

《公共图书馆法》基本公共文化服务均等化条款的立法论和解释论评析

龙 华 阳

(重庆师范大学 纪检监察室,重庆 401331)

摘 要:《公共图书馆法》中的基本公共文化服务均等化条款对实现公平正义的立法目标具有重要意义。立法论和解释论是两种不同的法律研究与法律思维方法。利用立法论和解释论对《公共图书馆法》进行专项评析并提出法律修订和正确执行的建议,有助于对相关条款的正确理解和准确实施,维护法律的权威和稳定,为法律补充完善提供帮助。要慎用立法论,善用解释论。

关键词:公共图书馆法;基本公共文化服务;均等化;立法论;解释论

中图分类号:G258.2

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2020)04-0106-07

doi:10.19742/j.cnki.50-1164/C.200413

《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)的颁行是我国图书馆法制建设的里程碑,对我国文化立法具有重大意义。根据《公共图书馆法》(第二条、第三条)和《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《公共文化服务保障法》)(第十四条、第二十七条等)规定,公共图书馆是公共文化服务设施,其提供的基本服务属于基本公共文化服务的一部分;规范基本公共文化服务、保障公民基本文化权益是《公共图书馆法》立法目的之一。而按照基本公共文化服务的“四性”(公益性、基本性、均等性和便利性)要求,均等化是基本公共文化服务的四个核心要义之一^[1]。因此,《公共图书馆法》中基本公共文化服务均等化条款的设立是实现这一立法目的的必然选择,对实现我国基本公共文化服务在不同地域之间、不同群体之间以及城乡之间均等化发展,促进公共文化服务体系建设跃上新台阶,实现公平正义的立法目标有重要意义。据此,《公共图书馆法》中基本公共文化服务均等化条款的立法质量和可操作性值得高度重视。本文从立法论和解释论角度对此进行专项评析,以期有助于对相关条款的正确理解和准确实施,并为法律的补充完善提出建议。

一、立法论与解释论释义

法律的滞后性是成文法系法律的一个共通点。法律一旦创制出来就被固化了,但现实社会生活却一刻也没有停止前进的步伐。用固化的成文法典去规范千变万化、永不停歇的社会生活,必然会出现一些与社会生活脱节或存在漏洞的情况。此外,由于受立法者认识水平、思想观念以及环境所限,任何法律都不可能完美无缺。因此,新创制的法律需要在实施过程中通过适当的方式予以弥补和完善。立法

收稿日期:2020-04-07

作者简介:龙华阳(1961—),男,湖南凤凰人,重庆师范大学副研究馆员,研究方向:信息管理,信息法学,图书馆法。

论和解释论都是可供资选的用以弥补和完善的方法。

立法论和解释论是两种不同的法律研究和法律思维方法。按照日本学者铃木贤教授的观点,立法论就是从立法者的角度研究什么是最理想的法律,解释论则是从用法者角度,对既有法律进行分析推理,结合法律实务推导出最为恰当的结论。两者的主要区别是:立法论注重法律的应然,解释论注重法律的实然;立法论认为法律可以尽善尽美,解释论则认为不可能^[2]。

立法论注重发现既有法律的错误和漏洞,追求法律的理想和应然,对健全完善法律体制、修补法律漏洞有重要意义;但立法论常常否定既有法律,挑战法律的权威性,影响法律的稳定性。过度偏好立法论不利于全社会树立“信法为真”的信念,动摇法律秩序的稳定性^[3]。实践中,由于法律的修立不可能随时进行,正确理解和正确适用既有法律才是法律实施的关键所在。而正确理解和正确适用是建立在正确解释的基础之上的,因而,解释论有着比立法论更为广泛的运用。对法律的正确解释是法律正确适用的前提,而法律的正确适用是法律的生命力之所在。因此,在法律分析中,应当根据具体情况,正确选择和运用好立法论与解释论两种方法,尤其要摒弃过于热衷立法论的做法。只有当既有法律中存在非修法不足以弥补之漏洞时,才用立法论去分析研究对策,进而提出修法建议。除此之外,应该更多地使用解释论对既有法律进行解释并弥补其中不完善之处。而且,对于根据立法论分析应当修订的法律条文,在正式修法之前,仍然需要根据立法意图并结合实际情况作出解释论处理。如此,即可在既有法律与法律实务之间建立起一座桥梁,让既有法律真正面向法律实务,保证既有法律能够被正确地理解并得到严格的执行和遵守,维护法律秩序的稳定和权威。对于刚刚颁行不久的《公共图书馆法》尤其应该如此。

