

# 法人治理结构下公共图书馆的 组织合法性证明机制\*

张收棉

(国家图书馆研究院, 北京 100081)

**摘要:**[目的/意图] 组织合法性指组织的利益相关者对组织的认可, 只有获得了合法性, 组织才能在环境中获得生存和发展的持续支持。我国公共图书馆法人治理结构建设已逐步从试探走向明确和深入, 但在基本单一的政府投资主体的情况下, 其权力制衡作用的显现还不够明显。[方法/过程] 基于组织合法性理论对公共图书馆法人治理结构进行剖析, 探讨法人治理结构下的信息公开、理事会制度在公共图书馆合法性证明中的效用。[结果/结论] 从组织合法性获取视角, 优化理事会的组成和运作机制, 推动建立信息公开这一合法性展示工具, 可以形成政府与图书馆的新型关系, 强化社会对公共图书馆的正向认知和参与, 可以更大程度地发掘法人治理结构对推动公共图书馆事业发展的潜能, 并为公共图书馆法人治理结构研究与实践提供一个新视角。

**关键词:** 组织合法性 法人治理 信息公开 理事会 公共图书馆

**分类号:** G251

**DOI:** 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2020.04.06

作为一种普及公共文化服务的国家资源, 公共图书馆的发展历来受到国家文化政策的影响, 在国家文化政策的指引下寻求生存基点并最大程度地实现自身的社会效益。法人治理结构建设作为我国文化体制改革的重要举措在公共图书馆领域也经历了理论先行, 国家政策、理论研究、建设实践不断碰撞、融合, 并逐步从试探走向明确和深入的过程。当前我国关于公共图书馆法人治理的研究主要集中于法人治理结构的建设与进一步优化等问题, 而对公共图书馆开展法人治理结构改革的目的也大都从分权制衡、提高管理效率的视角予以讨论, 鲜见从组织合法性证明的角度将法人治理结构视为公共图书馆获取更加广泛、坚实的社会认同的有效手段。组织合法性是指组织利益相关者或旁观者对组织的认可<sup>[1]</sup>, 法人治理结构将公共图书馆的各种利益相关者紧密地联系起来, 为公共图书馆获取组织合法性提供了更便捷的沟通渠道和更清晰的证明系统。其中, 信息公开是法人治理结构下公共图书馆证明其组织合法性的关键要素, 理事会则是法人治理结构

\* 本文系国家自然科学基金项目“公共图书馆文化治理功能、效应及提升机制研究”(项目编号:17BTQ030)的研究成果之一。

[作者简介] 张收棉(ORCID: 0000-0003-1639-1328), 女, 副研究馆员, 研究方向为图书馆管理、图书馆学基础理论, E-mail: zhangsm@nlc.cn。

为公共图书馆证明组织合法性提供的重要平台。

为了更大程度地发掘法人治理结构对推动公共图书馆事业发展的潜能, 并促进公共图书馆法人治理结构的有效开展, 本文将基于组织合法性理论剖析我国公共图书馆法人治理结构的建设历程及功用, 对法人治理结构下公共图书馆的组织合法性证明问题进行探讨, 以为公共图书馆法人治理结构研究与实践提供一个新视角。

## 1 组织合法性与公共图书馆相关研究

组织合法性属于组织社会学中的一个概念, 此处的“合法性”并不仅仅指符合法律法规, 还包括在文化观念、价值体系等方面与所在环境一致, 获得了合法性就意味着组织的生存和发展将得到所在环境的持续支持。1960年, 帕森斯将合法性纳入组织社会学研究, 提出组织合法性即组织的行为模式与社会法律、规范和价值观保持一致<sup>[2]</sup>。组织合法性可以分为内部合法性和外部合法性两种<sup>[3]</sup>: 内部合法性指组织的领导和管理获得内部组织成员的认可、支持和服从, 外部合法性则指组织的运作与管理获得外部利益相关者的认可、支持和服从。本文关于公共图书馆的组织合法性主要讨论其对外部利益相关者的认可与支持的获取, 即外部合法性。为了获取合法性, 组织需要向拥有合法性授予权的关键利益者提供相应的评价标的物, 如游说、广告、战略联盟、科学研究赞助、慈善捐赠等活动就可以实现不同层次的合法性证明<sup>[4]</sup>。合法性是一种资源, 组织合法性的获取可以实现组织社会地位及知名度的提升<sup>[5]</sup>。

