

SURVEY REPORTS ON THE LEGISLATIVE
REFERENCE SERVICE OF LIBRARIES

图书馆立法决策 服务工作调研报告

国家图书馆立法决策服务部 编写



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

图书馆立法决策服务工作 调研报告

国家图书馆立法决策服务部 编写



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

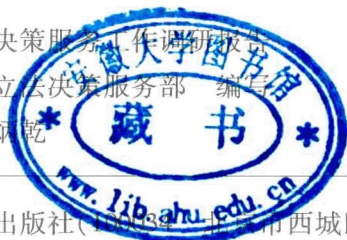
图书馆立法决策服务工作调研报告/国家图书馆立法决策服务部编写. --北京:国家图书馆出版社,2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5013 - 5507 - 5

I. ①图… II. ①国… III. ①图书馆法—立法—研究报告—世界 IV. ①D912. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 282334 号

书 名 图书馆立法决策服务工作调研报告
著 者 国家图书馆立法决策服务部 编写
责任编辑 高 爽 王炳乾



出 版 国家图书馆出版社(100031 北京市西城区文津街 7 号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 010 - 66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(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 装 北京科信印刷有限公司

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092(毫米) 1/16

印 张 19.75

字 数 320 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5013 - 5507 - 5

定 价 80.00 元

前言

《图书馆立法决策服务工作调研报告》(简称《报告》)的编写出版,缘起于国家图书馆2010年编制《国家图书馆“十二五”规划纲要》的部署。当时,国家图书馆专门成立了馆领导牵头负责、相关部处人员参加的“提高国家图书馆立法决策服务能力”专题调研组。调研组对国外部分国家图书馆、议会图书馆,国内外部分政府决策咨询服务机构、中国学研究机构,以及国内部分高校法律图书馆进行了调研。内容涉及相关上述机构的服务宗旨、政策制定、机制保障、机构设置、人员配备、服务产品、新技术应用、发展战略等八个方面,形成12万余字的《提高国家图书馆立法决策服务能力调研报告》,为制定《国家图书馆“十二五”规划纲要》提供了参考。另外一个原因则是国家图书馆在2010年6月先后召开“国家图书馆国情咨询顾问委员会”“国家图书馆国情咨询专家委员会”成立大会,以及由国务院法制办主办、国家图书馆承办的“政府立法咨询服务座谈会”,同时推出“国家图书馆立法决策服务成就展”。这一系列会议和活动的举行,大大扩大了国家图书馆立法决策服务在中央国家机关的影响,来自国家立法机关和政府机构的文献信息需求快速增长。如何满足需求,创新拓展立法决策服务,进一步发挥国家图书馆职能,全面提高立法决策服务能力,成为摆在我们面前的重要课题。因此,全面、客观了解国内外相关信息服务机构为国家立法和政府决策服务的情况,有效借鉴服务经验,是国家图书馆为解决这一课题所进行的积极努力。自2012年7月起,我们开始对原有《提高国家图书馆立法决策服务能力调研报告》的内容重新进行梳理,重点关注世界主要发达国家为国家立法和决策服务的图书馆,以及我国相关图书馆信息服务机构的立法决策服务工作,同时将香港特别行政区相关服务机构的调研报告也纳入其中,使得《报告》在地域覆盖性、内容丰富性和经验可借鉴性方面都具有了超出原调研报告的优势,质量也有了较大幅度的提升。

《报告》主要采取文献调研、实地走访、问卷发放三种方式综合进行,以尽量确保报告内容全面客观,数据引用适时准确。《报告》由国外篇和国内篇两个部分构成。国外篇主要包括英国、法国、德国、美国、加拿大、澳大利亚、日本以及韩国八个国家的议会(国会)图书馆的调研报告,地域范围覆盖欧洲、美洲、澳洲和亚洲。国内篇由全国人民代表大会信息服务机构、国家图书馆、国内公共图书馆(副省级以上)、国内部分高校法律图书馆、香港特别行政区立法会图书馆,以及《数字图书馆技术在我国公共图书馆决策咨询服务中的应用》六篇报告组成。为使《报告》主题内容更为全面丰富,《报告》还将国际图联《议会图书馆指南》(第二版)作为附件,纳入国外篇,供读者阅读参考。

