

构建中国特色的公共图书馆治理制度体系^{*}

肖希明 石庆功

摘 要 公共图书馆治理是国家治理体系的一部分,公共图书馆治理的关键在于制度体系建设。新中国的公共图书馆治理制度建设经历了三个阶段:1949年10月至1978年改革开放前,改革开放至党的十八大,党的十八大以来。我国公共图书馆治理制度建设取得了重要成绩,但仍存在制度的覆盖面不够、碎片化、缺乏自治性、执行乏力等问题。本文以党的十九届四中全会提出的“推动国家治理体系和治理能力现代化”为理论指导,探讨了我国公共图书馆治理制度体系建设的总体目标和基本特征,提出了一个由根本制度、基本制度和具体制度所构成的公共图书馆治理制度体系框架,并分析了这一制度体系的逻辑结构。要推动制度建设转化为治理效能,必须坚持“问题导向”,增强制度创新的针对性和有效性;提升不同等级制度体系、制度单元之间的协调性和系统性;强化制度体系的规范力和执行力。图1。表1。参考文献37。

关键词 公共图书馆治理 制度体系 中国特色

分类号 G259.2

Constructing the Institutional System of Public Library Governance with Chinese Characteristics

XIAO Ximing & SHI Qinggong

ABSTRACT

The governance of public library is an important part of national governance system. The key to governance lies in the construction of a well-established governance system, which is the basis and guarantee for the modernization of public library governance capacity. Guided by the major strategy of advancing the modernization of China's system and capacity for governance proposed by the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC and based on the reality of China's national conditions, this paper discusses some theoretical and practical problems in the construction of the governance system of public library with Chinese characteristics.

This paper summarizes the achievements and problems in the construction of public library governance system in China while reviewing the whole process. Since the founding of The People's Republic of China, the construction of governance system of public library has gone through three stages: 1949-1978, 1979 to

^{*} 本文系国家社会科学基金“加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系”研究专项项目“新时代中国特色图书情报学基本理论问题研究”(编号:19VXK09)的研究成果之一。(This paper is an outcome of the special project “Research on the Basic Theoretical Problems of Library and Information Science with Chinese Characteristics in the New Era”(No. 19VXK09) which is one of the project “Speeding up the Construction of the Discipline System, Academic System and Discourse System of Philosophy and Social Sciences with Chinese Characteristics” supported by National Social Science Foundation of China.)

通信作者:石庆功,Email:Freesqg@163.com,ORCID:0000-0002-8113-016X(Correspondence should be addressed to SHI Qinggong,Email:Freesqg@163.com,ORCID:0000-0002-8113-016X)

the 18th CPC National Congress, and the 18th CPC National Congress up to now. The government has constantly improved the governance system of public libraries concerning the themes of public library management, professional titles, evaluation and grading, planning and construction, and free access. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, it has been elevated to the national macro strategic level and achieved brilliant achievements. However, problems in the construction of public library governance system in China still remain currently, such as the blind spot, fragmented system. Salient problems of system construction lie in the lack of integrity, connection and self-consistency, and insufficient strength in system implementation.

The article holds that the overall goal of the governance system of public library should be to straighten out various internal and external relations of public libraries and build a complete, stable and effective public library governance system. Based on China's actual national conditions, the goal works under the legal framework of *Constitution of the People's Republic of China* and *Public Library Law of the People's Republic of China*, with the maximum protection of the basic cultural rights and interests of citizens as the value orientation, and the practical improvement of the service efficiency of public libraries as the functional goal. The "Chinese characteristics" of the governance system of the public library are embodied as follow: adhering to the CPC's overall leadership of the public librarianship, inheriting and carrying forward the excellent Chinese culture, adhering to the people-centered idea, focusing on improving service efficiency and coordinating and cooperating for co-governance.

This paper proposes that the governance system of public library with Chinese characteristics consists of the fundamental system, the basic system and the specific system. The fundamental system, which is at the macro-level, plays a guiding and decisive role in the construction of the system, embodies the value orientation and core concept of the system, represents the nature, purpose, policy and line of China's public library cause, and stipulates the important system and operation mechanism of the public library. The basic system is located at the meso-level, which plays a supporting role in the construction of the system and guarantees the realization of the fundamental goal in the system. The specific system is at the micro-level, and it is the foundation of the system construction to directly regulate and guide the implementation of the specific practice of public library governance. Different levels of systems contain different system units. Each system unit complements each other and forms a coordinated evolution and mutual adaptation system.

In order to transform the governance system of public library into the governance efficiency and effectiveness, it is imperative that in the construction of public library system we stick to the principle of "problem-orientation", strengthen the key-unit reform, and enhance the pertinence and effectiveness of system innovation. The coordination and systematicness between different hierarchical systems and system units should be promoted. Moreover, it is of great necessity to strengthen the normative and executive power of the system, promoting the implementation of the governance system of public library in various ways. 1 fig. 1 tab. 37 refs.

KEY WORDS

Public library governance. Institutional system. Chinese characteristics.

0 引言

党的十九届四中全会提出“必须坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”^[1]。作为国家文化事业的组成部分,公共图书馆治理也是国家治理体系的一部分。国家治理体系与国家治理制度是连在一起的,国家制度是国家治理的核心。因此,国家治理体系首先需要建立和健全一整套国家制度。显然,公共图书馆治理的核心也必须建立一个完善的治理制度体系。

公共图书馆遍布世界各国,各国公共图书馆治理的理念、制度无疑有共同之处。中国的公共图书馆,生长在中国大地上,浸润着中国独特的历史和文化,根植于中国现实的政治和经济环境,服务于中国的亿万民众,中国的公共图书馆治理制度体系必然要适合中国的国情,具有中国的特色。近年来,我国公共图书馆治理的制度建设取得了积极的进展,但距离建立完善的公共图书馆治理制度体系还有一段较长的路要走。公共图书馆治理制度不是某一单项制度,而是要建立一个由众多制度构成的体系化制度群。在这个制度群中,不同制度单元、不同制度层级之间要相互联系、相互协调,形成良性互动的制度系统,只有这样才能保证制度功能的有效发挥,从而实现公共图书馆的“善治”。本文以习近平总书记关于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重要思想和党的十九届四中全会精神为指导,探讨构建中国特色公共图书馆治理制度体系的若干问题。

1 国家治理体系视野中的公共图书馆治理及其制度体系

1.1 国家治理体系与公共图书馆治理

治理(Governance)概念产生于14世纪的西方,主要用于与国家公共事务相关的政治活动

和管理活动之中。近代以来,“治理”一词广泛应用于政治学、社会学和管理学等诸多研究领域。20世纪80年代以来,随着全球化进程的加快,世界范围内公共事务越来越复杂和无序,西方学者也由此开始拓展“治理”的内涵,使之大大超出了治理的原有含义。与传统“统治”所不同的是,现代化的“治理”概念强调多元主体的参与性,致力于在网络化管理的制度安排下协调各方的利益关系,其目的在于维护社会大众的公共利益,促进社会的健康有序发展^[2]。关于“治理”的定义,学术界还没有达成共识,一个比较权威且具有代表性的定义,是全球治理委员会提出的:“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。”^[3]

20世纪80年代以来,我国开始了经济和社会的全面转型,传统的行政管理方式越来越难以适应社会的发展变化,面临各种问题和严峻的挑战,现代意义上的治理概念为解决问题带来了希望。到90年代后期,关于治理概念的本土话语解释开始为诸多学者所关注。其中具有代表性的观点是1999年俞可平对“治理”的定义,他认为,治理是“在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益”^[4]。国家治理则是执政集团以国家机构为中心,运用政策法规、制度规定等方法手段,对经济、政治、文化、社会等领域的公共事务进行安排和处置^[5]。

