

试论信息时代我国出版物呈缴制度的完善

王 少 辉

(武汉大学 信息管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 王少辉(1977-), 男, 河北元氏人, 武汉大学信息管理学院档案学系博士生, 主要从事数字信息管理、电子政务研究。

[摘 要] 随着信息时代的到来, 电子出版物大量涌现。世界上很多国家已经采取修订或颁布新的呈缴法规或同出版者协商的方式来解决电子出版物的呈缴问题。我国现有呈缴法规对于电子出版物的呈缴问题只有原则性规定, 在很多方面都存在着缺陷与不足。为此, 有必要从以下几个方面对我国呈缴制度进行改进和完善: 尽快制定专门的呈缴法规; 确定电子出版物呈缴的类型和范围; 针对不同类型电子出版物采取不同的呈缴方式; 确定电子出版物呈缴本的格式; 解决电子出版物呈缴本的使用和经济补偿问题。

[关键词] 呈缴制度; 制度完善; 中国

[中图分类号] G271 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)01-0116-05

出版物呈缴制度(以下简称呈缴制度), 是指一个国家或地区为完整地收集和保存其全部出版物, 通过法律法规设定的, 要求所有出版者必须向指定的图书馆或出版主管机关呈缴一定数量最新出版物的制度。自 1573 年法国首先设立呈缴制度以来, 世界上已经有 100 多个国家和地区确立了这一制度。经过 400 多年的发展, 呈缴制度在收集和保存传统出版物方面已经比较成熟, 绝大多数记载了国家和民族文化的出版物都得到了妥善的收集和保存。

随着人类社会进入信息时代, 数字信息技术飞速发展, 人们日常工作和生活中所使用的信息越来越多的以数字形式存在, 这使得记载数字信息的电子出版物大量涌现。电子出版物通常以光盘、磁盘、磁带等作为存储媒体, 并且以数字化的方式创建、处理和保存。随着互联网的普及应用, 出版活动由现实社会延伸到了网络世界, 网络出版的流行使得电子出版物的类型又由静态的实体电子出版物扩展到动态的网络在线出版物。这些新型的出版物是人类信息记录方式变革的结果, 它在给人们带来便利的同时, 也对呈缴制度提出了新的挑战。面对信息时代数量巨大的电子出版物, 我国现有呈缴制度所确立的呈缴方式、技术标准等显然无法完全适用。新型电子出版物对于呈缴制度所带来的挑战是世界各国所共同面临的问题, 许多发达国家已经开始调整本国的呈缴制度, 以促进本国数字文化遗产的保存和利用。笔者希望通过对这些国家成功经验的分析, 并结合我国的现状, 对我国呈缴制度在信息时代的完善提出一些建议。

一、信息时代国外呈缴制度的变化

面对电子出版物数量的不断增长, 许多国家已经开始对本国的呈缴制度进行调整, 力求把电子出版物纳入国家出版物呈缴范围之列。归纳起来, 各国在呈缴制度上的变化主要有以下两个方面:

(一) 通过修订或颁布新的呈缴法规解决实体电子出版物呈缴问题

目前, 电子出版物主要包括两种类型: 一种是静态的实体电子出版物, 一种是流动的网络在线出版物。针对不同类型的电子出版物, 其呈缴方式也有所不同。对于实体电子出版物, 大部分国家都通过对现有呈缴法进行修订或颁布新的呈缴法规的方式来解决其呈缴问题。例如, 呈缴制度的起源国法国, 在 1994 年制定了新的呈缴法。该法要求计算机软件、专家数据库系统和其他人工智能的文献以及面向公众的计算机支持的媒介均在缴送范围之内。该法还特别强调要

持续缴送光盘等实体电子出版物,并且规定用户只能在图书馆的单机上浏览且禁止下载。

挪威的出版物呈缴制度始于1882年,1989年制定的《公开发行书刊资料缴送法》是最后一次修订。按照挪威的法律规定,送缴的书刊资料包括9类,其中有一类为电子资料,如磁片、磁带、光盘。此外还规定,凡发行50份以上的电子资料均应由出版商送缴两份,若出版者在国外,则由进口商送缴两份^[1]。

