

# 中美公共图书馆公共文化服务比较研究<sup>\*</sup>

马彦飞 陈 雅

**摘 要** 论文在研究国内外相关文献的基础上,梳理了国内外关于公共文化服务的研究,抽取公共文化服务的概念要素,基于此,着手研究了中美两国公共图书馆公共文化服务的具体内容,并进行比较,以期为我国公共文化的发展提供建议和参考。

**关键词** 中美 文化 公共文化 公共服务

**分类号** G250

**DOI** 10.16810/j.cnki.1672-514X.2019.01.013

## A Comparative Study of Public Cultural Services Between China and America Public Libraries

Ma Yanfei, Chen Ya

**Abstract** On the basis of studying the relevant literature at home and abroad, this paper combs the research on public cultural services at home and abroad, extracts the conceptual elements of public cultural services. Based on this, it proceeds to study the specific contents of public cultural services of public libraries in China and the United States, and compares them with the purpose to provide suggestions and references of promoting the development of public culture in China.

**Keywords** China and America. Culture. Public culture. Public service.

### 0 引言

当前,国家出台了一系列促进公共文化服务发展的政策,强调政府在公共文化体系建设中的职能与责任,明确了公共文化服务的建设目标,对公共文化服务建设进行了统筹安排,对公共文化服务内容、公共文化设施建设与管理、公共文化服务治理主体、保障措施及法律责任都进行了详细的说明。从政策视角来看,公共文化服务是由政府主导、社会力量参与,以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动及其他相关服务<sup>[1]</sup>。

就学术研究而言,公共文化服务研究成果数量逐年递增。研究者从不同的角度对公共文化服务的概念进行了理论性研究。陈威认为公共文化服务就是由公共部门或准公共部门共同生产或提供,强调政府等社会公共机构在公共文化服务中的主导作用<sup>[2]</sup>。牛华与安俊美以服务提供主体为切入点,强调公共部门的作

用<sup>[3]</sup>。蒋永福认为公民文化权利的充分实现,是“人的全面自由发展”的基本表现,建设公共文化服务体系,是满足公民的基本文化需求、保障公民文化权利的基本要求与基本途径<sup>[4]</sup>。还有研究者认为,公共文化服务即是为满足社会公共文化需求,向公众提供公共文化产品和服务行为及其相关制度与系统的总称<sup>[5]</sup>。总的来看,公共文化服务的概念要素主要包括公共文化服务治理的主体、公共文化产品、公民的文化权利以及政策文件四个方面。本文将从这四个维度出发,在对国内外研究现状进行文献内容分析的基础上,对国内外公共文化项目进行调研,对比分析中美公共文化服务项目的异同,为我国构建文化服务体系的发展提供建议。

### 1 国内外公共图书馆文化服务研究现状

#### 1.1 国内公共图书馆公共文化研究现状

目前,我国学者对公共文化服务治理主体进行

<sup>\*</sup>本文系2014年国家社科基金项目“我国图书馆大众化服务模式定位和建设策略研究”(项目编号:14BTQ019)、2013年江苏省社科规划重点项目“图书馆大众化发展战略研究”(项目编号:13XWA001)研究成果之一。

了全方位研究。黄悦深以青番茄网络图书馆为例,提出公共图书馆引入社会企业运营模式有利于推动公共图书馆事业的发展<sup>[6]</sup>;胡海荣以温州市图书馆为例,介绍其理事会制度的定位、职权及权利义务等,并指出存在问题<sup>[7]</sup>;郭冰滢从理论层面探讨公共图书馆合作模式的困境,从合作治理视角对公共图书馆社会合作提供建议<sup>[8]</sup>。

近年来,国家推出的一系列文化共建共享工程,使得公共文化产品形式多样,内容丰富。研究者从现有的公共文化产品案例入手,如以浙江省杭州市临安为例,探讨农家书屋如何融入基层公共图书馆服务体系<sup>[9]</sup>;或以晋江市图书馆“悦”读节为例,探讨基层公共图书馆阅读推广的方式与成果<sup>[10]</sup>。还有从理论层面出发,探讨我国公共图书馆参与政府信息资源管理的可行性与必要性,阐述如何构建公共图书馆平台的政府信息资源管理体系<sup>[11]</sup>,提出图书馆在开发公共文化产品时应主动“发现”低信息素养群体的消费需求<sup>[12]</sup>。

