

图书馆权利实践研究 ——组织化参与政府信息公开^{*}

王本欣

(大连海洋大学图书馆, 辽宁大连 116023)

[摘 要] 《中华人民共和国政府信息公开条例》已于 2008 年 5 月 1 日起施行,但当前,公共图书馆在公民获取政府信息中所起作用有限。在政府信息公开制度框架之下,公共图书馆与公开政府信息的行政机关的法律关系是一种权利义务关系,其相对于行政机关处于权利主体地位。藉此,公共图书馆组织化参与政府信息公开,成为公民利益表达的组织化的一种方式。在我国特定的政治文化语境下,组织化参与政府信息公开,作为图书馆权利实践的一种方式,还受到诸多制约因素。

[关键词] 图书馆权利 法律关系 公共图书馆 公众参与

[中图分类号] G250.1: D922.16 [文献标识码] A

1 引言

《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)已于 2008 年 5 月 1 日起施行。但是,现阶段,公共图书馆作为公民、法人和社会组织获取政府公开信息的法定机构,社会认同度不高,当前公众获取政府信息的途径主要以传统媒体为主。其中,“广播电视为 62%,报刊 54%,政府信息专刊为 24%,政府门户网站 23%,其他途径如新闻发布会、电话、专设工具等则大多在 10% 左右”^[1]。以政府信息(不仅指主动公开政府信息)约占全社会信息资源总量的 80%^[1]的比例,可以看出:公共图书馆在承担传递政府信息方面社会功能缺失,地位尴尬。公共图书馆作为满足人的信息与思想需求而安排与设计的社会制度的要素,维护知识自由是公共图书馆的基本目的。“图书馆,特别是公共图书馆,作为信息和文化中心,在维护公众信息权利方面有着重要的责任”^[3]。

2 政府信息公开制度下公共图书馆与行政机关的法律关系

《条例》第 16 条规定“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所,并配备相应的设施、设备,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利”。“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息”。

李国新教授认为“该条确立了公共图书馆在政府信息公开体系当中的法律地位”^[4]。需要指出的:李国新教授没有明确公共图书馆怎样的法律地位,也就是公共图书馆在政府信息公开制度中权利和义务的相应程度。

2.1 作为权利主体的公共图书馆

纵观世界信息“公开”立法案例来看,采用得最多的是信息“自由”法或者信息“获取”法,其反映了法律文化传统上的不同,“自由”所着重反映的是信息申请者的主观权利,“获取”强调的获取信息的客观结果,而我国采用“公开”强调的是政府机关的主动义务。作为一个传统的成文法大陆法系国家,在我国宪法没有明确信息权利情况下,行政法规不宜创设新的权利。但是,“有关权利的立法不可能穷尽一切潜在的权利。还存在着法律的默示权利,它可以通过权利推定明示出来并取得法律效力”^{[5] (179)}。这种默示的权利推定主要有“由义务推定权利和根据宪法和法律的基本原则、精神与立法宗旨推定权利。”^{[5] (182)}

《条例》16 条第 3 款“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息”,是关于主动公开的政府信息的规定。笔者认为:就基于“主动公开的政府信息”,为公共图书馆提供主动公开的政府信息是行政机关的法定义务与职责。义务作为法律设定的行为模式与权利具有最大相关性,即义务规则是针对某一权利并为保证这种权利

^{*} 本文系 2011 年辽宁省社科规划基金项目(111btq003)研究成果。

实现而设定。“首先,从立法价值指向上看,‘应当’一词所指引的内容往往是反映法律制定者的某种价值期许,而对于负有义务人的主观状态则在所不问。其次,依我国司法实践,‘应当’通常指法律对特定情境中某行为人与某种行为之间存在一种理所当然的关系所作的指示,并且,表示的是义务主体确定的、并且往往是积极义务的指示,并不以行为人的主观认同为要件。”^[6]最后,依我国法律理论,按照法律规范本身的性质和调整方式不同,可以将法律规范分为授权性规范、义务性规范。用“应当”表示的规范,其所设定的条件与后果之间的逻辑关联的法律规范属于义务性法律规范,义务性法律规范属于强制性规范,也就是,“应当”在给其义务指令对象设定某种义务的同时,也意味着给该义务对象的相对方设定了一种权利。因此,《条例》16 条第 3 款,实际上确认了行政机关与公共图书馆法律上的权利义务关系,相对于行政机关其处于权利主体地位。

