

《上海市公共图书馆条例》明年1月1日起施行 法规护航，爱阅之城书香更浓

固化有益成效 解决发展短板

问：为什么要出台《上海市公共图书馆条例》？

钟晓敏：习近平总书记给国家图书馆老专家的回信中指出：“图书馆是国家文化发展水平的重要标志，是滋养民族心灵、培育文化自信的重要场所。”公共图书馆作为公共文化基础设施，是社会主义公共文化服务体系的重要组成部分，在服务全民阅读、建设书香社会、弘扬中华优秀传统文化、促进不同文明交流互鉴等方面发挥着不可替代的作用。

近年来，在市委、市政府的领导下，市文化和旅游局积极推动本市公共图书馆事业高质量发展，取得了一系列成效。一是公共图书馆服务网络体系建设持续优化。上海市公共图书馆区总分馆制自2018年启动以来，有力地促进了公共图书馆服务网络向城乡基层的延伸和拓展。截至目前，本市有2个市级公共图书馆，分别是上海图书馆和上海少年儿童图书馆。区总分馆制18个（32个点位），街道（乡镇）级公共图书馆218个，村居委图书室2008个、农家书屋（村委图书室）1291个。二是公共阅读空间日益丰富。本市基于文化地标、文旅融合、邻里服务等打造了一系列具有城市特色的多元公共阅读空间，形成了多层次、广覆盖、立体式的阅读服务供给格局。上海图书馆东馆、上海少年儿童图书馆长风馆两项重大文化设施先后建成开放。徐家汇书院、松江区图书馆新馆等区级文化设施先后落成开放。城市书房、灯塔书房等一批基层服务点，为市民提供就近、高效的服务。三是加速推进智慧图书馆建设。本市积极推进“随申码”借阅场景应用，实现“一网通办”在图书服务领域落地落实。从读者需求出发，开辟“享借”“蜜宝云书房”“书界”等线上到线下（Online to Offline，即O2O）图书馆网借平台，打通公共图书馆服务“最后一公里”，让优质文化资源与便捷公共服务触手可及。四是阅读推广活动蓬勃开展。本市公共图书馆以上海市文化节、上海童书节、阅读马拉松、公共图书馆服务宣传周等重大节庆品牌活动为抓手，充分借助社会资源优势和场地空间特色，跨系统、全社会联动，通过不断丰富活动形式，提高活动品位，培育和激发读者阅读兴趣。

然而，对照社会主义国际文化大都市的建设目标，对照公共文化服务高质量发展的要求，公共图书馆事业发展还存在一些亟待解决的问题，主要表现在：一是公共图书馆总分馆的服务体系建设、运行机制有待进一步规范；二是公共图书馆运行主体的权责界定、管理制度、专业队伍有待进一步完善；三是城乡基层公共图书馆相关服务设施建设、资源配置、服务供给还不够均衡；四是公共图书馆数字化服务有待进一步拓展；五是社会力量参与公共图书馆的兴办、建设和管理，需要进一步鼓励、引导和规范；六是公共图书馆在全民阅读推广方面的作用有待进一步增强。基于此，有必要通过制定公共图书馆地方性法规，总结固化本市的有益实践成果，通过制度化机制安排，切实解决发展中的短板和不足，使公共图书馆更好满足新时代人民群众的精神文化需求，不断提升城市文化软实力。

《条例》出台，是图书馆事业发展从政策指引走向法治保障的必由之路。上海是我国图书馆事业发源地，也是最早开展图书馆制度建设的地区之一。早在1987年9月，《上海市区图书馆管理办法》就经上海市人民政府批准发布。1996年11月，在原管理办法基础上迭代出台了覆盖面更广、内容更完整的《上海市公共图书馆管理办法》，提出了很多新理念、新举措。如明确规定“市和区（县）图书馆应当每天（包括节假日）向读者开放”，这是全国首次以制度方式要求图书馆“三百六十五天，天天开放”；再如规定“对图书、报刊借阅实行免费服务”“不得另立标准，限定图书资料的公开借阅范围”，掀开了图书馆免费开放的序幕。其他诸如“专业治馆”“社会参与”等方面的规定，在现今图书馆领域仍然具有重要的示范价值。然而，只落实到政府部门规章制度层级，未上升到地方条例层面，无论是政府保障力度、还是法治规制力度，都有所欠缺。这些行之有