在《报告》形成过程中,我们也碰到了一些问题。首先是调研的切入点。调研工作伊始,我们将调研对象范围确定在“图书馆”,也就是专门对设置在立法决策服务机构内部的图书

馆进行调研。但是随着调研工作的不断深入,我们发现,在国外议会图书馆和我国的全国人大图书馆,开展立法或决策咨询服务虽然是图书馆的主要职责,但这一职责的发挥并非是单兵作战,而是立法机关整个信息服务系统在分工明确的基础上进行协同合作、综合运行,共同发挥着作用。唯有研究清楚整个信息服务系统的运行和作用,才能客观判断该图书馆立法决策服务的综合能力和水平。因此,在相关调研报告中,我们将调研重点从图书馆这一单一的信息服务机构扩展到立法机构的整体信息服务保障系统,以使该机构的立法决策服务工作立体地、全面地展现出来。其次是外文文献翻译。在相关国外议会图书馆调研报告撰写中,少有现成研究成果参考,很多专有机构和专有名词并没有约定俗成的中文译文。对于这些专有机构和专有名词,我们不揣浅陋将之进行翻译整理,谨慎起见,部分译文后附原文。再次是版权问题的解决。相关国际图联《议会图书馆指南》中译文和《香港立法会文献信息保障体系及其服务》所用香港立法会网站的资料和香港立法会管理委员会年报,均获得国际图联和香港立法会的授权。

今天最终呈现给读者的《报告》,其调研领域和研究范围在目前国内图书馆学界和业界的研究成果中并不多见,因而《报告》的编辑出版确有补白填空之心,但最主要的是为国内图书馆界提供借鉴和学习、反思和改进的依据。首先,我们从国外篇的调研报告可以得出这样的结论,即国外议会(国会)图书馆之所以能够为国家立法和决策提供优质的服务,其核心在于其具有良好的立法决策服务能力。什么是立法决策服务能力?或者说立法决策服务能力包括哪些要素?纵观国外议会(国会)图书馆的立法决策服务工作,可以将构成立法决策服务能力的要素细分为法律制度、组织机构、馆藏资源、人才队伍、用户服务、信息产品、技术手段等。我们从英国议会图书馆的信息服务工作中看到服务议会的整个信息服务体系的有机协调和运转;从法国议会立法决策服务机构的变革与现状中,可以把握法国议会立法决策信息服务的特色;从德国联邦议院信息咨询服务体系的完备,可以认识到其公开透明的文献信息服务的核心理念;从美国国会图书馆的立法决策服务中感受到法律支撑的力量;从加拿大议会图书馆的议会预算官办公室的作用,看其对政府监督职能的履行;从日本国立国会图书馆可以领略到作为服务载体的丰富的信息服务产品在国会立法中的作用;从澳大利亚议会图书馆对服务绩效的考量做法,看到绩效评估在有效科学管理立法决策服务工作中的作用;从英国下议院图书馆、威尔士议会图书馆和韩国国会图书馆面向公众开展的服务中,可以看出议会走向民众所带来的国家立法工作日益民主化的发展趋势。因此,我们在立足自身放眼世界的同时,应学会因不同而借鉴,因差异而创新发展。

从国内篇来看,通过调研,我们对我国图书馆开展立法决策服务的状况有了一个基本的把握。全国人民代表大会作为最高立法机构,其信息保障服务体系既包括其内部各信息服务机构横向有序的合作与运转,也包括自上而下的由全国人民代表大会到省、市、县、区级人民代表大会的纵向信息支撑体系,这种纵横交织的信息保障体系为我国的立法工作提供了有效的支持。国家图书馆与全国副省级以上公共图书馆开展的立法决策服务工作,基本形成了以国家图书馆为总服务基地,以各副省级以上公共图书馆为服务节点的全

国性的、分级制的立法决策服务工作网络。这一特点是我们中国独有。对国内部分法律图书馆的调研,则使我们对于构成我国立法体系建设的重要组成部分——法律信息服务体系的发展水平有了较为全面的了解,为国内图书馆界开展相关立法决策服务的横向联合提供了深化基础。《数字图书馆技术在我国公共图书馆决策咨询服务中的应用》则以数字图书馆技术应用图书馆决策咨询服务为主线,立意在于通过图书馆界的立法决策服务实践,说明以信息网络和数字图书馆技术为代表的新技术对于图书馆开展立法决策服务工作的引领和促进作用。

