

# 美国公共图书馆理事会制度的现状和发展趋势\*

杨 琪 (天津商业大学公共管理学院 天津 300134)

**摘要** 文章介绍了美国国家博物馆图书馆服务理事会和地方层面公共图书馆理事会的组织运作机制,并从监管型理事会和顾问型理事会的角度对美国地方公共图书馆和地方公共图书馆联合体做了梳理,指出了美国公共图书馆理事会制度的四个重要发展趋势:全局战略规划职能日益加强,全方位参与公共文化服务,公共图书馆理事协会管理,注重公共图书馆资源整合等。

**关键词** 美国公共图书馆 公共图书馆理事会制度 公共图书馆联合体

American Public Library Board System: Status Quo and Development Trend

Yang Qi (Public Management College of Tianjin University of Commerce, Tianjin, 300134)

**Abstract** This paper introduced the development and operation of National Museum and Library Service Board and state libraries' board systems, and analyzed governing board and advisory board in America local public libraries and public library system. The trend of four respects on development of public library board system in America are explored including the strengthening of overall strategic planning functions of board of trustees, the fully participation in public culture service, the association management of public libraries managing the board trustee, the integration of public libraries resources.

**Keywords** the United States public library, public library board of trustees system, public library system

美国图书馆事业十分发达,据统计,2015~2016财年,美国各类图书馆共119 487家,公共图书馆为9082家<sup>①</sup>。《2014美国图书馆协会白皮书》指出,在美国,小型和乡村图书馆占到了公共图书馆系统的80.5%<sup>②</sup>。美国博物馆图书馆服务总署(Institute of Museum and Library Services,简称IMLS)在2016年3月发布的《2013财年美国公共图书馆调查报告》中的统计数据显示,郊区、城镇和乡下公共图书馆之和占美国公共图书馆总数的94.7%<sup>③</sup>。《2015美国图书馆协会白皮书》指出,美国各种类型图书馆的服务范围、类型与服务项目的数量都在快速增长,2012年有9260万人参加了美国公共图书馆提供的400万个项目,与10年前相比,参与率增加了54.4%<sup>④</sup>。IMLS调查显示,2013财年参与项目人数达到了9650万,比前一年度增长了28.6%<sup>⑤</sup>。这些数据表明,

美国公共图书馆不论是在规模上,还是在服务质量上,都处于世界先进水平,而且保持着持续健康发展的态势。徐引篪等<sup>⑥</sup>认为,美国图书情报事业的持续健康发展的关键就在于公共图书馆理事会制度。

当前,我国正处于“十三五”开局之年,党中央提出在“十三五”期间“推动基本公共文化服务标准化、均等化发展,引导文化资源向城乡基层倾斜,创新公共文化服务方式,保障人民基本文化权益”的建议<sup>⑦</sup>,公共图书馆作为公共文化服务核心主体,提升其建设和治理水平无疑将成为我国“十三五”期间的重要任务。美国的公共图书馆理事会制度有168年的历史,在长期的实践中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、社会监督、公共服务等问题<sup>⑧</sup>,被世界上许多国家借鉴和效仿。深入研究美国公共图书馆

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“促进我国基本公共文化服务标准化与均等化研究”(编号:14ZDA050)的研究成果之一。

理事会制度的最新进展和发展趋势,对于我国公共图书馆借鉴国际先进经验,提升治理水平,无疑有着十分重要的意义。本文拟从法律依据、国家和地方公共图书馆理事会制度等方面来对美国公共图书馆理事会制度的现状进行分析,并探究其发展趋势,以供参考。

## 1 美国公共图书馆理事会制度的法律依据

公共图书馆理事会制度属于公共文化事业机构法人治理的范畴,公共文化机构依法组建及内部管理人治理的制度化是最为关键的两个方面,“依法组建”是以立法的方式确保公共图书馆的公共服务取向,“法人治理”是通过理事会制度保障公共图书馆高效、开放、民主的管理取向<sup>[1]</sup>。美国图书馆事业的管理体制建立在完善的立法基础上,它拥有十分完备的图书馆法体系,其法律架构主要包括:联邦层级和州层级的宪法,各级政府的制定法、法院判例和行政规章等<sup>[2]</sup>,其中,联邦层级的图书馆专门法和相关法律就多达20余部<sup>[3]</sup>。从直接相关性角度来看,起决定性作用的还是图书馆专门法。

图书馆专门法是美国图书馆法律制度体系的核心。联邦级图书馆法主要包括适用于整个国家所有类型图书馆的法律和针对具体某个联邦级图书馆的法律,包括:《图书馆服务与技术法》、《美国国会图书馆法》、《总统图书馆法》、《国家医学图书馆法》、《医学图书馆援助法》等<sup>[4]</sup>。美国现行《图书馆服务与技术法》是在《图书馆服务法》(1956)、《图书馆服务与建设法》(1964)、《图书馆服务与技术法》(1996)基础之上修订而成的,并入到了《博物馆图书馆服务法》之中<sup>[5]</sup>。《图书馆服务与技术法》的主要任务是确保各类型图书馆经费得到法律保障;特殊人群获得图书馆服务,促进社会公平;促进图书馆技术设备的更新和增添;改进和拓展图书馆的服务<sup>[6]</sup>。从内容来看,《图书馆服务与技术法》可以说是一部联邦图书馆拨款法,它规定拨款如何分配给各州开展地方性图书馆服务,以及国家博物馆图书馆服务总署面向全国开展的公共文化服务项目<sup>[7]</sup>。相比之下,其他几部联邦级图书馆法律是针对具体某个联邦级图书馆的法规,其立法的目的、任务均明显不同于《图书馆服务与技术法》。

