



热烈庆祝 浙江省十二届人大五次会议 隆重召开
浙江省政协十一届五次会议

文化事业单位要用好“理事会”

—温州市图书馆—

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

推进文化事业单位法人治理结构改革的重要意义.....	5
推动法人治理 创新体制机制.....	5
祁述裕：建立完善文化事业单位法人治理结构.....	6
推进法人治理结构改革试点的经验.....	7
浙江：推进文化事业单位法人治理结构改革.....	7
浦东：成功试点文化事业单位法人治理.....	8
广东：公共文化事业单位法人治理结构改革取得初步成效.....	9
深圳：6家公共文化机构成立理事会.....	10
四川：文化单位试水“理事会制度”.....	11
在理事会构架下深入推进文化事业单位机制改革创新建议.....	12
新制度主义视域下公益性文化事业单位理事会制度改革的破解路径.....	12
公益性文化事业单位法人治理结构建设的浙江实践.....	14

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容采自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站,每份专题我们都准确标明来源和出处,摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由温州图书馆编辑,如您需要更为详细的内容及跟踪报道,请与该馆联络。

文化事业单位要用好“理事会”



《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，“明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。”推进公益性文化事业单位法人治理结构改革，是分类推进事业单位改革，激发文化事业单位动力和活力的关键举措；是提高公共服务水平，加快构建现代公共文化服务体系的必要途径；是全面深化文化体制改革，建设社会主义文化强国，增强文化自信的重要标识。在理事会架构下如何深入推进公益性文化事业单位机制改革创新，是一个严峻的课题，值得政府及各界人士深思。

推进文化事业单位法人治理结构改革的重要意义

推动法人治理 创新体制机制

文化事业单位建立法人治理结构，推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，是党的十八届三中全会部署的构建现代公共文化服务体系的重点任务之一。以此为标志，公益性文化事业单位建立以理事会制度为核心的法人治理结构，已经由一个理论问题变成了实践问题。

文化事业单位法人治理结构是指公共图书馆、文化馆、博物馆等提供公益服务的文化事业单位，以实现服务宗旨为目标，由利益相关方共同参与治理的组织架构和运行机制。其组织架构一般由决策层和管理层构成。

理事会是决策层的组织形式，承担决策和监督职能。理事会的构成体现共同治理原则，由文化事业单位的举办部门、政府相关部门、文化事业单位代表、服务对象代表和其他有关方面的代表组成。理事会的主要职责是负责本单位的发展规划、财务预决算、重大业务、章程拟订和修订等决策事项，任命或提名管理层负责人，同时监督本单位的运行。

管理层是理事会的执行机构，由文化事业单位行政负责人和主要管理人员构成。管理层按照理事会的决策，独立自主地行使日常业务管理权、财务资产管理权和工作人员管理权。

概言之，文化事业单位法人治理结构的核心要点，一是决策层建立理事会制度，二是管理层依法独立运行，三是管理和运行实现“章程化”。真正意义上的法人治理，不是简单地在形式上成立个理事会，也不是在现有组织架构中再多加一层“婆婆”，而是转变政府职能、落实文化事业单位法人自主权、激发单位活力的制度保障，是现代治理理念和治理方式在文化事业单位管理和运行上的体现，从本质上说，是文化事业单位管理体制和运行机制的改革与创新。

