

关于公共图书馆立法及其支撑研究

李国新

摘 要 2008 年 11 月,《公共图书馆法》立法工作启动。由中国图书馆学会和国家图书馆牵头进行的支撑研究涉及 11 个研究专题,为立法提供思想、理论、学术、方案等方面支撑。立“大法”还是立“小法”,是围绕图书馆立法争论的问题之一。《公共图书馆法》是否涉及国家图书馆,业内看法不一,立法实践尚无定论。图书馆人应以积极、负责、理性的态度参与和推动立法进程。参考文献 8。

关键词 公共图书馆 图书馆法 立法支撑研究 国家图书馆

分类号 D922.16

ABSTRACT In November 2008, the preparation for the establishment of the *Public Library Law* was launched. The supporting researches led by the Library Society of China and the National Library of China involves 11 research topics, providing the legislation with ideological, theoretical, academic and schematic assistance. One of the debated issues about the library legislation is whether to establish a “law” or an “act”. As to whether the *Public Library Law* should cover the National Library of China, the opinions in the library community are divided, and there is also disagreement on the implementation of the law. Librarians should adopt a positive, responsible and rational attitude and participate in and promote the legislative process. 8 refs.

KEY WORDS Public libraries. Library legislation. Supporting researches of the legislation. National Library of China

CLASS NUMBER D922.16

1 《公共图书馆法》启动与支撑研究进程

2001 年启动、2004 年中断的《图书馆法》制定工作,是我国新时期图书馆立法的最初尝试。此后,在国家的立法和事业发展规划中,研究制定“图书馆法”的任务并没有消失。2004 年中宣部印发《关于制定我国文化立法十年规划(2004-2013)的建议》,将图书馆法列入前五年的立法规划^[1]。2006 年 9 月发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,将“抓紧研究制定图书馆法”列为“十一五”文化立法的任务之一。2008 年 10 月,十一届全国人大常委会立法规划公布,“图书馆法”被列为“第二类项目”,即“研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案”^[2]。2008 年 11 月 18 日,文化部召开《公共图书馆法》立法工作会议,明确了根据全国人大常委会

立法规划的图书馆法从制定《公共图书馆法》做起。以此为标志,我国的图书馆立法工作在 2004 年中断以后经过为时不短的酝酿准备又进入到再次启动并加快进程的阶段。这次会议还决定,由中国图书馆学会和国家图书馆牵头,协调和组织全国的力量,首先对《公共图书馆法》将要涉及的基本问题和重要制度展开支撑研究,为法律的框架体系设计和条文起草提供思想、理论、学术、方案等方面支撑。

2009 年 1 月初,中国图书馆学会 2009 年新年峰会在北京召开,专题讨论、部署《公共图书馆法》立法支撑研究事宜。与会代表热烈讨论、畅所欲言,确定了围绕《公共图书馆法》的 11 个支撑研究专题,并按照专家学者、图书馆管理者、图书馆实际工作者相结合的原则,组建了相应的专题研究组;为保证整个支撑研究的有机协调和整体推进,还成立了统筹与协调研究工作的“协调组”。会后,支撑研究以专题组为单

位正式开始。

2009年7月中旬,支撑研究的初步成果由中国图书馆学会提交文化部,标志着支撑研究第一阶段工作的完成。在历时半年多的研究过程中,“协调组”先后召开工作会议5次,各专题组分别召开研讨会10多次,有的专题组还进行了大范围的问卷调查和典型地区的实地调研,直接参与专题研究的有70多人,汇总的初步成果达150万字左右。目前,支撑研究进入第二阶段,即对初步成果的修改与完善。

这次围绕《公共图书馆法》制定而进行的支撑研究,可以称得上是一次我国图书馆界动员力量广泛、涉及内容全面、研究目标明确、组织保障有力的立法专题研究。《中国图书馆学报》从本期起开辟专栏,连续刊载支撑研究的成果,展现的是在初步研究成果基础上经过修改、完善而又高度凝缩的核心内容,将为我国图书馆法治建设进程留下历史记录。

2 支撑研究的主要内容与基本原则

《公共图书馆法》立法支撑研究共涉及11个专题,具体如下:

- (1) 国内外图书馆立法资料收集与分析
- (2) 公共图书馆立法背景与必要性、可行性研究
- (3) 公共图书馆的性质与功能定位研究
- (4) 公共图书馆的设置与体系建设研究
- (5) 公共图书馆管理体制研究
- (6) 公共图书馆绩效评估研究
- (7) 公共图书馆人、财、物保障及呈缴本制度研究
- (8) 著作权保护法律法规在公共图书馆的适用研究
- (9) 公共图书馆文献资源建设法律保障研究
- (10) 读者权益与图书馆服务研究
- (11) 公共图书馆与“数字图书馆”——数字环境下公共图书馆发展研究