由于美国独特的历史文化背景,其州级图书馆法的立法要早于联邦级图书馆法100多年。1848年3月18日,马萨诸塞州议会正式通过了关于建设波士顿公共图书馆的《马萨诸塞州大法院令》(Act of the Great and General Court of Massachusetts),这是美国首个公共图书馆建设的法令<sup>[8]</sup>。根据美国联邦宪法第十条修正案,“凡宪法中未授予合众国或未禁止各州行使之职权,均由各州或人民保留之。”<sup>[9]</sup>图书馆事务在联邦宪法中没有明文规定由联邦政府管理,同时也没有明文规定不归各州管理,因此,第十条修正案就成为各州政府

自行处理有关图书馆建设与发展的立法与政策事务的法理依据<sup>[10]</sup>,美国的50个州和1个联邦特区都针对公共图书馆进行了立法<sup>[11]</sup>。美国州层级的图书馆法对公共图书馆理事会制度的规定非常具体详细,虽然各州之间的图书馆法存在一定差异,但是从目标和功能上看,并没有本质的区别。

不论是美国联邦图书馆服务法,还是地方图书馆专门法,都对公共图书馆理事会的性质、职责范围、产生方式等有严格的规定。一般而言,美国公共图书馆理事会有两种类型——监管型理事会(Governing Board)和顾问型理事会(Advisory Board)。监管型理事会为图书馆实际管理层,有决策制定权和具体的行政管理权,负责图书馆的最高决策,任命图书馆馆长;顾问型理事会不是图书馆的实际管理层,不参与图书馆运作管理,仅仅为馆长决策、图书馆管理提供参考意见和建议<sup>[12]</sup>。美国国家公共图书馆理事会属于顾问型理事会,而地方图书馆理事会则两种类型兼而有之。

## 2 美国国家公共图书馆理事会制度

由于国家图书馆法律的修订,美国历史上曾出现过两个国家图书馆主管机构。第一个是1970年成立的“国家图书馆与信息科学委员会”(National Commission on Libraries and Information Sciences,简称NCLIS),它是以理事会形式运作的国家层面的决策咨询顾问机构<sup>[13]</sup>。第二个是1996年美国依据《博物馆图书馆服务法》成立的国家博物馆图书馆服务总署(IMLS)。这两个国家图书馆服务管理机构在管辖范围上出现交叉和冲突,2008年3月20日,美国国家图书馆与信息科学委员会正式关闭,并入IMLS<sup>[14]</sup>。IMLS成为美国博物馆和图书馆的主要管理机构,在《博物馆图书馆服务法》(2010版)第72章授权的法律框架下开展工作<sup>[15]</sup>,为全美12.3万个图书馆和3.5万个博物馆提供服务,其支持范围包括各种类型的图书馆和博物馆<sup>[16]</sup>,其使命是通过研究、政策制定和基金资助等方式来激励博物馆和图书馆推进创新、终身学习、文化与公民参与。

IMLS的战略目标主要包括五个方面<sup>[17]</sup>,分别是:(1)以学习者为中心,通过支持他们在图书馆博物馆中获得实践经验,以充分参与社区和国际事务。(2)发挥博物馆和图书馆强有力的“社区锚机构”(Community Anchors)功能,促进社区公民参与、提供文化机会、增强经济活力。(3)支持博物馆图书馆馆藏管理,促进知识与文化遗产发现技术的使用。(4)通过规划、政策和活动等方式向总统和议会提供政策咨询和建议,保持和提升公众对信息和思想的获取能力。(5)追求卓越,整合战略资源、优化活动方案,实现美国公共利益的最大化,把IMSL建设成为一个优秀的模范组织。

2016年,IMLS有工作人员61人,IMLS主任1人,下设首席运营官办公室、首席财务官办公室、人力资源

办公室、交流与政府事务办公室、法律顾问办公室、图书馆服务办公室、博物馆服务办公室、数字信息战略办公室、首席信息官办公室、影响评价与学习办公室 10 个部门,IMLS 主任设有主任行政助理,国家博物馆图书馆服务理事会(National Museum and Library Services Board,简称 NMLSB)为 IMLS 提供咨询和顾问<sup>[2]</sup>,其组织架构详见图 1。比照 2012 年 IMLS 组织架构图<sup>[2]</sup>,新的组织架构更加合理,责任更加明确,NMLSB 在组织架构中的地位被明确标示出来。

