

【主持人导语】2011年新一轮事业单位改革全面启动。与以往事业单位改革相比,本轮事业单位改革不再“没有总体目标”,不再采取“零敲碎打”的方式,而是提出了总体方案,并明确了时间表和路线图。进入2015年,本轮事业单位改革时间已经过半,离到2020年实现改革的总体目标,还有5年时间,但从改革任务完成情况看,用一句套话讲,成绩不小,但问题也不少。如今,中国改革已经进入攻坚期和深水区,事业单位改革,与其他改革一样,都是全面深化改革这一系统工程的一部分,牵一发而动全身,知难行亦难。为此,在“知”上,要学习和借鉴人类文明的一切优秀成果,同时,从中国实际出发,加强顶层设计和基层探索良性互动、有机结合,少走弯路;在“行”上,要建立和完善推进改革的体制机制、方式方法,保持持续改革的动力,不断“固化”、“优化”改革成果。本专栏的三篇文章,正是聚焦新一轮事业单位改革“知”与“行”的难点问题,从理论与实践、国内与国外等多个视角,拓展、深化、细化了对新一轮事业单位改革相关政策及实施的探讨。

——本专栏主持人 刘小康

doi:10.3782/j.issn.1006-0863.2015.07.01

# 事业单位构建法人治理结构的探索与思考<sup>\*</sup>

——以广东为例

周晓梅 李学经

【摘要】建立事业单位法人治理结构,是对现行事业单位管理体制的重大变革,立足于确保公益目标实现,着眼于增强法人自主权。这决定了法人治理结构与政府职能转变如鸟之双翼、车之双轮,必须统筹推进。本文在介绍广东省有益实践的基础上,对试点中的共性问题予以剖析,并提出一些思考与建议,以期有益于建立有中国特色的事业单位法人治理结构。

【关键词】事业单位;法人治理结构;分类改革

【中图分类号】D035 【文献标识码】A 【文章编号】1006-0863(2015)07-0006-05

中共中央、国务院于2011年在《关于分类推进事业单位改革的指导意见》中明确推进事业单位法人治理结构。而如何构建事业单位法人治理结构,就成了理论界和实践界共同关注的热点。

## 一、政策考量

(一) 建立事业单位法人治理结构是重塑政府与事业单位关系的重要途径

事业单位法人治理结构的核心,在于明确事业单位决策层的决策地位,把行政主管部门对事业单位的具体管理职责交给决策层。这对推动政府职能转变、重塑政府与事业单位关系非常必要,主要体现在三个

方面:一是有助于实现政事分开。事业单位建立法人治理结构,政府不再管理事业单位的微观事务,而吸纳了专家学者的理事会,能摆脱行政管理的运行模式,按照专业发展的规律自主开展业务活动。同时,理事会作为决策监督机构,须就事业单位提供的公共服务向政府、社会公众负责。二是有助于实现管办分离。事业单位建立法人治理结构,理事会受政府委托,依法依规行使人、财、物等具体管理职责,政府主管部门的作用将会改变,对事业单位将只管政策、管规则、管监管,推动政府由“既当运动员又当裁判员”向“裁判员”转变。三是有助于强化政府履职。建立事业单位法人治

作者:周晓梅,广东省编办事业单位改革服务局原局长;李学经,广东省机构编制委员会办公室副处长,广州 510031

理结构,政府主管部门将从繁杂的事业单位微观事务中解脱出来,集中力量抓好对社会公共事务和行业发展规划的管理,推动政府由“划桨”向“掌舵”转变。

(二) 建立事业单位法人治理结构是事业单位回应群众诉求、确保公益目标实现的制度安排

事业单位法人治理结构的关键,在于吸收外部人员参加理事会,扩大参与事业单位决策和监督的人员范围。这对回应群众诉求、确保公益目标实现,意义重大,主要体现在三个方面:一是有助于形成“公众”导向的公益服务格局。政府主管部门不能随意、随时向事业单位下达行政命令或临时指令。而吸收了服务对象、专家学者等代表的理事会,在对本单位发展规划、重大业务等事项进行决策时,能更真实准确反映群众的公益服务需求,及时回应群众对事业单位所提供服务的诉求。二是有助于服务对象参与管理。理事会由服务对象及有关方面的代表等组成,这就为服务对象、专家学者、社会热心公益人士等各界群众提供了直接参与事业单位管理的渠道与平台,体现了政府举办事业单位来满足人民群众公益服务需求的宗旨,落实了人民群众的主体地位。三是有助于问责管理层。行政负责人及其他主要管理人员组成管理层,作为理事会的执行机构,向理事会负责,定期向理事会报告工作。不仅被各利益相关方理事评判,还要接受理事会后各方群体的“品头论足”。

