

●韩淑举

社会环境与我国图书馆立法

摘 要 国民经济发展水平、教育水平、人口环境等因素与图书馆事业发展关系紧密。我国图书馆法应对图书馆设置和经费保障作出规定;应强调公共图书馆与教育的关系,强调图书馆的服务性;应加强地方的图书馆立法。参考文献 6。

关键词 图书馆法 公共图书馆 社会环境

分类号 G251

ABSTRACT The author thinks that the levels of national economic development, education and population environment are closely related to the development of librarianship, and library law should include items for library facilities and budget allocation. Besides, the relationship between library and education, service function of library and the library legislation at local levels should be emphasized. 6 refs.

KEY WORDS Library law. Public library. Social environment.

CLASS NUMBER G251

图书馆界期待已久的《中华人民共和国图书馆法》的制定工作于 2001 年初已经正式启动。“图书馆法”是协调国家与图书馆、图书馆与各级政府组织、图书馆与读者之间关系的法律规范,是发展图书馆事业的重要工具和手段。图书馆立法的过程就是针对存在的图书馆与社会的各种关系,寻求解决办法并使之法律化、制度化的过程,当解决问题的办法找到了,相应的法律制度也就萌生了,立法的时机也就成熟了。研究影响图书馆事业发展的各种社会因素,必然对图书馆立法、守法、司法产生积极作用。

1 国民经济与图书馆立法

国民经济与图书馆事业发展关系紧密,图书馆的建立和发展受经济发展的制约。首先,图书馆作为社会事业,总是建立在一定的社会财力、物力和人力基础上,社会经济水平,影响着图书馆设置数量、投资数及投资增长率。其次,社会的生产力水平决定着知识载体及交流手段的发展状况,而后者又决定着图书馆的工作与服务方式,并影响到图书馆的组织形式与组织结构及其社会价值。经费问题是我国当前图书馆事业发展中急需法律调整的一个重要问题。

根据《中国图书馆年鉴》和《中国统计年鉴》的统计,1980 年以来公共图书馆投资绝对量连年递增,且增长速度较快。1998 年是 1980 年的 23 倍强。而同期国家财政收入增长 9.1 倍,财政支出增长 8.83 倍,

图书馆投资数量远远超过国家财政支出增长和收入增长。但图书馆投资与事业发展规划不相适应的矛盾仍很明显。普及我国县以上公共图书馆列入了“六五”、“七五”后几个五年计划,政府在一系列的文件中也多次对图书馆建设提出要求。《国务院批转文化部关于文化事业若干经济政策意见报告的通知》指出:“八五”期间,要努力做到县县有图书馆、文化馆,乡乡有文化站。但到目前为止,全国仍有 144 个县无图书馆,有 108 个县图书馆有馆无舍,还有相当数量的图书馆馆舍狭小,设施陈旧,许多县馆面临生存问题^[1]。究其原因主要是经费短缺。按照人均拥有藏书量为标准,我国图书馆投资也偏少。按照国际图联拟定的人均藏书 2 册的标准计算,我国县以上公共图书馆所拥有的藏书量,1998 年人均 0.31 册,相距 1.69 册,如按每本书平均价格 6 元计算,仅购书费一项,需增资 150 亿元(实际上从 1991 年起的全国图书平均价格已远超过 6 元)。很显然这是因为国民经济发展的制约。发达国家对图书馆事业的投入要高得多,一些国家公共图书馆经费占国民收入的百分比:丹麦为 4.41,芬兰 2.13,英国 0.71,瑞典 1.44,荷兰 0.85,挪威 0.71,奥地利 0.32,法国 0.24^[2]。中外图书馆投资差异较大的主要原因在于:其一,中国与这些国家经济发展的差距。如果一个国家经济发展水平高,经济实力强,就有能力投入更多的资金去发展社会事业,一个国家经济实力有限,只有先重点发展经济,优先解决经济问题,社

会发展就不得不置于其后,表现在对文化、教育、科技等事业方面投入不足。我国的图书馆经费、教育经费、科技经费投入低,这是一个主要原因。其二,国外图书馆经费投入的社会保障制度完备,即图书馆法及其相关法律较健全。以日本为例,在专门法层面,其《图书馆法》第 20 条规定:“国家对设置图书馆的地方政府,在预算的范围内,可以就图书馆的设施、设备所需要的经费或其他必要经费的一部分进行补助。”在相关法层面,以《地方自治法》为中心的地方行政法律系统,规范了包括图书馆在内的地方公共团体的组织、功能、财政等事项。在财政来源上,《地方自治法》第 210 条规定图书馆:“每一会计年度的所有收入和支出,都必须编入预算。”^[3]