二、《公共图书馆法》基本公共文化服务均等化条款的立法论评析及修订建议

如前所述,既有法律在实施中的完善,应该正确运用好立法论和解释论。其中,主要依靠解释论,但也不能只有解释论。当法律漏洞光靠解释论方法难以修补时,就应当使用立法论对其进行分析,并通过法律修订方式完善之。笔者认为,对于《公共图书馆法》基本公共文化服务均等化条款,我们应当在正确理解、充分尊重并认真执行其中大多数的前提下,本着实事求是的原则,对个别条款通过立法论方式进行修正。

(一)《公共图书馆法》第四条的立法论评析

本条文规定了县级以上政府在发展公共图书馆事业中的法律责任、国家对社会力量设立公共图书馆和参与公共图书馆建设的鼓励。笔者认为,第一款中“加大投入,经费列入政府预算和及时、足额拨付”之规定有不够周全、可操作性较差的问题,应当修改。有关资料显示,立法过程中,为防止某些地方政府虽然把公共图书馆所需经费列入了本级政府预算,但拨款不及时或者克扣经费,本条款在特别强调“列入预算”的同时,加上了要“及时、足额拨付”的规定^{[4]50}。由此可见,立法者对执行中可能出现的问题有充分的认识并通过条文进行了规范。但遗憾的是,这里没有对经费的拨付时间作出明确的规定(哪怕是原则规定),也没有对经费的额度进行量化规定,各级政府在执行过程中完全可以按照自己的理解行事,很容易导致各地方政府对“及时”和“足额”的理解不一,执行情况千差万别。甚至不排除一些地方政府不重视公共图书馆事业发展,故意拖延或者减少财政投入的可能性。财政经费是公共图书馆提供公共文化服务的决定因素之一,必须落实到位。据此,笔者认为应当在《公共图书馆法》修订时予以完善。

(二)《公共图书馆法》第三十三条的立法论评析

本条文第一款规定,保障社会公众在平等、开放、共享原则下利用公共图书馆的基本权利是公共图书馆的法定服务原则。这一原则与国际图书馆界普遍均等(Equality of access for all)的理念一脉相承,

体现了《公共图书馆法》保障社会公众基本文化权益的立法目的,具有公共图书馆必须遵守的“基本原则”属性。因此,这一规定放在第三章“服务”里面,不能充分体现其“基本原则”的重要地位,容易导致在实施过程中得不到应有的重视。据此,笔者认为本条文应当在《公共图书馆法》修订时予以调整。

(三)《公共图书馆法》第四条和第三十三条的修订建议

1.《公共图书馆法》第四条修订建议

笔者认为,应当将本条第一款中相关规定进行适当量化,必要时辅以上级政府经费分摊。即,建议对“加大对政府设立的公共图书馆的投入,将所需经费列入本级政府预算,并及时、足额拨付”内容进行充实和完善,改为:“加大对政府设立的公共图书馆的投入,将所需经费列入本级政府预算,并于每个财政年度之初,一次性地拨付完成。各省(自治区、直辖市)人民政府应根据各自情况,明确规定本省(自治区、直辖市)县级以上人民政府预算的公共图书馆经费占本级政府当年财政收入的统一的最低百分比,各县级以上人民政府实际拨付的公共图书馆经费不得少于此标准。各省(自治区、直辖市)经济排名在后四分之一的县以上各级公共图书馆,由省(自治区、直辖市)人民政府补足其经费至该省(自治区、直辖市)其他同级公共图书馆经费的平均值。”同时,建议在第五章“法律责任”中增加对相应人民政府未执行本条文规定(即没有给足预算或没有及时、足额拨付经费)行为的处罚规定。如此,既可避免各级政府因不重视公共图书馆事业发展而不及及时或者不足额拨付经费等情况的发生,又实事求是地帮扶了贫困地区,加强了省(自治区、直辖市)人民政府和县级以上人民政府的责任和担当,有利于全省一盘棋和全省均等化发展,助力全国均等化发展。

