DOI:10.13530/j.cnki.jlis.164009

公共图书馆法人治理结构现状调研及思考

霍瑞娟

摘　要　建立法人治理结构是21世纪以来我国公共图书馆管理的一项新举措,各地图书馆按照相关要求进行调研和论证,有些图书馆已进入实施阶段。本文采用文献调研、问卷调查和实地考察等方法,对全国各省、市、县图书馆的法人治理结构现状进行调研。发现全国公共图书馆法人治理结构的建立及运行存在以下障碍:改革缺乏立法层面的依据;政府与图书馆权责不清;理事会定位及作用存疑。公共图书馆法人治理结构可从以下方面进行完善:尽快推动《公共图书馆法》出台,并重视后续的修订和完善工作;确定理事会的决策地位,明确政府与公共图书馆的权责关系;构建专业委员会,完善决策支撑体系;推进管理运行公开化,构建社会评价监督机制。中国图书馆学会应在全国公共图书馆法人治理结构的建立和完善方面发挥积极作用。图2。表2。参考文献11。

关键词　公共图书馆　法人治理结构　中国图书馆学会

分类号　G251

Survey and Reflection on the Status of Corporate Governance of the Public Library

HUO Ruijuan

ABSTRACT

Establishing corporate governance is a new measure of public library management in China in the 21st century. According to the relevant requirement, the demonstration of reform was carried out in libraries, some of which have turned into the implementation stage. However, there are certain hindrances in the process of establishing corporate governance for the public library. To the public libraries which have accomplished the reform, many problems still exist during the operation of the corporate governance; the library board could not actually play an important role in the library management. A comprehensive survey on the status of the corporate governance reform of the public library was conducted in this paper. The purpose of the survey is to find out problems and offer solutions, and to provide a reference for promoting the further development of the corporate governance of the public library.

Based on the methods including literature investigation, questionnaire and field survey, a survey was carried out on the corporate governance of public libraries in counties, cities and provinces throughout China and the data of the status of the corporate governance of 9 provincial and municipal public libraries and 53 public libraries on municipal and county level was collected. After the analysis of the data collected from the survey, the following hindrances to the establishment and operation of the corporate governance of public libraries throughout the country were found: the reform is lack of the bases at the legislative level; the powers

通信作者:霍瑞娟,Email:huorj@nlc.cn,ORCID:0000-0003-2055-1769(Correspondence should be addressed to HUO Ruijuan,Email:huorj@nlc.cn,ORCID:0000-0003-2055-1769)

and responsibilities of the government and the library are not clear; the library board's personnel composition, positioning and role are not well defined. Aiming at these problems, the corporate governance of the public library can be improved from the following aspects: promote the introduction of the *Public Library Law* as soon as possible and pay attention to the subsequent revision and improvement; establish the library board's decisive position, clarify the powers and responsibilities of the public library and the government; establish professional committee, improve the decision support system; promote the publicity of management and operation, construct social evaluation and supervision mechanism.

The Library Society of China should play an active role in the establishment and improvement of the corporate governance of public library: 1) Promote and advocate the concept of corporate governance; 2) Take the lead to set and improve the library board's rules; 3) Take the lead to evaluate the status of the establishment and operation, providing references for the relevant departments. 2 figs. 2 tabs. 11 refs.

KEY WORDS

Public library. Corporate governance. Library Society of China.

0 引言

法人治理结构最早出现而且现在也普遍应用于公司治理中,是现代企业制度的组织建构,其最大的特点是所有者与经营者责权利分明。在公司治理中取得良好效果之后,法人治理结构逐渐向图书馆、博物馆等机构扩展。从世界范围来看,以理事会制度为代表的公共图书馆法人治理结构始于美国,1848 年美国马萨诸塞州议会通过了一项法案,决定在波士顿市建立公共图书馆并将相关事务交由专门成立的理事会管理。此后,英国、日本等国家都相继建立了公共图书馆法人治理的制度。在我国,民国时期部分私立图书馆曾尝试用董事会制度来管理图书馆,但相关制度及运行并不成熟。进入 21 世纪以来,法人治理结构开始逐步进入我国公共图书馆界和图书馆学界的研究视野。2007 年以后,深圳市图书馆、广州市图书馆等率先进行法人治理的试点,此后试点范围逐渐扩大,随着改革的深入,实践中也出现了新的问题,需要探索解决。在已有研究文献中,高校学者的研究倾向于理论问题的探索,而图书馆从业人员的研究多关注图书馆的发展与建设等实践层面。概括起来,我国关于公共图书馆法人治理结构的研究主要集中在以下方面:①我国建立公共图书馆法人治理结构的理论探讨[1-2];②对美国、英国等国公共图书馆法人治理情况的经验介绍[3-6];③对已进行法人治理试点的图书馆的实践总结与思考[7-9]。已有研究缺乏对当前我国公共图书馆法人治理结构改革现状的调查和研究,也缺乏对具体实施操作层面细节的思考。本文对全国省、市、县的部分公共图书馆法人治理结构改革的情况进行调查,分析图书馆法人治理结构建立及运行中存在的问题和障碍,提出完善的路径,建议中国图书馆学会应在推进全国公共图书馆法人治理结构的建立和完善方面发挥积极作用。