在我国,国家图书馆年度事业费由国家财政预算拨款,各省(自治区、市)、地(市)、县三级图书馆经费,分别由相应地方政府拨款。政府一直要求不断加大包括图书馆在内的文化事业的经费投入。在实际政策层面,主要有国务院批转文化部《关于文化事业若干经济政策意见报告的通知》、《国务院关于宣传文化单位实行财税优惠政策有关问题的批复》、财政部、国家税务总局《关于宣传文化单位所得税政策的通知》、《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》、《全国文化设施维修专项补助经费和全国万里边疆文化长廊专项补助经费管理办法》、《国务院关于支持文化事业发展若干经济政策的通知》等 10 几个文件,但它们所具有的不强制性使执行的力度大为降低。

总结以上国家及其相关部门法规规章内容(将成熟、积极的方面,用法律形式固定下来),借鉴国外图书馆立法理论和实践,从我国国民经济发展的实际出发,我国图书馆法在对图书馆设置和经费的规定上可以确定以下几条:(1) 根据我国目前的经济发展水平尚不足以保证国家、省、市、县、乡镇、村公共图书馆的发展这样一个事实,应集中财力保证县级以上图书馆事业发展。规定国家及各级政府对县以上公共图书馆的必置制。将设立县以上图书馆作为各级政府的义务规定下来,以法保证国家几个五年计划的完成。(2) 图书馆经费列入国家及地方财政预算,并逐年提高,提高幅度不得低于国家和地方财政收入的增长比例;出版物购置费在各级财政预算中单列,专款专用,幅度不得低于经济增长和出版物价格上涨幅度。(3) 建立图书馆事业发展专项资金,用于支持各地图书馆事业发展,扶持西部地区、少数

民族地区图书馆事业发展。

2 国家教育水平与图书馆立法

教育与图书馆的关系有两个含义,一是国民受教育水平对图书馆事业发展有很大影响,二是图书馆作为社会教育的组成部分,在各级、各类教育中正起着越来越显著的作用。

国民受教育水平直接影响图书馆的社会认知程度。图书馆立法的目的在于法律实施,实施法律需要一定的社会基础,社会基础包括物质基础和认识基础。认识基础是指社会各方面对图书馆法所涉及的主要问题意见基本一致,并对制定颁布这部法律持积极、肯定的态度,只有在社会各方面对这部法律的必要性、重要性、可行性以及所确定的主要法律制度达成共识的前提下,守法者才能遵守法律,司法者、执法者才能恪尽职守。人们的受教育水平是其认识基础的决定因素。世界上一些国家图书馆事业的发展、《图书馆法》的有效实施,与其社会各阶层对图书馆的认知程度、与国民的图书馆意识有密切关系。在日本松原市,1974 年有 13116 人(占总人口的 10%以上)联名向市议会提出“请愿书”,要求建设完备的流动图书馆体系,大幅度增加图书馆的经费^[4]。在英国 5839 万人口中有 58%的人即 3387 万人拥有图书馆借书证,1995~1996 年度,到图书馆的人次高达 3.77 亿,而同期到足球场看球赛的人只有 3300 万人次。利用图书馆在英国人的闲暇生活中被列为第 5 位^[5]。从英国公共图书馆在社会民众中的普及和接受程度可以看出,公共图书馆已成为人们生活中不可缺少的文化需求。我国的公共图书馆利用率很低,1998 年全国发放借书证数 5822 千个,总流通 170582 千人次,其中书刊外借 89104 千人次,154220 千册次。与全国 12 亿多人口比例,分别为 0.046%,1.35%,0.71%,1.22%。造成这种差距的原因主要有两个:其一国民受教育水平低,阅读能力有限。我国是发展中国家,其文盲率高于发达国家,据 2000 年的人口普查,文盲和半文盲人数 8507 万人,比例为 6.72%(在美、英、法、德、日本等国识字率达 99%)。在各种受教育程度人口中,大学以上文化程度的人口占总人口的 2.87%,高中文化程度占 9.94%,初中占 31.85%,小学占 35.72%。其高等教育远低于发达国家 1988 年的水平。针对我国国家教育和国民受教育水平的实际,我国图书馆法应该强调的几点是:(1) 公共图书馆与我国扫盲工作和基础教育的密切配合。实际上早在 70 年代国际图联《公共

图书馆宣言》中就强调公共图书馆与教育的关系,在图书馆服务领域订立了不少工作指南、标准、规范等。1990年国际图联公共图书馆和学校图书馆组获得联合国教科文组织的资助,订立了《公共图书馆扫盲指南》,该指南的制订者强调了公共图书馆在扫盲和宣传扫盲工作的作用。在我国各系统图书馆法尚未建立的情况下,由国家“上位法”规定图书馆参与扫盲和配合义务教育,为国民提高阅读能力、为学生开展教室以外的教育活动提供保障,使国民利用图书馆的意识通过这两项最基本的工作得到提高。(2)强调图书馆的服务性,规范图书馆服务行为。无论是就目前我国的教育情况而言,还是结合图书馆的未来发展,图书馆界自身转变观念,强化服务意识,提高服务质量,都是图书馆面临的诸多矛盾中的主要矛盾,是图书馆法治建设过程中必须解决的问题。在具体立法内容上,应注意图书馆服务和读者权益两大内容的规定。

