

探索·争鸣

●李开胜

立法是我国图书馆事业繁荣的根本保证

ABSTRACT Since the founding of the New China, a considerable amount of library rules and regulations have been issued by the competent authorities of the government, but they generally lack legal effect. Therefore, library laws should be drawn up as soon as possible to take overall plans for the management and operating mechanism of the library undertakings.

SUBJECT TERMS Library undertakings — Legislation Library laws — Formulation

CLASS NUMBER G259.20

图书馆事业被认为是衡量一个国家经济、文化发展水平的标志之一,而图书馆的法制建设则直接影响到图书馆事业的生存和发展。图书馆法是调整国家与图书馆、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。自1850年英国颁布世界上第一部图书馆法以来,已有60多个国家先后颁布了250多部图书馆法。而90年代的中国尚无图书馆法,这与我国社会主义市场经济的发展是不适应的。欣闻文化部正着手这方面的研究,甚感欣慰。图书馆事业应尽快走上法治轨道。

世界许多国家都非常重视图书馆立法。19世纪中叶到20世纪初英美等国就意识到要加强国家对图书馆事业的宏观调控,实现图书馆间的合作,提高员工素质及保障图书馆经费来源与使用,改善工作条件就必须立

法。

丹麦1920年颁布的图书馆法规定各邦应对公共图书馆进行有力的监督和领导。1946年波兰的图书馆法要求将各大系统图书馆连结成为一个全国性的图书馆网络系统。加拿大1969年颁布的国立图书馆法规定,国家馆应直接向总理汇报工作,馆长行使部长的权力并加入国家咨询委员会,协调全国图书馆工作。伊朗1964年的图书馆法明文规定自该年度起地方税收的1.5%应提供给各图书馆。印度马德拉斯邦的图书馆法规定以3%的比率征收“图书馆税”充作图书馆经费,安德拉邦则规定为4%,卡纳塔克邦公共图书馆法规定图书馆员工工资由邦基金会提供,这对缓解图书馆经费困难起到了非常重要的作用。世界上许多国家从法律上明文规定禁止图书馆收费。如《日本图书馆法》规定:

“公共图书馆不得征收入馆费及其他利用图书馆资料的任何形式的代价。”

前苏联有关图书馆事业的法令条文无不带有法律的强制性。正因为如此才使得前苏联各类型的图书馆得到协调发展。十月革命胜利后,苏共中央颁布了一系列有关图书馆的法规和条令。1928年《关于改进图书馆工作》,1959年《关于图书馆在提高对劳动人民进行共产主义教育和科学技术进步中的作用》等文件明确规定了苏联图书馆事业的发展方向,提出了各类型图书馆的具体目标和任务。1984年苏联最高苏维埃主席团颁布了《苏联图书馆事业条例》。该条例实际上是苏联图书馆法,实施也是有力的。它由最高苏维埃监督执行,由文化部协调实施。在文化部还设立了一个全国图书馆委员会,根据部长会议批准的图书馆章程解决有关问题,各加盟共和国都责无旁贷地监督执行条例。各图书馆的五年发展规划分别被列入本地区的发展规划,全国图书馆事业发展规划也被列入国家发展规划,这无疑增强了图书馆的生命力。

美国的历史并不悠久,但美国图书馆事业发展是很快的。全国图书馆达3万多个,藏书量在200万册以上的馆非常多。著名的美国国会图书馆被称之为世界图书馆之最。美国图书馆发展快的一个重要原因就是健全的法制。继1849年新罕布什尔州通过了图书馆专门法后,到1890年已有29个州相继颁布了州图书馆法。1956年美国国会通过了《图书馆事业法》,它后来发展成为《图书馆事业与建设法》。该法的诞生缩小了美国图书馆事业发展的地区差异,为提高全美图书馆发展水平起到了积极作用。此后美国相继颁布了一系列图书馆专门法,如《医学图书馆法》、《图书馆工作法案》、《总统图书馆法》等。

美国国会图书馆发展到今天,与总统直接干预有相当大的关系。几乎所有的图书馆有关法令条例都经总统签署和批准。从约翰·亚当斯到乔治·布什都亲自过问国会馆及

全美图书馆的生存和发展,这就给图书馆造就了一个良好的社会环境和文化氛围。因为美国总统非常清楚,图书馆的发展与国民经济和科技水平密切相关;图书馆立法并非一个州一个地区的事,而是在中央政府直接领导下的全民族的大事。

