

完善我国非国有博物馆准入制度的几点思考

——以国际实践经验为启示

Thoughts on Improving the Registration System of Non-State Owned Museums:
Inspired by International Practices

李无言

Li Wuyan

(上海科技馆, 上海, 200127)

(Shanghai Science & Technology Museum, Shanghai, 200127)

内容提要: 非国有博物馆的合法性由准入制度赋予。我国虽已初步构建起准入制度, 却存在大量不具有合法身份的非国有博物馆与不符合规范化要求的“合法”博物馆。这种实践困境来源于以政府行政许可作为唯一准入标准, 且重准入、轻监管的准入制度的内在矛盾。结合各国实践案例与实施效果, 本文认为我国可尝试以治理理论中多元主体、合作共治的核心理念为路径, 探索我国非国有博物馆准入制度的改进之策。

关键词: 非国有博物馆 准入制度 治理理论 国际实践

Abstract: The legitimacy of non-state owned museums is endowed by registration system. Such system is already operating in China, but results in a bunch of illegal museums and legal ones which can't meet the standard as a "museum". This predicament is caused by the inherent contradictions of the concept which regards government's administrative licensing as the only way to endow legitimacy and the regulation mode which emphasizes the registration when museums are set up over the supervision during operation period. After reviewing practices and implementing effect in other countries, we can explore how to improve registration system of non-state owned museums by applying the multi-subjects and co-governance from governance theory as core concepts and using foreign experience as reference.

Key Words: Non-state owned museums; registration system; governance theory; international practices

非国有博物馆^[1]是我国博物馆事业的重要组成部分。截至2019年底, 我国经过国家文物局备案的非国有博物馆数量已达1710家(根据国家文物局发

布的《2019年度全国博物馆名录》), 占博物馆总数的30.9%, 其发展水平与健康程度成为具有全局性影响的因素。但在2014年国家文物局开展的非国

有博物馆规范化建设评估中，仅13.6%达到“及格线”^[2]，规范化程度不容乐观，存在藏品管理混乱、法人治理形式不当、公共服务水平低下甚至有非法集资、赝品横行等问题，屡屡出现负面新闻引发社会关注。这些问题背后的原因涉及发展阶段、社会环境、观念、市场等多方面，但其中关键在于我国现行的非国有博物馆准入制度亟须完善。

非国有博物馆通过准入制度获取合法资格，准入制度是其生命周期的开端，也是可持续健康发展的第一步，包含两个层面，即非营利法人身份的取得与博物馆身份得到认可。法人设立的原则根据国家干预程度从弱到强的顺序，一般有：自由设立主义、准则主义、认可（认证）设立主义、许可设立主义、特许设立主义、强制设立主义，各国针对各类组织采取不同的规则。成为得到广泛认可的真正意义上的“博物馆”还需要通过主管部门或其他机构的登记注册、认证等手段取得。

一、我国当前准入制度的实践困境

我国非国有博物馆法人设立与博物馆身份的认均可由行政机关在法律规则下赋予，遵循相对有所放松的民办非企业单位双重管理体制，由民政部门负责登记管理，赋予非营利法人身份，采取许可主义；由文物行政部门作为业务主管部门负责博物馆备案，赋予博物馆身份，采取准则主义。截至2018年底，在双重管理下的博物馆共1355家。现行政策法规已构建较为完整的非国有博物馆准入制度框架，且标准较高，获得登记与备案也是获得政府扶持政策的必要条件之一。国家层面，《民办非企业单位登记管理暂行条例》《文化类民办非企业单位登记审查管理暂行办法》《博物馆管理办法》《博物馆条例》中对设立条件、申请材料、审批流程、终止手续等予以明确，《关于民办博物馆设立的指导意见》《关于贯彻执行〈博物馆条例〉的实施意见》《关于进一步推动非国有博物馆发展的意见》则对部分规定进行了具体展开，还将部分指标进行量化。地方层面，各地区政府、人大或文化行政部

