

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*

常大伟 付立宏

摘要 我国公共图书馆法人治理结构建设以治理逻辑为起点、以法律逻辑为依据、以理论逻辑为支撑、以实践逻辑为呈现,其内在逻辑揭示了公共图书馆法人治理结构建设的现实缘起、法律依据、理论支撑和实践表现。当前,公共图书馆法人治理结构建设面临诸多现实困境:因研究视野狭窄而导致的理论困境,因政事关系不协调而导致的体制困境,因法制不健全而导致的法律困境,因治理结构不完善而导致的内部治理困境,因参与机制不健全而导致的多元主体共同治理困境。为破解公共图书馆法人治理结构建设的这些现实困境,需要不断强化基础理论研究,深化公共图书馆治理认知水平;推动政事关系改革,提升公共图书馆的法人自主权;加强法律制度供给,构筑公共图书馆治理法制保障;完善内部治理功能,优化公共图书馆治理运作机制;创新治理运作模式,构建公共图书馆共同治理体系。参考文献 22。

关键词 公共图书馆 法人治理结构 治理困境 共同治理 公共图书馆法

Internal Logic, Realistic Predicament and Implementation Strategy of the Construction of Corporate Governance in Public Libraries in China

Chang Dawei Fu Lihong

Abstract: The construction of corporate governance structure of public libraries in China is starting from governance logic, according to legal logic, supported by theoretical logic and presenting as practical logic. Its internal logic reveals the realistic origin, legal basis, theoretical support and practical performance of the construction of the corporate governance structure of the public library. At present, the construction of the corporate governance structure of the public library faces the theoretical dilemma caused by the narrow field of vision, the system dilemma caused by the disharmony of the relationship between government and public service institutions, the legal predicament caused by the unsound legal system, the internal governance dilemma caused by the imperfect governance structure, the plural subject common governance dilemma caused by the incomplete participation mechanism. To solve the realistic predicaments of the construction of the corporate governance structure of the public library, these measures need to be taken: strengthening the basic theory research to deepen the cognition of public library governance; promoting the reform of political relations to improve public library legal autonomy; strengthening the supply of the legal system to build public library governance legal protection; improving the internal governance function to optimize the public library governance mechanism; optimizing the operation mode to build a common management system of the public library. 22 refs.

Keywords: Public Library; Corporate Governance Structure; Governance Dilemma; Common Governance; Public Library Law

1 引言

法人治理结构源于现代组织权限的分离以

及由此产生的委托代理问题,是由一系列激励约束机制构成的,各种利益相关者在决策、执行、监

* 本文系国家社会科学基金一般项目“公共图书馆用户权利义务规范配置研究”(项目编号:17BTQ007)研究成果之一。

督过程中共同参与的制度安排^[1]。推动法人治理结构改革,是打破事业单位内卷化运行方式,增加和提高行业专家、社会力量、公民参与机会和程度,促进文化事业单位社会化发展和规范化运行的重要途径^[2]。2007年,深圳图书馆开始推行法人治理结构建设试点工作,到2018年4月,全国已有97家市级以上公共图书馆建立了法人治理结构。在实践推进的同时,公共图书馆法人治理结构建设的理论研究和法律保障也获得新的进展:以CNKI数据库为文献检索平台,以篇名为检索入口,以“公共图书馆 and(法人治理结构 or 理事会)”为检索式,截至2018年4月26日,共检索到关于公共图书馆法人治理结构研究的文献约110篇,内容涉及公共图书馆法人治理结构建设的现状调研和经验总结^[3]、国外经验借鉴^[4]、建设依据^[5]和实施策略^[6]等;《中华人民共和国公共图书馆法》的出台,进一步明确了公共图书馆法人治理结构建设的法律地位,提出“国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理”^[7]。基于上述背景,有必要对目前我国公共图书馆法人治理结构建设的内在逻辑和现实困境进行全面梳理和整体认知,明确公共图书馆法人治理结构建设的逻辑内涵和时代处境,探索符合国情的公共图书馆法人治理结构建设路径,以助推我国图书馆事业治理发展和现代公共文化服务体系构建。

2 我国公共图书馆法人治理结构建设的内在逻辑

我国公共图书馆法人治理结构建设的内在逻辑具体表现为:以治理逻辑为起点、以法律逻辑为依据、以理论逻辑为支撑、以实践逻辑为呈现。治理逻辑、法律逻辑、理论逻辑和实践逻辑,从不同侧面揭示出公共图书馆法人治理结构建设的现实缘起、法律依据、理论支撑和实践表现。

