

图书馆制度建设的法制化路径*

陈传夫 刘杰

(武汉大学信息管理学院)

摘要: 本文在考察我国图书馆制度的法律环境现状基础上, 分析法律环境的不足, 提出了图书馆制度法制化路径选择的建议。

关键词: 图书馆事业; 图书馆法

图书馆事业在一定的历史时期的目标、规则、运行机制的设计则表现为图书馆制度。图书馆制度依赖法律保障。没有法律也就谈不上制度。这些相关的法律规则构成图书馆运行的法律环境。本文在考察我国图书馆制度的法律环境现状基础上, 分析法律环境的不足, 提出了图书馆制度法制化路径选择的建议。

1. 现行法对图书馆制度的保障

1. 1 立法对图书馆制度的保障现状

(1) 宪法保障

《中华人民共和国宪法》(2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过修正)第22条第1款明确规定: “国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业, 开展群众性的文化活动。”从根本上确立了通过法律保障图书馆制度的依据。

(2) 图书馆行政规章

我国图书馆的类型很多, 大致可分为公共图书馆系统、高校图书馆系统、科学院图书馆三大系统。目前这三大系统都分别制定了本系统的图书馆工作条例。《省(自治区、市)图书馆工作条例》, 于1982年12月由文化部颁发, 主要适用于公共图书馆系统。《中国科学院文献情报工作条例》, 经1978年、1987年两次修订, 1991年由中国科学院颁布实施。教育部颁布的《普通高等学校图书馆规程》(1987年颁布, 2002年2月修订), 是高校系统图书馆工作的指导方针。这三个文件作为部门规章, 在推动我国图书馆事业的发展中发挥了重要作用。

(3) 地方性法规

我国在图书馆法没有出台以前, 地方立法则十分活跃。迄今为止, 我国已经颁布了8部地方性的图书馆法规。其中, 4部为专门性的地方性法规, 由地方人大颁布, 按颁布时间先后分别是《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》(1997年7月)、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》(2000年8月)、《湖北省公共图书馆条例》(2001年7月)和《北京市图书馆条例》(2002年7月); 另外4部为地方政府规章, 由地方政府颁布, 按颁布时间先后分别是《上海市公共图书馆管理办法》(1996年11月)、《广西壮族自治区公共图书馆管理办法》(2000年4月)、《河南省公共图书馆管理办法》(2002年7月)和《浙江省公共图书馆管理办法》(2003年8月)。

这八部地方性法规各有特点,有许多成功经验,相应也有一些不足,比如多偏重于公共图书馆,而很少考虑其他类型图书馆,这不利于地方图书馆事业的全面、均衡发展。

(4) 图书馆相关法律

图书馆相关法主要涉及教育、新闻出版、文物、档案保护、知识产权等领域。我国1995年颁布的《教育法》中明确规定了图书馆应承担的义务。我国2002年颁布的《科学普及法》中明确规定了图书馆应当发挥科普教育的作用(第16条第2款)。1997年颁布的《出版管理条例》第22条规定:“出版单位发行其出版物前,应当按照国家有关规定向北京图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政部门免费送交样本。”

我国颁布的《文物保护法》、《档案法》为图书馆设定了对于其收藏文物、档案的管理义务。如2002年通过的《中华人民共和国文物保护法》第36条第1款规定:“博物馆、图书馆和其他文物收藏单位对收藏的文物,必须区分文物等级,设置藏品档案,建立严格的管理制度,并报主管的文物行政部门备案。”

我国的《著作权法》赋予了图书馆合理使用的权利。著作权法第二十二条第8款规定“图书馆……等为陈列或者保存版本的需要,复制本馆收藏的作品”可以不经著作权人许可,不向其支付报酬。

《政府信息公开条例》第十六条:“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所,并配备相应的设施、设备,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利……行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息。”¹⁾

