

日本图书馆 法律体系研究

◆ 李国新 著

RIBENTUSHUGUAN
FALUFAWYIYANJIU

北京图书馆出版社

获北京大学光彩著作基金资助

日本图书馆法律体系研究

李国新 著

北京图书馆出版社

图书在版编目(CIP)数据

日本图书馆法律体系研究/李国新著. —北京:北京图书馆出版社, 2000.7

ISBN 7-5013-1051-3

I. 日… II. 李… III. 图书馆管理:行政管理—行政法—研究—日本 IV. D931.321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 61603 号

书名 日本图书馆法律体系研究

著者 李国新 著

出版 北京图书馆出版社(原书目文献出版社)
发行 (100034 北京西城区文津街7号)

经销 新华书店

印刷 北京双桥威宁侯印刷厂

开本 850×1168 毫米 1/32

印张 11.25

字数 280(千字)

版次 2000年6月第1版 2000年6月第1次印刷

印数 1—1500

书号 ISBN 7-5013-1051-3/G·282

定价 22.00 元

目 录

引言:中国图书馆法治建设的国际经验借鉴	(1)
---------------------------	-----

第一章 日本图书馆法律体系概观	(11)
-----------------------	------

第一节 日本图书馆法律体系的基本架构	(11)
--------------------------	------

第二节 日本图书馆法律体系的主要特点	(22)
--------------------------	------

第二章 日本的《图书馆法》(上)	
------------------	--

——演进源流、立法依据与规范对象	(37)
------------------------	------

第一节 日本“图书馆法”的演进源流	(37)
-------------------------	------

第二节 日本《图书馆法》的立法依据	(52)
-------------------------	------

第三节 日本《图书馆法》的规范对象	(58)
-------------------------	------

第四节 拟议中的日本《图书馆事业基本法》	(63)
----------------------------	------

第三章 日本的《图书馆法》(下)	
------------------	--

——基本内容与主要问题	(68)
-------------------	------

第一节 图书馆的根本任务——提供“图书馆服务” ..	(68)
----------------------------	------

第二节 图书馆员的专业职务资格	
-----------------	--

——“司书”及“候补司书”	(77)
---------------------	------

第三节 关于公立图书馆的规定	(99)
----------------------	------

第四节 关于私立图书馆的规定	(142)
----------------------	-------

第四章 日本的《学校图书馆法》、大学图书馆标准	
-------------------------	--

与《国立国会图书馆法》	(146)
-------------------	-------

第一节 日本的《学校图书馆法》	(146)
-----------------------	-------

第二节	《学校图书馆法》“改正”运动·····	(158)
第三节	日本的“大学图书馆标准”·····	(166)
第四节	日本的《国立国会图书馆法》·····	(180)
第五章	日本的图书馆相关法规·····	(195)
第一节	图书馆适用的相关法规·····	(196)
第二节	相关法律中有关图书馆的规定·····	(209)
第六章	日本的“图书馆自由”·····	(255)
第一节	日本“图书馆自由”的含义与原理·····	(255)
第二节	日本“图书馆自由”运动的历史进程·····	(260)
第三节	日本《图书馆自由宣言》(1979年改定) 的主要内容·····	(279)
第四节	日本的《图书馆员伦理纲领》·····	(323)
附录		
1.	日本与图书馆相关的主要法律法规目录·····	(327)
2.	主要参考书目·····	(342)
后记	·····	(351)

引言:中国图书馆法治建设的国际经验借鉴

自从19世纪末近代图书馆在中国兴起以后,中国图书馆界围绕着图书馆法治建设的呼唤、实践、研究有过两次高潮。第一次是在20世纪初期到30年代。立法实践的代表性成果是1910年由当时的学部奏拟颁布的《京师图书馆及各省图书馆通行章程》20条,1915年由北洋政府颁布的《通俗图书馆规程》11条和《图书馆规程》11条,1927年由国民政府大学院颁布的《图书馆条例》15条等。^①在研究层面,当时也出现了一批或理论,或实务,或中外比较,或条款探讨的论文论著。^②第二次就是20世纪80年代初中国实行“改革开放”政策以来,至今仍在持续。近二十年间,中国图书馆界已经形成了法治建设是图书馆事业持续、稳定、健康发展根本保证的共识,图书馆立法的呼唤与研究终成热点,而且还在继续走向深入。据粗略统计,从1980年到1997年底,国内专业杂志上发表的与图书馆法治建设有关的论文在350篇以上,^③研究的深度与广度前所未有,世界上主要国家和地区的图书馆专门法或立

