

# 《公共图书馆法》呈缴本制度的立法研究

执笔人:冯守仁

课题组:冯守仁 肖维平 董海 姜建城 吴洪珺

**摘要** 我国呈缴本制度存在两个法规体系,即出版法规和公共图书馆法规呈缴物制度。从构成要素分析,我国呈缴本制度存在的主要问题有:呈缴本制度的不统一性、呈缴受体的众多性、呈缴者权利和义务的不一致性、呈缴物的复杂和多样性、以及呈缴方法的单一性。《公共图书馆法》立法应调整呈缴制度管理者、呈缴受体和呈缴者的法律关系,呈缴受体之间的关系,保障版本的完整收藏保存与保护呈缴者权益的关系。建立全国统一的呈缴本制度,呈缴本收藏体系和呈缴者单一呈缴的制度,以“免费呈缴”为主的多种呈缴方式和鼓励呈缴的制度。参考文献 3。

**关键词** 公共图书馆 立法 呈缴本制度 公共图书馆法

**分类号** D922.16

**ABSTRACT** There are two legal systems of legal deposit in China (the publication laws and regulations and the legal deposit systems in public library laws and regulations). From the perspective of legal deposit systems components in our country, the main problems are: the legal deposit systems are not uniform, the recipients of legal deposit copies are numerous, the rights and obligations of depositors are not consistent, the deposit objects are complex and diverse, but the method of deposit is unitary. The *public library law* should adjust the legal relation among the supervisors of legal deposit system, the recipients of the legal deposit copies and the depositors, the relation between the recipients of the legal deposit copies, and the relation between the complete collection and conservation of legal deposit copies and the protection of depositors' rights. So as to set up the national uniform legal deposit system, the collection system of legal deposit copies and the single deposit system for depositors, and set up various deposit methods, mainly for free, and the system of encouraging deposit. 3 refs.

**KEY WORDS** Public library. Legislation. Legal deposit system. public library law.

**CLASS NUMBER** D922.16

呈缴本制度是指由国家用法律或法令形式,规定全国所有出版机构或负有出版责任的单位,必须向指定的图书馆等机构缴送一定数量的出版物样本。这个样本即为呈缴本,这种制度就是出版物呈缴本制度。世界上最早的一部图书呈缴法是法国 1537 年的蒙彼利埃法,各国虽然建立呈缴本制度的时间有早有晚,但其内容和目的大都是一致的。本文重点研究我国呈缴本制度的现状,探讨《公共图书馆法》(不含国家图书馆和版本图书馆)立法中呈缴本制度

的问题。

## 1 我国呈缴本制度的现状分析

我国呈缴本制度起源于 1906 年清政府颁布的《大清印刷物专律》。我国现行的呈缴本制度是在计划经济体制下形成的,1951 年政务院颁布实施《管理书刊出版业、印刷业、发行业暂行条例》,1952 年出版总署颁布《关于征集图书期刊样本暂行办法》,开始建立呈缴本制度。自

1996年上海市颁布《上海市公共图书馆管理办法》开始,公共图书馆的地方法规、规章开始有了呈缴本制度。目前,我国在出版法规和地方性公共图书馆法规中都有关于呈缴本制度的规定。

### 1.1 基于出版法规的呈缴本制度体系

基于出版法规的呈缴本制度体系,是目前我国基本的、全国性的、相对比较完备的呈缴本制度体系。它以国务院《出版管理条例》和《音像制品管理条例》为母法,由行政法规、新闻出版总署的规章和规范性文件、地方政府规章和规范性文件所构成。

(1) 国务院颁布两个行政法规——呈缴本制度的基本依据

《出版管理条例》(国务院令第343号,2001年12月25日颁布、2002年2月1日实施)第23条规定:“出版单位发行其出版物前,应当按照国家有关规定向国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政部门免费送交样本。”(注:本条例所称出版物,是指报纸、期刊、图书、音像制品、电子出版物等。)

《音像制品管理条例》(国务院令第341号,2001年12月25日颁布、2002年2月1日实施)规定:“音像出版单位应当自音像制品出版之日起30日内向国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政部门免费送交样本。”

这两个行政法规是我国呈缴本制度建立的基本依据,有五个特点:

第一,呈缴本在法规中被称作“样本”,延续了我国出版法规的一贯提法。

第二,呈缴者是出版单位,呈缴受体有国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政部门,体现了呈缴制度的样本审查功能和保存功能。

