

交易、交易特性与事业单位法人治理结构改革:以深圳市为例

吴海燕,赵洋

(深圳大学管理学院,广东 深圳 518060)

摘要: 事业单位法人治理结构改革的核心在于事业单位的行政主管部门将事业单位的经营决策权交由理事会行使,这涉及经营决策权利的转移,因此事业单位法人治理结构的建立本质上是一个权利转移的过程,可将其看成政事间的交易。对其中交易特性的分析可知,由于完整的经营决策权推高交易中的资产专用性,在未能有效防范事业单位可能由于机会主义行为导致的内部人控制这一高昂交易成本的影响下,实际运作中经营决策权被分割成业务决策权、预算决策权、人事决策权等,目前政府交由理事会行使的只是业务决策权而非完整的经营决策权。只有降低交易成本,完整的经营决策权才会真正转移。

关键词: 交易;交易特性;法人治理结构;事业单位改革

中图分类号: D 693.63

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2019)03-0107-09

一、问题的提出

中国的事业单位是“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”^[1]。它几乎包含了除政权组织、企业组织和农业组织之外的其他各类社会机构,是“已经形成拥有100多万机构和3000多万人员的庞大社会组织”^[2]。然而,事业单位存在机构臃肿和效率低下,所发挥作用与其拥有资源不相匹配的问题。作为在国际化语境中很难找到相似者的事业单位,它“性质模糊、职能混杂,分布广泛、涉域交叉,利益关系复杂、责任边界不清”^[3],复杂性使事业单位改革推进缓慢,但也从未停止。

关于事业单位管理体制改革的目標模式,特

别是政事分开后事业单位制度形式的研究,主要观点可以归纳为四类:“非营利组织论”^[4]、“市场化与民营化论”^[5]、“公法人论”^[6]、“现代事业制度论”^[7],上述研究从不同角度提出中国事业单位改革方向性策略,其中均认为事业单位应成为政府与企业之外的一种力量,一类独立的主体,其中蕴涵事业单位要具备独立经营决策权这一定位。

同时,学者们认为可以将法人治理结构作为推进事业单位改革的重要切入点,认为法人治理结构是实现事业单位所有权和经营权分离,增强事业单位经营决策自主权,进而确立决策、执行和监督三者制衡的体制^[8]。并且,学者们还从法律框架建构的角度、当代公司治理理论的角度探讨了如何建立事业单位法人治理结构的理事会制度、如何确立行政执行人职责,以及提出可借鉴现代

收稿日期:2019-01-06

基金项目:国家社会科学基金项目“中国特色行政学的发展及其话语体系建构研究”(18BZZ066)

作者简介:吴海燕,管理学博士,深圳大学副教授,主要从事公共部门改革研究;赵洋(通讯作者),深圳大学助理教授,主要从事电子政务管理研究。

企业制度、国外公益机构治理的经验建立其中的决策机制、激励机制、监督机制等^[8]。

从上述研究可知,独立的经营决策权是事业单位改革后无论事业单位成为何种组织形态的必要制度内核,以及事业单位进行法人治理结构改革中的核心构成要素。

因此,观察改革实践中事业单位能否落实独立的经营决策权就成为衡量政事是否分开的一个指标。本文以深圳市的事业单位法人治理结构改革为例,以在改革中最早建立理事会的4家事业单位(包括深圳市高技能人才公共实训管理服务中心、深圳市西丽水库管理处、深圳图书馆以及深圳市标准技术研究院)为观察对象,从交易费用理论的角度分析与明晰以下问题:在事业单位法人治理结构改革的推进过程中,独立的经营决策权是否赋予了事业单位?是否赋予了事业单位的理事会?其原因何在?

二、制度设计:法人治理结构改革的核心是理事会行使经营决策权

法人治理结构(corporate governance 或 corporate governance structure)从某种意义上来说也称为公司治理结构^[9],它是在企业规模不断扩大的过程中,股东与负责经营管理的经理人分离而形成的由董事会和经理层组成的一种公司结构,并逐渐延伸运用于非公司的主体。英美法中的“corporation”兼有公司和法人的含义。高明华认为:“‘corporate governance’的准确译法应是‘法人治理’……当然,法人治理问题是始于公司的,法人治理更多地体现在公司制企业中,从这个意义上说,把‘corporate’翻译成‘公司’未尝不可。但是,考虑到法人治理向非公司制企业 and 非企业主体(尤其是非营利性组织)的延伸,在分析这些主体的治理时,就只能翻译成‘法人治理’。”^[10]经济合作与发展组织(OECD)在2004年修订的《公司治理原则》中指出“公司治理涉及公司的管理层、董事会、股东和其他利益相关者之间的一整套关系。良好的公司治理应该对董事会和经理层提供适当的激励,促使其追求符合公司和股东利益的目标并有利于

