

# 美国公共图书馆理事制度研究

## ——以纽约州为例

■ 冯佳

**[摘要]** 认为图书馆理事能够强化凝聚力与向心力、推动工作贯彻落实、提升社会影响力。美国图书馆界对图书馆理事应当履行的职责与义务做出了明确规定,并以纽约州为例,指出图书馆理事应当受到公共图书馆治理法案、教育法案、“公共”机构涉及法案、理事会工作涉及规定、任职图书馆机构出台政策以及职业道德的规范与制约。美国图书馆协会下的图书馆联合会、纽约州层面的图书馆理事协会及纽约图书馆理事网站为图书馆理事的职业发展提供了交流、培训的平台。以此为借鉴,中国公共图书馆理事会制度的实践探索不应忽视图书馆理事这一特殊队伍群体的建设发展。

**[关键词]** 美国 纽约 公共图书馆 理事会制度 理事

**[分类号]** G251

**DOI:** 10.13266/j.issn.0252-3116.2014.16.008

我国自2007年开始结合事业单位分类改革开展建立文化事业单位法人治理结构试点<sup>[1]</sup>,深圳图书馆、广州图书馆、山西省图书馆、重庆图书馆、浙江省图书馆等多地的公共图书馆相继被列入了当地的试点单位,并以组建理事会为标志,探索实践法人治理结构。这些探索多聚焦于理事会制度层面,对于理事成员这一特殊群体的可持续发展问题关注度不够。在我国,图书馆理事究竟应该明确哪些职责与义务?图书馆理事应当接受法律与道德的哪些约束与规范?如何更好地发挥图书馆理事在图书馆事业发展中的作用?图书馆理事队伍应当如何建设发展?这一系列问题尚且需要更为深入地进行研究。

美国的公共图书馆理事会制度于1848年确立,之后各州、郡(县)、市以及区域等不同层级的公共图书馆开始逐步实行理事会制度,较好地解决了公共图书馆运营中的管理决策、自主收支、人事任用等问题。其中,纽约公共图书馆作为美国乃至世界上最大且最具代表性的图书馆系统<sup>[2]</sup>,在其百余年的发展历程中,理事会制度在图书馆彰显城市多元化与活力中发挥着重要作用。作为理事会重要成员的理事们,在美国及纽约州图书馆理事的行业约束框架内,用高昂的热情,与图书馆从业者一起肩并肩,共同推动了纽约图书馆事业的创新发展。因此,对以纽约州为代表的美国公共

图书馆理事会制度进行重点关注,具有较大的现实意义。

### 1 意义与作用

美国公共图书馆理事会制度由各地分别执行,公共图书馆服务区域内任何有选民资格者都可以投票推选本区域内的公共图书馆理事<sup>[3]</sup>。理事人员水平的高下,直接影响组织长期的走向与兴衰,对图书馆的发展至关重要。

#### 1.1 强化凝聚力与向心力

凝聚力、向心力是一个组织团结的象征、力量的表现,凝聚力和向心力越强,集体与个人的目标一致性就越大,组织的各项任务也就更容易完成。图书馆理事在加强协调和联系、强化机构向心力和凝聚力方面发挥着积极的作用。1949年,O. Garceau在《公共图书馆调查》中指出,公共图书馆理事会通常由社区中年长的中产阶级组成。1999年,N. Kelley对伊利诺伊州的4800名图书馆理事会成员的研究发现,70%为女性,50%的人年龄超过55岁,且均以有职业经历的个人为主(如:从事会计、金融、教育、公共服务等行业)<sup>[4]</sup>。总体而言,在美国,图书馆理事会的各理事作为社会各领域卓有成就的知名人士,代表并维护公众利益。理事们很容易就能够凭借其专业领域较高的威信力,处