2.1 逻辑起点:管理逻辑向治理逻辑的转变

2013年的《中共中央关于全面深化改革若干重

大问题的决定》提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展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”^[8],这标志着我国国家权力运作和社会组织模式开始了从管理向治理的重大变革^[9]。管理逻辑向治理逻辑的转变,推动着政府治理模式由权威型单向管理向协商型多元共治转型。治理逻辑构成了我国公共文化服务领域改革的发展的逻辑起点,反映在公共文化服务领域就是政事分离、管办分离和社会参与。具体来讲就是:加大政府购买公共文化服务力度,推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化;明确不同文化事业单位的功能定位,建立法人治理结构;鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设^[8]。

公共图书馆作为公共文化服务体系的有机组成部分,担负着推动基本公共文化服务均等化、标准化的重要使命。建立和完善公共图书馆法人治理结构,是国家管理逻辑向治理逻辑转变这一历史进程在公共文化服务领域的具体体现。推动公共图书馆法人治理结构建设,对理顺公共图书馆与文化行政管理部门和举办单位的关系、吸纳社会力量参与、促进公共文化服务社会化发展都有积极意义,同时也是对公共图书馆管理模式和运行机制变革提出的新的时代命题。

2.2 逻辑依据:依法治国背景下的法律逻辑

2014年,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”^[10]。国家治理法治化的本质要求,形成了公共文化服务领域改革的法律逻辑。这就要求公共文化服务领域不断完善法律体系、加强法律实施和增强法治权威,推动国家文化治理体制机制由文化管理向文化治理和文化善治转变^[11]。

在全面推进依法治国的历史进程中,公共图书馆法人治理结构建设是公共文化服务领域治理法治化的具体实践,同样需要依法实施,以依法治国背景下的法律逻辑为依据。公共图书馆治理

法治化的法律依据主要包括《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》等。而公共图书馆法人治理结构建设的法律依据,主要体现在以下法律条款中:《中华人民共和国民法总则》第八十九条:事业单位法人设理事会的,除法律另有规定外,理事会为其决策机构;《中华人民共和国公共文化服务保障法》第二十四条:国家推动公共图书馆、博物馆、文化馆等公共文化设施管理单位根据其功能定位建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和公众参与管理;《中华人民共和国公共图书馆法》第二十三条:国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理。

2.3 逻辑支撑:委托代理与利益相关者共治理论逻辑

我国的事业单位承担着各式各样的“准行政职能”,政府对事业单位采用的是传统行政管理模式,真正的委托代理管理机制即事业单位享有充分的自主权并接受政府代理人监督制约的模式尚未建立起来,妨碍了公共服务事业的发展和效率改进,无法回应公民日益增长的公共服务需求^[12]。根据《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》精神,当前我国事业单位法人治理结构改革的重点集中在理顺政事关系和推动社会参与上。为此,既要从政府视角,也要从社会参与视角,对公共图书馆法人治理结构建设的理论逻辑进行阐释,以全新的理论支撑公共图书馆法人治理结构建设。

从政府视角来看,我国文化行政管理部门与公共图书馆的关系只是虚拟的委托代理关系,自上而下的科层制行政管理模式仍是主流,以委托代理机制为核心的政事分离、管办分离尚未落到实处,公共图书馆的法人自主权受到极大限制。提升公共图书馆的法人自主权,要求从“委托代理”的视角重新审视文化行政管理部门与公共图书馆的关系,将虚拟的委托代理关系实体化,明确政府与事业单位两者的委托代理角色,将决策

与执行分开、监督管理与公共服务供给分开,实现一种平等、互动式的社会治理^[12]。

从社会参与视角来看,社会参与公共图书馆管理的机制尚不健全,与《中华人民共和国公共图书馆法》“吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理”的要求还有很大差距。为促进公共图书馆法人治理结构建设,需要从“利益相关者共治理论”的研究视角出发,重塑文化行政管理部门、公共图书馆管理层、公共图书馆职工、社会公众等在公共图书馆治理关系中的角色定位,均衡各利益方之间存在的差异化的利益诉求,化解利益冲突,从而保障公共图书馆利益相关者的利益,促进公共图书馆法人治理结构的权力制衡与监督,实现决策的科学化与管理的民主化^[13]。