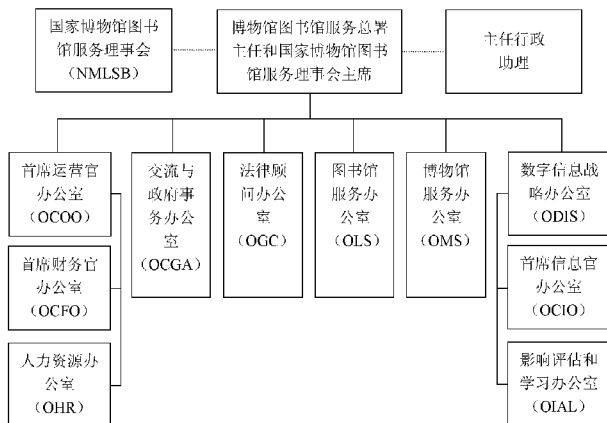


图 1 美国博物馆图书馆服务总署组织结构图(2016)

NMLSB 是顾问型理事会,由 IMLS 主任、副主任和若干由总统任命的博物馆、图书馆服务领域有突出贡献的资深公众人士组成,其主要职责是为 IMLS 主任在总体政策和实践上的建言献策以及评审国家博物馆和图书馆服务基金项目<sup>[2]</sup>。第五届理事会由 21 名成员组成,包括理事会主席 1 名、负责图书馆事务和博物馆事务的副主席各 1 名,其他图书馆、博物馆领域的专业人士 18 名,其中,主席和副主席在理事会中没有投票权。本届理事会主席 Kathryn K. Matthew 博士由美国参议院 2015 年 9 月批准任职,担任 IMLS 主任;理事会分管图书馆事务副主席为 Maura Marx,分管博物馆事务副主席为 Paula Gangopadhyay,理事会的理事并不是同时统一任命的,而是由总统不定期任命,其中最新任命的理事是 Lisa Funderburke Hoffman,2015 年 8 月 26 日由奥巴马总统任命<sup>[2]</sup>。

### 3 美国地方图书馆理事会制度

美国公共图书馆理事会制度的实践首先是从地方公共图书馆开始的。1848 年马萨诸塞州对公共图书馆立法,1887 年州议会立法组建波士顿公共图书馆理事会,并授予图书馆决策事务权限,首次确立了美国公共图书馆理事会制度<sup>[26]</sup>。此后,美国各州纷纷仿效,结合自身的实际探索本辖区的公共图书馆立法工作,依法对州、郡、市以及区域等不同层级的公共图书馆开展管理,成功探索了有地方特色的理事会制度,较好地解决了公共图书馆运营中的管理问题。从整体上看,经过

130 年实践,美国地方公共图书馆理事会制度呈现立法完备、权责清晰、操作规范、民主公开等特点,理事会运作体系十分成熟,值得图书馆界研究。

#### 3.1 美国地方公共图书馆监管型理事会制度

监管型理事会制度是美国地方公共图书馆理事会制度的重要形式,这种类型的理事会是公共图书馆的决策主体,公共图书馆理事会通常由政府任命或通过当地居民选举产生,对政府主管行政部门负责,以定期汇报或者定期公开等方式向政府主管行政部门和所属区域社会公众报告工作,听取图书馆馆长的工作汇报。地方公共图书馆理事会成员一般通过民主程序或者由当地行政首脑、市议会和教育委员指派产生<sup>[27]</sup>。下面从理事会构成、职责权限、成员管理和绩效评价四个方面进行介绍。

##### 3.1.1 理事会构成

美国地方公共图书馆理事会的产生方式和人员构成根据各州立法和相关图书馆法律文书的情况不同而有所不同,各州公共图书馆理事会的人数不等,任命方式也有差异,有的州内不同级别的图书馆也有较大差异。美国大多数的地方公共图书馆法律法规规定公共图书馆理事会成员没有工资,从事的是纯粹公益事业。

美国历史最悠久的公共图书馆理事会是马萨诸塞州的波士顿市公共图书馆理事会,该理事会理事由波士顿市的市长任命,任期为 5 年。理事会由 9 位理事构成,为马萨诸塞州常住居民,理事会设主席、副主席各 1 名<sup>[28]</sup>。

《加利福尼亚州图书馆法 2016》规定,州公共图书馆理事会的成员共 13 人,任期是 4 年。这 13 名理事中,州长可以提名 9 人,其中 3 位为非图书馆专业人士代表,分别是:1 位残疾人士代表、1 位英语能力有限或不会讲英语的人士代表、1 位经济上处于弱势地位的人士代表,另外 6 位代表分别来自学校图书馆、研究人员图书馆、公共图书馆理事会或委员会、公共图书馆、专业图书馆和学术图书馆,其余 4 名理事会成员由州议会的参众两院各提名 2 人<sup>[29]</sup>。与州图书馆不同,伯克利市立法规定,市公共图书馆理事会成员为 5 人,在伯克利居民中产生,其中 1 人必须同时是市议会成员,这 5 名理事会成员均由市政委员会任命,任期为 4 年<sup>[30]</sup>。