**[作者简介]** 冯佳,上海社会科学院文学研究所助理研究员,博士,E-mail:1522113734@163.com。

收稿日期:2014-06-24 修回日期:2014-07-19 本文起止页码:57-61 本文责任编辑:徐健

理好与外界、与理事会成员之间、与图书馆工作人员之间的关系,有效地提升职业认同感,从而营造一个团结协作、密切合作的良好工作氛围,为图书馆服务效能的提升奠定基础。

### 1.2 推动工作贯彻落实

理事会是图书馆发展的决策机构,而理事是组成理事会的重要成员,通过其个人能力与自身魅力能够增强图书馆工作人员的认同感和归属感,在向心力和凝聚力提升的基础上,有效推动决策的落实。首先,理事在正式任职前都要经过一定的培训,以了解自身职责,熟悉图书馆整体发展的情况。以维权工作为例,与图书馆发展息息相关的法律法规作为理事培训必备的内容,能够有效帮助图书馆工作人员维护自身权益。其次,从图书馆发展角度出发,理事会通常会依据每位理事在资金管理、人力资源管理、项目规划、财政审计、社会联动等图书馆各业务领域的专长,安排其在理事会下不同委员会中担任重要职位,且各理事成员的专业、社会贡献、联系方式、理事会职务等相关信息也都会在网上公布,为图书馆工作者和用户提供了与图书馆决策者顺畅沟通、反馈的渠道,也使理事在推进工作、制定并实施政策时能够根据实际情况,有的放矢。

### 1.3 提升社会影响力

公共图书馆致力于向公众提供图书馆服务,而图书馆的社会影响力与公众参与程度、政府重视程度密切相关。图书馆理事在提升图书馆的社会地位和社会影响力方面也功不可没。一方面,依靠并凭借图书馆理事较大的社会影响力,他们容易与政府部门进行沟通,同时,理事们对图书馆发展还有着一定的责任感和使命感,这就使理事作为图书馆利益代表者能够向政府及时传达图书馆与公众意愿,最终在政府相关政策制定过程中拥有一定的话语权。另一方面,理事将其职责与其公众形象相结合,通过“名人效应”,更容易吸引越来越多的人了解并参与到图书馆的各项工作中,通过增加与外界的沟通与合作,带动全社会对图书馆予以更多的关注,使其社会价值得以最大程度地彰显,从而提升图书馆的社会影响力。

## 2 职责与义务

通常来讲,成为美国公共图书馆的理事,需要经过以下步骤:①访问需要任职的图书馆;②认识该图书馆的馆长;③了解图书馆的荣誉史;④阅读重要文件;⑤宣誓就职;⑥进行合法有效的沟通。具体而言,公共图书馆理事的职责与义务如下:

### 2.1 坚守的职责

公共图书馆理事应当努力实现当选之初其他成员对其抱有的期望,应当熟悉宪章、理事会要求、图书馆组织架构、财政责任、利益冲突,不计回报地奉献其时间与精力<sup>[3]</sup>。最为重要的是,公共图书馆理事要牢记自身使命:为社区中的每个人提供有用的信息资源,用有限的经费尽可能地为社区公众提供最好的服务,使图书馆成为社区中的重要学习场所,遵守法律及地区各类相关政策规章,为图书馆的善治提供条件,维护图书馆、图书馆工作人员及其财产利益,充分利用专业咨询顾问<sup>[5]</sup>,为社区提供最高质量的图书馆服务。其中,理事应当坚守以下两项重要职责:

2.1.1 确保高效会议的组织召开 理事应确保理事会会议遵照法律对外开放,并有固定的流程,会议内容包括财务评估(评估财务报告、批准支出、保存储备金、制定投资政策)、监督个人行为(评选与任命、遵照《公务员事务规例》解约)等。会议期间,要求理事尊重理事会及其他成员、尊重公众以及自己的时间,保证理事会会议高效、有序。

2.1.2 与理事会其他成员及图书馆馆长共同工作 图书馆理事应出席各类理事会会议与活动,相互尊重,并作为理事会集体的一员,理解各自的责任与权力,积极推动图书馆良好文化氛围的构建。

