

●裴红艳 赖湘蓉

近10年来我国图书馆法制建设研究之进展

摘要 通过对相关文献的分析与综合,对我国近10年来图书馆法制建设研究的进展做了全面的回顾,并从中选择8个方面进行详细介绍和重点总结,以期为我国图书馆的法制建设提供借鉴。

参考文献 42。

关键词 图书馆立法 图书馆法 法律体系

分类号 G251

ABSTRACT Based on an analysis of related documents, the authors review advances of research in library legislation in China in the last ten years, and summarize them into eight aspects. 42 refs.

KEY WORDS Library legislation. Library law. Legal system.

CLASS NUMBER G251

图书馆作为社会组织系统的一个重要细胞,已成为国家建设中的一项重要事业。图书馆事业要走稳定、健康的发展道路,必须依赖强有力的法律保障,即用法律的形式,把党和国家对图书馆事业的方针、政策、任务等规定下来,将图书馆的各项工作纳入法制轨道,才能从根本上协调和优化图书馆事业发展的内外部环境及其运作机制。因此,图书馆立法在我国有着深刻的现实意义,它不仅是我国图书馆事业摆脱困境、走出低谷、走向兴旺发达的必由之路,也是建设社会主义法制国家的客观需要。

自80年代以来,图书馆界对于图书馆法制建设的研究热情日渐高涨,探讨逐步全面、深入。笔者通过相关检索工具,共检索到近10年来我国发表在30多种专业期刊上有关图书馆法制建设研究的文章60多篇,经过归纳总结,学术界主要集中探讨了以下8方面的问题。

1 图书馆法的定义

从近10年来的发文量看,图书馆法的定义是讨论较多的一个理论性问题。虽然对于该定义的表述不尽相同,但基本上都认为图书馆法是各种法律规范的总和,而不是单一的法律文件;图书馆法调整的是整个图书馆运行过程中所涉及到的各种广泛的社会关系。对于图书馆法定义的具体描述,主要有5种:(1)图书馆法是调整图书馆工作活动中各种社会关系的法律规范的总称^[1]。(2)图书馆法是调整图书馆管

理、使用和协作关系的法律规范的总和^[2]。(3)图书馆法是国家立法机关依据一定的法定程序制定的调整图书馆系统中产生的各种社会关系的法律规范的总和^[3]。(4)图书馆法是调整国家和图书馆关系,各图书馆与其他组织关系,以及图书馆与读者关系的法律规范,是国家领导、组织和发展图书馆事业的重要工具^[4]。(5)图书馆法是调整图书馆事业管理、图书馆读者服务和图书馆内部活动中产生的工作关系的法律规范的总和^[5]。

2 图书馆法的性质

对图书馆法性质问题的研究,学术界一直涉足不多,并存在一定分歧,其中以下3种观点较有代表性:

(1)图书馆法是实体法。因为图书馆法有其明确的法律宗旨,有相应的权利义务规范,有法律后果与法律责任等。它是保护图书馆事业顺利发展的工具,是保障图书馆这一法律主体的合法权益,是规范图书馆行为的准则等^[6,7]。

(2)图书馆法广义地说属民法范畴,因为二者调整的关系相一致。图书馆法主要调整的是国家、图书馆和读者的行为关系,这种行为关系是以图书馆为中心,调整的是财产关系和人身关系^[8]。

(3)图书馆法是一部专指性很强的法律,是以宪法为指导,以相关法律为参照的相对独立的法律规范。从广义的角度讲,图书馆法属于民法范畴,因为它所调整的主要也是财产关系和人身关系,但民法调

整的财产关系和人身关系的前提是“平等主体之间”,而图书馆法则既调整“平等主体之间”的法律关系,同时又调整“不平等主体之间”的法律关系。然而,在法学理论中,却把调整“不平等主体之间”的法律关系归属于行政法之中,可是行政法最明显的一个特征就是主体间有隶属关系。由此看到:图书馆法和民法的内涵有原则的不同,它也不属于行政法之范畴,图书馆法调整双重法律关系^[9]。

此外,还有一种观点是从图书馆所具有的职能角度来分析图书馆法的性质的,认为图书馆不仅有教育职能,同时又具有传递科学情报、传播文化知识和保存文化遗产的多种职能,图书馆所从事的是人类的精神文化工作,因此,图书馆法还具有文化法的基本性质^[10]。

3 图书馆法的调整对象

在有关图书馆法制建设理论研究的文章中,几乎都涉及这一问题。其中最主要的观点有如下 3 种:

