

·谭衡亚

# 中美典型元素型图书馆治理的比较分析

**摘 要** 通过管理模式、机构设置等几方面分析了几种典型元素型图书馆的治理，并通过对比分析了中美两国在治理上的区别。

**关键词** 元素型 图书馆 治理

本文把在个人、家族、协会、机构和地方政府等治理单元范围内形成的图书馆治理称作元素型图书馆治理，而由以上治理单元组合形成的图书馆治理称之为组合型图书馆治理，前者由一个基本独立的组织群体决策该范围内的图书馆公共事务并实施这些决策，后者则涉及到两个或多个独立的组织群体在图书馆公共事务上展开合作的问题。

## 1 几类典型元素型图书馆治理

### 1.1 大学图书馆治理

大学图书馆的基本任务是支持大学内的教学和研究活动。大学图书馆是大学提供给他们的一项研究和学习设施，通常是大学行政系统的一部分，经费来自大学的拨款，行政系统的领导人对图书馆事务具有绝对的控制权，这种控制权在原则上也无需与教员或者学生分享。因此，大学图书馆的治理结构相对比较简单，图书馆事务的权力在学校行政领导、馆长和用户之间分享，但行政领导一般居于比较有利的控制地位。无论是美国还是中国，通常会有一个主管校长或者教务长等高级行政人员决策大学内的图书馆事务。

一般而言，如果由校长主管图书馆事务，则图书馆在校内地位相对较高，争取经费相对有利。

馆长全权负责馆内的行政和业务工作，对校长或其他高级官员负责，贯彻他们的决策并向其报告工作。在美国，图书馆内部还可能成立由图书馆部门主管，或图书馆员组成的委员会协助馆长工作，这种机制往往被视为图书馆员工参与图书馆治理和争取图书馆员工与大学教员同等待遇的重要实现形式。

在中国的大学图书馆，职工代表大会是图书馆员工参与图书馆民主管理的重要实现形式；而通过类似于图书馆学术委员会这样的学术组织，以及《普通高等学校图书馆规程》第五条中关于“馆长应为学校校务委员会、学术委员会成员，参

加确定学校重大建设和发展事项的校(院)长办公会”的规定，大学图书馆得以强化其学术性、提升其学术地位，并争取图书馆员与大学教师同等待遇。

总体而言，中、美大学图书馆治理并无本质之区别，治理结构大致如下图 1-1 所示：

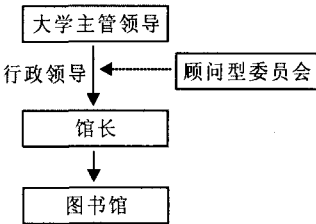


图 1-1：大学图书馆治理

### 1.2 美国的自治城市公共图书馆治理

根据美国的法律，由政府主办的公共图书馆属于公共机构，其设置必须获得州法律的授权，从公共资金中拨款或者开征专门的税种而获得必要的资金。

美国的自治城市在政府组织体制上非常复杂，可以说每个城市都有每个城市的特点。目前美国几乎所有的城市都设有图书馆，或者与邻近的城市或所在的县签约，由对方向其提供图书馆服务。一般而言，自治城市设置图书馆的最重要的立法依据是其《自治宪章》和州的普通立法，在《自治宪章》中一般会有专门的条款涉及到该市的公共图书馆事务。由于《自治宪章》是公民投票通过和州立法机关予以认可的，因此，有关图书馆设置和维持的规定不是如同机构那样基本由行政领导人自主决定，而是由城市内的居民共同决定并按照民主原则予以意见整合。

自治城市的图书馆一般属于政府的一个部门，向城市范围内的居民提供免费服务。图书馆经费一般来自于政府征收的财产税或者政府拨款，尽管随城市组织体制和《自治宪章》中的规定不同，馆长对其负责并报告工作的对象各有不同，例如市长、

城市经理、议会或者城市委员会。馆长拥有对馆内事务的决策权，但是城市可能会对图书馆的人事和财务保持较大控制，因而图书馆必须与其它公共服务项目竞争经费。笔者在美国旧金山市公共图书馆就了解到，旧金山市公共图书馆馆长的主要工作之一就是和政府打交道以争取经费。

自治城市一般设置有图书馆委员会，委员由选举或者任命产生，代表公众利益，一般仅为顾问型组织，但有时候也在政府委托之下拥有有限的治理权限。比较典型的自治城市图书馆治理结构如下图 1-2：