①《京师图书馆及各省图书馆通行章程》、《通俗图书馆规程》与《图书馆规程》,见李希泌、张淑华《中国古代藏书与近代图书馆史料》第129-131页、第184-186页,中华书局,1982年。《图书馆条例》见河北大学图书馆学系编印《图书馆法规文件汇编》第7-9页,1985年。

②参汤旭岩《图书馆法规研究综述(旧中国部分)》,载《四川图书馆学报》1983:4。

③统计依据:武汉大学图书情报学院编《图书馆学、情报学、档案学、出版发行学论文索引(1949-1985)》,科学技术文献出版社,1991年;南京图书馆编《图书馆学情报学论文索引(1981-1989)》,书目文献出版社,1993年;北京大学图书馆学情报学系(信息管理系)资料室编印《图书馆学情报学论文题录》1990年-1996年本;北京大学信息管理系编印《信息管理学论文题录》1997年本。

法概况大都被引进、介绍,有些学者还草拟出了多种国家“图书馆事业法”、“公共图书馆法”、“高等学校图书馆法”、“中等专业学校图书馆法”的建议草案。立法的实践进程也有明显进展。在1997年召开的中国人大年度会议上,32名代表联名提出了“建议立《图书馆法》”的议案,文化部已将《图书馆法》的制定列入“九五”立法规划,并争取列入国家立法规划。^①形势的发展表明,在“依法治国”终成国策的今天,中国图书馆立法的步伐会进一步加快,中国图书馆法治建设伴随着80年代以来呼唤、研究的热潮而结出真正意义上的硕果,已经为期不远。

纵观两次高潮中出现的主要研究成果,有一个特点是共同的,那就是中国学者在探讨中国图书馆法治建设的过程中,都非常关注对国外其他国家,特别是图书馆事业发达国家图书馆立法成果的介绍与研究,表现出了强烈的学习、借鉴国际经验的愿望。在第一次高潮中,“有几十个国家和地区的图书馆立法情况相继得到详略不等的介绍,被介绍的国家和地区中不仅少不了欧美的英、美、加、丹、波等,也包括亚洲的日本以及非洲的好望角等等”。至于研究的方法,“最重要处在于拿来和比较”,以概述、针对性介绍、翻译、推荐文献资料为主。^②20世纪80年代初以来,中国学者的图书馆法治建设研究从一开始就具有一种自觉的全球眼光。世界主要国家的图书馆法律法规乃至标准条例至今已被系统地翻译引进,当今世界上已有60多个国家先后颁布了250多部图书馆专门法规的事实,中国图书馆界已经是耳熟能详,国外图书馆专门法的立法程序、立法原则、调整对象、规范内容等,我们已大体清楚。更具时代特色的是,图书馆立法的国别比较研究,特别是着眼于中国图书馆法治建设的国别比较研究不时可见。伴随着这类研究的推

① 参黄启明《我国图书馆法律的历史与现状》,载《图书馆》(湖南)1997:4。

② 汤旭岩《图书馆法规研究综述(旧中国部分)》,载《四川图书馆学报》1983:4。

进,有学者更提出了对国外经验的借鉴,并不意味着对“洋条文”的照搬套用,而应“深入探讨法律的形成环境、形成条件,尤其是社会背景”,^①以期从立法规律、法理原则而不仅仅是从条文表象上借鉴与吸收国外的经验。这表明了当代学者思考的理性与借鉴层次的深化。

