章程在公共图书馆法人治理结构中的制度角色与完善路径

——以部分公共图书馆章程为考察对象

米传振

摘 要 章程是公共图书馆的"宪章",合法有效的章程对公共图书馆自身、举办单位、理事、监事、馆长等机构或管理人员均具约束力。公共图书馆章程在效力位阶上低于国家制定法,但在适用顺序上,具有优先适用性。公共图书馆可以借助任意记载事项和经选择方能生效的必要记载事项达到图书馆自治的效果。国内图书馆法人治理结构改革已经取得了很大进步,但部分公共图书馆在一些细节上未能严格按照中央的要求制定合法有效的章程;同时,一些章程虽呈现出稍许特色,但总体上千篇一律。参考文献 22。

关键词 章程 公共图书馆 法人治理结构 理事会

On the Institutional Role and Improvement Paths of Charter in the Corporate Governance of Public Libraries

----Taking Some Public Library Charters as Research Subjects

Mi Chuanzhen

Abstract: The charter is the "constitution" of the public library, and the lawful and effective charter is binding on the public library, the authority, the director, the supervisor, the librarian and other management personnels. The public library charters are lower than national statutes in legal hierarchy, but public library charters have priority in application. The public library can achieve the effect of autonomy by making arbitrary items and necessary records that can be selected. The reform of the corporate governance of domestic public libraries has made great progress, but some libraries have failed to strictly follow the requirements of the central government. Some charters may have features, but most charters are all the same generally. 22 refs.

Keywords: Charter; Public Library; Corporate Governance Structure; Board of Directors

2018年1月1日起实施的《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)在国家制定法层面明确了公共图书馆法人治理结构制度,而以公共图书馆法人治理结构为主题的研究则自2007年国内图书馆法人治理结构改革启动以来就进入了研究者们的视野,特别是2013年11月中共十八届三中全会提出文化事业单位建立法人治理结构后,相关研究更是如火如荼。2019年12月17日,笔者在中国知网选择文献分类目录"图书情报与数字图书馆",以主题"法人治理结构"、来源类别"CSSCI"为条件进行检索,共搜索到353篇论文,其中,发表在2013年之后

的有 141 篇。纵观这些年来的研究成果,我们发现:既有针对图书馆理事会的理论性探讨,又有基于所在单位试点经验的实践性研究^[1];既有对英国、美国等国家的图书馆的法人治理成功经验的介绍,也有对近些年国内公共图书馆法人治理研究的整体性回顾^[2-4]。现有的研究成果让我们对公共图书馆法人治理结构有了较为全面的认识,但目前研究大多以理事会为重点,按照"决策一执行一监督"和"理事会一馆长一监事会"的行文逻辑展开论述,对于章程在公共图书馆法人治理结构中的制度角色和作用发挥未能给予足够关注,仅有少量研究成果提到了图书馆章程或理事

会章程的作用。比如,申庆月提到公共图书馆章程是为规范图书馆内部组织架构和运行机制而订立的书面法律文件,是图书馆的内部"宪章"^[5];蒋永福指出图书馆法人章程相当于图书馆的法规性文件,对设置主体、图书馆、理事会、执行层及工作人员均具有约束力^[6];李国新提出,文化事业单位法人治理结构的核心要素之一是管理运营实现"章程化"^[7]。然而,这些文献仍未能详尽地清晰阐释章程在图书馆法人治理结构中应起到的作用。基于此,本文试图从章程的视角出发,通过对制定法和法理的相关分析阐释章程在公共图书馆法人治理结构中的制度角色,并对国内已经开展法人治理结构改革的部分公共图书馆所制定的章程进行内容考察,以期对完善公共图书馆法人治理结构提出建设性意见。

