

发展中国家的图书馆政策及其借鉴*

Library Policies in Developing Countries and Reference to China

肖希明 王 婷

Xiao Ximing Wang Ting

摘 要 以印度、韩国、南非、巴西等国为代表的主要发展中国家,在图书馆政策的制定方面都有自己的特色,值得我国学习和借鉴。文章对这些国家图书馆政策的制定主体、图书馆政策形式、政策涉及的重点领域等方面进行了较为系统的分析,并对制定和完善我国的图书馆政策提出了若干建议。参考文献 26。

关键词 图书馆政策 发展中国家 制定主体

Abstract: The main developing countries such as India, South Korea, South Africa and Brazil have their own characteristics in the library policies that we can learn something from. This paper analyzes the bodies of formulating library policies, the forms and key fields of library policies in these countries systematically. It also puts forward some proposals about formulating and perfecting library policies in China.

Keywords: Library Policy; Developing Country; Policy-Making Body

图书馆政策是一个国家图书馆事业发展的指南、规范与保障。近年来,国内图书馆界对发达国家的图书馆政策进行了较为系统的研究,有不少成果问世。但是对发展中国家的图书馆政策却关注不够。其实,世界上不少发展中国家,在图书馆政策的制定方面也值得我们学习和借鉴。笔者以印度、韩国^①、南非、巴西等主要发展中国家为例,从政策制定主体、政策形式、政策涉及的重点领域三个方面分析了发展中国家的图书馆政策,并对制定和完善我国的图书馆政策提出了若干建议。

1 发展中国家制定图书馆政策概况

20世纪50、60年代以来,随着国际政治经济形势的发展变化,许多发展中国家致力于谋求经济发展、社会进步、国民富裕。经过几十年的不懈努力,不仅在经济上迅速崛起,而且科技、教育、文化事业也有了巨大的进步。冷战结束以后,特别是进入21世纪以来,经济全球化迅猛发展,知识经济和信息革命日新月异,发展中国家纷纷将信息化确定为国家发展的重要战略目标,将信息资源开发利用作为一项

重要的国策,制定包括图书馆政策在内的一系列促进信息产业、文化产业和文化事业发展的国家信息政策。几十年来,发展中国家在制定图书馆政策方面呈现以下态势。

1.1 各国立法机构积极制定图书馆法律

图书馆法是图书馆政策的核心。联合国教科文组织和国际图联的《公共图书馆宣言》中明确指出,“开办和管理公共图书馆是国家和地方当局的责任,必须有具体的法规。”据不完全统计,世界上已有80多个国家和地区先后颁布了250多部图书馆法规^[1]。欧美发达国家已经形成比较完备的图书馆法律体系,许多发展中国家也颁布了图书馆专门法律^[2]。各国立法机构作为立法主体,十分重视图书馆法的制定、修改和完善。如印度国民代表大会于1954年制定并于1956年修正了《图书期刊缴送法》,1976年制定《国家图书馆法》,1984年颁布《新版权法》。此外,印度各邦还制定了许多地方性的图书馆法规,如海德拉巴邦(1955)、卡纳塔克邦(1956)、马哈特斯特拉邦(1967)、西孟加拉邦

* 本文为武汉大学自主科研项目(人文社会科学)研究成果,由“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

① 韩国是否属于发达国家,目前,学者和公众有着多种不同的观点和理解,笔者在这里从图书馆事业发展的角度,将其归入发展中国家进行论述。

(1979) 等颁布的公共图书馆法^[3], 都是印度较有影响力的地方性图书馆法规。韩国国会于 1963 年制定图书馆基本法《图书馆法》, 2006 年进行修订, 并制定《图书文化振兴法》。南非议会于 1997 年制定《法定缴存款法》, 1998 年制定《南非国家图书馆法》、《南非盲人图书馆法》, 2001 年制定《国家图书馆信息服务理事会法》^[4], 以及与图书馆有关的《文化机构法》(1998)^[5]、《国家遗产委员会法》(1999)^[6]、《教育法修正案》(2007)^[7] 等法律。南非的自由州、林波波、东开普三个省分别于 1999 年、2001 年和 2003 年颁布了自己的《图书馆与信息服务法》。巴西虽没有一部全国性的图书馆法, 但巴西议会也制定了一些相关的法律, 例如 1984 年通过的“国家信息政策法 (NO. 7232/84)”^[8]、2000 年通过的新《信息法》^[9], 对于图书馆事业也起了一定的推动作用。