关于公共图书馆的合法性问题, 我国图书馆界也曾有过少量讨论。2007年, 施强在探讨图书馆制度伦理概念和评价标准时提出, 要在图书馆主体中灌输对于整个图书馆制度体制的合法感, 培养和加强图书馆主体对图书馆制度合法性的认同程度<sup>[6]</sup>。2010年, 席涛提出公共图书馆应该在承担公共责任的过程中促进事业的发展, 他认为认真履行公共责任是建立公共图书馆合法性的基础, 积极拓展公共责任空间则是增加合法性资源的有效方法<sup>[7]</sup>。2011年, 罗雪明在《公共图书馆事业的合法性问题初探》<sup>[8]</sup>一文中提出公共图书馆事业需要获得政府主体、社会公众的认同和信任, 建立公共图书馆事业发展的合法性, 并通过对关乎公共图书馆事业发展的三次合法性危机的梳理分析, 指出图书馆效用合法性是图书馆事业发展合法性的现实根基。2017年, 张军华<sup>[9]</sup>将政府购买图书馆服务视为相关行动者互动的社会现象, 并从合法性的角度指出政府购买图书馆服务的行动由国家权力实施的公共政策、国内外实践的示范效应和公共产品供给市场化的社会共识共同推动, 而相关的行动者则须依照社会认可的这种新规则开展图书馆服务供给活动。任何一个组织为了在环境中获得可持续发展都需要谋求合法性, 公共图书馆自然也不例外。已有研究对我国公共图书馆获取合法性的必然性和应然性进行了讨论, 但是对于合法性的传递机制, 即公共图书馆通过何种途径向政府和社会公众等利益相关者证明、获取合法性, 还缺少较明确的讨论。

作为公益性组织, 公共图书馆就其活动向人们提供可接受的合法性解释, 有助于取得更广泛的社会认可和更深刻的公众认知。虽然图书馆界较少从组织合法性角度就公共图书馆的运行与发展进行讨论, 但公共图书馆的很多实践活动, 如评估、读者调研、活动推广、媒体宣传等都为利

益相关者感知其行为提供了有效渠道。公共图书馆开展的立法决策服务活动,也是其向政府部门证明合法性的一种沟通工具。公共图书馆秉承公益、平等、开放的理念积极建构普惠型、高质量的服务体系,并通过创新组织架构、改革管理措施、提升服务效能等实现着自身合法性的增强,但在合法性的传递方面则显得比较随意。虽然已有一些合法性沟通渠道,但缺少系统布局,零散化则导致效力的弱化。

而法人治理结构对于公共图书馆来说,其权力制衡作用远远没有合法性证明作用更为强大、有效。政府的绝对“控股”地位使其有能力控制法人治理的所有权力结构——理事会、监事会、经营管理机构,从而造成制衡机制的弱化。但是,作为一种积极主动的管理手段,公共图书馆法人治理结构为政府、公众等利益相关者提供了参与决策的机会,并可与图书馆形成良好的互动。这有助于他们更好地了解、观察图书馆的运营情况,提升他们对图书馆的满意度,从而使图书馆获得与各种利益相关者之间更加持久与稳固的关系以及资源,进而达成公共图书馆合法性证明的效用。

## 2 我国公共图书馆法人治理结构的确立

以“法人治理”或“公司治理”或“企业治理”在“中国知网”中进行文献篇名检索,可知我国对法人治理结构的探讨主要开始于1994年,法人治理结构建设是国有企业改革的关键问题。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,建立现代企业制度是发展社会化大生产和市场经济的自然要求,是我国国有企业改革的方向。为了确立企业的市场主体地位并实现现代企业制度,我国对国有企业的经营机制和组织制度进行了一系列的改革,对其产权结构进行重组,建立法人治理结构。