应该说,立法支撑研究比较广泛地涉及了与公共图书馆设置、运营、服务、保障有关的主

要问题。这是因为立法支撑研究不是纯理论纯学术研究,是针对性很强的应用研究。支撑研究涉及的问题,与未来《公共图书馆法》将要规范的重要问题、建立的基本制度相一致。但是必须强调,支撑研究不是法律本身,支撑研究的结论也不是法律条文本身。在整个研究过程中,支撑研究秉持的基本原则是:

第一,以全面系统地梳理总结国内外已有理论、观点、制度、方案、事例的产生、演变与现状为基础。立法支撑研究不是个人学术专著,首先应该如实呈现相关问题的历史流变与现实状况,勾勒出国内外已有法律、政策的变化轨迹和发展趋势,展现各家之言,体现不同的利益诉求,为法律的最终选择与决断提供比较的基础、判断的理据、参考的事实,以及全面、系统、真实的资料。

第二,以我国目前公共图书馆事业发展进程中的重大现实性问题和事关我国公共图书馆持续稳定发展的基本制度为研究重点。中国的法律是要解决中国的问题,因此首先要明确,对国外经验的借鉴,必须考虑中国的社会发展水平和公共图书馆事业的现实状况,考虑引进或应用的社会环境、必要性与可能性,即便是发达国家今天已经比较成熟的公共图书馆制度,有些也难以简单地“拿来所用”,因为发达国家的制度确立本身也经历了一个过程。其次,我国的公共图书馆事业发展面临着诸多困难和问题,试图毕其功于首次制定《公共图书馆法》一役是不现实的,这就需要我们分析研究目前阶段制约事业发展的主要问题是什么,这些问题有没有可能在今天解决,怎样解决,或者能解决到什么程度。总之,立法支撑研究必须在借鉴国际经验与立足中国国情之间、适当超前与面对现实之间、必要性与可能性之间寻求平衡,力求通过有重点、适度地解决一些事关全局的重要问题来推动事业稳步发展。

第三,以完善公共图书馆的社会功能、实现公共图书馆的社会价值、推动公共图书馆事业发展,进而保障公众基本文化权益、满足公众基本文化需求、促进公共文化服务体系构建为研究的指导思想。积我国改革开放30多年法治建

设的经验教训,今天我们必须明确,《公共图书馆法》不是公共图书馆“保护法”,也不是公共图书馆员“保护法”,它保护的是公众利用公共图书馆的权利,从根本上说保护的是公众的基本文化权益。所有对公共图书馆本身的条件保障和制度设计,都必须站在如何更好地保障公众实现利用图书馆权利的高度去审视、去选择、去研究、去设计。为图书馆事业立法,是党和政府以人为本、以改善民生为重点加强社会领域立法思路的体现,《公共图书馆法》立法支撑研究在指导思想必须体现这样的高度。

3 关于“大法”与“小法”

“大法”与“小法”是业内的一种形象说法。所谓“大法”,是指覆盖各级各类图书馆的“图书馆事业基本法”;所谓“小法”,是指专门规范某一类图书馆的专门类型图书馆法。2001年启动、2004年中断的《图书馆法》被称为“大法”,目前正在制定的《公共图书馆法》被称为“小法”。我国首次制定“图书馆法”是应该立“大法”还是立“小法”,这是业内长期争论的一个问题。十一届全国人大常委会立法规划公布的是“图书馆法”,国务院行政主管部门在落实立法规划时将其具体化为《公共图书馆法》。直到今天,尽管制定《公共图书馆法》的工作已经在实质性进行,围绕“大法”“小法”的争论仍未停息。

《公共图书馆法》立法支撑研究课题组对这一问题也有过多次热烈的讨论。目前达成的基本共识是,从理论上说,图书馆法治建设由“大法”切入还是由“小法”切入各有利弊;就国际经验看,图书馆立法以“公共图书馆法”居多;就我国图书馆事业的现实需求看,从《公共图书馆法》做起是解决迫切问题、加快立法进程的理性选择。

立“大法”可以为各级各类图书馆提供基本的法律保障,形成普遍性的基本规范,有利于图书馆事业的整体协调发展,有利于形成全国统一的图书馆服务体系。同时,尽管各级各类图书馆的性质功能有区别,但毕竟有许多基本理念、基本原则、基本规范是相同的,从图书馆法