（摘编自《中国文化报》2014-04-25）

祁述裕：建立完善文化事业单位法人治理结构

建立完善文化事业单位法人治理结构，是进一步落实自主权，激发文化事业单位的动力和活力的重要举措，也是衡量文化事业单位改革是否取得成效的重要标识之一。

建立法人治理结构是深化公益性文化事业单位改革的必然要求。2003 年以来，公益性文化事业单位按照“增加投入、转换机制、增强活力、改善服务”的要求进行改革，取得了显著成效，但还存在着管理体制不顺、运行机制不畅等问题。主要表现在：事业单位普遍存在着行政化现象，管办不分、效能不高、活力不足、监督机制不健全等。上述问题制约着文化事业健康发展和公益文化服务有效提供。建立法人治理结构，就是转变政府职能、创新文化事业单位体制机制、实现管办分离的重要内容和途径。通过建立法人治理结构，一是明确文化事业单位的自主权，把行政主管部门对事业单位的具体管理职责交给决策层，以激发文化事业单位活力；二是扩大社会参与。通过吸收文化事业单位外部人员进入决策层，扩大参与文化事业单位决策和监督的人员范围；三是规范运行机制。明确决策层和管理层的职责权限和运行规则，完善文化事业单位的激励约束机制，提高运行效率，确保公益文化目标的实现。

建立法人治理结构也是推进我国事业单位改革的重要内容。2011 年 3 月，中共中央、国务院发布的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》就把健全法人治理结构作为推进公益服务事业单位改革的重要内容。国务院办公厅还印发了《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》，作为分类推进事业单位改革的配套文件之一。这份文件对建立事业单位法人治理结构的基本原则、总体要求、主要内容、组织实施等，作了系统论述。

（摘编自《人民日报》2013-12-06）

推进法人治理结构改革试点的经验

浙江：推进文化事业单位法人治理结构改革

截止 2016 年 1 月，浙江省法人治理结构改革试点单位已扩展至 49 家（其中省级 1 家、地市级 10 家、县区级 33 家、村级 5 家）。逐渐形成了多种法人治理结构改革的实现形式，具有代表性的，可简要概括为如下四种模式：

（1）浙图模式——章程、制度建设优先

作为国家和省双重试点单位，浙江图书馆（简称浙图）在法人治理结构改革中，突出制度建设的优先性。在改革之初，浙图在省文化厅的领导下，成立法人治理结构改革领导小组、浙图章程起草小组、理事会筹建领导小组，组织理论学习，研读相关文件，吃透中央相关改革精神，并通过外省市考察、组织专家咨询会、论证会、座谈会、研讨会等形式，广泛听取文化主管部门、公共文化机构、相关职能部门、社会各界人士的意见和建议。经过一年多的反复琢磨修改最终形成《浙江图书馆章程》（征求意见稿），由文化厅批准在《浙江日报》、《钱江晚报》、浙江省文化厅和浙图网站公布向全社会征求意见。最终通过浙图职工代表大会审议、文化厅核准，报浙江省事业单位登记管理局登记备案。

浙图通过制度新章程，理清了举办单位、理事会、管理层、职工代表大会、职工、服务对象、社会等各种权责关系，构建了法人治理结构相关配套制度，为推进法人治理结构变革奠定了制度基础。

（2）温图模式——做法、实践创新先行

温州市图书馆（简称温图）是全省启动法人治理结构改革较早的单位。其探索法人治理结构改革方式是注重实践创新优先，采取先建理事会，边探索，边遇到问题，边解决问题，边进行制度建设的改革模式。

温图理事会成立时间较早，理事长和副理事长均聘任社会和企业界人士担任，为温图加强社会各界的联系和合作创造了条件。温州市图书馆内部成立理事会工作部，为理事会发挥作用提供服务保障，理事会建立了理事接待日制度，密切了理事与社会读者的沟通与联系。

在理事会推动下，温州市图书馆筹建“温州市图书馆发展基金会”，温州市图书馆理事会专门成立基金会工作小组负责制定基金会章程、办理申请、筹集政府和社会资金等业务。目前，基金已筹集政府投资400万，社会捐助150万，为温州市图书馆更好发展提供了资金支持。

（3）宁波模式——先搭框架、全面铺开

宁波市在浙江省推动法人治理结构改革之初，并未入选首批六家改革试点单位。但宁波推动公共文化机构法人治理结构改革采取了先搭框架、全面铺开的改革路径。在2015年下半年至2016年初，宁波市属所有的文化馆、图书馆、博物馆，以及宁波市辖区内各县市区级的文化馆、图书馆和博物馆，均组建了理事会，并制定和颁布相应的章程和制度。

