

我国公共图书馆地方立法现状、问题与完善路径

——从新《立法法》地方立法条款切入

王 群 李浩然

摘 要 公共图书馆地方立法是图书馆法治体系建设的关键环节和重要内容。考察现行 17 部图书馆地方性法规规章发现,我国公共图书馆地方立法呈现立法数量较少且时间跨度大、立法主体及效力等级不尽相同、立法体例相似且内容简单重复等特征。这些立法尽管一定程度上推动了当地图书馆事业发展,但以新《立法法》地方立法条款的新要求进行检视,仍存在创制性和地方特色不足、区域协同立法机制不健全、立法的民主性彰显不够、规范性系统性相对欠缺等问题。未来,我国公共图书馆地方立法应进一步凸显地方立法特色并发挥其创制性功能,推进区域协同立法,注重治理主体多元协作和治理手段硬核智能,常态化开展审查评估并推动立法动态完善,以问题导向、优势互补、软硬结合、动态塑造的地方立法推动实现公共图书馆治理的法治化和规范化。表 1。参考文献 12。

关键词 公共图书馆 地方立法 创制性立法 区域协同立法 完善建议

Current Situation, Problems and Improvement Paths of Local Legislations in Public Libraries in China

——Starting from the Local Legislative Provisions of New *Legislative Law*

Wang Qun Li Haoran

Abstract: Local legislations in public libraries is a key link and important content in the construction of the library's legal system. Examining the current 17 local regulations of libraries, it was found that the local legislations of public libraries in China exhibit characteristics such as a small number and a long time span, varying legislative bodies and effectiveness levels, similar legislative styles, and simple and repetitive content. Although these legislations have to some extent promoted the development of local libraries, when examined in accordance with the new requirements of local legislative provisions in the new *Legislative Law*, there are still problems such as insufficient creativity and local characteristics, incomplete regional collaborative legislative mechanisms, insufficient demonstration of democracy, and relatively lack of normalization and systematicness. In the future, the local legislations of public libraries in China should further highlight the characteristics of local legislation and play its creative role, promote regional collaborative legislation, focus on diversified cooperation of governance subjects and hard core intelligence of governance methods, conduct review and evaluation regularly, and promote dynamic improvement of legislations. Local legislations that is problem oriented, complementary in advantages, combined with soft and hard elements, and dynamically shaped should be used to promote the legalization and standardization of public library governance. 1 tab. 12 refs.

Keywords: Public Library; Local Legislation; Creative Legislation; Regional Collaborative Legislation; Improvement Suggestion

作为图书馆法治建设与事业发展的关键环节和重要组成部分,我国公共图书馆地方立法起步早于国家立法,且为后者贡献了较多有益经验。2018 年《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称

《公共图书馆法》)正式实施之后,我国先后又有 9 部地方性法规规章出台,进一步完善了新时代公共图书馆地方法治体系。然而,2023 年新修订的《立法法》不仅在地方立法章节增设“区域协

同立法”“基层立法联系点”等条款,还对地方立法提出“创制性”“民主性”“统一性”等要求,这为我国公共图书馆地方立法的进一步完善提出了新要求。其后,公共图书馆地方立法何以落实以及如何落实新《立法法》关于地方立法的条款,将成为检验并衡量公共图书馆地方法治建设质量和水平的“试金石”。由此,本文以现行 17 部公共图书馆地方法规规章为分析样本,描绘当前我国公共图书馆地方立法的实践样态,参照新《立法法》的新要求精准把脉图书馆地方立法的现存问题和实践困境,并结合实际需求提出针对性建议,以期完善公共图书馆地方立法提供参考。

1 我国现行公共图书馆地方立法实践样态考察

截至 2023 年 8 月,本文以中国政府法制信息网法律法规数据库、北大法宝法律数据库等平台为检索源,共获取我国各地区出台的、现行有效的地方性图书馆法规规章共计 17 部(如表 1 所示),分析后发现我国公共图书馆地方立法呈现如下明显特征。

1.1 立法数量较少且时间跨度较大

尽管在我国图书馆立法实践中,上海、深圳等地方立法起步早于国家立法且在图书馆运行、馆藏资源建设、公民文化权益保障等方面为国家立法提供了探索经验和有益借鉴,但在落实《公共图书馆法》和回应地方图书馆治理的现实需求上,公共图书馆地方立法却又呈现不充分、不均衡的态势。第一,现行有效的图书馆地方立法只有 17 部,在区域分布上仅涉及 13 个省(区、市),其中华东、华南地区各 4 部,华北地区 3 部,华中、西南、西北地区各 2 部,主要集中于长三角、珠三角等经济发达地区。另有半数以上的省(区、市)尚未推进公共图书馆地方立法,特别是河北、辽宁、青海等地既未在《公共图书馆法》出台之前根据当地经济文化发展情况与图书馆事业发展需要进行制度探索,也未在该法出台后及

