

国家社会科学基金项目

PUBLIC
**事业单位社会化
与民间组织发展研究**
SERVICE

赵立波 著

山东人民出版社

国家社会科学基金项目

PUBLIC
**事业单位社会化
与民间组织发展研究**
SERVICE

赵立波 著

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位社会化与民间组织发展研究 / 赵立波著.
—济南: 山东人民出版社, 2010. 10
ISBN 978-7-209-05490-4

I. ①事… II. ①赵… III. ①行政事业单位—体制改革—研究—中国②社会团体—发展—研究—中国 IV.
①D630.1②D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 176349 号

责任编辑: 于宏明
封面设计: 李海峰

事业单位社会化与民间组织发展研究

赵立波 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16 开 (160mm × 230mm)

印 张 23.5

字 数 350 千字 插页 2

版 次 2010 年 10 月第 1 版

印 次 2010 年 10 月第 1 次

ISBN 978-7-209-05490-4

定 价 38.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。电话: (0532) 88194567

序 言

一、现代化与“中国模式”

现代化是不可逆转的历史发展趋势。具体到一个国家,现代化可以是内生的自然演进过程,也可能是“外铄”的被动适应过程。

1840年,我国国门被西方列强的船坚炮利打开。面对“三千余年一大变局”之深刻民族危机,面对文明自身发展脉络的突然中断,面对“世界潮流,浩浩荡荡,顺之则昌,逆之则亡”的天下大势,中华民族不得不“睁眼看世界”并开启了曲折、艰辛的现代化历程。从这个意义上说,我国的现代化是在被动适应中启动的。然而,一个拥有数千年深厚文化积淀、自强不息精神的民族,有在自力更生的基础上光复旧物的决心,有自立于世界民族之林的能力。在救亡图存与“睁眼看世界”的过程中,我国逐步从被动适应转向自主选择、从“师夷长技以制夷”转向自觉探索的发展道路。

迄今为止,我国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。改革从20世纪70年代末走上历史舞台并迅速成为我国现代化新的主题。我国的改革属于经济始发型改革:改革是在党和国家的工作重心转移到经济建设的背景下破题并始终坚持以经济建设为中心,从而极大地促进了经济发展,1978~2009年间,我国是世界上经济增速最快的国家,2010年已成为世界第二大经济体。改革与思想解放形影相随,“让思想冲破牢笼”,思想的解放与解放的思想不断打破各种旧观念、旧体制的束缚,为改革开阔了视野、明确了方向并注入了强大精神

动力。改革虽以经济始发,但经济基础的变革必然会向政治、文化、社会各个领域延伸并引发政治、文化、社会变革与之相适应。因而,我国的改革具有全方位与整体性的特征,并在改革中逐步形成经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的总体布局,推进了全面、协调、可持续发展的科学发展观。正如党的十七大对改革开放所做的科学总结:改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。

改革开放作为“关键抉择”、“必由之路”,其核心价值在于开辟了中国特色的后发国家现代化之路,形成了举世瞩目的“中国模式”。所谓“中国模式”,就是在全球化背景下,把马克思主义基本原理与当代中国国情和时代特征相结合,形成以中国特色社会主义为奋斗旗帜、以中国特色社会主义理论体系为指导思想、坚持走中国特色社会主义道路的新型现代化道路。

二、国家与社会关系重构

在“中国模式”中重构国家与社会关系,必然打上鲜明的中国特色烙印并成为“中国模式”不可或缺的内容。

国家与社会关系的调整是社会变迁的中心内容之一。任何一个国家在其现代化进程中必须调整社会各大系统的关系,确定社会各系统的边界和互动关系,其中首先需要调整、确定的是国家、市场和社会关系。改革开放以来,我国国家与社会关系调整的基本线索是由“大政府,小社会”向“小政府,大社会”转化,由以政治权威、计划体制总揽社会事务、支配社会资源的“总体性社会”向“国家—市场—社会”三元模式转变。这样,国家与社会关系重构及由此形成的国家与社会互动关系模式,便不可避免地烙上“中国模式”的印迹:在政府职能收缩、计划体制解体的过程中,首先是经济领域从国家“父爱主义”控制下逐渐独立出来,市场在资源配置中的基础性作用得到发挥并建立起相应的体制机制;其后,由各类民间组织、各种民间关系组成的公民社会兴起并不断壮大,由信任、规范以及网络构成的社会资本开始积累并不断改变社会交往模式,与国家、市场并立的“第三域”初现端倪,甚至早在 20 世纪 90 年代初期戈登·怀特等国外学者就已发现“市民社会”开始在中国

