

# 晋祠博物馆法人治理结构建设浅析

王新生

(太原市晋祠博物馆 山西太原, 030025)

**摘要** 博物馆、图书馆、美术馆等公共文化事业单位法人治理结构建设,是进一步落实自主权、激发文化事业单位动力和活力的重要举措,也是事业单位改革的必然要求。当前,虽然一部分博物馆已经积极完成了改革试点任务,但是由于长期以来博物馆因自我发展动力不足、产权制度不清晰、有效的绩效考核缺乏、监督管理与约束机制不完善等原因,改革的效果还未完全凸显,仍有一些问题亟待解决。本文通过当前试点单位经验总结,分析当前建设法人治理结构的难点问题,并提出相关解决对策,为推动落实下一步改革建言献策。

**关键词** 博物馆 法人治理结构 理事会

## 引 言

2011年3月,中共中央、国务院发布《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》,同年7月国务院办公厅发布《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》,明确提出要在面向社会提供公益服务的事业单位中建立健全法人治理结构。事业单位法人治理结构建设,是以激发事业单位活力、提高公益服务效益为目的,借鉴国内外企业法人治理结构的先进经验,通过构建以理事会等为核心的治理架构,实现事业单位由传统管理走向现代治理的一种改革探索。近年来,学界及试点地区和单位对事业单位法人治理结构的难点进行了有针对性的研究,不少相关成果和论文相继发表,从体制机制、政策支持、内部运行、外部环境等方面都有较为深入的探讨,为事业单位法人治理结构改革提供了经验总结和理论指导。

2017年9月,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》,该实施方案作为文化类事业单位深入推进法人治理结构改革的重要举措,明确提出到2020年底,全国市(地)级以上规模较大、面向社会提供公益服务的公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、美术馆等公共文化机构,基本建立以理事会为主要形式的法人治理结构。与此同时,国家文物局表示,将把法人治理结构建设纳入博物馆运行评估和绩效考评体系,完善监督和激励机制,推动实施方案的落实落地。可以说,全国地市级以上博物馆建立以理事会为主要形式的法人治理结构建设已经进入了倒计时。

实际上在2015年,国家文物局曾印发《关于推进博物馆理事会建设的指导意见》,要求各省区

市选取一到两家博物馆作为试点进行理事会建设，最终在全国选取了142家博物馆试点单位。根据当时的部署，2016年各地要在总结试点经验的基础上，逐步全面推开理事会制度建设。当时如云南省博物馆、山西博物院、湖南省博物馆等一批博物馆先后建立了理事会制度，在完善博物馆管理体制和治理机制、推动公众和社会力量参与博物馆决策和建设、增加管理公开透明度等方面积累了有益经验。

然而，就目前的发展状况来看，以建立理事会制度为核心的文化公益类事业单位法人治理结构改革似乎并不顺利，也未能按照国家文物局当初的设想在2016年全面铺开。2017年9月中宣部、文化部等七部门联合印发的《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》作为强力推进变革的信号，也恰好从侧面反映了目前改革的进展同国家的期望还有一定的差距。究其原因，这一方面可能是各地的改革措施还在反复酝酿之中，另一方面也可能是其中还有不小的困难和压力。

笔者作为基层文博单位管理者，在文博单位有较长的工作经验，也是多年来事业单位体制变革的亲历者，对改革中的一些难点问题有着切身体会。面对法人治理结构改革，笔者将从改革目的出发，结合当前试点单位的经验和教训，因地制宜地探索下一步本单位的法人治理结构模式，也为做好与现行事业单位管理体制的衔接和平稳过渡建言献策。

## 1 事业单位法人治理结构建设的目标

博物馆、图书馆、美术馆等文化公益类事业单位落实法人治理结构是我国事业单位体制改革的重要环节。建立以理事会为中心的法人治理结构，是进一步落实事业单位自主权，实现政事分开、管办分离、激发单位动力和活力的重要举措。法人治理结构的关键是单位所有权与管理权的分离，具体措施是建立理事会以行使决策和监督权，管理层由理事会产生并负责执行理事会决策。通过法人治理结构的建设，探索以公益目标为导向的现代博物馆运行机制，实现决策、执行、监督、保障的科学化、民主化和制度化。

## 2 当前试点博物馆的做法和经验

从公开资料来看，国内一些省级博物馆已经陆续建立了法人治理结构。2013年，云南省博物馆被确定为全国事业单位法人治理结构建设试点单位。按照中央和云南省要求，云南省文化厅与云南省博物馆开展工作，探索建立事业单位法人治理结构。云南省博物馆法人治理结构，在组织、制度、管理、人事和服务方面均有新的探索。理事会15名成员由政府相关职能部门代表、服务对象代表（企业或社会教育机构人士、文博专家、文化企业或博物馆所在地基层组织机构人员等）、云南省博物馆管理层和职工代表组成，三方代表人数各占理事总数的1/3；理事会议事规则实行票决制，管理层是理事会的执行机构，由云南省博物馆党政负责人和主要管理人员组成，向理事会负责并报告工作。

