

理论研究·实践研究

●刘学丰 陈瑞玲

图书馆的法律机制与管理效应

现在,在我国图书馆学界正大量引进西方管理思想从事图书馆学理论研究,但我国图书馆事业建设中的最关键的管理理论——法的管理理论和建设却还没有引起人们足够

的重视。因此,尽快制定一部适合我国国情的社会主义图书馆法,把我国图书馆的科学管理纳入法制轨道,实为当务之急。

一、问题的发端——从我国图书馆借鉴西方管理思想的理论研究热谈起

进入80年代以来,我国图书馆界有关图书馆管理的理论研究异常活跃,尤其是近几年来,引进西方各管理学派的管理思想的研究,一直是热门课题。它反映了图书馆学界顺应历史潮流,迎接时代挑战的姿态、意向和决心。

在探讨我国图书馆如何借鉴西方管理思想的理论研究中,主要包括以下4大西方管理学派的论点:(一)泰罗科学管理学派,即定额管理学派;(二)行为管理学派;(三)系统管理学派;(四)决策理论学派。不难看出,图书馆科学管理的研究领域已大为扩展,多年来传统的做法已被打破,的确引人注目。但在图书馆向现代化管理方向发展的趋势下,

科学管理理论虽然不可缺少,但由于图书馆的改革是一项系统工程,其根本目的是从图书馆的管理机制入手来寻求其生机与活力,以使图书馆在现代社会中真正发挥其应有的作用,因此,只有实行法的管理,才是具有实质意义的突破口。只有确定一部由国家立法机关依据一定的法律程序制定的调整图书馆系统中各种社会关系的法律规范,即图书馆法,才能从根本上激发图书馆的内在活力、走活改革之路、把握图书馆事业的发展方向,才能谈得上有现实意义的科学管理。这一点,已经被我国至今没有一部图书馆法的许多教训和世界上许多国家有图书馆法的实践所证明。

二、我们的思考——从国外图书馆立法实践得到的五点启示

启示之一:图书馆的科学管理必须在法律监督下进行。

1953年,联合国教科文组织在尼日利亚举办第1届发展中国家公共图书馆研究班,立法问题是讨论的主要议题之一。研究班在总结报告中指出,只有立法才能授权地方当局提供图书馆服务,并按国家标准保证足够的资助及有效的管理。

1955年,联合国教科文组织在印度马德里开办第2届公共图书馆研究班,进一步讨论了公共图书馆法及它的本质,认为:为了提供永久性和不断发展的公共图书馆事业,只有靠立法才能获得全面的管理和协调。

1972年,国际图联为联合国教科文组织准备的宣言中指出:公共图书馆的建立应以本国范围内健全的图书馆法为基础。

上述事例充分说明,图书馆立法与图书馆科学管理、图书馆事业发展的密切关系。

法律实质上贯穿于整个管理系统和管理过程的始终,它调整着管理主体和管理对象的活动。图书馆法是图书馆事业发展和管理的共同原则和必要条件。到目前为止,我国还没有一部适用于全国图书馆的国家图书馆法,只是在三大系统中颁布了工作条例,即1978年11月13日由国家文物事业管理局发布的《省(自治区、市)图书馆工作条例》(试行草案)、1978年12月公布的《中国科学院图书馆情报工作暂行条例》(试行草案)和1987年7月25日由国家教育委员会颁布的《普通高等学校图书馆规程》。这些条例的产生无疑是我国图书馆事业建设中的大事,对加强图书馆的科学管理起到一定的促进作用。然而,条例终究是条例,虽然也具有较强

的法律性质,对广大图书馆工作者和读者也具有一定的约束力,但与之之间还存在着一段距离,两者不能划等号。条例也好,规程也好,在人们的心目中总是缺乏一定的权威性,似乎执行也可,不执行也可。事实上也正是如此,那些已有的条例和规程,有多少能认认真真、不折不扣地贯彻执行?又有谁去一一过问,对不执行者予以处罚?法却不然,它是神圣而绝对权威的,必须执行,不能含糊,打不得半点折扣。所以如此,两者主要区别在于制定机构、内容和效力三个方面的不同。