图书馆是社会教育体系中不可缺少的一部分。图书馆在教育中的作用,在许多国家图书馆法中得以明确。《日本图书馆法》:“根据社会教育法的精神,确定图书馆的设置及经营上必要的事项,以求其健全的发展,并致力于国民教育和文化的发展为其宗旨。”^[6]在发达国家,一般实行学校“义务设置图书馆”的制度,在学校教育法中明确规定图书馆的设置、规模、经费来源、人员等。美国的《中小学教育法》和《高等教育法》都涉及图书馆的改进与发展,在经费上给予明确规定。我国80年代以来,在教育法层面,也有类似的规定。从国家立法的《教育法》、《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》到各种条例,如《普通高等学校设置暂行条例》、《中国人民解放军院校教育条例》、《高等职业学校设置标准》、《国家重点技工学校标准》、《全日制普通中等专业学校校舍规划面积规定》,都不同程度地涉及到了教育机构中图书馆的设置或图书资料的配置标准。这些足以说明,在我国可以将学校“义务设置图书馆”作为法律规定下来。

在图书馆法规方面,1987年国家教育行政部门发布了《高等学校图书馆规程》,该条例明确高等学校图书馆是学校的图书资料情报中心,是为教学和科研服务的学术性机构,强调高校图书馆要发挥教育职能和情报职能,并对工作人员结构和定编标准、书刊资料购置费应占全校教育事业费的比例数以及馆舍面积等方面都作出了规定。之后,1991年发布实行《中小学图书馆(室)规程》,1997年发布《中等专业学校图书馆规程》。这些是中国图书馆立法的重要基础。

3 人口环境与图书馆立法

人口环境是指人口规模、人口素质、人口结构、人口分布等的一系列综合指标。这些指标对图书馆的设置、分布影响很大,是立法解决人口与图书馆事业发展矛盾的依据。

衡量一国或一地区图书馆事业发展水平,不仅要看图书馆的数量、藏书总量、流通册次等绝对数字,还要分析图书馆发展与人口发展的比例关系。1998年我国有公共馆2731所,平均每3515平方公里的面积内有一个图书馆,其他几个国家(不同年份)平方公里数分别为:英国50.9,日本174,法国340.7,德国56.5。相当于每一个图书馆平均辐射半径为:中国33.5公里,英国4公里,日本7.44公里,法国10.40公里,德国4.24公里。我国读者到公共图书馆去的平均距离相当于英国的8倍,日本的4.50倍,法国的3倍,德国的7.9倍。

我国平均每45.7万人口中拥有一个公共馆,日本为5.7,加拿大2.8,英国1.2,法国3.6,德国1.3,中国相当于这些国家同一指标的8.01倍,16.32倍,38倍,12.69倍,35倍。

我国图书馆总藏书量38514万册(件),平均每个人拥有0.31册,日本1.56册,加拿大2.8册,英国2.2册,法国1.53册,德国1.82册,分别为我国人均总藏量的5.03倍,9.03倍,7.09倍,4.93倍,5.87倍。

我国的图书馆机构和总藏量并不很低,但被人口这个巨大的分母一除,人均拥有图书馆数和藏书数就少得多了。而且人口分布不均,大城市人口密度高,图书馆少,服务能力明显不足。边疆和少数民族地区地广人稀,地方政府无力设置图书馆。而国家经济实力的强大、教育水平的提高不是一蹴而就的事。这就告诉我们:图书馆事业发展与社会发展需要的矛盾、不断上涨的读者需求与图书馆服务能力不足的矛盾将长期存在,我国普及公共图书馆的任务十分艰巨。

我国图书馆立法要在研究现状的基础上,提出解决这些问题的基本原则,为实施细则的制定留有余地。我国政府的有关政策在实际工作中已被证明行之有效的,可以作为解决这些问题的基本原则规定下来,如可以确定这样几条立法原则:国家增加对公共图书馆建设的投入,对县级以上图书馆的建设,要以地方投入为主,国家适当补助,积极争取社会投入的原则。重点解决无图书馆、文化馆的县和无文

化站的乡镇的馆站建设问题。边远地区地广人稀,交通不便,无条件分开建图书馆、文化馆的,可建综合性的文化设施。在牧区、山区、戈壁、沙漠等地方发展多功能流动文化车,发展汽车图书馆。其具体数量可在实施细则中规定。