(1) 图书馆法所调整的对象是图书馆工作活动中形成的各种社会关系,具体包括:纵向关系、横向关系、图书馆内部关系和涉外关系^[11]。

(2) 图书馆法调整的对象是图书馆主体之间,图书馆和行政管理部门之间,图书馆和公民间的人身和财产关系,具体包括:平等主体间的法律关系、不平等主体间的法律关系、图书馆法调整的财产关系和图书馆法调整的人身关系^[12]。

(3) 图书馆法是调整社会、图书馆、读者之间的相互作用的重要机制,主要表现在:调整图书馆与社会的关系;调整图书馆与图书馆及图书馆内部之间关系;调整图书馆与读者的关系^[13]。

4 图书馆法的基本原则

法律是用以调整社会关系的各种法律规范的总称,所调整的社会关系不同决定了每一个部门法都有其特有的一些基本原则。图书馆法因兼具民法与行政法的两重属性,决定了图书馆法须具有以下基本原则:公益性原则;平等原则;协调性原则^[14];强制性原则^[15]。

还有一种观点是从保证图书馆法能够发挥其法律保障作用的角度来归纳其基本原则的,认为图书馆法若要发挥真正的法律价值,必须具备系统性原则、时效性原则、强制性原则和执行性原则^[16,17]。

5 图书馆法的渊源

同其他部门法一样,我国图书馆法的渊源有两个:一是国内渊源,一是国际渊源。前者是我国图书馆立法的主要渊源,包括:(1)国内总体性法规章程;(2)国内图书馆单行法规、条例,这些作为图书馆总体法的补充,使图书馆法能较好地适应社会各方面的变化,体现图书馆法权威性和变通性的统一;(3)地方性法规,其中大多是对图书馆总体法的贯彻和执行,也有相当一部分内容能代表地区图书馆规范的共性,这部分内容对我国图书馆总体法的制定会起参考作用。

图书馆法的国际渊源包括:(1)国际性组织有关图书馆工作活动的决议、条例等,国际性会议备忘录中有些重要决定也是图书馆立法的国际渊源;(2)国际协定;(3)国际惯例^[18]。

6 我国图书馆法制建设的状况及分析

市场经济是法制经济,市场经济条件下图书馆事业的发展迫切需要法律的引导与支持,因而近几年来有关图书馆法制建设问题已成为我国图书馆学理论研究的一个热点。

6.1 我国有关图书馆的法律法规回顾

我国图书馆的章程法规,几乎与我国近代图书馆同步产生。据不完全统计,1949 年以前中国政府制定的相关法规近 20 件^[19]。建国后,有关方面颁布了一系列行政法规,以保障图书馆事业的发展,主要取得了以下立法成果:(1)1955 年文化部颁发《关于加强和改进公共图书馆工作的指示》;(2)1956 年高等教育部颁发《中华人民共和国高等学校图书馆试行条例(草案)》;(3)1957 年国务院颁布《全国图书馆协调方案》;(4)1980 年中共中央书记处通过《图书馆工作汇报提纲》;(5)1981 年教育部颁发《中华人民共和国高等学校图书馆工作条例》(1987 年国家教委修订后改名为《普通高等学校图书馆规程》);(6)1982 年文化部颁布《省(自治区、市)图书馆工作条例》;(7)1987 年中国科学院颁发《中国科学院图书情报工作条例》^[20]。

此外,1993 年全国性法规《图书馆法》已被列入文化部的立法计划^[21]。

6.2 我国图书馆法制建设的状况分析

我国图书馆立法工作,目前处于一个逐步完善的阶段,所实施的一些条例、法规方案等,尽管不能等同于法律,但它们毕竟对我国的图书馆立法工作起到了

积极作用,奠定了良好的理论基础和立法前提^[22]。

然而不可否认的是,我国目前图书馆的管理规章制度还参差不齐且不够完善,它们不可能完全解决图书馆工作中所产生的如经费贫乏、设备陈旧、人才不稳等一系列现实问题^[23]。被视为图书馆界尚方宝剑的《普通高等学校图书馆规程》、《省(自治区、市)图书馆工作条例》和《中国科学院图书情报工作暂行条例》,主要是从三大系统出发,分别由 3 个系统图书馆的主管部门制订,规定的内容必然带有侧重于各类型图书馆特点的倾向。这些各自为政的产物,无论是从法律效能还是从实际执行效果看,并未成为保证图书馆事业发展的依据,图书馆的合法权益也无法从根本上得到保护,以致长期以来,图书馆事业的发展在很大程度上存在人为随意性,既无宏观上的有力控制,也缺乏微观方面的有效指导^[24]。