门出台了如《浙江省博物馆设立审核工作管理办法》等政策规范博物馆的设立与终止，在《成都市民办博物馆管理办法》《济宁市非国有博物馆管理办法》等政策法规中也有相关规定。2015年《博物馆条例》颁布后，过去基于《博物馆管理办法》制定的地方政策法规不能与其完全“兼容”，亟待调整，新制定的政策法规与国家规定大致相同。

虽然准入制度日臻完整与完善，但在实践中却存在困境。

1. 准入制度较为严格，未充分考虑到我国非国有博物馆的特殊性与发展阶段，导致门槛过高

首先是准入条件过于严格。由于我国国情和历史惯性，非国有博物馆尚处在起步阶段，发展水平低，呈现出规模偏小、馆舍条件差、资金不足、人才短缺等问题，与国有博物馆相较普遍差距显著。而我国在制定博物馆标准时完全以国有博物馆的发展程度和规划指标为依据，现行准入条件规定了博物馆设立时需满足的藏品数量、展厅面积与专业人员学历等基本条件，尤其是对许多指标进行了量化。《博物馆条例》虽然简化了审批流程，但对博物馆的馆舍面积、注册资金等进行明确规定，标准反而进一步提高。因此，对非国有博物馆来说，目前的准入标准显得脱离实际、遥不可及。此外，非国有博物馆还面临着其他诸多难题，如民间收藏难以证明来源、文物鉴定存在困难、资金来源较为复杂等，更是加大了非国有博物馆的“达标”难度。加之政府又长期重干预、轻扶持，削弱了许多举办者的注册意愿。

其次是准入程序不尽合理，“一刀切”的做法管理实则流于简单粗疏。行政部门在完成对拟设立博物馆的材料审核和实地考察后，根据各项“硬指标”，批复的反馈结果只有“准予备案/登记”或“不予备案/登记”两种，不能体现该博物馆是否具备发展价值和潜力等多方面的“软实力”，导致其在运行之初无法达标而被排除在“正规军”之外，得不到认可和扶持，由此陷入恶性循环。

门槛过高的弊端在于准入制度的覆盖面小、代

表性不足,不适应非国有博物馆的实际情况和发展需求。大量博物馆未在民政部门登记、文物行政部门备案,如广东真正能够在政府部门注册的只有10%左右,其余的则处于无证运行的边缘状态^[3]。这使得大量无法获得身份的博物馆实际非法运营,它们无法适用扶持政策,不仅生存艰难,也使许多有潜力、有特色的博物馆就此被埋没,客观上也让大量民间收藏持续在市场流通,容易导致文物流失或失去科学研究、公益利用的机会。未经注册的灰色博物馆大量出现,扰乱整个行业,甚至导致“劣币驱逐良币”^[4]。许多拟开办博物馆的藏家、相关从业人员等呼吁放松准入标准。

2. 一些地区未按照标准实施准入,导致事实上的门槛过低,使大量低水平甚至不合法的博物馆涌入行业

未贯彻标准的主要原因在于“政府失灵”。一是实践过程中对设立原则、条件贯彻与否往往取决于相关部门工作人员的自由裁量。二是政府行政能力不足,平均每个省级行政区的登记管理机关只有9位工作人员^[5],而文物行政部门在许多地区只是文化广播新闻出版局等机构的内设处室,人员少,权限小,难以应对博物馆“建馆潮”下大量的准入需求。此外,现行体制下对非国有博物馆忽视甚至歧视的情况并不鲜见。

门槛过低的弊端使许多不符合要求的博物馆得到了合法身份,如展览大量假文物的冀宝斋博物馆、涉嫌非法集资的金珍堂古钱币博物馆,以及大量馆舍简陋、展览粗糙的博物馆均得以登记注册。它们无法提供有质量的公共服务、产生社会效益,甚至劣化博物馆的公众形象,给予一些博物馆非法得利的空间,也降低了政府的行政效率,还存在财政资源被浪费的可能性。一些业内学者、关心博物馆发展的各界人士呼吁提高博物馆的准入条件。