2.《公共图书馆法》第三十三条修订建议

笔者认为,应当将本条文第一款移至第一章“总则”,并入第一条。即,本法第一条改为:“为了促进公共图书馆事业发展,发挥公共图书馆功能,按照平等、开放、共享的原则向社会公众提供服务,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,制定本法。”而第三十三条去掉第一款后所剩下的第二款,则规定了公共图书馆免费向社会公众提供服务的具体范围。这样,《公共图书馆法》既在“总则”中强调了公共图书馆保障社会公众利用公共图书馆的基本权利这一法定“基本原则”,又在第三章(“服务”专章)的首条阐明了,公共图书馆实施这一法定“基本原则”的具体服务范围,总则与专章相互呼应,相得益彰。

三、《公共图书馆法》基本公共文化服务均等化条款的解释论评析

《公共图书馆法》是众多法学专家、图书馆学专家和广大从业人员历经十多个春秋精雕细琢的产物,其大多数条款立法质量较高,不需要进行立法论方式的修订。因而,正确执行法律才是当务之急。而正确执行法律是以正确理解立法意图并准确把握条文的实质内涵为前提的。据此,对法律条文进行正确的、恰如其分的解释,就显得尤为重要了。换句话说,为了正确执行法律,有必要运用解释论方法对法律进行解释和评析。

本文首先从完善《公共图书馆法》法律法规体系和以标准化促进均等化的角度对《公共图书馆法》进行原则上的解释论评析,然后选取《公共图书馆法》中涉及基本公共文化服务均等化的主要条款进行逐条的解释论评析,以期对各级人民政府和公共图书馆充分尊重、正确理解和执行《公共图书馆法》,维护法律权威和法律秩序,以及对该法进行有益的修补有所帮助。

(一)完善《公共图书馆法》法律法规体系的思考

《公共图书馆法》对公共图书馆从设立、运行、服务、法律责任等方面进行了全方位的规范。但作为我国目前图书馆界首部国家法律,其内容具有高度的概括性,不可能将公共图书馆领域涉及的所有重要问题全都作出详细的规范。而法律的实施除了要有明确的指导性外,还得具有切实的可操作性。这就

需要有关方面尽快出台相应的配套规定。

为此,根据《公共图书馆法》立法精神,结合法律实施中的实际情况,国务院、文化与旅游部、各级地方立法机构和政府应当配套制定相应的条例、规章、《公共图书馆法》实施办法和实施细则。必要时,全国人大常委会可出台法律解释,用以对法律中某些条文或文字进行解释或限定。原来已经存在的,内容与《公共图书馆法》相关的条例、规章等,如果其内容与《公共图书馆法》相抵触,应当根据《公共图书馆法》规定及时进行修订。这样,《公共图书馆法》便可与配套的条例、规章、实施办法和实施细则共同形成一个逻辑严密、系统完整、内涵丰富、可操作性强的法律法规体系^[5]。

