



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文
阅读次数: 2386

国家图书馆的立法决策服务

国家图书馆立法决策服务部 赵红

近年来,随着国家法制建设的发展,围绕着国家大政方针的制定,中央国家机关立法决策部门越来越注意到科学立法的重要性,非常注重立法前期的调研工作。为了适应这一需求,国家图书馆特别成立了立法决策服务部,专门为立法决策提供服务。开展这项服务以来,立法决策服务部不断推出各项举措,策划服务项目,拓展服务方式,开展了多方位、多层次的立法决策服务,为国家立法决策建立起充足的信息保障系统。短短的几年,立法决策咨询的数量已从1998前年的每年十几件上升到现在的每年几百件。仅2000年,我们就为中共中央办公厅、全国人大和国务院各部委提供了近400件立法决策咨询。可以预见,随着立法工作的深入,立法咨询不仅数量会增加,而且在质量上要求会更高。下面就结合本人从事这项工作的实践,谈一谈国家图书馆是如何开展立法决策咨询服务的。

一、为立法决策服务是国家图书馆应做的工作

改革开放,建设有中国特色的社会主义市场经济是前无古人的伟大事业。市场经济的建设,对于国家立法决策科学化、民主化、法制化,日益提出越来越高的要求,作为把为中央国家机关立法决策服务作为自己重要职能的国家图书馆,理应在国家立法决策科学化、民主化、法制化建设中发挥其应有的作用。

国家图书馆为政府决策机构提供立法决策服务并非我们独创。根据调查和了解,目前世界上已有118个国家和地区建立了国家(国立)图书馆。这些图书馆除了担负收集和保存本国所有重要出版物,并担负国家总书库的职能外,还大都同时履行着为国家立法机构和政府服务的职责。如大洋彼岸的美国,我们的邻国日本和韩国在为政府机构服务中,发挥着非常重要的作用。

美国国会图书馆隶属于国会。它专门设有为国会议员和下属各类委员会服务的国会研究服务部、法律图书馆等机构。国会研究服务部工作人员近800人。主要任务是满足国会议员的需求,除解答咨询外,侧重政策的分析与研究,所接受的课题大多是综合性、多学科的。工作人员要对每种咨询问题都提出解决方案,预测产生的新问题,并向议员及时提供各种信息。国会图书馆下属的法律图书馆是世界上最大的法律图书馆,收藏国内外有关法律藏品130万件。1999年,该馆处理了近万次来自国会及其他立宪机构所提出的咨询要求。

日本国立国会图书馆为国会服务是第一位的,这是法律赋予的,因此国会馆在发挥国家图书馆各项职能的同时,始终把为国会服务放在首位。它的专门机构“调查及立法考查局”专门为国会议员提供委托立法调查和预测立法调查服务。委托调查是根据国会议员的委托和要求,进行分析、评价,对政治、经济、社会诸多方面的课题和国内外事件、各种制度进行调查,做成法案纲要,提供信息服务。1999年完成国会议员的委托调查28573件;完成对未来国会审议的事项进行预测性研究的预测调查115件。

上述可见,不论是美国还是日本,他们在为国家政府立法决策服务中都发挥着重要的不可替代的作用。

相比之下,中国国家图书馆为中央国家机关立法决策服务虽然在人员和服务规模等方面不尽相同,但我们为国家领导人和政府决策提供服务已有50余年的历史。特别是近几年,在中央领导的直接关怀和帮助下,国家图书馆事业有了很大的发展。较之以往,我们已经具备了为中央国家立法决策提供服务更为坚实的基础和良好的条件。

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十年周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

随着我国经济建设的飞速发展及世界经济一体化进程的推进,信息咨询和信息服务的作用乃至图书馆的地位也会越来越重要。国家图书馆顺应时代的发展,应向发达国家国会图书馆的水平看齐,在国家立法决策服务中发挥应有的作用。