1997年,丹麦制定了新的《出版物著作权呈缴法案》。同年,南非议会也颁布了新的呈缴法。两国都注意到,新技术的应用使新的出版物载体不断出现,因此它们的呈缴法除了包括传统的印刷本文献、非印刷本文献之外,还把实体电子出版物、静态网络出版物以及将来可能产生的其他载体出版物纳入到法定呈缴的范围。两国呈缴法对不需要缴送的出版物范围也做了规定。对于拒绝缴送者,两国法律都规定了相应的惩罚手段,以保证呈缴法的顺利实施^[2]。

日本在2000年对其《国会图书馆法》进行了修订,修订后的法律规定:将信息固定在CD-ROM、DVD等有形媒体上的高密度类电子出版物,与以往纸质出版物一样,都作为呈缴的对象。其呈缴时支付的补偿金数额,相当于生产一部呈缴本所需的费用,并且利用提供呈缴有形电子出版物的时机,寻求著作权者、出版者、利用者各方的利益均衡^[3](第76页)。

此外,还有美国、德国、瑞典、奥地利、澳大利亚、新西兰等国家也修改和颁布了新的呈缴法,将电子出版物纳入到本国出版物的呈缴范围。

(二)通过与出版者协商自愿呈缴网络在线出版物

由于网络在线出版物(以下简称网络出版物)数量巨大且变化很快,其呈缴问题比一般的实体电子出版物要复杂很多,目前还没有成熟的方法对所有网络出版物实行法定呈缴。因此,各国在修订或颁布新的呈缴法规时,一般都只把实体电子出版物纳入到法定呈缴之列,而对网络出版物则没有做强制要求。目前,各国通常采取和出版者协商的方式,由出版者自愿呈缴网络出版物。

例如,加拿大从1994年以来其国家图书馆就着手建立网络电子出版物馆藏。1998年10月,发布了有关网络电子出版物的政策和方针,主要收集加拿大“原生的数字作品”及他国出版的有关加拿大的数字作品。2001年9月,国家图书馆发布与出版界代表就网络出版物自愿呈缴进行磋商的手册。手册涵盖网络出版物的设计、标准和实践的各种问题,反映了国家图书馆收集网络出版物的目的。

2000年1月,英国的出版商代表与国家图书馆之间签订了电子出版物自愿呈缴协议,英国国家图书馆开始接收自愿呈缴来的电子出版物。在和出版商的谈判中出版商更关注被呈缴的网络出版物的安全和获取问题。出版商要求每次仅供一个用户在图书馆使用,在自愿呈缴期间内,出版商可以选择用户获取出版物的方式^[4]。

荷兰是最早采用与出版者协商,由出版者自愿呈缴的方式来收集和保存其出版物的国家。荷兰一直没有制定相关的出版物呈缴法,在1974年1月,政府与国家出版商和书商协会签订协议,由荷兰国家图书馆承担呈缴本图书馆的任务,出版商根据协议自愿缴送。1993年荷兰国家图书馆就已认识到保存电子出版物是其新的重要任务之一,并成立了荷兰电子出版物保存库。1995年该馆与3个主要的电子出版商试验合作。1996年与荷兰出版商联盟签署协议就电子出版物进行了常规性缴送安排,试验变为常规运作。对于动态出版物(如数据库)则采取与出版商进行协商的“快照”方式进行。荷兰出版商协会、书业协会现在同意缴送刊载在它们网站上的网络电子出版物^[5]。

二、我国呈缴制度的现状

我国在清政府时期就确立了出版物的法定呈缴制度。其后,民国各时期的中央政府也陆续颁布了多件含有出版物呈缴规定的法规,如北京政府颁布的《出版法》(1914年)、南京国民政府大学院公布的《新出图书呈缴条例》(1927年)等。

