

●黄颖 徐引篪

图书馆治理:概念及其涵义*

摘要 广义层面的图书馆治理可以定义为:各类社会组织机构和个人基于利益关系对图书馆事务的参与和管理活动。狭义的图书馆治理是指图书馆所有者及其代表对图书馆的管辖和控制。狭义图书馆治理是广义图书馆治理的重要组成部分。参考文献 5。

关键词 图书馆治理 治理结构 治理机制 制度环境

分类号 G251

ABSTRACT The general meaning of library governance can be defined as the activities of participation and management of various social organizations and individuals in library affairs according to their interest relationships, and the special meaning of library governance can be defined as the governance and control of library by library owners and their representatives. The latter is an important component of the former. 5 refs.

KEY WORDS Library governance. Governance structure. Governance mechanism. Institutional environment.

CLASS NUMBER G251

Library governance 是一个在英文中比较常见的概念,我们将其翻译为“图书馆治理”。探讨图书馆治理及其演进规律和制约因素,对于推进图书馆在公共管理和公共服务变革大背景下的可持续发展具有重要意义。

1 概念的界定:library governance 是什么?

尽管 library governance 一词被经常应用于英文文献中,但我们至今尚未见到对它的确切定义和解释,以及专门的研究论著。从字面上看,library governance 应该指对图书馆的 governance,而 governance 的原意是“控制、引导和操纵”,长期以来与统治(government)交叉使用,主要用于与国家的公共事务有关的管理活动和政治活动中^[1],因此,library governance 似乎是指与图书馆这种国家的公共事务有关的管理和政治活动;而从英文文献中对 library governance 的使用习惯看,在需要描述图书馆的所有者或者所有者代表(例如政府、图书馆理事会、大学评议会等,馆长对其负责并报告工作)对图书馆的管辖和控制时就使用 library governance,我们将前一种理解称做广义的图书馆治理,后一种称做狭义的图书馆治理。

1.1 library governance(图书馆治理)与 library management(图书馆管理)的比较

(1)library governance 是基于图书馆所有权关系上的“管理”。有关机构和个人之所以能够对图书馆实施“管辖和控制”,其合法性在于,它们是图书馆的所有者或者经法律或政治组织规则授权产生的所有者代表,拥有或受委托行使对图书馆的所有权;而 library management 的合法性则

来自于对图书馆管理权限的划分,处于管理链条不同层级的人员(包括馆长)拥有不同的管理权限,而由管理权限所确定的权力和职责,其性质截然不同于 library governance 在所有权基础上所行使的资产处置权和政治管辖权。

(2)library governance 是一项政治和法律事务。Governance 是一个政治和法律范畴内的概念,它特别关注在一个限定的领域内维持秩序所需要的政治权威的作用以及对公共行政权力的运用^[2]。各种合法性规则,特别是法律和政治组织规则是实施 governance 的制度和组织基础。相应的,从事 library governance 的机构或人必须承担政治和法律上的责任。而 library management(图书馆管理)则几乎无涉于政治和法律,它在 library governance 所确定的政治和利益原则框架内,专注于行政性、事务性和技术性的工作,主要由图书馆内的规章制度、各种管理传统以及一般管理方法和技术保障实施。

(3)library governance 的内容不同于 library management。发达国家普遍设立图书馆理事会作为公共图书馆的所有者代表行使 governance 之责,其内容一般包括:任免馆长、评估绩效、向政府报告预算、控制财务、管理重大事项、确定图书馆政策和长远发展方略以及立法所赋予的其他专责权力等^[3],这显然不同于论述 library management 的文献中所描述的由馆长统辖的“计划、业务、人事、控制、领导、沟通、激励”等的工作内容^[4~5]。