推进国家治理体系和治理能力现代化是党的十八届三中全会提出的我国全面深化改革的总目标。党的十九大更是将推进国家治理体系和治理能力现代化纳入了“两个一百年”目标的总体战略框架。习近平总书记对“国家治理体系”作了精准的阐述:“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机

制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”^[6]制度作为国家治理的软实力,直接决定着国家治理的质量和水平。现代国家制度是国家治理的基石,而制度建设则是国家治理现代化的引擎^[7]。

公共图书馆是国家文化事业的重要组成部分,从系统论的角度来考察,公共图书馆治理无疑是国家治理体系的一个子系统。在我国,21世纪初就有学者将“图书馆治理”的概念引入图书馆学研究领域,探讨图书馆治理的概念以及与此相关的图书馆治理结构、治理机制、制度环境^[8],研究图书馆治理单元、治理主体、治理目标和原则^[9]。这一时期研究的主要贡献,是廓清了“图书馆治理”与“图书馆管理”的概念。图书馆治理属于“制度”的范畴,核心是建立一个制度体系,科学合理地界定图书馆主要利益相关者的权利、职责和利益的关系,从而实现图书馆公共利益的最大化;图书馆管理属于“运营”的范畴,其核心是在图书馆治理的框架内,在图书馆内开展的计划、组织、协调、指挥、控制和监督等活动,以维持图书馆的有效运行。2008年,图书馆界开始关注公共图书馆法人治理结构的问题,2014年之后这一主题形成研究热潮。国家也出台了有关政策文件,力促公共图书馆法人治理结构的建立。可以说,这十多年来关于公共图书馆治理的理论研究和实践探索,为今天在国家治理体系的视域内研究公共图书馆治理制度体系建设奠定了基础。

1.2 公共图书馆治理的关键在于制度体系建设

现代治理理论认为,优良的制度体系是现代国家治理体系的基本构成要素;制度现代化是国家治理现代化的基础和前提,制度建设则是国家治理现代化的有效路径和根本保障^[7]。公共图书馆治理作为国家治理体系的组成部分,其核心和关键就是要建立一个优良的公共图书馆治理制度体系。

在全面建成小康社会,实现“两个一百年”

奋斗目标和中华民族伟大复兴的历史进程中,公共图书馆作为“滋养民族心灵、培育文化自信的重要场所”,肩负着“传承中华文明、提高国民素质、推动经济社会发展”的重任^[10]。党和国家对公共图书馆事业的发展给予了高度重视。然而,随着现代信息技术的飞速发展和国内外政治、经济和文化环境的不断变化,公共图书馆发展也面临着复杂的局面。公共图书馆治理关联着各种不同的利益相关方,许多制度单元和制度体系之间相互嵌套,具有多重而交叉的联系。因此,为了最大限度地提高公共图书馆的治理效能,保障公共图书馆事业的可持续发展,必须建立一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。这首先是因为公共图书馆治理与制度建设具有伴生关系和同构性价值,制度建设的性质和内容反映了公共图书馆治理的要求,同时公共图书馆治理所设定的目标以及发展路径必须以一定的制度成果和制度功能作为基础。在实现公共图书馆治理目标的过程中,制度供给将一直发挥重要的保障作用。其次,公共图书馆治理是“善治”愿景与治理能力复合而成的一套治理模式和治理构架,制度建设在其中起到联结纽带的作用。不同领域、层面和环节的治理内容和治理形式,只有通过结构框架和组织体系的制度化运转,才能联结成为一个整体,发挥系统的整体功能,从而实现单个主体或组织无法实现的合意目标和良性效果。

2 我国公共图书馆治理制度建设的现状

2.1 我国公共图书馆治理制度建设的历程

新中国的公共图书馆治理制度建设,应该说从新中国成立之初就开始了,其历程大体可分为三个阶段。

2.1.1 1978年前的公共图书馆治理制度

1949年,中华人民共和国成立,中国历史翻开了新的篇章。从新中国成立之初到改革开放前,中国社会经历了基本完成社会主义改造、开始全面建设社会主义和“文化大革命”等历史阶

段^[11],公共图书馆事业在曲折中发展,公共图书馆治理制度也随之初步建立。1955年,文化部发布《关于加强和改进公共图书馆工作的指示》,明确提出了公共图书馆的方针、服务对象以及任务。1956年,文化部发布《明确图书馆的方针和任务,为大力配合向科学进军而奋斗》的报告,对公共图书馆基本任务、为科学研究服务的原则和措施、促进图书馆事业发展的主体等提出了相关要求。文化部还陆续出台了关于征集图书杂志样本、图书馆藏书补充、藏书保护、藏书剔除等方面的制度性文件。1957年国务院全体会议第57次会议批准了《全国图书协调方案》,对为科学研究服务的全国图书工作进行全面规划和统筹安排,成为新中国成立后第一个对全国文献资源共建共享具有指导意义的法规性文件。其后,国家科委、文化部联合发布《1963—1972年科学技术发展规划(草案)》,其中的“图书”部分将图书馆协作协调进一步明确与系统化。

1949—1978年间,国家制定的一系列公共图书馆治理制度,明确了公共图书馆事业发展目标,确立了各级公共图书馆的职能、方针和任务,建立了图书馆发展初期的若干制度,奠定了新中国公共图书馆治理制度体系建设的基础。

2.1.2 改革开放至党的十八大前的公共图书馆治理制度

1978年底召开的党的十一届三中全会开启了我国改革开放的历史进程,我国国民经济快速发展,科学、教育和文化事业发展日新月异,公共图书馆治理获得了良好的制度环境。1979年,国家批准中国图书馆学会成立。1980年,中央书记处第23次会议通过《图书馆工作汇报提纲》,这是新中国成立后颁布的第一个层级最高的图书馆政策文件,在国家层面初步建立公共图书馆事业管理体制。从1981年开始,文化部、国家档案局和国家人事局等部门先后制订《图书、档案、资料专业干部业务职称暂行规定》《关于图书馆专业干部业务职称考核测验的几点说明》等文件,公共图书馆专业人才的业务职称制

度逐步建立。

1982年12月,文化部颁发《省(自治区、市)图书馆工作条例》,对省级公共图书馆的具体任务、主要业务工作、藏书管理、安全防护、专业技术干部的文化水平、定编的参照标准、图书购置和业务活动经费等进行规定,这是在“图书馆法”制定以前关于公共图书馆事业发展的法规性文件。1987年,文化部、财政部、国家工商行政管理局联合下发了《关于颁发“文化事业单位开展有偿服务和经营活动的暂行办法”的通知》,提出了“以文补文”的政策,形成80—90年代公共图书馆有偿服务制度。1994年3月,文化部下发《关于在县以上公共图书馆进行评估定级工作的通知》,并同时下发了评估标准,初步建立起公共图书馆评估定级工作制度。

2002—2003年间,文化部、财政部相继联合下发《关于实施全国文化信息资源共享工程的通知》《关于印发〈中华再造善本工程实施方案〉的通知》和《关于印发〈送书下乡工程实施方案〉的通知》,启动了全国文化信息资源共享工程、中华再造善本工程和送书下乡工程,以重点文化工程带动公共图书馆事业整体发展。2008年,住房和城乡建设部、国土资源部、国家发改委、文化部先后联合下发《公共图书馆建设用地指标》和《公共图书馆建设标准》,初步建立公共图书馆规划与建设制度。

2011—2012年,文化部、财政部下发了《关于实施“数字图书馆推广工程”的通知》《关于加快实施数字图书馆推广工程的意见》等文件,在全国启动了数字图书馆推广工程。2011年,文化部、财政部联合下发《关于推进全国美术馆公共图书馆文化馆(站)免费开放工作的意见》,我国公共图书馆免费开放制度得以建立。同年,《公共图书馆服务规范》发布,这成为我国第一个规范公共文化事业的国家级服务标准,公共图书馆服务标准化制度在国家层面初步确立。2012年7月,国务院发布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,明确了公共图书馆的性质、服务对象、服务时间、服务原则及弱势群体服务