新中国成立后,长期以来一直由我国的国家出版管理机关——新闻出版署出台的一系列部门规章来规范国内出版物的呈缴工作。进入20世纪90年代以后,国家又修订和颁布了一些行政法规和部门规章对出版物呈缴问题做了进一步的规范。例如1991年国家新闻出版署修订了《关于征集图书、杂志、报纸样本办法》,对多年来我国实施的印本出版物呈缴制度作了部分调整和规范。同年,国家新闻出版署下发了《关于调整向北京图书馆缴送杂志样本数量的通知》,该通知对向北京图书馆缴送杂志样本的数量进行了调整,由1本增至3本。20世纪90年代中期以后,随着电子出版物数量的不断增多,国家新闻出版署于1996年制定了《电子出版物管理暂行规定》,其第十二条规定:“电子出版物出版单位应当自电子出版物出版之日起30日内向新闻出版署、北京图书馆和中国版本图书馆缴送样品。”随后,新闻出版署又发布了《关于呈缴音像、电子出版物样品的通知》,对实体电子出版物的缴送范围、缴送办法和督缴措施做了具体规定。这一系列规章的颁布标志着我国面对信息技术带来的挑战,已经开始对传统的呈缴制度进行调整,并正式确立了电子出版物的法定呈缴制度。进入21世纪后,为了适应信息时代出版活动的管理要求,国务院于2001年重新制定颁布了《出版管

理条例》,其第二条规定:“本条例所称出版物,是指报纸、期刊、图书、音像制品、电子出版物等。”第二十三条规定:“出版单位发行其出版物前,应当按照国家有关规定向国家图书馆、中国版本图书馆和国务院出版行政部门免费送交样本。”从这些规定可以看出,我国的法定呈缴制度已经为法律效力更高的国务院行政法规所确认,并且电子出版物的呈缴也被包括在其中,这对于我国出版物呈缴制度的实施提供了更强有力的法律保障。

如前所述,我国的呈缴制度一直在随着社会的发展不断调整完善。但是也应该看到,其发展步伐较慢,现有规定已经无法适应信息时代电子出版物呈缴实践的需要,并且与保存国家数字文化遗产的要求相比还有很大差距,存在许多不足。这主要表现在:

1. 现有电子出版物呈缴制度只有原则性规定,缺乏可操作性。我国现行有关电子出版物呈缴问题的法规,例如《出版管理条例》、《电子出版物管理暂行规定》等,都只规定了有关出版单位负有呈缴电子出版物的义务,但是对于如何呈缴、呈缴本的格式、电子出版物呈缴的经济补偿、电子出版物呈缴本的使用等具体操作性问题都没有给予明确规定。这就造成在电子出版物的呈缴实践过程中,出版单位要么套用传统纸质出版物的呈缴方式应付了事,要么就以没有具体规定为由拒绝呈缴。根据中国国家图书馆近年来的统计,该馆实体电子出版物的采集量与全国该类文献的出版总量相比缺口较大,实际呈缴数量很不理想。1999 年和 2000 年国家图书馆收到的实体电子出版物呈缴量分别仅占当年同类文件出版总量的 13.85% 和 45.43%^[6] (第 39 页)。这一统计数据表明,虽然目前我国已经建立了电子出版物的法定呈缴制度,但是其具体实施还存在很多问题,有一半以上的电子出版物没有得到有效的收集和保存。

