

公共图书馆事业法治化的回顾与展望

潘雨亭 包鑫 刘倩雯 张雨琪

(南开大学商学院信息资源管理系, 天津 300071)

摘要: [目的/意义] 自2012年进入文化法治时代, 我国公共图书馆事业法治化建设飞速发展, 2018年《公共图书馆法》的颁布和实施标志着公共图书馆事业法治化建设开启新篇章。[方法/过程] 本文回顾了文化法治时代公共图书馆事业法治化建设的成果, 在此基础上, 结合《“十四五”公共文化服务体系建设规划》和党的二十大报告所创造的外部政策环境, 尝试对公共图书馆事业法治化建设的未来进行展望。[结果/结论] 提出四条发展对策: 推动法律制定, 优化法治环境; 强化法人治理机制, 达成法治状态; 加强普法宣传, 传播法治观念; 贯彻法治意识, 实现法治秩序。

关键词: 公共图书馆 法治化 公共图书馆法 法人治理 法治意识

分类号: G258.2; D922.16

DOI: 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2023.02.02

公共图书馆是非营利的社会性公益机构, 仅靠政府经费维持运营的特性决定了公共图书馆事业必须依靠法律保障。2022年国际图联IFLA更新的《公共图书馆宣言》中也明确强调: 公共图书馆运营需要有专门的立法保障^[1]。党的十八大以来, 我国公共图书馆事业进入一个新时代——文化法治时代^[2]。我国公共图书馆法的确立伴随着文化法治时代脚步一同到来, 从确定立法工作, 到专家讨论, 到征求意见, 再到公布草案、通过并施行, 期间经历了漫长的过程。自2012年提出《中华人民共和国公共图书馆法》(征求意见稿)公开向社会征求意见, 2017年通过《中华人民共和国公共图书馆法》, 2018年开始实施, 至今历经十余年。党的二十大报告对“健全现代公共文化服务体系”和“全面推进国家各方面工作法治化”工作提出新要求, 更需要通过法治化建设来保障公共图书馆事业长足稳定发展。基于此, 有必要对文化法治时代公共图书馆事业法治化进行总结回顾, 并对未来发展做出展望。

1 公共图书馆事业法治化的主要成就

1.1 地方性法治化建设成果突出

根据习近平法治思想, 法治是人类政治文明的重要成果, 是现代社会治理的基本手段^[3],

[作者简介] 潘雨亭 (ORCID: 0000-0003-3800-2020), 女, 博士研究生, 研究方向为图书馆管理, Email: pyt@mail.nankai.edu.cn; 包鑫 (ORCID: 0000-0002-5273-4386), 女, 博士研究生, 研究方向为图书馆管理、知识管理, Email: baoxinhit@sina.com; 刘倩雯 (ORCID: 0000-0002-0474-238), 女, 博士研究生, 研究方向为知识管理、图书馆管理与服务, Email: 857190342@qq.com; 张雨琪 (ORCID: 0009-0002-4155-8476), 女, 硕士研究生, 研究方向为图书馆管理, Email: 18722613773@163.com。

依法治国是最可靠、最稳定的治理^[4]，一个现代化国家必须是法治国家^[5]。回顾我国公共图书馆立法进程，整体呈现出地方先于中央的特质。因为早期在公共图书馆法律条文的具体细则方面难以达成统一共识，所以国家层面公共图书馆法的确立经历了漫长的过程。而与之相对比，地方性法律法规以地方自我管理为主，制定和实施起来相对更加容易。因此，早在20世纪末，以贵州为代表的各级地方政府就已经开始颁布地方性公共图书馆法律法规，这些法律法规在经费支持、设施建设、资源收藏等方面对地方公共图书馆事业健康发展起到促进作用^[6]。以“北大法宝”数据库收录的现行有效的地方性公共图书馆法律法规为依据，各效力位阶的地方性法规、地方政府规章、地方规范性文件、地方工作文件和行政许可批复共计800条，其中，最早的记录是1996年发布的《北京市文化局关于公共图书馆、文化馆、艺术馆对教师、学生实行优待的办法》，各效力位阶的法律法规数量如表1所示（检索时间：2023年4月14日，检索词：标题检索“图书馆”，检索限制：时效性为现行有效）。

表1 现行有效地方公共图书馆各效力位阶法律法规数量分布表

（单位：条）

地方性法规	地方政府规章	地方规范性文件	地方工作文件	行政许可批复
8	9	174	572	37

地方性法律法规效力位阶最高的是地方性法规，其中，各地区“图书馆条例”数量共计7条（排除了《安徽省实施〈中华人民共和国公共图书馆法〉办法》），具体情况如表2所示。这些图书馆条例从各省市自身条件出发，结合本省市实际情况，对公共图书馆的管理、建设、服务等方面作出规定，体现地方法治建设的主动性，为公共图书馆事业法治化建设创造条件并积累经验。

表2 地方性法规中的图书馆条例简表

立法地区	地方性法规	内容	公布日期	实施日期
四川省	《四川省公共图书馆条例》	总则、设置与职能、文献信息资源、服务与管理、法律责任、附则	2013.07.26	2013.10.01
北京市	《北京市图书馆条例（2016修正）》	总则、发展与保障、图书馆设置、图书馆服务和读者权益保障、文献信息资源建设、法律责任、附则	2016.11.25	2016.11.25
深圳市	《深圳经济特区公共图书馆条例（2019修正）》	总则、公共图书馆的管理、公共图书馆的建设、读者服务、文献收藏、工作人员、奖励与惩罚、附则	2019.09.05	2019.09.05
广州市	《广州市公共图书馆条例（2020修正）》	总则、公共图书馆的设立、公共图书馆的管理、公共图书馆的服务、法律责任、附则	2020.08.20	2020.08.20
贵州省	《贵州省公共图书馆条例》	总则、设立、运行、服务、法律责任、附则	2020.09.25	2021.01.01
内蒙古自治区	《内蒙古自治区公共图书馆条例（2022修正）》	21条内容，未分目录	2022.07.28	2022.09.01
湖北省	《湖北省公共图书馆条例（2022修订）》	总则、设立、运行、服务、法律责任、附则	2022.09.29	2022.12.01

