


■ 何峥嵘 著



法学理念·实践·创新丛书

---

# 行政法治视野中的 事业单位改革研究

 中国人民大学出版社

国家社会科学基金西部项目成果

■ 何峥嵘 著



法学理念·实践·创新丛书

---

# 行政法治视野中的 事业单位改革研究

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法治视野中的事业单位改革研究/何峥嵘著. -- 北京: 中国人民大学出版社, 2019. 10

(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-27546-8

I. ①行… II. ①何… III. ①行政事业单位—体制改革—研究—中国  
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 218350 号

国家社会科学基金西部项目成果

法学理念·实践·创新丛书

行政法治视野中的事业单位改革研究

何峥嵘 著

Xingzheng Fazhi Shiye zhong de Shiye Danwei Gaige Yanjiu

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 天津中印联印务有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

印 张 17.5 插页 1

字 数 263 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2019 年 10 月第 1 版

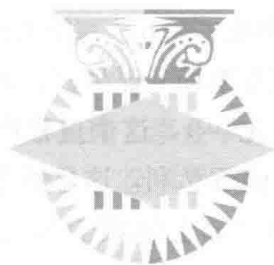
印 次 2019 年 10 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



行政法治视野中的事业单位改革研究

## 自 序

自 1978 年至今，中国改革开放四十余年，各个领域的改革成绩斐然。从法治建设来看，这是中国特色社会主义法律体系逐步形成的过程。<sup>①</sup> 在这个过程中，从政事不分、政企不分的“大一统”的计划体制中，产生了在社会管理和社会服务、社会秩序构建等方面分工、协作的国家机关等公权力组织（又称第一部门）、各类企业等营利组织（又称第二部门）、民间社会组织（又称第三部门），相应地，这些不同功能的社会组织分别被纳入相应的法律规范体系中。

纵观事业单位改革，这是一个事业“单位”适应市场经济发展的需要，部分事业“单位”逐步走向市场化的过程。国家事业编制中出现了

---

<sup>①</sup> 2011 年 3 月 10 日，全国人民代表大会常务委员会委员长吴邦国同志向十一届全国人民代表大会四次会议作全国人大常委会工作报告时庄严宣布：一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法、行政法、经济法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规，地方性法规与自治条例、单行条例等三个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。

“差额拨款，自收自支”的事业“单位”（资源配置的部分市场化），它们凭借改革政策赋予的自主权在市场上谋生存，并逐步获得了民法上的法人地位（又称事业单位“法人化”<sup>①</sup>），这个过程产生的一些结果并不尽如人意，如事业“单位”倾向于追逐私利，这显然背离了国家设立事业组织的初衷，产生了一些社会问题，如上学难上学贵、看病难看病贵，以及教育、医疗卫生等资源的分配公平问题。

同时，事业单位改革也是一个政、事分开，事业“单位”摆脱机构附属地位（俗称“去行政化”）而成为独立组织的过程。因去行政化而“一放就乱”，显然是相关法律规范对事业组织的约束弱化的结果。

事业单位分类改革在一定程度上是对市场化改革的反思和纠偏，体现在增强政府的公共服务职能，明确和坚持事业组织回归公益的改革方向。

赋予事业组织民事主体资格，在民法上将事业组织作为非营利法人来规制是否能够实现事业组织的公益回归是一个问题。去行政化，实际上是在行政管理体制中派生出独立的提供公共服务的事业组织。对这类组织在法律上如何定位和规制，以及怎样处理其与行政机关之间的新型关系，这是另一个问题。

在我国1982年《宪法》<sup>②</sup>以及《教育法》等事业发展相关立法的表述中，事业组织是承载社会主义教育、科学等各项事业发展的一种组织形式，归属于行政管理体制，因而，政府与事业组织的关系是行政管理体制中的关系，政、事分开是行政权责的内部分化。

事业组织是行政管理体制中的公共服务组织，民法等私法的规制难以确保其公共目的的实现，而去行政化“一放就乱”显然不是事业组织重回公权力控制<sup>③</sup>的理由，而应选择合适的法律进行规制。法律上可能的解决途径就是赋予其行政法上的独立主体资格，对于因事业组织提供公共服务而产生的社会关系由行政法进行调整和规制。

对事业单位改革的上述思考体现在，本书在内容结构上除了第一章

<sup>①③</sup> 有关论述参见方流芳：《从法律视角看中国事业单位改革：事业单位“法人化”批判》，《比较法研究》，2007（3）：3-27。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国宪法》第19~22条关于国家发展各项事业的规定，第89条关于国务院职权的规定，以及第107条关于地方政府职权的规定。

