

我国公共图书馆文献资源建设法律需求的调查分析与研究

执笔人:肖希明 张 勇

课题组:肖希明 张 勇 顾 犇 许建业 王惠君 陈 瑛

摘 要 以问卷形式对国内 300 余所公共图书馆在文献资源购置经费、馆藏资源建设、信息资源保存保护、政府信息公开的采集、数字资源建设、文献资源共建共享等方面的法律需求进行了调查,据此提出我国《公共图书馆法》关于文献资源经费投入、文献补充、文献使用与处置、文献资源合作建设与共享等问题的立法建议。参考文献 3。

关键词 文献资源建设 法律需求 公共图书馆

分类号 G258.2

ABSTRACT Based on a survey of questionnaires to 300 public libraries concerning their legislative needs in acquisitions budgets, collection development, information resource preservation, acquisition of open government information, digital resource development, cooperative development and sharing of document resources, etc., the authors propose some related recommendations for the planned *Public Library Law*. 3 refs.

KEY WORDS Collection development. Legislative needs. Public library.

CLASS NUMBER G258.2

公共图书馆文献资源建设有赖于国家政策和法律的保障,为此,即将制订的《公共图书馆法》需要对公共图书馆文献资源建设作出相关的规定。本课题组承担了“公共图书馆文献资源建设法律保障研究”项目,目的是通过一系列的调查、分析和研究,为《公共图书馆法》的立法决策提供一些资料和参考意见。项目研究内容之一是了解公共图书馆在文献资源建设中对法律的需求,为此我们设计了此项调查,并根据调查研究的结果,对我国公共图书馆法中有关文献资源建设的内容提出若干建议。

1 调查设计

在文献调查及对我国公共图书馆相关人员进行访谈的基础上,我们设计了问卷的整体框架,并确定了细节选项。问卷由 20 个问题组成,涉及范围包括公共图书馆文献经费、馆藏

资源建设、信息资源保存保护、政府信息公开的采集、数字资源建设、文献资源共建共享等问题的法律需求,其中 19 个问题为必答题,每个问题提供若干选择答案,最后一个为开放性问题。

本次调查选择了我国大陆的全部省(市、自治区)图书馆和省会城市的公共图书馆,并在每个省各选取 3—6 所地市级公共图书馆和县级公共图书馆的馆长(副馆长)作为调查对象。共发出调查问卷 320 份,回收 134 份,均为有效问卷,占问卷总数的 42%。回收的 134 份问卷均回答了 19 个必答问题,其中 23 份问卷回答了开放性问题。在分析调查结果时,我们对有些问题进行了归并。由于每道题回答的人数不同,且有些问题有多项选择,因此在结果分析时我们以每题的回答人数为基数进行分析。

2 调查项目及结果分析

2.1 各级政府对公共图书馆文献资源建设的经费投入

公共图书馆的经费由政府公共财政投入,是世界各国通行的做法,也是各国的图书馆法普遍规定的内容。文献资源建设经费是公共图书馆经费支出的主要构成部分。我国《公共图书馆法》应如何规定以保证各级政府对公共图书馆文献资源建设的经费投入呢?我们设计了4个选项:

A 规定公共图书馆的经费占地方财政支出的比例;B 规定公共图书馆购书经费的增长幅度;C 原则规定保证公共图书馆购书经费的增长;D 不必做这方面的规定

134 份问卷中有 12 位被调查者选择了两个以上的选项。其中有 103 名被调查者选择 A,占回答人数的 76.8%;有 32 人选择 B,占 23.8%;有 12 人选择 C,占 9%;有 1 人选择了 D。可见,绝大多数公共图书馆都希望公共图书馆法对政府投入公共图书馆及其文献资源建设的经费有明确的、量化的和具有可操作性的规定。

2.2 公共图书馆文献资源建设经费增长幅度的主要参照依据

公共图书馆文献资源建设经费的增长受多种因素的影响和制约。那么,政府主要依据什么来确定对公共图书馆文献资源建设的经费增长幅度呢?我们设置了4个选项:

A 居民消费价格指数(CPI)增长幅度;B 文献定价增长幅度;C 财政收入增长幅度;D 不必做这方面的规定

134 份问卷中有 12 位被调查者选择了两个以上的选项。其中有 92 名被调查者选择 A,占回答人数的 68.7%;有 31 人选择 B,占 23.1%;有 22 人选择 C,占 16.4%;也有 2 人选择 D。这说明,绝大多数公共图书馆希望各级政府对公共图书馆及其文献资源建设经费的投入与地方财政收入保持同步增长。而现实情况是,在很多地方,政府对公共图书馆经费投入的增长幅

度远远低于当地财政收入增长的幅度。

2.3 公共图书馆的文献购置费要专款专列

公共图书馆经费包括人员经费和文献购置经费。然而公共图书馆在运行中常常出现“人吃书”(人员经费挤占购书费用)的现象。近年来,很多地方政府重视公共图书馆建设,投入加大,但是这种投入更多地是用于馆舍、设备的建设,以致某些地方的新馆成了一个“空壳”。针对这些现象,《公共图书馆法》是否有必要规定公共图书馆的文献购置费要专款专列呢?我们设置了以下选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没必要规定

134 份问卷中有 92 名被调查者选择了 A,占回答人数的 68.7%;有 41 人选择了 B,占 30.6%;有 1 人选择了 D。可见,几乎所有公共图书馆都认同规定公共图书馆的文献购置费要专款专列,以确保文献资源购置经费不致挪作他用。

2.4 公共图书馆的最低人均藏书标准和每年增加藏书的最低标准

人均藏书量常常是用来衡量一个图书馆甚至一个地区或国家文献资源丰富程度的标准。公共图书馆是地区的信息中心,只有达到一定的藏书标准才能完成其公共服务的使命。《公共图书馆法》是否有必要规定公共图书馆的最低人均藏书标准和每年增加藏书的最低标准?我们设置了以下选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没必要规定

134 份问卷中有 65 名被调查者选择 A,占回答人数的 48.5%;有 62 名选择 B,占 46.3%;有 7 名选择 C,占 5.2%。可见,大部分图书馆认为《公共图书馆法》有必要规定公共图书馆的最低人均藏书标准和每年新增藏书的最低标准。

2.5 鼓励国内外机构、团体和个人向公共图书馆捐赠文献,并对捐赠的文献实行进口免检、免税等优惠政策

文献捐赠是图书馆寻求社会援助的重要

途径之一。文献捐赠的主体可以是慈善机构、社会团体、企业或个人,可以来自国内,也可来自国外,只要捐赠文献内容符合我国法律和图书馆文献资源建设原则都可以接受。对公共图书馆来说,文献捐赠是最经济的馆藏文献获取方式。而政府通过在政策上给予图书馆相应的优惠措施,如对捐赠文献实行进口免检、免税等,则可以激励社会向图书馆的捐赠行为。因此,针对这两个问题我们设计了3个选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没必要规定

134 份问卷中有 85 名被调查者选择 A,占回答人数的 63.5%;有 43 名选择 B,约占 32%;仅有 6 人选择 C,占 4.5%。可见,大多数公共图书馆都已经认识到接受社会赠书是扩充和丰富馆藏、节约经费以及获取难得资料的有效途径,并希望法律对文献捐赠行为给予保障。

2.6 公共图书馆的文献采访自主采购权

联合国教科文组织《公共图书馆宣言》明确指出:“馆藏资料和图书馆服务不应受到任何意识形态、政治或宗教审查制度的影响,也不应屈服于商业压力。”^[1]在国内,图书馆文献采购自主权受到特别关注,主要是因为近年来不少图书馆文献采购被纳入政府招标采购的范围,而有些图书馆的主管部门往往片面追求低价采购文献而迫使图书馆不得不选择某些资质不高的书刊供应商,从而影响了文献入藏的质量。《公共图书馆法》是否有必要明确规定公共图书馆的自主采购权?我们设计了3个选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没必要规定

