

我国图书馆立法刍议

ABSTRACT In China, library legislation should be based on realistic principles and all experiences, foreign and domestic, ancient and modern. It should be in accordance with the development of Chinese librarianship. Library associations should play an important role in the legislation. 6 refs.

KEY WORDS Library law. Study in library legislation. China.

CLASS NUMBER G251

1 加快图书馆立法是时代的需求

1.1 为适应我国经济体制改革需求必须加快图书馆立法

80年代末90年代初,我国改革开放和社会主义现代化建设进入了一个新的历史阶段。在邓小平理论的指导下,党的十四大提出了在我国建立社会主义市场经济体制的宏伟目标。这是一场具有革命性的社会变革,从传统的计划经济体制转移到社会主义市场经济体制,涉及到我国经济基础和上层建筑的方方面面,需要有一系列相应的体制改革和政策调整。要使市场经济运转有序,国家必须借助法律的手段进行宏观干预和调控,从这个意义上讲,市场经济实质上也就是法制经济。

我国的图书馆事业是国家教科文事业的重要组成部分,属于上层建筑,根据经济基础与上层建筑相互作用的原理,我国图书馆事业的发展也必须走依法改革、依法发展、依法管理的道路,以期与社会主义市场经济体制相适应。当前,图书馆一方面要改革在多年计划经济体制下形成的单一管理、服务模式;另一方面,图书馆事业作为国家上层建筑的重要组成部分,国家应运用有效的、具有权威性的手段来调整其在市场经济条件下所产生的多元而复杂的关系,从宏观上确保图书馆事业按照自身的规律得到健康发展。

1.2 为迎接未来的挑战,应加快图书馆立法

20世纪是科学技术迅猛发展的时代,新兴科学技术广泛应用于社会生产和生活的各个方面,使物质生产和精神生活发生了深刻的变化,信息交流的空前发展成为现代社会的重要特征之一。在不长的时间内信息一跃成为与物质、能源并列的三大社会支柱之一。它作为一种资源在社会生产和人类生活中正发挥着日益重要的作用。在信息社会,图书馆作为搜集、处理、传播文献信息的中介机构,其社会职能、藏书结构、技术方法、服务方式等等都将发生变革。社会性图书馆网络建立,计算机终端及通讯网等都是新的图书馆网络的构成部分。因特网的普及、虚拟图书馆的出现,使馆与馆之间、馆与社会之间、图书馆部门之间原来单一的、纵向的关系已被横向的、网状的关系所取代。图书馆事业的管理体制面临着重大的变革。在这种情况下,只有通过法律的手段才能调整国家与图书馆、图书馆与社会、图书馆与图书馆及图书馆内部的各种关系。只有通过立法,才能加强国家对图书馆事业的宏观管理,明确图书馆在信息社会中的地位和作用。

2 图书馆立法的目的

2.1 保证图书馆事业的正确方向

作为社会上层建筑的图书馆,必然要受到一定社会意识形态的制约。制定图书馆法就是要在

国家宪法的原则下,运用法制手段来保证图书馆的社会主义办馆方向,使图书馆的一切工作都围绕国家的路线方针运行。我国是一个发展中国家,正处于社会主义初级阶段,发展经济是中心工作,图书馆工作的中心也必须是为经济建设服务。图书馆立法就是要保证图书馆服务于社会主义市场经济,服务于科教兴国的战略目标,促进社会生产力的发展,维护和发展社会主义精神文明建设。

2.2 使我国图书馆事业发展的物质条件得到法律保障

图书馆法的制定可使图书馆事业的发展得到合理的规划和布局,事业发展的物质条件将得到保障,现代化技术的应用及网络建设将得到协调,能发挥图书馆的整体功能,促进文献资源的开发与利用,实现资源共享,提高图书馆的社会效益和经济效益。