1、图书馆法是由国家立法机关依据一定的法律程序制定的,它一般要经过起草、制定、通过、公布4个阶段。而条例、规程或规章制度,是各系统或各个馆根据自身的工作需要,对一些具体问题作出的规定。

2、图书馆法的内容带有普遍性,是综合社会上各种类型图书馆的情况,将其中一些主要的全局性的问题抽出来,用法律的形式加以固定。而条例、规程或规章制度,则是某系统或某方面的规定,各系统、各馆可以有所不同。

3、图书馆法具有强烈的法律效力,对全社会各图书馆无一例外地适用。而条例、规程或规章制度的适用范围则常有一定的局限性,即只在该系统、该馆适用,越系统、越单位无效。

正是由于以上不同,我国图书馆的各项管理,包括管理体制、图书馆各种工作人员的配备、藏书的组织与管理、综合与设备的规模、读者管理等方面都出现了混乱现象。

据《群言》1989年第5期署名严峻一文透露,湖南省新宁县图书馆全年只订了1份

《湖南广播电视报》,别的报纸全部砍去了。这个县的图书馆长说,由于经费紧张,历年的积蓄全花光了。上年年底向上级打报告请求拨给买书订报的专款,但无下文。他认为,图书馆不订报、不买书是一件怪事、丑事。群众有意见,他也发愁。

又据报道,从湖南省文化厅获悉,近两年有12个县级图书馆全年未购过1册书。可见县级图书馆的经费困难不只是一两个县的问题。

这种现象,仅依据章程制度是无法解决的;只有上升到法的阶段,把管理纳入到法制的轨道方可能解决。

启示之二:图书馆的管理体制必须有健全的法律机制。

1920年,丹麦公共图书馆法公布,授权各邦对公共图书馆进行有效的监督和领导,并责成社会建立一个委员会来管理图书馆。

1969年,加拿大国立图书馆法修订颁布。根据新法规定,国家图书馆直接向总理报告工作,其馆长相当于国家的部长,参加由政府任命的国家咨询委员会,并有权在总督的领导下,对加拿大各级机构的图书馆服务加以调整。

1970年,美国通过关于建立图书馆与情报科学国家委员会的法案,由美国总统尼克松亲自批准、任命而成立了图书情报科学国家委员会。该委员会是国家对全国图书馆与情报服务机构实施管理的一个咨询机构。

1975年,苏联在文化部下设立了跨系统的全国图书馆委员会,授予充分的权力,并加强了对各系统图书馆的领导。

由国家担负起对整个社会图书馆事业建设的组织管理作用,是从近代产业革命以后,1850年英国率先通过第一个公共图书馆法开始的。在此之后,美国、瑞士等国家紧接着也制定了相应的图书馆法令,这些法令的制定推动了图书馆社会化的发展,同时也说明图书馆自身的发展已要求从国家这一层次加

以组织管理。特别是到了现代,图书馆事业已扩展到国家规模,任何个人、社会、团体或社会部门都无法担负起图书馆事业的组织职能。图书馆的收藏作为一种知识资源,是国家和国家的财富。而图书馆作为社会的一种公益事业和精神力量,一般不能直接产生经济效益,要使这种资源尽可能地为社会所利用,就必须由国家和社会从财力、人力、物力上来保证图书馆事业的维持和发展。基于上述原因,迫切要求国家对图书馆事业实行统一集中的组织与管理。