有 133 人回答了该问题,其中 94 名被调查者选择 A,占回答人数的 70.7%;31 名选择 B,占 23.3%;8 名认为没有必要规定。这说明目前不少公共图书馆在文献自主采购方面面临一些问题,期待相关的法律来保障其对于馆藏文献的自主采购权。

2.7 公共图书馆收藏区域性特色文献的权利与义务

区域性特色文献记载着一个地方的历史、地理、自然与人文资源以及政治、经济、文化和社会事业发展情况,内容包罗万象,地方特色鲜明,是公共图书馆的服务品牌与竞争优势。同时,公共图书馆作为地区信息中心,对保存地方的文化记忆也负有特别重要的责任。《公共图书馆法》是否有必要对公共图书馆收藏区域性特色文献的权利与义务作出专门规定呢?我们设计了3个选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有 133 人回答了该问题。其中 66 名被调查者选择 A,占回答人数的 49.6%;58 名选择 B,占 43.6%;有 9 人选择 C,占 6.8%。可见,大多数被调查者认为对公共图书馆收藏区域性特色文献的权利与义务作出专门规定是必要的。这一立法的意义不仅在于明确公共图书馆收藏和保存地方文献资源的法定义务,同时也有利于公共图书馆建设富有特色的资源,更好地为区域经济建设和精神文明建设服务。

2.8 公共图书馆在文献信息资源保存和保护方面的权利和义务

公共图书馆担负着保存人类知识记录,传承人类文化遗产的重要使命,因此,对文献信息的保存和保护是社会赋予公共图书馆特殊的重要责任。《公共图书馆法》是否有必要明确规定公共图书馆在这方面的权利和义务?我们设计了3个选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有 133 人回答了该问题。其中 93 名被调查者选择 A,占回答人数的 69.9%;有 39 名选择 B,占 29.3%;仅有 1 人选择 C。可见,对公共图书馆在文献信息资源保存和保护方面的权利和义务从法律上加以明确,在图书馆界已形成共识。

2.9 公共图书馆在古旧文献的保护性借阅方面的权利和义务

古旧文献中很多都是珍本善本,不仅具有重要的利用价值,而且具有珍贵的文物价值。保存和保护好这些古旧文献,是图书馆的天职。现实中,古旧文献的借阅和保护的矛盾比较突出。有的读者对图书馆保护古旧文献的措施不太理解,也有的图书馆对古旧文献借阅利用的限制过于严格,为此,需要法律来协调这一矛盾。我们设计了3个选项,考察是否有必要明确规定公共图书馆在古旧文献的保护性借阅方面的权利和义务:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有133人回答了该问题,其中84名被调查者选择A,占63.2%;44名被调查者选择B,占33.1%;5人选择了C,占3.7%。可见,大多数图书馆认为有必要明确规定公共图书馆在古旧文献的保护性借阅方面的权利和义务。

2.10 公共图书馆古旧文献保护的经费保障

古旧文献的保护,无论是延缓性保护还是再生性保护,都需要投入大量的人力、物力与财力。目前大多数公共图书馆都很难从日常的运行经费中支出这笔不菲的资金,因而需要政府投入专项经费予以支持。我们设计了3个选项考察是否需要明确规定公共图书馆古旧文献保护的经费保障:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有133人回答了该问题。其中90名被调查者选择A,占67.7%;37名被调查者选择B,占27.8%;6人选择C,占4.5%。这一结果,说明公共图书馆对从法律上保障古旧文献保护的经费是相当关注和期待的。