时制定配套制度予以落实。而重庆等地虽出台了公共图书馆管理办法等政府规范性文件,但该类文件受法律位阶等因素影响实际效果有限。第二,现行图书馆地方立法制定时间跨度较大,其中既有“超期服役”的河南办法(2002 年)、浙江办法(2003 年),也有 2023 年 7 月实施的新疆条例,前后相距 20 余年。据统计,最新颁布或修改时间在 2018 年《公共图书馆法》正式实施之后的地方立法只有 9 部,占比 52.94%。公共图书馆制度立、改、废、释进程缓慢,致使其衔接上位法、回应地方实践需求不够及时。例如,只有湖北、内蒙古、广州、深圳 4 地随着 2018 年《公共图书馆法》的实施而对本地图书馆立法进行修改,河南、浙江、山东、乌鲁木齐 4 地的图书馆立法自世纪之初颁布后就再未改动;再如,在《公共图书馆法》出台之前就进行制度探索的地方立法中,只有上海办法根据当地实际情况变化前后共修改过 4 次,北京条例等仅修改过 1 次,其余大部分地方立法未能做到“与时俱进”。

1.2 立法主体及立法呈现形式不尽相同

统计显示,17 部现行图书馆地方立法的立法主体各异。立法机关类别上,既有安徽省人大常委会等 9 个地方权力机关的常设机关,亦有山东省人民政府等 8 个地方行政机关;行政区划级别上,既有湖北省、浙江省等 11 个省级机关,也有忻州市、佛山市等 6 个设区的市级机关。目前仅新疆与乌鲁木齐初步形成省市两级图书馆地方立法体系格局,广东省虽尚未推进省级层面的图书馆立法,但广州、深圳、佛山、东莞等市级图书馆立法却非常积极。这些图书馆立法因立法主体具有不同立法权限和管辖范围,而具有显著差异。第一,现行图书馆地方立法的呈现形式各有不同。17 部地方立法中有 8 部地方性法规(7 部省级、1 部设区的市级)、8 部地方政府规章(4 部省级、4 部设区的市级)、1 部经济特区法规,呈现多元特征。第二,法规和规章的内容侧重与实际功用不尽相同。其中,法规侧重于从宏观角度统筹地方公共图书馆的发展规划与运行管理,其内容虽全

面系统但却笼统模糊,往往采用“开放时间应当遵守国家有关标准”“依法给予处分”等粗略表述;规章则倾向于从微观视角对图书馆实际管理

工作给予明确规定和具体指导,如将图书馆开放时间、馆藏资源数量、罚款数目等予以量化,因而更具可操作性。

表1 我国现行17部公共图书馆地方立法基本信息

立法类型	立法名称	立法机关	制定/修改时间	体例结构	条款数目
地方性法规	新疆维吾尔自治区公共图书馆条例	新疆维吾尔自治区人大常委会	2023年6月3日	总分附(五章体例)	35
	湖北省公共图书馆条例	湖北省人大常委会	2022年9月29日	总分附(六章体例)	50
	内蒙古自治区公共图书馆条例	内蒙古自治区人大常委会	2022年7月28日	条文顺序排列	21
	安徽省实施《中华人民共和国公共图书馆法》办法	安徽省人大常委会	2022年3月25日	总分附(五章体例)	31
	贵州省公共图书馆条例	贵州省人大常委会	2020年9月25日	总分附(六章体例)	53
	北京市图书馆条例	北京市人大常委会	2016年11月25日	总分附(七章体例)	45
	四川省公共图书馆条例	四川省人大常委会	2013年7月26日	总分附(六章体例)	46
	广州市公共图书馆条例	广州市人大常委会	2020年8月20日	总分附(六章体例)	58
经济特区法规	深圳经济特区公共图书馆条例	深圳市人大常委会	2019年9月5日	总分附(八章体例)	38
地方政府规章	上海市公共图书馆管理办法	上海市人民政府	2015年5月22日	总分附(八章体例)	37
	山东省公共图书馆管理办法	山东省人民政府	2009年4月23日	条文顺序排列	27
	浙江省公共图书馆管理办法	浙江省人民政府	2003年8月6日	总分附(七章体例)	34
	河南省公共图书馆管理办法	河南省人民政府	2002年7月23日	条文顺序排列	28
	忻州市公共图书馆管理办法	忻州市人民政府	2022年12月9日	条文顺序排列	46
	佛山市公共图书馆管理办法	佛山市人民政府	2021年2月18日	总分附(六章体例)	58
	东莞市公共图书馆管理办法	东莞市人民政府	2016年12月30日	总分附(五章体例)	57
	乌鲁木齐市公共图书馆管理办法	乌鲁木齐市人民政府	2008年3月21日	总分附(六章体例)	40

