

构建中国特色的现代事业制度
——论事业单位改革方向、目标模式及路径选择

时间：2009-01-01 作者：左 然

[摘要] 本文考察了事业单位改革的历史，分析了事业单位改革存在的问题，提出事业单位改革的方向是构建中国特色现代事业制度；改革的目标模式是独立的事业单位监管机构 事业法人治理，而事业单位分类改革的重要意义在于整合事业单位资源，实现基本公共服务均等化；改革过程中必须加强事业单位外部监管和内部治理，加强事业单位法律制度建设，为事业单位改革和监管提供制度性保障。

[关键词] 现代事业制度；事业单位改革；事业单位监管与自律；事业单位法制建设

[中图分类号] D035.1 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 01-0011-11

一、事业单位改革的历史考察

中华人民共和国成立之初，中央人民政府就使用了事业单位的概念，并把事业单位纳入国家管理范围：由政府主办并主管；经费依靠财政拨款；人员列入国家编制；活动遵循国家计划；从事科技、教育、文化、卫生、体育等非生产活动。“事业单位”在计划经济下实行严格的审批制。在当时条件下，事业单位与国有企业一样都是政府的附属物。按照国民经济计划的安排，事业单位的增减完全依计划进行审批。这种审批是由国家行政机关提出和决定的。在管理方面，事业单位没有任何的独立性。其人事管理、财务制度和物资分配都由主管政府部门负责，统一纳入政府预算和政府的人事计划和物资使用计划之中。一句话，事业单位的人财物管理都由政府统一计划、统一调动、统一安排和统一使用。事业单位的一切活动都听命于政府，并在政府的掌握和控制之中。与国有企业相比，对事业单位的管理更严格、更僵硬和更死板。

1978年召开的党的十一届三中全会标志着与传统僵化的苏联“社会主义”模式的诀别。从此，中国开始逐步走向探索有中国特色社会主义之路。这条道路的起点是社会主义初级阶段，探索的方向是市场化与社会主义制度的有机结合。在这一重大变革中，事业单位改革也经历了三个阶段：

1978年至1991年是事业单位改革的初始阶段。这一阶段的最主要的特点是，国家和政府对事业单位全面下放管理权力，扩大事业单位的自主权。由于当时仍然实行计划经济与市场机制相混合的体制，事业单位改革也走了一个迂回的路径，以避免体制的障碍。企业普遍实行了承包制，而事业单位改革则借鉴了企业改革的成果，普遍实行了与绩效挂钩的包干制。^[1]以合同形式明确了国家与事业单位的关系，把事业单位的经济效益、社会效益、管理水平和分配水平联系起来，责、权、利相结合，打破大锅饭。二是引进竞争机制，实行人员的优化组合，进行事业单位的人事制度改革，打破事业单位人事管理的终身制。三是实行事业单位财务的独立核算、自我积累、自我约束。

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

出并开始了以政事分开和事业单位社会化为主要内容的事业单位改革。这次改革的主要内容有：第一，改革事业单位的管理体制。除一些从事“高精尖”、基础研究和面向全行业服务的事业单位，以及必要的机关辅助性事业单位外，其他事业单位原则上都要下放给地方或交由企业和社会去办。管理体制改革的另一项主要内容是，减少对

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

事业单位的直接管理和不必要的行政干预，促进事业单位在职能、人事制度、工资制度等方面与党政机关区别开来。打破部门分割和条块分割，引入竞争和激励机制。第二，调整事业单位的结构，促进人员结构合理化和机构的重新组合。第三，推动事业单位的社会化进程。鼓励社会各界办事业单位，鼓励集资或合资办事业单位，鼓励事业单位面向社会提供服务。第四，在确保社会效益的前提下，推进事业单位的企业化改革。保证公益性事业单位的财政来源，严格控制全额拨款的事业单位的数量和规模。对国家实行定额补贴的事业单位政府和管理方面要放活，对经费自支或者实行企业化管理的事业单位可不同程度地享受企业的自主权。〔2〕

1998年至2007年是事业单位改革的第三阶段。主要内容是进一步实行政事分开，建立事业法人制度。1998年10月国务院颁布《事业单位登记管理暂行条例》、2005年国家事业单位登记管理局颁布《事业单位登记管理暂行条例实施细则》，事业单位依法登记成为事业法人，具有法人地位、享有相应的权利、独立承担相应责任。

改革开放30年的事业单位改革取得了很大成就，主要表现在事业单位与政府的关系方面有了明显的变化，自身的人事管理、业务管理、财务管理等方面有了很大的自主权，服务经济和社会发展的创造性、生机和活力大为增强。但是事业单位改革也存在一些不容回避的问题。

一是伴随改革开放历史进程的深入、经济体制改革和社会管理体制的改革以及社会主义市场经济体制的确立，国家减少政府对事业单位的财政支持，迫使事业单位为生存、为生计走向市场；扩大事业单位自主权限，实行承包制，对管理层和事业单位的员工进行创收与个人奖励密切挂钩。国家的这种“奖勤罚懒”的激励政策，一方面确实减少了政府对事业单位的财政投入，激发了事业单位自我发展的积极性，但是由于政策不配套、制约机制和制度的缺失，事业单位改革的市场化取向十分明显，政府和事业单位原来所承担的公益性职能不断市场化，其责任也不断向社会转移。

二是扩大事业单位自主权的“放权导向”改革使事业单位权力不断扩大和膨胀，而无论事业单位自身或是政府都没有建立相应的约束机制和制度，从而造成了一些事业单位对自主权的滥用，一味追求自身利益而忽视服务对象的利益，忽视社会的利益。这些缺陷所引起的弊端使社会和公民个人承担了很大的代价，成为人们质疑的焦点。

三是事业单位改革的总体目标和总体政策缺乏。把事业单位分类改革等同于事业单位改革，缺乏事业单位改革的总体设计，造成事业单位改革的困境。

二、下一步事业单位改革的方向、目标模式及路径选择

事业单位改革的方向和目标是什么？事业单位改革向何处去？这一关乎整个公益性公共服务提供、关乎公共行政走向、关乎整个经济社会健康发展与和谐社会建设、关乎亿万老百姓切身利益的改革牵动着所有关心、关注这一问题的人们的心。政府、研究机构、专家学者、国际机构为此投入了大量精力，进行了长久的探索、思考和个案试验，以求获得答案。

（一）事业单位改革方向是建立中国特色的现代事业制度

以往的事业单位改革，往往局限于局部的研究、讨论和推进，走一步看一步，譬如事业单位人事改革、工资改革、自主权扩大等，但是对事业单位向何处去、事业单位的基本定位、公益性、非营利性性质等则缺乏深入的探讨。而正是这种对事业单位改革方向探讨的不足，使得国家在制度改革的大政方针方面缺乏十分鲜明、前后一致、坚定不移的决策和引导。那么，事业单位改革应该遵循什么方向呢？或者说，沿着何种方向可以指引事业单位改革走出一条正确的发展坦途呢？笔者认为，建立中国特色现代事业制度不失为一种选择。

笔者认为，在经历如扩大自主权、政事分开、分类改革、法人治理结构建设等改革和管理创新之后，现代事业制度也将成为一个必然的过程。之所以如此，是基于三个基本的判断：

第一个基本判断：进入21世纪，中国在经历了30年的改革开放和社会主义市场经济

济的发展之后，目前的社会由四大主体构成：现代公民、现代政府、现代企业、现代事业单位。构建和完善四大主体及其相应的制度是我们国家和社会发展的需要。改革开放30年来，我们已经初步建立起了现代企业制度、现代政府制度，而现代公民制度和现代事业制度则是亟待研究和解决的重大历史课题。