2.11 各级人民政府向公共图书馆提供公开的政府信息

2008年5月1日起,《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行,其中第16条规定:“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”,“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆主动提供公开的政府信息”^[2]。这充分体现出公共图书馆在政府信息公开中肩负着重要责任。因此,我们设计了3个选项调查是否有必要在《公共图书馆法》中明确规定各级人民政府向公共图书馆提供公开的政府信息的义务:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有132人回答了该问题。其中104名被调查者选择A,占78.8%;26名被调查者选择B,占19.7%;仅有2人选择C。目前,公共图书馆对提供政府信息查阅服务态度非常积极,但是有的地方政府向公共图书馆提供公开的政府信息的热情却不高。因此,图书馆界希望《公共图书馆法》能明确规定政府有向公共图书馆提供公开的政府信息的义务。

2.12 在数字资源建设方面,公共图书馆最希望法律解决的问题

随着信息技术的发展,公共图书馆正逐步朝信息载体多样化、资源分布化、服务个性化、利用共享化的方向发展。数字资源建设成为图书馆信息资源建设的重要内容。目前数字资源建设在技术上的障碍正在逐步消除,但是,与其他类型图书馆一样,公共图书馆在数字资源建设方面还存在一些需要通过立法来解决的问题。为此,我们设计了3个选项:

A 国家对数字信息资源建设进行宏观规划与协调;B 在涉及知识产权问题上,给予公共图书馆更多的权利;C 对数据库建设的标准、质量评估体系等作出明确的规定

回收的134份问卷中有21位被调查者选择了两个以上的选项。75人选择B,占被调查者的56%;选择A和C的被调查者分别占38.1%和21.5%。确实,公共图书馆作为公益性的社会文化机构,免费向全体社会成员提供基本的文献信息服务,保障了公民的基本文化权益,它所代表的是公共利益。国家有必要在涉及知识

产权的问题上,对公共图书馆的数字资源建设和服务给予法律上的保护。

2.13 在文献资源共建共享方面,公共图书馆最希望法律解决的问题

文献信息资源共建共享是图书馆事业发展的必然趋势,也是公共图书馆发展的现实需要。影响文献资源共建共享的因素很多,除了技术因素外,有很多是需要通过法律法规来指导、规范和调节的问题。我们设计了4个选项来调查公共图书馆在文献资源共建共享方面的法律需求:

A 国家统筹规划,指导全国图书馆系统的共建共享;B 建立有效的利益平衡机制,保障参与各方的利益;C 制订技术标准,并严格执行;D 规定各图书馆参与文献资源共享的权利和义务

134份问卷中有32位被调查者选择了两个以上的选项。86名被调查者选择A,占64.2%;73名被调查者选择B,占54.5%;7名被调查者选择C,占5.2%。可以看出,在文献资源共建共享方面,图书馆界呼声最强烈的还是要求国家做好宏观控制、统筹规划,尽快改变目前共建共享活动中条块分割、各自为政的局面;同时,建立有效的利益平衡机制,改变当前文献资源共建共享中“一些规模大、基础好的成员单位在共建中投入多却获益少,而一些成员单位则可能存在依赖心理,只享不供”^[3]的状况,以提高各成员单位的积极性,从而保证文献资源共建共享活动拥有长久的生机和活力。

2.14 在文献资源共建共享方面,明确规定公共图书馆的中心地位

公共图书馆是政府设立的重要的社会文化机构,是所在地区的文献信息资源的保障中心和服务中心。在地区跨系统的文献资源共建共享活动中,由公共图书馆负责组织、协调包括高校系统和科研系统在内的各类型图书馆的合作活动具有重要意义。公共图书馆服务面向社会,与社会各方面联系密切,与政府沟通渠道畅通,已经建立起来的各省中心图书馆委员会和图书馆学会都是可以利用的开展合作共享活动

的组织架构。那么,公共图书馆的这种中心地位是否需要从法律上加以明确呢?我们设置了3个选项:

A 非常必要;B 最好有这样的规定;C 没有必要规定

有133人回答了该问题。其中,80名被调查者选择A,占60.2%;45名被调查者选择B,占33.8%;仅有8人选择C,占6%。可见,多数公共图书馆都希望有相应的法律法规明确其在文献资源共建共享活动中的中心地位,从而有利于更好地发挥组织和协调作用。