《俄亥俄修正法典》规定,州公共图书馆理事会人数为 5 人,其中,主席、副主席各 1 名,理事 3 名,任期均为 5 年,全部由州教育委员会任命,每年任命 1 人,不得连任超过两届。该州的郡图书馆理事会人数为 6 人,由当地法院任命,任期是 6 年,不得连任超过一次。俄亥俄州法律规定,州公共图书馆馆长是理事会秘书,不在理事会 5 名成员之列,参与决策管理,但没有表决权<sup>[31]</sup>,而州内其他公共图书馆的馆长一般均为理事会理事。

《纽约州教育法》和《理事规则》规定,协会图书馆理事会依据其章程,由协会会员选举产生,人数为 5~25

名,任期依据章程定,非公务员编制;市立公共图书馆理事会在辖区居民(村图书馆除外)中产生,由市政管理委员会任命,人数为5~15名,任期3~5年,公务员编制;学区公共图书馆理事会在学区居民中由学区选民选举产生,人数为5~15名,任期3~5年,公务员编制;特区公共图书馆理事会由特区居民选举产生,人数和资格根据相关权利法案规定操作,任期一般为5年<sup>[31-32]</sup>。

《弗吉尼亚州图书馆法》规定,州公共图书馆理事会由15位成员组成,均由州长任命;州级以下的公共图书馆理事会成员不得少于5人,由地方议会任命,其中必须有1名政府代表。公共图书馆理事通常任期4年,但实施“错位任命”法则时,要求理事会的首届任期中应形成1位成员任期1年、1位任期2年、1位任期3年、其余理事任期4年的梯队格局<sup>[33]</sup>,这是弗吉尼亚州公共图书馆理事会制度的特色所在。

《犹他州图书馆法》规定,州公共图书馆理事会由9名成员组成,其中,州教育厅、州高等教育部、州法律图书馆管理委员会、州立法研究和法律总顾问办公室等单位各推荐1名代表,其余5名成员中,要求至少有2名农村地区代表,全部理事会成员均由州行政长官任命,任期为4年,连任不得超过两届<sup>[34]</sup>。

在组织机构上,监管型理事会还设立专门的部门来开展工作,如华盛顿州公共图书馆理事会就设立了预算和财务部、建设和设备部、规划部、政策发展和审议部、人事部、公共关系部等专门部门。理事会可以根据需要授权理事会主席建立新的部门或工作组开展工作<sup>[35]</sup>,纽约州公共图书馆理事会<sup>[36]</sup>、波士顿市公共图书馆理事会<sup>[37]</sup>均设立了财政与审计部、馆藏部、资金项目部、市场营销和筹资部、社区服务部、技术特别小组、临时执委会等部门。

### 3.1.2 职责权限

从职责权限来看,监管型理事会的职权主要涉及图书馆馆长人事任命、薪酬制度、制定和审批图书馆管理制度和文件、图书馆政策制定、战略规划、图书馆重大事项的讨论和审议、与公众互动等。不同的地方公共图书馆,地方法律授予其理事会的职权也不尽相同。

《华盛顿州图书馆法》规定,州图书馆理事会的职权包括:任免图书馆馆长;制定和审批各种管理制度;定期审议图书馆工作,与公众互动;研究制定图书馆战略规划和撰写各种报告;图书馆财务管理;图书馆员工的培训和开发等<sup>[24]</sup>。

《加利福尼亚州图书馆服务法》规定,州公共图书馆理事会的职权包括:依法指导州图书馆馆长开展工作;审批图书馆年度计划;向州教育厅提交图书馆年度财政预算;根据州财政计划使用划拨经费;对所属图书馆系统各类报告进行汇编,提交教育厅;促进本区域公共图书馆馆际合作和资源共享<sup>[38]</sup>。

俄亥俄州的州图书馆理事会的工作职权与加州理

事会类似,负责维持州图书馆运营,各种类型文献资料与设备的保管;依法接受捐助,拨付和管理资金;负责设立与管理区域图书馆系统,批准、否决或修改郡县图书馆的设立和范围,确定片区图书馆的服务界限;强化馆际合作;提出修改相关法律法规的建议<sup>[39]</sup>。

纽约州公共图书馆体系庞大,有80多个分馆,但是只在总馆层面设立了理事会机构。纽约州公共图书馆理事会是图书馆最高决策机构<sup>[34]</sup>,其职权包括:制定长远战略,推动图书馆创新和发展;任免和考核图书馆馆长;图书馆经费的获取与募集;相关基金的监管;图书馆政策的制定与执行;图书馆服务的计划和评估;确保图书馆和社区之间的互动;促进地方图书馆事业的发展;合理合法开展图书馆业务,服务好社会公众<sup>[31,35]</sup>。

总的来看,美国地方公共图书馆监管型理事会是公共图书馆的领导和决策团队,他们有责任深入了解地方、州和联邦的重要议题和相关立法、计划及公民投票;有责任在法律许可范围内,通过各种渠道宣传和支持图书馆事业;有责任深入社区调研和制定图书馆服务战略规划以及开展各种必要的社会活动,促进公共图书馆事业的持续稳定发展。公共图书馆理事会的成员是图书馆事业的民意代表,他们有责任强化与社区民众的沟通,宣传公共图书馆的计划、政策和进展,听取基层民众的意见,做好政府、公众和立法机构等多方面主体对公共图书馆事业的大力支持。

