

《公共图书馆法》与国家图书馆

汪东波 张若冰

摘要 近日,《中华人民共和国公共图书馆法》正式通过。该法是促进我国公共图书馆事业法治化发展的重要里程碑,并首次以法律形式对国家图书馆的职能、任务进行了明确界定。本文对照国外关于国家图书馆立法的相关规定,对我国《公共图书馆法》中关于国家图书馆履行独特职能、接受出版物缴送、发挥公共图书馆功能等相关规定进行论述。参考文献 6。

关键词 公共图书馆法 国家图书馆 出版物缴送

Public Library Law and the National Library

Wang Dongbo Zhang Ruobing

Abstract: Recently, the *Public Library Law of People's Republic of China* was formally adopted. This law is a milestone to promote the legal development of the public library business in China, and it is the first time to define the functions and tasks of the National Library through the legal form. With comparing the relevant provisions of the national legislation of library, this paper expounds the *Public Library Law of China* on the National Library about performing unique functions, accepting legal deposit copies of publication, playing the function of public library and other related provisions. 6 refs.

Keywords: Public Library Law; National Library; Deposit of Publication

2017年11月4日,《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)正式通过,将于2018年1月1日起施行。这是继《公共文化服务保障法》之后我国公共文化领域立法和文化法治建设的又一重要成果。《公共图书馆法》不仅明确了政府在公共图书馆事业发展中的主体责任,为公共图书馆事业发展、全面提升服务效能、保障公民基本文化权益提供了法律依据,而且首次通过法律条文确定了国家图书馆是一种特殊类型图书馆,强调了其不同于公共图书馆的独特职能,并授予其接受出版物缴送的权利,同时具备“公共图书馆”属性,为国家图书馆在新时代继续秉承“传承文明,服务社会”的宗旨,更好地履职尽责提供了法律保障。

1 明确国家图书馆的独特职能

1976年,联合国教科文组织(UNESCO)通过了一项专门针对国家图书馆的政策声明,指出:

“国家图书馆应是图书馆事业的首要推动者,是各类型图书馆的领导。国家图书馆应在全国图书馆工作的各项规划中起到中心作用”^[1]。为此,许多国家制定了专门的国家图书馆法或在图书馆法中设置国家图书馆专门章节明确规定相关内容。1997年,联合国教科文组织又发布了《国家图书馆服务立法指南》,对相关内容进行了更详细的规定和说明。

我国文化部曾于1998年以批文的方式明确过国家图书馆的职能。2016年,国家图书馆主要承担国家古籍保护中心、国家典籍博物馆、国家文献信息资源总库(国家总书库)、国家书目中心、全国图书馆信息网络中心和全国图书馆发展研究中心的职责再次得以明确。《公共图书馆法》第二十二条规定,“国家设立国家图书馆,主要承担国家文献信息战略保存、国家书目和联合目录编制、为国家立法和决策服务、组织全国古籍保护、开展图书馆发展研究和国际交流、为其他图书

馆提供业务指导和技术支持等职能”^[2]。这既符合国际组织关于国家图书馆立法的原则声明和规定,也符合世界上许多国家针对国家图书馆立法或设置法条的惯例,更体现了新时代党和国家对图书馆履行职能和发挥作用的新要求。

1.1 国家文献信息战略保存

保存国家和民族文化遗产历来都是国家图书馆最为重要的职责,是国家图书馆最为基础和核心的职能,也是国家图书馆与其他类型图书馆最主要的区别所在。很多国家立法都充分强调了国家图书馆作为国家总书库保存国家文化遗产的职能。如《关于设立法国国家图书馆的法令》规定“法国国家图书馆的首要使命是采集、编目、保存、保管及丰富各领域知识和国家遗产,尤其是法语和涉及法国文化方面的文化遗产”^{[3] [303]},又如《加拿大国家图书馆法》规定“加拿大国家图书馆档案馆的目标是,获取并保存加拿大的文化遗产,确保文献遗产被加拿大和对加拿大感兴趣的人所了解和方便获取”^{[3] [303]}。