1.2 中央层面立法实现从无到有

2012年1月, 国务院法制办公室就《中华人民共和国公共图书馆法(送审稿)》面向各有关部门、机构征求意见^[7], 此为文化法治时代公共图书馆事业法治化的起点。2012年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》, 提出将在“十二五”时期研究制定公共图书馆法^[8]。以此为标志, 公共图书馆事业法治化建设伴随文化法治时代的到来也迈入新的阶段。《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)是我国第一部图书馆专门法, 由第十二届全国人民代表大会常务委员会于2017年11月4日通过, 2018年1月1日起实施。自此, 公共图书馆事业正式迎来“有法可依”的现代法治化新阶段。《公共图书馆法》的颁布不仅在国家层面上健全了文化法律制度, 促进公共图书馆事业法治化, 对公共图书馆事业发展具有历史性意义, 更进一步将党的文化思想上升至国家意志, 为公共图书馆事业的发展提供法律依据、法治思维和法制保障^[9]。

《公共图书馆法》的颁布, 为我国公共图书馆事业奠定法治基础, 为公共图书馆体系建设提供法律支持^[10]; 是公共图书馆事业发展的强大推动力, 起到发展引领作用^[11]; 对我国公共图书馆而言具有里程碑式的重要意义^[12]; 相对明确地界定了公共图书馆的设立与责任、管理与体制机制、引入现代技术、社会力量参与、出版物呈缴本制度等问题, 具有重大历史贡献^[13]。

目前, 以《公共图书馆法》为核心, 我国现已形成自上而下的公共图书馆法律体系。体系包括: 中央层面与公共图书馆直接或间接相关的国家立法, 如《公共图书馆法》《公共文化服务保障法》《著作权法》等; 地方层面的各级地方法规, 如各地公共图书馆条例; 行业层面的规范性文件, 如中国图书馆学会发布的《公共图书馆等级必备条件和评估标准》《公共图书馆业务规范》等。此外, 还有国家标准等, 如《公共图书馆读写障碍人士服务规范》。最终形成以国家立法的专门法为核心、地方法律法规和其他相关法律为基础、政策文件和行业规范为补充的法律保障体系。

1.3 法治化融入公共图书馆事业

文化法治时代, 以相关法律条文为基础进行公共图书馆战略规划的编制与实施, 是公共图书馆事业遵循法治原则的一项证明^[14]。一方面, 中央立法指导公共图书馆整体战略规划, 为公共图书馆事业发展指明道路。例如, “十二五”期间的《公共图书馆法(送审稿)》《古籍保护条例(征求意见稿)》等的论证和形成成为公共图书馆“十三五”战略规划的制定提供法律依据和法律保障^[15]。另一方面, 地方法律条例为地方公共图书馆战略规划编制提供依据。例如, 深圳图书馆参考《广东省公共文化服务促进条例》等指引编制战略规划, 并依照《公共图书馆服务规范》等内容监测战略规划实践效果^[16]。

依照相关法律标准对公共图书馆进行评估定级, 是公共图书馆事业法治化成果的又一有力佐证。自公共图书馆评估定级工作实施以来, 我国公共图书馆事业在办馆条件、基础业务建设与管理、用户服务以及协作协调方面都取得了显著进步^[17]。自第六次评估工作开始: 在政府主导的前提下引入中国图书馆学会作为第三方参与评估, 实现评估主体多元化; 采用信息化数据管理服务平台作为评估工具, 实现从手工评估到自动化评估的重大转变, 体现评估工作智能化; 将群众满意度测评结果纳入评分体系, 职责分工更加明确, 实现评估方式科学化。依法评估定级促

进了公共图书馆事业高质量发展,显著提升了读者满意度,是公共图书馆法治化建设成果的具体表现。

除了战略规划文本的依法编制和评估定级活动的依法开展,文化法治时代以来,法治化从多个角度与公共图书馆事业深度结合,如全民阅读与阅读权^[18]、数字图书馆与著作权法^[19]、公共文化服务与公共图书馆^[20]等。总体而言,随着相关法律法规对公共图书馆设立、运行和服务的逐步规范,结合战略规划文本的引领和评估定级工作的推动,公共图书馆在资源建设、技术应用、管理优化和服务创新等各方面均取得一定的成果,说明法治化建设已给公共图书馆事业带来良性影响,取得良好成效。

2 公共图书馆事业法治化的不足

2.1 法律制定的质与量不足

从法治化概念出发,学界关于法治概念的讨论分为“人治—法治”和“法制—法治”^[21],其中,“法制”概念的两大基本要素是法律和制度,属于制度范畴,是政治上层建筑的范围,而“法治”则属于思想理论范畴,是思想上层建筑的范围^[22]。“法制”以法律和制度为基础,较为完备的“法制”则构成“法治”的基础^[23]。由此可见,法治化建设需以法制为基础,以法律和制度为依据,有法可依、有法必依。考察我国公共图书馆事业法治化,首先就是考察公共图书馆相关法律制定的质与量,目前,公共图书馆事业法治化的法律制定方面仍存在中央立法进程缓慢、地方立法质量不高、法律修订频率较低等问题。