1.2 各国政府制定大量图书馆政策相关文件

图书馆法规定的是有关图书馆的基本原则和基本制度, 无需也不可能涵盖与图书馆有关的所有内容。为保证法律法规的有效实施, 许多国家的政府制定各种类型的政策文件来细化和补充图书馆法律法规。1991 年, 韩国图书馆政策策划的最高政府机构由教育部转到文化观光部。1998 年, 为实施《图书馆及读书振兴法》, 韩国文化观光部颁布《国民政府的新文化政策》, 有力地推进了图书馆文库的建立, 为图书馆读书振兴活动的开展提供了必要的物质基础。2007 年 4 月, 文化观光部制定并颁布《图书馆法实施规则》, 用于对现行《图书馆法》(2006 年修订) 的指导实施, 从而促进了韩国图书馆事业的发展^[10]。为推进数字图书馆建设, 加强图书馆和其他研究院的分布式资源共享, 1994 年韩国政府制定了“韩国国家数字图书馆先导计划”^[11]; 巴西政府为推动包括图书馆在内的信息产业的发展, 推出了一系列的重点领域促进计划, 包括“2000 - 2003 年科技发展四年计划”、“社会信息发展计划”、“新千年研究计划”、“十大行业研究开发基金计划”^[12] 等。1991 年新的《信息法》出台后, 巴西科技部还制定了一系列保护和促进图书馆发展的优惠政策和鼓励措施^[13], 极大地带动了图书馆事业的发展。

1.3 行业组织成为图书馆政策制定的重要主体

目前, 大部分国家都已成立了图书馆协会。各国的图书馆协会不仅向政府部门提出立法建议, 敦促政府通过图书馆立法, 而且制定图书馆的各种标准, 以充实和完善图书馆政策的相关内容。如印度图书馆协会一直致力于呼吁中央政府和各邦政府重视图书馆立法, 最终促成印度各邦制定具有本邦特色的图书馆法; 韩国图书馆协会于 2002 年 1 月在协会规划委员会设立图书馆政策开发组, 并于同年 11 月 6 日, 向文化观光部正式提出《图书馆及读书振兴法修正意见书》, 成功促成新环境下图书馆法“修正案”的通过^[14]; 拉丁美洲的多数国家都有全国和地方图书馆员或专业图书馆员协会, 厄瓜多尔 (1944)、墨西哥 (1954)、哥伦比亚 (1958)、巴西 (1959) 先后建立了图书馆员协会联合会, 这些协会以及地区性协会如国际文献联合会拉丁美洲委员会、拉丁美洲农业图书馆协会等大多都拥有自己的图书馆政策或标准, 对该地区图书馆事业的发展起了良好的促进作用^[15]。

行业协会的重要职能是制定行业行为规范与标准, 这也是图书馆政策的主要内容。发展中国家的图书馆行业协会都十分注重行业规范的制定, 从数字图书馆、职业道德、图书馆建筑设计、读者隐私权保护等角度对图书馆行业进行全面的规范与设计。目前, 韩国、印度尼西亚、亚美尼亚、克罗地亚、斯洛文尼亚、墨西哥、菲律宾等发展中国家图书馆协会都制定了图书馆职业伦理规范^[16]。

1.4 图书馆自身制定的政策也发挥了重要作用

为了指导和规范图书馆业务活动, 图书馆也需要制定一些管理条例、规章制度之类的文件, 这些可以认为是图书馆自身制定的政策, 如文献资料采编管理制度、文献资料借阅管理制度、文献资料赔偿制度、图书馆的用人制度以及图书馆员职业资格制度等等。各类型图书馆由于性质、职能、规模、服务对象等的不同, 制定的政策也具有特殊性。从发展中国家现有图书馆政策的总体情况来看, 图书馆内部政策在整个图书馆政策体系结构中占了相当大的比例。南非国家图书馆、韩国国立中央图书馆、印度国