2.3 使图书馆在信息社会处于强势

经济的发展,科学、教育、文化事业的繁荣,刺激了社会对信息的需求,为此,国家制定了信息服务业的发展方案:到本世纪末,我国初步建成以信息咨询为先导,以信息采集、加工、处理、传递和提供为支撑的,面向全社会的综合信息服务体系,把信息服务业建成推动国民经济迅猛增长的产业部门之一。图书馆要通过立法加强其文献信息交流和传递科学情报的功能,保证其社会文献信息中心的地位,使其在今后信息产业的竞争中处于强势。

2.4 规定行为主体的职责、权利和义务,保证图书馆运作的有序进行

图书馆立法的实质就是通过规范性的法律文件,规定与图书馆有关的各种法律主体的权利和义务,对与图书馆有关的各种利益资源进行权威性分配。在整个图书馆运作的过程中,与图书馆有关的各行为主体在不同的层面上产生着各种各样的关系,这些关系既涉及图书馆系统内部各主体之间的关系,也涉及图书馆系统与外部的关系,这些关系包括:图书馆和政府、图书馆和图书馆、图书馆和图书馆工作者、图书馆和读者、图书馆与其有关的社会组织、团体。这些关系纷繁复杂,涉及方方面面的利益和矛盾,图书馆法的制定就是

要运用法律手段对图书馆各种行为主体的利益关系进行法律调整,明确它们的职责、权利和义务,用法律手段来规范它们的行为。通过法律调整,使图书馆各行为主体在参与图书馆运作过程中由无序性而产生的负效应降低到最小程度。图书馆法就是要以维护我国图书馆事业长期的可持续发展的健康发展为目标,承认和保护符合我国图书馆事业根本的、长远的各种具体利益,否定和制裁与之不符的其他利益和行为,并追究其法律责任。

2.5 保证图书馆事业的发展遵循自身规律,促进图书馆各项社会职能的实现

图书馆是人类社会发展到一定阶段的文明产物,作为“一个不断生长的有机体”,其发展有自身特有的规律。这些规律包括:图书馆事业的发展必须与经济水平相适应;图书馆事业的发展与教育科学文化事业同步;图书馆事业的发展要适应广大人民群众的阅读需要等等。当我们确定的方针、政策、原则等等符合客观规律时,就能推动事物顺利地发展,反之则将阻碍和破坏事物的发展。图书馆立法就是要保证图书馆的发展遵循事业发展的客观规律,使其工作内容和社会职能适应社会发展需要。

3 我国图书馆立法应坚持的原则

3.1 从实际出发实事求是的原则

实事求是我们从事一切工作都应遵循的一条根本原则,我国的图书馆法也应遵循这一原则。作为指导和调控我国图书馆事业发展的图书馆法,无论是设计伊始还是最终结果,都应当符合我国的国情。在我国图书馆法的立法工作中,小至一个法律条文的确立,大到法律族群的形成,都应当以它是否符合中国国情作为原则去衡量。同样各省、市的地方性图书馆法规的制定,也应符合市情、省情和国情。但从实际出发去立法,并不等于说立法只能是对现实的描摹或复写,而是应当反映和符合从“实际”中“求”出的客观规律,只有这样,才能使图书馆法的立法真正符合实际,符合逻辑,达到科学化。

3.2 借鉴和汲取古今中外一切成功的经验

图书馆立法除了要坚持符合我国国情外,还

应注意汲取和借鉴历史的、国外的立法经验。从1848年美国马萨诸塞州议会通过在波士顿市建立公共图书馆的法案至今已有100多年历史。我国清宣统二年(1910年)颁布的《京师图书馆及各省图书馆通行章程》距今也已有近百年。这给我们提供了许多可以学习、吸收与借鉴的经验。他山之石,可以攻玉。我们在图书馆法的立法过程中学习、吸收、借鉴外国的、历史的经验是实事求是的态度。当今世界,任何国家都不是孤立存在的,彼此都有这样或那样的联系,现实的经验也沉积着历史的结晶。因此,图书馆法的立法既要实际出发,又不能拘泥于一时一地的实际。不拘泥于一时实际,就是要求图书馆立法既要有继承性又要有前瞻性;要着眼于更大范围的实际,使图书馆立法具有国际可比性。因此,在构建我国图书馆法体系时,应对古今中外一切成功的立法经验认真加以研究,总结出适宜于己的部分在立法时加以利用。

