

ZHI LI LU JING XIA DE
GONG GONG TU SHU GUAN LI SHI HUI MO SHI
TAN SUO YU SHI JIAN

治理路径下的 公共图书馆理事会模式 探索与实践

马 春 叶汝强 著



上海科学技术文献出版社
Shanghai Scientific and Technological Literature Press

ZHI LI LU JING XIA DE
GONG GONG TU SHU GUAN LI SHI HUI MO SHI
TAN SUO YU SHI JIAN

治理路径下的 公共图书馆理事会模式 探索与实践

马 春 叶汝强 著



上海科学技术文献出版社
Shanghai Scientific and Technological Literature Press

图书在版编目 (CIP) 数据

治理路径下的公共图书馆理事会模式探索与实践 / 马春,
叶汝强著. —上海: 上海科学技术文献出版社, 2017
ISBN 978-7-5439-7418-0

I. ① 治… II. ①马…②叶… III. ①公共图书馆—理
事会—研究—中国 IV. ① G259.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 118394 号

责任编辑: 徐 静

封面设计: 袁 力

治理路径下的公共图书馆理事会模式探索与实践

马 春 叶汝强 著

出版发行: 上海科学技术文献出版社

地 址: 上海市长乐路 746 号

邮政编码: 200040

经 销: 全国新华书店

印 刷: 常熟市人民印刷有限公司

开 本: 720×1000 1/16

印 张: 10.25

字 数: 136 000

版 次: 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5439-7418-0

定 价: 48.00 元

<http://www.sstlp.com>

研 究 团 队

负责人：马 春 叶汝强

撰写人(按姓氏笔画排序)：

马 春 卞志昕 叶汝强 曲 蕴
邹勤南 陈顺忠 胡皓达 黄一文
舒 睿

序

近年来,国家陆续出台有关事业单位法人治理结构政策,以推进和深化体制机制创新。2011年3月,中共中央、国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,把健全法人治理结构作为推进公益服务事业单位改革的重要内容。同时,作为政策配套,同年7月,国务院办公厅印发“分类推进事业单位改革配套文件”,共包括《关于事业单位分类的意见》等9个配套文件。2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,全面部署了构建现代公共文化服务体系的重点任务,其中公共文化机构建立法人治理结构、实行理事会制度是重点任务之一。2014年,中央文化体制改革和发展工作领导小组把公共图书馆等组建理事会列入改革试点任务。

在国家层面的部署和推动下,各地公共图书馆积极开展法人治理探索,相继成立理事会,迈出了可喜的一步。但总体而言,我国公共图书馆理事会制度尚属试点阶段。现有的研究文献基本停留在对国家政策的理论探索或对各自单位理事会制度执行情况的分析、总结与展望方面,有关公共图书馆理事会制度实际运行的案例和理论研究较少。

为此,上海图书馆(上海科学技术情报研究所)课题组认真开展探索与研究。2015年,申请国家文化部“2015—2016年度国家公共文化服务体系制度设计研究课题”,利用知识图谱等新兴可视化的研究方法,将资料调研与问卷调查、定性分析与定量分析、研究分析与专家咨询等结合起来,全面、客观地

反映国外、国内、机构三个层面的法人治理工作研究与实践,并结合上海图书馆(上海科学技术情报研究所)理事会运行实践和成效分析,对法人治理结构及管理模式进行了深入研究,并提出了工作建议。

2014年10月28日,定位于“决策咨询和监督管理机构”的上海图书馆(上海科学技术情报研究所)理事会正式成立。首届理事会成立至2017年2月已召开五次工作会议,审议通过了理事会章程、“十三五”发展规划、“信息公开制度”、“工作评价制度”、“年度报告制度”等事关未来发展的重要制度,对上海图书馆(上海科学技术情报研究所)的各项工作也提出了许多意见和建议。理事会对机构的发展和运行所发挥的积极作用已经显现,有效激发了机构活力。为此,中共上海市委常委、宣传部长董云虎对理事会的工作给予高度评价:上海图书馆(上海科学技术情报研究所)理事会成立一年来,各项工作有序推进,制度建设和内涵发展均成效显著。