出现。

事业单位与民间组织关系是国家与社会关系重要组成部分,而且是极具中国特色的部分,甚至事业、事业单位、民办非企业单位等都是“中国式话语”。事业单位社会化与民间组织发展正是在社会转型宏观背景、国家与社会互动模式调整的基础上展开,因而,其展开的起点、展开的目标乃至展开的方式等都富含中国特色:事业单位是我国的特有组织,民间组织是我国的特有用法,作为事业单位向民间组织转化的主要组织载体——民办非企业单位更是改革开放后我国特有的组织创新;展开的目标是深化事业单位改革、促进民间组织发展、创新公共服务体系,进而调整国家与社会的关系;展开的方式主要是存量改革与增量发展,而存量改革又包含三条中国式的具休路径……

三、事业单位社会化与民间组织发展

当我们从现代化历史进程、从“中国模式”全景视野审视事业单位社会化与民间组织发展,一些嬗变线索、发展脉络乃至待解命题、改革思路便生动而清晰地展现在我们面前:

第一,向现代公共服务体制转型是事业体制改革的趋势。传统事业体制是计划经济与高度集权的行政管理体制下国家包办事业、垄断事业资源的产物。在社会转型、政府改革、公共服务创新背景下,事业资源由单一的计划分配转向国家、市场、社会共同配置,事业服务由国家包办转向由公共部门、市场部门、非营利部门共同供给,三大部门并存、三种机制协调运行是我国公共服务改革与发展的基本趋势。因此,传统事业体制向现代公共服务体制转型乃势之必然,而计划体制下形成的政府提供事业服务机构——事业单位也必须相应地进行改革。

第二,分类改革成为事业单位改革的基本战略。改革开放后,我国事业单位体制改革逐步形成政事分开、社会化及分类改革三大原则,分类改革是改革推进的战略原则。由于事业单位存量巨大、类型多样与社会转型长期性,改革既可一步到位,也可分步分类渐进推进,即明确分类改革方向,初步实现机制转换,最终实现机构改制:生产经营型→企业化管理→转制为企业;行政管理型→依照机关管理→转为政府机关;多数社会公益型→建立现代事业制度→转为“公立事业法人”;部分

社会公益型→按照非营利机构运行和管理→转为民间组织。其中,向“公立事业法人”转化是事业单位改革的主导目标模式。

第三,民间组织发展为公共服务创新提供重要基础。在国家与社会关系调整的过程中公民社会不断发展壮大,鼓励社会力量兴办公共事业、支持社会组织参与公共服务成为社会建设与管理的重要战略。其中,沿事业体制改革与公民社会发展两条线索“蝶变”而出的我国特有民间组织——民办非企业单位,成为事业单位向民间组织转化的主要组织载体:国家改变包办社会公共事业的做法,鼓励“社会事业社会办”,社会力量不断介入事业领域;公民社会发展使社会力量有意愿并且有能力以非营利、组织化的方式参与社会公共事业。这样,民办事业单位(民办非企业单位)在传统事业体制外形成并不断壮大。

第四,向民间组织转化是事业单位改革的重要方向与民间组织发展的重要途径。事业单位向民间组织转化已在一定水平上发生着,职能、资产、人才等持续向民间组织转移,并初步形成三条路径。由于受制度变迁滞后等影响,转化尚未形成制度化路径,其中,“按非营利性机构运行和管理”是引导性而非实质性转化,非规范的“第三路径”是转化过渡形式,只有事业单位转制为民办非企业单位成为基本路径,规范前两者并将前两者整合到事业单位转制路径之中,才能逐步形成事业单位向民间组织转化规范、可行的改革进路。

