

事业单位

聘用合同管理规范研究

丁晶晶 著



中国人事出版社

事业单位聘用合同管理 规范研究

丁晶晶 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位聘用合同管理规范研究/丁晶晶著. —北京: 中国人事出版社,
2016

ISBN 978-7-5129-1023-2

I. ①事… II. ①丁… III. ①行政事业单位-劳动合同-管理规范-研究-中
国 IV. ①D923.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052022 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 10 印张 164 千字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

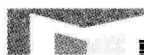
如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

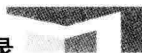
举报电话: (010) 64954652

目 录

代前言 事业单位聘用合同管理的法理分析	/1
第一章 聘用合同管理总则基本问题研究	/24
第一节 聘用合同管理的适用范围	/24
一、法律、法规对聘用合同适用范围界定存在的问题	/24
二、事业单位聘用制改革中关于适用范围的政策规定及其问题	/27
三、聘用合同管理适用范围确定的法律依据	/31
四、聘用合同管理的适用范围	/33
第二节 聘用合同订立的原则	/34
一、聘用合同订立的一般原则	/34
二、聘用合同管理的原则	/35
三、聘用合同订立的特殊原则	/35
第三节 聘用合同管理的规章依据	/37
一、《条例》和《劳动合同法》关于单位制定规章制度的规定比较	/37
二、《条例》和《劳动合同法》关于单位制定规章制度的规定的适用	/38
第四节 聘用合同的行政监管、三方机制和工会参与	/39
一、行政监管	/40
二、三方机制	/40
三、工会参与	/40
第二章 聘用合同的订立规范研究	/42
第一节 事业单位人事关系建立和聘用合同的订立时间	/42
一、事业单位人事关系的建立日期	/42
二、聘用合同的订立时间	/44
三、未按时订立聘用合同的处理	/44



第二节 聘用合同的期限	/46
一、现行聘用合同期限存在的法律冲突	/46
二、固定期限聘用合同	/47
三、无固定期限聘用合同	/48
四、试用期	/49
第三节 聘用合同的必备条款和约定条款	/52
一、必备条款	/52
二、约定条款	/53
第四节 聘用合同的无效	/56
一、《劳动合同法》关于劳动合同无效的规定	/57
二、聘用合同无效的情形和认定机构	/57
第五节 订立聘用合同的规则要求	/58
一、订立聘用合同的主体资格	/58
二、用人单位建立职工名册	/60
三、告知义务	/60
四、禁止担保	/61
 第三章 聘用合同管理的履行和变更规范研究	 /62
第一节 聘用合同的履行原则	/62
一、亲自履行原则	/62
二、全面履行原则	/64
三、实际履行原则	/64
第二节 合同履行中双方当事人的权利和义务	/65
一、用人单位的法定义务	/65
二、聘用人员在履行聘用合同时的义务	/69
第三节 劳动合同的中止履行	/71
一、聘用人员应征入伍或者离职履行国家规定的其他义务	/71
二、聘用人员因被依法限制人身自由而不能履行约定义务	/71
三、聘用合同中止履行的法律后果	/72



第四节 聘用合同变更	/72
一、聘用合同变更的时限、效力和内容	/72
二、聘用合同变更的原则	/73
三、用人单位变更时聘用合同的承继履行	/74
四、聘用合同变更的条件和要求	/75
第四章 聘用合同的解除和终止规范研究	/77
第一节 事业单位工作人员的辞聘权	/77
一、事业单位工作人员辞聘权的规定及其问题	/77
二、《劳动合同法》劳动者解除劳动合同条款对事业单位的适用性	/79
第二节 用人单位单方解除聘用合同	/82
一、聘用人员有过失时用人单位单方解除	/82
二、提前 30 日通知解除	/84
三、机构精简或经济性裁员	/85
第三节 用人单位单方解除聘用合同时的义务	/86
一、不得违法解除劳动合同的义务	/86
二、接受工会监督的义务	/87
三、事业单位违法解除劳动合同的责任	/87
第四节 聘用合同解除的经济补偿金	/87
一、支付经济补偿金的情形	/88
二、经济补偿金的标准	/89
第五节 聘用合同终止	/89
一、聘用合同终止的情形	/89
二、聘用合同终止的限制	/90
三、聘用合同终止补偿金	/90
第六节 聘用合同解除和终止的法定程序	/91
第七节 聘用合同的附随义务	/91
一、事业单位对聘用人员的附随义务	/91
二、聘用人员对用人单位的附随义务	/92