根据我国多年来的立法经验,类似于政府信息公开这样的制度,先实践、后立法,先制定行政法规或者地方性法规、后转化为法律,有利于法律内容的完善与充实,其目的是为了经验的积累和法律的最终实施。

2.2 公共图书馆与行政机关的权利义务关系

在政府信息公开制度框架下,公共图书馆与行政机关法律上的权利义务关系属于行政法上的法律关系范畴。在行政法上的法律关系通常指行政法对由国家行政活动而产生的各种社会关系予以调整后形成的行政主体与其他各方之间的法定权利义务关系。法律关系主体的权利和义务一定条件下具有同一性,但在不同的法律关系中,往往会有不同的表现形式。

①从权利的性质看公共图书馆与行政机关的权利义务关系,“权利是社会利益的调整机制,权利不但是法律对利益的确认机制,同时也构成法律对利益调整的有效机制。”^[7]公共图书馆享有权利源于客观的社会性资源占有的差异性,其目的是提供公益文化服务,其权利的效力是对社会资源进行再分配,实质上是利益的再调整,这种调整只能是以权利的方式实现。这需要在法律上确认公共图书馆一系列价值,例如:知识自由、社会正义等,而这些价值恰恰通过图书馆权利得以表现,并逐渐形成以公共图书馆权利为表征的社会信息保障制度。

②从法律功能上的互补关系看公共图书馆与行政机关的权利义务关系,首先,法律权利的享有有助

于法律义务的积极履行,在许多情况下,不主张权利,义务人就不去履行义务,主张权利可能是直接向应履行法定义务的一方主张,也可能是通过一个拥有法定权力的国家机构,借助国家权力向应履行法定义务的一方主张。当然,公共图书馆采用第二种方式行使权利,即行政复议和诉讼程序等法律救济手段获取政府信息需谨慎。其次,法律功能上的互补关系具有行政监督效力。虽然这种监督不能直接改变行政机关的实体权利与义务,但它可以对行政机关设定某些程序性义务和对其权利进行一定的限制。而且,从各国的实践经验来看,自律和他律都是需要的,没有他律的制度,自律也很难发挥作用。

3 公共图书馆公众组织化参与政府信息公开

图书馆服务是构成广泛信息接口的一个基本要素。“图书馆对于公众的‘誓约’能否兑现,不仅有待于中国图书馆事业的发展,也有待于我们‘图书馆权利’观念的更新”。^[8]《条例》对中国图书馆界来说首先是法律方面的挑战,进而带来“观念上的挑战”。“为什么我们图书馆界忽视现有的法律框架对图书馆的法律地位和法定责任的认定?图书馆并不是在法律的真空中存在,其将被赋予越来越多的法定责任。”^[9]笔者认为:公共图书馆组织化参与政府信息公开,一方面是基于可行性的策略方面的一个考虑,另外一方面,这些最微观、最直接的政府信息或许是图书馆界需要关注的领域,或许能够改变图书馆权利的制度路径依赖。

3.1 公共图书馆组织化参与的主体资格

公众一词系由英文 public 翻译而来,是一个集合概念,一般将其界定为因面临特定问题与相关主体相互作用及联系的个人或组织。公众参与是“指公共权力在作出立法,决定公共事务,或者进行公共治理时由公共权力机构通过开放的途径,从公众和利益相关的个人或者组织获取信息、听取意见,并通过反馈互动来影响决策和治理的过程”。^[10]对于公众在行政过程中的主体地位,我国法律和政策法规的态度极其清晰,政府的总体态度、学者的观点也不存在根本性差异。问题在于,我国当前公众参与主体性地位因为诸多因素的干扰,很难得到真实体现。

