

# 日本图书馆立法试析及启示

满达人 白秀华

【摘要】日本图书馆立法已成为战后日本的重要法域,它对日本图书馆事业的建设与发展起到了重要的保障作用,也积累了一定的经验。“他山之石,可以攻玉”,本文通过对其概况和特点的析述,旨在为我国图书馆立法提供一些有益的参考。

【关键词】图书馆事业 图书馆法 基本法

战后,随着日本经济的恢复和发展,文化教育的进步,日本图书馆事业及图书馆立法也在日趋完善,成为日本战后重要的法域。自战后迄今,据不完全统计,相继制定公布的图书馆法不下 20 多种,对日本图书馆事业的建设和发展起到了促进和保障作用,也取得了一定的有益经验。现当我国图书馆界正积极着手于图书馆立法,加快改革步伐之际,将日本有关立法情况及特点,作一析述,以供参考。

## 1 日本图书馆立法的基本概况

### 1.1 《图书馆法》

《图书馆法》(1950 年[法]第 118 号),是具有纲领性作用的日本图书馆立法的主要法律,对其他有关图书馆的法律、法规都具有原则性的指导意义。它自 1950 年公布迄今,先后经过了十多次的修改。其内容包括图书馆的目的、意义和服务工作;馆长的任命、司书、司书补<sup>[1]</sup>的任职、资格及培训;以及馆际互借、政府出版物的收集及呈送缴本等项,也包括了对公立图书馆和私立图书馆的有关条文规定。

此外,还规定了私立图书馆的入馆费,以及利用图书馆资料的相应代价等等。

### 1.2 《学校图书馆法》

《学校图书馆法》(1953 年[法]第 85 号),该法适用于中、小学以及同级的聋哑、保育学校的中学和高中部。自 1958 年公布迄今,进行了多次修改,分别规定了设立目的、意义、学校图书馆管理、司书教谕、司书教谕补的配备以及国家承担的任务和所需的经费等项。

### 1.3 《日本国立国会图书馆法》

《日本国立国会图书馆法》(1948 年[法]第 5 号),并兼及《日本国立国会图书馆利用规则》。自 1949 年公布迄今经过了 1953 年第一次的修改,该法规定了图书馆设置目的:主要搜集图书以及有关其

他有关图书馆资料,力求协助国民议会完成其职责,并为日本政府行政、司法部门以及日本国民提供服务(该法第 2 条)。在国会图书馆的组织结构上,还规定了:馆长、副馆长<sup>[2]</sup>和其他职员、雇佣人员等的任免,以及议会运营委员会、图书馆联络调整委员会、图书馆的部局、调查及立法考查局等机构的设置情况。此外,还规定了国家、地方公共团体所发行出版物的呈送缴本和图书馆经费收支预算等项。另外,《规则》则对国会图书馆的利用方法、费用、部门设置、业务范围、服务等作了详细规定。

### 1.4 《日本科学技术情报中心法》

《日本科学技术情报中心法》(1957 年[法]第 87 号),公布迄今进行了多次修改。该法规定了设置的目的和定义:“日本科技情报中心是日本科学技术情报的中枢机构,以迅速、准确地提供国内外科学技术,以有助于科学技术振兴为目的”,并指出本法的特点:“本法所称科学技术情报,是指不包括人文社会科学的科技情报技术”(本法第 1.2 条)。此外还规定了有关法人格、资金、章程、干部和职员以及业务、财务、会计和监督等项。

### 1.5 “大学图书馆改善要项”

1.《国立大学图书馆改善要项》(1953 年文部省大学学术司)、和同“解说”及其《国立大学图书馆改善要项修改草案》,同属于日本大学图书馆立法的范畴,后者是前者进一步的补充和发展。该改善“要项”,首先规定了大学图书馆的任务:应通过广泛搜集、整理和积累大学所需的图书资料及学术文献有关情报信息的必要活动,力求为大学教学科研提供服务,并使之成为大学教学、科研、学生学习以及接受教育的场所,成为学生“第二课堂”的延伸。

此外,对大学图书馆的机构和现代化管理、职员结构、读者服务工作、藏书标准、馆际互借、经费预

算、馆舍建筑、设备、设施等项,都作了具体规定。在其职员结构中,除对专业人员如司书、司书补和一般职员、技术职员作出规定外,还规定了尽可能建立一项既能承担讲课又能辅导学生学习并能从事科研任务的教授、副教授、讲师和助教的制度。