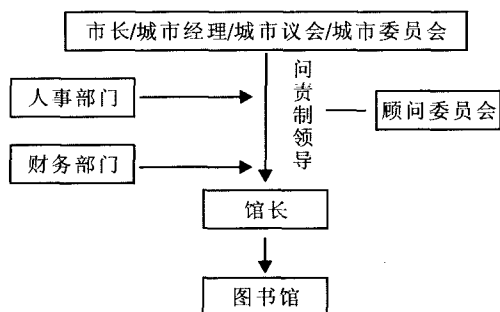


图 1-2 美国的自治城市图书馆治理

### 1.3 美国的县公共图书馆

在美国，说到县图书馆的时候一般指的是以下三类中的一种：（1）县所创建的、作为县政府一个组成部分的图书馆；（2）由县和县内的某个城市（通常是县治所在城市）联合创建的一家图书馆，既是城市又是县政府的一个组成部分；（3）县内的某个市政图书馆或其它图书馆，通过签约向县提供图书馆服务。

其中，县所创建的、作为县政府一个组成部分的图书馆是最主要的县图书馆形态。在美国图书馆事业发展史上，县图书馆在提供图书馆服务的时候实际上存在两种模式，其一是南卡罗莱纳州模式，即由县协调县内市政单位的公共图书馆，创建和维护一个“县图书馆系统”（本文称之为县“统一图书馆系统”）；其二则是加利福尼亚州模式，即县创建一家县图书馆，为那些居住在城市、市镇或者村镇等自治市政单元以外的郊区或者农村，因而还没有合并成一个独立市政单元的居民，提供直接的图书馆服务。

有关县图书馆的法律主要由各州关于图书馆的普通立法所规定，通常县图书馆是县政府的一个部分，由县委员会负责创建，经费来自于县所征收的财产税。在治理结构上，图书馆可能由县委员会直接管理，也可能由县委员会任命一个图书馆委员会

全面掌管县图书馆事务（有时候县法院或者其它政府组织也参加任命部分图书馆委员会成员），这完全取决于各州的立法。大部分州的法律规定由图书馆委员会治理县图书馆，但是在少数州——其中包括拥有县图书馆数量最多的加利福尼亚州，法律规定由县委员会直接治理图书馆。

县图书馆委员会成员从 3 名到 9 名不等，有时候还包括 1 名或多名法定成员，任期不等，定期轮换。一般而言，县图书馆委员会是一个独立的机构，拥有法律所授予的非常广泛的权利，以及各种习惯性职责，这种治理结构使图书馆的运作能部分隔离于政治压力。

县图书馆馆长由县委员会或者图书馆委员会聘任，对县委员会或者图书馆委员会负责并报告工作，县图书馆的这种治理结构与自治城市的图书馆是有差异的，自治城市一般不存在一个承担完全治理职责的图书馆委员会，而更可能是设置顾问型的图书馆委员会，这种差异显然来自自治城市和县这两种地方政府组织形态上的差异。

比较典型的美国县公共图书馆治理结构如下图 1-3：

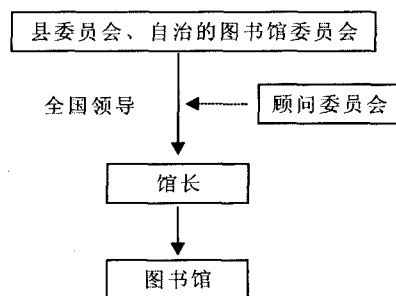


图 1-3 美国的县公共图书馆治理

### 1.4 中国的公共图书馆

与美国的地方政府呈现出各种各样的形态相比较，中国地方政府的形态和结构比较单调雷同，一般由人民选举产生人民代表大会，再由人民代表大会选举或者任命政府官员，由于中国社会存在较强的集权传统，上级政府一般对下级政府保持有较大的控制权。

中国在省（自治州、直辖市）、县（区）普遍设立公共图书馆，图书馆的设置不像美国一样可能还需要通过公民投票和立法机构颁布法律予以授权，而主要是政府的一种行政决策行动，而其合法性一般也不来自国家或者地方立法机构的立法，而是政府行政部门颁布的行政性法规和文件。

公共图书馆由政府创办，一般由同级文化行政

部门实行业务性管理,这在一定程度上混淆了政府作为图书馆的所有者代表履行所有者职能,和作为公共管理机构实行业务性管理职能之间的关系。图书馆在机构属性上属于事业单位——这是一种类似于政府的准政府机构,但原则上不承担行政管理职能,比较具有中国特色。图书馆经费来自于同级人民政府的拨款,一般也没有针对图书馆确定专门的税种和税率,导致对图书馆的资金投入具有较大的弹性,而缺乏制度化的硬性约束。