1 我国公共图书馆法人治理结构发展概述

1.1 我国建立公共图书馆法人治理结构的政策分析

随着我国市场经济的发展和法制建设的完善,法人制度已经成为一个熟悉的概念,但是对于公共图书馆来说,法人治理结构的建立仍然处于探索阶段。公共图书馆法人治理结构的建立依托于事业单位分类改革。2008 年 2 月,党的十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》,在第四部分“推进政府机构改革”中提出要推进事业

单位分类改革，要求“主要从事公益服务的，强化公益属性，整合资源，完善法人治理结构，加强政府监管”。2011 年 3 月，中共中央、国务院下发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发[2011]5 号），提出要推进从事公益服务事业单位改革，建立健全法人治理结构；2011 年 7 月，《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》（国办发[2011]37 号），其中《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》对面向社会提供公益服务的事业单位建立和完善法人治理结构提出了具体要求。上述两份文件从国家政策层面为公共图书馆构建法人治理结构提供了基础和依据。2012 年，中央编办发布了《关于印发<事业单位章程示范文本>的通知》（中央编办发[2012]11 号），为事业单位构建理事会、编制相关章程提供了示范和参考；2013 年，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出要“推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理”，公共图书馆建立法人治理结构，实行理事会制度，成为深化文化体制改革的重点工作。2014 年，公共图书馆法人治理结构的建设成为全国各地文化体制改革的重点工作。

公共图书馆法人治理结构的构建得到党和政府的高度重视，在法人治理结构下，公共图书馆能够更灵活地处理事务，吸纳更多专业及社会人士参与管理，从而能够更好地顺应社会发展的趋势，满足广大人民群众日益增长的精神文化诉求和公共服务需要。

1.2 公共图书馆法人治理结构的实践及现状

1.2.1 现状调研

2007 年，公共图书馆法人治理结构的构建就已经开始了试点，但该制度对于我国的公共图书馆毕竟是一个新生的事物，各地的试点工作进程也各有不同。到 2013 年底，先期试点的无锡市图书馆、深圳市图书馆、广州市图书馆、深圳市宝安区图书馆、成都市成华区图书馆才建立起理事会制度，初步完成了法人治理结构的构建。随着先期试点工作的开展，十八届三中全会又提出了推动公共图书馆组建理事会的要求，公共图书馆法人治理结构改革实际上自 2014 年才开始广泛展开。

为全面了解和把握我国公共图书馆法人治理结构改革的现状，笔者所在单位中国图书馆学会对全国省、市、县的公共图书馆进行了问卷调查。调查时间自 2016 年 2 月 26 日至 2016 年 3 月 20 日，问卷主要包括以下内容。本馆是否已完成法人治理结构构建；若未完成，那么计划在何时间段完成法人治理结构的构建；若已完成，则对下列问题进行调研：①本馆已建成理事会的性质；②本馆理事会现任理事长人选；③本馆理事长产生方式；④本馆理事会人数；⑤本馆现任理事构成人员类型及占比；⑥本馆理事会是否设立了特别议事机制。除上述问题外，问卷内容还包括被调查者认为当前公共图书馆构建及完善法人治理结构面临哪些问题和困难，及对此有哪些意见和建议。大陆地区除天津、辽宁、青海、贵州 4 个省市外，其余 27 个省（自治区、直辖市）级公共图书馆参与了调查，208 个市县区公共图书馆参与了调查（市县区图书馆的地区分布情况见表 1）。

