

# 《民法典》框架下公共图书馆法人治理的困境与重构

钱宁 李锐

**摘要** 法律地位模糊、治理结构失衡、权责关系失范是当前公共图书馆法人治理的主要困境。回归法理基础与规范分析,公共图书馆法人治理需在《民法典》框架下重构法律地位与权责体系。核心路径是将其定位为“公益服务类特别非营利法人”,赋予有限独立人格:在保留国有资产所有权前提下,赋予馆舍设备独立支配权,严格限定民事行为能力边界,禁止非公益性经营活动。治理结构应实行理事会与执行层的权责分离,理事会作为决策中枢行使战略规划、预算审批及馆长提名权,执行层专注运营管理,二者权责由法律以清单形式强制划分。章程自治需设定刚性条款,包括理事会社会代表比例、利益回避规则及重大决策表决机制,政府干预权限通过“负面清单”限于合法性审查。监督问责体系应整合独立监事审查、第三方绩效评估与财政拨款联动机制,强制披露治理年报并开放公益诉讼渠道,实现监督结果的法律刚性转化。制度设计的本质是以法人财产权有限独立为基础,通过治理结构制衡与问责刚性约束,平衡公益保障与治理效能,破解行政依附与市场越界的双重困境。图1。表3。参考文献37。

**关键词** 公共图书馆 法人治理 《民法典》 非营利法人 特别法人

## Dilemma and Reconstruction of Corporate Governance in Public Libraries Under the Framework of the *Civil Code*

Qian Ning Li Rui

**Abstract:** The ambiguity of legal status, imbalance in governance structure, and irregularities in authority-responsibility relationships constitute the primary dilemmas in the corporate governance of public libraries today. Returning to jurisprudential foundations and normative analysis, the governance of public libraries requires a reconstruction of their legal status and authority-responsibility system within the *Civil Code* framework. The core approach involves designating them as “special non-profit legal persons for public service purposes”, granting them limited independent personality: while retaining the ultimate state ownership of assets, they should be endowed with independent control over library premises and equipment, with strict boundaries placed on their civil legal capacity, prohibiting non-public welfare business activities. The governance structure should implement a separation of authority and responsibility between the council and the executive body. The council, as the decision-making center, exercises strategic planning, budget approval, and the nomination of the library director, while the executive body focuses on operational management. The authority and responsibility of both should be mandatorily delineated by law in the form of a list. Articles of association must establish rigid clauses, including the proportion of social representatives on the council, conflict-of-interest avoidance rules, and voting mechanisms for major decisions. Government intervention should be confined to legality reviews through a “negative list”. The supervision and accountability system should integrate independent auditor reviews, third-party performance evaluations, and linkage mechanisms with fiscal funding. Mandatory disclosure of governance annual reports and opening channels for public interest litigation are essential to achieve the legal rigid transformation of supervision outcomes. The essence of the institutional design is to base it on the limited independence of legal person property rights, balancing public welfare assurance and governance efficacy through checks and balances in the governance structure and rigid accountability constraints, thereby resolving the dual dilemmas of administrative dependency and market overreach. 1 fig. 3 tabs. 37 refs.

**Keywords:** Public Library; Corporate Governance; *Civil Code*; Non-Profit Legal Person; Special Legal Person

## 1 问题的提出

习近平总书记强调：“文化关乎国本、国运”<sup>[1]</sup>。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出，要“完善公共文化服务体系”，“健全社会力量参与公共文化服务机制，推进公共文化设施所有权和使用权分置改革。深化文化领域国资国企改革，分类推进文化事业单位深化内部改革”<sup>[2]</sup>。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》将“社会文明程度明显提升”列为“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一，并要求“坚持文化惠民，实施公共文化服务提质增效行动”<sup>[3]</sup>。公共图书馆作为公共文化服务体系的核心载体，其法人治理机制直接关系到公益性文化资源的配置效能与公共服务质量的持续提升。然而，当前我国公共图书馆在法人治理实践中普遍面临制度性梗阻，其核心矛盾集中于

法律地位模糊、治理结构失衡与权责关系失范三重维度，亟待从《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）框架下以民法理论剖析根源并探索突破路径。

### 1.1 法律地位模糊：法人属性的立法缺位与功能冲突

《民法典》构建了以营利法人、非营利法人和特别法人为框架的法人分类体系<sup>[4]</sup>，但公共图书馆的法人属性仍处于规范适用的“模糊地带”（见表1）。《民法典》框架下非营利法人的核心特征是禁止利润分配、以公益为目的，其框架性与公共图书馆虽然适配，但需进一步细分，而现行分类下具体规则供给不足，难以满足治理差异化需求。《中华人民共和国公共图书馆法》（以下简称《公共图书馆法》）第二十三条虽提出推动法人治理结构建设，却未明确其法人类型归属，地方层面的配套立法亦不健全<sup>[5]</sup>。

表1 《民法典》法人分类体系与公共图书馆适配性对照

法人类型		核心特征	适配性分析	公共图书馆适用障碍
营利法人		以营利为目的,剩余资产可分配	完全不适配	违背公益性根本目标
非营利法人	事业单位法人	为公益目的设立,提供社会服务	实践中主要归类	行政依附性强,法人财产权与治理自主权规定不足
	捐助法人	财产来源于捐助,管理独立	不适配	国有资产属性冲突,资金自主性不足
特别法人		承担特殊公共职能,立法列举式规定	制度包容性不足	未明确涵盖公共文化服务机构