《报告》特点如上所述,但撰写报告过程中存在遗憾也是事实。首先,《报告》所调研的绝大部分信息服务机构都不同程度地有信息保密要求,故在保证相关数据更新到2013年年底这一基本条件下,只能从被调研机构的官方网站或少量的研究论文等公开发布渠道获得(国外议会图书馆基本如此)。其次,《报告》对国内图书馆系统中开展国家立法和政府决策服务的机构的调研主要涉及国家立法机关、国家图书馆和副省级以上公共图书馆及部分高校法律图书馆,中共中央系统、国务院系统的图书馆信息服务机构和部分专业图书馆开展的立法决策服务工作,未能纳入调研报告中。最后,《报告》中的各部分内容,虽力争全面客观展示所调研机构开展立法决策文献信息服务的情况,但对相关内容的深度研究和揭示受限于相关参考文献的不足,难以在本书现有规划中完成。如,完备的法律保障体系是美国国会图书馆开展服务的重要基础,但关于这套法律体系之间的内在逻辑关系,促成该法律体系形成的社会经济动因等需要我们进一步研究。我们通过调研不仅是要了解美国国会图书馆的立法决策服务最新发展情况,更要对其发展的深层次动因全面把握,如此在与最新发展趋势保持同步跟踪的同时,才能分析清楚哪些东西能为我所用和借鉴。看到先进的经验还不够,重要的是找到适合中国国情的有益做法。再如,对于立法决策服务工作的绩效评估一直是困扰我们的问题,澳大利亚议会图书馆对服务绩效的考量有些具体实践,但对其相关服务指标制定的根据、具体考量后的服务成效评估,通过目前我们能够掌握的文献信息,还不能够很好地分析与归纳。此外,在服务产品深度揭示方面,许多议会图书馆服务议员的调研报告、服务产品成系列有规模,如若在此基础上进行系统梳理和编辑,为我所用,其参考作用则更具有实证的意义。上述有待继续深化完成的工作,应在未来规划中实现和完善。

《报告》的编辑和出版首先要感谢国家图书馆领导班子,特别是孙一钢馆长助理的大力支持,其次要感谢所有参加此项工作的同仁所付出的积极努力。《报告》成书过程中,卢海燕主要负责全书整体框架策划、实施方案制定、统筹协调管理、人员责任分工和全部书稿的终审,刘冰雪、廖迅除负责相关国家议会图书馆的调研报告的撰写工作,还全面负责本书的庶务,包括辅助完成工作计划的组织落实、部分稿件的初审和二审、编辑体例制定、全书稿件汇总、资料整理备档,以及联络出版等工作。在此,还要特别感谢国家图书馆参考咨询部王磊主任,为本书部分书稿的修改、审定提出宝贵意见。国家图书馆出版社高爽、王炳乾两位责任编辑,对本书的全部内容及文字方面的严格审核,确保了本书的质量和品质,在此一并

感谢。

由于本书所涉调研机构的工作内容带有保密性的特点,《报告》在对资料的搜集和整理方面带有一定的局限性和不完整性,难免有纰漏和错误之处,敬请读者批评指正。

编者

2014 年 6 月

目 录

前 言	(1)
-----	-----

国外篇

美国国会图书馆的立法决策服务	田贺龙(3)
加拿大议会图书馆调研报告	张 维 马 超(21)
英国议会信息服务调查报告	李 嘉 卢海燕(46)
法国议会立法决策服务有关情况综述	肖珂诗 马 韬(62)
德国联邦议院信息咨询服务机构调研报告	张 丽 廖 迅(78)
澳大利亚议会图书馆调研报告	白云峰 苏荣城(93)
日本国立国会图书馆立法决策服务调研报告	张曙光 陈颖艳(108)
韩国国会图书馆及其立法决策服务调研报告	李吉子 刘冰雪(141)
附录:议会图书馆指南(2009 年修订版)	[英]基思·卡宁厄姆著;王琳 刘英赫译(162)