2. 我国现有电子出版物呈缴制度只针对实体电子出版物,而没有包括网络出版物。根据我国《电子出版物管理暂行规定》第二条的规定:我国目前呈缴法规所认可的电子出版物类型仅仅是指具有有形载体的实体电子出版物。随着互联网的普及运用,出版活动延伸到了网络世界,网络出版物开始大量出现。为了规范互联网出版活动,加强对互联网出版的管理,我国新闻出版署和信息产业部于 2002 年 8 月制定了《互联网出版管理暂行规定》(以下简称《规定》),其中对互联网出版的定义、条件,互联网出版机构的权利和义务等都做了明确规定。这表明互联网出版作为一种新兴的出版方式已经得到了我国法律的认可,那么,和其他出版方式产生的出版物一样,互联网出版所产生的网络出版物也应作为国家和民族的文化遗产得到妥善收集和保存。但是,《规定》仅仅确认了网络出版行为的合法性,对于网络出版物的呈缴问题却没有给予规定。这无疑是信息时代我国呈缴制度的一大缺陷,面对数量日益增长的网络出版物,我们亟需将其纳入呈缴制度调整范围之内。

三、信息时代完善我国呈缴制度的建议

针对我国呈缴制度目前存在的问题,通过借鉴其他国家的一些成功经验,笔者建议从以下几个方面对我国的呈缴制度进行调整和完善。

(一) 尽快制定专门的呈缴法规

从世界各国对呈缴制度的立法方式来看,主要有两种模式。一种是直接立法模式。即直接制定单独的呈缴法规来确立法定呈缴制度,例如挪威、法国、希腊、南非和瑞典等国。另一种是兼容立法模式,即将有关法定呈缴规定包含在出版法(如英国)、版权法(如丹麦、美国)或图书馆法(如日本、加拿大)等法律之中。我国目前的呈缴制度属于兼容立法模式,关于呈缴制度的规定主要包含在有关出版的行政法规和部门规章之中。从前述我国呈缴制度的现状分析中可以看出,我国目前的呈缴立法太过简单,只有寥寥数语的原则性规定,实际操作起来仍是无法可依的状态,这种立法现状亟需得到改变。笔者建议我国呈缴制度应采取直接立法模式,由国务院制定专门的呈缴行政法规。其理由有二:

1. 我国目前接受出版物呈缴的机构主要有国家新闻出版署、中国国家图书馆和中国版本图书馆。三个机构分属两个行业,如果采取兼容立法模式,那只能将呈缴制度包含在有关出版法规或图书馆法规之中。但是,任何一个部门法规都无法保证另一个部门呈缴制度的落实,这对于在全国范围内全面贯彻实施呈缴制度是十分不利的。因此通过由国务院统一制定专门的呈缴行政法规,可以协调行业之间的呈缴实践,加强相互间的配合,确保呈缴制度在全国范围内的统一实施。

2. 制定专门的呈缴行政法规,有利于对我国的呈缴制度进行全面系统的规定,增强法规的可操作性。此外,它也可以将我国目前法律效力较低的部门规章级的呈缴立法上升到效力较高的行政法规级的立法,这将对呈缴制度的实施提供更强有力的法律保障。

(二) 确定电子出版物呈缴的类型和范围

随着数字信息技术的飞速发展,电子出版物的种类越来越多,其范围也不断扩大。面对数量急剧增长的电子出版物,要想和传统出版物一样全部将其纳入国家的法定呈缴范围在实践中还存在很多困难。因此,我们有必要确定电子出

出版物呈缴的类型和范围,以确保那些对于国家和民族具有历史文化价值的数字遗产优先得到呈缴和保存,并随着技术和管理的不断完善,逐步实现将全部电子出版物纳入国家的法定呈缴范围。

首先,对于电子出版物的类型,目前主要可以分为实体电子出版物和网络出版物两类。我国现有呈缴法规只对实体电子出版物的呈缴问题做了规定,而将网络出版物排斥在外。这与呈缴制度所确立的完整保存国家文化遗产的宗旨显然是不相符合的。因此,首先就应当将网络出版物纳入到国家呈缴制度的范围之内。

其次,由于电子出版物的复杂性,目前无法对其全部实现法定呈缴,笔者建议可以采取法定呈缴与自愿呈缴相结合的方式来解决现阶段我国电子出版物的呈缴问题。这就需要根据电子出版物的类型和价值,来确定其归属于不同的呈缴范围。对于实体电子出版物,因为其在呈缴操作上与传统出版物有相似之处,实践起来比较容易,因此应当将其全部纳入到法定呈缴的范围。对于网络出版物,则要区别对待。对那些需要优先保存的具有历史文化价值的网络出版物,应实行法定缴存。而对除此之外的网络出版物,可以通过与出版者协商的方式,由其进行自愿缴存。

