



事业单位改革的基本法律问题

作者：王鸿

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，传统的事业单位体制格局难以适应市场经济条件下资源配置和社会公共服务的需要，改革势在必行。而我国事业单位现有130多万个，承载着2900多万人的就业量，集聚近3000亿元的国有资产，历史积淀深，职能与利益错综交织，因此，事业单位改革是继国有企业和政府机构改革之后又一重大攻坚，需要稳步有序，科学统筹，合理规划。改革不仅需要政策的支持，更需要法律的规范和引导，只有从法律上清晰地界定事业单位的基本问题，才能实现预期的改革目标。

事业单位的概念与法律特征

（一）事业单位的概念

事业单位是一个有中国特色的概念，其英文较为准确的意译为“public service unit” 公共服务机构。而究竟如何定义“事业单位”，众说纷纭。在国外，类似于事业单位的机构，或相对于政府机构而言，称之为“非政府组织”（NGO）；或相对于企业而言，称之为“非营利机构” NPO。我国的行政法规和规章对“事业单位”的定义也几经变迁。

笔者认为，对于事业单位的定义一应适应社会主义市场经济体制下，社会公共服务的发展要求；二应立足于社会主义条件下，国家对人民的责任，充分反映社会主义制度的优越性。因此，事业单位是指以实现社会公共利益为目的，由国家机构或其他组织利用国有资产而依法设立的从事社会公共服务活动的组织。

（二）事业单位的法律特征

1、必须以实现社会公共利益为目的

追求社会公共利益，是指为了不特定的多数人的利益，这种利益主要体现是社会效益，而非经济利益。如教育、科学、卫生、文化等单位，主要是满足社会的精神文化需要，满足社会发展的需要，满足社会健康的需要，提高民族素质的需要。但以追求社会公共利益为目的，并不意味着不进行任何营利的经济活动，只是这种营利的目的不在于将利润分配给其成员，而是为了更好地实现公共利益。

2、初始资金来源于国有资产

在社会主义市场经济体制下，从事社会公共服务的组织从资金来源而言，包括了国有资产，社会募捐，私人投资，而事业单位资产的初始来源是国有资产。

3、必须从事社会公共服务活动

事业单位主要提供公共产品和公共服务，所涉及的领域：一是政府和企业不能也不宜涉足；二是根据国家和社会经济发展以及经济运行良性循环的要求，可以较政府与企业更能降低交易协调成本；三是并非政府专属，以及虽然不属于政府范围，但企业做不好做不了又不愿做。

4、必须依法设立

我国事业单位是代表国家从事社会公共服务事业的组织，其成立的程序规则基本上等同于国家机关，其法人资格的取得按照民法的规定，需要办理法人登记的，登记后取得；不需办理登记的，成立之日即取得法人资格。

5、必须是由国家机构和其他组织举办

事业单位的法律地位

（一）事业单位的职能

在市场经济条件下，市场对资源的配置起基础性作用，而市场机制本身的自利和自发特性将产生溢出效应和公共物品选择的无效率，因此，政府管理国家和社会的一个重要职能是提供公共物品或公共服务，解决溢出效应，以维护国家和社会的效率、平等和稳定。政府在履行这种职能时一是通过宏观调控，有目的地引导企业在实现其自身利益的同时，关注社会的公共利益和满足社会的公共需求；二是利用政府的行政权力，成立实体，具体实施政府的公共服务职能；三是通过政策和法律，引导和鼓励民间及社会的力量投身于公共服务事业。在我国，事业单位就是政府利用行政权力而成立的为国家和社会提供公共服务的法律实体。其职能一是从事教育、卫生、科技、文化等领域的公共服务活动；二是在特定的情境下，依据法律法规的授权和行政机关的委托，从事一定的社会事务的管理活动。

1、事业单位与政府的职能区域划分

形成于计划经济体制下的事业单位，与政府之间的职能划分不甚清晰，政事不分，政府与事业单位之间的职能交错，越位、错位、缺位现象严重，社会公共需求得不到有效满足。笔者认为，事业单位与政府职能的区别在于政府是社会公共服务事务政策的制定者和监督者，而事业单位是社会公共服务政策的具体执行者，通过事业单位的活动，实现政府的公共服务职能目标。