3.3 图书馆法所体现的意志性应与图书馆事业发展的客观规律高度统一

在图书馆立法工作中不能带有任何主观随意性,不能靠主观臆造来立法,而应多深入实际,掌握大量现实情况,并通过分析研究,找到其内在的规律,把它反映在图书馆法之中。关于法律和规律的关系,马克思曾深刻地指出:“法律只是在自由的无意识的自然规律变成有意识的国家法律时才起真正的法律作用。……它是人们行为本身必备的规律。”又说:“立法者应该把自己看作一个自然科学家。他不是在创造法律,不是在发明法律,而仅仅是表述法律,他把精神关系的内在规律表现在意识的现行法律之中……。”可见,图书馆法应当是意志化、规范化的客观的图书馆事业发展规律。但是,这不是说图书馆法就等于图书馆的客观规律,图书馆的客观规律要经过人的意志使之规范化才能成为图书馆的法律。二者既有区别又有本质的联系。规律具有不以人们意志为转移的性质,意志要能正确地反映图书馆的客观规律,符合图书馆的客观规律,而不可违反图书馆的客观规律。应把我国图书馆立法工作看作是运用图书馆事业发展规律,总结经验,比较各种方案,进行价值取向的一项重大而严肃的科学研究工作,使法律的意志性和图书馆事业发展的客观规

律达到高度的统一。

3.4 要将图书馆法所体现的法律的相对稳定性与深化图书馆改革的导向性有机地结合起来

法不能朝令夕改,要有相对的稳定性,图书馆法也不例外。对经过我国图书馆事业长期发展实践证明是行之有效的方针、政策,我们要通过立法使之上升到法律的高度,使之规范化、固定化。针对现阶段我国图书馆体制改革和事业发展中出现的实际问题,要规定相应的措施,对一些新情况新动向要作导向性的规范,对在我国图书馆事业自我完善和发展过程中出现的,带有普遍意义的图书馆改革经验和改革成果,要通过法律来加以确认和保护,要用立法来促进图书馆改革,将图书馆改革纳入法制轨道。要有领导、有计划、有步骤、有秩序地改革图书馆与社会经济和文化发展不相适应部分,改革图书馆内部不相协调部分,形成与社会经济和文化发展相互协调,彼此促进的、自身不断完善和发展充满活力的、具有中国特色的图书馆体制。通过立法程序,使改革措施集思广益,从而使改革少走弯路。采用明确的法律规范形式以及相应的实施程序,保证改革成果的稳定性 and 改革过程的有序性。

3.5 图书馆立法既要注意与其他法律法规之间的协调,又要注意图书馆法律体系之间的协调

图书馆法作为国家立法体系的一个子系统,既要注意与其他子系统之间的协调,又要注意自身内部的协调。在实际建构图书馆法律体系时,首先应注意要与宪法的原则和精神保持一致。遵守宪法是图书馆立法的根本前提,这样才能保证图书馆立法的正确方向,进而保证我国图书馆的社会主义办馆方向。第二,下级立法应与上一级或更高的立法保持协调统一。比如地方性的图书馆法规、各系统的图书馆规程、单项的图书馆条例,都应与国家图书馆法保持协调统一,而不应与之冲突。第三,图书馆立法体系中的各法律文件应相互协调配套和补充,避免不必要的重复。第四,图书馆立法应注意与国家的其他立法及国家的有关政策相协调配合,还要与我国签订或加入的国际条约和承认的国际惯例相衔接协调。第

五,应注意图书馆法中各条文之间的协调。第六,图书馆法和有关图书馆法的实施办法和有关法律解释应协调配套,以利于明确图书馆法实施和执法监督的权限、范围、内容和程序等。