(三) 建立事业单位法人治理结构是事业单位治理能力现代化的关键一招

事业单位法人治理结构的重点,在于明确决策层与管理层的组织架构、职责权限和运行规则,完善事业单位的激励约束机制。这对提高事业单位运行效率,推动其治理体系和治理能力现代化具有重要意义,主要体现在三个方面:一是有助于形成决策科学、执行高效、监督到位的运行机制。理事会专司决策、管理层负责执行、政府负责监管、公众负责监督,同时政府通过委派理事或行使重大事项审批权等方式制约理事会,理事会又通过检查其决议落实情况监督管理层的执行,从而形成有效的分工、制衡与协作的权力运行机制。二是有助于实现利益相关方的共同治理。理事会在涉及多方利益的重大事项决策时,代表相关利益方的理事将积极表达诉求,并通过平等协商的方式在各种利益间找到平衡点,从而实现利益相关方的共同治理。三是有助于真正确立事业单位独立法人地位。政府主管部门不再插手事业单位的内部具体管理,通过完善激励约束机制,用活用好事业单位人员聘用、收入分配等自主权,逐步实现自我管理、自我约束、自我发展,有效增强事业单位作为独立法人运行管理的能力。

## 二、广东实践

广东、上海、浙江、重庆、山西等5个省(市)作为全国事业单位分类改革试点省,在推进分类改革试点时,以建立功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的事

业单位管理体制和运行机制为目标,积极选择条件成熟的事业单位探索法人治理结构。本文以广东为例,梳理其推行事业单位法人治理结构试点的总体部署、具体措施和方式方法,以期能总结经验进而总结推广,为国家层面制定政策提供鲜活的实践素材。

(一) 纳入全省改革大局,增强法人治理结构试点工作的系统性

一是作为分类改革的关键环节。分类只是事业单位改革的第一步,分类后如何对事业单位实行法人治理、创新其管理体制机构,这才是关键。据此,广东自觉将法人治理结构与分类改革作为一个整体同时部署、共同推进,先后制定的《广东省事业单位分类改革试点指导意见》、《广东省事业单位分类改革的意见》等政策文件,均提出在分类的同时,要选择有条件的事业单位探索实行法人治理。二是融入政府职能转变工作。法人治理结构的效果,取决于政府对事业单位管理方式的转变。鉴于此,广东在深化行政审批制度、编制政府权责清单等改革中,注重理顺政府与事业单位的关系,在推动政府向社会、向市场“放权”的同时,还积极给事业单位“松绑”,先后取消了相关部门对事业单位的法人年检、增人计划、岗位设置审批等权限,还将人员招聘由审批改为备案,由事业单位依法依规自主决策运行,开辟了理事会发挥作用的职能空间。三是结合行业专项改革统筹推进。适合构建法人治理结构的事业单位,主要分布在教科文卫领域。而先于分类改革的行业体制改革,一直把扩大事业单位自主管理权限作为重点。为此,广东在推行法人治理结构时主动衔接,明确健全完善的法人治理结构是扩大自主管理权限的前提,两者同样重要、须共同推进。先后将重点推进教育、卫生、文化领域事业单位法人治理结构建设写入省委全面深化改革实施意见,将法人治理结构中有关医院理事会选聘院长等具体措施写入县级公立医院综合改革试点实施意见。

