

我国公共图书馆法人治理结构的试点实践研究^{*}

冯 佳 王珊珊

摘 要 公共图书馆法人治理结构作为当前和今后一段时期我国公共文化服务领域的重点工作,在中央层面将试点工作向纵深推进的过程中,形成了参考经验,奠定了政策基础,发挥了试点溢出效应,带动了全国各级各类公共图书馆的试点探索。本文通过对7个国家级公共图书馆法人治理结构试点单位的调研,发现我国公共图书馆法人治理结构在试点过程中仍面临区域发展不平衡、突破创新有限、社会参与力度不够、理事会决策支撑力度不够等问题。建议要明确各利益相关方边界,制定一系列相配套衔接的规章制度,制定各地“图书馆事业发展基金会”制度及畅通的收支渠道,改革创新人事制度并因时因地不断改革完善等,逐步建立起以公益目标为导向、决策专业科学、激励监管制度健全的现代治理结构,全面提升我国公共图书馆的治理水平和服务效能。表6。参考文献11。

关键词 公共图书馆 法人治理结构 理事会制度

分类号 G251

The Corporate Governance Pilots of Public Libraries in China

FENG Jia & WANG Shanshan

ABSTRACT

The governance level of public libraries and the efficiency of public cultural services have been significantly improved in China over the last decade. Especially the *Public Cultural Service Guarantee Law of the People's Republic of China*, the *Implementation Plan of Deepening the reform of the corporate governance structure of public cultural institutions* and the *Public Library Law of the People's Republic of China* stabilized the corporate governance structure of public libraries and brought it under the rule of law. With these policies and regulations, the corporate governance structure for public libraries has been put forward. During the process of the reform, seven pilots have served as the national pilots, which represent the eastern, central, and western areas of China and actively explored different administrative levels and different categories. These pilots have provided reference experiences, a policy base, and good models for boosting exploration of the new corporate governance structure in all kinds of public libraries across the country. However, the proposed corporate governance structure, as a legal system, is still restricted by traditional ideas and pre-existing mechanisms and suffers from issues such as unbalanced regional development, limited breakthrough innovations, insufficient government support for social forces, and insufficient support for the decision-

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“公共图书馆理事会制度的建设与完善研究”(编号:15CTQ001)的研究成果之一。(This article is an outcome of the youth project “Research on the Construction and Perfection of the Board System of Public Libraries” (No. 15CTQ001) supported by National Social Foundation of China.)

通信作者:冯佳,Email:15221113734@163.com, ORCID:0000-0002-8121-9447 (Correspondence should be addressed to FENG Jia, Email: 15221113734@163.com, ORCID:0000-0002-8121-9447)

making power of the boards. Therefore, based on the requirements defined in the central laws and regulations and the Central Reform Leading Group, further development of the corporate governance structure of public libraries in China should focus on the following aims: strengthening the administrative organizational leadership and clarifying the responsibilities scope for each stakeholder; authorizing more rights for the public library board; establishing a joint conference system for coordinating all the stakeholders; extending the independent legal status for public libraries; promoting the co-construction and sharing of resources throughout the whole society synergistically; clarifying the responsibilities of the decision-maker, the management, the supervisor, and the party organization by making a series of matching rules and regulations; assisting in making more scientific and professional decisions by establishing a literature resource construction committee, a finance project committee, a performance evaluation committee, a supervision and administration committee, a temporary executive committee, and other professional committees; creating an “Accountability Checklist” by introducing a responsibility tracing system into decision making that emphasizes holistic social participation; adhering to the financial centralized management system between income and expenses by establishing and implementing rules for the “Librarianship Foundation” to guarantee the smooth flow of funds; reforming and innovating the personnel system by creating and perfecting librarians’ joint appointment, cultivating and training trustees of the board. Meanwhile, the contemporaneity and the regional characteristics of libraries should be reflected. Accordingly, China’s nationwide modern public library governance structure should aim to establish and perfect the joint conference system, the board negotiation system, the annual report system, the information publicity system, the responsibility tracing system for decision making, the librarians’ joint appointment system, the integration system of the main members between the board and the party organization, the audit supervision system, and the performance evaluation system about the corporate governance structure to follow different domestic levels and types of public libraries. With those elements in place, modern public library governance structure would be public-welfare oriented, professional, and based on scientific decisions and a sound incentive-based supervisory system gradually. 6 tabs. 11 refs.

KEY WORDS

Public libraries. The corporate governance. Trustees system.

党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中首次提出事业单位法人治理结构的概念^[1],随后的一系列中央文件推动法人治理结构进入实践日程,山西、上海、浙江、广东、重庆等五省市图书馆相继开展试点工作,我国公共图书馆界开始了法人治理结构的实践探索。党的十八届三中全会又明确将公共文化机构法人治理结构建设纳入文化领域重点改革任务之一^[2],特别是伴随着近年来《中华人民共和国公共文化服务保障法》《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改

革的实施方案》和《中华人民共和国公共图书馆法》等一系列政策法规的制定和实施,我国公共图书馆法人治理结构正逐步开始成为一种稳定的管理制度,进入法治化阶段,公共图书馆理事会制度在相关法律制度的保障下,取得了实质性的进展。在此背景下,各地公共图书馆顺势而为,在我国现有的体制机制框架内大胆探索,积极实践,不断探索符合我国国情、具有地方特色的公共图书馆法人治理结构的建设发展之路。

1 我国公共图书馆法人治理结构试点概况

2014年8月,文化部启动了公共文化机构法人治理结构建设试点工作。按照严控数量、提高质量的要求,在各省推荐的基础上,文化部在全国遴选了10个国家级公共文化机构试点,其中公共图书馆试点就有7个,涵盖了东、中、西不同地域、不同层级、不同类别的公共图书馆

