

# 对公共图书馆法人治理结构改革的思考

□白玉静 廖志学 肖佐刚

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视文化建设,提出了一系列新思想、新观点、新要求,作出一系列重要部署。党的十九大报告进一步明确,要深化文化体制改革,完善文化管理体制。推进公共文化机构法人治理结构改革,是中央从文化领域改革发展大局出发提出的一项重点改革任务。法人治理结构改革是完善公共文化机构管理体制的客观需要,有利于扩大社会参与,形成全社会共同关心和支持文化事业发展的良好局面,对于提高公共文化机构服务水平和效能,为群众提供更加优质的服务具有重要意义。

## 理事会建立走过了漫长历程

自2007年以来,深圳图书馆等公共文化机构开展了建立公共图书馆法人治理结构试点工作。2013年11月12日,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》,明确提出构建现代公共文化服务体系,“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”。以此为契机,公共图书馆建立法人治理结构,理事会制度进入快速发展时期。2014年7月,文化部办公厅正式发文部署了在全国开展公共文化机构法人治理结构试点工作,按照试点工作方案的要求,在2014年9月至2015年年底期间,各省区市文化行政部门分别确定8至10家单位作为本省的试点单位。2014年9月,文化部公布了南京图书馆等10家单位作为国家公共文化机构法人治理结构试点单位,标志着国家层面的公共文化机构法人治理结构改革进入实质性操作阶段,并带动地方各级公共文化机构广泛铺开。2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》提出“建立事业单位法人治理结构,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,健全决策、执行和监督机制”。2017年,中宣部、文化部、中央编办、财政部等7部委联合印发《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》,部署推动在公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、美术馆等建立以理事会为主要形式的法人治理结构。截至2017年3月,47个副省级以上公共图书馆中,23个已建立理事会(其中省级13个、副省级10个),占48.9%。

2017年,《公共文化服务保障法》颁布实施,第二十四条指出: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。2018年《公共图书馆法》出台,也强调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、专业人士和公众参与管理。上述政策文件的出台,为公共文化机构建立法人治理结构提供了明确的方向指引和重要的政策保障。地方各级政府积极响应中央号召,各省区市也相继出台系列政策文件,高度重视和努力推动公共文化机构组建理事会。2019年,国家图书馆、首都图书馆相继成立了理事会,到2020年底北京市各公共图

书馆也基本上建立了以理事会为主要形式的法人治理结构。

## 建立理事会后的工作策略

所谓公共文化机构法人治理结构,是公共文化机构以实现公益服务最大化为目标,实行所有权与管理权分离,由决策层、管理层、监督层三者组成的一种组织结构及运行机制。之所以要建立法人治理结构,就是政府要转变职能,推动政事分开、管办分离,强化公共文化机构法人自主权,激发发展活力,并引入社会力量参与管理和运行,形成多元共治格局,推动社会化发展,其根本目的是提高管理水平和服务效能。

那么,建立理事会后,图书馆是不是一定要追求“管办分离、政事分开”?还是追求提高服务效能?从文字表述的顺序看,“管办分离、政事分开”的结果应该是服务效能提高了,自然建立理事会后的最重要任务理所当然地应该是尽快推进“管办分离、政事分开”。但笔者认为,如果在刚刚建立了理事会后就那样做,不但做不成,且达不到提升效能的目的。建立理事会后,要利用理事会成立的新鲜度与领导的重视度,直接以提高图书馆的服务效能为导向开展工作,不要盲目追求“管办分离、政事分开”。

这是图书馆在特定工作阶段的重点与思路的选择,是目标与手段的选择。提升服务效能、推动事业发展是图书馆永恒的目标。现阶段不要在“管办分离、政事分开”上下功夫,而是要借力于理事会,借力于改革,利用好这个时机,提升服务效能,推动事业发展。

此外,理事会建立后图书馆馆长对谁负责?不少馆长抱怨,理事会建立后自己又多了一个上级,这个上级还是体制外的,而自己这个馆长还是这个体制外的新上级任命的。可在日常工作中,图书馆的馆长们还是要向自己原来的体制内老上级汇报工作,要听从老上级的指示,要对老上级负责。这是过去的事实,也是正在发生的现实。馆长需要安抚好新上级,处理好三角关系。

笔者思考的结论是,馆长必须要对上级主管部门负责。馆长在处理与上级主管部门、理事会关系上要分清主次、顺序,要摆正位置;当然也必须同理事会搞好关系,得到理事们的认可与帮助,要以服务领导之心服务好理事会的各位理事,特别是外部理事,必须充分听取外部理事、理事长的意见与建议。

