

ZHUANXING SHIQI

GONGGONG WENHUA FUWU CHUANGXIN YANJIU

转型时期 公共文化服务创新研究

主编 郑楚森



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

ZHUANXING SHIQI

GONGGONG WENHUA FUWU CHUANGXIN YANJIU

转型时期 公共文化服务创新研究

主编 郑楚森



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型时期公共文化服务创新研究 / 郑楚森主编.
—杭州: 浙江大学出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-308-16335-4

I. ①转… II. ①郑… III. ①社会转型期—公共管理—文化工作—研究—中国 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 251199 号

转型时期公共文化服务创新研究

主编 郑楚森

责任编辑 余健波
责任校对 杨利军 闻晓虹
封面设计 周 灵
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州好友排版工作室
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 20.5
字 数 346 千
版 次 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16335-4
定 价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: (0571) 88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

目 录

上卷 理论探索篇

公益性文化事业单位法人治理结构建设的浙江实践	王相华(3)
统筹城乡发展背景下的农村文化礼堂建设研究	刘 莉(15)
社会资本、社区文化与城市社区发展	刘 莉(29)
公共文化功能与区域社会文化循环效应	吴福平(39)
民间资本进入公共文化领域研究:以浙江为例	吴福平(87)
文化的公共性与公共财政政策选择研究	吴福平(133)
区域社会文化软实力测量:测量维度与计量模型	吴福平(151)
从行政学史看文化公共治理	吴福平(164)
治理文化抑或文化治理? ——文化治理研究的回顾与展望	刘 莉(176)
公共文化服务绩效测量理论模型研究	吴福平(188)
文化公共治理与“文化公地福祉”培育	吴福平(206)

下卷 调查研究篇

转企改制文艺院团发展现状调查 ——以浙江省属国有转企改制文艺院团为例	王相华(227)
我国文艺表演团体行业发展现状分析与趋势预测 ——基于全国及浙江省文艺表演团体行业发展数据	王相华(237)

浙江省公共文化服务效能研究报告

——基于 13 个县(市)的公民意识测量…………… 吴福平(271)

浙江省农村文化礼堂建设调研报告…………… 吴福平(293)

上卷 理论探索篇

公益性文化事业单位法人治理结构建设的浙江实践

王相华

中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“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”。这为公益性文化事业单位改革发展提供了前瞻性的顶层设计。党的十八届五中全会进一步提出完善公共文化服务体系、保障人民群众基本文化权益的发展理念,标志着公益性文化事业单位法人治理结构建设已是大势所趋,成为“十三五”时期社会主义文化事业改革发展的重点任务。浙江作为5个全国事业单位分类改革试点省份之一,在推动公益性文化事业单位法人治理结构建设进程中既有积极探索,同样也面临困难和问题,需要我们认真梳理,全面总结,为“十三五”时期浙江乃至全国公益性文化事业单位法人治理结构建设提供有益参考。

一、发展背景和基础

建立和完善事业单位法人治理结构是推动政府由“办文化”“管文化”向文化治理迈进的关键举措,是深化事业单位分类改革的重要制度安排,也是提升事业单位治理能力现代化的重要路径,对现代公共文化服务体系建设意义重大。法人治理结构理论源自西方国家,目前在国内主要体现在企业改革发展中,对事业单位特别是公益性文化事业单位来说还是一个新课题。基于此,本研究首先从理论探索、政策建设及国内外发展实践三个方面梳理浙江省推动公益性文化事业单位开展法人治理结构建设的背景和基础。