2、事业单位与企业职能区域划分

企业是从事商品生产和经营活动的组织，其目的是获得更高的经济利益，并将所获利润作为投资人的回报和分配给组织成员。事业单位是提供公共服务的组织，其目的是为了社会的公共需求，实现国家和社会的公共利益。

3、事业单位与社会团体及民办非企业单位的职能区域划分

事业单位与社会团体、民办非企业单位都具有非营利性，都从事一定领域的公共服务活动，但社会团体是公民自愿组成，其为了团体成员的共同利益；民办非企业单位的资金来源是非国有资产，它是政府在发展公共服务事业方面的补充。

（二）事业单位的法律地位

1、授权行政主体

授权行政主体是指行政职权并不因组织的成立而从宪法和组织法中获得，而是来自于有权机关通过法律法规授予的行政主体。事业单位经法律、法规的授权，可以成为行政主体。如，教育的学位授予和职称的评定授予；食品卫生的监督等。

2、民事主体

根据《民法通则》和《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则的规定，事业单位依法登记获得《事业单位法人证书》即取得事业单位法人资格，以法人的名义开展活动，成为具有民事权利能力和行为能力的民事主体。

（三）事业单位法律分类

在事业单位的分类上有两个标准：一是以建立现代市场经济相适应的公共服务体系为目标进行分类；二是根据现有事业单位的职能特点进行分类改革。前者的目的在于保证公共服务的充分提供，建立有效率的公共服务业，后者的目的在于针对现有的事业单位进行不同类别的改革，以实现前者的远景目标。不同类型的事业单位，其所享有的权利义务不同，承担的法律 responsibility 不同。

1、事业单位的基本分类

传统的事业单位分类或是按照其所属部门的不同分为文教、科学、卫生事业单位，农林水利气象事业单位，城市维护和其他事业单位等；或是按照所有制性质分为全民所有制、集体所有制和民办事业单位；或是按照预算形式分为全额预算，差额预算，自收自支。但随着社会主义市场经济体制下政府职能的转变和社会公共服务体系的建立和完善，传统的分类并不能满足和适应公共需求和事业单位改革和发展的需要。关于事业单位的基本分类，观点纷纭。如：世界银行认为，在法律上区分直属事业单位和独立事业单位。直属事业单位可定义为直接附属于核心政府部门、没有独立的

法人地位、不独立核算的事业单位；独立事业单位可定义为具有独立法人地位、独立核算的事业单位；成思危认为，应区分基本事业或非基本事业和纯公益、准公益、半公益；等等。

笔者认为，事业单位的基本分类一要在符合中国具体情况下借鉴国际经验；二要以政府的社会公共管理职能为边界；三要符合事业单位法律特征和职能特点。事业单位以其职能为标准可以划分为从事基础服务的事业单位、公用服务性事业单位、社会保障性事业单位、授权协调性事业单位。

2、现有事业单位的分类改革与法律属性改变

现有事业单位按照职能可以划分为生产经营性事业单位，社会公益性事业单位，行政管理性事业单位，三类事业单位在履行职能的过程中，形成不同程度的行政性垄断，政事不分，企事不分，严重阻碍了资源的有效配置，制约着社会经济的协调发展。因此，应当对现有事业单位以建立有效的公共服务体系，充分保证公共服务的有效提供为主旨进行改革。在清晰界定政府的社会事务服务和管理职能的基础上，调整公共服务资源的结构和布局。

第一，对于从事生产经营活动，其产品和服务市场化的事业单位，应当改变其事业单位法律属性，改制为企业。在此过程中应当避免过度“市场化”，如葛延风所说的，“一些承担社会公益职能，事实上不应市场化、企业化的机构却被推向市场。这些机构在实施了企业化改制或企业化运行后，自然将营利视为主要目标，本身应具有公益目标则大都被放弃，一些机构甚至不惜采取损害社会公益目标的手段获取自身经济利益，最终使政府职能和国家目标受到影响。”

