

王 冰

图书馆立法刍议

——以《深圳经济特区公共图书馆条例》为例

摘 要 图书馆法的概念、调整对象与图书馆法的作用等是图书馆立法必须考虑的内容。《深圳经济特区公共图书馆条例》是我国图书馆立法领域的一个尝试,它的作用、特点、不足与缺陷可以给图书馆界以有益的启示。参考文献 3。

关键词 公共图书馆 图书馆法 图书馆条例

分类号 G251

ABSTRACT In this paper, the author thinks that the concepts of library law, the objects to be controlled by library law and the roles of library law should be considered in library legislation. *Regulations for Public Libraries in Shenzhen Special Economic Zone* is a pioneer in library legislation in China, and will give us some good experiences. 3 refs.

KEY WORDS Public library. Library law. Library regulation.

CLASS NUMBER G251

1 图书馆法的概念与调整对象

图书馆法在我国有广义和狭义两种解释。狭义的图书馆法是指由国家最高权力机关制订并颁布的,用来调整图书馆工作中产生的各种社会关系的全国性综合性法律。广义的图书馆法是指由国家机关制订并颁布的,用来调整图书馆工作产生的各种社会关系的法律规范的总和。广义的图书馆法除了包括上述狭义图书馆法之外,还有以调整图书馆工作关系为内容的各类规范性文件。这些规范性文件有以下几种表现形式:(1)国务院制定和发布的行政法规;(2)国务院各部委发布的规章;(3)省、自治区、直辖市的人代会和常务委员会制定和发布的地方性法规;(4)民族自治地区的人代会制定和发布的自治条例和单行条例;(5)省、自治区人民政府所在城市和经国务院批准的较大的市的人代会及其常务委员会制定的地方性法规;(6)各省、自治区、直辖市人民政府,各省、自治区人民政府所在城市和国务院规定的较大的市和各计划单列市的人民政府以及各经济特区政府制定的规章。本文所指的图书馆法是广义的。《深圳经济特区公共图书馆条例》属于上述第5类情况。它是在1997年7月,由深圳市人大常委会第16次会议通过,是全国第1部由拥有立法权的地方人大颁布的有关公共图书馆的法律。

图书馆法调整的对象是在图书馆工作中产生的

各种社会关系,即指当事人依据图书馆法而形成的具有权利义务内容的社会关系。在公共图书馆立法中,纳入调整范围的社会关系主要有:(1)纵向管理关系。指公共图书馆与上级机关的关系,其特点为隶属与服从的关系。(2)横向关系。指公共图书馆平等主体之间的关系,其特点是平等与自愿。横向关系包括图书馆之间的关系,图书馆与读者之间的关系,图书馆与其它平等组织之间的关系。(3)公共图书馆内部关系。指图书馆内部的人员管理、财务管理、业务管理与物资管理。即图书馆内部的人、财、物和业务关系的管理。

2 图书馆法的本质与作用

图书馆法是法律体系中一个独立的部门。我国是以公有制为基础的社会主义国家,国家所有的图书馆占绝对主体地位,但还存在着个人办馆的情况,由此而产生的图书馆关系都应纳入图书馆法的调整范围,以法律的形式和国家的权威来体现图书馆事业根本的共同性:反映广大读书群众的意志和根本利益,促进社会主义图书馆事业的顺利发展。

图书馆法的制订与颁布,对于图书馆本身,对于广大读者以及上级主管机关,都将起着规范行为,保证权利实现,督促义务履行的作用,从而促进我国图书馆事业的建设和发展。图书馆法的作用主要表现在以下几个方面:

(1) 保证读者的合法权益,调动读者利用图书馆的积极性。保证读者的合法权益是图书馆立法的基本宗旨。图书馆法应对图书馆开放时间、管理方式、文献借阅范围等服务进行规范,对读者的权利与义务作出明确规定,对侵犯读者权益的行为作出相应的处罚,将读者的权益落实到实处。

(2) 保障图书馆事业的健康发展。图书馆法将图书馆事业建设发展纳入法律调整范围,以法律的强制力保证事业的发展。法律通过对管理体制、资金保证、文献征集、管理者资格限定等方面作出规定,以保障图书馆事业持续、稳定地发展。

