

美国图书馆救援法案研究及启示

刘玉红

(中山职业技术学院, 中山 528404)

摘要: 目前美国已经发布两个与疫情期间图书馆救援有关的法案, 即CARES和ARPA。本文通过对这两个法案的背景、资金分配等方面的研究, 得出我国可将图书馆疫情防范纳入财政预算、使用两种拨付方式覆盖资金需求、联合外部机构满足疫情防控需求以及做好疫情防控资金的法律保障等启示。

关键词: 疫情防控; 图书馆; 救援法案

中图分类号: G259.1 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2021.07.010

引文格式: 刘玉红. 美国图书馆救援法案研究及启示[J]. 数字图书馆论坛, 2021 (7): 68-72.

新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“疫情”)大规模爆发之后, 全球绝大部分国家都受到影响。虽然我国疫情得到较好控制, 但国外的形势不容乐观。此疫情下, 美国是受影响较大的国家之一^[1]。疫情对图书馆、社区的正常运作有较大影响, 特别是给低收入人群等弱势群体带来了方方面面的挑战。为了缓解疫情对美国图书馆、社区的冲击, 美国先后推出了两个涉及图书馆救援的法案, 分别是《新冠病毒援助、救济和经济安全法案》(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES)^[2]和《美国经济救援法案》(American Rescue Plan Act of 2021, ARPA)^[3]。在2020年3月27日颁布的CARES和2021年2月11日颁布的ARPA中涉及图书馆、博物馆的救援资金分别为5 000万美元和2亿美元。这两个法案中涉及的总援助金额相当, 对图书馆、博物馆的救援资金却有较大区别, 表明美国越来越重视在疫情下对图书馆的救援工作。按CARES要求, 用于图书馆救援的资金必须在2021年9月底之前落实到位。目前CARES和ARPA涉及的图书馆救援资金已经绝大部分落实, 所以对其研究具有一定的现实意义。

目前国内与图书馆疫情相关的文献较多, 研究重点主要集中于疫情下图书馆服务及应对措施^[4-5], 以及后疫情时期图书馆数字素养培养^[6-7], 而对国外政府法案中如何做好图书馆疫情防控方面的研究尚处于空白状态。本文从背景分析、资金分配等方面对涉及美国图

书馆救援的法案进行研究, 以期对我国图书馆政府援助提供一定的参考。

1 美国图书馆救援法案背景分析

从疫情数据发展来看, 美国疫情来势迅猛, 给商业、生活等多方面带来极大挑战。疫情也对图书馆及社区造成极大影响, 许多低收入家庭的学生由于无网络接入而无法正常上学。为了更好地在疫情下开展图书馆服务, 美国政府针对图书馆、博物馆的救援, 由美国博物馆与图书馆服务协会(Institute of Museum and Library Services, IMLS)将该资金落实到位。该资金主要用于解决博物馆、图书馆因疫情而加剧的数字鸿沟问题, 具体用于扩大数字网络接入、购买网络接入设备及技术支持等。正如IMLS主任Crosby Kemper所言, 疫情期间在家工作、保持社交距离和就地避难等措施会加剧数字鸿沟^[8]。所以, 政府对图书馆、博物馆的救援显得非常必要。

2 美国图书馆疫情救援资金分配

2.1 CARES及ARPA的内容框架分析

CARES及ARPA的内容框架主要包括直接支付、失业救助、小型企业扶持、社区发展、疫苗开发、学校发

展、宽带、疫情救助基金等方面,只是在拨付金额方面有所侧重。在CARES的2.2万亿美元中,2 930亿美元用于直接支付,3 770亿美元用于支持小型企业发展,2 680亿美元用于失业救助,1 500亿美元用于成立疫情救助基金^[2]。ARPA的1.9万亿美元中,直接支付提升到4 020亿美元,3 620亿美元用于社区发展,2 060亿美元用于失业救助,1 760亿美元支持学校发展,540亿美元用于支持小型企业发展^[3]。将这两个法案进行对比可以发现,CARES侧重支持小型企业发展和成立疫情救助基金,ARPA侧重直接支付、社区发展和学校发展。