4 图书出版与图书馆立法

社会文献出版量是图书馆藏书的基础。世界上许多国家的图书馆业与出版业关系密切。以美国为例,美国全年一般书的 14% 是图书馆购买的,美国人到图书馆借阅各种工具书、参考书的人特别多,因此各出版社非常重视工具书、参考书的出版。专深的学术著作,图书馆的购买量占总销售量的 36%。在印数不到 5000 册的书籍中,图书馆的购买量占了相当大比例。可以说,图书馆是美国出版业的重要支柱,图书馆业的发展,促进了出版业的发展。而我国公共图书馆每年新购图书占出版总量的比例 1985 年为 0.20%, 1997 年仅为 0.093%。与美国 14% 相比,显然相差很大。原因是多方面的。就出版市场而言,尽管国家制定了一系列的政策进行规范,但涉及图书馆者甚少,出版社受利益驱动,出书以经济效益为主,自 1985 年以来中国图书价格大幅度上涨,上涨幅度远远超过图书馆购书经费的增长。因此,图书馆新书入藏量下降,从 1985 年的年入藏 1343 万册,逐年下降至 1995 年的 551 万册,藏书总量年增长率在 2%~4% 之间徘徊。这严重制约了图书馆服务工作的开展。解决这个问题,在立法方面有两点可以操作。其一,规定购书费逐年增长,增长幅度不得低于于图书价格的上涨幅度。其实在国务院批转文化部《关于文化事业若干经济政策意见报告》的通知中,针对我国文化事业长期存在的底子薄、设施差,与经济发展不相适应的状况,提出了促进文化事业发展的经济政策,其中第 6 条明确规定要“切实解决各级公共图书馆购书经费紧张的问题。各级财政部门应会同各级文化部门,根据图书馆的规模、编制、藏书等情况,核定其经费预算,并将购书费予以标明,实行专款专用。在核定正常经费和购书费时,既要严格控制人员编制,避免人员经费挤占业务费,又要充分考虑工资、物价、书报刊价格上涨以及外汇升值等增支因素,逐年予以增加。”立法要做的只是将之变为法律。其二,实行呈缴本制度。我国在呈缴本制度方面已有文件规定,1979 年新闻出版署颁布《关于征集图书、杂志、报纸样本办法》的规定。1991 年又重新颁发了《关于征集图书、杂志、报纸样本

办法》的通知。国务院的有关文件《出版管理条例》、《音像制品管理条例》对图书、音像制品的呈缴分别做出规定。之后,各省图书馆条例将图书呈缴本制度明确下来。呈缴本制度,在作为图书馆法内容的同时,更重要的是应写入国家“出版法”和“著作权法”,把呈缴作为著作权人、出版机构、图书馆机构三者的权利或义务,确保呈缴本制度的实行。

影响图书馆立法的因素尚有许多。在制定“图书馆法”的同时,图书馆界应着重加强以下两方面的工作。一是树立现代图书馆理念,提高图书馆服务效益,以服务确立图书馆在国民生活中的地位,促使图书馆相关法律法规的建立健全,营造图书馆法治环境。目前法律、法规性文件已有不少,从发文单位看包括全国人大、国务院及其各部委;从文件层次看,有涉及图书馆事业的国家相关法律,有国务院及其各部委的法规性文件。需要对这些相关法律法规进行系统分析,查漏补缺,建立健全相关法律体系,完善图书馆的社会保障系统,这对《图书馆法》的有效实施很有意义。二是加速地方和各系统图书馆立法工作,形成上下结合、左右贯通的图书馆法律体系。在加强国家立法的同时,积极推进地方的图书馆立法。地方立法可以既考虑当地的实际,又充分体现全国统一的法制原则。事实证明,地方在图书馆立法方面大有可为,现在我国已有 4 部地方性法规,即《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》、《上海市公共图书馆管理办法》、《深圳经济特区公共图书馆条例》、《湖北省公共图书馆条例》。这些法规对其他各地图书馆法规的建立具有一定的参考价值。

参考文献

- 1 周小璞. 在“21 世纪中国沿海地区乡镇图书馆发展战略研讨会”上的讲话. 见: 21 世纪中国沿海地区乡镇图书馆发展战略研究, 北京: 中国文史出版社, 2002
- 2 周小平. 中外图书馆经费来源比较. 中国图书馆学报, 1996(2)
- 3,4 李国新. 日本图书馆法律体系研究. 北京: 北京图书馆出版社, 2000
- 5 吴建中. 21 世纪图书馆新论. 上海: 上海科学技术出版社, 1998
- 6 文化部图书馆事业管理局科教处. 世界图书馆事业资料汇编. 北京: 书目文献出版社, 1990

韩淑举 山东省图书馆副研究馆员. 通讯地址: 山东济南市. 邮编 250100. (来稿时间: 2002-05-24)