第五,政事、事企、管办、政社、事社关系亟待理顺。社会转型在宏观上调整国家政治领域、市场经济领域、民间公共领域之间的关系;在事业领域则调整政府与事业单位、事业单位与企业、政府所有者职能与监管者职能、政府与民间组织及事业单位与民间组织等关系。上述关系既是历史形成、沉淀着传统体制诸多因素,又随社会转型不断分化重组、变化更新,它们交织重叠、相互制约,成为事业单位社会化与民间组织发展的初始条件、路径依赖。理顺上述五种关系,既是推进事业单位改革、促进民间组织发展并在两者之间形成良好互动关系的条件支撑,也是推进事业单位改革、促进民间组织发展特别是推进事业单位向民间组织转化的重要内容。

第六,四大深层次转化难题亟待破解。事业单位“国家人”如何转变为民间组织的“社会人”、国有资产如何转化为非国有非私有的“社会

公共财产”、事业单位作为公共机构如何转化为民间组织、脱离财政供养如何形成新型运行机制,既是转化的四个关键环节,又是制约转化的四大因素。以建立健全产权安排、劳动人事、登记管理、治理机制等制度为基础,探索并形成规范改革进路,促使“国家人”向“社会人”转变,推进国有资产规范转换,形成富有动态性的公共机构与民间组织转化机制,健全民间组织自主、自治、自愿、自律“四自”运行与治理机制,进而破解四大转化难题。

本书即围绕上述线索、脉络、命题、进路等进行观察、展开研讨。

赵立波

2010年8月15日于青岛

目 录

序 言	1
第一章 事业单位社会化与民间组织发展	1
第一节 互动关系	1
第二节 背景基础	7
第三节 实现路径	15
第二章 文献梳理	21
第一节 总体进展	21
第二节 事业单位改革	31
第三节 民间组织	39
第三章 调查情况及分析	48
第一节 各地改革、发展情况	48
第二节 问卷调查基本情况	60
第三节 事业单位改革现状	64
第四节 事业单位向民间组织转化	70
第四章 事业单位及其改革	86
第一节 事业单位是什么	86
第二节 事业单位公共性分析	95
第三节 事业单位将是什么	105

第五章 民办非企业单位及其发展	117
第一节 民办非企业单位	117
第二节 非营利性分析	122
第三节 非政府性等分析	130
第四节 发展思路	135
第六章 事业单位向民间组织转化	145
第一节 背景、探索、路径	145
第二节 转化障碍分析	150
第三节 青岛案例	155
第四节 转化战略框架	165
第七章 事业单位改革原则及其嬗变	171
第一节 政事分开原则	171
第二节 社会化原则	177
第三节 分类改革原则	183
第四节 三个原则再认识、再设计	187
第八章 分类改革战略设计	199
第一节 国际比较	199
第二节 社会组织变迁与分类改革	213
第三节 改革动力机制建构	224
第九章 理顺政事关系	234
第一节 政事关系现状、问题	234
第二节 国外政事关系及调整	239
第三节 理顺政事关系	243
第十章 理顺事企关系	248
第一节 事企关系现状、问题	248

第二节	不分原因及分开难点	256
第三节	事企分开,理顺事企关系	265
第十一章	理顺管办关系	271
第一节	管办分离含义	271
第二节	国外管办关系及启示	277
第三节	各地探索及其分析	279
第四节	管办分离实现形式	284
第十二章	理顺政社关系	289
第一节	沿革与现状	289
第二节	趋势与走向	296
第三节	理顺政社关系	302
第十三章	理顺事社关系	307
第一节	事社关系基础	307
第二节	事社主要异同	311
第三节	理顺事社关系	315
第十四章	突破转化四大难题	325
第一节	“国家人”转为“社会人”	325
第二节	国有资产转为社会公益财产	331
第三节	公共机构转为民间组织	335
第四节	行政化运行转为“四自”治理	339
第五节	政府购买服务与民间组织发展	343
参考文献		355
后 记		363

第一章

事业单位社会化与 民间组织发展

事业单位社会化与民间组织^① 发展是否存在互动关系？这种互动关系是在什么背景的基础上建立起来的？形成这种互动关系依赖什么路径？实现上述路径是否具有理据与可能？

第一节 互动关系

社会化是一个内涵丰富而且容易引起歧义的词语，不同人群、不同学科乃至在不同时期、不同语境对此都会有不同的理解。就事业单位改革与发展而言，广义的社会化作为政策术语指的是事业单位从政事一体化（实质是事业单位依附政府机关）中剥离出来，进入社会成为社