### 2.《私立大学图书馆改善要项》

《私立大学图书馆改善要项》包括1956年和1968年先后制定的《私立大学改善要项》(1956年5月22日私立大学图书馆协会)和《私立大学图书馆运营要项》(1968年11月25日私立大学图书馆协会)等。

### 3.《私立短期大学图书馆改善要项》

《私立短期大学图书馆改善要项》(1971年日本私立大学图书馆协会)。

以上两大学图书馆“改善要项”的主要内容,也包括有与前述国立大学图书馆“改善要项”若干内容基本相同,兹不赘述。

但应予提出的是:作为对大学教育的补充,日本对私立大学的教育十分重视,也十分重视其图书馆的工作。在《私立大学图书馆运营要项》前言中指出:“私立大学系指在于发挥其各自的独特学风和传统,探求其专业领域的深邃,并一本其务实经营与方针而致力于其有效运营,因此,私立大学图书馆也应具有这一独特突出的特点而谋求其发展”。

## 2 日本图书馆立法的特点

### 2.1 图书馆立法的整体性

日本图书馆立法,是以纲领性立法《图书馆法》为核心,并与其他有关图书馆法相结合,形成了一个完整的现代图书馆立法体系。这一立法体系是以《图书馆法》为基础成为其他有关图书馆法的原则性基本法。它的立法精神、目的、内容对其他有关图书馆立法都有普遍的指导意义。与各法相互间相互交叉、渗透地形成一个图书馆的有机整体。

### 2.2 图书馆立法的独特性

日本图书馆立法,在为一般日本图书和情报工作有效服务及其关系调整上都表现了一定的共性。但从其各自具体服务对象及目的、要求的关系调整上都具有独自的特点。如纲领性的《图书馆法》,除起到基本法的指导作用外,还涉及了公立图书馆和私立图书馆的范畴;其他如为中小学服务的《学校图书馆法》、为政府、国会服务的《日本国立国会图书馆法》、为科技服务的《日本科学技术中心法》以及“大学图书馆改善要项”等。在遵循基本法的基础上突出了自己各自的特点。而其中“大学图书馆改善要项”

尤为突出,它的规定包括了日本发展大学教育培养科技人才举措的各个有关方面,并涉及到国立大学、短期大学和私立大学的管理运作等。

### 2.3 图书馆立法形式的多样化

由于日本图书馆立法作用和效果的不同,而采用了原则性立法与补充性立法以及法律和法规结合的不同形式。前者如《图书馆法》、《学校图书馆法》和《日本国会图书馆法》和“大学改善要项”等,而后者则是针对这一原则性立法颁布的“施行令”、“施行规则”以及“规则”、“解说”或对其中若干条款加以补充立法,如对《图书馆法》的《图书馆法施行令》和《公立图书馆设置及管理设想标准》;《学校图书馆法》的《学校图书馆施行令》和《学校图书馆设置标准》等。

此外,法律和法规的结合,也是由于立法性质、作用的不同而采用了国会立法的法律和“政令”、“省令”等行政法规的多种形式。如所述的多种图书馆法及“情报中心法”均系国会立法的法律,其他如“大学图书馆改善要项”则属“政令”。

### 2.4 图书馆立法与日本教育立法的同步性

现代日本图书馆立法,是贯彻推行日本国家文化教育政策的有力手段。与有关日本《教育基本法》、《学校教育法》、《社会教育法》、《大学设置法》等有关同步性的特点,图书馆立法是教育的目的和作用的延伸。如图书馆立法中,分别作出的:力求有助于“国民教育文化普及和提高”、“充实教育的发展”、“科学教育之振兴”等有关规定。特别在《大学设置标准》中,还对有关大学图书馆设置管理作了具体规定,同样,《大学图书馆改善要项》的图书馆任务中,也作了紧密配合大学教育的科研学术活动的规定。这一同步性的结合成为日本战后文化教育发展的有力保障。