此外我国参加的一些国际条约如《世界知识产权组织版权条约》等也是我国图书馆法的间接渊源。

1.2 现行法律对图书馆制度保障的不足

(1) 立法层次不高适用范围有限

我国法律类型主要有法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章。²⁾这些法律规范具有不同的法律效率和适用范围。我国图书馆法律中涵盖各类图书馆、适用全国的图书馆法还没有出台。我国现有的图书馆法律规范多以规程、条例、规章等形式出现,大多属于部门规章或地方性法规性质,立法层次不高,适用范围有限。

(2) 涉及图书馆权利的规范强制力不够

在法律规范方面考察,已经指定的规章或地方法规大多是对图书馆的义务要求,大多表现为义务性规范。义务性规范,就是规定人们必须依法做出一定行为的法律规范。这类规范在法律条文中常以“必须”、“须”、“应该”、“应当”、“有……义务”、“有义务”等词汇表述。观察图书馆涉及的法律规范,我们发现主要是义务性规范。从逻辑结构方面看,法律规范缺少通用的规则,如图书馆豁免规则,平等服务原则,相反在法律规范中指出适用法律规范的限制性条件则很多,如《信息网络传播权保护条例》规定的图书馆通过信息网络向读者提供数字化形式复制的条件³⁾。在处理图书馆立法与其他立法的关系上,美日图书馆立法都注意将图书馆立法和教育法紧密联系起来。如美国通过寄存图书馆法、英国、澳大利亚通过版权法使图书馆获得出版物的法定权利。而中国版权法中则无此规定。

(3) 经费保障等关键问题规范模糊, 减损法律效果

图书馆经费是图书馆发展中最关键的问题之一。从我国的图书馆法律规范来看, 大都对图书馆经费只做原则规定, 没有做出具体规定。这种原则规定加大了法规执行的难度。无法有效地约束政府的行为, 从而也很难有效保障图书馆的经费来源和图书馆的发展。事实上, 党的十四届六中全会决议明确要求: “对政府兴办的图书馆、博物馆、文化馆、革命历史纪念馆等公益性事业单位, 应给予经费保证” 但是我们已经通过的地方法规对经费的规范没有强制性, 如 “本市各级人民政府应当将公共图书馆的经费列入本级财政年度预算, 并随着国民经济的发展逐步增加投入。其他各类图书馆的举办者应当保障图书馆的正常业务经费”。⁴⁾

(4) 图书馆员职业资格认证法律保障缺失

图书馆员的职业资格制度在发达国家已有上百年历史, 美国、英国、法国、日本、澳大利亚、韩国及我国的台湾地区都相继建立并实施了图书馆职业资格制度。这些国家和地区在建立图书馆职业资格认证制度时, 往往都是先通过法律法规制订职业资格的基本纲要, 然后再制订具体的实施内容和办法, 由此明确图书馆员的任职条件, 确立图书馆员的专业水准和社会地位。我国尚无法律对图书馆员职业资格认证相关事宜进行规定。

(5) 资源共享、馆际合作的法律规范缺失

资源共享、馆际合作是图书馆事业发展的现实要求和必由之路。图书馆条块分割, 各自为政, 不同系统图书馆之间在管理和协调上困难重重, 项目重复建设、资源共享成效不大。这一方面是由于受我国现行管理体制的制约; 另一方面, 在资源共享、馆际协作方面也缺乏相应的立法规范, 没有把图书馆的资源共享、图书馆间的协作以法律的形式规定下来。值得一提的是, 《北京市图书馆条例》“在新中国的图书馆立法中, 第一次突破了馆种类型、隶属系统的分割和壁垒, 把各种类型的图书馆纳入了统一的法律平台”⁵⁾。

(6) 数字化与知识产权规范缺失

伴随着知识经济、信息时代的到来, 我国的图书馆事业正朝着信息化、数字化、网络化方向发展。从我国颁布的八部地方性法规内容来看, 对数字信息资源建设的规定条目很少, 而且内容不够具体和详尽, 只有北京、浙江和湖北三部地方法规简单地规定了 “有步骤地实现馆藏文献信息资源的数字化” 和 “数字化、网络化、自动化建设必须遵循统一的技术标准”。而现实中比较突出的网络安全、数字化资源共享建设等方面的问题都没有涉及。我们制定的图书馆法必须考虑《著作权法》等知识产权法对图书馆的影响, 做到既能够合理使用文献资源, 又能够更好地保护好知识产权。