相较于国外图书馆领域专门法,我国《公共图书馆法》的出台确实较晚。我国《公共图书馆法》于2001年启动立法、2017年出台、2018年实施,前后历时长达17年之久,截至目前,法律实施也不过五年,中央立法进程缓慢。在没有法律支撑的前期,许多公共图书馆事业的发展问题是依靠约束力不强、解释力较弱的地方条例等解决的,公共图书馆事业法治化基础薄弱。

根据习近平法治思想,法治化建设要求法律之治和良法善治^[24],即:用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活^[25];将社会主义核心价值观贯穿其中^[26],提高立法质量。目前,地方公共图书馆立法虽然整体数量较多,但从效力位阶来看,立法层次不高,法律效力较低,位阶最高的地方性法规仅有8条,而数量最多的则是位阶较低的地方工作文件,共计572条,那么必然导致地方性法律法规实际执行力较差,对公共图书馆事业的实际规范与引导效果都将大打折扣。目前,地方性法规普遍存在修订频率低的滞后性问题,无法做到与时俱进。例如,《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》于1997年10月1日实施,2019年修正,且不说“试行”二字本身会影响执行效果,改革开放以来深圳经济特区发生翻天覆地的变化,而公共图书馆条例修订的时间间隔竟然跨度22年之久。再者,《北京市图书馆条例》最早于2002年7月18日公布,2002年11月1日施行,2016年修正,时间跨度长达14年。《四川省公共图书馆条例》于2013年10月1日施行,至今将近10年未修订。陈旧的条例不能及时更新、与时俱进,无法适应公共图书馆法治化建设需要,也与公共图书馆事业发展不相匹配。

2.2 未能有效推进法人治理模式

“法治”本身就是相对于“人治”的概念，也就是重视法律和制度的作用而不是少数个人的作用，在这一点上，习近平总书记明确指出“坚持法治、反对人治，对宪法法律始终保持敬畏之心”^[27]。法治化应当做到以法治为核心，坚持法治，反对人治。

公共图书馆达成法治状态的一项重要标志在于由“人治”转为“法治”，即建立一种不以领导个人意志为转移的“法人治理”环境^[28]。当前公共图书馆“人治”现象仍较普遍，法治观念与意识整体薄弱^[29]。法人治理是公共图书馆法治意识的重要体现，《公共图书馆法》第三章第二十三条明确提出“国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构，吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理”。而地方公共图书馆法律的设立运行相关条款中，法人治理内容缺失，法治意识明显缺位。以前文列举的7部地方性法规为例（见表2），梳理其关于法人治理的相关表述，如表3所示，其中仅广州市和贵州省的公共图书馆条例涉及法人治理，并且使用“应当推动”这类态度较为平和的表达。由此可见，虽然已经将法人治理写入《公共图书馆法》，表明国家层面推进法治的重要态度，但由谁建、怎么建、如何建等关键问题没有作出明确指示，并且地方对于法人治理模式的重视程度不足，导致建立法人治理方面仍然具有较大局限性，公共图书馆法治状态暂未达成。

表3 地方性法规中的法人治理相关表述

序号	地方性法规	法人治理相关表述
1	《四川省公共图书馆条例》	无
2	《北京市图书馆条例（2016修正）》	无
3	《深圳经济特区公共图书馆条例（2019修正）》	无
4	《广州市公共图书馆条例（2020修正）》	第八条 市、区人民政府应当推动公共图书馆建立和运行法人治理机制，建立和完善理事会等法人治理机构。理事会由文化行政主管部门、有关行政管理部门、公共图书馆、专业人士、市民等有关方面代表组成。
5	《贵州省公共图书馆条例》	第二十四条 县级以上人民政府应当推动公共图书馆建立健全法人治理结构，吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理。
6	《内蒙古自治区公共图书馆条例（2022修正）》	无
7	《湖北省公共图书馆条例（2022修订）》	无

2.3 法治宣传效果不理想

“法治化”是指法治状态、法治结构向更加理想目标转变的渐进过程^[30]，这既需要法律的规范，也离不开大众的参与^[31]，其中，公民意识是推动法治化建设的重要内驱力^[32]，“法治”概念要求法律为公众知晓，以便被指望服从规则的人们了解规则是什么^[33]。因此，法治化建设应当以人民为中心，发挥民众的主体作用，法治为人民、法治靠人民。此外，法治化建设历程是演进式的^[34]，包括立法、执法、司法、守法各个环节的配合和有效运行，党的十八大报告明确提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的依法治国新十六字方针^[35]。整个环节中贯

彻并体现一套法律原则，蕴含并象征一系列法律理念和精神，这些法律原则、理念和精神有利于维护法律的权威性并保障法律被长期普遍有效遵守，最终体现为法治秩序^[36]。也就是说法治化建设的终极目标是在各个环节体现法治意识，并由法治意识推动法治秩序构建。

无论是以人民为中心的法治要求，还是贯彻法治意识，构建法治秩序的目标，都离不开法治观念的宣传与推广。然而，受中华传统文化中仁、义、礼、智、信等思想观念影响，所形成的“礼治”秩序与现代法治之间存在的矛盾，导致我国公众的法治意识基础较为薄弱^[37]。且在多数公众的认识中，法律仅仅是用来惩戒犯罪的，普遍存在重刑法、轻民法的思想^[38]，对于其他民事法律的了解远远不够，更不要提及公共图书馆相关的文化类法律。亚里士多德关于法治的表述中提到法治的一项重要意义在于“已成立的法律获得普遍的服从”^[39]，表明法治秩序这一终极目标的达成需要社会法治意识的全面觉醒与提高，具体而言就是公众需要对法律和法律的作用有充分全面的了解与认同^[40]。但调查显示，在国内部分地区，仅就《公共图书馆法》而言，普法程度薄弱，尤其是分布密度较高的县级图书馆，工作人员法治意识不强^[41]，对于目前国家唯一的公共图书馆专门法，宣传普法工作未能达到理想效果。此外，围绕公共图书馆法开展的普法工作暂时集中在经济发达地区，未能在全国公共图书馆范围形成全面普法的氛围与局面^[42]，呈现的公众关注意识不强、普法难度高、普法效果差的现状，不利于公共图书馆事业法治化目的的实现。