图书馆馆长由文化行政部门任命,负责领导馆内的行政和业务工作(馆长负责制),向文化行政部门领导报告工作。法律未曾规定,因而政府也较少设置图书馆委员会这样的民意机构,并任命或聘请其成员,更少设置履行所有者身份、承担治理责任的图书馆委员会。公众参与图书馆管理程度很低,有限的参与往往也是由图书馆、而不是政府就图书馆业务和管理上的局部问题向社会展开咨询,或者聘请顾问。图书馆也缺乏来自于立法机构(人民代表大会)的经常性监督。在图书馆内部,职工代表大会是图书馆员工参与民主管理的重要形式。

中国的公共图书馆治理结构可以描述如图 1-4:

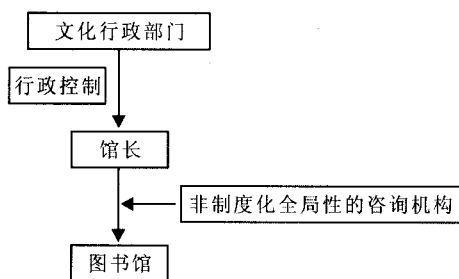


图 1-4 中国的公共图书馆治理

## 2 典型元素型图书馆治理的比较

对于以上论述的(中、美)大学图书馆、美国的自治城市公共图书馆、美国的县公共图书馆以及中国的公共图书馆,可以从设置依据、资金来源等多方面对比能够看出,当一定范围内的居民分别组织或者被组织形成“大学”、美国的“自治城市”和美国的“县”这三种治理单元的时候,图书馆治理最重大的区别主要体现为三点,这三点区别又和图书馆所处的组织属性存在着密切的联系:

### 2.1 用户权力的区别

在大学图书馆中,“一定范围内的居民”不拥有在图书馆事务上的实质性管理权力,而只能通过大学所设置的顾问型图书馆委员会表达需求意愿,

这主要是因为用户并非法定意义上大学图书馆的所有者。而在自治城市和县这两种情境下,居民是图书馆的所有者,因而享有在图书馆事务上的实质性管理权力。

### 2.2 治理结构的区别

大学领导人代表机构的整体利益执掌对图书馆的治理大权,大学图书馆委员会在很大程度上只是一个听取意见和建议的机制;而自治城市和县均由选举产生的政府来治理,政府代表辖区内的居民管理包括图书馆在内的公共事务,同时也必须和居民分享对图书馆的治理大权,因而城市图书馆委员会和县图书馆委员会就成为居民直接参与图书馆管理,以及协调利益冲突的重要机制。

### 2.3 自治程度的区别

所谓自治,是指“主体凭借自己的意志自己管理自己,无需别的主体直接控制的一种治理形式。而图书馆自治,本文认为它是指“图书馆依法自己管理自己,而无需别的主体直接控制的治理形式”。图书馆自治不同于馆长负责制,它主要体现在是否存在代表图书馆所有者和服务对象的利益、与图书馆联为一体、专司图书馆治理,并经由法律所规定和政府所授权的组织实体,例如图书馆委员会;而图书馆委员会自身的独立性、延续性、职责大小、组成结构等也是判断图书馆自治程度的重要标志。一般而言,在美国的县图书馆、城市图书馆和(中、美)大学图书馆三者之间,县图书馆拥有最大的自治性(通常设置有居民直接参与的治理型委员会),城市图书馆次之(居民通过选举产生的责任政府治理图书馆,图书馆委员会虽多属顾问性质,但有时候也拥有代表公众管理公共财产的有限权限),而大学图书馆再次之。而我国的公共图书馆由于普遍缺乏图书馆委员会,特别是治理型图书馆委员会的设置,政府的行业性管理职能突出,所有者职能体现不充分,自治性普遍较弱。

## 参考文献

- 1 阮胜利.图书馆治理机制探析.全国新书目, 2007 (1)
- 2 李芳.公共治理视角中的图书馆管理变革.图书馆杂志, 2007 (9)
- 3 刁卫妮.书馆治理的制度环境影响因素分析.图书情报工作, 2006 (7)

谭衡亚 湖南中医药大学图书馆, 馆员。通讯地址: 长沙市韶山中路 113 号。邮编 410007。

(来稿时间: 2008-09-23)