为什么不同历史时期的中国图书馆立法研究不约而同地对国外的情况给予了特别的关注?原因并不复杂。尽管中国在秦汉以后就有了逐渐脱离史官掌管与档案管理的相对独立的“图书馆”,但那还是建立在农业文明基础上的封建藏书楼。而近代图书馆却是工业文明的产物。它伴随着资本主义机器大生产对教育普及的要求,伴随着工业社会文献生产能力的提高,19世纪初首先在西方得到了确立和发展。19世纪末,当中国在戊戌变法运动的影响下封建藏书楼开始向近代图书馆转化之时,西方的近代图书馆已经发展到了“设立和经营必须有法律依据”的比较规范的地步。^②起源于西方的近代图书馆与中国古代的藏书楼在理念、功能、目的等方面有明显的区别,西方近代图书馆的法律制度建设比中国至少早了半个世纪,中国在国际范围内的近代图书馆事业发展进程中,毫无疑问是“后来者”,在这种背景下,当作为“舶来品”的近代图书馆在中国安家落户,人们开始营造它发展壮大的法律环境时,把目光投向国外图书馆事业较为发达的国度,就不仅是自然的,而且是必须的。80年代以来,中国学者对国外图书馆立法情况引进和关注的热情前所未有。一个原因是改革开放打开国门以后,人们看到了世界图书馆事业在20世纪的突飞猛进,看到了国外图书馆法律体系建设的日臻完善,相比之下,我们当初恐怕连现代图书

① 参裴成发《图书馆法制建设概说》,载《图书馆建设》(黑龙江)1995:5。

② 参《中国大百科全书·图书馆学、情报学、档案学》卷第135页,中国大百科全书出版社,1993年。

馆法应该规范什么也不甚了了。中国的图书馆事业在计划经济体制向市场经济体制转化的过程中正经历着阵痛,某些方面的迅速发展伴随着某些方面式微低靡,图书馆法治建设的薄弱被认为是根本原因。国外一个半世纪图书馆法治建设促进图书馆事业发展的经验,正是构筑中国图书馆法律体系的有益借鉴,这就形成了中国主动关注、学习、适应图书馆法治建设国际规则、国际经验的内在动力。另一个原因是,80年代以来的中国,人们普遍有了更深远的国际眼光,更宽阔的国际胸怀。在政治、经济、文化全球化趋势日益凸显的今天,当代中国的图书馆法治建设不能游离于国际潮流之外,不能不面向世界,面向未来,已成为共识,这也决定了今天中国的图书馆法治建设不会也不能闭门造车,不能不对国外的情况给以更多的关注。有学者说,“中国近代以来社会历史变迁的全过程”,就是“中国加入全球化进程的过程”。^① 所以,不论过去还是当今,中国在进行图书馆法治建设的进程中,积极、主动而又认真地学习、借鉴国际经验都是必须的,重要的。

不过,我以为,以往中国学者对国外图书馆法律法规的分析理解、学习借鉴,有一定的偏颇之处,而且表现出了一定的“功利性”的“为我所用”色彩。比如,几乎所有论者的引进和介绍都局限在图书馆专门法的范围内,似乎不论中外,只要制定出一部或几部图书馆专门法并加以切实执行,图书馆事业的健康发展就有了保证。即以图书馆专门法而言,人们联系国外情况议论更多的,是图书馆的社会地位、经费保证、馆员待遇、设施设备等问题。还有,法律条文被移译介绍过来了,但法律条文赖以产生的法理思想、理论原则却鲜有分析研究。早在始于20世纪初的那次研究高潮中,大体就是如此。当时对国外情况“有针对性”的介绍主要就是围绕着图书馆经费问题展开的,国外的“图书馆特税一度成为文字引进的重要