宁波采取的全面铺开，统一组建理事会的改革模式，为推进法人治理结构改革创造了组织框架，为社会力量参与管理、理事会发挥决策和监督作用创造了条件。

（4）黄岩村级文化礼堂模式——基层探索

浙江鼓励基层文化机构进行法人治理结构改革探索。台州市黄岩区推动村级文化礼堂组建理事会，探索对农村文化礼堂进行理事会法人化改造。黄岩区农村文化礼堂按照“民选产生、民需导向、民主决策、民众监督”的原则组建理事会并推动理事会有效运作，理事会不仅推进了文化礼堂“建管用”一体化制度建设，而且还采取“一元众筹基金”等方式，为农村文化礼堂发展提供经费保障。

黄岩区农村文化礼堂理事会制度的实行，改变了由村两委直接管理文化礼堂的局面，探索出社会力量参与管理文化礼堂的新模式。目前黄岩已有63家文化礼堂组建了理事会，其中5家已按民办非企业方式在民政部门登记，获得法人资格。

浦东：成功试点文化事业单位法人治理

2015年3月20日，浦东图书馆第一届理事会成立大会举行，浦东图书馆理事会成立，标志着法人治理结构改革迈出了坚实步伐。《上海浦东图书馆章程》将理事会定位为决策机构，而不仅仅起议事和咨询作用。

政府从原来的直接管理转为间接管理，微观管理转为宏观管理，主要由理事会代为行使决策和监督职责，真正实现了管办分离，极大提升了图书馆日常管理运营的决策效率。作为文化部的法人治理专项试点，同时还是浦东的年度综合配套改革事项，浦东图书馆的法人治理结构改革相对来说最为彻底，理事长由社会人士担当，理事会对浦东图书馆发展规划等重大事项行使决策和监督权。浦东图书馆理事会成立了秘书处，并同时下设文献资源建设专业委员会、财经专业委员会、阅读推广委员会三个专业委员会。在健全组织架构的同时，以机制建设确保法人治理结构有效运行。

(摘编自《中国文化报》2016-03-30)

广东：公共文化事业单位法人治理结构改革取得初步成效

根据文化部和广东省委省政府的文化体制改革工作部署，广东省文化厅按照“分级分类、试点先行，分步推进”的工作原则，在全省选定了一批公共文化事业单位法人治理结构改革试点单位。经过积极探索，公共文化事业单位理事会制度在促进管理和服务水平、实现多元化交流、加强社会宣传推广等方面取得了一定成效，有力促进广东省公共文化事业单位法人治理结构改革工作。

做法

一是定位明确。理事会为决策和监督机构，履行审议确定事业发展规划，任免、监督管理层，审议批准薪酬和内设机构方案等重大职责。如广东省立中山图书馆和广东省博物馆理事会均属于决策监督型；福田区公共图书馆理事会不仅为福田区图书馆服务，而且作为区、街道、社区三级公共图书馆网络体系的整体性制度设计，对全区公共图书馆重大业务事项行使集体议事权、决策权和监督权。

二是组成广泛。在理事会成员组成和数量上，按照“三三制”的原则构成，通过组建理事会让政府、事业单位、社会人士等利益相关方共同参与建设。如广东省博物馆经过向社会公开征集理事、自主报名、多轮选举和公示等环节，选出的社会理事来自广州和香港，涵盖了服务对象、志愿者、文博专家、社会公益人士和社会名流等，具有广泛的代表性。

三是程序规范。在理事会成员产生程序上，除了政府方代表由相关单位委派外，事业单位代表由全体职工通过工会和职工代表大会直接选举产生；社会公众代表所占人数最多，主要采取公开面向社会招募的方式产生，充分体现了理事会吸纳民智、体现民意的宗旨。理事候选人产生后，名单均在广东省文化厅公众服务网上进行为期七天的公示，坚持公平、公正和公开原则。

