

《公共图书馆法》立法基础与必要性研究

执笔人:杨玉麟

课题组:李国新 杨玉麟 赵洗尘 刘慧娟 裴成发 张颖杰 束漫

摘要 1949年以来特别是改革开放以来我国公共图书馆事业有了长足发展。目前存在的主要问题是:事业发展不平衡,政府责任不到位,服务体系不完善,功能定位不清晰,人员结构不合理。公共图书馆立法在现行政策层面、学术研究层面以及地方性立法实践层面,已经有了较为坚实的基础。公共图书馆的“公共性”、公共图书馆活动的“社会性”以及普遍的国际经验,决定了立法保障公共图书馆事业发展的必要性。表2。参考文献9。

关键词 公共图书馆法 立法基础 立法研究 地方性图书馆立法 立法必要性

分类号 D922.16

ABSTRACT Chinese librarianship has been developing rapidly since 1949 and especially since 1978. However, there are still some problems, such as imbalanced development, lack of government responsibilities, incomplete service systems, unclear functionality orientation and irrational human resource structure. There is a solid basis for the legislation of public libraries at administrative, academic and local legislative levels. The necessity of the legislation for public librarianship is determined by the “publicness” of public libraries, “socialness” of activities of public libraries and universal international experiences. 2 tabs. 9 refs.

KEY WORDS *Public Library Law*. Legislative basis. Legislative study. Local library legislation. Necessity of legislation.

CLASS NUMBER D922.16

新中国成立60年来,特别是改革开放以来,我国公共图书馆事业有了长足发展。但是,与图书馆事业发达国家相比,与人民群众对公共图书馆的需求相比,与公共图书馆在整个文化建设中应有的地位、作用相比,差距依然很大。缺少必要的法律保障是制约我国公共图书馆事业发展的最主要原因之一,这是业内广泛的共识。制订《公共图书馆法》是改变这一现状的契机。本专题研究在梳理总结我国公共图书馆立法现实条件的基础上,重点回答为什么事业的

持续稳定协调发展必须通过立法加以保障的问题。

1 我国公共图书馆发展的基本成就

表1是2008年体现公共图书馆发展的基本指标与有数据可稽的早期年份的比较,从中可以看到1949年以来特别是改革开放以来我国公共图书馆事业发展所取得的基本成就。

表1 我国公共图书馆发展基本指标比较

指标项目	有数据可稽的早期年份 (括号内为年份)	2008年	相比增长
馆数(所)	52(1949)	2820	53.2倍
馆舍总建筑面积(万m ²)	86.6(1979)	780	8倍
总藏量(亿册/件)	1.84(1979)	5.51	1.99倍

续表

指标项目	有数据可循的早期年份 (括号内为年份)	2008年	相比增长
财政拨款(亿元)	0.504(1979)	47.76	72倍
人均藏书(册)	0.2(1980)	0.41	1.05倍
人均购书费(元)	0.023(1984)	0.705	29.7倍
总流通人次(亿人次)	0.7787(1979)	2.81	2.61倍
外借册次(亿册次)	0.9625(1979)	2.31	1.4倍
拥有计算机(万台)	5.79(2004)	10.13	75%
乡镇文化站藏书(万册)	4000(1978)	8488	1.12倍

数据来源:《中国文化文物统计年鉴》、《中国图书馆年鉴》相关年卷。

“十五”期间开始实施的“全国文化信息资源共享工程”主要依托各级公共图书馆进行。截至2009年,共享工程自建、合建各级中心和基层服务点超过61.4万个,资源建设总量达到69TB,28个省省级分中心已接入电子政务外网,日均资源传输量最高达到100GB,实现了大量音视频资源的传输下载^[1]。共享工程的实施,直接带动了基层公共图书馆现代化水平的提升,创造了基层公共图书馆跨越式发展的“中国模式”。