### 3.1.3 主要任务

美国地方公共图书馆监管型理事会的主要工作任务包括:政策制定、战略规划与计划、筹措资金、预算、聘用并评价馆长、召开理事会会议、自我绩效评估等<sup>[35]</sup>。

(1)图书馆政策制定。主要任务包括理事会运作政策、人事政策、图书馆运作和服务政策、联邦政策等。(2)战略规划与计划。主要任务包括图书馆的发展战略规划和各项业务计划。(3)筹措资金。主要任务包括研究公共图书馆财务风险,研究和建立图书馆基金,赢得市民对图书馆的支持,与筹款机构建立良性互动关系。(4)经费预算。按照法律所规定的时间要求充分讨论并通过预算、审议图书馆的财务决算、重视图书馆审计工作,监督图书馆的财务运行。(5)任免并考核图书馆馆长。主要任务包括规范图书馆馆长聘用的工作流程和方法,执行聘用标准,进行图书馆馆长聘用的科学决策;构建馆长评价的科学的绩效指标体系。(6)召开理事会会议。通过公共会议处理事务,实行会务公开,会期和会址提前公示。(7)自我绩效评估。主要从出席理事会会议、专业前沿研究、立法研究、社会活动、图书馆事务监管、馆长绩效的评价,参加专业协会与服务等方面进行自我绩效评估<sup>[39]</sup>。

### 3.2 美国地方公共图书馆顾问型理事会制度

美国地方公共图书馆顾问型理事会制度最重要的特点就是理事会没有决策权,只有建议权。在宾夕法尼

亚州,公共图书馆馆长由州教育厅任命,拥有公共图书馆的决策权,州公共图书馆理事会的12位成员都由州长任命,但是法律并未赋予他们公共图书馆的决策权力,理事会的任务仅仅是向州长、州教学总监和州图书馆长提供图书馆事业发展的咨询和建议<sup>[9]</sup>。美国弗吉尼亚州共有66家公共图书馆组建了监管型理事会,18家规模较小的公共图书馆组建了顾问型理事会。这些顾问型理事会的主要职责包括<sup>[10]</sup>:(1)提名图书馆馆长人选;(2)对图书馆管理条例提供参考性意见;(3)帮助、参与筹集图书馆经费,为经费预算提供意见和建议;(4)帮助、参与制定图书馆中长期发展规划,评判图书馆实际工作中的优点和不足;(5)熟悉地方、州和联邦的法律体系,积极参与制定公共图书馆法;(6)理事会成员可以建立、资助、参与某个或多个与图书馆服务有关联的公共机构;(7)参与所有理事会会议,并确保所有的参会内容都记录在案;(8)参加各类图书馆业务研讨会;(9)熟悉弗吉尼亚州公共图书各项服务;(10)定期向政府部门和公众进行工作汇报,处理图书馆公关事务;(11)完成图书馆工作评估。

### 3.3 美国地方公共图书馆联合体理事会制度

美国地方公共图书馆在馆际合作过程中出现了一种新的公共图书馆形态:地方公共图书馆联合体(Regional Public Library System),有学者译作“地方图书馆系统”<sup>[11]</sup>,也有的译作“区域合作图书馆”<sup>[12]</sup>。地方公共图书馆联合体是由一定区域内的若干公共图书馆组成的拥有实际管理权的机构,并不是传统意义上松散的图书馆联盟。

美国俄克拉荷马州、纽约州、蒙大拿州、内华达州、爱达荷州、马萨诸塞州、新泽西州、宾夕法尼亚州、佐治亚州、怀俄明州和明尼苏达州等均对地方公共图书馆联合体的发起和组织有具体的法律规定。其中,内华达州各公共图书馆均拥有公共图书馆联合体建设的自主决定权<sup>[13]</sup>;佐治亚州、怀俄明州和明尼苏达州建立公共图书馆联合体则需要由当地图书信息委员会或政府来决定;俄克拉荷马州发起成立需要经过议会多数甚至选民的多数同意;少数州发起公共图书馆联合体还要召开听证会<sup>[14]</sup>;宾夕法尼亚州明确规定了发起设立公共图书馆联合体的条件,并要求发起单位的服务人群须在2.5万人以上<sup>[15]</sup>。

地方公共图书馆联合体理事会不同于单个公共图书馆理事会,理事会成员主要来自提供财政支持的机构任命的代表、当地居民、图书馆馆长等<sup>[16]</sup>。监管型地方公共图书馆联合体理事会的职责和单个公共图书馆监管型理事会大体相同,也是决策主体。加利福尼亚州规定图书馆联合体理事会成员由组成联合体的各图书馆馆长组成,有一定的任期,主要职责包括:图书馆联合体的日常事务管理,图书馆服务计划的制定,向州议会提交年度工作报告,举行理事会日常工作会议和公众