“导论”部分，作了以下安排：第二章分析事业单位改革与服务型政府的关系，第三章分析公共服务供给体系中与事业单位改革密切相关的民办非企业组织的发展情况，第四章梳理了事业单位改革的主要历程。

这样安排的理由在于：第一，公共服务供给体系中政府与事业组织、民办非企业组织的关系既决定了事业组织存在的必要性，又是分析事业组织的社会功能和职能目标的基础；第二，这部分内容提出了事业单位改革中的一些共性问题，如事业组织的法律地位及治理结构问题，这同时也是目前事业单位改革中着重要解决的问题。

本书后三章的内容基本上都是围绕上述共性问题进行的研究。

第五章“事业组织及其法律地位”着重分析了事业组织的社会功能和价值目标，因为社会功能和价值目标决定了事业组织的公共属性，事业组织公共、公益目的的实现有赖于相应的公法，主要是行政法的规制，事业组织因而具有相应的行政法上的主体资格。

第六章“事业组织的组织形式及其治理结构”讲述了事业组织作为提供专业服务的行政主体应具有不同于行政机关、企业法人、民办非企业组织的组织结构和治理逻辑。应借鉴法人在公法领域的运用理论及经验，建立和完善中国特色的事业法人及其治理结构，实现事业法人治理。

第七章“事业组织的监管”基于事业法人治理，指出应改变传统的基于行政隶属关系对事业“单位”进行行政管理的方式，建立相应的行政监管机制，促进行政监管的法治化，实现国家设立事业组织发展社会主义公共事业的目的。

事业单位改革不是一个新鲜话题，相关学科领域的研究成果也不少。但如书名所提示的，本书是基于行政法的视野和研究角度，这与本人长期从事行政法学教学与研究有关。

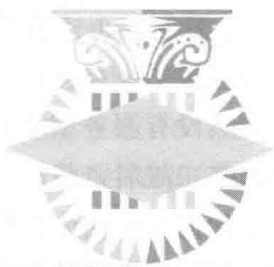
本书汇集了笔者历时数年所形成的一系列研究成果，包括一些发表了论文（已作修改）和调研报告。这是对行政主体制度研究的一次新的探索，也为当下的事业单位改革实践提供一种分析的视角。

是为序。

# 目 录

第一章	导论 .....	1
第二章	事业单位改革与服务型政府 .....	12
	第一节 事业单位改革与服务型政府建设 .....	12
	第二节 事业单位改革与政事关系 .....	22
第三章	事业单位改革与民办非企业组织的发展 .....	40
	第一节 民办非企业组织的内涵及功能定位 .....	40
	第二节 事业单位改革与民办非企业组织的发展 .....	43
	第三节 民办非企业组织的发展困境及政策建议 .....	48
第四章	事业单位制度及其改革历程 .....	58
	第一节 事业单位制度及其改革概述 .....	58
	第二节 事业单位养老保险制度改革 .....	68
	第三节 事业单位分类改革的地方实践与思考 ——广西壮族自治区事业单位分类改革情况调研 报告 .....	83
第五章	事业组织及其法律地位 .....	105
	第一节 事业组织为什么存在 .....	106
	第二节 事业组织的界定 .....	114
	第三节 事业组织的法律规制 .....	136
	第四节 事业组织的法律地位 .....	145

<b>第六章</b>	<b>事业组织的组织形式及其治理结构</b> .....	155
	第一节 从事业单位到事业法人 .....	156
	第二节 事业法人及其定位 .....	163
	第三节 事业法人治理结构概述 .....	177
	第四节 事业法人及其治理结构 ——以公立高校为分析范例 .....	195
	第五节 事业法人治理的地方实践与思考 ——广西壮族自治区事业单位事业法人治理结构 试点改革调研报告 .....	213
<b>第七章</b>	<b>事业组织的监管</b> .....	239
	第一节 事业组织的监管与管理概述 .....	239
	第二节 行政监管职能及其划分 .....	246
	第三节 行政监管的内容与方式 .....	253
	<b>主要参考文献</b> .....	264
	<b>后记</b> .....	271