我国国家图书馆自20世纪初以京师图书馆为名初创以来,在不同的发展时期,基本上都承担了全面采集和长期保存国家文献的职能,全面收集国内出版的各文种、各类型、各载体文献,尽可能保证入藏品种和版本的齐全,同时加强特殊类型中文资料以及港澳台地区和海外中文出版物的入藏。截至2016年底,馆藏文献总量达3646万册(件)^[4],除实体资源外,还保存有大量的数字资源、网络资源和活态记忆资源。为兼顾馆藏文献的长期保存和当前利用,国家图书馆建立了保存本、基藏本和借阅本的分设制度。此外,出于国家文化战略安全考虑,2015年国家批准立项国家图书馆国家文献战略储备库工程,建设国家级文献资源保障中心和保存基地,开展国家文献战略储备,对国家重要文献实现异地备份保存。

1.2 编制国家书目和联合目录

编制国家书目以及联合目录,是国家图书馆作为国家总书库职能的延伸,很多国家立法中均有相关规定。如《加拿大国家图书馆档案馆法》规

定加拿大国家图书馆档案馆“编制和维护信息资源,如国家书目和国家联合目录”^{[3] [429]},《关于瑞典皇家图书馆章程的条例》规定“瑞典皇家图书馆应:编制国家文献目录;负责向国内研究型图书馆提供国外文献的联合目录,并与国外文献编目中心交换文献编目数据”^{[3] [303]}。

我国国家图书馆长期致力于发挥国家书目中心作用,推进国家书目和全国图书馆联合馆藏目录建设。自1929年开始编辑全国书刊联合目录起,陆续编制了《中国古籍善本书目》《民国时期总书目》《珍贵革命历史文献名录》《国家珍贵古籍名录图录》等30余种有较大影响力的书目。特别是,1987年首次出版《中国国家书目》(1985),1988年以“中国国家书目数据库”的形式服务于全国图书馆的书目编制和公众查询,1997年成立全国图书馆联合编目中心。截至2016年年底,已拥有成员馆2150家,共享书目数据超过1356万条,年下载数据超过1019万条,全面推动全国图书馆书目数据的共建共享^[4]。

1.3 为国家立法和决策服务

为国家立法和政府决策提供文献信息服务也是国家图书馆区别于其他类型图书馆的独特之处。很多国家立法都将立法决策服务作为国家图书馆的主要职能予以重点保障,如日本《国立国会图书馆法》规定“国立国会图书馆的设立目的是通过收集图书及其他图书馆资料,帮助国会议员履行职责,并对行政及司法各部门提供法律规定的图书馆服务”^{[3] [100]},澳大利亚《国家图书馆法》规定“澳大利亚国家图书馆的职责是代表联邦为国会图书馆、联邦各部及机关、各领地及政府各专门机构提供服务”^{[3] [536]}。

新中国建立以来,为党和国家领导人以及中央国家机关提供决策服务成为我国国家图书馆业务工作的重要内容。近年来,国家图书馆为党和国家领导人重大国务活动和出访提供文献信息服务、为全国人大常委会立法工作提供文献信息服务、为每年召开的全国“两会”提供专门信息服务、为国家重大工程、重大项目和重大决策提供专题信息服务,

在国家立法和重大政策制定中发挥了积极作用。以2016年为例,全年共完成立法决策专题咨询1913件^[4]。

1.4 组织古籍保护

组织全国古籍保护是此次立法中明确由国家图书馆承担的重要职能,国外立法中关于国家图书馆古籍保护职能的内容并不多见,其中《俄罗斯联邦图书馆事业联邦法》规定“珍本是国家图书馆馆藏中特别珍贵的部分”“珍本应在珍本目录中进行登记”^{[3] 234}。作为国家古籍保护中心,我国国家图书馆除不遗余力地收藏古籍善本外,还组织开展了一系列有关古籍保护的工作,如2007年承担国家“中华古籍保护计划”联合全国古籍存藏机构,在古籍普查、文献修复、书库建设以及人才培养等方面发挥了重要作用。截至2016年底,已完成全国1218家古籍收藏单位的普查登记,由国务院公布五批《国家珍贵古籍名录》收录古籍12 274部,命名180家全国古籍重点保护单位^[5]。