(见表1),并按照两年左右时间周期的安排进行实践摸索。《2018年文化工作要点》中又特别指出,推进省级以上公共文化机构法人治理结构改革试点工作,探索形成一批法人治理结构建设模式^[3],这也在一定程度上表明了中央对公共文化机构法人治理结构试点推广的决心。试点工作开展三年多来,各试点地方和单位大胆探索,积极实践,在相关领域取得了改革实践的积极进展。

表1 国家级公共图书馆法人治理结构建设试点机构

序号	试点单位	举办单位
1	河北省唐山市丰南区图书馆	河北省唐山市丰南区文化体育局
2	山西省朔州市图书馆	山西省朔州市文化广电新闻出版局
3	南京图书馆	江苏省文化厅
4	浙江图书馆	浙江省文化厅
5	浙江省温州市图书馆	浙江省温州市文化广电新闻出版局
6	广东省深圳市福田区图书馆	广东省深圳市福田区文化体育局
7	重庆图书馆	重庆市文化委员会

1.1 形成参考经验

在推进试点工作中,各地着眼于破解体制机制障碍,重点围绕转变政府职能建立法人治理结构,进一步强化法人地位,明晰政府和事业单位权责,促进了决策科学化、民主化,争取到更多支持。这其中以组建理事会为标志,形成了一些代表性的经验做法。一是以重庆图书馆为代表,大多数公共图书馆试点采取的以议事、决策为主要治理内容的理事会,即公共图书馆在不改变人事、财政管理体制的前提下,对政府行政部门、理事会和图书馆管理层的事权作了较为明确的职权界定,赋予了图书馆理事会和管理层更多的业务决策权。二是在前一种治理类型的基础上,将监督职能纳入其中,这种以决策、监督为主要治理内容的理事会主要以深圳福田区图书馆为代表,即通过吸纳更为广泛的理事会成员,强调理事会担负的图书馆监督职能。此外,温州图书馆还大胆尝试由社会代表“掌舵”的理事会制度,投票选举温州总商会副会长李国胜为

理事长,充分发挥并盘活理事会各成员的社会影响与资源,设立了400万元的发展基金,极大地促进了理事会履行其社会资金募集的职能。

1.2 奠定政策基础

各试点地区把实践探索与制度建设相结合,促进政事分开和管办分离,并相继制定出台了一批包括图书馆章程、理事会章程在内的制度设计规范,提升了试点的科学化、规范化水平,增加了公共图书馆的发展活力与动力。试点推进改革的一系列做法为文化部门落实中央改革任务,为中央制定出台相关政策文件,尤其是为《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》等文件提供了实践案例和一手资料。

1.3 发挥试点溢出效应

在试点推进的过程中,原文化部多次组织召开工作推进会、座谈会和现场经验交流会,并通过新闻媒体对试点经验进行广泛宣传,促进文化

系统其他部门和社会各方面对改革工作加深了了解和认识。特别是在《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》文件下发后,各试点地方和单位在原有工作的基础上,根据中央要求进一步完善工作措施和制度,示范带动作用不断增强,成为落实中央文件精神、在全国范围内推进文化改革发展的先行者和排头兵,激发出更多公共图书馆比优争先的热情,更多的地方公共图书馆以前期试点工作经验为参照,开始着手研究、探索法人治理结构的改革^[4]。

2 公共图书馆法人治理结构试点工作仍面临突出问题

在中央的积极倡导和高度关注下,公共图书馆法人治理结构试点工作取得了不少进展,一些固有的瓶颈问题,如全面落实公共图书馆法人主体地位难度大,理事会决策还不能完全排除行政干预,投入机制和配套政策不健全等,均有所改善;但囿于传统理念以及现有体制机制的制约,公共图书馆理事会制度的建设发展仍面临不少突出问题,得到业界普遍认可的实质性成效还未能显现。

2.1 各地重视程度不一,区域发展不平衡

试点先行是当前中央倡导政策推进的常用方式之一,是全面深化改革必须遵循的方法。公共图书馆法人治理结构的建设发展采取此法,有利于实现以点带面继而全面推广,探索不同地域的差异化试点,以实现因地制宜、稳步推进。但在试点过程中却发现,即便是被原文化部、省级政府授予的试点单位所在地,也普遍存在重视程度不一的状况,部分地方政府没有站在推进文化体制改革的高度看待公共图书馆的法人治理结构试点工作;还有一些积极要求探索试点的机构未能得到当地政府的回应,更没有得到政府必要的条件和财政支持,试点积极性被扼制。从地域来看,7个国家级公共图书馆法人治理结构试点中,东部地区有4个,占到总数的

一半以上,这与东部地区政府相对重视、经济发展水平总体较高、公共图书馆基础条件普遍较好有直接关系,从中也能看出地域发展的不平衡。

2.2 制度突破创新有限,特色不鲜明

如何突破现有人事、财政体制,真正落实公共图书馆的法人自主权,是当前我国公共图书馆法人治理试点工作的关键。但既有体制机制与法人治理结构的创新制度之间的“生理排斥”显而易见,完全实行真正意义上的法人治理模式需要一个磨合期。这种新旧交融下的管理体制与运行机制难免产生矛盾,也就导致不少试点地区虽制定了政策,出台了文件,但在实际执行过程中仍受诸多因素掣肘,落地有难度,实施不彻底,理事会的职能不能完全发挥。如重庆图书馆理事会虽然定位为决策监督型理事会,但在决策方面还以建议提名为主,并未真正履行决策职能;河北省唐山市丰南区图书馆理事会在人事制度改革方面,虽解决了部分人事难题,但并未形成更为有效的人事制度改革文件,未能彻底解决图书馆人员结构不合理的现状;南京图书馆尽管制定出台了一系列配套制度文件,但缺乏人事制度这一重要领域的改革创新;尤其是目前试点地区公共图书馆理事会在遴选馆长的途径上还十分有限,相当一部分理事会将审议范围限定在地方主管部门“提名推荐”的人选上,这反映了现行人事管理体制与理事会制度下创新馆长遴选机制的内生矛盾^[5];另外,在现行财务管理体制下,财政经费通常直接下达到公共图书馆的上级文化主管部门,理事会难以发挥对图书馆财务预决算的职能;而对于总分馆服务体系下的广东省深圳市福田区图书馆,理事会制度在全区公共图书馆的决策地位尚不明确,2006年颁布的《福田区公共图书馆管理办法》已严重滞后于当地公共图书馆事业发展的实际状况,不能适应目前理事会改革的需求,致使总分馆中间管理层及理事会中间执行层产生双重缺失,街道及社区图书馆管理人员在行政与业务上属多头管理,决策执行不力,反过来又