1.2 图书馆治理的定义

治理(governance)常常用于与国家公共事务有关的管理和政治活动中,它仍然是一种管理活动,但与一般管理活动

* 本文系国家自然科学基金资助成果,项目编号:70273047。作者感谢韩国延世大学李炳穆教授的宝贵意见。

相比较,治理特别强调政治上的控制、引导和操纵,更多地与权力、利益、责任、义务相联系,更多地强调在一个既定领域内利益主体的权责配置结构及其互动关系。结合这种理解,广义层面的图书馆治理可以定义为:各类社会组织机构和个人基于利益关系对图书馆事务的政治参与和管理活动。这一定义包括4个要素:图书馆治理存在的前提,图书馆治理的主体,图书馆治理的对象,图书馆治理的内容实质。

(1)图书馆治理存在的前提是存在与图书馆有关的利益关系。各类社会组织和个人可能在图书馆事务的这个层面或那个层面、这个领域或那个领域存在着各种各样的利益诉求,这些利益诉求可能是基于经济上的利益驱动——例如出版商希望维护自己对数据库资源的知识产权;也可能是基于法律或各种非正式规则所赋予的责任和道义——例如政府被赋予发展图书馆事业的责任。利益关系驱动相关社会组织机构和个人去关注和影响图书馆事务。在狭义图书馆治理的概念中,利益关系主要体现为所有权关系。

(2)凡是与图书馆存在利益关系的社会组织机构和个人(利益主体)都是图书馆治理的主体。它包括:政府、图书馆设置机构、图书馆用户、图书馆员工、图书馆行业性组织、与某图书馆存在利益关系的其他图书馆或者机构、出版商、等等。而在狭义图书馆治理的概念中,治理主体仅限于图书馆所有者及其代表。

(3)图书馆治理的对象是图书馆事务。各种利益主体既可能与某个图书馆机构存在利益关系(例如读者要使用某个图书馆),也可能与整个图书馆事业存在利益关系(例如政府);既可能与图书馆发生全面的利益关系(例如图书馆员工),也可能只在有限的范围存在利益关系(例如一个图书馆与某出版商出现侵权纠纷)。治理对象在特定领域取决于特定利益主体的特定利益诉求,但都归于图书馆事务。在狭义图书馆治理概念中,治理对象主要是特定图书馆机构内的重大事务。

(4)图书馆治理的内容实质是政治参与和利益协调。各种利益主体为实现自己与图书馆有关的权益,会从事诸如投票、吁请、参与、诉讼、听证、咨询、竞选、游说、征税、拨款等的活动,这种活动的实质上是对图书馆事务的政治参与和利益协调,在形式上可能表现为诸如出版商诉讼图书馆侵权、公民参加有关图书馆事务的听证等,一些经常性的政治参与和利益协调行为则演化成专门化的管理活动——正如狭义的图书馆治理所从事的“任免馆长、评估绩效等”那样。

一般来讲,所有者是最重要的图书馆治理主体,所有权关系是最重要的利益关系。因此狭义图书馆治理是广义图书馆治理的重要甚至核心的组成部分。

1.3 研究图书馆治理的意义

图书馆及其在特定时空范围内的表现形式实际上是特定利益诉求(例如,公民获取知识、政府履行职责等)及其行为汇聚而成的交点,没有这些利益诉求,图书馆也就不必存在。因此,图书馆治理作为各种利益主体对图书馆事务的政治参与、利益协调和管理活动,事实上是图书馆生存发展中的永恒性问题。研究图书馆治理,就是要辨识图书馆事

务中的利益关系,探究各种利益主体在图书馆事务中的利益诉求和权责所在,分析它们由此参与图书馆事务的动机、形式、程度和后果,并将这些方面的内容纳入一个整体研究框架内系统分析,从而不断挖掘发现图书馆存在的合法性与合理性基础,并在不断变化的社会背景下创新其实现形式,实现图书馆的可持续发展。因此,图书馆治理的研究对于图书馆机构和事业发展具有重大意义。从图书馆治理的演变历程看,这项研究在当前环境下尤其显得紧迫。

2 概念的展开:治理结构、治理机制和制度环境

2.1 图书馆治理结构

图书馆治理结构是指协调一个特定图书馆机构的利益相关者,尤其是图书馆所有者及其代表和馆长之间权力和利益关系的组织机构和行为规范,由此各种利益主体充分表达其主张,图书馆的所有者也因此(通过馆长)实现对图书馆的管辖和控制。

