

·信息法学·

我国图书馆立法困难的主要问题研究

闫智勇 (衢州学院图书馆 浙江衢州 324000)

摘 要:我国图书馆立法困难的主要问题是:社会对图书馆的认知度较低、图书馆法制建设滞后、不同类型的图书馆条块分割,再加上立法理论准备不足,在立法架构、法律属性、基本原则、调整对象,以及有关重大问题上多种意见分歧严重。为解决这些主要问题,文章提出了进一步加强图书馆立法理论研究,搞好自身建设,做好立法宣传工作等新举措。

关键词:图书馆立法 立法问题 立法研究

中图分类号:D922.16

文献标识码:A

文章编号:1003-6938(2010)06-0065-07

Study on Main Issues of Difficulty in Drafting Legislation of Our Country Library

Yan Zhiyong (Quzhou College Library ,Quzhou ,Zhejiang ,324000)

Abstract: The main issues of our country library difficulty in drafting legislation is the low community's cognition degree of the library, the legal system of library lags behind, fragmentation of different types of libraries, in addition, ill-prepared legislative theory and a variety of serious difference of opinion about legislation structure, property law, fundamentals, subject matter and some important issues. In order to solve these main issues, the paper proposes that the research on library legislation should strengthen theoretical study further, improve self-construction, and make legislative advocacy and other new initiatives.

Key words: library legislation; issue of legislation; research of legislation

CLC number : D922.16

Document code : A

Article ID : 1003-6938(2010)06-0065-07

1 引言

联合国科教文组织,在《公共图书馆宣言》中明确指出:“为了提供永久性和不断发展的国家图书馆事业,全面管理和协调只有靠立法才能获得。”国际图联(IFLA)早就强调:“每个国家都应建立图书馆法。”^[1]自1850年英国颁布第一部图书馆法以来,现在世界上已有60多个国家,先后颁布了250多部图书馆法律法规。其中美国,继1848年马萨诸塞州颁布公共图书馆法之后,1849年新罕布什尔州也通过了公共图书馆法。1877年就有20个州制定了图书馆法。目前,美国各州均有公共图书馆法,1956年美国颁布了全国性的图书馆服务法,1964年将其修订为《图书馆服务与建设法》,其中包括服务、建设、馆际合作和读者服务工作4个部分。再如日本,1899年颁布了《图书馆令》后,又于1906年、1933年进行了两次修订。此外,日本1906年还公布了《图书馆规程》,1947年公布了《国会图书馆法》,1950年和1953年分别公布了《图书馆法》与《图书馆法实施规则》。自20世纪50年代起,印度、加纳、尼日利亚、坦桑尼亚等亚洲、非洲的发展中国家,也相继制定了图书馆法。可见,世界上无论发达国家还是发

展中国家,都十分重视图书馆的立法工作。^[2]

我国是世界上较早制定图书馆法的国家之一。早在1910年清政府就制定和颁布了中国第一部图书馆法《京师图书馆及各省图书馆通行章程》。1915年北洋政府教育部,呈请大总统批准并颁布了《图书馆规程》(11条)和《通俗图书馆规程》。1940年国民政府公布了《国立中央图书馆组织条例》。1949年新中国成立后,我国未曾出台全国性的图书馆法。^[3]改革开放30年来,中国图书馆界,对制定《中华人民共和国图书馆法》(以下简称《图书馆法》)的呼声一直很高,发表了一系列关于图书馆法制建设研究的著作和文章。1998年,在确定文化部为图书馆事业的主管机关之后,图书馆的立法工作,才提上了政府部门的议事日程。2001年,图书馆立法正式成为文化部上报全国人大的立法项目,2002年已经形成《图书馆法》草案的第三稿,并向有关部委及各地文化厅(局)征求了意见。^[4]由于各系统、部委之间对立法的必要性和草案存在认识分歧,曾经一度搁置。2005年9月,文化部、教育部、科技部经过相互之间的协调与努力,对制定《图书馆法》达成共识,并且成立了由文化部部长孙家正为组长的“《中华人民共和国图书馆法》起草工作领导小组”,副组长有教育部章新

胜副部长和科技部李学勇副部长，另外还有全国人大科教文卫委员会、新闻出版署的部分同志参加。^[5]2006年9月《图书馆法》被列入“十一五”期间“抓紧研究制定”的文化立法之一。^[6]但是直到今天，重新启动的图书馆立法工作，并没有取得实质性的进展，待到《图书馆法》草案形成定稿，再列入全国人大的立法程序，直至获得通过，可能还有不短的路要走。因此，研究中国图书馆法迟迟不能产生的主要因素，弄清问题的实质，也许对中国图书馆的发展和加速立法进程，有一定的促进作用。