7 国外图书馆立法实践对我国的启示

70 年代末 80 年代初,人们曾对国外图书馆法进行过大量研究,其目的在于“洋为中用”。然而,事实上进展缓慢,效果不够理想。近 10 年来有关国外图书馆立法现状的问题再一次成为我国学术界讨论的热点,相当数量的文章从国外图书馆法的内容、范围以及法律条文的逻辑关系等进行探索,力图找到可供借鉴之处。

7.1 图书馆立法是国际趋势

国际社会,许多国家对图书馆立法都比较重视,立法历史比较长。从 1850 年英国颁布世界上第一部图书馆法至今,已有 60 多个国家先后颁布了 250 多部图书馆法^[25,26],公共图书馆法数量最多,其次是单一的国家图书馆法或者国会图书馆法和学校图书馆法^[27]。如美国,早在 1818 年 4 月就通过了一项涉及到州图书馆问题的立法,到 1877 年,已有 20 个州为图书馆单独通过了法律。1956 年,美联邦政府第一次通过了全国图书馆法,此后,相继制订了《高等教育法》、《图书馆服务与建设法》、《情报自由法》、《大学图书馆标准》和《版权法》等^[28]。日本在 1888 年已有图书馆法,战后又先后公布了《国立国会图书馆法》、《图书馆法》和《学校图书馆法》^[29]。原苏联于 1920 年通过了发展图书馆事业的命令,此后相继制定了《图书馆事业条例》和《中心图书馆工作的作业时间定额》,1990 年,俄罗斯联邦批准实施了《俄罗斯联邦到 2005 年的图书馆事业发展方案》(草案)。韩国也已于 1955 年制定了《图书馆法》。此外,联合国教

科文组织、国际图联等国际组织于本世纪 50 年代,或以召开国际性专家会议的形式,或以发表备忘录的形式,特别强调了图书馆立法及与之密切相关的问题。

从上述国家的立法实践和国际组织的建设来看,作为现代法制社会和文明程度的重要标志,图书馆事业受到强有力的立法保护,已成为当今国际社会的主要潮流^[31]。

7.2 国外图书馆立法实践对我国的启示

图书馆立法已成为国际趋势,我国学术界试图从国外图书馆立法实践中,发现有益于我国图书馆立法的精华予以借鉴和吸收。在这一探索过程中,得出了以下几点重要启示:(1)只有通过立法,才能加强对图书馆事业的宏观调控能力。图书馆事业的性质决定图书馆分属于教育、文化、科研等各系统,这种纵向结构带来的复杂性,要求一个国家应设立一个专门机构来领导与统筹整个图书馆事业的发展,制定一个图书馆法来保证宏观调控的实施。(2)只有通过立法,才能实现图书馆网络化。我国图书馆现行管理体制的纵向结构和三大系统图书馆条例的颁布,从客观上加深了各系统之间的分管体制,使全国性图书馆网络的建立更困难。因此,只有通过立法,才能解决目前我国各自为政的多头行政管理体制与注重社会化和网络化的图书馆事业之间不可避免的矛盾,逐步改变图书馆部门所有,把各种不同类型、不同专业的图书馆通过一定的形式组织起来,形成网络,在馆藏建设、文献编目、馆际互借、参考咨询等方面携手合作,以真正实现资源共享。(3)只有通过立法,图书馆的经费来源才能得到保障。近 10 几年来,经费问题已成为困扰图书馆事业的头号难题,由于尚未制定《图书馆法》,导致图书馆,尤其是中小型图书馆的经费得不到保障,使得图书馆的发展困难重重,举步维艰。因此,通过立法,保障图书馆经费来源将关系到整个图书馆事业的兴衰成败。(4)只有通过立法,图书馆的人员素质要求才能得到提高。人是所有管理因素中最活跃、最积极的,任何事情离开了人,必将一事无成。许多国家的图书馆法对工作人员的素质要求和任职资格都有明确规定。首先,用法律的形式规定图书馆工作人员的资格条件,用法律手段把好“进人关”;其次,要把图书馆人员的工资待遇、职务任免、专业职称晋升等激励机制用法律的形式明确地加以规定;再次,要用法律的形式规定对图书馆工作人员进行岗位培训和专业知识的“再教育”的制度,保证在职人员知识更新,适应工作的需要,跟上科技文化发展的步