2.4 逻辑呈现:外部治理环境优化与内部治理功能完善的实践逻辑

治理理论是对政府和社会在国家权力活动中各自功能和相互关系的重新界定,主张政府职能的再定位和社会自我活力的发挥。公共图书馆法人治理结构建设是治理理论在公共文化服务领域的重要体现,其实践发展受到外部治理环境和内部治理功能的双重影响。其中,公共图书馆法人治理结构建设的外部治理环境,是促进或制约公共图书馆法人治理结构建设的外部条件,与国家治理现代化和法治化的发展程度、政府职能转变和政事关系改革的推进方向、政府和文化行政管理部门的治理模式等密切相关;公共图书馆法人治理结构建设的内部治理功能完善,主要是从公共图书馆法人治理结构在公共图书馆内部具体运作的视角出发,分析公共图书馆法人治理结构的框架设计、运行机制、管理模式等内在因素对法人治理结构运作实效的影响。

公共图书馆法人治理结构建设作为一项系统工程,既要考虑国家治理、文化治理、法治建设、政事关系改革等外部治理环境的约束和支撑,也要重视自身法人治理结构及其运作机制设计等内部治理功能的建设和完善。从外部治理环境来看,作为全面深化改革总目标的国家治理体系和

治理能力现代化是公共图书馆法人治理结构建设的根本依据,政府职能转变视角下的政事关系改革是公共图书馆法人治理结构建设的重要推动力量,依法治国背景下的公共文化相关法律的完善是公共图书馆法人治理结构建设的法律保障;从内部治理功能来看,公共图书馆法人治理结构的框架设计、机制运行、理事会和管理层的权责分配、议事规则确定、成员比例构成、成员产生方式、成员任职期限和权利义务行使等要素,都会影响到公共图书馆法人治理结构的运行效率和实践效果。可以看出,公共图书馆法人治理结构建设的推进,既依赖外部治理环境的发展和优化,也取决于内部治理功能的完善,外部治理环境优化和内部治理功能完善的过程也就构成了公共图书馆法人治理结构改革的实践逻辑,是公共图书馆法人治理结构建设内在逻辑的具体呈现。

3 我国公共图书馆法人治理结构建设的现实困境

《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》提出:“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。”^[14]通过对我国市(地)级以上公共图书馆法人治理结构建设情况的网络调查发现,截至2018年4月27日,我国仅有97家市(地)级以上的公共图书馆成立了理事会,还未占到全国市级以上公共图书馆总数的三分之一,距离完成2020年底的任务要求还有很大差距。为此,有必要进一步明确公共图书馆法人治理结构建设的现实困境,为后续改革提供科学依据。下文从理论困境、体制困境、法律困境、内部治理困境和多元主体共同治理困境等五个方面,具体分析我国公共图书馆法人治理结构建设面临的现实障碍。

3.1 理论困境

目前,关于公共图书馆法人治理结构研究的

理论成果,主要集中在法人治理结构的内部功能完善上,对理事会的定位、功能、构成和运作等进行了较为全面的研究。但对外部治理环境以及多元治理主体在公共图书馆法人治理结构建设中的作用和地位的关注度还不够,致使研究视野狭窄,不能有效指导公共图书馆法人治理结构建设的实践。具体表现在以下四个方面:

(1)对公共图书馆法人治理结构建设的宏观背景研究不足,无法在国家治理现代化和法治化的语境下考察公共图书馆法人治理结构建设的发展方向和外在动力,不能主动地协调与政府治理、社会治理的关系,致使公共图书馆法人治理结构建设的制度设计和远景规划相对内敛;

(2)对公共图书馆法人与政府、举办单位之间的关系研究相对滞后,仍然站在行政管理的角度以被管理者的视角审视二者之间的关系,而不能从委托代理关系的视角考察政府在法人治理结构建设中的功能定位,未能在理论上理清公共图书馆法人自主权与政府行政管辖权之间的关系,一定程度上限制了公共图书馆法人自主权的实现,挫伤了公共图书馆自我改革的积极性;

(3)对公共图书馆法人与利益相关者的关系研究不充分,虽然将理事会成员的来源和各方理事的占比视为公共图书馆多元治理的体现,但对外部理事所代表的各自利益关切以及这种利益关切在理事会制度下如何得到有效表达和贯彻的研究不够深入,不利于理事会制度在公共图书馆法人治理结构中真正发挥效用;