两个法案均列出了拨款对象、金额、用途、依据的法律条款等。CARES涉及图书馆的拨款对象为IMLS,金额为5 000万美元,用途为博物馆和图书馆预防、准备和应对疫情,依据为《预算平衡法》(the *Balanced Budget*)和《紧急赤字控制法》(*Emergency Deficit Control Act*)。ARPA涉及图书馆的拨款对象为IMLS,金额为2亿美元,用于在疫情期间开展博物馆和图书馆服务的必要费用,依据为美国《博物馆与图书馆服务法》(*Museum and Library Service Act*)。根据该法律,ARPA将博物馆与图书馆救援资金的89%以上拨给州立图书馆行政管理机构(State Library Administrative Agencies, SLAAs)。

2.2 救援拨款方式一: 拨款给SLAAs

美国两个救援法案中涉及图书馆救援资金绝大部分是通过IMLS直接拨款给SLAAs,再由各州根据当地的疫情情况进行资金调配。在CARES和ARPA中分别有3 000万美元^[9]和1.78亿美元^[10]直接由IMLS拨款给SLAAs。两个法案中的图书馆救援资金分配依据:美国本土的以美国人口普查局(Bureau of the Census)当年发布的数据为准,美国海外领地的以国际人口普查数据库当年发布的数据为准^[9]。但ARPA与CARES有所不同的是,在考虑当地人口的前提下,还设置了最低拨款标准:美国本土各州最低拨款200万美元^[10]、每个海外领地最低拨款20万美元。

对资金分配情况进行比较分析得出以下发现。

第一,图书馆救援资金不仅面向美国本土的50个州,还面向波多黎各、美属萨摩亚群岛等海外领地。虽然这些美国领地有些已经独立建国,但因与美国签署有《自由联系条约》,在疫情中这些地方的公民依然享有图书馆救援。不同的是在CARES对各地的图书馆救

援仅依据人口数据,而ARPA还设置了最低救援金额。IMLS对ARPA中的图书馆救援资金分配中,美国领地的金额大于20万美元,远高于CARES中的分配金额。

第二,IMLS对CARES的图书馆救援资金仅考虑人口因素,未考虑到当地的经济发展和疫情严重程度等因素,所以其资金分配存在一定的不合理性。一般而言,经济发达地区的图书馆具有相对较好的收入,抵抗疫情的能力相对较强。疫情严重地区的图书馆往往需要更多政府资金的救援。ARPA在考虑当地人口数据的基础上设置了最低拨款金额,所以美国本土各地的图书馆救援金额相差没有CARES那么大,资金分配相对合理。

第三,美国政府更为重视SLAAs在疫情下的图书馆救援中发挥的积极作用。在CARES中,仅有60%的资金拨款给SLAAs,但在ARPA中该比例提升到89%。这表明美国政府在CARES中有关图书馆救援资金的分配后发现SLAAs更需要该资金来推动本地图书馆活动。

2.3 救援拨款方式二: 对具体图书馆拨付救援资金

在两个涉及图书馆的救援法案中,均提供1 500万美元用于资助具体的图书馆。这些资金由IMLS统一调配,需要具体图书馆提出申请,由IMLS审批后拨付。目前CARES中的1 500万美元已经全部拨付给图书馆,ARPA的1 500万美元各图书馆还在申请中。

(1) CARES的具体图书馆救援。在CARES中有1 380万美元面向美国博物馆和图书馆^[11]。在该项目中有1 701个机构进行申请,申请总金额为40 925.14万美元,最后仅有68个机构获得资金支持。在这68个机构中,仅有27个与图书馆相关的机构获得资金支持。IMLS还提供120万美元专门支持美国原住民、夏威夷原住民的博物馆和图书馆服务,共有2个与图书馆相关的机构获得本次资金支持。如费城免费图书馆(Free Library of Philadelphia)获得351 064美元经费,主要用于面对疫情加剧的数字素养、劳动力发展和成人教育的挑战,加强数字包容性和劳动力发展,为求职者提供就业信息、成人教育和网络发展;哈里森县图书馆(Harrison County Library System)获得276 107美元经费,与海岸交通局合(Coast Transit Authority)作提供公交线路的热点访问,购买移动运输工具,随时随地提供智能设备、互联网接入和图书馆资料,满足数千名读者疫情