(二)《公共图书馆法》以标准化促进均等化立法意图的解释论评析

公共图书馆的基本服务属于基本公共文化服务的重要组成部分。《国家基本公共文化服务指导标准(2015-2020年)》等文件的出台,体现了以公共文化服务标准化促进均等化的发展思路。因此,在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:虽然《公共图书馆法》中没有专门的条款用于规定“通过标准化促进均等化”,但从立法意图来说,该法散布于若干条款中隐含有“标准化”意义的规定,说明其存在“通过标准化促进均等化”的立法意图。例如,《公共图书馆法》第四十条规定,“国家构建标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络”,通过这种“标准化”的设施设备及服务,可以促进不同区域之间、不同人群之间、城乡之间基本公共文化服务的均等化。基于对立法意图的这一认识,在执行《公共图书馆法》的过程中,我们应该牢固树立起“标准化意识”,通过实施标准化,促进实现基本公共文化服务均等化。

(三)《公共图书馆法》第四条的解释论评析

本条文规定了设立、管理和保障公共图书馆是县级以上人民政府的法律责任,规定政府应当加大对公共图书馆的投入,鼓励社会力量设立和参与公共图书馆建设^[6]。从而在强调政府为均等化服务主导力量的同时,提示均等化服务提供主体的非垄断性和多样性。

这些规定将有利于提高贫困地区、农村地区基本公共文化服务水平,促进服务均等化。但如前文所述,条文规定中存在不够到位之处。即,加大投入、列入预算和及时足额拨付的规定,虽然做实了县级以上人民政府的相关责任,也为县级以下各级政府组织(乡、镇、街道、村、社区)松了绑,避免了因下级组织机构财务条件、管理水平、服务能力不足而影响服务均等化。但经费预算只有定性描述,而没有定量要求,更没有相关处罚规定。条文中虽有“列入预算”和“及时、足额拨付”之规定,但列入政府预算的经费到底应该是多少?何谓及时?何谓足额?没有标准可依,且可塑性大,这会给县级以上政府减少资金预算留下可乘之机。财政投入的有效保障,是公共图书馆均等开展基本公共文化服务的关键所在,所以,经费的数量和“及时、足额拨付”至关重要。正是由于这个原因,笔者在前文中提出,应当在法律修订时对此作出量化规定。但是,《公共图书馆法》刚刚颁布不久,不可能马上进行修订。

因此,为了保证在正式修法之前本条文得到正确的、不打折扣的执行,在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:根据《公共图书馆法》的立法意图,县级以上人民政府应当强化责任担当,切实保证公共图书馆预算经费是充足的,真正做到“及时、足额拨付”。首先,县级以上人民政府要将本级公共图书馆经费于每个财政年度之初及时拨付;其次,要将“足额”理解为“足以让本级公共图书馆事业得到更好发展、使城乡公众基本公共文化服务得到切实保障”,而且还要随着年度财政收入的提高而提高、依靠各种配套政策规定对其加以完善;此外,上级人民政府要加强督导检查 and 考核,发现问题及时纠正,并制定处罚规定。只有这样,才能保证县级以上人民政府和公共图书馆在履行基本公共文化服务职责中,实现《公共图书馆法》的立法意图,体现服务的均等化。

(四)《公共图书馆法》第七条的解释论评析

本条文明确了扶持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区公共图书馆事业发展的责任主体是国家,这充分体现了国家对促进区域基本公共文化服务均等化发展的高度重视。

公共图书馆是公共文化服务的重要设施,公共图书馆事业是公共文化服务的一种重要形式。先于《公共图书馆法》于2017年3月1日起施行的《公共文化服务保障法》是我国公共文化服务的基础性国家法律,其第八条规定:“国家扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务,促进公共文化服务均衡协调发展。”可见,《公共图书馆法》第七条的规定,实际上是文化专业法律对其上位的文化基础法律的一种实质性响应。事实上,这两部文化法律在保障公共文化服务方面的立法意图是完全一致的,其中也包括了两者对区域基本公共文化服务均等化的“全覆盖”要求。

因此,在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:根据《公共图书馆法》的立法意图,这里的“区域基本公共文化服务均等化”具有“全覆盖”性质:一方面,要求各个不同区域之间达到均等化;另一方面,还要求消除由于民族因素、地理因素、经济因素等导致的同一区域内的非均等化。