2 图书馆立法困难的社会原因

新中国的图书馆事业已经走过了60多年的发展历程，取得了巨大成就。图书馆舍面积不断扩大，藏书量成倍增长，自动化建设也有相当大的发展，有的还达到了相当高的水准，图书馆的服务方式、服务质量、服务水平等都有大幅度的改善和提高。图书情报教育事业的发展也极为迅速，现在全国已有几十所大学，设立了图书情报专业，几百所高等院校设立了信息管理与信息系统专业，设有专科、本科、硕士、博士教育，学历结构完善。自改革开放以来，我国图书馆的对外交往日益频繁，图书馆学科理论研究也空前活跃，并取得丰硕成果，为推动图书馆事业的发展发挥了重要的作用。目前，我国的图书馆事业，正朝着信息化、数字化、网络化方向发展，数字图书馆的建设取得长足进步。但是毋庸讳言，客观存在的问题也是不少的。首先，人民群众关注和利用图书馆很少；其次，长期以来，图书馆事业形成的三大系列和其他一些图书馆单位，各自为政、难以协调；再次，图书馆经费普遍不足，人员素质偏低，在服务和资源共享中暴露出来的诸多问题，未能得到有效解决。再加上图书馆法制建设滞后，严重制约了图书馆事业的发展。

2.1 社会对图书馆的认知程度较低

当前，我国与发达国家相比，经济条件和国民素质都有一定的差异，图书馆事业整体发展缓慢、现代化程度不高、馆藏文献利用率低，尤其是公民利用图书馆的意识很低。前不久的统计数据表明，我国公共图书馆藏书仅4亿册，人均0.3册，远远低于国际图联人均2册的标准；与每1.5公里半径内设置一所图书馆，平均2万人左右拥有一所公共图书馆的国际标准相比，中国平均45.9万人才拥有一所公共图书馆。农村的情况更不容乐观，2001年有697个县级图书馆没购进一本新书，占总馆数的25.9%，2002年全国县级图书馆人均藏书量仅为0.1册，而且多是上世纪六七十年代的旧书，远远不能适应农民群众的文化需求。^[7]虽然现在农村农家书屋的兴办，使情况有了很

大的改善，但一般书屋的书刊太少；另一方面，社会成员对图书馆的利用程度明显不足，也就是说并不重视图书馆的利用。有资料显示，我国公共图书馆的持证读者数为582万人，仅占全国人口的0.47%，办证率最高的城市也只有1.21%。2005年的国民阅读调查中，仅有5%的调查对象在图书馆阅读过，阅读基础较好的沿海城市一般也只有8%左右，5年来我国国民阅读率持续走低。^[8]在发达国家，到图书馆办证的读者占公民数的50%~70%。例如，英国5839万人口中，有3387万人拥有图书馆借书证，占总人数的58%，一年中，入馆人次达3.77亿次，年人均达6.45次。我国香港地区中央图书馆所发借书证数量，超过所在地区人口的总和。而美国图书馆协会1998年进行的一项民意测验表明，三分之二的美国人拥有图书馆借书证。1997年有64%的美国人至少去过一次图书馆，十分之一的人至少去过25次。^[9]为什么国内民众极少关注和利用图书馆呢？除了国民经济发展水平不高、公民受教育程度低以外，封建社会对人们思想的长期束缚及中国特殊的教育、文化因素，也是重要原因，如“唯文凭论”比较盛行，继续教育、终身教育观念比较淡漠，都制约了人们利用图书馆的积极性。除了上述两方面的因素以外，互联网和电脑的发展普及，也是降低人们关注和利用图书馆的一个重要因素。普通百姓有了电脑和上网，就可以查询所需要的资料，再则，上网玩游戏、聊天、看影视片等，占用了人们大量的时间，也对人们利用图书馆冲击很大。