等。2013年初,文化部发布了《“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》,其中对“十二五”末公共图书馆的发展目标、主要指标进行规划^[12]。

2.1.3 党的十八大以来的公共图书馆治理制度
党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将加快构建现代公共文化服务体系纳入

“四个全面”战略布局,同时,也将推动国家治理体系和治理能力现代化定位为“全党的一项重大战略任务”,因此,在公共图书馆治理制度建设方面也加大了力度。十八大以来中央部委及相关机构出台的与公共图书馆治理相关的制度如表1所示。

表1 十八大以来出台(现行)的代表性公共图书馆治理专门制度

时间	机 构	文件名称
2013年1月14日	文化部	文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要
2013年1月30日	文化部	全国文化信息资源共享工程“十二五”规划纲要
2013年1月31日	文化部	全国公共图书馆事业发展“十二五”规划
2015年5月5日	文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局	关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见
2016年3月10日	文化部公共文化司	关于印发《2016年全国基层文化队伍培训工作计划》的通知
2016年3月11日	文化部	关于发布行业标准《社区图书馆服务规范》的通知
2016年4月21日	文化部	关于发布行业标准《图书馆行业条码》的通知
2016年5月16日	国务院办公厅	关于推动文化文物单位文化创意产品开发若干意见的通知
2016年12月5日	第十二届全国人民代表大会常务委员会	中华人民共和国公共文化服务保障法
2016年12月29日	文化部、新闻出版广电总局、体育总局、发展改革委、财政部	关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见
2017年7月7日	文化部	“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划
2017年7月7日	文化部	“十三五”时期公共数字文化建设规划
2017年8月7日	文化部	“十三五”时期全国古籍保护工作规划
2017年8月	中央宣传部、文化部、中央编办、财政部、人社部等7部门	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
2017年11月4日	第十二届全国人民代表大会常务委员会	中华人民共和国公共图书馆法
2018年1月10日	文化部公共文化司	关于学习宣传贯彻《中华人民共和国公共图书馆法》的通知
2018年5月14日	文化和旅游部公共文化司	关于公示第六次全国县级以上公共图书馆评估定级结果的公告
2019年10月31日	财政部	关于提前下达2020年美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放补助资金预算的通知
2020年1月8日	文化和旅游部	公共图书馆业务规范
2020年2月25日	文化和旅游部公共服务司	关于印发《公共图书馆、文化馆(站)恢复开放工作指南》的通知
2020年4月1日	文化和旅游部	图书馆古籍虫霉防治指南

除上述中央部委及相关机构外,各省(市、自治区)、地级市的政府办公厅、文旅厅(局)及相关行政管理部门也制定了大量涉及公共图书馆治理的各项制度。

2.2 十八大以来我国公共图书馆治理制度建设的成绩

从上述各种文件、规范、通知等文本来看,十八大以来我国公共图书馆治理制度建设主要取得成就如下:①公共图书馆治理制度建设已经提升至国家宏观战略层面。党的十八届三中全会将构建现代公共文化服务体系,促进基本公共文化服务标准化、均等化,推动图书馆等公共文化机构建立法人治理结构等纳入国家文化发展战略;2014年至今,与公共图书馆密切相关的“全民阅读”连续7年写入《政府工作报告》;公共图书馆事业的发展被纳入中央和地方各级政府的“十二五”规划和“十三五”规划中。②公共图书馆法治建设取得突破性进展。全国人大常委会于2016年通过了《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《公共文化服务保障法》),2017年通过了《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》),各种地方性的图书馆立法也加快了步伐。③初步构建起公共文化服务均等化、标准化制度。从中央到地方关于公共图书馆弱势群体服务、偏远地区公共图书馆管理与资源分配,到各级公共图书馆评估标准、服务标准的制定与落实,已初见成果。④公共图书馆运行机制改革不断深入。在广州、深圳、东莞、佛山、杭州等地先行试点的基础上,公共图书馆法人治理结构改革和社会力量参与公共图书馆建设取得明显成效。⑤公共图书馆服务体系建设不断完善。区域性的公共图书馆总分馆制度建设稳步发展,东、中、西部均已产生公共图书馆总分馆制度性文件,广东、安徽、陕西、湖南、山东、河南等省份对公共图书馆总分馆建设的制度性文件已经详细至县级图书馆。⑥公共数字文化资源建设与服

务制度初步建立。“全国文化信息资源共享工程”“国家公共文化云”“数字图书馆推广工程”等项目建设成绩显著。

2.3 我国公共图书馆治理制度建设存在的问题

2.3.1 制度存在盲区,覆盖面有待扩大

就宏观层面而言,我国《公共图书馆法》立足于宏观社会,覆盖面广、综合性强,其立法目的主要体现社会层面的治理目标,但在治理深度上略显不足。尽管《公共图书馆法》涉及治理单元、治理主体与治理评价等要素,但没有对其做出明确规定^[13]。具体制度建设方面也存在诸多盲区,如由于缺乏全国性的文献处置制度,各地各级公共图书馆对馆藏文献信息的价值判断和处置标准均不统一,导致公共图书馆在文献处置工作中缺乏科学性和专业性^[14]。突发公共卫生事件中的公共图书馆危机管理缺乏制度引导^[15],主题图书馆建设中的资源质量与评价制度至今仍未建立^[16]。此外,与图书馆相关的行政、财政、环保等方面也存在不同程度的法律缺失。

2.3.2 制度碎片化,尚未形成体系

主要表现为目前的治理制度大多是为解决一个个具体问题而制定,缺乏整体性、系统性。如为推动公共图书馆法人治理结构改革,2017年,国家出台《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》,这是目前除《公共文化服务保障法》和《公共图书馆法》之外唯一一项国家层面指导公共图书馆法人治理结构改革的政策。但公共图书馆法人治理结构建设是一项涉及政府职能转变、政事关系改革、社会治理模式转型、公共图书馆权力运作模式重构的系统工程,需要系统的制度引导,仅仅依靠某一个指导方案,力量明显不足^[17]。由于法人治理相关配套制度的缺位,当前公共图书馆法人治理结构区域发展不平衡、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依然没有得到有效解决^[18]。

2.3.3 制度缺乏自洽性,制度之间相互抵触

一方面表现为不同级别公共图书馆纵向层级间制度的冲突,另一方面表现为公共图书馆治理制度和其他类型事业发展制度之间的横向冲突。根据《中华人民共和国民法总则》第八十九条,事业单位法人设立的理事会必须是决策机构,但《公共图书馆法》并没有对公共图书馆理事会的性质做出明确规定。另外,国家一方面鼓励公共图书馆理事会制度改革,另一方面政府拥有的公共图书馆运营管理权、编制使用权、财政资金支配权、人力资源管理权、收入分配权和服务外购权等下放甚少,现有行政管理体制的关系、理事会制度的法律保障、政策支撑和决策职能等方面面临诸多矛盾。

2.3.4 制度疲软,执行乏力

公共图书馆治理制度疲软,执行乏力,突出表现为部分制度没有被完全贯彻执行或有的制度虽得以实施,但起不到实际效果,或是效果脱离预期,使制度形同虚设。如在公共图书馆免费开放政策实施的首年,经费分担机制出现“分而不担”的苗头,在政策实施数年后,这种“分而不担”的情况甚至更为常见,地市级财政分担而省级财政不分担的地区保障情况较差^[19]。《公共文化服务保障法》和《公共图书馆法》对各级政府公共图书馆的财政支持也有明确规定,但目前来看,公共图书馆或公共文化机构的经费普遍存在短缺,财政投入与实际建设需求不匹配等情况依然普遍存在^[20]。

