

中国法定机构设立的问题与完善路径研究

王湘宇

湖北大学法学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年2月27日; 录用日期: 2026年3月20日; 发布日期: 2026年3月30日

摘要

法定机构是以“决策与执行分离, 执行专业化”为总体思想, 以提升公共物品供给效率为目标而创立的, 是在深化行政体制改革过程中进行的积极探索。建立法定机构, 能够有效地解决政府职能不明确、权责不对等和责任不清等问题, 提高政府的决策和执行效率, 促进公共事务的公正、透明、高效运行。同时, 设立法定机构还对推动政府职能转变和行政管理体制改革起到了积极作用, 促进政府与市场、政府与社会的互动与合作, 促进社会力量的参与和监督, 提升政府治理能力和水平。在实践中, 我国各地基层政府通过设立法定机构, 探索出了一些成功经验。然而, 要想让法定机构真正发挥作用, 还需要充分考虑我国国情和实际情况, 探索出符合中国特色社会主义的政府管理体系的制度成果和治理效能。本文从理念上对法定机构的概念、特征及性质进行再认识, 分析我国法定机构现状与问题, 并探讨其设立依据不足、体制机制不畅等问题, 进而探求发展路径, 为法定机构充分发挥作用创制良好的可持续发展环境。

关键词

行政体制改革, 法定机构, 机构改革

Research on the Problems and Improvement Paths of the Establishment of Statutory Bodies in China

Xiangyu Wang

Law School, Hubei University, Wuhan Hubei

Received: February 27, 2026; accepted: March 20, 2026; published: March 30, 2026

Abstract

Statutory bodies are established with the overarching principle of “separating decision-making from implementation and promoting specialization in execution”, aiming to enhance the efficiency

of public goods provision. They represent an active exploration in the process of deepening administrative system reform. The establishment of statutory bodies can effectively address issues such as unclear government functions, unequal distribution of power and responsibility, and ambiguous accountability, thereby improving the efficiency of government decision-making and execution, and fostering the fair, transparent, and efficient operation of public affairs. At the same time, the establishment of statutory bodies has played a positive role in promoting the transformation of government functions and the reform of the administrative management system. It encourages interaction and cooperation between the government and the market, as well as between the government and society, facilitates the participation and oversight of social forces, and enhances the government's governance capacity and level. In practice, local governments in China have explored some successful experiences by establishing statutory bodies. However, for statutory bodies to truly fulfill their intended functions, it is essential to fully consider China's national conditions and practical realities, and to explore institutional achievements and governance effectiveness that align with the socialist system with Chinese characteristics. This paper reexamines the concept, characteristics, and nature of statutory bodies from a theoretical perspective, analyzes the current situation and challenges facing statutory bodies in China, and explores issues such as insufficient legal basis and inadequate institutional mechanisms. Furthermore, it seeks to identify pathways for development, aiming to create a favorable environment for sustainable development that enables statutory bodies to fully realize their potential.

Keywords

Administrative System Reform, Statutory Bodies, Institutional Reform

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 法定机构概述

1.1. 法定机构的概念

20世纪80年代初,面对经济滞涨、公共行政机构冗杂、行政效率低下等问题,英美法系国家出现了“新公共管理”运动。在英国,《改善政府管理:下一步行动》报告提出将政府决策和执行机关分离,给予执行机构管理自主权,借助企业管理模式运作,运用绩效管理进行考核与监管,以改善公共服务状况。这一变革因其独立性、专门性、灵活性等优势被中国香港地区借鉴,并逐步在全球推广。

我国内地法定机构制度主要基于香港特别行政区实践经验,以新公共管理理论为基础,市场和竞争为导向。为配合事业单位改革,2007年深圳出台《关于推行法定机构试点的意见》,将法定机构界定为“依特定立法设立,依照国家有关法律、法规、规章进行监管,具有独立法人地位的机构”。

《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》进一步定义为“实行企业化管理但不以营利为目的的履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构”。两份规范性文件均提及法定机构的成立依据及独立地位,但前者着重探讨法定机构管制之正当性,而后者则探讨了法定机构之功能及与行政机关之关系。

