

●李超平 孙 静

国家图书馆:定位与制度选择

摘 要 国家图书馆是公共性的中央图书馆。美、英、法、日本和澳大利亚等国的国家图书馆都是实行为公众平等服务的公共性中央图书馆。国家图书馆应选择限制使用制度,但限制使用不能违背公平原则。区分服务应以平等服务为前提。参考文献 18。

关键词 国家图书馆 公共图书馆 性质与定位 制度选择 平等服务 区分服务
分类号 G258.1

ABSTRACT National libraries are central libraries with public characteristics. The national libraries of the United States, Great Britain, France, Japan and Australia are all public central libraries providing equal services to the public. The authors think that national libraries can use the limited use regulations, but cannot violate the principle of fairness; and the differentiated services should be based on the equal services. 18 refs.

KEY WORDS National library. Public library. Characteristics and orientation. Institutional selection. Equal service. Differentiated service.

CLASS NUMBER G258.1

1 国家图书馆是公共性的中央图书馆

有一个问题正在困扰着图书馆学界:国家图书馆是公共图书馆吗?

讨论这一问题的意义不在于简单地得出“是”或“不是”的结论。在大多数表述里,“公共图书馆”已经有了约定俗成的含义,即指地方政府主办的、为地方公众免费服务的图书馆。从这个意义上说,我们可以简单地得出“国家图书馆不是公共图书馆”的结论。但这样的结论并不能解除人们对国家图书馆的社会属性及其职能的疑惑,这才是我们力图厘清“国家图书馆是不是公共图书馆”的关键所在。下面从两个角度对国家图书馆的社会属性进行“否定 vs 肯定”式的争辩,我们希望通过这样的讨论达到弄清事物本质的目的。

(1)一直以来,中国国家图书馆在教科书上的定位是“公共性的中央图书馆”^[1]。本来这一定位已经明确了国家图书馆的“公共性”,但这种观点并未得到广泛的认同。人们往往认为国家图书馆与公共图书馆在体制上的同属性只是一种体制划分的偶然性,而在本质上它们是异属的。在中国国家图书馆网站首页上的“国图简介”中,称国家图书馆是“综合性研究图书馆”,于是“研究性图书馆”就成了人们心目中区分国家图书馆和公共图书馆的依据:研究性图书馆

专门为研究性阅读提供服务,而公共图书馆则为公众的学习性阅读、娱乐性阅读提供服务。基于这种理解,早些年李致忠先生在历数了各类型图书馆在任务上的不同,在国家图书馆与公共图书馆之间划出了一条界线:国家图书馆重点为中央党政军群领导机关、重点科研、生产建设单位提供服务,适度为公众提供服务^[2]。“重点服务”的理由显然是因为服务对象的信息需求是“研究性”的,正好符合国家图书馆“研究性”这一功能属性。但这种理解却忽略了一个事实:“研究性”与“公共性”,并不是同一个逻辑层面上的概念,“研究性”作为一种功能属性而不是社会属性,它无法对抗“公共性”,研究图书馆也可以是公共性的,即为社会各界(包括团体和个人)的学术研究活动、决策研究活动等提供信息服务。另一方面,公共图书馆也可以提供研究性服务,事实上,一些条件较好的公共图书馆(如上海图书馆),一直以来都具有支持研究性阅读的服务功能。

(2)国际标准化组织颁布的“国际图书馆统计标准”(ISO2789—2003),在第三章“术语和定义”中,对各类图书馆给出了概念性的规定。这里仅摘录有关国家图书馆和公共图书馆的规定^[3]:

① 国家图书馆:负责搜集和保管与图书馆所在国相关的所有文献资料副本的图书馆。它可以发挥法定保存机构的功能。

一个国家图书馆通常执行下述全部或部分功能:

编制全国总书目;拥有并更新一个大型的有代表性的外国文献馆藏,包括与该国有关的书籍;作为国家书目信息中心;编制联合目录;监督其他图书馆的管理和(或)推动图书馆之间的合作;协调一种研究和发展的服务等。

② 公共图书馆:为一个团体或区域的公众服务,通常全部或部分由公共资金支持的图书馆。公共图书馆可以为一般的公众服务,也可以为特殊群体的用户,如儿童、视力障碍者、医院患者、囚犯服务。它的基本服务是免费的或只收取少量费用。本定义包括公共图书馆组织提供给学校的服务。

