

●李国新

论图书馆的法治环境

摘 要 图书馆的法治环境是对图书馆服务和与图书馆的生存、运营、发展密切相关的所有方面具有高效能、全方位、综合性保障功能的法律体系,不仅仅是制定图书馆专门法。它至少应包括4个方面相互配套、相辅相成的法律法规:图书馆专门法、图书馆相关法、图书馆行业自律规范,与图书馆有关的国际条约、协定等。参考文献16。

关键词 图书馆法治环境 图书馆法 图书馆法律体系

分类号 G251

ABSTRACT Legal environment is not only a library law, but also a legal system relating to services, operations and development of libraries, which includes the following four aspects: a law specific to libraries, laws related to libraries, ethic codes for library professionals and international conventions related to libraries. 16 refs.

KEY WORDS Library legal environment. Library law. Library legal system.

CLASS NUMBER G251

法治建设是图书馆事业繁荣发展根本保证的观念,在界内已达成了相当的共识。但是,图书馆法治建设的内涵是什么?国内截至目前的研究,几乎全部集中于“图书馆法”(实际上是图书馆专门法)的制定上,把图书馆的法治建设等同于图书馆专门法的制定。仅仅制定图书馆专门法能否产生这样的功效?通过对发达国家图书馆事业发展法律保障机制的深入研究,我的结论是:不能。为什么不能?最简单的理论解释是,图书馆事业是一项社会性事业,图书馆是一个社会性机构,它的运营、发展和社会生活的方方面面密切相关,而图书馆专门法仅仅是主要用于规范图书馆自身的专门法律。

图书馆事业法律保障机制的建设,目标定位应该是营造图书馆的法治环境。图书馆的法治环境,简单地说,就是对图书馆服务以及与图书馆的生存、运营、发展密切相关的所有方面具有高效能、全方位、综合性保障功能的法律体系。在这个法律体系中,图书馆专门法是重要的,但不是唯一的;相对来说,对与图书馆活动相关方面、相关领域的法律规范比图书馆专门立法更为重要。具体说,一个称得上为图书馆事业的发展提供了“法治环境”的图书馆法律保障体系,我认为至少应该包括4个方面相互联系、相互配套、相辅相成的法律法规:一是图书馆专门法,二是图书馆相

关法,三是图书馆行业自律规范,四是与图书馆相关的国际条约、协定等。

1 图书馆专门法

图书馆专门法是主要用来规范图书馆自身活动的法律。中国学者截至目前所进行的“图书馆法”研究,基本就处于这一层面。放眼世界,不论任何国家,图书馆专门法都是整个图书馆法律保障体系中基本和重要的组成部分,但从理论上说,这部分法律法规的数量却不会多,因为与图书馆开展活动相关的方面、领域,远比图书馆自身多得多。如日本目前与图书馆有关的法律法规总数已达近200件,但图书馆专门法只有3件:《图书馆法》、《学校图书馆法》和《国立国会图书馆法》^[1,2]。

不同国度的图书馆专门法,其具体规定有所不同,但现代图书馆专门法体现的本质精神是一致的,即体现现代图书馆观念。换言之,现代图书馆观念,是现代图书馆专门法的“理论平台”。所谓图书馆专门立法,实际上是以法律的力量和权威来引导整个社会确立现代图书馆观念,实现现代图书馆观念的法律制度化。观念之于立法之所以重要,根本的原因在于离开了现代图书馆观念,就不会有图书馆的现代化运营,而现代图书馆观念,从本质上说,是现代社会保障

公民生存权、学习权、认知与表现自由权、参政权、闲暇享受权等政治理念的体现,远不是一个完全物化的图书馆设置与否的问题。现代图书馆观念的核心内容是什么?主要之点应该是:

(1) 图书馆的服务性。为所有公民提供资料与信息,是现代图书馆承担的最主要的任务。提供资料与信息的过程,就是一个服务的过程,这种服务应该是主动适应需求的全方位、多层次的服务。17 世纪德国图书馆学家 G·W·诺德提出图书馆不应只为特权阶层服务,而应“向一切愿意来图书馆学习的人开放”^[3],已经开启了图书馆服务观念的现代意义。当代学者对图书馆服务的理念作了更明确的阐释:“就是在任何时候、任何地点、为任何人提供所需要的资料”^[4]。如今,网络环境下的数字图书馆为这一理念的实现开辟了前所未有的广阔前景。