组织化参与作为公众参与的一种形式,是西方政治过程中一个较为普遍的事实,当然,不宜简单的将其移植我国,但也提供了颇有价值的视角。考虑到已经发生变迁的中国当代文化意识,在中国语境中,公共图书馆组织化参与政府信息公开作为社会

基础性建构,进而推动组织化参与的社会化和制度化,是一项可能的、而且有益的工作。“在政府信息公开资源管理中,参与的公众不仅仅是个体的民众,还包括由个人组成的民间组织、营利性组织、专业服务性组织等非政府组织。民间组织和盈利性组织可以与政府相关部门协同作业,为公众提供多样化、专业化的政府信息服务”。^[11]公共图书馆组织化参与政府信息公开制度,获取政府信息,也符合政府信息的组织效应最终也是服务于社会效应的性质。从公众参与的行为对象来说,公共图书馆组织化参与政府信息公开,也是参与公共治理的过程。

“图书馆权利不仅是图书馆自身的权利,而是图书馆的制度正义,即图书馆支持、维护和保障图书馆利用者权利的责任和义务”。^[12]依图书馆权利理论,“图书馆是一种社会组织主体(法人主体),作为社会组织,必然要承担特定的社会责任和义务,而责任、义务与权利应该是对等的,即履行一定的责任和义务,必须具有一定的权利。图书馆首先是一种责任、义务主体,所以它同时也必须是权利主体”。^[13]公共图书馆组织化参与政府信息公开能体现出个人利益表达的组织化与专门化,成为个人实现信息公开的媒介,从而促进社会利益格局的均衡。公共图书馆组织化参与政府信息公开也符合社会发展的内在规律。“现代化意味着所有组织——新的和旧的、传统的和现代的——它们与其他组织发生关系时都意识到自身是作为组织存在的,意识到各自的利益和要求”。^[14]

3.2 组织化参与政府信息公开的案例

公众组织化参与政府信息公开制度在国内外早有先例,国外,美国“奈特开放政府调查报告”就是其中之一,其是“解密国家安全资料库”——公益性非政府组织定期发布。该组织位于美国乔治·华盛顿大学校园内,但并非隶属于该校,而是由奈特基金会等非政府组织资助的独立研究机构。该“解密国家安全资料库”主要通过以下途径获得所需信息:“①通过《信息自由法》赋予的权利申请公开相关文件;②通过“强制性解密审查”程序要求公开或获得有关解密文件”。^[15]解密资料库将以上通过合法渠道获得的政府文件收藏于自己馆内,随时提供给需要的个人和组织。同时,解密资料库撰写“奈特开放政府调查报告”,建立“社会评议制度”,展示公众参与政府信息公开法的独特价值。确保公民获得需要的政府信息是解密资料库和奈特基金会共同的宗旨。在国内,成立于2004年的北京大学公众参与研

究与支持中心,是一个独立的非盈利性学术研究机构,隶属于北京大学法学院。中心与福特基金会、亚洲基金会联合进行一些项目的研究,例如:OGIPS、C-GAP项目。其宗旨是提倡公众参与理念、推动公众参与实践、促进‘富有意义的’公众参与制度建设。中心与耶鲁大学法学院联合每年出版《中国行政透明度观察报告》,发布中国信息公开的透明度。当然,北京大学公众参与研究与支持中心与“解密国家安全资料库”是存在区别的,其并不直接申请公开政府信息。