国内篇

全国人民代表大会立法决策信息保障与服务	乔 菲(217)
国家图书馆立法决策服务的探索与实践(1998—2013)	李 凡 张曙光(237)
数字图书馆技术在我国公共图书馆决策咨询服务中的应用	谢德智 马 谊(249)
我国公共图书馆决策咨询服务的探索与实践	王 磊 张 洁(267)
国内法律图书馆调研报告	刘英赫 白云峰(282)
香港立法会文献信息保障体系及服务	朱宇凡(295)

国外篇

美国国会图书馆的立法决策服务

田贺龙

美国国会图书馆成立于1800年,是美国历史最悠久的联邦文化机构,也是世界上最大的图书馆。2012财政年度,美国国会图书馆馆藏总量达1.55亿册(件)^①,获拨款总额629 207 000美元,永久编制人员3312人^②。

美国国会图书馆下设7个部门,分别是国会研究服务部(Congressional Research Service, CRS)、版权办公室(Copyright Office)、馆长办公室(Office of the Librarian)、法律图书馆(Law Library)、图书馆服务部(Library Services)、运营支持部(Office of Support Operations)、战略项目部(Office of Strategic Initiatives)^③。

美国国会图书馆既是美国的议会图书馆又是国家图书馆。为国会提供研究和信息服务的国会研究服务部,是履行议会图书馆职责的主要部门。法律图书馆也承担部分为国会服务的职责,主要提供与外国法律、国际法相关的研究和信息服务;法律图书馆还为联邦行政、司法机构提供法律相关的研究和信息服务。此外,图书馆服务部是履行国家图书馆职责的主要部门,其下设的联邦研究部(Federal Research Division),也为联邦行政、司法机构提供研究和信息服务。

一、国会研究服务部

国会研究服务部成立于1914年,最初称立法参考服务部(Legislative Reference Service),1970年改为现名。国会研究服务部的服务对象是国会议员、国会的各个委员会和国会工作人员,主要职责是在国会的整个立法过程中,提供全面可信的分析、研究和服务。这些服务应体现及时、客观、无党派和保密性的特点。2012财政年度,国会研究服务部获拨款总额为106 790 000美元^④。

1. 历史

自1800年成立后,为国会服务一直是国会图书馆最重要的职能。然而,在美国图书界,最早设立立法参考部门的却不是国会图书馆。1890年,著名图书馆学家麦尔威·杜威(Melvil Dewey)在纽约州立图书馆内设立了立法参考组(Legislative Reference Section),这可

① General Information[EB/OL]. [2014-01-20]. <http://www.loc.gov/about/generalinfo.html>

②③ Annual Report of the Librarian of Congress for the fiscal year ending September 30, 2012[R/OL]. [2014-01-20]. <http://www.loc.gov/about/reports/annualreports/fy2012.pdf>

④ Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012[R/OL]. [2014-01-20]. http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs12_annrpt.pdf

能是美国乃至世界上图书馆最早设立的立法参考部门。立法参考组主要从事州法律文献索引的编纂,并不评价其所提供的信息。1901年,经州长、参议员罗伯特·拉福莱特(Robert LaFollette)批准,查尔斯·麦卡锡(Charles McCarthy)在威斯康星州建立立法参考部,不仅提供议员需要的信息,还帮助议员评价信息的价值。查尔斯·麦卡锡赢得立法机构的尊重和支持,图书馆界也把他的成功作为其他州设立立法参考部的主要依据。他的工作理念也成为被仿效的模式,被称为“威斯康星理念”(Wisconsin Idea)。这种理念强调完善的立法和行政管理最终依赖于可靠的知识和专家建议。到1913年,至少有32个州在不同程度上开展了这项工作,这在美国图书馆发展史上被称为是一场“立法参考运动”(Legislative Reference Movement)。

不久以后,“威斯康星理念”被介绍到国会。国会最终于1914年通过了由参议员罗伯特·拉福莱特和另一位众议员提出的法案,设立了立法参考服务部(Legislative Reference Service)。1935年,国会授权立法参考服务部定期制作和出版参众两院的议案摘要。