(4)对公共图书馆法人治理结构建设的法律保障研究较多,而对法律实施和相关制度供给的研究不足,特别是在《中华人民共和国公共图书馆法》《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》等法律政策已经出台的情况下,对公共图书馆法人治理结构建设的法律适用、多元主体参与图书馆治理的制度实施、外部监督和社会评价的路径规划以及市场竞争机制的构建等的法律适用和制度供给问题的探索尚未有效展开,制约了公共图书馆法人治理结构建设的进一步发展。

3.2 体制困境

文化事业单位作为我国计划经济时代的产物,在一定程度上被视为国家文化决策的执行机构,致使文化事业单位带有明显的科层制垂直管理模式的印记。公共图书馆作为非机关形式的公共机构,是公共文化服务的生产者,但囿于尚未理清与公共文化服务提供者(政府)的关系,仍然受制于传统政事一体化体制的约束,表现出组织体制的行政化、供给模式的单向化和考核评价机制的内部化等特点,这阻碍了公共图书馆法人自主权的实现和法人治理结构功能的发挥,具体表现为:

(1)公共图书馆法人制度尚处于形成过程中,还不是真正具有独立法人地位的组织实体,其在具体的运行过程中,往往依附于政府及相关文化行政管理部门,按行政机关的方式运行,最终形成了行政化的组织模式与运行方式^[15]。组织体制的行政化,导致公共图书馆形成了面向政府的运行机制,弱化了公共图书馆在运行和管理中的自主权,致使公共图书馆的决策职能模糊、产权不清晰、监督效能缺乏,不利于公共图书馆法人治理结构建设的深入推进。

(2)公共图书馆法人治理结构作为一种开放性的社会资源吸附体系,有助于促进公共图书馆与社会之间的外部对接,促成资源在体制内与体制外的交流^[2]。但从当前公共图书馆的供给模式来看,其作为全额财政拨款事业单位,人员、经费等资源主要依靠政府投入,致使公共图书馆在资源供给上形成了政府依赖,而对政府、市场和社会三元架构下的资源运作和配置模式关注较少,不利于凸显公共图书馆法人治理结构在吸收社会资源、促进资源交流等方面的作用。

(3)公共图书馆作为公益性机构,推进管理运行公开化、接受社会监督评价是公共图书馆的法定义务。但从实际情况来看,有能力对公共图书馆进行监督和评价的力量主要来自政府行政部门、举办单位以及内部组织,公共图书馆行业组织等外部第三方机构和社会公众缺乏有效的评价监督机制。这就形成了以行政管理为核心

的内部化考核评价机制,在公共图书馆治理中以外部理事为基础、以第三方评价机构为补充的社会化监督机制尚未成型,不利于公共图书馆法人治理结构监督评价体系的构建。

3.3 法律困境

在依法治国和国家治理法治化的背景下,公共图书馆法人治理结构建设作为重要的法律实践,需要以“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”为重要指针。经对已出台的有关公共图书馆法人治理结构建设的有关法律进行分析,发现还存在法律规范不明确、理事会功能定位不清晰、社会参与可操作性差等问题。具体表现为:

(1)《中华人民共和国公共文化服务保障法》第二十四条和《中华人民共和国公共图书馆法》第二十三条都提出要建立健全公共图书馆法人治理结构,但对公共图书馆法人自主权的行使方式和保障路径没有做出相应规定。同时,《中华人民共和国公共图书馆法》第五条规定各级文化主管部门负责公共图书馆的管理工作,但没有明确说明该管理责任如何在法人治理结构中体现,也没有说明该管理权与公共图书馆法人自主权的边界和协调问题。

(2)《中华人民共和国民法总则》第八十九条明确了理事会在事业单位法人中的决策地位,但《中华人民共和国公共图书馆法》并没有对公共图书馆理事会的性质做出明确规定。而且在具体的执行过程中,公共图书馆理事会的性质也出现了异化现象:部分图书馆理事会并不具备决策职能,而仅仅是起到了咨询的作用;部分具有决策职能的理事会,也只是拥有片面的决策权;部分理事会设立了“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^[3]。理事会法律地位的不明确,容易导致公共图书馆法人治理结构建设流于表面,而难以发挥实质性作用。