期间的信息需求;费耶特维尔公共图书馆(Fayetteville Public Library)获得287 463美元经费,用于购买Bibliotheca和Envisionware技术,提升图书馆自助服务水平,控制图书馆中的人数并允许读者全天24小时访问图书馆资料等。

IMLS的CARES直接拨款给具体图书馆的资金主要有以下用途。

第一,用于提高互联网接入率、采购移动设备等。在美国有部分地区在互联网接入和移动设备普及率都不高,疫情下影响当地居民的正常生活、学习和工作。如费城免费图书馆其所在社区16%的家庭没有家用电脑、29%的家庭没有宽带接入;夏洛特梅克伦堡图书馆(Public Library of Charlotte & Mecklenberg County)所在社区近41%的家庭无法上网、35%的家庭生活贫困。为了解决这些群体的上网问题,绝大部分图书馆均采取增加WiFi移动热点、iPad等移动设备,帮助他们接入网络,从而能实现在线学习、求职等,解决疫情带来的数字鸿沟问题。

第二,用于扩大读者访问权限,增加数字资源建设。疫情期间许多图书馆关闭,图书馆服务由线下转为线上。部分图书馆即使不关闭,由于要保持安全的社交距离,馆内可容纳人流量下降,出于安全考虑,图书馆许多活动也转为了线上。为了在疫情期间给读者带来更好的服务体验,帕洛阿尔托市图书馆(Palo Alto City Library)联合外部机构开展“现场到虚拟:扩大对社区学习资源的访问”项目;纽伯里图书馆(Newberry Library)为读者扩大数字资源的获取权限,增加K12读者的数字阅读资源;而伯灵顿县图书馆(Burlington County Library)联合外部机构制作简易教程满足弱势群体的数字素养需求。

第三,用于购买确保读者安全的相关设备。为了减少读者在图书借阅期间可能产生的疫情传染,不少图书馆计划采购一些消毒设备、自助服务设备等,减少在图书借阅期间人与人的接触,从而避免病毒传播。如费耶特维尔公共图书馆申请购买自助设备,满足读者24小时的图书借阅服务;弗利市图书馆(Foley Public Library)新增防护罩、手洗消毒液、书籍消毒手推车等设备;卡利斯佩尔印第安人社区(Kalispel Indian Community of the Kalispel Reservation)、俄勒冈州大朗德社区的部落联盟(Confederated Tribes of the Grand Ronde Community of Oregon)和阿拉巴马农工大学(Alabama A&M University)等计划增加非接触

式还书设备。

第四,用于给弱势群体提供技能培训、心理辅导等服务。由于受到疫情影响,不少弱势群体更难找到工作,也有不少人的心理健康受到影响。鉴于此,费城免费图书馆、埃弗雷特公共图书馆(Everett Public Library)、圣保罗公共图书馆(Saint Paul Public Library)为所在社区的成员提供技能培训、求职信息、项目评估等服务;西雅图公共图书馆(the Seattle Public Library)关注青年因疫情带来的心理健康问题,希望通过沉浸式技术和协同技术等改善社区读者的心理健康。

(2) ARPA的具体图书馆救援。ARPA对具体图书馆救援的项目于2021年5月26日开始接受申报,计划于同年10月公布资助结果。从该项目申报指引来看,IMLS希望ARPA的资金主要用于以下用途:一是通过增加数字平台、热点等来促进数字包容性;二是关注图书馆馆员职业发展,提升馆员业务技能;三是加强社区联系,强调对现有资源和服务的补充;四是支持面向全年龄段的学习教育;五是社区参与疫情后的图书馆服务重建提供机会;六是收集对抗疫情积极有效经验的相关文献。