注:下文立法均简称为“地区+条例”或“地区+办法”。

1.3 立法体例相似且内容简单重复

第一,立法体例结构相似。现行图书馆地方立法的体例结构主要分为两类:一类是“总分附”体例结构,即整体框架由总则、分则、附则三部分构成;另一类是条文顺序排列的体例结构,即不分章节,所有条文采取流水式的排列方式。17部图书馆地方立法中有13部采用“总分附”体例。其中,湖北条例等6部地方立法直接沿袭《公共图书馆法》的六章结构,其余7部立法虽然章节数目从五章到八章不等且章节名称不尽相同,但大部分在对应内容编排次序上与上位法差异不明显,只有新疆条例、安徽办法相对特殊,缺少“法律责任”部分。其余4部地方立法采取条文顺序排列的体例结构,虽然整体结构形式与上述“总分附”体例不同,但条文内容及排列次序与采取“总分附”体例的地方立法亦有较高相似度。第二,立法内容简单重复。其中既包括地方立法重复上位法的内容,也包括地方立法之间内容的趋同。例如,《公共图书馆法》第二条已对“公共图书馆”内涵进行明确界定,但仍有15部地方立法对“公共图书馆”进行重复定义,尤其是7部制定或修改时间在2018年《公共图书馆法》实施之后的地方立法几乎是直接引用上位法原文。这不仅有违《立法法》中“对上位法已经明确规定的的内容,下位法一般不作重复性规定”的规定,也使地方立法内容缺乏针对性。再如,新疆、湖北等近几年制定、修改的地方立法均规定“推进公共图书馆数字化、网络化、智能化建设”等,内容雷同,然而针对该项条款在实际工作中如何结合本地数字基础设施条件有效实施、怎样更好发挥地方优势和特色等问题,却未在立法中给出具体回应,使得相关条款实施效果大打折扣。

2 新《立法法》对公共图书馆地方立法的新要求

2023年新修订的《立法法》为我国进一步健全立法体制机制、规范立法活动、提高立法质效提供了有力制度支撑,其中关于地方立法条款的

修改和补充更是对我国公共图书馆地方立法提出了新的要求和完善思路。

2.1 地方创制性立法

2023年《立法法》修订时,考虑到设区的市实际情况和地方创新基层治理现实需求,增加了设区的市可对“基层治理”事项制定地方性法规和地方政府规章的规定,以此赋予地方立法机关更大的立法权限^[1]。这表明我国正不断推动地方立法向具有先行性、补充性的创制性立法转变。推动公共图书馆地方创制性立法是实现地方图书馆有序、有效治理的必要举措。第一,突出问题导向。地方创制性立法的核心要义就是要杜绝地方立法的“形式主义”,摒弃地方立法简单重复、照搬照抄上位法的陋习,同时要求地方立法机关找准地方图书馆建设的矛盾焦点,在发现问题、研究问题的基础上因时因地因事立法,通过对上位法进行补充和细化,切实增强地方立法对公共图书馆治理中特色性、具体性、时代性问题的回应力。例如对数智时代图书馆治理领域的读者信息保护、版权保护等新问题进行前瞻性治理,即是地方立法充分回应时代问题的应然选择。第二,凸显地方特色。地方特色性是判断地方创制性立法水平的关键要素,这就要求地方立法机关须在立法程序各个环节和立法内容各个方面积极主动回应本行政区域内各类群体的热难点问题,力求地方立法反映本地特殊情况和客观规律,强调制度设计的“乡土味”和程序、措施的可操作性,以此确立制度优势并将其固化为地方特色^[2],着力解决地方文化保存与传承、基层地区图书资源供给等具体问题。第三,坚持守正创新。“创新”是创制性立法的核心内容,即立足新趋势和新场景推动图书馆地方立法的创造和进步,以回应实践中的问题关切。需要指出,创制性立法不是脱离国家立法进行标新立异的所谓“创新”,而是在国家立法精神指引下的“守正”立法。因此,图书馆地方立法对《公共图书馆法》的创造性补充和创新性解读,必须在遵循公共图书馆治理规律、秉持上位法精神和基本原则的基础上进行。基于此,

在为国家立法提供“先行先试”重要经验的同时,公共图书馆地方创制性立法应切实增强法的地方治理效能,使法治更好通达公共图书馆治理的“最后一公里”。

2.2 区域协同立法

2023年《立法法》明确省级和设区的市级人大及其常委会可以根据需要协同制定地方性法规,并首次提出“区域协同立法工作机制”。区域协同立法是非隶属的地方立法主体在协商一致基础上,为解决区域公共事务而建立区域规则、衔接规范的一种跨行政区域的地方立法活动^[3]。推进公共图书馆区域协同立法是实现区域图书馆协同规范治理的必由之路,其内涵包括:第一,图书馆地方立法机制的协同。为应对立法主体跨行政区域所造成的立法程序复杂化挑战,有必要强化图书馆地方立法机制的协同,这是图书馆区域协同立法的基础。应重点解决地方立法协同工作机构设置、分工协作、资源配给等问题,构建图书馆区域协同立法议事机构与协商平台,以规章制度或合作协议的方式明确图书馆区域协同立法的协作方式、协同内容、协同程序等具体事项^[4]。第二,地方图书馆发展利益的协调。同一区域内不同省市的经济、文化发展情况不一致,图书馆及配套资源分布不平衡,社会公众的文化利益诉求也不尽相同,会导致协同立法中出现价值冲突、资源竞争、利益博弈等问题,影响区域公共文化协调发展目标的实现。因此,宜把区域利益协调作为图书馆区域协同立法的核心内容,将区域图书馆资源统一整合分配与文化产业良性竞争、成本共担与利益补偿、横向协作与纵向分工等影响区域图书馆协同发展与治理中的关键问题,通过权利义务的合理配置进行规范性调整,进而推动图书馆区域协同立法成为反映区域共同意志、区域成员自愿共同落实的“良法”。第三,地方图书馆立法执法司法资源的整合。为增强针对性和实效性,图书馆区域协同立法中的具体事项须以区域法治发展实际情况及可实现功能为基础,充分考量并兼顾区域内不同地区的