^① 杨雪冬、王列《关于全球化的话题》,载《当代世界与社会主义》(季刊)1998:3。

对象”。^① 80年代以来中国图书馆事业在发展中遇到的困难,使人们对这些问题的关注比以往任何时候都更为强烈。对图书馆事业的发展来说,上述问题绝不能说不重要,但是,只要全面而深入地研究一下图书馆事业发达国家法治环境建设的成功经验就会发现,图书馆事业是一项社会事业,图书馆事业的发展,仅靠图书馆专门立法是远远不够的;图书馆专门法调整规范的内容,也绝不仅仅是经费、待遇、地位等,或者说,希冀图书馆专门立法来彻底解决这些问题,只是美好的愿望。在建设中国的图书馆法治环境时,树立学习、借鉴国际经验的意识是重要的,对国际经验的全面引进、深入剖析、准确理解,在此基础上寻求与中国国情及中国图书馆事业发展现状的有机结合,是更为重要的。

日本是当今世界上图书馆事业较为发达的国家之一,也是图书馆法治建设较为完善的国家之一。通过对日本图书馆法治环境全面系统的研究,结合中国图书馆事业发展的现状,我以为,包括日本在内的国外图书馆法治建设经验对中国最具启发和借鉴意义的,目前阶段主要是以下两个方面。

第一,图书馆法治建设应以构筑图书馆法律体系而不仅仅是制定图书馆专门法为目标。图书馆法律体系是一个以图书馆专门法为基础,同时包括所有与图书馆活动有关的相关法律构成的互相补充、互相衔接的法律保障系统。在图书馆法律体系中,相对来说,图书馆专门法的制定较为容易。因为图书馆专门法主要是对图书馆自身的规范,制定专门法,图书馆界毕竟要起主要作用,而图书馆界自身对图书馆事业重要性的认识,比起社会其他阶层、集团来,自然要高得多。但是,图书馆事业是一项社会性事业,图书馆活动涉及到了社会生活的方方面面,有些对图书馆事业发展至关重要的问题,主要并不是图书馆自身的问题,如经费投入、设施

^① 汤旭岩《图书馆法规研究综述(旧中国部分)》,载《四川图书馆学报》1983:4。

建设等等。所以,仅有图书馆专门法而没有整个社会对图书馆事业的综合性保障,图书馆事业的法律保障机制仍旧是不健全的。就以中国图书馆界高度关注了一个世纪的图书馆经费投入问题来说,并不是说制定出一部图书馆法,规定出一个比例数,问题就能得以解决。以部门利益为重的行业性法律颁布以后争议四起、执行不力的现象,在目前的中国并不鲜见。与图书馆专门法作出这样的规定相比,国家或地方的财政、预算类法律法规中作出相应的规定恐怕更为重要,更为有效。其他像图书馆活动涉及的馆舍建设、财务人事、环境保护、特殊人群服务以及国家或地方政府对发展图书馆事业的责任等等,大体都是如此。只有形成了覆盖图书馆活动方方面面的法律体系,才能对图书馆自身及相关领域、相关方面具有较强的法律规范力、约束力,最终对图书馆事业的发展发挥全面、有效的法律保障作用。日本目前对图书馆的法律保障,大体上就做到了这种程度。在中国,90年代中期以后,开始有学者注意到了图书馆法治建设与相关法律的关系问题,提出“应加强对有关法律与图书馆法关系的探讨”,但着眼点与上面所说仍有不同。^①

把对图书馆的法律保障落实到与图书馆活动相关的法律法规中,形成对图书馆的综合性法律保障机制,前提条件是整个社会对图书馆认知程度的提高,图书馆在社会发展中重要作用的加强。由此看来,图书馆界首先通过自己卓有成效的工作传播、普及现代图书馆观念,从而提高全社会对图书馆的认识;图书馆界首先通过自身的观念转变,使图书馆真正回归于普通民众,承担起自觉服务

^① 参裴成发《图书馆法制建设概说》,载《图书馆建设》(黑龙江)1995:5。该文强调了“图书馆是整个社会中的一个重要组成部分,其行为涉及到社会的方方面面”,认为图书馆法“以宪法为根本,以民法为母体”,所以提出“从图书馆法制建设的内容上看,它与民法、行政诉讼法、刑法等关系较为密切”。