第三,呈缴物界定为报纸、期刊、图书、音像制品、电子出版物等,基本涵盖了所有出版物(没有明确提到网络出版物)。从实际执行看,国家图书馆收到的呈缴物中包括图书、报纸、期刊、音像出版物和电子出版物,但电子出版物中没有数据库。

第四,呈缴方式全部为“免费送交”。

第五,均规定了罚则,即对不按规定缴送出版物样本的出版单位进行行政处罚的有关规定。

(2) 新闻出版总署颁布的部门规章——呈缴本制度的实施细则

国家新闻出版总署颁布的有关呈缴本制度的部门规章,主要是对行政法规作了补充规定,并把有关条款具体化。新闻出版总署还采取了缴送与图书书号、音像制品版本号分配挂钩的办法,把出版单位的缴送情况,作为核发书号、版号的标准,如《关于全国各出版社书号核发办法的通知》(新出图[1997]143号),《关于对音像出版单位使用版本号实行总量控制的通知》(新出音[1998]83号)。

(3) 地方政府颁布的政府规章和规范性文件——呈缴本制度的延伸

国务院行政法规并没有规定地方图书馆和行政管理部门接受呈缴本的权利,但是,各地还是参照行政法规,以地方文献收集的形态建立了地方的呈缴本制度。如广东省人民政府、新闻出版机关以地方文献征集为宗旨,先后5次行文规定呈缴本制度:规定广东省立中山图书馆是广东省征集广东地方文献资料的工作机构,全省出版机构和机关、团体编印出版的书刊资料,书、刊、报、图和音像制品都要向广东省立中山图书馆缴送样本。

不仅省一级有规定,地市也有呈缴本制度的规定。如:威海市人民政府办公室《关于建立地方文献呈缴本制度的意见》(威政办发[2003]63号)规定呈缴文献的范围包括本市各单位编印的有关文献资料;威海籍(或寓居威海)人士的各种著作及史料。

### 1.2 基于公共图书馆法规的呈缴本制度体系

基于公共图书馆法规的呈缴本制度是由公共图书馆法规所规定的,纯收藏保存性的呈缴本制度,是一个正在形成中的呈缴本制度体系。目前,还没有一个全国性的公共图书馆法作为依据,只有部分省、市、自治区、计划单列市的地方性公共图书馆法规或规章,还没有形成覆盖

全国的公共图书馆法呈缴本制度体系。已规定了呈缴本制度的有《北京市图书馆条例》、《湖北省公共图书馆条例》、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》、《深圳经济特区公共图书馆条例》(试行)等地方性法规,《上海市公共图书馆管理办法》、《浙江省公共图书馆管理办法》、《河南省公共图书馆管理办法》等政府规章。这些地方性公共图书馆法规、规章关于呈缴本的规定有以下特点:

第一,缺乏上位法作为依据,基本参照国务院两个行政法规的规定,实行“免费呈缴”。有的延用“样书”概念,有的使用“地方文献”概念,有的直接使用“呈缴本”概念。

第二,版本收藏单位范围规定不统一。有一级的,如北京市、上海市规定,市图书馆是版本收藏单位。有两级的,规定省和地市图书馆是版本收藏单位,如湖北省规定“省图书馆是本省出版物版本收藏单位,市、州图书馆是所在地出版物版本收藏单位”;内蒙古自治区规定应“向当地盟市以上公共图书馆呈缴”。有三级的,规定省、地、县图书馆都是版本收藏单位,如《浙江省公共图书馆管理办法》规定“省图书馆是全省地方文献资料呈缴样本收藏单位,各市、县(市、区)图书馆是所在地地方文献资料呈缴样本收藏单位”;《河南省公共图书馆管理办法》规定“公共图书馆是本行政区出版物版本收藏单位”,出版物样本应“送当地公共图书馆收藏”。

第三,按照行政区域规定呈缴者。一般规定为省(市)内的,或本省(市)的,或本行政区域内的出版单位为呈缴者。有的还明确规定呈缴者为“出版单位和各企业、事业单位”,如《深圳经济特区公共图书馆条例》规定“市各出版单位和各企业、事业单位均须向深圳图书馆缴送两本公开及内部出版物样书(刊)”。