(3) 规范行政主管部门依法行政,使图书馆管理走上法治轨道。行政主管部门对图书馆管理应该依法而行,行政机关的管理主要是对事业发展作宏观地规划与调控。对图书馆具体事务的随意干涉或漠不关心,是对图书馆实行人治的表现,都是法律所摒弃的。图书馆法将规范主管机关的管理行为,积极构建管理有当,各司其责,责权分明的上下关系,为图书馆事业的发展提供一个宽松、有序的环境。

3 我国图书馆立法工作的现状与问题

建国以来,国家为保障图书馆事业发展,颁布了一些相关文件和条例。1955年文化部颁发《关于征集图书、杂志样本办法》,1980年中央书记处通过了《图书馆工作汇报提纲》,1980年文化部颁布了《省(自治区、市)图书馆工作条例》。1982年,全国人大常委会公布的《中华人民共和国宪法修改草案》中,第1次在宪法条文中明文规定了国家有计划地发展社会主义的图书馆事业。但迄今为止,尚无一部由国家最高权力机关颁布执行的国家性的图书馆法。

立法工作的薄弱,造成我国长期以来图书馆主管机关以行政手段为主来管理和发展图书馆事业,由此给我国图书馆事业发展带来了两大根深蒂固的弊病:一是图书馆建设与发展条块分割、各自为政。最突出的症结是公共图书馆之间,不同系统图书馆之间在管理和协调上困难重重,项目重复建设,资源浪费惊人。二是图书馆事业发展呈现出随意性和偶然性。长期以来图书馆事业发展不具备持续、稳定发展的环境,呈现“因人而异”的随意性,图书馆事业的发展时起时落。

中国现代化建设提出了以法治国的选择,而依法治馆,是建设有中国特色社会主义图书馆事业的必由之路。广东省是全国依法治国的先进省,深圳

又是依法治国先行市,在这样的大环境中,《深圳经济特区公共图书馆条例》(以下简称《条例》)出台,其目的是力争在图书馆立法、执法工作中先行一步,积累经验,为全国图书馆立法探索出路。因此对《条例》本身以及执行中出现的问题进行研究,从理论与现实角度来看,都有积极的意义。

4 《深圳经济特区公共图书馆条例》立法目标与意义

4.1 《条例》的立法目标与实现途径

《条例》的根本目标是发展深圳经济特区公共图书馆事业,满足人民群众对科学文化知识的需求,促进深圳市社会主义精神文明和物质文明建设。为实现这一目标,《条例》规定了深圳市公共图书馆事业要建立起一个现代化的公共图书馆网络,以整合的力量与服务,实现全市公共图书馆文献资源共享。这里的“网络”有两个具体内容:一是公共图书馆事业网。它以市、区、镇政府投资的公共图书馆为骨干,涵盖村、住宅小区图书馆,医疗、美术等专业图书馆,企业、个人投资兴办的图书馆。二是图书馆计算机网。它是在事业网的基础上,以计算机技术和网络通讯技术为支撑,实现深圳地区图书馆之间的联网,以图书馆间采购协调、集中编目、同城互借为服务模式,最终实现图书馆界的资源共享的目标。

4.2 《条例》颁布的重要意义

首先,《条例》把特区党和政府有关图书馆事业的方针、政策以法律条文的形式确定下来,以法律的权威保证其贯彻执行;二是《条例》把政府主管部门和协管部门处理图书馆事务纳入法治轨道,要求他们必须依法行政,管理合法,保障图书馆的独立地位;三是《条例》将促进公共图书馆事业的协调发展,使图书馆事业与国家经济建设发展相适应,保障图书馆事业的可持续发展。

5 《条例》的立法特点

《深圳经济特区公共图书馆条例》与我国前期颁布的有关图书馆的政策相比,在对图书馆、读者、上级主管机关的权利与义务方面的规定上,在对图书馆事业发展的规划上,更具有细化的规定与操作可能,首次为图书馆事业发展营造了“有法可依,执法必严,违法必究”的法律环境。从《条例》的内容来看,有以下新的突破。