(五)《公共图书馆法》第三十一条的解释论评析

本条文明确了县级人民政府通过总分馆制形式,将公共图书馆服务向城乡基层延伸,促进城乡服务均等化发展的法律责任,规定了总分馆制的主要内涵和工作重点。

其目标是要缩小城乡之间在基本公共文化服务方面存在的差距。总分馆制形式是经过国内外公共图书馆较长时间的实践摸索出来并证明行之有效的办馆形式,对公共图书馆服务实现普遍均等化有举足轻重的作用。其工作重心在于要大力发展和提升对农村和基层的基本公共文化服务。

因此,在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:县级人民政府和公共图书馆必须正确理解立法意图,在抓好县级总馆发挥其引领作用的同时,要重心下沉,将主要的人力、物力、财力、技术力量等下放到农村和基层,特别是偏远乡村、少数民族聚居农村以及边疆农村,补足短板,更好地满足广大农村和基层民众的基本公共文化服务需求,促成城乡之间均等发展。

(六)《公共图书馆法》第三十三条的解释论评析

本条文第一款规定了各级公共图书馆向社会公众提供服务必须遵循平等、开放、共享的原则,第二款规定了公共图书馆免费提供基本公共文化服务的主要内容。

前文提到,本条文第一款规定的“平等、开放、共享”具有公共图书馆“基本原则”属性,将其放在第三章“服务”里面似有不妥,建议在法律修订时予以调整。但在正式修法之前,为了更好地实施新颁布的《公共图书馆法》,有必要运用解释论方法对本条文进行评析。因此,在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:这里提出的平等、开放、共享,都具有“服务均等化”的意义。平等,意味着全体公民都平等享有利用图书馆的权利,不存在特殊读者,任何人都不可能高人一等或低人一等。开放,意味着公共图书馆的基本公共文化服务面向全体社会公众免费开放,服务费用全部由政府 and 公共图书馆承担,服务对象接受服务时没有费用障碍(不需要为此支付任何费用)。共享,意味着各个公共图书馆之间、公共图书馆与其他各类型图书馆之间必须形成一种共建共享的关系,以使各图书馆的图书信息资源得到充分有效的利用,最大限度地满足社会公众的服务需求。这些法定原则是由公共图书馆基本公共文化服务的包容性和公益性决定的,且与国际图联的《公共图书馆宣言》以及中图学会的《图书馆服务宣言》等文件中关于人人平等享有公共图书馆服务、建立公共图书馆是国家和政府的责任、图书馆是开放的知识与信息中心、图书馆开展信息资源共建共享等规定的精神高度一致。显然,这些法定原则也是“服务均等化”的必然要求。

此外,针对本条文第二款应当明确:公共图书馆免费提供服务的内容都属于基本公共文化服务范围。除上述基本服务之外,公共图书馆所提供的其他专门服务、深层次服务、个性化服务等,是公共图书馆的公共文化延伸服务,可以根据相关价格规定适当收取合理费用。

(七)《公共图书馆法》第三十四条的解释论评析

本条文明确了政府和公共图书馆对未成年人、老年人、残疾人等“特殊群体”施行人文关怀的法律责任,体现了公共图书馆服务均等化的基本要求,对促进在各种群体之间实现基本公共文化服务均等化

