

公共图书馆法制定的原则

著者曾想拟定一个标准的图书馆法，作为本书研究课题的终结，以供发展中国家制定公共图书馆法时参考。显然，现拟的这个公共图书馆法并没有达到预期的目的。

采用这个公共图书馆法，会因中央政府与地方政府之间关系不同，发展速度不同，公共事业费的拨款不同，公共图书馆在服务质量上不一样而形成差异，因此具体建议就不能恰到好处。

还有一种情况，即不仅在发展中国家需要公共图书馆法；有些在各方面的基础都已达到发达标准的国家也需要公共图书馆法。普遍适用的公共图书馆法，是这些国家迫切的希望。

由于上述两个问题，使得必需的法令也会因社会、政治及宗教信仰不同而有差别。

读者会注意到，虽然不同国家的法律有很大差别，但类似的问题，实际上解决办法趋于一致。同时，政府结构相似，也会推行类似的办法。因之，在北欧国家的公共图书馆法就有它共同之处，实行中央统一计划经济的国家也倾向于采用相同模式的公共图书馆法。在英国影响下的非洲独立国家也都遵循了另一种模式。同一类型国家之间彼此的差别也是相当大的，不同类型国家之间的差别则更大。

唯一基本的相同之处在于有共同的目的性：通过立法，为全国范围的公共图书馆系统的建立打下稳固的基础。它有利于所有的人都能享受免费开放的待遇。

透过这些不同的法律，人们还是能发现对此共同目标的寻求，从而在某些原则中可以使人们看到，尽管国家类型不同，政府的结构和发展水平各异，但原则总有共同之

处。

人们日益认识到有必要建立一个中央咨询机构，并附设秘书处以指导或领导公共图书馆为改进服务状况和“立法”的贯彻执行。在这个问题上，匈牙利、捷克、爱尔兰、英格兰、威尔士、加拿大的各省及北欧国家均表示赞同。事实上我们调查了大多数国家也都同意设立这样的机构。

人们还希望在资料共享方面扩大现有行政区的管辖范围，区与区之间有计划地进行合作。

图书馆的经费主要靠税收，有可能的话由中央和地方两级政府来支付。因此需要从税收里调拨经费来维持独立的公共图书馆事业。

人们普遍赞成免费阅览的原则，从而也需要有能力的工作人员，提供公共图书馆系统的丰富的资源为人们所利用。

本书第三章已用一定的篇幅阐述了以上要点。在此再述的目的是说明这些要点对于草拟任何“新法”都是属于基本原则范围的。

这些原则相对意义的建立并不是容易的，例如多年来实行了一项基本原则，即：公共图书馆应该免费开放。但，正像在美国已发现的那样，若某公共图书馆办得没有使用价值，那么所谓免费开放，也就毫无意义了。

我们的研究唯一能做的就是归纳出某些原则，按其相对的重要性排列如后。再次强调，这些原则必须根据各国图书馆具体条件来考虑。

当然，一项法律只有在实践中检验，要保证它的实效并非易事。在已建立了公共图书馆法的国家中，都是先把立法权交给地方当局，由地方拨给款项，控制使用，因而获

得事业上的进展。至于逐步出现了缺点,那是另一问题。没有比较就不可能发现问题,也不可能获得逐步的改进,在这一点上恰恰是地方当局力所不及的。

若对以前制定的法律执行的效果缺乏了解,想制定新的法律,总是很困难的。但目前已有的一些法律条令,任何一个国家都可借鉴,并加以取舍使符合本国现实条件。

现列二十二条原则供参考研究用:

1、序言中应阐明本法令的目的。列举数例如下:英国法令:‘本法令规定在国务大臣的监督下,由地方当局提供公共图书馆服务,本法将制定新的规则以调整和改进行该项服务……’。丹麦法令:‘公共图书馆的目的在于免费提供图书资料以促进知识、教育及文化的传播……’。美国俄克拉何马州法令:‘本法令旨在促进州立公共图书馆的图书资料免费阅览,使本州全体公民均能享受到完备的馆藏。……’。印度迈索尔邦法令:‘迈索尔邦政府为公共图书馆和广大城乡公共图书馆系统的创办和维持负有责任……’。

2、指定一个部长或一个部负责法令的实施,并赋予权力根据此法订立具体条例。此任务以教育部承担为宜。

3、设立一个独立机构执行法令,并向负责部长或部门提出咨询。该机构主席和成员由部长任命。但应明确规定如:图书馆协会,地方政府的有关协会有代表权,并参加此机构。此独立机构命名为“图书馆委员会”或类似的名称。此机构有义务对委托给它的所有事项提出指导意见,有权注意和关心公共图书馆的各重要事项,并定期印发工作汇报。并有责任将公共图书馆系统组成统一的全国性公共图书馆体系。为此目的,它的成员应包括国家图书馆,大学图书馆和其他重要专业图书馆的代表。

