

基于逻辑框架的数字信息环境

图书馆管理政策保障建议

杨帆

(贵州财经学院信息学院 贵阳 550004)

摘要: 文章提出了一个数字信息环境下图书馆管理政策保障的逻辑框架, 并通过实例进行了分析运用, 同时给出了基于该框架的三个方面的政策保障建议。

关键词: 政策保障 图书馆管理 框架 数字信息环境 政策建议

长期以来, 我国图书馆管理主要依靠政策、依靠行政手段进行, 然而这些政策、法规多是在一些特定的背景下制定的, 只是和当时的管理体制相适应, 因此出现条块分割、多头管理、各自为政, 缺乏统一的指导原则, 难于协调和维系各类型图书馆之间以及图书馆与外部环境之间的各种关系。

纵观我国图书馆管理的政策保障进程, 应该说是有成绩, 但是远远落后于时代发展的需要。本文将政策保障逻辑框架为基础, 对数字信息环境下图书馆管理的政策保障问题进行阐述, 以期对本行业相关政策、法律的制定有所助益。

1 图书馆管理政策保障逻辑框架的构建

2009年9月, 国家领导人在国家图书馆建馆100周年大会上的讲话充分肯定了图书馆事业在国民经济建设中的重要作用, 虽然其中并没有从法律、政策的层面指出图书馆管理发展的前景, 但是也明确指出: “要创新服务方式和传播手段, 积极运用音像、电子、网络等现代科技手段开发利用馆藏资源, 开办公益性电子阅览室, 加强数字图书馆建设, 尽快形成联通数字图书馆的网络系统, 实现图书资源数字化、服务手段网络化。”^[1] 这段话体现了国家对当前我国图书馆事业所面临的全新的数字信息环境的准确认知。我们相信, 为了进一步适应数字信息环境发展变化的趋势, 未来图书馆事业相关政策法律的制定将会成为一个重要的研究与实践领域。

然而, 合理的政策保障体系的构建, 绝不仅仅是以出台相关的法律、政策为最终衡量标准的。一项政策制定后, 它能否实现既定的目标、能否发挥其应有的作用、能否规范其管理对象以及相互关联的行为, 这一系列过程得到全面系统化地衡量才能判断是否形成了合理的政策保障体系。毫无疑问, 图书馆管理的政策保障体系的构建也不能背离这个原则。

1.1 Runhaar 的 5X5 框架

对于政策保障体系的构建, 荷兰学者 Hens Runhaar 等曾提出过一个 5X5 的逻辑框架(见表 1)。他们认为, 政策保障的主体内容至少应该包括 5 个部分, 即政策内容(阐明政策的目标、确定解决的问题)、政策进程(政策制定实施的过程中所涉及到的因素)、政策机制(政策制定主体、实施主体、规范手段方式等)、政策效果(政策的作用、影响、意义等)、政策关联(政策出台实施会受到的政治、经济环境等因素的影响以及与其他同类政策法规的关系)。这五个部分涵盖了政策保障的几个主要方面, 全面涉及到政策的目标、政策的实施、政策的影响等关键环节。为了分析评价每个主体内容的具体问题, 他们设计了 5 个方法来进行测评, 这五个方法分别是理论重构、涉众分析、影响评价、成效分析、话语分析。

表 1 5X5 政策保障体系分析框架^[2]

政策内容	政策进程 (Process)	政策机制 (Organizat	政策效果 (Effects)	政策关联 (Context)
------	-------------------	--------------------	-------------------	-------------------

(Content)	(ion)
理论重构 (Reconstruction of policy theory)	
涉众分析 (Stakeholder analysis)	
影响评价 (Impact assessment)	
成效分析 (Cost-benefit analysis)	
话语分析 (Discourse analysis)	