▲“打造100个儿童友好城市阅读新空间”被列为今年上海为民办实事项目。

效的好制度、好措施，亟须通过法规形式加以固化，从而长期贯彻落实。另外，《条例》出台，是国家层面的公共图书馆立法配套需要。《中华人民共和国公共图书馆法》于2018年1月1日起施行，为图书馆事业发展的基本原则和基本制度奠定了基础，但法律条文多为原则性规定，还需要地方立法来推动图书馆法的贯彻落实。2018年以来，深圳、广州、内蒙古、湖北、四川等地先后对现有地方立法做出了调整和修正，贵州、安徽、新疆、甘肃等地推出了新的地方立法，配套落实国家行业大法的施行。上海作为最早推进图书馆制度建设的地区，虽然在国家立法出台之前，对《上海市公共图书馆管理办法》作过四次修正，分别为2002年、2004年、2010年、2015年，但修正的内容有限。特别是国家层面的公共图书馆法，提出了许多新的理念和新的方向，地方层面的图书馆制度建设更必须做出相应的调整。2021年12月，上海市将公共图书馆地方立法工作正式列入议事日程，并把它作为公共文化服务体系高质量发展的重要法治保障内容加以推进。虽然有点“大器晚成”的味道，但借此机会对国家层面的公共图书馆法实施六年来的制度建设情况进行全面审视、梳理，从而能够更加明确新时代上海市公共图书馆事业高质量发展的方向和路径。

以制度促建设 明确改革方向

问：上海正全力打造文化自信自强的上海样本，建设习近平文化思想最佳实践地，在这样背景下出台的《条例》有何特殊意义？突出特点是什么？

钟晓敏：党的二十大和二十届三中全会提出中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。近年来，上海持续深入推进书香社会建设。眼下，正不断开创国际文化大都市建设新局面，打造文化自信自强的上海样本，建设习近平文化思想最佳实践地。《条例》出台正逢其时，将为本市公共图书馆在推进书香社会建设，助力全面提升市民文明素质和城市文明程度等方面发挥重要作用提供支撑，为建设习近平文化思想最佳实践地提供坚实力量。《条例》具有以下四个特点：

一是明确中心馆的地位。上海市中心馆服务体系构建至今已逾20年，其覆盖规模和运营效率均在全国领先，形成了在国家层级总分馆制建设模式基础上的地方特色。《条例》明确上海图书馆作为中心馆，应充分发挥全市地方文献收藏中心、联合编目中心、古籍保护中心和图书馆协调与协作中心等方面的功能，凸显中心馆对各级公共图书馆的引领指导作用。二是强化总分馆制的作用。目前上海已全面完成区图书馆总分馆制建设，实现全覆盖。全市16个区均建立了“以区级公共图书馆为总馆，乡镇（街道）公共图书馆、居村图书室为分馆或者基层服务点的总分馆制”。《条例》提出要加强总馆对分馆、基层服务点指导培训，强化优质资源直达基层，满足广大市民的基本文化需求。

三是强调政府保障。《条例》进一步明确政府在发展公共图书馆事业中的责任，一是要求市、区两级政府将公共图书馆事业纳入本级国民经济和社会发展规划，将公共图书馆事业作为整个文化事业中的一个重要内容，从总体上推动公共图书馆事业高质量发展。二是明确公共图书馆建设纳入国土空间规划，强化公共图书馆服务体系建设，便利社会公众享受公共图书馆的服务。三是强调政府对公共图书馆事业的财政投入，将及时、足额拨付作为要求写入法条，为公共图书馆事业高质量发展提供必要财政保障。

四是注重公共图书馆管理时代性。新时代，公共图书馆面临新的责任与使命，《条例》不断健全公共图书馆运行管理机制。一是注重公共图书馆管理的专业化。《条例》要求馆长具备相应的文化水平、专业知识、组织管理能力和工作经验，并结合实际配备专业人员，为公共图书馆提高专业化水平提供人力支撑。同时，明确乡镇（街道）公共图书馆可以引入社会力量参与运行和管理，提高专业化、科学化管理水平。二是注重公共图书馆管理的精细化。公共图书馆是通往知识之门，每个人都应该公平享有获取公共图书馆服务的权利。对公共图书馆而言，发现那些“不被看到”的需求，为所有人尤其是特殊群体提供平等服务，是基本要求和重要使命。《条例》强化对特殊人群的服务，明确公共图书馆应当开展面向少年儿童的借阅服务和阅读指导，通过配备无障碍设施设备、提供人工服务等方式为老年人、残疾人提供便利化服务。

