

从法律价值的实现谈我国的公共图书馆立法★

朱 娜

(西安建筑科技大学图书馆 陕西 西安 710055)

摘要:公共图书馆立法过程中应注意法律价值的实现。以“法律制定应促成法律价值的实现”为出发点,从公平、公正、效益三个视角对我国公共图书馆立法提出一些建议:公共图书馆立法应考虑代内公平和代际公平,体现“谁受益谁补偿”的合理价值,以实现公共图书馆效益最大化为法律制定的目标。

关键词:公共图书馆立法;公共图书馆法;法律价值

中图分类号:D922.16

文献标识码:A

1 引言

目前我国的图书馆法制建设明显滞后于发达国家甚至一些发展中国家。从2001年年初提出启动我国《图书馆法》立法进程,到2008年11月决定正式启动《公共图书馆法》立法工作,近10年间,我国图书馆立法工作几经曲折。在北京举行的中国图书馆学会2009年新年峰会上,“如何才能积极推进《公共图书馆法》立法工作”是大会唯一的议题。近几年来,我国图书馆事业得到了前所未有的发展,迎来了历史上最好的发展时期,但同时也暴露出了一些问题,为此,专家呼吁:我国的图书馆法出台已经十分紧迫。

价值是指客体满足主体需要的积极意义,即客体的有用性。法律价值指法律在其与人的关系中体现出来的积极意义或有用性。法律的功能,不仅在于为人们提供一套行为规范,更在于为人们创设和维护一种环境,以促使人民实现对公平、正义、自由、秩序等法律价值的诉求。立法的过程,既是一个设定规范的过程,也是价值博弈、权衡与选择的过程。因此,法律既是一种行为规则,也是一种价值导向。一般而言,任何一项立法的出台,都不同

程度受到立法者价值理念的影响。不同的立法价值理念,不仅影响到对特定立法之必要性的认识,而且,对特定立法的宗旨及其终极关怀都将产生举足轻重的影响。公共图书馆立法过程中也应注意法律价值,尤其是公平、公正、效益的实现。这里,笔者欲从“法律制定应促成法律价值的实现”的角度对公共图书馆立法提出一些建议。

2 公平视角

公平是人类追求的最为普遍的价值目标,也是社会主义法治的价值追求,社会公平的实现更是和谐社会的核心价值。公共图书馆对于整个社会来说,是读者获取知识和信息的重要渠道;而对每一位读者来说,图书馆是保障实现信息公平的重要机构,平等的服务是公共图书馆与生俱来的特性。1876年,芝加哥图书馆馆长普勒曾在《公共图书馆的起源与管理》一文中对现代公共图书馆作了如下诠释:公共图书馆是依据国家法律建立的、是受地方税收与自愿捐赠支持的、是被当作公共信念管理的,每一位维护这个城市的市民都有平等地享有它的参考与流通服务的权利^[1]。由此看来,“公平”价

★基金项目:本文系陕西省图书馆学会2011年度研究课题“网络环境下大学图书馆采购策略的优化测评”(111048)研究成果之一。

值应作为《公共图书馆法》制定者首要考虑的价值追求和立法指导思想。它包括代内公平和代际公平。

2.1 代内公平

代内公平指人类不分种族、年龄、职业、地域,都有平等享受图书馆提供的各项服务的权利^[2]。联合国教科文组织出版的《公共图书馆宣言》(1994年修订)明确指出:平等、自由地利用图书馆,享受图书馆服务是现代社会中每一个公民的一项基本“权利”。《公共图书馆法》不是公共图书馆行业保护法,公共图书馆立法是为了保证公众利用图书馆的权利,确保公众通过图书馆获得知识和信息的权利,促进普遍均等。这里的公平包括信息获取公平、信息资源配置公平、管理公平等。但我国目前的公共图书馆体系,存在着严重的不均衡性:全国333个地级行政区划中,还有41个地市没有图书馆;东部沿海发达地区图书馆体系建设完备,社区图书馆已初具规模,但西部地区部分图书馆多年购书经费为零。公共图书馆立法应注意缩短发达地区与欠发达地区图书馆资源配置差距,参照国际通行标准确定不同社会发展状况和人口数量下各级公共图书馆的数量、布局 and 规模,对公共图书馆和社区图书馆系统(包括乡村图书馆)的服务网络建设做出基本规定。

