

# 我国中小学图书馆法治管理研究

程蓉芬<sup>1</sup> 黄建东<sup>2</sup>

(1.无锡市辅仁高级中学,江苏 无锡 214123; 2.无锡市东林中学,江苏 无锡 214001)

**[摘要]**学校图书馆是基础教育不可或缺的组成部分。学校图书馆因缺少法律保障而存在种种弊端,从而严重影响了青少年阅读权益和素质教育的发展。实践证明,美国和日本通过立法较好地发挥了为学校图书馆发展保驾护航的作用。我国可以充分借鉴国外学校图书馆法治管理的相关经验,结合我国《中小学图书馆规程》,研究制定具有中国特色的学校图书馆法,以保障我国学校图书馆的健康发展。

**[关键词]**学校图书馆 学校图书馆法 中国 美国 日本

**[分类号]**G258.69

## 1 学校图书馆与基础教育事业发展

教育的根本任务在于立德树人,其基本使命在于培根铸魂、启智增慧。教育是事业是百年大计,是一项长期而系统的社会化工程。在这项社会化的系统工程建设中,学校图书馆建设不可或缺。学校图书馆相较系统中的其他部门,具有融合教育、文化的明显优势。在素质教育全面深入推进和学生核心素养培育的过程中,一些课堂教学、课程内容无法触及的领域需要学校图书馆发挥第二课堂的作用。

2018年教育部出台的《中小学图书馆(室)规程》(以下简称《规程》)第三条规定:中小学图书馆是“中小学校的文献信息中心,是学校教育教学和教育科学研究的重要场所,是学校文化建设和课程资源建设的重要载体,是促进学生全面发展和推动教师专业成长的重要平台,是基础教育现代化的重要体现,也是社会主义公共文化服务体系的重要组成部分。”随着国家“双减”政策的进一步落实,义务教育阶段学生过重的课业负担和课外培训负担得到有效缓解,中小學生有了更多自主

支配的时间和空间,为学生根据兴趣爱好发展自我、为培养全面发展的人才、为实现真正的素质教育目标前进了一大步。

党的二十大报告中指出:“我们要办好人民满意的教育,全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务……加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。”基础教育的高质量发展需要建设高质量的中小学图书馆。但就目前来看,我国中小学图书馆事业发展很难适应教育事业高质量发展的需要,加强中小学图书馆法治化建设,促进中小学校图书馆治理体系和治理能力现代化水平,是实现我国基础教育高质量发展的重要一环。

## 2 我国中小学图书馆发展现状

长期以来,我国基础教育受应试教育思想和教育模式的影响,学校、家长以及教育主管部门都将学生的考试成绩、“升学率”作为衡量办学水平的标尺,往往一切向“分”看齐,忽略学生的个性发展和兴趣爱好,作为学校办学支柱和学生第二课堂的图书馆建设长期被“冷落”,甚至成为可有可

无的“摆设”。在大力倡导素质教育和实施“双减”政策的时代背景下,作为重要保障条件的中小学图书馆建设必须得到应有的重视。而充分认清我国中小学图书馆事业发展的现实,发现其在建设中的问题,是理清思路、突破瓶颈、寻求发展的基础。纵观我国中小学图书馆建设和发展现状,其建设水平和服务能力与素质教育的要求以及“双减”政策的落实,还显得很难适应。

## 2.1 中小学图书馆面临的主要问题

多年来,由于我国中小学图书馆缺少强制性的行业标准或建设规范,更没有相应的法律规定,致使我国中小学图书馆建设随意性较大,发展水平因地区不同、学校不同表现出巨大的差异。当前我国中小学图书馆面临着许多发展瓶颈,主要表现在:一是馆员队伍编制不健全,年龄结构不合理,队伍整体的专业化水平较低。一所图书馆只有1名工作人员的情况十分普遍,使得许多工作流于表面,很难适应新时代各种深度服务的要求。二是藏书结构缺乏科学性、系统性、实用性的长期积累,难以保障学生全面素质教育的需要。三是馆员队伍无论是在数量上还是专业化程度上都存在短板,图书馆服务内容多停留在基本的图书借还,难以满足读者深层次的服务需求。四是图书馆岗位工作被边缘化,重视程度不够,难以形成职业吸引力,导致图书馆员既缺乏系统的专业知识,也缺乏干事的热情和创新的动力。五是图书馆经费得不到保障,设施设备陈旧落后,功能单一;文献类型单一,不能及时更新;现代化管理和服务能力不高,与智慧型、多功能性现代图书馆事业发展趋势不相适应。