3. 准入制度与运行监督制度的配合失当

对非国有博物馆的外部监督高度依赖设立时的准入,文物行政部门对非国有博物馆运行的日常监

督较少,民政部门的年度检查也多以材料的书面审核为主,使得设立时并不满足条件的博物馆未能在后期实现自我提升,还存在许多在设立时符合条件而在运行时进行大量不符合非营利性原则的经营活动的博物馆,它们甚至还能享受政府专项补贴,有损制度公平性。

由此可见当前较为严格的准入制度不论是否被落实,即不论门槛高或低,其作用均未能充分发挥,存在难以纾解的矛盾。只以政府单一权力来源作为合法性依据,将博物馆的设立作为监管“终点”的严格准入制度不适应非国有博物馆的发展需要,应尝试打破现有格局寻找改进之策。

二、国际准入制度实践与启示

(一) 国际准入制度的实践

世界各国非国有博物馆的准入制度不尽相同,法人身份的获得根据意识形态、政治传统、经济基础等条件采用不同的设立规则,博物馆身份的获得则有“标准(standards)”、“登记注册(register)”、“认证(accreditation)”等形式。其中非国有博物馆发展较好的国家均由多元主体即政府与行业组织作为准入制度的实施主体,二者权力配置与实施效果可为我国准入制度的改进提供参考。以下分别以美国、奥地利、英国、日本、爱尔兰等国为例,分析二者的不同结合方式与实际效果。

1. 政府自由设立主义+行业最佳实践

美国奉行自由放任(Laissez-faire),强调文化产品生产、销售的高度市场化和最低限度的政府干预^[6]。非国有博物馆主要由理事会或会员实现自治,政府仅对非营利性进行底线监督。准入过程主要由两部分组成:由州政府相关部门批准设立合法的公司型法人组织(legal corporation)^[7]、由联邦国内税务局批准成为税收豁免实体(tax-exempt entity)。同时,基于行业自治传统,美国的行业组织起到主要作用,美国博物馆协会构建起了被学者们认为高标准的认证项目(Accreditation & Excellence

Programs),旨在通过行业内的普遍做法总结出“最低标准”来评估各类博物馆,被认为有助于将博物馆的水平提高25%。但由于其标准较高,更应当被视作最佳实践。

除了美国,德国、荷兰、新西兰等国建立非国有博物馆也只需获得非营利法人身份即可运营。德国博物馆协会与德国国际博物馆协会共同制定了《博物馆标准》(Standards für Museen)作为指导性、参考性文件;荷兰博物馆注册基金会(Stichting Museumregister Nederland)建立了博物馆注册登记制度;新西兰由国家服务组(National Services Te Paerangi,新西兰国家博物馆七人组成团队)制定了《新西兰国家博物馆标准计划》(New Zealand Museums Standards Scheme),以上各例均是树立博物馆最佳实践的基准,帮助不同博物馆在自身条件下实现最高标准。

2. 政府自由设立主义+行业最低标准与最佳实践

奥地利的博物馆称号同样不受到法律保护,因而奥地利博物馆协会与奥地利国际博物馆协会制定了博物馆注册(Museumsregistrierung in Österreich)以及博物馆质量标志(Österreichische Museums gütesiegel)制度。博物馆注册是第一步,将符合ICOM定义的博物馆与其他类似博物馆的文化机构(如古迹、仅有临时展览的设施等)区分开来。注册参考三个重要指标:藏品(保证充分保存和记录了馆藏)、观众(保证公众能访问所保存的文化遗产)、稳定的法律和财务基础。第二步是成立三年后自愿申请质量标志的认证,由奥地利国际博物馆协会等代表组成的专家小组进行评估,若符合标准则授予博物馆质量标志,代表该博物馆已是“行业标杆”。

