 《保障法》出台的背景

改革开放以来，我国的公共文化建设取得了许多显著成绩。但由于长期以来政治、经济以及历史的原因，我国目前的公共文化服务已经无法满足公众日益增长的精神文化需求，在设施建设、服务方式、服务内容、运行机制、制度保障、监督评价等方面都缺乏系统性的保障。文化领域的法律规范处于缺失状态，已经成为我国法治建设的一块“短板”。在这样的时代背景下，党中央制定了十年文化立法规范和年度计划，党的十八届四中全会上明确提出制定公共文化服务保障法。全国人大教科文卫委员会牵头启动了公共文化服务保障法立法工作，历时 3 年，经征求各界建议，多次修改完善，2016 年 12 月 25 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上通过。

2 《保障法》为公共图书馆提供的新机遇

2.1 制度建设

《保障法》的出台，让公共图书馆的整体工作有法可依，也有利于保障各项工作的成效和水平。该法不仅首次明确了政府的责任主体地位，也将鼓励和支持社会力量参与上升为法定原则，形成政府主导、社会积极参与的良好模式。更为重要的是，《保障法》的成功实施为《公共图书馆法》的出台起到了重要的引领推动作用。

2.2 硬件设施

《保障法》对公共文化硬件设施提出了一系列规范，对硬件设施完善发展起到重要的推动作用；将包括公共图书馆在内的各类公共文化设施建设纳入国民经济和社会发展规划，为解决公共文体硬件设施规范管理，解决侵占文化用地等问题，将许多行之有效的政策规定及各类成功经验上升到法律层面。

2.3 资金保障

各级公共图书馆作为公益性公共文化服务单位，常会遇到经费投入不足以及缺乏保障的困难。《保障法》中详细规定了以政府为主体对公共文化服务的各项投入以及补助。在公共财政的体制框架下，稳定高效的财政支持能够保障公共图书馆的健康稳定发展，更好地为公众提供服务，解决文化服务资金不足等问题。

2.4 人才资源

《保障法》中规定了多项有利于公共文化服务事业的人才队伍建设的政策，如规定政府需根据实际需要，合理配置岗位，配备专业人员；鼓励和支持人才到基层从事文化服务工作；支持公共文化服务理论研究，加强培育专业人才等。这些政策保障了各级图书馆尤其是基层图书馆的人才队伍健康发展、合理配置，鼓舞了基层文化工作者的士气。

3 《保障法》对公共图书馆提出的新挑战

3.1 基本化

文化权利是宪法所规定的基本人权，保障公民的文化权利是我国文化立法的核心价值。《保障法》对公共文化服务、公共文化设施等基本概念作出了明确的法律界定，此外还明确将全民阅读、公共数字文化等写入其中，将宪法原则具体化，实现了从行政性“推广”到法律“保障”的升华。保障公民的基本文化权利，为公众提供基本的公共文化产品和服务，是公共图书馆基本职责。此外，《保障法》规定了不少“免费”或“优惠”的政策，既有态度又有力度，但如何让普通民众更便捷地享受公共文化服务的成果，则需要政府以及各公共服务单位的共同努力。服务人民是社会主义文化的本质属性，各级图书馆应从上至下勇于担当，主动作为，拓宽思路，改进服务方式，优化服务内容，始终将保障公民的基本文化权力作为基本准则。

3.2 规范化

当前我国不少基层公共图书馆仍缺乏规范意识，《保障法》将公共图书馆的服务内容及服务方式等基础工作进行了明确的法律规定，这就对现代公共图书馆的规范化提出了更高的要求。实现规范化，包括内部规范的建设与外部监督两方面：

内部规范指的是：公共图书馆要实现规范化建设，首先要从内部各个方面做起。根据《保障法》的相关规定，规范设施设备、规范工作人员素质、规范服务水平、规范安全制度等方方面面，建立健全管理制度和服务规范，建立公共文化设施资产统计报告制度和公共文化服务开展情况年报制度，还需建立健全法人治理结构，不断创新与规范服务方式、服务内容与供给方式。

外部监督指的是：《保障法》立足“权利保障”，侧重“开放思维”，并不意味着放弃监督。多项针对公共文化服务单位的监督机制的确立，是实现公共文化服务规范化的必然要求。公共文化服务公示制度、公众参与的公共文化服务设施使用效能考核评价制度、公共文化服务资金使用监督和公告制度等，都是为了合理划定公共权力的边界，把握好权力与权利、监管与自由之间的平衡。各级公共图书馆应严格遵守相关法规制度，建立行业自律、社会监督等多元化的治理方式。