2.2 法制建设进程的制约

首先，法制观念淡薄。中国社会的法制观念，是在改革开放以后逐步建立起来的。此前，在“以阶级斗争为纲”的思想指导下，谈不上法制建设的完善。在“十年内乱”期间，全国的图书馆几乎都关闭了。中国在1999年的宪法修订案中，第一次将“依法治国，建设社会主义法制国家”写入宪法。“法治”的根本目标之一，就是防止特定的个人凌驾法律之上，而伤害其他大多数人的利益，但长期受封建思想和部门本位主义思想的影响，“权大于法”的观念在某些人，甚至某些领导干部的头脑中根深蒂固。在一些地方，法律形同虚设，领导人的意志就是法。在我国司法实践中，领导干部带头违法的事件已屡见不鲜，成为我国法制建设的一大障碍。公民特别是普通群众法制观念淡漠，是我国法制建设的又一大障碍。长期受封建思想的毒害，广大人民群众权利观念淡薄，法律意识尤其是参与立法的意识不强，这使得我国立法，往往是由少数法律专业人士和政府官员等来完成，这是与立法民主性（我国立法的三大原则之一）相违背的，它必然会阻碍民主立法的发展，阻碍法制建设的进程。^[10]就图书馆事业来说，它与公

民基本权益的关联表现出隐蔽性和滞后性,在社会生活中需要法律规范的急迫性又较低。因此,在中国法制观念较为淡漠、法制建设较为滞后的社会环境下,形成了《图书馆法》难以尽快产生的现实。

其次,立法资源紧张。国家立法机器的运转是为了解决矛盾和冲突,由于不同的部门、行业矛盾与冲突的尖锐程度不同,制定特定行业领域的相关法律也有轻重缓急之分。随着改革开放的深入和市场经济的快速发展,繁杂的社会矛盾层出不穷,都迫切需要借助法律的力量加以协调,大量的法律法规需要修改和重新制定,立法工作任务繁重而艰巨。因而客观上,存在着比图书馆事业面临的矛盾更加尖锐、冲突更激烈的部门和行业(如经济领域),其立法工作会先行一步。^[11]图书馆事业与国计民生的关联不直接,导致社会和政府图书馆的重视不够,图书馆立法也会相对滞后。

2.3 不同类型的图书馆条块分割

我国图书馆大体上分为公共图书馆、高等院校图书馆、科研院所图书馆三大系统,分属文化部、教育部、科技部等部门领导。除此之外,还有军事系统、工会系统等分管的图书馆。这种各自为政、条块分割的系统图书馆,由于管理体制和工作职能等的差异,均有不同的局部利益。其中,主要的三大系统图书馆,分别制定了本系统的图书馆工作条例,而其中的任何一个子系统,都无权制定超越本系统的管理全国各类型图书馆的法律。而且在这三大子系统之上,国家又没有一个直属于国务院统一管理全国各级各类图书馆的职能部门或机构,来统筹整个图书馆事业的发展、协调各类图书馆的工作,以致各子系统的图书馆之间缺乏协调与合作,对我国《图书馆法》的实质内容、权利和义务的规定等方面,都可能存在着一定的分歧。《图书馆法》的根本目的,就是统一图书馆事业的管理和运行机制,由于涉及到管理体制等宏观问题,需要从行政和法律两方面加以协调,这种法律冲突短期内无法解决。因此,三大子系统之间缺乏统一管理协调机构,也成为制定《图书馆法》的一种阻力。^[12]

3 图书馆立法理论准备不足

从20世纪80年代初,我国图书馆学界就开始对图书馆立法问题展开热烈的讨论。2001年文化部组织有关专家起草《中华人民共和国图书馆法(草案)》的已三易其稿。2005年以来,中国图书馆学会将图书馆法制建设连续多年列为重点研究课题。围绕图书馆立法,三十年来学术界发表了不少论文,通过网上论文属性检索,从1979至2009年期间,发表有关图书馆立法方面的论文达600多

篇,并呈上升发展势头。不少论文,对图书馆立法的必要性、可行性、立法宗旨、法律属性、立法原则和结构内容进行了全面阐述,取得了不少的研究成果。但是,立法的相关研究仍存在许多问题,一些基础理论和草案条款有较大分歧,主张不同观点,几乎是众说纷纭,权威部门未能作梳理、统一思想,这也是《图书馆法》近期难以出台的一个根本原因。