在推进省级以上公共文化机构法人治理结构改革试点工作中,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^[21]。此外,《公共图书馆建设标准》和《公共图书馆建设用地指标》虽早已颁布,并在业界一片好评,但实际上依然存在不遵守上述规范的情况。

3 我国公共图书馆治理制度体系建设的总体目标和基本特征

3.1 我国公共图书馆治理制度体系建设的总体目标

我国公共图书馆治理制度体系建设的总体目标是在《中华人民共和国宪法》和《公共图书馆法》的法律框架下,以中国的现实国情为依据,以最大限度保障公民的基本文化权益为价值取向,以切实提高公共图书馆服务效能 of 功能目标,理顺公共图书馆的各种内外关系,构建一个完备、稳定和管用的公共图书馆治理制度体系。所谓完备,就是随着公共图书馆所处的技术环境、社会环境的复杂性日益增强,公共图书馆治理制度体系要扩大问题覆盖面,尽可能减少制度的盲区,提供制度体系的兼容性和自洽性。所谓稳定,就是要提高制度体系的规范性和延续性,让制度内化于公共图书馆系统的运行之中,实现系统的常态化运转。当外界环境发生变化时,系统能够在改与不改、变与不变之间保持恰当的平衡。所谓管用,就是要求在依法治国的社会大背景中,充分发挥治理制度体系对公共图书馆事业发展的导向、激励、协调、控制功能,强化制度权威,增强制度效能,减少制度疲软和失效现象。

3.2 公共图书馆治理制度体系的“中国特色”

3.2.1 坚持党对公共图书馆事业的领导

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。把党的领导落实到国家治理各领域各环节是中国特色社会主义的必然要求^[22]。因此,公共图书馆事业建设必须始终坚持党的领导。以党的全国代表大会和中央全会制定的国家发展战略和繁荣发展社会主义文化的方针作为公共图书馆事业发展的根本指导思想,是我国公共图书馆治理制度体系最根本的政治特征。

3.2.2 传承和弘扬中华优秀传统文化

图书馆是人类文明的产物。我国的公共图

图书馆,荟萃了中华民族数千年来创造的优秀文明和文化成果,在实现中华民族伟大复兴的历史征程中,公共图书馆理应在传承和弘扬中华优秀传统文化、振奋民族精神、坚定文化自信方面发挥重要作用。《公共图书馆法》开宗明义指出:“公共图书馆应当坚持社会主义先进文化前进方向,坚持以人民为中心,坚持以社会主义核心价值观为引领,传承发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化。”传承和弘扬中华优秀传统文化应该成为我国公共图书馆治理制度体系最鲜明的文化特色。

3.2.3 坚持以人民为中心的理念

以人民为中心,是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心理念之一,也是《中华人民共和国宪法》规定的“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动”的内在要求。因此,公共图书馆治理制度设计必须始终坚持坚持以人民为中心的理念。《公共图书馆法》的第一条就将立法宗旨明确为“保障公民基本文化权益”,规定“公共图书馆应当按照平等、开放、共享的要求向社会公众提供服务”,规定要免费向社会公众服务,明确了国家扶持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区公共图书馆事业的发展,要强化对未成年人、老年人、残疾人等特殊群体的服务等,这些都体现了以人民为中心的理念。坚持以人民为中心应该成为我国公共图书馆治理制度体系最亮丽的人文特色。

3.2.4 以提高服务效能为中心

公共图书馆服务效能,是指公共图书馆集合其馆舍设施、文献资源、专业人员、技术手段、资金投入等各种硬件和软件条件,通过科学布局、优化政策、组织资源、专业策划等,为用户提供符合需求、均等化、专业化服务所发挥的效用^[23]。我国仍然是一个发展中国家,虽然经济总量已居全球第二,但人均收入仍较低,国家财力有限。因此,公共图书馆治理制度设计必须

注重图书馆的服务效能,关注公共图书馆服务的投入与产出。原文化部发布的《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》针对“提高服务效能”提出了相关要求;第六次全国公共图书馆评估也把服务效能作为重要的评估指标。提高服务效能是“中国特色”的具体体现。

3.2.5 协调合作,共同治理

协调合作,集中力量办大事,是中国特色社会主义制度的优势。我国公共图书馆事业发展单靠政府的投入是不够的,需要充分调动社会力量,多方协作,共同治理。2006年《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》明确公共图书馆事业必须坚持“国家办馆和社会办馆相结合”的原则。2016年出台的《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》和2017年颁布的《公共图书馆法》都规定了社会力量参与公共图书馆建设的方式,包括自筹资金设立公共图书馆、政府积极调动社会力量参与等,建立了政府购买公共图书馆服务、捐赠者冠名、税收优惠等引导和鼓励社会力量参与的制度。这些制度无疑都体现了公共图书馆治理中的“中国特色”。

4 我国公共图书馆治理制度体系的基本框架和逻辑结构

公共图书馆治理制度体系不是一项项制度的汇集和累积,而是各制度单元有机联系的整体系统。不同层级制度体系之间相互联系、相互作用,不同制度单元之间存在辩证统一关系,共同保证制度功能的有效发挥。党的十九届四中全会提出,中国特色社会主义制度是在根本制度、基本制度和重要制度(具体制度的总和)三个不同层面逻辑展开的制度体系^[24]。笔者认为,我国公共图书馆治理制度体系的基本框架也由根本制度、基本制度和具体制度构成。

4.1 根本制度

公共图书馆治理制度体系的根本制度包括:党的全国代表大会、党中央全会、党中央政

治局会议、全国人民代表大会等确定的我国政治、经济和社会发展的重大战略部署,以及关于发展和繁荣社会主义文化事业的大政方针;《宪法》规定的公民受教育权利和从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由权利以及国家发展为人民服务、为社会主义服务的图书馆博物馆文化馆和其他文化事业的方针;《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》中关于发展公共文化服务、发展公共图书馆事业的目标、原则和方向性的规定,以及关于公共图书馆的性质、定位、任务等规定。这些都是对公共图书馆事业的发展起着决定性、引领性和指导性作用的制度,是公共图书馆发展的根本遵循。

4.2 基本制度

基本制度是对公共图书馆事业的发展发挥着基础性作用,并具有长期性、稳定性的制度,主要包括以下几个方面。

4.2.1 公共图书馆设置的主体责任制度

公共图书馆是国家为保障公民自由、平等地获取信息和知识而进行的制度安排。根据经济学的公共物品理论,公共图书馆是消费性、公益性的公共物品,不具有市场供给的激励,必须得到以政府为主的公共力量的支持才能生存与发展。因此,政府对公共图书馆设置负有主体责任,这一点已被载入联合国教科文组织的《公共图书馆宣言》。但由于受区域经济发展水平的影响,不同地方政府的认识水平和治理能力存在差异,这就导致有些地方政府在公共图书馆设置中的主体责任仍有落实不到位的情况。因此,公共图书馆设置的主体责任必须制度化。《公共图书馆法》已经明确规定了“县级以上人民政府应当设立公共图书馆”“地方人民政府应当充分利用乡镇(街道)和村(社区)的综合服务设施设立图书室,服务城乡居民”。接下来则需要根据我们国家和各地方的具体情况对相关的配套制度,诸如公共图书馆建设经费、建筑用地审批、人员和运行经费保障等做出制度安排。