数据显示，在调查回收的 27 个省级图书馆中，已经建立起理事会的图书馆有 9 个，分别是广东省、湖南省、江苏省、内蒙古自治区、山西省、上海市、浙江省、重庆市、湖北省，占比为 33.33%；在 208 个市县区图书馆中，已经完成理事会构建的有 53 个，占比为 25.48%。尚未建立但预计 2016 年能够完成构建的省级图书馆有 4 个，占未完成构建的省级图书馆的比例为 22.22%；市县区图书馆预计年内能完成构建的有 19 个，占未完成构建的市县区图书馆的比例为 12.26%。虽然上述数据未能涵盖全部的省市县级公共图书馆，但也基本体现了全国范围内的基本情况，说明我国公共图书馆法人治理结构的构建仍处于起步阶段，完成理事会构建的各级公共图书馆仍是少数，而且大部分图书馆短期内未制定构建计划。

表 1　208 个市县区公共图书馆地区分布

序号	所在地区	参与调研图书馆数量(个)	序号	所在地区	参与调研图书馆数量(个)
1	北京市	4	11	陕西省	6
2	河北省	11	12	新疆维吾尔自治区	6
3	山西省	9	13	重庆市	3
4	内蒙古自治区	3	14	四川省	4
5	上海市	9	15	云南省	8
6	浙江省	20	16	河南省	9
7	江苏省	19	17	湖南省	12
8	安徽省	8	19	江西省	24
9	福建省	7	19	广东省	36
10	吉林省	9	20	海南省	1

1.2.2　理事会的构建

先期试点的五所图书馆在构建理事会的过程中,对理事会的职能进行了不同定位,大体分为三种类型:一是议事决策型,即将理事会作为图书馆的议事和决策机构;二是议事监督型,即理事会不仅是图书馆的决策议事机构,同时也是监督机构,向主管单位报告工作;三是咨询型,理事会作为图书馆的议事协调和咨询机构发挥作用。根据调查显示,目前已经建立起理事会的公共图书馆中,对理事会职能的定位也大致在上述三种类型范围内。在全部已经完成理事会构建的 62 所公共图书馆中,理事会职能为议事决策型的有 22 个,为议事监督型的有 31 个,为咨询型的有 8 个,还有 1 个是议事协调型,即类似于咨询型,也不具有决策和监督职能,仅为协调机构(见图 1)。

理事会作为公共图书馆法人治理结构建立的主要标志和重要机构,职能的定位直接影响着其作用的发挥。《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中指出,理事会作为决策和监督机构,依照法律法规、国家有关政策和本单位章程开展工作,接受政府监督和社会监督。由此可见,指导意见对理事会职能的定位是“决策和监督机构”。根据调查数据显示,各级公共图书馆的理事会具备决策和监督职能的仅占 50%。

事业单位之所以要建立法人治理结构,其根本目的就是要实现“政事分开、管办分离”,其核心应当是将决策权从主管行政机关转移到理事会,从而实现图书馆的灵活和多元化管理。如果理事会不能掌握决策权,那么所谓法人治理结构的建立也只能是流于表面。因此,在改革中必须明确图书馆理事会的决策地位,将行政主管部门对图书馆的具体管理职责交给理事会,使政府由直接管理转变为间接管理。

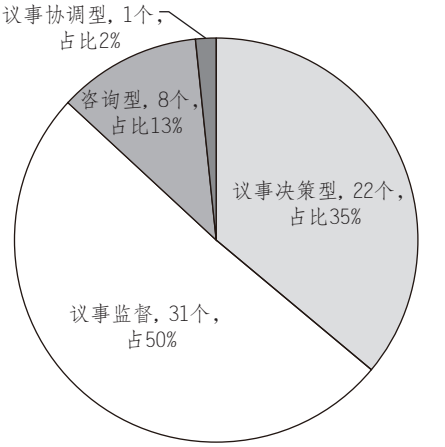

图 1　理事会的性质与职能状况

1.2.3　理事会的构成

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,在理事会的构建中,要吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。即积极鼓励和引导外部人员加入理事会,参与图书馆的管理。

根据调查显示,目前公共图书馆的理事会章程规定人数规模多为 9—15 人,实际人数也多为 9—15 人,部分市县区图书馆的理事会人数为 5—7 人。理事会的构成人员包括行政主管部门

领导、图书馆管理层人员、本馆职工、业界专家、社会人士等，少数公共图书馆的理事还包括外籍人士及所在地区的服务对象。总的来看，构成方式较为多元，彼此都存在差异。但是其相同之处是，除了3个市县区公共图书馆外，其他所有理事会都包括行政主管部门的领导和本馆管理层人员。所调研的部分公共图书馆理事会构成情况见表2。