我国图书馆的章程法规始于本世纪初清末民初,几乎与我国近代图书馆同步产生。1910年我国就以政府名义颁布了《京师图书馆及各省图书馆通行章程》。1915年北洋政府教育部颁布了《通俗图书馆规程》,这是一部较为完整的图书馆法规,较之前者更具有法律效力。此后,各省、市、县的图书馆及机关团体学校图书馆相继制定和颁布了本馆章程条例。其内容也很广泛:上至立法宗旨、机构设置、人员配备、经费来源、藏书管理,下至采分编、交换、出版、咨询等具体业务细节,一应俱全。这在当时是很了不起的。不仅促进了图书馆名称的统一,而且使图书馆由封建社会的藏书楼转变为名副其实的公益性的开放型图书馆,也强化了政府对图书馆的领导和监督。图书馆法规章程的建立使当时各地的“图书馆运动”如日中天,在近代图书馆发展史上写下了辉煌一页。

图书馆事业的发展依靠经济的发展,又反过来促进经济发展,相辅相成。图书馆立法的实现,正是反映了国家对图书馆事业重视程度的提高。

图书馆法的内涵应不存在任何的中介性,因为立法本身就是权威的象征和制约力的升华。没有哪个国家和地区离开法制去搞经济建设。经济立法的本质是为了促使国民经济保持平衡稳定的发展;而文化立法,是为了稳定和繁荣文化事业。图书馆需要有坚实的法律做后盾。

一般来讲,图书馆法包括两种:一种是整个图书馆事业建设和管理的法规,宗旨是保护图书馆的社会地位和基本利益。明确图书馆的社会职责,确定其管理机构 and 权力范围;

一种是图书馆业务规章条例和标准,内容涉及到图书馆各业务工作环节,较为详尽,是图书馆工作的规范化和管理程序化的基础。

公共图书馆在各类型图书馆中读者最为多样,是国家图书馆事业发展水平最重要的标志和代表。正因为如此公共馆的立法颇受国际重视。1953年,UNESCO在尼日利亚的伊巴丹组织了发展中国家图书馆第一届研讨班,议题之一是图书馆立法。研讨班总结报告指出:“只有立法才能授权当局提供图书馆服务,并能够按国家标准保证足够的经济资助及有效的管理。只有立法才能明确公共图书馆的功能并创造条件完成这些功能,保证其发展。”1955年,UNESCO又在印度新德里组织了一届公共图书馆研讨班。研讨班指出:“为了提供永久性和不断发展的国家图书馆事业,全面管理和协调只有靠立法才能获得。”IFLA公共图书馆处于1955年发表的关于公共图书馆事业发展的备忘录强调:“每个国家都应当建立图书馆法”。1972年的国际图书馆年鉴中,IFLA为UNESCO准备的宣言声称,“公共图书馆应该在能保证在全国范围内建立公共图书馆法律的明确规定下建立。”

图书馆法不仅仅局限于图书馆机构本身,因为这存在着一个管理中枢的问题。传统体制中的图书馆分属于不同的纵向系统,无论是经费来源,还是行政管理、人员聘用等方面都受到主管部门的制约。图书馆的依附性在当前的体制格局中尤为突出。馆与馆之间、系统与系统之间以及管理者之间的分割也很严重。因官治馆(长官意识)是传统图书馆体制的最大弊端。受制于行政指令,脱离科学规范的管理成了图书馆发展的羁绊。图书馆立法具有行政管理的权威属性,但又区别于一般的行政管理。立法旨在法律手段和行政手段的统一,目的是建立一种制约与管理机制,行政指令和行政管理是在法令的前提下进行的。未来的发展趋势,图书馆将是一个完整的

独立体,只受制于法律和国家专门机构的指导。

图书馆事业管理是指对图书馆有机整体的管理。我们通常讲的管理机制也就是管理环境、管理主体和管理客体之间的相互关系和动态统一。图书馆立法则是图书馆事业管理不可缺少的重要手段和依据。多少年来,由于没有立法的统摄作用,行政领导和业务管理之间的矛盾日益突出。新中国建立以来,政府主管部门颁布了不少有关的条例规定,但没有哪一款具有法律效力。正因为缺少法律依据,图书馆及其上级主管部门可以执行,也可以不理睬。又如公共图书馆系统,业务指导是在图书馆之间展开的,而真正主管人事、经费的调配权却在主管厅(局)。一些主管领导图书馆业务知识知之甚少。图书馆缺少自主权,需要的人进不来,素质差、水平低的人则靠关系进馆;经费的使用和调配也没有科学依据,拆东墙补西墙,资金长期短缺。在这种仅凭长官意志的管理之下,图书馆事业很难走向繁荣,摆脱困境。