## 3 对我国立法的启示

通过以上有关现代日本图书馆立法的概况及特点的析述,我们从中得到了启发。日本政府通过图书馆法律的建立和健全,使图书馆的社会地位在法律上得到保障,并用法律的形式规范了图书馆各项工作的职责和行为,为日本图书馆事业的发展奠定了牢固的基础。根据世界法律文化可互为引用,互为借鉴的原理,取其精华,扬长避短,并根据我国的实际情况,提出对我们今后立法的一些设想和建议。

### 3.1 对当前现行图书馆法规的评估

作为立法的前提条件,有必要对现行图书馆法加以评估,通过评析,以便在这一基础上,进一步考虑今后的立法工作。自我国建国50年来,由国家各

部委、行政管理单位制定的法规如：章程、条例、规程和规定主要有：1955年文化部颁布由中华全国总工会制定的《关于工会图书馆工作的规程》，1956年高等教育部颁布的《中华人民共和国高等学校图书馆试行条例（草案）》，1957年国务院颁布了《全国图书调整方案》，1980年中央书记处通过了《图书馆工作汇报提纲》，并将图书馆事业发展计划列入我国“六五”计划之中，1981年国务院批准并转发了《图书、档案、资料专业下部业务职称暂行规定》，国务院办公厅下达通知并转发了文化部、教育部和团中央联合制定的《全国少年儿童图书馆工作座谈会情况报告》，教育部颁布了《中华人民共和国高等学校图书馆工作条例》，1982年文化部颁布了《省、市、自治区图书馆试行条件》，1987年国家教委修订颁布了《普通高等学校图书馆规程》，中国科学院制定了《中国科学院图书馆情报工作暂行条例》，1988年文化部起草了《公共图书馆条例（草案）》等等。据不完全统计，截止到目前为止，连同其他有关法律不下20多项。无疑，这些条例、章程、规定等的制定，不仅体现了我国各个时期的对图书馆政策的实施，而且对促进图书馆事业的建设和发展，以至对文化、教育、科学事业的发展都起到了一定的保证和推动作用。不可否认，它们在各自时期都起到了一定的促进作用，但是，由于是非国家立法机关所制，所以缺乏法律的庄严与权威，加之制定机关的不同，也缺乏一定的整体性与协调性，且有的已陈旧过时，因而影响了效果的发挥。远远不能适应我国图书馆事业发展的需要，因此，图书馆法的制定，已是势在必行。

### 3.2 对今后我国图书馆立法的思考

#### 3.2.1 首先是立法的基本原则：

##### 1 宪法指导原则。

宪法规定：“一切法律、行政法规和地方性法规，不得同宪法相抵触”，宪法是我国的根本大法，也是制定图书馆法律、法规的基础和准则。因此，图书馆法必须始终以宪法为指导，严格遵守宪法所规定的有关条文及其所反映的基本精神进行工作，这一原则是图书馆立法所必须遵守的原则。

如：宪法规定的有关条文（第10、20、22条）“国家发展有关社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平”；“国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造”；“国家发展为人民服务，为社会主义服务的文学艺术事业，新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化和其他文化事业，开展群众性

文化活动”等规定，这就指明了“为人民服务”“提高全国人民的科学文化水平”这一基本方向。

##### 2. 两级立法原则

图书馆的两级立法，就是指国家最高立法机关——全国人民代表大会制定一部纲领性的图书馆基本法，国家各部委、各系统再在基本法的指导下分别制定相应行业的行政法规。两级立法作为一种立法技巧，主要是适应我国的图书馆现状。众所周知，由于我国图书馆事业深受前苏联的影响而形成了公共、科研和高校三大系统，它们已分属于各自的主管部委和行业系统，根据各自需要制定的有关条例和规章，将成为两级立法的重要基础。

此外，在立法基本原则方面，必须兼及到现已制定的涉及有关图书馆事业的重要相关法律，如有关教育法、高等教育法、版权法、档案法、文物保护法、信息资源法和软件保护法等法律。

#### 3.2.2 其次，建立完整的图书馆立法体系结构。

建立一个完整的图书馆立法的体系结构，是图书馆立法体系的核心，就是应以基本大法宪法为“母法”，以图书馆基本法为核心，建立包括在“基本法”原则指导下有关三大系统图书馆各法综合形成一个较为完整的立法体系结构。“基本法”是图书馆的总纲，它的规定应包括以下内容：（一）图书馆的性质、方针和任务；（二）管理机制、组织结构；（三）人员编制、任职资格和待遇；（四）图书馆管理；（五）服务标准；网络建设和现代化科学技术在图书馆的应用；（六）建筑和设备；（七）经费来源；（八）资源共享；（九）国际间文化交流和规定；（十）鼓励私人办馆等等。