发挥公共图书馆服务引领性。一是推动公共图书馆数字化发展。《条例》

以上海图书馆为中心馆，以18个区级馆和218个街镇图书馆为总分馆架构，一个覆盖人民城市角角落落的世界级城市公共图书馆体系正向我们走来。

如何有效发挥上海公共图书馆的资源优势，切实解决发展中的短板和不足，让爱阅之城书香更浓？上海将实践经验上升为制度安排，制定《上海市公共图书馆条例》（以下简称《条例》），健全本市公共文化服务领域法治保障体系，引领公共图书馆事业高质量发展。这也是提升城市文化软实力的有效举措，将助力建设社会主义国际文化大都市。《条例》将于2025年1月1日起施行。其突出特点是什么？未来将如何落实？读者有何新期待？

主要受访对象：

钟晓敏（上海市文化和旅游局党组书记、局长）

陈超（上海图书馆馆长）

金武刚（华东师范大学经管学院信息管理系教授）



▲各级各类公共图书馆深入人民城市肌理。从上至下分别为：上海图书馆东馆、徐家汇书院、未央学馆。

明确要求公共图书馆应当加强数字化服务能力，向读者提供文献信息线上检索、查询、借阅和智能推介等服务。二是提升公共图书馆国际化服务水平。上海作为我国改革开放的前沿阵地和深度链接全球的国际大都市，围绕“深入推进国际文化大都市建设，加快提升文化软实力”的目标，《条例》提出设置外国文字标识指引，增加外文文献收藏，提供多语种咨询服务，提升多元文化服务水平。三是发挥公共图书馆阅读推广主阵地作用。《条例》结合本市实际创新性地将全民阅读元素融入公共图书馆与其他机构合作开展阅读推广活动，结合馆藏特色、资源优势，形成各具特色的阅读推广活动品牌。

金武刚：《条例》以人民城市理念为指引，建立和完善符合上海市情、符合科学规律、符合文化发展要求的公共图书馆制度体系，并以制度促建设、以制度促发展、以制度促实施，明确改革发展方向。突出表现在：

一是增强服务可及，建立优质文化资源直达基层机制。《条例》进一步优化了供给机制，在全市建成公共图书馆中心馆-总分馆制，由上海图书馆担任中心馆，由各区级公共图书馆担任总分馆，通过数字化、网络化、智能化服务体系和配送体系建设，实现公共图书馆文献信息资源共建共享；面向园区、工业区、农场、工地等区域提供流动服务，在人员流动较大的公共场所，建立城市书房、配备自助服务设施，提供全时段借阅服务。倡导读书之风，形成全民阅读推广活动体系。《条例》把阅读作为最基本的文化建设，以“活动促服务”，动员各类主体组织开展全民阅读推广活动。一是要

求公共图书馆常态化组织开展全民阅读推广活动，在重大节庆、会展活动期间，组织开展主题阅读推广活动；二是鼓励学校、博物馆、美术馆、文化馆、产业园区、商务楼宇、景区景点等单位因地制宜组织开展全民阅读推广活动；三是鼓励工会、共青团、妇联、残联等组织开展各具特色的阅读推广活动；四是鼓励具有专业技能、实践经验的组织和个人组织开展公益性阅读推广活动，打造阅读品牌。

传承优秀传统文化，推进地方文献系统收集和古籍保护开发。《条例》要求公共图书馆广泛收集文献信息，特别是加强红色文化、海派文化、江南文化相关文献收集，形成特色主题馆藏；系统收集地方文献信息，保存和传承本行政区域的地方历史、都市和乡土文化；对古籍以及其他具有重要历史价值的文献信息建立分级分类保护制度，采取相应技术保护措施，并加强整理、出版和研究利用，并推进数字化转化和应用服务。