(3)《中华人民共和国公共图书馆法》规定了相关方面代表、专业人士和社会公众可以参与公共图书馆内部治理,但对公共图书馆行业组织、其他社会评价组织等第三方评价机构在公共图书

馆外部治理中如何发挥监督评价作用没有具体规定,同时缺乏对社会力量参与公共图书馆内部治理和外部监督的路径及运作机制的法律设计,在法律适用的过程中存在可操作性差的问题,这都需要相关的政策和后续的实施办法予以规范和细化。

3.4 内部治理困境

公共图书馆内部治理是指在法人治理结构的具体运作中,法人治理结构的决策层、管理层和监督层围绕公共图书馆公益性目标的实现,通过决策权、执行权、监督权三权制衡并相互作用的过程。公共图书馆的内部治理困境既反映在不同性质权力的内部运作方面,也反映在三权相互作用的外部制衡方面。

从公共图书馆法人治理结构的决策层来看,理事会是其决策机构,成员由政府有关部门工作人员、公共文化机构从业人员、服务对象和其他有关方面代表构成^[14]。但在公共图书馆理事会的决策权能否真正落实,理事会成员的构成、产生机制、决策机制等如何实现各利益相关方的利益平衡和利益有效表达,理事会作为决策机构如何实现公共图书馆决策的专业性等方面,还存在诸多问题。

从公共图书馆法人治理结构的管理层来看,其作为理事会决策的执行机构,主要由公共图书馆馆长和其他主要管理人员组成。管理层成员在公共图书馆管理和运作方面,相较于有关方面代表、社会公众等外部理事,存在一定的信息优势。如何在信息不对称的情况下,有效发挥理事会的监督作用,防范因内部人控制而导致的管理懈怠和公益目标受损,就成为确保公共利益最大化的关键。

从公共图书馆法人治理结构的监督层来看,主要是通过设立监事会或监事对决策层和管理层的履职情况进行监督,其成员构成具有多样性,如《陕西省图书馆章程》规定“监事会由3名监事组成,其中省文化厅委派1名,省事业单位登记管理局委派1名,省图书馆工会推荐代表1名”^[15]。由于监事主要由公共图书馆的外部人员

担任,在对公共图书馆决策层和管理层进行监督的过程中,容易出现监督缺位、监督形式化以及监督弱化等问题。如何在法人治理结构的制度框架内,有效地规范和保障监事的责任与权利,将监督层的监督权落到实处,提高公共图书馆法人治理结构监督层的监督实效,还需要进一步地探索。

从决策层、管理层和监督层相互作用的角度来看,需要通过明确不同权力的边界和范围来构建有效运作的权力制衡机制。但从目前的情况来看,决策权和监督权并未落到实处,致使三权制衡关系中管理层的权力处于优势地位,这在一定程度上削弱了通过法人治理结构实现多元共治的成效。

3.5 多元主体共同治理困境

根据《中华人民共和国公共图书馆法》和《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》的相关内容,公共图书馆法人治理结构由多元主体共同构成。由于多元主体自身的特性,各主体在公共图书馆共同治理中的地位和作用也存在一定的差异。其中,政府有关部门作为公共文化服务的委托人和监督者,在公共图书馆治理中居于明显的优势地位,同时由于传统政事一体化管理模式的惯性,政府有关部门在多元主体共同治理中存在着行政权力越位的可能;公共图书馆是决策层成员和管理层成员的主要来源,存在因信息不对称和权力过度集中而导致的内部人控制风险;专业人士是推动公共图书馆法人治理结构专业化运作的重要力量,但存在着权责不对称的情况(责任大于权力);社会公众及其他有关方面的代表,体现了公共图书馆多元主体共同治理的公益性和利益代表的广泛性,但以外部理事的身份参与公共图书馆内部治理存在着专业性不足、积极性不够等问题。

由此可以看出,公共图书馆面临的多元主体共同治理存在这样几种困境:由于政府权力越位导致的法人自主权受限;由于内部人控制导致的公益目标受损;由于权责不对称导致的权力制衡体系失效;由于外部理事参与性不足导致的公众

话语权削弱。为此,在构建公共图书馆多元治理场域权力制衡体系时,要加强对政府权力的制约、对管理层的监督、对党组织交叉任职和决策责任制的落实,对专业人士、服务对象、社会公众及其他有关方面代表的激励。但目前公共图书馆多元治理主体共同治理的制约、监督和激励的制度设计和保障机制尚未完善,不利于公共图书馆法人治理结构的稳定运行和有效运转。