开放日活动等<sup>[17]</sup>。《佐治亚州图书馆法》规定,公共图书馆联合体理事会的主要职权包括:任命图书馆联合体的馆长,召开联合体的会议,表决馆长提出的财务预算,制定图书馆联合体的发展政策和日常管理政策等<sup>[18]</sup>。新泽西州公共图书馆联合体理事会需要通过联合体各合作成员投票表决才能成立,理事会成立后,再通过选举产生图书馆联合体执行委员会,由执行委员会负责接收和分配资金,公共图书馆联合体具体由理事会和执行委员会共同开展工作<sup>[19]</sup>。新泽西州公共图书馆联合体在成立和收到最初拨款的一年之内,理事会和执行委员会需要向州图书馆馆长提交一份区域合作服务的3年计划,以及具体实施的年度计划和经营预算,审批通过后,每年都要向州图书馆馆长提交相关计划和报告<sup>[20]</sup>。

地方公共图书馆联合体除了监管型理事会,也有顾问型理事会,如蒙大拿州和加利福尼亚州就成立了无实权但有咨询监督作用的公共图书馆联合体顾问型理事会,其主要职责是对联合体的决策提供建议。

## 4 美国公共图书馆理事会制度的发展趋势

美国公共图书馆理事会制度不但在法律层面确保了制度的刚性,而且通过公共图书馆章程确保了制度在具体执行上的柔性。美国公共图书馆理事会制度坚持权责法定、议事公开、服务公众、扎根基层等方面具有鲜明的特点。总的来说,美国公共图书馆理事会制度呈现出四个方面的发展趋势。

### 4.1 全局战略规划职能日益加强

公共图书馆理事会是通过法定程序产生的图书馆界和社会各界的重要代表,理事会事业是公益事业,享有崇高的社会地位,其在公共图书馆决策上具有举足轻重的作用。进入21世纪以后,美国公共图书馆的核心战略价值由“图书馆服务”、“信息获取”与“图书馆记录保护”转向“保障资料与信息的获取”、“保护图书馆记录的机密性”和“以最小的代价为最多的读者提供最好的读书体验”<sup>[21]</sup>。公共图书馆理事会最重要的使命就是在战略全局上确保阅读自由、阅读便利和全局发展,服务于辖区内所有人群,包括常住人口、流动人口、青少年和老年人口。因此,引入战略管理,坚持民主、平等、开放的建设理念,公开、公共、共享的服务精神,知识自由、阅读自由的权利观念,关注弱势群体、促进包容的社会文化氛围<sup>[22]</sup>,科学制定具有前瞻性、可行性的公共图书馆战略发展规划,是公共图书馆理事会的重要使命。美国公共图书馆协会从20世纪80年代开始,持续编制《公共图书馆战略规划指南》,至今已编制了六版,在全美甚至全世界产生了重要影响,代表了美国公共图书馆专业领域战略性研究的最高水平<sup>[23]</sup>。

### 4.2 全方位参与公共文化服务

美国公共图书馆理事会正日益强化持续为社区和青少年提供便利的个性化信息服务、深度介入社区生

活、强化服务效率、改善服务设施,提升公共图书馆文化服务在民众生活中的融入度<sup>[49]</sup>。《2015 美国图书馆协会白皮书》指出,图书馆作为民主化的社区锚机构,具有促进教育公平、文化交流、社会正义、族群平等以及社区发展的功能。调查发现,美国公共图书馆中,有 97.5%提供免费无线上网,98.0%提供技术培训,99.5%提供教育和学习项目,98.4%提供暑期阅读项目,80%提供工作应聘、面试技巧和简历制作服务项目,几乎所有的公共图书馆都为公众提供各种电子政务表格填写的辅助服务<sup>[4]</sup>。《美国图书馆状况报告 2016》指出<sup>[40]</sup>,图书馆事业的发展趋势表现为青少年儿童服务、文化素养教育、图书馆转型、社区参与、知识自由五个方面。公共图书馆理事会深入社区,服务社会,通过借助于各种现代化数字技术和网络技术,大量开展活动,推动民众尤其是青少年充分利用图书馆,融入生活,这已经成为一种势不可挡的趋势。

#### 4.3 公共图书馆理事的管理

对于公共图书馆理事会制度执行十分普遍的美国而言,公共图书馆理事是一个非常重要的群体,及时有效地管理这个群体就成为非常重要的工作。尽管全国图书馆理事协会是美国图书馆协会(ALA)1890 年成立的第一个分会,后来几经变迁,今天已改名为“图书馆联盟”(United for Libraries)<sup>[41]</sup>,但是其对理事会成员开展行业管理的职能一直没有变。从纽约州<sup>[42]</sup>、新泽西州<sup>[43]</sup>、新罕布什尔州<sup>[44]</sup>等地方图书馆理事协会的实践来看,图书馆理事协会作为一个非政府组织,及时有效地对公共图书馆理事会及其理事提供服务,协助各公共图书馆理事会开展工作,表彰各理事会和理事的工作成果,这些都是非常必要的,必将在 21 世纪公共图书馆理事会制度中发挥重要作用。