提升服务效能 让“悦读”触手可及

问：经过20多年的建设，上海市中心图书馆已经成为全球城市图书馆最大的单一集群系统之一，“一卡通”服务体系的

成员馆和服务网点达700余家。《条例》如何将上海市中心图书馆建设和各地较为通行的总分馆制模式进行有机衔接？

陈超：到“十三五”末，上海公共图书馆数量、馆藏量、流通量（纸质书）等已经基本与纽约、伦敦、巴黎、东京等不相上下。“十四五”以来，市、区、街镇三级238家公共图书馆有了新的发展，进一步夯实了世界级城市公共图书馆体系。从更长远的发展愿景和更可持续的发展要求看，目前上海公共图书馆体系中的“最短板”在“量大面广”的基层——218家街镇馆；发展不平衡、队伍不稳定等问题还是比较普遍的。上海目前最大的街镇馆独立馆舍已经超过10000平方米，绝大多数街镇馆的馆舍不超过1000平方米，最小的仅200平方米。通过加强立法保障，明确了上海图书馆作为上海市公共图书馆系统的中心馆定位，各区形成以区馆为总馆、各街镇馆为分馆的总分馆体系，这是具有中国特色的国际大都市公共图书馆体系。我们有信心用这样的体系和机制进一步推动这个世界级城市公共图书馆体系创新转型发展，同时要把上海图书馆打造成世界级研究型公共图书馆。对标全世界目前基本公认的全球城市——纽约、伦敦、巴黎、东京等，我们发现除了纽约和各镇（乡）两级政府和各部门、各级公共图书馆宣讲清楚法定的义务和职责，充分发挥广播、电视、报刊、网络等新闻媒体及各类新媒体作用，加强公益宣传和教育引导。制作图文解读等宣传产品向各媒体平台推送，提高《条例》的社会知晓度和影响力。及时回应社会关切，提高全社会对上海市公共图书馆事业发展和家门口公共图书馆的知晓率。

金武刚：总分馆制建设主要目的，是通过总馆的统筹、协调、指导和援助，将优质文化资源通过分馆、服务网点这些“脚”，延伸、直达最基层，实现全域覆盖、全民共享。

上海在行政区划上是一个省级建制，但同时又是人口高度集中、交通极为便利的超大城市。上海图书馆历来资源丰富、实力雄厚、技术先进、能力突出。但是，若以上海全域为单位建设公共图书馆，总分馆制一方面难以凸显上海图书馆作为研究型公共图书馆的独特优势，不利于市、区、街镇三级公共图书馆服务职能的差异化定位；另一方面也不符合《中华人民共和国公共图书馆法》关于因地制宜建立符合当地特点的以县级公共图书馆为总馆，乡镇（街道）综合文化站、村（社区）图书室等为分馆或者基层服务点的总分馆制的规定。

《条例》将中心馆的作用定位与总分馆制有机衔接。一方面，将各区总馆的数字服务平台等基础、通用功能迁移至市级中心馆统筹建设，更加集约、高效，实现全市16个区图书馆数字服务能力的均衡发展。同时，在“一卡通”体系中的中心馆——上海图书馆的优质资源和服务，也能通过区域性总分馆制建设，与区级总馆汇聚的优质文化资源一起，上下贯通、直达基层。

此外，区级总馆可以将更多精力和资源，聚焦在全区范围内的全民阅读推广、地方文化传承、基层业务培训指导以及相关资源的调配等具体业务层面，有助于着力提升本区域公共图书馆服务质量和水平。

问：《条例》规定，鼓励公共图书馆根据公众需求和自身条件，提供延时服务、错时服务，有没有明确的实施范围？

钟晓敏：一是标准要求先行。根据本市基本公共服务实施标准要求，市、区公共图书馆每周开放时间应不少于70小时，目前已全部实现工作日延长开放时间，以契合市民工作之余的借阅需求，虹口区图书馆的和平书院甚至实现了24小时开放；按规定街道（乡镇）图书馆每周开放时间应不少于56小时，而实际上早在2003年平均每周开放时间就已经达到64.8小时；公共图书馆的少儿服务在双休日、寒暑假都会延长开放时间。二是完善儿童阅读服务体系。在人民城市理念提出五周年之际，市文旅局牵头推进2024年上海为民办实事项目“打造100个儿童友好城市阅读新空间”，回应人民群众的深层期许，用心用情推进公共文化高质量发展。截至目前，全市共打造157个儿童友好城市阅读新空间，提前3个月完成年度目标的157%，服务人次357万；开展各类阅读推广品牌活动8844场，参与人次近55万。三是拓展服务空间与设施。通过设立24小时自助机、24小时城市书房，为读者随时、就近提供借还服务，如嘉定区图书馆的“我嘉书房”、闵行区图书馆的“城市书房”、浦东新区图书馆的“深夜书房”等开放至夜间22时甚至凌晨。

在具体实施范围上，从不同区域来看，市、区两级公共图书馆往往会根据所在区域的人口密度、文化氛围以及读者需求特点等综合考量。例如，在人口密集、文化需求旺盛的中心城区，图书馆会在热门时段进一步延长开放时间，且服务内容更加多元化；而在相对偏远或人口较少的区域，也会结合实际合理安排延时或错时服务，如在周末或节假日保证开放时长以满足居民相对集中的阅读需求。