1 章程在公共图书馆法人治理结构中的 制度角色

1.1 基于制定法的分析

我国绝大多数公共图书馆属于为公益目的 而成立的、依法独立享有民事权利和承担民事义 务的事业单位法人。研究法人治理结构,必须关 注理事会制度和法定代表人制度背后的章程。 事业单位法人治理结构改革的初衷是通过设立 理事会并制定相关章程改变公共图书馆等事业 单位有法人之名而无法人之实的窘境,让事业单 位法人成为真正的法人。《民法总则》第八十九 条规定:"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。事业单位法人的 法定代表人依照法律、行政法规或者法人章程的 规定产生。"目前,《事业单位登记管理暂行条例》 第八条第二款规定了事业单位登记事项包括法 定代表人、《民办非企业事业单位登记管理暂行 条例》第十条第一款第四项规定民办非企业单位 的章程应当包括法定代表人或者负责人的产生、 罢免的程序,除此之外没有其他法律或者行政法 规明确规定公共图书馆的法定代表人的产生方 式,换言之,作为事业单位法人的公共图书馆应 当在其章程中规定法定代表人的产生方式。而《民法总则》第六十一条规定:"依照法律或者法人章程的规定,代表法人从事民事活动的负责人,为法人的法定代表人。法定代表人以法人名义从事的民事活动,其法律后果由法人承受。法人章程或者法人权力机构对法定代表人代表权的限制,不得对抗善意相对人。"由此可以推断,在事业单位法人治理结构中,我国制定法对理事会和法定代表人的功能定位是不一样的,理事会侧重于对内发挥决策功能,而法定代表人则是代表该法人对外从事各类活动。

公共图书馆的法定代表人不仅仅是一个人, 或者说,对于公共图书馆来说,其法定代表人不仅 仅是"自然人"意义上的人,而且还是保障法人正 常运转而不可或缺的机构,是为实现法人治理结 构所设定的制度。公共图书馆作为独立享有民事 权利和承担民事义务的组织,不可避免地会产生 签订合同、参加诉讼、接受捐赠等活动,而法定代 表人则是为了便利法人参与各类活动而设定的 一种制度。也正是基于法定代表人代表法人对外 从事民事活动的重要作用,法人的章程应当规定 法定代表人的产生方式。另外,再考虑到《民法 总则》规定法定代表人以法人名义从事民事活动 的法律后果由法人承受,因此,法人为了保障自身 的利益也应对法定代表人的行为边界在章程中 予以明确。对于公共图书馆而言,章程亦是其必 不可少的一部分,章程必须对某些事项做出规定。 《公共图书馆法》第十五条更是将章程确定为设 立公共图书馆的必备条件,紧接着在第十六条又 对公共图书馆章程应当记载的事项进行了列举 式规定。这些"应当"记载的事项在实际适用中 应以"必须"来理解,即这些应当记载事项属于绝 对必要记载事项[8],公共图书馆必须在其章程中 予以明确规定,否则该章程无效。循此,公共图书 馆章程是公共图书馆在建立和完善法人治理结 构时必须予以认真关注的内容,章程也应当在公 共图书馆法人治理结构中发挥不可替代的作用。 此外,需要明确的是,我们不应混淆公共图书馆的 法人章程与理事会章程之间的关系。在具体的法

人治理结构探索实践中,各地公共图书馆会制定图书馆章程或理事会章程,或者同时制定这两种章程。国家在制定法层面着重强调的是法人章程,即将法人章程作为设立公共图书馆的必备条件,而非理事会章程。换言之,某一公共图书馆的法人章程在效力层级上要高于该公共图书馆的理事会章程,因此,本文更注重法人章程在公共图书馆法人治理结构中的制度角色。

1.2 基于法理的分析

国内以公共图书馆法人治理结构为主题的相关文章一般将"法人治理结构"一词追溯到美国经济理论界提出的"Corporate Governance",并指出国内同时将该词译为"法人治理结构""公司治理结构""公司法人治理结构"等^[9]。有鉴于此,了解公司章程在公司治理中的地位和作用将有助于我们进一步明晰公共图书馆章程在公共图书馆法人治理结构中的意义。

法学理论将公司章程视为公司自治的"宪章",公司章程对于公司的作用有如宪法对于国家的作用,公司章程的对内效力不仅及于公司本身,而且可以约束公司的股东、董事、监事、高级管理人员^{[10](114)}。比如,依照《中华人民共和国公司法》第十一条和第二百一十六条第一款的规定,合法有效的公司章程对公司本身、股东、董事、监事、总经理、副经理、财务负责人等公司章程规定的其他人员均具有约束力,上述人员如若违反公司章程的规定,则应承担相应的责任。依照上述逻辑,公共图书馆章程也应当是公共图书馆的"宪章",合法、有效的公共图书馆章程对公共图书馆、举办单位,以及理事会理事、监事、图书馆馆长等管理人员,均具有约束力,违反图书馆章程规定的,均应承担相应的责任。