家图书馆以及巴西国家图书馆、里约热内卢的皇家图书馆等都制订了用于自己图书馆内部管理与规范的图书馆制度。如南非国家图书馆1998年10月20日制定的《南非国家图书馆法》、韩国国立中央图书馆制定的馆藏发展政策^[17],他们对于图书馆自身建设发挥了重要作用。

以上四个方面的图书馆政策,由于政策制定主体所处的层次不同,政策所发挥的功能也不尽相同。但是它们相互补充、相互作用。各国立法机构与政府制定的图书馆政策为行业组织与图书馆自身制定的具体政策定型,使具体政策有法可依、有章可循;同时,行业组织与图书馆自身制定的政策又增强了图书馆政策的可操作性。他们共同构成了完善的图书馆系统政策框架。

2 图书馆政策涉及的重点领域

2.1 政策的目的是与功能

尽管各国制定图书馆政策目的的表述不尽相同,政策功能也有所差异,但图书馆政策的目标取向主要有两个:一是促进图书馆事业的发展,并协调图书馆与国家文化产业及其他产业的发展;二是保证读者平等地获取知识和信息。

南非有三大重要的图书馆政策,即1998年的《南非国家图书馆法》、《南非盲人图书馆法》和2001年的《国家图书馆信息服务理事会法》。《南非国家图书馆法》在其第一部分中就明确指出要“通过收集、记录、保存,形成可供利用的国家文献遗产,为国家的社会经济、文化、教育以及科学创新发展服务;通过提高国民信息素养以及获取信息资源的能力,培养国民对文献遗产保护的意识。”^[18]《南非盲人图书馆法》的立法目的则更为明确,即保护盲人及其他残疾人士的权益,体现人权的平等^[19]。

韩国政府为了保障国民平等高效地获取图书馆所提供的信息和服务,在其现行的《图书馆法》中明确规定“保障国民信息获取权和知情权是图书馆社会责任及其作用、运行必要的内容,强化图书馆培育和图书馆服务,向社会提供全面的有效信息,消除获取信息及利用等方面的差距,促进终生教育,其目的在于为国家及社会文化发展做出贡献”^[20]。可见,韩国政府将其图书馆政策定位于通过向民众平等地

提供所需信息和服务,消弥知识鸿沟,最终达到为国家和社会发展服务的功能。印度各邦图书馆政策也是为适应时代需要而制定,都有明确的目标取向。《西孟加拉图书馆法》就提出“改善西孟加拉邦图书馆事业的发展,在本邦规范、指导、管理、监督已有的图书馆,同时改善本邦农村和郊区的图书馆事业”^[3],其目标取向很明确就是要发展服务于普通民众的图书馆事业。

2.2 馆藏资源建设以及出版物法定呈缴

馆藏资源是图书馆开展各种服务活动的基础和重要保障。因此,各国的图书馆政策都十分注重馆藏资源的建设。1998年《南非国家图书馆法》第4条就明确指出“国家图书馆要建立完整的文献馆藏,范围包括南非出版的或与南非有关的文献,南部非洲以及与南部非洲有关的出版和未出版文献。”

发展中国家为保证图书馆及相关机构顺利履行完整收集、保存本国文献的职能,往往在图书馆政策中明确规定出版物的法定呈缴制度。韩国早在1963年的《图书馆法》中就明确规定应向国立中央图书馆缴纳呈缴本^[14];南非政府为此还颁布了专门的《法定缴存法》^[21],内容涉及文献信息缴存、费用、缴存时间、缴存的免除、法定缴存机构及其职责、法定缴存委员会、违法处理、违法行为补救、权力委托、条例、本法对既成事实的约束、法律废除、简称与生效等诸多领域,对出版物呈缴的各环节都做出了详细规定,表明了南非政府对文献遗产和图书馆收集和保存文献信息职能的高度重视。拉丁美洲国家由于政府经费的限制,大多在其图书馆政策中明确规定了出版物的法定呈缴,并明确指出馆藏的发展主要靠国际交换和接受呈缴本^[15]。