有效的监督。”^[11]同时,该文件还指出,公司治理主要是由于所有权与控制权分离产生的,良好的公司治理没有单一模式,但有作为良好公司治理基础的一些共同要素。

在我国事业单位改革实践中,对事业单位法人治理结构并未有统一的界定。2011年3月23日发布的《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》强调“建立健全法人治理结构……健全决策、执行和监督机制”,但没有明确什么是法人治理结构。2011年6月22日广东省发布的《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》中,对法人治理结构进行了界定:“事业单位法人治理结构,是指提供公益服务的事业单位,以依法独立运作、自我管理和承担职责,实现事业单位宗旨和职责为目标,各利益相关方共同参与治理的组织架构与运行机制等相关制度安排。”^[12]主要强调多方参与事业单位治理。深圳市改革中对法人治理结构的界定是:“事业单位法人治理结构,是指事业单位为了独立地行使决策权力、管理职能和承担责任,而依法建立的一整套组织机构和管理体制。”^[13]并明确法人治理结构要“实现决策、执行和监督的有效制衡”,“主要体现事业单位各利益相关者之间的权力分配与制衡关系,其核心是在法律、法规的框架下,以保护社会公众和政府投资者利益为核心的一套权力安排、责任分工和激励约束机制。”^[14]显然,深圳市的改革强调法人治理结构改革重点在于理顺政事间的权力与运行机制。

从上述界定看,事业单位法人治理结构被认为是事业单位内部的一整套组织结构,其中以理事会(或管委会)为核心,理事会、管理层分别扮演权力决策机构与管理执行机构的角色,以推动事业单位独立运作和承担职责。

2011年,中央机构编制委员会办公室决定开展事业单位法人治理结构改革试点,并选取了广东、上海、重庆、山西、浙江等5个省市推进此项改革。与此同时,不少省市也选择了一些领域和若干地市开展改革综合试点,有些地方还自发启动了改革试点,取得了一些经验。

深圳市事业单位分类改革与法人治理结构改

革早于国家的进度安排。2007年10月,深圳市出台了事业单位全面改革的7项改革方案,其中重要的改革举措便是要在事业单位建立以理事会(或管委会)为核心的法人治理结构,使理事会、管理层和职工大会在事业单位分别承担权力决策机构、管理执行机构、监督约束机构的角色,形成分权与制衡的治理格局。同年,深圳市选取了首批10家“适宜组建理事会的事业单位”进行改革试点,逐步建立法人治理结构;至2015年已陆续有25家试点事业单位建立起以理事会(董事会)为核心的法人治理结构^[13]。

在传统政事关系中,政府同时拥有事业单位的所有权与经营权,即国家(政府)不但享有事业单位的所有权,还行使事业单位的经营权。深圳市改革方案指出“法人治理结构意味着事业单位所有权与经营权的适度分离”^[14]。由于事业单位是由政府投资举办的,因而保留对事业单位的所有权是政府作为投资者的应有之义。改革前事业单位的行政主管部门实际上拥有对事业单位的资产管理权、业务管理权(表现为审定业务发展规划、年度工作计划和财务收支计划)、人事管理权(包括重大人事任免、管理人员编制等)以及监督管理权^[15],事业单位管理层则根据行政主管部门的决策执行具体经营管理过程。上述权力中,其中资产管理权为所有权的体现;业务管理权、人事管理权以及监督管理权则为经营中的决策权力,也就是说,改革前行政主管部门拥有事业单位的所有权和经营决策权,事业单位则行使经营管理权。深圳市改革提出的法人治理结构中所有权与经营权适度分离意味着行政主管部门应当下放经营决策权,让事业单位的理事会行使事业单位的经营决策权,事业单位的管理层则行使经营管理权,从而使事业单位在发展运营中拥有完整的经营权。

由此可以看出,事业单位法人治理结构的关键在于使理事会享有事业单位的经营决策权,事业单位管理层则根据理事会的经营决策权进行具体运营,这不仅是事业单位内部的权力重新分配和组织结构调整,更体现了政府与事业单位之间的权利分配关系。深圳市在改革中也意识到了这一点,对事业单位法人治理结构改革试点工作中