3.1 关于图书馆法立法架构的意见

从国际图书馆法的立法实践看,目前各国的立法架构有以下几种模式:(1)国家不制定全国统一适用的图书馆法,而主要由地方立法机关立法加以规范。如在美国、加拿大、澳大利亚等实行联邦制的国家,联邦政府仅对国家图书馆或者具有类似性质的国会图书馆和地方图书馆的财政援助进行立法,而地方各类图书馆的管理和运作,则由各州(省)立法予以规范,如澳大利亚的《国家图书馆法》(1960年)、美国的《图书馆服务和技术法》(1996年)等;(2)国家除对国家(会)图书馆单独立法外,还另行制定全国适用的综合性图书馆法或者分系统的图书馆法,如韩国、日本等实行单一制的国家。前者如1963年和1987年《图书馆法》、《图书馆振兴法》(1991)以及与之配套的行政法规和规章,后者如《图书馆法》(1950年)、《学校图书馆法》(1953年)等;(3)国家不制定统一的图书馆法,而仅对涉及其运作的某一方面,如出版物的缴存或者服务立法,如印度尼西亚的《缴送法》(1990年)、南非的《法定缴存法》(1997年)、芬兰、丹麦和瑞典等北欧国家的《图书馆服务法》等。另外,也有不少国家兼采上述三种模式立法,即由国家立法机关分别制定国家(会)图书馆法、其他系统图书馆法和出版物法定缴存法。因此,有学者认为,在参考外国图书馆立法经验基础上,我国在构建图书馆法立法体系时,可考虑分别制定三个独立法律,即国家图书馆法、公共图书馆法和出版物缴存法。^[13]但是业界普遍倾向于立“大法”。首先制定一个能统管全行业的图书馆基本法。^[14]若此,就涉及到立法中共性与个性问题,即法的普适性原则;目前的图书馆法草案即“大法”就如何处理共性与个性的问题方面,还有待于完善。另外图书馆的设置谁来负责,建设的主体是谁,是否允许设置民办图书馆,等也需“大法”明确。

另外,早就有学者从横向角度提出,一个比较完善的图书馆事业法律保障体系至少要包括四个方面的要素:第一,图书馆专门法;第二,图书馆相关法;第三,图书馆行业自律规范;第四,国际法基础,包括与图书馆事业有关的国际条约、协定、章程、宣言等。^[15]我们应该看到,图书馆法制建设,从根本上说是图书馆法律体系和法治环

境的建设,而不仅仅是制定图书馆专门法。

3.2 关于图书馆法法律属性的分歧

图书馆法的法律属性,是指图书馆法在整个法律体系中的归属及其所处位置,标示其法律性质和本质特征及其与其他法律部门的关系。目前主要有以下几种关于图书馆法的法律属性观点:第一种,民法说。认为鉴于图书馆法涉及到调整平等主体的财产和人身关系,其应当属于广义的民法范畴;第二种观点,行政法说。认为在图书馆法所调整的社会关系中,图书馆主管部门与图书馆之间的关系是主要矛盾,因为图书馆馆舍的兴建、图书馆经费的下拨、图书馆编制的确定等大事均取决于这对矛盾的发展变化,图书馆与读者之间的关系、图书馆内部上下左右之间的关系、图书馆与图书馆之间的关系,以及图书馆与其他社会组织之间的关系等矛盾的存在和发展,也要受这对矛盾的规定和制约。因此,图书馆法应该属于行政法;第三种观点,社会法说。认为从图书馆公益性质看,图书馆法属于社会法;第四种观点,科教法说或“科教文卫法”说。认为图书馆法从调整社会关系的性质看,应从传统的行政法律部门,转为科教法律部门,属于科教法的子法律部门;第五种观点,经济法说。认为图书馆与读者的地位不平等,读者处于弱势地位,类似于商家与消费者关系,因此认为图书馆属于经济法范畴;第六种观点,双重属性说。认为图书馆法,既调整平等主体之间的人身关系和财产关系,又调整不平等主体之间的法律关系,图书馆法兼具民法与行政法的性质。同时,图书馆法主要从事教育和情报传递活动,因而图书馆法亦具有教育法和文化法性质;第七种观点,多重属性说。认为从保证图书馆事业这一法律主体的合法权益角度来说,图书馆法属于实体法;从规范图书馆实践这一复杂过程的角度来说,图书馆法属于程序法;从界定国家、图书馆和读者平等主体来说,图书馆法属于广义上的民法;从界定国家、图书馆和读者中不平等主体之间的关系角度来说,图书馆法属于行政法;从图书馆所从事的是人类精神文化工作的角度来说,既然图书馆调整对象多样,不能为其他一个法律部门完全所包容和囊括,那么它是一部专指性很强的法律,是以宪法为指导,以相关法律为参考的相对独立的法律规范;^[16]第八种观点,私法属性说,图书馆法是对现实生活中图书馆与读者之间权利义务关系的反映,而图书馆与读者之间是一种平等地位的关系,读者权利与图书馆利益具有同样的重要性,因此,图书馆法属于私法属性。^[17]