第二个基本判断：构建中国特色的现代事业制度，向社会和人民群众提供普遍性、公平性、可及性、安全性、持续性的公益性公共服务，可能是实现党和国家提出的基本公共服务均等化、促进社会和谐、促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展的成果由人民共享的制度化保证。这是不断推进和完善现代事业制度的最基本的动力源泉。

第三个基本判断：30年的事业单位改革为构建中国特色现代事业制度奠定了牢固的基础。一是确立了事业单位为社会公益性和非营利性公共服务的提供主体。二是事业单位的绝大部分已经转变为事业法人，并建立了事业法人制度的基本框架，从法律意义上政事关系已经发生了重要改变。三是社会对事业单位改革的预期和承载力普遍增强。四是党和国家对事业单位改革的高层决策已经确定。

如果上述三个基本判断是成立的，那么事业单位改革将从分散的改革转变到总体上的改革，以构建中国特色现代事业制度为主要方向进行全面谋划。

（二）事业单位改革的目标模式

近年来国内外对事业单位改革的研究成果，可以归纳为六种改革模式：

1.成思危的事业单位改革目标模式

1998年7月，由全国人大副委员长成思危先生担纲的“我国事业单位的改革方向和措施”课题组经过近三年的研究，针对事业单位存在的诸多问题，提出了事业单位改革的目标模式。^[3] 课题组认为，事业单位改革的最大问题是目标模式不清，战略方向不明，因而也没有适当的战略步骤和有效稳定的政策。故而，确定合适的事业单位改革的目标模式具有宏观指导意义。该课题组的目标模式包括六方面：（1）事业单位与政府一道，分别向社会提供公共产品，弥补政府职能的不足；同时可以使政府转变提供公共产品的方式，凡是生产“私人产品”的事业单位都应该转制为企业。（2）整合政府资助、民间捐赠和受益者付费等各方面资源，以弥补政府财力的不足，调动民间的积极性。（3）依法享受政策优惠。（4）吸收和使用志愿者，从事公共产品的提供服务。（5）构筑法律的支持，明确事业单位的法律地位，使之既不依附于政府又接受政府的指导、帮助和监督，成为自主决策、依法运营、具有独立法人地位的机构。（6）建立科学的管理体制和机制，实行科学管理。可以看出，成思危课题组更为强调事业单位改革的总体思路和指导意义。

2.国务院发展研究中心事业单位改革目标模式

重组社会事业的基本组织方式、分类推进事业单位的改革，是国务院发展研究中心社会发展研究部课题组的基本主张。2003年国务院发展研究中心组织了事业单位改革课题组，课题组报告没有公开，但是2003年8月5日《中国经济时报》刊登了组长葛延风先生所撰写的“社会事业体制和事业单位改革的成绩和问题”一文，可以认为代表了课题组的主要观点。葛延风认为，改革开放以来，社会事业体制及事业单位体制发展及改革过程中出现了很多问题，如发展过程中缺乏规划，存在不合理的扩张；政府与市场的责任边界不清；放权过度、约束不足的问题普遍存在；行政管理体制存在较大缺陷，条块分割突出，不同层级政府间的责任缺乏合理划分，等等。但是，最主要的是缺乏明确清晰的事业单位改革的总体思路，而下一步就是要明确和清晰改革思路：首要的问题是要明确政府职责。其次，要对社会事业的基本组织方式进行改革，按照职能特点对现有事业单位的改革分类推进。其三，搞好配套改革，在改革过程中加强统一组织与协调。国务院发展研究中心课题组对事业单位改革中过度市场化取向表示担忧，建议划清政府与市场的边界。

3.国家发展和改革委员会事业单位改革目标模式

国家发展和改革委员会事业单位改革模式的特点是分类改革和加强监管。从2003

年开始，国家发展和改革委员会经济体制改革司与世界银行、经济合作与发展组织在事业单位改革领域进行了合作。2004年4月12日，该委员会体制改革司司长范恒山在《中国经济时报》上撰写的“关于事业单位改革的思考”一文代表了该课题组的研究思路。范恒山认为，从性质上界定，事业单位是指主要从事社会事业和公益事业、独立于政府和企业之外的非盈利组织。其基本特点是：非政府（也非“二政府”）、非企业（也非准企业）、非盈利（也非变相盈利）。改革的重点在于调整和规范事业单位。首先要进行分类改革，大力调整事业单位结构。事业单位可分为三类：一是直接承担政府行政职能、为政府服务的事业单位，主要从事的是监管、资质认证、质检、鉴证及机关后勤服务等类的活动；二是承担公共事业发展职能、为社会服务的事业单位，主要从事的是科教文卫等社会事业和与公共基础设施建设、公用事业服务相关的活动；三是承担着中介沟通职能、为市场和企业服务的事业单位，主要从事的是咨询、协调一类的活动。文章建议依据事业单位的性质和分类，对现有事业单位进行归并、转制、撤销、整合；建立以理事会为主导的新型的法人治理结构和科学的绩效评估制度、竞争性的劳动人事制度和有效的激励和约束制度；实施有效的监管，包括设立专门的监管机关和制定约束型法律法规。

4.世界银行的中国事业单位改革目标模式

2002年至2004年，由世界银行中国代表处首席专家张春霖先生领导的由十多个专家组成的课题组借鉴国外公共服务发展和改革的经验，提出了中国事业单位改革的战略选择。课题组的成果主要体现在《中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供》一书中。该书认为事业单位改革和管理中存在的主要问题是：改革中公共服务的市场化取向和公共服务付费由政府向个人转移，财政支持减少，个人负担增多，低收入群体负担过重；地区间公共服务的提供差距过大，基本公共服务不均等；事业单位创收动力过强，公共服务质量下降；来自市场和政府的约束乏力。改革的目标是建立一个与建设小康社会要求相适应的公共服务提供新体制。主要包括：（1）重新界定政府的角色。只有在市场失灵情况下，政府干预才具有合理性，但政府干预也要在中央、省、市、县各级进行合理划分。政府的干预工具有三：监管、付费和直接提供。（2）改善付费机制。政府应该重新确定付费的公共服务的优先顺序、重点领域和重点区域，以使政府的有限资源用于最缺乏公共服务的地区或领域及最需要的群体。为此就要改革政府间的财政关系，改革政府预算管理。（3）重组事业部门。事业单位可以在法律意义上区分为直属事业单位和独立事业单位。前者附属于核心政府部门，地位不独立，管理者由政府任命和监督；后者具有法律和财务上的独立地位，由政府任命的理事会管理和监督。可以创收，但是必须遵守严格的会计、审计和报告制度。（4）加强问责机制。一是明确每一级政府在公共服务中的作用和事业单位服务标准，建立并有效实施绩效管理合约；二是使公共服务的享有者有足够的选择权，使事业单位有服务对象选择的压力，同时放宽私人提供公共服务的竞争；三是建立有效的法律制度和监管框架。同时，在改革的实施过程中要加强组织领导协调、舆论宣传。逐步建立全国统一的养老制度，提供社会保障。

5.机构编制管理部门的事业单位分类改革目标模式

中央机构编制委员会办公室是主管机构编制管理的机关，该机关的思路不但对决策者具有重要影响，而且还直接关系着改革方案的实施过程。对事业单位进行分类改革是该机关的一贯思路。早在1996年中央机构编制委员会办公室与国家人事部在联合下发的《关于事业单位机构改革若干问题的意见》中，就明确提出了实行事业单位分类改革和管理的要求，而这种分类改革与管理的思路仍然体现在中央机构编制委员会办公室提出的改革方案中。