导致理事会的决策在实践中无法落实,工作监督难以到位,严重制约了理事会作用的充分发挥。

可见,当前的公共图书馆法人治理结构试点工作中政府与理事会、图书馆管理层的关系在顶层设计方面还有欠缺,试点单位权责界定还不够清晰,试点工作还处在综合国内外理事会制度基础上的“依葫芦画瓢”阶段,创新力度不够,地方特色不够鲜明,流于形式、“走过场”的现象在试点过程中还时有发生。

2.3 吸引社会力量参与不够,制度支撑有待完善

国务院办公厅颁发的《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中指出,理事会是事业单位的决策和监督机构,依照法律法规、国家有关政策和本单位章程开展工作,接受政府监管和社会监督;直接关系人民群众切身利益

的事业单位,本单位以外人员担任的理事要占多数。据此,将公共图书馆理事会定位为监督决策机构和“外部理事占多数”成为当前我国公共图书馆理事会制度建设发展的基本原则。对国家级7个公共图书馆理事会实践案例的理事会成员构成情况进行分析(见表2)^①,发现当前的试点单位无一例外都体现了多数理事由公共图书馆以外人员担任的原则,但相应的群众需求反馈评价机制却还相对欠缺,即便是成立了监事会的河北省唐山市丰南区图书馆、南京图书馆、温州市图书馆(见表3),社会公众代表在监事会中的比重也不高,甚至缺失,全社会参与公共图书馆治理的力度和规模都还比较小,这主要归因于公共图书馆法人治理结构试点的社会参与激励机制尚且不足,政府扶持相关制度性规范还有待完善。

表2 国家级公共图书馆法人治理结构建设试点机构理事会成员构成

试点单位	成立时间	政府部门(含举办责任单位)代表	馆方代表	社会代表	外部理事占比(%)
河北省唐山市丰南区图书馆	2015年10月	1	2	6	77.8
山西省朔州市图书馆	2016年5月	4	3	8	80.0
南京图书馆	2014年11月	3	5	6	64.3
浙江图书馆	2015年12月	1	3	9	76.9
浙江省温州市图书馆	2014年6月	1	2	10	84.6
广东省深圳市福田区图书馆	2014年7月	2	1	10	92.3
重庆图书馆	2015年12月	5	4	6	73.3

表3 国家级公共图书馆法人治理结构建设试点监事会成员构成

监督机构名称	成立时间	人员构成	总人数
河北省唐山市丰南区图书馆监事会	2015年10月	区文广新局局长、主管局长、文化科长	3
山西省朔州市图书馆监事会	2016年4月	市纪检委驻市文化局纪检组长、市审计局调研员、市图书馆办公室主任	3
南京图书馆监事会	2014年11月	政府代表1名、社会代表2人、馆方代表2名	5
浙江省温州市图书馆监事会	2014年6月	市财政局、主管部门、图书馆代表各1名,读者代表2名	5

① 表2、表3资料来源于《公共文化机构法人治理结构试点自评报告汇编》及各图书馆网站相关介绍。

2.4 理事会成员遴选和培训机制不健全,决策支撑力度不够

成立理事会是法人治理结构的核心工作,而成员构成则是理事会组建的关键,直接关系到公共图书馆的治理实效。纵观当前我国试点机构中的理事会制度,除确定的当然理事外,其中成员也不乏政府理事,且一般依据《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》,政府理事多通过委派的方式产生。但应当看到,由于政府理事身份的特殊性,通常难以突破自身社会角色限制,且参与治理实践的时间、精力有限,在一定程度上阻碍了公共图书馆独立法人地位的实现和理事会决策职能的有效发挥。此外,由于我国目前的公共图书馆理事会制度试点还处于摸索期,且相当一部分理事来自社会各界,缺乏对公共图书馆乃至公共文化服务的全面认识,定期召开的理事会会议,并不能弥补社会新任理事在有效履职和科学决策方面的不足。如河北省唐山市丰南区图书馆首届理事会成员通过定向邀请的方式产生,造成了理事参与公共图书馆治理的积极性不高,除理事会会议外,对图书馆关注度不够,使命感与责任意识有待提升,许多重大事项不能提出自己的见解和意见,难以为理事会科学专业的决策提供有效支撑,理事遴选和培训机制的建立完善迫在眉睫。

3 完善公共图书馆法人治理结构的重点任务

进入新世纪以来,特别是2005年底《中共中央、国务院关于深化文化体制改革的若干意见》正式颁布以来,党中央、国务院关于公共文化领域现代治理出台了一系列文件,包括《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》在内,为公共图书馆建立法人治理结构的顶层设计、总体部署指明了方向,更为公共图书馆理事会制度在确保政事分开、突出法人地位、完善治理结构、强调管理机制、加强党的领

导等方面做出了明确规定、提出了具体要求^[6]。按照中央深改组提出的把握试点方向、加强试点统筹、把握试点要求、科学组织实施、及时总结推广等要求^[7],针对试点过程中遇到的问题,未来我国公共图书馆理事会制度的发展完善应重点做好以下工作。