至关重要。本条文采用列举方式明确了需要采取特殊手段予以照顾的几类特殊群体。

在执行《公共图书馆法》和制定配套规定的过程中应当明确:条文中的“等群体”,其含义是指,公共图书馆应当“特殊照顾”的不止于所列举的几类群体。实践中,我们遇到的“特殊群体”是多种多样的。《公共图书馆法》的立法意图是,不论是何种“特殊群体”,只要其需求是“基本公共文化服务”,公共图书馆都应当尽力为其提供均等化服务,必要时应当采用特殊照顾的手段为其提供服务。比如,农民工、农村留守儿童、城市贫困人口、残疾人之外的重病患者等等都属于“特殊群体”,都属享受“特殊照顾”之列。同时,还应该根据“特殊群体”的不同情况,采取针对性措施进行帮扶。例如,针对农民工,公共图书馆应该争取农民工常住地人民政府的支持,创建需求型和互动型的公共文化服务;针对留守儿童,公共图书馆应该根据他(她)们家庭教育缺失、阅读环境较差、经济条件较差以及年龄偏小等情况,寻求多方面社会力量支持,提供切合留守儿童实际的公共文化服务;针对残疾人,公共图书馆应该争取残疾人组织机构支持,提供规范化和精细化服务^[7];针对老年人,公共图书馆应该联合社区、文艺单位、老年大学等机构,开展绘画、书法、曲艺等丰富多彩的文艺活动,帮助老人们从单纯的物质待遇养老向物质待遇养老和精神文化养老并重转变,重点提高老年人的精神文化养老质量水平。

总之,通过解释论评析可以明确《公共图书馆法》中基本公共文化服务均等化条款的正确内涵和立法意图、修补其不足和漏洞,使之更趋完善,也有助于更加正确地理解法律、更加准确地适用法律,助力公共图书馆实现基本公共文化服务均等化。

四、结语

《公共图书馆法》立法工作始于2001年,法律最终出台于2017年。在长达16年的时间里,众多图书馆学专家、法学专家和图书馆业从业人员为此付出了艰辛的努力,终于以《公共图书馆法》的颁布实施向全社会、向我们这个时代交出了高质量的答卷,其重要意义自不必述。无论是理论研究者还是图书馆业内人士,都应该保持对法律的敬畏之心,树立“信法为真”的信念,认真学习领会《公共图书馆法》的立法宗旨和立法目的,正确理解和严格执行《公共图书馆法》规定,善用解释论帮助理解《公共图书馆法》并进行漏洞修补,慎用立法论对《公共图书馆法》进行本质否定,以维护法律的权威性和稳定性。唯有这样,才能使《公共图书馆法》更好地促进公共图书馆法制化建设,服务于公共图书馆事业的发展,助力公共图书馆基本公共文化服务均等化。

[参 考 文 献]

- [1] 陆晓曦.“公共文化服务保障法”立法支撑研究[M].北京:国家图书馆出版社,2016.
- [2] 李扬.日本著作权间接侵害的典型案例、学说及其评析[J].法学家,2010(6).
- [3] 肖建国.从立法论走向解释论——《民事诉讼法》修改的实务应对[J].法律适用,2012(11).
- [4] 许安标,钱锋,杨志今.《中华人民共和国公共图书馆法》释义[M].北京:中国民主法制出版社,2018.
- [5] 吴钢.我国图书馆法制化建设的突破与未来路径——《中华人民共和国公共图书馆法》颁布之际的思考[J].图书馆建设,2018(1).
- [6] 李国新.《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献[J].中国图书馆学报,2017(6).
- [7] 张雅琪,陈韩梅,刘旭青等.基本公共文化服务均等化研究综述[J].国家图书馆学刊,2018(1).

On the Legislation and Interpretation of the Basic Public Cultural Service Equalization Clause of the *Public Library Law*

Long Huayang

(Discipline Inspection and Supervision Office, Chongqing Normal University, Chongqing 401331, China)

Abstract: The equalization of basic public cultural service in *Public Library Law* is of great significance to the legislative goal of realizing fairness and justice. Legislation theory and interpretation theory are two different legal research and legal thinking methods. Legislation and hermeneutics make a special comment on the *Public Library Law* and put forward the suggestion of legal revision and correct implementation of the legal advice. It is helpful for the correct understanding and accurate implementation of the relevant provisions, maintaining the authority and stability of the law, and providing help for the supplement and improvement of the law. We should make good use of hermeneutic theory and use legislation theory cautiously.

Keywords: public library law; basic public cultural service; equalization; on legislation; on interpretation

[责任编辑:刘力]