的相关重点进行统一部署时特别强调要“重点把握主管部门、理事会和行政执行人的职责定位”。并在深圳市《有关<建立和完善事业单位法人治理结构实施意见>若干问题解析》中对这三者的职责定位作出了解释说明:“理事会是事业单位的决策权力机构,对举办主体(即主管部门)负责;主管部门主要通过政策引导,进行监督,管好领导班子(或法定代表人),选派理事等方式,实现对事业单位的管理;事业单位在符合党和国家的方针政策、法律法规,保证完成国家和主管部门下达的任务的前提下,享有内部管理、拓展业务的自主权;行政执行人是事业单位的法定代表人,负责事业单位的日常工作。”^[13]

因此,事业单位法人治理结构的建立本质上是一个权利转移的过程,核心在于行政主管部门将事业单位的经营决策权交由理事会行使,在经营决策权这一权利的转移过程,行政主管部门希望落实施政意图,事业单位希望落实发展自主权。

三、实践观察:理事会只行使业务决策权而非完整的经营决策权

在深圳市事业单位法人治理结构改革方案中,赋予以理事会以经营决策地位,理事会要确定事业单位的发展战略和发展规划,行使事业单位重大事项决策权,具体包括:“审议决定本单位和下属单位(如有)的章程和基本管理制度,年度工作计划、工作任务、工作目标、绩效指标和服务标准,以及用人计划、激励考核机制、财务预算方案、薪酬分配方案、资产处置方案和年度报告等。”^[15]然而改革实践中遇到了问题与困难。

首先可以从深圳市四家法人治理结构改革试点单位理事会的章程来观察理事会的权限。下表为深圳市四家法人治理结构改革单位理事会的相关信息,形式结构表(表1)内容主要是理事会的相关背景。

在深圳市的改革方案中,实行法人治理结构事业单位的决策权归理事会、行政执行人负责执行理事会决策。行政执行人对理事会负责,接受理事会监督,体现分权制衡关系。建立法人治理结构

的事业单位享有较大的自主权,包括人事和财务自主权、依法管理与办理有关业务的自主权等,与此同时,也要独立地承担相应的法律责任。

表 1 四家事业单位理事会比较一:形式结构表

背景要素 事业单位	深圳市高训中心	深圳市西丽水库管理处	深圳图书馆	深圳市标准技术研究院
行政主管部门	深圳市人力资源和社会保障局	深圳市水务局	深圳市文体旅游局	深圳市市场和质量监督管理委员会
理事会成立时间	2009 年 11 月	2010 年 9 月	2010 年 12 月	2011 年 9 月
理事会成员构成	12 名(当然理事 4 人,社会人士理事 8 人,行政执行为当然理事)	7 名(当然理事 3 名,社会人士理事 4 名,行政执行为当然理事)	11 名(政府部门代表 2 名;行政执行人 1 名;图书馆员工代表 1 名;社会人士 7 名)	7 名(政府部门代表 3 人,社会人士理事 3 人,标准院行政执行人 1 人)
理事会会议规则:实行多数表决原则	每年召开三次,会议决议以书面形式做出,并报深圳市人力资源和社会保障局备案	每年召开两次,对所决定事项形成会议记录,出席会议的理事在会议记录上签名	每年不少于两次,会议材料提前通知,出席会议的理事在会议记录上签名,并承担决议,决议按管理权限须报批事项则报批,经理事长签署后生效的决议原则上应在五个工作日内以文件形式发给图书馆执行	每年至少召开两次,会议材料提前通知,会议做出的决议在五天内以文件形式下发给标准院执行

(以上内容据四家理事会章程整理)

实质权限表(表 2)内容主要是 4 家单位理事会的职责权限。从中可以看出理事会的经营决策权是否得到落实。

从理事会职责的数量看,深圳市标准技术研究院理事会审议的事项为 13 项;深圳市高训中心理事会审议的事项为 12 项;深圳市西丽水库管理处理事会审议批准的事项为 1 项,审议的事项为 9 项,监督事项为 1 项;深圳图书馆理事会审议决定的事项为 4 项,审议的事项为 4 项,另有两项组织活动类事项。深圳图书馆虽然审议的事项较少,但效力较大。

从 4 家单位理事会职责的内容看,行政主管部门确实进行了授权:其一,理事会行使有限经营决策权。行政主管部门将原由自身行使对事业单位的业务管理权基本授予了理事会,特别是行政主管部门审定事业单位的业务发展规划、年度计划与财务收支计划的权限;四家理事会拥有的审议权事项包括事业单位管理制度、发展规划、年度工作计划、年度财务预算方案、财务决算报告等,其中深圳图书馆理事会权限更大,被授予了对章