3. 政府间接参与设立+行业最低标准

英国规定年收入在5000英镑以上的非国有博物馆需向政府独立机构慈善委员会(Charity Commission)申请成为慈善法人(Charity)。英国政府以“一臂之距”原则管理文化事务,更具间接性。负责英国博物馆认证计划(Museum

Accreditation Scheme)的英格兰艺术委员会(Arts Council England, ACE)是政府非部门公共实体,在聘任上依据专长安排,工作人员也非公务员身份。博物馆认证计划由准政府组织实施,博物馆自愿参加,主要实行最低标准,从组织健康度、藏品、观众及其体验三方面进行评估,做出全面认证、临时认证或拒绝申请的决定。该计划需每三年进行一次,发展趋势是进一步提高标准,使获得认证的博物馆能够符合最佳实践标准,但许多机构也将是否获得认证作为资助和公共拨款的依据。

4. 政府许可主义+行业参与

日本对非营利法人的设立不如英美国家自由,需得到成文法律的许可,非国有博物馆一般以财团法人、特定非营利活动法人等身份运行。博物馆身份的获得则根据《博物馆法》等法律明确规定,由各地区(都、道、府、县)教育委员会为主体实施,采取许可主义,审核标准较高。但严格的准入制度未能达到预期效果,根据文部科学省的社会教育调查,78%的博物馆为“博物馆类似设施”^[8],不受博物馆法规制,不受政府监管,也无法获得注册博物馆所享有的税收扣除优惠。因此修改博物馆法、改进登记注册制度已经过数年讨论,拟参考英国、美国的认证制度进行改进。

在准入制度的演变中,日本博物馆协会虽然没有直接参与登记注册手续,但一方面向博物馆界传达国家和地区博物馆的政策趋势,另一方面通过调查研究明确博物馆登记制度的现状与问题,将实际操作中从业人员提出的问题向行政部门传达,推动了登记制度的完善进程。

5. 政府许可主义+政府主导、社会参与认证最低标准与最佳实践

爱尔兰非营利组织需由“慈善监管者(The Charities Regulator)”批准方可运行。博物馆身份方面,爱尔兰遗产委员会制定了《爱尔兰博物馆标准项目》(Museum Standards Programme for Ireland, MSPI),由博物馆界、艺术、遗产与爱尔兰语部、

艺术委员会、爱尔兰博物馆协会代表组成顾问组来审核博物馆的认证资格，充分保证各主体参与。该项目包含两个层面的准入：第一层面，以最低标准评估博物馆是否有资格参加认证；第二层面，以最佳实践标准评估博物馆是否获得认证。认证主要围绕机构管理、藏品管理、公共服务3项一级指标建立34项二级指标，经过三轮评估实地考察最终完成，完整的认证同样是荣誉性质，会举行颁奖仪式。在取得认证后的三年内需要提交申请，经过审核方可保持认证。

（二）国际准入制度的启示

各国实践各有特色，也产生了不同的效果，我国构建准入制度可从中获得以下启示。

1. 改变理念

根据实施主体的权力来源与运作方法不同，政府与行业组织所实行的准入具有不同特点，可分为两种主要模式：政府模式、行业模式（表1）

各国非国有博物馆准入制度的构建是政府模式与行业模式之间的“连续谱”、实施主体与衡量标准的多种组合。行业模式在从设立至运行阶段进行，既是准入制度，又是监督制度的一部分，具有持续性，与政府模式配合可达到最佳效果。多元主体且准入与监督相互配合的准入制度是破解矛盾之法。

2. 确立适当的准入原则

采取适当的准入标准。一是标准高低与各主体的配合度。二是指标与各主体的配合度，有些指标适宜由政府进行调整（如组织的非营利性目的与资金使用安全），至关重要又很难以市场调节保证，而有些方面则更适合行业调整（如博物馆的公共服务）。三是准入标准与监督标准的配合度。美国政府对非国有博物馆的设立并非完全自由放任，而是“宽进严管”“抓大放小”的模式，在博物馆运行过程中仅对资金、公信力进行重点监督，同时以信息披露等方式增加公众参与，从而给予充分发展空间，并由行业协会以认证制度作为荣誉奖励促进其自我提高。二者配合程度高，破解了单一主体“宽进”与“严进”的矛盾，总体水平得到保证。