2004年，国务院责成中央机构编制委员会办公室牵头，组成“事业单位改革小组”，成员由人事部、财政部、劳动和社会保障部等部门参加，对事业单位改革提出一个总体改革文件和配套改革措施。该小组经过两年多的研究，提出了“一加五或一加六”的文件框架，即一个改革的总体文件，加上五个或六个配套改革措施文件。这

些文件吸收了政府部门和专家的研究成果，也在可行的情况下力图有所突破。虽然文件尚未出台，但是 2006年9月25日中央机构编制委员会办公室副主任黄文平在“公益机构改革与发展国际研讨会”上的主旨发言中，透露了事业单位改革的基本思路和主要政策。其事业单位改革的目标是：建立公益目标明确、布局结构合理、投入机制完善、治理结构规范、微观运行高效、监管制度健全的现代事业单位管理体制和运行机制，构建基础优先、服务公平、区域均衡、门类齐全的公益服务体系。主要政策和措施是：根据现有事业单位的社会功能，将其划分为承担行政职能的、从事公益服务的和从事生产经营活动的三个大类。其中，对完全行使行政职能的事业单位，将根据具体情况，转为行政机构或进行其他调整；对承担部分行政职能的事业单位，将其行政职能和公益服务职能与其他单位分拆整合，今后不再批准设立承担行政职能的事业单位。对现有从事生产经营活动的事业单位，下一步的改革方向是逐步转为企业，进行企业注册，并注销事业单位，核销事业编制，今后不再批准设立从事生产经营活动的事业单位。至于从事公益服务的事业单位，则再划分为三个类别：不能或不宜由市场配置资源的，所需经费由同级财政予以保障，不得开展经营活动，不得收取服务费；可部分实现由市场配置资源的，所需经费由财政按照不同方式给予不同程度的投入，鼓励社会力量投入；可实现由市场配置资源的，实行经费自理，财政通过政府购买服务方式给予相应的经费补助，具备条件的应逐步转为企业，今后这类单位主要由社会力量举办。

该模式还提出要逐步建立以理事会等形式为主要架构的法人治理结构，健全事业单位的激励与约束机制，实现决策的科学化、民主化，保证事业单位的健康运行。完善事业单位登记管理制度，加强对事业法人资质和依法运行的监督管理，并根据不同类型事业单位的特点建立责任制度和绩效评价制度。强化政府的公益服务责任，加大政府投入力度，改进投入机制和投入方式，完善政府对社会公益事业的投入政策。加强事业单位财务收支和资产管理，完善公益服务的价格管理机制，提高公共投入的使用效益和公益服务的社会效益。

6.统一和独立监管体制 事业单位治理结构目标模式

笔者认为，以构建中国特色的现代事业制度为方向的事业单位改革，最重要的是事业单位的体制调整和机制建立。为此应该做到：

第一，实行管办分离，实现政事分开。

我国的行政改革在逐步取消专业经济管理部门、完成了由部门举办和管理企业向成立专门国有资产管理机构统一管理国有企业的体制的伟大转变之后，打破事业单位的部门举办、部门所有、部门管理的现有格局，建立统一的事业单位监管体制的任务就逐步提到了国家和政府改革的日程上来。与国有企业改革相比，这一改革更加复杂，更加困难，意义也更加重大。

原则上，政府职能部门不再举办和直接管理事业法人，是实现政事分开重要路径。实行事业单位的举办与管理的分离，有助于切断举办机关主管事业单位的利益联系，使事业单位的运行真正转到国家设立事业法人和建立事业法人制度的“提供公益性公共服务”的最基本的宗旨上来。除了保留少量为机关自身提供辅助性的事业法人外，所有向社会提供公益性公共服务的事业法人，原则上都不能留在政府部门。卫生部门不再举办和直接管理各类医院；教育部门不再举办和直接管理各类学校；广播电视部门不再举办和直接管理电视台、广播台；体育部门不再举办和直接管理竞技性的训练中心。这些政府的职能部门应当把精力放在全社会管理或者行业管理方面，制定符合社会公共需要而不是本部门附属事业单位需要的“公共政策”，并履行监督责任。

建立新的事业单位监管体制，必须改变部门各自管理事业法人的部门管理体制，建立独立的事业单位监督管理机构，实行统一管理体制（见图 1）。对事业法人实行包括准入管理、过程监管、事后处罚的全过程监管，查处和纠正违法违规行为。在科学的绩效评估基础上，整合事业单位资源，撤并低水平的重复设置，降低服务成本，

提高服务效率。为此，政府必须完成五个转变：

一是政府行业管理部门与事业单位之间由行政隶属关系向行政合同契约关系转变；

二是公益性资源由部门所有、分散配置向政府整体所有、集中配置转变；

三是职能部门由主要管理下属机构向主要管理社会转变；

四是政府单一、直接提供资源向社会多方和间接提供转变；

五是政府对事业法人行政化管理方式向行政、经济和法律多方式转变。 [4]

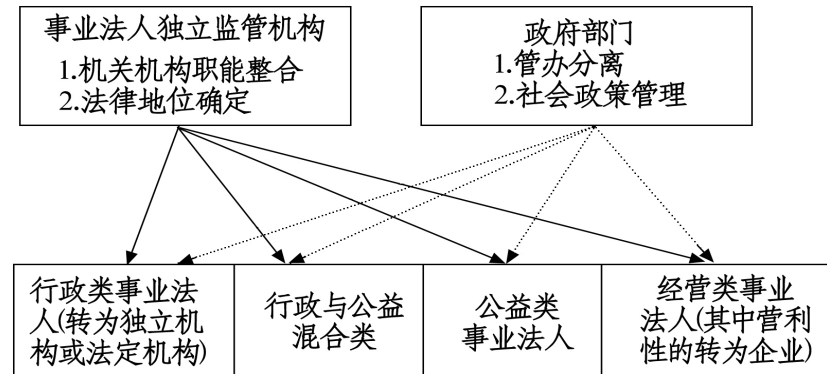


图1 事业单位改革目标模式选择

(图中虚线表示政府部门与事业单位不再具有行政隶属关系)

这里需要特别强调的是事业单位改革切入点的选择和改革重点的关注。由于事业单位改革的目的是确保国家举办事业单位的公益性，向社会提供优质、高效、低成本、可持续、公平、安全、可及的公共服务，满足人民群众日益增长的文化和精神生活的需要，因此一切改革的思路和方案设计都应该服从和服务于这一目的。由此，我们应该从事业单位的管理体制、管理机制的调整和创新入手，进行政事分开、管办分开、管养分开、建立强有力的事业单位监管机构，逐步使原来的事业单位主管部门由行业管理转为社会管理，切断部门和行业的利益联系。以政事分开、管办分离为突破口，选择人民群众最关心的行业入手进行。时机的把握十分重要。2009年上半年，我国经济和社会发展的内外环境十分严峻、就业形势压力十分巨大，似应着手小范围的试点为宜。

从事业单位内部管理而言，应当建立法人治理结构，建立相应的治理机制、治理规则，构建与外部(举办单位投资人等)的新型关系。在推进上述两方面改革的过程中要引入市场机制方法，对事业单位提供公共服务进行绩效合约管理。而事业单位的分类改革则是在事业单位改革的整体推进过程中一项重要的内容。

第二，适时进行事业单位分类，整合提升提供公益性公共服务资源。

进行事业单位分类，不是简单地把开发经营性事业单位转制为企业，把承担行政职能的转制为行政机关。事业单位分类改革的最主要目的，也可以说是唯一正确的目的，是整合和提升事业单位所占有的公益性公共服务的资源，使之更有效率、布局更为合理，做大做强公益性和非营利性公共服务。由此，事业单位分类一定要完成“三个结合”，即与事业单位的整合结合起来；与管办分离、政事分开、事企分开结合起来；与性质相同的事业单位的重组、合并结合起来。只有这样，事业单位分类改革才有意义。特别需要指出的是，经营性事业单位不一定都转为企业，因为公益性、非营利性公共服务也可以通过市场机制来实现，以减少浪费。需要转制成为企业的事业单位原则上应当先整合，把事业做大做强后再成建制地转企，从而最大程度地发挥事业单位分类改革的正面、积极作用，最大限度地减少其负面影响。