立法特色、需求与模式差异、执法司法能力及可开展跨区域协作的程度与范围、立法中量化规定的不同设定标准等因素;充分发挥区域协同立法的资源配置功能,常态化推动区域内图书馆法治资源融通、信息共享、人才流动^[5]。作为我国地方立法模式的创新形式,图书馆区域协同立法能够进一步激发区域图书馆法治协同治理效能,推动区域图书馆资源分配与公民文化权益保障均衡发展、区域公共文化服务体系协调发展。

2.3 坚持民主立法

2023年《立法法》第九十条明确省级和设区的市级人大常委会根据实际需要设立基层立法联系点,“深入听取基层群众和有关方面对地方性法规、自治条例和单行条例草案的意见”。这对于推动基层群众参与地方立法、发展全过程人民民主具有积极意义。在图书馆地方立法中坚持民主立法,就要坚持以人民为中心,推动地方立法参与主体的多元化、立法程序的开放化,强化立法内容的人民意志性,使地方立法具有更广泛的群众基础。第一,立法参与主体的民主性。地方人大及其常委会须摒弃单一局限性的立法思维,坚持开门立法,推动各类主体有序有效参与立法,形成地方政府文化主管部门、公共图书馆及其行业协会、高校、科研机构和社会公众等共同参与的多主体协同立法思路,促使图书馆治理中多元主体之间的反复博弈、相互妥协以达致图书馆治理策略的“视域融合”,不断提升图书馆地方立法的治理效能。第二,立法程序的民主性。要以基层立法联系点制度为依托,将民主立法贯彻落实到图书馆地方立法全过程。如立法前征求群众对立法规划、立法计划的意见,广泛开展立法调研;立法中通过座谈会、听证会、网络问卷等形式直接听取基层群众意见;立法后跟踪了解立法实施情况,收集群众关于完善法律的建议等,由此形成一套无缝衔接的全链条民主立法程序^[6]。第三,立法内容的民主性。以制度形式将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督贯彻落实到图书馆治理的全流程和各方面;图书馆设立数量、设施条

件、文献信息收集与利用、服务内容、开放时间等方面的规定要充分体现对公民基本文化权益的保障,力求满足人民日益增长的文化需求;根据地方实际对智慧图书馆建设、数字图书产品开发等问题作出具体规定,公共图书馆数智化发展要充分考虑数字鸿沟问题,在为社会公众提供便捷化服务的同时,兼顾老年人等数字难民群体的个别化需求。如此,通过民主的立法和立法的民主,使图书馆地方立法在图书馆治理中,更好地彰显和发挥公平分配利益、妥善化解纠纷、维护社会和谐、促进文化发展的积极作用。

2.4 恪守法制统一

2023年《立法法》第一百一十一条增加规定,“全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构可以对报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查。国务院备案审查工作机构可以对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例,部门规章和省、自治区、直辖市的人民政府制定的规章进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查。”同时第一百一十六条明确对地方性法规、规章,“制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展的需要清理”。随着我国地方法治建设的推进,地方立法数量稳步增长,但与此同时,地方立法的质量尤其是法制统一问题备受社会关注。法制统一通常指法律制度达致法治意义上的共同性与一致性^[7],这便对图书馆地方立法提出以下要求:第一,合宪合法性。一是地方立法不能与宪法相抵触,如不能限缩《宪法》赋予人民的依法管理文化事业的权利以及国家应履行的发展为人民服务的图书馆和其他文化事业的义务;二是地方立法不能与上位法相抵触,如不能违背《公共图书馆法》确立的公共图书馆服务理念,不能超越《行政处罚法》规定的处罚种类和幅度,不能抵触《个人信息保护法》而损害读者个人信息等权益。第二,系统衔接性。图书馆地方立法要围绕调整范围、规制内容与上位法、其他部门法进行精准衔接。如纵向层面上要

做好对《公共图书馆法》的衔接,细化其规定的同时还要做到内容不冲突、不重复;横向层面上要做好与《刑法》《著作权法》等法律法规的衔接,在法律责任追究、知识产权保护等内容规制上做到不脱节、不越位。为此,须强化图书馆地方立法事前阶段的部门沟通与实况调研、事中阶段的意见征集与备案审查、事后阶段的适用情况评估,将立法过程评价同立法内容评估、立法文本质量定性研判与立法实施效果定量分析有机结合,法定必要统一审查与主动不定期随机抽查统筹对接,并常态化推动立法更新迭代,充分保证图书馆地方立法的整体质量与治理实效。

3 新《立法法》视角下公共图书馆地方立法的现实问题

尽管新《立法法》已经为我国图书馆地方立法提供了制度依据,但在开展具体工作之前,有必要以新《立法法》的新要求为参照对现行17部立法进行系统检视,探寻当前图书馆地方立法实践的主要问题,为未来图书馆地方立法的进一步完善提供精准的着力点。