### 2.2 履行的义务

2.2.1 勤勉义务(duty of care) 该义务即是要求“理事必须诚信,且勤奋、细心、具有专业技能,并用审慎的态度做事。”具体而言,就是理事应当熟悉其所在图书馆的情况,参加所有理事会会议,并能提出关乎图书馆发展的问题。

2.2.2 忠实义务(忠诚义务)(duty of loyalty) 该义务要求“理事必须效忠所在机构,并且真心实意地为了组织利益的最大化而行事。理事的行为必须能够推动机构目标的实现,而非私人利益的实现……理事应当避免各种损害机构利益的不当行为出现……”具体而言,就是要确保图书馆理事会不断更新《利益冲突政策》,该政策适用于理事、图书馆工作人员或者任何直接或间接与图书馆有关的个人,目的是识别和避免个人与机构利益冲突的出现,将图书馆利益放在第一位。

2.2.3 服从义务(duty of obedience) 该义务即要求“理事有责任保证机构资源用于履行机构的使命。理事也有责任确保机构遵照所有适用法律,且不参与任何非法活动。”具体而言,就是理事要熟悉并理解图书馆的使命;关注并了解重要的法律法规;确保图书馆资

源只用于图书馆目标的实现。

2.2.4 信托责任(fiduciary accountability) 该义务要求理事应当“确保资金被有效利用,且有效地实现了机构的目标。”与此同时,理事要通过理事会筛选及“雇佣 CEO 来管理机构运作,并对 CEO 的总体情况进行评价。”具体而言,即是要求理事能够选择出合格的图书馆馆长,并由其对图书馆进行管理;理事要有能力获得充足的财政支持;控制财政支出,并进行年度独立审计<sup>[6]</sup>。

### 3 政策法规约束

#### 3.1 面临的法律问题

公共图书馆理事在履行职责时,一般会涉及到以下一些典型的法律问题:①劳工问题,包括劳资双方代表谈判、申诉/解约;②公开投标问题;③施工/自动化合同;④房产交易;⑤资本金融;⑥过失诉讼;⑦如何引发机构做出决定等。

针对上述法律问题,理事一要时刻保持警醒,将“智识自由(intellectual freedom)、资源获取、图书馆记录隐私保护”等作为解决所有问题需秉承的核心价值观。二要依据相应的政策法规,对图书馆这一法人团体有清晰的定位与判断,即图书馆应是地方的学习场所,应拥有相应的评议委员会、教育工作者及美国图书馆协会认可的图书馆员,并履行州图书馆的使命。三要熟知一些重要文档,包括:临时及永久宪章(宪章是决议委员会颁布的有关图书馆作为教育法人组织,必须符合专门运作标准的法律文件)、注册登记表、机构章程(章程是指理事会运作的规章制度,由当前的宪章、教育法和教育委员会的规定组成)与政策、会议备忘录、审计账目、合同及其他法律文件等<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 纽约州的政策法规约束

公共图书馆作为一个法人团体,通过法治手段约束并规范其理事会成员的政策法规涉及多个领域。以纽约州为例,理事可以通过一些专门的渠道获得法律方面与之相关的信息资源《纽约州图书馆理事手册》(*Handbook for Library Trustees in New York State*)、纽约州的图书馆理事协会(Library Trustees Association, LTA)、教育委员会决议(Commissioner's Decisions)、州审计官的法律意见书(Comptroller's Opinions)、纽约州总检察长的意见(NYS Attorney General's Opinions)、开放政府委员会(Committee on Open Government)、纽约州政府的图书馆发展部(Division of Library Development)等。通过梳理,理事应当遵照执行的相关政策法

规主要有以下几类:

(1) 公共图书馆治理重要法案《纽约州公共图书馆法》(*Public Library Law in New York State*)。

(2) 教育法案中的重要规定《纽约州教育委员会法律法规》(*New York State Law and Regulations of the Commissioner of Education*)中“理事权力与职责、公共图书馆定义、标准、设立、税收、学区公共图书馆授权理事的权力、图书馆系统”等章节。