3.6 在立法过程中应坚持民主集中制,专群相结合

民主集中制是我国图书馆立法工作中必须坚持的一项重要原则。为了保证图书馆法的科学性和可行性,在立法工作中必须坚持专门机构和广大人民群众相结合,实行民主集中制。图书馆法的立法工作直接关系到图书馆所有社会关系参与者的利益,既有眼前利益又有长远利益,既包括局部利益又包括整体利益,在图书馆法立法活动中发挥非权力主体参与的积极性,可以广泛听取各种意见,减少失误。

4 图书馆法的起草

4.1 确定法律起草主体,组织起草班子

图书馆法的起草应当由国家权力机关组织起草委员会(小组),或由国家权力机关授权的机构起草。组织起草工作班子是拟订图书馆法草案的组织保证。只有正确选择了起草人员,实现工作机构人员结构的科学性、合理性,才有可能拟订出高质量的图书馆法草案。起草委员会的成员构成应有:(1)图书馆学专家;(2)经验丰富的图书馆工作者及管理者;(3)行政法专家;(4)立法专家;(5)有关执法部门的专家;(6)软科学及管理科学方面的专家;(7)社会学方面的专家;(8)语言学方面的专家。起草委员会一经成立,就应有连贯性和稳定性,以保证起草工作的顺利进行。

4.2 充分占有和消化材料,正确判断它们的价值和真理性程度,保留其合理内核

起草图书馆法首先要充分了解和占有有关资料,尤其是国内外在图书馆立法方面的主要成果,及国内外图书馆的成文法案。占有和消化材料并判断其价值或真理性程度的过程,应是调查研究的过程,清理、审视和选择的过程;是接受、继承或否定、创新的过程。它会使我们一个新的高度去观察认识问题,使研究工作更加拓展和深入,使图书馆法更加完善。

4.3 调查研究,明确立法目的和任务,界定立法调整对象

图书馆法立法的调查研究应力求弄清以下问题:(1)图书馆立法的目的和任务;(2)图书馆法调整对象及与相临法律的关系;(3)图书馆法涉及的主要矛盾是什么,正确处理这些矛盾应树立什么指导思想和原则;(4)图书馆应建立什么样的领导体制;(5)图书馆现行的基本制度和规范中有无可借鉴的经验和教训;(6)是否存在一些特殊和例外的情况。在起草过程中,立法目的和立法任务对起草法律具有直接的导向作用,是平衡各种利益的价值尺度,必须善于从众多社会关系中界定图书馆法要调整的对象,找出图书馆法所涉及的主体、客体、范围与种类。为了反映图书馆立法过程的民主性,使图书馆法真正体现图书馆工作者和广大读者的意志,在立法过程中必须充分听取方方面面的意见,特别是听取图书馆领导、图书馆学专家、热心读者及有关法律专家的意见。可采用书信、磋商、召开座谈会、公开听证、调查采访等方法,为有关人员的参与提供尽可能多的途径。

4.4 协商、协调、保证图书馆法的顺利实施

图书馆法是我国法律体系中的一个子系统,它和我国的其他法律有着密切的关系,故在起草过程中或拟定初稿之后,还要广泛听取和征求国家行政机关中有关部门的意见。这不仅是为了保障图书馆法的更加准确和慎重,而且是为了协调与有关部门的关系,解决有关矛盾和冲突,保障今后图书馆法的顺利实施。

4.5 图书馆法草案的审查是立法活动中的关键

图书馆法的草案拟定之后,应交有关法制部门进行细致全面的审查。审查的内容包括:(1)权限:即图书馆法是否符合宪法及有关上级法律,所规定的事项是否属于本法权限范围。(2)可行性:即图书馆立法是否具有现实基础和未来实现的可能。包括是否有必要对图书馆的各种社会关系进行法律调整,社会关系主体对图书馆法能否接受,国家经济条件是否允许等等。(3)协调性:即图书馆法与我国法律体系是否协调,是否会发生法律冲突。(4)技术性:即审查图书馆法草案是否符合法律规范的技术要求,是否明确、具体、通顺,是否