本课题被文化部公共文化司评定为“优秀”。本书的出版对当前治理路径下的公共图书馆理事会制度探索与实践的研究具有指导作用和参考价值。

中国图书馆学会副理事长、上海市政府参事



2017年3月

目 录

序	1
1 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 研究内容与方法	2
2 国外公共图书馆法人治理政策研究及运行实践	6
2.1 法律政策比较	6
2.2 理论研究概况	12
2.3 各国运行实践	14
2.4 建设特点及治理经验	25
3 国内公共文化机构法人治理工作研究	29
3.1 公共文化机构法人治理环境	29
3.2 公共图书馆法人治理工作概况	33
3.3 法人治理的产生、定位与运行模式分析	39
3.4 公共图书馆法人治理案例	45
3.5 公共文化机构法人治理工作建议	52
4 国内公共图书馆法人治理研究热点分析	56
4.1 文化事业单位法人治理研究概况	56

4.2	图书馆法人治理研究热点分析	63
4.3	图书馆法人治理研究的特点与趋势	83
4.4	小结	88
5	上图情报所理事会运行实践、成效与问题分析	90
5.1	理事会组织架构	90
5.2	理事会运行成效	95
5.3	理事会建设方向	102
5.4	小结	109
附件 A	上海图书馆(上海科学技术情报研究所)理事会章程	117
附件 B	上海图书馆(上海科学技术情报研究所)信息公开制度	126
附件 C	上海图书馆(上海科学技术情报研究所)年度工作评价制度	129
附件 D	上海图书馆(上海科学技术情报研究所)年度报告制度	136
附件 E	上图情报所理事会年度工作要点、计划和报告	138
附件 F	“治理路径下的公共图书馆理事会模式探索与实践”调研问卷	153
后记		155

1 绪 论

1.1 研究背景与意义

西方国家的公共图书馆治理中管理主体的设置普遍采用理事会制。尤其是美英等发达国家,早在 19 世纪中期就有图书馆理事会的相关实践,迄今已建立相对完善的图书馆理事会制度。近年来,在国家层面的部署和推动下,为推进事业单位体制机制创新,我国包括公共图书馆在内的事业单位法人治理结构试点也逐渐开展起来。2011 年 3 月,中共中央、国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,把健全法人治理结构作为推进公益服务事业单位改革的重要内容。^[1]同年 7 月,国务院办公厅印发《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》。^[2]特别是党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将“公共文化机构建立法人治理结构、实行理事会制度”作为构建现代公共文化服务体系的重点任务之一。^[3]2014 年 7 月,文化部办公厅又印发《公共文化机构法人治理结构试点工作方案》。^[4]国内公共图书馆积极开展法人治理结构试点,纷纷成立理事会。

我国对图书馆治理结构的研究始于 2004 年。随后,图书馆法人治理结构的研究开始引起广泛关注。目前我国公共图书馆理事会制度尚属试点阶

段,因此,国内现有关于图书馆法人治理结构的研究基本围绕对国家政策的理论研究或对各自单位理事会制度执行情况的分析、总结与展望,而关于已试点的公共图书馆理事会制度单位所承担的职责、运行模式、效果等方面的综合概括和总结相对较少。大部分试点单位都呼吁政府职能部门转变职能以及通过制定配套的法律法规来保障理事会制度以实现真正的图书馆决策、监督和保障的科学化、规范化、提高服务效能的目标,但未对具体需要政府部门如何转变职能,图书馆还需要国家出台怎样的配套法律法规,图书馆理事会是否充分利用了既有政策法规形成的创新空间等方面进行详述。上海图书馆(上海科学技术情报研究所)理事会(以下简称“上图情报所理事会”)于2014年10月28日正式成立,为上海市宣传系统第一家成立理事会的直属事业单位,已成立运行两年多,作了不少探索,积累了一些经验。对这些来自实践的经验加以理论总结,填补这一研究空白,是本课题研究的意义之一。上图情报所理事会运行以来,也难免面对不少问题,对这些思考进行总结提炼,正是本课题研究的意义之二。因此,对当前治理路径下的公共图书馆理事会制度探索与实践的研究具有重要的先导意义。