3.1 立法创制性和地方特色不足

第一,图书馆地方立法的创制性不足。例如《公共图书馆法》第十五条规定,公共图书馆应当具备安全保障制度及应急预案。考察发现,现行17部地方立法中只有新疆条例、湖北条例、安徽办法、贵州条例4部对重大传染病疫情等突发事件后的应急处理措施作出针对性规定,其余13部均未细化落实上位法中关乎图书馆这一重要公共场所中公众身体健康、生命安全乃至公共秩序的重要规定。再如2008年起施行的《政府信息公开条例》规定,各级人民政府应在公共图书馆设置政府信息查阅场所并配备相应设施设备,为政府信息的获取提供便利。《公共图书馆法》虽未对此作出回应,但无论是从促进政府信息公开和民主监督的角度,还是从明确并发挥公共图书馆文献信息查阅功能的角度,地方立法都应将相应内容在文本中予以体现,然而除新疆、四川、佛山

3地之外的大部分地方立法均未对此作出明确回应,我国图书馆地方创制性立法还存在明显短板。第二,图书馆地方立法的特色不明显。譬如《公共图书馆法》第二十四条规定,公共图书馆应当系统收集地方文献信息,保存和传承地方文化。作为下位法,图书馆地方立法需结合地方实际对该条款予以细化,如本地哪些文化需要重点保存传承,公共图书馆应当如何保存并传承地方文化。然而当前只有深圳条例结合本地情况提出“重点收藏有关改革开放、高科技、港澳经济的文献”,新疆、湖北、贵州3地的图书馆法规将地方文化具化为“民族文化、历史文化”,其他大部分地方立法只是简单重申上位法之规定,存在相当程度的同质化问题。此外,有12部地方立法仅对《公共图书馆法》中“对在公共图书馆事业发展中作出突出贡献的组织和个人,按照国家有关规定给予表彰和奖励”之规定直接沿袭,对于表彰、奖励的范围、方式等内容鲜见具有地方特色的具体规定,仅山东办法以列举方式系统梳理了“对公共图书馆事业发展作出突出贡献”的具体情形。

3.2 区域协同地方立法机制不健全

第一,现有的区域图书馆协同规定少而不精。现行图书馆地方立法中有关区域协同的规定是在公共文化服务领域推进区域协调发展战略的立法尝试,也是未来开展图书馆区域协同地方立法的实践基础,但这些规定存在较多问题。经统计,四川、内蒙古等13地立法只是简单重复《公共图书馆法》第三十、三十二、四十八条有关馆际合作、跨系统协同之规定或根本未作规定;而虽然新疆条例在“依托丝绸之路国际图书馆联盟加强国际合作”、安徽办法在“推动长三角公共图书馆服务一体化发展”、北京条例在“加强与国家图书馆和中央在京单位图书馆的联系”、佛山办法在“促进广佛公共图书馆服务标准统一”等方面作出原则性规定,但这些规定因缺乏进一步的可操作性办法而面临落实难的问题。一方面,这些省市立法机关虽然提出“公共图书馆联盟”

“行政区域内图书馆协同”等理念,却并未明确以何种方式开展跨区域、跨层级的图书馆协作,以及如何公平实现资源共享、分工协作和协调发展。另一方面,长三角、大湾区等虽已成立区域图书馆联盟,但安徽、佛山等地的立法所作出的“跨地区协作”规定,在该区域内的其他省市无对等立法或规定予以配合的情况下很难在本地落实,而且该规定也无法超越行政管辖区域而在其他地区形成法律约束力。第二,图书馆区域协同地方立法存在实践难题。同一区域内各省市的图书馆定位、发展环境与能力、利益需求等各有差异,必然导致区域协同立法过程中多元立法主体博弈加剧、利益协调难度增大,因此,要形成一致的立法合意存在挑战^[8]。即便顺利立法,如何提高各地区之间积极协同的力度和立法成果的实施效果,也是亟待解决的问题。例如根据《立法法》规定,享有区域协同立法权的主体为省级和设区的市级人大及其常委会,而同级政府未包括在内,故而目前政府无法通过制定图书馆区域协同规章来实现具体化协同治理。

3.3 地方立法的民主性彰显不尽理想

第一,对图书馆民主治理的落实不细。《公共图书馆法》提出“推动公共图书馆建立健全法人治理结构”,并规定“吸收社会公众”参与图书馆管理、监督与考核。在此背景下,内蒙古、上海、山东、河南4地的立法仍将图书馆民主治理局限于“鼓励社会力量兴办图书馆”“鼓励社会捐赠”等公众参与建设的范畴内,北京、浙江、深圳等8地立法也仅是简单沿袭上位法规定,既无创新也少见细化,可见地方图书馆社会协作治理的法治推进力度明显不足。第二,对图书馆民意诉求的回应不够。例如,以列举方式对某类主体所享有的各项权利予以确认是当代立法保障相关主体权益的重要手段,但现行17部图书馆地方立法中只有北京条例、浙江办法等9部列举了读者在图书馆享有的各项权利,其他地方立法对公民图书馆权利保障的全面性仍有待提高。再如,除湖北、东莞等少数地区外,其他大部分地方立法都只对