3.1 统筹协调各方,重塑政府部门职权边界,强调图书馆独立法人地位,扩大理事会职权范围

(1) 强化组织领导,明确边界,为理事会赋权

前期的试点工作经验充分说明,公共图书馆法人治理结构的推进发展无一例外地都需要地方党委政府的高度重视,并针对现行体制机制束缚定向发力。一方面,将公共图书馆法人治理结构建设纳入当地事业单位改革的重点任务来抓,由地方主要领导亲自过问,分管领导具体指导。通过研究制定本地的“公共文化机构法人治理结构改革工作方案”,在顶层设计上先建立体系架构,处理好政府主管部门与理事会的关系,明确所有公共图书馆理事会的决策监督地位,在政策框架内继续简政放权给理事会,扩大理事会开展决策监督的职权范围,政府文化主管部门作为举办单位,要把对公共图书馆的财政分配预决算、馆长任免与监督评议、发展规划及重大活动事项审议等管理职能真正交给理事会。另一方面,文化主管部门则通过组建公共图书馆第一届理事会、委派理事、提名理事长等方式全程参与,支持理事会依法履行职能。同时,还应借鉴企业法人治理中的差别投票权,即理事会决策必须经某个理事同意方可有效,或者某个理事对决议事项有“一票否决权”等,具体而言,就是地方政府赋予文化主管部门理事在处理公共图书馆理事会决议有悖于国家和地方政策法规,有悖于国家财务、资产、物资采购及工程建设等规定,有悖于干部选拔任用和人事管理权限政策等问题时的“一票否决权”,确保公共图书馆治理的整体方向与国家的指导思想和大政方针不相违背的同时,还划清了防

止“一票否决权”滥用的边界,从而真正体现了政府对公共图书馆及其治理的有效监管。

(2)建立联席会议制度,多方协调,扩大法人自主权

引入现代治理理念的文化体制改革与旧有管理体制的矛盾主要体现在利益关联盘根错节,可以说,具有牵一发而动全身的效应。因此,为确保地方政府保有支持改革发展的持续动力与热情,应当在前期试点的基础上,突破图书馆管理层党政联席会议的局限性,在加强顶层设计、持续协调政府各相关部门的基础上,建立由地方政府为总发起者的联席会议制度,通过年度会议协商的方式,制定与中央政策相配套衔接的发展政策,加强对更为宽泛的公共文化机构治理方式变革的政策支持,领导和协调不同部门共同推进公共文化机构法人治理结构向纵深发展。

特别需要注意的是,地方党委政府在联席会议制度中起核心主导作用,地方文化主管部门负责落实公共图书馆理事会制度的建设工作,包括草拟“图书馆章程”、检查指导等,地方发改、财政、人社、编办等与公共图书馆治理密切相关的部门,协同配合,切实发挥以公共图书馆馆长为核心的管理层的管理运营权,通过推行管理层由馆长参与推选,馆内机构自主调整,以事定岗及按需设岗相结合的岗位自主设置,岗位绩效收入分配等举措,扩大当前公共图书馆法人的自主权,贯彻落实公共图书馆的独立法人地位。

(3)加强横向联动机制,促进融合,实现资源共享

在公共图书馆法人治理结构试点推进的过程中,在各地方政府高度重视、各相关方积极配合响应的基础上,进一步加强横向联动机制的建立,充分发挥理事会的社会平台作用也成为公共图书馆现代治理的成功要素之一。即以理事会机制创新带动办馆模式创新,并充分利用社会理事的行业背景、社会效应与社会资源,施展理事会成员在社会上的影响力,推广图书

馆的行业价值,由点及面,扩大合作,从而拓展公共图书馆及其理事会制度在社会上的知晓度和认可度,提升全社会对公共图书馆现代治理的参与度和支持度,带动全社会各方与公共图书馆现代治理方式的协调共生发展,推动实现公共图书馆服务工作与全社会资源的融合共享。

3.2 完善理事会组织构成,完善配套细则,明确各方的职责权限

(1)完善治理结构,明确权责清单,建章立制,规范发展

“依照法律法规、国家有关政策和本单位章程开展工作”是国务院办公厅在《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中对理事会提出的基本要求^[8]。基于此,“图书馆章程”就成为法人治理结构的制度载体和运行的基本准则,而一般不采取国外及国内部分试点地区所施行的“公共图书馆理事会章程”形式来规范公共图书馆的治理行为。

纵观国内外推行理事会制度的公共图书馆章程内容,普遍包括几个主体部分:第一部分明确章程制定的依据、单位性质、宗旨与业务范围、经费来源、民事责任能力及举办单位等信息;第二部分为组织机构的建立与运行,主要包括理事会(监事会)的构成、职权定位、议事规则、成员产生方式及其职权范围,管理层和法定代表人的产生及其职权范围;第三部分则是财产的使用与管理、信息披露、终止和剩余财产处理及章程修订等其他相关事项。

因此,目前较为常见的做法是,结合“图书馆章程”普遍涵盖的主要内容,对现有公共图书馆管理制度进行修订,使其符合法人治理的现代理念,并分别从人事、财务、业务、党建等各领域制定相应的政策法规,特别体现党管干部、党委监督的原则,明确决策层、管理层、监督层及党组织的主要职责权限,持续推进公共图书馆理事会制度的制度化、“章程化”发展。

第一,明确理事会作为决策层的职责权限。

理事会作为公共图书馆的决策机构,对公共图书馆的发展战略、业务管理等相关事务进行决策。理事会对举办单位负责,定期向举办单位汇报工作。理事会通常由9至15名成员组成,外部理事占多数,其中包括理事长、副理事长各1名,任期一般为3到5年,且不得连任,可采取整体更替的换届方式,也可借鉴国外经验采取

年度交替更迭一部分理事的方式进行换届。理事会作为公共图书馆治理过程中的决策层,举办单位应向理事会赋权。综合国内公共图书馆法人治理结构试点工作实践与中央文件精神,理事会应严格按职责权限清单开展工作(见表4),在充分行使决策权的同时,亦不得越权干预图书馆日常工作。

