

我国政府法制机构专业资料工作概述

· 田 建 设 ·

法律科学的研究与教学离不开对其专业文献的占有程度,而对当代中国法学的研究与教学则更离不开我国立法、执法、行政等法制实施机构在现实中产生出的大量专门信息。对于任何一位从事新中国法律科学事业的工作者来说,了解我国各级政府法制部门体制与机构设置,特别是能够概况性地了解各专业政府部门法制资料工作,对于检索与占有同自己本身相关的专业资料拥有量具有极大的益处。

根据我国宪法原则中华人民共和国的国家机构由五大部分构成:国家权力机关、国家主席、国家行政机关、最高军事机关、国家审判机关和国家法律监督机关。其中国家行政机关对国家行政事务进行组织和管理,统称为“政府”。在我国,最高的国家行政机关是国务院,它负责行使国家最高行政职能,统一领导全国与地方政府工作,集中掌握关系国家根本利益、带全国性的国防、外交、财政、内政等方面的职权。国务院下设有关国家部、委,分别掌管国家各项行政事务。在宪法与法律规定的权限内,国务院及其部、委以其发布的大量行政性法规及规章,规范性文件来达到依法治国的目地。像中国这样一个社会主义大国,许多事务需要政府机构去办理,比如,国家立法机关通过的法律、法规需要政府职能部门通过行政执法手段去贯彻实施,国家各项经济、政治活动需要职能部门通过一系列的行政法规及规范性文件去进行宏观调控和管理;同时政府部门还要为国家立法活动提供大量的、行业性的部门立法规划与立法调研报告,最终形成法律草案报请权力机关与国家最高领导层审议。特别是近年来我国经济体制改革形势下,政府部门将由计划性指令部门转向政策性制定与规范管理部门,大量政策性法律与法规将替代旧的部门指令。作为中央政府、国家最高行政机关,其自身及其所属各部、委的法制机构所开展的一系列法制活动,构成我国成文法律渊源之一,在国家整体法律体系中将处于异常重要的地位。从几年来我国立法规划的侧重点来看,大量针对经济运行而制定的法律、法规,主要集中在国务院及所属部、委提交的法律草案及其相配套的行政法规与规章中。因此,了解与研究这一系统中政府法制工作部门的专业资料工作,对于法律专业人员具有极大的现实意义与长远价值。

根据1988年国家公布的机构设置,国务院下属部、委机构有42个,直属专业机构19个,办事机构5个,部委归口管理的国家专业局15个。经过体制变化截止到1992年,上述机构中共有75个部、委、局在其建制中设立了法制部门,大部分部、委将原机构中的政策法规处或室扩大为司级部门,用以加强政府部门的法制工作。通常我们称其为××部委政策法规司或体改法规司、条法司。与部委法制部门相对应的是国务院总管协调工作的法制局,它们分别按其不

同的职权负责全国政府法制行政工作和部门法制行政工作。

想要全面了解国务院部、委法制系统中的专业资料工作是一件相当困难的事情,这里面包含着诸如机构变化大、专业资料归属部门各异、人员构成复杂等等因素。况且,几十个国家部、委法制机构的专业资料工作各自形成部门性的资料体系,局外人很难一一完成这庞大的调查工作,对此笔者代表性地走访了其中 31 个部门,采访了部分专业资料工作人员,结合走访工作简单归纳出几点体会,以其使同行对我国中央政府所属部委法制部门中的专业资料构成有个概况性的认识。

(一)部、委法制机构专业资料收藏带有明显的专业特色,突出呈现纵向部门隶属关系。

在机构体制上各政法司均为本部门法制主管机构,在职权上以本部门行政法制工作为主,负责统盘指导本部门各项法制工作。通常政法司在部、委领导下对其它业务部门和全国各地地方政府中所对口法制机构或业务部门实施法律监督与指导。本部、委其它业务部门与各地对口机构间接地接受政法司的法制业务领导。反映在专业资料工作上就体现出一种纵向资料交流关系,即为某一个部、委政法司收集了大量地方与其它业务司、局的业务资料,其中包含有大量部门性法制资料,这类资料从地方政府的法制机构与其它相关部、委法制机构中汇集到终点:政法司有关业务处、室。最终形成某类专业法制资料的集中。例如:国家劳动部政策法规司多年来收集、保管了全国各地地方劳动厅、局法制机构呈交与交流的 40 余种地方性劳动法制通讯、动态、简报等,其中大部分刊物为劳动系统内部发行。