公众组织化参与政府信息公开可以成为我国公共图书馆参与政府信息公开制度的一种方式。《条例》29条规定“各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议”。这为公共图书馆公众组织化参与政府信息公开制度提供了法律保障。首先,公共图书馆启动政府信息公开申请程序,可以名正言顺地要求行政机关对申请所需数据、信息承担法定公开义务,而且利于获得来自行政机关的第一手信息,避免政府信息在传播过程中失真和失信等情况发生;其次,公共图书馆申请信息公开,将以合法渠道获得的政府信息收藏于图书馆内,建构某一方面政府信息专题资料库,提供给需要的个人和组织;而且,公共图书馆通过申请信息公开,可以对政府信息公开实施状况进行专业化、系统化的评估,效仿“奈特开放政府调查报告”以专题调查报告形式,对信息公开制度现状认知和评判,逐步形成公共图书馆对政府信息公开的评价机制。

4 图书馆权利实践的制约因素

由于政府信息的特殊属性,政府机关往往急于公开应主动公开的信息。首先,出于公平的理念和现实的需要,利益的流动往往是双向的。而政府信息的一个特殊属性就是利益流动的单向性,在此过程中,公民因政府的主动公开获取某些信息,公民可能会获得某些利益,换言之,这种信息本身就是一种利益,而政府却在公开程序中仅是应法律和公民的要求提供某种信息,利益对于政府来讲是单向流出的;其次,传统的规制政府行为的制度中,权力往往就是政府履行的利益,履行利益是政府履行义务的一个重要动因,而政府信息公开制度缺少这个动因,使得政府在信息公开制度中缺乏履行的利益而不愿意履行法定义务。

在我国,政府影响领域的广泛性和时间的持久

性,使其成为公共信息的最大拥有者和控制者。信息公开制度本质上是对公共信息产权结构的重新调整,信息公开将政府置身于公众的监督之下,其目的是制约行政不作为或乱作为。但需要指出的:现阶段,权利救济方式无论是申请行政复议,还是行政诉讼,公共图书馆都受到一定的制约。第一:由于不同法律理念或者法律意识的影响,我国法院只针对具体行政行为进行审查,并仅对行政行为的合法性进行审查,范围很窄。第二《条例》第 33 条“公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”该条款明显不利于公共图书馆权利行使。依学界通说,行政行为根据其适用范围可分为具体行政行为与抽象行政行为,“抽象行政行为是指由行政主体作出的具有普遍约束力的行政行为,一般表现为制定各种行政规则的行为。具体行政行为是指行政主体对特定事件或特定人所作的特定处理。”^[16]政府信息公开这种新型行政行为,既具有具体行政行为的特点,同时也具备抽象行政行为的一些特点。2000 年施行的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》便已放弃了界定具体行政行为的概念,转而使用“行政行为”的概念。如今,《条例》重拾旧律,有开历史倒车之嫌。虽然图书馆权利救济还受到相当制约,但是,“图书馆以公益性服务为基本原则,以实现和保障公民基本阅读权利为天职,以读者需求为一切工作的出发点”,^[17]其应“承担实现和保障公民文化权利、缩小社会信息鸿沟的使命。”^[17]

5 结束语

当前,图书馆权利理论研究,无论是程焕文“民众权利论”,还是范并思“公民与图书馆权利论”,都是一种共同的研究范式,属于“制度范式”。这种传统的研究范式,主要以图书馆权利所涉及的正式法律、规范和制度在图书馆事业中的功能为研究对象,其研究重点关注图书馆权利的应然状态,研究方法主要依赖规范分析,侧重从法律规则、道德规范、正式制度等方面着手,建构图书馆权利的规范体系与制度体系。这种研究范式对于图书馆权利的思考具有较强的抽象性、哲理性和普适性,但对于具体的、语境化的图书馆权利则少有诠释。正如蒋永福所言“我国图书馆界对图书馆权利的研究主要基于理论维度和实践维度两方面,对这两个维度的研究,我国图书馆界仍然处于欠缺状态,尤其是实践维度的

研究,更是处于几乎空白的状态”。公共图书馆组织化参与政府信息公开,从一个新角度研究图书馆权利实践,侧重图书馆权利的中国实践,通过实践的角度来透视图书馆权利在当代中国语境下的运作,以实践的逻辑来分析公共图书馆组织化参与政府信息公开过程中的各种因素。

