

中国事业单位:

基于民事主体视角的研究

景朝阳◎著

作为全面深化改革的重要组成部分,事业单位改革的根本目的是促进公益事业发展,不断满足人民群众日益增长的公益服务需求。这是一项庞大的系统工程,要破除的是制约公益事业发展的体制机制障碍……

A STUDY ON CHINESE PUBLIC
INSTITUTIONS
THROUGH THE PERSPECTIVE OF CIVIL
SUBJECT



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国事业单位:

基于制度理论视角的研究

王 健 等著

CHINA'S PUBLIC INSTITUTIONS

AN INSTITUTE STUDY

EMERGING FROM THE PERSPECTIVE OF INSTITUTE
THEORY

中国社会科学出版社

中国事业单位:

基于民事主体视角的研究

景朝阳◎著

A STUDY ON CHINESE PUBLIC
INSTITUTIONS
THROUGH THE PERSPECTIVE OF CIVIL
SUBJECT



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国事业单位：基于民事主体视角的研究 / 景朝阳
著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.4
ISBN 978-7-5201-2079-1

I. ①中… II. ①景… III. ①行政事业单位-研究-
中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 327253 号

中国事业单位：基于民事主体视角的研究

著 者 / 景朝阳

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高 雁

责任编辑 / 颜林柯 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.5 字 数：186 千字

版 次 / 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2079-1

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 事业单位改革的法律维度

事业单位在中国是计划经济的产物，随着市场化改革的深入，事业单位的改革也在加快进行，其主要目标是去行政化，让事业单位不受政府行政化弊病的影响，从而使其遵循自身的专业规律。不过，事业单位改革举步维艰，走走停停，一直没有走出关键的几步，远远落后于中国市场经济的发展。其原因很复杂，从法律的角度来说，包括事业单位法律地位与实际地位脱节，法律地位无法适应计划经济向市场经济的转轨，目前的财政体制无法支撑事业单位的法律地位等。

中国事业单位实际定位非常清晰，是党政单位、企业单位之外的第三种重要单位，但在法律技术层面非常模糊。从实际角度来说，计划经济时代，事业单位是国家提供公共服务的组织，是单位的一种。但事业单位在法律上没有准确的内涵和外延，只是在财政预算和编制管理上有准确的定义。改革开放之后，事业单位的定位发生了重大变化，现在事业单位基本上是新型公共服务主体，现有事业单位在法律上的特征有四个：公益性、国家举办、公共服务行业和资产来源于国有资产。这些特征需要在法律上进行明确，并进一步清晰化。

使事业单位法律性质明晰化，需要重新思考事业单位的法人登记管理制度。这方面应有别于企业单位，目前企业需要工商登记，事业单位也需要登记，但作为区别于企业单位的事业单位，其登记制度不是绝对必要的，其登记不同于工商登记，也不同于民间组织的登记，其举办主体唯一而非多元，所以事业单位登记制度完全可以改为备案制度。

从实际情况来看，现在的事业单位比较复杂，有些是政府机构，有些是企业单位。所以，事业单位必须实施分类改革。因此，需要从法律上梳理事业单位的法人属性。从国际上来说，中国属于大陆法系的大家庭，大陆法系国家一般沿用罗马法的传统，把法人分为公法人与私法人、社团法人与财团法人、营利法人与非营利法人等。这套法人分类方法延续那么久，说明其有很强的科学性。中国现行《民法通则》的法人分类方法没有沿用这套分类方法，已经不能适应形势的需要，建议未来的中国民法典的法人分类应该有公法人和私法人的区分，应该有社团法人和财团法人的区分，应该有商事法人（营利法人）和非商事法人的区分。概括起来，就是以公、私法人二元论为基础，以社团法人和财团法人两分法作为私法人的基本分类方法；在社团法人之下具体划分公益法人和营利法人。现行《民法通则》中的事业单位法人类型，应该取消，归入新的法人类型。

就事业单位分类改革的政策层面来说，现在事业单位的行业特色正在日益淡化，其经费来源差异的特色有所凸显，事业单位分为全额拨款、差额拨款、自收自支三种类型。从实际情况来看，全额拨款、差额拨款的公益类是事业单位的主体，是符合事业单位功能定位和自身性质的一类。但其中相当多的事业单位承担政府机关职能，是管理型事业单位，生产经营的企业型事业单位亦不在少数。

对此，作者提出对中国事业单位类型进行基于法学视角的分析，认为目前中国存在的事业单位从法律角度可分为享有公权力的公法人、承担公益职能的公法人两种类型。在此基础上，提出了事业单位改革的六项制度选择：公法人行政机关、公法人财团法人、公法人社团法人、公益性公司、民办非企业单位和商事主体。