^① 民间组织、非营利组织、非政府组织、志愿组织、第三部门以及近年来开始使用的社会组织等概念内涵与外延相近，本书对上述概念不细究其区别；本书主要使用民间组织一词并不表明笔者的价值判断与偏好，主要原因是由于项目申报时使用的是民间组织概念；在不同场合根据行文需要笔者也使用其他概念。详细了解上述概念的区分，可参阅以下著作：王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社 1999 年版；王名等：《民间组织通论》，时事出版社 2004 年版；马庆钰：《中国非政府组织管理与发展》，国家行政学院出版社 2007 年版。

会实体的过程。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于印发〈中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题的意见〉》(中办发[1996]17号)提出:事业单位要“坚持社会化的发展方向”,事业单位改革要“遵循政事分开、推进事业单位社会化的方向”。从总体看,近30年的事业单位改革是以政事分开为主线、以社会化为方向的,即将事业单位与政府机关分离开来,促使事业单位进入社会系统,成为独立(或相对独立)的组织实体。狭义的社会化是指与“市场化”、“公务化”并列的“民间化”,^①即在事业单位改革中推进事业单位向民间组织(非营利组织、非政府组织等)转化的过程。

这样,事业单位社会化与民间组织发展形成了某种互动关系:首先,通过事业单位改革使其从政府“附属物”地位解脱出来,成为独立或相对独立的组织实体;其次,通过民间组织发展促进公共事业多元化,并为事业单位向民间组织转化提供组织载体;再次,事业单位组织、职能、资产、人才等以直接或非直接、规范或非规范的方式进入民间组织体系,融入民间组织发展之中,进而促进民间组织发展。事业单位社会化与民间组织发展之间的互动关系包含由公(公共部门)而私(私人部门)、自上而下与由私而公、自下而上的双向关系,由于中国社会转型、体制改革的总体趋势是由国家纵向控制社会的“总体性社会”向国家、市场、社会三元分立格局、由“大政府、小社会”向“小政府、大社会”方向推进,因此,由公而私、自上而下型关系在互动关系中具有主导地位。

对此,可以结合事业单位改革相关理论、政策、实践进一步解析上述互动关系。虽然,“迄今……涵盖整个公共事业领域的改革目标模式依然有待明确”,^②但学者及实际工作者提出并在不同程度实施的事业单位改革,从目标上看大致可以归纳为“市场化”(“产业化”)、“社会化”(“民间化”、“非营利组织化”)、“公务化”(“公共组织化”、“行政化”)三

① 本书中,社会化一词一般指狭义社会化,即“民间化”;在论及事业单位改革原则等时社会化可作广义解,读者可根据前后文理解社会化实际内涵。另外,“民间化”不同于“民营化(Privatization)”,狭义的民营化主要是指将国营企业转变为民营企业的过程,广义的民营化则指将政府提供公共产品和服务的职能转移给第三部门和企业的过程,核心是更多地依靠民间机构,更少地依赖政府来满足公众的需求。

② 郑国安等:《非营利组织与中国事业单位体制改革》,第45页,机械工业出版社2002年版。

大类改革模式。

一、市场化

“市场化”(“产业化”)改革的基本思路主要包括以下内容。首先,改变传统事业体制国家包办、以行政化方式提供事业服务的做法,通过市场机制的引入将福利性、公益性的事业活动转为经营性的产业活动:“只有实现事业活动的产业化,才能从根本上改革旧的事业管理体制”。^①其次,运用经济激励以及行政推动等手段促使事业单位进入市场、成为市场主体:“运用经济手段,对事业单位施加压力,逼其走向市场,在市场竞争中找到自己应有的位置和发展空间……”^②进而使“事业单位走向社会,进入市场,实行政事分开,成为独立的市场主体。”^③再次,通过建立“政事分开、责任明确、多元约束、管理科学”的现代事业制度改变传统事业单位的体制机制,使其适应市场化、产业化的需要。^④

与我国改革整体上属于“经济始发型改革”一致,我国事业单位改革最初也是从下放经营自主权、强化物质激励、遵循经济规律“办事”开始的:1978年《人民日报》等首都八家报社联名向国家财政部报告,要求实行“事业单位,企业化管理”并得到批准,这成为事业单位改革启动的标志性事件。市场化改革的最初内容主要是国家对事业单位“放权让利”,转换事业单位经营机制,促使事业单位面向市场提供服务;更进一步,国家鼓励部分事业单位自收自支、实行企业化管理,完全通过市场获取资源;市场化改革的极端形式是通过改制使部分事业单位转制为企业,以及允许各种所有制经济组织进入原来属于政府福利政策领域的公共事业以商业化运作方式生产经营事业产品与服务。