4、受命负责的部长应有视察权以及图书馆事业规格标准的制定权力。为此,负责部长下应设专门机构去协助图书馆委员会。

该委员会下设秘书应是一位高级官员,秘书处应拥有业务上合格的图书馆员作为视察人员。部长、委员会与秘书处之间的具体关系,则视所在国家当前法令而定。

5、倘若不是由中央统一负责领导,法令中应有明文规定由地方政府负责,并责成地方机构承担起所在地区公共图书馆事业的管理责任,不得擅自转移责任。只有地区的咨询委员会才有此权。上述管理机构应是地方政权下设立的一个独立部门。此独立部门的权力是由地方政权通过三种可能的方式授予,即地方当局的一个直属委员会,选举产生或任命产生的一个委员会,或向上级管理官员负责的一名文职官员。

这种地方级的委员会或其他权力机构的权限、责任、任期等应根据当地法规制定,但必须符合“公共图书馆法”的条文。

选定上述负责机构是个艰巨的工作,经过研究,至少有一点是结论性的,即此机构应是地方政权机关管辖范围内最大权力机构而不是局限于财务和行政管理责任机构。这机构应是地方政府机构中的从属部分,倘若地方机构还在组织筹建中,应由中央政府临时负责承担义务。在此情况下,应注意避免授权予几个大城市而了事。

6、地方政权下属机构的权力与任务,应有明文规定,凡属地方政权管辖范围内所有地理区域都应包括在内。

7、部长有权强制有关部门实施公共图书馆法,但可与地方政权协议,允许在中央监督下逐步实施公共图书馆法规定的条款。

8、地方当局有征税权,税率由中央行政当局决定,税率应有条文注明可以变更,不应限定最高税额。最低税额则视事业发展而定,若上述机构除财产税外,尚有其他税收来源(公路、营业税等),则有权自总税收中拨一定比例作公共图书馆的经费。

9、法令规定中央政府应给予资助,这是根据不同地方行政机构的税收力量不能达

到本法规定的要求程度而分级予以资助。总的说来,在早期,中央政府给予的经费应占总费用的百分之七十五或更多些,随着图书馆事业建立和巩固并遍布全地区时,则可递减。

经费拨给办法自然会因中央与地方政府间财务力量而异,但应避免应急性的拨款以及根据相对人口数的拨款。除了由中央政府从总税收中拨出一部分作为鼓励外,最终还是尽可能依靠地方财务力量来办此事业。在联邦国家中,如可能,应由中央和州调拨经费。

10、此法应有条文规定在各图书馆区域之间建立合作与互借系统。其任务最好由国家图书馆承担,根据需要,也可制定以地区为中心的馆际合作与互借,行政与财务应由中央政府负责,同时应规定地方政权、大学及专业图书馆或机关图书馆参与。

11、虽然对该事业的发展不应有所限制,但根据情况需要,对公共图书馆应提供的资料 and 应向用户提供的服务应该作明确的规定。同时,应授权予公共图书馆(如果需要合法化)来举办辅助性服务项目,如:报告会、展览会、演出、电影放映及其他文化活动。

12、应有条文规定在本区域内的图书馆之间为特定项目而进行协作,例如,提供科技情报。

13、公共图书馆免费向所有人开放。如果允许非书资料的借用而收费,例如,唱片、影片、图片,以及过期罚款、预约借阅收费等,则应有明文规定,这些收费须经过部长批准,且应具备有条文说明原因。

14、应有条款规定,所有的公共图书馆都应纳入总的公共图书馆系统中去。此条文应视具体的情况而定,至少应有条文规定,凡不愿归入公共图书馆系统者拨款都应逐步减少;拨款根据是否向所有基本读者开放,是否取消了募捐而定。不准许再有新机构靠捐赠作经费。

15、法令应留有余地,以适应地方政府结构改变、币值变化以及教育发展。

16、本法允许为其他机构服务或与其他图书馆进行合作,例如,医院图书馆、为盲人、残废人、军人和海员服务的图书馆。服务和协作可以在中央和地方两级同时进行。

17、根据国家状况,应有条文规定对社会教育中心、社区活动中心或类似的组织进行协助。协助方式是图书借阅或是成立分馆。

18、关于这种协助应有明文规定,社区的公共图书馆必须是根据本法条文建立起来的。除非在这一点上达到一致,否则一概不给其他组织以协助。有几个国家的公共图书馆已经成为文化计划的一个组成部分。一旦建成,因其本身性质所定,它就开始耗费那些集中供应和管理的图书资料。