第四,在呈缴物的规定上,有的明确规定呈缴物为“书刊资料”,大多数规定得比较原则,没有明确呈缴物的类型,但从呈缴物的称谓和计量上可以解读为“图书、报刊”,如《湖北省公共图书馆条例》规定“缴送两册(套)样本”,《深圳经济特区公共图书馆条例》规定“缴送两本公开

及内部出版物样书(刊)”,从实际执行看,呈缴的也只是图书、报纸、期刊,没有音像出版物和电子出版物。

第五,建立了鼓励呈缴的条款。鼓励出版作品的个人自愿呈缴。如《湖北省公共图书馆条例》第十二条规定:“鼓励省内出版内部出版物的单位和个人以及在省外出版作品的个人自愿呈缴”。《内蒙古自治区图书馆条例》第十四条规定:“鼓励在自治区外出版作品的个人,自愿呈缴。”

### 1.3 呈缴本制度的执行情况

从整体上说,关于出版物缴送,是“有法可依”的,但是,我们看到的研究资料有代表性的看法是:我国现行的呈缴本制度是在计划经济体制下形成的一种不够科学、不够合理、事实上也难以以为继的制度<sup>[1-2]</sup>。

根据课题组调查的数据显示,2007年,向国家图书馆履行呈缴义务的出版单位872个,占应呈缴单位1,169个(出版单位数量不含报纸与期刊)的75%;呈缴数量为169,359种,685,037册(件),占总出版数量298,922种的56.7%。从呈缴物的种类分析,期刊呈缴的履行率最高,为83.2%,其中完整呈缴的占已经呈缴总量的52.8%;然后依次是图书59.1%,电子出版物46%,音像出版物43.6%,报纸最低26%,其中完整的占总量的24%;电子出版物呈缴中没有数据库,国家图书馆实际购买59个中文数据库,虽然没有一个是完全缴送,但是价格打折,商家认为有缴送成分。总体来说,只有75%的出版社履行了自己应当承担的56%的呈缴义务。

有些研究资料反映:省级公共图书馆接受缴送的状况非常不理想,缴送率超过20%的为数不多,相当数量的省级图书馆的收缴率基本为零。2001年,省级以上大报缴送完整的为7.63%,不完整的为8.38%,不缴送的高达83.99%<sup>[1]</sup>。从课题组对部分省市的调查看,情况不甚一致。出版单位最多的北京市,由于是国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政主管部门所在地,致使首都图书馆的接受缴送率

为零。内蒙古鄂尔多斯市图书馆等缴送率也为零。湖北省出版单位比较少,工作较到位,湖北省图书馆接受缴送率较高,应履行呈缴义务的14个出版社全部履行呈缴义务,呈缴数量中图书3416种,4334册,占总出版量7310种的46.7%,占新出版图书3651种的93.6%;但是报纸、期刊、音像出版物、电子出版物为零。深圳市有出版单位数量5个(图书出版单位2个),2008年公开发行报纸14家,公开发行期刊38家。全年出版图书627种。2个图书出版社履行呈缴义务,呈缴图书341种,682册,占总出版量的54.4%,报纸11种,占85%,期刊36种,占95%,完整率100%。

## 2 呈缴本制度构成要素及其特点分析

研究呈缴本制度立法,就必须研究构成呈缴本制度的要素和其需要调整的法律关系。呈缴本制度由四个要素构成,即:呈缴受体(接收呈缴本的单位)、呈缴者(呈缴本的缴送单位)、呈缴物(各类出版物)和呈缴方法(呈缴时间、数量、方式等)。其所调整的主要有三个法律关系,即呈缴制度管理者、呈缴受体和呈缴者的法律关系;呈缴受体之间的关系(行政主管部门、版本图书馆、国家图书馆和公共图书馆之间版本收藏的关系);保障版本的完整收藏保存与保护呈缴者权益的关系。

### 2.1 呈缴本制度的不统一性

从国内外立法的实践来看,大多数呈缴本制度是依附于其他法而建立的。我国呈缴本制度分别依附于出版法规和公共图书馆法规,存在的最大问题就是两个体系和各级、各地政府关于呈缴本制度的规定缺乏统一性,多头立法,互不协调。

第一,立法的概念不统一。国务院行政法规长期沿用“样本”呈缴的概念,从严格的意义上讲,出版法规建立的是“样本”呈缴制度。各级的出版规章和公共图书馆法规、规章,有的是“样本”呈缴,有的是“地方文献”呈缴,只有《湖北省公共图书馆条例》明确使用了“呈缴本”的