问题

广东省公共文化事业单位法人治理结构改革探索中，也存在一些问题和困难，如现行人事、财务制度与改革要求不相适应，不利于理事会充分发挥作用；理事会与举办单位的权责不够明确，决策和监督作用难以落实；政府部门理事代表主动性和积极性还不够，对促进单位发展的作用不突出；缺乏选拔优秀人才进入理事会的科学机制等。

下一步工作思路

下一步工作中，广东省文化厅将进一步深化改革，积极探索，总结经验，逐步推进全省公共文化事业单位法人治理结构改革。一是对已建立理事会的试点单位，进一步完善理事会制度，充分发挥各方理事的作用，规范单位内部管理，增强重大决策科学性，提高公共文化服务水平。二是对还未建立理事会的试点单位加强指导，促使各试点单位根据要求和自身实际探索符合自身发展的法人治理结构模式。三是加大制度设计研究力度，积累经验，探索突破现行机制体制障碍的发展路径。四是加强对各单位法人治理结构改革工作的督导，确保完成今年的改革任务并取得有效成果，同时积极动员全省各地其他公共文化事业单位开展法人治理结构改革。

（摘编自 广东省文化厅 2015-05-21）

深圳：6 家公共文化机构成立理事会

深圳图书馆理事会换届暨第二届理事会第一次会议日前召开，11 名成员出任深圳图书馆第二届理事，他们大多是来自社会各界的专家学者，将为图书馆事业发展提供更有力的社会支持。据了解，在深圳图书馆的有益探索下，我市公共文化机构陆续成立了理事会，目前共有 6 家公共文化机构成立了理事会，文化体制改革再次迈出有力步

伐。

理事会作为深圳图书馆的议事和决策机构，负责确定深圳图书馆的发展战略和发展规划，行使重大事项议事权和决策权，但理事会不直接参与图书馆管理和干预图书馆日常事务。经过第一届理事会的运行实践，深圳图书馆初步建立了分权制衡的组织结构，进行了政事分开的有益尝试，促进了开放民主的治理取向，取得了法人治理结构建设的阶段性成果，理事们在图书馆建设中发挥了重要作用。

深圳图书馆第二届理事会第一次会议还审议并通过了《深圳图书馆理事会章程（修订案）》。此次章程修订的最大亮点，是进一步完善了理事会组成及理事产生办法，打破了原章程中社会理事构成界别较窄、人数固化，不利于更广泛范围的社会人士参与图书馆管理的框框，同时新开辟了社会理事产生的渠道，理事将可采取公开选聘的方式产生。

（摘编自《深圳特区报》2015-04-06）

四川：文化单位试水“理事会制度”

11月18日，成都市文化馆、成都图书馆理事会成立大会在四川省成都市文化馆多功能厅举行，大会表决分别产生出成都市文化馆、成都图书馆的首届理事会成员各15人，其中包括社会方代表8人、举办单位和政府方代表4人、图书馆和文化馆方代表3人。这标志着成都公共文化服务理事会时代的开启。

成都市文、图两馆理事会主要负有战略决策、监督管理和公共关系三项主要职能，理事会通过前两项职能与管理层协同合作实现场馆的内部治理，通过第三项职能，借助信息披露等形式，积极吸纳与场馆发展有关的利益相关方，让外部因素与内部因素整合，为场馆发展争取更多的社会资源和发展空间。

按照成都市文、图两馆理事会制度运行模式，文化主管部门只承担举办者职责，通过委派有关人员担任理事和监事，参与事业单位的决策和监督，不再直接干预具体运营活动。因此，成都市文化局的角色将发生变化，在坚持主管主办制度的同时，会将政府文化行政职能转变到指导、规划、协调、服务、监督和宏观管理上来，重点管好