2. 图书馆制度法制化具有重要意义

2.1 图书馆立法有利于促进立法产品的平衡

从宏观层面来看, 我国的法律是一个有内在联系的统一整体。图书馆作为我国社会文化教育事业的重要组成部分, 图书馆法作为规范我国图书馆事业的基本法, 它的出台, 与其他文化、教育、科技等相关法律一起, 进一步丰富完善了我国的文化教育法律体系。制定图书馆法有利于改善目前有著作权法而无图书馆法的不对称现象。

图书馆法作为我国图书馆事业的基本法, 在我国图书馆法律体系中处于 “上位法”

的地位,是建构我国完善的图书馆法律体系的基石。图书馆法通过阐述基本观念、确立基本原则、建立基本制度、规范基本环节,为以后制定更加细致的“下位法”,如“公共图书馆法”、“学校图书馆法”、“国家图书馆法”等提供法律依据。有利于完善文化、教育法律体系。

2.2 有利于保障图书馆事业高校和谐运行

图书馆法是图书馆事业发展到一定历史阶段的必然产物,反过来,它也将积极影响和推动图书馆事业的发展,为图书馆事业的健全发展提供保障。

图书馆事业是一项需要协调发展才能实现资源高度共享的事业,对于一个国家的图书馆事业来说,追求的目标应该完善国家文化与教育体系。只有在法律框架下,才能从根本上激发图书馆事业的内在活力,保障图书馆事业高校、和谐运行。图书馆立法是国家对图书馆进行统一控制的手段,将图书馆事业以法的形式固定下来,将图书馆事业纳入法制化轨道,通过明确图书馆事业的方针、政策、目标、任务等,确保了图书馆事业的发展方向,使图书馆事业在发展历程中做到有据可依,有理可循,避免了发展中的盲目性、随意性和散乱性,保障了图书馆事业持续、健康、协调发展。

2.3 有利于保障读者权益

最大限度地满足每一位公民(读者)对信息和知识的需求,是图书馆义不容辞的责任。联合国教科文组织《公共图书馆宣言》明确指出:“平等、自由地利用图书馆、享受图书馆服务是现代社会中每一个公民的一项基本权利”。

读者平等利用图书馆的权利不能仅仅停留在观念上,必须借助法律的权威和力量,可以说,法律是使读者权益得以实现的根本保障。图书馆法不是行业利益保护法,而是读者权益保护法,以保护读者权益为基本价值取向。

3. 图书馆制度法制化策略

3.1 赋予图书馆在科学、教育文化体系建设中的法律地位

图书馆在社会的文化、科学与教育体系中发挥着重要作用。根据文化部的统计,2006年,全国公共图书馆财政拨款达到31.95亿元。共发放借书证1159.9万个。全国公共图书馆图书流通总人次为2.52亿人次,为读者服务共举办各种活动8.31万次,共有2741万人次参加。全年公共图书馆共为14355个共享工程服务点提供服务。^⑥

现实,有很多研究人员和实际工作者正热衷于将图书馆看成是社会的信息中心。我们认为这存在着淡化图书馆的危险。多数图书馆的实际到馆读者数量的在减少,但这并不意味着图书馆失去价值。相反,它提醒我们,在网络使用快速增长的情况下,仅仅将图书馆发展为信息中心,必然使图书馆失去价值和竞争优势。图书馆只有回归其教育、科学与文化价值,才能找到发展的前途。法律应赋予图书馆在国家教育、科学与文化发展中的法律地位。在科教兴国战略下,我国2006年全社会研究与试验发展(R&D)经费总支出达到3003亿元,占当年国内生产总值(GDP)1.42%。根据教育部信息,目前国家财政性教育经费占国内生产总值的3.41%。我国在教育经费投入方面的目标是,争取在较短的时间内实现国家财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%。^⑦而公共图书馆的投资则只占GDP的0.01646%左右。^⑧只有确立了图书馆在国家科学、