一方面，若在理论层面探讨将公共图书馆纳入“捐助法人”或“特别法人”范畴，则面临明显的制度适配性难题。捐助法人以财产来源的捐助性、管理独立性与剩余资产禁止分配为核心特征，而公共图书馆资产多属国有资产，其产权归属与法人财产权存在法理冲突；特别法人制度虽为农村集体经济组织等特殊主体设立<sup>[6]</sup>，但其封闭式列举立法模式亦无法直接涵盖公共图书馆的公益

服务属性。实践中亦鲜有将公共图书馆认定为“捐助法人”或“特别法人”并依此运行的案例。另一方面，由于缺乏统一、明确的法定归类，实践中各地公共图书馆多被笼统地归入“事业单位法人”范畴进行管理。然而，事业单位法人的行政依附性与公共图书馆应具备的独立运作需求存在张力；行政主管部门通过人事任免、预算审批等程序实质性影响甚至掌控图书馆决策，使其法人独

立性面临被虚置的风险<sup>①</sup>。

因此,当前公共图书馆似乎陷入一种“归类明确但权能模糊”的困境:在法律形式上拥有事业单位法人身份,但在实际运行中,既难以挣脱行政过度干预的惯性,又缺乏法律明确授权的、足以保障其公益服务效能的核心自主权。这种法律地位上的模糊性,构成了其法人治理困境的起点,使其在“强化公益保障”与“激活治理自主性”两个维度上同时遭遇制度性约束。

## 1.2 治理结构失衡:理事会职能虚置与利益制衡缺失

现行法人治理结构普遍呈现“形骸化”特征,即治理架构在形式上虽已建立(如设立理事会),但未能实质性地运行决策与监督职能,核心症结在于治理权配置失衡。依据法人治理的“委托-代理”理论,理事会本应作为决策中枢,通过代表多元利益主体行使战略决策权,实现所有权与经营权的分离。但现实运作中,由于传统事业单位管理模式等因素的限制,理事会较少能在人事、财务等重大事项上发挥决策作用,也无法主动介入图书馆具体事务。有学者指出:“理事会会议多流于形式,主要是成立会、总结会或工作汇报会,多数情况下管理层制定的方案只是象征性地经过理事会讨论程序,听取理事会意见,而非提请理事会决策。从某种程度上讲,理事会只是在公共图书馆的行政管理体系内叠床架屋,并未突破传统的事业单位管理模式。”<sup>[7]</sup>更关键的是,现行法律未对理事会职权范围作出强制性规定,其决策事项常被压缩至无关宏旨的咨询领域,而馆藏采购、服务定价、人事聘任等实质权力仍由行政主管部门通过事前审批或事后备案等方式隐性掌控<sup>[8]</sup>。这种权责

错配不仅违背法人自治原则<sup>[9]</sup>,更使得利益相关者制衡机制失灵:读者需求难以通过治理渠道得到有效回应与满足,社会捐赠者缺乏监督抓手,职工参与权停留于形式化表决,最终导致治理结构沦为程序性安排。

## 1.3 权责关系失范:公益性目标与法人能力的不适配

公共图书馆的公共服务职能要求其以公益最大化为目标,但现行制度未赋予其实现该目标的相应法人能力。在权利维度,图书馆的独立财产权与契约自由受到限制:国有资产管理制度制约其对馆舍、设备的自主处置权,财政资金“专项下达”模式压缩其服务创新的弹性空间;在义务维度,法律对其绩效评价标准、服务质量问责机制的规定较为原则化,致使“重资源投入、轻服务产出”的粗放管理模式难以扭转。更深层的矛盾在于,公共图书馆的公益性在实践中有时被简单理解为排斥市场机制,忽视了法人治理中必要的效率导向。例如,在文创产品开发、数字资源增值服务等领域,现有的监管与激励模式可能使图书馆既无法通过合理合规的市场手段补充运营资金,又因缺乏竞争压力导致服务效能低下,最终可能损害公共利益的充分实现。

上述问题的破解,亟需回归民法理论本源,重构公共图书馆法人治理的规范基础。《民法典》确立的法人制度,为厘清法人的独立地位、权利能力与治理结构提供了基础框架,其分类思想与权责逻辑可作为分析公共图书馆治理困境的重要工具。具体而言:其一,《民法典》法人分类改革为厘清图书馆法律地位提供了新契机,需通过解释论或立法论明确其法人属性,探讨特别法人扩展

<sup>①</sup> 需要说明的是,根据《民法典》第八十七条与第八十八条,为提供公益服务而设立的事业单位,经依法登记可取得事业单位法人资格。公共图书馆作为典型的公益性事业单位,在现行登记管理实践中主要被归入事业单位法人范畴自有其合理性。然而,事业单位法人本身是一个涵盖广泛、内部差异性较大的类别,其法律规则具有原则性,仅如此简单归类而不作进一步厘定则难以充分回应公共图书馆在财产权、治理结构等方面的特殊需求。因此,本文的核心关切并非否认其作为事业单位法人的外在归类,而是在此基础上,进一步探讨如何在《民法典》的法人分类框架下,通过法律解释或制度设计,细化并夯实其法人内部权责,使其法人地位更具操作性与规范性。