2.2 代际公平

代际公平是可持续发展原则的一个重要内容,指当代人和后代人在利用各种资源、满足自身利益、谋求生存与发展上权利机会均等。后代人对于前代人留下的文化遗产,有权利获取和受益;前代人作为后代人的受托人,有责任为后代保存文化资源的多样性,保障文化的延续性。图书馆作为传播文化的主要阵地,应确保文化脉络的延续。各国图书馆在保障文化延续性方面普遍采取的制度是呈缴本制度。在澳大利亚,商业性出版社、个人、俱乐部、教会、协会等各种组织机构从事出版活动后产生的合法著作,都要向国家图书馆和相应州立图书馆缴送。我国于1997年发布实施并于2001年修订的行政法规——《出版管理条例》对呈缴本制度早有明确规定,多数省市的地方图书馆法规或规章亦对呈缴本制度有明确规定,要求省内各出版单位,应当在出版物出版30日内,向省图书馆及出版单位所在地的市、州公共图书馆缴送两册(套)样本。少

数省份还制定了相应的处罚规定。但由于没有法律约束,出版物缴送制度没有得到有效执行。到2008年,国家图书馆中文图书缴送率只有61.5%,而报纸和电子出版物缴送率仅为45%和56.86%。《公共图书馆法》应明确将呈缴本制度作为一项出版者(包括出版社、报社、杂志社等)应尽之义务予以详细规定,明确呈缴数量、期限、具体操作方式、处罚措施等,确保前代人与后代人公平享受文化信息资源。

3 公正视角

从公共图书馆法律体系来说,制度设计和实施的每一个环节都应该体现公正价值,即“谁受益谁补偿”,这是公共图书馆受益主体所应承担的责任。

3.1 经费投入

图书馆事业是一项公益性事业,追求公共利益是发展公共图书馆事业的基本目标。图书馆公益性是图书馆社会性的派生与具体体现,反映出社会进步与公共图书馆事业的发展程度与水平。公共图书馆事业的发展壮大有利于国民素质的普遍提高和国家经济的持续健康发展。国家作为全国人民共同的托管主体和公共图书馆最大的受益主体,理应承担公共图书馆发展所需大部分经费保障,那么,其他“小部分经费”应该由谁来承担呢?在最新的文化部关于包括公共图书馆在内的三馆免费开放的文件中指出,各级财政部门要进一步明确美术馆、公共图书馆、文化馆(站)公益性文化单位性质,按照“增加投入、转换机制、增强活力、改善服务”的原则,建立免费开放经费保障机制,保证免费开放后正常运转并提供基本公共文化服务。中央财政安排专项资金,重点对中西部地区美术馆、公共图书馆、文化馆(站)开展基本公共文化服务项目所需经费予以补助,对东部地区予以适当奖励。要逐步提高经费保障水平,不断健全美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费提供的基本公共文化服务项目,提升服务质量。探索建立公共文化多元化投入机制,鼓励社会力量对美术馆、公共图书馆、文化馆(站)进行捐赠和投入,拓宽经费来源渠道^[3]。对此,在制定《公共图书馆法》时,可参考国外基金制度等先进的运作经验,将公共图书馆经费列入国家及各级政府的财政预算,设立图书馆事业发展专项资金,明

确专项资金以国家拨款为主。这样能在一定程度上体现“谁受益谁补偿”的合理性诉求。

3.2 知识产权保护

知识产权作为著者的智力成果,理应受到法律的合理保护。在我国的著作权法中,对图书馆的知识产权保护问题仅作了原则性规定,其中提到:图书馆为保存版本的需要而复制其所收藏的作品属“合理使用”^[4]。图书馆在保存珍贵文献复本等方面也享有一定的法定许可权限,但在实际工作中,图书馆的许多业务活动都存在很多侵权问题。如:为规避外文书刊高昂的购买费用,对其私自影印造成的侵权问题;为提供给读者更有价值的信息而对网络资源整合所造成的侵权问题;数字图书馆中馆际互借造成的侵权问题;课题查新中为读者所提供资料的版权问题等。这一系列问题都急需《公共图书馆法》对图书馆工作中的版权问题做出规范,只有这样,才能既可以合理引用文献,又能维护著作者权益,体现“收益补偿”的法律公正性。