1.5 开展图书馆事业发展研究

国家图书馆是一个国家的图书馆事业发展中心,很多国家立法均将图书馆事业发展研究作为国家图书馆的职能之一。如《英国国家图书馆法》规定,英国国家图书馆的使命是“成为在科技事务和人文科学方面的全国参考中心、研究中心、文献目录和其他信息服务中心”^{[3] 360};《关于瑞典皇家图书馆章程的条例》规定,“瑞典皇家图书馆应当致力于图书馆领域的协作、发展以及图书馆领域的研究工作”^{[3] 358}。

我国国家图书馆作为全国图书馆事业发展研究中心,多年来承接政府主管部门的工作项目,主持国家科研项目,主办学术刊物,出版图书馆年鉴、图书馆事业发展报告蓝皮书以及其他业务指导用书,借助中国图书馆学会和中国古籍保护协会等行业组织开展业务交流和学术研讨,依托全国图书馆标准化技术委员会、全国文献影像技术标准化技术委员会制订图书馆行业标准规范体系,推动了事业发展

关键领域的研究和创新。

1.6 开展国际交流

代表本国与国际图书馆界开展合作和交流,执行国家相关文化合作与交流协议,是国家图书馆的独特职责。很多国家立法通常赋予国家图书馆这一重要职能,如《德国国家图书馆法》规定“国家图书馆负有以下使命:开展与本国及他国专业机构的合作,参与本土及国际专业组织的活动”^{[3] 210}。澳大利亚《国家图书馆法》规定国家图书馆代表联邦“在图书馆事务方面(包括推动图书馆科学的进步)与国内外的图书馆相关机关和个人进行合作”^{[3] 536}。

我国国家图书馆代表中国图书馆界积极参与国际图书馆协会联合会(IFLA)等国际图书馆事务,是国际图联中文语言中心、国际图联保存保护中心中国中心,举办国际会议和展览,根据国家文化外交的需要,牵头筹建区域图书馆联盟。截至2016年底,已与50个国家的图书馆建立人员交流与合作关系,与117个国家和地区的552家机构建立国际交换关系^①,持续增强我国图书馆事业在国际图书馆事务中的影响力和话语权,推进中华文化的对外传播与交流。

1.7 为其他图书馆提供业务指导和技术支持

国家图书馆作为一个国家图书馆事业的推动者,为业界其他类型图书馆提供业务指导和技术支持责无旁贷,很多国家立法也都将其作为国家图书馆的职能之一。如韩国《图书馆法》规定,国立中央图书馆须行使“图书馆员教育培训和对国内图书馆的指导、支持及合作”^{[3] 9}的职责;《南非国家图书馆法》规定,“国家图书馆须领导南非各类图书馆,并提供指导和建议;负责规划和协调与其他图书馆和信息服务机构的合作”^{[3] 161}。

我国国家图书馆通过联合编目、馆际互借、文献传递、数字资源共享、业界培训等方式,为各级公共图书馆开展服务提供文献保障,倡导并主持

① 国家图书馆2016年馆情数据。

建设全国图书馆联合参考咨询服务网络、省级公共图书馆立法决策服务协作平台、全国公共图书馆讲座联盟、全国图书馆信息无障碍服务联盟、全国图书馆文化创意产品开发联盟等,为图书馆界提供业务指导和技术支持。同时,还依托“中华古籍保护计划”“数字图书馆推广工程”等,帮助基层图书馆培训数字图书馆建设、古籍保护等领域的人才队伍。