(2) 图书馆的民主性。民主性源于现代民主社会“主权在民”的理论。按照这一理论,社会的健康发展,政体的有效运行,基础是所有国民具备基本的价值判断能力和履行社会义务的能力,因此开发民智和普及知识与情报就是社会发展所必须支付的成本。前者主要体现为现代社会中义务教育制度的普遍确立,后者便主要体现为图书馆的设立。这也是目前世界上有学者把图书馆的性质等同于实施义务教育的学校的理论根据^[5]。

民主性在现代图书馆运营中的体现主要是两个方面:一是图书馆在整体上肩负着保障所有公民自由地获得所需要的任何资料信息责任,即图书馆是一个保障公民实现资料信息获得权的机构。联合国教科文组织 1972 年修订的《公共图书馆宣言》对此的表述是:“公共图书馆必须敞开大门,不分民族、肤色、国籍、年龄、性别、宗教、语言、地位、学历,面向所有社会成员免费、公开地开放。”^[6]二是图书馆自身的运营、管理体制必须是民主的,如建立图书馆运营的“市民参与”制度,建立收集方针的“成文化”、“公开化”制度等。

(3) 图书馆的免费制。免费制是民主性的必然要求。既然通过设立图书馆以普及知识与情报是现代社会的运行、发展的必需成本,那么,这笔成本自然需要由社会的全体公民承担。承担的方式是公民通过纳税的形式向社会支付,然后通过社会的管理者——国家或地方政府交付给图书馆。图书馆向公民提供服务时的免费,实际上是在回应公民通过纳税已经支付费用的委托。

自从 19 世纪美国学者首先提出公共图书馆实行免费服务的主张以后,到 19 世纪末,欧美国家大都采用了这一原则。1972 年联合国教科文组织进一步确认了这一原则:“公共图书馆完全依靠公共资金维持运营,不得向任何人直接征收接受图书馆服务的费用。”^[7]目前,公共图书馆免费提供服务作为一种国际惯例依然被世界大多数国家奉行着。我国近年来也有学者明确提出,“公益性和无偿性”应是图书馆专门法体现的“基本原则”之一^[8]。

(4) 图书馆员的专业性。图书馆员必须了解读者,必须了解资料,必须能把读者和资料联系起来,这就决定了图书馆员必须掌握相应的专业知识和专业技能,即所谓图书馆员的专业性。图书馆员的专业性具有自己的特殊性与独立性,或者说,其他职业集团的专业性无法替代图书馆员的专业性,因此,图书馆发展到现代以后,逐渐确立了所有图书馆都应该在专业职务的基础上运营的理念,具体表现,就是普遍建立了图书馆员的专业职务职级制度。

2 图书馆相关法

图书馆相关法主要是指两个层面上的与图书馆活动相关的法律法规:一是图书馆活动适用的其他法律法规,二是其他法律法规中有关图书馆的规定。相关法的完善程度,是图书馆法治环境优劣程度的极其重要的指标。

相关法规关注到图书馆要比图书馆专门法的制定更为艰难。因为相关法律法规的关注本身,就说明了整个社会对图书馆的认知程度较高,说明了现代图书馆观念在社会上的普及程度较高,而要做到这一步,从整体上说就远比图书馆界自身的观念变革艰难得多。但是,由于图书馆活动的高度社会性,如果没有一大批与图书馆专门法配套衔接、相辅相成的相关法对图书馆的综合保障,所谓图书馆的法治环境就无从谈起。

从国外的经验看,大凡图书馆法治环境较为完善的国家,最重要的标志之一就是图书馆相关法的配套完善。比如日本。在日本的图书馆法律体系中,图书馆相关法的数量达 80 多件,与图书馆的运营、服务、设施建设相关的专门性法律法规中,大都有专门针对图书馆的规定。如日本的《著作权法》中有专门的“在图书馆的复制”一节。学校教育法与学校设置标准一类法律法规中,规定了图书馆在学校的“必置制”。《地方自治法》规定了地方政府设置和管理图书馆的责