2014年12月31日，山西博物院作为山西省首批事业单位法人治理结构建设试点单位之一，成立了山西博物院理事会。根据官方发布，山西博物院理事会由政府相关职能部门代表、举办单位代表、服务对象代表、文博专家代表、本单位管理层和职工代表11人组成。理事会的成立是完善法人

治理结构、发挥事业单位公益职能、提升服务质量、提高运行效率的重要举措。作为决策和监督机构，山西博物院理事依照法律法规、国家有关政策和《山西博物院章程》开展工作，接受政府监管和社会监督，负责做好博物院发展规划、财务预决算、重大业务、章程拟定和修订等决策事项，按照有关规定履行人事管理方面的职责并监督博物院的运行。

2015年11月30日，湖南省博物馆理事会正式成立。根据官方发布，首届理事会由15名理事组成，包括政府部门代表4名、湖南省博物馆代表3名、公众代表1名、行业专家代表2名以及企事业单位代表5名。其中，企事业单位代表、公众代表、行业专家代表通过推选或公开招聘产生。湖南省博物馆法人治理结构改革借鉴了国内外非营利组织的先进经验，旨在建立政府主导、法制规范、社会参与的新型公益性文化事业单位管理体制，动员全社会参与博物馆建设和管理，调动全馆员工创业干事的积极性，提升博物馆公共文化服务能力和水平。

从以上几家博物馆的改革不难看出，各家单位都搭建了以理事会为中心的法人治理结构，在形式上实现了决策层和管理层的分离。改革的初衷是要形成由省博物馆理事会行使决策权和监督权、博物馆管理层负责执行和管理的法人治理运行模式，但是从实际运行的效果来看，还很难说“政事分开、管办分离”的目标已经实现，原因是其中有两个核心问题并不容易解决。

### 3 事业单位法人治理结构建设的难点问题

#### 3.1 理事会、管理层权责不明晰

事业单位法人治理结构改革的初衷是借鉴企业法人治理结构的做法，将所有权和管理权分离，由于管理人员与所有权人的利益不完全一致，因此需要一套制度来维护所有权人的利益，这套制度就是法人治理结构。事业单位性质的博物馆在所有权上属于国家，但是由谁来代表国家行使所有权呢？目前事业单位的实际运行中受到行政、人事、财政等多重上级行政部门的领导，而理事会的建立就是为了解决所有权不清晰带来的管理问题，通过确立理事会的决策和监督地位，把行政主管部门的领导权交给理事会，进一步激发博物馆的活力。

然而我们从几个试点博物馆理事会的组成可以看出，由于理事会的组成人员依然是上级行政部门占绝大多数，理事长由文化或文物部门领导兼任，部分理事来自人事和财政部门的官员兼任，因而理事会在功能上同上级行政部门有着很大的交叉，理事会的地位和功能并没有得到彰显。而实际上，在现行的人事和财政制度下，理事会的作用确实要大打折扣。由于现行国有公益性博物馆的资金主要来源于财政，因此其资金的使用必然在很大程度上受到财政体系的制约，导致很多项目无法实施。而本应由理事会产生的管理层，由于传统上人事制度的存在，理事会在人事上没有发言权，因而对管理层形不成约束，而管理层实际也并不会完全对理事会负责。还有一种情形是，有些博物馆理事会的理事长和博物馆馆长是同一人，理事会也就形同虚设。

#### 3.2 博物馆绩效考核和评价体系不完善

长期以来事业单位的改革，特别是博物馆、图书馆等公益类文化事业单位有一个难点问题，就是很难建立适合自己的评价体系。公益类文化事业单位对外往往以社会效益为最终目标，但社会效益是一种很难量化的指标；对内虽然已经按照要求建立了绩效考核目标，但在实际运行中由于缺少

细化的具体目标任务，最终导致该类型事业单位效益评估困难。事业单位法人治理结构改革的目标能否达到，关键在于是否通过改革激活了博物馆自身力量，实现了博物馆社会效益的最大化。然而如果没有细化和量化的效益体系，评价只会流于形式。

## 4 晋祠博物馆法人治理结构建设的几点建议

当前，博物馆法人治理结构建设还处于试点阶段，尽管大多数试点单位都表现出改革的信心和决心，但就目前的实际效果来看，理事会制度并没有很好地落实，其应有的职能，特别是决策权并没有得到有效发挥。同时由于内外评价体系的不完善，法人治理结构建设最终能够实现怎样的效果，社会满意度如何都难以评估。太原市晋祠博物馆是隶属于太原市文物局的全额财政事业单位，是首批全国重点文物保护单位——晋祠的管理机构。作为一家市级文博单位，该馆承担着遗产保护、文化传承、社会教育、公众服务等社会责任。面对即将到来的法人治理机构深化改革，笔者结合多年基层工作经验，针对目前改革难点，提出以下三点建议，谨供未来改革者参考。