表4 决策层职责权限清单

序号	职责权限	来源依据
1	审议、修订图书馆章程和理事会议事规则	各试点图书馆章程
2	审议通过理事长、副理事长人选	各试点图书馆章程
3	审议设立咨询委员会,并任命委员会人选	浙江图书馆、深圳福田区图书馆章程
4	审议并制定图书馆中、长期发展规划	各试点图书馆章程
5	审议图书馆年度业务工作计划	各试点图书馆章程
6	审议图书馆年度重大业务活动计划	各试点图书馆章程
7	审议并与举办单位联合提名、共同任免图书馆馆长	《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》对加强党建的要求
8	审议馆长提名推荐的副馆长等管理层人选	各试点图书馆章程
9	听取、审议管理层工作报告并对管理层工作进行考评,反馈考评意见	各试点图书馆章程
10	审议并确定图书馆年度财务预决算等重大财务事项,明确资金使用方向	各试点图书馆章程
11	审议图书馆内设机构或分支机构设置方案	各试点图书馆章程
12	审议管理层提交的图书馆内部重要岗位设置、人员配备、绩效考核等规章制度	各试点图书馆章程
13	理事会届满前3个月起着手组建下届理事会,并报举办单位审核同意	黑龙江省图书馆及其他试点图书馆章程
14	审议决定其他重大事项	各试点图书馆章程

在前期试点过程中,决策层履职尽责方面并未完全发挥其在上述领域的职能,特别是在“审议并与举办单位联合提名、共同任免图书馆馆长”和“审议并确定图书馆年度财务预决算等重大财务事项,明确资金使用方向”方面未能充分履行其决策权。

第二,明确公共图书馆管理层的职责权限。公共图书馆的管理层由行政负责人及其他主要

管理人员组成,包括馆长、副馆长等,是理事会决议的执行机构,实行馆长负责制,并负责图书馆的日常业务、财务资产、人事等管理工作。管理层在前期国内公共图书馆法人治理结构试点工作实践的基础上,应严格按照其职责权限清单(见表5),并依据理事会各项决议,合理吸纳,在日常工作中贯彻执行。

表 5 管理层职责权限清单

序号	职责权限	来源依据
1	执行理事会决议	各试点图书馆章程
2	负责组织开展图书馆各项业务活动与日常运营管理	各试点图书馆章程
3	起草图书馆年度业务工作计划、目标与任务、年度工作报告,并定期在理事会会议上汇报工作	各试点图书馆章程
4	拟定内设机构或分支机构设置方案	各试点图书馆章程,特别是以深圳福田区总分馆体系为代表的图书馆章程
5	拟定并组织实施图书馆内部重要岗位设置、人员教育与考核管理等基本规章制度	各试点图书馆章程
6	拟定并组织实施图书馆年度财务预决算等重大财务事项方案	各试点图书馆章程
7	管理图书馆的财务与资产	各试点图书馆章程
8	负责图书馆工作人员的聘任与管理	各试点图书馆章程
9	负责图书馆的信息公开披露事项	浙江图书馆章程
10	各项规章及理事会赋予的其他职权	各试点图书馆章程

在已有的试点工作中,由于权力下放不及时及突破现行行政壁垒等障碍未能迅速实现,在县域总分馆服务体系范围内,公共图书馆总馆尚未履行起设置规划分馆或其他分支机构的职能。

第三,明确不同类型监督层的职责权限。关于监督职能,《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中给出的原则是根据实际情况,可以让理事会承担监督职能,监督图书馆的运行,也可以单独设立监事会,监督图书馆运行和管理层履职情况。目前,国内公共图书馆法人治理结构试点过程中的监督工作主要通过设立监事会(适用大型图书馆)、成立监督管理委员会(适用中小型图书馆)或在理事会内设立监事一职等方式来实现。其中,监事会与监督管理委员会同作为理事会和公共图书馆管理层的监督机构,负责对公共图书馆的治理决策、执行情况进行监督,由举办单位任命,对举办单位负责并报告工作,同时向理事会报备。特别对于监事会而言,通常由3或5名成员组成(含监事长1名),由举办单位提名、联席会议审议并任命。无论监事职务还是监事会或监督管理委员会

等监督机构,其任期均与理事会相同,并需要严格履行前期试点工作中所明确的必要职责权限(见表6)。

当前的试点工作中,无论是监事会还是理事会内设监督委员会或监事,其监督层的提名、任命及职能履行等方面正日渐趋于规范、合理。

第四,明确党组织的职责权限。《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》明确提出,要把加强党的建设作为改革的主要内容之一,并要求法人治理结构改革进程中举办单位加强对公共文化机构党建工作的领导,主要通过设立3至7名党组成员(含书记1名)的形式来落实意识形态工作责任制。因此,为确保党组织的政治核心作用和监督保障作用得到有效发挥,就要求在前期试点探索基础上,建立健全党组织领导和参与重大问题的决策机制,即党组织按照规定的程序和形式,积极参与理事会针对事关图书馆切身利益的重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额资金使用等重大决议讨论,也即通过建立“双向进入、交叉任职”制度,将党组织负责人作为理事会的当然

表 6 监督层职责权限清单

序号	职责权限	来源依据
1	制定议事规章,并报备举办单位和理事会	设立监督机构的试点图书馆章程
2	对理事会各项履职情况进行监督,并有权对违反法律、法规及章程的行为提出质疑	
3	对管理层执行理事会决议等履职情况进行监督,并有权对违反法律、法规及章程的行为提出质疑	
4	对图书馆财务制度执行情况进行监督	
5	有权建议理事会召开临时会议,对图书馆治理提出建议和意见	
6	各项规章所规定的其他职权	