2.3 图书馆经费来源和用途

作为社会公益性服务机构,能否获取充足经费是影响图书馆事业持续健康发展的重要因素。为保证图书馆的经费来源,各国图书馆法大都明确了图书馆经费来源、拨款渠道、额度和方式等,有些国家还设立专门机构以保证图书馆经费来源的充足与可持续。

从印度各邦现有的图书馆法来看,图书馆经费主要有两种来源:一是邦政府的资助,如马哈拉施特拉邦和西孟加拉图书馆法;二是征收的图书馆税,马

德拉斯邦和安德拉邦图书馆法规定的图书馆税率分别为 3% 和 4%^[3]。韩国图书馆经费主要来自国会拨款、借款、投资收益、捐赠和其他^[4]。韩国政府早在 1994 年颁布的《图书馆及读书振兴法》中就明确了经费的主要来源,即社会捐款或财产捐赠、国家及地方自治团体的资助政府。此外,为确保图书馆发展所需的资金,指出应设立图书馆振兴基金^[14]。对于图书馆经费的来源,1998 年《南非国家图书馆法》也做了这样的规定:国家图书馆的经费主要来源于议会的拨款、国家图书馆所获得的社会借款、道德捐助、图书馆所获得的费用或版权以及通过其他途径获得的经费等^[4]。

关于图书馆经费的用途,不同国家的规定不尽相同。韩国现行的 2006 年《图书馆法》指出“图书馆振兴基金来源分别为政府出资(拨款)、法人、团体或个人捐款与基金运营收入。其用途:(1)图书馆的设立、设施及运行的补贴;(2)图书馆情报协作网的建立及运行的补贴;(3)图书馆及图书馆有关的团体研究活动的资助;(4)图书馆其他振兴活动必要的资助。”^[10]《南非国家图书馆法》则明确指出:图书馆必须把资金用于促进其功能发挥的事业上。可见,政策内容有详有略,但总的来说,都是围绕着促进图书馆事业发展,强化图书馆社会服务功能,进而促进国家经济和文化事业发展而制定的。

2.4 图书馆职业资格制度

图书馆职业资格制度是有关图书馆从业人员结构、专业素质、权利与义务等方面的图书馆政策。目的是保证图书馆从业人员具有良好的素质和从事图书馆专业工作的能力,提高图书馆工作效率和服务质量。南非 1998 年的《南非国家图书馆法》在其第二章第九条“国家图书馆的职员”中对国家图书馆馆员的任命、委员会以及馆长的职责等都做了明确的规定;2001 年的《国家图书馆信息服务理事会法》则确立了包括理事会的组成与提名、理事会成员的标准、理事会成员的任期与假期等在内的图书馆人员制度^[4]。此外,韩国、印度与巴西的诸多图书馆法律法规,都对图书馆工作人员的配置与职责作了明确规定,有的还进一步对图书馆工作人员的思想道德、各学科人员结构比例、专业人员学历要求、工作

人员学历要求、工作人员的进修与培训、考核与聘任、待遇等做出了政策规定^[22]。

3 发展中国家的图书馆政策对我国的启示

3.1 制定一部全国性的图书馆法至关重要

发展中国家图书馆事业的实践证明,能否制定一部全国性的图书馆法是决定图书馆事业成败的关键因素。印度虽然已有少数几个邦确立图书馆法,并且取得了一定的成绩,但大多数邦目前还没有制定自己的图书馆法,更没有形成一部全国性的图书馆法。加上受国家经济与政治状况的制约,很多图书馆面临着经费严重不足、工作人员薪金偏低、技能水平不高的窘境。最终造成印度图书馆事业的整体发展水平不高。而韩国从 1963 年开始,就已经制定了一部全国性的图书馆法,并且政府善于根据时代的发展和社会的进步,对图书馆法不断地修订和完善,同时配合政府所推行的“文化立国”战略^[14],把韩国图书馆事业的发展推向一个又一个高潮。