2.4 其他层面

法律的生命在于实施，法律通过司法适用这一重要环节由“应然”走向“实然”，由此迸发出鲜活生命力。《公共图书馆法》的出台总体上解决了有法可依的问题^[43]，但调查显示，在其司法应用过程中，存在案件适用比例较低、判决援引率对比明显、法律实际作用有限的司法问题^[44]，影响法律的落实及法治建设工作的完善。此外，公共图书馆事业法治化还存在一些问题：立法语言规范性、精准性、严谨性较差^[45]；法律所蕴含的强制效力较差，难以落到实处，实际执行的可操作性不强^[46]；部分法律与上位阶法律之间存在矛盾冲突。这些问题使得公共图书馆事业法治化仍有较大优化空间。

3 公共图书馆事业法治化的外部政策环境

3.1 宏观政策勾画公共图书馆法治化制度框架

回顾过去，新时代以来全面依法治国总体格局基本形成，我国建立起“四梁八柱”的制度框架^[47]。

框架搭建是我国公共图书馆事业法治化得以发展的“梁”。《公共文化服务保障法》和《公共图书馆法》的出台为我国公共图书馆事业依法管理提供明文规范，从国家意志的高度为我国公共图书馆事业奠定法治化基础。全国公共图书馆事业发展的“十二五”和“十三五”规划^[48-49]从法人治理结构、行业内部管理体制、推广总分馆制、完善高素质人才激励、加强监督评估等角度为公共图书馆事业法治化发展搭建体系框架。2021年发行的《国家基本公共服务标准（2021年版）》，围绕残障人士和城乡居民，进一步明确公共图书馆的基本公共文化服务内

容^[50]。这些政策从宏观建设层面为我国公共图书馆事业指明方向, 为公共图书馆发展提供重要政策依据。

要素支持是我国公共图书馆事业法治化发展的“柱”。人才、工具、资金等是公共图书馆事业稳定运行的必备要素, 现有政策均从宏观层面对这些内容进行明确规范。例如, 2015年颁布的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》对人才队伍建设工作进行部署, 要求实施动态调整策略; 2019年印发的《公共数字文化工程融合创新发展实施方案》提出, 通过整合工程平台与服务提升公共图书馆服务效能, 为公共图书馆事业数字化智能化发展提供工具支持^[51]; 2020年新版《中央对地方公共图书馆美术馆文化馆(站)免费开放补助资金管理办法》^[52]明确指出地方各级财政、文化和旅游部门应严格落实管理办法, 依法保障本地区公共图书馆的免费开放与基本公共文化服务, 为公共图书馆的设立运行提供资金支持; 2022年印发的《公共图书馆馆藏文献信息处置管理办法》《公共图书馆系统古籍类文物定级指南》对公共图书馆馆藏文献信息的管理及古籍类文物的保障质量提供重要的指导^[53-54]。

此外, 党的二十大报告又进一步对法治化提出“坚持全面依法治国, 推进法治中国建设”的新要求。可以预见, 在全面依法治国的大背景下, 法治化思维将在公共图书馆领域进一步普及, 为公共图书馆事业法治化奠定良好的宏观政策基础。

3.2 具体任务推进公共图书馆法治化有效实施

《“十四五”公共文化服务体系建设规划》^[55]中提出的公共图书馆事业各项具体任务(见表4), 一方面需要制定相关法律来推动工作开展, 另一方面需要遵循法治原则确保工作落实。例如, 根据“完善公共图书馆建设、管理、服务和评价标准规范”这一任务, 要求写入法律条文中明确对相关内容进行界定; 而“推进公共图书馆总分馆制建设”等工作任务, 需要在写进法律条文的同时, 进一步通过法律法规的宣传、推广、学习、解读等工作, 强化公共图书馆法治意识与法治精神, 确保任务能够在省市县各级公共图书馆之间有效落实。

表4 《“十四五”公共文化服务体系建设规划》主要任务与对公共图书馆的要求

序号	主要任务	对公共图书馆的要求
1	推进城乡公共文化服务体系一体建设	完善公共图书馆建设、管理、服务和评价标准规范; 推进公共图书馆总分馆制建设
2	建设“以人民为中心”的图书馆	推进公共图书馆功能转型升级; 广泛开展全民阅读活动; 加强古籍整理保护和传承利用
3	繁荣群众文艺	未提及
4	增强公共文化服务实效性	全面落实公共图书馆免费开放政策; 支持盲人图书馆等特殊文化服务
5	推动公共文化服务社会化发展	创新社会力量参与; 完善法人治理结构; 发挥行业协会积极作用; 提升志愿服务水平
6	推动公共文化服务数字化、网络化、智能化建设	加强数字资源建设; 建设智慧图书馆; 依托云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术推动公共图书馆智慧化运营; 探索依托微信、微博、短视频等社会化平台开展公共数字文化服务的工作机制, 打造有影响力的新媒体矩阵
7	推进公共文化服务区域均衡发展	资源、活动、服务、管理等多个方面实现共建共享; 坚持和完善东西部协作和对口支援机制

4 未来公共图书馆事业法治化发展对策

根据前文关于法治化概念意涵的论述,聚焦到公共图书馆事业上,公共图书馆事业法治化建设首先应当加大相关法律和制度的修订、颁布及实施力度,客观上促成法治化环境的形成。其次,推进法人治理结构,以此强化法治的核心地位,明确法律至上的观念,达成法治状态。再次,深化面向公众的公共图书馆法律宣传工作,推动法治观念在学界、业界、公众各个层面的广泛传播。最后,逐步落实法治意识,将法治意识融入到公共图书馆事业的方方面面,贯穿立法、执法、司法、守法的各环节,推动法治秩序终极形态的确立。

