

《公共图书馆法》立法支撑研究丛书

Gonggong Tushuguan Wenxian Ziyuan
Jianshe Falv Baozhang Yanjiu

■ 肖希明 张 勇 等 著

公共图书馆

文献资源建设法律保障研究

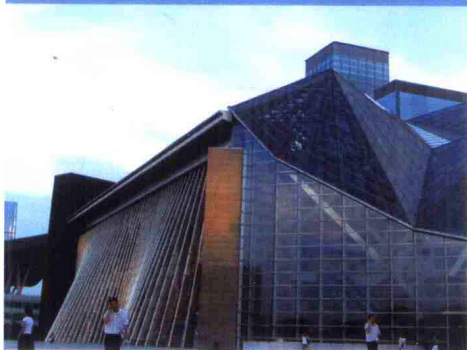


圖 國家圖書館出版社

《公共图书馆法》立法支撑研究丛书/李国新主编

公共图书馆文献资源建设法律保障研究

肖希明 张 勇 许建业 著
王惠君 陈 瑛 宋仁霞

國家圖書館出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共图书馆文献资源建设法律保障研究 / 肖希明等著. —北京: 国家图书馆出版社, 2011. 12

(《公共图书馆法》立法支撑研究丛书)

ISBN 978-7-5013-4657-8

I. ①公… II. ①肖… III. ①公共图书馆—立法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174109 号

责任编辑: 高 爽 李家儒

书名 公共图书馆文献资源建设法律保障研究

著者 肖希明 张 勇 许建业 著
王惠君 陈 瑛 宋仁霞

出版 国家图书馆出版社(原北京图书馆出版社)

(100034 北京市西城区文津街7号)

发行 010-66139745 66151313 66175620 66126153

66174391(传真) 66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经销 新华书店

印刷 北京科信印刷有限公司

开本 787×1092(毫米) 1/16

印张 14.75

版次 2011年12月第1版 2011年12月第1次印刷

字数 260(千字)

书号 ISBN 978-7-5013-4657-8

定价 58.00 元

《公共图书馆法》立法支撑研究项目

召集人：詹福瑞 刘小琴

协调组：陈 力 白雪华 汤更生 李国新

公共图书馆文献资源建设法律保障研究子课题

负责人：肖希明 张 勇

成 员：肖希明 张 勇 许建业

王惠君 陈 瑛 宋仁霞

写在前面

(一)

新中国的图书馆立法工作始于世纪之交的2001年。当年,《中华人民共和国图书馆法》的制定工作由文化部牵头正式启动。遗憾的是,由于种种原因,这次立法工作到2004年6月中断。不过,在此后的国家立法和事业发展规划中,研究制定“图书馆法”的任务并没有消失。2004年中宣部印发《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建议》,将图书馆法列入前五年的立法规划。2006年9月发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,将“抓紧研究制定图书馆法”列为“十一五”时期文化立法的任务之一。2008年10月,十一届全国人大常委会立法规划公布,“图书馆法”被列为“第二类项目”,即“研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案”。2008年11月18日,文化部在北京召开《公共图书馆法》立法工作会议,明确了根据全国人大常委会的立法规划,经过广泛征求意见并慎重研究考虑,“图书馆法”的制定从研究制定《公共图书馆法》做起。以此为标志,我国的图书馆立法工作在2004年中断以后再次启动。这次会议还决定,由中国图书馆学会和国家图书馆牵头,协调和组织全国的力量,首先对《公共图书馆法》将要涉及的基本问题和重要制度展开支撑研究,为法律的框架体系设计和条文起草提供思想、理论、学术、方案等方面支撑。于是,就有了“《公共图书馆法》立法支撑研究”这一项目。

2009年1月初,中国图书馆学会2009年新年峰会在北京召开,专题讨论、部署《公共图书馆法》立法支撑研究事宜。经过与会代表热烈而畅所欲言的讨论,形成了围绕《公共图书馆法》的11个研究专题,并按照专家学者、图书馆管理者、图书馆实际工作者相结合的原则,组建了相应的专题研究组。为保证整个支撑研究的有机协调和整体推进,还成立了统筹与协调研究工作的“协调组”。会后,支撑研究在“协调组”的组织、统筹和协调下以专题组为单位正式开始。