第五章 聘用合同管理的特别规定研究	/93
第一节 劳务派遣	/93
一、劳务派遣合同管理的产生背景	/93
二、劳务派遣合同与聘用合同的区别	/95
三、劳务派遣单位设立条件、用工范围和比例	/97
四、劳务派遣单位、用工单位的法定义务	/99
第二节 人事代理	/101
一、人事代理的政策依据	/101
二、人事代理的特点	/102
三、人事代理完全适用聘用合同管理规定	/102
四、人事代理的公平性问题	/103
第三节 集体合同	/104
一、集体合同的适用范围	/104
二、集体合同的订立	/105
三、集体合同的内容、形式和期限	/107
四、集体合同的履行、变更或解除、终止	/109
五、集体合同的效力及争议处理	/110
第四节 非全日制用工问题	/111
一、关于劳动关系	/112
二、关于非全日制用工的薪酬	/113
三、关于非全日制用工的社会保险	/113
第六章 聘用合同的监督检查和法律责任研究	/115
第一节 事业单位聘用合同的监督检查	/115
一、行政部门与用人单位法律关系的区别	/115
二、劳动合同监管行为与聘用合同监管行为的不同性质	/116
三、聘用合同与劳动合同监管方式的差异	/116
第二节 用人单位违反聘用合同管理办法的法律责任	/116
一、单位规章制度违反法律法规规定的法律责任	/117



二、用人单位订立合同违反规定的法律责任	/117
三、用人单位违反规定约定试用期的法律责任	/118
四、用人单位扣押聘用人员身份证等证件、档案等物品以及 要求提供担保的法律责任	/118
五、用人单位侵害聘用人员有关工资报酬合法权益的法律责任	/118
六、用人单位违法解除、终止合同的法律责任	/119
七、用人单位强迫劳动和违反劳动安全卫生规范的法律责任	/119
八、用人单位违反规定未向聘用人员出具解除或者终止合同的 书面证明的法律责任	/120
九、用人单位招用与其他用人单位尚未解除或者终止合同的 聘用人员的法律责任	/120
十、劳务派遣单位违反劳务派遣规定应当承担的法律责任	/121
十一、个人承包经营招用聘用人员违反规定的法律责任	/121
第三节 聘用人员违反聘用办法的法律责任	/121
一、因聘用人员过错订立无效合同的法律责任	/121
二、聘用人员违法解除劳动合同的法律责任	/121
三、聘用人员违反约定的保密义务的法律责任	/122
四、聘用人员违反合同约定的竞业限制义务的法律责任	/122
附录一：国内文献综述	/123
附录二：聘用合同对《劳动合同法》适用分析	/135
参考文献	/149

代 前 言

事业单位聘用合同管理的法理分析

李建忠

聘用制作为事业单位的基本用人制度，需要以完善的聘用合同管理规范为基础。确立聘用合同管理规范，首先需明确聘用规范的特定立法角度、原则和思路，使聘用合同管理建立在坚实的法理基础之上。为推动聘用合同管理制度完善，中国人事科学研究院近年来开展了国内外相关理论和实践的研究，对公共服务机构的法律地位、人事法律关系的性质和聘用合同的法律属性等进行了理论和案例分析，本书是中国人事科学研究院有关研究成果的一部分。本书作者丁晶晶博士是我院富有才华和勤勉精神的青年学者，本书以聘用合同管理对《劳动合同法》的法律适用的分析为基础，提出了完善聘用合同管理办法的建议，必将有助于推动聘用合同管理理论和实践的发展。为表示对丁晶晶博士和本研究的支持，谨以本文作为本书代前言，供读者参考和批评。