(二) 政策规范及鼓励试点相结合,增强法人治理结构试点工作的整体性

一是加强全省政策指导。法人治理结构建设属重大改革,可试可闯,但要坚持正确的政治方向。为此,广东加强对先行探索的深圳等地新情况、新问题的研究,及时予以政策引领,2011年印发了《关于推进我省事业单位法人治理结构试点工作的指导意见》,从治理结构、治理机制、治理规则等方面进行规范,并将加强和改善党对事业单位的领导作为试点主要内容。二是创新试点方式方法。只有结构合理、能力相当、运行规范的理事会才能承担事业单位的决策监督职责。广东选择部分试点单位重点从三个方面探索增强理事会独立运作能力:(1)推行理事会“三三制”构成模式。理事会决议实行理事一人一票制,所以理事会中各方的构成比例至关重要。广东在全省倡导理事会构成由政府方、事业单位、社会方各占三分之一,截止目前已组建

理事会的250家试点单位基本遵循了“三三制”构成模式。(2)探索公开招募理事。高素质的理事是理事会独立运行的关键。广东选择省立中山图书馆、省博物馆,采取公开招募方式各挑选了5名、4名热心公益事业的社会知名人士担任理事。(3)建立分工明确的理事工作机构。理事会作为会议体机构,且外部理事又占多数,在闭会期间其权力运行有缺陷。广东选择顺德区文化艺术发展中心等单位,在其理事会下设立发展规划、财务、人事薪酬、监察审计等委员会,由理事根据其专业特长出任相关委员会的主任委员或委员,为理事会决策提供意见建议。三是结合法定机构试点将治理成果制度化。如何衔接现行管理体制、保障理事会行使决策监督职责,是实践中的最大难题。广东结合南方科技大学、顺德区社会创新中心等法定机构“一机构一立法”试点工作,将实行法人治理结构和理事会构成、产生方法、职责权限等写入其管理办法,以政府规章或人大常委会决定的形式予以保障。

(三)整体推进与重点突破相结合,增强法人治理结构试点工作的协同性

一是在全省铺开试点中整体推进。2012年,广东除省直17个试点单位外,还在每个市选择2-3家、每个县选择1-2家事业单位进行试点。2014年,根据党的十八届三中全会精神,新增市县公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆进行试点。截止目前,全省选择了近350家事业单位进行试点,覆盖教育、科技、文化、卫生、就业等领域,营造了全省上下谋划、参与、推动改革的良好氛围。二是在下放管理权限上有序迈进。广东对行政主管部门管理事业单位的职权职责进行梳理,研究提出依法依规可交由理事会行使的10余项职权,然后选择云浮市郁南县西江实验学校进行探索,以县政府名义制定了配套政策,编制、教育、财政等部门向学校下发了人事、财务、教学等8项具体职权。三是在多种治理模式上积极探索。事业单位因其领域、层级、规模等不同,应有不同的治理形式,广东结合实际,大胆实践:(1)组建共同理事会。选择深圳市福田区组建区、街道、社区三级图书馆服务体系,共同理事会,行使重大事项议事权、决策权和监督权。(2)成立深圳市公立医院管理中心。作为市政府的“办医”主体,建立法人治理结构,管理市卫生计生委原所属的11家医院,进一步推进管办分离。(3)社会力量参与管理公办学校。创新深圳市福田区明德实验学校管理方式,由区政府与腾讯公司出资建立明德教育基金会,并由区政府、腾讯公司、专家学者、社会贤达、校长和教师、家长代表组成董事会,由董事会选聘校长,校长负责学校日常管理。

### 三、难点分析

多年来,广东等地结合自身特点在事业单位法人治理结构工作中进行了一系列卓有成效的改革实践,积累了不少经验。但从整体上看,事业单位法人治理结构建设试点工作还没有取得实质性的突破。