我国中小学图书馆虽然在软硬件都有了长足的进步,但是与国外相比,与公共图书馆和高校图书馆相比,无论是从观念导向还是实践上都明显落后,导致中小学图书馆建设始终在低水平徘徊。尽管教育部颁布了新的《中小学图书馆(室)规程》,但其不具备法律的强制力和约束力,一些瓶颈问题难以得到有效解决。

## 2.2 “双减”落实和全民阅读需要建设高质量的中小学图书馆

在大力倡导全民阅读和素质教育的时代背景下,中小学校需要培育学生的阅读意识、阅读习惯和阅读能力,“双减”政策的落实需要中小学校强化作为学生第二课堂的图书馆建设。据有关资料显示,在我国中西部地区一些经济较为发达的地级市,95%的小学仍没有图书馆,90%的初中仅有空间局促的图书室。处于经济不发达地区的中小学从来就没有图书馆<sup>[1]</sup>。即便有图书馆,其藏书很少,且破旧不堪、印刷粗糙、内容过时、管理无序,难以发挥作用。

在我国经济发达的东部地区,中小学图书馆基本普及,但在硬件上存在较大的差异。2022年9月,江苏省教育装备与资助管理中心曾面向中小学图书馆进行“双随机、一公开”抽查工作。笔者作为抽查工作小组成员参与了该项工作。在抽查工作中发现,某地级市两所设施设备堪称一流的民办中学,除了只有两间教室大的阅览室之外,根本没有图书馆(室)。其中一所学校图书馆仍采取传统的手工管理方式,没有专职的馆员,由教师轮流管理。同样在该市,抽查到一所规模不小、校舍很新的乡村公立初中,虽然有图书室,但所藏图书多为教科书、参考书、练习册,有少部分课外读物,多已内容过时,陈旧不堪。经济发达地区的中小学图书馆建设尚且如此,其他地区的中小学图书馆发展状况可想而知。

学校图书馆本应该是学生获得好书、爱上阅读的理想天堂,没有图书馆(室),或者仅有图书馆(室)之名,而藏书甚少乃至没有,学生精力过剩,课后无学校图书馆可去或学校图书馆无好书可读,何谈课外阅读、培养课外阅读兴趣?推广全民阅读、提升国民素质,建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国,必须从中小学生抓起。

调查显示,我国2019年成年国民的人均纸质图书阅读量为4.65本<sup>[2]</sup>,而以色列人均阅读量为60本。全球有1300万犹太人,仅占世界人口的2‰,

却取得了29%的诺贝尔奖<sup>[3]</sup>,得益于以色列长期以来形成的全民阅读浓厚氛围。《第十次全国国民阅读状况调查》显示,受访者不读书的原因首选“工作忙,没时间”(42.8%),其次是“没有读书习惯”(35.8%),其他选择较多的选项还有“看电视多”“不知道读什么”“找不到感兴趣的书”等。广大青少年正值人生求知欲旺盛、阅读时间充裕、阅读能力提升、阅读习惯养成的黄金阶段,青少年的健康成长需要课外阅读,需要图书馆的陪伴。培养阅读意识、阅读习惯、阅读能力,教会学生利用图书馆,应该成为中小学校素质教育的重要内容,成为中小学图书馆的责任担当。

笔者认为,普及全民阅读、构建学习型社会,其基础在青少年阅读习惯的养成,关键在中小学图书馆的担当作为,保障中小学图书馆的法治管理。

### 3 国外中小学校图书馆法治管理实践

#### 3.1 法律保障下的美国中小学图书馆实践

美国联邦政府和各州政府都十分重视学校图书馆立法工作,无论是联邦政府还是各州政府,在所制定的教育法案中都有专门针对图书馆的规定。其中,《初等与中等教育法》和《不让一个孩子落伍法》为美国中小学图书馆建设实践提供了重要保障。

《初等与中等教育法》旨在通过政府财政专项经费拨款,确保学校图书馆有足够的财力购买足够的资料和开展各种活动,实现改善贫困儿童受教育条件,支持公共教育的发展。《不让一个孩子落伍法》明确规定学校图书馆员、校长、教师及辅导员都属于“有责任教导学生阅读的指导性人员”。该国以法的形式,从不同层面明确了学校图书馆在指导开展学生阅读过程中各自的主体责任,为学校图书馆实践的规范化、持续化发展提供了法律依据。“通过学校图书馆提高素质项目”和“优先阅读项目”是图书馆法案聚焦的重要内容。“通过学校图书馆提高素质项目”不仅强调学校图

书馆在提高学生信息素养、信息检索能力等方面的要求,也对馆员的专业素养,以及馆员在促进学生阅读能力和学业成绩方面发挥的作用提出了具体要求。“优先阅读项目”突出学校图书馆建设的首要服务对象是学生,要以提高学生阅读水平、使学生爱上阅读为优先目标。事实证明,以上两部法案的实施,为美国中小学图书馆的发展保驾护航,有助于中小学图书馆自身功能充分地发挥。