行政法治视野中的事业单位改革研究

## 第一章 导 论

### 一、为什么从行政法的视角研究事业单位改革

#### (一) 公共行政变革与域外公法的发展

《2004年世界发展报告：让服务惠及穷人》一书中提到，“在漫长的世纪（1870—1989）中，最有影响的两个创新是拥有广泛权力和责任的民族国家和文官官僚机构思想的相互强化。这些思想共同产生了共识，即政府有责任为公民谋取福利……”<sup>①</sup>，为实现现代国家为民众谋福祉之目的，政府的公共服务职能得到增强。

“为人民服务”是新中国创建者的政治宗旨。在计划经济时期，国家事务涉及人民生活的各个方面，政府职能的内容十分广泛，有服务，但更

---

<sup>①</sup> 世界银行. 2004年世界发展报告：让服务惠及穷人. 北京：中国财政经济出版社，2005：



多的是控制和管理。自 2005 年国务院正式提出努力建设服务型政府<sup>①</sup>以来，各地各级服务型政府建设取得了一系列成就。

西方发达资本主义国家虽然没有服务型政府的概念，但并非没有政府公共服务职能的履行。尤其是在二战后，战后的世界满目疮痍，人们的生存条件十分恶劣，政府提供了较为周全的生存照顾。一些资本主义国家通过创办或资助社会公共事业，实行一系列社会福利政策，因而被称为福利国家。<sup>②</sup>福利国家的出现意味着政府提供社会福利服务力量的增强，也标志着政府职能的重大转变。

无论是西方福利国家的逐渐形成，还是中国的服务型政府建设，都表明公共服务已然成为现代社会政府的一项基本职能。为了提供更多、更好的公共服务，各国各地区相继兴起了公共行政变革，以改善公共服务绩效。

公共行政领域的一些变革，在相关的行政法律制度中得到体现，如，以法国和德国为代表的大陆法系国家、以英国和美国为代表的英美法系国家以及日本等国家的行政法领域基于公共服务的专业技术特点而出现的行政分权制度，法国的公务法人制度，日本的行政法人制度等，可见，私法意义上的法人制度在公法领域发挥了作用。

这些改革同时也是西方公法研究的重要内容，狄骥在《公法的变迁》一书中，阐述了现代公法的发展趋势：“如今，公共服务的概念正在逐渐取代主权的概念而成为公法的基础。”<sup>③</sup>德国公法学教授彼德·巴杜拉认为，“行政并非仅系国家实践法律与行政目的的手段，而是应作为国家福利目的之工具，来满足社会正义之需求”<sup>④</sup>。行政法学领域的相关理论，阐述了政府的公共服务职能及其履行。如 1938 年，德国学者厄斯特·福斯多夫认为，任何一个国家为了维持国家稳定，就必须提供人民生存之照

<sup>①</sup> 2005 年 3 月，温家宝总理在 2005 年政府工作报告中正式提出要“努力建设服务型政府”，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置。

<sup>②</sup> 福利国家通常是指在资本主义国家发展的某个历史阶段，国家创办社会公共事业，为民众提供一系列社会福利，提供较为周全的生存照顾。

<sup>③</sup> 狄骥. 公法的变迁. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2013: 33.

<sup>④</sup> 陈新民. 公法学札记. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 92.

顾；生存照顾乃现代行政之任务，包括创造一个合乎正义的社会制度。政府“生存照顾义务之履行，必有行政给付，物质收益、优良社会环境之给付”<sup>①</sup>。

域外公共行政的变革及行政法律制度的变化以及公法研究成果，对于当前中国的服务型政府建设、事业单位改革、公共服务供给体制改革及其研究无疑有一定的制度和理论借鉴意义。

## （二）事业单位改革与行政法

在中国，经济体制改革引发了深刻的社会变革，其中，公共行政领域的变革包括服务型政府建设、现阶段作为服务型政府建设之主要内容的事业单位改革，以及作为事业单位改革整体战略之一的公共服务供给体制改革。基于法治秩序的建立，这些社会变革需要一种法治视域。

事业单位改革与政府公共服务职能的转变和履行，事业单位改革与公共服务供给主体和方式的变化都有着必然的联系。在某种程度上可以说改革的关键在于理清事业组织与政府、与其他公共服务供给主体在公共服务供给体制中的关系。政府及其公共服务职能等理所当然是行政法的规制对象。我国计划经济时期的所有事业单位、现阶段的公益事业单位（即事业组织）是政府履行公共服务职能的公共服务组织，公共服务组织、公共服务活动理所当然是行政法的规制对象，也是行政法学的研究对象。