5.1 图书馆行政协作管理与专业管理相结合

图书馆行政协作管理是指市、区两级主管,各级相关部门协管的体制。《条例》规定市、区人民政府文化行政管理部门是市、区公共图书馆事业的主管部门,负责本行政区内公共图书馆的建设、监督和管理。各级财政、规划、人事、建设、教育等有关部门应根据各自的职责,协同主管部门实施本条例。这种管理体制,有利于各部门通力合作,是深圳市公共图书馆事业兴旺发达的体制保证。

专业管理由专家咨询制实现。由市主管部门牵头,成立全市图书馆专家委员会,对全市的公共图书馆发展规划、公共图书馆业务规程、公共图书馆管理等重大问题提供专家意见,保证决策的科学性。

5.2 保障公共图书馆事业的建设与发展

《条例》从图书馆建设的规范入手,由点及面,建设宏观的深圳市公共图书馆信息网络。《条例》规定市、区、镇人民政府有设立公共图书馆的职责,对建馆的布局要求、馆舍面积、阅览座位和藏书量等硬件指标,对图书馆工作人员的资格规定等都要执行有关规定。关于图书馆经费,《条例》规定公共图书馆业务经费由各级人民政府从行政事业经费中列支,经费的增长幅度应和正常性财政收入的增长幅度相适应。公共图书馆的业务经费必须用于图书馆建设和开支,不得挪用。

5.3 体现读者至上的思想和强化特区文献收藏与服务

特区公共图书馆奉行“读者至上”的办馆思想。《条例》从3个方面,为这一思想提供了坚实的保证。一是读者资格取得。法律规定凡是能够遵守公共图书馆有关管理规定的人均可成为公共图书馆的读者,体现了读者范围的广泛性。二是读者在公共图书馆内享有六项权利,履行四项义务。权利与义务的明确,有助于读者保护本身的合法权益。三是对公共图书馆开放时间、服务方式等方面作出了量化和原则性规定,遵循开放式的服务原则。

《条例》将呈缴本制度以法律形式确定下来,规定市各出版单位和各企业、事业单位均须向深圳图书馆缴送两本公开及内部出版物样本书(刊)。呈缴本制度的规定,为深圳图书馆建设深圳特区文献的特藏提供了法律上的保障,将促进特区文献的收集、整理与提供服务工作。

5.4 法律责任

《条例》以“奖励与惩罚”专章规定了图书馆、读者、主管机关与相关部门所应承担的法律责任,促进或阻碍图书馆事业发展的法律责任,明确规定了给予表彰、奖励、限期整改等行政责任;明确规定了赔偿等民事责任;对于侵占公共图书馆的馆舍、设备,将公共图书馆业务经费挪作他用的相关当事人或单位将由有关部门追究其刑事责任。

6 《条例》的不足与缺陷

3年来,在实践《条例》的过程中,也发现了其不足与缺陷,最突出的问题:一是《条例》许多款目规定过于模糊,缺乏易于操作的具体细则配套执行,使法律规定无处落实。因此制订《条例实施细则》势在必行。二是《条例》倡导行政协作管理与专业管理的模式,实际是对当时公共图书馆界条块分割现实的一种妥协。实践证明,这种妥协并不能解决图书馆界各自为政的弊病,资源共建共享的发展模式仍难以实现。国外图书馆事业发达地区和毗邻深圳的香港公共图书馆,实行的都是“中心馆—分馆”模式,这是解决公共图书馆共建共享,以整合力量与服务来完成历史使命的根本之路。《条例》应顺应历史发展潮流,将“中心馆—分馆”的发展模式用法律条文加以规定,在深圳地区率先实现公共图书馆的现代化管理模式。三是《条例》执行力度还需大力加强。在法律运作的机制中,法的严格执行是关键,要真正做到有法必依,违法必究。

用图书馆法营造良好的图书馆事业发展文化环境,是图书馆事业发展的必由之路,也是一段需要走很长时间的路。

参考文献

- 1 深圳经济特区公共图书馆条例. 深圳市文化局印
- 2 李衍翎. 图书馆法的三个主要问题. 中国图书馆学报, 1997(1)
- 3 李国新. 论图书馆法治环境. 中国图书馆学报, 2000(3)

王冰 深圳图书馆馆长办公室副主任. 通讯地址: 深圳市红荔路1011号. 邮编518027.

(来稿时间: 2001-03-12)