在绝大部分部、委政法司资料收藏中,都不同程度的掌握有全国各地地方政府法制机构与国家其它相关法制机构的部门性公开发行与内部发行的法制出版物与资料性简报。有些专业资料的收集与保管可以说是达到了一定程度上的垄断性与专有性。特别是近年来在经济、行政立法比较活跃的一些政府部门编辑、出版的大量法制出版物,做为综合图书馆或学术图书馆都是很难收集与掌握的。从目前一般情况下来推论,几乎每个部、委政法司都不同程度地掌握着各地方与相关部、委中属于本行业纵向对口部门专业资料的出版、发行与分布情况。从笔者走访过的人事部、化工部、地矿部、卫生部等有关部、委政法司来看,各司都基本掌握属于各自职权范围内的全国 30 多个省、市地方政府对口厅、局法制机构编辑出版的专业性资料。

(二)行业性法制资料在部门法制机构组织下自然形成独自的庞大体系。

我国是一个社会主义大国,仅就一个部级法制司来说其所管辖的法制行政工作所涉及的层次本身就是一个庞大的专业体系,所对应的资料工作对象自然也就形成了带有各自专业法制特性的一系列文献集合,这些文献在一定程度上也就形成了各具本专业法制特色的资料体系。可以说在行业性法制资料领域内,各部、委政法司的资料工作占有绝对的优势,也是今后我们法学文献工作者所不容忽视的一个重要研究领域。

特别是在轻工总会、农业部、林业部、交通部、对外经贸部等这样一些国家专业性部、委机构中,随着政府职能的转变,法制机构与法制工作都日益受到国家与其主管部门的重视。为规范市场经济而开展的大量行业性立法活动、立法调研以及行政性法规与规章的制定过程形成了独立的法规体系,在专业性部门内部操作运转。例如:原纺织工业部在国务院制定的八五立法规划目标下曾提出研究制定纺织工业基本法律、法规、规章,用以初步建成一个面对全行业,

门类齐全、功能齐备,相互配合的经济法规体系和行政管理、宏观调控法规体系,为振兴纺织工业提供法律保障与监督。这个体系包括提交人大审议的法律1件,提交国务院批准的法规8件,本工业部制定的规章83件,共计92件。另据1991年国家测绘局政法处开展的《我国测绘法规体系框架纲要》研究结果,我国测绘法规体系应由1个基本法、16个行政法规、38个部门规章、1个军事测绘法规及大量地方性法规构成;而截止到1991年底全国地方性测绘法规与规章有300余件,测绘总局与有关部、委已发布的行业规章达到100余件。此外,通过交通部政法司法规处公布的数字看:从1979年到1992年的13年间,交通行业的立法活动与结果更为典型,包括全国人大颁布的法律2件、国务院发布的行政法规2件、本部发布的规章和规范性文件1300件、地方政府发布的规章220件、地方交通厅、局制定的规范性文件3200余件。上述三个例子仅为各司专业性法规数字统计与规划;但不可忽略的是,围绕着这些法律、法规所产生的另一个数量更多、内容更丰富、范围更广的附属性专业资料,以及收集整理这些资料所开展的法制资料工作。

在国家具体立法过程中,我们也可看出政法司资料室在专业资料占有上的地位。比如:中国人民银行条法司在组织、协调起草我国中央银行法和商业银行法工作中,负责翻译、整理了大量国外相关资料,先后多次召开规模较大,层次不同的专门研讨会,广泛听取、整理了相关部、委、各地方分行、各类金融组织及各领域专家的看法和意见。多次组织与国际货币基金组织立法技援团就立法草案的框架、内容等法律技术问题进行磋商并多次派团考察了发达国家与地区的银行立法现状,历经数年、几易其稿,最终形成法律草案提交国务院与全国人大审议。这期间形成的大量专业资料以及各地方、各部门所反映上来的各类第一手材料,对于今后中外法学工作者了解、研究新中国金融立法过程与现状,无疑具有极其贵重的渊源作用和参考价值,然而这类资料的收集与保管工作却令人失望。