1. 理论探索

(1)概念探析。法人治理结构在国外最早出现在非营利性组织。意大利的波伦亚大学从14世纪中叶就开始让教师、学生和政府官员参与学校管

理,被视为法人治理结构的萌芽^①,因此,法人治理结构是一个外来语。有些专家认为,这一学术用语在20世纪90年代初被引入中国,作为政策用语直到1999年党的十五届四中全会通过的《关于企业改革和发展若干重大问题的决定》中才首次被写入中央文件。^②对法人治理结构的关注首先源于深化国有企业改革的探索,而事业单位探索建立法人治理结构较早见于科技领域,2000年国务院办公厅转发《关于非营利性科研机构管理的若干意见(试行)》,提出非营利性科研机构积极探索实行理事会决策制的意见,首次提出构建法人治理结构的问题。文化事业单位开始关注和研究法人治理结构相关问题大约开始于21世纪初,图书馆作为公益性文化事业单位主要组成部分之一率先开始相关问题的探索和研究,早期较有代表性的成果是2004年黄颖博士的论文《图书馆治理的比较制度研究》。^③此后在我国公益性文化事业单位法人治理结构建设实践的推动下,这一领域的研究成果逐步丰富和成熟。当前,对治理、法人治理结构都已经有了较为统一的理解和认识,对公益性文化事业单位法人治理结构较为普遍的理解是“提供公益服务的文化单位依法独立运作、自我管理和承担职责,实现文化事业单位宗旨和职责为目标,各相关利益方共同参与治理的组织架构和运营机制等相关制度安排”^④,这是开展相关研究和实践的概念基础。

(2)当前主要理论成果梳理。通过对当前关于公益性文化事业单位法人治理结构相关论题研究成果的梳理,大致可以将其划分为三个方面:一是对某一行业领域文化事业单位建立法人治理结构的研究,如对图书馆、文化馆、博物馆建立法人治理结构的探索和分析,侧重行业共性。二是对区域文化事业单位法人治理结构建设的研究,侧重结合地方实际总结提炼发展经验,分析存在的问题。三是具体到某一事业单位法人治理结构建设实践的分析和总结,侧重于对具体操作过程中成绩和问题的直观把握。此外还有部分研究从宏观角度探索文化事业单位法人治理结构的具体路径。所有这些成果为我们开展进一步研究提供了有益参考。

2. 政策建设背景解析

从公益性文化事业单位法人治理结构建设实践分析,这一改革发展主

① 岳云龙、陈立庚:“事业单位法人治理结构问答(1)”,《中国机构改革与管理》2012年第5期。

② 刘小康:“建立事业单位法人治理结构的理论再探讨”,《北京行政学院学报》2015年第2期。

③ 李国新:“公共图书馆法人治理:结构·现状·问题·前瞻”,《图书与情报》2014年第2期。

④ 戴珩:“文化事业单位法人治理结构的理论逻辑和实践路径”,《图书馆建设》2015年第2期。

要受到上层政策推动,动力源于上层,属于典型的自上而下的改革。对事业单位法人地位的明确界定见于国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》,其总则第三条中规定,“事业单位批准成立后,应当依照本条例的规定登记或者备案”,“事业单位应当具备法人条件”。这意味着只有成为法人才有建立法人治理结构的可能,也暗示着还有相当部分事业单位并不具备法人资格,这就为开展公益性文化事业单位法人治理结构建设提出了目标。在此基础上,随着事业单位改革进程加速,2011年,中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,其中就推动从事公益服务事业单位改革提出改革管理体制、建立健全法人治理结构的指导意见,成为公益性文化事业单位法人治理结构建设的指导思想和发展总纲。为推动这一政策落地,同年国务院办公厅印发了《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》,明确提出建立和完善事业单位法人治理结构的基本原则、总体要求、主要内容和组织实施,并选定山西、上海、浙江、广东、重庆等先行试点省份。这一文件为公益性文化事业单位法人治理结构建设提供了具体路径和模式。为适应事业单位法人治理结构建设需要,2012年,中央编办印发《事业单位章程示范文本》,为建立以理事会及其领导下的管理层为主要架构的法人治理结构的事业单位制定章程提供了基本的规范和指导,也为建立其他形式法人治理结构的事业单位制定章程提供了参考。^① 党的十八届三中全会为全面深化改革阶段文化体制机制创新作出顶层设计,公益性文化事业单位法人治理结构建设成为其中的重要战略部署,极大地推动了文化事业单位法人治理结构建设的实践步伐。具体到公益性文化事业单位法人治理结构建设,在上述政策推动下,2014年,文化部办公厅印发《关于开展公共文化服务标准化等试点工作的通知》,其中《公共文化机构法人治理结构试点工作方案》提出了开展公共文化机构法人治理结构试点工作的具体办法,包括发展思路、工作目标和原则、试点内容以及主体和程序,试点工作在全国范围推开。此外,在2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》以及《中华人民共和国公共文化服务保障法草案(稿)》中均有对公益性文化事业单位法人治理结构建设的论述和说明,代表了其发展趋势。作为试点省份,浙江非常重视推进公