2 我国公共图书馆事业存在的主要问题

2.1 事业发展不平衡

纵向比较,不同地区的公共图书馆事业都有长足发展;但横向比较,地域差距、城乡差距巨大,而且这种差距近年来在一些地区呈进一步扩大的趋势。以东部地区和西部地区县级公共图书馆的平均水平比较,2004年东部的财政拨款是西部的3.2倍,2007年扩大到3.6倍;2004年东部馆均购书费是西部的9倍,2007年扩大到22.6倍;2007年天津人均公共图书馆藏书是河南、安徽的5.8倍;2007年北京人均公共图书馆购书费是河南的27.3倍。江苏省2008年公共图书馆购书费总额为6008万元,广东省

为9723万元,中部的河南省为1281万元,西部的青海省仅有128万元,青海和广东的差距达76倍^①。发展不平衡是目前阶段我国各方面、各领域的普遍现象,但如何让不平衡不再扩大乃至逐步缩小,真正实现公共图书馆服务的普遍均等、城乡同质,是未来事业发展面临的首要艰巨任务。

2.2 政府责任不到位

各级政府是公共图书馆的设置主体,承担着保障公共图书馆建设和运营的责任。现实状况是,有些地方政府对发展公共图书馆事业的认识到不到位,责任不到位,保障措施不到位,公共图书馆事业没有随地方经济的发展而同步发展,最终导致经济发展没有带来人民文化生活品质的提升。《河南省公共图书馆管理办法》对公共图书馆的经费保障有明确规定,但截至2006年,河南全省18个省辖市中仍有4个没有公共图书馆,50%的县级图书馆全年没有购书经费^[2]。设置主体不尽责,公共图书馆的正常运营和持续发展当然无从谈起,公共图书馆立法必须明确各级政府作为设置主体的法律责任。

2.3 服务体系不完善

在我国,一级政府建设一座图书馆、一个城

① 以上数据来源于《中国图书馆年鉴》2005、2008、2009年卷。

市只有一座图书馆目前还是普遍现象。2008年,全国平均3400平方公里、47万人拥有一座公共图书馆,不要说与发达国家相比,就是与2008年我国颁布的《公共图书馆建设用地指标》确定的标准(每20万人一座小型公共图书馆,每50万人一座中型公共图书馆,150万人以上的城市设1-2座大型公共图书馆^[3])相比,也还存在较大差距。长期以来,我们往往单纯把公共图书馆当作“城市标志性建筑”、“文化装饰品”来营造,没有或很少考虑图书馆的覆盖面积、服务半径等要素,图书馆网点布局没有形成体系,图书馆自然也就不具备为所有人提供就近、便捷、同质服务的能力。现代图书馆事业的一个基本理念是强调图书馆是一个组织体系而不是一座建筑,现代图书馆事业发展的基本规律是形成服务体系而不是营造“庞然大物”,图书馆事业发达的真正标志是在老百姓生活中发挥作用的图书馆星罗棋布。面对现状,公共图书馆立法必须为形成公共图书馆服务体系提供制度保证,因为没有完善的服务体系,就没有普遍均等的图书馆服务,就谈不上公共图书馆事业的科学发展。

2.4 功能定位不清晰

从理论上说,不同层级的公共图书馆承担的功能任务并不相同,各级公共图书馆通过相互的分工合作,共同形成我国的公共图书馆服务体系和文献资源保障体系。现实状况是,各级公共图书馆在功能定位上存在着职责不清、分工不明、任务交叉、工作重复等现象。如具有研究型图书馆特点的省级公共图书馆承担了过多的直接面向普通公众的“一线图书馆”的功能任务,许多基层公共图书馆又承担了过多的“保存”功能,文献资源的区域性互补与共享机制尚未建立起来,中心图书馆对基层图书馆的援助功能不完善,各级公共图书馆的同质化现象严重。功能定位不清不仅不利于服务体系和文献资源保障体系的形成,还造成了有限资源的浪费,因此,厘清不同层级公共图书馆的功能定位,是公共图书馆立法的重要任务。