概念。

第二,立法的目的不一样。《出版管理条例》的立法目的之一是“加强对出版活动的管理”,所以强调“出版单位发行其出版物前”送缴,送缴受体包括国务院出版行政部门。公共图书馆法规主要是通过呈缴本制度得以更完整地收集和保存出版物。但是,有些地方制定呈缴本制度的目的包含着弥补公共图书馆购书费不足的因素。必须认识到,呈缴本制度的根本意义,是为了完整地收集和保存民族的科学文化成果,而不是一种免费获得出版物的特权,更不能成为转嫁政府保障公共图书馆购书经费责任的手段。

第三,立法的权力不集中。呈缴本制度从根本上说是为出版单位设定义务,在计划经济体制下,出版单位是事业单位,由国家予以保障,与承担多少义务没有太大利害关系。而在市场经济体制下,出版单位已经成为自主的经营单位,有自己的合法权益,国家在为其设定义务时,必须考虑和保障出版单位的权益,这就要求全国统一地、合理地规定出版单位的呈缴义务。现在,各省、市、自治区,甚至各地、市都有权利设定出版单位的呈缴义务,就必然造成重复呈缴,增加出版单位的负担,这是难以实施的一个重要原因。

《公共图书馆法》应该改变多级设定呈缴义务的状况,建立全国统一的公共图书馆呈缴本制度,既保证呈缴本制度的实施又保障出版者权益。

### 2.2 呈缴受体的众多性

我国的呈缴受体(接收呈缴本的单位)有四类:政府出版主管部门、版本图书馆、国家图书馆、各级公共图书馆。目前的情况是,越是基层的出版机构,需要履行的呈缴义务越多。以湖南人民出版社为例,仅2000-2002年三年间,向新闻出版总署、中宣部出版局、国家版本图书馆、国家图书馆、省市图书馆缴送的样书达999种(该社出版总数999种),87096册,计222,994元<sup>[1]</sup>。作为自负盈亏、自主经营的经济实体,出版社已无力应付多级免费缴送了,这是目前各

出版机构不积极呈缴的一个原因。

在众多收缴单位中,政府主管部门是最强势的呈缴受体。相对来讲,公共图书馆是最弱势的呈缴受体,但是,当各级公共图书馆都成为版本收藏单位时,出版单位的负担同样是难以承受的。

### 2.3 呈缴物的复杂性和多样性

随着文献载体的变化,呈缴本制度所规定的呈缴物已从较单一印刷出版物发展到纸质出版物、音像制品、电子出版物和网络出版物等多种类型并存。在我国,根据出版物种类和印刷的数量分为一般出版物和特殊种类(出版数量较少)的出版物;公共图书馆根据自己的文献收藏分类把出版物划分为地方文献出版物和其他出版物。呈缴制度对呈缴数量的规定是1-3册,或1-3本,或1-3份;呈缴方式一律为免费送缴。这是与一般纸制出版物(报刊、图书等)出版数量较多、成本较低的情况相适应的,音像制品也基本适用,但是,并不适用于所有出版物。

首先,不适用于特殊种类或者出版数量较少的出版物。这样的出版物数量很少,成本很高,利用率很低。按照上述呈缴数量免费送缴,出版单位难以承受,也没有必要。

其次,不适用于电子出版物。电子出版物总体上可以分为两大类型:一类是实体电子出版物,另一类是网络出版物。实体电子出版物有实体型载体,可以独立存在于网络之外,而网络出版物必须通过网络产生、发布、存取和传递。在出版物呈缴本制度的设计上,电子出版物与印刷出版物有着根本的不同,它具有极强的共享性,成本很高又极易复制,其呈缴涉及的相关法律问题(如版权问题、复制权问题等)比较多,其呈缴问题更复杂,而我国已经把电子出版物列为呈缴物之一,但还没有制定与之相适应的呈缴方式。