表2　公共图书馆理事长产生及理事会构成情况

序号	名称	理事长人选	理事长产生	理事会人数	理事构成						
					行政主管部门领导	本馆管理层	本馆职工	业界专家	社会人士	外籍	其他
省级公共图书馆											
1	上海市图书馆	社会人士	行政主管部门任命	13	4	2	1	4	2	0	0
2	浙江省图书馆	社会人士	理事会选举	13	1	2	1	0	9	0	0
3	江苏省图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	15	1	5	1	2	6	0	0
4	广东省图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	13	4	1	3	3	2	0	0
5	湖北省图书馆	本馆管理层人员	理事会选举	13	1	4	2	3	2	0	1
6	湖南省图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	11	3	2	1	0	5	0	0
7	重庆市图书馆	业界专家	行政主管部门任命	15	1	2	1	1	5	0	5
8	山西省图书馆	本馆管理层人员	理事会选举产生	13	4	2	1	2	2	0	2
9	内蒙古自治区图书馆	社会人士	理事会选举	13	2	0	1	0	10	0	0
市县区公共图书馆											
1	上海市杨浦区图书馆	行政主管部门领导	理事会选举	9	2	3	1	1	2	0	0
2	江苏省镇江市图书馆	社会人士	理事会选举	9	1	1	1	0	6	0	0
3	江苏省无锡崇安区图书馆	业界专家	理事会选举	13	0	2	0	2	9	0	0
4	浙江省宁波市图书馆	社会人士	理事会选举	13	1	1	1	5	5	0	0
5	浙江省德清县图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	9	1	2	1	2	1	0	2
6	广东省深圳市福田区图书馆	业界专家	理事会选举	15	1	1	1	2	6	2	2
7	广东省深圳市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	11	2	1	1	1	5	0	1
8	广东省中山市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	9	3	2	1	0	3	0	0

续表

序号	名称	理事长人选	理事长产生	理事会人数	理事构成						
					行政主管部门领导	本馆管理层	本馆职工	业界专家	社会人士	外籍	其他
9	安徽省合肥市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	11	5	2	0	1	2	0	1
10	河南省信阳市图书馆	社会人士	理事会选举	11	1	1	1	1	7	0	0
11	湖南省株洲市图书馆	社会人士	理事会选举	9	1	1	0	1	6	0	0
12	江西省赣州市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	11	1	1	1	2	3	0	3
13	吉林省长春市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	11	2	2	1	1	5	0	0
14	内蒙古包头市图书馆	社会人士	理事会选举	15	1	1	3	1	9	0	0
15	山西省太原市图书馆	行政主管部门领导	行政主管部门任命	13	2	2	1	2	6	0	0
16	山西省阳泉市图书馆	本馆管理层人员	理事会选举	11	2	2	1	2	1	0	3
17	四川省巴中市图书馆	本馆管理层人员	理事会选举	5	1	2	1	0	1	0	0
18	新疆克拉玛依市图书馆	行政主管部门领导	理事会选举	13	1	3	3	2	3	0	1
19	云南省昆明官渡区图书馆	行政主管部门领导	理事会选举	11	1	3	1	3	1	0	2

《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》要求,“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”。笔者认为,为了更好地带动社会公众参与图书馆管理和更好地发挥理事会的作用,这里的“外部理事”,也不应当包括行政主管部门的领导。从调查数据来看,所有构建起理事会的62个公共图书馆中,有56个反馈了理事会构成情况的有效数据,具体见图2,其中除行政主管机关领导和本单位人员外,有33个即58.93%的图书馆理事会外部理事占比超过50%。

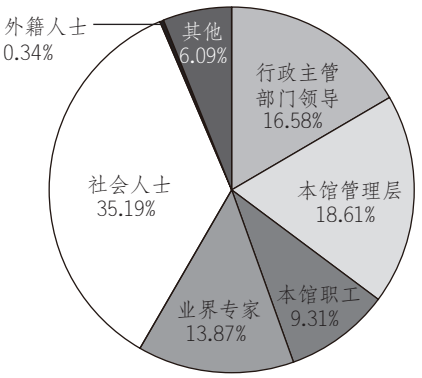

图2 公共图书馆理事会构成情况①

① 有6个图书馆理事会构成情况反馈资料不完整或有错误,故未纳入统计数据中。

2 公共图书馆法人治理结构建立及运行存在的障碍

公共图书馆法人治理结构自2007年开始试点以来，已经进行了近九年的尝试，而真正推广开展则只有一两年的时间，尽管一些公共图书馆已经完成了法人治理结构的改革，但无论是在改革过程中还是改革完成后都还面临着一些问题，制约着图书馆的进一步发展。