3. 增加准入内容与程序的包容性

在内容上，各国的经验或趋势均是政府模式中以资金为考察重点，减少对专业性指标的审查；行业模式中充分考虑博物馆的多样性，尤其是超小型或以志愿者运营的博物馆也被纳入其中。

在程序上，英国等国家的准入计划中有临时认证作为过渡，为博物馆调整、提高自身水平提供更大的改进空间。爱尔兰等国家的评审组成员也并

表1 不同主体实施准入模式比较

	政府模式		行业模式	
实施主体	国家或国家支持机构		行业组织或其他非政府组织	
权力来源	法律		共识	
权力重点	监管为主		鼓励为主	
原则	强制		自愿	
实施阶段	成立前或成立后的一段时间		运行阶段	
实施次数	一次		多次	
衡量标准	非营利组织标准	博物馆标准	博物馆标准	最低标准 最佳实践
目标	纳入监管 保证一定质量 财政资金的合理分配		持续促进质量提升 分配税收优惠、资助的资格 增加筹款吸引力	

非来自一类组织，而是尽可能地增加各方面的专业人员参与，在政府权限范围较大国家如日本，行业组织即使不符合准入制度的实施，也积极参与到协商、合作过程中，推动制度的完善。

4. 应保障参与准入的“好处”

其一是重视政府的服务职能。美国对非营利组织的管理一直是“帮管并举”，减少准入障碍。美国国内税务局的服务的形式多种多样，除最基础的发布网站信息，还有许多教育培训，仅2012年就在18个州的34个城市举行了35场全时会议与3场短期会议，以服务者而非居高临下的管理者的姿态进行教育与其他服务，帮助博物馆理解作为非营利组织税收方面的责任，减少由于信息不对称而导致的隔阂、抵触情绪。

其二是与优惠政策、社会认可度的挂钩，激励博物馆主动取得准入。各国的非国有博物馆通过政府审核（如美国）或行业认可（如英国）后均能够享受大力度的税收优惠政策，降低运营成本，也鼓励社会捐赠。行业模式的准入制度会引导社会形成支持非营利性组织发展的氛围，促使非国有博物馆获得身份。如美国大部分非国有博物馆会对外强调其“私营非营利（private non-profit）”的身份，以此获取公众的信任，华盛顿的国际间谍博物馆（International Spy Museum）原为营利性组织，由于筹款困难而申请成为非营利组织；马里兰州格林斯通博物馆（Glenstone Museum）为能够招聘到典藏研究员做出了同样的选择。

三、我国非国有博物馆准入制度的改进建议

狭义的准入制度是政府通过法律或契约的授权，对非国有博物馆设立时的条件、程序等的控制，给予其合法性的机制。广义的准入制度还包括符合由非政府组织、公众形成的某种特定秩序得到承认所确立起正当性、合理性，如行业认证制度，而非仅是符合法律^{9]}。结合国际经验与我国实际，政府的准入制度是非国有博物馆第一道法律门槛，应

当进一步明确准入原则、调整准入标准与程序，尽可能多地促使非国有博物馆纳入监管范围并自我提高，在博物馆后续运营过程中，应与行业组织相互配合，共同建立非国有博物馆完整的合法性。