4.1 推动法律制定,优化法治环境

4.1.1 建立多维度协同的法律体系

公共图书馆事业法治化不是依靠某部单一法律,而是要靠法律和制度共同形成的法治化环境,其中发挥国家、地方、行业等不同维度主体的作用,形成相互补充相互协同的法律体系。在国家维度,加强中央层面立法,推动国家标准的出台;在地方维度,鼓励地方根据自身情况颁布符合自身发展的地方性法律法规;在行业维度,积极发挥行业协会的引领作用,出台纲领性文件指导公共图书馆事业。

法律制定过程中要注意避免不同效力位阶间的矛盾。目前部分法律与上位阶法律之间存在冲突现象。例如,《公共图书馆法》第三十条“实现文献信息的共建共享”,在具体实施过程中,与《著作权法》中著作权人及其权利之间或多或少存在矛盾^[56]。未来公共图书馆事业法治化必然要避免此类矛盾,确保法律的严谨。

4.1.2 提升法律内容质量

首先,应当从立法语言入手,提高法律的规范性和准确性。将“允许”“可以”“鼓励”“支持”等过于温和的表述方式进行调整,如第四条“国家鼓励公民、法人和其他组织自筹资金设立公共图书馆”,第九条“国家鼓励和支持在公共图书馆领域开展国际交流与合作”,第二十条“公共图书馆可以以捐赠者姓名、名称命名文献信息专藏或者专题活动”。

此外,尽可能确保内容的完整与全面。例如,公共图书馆承担着系统收集地方文献,保护传承地方文化的重要任务,但《北京市图书馆条例(2016修正)》中未对地方文献作出相关规定。不仅如此,公共图书馆理应为少年儿童、老年人、残疾人等弱势群体提供相应服务,《深圳经济特区公共图书馆条例(2019修正)》和《内蒙古自治区公共图书馆条例(2022修正)》的服务条款中均未提及弱势群体服务。涉及弱势群体服务的条例中,如《四川省公共图书馆条例》第二十六条第(五)项“专门为少年儿童、残疾人、老年人提供的借阅服务”,此处将服务对象仅限定为少年儿童、残疾人和老年人,未能涵盖全部弱势群体,欠缺完整性。类似的还有《北京市图书馆条例(2016修正)》第二十三条“图书馆应当为读者利用文献信息资源创造便利条件,为老年人、残疾人提供方便”,仅限定老年人和残疾人。弱势群体还包括儿童、贫困人口、失业者、农民工、无家可归者等^[57],可以在条例中用一个“等”字加以概括,如《广州市公共图书馆条例(2020修正)》第四十八条“公共图书馆应当为老年人、残疾人等特殊群体提供设施、设备、文献信息资源等方面的便利服务”,以此体现覆盖对象的全面完整。

不仅如此, 习近平总书记强调“形势在发展, 时代在前进, 法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展”^[58], 也就是要求公共图书馆法律法规应当伴随实践适时调整, 及时对陈旧过时的、与当前发展形势不一致的内容进行修正, 提高法律修订频率。

4.2 强化法人治理机制, 达成法治状态

未来公共图书馆事业法治化建设必然要推行法人治理机制, 从“人治”转为“法治”, 以此确保法治的核心地位, 达成法治化状态。《公共图书馆法》中明确提出公共图书馆法人治理结构, 但法人理事会的推进工作困难重重。一方面, 目前法人治理机制刚刚起步, 实际操作环节的诸多问题并没有得到解决, 且与之相配套的其他政策也不完善, 导致法人治理机制改革任务复杂艰巨^[59]。另一方面, 照搬西方且未能与中国实际国情相结合是该制度难以推行的一大阻力因素。党的二十大报告中明确: 中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。我国公共图书馆事业也应当在党的领导下发展, 充分发挥党组织的思想引领作用。因此, 除推行法人治理结构外, 在此结构中应当增加公共图书馆党委书记的位置以加强党的领导, 形成“行政上由馆长负责, 思想政治工作上党委书记负责”的管理机制, 突出中国特色的理事会模式。

4.3 加强普法宣传, 传播法治观念

公共图书馆法治化建设过程中面向的主体包括公共图书馆、读者和社会大众, 因此, 需要对公共图书馆、读者和社会大众共同开展普法宣传工作, 推动法治观念深入人心。

4.3.1 从公共图书馆自身出发

公共图书馆事业法治化建设首先应该保证公共图书馆界自身充分具备法治观念, 学界围绕公共图书馆法律法规开展了广泛的学术探讨, 推动了法治思维的传播。未来还应当围绕公共图书馆法律体系深入开展相关解读与学习工作, 尤其要普及至基层图书馆, 确保公共图书馆自身树立法治观念。

此外, 还需强化公共图书馆关联组织机构的法治观念。结合“十四五”规划中“社会化发展”的任务要求, 加之公共图书馆理事会管理模式, 未来公共图书馆运行将会存在社会力量的介入, 在将社会力量的参与、行业协会自我管理和公共图书馆志愿服务等内容纳入法治化建设的同时, 也应当强化对这部分群体的法治宣传工作, 确保行业内部在充分遵循法治原则的基础上发展公共图书馆事业。