一、聘用合同管理规范存在的主要问题

在拥有 3 000 多万人的事业单位全面实施聘用制，是我国乃至世界范围内公共部门人事管理的一项重大改革尝试。作为一种新的人员管理方式，公共机构聘用制的法律适用在理论和实践领域均处于争议和探索之中。聘用制改革以来，我国聘用合同管理一直存在适用法律不明确、聘用规则不全面等问题，聘用合同双方的权利和义务不清晰，在一定程度上造成了事业单位聘用管理的失范和混乱，急需立法完善。

（一）《劳动合同法》在事业单位如何适用定位不清

事业单位聘用合同管理是否适用及如何适用《劳动合同法》，在理论和实践领域都一直存在争议。



《劳动合同法》第2条第2款规定，国家机关、事业单位、社会团体和与其建立劳动关系的劳动者，订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，依照本法执行。根据本条的规定，与事业单位建立了劳动关系的劳动者只有“订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同”才依照《劳动合同法》执行，其对事业单位人员的适用是特定的，并且范围狭小。

《劳动合同法》附则第96条规定，“事业单位与实行聘用制的工作人员订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，法律、行政法规或者国务院另有规定的，依照其规定；未作规定的，依照本法有关规定执行”。其中，事业单位“实行聘用制的工作人员”是否与“建立劳动关系的劳动者”属于同一主体？或“建立劳动关系的劳动者”是否包括“实行聘用制的工作人员”？尚未见正式、明确的司法解释。仅从字面意义而言，二者并非同一主体，也不存在包含关系，否则第96条的规定就没有必要。

《事业单位人事管理条例》（以下简称《条例》）颁布后，国务院法制办、中央组织部、人力资源社会保障部负责人就《条例》的有关问题回答记者提问时指出，聘用管理中《条例》未作规定的事项，依照劳动合同法及其实施条例执行。这意味着《劳动合同法》成为事业单位人事管理的上位法，与事业单位现行的聘用管理制度有很大区别，在理论上也进一步混淆了劳动关系的区别，与事业单位岗位管理、奖惩规定、纪律规定在立法原则上存在较大冲突。同时，《劳动合同法》不少条款并不宜适用于事业单位，需逐条分析，予以明确。

（二）《条例》关于聘用合同管理的规定较为简略含混

《条例》专章对聘用合同管理进行了规定，涉及聘用合同的特定期限、初次就业人员的试用期、订立聘用至退休的合同的条件、聘用合同解除的特殊情形以及人事关系的终止等方面，仅对聘用管理的部分环节和情形作出了规定，较为简略，并没有对聘用合同进行全面管理规范，聘用合同订立、履行、变更、解除和终止等很多必要管理环节存在规范缺失或法律适用不明确的问题。

同时，《条例》部分条款对聘用合同事项的规定语义较为模糊，在实施中可能存在多种复杂情形引发争议。例如，《条例》规定“初次就业签订的合同一般不低于3年”，但对何为“初次就业人员”并未界定，也没有对“一般”的情形进行具体说明，没有明确规定是否允许签订低于3年的短期合同，同样也没有明确表示在主要业务岗位上工作的编外人员是否也必须签订不低于3年的合同。



《条例》实施之后，事业单位已经签订的合同面临废止、更正问题，但主管部门并没有对此提出要求，也未说明原有合同是否有效。在实践中，则采取了对现有合同不作更正，采取自动失效的办法，即现有合同与《条例》规定如有不一致，则按照《条例》执行。这与法不溯及既往的原则似有冲突。因此，有必要对聘用合同管理进行全面规范。

（三）35号文存废存在争议

《条例》颁布之后，2002年颁布实施的《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》（国办发〔2002〕35号）及其解释存在是否依然有效的问题。从立法本意看，《条例》颁布后，35号文应自动失效和进行废止，但各地仍然普遍认为可以继续实施，特别是《条例》未进行规定的事项依然要按照35号文的相关规定实施。因此，亟待对《条例》和35号文之间的关系进行理顺，以便于对聘用制进行统一的规定，以避免在实施过程中存在相互冲突的情况。