1.2 数字信息环境下图书馆使命

图书馆管理的政策保障究其根本目的而言是为了确保图书馆作为人类信息资源保存与利用主体的有效行为而制定的政策体系,而图书馆的信息资源保存与利用行为则全部体现在图书馆使命之中。在数字信息环境下,图书馆使命被赋予了新的内涵。国际图联(IFLA)很早就发表过关于 Internet 的宣言(The IFLA Internet Manifesto) [3], 宣言强调: 确保获取信息的自由是图书馆和信息服务机构最核心的责任, 该宣言的中心思想就是图书馆要致力于在 Internet 环境下帮助人们有效方便地获取网络信息资源; 同时, 美国图书馆协会(ALA)为了规范图书馆在数字信息环境下的发展, 也曾提出 7 大任务作为图书馆应该完成的使命[4], 即图书馆在数字信息环境下应该在以下几个方面有所作为: 智力自由, 确保人们在网络世界中表达思想和获取信息的权利; 隐私保护, 使人们有选择个人信息在多大程度上被监控、搜集、泄露和分发的自由; 知识产权保护, 为促进人类知识创新而在知识产权的合理使用和有效保护上取得公正的平衡; 基础设施建设, 要致力于构建使网络信息环境得以有效运行的物理和社会性架构; 平等获取的权利, 即保障用户自主、无障碍地获取各种信息资源的权利; 信息资源内容, 是对于用户在网络环境下能获取的信息资源的建设; 信息素养的培养, 包括对用户有效识别、定位、评价、创造和利用信息的能力的培养。

我们认为, 基于 IFLA 的宣言原则, ALA 所确立的图书馆几个方面的任务, 基本上涵盖了数字信息环境下图书馆的使命, 因此, 在图书馆管理过程中对上述使命的履行程度是衡量数字环境下图书馆管理成效的重要指标。

1.3 图书馆管理政策保障逻辑架构

在 Hens Runhaar 等人的框架基础上, 结合图书馆管理的实际以及 ALA 所界定的数字信息环境下图书馆使命, 充分考虑数字信息环境不断发展进化的现实, 我们勾勒出了一个数字信息环境下图书馆管理政策保障的逻辑架构(见图 1)

远远落后与发展的需要。我们知道国外已经有诸如 Michigan 大学图书馆、Duke 图书馆等不同程度地采用了 CC 协议，例如 Michigan 大学图书馆就宣布将其所有的创作成果采用 CC 协议共享，包括书目、研究指南、指导手册、课程计划等内容[6]；而 Duke 则只是将其网站的内容采用 CC 协议发布[7]。反观国内，将 CC 协议纳入到图书馆管理的政策保障体系中的图书馆仍然相当的少，而且到目前为止，对于在图书馆中采用 CC 协议所带来的政策关联的相关研究也相当稀少，不能不说是数字信息环境下图书馆管理政策保障研究中一个十分薄弱的环节。

下面我们从框架的政策保障体系的几个层面分别予以说明：

从政策内容层面看，对应于现有的图书馆使命内涵，目前国内图书馆管理所应该具备的政策保障体系还存在相当的不足。首先，在针对智力自由等几个使命所应该有的政策法规明显不足甚至有些还几乎是空白。例如关于确保人们在网络世界中表达思想和获取信息的权利的相关政策，也只在《信息网络传播权保护条例》、《政府信息公开条例》中简单被提及；其次，在知识产权保护方面也只是作为《信息网络传播权保护条例》其中的一个条款或者在《互联网著作权行政保护办法》等几个有限的规章里规范了图书馆相应的行为规范。第三，在隐私保护、基础设施建设方面如何确立图书馆的地位的相关政策法规还处在争议阶段；第四，在信息素养教育方面则根本没有正式的政策、法规，甚至还没有确立中国自身相关的信息素养的标准，基本还处在借鉴国外相关标准体系进行学术性研究层面。