实践中，从事业单位改革的历程来看，一方面，改革进程中各级各类党政机关均发布了大量的政策文件，改革体现出十分明显的政策依赖性，缺乏相应的法制规范。在强调依法治国、依法行政，加强法治建设的现代中国，事业单位改革有些游离于法治视野之边缘，改革设计上对法治建设不够重视仍是十分明显的局限。另一方面，在解决事业组织高度行政化问题的改革进程中，事业组织市场化、社会化及私法人地位彰显带来的弊端及所引发的“事业单位法人化”争议一直不断，事业组织的法律地位至今仍不明确。

目前，公益事业单位改革是事业单位改革的主要内容，其目的在于建立市场经济体制下的现代事业组织制度，其中核心问题应当是，明确事业

<sup>①</sup> 陈新民，公法学札记，北京：中国政法大学出版社，2001：46。

组织的公共属性，进而确立事业组织的公法地位，将其与政府之间的关系纳入行政法的调整范围，对其作为公共服务组织所提供的公共服务活动进行行政法的规制。

### （三）事业单位改革研究：成就与局限

从现有的研究成果来看，中国政府组织了不少的事业单位改革课题组<sup>①</sup>，其中：国家发改委课题组<sup>②</sup>对全国范围内的事业单位总体现状、改革的总体战略，以及某些地区某些行业的事业单位改革实践进行了实证分析。世界银行课题组<sup>③</sup>以行政学和经济学的分析视角，认为事业单位改革需重新界定中国政府的职能、完善预算制度、改善政府付费机制、建立激励机制等，并从行政体制改革、政府建设、公共服务供给机制等角度出发分析了事业单位改革的路径。也有来自高校的学者，从管理学的角度研究事业单位改革<sup>④</sup>，对事业单位的分类标准以及公益事业单位制度的构建进行了分析和探讨。

关于事业组织的法律地位，不少民法研究领域的学者从《民法通则》的修改角度，对法人一章的内容结构及其取舍进行分析和探讨，不主张将事业单位作为《民法通则》中的一类法人，其中，持主流观点的学者对事业单位法人化倾向进行了详细的分析并予以批判<sup>⑤</sup>；有少数学者论及事业单位的公法地位，认为事业单位分类改革应在保留公益性事业单位的基础上，让事业单位回归公法属性<sup>⑥</sup>；也有学者认为作为独立于行政机关之外

① 课题组及相关研究成果简介参见水寒．中国政府曾组织四个课题组织研究事业单位改革．[http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-10/30/content\\_3703202.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-10/30/content_3703202.htm)。

② 研究成果参见范恒山．中国事业单位改革探索．北京：人民出版社，2010。

③ 研究成果参见世界银行．中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供．北京：中信出版社，2005。

④ 研究成果参见黄恒学．分类推进我国事业单位管理体制研究．北京：中国经济出版社，2012。

⑤ 相关内容参见方流芳．从法律视角看中国事业单位改革：事业单位“法人化”批判．比较法研究，2007（3）：1-28。

⑥ 相关内容参见杨欣．论分类改革后事业单位的公法“回归”及制度设计．理论学刊，2012（6）：89-94。

的公共服务组织，事业单位可划分为公务法人和执行机构。<sup>①</sup>

关于事业组织监管机制的研究成果，大都为事业组织登记主管机关以及机构与编制管理部门的实证分析。<sup>②</sup> 关于事业组织登记及其监管有关问题的研究，有利于改善相关工作和促进地方事业组织登记管理制度的改革，但就政、事关系的处理以及所有事业组织监管机制的建立和完善而言，尚不足以提供有关事业组织共性的、系统的理论支持。

上述研究成果为本书的写作提供了十分丰富的基础实证资料和宽阔的学术视野。但从相关研究成果来看，从行政法学角度探讨服务型政府建设和事业单位改革的并不多见。自 2011 年《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（以下简称《指导意见》）出台以来，新一轮事业单位改革大规模展开之际，搜索自 2011 年以来的历届中国行政法学年会学术成果，在中国宪政网搜索自 2011 年以来的行政法学研究文献，涉及事业单位改革的十分少见。2008 年行政法学年会虽以服务型政府建设为主题，但论及事业单位改革与服务型政府建设、行政法与事业单位改革的研究成果十分少见。

综上，本书的写作立足于行政法治建设的要求，以行政法学理论分析事业单位改革这一重大社会实践，或为事业单位改革的制度设计、事业组织制度的建立和完善提供一种分析视角。

## 二、研究范围和研究方法

### （一）研究范围

本书的主要内容是研究我国市场经济体制下事业组织作为公共组织存在的必要性、事业组织的组织属性和法律地位、事业组织的组织形式及治理结构，以及政府对事业组织的监管。这些也是目前我国事业单位改革要解决的主要问题。