2.4 美国图书馆疫情救援拨款方式对比分析

2.2节和2.3节对应美国疫情救援法案中对图书馆救援拨款的两种方式,分别是直接拨付给SLAAs和具体图书馆。

这两种方式具有的相同点:一是均来自于政府拨款,由IMLS负责拨付,且拨款比例差异明显;二是资金均用于图书馆疫情防控。

这两种方式的不同点:一是在法案中获得资金的依据不同。在CARES中明确各图书馆可申请疫情防控方面的资金项目,但在ARPA中未有相关表述,且明确规定拨付给SLAAs的资金比例不得低于89%。二是在法案中的资金占比不一致。在CARES中,直接拨付给SLAAs的资金比例为60%,但在ARPA中得到了大幅度提升。三是资金使用限制不同。拨付给SLAAs机构的资金仅要求用于疫情下的图书馆服务必要费用,未限制如何具体使用;但拨付给具体图书馆的资金必须以项目申报的方式获得,且资金只能在申报的项目中专款使用。两种拨款方式相结合,既能让SLAAs机构灵活使用资金,又能满足具体图书馆在疫情防控时的个性化需求。

3 对我国图书馆应对疫情的启示

3.1 做好疫情防控工作, 将疫情防范纳入财政预算

美国政府对图书馆救援已经列入两个法案中, 有明确的资金规模和用途, 并且对图书馆救援的资金也大幅增加。这在一定程度上表现出美国越来越重视图书馆在疫情中和疫情后的重要作用。目前我国的疫情基本上得到控制, 但国外疫情形势依然不容乐观, 造成我国个别地区发生疫情, 对当地图书馆服务带来一定影响。我国要做好疫情常态化的准备。所以我国政府有必要专门为图书馆疫情防控设置一定的疫情防控资金, 用于购买消毒设备、提供数字服务等。

3.2 两种拨款方式同时进行, 全面覆盖图书馆疫情防控资金需求

我国尚未有类似IMLS的机构, 但从职能来讲我国文化和旅游部可承担此项责任, 因为其具有负责我国公共文化事业发展的职责。美国图书馆救援法案中拨付给SLAAs的资金依据当地的人口数量。我国文化和旅游部可根据各省的常住人口数量、经济发展和疫情程度将图书馆救援费用进行分配给各省文化和旅游厅, 归各省统一调配, 再逐级拨付, 保障疫情期间维持图书馆正常运营等必要费用支出。

考虑到具体图书馆的个性化需求, 参考CARES和ARPA的相关条款, 建议我国在图书馆疫情救援资金中提供10%~30%用于具体图书馆疫情救援。全国各类型图书馆可根据自身疫情防控需求申请专项资金, 文化和旅游部对这些申请进行评估, 再进行资金拨付。通过研究获得美国政府支持的图书馆项目和结合我国国情, 我国文化和旅游部可在图书馆硬件设备改善(增加移动热点, 帮助更多人接入互联网)、图书馆数字资源建设(电子图书、期刊、学术数据库等数字资源)、活动开展(线下活动转移到线上)、馆员服务能力提升(加强馆员通过互联网提供服务的能力)以及加强社区联系(求职培训、求职信息获取和心理健康辅导)等方面进行重点支持。

3.3 联合外部机构, 共同满足疫情防控需求

在IMLS资助的29个图书馆相关的机构中, 有不少图书馆联合外部机构提供疫情下的服务。如帕洛阿尔托市图书馆与当地的艺术中心、青少年博物馆、动物园之间建立合作伙伴关系, 联合培养开发和实施虚拟节目和活动; 圣保罗公共图书馆与当地的族裔和种族多元化社区联合创建文化响应服务; 夏洛特梅克伦堡图书馆与当地的数字包容联盟合作, 增加该县西大道走廊的互联网接入; 伯灵顿县图书馆与当地非营利组织合作, 推广借阅计划, 帮助更多人进行移动热点和移动设备借阅。我国图书馆在疫情防控方面也可寻求外部机构的合作, 如与当地的电信、移动、联通等互联网提供商合作, 为本地低收入家庭提供优惠的互联网接入服务, 从而增加本地低收入群体的互联网接入率。