适用或非营利法人子类型创设的可行性;其二,《公共图书馆法》的实施需与《民法典》《事业单位登记管理条例》等形成制度协同,通过细化理事会职权、法人财产权规则与社会监督机制,实现从形式化治理到实质化治理的转型。此研究不仅可填补公共文化机构法人治理的民法理论空白,更为文化治理体系现代化提供规范供给,具有显著的学术价值与实践意义。

## 2 公共图书馆法人治理的理论基础与规范分析

### 2.1 《民法典》框架下的法人类型化定位与公共图书馆

《民法典》构建的法人分类体系以功能导向为基本逻辑,为各类组织的法律地位提供了形式上的法律身份映射。对于公共图书馆而言,这一体系的意义不仅在于为其贴上“非营利法人-事业单位法人”的标签,更在于揭示了完善其治理所必须面对的法理基础和可能的制度演进方向。

事业单位法人作为非营利法人的重要子类型,其规范旨意在于保障公益性社会服务的供给。然而,《民法典》及《事业单位登记管理条例》等相关法规对事业单位法人的规定原则性较强,构成一个包容性较强但具体规则供给不足的“制度容器”。公共图书馆被容纳其中,固然获得了从事民事活动的基本资格,但其治理所需的、区别于一般事业单位的特殊权责规则——如限定条件下的资产运营自主权、基于专业性的决策空间、匹配公益目标的绩效问责机制等——并未在这一“容器”中得到清晰界定与充分供给。这导致实践中,适用于所有事业单位的通用管理规则,可能与图书馆的专业运作逻辑产生摩擦,其治理独特性容易被淹没在一般化的行政管理模式之中。

在此背景下,审视《民法典》中“特别法人”的制度理念具有启发意义。特别法人制度的创设,本质上是立法者对那些承担独特公共职能、难以被营利法人与一般非营利法人完全涵盖的组织形

态所提供的法律身份确认方案。其封闭列举的立法技术体现了审慎态度,同时也留下了基于“功能相似性”进行解释或未来扩容的制度接口。公共图书馆所承担的保障公民基本文化权利、促进知识公平获取等职能,具有鲜明的公共性与社会基础性,这与特别法人制度所服务的“特殊公共职能”内核存在理念上的共鸣。这提示我们,公共图书馆法人治理的深化,关键在于超越形式上的归类争议,转而聚焦于如何通过法律解释或规则创设,为其“事业单位法人”的身份注入更清晰、更契合其公益服务本质的权责内涵。可能的路径包括:在事业单位法人框架下,通过特别立法或制定实施细则,明确其作为“公益服务类事业单位法人”的特殊权利义务;或从法律解释论出发,在遵循现行分类的前提下,借鉴特别法人制度中的权责分离、功能保障等原则,对其治理结构进行针对性强化。其目标是一致的:即通过法律制度的精细化设计,弥合公共图书馆法律形式身份与其治理实质需求之间的间隙,为其公益职能的有效实现提供坚实的法治支撑。

需要指出的是,公立医院、公办高校与公共图书馆虽同属公益性事业单位,但其法人属性的法律构造与政策定位存在差异,折射出立法者对不同公共服务领域治理需求的差异化回应。例如,公立医院法人权能具有鲜明的混合性特征:一方面,法律承认其公益性核心职能,要求保障基本医疗服务供给;另一方面,允许其通过特需医疗、健康管理等市场化服务获取收益,形成“公益兜底+市场补充”的运营模式。此种制度设计赋予医院法人一定的经济自主权,为治理结构中的绩效激励与成本控制机制提供法律空间<sup>[10]</sup>。高校在立法框架下被赋予独立法人地位,其治理特殊性体现为学术自治权的法律确认,教学科研自主权、学术委员会决策权等条款构成法人权利能力的核心内容,行政主管部门的监管权限被严格限定于方向性指导与资源保障范畴<sup>[11]</sup>。反观公共图书馆,《公共图书馆法》仅对其作笼统的公益性界定,既未明确其法人类型归属,亦未授予类似医院或高校的特定自主权。这种立法层级的权利供给失衡,导致公共图书馆在法人

治理改革中面临制度借鉴困境——既难以直接移植医院的混合治理模式,又无法效仿高校的学术自治路径,凸显出公共文化服务机构法律地位的特殊性与规范供给的滞后性。

## 2.2 公共图书馆治理的特殊性

公共图书馆治理的核心矛盾源于公益性目标与运营效率需求之间的张力。作为国家公共文化服务体系的基础节点,公共图书馆承担着保障公民文化权利、促进知识自由获取的法定职责,这要求其治理逻辑必须以公共利益最大化为根本导向。然而,在财政资源有限性与服务创新需求持续增长的现实下<sup>[12]</sup>,公共图书馆需要在坚守公益底线与探索市场化手段之间寻求平衡。这种双重目标在治理层面具体化为多重挑战:其一,服务免费原则与成本补偿机制的矛盾<sup>[13]</sup>。免费开放政策虽确保服务普惠性,但文献损耗、设备维护等刚性成本需依赖财政全额负担,在地方财政紧张地区易导致服务品质下降。其二,均等化服务要求与差异化供给能力的冲突。城乡间、区域间的资源分布失衡<sup>[14]</sup>,使得法人治理中的资源配置决策面临公平与效率的价值抉择。其三,长期文化传承职能与短期绩效显现压力的失衡。比如阅读推广、地方文献整理与服务等工作的正外部性具有滞后性<sup>[15]</sup>,与现行考核体系中量化指标的即时性要求难以兼容。现行法律未建立针对上述矛盾的协调机制,导致治理实践中普遍存在目标置换风险。