2.5 人员结构不合理

公共图书馆是集服务性、专业性、技术性、研究性于一体的公共文化机构,图书馆提供的服务是专业化的文献信息服务。专业化的图书馆服务必须以专业化的图书馆员为基础。目前我国公共图书馆人员结构不合理的主要表现是从业人员专业化水平偏低。首先,选用馆长缺少专业标准,行政化倾向严重。“馆长是图书馆的舵手”,没有长于管理的专家型馆长,就难有专业化的公共图书馆服务。其次,高端人才缺乏,公共图书馆缺少对高端人才的吸引力和保障机制。第三,基层公共图书馆的人员队伍知识老化、年龄老化、技术老化,接受过系统专业教育的馆员比例偏低的现象突出^[4]。人才队伍专业化水平偏低造成图书馆服务专业水准不高,图书馆运营和管理行政化,最终影响的是公共图书馆社会功能的正常发挥,导致公共图书馆的发展陷入恶性循环。

3 立法基础:政策、研究与实践

3.1 党和政府发展公共文化事业的主要政策

党的十五大报告提出“依法治国”的基本方略和“建设社会主义法治国家”的基本目标,全国人大九届二次会议通过的宪法修正案标志着这一治国方略和目标成为国家意志。依法治国体现在图书馆事业上,就是用法律来保障和规范图书馆事业的发展,以法律的权威和力量来调整、规范与图书馆事业发展相关的各种关系。这是公共图书馆立法的宪法基础和宪法要求。

2005年以来,党和政府陆续发布了一系列促进公共文化事业发展的方针政策,主要包括:中央两办《关于进一步加强农村文化建设的意见》(2005.11.7)、中共中央和国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(2005.12.31)、《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》(2006.9)、中央两办《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》(2007.8.27)等。十七大报告把文化建设提到了前所未有的高度加以阐述,表明党对文化建设重要性的认识有了新的飞跃。近年来党和政府促进公共文化事业发展

的政策要点包括:

- 公共文化建设的目标是构建公共文化服务体系。

- 构建公共文化服务体系的根本目的是实现和保障公民基本文化权益,满足人民群众基本文化需求。

- 公共文化服务的基本特点是普遍均等、惠及全民。

- 公共文化服务必须创新服务方式,满足人民群众多方面、多层次、多样化的文化需求。

- 公共文化事业持续发展必须实现“五个纳入”:纳入各级党委和政府重要议事日程;纳入经济和社会发展规划;纳入财政支出预算;纳入扶贫攻坚计划;纳入干部晋升考核指标。

- 公益性文化事业单位改革遵循“十六字方针”:增加投入,转换机制,增强活力,改善服务。

公共图书馆是公共文化事业的重要组成部分。党和政府有关公共文化事业的方针政策,实际上也明确了公共图书馆的公益属性、社会功能、保障措施、改革方向,是公共图书馆立法的政策基础。

我国目前虽然还没有有关图书馆事业的国家立法,但已经有一批相关法律法规涉及到了图书馆。据本专题研究的初步调查,截至目前,至少有30多部法律法规或行政规章从不同角度对公共图书馆建设作出了一定程度的规范。典型的如近年颁布的《信息网络传播权保护条例》、《政府信息公开条例》等,已经涉及了公共图书馆业务活动的重要方面。其他相关法律法规中的有关规定,也为公共图书馆立法奠定了基础。

3.2 国内的学术研究成果

当代中国的图书馆法治研究与改革开放相伴。1980—2007年间,国内专业杂志上发表或专门研讨会上发布的相关论文有近1000篇^[5-6]。此外,还出现了多种研究专著或国内外图书馆法律法规汇编。

1980年至2000年的20年间,国内图书馆法治研究基本上处于纯粹的学术和理论探讨层

面,法治研究与立法实践还没有进入互动状态。2001年之后的图书馆法治研究,无论是文献数量上还是研究视角的广度与深度上都远远超越过去的20年^[5]。2001年,中国图书馆学会图书馆法与知识产权研究专业委员会成立,全国的图书馆法治研究有了一个整合资源、协调步骤、集中优势、重点突破的组织化力量。该专业委员会在中国图书馆学会学术年会上连续举办了三届“图书馆法与知识产权论坛”,直接带动了大量研究成果的涌现^[6]。改革开放以来图书馆法治研究在以下几个方面体现出了明显推进:

- (1) 移译了一批国外图书馆专门法律法规以及条例标准、宣言声明等规范性文件。这方面的研究开阔了中国学者的眼界,为中国图书馆法治研究和立法实践提供了国际参照。

- (2) 清理总结了我国自近代以来图书馆事业制度、政策建设层面的主要成就。这方面的研究廓清了我国自身的制度建设基础,从而使今天的立法实践能够在比较清楚、准确地把握已有基础的起点上进行。

