

论图书馆的新任务与立法新思维

——从《中华人民共和国政府信息公开条例》看图书馆立法的机遇与启示

黄仁浩 沈红

(上海大学图书馆)

摘要: 文章总结了我国图书馆立法的发展进程,论述了国务院发布的《中华人民共和国政府信息公开条例》及其实施对图书馆社会地位的影响,认为条例的内容不仅有利图书馆地位的提升,而且为图书馆立法带来了新机遇和新启示,有助图书馆以新的切入点去开展图书馆立法工作。最后文章提出了推动我国图书馆立法工作的一些思考。

关键词: 信息公开; 图书馆立法; 政府信息;

一、我国图书馆立法的发展进程

根据李国新教授的资料^①我国图书馆界正式推进中国图书馆法的立法工作是从2001年4月的天津会议算起的,到目前已走过了6个年头了。但图书馆立法工作在中国有限的立法的资源中,始终不能像国民经济活动部门那样占据优先位置。图书馆在立法程序中还处在必须回答诸如立法必要性、调整那些关系等初级问题上。

原因何在?主要是中国图书馆的社会地位和作用决定了中国图书馆的弱势排序。从《省(自治区、市)图书馆工作条例》^②、《普通高等学校图书馆规程(修订)》^③和一些已经建立了图书馆地方法规中看,从来没有把图书馆定位为国家政治改革、民主建设、社会和谐、经济发展重要机构,就是在互联网尚未普及的时代也是如此。各级各类图书馆在国家事业机构组织中的地位是:宣传阵地、图书文献的流通处、科技信息服务部门、第二课堂、书库或文化遗产保藏机关、服务性学术机构等等。这样性质定位的事业机构,在有限的立法资源中有一个政府规章予以规范就完全足够了。

再说,中国的发展处于快速社会转型期,各种新事物、新矛盾、新情况不断出现,急需用法律来予以规范。在这样情况下,图书馆要挤进各级立法机构有限立法资源的前列十分困难。按一般常理思考,在诸多重大社会关系需要调整的社会状态下,有限的立法资源必然面向公民、社会 and 经济发展最急需、最重要、最突出、最关心的方向。图书馆工作尽管重要,但在社会快速转型期的诸多矛盾中还排不上号。要是立法机构在立法资源紧张的情况下,仅仅为了规定图书馆在社会中如前面提到的那些作用、地位、责任和运行发展方式去占用紧张的立法资源就显得勉为其难了。例如:上海人大代表提出的《关于制定(上海图书馆条例)的建议》就因为这方面的原因未进入立法程序^④。为此,图书馆立法必须寻找新的立法切入点,在有限的立法资源中找到自己的位置。

二、《政府信息公开条例》为图书馆立法带来的新机遇

2007年4月5日,温家宝总理签署了第492号国务院令,公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)⁵⁾。《政府信息公开条例》的公布为图书馆立法带来了新的机遇。这部将于2008年5月1日实施的条例是“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”⁶⁾而制定的。在《政府信息公开条例》的第十六条中规定:“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。行政机关可以根据需要设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所、设施,公开政府信息。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。”⁷⁾

《政府信息公开条例》赋予了公共图书馆与档案馆相同的政府信息公开服务职能,对公共图书馆的服务提出了要便利公民、法人或其他组织获取政府公开信息的要求,规定政府行政机关及时向公共图书馆提供主动公开的政府信息⁸⁾。如上表述大大提升和转变了公共图书馆的功能和地位,把公共图书馆提升到为国家政治改革、民主建设、法制建设、社会建设服务的重要机构位置,使公共图书馆的社会功能得到充分的拓展,也使公共图书馆从文献信息资料的保管者、提供者和服务性学术机构等远离政治文明建设的单纯社会服务机构中解脱出来,为公共图书馆更好地发挥自己的作用和能力提供了广阔的发展平台。总之,《政府信息公开条例》的公布不仅赋予图书馆维护社会信息平等、传播政府公开信息的新职能,也为图书馆性质赋予了新的内涵。

《政府信息公开条例》作为国务院制定的行政法规,体现了国家意志和法律的权威性,是国家“提高科学执政、民主执政、依法执政能力和水平,构建社会主义和谐社会的必然要求;是推进社会主义民主,建设法治政府的重要举措;是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容”⁹⁾。这个法规是我国政治文明建设中的重要举措,它将确保我国政府在行政权力方面透明运行、政府信息公开不再是叶鞔陀、政府信息公开的严格和有序执行。《政府信息公开条例》的执行将为我国社会主义和谐社会的建设提供有效的法律前提。