3.3 关于图书馆立法基本原则认识

许多文献认为,我国图书馆法应体现公益性、无偿

性、平等性原则、重在社会效益原则。还有文献从保证图书馆法能够发挥法律保障作用的角度归纳其基本原则,认为图书馆法若要体现其真正的法律价值,必须具备系统性、时效性、强制性和执行性原则;有的文献则认为,图书馆法必须遵守图书馆领域所特有的和具体化了的一些立法原则,即坚持图书馆事业为提高全民族素质的工作宗旨,坚持现实性与适度超前性相结合的原则,坚持二层立法原则,坚持权利义务相统一的原则,坚持借鉴和承袭的原则。^[18]另外还有一篇文献旗帜鲜明地指出,我国图书馆立法只能立足国情,在立法工作中坚持解放思想、实事求是的原则,要始终把人民群众作为立法的主体和原则。和谐社会、以人为本,就是图书馆服务必须“读者至上”,在立法时要始终体现,真正将读者的基本权利和捍卫这一权利作为图书馆工作人员自己的根本职责,辩证地统一起来。因此,我国的图书馆法,不是一部图书馆行业的保护法和图书馆工作人员的权益保护法,而应该是一部读者权益保护法。^[19]

3.4 关于图书馆法调整对象的几种观点

关于图书馆法调整对象,目前学界有多种观点,代表性的观点主要有以下几种:第一种观点认为,图书馆法的调整对象,是图书馆工作活动中形成的各种社会关系。具体有四种关系:一是纵向关系,如国家主管机构与图书馆之间及上下主管部门之间的关系;二是横向关系,即图书馆平等主体之间的关系;三是图书馆内部关系,包括决策与执行部门之间的关系和执行部门与职工之间的关系;四是涉外关系,指图书馆对外活动产生的各种关系;第二种观点认为,图书馆法的调整对象,是指以图书馆为主体的需要用法律规范的各种社会关系的总和。主要包括:一是图书馆的管理(体制)关系,即国家和各级政府对图书馆事业的管理关系;二是图书馆的利用关系,即图书馆活动过程中产生的阅读关系;三是图书馆的合作关系,即馆际协作与资源共享关系;四是图书馆内的管理关系,即日常行政管理关系,主要是妥善处理馆内职工责、权、利的关系;五是图书馆与作者的关系,主要包括呈缴本制度和复制作品的著作权问题;第三种观点认为,图书馆法的调整对象是图书馆事业中存在的工作关系。图书馆法应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;第四种观点认为,图书馆法调整的对象是特定的图书馆活动中的各种关系,包括图书馆与管理部门之间的关系,图书馆与图书馆之间的关系,图书馆内部管理与被管理之间的关系,图书馆与读者之间的关系,图书馆与国际协作之间的关系;第五种观点认为,图书馆法的调整对象是指图书馆管理

活动中所发生的特定的社会关系。应当包括以下社会关系 (1)图书馆的设立关系 (2)图书馆管理关系 (3)图书馆的利用关系 (4)馆际协作和文献资源共享关系 (5)国家指定的图书馆与出版单位之间的呈缴本送缴关系 (6)珍贵古典文献的收藏关系。还有一种观点认为,图书馆法调整的是国家和图书馆、图书馆与知识受众、图书馆与图书馆之间的社会关系。上述关于图书馆法调整对象的几种论述,不同程度地揭示了图书馆法的调整对象,都具有一定的理论价值,为将来制定图书馆法提供了一定的理论依据。〔20〕

3.5 图书馆立法草案的其他问题

当前,中国图书馆界和世界的接触面日益扩大,交往层面逐渐加深,矛盾冲突也随之而来,因此亟待立法来规范有关图书馆的一般行为,并且在立法过程中与国际法律接轨,才能使一切活动具有可行性与可操作性。因此,有学者认为,图书馆法的内容,直接体现一个国家的图书馆政策,不同的国家,其法律条文具有很大的差异性,我们的目的就是要最大程度地求同存异,以实现其兼容性,才能与同行进行国际性交流与对话。因此 (1)要与国内外有关《著作权法》兼容 (2)要与其他相关法兼容 (3)与图书馆行业规范条例兼容 (4)与国际条约、协定兼容。〔21〕另外,有不少学者,就中国图书馆法的价值取向、管理体制、经费来源、从业人员标准、读者权利和义务的保障,以及出版物缴送制度等方面发表了很多意见。其中,有一位学者比较尖锐地指出:《图书馆法》草案不能适应 WTO 的要求,对图书馆与文化行政管理部门之间的关系,没有实质性的突破。例如,草案缺少对图书馆权利的规定和图书馆法人地位的确认,凸显了其对图书馆法人主体地位的忽视。草案规定了图书馆公营原则,规定公共图书馆不得转让,任何机构和个人不得以营利为目的设立图书馆,这与管办分开、政事分开的方向不符。另外,草案没有将图书馆与著作权人的关系纳入规范的范围,这给图书馆数字化进程留下了法律后患。如此等等说明,《图书馆法》草案,是以维护而不是以变革现存秩序为主导。〔22〕