伐^[32,33]。此外,从美日图书馆法的构成来看,一个国家对图书馆事业的管理既要有一个综合性法律,同时还需针对各级各类图书馆的特点,制定一些专门性法律,这样才能保证图书馆事业在法制化的管理下健康发展,这一点在我国图书馆法制建设中也是值得借鉴的^[34]。

8 我国图书馆基本法的体系结构

众多学者在呼吁图书馆立法的同时,还从不同角度构建图书馆基本法的体系结构。根据现有文献,可将之归纳为3个方面:

8.1 图书馆法总论部分

主要包括图书馆的地位、性质、任务,图书馆法的基本原则、调整对象、适用范围等基础性、原则性问题的规定。

8.2 图书馆法分论部分

主要是图书馆法所涉及的权利义务内容,主要体现在图书馆主体、图书馆上级主管部门、图书馆员及读者等4个方面。

8.2.1 图书馆的权利义务

图书馆作为独立的法律主体,应享有以下权利:

(1) 在法律规定的范围内,自主地组织领导图书馆活动;(2) 独立的人员调出、调入和内部流动;(3) 独立支配经费、从事文献资源建设;(4) 独立参与社会发展;(5) 制订适合本馆的规章;(6) 图书馆之间馆际协作、资源共享;(7) 维护图书馆秩序等。

在享有权利的同时,有自觉履行法律规定的义务:(1) 遵守国家法律,自觉宣传党和国家方针、政策;(2) 主动保护国家财产;(3) 全心全意为读者服务;(4) 遵守统一的技术规范等。

8.2.2 上级主管部门的权利义务

图书馆上级主管部门在进行行政管理的过程中,应享有以下权利:(1) 领导、协调其下属图书馆的发展,以及领导规划我国图书馆事业总体布局与建设,对全国图书馆发展进行宏观调控;(2) 监督图书馆遵守法纪,执行政策;(3) 对图书馆人员流动、财产流转等实行监督检查等。

同时,上级主管部门应及时履行下列义务:(1) 在法律规定的范围内,对图书馆发展提供保障(总体);(2) 按时、按数下拨经费;(3) 及时对图书馆人员调出、调入提供方便(法定范围内);(4) 为图书馆设备更新、技术引进等提供途径和资金;(5) 保障各图书馆之间馆际协作、资源共享等。

8.2.3 图书馆工作人员的权利义务

除应对人才培养予以重视外,更要切实保障其权利:(1) 人人平等;(2) 健康保护;(3) 晋升职称;(4) 获得荣誉、名誉受保护;(5) 在图书馆范围内,自愿选择岗位;(6) 选举和被选举图书馆领导职务;(7) 在同等条件下与其他平等主体享受同等待遇;(8) 监督图书馆领导者;(9) 对图书馆以违法行为所赋予的任务拒绝接受等。

图书馆员必须履行的义务:(1) 进岗前必须经过专业考核;(2) 自觉遵守图书馆法律、法规、政策、规章制度;(3) 履行岗位职责;(4) 保护图书馆公共财产;(5) 在图书馆工作中互助协作;(6) 全心全意为读者服务;(7) 检举揭发违反图书馆法行为等。

8.2.4 读者的权利义务

读者在接受图书馆服务过程中应享有以下权利:

(1) 文献借阅权;(2) 文献服务设备的使用权;(3) 文献的查询权;(4) 法定文献保障权;(5) 达到规定开放时间的时空权;(6) 对图书馆服务活动的批评、建议、监督等权利。

每个读者应履行以下义务:(1) 遵守图书馆法律、法规及规章制度(总体);(2) 按时、按规定进行阅读;(3) 保持图书馆安静,维护良好阅读环境;(4) 保护图书馆文献、设备等不被损坏;(5) 违反图书馆有关法律、法规以及规章制度后,承担相应法律责任等义务^[35~40]。

8.3 图书馆法的法律责任

图书馆法律责任是其强制力和约束力的根本体现,是司法工作判决、裁定的参考,也是增强图书馆法律主体守法意识的保障。在图书馆立法理论研究中,关于图书馆法律责任的研究不多,现有的几篇文章也仅是从某一角度加以论述。

一种观点是从读者权保护角度出发,认为要建立一些相应的调解、仲裁及诉讼机构,发生争议应以仲裁、调解为主,不成功则诉之法院^[41]。另一种观点是从图书馆立法强制性原则出发,认为要强制某些行为的实施,就必须有制裁作为后盾,要求执行机关和司法机关联合保障图书馆法的强制性^[42]。