2009年7月中旬,各专题组提交的初步研究成果经过“协调组”组织的研讨、汇总、统稿审定后,由中国图书馆学会提交文化部,标志着支撑研究第一阶段工作的完成。在历时半年多的研究过程中,“协调组”先后主持召开工作会议5次,各专题组分别召开研讨会10多次,有的专题组还进行了大范围的问卷调查、典型地区的实地调研,直接参与各专题研究的有70多人,汇总的初步成果达150万字左右。

这次围绕《公共图书馆法》制定而组织进行的立法支撑研究,可以称得上是一次

我国图书馆界动员力量广泛、涉及内容全面、研究目标明确、组织保障有力的立法专题研究。国家主管部门的高度重视,业界人士的热情参与和专业奉献,中国图书馆学会和国家图书馆的有力保障,共同成就了这一盛举。

(二)

《公共图书馆法》立法支撑研究共涉及 11 个专题,具体如下:

- (1) 国内外图书馆立法资料收集与分析
- (2) 公共图书馆立法背景与必要性、可行性研究
- (3) 公共图书馆的性质与功能定位研究
- (4) 公共图书馆的设置与体系建设研究
- (5) 公共图书馆管理体制研究
- (6) 公共图书馆绩效评估研究
- (7) 公共图书馆人、财、物保障及呈缴本制度研究
- (8) 著作权保护法律法规在公共图书馆的适用研究
- (9) 公共图书馆文献资源建设法律保障研究
- (10) 读者权益与图书馆服务研究
- (11) 公共图书馆与“数字图书馆”——数字环境下公共图书馆发展研究

纵观这些专题,应该说,比较广泛地涉及了与公共图书馆设置、运营、服务、保障有关的主要问题。立法支撑研究不是纯理论纯学术研究,是比较典型的具有全局性、战略性、前瞻性的重大现实性问题研究。研究所涉及的问题,与未来《公共图书馆法》规范的重要问题、建立的基本制度相一致。但是,支撑研究不是法律本身,支撑研究的结论也不是法律条文本身体。在整个研究过程中,支撑研究秉持了如下基本原则。

第一,以全面系统地梳理总结国内外已有理论、观点、制度、方案、事例的产生、演变与现状为基础。立法支撑研究不是个性化的学术研究,与为立法提供支撑的目标相适应,首先应该如实呈现相关问题的历史流变与现实状况,勾勒出国内外已有法律、政策的变化轨迹和发展趋势,展现各家之言,体现不同的利益诉求,为法律的最终选择与决断提供比较的基础、判断的理据、参考的事实,以及全面、系统、真实的资料。

第二,以我国目前公共图书馆事业发展进程中的重大现实性问题和事关我国公共图书馆持续稳定发展的基本制度为研究重点。中国的法律是要解决中国的问题,因此首先要明确,对国外经验的借鉴,必须考虑中国的社会发展水平和公共图书馆事业的现实状况,考虑引进或应用的社会环境、必要性与可能性,即便是发达国家今天已经比较成熟的公共图书馆制度,有些也难以简单地“拿来所用”,因为发达国家的制度确立本身也经历了一个过程。其次,我国的公共图书馆事业发展面临着诸多困难和问题,

试图毕其功于首次制定《公共图书馆法》一役是不现实的,这就需要我们分析研究目前阶段制约事业发展的主要问题是什么,这些问题有没有可能在今天解决,怎样解决,或者能解决到什么程度。总之,立法支撑研究必须在借鉴国际经验与立足中国国情之间、在适当超前与面对现实之间、在必要性与可能性之间寻求平衡,力求通过有重点、适度地解决一些事关全局的重要问题来推动事业持续发展。