2 从法律上确认国家图书馆接受出版物缴送的权利

出版物缴送制度,又称出版物呈缴制度,是保障一个国家出版物完整收藏的重要措施,很多国家的相关立法中通常都明确规定国家图书馆为接受本国法定出版物缴送的机构。如韩国《图书馆法》规定,“任何人发表或出版文献时,自其发表或出版之日起30日内要向国立中央图书馆呈缴”“并根据总统令指定呈缴文献的采选、种类、形态、册数和呈缴程序及补偿金等相关事项”^{[3][9]}。《德国国家图书馆法》规定,“自出版物发行或对公众开放之日起一周内,呈缴义务人必须免费向国家图书馆呈缴完整、优质的出版物”^{[3][213]}。

2.1 国家图书馆接受出版物缴送简史

早在1916年,内务部通令全国,缴送一份出版物复本度藏京师图书馆(中国国家图书馆的前身,“以重典策而供众览”标志着该馆开始履行收缴典藏全国出版物的职能^{[6][20]}。1927年,南京国民政府大学院公布《新出图书呈缴条例》,但未将国立北平图书馆(中国国家图书馆的曾用名)列为接受呈缴本的机构,而后馆方多次呈文教育部,1933年《新出图书呈缴规程》予以修正,将原归属于中央教育馆的一份呈缴图书改由出版机关直接寄交国立北平图书馆,恢复了该馆接受呈缴的地位^{[6][74-75]}。

新中国建立后,国务院文化和出版主管部门制定了《关于征集图书、杂志样本办法》等多项涉及出版物样本缴送国家图书馆的规范性文件。

近年来,国务院发布的《出版管理条例》和《音像制品管理条例》也明确规定出版物要向国家图书馆免费送交样本。此外,《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》《图书出版管理规定》《报纸出版管理规定》等分别对国家图书馆接受学位论文、图书、报纸等不同类型出版物的缴送予以规定。然而,因这些文件执行欠严、管理力度不够,致使多年来一些出版机构出版物缴送时好时差,整体比例不高,特别是印数少、价格高的出版物缴送更差。统计数据 displays 2016年图书全品种缴送率为74.1%,报纸缴送率为70.6%,音像制品缴送率为53.4%^[4]。

2.2 国家图书馆接受出版物缴送的法律规定

《公共图书馆法》第二十六条规定,“出版单位应当按照国家有关规定向国家图书馆和所在地省级公共图书馆交存正式出版物”。第五十一条规定,“出版单位未按照国家有关规定交存正式出版物的,由出版行政主管部门依照有关出版管理的法律、行政法规规定给予处罚”。该法从立法层面规定了我国出版物缴送问题,明确了出版物缴送主体、缴送客体、接受缴送的单位以及缴送主体不履行缴送义务时依法进行的处罚等。

《公共图书馆法》规定,解决出版物缴送需要出版行政主管部门制订相应行政法规或实施细则予以配套。审视目前我国已有的出版行政法规,有关出版物缴送的规定虽然涵盖出版物类型较全,有的也已实施较长时间。但这些规定不仅分散,而且内容也过于简单,相较于英国、德国、法国、日本等国家的缴送立法,关于缴送类型、缴送方式、缴送程序、缴送标准、接受缴送的义务等条款都不详细。因此,下述几个方面有待进一步完善:一是关于缴送时间。《图书出版管理规定》《期刊出版管理规定》《音像制品出版管理规定》规定,图书、期刊、音像制品在出版30日内应向国家图书馆免费送交样书,但对报纸、电子出版物等出版物没有明确缴送时间。二是关于缴送数量。《期刊出版管理规定》《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》明确了样刊3本和博士论文1份