3.4 做好我国图书馆疫情资金的法律保障

美国将图书馆疫情救援资金保障以法律的形式出现在CARES和ARPA中, 从而确保在疫情发生后图书馆能够得到及时的救援。目前我国与疫情相关的法律法规有《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等。《传染病防治法》在保障措施部分中规定, 县级以上人民政府应将传染病防治工作纳入国民经济和社会发展规划, 负责本行政区域内传染病预防、控制、监督工作的日常经费^[12]。在《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规中也有类似的表述。我国《公共图书馆法》中规定县级以上人民政府应将图书馆事业纳入国民经济和社会发展规划^[13]。可见我国的相关法律法规中虽然有提到疫情防控资金保障, 但未有明确针对图书馆的相关内容表述。这些法律法规也未明确图书馆疫情资金拨付对象、资金规模及用途、依据的法律条款等。建议在现有的《传染病防治法》和《公共图书馆法》等基础上增加疫情下的图书馆救援资金保障条款, 或专门出台包含图书馆疫情救援资金保障在内的我国疫情救援法律, 明确疫情发生时对图书馆救援的资金规模及用途等, 从而为疫情发生后的资金保障提供法律依据。

参考文献

[1] 美国疫情[EB/OL]. [2021-06-29]. <https://news.ifeng.com/c/>

- special/7uLyp1412jw?code=USA.
- [2] One Hundred Sixteenth Congress of the United States of America [EB/OL]. [2021-03-27]. <https://www.congress.gov/116/bills/hr748/BILLS-116hr748enr.pdf>.
- [3] H.R. 1319-American Rescue Plan Act of 2021 [EB/OL]. [2021-03-11]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text>.
- [4] 高昊, 郭迪帆. 日本公共图书馆应对新冠疫情的策略及启示 [J]. 图书馆学研究, 2021 (4): 83-89.
- [5] 李蔚. 图书馆在疫情状态下的防疫策略研究——以“西班牙大流感”和“新冠肺炎”为例 [J]. 图书馆建设, 2020 (10): 230-233.
- [6] 马捷, 姚艾昕, 毛若竹. 后疫情时代图书馆公民数字素养培育模式创新 [J]. 图书与情报, 2021 (2): 75-83.
- [7] 武保民, 刘东辉. 疫情常态化下高校图书馆管理措施研究 [J]. 图书馆建设, 2020 (10): 243-246.
- [8] Federal Government Invests \$50M in Museums, Libraries to Address Digital Divide During COVID-19 [EB/OL]. [2021-03-27]. <https://www.imls.gov/news/federal-government-invests-50m-museums-libraries-address-digital-divide-during-covid-19>.
- [9] INSTITUTE OF MUSEUM AND LIBRARY SERVICES LIBRARY SERVICES AND TECHNOLOGY ACT STATE ALLOTMENT TABLE (FY 2020 CARES Act IMLS Appropriations (Public Law 116-136)) [EB/OL]. [2021-03-27]. <https://www.imls.gov/sites/default/files/caresactallotmenttablefy2020.pdf>.
- [10] INSTITUTE OF MUSEUM AND LIBRARY SERVICES LIBRARY SERVICES AND TECHNOLOGY ACT STATE ALLOTMENT TABLE (FY 2021 American Rescue Plan Act IMLS Appropriations (Public Law 117-2)) [EB/OL]. [2021-03-21]. <https://www.imls.gov/sites/default/files/2021-03/arpaallotmenttablefy2021.pdf>.
- [11] \$15 Million in IMLS CARES Act Grants Now Available for Museum and Library Services [EB/OL]. [2021-05-08]. <https://www.imls.gov/news/15-million-imls-cares-act-grants-now-available-museum-and-library-services>.
- [12] 中华人民共和国传染病防治法 [EB/OL]. [2021-06-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657056450235822254&wfr=spider&for=pc>.
- [13] 中华人民共和国公共图书馆法 [EB/OL]. [2021-06-21]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201711/86402870d45a4b2388e6b5a86a187bb8.shtml>.

作者简介

刘玉红, 女, 1982年生, 馆员, 研究方向: 阅读推广, E-mail: bqy198606@163.com。

Research and Enlightenment of American Library Rescue Act

LIU YuHong
(Zhongshan Polytechnic, Zhongshan 528404, China)

Abstract: At present, the United States has issued two bills related to library rescue: the CARES Act and the ARPA. Based on the research on the background and fund allocation of these two bills, this article got enlightenments including incorporating library epidemic prevention in the fiscal budget, covering funding needs by two appropriation methods, jointing external agencies to meet epidemic prevention and control needs, and doing well in the legal guarantee of epidemic prevention and control funds.

Keywords: Epidemic Prevention and Control; Library; Rescue Act

(收稿日期: 2021-06-17)