（四）地方聘用合同管理规范存在政策冲突

由于缺乏聘用合同管理的全面统一的管理细则，导致各地、各单位在管理上存在差异，经常引发争议。以聘用合同违约金为例，各地就存在多种模式。2003年颁布的《上海市事业单位聘用合同办法》规定，聘用合同对受聘人员的违约行为设定违约金仅限于两种情况：即违反保守单位商业秘密约定和违反服务期约定。对于服务期违约金，只适用于由聘用单位出资招聘、培训或者提供其他特殊待遇三种情形的受聘人员。而《四川省事业单位人员聘用制管理试行办法》第42条规定：“聘用单位和受聘人员任何一方违反聘用合同的约定，应当承担违约责任。违约要付给对方违约金，违约金数额由当事人双方自行约定。”还有少数地区对于聘用合同违约金没有作出明文规定，是否设定违约金的决定权完全交给了聘用方和受聘方。这些都需要设立明确的标准进行规范和统一。

（五）聘用管理实践存在较严重的失范问题

完善聘用合同管理规范是事业单位聘用管理实践的迫切需要。一是由于《劳动合同法》和《条例》在事业单位的适用范围不清，导致事业单位在聘用管理中对法律法规的选择性适用问题，造成事业单位用工方式复杂，存在聘用制、劳动合同制、劳务派遣制、人事代理制、劳务合同制等多种形式，一些单位从有利单位利益的角度利用法律适用不明的状况，规避法律责任和义务的问题突出；二是聘用合同订立和解除程序等规定的缺失，导致聘用管理宽严不一、随意性大，增加了事业单位用人不公、以权谋私等道德和法律风险；三是事业



单位自身的某些改革探索缺乏规范。一些事业单位出台的内部适用的人事管理规章有的缺乏法律依据,有的与现行人事管理原则和规定相冲突,有的涉嫌违反上位法,有必要对其进行清理和规范。

因此,事业单位聘用合同管理规范存在的问题,不利于事业单位人事管理的法制化和规范化,对公共利益和事业单位工作人员的权益造成了危害,聘用管理亟待进一步从总体上进行全面规范,根据事业单位的特点,对聘用合同订立、履行、解除等的全过程进行调研分析,提出具有针对性和可行性的聘用合同管理办法。

二、聘用合同管理的法理依据

聘用合同管理规范的确立和适用法律的选择需要就规范确立的法理依据达成共识。聘用合同管理的法理问题至少涉及以下几个方面:事业单位作为特定用人主体的法律性质、事业单位工作人员的法律地位、事业单位聘用关系或人事关系的性质、事业单位聘用合同的法律性质等,其中,聘用合同双方作为聘用关系主体的法律地位是影响或决定聘用关系和聘用合同性质的关键因素,是聘用合同管理规范选择或设定的基本出发点和理论依据,决定了聘用合同管理的法律适用。

(一) 事业单位的法律性质

事业单位的法律性质关系到事业单位作为用人主体其人事管理或聘用管理应采用的原则和方式的选择,决定了其在聘用合同中权利和义务的确定。其核心问题是:在法人制度下,事业单位是否仅为单纯的民事法人,或者事业单位是否具有公法法人的性质。

1. 事业单位的民事法律地位

1986年4月,《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)将事业单位与机关、企业、社会团体一起列为民法确认的四类法人组织之一,因此,事业单位在我国具有明确的民事法人地位。随着事业单位法人登记管理制度的实施,事业单位法人化管理在我国得到全面实施。

根据《民法通则》的规定,法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人应当具备的条件包括:依法成立,有必要的财产或者经费,有自己的名称、组织机构和场所,能够独立承担民事责任。

《事业单位登记管理暂行条例》则提出,申请事业单位法人登记,应当具



备下列条件：经审批机关批准设立，有自己的名称、组织机构和场所，有与其业务活动相适应的从业人员，有与其业务活动相适应的经费来源，能够独立承担民事责任。与《民法通则》相比，增加了从业人员这一条件。