问：《条例》鼓励公共图书馆开展图书借还线上预订服务，依托物流体系下配送图书。具体是什么样的操作途径？

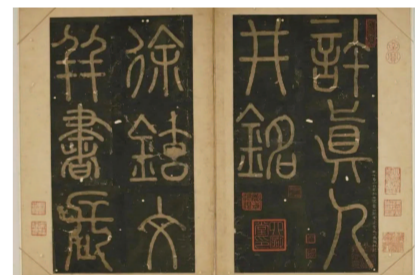
钟晓敏：目前上海图书馆推出了“享借”服务，读者通过微信小程序、App进行图书预订，或通过官方网站等多种渠道在线选择所需图书，可以选择免费到上海图书馆两馆或嘉定、奉贤区图书馆线下免费取书，也可以选择支付快递费送书上门。浦东图书馆、杨浦区图书馆、“书界”和“静阅约书”网借品牌，实现快递送书上门或免费到柜取书的服务。上海少年儿童图书馆以及宝山、虹口等区图书馆推出的“云书房”服务，同样具备线上选书、快递送书上门的服务。

明确职责 向更高质量迈进

问：未来，如何有效落实《条例》内容？各级图书馆有何打算？

钟晓敏：我们将全方位开展《条例》学习、解读和宣传，聚焦法规的重要意义和核心条款，灵活运用多种方式，向区、镇（乡）两级政府和各部门、各级公共图书馆宣讲清楚法定的义务和职责，充分发挥广播、电视、报刊、网络等新闻媒体及各类新媒体作用，加强公益宣传和教育引导。制作图文解读等宣传产品向各媒体平台推送，提高《条例》的社会知晓度和影响力。及时回应社会关切，提高全社会对上海市公共图书馆事业发展和家门口公共图书馆的知晓率。

陈超：《条例》对于公共图书馆的古籍工作有专门的条款，要求明确且具体。我们深感使命光荣、责任重大、任务艰巨。古籍是传承中华文明最重要的载体之一，图书馆又是古籍收藏最重要的机构之一。上海现有国家古籍保护中心认定的7家全国重点古籍保护单位。作为一个研究型公共图书馆，也是上海市古籍保护中心，上图的中华古籍馆藏书仅次于国家图书馆。以“收藏好、保护好、利用好”为目标，我们将继续守正创新，站在历史和文化的角度，坚持“服务与研究并重、普及与服务并重、版本研究与内容研究并重”，开展包括古籍在内的所有历史文献资源建设、管理和服务工作。



▲上海是古籍收藏重镇，图为国家一级文物《许真人并铭》。

耿洁（黄浦区文化和旅游局公共服科科长）：黄浦区共有两个区级图书馆——黄浦区图书馆、明复图书馆。近年来，来馆的中青年群体越来越多。我们有针对性地推出就业创业图书专架、读书角，举办相关主题培训、讲座、课程、分享会，设有图书馆职业见习基地。下一步，我们将通过丰富多彩的就业创业活动和持续的资源支持，吸引更多客群走进图书馆参与建设，提需求、提意见、出点子，让服务更精准、更聚焦、更贴心；凝聚更多社会资源加入就业创业帮扶大家庭，共同打造共建、共治、共享的黄浦图书馆就业创业大舞台。

房芸芳（徐汇区图书馆馆长）：公共图书馆不仅是信息集散交流的中心，更是城市生活中一处有温度的市民之家，是人民城市的生动体现。目前公共图书馆的少儿图书借阅比例已超成人，我们将根据法定假日、寒暑假期间的大客流情况和亲子家庭阅读需求，合理调配工作人员，延长少儿区域的开放时间，开展阅读指导服务，用阅读点亮城市。2025年还计划开通“云书房”远程借阅快速服务，读者线上选书的范围可从徐家汇书院书库扩展至所有加入“云书房”的馆藏图书，并借由物流快速到家，为市民提供足不出户的图书借阅服务。

钱莉娜（嘉定区真新街道图书馆少儿馆负责人）：儿童是祖国的未来，我们不断提升“儿童友好”意识，聚焦“五个友好”，通过优化阅读空间、强化资源供给、丰富活动内容、提升服务质量等措施，将更具友好度、多元化和高品质的儿童阅读服务功能，嵌入儿童友好城市阅读新空间，着力提升面向儿童的公共文化服务水平。

问：作为读者，对《条例》实施后的公共图书馆高质量发展有哪些新期待？

李国智（市民代表）：期待公共图书馆能提供更丰富、更专业的图书资源；推出更便捷的借阅服务；举办更多样化的文化活动，特别是阅读推广活动。

夏艳（市民代表）：希望开展多层次的志愿者服务培训，针对不同类型图书馆的特色以及重点服务对象，提升志愿者的服务水平，加强志愿者之间的交流，有效发挥志愿者队伍作用。