### (一)难以破解政府对事业单位的集中管理

一是事业单位附属于政府主管部门仍难以打破。建立法人治理结构后,主管部门不直接管理事业单位,而是把具体管理职责交给理事会,这涉及到主管部门与理事会之间的职责划分。但在试点中并没有详细梳理并逐项明确主管部门向理事会移交哪些具体管理职责,只是笼统提及理事会负责本单位发展规划、财务预决算、重大业务、章程拟订和修订等决策事项,而且也缺乏进一步细化量化,如重大业务的具体界定等。更为关键的是没有明确主管部门移交具体管理职责的义务及责任,理事会的决策监督职责只是写进了《章程》,但往往没有得到落实,事业单位仍然在依附主管部门的惯性中“我行我素”。二是理事会履职空间受限于相关部门对事业单位的综合管理。目前,除主管部门外,管理事业单位的还有人力资源社会保障、财政、机构编制、发展改革、审计、价格等政府部门,初步统计近20个。上述部门按照职责分工,除监督事业单位落实其制定或上级部门制定的规章制度、规范性文件情况,还通过审批的方式行使具体的管理职责,如:增人计划、岗位设置、人员招聘、职员调配、工资薪酬、资产处置和限额内的内设机构设置等。这导致理事会对上述事项无法行使决策权,再加上只有审议权的财务预决算等职权,理事会真正能决策的事项少之又少。三是理事会履行人事管理职责的内容、程序缺乏细化与明确。建立法人治理结构在坚持党管干部原则的同时,要落实理事会按照有关规定履行人事管理方面的职责,即:任命或提名事业单位行政负责人,并按照人事管理权限报有关部门备案或批准,其他主要管理人员的任命和提名,根据不同情况采取不同的方式。什么情况下任命,什么情况下提名,遵循有关规定具体指什么规定,若理事会任命后如何衔接管理层人员的岗位调配、工资福利等等,这些都需要进一步明确。在上述情况没有明确的情况下,绝大多数试点地区和单位并未将此项职责赋予理事会。一些将此项职责赋予理事会的单位,也只是在按现行制度确定管理层候选人后,再召集理事会听取意见建议。

### (二)无法介入事业单位完全闭合的管理链条

一是主管部门与事业单位的裙带关系难以割断。主管部门历来把事业单位视同己出,不仅难以划分彼此的责任和义务,往往利益也是捆绑在一起,甚至承载着主管部门不少的灰色利益,成为主管部门的“小金库”或媒体笔下批判的领导塞亲戚朋友,捞技术职称,贴专业头衔的“后花园”。而事业单位也乐于依附于主管部门,不仅在政府的项目补贴、资金安排、资质资格等领域“大开绿灯”,甚至在政府的监管巡查、行政执法等方面也“内外有别”。这样的利益链条,会让主管部门对多方人士参与的理事会“心存戒备”,尽可能只赋予理事会一些“无伤大雅”的职责,大大限制理事会作用的发挥。二是管理层长期形成的“一支独大”格局不

易破除。作为事业单位初始委托人的政府及人民,长期以来是缺席或被虚化的,而作为代理人的管理层就掌握了对本单位的实际控制权,再加上信息传递失真和监督力度有限,极易利用手中权力为自身或事业单位小团体谋利,这就是所谓的“内部人”控制问题。建立法人治理结构后,理事会将使初始委托人不再缺席或被虚化,这直接影响到管理层在收费涨价、扩大规模、投资举债、运行成本等方面的控制权,管理层会以改革缺乏共识、理事会能力不足、责任分担不明等各种理由,不支持、不配合法人治理结构建设,或想方设法将理事会改造成决策咨询机构。三是事业单位民主管理制度下的理事会履职维度没有明确。职工(代表)大会是事业单位工作人员依法参与管理和监督的基本形式,《工会法》规定“法律、法规规定应当提交职工大会或者职工代表大会审议、通过、决定的事项,企业、事业单位应当依法办理”。但法人治理结构的要求就是扩大事业单位外部人员参与决策和监督的范围。党的十八届三中全会对公共图书馆、博物馆等文化事业单位理事会建设的指向更为明确具体,就是吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。虽然事业单位工作人员与其他外部人员参加理事会的目标是一致的,即规范本单位行为,确保公益目标实现。但实际中肯定会出现一些分歧,如工资福利、经营创收等方面,事业单位工作人员会期待增加收入,而外部人员更多考虑的是如何降低运行成本。这导致了事业单位工作人员常常会以“理事会履职违反《工会法》、建立法人治理结构后将转企会损害其利益”等缘由,对法人治理结构建设抱观望或抵制态度,一定程度上影响了理事会职责的履行。