立法之根本目的就是统摄图书馆事业的管理和运行机制。图书馆立法应特别注意对人的管理,要自上而下地完善主管机构的人事管理和聘用制度,因为管理者与被管理者素质的高低直接影响着图书馆事业的发展。图书馆立法还应特别注意能统摄各图书馆的管理规程,注意吸收现代管理理论的优秀成果,使图书馆能高效率的运作,这当然不仅是指单个的图书馆,而且包括发挥图书馆的整体效益,立法应强调图书馆的教育职能和文化传播职能的发挥,强调国家所办图书馆的社会效益,强调图书馆服务质量的提高。应充分考虑社会主义市场经济体制的建立给图书馆带来的影响。10多年来图书馆改革取得了一定成效。有些成功的经验和管理方法可以吸收到图书馆法中。图书馆法的内容相当广泛,我仅提出以下建议供有关方面考虑。

1. 通过立法,明确规定(下转第40页)

握市场经济的理论和办法。要积极地改革图书馆学、情报学教育制度,大量补充有关信息理论、信息技术、信息管理、市场经济、公关知识等方面的教学内容,培养文献情报事业所需要的博士、硕士、大学本科、大学专科等方面的信息人才。要积极开展继续教育,加强在职干部培训,使其成为新型的信息管理专家。

9. 加强信息管理。信息管理包括体制、决策、组织、控制和指导等。文献情报工作管理体制长期以来处于分散的局面,是很不利的。今后应该认真吸取国外信息化的经验及我国科研教育系统实行图书情报一体化的经验,在党和国家统一机构的领导下,充分发挥社会主义制度优越性,依据法制原则,对全国文献情报机构等一切信息系统实行统一管理,加强宏观控制和业务指导。同时逐步改革全国的文献情报机构设置,建立集中与分散相结合的多种模式的文献情报业务机构和组织各种类型的信息网络,充分发挥它们互相协调、互相配合、互相补充的信息资源共享作用。为了适应社会主义市场经济体制,各文献情报部门应根据信息市场的需要生产信息产品和进行信息服务。国家对信息产品、信息服务和信息业务建设应该加强质量管理,制订

必要的规章制度和质量标准,建立质量管理信息反馈系统。

参考文献

- 1 国家科委科技信息司. 2000 年中国信息政策与发展战略——中英信息管理讨论会论文集. 北京:国家科委科技信息司,1993
- 2 中国科学院文献情报工作发展战略研究课题组. 中国科学院文献情报工作发展战略研究. 北京:中国科学院出版图书情报委员会. 中国科学院文献情报中心,1991
- 3 王酉梅. 论中国图书馆事业信息化的途径. 图书情报工作,1992,(4):8~11,56
- 4 张敏,刘慧娟. 信息·图书馆·市场经济. 图书馆建设,1993,(5):10~13
- 5 周智佑等. 中国信息产业问题研究,情报理论与实践,1992,(4~6)
- 6 马费成. 挑战、机会与未来——信息化与图书馆学情报学的新使命. 图书情报论坛,1993,(1):2~4
- 7 中国科技情报学会计算机情报管理专业委员会. 第十届全国计算机情报管理学术讨论会会议文集. 湖北宜昌:1993

白国应 中科院文献情报中心研究员,中国图书馆学会学术委员会副主任。已在 50 余种刊物上发文 200 余篇。本刊发文数篇。出版专著 11 种。通讯地址:北京中关村科学院南路 8 号,邮编 100080。

(来稿时间:1993-12-09。编发者:刘喜申。)

(上接第 71 页)

某一机构协调全国所有图书馆工作,减少更迭,将原划归各部、委、办管辖的图书馆划归一专门机构管理,并实施国家监督的权力。

2. 图书馆法的制订不仅要考虑如何确立图书馆的性质、地位、职能和业务标准等,还应当规定保证图书馆经费的措施和如何使用经费。

3. 鉴于我国图书馆现行干部配备、人员调动及职称评定方面的弊端,应着重确定专业技术人员和行政管理人员的聘用条款。

4. 应充分考虑我国经济发展不平衡,沿海地区和边远落后地区之间有差异的现实。

地区经济实力的强弱决定了当地图书馆事业发展的速度和规模。既要注意全国的共性,又要注意不同地区的特殊性。

5. 随着经济体制改革的深入,图书馆经营或商业活动的控制和发展应成为图书馆法的重要组成部分。

6. 尽可能少要那些抽象的不切实际而又极不准确的文字,保证法的准确和严谨。

李开胜 1985 年南京师范大学图书馆专业毕业。现为南京图书馆馆员,已发文 13 篇。通讯地址:南京成贤街 66 号。邮编:210018。

(来稿时间:1993-12-09。编发者:刘喜申。)