从政策进程和政策机制层面看，目前作为行为主体，国内图书馆还没有一部本行业的明确的高层次的法律作为根本性的指导规范，我国从 2001 年年初提出启动《图书馆法》立法进程，到 2008 年 11 月决定正式启动《公共图书馆法》立法工作，近 10 年间，我国图书馆立法工作几经曲折，到今天《公共图书馆法》仍还在专家学者的研讨阶段[8]。而与此鲜明对照的则是世界上已有 80 多个国家出台了 200 多部图书馆法律法规，这充分表明图书馆作为信息资源保障行为主体，我国图书馆界的法制建设已经明显滞后于发达国家甚至一些发展中国家。

表 2 我国现有的部分图书馆管理规章、条例

年代、部门	名称
1955 文化部	《关于征集图书、杂志样本办法》
1955 文化部	《关于加强和改进公共图书馆工作指示》
1955 文化部、全国总工会	《关于工会图书馆工作的规程》
1956	《中华人民共和国高等学校图书馆试行条例(草案)》
1957 国务院	《全国图书协调方案》
1982	省(自治区、市)图书馆工作条例
1987	《普通高等学校图书馆规程》
2002	《普通高等学校图书馆规程(修订)》
1996 年以来	《上海市公共图书馆管理办法》、《深圳经济特区公共图书馆管理条例(试行)》、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》、《湖北省公共图书馆条例》、《北京市公共图书馆条例》和《河南省公共图书馆管理办法》等地方性法规

从政策效果和政策关联层面看，现有的与图书馆有关的政策法律在数字信息环境下已经越来越跟不上环境变化发展的速度。表 2 所反映的现有图书馆政策保障体系几乎没有明确涉及到数字信息环境的。因此，随着图书馆使命在数字信息环境下的不断深化发展，相应的政策保障也需要重新建构。例如在英国为应对新环境带来的变化，提出了建构连接公共图书馆

的专用网络、把图书馆作为终生学习的平台、复合型图书馆功能的完善等三个要素作为面对数字信息环境向图书馆所提出的新使命要求,由此也制定了一系列政策保障的支撑体系,比如 The National Grid for Learning (NGfL)、The New Library the People's Network Report、the Government Green Paper: The Learning Age、the higher education Electronic Libraries (eLib) Programme 等等[9]。反观国内的这种针对性的保障性政策的制定还需加强。

3 我国图书馆管理政策保障建议

通过对现状的描述,我们基于前述的逻辑框架,提出如下数字环境下图书馆发展政策保障的几个方面的建议并进行简要阐述。

3.1 制定图书馆保障用户信息自由的相关政策

从政策内容上讲,这一类相关政策涉及到图书馆使命中的智力自由、平等获取等几个方面,它规范了图书馆作为信息服务机构如何确保用户在网络世界中表达思想和获取信息的权利,具体的就是保障用户拥有自主、无障碍地获取各种信息资源的权利。然而,我们知道,所谓自由并不是没有任何限制和管束条件的绝对自由。在网络环境下,信息获取自由也绝不是无条件的,它也必须要在一定的规范下形成相对的自由。站在国家管理的层面,在互联网环境下对一些与政府管理不一致的言论、信息进行限制是有必要的。但是,站在图书馆的立场来看,作为人类精神文化财富的保存者的图书馆机构应该有权利和义务保存所有类型的信息资源,在网络环境中的数字信息资源也面临同样的问题。因此,图书馆机构必须在这一类政策上得到保障。比如目前我国的互联网管理机制中长城防火墙(Great FireWall 简称 GFW)在过滤各类不适信息资源方面起到了相当重要的作用[10],但是,不可否认,同样有大量优秀国外的网络信息资源在 GFW 一刀切的机制下被过滤掉了,由此在今天中国的互联网生态圈中才出现了各类“翻墙”的工具和行为。其实从目前中国的互联网管理环境及其要求来看,从图书馆自身使命出发,制定专门针对图书馆机构的、能充分与 GFW 合作的;既有助于确保过滤信息不被恶意散布、又能保证合法用户与合适的信息资源之间存取(Access)通畅的图书馆数字环境信息自由的相关政策显得十分迫切和有意义。