的缴送数量要求,其他类型的文献并没有明确缴送数量。三是关于网络出版物的缴送。互联网信息业已成为人们生活、学习、工作和研究的重要资源,英国、德国、日本等国家纷纷修改立法或制定新法,将网络出版物纳入对国家图书馆的出版物缴送范围,以避免互联网信息快速消逝可能给国家文化遗产的长久安全保存和利用带来损失,而我国目前还没有关于网络出版物的缴送规定。此外,相关行政法规中需增补出版单位所在地省级图书馆接受出版物缴送的规定。

2.3 国家图书馆接受出版物缴送的意义

《公共图书馆法》首次以法律的形式明确了国家图书馆接受出版物缴送的权利,对我国国家图书馆加快建设完备馆藏以及更好地提供文献服务有重大而深远的影响。首先,出版物缴送是国家图书馆馆藏文献资源的重要来源,为其履行国家总书库职能、保存和传承中华文化奠定了坚实基础。其次,出版物缴送为国家图书馆编制国家书目,更好地挖掘和利用文献资源,向政府立法决策和社会公众开展信息咨询服务提供了重要保障。最后,出版物的全面缴送,也为国家图书馆面向业界开展馆际互借和国际互借提供资源保障。

3 明确国家图书馆的“公共图书馆”属性

国家图书馆因承担不同于其他类型图书馆的特殊职能,因而其公共服务功能通常只能兼顾。国际上虽有通过立法将公共服务作为国家图书馆职能的案例,如《新西兰国家图书馆法》规定,国家图书馆收集、保存和保护文献,并“使之可以为新西兰公众获取和利用”^{[3][213]}。但也有一些国家图书馆对为公众服务设置了限制或先决条件,如韩国《国会图书馆法》规定,在不影响为国会立法活动提供支持的前提下,韩国国会图书馆可向公众提供图书馆服务^{[3][58]};《英国国家图书馆法》规定,“国家图书馆优先服务于教育学术机构、其他图书馆和工商界”^{[3][360]};《德国国家图书馆法》规定,“原则上,使用国家图书馆馆藏及服务者必须缴费”^{[3][211]}。

我国国家图书馆在不同时期对其独特职能和公共服务职能既有兼顾,也有偏重。1912年,国家图书馆的前身京师图书馆正式开馆,藏书向社会公众开放,明确“无论士农工商军界暨女学界,皆得入览”^{[4][17]},随后不断扩大服务人群,现已成为开放程度较高的国家图书馆之一。《公共图书馆法》第二十二条规定,“国家图书馆同时具有本法规定的公共图书馆的功能”^[2],明确了国家图书馆归属两种类型、同时要发挥两种类型图书馆的功能。这既是对过去百年来国家图书馆理论认识和实践做法的充分肯定,又是当前和今后全面做好国家图书馆工作的明确要求。

党的十九大报告指出,新时期“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。国家图书馆作为国家级公共文化服务机构,必须将促进图书馆服务普遍均等,满足人民对图书馆服务需求作为着力点。国家图书馆在发挥公共图书馆功能方面并不能简单地等同于其他公共图书馆,除了向社会公众提供免费、便捷、高效、优质的服务外,更要在公共图书馆事业发展中充分发挥示范引领作用,尤其要在服务人群全覆盖、全民阅读、传承弘扬优秀传统文化、服务创新引领等方面下功夫。

3.1 促进服务人群全覆盖

为了推动公共图书馆的服务普遍均等,保障社会公众获得图书馆资源与服务的基本权利,国家图书馆要努力促进服务人群的全覆盖。首先,为国家立法与决策机关、教育科研和生产建设单位以及这些机构的科研人员提供文献信息服务,仍然是国家图书馆发挥公共图书馆功能的重要支点;其次要加强针对少年儿童、老年人、残疾人等特殊群体的服务,帮助特殊群体更好地融入现代社会;第三,利用现代数字技术、网络技术延伸服务范围,扩大服务人群。以“国图公开课”为名的网络视频课堂,是继国图系列讲座后成功运用现代技术服务网络阅读的有效手段;以“数字图书馆推广工程”为抓手的数字资源建设与服务,