1939年二战爆发后,立法参考服务部的业务迅速发展。每年的咨询总量从1920年的1604件增至1946年的16444件。作为1940年行政管理改革的一部分,立法参考服务部并入新成立的参考部(Reference Department),但工作职责没有变化,时有员工68人。由于战争中信息需求大量增加,1941年在立法参考服务部内设立国防组(Defense Section),1942年重新命名为战争服务组(War Service Section)。这个机构的员工人数最终达到了38人,负责为应急规划办公室(Office of Emergency Planning)服务。工作内容包括制作一些战争必需品的相关资料目录、精选外语出版物并编译或编写摘要、制作和发行与战争相关的国会听证会记录摘要等。一些国会议员对二战期间立法参考服务部的优异表现印象深刻,并呼吁扩大它的规模和服务。在这一点上,他们与美国政策科学协会(American Political Science Association)国会研究委员会的意见一致。这个委员会在1945年公布的报告主张,为国会提供“与政府行政机构、特殊利益团体同等的独立研究机构和研究人员”。委员会还认为,从事立法参考工作的人员的工资,与其在行政部门工作的同行相差悬殊。

1946年,作为国会机构联合委员会(罗伯特·拉福莱特担任联合主席之一)的工作成果,立法机构重组法案(Legislative Reorganization Act of 1946)在国会获得通过。法案规定了立法参考服务部的职责和专家工资待遇;从法律上给予其作为国会图书馆永久的独立部门的地位;增加了对立法参考服务部的拨款,大致按照新一届国会各个委员会的工作职责,聘请国内19个学科领域的杰出专家。

在接下来的20年里,由于美国面临着如何保持在国际上的地位、环境领域的新问题、日渐严重的种族冲突和城市贫困问题,国会议员的政策和研究需要继续扩大并日趋复杂。1965年,一个新的国会机构联合委员会成立。经过5个月的听证后公布了一份最终报告,共有100条建议,内容包括:更换机构名称、与国会图书馆的关系、服务部的主任如何任命等。报告对国会研究服务部为什么仍需作为国会图书馆的一个部门也做了说明:“正如国会机构联合委员会所考虑的一样,我们也不赞成把国会研究服务部完全从国会图书馆中分离出来的主张。根据我们的判断,国会图书馆应当成为保护这个部门的屏障,使之免遭党派偏见的压力。此外,国会研究服务部如能及时利用国会图书馆的藏书并获得行政管理方面的支持,其工作效率自然会大大提高。”

1970年10月26日,立法机构重组法案(Legislative Reorganization Act of 1970)在国会获

得通过,立法参考服务部更名为国会研究服务部,机构名称也不再含有图书馆界常用的“参考”一词。法案扩大了国会研究服务部的职责,重点强调政策研究与分析服务和直接对国会各个委员会、国会议员的服务。为了支持国会研究服务部履行新的职责,这项法案扩大了可以聘请的专家的学科范围,并规定其可以利用馆外其他专家、顾问和研究机构提供的服务。法案规定,国会图书馆馆长应赋予国会研究服务部最充分的研究自主权和最大限度的行政自主权,保证该机构有效地完成职责,国会研究服务部每年还要单独提交年度报告;国会研究服务部的主管的工资高于其他国会图书馆部门负责人;国会图书馆馆长在与图书馆联合委员会协商后任命国会研究服务部主任,这是1897年以来第一次对国会图书馆馆长的职权加以规定。法案实施后,国会研究服务部的规模迅速扩大,预算(Budgeted position)员工总数由1970年的323人增至1975年的703人^①。

2. 组织机构

国会研究服务部由一位主任领导,主任一职由国会图书馆馆长与图书馆联合委员会(Joint Committee of the Library)协商确定。现任主任是玛丽·马扎内茨(Mary B. Mazanec)。

国会研究服务部下设5个研究部门(Research Division)、1个研究支持部门、6个管理部门。研究部门有美国法律部(American Law Division)、国内社会政策部(Domestic Social Policy Division)、外交、国防和贸易部(Foreign Affairs, Defense, and Trade Division)、政府和财政部(Government and Finance Division)、资源、科学和产业部(Resources, Science, and Industry Division)。研究支持部门是知识服务组(Knowledge Services Group)。管理部门有联络办公室(Office of Communications)、主任顾问办公室(Office of the Counselor to the Director)、财务和管理办公室(Office of Finance and Administration)、信息管理和技术办公室(Office of Information Management and Technology)、人力资源管理和发展办公室(Office of Workforce Management and Development)^②。