- (3) 对图书馆事业基本理念、重要问题、基本制度的研究。这方面的成果数量最多,涉及面最广。2001年之前,研究成果较多地集中在基本理论问题上,如图书馆法的定义、性质、调整对象、法律体系框架、法律的基本原则和主要内容等。2001年《中华人民共和国图书馆法》立法工作启动之后,围绕着立法工作的现实需求,研究的具体化程度和深度明显推进,立法研究和立法实践有了较好的互动。近年来,有关公共图书馆理念和精神的研究,有关图书馆权利的研究,有关图书馆服务体系的研究,有关著作权在图书馆的适用研究,有关呈缴本制度的研究,有关图书馆员职业资格制度的研究等,都取得了明显的进展,为图书馆立法提供了重要的思想、理论和学术支撑。

3.3 地方性公共图书馆立法实践

我国的地方性公共图书馆法律规章制度建设始于20世纪80年代中期。表2是本课题组收集到的相关文本目录。

表 2 地方性公共图书馆法律规章目录

名 称	颁布部门	颁布日期
深圳经济特区公共图书馆条例(试行)	深圳市人大常委会	1997.7.15
内蒙古自治区公共图书馆管理条例	内蒙古自治区人大常委会	2000.8.6
湖北省公共图书馆条例	湖北省人大常委会	2001.7.27
北京市图书馆条例	北京市人大常委会	2002.7.18
贵州省县级图书馆工作条例	贵州省人民政府	1985.6.7
上海市公共图书馆管理办法	上海市人民政府	1996.11.28(2002年修订)
河南省公共图书馆管理办法	河南省人民政府	2002.7.23
浙江省公共图书馆管理办法	浙江省人民政府	2003.8.6
乌鲁木齐市公共图书馆管理办法	乌鲁木齐市人民政府	2008.3.21
山东省公共图书馆管理办法	山东省人民政府	2009.4.24
天津市市、县图书馆工作条例	天津市文化局	1986.5.24
天津市市、区、县少年儿童图书馆工作条例	天津市文化局	1986.5.24
江西省公共图书馆服务标准	江西省文化厅	2008.11.11
上海市公共图书馆行业服务标准	上海市文化广播影视管理局	2009.3.26
图书借阅服务规范(山东省地方标准)	山东省质量技术监督局	2008.12.4
广州市图书馆条例(征求意见稿)		2007年10月发布征求意见
江苏省公共图书馆管理办法(征求意见稿)		2009年1月发布征求意见

上述地方性公共图书馆法律规章的内容不尽相同,但总体上看,已经涉及了公共图书馆事业发展的主要问题和基本制度。公共图书馆法主要应该规范什么,地方性法律规章建设已经提供了丰富的经验。地方性法律规章在各地的实施效果不尽相同。有的地方对事业发展的促进作用非常明显,如北京市;有的地方法律规章基本上处于形同虚设的境地。为什么会导导致法律规章形同虚设?是法律规章本身脱离实际,还是有法不依、执法不严?地方性法律规章实施过程中暴露出来的问题、引发出来的教训,同样对公共图书馆立法具有借鉴意义。

4 立法必要性:公共图书馆的“公共性”、“社会性”与国际普遍经验

我国公共图书馆事业存在的问题非一日形成,解决问题也难一蹴而就。历史和现实都已

经证明,通过提高认识、启发觉悟、颁布政策、领导重视等方法解决问题难以完全奏效。在法治社会,一项事业的持续稳定发展,不能寄托在领导者个人的认识水平和觉悟程度上,最终必须走法治的道路:首先追求有法可依,在此基础上强调有法必依。就公共图书馆事业来说,靠法律的权威和力量来保证其健康发展尤为重要。

4.1 公共图书馆的“公共性”决定了立法保障的必要性

公共图书馆是一个面向全体社会成员开放、为所有公众提供平等服务的公益性机构。按照公共经济学理论,公共图书馆提供的服务属于同时具有非排他性和非竞争性的公共产品,这类公共产品自身建设和发展的经费应当主要由公共财政支付。尽管世界各国都普遍提倡和鼓励企业、第三部门及个人参与公共图书馆建设,但提供公共产品的责任主体只能是政