4 效益视角

制定完备的法律需要产出效益的支撑,即法律的实施能推动社会的进步与发展,否则就不能称之为良法。评判《公共图书馆法》是否为良法,其标准亦少不了对该法实施所带来“效益”价值的考量。这里所说的“效益”价值,不仅包括经济效益,更包括社会效益。提高图书馆经济效益,是发展图书馆事业的必要条件,也是社会对图书馆投入的基本要求。只有实现最大化的经济效益,才能凸显图书馆的社会效益。图书馆的经济效益大多是潜在的、滞后的、模糊的,其主要反映在对科学进步所起的作用。图书馆的社会效益是指图书馆运行所产生的有益于社会进步的效果,表现在信息的完整性、及时性、科学教育性和用户满意度上。《公共图书馆法》的制定,应以实现“效益最大化”作为法律实现的目标之一^[5]。为此,图书馆经济学这一学科已应运而生,图书馆经济学是在社会主义市场经济的基础上,研究图书馆信息的经济价值、信息资源开发和利用中的经济效益的学科。目前我国地方图书馆立法中对图书馆的效益价值实现缺乏足够保障,个别地方图书馆立法对提高藏书利用率仅作了原则性规定,但由于缺乏具体实施标准和细则,多数

成为一纸空文。基于以上经验教训,我国《公共图书馆法》制定时应注意:

4.1 突出馆藏特色

不同的公共图书馆应有不同的价值功能定位,注重特色馆藏的延续性和完整性。建立具有地方特色的信息资源体系。根据不同类型公共图书馆确定主要读者群,针对不同读者群的信息需求有重点地进行馆藏建设,对馆藏涉猎较少的文献,可以采用信息资源共享等方式予以补充。否则,片面求全的思维方式难以达到效益的最大化。在信息资源共享的法律保障方面,应通过公共图书馆立法规划全国的公共图书馆建设,统一分类法,建立统一的信息平台,以达到资源共享的目的。

4.2 建立高素质的图书馆专业团队

公共图书馆要实现良性可持续发展,离不开高素质的图书馆专业团队。否则,公共图书馆的社会效益和经济效益就难以保证。因此,在公共图书馆立法中,对公共图书馆人员从业资格和技能水平应有明确规定,使图书馆人力资源管理逐步纳入法制轨道。目前世界上已有 100 多个国家和地区通过立法确立图书馆职业资格认证制度。资格认证制度能从源头上净化和强化图书馆专业队伍,确保图书馆员的专业素质和服务质量,促进公共图书馆社会效益和经济效益的实现。确立我国公共图书馆职业资格认证制度要考虑各地区图书馆的差异性、各类型图书馆的差异性和同一类型图书馆的层次性。

参考文献

- [1] 张跃. 对我国图书馆立法的初步探讨[J]. 黑龙江科技信息, 2010, (5): 119.
- [2] 郭正武. 公平与效率视角下的图书馆服务全民共享[J]. 图书情报工作, 2009, 53(13): 54—57.
- [3] 文化部、财政部关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见[EB/OL]. (2011-02-10) [2012-09-01]. http://www.ccnet.gov.cn/sjzz/shwhs/whgsy/201102/t20110210_86869.html.
- [4] 刁歆. 图书馆立法与公共图书馆的发展[J]. 河南图书馆学刊, 2010, 30(3): 152—153.
- [5] 何灵巧. 论我国图书馆立法效益的最大化原则[J]. 图书馆研究, 2001, (4): 16—19.

(收稿日期:2012-09-26 责任编辑:刘丽斌)