老年人、残疾人等特殊群体作出“提供便利服务”等原则性规定,对这些群体应提供怎样的便利、如何创造条件的具体规定却鲜见。此外,随着数智技术的快速发展,手机、电脑等终端设备日益成为公众获取文献信息的重要途径,有序推进公共图书馆数智化建设进程已迫在眉睫,而将相关内容纳入图书馆地方立法更是尤为重要。遗憾的是,半数以上地方立法并未“迈入数智时代”,如内蒙古条例还停留在“引进数据库,实现计算机检索”,山东办法仍执着于“设立突出馆藏特色的网站和电子阅览室”,深圳条例中最具现代技术特征的内容仍为“收集和入藏录像带、缩微胶片、光盘等新型载体文献”,已经难以适应人民日益增长的便捷化、即时性阅读需求。

3.4 立法规范性系统性相对欠缺

第一,部分立法语言表述缺乏规范性。例如全国人大常委会法工委《立法技术规范(一)》规定,法律一般需明示立法目的,表述为“为了……,制定本法”,即应当用“为了”而非“为”。然而内蒙古、广州2地的立法在表述立法目的时用的是“为”,不符合立法规范,而安徽办法甚至未宣示立法目的。《立法技术规范(一)》还规定,立法目的与立法依据一般在第一条一并表述,且宪法或其他法律对制定下位法有明确规定的,下位法应当明示宪法或该法律为立法依据。但17部地方立法中共有11部或未明示或未具化立法依据,仅以2018年《公共图书馆法》实施后的地方立法为例,内蒙古条例第一条仅规定了立法目的,未明示立法依据;广州、深圳2地的立法也只作出“根据有关法律、法规”的表述,未明示具体立法依据。再如,依据《立法技术规范(一)》,法律中行政机关的表述一般使用“××主管部门”,这与《公共图书馆法》中“文化主管部门”的表述相一致,但地方立法对此表述明显不够规范,相关表述包括“文化行政主管部门”(北京、四川、广州、东莞、乌鲁木齐),“文化行政管理部门”(上海、山东、浙江、河南),“文化和旅游主管部门”(忻州),严谨性和统一性不足。第二,立法与其

他法律之间的系统衔接性不足。以图书馆地方立法的法律责任条款为例,其必须与上位法、其他部门法的相关规定衔接配合才能织密图书馆法律责任法网。然而,贵州、上海、广州、深圳4地的立法只有“行政责任”条款,而无明确的“民事责任”或“刑事责任”条款,且绝大多数地方立法未随《公共图书馆法》《行政处罚法》等法律法规的修订而及时调整,违法行为类型、处罚处分措施已落后于现行法律体系。这样不仅不利于上位法的落地实施,还将直接影响图书馆治理实效。此外,随着图书馆服务普及化、数智化发展,图书馆服务受众的复杂性及数智服务系统的风险性也给读者个人信息安全、知识产权保护等带来威胁。但目前除四川、北京、广州、佛山等少数地方立法设置了与知识产权、个人信息保护等法律法规的衔接条款外,大部分地方立法尚未有类似规定。

4 新《立法法》视角下公共图书馆地方立法的完善路径

检视问题不是研究终点而是起点。我国公共图书馆地方立法的完善必须基于鲜明的问题导向,重视新《立法法》地方立法条款的导向作用,并结合地方图书馆治理实际需求,以问题导向、优势互补、软硬结合、动态塑造的图书馆地方立法思路推动实现地方图书馆治理体系和治理能力的现代化。

4.1 问题导向:凸显地方立法特色,发挥其创制性功能

第一,推动公共图书馆地方立法彰显地方特色。目前,一些图书馆地方立法在凸显地方特色方面已有不少经验探索,较具代表性的是,新疆条例规定“公共图书馆公益宣传制度”,湖北条例规定“城市书房、文化大院、农家书屋等新型阅读空间制度”,安徽办法规定“古籍数字化建设制度”,四川条例规定“民族文献分馆、民族文献阅览室制度”,这些颇具地方特色的立法值得其他地区吸收借鉴。此外,对地方特色问题予以针对性立法也是彰显地方立法特色的重要方式。例如,地

方公共图书馆肩负“保存和传承地方文化”重任,图书馆地方立法则需精确界定该地区“地方文化”的内涵与外延,如民族区域自治地方的语言文字、宗教信仰等民族文化,陕西仰韶文化、河南殷墟文化等;还需明确公共图书馆在保存和传承地方文化中如何发挥及发挥什么作用,如与当地博物馆、高校、科研机构联合开展古籍善本的原件修复、数字转化、创意开发工作,加强民族语言文化产品和服务供给并支持民族文化产品创作生产和创新发展。第二,发挥图书馆地方立法的创制功能。为提高立法的可操作性,图书馆地方立法需对较为宽泛抽象的《公共图书馆法》规定进行创造性补充。例如,经费制度方面,为保障公共图书馆建设经费充足及其可持续发展,地方立法可借鉴佛山办法中的“公共图书馆发展社会基金制度”,发挥地方图书馆行业组织在其中的主导作用,统一管理社会各界的捐赠,集中开展公共图书馆宣传推广;参照广州条例中的“收费服务制度”,打造科技查新、数据开发、虚拟体验等多样化、个性化的收费服务,提高图书馆服务质量,并以合理的监管机制确保以上收入用于图书馆事业发展。再如,安全管理制度方面,地方立法应当突出图书馆安全风险的全流程治理,既包括安全风险隐患的常态化监测评估与预警排除,也包括安全事故与突发事件的应急处置、后期的恢复建设与责任追溯;既要有针对硬件设施的防火、防水、防盗等常规性治理措施,亦应有针对软件数据的防病毒、防泄漏等前瞻性治理规定,并将这些制度与图书馆错时开放、部分开放、预约限流等规定相结合。