图书馆事业的性质决定图书馆分属于教育、文化、科研等各系统,这种纵向结构所带来的复杂性,要求一个国家应该设立一个专门的机构来领导与统管整个图书馆事业的发展,并且制订一个图书馆法来保证宏观调控的实施。但多年来,我国并没有从根本上解决这一问题,只是借助于制定一般的有关图书馆的条例、标准、规程等普通规章制度以及设立协调性机构来实施对全国各类图书馆的组织管理。效果不尽人意。因此,尽管新中国成立后,党和国家对我国的图书馆事业建设给予了充分的重视,如1957年9月6日,在周恩来总理亲自领导下,国务院全体会议第57次会议批准了《全国图书协调方案》,并决定在当时国务院科学规划委员会下设图书小组,来负责全国图书资料的规划和协调工作,但由于众所周知的原因,这一方案也没有得到完全实施。虽然我国图书馆事业40年来取得了很大成就,但分散多头的管理体制、各自为政的被动局面、图书馆资源难于充分利用的现实状况依然存在。特别是至今我国还没有建立图书馆法,使图书馆一直处于无法可依的状态之中,不能靠法治,只能靠人治,弊端甚多。当前,建立跨部门的全国性统管图书情报工作的职能机构已势在必行。如果没有适合图书馆事业发展和图书馆工作需要的管理体制,并将管理活动中的各基本要素组成特定的形式,图书馆就无法实现科学的、有效

的管理。而如果这个管理体制不受到法律的认可,图书馆的管理问题仍不会得到根本解决。

启示之三:图书馆的经费来源必须有法律作保障。

1920年,丹麦公共图书馆法公布,该法明确了图书馆的目的及经费来源。

1955年,瑞典修订图书馆法案,主要是为政府给公共图书馆批准投资提供依据。

1956年6月19日,美国图书馆服务法由艾森豪威尔总统签署生效。该法规定为发展服务人口在1万人以下的农村图书馆,由联邦政府给予补助资金。

1964年,伊朗公布公共图书馆法,规定自该年度起以地方税收的1.5%提供给各地图书馆。

图书馆是人类知识资源的集散地,是产生精神力量的源泉,图书馆本身不能直接创造经济效益维持扩大“再生产”。要使知识资源尽可能地为社会所利用,最基本的条件之一就是要有足够的经费保证。经费的充足程度,直接影响到图书馆的使用和管理效应。但是在我国,图书馆经费问题,到目前仍没有一个可靠的依据和切实的标准。

从高等学校图书馆情况看,高校图书馆经费的标准通常是从学校每年总的教育事业费中规定出一定的比例。普通高校图书馆,其经费(不包括人员工资)据1987年《普通高等学校图书馆规程》第30条规定:“文献资源购置费在全校教育事业费中应占适当比例,一般可参照5%左右的比例数,由学校研究确定。学校应从科研经费和计划外收入中提取适当比例作为购置文献资料的费用。”这些规定使高校图书馆的经费来源可以保持一定的比例和相对的稳定,从而使藏书建设能够有计划地发展,更好地实行科学利用和管理。但由于上述规定不具有法律效力,难以保证各校真正落实,常常受学校资金状况所左右。图书馆经费能达到5%比例的为数不多,有的甚至

只勉强达到2%。经费直接制约着馆藏,而没有文献,又谈何利用和管理?!

公共馆的状况更不容乐观。该系统各类型图书馆规模相差悬殊,读者人数众多而不稳定,专业面宽广而又复杂。因此,公共图书馆的经费数量和使用去向受到诸多因素的制约和影响。一般说来,公共图书馆的经费主要依靠各级主管部门的财政拨款,按人头计算,每人每年约为2000元。使用范围包括人员工资、业务费用、购书经费、购置设备、行政开支、采暖维修等等。如属超编单位,增人不增经费指标,去掉工资连采暖费都没有,更不要说购买文献了。

据报载,陕北第一大图书馆——榆林市星元图书馆,1985年由香港胡星元老人捐资建成后,几乎再没有购进新书。1988年度总经费为3.9万元,人员工资需3.6万元,根本没有购书费。目前全馆只有10来种杂志,七、八种报纸。像这样大的市级馆和前面列举只能订1份广播电视报的县级馆的窘迫状况,在全国决不是绝无仅有。试想,在图书经费问题没有解决的前提下,管理理论再好也是没有“用武之地”的。

启示之四:图书馆网络必须在法律的制约下才能正常运行。

1946年,波兰颁布图书馆法,要求系统地组织各类型图书馆,把研究图书馆、学校图书馆和公共图书馆联结成一个全国性的图书馆系统。1968年,在颁布的关于图书馆的法令中,明确强调要在波兰全国实行统一图书馆网的原则。