3. 人员和经费

国会研究服务部的工作人员,由各种学科的专家组成,其中包括法律、经济、外交事务、公共行政、信息、社会、政治科学及自然科学等各领域的人员,能针对各种复杂立法问题,迅速提出分析报告,供国会议员参考。

表1 2008—2012 财政年度国会研究服务部员工总数^③

财政年度	2008	2009	2010	2011	2012
人数	656	661	653	640	606

① John Y. Cole, Jane Aikin. Encyclopedia of the Library of Congress: for Congress, the nation & the world [M]. Washington, D. C.: Library of Congress; Lanham, MD: Bernan Press, 2004

② Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012 [R/OL]. [2014-01-20]. http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs12_annrpt.pdf

③ Annual Reports of the Librarian of Congress [R/OL]. [2014-01-20]. <http://www.loc.gov/about/reports/annualreports/>

表 2 2008—2012 财政年度国会研究服务部获得的拨款情况^①

财政年度	2008	2009	2010	2011	2012
总额	102 344 497	107 323 000	112 490 000	111 017 520	106 790 000

4. 产品和服务

近年,国会研究服务部提供的产品和服务主要有:

(1) 为国会提供的研究报告

为国会提供的研究报告包括两种:一种是国会研究服务部报告(CRS Report),是指应大量国会用户提出的需求而制作、针对与立法相关问题的研究报告,随着新情况的出现,国会研究服务部还会应需进行更新。另一种是备忘录(Congressional Distribution Memoranda),是根据相对较少的国会用户的需求制作的研究报告,或者是时效性较短的政策研究报告,每一份都有国会机密备忘录的标志,随着报告涉及的政策问题重要性的提高,备忘录可能被重新制作成国会研究服务部报告。

(2) 根据用户需求,提供个性化服务

主要是指根据国会议员、国会各个委员会及其工作人员主动提出的需求,为他们提供个性化的服务。主要形式有:以备忘录(Memoranda)的方式提供保密的立法和政策分析服务;与用户面谈或电话沟通,解答咨询问题;具体针对单个立法或政策问题的简报(Briefings)等。

(3) 电子信息服务

指国会研究服务部网站及相关服务。主要包括:在线提供国会研究服务部产品和检索服务、年度拨款法案的分析和跟踪服务、立法信息系统(Legislative Information System)以及其他一些通过电子邮件进行信息服务等。

(4) 研讨会、培训班及相关服务

专家讨论会(Seminars)是指为国会议员、各委员会及其工作人员举办各种关于公共政策问题的专家讨论会。由国会研究服务部的专家和从外部邀请的专家与用户一起探讨各种公共政策问题。

培训班主要指立法和预算程序培训班(Legislative and Budget Process Institutes)。这种培训班按照相对固定的周期,为用户提供关于立法和预算程序的短期培训。

此外,国会研究服务部还参与了一些美国国会组织的支援外国立法机关的项目,为这些国家立法机关的相关人员提供培训或者解答立法制度方面的咨询。

(5) 立法资料的摘要、分类和汇编

从1935年起,这项工作就已经成为国会研究服务部的法定义务。主要出版物有《公共法案与决议汇编》等。

(6) 其他服务

主要指多媒体产品与服务,将国会研究服务部的一些服务和产品以网络、录像带、DVD、CD、闭路电视等方式提供给用户。

^① Annual Reports of the Librarian of Congress [R/OL]. [2014-01-20]. <http://www.loc.gov/about/reports/annualreports/>

表3 2012 财政年度国会研究服务部完成的主要服务指标^①

完成的用户需求和提供的服务总数	698 179
分析、信息提供和调查请求	71 204
研讨会、学会、培训会议参与人次	9335
CRS 网站访问量	617 640
为国会提供的研究报告和服务	
新制作的 CRS 报告	534
新制作的立法工具栏 ^② 相关产品	216
更新的 CRS 报告	2702
年终可获取的 CRS 报告总数	8154
CRS 报告浏览总量	1 112 233
举办研讨会、学会、培训会议总次数	364
立法信息系统相关服务	
制作法案摘要总数	8045
CRS 服务覆盖率	
国会议员办公室	100%
委员会	96%