《民法总则》第六十一条规定了法人章程或者法人权力机构对法定代表人代表权的限制,不得对抗善意相对人。该规定是针对所有法人的一般性规定,对于包括公共图书馆在内的所有法人均具有约束力。由于公共图书馆的法定代表人代表该图书馆对外从事民事活动,因此,为了

保护自身的利益,公共图书馆在其图书馆章程中 也应当注意对法定代表人的权限范围、法定代表 人违反图书馆章程应承担的责任做出规定。此 外,其他法律和部门规章对公共图书馆章程的登 记、备案情况等直接或间接做出了规定。例如, 《公共图书馆法》第十七条规定"公共图书馆的设 立、变更、终止应当按照国家有关规定办理登记手 续"、《事业单位登记管理暂行条例实施细则》第 三十七条规定"申请事业单位法人设立登记,应 当向登记管理机关提交的文件包括了事业单位 法定代表人登记申请表和事业单位章程草案"[11] 等,为了建立和完善事业单位法人治理结构,中央 机构编制委员会办公室在2012年制定的《事业单 位章程示范文本》(以下简称《章程示范文 本》)[12]第五十七条对章程备案亦有明确规定。 由此可见,公共图书馆章程经登记、公示而获得公 信力,在没有足够的相反证据情况下,章程记载的 内容被认为符合该图书馆的实际状况,而社会公 众也能通过查阅章程内容知晓该图书馆的宗旨、 业务范围、读者权利义务等情况,利益相关方亦可 通过知晓章程内容来降低交易活动中的风险。

就公司章程与公司法的关系而言,公司法的 等级自然高于公司章程,当两者发生冲突时,与公 司法强制性规定冲突的公司章程条款无效;而公 司法赋予公司章程自由选择的条款,则依照章程 的选择为准:章程中股东依据当事人意思自治而 选择的任意性条款,除非与国家法律相冲突,该任 意性条款具有优先适用性[10](119-120)。公司章程 的记载事项可分为法律明文规定必须在章程中 载明或者选择规定方可生效的必要记载事项和 可以由章程制定者任意选择是否记载的任意记 载事项,任意记载事项无疑是最能体现公司自治 的章程条款,以上记载事项使得公司章程具有变 更或补充公司法规定的作用[10](120-123)。公司组 织和公共图书馆均为我国《民法总则》所规定的 法人,上述法理对于同是法人的公共图书馆同样 适用。国内有文章认为"我国国内随法人治理结 构改革刚刚问世的图书馆章程,因其只是由馆内 经由上级主管部门制定的馆内章程,法律效力很

低,对于法人治理结构的保障和约束也难以实 现"[13],该观点值得商榷。图书馆章程在效力位 阶上虽然低于国家制定法,但这并不必然导致图 书馆章程的法律效力低下,因为在适用顺序上, 图书馆章程作为自治法的特别规则,具有优先适 用性。图书馆章程与国家制定法的强制性规定 应保持一致,否则该章程条款无效,对于这部分 条款,执行图书馆章程和执行国家制定法具有一 致性:而对于国家制定法赋予公共图书馆自由选 择的条款,以及章程制定者基于意思自治而制定 的、与国家制定法无冲突的任意性条款,均具有 优先适用性。因而,认为"图书馆章程效力低下, 并因此不利于法人治理结构"的观点是不正确 的。实际上,图书馆可以借助可选择方能生效的 必要记载事项、任意记载事项,制定合法有效的 图书馆章程进而达到图书馆自治的效果。

2 对国内部分公共图书馆章程的实证研究

本部分将对国内部分公共图书馆的图书馆章程进行分析。在分析对象选定上,本文选择较早进行法人治理结构改革的公共图书馆所制定的章程,包括:《深圳图书馆章程》[14]、《无锡市图书馆章程》[15]、《陕西省朔州市图书馆章程》①、《西安图书馆章程》[16]、《广州图书馆章程》[17]、《武汉图书馆章程》[18]、《浙江图书馆章程》[19]、《陕西省图书馆章程》[20]、《浦东图书馆章程》[21]。由于大多数区级公共图书馆没有在官方网站上公布其图书馆章程,因此本文在分析对象选择上难以做到完全随机。