2.1 改革缺乏立法层面的依据

如前所述，法人治理结构最早应用于公司治理当中，虽然公司法人治理制度对于我国来说也属于舶来品，但是目前我国已经建立起较为完善的公司法人制度，对企业和市场经济的发展起到了积极的促进作用，而这其中一个重要原因就是立法层面的支持和保障。1993年我国出台《公司法》，随后根据发展需要不断对其进行修订，针对重要问题多次出台了相关司法解释，为国内企业的设立、运营和终止提供了明确且完善的法律依据。

虽然公共图书馆的法人治理结构与公司的管理有相似之处，可以参考《公司法》中的相关规定。但是公共图书馆的公益性与公司的营利性存在本质上的区别，这决定了公共图书馆法人治理结构的构建必须有专门的法律法规对有关问题进行规定。从世界范围内来看，公共图书馆事业发展处于前列的国家都建立了较为完善的图书馆治理的法律体系。无论是美国的《图书馆服务与技术法》，英国的《大英图书馆法》，还是韩国的《图书馆法》，都在本国图书馆发展的过程中起到了重要作用。由于我国公共图书馆的事业单位属性，早期忽视了图书馆的立法工作，至今没有出台《图书馆法》，现行的法律、法规及规章也没有关于公共图书馆法人治理结构的明确界定[9]。目前关于图书馆法人治理结构改革的依据更多还是停留在政策性文件层面，缺乏立法层面的依据。关于图书馆管理，上层法律制度缺失，不仅导致改革的“底气不足”，也使得制度如何构建“问题难解”。

2.2 政府与图书馆权责不清

公共图书馆法人治理结构的构建其实也是政府“简政放权”的改革，政府与图书馆之间的关系由行政隶属关系向“政事分开、管办分离”管理模式转变。这就要求政府将对图书馆相关事务的管理权和决定权转移给理事会和图书馆本身，变直接管理为间接管理和外部监督。由于法人治理制度的建立仍处于摸索阶段，这就使得图书馆虽然完成了理事会的构建，但是政府与图书馆之间的权力清单却未能明确。这种权责不清会产生两个方面的消极影响：一方面是政府在管理过程中未能摆脱旧制度的影响，过度干预公共图书馆的人事、财务、发展规划等事务的决策；另一方面也可能使政府在改革过程中“过度放手”，导致在对公共图书馆的必要投入和监督方面发生缺位。

除了政府与公共图书馆之间权责模糊，理事会难以拥有真正的人事权和财政权，也阻碍了法人治理结构的真正实现。人事权和财政权是图书馆构建理事会制度，实现灵活自主处理内部事务的应有之义。但是现行收支两条线的财政划拨体制①和事业单位人员编制体制，使得公共图书馆理事会实际上没有真正的人事权和财政权。而对财政和人事的决策权的缺失，使得理事会很容易与图书馆内部的馆务委员会或者工作委员会相提并论[10]。

2.3 理事会定位及作用存疑

公共图书馆构建法人治理结构的一个重要

① 按照现行财务体制，公共图书馆的经费是由政府财政部门先拨付至其行政主管部门，再由行政主管部门综合考虑本系统及本辖区内的整体情况后，再对下辖图书馆拨付经费，这就使得公共图书馆所获得的财政经费，取决于行政主管部门的年度计划，往往不能满足图书馆发展的需要。

目的就是扩大图书馆的自主权和灵活性,而这种自主权主要体现在图书馆理事会的决策地位。根据调查显示,目前已建成的图书馆理事会中,有一部分并不具备决策职能,而仅仅是起到了咨询的作用①;即便是具有决策职能的理事会,有些也只是拥有片面的决策权②。另外,有的理事会还设立了“一票否决制度”,即政府代表理事对理事会讨论事项享有一票否决的权力。部分公共图书馆在调查中表示,虽然已经建立起了理事会,但是只是流于表面,并未发挥实质作用。这些现象不仅与国务院办公厅《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》将理事会定义为决策监督机构的要求不符,也与法人治理结构的本质相去甚远。