这样的定义方式,很容易让人误以为国家图书馆的主要功能是贮藏、担当国家书目信息中心、编制联合目录、推动馆际合作和事业发展等等而不是公共服务,而担当公共服务的主要是地方性公共图书馆。这种理解显然是把规定性概念与属性概念混为一谈了。就标准而言,是对技术、操作、表达(如术语)、管理等的规定,或者说,是对某一对象或技术上、或操作、或程序上、或管理上的一种最低要求,其目的是为了“达到最佳秩序”。在ISO2789中,规定了国家图书馆必须执行的功能,表明只有执行了这些功能的图书馆才能被认为是国家图书馆,这是成为国家图书馆的必要条件;同样,公共图书馆只有执行了“为一个团体或区域的公众服务”的功能,才能被认为是公共图书馆,这是作为公共图书馆必须达到的基本要求。

ISO2789自1974年颁布起,其中对国家图书馆的规定性要求就成为各国国家图书馆共同的标准,随后虽几经修改,直至现在的第三版,对国家图书馆功能方面的规定改变不多。各国国家图书馆在完成上述“达标”要求的前提下,也不忘国家图书馆的根本使命,积极地投入到公共服务之中^[4]。

那么,国家图书馆属性界定的本质上的依据到底是什么?从来没有人对公共图书馆的“公共性”提出过疑问,根本原因还是它的资金来源,或者说它的经济属性,经济属性决定了公共图书馆的社会属性——一种制度性公共物品,从而也决定了它的公益性。同样的道理,受政府财政支持的国家图书馆,也必定是一种制度性公共物品。政府财政就是公共财政,它在理念上的根基,就是所有的公民有纳税的义务,同时就享受纳税人的权利。如果我们否定国家图书馆的“公共性”,也就是剥夺了纳税人应有的权利——平等享用国家图书馆资源的权利。经济学上对这类问

题的解释是:公共财政以及由公共财政所提供的一切公共物品的所有基本特征都围绕“公共”二字展开^[5]。从这个意义上讲,图书馆学界对国家图书馆社会属性及其职能的解释不能一味只讲自己的话,必须符合社会常理。

按照上述分析,我们的结论是:国家图书馆是公共性的中央图书馆。

2 各国国家图书馆调查:为公众的平等服务

我们调查了美国国会图书馆、英国不列颠图书馆、法国国家图书馆、日本国会图书馆和澳大利亚国家图书馆的网站及相关文献,目的是了解这些国家的国家图书馆的公共服务制度。

2.1 美国国会图书馆——纳税人的权利

美国国会图书馆担负着为国会和公众服务的双重功能。在国会图书馆网站上,对这一服务目标的表达非常明确:美国国会图书馆的一切服务都是为了纳税人、国会和政府。国会图书馆的任务是——保证图书馆资源可以被国会和美国人民使用,并广泛地保存知识与文明成果,为后代使用^[6]。

1800年,美国国会图书馆创立时,它的定位只是一个立法机构的附属图书馆。1865~1897年斯泼弗德担任国会图书馆馆长,实现了国会图书馆由一个立法机构的图书馆向国家图书馆的转变。他成功地在实践上和法律上(通过1897年图书馆重组)将国会图书馆作为立法机构的图书馆和国家图书馆的功能贯通起来。直到今天,美国国会图书馆再也没有偏离过斯泼弗德的国会图书馆应作为立法机构和国家图书馆的主张^[7]。

在履行国家图书馆功能方面,国会图书馆坚持为公众服务的立场。除周日和全国性的节日闭馆以外,其余时间向公众开放。读者可进入它的22个阅览室,所有书库都是闭架的,读者可办理阅览证利用馆藏,申请者必须年满18周岁,办证时只须出示驾驶执照、身份证或护照。阅览证免费发放,有效期为两年,过期可续办。每年来图书馆的读者和参观者约100万人次。2000年几乎有200万人访问国会图书馆,创所在城市访问者的最高纪录。全年回答568317个读者的参考提问^[8]。

2.2 英国不列颠图书馆——公共服务与限制

上个世纪末,英国国家图书馆推出21世纪战略发展计划(Strategic Plan 1999~2002)。该计划列出五个主要发展目标,这里仅列与公共服务有关的两个

目标:其一,保持免费进入图书馆各阅览室;其二,为实现政府主要目标做出应有贡献,在更大范围里支持学习研究活动,向所有需要利用国家图书馆馆藏的用户提供对知识和信息的查询。

虽然英国国家图书馆网站上宣称“英国不列颠图书馆对一切来访者开放”^[9],但原则上,大英图书馆希望只为那些在其他图书馆不能满足其信息需求的读者提供服务,所以,规定“必须持有借阅证才能使用阅览室”,并设立了针对“必要使用”的审查制度(办证前的一种引导性谈话)。这种制度,是在公共服务原则下,为保证国家图书馆履行其他职能而设置的限制使用制度,其目的在于引导公众理智地根据自己的需要和使用的便利性来选择不同的图书馆。