公共图书馆治理涉及多元主体,权责关系复杂。政府作为核心利益相关方,兼具资产所有者、政策制定者与业务监管者三重身份,这三种角色的制度目标与作用方式可能存在潜在冲突:作为资产所有者关注资产保值与机构发展,作为政策制定者设定行业标准与发展规划,作为业务监管者则监督运行合规与效能<sup>[16]</sup>。现行制度未能界分上述角色,实践中易导致监管权过度覆盖出资人权利,或政策导向模糊影响治理自主性。读者作为核心服务对象,其角色正从被动接受者向积极参与者转变,但如何将其需求有效且制度化地

嵌入治理决策过程,仍有待机制创新。馆员专业发展<sup>[17]</sup>、社会捐赠的可持续参与等议题,也因缺乏明确的权责定位与程序保障,难以在治理结构中发挥实质作用<sup>[18]</sup>。

## 2.3 现行法律规范评析

《公共图书馆法》第二十三条旨在推动法人治理结构建设,但该条款的表述原则性较强,具体制度支撑有待完善,反映出立法在技术上的概括性与后续细则供给的不足。该条款属倡导性规范,仅提出推动“建立健全法人治理结构”的原则性要求,未明确治理主体的法律地位、具体权责划分与运行程序。这一立法留白导致实践中出现“形式化治理”倾向:部分地区将法人治理简化为增设理事会这一组织机构,却未触及实质性的权力重构。理事会地位模糊,其决策权限的立法缺失更易引发实践中的不确定性:部分图书馆的理事会可能主要审议一般性事务,对预算分配、资源规划等关键决策的影响力有限。此外,立法语言的过度抽象化还导致法律实施效果的高度地域化差异,经济发达地区可依托地方财政与政策创新推进治理改革,而欠发达地区则因资源约束难以突破传统管理模式,加剧全国公共图书馆服务体系的发展失衡。

地方性法规的实践探索虽部分填补了上位法的规范真空,但其制度创新受限于立法权限与改革深度。以《上海市公共文化服务保障与促进条例》为例,其第十六条明确规定“建立健全以理事会为主要形式的法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和公众参与管理”,但对社会代表的比例、遴选程序等未作具体规定。在权责配置方面,地方立法常使用“可以”“鼓励”等倡导性表述,缺乏强制性规范效力。更深层的局限在于,《事业单位登记管理暂行条例》《行政事业性国有资产管理条例》等行政法规构成了地方改革难以根本突破的制度框架,地方在人事、资产等关键领域的改革尝试常面临合法性质疑。这种格局使得公共图书馆法人治理改革长期徘徊于表层机制调整,无法触及权力重构与利益分配的核心领域。

综上所述,在法人属性、财产权行使、理事会职权、监督问责等方面,现有法律规定与公共图书

馆法人治理实践均存在一定程度的不匹配,需进一步予以完善(见表2)。

表2 公共图书馆法人治理法律条款冲突与协调路径

冲突/模糊领域	现行法律条款	实践矛盾表现	可能的协调路径
法人属性细化	《民法典》第八十七条	非营利法人归类笼统,独立性保障不足	在非营利法人下探索更契合的子类型或特别规则
财产权行使	《行政事业性国有资产管理条例》第五条等	资产支配权受限,可能影响服务灵活性	探索在资产国有的前提下,赋予运营所需的有限财产支配权
理事会职权	《公共图书馆法》第二十三条	理事会决策权易受过度行政干预	通过法律或章程细化理事会核心职权清单
监督问责机制	《事业单位登记管理暂行条例》第十六条等	内部监督分散,外部问责缺乏刚性	整合内外部监督,建立绩效评估与问责的联动机制

### 3 公共图书馆法人治理的制度性梗阻与权责失衡

#### 3.1 法人治理结构的“形骸化”困境

当前,公共图书馆法人治理结构面临的一个现实问题是“形骸化”,即治理架构在形式上虽已建立,但决策、监督等核心权能未能实质性地嵌入和运行。究其根本,在于法律对于相关主体权责的界定不够清晰,导致了结构性的权责错配。《公共图书馆法》虽提出构建法人治理结构的导向,却未清晰划分理事会、馆长、行政主管部门三者的权力边界。立法语言的抽象性,使实践中的治理结构易流于程序性设置:理事会会议频率、议程设置、表决机制等基础规则缺乏法定约束,部分决策仍可能通过非正式行政协调完成。更关键的是,法律未明确理事会决议的效力层级,其决议常需主管部门“二次确认”方能生效,这在实质上消解了法人治理的赋权意义<sup>[19]</sup>。此类制度设计,使得治理结构多蜕变为满足形式要求的“合规性工具”,而非实质性决策载体。

现有权责配置的偏差,加剧了治理结构被虚置的风险。理论上,理事会需承担战略决策、绩效监督与风险控制职能。然而,观察实践可见,这些职能在一定程度上仍通过行政系统的常规流程或非成文惯例得以保留。例如,图书馆年度预算案虽经理事会审议,但最终决定权往往仍由财政与

上级主管部门掌握。人事管理领域同样存在一定程度的权责不清:理事会可对馆长人选提出建议,但其建议实际上难以产生制度性影响<sup>[20]</sup>。这种“权责名实不符”的状况,导致法人治理机制不易真正深入资源配置与决策核心领域,以至于实践中许多理事会实际上处于虚设状态,并未真正拥有图书馆事务的实际决策权<sup>[5]</sup>，“理事会制度流于形式”<sup>[21]</sup>。