3 关于我国公共图书馆法中文献资源建设内容的建议

上述调查结果表明,我国公共图书馆界对《公共图书馆法》中关于文献资源建设内容有相当高的期待,希望有法律为图书馆的文献资源建设提供保障。由于文献资源建设影响因素复杂,需要法律规范、调节和保障的内容很多,而《公共图书馆法》作为国家的法律文件,只能对公共图书馆的文献资源建设作出原则性的规定。因此,我们认为有必要在制订《公共图书馆法》的同时,制订与该法律具有同等效力的实施细则。下面是我们根据本次调查研究的结果提出的关于我国《公共图书馆法》及其实施细则中有关文献资源建设内容的建议。

3.1 关于文献资源建设经费的规定

国外图书馆法一般明确规定国家有向公共图书馆文献资源建设提供充足经费支持的责任,并向不同的图书馆提供不同的财政拨款。本次调查结果表明,公共图书馆界对通过法律为图书馆文献资源建设提供保障最为期待。因此,在公共图书馆法中明确有关经费的规定对文献资源建设很有必要。首先,公共图书馆作为公益性的社会文化服务机构,其经费主要来源于政府拨款,将公共图书馆经费问题写入图书馆法中,明确规定各级政府应当将公共图书馆的业务经费和必需的资源、设备费用列入财政年度预算予以保证,并接受人大的监督,可以

明确政府对公共图书馆的责任,从而使图书馆文献资源建设经费有可靠的保障。其次,由于我国各地区经济发展水平存在较大差距,公共图书馆发展很不平衡,对文献资源建设的投入差别很大,在公共图书馆法中明确有关经费的规定,有利于政府对中西部地区图书馆文献资源建设的经费投入实行倾斜政策,从而缩小经济发达地区和欠发达地区的“信息鸿沟”,加快西部地区公共图书馆的发展。

为此,我们建议在《公共图书馆法》及其实施细则中对文献资源建设经费作如下规定:

- 规定公共图书馆文献资源购置费要与地方财政支出构成合理的比例,并与地方财政支出保持同步增长;规定事业费与文献购置费保持同步增长。

- 明确数字资源是文献资源的组成部分,规定在文献资源建设经费中应包括数字资源建设经费以及通过网络远程获取数字资源的服务费。

- 规定公共图书馆文献资源购置费应单列,专款专用。

- 规定文献资源购置费应在图书馆事业经费中保持合理比例。

- 规定国家应对古旧文献、特色文献资源建设以及文献资源的共建共享在经费上给予重点保障。

- 规定国家应对欠发达地区文献资源建设实施特别经费援助。

3.2 关于公共图书馆文献补充的规定

文献补充是图书馆文献资源建设的重要内容。公共图书馆的文献补充不仅仅是从市场上购买书刊,还涉及到接受呈缴(另外的专题进行研究)、接受捐赠、接受政府信息公开、国内外文献交换等,这些问题靠图书馆内部的规章制度或者政府的某些政策性文件难以解决,需要通过法律进行规范。这也是本次调查中公共图书馆反映比较集中的法律需求。我们认为在《公共图书馆法》及其实施细则中,关于文献补充的内容应该包括:

- 明确省图书馆作为地区的总书库,应成

为本地区文献资源保障性服务中心;市、县图书馆及其他公共图书馆是本区域文献服务的主体。

- 规定市、县及其他公共图书馆人均藏书标准和人均年新购藏书标准。

- 规定公共图书馆拥有文献自主采购权,文献自主采购权与文献的政府采购并不矛盾。

- 规定各级公共图书馆应根据读者需要和本馆实际情况确定电子文献等新型载体文献在整个文献资源建设中占有合理的比例。

- 鼓励公共图书馆按照有关规定与国内外相关机构开展文献资料的交换,以拓宽文献补充的渠道。

- 鼓励国内外机构、团体、个人向公共图书馆捐赠文献,国家对捐赠的文献实行进口免检、免税等优惠政策,鼓励公共图书馆拓宽接受捐赠文献的渠道,并规定公共图书馆可接受赠书的范围、类型和质量。