2.3 法国国家图书馆——面向公共服务和坦然收费

1721年,法国帝国内阁颁布公告,宣布国家图书馆不仅对知识分子开放,同时也向广大市民开放,开放的时间为每星期一次,从上午11时到下午1时^[10]。从那时起,法国国家图书馆逐渐形成了开放的公共服务制度。今天,法国国家图书馆的使命围绕“藏”与“用”这两个主要内容展开:①构建和丰富馆藏;②保护馆藏;③将馆藏交公众阅览;④编目;⑤与其他国家图书馆和国际图书馆进行合作;⑥科学研究^[11]。关于“保护还是交公众阅览”之间的矛盾,管理者坦诚地告诉公众:“我们几个世纪以来采取的严格保护措施,其目的就是为了能够让公众长久地阅读它们。”正是基于这一点,法国图书馆实行收费阅览制——购卡入馆,跟进公园买门票的情形相似,图书馆坦然收费,公众也宽容地接受。

2.4 日本国会国立图书馆——更自由的选择

日本国会图书馆的前身是1872年设立于文部省的帝国图书馆和1890年设立于帝国议会的贵族院、众议院图书馆。基于这一传统,“为国会服务”受到高度重视,并专门设立“国会分馆”,但这并不成为其降低公共服务标准的理由,相反,其公共服务制度与其他国家的制度相比,更为宽松自由。任何年满18周岁的公民(本国或外国)均可进入该馆申请图书馆服务,无论其是否为该馆注册读者,但注册读者在使用图书馆时可以享受更多的便利。任何年满18岁的公民(本国或外国)均有资格申请成为图书馆的注册读者^[12]。

2.5 澳大利亚国家图书馆——更便利的使用

澳大利亚国家图书馆是澳大利亚国内最大的参考图书馆,它的前身是联邦议会图书馆,在它还隶属

于联邦议会时,服务宗旨就是“为议会与公众服务”。1960年,一项议会法案将国家图书馆正式从议会图书馆中分离出来,这使得澳大利亚国家图书馆更为注重公共服务,其服务立场是“为澳大利亚本土图书馆、海外图书馆,以及个人、商业组织提供服务”。考虑到外地用户在使用其资源时实际存在的障碍,澳大利亚国家图书馆通过“Supply 1”和“Copies Direct”服务形式满足各地及各国用户的信息需求。这一服务尤其适合于中小型图书馆,用户只需将自己的需求通知国家图书馆,国家图书馆就会根据这一需要,不仅在国图,也在世界范围内的图书馆和信息供应商资源中查找,最终为用户找到目标文献,提供文献的复印件^[13]。

3 国家图书馆的制度选择:限制使用

在国家图书馆的社会属性和所承担的职能之间,存在着一些矛盾,比如,其所承担的国家总书库的职能,要求它妥善保存馆藏文献,所以,藏用矛盾在国家图书馆尤为突出。从妥善保存文献的角度,国家图书馆应尽可能地限制人们对馆藏文献的使用;从读者权益的角度,“利用自由”是公民权益最好的体现。如果极端地强调“藏”,有悖于图书馆之使命,正如美籍图书馆学家卢国邦先生所说:图书馆最重要的性质是资源共享,这是图书馆业的精粹与使命^[14]。如果我们不狭隘地把“资源共享”等同于“馆际互借”,那么“资源共享”就应包含着让更多的人使用资源的含义。另一方面,如果极端地强调“用”,比如无限开放与无限制使用,将冒藏书损耗之风险。此外,国家图书馆作为一个信息提供场所,它本身也受到服务能力的有限性与馆藏空间的有限性等限制,经济学上把这类现象概括为“资源的稀缺性与需求的无限性之间的矛盾”。为了解决这一矛盾,国家图书馆必须理智地进行制度选择。所谓“理智的选择”实际上是对上述矛盾的一种调和——以执两用中的智慧来达到“藏”与“用”之间的平衡。

从我们调查的情况来看,世界各国的国家图书馆大多以“限制使用”为制度设计的理念。从理论上讲,“限制使用”对抗了“利用自由”,李国新先生的解释是:没有绝对的利用自由,世界上任何一个图书馆也不可能把所收藏的文献资源毫无遗漏地提供给利用者,“限制”才是绝对的^[15]。