从政策机制上看,这类政策的实施主体要明确在图书馆机构范畴内,明确赋予图书馆机构在互联网资源获取上不受 GFW 限制的条款,同时要明确图书馆机构在穿越 GFW 的行为中的责任。比如在技术手段上图书馆机构有权与 GFW 分享相应的网络信息过滤技术(以不威胁国家机密为原则),或者进一步将图书馆机构的网络信息服务技术部门在行政管理上与 GFW 管理部门挂钩,接受相应的技术支持和信息传播的监督。明确制定图书馆数字环境信息自由的政策能有效提升图书馆机构在数字信息环境下的身份定位,同时对于规范数字化网络信息资源的传播、交流能找到最合适的职能部门。我们已经看到,随着互联网数字信息资源的普及,传统图书馆在 Web2.0 去中心化的趋势下,作为信息资源门户、信息服务中介的角色日益受到削弱,而互联网信息资源开发利用的现实要求却又需要有专业技能和服务平台的机构发挥更大的作用,解决这一现实矛盾的最有效的方法就是从政策、制度规范上提供保障。

从政策关联看,图书馆数字环境信息自由的政策必然要以国家根本大法《宪法》为依据,同时要与已有的相关信息网络传播权条例、信息公开条例等协调,规范界定好图书馆机构的职能范畴。

3.2 制定图书馆资源保护的相关政策

从政策内容上讲,图书馆资源保护的政策涉及到其使命中的信息资源、知识产权、隐私保护等几个方面,主要是规范图书馆机构在数字网络信息环境下对信息资源进行保护和开发利用方面的行为。

从政策进程来看,这个方面的内容是目前相对较为丰富的领域,《信息网络传播权保护

条例》、《著作权法》以及正在制定的《公共图书馆法》等都大量涉及到这个方面。但是由于网络生态环境进化的速度使得这类政策保障的效果很难跟上形式发展的速度。

在政策机制上,信息资源保存与利用政策的实施主体在商业化氛围浓厚的网络环境下越来越体现出赢家通吃的局面。例如在正处于风口浪尖的 Google Book Search 项目[11]的实施过程中,图书馆机构所拥有的丰富的藏书资源在数字化的过程中,也只能依赖于 Google 雄厚的资金和技术实力,一旦完成数字化,搜索引擎强大的检索便利性和资源本身传播的便捷性会迅速使图书馆机构边缘化,在未来的电子版图书市场上传统图书馆机构的如何确立自己的定位是一个值得深入思考的问题。据称名为 Google Edition 的 Google 线上图书馆(也有成为线上书店)将在 2010 年开张,依托已有的上千万种数字图书资源,开展查阅、阅读甚至购买,并且已经就其最大的知识产权障碍也达成了相关协议[12]。目前传统图书馆机构在这一过程中目前能起到的作用仅仅是提供馆藏资源供数字化扫描,在这样的背景之下,加快制定我们的图书馆机构在数字信息资源保存和开发利用方面相应权限与职责的政策规章显得十分迫切,否则在不远将来的数字化信息服务领域,图书馆机构将失去生存的空间。

从政策关联的角度看,制定图书馆资源保护的政策将明确数字化信息资源服务类型的权利与责任归属,也能为图书馆机构在这一领域发挥自身特长提供保障。试想如果诸如中国知网、龙源期刊网之类的数字资源内容提供商抛开图书馆平台后图书馆面临何种选择呢?因此,制定明确的图书馆资源保护的政策将为图书馆寻求服务提供者的定位奠定基础。