由于《公共图书馆法》对于章程记载事项的规定过于宏观,因此,该法对于法人治理结构改革所产生的作用尚不明显,对于各地公共图书馆制定章程的指导意义十分有限。在实践层面,各地图书馆在制定章程时往往参照中央机构编制委员会办公室下发的《章程示范文本》。《章程示范文本》虽非法律,但其在章程制定中的实际作

用却非同一般。前文分析表明,为了达到图书馆自治目的,公共图书馆可以借助可选择方可生效的必要记载事项、任意记载事项制定合法有效的图书馆章程,其中任意记载事项是最能体现图书馆自治水平的章程条款。循此,我们可以对照《章程示范文本》,考察某一图书馆章程中的必要记载事项和任意记载事项,从而了解该图书馆的自治水平和程度。

2.1 各馆章程对绝对必要记载事项的遵循情况

《章程示范文本》"说明"部分明确要求:"事业单位制定的章程,应当包括此章程示范文本中所列全部条款内容。"因此,各图书馆章程均应包括《章程示范文本》中的全部条款内容。经仔细查看,单位名称、住所、经费来源、开办资金、举办单位、登记管理机关、宗旨、业务范围、理事会职权、理事任期是否可以连选连任、理事长产生方式、理事会会议程序、馆长职权、馆长负责制、馆长为拟任法定代表人人选等事项在所调研的9所图书馆的章程中均有所规定,但是,除了前述绝对必要记载事项之外,这些章程对《章程示范文本》中要求各地事业单位在章程中必须做出规定的其余事项的遵循情况不一。

(1)有的公共图书馆章程未规定馆长的产生方式,部分公共图书馆章程设置了副理事长却未却未规定其职权。《章程示范文本》对公共图书馆馆长(法定代表人)的产生方式提出了要求,《章程示范文本》第三十三条规定了本单位行政负责人和其他管理人员的产生方式,但是,该内容在《武汉图书馆章程》中未能得到体现,《武汉图书馆章程》未对馆长的产生方式作出规定。《章程示范文本》第二十二条规定了理事长产生方式,并注明"根据实际情况,决定是否设副理事长及其名额,并相应增加副理事长的职权条款"。从逻辑上说,章程中既然设置了副理事长就应当规定其职责,这既有利于副理事长履行职责,也有

① 通过给该馆工作人员发电子邮件的方式获得。

利于理事会或监事会发挥监督功能。据考察,《陕西图书馆章程》《广州图书馆章程》《西安图书馆章程》《浦东图书馆章程》设置了副理事长并规定了其职权,而《陕西省朔州市图书馆章程》《深圳图书馆章程》虽设置了副理事长,但未规定其职权。

- (2)部分公共图书馆章程未明确规定理事会 决定重大事项的权利,从而削弱了理事会在法人 治理结构中的作用。《章程示范文本》第二十八 条规定了重大事项须经全部理事三分之二以上 通过,并要求逐条载明"重大事项"的范围。这无 疑有利于强化理事会在图书馆法人治理结构中 的地位,让理事会更好地发挥决策和监督功能。 然而,实际情况是《无锡市图书馆章程》《深圳图 书馆章程》《浦东图书馆章程》既没有列举"重大 事项"的范围,也没有规定"重大事项"须经全部 理事三分之二以上通过。
- (3)部分图书馆章程未明确规定理事会换 届、法定代表人离任经济责任审计条款,这不利 于保障公共图书馆的财产安全和对管理层的监 督。《章程示范文本》第四十一条规定:"理事会 换届和法定代表人离任前,应当进行经济责任审 计。"依据《中华人民共和国审计法》第二条和第 十九条规定,国有的事业组织和使用财政资金的 其他事业组织的财政收支应当接受审计机关的 审计监督。政府设立的公共图书馆所需经费来 自同级政府预算,属于应当接受审计监督的情 形,对政府设立的公共图书馆的管理层进行离任 审计有助于增强管理层的经济责任感。然而, 《武汉图书馆章程》和《广州图书馆章程》未设置 理事会换届和法定代表人离任经济责任审计条 款:《无锡图书馆章程》和《深圳图书馆章程》则只 规定了"法定代表人离任前,应当进行经济责任 审计",未对理事会换届前应当进行经济责任审 计作出明确规定。
- (4)大部分公共图书馆章程未明确规定履行信息公开义务的方式。《章程示范文本》第四十二条规定了事业单位的信息公开义务,并注明"根据实际情况载明信息公开的种类、内容、对