程和基本管理制度、发展规划、年度工作计划、行政执行人所提交年度工作报告的审议决定权。其二,理事会行使执行监管权。如四家理事会拥有对行政执行人提交的年度工作报告的审议权;深圳市西丽水库管理处理事会与深圳市标准技术研究院理事会拥有对法定代表人任期经济责任审计报告的审议权;深圳市标准技术研究院理事会拥有对绩效评估报告的审议权;深圳图书馆理事会拥有组织对图书馆绩效评估工作的职责。

表 2 四家事业单位理事会比较二:实质权限表

职责内容 事业单位	深圳市高训中心	深圳市西丽水库管理处	深圳图书馆	深圳市标准技术研究院
章程和基本管理制度	审议	审议批准	审议决定	审议
发展规划	审议	无	审议决定	审议
重大决策和改革方案	无	审议	无	无
年度工作计划	审议	审议	审议决定	审议
行政执行人提交的年度工作报告	审议	审议	审议决定	审议
法定代表人任期经济责任审计报告	无	审议	无	审议
年度财务预算方案	审议	审议	审议	审议
用人计划	审议	无	无	无
薪酬分配方案	审议	审议	审议	审议
内部管理机构的设置	无	无	无	审议
行政执行人提交的财务决算报告(或年度财务审计报告)	审议	审议	无	审议
绩效评估报告	无	无	无	审议
行政主管部门提名的行政执行人人选	审议	审议	审议	审议
行政执行人提名任免的行政执行人副职	审议	审议	审议	审议
行政执行人提名任免的财务负责人	审议	无	无	审议
理事提出罢免行政执行人及其副职、财务负责人的议案	审议	无	无	无
对下设的专业委员会或咨询委员会	无	无	聘任和更换组成人员、评估其年度工作	无
资产管理	无	监督	无	无
评估馆长和管理层的年度工作	无	无	组织对图书馆的绩效评估工作	无
促进与政府、社会公众等的沟通	无	无	工作	无

(以上内容主要据四家理事会章程整理)

然而,改革方案中的理事会经营决策权限未完全落实,从表 2 可以看出理事会对事业单位的基本管理制度、工作计划与目标、用人计划、激励考核制度、财务预算方案、薪酬分配方案等往往仅具有审议权但不具有决定权^[6],理事会并未独立地

行使事业单位经营决策权。相关的访谈调研同样证实了这一点。

第一,调研发现理事会对高层管理人员的人事管理权限未能落定。按照法人治理结构的应有之义,理事会本应拥有行政执行人的提名权以及对行政执行人所提名的管理层任命权,而按现行干部管理体制,行政执行人主要由行政主管部门提名、考察、任命,管理层如事业单位行政副职的任命程序也是由行政主管部门提名、考察、任命。所以理事会这项权限与现行干部管理体制两种机制之间如何衔接目前还没解决。“在以理事会为核心的法人治理框架下,如何做好与现行干部管理制度的衔接,有待政策上的进一步明确。”^①而在深圳市人力资源和社会保障局一份汇报材料中提及目前理事会自主权的行使受到体制的约束:“在现有行政体制下,事业单位实施理事会为核心的法人治理结构,必然会遇到一些问题,主要是现有的行政管理体制缺乏灵活性。……不能让建立了以理事会为核心的法人治理结构的事业单位去适应现有的行政管理体制,而应该是建立一种与之相适应的行政管理制度。”^②在现有干部管理体制中如何落实理事会的人事管理权限,需要考虑多种因素。若不落实这项权限,理事会将很难约束事业单位的管理层,也就很难真正对行政主管部门负责。

第二,调研发现理事会对于事业单位薪酬分配方案的审议决策权受到现有人事政策的约束。深圳图书馆某部门负责人接受访谈时表示理事会的权限受制于目前的政策环境:“有些事情在理事会层面无法决定,因为在现行制度中,权限不归理事会。”^③所以,在图书馆理事会章程中关于理事会职责权限有严谨的“审议”事项与“审议决定”事项的区分:审议决定的事项权限在理事会;审议的事项权限不在理事会,理事会审议通过,但不是最终决定。在深圳市西丽水库管理处第一届理事会正式挂牌成立的大会汇报工作发言中,有理事谈到推进法人治理结构改革的建议时认为法人治理结构的核心内容和关键环节是建立灵活的用人机制和薪酬分配机制,并反映:“但在具体实践中,(理事会)不但没有用人自主权,同样,人员薪酬也不由