第三,以完善公共图书馆的社会功能、实现公共图书馆的社会价值、推动公共图书馆事业发展,进而保障公众基本文化权益、满足公众基本文化需求、促进公共文化服务体系构建为研究的指导思想。积改革开放 30 多年我国法治建设的经验教训,今天我们必须明确,《公共图书馆法》不是公共图书馆“保护法”,也不是公共图书馆馆员“保护法”,它保护的是公众利用公共图书馆的权利,从根本上说保护的是公众的基本文化权益。所有对公共图书馆本身的条件保障和制度设计,都必须站在如何更好地保障公众实现利用图书馆权利的高度去审视、去选择、去研究、去设计。为图书馆事业立法,是以人为本、以改善民生为重点加强社会领域立法思路的体现,《公共图书馆法》立法支撑研究在指导思想上应该体现这样的高度。

(三)

按照立法支撑研究项目的整体计划,研究成果的去向和发布分三个层次:一是向文化部提交详细研究成果,供法律草案的设计、起草参考。二是各专题组将本专题研究成果的核心内容浓缩为一篇论文,集中在《中国图书馆学报》发表。这一任务已在 2010 年 3 月至 2011 年 3 月间完成,共发表专题研究论文 14 篇。三是将主要研究成果整合为若干本专著,交由国家图书馆出版社公开出版。经过对 11 个专题研究成果的综合考量,最终将主要研究成果整合为 5 部专著,这就是呈现在读者面前的《公共图书馆法》立法支撑研究丛书。早在近 20 年前,当我刚刚着手研究日本的图书馆法律体系时,曾经感叹日本图书馆协会早年出版的一本《图书馆法成立史资料》给研究带来的方便。希望这套汇集我国《公共图书馆法》立法支撑研究主要成果的丛书,能够成为展现当代中国图书馆法治研究水平的代表作,同时也成为记录我国公共图书馆法立法进程的历史资料。

李国新

2011 年 11 月 20 日

前 言

2008 年 11 月,根据全国人大常委会立法规划,文化部召开了《公共图书馆法》立法工作会议,我国图书馆立法工作再次启动并加快了进程。2009 年 1 月,根据文化部的决定,由国家图书馆和中国图书馆学会在北京召开会议,组织有关领域专家,对《公共图书馆法》将要涉及的基本问题和重要制度展开支撑研究,从而为法律的框架体系设计和条文起草提供可供参考的资料、意见和建议。会议确定了围绕《公共图书馆法》的 11 个支撑研究专题,组建了相应的专题研究组。“公共图书馆文献资源建设法律保障研究”就是这 11 个支撑研究专题之一。本专题研究组亦同时成立并开展工作。

文献是国家和社会宝贵的精神文化资源和信息资源,也是公共图书馆赖以存在并向社会提供服务最基本的资源,文献资源建设是公共图书馆最主要的业务活动之一。然而,文献资源建设又不是一项单纯的事务性工作,它与社会的经济、政治、法律、科技、教育、文化等领域存在着密切的联系,它的发展不仅需要有技术的支撑,更有赖于国家的政策和法律的保障,因此,世界各国图书馆立法及其相关法律法规都涉及文献资源建设的内容。我国即将制定的《公共图书馆法》无疑也应该对公共图书馆的文献资源建设做出规定。

我国的《公共图书馆法》中关于公共图书馆文献资源建设究竟应该包括哪些基本问题,确立哪些重要制度?这恐怕是法律起草者和立法决策者思考的主要问题。作为立法支撑研究专题之一的“公共图书馆文献资源建设法律保障研究”,主要任务就是要为这一立法提供有关的资料、思想、理论乃至方案。为此,本专题研究组进行过多次讨论,并确定从以下几方面展开支撑研究:

——论证公共图书馆文献资源建设法律保障的意义,梳理公共图书馆文献资源建设涉及的法律问题,总结和分析国内外关于公共图书馆文献资源建设法律保障问题的研究成果,为公共图书馆立法提供某些理论支撑;

——选择国外若干发达国家和发展中国家,从这些国家的图书馆法中析出有关文献资源建设的内容进行分析,了解国外图书馆法中有关文献资源建设的规定,从中找出我国在图书馆立法方面可以借鉴的内容;