4 加快图书馆立法进程的几点建议

《宪法》第 22 条明确规定:“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动。”这为我国图书馆事业的发展 and 图书馆法的制定,提供了直接的《宪法》依据。改革开放以来,我们党也确立了“依法治国”方略。因此,社会主义市场经济制度的确立与完善,依法治国方略的贯彻实施,必然要求

社会管理方式和政府职能的转变,体现到图书馆事业上,就是需要用法律来规范图书馆事业的建设和发展。制定图书馆法,可以明确政府在图书馆事业管理中的角色,调整、规范政府对图书馆事业的管理方式,保障涉及图书馆事业发展的社会公共政策与管理目标的落实。同时,保障和规范图书馆在经营、从事自己的业务过程中,处理好与作者、出版商及社会公众之间的关系,依法发展国内国外馆际交流与协作,促进文化信息资源的共建共享。

4.1 进一步加强理论研究,为图书馆立法寻求理论支持

我国图书馆界要联合法学界,推进研究图书馆立法这个课题的进度与深度,以扎实的理论研究成果服务于立法工作。图书馆的法学理论是图书馆立法的先导,对图书馆立法起着非常重要的指导作用,所以我们要加强图书馆立法的法理研究。要结合中国国情,借鉴国外图书馆立法经验,统一立法原则和调整范围,创造性地构建我国图书馆法的内容体系。北京大学李国新教授曾提出,业界在理论研究方面迫切需要做好的三个方面的工作:一是对国外业已颁布的图书馆法律文本的系统搜集与翻译;二是对国外图书馆立法背景与效果进行实证性研究;三是对图书馆法将要涉及的关系事业发展全局的重要问题和基本制度进行研究。〔23〕对此,笔者非常赞同李国新教授的见解。

关于图书馆法的价值取向问题,笔者认为,图书馆法应具有服务、公益、人的全面发展、平等和效率等价值观,特别是平等性及读者权益,在图书馆立法中应处于核心地位。联合国教科文组织与国际图书馆协会联盟 1994 年合作制定的《公共图书馆宣言》就宣称:“公共图书馆应不分年龄、种族、性别、宗教、国籍、语言或社会地位,向所有的人提供平等的服务,还必须向由于种种原因不能享有其正常服务和资料的人,如语言上处于少数的人、残疾人或住院病人及在押犯人等提供特殊的服务和资料。”我国台湾地区就特别注重图书馆服务的平等性和读者权益,其相关法律明确规定:“公共图书馆之服务对象为其所在地区的儿童、青少年、成年、老年、病残者、监禁者、社会团体及政府机关。”图书馆员深入医院、监狱和残疾人家庭为读者服务,还特别设计了一种倾斜的巡回图书车,即使患病卧床的人也能看到书脊的书名。〔24〕这是非常值得我们立法时借鉴的。

4.2 加强管理创新,提高图书馆的社会认知程度

当前,图书馆事业发展虽然取得了很大的成就,但是,其潜在的价值能力往往被人忽视,在对其投资上顾虑重重、局限很多,以致使图书馆在人才、设备上得不到充分的保证,造成极大的困扰;另一方面,图书馆的服务与