利益相关者参与机制的失效构成“形骸化”困境的另一维度。法律虽倡导社会力量参与治理,但未构建具有强制效力的制度保障<sup>[22]</sup>。从实践状况来看,当前国内部分地区图书馆在推进法人治理改革时存在社会代表占比参差不齐的现象,不同区间存在显著差异。如在京津冀地区,北京市石景山区图书馆理事构成中社会理事数量占比为77%,河北省唐山市图书馆理事构成中社会理事数量占比为38%<sup>[23]</sup>。而在西南地区,以四川省为例,15个地市级图书馆中,仅3个图书馆(雅安市图书馆、攀枝花市图书馆、内江市图书馆)的理事会中社会理事数量占比超过50%,95个县级图书馆中仅19个图书馆的理事会中社会理事数量占比超过50%;其余图书馆的理事会中社会理事占比较少,更有11个县级图书馆的理事会中社会代表数量为0<sup>[24]</sup>。此外,由于读者代表、社区成员、专业学者等外部理事的遴选标准、比例要求与议事权限缺乏明确规范<sup>[25]</sup>,其参与往

往停留于象征性列席层面。内部职工代表的治理角色同样尴尬:由于职能边界的模糊,部分图书馆职工代表大会对战略规划、服务创新等核心决策并未发挥其应有作用。这种参与渠道不畅、影响力有限的治理生态,使得多元利益诉求无法通过制度化渠道转化为治理决策,进一步削弱治理结构的合法性基础。

### 3.2 法人财产权与财政保障的制度性冲突

公共图书馆法人财产权的法律构造存在内生性矛盾。根据《民法典》规定,法人的独立财产权是其享有民事权利能力的基础,但《行政事业性国有资产管理条例》将图书馆资产纳入“国家所有、单位使用”的管理框架,这种制度张力在实践层面表现为支配权的受限:一方面,图书馆对馆舍、设备等固定资产的改造、处置需经行政审批,难以适应服务创新的时效性需求;另一方面,财政资金的“专项下达”模式严格限定资金用途与进度,导致文献采购、技术升级等关键业务的灵活调整空间被压缩。对法人财产权内涵与外延界定的制度冲突,使得图书馆在一定程度上陷入权能不对等的困境。

财政保障机制与治理自主性的张力持续存在。现行全额拨款制度虽确保基本运行经费,但其资金分配逻辑与法人治理的绩效导向目标之间有待进一步协调。财政资金的拨付在一定程度上仍与人员编制、历史基数等体制性因素挂钩,基于服务质量、用户满意度等效能指标的精细化、动态化分配机制尚不完善。这种模式可能诱发两种效应:其一,图书馆为维持财政拨款的稳定性,倾向于采取相对保守的运营策略;其二,财政资金的刚性管理可能在制度上限制了法人通过合规的增值服务获取补充收入的灵活性,例如部分政策可能要求数字资源开发等收益上缴,这在一定程度上可能抑制服务创新的内在动力。国有资产保值增值的普适性要求与公共服务非营利性的特殊原则之间,需要更为精细的规范平衡。

预算管理制度与治理效能提升需求之间存在改进空间。当前项目制预算管理模式要求图书馆

将服务活动拆解为具体项目申报,这种资金分配方式与整体性、协同性的服务供给需求有时难以完全契合。以阅读推广活动为例,其成功开展常需跨部门协作,但按传统职能划分的预算科目设置有时可能增加资源整合的难度。预算绩效改革虽引入结果导向理念,但考核指标设计若过度偏重量化数据(如服务人次、借阅量),可能忽视知识传播效能、社会教育价值等质性目标。这种过程管控较强而效能激励不足的财政管理模式,与法人治理所追求的效能优化目标之间,存在需要弥合的距离。

### 3.3 复合型监督机制的协同失灵

复合型监督机制的协同失灵体现在多个方面(见表3)。首先,内部监督体系的碎片化削弱了制衡效能。法人治理理论要求决策、执行、监督权责分明,但现行制度未构建适应公共图书馆特性的统一、有力的监督机制<sup>[26]</sup>。职工代表大会的监督职能受限于事业单位管理体制,其监督范围多集中于职工福利等事务,对战略决策、资金使用的监督权缺乏制度保障。监事会的法律地位更为尴尬<sup>[27]</sup>,《民法典》未对非营利法人设置强制性监事要求,地方实践中设立的监事岗位往往由行政主管部门人员兼任<sup>[28]</sup>,独立性不足,易陷入“自我监督”的逻辑困境<sup>[29]</sup>。内部审计制度虽在财务合规性审查中发挥作用,但其事后监督属性难以预防治理决策的效能风险。这种“多点监督、协同不足”的监督格局,使得内部制衡机制未能充分发挥作用。

其次,外部监督机制的制度供给有待加强。法律虽规定行政主管部门的监管职责,但监管标准与方式较为笼统。现行监管模式可能存在“重准入审批、轻过程与效能监督”的倾向:主管部门对图书馆设立、合并等前端环节介入较多,但对服务效能、资源使用效率等中后端环节的持续性、专业化监督手段和标准相对不足。社会监督渠道的建设亦有提升空间:公众投诉处理多针对个案,未完全形成预警系统性问题的机制;第三方评估机构的参与缺乏稳定的法律授权与经费保障,其评价结果难以直接转化为具有约束力的改进要求。媒体监