第二，对于以行政管理为主的事业单位，进行职能还原和授权；应当由政府行使的行政管理权，还原给政府，必须由事业单位承担的行政权，应当由法律法规明令授权。

第三，对于社会公益性事业单位应该区分重点，合理界定，一是加大政府投入的基础性公共服务的力度，二是可以由社会力量组织服务的，应转为非营利机构。社会公益性事业单位改革应认识到民间和社会力量只能是政府作用的补充，从非营利组织发达的国家看，非营利组织“所提供的服务领域也大都集中在文化、非义务教育、医疗、慈善、宗教以及部分边缘性科学研究领域。而那些公益性很强、产品或服务涉及国家长期利益或大多数公众基本利益的社会事业，如基础教育、基础科学研究以及具有较强社会公益性的技术研究和推广、卫生防疫以及公众基本医疗服务等，仍采取政府直接组织方式。”（葛延风）

（四）事业单位的内部管理制度与组织运行方式

现行的事业单位诞生于计划经济体制之下，深受行政管理模式的影响。事业单位在法律上虽然是一个独立的法人，其职能也有别于国家机关，但长期以来在组织的运行方式上基本等同于国家机关，如单位的行政级别、人事制度安排、内部机构设置、福利待遇等。而由于事业单位所从事的活动领域与政府的行政管理职能不同，其人员的组成具有明显的专业和职业特征，因此，统一的行政管理模式并不能有效促进事业单位履行职能，难以建立有效的激励和约束机制，不同程度挫伤了人员的工作积极性。事业单位改革应当在宏观调整的前提下，解决微观的运行机制问题：不同类别的事业单位采取不同的内部管理制度与组织运行方式，建立和完善事业单位良好的治理模式。如，内部机构的设置及其权利义务，财务管理制度、人事管理制度等。

公共服务与事业单位法律体系的框架

（一）事业单位改革中的法律制度缺失

随着政府职能的重新界定和公共服务需求的增强，我国现有的关于公共服务事业的法律问题日益显现：一是法律规定滞后，现实的运作缺乏法律的支持和保障；二是已有法律规定与现实情境有差异，形成法律规定钳制；三是现有法律相互间的冲突，缺乏统一性和协调性；四是立法中上位法与下位法的定位模糊，难以形成公共服务法律体系的有机整体，直接影响了事业单位改革的效率。如：

第一，我国事业单位改革牵涉到主体法律属性的变迁，按照分类改革，一是重新确立事业单位

的法律地位；二是转制为企业；三是转制为非营利机构。目前关于事业单位的法律规定，有《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则，该条例无论从内容上，还是法律效力上都无法适应事业单位改革的需要。在事业单位转制为企业的过程中，多是根据政府的政策并比照国有企业的改制法律，而事业单位改制过程的法律适用包括了两个阶段：事业单位如何转为企业的法律适用和转为企业后法律的适用。第一阶段的缺失，为事业单位改制后留下法律隐患；事业单位转制为非营利机构，法律适用更是空白。

第二，在科教文卫等公共服务领域，我国相继出台了一系列法律法规，如教育法、教师法等，但随着社会主义市场经济体制的建立和完善，社会公共服务需求的增强，政府职能的转变，现有的法律法规难以适应变化了的实践要求，或需要修改，或需要废止。

第三，事业单位改革需要相关制度的配合，如公共财政制度，社会保障制度，公务员制度等，相关制度的改革和法律法规的健全在一定程度上决定和影响事业单位改革成败。

（二）公共服务法律体系的结构

1、公共服务组织管理法

公共服务组织管理法是调整公共服务主体在设立、变更、终止过程中和公共服务主体内部管理过程中所发生的组织管理关系的法律规范的总称。如，事业单位组织管理法、非营利机构组织管理法。通过公共服务组织管理法，明确事业单位、非营利机构组织的内涵、宗旨、权利义务、内部机构的设置、设立、变更、终止的情境及程序等。

2、公共服务运行法

公共服务运行法是调整在实施公共服务活动中所发生的社会关系的法律规范的总称。如，《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国卫生法》、事业单位与非营利组织税收法等，通过公共服务运行法，赋予不同类别的公共服务组织不同的权利义务，明确法律责任等。

3、公共服务监督管理法

公共服务监督管理法是调整在监督公共服务活动中所发生的社会关系的法律规范的总称。在市场经济体制下，政府在公共服务方面的作用是“政府不在于提供公共服务，而在于保证公共服务被提供”，通过公共服务监督管理法，明确监督机构的性质和法律地位，主要职责等，保证公共服务提供充分有效，以满足社会公共需求。

来源：中国经济时报

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)