法人治理产生的根源在于所有权和经营权的分离,在此基础上产生的委托-代理关系中存在着信息不对称现象,会带来经理人的“道德风险”问题,需要一套有效的监督激励机制予以制衡。法人治理不仅是用以解决所有者与经营者之间关系的一种权利制衡机制,也是实现管理者与股东利益平衡的一套制度安排。

2002年,中共十六大提出要推进文化体制改革、深化文化企事业单位内部改革,我国图书馆界也开始了对图书馆制度创新的积极探讨。国家自然科学基金2002年资助项目“制度创新与图书馆的可持续发展”的研究团队在项目负责人徐引箴的带领下,于2003、2004年相继发表文章《从“统治”到“治理”:管理图书馆范式的演变》(黄颖,2003)<sup>[10]</sup>、《图书馆治理:概念及其涵义》(黄颖、徐引箴,2004)<sup>[11]</sup>、《美国图书馆理事会及其启示》(徐引箴、盛小平、黄颖,2004)<sup>[12]</sup>,为我国图书馆界法人治理理论与实践探索先行探路。2005年12月23日中共中央、国务院发出《关于深化文化体制改革的若干意见》,2006年9月13日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,标志着我国文化体制改革全面铺开<sup>[13]</sup>。深圳图书馆作为公共文化服务机构被列为中央机构编制委员会办公室与深圳市共抓的法人治理结构试点单位,2007年正式启动法人治理结构试点工作<sup>[14]</sup>。我国图书馆法人治理结构迈出实践建设的第一步,图书馆界对该领域的关注持续增加。2009年,国家社会科学基金资助项目“我国公共图书馆治理结构优化研究”立项,项目负责人蒋永福带领团队对公共图书馆法人治理问题展

开了集中性研究, 图书馆界对该领域的认识得到进一步成熟和深化。2011年, 国务院办公厅下发《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》及其配套文件, 其中《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》对事业单位建立法人治理结构提出了明确、具体的指导意见。自此, 公益性事业单位法人治理结构建设从国家政策层面正式提上实践日程<sup>[15]</sup>。再加上随后几年国家下发的系列文件的共同敦促, 公共图书馆法人治理结构建设得到大力推进。近年来, 图书馆界对该领域的研究也不断拓展和深化, 从国外实践案例借鉴、国内试点经验分析, 到公共图书馆建设法人治理结构运行逻辑的探讨, 我国公共图书馆对其建设法人治理结构的路径的认识逐渐明晰。2018年1月1日起正式施行的《中华人民共和国公共图书馆法》在第二十三条中明确提出, “国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构”。自此, 法人治理结构建设在公共图书馆理论研究、业界实践、法规政策等方面获得了全方位的合法性。

但是在我国公共图书馆法人治理结构建设逐步走向制度化与组织化的同时, 仍存在理事会决策的独立性和专业性受质疑、社会参与程度比较低、图书馆章程缺乏特性等一系列问题, 法人治理的功能和作用并未得到有效发挥<sup>[16]</sup>。公共图书馆的公益性、低竞争性使其内外部环境中的激励、约束能力相对薄弱, 而政府投资主体的绝对性, 也容易导致法人治理结构权力制衡作用的失效, 如举办单位提名或直接委任理事长现象就存在这种隐患。不少制度在创设之初都有积极意图, 但是在具体运行中经营者和监管者获得了信息和权力优势后总是自觉或不自觉地向有利于自身利益的方向运动, 而违背其利益的行为或举动将被清理出局<sup>[17]</sup>。从法人治理结构理论上讲, 其出发点是维护所有者的权益, 但是法人治理模式的完善是一个长期和动态的过程。对于我国公共图书馆法人治理结构来说, 在基本单一的政府投资主体的情况下, 可以暂时弱化其权力制衡作用, 而更加重视其合法性证明功能, 推动公共图书馆在法人治理结构这一框架下实施具有协同性的合法性证明策略。这样反而有助于促进公共图书馆效能的主动、充分发挥, 更有效地满足社会公众需求, 提高政府投入的效率, 最终实现对制度内生性缺陷的有效约束。