当前,我国社会各界对公共图书馆事业的认识、重视程度普遍提高,对图书馆立法寄予了很高期望,国家的政治、经济和社会各项事业的发展也为图书馆事业发展提供了良好的环境,推进图书馆立法、为图书馆发展提供法律保障的时机已经成熟^[23]。因此,应该抓住有利时机,加快图书馆立法的进程,促成我国图书馆法的早日出台。

3.2 政策的制定和实施需要强有力的组织保证

政策功能的发挥是诸多因素作用的结果,政策的制定和实施都有赖于强有力的组织保证。韩国政府为保证《图书馆法》的实施,建立了图书馆信息政策委员会。为了该委员会履行职能,文化体育观光部随之设立了由 3 个组、25 名人员构成的图书馆信息政策规划团。这些机构开展活动十分活跃,取得了一定成绩^[24]。印度的图书馆法则明确规定了图书馆委员会都有义务制定其发展规划,并利用各种传播媒介,广为宣传^[3]。巴西政府为发展民族信息产业,制订了优惠与鼓励信息产业的一系列的法律、法规与政策,为保证信息政策的执行,还专门成立国家信息和自动化委员会,使信息政策取得了显著的成果;南非为实现信息资源的共享,先后成立了开普

· 专题: 图书馆政策研究 ·

敦图书馆联盟 (CALICO)、高登及周边地区图书馆联盟 (GAELIC)、自由州图书馆与信息联盟 (FRELICO)、东海岸图书馆联盟 (ESAL)、东南图书馆系统联盟 (SEALS) 以及南非图书馆联盟联合体 (COSALC) 六个图书馆联盟,推动图书馆法的实施^[25]。

近年来,我国出台了一系列推动公共图书馆服务体系建设的保障公民基本文化权益的政策。如2008年10月28日中国图书馆学会向社会发布了《中国图书馆服务宣言》,第一次用与国际现代图书馆学理念及图书馆核心价值观接轨的语言,在表达图书馆行业承诺的同时,系统表达了中国图书馆人对于图书馆精神、现代图书馆理念所达成的共识和对社会的职业承诺,具有特殊的时代意义^[26];2008年11月我国颁布并实施的《公共图书馆建设标准》,首次确立了以服务人口为主要依据确定公共图书馆建设规模的原则;2011年1月,文化部、财政部联合下发了《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》。这些都意味着我国图书馆服务新时代的到来,但如何让这些政策有效地实施,需要有配套的措施,其中的关键是要确定政策实施的主体,明确政策实施的责任,为政策实施提供强有力的组织保障。

3.3 图书馆政策要适时调整

图书馆政策制定和实施都应该有一定的程序和规范,也应该具有一定的稳定性,但这并不意味着不能根据实际情况进行某些调整。从《南非国家图书馆法》与《国家图书馆信息服务理事会法》中可以看出,南非政府特别重视图书馆委员会与理事会的作用,并在图书馆法中明确规定了委员会及责任议员的主要职责,赋予他们充分行使权利的自由。同时,图书馆法还给予执行者制定其他配套条例并适时做出必要调整的权利。这使执法者可以根据现实情况的变化及时变更政策,保证政策贯彻执行的效果。

目前,我国的许多图书馆政策都存在严重滞后的问题,不能适应形势的变化,如文化部1982年制定的《省(自治区、市)图书馆工作条例》、1986年制定的《关于县图书馆工作的若干规定》、中国科学院1987年颁布《中国科学院文献情报工作暂行条例》、国家教委1991年颁发的《中小学图书馆(室)

规程》等,二十多年来没有修订,早已不能适应图书馆事业的发展变化。上世纪末本世纪初一些省市先后制订了地方性的图书馆条例,其中的不少内容也亟待修订。要改变这种情况,一是要根据形势的变化和图书馆事业的发展,及时制定或修订图书馆政策;其次是要赋予政策执行机构必要的自主权,根据不断变化的实际情况,适时调整图书馆政策的内容。只有这样,图书馆政策才能保持旺盛的生命力,才能为促进图书馆事业的发展发挥作用。