事业单位的类型化是客观存在的事实。进行事业单位分类的目的不是为了减少事业单位数量，不是为了减少财政的支出，因为那些将要转为企业的事业单位早就按照市场机制运转，自收自支。按照事业单位目前的功能，可以把事业单位分为行政类、行政与公益混合类、公益类、经营类等四类。对每一类事业单位不但要从宏观上进行

科学布局，研究所占的比重是否合理，而且更要从微观层面进行整合。

承担行政性职能的事业单位要成为独立的法定机构，赋予相应的法律地位；经营类中的营利性事业单位可以转向企业；公益性事业单位实行法人治理和不分配约束（Nondistribution Constraint）机制。在社会主义市场经济条件下推进事业单位的改革存在两种路径：一种是政府承担公共服务和公益性服务责任的市场化。这种市场化所追求的目标是将政府应该承担的责任转向市场，由市场承担，让公众埋单，其成本由社会和公众承担，政府不但放弃服务的责任，也放弃监管的责任。这种做法在事业单位改革中已经被一些政府部门和事业单位所采用，尤其在医疗卫生、基础教育、社会保障等领域造成了严重负面的影响。另一种是政府和事业单位承担公共服务和公益性服务，但可以将提供这些服务的机制市场化，履行这些责任的方式采用市场化方式，同时加强事业单位的自我约束制度和机制、加强政府的监管责任，提高效率、降低社会成本，扩大服务的可及性、及时性。笔者认为，第二种改革思路才是事业单位改革追求的正确方向。因为，它与我国政府的本质属性、政府以人为本的理念、构建和谐社会的目标，以及改革为了人民、改革依靠人民、改革的成果惠及人民的价值取向是完全一致的。我们应当在坚持公共服务提供手段和方式市场化而不是政府和事业单位承担公共服务责任市场化的前提下，纠正政府监管责任的缺失和事业单位自我约束的缺失，完善以下改革内容：

一是确定事业单位承担的公权力和公益性功能的分类标准。事业单位改革遵循分类管理的思路无疑是正确的。因为，事业单位数量众多且十分复杂，所承担的功能也有差别。然而如何分类，分类的依据是否科学、符合实际，则是分类的关键。前述四种分类中，除经营类外，其他三类事业法人在履行职能过程中与服务对象所形成的都是行政法律关系，所引起的争议都属于行政争议，适用行政诉讼解决，从而可使服务对象的权益得到切实的保障。

二是调整事业单位与政府、与社会的关系，建立和完善事业法人治理，加大对事业单位的约束，同时毫不动摇地维护事业法人的自主权。建立事业法人治理结构，形成能够代表与反映各方面利益的决策、执行和监督机制。

第三，把承担监管职能和执法职能的行政类事业法人转变成独立监管机构或是法定执行机构。

在事业单位改革的各种方案和研讨中，政府部门和许多学者都支持、赞成将行使公权力的事业法人改革成为行政机构，认为这样不但可以使这些行使公权力的“事业法人”名正言顺，而且可以为他们更好地行使行政权力创造条件。似乎它们回归“行政机构”是唯一的正确选择。笔者不赞成这种把所有行政类事业法人全部转为行政机构的观点，认为应当根据实际情况区别对待。

实际上，承担行政职能的事业法人可以分为两种情况：一种是在过去机构和编制管理过程中，由于片面强调压缩行政机构数量和行政编制数量，而把原本是行政机构的也列入事业编制、事业机构。对于这种情况，在这次事业单位改革中，应当依据2005年全国人大常委会第十五次会议通过的《公务员法》的精神，把依法履行公职、由国家财政负担工资福利的工作人员纳入国家行政编制，把这些机构转为行政机构。第二种情况是，一些机构由于其自身的特殊性，虽然它们承担行政职能，但是与行政机构仍然有重要区别，因此在设计和成立时专门使用事业编制，成为事业法人。对于这类事业法人不能“一刀切”地转成行政机构。这类机构一般多是监管机构或执法机构，如证监会、银监会、电监会、保监会、国资委等。它们应当采用与行政机关不同的管理制度，包括薪金制度。这是中国行政改革的成果，应当巩固和完善这一成果，这些监管机构应当进一步改革成为具有行政权、准司法权和准立法权的独立机构，绝不能倒退回“行政机关”。如果仅仅根据它们履行某些行政职能就认为它们应当改为行政机关，使用行政编制，这种做法不仅是简单化和无知，还是改革的一种倒退。

行政监管机构和行政执法机构之所以在设置之初没有将其界定为行政机关，除有

不扩大行政机构和行政编制的考虑之外，更重要的因素是这些机构的性质与一般的行政机构不同：

一是与一般行政机构相比，这些机构的人员不属于行政机构的通才，而属于专才。它们具有更强的专业化要求或具有更强的技术性，需要保留、吸引专业的专业技术人员。它们更加专业化，需要专门的技术型人才队伍进行专业化监管。实行不同于行政机构的定位以及相应的管理制度、薪金制度，有利于吸引和保持专业人才。

二是监管机构具有独立的法律地位，除了国务院外不受其他行政部门的干预。实行不同于行政机构的定位和管理制度，有利于监管机构对监管对象及时做出监管措施，增强灵活性、快速回应性，降低社会成本和社会风险。由于监管机构的专业化、技术化特点，与管理对象有广泛密切的联系，其信息资源广泛，要求管理的回应性更加迅速和快捷。监管机构实行委员会制度而不是行政首长负责制，它们对立法机构负责，定期向立法机构报告工作，并定期向公众公布该机构的工作情况、工作内容、工作成效，有利于提高监管工作的透明度和公正性。

三是监管机构的法律定位和承担的职责与行政机构也不同。这些监管机构应该具有行政权、准立法权和准司法权。在我国，法律也赋予了中央政府组成部门或者部分直属机构一些行政立法权力，如它们具有制定行政规章权和施行监督权，但是监管机构还具有裁决权和处罚权。监管机构的行政权包括市场准入许可权、价格管制权、重要活动合规审查权等；监管机构的准立法权是指除了可以颁布规章，其规定和办法等规范性文件对监管对象也具有约束力；监管机构的准司法权是其权威的重要工具，他们可以进行裁决，进行处罚，其管制性决定具有很强的约束力。由于这些裁决的专业性，一旦提起行政诉讼，司法机关往往只进行合法性审查。

四是承担行政执法职能的事业法人也不应该回归行政机关，而应该改革成为法定机构。决策、执行和监督相协调的原则是党的十六大提出的，将行政执法事业法人改革成法定的执行机构，是事业单位改革的正确选择。行政执法机关本来就是在行政改革过程中，按照决策、执行、监督相协调的原则改革的产物，也应该具有相对的独立地位，依法行使执法职能，其改革的方向应该是法定化的机构。

三、加强制度创新，强化事业单位的行政监管和法人治理

确立事业单位提供社会公益性和非营利性公共服务的主体地位，可以纠正业已存在的政府和事业单位承担公共责任方面的“市场化取向”和“内部人控制”带来的公共服务的扭曲。为此，要加强对事业单位的外部行政监管和内部的治理。

（一）强化事业单位的外部监管

1.要确立正确的规制目的。其目的第一是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益，第二是维护公共利益和社会秩序，第三是保障和监督行政机关有效实施行政管理。这是政府行政规制的正当性所在。应当避免和坚决反对从部门利益和小团体利益出发对事业法人的所谓行政规制。

