

我国出版物呈缴制度亟待完善

孙保珍 李凤英

(国家图书馆, 北京 100081)

[摘 要]对我国呈缴制度的历史进行了回顾,分析了国家图书馆呈缴工作现状和呈缴制度存在的问题,提出了做好出版物样本缴送工作的建议,从实际工作层面与政策层面探讨完善我国出版物样本呈缴制度的方法。

[关键词]出版物 呈缴制度 国家图书馆

[分类号]G253

出版物呈缴制度是世界上大多数国家普遍采用的一种全面征集本国文献信息资源的有效方式,具有法律的保障性和权威性,为大多数出版机构和出版者所接受。呈缴制度是指一个国家或地区为完整地收集和保存全部出版物,用法律或法令形式规定所有出版机构或负有出版责任的单位,凡出版一种出版物,必须向指定的图书馆或出版主管机关免费缴送一定数量的样本。此样本叫呈缴本或缴送本,这种制度即出版物呈缴制度。我国接收出版物样本呈缴的单位主要有国家图书馆、版本图书馆及新闻出版总署相关机构。国家图书馆(以下简称国图)主要承担着国家总书库和国家文献资源总库的重任,是我国最重要最具代表性的接受呈缴机构。笔者仅以国图为例论述我国呈缴制度。

1 呈缴制度的历史回顾及其特点

1.1 我国呈缴制度的由来

清朝末年,清政府为了控制和规范全国的印刷行业,于

1906 年颁布了《大清印刷物专律》,该专律规定,凡印刷各种印刷物体,需缴送两份,接收单位分别为出版人所在地之巡警衙门和京师注册总局。1907 年清政府又制定颁布《大清报律》,规定了报纸的呈缴与惩罚制度。

民国初期,在袁世凯担任大总统期间,先后颁布实施了《报纸条例》、《出版法》,其中对书、刊、报送缴审查的规定与大清的两个律例基本相同。1916 年,北洋政府教育部征得内务部同意,通令全国,凡国内出版的书籍均应报部立案,并规定呈送京师图书馆(即今天的国家图书馆)一份度藏。自此中国有了向图书馆呈缴样本的制度。1927 年,中华民国大学院颁布了《新出图书呈缴条例》。1930 年,中华民国教育部颁布实施《新出图书呈缴规程》,都对出版物的呈缴作出了规定。

新中国成立后,国家对出版物的样本缴送工作非常重视,先后颁布实施了许多关于出版物呈缴的法规条例及通知。1952 年政务院公布了《管理书刊出版业印刷业暂行条例》,同年出版总署根据这一条例制定了《征集图书期刊样本办法》,

情报,2004 (11) :146-148.

[3] 江向东.版权制度下的数字信息公共传播[M].北京:北京图书馆出版社,2005 :191-200.

[4] 曹凌云.数字图书馆中的著作权问题[D].西南政法大学,2005.

[5] 杨晓炜.数字图书馆资源建设中的著作权集体管理[J].河南图书馆学刊,2010 (1) :87-89.

[6] 李彬蓉.网络环境下著作权法定许可适用研究[D].中国政法大学,2008.

[7] 钟颖.著作权法定许可制度研究[D].暨南大学,2009.

[8] 王清.版权与有关权利限制与例外[J].武汉大学学报·社会科学版,2001 (4) :417-422.

[9] 马海群,严雯.数字图书馆信息资源开发利用的社会价值与制约因素分析[J].图书与情报,2009 (1) :50-54.

[10] 林娟娟.数字图书馆与著作权合理使用的发展趋势[J].兰台世界,2007 (1) :58-59.

[11] 马海群.数字图书馆信息资源开发利用需要更高效的著作权法律制度的支撑[J].图书馆建设,2006 (9) :30-32,84.

[12] 刘芳,宋欣,卢国强.从数字版权补偿金制度到法定许可制度的思考[J].情报理论与实践,2011 (5) :45-47.