尽管事业单位法人制度实施顺利，但事业单位是否应否作为完全意义的民事法人、是否具有真正意义的独立的民事行为能力，在理论和司法实践中，实际处于争议之中。

首先，事业单位并非单纯的完全意义上的民事法人。

根据《事业单位登记管理暂行条例》的规定，事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。这意味着事业单位是因公设立，资产国有，具有公立机构的性质，并非为主办者或事业单位自身的“民事”目的而设置，而是以“社会公益”为目的，将其仅仅作为民事主体不符合其机构的社会功能定位，并有益于公共利益。因此，有研究指出，“事业单位法人化是一个历史的误会”，“官办事业一律作为民法法人登记，这在全世界是独一无二的创举，也是违反常理的做法”，“这是中国民法学的教条主义和形而上学在立法中的反映”。“创设公立机构的依据从来就不是民法，而是国家权力（政府命令、决定、特许、法令）；只是在特定的交易中，有时候需要把公立机构视为一个民法上的‘人’，承认它具有从事交易和承担契约义务的能力”（方流芳，2007）。事业单位法人登记作为编制部门对事业单位的一种机构管理的手段，在我国公立机构普遍性非“法定”设立的情况下，或有必要，事业单位在特定民事行为和民事关系中也可视为民事法人，但应当看到，它与机关法人一样，不仅仅属于民法人的一种，更重要的是它还具有其他更加重要的组织属性。

其次，事业单位不具备也不应当具备完全独立的民事责任能力。

事业单位实际上并不具备法人组织所应有的“能够独立承担民事责任”的能力。事业单位的人、财、物的管理完全来自国家或其举办者的授权，并需遵守专门的事业单位管理的法规、政策的要求。

（1）在人事权方面，事业单位不是真正意义上的用人主体。事业单位的用人权至少应属于其直接举办者，而其主办者本身也来自国家或法规授权。与其他公立机构一样，其人事权根本上属于国家或“一切权力属于人民”。事业单位的人员聘用、岗位设置、薪酬福利、纪律奖惩，其权限均受国家制约。事业单位不是真正用人的权力主体是公共机构人事管理的特有现象。如美国学者在研究美国州和地方政府雇员的“雇主”问题时指出：“谁是州和地方政府雇员



的真正雇主呢？是那个直接的机构，还是自治市或县或州的最高行政官员（即市长或州长）？或者还有一种可能，即由于我们的共和政体的形式，相当的权力在于立法机关，那么雇主就是立法机关了？”（丹尼尔·奎因·米瑟斯，2000：198）事业单位的用人权或聘用权实际是源于公共部门委托代理关系或分类分级授权的结果。

（2）在财务管理方面，事业单位的财务处置权受到政府预算管理的约束。《事业单位财务通则》规定，事业单位应根据年度事业发展和计划以及预算编制的规定，提出预算建议数，经主管部门审核汇总报财政部门（一级预算单位直接报财政部门）。事业单位根据财政部门下达的预算控制数编制预算，由主管部门审核汇总报财政部门，经法定程序审核批复后执行。事业单位应当严格执行批准的预算。事业单位应当严格控制对外投资，按照国家有关规定可以对外投资的，应当履行相关审批程序，并不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资，不得违反规定举借债务和提供担保。

（3）在资产管理方面，事业单位并非资产所有者，也不具备完全的资产处置权。《事业单位国有资产管理暂行办法》规定，事业单位国有资产是指事业单位占有、使用的国有（公共）财产，事业单位仅负责对本单位占有、使用的国有资产实施具体的管理。事业单位处置国有资产，应当严格履行审批手续，未经批准不得自行处置。

因此，事业单位尽管可以从事民事活动，但其民事行为能力是有限的，其根本的决定权不属于事业单位。事业单位的本质属性并不取决于其民事法人的性质，也不能完全独立承担民事责任。