人们享有参与、创造和享用文化成果的权利,因此,在公民文化权利方面,过仕明等人认为公共图书馆制度为满足公民获得文化权利提供了制度基础,是保障公民文化权利的制度安排<sup>[13]</sup>。郭沫含通过对比国内外公共图书馆均等化服务的现状,提出我国公共图书馆在公共文化发展战略下加快完善服务均等化的对策<sup>[14]</sup>。李军从区域文化建设的经验出发,探讨公共图书馆如何逐步建立完善的公共文化服务体系,以满足公民的文化权利<sup>[15]</sup>。

随着我国文化繁荣发展,国家制订了种类齐全、覆盖面广的公共文化服务政策。李国新对《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》进行了全面的解读<sup>[16]</sup>,冯佳探讨了地方公共文化相关法规对推动公共图书馆事业发展的作用<sup>[17]</sup>。此外,肖希明等人从公共图书馆政策需求的角度出发,调查了国内图书馆工作人员与读者需求,提出了制定我国公共图书馆政策的若干建议<sup>[18]</sup>。

## 1.2 国外公共图书馆公共文化服务研究现状

国外研究者主要关注的是不同公共文化服务主体在公共文化体系建设中的作用。Andrews通过分析2002—2004年英国公共文化服务失败对公民的影响,提出政府应该积极发挥指导作用,提高公民在公共文化服务建设中的参与度<sup>[19]</sup>。Gillespie等对澳大利亚公共图书馆通过循证实践的方法,证实公共图书馆在社会公共文化服务建设中的作用<sup>[20]</sup>。Hardy提出将澳大利亚政府的数据作为公开数据发布,提高政府公共文化服务的能力<sup>[21]</sup>。Yeates对英国SoPSE

数字文化遗产项目的管理方式、技术支撑及该项目的影 响等多个方面进行了详细的介绍<sup>[22]</sup>。

国外研究者对公共文化政策及公民文化权利的研究较少,只有少量的文献涉及到相关内容的研究。Horsti等对芬兰YLE和瑞典SVT两家公司的广播政策进行研究,在其政策文件的指导下两家广播公司能够为少数群体提供特定服务,实现公共文化服务的均等化<sup>[23]</sup>。Arjo Klammer等对发达国家的公共文化服务政策体系中的财政政策进行研究<sup>[24]</sup>。Antonova以俄罗斯的两个地区社会服务机构的案例研究为切入点,从微观上分析了公共文化服务政策,从而体现公共文化服务的包容性<sup>[25]</sup>。

## 2 美国公共图书馆公共文化服务现状

美国公共文化服务一直处于国际先进水平,服务地域广,有着坚实的技术和人才支撑,公共文化服务体系理论与实践水平也较高。纽约是美国文化名城,纽约公共图书馆是美国公共文化服务的象征。本文将以纽约公共图书馆为例,研究美国公共文化服务体系。

### 2.1 公共文化服务产品

纽约公共图书馆公共文化产品种类丰富,形式多样,满足了公众多元文化需求。如针对教师和学生的My Library NYC的服务项目,为参与学校提供类型多样的信息资源;还有趣味性特色化的文化活动,如面向学龄前儿童推出的“吃彩虹”活动,公众参与程度很高。另外,还有“LIVE from the NYPL”项目,以低价收费的方式,为美国公众提供与著名作家、艺术家和政治家的交流的机会。

### 2.2 公共文化服务主导团体

美国公共文化服务产品的供给模式上是由社会主导,政府引导的市场型供给模式。政府为社会公共文化部门或其它社会组织营造适当的政策环境,鼓励他们积极制定发展目标,推动公共文化服务体系建设。纽约公共图书馆开展文化服务的主导团体有相关行业组织和政府等。纽约公共图书馆举办的家庭阅读活动是在美国教育委员会的支持下,与地方教育机构及学校合作进行的。此外,基金会与社会机构合作联合发起的“教育丰富与支持”的活动,为全国0~12岁的用户提供了教育支持与辅导。纽约公共图书馆实行理事会制度,参与图书馆政策的制定,为图书馆的文化服务项目提供意见,给予资金与人力等资源支持,从而推动纽约公共图书馆文化服务的发展,提升社会影响力。另外,一些民间组织如RPA、奥特曼基金会、阿诺德德斯坦基金会也会参与到纽

约公共图书馆文化设施服务建设,为其提供财力、人力、技术支撑。

### 2.3 公民文化权利保护

纽约公共图书馆实行总分馆制度,设有88个分馆,保障用户享有公共文化服务的权利。据统计,纽约公共图书馆每年提供超过93 000个项目服务于从幼童到青少年到老年人<sup>[26]</sup>。如设置英语课程,为成人提高英语提供服务;开展Literacy Connection教育项目,提高年轻人们的阅读、写作和数学技能;制定丰富的早期扫盲计划,提供丰富的资源支持,组织多种多样的活动。总之,纽约公共图书馆为儿童、老人、残疾人、妇女、失业者提供各种文化信息服务,为他们提供技能培训及多种多样的文化娱乐活动,保障其能够平等享受公民文化服务权利。