2.要明确行政规制法定的权限、范围、条件和程序。行政规制的主体必须获得法律法规的授权，在法定授权的范围内履行自治的职责。设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。公民、法人或者其他组织享有陈述权、申辩权；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求赔偿。^[5]

3.规定监管主要内容，包括准入资格和资格有效性管理、维护事业法人的合法权益、纠正违法行为等。

4.明确行政监管的主要方式：一是实事业法人章程的审核、备案审查和重要内容修改的备案审查以及履行章程情况检查制度。二是实事业法人向登记管理机关提交年度报告制度。实行公益组织的年度报告制度也是许多国家的一致做法。三是实事业法人信息披露制度。四是实事业法人绩效评价制度。

5.严格行政规制的程序，如遵守听证程序、遵守告知程序、使用格式文本等。

（二）强化事业法人治理

建立科学、合理、有效的法人治理结构是市场经济条件下实现事业法人治理的制度安排，而良好的制度安排又在很大程度上取决于正确的路径。正确的路径选择则取决于我们是否寻找到正确、科学和指导原则。因为，在中国当代特殊的环境下，这些原则是我们确立事业法人治理结构的基本指南。

1.确立公益目标最大化

在人类社会延续和发展的过程中，人们使用和消费的物品基本上可以分为私人物品和公共物品两大类。“私人物品”一般具有竞争性和排他性的特征，谁付费、谁享用。公共物品因为不是针对特定的人群，不能向特定的人们收取费用，或者收取的费用仅仅是弥补成本所需，营利性企业一般不愿提供。国家、政府举办和设立事业单位或事业法人的唯一目的就是提供公益性和公共服务、公共产品，事业法人自身设立的唯一宗旨也是向社会提供公益性服务和公共产品。事业法人的公共性决定了它的存在和发展必须坚持公益目的，并尽可能实现公益性目标的最大化。这是设计事业法人治理结构的最基本的理论依据和现实基础。

2.所有权、管理权、监督权的分离

事业单位的举办者和出资人无论其出资份额的多寡都是事业法人的所有者。该所有者享有相应的决策和选择管理者的权利。事业单位不是政府，也不是政府部门，由于其本身性质规定，应当实行政事分开。政府作为事业单位的主要举办者，不应该去直接管理事业单位，因为事业单位按照有关法律法规经过相应的登记程序成为法人后，就应该享有法律法规所规定的权利，可以自主管理、自主经营、自负盈亏。有举办者投资形成的全部法人财产权和自主的管理权，享有民事权利，独立承担民事责任。然而，举办者、出资人、服务对象对事业法人又具有监督职责，事业单位中的国有资产所有权属于国家，要建立有效的内部权力制约和外部监管制度，防止各种形式的国有资产流失，维护好所有者、事业法人工作人员、服务对象的权益。

3.治理结构、治理机制和治理规则的结合

科学的法人治理，必须做到规范的治理结构、有效的治理机制、相应的治理规则这三者有机地结合。一是治理结构的规范化。事业单位应当建立决策权、执行权、监督权“三权”分立的有效制衡机制。注意在人员安排和制度设计上，能够充分发挥理（董）事会的有效决策作用，同时强化监事会对内部的监管作用；二是治理机制的有效化。建立健全适应事业法人特点和要求的运行机制，主要包括用人机制、监督机制和激励机制；三是治理规则的具体化。以理事会领导下的行政负责人的负责制为例，应当建立《理事会议事规则》、《行政负责人工作细则》等治理规则。

4.实行治理结构的分类选择

事业法人的治理结构与公司法人或社团法人的治理结构既有相同之处，也有不同之处。它们的相同或相似之处有：一是历史渊源相同，起初都是来源于早期公益机构的法人治理结构。二是治理的目的相同，都是为了平衡举办者、出资人与管理者等方面的权力、权利、利益诸方面的关系。三是治理结构框架基本相同，它们都是由会员大会（股东大会）、理事会（董事会）、执行层三方组成。四是接受法律和政府监管部门的监督管理。然而，事业法人治理结构与公司法人的治理结构也有不同。其一，最大的不同是出发点和归宿不同，事业法人治理结构是追求社会公益或社会效益的最大化，而公司法人治理结构的出发点和归宿则是追求自身利益或利润的最大化。其二，由第一点引申，事业法人治理结构要由监管机构、社会公益的代表参加，对事业法人的活动进行监督。其三，事业法人治理结构由于举办单位和出资人较少，一般不设理事（股东）大会，而社团法人有理事大会，公司法人有股东大会。

不同的类别选取的途径应当有所区别。事业单位门类众多、功能复杂、规模不一，因而事业单位的法人治理结构模式不宜采用“一刀切”的做法，应当根据事业单位类型、规模及功能特点设计不同类型的治理结构模式。事业单位治理的目标是为了实现社会公益服务的最大化，公益服务的直接受益者是社会公众，而与股权结构无紧密联系，因此，事业单位应当主要采用理事会架构的治理结构模式。

如前所述，事业法人分为四类：即行使公权力的事业法人、既行使公权力又提供公益性服务的事业法人、直接关系公共利益及具有对社会普遍服务义务的事业法人和一般公益性服务的事业法人。四类事业法人的治理结构可以采用以下三种模式：

一是一人负责模式。^[6] 在国外，一人负责模式也称“独体法人”（corporations sole）。如新西兰的退休委员会、警察申诉局等。独体法人是由一个人治理的，但承担了法人的全部责任。该模式比较适应于规模很小、人数较少、提供具体公共服务职能的事业法人。一人负责模式也简单易行，可以满足结构十分简单、职能十分具体、经费有限的基层事业法人。一人负责模式，既享受权力又必须承担相应的责任。

二是管理委员会 行政负责人模式。^[7] 在国外，如英国的一些执行机构采用了此种模式。管理委员会成员较为精干，一般为2至3人。这种模式的优点是既可以发挥行政负责人的主导性，又有利于对该机构的控制。在中国，行使公权力的事业法人可以采用此种治理模式。执行某一项法定的执法职能，或者是某一方面单一的行政执行职能的事业法人，本质上与行政机关没有不同。它们由各级政府创立，直接对政府负责，对社会经济某一方面具有管理权限。之所以没有把它们设立成行政机关，不完全是由于减少行政机构的需要，也是因为可以赋予它们比行政机关更多的权力和更大的独立性。这类事业法人类似美国的独立机构、欧洲一些国家的管制机构、英国的一些具有行政职能的执行机构。为了保持这类事业法人的相对独立性，真正成为“独立机构”或“管制机构”，只需要实行委员会制对其决策进行必要的制约就能够达到目的。因为，这类事业法人自身并没有追求利润最大化的条件和内部机制，而且一般而言，法律法规对这类机构的执法行为有明确而具体的规定，以规范它们的行为。

三是理事会 行政负责人模式。适用此模式的应该包括除了承担行政性职能事业法人之外的所有其他三类的事业法人。这三类事业法人以提供公益性公共服务为主，其主要关注的是所提供的公共服务的普遍性、公平性、透明性和可及性。而理事会加行政负责人模式在效率与公平之间有利于达到平衡。

既行使公权力又提供公益性服务的混合型事业法人，如提供义务教育的中小学、提供国家认可学历教育的中专、大专和普通高等学校等，这类事业法人在提供公益性服务时，往往获得法律法规的授权，在特定范围内具有行政管理的权力。这种行政管理权对服务对象的基本权利往往会产生极大的影响。对混合类事业法人公权力的行使，除了法律的规制之外还应该特别的约束即法人治理结构来规范其自治权力（见图 2）。