综上,广义的法定机构是指由专门法律设立的法人。而本文讨论的是狭义上的,指由专门法律设立和监督的行政法律实体,区别于政府决策部门,自主运作,依法履行公共管理或服务职能,具有独立法人地位的行政法人[1]。

1.2. 法定机构的特征

法定机构是新型公共组织形式，具备独立法人资格。为解决传统行政机关等级森严、控制严密及权力过于集中的问题，法定机构大多采取私营管理方式，市场和社会化特点突出。其核心特征为“一机构一法例”，依专门法律设立并受监管，其建置、治理结构等关键事项均由专属法律明确。具体特征体现为：成立方式灵活，虽理论上应先立法后设机构，实践中多为功能转化后完善配套法规；独立运作且受监督，在人事、财务等方面享有自主决策权，独立承担法律责任，同时接受政府审计、问责等监管；目标导向明确，围绕特定公共服务或管理目标，制定适配的内部组织、融资运营、监督管理等配套制度；运行高效灵活，采用企业化管理模式，在机构设置、人员招聘、薪酬分配等方面可灵活适配市场需求，打破传统行政体制的刚性束缚。

1.3. 法定机构的性质

法定机构既拥有政府部门的公共行政权力，又有企业的灵活创新、富有活力、追求效率和对需求反应迅速的特点。作为一种别具特色的公共服务组织形式，呈现出开放独立、灵活自主等特点。然而由于其四不像的特征，导致性质不明确，进而产生腐败滋生、运营方向混乱以及削弱府际关系等问题。厘清法定机构与政府部门的边界，明确法定机构在政府体系中的地位，政府就可利用其实施公益举措，有效推动与其他个人或组织共同发展公益，既是探讨法定机构目前问题的前提，也是决定其今后发展方向的重要因素[2]。

法定机构的法律性质决定了它的权力、义务，以及所应承担的法律责任。在行政法中，行政主体指行政法所调整的行政关系中的各行为主体。法定机构是由法律、法规和规章授权的组织，而非行政机关。一方面，法定机构依照法规或规章设立；另一方面，其行使的职能是法律规定的，由原有的行政机关通过立法授予。故法定机构应当是由法律、法规和规章授权的组织[3]。

2. 规范法定机构的必要性

2.1. 回应行政体制改革的内在需求

我国行政体制改革长期以简政放权、优化职能、提高效率为核心目标，而法定机构的制度设计恰好契合这一改革方向。传统行政体制中，政府既承担政策制定又负责执行，导致决策效率低下、执行刚性不足、责任追究困难等问题。法定机构通过决策与执行分离的核心机制，将专业性强、执行性强的公共事务剥离出来，使政府专注于战略规划、政策制定和监督评估，形成政府管方向、机构抓落实的合理分工。

事业单位可以定义为国家为实现社会公益目标，由国家部门创建或由其他机构利用国有资源建立的机构[4]。从改革实践来看，法定机构的设立是事业单位改革的重要延伸。我国事业单位长期存在政事不分、管办不分、效率低下等弊端，而法定机构以企业化管理、市场化运作的模式，打破了传统事业单位的编制束缚和行政依附关系，为公益类事业单位改革提供了可借鉴的有效路径。同时，法定机构的灵活用人机制、绩效激励制度和多元经费来源，也为破解行政体制中人员流动僵化、激励不足等难题提供了创新方案，推动行政体制从管理型向服务型转型，两者之间既有紧密的联系，也存在明显的差异，并且它们是相辅相成的[5]。深圳前海管理局 2024 年的改革实践就是典型例证，其通过重构“理事会 + 管理局 + 专业委员会”的治理架构，推行“局司分离”改革，将开发建设、招商服务等职能剥离至平台公司，使管理局专注于政策制定与监督评估，充分体现了法定机构在行政体制改革中的创新价值[6]。