由于图书馆被《政府信息公开条例》赋予了执行政府信息公开的新职能,使图书馆第一次成为国家民主政治建设的重要一环。《政府信息公开条例》不仅为图书馆带来了新职能,也为图书馆带来了重大的社会责任。图书馆要贯彻和执行好《政府信息公开条例》赋予的职能,就必须要有相应的法规来规范,只有根据相应的图书馆法规,才能确保图书馆成为《政府信息公开条例》执行中有效的一环。据此,现有的各级图书馆规章要做重大修订,需要增加与《政府信息公开条例》相适应的内容。随着我国社会主义民主政治建设的发展,国家和公众对信息公开的要求必然越来越高,图书馆在信息公开执行和贯彻中的作用将越来越大,这一切将为图书馆立法带来新的机遇,与国际接轨的中国图书馆法将水到渠成。

三、《政府信息公开条例》的发布对图书馆立法的启示

《政府信息公开条例》发布给图书馆界带来了两个重要信息:

1、图书馆的地位已从科学文化教育和知识信息传递部门上升为维护社会信息公平的信息服务窗口、成为社会主义民主法制建设的重要组成部分、成为公民有效参与国家管理维护自身权益机制的重要环节、成为建设社会主义和谐社会的信息保障机构。为此,图书馆要有充分的准备。

2、《政府信息公开条例》漫长的制定过程对图书馆立法具有借鉴作用。公共行政治理专家在这漫长的立法过程中¹⁰⁾,根据国家管理中遭遇重大事件的教训,深入研究国外政府信息公开法律的内容和执行方法,从地方政府率先实施开始,再通过实践总结,不断明确中国特色政府信息公开的理念和科学方法,最终出台了《政府信息公开条例》。可以这么说,在社会主义民主法制建设的法律体系,现公布的《政府信息公开条例》只是我国整体《信息公开法》的雏形,要实现社会主义和谐社会,信息公开必须成为国家法律,在国家的立法、行政、司法、政党和社会组织等全部国家组织机构中施行,让公民在不断发展的社会及时便捷地了解国家事务信息、积极参与国家管理,正确维护自身权利。目前公布的《政府信息公开条例》将是政府管理层面的先行实践,最终必将由全国人大通过立法形成国家法律。

《政府信息公开条例》制定过程说明:立法是一项十分慎重的过程,她需要不断的努力和时间的考验,还要有历史机遇。如果没有2003年“非典”的考验,没有和谐社会建设的要求,没有法律专家和社会有识之士的不断努力,现在的《政府信息公开条例》可能还在制定之中。

《政府信息公开条例》的制定过程为我国图书馆的立法提供了良好的范例。《政府信息公开条例》的公布不仅为图书馆立法提供了良好的机遇,也为图书馆以执行《政府信息公开条例》为切入点,推动图书馆立法进入程序开创了条件。图书馆可以像《政府信息公开条例》制定那样,抓住每个机遇,由部门和地方开始实践,不断总结经验,逐渐完善。

这些信息对有志推动中国图书馆立法的有识之士提供了如下启示:

(一) 抓住《政府信息公开条例》赋予图书馆新功能的机遇,推动图书馆立法

1、中国图书馆的地位得到巨大提高,造就了新的图书馆立法抓手。

根据《政府信息公开条例》赋予公共图书馆的职能,我国图书馆不再是与社会改革发展主流相分离的科学文化教育和知识信息服务性学术机构,图书馆已成为国家维护社会公平,保证公民合法利益,推进社会主义民主政治建设,构建和谐社会的重要阵地。图书馆在未来我国政治社会改革与发展中将扮演更重要的角色。为此,有志推动图书馆立法的有识之士将有新的抓手来推进图书馆立法,有利于图书馆将国际图书馆界先进的图书馆法制理念引入国内,推动中国图书馆事业发展,促进图书馆立法工作前进。