是国家图书馆联合图书馆界促进服务全覆盖的重要形式。

3.2 推动全民阅读

为保障社会公众的基本阅读权利,国家图书馆应当在推动、引导、服务全民阅读方面发挥重要作用。一是进一步巩固“文津图书奖”“国图讲坛”“文津经典诵读”等经典阅读服务品牌,提升服务内容的思想性、学术性和知识性,以社会主义核心价值观为引领,培养和引导公众健康的阅读兴趣与倾向。二是充分利用发展研究优势,深入开展读者阅读需求调查和阅读理论研究,研究针对不同读者群体的优秀读物推荐机制。三是加强数字阅读平台建设,促进阅读的新技术、新载体、新设施的开发与应用,并联合全国公共图书馆建立阅读资源共建共享机制。四是重视特殊群体的阅读需求,尤其是在少年儿童的阅读需求保障方面,编制未成年人阅读分类指导目录,探索与学校教育合作,共建校园阅读推广机制。

3.3 传承弘扬中华优秀传统文化

建设社会主义文化强国,增强文化软实力,需要对中华优秀传统文化进行创造性转化和创新性发展。国家图书馆要充分利用馆藏典籍,在中华优秀传统文化的保存保护、挖掘阐发、传播推广和展示利用等方面发挥更加积极的作用,一方面要推进国家图书馆国家文献战略储备库项目、中华古籍保护计划、民国时期文献保护计划、《中华优秀传统文化百部经典》编纂项目等“中华优秀传统文化传承发展工程”中的重点项目,另一方面依托国家典籍博物馆,以建设“青少年中华优秀传统文化教育基地”为契机,通过巡回展览、公益讲座、开发文化创意产品等方式,普及典籍文化知识,展示和传播中华优秀传统文化。

3.4 服务创新引领

飞速发展的信息技术正在深刻改变着社会公众获取信息与知识的方式,也改变着图书馆的发展形态,国家图书馆要在利用新技术、打造新空间、拓展新服务、提升新体验等方面开展战略

思考和实践探索。一方面,为建设世界科技创新强国提供全方位支持,建设国家图书馆科学评价中心,为企业技术研发和社会公众创新创业提供工具、空间、文献与咨询服务;另一方面,密切跟踪信息服务领域设施设备、软件工具的更新换代,加快推进数字图书馆服务、特殊群体服务等领域关键技术标准的研制和推广应用,同时优化馆区环境、空间布局和服务格局,为读者提供更好的阅读体验。

《公共图书馆法》作为公共图书馆事业发展的基本法,为推动我国公共图书馆事业发展提供了强有力的保障,也为国家图书馆事业发展提供了新的机遇。当前,我国图书馆界的同行应该积极行动起来,认真学习宣传贯彻《公共图书馆法》,对照法律条文改进与改善图书馆的工作,提升服务效能,在保障公民基本文化权益、提高公民科学文化素质和社会文明程度、传承人类文明、坚定文化自信等方面做出更大贡献。

参考文献

- 1 宓浩.图书馆学原理[M].上海:华东师范大学出版社,1988:81.
- 2 中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL]. [2017-11-15]. http://news.xinhuanet.com/2017-11/04/c_1121906584.htm.
- 3 卢海燕主编,国家图书馆立法服务部编译.国外图书馆法律选编[M].北京:知识产权出版社,2014.
- 4 国家图书馆.国家图书馆年鉴2017[M].北京:国家图书馆出版社,2017:6-16.
- 5 韩永进.典籍传承智慧 文明守望未来——写在“中华古籍保护计划”实施十周年之际[EB/OL]. [2017-11-10]. http://epaper.ccdy.cn:8888/html/2017-05/22/content_203687.htm.
- 6 李致忠.中国国家图书馆馆史:1909-2009[M].北京:国家图书馆出版社,2009.

(汪东波 研究馆员 国家图书馆研究院,张若冰 副研究馆员 国家图书馆研究院)

收稿日期:2017-11-21