从实际情况来看，当前广泛存在的事业单位法人营利性行为，广受诟病，但又没有解决办法。从法律上来说，事业单位属于提供公共服务的法人机构，公益性是中国事业单位法人的法定要求，不能从事商业化的活动，但现实是财政补贴有限，许多事业单位不得不把从事营利性活动，也就是“创收”当作首要工作，这违背了事业单位的法律定性，导致事业单位发展面临很多问题。这个问题，虽然是财政问题，但从法律的角度来说，如何确保全额拨款的事业单位有充足的财政经费来实现其公益性，是必须认真考虑的问题。

这本书是景朝阳根据其博士论文修改而成的，它力图从法律角度，探讨事业单位的历史发展、事业单位的登记制度、事业单位法人类型及其定位等问题，并从法律的角度提出事业单位分类改革的若干制度选择。这些探讨很有学术深度，同时也有很强的现实关怀。对于从法律和政策角度探讨中国事业单位的分类改革问题很有学术价值，也很有现实参考价值，值得大家阅读和进一步思考。

是为序！

毛寿龙

2016年11月22日于马尼拉

摘 要

事业单位是新中国成立以来形成的特有民事主体制度，事业单位法人是中国《民法通则》所确立的法人类型之一。在国家对事业单位开始进行大规模改革的背景下，本书力图从民法上民事主体制度的视角，对事业单位进行深入研究，认为在社会主义市场经济条件下，应该重新审视事业单位作为主体制度的法律问题，正确引导事业单位的改革，特别关注法人类型的再思考、法人分类模式选择以及事业单位分类改革的法律对策等重大理论和实践问题。

本书第一章对事业单位的概念和制度沿革进行了必要的梳理。长时间以来，我们实际上对事业单位的概念把握得不是很准确，尤其是在法律技术的层面相当模糊。“事业单位”一词在中国大陆经过半个多世纪的使用，客观上已经具备了某些独特的固定内涵：所谓“事业”在计划经济体制下就是“事业单位”的活动，人们可以通过“事业单位”来认识“事业”的性质和特点，反过来人们也可以通过“事业”来认识“事业单位”的性质和特点；所谓“单位”一词很多时候被作为“组织”的同义语，作为个人的对应词。但是，“单位”作为法律概念并没有准确的内涵和外延。这些固定见解更多的是代表着财政预算和某种编制性质的身份特性，可以说是计划经

济时代和苏联民法学影响的产物。然而，事业单位的规范定义并不是始终一致的，经历了从 20 世纪 60 年代的行业属性、举办主体和经费来源定义三要素，到 80 年代的行业属性定义一要素，再到目前的公益性、举办主体（国家）、经费来源和行业属性定义四要素的转变。现在事业单位作为公共服务机构的公益性已被普遍被认为是最重要的特征了。笔者认为现有事业单位的法律特征可以概括为四个方面：公益性、国家举办、公共服务行业、资产来源于国有资产。归纳起来，事业单位作为一类民事主体在概念方面存在的问题主要有：一方面缺乏必要的法律技术特点，内涵外延都存在一定程度的模糊化；另一方面在国际上没有与之完全对应的制度。本章还回溯了事业单位在中国的发展脉络，特别是中国建立市场经济体制以来事业单位发生的变化，这使对事业单位的研究有一个必要的事实判断基础。中国事业单位的制度沿革可以分为三个阶段。第一阶段：中国事业单位制度的确立（1949 ~ 1978 年）。新中国成立后，借鉴苏联的管理模式，建立起高度集权的中央计划体制。先后采取了一系列公有化措施，接收了原国民党政府的全部机构，自上而下建立了一系列相应的事业职能机构，直接举办公共事业。第二阶段：中国事业单位的改革（1978 ~ 1998 年）。事业单位制度随着改革大潮的涌动也发生了一些以“创收”为主旋律的制度层面的变化，这种变化既有决策层的政策肯定，也有事业单位内部强烈的创收冲动，事业单位出现浓厚的泛商化倾向。第三阶段：中国事业单位制度的规范（1998 年至今）。这个阶段国家开始反思事业单位营利化倾向带来的消极效应，并继企业改革后开始对事业单位进行规范化的改革，构建新型公共服务主体制度体系。

第二章阐述事业单位法人登记管理制度。事业单位法人登记是

国家对事业单位的设立、变更、注销及对其法人资格进行核准登记，确认其民事主体资格的活动总称。事业单位法人登记的实质在于以法律形式确认事业单位的法人资格。笔者认为，事业单位的登记制度不是绝对必要的。事业单位登记不同于工商登记，也不同于民间组织的登记，其举办主体唯一而非多元，因此主张事业单位登记制度应该改为备案制度。针对有的事业单位既被认定为事业单位法人或者社会团体法人，又被工商行政管理部门认定为企业法人的“双重法人”现象，本章分析了其中的原因和可能存在的利益取向等法律问题。