1957年,捷克斯洛伐克由文化部颁布了各类图书馆合作的法规,使这个国家联合的图书馆系统得到很大的发展。

1966年,加拿大安大略省颁布省立公共图书馆法,极力主张推动图书馆的馆际协作与联合,是一项有助于图书馆系统发展的权威立法。

1976年,美国华盛顿州的图书馆网络取

得了该州的法律地位,从而加强了计算机系统的情报传递和馆际互借工作。

图书馆网络建设是现代图书馆事业的一个重要课题,也是图书馆科学管理的内容之一。为了达到这一目标,馆际互借与协作是一个重要途径。早在1850年,美国的C·C朱厄特就提出了编制联合目录的设想;1876年,T·H·罗杰斯和M·杜威先后提出集中编目的见解;1893年,德国柏林皇家图书馆与大学图书馆开展互借业务;1901年,美国国会图书馆开始图书馆馆际服务。这些情况表明,在19世纪中叶至20世纪初,图书馆已由单个活动方式向图书馆合作与联合的方向发展。1916年,美国图书馆协会(AIA)草拟有关规则,使图书馆网络建设在法律的保护下向前发展。

我国在图书馆网络建设方面经历了一段曲折的发展过程。大体可分为3个时期:1、1957~1966年的发展时期;2、1966~1976年的倒退时期;3、1976年以来的恢复和发展时期。十一届三中全会以后,全国绝大部分省、自治区、直辖市的协作组织和中心图书馆委员会相继成立或恢复;1978年12月,中国科学院在全院系统实行图书情报一体化方案;1979年,全国文献工作标准化技术委员会成立;1981年,全国高校图书馆工作委员会成立。这些组织成立后,已先后开展工作,为我国图书馆网络建设起到了巨大的推动作用,并取得了很大的成绩。然而,这些组织只不过是一些松散的民间组织或半官方、半民间组织,对成员馆缺乏约束力和权威性,既不受法律的约束,也不受法律的保护。因此,其作用的发挥程度完全依靠自己的努力,受社会和经济环境的制约。加之我国图书馆管理体制基本上呈纵向结构,各类型图书馆分属文化、教育、科研等多头领导,全国性图书馆网络的建立更难实现。三大系统图书馆条例的颁布,从客观上加深了各系统之间的分管体制,“大而全”、“小而全”的局面较难改变。

因此,在图书馆朝着现代化发展的趋势下,图书馆网络建设必须给予充分重视。对已建立的图书馆网络,必须实行法的管理,同时,在法律的基础上,使图书馆网络的布局更科学、更合理、更完善。

启示之五:图书馆的人员管理和素质要求必须有法律的规定和限制。

1970年6月3日,美国图书馆协会理事会在发表的《图书馆教育和人力》声明中确定图书馆工作人员的职称分为5级:1、事务员或办事员。要求经过职业学校学习,并能从事文秘、打字等事务性工作。2、图书馆技术助理员。要求具有中等以上学历,并能从事初级的操作、管理、文献调查和会议布置等工作。3、助理馆员或专家助理。要求具有大学本科学历并获得学士学位,成为专业人员的后备军,能从事辅助性的专业工作。4、馆员、专家。要求获得硕士学位或本科毕业再学习一年图书馆学专业,并且通达图书情报工作的原理和技术,成为实际工作的骨干。5、高级馆员、高级专家。要求获得硕士或博士学位,具有图书馆工作的实际经验,并担当主任、馆长等一定的行政管理工作,与教授、研究员相当。

纵观图书馆事业的建设,人是最积极、最基本、最活跃的因素。图书馆的机构、体制由人设置,管理职能要人完成,改革由人实现,政策、法规、制度要人制定和执行。离开人的因素,必将一事无成。因此,加强人员管理、提高人员素质,不仅是当务之急,而且是实现图书馆科学管理的基础和保证。如何加强,如何提高,仍要由法来规定和限制。