府,由此也形成了现代公共图书馆运营的一个基本原则:谁设置,谁投入,谁监管。作为一个公益性机构提供的惠及全民的公共产品,公共图书馆服务没有利益驱动,没有市场驱动,也难以形成政绩驱动,因此必须靠法律的权威和力量来约束设置者,来规范服务的提供者,以保证公众利用图书馆权利的实现。

4.2 公共图书馆活动的“社会性”决定了立法保障的必要性

公共图书馆是服务的最终提供者,但公共图书馆提供服务活动的过程却具有明显的“社会性”:提供服务的政策和资金保障与政府相关,提供服务的资源保障与出版商、数据商相关,提供服务的条件保障与设备生产营销商、电信运营商相关,图书馆服务的社会效益与读者相关,馆际合作、资源共享与其他图书馆、档案馆、情报信息机构相关,人才队伍建设与学校教育相关,等等。公共图书馆建设和发展中涉及的社会关系十分复杂,各个方面权利与义务的划分和界定往往涉及多个部门、多种关系,单一的行政主管部门或图书馆自身的行为规范难以调整复杂的社会关系,从法理上讲,这就需要进行上位调整和制约,即以高于行政规章的国家法律来适应公共图书馆活动“社会性”的要求。

有人说,为什么保障公共图书馆的发展必须要动用国家的立法资源?政府发个文件行不行?由国务院行政主管部门制定部门规章行不行?实在不行由国务院制定条例来解决问题怎么样?这种疑问表现出来的就是对公共图书馆活动的“社会性”了解不够。举例来说,公共图书馆的经费保障问题就不是文化行政主管部门能完全解决的,还涉及政府财政主管部门、发展或计划主管部门等。通过国务院制定条例来协调行不行?同样不行。因为不论财政部、发改委还是文化部,它们原本就是代表国务院行使行政管理权的,它们本身就是政府管理部门,国务院制定条例无异于“自我约束”、“自我裁量”。历史和现实都证明,追求公共图书馆的持续稳定发展恰恰不能缺少对作为设置主体的各级政府进行有效约束,因此必须有上位法律制约。

4.3 国际普遍经验证明了立法保障的必要性

1848年,美国波士顿通过了世界上第一个地方性公共图书馆法案;1850年,英国通过了世界上第一个国家性的公共图书馆法案。到现在,“设立和经营必须有法律依据”成为现代公共图书馆的基本特点之一^[7]。本次立法支撑研究收集到的有全文文本的国外公共图书馆法律法规就达71部^[8],足以说明立法保障公共图书馆发展是普遍的国际经验。

设置和运营公共图书馆主要是地方政府的责任。公共图书馆立法是以地方为主还是以国家为主?世界各国的做法不尽相同。以美国为代表的联邦制国家走的是以地方立法为主的道路,亚洲国家多数走的是以国家立法为主的道路,如日本、韩国。我国的文化传统、行政体制以及公共图书馆发展的现状,决定了走国家立法的道路是符合国情、适应需要的选择。

在任何一个国家的法律体系中,用于规范公共图书馆的专门法律数量都很少。一两部专门法律并不能完全解决公共图书馆发展中的所有问题。因此,国家立法不排斥地方性立法,相反,国家立法的原则规定,需要地方性立法结合当地实际加以细化。日本国家层面有《图书馆法》,法律规定地方政府是公共图书馆的设置者,同时规定地方政府通过制定“条例”来规范公共图书馆的设置与运营事宜,因此,各级地方政府都有依据《图书馆法》制定的地方性图书馆管理和运营条例。韩国的情况与日本类似。另一方面,公共图书馆的发展也不是只有专门性法律就能完全保障。研究表明,一个较为完善的图书馆法律保障体系,至少包括四个层次的相辅相成、互为补充的法律与规范,即图书馆专门法、图书馆相关法、图书馆行业自律规范、与图书馆活动相关的国际条约、协定等^[9]。从这个意义上说,制定《公共图书馆法》只是依法保障公共图书馆事业发展的起点,而不是终点。

参考文献:

- [1] 全国文化信息资源共享工程介绍[EB/OL]. [2010-02-18]. <http://www.ndenc.gov.cn/libportal/main/libpage/gxgc/index.htm>.