——搜集国内已经制定出台的地方性图书馆法规条例中有关文献资源建设的内

容进行分析,并以问卷调查的方式,了解这些法规条例的实施效果以及存在的问题和有关条例中的薄弱环节,为公共图书馆立法提供参考;

——利用现有的统计资料,对近十年来我国公共图书馆文献资源建设的状况进行分析,主要是让立法决策者了解我国公共图书馆文献资源建设的基本情况;

——乡镇图书馆是公共图书馆体系的重要组成部分,在文献资源建设方面也是最薄弱的环节。本专题研究组决定抽取广东、江苏、湖南几个县的若干图书馆作为样本,通过问卷调查和统计分析,掌握乡镇图书馆文献资源建设情况和存在的问题;

——通过对公共图书馆文献资源建设所涉及的各种问题的分析,拟出目前亟待解决的问题,以及哪些问题是需要法律来规范的,在此基础上设计调查问卷,从省级、市级、县级图书馆选取若干样本进行调查;

——从目前关于公共图书馆研究中提炼出若干与文献资源建设法律保障有关的理论与实践问题,一方面概述和分析近年来对这些问题进行理论研究的观点和实践领域的探索,同时也提出我们对这些问题的思考;

——根据对各方面调查结果的分析和理论探索,提出对我国公共图书馆法中关于文献资源建设内容的建议,供立法决策者参考。

本专题研究组对以上问题分工进行调查和研究,并于2009年6月和2010年2月在长沙召开了两次专题研讨会,对其中许多专业问题进行了研讨,取得了共识。2009年7月,研究组向中国图书馆学会提交了专题研究报告。2010年2月以后,本研究组再次就相关问题进行调研,在对近两年来的研究成果进行系统总结的基础上,本研究组成员通力合作,完成了本书的撰写。

本书由研究组成员集体讨论确定了大纲,然后分工撰写,各章节撰写人如下:

第一章由武汉大学信息管理学院肖希明撰写;第二章由国家图书馆宋仁霞、李丹撰写;第三章由南京图书馆许建业撰写,杜兆淳参与搜集资料和撰写;第四章由湖南图书馆张勇、陈瑛撰写,于明娟参与资料收集整理;第五章由广东省立中山图书馆王惠君、佛山图书馆张萌撰写,许建业、陈瑛分别提供江苏和湖南的调查资料;第六章由肖希明撰写;第七章第1、2、3、5节由肖希明撰写,第4节由徐志、陈瑛撰写,第6节由王旭明、张勇撰写;第八章由肖希明、张勇撰写。武汉大学信息管理学院博士研究生张新鹤、张新兴、戴艳清、郭凌辉、郑燃,硕士研究生唐义,参与了第一章、第六章和第七章的资料收集和整理和部分内容的撰写。全书由肖希明统稿。

《公共图书馆法》的制定将对我国公共图书馆事业的发展起到积极的促进和规范作用。为国家立法进行支撑研究,我们深感使命光荣而又责任重大。两年来,我们努力工作,不敢懈怠。从文字资料的搜集整理,到调查问卷的设计发放、统计分析,再到

结论论证、理论分析,最后到建议意见的形成,每一个环节我们都做了很多艰苦细致的工作。但国家立法事关重大,需要有更宏观的视野,更深邃的思维,而我们则学养有限、见识欠广,支撑性研究亦难达到应有的高度,加上书稿多人执笔撰写,风格也各有不同,书中难免疏漏和谬误,敬请专家指正。