此外,目前对于理事会的构成及作用,也存在质疑。十八届三中全会明确规定,在公共图书馆理事会构建的过程中,要让有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。调查显示,目前已建立的理事会中,除了图书馆管理层人员外,业界专家、社会人士等外部人士在理事会中也确实占据了相当大的比例。这样的结构虽然有利于集思广益,使图书馆在提供公共服务的过程中更有效地满足不同类型民众的需求,但是部分公共图书馆在调查中反馈,在专业事项的判断和决策中,“外部人员”在缺乏相关专业知识和经验的情况下,很难做出科学有效的决策。

3 公共图书馆法人治理结构的完善

3.1 尽快推动《公共图书馆法》出台,重视后续修订和完善

让公共图书馆发展“有法可依”,推动《公共图书馆法》的出台,这一议题在公共图书馆法人治理结构改革的初期就提上了日程。2008 年 11 月,文化部召开《公共图书馆法》立法启动工作会议,开始了立法支撑研究和法律条文的起草。随后经过多次的探讨和完善,文化部将《中华人民共和国公共图书馆法(送审稿)》报送国务院审议。2012 年,国务院法制办公布《公共图书馆法(征求意见稿)》,向社会公开征求意见。经过再次研究和修改后,2015 年 12 月 9 日,国务院法制办就修改后的《中华人民共和国公共图书馆法(征求意见稿)》,再次征求社会各界意见。

《公共图书馆法》的出台经历了一个较为漫长的过程。一方面其作为我国公共图书馆领域的首部法律,对公共文化服务的发展和图书馆法人治理结构的改革有着重要的意义,需要进行充分的调研与不断完善;另一方面,社会各界也希望通过这部法律解决目前公共图书馆发展中尚待明确的问题,理顺各方关系,因此期间进行了多次的讨论和修改。《公共图书馆法》的出台无疑应当谨慎和周全,但是考虑到改革的迫切需要,立法进程也应适当加快,尽快推动《公共图书馆法》的出台,明确公共图书馆的权利与责任,推动法人治理结构的改革。此外,在《公共图书馆法》出台后,还应重视后续的修订和完善工作,以及配套法律制度的构建,因为任何一部法律的出台都难免受到时代局限性的影响,随着社会的发展总会有新问题出现。美国联邦政府相继颁布了 1956 年、1964 年、1996 年图书馆法,韩国图书馆基本法于 1963 年颁布后,也历经四次重大修订[11]。因此《公共图书馆法》的出台仅仅是国内图书馆法律体系建设的一部分,后续的完善工作和配套法律制度的构建应该得到同样的重视。

① 在第一批试点单位中,无锡市图书馆对于理事会的定位就是咨询机构,未赋予其决策权和监督权。在笔者此次调查过程中,合肥市图书馆、无锡市图书馆、赣州市图书馆、新余市图书馆等 7 所图书馆的理事会职能也是咨询机构。

② 深圳图书馆理事会的定位是议事决策机构,虽然章程规定了其决策职能,但对图书馆的部分事务却只有议事权,因此其决策权仍然是片面的、不完全的。

3.2 确定理事会决策地位，明确政府与公共图书馆权责关系

理事会不具备真正的决策权，公共图书馆法人治理结构的构建只能沦为空谈。对于理事会决策地位的确立，笔者认为有两点必须明确：一是在制定理事会章程时，必须明确理事会的决策地位，赋予其对图书馆重要事务的决策权；二是应慎重考虑理事会中政府代表的“一票否决权”，因为该制度实际上违背了公共图书馆法人治理结构中“协商共治”的基本理念，既不符合理事会制度中各方利益不占优的基本原则，也不符合中央改革文件的基本精神。

对于政府与图书馆之间的权责关系，可以借鉴日本经验，通过权力清单和责任清单进行明确。例如，浙江图书馆在改革的过程中，就以权力清单的方式规范了政府行政主管部门的权力，明确对图书馆事务的权力为审核并批准章程，提名馆长，依照法律法规和章程考核监督等。理事会对财政权和人事权的欠缺，无疑也应当是改革中必须解决的问题和完善的方向，但是也正如前文所述，该问题与我国的现行财政制度和人事制度密切相关，改革也不能急于求成，而应当明确方向，逐步实现理事会对图书馆财政和人事事务的充分决策。