二、开展立法决策服务的有利条件

开展立法工作,完善各项法律,是我国法制建设一项长期而又艰巨的任务。在立法过程中,广泛地收集和 research 信息资料,借鉴和吸收国内外立法经验和立法成果,已是立法前期必不可少的重要环节。众所周知,立法机关是制定法律政策的部门,立法参与者由于职能和知识结构的限制,不可能了解和掌握各个领域的知识和信息,更没有时间和精力亲自对文献进行查找。尤其是在信息量剧增的今天,任何高明的决策者单凭个人的能力根本无法驾驭信息,必须依靠咨询机构的帮助。而国家图书馆的咨询服务正好是沟通立法决策与信息需求之间的一座桥梁,我们的咨询人员正像是他们延伸了的“外脑”。我们拥有各学科较高水平的咨询服务专业人员,这些人不但掌握各学科专业知识,同时还具备网络环境下获取信息的技能以及长期积累起来的咨询工作经验,能够担负起查找、汇集资料的工作。我们的咨询人员是立法决策的有力助手。

据国家馆1999年对在京中央国家机关所属图书馆资源状况的调研报告显示,北京地区66家中央国家机关图书馆合计拥有馆藏1256.29万件/册,馆藏最多的藏书10万件/册,最少的不过几千册。在办公自动化方面,已实现或将要实现自动化管理的28家,开通网上服务的有17家。中央国家机关及各部委图书馆由于受自身体制的制约,馆藏资源和文献开发利用严重不足,很少提供或没有能力提供全面的信息服务。

国家图书馆作为国家的总书库,馆藏文献多达2200万册,相对全面、系统地收藏了国内外各学科的文献资料。我们已经与世界上1000多个国家建立了馆际互借和合作关系,与许多国家图书馆有了良好的业务往来。广泛的国际合作背景是我们最大的国际信息源的基础。我们拥有了解世界各个国家图书馆的机会,可以随时掌握最新的国外文献信息,能够及时为中央国家机关立法决策提供服务。

先进的网络条件和多种国内外光盘数据库为立法决策服务提供了必要的技术保障。国家馆于1998年10月开始进行全馆网络建设。现在已建成拥有1673个网络节点千兆位馆域网,技术水平达到了国际先进、国内一流,不仅能满足多媒体传输的需要,而且也为国家数字图书馆的建设奠定了基础。1999年3月起,国家馆与国务院办公厅开通了100兆的通道,使国务院可以直接从网上访问国家馆提供的各种信息资源。目前,国家图书馆网站提供了500万条各类书目数据,并可根据需要提供3000-4000万页的中文书刊全文影像数据。此外,国家馆收藏的大量的电子出版物和多媒体出版物,也可以通过网络方式提供服务。

三、国家图书馆是如何开展立法决策服务的

(一)、立法机关对文献信息的需求特点

为国家立法决策服务,重要的一点是要掌握决策部门对文献需求的特点,只有摸清他们对文献信息需求的特点,才能使我们的“服务”和“需求”更加对口。根据这几年为立法决策服务的实践,将立法决策部门的需求概括为以下几个方面:

1.从获取信息的范围上讲,提供的信息要全面

立法决策部门制定的法律对全社会具有普遍的约束力,因立法中的草率而造成法律中的矛盾、失误和疏忽将给社会带来极大的损害。因此,立法部门对立法前期的准备工作十分认真、严谨,表现在信息资料的收集上也十分突出。社会活动的复杂性决定了制定一部法律往往要涉及许多相关学科领域,这就要求立法部门在立法调研时,要收集和掌握全面的、系统的文献信息。例如,全国人大环境与资源保护委员会在进行物权的立法调研时,收集的资料就非常全面,要求凡是涉及土地使用权的出让和转让、土地承包、土地流转、土地租赁、占地和征地费的审计、征地补偿及劳动力的安置、非农建设用地管理等反映土地所有权问题的背景资料及国内外相关论述全都予以收录。仅这一项咨询我们就为其提供了208篇中外文相关论述,累计复制多达576页。