4.3.2 面向读者推进法律宣传

法治化的重要特征就是“以人为本”, 在法律落地后, 只有获得广大公民响应并引导公民自觉遵循法律意志, 才能产生法治化效果。随着社会不断发展进步, 公民的文化需求与日剧增, 公共图书馆服务的贯彻落实难以依照传统路径中“依靠国家强制力保障实施”, 需要通过法律解读与宣传等方式进行鼓励和引导, 让作为公民的读者和潜在读者了解公共图书馆服务, 明确公共图书馆应有的法律义务与自身可以行使的公共文化权利, 从公民文化权利行使的角度增进其法律意识, 进而促进法治观念的推广, 以公民广泛行使文化权利推动公共图书馆事业法治化的良性发展。

4.3.3 扩大社会面的法治推广

习近平总书记指出, “有了法律不能有效实施, 那再多的法律也是一纸空文, 依法治国就会

成为一句空话”^[60]。公共图书馆作为面向社会的服务机构，自然需要社会的配合与支持。因此，面向社会的公共图书馆法治化宣传与推广工作必不可少，地方各级文化部门应首先加强内部学习教育，增强文化法治知识学习，提高法律思维和观念，依法处理相关问题。其次，各主管部门应落实好“谁执法谁普法”的普法责任制，确保普法工作的有效展开^[61]。最后，地方政府可以加强与多方社会力量合作，尤其是高校，开展校园普法活动，甚至可以将其纳入图书馆信息素养教育范畴，以推动法治观念深入人心。

此外，结合“十四五”规划中关于“开展公共数字文化服务的工作机制，打造有影响力的新媒体矩阵”的具体要求，公共图书馆应当探索依托微信、微博、短视频等社会化平台的服务模式，在促进公共文化工作宣传与推广的同时，同步宣传法治思想。各级新闻出版广电主管部门也要积极配合法案的宣传报道，将普法宣传日常化，尽量避免“宣传一次，十年不管”的现象发生，促进普法效果的提高。

4.4 贯彻法治意识，实现法治秩序

结合“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的依法治国新十六字方针，应当从立法、执法、司法、守法四个方面着手，促进全体公民法治意识的生成与贯彻。理想状态下，当法治化各个环节全面贯彻法治意识，便能实现法治秩序的终极目标。

4.4.1 多主体参与科学立法

法治化需要全社会多方主体的共同参与，立法也不仅仅是靠政府独立完成的工作，因此，公共图书馆事业法治化的意识贯彻，应当从立法环节入手。实行民主科学的立法方式，让公共图书馆馆员、读者、志愿者、社会团体等方方面面群体参与并监督公共图书馆法律和制度的制定过程。这样一方面可以在立法环节中回应公众最为关心的法治问题，让法律中凝聚大众共识，体现大众意志，得到大众拥护。另一方面，公众参与之下能够有效提高立法质量，推动法律革新，让法律更加贴合公共图书馆事业本身，从而更具可操作性。不仅如此，多主体参与下的民主立法可以让公众获得参与感，以此增进对于公共图书馆法律的了解和信任，最终有效引导公众生成法治意识。

4.4.2 多角度推动严格执法

执法必严、严格执法是依法治国的重要组成部分，执法日益成为推进法治化建设中的关键环节。政府是否能够严格依照法律执行，将直接影响公众对政府与法律的态度，只有做到严格执法，才能引导公众相信法律，配合执法工作，从而加强公众法治意识。公共图书馆属于公共文化领域，执法环节又有其文化执法的特殊性，建立在威慑理论基础上的传统执法机制与公共文化领域的柔性因素之间存在局部矛盾^[62]。针对公共图书馆文化执法的特殊性，可以从传统执法角度和文化执法角度出发，综合传统“硬”执法机制与文化“软”执法机制，共同推动落实从严执法。在此基础上，继续推进“谁执法谁普法”制度，将执法环节与普法工作有机结合，推动普法融入到执法的全过程^[63]，以此进一步强化法治意识的渗透。

4.4.3 多手段保障公正司法

公正司法是法律实施的核心环节，也是公众对法律产生信任和尊重的关键环节。按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，应该继续推进司法体制机制改革，保证独立司法、公正司法^[64]，强化法律的公正性与权威性。司法独立是司法公正的基本保障手段。此外，加强

司法队伍建设, 完善监督机制等手段亦可确保司法公正, 公共图书馆可以综合使用多种手段进行保障。不仅如此, 司法案例是法治宣传的“活教材”^[65], 一次公正的司法判决能够起到良好的法律宣传效果, 起到法治观念的辐射作用^[66]。例如, 巢湖市图书馆被评为一级公共图书馆所引发的诉讼事件^[67], 虽然由此引发了舆论关注, 但也切实有效的起到了普法宣传作用, 帮助公众提升法治意识。

4.4.4 多方位落实全民守法

全民守法是法治化建设的基础, 推进公共图书馆事业法治化, 应当多方位落实全民守法。具体而言, 既需要政府依法统筹公共图书馆发展, 又需要公共图书馆自身依法处理本馆事务, 还需要公众依法承担义务行使权力。这样由上到下多方位均做到依法办事, 遵守法律, 自觉守法, 意味着法治意识的树立与贯彻。反过来看, 当法治意识内化为公众的内在思想动力, 便会自觉形成人人守法的局面, 也就是说全面守法与法治意识的形成是相互促进的关系。因此, 公众的法治意识必然要以全面守法为基础, 与此同时, 在守法环节进一步加强法治宣传, 深化法治意识。

5 结语

文化法治时代我国公共图书馆事业法治化建设得到了发展, 回顾新时代以来的十年, 地方法治化建设颇有成效, 中央层面立法实现突破, 法治化与公共图书馆事业的结合日渐紧密, 基本形成“以国家立法的专门法为核心, 地方法律法规和其他相关法律为基础, 政策文件和行业规范为补充”的法律保障体系。从“十四五”规划到党的二十大报告, 都对未来公共图书馆事业法治化建设带来新的机遇和挑战。本文根据法治化概念意涵, 尝试从推进法律制定、强化法人治理机制、加强法治宣传、强化法治意识四个层面为公共图书馆事业法治化提出对策, 以期优化法治环境、达成法治状态、传播法治观念、实现法治秩序。正如党的二十大报告所言, 应当充分发挥法治“固根本、稳预期、利长远”的保障作用, 以法治化思维, 巩固维护法治化成果, 确保公共图书馆事业的平稳长效发展。