教育与文化发展中的法律地位,图书馆才可能获得经费等资源的大力支持。否则,图书馆仍然是可有可无的附属设施。

日本《图书馆法》就纳入到教育法的体系。日本的《教育基本法》将教育分为学校教育、社会教育、政治教育、宗教教育四大类,其中国家或地方政府实施社会教育的基本方法之一,就是“设置图书馆、博物馆、公民馆等设施”。《社会教育法》规定,图书馆是“社会教育机构”。日本学者认为“在日本现行的法律体系中,图书馆是教育机构之一”。⁹⁾

美国多米尼加大学图书馆与情报学研究生院 Bill Crowley 教授认为,20 世纪中晚期,图书馆作为信息中心的观念被加强,一些图书馆与情报研究生院调整了自己的目标,放弃了图书馆的教育理念,代之培养信息专家、知识管理者、竞争情报专家,这会导致去图书馆职业化 (deprofessionalism)¹⁰⁾。Bill Crowley 在《图书馆员的自杀》一文中列举了多项损害图书馆职业形象的表现¹¹⁾。在国内,这种去图书馆职业化的现象也是存在的,如追求图书馆经济效益、采用商业模式管理图书馆、核心业务(包括采购招标)外包、贬低本专业等。Thomas Frey 在论述图书馆发展趋势时认为,图书馆将从信息中心 (a center of information) 转型为文化中心 (a center of culture)。¹²⁾

3.2 从公益原则协调图书馆立法立场

作为规范和调控我国图书馆事业发展的图书馆法,在立法实践中必须立足我国图书馆事业的整体现状和未来发展趋向,正确反映图书馆事业的发展需求。我国图书馆发展呈现多层次综合性的结构布局。从纵向看,我国图书馆分为国家级图书馆,省、市、自治区图书馆,县、区图书馆,以及乡、镇图书馆室等;从横向看,分为公共图书馆、高校图书馆、科学图书馆三大系统。图书馆法作为国家关于图书馆行业的基本法,必须对我国图书馆的多层次综合性发展格局进行确认和规范。

图书馆作为一个公益性的社会文化机构,代表着普通公众的公共利益。图书馆事业也是一项公益性和服务性事业,以服务公众、提高全民素质为本。这决定作为规范和调整图书馆事业的图书馆法必须从公共利益出发,以社会利益、公共利益为调整对象,坚持图书馆的公益性质,将公益性和无偿性原则作为一项基本原则加以明确规定,并将其贯穿于图书馆法的各项具体规定中。

3.3 坚持基础建设与创新发展协调的立法目标

目前应着眼于图书馆基础建设的目标,即完善图书馆布局,完善图书馆藏书基础。根据全国政协委员、海南省教育厅副厅长史贻云 2006 年 3 月的调查,全国有近三分之一 (700 多个) 市县图书馆多年来没有一分钱的购书经费。

国际立法经验表明,国家层次的图书馆立法首要任务是普及公共图书馆,并逐步扩大到其他领域。如 1956 年,艾森豪威尔总统签署《图书馆服务和建设法案》(LSCA),主要目的是补助人口在一万人以下的城镇建设公共图书馆。而到 1996 年克林顿总统签署《图书馆服务和技术法案》(LSTA),则将图书馆资助的范围扩大到中小学和大学图书馆等其它领域。¹³⁾

实践中有些人对图书馆发展方向与原则还是摇摆不定的,如图书馆产业化、图书馆有偿服务一直有人在提倡、实行。甚至一些书商也打出牌子,声称自己是图书馆。私人兴办一些场所供客户阅读,收取一些费用(如年费)并无不妥,但这些内容不应