符合逻辑,专业性如何。

5 发挥图书馆学会在我国图书馆立法中的作用

5.1 其他国家图书馆学会(协会)在图书馆立法中的作用

纵观已有图书馆法的各国,图书馆学会(协会)在图书馆法立法的运作中都有举足轻重的作用,他们往往将制定与推动图书馆法作为学会(协会)的重要工作。“图书馆立法即使在发达国家也往往是一件艰难曲折,耗费时日的工作,而经其图书馆学会(协会)决议列为首要推动工作目标后,便设立一专责机构负责推动立法工作,而在其有策略,有计划,有目标的推动下,最终能说服其政府与国会而通过图书馆基本法律公布实施。”

如《1972 年大英图书馆法》就缘起于汤姆士·派里(Thomas Parry)对全英国图书馆资源进行调查后于 1967 年提出的《派里报告》。该报告指出,全英国图书馆资源缺乏有效的分享联系,造成部分的重复浪费,因而建议以“大英博物馆图书馆”为主,结合其他的单位,成立一所国家图书馆。在英国图书馆学会的大力支持下,该报告引起了英国政府的重视,促成了该法的诞生。

美国图书馆学会为推动立法活动,于二战前即在该会成立“立法委员会”策划立法活动。1945 年 10 月,该会又成立了“华盛顿办事处”作为立法活动的执行单位,与国会沟通联系,起草立法草案并在学会刊物上发表文章,论述立法的理由与必要性等,大造舆论,争取公众及立法机构对法案的支持。经过美国图书馆学会多年的推动,《1956 年图书馆服务法》终于获得国会通过。

战后日本图书馆法的立法也应归功于日本图书馆协会的推动和坚持。战后日本图书馆协会重组之初,即以推动“公共图书馆法案”作为协会的首要目标,并组织“公共图书馆法委员会”负责草拟法案的内容,组织“公共图书馆法实施促进委员会”作为立法的公关推动机构,负责与各界的联系,经日本图书馆协会不断的努力和推动,1950

年《图书馆法》获得国会通过。

5.2 中国图书馆学会在我国图书馆法立法中应发挥更积极的作用

中国图书馆学会是我国图书馆工作者的学术性群众团体,它在推动图书馆立法活动中有着义不容辞的责任。在现阶段学会可考虑开展以下工作:(1)在学会成立图书馆立法工作委员会(小组)。(2)广泛调查研究,拟出反映我国图书馆事业发展现状、存在问题及在哪些方面需要作何种法律调整的专题报告,供有关机构做立法调研时参考。(3)组织对国内外图书馆立法成果进行研究,总结出可供参考、借鉴之成功经验。(4)召开一系列的研讨会、座谈会,保障中国图书馆学会会员对我国图书馆立法工作的知情权和参与权。(5)组织文章在会刊上发表,对图书馆立法问题进行研究讨论。(6)保持与立法机构和决策机构的沟通与联系,向他们提供图书馆立法的最新研究成果和有关信息。(7)通过新闻媒体或其他公关方式,唤起社会各界对我国图书馆事业的关心,争取社会各界对图书馆立法必要性的认同。

参考文献

- 1 李培传. 中国社会主义立法的理论与实践. 北京: 中国法制出版社, 1991
- 2 甘藏春. 怎样保证改革的合法性——从依靠政策改革到依法改革. 法学研究, 1991(6)
- 3 李衍翎. 图书馆法的三个主要问题. 中国图书馆学报, 1997(1)
- 4 王惠翔. 我国图书馆立法回顾、现状及展望. 图书馆学研究论文集. 北京: 书目文献出版社, 1996
- 5 孙琬钟. 立法学教程. 北京: 中国法制出版社, 1990
- 6 南开大学图书馆学系. 理论图书馆学教程. 天津: 南开大学出版社, 1986

张廷川 贵州师范大学图书馆副馆长、贵州省图书馆学会副秘书长、副研究馆员。通讯地址: 贵阳市外环东路 270 号。邮编 550001。

(来稿时间: 1998-04-21。编发者: 徐苇)