理事会核定。这有悖于法人治理结构改革的初衷和目标要求。”^④从实践看,这些问题不解决,很难真正发挥理事会的作用,影响其实质性运转。

第三,调研发现理事会未形成有效的决策能力从而影响了其承担经营决策职责。事业单位法人治理是事业单位改革的创新举措,但是与企业相比,企业构建董事会、理事会有《公司法》作依据,而事业单位法人制度建立起步较晚,事业单位种类繁多、情况复杂,很难统一模式。其中理事会作为法人治理的核心,决策能力是其是否发挥作用的关键。然而,从深圳市的实践中发现,理事会尚未形成有效的决策能力。表现为一是理事会会议未常规化使理事议事机会少。理事会会议是理事会行使职权的重要途径。定期召开会议,使理事们能够提前处理安排手头工作,争取参会,至少在形式上作为事业单位的一个组织结构符号使行政主管部门与事业单位接受理事会这个机构,使理事会有机会发挥作用。从深圳市西丽水库管理处、深圳市标准技术研究院、深圳市图书馆这三家试点单位理事会会期规定可以看出,理事会会议定为一年至少2次,但何时召开不定。从理事会开会情况看,规定越模糊则越难以正常召开。在访谈中,某试点单位办公室人事部相关负责人说道:“按照章程规定一年要开两次会,我们想安排一次在上半年,一次在下半年,但是与理事们联系过,不是这个没空就是那个来不了,时间调和特别困难,总之理事们基本没空,所以总是达不到三分之二的法定开会人数,只好作罢。”^⑤试点单位理事会会期末完全程序化,会议频率低,也难以体现理事会审议和表决的时效性,且又受理事会权限限制,使得理事大会容易流于闲谈的形式,理事会很难真正议事和决策。二是理事履职积极性影响决策水平。由于理事通过理事会议参与决策,理事的构成与履职能力影响事业单位经营决策的质量。“一个高效运作的理事会,成功的关键在于以下几点:理事会成员们对机构的宗旨有很强烈的认同,对自己的责任有共识,和机构保持比较紧密的关系……理事会成员需要多元化,并相对独立于机构本身。理事会的构建和理事成员的管理需要有明确的制度规范。”^⑥但在深圳市的改革实践中,理事

们一般均为兼职,且按照规定理事属不授薪的社会公益服务职位,理事只参加一年两度甚至几年一次的理事会议审议和表决有关重大事项,即使每年为理事提供事业单位的年度报告,理事仍很难全面了解该事业单位的具体运作,对执行层的日常运作也了解有限,其中还存在信息不对称的情形,理事也没有动力努力提高决策水平与决策质量。调研中某试点单位提及:“其实理事们没空主要还是参与的积极性不高,你想想,理事是不授薪的,但他进行决策时却是要承担责任的,他怎么会有参与的热情和积极性?特别是政府部门的理事,本来本职工作就很忙,还多上这么一份本不属于他的责任,更没有积极性。”^⑥深圳市编办在汇报法人治理结构改革有关情况时曾提及改革的困难之一在于“理事选择难,如何确保理事的勤勉、诚信,充分发挥理事的作用。”^⑦由于理事属不授薪职位,对理事的激励约束手段少,难以确保理事以勤勉负责的态度持续参与事业单位的决策监督。

从上述调研观察可知,实际运作中由于各种原因理事会并没有行使完整的经营决策权,政府交由理事会行使的主要是业务决策权,其中经营决策权中的预算决策权、人事决策权并未真正交由理事会行使。

四、解释分析:交易特性影响 理事会实际权限

为何本应授予理事会的经营决策权未能完全落实?可以从交易特性的角度进行解释与分析。

从20世纪80年代开始,交易费用理论开始被运用来研究政治领域的许多问题,诞生了交易费用政治学^[18]。交易费用问题会影响到政治交易以及政治制度的设计,因此,“运用交易费用理论分析公共部门的问题,是一个可以探索的方向。”^[19]“交易”的概念早在古希腊时期已有阐述。亚里士多德在其《政治学》中就把交易作为三种致富方法(畜牧、交易、上述两种方式的中间体)之一,并认为交易包括商业交易、贷款取利(货币交易)和雇佣制度(劳动力交易)^[20]。在亚里士多德那里,交易主要是交换的意思,中间媒介是金钱。美国制度主

义者康芒斯突破了交易即交换的观点。康芒斯认为交易与交换不同,交易不以实的物质为对象,它是一种让予和取得所有权的法律活动,以实现对所有权的法律控制;而交换则以实的物质为对象,进行实际补货和收货,以实现商品或货币的物质控制^[21]。交易费用理论继承了康芒斯的“交易”概念,把交易确定为权利的转移,“通过科斯的若干论文,我们认识到交易涉及相关的和相互的权利转移。”^[22]不过交易费用理论突破了康芒斯认为交易没有成本的观点,认为交易是存在成本的。威廉姆森指出,任何能够描述为合同问题的关系都可以从交易费用的角度来分析^[23]。“在这个合同的研究框架里,所谓交易成本就是涉及和执行合同的成本。”^[24]