卢国强 男,1982 年生。硕士,馆员。

(收稿日期:2011-09-16 责编:徐向东。)

完善了我国出版物的呈缴制度。1955 年文化部制订了《中华人民共和国文化部关于征集图书、杂志样本办法》;1979 年国家出版局颁发了《关于修订征集图书、杂志、报纸样本办法的通知》;1991 年国家新闻出版署发布《重申关于征集图书、杂志、报纸样本办法的通知》,同年新闻出版署又发出新出期字[1991]第 1316 号文件《关于调整向北京图书馆缴送杂志样本数量的通知》;1996 年新闻出版署发布《关于缴送音像、电子出版物样品的通知》;1997 年与 2002 年国务院先后两次发布了《出版管理条例》,对全国出版的期刊、报纸、图书、音像、电子出版物的缴送及拒缴的处罚等作出了详细的规定。

1.2 国外呈缴制度的特点

现代意义上的出版物呈缴制度源于 1537 年 12 月 28 日法国瓦罗亚王朝国王法兰西斯一世签发的《蒙彼利埃法》。随着社会的发展与进步,呈缴由最初的文化统治变为文化保护,欧美诸国将图书呈缴制度与著作权保护联系起来。1790 年美国制定缴送法,其主要规定就是针对著作权登记和著作呈缴,并将版权局设置于国会图书馆内,隶属该馆。1793 年法国也制定了相关的法规,欧洲各国依此效仿。美国呈缴制度目的性最为明确,即保护知识产品,并使国会图书馆成为美国国家图书馆和世界文献资源最丰富的图书馆。其呈缴目的与特点是:①著作权保护与登记;②丰富国家图书馆馆藏;③编制国家书目和收集本国出版统计;④国家图书馆与其他图书馆进行文献资源的交换与赠送。其后 3 个特点与国图接受呈缴收藏的特点基本相同,而恰恰缺少的第一个特点尤其值得我们借鉴与效仿,即将呈缴制度与著作权保护和登记结合起来,使出版物呈缴制度受著作权法的保护。

1.3 呈缴制度的分类

研究国内外出版物呈缴制度的历史,可以根据其性质将其分为 3 类:一是法律呈缴,确定呈缴制度的法律权威性,同时检查出版物中是否记载有违法的内容;二是著作权呈缴,是

为取得著作权的保护而负有缴送其作品或出版物的义务;三是文化呈缴,为了保存国家民族文化而将其出版物送到一定的机构,以供保存利用。我国呈缴制度基本属于第 3 种类型,国图是我国最主要的出版物呈缴本接受单位。

2 国图接收出版物样本呈缴的现状

一直以来,国图依据国家新闻出版总署下发的一系列出版物样本呈缴的通知以及国务院颁布实施的《出版管理条例》的要求,全面接收国内出版物(包括图书、期刊、报纸、音像制品与电子出版物)样本的呈缴。作为国家的总书库,国图馆藏资源的重要来源之一是各出版单位缴送的样本,可以说呈缴本是国图馆藏资源建设中不可或缺的一部分,呈缴本收缴的好坏一定程度上决定着“国家总书库建设”工作的成败。随着全国出版行业市场化的发展,国图接收出版物呈缴的工作也面临着困难与挑战。

由表 1 数据可知,与 2008 年相比,2009 年出版物的呈缴率有所上升,但距离呈缴法规的要求还有一段距离。仅以缴送率最高的中文期刊的呈缴为例:2009 年中文期刊缴送不完整的有 3233 种,占应缴送期刊的 35.19%,不缴送的期刊 678 种,占应缴送期刊的 7.38%。如果按呈缴的样本数量来统计,2009 年中文期刊的实际缴送总量约为 20 万册,应缴送的期刊总量约为 30 万册。不难看出应缴送期刊的缺口达 10 万册之多,占应缴送期刊总量的 1/3。