2.从获取信息的数量上讲,提供的信息要合理

立法过程中,立法部门围绕着所要制定的法律和政策,往往需要制订若干个可供选择的方案,要制订方案,就必须有目的、系统地去收集信息。因此,这就涉及到一个需要信息量多少的问题。影响立法决策的因素很多,掌握信息量的多少对于立法决策的影响较大。如果我们提供信息的数量过少,就会使立法决策的依据不足,必然无法作出正确的判断。如果提供信息的数量太多,就会增加不相干信息的干扰,不仅影响决策的速度,而且影响决策的质量。因此我们不难看出,为立法决策部门提供信息的合理性,也就是有针对性的提供信息是非常重要的。

3.从获取信息的质量上讲,提供的信息要准确

立法部门为了研究和制定法律,在信息的质量上必然有较高的要求,而信息本身又浩如烟海,要捕捉准确、有效的信息,决不能胡子眉毛一把抓,原始文献收集后,还要经过筛选、鉴别、分类、整理等一系列的加工处理。我们为立法决策服务的目的,不在于提供了多少条信息,而在于提供了多少有用的信息。信息的合理性表现在信息的查准率上,因此,提供准确的信息是保证咨询质量的前提。具体说就是只要求

简单答复的不要求全,以免画蛇添足。只需要中文资料时,不要主动查找外文资料,尽管外文资料中有更能说明问题的材料。要求提供全面素材的则要分清轻重,抓住核心,以免以偏盖全,偏离了主题。

4.从获取信息的内容上讲,提供的信息要有借鉴性

"他山之石,可以攻玉"。世界各国在立法问题上相互借鉴或公开引进,已有几千年的历史,古代的罗马法在几千年的时间内广泛流传于世界各国。一些早期在法律上就比较发达的资本主义国家,如法国、德国和美国对日本的法律就产生过重大影响。日本现行的不少经济、民事方面的法规就有不少属于引进部分。社会主义国家也一样,前苏联最先制定的民法典就继承了罗马法、拿破仑法典的精髓。

参照和吸收西方一些经济发达国家成熟的法律,结合中国的国情制定出我们自己的法律,已是立法部门制定法律过程中不可缺少的一个环节。从立法决策部门对信息内容的需求上看,在立法调研课题中,对外国法律文献的需求十分突出。例如,在1999-2000年的84件立法咨询中,有46件是要查外国法律文献的,占立法咨询总数的54%。在2000年国家图书馆立法决策服务部联合调研小组对中央国家机关进行走访调研时,全国人大、经贸委、文化部等多家单位都提出了这方面的要求,对外国法律文献的需求在被调研单位中占46%,特别是对国外最新、最权威的法律文献信息、相关的背景资料,以及我国香港、台湾地区的政治、法律类书刊资料的需求最为迫切。

5.从获取信息的时间上讲,提供的信息要及时

一般来说,一部法律或法规出台后具有相对的稳定性,不会朝令夕改、经常变化,但在数以万计的法律法规中,法律法规总是随不断变化的社会形势发生着变化。特别是当今,我们正处在新技术革命的巨大变革之中,社会经济、政治、文化及社会生活的各个方面的形势变化多端,许多新的事物不断出现,旧的法律已经调整不了新的法律关系,许多法律迫切需要重新制定和加以完善。例如,前一时期曾经炒得沸沸扬扬的六作家状告互联网侵权的网络著作权问题就是因为原有的法律调整不了新的法律关系。随着我国即将加入WTO,我国现有的500多件经贸法规因不能与国际接轨,入世后将要全部废止,我们将要重新制定一些与WTO相适应的法律法规。我国现有的婚姻法、著作权法等多部法律也存在与现实脱节的地方。这些问题的出现,迫使立法部门必须迅速地用相适应的新的法律来调整。因此,能否对不断变化的客观环境作出迅速反映,关键在于能否及时地获取新的信息。