4.2.2 鼓励社会力量参与公共图书馆建设的制度

国家办馆和社会办馆相结合,从来都是我国公共图书馆事业建设的一项重要原则^[25]。我国地域辽阔,人口众多,各地区经济和文化发展很不平衡,要完全依靠政府财力来解决公共文化事业发展不平衡不充分的问题仍然存在困难,必须鼓励社会力量参与公共图书馆建设。近年来,我国民办图书馆发展势头良好,《公共图书馆法》已明确规定“国家鼓励公民、法人和其他组织自筹资金设立公共图书馆。县级以上人民政府应当积极调动社会力量参与公共图书馆建设,并按照国家有关规定给予政策扶持”。目前政府在鼓励社会力量参与公共图书馆建设方面,亟需制定吸引社会力量积极参与公共图书馆建设的制度,为社会力量参与建设开辟绿色通道;同时制定社会力量参与公共图书馆建设的准入制度、参与途径制度、运行管理制度、奖惩制度、监督制度^[26];制定吸引志愿者参与公共图书馆服务的制度,扩大志愿者参与的途径;完善公共图书馆接受社会捐赠的制度;制定多方参与的创新性图书馆管理与服务制度,构建多方参与的创新性图书馆管理运行平台;制定社会力量参与公共图书馆治理利益分配制度,积极寻求三方利益的平衡点^[27]。

4.2.3 公共图书馆建设标准化均等化制度

2013年,党的十八届三中全会将“实现基本公共文化服务的标准化、均等化”作为我国文化领域全面深化改革的重要战略部署提出,这是根据我国的现实国情做出的重要决策。所谓“基本”,是就目前的国力而言要建立覆盖全社会的公共文化服务体系,只能是广覆盖、低水平,不可能全部满足人民群众的精神文化需求,只能在现有基础上保障基本文化权益,满足基本的文化需求,体现公平正义的原则。因此,公共图书馆建设标准化、均等化制度建设,必须体现党中央的这一战略部署。《公共图书馆法》《公共图书馆建设标准》及《公共图书馆建设用地指标》对各级公共图书馆的必备条件、选址、

服务半径、服务人口、藏书量、建地面积、建筑面积、容积率、功能区域等提出了标准规范。但目前公共图书馆建设仍存在具体标准不一、质量参差不齐的情况。因此,急需建立健全公共图书馆建设系列标准,如不同层级公共图书馆功能定位标准、基层图书馆建设评估标准、儿童图书馆建设标准、盲人图书馆建设标准、硬件设施设备采购与管理标准、不同层级公共图书馆馆藏标准、公共图书馆人员配备与准入标准、不同层级公共图书馆资金分配标准、公共图书馆安全保障设施标准、公共图书馆应急预案制度、建筑设施环保制度以及公共图书馆服务规范制度体系等。

4.2.4 公共图书馆服务体系建设制度

公共图书馆服务体系建设是构建公共文化服务体系的重要组成部分。《公共图书馆法》已明确提出要建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络。公共图书馆服务体系建设经过多年探索和试点,行之有效的是总分馆制模式,这也已经写入了《公共图书馆法》。但是,目前总分馆建设存在体制壁垒,区县级总馆对基层图书馆(室)缺乏有效管理,镇街机关及文化站对图书馆建设支持力度有限。基层图书馆从业人员短缺、专业化程度低,总分馆分工不明确、职能重叠、发展不均衡等问题阻碍了总分馆治理能力和服务效益的提升^[28]。因此,要完善公共图书馆总分馆制度,涉及公共图书馆总分馆责任划分、专项资金投入、管理运营、场地设备、文献资源配置、服务规范等内容。要制定不同区域公共图书馆均衡发展制度,公共图书馆总馆统一管理或参与管理分馆制度、服务网络制度、分馆设置标准制度,总馆对分馆和基层服务点的业务指导制度、业务标准制度、人员保障制度、评估考核制度、资源整合互联互通制度、文献资源产权分配制度,总分馆网络体系顺畅运行制度、社会力量参与制度、社会监督制度、政府保障制度以及未来可持续发展制度等。此外,要以《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设

的指导意见》及《县级公共图书馆评估标准》等为基础,加强执法监督制度建设^[29]。

4.2.5 公共图书馆管理体制与运行机制制度

推动公共图书馆等事业单位建立以理事会为核心的法人治理结构,是党中央推动国家治理体系和治理能力现代化建设重要战略部署的重要内容之一。2017年9月,中宣部、文化部等7部门联合发文要求“到2020年底,全国市(地)级以上规模较大、面向社会提供公益服务的公共图书馆、博物馆等公共文化机构,基本建立以理事会为主要形式的法人治理结构,提升人民群众对公共文化的获得感”。《公共图书馆法》也以法律形式确定了“国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构”。但公共图书馆法人治理结构建设是一项涉及政府职能转变、政事关系改革、社会治理模式转型、公共图书馆权力运作模式重构的系统工程,仅仅依靠法律条款的若干原则性规定显然缺乏可操作性。为此,在法人自主权支持方面,要加强与公共图书馆法人治理结构相关制度的顶层设计,如人事管理、收入分配、养老保险、财政等方面的制度,完善理事会构成机制、推举机制、决策机制和第三方监督评价机构制度^[30]。在引导社会力量参与方面,要构建有效的激励机制,提升外部理事参与治理的主动性和行使职权的积极性。

4.2.6 经费投入保障制度

经费是图书馆运行最基本的保障,一直以来都是图书馆界最关注的问题。图书馆界曾强烈希望《公共图书馆法》能对图书馆运行的经费保障有比较刚性的法律规定,以解决长期以来图书馆的经费投入主要依靠“政府重视”而不是制度保障的问题。然而立法机构考虑种种因素,在《公共图书馆法》中只规定了“加大对政府设立的公共图书馆的投入,将所需经费列入本级政府预算,并及时、足额拨付”。在这种情况下,如何将《公共图书馆法》中的“加大”“及时、足额”的规定具体化、制度化、长效化,是目前公共图书馆经费投入保障制度建设的核心问题。因此要制定公共图书馆经费投入主体责任制

度、经费投入结构制度、经费投入数量制度、经费投入增长比例制度、经费使用监督制度等,形成公共图书馆基本经费来源与投入长效化的保障制度。同时,由于公共图书馆治理过程中社会力量和社会资本的参与,公共图书馆经费来源多样化,还要制定社会资本融入公共图书馆经费的制度,对这部分经费的引入、使用、监督等进行规范管理。

4.2.7 公共图书馆免费开放制度

2011年至今,公共图书馆免费开放在我国已经普及,并形成制度。但目前公共图书馆免费开放面临以下问题:恒定的经费补贴量难以满足免费开放后文化供给量和服务量的增长,经费分担机制未完全落实,按行政层级设计的补贴标准难以关照到不同规模的公共图书馆需要,监督管理和考核评价机制缺失,政策激励约束不足等^[19]。因此,要完善公共图书馆经费财政保障限度制度,明确到底哪些服务是公共图书馆免费提供的范围,哪些服务经费不属于财政保障的范围^[31]。亟需制定公共图书馆免费开放资金保障制度,除了传统的政府和部门专项资金划拨之外,公共图书馆应该更多与社会接轨,通过广告、冠名、主题活动和社会公益慈善机构赞助等多种形式发展图书馆资金保障体系;制定公共图书馆免费开放服务保障制度,设置不同级别、不同类别公共图书馆免费开放服务时间标准,加强馆员职业素养和职业道德培训,建立服务监督和举报投诉机制;制定公共图书馆免费开放读者管理制度,保证读者和图书馆资源之间的协调。

4.2.8 法律监管制度

《公共图书馆法》第五章明确了政府对公共图书馆运营具有监督责任,也明确了文化主管部门及其工作人员在公共图书馆管理工作中可能存在的违法违规行为应该承担的法律責任。目前的问题是要让这些法律条文具体化为一些可操作性的监管制度,如政府监管的实施主体、实施方式、投诉受理与反馈、违规违法如何认定、如何处罚等。作为国家治理制度体系的组