<sup>①</sup> 相关内容参见李志萍，李洪雷：《中国事业单位改革的行政法学分析》，北京政法学院学报，2008（4）：86-89。

<sup>②</sup> 相关研究成果参见广东省机构编制委员会办公室，世界银行 TCC5 子项目执行管理办公室：《广东省事业单位监管机制研究报告汇编》，广州：花城出版社，2011。

鉴于事业单位改革与服务型政府建设、政事关系的处理、民办非企业组织的发展等关系十分密切，以及目前事业组织与政府、民办非企业组织在我国公共服务供给体制中的必然的、密切的联系，本书从分析事业单位改革与服务型政府建设、民办非企业组织等之间的关系入手，通过回顾事业单位改革过程中政事关系的发展脉络、事业组织自身制度改革等，分析事业单位改革取得的主要成就和存在的主要问题，阐述目前公共服务供给体制中的事业组织与政府、民办非企业组织的职责、地位及相互关系，并以此作为分析事业组织之法律地位的基础。

关于研究范围的一点说明：虽然我国事业组织的范围极其广泛，但主要集中在教育和医疗卫生领域，因此，本书中使用的实例分析大都涉及教育、医疗卫生类事业组织，其中，“事业法人及其治理结构”部分选取了公立高校作为分析范例。

## （二）研究方法

本书中对事业单位改革的研究综合运用了文献研究、实证分析、规范分析、比较研究、范例研究等方法。

笔者对几个省、市、县事业单位分类改革情况进行了实地调研，所获得的主要材料显示，地方事业单位分类改革的主要特点之一是：在前期分行业和地区试点的基础上，事业单位分类改革主要体现为顶层设计。2011年，中共中央、国务院发布《指导意见》及配套文件，各省、市、县分级制订相应的实施方案，落实《指导意见》及配套文件的精神。各地事业单位分类改革的进展及做法大同小异，各地机构编制委员会办公室（以下简称编办）在编制具体的事业单位分类目录时，较为认同的一句话就是“编办编办，上面编，下面办”，各地改革基本遵循顶层设计，即便试点地区的改革，也是遵循中央试点方案和各省、市、县落实中央试点方案的方案进行。

从法治统一的要求来看，事业组织的公共属性、事业组织的行政法律地位等事业组织法律制度的构建落点在于国家层面的设计。当然，各地事业组织的规模、各类事业组织及其法人治理结构的某些差异是存在的，但这并不影响事业组织的公共属性和其行政法律地位的统一性。

上述调研工作获得的主要材料反映了事业单位改革的另一个主要

特点就是大量的文件发布，推动各级各类改革，改革呈现十分明显的政策依赖性。而笔者所进行的大量的文献资料收集整理发现，目前关于事业单位改革这一重大的社会实践，法学理论研究成果不多，行政法学理论研究成果更少。

综上，本书对事业单位改革的研究偏重基础理论研究，在实地调研的基础上，笔者收集阅读了大量文献资料，偏重于对各学科、各领域的实证分析和对理论研究成果的收集、归纳、梳理、借鉴等，在规范分析和比较研究方面倾注了更多的时间和精力。

### 三、核心概念的界定

#### 1. 事业单位

本书中所述事业单位，即通说的事业单位，是对目前国家事业编制中的社会组织的概称，包括2011年中共中央、国务院发布的《指导意见》中的三个类别：承担行政职能的事业单位、从事生产经营的事业单位和从事公益服务的事业单位。可以说事业单位实质上包括公权力机构、公益组织、企业化组织等多种不同性质的组织形式，是编制管理和预算管理上的“单位”。

#### 2. 事业组织

本书中所述事业组织是指依据一定的标准被纳入国家事业管理体制中的公共服务组织，主要是指事业单位分类改革后仍留在国家事业管理体制中以及此后规范设立的面向公众提供公益服务的社会组织，与1998年《事业单位登记管理暂行条例》对“事业单位”的界定基本一致，即“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”。

从相关课题组以及笔者对各地的调研情况来看，教育、医疗卫生两大领域的公立组织是目前事业组织的主要组成部分。

#### 3. 事业法人

本书中的事业法人界定为国家机关及其他组织根据宪法之发展社会主义各项事业的需要而设立的面向公众提供公共服务，履行政府公共服务职能的公法人，是事业单位分类改革后事业组织最主要的一种组织形式。