上文论及事业单位法人治理结构的建立本质上是一个权利转移的过程,法人治理结构建立的核心在于行政主管部门将事业单位的经营决策权交由理事会行使,这里涉及的是经营决策权这一权利的转移过程。这就与上述“交易”的涵义相吻合。因而可以把这个过程看成是政事的交易过程,政事间的关系构成了一种交易关系。

在这种交易关系中,双方的关系“以合同的形式来实现双方意志的相对契合”^[19],理事会章程实际上起着合同的媒介作用。在深圳市的改革进程中,行政主管部门与事业单位一道制订理事会章程,对理事会的组成及职责权限、理事的权利和义务、理事会会议及表决程序等内容进行沟通协商,最终形成双方认可的章程,理事会根据章程成立并运作,理事会章程事实上是行政主管部门与事业单位之间基于各自利益要求的“合同”^⑧,是政事交易关系的契约性体现。

威廉姆森秉承科斯开创的分析视角,提出了一个具有可操作性和可预测性的交易费用分析框架。认为任何一种组织安排或治理结构,目的都是为了节约交易成本。“‘治理’一词就来自于威廉姆森的交易费用经济学,其基本内涵是使交易费用最小的组织设计和制度安排。”^[25]在威廉姆森看来,在有限理性和机会主义行为前提下,资产专用性、不确定性等交易特性会引发交易风险与被敲竹杠的危险,所以交易双方必然寻求合适的治理结构

来进行防范,从而节约交易成本。

其中交易特性决定了有限理性与机会主义行为倾向对交易成本的影响程度,并进而决定交易所需的治理结构选择。交易特性即“区分各种交易的主要标志是资产专用性、不确定性及其发生的频率。”^[26]资产专用性是使交易费用经济学与解释经济组织的其他理论相区别的重要概念。“资产的专用性至少可以分为四种类型:专用地点、专用实物资产、专用人力资产以及特定用途的资产。投入的是哪一类资产,就会有哪一种组织形式。”^[26]资产专用性越高,被交易另一方敲诈威胁即敲竹杠(hold-up)的可能性就越大,而且事后就越有可能变成沉没成本;资产专用性越低,若遭受敲竹杠时很容易撤离因而损失越小。不确定性来源于产品或服务的复杂性、未来的变动性和信息不对称。威廉姆森认为,如果交易产品属于通用性比较高的产品,也就是其资产专用性低,交易双方对产品的性能很了解,市场供应充足,那么合同可以很容易详尽列明交易内容,并且即使交易对方出现机会主义行为反悔或违约,也可以迅速找到市场中的另一家购买,因而交易成本比较低,这一类交易在市场上完成的可能性大。如果交易产品属于通用性比较低的产品,也就是其资产专用性高,或者技术上比较复杂(如大型专用机器设备),或者需要花费一笔可观的专用性投入(如高精尖技术的培训、专业技术的研发与生产等),那么,首先由于有限理性因素的影响,无法在交易合同里详尽规定与列明交易内容,只能签订一个不完备合同;其次,交易中的购买方由于要投入大量的专用于该交易的投资(即资产专用性程度高),可能成为交易对方敲诈威胁即敲竹杠的“资本”,这时,一旦合同中未能列明的事态出现,对方的机会主义行为倾向就可能严重损害购买方利益,也就是说,这类交易面临的交易成本很高,因此就会出现区别于市场的组织安排或治理结构,如长期契约、组织联盟或采用内部生产方式来组织本想通过市场得到的产品等。