## 如何解决外部理事的局限性

从目前各个图书馆的理事会成员

构成情况来看,一般是由政府、工商界、图书馆界及社会知名人士组成,部分省市区市图书馆理事会成员还强调读者代表构成比例。

理事会的外部理事人选很重要。按章程,外部理事要多于内部理事,且要求理事长由外部理事来担任。而外部理事从哪里来呢?原则上是向社会公开招聘,不少图书馆则是通过媒体向社会招募外部理事。在任职条件上一般要求是:热心公益,有奉献精神;有履职能力,在社会或业界具有良好的口碑;年龄与身体能胜任工作。外部理事的局限性是一种客观存在,是无法回避的现实。外部理事大多是兼职,无薪酬,教育背景一般也不是图书馆学。这些局限性,需要图书馆在下一步工作中克服。

一是要对外部理事进行培训。英、美等国的理事会做得好,其中一条就是要对理事会的理事进行必要的专业培训,以使这些理事成为决策图书馆事务的内行。如果进行培训,笔者认为至少要培训以下内容:学习中央有关文化事业单位实施法人治理结构改革文件,学习《公共图书馆法》《公共文化服务保障法》;学习《公共图书馆建设标准》《图书馆评估标准》;学习《图书馆章程》;了解本地区图书馆建设概况;悟透理事职责与权力,这在《图书馆章程》中虽有明确表述,但仍需重点学习。

二是要思考理事会的阶段性定位。理事会在图书馆系统中处于金字塔尖,是决策型的集合体。但在图书馆的实践操作上,理事会是建成决策型、咨询型还是监督型?这个问题应该进行深入的思考。因为在具体的实践中,存在着不同的发展阶段,对绝大多数图书馆而言,理事会绝对是一个新生事物,图书馆人必须认识到推动理事会履职,是需要逐步进行的,这个逐步就会有若干个不同阶段,不同具体阶段的工作内容是不一样的。原则上理事会的类型应该是决策监督型,但从近几年的工作情况看,理事会基本上做的是一些具体业务操作层面上的事,监督方面也较有限。图书馆外部理事本身也较热衷于干具体的事情。既然现阶段理事会实际上做不到决策,那么能不能允许一部分图书馆的理事会先建设成监督型、咨询型?待条件成熟一些,再向决策型迈进。

## 如何落实各方责任清单

探索真正落实理事会决策地位的可行性办法或机制,真正明确并落实政府行政部门、理事会、图书馆的权责关系,需要拿出三方的权力清单、责任清单。

现阶段图书馆法人治理结构改革又多了一个新背景、新任务,就是要推动总分馆建设。对此,图书馆、图书馆上级主管部门、理事会需要将一馆思维模式转变为体系建设思维模式。

从相关文件看,上级主管部门、图书馆理事会、图书馆管理层的职责是清晰的。上级主管部门要对图书馆理事会进行监督指导、进行绩效考核。图书馆理事会要制订图书馆发展规划、财务预算,决策重大业务等。图书馆管理层要按照理事会决议自主履行日常业务管理、财务资产管理和一般工作人员管理。图书馆可通过理事会落实人事管理自主权,自主决定本单位的内部机构和岗位设置,自主制定公开招聘工作人员方案和竞聘上岗办法,落实收入分配自主权。但从目前图书馆法人治理结构改革的具体操作看,还很难达到这样的理想状态。

文化事业单位的法人治理结构改革,从研究动议,到试点先行,再到全面推广,已经走过了十年的历程。

图书馆改革中,馆长是关键少数人。图书馆馆长应该清醒地认识到深层次的改革常常是不可避免地要伴随着痛苦、纠结而负重前行,也是不可能一蹴而就的。既然改革是必需的,总体上就要稳中求进,而不是维稳而不进。改革需要有阶段性,但改革也是逆水行舟,不进则退。

在对待图书馆法人治理结构改革的态度上,图书馆的馆长们要有正确的态度与认识,不要只有怨气,没有志气,不要只有泄气话,没有鼓气语。馆长们要多学习、多思考,要更主动地争取上级的领导与支持,要有阶段性的目标。对待改革,馆长要有“风物长宜放眼量”的胸襟,要有更广阔的视野,要有脚踏实地的作为,要有原则的坚守,要有能带来实效的策略与办法。对政府主管部门而言,要进一步加强公共文化事业单位法人治理结构改革的领导,特别是要加大统筹协调的力度。对进入图书馆的外部理事而言,要认识到自己作为理事,代表的不是个人,而是一个群体,是利益相关者。外部理事要看到自己是站在一个历史的坐标上,责任重大,使命光荣,要有主动学习的精神,要坚守关爱公益事业,有无私奉献之初心,有舍我其谁的担当。

图书馆法人治理结构改革是新生事物,它符合事物发展的客观规律和前进趋势,具有强大生命力和远大前途。对此,图书馆人要坚定信心,勇于作为、善于作为,通过推进改革,提高图书馆的服务效能,扩大图书馆的影响力,在传播文明、服务社会上再立新功。