3.3 构建专业委员会，完善决策支撑体系

理事会外部人员比例的增加，使得公共图书馆事务由内部人员管理转向外部人员参与决策。现代公共文化服务机构是专业化的服务机构，专业性是其基本特征[2]。但是理事会组成人员特别是外部人员的多元化又是公共图书馆法人治理结构改革的必然要求。针对该矛盾，可以借鉴国际上成功的经验，即在理事会下设置咨询委员会和专门委员会，建立理事会决策的专业支撑体系。如《大英图书馆法》规定，理事长需要聘请学界、业界精英，组建成咨询委员会，为大英图书馆制定重大战略规划与政策出谋划策，为政府部长、理事会的重要决策提供咨询建议。此外，大英图书馆理事会还设立了审计委员会、薪酬委员会、建设项目委员会和理事会投资委员会四个专门委员会，针对专业问题提出意见[4]。再如波士顿公共图书馆理事会下设资金项目委员会、馆藏委员会等四个专门委员会，以及市场营销和筹资特别小组和技术特别小组两个特别小组[3]。上述咨询委员会和专门委员会都为理事会决议的科学性和专业性提供支撑，提高了理事会非专业人员决策的有效性。笔者在调查中发现，内蒙古图书馆和深圳市福田区图书馆在改革中都设立了专业委员会，对此进行了有益的实践和探索。因此，在我国图书馆法人治理结构改革的过程中，关于理事会决策专业性的问题也可以通过建立专业委员会来解决，通过聘请相关专家作为委员，针对专业问题的决策提供支撑方案。

3.4 推进管理运行公开化，构建社会评价监督机制

公共图书馆从本质上来说是为公民提供精神文化服务的公益性机构，应当对公众开放并接受公众监督。图书馆外部理事的引入就体现了社会公众对图书馆事务的管理和监督。推进运行公开化，构建社会评价监督机制，可以进一步加强公众对公共图书馆及理事会进行监督，也可促使公众关注公共图书馆的发展，积极建言献策，更好地发挥公共图书馆的职能，满足公民的精神文化需求。大英图书馆的服务政策与文件、理事会会议备忘录、年度工作报告和财务报表、理事个人利益等级、图书馆长远发展规划等重要文件或文档都可以被公众自由获取，实现了机构运作的高度透明化[4]。在纽约公共图书馆的运营中，社会公众除了从图书馆网站获取信息，还可以通过直接给理事会主席及其他高级主管写信、网络留言等方式行使监督权力[6]。这些举措既能促进公众对公共文化事业发展的关注，也使得公共图书馆及理事会更容易得到公众的信任和支持。因此，在我国公共图书馆法人治理的改革及运行过程中，可以通过公共图书馆网络平台，及时公布与图书馆发展相关的文件，以及理

事会的重要决议事项等内容,完善信息公开制度,开通社会评价监督渠道,推动公共文化服务与群众文化需求的有效对接。

4 中国图书馆学会应在公共图书馆法人治理结构的建立及运行中发挥作用

4.1 宣传理念

中国图书馆学会作为政府联系图书馆工作者的重要桥梁和纽带,在推动全国图书馆改革和发展的过程中一直发挥着重要的作用。随着政策的完善和实践的深入,构建法人治理结构已经成为公共图书馆改革发展的新方向,中国图书馆学会更应当对此进行积极的宣传,通过开办相应的研讨班、交流会等形式,搭建经验分享和问题探讨的平台,加深社会对公共图图书馆法人治理结构内涵的理解。中国图书馆学会也应当发挥科学的统筹和引导作用,使各地公共图书馆认识到,由于自身发展条件及所处地域社会环境的不同,法人治理结构构建不能照搬照抄已有的做法,必须通过认真的调研和总结,建立起科学有效且适合自身发展需要的法人治理结构。

4.2 牵头制定和完善理事会章程

理事会章程是法人治理结构构建的基础和运行的保障。虽然已经完成法人治理机构的图书馆都制定了相关的理事会章程,但是部分图书馆的理事会章程仍然不符合政策要求,不符合法人治理结构的内涵,以至于不能适应自身发展的需求。2012 年中央编办发布了《关于印发<事业单位章程示范文本>的通知》(中央编办发[2012]11 号),为事业单位构建理事会、编制相关章程提供了示范和参考。中国图书馆学会应当发挥自身的资源优势,在该文本的指导下,结合公共图书馆的公益性特点,在吸取前期实践经验和教训的基础上,发动相关领域的专家、学者,牵头制定和完善公共图书馆理事会的章程范本,为各地公共图书馆管理提供有益的参考。