于社会的义务,从而为推动社会的文明进步作出贡献,就绝不仅仅是一个口号,一种号召了,它对于最终建成完善的中国图书馆法律体系至关重要。因此——

第二,中国目前制定图书馆专门法,应该把传播、普及、体现现代图书馆观念作为最主要的内容。强调图书馆法治建设的目标应以构筑图书馆法律体系为目标,并不是说图书馆专门法的制定不重要,不紧迫。相反,纵观世界各国,图书馆专门法是图书馆法律体系的基础,是图书馆法治建设的起点。但是,不能指望靠它去根本解决那些不属于或主要不属于图书馆自身的问题。就中国图书馆事业目前的发展水平以及图书馆的社会认知程度来看,图书馆专门法的主要任务应该是以法律的力量和权威来引导整个社会转变图书馆观念,为建立在现代图书馆观念基础上的图书馆运营提供法律依据与法律规范。简单地说,就是通过图书馆专门立法,实现图书馆观念的现代化,现代图书馆观念的法律化。

现代图书馆观念应该体现在当今图书馆活动的所有方面,但核心是图书馆面向公众提供完善的服务,图书馆在整体上满足公众的所有资料信息需求。因此,图书馆专门法首先要规范图书馆的服务。图书馆提供的服务必须是全方位、多层次的,图书馆提供资料的方式应转变到以“外借”为主,图书馆必须实现资源共享和馆际合作,图书馆的大门必须无条件地向所有公众洞开。此外,图书馆的运营经费来源于税收,对利用者实行免费原则,图书馆必须在专业职务的基础上运营,图书馆的运营和管理体现民主性原则,图书馆拥有基于国家宪法的收集资料 and 提供资料的自由权利,公众拥有自由利用图书馆和通过图书馆自由获得资料信息的权利,图书馆则承担着保障利用者权利实现的义务等等,也都是现代图书馆运营的基本观念,图书馆专门法应该确认并体现这些观念。

不可否认,中国目前有许多图书馆的运营和服务并不是建立在现代图书馆观念基础之上的,有些在国际上已成趋势或惯例的

观念准则,在中国图书馆界还是陌生之物。整个社会对图书馆的认识、了解与依赖程度不高,与图书馆自身的社会形象、行为准则有很大关系。惟其如此,以规范图书馆自身为主的图书馆专门法首先必须解决图书馆自身的观念转变问题,这对中国图书馆事业的发展前景具有决定性意义。日本战前的图书馆事业并不能称为是现代图书馆事业,图书馆是作为实施“思想善导”的“官僚教化机构”而存在的。战后初期,日本图书馆事业的发展水平“只相当于欧美发达国家几十分之一的程度”,^①但战后颁布的日本《图书馆法》高扬了图书馆服务的理念,以现代图书馆观念为基础对图书馆活动的主要方面作了规范,由此形成了日本图书馆界观念转变的契机,“赋予了《图书馆法》以旺盛的生命力,带来了战后公共图书馆活动基本方向的根本性变革”,^②最终使日本的图书馆事业跨入了世界先进行列。日本的这一进程与经验,对我们不无启示。

也许有人会说,如果图书馆专门立法不对诸如图书馆地位、经费、图书馆员待遇等问题作出明确规定,势必导致图书馆法内容的空泛化。我的观点是,仅靠一部或几部图书馆专门法,原本就不可能为图书馆事业的健康发展提供完善的法律保障,必须构筑以图书馆专门法为基础的图书馆法律保障体系。许多对图书馆的生存与发展至关重要的问题,必须形成专门法与相关法共同规范、综合保障的机制,才能获得较为彻底的解决。事实上,纵观世界上已经颁布的图书馆专门法,并不是全都对经费、待遇一类问题作出了明确规定,而图书馆法治环境较为完善的国家,也决不是对这些问题没有明确规定,但决不是仅靠图书馆专门法。图书馆法律体系的建设,特别是图书馆活动涉及的相关法律对图书馆的保障,需要以