【参考文献】

- [1]《中国图书馆学报》编辑部, 吴建中. 国际图联/联合国教科文组织公共图书馆宣言 2022 [J]. 中国图书馆学报, 2022, 48 (6): 1-3.
- [2] 柯平, 胡娟. 公共文化服务保障法与公共图书馆法比较研究 [J]. 高校图书馆工作, 2018, 38 (3): 3-9.
- [3] 习近平. 坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理 [N]. 人民日报, 2017-9-27 (2).
- [4] 张文显. 习近平法治思想研究(上)——习近平法治思想的鲜明特征 [J]. 法制与社会发展, 2016, 22 (2): 5-21.
- [5] 提高国防和军队建设法治化水平 不断开创新时代强军事事业新局面 [N]. 解放军报, 2022-3-12 (1).
- [6] 刘亮. 我国地方性公共图书馆立法成就、效果与问题 [J]. 图书馆建设, 2011 (4): 5-8.
- [7] 申晓娟, 李丹.《中华人民共和国公共图书馆法》立法侧记(上) [J]. 图书馆建设, 2018 (1): 7-18.

29.

[8] 柯平. 公共图书馆的使命——《公共图书馆宣言》在公共图书馆事业发展中的价值[J]. 图书馆建设, 2019(6): 13-19.

[9] 《中华人民共和国公共图书馆法》为我国公共图书馆事业发展提供根本保障[J]. 国家图书馆学报, 2018, 27(2): 3-7, 13.

[10] 卢云辉.《中华人民共和国公共图书馆法》的现实价值及立法启示[J]. 图书馆建设, 2018(2): 17-22.

[11] 吴建中. 高质量发展背景下《中华人民共和国公共图书馆法》颁布的意义[J]. 国家图书馆学报, 2018, 27(4): 3-6, 18.

[12] 柯平.《公共图书馆法》的时代性和专业性[J]. 图书馆杂志, 2017, 36(11): 7-11.

[13] 李国新.《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献[J]. 中国图书馆学报, 2017, 43(6): 4-15.

[14] 柯平. 从发展规划到战略规划——图书馆“十三五”规划的战略思考[J]. 晋图学刊, 2016(1): 1-8.

[15] 贾东琴, 柯平, 邹金汇. 我国公共图书馆“十三五”规划的战略思考[J]. 图书馆, 2015(10): 1-8.

[16] 蔡箴. 公共图书馆战略规划编制与实施实践研究——以深圳图书馆为例[J]. 山东图书馆学报, 2017(4): 32-37.

[17] 李丹, 申晓娟. 从评估定级看我国公共图书馆事业发展20年[J]. 图书馆杂志, 2014, 33(7): 4-12, 23.

[18] 谭小军. 数字时代全民阅读立法研究[D]. 重庆: 西南大学, 2018.

[19] 冯晓青. 著作权合理使用制度之正当性研究[J]. 现代法学, 2009, 31(4): 29-41.

[20] 李国新. 现代公共文化服务体系建设与公共图书馆发展——《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》解析[J]. 中国图书馆学报, 2015, 41(3): 4-12.

[21] 舒国滢. 中国法治建构的历史语境及其面临的问题[J]. 社会科学战线, 1996(6): 68-72.

[22] 孙育玮. “法制”与“法治”概念分析[J]. 学术交流, 1987(6): 83-85.

[23] 刘斌. 中国当代法治文化的研究范畴[J]. 中国政法大学学报, 2009(6): 5-24, 158.

[24] 张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展, 2021, 27(1): 5-54.

[25] 李林. 习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新发展[J]. 法学研究, 2016, 38(2): 3-22.

[26] 坚持依法治国和以德治国相结合 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报, 2016-12-11(1).

[27] 习近平李克强栗战书赵乐际分别参加全国人大会议一些代表团审议[N]. 人民日报, 2018-3-11(1).

[28] 王明慧. 我国公共图书馆治理结构优化的三大目标[J]. 国家图书馆学报, 2010, 19(4): 15-20.

[29] 丁明春. 公共图书馆治理法治化的内涵、意义及实现路径[J]. 图书馆, 2021(1): 11-17.

[30] 卢扬帆, 杨雪娟. “法治化”是如何被研究的? ——基于CSSCI和SSCI文献的抽样分析与反思[J]. 法治社会, 2020(1): 1-11.

[31] 夏锦文, 蔡道通. 论中国法治化的观念基础[J]. 中国法学, 1997(5): 43-51.

[32] 马长山. 公民意识: 中国法治进程的內驱力[J]. 法学研究, 1996(6): 3-12.

[33] 夏惠. 法治是什么——渊源、规诫与价值[J]. 中国社会科学, 1999(4): 117-143, 207.

[34] 蒋立山. 中国法治道路问题讨论(下)[J]. 中外法学, 1998(4): 21-33.

[35] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).

[36] 孙育玮. “法制”与“法治”概念再分析[J]. 求是学刊, 1998(4): 55-59.

[37] 吴高庆. 论法治意识与法治[J]. 中共浙江省委党校学报, 2002(2): 92-94.