事业单位建立法人治理结构的政事交易主要围绕理事会制度的建立进行,其中的交易特性将决定有限理性与机会主义行为倾向对交易成本的

影响程度,并进而影响交易的顺利进行。

在政事交易中,行政主管部门将事业单位的经营决策权从自身转移到事业单位的理事会中,它们彼此之间交易的是事业单位的经营决策权,或者说,政府以事业单位的经营决策权“购买”事业单位的高效率运作和高质量公共物品与公共服务。根据威廉姆森的界定来理解资产专用性,可知政事交易的经营决策权属用于特定用途的资产,其资产专用性程度高。由于政事交易中的资产专用性程度高,政事间由于信息不对称易使事业单位滥用经营决策权产生“内部人控制”以及“责任困扰”的交易成本。“内部人控制”是指当事业单位的经营决策权由其自身行使时,事业单位实际上由内部的行政执行人及其管理层所把持,政府作为出资者的意志和利益无法体现,行政执行人及其管理层利用赋予的权力,在事业单位的经营管理中可能过度体现自身利益,并依靠所掌握的权力架空政府的监督和控制,导致政府与公众利益受到损害。内部人控制可能会造成:短期取向而忽视长期利益的决定;过分在职消费;信息披露不规范、不及时、而且报喜不报忧,对财务报表进行技术处理导致信息失真;工资、资金等收入增长过快,侵占利润;转移国有资产等,对事业单位治理的危害很大,会不同程度地损害公共利益。“内部人控制”容易导致决策权旁落到行政执行人手中,从而使法人治理的制度内核失效:“在长期的实践中,由于行政负责人直接掌握着机构的运营、资源的管理、人员的调度,有很大的操控权,这就不可避免地会形成以行政负责人为核心的决策执行机制。而理事会的独立性本来就有缺陷,就更存在被架空的危险。”^⑩“责任困扰”是指改革后事业单位行政主管部门仍然承担管理责任,若政事间权责确立不清,事业单位会将经营管理或业绩责任推向其行政主管部门,使行政主管部门在事业单位的管理中责任大于权力,权责份量不一致,从而产生责任困扰的交易成本。如有被访者强调:“因为涉及到主管部门的利益与责任,使主管部门很难自觉放松与事业单位的层级制管理关系,主管部门对事业单位的业务是承担了责任的,若撒手让事业单位的理事会来管,出了问题主管部门还是

要承担,那责任没有脱离,政事也没法分开。”^⑩

也就是说,这类交易面临的交易成本很高,若要实现法人治理结构改革中政事间经营决策权这一权利的转移,使政事交易顺利进行,必然要采取节约交易成本的推进形式。

结合上文对于交易特性的分析可知,完整的经营决策权使交易中的资产专用性高,在未能有效制约事业单位可能由于机会主义行为导致的内部人控制这一高昂交易成本下,故而实际运作中经营决策权被分割成业务决策权、预算决策权、人事决策权等,政府交由理事会行使的主要是业务决策权,通过分割经营决策权以降低资产专用性。

并且,为了减少理事会运作中可能产生“内部人控制”的交易成本,虽然深圳市规定理事会中“理事长可由举办主体代表、其他政府部门代表、社会人士等担任”^[13],实际上理事长一般由事业单位行政主管部门的分管领导担任,程序是行政主管部门提名理事长人选,然后按照干部管理权限履行任命程序;政府部门代表理事由相关政府职能部门推荐,社会人士理事则由行业组织或事业单位行政主管部门认可的其他民间组织推荐,然后由事业单位行政主管部门履行任免程序。

综上,从这一角度分析,在法人治理结构改革中若要使政府将完整的经营决策权交由事业单位的理事会行使,则必须建立有效的防范措施以避免事业单位内部人控制和责任困扰的出现,如明晰责任,加强行政主管部门和服务对象参与监管的动机和能力;通过审计委员会以建立行政主管部门对事业单位管理层的强力约束;完善绩效评估,委托具有公信力的第三方评估机构对事业单位进行绩效评估,改变激励措施,防止管理层的短期行为;建立健全独立理事、监事制度,以决策失误追究制度约束理事,切实维护公共利益;完善事业单位内部会计控制体系,规范其财务行为等。另外,事业单位运作的财产属于公益财产并要为社会提供公共服务,社会公众有权知道事业单位的运行管理过程和财务状况并向其问责,因此实行信息公开非常重要,应当要求事业单位进行信息公开以消除信息不对称可能带来的机会主义行为倾向;加强社会监督,包括由其服务对象、社会公

众和媒体所形成的社会监督等。

总之,只有降低交易成本,包括业务决策权、预算决策权、人事决策权等完整的经营决策权才会实现真正的转移。

注:

- ① 深圳图书馆法人治理结构试点情况总结(深文体旅函[2012]174号)。
- ② 深圳市高训中心法人治理结构改革情况汇报.2009-9。
- ③ 访谈记录 TSG2012。
- ④ 深圳市西丽水库管理处第一届理事会正式挂牌成立大会上深圳市西丽水库管理处主任、理事会理事卓建民的汇报工作发言.市西丽水库管理处近三年工作汇报.2010-09-02。
- ⑤ 访谈记录 BZY2012。
- ⑥ 访谈记录 BZY2012。
- ⑦ 深圳市编办.深圳市建立和完善事业单位法人治理结构改革有关情况.2011-05-06。
- ⑧ 本文的合同并非在法律意义上的严格界定,也不关注其法律效力,只是取其在平等基础上达成的协议之义,涉及的各方是自主自愿的,订立合同的目的是为满足各自的需要,体现双方之间的一种合意。因此,本文将合同、契约、协议以非法律专业性的角度等同时使用。
- ⑨ 以事业单位法人治理结构试点为抓手创新事业单位管理体制机制.在全国事业单位登记管理创新与发展研讨培训班上的发言.2010-12-05。
- ⑩ 访谈记录 SWJ2012。