督虽能形成舆论压力,但受专业领域限制,对深层结构性问题的持续关注与揭示能力有限。

最后,绩效问责与法律责任的衔接机制有待完善。现行法律对治理失当行为的责任设定存在模糊地带<sup>[30]</sup>:一方面,《公共图书馆法》未明确理事会决策失误的法律后果;另一方面,行政

主管部门的监管责任规定过于原则化<sup>[31]</sup>。在司法救济层面,由于公共图书馆法律地位及行为性质的特殊性,其行为可能不易被纳入传统的行政诉讼或民事诉讼范围,导致监督机制应有的制约效果受到削弱,治理主体行为失范的成本相对较低。

表3 公共图书馆权责错配问题与制度重构方案

权责错配领域	具体表现	制度根源	重构方案
理事会职能虚置	决策权被弱化	法律未强制划分权责清单,缺乏保障机制	通过章程明确理事会核心职权
社会参与缺位	读者、捐赠者等利益相关方实质性参与通道不畅	社会代表比例与程序保障缺失,参与机制不足	规定社会代表最低比例,赋予质询权与评估权等程序性权利
财产权与财政保障制度性冲突	国有资产支配受限,财政拨款灵活性不足	法人财产权与国有资产管理存在张力	赋予有限财产支配权,建立“基础保障+绩效激励”拨款制度
监督问责虚化	内部监督碎片化,外部问责约束力不足	监督机制缺乏协同性与刚性约束	引入独立监事制度,构建绩效财政联动机制

## 4 重构路径:《民法典》框架下的制度设计

### 4.1 法人属性与治理模式的规范重塑

公共图书馆法人属性的立法重构需以《民法典》法人分类体系为基础,探索在维持事业单位法人公益一类定性前提下,于“非营利法人”项下明确其更具体的法律形态。将公共图书馆在法律上进一步界定为“公益服务类特别非营利法人”,旨在保持与现有事业单位管理体系衔接的同时,通过特别规则赋予其更清晰的法人权责边界。此定位的核心在于其功能特殊性——既恪守非营利宗旨,又区别于一般事业单位法人的高度行政化运行模式。立法需明确其权利能力的双重特征:一方面,承认并保障其以自身名义从事文献采购、服务合作等必要民事活动的法律资格(实践中此类活动多以图书馆名义进行,但其决策程序和责任归属的独立性常受既有管理体制影响);另一方面,通过法律明确其行为边界,《公共图书馆法》及相关政策已对公共图书馆从事经营活动进行了严格限制,旨在确保公益属性,重构时需在此基础上进一步细化禁止从事与核心公益服务无关的经营性活动的规则,并建

立相应的监管机制。此种制度设计既可缓解国有资产管理与法人必要自主权之间的紧张关系,又能防范市场化过度扩张对公益性的侵蚀。

治理模式的设计,应当体现决策与执行既分离又能互相制约的原则,以确保多元治理主体在公共图书馆治理中的权力制约<sup>[32]</sup>。正如有学者指出,法人治理结构的核心是理事会,完善公共图书馆法人治理结构的重点就是开展好理事会的自身建设,故应将理事会的定位由“决策和监督机构”厘定为“决策机构”<sup>[33]</sup>。在此基础上,本文认为,可考虑构建“理事会+执行馆长+执行监事”的治理模式(见图1)。理事会应从咨询角色依法转变为最高决策机构,其职权范围——如审批战略规划、核准年度预算、提名馆长等——需由法律或章程予以明确。执行馆长负责日常运营管理,落实理事会决议并定期述职。执行监事则在法律和章程的授权范围内行使监督权。这一架构要有效运转,必须清晰界定各方权限并设置制衡机制:理事会通过战略规划、预算批准、馆长提名等行使最高决策权,执行馆长亦有权就理事会可能超越授权范围干预具体业务(如文

献编目、读者服务等)提出异议。执行监事则通过财务审计、合规审查等对公共图书馆的良善治

理予以监督。各方主体的相关权责划分清单与互动程序,应由法律和章程作出规定。

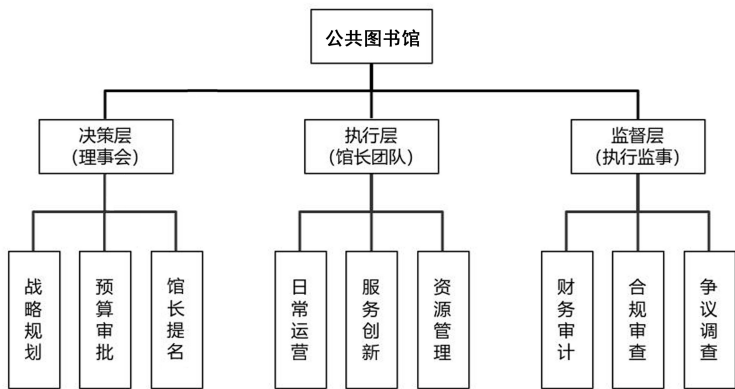


图1 公共图书馆分层治理模式

#### 4.2 章程自治与权责清单的法治化建构

提升法人章程的法律效力,是化解治理结构虚置风险的关键路径<sup>[34]</sup>。应通过立法确立章程在公共图书馆治理中的基础性地位<sup>[35]</sup>,其制定宜采用必要记载事项与任意记载事项相结合的模式。必要记载事项由法律直接规定,如理事会人员类别组成比例、重大决策表决门槛、利益回避等;任意记载事项则允许各馆根据自身规模与服务特点,在法定框架内对绩效评估标准等作出具体规定。为维护章程权威性和稳定性,需建立章程备案审查制度:行政主管部门仅对章程条款的合规合法性进行形式审查,而不对其自治性内容进行干预。同时,章程修订程序应当严格,通常既需经理事会特别多数决议通过,又需考虑公示征求公众意见,以防止治理规则随意变更。