4 我国公共图书馆法人治理结构建设的实施策略

我国公共图书馆法人治理结构的建设面临着诸多现实困境:因研究视野狭窄而导致的理论困境,因政事关系不协调而导致的体制困境,因法制不健全而导致的法律困境,因治理结构不完善而导致的内部治理困境,因参与机制不健全而导致的多元主体共同治理困境。为破解公共图书馆法人治理结构建设中存在的这些现实困境,需要不断提高公共图书馆治理认知水平,落实公共图书馆法人自主权,构筑公共图书馆治理法制保障,优化公共图书馆治理运作机制,构建公共图书馆共同治理体系。

4.1 强化基础理论研究,提高公共图书馆治理认知水平

公共图书馆法人治理结构建设根植于国家治理现代化和法治化的伟大实践之中,与政府职能转变、现代公共文化服务体系构建、新时代社会治理格局打造有着密切关联。为此,公共图书馆法人治理结构建设的理论研究必须突破现有研究视野狭窄的藩篱,拓展理论研究的视野,转变理论研究的视角,创新理论研究的方法。

在理论研究视野的拓展方面,除了要关注公共图书馆法人治理结构的内部功能和运作机制外,还要注重外部治理环境的研究,将公共图书馆法人治理结构建设的理论研究架构于政府职能转变、政事关系改革、社会治理格局变革、法治理论和法治实践推进等的研究之上,从而更全面地理解公共图书馆法人治理结构建设的历史定

位、改革动力和发展方向。

在理论研究视角的转变方面,公共图书馆法人治理结构建设的理论视角要从传统的管理理论(政府管理理论、社会管理理论、组织管理理论等)转变到治理理论(政府治理理论、社会治理理论、法人治理理论等)。在政府与公共图书馆关系的研究上,实现从以层级管理为中心的管理范式到以委托代理为中心的治理范式转化;在社会与公共图书馆关系的研究上,实现从外部关联研究到治理参与研究的转化。

在理论研究方法的创新方面,由于公共图书馆法人治理结构建设的研究已经突破了传统图书馆学研究的范畴,这就要求在借鉴治理理论、法学理论、新公共管理理论、新公共服务理论等的基础上,探索与公共图书馆治理发展方向相一致、与公共服务理念和公益服务目标相契合的理论方法体系。

4.2 推动政事关系改革,落实公共图书馆的法人自主权

2015年,中共中央、国务院《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》提出:“理顺政府和公益性文化事业单位之间的关系,探索管办分离的有效形式,进一步落实公益性文化事业单位法人自主权”^[17]。这就要求通过推动政事关系改革,将政府对事业单位的管理模式从直接管理向间接管理、从微观管理向宏观管理转型^[18],使事业单位能够独立行使法人自主权。公共图书馆法人自主权的落实,既需要通过外部权力架构的设计,合理界定政府行政管理权与公共图书馆法人自主权各自的权力范围;也需要通过内部管理权力的行使,增强公共图书馆法人自主权的行使实效。

在外部权力架构的设计方面,一方面,需要通过“去行政化”赋予公共图书馆理事会真正的决策权,将政府机构的垂直领导权、直接参与决策权转变为外部监督权、宏观管理权,实现政府权力向公共图书馆的下放;另一方面,通过“分权化”实现政府机构和公共图书馆所有权与管理权的分离,形成公共图书馆理事会决策、管理层执行、监

督层监督的权力运行架构,保障政府监督下的公共图书馆内部管理权的运作。

在内部管理权力的行使方面,根据《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》的规定,一方面,要落实人事管理自主权,探索依照法律法规和章程自主决定本单位内部机构和岗位设置,制定公开招聘工作人员方案和竞聘上岗办法,自行组织人员聘用和竞聘上岗工作,自主开展职称评审;另一方面,要扩大收入分配自主权,在符合相关财务管理制度的前提下,合理应用给予公共文化机构的资金统筹配置权,建立健全有利于提高竞争力的内部分配机制^[3]。人事管理自主权的落实和收入分配自主权的扩大,将激发公共图书馆法人治理结构建设的动力,提升公共图书馆法人治理结构运行的活力,从而推动公共图书馆法人治理结构建设的发展。