参考文献:

- [1] 《国务院关于修改〈事业单位登记管理暂行条例〉的决定》(中华人民共和国国务院令 第411号)[Z].2004。
- [2] 范恒山.中国事业单位改革探索(上卷)[M].北京:人民出版社,2010.3。
- [3] 范恒山.事业单位改革:国际经验与中国探索[M].北京:中国财政经济出版社,2004.15。
- [4] 成思危.中国事业单位改革:模式选择与分类引导[M].北京:民主与建设出版社,2000。
- [5] 世界银行.中国:深化事业单位改革改善公共服务提供[M].北京:中信出版社.2005。
- [6] 赵立波.论中国的事业单位及其改革[J].中共中央党校学报,2007,(10):78-83。
- [7] 李雅莉,王付林.建立和完善事业单位法人治理结构的探析[J].决策探索,2011,(4):23-24。

- [8] 邓国胜等.事业单位治理结构与绩效评估[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [9] 金锦萍.非营利法人治理结构研究[M].北京:北京大学出版社,2005.38.
- [10] (澳)温考普.政府公司的法人治理[M].北京:经济科学出版社,2010.总序 8.
- [11] OECD Principles of Corporate Governance[EB/OL].http://www.oecd.org/dataoecd/2/35/49200756.pdf.2004.
- [12] 广东省《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》粤机编〔2011〕16号[Z].
- [13] 深圳市编办.有关《建立和完善事业单位法人治理结构实施意见》若干问题解析[Z].
- [14] 中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅《关于印发〈事业单位体制机制改革创新七项专项改革方案〉的通知》(深办发〔2007〕17号)[Z].
- [15] 宋国帅,李勇锐.事业单位法人治理结构的深圳实践[J].中国机构改革与管理,2015,(4):20-22.
- [16] 吴海燕.法人治理结构改革中的政事关系:从官僚层级关系到交易关系[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2013,(1):114-120.
- [17] 邱天雪.美国基金会的理事会运作模式[J].社团管理研究,2011,(3):26-28.
- [18] 马骏.交易费用政治学:现状与前景[J].经济研究,2003,(1):80-87.
- [19] 陈天祥.政府绩效合同的设计与实施:交易费用理论的视角——来自广东省J市的调研[J].公共行政评论,2008,(3):124-149.
- [20] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭译.北京:商务印书馆,1997.32-33.
- [21] 段文斌,陈国富.制度经济学——制度主义与经济分析[M].天津:南开大学出版社,2004.169.
- [22] (美)科斯,诺思,威廉姆森等.(法)克劳德·梅纳尔编..制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视[M].刘刚等译.北京:经济科学出版社,2003.70.
- [23] Williamson, Oliver E. The Economic Institutions of Capitalism[M]. New York: Free Press,1985.387.
- [24] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003.40.
- [25] 周黎安.转型中的地方政府——官员激励与治理[M].上海:格致出版社/上海人民出版社,2008.35.
- [26] (美)奥利弗·E·威廉姆森.资本主义经济制度[M].段毅才,王伟译.北京:商务印书馆,2010.78.

【责任编辑:张西山】

Transaction, Transaction Characteristics and the Reform on Corporate Governance Structure of Public Institutions: A Case Study of Shenzhen

WU Hai-yan, ZHAO Yang

(College of Management, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: The key to the reform on the corporate governance structure of public institutions lies in the administrative departments of public institutions transferring business decision-making right of public institutions to the board of directors, which involves the transfer of business decision-making rights. Therefore, the establishment of the corporate governance structure of public institutions is essentially a process of rights transfer, which can be regarded as a transaction between the government and the public. The analysis of the transaction characteristics shows that due to the strong specificity of the assets in the transaction accorded by complete business decision-making right and under the influence of the high transaction cost of insider control caused by opportunistic behavior within public institutions, the operational decision-making right is divided into business decision-making right, budget decision-making right and personnel decision-making right in practice. At present, what the government hands over to the board of directors is only the business decision-making right rather than the complete operational decision-making right. Only when the transaction cost is reduced can the operational decision-making right be truly transferred.

Key words: transaction; transaction characteristics; corporate governance structure; the reform of public institutions