### 2.4 呈缴者义务和权益的不一致性

我国现行的呈缴本制度最突出的问题是在呈缴本制度中呈缴者义务与权益的不一致性。

一方面,呈缴者的义务是法定性,呈缴者不履行将会受到处罚,最严重的将被取消经营资格;但其义务又是公益性的,不管呈缴物的价值如何,数量多少,都要无偿送缴。另一方面,在我国的呈缴制度中很少考虑呈缴者的权益,基本没有呈缴者权益保障的条款,这对呈缴者而言是不合理、不公平的。呈缴者要求的权益主要包括:呈缴本制度建立的参与权,出版物缴送的协商权,经济利益保障权,呈缴物处理情况知情权,缴送出版物优先使用权,出版物使用许可权,利益侵害追究权,呈缴物的免税权等<sup>[2]</sup>。

保护呈缴者的权益,已成为推动我国呈缴本制度健康发展的当务之急。《公共图书馆法》应当在调整收缴单位与呈缴者关系方面做出突破。

### 2.5 呈缴方式的单一性

我国呈缴本制度一律采用法定呈缴和免费呈缴的方式,既不适应呈缴物复杂性、多样性的实际,也不适应市场经济体制的现状。现在,许多国家已经建立了多种呈缴方式的呈缴机制。如:“法定呈缴”(如法国、日本、南非、丹麦)、“自愿呈缴”(如澳大利亚、英国)和“协议呈缴”(如意大利、荷兰),以及呈缴本经济补偿机制等。

免费呈缴,实质是由呈缴者承担文化遗产积累保存和自由利用的成本。建立呈缴本经济补偿机制,其本质是由呈缴者和全体纳税人共同分担文化遗产积累保存和自由利用的成本。美国著作权法的第407条规定:向国会图书馆缴送出版物作为著作权登记的依据,通过著作权登记对缴送进行间接补偿。我国不实行著作权登记制度,无法借鉴。日本在1949年6月颁布的《国立国会图书馆法》规定:对于非政府机构缴送者,根据图书馆馆长的决定,向其支付相当于该出版物出版及其缴送通常所需费用的补偿金,给以直接的经济补偿。英国、俄罗斯以及我国的台湾地区则实行无偿呈缴和有偿购买相结合的补偿制度。目前,国家图书馆已开始对单册定价超过100元、成套定价超过1000元的图书只接受一本的免费缴送,其余部分则自行购

买,这种举措在一定程度上减轻了呈缴义务人的负担,并保障了其经济利益<sup>[3]</sup>。

《公共图书馆法》应当探讨建立与我国社会主义市场经济体制发展相适应的、符合不同呈缴物特点的、多种形式的呈缴本呈缴机制。

### 3 建立全国统一的公共图书馆呈缴本制度

#### 3.1 公共图书馆呈缴本制度建立的原则

《公共图书馆法》应包括有关出版者向公共图书馆送交呈缴本的条款,我们称之为“公共图书馆呈缴本制度”。在《公共图书馆法》中规定相应的呈缴本制度,应当遵循如下原则:

第一,要形成全国统一的呈缴本制度。《公共图书馆法》的制定不可能改变现行的由出版法规规定的呈缴本制度体系,而应与之相互协调、互为补充,以形成全国统一的呈缴本制度。

第二,与社会主义市场经济相适应。《公共图书馆法》是在社会主义市场经济体制已经形成的基础上来制定的,必须而且应当对现行的呈缴本制度有所突破,这是《公共图书馆法》呈缴本制度立法的特点,也是难点。难就难在其既要与现行的规定保持一致,又要对现行的规定有所突破。

第三,正确地调整受缴者与呈缴者、呈缴者权益与义务的法律关系,避免在《公共图书馆法》中出现“多头缴送”、“重复缴送”的问题。

第四,符合出版物载体多样化的新情况,改变按照印刷物制定的单一的呈缴方式,建立与出版物载体特点相适应的、不同的呈缴方式。

#### 3.2 建立全国统一的呈缴本制度

首先,《公共图书馆法》的呈缴本制度与出版法规规定的呈缴本制度并不矛盾。《公共图书馆法》的适用范围是省、地、县级公共图书馆,不包括国家图书馆和中国版本图书馆,其呈缴本的收缴者是省或省级以下公共图书馆,正好是对《出版管理条例》和《音像制品管理原理》的补充与完善。

其次,《公共图书馆法》的呈缴本制度应使

用统一的“呈缴本(包括样本和地方文献资料)概念,防止地方立法使用不同的概念给呈缴者重复设定呈缴义务。

第三,明确规定只有法律和行政法规有权做出呈缴本的规定,地方法规和规章只能依据法律和行政法规做出具体实施规定,不得设定呈缴者义务,彻底改变多头立法、法规不一致的状况。