1.2 研究内容与方法

1.2.1 研究内容

本课题研究主要包括如下四部分内容。

第一部分是“国外公共图书馆理事会法律政策、理论研究及运行实践”。梳理了国外针对公共图书馆理事会的相关法律政策及理论研究情况;总结了美国、英国、澳大利亚、新加坡、日本、韩国等国公共图书馆理事会的实践;提炼国外公共图书馆理事会建设特点及治理经验;提出对国内公共图书馆理事会工作的借鉴。

第二部分是“国内公共文化机构及公共图书馆法人治理工作研究”。通

过文献、问卷、实地考察等方式,梳理国内公共文化机构特别是公共图书馆法人治理工作的实践情况;总结国内公共文化机构特别是公共图书馆理事会在理事会的成立、成员构成和产生方式、功能定位与运行、运行配套保障等方面的实践特点;对国内公共文化机构特别是公共图书馆法人治理工作中的存在问题和解决方案进行探讨。

第三部分是“国内公共图书馆法人治理研究热点分析”。对国内关于公共文化机构特别是公共图书馆法人治理工作的研究文献进行梳理;并采用信息计量和可视化展示方法,从时间趋势、主要研究机构、主要研究者、主要发布刊物、热点研究内容和主题等角度对这些研究进行分析;依据分析结果,总结出图书馆法人治理研究的特点与趋势。

第四部分是“上图情报所理事会运行实践、成效与问题分析”。结合理事会章程等文件及两年多的运行实践,并与兄弟公共图书馆理事会工作作对比,以理事会组织架构各要素为纲,对上图情报所理事会的定位与职权,理事的构成、产生方式与委任程序,理事的任职资格与权利义务,理事会会议等方面进行梳理和介绍;分析总结理事会促进上图情报所制度建设完善、参与上图情报所重大决策、强化上图情报所社会公共服务职能等成效以及理事会决策地位尚未落实、法人治理环境下配套制度不完善、单位员工对理事会制度思想准备不足等有待解决的问题;并从强化理事会决策作用发挥、加强理事会在上图情报所管理方式创新中作用、推进法人治理的制度建设等方面,对下阶段理事会建设方向作了具体设想。

1.2.2 研究方法

课题研究采取定性分析和定量分析相结合,资料调研和实地调研相结合,研究人员分析与专家咨询相结合,并综合运用多种情报分析方法以提高结论的有效性。

(1) 文献调研。通过大量国内外文献资料,尤其是发达国家法律政策、

公共图书馆理事会工作的研究与实践等一手资料的整理分析,把握国内外理事会工作研究与实践的最新态势。

(2) 情报分析。利用情报研究方法对资料进行整理和分析,尤其是运用文献计量法对国内法人治理研究热点进行研判,从而进一步指导理论研究和实践探索。

(3) 专题调研。研究期间,课题组走访调研国内不同层级的公共图书馆,并以发放调查问卷等形式,充分了解各馆理事会的工作基础、发展定位、政策需求等。

(4) 访谈咨询。以访谈咨询的方式了解政府、公共文化机构等在建立法人治理结构过程中的考虑、困惑,从不同层面了解公共文化机构建立法人治理结构中存在的问题。

1.2.3 研究特色

本书具有以下几点特色。

(1) 研究基础的实践性。国内公共图书馆法人治理结构试点实践的蓬勃开展、方兴未艾,首先确立了研究的意义基础。同时,国内公共图书馆理事会的实践特别是上图情报所理事会的自身鲜活实践,使本书具备了扎实的事实和案例基础,确保了研究的深度及研究成果的可操作性。