3 执行呈缴制度存在的问题

3.1 缺乏法律保障

世界上多数国家对呈缴制度进行了立法,如美国、英国、日本等都以立法的形式保证其本国出版物的全面完整呈缴。而相比之下,我国则一直依靠国务院颁布的行政法规《出版管理条例》和新闻出版总署下发的一系列规章、通知等来规

表 1 国家图书馆近两年接收出版物呈缴情况

出版物类型	出版年	全国出版(种)	应缴送(种)	实际缴送(种)	缴送率(%)	缴全率(%)
中文期刊	2008	9549	9275	8128	87.63	54.22
	2009	9851	9188	8510	92.62	57.43
中文报纸	2008	1943	1209	544	45.00	40.86
	2009	1937	1212	730	60.23	55.94
中文图书	2008	275668	275668	168819	61.23	
	2009	301719	300892	177564	59.01	
音像制品	2008	23493	23493	9544	40.60	
	2009	25384	25384	10410	41.01	
电子出版物	2008	9668	9668	5497	56.90	
	2009	10708	10708	6110	57.06	

范出版物样本呈缴工作。作为接收呈缴样本的图书馆对不缴送者一般没有处罚权力,对始终拒绝缴送者也显得束手无策。虽然可以向当地行政主管部门反映和申诉,也可以向新闻出版总署汇报呈缴样本的收缴情况,但这样一级一级上报的公文来往,严重影响出版物催缴工作,耽误了样本催缴的最佳时机,时间一长,作为时效性很强的期刊、报纸等连续性出版物就很难收全和补齐。

3.2 缺乏组织保障

接收出版物呈缴样本工作是一项庞大的系统工程,仅以2009年接收的中文期刊呈缴样本为例:2009年全国共出版9851种期刊,一种期刊每年出版12期(为了便于计算,都视为月刊),按照规定每种期刊每出版一期需呈缴3本样刊,接收期刊的总册数为 $9851 \times 12 \times 3 = 354636$ 本(这只是为了便于计算把期刊都作为月刊处理,如果考虑到那些半月刊、旬刊、周刊的情况,则缴送的数量远不止于此)。数量如此庞大的期刊样本——在ALEPH系统中进行登记验收,做到准确无误,不仅需要大量的人工劳动,还需要工作人员极具耐心与责任心。如前所述,目前国家图书馆收藏的中文期刊中,缴送不完整的有3233种,完全不缴送的有678种,二者加起来高达3911种。要把这些未缴全或不缴送期刊的缺刊、缺期情况一一统计清楚就需要大量的、细致的鉴别与核对工作,后续的催补工作更是困难重重。而目前的实际情况是:如此复杂繁重的工作仅有几位期刊采访人员来承担,且也不是专职负责呈缴工作,她们还要承担订购的8000多种期刊的采访工作。在这种繁重的工作量的压力下难免会出现不能及时发现期刊的未缴或缺期情况,从而错过最佳的催补时机,影响着期刊收藏的连续性与完整性。

3.3 缺乏认知度

我们在出版物呈缴样本的实际催缴工作中发现,一些出版社、编辑部并非不想呈缴样本,而是因为不了解出版物呈缴制度,所以没有按规定向国图缴送样本;也有一些出版单位由于人员变动、机构调整等原因,致使其样本缴送工作中断。此外,随着我国出版业的产业化改革,多数出版机构的管理体制发生变化,出版社、杂志社、报社等纷纷转企改制,在市场化的环境下,独立核算、自负盈亏地运营,这导致他们把样本呈缴当成是企业运营的经济负担,从而拒绝呈缴样本。这些现象的出现间接地反映了出版单位对呈缴制度认识不到位,没有真正认识到呈缴制度对保存文化遗产和支持社会公益事业的重要作用和意义。图书馆应借助电视、网络等大众媒体加大对出版物呈缴制度的全方位宣传力度,让出版单位认识到呈缴行为的社会价值,所呈缴的出版物在图书馆收藏并向广大读者提供阅览,从而使我国文献能够获得永久保存