#### 3.3 建立公共图书馆呈缴本收藏体系和呈缴者单一呈缴的制度

这里涉及三个关键问题:一是版本收藏单位的定位,二是公共图书馆内部呈缴本收藏关系,三是解决重复呈缴的问题。

##### (1) 版本收藏图书馆的定位

所有公共图书馆都有地方文献保存的功能,但是不能将所有公共图书馆都设定为版本收藏单位。《公共图书馆法》应明确规定:只有省级公共图书馆是本行政区域内的版本收藏单位。

从出版物的收藏、保存来分析,我国已经有了国家图书馆和中国版本图书馆两个全国性的版本集中收藏单位,再建立起省级公共图书馆版本分散收藏单位,形成三个版本收藏体系,可以保障和满足出版物完整收藏的需要,没有必要使所有公共图书馆都成为版本收藏单位。版本收藏是要有成本的,需要馆舍、人员、经费,所有公共图书馆都成为版本收藏单位既没有必要,成本也太高。

从公共图书馆的功能看,只有省级图书馆具有收藏中心和保存版本的功能。文化部《省(自治区、市)图书馆工作条例》(1982年12月1日)要求:省图书馆对本省(自治区、市)的正式出版物和有关本地区的地方文献资料应尽全收集,注意藏书的完整性。《公共图书馆建设标准》更是明确规定:省图书馆应成为本区域的文献收藏中心,建有保存本库;地、县级公共图书馆(中小型图书馆)应以图书流通为主,除特殊馆藏资源(如地方文献)外,一般不设基本书库。

从资源共享的发展趋势看,我国要建立总分馆制的公共图书馆服务体系,“通借通还”服

务体系,按照资源共享的原则,省、市、自治区只要有一个图书馆保存有版本,省内的公共图书馆就可以共同享用,没有必要都去收藏。

从地方立法和实施的实际情况分析,我国已经有8个省、市、自治区建立了呈缴本制度,且大都已经基本得到实施,说明是可行的。国外实行联邦制的国家(如澳大利亚),国家图书馆和各州的公共图书馆都承担版本收藏的职能。

### (2) 公共图书馆内部呈缴本收藏关系——建立统管分藏的公共图书馆呈缴本收藏体系

规定只有省图书馆是本区域的版本收藏单位,涉及到一个地、县公共图书馆的地方文献的收藏与保存问题。应当明确:地方文献出版物的呈缴是呈缴本制度的一个部分,不应另设呈缴义务;地方文献的收藏保存分工是属于各级公共图书馆内部的文献收藏分工问题,应由内部协调解决,不应以此增加呈缴者的负担。从文献收藏的实践分析,省图书馆没有必要,也没有那么大的馆舍面积保存所有的地方文献。应明确规定:省图书馆应协调省、地、县图书馆呈缴本中地方文献资料的收藏功能,建立省、地、县三级公共图书馆统管分藏的地方文献呈缴本收藏体系。

### (3) 呈缴者单一呈缴

《公共图书馆法》应明确规定:出版单位和出版者只承担向一个公共图书馆呈缴呈缴本的义务,这里不包括呈缴者依据出版行政法规向国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政管理部门免费送交样本的义务,只是规定出版单位或出版者只承担向一个省、或地(市)、或县(市)级公共图书馆呈缴呈缴本的义务,避免向省、地、县公共图书馆重复呈缴。在实际操作中,可以实施由公共图书馆向缴纳者发放缴纳证书的制度,呈缴者只要获得一个公共图书馆发给的缴纳证书,就证明其履行了缴纳义务。

### (4) 呈缴者包括出版单位和其他出版者

我国的出版物包括出版社的正式出版物、其他出版者经批准出版的内部出版物,呈缴者应当包括出版单位和其他出版者,呈缴物应当包括正式出版物和内部出版物。《公共图书馆法》应明确规定呈缴范围为出版单位出版的出

版物和其他单位经批准出版的非保密性的内部出版物。

有些人认为:国家机关和其他单位编撰、绘制、印刷的具有保存价值的资料也属于地方文献的收藏范围,有的地方法规、规章也将其包括在呈缴范围之内。这里有三个问题:一是和《档案法》相矛盾,二是有无保存价值由谁认定,三是无法确定呈缴者的法律责任。法定呈缴的范围应限定在可以明确法律责任的范围,而内部出版物虽不是出版单位出版的,却是经出版管理部门批准出版的,有案可查,有明确的责任者,可以追究其法律责任。至于国家机关和其他单位编撰、绘制、印刷的具有保存价值的资料,可以实行鼓励呈缴和公共图书馆主动收缴的制度。