理事,推动理事会与党组织主要成员的一体化发展,让党组织的意志在理事会的各项重大决策中予以充分体现,更好地发挥政治保障作用。

(2)成立专业咨询委员会,提高理事会决策支撑的专业性、科学性

为完善决策型公共图书馆的法人治理结构,保证决策的专业、科学,将专家咨询引入决策过程的创新做法是提升理事会议事决策能力的有效手段。国外不少公共图书馆理事会,以及山西省朔州市图书馆、广东省深圳市福田区图书馆等试点单位均成立一系列专业委员会,吸纳专家加入,以广泛吸收社会智慧,确保社会专业人士的积极参与,使决策更为高效,更接地气。根据我国各地的实践,并借鉴国外的案例经验,理事会可在审议表决通过的情况下设立或撤销委员会,新设委员会由具备相关职业或专业背景的理事会成员担任召集人,由理事会部分成员及若干社会专业人士组成委员会,并向理事会负责。每个专业委员会的主要职责是开展各项专题工作调研,向理事会提交调研报告,为各项决议提供合理化建议和专业性论证。

依据我国公共图书馆理事会的职能定位,建议理事会下设委员会应包括但不限于如下几类。

①文献资源建设委员会。依据图书馆服务目标、任务与服务对象,该委员会就图书馆提交

的文献资源建设方案及文献资源建设发展规划等内容进行审议,以确保图书馆馆藏资源相对合理。

②财务项目委员会。为理事会制定图书馆的年度财务预决算,以及重大活动项目、新建或改扩建设施等重大财务事项提供专业决策支撑,同时,协助监督层对图书馆重大资本预算进行持续审查,并优选、确定未来实施项目与资金,以此对公共图书馆范围内的资金进行集中管理,减少资金持有成本,加速资金周转,提高资金使用效率。

③绩效考评委员会。审议图书馆管理层提交的绩效考核制度,并对图书馆管理层的工作进行年度考评,向理事会提交反馈意见,为理事会调整决策提供科学依据。

④监督管理委员会。针对未成立监事会的公共图书馆理事会,还应设立监督管理委员会,并作为公共图书馆及其治理的监督机构,切实担负起法人治理结构中监督层的职能。

⑤临时执行委员会。针对理事会运行过程中的重大变更,如理事会换届等人员变更、新设或解除下设委员会、章程修订等工作,为理事会决策提供咨询建议,协助理事会平稳发展、顺利推进。

(3)引入理事会决策责任追究制度,扩大社会参与监督范围

为确保公共图书馆治理决策的权责统一,重庆图书馆、山西省朔州市图书馆、浙江省温州

市图书馆、深圳市福田区图书馆等都建立了法人治理结构的责任追究制度,以“谁决策,谁负责”为原则,包括责任倒查、问责制度,这也成为全面推进公共图书馆依规、依章治理的关键。责任追究制度的建立能够使公共图书馆及其治理机构切实承担起各自的责任,与此同时,除监督层外,政府文化主管部门接受来自社会各方的监督追责,任何社会个人、团体、企事业单位等均有权对公共图书馆治理过程中出现的问题提出异议。试点过程中涌现出的行之有效的责任追究方式包括责令整改、责令做出书面检查、通报批评、取消理事资格等行政处分,涉嫌犯罪者移交司法机关处理等。

综合上述试点图书馆的责任追究制度,在公共图书馆的现代治理过程中,参与决策者有如下行为之一,应予以追责:根据相关法律法规应回避而未回避的,借职务之便谋取特权或牟利的,泄露隐私和保密信息的,故意隐瞒已掌握重要信息的,对明知的错误决策未进行及时纠正的,对必要决策推诿、拖延或拒绝决策的,违反法律、法规和“图书馆章程”规定导致决策失误的,集体决议导致过错发生的。对以上情况视决策失误造成的影响程度进行处理。

3.3 设立“图书馆事业发展基金会”,畅通财政收支渠道

在日益增长的多元化及多层次的社会文化需求背景下,政府的公共文化投入不可能是对全体公民公共文化福利的包办,而仅是对全社会基本公共文化服务需求的“托底”保障。因此,公共图书馆的有效治理应当在政府有限“托底”和公众合理诉求之间,借助社会资本,并将此作为政府投入、实现社会效益的有益补充。河北省唐山市丰南区图书馆、山西省朔州市图书馆、浙江省温州市图书馆等法人治理结构试点单位即是通过设立基金会的形式,探索多渠道筹措、利用资金的长效运营方式。

(1) 基金会的设立与管理运营

由当地公共图书馆理事会倡导并发起,在

政府注入基础金的前提下,成立旨在利用社会资本繁荣发展图书馆事业的“公共图书馆事业发展基金会”。基金会由图书馆理事会开展运作、管理,理事会会在为基金会制定清晰的使命、愿景和战略方向的基础上,还要负责制定基金会章程,审议基金会经费使用,选择、罢免基金会理事长,决定基金会各项资助活动等。与此同时,理事会还要努力争取政府对基金会的扶持力度,积极争取税前抵扣政策,制定公共关系策略,着力提高基金会的社会公信力,提高全社会对基金会的认知度,树立基金会高效管理、财务负责守信、公开透明的形象,最大限度地争取社会资本投入。

在此过程中需要特别注意的是,既要防止政府借基金会成立、理事会监管为由,对公共图书馆事业发展甩包袱,又要在资金流向方面加强全社会监管,要求公共图书馆及其理事会所有得到的资金都必须进入收入账户,且要统筹管理,全部用于图书馆的建设发展与服务,不得私设账外小金库。