3.3 均等化

均等化就是要保证人民群众均等地享有基本的公共文化服务。《保障法》明确提出了“保均等”的要求。目前，我国图书馆的投入和发展面临着多重不平衡的现状，作为重要的公共文化服务单位，必须在各

自的服务范围内始终将“保均等”作为各阶段工作的重点。

3.3.1 区域均等化。目前我国图书馆在投入上，东部沿海地区投入较多，中西部地区投入相对较少；在发展上，城市发展较快，硬件设施以及软件资源充足，农村地区尤其是偏远贫困地区设施落后，资源相对匮乏。《保障法》中规定，以多种形式为中西部、边疆地区、农村提供更多投入支持以及服务供给。作为图书馆，必须以此为要求，采取相应措施，在已有的支援农家书屋建设、图书资料下乡等基础上，建立健全总分馆制度，完善图书馆资源建设与流通服务网络，研究更适合这些地区人民群众的服务方式。

3.3.2 对象均等化。《保障法》中规定了为中小學生、残疾人、城市务工人员、农村留守人群、边远贫困地区人口以及军营部队等特殊人群提供相应的公共文化服务以及政策倾斜。这对图书馆的设施建设、服务方式以及服务内容都有了新的要求。馆校配合、无障碍设施配备、个性服务提供等服务都需按照《保障法》的规定加强开展，让所有公众都能享受到公共文化服务。

3.3.3 内容均等化。均等化不是平均化，各公共文化服务单位要结合实际，挖掘自身资源，发挥自身优势，探索公共文化服务建设的均等化发展模式。面向不同的服务受众，各级图书馆应根据实际情况合理分析，提供真正切合受众需求，适合受众特点的服务内容及服务形式，而非盲目追求形式均等，忽视更为重要的服务内容的均等化。也就是通常所说的“送菜”与群众“点菜”相结合，才能提高服务效率，提升针对性，增强实效性，让群众享受到最适合自己的服务内容。

3.4 标准化

标准化是推进包括公共图书馆在内的公共文化服务均等化的基本手段。《保障法》明确规定，国务院根据公民基本文化需求和经济社会发展水平，制定并调整国家基本公共文化服务指导标准；各级人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准，结合当地实际需求、财政能力和文化特色，制定并调整本行政区域的基本公共文化服务实施标准。这些规定都将推动全国范围内的公共图书馆标准化进程。

作为公共图书馆，应该在已有行业标准的前提下，根据《保障法》相关规定，结合当前经济和社会发 展需求，努力形成既符合我国公共图书馆实际，又与公共文化服务体系相配套的标准体系。各级公共图书馆需保证自身设施建设、配置和更新服务内容等符合国家、地区及相关特定标准；根据政府统筹规划，配合构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络，建设公共文化信息资源库，实现基层网络服务的共建共享。全国公共图书馆应共同努力，在完善图书馆标准化建设的过程中，助推实现公共文化服务的均等化，更好地保障广大人民的基本文化权益。

4 结语

2017 年的政府工作报告将发展公共文化服务和文化产业列为今年的一项重点工作，并强调坚持用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量，指出“人民身心健康、乐观向上，国家必将充满生机活力”。建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，无疑是中华民族伟大复兴中国梦的重要组成部分。在实现中华民族伟大复兴中国梦的征途上，文化需要肩负起自身应有的大担当，立时代之潮头，发时代之先声，宏扬中国精神，凝聚中国力量。各级公共图书馆都应转变观念，理顺机制，主动探索，开拓创新，真正把“文化惠民、文化利民、文化为民”的大原则落到实地，让现代公共文化服务体系深入到城乡每个角落、每个人身边。我们图书馆员必须以学习、贯彻《保障法》为契机，加强自身能力建设，切实履行好图书馆职能职责，创新理念以及服务方式，注重服务效能，用快捷、高效的服务，做到让全体公众都能充分享受

到改革开放的文化发展成果和公共文化服务。

参考文献

- 1 王健鹏. 浅谈如何实现基层公共图书馆的服务规范化[J]. 时代报告, 2015(7):338. .
- 2 于雪, 王争. 解中国文化产业发展新势[J]. 瞭望, 2017(12):25-31.
- 3 成琪, 雒树刚. 公共文化服务由政府主导不是由政府包办[EB/OL]. [2017-03-12].
http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201703/12/t20170312_20918154.shtml.
- 4 冯佳. 公共文化服务标准中的公共图书馆[J]. 中国图书馆学报, 2016(5):91-102.
- 5 伟民. 文化立法:从"短板"到提速[J]. 浙江人大, 2016(7):46-49.
- 6 柳斌杰. 依法保护人民群众的文化权益[J]. 中国人大, 2016(5):8-10.

王玲芝 女, 福建省图书馆助理馆员。

(收稿日期: 2017-03-10。龚永年编发。)