(三)针对不同类型电子出版物采取不同的呈缴方式

与传统纸质出版物单一的呈缴方式不同,电子出版物由于其形式多样从而导致其呈缴方式也相应有所不同。归纳起来,电子出版物主要可以有两种呈缴方式:

1. 实体移交。这种方式对于实体电子出版物比较适合。因为实体电子出版物多以光盘、磁盘等有形实体为载体,呈缴时只需将这些实体移交即可。当然,某些网络出版物也可采用这种方式,将出版物内容存储在物理载体上移交给指定的接受呈缴的机构,以避免网络传递的不安全性和不稳定性。

2. 在线移交或获取。这种方式适合于网络出版物。网络出版物数量巨大,而且更新频率很快,为了及时将其收集,可以同网络出版者达成协议,通过在线方式提交其网络出版物;也可以由图书馆等接受呈缴的机构从网络出版者网站上进行镜像复制或直接使用软件获取。

(四)确定电子出版物呈缴本的格式

由于信息技术的开放性和多样性,使得电子出版物的数字信息记录格式也呈现出多样化的特点。但是对于作为呈缴本的电子出版物,因为其需要长期保存并能为人所读取,因此其数据格式应当相对统一,并且要随着技术的发展而不断更新。为了达到这一目标,有两方面的问题需要解决:一是对于采用了非标准格式或专有格式的电子出版物,在呈缴时需要转换为标准格式或通用格式。二是随着信息技术的不断发展,旧有格式的电子出版物要想在新的技术条件下得到保存和提供利用,就得进行技术更新与载体迁移。然而在实际呈缴过程中,大量的进行格式转换势必会增加呈缴的成本,而电子出版物格式的更新也可能会改变出版物的原有表现形式,这遭到了出版商的普遍反对。为了解决好这些问题,笔者提出如下建议:第一,新闻出版署、国家图书馆等接受呈缴的机构应当与信息产业部门和出版者合作,共同制定当前技术环境中的电子出版物格式标准,并鼓励出版者以标准格式出版。第二,在呈缴法规中明确规定,允许接受呈缴的机构为长期保存电子出版物的需要而采取一些技术更新措施,例如格式更新、载体迁移与系统仿真等。

(五)解决电子出版物呈缴本的使用和经济补偿问题

对传统纸质出版物来说,呈缴本的使用基本不会影响到出版者的经济利益。根据有关学者的统计:“在图书馆,一种畅销图书按频繁使用期5年,每人借阅半个月的频率计算,每年可供24位读者使用,5年最大外借量不过120人次。如果供馆内阅览,按一年开放365天,每天对外服务10个小时,平均每一位读者使用2个小时计算,一年可供1825位读者阅览。新书的销售高峰期在出版后的头几个月,此间数千册乃至数万册书即可销售出去。而呈缴本通常在出版后一个月左右到馆,加上保存馆的加工周期在内,至少两个月后才能提供读者使用。所以,图书馆的这种滞后现象不会对出版商构成威胁。”^[6](第40页)。正因为如此,传统出版物的呈缴基本上是无偿的。

但是电子出版物呈缴本的使用方式与传统出版物有很大不同。随着互联网的普及运用,呈缴本保存机构只需将一份电子出版物上载到网络中,就可以同时供多个用户浏览使用。这无疑大大增加了电子出版物呈缴本的使用人数和使用次数,扩大了其使用范围,从而对出版商的经济利益构成损害,并在很大程度上打击了出版商呈缴电子出版物的积极性。为了解决这一问题,有两种途径可供选择:

一是维持现有无偿呈缴制度,但严格限制电子出版物呈缴本的使用。为减少电子出版物呈缴本的共享使用对出版商利益的损害,可严格限制电子出版物呈缴本的使用人数和次数,使其达到和传统出版物的使用相似的状态。如丹麦规定皇家图书馆不能将电子出版物呈缴本在网络上提供给公众使用,只有皇家图书馆的阅览室才能浏览^[7](第33页)。

二是要构建呈缴电子出版物的经济补偿机制,开放对电子出版物呈缴本的使用。与第一种方式相比,这种方式可能更符合社会发展的要求。因为信息共享与信息自由是人们在信息时代所追求的目标,限制信息获取的措施不可能阻挡历史发展的潮流。但是由于开放电子出版物呈缴本的使用会对出版商的经济利益造成损害,因此我们有必要建立起呈

缴电子出版物的经济补偿机制。世界上一些国家已经就此问题出台了相关规定。对于我国,笔者建议可以建立国家补偿、用户补偿和协议补偿相结合的电子出版物呈缴补偿机制^[8](第 73 页)。国家补偿是一种法定补偿机制,它主要对出版商呈缴电子出版物的成本给予适当补偿。用户补偿是国家补偿的一种补充形式,它主要是由用户对开放使用电子出版物呈缴本而给出版商造成的经济损失给予一定补偿。协议补偿主要针对网络出版物,它是由接受呈缴的机构和网络出版者协商确定呈缴网络出版物所应给予的经济补偿。这种方式对于提升网络出版者呈缴的积极性,提高网络出版物的呈缴率都能起到很好的促进作用。

[参 考 文 献]

- [1] 刘 燕. 国外电子出版物呈缴制度建设及其对我国的启示[EB/OL]. <http://ptc3.fjpt.cn.net/library/.tsgtx/txview.asp?txid=6&articleid=87>, 2006-07-03.
- [2] 李华伟. 中外缴送制度的立法与实践及其对我国制定缴送法规的启示[EB/OL]. <http://218.17.222.243/was40/detail?record=2432&channelid=27419&back=-2>, 2006-07-03.
- [3] 缪 园. 日本呈缴本制度的新动向[J]. 国家图书馆学刊, 2001, (3).
- [4] 国家图书馆图书馆发展研究院. 1610 年以来英国出版商与法定缴送本图书馆之间的合作[EB/OL]. <http://www.nlc.gov.cn/publish/tyck/2004/33-1.htm>, 2006-07-03.
- [5] 国家图书馆图书馆发展研究院. 不同国家网络电子出版物的管理(续)[EB/OL]. <http://www.nlc.gov.cn/publish/tyck/2004/36-1.htm>, 2006-07-03.
- [6] 苑克儘, 蒋伟明. 关于电子出版物缴送问题的探讨[J]. 国家图书馆学刊, 2002, (3).
- [7] 赵俊玲, 杜国芳. 网络信息呈缴初探[J]. 图书馆理论与实践, 2006, (2).
- [8] 秦 珂. 试论电子出版物呈缴制度设计的若干问题[J]. 科技情报开发与经济, 2005, (18)

(责任编辑 涂文迁)

China's Legal Deposit System: Improvement in Information Age

WANG Shaohui

(School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: WANG Shaohui (1977-), male, Doctoral candidate, School of Information Management, Wuhan University, majoring in digital information management and E-governing affairs.

Abstract: With the coming of the Information Age, a great lot of electronic publications have been created. In order to solve the problem of electronic publications' legal deposit, many countries in the world have revised or constitute their legal deposit legislation. China's present legislation is too brief, so we don't know how to solve the problem of electronic publications' legal deposit in China. Therefore, we need make some improvements in China's legal deposit system. They include: constituting new legal deposit legislation, identifying the types and fields of electronic publications' legal deposit, choosing the different ways of electronic publications' legal deposit; identifying the format of legal deposit's electronic publications, and solving the problem of the use and compensation of legal deposit's electronic publications.

Key words: legal deposit system; system improvement; China