在整个国家法律体系中所占的地位来说,立“大法”是一种节省立法资源的举措。立“大法”在国际上有成功的先例。韩国1963年最初颁布、2006年最新修订的《图书馆法》堪称范本:总则和图书馆政策建立、体系推进、图书馆在消除知识信息差距上的责任与义务等内容覆盖各级各类图书馆,国立中央图书馆、公共图书馆、大学图书馆、学校图书馆、专业图书馆等不同类型图书馆的设置、业务及特殊问题,则分章分别规范^[3]。韩国学者说,他们的图书馆法是“图书馆基本法”^[4]。立“大法”的难点在于不同类型图书馆的兼顾与协调。在中国,这一问题显得尤为突出。作为我国图书馆事业骨干力量的公共、高校、科研三大系统图书馆分属于国务院不同的行政主管部门,长期的条块分割、系统壁垒,使得相互协调和形成共识异常困难。2004年搁浅的《图书馆法》,很大程度上就归咎于不同系统的图书馆及其行政主管部门的协调不够、不力。面对我国目前的图书馆事业管理体制和保障渠道,立“大法”很难快速推进图书馆法治建设的进程。

国际上迄今为止出现的图书馆法,确实也是以公共图书馆法为主。本次立法支撑研究“国内外图书馆立法资料收集与分析”专题组收集到的有全文文本的国外公共图书馆法就达71部。有些国家的法律虽然名为“图书馆法”,但实际上是“公共图书馆法”,典型的如日本;韩国的《图书馆法》虽然覆盖了各级各类图书馆,但看一下具体内容,也是有关公共图书馆的规定面广、具体,有关其他类型图书馆的规定原则、简单。国内的地方性图书馆立法同样如此。在已经颁布的4部省级条例、4部省级政府规章中,只有《北京市图书馆条例》理论上覆盖了各类图书馆,实际上同样是以规范公共图书馆为主。国内外的这一共同现象说明:一方面,公共图书馆集中而典型地体现了现代图书馆的职业使命和社会职责,是图书馆的旗帜和代表;另一方面,公共图书馆的社会认知程度、生存和发展的环境面临着更多的社会性制约因素,因此更需要法律的保障。在我国这样的发展中国家,这一矛盾更为突出。从这个意义上说,由制定

《公共图书馆法》入手推进整个图书馆法治建设进程,会产生举重以明轻、抓纲以带目之功效。

还有一点需要明确,制定《公共图书馆法》是我国图书馆法治建设的起点而不是终点。实际上,放眼世界,在一个国家的法律体系中,用于规范图书馆的专门法律虽说不可能太多,但也不是只有一部就行。美国以及和其体制类似的国家,图书馆立法以地方为主,日本和韩国国家层面的图书馆专门法律都有三部(日本为《图书馆法》、《国立国会图书馆法》、《学校图书馆法》;韩国为《图书馆法》、《国会图书馆法》、《学校图书馆振兴法》),与法律配套的规章、细则更多。先立“大法”还是先立“小法”,各国的做法也不尽相同。韩国走的是先立“大法”之路,日本则相反,现有的都是“小法”,20世纪80年代中期拟议的“图书馆事业基本法”至今未见下文。国内的和国外的、历史的和现实的经验都表明,图书馆事业持续稳定发展需要的是一个法律保障体系,法律保障体系建设需要有切入点,更是一个逐步推进和完善的过程。

4 关于国家图书馆与公共图书馆

《公共图书馆法》是否涉及国家图书馆?这是一个由立“小法”引发的新问题。业内对此看法不一,导致立法实践至今尚无定论。

从学理上说,国家图书馆确实是与公共图书馆具有不同性质、功能的图书馆类型。国际图联从1966年开始制定、1974年由国际标准化组织最初发布至今已更新至第四版的《国际图书馆统计》对图书馆的分类中,国家图书馆和公共图书馆是各自独立的、并列的图书馆类型^[5]。权威性工具书从《不列颠百科全书》^[6]到《中国大百科全书》^{[7]420-421}、国内外的专业教科书在划分图书馆类型时也都是把国家图书馆和公共图书馆分列。当然,世界上的国家图书馆并不是只有一种形态。有国会图书馆和国家图书馆合一的,典型的如美国国会图书馆、日本国立国会图书馆;有大学图书馆兼做国家图书馆的,如丹麦哥本哈根大学图书馆、芬兰赫尔辛基大学图书馆;有科学图书馆兼做国家图书馆的,如美

国国立医学图书馆、美国国立农业图书馆,我国的中国科学院图书馆改称“国家科学图书馆”后也属这种类型;还有公共性的国家图书馆,英国、法国和我国的国家图书馆都属此类^{[7]171-172}。

就我国的现实状况看,一方面国家图书馆的形态原本就属于公共性的国家图书馆;另一方面,由于我国图书馆资源的短缺,长期以来国家图书馆事实上承担了许多公共图书馆的职能,因此,在许多人的心目中,国家图书馆和公共图书馆没什么区别,国家图书馆就是全国最大的公共图书馆,人们也往往按公共图书馆去要求、去衡量国家图书馆。