- [38] 吴文凯. 当代中国民众法治意识问题研究 [D]. 西安: 西安科技大学, 2017.
- [39] 王利明. 法治: 良法与善治 [J]. 中国人民大学学报, 2015, 29 (2): 114-121.
- [40] 肖海军. 论法治意识 [J]. 湖南大学学报 (社会科学版), 2001 (3): 92-96.
- [41] 李柯萍, 董坚峰. 《公共图书馆法》实施过程中的跟踪调查研究 [J]. 湖南第一师范学院学报, 2020, 20 (6): 35-42, 93.
- [42] 余胜. 公共图书馆普法服务的实践与探讨 [J]. 晋图学刊, 2011 (6): 51-54.
- [43] 张健, 姚慧玲. 《公共图书馆法》司法适用: 实践样态与优化路径——基于司法裁判的实证分析 [J/OL]. 图书馆建设: 1-13 [2023-4-15]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/23.1331.g2.20211129.1408.006.html>.
- [44] 张健, 张东禹. 司法场域中《公共图书馆法》表达与实践 (2018-2021)——以法院 165 份裁判文书为研究样本 [J]. 图书馆杂志, 2023, 42 (2): 36-43.
- [45] 姚明, 赵建国. 我国图书馆地方立法实证研究: 反思与超越——基于 14 部地方性法律规范的考察 [J]. 图书馆建设, 2020 (5): 107-114.
- [46] 金胜勇, 李晓璐, 章亨. 公共图书馆法的价值体现与阙如 [J]. 情报资料工作, 2019, 40 (6): 98-103.
- [47] 陈鹏. 中国社会治理 40 年: 回顾与前瞻 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2018 (6): 12-27.
- [48] 申晓娟, 胡洁, 李丹. 关于“十二五”时期我国公共图书馆事业发展的战略思考——《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》解读 [J]. 中国图书馆学报, 2012, 38 (4): 4-11.
- [49] 《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》发布 [J]. 国家图书馆学刊, 2017, 26 (5): 31.
- [50] 李国新. 筑牢公共文化服务高质量发展的基础——《国家基本公共服务标准 (2021 年版)》中的基本公共文化服务 [J]. 图书馆研究与工作, 2021 (7): 16-19.
- [51] 魏大威. 浅析公共数字文化工程融合创新发展 [J]. 图书馆理论与实践, 2019 (8): 26-31.
- [52] 苗美娟. 公共文化设施免费开放补助与服务效能提升研究——基于《公共文化服务保障法》的相关规定 [J]. 图书馆建设, 2021 (2): 27-34.
- [53] 公共图书馆馆藏文献信息处置管理办法 [EB/OL]. (2022-4-13) [2023-2-2]. https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/zcfg/gfxwj/202204/t20220413_932423.html.
- [54] 公共图书馆系统古籍类文物定级指南 [EB/OL]. (2022-12-26) [2023-2-2]. https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/zcfg/gfxwj/202212/t20221226_938275.html.
- [55] “十四五”公共文化服务体系规划建设规划 [EB/OL]. (2021-6-23) [2022-11-3]. <https://resources.pkulaw.cn/staticfiles/fagui/20210623/17/57/0/881b2c8f5889dbc59e028dadee2f31a9.pdf>.
- [56] 李莉. 我国公共图书馆地方立法成果述评 [J]. 河南司法警官职业学院学报, 2006 (1): 70-72.
- [57] 王子舟, 肖雪. 弱势群体知识援助的图书馆新制度建设 [J]. 图书情报知识, 2005 (1): 5-11, 97.
- [58] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2014-9-6 (2).
- [59] 李国新. 公共图书馆法人治理: 结构·现状·问题·前瞻 [J]. 图书与情报, 2014 (2): 1-6, 9.
- [60] 习近平. 论坚持全面依法治国 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 45.
- [61] 陈思明. “谁执法谁普法”普法责任制的法治思考 [J]. 行政法学研究, 2018 (6): 102-114.
- [62] 林华, 楚天舒. 我国公共文化法律有效实施的思考——以《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》为中心 [J]. 中国图书馆学报, 2019, 45 (4): 12-28.
- [63] 丁萍, 陈玢. 关于落实“谁执法谁普法”责任制的探索与思考 [J]. 中国司法, 2018 (12): 30-34.
- [64] 焦艳芳. 国家法治现代化与公民法治意识的培育 [J]. 人民论坛, 2014 (14): 98-100.
- [65] 赵敏丹. 民事诉讼电子证据司法审查困境突围的路径剖析——以浙江省的部分司法实践为例 [J]. 信息安全与通信保密, 2020 (7): 29-34.

[66] 赵天宝. 中国普法三十年(1986~2016)的困顿与超越[J]. 环球法律评论, 2017, 39(4): 60-69.

[67] 柯平. 图书馆事业法治化: 环境、模式与道路[J]. 图书情报研究, 2019, 12(1):5-14.

Review and Prospect of the Legalization of the Public Library

Pan Yuting Bao Xin Liu Qianwen Zhang Yuqi

(Department of Information Resources Management, Business School, Nankai University,
Tianjin 300071, China)

Abstract: [**Purpose/significance**] Since entering the new era in 2012, the legalization construction of China's public library undertakings has ushered in a decade of rapid development. With the promulgation and implementation of the *Public Library Law* in 2018, the legalization construction of public library undertakings has entered a new chapter. [**Method/process**] This paper, a brief review of the new era of the construction of public libraries caused under the rule of law, on this basis, combined with the external policy environment created by "the 14th Five-Year Plan for the Development of public cultural Service System", and Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, trying to look forward to the future of the construction of public libraries by law. [**Result/conclusion**] This paper proposes fours development countermeasures: promote the enactment of laws, optimize the environment of legalization; strengthen the legal person governance mechanism to achieve the state of legalization; strengthen publicity of law and spread the concept of legalization; carry out the consciousness of legalization, realize the legalization order.

Keywords: Public library; Legalization; *Public Library Law*; Corporate governance; Legal sense

(本文责编: 周 霞)