从改革实践看,“市场化”曾是事业单位改革的主导趋势:“尽管没有明确的战略,而且改革措施的实施也往往基于短期考虑,但过去20年的事业单位改革仍然有一个大体可辨的方向。总体上看,改革使得

① 黄恒学:《我国事业单位管理体制改革研究》,第18页,黑龙江人民出版社2000年版。

② 牛励耘:《事业单位社会化问题探析》,《行政人事管理》2000年第6期。

③ 张雅林:《关于事业单位机构改革的思考》,《天津行政学院学报》2001年第4期。

④ 黄恒学:《我国事业单位管理体制改革研究》,第165页,黑龙江人民出版社2000年版。

事业单位越来越不像政府机关,越来越像企业,这也就是改革的市场化方向,或者人们经常说的‘推向市场’。”^①

二、社会化

“社会化”(“民间化”、“非营利组织化”)是在国外非营利组织(非政府组织、第三部门等)理论与实践启发下,我国部分学者及实际工作者以非营利组织为蓝图设计出的事业单位改革与发展模式,其基本思路主要包括以下内容。首先,“参考国外普遍通行的非营利单位的体制及运行机制,研究制定出我国事业单位改革的目标模式。”其次,设计了社会化改革的六大内容:提供公共产品,组合社会资源,享受优惠政策,吸收志愿人员,构筑法律支持,实行科学管理。再次,进一步提出了社会化改革的规划目标:“……争取 15 到 20 年使我国的非营利机构(此处指事业单位,引者注)基本实现社会化。”其主要标志是:社会力量成为举办非营利机构的主体,非营利机构的收入主要来自社会,有大量的志愿人员在非营利机构中工作,非营利机构成为社会服务的主要创新源泉……^②

“社会化”在 20 世纪 90 年代末期被作为事业单位改革的另一重要思路:“现今主张以‘非营利机构’作为我国事业单位改革目标模式的意见,已成为主流观点进入政策规划的领域……”^③ 在政策领域,1998 年发布的《事业单位登记管理暂行条例》对事业单位界定使用了“为了社会公益目的”、“社会服务组织”等词语,部分学者及政策制定者由此认为事业单位可属于非营利组织。^④ 科技、卫生领域在事业单位改革中引入“非营利”等概念:《国务院办公厅转发科技部等部门关于深化科研机构管理体制改革的实施意见的通知》(国办发[2000]38 号)提出将部分仍

① 世界银行:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,第 6 页,中信出版社 2005 年版。

② 成思危主编:《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》,第 11~17 页、第 26 页,民主与建设出版社 2000 年版。

③ 郑国安等:《非营利组织与中国事业单位体制改革》,第 58~59 页,机械工业出版社 2002 年版。

④ 李健、岳云龙:《事业单位登记管理暂行条例释义》,第 10 页,中国法制出版社 1999 年版。

作为事业单位的社会公益类科研机构“按非营利性机构运行和管理”，国家卫生部等制定的《关于印发〈关于城镇医疗机构分类管理的实施意见〉的通知》（卫医发〔2000〕233号）将全国范围内各类主体举办的医疗机构分为非营利性与营利性两类。^①

从改革进程看，“社会化”改革首先体现为国家确立鼓励社会事业社会办，国家、集体、个人一起上的方针，推动了民办社会事业及民办事业单位的发展；其次，国家引入国外非营利机构管理与运行机制推进事业单位改革，如科研机构管理体制改革中将部分社会公益类科研机构“按非营利性机构运行和管理”；再次，事业单位以“体制内制度外”的“第三路径”（非规范形式）向非营利组织转移资源并进而促进非营利组织发展；^②另外，少量事业单位通过改制成为非营利组织，如湖北省在乡镇事业单位改革中将5590个事业单位转制为民办非企业单位（详见第十四章第五节）。从总体看，尽管“社会化”（“民间化”）在学术领域被“热捧”，言者颇多、从者颇众，但其中不少属于理论上的“误读”、“误解”；就改革实践而言，“社会化”仅处于改革初步阶段，仅是改革的“特例”而非“通例”。