### 2.4 公共文化服务政策

美国的公共文化事业不仅有完善的政策支持,而且制定多项制度保障公众的权益。纽约公共图书馆在遵守美国一系列法律政策的基础上,也有自己的行业规范。如隐私政策,对如何搜集、整理,以及分享信息有详细说明。此外,还有物资政策、摄影和复印政策,互联网公共使用政策,儿童和青少年网络安全提示、Web和移动辅助政策,开放的书目元数据策略等。这些政策一方面为社会文化服务机构创造了宽松良好的发展环境和有效的法律保障,另一方面也保障了公民平等分享文化成果,促进了个性化、特色化服务模式的形成。

## 3 我国公共图书馆公共文化服务现状

近年来,我国逐渐加大了对公共文化建设的支持力度,相关文化部门为人们提供文化服务的意识日益增强,服务的效能日益提高。公共图书馆在发展图书馆事业,促进公共文化服务体系建设中发挥了重要的作用,充分保障了群众的文化权利,为人们提供了内容丰富、形式多样的文化产品。

### 3.1 公共文化服务产品

目前,公共图书馆在面向用户提供文化服务与产品时,能够从多个角度全方位考虑用户需求,一方面注重产品的公共性与创造性,另一方面注重公共文化产品的效益化,不仅满足用户的娱乐需求,而且能够使用户学到知识,提高文化修养。如南京图书馆举办的“陶风采”活动,满足了读者个性化需求,在全社会营造了良好的阅读氛围;“七彩夏日”系列活动,丰富了少儿的暑期生活,激发了其阅读兴趣。又如温州市图书馆面向未成年的“知识银行”服务,将图书馆资源比作知识财富,激发用户的阅读兴趣,项

目创新性十足。面对文化的多样性与社会的信息化,公共图书馆正在努力为用户提供多元创意性的文化服务与产品。

### 3.2 公共文化服务的治理主体

一般来说,我国公共文化项目建设通常是由政府主导和支持的。我国公共图书馆开展的一系列数字资源建设,如数字图书馆推广工程等都是由政策推动与财政支持。但是随着国家对公共文化服务体系的部署和《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》发布,各方力量也开始参与到公共图书馆文化体系建设中,社会团体或个人开始对公共图书馆进行捐赠,图书馆志愿者团队也开始组建。社会力量参与文化服务中,不仅能够丰富服务内容,而且能够推动新时代公共图书馆体系的变革。温州图书馆2014年引入理事会制度,实现了政府与图书馆的“管办分离”,这是对公共图书馆管理体制的突破和创新,但是,目前我国还缺乏社会力量参与公共图书馆管理与运营的相关保障和监管政策。

### 3.3 公民文化权利

公民享有充分的文化权利是中国特色社会主义文化的重要目标和内容。公共图书馆以平等、开放的服务满足用户的精神文化需求。一方面,通过搭建公共文化互动平台,引导用户参与图书馆的管理。如杭州图书馆的市民合唱团、“文澜大讲堂之我来做主讲”“文澜沙龙”等邀请公众参与公共图书馆服务。另一方面公共图书馆主动为不同用户提供针对性服务,保障用户服务的均等化。如南京图书馆购置了盲文点显器、阳光语音系统等专用设备,为面向老人、残疾人等提供数字资源使用的培训,保障他们教育和培训权利,在社区、学校等地点设立流通借还点,从多个角度体现人文精神,让公众充分享受文化服务。

### 3.4 公共文化服务政策

目前,我国公共文化服务政策主要呈现重视人民群众文化权益的保障、重视硬件设施的建设、重视重大文化惠民工程的建设及重视基本公共文化服务均等化等总体特征<sup>[26]</sup>。国家出台了一系列政策,鼓励公共文化服务的发展,如《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》等。地方政府在贯彻中央政策的基础上也颁布了一系列配套文件。如江苏省政府颁布《江苏省公共文化促进条例》,为江苏省公共文化服务的发展营造了良好的政策环境,提高了政府文化治理的能力,明确了公共文化服务部门的基本目标,有利于为公众提供优质化的公共文化产品。此外,江苏省还制定了《江苏省文化娱乐市场管理条例》《江苏省农村公共