为了使国家的法律不断的与社会发展相适应,立法决策部门担负的立法任务十分紧迫,反映在对文献信息的需求时间上也是如此。在我们承接的立法咨询中,有70%的委托单位要求在一周内或更短的时间完成。在人事部的咨询委托单上就经常注明"急"、"尽快办"、"速完成"等字样。中共中央办公厅、国务院办公厅的咨询更是要求在几小时之内完成。

6.从获取信息的深度上讲,要求提供深层次的咨询服务

从目前情况来说,咨询工作大多处在一次文献或二次信息的提供上,并在此基础上对所提供的信息进行一些筛选、整理,其工作对象是文献本身,而不是文献中的信息。实践证明,这种信息的针对性和使用价值较低。随着立法咨询课题专业性的加强,显然仅仅提供原始文献已不能满足立法决策的需求。而围绕着某一专题,将大量零散的信息资源进行综合归纳、分析研究,作为一个专题信息成果提出,是立法部门所希望得到的。

(二)、我们是如何开展立法决策服务的

咨询服务的质量在一定程度上影响着立法决策的质量。因此,加强咨询业务基础建设,应当成为立法决策咨询工作的出发点和着力点。

1.注重自身信息资源建设,把积累和加工信息作为一项日常工作

文献研究是做好咨询服务的前提和基础。没有对文献信息的了解和掌握,当然谈不上什么咨询服务。一定数量信息的积累,可以成为立法决策的依据。咨询服务的好坏,在很大程度上取决于我们储存信息的数量和质量。贮存的信息越多,掌握的信息越系统、越完整,提供咨询服务的能力也就越强、质量也就越高。因此,在开展立法决策服务的同时,必须对文献信息进行加工整理,才能备用于立法决策咨询。对无序的信息进行加工整理使之有序,是我们应做和必做的工作。

针对立法机关要求查询的事项涉及范围广,且需立即作出答复的情况增多的现象,充分利用各种数据库及网络,迅速准确地提供服务已成为必不可少的手段。例如,根据立法机关对外国法律文献需求较多的特点,我们对馆藏外国法律文献资源进行了调研,并在此基础上建立起"馆藏外国法律法规中译本篇名索引数据库"、"馆藏中国法律法规英译本篇名索引数据库"、"馆藏港、澳、台法律法规篇名索引数据库"。另据调查表明,全国人大、国务院办公厅等多家单位非常希望得到一些经过我们加工整理过的专题数据库。根据他们的需要,我们正在有针对性地建立一些专题性和综合性数据库。

因特网的出现,为我们提供了广泛的信息源,通过网络我们不仅可以获取本馆、本国的信息,而且可以方便地利用世界各地的信息资源。针对丰富的网上法律资源,对其进行有序的梳理,在国图的主页上建立了网上中外法律法规专题导航系统,成为较为全面地介绍中国和世界各国法律法规的导航网站。

2.网络环境是全面、快速提供信息的保证

传统的咨询服务主要是以馆藏文献为基础,利用手工方式来解答咨询。近年来,由于网络化技术应用于图书馆,咨询服务的功能不再局限于原有的范围。针对立法决策部门文献信息需求量大、要求回应快等特点,我们开展了网络环境下的立法咨询服务。

在信息的查询上，我们利用因特网和各种光盘数据库进行快速的检索，不但大大缩短了查找文献的时间，而且查全率也大大高于手工方式。例如，在1999年“两会”服务期间，我们为湖北省人大代表查询有关地方立法和经济立法的资料，在短短的十五分钟内利用网络和光盘数据库检索了700余条目录，几乎把国内所有涉及到这方面的书目和论文都检索出来。可以想见，这么多书目在这么短的时间内，如果不是利用计算机检索是无法想象的。在信息的传输上，我们与有条件上网的立法机关通过互联网进行联系，很多课题都是通过电子邮件的传递来完成的。