象、范围、时限及方式等,如:本单位年度报告"。《公共图书馆法》也规定了公共图书馆的信息公开义务,如第二十条和第三十条规定:公共图书馆 应当通过网站或其他方式向社会公开馆藏信息目录,公告服务内容、开放时间、借阅规则等。在所调研的图书馆章程中,除《浙江图书馆章程》在第五十条规定在馆门户网站公开相关信息外,其余图书馆章程均未能明确信息公开的方式,这不利于社会公众和利益相关方获得公共图书馆所公开的信息,从而直接弱化了对图书馆的社会监督。

(5)9个公共图书馆章程均未详细规定该单位终止后的剩余财产的处置方案,这不利于对国有资产的保护。同自然人的死亡类似,法人的终止意味着法人人格的消灭。一个完整的公共图书馆章程应该涵盖该馆的设立、运行、变更、终止等不同阶段。虽然目前公共图书馆终止的情形并不多见,但是,公共图书馆确实可能因举办单位决定解散、合并和分立以及本单位自行决定解散等多种原因而解散和终止。《章程示范文本》第四十七条要求对单位终止后的剩余资产"根据实际情况,应增加具体处置方式的条款"。遗憾的是,本文所考察的9个章程均没有细化具体的剩余资产处置方式,这在一定程度上会弱化对国有资产的保护。

2.2 各馆章程对可选择性条款的规定情况

总体上,本文所考察的9个公共图书馆章程 对《章程示范文本》要求的选择规定方可生效的 必要记载事项的记载情况差别较大。有的公共图 书馆章程能有效利用选择规定方可生效的必要 记载事项提升自治能力,有的公共图书馆章程则 直接对选择规定方可生效的必要记载事项不作 规定。为了达到建立和完善法人治理结构的目 标,各地图书馆章程应基于自身实际情况尽可能 地对选择规定方可生效的必要记载事项做出规 定。9个公共图书馆章程对选择性条款的规定情 况具体如下:

(1)各公共图书馆章程在对理事会的设定上

差异较大,有的章程能够恰当地利用《章程示范 文本》对理事会的选择性规定,但有的章程将理 事会设定为咨询机构而非决策机构,这直接违反 了国家法律。《章程示范文本》第十一条规定"本 单位设立理事会作为决策机构和监督机构,理事 会向举办单位报告工作",并注明"单独设立监事 会的可调整本条款,增加相应章节载明监事会职 责、监事长及监事产生方式等"。诸如"可调整" "可增加"这一类表述,意味着这类条款是章程可 以选择性规定的。换言之,公共图书馆可以选择 规定理事会为决策机构和监督机构,也可以选择 将理事会定位为决策机构,同时设立监事会履行 监督职责。据考察、《武汉图书馆章程》《浦东图 书馆》和《深圳图书馆章程》将理事会设定为决策 和议事机构,不设监事或监事会:《无锡图书馆章 程》将理事会设定为非决策型理事会,且不设监 事或监事会。《广州图书馆章程》将理事会作为 决策机构.同时设立监事监督理事会:《陕西图书 馆章程》《西安图书馆章程》将理事会作为决策机 构,同时设立监事会作为监督机构。部分图书馆 章程将理事会的决策和监督功能变更为咨询功 能,或者将理事会变更为决策机构又不另设监事 或监事会的做法,均违背了《章程示范文本》的要 求。根据《民法总则》第八十九条,事业单位法人 的理事会必须是决策机构,公共图书馆章程将理 事会的决策和监督功能变更为咨询功能,直接违 反了《民法总则》,其结果是该章程规定无效。

- (2)部分公共图书馆章程未规定有关联关系的理事的回避义务,从而减弱了理事会相关决策和公共图书馆本身的公信力。《章程示范文本》第十五条要求章程可以增加有关联关系的理事回避条款。据考察,《浦东图书馆章程》《深圳图书馆章程》《浙江图书馆章程》《陕西省朔州市图书馆章程》均规定了有关联关系理事的回避义务,其余五家图书馆的章程则选择不作规定。章程未对有关联关系的理事规定回避义务,有可能引发社会公众和利益相关方对理事会的质疑,从而影响相关决策和公共图书馆本身的公信力。
 - (3)对于哪些主体有权提议召开临时理事会