文化服务管理办法》等对特定的文化服务进行了规范。但是,就公共图书馆服务主体而言,还不能根据自身情况制定规章制度,相关服务政策的宣传力度也不够。

#### 4 中美公共图书馆公共文化服务异同分析

##### 4.1 服务政策

从宏观层面来说,中美立法部门都能够以法律的形式充分保障公民文化权利,对公共文化服务部门进行有效的规范,为有效发展公共文化服务提供指导。中美公共图书馆在为用户提文化服务上,都以用户为中心,确定部门规范与准则,为用户提供全方位的文化服务。但是,具体到微观层面,与美国文化活动内容与形式相比,我国公共文化政策仅仅停留在行政法规上,对公共文化事业的具体发展没有明确指导,政策存在一定的滞后性,对文化服务发展有所束缚,不能很好地引领公共文化事业发展,不能充分发挥社会导向功能。公共图书馆在服务过程中缺少开放性的服务理念,不能充分调动社会公众参与的积极性。我国公共图书馆缺少具体详尽的细化规定,文化服务同质化严重,缺乏创意,导致文化服务创新性不足,不能充分发挥文化信息资源的价值。

##### 4.2 治理主体

我国公共文化服务主体主要是政府相关机构与其它非盈利性的公共文化服务部门,与美国相比,我国公共文化服务主体比较单一。当然,我国的国情决定了政府在公共文化服务体系中的主导地位,包括制定政策法规、提供资金支持、规划公共文化发展;非盈利性公共文化服务机构主要负责公共文化服务的实施。单一的公共文化服务主体虽然可以按照计划、规定为公众提供公共文化服务,但是不能够充分了解用户的文化信息需求,灵活性不足。因此,我国公共文化服务主体要从由政府及非营利性公共文化服务部门的单一化,转变为政府、企业、社会组织、社会公民共同参与的多元化。

##### 4.3 服务方式

目前,公共图书馆开展公共文化服务活动主要有三种形式。一是移动借阅方式,通过流通站点或者分馆的建设,方便用户获取信息;二是教育活动方式,主要是开展讲座、竞赛、培训等,这种主要面向特定群体,如老人、儿童等;三是空间环境的方式,图书馆通过为用户提供空间环境,方便用户获取信息,享受服务。中美公共图书馆在开展活动时尽管都能够考虑到这三种服务方式,但是由于经济环境、文化背景、文化政策的影响,服务方式的力度不尽相同。首

先,在移动借阅方式上,美国总分馆制度建设完善、分馆数量多,而我国一般是设置流通站点,且数量较少,不能够全面覆盖公共图书馆的服务范围。其次,在教育活动方式上,美国项目活动多,活动系列化,内容丰富,形式有趣。

##### 4.4 供给模式

建立完善的公共文化产品服务供给模式是公共文化服务的重要保障。一般来讲,公共文化的服务体系都是以政府为主导,以服务主体为载体,目的是满足人们基本文化信息需求。但是,每个国家在具体的运行过程中由于国情不同,公共文化产品的供给模式也存在差异和区别。美国在公共文化产品的供给模式上能够充分发挥市场调节的作用,公共文化产品供给多样化。而我国公共文化服务模式类型比较单一,内容过于简单化、形式化,不能充分发挥非盈利性公共文化部门及其它盈利性组织的功能,难以创新产品供给模式,不能较好地为用户提供多样化的文化产品。

#### 5 完善我国公共文化服务体系的建议

一是要树立开放的服务理念,加强合作与交流。为了深化社会职能,提高服务效能,公共文化服务部门必须树立开放的服务理念,允许公众、企业、社会组织参与到公共文化服务中,加强不同组织之间的合作交流。随着数字化阅读的发展,公共文化部门在完善和发展数字项目时,要注重数字平台建设的开放性,为用户提供开放数据服务。

二是要明确目标,建立完善的政策法规。目前,我国的公共文化服务政策以保护人民文化权利、加强基础设施建设、强调公共文化均等化为主,但是对于文化共建设的定位目标比较宽泛,对企业等盈利性文化组织鼓励不够,缺乏有效的监督机制和评估体制。对此,要明确公共文化服务的具体目标,推动文化项目的持续性发展,推动标准化政策的制定,鼓励营利性组织的发展,实现公共文化服务向多元化发展。

三是建立有效的公共文化服务管理体制和运行机制。积极建立完善有效的管理体制和运行机制,促进公共文化服务的提档升级。公共文化服务项目要以用户为中心,建立社会参与模式,鼓励公众、商业机构、基金组织等参与到文化服务项目的建设过程中。要建立科学系统的绩效评估指标体系,促进公共文化服务效能的提升。此外,公共文化服务机构要建立共建共享机制,为公共图书馆均等化服务创造有利条件;在文化服务过程中要提高针对性,加强基层服务力度,以农家书屋或社区阅览室为重心的实现信息资源的共建共享。