(3) 作为“公共”机构涉及的法案《纽约一般市政法》(*New York's General Municipal Law*)中的“招标采购”、“利益冲突”部分;《劳动法》(*Labor Law*)中的《泰勒法》(*Taylor Law*)和《“威克斯”法》(*“Wicks” Law*);《政府官员法》(*Public Officers Law*)中的“宣誓就职、补偿金、会议公开部分;《纽约州信息自由法》(*New York State's Freedom of Information Law*)”部分《公务员法》(*Civil Service Law*)中与公民服务相关的条款。

(4) 理事会工作所涉及的各项规定《纽约州公开会议法》(*New York State's Open Meetings Law*);《劳动法》中的“劳资双方代表谈判、工作时间与薪金、保险”等内容条款以及理事会授权制定实施的规章;纽约州普遍采取的规定,包括公共图书馆领域相关的最低标准、图书馆馆长要求、州援助与年度报告、公共图书馆系统、“免费”获取规定等。

(5) 任职图书馆机构出台的政策:该政策应当是规范图书馆的条例,能够为图书馆及理事会提供法律保障,政策的制定当经过深思熟虑且定期修订<sup>[3]</sup>。

### 4 职业道德规范

对公共图书馆而言,作为理事会成员的理事,同时又作为社会人,需要兼具专业胜任能力和必备品质,他们对图书馆的各类资源负责,保证图书馆向社区居民提供优质的服务,且每位理事均应当恪守个人承诺,为忠诚地履行其职责与义务奉献自己的时间和精力,保证刚直不阿、公正廉洁。为使这一理念更为深入人心,新泽西、纽约等州的很多公共图书馆都在其理事会章程中对理事会理事的职业道德做出了明确规定,使之成为公共图书馆理事在职业活动中的行为规范。2012年1月,《公共图书馆理事职业道德声明》(*Public Library Trustee Ethics Statement*)由美国图书馆协会(American Library Association, ALA)下的新部门——图书馆联合协会(United for Libraries,该协会由此前的图书馆理事、倡导者、图书馆之友和基金会协会——Association for Library Trustees, Advocates, Friends and Founda-

tions 演变而来)的理事会批准,并随即由美国图书馆协会发布。作为由权威机构发布的全国层面的行为规范,美国许多州也开始纷纷参照执行,具体内容如下:①理事应尊重同僚意见,当双方观点相左时能够客观对待;②理事应遵守所有适用于个人及图书馆的各种法律、规章及条例;③理事在履行其职责时,不应因为党派利益、公众压力或者害怕批评而动摇办事原则;④理事不应当有任何歧视,应该在利用图书馆资源时,维护图书馆用户的隐私权;⑤理事应当能够清楚地将个人观点与图书馆行为加以区分,即使其个人观点与图书馆行为不一致,也应服从图书馆理事会的决议,个人言行不能代表理事会的决定;⑥理事应该注意图书馆业务的保密性,不能向任何人公开保密信息,且必须遵守《信息自由法》(Freedom of Information Laws)的相关条款;⑦理事必须避免因个人地位而使自己或他人享有特权或获得经济利益;⑧一旦理事行为与图书馆之间出现利益冲突,应马上取消其理事资格;⑨理事不应当借助其职务之便为自己谋取特权,或借助图书馆及理事会业务为自己或他人谋利;⑩理事不应当干预馆长对图书馆的管理及馆长对图书馆从业者的监督;⑪理事应当对抵制个人或团队审查图书馆资料的行为给予支持<sup>[7]</sup>。

尽管对于职业道德的规范属于自律行为,但由于公共图书馆理事职位的特殊性,为保证理事能够更好地履行义务,纽约州还特别指出,当理事行为与职业道德利益有冲突时,可遵照执行《一般市政法》中的“利益冲突”条款以及协会图书馆(Association Libraries,协会图书馆、城市图书馆、学区图书馆、特区图书馆是美国公共图书馆的四大类,其中协会图书馆作为民间非营利组织,历史最为久远)的相关规定采取相应的措施<sup>[3]</sup>。