(2) 财务集中的收支两条线管理模式

随着以公共图书馆理事会为核心的现代治理方式的建设发展,公共图书馆独立的法人地位被明确下来,与此同时,公共图书馆的经费分配利用与监管也有了更为专业的决策支撑。实践表明,在有限的政府财力支持下,为最大限度地发挥投入资金的社会效益,一方面,政府行政部门要严格按照公共图书馆理事会所做的图书馆年度总体预算拨付资金,明确政府拨付经费仅可用于法定的公共图书馆发展目标;另一方面,要充分体现并发挥理事会的决策监督职能,针对没有纳入预算的突发重大事件,理事会可以通过“一事一议”的方式,在争取政府支撑的基础上,广泛吸纳社会资本的有效注入,采取资金定向的应急处理,通过创新资金运作模式,确保资金规范、有效管理。

3.4 完善馆长任用制度,培育合格理事队伍

公共图书馆在试点建立法人治理结构的过

程中,应特别注重馆长及理事会成员的选贤任用,使其在充分体现独立法人地位、科学有效治理的同时,以绩效工资分配为激励和约束手段,全面调动起图书馆从业者的积极性,促进公共图书馆社会公益职能的更好显现。

(1) 完善馆长联合任用制度

法人治理结构试点在公共图书馆的馆长任职方面主要有两种形式:理事会提名、举办单位审议批准;举办单位提名、理事会审议批准。这两种方式在体现理事会决策职权上还有其局限性,应当在理事会的人事自主权上获得突破,即赋予理事会对馆长任免的实质性权力。因此,在现行体制框架内,建议当前的公共图书馆馆长由理事会和举办单位共同提名,并经过理事会审议、举办单位党委考察,在双方协商的基础上,共同提出馆长任免方案,再依照现有的人事管理权限,由理事会和举办单位共同对馆长做出任免决定,并报当地相关主管部门备案。

(2) 加强理事培育与招募

公共图书馆理事作为社会人,同时又作为公共图书馆治理的决策机构成员,需要兼具专业能力和必备品质。他们应对图书馆负责,保证图书馆的各类资源能够尽可能地为辖区居民利用,且每位理事均应当恪守个人承诺,为忠诚地履行其职责与义务奉献自己的时间和精力,刚直不阿,公正廉洁^[9]。因此,强调合格理事的培育、招募与任用对于公共图书馆的现代治理十分必要。在当前推进法人治理结构的试点中发现,通过全社会共同推动以公共图书馆为引领的全民阅读活动,在整合全社会阅读资源的基础上,不仅使全社会各行业、各领域、各阶层、各民族、各年龄爱好阅读、热心公益、有时间、有能力的人士参与到阅读推广的活动中,还使得广大社会公众对公共图书馆的服务、工作及其理念有了最为直观的了解,有利于发现、挖掘并储备合格的理事队伍。此外,为激发更多的社会贤达积极投身公共图书馆治理的热情,政府文化主管部门、公共图书馆及其理事会还应当不断扩大宣传推广,不断提升理事会成员的素

养与能力,使得公共图书馆理事的社会认知度大幅提升,使得公共图书馆理事这一特殊职位成为一种荣誉,公共图书馆理事成为社会上有荣誉感、工作上有成就感的人,享有较高的社会地位。

(3) 完善以岗定薪的绩效分配制度

公共图书馆治理决策与服务效能的体现有赖于每一位图书馆从业者的努力,应发挥好每位从业者的智慧与才能,在积极营造实干氛围的基础上,着力打造具有执行力、创新力、肯吃苦、能打胜仗的队伍^[10]。因此,应借鉴前期试点的经验,进一步完善国内公共图书馆现有的绩效考核与分配制度,在以岗定薪和竞争上岗的基础上,借鉴温州市图书馆的成功经验,通过量化绩效评价内容的方式,制定包含图书馆各项服务、建设、管理在内的“年度绩效评价表”,由公共图书馆法人治理的监督层为主体开展组织评价,并将评价结果上报理事会和管理层,作为员工年度绩效奖惩的依据。此外,鉴于当前部分图书馆仍需要依靠相当数量的劳务派遣人员弥补编制人员不足,可借鉴唐山市丰南区图书馆的试点经验,针对劳务派遣人员待遇低、队伍难以稳定的现状,理事会应结合当地的人均收入水平,制定有效的“劳务派遣人员绩效考核方案”,动态增加劳务派遣人员的经费补贴,并将其纳入图书馆年度预决算。

3.5 建设模式因地制宜,彰显时代特征与地方特色

深入推进公共图书馆法人治理结构改革必须坚持因地制宜,要立足实际,分类指导,要避免“一刀切”。这就要求在纵向上适时调整并有所推进,在横向上也要彰显地方特色,避免照猫画虎的千篇一律、千人一面现象出现。

(1) 纵向有调整

随着公共图书馆法人治理结构试点工作不断深入发展,越来越多的公共图书馆开始了试点探索;并随着各级政府对文化体制改革重要性的认识不断加深,第一批试点机构在前期探索的基础上进行调整,一方面是适应未来新的

时代发展环境,另一方面是针对试点中的问题,敢于破题,尝试新的路径和解决办法,具体包括更换与增补理事会成员,制定与修订完善章程及相关配套制度等。法人治理结构的纵向推进使得公共图书馆理事会制度能够在与时俱进、持续推陈出新的基础上为全社会提供更好、更为高效的公共图书馆服务,创造更多的社会效益。

(2) 横向有差异

由于地域差异而产生的社会环境、服务人群的不同,使得不同地区、不同层级的公共图书馆的法人治理也应通过自身的建设发展体现差异性。比如深圳福田区图书馆通过理事会制度完善自身的总分馆运营机制,促进全区公共图书馆管理扁平化,运营科学化,服务规范化;温州市图书馆的监事会成立读者监督团,确保充分发挥读者对图书馆治理的监管作用;佛山市顺德区图书馆理事会则更强调地域发展,强调学术研究在探索、推动本地区图书馆发展水平整体提升方面的作用,特设学术研究委员会^[1];深圳市图书馆、上海市浦东新区图书馆由于相对国际化的地缘因素,积极发挥国外及港、澳、台地区的专家作为理事会成员的能动作用;特别是浦东图书馆还借鉴当地自由贸易区的做法,通过列明举办单位、理事会、图书馆管理层应规避行为的“负面清单”制度,限制举办单位对图书馆具体事务的干预。此外,公共图书馆法人治理的监管方式也应当依据公共图书馆的