《初等与中等教育法》颁布以后,美国中小学图书馆建设专项经费得到充分保障,中小学图书馆得到迅速发展。在短短的3年内,有12%的公立中小学建立了图书馆,近20万所中小学图书馆扩建<sup>[4]</sup>。馆藏资源日益丰富,学生可以获得更多的新书阅读;全职馆员的数量得到增加,服务质量得到提高,开馆时间延长,图书馆的利用率也随之大幅上升。而在此之前,美国约70%的公立小学没有图书馆,84%的中小学图书馆缺少专业馆员,每个孩子拥有的平均藏书量不足1册<sup>[4]</sup>。2000年以来,美国以科罗拉多州为代表的几十个州相继开展了中小学图书馆影响力调查,结果显示,学校的总体学业水平与学校图书馆的质量紧密相关<sup>[5]</sup>。

#### 3.2 法律保障下的日本中小学图书馆实践

学校图书馆是日本中小学图书馆的专称,涵盖小学、初中和高中3个学段。早在1953年,日本颁布的《学校图书馆法》第3条明确规定“学校必须设置图书馆”,并对中小学图书馆的性质、功能、任务、设置制度、专业职务资格和国家所承担的责任等都做了具体规定。日本文省部和全国学校图书馆协会后续又为《学校图书馆法》制定了10个配套规章。1958—2007年间,日本政府先后对《学校图书馆法》进行了4次修订,使之日趋完善<sup>[6]</sup>。

日本学校图书馆法及其配套规章主要呈现如下几个特点:(1)完善了图书馆组织运营。在赋予学校图书馆独立日常运营权利的同时,充分发挥教务、学生指导部的协同职能,成立专门的“图书馆运营委员会”“资料选定委员会”,审议图书馆的整体运营状况。由学生组成的图书委员会参与学



校图书馆日常管理工作。(2)图书馆藏书数量和种类与时俱进。从1954年颁布《学校图书馆标准》到1993年制定《学校图书馆图书标准》,再到2000年出台《学校图书馆多媒体标准》,不仅明确了学校图书馆藏书的数量、种类基准要求,而且通过立法配套规章的形式,实现图书馆资源媒体的多元化,确保学校图书馆馆藏资源不断充实更新,能够与时代发展同步。(3)灵活多样的学校图书馆经费筹措渠道。《学校图书馆标准》明确公立学校的图书馆运营经费“必须依靠公费来支出”。各地区自治体分配给各学校的预算经费中,一部分被指定为图书馆专用经费。一些学校在公费无法满足需求的情况下,可接受私人赞助。多种经费筹措渠道,确保了学校有足额的财力建设发展图书馆。(4)提出了学校图书馆专业化的时代要求。《学校图书馆法》给图书馆岗位定性为专业性岗位,对图书馆员提出相应的专业化要求,并就馆员专业资格获取的条件、方式和途径作出了明文规定。

事实证明,《学校图书馆法》及其配套规章的颁布实施,对日本学校图书馆的发展产生了巨大促进作用。

## 4 法治化是我国中小学图书馆健康发展的保障

从我国立法实践来看,《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》的实施,极大促进了我国公共图书馆事业的规范化、高质量发展;从国际的视野来看,美国、日本等国家关于中小学图书馆法制化管理的实践,为我国中小学图书馆事业建设提供了有益的法治化范例。在全面加强国家治理体系和治理能力现代化的新时代背景下,我国中小学图书馆要获得持续健康发展,要为素质教育和“双减”实施提供高质量的服务,必须走法治化道路。

4.1 图书馆发展经费需要依法纳入政府财政预算  
长期以来,我国中小学图书馆建设因缺乏相

关法规的强制规制,事业建设经费难以纳入各级政府财政预算。我国现有的《义务教育法》中缺乏相应的条款,对中小学图书馆发展所需经费的来源渠道、比例、用途等未能明确规定;现行的《中小学图书馆规程》只是原则性地规定了“各地教育行政部门和学校应当保障图书馆建设、配备、管理、应用、培训等所需经费”,既没有明确人均多少经费,也没有规定专款专用。所以好多学校图书馆连每年生均新增1册图书的经费都得不到保障,其他业务建设、读书活动经费更无从谈起。我国中小学图书馆要获得持续健康发展,必须在《义务教育法》和相关法规中对其事业发展经费做出明确规定和更为详尽的解释说明,像美国、日本那样将中小学图书馆事业所需的一切经费纳入政府财政预算。