## 5 职业发展

理事会对于法人团体机构的运行发展至关重要,对公共图书馆而言,亦是如此。理事作为理事会的重要构成成员,其专业理念、职业素养、自身素质等,直接关系到图书馆的决策发展。正如《纽约州图书馆理事手册》中所言,高效、博学的理事都有着持续不断的学习、成长历程。仅仅是参加理事会会议,并对当前问题进行表决是远远不够的。理事的继续教育也像图书馆馆员的继续教育一样,对图书馆的未来发展极其重要<sup>[8]</sup>。由于注意到了图书馆理事继续教育的重要性,在美国,不仅有美国图书馆协会下的图书馆联合协会

为全国范围内的图书馆理事提供了一个沟通、交流、培训的平台,在州层面,以纽约州为代表,也成立了专门的图书馆理事协会,并开设了纽约州图书馆理事网站(New York Library Trustees Online, NYLTO),重点关注图书馆理事这一特殊队伍的建设发展。

### 5.1 国家行业协会:图书馆联合协会

2009年2月1日,美国图书馆之友(Friends of Libraries U. S. A., FOLUSA)与图书馆理事与倡导者协会(Association for Library Trustees and Advocates, ALTA)合并,成为美国图书馆协会下一个更大的部门——图书馆理事协会、倡导者、图书馆之友和基金会协会(Association for Library Trustees, Advocates, Friends and Foundations, ALTAFF),也即现在的图书馆联合协会。该协会的使命之一是帮助图书馆理事更好地履行其职责,包括:①通过向图书馆理事提供继续教育和全方位教育项目的形式,使其能够用最恰当的方式代表公众及图书馆的利益;②向图书馆理事提供有效治理图书馆的信息获取途径及先进理念;③推动州和地方图书馆机构理事队伍的强大发展;④使公众认识到图书馆理事这一正式的公民群体的存在,鼓励更多公众参与到图书馆发展事业中来<sup>[9]</sup>。

### 5.2 纽约州行业协会:图书馆理事协会

35年以前,由纽约州评议委员会(Board of Regents)特许成立的图书馆理事协会,作为一个州组织机构,代表、协助、教育并表彰公共图书馆理事会及其理事。该协会由一个23人组成的理事会负责管理,其理事会成员均为纽约州图书馆系统的图书馆理事代表。在纽约州共有7000名来自图书馆或图书馆系统的理事,他们负责治理755个单体公共图书馆,以及由1100个设施构成的23个图书馆系统<sup>[10]</sup>。图书馆理事协会的核心业务包括:①支持图书馆及其活动;②与图书馆理事进行交流,向其告知影响图书馆及图书馆服务的相关问题;③向理事提供教育,使理事认识到其在图书馆中的作用;④认可并表彰图书馆理事的成就<sup>[11]</sup>。更为关键的是,该协会将公众及协会所关注的问题反映给州领导,并积极参与州公共图书馆政策的制定。

图书馆理事协会每年5月都会为不同级别的理事举办周末研讨班。研讨班的主题包括信息政策制定、预算编制、图书馆绿化、图书馆馆长评估、树立图书馆品牌、青少年活动策划、筹措资金及法律议题。同时,图书馆理事协会设立在线讨论小组,欢迎所有的理事通过邮件的方式沟通、交流。另外,涉及图书馆理事的

新闻、影响图书馆服务的趋势与问题等内容的协会季刊,会定期寄至协会的每位会员手中。图书馆理事协会的网站每月也还会对重要新闻、专业学习机会和政策数据库进行更新<sup>[12]</sup>。