会议,各公共图书馆章程的规定差异较大,有的章 程按《章程示范文本》的规定赋予馆长该权利,有 的章程则未规定该权利的赋予情况,还有的章程 将该权利扩大到除馆长以外的其他主体。《章程 示范文本》第二十五条要求,章程可以选择是否 增加馆长提议召开理事会会议的条款。赋予馆长 等提议召开临时理事会会议的权力将有助于理 事会在面临突发状况、紧急情况时发挥决策和监 督功能。据考察、《广州图书馆章程》《浦东图书 馆章程》《深圳图书馆章程》《武汉图书馆章程》 《浙江图书馆章程》除了规定馆长有权提议召开 临时理事会会议外,还主动明确理事长、三分之一 以上的理事提议召开会议的,应当召开理事会会 议;如遇重大特殊情况,理事长可立即召开理事会 临时会议。有三家图书馆的章程未规定馆长有提 议召开理事会会议的权利,但又增加了其他人员 召开临时理事会会议的条款:《无锡图书馆章程》 规定三分之一以上的理事可以提议召开理事会 会议:《西安图书馆章程》规定遇有重大和紧急事 项,经理事长或副理事长提议,或经三分之一以上 的理事联名提议,可召开临时理事会会议:《陕西 图书馆章程》规定遇有重大和紧急事项,经理事 长或副理事长提议,或经三分之一以上的理事联 名提议,或经监事会提议,可召开临时理事会会 议。《陕西省朔州市图书馆章程》未对临时理事 会会议的召开情况做出规定。

- (4)部分公共图书馆章程选择增加该单位管理层职位,但未详细规定不同成员的职责。《章程示范文本》第三十二条规定了管理层的职责范围,并注明"根据实际情况,可增加本单位管理层的具体职位及其职责的条款"。从逻辑上分析,既然明确将某些职位列为管理层就应当尽可能详细地规定其职责,这既有利于管理层之间的职责分工、提高管理效率,也有利于理事会履行监督职责。据考察,《陕西图书馆章程》《广州图书馆章程》规定由馆长、党委书记、副馆长组成管理层,但是对于管理层内部的职责分工却没有详细的规定。
 - (5)各公共图书馆章程对是否细化章程修改

方式选择不一。《章程示范文本》第四十九条注明"根据实际情况,可细化章程修改方式的具体条款",《陕西省朔州市图书馆章程》《武汉图书馆章程》《陕西图书馆章程》《西安图书馆章程》规定了细化的章程修改方式,而其余几家图书馆则选择不作细化规定。立法技术理论要求,法的修改和补充在技术上也要科学化,修改或补充法律规范时,应当注明以前各次的修改、补充情况,并注明再次公布的日期^[22]。虽然图书馆章程并非法律,其制定和修改不必严格遵循立法技术规范,但从效果上看,在章程中细化规定修改方式既有利于社会公众和利益相关方了解章程的修改变化,也有利于规范图书馆的章程修改活动。

2.3 部分章程的内容亮点

所考察的公共图书馆章程也存在不少亮点, 主要表现为以下任意记载事项的相关规定。

- (1)部分公共图书馆章程为法人治理结构中的相关主体积极设定应当履行的义务。比如,《浦东图书馆章程》《陕西图书馆章程》《西安图书馆章程》主动规定了举办单位的义务,这无疑有利于约束举办单位的行为;《广州图书馆章程》《浦东图书馆章程》《无锡图书馆章程》主动规定了本图书馆的权利和义务,这也印证了前文公共图书馆章程对公共图书馆本身亦有拘束力的分析。
- (2)部分公共图书馆章程通过一些制度设计加强了理事会的决策能力,提高了理事的积极性。比如,《浦东图书馆章程》第十九条规定"理事会可下设专业委员会,由各专业委员会向理事会提交调研报告和合理化建议",设置专业委员会的做法有利于增强理事会的决策能力。此外,《广州图书馆章程》第十七条规定"在年终对履职表现突出的社会方理事,给予一次性奖励",由于公共图书馆的理事是不受薪的公益职位,对表现突出的社会方理事给予一次性奖励的做法既不违反原则,又有利于带动理事履职的积极性,这一创新性规定值得肯定。
 - (3)部分公共图书馆章程考虑了服务对象、