本书在撰写的过程中,引用或参考过国内外许多专家学者的研究成果,在此谨致谢忱。国家图书馆出版社高爽、李家儒编辑为本书出版付出了辛勤的劳动,在此亦表示深深的谢意。

肖希明
2011年3月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共图书馆文献资源建设法律保障的意义 / 1	
第二节 公共图书馆文献资源建设涉及的法律问题 / 4	
第三节 国内外关于公共图书馆文献资源建设法律保障问题的研究 / 12	
第二章 国外公共图书馆文献资源建设法律保障	23
第一节 国外公共图书馆文献资源建设的法律保障体系 / 23	
第二节 国外图书馆法律体系中有关文献资源建设内容的调查与分析 / 27	
第三节 国外公共图书馆文献资源建设法律保障的启示与借鉴 / 41	
第三章 国内公共图书馆文献资源建设法律保障	44
第一节 国内公共图书馆文献资源建设法律保障体系概况 / 44	
第二节 公共图书馆及相关法规条例中有关文献资源建设内容的调查 / 46	
第三节 现行法规条例中与文献资源建设相关的主题分析 / 64	
第四节 现行法规条例在促进文献资源建设方面所发挥的作用和存在问题 / 66	
第四章 我国公共图书馆文献资源建设现状分析	70
第一节 全国公共图书馆文献资源建设的基本状况 / 70	
第二节 省、市、县等不同层级公共图书馆的文献资源建设状况 / 77	
第三节 不同区域公共图书馆文献资源建设状况 / 104	

第五章 我国乡镇图书馆文献资源建设现状分析 120

- 第一节 乡镇图书馆的界定 / 120
- 第二节 乡镇图书馆文献资源建设研究现状 / 121
- 第三节 乡镇图书馆文献资源建设的调查分析 / 126

第六章 我国公共图书馆文献资源建设法律需求的调查分析 148

- 第一节 调查设计 / 148
- 第二节 调查过程 / 150
- 第三节 调查结果分析 / 150

第七章 公共图书馆文献资源建设法律保障的若干热点问题探讨 169

- 第一节 公共图书馆服务体系中的文献资源建设 / 169
- 第二节 文献招标采购与公共图书馆文献自主采购权 / 178
- 第三节 公共图书馆对印刷型文献与数字化文献的选择 / 185
- 第四节 公共图书馆古旧文献的保护与利用 / 191
- 第五节 公共图书馆数字资源建设中的知识产权问题 / 198
- 第六节 省级公共图书馆在区域性信息资源共建共享中的地位与作用 / 204

第八章 关于我国公共图书馆法中文献资源建设内容的建议 213

- 第一节 关于文献资源建设经费的规定 / 213
- 第二节 关于公共图书馆文献补充的规定 / 214
- 第三节 关于公共图书馆文献使用和文献处置的规定 / 215
- 第四节 关于公共图书馆文献资源共建共享方面的规定 / 215

参考文献 217

第一章 绪论

文献是一个国家和民族最重要的精神和文化资源。公共图书馆作为面向社会公众开放、满足公众知识和信息需求的公益性机构,收集、整理、储存和提供利用文献资源是其最基本的职能之一,也是实现其他职能的物质基础。因此,文献资源建设是公共图书馆一项最基础的专业性工作。

公共图书馆文献资源建设与社会政治、经济、科技、教育、文化事业存在着极为广泛和密切的联系。因此,公共图书馆文献资源建设不仅需要图书馆自身的努力,更有赖于国家政策和法律的规范、协调和保障。为此,即将制定的《公共图书馆法》对公共图书馆文献资源建设作出相关的规定是完全必要的。

第一节 公共图书馆文献资源建设法律保障的意义

1. 对公共图书馆文献资源建设的投入需要法律加以保障

公共图书馆是由各级政府兴办、面向所有社会成员开放、为全体社会公众提供平等服务的公益性机构。按照公共经济学理论,公共图书馆的文献资源以及公共图书馆提供的服务都属于公共物品范畴。以萨缪尔森为代表的福利经济学家认为,公共物品具有非排他性与非竞争性的特征,容易引起“搭便车”行为。如果其供给由市场来决定,那么按私人边际成本等于私人边际收益的原则所确定的公共物品价格与产量根本不能弥补其生产的成本,将直接导致公共物品的供量低于应有水平甚至为零。^①因而,为保证其“公共性”,公共图书馆文献资源建设与服务的提供必须由政府的公共财政投入予以保障。虽然世界上有不少国家的企业或个人通过捐资参与公共图书馆的文献资源建设,但这种公共物品建设的责任主体只能是政府。

怎样才能保证政府对包括文献资源建设在内的公共图书馆事业的投入呢?这固然需要政府具有“情为民所系,利为民所谋”的社会责任意识,但最根本的还是需要制度的保障,尤其是法律制度的保障。从我国公共图书馆经费投入的现实情况来看,目前各级政府对公共图书馆事业的投入基本上处于无法可依的状态,主要是

^① 尹鸿雁. 政府提供公共物品的理论假设、现实困境及启示[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2008(6): 39-40, 67.