第三章针对事业单位法人的营利性行为进行了法律分析，认为：事业单位属于提供公共服务的法人机构，公益性是中国事业单位法人的法定要求。中国的事业单位，按照相关法规的规定都是以社会公益为目标的。但是在财政补贴有限、提高职工收入呼声甚高的形势下，许多事业单位不得不把“创收”放在工作的第一位，出现了营利性行为过度化和泛商化现象。中国事业单位的过度营利性行为产生了很大的负面效应：造成了经济与社会秩序的不和谐、社会公益目标价值受到损害、主体角色错位和社会公益与商业利益的冲突。由此导致的法律问题包括：事业单位法人的性质和职能出现了扭曲和偏差，导致公益性目标与商业性目标之矛盾。必须防止公共服务性质的事业单位泛商化的倾向。

第四章阐述事业单位的法律地位：兼论法人分类模式选择。基于对法人分类研究重要性的认识，本章立足完善我国现有的法人分类制度，考察国际上几种通行的法人分类模式，对现有的国内关于法人分类的理论观点进行了比较全面的梳理，并提出关于我国法人分类制度设计模式构建的建议。笔者认为肇始于罗马法的法人分类

模式今天仍然有着广阔的适用空间，大陆法系国家绝大多数沿用了自罗马法以来形成的公法人与私法人、社团法人与财团法人、营利法人与非营利法人等的分类模式，事实证明，这些成熟的经过历史检验的法人分类方法有着很强的科学性，体现了很高的立法技术。更重要的是：如上的法人分类模式适应了社会经济发展多元化的需要，因而体现出历久弥新的特征。经过 20 多年的发展，国内外环境发生了很大的变化，《民法通则》中的法人分类方法已经不足以适应现实的需要，不足以充分发挥法人制度应有的功能，客观的情势需要我们在认真反思的基础上重构中国的法人分类模式。笔者主张，未来的中国民法典的法人分类应该有公法人和私法人的区分，应该有社团法人和财团法人的区分，应该有商事法人（营利法人）和非商事法人的区分。概括起来，就是以公、私法人二元论为基础，以社团法人和财团法人两分法作为私法人的基本分类方法；在社团法人之下具体划分公益法人和营利法人。关于《民法通则》确立的事业单位法人类型，由于已经失去类型化规范的意义，笔者认为应该取消，归入新的法人类型。

第五章探讨事业单位分类改革的法律对策。在计划经济时代，事业单位是一个概念清晰、同质性很强的组织类别。改革开放以后，中国的事业单位出现了越来越强的分化趋势，不同类别的事业单位具有各自不同的法律特点。传统的事业单位主要有三种分类方法。一是根据行业形成的组织类型，判断一个社会组织是否为事业单位，很长时期内是根据其所属行业来判断的。改革开放以后仅仅以行业标准对事业单位进行分类甚至直接定义就显得简单化和形式化了。二是按照事业单位经费来源进行分类，把事业单位分为全额拨款、差额拨款、自收自支三种不同类型。三是按照事业单位职能进行分

类，公益类是事业单位的主体，是符合事业单位功能定位和自身性质的一类；然而实际履行政府机关职能的管理型事业单位大量存在，从事生产经营活动的企业型事业单位亦不在少数。笔者提出对中国事业单位类型进行法学视角的分析，认为目前中国存在的事业单位从法律角度可分为享有公权力的公法人、承担公益职能的公法人两种类型。在此基础上，提出事业单位改革的六项制度选择：公法人行政机关、公法人财团法人、公法人社团法人、公益性公司、民办非企业单位和商事主体。

Abstract

Public service unit is a civil subject system of Chinese own. The juridical person of the public service unit is only existing in China. On the background of the formation of public service unit by the country, the paper tries to analyze the public service unit from a vision of civil subject. The author holds that: in the socialism market economy, the legal problem of public service unit system as a main system shall be attached with great importance. The reform and improvement of public service unit shall be standardized, especially when this falls into the category of juridical person.

The first chapter provides background knowledge on the concept and history of public service unit system. For a long time, we actually failed to understand the concept of public service unit very clearly, especially at a level of legal technology. "Public service unit" has been used in China mainland for more than half a century. It has unique fixed understanding, which I think mostly represents the identity specialty of the financial budget and certain kind of workout nature.