政府角色转型需通过负面清单制度实现行政干预的法治化约束。负面清单应明确列举行政主管部门禁止干预的事项范畴,例如文献采购供应商选择、服务时间调整、读者活动策划等运营自主权领域。对于清单外事项,政府可通过绩效合同、行业标准等柔性工具实施引导,但不得采用行政命令直接干预。为保障清单效力,需建立干预行为的司法审查机制:公共图书馆对超越清单范围的行政指令,有权寻求行政或司法救济。配套改革上,应将“负面清单”执行情况纳入地方政府文

化治理绩效考核指标,通过纵向问责机制遏制行政过度干预。

#### 4.3 社会参与机制的刚性约束与程序保障

理事会社会代表比例的法定化是保障治理公共性的重要基础。多元共治是法人治理的核心理念,公共图书馆法人治理改革需要扩大社会化参与<sup>[36]</sup>。研究表明,社会理事的“缺位”或弱势,会使公共图书馆理事会决议缺乏社会和公共视角<sup>[24]</sup>。由是,立法需规定社会代表(如读者、专家、捐赠者等)在理事会中的占比下限(如不低于40%),并细化代表产生机制:读者代表应通过公开招募、资格审核、民主推选程序产生;专家代表需建立跨学科遴选库,由图书馆行业协会牵头组织差额选拔;捐赠者代表资格应与其捐赠的公益性、持续性相关联,防止资本力量对公益宗旨产生不当影响。为防止形式化参与,法律需赋予社会代表实质性权利,如对预算和重大事项的质询权、对服务绩效等事项的评估建议权等,同时设置利益冲突审查机制。

同时,治理信息公开需实现标准化与深度化。除常规的财务、服务数据公开外,应建立年报强制披露制度。年报内容需涵盖战略目标实现度、理事会决策争议点、社会监督意见处理情况等治理过程信息,并可考虑引入第三方对报告关键信息进行鉴证。信息公开渠道应多元化,如构建“线下

查阅点+移动端推送+媒体解读”的多维披露体系。为强化问责效力,可将信息公开的及时性、完整性纳入图书馆评级体系,并与财政补助额度适度挂钩。

#### 4.4 监督问责机制的体系化再造

内部监督体系的革新可考虑设立执行监事与强化职工民主监督相结合的路径。执行监事的选任应强调独立性,如可由图书馆行业组织建立监事人才库,通过随机抽取与利益相关方投票相结合的方式产生候选人,经理事会差额表决任命。监事职权范围需涵盖财务审计、决策合规性审查、利益冲突调查等全方位监督,并赋予其临时召集理事会会议的特别权力。职工代表大会的监督效能应予提升,可依法赋予其对馆长年度述职报告进行评议并提出意见的权利,若评议意见合理,可触发理事会特别审查程序。

提升外部监督的实际效果,需依靠多元主体协作且评估结果能切实应用的制度设计。可推动由具备资质的独立第三方机构,对公共图书馆进行定期绩效评估,评估体系应涵盖服务质量(读者满意度)、社会效益(弱势群体覆盖率)、可持续发展能力(数字资源更新率)等维度的综合指标。评估结果应向社会公开,并可作为后续财政支持以及理事会履职考评的关键依据。在司法监督层面,有必要进一步厘清公共图书馆在不同法律关系中的责任主体地位。我们应当在现有法律体系内,积极探索如何通过行政诉讼、民事诉讼等既有途径,对因治理严重失当或滥用法人地位而损害公共利益的行为,追究相应的法律责任。

绩效问责与财政拨款的联动机制构建是破解形式化监督的关键。需改革现行“基数增长”式财政拨款模式<sup>[37]</sup>,建立“基础保障+绩效奖励”的复合分配制度。基础保障部分根据服务人口、馆舍规模等客观因素核定,确保基本运行不受考核波动影响;绩效奖励部分则依据第三方评估结果分级拨付,其中服务质量权重不低于一定比例(如60%)。同时,为防范“唯指标论”,需设置绩效奖励的弹性调整规则:对在特殊群体服务、文化遗产

保护等领域取得突出社会效益但量化数据不显著的图书馆,可经行业评审委员会特别决议予以额外奖励。同时建立财政资金追溯问责机制,对绩效造假、资金滥用等行为实施终身追责,形成“事前激励+事中监控+事后问责”的完整制度链条。

#### 结语

公共图书馆法人治理的现代化转型,关键在于通过法治化途径明确其法律地位、平衡治理权配置并强化监督问责。在《民法典》非营利法人框架下,将公共图书馆进一步界定为“公益服务类特别非营利法人”,有助于在保持公益属性的前提下赋予其必要的运营自主权。相应的制度重构,应围绕章程自治与权责清单厘清政社边界,通过社会代表比例法定化与信息强制公开以落实多元共治,并构建融合内外部监督与绩效挂钩的问责体系,使治理效能可衡量、可追溯。未来的探索需关注数字资源权属与区域协同治理等新议题。唯有立足国情并遵循法治规律进行持续的制度创新,才能保障公共图书馆公益职能的充分实现。