“人治”而非“法治”，依赖“领导重视”，甚至是领导的某一次“心血来潮”，而不是依赖正常的法律保障机制。这就造成了在有些地区，由于“领导重视”而公共图书馆经费充足，文献资源建设也有保障；有些地区，由于“领导不重视”而公共图书馆经费困难，首当其冲的就是公共图书馆的文献资源建设，“据文化部统计，2003年全国共有534个县级公共图书馆却没有1分钱购书费，2004年扩大到720个”^①，“2008年我国内地人均购书经费是0.794元，但全国绝大部分省份都没有达到平均水平。各地投入也很不均衡，上海的人均购书经费达到7.612元，而河南只有0.158元”^②。值得指出的是，这种投入的不均衡并非全是因为经济发展水平的差距，很明显，河南的人均GDP绝不是只有上海的1/48。这只能说明，由于没有公共图书馆法的规范与保障，地方政府对公共图书馆文献资源建设经费的投入无法可依，完全取决于是否得到“领导重视”，随意性太大，这是不同地区公共图书馆文献资源建设存在巨大差距的真正原因。

或许有人会问，解决公共图书馆文献资源建设经费问题就一定要通过立法吗？政府出台相关政策，制定有关条例、规章可不可以？提出这样的问题，主要是由于对政策与法律的功能认识比较模糊。制定政策的主体是政府，由政府制定政策“规定”自己如何对公共图书馆的文献资源建设投入经费，这种“自我约束”不仅没有力量，而且缺乏法律依据，还是政府自己说了算。而图书馆法则是由国家立法机关制定的有关图书馆事业和图书馆活动的专门法律。它是建立与管理图书馆、制定图书馆行政法规和规章制度的总依据，具有强制性、规范性、概括性、稳定性等特点。^③在法律的规范下，政府对公共图书馆文献资源建设的投入，就是在履行法定的责任，政府制定的有关图书馆事业的政策，必须符合法律的规定。这就使得公共图书馆对文献资源建设的经费投入有了可靠的保障。

2. 公共图书馆文献资源建设与社会各种关系需要法律加以协调

每一部法律存在的目的，即用来协调某种或多种社会关系。公共图书馆在文献资源建设的过程中无不与外界发生各种联系，甚至在图书馆与其他部门或机构（如政府、出版社等）或个人之间还存在某种利益的冲突。主要表现在：在文献资源采购的过程中，公共图书馆与文献信息资源生产者（出版社、数据库生产商等）在经

① 杨文东. 解读法治社会中的图书馆法与立法[J]. 福建图书馆理论与实践, 2007(4): 9-11, 6.

② 国内公共图书馆状况不容乐观[EB/OL]. [2010-06-10]. <http://www.chinanews.com.cn/cul/news/2009/12-02/1995919.shtml>.

③ 刘昆雄, 廖运平. 基于信息营销的我国图书馆政策法律环境研究[J]. 图书馆理论与实践, 2006(6): 1-2, 58.