是国家图书馆法调整的范围。这些问题的理论上没有解决,自然影响图书馆法律目标的一致性。

3.4 遵循协调原则平衡法律利益关系

我国的法律体系是一个有内在联系的统一整体。在图书馆立法时,一方面要明确其在我国法律体系中的地位、立法的位阶,以便确定图书馆法的调整范围;另一方面,图书馆立法应综合考虑其它法律,特别是文化、教育、科技法及著作权法、博物馆法、档案法、政府信息公开法等相关的法律,使之相互补充和相互协调。只有在立法过程中坚持全局观念和整体观念,才能保证图书馆法与国家法律协调一致,才能协调不同法律之间的利益关系。

3.5 以地方立法为基础加快图书馆单行法的立法步伐

图书馆法作为文化立法的重要内容已经纳入《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》。国际上一些成功的立法案例表明,图书馆立法应走地方-中央之路。如1848年美国马萨诸塞州议会通过在波士顿市建立公共图书馆的法案,紧接着新罕布什尔州也通过了公共图书馆法。1877年有20个州制定了有关图书馆法,后来各州几乎都通过了公共图书馆法,1956年顺利通过联邦《图书馆服务与建设法》。目前我国大陆31个省市自治区和15个副省级城市中只有8个省市通过了地方法规。在具体的立法过程中,一方面,我们应该对我国图书馆现有的各种图书馆条例、标准和制度等进行全面的整理、分析,另一方面要借鉴国际上的立法经验,为图书馆立法提供一个比较完整的参考依据。联合国教科文组织指出:“为了提供永久性和不断发展的国家图书馆事业,全面管理和协调只有靠立法才能获得。”我们相信通过推动图书馆地方立法,积累经验,制定一部优秀的国家图书馆法应该是可能的。

* 国家社会科学基金资助项目“图书馆知识产权方案实证研究”(项目批准号:07BTQ001)研究成果之一

- 1) 政府信息公开条例,本条例自2008年5月1日起施行
- 2) 中华人民共和国立法法,2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过
- 3) 信息网络传播权保护条例》第7条,2006年5月10日国务院第135次常务会议通过,自2006年7月1日起施行
- 4) 北京市图书馆条例,第七条,北京市第十一届人民代表大会常务委员会第三十五次会议于2002年7月18日通过
- 5) 李国新.中国图书馆法治建设的成就与问题.图书馆建设,2004(1)
- 6) 文化部计财司 李建军,全国公共图书馆服务水平明显提高,2007,8,8
- 7) 中国将加大教育投资 教育经费占GDP比例要达4%,发布时间:2007-2-1
<http://www.xkcmath.com/>
- 8) 陈传夫,吴钢.图书馆业态及其发展趋势,中国图书馆学报,2006(2)
- 9) 张雪莲.借鉴日本图书馆法论中国图书馆法律体系的建立.图书馆理论与实践,2003(1)
- 10) Crowley, Bill. Save Professionalism. Library Journal, September 1, 2005

- 11) Crowley, Bill. The Suicide of the Public Librarian. Library Journal, April 15, 2003
- 12) Frey, Thomas. The Future of Libraries Beginning the Great Transformation.[2007-03-04]
- 13) Gu Ben. 美国图书馆事业概况. 北京图书馆馆刊, 1999(3),

参考文献:

1. 刘小琴.《中华人民共和国图书馆法》制定工作的进展、思路和主要内容[J]. 大学图书馆学报, 2003 (2): 2-5
2. 李国新.关于中国图书馆立法的若干问题[J]. 中国图书馆学报, 2002(1):15-19
3. 付立宏.我国图书馆立法成就述评[J]. 图书馆, 2005 (3): 48-53
4. 谢玲.美国图书馆法概况及对我国的启示[J]. 图书馆建设, 2007(1):104-107
5. 张小平.图书馆立法的研究重点[J]. 图书馆建设, 2006 (5): 14-16
6. 黄海燕.谈北京市图书馆立法[J]. 大学图书馆学报, 2003 (2): 6-8