(三)各部、委专业资料工作机构设置杂乱,均未配备专业性工作人员。

前章我们例举了政府法制工作在国家整体法制建设中的重要作用,但做为专业资料工作本身,却受到种种原因的限制,没有得到有关主管部门的重视与加强。这反映在各部、委政法司在设置专业机构上程度不一、五花八门。据笔者走访的部门看,其机构设置大致分为以下几类:

1. 司、处机构内设有专业资料室、馆和专门人员负责。这种现状大多集中在实力较强的综合性部、委和少部分专业性部、委。如:国家专利局法律部图书馆、国家工商行政管理总局条法司资料室、海关总署政研室资料室、地矿部政法司资料室、劳动部政法司资料室、人事部政法司资料室、公安部法制司资料室等。这些资料室一般均设置在司办公室属下,也有设置在司综合处、法规处、宣传处等其它处、室中。这其中大多数资料人员均为行政或专业法律工作者兼管资料工作。这里值得提出的是像工商行政总局、对外贸易合作部这样一些“热门”机构,近年来出于对形势的要求,纷纷拨出专门款项与馆舍来设置资料室,并抽调专业骨干来负责收集适合于本部门法制需求的各类中外文图书、资料。还有像地矿部政法司资料室这样的典型,自50年代该室成立以来始终得到部、司领导的重视,成为目前本部机关中唯一保存下来的一个专业性资料室。

2. 司内设有资料工作,但无专门馆舍与专人负责。这类状况在国家部、委政法司中较为普

遍,如像国家统计局政法司、交通部政法司、卫生部政法司、国家教委政法司、财政部政法司等政府法制部门均没有专门资料工作设施,大量的专业资料一般情况下均散落在业务人员个人手中或暂由法规处兼管,保留起来的资料以部门性法规条文为主,其它边缘性资料予以销毁。即使有些政法司指定专人兼管资料工作,也由于种种客观原因与主观原因,使资料收集与保管利用缺乏技术性、系统性、科学性的处理而往往流于形式。

3. 根本否认资料工作的存在,简单归结为“没有”。极少数部、委政法司除了行政上必须呈交归档的文件外,一概不保存相关其它专业资料。不保存并不说明没有,在与笔者交谈中,这些政法司业务工作者大多不清楚“专业资料”是指什么?这些材料有什么用处?这种认识上的理解不清导致有关人员缺乏积极开展工作的动力,使本应该有条件,有价值进行的收藏过程走进了可有可无的境地。

(四)专业资料呈现部门内部横向交叉分布,构成与本部门政法工作密切相连的文献利用保障系统。

国务院各部、委作为国家最高行政机关的职能部门,肩负着本部门范围内大量行政立法与部门性法律起草的工作,在部门内每个业务司、局都具有自己的法律职责与权限,做为其专门政法机构一般情况下只起到组织、协调、监督的责任,在一定程度上很难统一掌握各个业务部门的法制工作与其专业资料。这种情况在某些综合性部、委中较为突出,如像财政部政法司,司内七个业务处各自掌管与其处内业务相关的小资料库,司内的专业资料工作分别由所属各处、室业务人员兼管。还有的部、委,如像交通部政法司所应掌握的大量专业资料,分别收集在其它相关业务司手中,由各业务司、局办公室或具体经办人员保管,政法司法规处则只对颁布的各项法律、法规及规章条文进行整理与归档保管。

作为国家综合性或专业性政府部门,各部、委政法司在职能上具有大量的部门性立法起草任务与法律实施工作,为完成国家立法机关交予本部门的法制项目,做为国务院各系统的法制机构,在所需专业资料工作上主要是通过本部门内或相关部门文献收藏单位的配合来满足与保障自身专业资料的供求,这种资料交流与维系系统主要采取以下几个方面:

1. 与本部、委所属的档案馆建立密切的制度保证,凡是符合档案系统存档要求的专业文件或资料,特别是规范性文件都要交由档案部门来负责归档。在一些不具备本部门资料室的政法司,存档工作是其保存一些重要专业资料的主要手段。然而这种方式也造成了大量不符合归档要求的专业性资料流失或销毁。此外,档案资料的利用条件较为严格,一般是在该类档案宣告解密,在取得有关主管机关批准的情况下才能被调出利用。除此,档案卷宗与资料分类的检索方式各异,也造成许多利用者在查找方面的困难。