二、法律图书馆

19 世纪的最初 30 年里,一些国会议员曾数次提议建立一个服务于国会和最高法院的法律图书馆,但都没有成功。直至 1832 年才终于有了结果。曾任纽约最高法院陪审法官的纽约参议员威廉姆·马尔西(William Marcy)提出了一个“增强和改进国会图书馆法律部”的法案,并在国会两院获得通过。1832 年 7 月 14 日,美国总统安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)签署该法案,国会图书馆随即成立了法律图书馆。此后,国会图书馆法律图书馆不断发展壮大,逐渐成为世界上馆藏最丰富、最全面的法律文献收藏机构。目前,馆藏法律文献总量约为 265 万册(件)^③。2012 财政年度净支出(Net Costs)为 2537.7 万美元,有员工 86 人^④。

① Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012 [R/OL]. [2014-01-20]. http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs12_annrpt.pdf

② 立法工具栏是 CRS 于 2012 年 6 月开发的新型在线产品。

③ About the Law Collections[EB/OL]. [2014-01-20]. <http://www.loc.gov/law/about/collections.php>

④ Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012 [R/OL]. [2014-01-20]. http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs12_annrpt.pdf (相关内容参考国家图书馆 2013 年访问美国、加拿大和巴西代表团的《关于访问美国、加拿大和巴西三国的情况报告》,主笔人王磊)

1. 历史

(1) 国会图书馆的早期法律馆藏

国会图书馆建立于1800年,设在国会大厦内,作为参考图书馆服务于国会。同年联邦政府由费城迁至华盛顿。法律图书占最初馆藏总量的20%,其中大部分是英国法律和国际法相关的出版物。

1814年,英国军队焚烧了国会大厦,国会图书馆也被焚毁。1815年,国会图书馆通过购买托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)的私人藏书得以重建。这批藏书包括475种法律图书,其中318种出版于英格兰。这批藏书包括了弗吉尼亚州的法律和法庭判决,但其他州的相关资料(杰斐逊将其分类为“外国法律”)十分有限。尽管当时国会图书馆接收所有联邦法律和最高法院判决,但在随后的几十年间获取各州的法律和法庭判决仍然存在困难。

(2) 最高法院和国会图书馆

当时,曾经有人数次倡议以国会图书馆的馆藏为其他联邦机构提供服务,尤其是联邦司法机构。1801年至1935年,最高法院的办公地点一直在国会大厦。在19世纪的第一个10年里,法官们不能直接使用国会图书馆的藏书,需要凭借国会议员的介绍信才能查阅图书。1812年3月2日,国会两院的一个联合决议决定授权最高法院的法官使用国会图书馆的馆藏,时任最高法院首席法官的约翰·马歇尔(John Marshall)为此专门致函国会表示感谢。

(3) 法律图书馆的建立

19世纪的前30年间,曾经有人数次倡议建立专门为国会和最高法院服务的法律图书馆。这些倡议都来自有着显赫法律或司法职业背景的国会议员。1832年2月20日,曾经担任纽约州最高法院法官的纽约州参议员威廉姆·马尔西,提出了一个“增强和改进国会图书馆法律部门”的法案。法案后来被国会两院通过,经安德鲁·杰克逊总统签署后于1832年7月14日生效。

法案规定,国会图书馆馆长应专门划出一个房间,作为法律图书馆,存放国会图书馆的法律图书。法案授权最高法院的法官们制定法律图书馆的使用规则。但法律图书馆仍然是国会图书馆的一部分,国会图书馆负责法律图书馆的日常开销。

法案规定当年拨付5000美元作为购书经费,以后的五年每年1000美元。图书的采选由最高法院最高法官负责。大约2011册法律图书(其中693册属于托马斯·杰斐逊藏书)移转至法律图书馆,成为法律图书馆最初的主要馆藏。法律图书馆从此有了独立的拨款和预算,并与最高法院保持着法定关系,直到1935年。