成部分,公共图书馆治理制度中不容回避的内容是对公共图书馆治理责任主体的法律监管问题。如果责任主体发生违规违法行为,需要承担哪些法律责任,应该纳入法律监管制度之中。

4.3 具体制度

具体制度是由根本制度、基本制度决定的派生性制度,具体制度规范着公共图书馆治理中的具体事务,为根本制度和基本制度的落实提供基础性的保障。具体包括两个方面。

4.3.1 公共图书馆资源建设制度

(1)出版物交存制度。建立交存(呈缴)制度的目的是全面、完整地保存民族文化遗产。但我国目前的呈缴本制度,存在多头缴送、缴送数量过多、类型复杂、出版者权益得不到保障等问题。因此,必须建立制度调整呈缴相关各方的法律关系,保障各利益相关方的合法权益。建立文献呈缴政府部门共享制度、全国统一的呈缴本制度、文献交存补偿制度、呈缴文献公开制度、文献交存惩罚制度与监督制度,及以“免费呈缴”为主的多种呈缴方式和鼓励呈缴的制度等^[32]。

(2)文献采集制度。文献采集一方面要遵守国家《政府采购法》和《招标投标法》相关规定,同时也从公共图书馆文献信息资源建设的实际出发,协调好招标采购与馆藏文献质量之间的关系,制定和完善相关制度,以保证公共图书馆文献采购质量,更好地满足公众的文献信息需求。相关制度包括采购渠道确定制度、供应商资质认证制度、招标文件规范制度、确保图书馆在评标过程中的话语权制度、招标采购过程中的监督和审查制度等。外文文献方面,要制定和完善公共图书馆外文图书、外文期刊以及外文数据库资源采购标准及相关制度。

(3)地方文献整理制度。包括地方文献收集制度、地方文献保管制度、地方文献利用制度、地方文献信息资源统一管理、地方文献数字化制度、地方文献共享制度以及地方文献建设的指导标准、保护标准和服务规范等。

(4)古籍保存与保护制度。包括古籍书库建设规范、古籍保护措施标准化制度、古籍安全保卫制度、古籍书库管理制度、善本管理制度、古籍流通借阅制度、古籍书库人员出入库制度、古籍宣传制度、古籍数字化制度、古籍修复制度体系、古籍书库突发事件应急预案制度等^[33]。

(5)数字资源建设制度。包括馆藏纸质资源的数字化建设制度、数据库采购制度、自建数据库制度、网络公开数字资源建设制度、特色数字资源建设制度、数字资源建设评估标准、数字资源共享制度、数字资源利用制度及数字资源建设监督管理制度等^[34]。

(6)文献处置制度。包括以法律、政策和标准为中心的保障制度,以馆藏文献信息处置的原则、标准、部门权责、流程、方式为核心的运行制度,以多元化监督主体和多渠道监督方式为重点的监督制度^[14]。

(7)公共图书馆设施设备保护责任制度。包括设备日常使用管理制度、维修保养制度、设施设备检查制度、设备设施安全事故及设备安全事故报告和处理制度、设备设施更新改造及报废的管理制度等。

4.3.2 公共图书馆服务制度

(1)公共图书馆服务内容和标准制度。包括弱势群体(少年儿童、老年人、残疾人)服务制度,公共图书馆为弱势群体服务的经费保障和使用、资源建设、服务的内容和形式等具体制度,如公共图书馆儿童服务标准、公共图书馆青少年服务标准、图书馆盲人及视觉残障者服务标准等。

(2)公共图书馆开放时间标准制度。包括不同等级公共图书馆实体场所节假日开放制度、不同区域开放时间制度、闭馆期间特殊事件开放制度等。

(3)处理图书馆与读者关系的相关制度。明确公共图书馆及读者双方的权利和义务制度,如公共图书馆实名登记制度、借阅制度、惩罚制度等。

(4)志愿者服务制度。国家鼓励公民参与

公共图书馆志愿服务,为此政府要组织开展文化志愿服务活动,为志愿活动提供指导和支持,加强志愿服务管理评价、教育培训和激励保障机制^[35]。

4.4 我国公共图书馆治理制度体系的逻辑结构

我国公共图书馆治理制度体系就是一个由根本制度、基本制度和具体制度构成的制度体系。其中根本制度居于宏观层次,对制度体系建设起指导和决定性作用,集中体现制度的价值取向和核心理念,体现了我国公共图书馆事业的性质宗旨、方针路线,规定了公共图书馆的重要制度和运行机制。基本制度居于中观层次,对制度体系建设起支撑作用,保证根本制度目标的实现。具体制度居于微观层次,直接规定和指导公共图书馆具体治理实践的实施,是制度体系建设的基础。同时,不同层级的制度中又包含不同的制度单元,各制度单元之间相辅相成,互惠共生,构成一个协调演化、相互适应的系统。根本制度、基本制度和具体制度这三个层次的制度以及各层级制度中包含的制度单元相互联系、相互支撑、各司其职,共同构成体系化的公共图书馆治理制度框架,如图1所示。

5 推动制度建设转化为治理效能

构建中国特色的公共图书馆治理制度体系,根本目的在于提高公共图书馆治理效能,为此,需要在以下方面做出努力。

5.1 坚持“问题导向”,增强制度创新的针对性和有效性

公共图书馆治理制度建设要以问题为导向,增强关键性制度单元改革,增强制度创新的针对性和有效性,实现公共图书馆治理制度的整体优化。制度建设是为了解决现实问题,必须坚持问题导向和倒逼机制,围绕公共图书馆治理重点区域、关键环节的突出问题,谋划制度

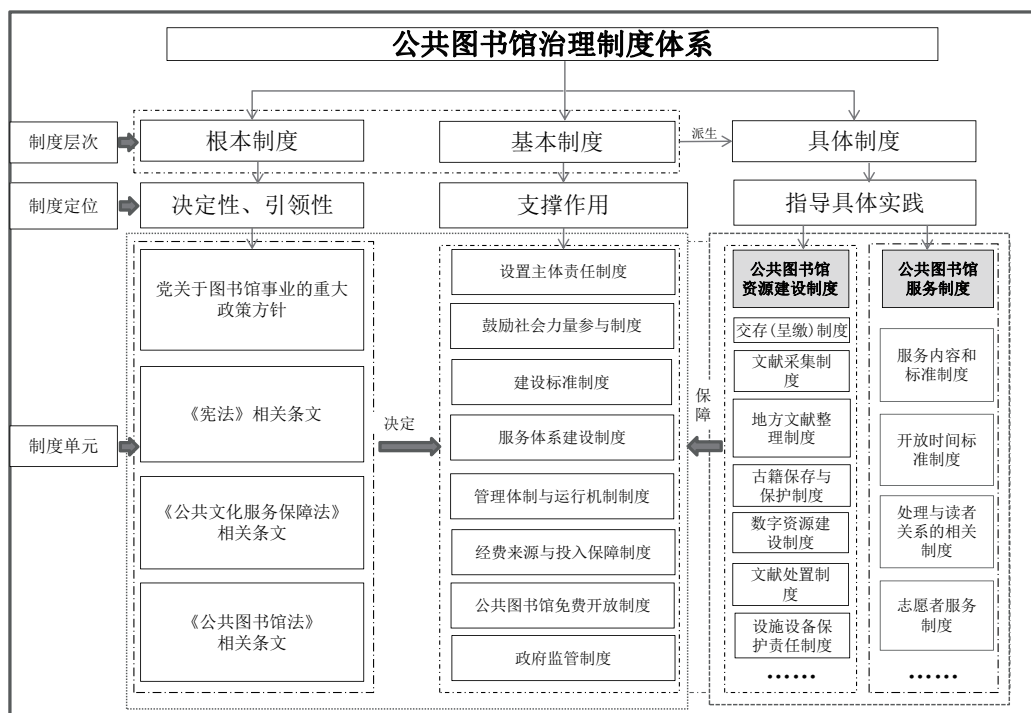


图1 公共图书馆治理制度体系框架

建设思路,出台改革制度。如针对民族地区公共图书馆发展过程中存在的经费保障机制有待健全、公共图书馆服务体系建设亟待完善、服务供给与需求亟待契合、人才队伍建设亟待加强、法制建设尚待健全等突出性、代表性问题^[36],制定民族性、区域性公共图书馆宏观管理制度或出台系列指导文件、标准等;针对县级公共图书馆存在“机构空转”、发展路径“内化”而导致基层文化机构的重要性日益下降,发展潜力受损等问题,探讨深化基层文化单位以独立主体地位为中心的文化体制改革,落实政府向社会力量购买公共文化服务的制度,借助财政资助制度创新突破公共资源行业内循环,提升公共资源的配置效率,并建立消费者对公共图书馆的评价激励机制等^[20];针对公共图书馆法人治理结构中理事会决策支撑力度不够的问题,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,改革创新人事制度,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^[21]。