三、公务化

“公务化”^③（“公务组织化”、“行政化”等）是最初主要由法学学者提出的一种探讨性的改革思路，其理论主要来源于欧洲大陆法系的公法人理论，另外，公共产品、公共服务等理论也对其产生一定影响。

① 尽管事业单位改革政策层面引入“非营利性”等概念、“非营利性机构”管理与运行机制，但并未明确将事业单位定性为一般意义上的非营利组织，或直言非营利组织是事业单位改革目标的模式。科研机构改革中“按非营利性机构运行和管理”的机构仍属于事业单位，这类科研机构仅仅是“按非营利性机构运行和管理”；医疗机构分类管理将医疗机构分为非营利性与营利性两类，但未规定我国的非营利性医疗机构等于国外非营利组织性质的医疗机构。

② 赵立波：《论事业单位向非营利组织转化——现实描述与理论探析》，《中国行政管理》2005年第2期。

③ “公务化”强调公共性、公益性、服务性，“公务”亦可作“公共服务”简称，用于概括事业单位机构的属性、组织宗旨、从事活动等。笔者最初使用的概念是“行政化”，但“行政化”内涵不够准确，而且该词语含有贬义并通常作为事业单位应予改革的存在问题之一。见《事业单位社会化的本质及应处理好的几个关系》，《青岛行政学院学报》，2002年第4期；《事业单位改革——公共事业发展新机制探析》，山东人民出版社2003年版。

在大陆法系代表国家法国,作为行政主体之一的公务法人(也可译为公共机构)具有以下四个特点:首先,公务法人是依照公法设立的法人,是公法人的一种,“公法人是根据公法规定而成立的法人,以公共事业为成立目的。”^①其次,公务法人是国家行政主体为了特定目的而设立的服务性机构,与行政机关不同,它担负特定的行政职能,服务于特定的行政目的;再次,公务法人享有一定的公共权力,具有独立的管理机构与法律人格,能够独立承担法律责任;最后,公务法人与其利用者之间存在丰富而特殊的法律关系,既包括私法关系即普通的民事法律关系,也包括公法关系即行政法律关系,而后者集中体现了公务法人与其他法人的区别。部分中国学者由此认为:“我国的事业单位与大陆法系国家的公务法人在功能方面有很多类似之处,如都是国家依法设立的公益组织,具有特定的行政上的目的,提供专门服务。”因而,“应当将学校等事业法人定性为公法人的组成部分之一,即公务法人,将事业法人与其利用者的关系界定为具有行政法律关系性质的特别权力关系。”^②与之相近的观点还有:“准公法人说”、“公务组织说”等观点。^③进一步的阐释从组织职能是公共服务、机构性质是公共组织、从业人员是公职人员三方面分析,明确事业单位属于公共机构,并提出应结合政府转型和公共服务创新重新设计事业单位改革的原则、战略。^④

“公务化”及相近学说涉及了我国事业单位组织属性及改革方向等重大问题,但上述探讨目前主要限于部分学者的论著之中,并未得到多数政策制定者、实际工作者的认同;其讨论内容主要集中在对事业单位定性、事业单位本身是否可作为行政主体等问题,对事业单位改革的目标、内容、措施等涉及较少,未形成以“公务法人”、“公共机构”或“公共

① 王名扬:《法国行政法》,第40页,中国政法大学出版社1988年版。

② 马怀德:《公务法人问题研究》,《中国法学》2000年第4期。

③ “对于那些以私人目的而设立但又与公众有密切联系并被授予某些公共职能的法人,我们主张应定为准公法人。”熊文钊:《法人·公法人与行政法人》,《东吴法学》2001年号。公务组织是行政主体,是“国家依法设立的,专门从事某种公务活动的组织”,“如国务院直属事业单位的各类行业总会……”陈德仲主编:《行政法学》,第67页,中央党校出版社2000年版。“只要是在实际上行使公共行政职权的组织,就是公务组织……就是行政主体”,“学校应属于公务组织”。庞小菊:《论公立学校在行政法上的定位》,《行政与法》2002年第6期。

④ 赵立波:《我国事业单位公共性分析》,《国家行政学院学报》2009年第5期。