2. 事业单位的公法法人性质

尽管我国并未建立明确的公法或公法人制度，但事业单位作为法人组织，从其举办、资产、目的、功能等特征出发，实际上符合行政法理论所指的公法人性质。

关于公法人，法国行政学家让·里韦罗等认为，相对于私法法人，具有以下特点：（1）创设公法法人从来不是私人倡议的结果，仅仅由政府当局主动办理；（2）个人没有任何加入的自由，个人一旦确实满足了一定的条件，便可依据事实隶属于这种公法法人；（3）给公法法人指定的工作目标都不是私人性的，而是永远为了满足交付其完成的某些共同利益。由此造成的结果是，公法法人从不单纯追求赢利；但是，如果说多数情况下并不排除实现利润，那也不能仅凭这一点就说，设立一个公法法人，甚至是经济方面的法人，追求的就是



赢利；(4) 公法法人的法定能力，即便发生若干变化，也总是超出私法规定的活动方式之外（让·里韦罗、让·瓦利纳，2008：62-63）。

根据《事业单位登记管理暂行条例》的规定，事业单位完全符合行政法上的公法人性质和特征。而“公法人是相对独立的行政单位，因此是间接国家行政的组织形式”（汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔，2002：432）。对多国行政法的比较研究表明，类似我国事业单位公立科技、教育、卫生、文化机构，都被列为行政组织的一种必要类型。

在法国，行政组织被划分为国家行政机构、地方行政机构和公立公益组织。公立公益组织包括三类：一是行政、科学文化和非工商性质的公立公益机构。有社会福利机构，如巴黎公共救济事业局；有公众健康服务机构，如医院；有环境保护机构，如滨海地带保护局、全国废品回收公司等；有文化机构，如全国博物馆会议、巴黎国家歌剧院、全国电影艺术中心、乔治-蓬皮杜全国文化艺术中心等；有金融服务机构，如现金证券信托、储蓄银行等。还有那些为集体的私人利益而工作的机构，如业主联合会、商业协会、农业协会等，亦属此类。二是《高等教育方针法与大学的自治》所述科学文化性质的公立公益机构，其中主要是大学，其人事管理具有特殊性；三是参与经济活动的公立公益机构。为其完成任务所必需，它们可以避开政府财政制度，而或多或少地利用私法规定的方法，如石油勘探开发企业公司（让·里韦罗、让·瓦利纳，2008：62-63）。即法国公立公益机构作为行政主体，不仅涵盖类似我国事业单位的机构，而且包括部分国有企业。

在德国，类似我国事业单位的公立机构作为公共设施，是公共行政组织的重要形式之一，公共设施是“行政主体为了稳定地实现特定公共目的而建立的资金、财物和人员的组合体”（汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔，2002：234），是由公权力主体管理，在法律上主体化、组织化即具有自属的人员和财产的公权力组织，设施（所属）主体借此执行自己或者法律委托的与其性质有关的外来公共任务（汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔，2002：237），与我国事业单位类型高度相似。这些设施有的有完全的法律能力，有的没有或只有部分的法律能力，即有的公共设施或事业单位没有独立的行政能力或民事能力。德国公立学校迄今为止仍然是隶属于公共团体的没有法律能力的公共设施。