任,原则规定了包括图书馆在内的“公共事务”所需要的经费“由地方政府全额负担”,在配套规章中,又明确了“图书馆费”列入地方预算。在《地方交付税法》及其配套规章中,“图书馆费”也被明列为专门科目。在《地方财政法》及其配套规章中,“图书馆建设费”被规定为可以通过“地方债”的形式加以筹措。这样,主要通过以《地方自治法》为核心的地方行政、财政法律法规,形成了对图书馆经费投入的法律保障机制。图书馆的建设与地域开发、城市规划密切相关,因此日本的此类法律法规中也大都有关于图书馆的规定。如在城市及周边地区开发整治的法律中(像《首都圈整治法》、《近畿圈整治法》、《中部圈开发整治法》等),图书馆被明确界定为“基础性的教育文化设施”,是开发整治计划必须重点规划的对象之一。对处于特殊地区的图书馆,相关法律则规定给予特殊保护。如《关于军事设施周边地区生活环境整治的法律》规定了对包括图书馆在内的“教育文化设施”给予整治补助金;《大雪地区对策特别措施法》、《关于对灾害多发地区实施特别财政援助的法律》、《孤岛振兴法》、《山村振兴法》一类“地域振兴法律”中,大都规定国家对这些地区的图书馆建设与整治给予特别的财政援助。《土地征用法》规定图书馆作为基础性、公益性的教育文化设施,享有征用土地的优先权。《城市规划法》将图书馆明确界定为“城市设施”,在城市的规划、建设中被置于优先地位。在建筑标准类法律法规中(如《建筑基准法》),图书馆被界定为“特殊建筑物”,执行较高的技术标准。图书馆周边环境的保护,被纳入了环境保护类法律的规范范围。如对优美环境加以保护的《城市公园法》规定,图书馆是为数极少的可以在公园内设置的“公园设施”。相反,在对环境污染加以限制的法律中,对图书馆周边地区的污染限制标准更为严格。如《噪音限制法》及其配套规章规定了图书馆周边区域的分时、分等限制标准;一部专门化程度很高的《关于防止公共机场周边区域飞机噪音污染的法律》,则确立了对包括图书馆在内的“供一般民众学习、集会的设施”防治噪音污染给予经济补偿的原则。残疾人保护法律对面向残疾人的图书馆服务作出了规定。如《残疾人基本法》规定包括图书馆在内的公共设施,必须在设施的构造、设备的配置方面,充分考虑残疾人利用的特殊需要;规定图书馆在日常服务中,必须有面向残疾人提供情报服务的具体措施。《身体残疾者福利法》将“视听残疾者情报提供设施”列为法定的残疾人7大“康复援助设施”之一,据此还

制定了盲文图书馆和听觉残疾者情报提供设施的设备及运营标准。此外,像《邮政法》及其配套规章规定了图书馆通过邮局向残疾人邮寄外借著作物实行免费或邮资优惠的制度。《医疗法》及其配套规章规定了图书馆是大型“综合医院”的“必备设施”,其法律地位与医院里的病理检查设施、病理解剖室、研究室等同。《统计法》及其配套规章把图书馆列入法定的由政府负责实施的“指定统计”范围,图书馆的统计指标成为反映国家教育文化水平的重要统计指标之一。在为数众多的税法中(如《地方税法》、《租税特别措施法》、《登记许可税法》、《关税税率法》等),大都规定图书馆在税收上享有豁免或优惠。就连“风俗业”(即色情业)限制法律中也注意到了对图书馆的保护。如《关于对风俗营业的限制及营业正当化的法律》及其配套规章规定,包括图书馆在内的教育文化设施周边200m的范围,是“风俗相关营业的禁止区域”。《旅馆业法》规定,学校、儿童福利设施、包括图书馆在内的社会教育设施周边100m的范围内,“不得开办各种类型的旅馆设施”。

以上列举足以说明图书馆活动高度的社会性,图书馆相关方面的广泛性。可以设想,缺少了哪一方面的法律保障,图书馆活动都会受到一定程度的影响,但任何一部图书馆专门法都无法将其囊括无遗,无法具有如此广泛的规范力。

相比之下,到目前为止,中国学者有关图书馆法治建设的研究还没有把思路和眼光投向这一方面,中国与图书馆活动相关方面的现行法律法规还基本上没有关注到图书馆。就以近年来界内学者谈论较多的著作权与图书馆的关系来说,照我的看法,现行的《中华人民共和国著作权法》实际上与图书馆的关系不大。因为与图书馆关系密切的著作权,诸如作者的复制专有权、出借专有权、展示专有权、播放专有权,以及这些权利在图书馆的合理使用,在现行的《著作权法》中或者未确认,或者语焉不详。现行《著作权法》只是在第4节“权利的限制”中有一条明确针对图书馆的规定:“图书馆、档案馆、纪念馆、博物馆、美术馆等为陈列或者保存版本的需要,复制本馆收藏的作品”,被视为合理使用。须知,在图书馆的复制,主要并不是“为陈列或保存版本的需要”的复制,而是满足利用者需求的复制。现行《著作权法》恰恰是在与图书馆关系最为密切的方面,没有对著作权在图书馆的合理使用作出规范。近年来,国内法学界已有学者注意到了这一问题,并提出修改建议^[9]。