5.2 提升不同等级制度体系、制度单元之间的协调性和系统性

系统论认为,只有同一母系统内的各个系统遵循同样的逻辑运行时,整个系统才是良性互动的。这就是逻辑一致原则。在制度这一大系统和各子系统之间,以及各子系统之间,都存在着内在的逻辑联系。如果一个系统按照一种逻辑运作,而另一个相关系统按照另一种逻辑运作,两者之间必然发生矛盾、冲突,不仅大大降低了制度系统的有序程度,同时也使制度系统不能发挥应有的规范行为和传递信息的作用^[37]。要实现数量众多、境况复杂的公共图书馆治理能力现代化,必须通过提升不同等级制度体系和制度单元之间的协调性和系统性,提升公共图书馆应对治理挑战、化解治理风险的调节适应能力,实现治理能力与治理制度建设的同频共振、协调发展。一方面,要立足我国国

情和我国公共图书馆事业发展实际,积极吸收国际范围内制度文明的有益成果和公共图书馆治理的制度成果,进行本土化,推动公共图书馆治理制度持续创新,加快建设中国特色公共图书馆治理现代化急需的制度;另一方面,及时总结我国公共图书馆事业发展和治理的各项历史经验与实践做法,并将其中科学的经验及行之有效的做法进一步升级为制度,推动立法转换,促进公共图书馆治理制度体系的自我完善。

5.3 强化制度体系的规范力和执行力

制度的生命在于执行和落实,提高制度的规范力和执行力是坚持和完善中国特色公共图书馆治理制度体系的关键步骤。狠抓公共图书馆治理制度落实,推动各级公共图书馆、政府部门及其他利益相关者形成尊崇制度、遵守制度及捍卫制度的习惯,扎实扎牢制度治理公共图书馆的“笼子”,保证制度成为真真切切的“硬约束力”。要补齐公共图书馆治理制度体系短板,如公共图书馆法人治理结构制度、社会资本参与公共图书馆治理制度以及政府经费保障制度等,切实强化各级政府、相关部门、公共图书馆、社会力量的制度意识,自觉维护制度权威,防止

公共图书馆治理制度成为“稻草人”,导致制度实施结果良莠不齐。同时,健全公共图书馆治理制度执行机制,明确各项制度执行的责任主体、监督主体和领导责任;借助社会力量进行监督,形成完善的自下而上的监督机制;建立健全监督制度执行的责任和追究制度,对于公共图书馆治理制度落实不到位的,视情节的性质、轻重等设置具体的规定和相应的惩戒手段,如批评教育、组织处理或者纪律处分,对拒不接受查处的行为,必须严肃处理。

新中国成立以来,公共图书馆治理制度体系就在不断建设与完善之中。《公共图书馆法》既是公共图书馆治理制度体系的一部分,也为公共图书馆治理制度体系建设提供了法律依据和指导。但《公共图书馆法》并非万能,不可能代替整个公共图书馆治理制度体系发挥作用。因此,必须在《宪法》和《公共图书馆法》等法律的指导下,构建具有中国特色的公共图书馆治理制度体系,并将这个制度体系的优势转化为治理效能,只有这样才能实现公共图书馆治理的现代化,进而在实现中华民族伟大复兴的历史进程中担当重任。

参考文献

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].[2020-06-07]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm. (The decision of the CPC Central Committee on major issues concerning upholding and improving the system of socialism with Chinese characteristics and advancing the modernization of China's system and capacity for governance[EB/OL].[2020-06-07]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.)
- [2] 庄西真. 社区治理与社区教育[M]. 苏州:苏州大学出版社,2016:41. (Zhuang Xizhen. Community governance and community education[M]. Suzhou:Soochow University Press, 2016:41.)
- [3] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津:牛津大学出版社,1995:2-3. (The Commission on Global Governance. Our global neighborhood[M]. Oxford:Oxford University Press,1995:2-3.)
- [4] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:5. (Yu Keping. Governance and good governance [M]. Beijing:Social Sciences Academic Press,2000:5.)
- [5] 许耀桐. 制度、治理和现代化:若干重要概念术语阐释[J]. 新视野,2020(2):5-11. (Xu Yaotong. System,

- governance and modernization; interpretation of some important concepts and terms[J]. *Expanding Horizons*, 2020(2):5-11.)
- [6] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J]. *求是*, 2014(1):3-6. (Xi Jinping. Conscientiously unite thoughts into the spirit of the party in the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee [J]. *Qiu Shi*, 2014(1):3-6.)
- [7] 唐皇凤. 国家治理体系和治理能力现代化的制度支撑[J]. *中共党史研究*, 2019(12):5-11. (Tang Huang-feng. System support for the modernization of China's system and capacity for governance[J]. *CPC History Studies*, 2019(12):5-11.)
- [8] 黄颖, 徐引箴. 图书馆治理:概念及其涵义[J]. *中国图书馆学报*, 2004(1):26-28. (Huang Ying, Xu Yin-chi. Library governance: concept and connotation[J]. *Journal of Library Science in China*, 2004(1):26-28.)
- [9] 蒋永福. 论图书馆治理[J]. *图书馆论坛*, 2008(6):50-55. (Jiang Yongfu. On library governance[J]. *Library Tribune*, 2008(6):50-55.)
- [10] 饶权, 李致忠, 陈超, 等. 滋养民族心灵 培育文化自信——感受习近平总书记给国家图书馆老专家回信精神[J]. *中国图书馆学报*, 2019, 45(5):4-14. (Rao Quan, Li Zhizhong, Chen Chao, et al. Nourishing national spirits, cultivating cultural confidence: reflections on General Secretary Xi Jinping's reply to retired NLC experts [J]. *Journal of Library Science in China*, 2019, 45(5):4-14.)
- [11] 关于建国以来党的若干历史问题的决议[EB/OL]. [2020-06-07]. http://www.gov.cn/test/2008-06/23/content_1024934.htm. (The resolutions to certain historical issues about CPC since the founding of the People's Republic of China[EB/OL]. [2020-06-07]. http://www.gov.cn/test/2008-06/23/content_1024934.htm.)
- [12] 国家图书馆研究院. 我国图书馆事业发展政策文件选编(1949—2012)[M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2014. (Research Institute of National Library of China. Selected regulation documents of Chinese librarianship 1949-2012[M]. Beijing: National Library of China Publishing House, 2014.)
- [13] 朱志鹏. 中英两国公共图书馆法比较研究——基于图书馆治理理论[J]. *图书情报工作*, 2019, 63(9):12-20. (Zhu Zhipeng. A comparative study of Chinese and British public library laws: based on the theory of library governance[J]. *Library and Information Service*, 2019, 63(9):12-20.)
- [14] 黄如花, 赵洋, 申晓娟, 等. 我国公共图书馆文献信息处置制度的需求分析与框架构建[J]. *中国图书馆学报*, 2019, 45(2):43-56. (Huang Ruhua, Zhao Yang, Shen Xiaojuan, et al. Demand analysis and framework construction of collection disposal system for public libraries in China[J]. *Journal of Library Science in China*, 2019, 45(2):43-56.)
- [15] 杨思洛, 郑梦雪, 王启云. 突发公共卫生事件中的公共图书馆危机管理[J/OL]. *图书馆论坛*, 2020:1-8 [2020-06-05]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/44.1306.G2.20200421.1235.004.html>. (Yang Siluo, Zheng Mengxue, Wang Qiyun. Crisis management of Chinese public library in public health emergency[J/OL]. *Library Tribune*, 2020:1-8 [2020-06-05]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/44.1306.G2.20200421.1235.004.html>.)
- [16] 柯平. 主题图书馆建设中的若干问题与发展思考[J]. *图书馆杂志*, 2020, 39(3):41-47. (Ke Ping. Some problems and development thoughts on the construction of theme library[J]. *Library Journal*, 2020, 39(3):