并长期利用,这是利国利民的好事,功在当代,利在千秋。

3.4 缺乏经济补偿机制

现行的《出版管理条例》一大明显缺陷是未规定出版单位和个人的权利,对出版单位的出版义务和责任规定得很详细,却没有相关的补偿措施。权利与义务不对等显然是不公平的,再加上出版成本增加,书价上涨,很多出版社视呈缴制度为经济负担,由此导致的后果是出版单位呈缴积极性不高。

4 做好出版物样本呈缴工作的建议

4.1 尽快出台国家出版物呈缴本法

呈缴法是出版物呈缴的法律依据,用法律的权威性与效力性提高呈缴制度的保障力度,从而更有力地保障国家图书馆典藏全国文献资源的完整性。我国现有的呈缴制度仅限于部门规章,其效力有限。作为呈缴本接受单位的国图与各出版单位之间不存在隶属关系,现行的呈缴制度并没有赋予其相应的处罚权力,只有其主管单位才能实施处罚权,而我国目前所有的部门规章性的政策对出版单位的约束力是有限的,这就使国图在实际执行呈缴制度的过程中有很多难以逾越的缺陷和弊端。随着我国法律的不断完善,客观上也迫切要求呈缴法的出台。当然,呈缴法不一定单独出现,它可以依附于“出版法”,或依附于“著作权法”,或依附于“图书馆法”。只有制定法律,各种行为和做法才会有法可依,制度才能更有保障。

4.2 加强与新闻出版总署及各地新闻出版局的合作

在呈缴法未出台之前,还是要依靠现有的《出版管理条例》和新闻出版总署下发的一系列规章、通知来规范出版物样本呈缴工作,所以切实加强新闻出版总署及各地新闻出版局的合作是做好呈缴工作最有效的手段。从2010年的集中催缴及赴外地催补缴书刊的工作经验来看,得到新闻出版总署的支持及各地新闻出版局的大力合作,对书刊的催缴工作有很大的促进作用。具体可采取的合作方式有:每季度或半年汇总各地不按规定呈缴出版物样本或呈缴不全的出版物清单,上报给新闻出版总署及各地新闻出版局,由它们负责督促各出版单位执行呈缴义务和补缴出版物样本。这样做比国图自己跟各出版社、编辑部联系催缴力度要大,效果会更好。

4.3 强化接收呈缴本机构之间的横向联系和通力合作

现行的呈缴制度规定,所有出版社、杂志社、报社都要向新闻出版总署、版本图书馆、国家图书馆缴送出版物样本,此外还要向当地的新闻出版局及省级公共图书馆呈缴一定数量的样本,这对出版单位来说是不小的经济负担,对一些接收呈缴样本的机构来说,如何保存这些资料也是个难题。据

了解,那些行政机构对于呈缴的样本大部分都没有长期保存的空间和能力,行政审查完毕后基本上都作赠送或剔除处理。如果将行政机构所收到的呈缴样本,在审查完毕后转入能够对样本进行永久保存的单位,这不仅可以减轻出版单位因多头呈缴所形成的经济负担,提高其呈缴积极性,也可以为接收样本呈缴的机构节省人力、物力,减少工作环节,提高工作效率。因此,强化接收呈缴本机构之间的横向联系,建立科学有效的通力合作模式,营造共赢的局面,可以更好地完成出版物的样本呈缴工作。

4.4 探索建立出版物呈缴的经济补偿机制

与国外一些发达国家相比,我国出版物呈缴制度施行困难,除了出版单位忽视相关法规未能自觉履行义务外,更重要的原因在于,多头呈缴造成的呈缴数量过多,导致出版单位负担过重,以及在出版业日渐市场化的大背景下,纸价上涨、成本核算等内外部因素,成为出版单位拒缴、漏缴的主要原因。在出版物呈缴制度比较完善的英国,政府明确规定出版物呈缴既要有利于为图书馆的用户服务和长期保存,又不严重损害出版商、发行商正当的经济利益,要求出版商协会会同图书馆界协商方案,以期达成共识。我国可以学习借鉴这样的成功经验,使出版物收缴方和呈缴方能够在既定的法规框架内,共同商定出版物呈缴的种类、数量、期限、补偿等事宜,形成互利双赢的局面。