(2) 研究视角的系统性。通过国外、国内、本单位三个层面的结合,提供全面系统的分析。国外层面,分析发达国家公共文化机构理事会的法律政策、研究热点及运行现状,在政策支持、制度建设、决策支撑等方面形成总体把握;国内层面,分析公共图书馆法人治理研究热点分析,并对工作现状进行摸底调研,掌握国内最新发展态势;单位层面,则通过系统总结上图情报所理事会运行实践、成效与问题,力求提炼国内公共图书馆法人治理结构的实践模式,并提出工作建议。

(3) 研究内容的前瞻性。党的十八届三中全会以后,为推进事业单位体

制机制创新,国内公共图书馆积极开展法人治理工作,相继成立理事会,业界学者也对事业单位法人治理进行了理论探索与研究,随着体制改革的不断深入,法人治理研究越来越成为热点。

(4) 研究方法的科学性。充分发挥上图情报所“图情合一”的研究优势,积极探索运用科技情报研究的专业方法。尝试利用文献计量学中的文本挖掘、聚类分析等方法解读国内公共图书馆法人治理研究的现状,并通过知识图谱的方式直观地展示该领域内的研究热点,通过定量数据分析了解公共图书馆法人治理研究的整体研究态势、主要研究力量、研究合作模式等,为进一步的模式探讨和实践探索提供数据支撑。

2 国外公共图书馆法人治理政策研究及运行实践

2.1 法律政策比较

为广泛借鉴国外成熟经验,课题组对国外公共文化机构法人治理结构相关法律政策进行了研究分析。图书馆作为国外发展较为成熟的公共文化机构,其相关制度建设历经百余年发展,已较为完善。发达国家的图书馆理事会通常由法律认定,并受法律保护和约束。例如,美、英、澳、韩、新加坡等国的各级图书馆法或专门法中明确规定,要求采用理事会作为图书馆的管理主体。国外法人治理结构中,承担决策管理职能的机构名称并不一致,除“理事会”外,还有“委员会”、“董事会”、“管理委员会”等,为了表述方便,本课题将与这些机构相关的法律、政策规定一并纳入相关法律、政策内容中进行讨论。课题以图书馆为切入点,以英国、法国、德国、澳大利亚、印度和南非等 7 个国家的国家图书馆法为例进行研究分析,对其中有关理事会制度建设的内容和要求进行简要整理(表 2-1)。^[5]

英国的《大英图书馆法》规定公共图书馆事务由国家文化新闻体育部部长负责,其职责包括“保证由该法形成的(地方)图书馆理事会监督当地图书馆功能的妥善实施”,点明了政府需通过地方图书馆理事会间接管理图书馆事务。新加坡的《国家图书馆管理局法》规定了新加坡国家图书馆管理局的

表 2-1 国外国家图书馆法一览

国 别	名 称	实施时间	相 关 内 容
英国	大英图书馆法	1972 年 7 月	大英图书馆委员会的权利、组成及成员资格、顾问委员会的设立等
印度	国家图书馆法	1976 年 6 月	国家图书馆委员会的权利、组成、委员会会议的召开、图书馆馆长的任命等
法国	国家图书馆法	1994 年 1 月	国家图书馆理事会的职责、成员、理事会会议的召开、国家图书馆科学委员会的设立及成员
新加坡	国家图书馆管理局法	1996 年修订	国家图书馆管理局的职能、组成、权利、执行总裁和委任董事、设立顾问委员会等
南非	国家图书馆法	1999 年 11 月	国家图书馆委员会的权利、委员会的组成及成员、委员会会议的召开、图书馆首席执行官的任命等
德国	国家图书馆法	2006 年 6 月	国家图书馆管理委员会的权利与组成、管理委员会对馆长的授权、顾问委员会的设立等
澳大利亚	国家图书馆法	2011 年修正	国家图书馆管理委员会的组成、主席和副主席、管理委员会会议、国家图书馆馆长等