41-47.)

- [17] 常大伟,付立宏.我国公共图书馆法人治理结构建设的内在逻辑、现实困境与实施策略[J].国家图书馆学报,2018,27(3):3-12.(Chang Dawei, Fu Lihong. Internal logic, realistic predicament and implementation strategy of the construction of corporate governance in public libraries in China[J]. Journal of the National Library of China, 2018, 27(3): 3-12.)
- [18] 霍瑞娟.公共图书馆法人治理结构现状调研及思考[J].中国图书馆学报,2016,42(4):117-127.(Huo Ruijuan. Survey and reflection on the status of corporate governance of the public library[J]. Journal of Library Science in China, 2016, 42(4): 117-127.)
- [19] 陈庚,白昊卉.我国公共文化场馆免费开放政策检视与反思——以公共图书馆为中心[J].中国图书馆学报,2018,44(3):52-65.(Chen Geng, Bai Haohui. Inspection and reflection on the free open policy of public cultural venues in China; centered on the public libraries[J]. Journal of Library Science in China, 2018, 44(3): 52-65.)
- [20] 傅才武,岳楠.公共文化服务体系建设中财政增量投入的约束条件——以县级公共图书馆为中心的考察[J].中国图书馆学报,2018,44(4):19-39.(Fu Caiwu, Yue Nan. Restrictions on incremental financial investment in the construction of modern public cultural service system; based on investigations of county public libraries[J]. Journal of Library Science in China, 2018, 44(4): 19-39.)
- [21] 冯佳,王珊珊.我国公共图书馆法人治理结构的试点实践研究[J].中国图书馆学报,2018,44(4):40-53.(Feng Jia, Wang Shanshan. The corporate governance pilots of public libraries in China[J]. Journal of Library Science in China, 2018, 44(4): 40-53.)
- [22] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2020-06-07]. <http://sn.people.com.cn/n2/2017/1019/c378287-30841988.html>. (Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a new era; delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China[EB/OL].[2020-06-07]. <http://sn.people.com.cn/n2/2017/1019/c378287-30841988.html>.)
- [23] 邱冠华.公共图书馆提升服务效能的途径[J].中国图书馆学报,2015,41(4):14-24.(Qiu Guanhua. Approaches to improve service effectiveness of the public library[J]. Journal of Library Science in China, 2015, 41(4): 14-24.)
- [24] 顾保国.中国特色社会主义制度体系理论内涵与内在逻辑[N].新华日报,2019-12-31(15).(Gu Baoguo. Theoretical connotation and inner logic of the system of socialism with Chinese characteristics[N]. Xinhua Daily, 2019-12-31(15).)
- [25] 吴慰慈,董焱.图书馆学概论[M].北京:国家图书馆出版社,2019:127.(Wu Weici, Dong Yan. Introduction to library science[M]. Beijing: National Library of China Publishing House, 2019: 127.)
- [26] 范睿琦.社会力量参与公共图书馆建设研究[D].哈尔滨:黑龙江大学,2019.(Fan Ruiqi. Research on the social forces participating in the construction of public library[D]. Harbin: Heilongjiang University, 2019.)
- [27] 黄莺.社会力量参与公共图书馆建设的实践与思考——以上海市嘉定区公共图书馆为例[J].图书馆工作

- 与研究,2019(4):79-83,101. (Huang Ying. Practice and consideration of social forces participating in the public library construction;taking the Jiading Library of Shanghai municipality as an example[J]. Library Work and Study,2019(4):79-83,101.)
- [28] 秦丽娜. 天津市区级公共图书馆总分馆制建设现状调查与思考[J]. 图书馆工作与研究,2018(11):100-104. (Qin Li'na. Investigation and consideration on the construction of the general-branch library system of Tianjin district public library[J]. Library Work and Study,2018(11):100-104.)
- [29] 王世伟. 论面向未来的公共图书馆包容性发展[J]. 中国图书馆学报,2020,46(2):4-16. (Wang Shiwei. The inclusive development of public libraries facing the future[J]. Journal of Library Science in China, 2020,46(2):4-16.)
- [30] 肖容梅. 深圳图书馆法人治理结构试点探索及思考[J]. 中国图书馆学报,2014,40(3):13-19. (Xiao Rong-mei. The experiment of corporate governance of Shenzhen Library[J]. Journal of Library Science in China,2014, 40(3):13-19.)
- [31] 罗兆英. 公共图书馆经费财政保障限度的法律分析[J]. 图书馆建设,2018(11):4-10. (Luo Zhaoying. Legal analysis on financial security limit of public library funds[J]. Library Development,2018(11):4-10.)
- [32] 任宋洁,金武刚. 呈缴本制度完善之路——《公共图书馆法》“缴存”制度研究[J]. 图书馆,2018(5):11-16. (Ren Songjie, Jin Wugang. The road to improve the legal deposit system;a study on the terms of "Deposit" in The Public Library Law of the People's Republic of China[J]. Library,2018(5):11-16.)
- [33] 陈红彦,刘家真. 我国古籍保护事业可持续发展思考[J]. 中国图书馆学报,2012,38(2):107-116. (Chen Hongyan, Liu Jiazhen. Study on the sustainable development of ancient books preservation and conservation in China[J]. Journal of Library Science in China,2012,38(2):107-116.)
- [34] 王萍,王毅,文丽. 优化用户满意体验的数字资源建设探究[J]. 中国图书馆学报,2014,40(5):98-109. (Wang Ping, Wang Yi, Wen Li. User satisfaction experience-oriented digital resource building[J]. Journal of Library Science in China,2014,40(5):98-109.)
- [35] 李国新. 公共文化服务保障法的制度构建与实现路径[J]. 图书情报工作,2017,61(16):8-14. (Li Guoxin. Institutional construction and implementation of the public cultural service guarantee law[J]. Library and Information Service,2017,61(16):8-14.)
- [36] 冯云. 改革开放四十年民族地区公共图书馆事业发展的成就与经验[J]. 中国图书馆学报,2018,44(6):25-42. (Feng Yun. The achievements and experiences of public libraries in ethnic regions in the past 40 years since the Reform and Opening-up in China[J]. Journal of Library Science in China,2018,44(6):25-42.)
- [37] 王文贵. 互动与耦合:非正式制度与经济发展[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007:315. (Wang Wen-gui. Interaction and interconnection: informal system and economic development [M]. Beijing: China Social Sciences Press,2007:315.)

肖希明 武汉大学信息管理学院教授,博士生导师。湖北 武汉 430072。

石庆功 武汉大学信息管理学院博士研究生。湖北 武汉 430072。

(收稿日期:2020-06-16)