### (三) 理事会能力与其担负职责不相称

一是理事会组织架构不够科学,表现在:(1) 理事会构成“行政化”色彩浓厚。官方代表、管理层代表“云集”,而服务对象代表成为“点缀”,一些主管部门想通过多派理事掌控理事会进而继续插手事业单位具体事务,一些试点单位出于获取资源或审批便利的想法,邀请众多掌握资源分配的部门委派理事,一些试点单位将所有班子成员都纳入理事会,甚至由行政负责人兼任理事长。(2) 理事产生程序与标准缺失。没有结合试点单位的行业特点确定理事的条件与标准,也没有规定理事产生的群体、程序与办法,往往是由试点单位或主管部门凭感觉、凭印象,在少数人中选理事。(3) 外部理事参与决策监督的工作机制不健全。缺乏定期向外部理事报告本单位业务活动、经费使用等情况的机制,理事会也没有设置一些由理事主导的专业委员会,导致理事无法准确、全面掌握事业单位运行情况,一年两次左右的理事会会议极易流于形式。二是理事会职责界限不够清晰,表现在:(1) 体现在理事会与党组织的职责划分上。除实行党委领导下的行政领导人负责制的高校等事业单位外,其他实行行政领导人负责制的事业单位,党组织发挥政治核心作用,定位于参

与决策、推动发展、监督保障。建立法人治理结构后,党组织应参与理事会对重大问题进行决策,但哪些属于重大问题,如何参与决策等都没有明确。另外,党组织的监督保障与理事会的监督职责衔接问题也没有进一步明确。(2) 体现在理事会与管理层的职责划分上。虽然管理层作为理事会的执行机构,但并不意味着管理层无日常工作的决策权。由于缺乏这样的认识及研究,一些试点学校将评优选模、经费管理、教学项目等事项交由理事会决策,这显然超出了理事会的能力范畴,也严重抑制了管理层的积极性与创造性,导致一些单位因此抵触理事会的运作。三是理事会运作机制不够健全。现阶段的试点多集中在搭建理事会,并没有认真研究理事会的运行机制,主要体现在:(1) 理事激励约束机制缺失。一方面,多数试点地区对理事的约束不够,没有研究制定理事如何反映其所代表的群体诉求并向其负责的制度措施,也没有对理事的利益申报与披露、参加会议等义务作出规定。另一方面,一些试点单位只看到理事属社会荣誉,没看到培育一批珍惜荣誉、积极履职理事的重要性和必要性,反而过多强调理事责任追究,对理事会决议违法致使单位受损的,在表决中投赞成票的理事应担责,这进一步束缚了理事履职的“手脚”。(2) 理事会决策执行程序不规范。会议是理事会决策监督职责的主要载体,会议制度至关重要。但实践中一些单位并没有制定理事会的议事规则,即使制定了议事规则的单位,多数也没有进一步明确理事(尤其是外部理事)、理事长在议题、讨论、表决以及利益回避等要求。同时,对管理层执行理事会决议的情况也缺乏质询、检查、评估及理事会审议等要求。由于这些程序和规则的缺乏,理事会只是形式上的决策监督机构,而实质上又回归到主管部门或管理层手中。(3) 外部监督制度不健全。建立法人治理结构后,理事会在事业单位运行中地位重要、作用巨大,但如何对其进行监督管理,试点中并没有作太多探索实践。如行政主管部门如何确定理事会建设方向,并据此如何评估理事会运行情况,理事会是否负有向行政主管部门报告会议、重大事项、年度报告等义务,理事会如何披露其成员名单、理事会工作制度、理事会会议简报、理事出席会议及服务记录等重要信息,等等。

### 四、几点思考

结合国内外经验,本文对我国事业单位法人治理结构提出如下思考建议:

#### (一) 完善顶层设计,在法治轨道上推进改革

事业单位建立法人治理结构要改变已运行六十多年的传统管理体制机制,不可能一蹴而就。采取分散试点、稳步推进的做法是符合实情的。但分散试点改革已步入深水期,一些探索已涉及现行法律法规和国家层面的管理制度,基于改革须于法有据的要求,需要国家层面进行顶层设计。一是明晰理事会承担政府“办”事业职能。借鉴英国等欧美国家政府对公共机构

实行“一臂之距”(Arms' Length Principle)分权管理原则,政府除行使委派理事会成员、重大事项核准等职权外,不直接管理事业单位,明确理事会作为政府的“办”事业主体,由理事会向政府负责。二是明确理事会职责与现行管理制度的衔接。除规定理事会享有审议财务预决算、提名(或任免)管理层等职责外,还应就如何衔接现行的财务、干部、人事管理制度进行顶层设计,详细规定落实理事会上述职责的措施、载体及程序等,切实从制度上确保法人治理结构与现行管理制度的衔接与过渡。三是制定党组织参与重大问题决策制度。对实行行政领导人负责制的事业单位,应按照中共中央办公厅《关于在推进事业单位改革中加强和改进党的建设工作的意见》精神,将党组织参与重大问题决策的内容和程序制度化。