发展方向、公益使命、法人资格、领导任命、发展战略、国有资产、绩效考核等核心环节，实现管理由行政手段为主向综合运用法律、经济、行政手段转变，实现职能由办文化为主向管文化为主转变。成都市文、图两馆理事会的成立，不仅仅是人员构成上的改变，以及简单履行一些咨询、顾问方面的功能。

（摘编自《中国文化报》2014-11-19）

在理事会构架下深入推进文化事业单位机制改革创新的建设

新制度主义视域下公益性文化事业单位理事会制度改革的 破解路径

（一）促进宏观制度环境与微观制度设计的匹配契合

我国公益性文化事业单位采用理事会制度的改革方式，是借鉴发达国家法人治理结构的结果。虽然我国公益性文化事业单位的改革设计与美国等发达国家有着本质上的差异，但在宏观层面上，发达国家对公益性文化事业单位法人治理结构的性质、权益、监督十分明确。由此，从国家层面进一步明确规定公益性文化事业单位的产权制度、监管制度、权责制度、进入和退出制度等方面，使公益性文化事业各项改革活动，做到于法有据，依法建设，成为深化改革的一个关键点。

（二）进一步明确政府权力边界，促进政府与社会力量的整合互补

推进公益性文化事业改革需要改变大包大揽的“机关”模式，建立政府、市场和社会角色不同的伙伴关系，实现政府与市场、社会的互动互补在这方面，需要进一步借鉴发达国家思路和范式，依托财政税收手段，设立文化公益基金、产业引导基金，实施政府购买服务，加强公私合作，引导社会力量参与公益文化事业，遵循市场规律，引入竞争机制，善于借助一些被实践证明是灵验的市场手段，促进公益性文化事业的繁荣发展。实际上，政府向社会购买公益性文化服务，是一种有效的“导向”机制，必将引发文化单位对这一“蛋糕”的争

夺，从而形成一种竞争机制。吸引社会力量参与公益文化事业建设从根本上有利于文化的繁荣和发展。

（三）探索文化营利性机构与非营利性机构的制度设计

公益性文化事业自然应以追求社会公益为导向，是作为一种社会组织，也是一种非营利性机构。事实上，根据发达国家的划分标准，营利性机构与非营利性机构区别不在于是否获得利润，而在于这些利润的分配和用途。发达国家非营利机构在某业务获得利润是普遍现象。营利性机构和非营利性机构的根本区别在于在经营目的不同，具体体现在利润的分配上：营利性机构的利润，扣除必要的成本和再投入后，主要用于股东分红；而非营利性机构不能这样分配，所获利润扣除薪水和其他生产成本之外，不能用于其他分配，只能为机构的文化事业进一步发展服务。在这样的制度设计下，才能有利于非营利性机构的发展壮大，为社会提供更多优质高效的文化服务产品。

（四）构建科学合理、便于操作的绩效管理体系

具体而言，政府、理事会和管理层均应从不同层面开展对公益性文化事业的绩效管理工作。一是宏观层面上，政府应着力于关注国家和群众文化需求，科学考评资金投入成效，通过资金政策等工具促进整个文化行业的发展；二是治理层面上，理事会应着力于关注公益性文化事业运行状况，通过行使决策权使公众意愿得到最大限度的体现，通过设立若干个关键指标和民意调查对公益性文化事业单位进行监督和考评；三是战略层面上，管理层应着重从单位的战略目标出发，进行逐层分解和对目标完成情况的检查、评价，促使员工朝着单位期望的方向发展，最终实现组织总目标。

（五）进一步厘清理事会及利益相关方的权责和运行机制

理事会制度是法人治理的一种制度安排，理事会的基本职责是共同治理，而不是从事具体管理。从本质来说，理事会是公益性文化事业的托管人，受全体社会成员委托而进行治理，主要从政策层面确保公益性文化事业的服务能够满足社区民众的需求。因而理事会的主要职责是在充分社区民众的意愿的基础上，依托专业人士的力量，研究制定本单位的发展规划、财务预决算、重大业务、章程拟订和修订等决策事项。随着文化事业专业性要求的提出，理事会聘请社会专业人