综上所述,我们可以看到:近10年来,我国学术界对于图书馆法制建设的理论研究已做了大量工作,进行了相当全面的探讨和分析,并且提出了许多颇有价值的观点和方法。这些学术成果,不仅可供今后在该领域展开更高层次的理论探索,同时也有助于图书馆法制建设实践加以吸收和借鉴。立法和法制是保

障社会由混沌到有序,从而顺利前进、健康发展的有力手段。而一切社会活动均遵循法制轨道运行,则是文明进步的重要标志。因此,必须尽快完善我国图书馆法制建设,依法治馆,使我国图书馆事业得以健康稳定地发展,以更好地迎接社会变革给图书馆带来的宝贵机遇和严峻挑战。

参考文献

- 1,11,14 李衍翎.图书馆法的三个主要问题.中国图书馆学报,1997(1)
- 2 陈静宇.我国图书馆亟需立法.图书馆建设,1996(2)
- 3,13,17 徐国定,陈德育.图书馆法与图书馆事业.四川图书馆学报,1992(2)
- 4,27,32 江向东.国外图书馆立法实践给我们的启示.图书馆论坛,1992(4)
- 5,20 李立新.试论图书馆立法.大学图书馆学报,1996(6)
- 6,9,12 裴成发.图书馆法制建设论要之三:图书馆法属性研究.图书馆建设,1996(1)
- 7,8,15,35 裴成发.图书馆法制建设概说.图书馆建设,1995(5)
- 10 董光荣.论日本图书馆法.图书馆杂志,1989(4)
- 16,28,30,42 武守民.关于我国图书馆立法的思考.图书与情报,1996(2)
- 18 彭斐章.世纪之交的思考——中国图书馆事业的昨天、今天与明天.图书馆,1995(1)
- 19 范东洪.我国图书馆立法刻不容缓.情报杂志,1996(5)
- 21 刘德有.适应市场经济新形势,深化图书馆事业的改革.

中国图书馆学报,1994(2)

- 22 万宗知.我国图书馆立法初探.图书馆员,1989(6)
- 23,38 谢建国.进一步深化改革,加快图书馆立法建设.浙江高校图书情报工作,1996(4)
- 24 赖宽标.图书馆立法是图书馆事业延续和发展的重要保证.广东图书馆学刊,1989(4)
- 25 李开胜.立法是我国图书馆事业繁荣的根本保证.中国图书馆学报,1995(5)
- 26 廖煊.国外图书馆立法简况.图书馆论坛,1995(6)
- 29,34 孟扬.对美日图书馆法的比较分析.图书馆理论与实践,1996(1)
- 31 罗力可.论我国图书馆立法之必然.图书馆,1995(6)
- 33 甘伟淑.图书馆立法必须体现改革精神.江苏图书馆学报,1994(5)
- 36 田文清,武旭.关于图书馆立法的思考.图书馆理论与实践,1993(3)
- 37 胡允珍.对制定《图书馆法》几点思考.图书馆建设,1996(1)
- 39 裴成发.图书馆法应包含的权利、义务研究.图书馆建设,1996(2)
- 40,41 谢友宁.试论读者权益保护.江苏图书馆学报,1997(3)

裴红艳 赖湘蓉 南开大学图书馆学系研究生.通讯地址:天津市.邮编 300071。

(来稿时间:1999-11-18.编发者:徐苇)

(上接第 45 页)使整个系统运行更加平稳。另外,素质优良的网管人员是图书馆网络系统正常运行的基本保障。有计划、有步骤地定期对图书馆的网络人员进行技术培训,全面提高其理论知识与业务水平,加强其对新知识、新技术的认识和掌握能力,增强其操作系统的的能力,这是图书馆网络建设中使系统开放性与安全性得到良好控制的一个重要环节。

参考文献

- 1 Internet 防火墙与网络安全.北京:机械工业出版社,纽约:西蒙与舒斯特国际出版公司,1998
- 2 我校数字图书馆的基本环境及其应用.现代图书情报技

术,1999(5)

- 3 浅析分网运行机制对图书馆自动化系统的保护.现代图书情报技术,1999(2)
- 4 关于图书馆集成系统整体安全性的思考.现代图书情报技术,1999(1)
- 5 现代图书馆信息管理系统的新要求——从美国威斯康辛大学图书馆系统的选择谈起.现代图书情报技术,1999(4)

程小澜 浙江图书馆馆长,副研究馆员.通讯地址:杭州市曙光路 38 号.邮编 310007。

(来稿时间:1999-11-16.编发者:翟凤岐)