3.3 制定图书馆持续发展的相关政策

在政策内容上,图书馆持续发展的相关政策涉及到图书馆的基础设施、信息素养等使命。其实这个方面的内容本质上是为未来传统图书馆发展走向确立一个可能的方向,其主要制定网络化数字信息环境下图书馆基础设施建设、图书馆信息化教育的职能等的规范内容。随着数字信息环境的发展,传统实体图书馆基于借阅方式提供的服务将不可避免地发生变化,因此尽早制定应对未来变化的指导性政策是管理政策保障的核心内容之一。

在政策机制上,面对数字信息环境,重新定位传统图书馆的功能和作用,加速数字化建设是图书馆持续发展的相关政策必须要予以规范的。而从目前发展来看,在以开放的模式提供服务和提升用户网络信息素养方面亟需尽快制定相应的政策,而这也正是未来确立图书馆网络信息服务全新定位的关键。制定开放模式下的网络信息资源服务政策适应了以 OA 为核心的开放资源服务模式,同时也能有效地把图书馆从不堪重负的资源供应商的角色中解脱出来,立足于更好的开放服务模式的建設中去。同时把对用户信息素养的培养与提升用户的服务体验结合起来,制定合适的用户信息素养标准,也是为了今后更有成效地确立数字信息的服务标准。

从政策关联的立场出发,图书馆持续发展相关政策的制定将有效地把竞争激烈的数字信息服务提供者市场进行合理的细分,确立各自发展的方向和定位,从而构建和谐的网络化数字信息服务生态环境。

我们的政策保障建议给出了一个基于逻辑框架的构建方向和内容,伴随数字信息环境的发展可以不断深化,这也是我们的逻辑框架应用的主要目的。

参考文献

- [1] 李长春. 在国家图书馆建馆 100 周年庆祝大会上的讲话. [2009-09-12]. <http://www.nlc.gov.cn/bngq/2009/0910/jianghua.htm>
- [2] Hens Runhaar, Carel Dieperink and Peter Driessen. Policy analysis for sustainable Development: The toolbox for the environmental social scientist. International Journal of Sustainability in Higher Education. Vol. 7 No. 1, 2006: pp. 34-56

- [3] THE IFLA INTERNET MANIFESTO .<http://www.ifla.org/publications/the-ifla-internet-manifesto>
- [4] Principles for the Networked World. [2009-09-18].<http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/wo/referenceab/principles/principles.cfm>
- [5] 中华人民共和国政府信息公开条例. [2009-09-18] . http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm
- [6] Library content with creative commons licence. [2009-09-18].<http://librariesinteract.info/2008/10/21/library-content-with-creative-commons-licence/>
- [7] Duke Library Website Under Creative Commons License. [2009-09-18].<http://library.duke.edu/blogs/libraryhacks/2007/12/14/duke-library-website-under-creative-commons-license/>
- [8] 《公共图书馆法》已初具雏形. [2009-09-18].<http://www.nlc.gov.cn/yjfw/2009/0323/article-806.htm>
- [9] Louise Makin and Jenny Craven. Changing libraries: the impact of national policy on UK library services. Library Management., Volume 20 .Number 8 .1999 .425-430
- [10] 防火长城. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>
- [11] Google Books. [2009-09-18].<http://books.google.com/googlebooks/history.html>
- [12] Amended Settlement Agreement. [2009-09-18].<http://thepublicindex.org/docs/amended-settlement/amended-settlement-redline.pdf>

An Analysis of the Policy Guarantee Logical Formwork about Library Management in the Digital Information Environment

Yang Fan

(School of information in GuiZhou F&E College GuiYang 550004)

Abstract: The author proposes a policy guarantee logical formwork about library management in the digital information environment; then gives a case study which is based on the formwork. Finally, three advises about the policy guarantee are proposed.

Keywords: Policy Guarantee, Library Management ,Formwork ,Digital Information Environment , Policy Proposal

作者简介:

杨帆: 1969年3月出生,男,贵州石阡人。贵州财经学院信息学院副教授,管理学博士,硕士生导师