4.2 优势互补:推动区域协同立法,助力区域共建共享

第一,明确图书馆区域协同立法重点内容。以川渝地区图书馆协同立法为例,一是图书馆建设与发展方面,可推动建立“川渝图书馆联合体”,鼓励公共图书馆、高校图书馆、民营公益图书馆等开展类型化合作交流,设立川渝民族图书馆、巴蜀文化图书馆;推动川渝毗邻地区图书馆

联动发展、城乡图书馆协调发展;依托成渝“云联数算用”全要素群^[9],将人工智能、区块链等数智产业发展与图书馆建设结合,提升川渝图书馆数据整合与开发能力;依托西部陆海新通道,融入“丝绸之路国际图书馆联盟”;以巴蜀文化旅游走廊建设为契机,推动川渝文旅融合发展,鼓励图书馆联合景区开发文创产品、共建文旅阅读空间,打造巴蜀国际文化旅游展示窗口和推广中心。二是图书馆运行与管理方面,探索川渝图书馆重点规划和重大项目统一编制、联合报批、共同实施,推动跨行政区财政协同投入,建立区域图书馆合作项目财税利益分享机制;鼓励图书馆联合科研院所、高等院校开展巴蜀文化研究和地方史志、档案文献整理编纂,系统发掘巴蜀文化独特内涵,深入研究并弘扬长征精神、红岩精神、抗震救灾精神等。三是图书馆服务方面,推动建设川渝创新文献支持中心,鼓励图书馆重点围绕双城经济圈建设,充分发挥文献保障和智库作用;建设区域性知识、信息和学习中心,助力川渝协同创新能力整体提升;设立川渝“全民阅读月”,构建“书香川渝”全民阅读服务体系,开展“川渝阅读之星”诵读大赛等品牌活动;打通川渝两地智慧图书馆、公共文化云网络,推出图书异地借还等服务。四是法律责任方面,应注意结合两地实际差异,设置不同的罚款数目等量化规定以促进实质平等。第二,建立图书馆区域协同立法保障机制。一是规划实施方面,出台《区域公共文化服务体系协同立法规划》,成立工作专班,共同制定区域协同立法工作计划,明确具体举措和重点任务;以项目化、清单化明确部门分工,建立区域人大常委会联席会议机制,由所在地司法行政机关和文化主管部门负责协同立法的草案起草、法案调研和意见征集等具体工作。二是信息共享方面,充分利用现代信息技术搭建立法信息共享平台,实时整合互通协同立法信息资源;由所在地人大常委会和政府分管立法的领导、法制工作机构负责人及法律专家组成协同立法协调委员会^[10],协调处理协同立法中出现的问题与争议。三是智力支撑方面,各地立法机关可邀请相关领域学者全方位参与协同

立法工作,为立法起草、论证、评估提供专家咨询意见。

4.3 软硬结合:治理主体多元协作,治理手段硬核智能

第一,推进以多元主体协作为核心的软治理。一是完善多元主体民主参与图书馆地方立法程序。可尝试在现有基层立法联系点增置公共文化专项立法联系小组,或以区域中心图书馆为依托建立公共文化基层立法联系点,将其与人大代表联络站等民意表达平台及地方党群服务阵地联通;通过立法联系点的信息员和联络员广泛收集本行政区域内社会公众对图书馆地方立法及其实施效果的意见,并由人大法制工作机构就涉及重要利益、争议较大的事项举行立法听证会;建立信息反馈机制和正向激励机制,对群众意见予以及时回应,对建议被采纳的群众给予表彰奖励^[6]。二是强化图书馆地方立法中多元主体文化权益保障。立法应通过明示列举方式对读者借阅书刊、获取指导、参加活动、提出意见等权利予以确认;注重对少年儿童、老年人、残疾人等特殊群体基本文化权益的保障,如丰富亲子阅读活动、实施青少年阅读素养提升计划,为老年人设置阅览专区、提供人工帮扶服务,为残障人士提供无障碍通行和阅读设施等;鼓励图书馆联合出版社、品牌书店、网络平台开展流动图书馆、送图书下乡等阅读推广活动,将图书资源向基层地区、边远地区倾斜。第二,推动以数智技术应用为关键的硬治理。一是推动地方图书馆数字资源建设。图书馆地方立法要以全民阅读为建设方向,推动公共图书馆打造具有鲜明地方特色和较高知识价值的数字图书资源库群;以制度形式倡导各地图书馆加强数字文化资源版权保护,推动图书馆大数据管理系统建设,运用云计算、区块链等技术将图书馆阅读数据资源转化为服务读者的智慧评估和辅助决策优势,为图书需求预测、内容精准供给和差异化服务提供技术支撑。二是拓展地方图书馆智慧应用场景。图书馆地方立法要彰显时代底色和数智特色,鼓励公共图