(4) 为国会和最高法院提供法律信息

19世纪的大部分时间里,法律图书馆位于国会大厦最高法院会议厅。一个旋转楼梯将其与上面最高法院的房间连接,法律图书馆馆员爬上楼梯,为法官们提供所需的资料。法律图书馆的规章制度,由最高法院最高法官制定,允许最高法院的法官、国会议员、与卷宗中案件相关的法律人士签名后借阅三本图书。法律图书馆馆员帮助读者查找图书并交付读者。一些重要的法律文本和法庭判决只能提供给法官们使用。

墨西哥战争后,国会命令国会图书馆收集所有能得到的墨西哥法律,这是国会图书馆首

次系统地收集外国法律。在 19 世纪下半叶,主要欧洲国家的法律被纳入国会图书馆的馆藏。

(5) 19 世纪末期的公共服务

尽管国会图书馆是由国会建立并服务于国会,但从其建立之初,就不断有人呼吁国会图书馆的馆藏应对公众开放。最终于 19 世纪末,公众可以免费地使用法律图书馆的馆藏,但只有国会议员和少数官员可以借阅图书。当时的法律图书馆仅有几张桌子,经常被地方法律学校的学生占用。

1898 年的法律图书馆年度报告中这样描述当时的法律图书馆的一个房间:“大约 50 平方英尺,空间狭小、光线昏暗、不便利用……却要容纳法官、办案律师、法律界人士和法律专业的学生。场地拥挤、开馆时间短、人员少却要优先为国会和最高法院服务,限制了法律图书馆的服务。1897 年,存放部分馆藏的法律阅览室在新开放的国会图书馆建筑内投入使用,整个法律图书馆的馆藏和人员也都同时迁入新馆。”

(6) 馆藏的发展和人员的增加

20 世纪见证了法律图书馆的迅速发展。20 世纪的最初 10 年法律图书馆开始启动收集美国和世界主要国家官方法律文献的项目。此后,法律图书馆一直由具有高级专业资格并在法律、对外服务、法律院校有从业经验的人担任图书馆长。他们重视法律索引的编制工作,首先对美国法律进行编制,然后再对外国法律进行编制。

1899 年,法律图书馆的馆藏达到了 10.3 万册(包括 1.5 万册复本),其中外国语言的馆藏约 1 万册。到 1950 年时,馆藏达到 75 万册,其中外国语言的馆藏为 15 万册。外国语言馆藏的增加主要发生在第二次世界大战之后,这主要是因为世界上法域总数的增加、美国在世界事务中地位的改变以及力求收集所有法域的法律资料的馆藏所采取的采选政策。

1900 年美国联邦成文法索引的出版,成为法律图书馆领域的标准参考工具书,标志着法律图书馆从纯粹的本地参考图书馆转变为重要的法律研究中心。法律图书馆馆长埃德温·鲍查德博士(Dr. Edwin Borchard)在 1912 年开始编制外国法律书目指南,并出版了一部德国法律指南。随后,在 1913 年出版了有关国际法和大陆法系的书目。在接下来的几十年里,西班牙、法国、拉丁美洲国家、东欧国家和东亚国家的法律指南在各种基金会和政府机构的资助下也相继出版。最初这些工作由临时雇员或外部专家完成,但在 20 世纪 30 年代中期以后,法律图书馆的馆员开始参与其中,他们最初专业资格都与外国法律相关而不是美国法律。

法律图书馆的馆员总数,在 1901 年时是 5 人,1910 年时是 6 人,1911 年至 1921 年时一直是 7 人,1924 年时增加到 10 人。1946 年时馆员总数增加至 30 人,但法律图书馆仍需要增加 30 位馆员,才能缓解当时馆员过重的工作压力。

第二次世界大战之后,外部机构的资助为法律图书馆外国法律研究能力的提高提供了条件。从 1949 年至 1960 年,在争取自由欧洲全国委员会(National Committee for a Free Europe)资助下,一些东欧和波罗的海国家的律师成为法律图书馆员工,后来还包括一些来自其他社会主义国家的律师,总共有 12 人。1951 年,美国国务院启动远东法律项目,一些来自中国的学者收集和翻译了刚刚成立的新中国的法律资料。

20 世纪 50 年代,法律图书馆通过聘用在外国接受法律教育或从事法律实务的,并能以英语对外国法律资料做出准确解释的人员,解决了在外国法律信息查找和揭示中产生的问