## 参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国公共文化服务保障法[EB/OL].[2018-03-20].[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content\\_2004880.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004880.htm).
- [2] 陈威. 公共文化服务体系研究[M]. 深圳: 深圳报业集团出版社, 2006: 16.
- [3] 牛华, 安俊美. 我国公共文化服务的内涵及其社会价值探析[J]. 北方经济, 2009(8): 29-30.
- [4] 蒋永福. 文化权利、公共文化服务体系与公共图书馆事业[J]. 国家图书馆学刊, 2007(4): 16-20.
- [5] 陈昊琳. 基本公共文化服务: 概念演变与协同[J]. 国家图书馆学刊, 2015, 24(2): 4-9.
- [6] 黄悦深. 青番茄网络图书馆: 社会企业运营的公益文化服务模式[J]. 图书馆杂志, 2013, 32(10): 20-24.
- [7] 胡海荣. 温州市图书馆理事会运行实践[J]. 图书馆建设, 2015, 248(2): 13-14.
- [8] 郭冰滢. 基于合作治理视角下的公共图书馆社会合作模式研究[J]. 图书馆, 2016(1): 104-106.
- [9] 钱新峰, 唐晓芳. 基层公共图书馆服务体系融合农家书屋探索: 以杭州市临安为例[J]. 图书馆论坛, 2016(6): 74-80.
- [10] 林瑞凤. 基层公共图书馆阅读推广的困境与“突围”: 以晋江市图书馆“悦”读节为例[J]. 图书馆建设, 2014(5): 53-56.
- [11] 洪光宗, 罗贤春. 构建公共图书馆平台的政府信息资源管理体系[J]. 图书馆学研究, 2010(9): 47-51.
- [12] 栾雪梅. 基于低信息素养群体的图书馆公共文化产品策略[J]. 图书馆建设, 2014, 244(10): 4-7.
- [13] 过仕明, 李亚设, 张雪梅. 公共图书馆制度对公民文化权利的保障[J]. 情报科学, 2012(10): 46-49.
- [14] 郭沫含. 公共文化发展战略下公共图书馆均等化服务研究[J]. 图书馆学研究, 2012(14): 77-80.
- [15] 李军. 加强区域文化建设保障居民文化权利[J]. 图书馆情报工作, 2008(s2): 21-23.
- [16] 李国新, LiGuoxin. 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.
- [17] 冯佳. 地方公共文化相关法规与公共图书馆发展[J]. 中国图书馆学报, 2014(6): 55-66.
- [18] 肖希明, 徐晨辰, 刘静羽, 等. 面向公共文化服务体系的公共图书馆政策需求调查分析[J]. 图书馆, 2012(5): 6-10.
- [19] ANDREWS R W. Civic culture and public service failure: an empirical exploration[J]. Urban Studies, 2007, 44(4): 845-863.
- [20] GILLESPIE A, PARTRIDGE H, BRUCE C, et al. The experience of evidence-based practice in an Australian public library: an ethnography[J]. Information Research An International Electronic Journal, 2016, 21(4).
- [21] HARDY K, MAURUSHAT A. Opening up government data for big data analysis and public benefit[J]. Computer Law & Security Review the International Journal of Technology Law & Practice, 2016, 33(1): 30-37.
- [22] YEATES R, GUY D. Collaborative working for large digitisation projects[J]. Program Electronic Library & Information Systems, 2006, 40(2): 137-156.
- [23] HORSTI K, HULTEN G. Directing diversity managing cultural diversity media policies in Finnish and Swedish public service broadcasting[J]. International Journal of Cultural Studies, 2011, 14(2): 209-227.
- [24] KLAMER A, PETROVA L, MIGNOSA A. Funding the arts and culture in the EU: the role of the different sources of funds and their interaction, November 30, 2006[C]. Brussels: European Parliament, 2006.
- [25] ANTONOVA V. Developing an inclusive culture of public social services in Russia: rhetoric, policies and practices[J]. International Social Work, 2011, 57(5): 497-510.
- [26] Classes & Workshops[EB/OL].[2018-03-20].<https://www.nypl.org/events/classes/calendar?keyword=&location=&topic=4>.

马彦飞 南京大学信息管理学院硕士研究生。江苏南京，210046。

陈雅 南京大学信息管理学院教授、博士生导师。江苏南京，210046。

(收稿日期: 2018-04-18 编校: 曹晓文, 刘忠斌)