2、中国图书馆的功能得到巨大扩充,引导全面修订现有图书馆法规时机到来。

《政府信息公开条例》赋予图书馆开展政府主动公开信息的服务功能,为图书馆开展政府信息的组织整理、参考咨询、开发研究、用户政府信息素养培育等提供了舞台,使原来以科学文化教育和知识信息传播为主要职能的图书馆成为了政府联系群众的窗口和桥梁。图书馆的服务构架和员工能力将成为落实《政府信息公开条例》的关键要素。为了确保图书馆贯彻国务院的《政府信息公开条例》,图书馆的主管部门和地方立法机构必须在法规和制度层面与《政府信息公开条例》衔接,来保障和规范图书馆贯彻落实《政府信息公开条例》的机制和效率。目前,图书馆执行的文化部的《省

(自治区、市)图书馆工作条例》和一些省、市、自治区制定的地方图书馆法规的内容基本不包括如上内容,必须依照《政府信息公开条例》的要求做重大调整,否则将与国务院的《政府信息公开条例》不相容。此时将为图书馆立法打开一个重要的时间窗口,引导全面修订现有图书馆法律时机的到来。

(二) 学习《政府信息公开条例》立法的经验,推动图书馆立法

1、《政府信息公开条例》的制定历程,坚定了图书馆立法长期努力的信心。

文化部《省(自治区、市)图书馆工作条例》已有25年历史了,在当时条件下这部政府规章有效地调整了经十年动乱而百废待兴的中国图书馆界与改革开放对图书馆工作需求之间的矛盾,推动了中国图书馆事业的发展,为改革开放的发展提供重要的科学文化教育和知识信息服务支持。然而,25年来,我国的社会发生了重要变革,中国图书馆事业也发生了巨大变化,尤其是2007年国务院《政府信息公开条例》又赋予了图书馆工作的新内涵,为图书馆事业新飞跃提供了广阔前景。这样的巨变是25年前的法规制定者无法预料的。因此,《省(自治区、市)图书馆工作条例》已不能继续指导现有公共图书馆的工作和发展了,尤其是不适应《政府信息公开条例》施行后的客观要求。其他一些地方或政府部门的图书馆规章和条例也存在相同问题,需要修订是不容置疑。

然而,政府和立法机构的立法资源总是有限的。在建设法制国家的过程中,有很多法律法规要建立,而法制国家建设又要求在充分调查研究的基础上制定每一部法律法规,不提倡仓促上马。鉴此,有志推动中国图书馆立法的有识之士必须学习《政府信息公开条例》十年磨一剑的经验,长期坚持,不断努力,利用各种场合宣传图书馆立法的重要性,不断仔细研究国外图书馆法的内容、形式和立法经验,探索国内图书馆立法的内容、方法和途径。事实证明功夫一定不负苦心人。

2、《政府信息公开条例》制定中抓住机遇和适应形势发展要求的经验,拓展了图书馆立法的思路。

对“非典”发生中信息不公开发生导致公共危机事件的反思,是加快《政府信息公开条例》制定步伐的重要事件,而党的社会主义和谐社会建设的形势、任务和要求,是加快《政府信息公开条例》发布的步伐重要动力。机遇推动和形势要求是任何法律法规制定的重要条件。以WTO举例,如果没有加入WTO机遇和形势要求,中国的许多经济、社会法律将不会有机会制定发布施行,如《物权法》¹¹⁾《企业所得税法》¹²⁾等等。

然而,机遇出现了,是否能抓住和利用十分关键。现在,图书馆出现了贯彻执行《政府信息公开条例》的重要机遇,就看如何掌握和利用了。为此,有志于推动中国图书馆立法的有识之士应该拓宽立法努力的思路,牢牢抓住这个机遇,仔细研究国外政府信息公开中图书馆的作用、地位和发展形势,认真部署图书馆开展政府主动公开信息服务的工作步骤,积极建言修改和制定与《政府信息公开条例》相衔接的图书馆法律和法规,在相关法规未修改前扎扎实实地提前按法规的要求规范图书馆的工作,以图书馆的超前实践和经验来推进中国图书馆立法的进程。

四、图书馆按《政府信息公开条例》要求需做的立法准备工作思考

《政府信息公开条例》将于2008年5月1日施行。国务院为此留了一年的法规施行准备期。许多人对这部法规的实施寄予厚望,认为《政府信息公开条例》会引起我国

政府管理机制的重大改革。目前,许多省市自治区都制定了本地区 and 部门的政府信息公开制度,各地的档案部门都按照有关规定在开展政府信息的服务工作。由于各地区和部门的政府信息公开制度没有规定公共图书馆在其中扮演的角色和任务,所以省、市、自治区公共图书馆没有可操作的法律依据,也没有这方面的工作渠道。目前离《政府信息公开条例》的施行还有半年时间,在规定的法律准备期中,图书馆应做好准备工作,迎接《政府信息公开条例》的施行,通过有力执行和贯彻《政府信息公开条例》赋予图书馆的职责和任务,来推动新图书馆立法进程。