参考文献

- 1 中国社会科学网. “十五”以来全国公共图书馆发展情况分析 [EB/OL]. [2011 - 02 - 18]. <http://www.cssn.cn/news/143581.htm>.
- 2 中国文化报. 加快图书馆立法进程 [OL]. [2011 - 02 - 18]. http://www.nlc.gov.cn/yjfw/2010/0823/article_1955.htm.
- 3 P. B. 茫拉著,周根喜译. 印度的图书馆立法 [J]. 图书馆界, 1990 (2): 44 - 49.
- 4 李钊. 南非图书馆法发展研究 [J]. 图书情报工作, 2009 (11): 100 - 104.
- 5 South Africa Government Online Cultural Institutions Act [EB/OL]. [2011 - 02 - 18]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1998/a119-98.pdf>.
- 6 South Africa Government Online National Heritage Council Act [EB/OL]. [2011 - 02 - 18]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1999a11-99.pdf>.
- 7 South Africa Government Online Education Laws Amendment Act [EB/OL]. [2011 - 02 - 18]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2007a31-07.pdf>.
- 8 张绍坤. 巴西的信息产业与信息立法 [J]. 世界科学, 1988 (10): 46.
- 9 秦海林, 刘颖. 巴西政府如何引导信息产业创新 [J]. 中国投资, 2008 (9).
- 10 李农. 韩国图书馆相关法规的最新动态 [J]. 国家图书馆学刊, 2008 (2): 92 - 93.
- 11 Lee, Ook. An action research report on the Korean national digital library Information and Management [EB/OL]. [2011 - 02 - 19]. <http://www.lnlib.com/tsgj/xk/>

- 20053/200607020481.htm.
- 12 胡智慧. 巴西 21 世纪科技发展战略与政策 [EB/OL]. [2011-02-19]. <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/286147.htm>.
 - 13 李远. 巴西信息工业发展政策 [J]. 全球科技经济瞭望, 1999 (6): 17.
 - 14 中国国家图书馆. 韩国国立中央图书馆 [EB/OL]. [2011-02-19]. <http://www.nlc.gov.cn/old2008/service/others/nlibs/kr/law.htm>.
 - 15 孟广均. 拉丁美洲图书馆事业 [EB/OL]. [2011-02-19]. <http://www.chinabaik.com/article/316/327/2007/2007022053168.html>.
 - 16 陈玉华, 王芹. 浅析国外图书馆员职业伦理规范建设的历史与现状 [J]. 农业图书情报学刊, 2009 (9): 270.
 - 17 韩国国立中央图书馆 [EB/OL]. [2011-02-19]. http://www.nl.go.kr/english/c3/page1_1.jsp.
 - 18 South Africa Government Online. Legal Deposit Act [OL]. [2011-02-19]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1997/a54-97.pdf>.
 - 19 South Africa Government Online. The South African Library for the Blind Act [OL]. [2011-05-18]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1998/a92-98.pdf>.
 - 20 法制处综合法令信息中心. 图书馆法: 2006 年 10 月 4 日全部修正, 法律第 8069 号: 第 1 条目的 [OL]. [2011-02-22]. <http://www.klaw.go.kr/>.
 - 21 South Africa Government Online. National Council for Library and Information Services Act [EB/OL]. [2011-02-28]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2001/a6-01.pdf>.
 - 22 傅威. 我国图书馆政策研究 [J]. 图书情报知识, 1995 (2): 21.
 - 23 中国文化报. 加快图书馆立法进程 [EB/OL]. [2011-02-28]. http://www.nlc.gov.cn/yjfw/2010/0823/article_1955.htm.
 - 24 图书馆信息政策委员会成立仪式与图书馆信息政策规划团. 图书馆文化, 2007 (7): 11-12.
 - 25 South Africa Government Online. National Council for Library and Information Services Act [EB/OL]. [2011-02-28]. <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2001/a6-01.pdf>.
 - 26 郭筱凤. 2008 中国图书馆学会年会开幕 [EB/OL]. [2011-02-28]. <http://book.people.com.cn/GB/69396/8252418.html>.

(肖希明 教授 武汉大学信息管理学院图书馆学系主任, 王 婷 武汉大学信息管理学院图书馆学系 2010 级硕士研究生)

收稿日期: 2011-08-07