### (1) 完善理事会运行制度，提高理事积极性。

理事会制度是事业单位法人治理结构建设的核心，理事会能否按照改革预期发挥作用是法人治理结构改革成败的关键所在。传统上，博物馆作为公益类文化事业单位由政府部门成立机构进行管理。理事会的成立不仅是为了实现政事分开、管办分离，也是为了体现社会公益事业由全社会共同管理的理念。因此在我们国家，博物馆理事会要建立在政府主导下，通过立法的手段，明确上级政府部门和博物馆、理事会之间的关系和权利边界，切实保障理事会对博物馆的决策、监督地位，否则理事会的建立毫无意义。

同时，还要通过立法的手段，保障理事会成员的合法地位、权利和责任，否则理事会理事无法专心履职。由于理事会组成来源包含其他社会组织、专家学者、群众代表等，他们来自其他行业，本身有着自己的工作和业务，再加上一些主观、客观原因，对理事会的工作热情不高。要通过一套行之有效的法律和制度将理事调动起来，提高理事的主人翁精神和投入力度，通过扩大社会理事名额，来提供公众参与度，增强公益事业的群众属性。

### (2) 配套人事、财政制度改革，树立理事会权威。

理事会的独立、有效运行，依赖于相对独立的人事权和财权。如果理事会没有一定的人事任免权，管理层不是由理事会产生，那么管理层也必然不会对理事会负责。不解决权力来源的问题，理事会的决策权和监管权就要大打折扣。理事会要发挥人事权，一方面要打破原有用人体制，将原事业单位管理层由上级行政部门任命，逐步过渡到管理层全部实行聘用制，并由理事会产生。聘用范围可以面向原单位，也要面向社会，实行竞争上岗、岗位工资制度。另一方面要赋予管理层独立开展各项业务工作的权利，制定详细的绩效考核目标，从目标上激励管理层，充分发挥管理层的积极性，从而真正实现管理层对理事会负责。

理事会财权的实现，不仅体现在对博物馆预算审核和决算审计上，更重要的是要有相对灵活的资金筹集能力和管理权。当前，公益类博物馆资金主要依靠财政，财政资金在使用范围和程序上都要按照财政部门的相关要求执行。但有时某些政策制定得不够灵活，还有些地方政策和国家政策衔接不及时。近年来，虽然国家出台了多项政策大力推动文化文物单位文化创意产品研发，但是有些政策并没有及时落地，基层单位因受财务政策的制约而无法开展工作。

另外，当前博物馆资金筹措的能力和渠道都非常有限。虽然国家有鼓励社会力量参与文物保护等类似政策出台，但由于各种原因，绝大多数文博单位对此非常谨慎，公益类博物馆依赖财政的状况仍将长期存在，财政部门也要逐步放宽博物馆的资金来源渠道。博物馆要在使用好财政资金的同时，学习国外博物馆在资金筹集、管理、使用的经验和做法，提高博物馆的独立性和公信力，解放思想、大胆实践，逐步走出完全依赖财政资金的境地，为博物馆健康运行营造良好的资金环境。

（3）建立细化的内部绩效和外部评价两个体系。

事业单位建立绩效奖励制度是激发事业单位内部活力的一项重要举措。然而由于各种原因，很多单位并没有建立细化的绩效考核目标。虽然因部门不同、工种不同，建立统一的量化标准确实存在一定的困难，但是正因如此，才需要每个单位结合自身实际情况，按照不同岗位设置，制定相应的岗位目标责任，细化岗位考核内容，至少在相同类型的岗位上，实现有效考核。结合用人改革，实现竞争上岗、能上能下、多劳多得的格局。这也是法人治理结构建设的一项重要内容。通过建立职工对管理层负责、管理层对理事会负责的体系，进一步激发博物馆的活力。

对于外部评价体系的建立，关键是要建立人民群众满意的评价标准，才能实现社会效益的最大化。然而在现实中，群众的要求可能是千差万别的，有时候甚至对我们的期望超过我们的实际能力。因此要通过建立一条畅通的反馈途径，不断满足群众的合理要求和期望，促进博物馆的改革发展。博物馆作为公益文化事业，群众是否满意是最终的评价标准。更为重要的是，要扩大群众代表在理事会的席位，扩大群众的声音，听取群众的意见，最终实现公益事业为公众服务的目标。

## 结 语

我国博物馆建立法人治理结构的大幕即将拉开。法人治理结构改革最终要实现政事分开、管办分离，就是要让博物馆相对独立地运行。然而改革是一项综合工程，牵一发而动全身，需要相关措施的协调推进，特别是一些关键领域的核心改革必须跟进，如人事、财务制度等，否则法人治理结构建设很可能半途而废。任何改革都不可能一路坦途、一蹴而就，作为博物馆人，我们不仅需要直面现实问题的勇气，更要有迎难而上、解决问题的担当，坚定信念、勇于创新，就必然能够成功。