1981年,国务院颁发的《图书、档案、资料专业干部业务职称暂行规定》,确定了我国图书馆专业干部业务职称的名称、档次、条件、资格、职责和时限,对不同层次的人做出了不同的规定。这显然是对图书馆实行科学管理而采取的一个重要步骤。但由于《暂行规定》意在对现有人员评定职称之用,且不具备法律效力,因此对于具有什么样素质的人才

能进入图书馆界和从事什么样的图书馆工作都没有任何法律约束。这样,图书馆就不能不成为老弱病残者的“避难所”、其他岗位编余人员的“收容站”、照顾人情关系的“逍遥津”、

人员流动的“集散地”,人员素质得不到应有保证。图书馆的管理水平与人员素质成正比。因此,加强对图书馆的人员管理和素质要求,必须以法律手段作保证。

三、初步的结论——对我国图书馆立法工作的几点建议

(一)图书馆立法意识亟待加强。图书馆法的作用是使图书馆事业得以发展和使图书馆的地位受到法律的保障。世界上第一部图书馆法是1537年法国颁布的蒙特斐利法。400多年来,全世界已有250多部图书馆法。图书馆立法,是图书馆实现科学管理的前提和保障。作为一种管理手段,法是图书馆管理活动中不可缺少的要素之一。当然,要制订一部有中国特色的社会主义图书馆法并非易事,只有付出极大的努力才可能完成。但立法意识的加强,对加快图书馆立法速度将起到推动作用。

(二)图书馆立法理论研究不容忽视。开展图书馆管理理论的研究是必要的,但决不可忽视图书馆立法理论的研究。可喜的是,1981年11月17日~21日,我国首次图书馆专题学术讨论会在南宁举行,会上对制订我国图书馆法的必要性和社会条件、指导思想和基本原则、立法依据和类型、体系结构和内容进行了充分的讨论。我们感到,上述研究课题是图书馆立法的理论基础。但还应加强对国外图书馆立法理论与实践的研究。他山之石可以攻玉。通过比较,总结和研究国内外图书馆立法的经验与教训,可为制定我国图书馆法作必要的准备。

(三)图书馆立法机构应尽快成立。图书馆工作和图书馆事业是整个社会主义事业的一个有机组成部分,它与各行各业都发生着密切的联系。在全国各行各业实行和加强法

制管理的形势下,图书馆立法工作也应提到日程上来。因此,国家法制委员会应着手成立图书馆立法机构,广泛听取图书馆学界、情报学界、法学界及有关专家、学者的意见,共商立法大计,力争图书馆法尽快形成、批准和颁行。

(四)图书馆现行各项规章制度是立法的基础。在我国图书馆法尚未制定以前,各图书馆已制定一些切实可行的法规、章程、文件和条例等。这些将成为我国图书馆立法的基础,同时也为贯彻执行图书馆法准备了必要的条件。

(五)成立全国性的图书馆统管机构是立法、执法的可靠保证。图书馆法是整个图书馆事业的基本大法,是整个图书馆工作的依据和准绳。她的制定和执行,必须纳入统一的轨道。因此,首先就要结束目前存在的条块分割局面,成立全国性的统管机构,树立绝对权威来制定并保证图书馆法的贯彻执行。建议中央尽快成立一个专门的统管机构,把图书馆事业建设像抓计划生育一样作为一项基本国策来对待。若这样,图书馆事业就可能迎来一个光辉灿烂的未来,并对祖国四化和提高全民族文化素质产生重大的影响。

总之,图书馆立法与图书馆科学管理是相辅相成的。两者关系密不可分,我们必须把图书馆法律机制和管理效应切实抓好。

(作者单位:中国农业银行长春管理干部学院。来稿时间:1989.8)

在 版 编 目 (63~78)

May the Unfading Flowers of Communication and Cooperation be in Full Blown---Recollections of the first Regional Conference of Directors of National Libraries in Asia and Oceania/Ding Zhigang//Bulletin of the China Society of Library Science/China Society of Library Science. -1990, 16 (1). -4~5