It's an outcome of planned economy and the former Soviet Union civil

law. As a kind of civil subject, public service unit faces many conceptual problems such as: on one hand, it is lack of necessary legal technology hallmark; on the other hand, it has no counterpart system internationally. The so-called enterprise means the activity of public service unit in the planned economy system. People can know the nature and characteristic of enterprise by the concept of “public service unit” and vice versa. The so-called unit is mostly taken as organization, which is a match word of people. However, “unit” has no accurate connotation and extension as a legal concept. In 1998, the “Temporary Regulation on the Public service unit Registration and Management” defined the public service unit as: the public service unit in this regulation refers to the social service organizations that is set up and managed by the government department or other organizations backed by the state asset for the social benefit in areas as: education, science and technology, culture and health. However, the standard definition of “public service unit” is not consistent. From the definition in the 1960s, which based on the factors like industry nature, the main body of the host and the capital source to the industry nature factor definition in the 1980s, and then the four factors including the public benefit, host (the country), capital source and the nature of industry, the public service unit is obviously taken as a public service institution.

The author holds that: the legal figure of the current public service unit can be divided into four aspects: commonweal; national host; public service industry and national asset.

This chapter also recalls the development of public service unit in China, especially the changes that public service unit experienced after

China established the planned economy system. By the above review, the research on public service unit can have a necessary basis for the fact judgment.

As to the evolution of public service unit system, the paper holds that the evolution of Chinese public service unit system can be divided into three stages. Firstly, the Establishment of Chinese Public service unit (1949 – 1978): after the founding of New China, it established a highly centralized planned economy system on the reference of the Soviet Union management style. It successively adopted a series of nationalization measures to take over all the institutions of the former Kuomintang government and establish functional intuitions to administrate the public affairs directly. Secondly, the Reform of Chinese Public service unit (1978 – 1998) the reform of public service unit system was driven by the tide of economic reform and the change on the system level that was influenced by the main theme of “making money”, which was not only involved with the affirmation of the decision makers but the impulse of the public service units themselves. The public service unit tends to be commercialized. Thirdly, the Standardizing of the Chinese Public service unit System (1998 –), the nation begun to rethink the negative effect brought by the commercialization of the public service unit and conducted reform on the public service unit to make it standardized and establish a new public service system.

The second chapter illustrate on the registration management of the public service unit, which is a authorizing of the establishment, change cancel, and the juridical person qualification of the public service unit by the national government. The nature of the registration is to confirm the

qualification of the juridical person. The author holds that the registration system for the public service unit is not absolutely necessary. The registration of public service unit is different from the industrial and commercial registration as well as the registration of civilian organization. It only has one main body instead of many. Thus, the public service unit registration system shall be changed as a recording system designated to the public service unit that is defined as juridical person of the public service unit or the community and the juridical person of the enterprise confirmed by the industrial and commercial administration department. This is a phenomenon of “Double Juridical person” . With an analysis of the reason and the scope, it can be involved with legal problems such as interest tropism.

The third chapter makes legal analysis on the profit oriented behaviors of the public service unit juridical person, which holds that: the public service unit is a kind of public service juridical person institution and commonweal is the legally prescribed demand of the Chinese Public service unit juridical person. Chinese public service unit shall serve the society and public according to the related regulations. However, as the financial compensation is limited and the staff is requiring an increase of salary, many public service units have to make “the money making policy” as their primary target. They are over commercialized as a result. Consequently, there are many negative effect: the disharmony between economy and society, the damage of the public benefit value, the wrong doing of the main task and the contradiction between the public benefit and commercial profit. The legal outcome is: the nature and function of the public service unit juridical person are distorted, which results a conflict between the com-

monweal goal and the commercial interest. Thus, the commercialization of the public service unit, which should serve the interest of the public shall be avoided.

Chapter four deals with the type of the public service unit. In an era of planned economy, public service unit is a very clearly defined organization. After the reform and opening, the public service units in China tend to be stratified. Different kinds of public service units have different legal hallmark. There are three categories traditionally in the public service units. Firstly according to the industry, a social organization is judged if it is an public service unit. For a long time, this criterion is used to divide the public service unit. After the reform and opening, only use industry as a criterion to separate the public service unit seems too simple and formalized. Secondly the public service units are divided according to the capital source. It can be divided as: total budget, balance budget, and non-budget. Thirdly according to the function of the public service units, they can be divided into certain categories. The public benefit category is the mainstream of the public service unit, which matches the function definition and nature; Actually, many public service units plays a role as a government administrator and enterprise manager. The author have analyzed the legal category of Chinese Public service unit and got a conclusion that the current Chinese public service unit can be divided into three categories: the public juridical person who has public right, the public juridical person who serves the public benefit cause, and the private juridical person who serves the commercial interest.

Chapter five illustrates the legal position of the public service unit and