以目的分类的德国公共设施见表1。



表 1

以目的分类的德国公共设施

1. 文化教育设施
如中小学、艺术学院、音乐学院、图书馆、博物馆、档案馆、剧院、路德维希港的有限通信中心、体育科学研究所、联邦和州政治培训中心等。
2. 研究设施
如德国气象局、联邦地质空间研究所、联邦物理技术研究所、下萨克森州的农业研究所等。
3. 服务和净化设施
如医院、护理中心、水电气设施维护中心、交通设施、幼儿园、养老院、公墓、屠宰场、废水处理厂、大学生服务中心、动物尸体处理中心等。
4. 老年人照顾设施
如自由职业、烟囱清理和公职人员的疗养设施等。
5. 防御性设施
如救济中心、隔离医疗中心、刑罚执行设施等。
6. 银行设施
如联邦银行、州中央银行、重建信贷中心、德国负担均衡银行、农业租金银行、德国地方银行、州银行、转账银行、公共储蓄银行、建设储蓄银行、公共生活保险和消防保险中心、抽奖中心、柏林抵押登记中心等。
7. 经济调控和促进设施
如电影促进中心、稳定化资金、联邦农业和食品中心等。
8. 数据处理设施
如州数据处理中心、地区统计中心、专业统计中心、高校统计中心、地方数据处理中心等。
9. 保险设施
如特定损害和消防保险中心等。
10. 自由保障设施
如公法广播电视台、私人广播电视台自由保障监督中心等。
11. 行政内部辅助设施
如内部文书档案、信息中心、调查中心、研究所（室）、培训中心等，是用特定技术力量武装起来的行政机器。
12. 其他设施
如联邦飞行保险中心、联邦邮政通信中心、联邦民航保护和技术援助服务中心等。

在美国，联邦政府所属的事业机构称为联邦非监管机构或联邦福利机构；纽约市立医院成为市福利机构，都属于行政机构的一种。美国州立大学的法律地位则可分为三类：一是州立大学本身不是法人，其管理委员会相当于州政府的“职能机构”；二是州立大学不是法人，由州政府直接管理，根据法律授权提供高等教育服务，在一切诉讼中，州政府的首席法务官作为大学校长和管理委员会的法律顾问，并以州当局的名义代表州立大学诉讼；三是州立大学是与州或州政府相分离的“公法人”（方流芳，2007）。

可见，以法国、德国为代表的大陆法系和以美国为代表的英美法系国家，其类似事业单位的公共服务机构，均属公法组织或行政机构的范畴。

在我国，事业单位作为公立机构的公共性在改革中遭到忽视，事业单位的公共责任和社会功能未能充分体现，应予以关注和校正。随着依法治国方略的实施，事业单位作为公立机构的公共责任也越来越受到社会关注，并为法律法规



所规范。如2007年1月,《中华人民共和国政府信息公开条例》第37条规定,教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开,参照本条例执行,从而将事业单位纳入到政府信息公开的行政主体的范围。

(二) 事业单位工作人员的法律地位

与事业单位作为特殊用人主体对聘用合同的影响一样,事业单位工作人员的法律地位或身份特征对其权利义务具有重要影响。

1. 事业单位工作人员身份的困惑

随着聘用制的实施,特别是干部分类改革的推进,事业单位工作人员传统的国家干部身份在理论和政策实践中都成为批判的目标。理论界和社会舆论认为事业单位工作人员不应再享受计划经济体制下的身份特权;事业单位聘用制改革的一个重要政策目的就是要从身份管理走向岗位管理。

但法规、政策并没有明确界定事业单位工作人员的“新”身份。事业单位工作人员既不属于《公务员法》所指的公务员,又不是《劳动法》《劳动合同法》所指的劳动者。同时,事业单位工作人员总体也不属于《刑法》第93条所指的“国家工作人员”的范畴。

我国《刑法》第93条将“国家工作人员”的界定为,指国家机关中从事公务的人员,国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员,以及其他依照法律从事公务的人员,以国家工作人员论。2003年11月13日,最高人民法院在《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》中提出,从事公务,是指代表国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体等履行组织、领导、监督、管理等职责。公务主要表现为与职权相联系的公共事务以及监督、管理国有财产的职务活动,如国家机关工作人员依法履行职责,国有公司的董事、经理、监事、会计、出纳人员等管理、监督国有财产等活动,属于从事公务,那些不具备职权内容的劳务活动、技术服务工作,如售货员、售票员等所从事的工作,一般不认为是公务。与这一观点相似,法学理论研究一般将公务界定为与行使某种管理、监督权相关的活动。按这样的“公务论”标准,事业单位多数工作人员不属于刑法所指的国家工作人员。

因此,在现有法律框架下,事业单位工作人员成为没有法定身份的边缘人,即《公务员法》《劳动合同法》《刑法》都分别适用部分事业单位的工作人员,