### 4.2 必须依法赋以中小学图书馆工作合理的定位

在我国《义务教育法》及其配套法规中,必须对中小学图书馆的性质任务、服务对象、服务宗旨、资源类型、服务方式等进行科学合理的定位,这是保证中小学图书馆科学管理、规范有序发展的前提。美国以立法的形式将中小学图书馆服务主体对象明确定位为学生,将服务目标任务明确定位于培养学生阅读能力、提高学业成绩、提升学生信息素养和信息获取能力。因为有了法规的明确定位和规制,美国的中小学图书馆事业发展迅速,为基础教育高质量发展提供了保障。

我国《中小学图书馆规程》第八条规定:学校应根据发展目标,以师生需求为导向,统筹纸质资源、数字资源和其他载体资源。由于没有明确学生是服务主体,造成不少学校图书馆员在资源配置、流通服务和阅读推广等环节,都以教师作为主体服务对象,一切工作都是紧密围绕教师的需要而展开,忽略了学生这一最广泛的教育对象的阅读权益和受教育权益。要改变这一现状,健全完善相关法规,依法对中小学图书馆各项工作加以规制,让中小学图书馆真正成为学生的第二课堂、

学校素质教育的“助推器”“加油站”。

#### 4.3 必须依法对馆员的岗位编制和专业资格予以明确

在我国基础教育发展的过程中,学校图书馆工作长期得不到应有的重视,中小学图书馆工作者的身份地位长期得不到应有的尊重,这是不争的事实。日本《学校图书馆法》将中小学教师的专业职务命名为“教谕”,将学校图书馆员的专业职务命名为“司书教谕”(公共图书馆职员的专业职务是司书或司书补)。同时规定了取得“司书教谕”资格的条件、方式和途径<sup>[6]</sup>。

我国《中小学图书馆规程》第三十三条规定:“图书馆应当设专职管理人员并保持稳定性。图书馆管理人员编制在本校教职工编制总数内合理确定。”由于对学校图书馆员的资格和数量并没有明确的法律规定,导致现在的学校图书馆员数量严重紧缺,馆员素质参差不齐。多数图书馆员为退居二线的教师,基本没有接受过图书馆专业知识的培训,专业素养存在短板,服务意识和服务能力有限,满足于借借还还、“看门守摊”。一些中小学图书馆成为可有可无的“鸡肋”。要改变这一状况,必须加强中小学图书馆法制化建设,对中小学图书馆员的岗位编制、专业素养、身份地位等予以明确界定。

学校图书馆建设现代化关系到教育现代化目标的实现,关系到中国特色社会主义事业的人才培养与储备,更关系到实现中华民族伟大复兴的中国梦的创造力基础。因此,我国可以借鉴国外图书馆立法的成熟经验,研究制定适合我国中小学图书馆实际的《学校图书馆法》。在切实保证中小学图书馆科学发展的基础上,以法律维护青少年的阅读权益。随着教育资源的不断整合,乡村中小学合并办学成为一种趋势,住宿制学校不断增加,学生的学习、生活时间都将在学校度过,学校图书馆应该成为学生读书、休闲、舒缓身心压力的“第二课堂”。学校图书馆应严格按照国家法律

在馆藏、经费、人员、服务和设施设备等各方面都得到了保障,才能维护好青少年的阅读权益,引导更多的青少年学会利用图书馆,养成良好的阅读习惯和阅读能力,才能为他们的终身学习夯实基础。

## 5 结语

国风外学校图书馆法制化建设的成功经验,从理论和实践两个层面为我国学校图书馆法制化建设提供了借鉴。以现行的《中小学图书馆(室)规程》为基础,立足实际,深入调研,对相关条款进行深化、优化、细化、补充,进一步强化《规程》的权威性和可执行性,使我国中小学图书馆各项工作有法可依、有章可循。

### 参考文献:

- [1] 邓华玉.我国的学校图书馆法研究[J].科技情报开发与经济,2014(9):3-6.
- [2] 刘彬.第十七次全国国民阅读调查报告发布[J].新阅读,2020(5):7.
- [3] 刘祯,程子玲,郭俊峰.以色列科技创新发展情况及对我国的启示[J].科技创新发展战略研究,2019(5):1-5.
- [4] 胡月平.美、日学校图书馆法及其对我国的借鉴意义[J].中小学管理,2014(8):21-22.
- [5] 储何婷,张茵.图书馆信息学[M].北京:人民出版社,2007.
- [6] 沈丽云.日本中小学图书馆发展概况[J].中小学图书情报世界,2009(9):59-63.

程蓉芬 女,1969年生。本科学历,馆员,馆长。研究方向:读者服务。

黄建东 男,1971年生。本科学历,馆员,馆长。研究方向:读者服务。

(收稿日期:2022-12-21;责编:徐向东。)