19、经过部长批准,有权为基本建设费用征集贷款(包括房屋、家俱、设备)。

20、在图书馆委员会的建议下,部长有权给地方当局拨款用于特殊的试验项目。

21、在图书馆委员会的建议下,部长有权制定法规条例和调整服务标准,最低税务捐献,有关职工资历、能力、工资以及此法所涉及的其他事项。

22、本法中提到的地方管理权力机构,在部长总的监督之下,有权制定图书馆管理方面的规章条例,诸如包括开放时间、读者守则之类的事项,以及有关职工来源、工作条件等。并可授权予图书馆委员会的拟订标准的规章制度。

本文所述是制定图书馆法的主要原则。关于经常变化的事项则未细述,可根据法规在制定条例时再作详细规定。

本文列举的各项原则在已经付诸于实行的法规中都可以发现,本书在前数章中也总结讨论过的。但是,没有哪一国的法规包括了列举的所有原则。

(下转第63页)

在美国圣费兰西斯科（旧金山）召开的美国图书馆学会1981年年会上，美国图书馆学会通过了《职业道德声明（1981）》^④。1980年3月，日本图书馆协会评议会审议并通过了《图书馆员伦理纲要（案）》。我国目前正在抓物质文明和精神文明建设，看来很有必要通过一个职业道德纲要，使图书馆员的道德风尚得以不断提高，以保证图书馆充分发挥自己的作用。

制定图书馆员职业道德纲要，应考虑几项原则。

第一，读者自由利用图书馆的原则。这就要求图书馆员应当保证读者自由利用图书馆和获取必要书刊资料。其中包括要平等对待读者，不询私情等。

第二、图书馆员应当尽量提高自己的政治理论水平和业务修养。政治理论水平主要是图书馆员的世界观，以及运用马列主义理论分析问题和解决问题的能力。业务修养主要包括专业基础知识和基本技能。

第三，图书馆的社会服务原则。应主要体现图书馆作为社会客观精神资源的收藏者和传播者的作用。图书馆员应依据社会需要做好服务工作。

第四、图书馆人才培养原则。它真正体现了图书馆员对读者的帮助的职责的原则。图书馆员应当帮助读者探索和研究，改造和

创新。使来馆的读者个个都有可能成才。

第五，图书馆员的研究职责原则。图书馆员应当热爱自己的职业，应当研究专业，应当为本馆的未来设想。

此外，还有其它一些原则。总之，希望中国图书馆学会在适当的时候制定出图书馆员职业道德纲要，以促进图书馆工作的开展。

建立图书馆员职业道德纲要应当与图书馆立法结合起来，在加强图书馆立法工作的同时，加强图书馆员的道德培养和教育。这样做的结果会使人们对图书馆更加向往，会使人们对图书馆更加尊敬和信任，使图书馆员不仅在客观上，而且在人们的心目中赢得真正的荣誉和地位。

人有对创造性劳动的追求，能满足读者的这种追求，是图书馆员最崇高的道德。英国哲学家弗兰西斯·培根说过：“伦理学使人庄重”。图书馆员职业道德纲要的建立必将使图书馆员以新的姿态投入自己的工作。

参考文献：

- [1] 宋 人：《略论职业道德》载《新华文摘》1981年10期26页
- [2] 卢培琪：《试论道德继承中的精神利益原则》载《新华文摘》1981年10期22页
- [3] Wilson, Pauline: Taking the Library out of library education 载 "American Libraries", June 1981.
- [4] "American Libraries" June 1981.

（上接第83页）

这些原则设想的是一个权力机构或同一级几个权力机构，在一个咨询机构的指导下由一个部来掌管，并设有一个中央秘书处。建议这个联合中心设在教育部。但地方一级的执行机构和人员应该是独立的。

上述原则中最重要的是设立一个中央权力性机构，地方权力机构应尽可能以大行政区为宜。

首先，若要建立的是一个国家统一的公共图书馆系统而不是拥有各自资源而任其自

由发展的一群公共图书馆，那末一个中央权力机构就显得很重要，而且也是法规中最突出的特点。

其次，一些地方权力机构出现了问题很明显是由于地方政府制定的法规不健全所致。近期制定的许多法规就是试图对这种现象的弥补。

无疑这类问题若在一开始时就能避免，比问题发生后再解决要好得多。

乔新秋据《公共图书馆法：比较研究》1981年修订草稿本译校