实际规模大小和服务人口多少有所差异。上述不同地域、不同层级、不同类别公共图书馆差异化的横向创新制度,能够为公共图书馆法人治理结构试点积累更多的经验、样板和示范。

4 结语

综上,在推动我国公共图书馆以理事会制度为主要形式的法人治理结构向法制化轨道迈进的过程中,应借鉴国外公共图书馆理事会制度的实践经验,对各地公共文化机构法人治理结构试点阶段的探索经验进行系统梳理和总结。以解决试点阶段存在的问题为切入点,以改革现行的管理体制、建立灵活的运行机制为根本目标,以国内现有的不同层级的公共图书馆、不同类型的公共图书馆服务体系试点探索为思路,通过建立健全公共图书馆法人治理结构联席会议制度、理事会议事制度、年度工作报告制度、信息公开制度、决策责任追究制度、馆长联合任用制度、“双向进入、交叉任职”制度、审计监督制度、绩效评估等各项配套规章制度,逐步建立起以公益目标为导向、决策专业科学、激励监管制度健全的现代治理结构。在证明行之有效、可复制、可借鉴、可推广的基础上,通过召开现场会、经验交流会或组织实地考察、分发推介资料等方式及时扩大推广,以期全面提升我国公共图书馆的治理水平和公共服务效能。

参考文献

- [1] 中共中央国务院印发《关于深化行政管理体制改革的意见》的通知[EB/OL].(2016-04-27)[2018-05-31].<http://tsbb.gov.cn/uploadfile/2016/0427/20160427035002898.doc>.(The CPC Central Committee & the State Council issued the notice of *Suggestions on deepening the administrative system reform*[EB/OL].(2016-04-27)[2018-05-31].<http://tsbb.gov.cn/uploadfile/2016/0427/20160427035002898.doc>.)
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2017-12-18].http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.(Decision of the CPC Central Committee on some major issues concerning comprehensively deepening the reform[EB/OL].(2013-11-15)[2017-12-18].http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.)
- [3] 2018年文化工作要点[EB/OL].(2018-01-08)[2018-01-29].<http://www.xinhuanet.com/culture/2018->

- 01/08/c_1122227961.htm. (Key points of cultural works in 2018[EB/OL]. (2018-01-08) [2018-01-29]. http://www.xinhuanet.com/culture/2018-01/08/c_1122227961.htm.)
- [4] 文化部公共文化司.关于基本公共文化服务标准化、基层综合性文化服务中心和公共文化机构法人治理结构建设试点工作进展情况的报告[R].2016年印行. (Department of public culture of the Ministry of Culture. Report on the progress of the pilot projects on the standardization of basic public cultural services, the comprehensive grass-roots cultural service centers and the corporate governance structures of public cultural institutions [R].2016.)
- [5] 李国新.公共图书馆法人治理:结构·现状·问题·前瞻[J].图书与情报,2014(2):1-6,9. (Li Guoxin. Corporate governance of public libraries: structure, the status quo, problems, prospective[J]. Library & Information, 2014(2):1-6,9.)
- [6] 中宣部文化部等7部门联合印发《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》[EB/OL]. (2017-09-09) [2018-01-29]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/09/content_5223816.htm. (The Propaganda Department of the Central Committee of the CPC, the Ministry of Culture and other seven ministries commissions jointly issued the Implementation plan on deepening the reform of the corporate governance structure of public cultural institutions[EB/OL]. (2017-09-09) [2018-01-29]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/09/content_5223816.htm.)
- [7] 干部必读!习近平三年30次谈深改“方法论”[EB/OL]. (2016-12-08) [2018-01-20]. https://www.sohu.com/a/121018101_349293. (Leading cadres must read! Xi Jinping has talked about the “methodology” of deepening reform 30 times within three years[EB/OL]. (2016-12-08) [2018-01-20]. https://www.sohu.com/a/121018101_349293.)
- [8] 关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见[EB/OL]. (2013-02-06) [2018-01-28]. http://jybb.jiangyin.gov.cn/a/201302/article_r1giph9oooky.shtml. (Opinions on the establishment and improvement of the corporate governance structure of public institutions[EB/OL]. (2013-02-06) [2018-01-28]. http://jybb.jiangyin.gov.cn/a/201302/article_r1giph9oooky.shtml.)
- [9] 冯佳.美国公共图书馆理事制度研究——以纽约州为例[J].图书情报工作,2014(16):57-61. (Feng Jia. Research on the system of public library trustees in the US: taking New York for example[J]. Library and Information Service, 2014(16):57-61.)
- [10] 王丰尧.实行绩效工资背景下的公共图书馆改革探析[J/OL]. (2016-12-12) [2017-12-02]. 中文信息, 2016(10). <http://www.fx361.com/page/2016/1212/387677.shtml>. (Wang Fengrao. Analysis on the reform under the background of performance salary in public libraries[J/OL]. (2016-12-12) [2017-12-02]. Chinese Information, 2016(10). <http://www.fx361.com/page/2016/1212/387677.shtml>.)
- [11] 顺德图书馆设理事会 社会专家可话事[EB/OL]. (2014-12-17) [2017-12-29]. <http://gd.sina.com.cn/fs/wuqu/2014-12-17/075822387.html>. (The social experts have the discourse in the board of Shunde Library [EB/OL]. (2014-12-17) [2017-12-29]. <http://gd.sina.com.cn/fs/wuqu/2014-12-17/075822387.html>.)

冯佳 上海社会科学院文学研究所副研究员。上海 200235。

王珊珊 中国人民大学新闻学院博士研究生。北京 100872。

(收稿日期:2018-03-12;修回日期:2018-04-27)