1. 树立多元主体治理理念

与“放、管、服”改革举措相应，政府应逐渐改变职责，从“掌舵者”变为“划桨者”、服务者、协调者。政府权力具有行政上的强制性，对于其他主体难以解决的问题具有特定的优势和责任，因此在准入制度中发挥更多底线监督作用，若是涉及某一行业的具有专业性的问题则应适当退出，将部分监督权转移。而以中国博物馆协会为代表的行业组织是政府与博物馆之间的中介组织，具有自治性、社会治理性、行业利益导向性等特点，可以通过制定标准，并以公平程序遴选出符合要求的非国有博物馆，赋予其社会合法性。二者均以行业的健康可持续发展、社会效益的最大化为目标，若能在准入制度中发挥各自的作用并进行良好的配合，不仅能破解实践困境，也能借由国家干预与行业自治之间的制衡关系，达到更好的治理效果。除此之外，高校博物馆专家、博物馆资深从业人员等专业人士应当被吸纳其中参与决策。

2. 确立准入原则

政府与其他主体在准入中职责的分配原则应充分考虑各自的人力、财力、权力认可度等因素，寻求行政效率与行业发展间的平衡。

政府应当把控必要条件，最低标准或最佳实践的评选则转移给行业组织。美国、英国等国家非国有博物馆只需要符合构成组织的基本条件即可登记为非营利组织开始运营，对博物馆的独特指标（如藏品数量、展厅大小）无约束性要求。《博物馆条例》将文物行政部门对非国有博物馆设立的行政审批改为了登记备案，也是逐渐向自由设立转变。但同时文物行政部门不应放弃对新设立非国有博物馆根本原则的把关，避免让一些与ICOM所定义的博物馆相去甚远的机构得以登记，混入“正规军”。

另一方面,有大量博物馆举办者,尤其是个人,出于传承文化遗产、与公众共享其收藏和传承科学、艺术、文化知识的无私动机,却囿于自身财力、能力,无法建立起功能健全的博物馆,他们理应得到政府的协助和认可。鉴于此,我国非国有博物馆法人身份获取上可参照美国,在政府部门设立专门的非营利组织管理部门来统一规范其准入,仅需满足作为非营利组织的需要,不仅能加深非国有博物馆对自身非营利性的认识,也可打破各类非营利组织之间的壁垒,增进互利合作与资源共享;博物馆身份获取上由文物行政部门负责掌握行业底线,实行准则主义,并以得到该认可作为政府补贴、合作机会、税收优惠、评级评奖等扶持资格的前提,让尽可能多的具有专业能力(或潜力)的博物馆纳入监督范围,使之获得法律身份带来的诸多好处,也可让文物行政部门更好掌握行业的总体发展状况。同时,尽可能提供业务指导,但更多地运用自身行政能力,为非国有博物馆寻求其他如高校、行业组织、国有博物馆相关人士的专业指导,从提供者转为牵线搭桥的领路人。

行业组织可参考两种准入路径。一是美国、荷兰、奥地利等国的最佳实践模式,由非国有博物馆获得登记后自愿申请参加,接受由行业组织成员、业内专业人士、观众等组成的认证小组进行包括材料预审、实地考察等环节的审核,审核通过则授予统一标识,作为获得行业、社会认可的荣誉。二是英国等国的最低标准模式,在预登记后便可申请参加,按照申请之日设立到期日,在充分考虑博物馆多样性的基础上考核其是否符合博物馆的最低要求。

3. 完善准入条件

在上述原则的指导下,建议以《国际博物馆协会职业道德准则》(ICOM Code of Ethics for Museums)、《国际博物馆协会章程》等文件中对博物馆的定义所确立的具有国际公约性质的博物馆最低标准为基础,借鉴其他国家的实践经验,充分考虑我国非国有博物馆发展的现状与需要,将准入条件分为三个层级(表2):A级指标是判断是否得以准入的根本性原则,是备案的必要条件;B级指标是基本条件,涵盖博物馆功能的重要方面,但宜灵活应用,不必作硬性规定,可在运营过程中逐步改进;C级指标为最佳实践标准,需将C级指标细化二级指标并严格考核。A、B级指标由政府部门执行,C级指标由行业组织执行。