一个良好的图书馆治理结构必须达到两个功能:其一是充分吸收和平衡各种利益相关者的利益诉求,保障图书馆利益相关者尤其是图书馆所有者的合法权益;其二是实现图书馆所有者和馆长之间的互动,克服由于所有权和控制权分离而导致的委托-代理问题。

图书馆治理结构的基本框架由图书馆治理机制决定,在这一框架内,治理结构的显著差异主要体现在图书馆类型上。

在发达国家,公立公共图书馆一般实行图书馆理事会一馆长型的治理结构,图书馆理事会由来自政府、社区(用户)、社会贤达以及图书馆等多方面的代表按照一定的选举或委任规则产生并组成,依照法律或者政府的授权范围以及各种议事规则行使治理职权,并和馆长分享有关图书馆机构事务的权力。这种治理结构与公共图书馆一般涉及广泛的利益相关者,需要平衡诸多利益诉求和体现公民所有权地位的实际情况相一致。

机构内的图书馆、学校图书馆、大学图书馆则比较倾向于由所有者单向治理,辅之以各种顾问型委员会的治理结构。这种治理结构与大学自治或机构法人制度、图书馆设置机构的强势地位、图书馆的用户群体范围以及利益诉求比较明确和集中的特点相一致。

2.2 图书馆治理机制

图书馆治理机制在宏观层面界定各种利益主体在图书馆公共事务中的权利和义务,各国一般通过法律、法规、政府指令、国际公约、政治规则以及其他各种具有合法性的非正式规则予以规范和制约。几类比较重要的利益主体包括:图书馆设置机构、图书馆行业性组织、公民、图书馆从业者,以及与图书馆存在一定利益关系的出版商等。

各国一般通过立法和行政指令规定政府、各种社会机构、学校和私人机构在设置图书馆中的权利和义务。存在两种主要的设置原则:一是义务设置制,国家强制要求某些利益主体必须设置图书馆;二是自由设置制,是否设置图书馆由有关利益主体自主决定,实行联邦制和地方自治制度的国家一般对

公共图书馆实行自由设置制。一些国家还允许私人或私人机构从事营利性的图书馆服务,实施特许经营制度。

代表图书馆利益的各种国际、区域、国家或者地区范围的行业性组织及其活动,是另一类非常重要的图书馆治理机制。例如美国图书馆协会作为美国最大规模的图书馆行业性组织和利益团体,从事诸如推动阅读自由、扶助图书馆、设立标准、院外游说等活动。通过这些活动,美国图书馆协会能够有效影响有关图书馆的立法、政府和图书馆管辖机构有关图书馆的政策制订和决策以及图书馆自身。又例如联合国教科文组织公布的公共图书馆宣言,也能够对图书馆事务产生重要的影响,是一类重要的治理机制。

其他图书馆治理机制,有公民通过投票、申诉、控告、听证等活动参与图书馆公共事务;图书馆员工参与图书馆管理;图书馆行业自律;出版商与图书馆之间的商业谈判、市场交易关系、法律诉讼,等等。

2.3 图书馆治理的制度环境

图书馆治理存在于特定的制度环境中,制度环境为图书馆治理提供基础性、程序性和原则性的制度框架,对图书馆治理的基本取向和实施效能发挥决定性的影响,例如美国图书馆协会的院外活动作为一种图书馆治理机制受到美国政治制度的许可和规范。

从发达国家的情况看,我们以为塑造其图书馆治理机制基本取向的主要制度因素是:

(1)政治分权制度。它包括中央、地方的分权,立法、行政和司法之间的分权以及地方自治、大学自治和机构法人制度。政治分权制度塑造了多中心化的权力配置格局,有利于图书馆利益主体援引多种权力来源参与图书馆治理,自治制度和机构法人制度还有助于图书馆设置机构在法律所确定的一般性原则框架和辖区内图书馆需求的直接驱动下,按照民主程序自主决策图书馆治理和管理事宜,这种自下而上经过民主程序或法律所认可的自治单元为图书馆事务提供了来自底层的需求驱动和合法化机制。