4.3 对建立和运行状况进行评估,为相关部门提供参考

公共图书馆法人治理结构的构建并不仅仅是行业内的改革,更是我国事业单位分类改革的重要组成部分,各地图书馆对法人治理结构构建的探索和实践不仅对于尚未建立起该结构的图书馆有重要的参考意义,对于其他事业单位也有一定的借鉴价值。中国图书馆学会应当积极关注各地公共图书馆法人治理结构的构建及运行情况,牵头组织专家、学者对各地的情况进行评估,并针对地方图书馆遇到的问题和困难提供建议和帮助。针对收集和反馈的信息,中国图书馆学会及时进行梳理和总结,对先进经验进行宣传推广,对其中存在的问题和困难组织专家进行研讨,为政府和各地公共图书馆提供参考。

5 总结

公共图书馆法人治理结构的改革是我国事业单位改革的重要一环,对文化事业的发展具有重要意义。但所有的改革都不可能一蹴而就,无论是尚未开始改革的公共图书馆还是已经开始运行的公共图书馆,面对法人治理结构这一新制度,都面临着各类不同的问题。改革的过程同样也是不断探索和解决问题的过程,面对改革中的障碍,我们应当认真总结经验,提高各方认识,完善配套制度,在我国建立起真正有效的公共图书馆法人治理结构,推动我国现代公共文化服务体系的建设。

参考文献

[1] 蒋永福. 论公共图书馆法人治理结构[J]. 图书馆学研究,2011(1):40-45.(Jiang Yongfu. On public library's

corporate governance structure [J]. Research on Library Science,2011(1):40-45.

[2] 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):1-7.(Li Guoxin. Corporate governance of public libraries: structure, the status quo, problems, prospective [J]. Library & Information,2014(2):1-7.)

[3] 冯佳. 国外公共图书馆理事会制度及启示——以美国波士顿公共图书馆理事会制度为例[J]. 图书馆建设,2010(6):93-97.(Feng Jia. The system of the board of trustees of foreign public libraries and its inspiration: taking the board of trustees of Boston Public Library in America as an example[J].Library Development,2010(6):93-97.)

[4] 金武刚. 大英图书馆的法人治理结构[J]. 国家图书馆学刊,2014(3):41-46.(Jin Wugang. The corporate governance of the British Library[J]. Journal of the National Library of China,2014(3):41-46.)

[5] 陈慰. 公共图书馆法人治理结构探析——以美国弗吉尼亚州公共图书馆理事会为例[J].图书馆杂志,2015(9):43-48.(Chen Wei. A tentative study of corporate governance of public libraries:taking the board of trustees of Virginia Public Libraries as an example[J]. Library Journal,2015(9):43-48.)

[6] 罗珊珊.纽约公共图书馆的法人治理结构[J]. 图书与情报,2014(2):17-19.(Luo Shanshan. The corporate governance structure of the New York Public Library[J].Library & Information,2014(2):17-19.)

[7] 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(3):13-19.(Xiao Rongmei. The experiment of corporate governance of Shenzhen Library[J]. Journal of Library Science in China,2014(3):13-19.)

[8] 马春. 我国公共图书馆法人治理工作探析——以上海图书馆理事会运行实践为例[J]. 图书馆建设,2016(2):40-43.(Ma Chun. Analysis on corporate governance of public library in China:taking operation practice of the board of trustees in Shanghai Library as an example [J].Library Development,2016(2):40-43.)

[9] 潘锦亚. 公共图书馆法人治理结构改革的探索与实践——以湖州市图书馆为例[N].新华书目报,2014-11-14(A18).(Pan Jinya. Research and practice on corporate governance of public library:taking Huzhou Library as an example [N]. Xinhua Book News,2014-11-14(A18).)

[10] 顾晓光,刘兹恒. 图书馆实行法人治理结构的难点[J].图书馆杂志,2015(9):28-32.(Gu Xiaoguang,Liu Ziheng. The difficulties of implementing corporate governance structure in library [J].Library Journal,2015(9):28-32.)

[11] 刘璇,张丽,冯佳. 国外图书馆法演变特点及对我国图书馆法的启示[J].图书情报工作,2011(21):45-51.(Liu Xuan,Zhang Li,Feng Jia. [J]. Inspiration of the development and features of foreign library act to Chinese library act legislation[J].Library and Information Service,2011(21):45-51.)

霍瑞娟 中国图书馆学会秘书长。北京 100081。

(收稿日期:2016-04-27)