#### 4.4 注重公共图书馆的资源整合

21 世纪公共图书馆资源整合,发挥联合优势,做好公共文化服务,这是一个十分重要的趋势。资源整合主要包括区域小型公共图书馆资源的联合与统一管理、公共图书馆和博物馆等公共文化服务机构的合作、州际和国际合作等。美国目前许多州立图书馆与其他类型的州级机构均有正式合作,大约 20 个州在 STEM(科学、技术、工程和数学)的教育方面存在合作伙伴关系,其余的州也在相关的文化教育、职业发展等方面有合作关系<sup>[45]</sup>。地方公共图书馆联合体理事会成为实体决策机构,已经打破了传统意义上松散的公共图书馆联盟的体制,强化了联合体统一调度资源,服务地方民众的功能。各个层级的公共文化服务机构之间深度合作,以公共图书馆为主体,联合博物馆、文化中心等公共文化机构,构建庞大的公共文化服务体系,这无疑是未来公共文化服务发展的重要趋势<sup>[46]</sup>,而公共图书馆理事会制度在这个趋势中必将因时制宜,大有作为。

#### 参考文献

- [1] American Library Association. Number of Libraries in the United States[EB/OL].[2016-04-28]. <http://www.ala.org/tools/libfactsheets/alalibraryfactsheet01>.
- [2] 美国图书馆协会. 2014 美国图书馆协会白皮书[J]. 图书情报研究, 2014(3):1-35.
- [3] Institute of Museum and Library Services. Public Libraries in the United States Survey: Fiscal Year 2013 [EB/OL].[2016-04-28].<https://www.ims.gov/sites/default/files/publications/document/splsfy2013.pdf>.
- [4] 美国图书馆协会. 2015 美国图书馆协会白皮书[J]. 图书情报研究, 2015(3):3-14.
- [5] 徐引篪, 盛小平, 黄颖. 美国图书馆理事会及其启示[J]. 四川图书馆学报, 2004(3):2-7.
- [6] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL].[2016-04-28].[http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content\\_5004093.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm).
- [7] 冯佳. 美国公共图书馆理事制度研究——以纽约州为例[J]. 图书情报工作, 2014(16):57-61.
- [8] 张洪彬. 试论图书馆理事会制度及其运作机制[J]. 图书馆, 2009(3):30-32.
- [9] 刘朱胜. 美国公共图书馆法研究(续)[J]. 图书馆, 2012(4):1-7.
- [10] 谢玲. 美国图书馆法概况及对我国的启示[J]. 图书馆建设, 2007(1):104-107.
- [11] 盛小平, 张旭. 美国图书馆法律制度体系及其作用分析[J]. 图书情报工作, 2014(10):35-41.
- [12] Museum and Library Services Act of 2010 [EB/OL].[2016-05-01].<https://www.ims.gov/sites/default/files/plaw-111publ340.pdf>.
- [13] 崔春. 美国《图书馆服务与技术法》2010 年修订版解读[J]. 图书馆杂志, 2013(7):75-78.
- [14] Boston Public Library. A Brief History and Description[EB/OL].[2016-05-01].<http://www.bpl.org/general/history.htm>.
- [15] The Constitution of the United States of America[EB/OL].[2016-05-01].<https://www.law.cornell.edu/constitution/overview>.
- [16] 刘朱胜. 美国公共图书馆法研究[J]. 图书馆, 2012(3):1-7.
- [17] 周伟. 美国地方公共图书馆系统研究——基于各州图书馆法的分析[J]. 图书馆杂志, 2012(8):64-68.
- [18] 陈慰. 公共图书馆法人治理结构探析——以美国弗吉尼亚州公共图书馆理事会为例[J]. 图书馆杂志, 2015(9):43-48.
- [19] Blumenstein L. Closing NCLIS looks back and forward [J]. Library Journal, 2008, 133(9):20.
- [20] Charter 72—Museum and Library Services [EB/OL].[2016-05-20].<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title20/html/USCODE-2010-title20-chap72.htm>.
- [21] Institute of Museum and Library Services. About Us[EB/OL].[2016-05-20].<https://www.ims.gov/about-us>.
- [22] Institute of Museum and Library Services Organizational Chart 2016 [EB/OL]. [2016-06-01].[https://www.ims.gov/sites/default/files/ims\\_organizational\\_chart-january\\_2016.pdf](https://www.ims.gov/sites/default/files/ims_organizational_chart-january_2016.pdf).
- [23] 柳英. 美国博物馆图书馆服务管理署基金项目体系[J]. 上海文化, 2014(8):111-117.
- [24] National Museum and Library Services Board [EB/OL].[2016-06-01].<https://www.ims.gov/about-us/national-museum-and-lib>