3. 结合实际，开展多种形式的立法决策服务

为立法决策提供服务应是全方位、多层次的，应根据立法决策需求的不同而变化。为国家立法决策开辟服务通道，采取多种途径为立法决策服务，是我们立法咨询工作的又一着力点。

针对每年“两会”会期短、代表集中和咨询多等特点，我们专门为“两会”委员设立了立法咨询窗口，提供24小时“全天候”服务。我们在解答“两会”咨询的过程中，为代表们参政议政提供了可靠的文献支持。自1998年首次开展“两会”服务以来，我们已为“两会”代表提供了二十几件法律咨询。应该说“两会”咨询是我们为国家大政方针提供服务最直接的体现。

自1999年以来，我馆先后与人事部、国家计委共同组建了国家图书馆人事部分馆和国家图书馆宏观经济分馆。这种新型的合作关系打破了图书馆旧有的管理体制，为我们在中央国家机关开展更大规模的文献信息资源共建共享开辟了一条新路。国家图书馆通过分馆了解人事部、国家计委在人事、宏观经济决策等方面的信息需求，及时提供信息咨询服务。从实际运作情况来看，这种新的尝试已经取得了可喜的成绩。成立国家图书馆分馆一年多来，我们为人事部和国家计委各级领导提供了的上千万字的文献信息，进一步提高了政府部门立法决策的民主化、科学化水平。

五、进一步做好立法决策服务的几点思考

根据党的十五大提出“加强立法工作，提高立法质量，到2010年，形成有中国特色社会主义法律体系”的要求，建立一个严谨与科学的法的体系，提高立法质量，是立法工作的重心所在。随着立法决策水平的不断提高，立法部门对信息需求的广度和深度必定会有所增加，这同时也给我们为立法决策服务提供了更为广阔的空间。为此，主要有以下几点思考：

1. 加强深层次信息服务

立法决策目标的长远性、前瞻性，决策方案的政策性和决策范围的广阔性，决定了我们不但要提供全面、准确的信息，更要提供一些深层次的，带有分析研究性质的综合信息。以发展的眼光看，从传统的原始文献到高层次的对策性综述，是立法决策咨询服务向更高层次发展的必然趋势。围绕立法决策的重点课题，对信息进行分析综合，撰写研究报告和信息综述，为立法决策提供一些建议或决策论证，应当逐步成为立法咨询工作的重心。在这方面我们曾经做过一些尝试，像《外国反邪教运动及立法情况综述》和《世界部分国家及香港对中介机构提供虚假情报进行惩治的有关法律资料汇编》就是我们开展深层次咨询服务的最好例证。

2. 加强立法决策服务的前瞻性

做好立法咨询工作，除按咨询课题的要求完成咨询外，还应加强立法咨询的前瞻性。就是说我们应当通过预测、调查和研究，分析出立法决策部门存在哪些潜在的咨询课题，而现阶段还未明显感触和觉察，由我们主动提出建议性意见，求取咨询课题委托，或直接研究出成型结果后主动提供。

要做好这项工作，我们平时就应当主动密切注视立法机关的立法动态，跟踪他们的立法计划，在未立法之前，尽量做些超前准备，做到“有备而战”。比如，我们得知国家要制定一部《反腐败法》，那么我们就应当有意识地收集一些国外关于反腐败、惩治腐败的背景资料和法律法规，一是主动提供给立法机关，二是当他们需要时，我们可以迅速地提供。为了进一步推进依法治国，国家立法决策机关和各部委所担负的立法任务非常复杂而繁重。国家每年都有一大批法律将要制定或修改。因此，加强立法咨询的前瞻性，对高效高质地为立法决策服务有着十分重要的意义。