在我国特定的政治文化语境下,在国家主义盛行和市民社会缺失的背景下,法治只依靠制度的建设是远远不够的,它还需要一种与之相适应的文化支撑。社会法律文化语境决定着人们是否认同法律,决定着法律能否发挥其预期作用,因而决定着法律的生命。“图书馆界应当重视这部法规,它对公共图书馆界,乃至整个图书馆界而言,不是救命稻草,而是新的彼岸。”^[9]或许,卡夫卡在《我的目的地》中的一段话能够给我们以启迪:

问他往何处去?言者回答说“我不知道……我只是由此出发。由此出发,我才能抵达我的目的地。”“这么说你是知道你的目的地在何方?”“……是的,”言者回答说,“我难道没有告诉你吗?由此出发,就是我的目的地。”

参 考 文 献

- (1) 段尧清等.我国政府信息公开公众响应情况调查报告[J].图书情报工作,2008(4):66-69
- (2) 赵红.图书馆在政府信息公开传播中的作用[J].法律文献信息与研究,2004(1):54-58
- (3) Vijayakumar M, Vijayakumar J K. Right to information and freedom of expression// Babu B R, Gopalakrishnan S. Information, Communication, Library and Community Development. New Delhi: B R Publishing, 2004
- (4) 李国新.公共图书馆在政府信息公开体系中的地位和作用[J].情报资料工作,2008(4):9-12
- (5) 郭道辉.论权利推定[J].中国社会科学,1991(4)
- (6) 王本欣,卢笑明,唐琳.信息公开制度视角下的图书馆权利[J].情报资料工作,2011(3):50-53
- (7) 张文显.法学基本范畴研究(修订版)[M].北京:中国政法大学出版社,2001:75
- (8) 刘兹恒,陈洁.关于图书馆权利的一点认识[J].图书馆杂志,2005(8):3-6
- (9) 《政府信息公开条例》带来的挑战.思考的乐趣——雨禅的博客 <http://rainzen.bokee.com/6604541.html>. [2008.03.25]
- (10) 蔡定剑.中国公众参与的问题与前景[J].民主与科学,2010(5):26-29
- (11) 王知津,陈婧.公众参与视角下的政府信息资源管理[J].信息资源管理学报,2011(2):24-31
- (12) 程焕文.图书馆权利的界定[J].中国图书馆学报,2010(2):38-45
- (13) 蒋永福.“图书馆权利”研究反思[J].图书馆建设,2008(4):59-65

(下转第 28 页)

效评估的理念引入到公共图书馆评估工作中,构建绩效评估指标体系,建立绩效评估机制,变数量规模型工作评估为质量效益型绩效评估。

3.2 借鉴标准,构建绩效指标体系

ISO11620:2008 是图书馆绩效评估的国际标准,适用于所有国家的所有类型图书馆,是指导各类型图书馆绩效评估的规范性文件。笔者认为,我国开展公共图书馆绩效评估,应以 ISO11620:2008 为参照,结合我国实际,构建公共图书馆绩效评估指标体系。公共图书馆绩效评估指标体系应体现以下几项原则:(1)质量效益原则,即绩效指标应充分体现图书馆的服务质量、效益和资源利用的效率。(2)读者为本原则,即绩效指标应从读者角度来测评图书馆资源和服务的效果。(3)成本效率原则,即绩效指标应尽量体现图书馆服务的成本和效率。(4)实用性和可操作性原则,即绩效指标应符合我国公共图书馆的实际并具有良好的可操作性。(5)发展原则,即绩效指标应体现图书馆的发展潜力并具有可持续发展的特点。

3.3 探索完善,建立绩效评估机制

3.3.1 建立公共图书馆绩效评估机构

开展公共图书馆绩效评估,应加强评估的组织和实施,建议在文化部设立“公共图书馆绩效评估领导小组”,负责规划、组织、指导全国公共图书馆绩效评估。领导小组委托中国图书馆学会成立“全国公共图书馆绩效评估办公室”,负责研究、制订、修订《公共图书馆绩效评估指标体系》和各级公共图书馆绩效评估标准,负责各省级公共图书馆绩效评估的组织实施和指导。各省、市、自治区图书馆学会负责组织开展对本省地、县级公共图书馆的绩效评估。