为此,笔者认为在此期间图书馆要做好如下准备:

1、学术上图书馆要积极研究国外图书馆开展政府信息服务工作的经验,为图书馆执行《政府信息公开条例》提供坚实的理论框架和服务机制。

2、工作上图书馆要在准备执行和贯彻《政府信息公开条例》过程中,大力宣传图书馆传播政府信息的新作用和新地位,不断地总结开展政府信息服务的新经验,开展有效提高政府信息服务工作方法的理论研究。

3、思想上图书馆要改变长期以来形成的图书馆是科学文化教育和知识信息服务性学术机构的认识,从国家民主法制建设和社会主义和谐社会建设的高度来认识图书馆的新功能和新作用,提升图书馆的自我定位。

4、立法理念上图书馆要从信息平等是和谐社会基础的角度阐述图书馆立法对国家政治、经济、社会发展、科学文化教育科学发展的巨大影响,提升图书馆立法的重要性。

5、立法行动上图书馆要以贯彻《政府信息公开条例》的要求为抓手,以推动现有各级图书馆规章修订为契机,提高图书馆的立法地位,推进图书馆立法工作发展。

五、努力贯彻《政府信息公开条例》，推动图书馆立法进程

《政府信息公开条例》的发布与实施把中国图书馆的地位提升到了前所未有的高度,这是我国政治文明建设的重要成果,也是公共管理理念在中国生根发芽的结果。同时,作为公共服务部门的中国图书馆界也面对着新的挑战:如何贯彻《政府信息公开条例》,如何服务公民、如何满足公民日益增长的信息需求、如何在图书馆服务工作中体现社会公平和信息透明的价值观念等等。如何应对这些挑战和公民的认可程度将直接影响中国图书馆的立法进程。为此,图书馆工作者要向社会公共管理学专家学习,以扎扎实实、努力工作、不断实践、抓住机遇、由下向上、层层推进、勇于进取的作风和方式来造就图书馆的新形象,为图书馆立法能像《政府信息公开条例》那样早日成功创造条件。

参考文献:

1. 李国新,《图书馆法制与权利》(2006年1月6日)苏州
<<http://218.1.116.87/download/suzhouppt1.ppt>>(访问时间:2007年8月25日)
2. 中华人民共和国文化部,《省(自治区、市)图书馆工作条例》(1982年12月1日)
<<http://www.ndcnc.gov.cn/datalib/2003/PolicyLaw/DL/DL-74119>>(访问时间:2007年8月25日)

3. 中华人民共和国教育部, 高教【2001】3号《教育部关于印发〈普通高等学校图书馆规程(修订)〉的通知》(2002年2月21日)
<<http://notes.ahedu.gov.cn/jianbao.nsf/86fd3ccdd4001e994825681b00317c6d/4acc39a25becd3d4c8256a180006b2ab?OpenDocument>> (访问时间: 2007年8月25日)
4. 关于制定《上海图书馆条例》的建议, (2004年1月10日) <<http://www.spcsc.sh.cn/rendera/node3075/node3124/userobject1ai1402.html>>
5. 中华人民共和国国务院令 第492号, (2007年4月5日) <http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm> (访问时间: 2007年8月20日)
6. 同(5)
7. 同(5)
8. 同(5)
9. 《国务院法制办负责人就〈中华人民共和国政府信息公开条例〉有关问题答中国政府网问》
<http://www.gov.cn/zwhd/2007-04/24/content_593213.htm> (访问时间: 2007年8月25日)
10. 《政府信息公开立法十年破冰》(2007年04月25日 来源: 中国青年报)
<http://news.xinhuanet.com/politics/2007-04/25/content_6023257.htm> (访问时间: 2007年8月25日)
11. 中华人民共和国中央政府, 中华人民共和国主席令第六十二号, 2007年3月16日,
<http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-03/19/content_554452.htm> (访问时间: 2007年8月25日)
12. 《中华人民共和国企业所得税法》(2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过)
<http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/19/content_5866048.htm> (访问时间: 2007年8月25日)