士成立咨询委员会和各类专业委员会，既是理事会与公众沟通的桥梁，也是科学民主决策的制度设计鉴于此，政府、理事会、管理层三个利益相关方的权责需要进一步厘清。

（六）探索民间文化组织培育、规范的有效方式

广义的民间组织是指除党政机关、企事业单位以外的社会中介组织，国际上统称的非政府机构，我们通常所说的民间组织，是对社会团体、民办非企业单位和基金会的总称。在发达国家，民间文化组织在提供公共文化服务中扮演着重要角色，而我国民间文化组织目前在公共文化服务中所占的比重还很小。目前我国文化类非政府组织仅3000多个。如何培育和调动这些组织参与公共文化服务的积极性，这一问题值得深入思考。

（摘编自《山东行政学院学报》2016年第6期）

公益性文化事业单位法人治理结构建设的浙江实践

浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作中，成绩与问题并存，需要结合国内外发展经验，继续积极、稳妥、持续地推进公益性文化事业单位法人治理结构建设工作。

（一）强化文化立法，营造文化治理氛围

从目前已经出台的《中华人民共和国公共文化服务保障法草案（稿）》以及酝酿多年的关于图书馆的立法来看，我国文化立法工作极端滞后的局面将在“十三五”时期出现变局，文化立法的强度和力度将不断加大，相关立法文件将陆续出台。在这一趋势之下，迫切需要结合目前正在开展的文化立法工作，强化对法人治理结构建设的专题阐释。通过文化立法工作的推动提高法人治理结构建设的权威性，让相关工作做到有法可依、有据可查，这必将极大推动各级各类特别是市、县级公益性文化事业单位法人治理结构建设工作的开展。在文化立法工作的带动下，全方位推动治理工作开展，营造全社会文化治理理念。

（二）加大理事会制度建设，增强理事会交流和学习

理事会是法人治理结构建设的核心和根本，只有通过自身制度、机制建设才能增强理事会的管理决策能力，提高理事会的权威性和吸

引力。首先，进一步健全完善相关制度。把理事会建设涉及的各个方面制度化、公开化，包括理事选拔办法、运作办法、提升办法全面制度化，做到有章可依。其次，理事会运作规范化、程序化，理事会运作严格按照章程及相关制度运行，逐步提高理事会效率。再次，完善理事会决策辅助机构，结合各试点单位实际情况，组建相关咨询机构，为理事会决策提供强有力支撑。最后，加强理事学习交流，提高理事的业务能力和归属感，增强理事会的凝聚力。其中，提高理事参与的积极性和业务能力是当前理事会建设面临的关键问题，除各试点单位自身组织学习交流外，应加强统筹，通过组建理事会联盟等方式，加强各单位理事会之间的交流。

(三)学习借鉴各方经验，推进法人治理结构试点单位工作深度创新

一方面，借鉴“自贸区”发展经验，梳理公益性文化事业单位与举办单位的关系。当前最迫切需要解决的问题就是理事会的地位问题，也即到底如何划分主管部门和理事会的关系，如何推动政府管理体制变革，主动放权。依据目前改革情况，在事业单位管理体制变革难以出现根本性改变的形势下，从实际出发，充分学习借鉴“自贸区”

“特区”的发展经验，在一定的试点范围内对政策做出较大调整，给予部分试点单位较大的人事、财务管理权限，明确理事会的权限，切实深化试点单位工作创新，以便于从实践中摸索推动法人治理结构建设工作转型的经验和做法。另一方面，借鉴非营利性文化机构法人治理结构建设经验，形成改革增量。全面深化文化体制改革，促使大量社会资本开始进入文化领域，非营利性文化机构进入快速发展阶段。

（摘编自《文化艺术研究》2016年9月第9卷）