3.3.2 推进、形成评估主体多元化机制

国际图书馆绩效评估的主体形成了自我评估、外部评估和第三方独立评估的多元化格局,已经形成了一整套完善的机制^[3],而我国公共图书馆评估的主体基本上还是文化行政主管部门组织的外部评估,自我评估只在少数图书馆实践,尤其缺乏第三方独立评估。ISO11620:2008 明确指出,“应用图书馆

绩效指标的一个主要目的是自我诊断。它包括同一图书馆不同年份的绩效比较^[2]”,可见 ISO11620 在很大程度上本身就是为图书馆自我评估而设计的。因此,我国公共图书馆应在绩效评估理念指导下开展图书馆绩效的自我评估,同时实施和规范图书馆绩效的外部评估,待条件成熟再引入独立第三方(审计部门或质量认证机构)绩效评估,逐步形成评估主体的多元化格局。

3.3.3 实现绩效评估的制度化、长期化

国际图书馆界的绩效评估已形成制度化、常态化,而我国公共图书馆评估还只是行政主管部门主持的四年一次的短期评估。评估期间各馆重视投入、资源、经费、服务等应对评估,评估过后各项突击指标大都回到原来状态,达不到评估的应有效果。因此,实行定期和不定期相结合的方法、全面评估和专项评估相结合的方式对公共图书馆开展绩效评估,有利于实现公共图书馆绩效评估的制度化 and 长期化,以建立公共图书馆绩效评估的长效机制,促进公共图书馆事业的持续健康发展。

参 考 文 献

- (1) 余胜. 关于图书馆绩效评估的研究与实践[J]. 中国图书馆学报 2006(4): 101-104
- (2) ISO. ISO 11620:2008. Information and documentation—Library performance indicators[S]. 2 ed., 2008
- (3) 张红霞. 国际图书馆服务质量评价: 绩效评估与成效评估两大体系的形成与发展[J]. 中国图书馆学报 2009(1): 78-85
- (4) 颜爱民等. 平衡计分卡思想和 DHP 方法在公共图书馆绩效评估中的应用[J]. 图书馆 2005(3): 77-80
- (5) 《中国大百科全书》总编委会. 中国大百科全书(第 11 卷)[M]. 2 版. 北京: 中国大百科全书出版社 2009: 116
- (6) 李国新. 图书馆怎样证明自身对社会的贡献[M]. //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: 1
- (7) 潘寅生. 图书馆绩效评估简论[J]. 图书馆论坛 2006(6): 31-36
- (8) 文化部社会文化图书馆司. 省级图书馆评估标准. 2009
(作者简介) 余胜,男,深圳图书馆副研究馆员,1964 年生,本科,1986 年毕业于武汉大学图书馆学系,发表论文 10 余篇,参编著作 5 部。
- (17) 中国图书馆学会. 图书馆服务宣言[OL]. <http://wenku.baidu.com/view/0b1bde896529647d27285216.html>
(作者简介) 王本欣,男,1969 年生,副研究馆员,1993 年毕业于东北师范大学图书情报系,2004 年毕业于辽宁师范大学政法学院,法学硕士,主持辽宁省社会科学规划基金等省、市级科研项目 7 项,发表论文 20 余篇。
- (上接第 22 页)
- (14) [美国]塞缪尔·亨廷顿,王冠华等译. 变化中的政治秩序[M]. 上海世纪出版集团 2008: 29
- (15) 赵正群,董妍. 公众对政府信息公开实施状况的评价与监督——美国“奈特开放政府系列调查报告”论析. 南京大学学报: 哲学、人文科学、社会科学 2009(6): 21-33
- (16) 胡建森. 行政法学[M]. 法律出版社 2003: 196