此外，三个系统图书馆根据这一原则指导精神，再进一步建立，完善各自的图书馆法以至章程、条例和规定，作为图书馆立法的补充。

这一图书馆立法结构，将表现以下的特点：

##### ①立法结构的系统性、科学性

以“基本法”为核心并包括各系统图书馆形成这一立法整体，尽管“基本法”对各法间以及各法相互间存在着交叉渗透等纵向或横向关系，但，无论从宏观或微观上，都体现出一个逻辑整体，表现了立法结构的系统性和科学性的内涵。

##### ②立法形式的机动、灵活性

根据图书馆的两级立法的原则，除“基本法”通过一定的法律形式制定外，而对其他适用范围较为特定，在国家各部委、各系统在“基本法”指导下制定的有关章程、条例和规定的法规，更能显示出各自特

## 日本《图书馆法》

李 农译

日本《图书馆法》于1950年4月30日颁布实施。随着社会的发展,该法也在不断地进行修改完善。在1999年12月22日新千年到来之际,日本《图书馆法》第14次修改内容正式颁布实施。

## 第1章 总则

(本法律的目的)

第1条 本法律的目的是根据社会教育法的精神,制定有关图书馆的设置与经营的必要事项,谋求其健全的发展,从而有助于国民的教育与文化的发展。

(定义)

## 第2条

第1项 本法律中所指的“图书馆”,是地方公共团体、日本红十字会或民法第34条的法人设置的图书馆(学校图书馆或图书室除外),其目的是收集、整理、保存图书及记录其它必要的资料,通过设施供普通公众利用,有助于其教养、调查研究、消遣等

第2项 地方公共团体设置的图书馆称为公立图书馆,日本红十字会或民法第34条的法人设置的图书馆称为私立图书馆。

(图书馆服务)

第3条 图书馆服务,必须遵循本地的情况和普通公众的希望,尤其要注意支持学校教育,努力实施以下各项揭示的内容。

一 既要充分注意乡土资料、地方行政资料、美术作品、唱片、电影的收集,又要收集图书、记录、视听教育的资料以及其它必要的资料(以下称“图书馆资料”),供普通大众利用。

二 恰当地做好图书馆资料的分类排列和目录的整理。

三 图书馆职员对图书馆资料了如指掌,对利用者应该有问必答。

四 要与国立国会图书馆、地方公共团体议会的图书室、学校图书馆或图书室、其它图书馆加强联系和协作,进行图书馆资料

色,这一法律与法规结合的图书馆立法方式,更表现了它的一定机动灵活性

## 立法调整对象的协调性与依存性

由于各法的制定都必须以“基本法”为依据,如各项法规的制定先于“基本法”,都应按“基本法”的要求作必要的修改;如制定后于“基本法”,当然应依据于“基本法”。由于“基本法”是图书馆立法的中枢,因此,无论立法先后和形式的不同,在调整对象上,应保持其协调性和整体性,避免适用的矛盾,以增强其法律效果和活力

总之,吸取国外先进经验,尽快地开展、完善我国图书馆的立法工作,加速图书馆事业建设步伐,已是我们的共识。据知我国政府有关部门对图书馆立法工程已在启动,我们将寄厚望于一部完备的图书馆法的早日出台,以迎接新世纪的到来

## 注释

- 1 司书、司书补:系日本图书馆职员的职称。
- 2 国会图书馆馆长、副馆长:馆长系由两议院议长与两议院议员管理委员会协议后,并得国会的任命;副馆长系由两议院议长的推荐任命。

## 参考文献

- 1 满达人译,文化教育法(日本文教法规选译)兰州大学出版社,1990
- 2 刘其新,“知识工程”启动与图书馆立法,中国图书馆学报,1998(6)
- 3 易丹柯,中国图书馆立法论,图书馆理论与实践,1999(3)

(作者信息:满达人,兰州大学教授;白秀华,兰州大学图书馆期刊部主任,邮编:730000,收稿日期:2000年11月28日。)