^① 李松武:“认真制定执行事业单位章程推进事业单位法人治理结构建设”,《中国机构改革与管理》2013年第1期。

公益性文化事业单位法人治理结构建设,把它作为一项重要战略任务纳入全省改革大局、融入文化强省建设当中。尽管没有专门政策出台,但在2015年浙江省委办公厅、省政府办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见的通知》中,提出了积极探索符合浙江实际、适合不同类别公益性文化事业单位的法人治理结构的发展战略,为“十三五”时期推动浙江省公益性文化事业单位法人治理结构建设规划了蓝图。

3. 国内外实践基础

(1)国外公益性文化机构法人治理结构建设实践。法人治理结构源于西方国家,它随着现代公司的出现和发展得以成熟和完善,并广泛应用于各类机构中。以美国的公共图书馆为例,其理事会制度始于1848年,之后各层级公共图书馆开始推行理事会制度并较好地解决了发展中的管理决策、自收自支、人事管理等问题^①,成为公益性文化组织法人治理结构的典范。国外公益性文化机构法人治理结构的经验,包括完善的法律体系、成熟的理事会制度及支撑体系、全面的监督机制。国外大部分公益性组织都建立了法人治理结构,凸显了法人治理结构的生机和活力。

(2)国内公益性文化事业单位法人治理结构实践。由于法人治理结构较好地解决了“委托—代理”关系,达到了所有权、经营权及监管权的分立和制衡,因此受到各类组织青睐,其类型包括公司企业法人治理结构、社会团体法人治理结构、基金会法人治理结构、民办非企业单位法人治理结构、域(境)外公共服务结构治理结构^②,各类组织法人治理结构的探索和实践为公益性文化事业单位法人治理结构建设提供了有益的参考。国内较早开展公益性文化事业单位法人治理结构建设的省份是广东省,其中深圳图书馆作为国内第一批事业单位法人治理结构试点单位之一,备受重视。然而,尽管深圳图书馆启动法人治理结构多年,但并没有实现“政府转变了职能、图书馆增强了活力”^③,反倒增添了不少麻烦,这也凸显了公益性文化事业单位法人治理结构建设的困境。从2014年文化部首批法人治理结构试点单位工作进展情况分析,绝大部分试点单位组建了理事会,制定了相关支撑制度,探索了法人治理结构的开展,这为我们进一步分析总结浙江省公益性文

① 冯佳:“美国公共图书馆制度研究——以纽约州为例”,《图书情报工作》2014年第16期。

② 赵立波:“事业单位法人治理结构问题研究”,《中共浙江省委党校学报》2015年第2期。

③ 吴晞:“变革的名与实:‘图书馆法人治理结构’实历撷拾”,《图书馆》2014年第2期。

化事业单位法人治理结构试点工作提供了比较和借鉴。

二、法人治理结构建设主要特色和成绩

浙江省于2001年开始积极推进事业单位分类改革,并取得显著成效,为开展事业单位法人治理结构建设提供了基础。在国家相关改革政策指导下,作为首批试点省份之一,浙江秉承实事求是、因地制宜改革发展的理念,积极稳妥地推进公益性文化事业单位法人治理结构建设,分别于2011年和2014年部署一批试点单位。截至2015年,共有浙江图书馆、温州市图书馆、湖州市图书馆、嘉兴市文化馆、嘉兴博物馆、苍南县文化馆、乐清市图书馆、义乌市图书馆、萧山区图书馆、萧山区文化馆等10家法人治理结构试点单位,其中浙江图书馆和温州市图书馆被列为文化部国家公共文化机构法人治理结构试点单位。各级各类试点单位依托国家政策,立足自身实际,积极推进法人治理结构建设,彰显了地域特色,取得了显著成绩。

1. 提高试点单位标准规格,形成上下联动格局

在建立和完善公益性文化事业单位法人治理结构的过程中,浙江坚持以文化部《公共文化机构法人治理结构试点工作方案》为指导,在试点单位选择上既注重典型性和代表性,同时又把握总体平衡,适当考虑不同类型公共文化机构的具体情况。在实践中,率先把唯一一家省级图书馆——浙江图书馆纳入试点范围,为在全省范围内推动公益性文化事业单位法人治理结构建设工作起到了引领和号召作用,对开展法人治理结构理念教育、传播事业单位改革思想起到了积极作用。此外,试点单位还包括市级、县级试点单位,形成了省、市、县三级联动局面,既可以相互学习借鉴,又可以相互督促落实,有利于形成良性互动发展格局,增进试点单位发展经验。在试点单位的选择上,既包括图书馆、文化馆,还包括博物馆,为下一阶段公益性文化事业单位法人治理结构建设全面铺开提供了扎实的实践经验。