4.3 加强法律制度供给,构筑公共图书馆治理法制保障

公共图书馆法人治理结构建设的法律地位和基本原则已得到《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》确认,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较为单薄。为此,需要进一步从规范政府权力行为、支持公共图书馆法人自主权实现、引导社会力量参与公共图书馆治理三个方面,加强公共图书馆法人治理结构建设的法律制度供给。

在政府权力规范方面,2012年中央编办印发的《事业单位章程示范文本》规定了政府在公共图书馆法人治理结构中的权力范围和权力行使方式,提出政府和举办单位有参与公共图书馆理事会的权力,并有批准或任命理事长的权限^[19]。但政府的这一权限并没有明确的法律条款作为依据,而且政府对理事长的任命权有可能打破公共图书馆法人治理结构中政府、公共图书馆和社会

权力的平衡。为此,需要进一步通过法律制度建设,明确政府在公共图书馆法人治理结构中的权力边界,实现基于权力平衡的公共图书馆多元共治。

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,注重政策系统中的各个部分即各项具体政策之间的有机联系,使之相互关联、协调和配合,防止出现政策碎片化引发的政策系统紊乱现象,削弱政策实施效果^[20]。

在社会力量参与引导方面,首先要通过法律制度建设保证社会力量参与权利的真实性、代表性与权利行使的可行性、专业性的平衡,真正体现公共图书馆的共同治理;其次,要构建有效的参与激励机制,提升外部理事参与治理的主动性和行使职权的积极性;最后,积极发挥第三方评价机构在公共图书馆治理中的监督评价作用,促进监督主体的多样性和治理评价的公开性。

4.4 完善内部治理功能,优化公共图书馆内部治理机制

公共图书馆法人治理结构能否有效运作,与其内部治理功能是否完善有着密切关系。完善公共图书馆内部治理功能,需要构建以公共图书馆章程为核心的运行规则体系,为内部治理提供制度保障;需要完善以决策层、管理层、监督层为核心的组织架构体系,为内部治理提供组织支撑;需要优化以权利义务合理配置为核心的权力运行机制,为内部治理提供有效的权力制约机制。

公共图书馆章程是公共图书馆治理的法律基础和制度保障,是多元主体参与公共图书馆治理的基本行为规范。公共图书馆章程首先要明确政府、举办单位等与公共图书馆的关系,界定理事会的性质,为理顺政事关系、落实法人自主权提供依据;其次,要对内部治理结构的构成、权责分配、运行方式等进行规范,促进公共图书馆内部治理的制度化、规范化运行;再次,要明确社会力量参与公共图书馆内部治理的权利和方式,推动公共图

书馆多元共治的实现;最后,要明确公共图书馆信息披露和外部监督制度,形成良好的外部监督机制,防范公共图书馆治理权力的异化。

公共图书馆组织架构体系的构建,要以有利于公共图书馆法人治理结构的运作为前提。其中,理事会作为法人治理结构的权力层,为实现运行的常态化和专业化,可建立秘书处和专业委员会作为其常设办事机构和决策支持机构;管理层作为法人治理结构的执行机构,要明确馆长负责制,构建专业性的管理团队;监督层作为法人治理结构的监督机构,需要避免与理事会和管理层的交叉任职。

公共图书馆法人治理结构的权力运行机制,是对法人治理结构的权力机构及其组成人员、执行机构及其组成人员、监督机构及其组成人员权利义务的配置及其相互制衡关系的设计。为此,需要通过有效设置职能岗位、合理分配权利义务、明确权力行使边界等,构建合理有效的公共图书馆法人治理结构的权力运行机制。

4.5 创新治理运作模式,构建公共图书馆共同治理体系

公共图书馆共同治理是对传统自上而下的线性权力配置方式的变革,是建立多元主体参与的扁平化权力结构。在公共图书馆共同治理体系构建的过程中,需要以权力分享理念和权力制衡理念为指引,构建基于分权制衡的结构性运作模式,实现多元利益关系的平衡^[21]。为此,需要在纵向上实现政府行政管理权、公共图书馆法人自主权和社会参与权的协调,保障多元治理主体参与公共图书馆治理的机会均等;在横向上实现理事会决策权、管理层执行权和监督层监督权的制衡,实现多元治理主体在公共图书馆治理中的权力制约。

在纵向权力协调方面,政府行政管理部门和举办单位在法律制度的约束下,以委托人、监督者和宏观管理者的角色参与公共图书馆治理,防止对公共图书馆法人自主权的侵犯;公共图书馆