3. 开展信息摘编服务

信息是决策之本，决策者的远见卓识，在很大程度上依赖于信息的启迪。丹东市图书馆自1986年开始，积极开发文献资源，创办《城市工作信息》，主动登门为市党政领导决策机关提供信息服务，图书馆已经成为领导决策离不开的好帮手。吉林省政府办公厅信息处主办的《每日要事》，作为省领导的“工作早餐”，及时将国内外重大动态作综合性、预测性高层次信息进行报送，对领导决策颇具价值。上述部门及时为决策机关提供信息汇编的做法很值得我们借鉴。根据立法工作的需要，我们也应出版一些信息摘编，定期或不定期地将搜集到的对立法决策有用的信息摘编成册，送到立法部门手中。

4. 提高咨询人员的素质

咨询人员所具有的专业知识、实际经验以及掌握文献信息的深度和广度，决定着咨询服务的质量。因此，提高咨询人员的水平就成为做好立法咨询的关键。由于科学技术的发展而产生的新问题正在与日俱增地走进法律领域，形成了新的法律关系，提出了新的法律问题，这就要求我们不断地更新和拓展专业领域知识。网络环境下的咨询服务，对我们咨询服务提出了更高的要求，我们只有不断提高计算机和外语水平，才能运用国内和国际网络，大范围搜集各种有价值的信息。我们还应提高文献研究水平，从纷繁复杂的信息中发掘和整理出有价值的文献信息。

5.变被动服务为主动服务

很久以来，许多国家机关和单位并不知道国家图书馆有个专门提供立法决策服务的咨询部门，当他们有这种服务需求时往往不知该去哪儿。造成这种局面的原因在很大程度上是因为我们思想上依然存在着“坐等上门”、“被动服务”等传统观念，很少走出去主动宣传自己。为了改变这种被动局面，我们主动改变服务观念，变被动服务为主动服务，走出去，广泛宣传我们为中央国家立法决策服务的职能。1998年，我们走访了全国人大、中宣部等中央国家立法机关，主动与他们建立联系。1999年，为了进一步加大为中央国家机关服务的力度，了解国家立法决策部门对文献信息的需求，我们把他们请进来，专门召开“为中央国家机关立法决策服务座谈会”，征求他们的意见。2000年，我们又一次走进国家立法机关，深入调查和了解他们的需求，宣传我们的服务。和国外相比，从国内立法决策的需求着眼，拓宽为中央国家机关立法咨询服务的领域，仍有巨大的潜力有待开发。今后，我们仍要继续加强与国家立法机关的沟通与合作，使这一方面的服务真正成为国家法制建设中的一部分。

参考文献：

- [1] 《决策方略论》/王永生著/人民出版社/1999. 9
- [2] 《信息时代领导决策创新全书· 第一卷》/红旗出版社/1999. 6
- [3] “日本国立国会图书馆对国会的服务”/林雅萍/北京图书馆馆刊/1999. 4
- [4] “试论图书馆为党政领导决策服务”/曾赤敏/图书馆学刊/1998. 20 (1)
- [5] “为领导决策服务的探索”/陈久仁/图书馆建设/1998. 2
- [6] “丹东市图书馆为领导决策服务”/姜岳/北京图书馆馆刊/1996. 4
- [7] “我国公共图书馆为领导决策服务的现状、问题与对策”/姜岳/图书馆杂志/1995. 14 (1)
- [8] “丹东市图书馆为领导决策服务研究报告”/姜岳、姜萍/中国图书馆学报/1994. 20 (4)
- [9] “围绕领导决策和管理，搞好信息的开发应用”/王朝栋等/成都大学学报：社科版/1994. 2
- [10] “图书馆为党政领导决策服务之我见”/王恭心/图书馆论坛/1993. 2
- [11] 《信息与领导科学化》/程云山/新华出版社/1987. 12
- [12] 《日本国立国会图书馆年报》平成11年度

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)