职工等相关主体的利益和诉求,这有利于更好地 改进公共图书馆工作。比如,《陕西省朔州市图 书馆章程》第三十三条规定设立每月理事接待日 用于征询和吸纳读者意见;《浙江图书馆章程》 《武汉图书馆章程》《陕西图书馆章程》《西安图书 馆章程》规定了服务对象的权利和义务;《陕西图 书馆章程》《浙江图书馆章程》《武汉图书馆章程》 规定了职工代表大会的职责、职工的权利与义务。

3 对制定和完善公共图书馆章程的建议

通过对部分公共图书馆章程的考察,本文发现,章程在公共图书馆法人治理结构中的制度角色未能得到很好地发挥,各图书馆章程还远远不是图书馆法人进行自治的"宪章",合法有效的章程对公共图书馆、举办单位、理事、监事、馆长等均具约束力的认识尚未真正形成,故此提出如下建议:

首先,确保公共图书馆章程条款的合法性、合规性。研究发现,有些章程条款直接违反了国家法律规定。比如,根据《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,而有的公共图书馆章程将理事会设定为咨询机构,由于直接违反了国家法律的强制性规定,该章程条款无效。公共图书馆在制定章程时首先应当确保章程条款不违反国家法律法规,在具体实践中可聘请律师、法学专家、图书馆学界专家等专业人士对章程条款的合法性、合规性进行审查,杜绝章程条款违反国家法律法规的现象。

其次,充分利用选择规定事项和任意记载事项,提高公共图书馆的自治水平。在保证条款合法合规的前提下,法人借助选择规定事项和任意记载事项能够大大提高自身自治能力。通过对9个公共图书馆章程的研究发现,各馆对《章程示范文本》设定的选择性规定事项的遵循情况差别很大,有的图书馆能够有效利用选择性规定事项,并在此基础上发挥主观能动性制定一些任意记载事项以提高自治能力。有的图书馆则直接对选择性规定事项不作规定,更不必说主动规定任意

记载事项,这相当于放弃了通过章程达到图书馆自治的重要途径。

再次,根据新情况及时修订章程,积极回应现行法律法规的新要求。就本文所考察的公共图书馆章程而言,9个章程均在国家出台《公共图书馆法》对公共图书馆法》之前制定。由于《公共图书馆法》对公共图书馆事业提出了诸多新要求,各图书馆应当紧跟形势,主动对本馆章程条款进行自查,检查是否有不符合法律的地方,并及时修订章程内容回应《公共图书馆法》的新要求。比如,虽然《章程示范文本》和《公共图书馆法》均规定了信息公开义务,但是后出台的《公共图书馆法》进一步明确要求应当通过网站或其他方式公开相关信息,而本文所考察的9个章程均未明确揭示信息公开方式,应予以修订。

最后,不应仅套用《章程示范文本》和其他兄 弟图书馆的章程内容,而应因地制宜,通过制定 具体章程彰显自身特点。部分公共图书馆的章 程虽在某些方面有稍许特色,但总体上呈现出千 篇一律的局面,章程条款所体现出的自治程度有 限。部分公共图书馆在进行法人治理结构改革 时或是直接照搬《章程示范文本》原文,或是直接 "拿来主义"式地借用其他兄弟图书馆的章程。 经笔者逐条仔细核对、《陕西图书馆章程》和《西 安图书馆章程》在内容和细节上高度一致,存在 直接借用关系。这一做法虽然降低了法人治理 结构改革的试错成本,但也导致章程在法人治理 结构中的重要性大大减弱,使得章程在图书馆法 人治理中的制度角色未能真正发挥出来,进而出 现作用失灵。各公共图书馆在起草和完善章程 之时应量体裁衣,在不违反法律法规的前提下, 将自身个性和优势通过任意记载事项以及可选 择性记载事项在章程中最大限度地展现出来,最 终实现法人治理的效果。

参考文献

马春, 卞志昕. 公共图书馆法人治理研究热点可视化分析[J]. 图书馆杂志, 2016(11):
 21-28.