法人需要以公共图书馆章程为依据,提供政府、举办单位和社会力量参与的渠道,防范管理层对决策层和监督层权力的反噬;社会力量需要提高参与公共图书馆治理的积极性,防范因参与不全面而导致的自我权力消解。

在横向权力制衡方面,在决策层、执行层、监督层分权制衡的组织架构中,通过明确各利益相关者之间的权力分配与制衡关系,相对合理地进行内部权力配置,使权力得到制约,从而在一定程度上避免内部人控制现象,防止偏离公益目标,有利于提升公共文化服务水平^[22]。

参考文献

- 1 谢一帆.法人治理结构:事业单位改革的新课题[J].兰州学刊,2008(7):85-88.
- 2 李媛媛.新时代深化文化事业单位法人治理结构改革的政策难点与对策建议[J].国家行政学院学报,2017(6):125-130.
- 3 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(4):117-127.
- 4 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.
- 5 申庆月.公共图书馆法人治理结构的法律依据研究[J].图书馆建设,2015(3):8-12.
- 6 蒋永福.公共图书馆治理结构及其优化策略——针对我国公共图书馆管理体制改革的分析[J].图书与情报,2010(5):18-22.
- 7 中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL]. [2018-01-31].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031427.htm.
- 8 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. [2018-01-31].http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- 9 施雪华.论传统与现代治理体系及其结构转型[J].中国行政管理,2014(1):12-14.
- 10 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. [2018-01-31].http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/28/content_2771717.htm.

美国图书馆协会发布《2018年美国图书馆状态报告》

2018年4月9日,美国图书馆协会(ALA)发布《2018年美国图书馆状况报告》。报告认为,各类型图书馆及其工作人员在社区服务中至关重要,公共图书馆应推动信息与知识的平等获取,更好地满足社区需求,并提出图书馆事业未来发展的三大趋势:

适应社会老龄化:为老年读者提供健康资讯和休闲活动空间。

提供知识服务改善收入差距;提供公平学习和交流的机会,帮助低收入人群掌握必要的科学技术技能和经济知识。

建立学习网络:连接学校、家庭、图书馆和社区中心,帮助社区居民提升信息素养。

2018财年,在博物馆与图书馆服务协会(IMLS)的支持下,美国联邦政府拨付图书馆资金总额较上一财年增加900万美元。

资料来源

- 1 The State of America's Libraries 2018: A Report from the American Library Association[R/OL]. [2018-04-18]. <http://www.ala.org/news/sites/ala.org.news/files/content/2018-soal-report-final.pdf>.

(国家图书馆研究院 提供)

-
- 11 韩凤芹,张绘.以国家治理能力现代化 推进公共文化服务体系建设[J].中国财政,2015(6):53-55.
 - 12 潘加军,刘焕明.委托代理视角下的事业单位“管办分离”改革探讨[J].理论导刊,2011(1):4-6.
 - 13 张铁.公共图书馆利益相关者:从影响、参与到共同治理[J].图书馆,2016(9):22-25.
 - 14 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].[2018-02-02]. <http://www.gov.lcwh.gov.cn/21741.html>.
 - 15 赵立波.关于政事关系若干理论与实践问题的思考[J].中国行政管理,2009(12):7-11.
 - 16 陕西省图书馆章程[EB/OL].[2018-05-29]. <http://www.sxlib.org.cn/gyst/tsgdz/>.
 - 17 关于加快构建现代公共文化服务体系的意见[EB/OL].[2018-02-05]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/14/content_2804240.htm.
 - 18 张良.论文化体制改革的分析框架建构[J].理论与现代化,2014(1):93-99.
 - 19 事业单位章程示范文本[EB/OL].[2018-02-06]. <http://www.hzedu.gov.cn/sites/main/template/detail.aspx?id=36303>.
 - 20 戴珩.文化事业单位法人治理结构的理论逻辑和实践路径[J].图书馆建设,2015(2):18-21.
 - 21 吴立保,等.大学共同治理的行动结构与路径选择——基于帕森斯的社会行动理论[J].教育发展研究,2017(5):39-45.
 - 22 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.
- (常大伟 武汉大学信息管理学院档案学专业2016级博士研究生,付立宏 教授 郑州大学信息管理学院)

收稿日期:2018-03-16