### 3 法人治理结构下公共图书馆的合法性证明要件——信息公开

法人治理结构只有在适应内外部治理环境的条件下才能有效, 而面对各种不同的治理环境, 也总能产生与之相适应的相对有效的治理模式。对于我国公共图书馆来说, 在关注治理环境改善、探索适合的法人治理模式的过程中, 利用法人治理的结构优势尽可能地发挥其合法性证明功能, 可以在这个探索的过程中提高公共图书馆的改革成效。2011年国务院办公厅下发的《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》<sup>[18]</sup>和2017年中宣部文化部等7部门联合印发的《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》<sup>[19]</sup>都提出了要建立、完善“年度报告制度”“信息公开制度”, 以便于社会对事业单位的监督。在信息不对称的环境下, 信息公开是帮助政府、社会公众等利益相关者了解公共图书馆, 进而实现对公共图书馆运营情况进行监督的有效途径; 而从公共图书馆自身来说, 这些则是其证明和维持合法性地位所应做出的反应, 是其展示合法性的工具。借助信息公开, 可以优化利益相关者对公共图书馆的认知, 提升公共图书馆的社会形象。在企业管理领域, 信息披露政策也被视为管理层用以影响外界对企业认知的一种

重要的方法和手段<sup>[20]</sup>。业界已有专家提出,信息公开是图书馆打造良好公共关系的基本路径之一,但仅凭个体自发或行业自觉很难在大范围内推动信息公开的实施,应有强大的外部力量的推动<sup>[21]</sup>。而由政府部门、社会公众、专业人士等利益相关者参与的法人治理结构就是凝聚外部合力的有效机制,法人治理结构将公共图书馆及其利益相关者维持在一个共同体内,而信息公开则是利益相关者与公共图书馆展开对话的依据。

信息公开是一种战略,也是一种管理工具,可以影响政府、社会公众等利益相关者对公共图书馆的感知。作为公共图书馆的投资主体,政府是极其重要的利益相关者,信息公开有助于其更深入地了解公共图书馆的运营情况及产生的社会效益,从而形成有效的认同,增强对公共图书馆投资的信心,为其对公共图书馆提供持续的、进一步的支持奠定基础。在社会公众的权利意识越来越强的环境下,公共图书馆通过各种渠道公开信息,积极证明自己符合社会规范和预期,可以稳固社会地位、提升社会认知,甚至可以借此获取更多的社会资源。信息公开还为专业人士的公共图书馆事业发展研究提供基础资料,可形成公共图书馆事业发展规律及创新路径等的科学研究反哺公共图书馆建设实践的良性循环,实现产研合作、共赢发展。

#### 4 法人治理结构下公共图书馆的合法性证明平台——理事会

理事会是我国公共图书馆法人治理结构的主要形式,作为架接内外部环境的重要桥梁,它既是公共图书馆合法性传递的对象也是公共图书馆合法性传递的主体。当前,业界关于公共图书馆理事会的定位多为权力机构、咨询机构、自治机构<sup>[22]</sup>,很多研究认为我国公共图书馆理事会生效的最核心的问题是具有决策功能<sup>[23]</sup>。但理事会制度的建立不应是让公共图书馆被动地接受管理体制的改革,而是为公共图书馆打通了一条主动证明合法性、争取更多资源的通道。公共图书馆建立理事会最大的好处是可以推动社会公众、不同利益集团了解、参与图书馆的运营与管理,同时为政府监督提供更直接的入口,这就意味着为公共图书馆搭建了向各方证明合法性的重要平台,进而为公共图书馆提供了争取各方支持(资源、资金)的机会。