管理也存在一定的问题,图书馆侵犯读者权益的现象仍经常发生。如(1)借口设施制度等要求,不给一部分读者办证,而办证的普遍读者的借阅权限,大都又受到一定的限制;(2)不少图书馆开放时间没有法规可依,开放时间有长有短,闭馆停止服务比较随便;(3)为保证读者能及时归还借阅图书,许多图书馆都规定了图书的借阅期限,过期未还将处以数额不等的罚款,所借图书若丢失则加倍赔偿,图书馆经常因为对读者超期罚款引起纠纷;(4)有的图书馆的馆址设置,不适合居住人群使用,读者利用图书馆不方便;(5)个别图书馆管理书籍不当、服务态度较差、随意泄露读者个人信息资料,等等。这些问题的存在,值得业界认真研究加以解决。除此之外,我们也应当看到,图书馆在现有条件下,其主观能动性并没有充分发挥出来,处于变革时代的中国,图书馆事业还有些墨守成规,其发展速度和态势落在了很多行业的后面。因此,图书馆要更好地生存与发展,就必须对传统的管理理念和方式方法进行取舍。通过改革创新,建立起一套崭新的管理运行机制,以适应社会发展的需要。只有这样,图书馆才能提高社会的认知程度,才能争取社会各界的大力支持。现在,图书馆的社会亮点已经开始显现。如各级图书馆送书下乡,兴办农家书屋;不少图书馆普遍开展了形式多样的讲座、展览和培训等。不久前,深圳图书馆自主研发的创新高科技产品“城市街区24小时自助图书馆系统”,获得国家第三届“文化创新奖”,并列入首批国家文化创新工程。打造“永不关门的书房”。^[125]对此,老百姓拍手称好。不断创新管理,如果在建设有中国特色的社会主义文化中,图书馆强化了社会教育功能,拓展了服务网络,提高了服务功能,就可以成为一个先锋组织。在这个组织里,有图书资料的引导员、计算机技术员、外语翻译员和有关文化艺术专员,并广泛地服务于社会公众。从而,对中国经济和文化的发展产生明显的推动作用,社会效益就会迅猛增长,广大人民群众也会刮目相看。

4.3 做好立法宣传工作 扩大图书馆立法影响

我国图书馆立法进展缓慢,一方面与国家的经济发展、图书馆的地位体制等方面的制约因素有关,另一方面也与图书馆自身宣传力度不够,没有扩大对社会的影响、并得到舆论界的支持有关。当前,社会大众对图书馆立法的重要性还缺乏清醒的认识,这种意识滞后,很大程度上延缓了图书馆立法的进程。图书馆立法的核心问题,就是公民的公共知识权益保障问题,社会大众应当成为图书馆立法推动的基本力量。因此,业界要联合法学界,高举保障公民平等、自由利用图书馆权利的旗帜,广泛宣传图书馆立法的必要性和重要性。宣传图书馆立法的方法很

多,一是可以在我国有影响或发行量大的报纸、刊物上,组织发表有关图书馆立法的文章;二是请专家在电视台、广播电台畅谈图书馆立法的优越性;三是在公共场所举办关于图书馆立法的知识讲座或报告会;四是组织图书馆从业人员对图书馆立法工作开展学习和大讨论,并将综合意见呈送各级党政领导审阅。

其次,还要呼吁各界人大代表政协委员,特别是与图书馆联系密切的科学、教育、文化界人士,关注《图书馆法》的立法工作。人大代表不论其具有何种政治背景,都可以向人代会提出任何方面的立法议案。但如果《图书馆法》的立法议案,由职业与图书馆密切的科学、教育、文化界人士提出,可能对议案的阐释更为准确,说服力更强,从而被提交审议的机会更大,获得通过的机率更多一些。

图书馆法不是国家基本法,议案的表决权在全国人大常委会会议,要表决通过才能成为法律颁布执行,所以更有必要向全国人大常委会委员多做宣传工作,让他们了解图书馆工作的重要性,制定图书馆法的必要性和紧迫性,促使图书馆法早日颁布。

5 结语

目前,我国的图书馆法律体系尚不健全,加强图书馆立法在图书馆界已经形成广泛共识。图书馆法律体系的健全,需要图书馆界、立法机关和社会公众的共同努力。我们看到,在国外,不论是发达国家还是发展中国家,都十分重视图书馆的立法工作。据不完全统计,国外已有60多个国家先后颁布了图书馆法,这也是影响我国图书馆事业发展的重要原因。在强调依法治国的今天,开始《图书馆法》的研究制定,是一项十分重要且意义深远的工作。我国图书馆法制建设,必须考虑如何有机地融合与容纳国际法的主旨精神,特别是那些中国政府已经签署参加的国际条约、协定,从而使中国的新图书馆法,从一开始就具备与国际接轨、对话的实力,从容地走向世界。

参考文献:

- [1] 19时保吉.制定适合中国国情和特色的图书馆法[J].安阳师范学院学报,2008,(3):40-42.
- [2] 徐佳.《公共图书馆法》立法研究[J].科技情报开发与经济,2009,(23):87.
- [3] 林红兵.浅谈图书馆法立法准备[J].情报探索,2007,(11):20.
- [4] 刘小琴.《中华人民共和国图书馆法》制定工作的进展、思路与主要内容[J].大学图书馆学报,2003,(2):2-5.
- [5] 14张小平.图书馆立法的研究重点[J].图书馆建设,2006,(5):14-16.