### 5.3 纽约州网站项目:纽约图书馆理事网站

面对当今有限经费下新技术、新媒体和新用户群体给公共图书馆带来的无限挑战,公共图书馆的理事们比任何时候都亟需获得有效的工具和资源,以帮助自身的成长和学习。纽约州图书馆的理事们意识到了这一迫切需求,纽约图书馆理事网站即在此背景下应运而生。所有纽约州图书馆系统的从业者和理事一起参与到该网站项目的支持与发展中来。目前,纽约州内的全部 23 个图书馆系统均参与其中。各图书馆理事通过注册的方式,可在该网站上获取与图书馆理事工作相关的各种信息,包括提高工作效率的方法、雇佣与评估图书馆馆长的方法、经验分享、图书馆相关政策法规等。由于该项目在纽约州取得了较好的成效,项目在 2012 至 2013 年间得到了联邦政府的经费支持,并有 9 个图书馆系统得到联邦博物馆与图书馆服务署的表彰,被授予纽约州星级图书馆的荣誉称号<sup>[13]</sup>。纽约州图书馆理事网站的这种形式不仅有利于现有理事队伍整体水平的有效提升,还为未来理事队伍建设发展储备了大量人才。

#### 参考文献:

[ 1 ] 李国新. 推动法人治理 创新体制机制 [EB/OL]. [2014 - 05 - 20]. [http://news.idoican.com.cn/zgwenhuab/html/2014 - 04/25/content\\_5138722.htm?div=-1](http://news.idoican.com.cn/zgwenhuab/html/2014 - 04/25/content_5138722.htm?div=-1).

[ 2 ] Ethics and Conflicts Policy for Trustees , Officers and Key Employ-

ees [EB/OL]. [2014 - 06 - 19]. [http://cdn-prod.www.aws.nypl.org/sites/default/files/trustee\\_officer\\_ee\\_policy\\_2014.pdf](http://cdn-prod.www.aws.nypl.org/sites/default/files/trustee_officer_ee_policy_2014.pdf).

[ 3 ] Statement on the Governance Role of a Trustee or Board Member [EB/OL]. [2014 - 05 - 03]. <http://www.regents.nysed.gov/about/stmt07.pdf>.

[ 4 ] Kathleen de la Pena McCook. Introduction to public librarianship [M]. New York: Neal-Schuman Publishers 2004: 136 - 141.

[ 5 ] Nicholas J. Basic library law for trustees [EB/OL]. [2014 - 05 - 20]. <http://www.nysl.nysed.gov/libdev/trustees/webinar131108.pdf>.

[ 6 ] Nicholas J. What every trustee should know [EB/OL]. [2014 - 05 - 20]. <http://www.nysl.nysed.gov/libdev/trustees/webinar130611.pps>.

[ 7 ] United for Libraries. Public Library Trustee Ethics Statement [EB/OL]. [2014 - 05 - 02]. <http://www.ala.org/united/sites/ala.org.united/files/content/trustees/orgtools/Ethics%20Statement.pdf>.

[ 8 ] Handbook for Library Trustees in New York State (2010) [EB/OL]. [2014 - 05 - 03]. <http://www.librarytrustees.org/handbook.php>.

[ 9 ] The new voice for America's libraries [EB/OL]. [2014 - 05 - 20]. <http://www.ala.org/united/about>.

[10] Who we are [EB/OL]. [2014 - 05 - 29]. <http://www.librarytrustees.org/aboutus.php>.

[11] Our mission [EB/OL]. [2014 - 05 - 03]. <http://www.librarytrustees.org/mission.php>.

[12] About us [EB/OL]. [2014 - 05 - 03]. <http://www.librarytrustees.org/board.php>.

[13] New York Libraries Trustees Online [EB/OL]. [2014 - 05 - 03]. <http://www.nylibto.org/>.

## Research on the System of Public Library Trustees in the US: Taking New York for Example

Feng Jia

Literature Institute of Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200235

**[Abstract]** Library trustees could strengthen workers' cohesion and centripetal force, promote work implementation and social influence for the library. Library trustees should perform the duties and responsibilities, which have been clearly outlined, and library trustees should be restricted and specifications by the public library governing law, education law, laws for "public" institutions, regulations for the work of the board of trustees, library policies, and trustee ethics in the library field in America. Library trustees' communication and training platform have been provided by United for Libraries as the division of American Library Association, Library Trustees Association in New York, and New York Library Trustees Online. This as a reference, the construction and development of library trustees as the special group should not be ignored.

**[Keywords]** America New York public library board of trustees system trustees