2. 坚持以中央政策为指导,完善试点工作流程

浙江省在推动公益性事业单位法人治理结构试点工作时,坚持以党的十八届三中全会、四中全会和五中全会关于构建公共文化服务体系、加快建立和完善公益性事业单位法人治理结构相关政策为指导,落实文化部和浙江省委、省政府相关文件精神,坚持依法依规开展试点工作。一是试点单位均成立相关部门共同参与的筹备工作领导小组。二是制定切实可行的试点工作方案。例如,2015年,浙江省文化厅正式下发《关于印发浙江图书馆

和温州市图书馆法人治理结构试点工作方案的通知》，确保试点工作依照程序开展。三是制定章程，组建理事会，并向举办单位汇报。四是依照《事业单位管理暂行条例》有关规定向各级事业单位登记管理部门报备章程等相关材料。

3. 坚持试点工作公正公开，确保公益性目标最大程度实现

通过走访调研和梳理相关试点单位试点工作汇报材料，可以发现，浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作中凸显了公正公开的理念：一是在制定理事会章程的过程中，坚持把章程的征求意见稿完全公开，向社会各界征求意见。以浙江图书馆为例，在经浙江省文化厅批准后，《浙江图书馆章程》（征求意见稿）在浙江省文化厅网站和浙江图书馆网站全文发布，向社会公众征求意见，确保程序公正公开。二是理事会理事公开向社会招聘。例如，湖州市图书馆首届理事会的9名理事是在“广泛征集遴选，注重社会参与”的方针下产生，首届理事会成员通过网络公示程序后报举办单位批复。三是注重以制度建设推动信息公开，试点单位普遍制定了《重要信息公开制度》等配套制度，确保重要信息公开。上述措施有助于确保事业单位公益性目标最大程度实现。

4. 开拓改革发展思路，创新试点工作思路

在开展试点工作过程中，各试点单位坚持开门建设，开拓发展思路和视野，创新工作理念和办法。一是全面开展调研学习活动。试点单位既坚持全面学习各级主管部门政策文件，把改革发展精神吃透，又坚持到国内外法人治理结构建设典型试点单位实地调研，做到理论和实践相结合。萧山区图书馆在开展法人治理结构建设过程中，坚持全面调研，先后前往嘉兴市图书馆、温州市图书馆、深圳图书馆等已经成立理事会的相关试点单位调研学习，消化吸收相关改革建设经验。二是激发广大员工积极性，争取更多员工参与试点工作。试点单位做好宣传教育工作，力争把政策精神贯彻到各个层面，打消员工疑虑，争取更多的支持和帮助。三是邀请专家学者参与试点工作。温州市图书馆在推进法人治理结构试点工作中多次组织专家研讨论证，特别是组织专家对章程进行论证，确保试点工作的科学性和准确性。四是主动向相关管理部门汇报试点工作，征求修改意见。浙江图书馆及时向上级主管部门汇报改革工作，并重点就试点工作方案、章程向浙江省委宣传部、浙江省政府办公厅、浙江省人力资源和社会保障厅、浙江省财政厅等部门，特别是举办单位浙江省文化厅汇报，并广泛听取意见和建议。

5. 理事会以决策型为主,突出社会理事的作用

当前浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作中组建的理事会均为决策型理事会,其中大部分理事会还兼具监督职能,即以理事会加管理层为主要架构。在10家试点单位中,只有嘉兴市文化馆结合自身实际,在法人治理结构中单独组建了监事会。在理事构成上,试点单位均以社会理事为主,例如温州市图书馆首届理事会设理事13名,主管部门委派1名,图书馆2名,面向社会公开招聘10名。乐清市图书馆成立了由11名社会各界人士组成的首届理事会,其中文化教育界代表3名,工商企业界代表3名,主管局代表、图书馆主要负责人、职工代表、读者代表和志愿者代表各1名。在此基础上,大部分试点单位加大试点工作力度,聘任社会理事担任理事长,这包括浙江图书馆、温州市图书馆、嘉兴博物馆、嘉兴市文化馆、乐清市图书馆、萧山区文化馆、萧山区图书馆、义乌市图书馆。聘请社会理事担任理事长是浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作中的一大亮点和特色,对提高试点单位治理能力、促进社会参与力度意义重大。