- 2 周茜. 2003—2014 年国内公共图书馆治理研究进展述评[J]. 图书馆建设, 2014(11): 11-14.
- 3 蒋合领,等. 我国图书馆治理研究的知识图谱 分析[J]. 图书馆论坛,2015(7):27-33.
- 4 陆和建,周海晨. 我国公共图书馆法人治理结构研究——共词聚类与可视化分析[J]. 图书馆学研究,2016(22):2-8.
- 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. 论公共图书馆法人治理结构[J]. 图 书馆学研究,2011(1):40-45.
- 7 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.
- 8 施天涛. 公司法论[M]. 北京:法律出版社, 2006:121.
- 9 肖容梅. 公共图书馆法人治理结构初探[J]. 深图通讯,2008(2):10-14.
- 10 朱慈蕴. 公司法原论[M]. 北京:清华大学出版社,2011.
- 11 国家事业单位登记管理局. 事业单位登记管理暂行条例实施细则[EB/OL]. [2019-03-12]. http://www. gjsy. gov. cn/zefg/bgswj/201403/t20140324_2557. html.
- 12 中央机构编制委员会. 事业单位章程示范文本 [EB/OL]. [2019-03-12]. http://www. gjsy. gov. cn/zcfg/bgswj/201305/t20130527_513. html.
- 13 张汝昊,等. 大英图书馆法人治理对我国图 书馆的启示[J]. 图书馆,2017(8):75-82.
- 14 深圳图书馆. 深圳图书馆章程[EB/OL]. [2019-03-12]. https://www.szlib.org.cn/page/id-721. html.
- 15 无锡市图书馆. 无锡市图书馆章程[EB/OL]. [2019-03-12]. http://www. wxlib. cn/item/6935. aspx.
- 16 西安图书馆. 西安图书馆章程[EB/OL]. [2019-03-12]. http://www. xalib. org. cn/node/475. jspx.
- 17 广州图书馆.广州图书馆章程[EB/OL].

- [2019-03-12]. http://www. gzlib. gov. cn/ztorg/89796. jhtml.
- 18 武汉图书馆. 武汉图书馆章程[EB/OL]. [2019-03-12]. http://www. whlib. org. cn/node/553. jspx.
- 19 浙江图书馆. 浙江图书馆章程[EB/OL]. [2019-03-12]. http://www.zjlib.cn/gkzzjg/53549. htm.
- 20 陕西省图书馆. 陕西省图书馆章程[EB/OL].[2019-03-12]. http://www.sxlib.org.cn/gyst/tsgdz/.
- 21 浦东图书馆. 浦东图书馆章程[EB/OL].
 [2019-03-12]. http://www.pdlib.com/
 pdtsg_website/html/defaultsite/pd_tsg_bggk_
 xxgk/2017-08-21/detail_33535. htm.
- 22 周旺生. 立法学[M]. 北京:法律出版社, 2009:503.

(米传振 西南财经大学法学院法律经济学专业 2016 级博士研究生)

收稿日期:2019-04-16

江西省图书馆新馆试运行

2020年1月1日,江西省图书馆新馆面向读者开放。新馆总建筑面积96247.47平方米,共7层,设计藏书量1000万册,阅览座位6000余个,日最大接待读者能力2万人次。除阅览区域外,新馆还规划有学术报告厅、文化展区、红色图书馆、24小时图书馆、咖啡馆等功能区。全馆引进了人脸识别、无感借阅、虚拟讲解员、4D全景观摩、虚拟照相、虚拟军事体验等科技元素,读者凭"刷脸"就可借还图书。智慧阅读空间运用阿里巴巴大数据分析技术,分析读者偏好并推送相应文献信息。馆内书桌以人体工程学为基础,以舒适度为设计原则进行设计,地面选用静音材料,儿童区使用软包避免出现尖角,残障阅览区设有盲道并连通馆外市政盲道。

资料来源

- 1 江西省图书馆新馆 2020 年元旦开展首批读者体验日活动[EB/OL]. [2020-01-10]. http://www.jiangxi.gov.cn/art/2019/12/17/art_398_1246517. html.
- 2 江西省图书馆新馆新年迎来第一批体验读者[EB/OL]. [2020-01-10]. https://jx. chinadaily. com. cn/a/202001/01/WS5e0d45d9a31099ab995f4d1d. html.

(国家图书馆研究院 提供)