建言献策 共谋发展

——国家图书馆“十二五”规划座谈会在京召开

2010年1月21日至22日,国家图书馆“十二五”规划座谈会在京召开。文化部副部长、国家图书馆馆长周和平出席会议并讲话。会议由国家图书馆党委书记、常务副馆长詹福瑞主持。文化部相关司局和直属单位负责人,全国省级公共图书馆、部分副省级城市公共图书馆馆长,图书馆有关专家出席了会议,国家图书馆领导班子全体成员、中层干部参加了会议。

在介绍了2010年国家图书馆主要工作后,周和平分析了国家图书馆事业在“十二五”时期的发展环境。关于“十二五”期间重点工作,周和平介绍了初步的构想:一是建设国家文献资源总库、国家文献战略储备库、专题知识库群;二是加强数字资源建设力度,构建基于多网络、多终端、全媒体的数字图书馆服务体系;三是构建国家图书馆多层次服务体系,不断提高公共文化服务水平;四是深度参与、积极承担、主动策划国家重点文化建设工程;五是加强与国内外图书馆界的交流与合作,发挥在国内图书馆界的引领作用,扩大在国际图书馆事务中的影响力;六是加强科研工作与人才队伍建设,打造具有专业竞争力的馆员队伍。

文化部政策法规司副司长孙若风、人事司副司长周庆富、财务司司长赵雯、文化科技司副司长王丰、社会文化司司长于群、对外文化联络局局长董俊新、机关党委常务副书记张雅芳,中国艺术研究院副院长王能宪、中国文化传媒集团董事长孔繁灼、文化部全国文化信息资源建设管理中心主任张彦博等同志先后在会上发言。他们表示,国图目前积极规划制订“十二五”规划十分及时和必要,体现了对文化规划工作的高度重视。大家结合各自主管的工作,在科研立项、服务创新、对外文化交流、人才队伍建设等方面对国家图书馆未来发展提出了建设性意见。

与会代表通过分组座谈的形式,畅所欲言,建言献策。文化部社会文化司巡视员刘小琴在会上发言,她表示,周和平同志的讲话对国家图书馆“十二五”规划思路进行了深刻阐述,视野开阔、总揽全局、具有很强的创新性。

詹福瑞作会议总结。他说,本次会议举办得很成功,超出了预期目标。会议不仅是国家图书馆“十二五”规划座谈会,在一定程度上成为了全国公共图书馆“十二五”发展思路的研讨会。

国家图书馆于2009年启动了“十二五”规划前期调研,并由此制定出《国家图书馆“十二五”规划起草提纲》。国家图书馆旨在通过此次会议,就国家图书馆“十二五”规划的编制工作和2010年工作要点,广泛征询各方代表的意见和建议,从而进一步推动国家图书馆事业的持续、稳定发展。

(国家图书馆办公室)

[2] 刘亚辉. 几年不买一本新书 河南图书馆建设投入不足 [EB/OL]. [2009-06-22]. <http://www.xici.net/b369920/d46459535.htm>.

[3] 住房和城乡建设部、国土资源部、文化部. 公共图书馆建设用地指标[S]. 北京:中国计划出版社,2008:4-5.

[4] 柯平. 21世纪前半叶我国图书馆事业发展的重大问题[J]. 图书馆工作与研究,2006(3):2-7.

[5] 李华伟,吴悦. 2001-2007年的中国图书馆法治研究[J]. 图书情报工作,2008(7):18-23.

[6] 李国新. 中国图书馆法治若干问题研究[D]. 北京:北京大学,2005.

[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,1993:135.

[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》立法支撑研究之一). 中国图书馆学会,2009年7月印行.

[9] 李国新. 论图书馆的法治环境[J]. 中国图书馆学报,2000(3):25-29.

杨玉麟 西北大学公共管理学院教授。通讯地址:西安市长安区学府大道1号。邮编710127。

(收稿日期:2010-02-21)