公共图书馆的合法性不仅需要依靠自身各种服务和活动的实践证明以及各种媒介渠道的散播,还需要权威人士的认定与推崇。理事会中的政府代表多是由上级领导部门(文化主管部门)或业务相关、相近部门指定的有一定职务的人员,社会代表则是各界精英人士,包括:图书馆界、文化界、法律界、教育界、财经界、科技管理界、读者等。这些理事会成员有着很强的外部联系,他们对公共图书馆的态度和看法可在一定程度上影响其周围环境对公共图书馆的认知。同时,理事会成员还有着不同的背景、经验和人脉,他们对利益相关者诉求的不同定位和理解,可以帮助公共图书馆以更加多元化、更有针对性的方式传递合法性,拓展公共图书馆合法性传递的思路。多元化的团队能更全面、深刻地认识与理解所面临的环境,企业管理研究领域已有学者根据理论分析和实证检验提出,董事会背景多元化对企业的创新发展有着重要影响,应充分利用每个董事会成员的资源 and 人力资本为企业创新服务<sup>[24]</sup>。公共图书馆理事会成员的选择也应注意其代表性、权威性及规模控制,在实现利益相关者充分参与的情况下关注理事会运作的效率,以最大程度地激发理事会成员在证明、拓展公共图书馆合法性方面的意愿和能量。

理事会议、发展战略制订、年度计划审议、绩效考核等职能,对于理事会成员来说是了解公共图书馆运营情况、管理文化等的重要途径,对于公共图书馆来说则是向政府机构、社会公众、专业人士及其他利益集团代表证明合法性的重要机会。理事会职责的履行以公共图书馆展现的运营信息为基础,公共图书馆应自觉建构相关信息、报告的展示与沟通策略,高效表达公共图书馆发展与运营的愿景、原则、成果等,积极争取各方代表的价值认同。在赢得理事会成员的信任与合作的基础上,实现以图书馆的主动性促动理事会的主动作为,充分发挥理事会的效能。理事会作为各方代表融合、互动的重要平台,可有效消减公共图书馆与利益相关者之间的信息不对称现象及由此为利益相关者带来的不确定感,进而增强利益相关者对公共图书馆的合法性认知。管理体制的变革为公共图书馆合法性的证明与获取提供了新的渠道与思路,在优化布局原有证明途径的基础上充分发掘法人治理结构下的新路径是值得公共图书馆管理者、研究者予以重视的新问题。

组织合法性的判断主体是一系列的利益相关者,而这些利益相关者评价组织履行社会责任的合法性程度的角度和出发点都是基于自身的目标和认识范畴。公共图书馆应采取积极主动的管理措施,为利益相关者参与组织决策、开展良好互动提供平台和机会,这有利于公共图书馆与利益相关者保持密切的联系以及稳定、良好的关系。在法人治理结构下,从组织合法性获取视角出发,优化理事会的组成与运作机制,推动建立信息公开这一合法性展示工具,可以形成政府与公共图书馆的新型关系,强化社会对公共图书馆的正向认知与参与,并营造良好的产研合作氛围。跳出原有框架,换个角度思考公共图书馆法人治理结构问题,组织合法性理论为公共图书馆借助法人治理结构有效管理外部印象提供了依据和方向。在公众权利意识日益增强、政府大力提倡简政放权、创新发展成为主流的环境下,公共图书馆的服务逐渐从被动转向主动的同时,其管理也需要从被动适应向主动引导拓展,谋取主动性战略就是谋取战略性发展。