6. 立足试点单位发展实际,创新试点工作内容

在国家法律政策允许范围内,浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点单位结合各自的发展实际,大胆创新、重点突破,丰富试点内容。浙江图书馆调整章程内容,增加了“服务对象及服务人员、党委、职工代表大会、图书馆和社会”等项目,明确了读者和工作人员的权利义务,探讨了理事会与单位党组织、职工代表大会、社会之间的关系,具有较强的实践意义。章程还采用大量兜底性条款,将目前无法预测或者无法列举的情况包括在章程中,提高了章程条款的周延性,避免频繁修订,并为图书馆改革发展留下了制度空间。嘉兴市文化馆理事会建设与总分馆建设相结合,以嘉兴市文化馆为中心馆,以县为单位,以县(市、区)文化馆为总馆,镇(街道)综合文化站为分馆,村(社区)文化活动中心(文化礼堂)为支馆,形成“设施成网、资源共享、人员互通、服务联动”的服务体系。在理事会建设中,增加市级文化馆总馆主要负责人1人,镇级文化馆分馆主要负责人1人,村级文化礼堂负责人1人,创造性地把法人治理结构建设和总馆分馆建设合二为一,探索了理事会建设的“嘉兴模式”。

经过近几年的持续探索和实践,浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作取得了显著成绩。

(1) 组建了理事会,制定了章程及配套制度

公益性文化事业单位法人治理结构试点单位均全面完成了理事会组建工作,并制定了章程及配套政策。湖州市图书馆制定了《湖州市图书馆章程》,形成了《理事会年度报告制度》《重要信息公开制度》《决策失误追究制度》《绩效评估制度》等四个配套制度,初步构建了章程统领下的制度体系,确保了理事会工作正常开展。湖州市图书馆理事会还在内部设置了发展组、考核组、咨询组、监事组,为理事会决策提供支撑。这些探索为下一步继续深化法人治理结构改革夯实了基础。

(2) 厘清了法人内部和外部关系,完善了法人治理结构

在试点工作的推动下,公益性文化事业单位构建了新型管理体系,在外部尽力梳理举办单位和试点单位的关系,对促进政事分开,破解政府对事业单位的集中管理具有积极意义。在内部明确了理事会与管理层、监管层的权限,探索了理事会与党的领导、职工代表大会的关系,有利于打破事业单位“内部人”控制的局面,进一步完善了法人治理结构。

(3) 推动了内部管理制度建设,激发了员工的活力

公益性文化事业单位法人治理结构建设带动了内部机制改革,以薪酬制度、人事管理制度、考核制度为主的相关制度建设进一步修改完善。如温州市图书馆探索建立岗位管理、全员聘用、绩效考核、职称评聘、按劳取酬等制度,为文化系统事业单位体制改革提供基本思路。湖州市图书馆进一步完善考核评估办法,以此带动用人机制转变。内部管理制度建设激发了员工的积极性和活力,有利于推动文化事业发展。

(4) 密切了与社会的关系,提升了社会知名度

通过引入社会理事参与公益性文化事业单位治理,给公益性事业单位发展带来了新的理念和思路,有利于公益性文化事业单位创新发展。社会理事的参与进一步密切了文化事业单位与社会的关系,借此也提升了知名度,拓展了发展空间。特别是在公益性文化事业单位发展资金渠道来源方面,开始有所突破,部分试点单位已经开始筹划发展基金的设立,如温州市图书馆积极筹划建立图书馆基金会,用于图书馆事业的拓展、基层文化服务等,在深入研讨了资金注入方式、运作机制等相关内容后,向浙江省民政厅提交申请,其他相关部门沟通工作正在进展之中。这必将会深入推动公益性事业单位的改革和发展。

三、当前改革工作中存在的问题和不足

传统事业单位管理体制已经运行了几十年,具有强大的制度惯性和路径依赖,不可能于一朝一夕完全改变,也就是说公益性文化事业单位法人治理结构改革是一项长期的艰巨任务,既要看到改革的成绩,又要分析目前发展中存在的问题和不足,确保试点改革为全面改革提供全方位经验。分析浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作实践,主要有以下几个方面的问题:

1. 文化立法缺失,公益性文化事业单位法人治理结构建设缺乏刚性约束

从上述发展背景分析就可以非常清晰地看到,不仅公益性文化事业单位法人治理结构改革,即使具有庞大群体的事业单位运作,同样缺乏相关法律法规,对事业单位而言仅有一部国务院令。这一点对公益性文化事业单位法人治理结构建设乃至整个事业单位改革都具有重大影响,由于缺乏相关立法,事业单位改革目前仍处于摸着石头过河的阶段,这也就对法人治理结构建设提出了更大的挑战,也成为开展研究和践行改革发展的基本认知。

2. 配套改革缺乏,理事会决策地位难以实现

公益性文化事业单位法人治理结构建设涉及事业单位人事制度、财务制度改革,而这恰是当前事业单位改革中最为薄弱的环节。从目前事业单位管理体制看,事业单位法人治理结构建设涉及各个单位,除举办单位外,还有人力资源保障、财政、机构编制、发展规划、审计、价格等相关部门,初步统计近20个。^①即便有举办单位主动放权,配合改革,还有相关配套政策如社会保障、收入分配、绩效工资、人事管理等制度无法由举办单位决定,而目前这些制度都不适应法人治理结构改革的要求。从工资制度来分析,统一的绩效工资制度更重视均等化目标的实现,岗位工资重资历且占比大,自主分配的绩效工资额度不高,对新进员工激励不够。就财务制度分析,目前事业单位资金来源几乎全部来自政府拨款,即便是自身有部分收入,也要根据现行财务制度规定上交。现行财务管理制度对资金的使用有非常严格的规定,事业单位资金使用受到举办单位、财政部门严格的管理和监督,理事

^① 周晓梅、李学经:“事业单位法人治理结构的探索与实践——以广东为例”,《中国行政管理》2015年第7期。

会在财务问题上发挥作用的空间几乎没有,这就影响了理事会决策地位以及主导作用的发挥。政府在人事管理、收入分配、养老保险、财政等制度上未有实质性的改革,事业单位的内部治理也只能是纸上谈兵,配套制度的拟定也只能是无计可施。

3. 配套决策机制缺失,影响理事会作用发挥

尽管目前法人治理结构试点工作已经明确理事会的决策地位,但由于实际工作中,理事中外部人员居多,而且根据章程规定,理事会每年至多召开2至3次会议,理事无法主动介入事业单位的具体事务。限于经费、人员等多方面的原因,大部分公益性事业单位并未在理事会下设相关委员会来解决为理事会提供决策咨询的问题。除此之外,绝大部分文化事业单位或者主管部门对理事没有进行相关的业务培训,以提高理事对业务的熟悉程度。基于上述原因,理事会本身对关系文化事业单位发展的前瞻性问题的研究,导致目前还是管理层发挥主要作用,离理事会领导下的管理层负责制还有很大距离。

4. 激励机制缺乏,法人治理结构建设内生动力不足

公益性事业单位法人治理结构建设的推动力主要来自上层政策,但目前来看政策构建非常不完善,缺乏对各利益相关方的激励机制。首先,对举办单位而言,由于没有细致梳理应该向理事会移交哪些管理权限,更没有刚性的法律约束,主管部门很难有动力轻易放权。其次,对管理层来说,同样由于制度不健全,法人治理结构建设没有给管理层带来实际利益,反倒削弱了其管理的权限和范围,管理层同样没有动力。对管理层而言,更愿意听取具有决定权的上级主管部门的安排。最后,对于理事而言,同样缺乏激励机制。从社会氛围来说,普通民众对公民社会生活的参与感并不强烈^①;从国家层面来说,也没有相应的社会荣誉制度,这就出现了参与理事工作不仅没有薪酬,还要承担决策责任的局面,使社会公众参与理事会的积极性大减。

四、发展对策和建议

综上所述,近年来浙江省公益性文化事业单位法人治理结构试点工作,既有显著的成绩,同时也面临突出的、难以回避的问题。事业单位法人治理结构建设是大势所趋,需要我们结合国内外发展经验,积极、稳妥、持续地予

^① 顾晓光、刘兹恒:“图书馆实行法人治理结构的难点”,《图书馆杂志》2015年第9期。