3.1 外借限制

在我们所调查的国家图书馆中,除了中国国家图

书馆以外,其余国家图书馆均不提供外借。在馆阅览无疑是保护馆藏文献的权宜之计,而这项制度的基础是分布广泛的公共图书馆和大学图书馆等基础性图书馆可以解决人们常规的借阅之需。国家图书馆更为完整的馆藏为满足公众在其他图书馆无法满足的信息需求提供了更好的保障。为了使更多的人和子孙后代享有这份“保障”,通过限制外借达到“谨慎使用”的目的是合理的。但这项制度毕竟给使用者带来了不便,所以,几乎所有的国家图书馆通过“馆际互借”为外地用户提供方便(由“互借馆”向用户提供在馆阅览),同时,越来越多的国家图书馆通过电子文献、缩微品等形式向用户提供馆藏文献的替代品。

3.2 年龄限制

大多数国家图书馆都设置年龄限制。法国国家图书馆的“学习图书馆”把入馆年龄限制在十六周岁以上,更多的国家图书馆把服务对象限制在18周岁以上,即以享受公民权的对象为标准,但所调查的国家图书馆都允许未成年人进馆参观。个别未到规定年龄但已具备研究性学习能力的青少年,只要能提供相关证明(比如已获学士学位等),也能获得入馆阅览的资格。以年龄来限制进馆阅读,有下列几个理由:①作为研究性图书馆,为研究性阅读提供服务,而未成年人较少有这种阅读需求,个别特例可以“特别对待”;②公共图书馆、学校图书馆和少儿图书馆为未成年人的学习性阅读提供了更方便的选择。

3.3 收费制的限制

如前所述,法国国家图书馆采取收费阅览制度,即读者需购卡入内。按阅读权限和期限,入馆卡有不同的种类(如日卡与年卡,学习卡与研究卡),也有不同的面值。自从实行收费制以后,办证数量呈下降趋势,足以说明制度暗示的作用——方便且免费的公共图书馆成为公众常规借阅的优先选择,而一旦他们确实需要利用国家图书馆,可以视需要选择不同收费标准的人馆卡。对于社会弱势群体,如学生、失业者、领社会救济金者、16~18岁的年轻人、不用纳税者等,办卡费用实行减半优惠。

3.4 使用限制

大英图书馆和法国国家图书馆的研究阅览室都采取了严格的“入馆审查”制度。大英图书馆对此所作的解释是:“不列颠图书馆为那些需要使用图书馆馆藏的个人发放借阅证,不管来人是否属于一定的科

研机构”^[16],真可谓“需要”面前人人平等。法国国家图书馆分“学习图书馆”和“研究图书馆”两部分,“学习图书馆”与一般公共图书馆的功能相似,付费购卡(1日卡价格为3欧元,年卡为30欧元)进入后,读者可随意翻阅藏书;“研究图书馆”面向18周岁以上、为研究目的使用图书馆的读者开放,办卡时需提供所在单位证明并向“读者指导部”说明理由,证明其研究的需要(短期或长期),并且其他图书馆不能提供所需资料。法国图书馆对此的解释是:“为了能够让公众阅读又避免损害馆藏,我们颁布了阅览证发放规定(见‘入馆条件’),以便将寻找一般文献的读者分流到其他图书馆。”^[17]

3.5 身份限制

中国国家图书馆设置了若干阅览区域,不同的区域对应着不同的借阅权限。获得某些阅览区域借阅权限的条件取决于读者身份,即:是否具备某种技术职称、是否具备某种级别的行政职务以及是否具备某种学历。实行这种限制的依据是,在大多数情况下,具有上述某种身份的读者,他们的借阅往往与工作有关,并且有别于大众阅读*。

4 制度设计的基本理念

4.1 “限制使用”不能违背公平原则

限制使用的目的是为了更好地实现国家图书馆的功能属性,通过制度设计,达到对读者进行分流的目的。但是,“限制使用”必须设置限制条件——遵循公平原则,因为无限制的“限制使用”会导致侵犯公民权利的制度缺陷。“身份限制”就是一种超出底线的不合理制度,作为研究型图书馆的国家图书馆,应该为任何一个因为研究而需要阅读的读者提供服务,不管他的研究行为是职务的还是非职务的,也不管其身份地位如何。我们可以设想这样一种情形:一个受到身份限制的读者,如果他的信息需求只有国家图书馆能够满足,那么,当他被告知他不具备使用国家图书馆的资格,就意味着他的信息权利被剥夺。“收费限制”合理的制度解释是:通过收费达到对读者分流的目的,这应该是国家图书馆收费的唯一解释,所有关于“通过收费来弥补政府公共资金投入不足”的解释都有违公平原则,因为一旦收费带有“创收”的性质,就会出现“按质论价”的情形,于是那些“质优价高”的信息资源就会阻挡那些确实有需求但