书馆运用人机交互、虚拟现实、全息影像等技术打造“沉浸式”“互动式”阅读体验服务;积极发展云展览、云阅读、云视听,促进阅读供需在“云端”“指尖”对接;倡导将生成式人工智能引入图书馆服务体系,提供智慧检索、资源开发、虚拟问答等服务^[11],并以严密制度对个人信息泄露、知识产权侵害等相关技术风险进行规制。

4.4 动态塑造:常态开展审查评估,推动立法动态完善

第一,建立健全公共图书馆地方立法审查评估机制。一是明确审查评估范围。为全程监测、全面提高图书馆地方立法的规范性和实效性,既需评估尚未提请审议的地方立法草案,亦要审查已经颁布实施的地方立法;既可就地方立法(草案)进行整体评估,也可就地方立法(草案)中某一项或几项制度进行局部审查;既要审查图书馆地方立法的文本质量,又需评估图书馆地方立法的实施效果;既需审查图书馆地方立法程序是否合法合规、科学民主,亦要评估图书馆地方立法内容是否合法合理、科学可行。二要细化审查评估标准。立法前评估主要围绕地方立法草案的可行性、出台适时性、可能产生的社会效果或问题展开,立法后评估主要针对立法的合法性、合理性、协调性和规范性。针对立法质量,主要审查各项制度的内容设计和程序规定是否恰当、可操作,是否符合立法技术规范等;围绕立法实施情况,主要评估执法司法活动中的具体适用情况、存在的问题及其主要原因,取得的社会或经济效益及公众反映情况等。此外,还须着重考察图书馆地方立法对《公共图书馆法》的贯彻、细化情况,对现代图书馆技术的跟进程度,以及地方特色和创制性、区域协同规定的可操作性、对公众基本文化权益的保障及其有效性等。三要完善审查评估程序。将立法前评估、立法中审议和立法后备案审查统筹衔接;采取听证会、论证会、座谈会等多种形式广泛听取社会各方面的意见和建议;为保障审查评估的客观公正性,可委托具备立法审查评估能力的高校、科研院所、社会团体等第三方机构开展

具体工作;完善审查评估信息公开制度,及时公开规范性文件的备案目录、实时审查阶段与结果、发现的问题以及与制定机关的沟通情况和后续处理措施、专项审查的开展情况及其结果、公民提出审查建议的情况及相应处理情况和反馈信息等^[12]。第二,推进公共图书馆地方立法的动态更新。定期清理与地方图书馆工作实际严重不符、质量和效用低下的地方立法;适时根据地方图书馆发展需求、相关技术进步制定相应规范,特别是尚未制定图书馆地方立法的地区应在科学规划、扎实调研的前提下尽快推进立法进程;及时修改现行立法中与实践不适应或规范间相互抵触的内容;对于现行立法中规定较为原则化而需明确具体含义的、因出现新情况而需明确适用依据的、适用过程中产生较大意见分歧而需明晰立法原意的事项,可以由地方立法机关通过立法解释的方式予以回应。

参考文献

- 1 童卫东.新《立法法》的时代背景与内容解读[J].中国法律评论,2023(2):192-203.
- 2 曹瀚予.创制性立法的判定标准及方法探讨——兼论地方立法的分类[J].学术交流,2020(4):81-92.
- 3 朱最新.区域协同立法的运行模式与制度保障[J].政法论丛,2022(4):141-150.
- 4 王保民,王璐.区域协同立法的工作机制及其优化[J].地方立法研究,2023(3):37-53.
- 5 温泽彬,周大然.论区域协同立法功能定位及其实现[J].求是学刊,2023(2):108-116.
- 6 佟德志,林锦涛.基层立法联系点的全过程人民民主分析——以上海市为例[J].江淮论坛,2023(2):22-29.
- 7 王作全.论我国法制统一的内涵、价值及实现途径[J].内蒙古社会科学(汉文版),2012(1):32-36.
- 8 毛新民.上海立法协同引领长三角一体化的实践与经验[J].地方立法研究,2019(2):50-59.
- 9 中共中央 国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》[EB/OL]. [2022-10-20]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5649727.htm.
- 10 黄兰松.区域协同立法的实践路径与规范建构[J].地方立法研究,2023(2):18-38.
- 11 李颖婷.生成式人工智能给图书馆带来的机遇、挑战及应对策略[J].图书与情报,2023(2):42-48.
- 12 沈亚平,徐双.地方人大常委会备案审查制度的功能检视与内容调试——基于对制度逻辑的分析[J].北京行政学院学报,2023(4):77-86.

(王群 教授 中共重庆市委党校(重庆行政学院)法学教研部,李浩然 中共重庆市委党校(重庆行政学院)法律专业2022级硕士研究生)

收稿日期:2023-08-21