## 3.4 建立以“免费呈缴”为主的多种呈缴方式和鼓励呈缴的制度

《公共图书馆法》应根据不同载体出版物的特点,建立以“免费呈缴”为主,并辅以“有偿呈缴”和“协议呈缴”的多种呈缴方式,以及鼓励呈缴的制度,以适应社会主义市场经济的要求。

### (1) 实行多种呈缴方式

其一,以“免费呈缴”为主要方式。“免费呈缴”是我国现行的基本呈缴方式,《公共图书馆法》的呈缴本制度应与我国现行的呈缴本制度相一致。

其二,辅以“有偿呈缴”方式。参考国外的呈缴规定,以及国内的一些做法,对成本较高的出版物,呈缴者只承担一本(套、件)免费呈缴的义务,其余部分实行有偿呈缴。对出版数量低于100本(套、件)的出版物,实行“有偿呈缴”,受缴单位向呈缴者支付相当于该出版物出版及其缴送通常所需费用的补偿金,给以直接的经济补偿。

其三,电子出版物有极强的共享性,一个公共图书馆的电子出版物可以与所有公共图书馆共享,对出版者市场影响极大。许多国家呈缴本制度规定电子出版物只实行向国家图书馆呈缴。我国规定的电子出版物呈缴也没有真正实施,国家图书馆实际上是购买电子出版物。建

议《公共图书馆法》规定的呈缴本不包括电子出版物。目前,我国还没有把网络出版物列入呈缴物,《公共图书馆法》的呈缴物中也不宜列入。《公共图书馆法》如把电子出版物包括在内,应对电子出版物实行“协议呈缴”的方式,由省图书馆与出版者签订呈缴协议,在协议中规定电子出版物使用方式、使用数量、使用时间控制及使用目的控制的条款。

### (2) 建立鼓励呈缴的制度

首先,应该建立呈缴物的公告、公示制度。《公共图书馆法》应明确规定:省图书馆应每年编制刊载有以免费形式呈缴出版物的本省呈缴本总目录并免费邮寄给呈缴者,并在图书馆进行开展展陈,展陈时间不得少于2个月。这既是本省公共图书馆接受呈缴本的历史记录,又是对呈缴者褒扬和尊重的体现,对提高呈缴制度的声誉和影响具有重要意义。

其次,是建立志愿寄存和捐赠制度。志愿寄存全凭出版者和制作者的自觉行动。随着国民素质的提高,相信这一制度是可行的。美、英在这方面都取得好的效果,许多地方是值得借鉴的。

与此相关的问题是,《公共图书馆法》还应明确规定呈缴者的权益,包括呈缴者对呈缴本享有优先使用权和利益侵害追究权。《公共图书馆法》不可能规定呈缴物的免税权。不过,应

明确规定呈缴物属于非贸易品,并积极建议在有关文化经济政策中,把按规定缴送的出版物作为非贸易图书而减免税收。

### (3) 规定对呈缴者和受缴者的法律责任

这包括两个方面的内容:一是在《公共图书馆法》中要规定公共图书馆正确、合法使用呈缴本的责任;二是在《公共图书馆法》所规定的相关法律责任中,不仅要规定对呈缴者不履行呈缴义务的处罚条款,而且也应当规定对收缴单位越权或违规使用呈缴物的处罚条款。如呈缴物未经许可被大量复制或数字化,并用于商业盈利等。

### 参考文献:

- [1] 纪晓平,周庆梅.我国呈缴本制度的立法思考[J].大学图书馆学报,2006(3):18-23.
- [2] 丁明刚.论出版物缴送方的权益保障[J].出版广角,2008(03):42-44.
- [3] 廖腾芳.我国图书呈缴本制度的变迁及存在的问题[J].现代情报,2005(11):14-16.

**冯守仁** 北京市文化局原副局长,现任北京市人民政府文化顾问、北京市图书馆协会理事长。  
通讯地址:北京市朝阳区东三环南路88号。邮编:100004。

(收稿日期:2010-08-21)