The text is a short essay to send congratulations in anticipation to the Fourth Regional Conference of Directories of National Libraries in Asia and Oceania which will be held in Beijing, December 5, 1989, and to recall the scene of the First one. The author congratulates beforehand that the Conference will be successful, and at the same time, he recalls the vivid scene of his participation in the First Conference, being held in Canberra, Australia, in May, 1979. The key issue discussed then was the document resource sharing in the Asian-Oceanian region. In the course of the Conference, the author got acquainted with Dr. Serafin Quisson, Director of the National Library of Philippines and other foreign colleagues. During the 4th Session of IFLA Conference held in 1980, thanks to the efforts made by Dr. Quisson, who had been so kind to act as a go-between, hence enabled us to have a talk with the chief leading men of IFLA, and as a result, it had laid the foundation of our rejoining the institution. At the time of this Fourth Beijing Conference, which is approaching, the author, who had been in charge of the foreign affairs of the China Society of Library Science, and as the eyewitness of the previous conferences, would like to bid his warm welcome and extend his heartfelt thanks to all the foreign friends. With a feeling of joy, he gives his best wishes to the flowers of communication and cooperation to bloom forever!

International Conference of Directors of National Libraries—Asia and Oceania

China Society of Library Science—Foreign affairs activities

G259.13

Library Laws mechanism and Library Management Effect/Liu Xuefeng, Chen Reiling//Bulletin of the China Society of Library Science/China Society of Library Science. -1990, 16(1). 6~11

Library laws are the common principles and prerequisites for the development and management of library economy. In 1537, the MengTeFeiLi Library Laws, the first of its kind in the world, was published. In the past 400 years and more, the world has seen more than 250 books on library laws produced. This article falls into 3 main parts: 1. To give the problem in question a start; 2. To ponder over it; and 3. To draw a tentative conclusion. Among those three, the focal point is the Second part which describes mainly the five aspects of inspiration drawn from the library legislation practices: 1.

The scientific way of library management must be conducted under the supervision of laws; 2. It is necessary for the library management to have a sound law mechanism; 3. Source of the library expenditure should be guaranteed by law; 4. The library network can only be functioned normally so long as it is under legal restrictions; and 5. The library staff management and personnell quality requirements should be provided for by law. Starting from these points of view, the author puts forward 5 suggestions that both the consciousness of legislation and the study of the theory of legislation should be strengthened, and at the same time, the library legislation and the overall library management institutions should also be established.

Library laws—History

Library economy—Law mechanism

G251.3

The Comparative Analysis of Citation between Articles on Library and Information Sciences/Xu Xinlu//Bulletin of the China Society of Library Science/China Society of Library Science. -1990,16 (1). -12~16

Taking 3,893 citations of 568 articles from 6 periodicals, such as the Bulletin of China Society of Library Science and the Information Science Journal of 1987-1988 as the objects for analysis, the article makes a comparative study of the similarities and differences between library and information sciences. The offspring of this study is as follows: The average amount of citations of library science is less than that of information science (5.7 : 7.4); What the former cites from (41.3%) is more than that of the latter (32.5%); but those cited from periodicals by the former (42.7%) are less than those of the latter (61.9%); As to the professional periodicals cited from, there are no authoritative ones cited by the former, while the latter, however, has its authoritative journals such as the Information Science; With regard to the disciplines of learning, except for over 65% of the noumenon disciplines, those of social sciences cited by the former (25.4%) are more than those cited by the latter (14.3%), while those of natural sciences cited by the latter (9.5%) are more than those cited by the former (2.5%); in respect to the branches of the noumenon disciplines cited, the former shows its conventionality and the latter, as such, shows its originality; The maximum number of years for document citations of both is the articles' second publication year, the half-life of documents of the former is 3.9 years and the latter, 3.8 years; The citations of the former from Chinese documents (91.8%) are more than those of the latter (86.1%), yet its citations from Western documents (5.7%) are less than those of the latter (11.7%). 8 tables. 7 references.

Library science—Comparison

Information science—Comparison

Citations—Application

G257.2

User Information Demands of Universities and Colleges and the Countermeasures Taken/Chen Jinhai//Bulletin of the China Society of Library Science/China Society of Library Science. -1990,16 (1). -17~22

The text contains the following four parts: basic structure, retrieval structure, user thought