4. 设置灵活程序

可规定需先在民政部门取得法人身份,此时只需要符合非营利法人的要件,便可以合法身份实施对外开放,同时向税务部门取得免税资格认定。之后再向市级文物行政部门申请备案,材料检查通过则可向省级文物行政部门报送同意备案的意见并由省级文物部门予以备案,若未达到A级指标则不予备案(并以书面通知),若A级指标通过而B级指标尚未达到,则予以预备案并设置不超过两年的过渡期。经过预备案的博物馆即可获得政府的专项资金补贴资格,可申请建馆补助、基本陈列补助等,所在地市、县级文物行政部门工作人员给予博物馆运营的指南、资料或委派其他国有博物馆或高校专

表2 非国有博物馆准入条件分级

A级指标(必要条件)	B级指标(最低标准)	C级指标(最佳实践)
<ul style="list-style-type: none"> · 是为了公共利益而设立 · 认同ICOM制定的职业道德准则 · 认同所有利润不在成员间分配,而应始终服务于宗旨 · 与人类物质及非物质遗产有关 · 向公众开放 	<ul style="list-style-type: none"> · 有固定的馆址 · 有藏品保管场所及必要的研究资料 · 有展示及教育空间 · 有与规模和功能相适应的管理和专业技术人员 · 有必要的决策机制与组织机构 · 有长期的运营规划及应急预案 · 有足够的资金来源及完善的财务制度 	<ul style="list-style-type: none"> · 健康的机构管理 · 科学的藏品管理 · 优异的观众服务

业人士进行援助和指导。过渡期满后，除上述材料外，还需提交对外开放所取得的社会效益的报告，符合要求则予以正式备案，不符合要求则出具书面通知，不予备案。

行业组织的准入在博物馆开放后的任何时段皆可申请，除了更严格的材料审核外，还应增设由博物馆专家、公众组成的评估小组进行实地考察，综合评分后给予是否同意准入的意见，满足B级指标但C级指标尚未完全达到的组织则可获得临时准入许可并设置过渡期。授予通过准入的非国有博物馆统一标识并设置期限，期限到达则需重新认证，未通过则将标识收回。

5. 保障准入制度落实

现有准入条件的制定与执行之间还存在脱节，可见即使优化了准入条件还应保证其落实。需进行五方面的努力。

一是建立动力机制，调动注册意愿。一般而言，依法获得准入的益处主要有：取得明确社会地位，有助于从业人员开展工作，也避免经营风险带来的个人压力；获得当地社区的认可和信心；取得政府补贴资格；适用于税收优惠；提升自身信誉度，增加对捐赠者的吸引力等。政府应通过向非国有博物馆举办者提供信息服务、给予补助等形式，引导博物馆自愿受到监管，还应通过法律、制度的调整，构建全社会支持非营利组织的氛围，理顺捐赠和相应税收扣除的渠道，间接鼓励登记与备案。

二是加强政府各部门间的配合，保证A级指标的控制。如公益目的需要民政部门对非营利法人身份、税务部门对非营利组织税收豁免身份的确认为前提，需顺畅文物行政部门与这些部门间的沟通与协作。

三是定性与其量的配合。政府制定细则，A级指标以定性为主，如藏品数量无须硬性规定，“向公众开放”也可不以一年的开放天数作为依据，而是根据其藏品类型、人员规模、资金条件等，以多样化的开放形式进行公共服务，并需保证在运营期间持续征集、扩充藏品序列等。B级指标则尽可能

量化，但要有“预留值”，即标准要较现在的制度有所降低。与之对应，行业组织等实行的最佳实践的标准则以定性的原则性标准为主，要求应适当提高，以组织、藏品和观众三方面评判非国有博物馆的运行水平，尤其要从观众视角考察博物馆的能力，成为促进博物馆成长进阶的工具。

四是以服务促监督。出版注册登记与备案的指南，提供举办者或相关人员“预备案”服务给予其如何达到准入条件的指导与建议，委派鉴定专家协助非国有博物馆进行藏品的科学鉴定，邀请其参加文物行政部门举办的各类博物馆专业化培训。