另外,多数出版单位通过邮寄的方式呈缴样本,长年累月邮费也是不小的开支,工作人员在催缴过程中经常听到出版单位抱怨邮寄费用太高。鉴于这种实际情况,可以提请相关管理部门就呈缴本的公益性、无偿性给予人性化的考虑,适当减免邮寄费用,以减轻出版单位的经济负担,保证呈缴制度的顺利执行。

4.5 建立健全呈缴信息的反馈平台

国家图书馆拟建立呈缴信息反馈平台,旨在为国图、出版单位、出版管理单位之间搭建一个信息沟通的平台,以达到信息公开、彼此监督,更好地执行呈缴制度的目的。利用此公共平台,国图可以发布各单位缴送情况,出版单位能够及时查询本单位的样本缴送信息,出版管理部门也可以通过此平台了解并监督各出版单位的样本缴送,这样不仅提供了有效的信息反馈的渠道,更重要的是可以提高样本呈缴工作的时效性。

4.6 建立科学合理的呈缴本催补工作机制

做好出版物样本呈缴工作,除了做好上述几项之外,建立科学合理的催补缴工作机制也至关重要的。在实际的催补缴工作中我们发现,能否及时发现出版物的出版信息、缴送信息,能否及时地进行催缴,很大程度上决定着出版物缴送的

情况,因此,接收呈缴本单位的催补缴工作应具备较强的及时性、主动性,要有专门负责呈缴工作的部门与人员。为了进一步做好出版物的呈缴工作,国图于2011年专门成立了国内出版物呈缴组,负责国内出版的各种类型文献的呈缴工作。这就把原先分散于馆内各部门、各科组的不同类型文献的呈缴工作统一起来,既可以相互借鉴经验,优势互补,又可以统一协调,将相同出版单位所出版的不同类型的文献合并催缴,节省了人力与时间。同时,统一的部门负责易于及时发现文献的欠缴、漏缴情况,从而把握文献催缴的最佳时机,做好催补缴工作。此外,统一部门负责,使呈缴工作对外一个口径,对于出版单位来说出版物缴送接收部门及联系对象也更为简单。

综上所述,现行呈缴制度在实施过程中的阻力不可避免,英国、俄罗斯等一些国家也都存在呈缴情况不容乐观的现象。只要我们想方设法解决好影响呈缴制度的各种问题和矛盾,以呈缴工作的实际工作经验为呈缴政策的完善提供依据与支撑,从政策层面及实际工作层面双重推进,我国出版物的呈缴工作必将获得较大进步,呈缴制度必将更加完善。

参考文献:

- [1] 易青生.国家图书馆图书文献收缴问题探讨.情报杂志,2005(增刊):159-160.
- [2] 谭英.我国出版物呈缴本制度的回顾与展望.图书馆理论与实践,2006(3):32-34,53.
- [3] 李佳佳,纪晓萍.我国出版物呈缴本制度的体系构建.图书馆论坛,2007(4):39-41.
- [4] 杜涛.我国出版物呈缴本制度完善初探.河南图书馆学刊,2009(4):105-107.
- [5] 国家图书馆关于2009年接受文献缴送情况的报告.国图函(2010)104号.
- [6] 任大山.中外呈缴本制度及思考.图书馆建设,2007(6):64-66.
- [7] 廖腾芳.我国图书呈缴本制度的变迁及存在的问题.现代情报,2005(11):12-14.
- [8] 王建云.对收缴样本的困惑与思考.当代图书馆,2001(1):13-15.

孙保珍 女,1980年生.硕士,馆员.研究方向:出版物呈缴与文献采编。

李凤英 女,1970年生.本科学历,馆员.研究方向:文献采访与编目。

(收稿日期:2011-08-15 责编:徐向东。)