(2)法治。法治不仅明确界定各种利益主体在图书馆事务中的权利、义务及其之间的相互关系,而且监督图书馆治理中各项有形或者无形契约的执行,裁决和协调政治分权制度可能导致的冲突,确立治理的合法性,保障治理的有效性。

(3)市场经济制度。市场经济制度促使资源要素的自由流动和竞争性使用,驱动共同利益的形成,图书馆事务中诸多利益关系——出版商和图书馆之间的关系、公私合作关系(委托管理、业务外包、特许经营),竞争性的服务提供(自治单位自主选择图书馆服务的提供单位),等等,基本上都由市场经济制度所引发,并且受市场经济制度的制约。

政治分权制度、法治和市场经济制度是相互支撑的一个有机整体,它们分别从政治、法律和经济三方面为图书馆治理确定了一个制度框架,塑造了图书馆治理的基本形态和格局,是对图书馆治理的“治理”,发挥所谓“元治理”(meta-governance)的作用。

3 概念的实证:我国图书馆治理的基本情况

在制度环境方面,我国实行中央集权制,大学和各种机构的自治地位普遍较低,法治程度较低,市场经济制度还很不完善,市场机制在公共事务中还没有得到普遍应用。这种“元治理”机制导致:(1)在图书馆治理机制方面,政府和准政府的公共机构(即通常所说的企事业单位)承担主要的图书馆设置者的责任,政府基本垄断了图书馆服务,社会其他组织和私人机构的作用非常有限;侧重政府办馆,忽略社会力量办馆;侧重政府预算支持,忽略各种转移支付、收支核算和公共税收意识;侧重行政机制,忽略市场机制和法律机制;侧重人治和行政治理,忽略法治。(2)在治理结构方面,实行非常严格的单向管治,图书馆普遍缺乏自主地位,利益主体(例如读者)缺乏足够有效的利益诉求渠道和机制,治理结构单调,基本上是千篇一律的政府、主管机构—馆长型的治理结构,决策过程不够透明和民主。

在最近20年计划经济向市场经济转轨、政府职能转变和政府机构改革的大背景下,出现了一些积极变化,也推动了我国图书馆治理的变革。例如完善图书馆法律体系引入法治;出现了股份制图书馆、民办图书馆、推行图书馆业务外包、私人出版商广泛接触图书馆,从而引入多种利益主体参与图书馆公共事务;政府或者机构间通过正式或者非正式的契约安排提供图书馆服务,促进了图书馆资源在不同治理主体之间的重新配置和规模效益的形成;出现了理事会制的治理结构(国家科技图书文献中心),相当数量的图书馆开始设置各类吸收民意的咨询顾问机构,等等。但总的来说,由于传统的公共行政模式和制度环境还未有根本性的改观,图书馆治理还处在变革探索和试验阶段。

考虑到我国目前正在改革中央、地方的权限划分,增强大学的自主地位,推行机构法人制度,实施依法治国和进一步完善市场经济制度,发挥“元治理”作用的制度因素正在逐步培育和成熟,我们预测,在这种背景下我国图书馆治理的变革趋向应该是:从被治到自治,从人治和行政治理到法治,从单利益主体治理到多利益主体治理,从图书馆导向的治理向民权导向的治理。这可能也是图书馆治理演变的一般历史规律。

参考文献

- 1,2 俞可平. 引论:治理和善治. 见:俞可平主编. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000
- 3 Washington State Library: public Library Trustee Summary Manual. http://wlo.statelib.wa.gov/services/trustee_manual/pdf/summary.pdf
- 4 Robert D. Stueart; Barbara B. Moran: Library Management (Third Edition). Libraries unlimited, Inc., 1987
- 5 刘喜申. 图书馆管理——协调图书馆人行为的艺术. 北京:北京图书馆出版社,2002

黄 颖 中国科学院文献情报中心博士研究生. 通讯地址:北京中关村北四环西路33号. 邮编100080.

徐引麓 中国科学院文献情报中心研究馆员,博士生导师,国家科学数字图书馆项目管理中心主任. 通讯地址同上.

(来稿时间:2003-08-19)