① 森耕一编《图书馆法解读》第73页,日本图书馆协会,1995年。

② 袁田武夫、小川刚《图书馆法成立史》,见《图书馆法成立史资料》第84页,日本图书馆协会,1979年。

图书馆的社会认知程度为前提;图书馆的社会形象、服务水准直接影响着公众乃至整个社会对图书馆的认识,所以,就中国目前的情形而言,图书馆界自身转变观念,强化服务意识,提高服务质量,是图书馆面临的诸多矛盾中的主要矛盾,是中国图书馆法律体系建设过程中必须首先解决的问题。因此,中国目前制定图书馆专门法,就应着眼于确立现代图书馆观念,从而引导图书馆从根本上转变自身的行为方式。在此基础上,随着全社会对图书馆认识水平的提高,逐渐完善相关法律、配套规章,图书馆事业最终才能在较为完善的法治环境下步入持续、稳定、健康的发展之路。

第一章 日本图书馆法律体系概观

第一节 日本图书馆法律体系的基本架构

在日本,试图把图书馆事业的发展建立在法治基础上的努力,是伴随着明治维新以来实行“文明开化”的国策而开始的。明治三十二年(1899年),日本以天皇“敕令”的形式发布了《图书馆令》,这被认为是日本最早的图书馆专门法令。1933年(昭和八年),明治《图书馆令》作了一次全面修订,以《改正图书馆令》的名义发布,形成了日本战前最为详尽的图书馆专门法令,一直延续到战败。如果仅从时间上看,日本的图书馆立法在世界范围内起步并不算晚,虽然比美、英等国晚了将近半个世纪,但比欧洲多数国家要早。^①然而日本战前的图书馆法令在内容上却没有体现出西方近代以来图书馆的公共性、开放性与民主性,没有体现出近代以来的图书馆观念,而是把图书馆作为“官僚机构的一部分”,以天皇“敕令”的形式对其加以规范,目的在于使图书馆全面服务于军国主义统治下的“思想善导”,就像天皇以“敕令”的形式规范荣典、恩赦、

① 一般认为,1848年美国马萨诸塞州颁布的《公共图书馆法》,是世界上第一部图书馆专门法。1850年英国议会通过《公共图书馆法》。欧洲其他国家的图书馆专门法,大都是在20世纪以后出现的。参《中国大百科全书·图书馆学、情报学、档案学》第422页,中国大百科全书出版社,1993年。另参廖炬《国外图书馆立法简况》,载《图书馆论坛》1995:6。

警察、教育等制度一样。^①从明治《图书馆令》颁布到1945年战败,日本的图书馆从总体上看依然徘徊于近现代图书馆的门槛之外。战前的图书馆立法,既是基于这样一种现实,又在某种程度上通过法律的力量强化了这种现实。

日本现代意义上的图书馆专门法是战后才出现的,日本现代图书馆法律体系的建设也由此开始。

1948年日本颁布了《国立国会图书馆法》,1950年又颁布了《图书馆法》,这是日本现代图书馆法律体系建设的开端。此后,1953年颁布《学校图书馆法》,1954年公布《图书馆自由宣言》,1980年公布《图书馆员伦理纲领》,还有一大批图书馆专门法的配套规章及图书馆的相关法规陆续颁布。经过五十多年持续不断的努力,到目前,日本以《宪法》精神为宗旨,以《教育基本法》、《社会教育法》为基础的图书馆法律体系已经基本形成,日本迈进了当今世界上图书馆法律体系较为完备的国家行列。

从总体上看,由现行有效的法律法规构成的日本图书馆法律体系,主要包括以下几个方面。

一、图书馆专门法

日本由国家颁布的图书馆专门法,到目前为止共有3部:《国立国会图书馆法》、《图书馆法》和《学校图书馆法》,习惯上称为“图书馆三法”。

国立国会图书馆是1948年将战前的国立“帝国图书馆”和“帝国议会两院图书馆”加以合并而设立的,从此它便承担着国会图书馆和国家图书馆的双重任务。《国立国会图书馆法》是日本战后颁布最早的一部图书馆专门法,它是对国家图书馆的专门立法。法

① 竹内恕《图书馆法成立的背景》,载《民众图书馆》(日本)第220号,1995年8月。