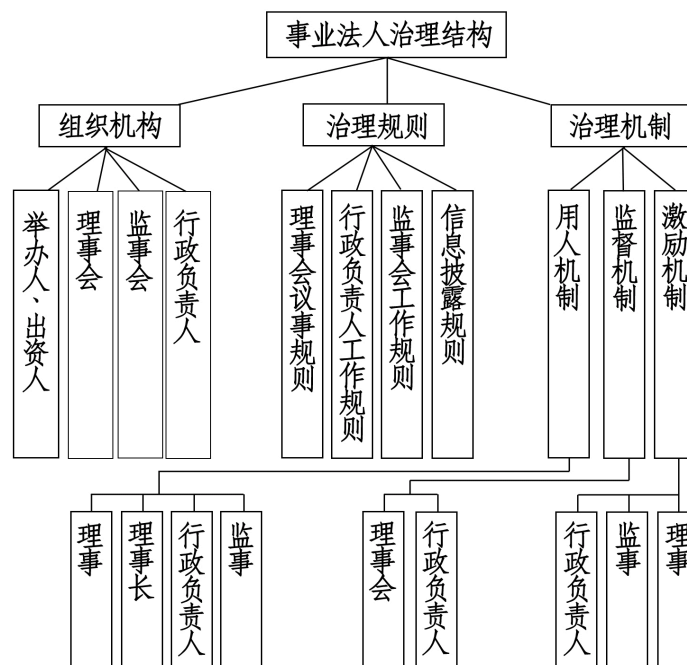


图2 事业法人治理结构图

治理结构是一个事业单位内部的组织结构，同时它又联系着外部利益相关者，与他们时刻交换信息。从另一个角度看，事业法人治理结构一头连着政府对事业法人的

管理体制，另一头还连着事业法人的运行机制，在局部人、委托人、代理人、服务人和被服务人之间架通了利益沟通、协调的桥梁。

四、加强事业单位法律制度建设

巩固事业单位改革成果和为人民大众提供普遍、公平、安全、可及、可持续的公益性和非营利性公共服务，实现党和国家提出的“基本公共服务均等化”的宏伟目标，必须构建一个科学有效的法律和制度框架作为保障。事业单位法律制度框架至少包括事业单位提供公共服务的原则、实体法律制度和程序法律制度三大内容。

（一）事业法人提供公共服务的原则

1. 公益性原则

事业法人，无论举办人是谁，也无论其所有制形式是民办、外资举办或是国家举办，也无论是独资、合资或者股份制，它们向社会提供公共服务都应当秉承公益性原则。坚持这一原则，不是否定市场手段和市场方式，而是要坚持正确的事业单位的改革方向，反对公益性事业的“市场化”改革。事业法人提供的公共服务应当以“公益优先”，而不是追求利润最大化。要保持事业法人公益性，就应当从内部机制和外部监督两个方面约束事业法人。

2. 普遍性原则

事业法人的公共服务应当是普遍性的。这种普遍性原则包括非地域性、非性别、非种族的限制性，即要体现正义、公平、平等、公正。普遍性和非歧视性是构建事业法人法律制度的基本原则之一。事业法人提供公共服务应当坚持公平、平等和公正的理念，这就要坚持区域、城乡、不同人群所提供的公益性公共服务应当公平、平等和公正。

3. 公共财政保障和不分配约束原则

公益性公共服务需要一定的成本，为了保证最基本的公共服务要求（如义务教育等），为了使经济落后地区、社会弱势群体享有同等权利，公共财政（包括税收优惠政策，如捐赠免税等）应当对事业法人提供的公益性公共服务给予保障。事业法人必须实行不分配约束制度，除了支付员工的薪水之外，其盈余必须用在符合其宗旨和业务范围的事业发展上，不可以将其净盈余分配给事业法人职工、管理人员、理事会成员、举办人和出资人等。

4. 资产不收回原则

事业法人的资产原则上不被收回。事业法人一经法定程序设立，举办人、出资人、捐赠人向事业法人划拨、投入、捐赠的财产都成为法人的资产。在事业法人设立和存续期间，事业法人的资产都只能用于公益性事业运营和发展。事业法人注销时和注销后，事业法人的资产和剩余资产都不能被举办人、出资人、捐赠人撤回，而只能依法转交国家继续用于公益性事业。

事业法人财产不收回原则，只能表明事业法人财产的最终所有权不能被举办人和投资人收回，并不意味着国家、政府和组织可以任意调用、划拨、分配私人投资和举办的事业法人财产。在国家法律的框架里，事业法人财产由举办人、投资人经营、管理、使用、支配，任何人无权干涉。

（二）事业法人的实体法律制度

1. 确立事业法人提供公益性公共服务的主体地位

确立事业法人在我国提供公益性公共服务的主体地位，是完善公共服务提供立法的重要内容。事业法人是社会公益性公共服务的最主要提供者，关系着公共服务的质量、数量，关系着社会公众的切身利益。确立事业法人提供公益性公共服务的法律主体地位具有十分积极的意义。

2. 建立科学合理的管理体制

建立科学合理的管理体制和制度要从几方面入手：第一，实行管办分离的新型管理体制，真正实现政事分开。建立统一的有权威的事业法人监督管理机构，统一管理事业法人。举办单位，无论是国家机构还是私人机构或是社会组织，都不再承担对事

业法人的管理职责。第二，实行统一的法律、统一的体制和制度，避免按所有制划分为“民办”或者“国家举办”而采用两套管理机构、两种管理体制和两个法律制度。第三，按照事业法人承担公权力和公益性程度的不同，对事业法人实行分类管理。第四，实行法人治理结构；由于实行政事分开，政府不再随意干预事业法人，由于事业法人是“公法人”，涉及社会公共利益，必须防止内部人控制。因此，应当建立事业法人的决策机构，健全决策机制，使所有利益相关者都能参与决策过程，分享决策权力。

3. 实行国家登记制度

建立和实行业事业法人的国家登记制度，既是构建和完善社会主义市场经济的重要基础之一，也是创新事业单位管理，由管制型走向服务型、监管型的重要支撑，还为深化事业单位改革提供了广阔的舞台。

对事业法人实行国家登记制度，与企业法人、社团法人的登记制度一起构成了市场经济的重要基石，为不同政府部门依法依规管理事业单位提供了依据。市场经济是以具有独立法律地位的法人为主体的。这种主体不但包括企业、公司等经济组织，也包括事业单位、中介组织、社会团体。由于事业单位在中国经济社会中的特殊作用，事业单位作为独立法人参与市场经济活动具有十分重要的意义，也是不可或缺的。

建立国家登记制度，核准事业单位的法人资格，是事业单位成为事业法人的前提条件。如果说在经济体制改革推进过程中，我国从计划经济到有计划的商品经济再到社会主义市场经济，完成了一个伟大的飞跃，那么，企业法人、事业法人、社会团体法人制度的逐步形成和发展，使原来计划经济下的政府附属物逐步改革为不完全法人（名义上法人或半法人）和真正意义上的法人就使得这一飞跃的内容得到了丰富完善、这一飞跃的成果得到了巩固和拓展。

实行国家登记制度为重塑政府与事业单位的关系、事业单位与社会的关系，变革政府管理方式，由管制型向服务型、监管型转变提供了重要条件。市场经济下的登记管理强调规则和结果管理，不对事业法人活动的具体过程和具体业务进行干预；强调规则的一视同仁，限制行政自由裁量权。实行国家登记制度后，事业单位成为独立法人，必然涉及与政府关系、与社会关系的重要调整，涉及管理体制、管理方式和管理内容等一系列方面的改革。