### (二) 转变政府职能,重塑政府事业单位关系

建立事业单位法人治理结构与转变政府职能,如车之两轮,鸟之双翼,需共同推进、相互促进。而不是单纯的将建立事业单位法人治理结构作为转变政府职能、管办分离的重要途径,法人治理结构将无法承受之重。一是推动政府放权,增强理事会决策地位。将政府向事业单位放权、破除政府垄断公共服务作为当前大力发展服务业的战略举措,全面梳理并调整不利于激发事业单位活力、妨碍社会力量举办公益事业单位的政府审批事项,真正将人、财、物等具体管理职责交给理事会和管理层,并建立健全政府对公益机构的监管标准体系。二是转变管理方式,改进事业单位的监管。借鉴香港法定机构经验做法,在加强审计、执纪等监管的同时,通过政府主管部门与事业单位签署行政安排备忘录,明确事业单位的行政指令、资金使用、工作目标,采取审议工作进度报告并定期举行督导会、委托第三方评价等方式,构建起新型的契约管理模式。三是引入社会监督,形成利益方共同治理。政府通过

制定事业单位治理架构及业务开展、经费使用等指引,规定事业单位理事利益申报机制,公示理事成员、理事会议程及决议和事业单位年度报告(含收支情况)等,让服务对象、新闻媒体和社会公众参与监督,提高事业单位运行的透明度和对公众的责任承担。

### (三) 完善治理架构,增强理事会独立运作能力

科学合理的理事会架构,才能吸纳各类社会精英加入理事会,让事业单位及其政府主管部门广开言路,以此促进各界群众看重理事这一身份及荣誉,积极参与理事会来反映市民的诉求与期盼,形成理事会独立运作的良性循环。一是科学合理架构理事会。对理事会实施“强身健体”工程,大幅减少管理层出任理事的名额,提升服务对象、专业人士理事的比重,推动政府有关部门根据事业单位的职能性质,制定一个公开透明的委任准则和筛选机制,规定理事会必须成立由理事领衔的发展规划、工资薪酬、审计监督等工作机构。二是清晰界定理事会与各方职责关系。从内容、程序上处理好理事会决策与管理层执行的关系,推动理事长由社会知名人士担任并明确其职责,并通过建立理事会会议、决策执行检查等制度,实现理事会监督但不干预管理层的日常工作;处理好理事会与职工(代表)大会的关系,理事会不介入职工(代表)大会依法决定的事项,对职工(代表)大会审议或通过的事项,理事会决策时应充分考虑其意见建议。三是建立健全理事激励约束机制。明确理事在决策中只要真诚行事,就无须对理事会的任何作为或失负责个人法律责任,并借鉴香港等境外勋章制度,对积极履职、贡献突出的理事予以表彰或授勋。明确理事缺席3次会议即除名等法定情形,并记录和公布理事参加大会次数、工作机构会议次数、决策事项回避、工作开展情况等。行

(责任编辑 尚璇)

## The Exploration and Thinking of the Corporate Governance Structure in Public Institutions – taking Guangdong as an Example

Zhou Xiaomei Li Xuejing

**[Abstract]** The establishment of corporate governance structure is a major change in the management system of the public institutions, which aims to ensure the realization of public benefit goals, and focuses on strengthening the legal autonomy. This determines the corporate governance structure and the transformation of government functions as the two wings of a bird or two wheels of a vehicle, which must be promoted co-ordinatively. Based on the introduction of Guangdong Province beneficial practice, the paper analyzes the common problems of the pilots, and puts forward some thoughts and suggestions for the establishment of corporate governance structure in institutions with Chinese characteristics.

**[Keywords]** public service unit, corporate governance structure, classification reform

**[Authors]** Zhou Xiaomei is the former Head of Guangdong Commission Office for Public Sector Reform; Li Xuejing is Deputy Director of Guangdong Commission Office for Public Sector Reform. Guangzhou 510031