- 鼓励公共图书馆进行特色资源建设,全面收藏地方文献,保存当地的文化记忆;应明确公共图书馆负有系统地保护与抢救古旧文献的责任。

《政府信息公开条例》的颁布使公共图书馆成为政府信息公开的查阅点,拓展了图书馆的服务功能,体现了图书馆的社会价值。《公共图书馆法》应明确规定各级人民政府有义务向公共图书馆提供公开的政府信息并缴送非保密性的政府出版物,规范和保障公共图书馆对于政府信息获取和提供的行为与权利,鼓励图书馆加强与政府单位的合作与联系,加强对政府信息资源的宣传、开发,提供更加完善的服务。

3.3 关于公共图书馆文献使用和文献处置的规定

公共图书馆文献资源属国家财产,从国有资产管理角度,国家有必要立法对公共图书馆文献资源的使用、处置权予以规定。本次调查中涉及公共图书馆文献使用和处置问题,多数公共图书馆主张通过法律加以规范。我们建议在《公共图书馆法》及其实施细则中作如下

规定:

- 规定文献资源属于国家资产,任何组织和个人不得非法侵占。
- 规定公共图书馆有责任对古旧文献和特色文献进行延缓性保护与再生性保护,对古旧文献实行保护性阅读。古旧文献属于国家文物的,其利用应按照《文物保护法》的有关规定执行。
- 明确公共图书馆可以合理确定文献在流通中有一定的自然损耗。
- 规定公共图书馆对失去利用和保存价值的文献可以严格按照业务规范予以剔除。

3.4 关于公共图书馆文献资源共建共享方面的规定

文献资源的共建共享不仅是图书馆界的事情,也和图书的出版、发行界,数字资源的生产与供应商以及其他信息行业密切相关。在文献资源共建共享的过程中,各种利益的交织必然导致矛盾的产生,因而国家有必要以立法的形式来平衡各方利益,规范各方行为,明确各自的权利与义务。我们认为《公共图书馆法》应当:

- 明确省图书馆承担本地区各类型图书馆文献资源共建共享的组织与协调的责任,包括文献资源共建共享政策与规划的制定、共建共享标准的确定和监督实施、共建共享活动的组织和调控、重大事件的决策程序、成员馆纠纷的仲裁、共建共享经费的预算,等等。
- 明确国家图书馆对全国文献资源共建共享的组织与协调责任;明确省图书馆对省域内

各级各类图书馆文献资源共建共享的组织与协调责任。

- 规定各图书馆有义务执行国家统一制定的有关文献资源编目、加工的技术标准。
- 明确公共图书馆在文献资源建设中要注意保护知识产权,同时公共图书馆法要在知识产权方面赋予公共图书馆更多合理使用的权利。

(致谢:武汉大学信息管理学院博士研究生张新鹤、郭凌辉、戴艳清,硕士研究生郭以正、曹森、杨小玲参与了调查和统计工作,谨致谢忱。)

参考文献:

- [1] 联合国教科文组织公共图书馆宣言 1994[EB/OL]. [2010-01-26]. <http://baike.baidu.com/view/1085353.htm>.
- [2] 中华人民共和国政府信息公开条例[EB/OL]. [2010-01-26]. http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm.
- [3] 张新鹤,肖希明.我国信息资源建设政策目标和重点研究[J].图书情报知识,2009(6):21-26.

肖希明 武汉大学信息管理学院图书馆学系主任,教授,博士生导师。通讯地址:武汉珞珈山。邮编 430072。

张 勇 湖南图书馆馆长,研究馆员。通讯地址:长沙市韶山北路 169 号。邮编:410011。

(收稿日期:2010-03-06)