4. 事业法人实行“不破产”制度

事业法人不实行企业的破产制度，而实行注销制度。为什么事业法人不能实行破产制度安排呢？这与其承担的公益性、普遍性、基础性的公共服务有关。事业法人集中的领域如医院、学校、幼儿园、水库管理站、气象服务机构、地震观测预测机构、水文观测站、国家基础科研机构、数据收集与处理中心等，如果实行破产，就会引起社会秩序和生活秩序的不稳定，有的还会引起经济生活的不稳定。而公共行政的重大责任就是保持经济秩序、社会秩序和生活秩序的基本稳定，为经济发展、政治发展、文化发展、社会发展提供一个可持续的良好的环境。

为了防止事业法人破产，就必须依照事业法人的不同分类，实行不同的财政管理制度。凡是不允许收费的公益性公共服务，政府必须提供事业法人正常运转和提供相应公共服务的经费。凡是允许收取一定费用的公益性公共服务，应依照政府核定的成本收费，实行收支两条线。同时，法律还要规定三方面的限制：第一，严格限制事业法人的借贷规模，在一定时间内的借贷超出限额时，必须获得监管机构的审批。当前，我国的一些事业法人由于缺乏法律制度的限制，毫无节制地向银行借贷，严重负债，出现财务危机，甚至到了破产的边缘，这一现象必须引起高度重视。第二，禁止事业法人为其他法人和单位进行担保。第三，禁止事业法人从事超出宗旨和业务范围以外的活动，尤其是投融资活动。

虽然事业法人不实行破产制度，但却实行注销制度，使事业法人有一个退出机制。事业法人注销一般是由于出现了下列情形：举办单位决定解散；因合并、分立解散；依照法律法规和本单位章程，自行决定解散；行政机关依照法律法规责令撤销；

事业法人登记依法被撤销，或者事业法人依法被吊销；法律法规规定的应当注销的其他情形。^[8] 事业法人注销后，其财产除了支付债权人外，剩余财产一般要转为国家预算或转给监管机关批准的其他公益组织。

5.明确事业法人的权利与义务

事业法人具有独立的法律地位，它不能也不应该依附于行政机构，不能也不应该是行政机关的附属物。事业法人的负责人和法定代表人依法产生，并行使相关的权利，享有依法管理和使用财物的权利，享有依法向社会提供公益性公共服务的权利。与此同时，事业法人也必须承担向社会提供公益性公共服务的义务。这种服务的义务主要有：

第一，公益性的公共服务。即事业法人向社会提供公共服务，必须秉承公益性宗旨，所提供的公共服务以免费为原则，以收费为例外。而且，这种例外的收费也是为了减少浪费和仅仅支付服务的成本价格。譬如事业法人所发行的刊物，如果完全免费就会使不需要的人也随意领取。事业法人必须实行不分配约束制度，即其少量的收益只能用于事业的发展，而不能用于其成员的福利、奖金、奖励。

第二，普遍性的公共服务。事业法人所提供的公共服务是向社会所有成员的，不是只为少数人的，也不是俱乐部性质的，只为其成员服务的。

第三，非歧视的公共服务。事业法人的公益性公共服务对所有社会成员是平等的，不能有歧视性规定或歧视性行为。社会成员无论民族、信仰、性别、年龄、社会地位、职业、地域都应该得到，或者逐步得到平等的公益性公共服务。非歧视的公共服务，在法国称为“公务的平等原则”。该原则是“公民在法律面前和公共机构面前平等原则在公务领域内的应用，不论对公务的负担或利益的享受都应当平等。一切符合法律规定条件的人都可以得到公务所提供的利益，不能出于个人的因素而区别对待”。^[9]

第四，可及的公共服务。事业法人所提供的公益性公共服务是可以享受得到的，是实实在在的。

第五，连续不间断的公共服务。事业法人的公益性公共服务具有连续性和持续性，也就是具有可靠性。事业法人因特殊原因需要暂停提供公共服务，必须经过有权机关的批准，并事先公告社会。公务法人提供连续不断的公共服务，在法国是公务活动必须遵守的一项重要原则，即公务的继续性原则：“公务代表重要的公共需要，公共需要的满足不能间断，否则会引起严重的社会混乱。”^[10]

6.确立事业法人的自律机制

事业单位应当依法制定章程。事业法人自律机制集中地反映在事业法人的章程里。因为章程是事业法人意志的集中表达，是各方权利义务和责任的具体规定，是各方协商一致的结果，是约束各方行为的准则。上世纪法国著名行政法学家莱昂·狄骥教授认为：“某个社团的章程不是一项契约条款，而是一部确定的法律。”因为它“持续地对该团体的管理活动进行规范”，“还因为它们确立了该社团的目标；并且，这些规则通过确立社团的目标，还确定了它在法律上的权利能力”，“违反了这种规范的行为将会被法庭宣告为非法”。^[11]

换句话说，章程是事业单位自律机制的基本形式。治理结构之所以建立，之所以这样建立或那样建立，全部依据于事业法人章程；治理机制之所以这样而不是那样设计的依据是来源于章程；治理规则之所以这样而不是那样的规定也直接来源于章程。可以说，章程是事业法人治理结构权力分配、机制设计的制度和规范的基础与条件，是事业法人治理的小“宪法”，是事业法人内部治理等一系列活动的基本准则。违背了章程，就违背了事业法人的集体约定，就违反了事业法人的“法律”，其行为效力将会无效或大打折扣，如果引起不良后果，将会受到相应的责任追究。

章程从源头上控制了权力，建立了内部控制权力的制度和机制；章程从源头上对事业法人权力架构进行了分配，对各方的义务进行了规定，使事业单位的举办人和出资人、管理者、服务对象、住所所在地社区代表、政府国有资产代表等方面的权利和

利益表达有了规范和合理的渠道。作为法人各种意志平衡的结果，章程是诸方面意见汇合和博弈的产物。一旦章程形成并经理事会通过，各方都必须无条件遵守，各方的行为都受到章程的约束和规范。由于章程是事业法人自己的行为准则，因此，它就成为事业法人的自律“法条”。

自律主体的参与及其利益的保护。事业法人自律主体不是仅指行政管理人员，而应该理解为一个集合体。所谓自律主体的参与，就是集合体的所有成员的参与。缺少集合体中的任何一个成员，自律制度的设计都不是完整的，自律机制的运行都是有缺陷的。因此，只有保证自律主体所有成员的积极而有效的参与，使他们充分发挥作用，并在相互作用过程中表达他们的权利和利益的诉求，才能实现国家设立事业法人的目的，实现举办人的具体目标，实现管理者、职工和服务对象利益的平衡，保障自律主体的参与及其利益。

章程规定了事业法人自律机制的基本内容和原则。章程是事业法人意志的集中表达。章程包括了举办人、出资人成立该事业法人的宗旨和业务范围，为了实现宗旨和开展业务所具备的条件，法人内部管理的基本制度和运转程序，资产管理和使用，事业法人在什么情况下终止，终止后法人资产处置等内容，集中体现了举办事业法人的目的、法人管理的意愿。章程是包括事业法人治理结构等自律机制和制度等一系列规定的载体。没有这个载体，事业法人自律制度的规则、内容和自律机制的要求就难以寻找合适的形式。《事业单位登记管理暂行条例实施细则》第三十九条规定事业单位章程应当包括：（一）名称；（二）宗旨和业务范围；（三）组织机构（法人治理结构）；（四）资产管理和使用的原则；（五）章程的修改程序；（六）终止程序和终止后资产的处理办法；（七）需要由章程规定的其他事项。