## 【参考文献】

- [1] 戴鑫. 政治合法性与组织合法性理论比较研究 [J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2010(6):96-101.
- [2] 刘云, WANG G Greg. 基于评价者视角的组织合法性研究: 合法性判断 [J]. 外国经济与管理, 2017(5):73-84,114.
- [3] SINGHJ.V, TUCKERD.J, HOUSER.J. Organizational legitimacy and the liability of newness [J]. Administrative Science Quarterly, 1986, 31 (2) :171-193.
- [4] 苏海泉. 多视角下的组织合法性策略研究 [J]. 现代管理科学, 2018(1):100-102.
- [5] 王丹, 张英华. 组织合法性的概念界定及研究脉络分析 [J]. 求索, 2012(10):8-10.
- [6] 施强. 图书馆制度伦理探微 [J]. 中国图书馆学报, 2007(1):100-104.
- [7] 席涛. 论公共图书馆的公共责任 [J]. 图书馆建设, 2010(7):17-20.
- [8] 罗雪明. 公共图书馆事业的合法性问题初探 [J]. 图书馆杂志, 2011(2):2-5.
- [9] 张军华. 政府购买图书馆服务背景下公共图书馆制度的变迁——基于组织社会学的视角 [J]. 图书馆工作与研究, 2017(4):11-16,22.
- [10] 黄颖. 从“统治”到“治理”: 管理图书馆范式的演变 [J]. 大学图书馆学报, 2003(6):7-10.
- [11] 黄颖, 徐引箴. 图书馆治理: 概念及其涵义 [J]. 中国图书馆学报, 2004(1):24-26.
- [12] 徐引箴. 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.
- [13] 阮胜利, 鲁卫良, 袁雪梅. 图书馆治理机制探析 [J]. 全国新书目, 2007(1):88-91.

- [14] 肖容梅. 深圳图书馆法人治理结构试点探索及思考 [J]. 中国图书馆学报, 2014(3):13-19.
- [15] 肖容梅. 我国公共图书馆法人治理结构建设现状与分析 [J]. 国家图书馆学报, 2014(3):22-28.
- [16] 贺茜. 我国公共图书馆法人治理机制研究 [J]. 新世纪图书馆, 2019(7):5-10,80.
- [17] 余菁. 美国公司治理: 公司控制权转移的历史分析 [J]. 中国工业经济, 2009(7):98-108.
- [18] 国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知 [EB/OL]. [2020-07-01]. [http://www.zjhrss.gov.cn/art/2014/12/24/art\\_1389549\\_14287130.html](http://www.zjhrss.gov.cn/art/2014/12/24/art_1389549_14287130.html).
- [19] 中宣部文化部等7部门联合印发《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》[EB/OL]. [2020-07-01]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/09/content\\_5223816.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/09/content_5223816.htm).
- [20] 李朝芳. 环境责任、组织变迁与环境会计信息披露——一个基于合法性理论的规范研究框架 [J]. 经济与管理研究, 2010(5):117-123.
- [21] 方家忠. 关于图书馆年报工作的回顾与思考 [J]. 图书馆建设, 2018(12):13-16.
- [22] 刘辉, 郑晨. 图书馆理事会研究的三重面向: 机构属性、西方镜像和中国实践 [J]. 图书馆理论与实践, 2019(5):7-12,16.
- [23] 江舒. 我国公共图书馆理事会制度失灵及对策 [J]. 情报探索, 2017(8):93-96.
- [24] 朱渝梅, 李日华, 刘伟. 董事会成员背景多元化对企业创新产出的影响——基于内部控制有效性调节效应的分析 [J]. 华南师范大学学报(自然科学版), 2020(4):120-128.

## The Organizational Legitimacy Proof Mechanism of Public Library under the Corporate Governance Structure

ZHANG Shoumian

(National Library of China, Beijing 100081, China)

---

**Abstract:** [ **Purpose/significance** ] Organizational legitimacy refers to the recognition of the stakeholders of the organization. Only with the legitimacy can the organization obtain continuous support for survival and development in the environment. The construction of corporate governance structure of public libraries in China has been gradually moving from tentative to clear and in-depth stages, but its power checks and balances are not obvious enough under the condition of basically single government investment subject. [ **Method/process** ] In order to explore the potential of corporate governance structure to promote the development of public libraries to a greater extent, this paper introduces the theory of organizational legitimacy to analyze the construction process of corporate governance structure of public libraries in China, as well as the effectiveness

---

(下转第121页)