济利益与知识产权上的关系；在政府信息公开的过程中，政府免费提供政府信息的程度、范围与公共图书馆公开政府信息的权利、义务范围之间的关系；在文献资源共建共享的过程中，公共图书馆与其他馆在协调合作时的“付出”与“回报”多寡的利益关系，以及与知识产权制度本身之间的冲突；在实施呈缴制度时，公共图书馆与出版社之间的权利和义务关系等。公共图书馆法中对于文献资源建设的各种规定便是妥善协调以上这些社会关系最重要的工具。

3. 公共图书馆文献资源建设活动需要法律加以规范

公共图书馆文献资源是国家和社会的资源，同时，文献资源建设活动本身又是细微的、具体的，其活动的任何一个环节出现问题，都可能严重影响到文献资源共建共享的成效，因而应将其纳入法治的轨道。如文献采购的渠道、图书馆在文献采购中的权利与义务、对社会或个人文献捐赠的要求与捐赠者应享受的待遇或权利；文献组织与整理过程中涉及的标准问题；文献保存与利用问题；文献剔除涉及的标准与范围等。对公共图书馆文献资源建设的各项活动予以规定，将促进图书馆各项社会职能的顺利实现，也是以法律的形式为人们提供最佳的图书馆模式、管理标准和行为规范，其重大作用不可忽视。

4. 用法律保障公共图书馆文献资源建设是与国际接轨

图书馆法起源于近代西方，他们把图书馆制度作为民主制度下实现社会教育公平与保障公民知识权利的不可或缺的重要制度。因此，早在19世纪中期，欧洲一些国家为了促进图书馆的公共化，保证图书馆经费的固定来源，加强图书馆管理，开始制定和颁布图书馆法。这也就有了发达国家远远走在中国图书馆立法的前头的历史事实。国外图书馆法中，不少在文献资源建设方面，有着深入而细致的规定。

美国《图书馆服务与建设法》（Library Service & Construction Act，简称LSCA）规定：图书馆要作为地方的信息中心提供服务；强化馆际合作和资源共享；增加“外文资料收集”及“图书馆消除文盲计划”等条款。近年来，美国图书馆立法更重视图书馆之间如资源建设方面等的合作，实现资源共享，确保图书馆健康发展。

《新图书馆服务改善法》于1989年批准实施，这一法案是对LSCA修订而成的，对政府资助、资源共享等许多方面进行了修改与完善。^①

韩国于1963年以法律第1424号颁布《图书馆法》，是韩国最初制定的图书馆基本法。这部《图书馆法》以“广泛收集、保存国内外图书资料，并最大限度地灵活使用，为促进国民文化的发展而努力”为目的。《图书馆法》第十二条第二款第

^① 崔晓文. 美国图书馆立法发展及启示[J]. 图书馆建设, 2008(8): 100 - 103.

七项“总统令规定事项”包含“图书馆资料交换、移馆、剔除、注销的标准、范围等事项”。另外在总统令中对呈缴制度也有所规定,如呈缴本的各类及数量、呈缴程序及补偿必要内容的规定。2007年颁布的《图书馆法实施令》第十条“国立中央图书馆的协作业务”中规定:国立中央图书馆履行以下职责“资料共建(分担资料收集)、馆际互借(图书馆之间资料的互相交流)、创建联合目录以及资料的共同保存;国内外稀缺资料的复制与分配”^①。

英国《2003年法定缴存图书馆法》(Legal Deposit Library Act 2003)是第一部出版物法定缴存专门法,对法定缴存的范围、缴存时间和方式、缴存义务主体、缴存出版物质量、缴存出版物格式等作出规定。^②

南非1997年制定国家层面的《法定缴存法》,为的是保证图书馆及相关机构顺利发挥保存国家文献遗产的责任,确保其能够获取南非出版和改编的文献,并对文献进行保存和编目以及提供获取政府信息的途径。该法对文献信息缴存、费用、缴存时间、缴存的免除、法定缴存机构、法定缴存机构的职责、法定缴存委员会、违法处理、违法行为补救、权利委托等进行了规定。^③

挪威公共图书馆董事会非常注重增强公共图书馆职员的知识产权保护意识,为公共图书馆提供在知识产权和私有权保护方面的帮助。在公共图书馆立法中也十分关注文献资源建设知识产权的保护,以满足公共图书馆需求。^④

从以上国外图书馆法对文献资源建设的相应规定可以看出,文献资源建设立法有利于明确政府责任,使图书馆文献资源建设有法可依,从而促进图书馆事业的顺利发展,并与国际图书馆事业接轨。