#### 参考文献

- 1 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2023:1.
- 2 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- 3 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N]. 人民日报,2025-10-29(1).
- 4 钱宁,李锐.《中华人民共和国民法典》背景下非营利法人主体终止问题研究——以法人治理结构视角下的公共图书馆为例[J]. 图书馆理论与实践,2021(6):27-33,60.
- 5 刘晓莹,陈汝南.我国公共图书馆法人治理现状:困境与对策[J]. 图书馆,2023(8):91-98,105.
- 6 陈小君.《民法典》特别法人制度立法透视[J]. 苏州大学学报(法学版),2021(1):11-19.
- 7 章遥.公共图书馆理事会履职现状及思考——以国内副省级以上公共图书馆的实践为例[J]. 图书馆研究与工作,2018(3):20-24.
- 8 肖希明,石庆功.构建中国特色的公共图书馆

- 治理制度体系[J].中国图书馆学报,2020(5):4-21.
- 9 李秀敏.我国公共图书馆治理现代化的推进路径[J].图书馆论坛,2022(5):33-41.
- 10 曹培杰,等.公立医院法律属性分析[J].医学与法学,2014(6):57-60.
- 11 郭忠浩,杨晓波.论公立高校的法人属性[J].汕头大学学报(人文社会科学版),2017(12):62-66,96.
- 12 翟建雄.关于基本公共图书馆服务市场化的思考[J].国家图书馆学刊,2015(5):25-31.
- 13 胡中卫.基于“成本-效益”分析的公共图书馆财政支出的结构优化研究[J].图书馆学刊,2019(1):42-45.
- 14 段小虎,等.西部贫困县图书馆“跨越式”发展的财政保障研究[J].图书馆论坛,2016(1):1-9,41.
- 15 曹艳红.新媒体时代公共图书馆全民阅读推广对策研究[J].文化创新比较研究,2022(11):119-122.
- 16 朱昊.《公共图书馆法》视域下图书馆与政府的主体责任关系辨析[J].河南图书馆学刊,2019(9):85-87.
- 17 邓文池.从行政推动到内源发展:基层图书馆人力资源问题探讨[J].图书馆,2022(2):18-24,31.
- 18 王丽华,刘圣婴.法律规约下的公共图书馆转型与服务——美国纳什维尔公共图书馆的启示[J].图书馆论坛,2019(5):155-161.
- 19 倪昔彬.理事会在公共图书馆中的建设研究[J].兰台内外,2020(16):52-54.
- 20 陈莉.质量管理视角下公共图书馆理事会组建实践研究——以安徽省图书馆为例[J].图书馆研究,2020(3):29-35.
- 21 陈庚,郭智嫫.公共文化机构法人治理结构改革的实践、困境及破解思路[J].图书馆,2022(6):1-6,21.
- 22 陈旭辉.公众参与公共图书馆治理的地方立法研究[J].图书馆工作与研究,2022(9):121-128.
- 23 刘英赫,李丹.公共图书馆理事会的多元构成及其履职情况分析——以京津冀地区16家公共图书馆为例[J].图书馆杂志,2024(5):14-22.
- 24 高凡,等.公共图书馆理事会中社会理事的构成及其作用研究——基于四川省公共图书馆第七次评估定级数据的分析[J].图书馆杂志,2024(5):23-31.
- 25 黄海霞,龙露珍.公共图书馆外部理事主要制度构建探析[J].传媒论坛,2022(5):89-91.
- 26 高凡,欧阳娟.我国公共图书馆法人治理结构的研究现状与展望[J].四川图书馆学报,2023(1):9-14.
- 27 魏丹.公共图书馆法人治理结构外部监督机制构建[J].图书馆研究,2015(2):11-14.
- 28 袁澍宇,等.公共图书馆理事会理事管理机制构建思考[J].图书馆建设,2016(9):35-39.
- 29 李丹.分权制衡:建立多元、开放的公共图书馆法人监督机制[J].图书馆论坛,2024(12):75-83.
- 30 丁明春.公共图书馆治理法治化的内涵、意义及实现路径[J].图书馆,2021(1):11-17.
- 31 马识途.唤醒《公共图书馆法》中“休眠”硬法的另一条进路:监督检查制度入法论[J].国家图书馆学刊,2024(4):13-19.
- 32 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].国家图书馆学刊,2018(3):3-12.
- 33 高凡,欧阳娟.我国公共图书馆法人治理结构改革的问题与对策[J].图书情报工作,2021(22):14-23.
- 34 张收棉,等.我国公共图书馆法人治理结构建设实践的文本表征——基于公共图书馆章程的考察[J].图书馆杂志,2024(5):4-13.
- 35 米传振.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[J].国家图书馆学刊,2020(1):11-19.
- 36 张启林.以法人治理改革推进图书馆社会化管理——温州市图书馆理事会运行实践[J].图书馆杂志,2021(9):76-80.
- 37 熊柏桦.图书馆预算绩效管理的优化措施探讨[J].经济师,2025(3):75-77.
- (钱宁 讲师 华中科技大学,李锐 陕西省汉中市人民检察院)

收稿日期:2025-04-12