3 图书馆行业自律规范

行业自律规范不是法律,只能说是行业性的“社会誓约”,国外有学者称其为“准法律”,或行业“自主性、自立性规范”^[10]。

从国外看,纳入图书馆法律体系的行业自律规范主要是两方面:一是图书馆界作为一个整体以现行“实定法”为依据对图书馆自身权利、责任的确认和公示,表现形式是由代表机构向社会发布图书馆权利(或图书馆自由)宣言,如美国的《图书馆权利宣言》,日本的《图书馆自由宣言》。二是图书馆员作为一个职业集团向社会公示图书馆员为完成图书馆所承担的责任、履行图书馆对公民的义务而应具有的职业道德、专业素养、行为准则,表现形式是由代表机构向社会公布图书馆员伦理规范,如美国的《图书馆员伦理纲要》,日本的《图书馆员伦理纲领》。

图书馆的责任和权利是什么?美国图书馆协会 1980 年修订的《图书馆权利宣言》确认的要点是:(1)图书馆提供所有人关心、需要的图书及其他图书馆资料。图书馆资料不能根据作者的出身、经历或见解不同而受到排除。(2)图书馆提供反映各种观点的资料和情报。不能由于观点的不同而剔除图书馆资料。(3)图书馆拒绝干涉和检查。(4)图书馆和一切抵抗压制表现自由、思想自由的个人、团体合作。(5)图书馆不能因为利用者的出身、年龄、经历、观点的不同而拒绝或限制其利用图书馆的权利。(6)图书馆在公平的基础上向利用者提供设施、设备^[11]。日本图书馆协会 1979 年修订的《图书馆自由宣言》确认的要点是:(1)图书馆具有收集资料的自由。(2)图书馆具有提供资料的自由。(3)图书馆为利用者保守秘密。(4)图书馆反对一切检查^[12]。可见,图书馆的权利或自由,是基于图书馆保障国民资料获得权的社会责任,在本国宪法的框架内拥有的一种政治权利、政治自由。图书馆对自身权利和自由的确认,实际上是图书馆对利用者作出的“誓约”,表明了图书馆在完成自身责任时的意志与态度,它最终保障的是图书馆利用者的权利和自由。

图书馆员的职业伦理规范是什么?美国图书馆协会 1981 年修订的《图书馆员伦理纲要》的要点是:(1)图书馆员在日常工作中通过熟练、正确、公正、亲切的服务,给利用者提供最高水平的图书馆服务。(2)图书馆员抵制来自任何团体和个人的对图书馆资料的干涉。(3)图书馆员承认利用者查找、参考、借阅

资料属于个人秘密,并严守这种秘密。(4)图书馆员在工作中遵守应有的程序,认可机会均等的原则。(5)图书馆员在工作中明确区分个人的态度、意见与图书馆团体的意志、主张。(6)图书馆员在工作中回避能够带来个人或金钱利益的行为^[13]。日本图书馆协会 1980 年公布的《图书馆员伦理纲领》则涉及了如下 5 个方面:(1)图书馆员对自身职责的态度。(2)图书馆员的责任。(3)图书馆员作为本馆成员之一的权利与义务。(4)图书馆员对馆际合作的态度。(5)图书馆员对学术文化发展的态度^[14]。图书馆员的伦理规范被认为是与图书馆的自由权利有着“表里一体”、“相辅相成”的关系。自由权利是图书馆实现自身承担的社会责任所必须,但仅靠图书馆员的“个人行为”,自由权利无法完整实现。因此,组成职业集团的每一个图书馆员个人,就必须具有和自由权利相一致的价值取向和行为准则,这就形成了图书馆员的伦理规范的核心内容。如果说对自由权利的确认是图书馆向社会的“誓约”,那么,伦理规范的公示,则是图书馆员向社会的“誓约”。

有日本学者认为,以图书馆自由权利的确认、图书馆员伦理规范的确认为主的行业性自律规范,“是图书馆法律体系的基本内容之一”^[15],是图书馆法治建设不可缺少的内容。为什么这么说呢?首先,法律规范不是万能的,法律规范必然有空白,因此,法律承认约定俗成的规范的补充作用;其次,行业自律规范是依据现行有效的法律制定的,与法律的精神一致;更重要的是,行业自律规范表明了图书馆作为一个整体,图书馆员作为一个职业集团,明确认识到了自身承担的社会责任的重要性,愿意自觉地把自身置于整个社会的监督之下,并认为这种监督,“是社会对图书馆员这个职业集团产生信赖”,“图书馆员自身不断进步的起点”^[16]。从这个意义上说,自律性的规范虽然不具备严格意义上的法律约束力,但它却体现了一种自觉意志,同样具有法治的意义,因为它同样会带来秩序。这就是发达国家的图书馆法律体系将行业自律性规范纳入其中的原因所在。