章程是事业法人的基本法律文件，是事业法人行为和各签约方行为的准则，是约束大家的自治规范。章程的效力一方面具有自治的力量，同时由于符合法律的章程受国家保护，因而，违反章程的行为不但会受到法人内部的约束，一旦被提起诉讼也会受到司法的制裁。章程是事业法人对社会和政府监管部门的承诺。一方面它可以使事业法人的信誉证明，另一方面政府和社会也可以据此对事业法人进行监督。

章程既是事业法人解决内部争议的重要内容依据和程序依据，也是行政机关裁定纠纷和司法机关裁判争议的重要参考依据。既然章程是各方意志的合理表达，既然章程是各方的共同约定，在不违背国家法律法规和政策的前提下，章程就是各方应当遵守的“内部法条”。任何一方违背章程内容和程序，引起纠纷或争议，行政机关就会参考章程进行裁判。如果进入诉讼程序，司法机关也会依据法律法规，参考章程进行裁决。

（三）事业法人的程序法律制度

1.公告制度

事业法人承担着公权力和公益性公共服务的职能，这种职能一方面是事业法人的权利，另一方面也是事业法人的义务和责任。基于事业法人的义务和责任，基于国家设置事业法人的立法宗旨和目的，事业法人的宗旨、业务范围、提供公共服务的方式、履行职责的地点、经费来源及收费方式和收费标准、法定代表人等应向社会公告。公告的方式包括两种：第一，由核准事业法人的行政机关在主要媒体向社会公布；第二，事业法人把核准公告所公布的内容在自己的住所及分支机构办公地点进行公布；第三，事业法人的年度报告在提交监管机关的同时要向社会公开，接受社会和服务对象的监督。

2.信息披露制度

信息披露制度是事业法人治理结构中各利益相关者了解、参与、监督事业法人重要活动和重大事项的前提，也是事业法人自律的必要条件之一。因此，除了涉及国家秘密外，事业法人的重大事项凡有下列情况之一者，应当以书面形式向理事单位、本单位职工公开：（一）理事会通过的本单位业务发展规划；（二）本单位的财务年报；（三）单位内设机构方案及各机构负责人名单；（四）单位的管理制度；（五）

行政负责人工作报告；（六）接受社会捐赠、资助情况及使用情况；（七）章程修改情况；（八）单位终止和清算结果；（九）其他需要公布的重大事项。

3. 听证制度

事业法人变更宗旨、业务范围的主要事项、收费方式和收费标准，涉及社会公众重要利益的，在提交有关机关核准申请之前，必须经过公开听证，广泛听取社会和服务对象等利益相关人的意见。没有经过听证的，行政机关不能受理有关变更事项。

4. 申诉制度

建立社会和服务对象及利益相关人向事业法人监管机关的申诉制度。监管机构必须公布申诉电话、地址，并及时答复对申诉的处理结果。

5. 救济制度

法律应当规定，公民个人、团体和社会组织所享有的公益性公共服务的权利和权益受到侵害时，可以成为适格原告，事业法人可以成为适格被告，提起行政诉讼。法律还应当规定公民个人、团体或社会组织对事业法人违反法律法规侵害社会公益行为，可以进行公益诉讼的权利。当然，事业法人在其权利和权益受到公权力机关侵害时，可以提起行政诉讼。

（四）事业法人的监督管理法律制度

事业法人的监督管理法律制度，就是明确谁监督管理、如何监督管理，以及监督管理的归责。

首要的是规定监管主体、该主体的职责，赋予法定的职权。事业法人的监管主体应该是单一的，而不该是多个机构，从而避免政出多门、职责交叉、责任不清。要赋予监管机构应有的监管职权，明确其监管方式以及相应的管理手段。

其次，应当规定监督管理的内容，哪些需要监督管理、哪些不是监督管理的范围。监管机关对事业法人和监督管理应有明确的范围和确定的内容，从而使监管机关和被监管的事业法人都有所遵循。

再次，要明确规定监管机关的法律责任和行政责任。监管机关不能怠于履行职责，放弃监管责任，否则就要承担相应的责任，受到行政问责和法律追究。监管机关也不可越权，不能随意干预事业法人正常合法合规的活动，否则其行政行为不但无效，其给事业单位造成的损害也必须依法给予国家赔偿。

[参考文献]

[References]

[1] 北京人事局工资处.北京市事业单位“挂钩”、“包干”试点显见成效 [J]. 中国行政管理,1989 (10).

[1] Beijing Personnel Bureau.Good Results in Beijing Public Service Units' Pilot Reforms.Chinese Public Administration, 1989(10).

[2] 中央机构编制委员会办公室地方组.党政机关和事业单位机构改革指导 [Z]. 北京：人民日报出版社，1993.125—134.

[2] Local Panel at The State Commission Office for Public Sector Reform.Guide to Institutional Reform of Party, Government, and Public Service Units. Beijing:People's Daily Publishing House, 1993.pp125-134.

[3] 成思危.中国事业单位改革——模式选择与分类指导 [M]. 北京：民主与建设出版社，2000.3—34.

[3] Cheng Siwei.Public Service Units Reform in China: Models Choices and Classification Guidelines.Beijing: Democracy and Construction Publishing House, 2000.pp3-34.

[4] 王军.北京市探索政事分开管办分离，创新社会管理和公共服务体制 [Z]. “公益机构改革与发展”国际研讨会论文,2006(9).

[4] Wang Jun. Approaches to Separation of Government and Public Service

Units, Management and Ownership, Rebuilding Social Management and Public Service Delivery System. Paper Submitted to the International Seminar on Public Service Units Reform and Development,2006(9).

[5] 2004年8月27日中华人民共和国主席令第7号颁布的《中华人民共和国行政许可法》。

[5] “Administrative Licence Law of People' Republic of China”.Promulgated on August 27, 2004 by No. 7 President's Order of the People's Republic of China.

[6] [7] 经济合作与发展组织.分散化的公共治理：代理机构、权力主体和其他政府实体 [M] .国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译.北京：中信出版社,2004.164,220-248.

[6] [7] OECD.Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies.Chinese translation edition by CITTIC Publishing House, 2004. p164,pp220-248.

[8] 国家事业单位登记管理局发布的《事业单位登记管理暂行条例实施细则》第6章第51条.

[8] “Enforcement Measures of Provisional Regulations of Public Service Units Registration and Management” by the State Administration Bureau of Registration and Management of Public Service Units.

[9] [10] 王明扬.法国行政法 [M] .北京：中国政法大学出版社，1988.490, 489.

[9] [10] Wang Mingyang.French Administrative Law.China University of Politics and Legal Affairs Publishing House, 1988. p490, p489.

[11] [法] 莱昂·狄骥.公法的变迁：法律与国家 [M] .郑戈,冷静译.辽海出版社,1999.106—108.

[11] Leon Duguit. Les Transformations Du Droit Public: The Law and State. Translated by Zheng Ge and Leng Jing . Liaohai Publishing House ,1999.pp106-108.

(作者单位：中央机构编制委员会办公室事业单位登记管理局副局长，北京100010)

**Building a Modern Public Service Unit System with Chinese Characteristics
——On Orientation, Model and Approaches to the Reform of Public Service
Units
Zuo Ran**

[Abstract] This paper reviews the history of public service unit management and reform, analyzes issue and problems in the reform process, and argues that building a modern public service unit system with Chinese characteristics will be the only right way of the reform. Its targeted model should be independent supervisory organ-a watch dog, plus governance structure of public service unit. The classification of public service units is meaningless unless it targets restructuring of those public service units with similar functions, with the aim to equalizing basic public service delivery. At the same time, outside close watch and internal governance, as well as legal system should be formed.

[Key words] modern public service unit system,public service unit reform, outside watch and self- discipline, Legal system building

[Author] Zuo Ran, Deputy director-general, the State Registration and