五是根据发展阶段调整标准，现阶段不一定将国有与非国有博物馆一视同仁，而是对非国有博物馆适当放宽要求，在基本层面达到要求后逐渐提高标准。例如不能强行要求其必须建立符合定义的理事会才能设立博物馆，可以在设立后规劝、鼓励举办者让渡权力。行业组织的评估标准则一视同仁，无须按国有、非国有分别进行。

四、结语

我国非国有博物馆不规范及专业水平低的问题长期受到诟病，以法律与行政手段所形成的准入制度难以解决甚至会阻碍其多元发展。在倡导国家治理体系和治理能力现代化的背景下，借鉴他国的多元治理模式或能提供新的解决思路。通过以上基于理论和实践的分析，我们看到，改进完善我国非国有博物馆准入制度需首先树立多元主体治理理念，在此基础上确立准入原则，以此为准绳完善准入条件，进一步结合得失细化和设置灵活程序，其关键在于确保准入制度的有效落实，形成积极互动与良性循环，逐步发挥去芜存菁的制度性作用。

然而在上述理想模型之外，实际存在诸多变数，且社会原本的制度惯性和思维语境始终存在，可能影响到其实际效用。例如，以政府自由设立取得行政合法性，并由行业协会实行以美国为代表的最佳实践认证或以英国为代表的最低标准认证模式曾是各国纷纷效仿的准入方法，但在具体应用时却

遇到诸多困难，如加拿大在1985年便学习美国建立认证制度，由于博物馆多数由政府资助，缺乏认证动机而停止执行，转而发布工作指南；也一度引入英国的认证制度创立“维他命项目”，却因无法完成每年20家博物馆的认证而很快终止。可见引入一项成熟的模式还需要根据该国实际情况调整。当准入标准与该国的政治体制特点及非国有博物馆的发展水平相适应时能达到最佳效果。

我国实施政府主导型经济社会制度变革，正在从总体性社会向分化性社会转型，在可预见的未来，政府依然会扮演“元枢纽”的角色。这种职能

定位不仅更适合国情，也具有一定的制度优势，但需调整其职责范围与其他各主体的关系。在准入制度的完善中，非国有博物馆的宏观发展环境构建如经济、政治、文化体制，微观环境如博物馆管理体制的改革，以及博物馆机构“非营利性”与藏品安全等底线控制方面需要政府强制力的规范，而博物馆业务方面则应授予更为专业的行业组织等力量进行管理指导。此外，应营造充分的环境，使市场、社会力量、公民能有畅通的渠道参与到公共文化治理中。

注释

- [1] 本文所称我国的非国有博物馆以《博物馆条例》的定义为准。不同国家或地区由于管理体制、经济模式、社会观念等方面的差异，在相关领域和行业中并无完全对应的概念。因此，本文以各国不由政府管理的，具有非营利性质的各类博物馆（包括私人、企业、协会、基金会等主体运营的博物馆）为分析对象，作为讨论的共同基础。
- [2] “民办博物馆规范化建设评估”课题组：《民办博物馆规范化建设评估报告》，《中国博物馆》2014年第1期。
- [3] 《全部放展品 也没有人管》，《山东商报》2013年7月11日第B02版。
- [4] 谢闻地：《民间博物馆更需严厉监管》，《深圳商报》2013年7月12日第C01版。
- [5] 《2015年社会组织工作愿景》，《中国社会组织》2015年第6期。
- [6] 张森：《文化治理：理论演进、西方模式与中国路径》，中国政法大学出版社，2017年，第57页。
- [7] 美国的corporation在法律上的意义在比较法中较为独特，一般译为公司或企业，但其包括营利与非营利的形态，非营利公司在中文世界中较为矛盾，因此参考《美国公民社会的治理》，将其翻译为“公司型法人组织”。
- [8] 根据日本文物科学省网站《社会教育设施说明资料》2011年数据。
- [9] 吕新萍：《社会转型中的民间组织研究——民间组织合法性机制的建立》，清华大学出版社，2016年，第21页。