* 在我们写作此文过程中,国家图书馆已宣布取消部分读者的身份限制。

却付不起费的读者。“年龄限制”如果使用不当,也会陷入“身份限制”的泥潭,“年龄限制”的制度解释应该是:把优质的、稀缺的信息资源服务于真正的需要者,而如果低年龄者确有研究行为并且能够证明其所需信息资源系其他图书馆无法提供,也应该允许其进馆阅览。

4.2 区分服务以平等服务为前提

法国国家图书馆的分区服务其实就是一种区分服务,即把“大众阅读”与“研究性利用”加以区分;美国国会图书馆和日本国会国立图书馆专门设置“国会服务部”,也是一种区分服务。区分服务不是特权服务,它与“重点为……提供服务,适度为……提供服务”有着本质的区别。如果说法国国家图书馆的区分服务还容易为人们所理解,而美国、日本国家图书馆为国会的专门服务则很容易使人产生误解——被理解成一种特权服务。误解的产生,一是缘于国会议员与普通公民在社会地位与社会影响方面客观存在的差别,使得国会议员很容易被理解成“重点对象”;二是缘于对“区分服务”与“平等服务”的逻辑关系理解上的一种混乱,“区分服务”在制度设计上的基础是信息需求的特殊性和专门性,比如,国会议员在开会期间因为立法需要而寻求信息的服务,在信息内容上具有专门性;在服务深度上,往往需要一些经过深度加工的信息;在服务时间上,开会期间,不管白天还是晚上,需要图书馆提供实时服务,等等。“平等服务”在制度设计上的基础则是“读者权利”,也就是指读者拥有平等、自由、合法地利用图书馆的权利,而不管其是国会议员还是普通公民。正确理解上述两种服务制度之间关系的关键是:两种服务在制度设计上的逻辑基点不在一个层面上,“平等服务”基于图书馆服务的基本原则,“区分服务”则基于一种改善服务效果的方法原则;“平等服务”是前提,“区分服务”不能违背这个前提,否则,就会出现把服务对象按“重点与非重点”进行区分并制度化的结果。

就像没有绝对的图书馆利用自由一样,在制度设计上也达不到绝对的平等。法国国家图书馆对同类机关(图书馆、博物馆等)的公务员、研究人员、雇员,图书馆学专业学生实行免费办卡,从公众的角度来

看,就是一种“不平等”。关于制度缺陷的不可避免,按西蒙的看法,就是“完全理性”的假设不符合人类行为的现实,人在知识能力与决策能力方面的局限,使得制度设计很难达到那种“全知全能”的状态^[18]。那么,应该如何对待制度设计中难以避免的“顾此失彼”现象呢?有一个基本的前提性观念我们应该确立:没有绝对的平等并不是确立平等服务原则的根本障碍*。

参考文献

- 1 吴慰慈. 图书馆学概论. 北京:北京图书馆出版社,2002
- 2 李致忠. 提高公众图书馆意识 发挥各类图书馆作用. 北京图书馆馆刊,1996(2)
- 3 ISO 2789—2003
- 4 王珊. 面向 21 世纪国家图书馆发展战略思考. 国家图书馆学刊,2000(1)
- 5 贾康. 关于公共财政基本特征的认识. 铜陵学院学报,2004(1)
- 6,8 home/information & services/about the library <http://www.loc.gov/>
- 7 蒋永红. 影响美国国会图书馆走向的人. 科技情报开发与经济,2004(4)
- 9,16 home/services/reader/services/admission <http://portico.bl.uk/>
- 10 王世伟. 法国国家图书馆的发展历史与设计管理服务理念. 图书馆杂志,2003(7)
- 11,17 <http://www.bnf.fr>
- 12 home/service point/user registration <http://www.ndl.go.jp/en/index.html>
- 13 <http://www.nla.gov.au/>
- 14 卢国邦. 如梦亦如电:美国近代图书馆事业如是观. 中国图书馆学报,2004(5)
- 15 李国新. 现代图书馆观念的确立与本土化. 河南图书馆学刊,2003(6)
- 18 西蒙. 现代决策理论的基石. 北京:北京经济学院出版社,1989

李超平 浙江大学人文学院信息资源管理系副教授。
通信地址:杭州市天目山路128号。邮编310028。

孙静 浙江大学人文学院信息资源管理系学生。通信地址同上。
(来稿时间:2004-12-14)

* 这是借用了李国新先生的一个观点。其原话是:“有一个基本的前提性观念我们应该确立:没有绝对的利用自由并不是确立利用自由原则的根本障碍。”原文出处见参考文献15。