第二节 公共图书馆文献资源建设涉及的法律问题

1. 公共图书馆文献资源建设的经费投入

经费问题是公共图书馆文献资源建设最重要的支撑条件。与公共图书馆文献资源建设经费相关的法律问题主要有:

公共财政对图书馆文献资源建设的经费投入问题。如前所述,目前各级政府对公共图书馆事业的经费投入没有相应的法律规定,而在很大程度上取决于决策者对

① 李炳穆,太贤淑,段明莲. 韩国图书馆法[J]. 图书情报工作,2008(6):6-21.

② 官凤婷. 英国图书馆法发展历程与现状[J]. 图书馆学研究,2009(2):93-97.

③ South Africa Government Online: National Council for Library and Information Service Act[EB/OL]. [2010-06-10]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2001/a6-01.pdf>.

④ 吴凤霞. 挪威公共图书馆与公共图书馆法[J]. 图书馆理论与实践,2005(3):110-112.

图书馆事业的认识。由于有些地方政府对公共图书馆事业的认识不到位,他们不愿意或很少为公共图书馆事业投入经费,致使图书馆经费严重短缺。经费投入不足必然导致文献资源建设经费匮乏,文献入藏量下降,用户满意度降低,乃至用户流失,从而造成公共图书馆事业的萎缩。由此可见,公共图书馆文献资源建设的经费问题,不能建立在“领导重视”的基础上,而必须有相关法律法规的保障。内容包括规定公共图书馆的经费应该由政府公共财政提供,并且要求经费的增长与财政收入增长幅度相适应。

公共图书馆文献资源购置费单列、专款专用问题。客观地讲,自改革开放以来,国家对公共图书馆事业投入增长幅度从总体来看还是很可观的。据有关资料,1990年我国的公共图书馆总投入是3.238亿元,而到2008年,对公共图书馆的总投入达到了53.1926亿元。也就是说,在18年期间,公共图书馆的总投入增长了15.45倍,然而,同期购书经费却只是从1990年的8774万元增加到2008年的8.3831亿元,增长8.89倍。^①增加的投入,很大一部分用于图书馆人员经费,这就是所谓的“人吃书”的现象。造成这种状况,主要也是由于法律法规对公共图书馆的文献资源购置费专款专用没有明确的规定。

公共图书馆文献资源建设接受社会的捐资捐赠问题。公共图书馆文献资源建设经费主要依靠国家的投入,但仅有国家的投入是不够的。在国外,图书馆事业的经费除政府拨款外,相当一部分依赖于非政府组织和基金会等民间捐资捐助。如美国卡内基及其基金会对美国公共图书馆的资助,极大地促进了美国图书馆事业的发展。在我国,自改革开放以来,社会捐助图书馆事业逐渐增多,据不完全统计,仅1979年至1992年,广东省各类型图书馆接受社会捐资(物)达人民币1269万元、港币5111万元、美金1.5万元,社会捐资独建和合建各类型图书馆66所。^②随着经济的快速发展、社会实力的逐步增强和个人财富的累积,图书馆及其文献资源建设可获得社会捐助的机会将越来越多。然而,我国目前对社会捐助包括图书馆在内的公益事业及其相关的制度环节,还缺乏明确的法律地位和强有力的法律保障。

2. 文献补充与采购

文献补充与采购是文献资源建设最基本的业务环节,是图书馆赖以提供服务的物质基础。联合国教科文组织在《公共图书馆宣言》里指出:“各年龄群体的图书馆用户必须能够找到与其需求相关的资料”^③,这要求公共图书馆必须根据服务任务

① 陈力. 关于我国公共图书馆事业发展中若干问题的思考[J]. 公共图书馆, 2009(4): 43-45.

② 曲晓玮. 论图书馆的社会合作[J]. 图书馆论坛, 2010(6): 87-90.

③ UNESCO Public Library Manifesto (1994) [EB/OL]. [2009-06-02]. <http://www.unesco.org/webworld/libraries/manifestos/libraman.html>.