- [6]李国新.中国图书馆法治研究:新生代的新视角[J].图书馆建设,2008,(7):17.
- [7]任蕾.我国图书馆人均藏书 0.3 册[N].山西日报,2004-04-13.
- [8][9]曹再芳.我国公共图书馆利用率偏低的原因探究[J].新世纪图书馆,2007,(5):54-56.
- [10]宋义.图书馆法刍议[J].大学图书馆学报,2002,(9):3-4.
- [11]马海群.中国图书馆立法:动力和阻力[J].大学图书馆学报,1997,(1):44-46.
- [12]刘丽斌.我国制定《图书馆法》的阻力因素分析[J].图书馆建设,2009,(5):1.
- [13]翟建雄.图书馆法的调整范围和立法架构[J].图书与情报,2006,(1):13.
- [15]李国新.论图书馆的法治环境[J].中国图书馆学报,2000,(3):25-29.
- [16]薛智胜,尹倬.关于图书馆法律属性的探讨[J].图书馆工作与研究,2008,(6):11.
- [17]郑敬蓉.试析图书馆法的私法属性[J].图书与情报,2009,(1):28-32.
- [18][20]惠涓澈,冯永财.近十年我国图书馆立法研究述评[J].新世纪图书馆,2007,(2):97.
- [21]肖卓.中国图书馆法与国际法的兼容性[J].图书情报工作,2003,(11):105.
- [22]席涛.关于图书馆立法的几个基本问题[J].山东图书馆季刊,2003,(2):20.
- [23]李国新.凝聚力量 重点突破 以扎实的研究成果为图书馆立法提供支撑[J].图书与情报,2006,(1):2.
- [24]吴林.台湾公共图书馆管理标准管窥[J].图书馆工作与研究,2001,(2):13-15.
- [25]周玮.从“阅读”到“悦读”——各地公共图书馆创新服务模式综述[N].人民日报,2010-01-11(13).

作者简介: 闫智勇(1954-),男,衢州学院图书馆馆员,研究方向:图书馆法规与管理。

(上接第 47 页) 分馆建设的需要和已经取得的成效,财政将我馆的购书经费从 2005 年的 340 万增加到了 2007 年开始的 500 万。总分馆建设带动了基层政府对图书馆事业的投入,2009 年共从合作建设分馆的基层政府那里获得资源和人员经费 386 万元,这些费用还不包括基层政府对分馆建设场地、设备的投入。第一辆流动图书车获市文明办一次性投入 60 万元和每年 15 万元的运行经费。第二辆流动图书馆车又获一次性投入 60 万元,每年的运行经费还在商议之中。在参加图书馆第四次评估定级期间,我馆获省文化厅资助共享工作设备约 30 万元,该项目经费一般投向经济薄弱地区,我馆是唯一不属于此列的图书馆,而是对我们工作非常满意而给予的奖励。

表 4 2005~2009 苏州图书馆经费投入情况

年份	财政总经费 (万)	购书经费 (万)	分馆合作经费 (万)	可用总经费 (万)
05	1448.37	340		1448.37
06	1682.42	350	7.8	1690.22
07	2072.48	500	50.68	2123.16
08	2108.85	500	199.52	2308.37
09	2393.60	500	386.29	2779.89

由此可见,通过多元化的阅读促进活动,苏州图书馆在强化和彰显自身价值、提高社会影响力方面取得了可观的效果,已经在很大程度上影响了当地政府和社会对图书馆价值的评价,并为自己赢得了更大的支持与发展

空间。

7 结语

全力促进和推动社会阅读,培养全民的阅读意识,号召社会成员走进图书馆,养成终身阅读的习惯,这不仅与提高公民素质、促进社会和谐的政府目标相一致,也是图书馆夯实自身生存与发展的社会基础,优化自身发展环境的必然选择。公共图书馆是社会阅读的主阵地,是人民的终身学校。公共图书馆应当始终以提供阅读服务、满足阅读需求为己任,以倡导阅读、鼓励阅读为本职,以消除信息鸿沟、实现信息公平为目标,促进社会阅读,扩大社会基础。这不仅是公共图书馆的使命,也是公共图书馆的发展战略,这样的理解有理由相信在我国公共图书馆界已获得普遍认同。

参考文献:

- [1]于良芝等.拓展社会的公共信息空间[M].北京:科学出版社,2004.
- [2]邱冠华等.覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案[M].北京:北京图书馆出版社,2008.
- [3]中国苏州网[EB/OL].[2010-03-17].http://221.224.13.103/news/2/2009/3/9/zx-17-29-552823.doc.

作者简介: 许晓霞(1964—),女,苏州图书馆副研究馆员。