- rary-services-board.
- [25] President Obama Announces More Key Administration Posts [EB/OL]. [2016-06-01]. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/08/26/president-obama-announces-more-key-administration-posts>.
- [26] 李 佳. 中美公共图书馆建设主体、管理主体比较研究[J]. 山东图书馆学刊, 2012(2):31-35.
- [27] 杨岭雪. 从理事会议看西方公共图书馆理事会的运作——以美国加州伯克利市公共图书馆为例[C]. 江苏社科界学术大会学会专场应征论文, 2015.
- [28] 冯 佳. 波士顿市公共图书馆理事会制度 [J]. 图书与情报, 2014(2):14-16.
- [29] California Library Laws 2016 [EB/OL]. [2016-06-01]. <http://www.library.ca.gov/publications/laws.html>.
- [30] 冯 佳. 美国俄亥俄州图书馆理事会制度[J]. 国家图书馆学刊, 2014(3):47-52.
- [31] 吴丽娟. 美国纽约州公共图书馆理事会制度研究 [J]. 图书馆建设, 2015(10):14-17.
- [32] Types of Public Libraries: A Comparison [EB/OL]. [2016-06-01]. <http://www.nysl.nysed.gov/libdev/libtypes.htm>.
- [33] 刁霄宇, 高一波. 美国地方性图书馆法研究——以《犹他州图书馆法》为例[J]. 图书馆学研究, 2015(23):74-79.
- [34] 罗珊珊. 纽约公共图书馆的法人治理结构 [J]. 图书与情报, 2014(2):17-19.
- [35] Handbook for Library Trustees of New York State [EB/OL]. [2016-06-01]. <http://www.nysl.nysed.gov/libdev/trustees/handbook/handbook.pdf>.
- [36] 蒋永福. 图书馆学通论[M]. 哈尔滨: 黑龙江大学出版社, 2009: 231-233.
- [37] 钱 锦, 高 波. 美国地方性图书馆法研究——以《新泽西州图书馆法》为例[J]. 图书情报工作, 2015(12):30-38.
- [38] Chapter 378-State Library, Archives and Public Records [EB/OL]. [2016-06-01]. <http://leg.state.nv.us/nac/nac-378.html>.
- [39] The Pennsylvania Code [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.pacode.com/secure/data/022/022toc.html>.
- [40] Georgia Library Law 2008 [EB/OL]. [2016-06-05]. [http://www.georgialibraries.org/lib/publications/trusteeannual/appendices/Appendix\\_C.pdf](http://www.georgialibraries.org/lib/publications/trusteeannual/appendices/Appendix_C.pdf).
- [41] New Jersey Administrative Code Title 15. Department of State Chapter 22. Library Network Services [EB/OL]. [2016-06-05]. [http://www.njstatelib.org/services\\_for\\_libraries/resources/library\\_law/library\\_network\\_services/](http://www.njstatelib.org/services_for_libraries/resources/library_law/library_network_services/).
- [42] 川崎良孝, 朱心茹. 21世纪美国公共图书馆的动摇与发展: 历史概观[J]. 图书馆杂志, 2015(9):97-104.
- [43] 杜立云. 基于诺斯制度理论的美国公共图书馆分析 [J]. 图书馆工作与研究, 2015(9):20-23.
- [44] 朱 明, 李廷翰, 柯 平, 等. 美国公共图书馆战略规划指南述评与启示[J]. 情报资料工作, 2013(1):6-10.
- [45] 艾 兵. 从美国公共图书馆战略规划看新时期信息服务的定位与拓展[J]. 情报资料工作, 2016(2):72-76.
- [46] American Library Association. The State of America's Libraries 2016 [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.ala.org/news/sites/ala.org/news/files/content/state-of-americas-libraries-2016-final.pdf>.
- [47] American Library Association. A Short History of United for Libraries [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.ala.org/united/sites/ala.org.united/files/content/about/history.pdf>.
- [48] The Library Trustees Association of New York State. About Us [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.librarytrustees.org/aboutus.php>.
- [49] New Jersey Library Trustee Association. About Us [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.njlibrarytrustees.org/content/about-us>.
- [50] New Hampshire Library Trustees Association. About NHLTA [EB/OL]. [2016-06-05]. <http://www.nhlta.com/mission.asp>.
- [51] 孙 冰, 张 丽. 美国联邦公共图书馆立法[J]. 中国图书馆学报, 2011, 37(2):83-89.

[作者简介] 杨 琪, 男, 1974 年生, 天津商业大学公共管理学院副教授。  
收稿日期: 2016-07-03

## 欢迎订阅

### 人大复印报刊资料《图书馆学情报学》全文数据库

中国人民大学书报资料中心隆重推出复印报刊资料《图书馆学情报学》(G9)回溯数据库。数据库以一张光盘形式提供。1982 年—1994 年数据库报价为 1100 元。1995 年以后每季度更新数据, 全年更新费为 200 元。该数据库可以全文检索, 检索结果可以复制、拷贝、打印或者根据用户的需求进行再编辑。

联系单位: 中国人民大学书报资料中心

联系电话: 010-82503412/38/40 62512171

户 名: 中国人民大学书报资料中心

网 址: [www.zlzx.org](http://www.zlzx.org)

地 址: 北京 9666 信箱市场部

邮政编码: 100086

账 号: 344156031742

开户银行: 中国银行北京人大支行