在中国,有关图书馆的自由权利与图书馆员伦理规范的研究还是空白。我们或许有过“服务公约”,或许有过“服务承诺”,但立意与目标、内容与功效与此显然有别。并不是说我们需要全盘照搬洋人的行业性规范来为中国的图书馆法治建设“填空”。国外的经验给我们的启示在于,图书馆的法治环境,应该是多元法治。专门法、相关法的法律规范是重要的,基

于自觉意志的自律规范、社会誓约同样不是可有可无,相反,是一个完善的法律体系所必需。因此,在中国图书馆法治建设过程中,有必要对中国的图书馆权利与自由、图书馆员伦理规范展开研究,逐步形成共识,以使其在界内发挥应有的引导观念、凝聚力量、规范行为的作用。

4 与图书馆相关的国际条约、协定等

中国的图书馆法治环境,当然首先要具有中国特色,但在全球化趋势日益凸现的今天,也不能不考虑国际惯例,不能不顺应国际潮流,不能不具备国际法基础。因此,与图书馆有关的、具有国际指导作用的国际条约、协定、宣言、章程等,既应该是我们制定图书馆专门法的重要参照,又是我们的图书馆事业以开放的姿态走向世界的重要指针。

从国外的经验看,与图书馆关系较为密切的国际条约、协定等,主要有4大类:一是与图书馆的自由权利及公民自由利用图书馆的权利相关的国际公约,如《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《儿童权利国际公约》等;二是有关图书馆服务、建设、发展方向的国际宣言、标准、指针,如联合国教科文组织公布的《公共图书馆宣言》和《学校图书馆媒介服务宣言》、《IFLA 公共图书馆标准》、《面向听觉残疾者的图书馆服务的IFLA指针》等;三是有关出版物国际交换的条约、协定,如《关于出版物国际交换的条约》、《关于国家间政府出版物及政府文书交换的条约》等;四是与图书馆关系密切的著作权保护方面的国际条约,如《伯尔尼保护文学及艺术品公约》、《世界版权公约》、《关于设立世界知识产权机构的条约》等。

中国图书馆界过去对相关的国际条约、协定等的整理与研究还很不够。制定中国的图书馆法律,建设中国图书馆的法治环境时,必须考虑怎样有机地融合与容纳国际条约、协定的主旨精神,特别是那些中国政府已经签署参加的国际条约、协定,从而使中国的

图书馆法治环境成为一个开放的、与国际接轨的环境。图书馆界在这方面应给予更多的关注。

参考文献

- 1 图书馆法规基准总览 追录. 东京:日本图书馆协会,1992
- 2 图书馆法规基准总览 增补追录篇. 东京:日本图书馆协会,1995
- 3 中国大百科全书·图书馆学、情报学、档案学. 北京:中国大百科全书出版社,1993:423
- 4 椎名慎太郎,稗贯俊文. 文化 学术法. 东京:ぎょうせい株式会社,1986:301
- 5 本书编委会编. 图书馆情报学手册. 东京:丸善株式会社,1988:146~147
- 6,7 联合国教科文组织公共图书馆宣言. 见:图书馆法规基准总览. 东京:日本图书馆协会,1992:1439~1441
- 8 李衍翎. 图书馆法的三个主要问题. 中国图书馆学报,1997(1)
- 9 吴汉东. 著作权合理使用制度研究. 北京:中国政法大学出版社,1997:279~284
- 10 图书馆法规基准总览 本书的编辑方针和内容构成. 东京:日本图书馆协会,1992:9
- 11 林祖藻译校. 美国图书馆的权利法案. 图书馆研究与工作,1992(3)
- 12 图书馆自由宣言(1979年改定)解说. 东京:日本图书馆协会,1987
- 13 ALA 图书馆员伦理纲领. 见:图书馆法规基准总览. 东京:日本图书馆协会,1992:1455
- 14 日本图书馆协会图书馆问题调查委员会. 图书馆员伦理纲领解说. 东京:日本图书馆协会,1981
- 15 椎名慎太郎. 图书馆和法. 现代图书馆,1987(1)
- 16 图书馆员伦理纲领 序言“附文”. 见:图书馆法规基准总览. 东京:日本图书馆协会,1992:20

李国新 北京大学信息管理系教授。通讯地址:北京市海淀区。邮编 100871。

(来稿时间:1999-11-26。编发者:刘喜申)