建立、组成、功能和权利。澳大利亚《国家图书馆法》明确规定了图书馆理事会的人员设置等。美国的公共图书馆系统大多依法设立理事会,如伊利诺伊州的《服务公众:伊利诺伊州公共图书馆标准》规定:图书馆由理事会管理,理事会任命一名具备专业认证资格者来管理图书馆;理事会拥有控制图书馆所有财产以及对募集或受赠资金合理支出的专权;图书馆管理者每月要向理事会呈交关于图书馆运行的书面报告等。

课题组围绕理事会的职能定位、职权范围、成员构成、决策支撑体系以及管理层权责等问题,对国外相关法律法规进行分析。

2.1.1 理事会的职能定位

法人治理结构中,理事会一般作为决策监督机构,对涉及本机构发展的重大事项负有决策、监督、审议和咨询等职权。德国《国家图书馆法》第六条规定:“管理委员会有权决定一切对图书馆及其发展具有根本意义或重大经济意义的事宜。”

2.1.2 理事会的职权范围

根据理事会职能定位的不同,其行使决策、监督、咨询、议事等职权的范围也各有差异。主要包括:一是发展规划与重大方针政策的制定,如南非《国家图书馆法》规定:“委员会具有下列职责:与部长商讨国家图书馆的方针政策……”二是人事任免,如南非《国家图书馆法》规定:“委员会有权按需任命国家图书馆的员工;国家图书馆首席执行官由委员会任命;委员会有权决定国家图书馆员工的薪酬、津贴、服务条件、补贴及其他福利等。”三是财务管理,如德国《国家图书馆法》规定:“管理委员会主要负责制定财政年度预算。”

2.1.3 理事会的成员构成

理事会一般由若干数量的理事组成,同时通过适当形式产生理事长。国外现行法律、政策对理事会的成员来源、任职资格、产生方式等做出了规定。

1. 成员来源

理事会成员一般包括立法机关及政府部门代表、公共文化机构负责人或相关部门代表、社会代表及相关专业人士等。表 2-2 列出了国外图书馆法律法规中关于理事会成员构成情况的规定。

表 2-2 图书馆理事会成员构成情况的规定

理事会名称	立法机关及 政府部门代 表/人	比例	图书馆界 代表/人	比例	相关社会机 构及专业人 士代表/人	比例	总计
印度国家图书 馆委员会	10	33%	6	20%	14	47%	30
德国国家图书 馆管理委员会	7	54%	0	0	6	46%	13
法国国家图书 馆理事会	9	45%	5	25%	6	30%	20
澳大利亚国家 图书馆管理委 员会	2	17%	1	8%	9	75%	12

关于公共文化机构负责人与理事会关系的问题,国外大多法律文件明确规定公共文化机构负责人为理事会的当然成员。如印度《国家图书馆法》规定,“图书馆馆长,任委员会秘书”;南非《国家图书馆法》规定,“国家图书馆首席执行官是当然的委员会成员”;法国《国家图书馆法》规定,“法国国家图书馆理事会除馆长外,还包括 19 名成员”;澳大利亚《国家图书馆法》也明确该馆管理委员会成员中应包括馆长。

2. 任职资格

现行政策对理事会成员的任职资格做出了一些具体要求或限制,主要体现在个人行为能力和专业水平等方面,还有部分理事会针对考核成员的履职情况引入退出机制。

一是要求具备一定的个人行为能力。如印度《国家图书馆法》规定:“有下列情况之一的,不得被提名或选举为委员会或执行理事会成员:1. 因涉及道德卑劣的罪行而被定罪并处以监禁的;2. 有未清偿债务且无力偿债的;3. 被管辖法院宣告为精神失常的……”

二是要求具备相应的专业水平。如《大英图书馆法》规定:“国务大臣在