学理和现实的矛盾表现在这次立法工作上,就引发了《公共图书馆法》是否涉及国家图书馆的不同看法。在立法支撑研究启动之初形成的工作方案是:争取国家图书馆单独立法,比如由国务院制定《国家图书馆条例》,《公共图书馆法》不涉及国家图书馆。据此方案,国家图书馆组织了专门的“《国家图书馆条例》支撑研究课题组”,与《公共图书馆法》立法支撑研究课题组并行工作。从国际上看,由于国家图书馆的特殊性,为其单独立法的国家并不少见。据《公共图书馆法》立法支撑研究课题组的初步调查,目前可以获得全文文本的国外国家图书馆专门立法至少有24部,既有像美国、英国、德国、加拿大、澳大利亚、日本这样的发达国家,也有像巴布亚新几内亚、毛里求斯、孟加拉、特立尼达和多巴哥这样的发展中国家。此外,还有至少17部主要针对国家图书馆的出版物呈缴法^[8]。从国际经验看,国家图书馆单独立法也不是不可尝试的路径。

笔者认为,面对我国目前图书馆事业的发展现状,可以暂时搁置学理上的争论而从实际出发考虑:如果有可能争取到国家图书馆单独立法,既使国家图书馆的未来发展有了法律保障,又可以廓清长期以来我国国家图书馆和公共图书馆纠结不清的局面,实为最佳方案;如果在目前阶段国家图书馆难以单独立法,则以专章写进《公共图书馆法》为现实选择。事实上,《公共图书馆法》是否涉及国家图书馆,绝不仅仅是多一个概念少一个概念的问题,而是牵涉

到了整个法律草案的结构与内容。比如出版物呈缴制度、国家总书库功能、代表本国图书馆界开展国际交流合作功能等,都是国家图书馆特有的功能,《公共图书馆法》是否涉及国家图书馆,对这些问题的表述和规范是完全不同的。此外,如果涉及国家图书馆,由中国科学院图书馆演化而来的“国家科学图书馆”怎样处理,也是需要研究和作出决断的问题。在中国图书馆学会2009年年会上第一次付诸讨论的《公共图书馆法(讨论稿)》,明显地表现出了对怎样表述和处理国家图书馆以及相关问题的不够明确和不够到位。

5 余论

法律保障是图书馆事业持续稳定发展最根本的保障。但是,一部法律不能解决事业发展的全部问题;今天这样的社会发展阶段制定的法律,必定有今天的时代性和局限性;立法重要而艰难,法律的真正落实更重要,更艰难。这些,目睹了历史、参与了实践的图书馆人过去、现在都明白,将来也会明白,我国地方性图书馆法律规章在各地实施的成效不一、作用有别也再次证明了这一点。不过,笔者认为,法律不能解决所有问题,对业内关注的重要问题也许只能有限解决或暂时不能解决,甚至可能会给图书馆和图书馆员带来一些新的规范或约束,所有这些都无不以积极和建设性的态度推动立法进程的理由。制定《公共图书馆法》是推进我国图书馆法治建设的历史性契机,在彰显图书馆社会价值、实现图书馆职业使命、促进图书馆事业发展等方面,法律有其不可替代的功能和作用,图书馆人应以积极、负责、理性的态度参与其中,推动立法进程。

立法支撑研究将伴随立法工作的全过程。支撑研究形成的成果也将不断拓展、深化和完善。支撑研究希望能在广泛吸纳业内同仁长期

积累的理论和实践成果的基础上开展全面、深入、扎实的研究,为《公共图书馆法》的制定提供切实有效的支撑。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会. 全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十一届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见[EB/OL]. [2010-01-19]. http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1112/2009-12/26/content_1532987.htm.
- [2] 全国人民代表大会. 十一届全国人大常委会立法规划[EB/OL]. [2010-01-17]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2008-12/26/content_1467452.htm.
- [3] (韩)图书馆法(2006年12月20日部分修正,法律第8069号)[J]. 图书情报工作,2008(6): 13-17.
- [4] 李炳穆. 韩国图书馆法[J]. 图书情报工作,2008(6): 6-12.
- [5] 张红霞. 图书馆质量评估体系与国际标准[M]. 北京:国家图书馆出版社,2008:126-127.
- [6] 不列颠百科全书编辑委员会. 不列颠百科全书(国际中文版第10册)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1999:64.
- [7] 中国大百科全书编辑委员会《本卷》编辑委员会. 中国大百科全书(图书馆学情报学档案学卷)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1993.
- [8] 卢海燕等. 国内外图书馆立法资料收集与分析(《公共图书馆法》立法支撑研究成果之一). 中国图书馆学会,2009.7印行.

李国新 北京大学信息管理系教授,博士生导师,“《公共图书馆法》立法支撑研究”课题组负责人之一。通讯地址:北京市海淀区北京大学信息管理系。邮编100871。

(收稿日期:2010-01-21)