2. 与本部、委所属图书馆或信息情报中心建立交流关系。各专业性部、委均建有隶属于本部门专业范围内的专业图书馆或信息情报所,一些综合性部、委也均设有国家级信息中心,这些机构主要负责收集、整理与本部门业务相关的中、外文各类文献,专业性的部门法学文献也是其必须涉猎的重要方面。因此,大部分部、委政法司将其列为获取专业法学资料的首选途径。如像国家海洋信息中心与海洋局图书馆对于国家海洋局法规处来说是其专业文献利用的主要来源。还有像外文部条法司资料室,实际上它只是外交部图书馆在业务上派出的一个专业性阅览室,与部图书馆建有密切的隶属关系。在众多情况下各政法司所开展的资料利用工作多依靠

在这类文献机构收藏中。不足之处只是由于这类机构专业技术性较强,以收藏技术类资料为主,其人员对法学专业资料缺乏了解,故这类资料收集的范围也很有限,难以形成专业体系,在专业权威性方面也带有很大的局限。

3. 与本部、委所属的高等院校图书馆建立利用关系。部属高等院校做为我国专业性技术高等教育机构在教学与科研上带有浓厚的部门特色,例如北京商学院、中国林业大学、对外经贸大学、北京医科学院、北方交通大学等一大批专业高等学院均针对专业领域开设了法律教研室与法学教学、研究工作,出于教学与新兴法学学科研究工作需要,校图书馆与相关法学系资料室以最大限度的力量收集所需法学文献与资料。近年来随着政府法制工作的加强,许多院校的专业法学学者频繁参加到相关部委法制部门的立法活动中或学术会议中,这更加强了部属院校图书馆与相关政法司在专业资料工作上的交叉利用关系。如国家教委政法司在全国几所综合性重点大学中帮助与指导设立了面向中、外的教育法资料中心,专门用来收集本部、委驻外机构与国内、外教育团体捐赠与出版的大量专业法学资料,用以保障国家教委在我国教育立法方面的借鉴。还有卫生部政法司、交通部政法司等部、委也积极准备以本部、委几所专业院校图书馆为依托,由政府法制部门组织建立适合我国国情的卫生法学与交通法学信息系统或信息网络。

4. 与本部、委所属科研部门或国家社科院研究部门图书馆建立资料利用关系。部、委研究机构特别是一些综合性部、委研究机构与一些行政管理科学研究机构,由于其研究对象与研究性质的特殊需要,其文献部门开展的资料工作针对性、系统性、集中性较强,在收集、整理、利用方面专业法学特色突出,况且大多专业科研人员均直接参与政法司法制活动或出任本部门专业法学学会成员职务。如劳动部政法司在其组建的中国劳动法学会的学术活动中,主要吸收劳动部劳动科学研究院科研人员参加学术交流,这对本司法规处资料室来说利用研究院信息中心的专业资料比起自己来收集,在收藏量上是无法比拟的。类似情况在中国商法学会、中国化工经济研究会与中国卫生法学会等部门性专业学术组织活动中也普遍存在。由此来说,部属专门研究机构图书馆,特别是一些综合性部、委研究机构的文献信息部门,其专业资料占有上的地位对于政法司法制工作的开展具有无法估量的作用。如像:中国对外经贸研究所图书馆、中国国际经济合作研究所图资室所收集的中、外经济法制资料对国家经贸部条法司综合处资料室来说具有极重要的文献互补性。还有像税务科学研究所图书馆对于国家税务局政法司、海洋战略研究所图书馆对于国家海洋局法规处、中国人事科学研究院图书馆对于人事部政法司等等此类专业文献利用上的互补关系,从基础上维系着政府各部门法制工作的顺利进行。

以上四个方面的特征无法全面概括我国中央政府所属部委法制部门中专业资料工作的全貌,由于篇幅所限只能举一漏万。

综观全文,我们不难看出政府法制部门开展资料工作的复杂性与其所面临的问题。做为政府最高法制行政领导单位国务院法制局曾在1993年以其资料情报编译室的名义召开了一次全系统政法司资料工作会议,但由于种种原因导致会后未形成任何决议。现在我们完全有理由预测:伴随我国法制经济的进一步完善与强化,政府法制部门中专业资料工作必将逐步为有关部门领导与中、外法学研究工作者、法律工作者所重视。我们当前的任务是呼吁与开展对这个领域中专业资料工作的探讨与研究,做为这个领域中的专门人员为国家整体法制建设贡献力量。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所图书馆)