## 四、分析思路、逻辑结构及主要观点

### (一) 分析思路

从计划经济体制下我国事业组织设立的目的和实际情况来看，事业组织是政府履行公共服务职能的组织形式。无论是计划经济体制下还是市场经济体制下，政府都必须履行一定的公共服务职能。这是事业组织存在的前提和意义所在，政府与事业组织的关系因此而产生，事业组织的属性及法律地位因此而确定，政府对事业组织的监管也因此顺理成章。

从分析事业单位改革中政事关系的发展变化、民办非企业组织的发展情况等入手，一方面，可以分析事业单位改革取得的主要成就和存在的问题。事业单位改革既是国家事业管理体制的改革，也是公共服务供给体制的改革，其中，国家事业管理体制改革的的核心在于政事关系的处理，公共服务供给体制改革的重点在于打破国家垄断公共事业的局面，引入民办非企业组织等社会力量参与公共服务供给。二者共同的目的在于完善公共服务供给体制，改善公共服务绩效。

另一方面，可以分析事业组织在公共服务供给体制中的作用和地位。目前，在公共服务供给体制中，与事业组织关系最为密切的是政府和民办非企业组织。政府是事业组织的设立者、监管者，也是事业组织国有资产的代理人；民办非企业组织与事业组织同为公共服务的提供者，在公共服务供给方面，有着此消彼长的互补关系和竞争关系。政府对二者既有一视同仁的公共服务标准、质量、价格等方面的监管，也有公共财政资助方式及相应的财务管理、人事管理等方面的区别。

本书以公、私法划分作为分析工具。由于事业组织承载着政府的公共服务职能，其主要功能是向社会提供公共服务，主要组织目标是实现公共利益，因此，其公共属性显而易见。也因此，对这一公共组织及其公共服务活动予以公法规制不仅可能而且必要。事业组织因公法规制而取得相应的公法地位，不仅摆脱了目前行政系统中的附属“单位”地位，而且具有区别于私法组织的公法组织的特点。所以，事业组织应有其既不同于行政科层体制也不同于私法人的组织形式和治理结构。

## （二）本书内容及其逻辑结构

循着上述分析思路，本书围绕现代事业组织制度的建立和完善展开，其逻辑结构及主要内容如下。

第二章通过分析服务型政府建设与事业单位改革的关系，明确现阶段事业单位改革的指导思想应当是服务型政府，改革的目的在于强化事业组织的公益属性，从而增强政府的公共服务职能。

第二章还分析了改革过程中政事关系的发展变化。我国事业单位改革经历了政事一体化前提下的下放自主权、以政事分开为基本原则的事业单位分类改革后，现阶段的重点在于公益事业单位的改革。在公共服务供给主体多元化的情况下，公益事业单位改革的目的是主要内容在于构建现代事业组织制度，其中，依法明确政府与事业组织各自的职责、地位及相互关系，处理好政事关系是改革的关键。

第三章分析了事业单位改革与民办非企业组织的发展之间的关系。改革之初，医疗卫生、教育等事业单位管理体制改革的相关政策措施，为公共服务的体制外供给提供了政策支持，为民间社会力量参与公共服务预留了空间，民办非企业组织在此基础上产生、发展和逐步壮大。在公共服务供给体系中形成“民办”与“官办”等组织形式并存的局面，在某种程度上，有利于公共服务领域竞争机制的形成，从而促进事业单位管理体制改革，促进事业组织改善公共服务绩效。

第四章梳理了事业单位制度及其改革的主要历程，以及事业单位内部各项制度改革的情况等，分析和阐述了事业单位改革的主要内容、目的、成就、存在的问题，分析了下一步改革要解决的核心问题是明确事业组织的法律地位，构建和完善事业组织的法人治理结构。

在事业单位改革过程中，事业组织内部各项制度，包括不同于行政系统的事业组织用人制度、收入分配制度和养老保险制度等，得到建立和逐步完善。其中，事业组织养老保险制度改革一直是事业单位改革的主要内容之一，也是事业组织去行政化的途径之一。实践中，“单位”式养老保险制度也是事业单位改革的重要障碍之一，在事业组织各项制度建设中，养老保险制度改革进程较缓慢。

第五章分析了目前我国公共服务供给体制中事业组织存在的必要性以及事业组织的公共属性，以此分析事业组织的法律规制和事业组织的法律地位。