规范法定机构的设立，不仅可以保证法定机构的合理性和有效性，更可以提高法定机构的工作效率

和服务质量，促进社会的发展和进步[7]。

2.2. 破解传统治理模式的现实困境

传统治理模式中，政府对公共事务的管理存在全能主义倾向，导致行政成本高、服务响应慢、专业能力不足等突出问题。在公共服务领域，政府直接提供服务往往面临供需不匹配的问题，既无法满足社会多样化需求，又容易因行政流程繁琐导致服务效率低下。

法定机构的专门性特征使其能够聚焦特定领域，集中专业资源提供精准服务和有效监管。例如在科技创新、金融服务、园区管理等专业领域，法定机构通过吸纳行业专家、采用市场化运作方式，能够快速响应需求、灵活调整策略，弥补政府的专业能力和市场敏感度上的不足。同时，法定机构的独立运作模式减少了行政干预，使其能够基于绩效目标开展工作，有效降低行政成本，提高资源配置效率，破解传统治理中管得过多、管得不好的困境，提升公共治理的整体水平。以上海陆家嘴金融城发展局为例，其“业界共治”模式通过吸纳业界代表进入理事会，设立绿色金融、金融风险管理等专业委员会，精准把握行业需求，推动解决企业发展中的共性问题，充分展现了法定机构在专业治理中的独特优势。

2.3. 完善公共服务供给的多元格局

随着我国经济社会发展，社会对公共服务的需求日益多样化、个性化，单一的政府供给模式已难以满足需求。法定机构作为介于政府、市场和社会组织之间的新型主体，为公共服务供给提供了新的路径，推动形成政府主导、多元参与、竞争有序的公共服务供给格局。

法定机构的公共性与灵活性相结合的特征，使其能够在公益目标与市场运作之间找到平衡。一方面，法定机构以提供公共服务为核心使命，不以营利为目的，确保公共服务的公益性；另一方面，其市场化运作模式允许其通过多元渠道筹集资金、灵活调整服务方式，提高公共服务的质量和效率。例如，在文化服务、人才服务、公共技术平台等领域，法定机构能够整合政府资源和社会资源，为社会提供更加专业、便捷的服务，同时通过引入竞争机制激发服务活力，推动公共服务供给从政府配给向需求导向转变，提升社会满意度。

3. 我国法定机构设立存在的问题

3.1. 我国法定机构设立依据不足

对于公法法人而言，权利能力的产生、内部治理以及业务范围等要由行政法规范。目前我国对法定机构没有统一立法，其设立依据是地方性法规、地方政府规章、法规性决定和地方规范性文件。

一是地方性法规和地方政府规章。依据实践观察，有园区性和组织性立法两类。园区性立法是指地方性法规和地方政府规章详细规定园区事务，其中法定机构作为创新体制机制而规定。组织性立法是专门为法定机构设计的具有组织法特征的法律，如《深圳国际仲裁院条例》。法定机构的组织性立法主要是地方政府规章，基本上是根据现有法规的原则性规定制定的。

二是法规性决定。地方立法除地方性法规外，还有法规性决定。与重大事项决定不同，法规性决定是依《立法法》规定，遵循一定立法程序作出的，对社会公共利益产生普遍法律效果的决定。实践中对区域内非特定法定机构也存在法规性决定，主要是对不特定法定机构的性质和组织原则作明确规定，而其名称、组织架构和权限等由政府自行决定。

三是规范性文件的规定。设立陆家嘴金融城发展局的《浦东新区人民代表大会常务委员会关于促进和保障陆家嘴金融城体制改革的决定》与法规性决定并无二致，但因其主体不是立法主体，所以只能被归类为规范性文件。在湖南省，法定机构也由规范性文件确定，后又由地方性法规予以肯定。上述规范

性文件并不以相关法定机构的地方法规为依据[8]。2024年前海管理局改革显示，地方政府规章仍是主要形式，但内容已大幅升级，不再使用“暂行”二字，体现了法定机构立法从探索到成熟的转变。然而，缺乏统一的国家层面立法仍然是制约法定机构发展的根本问题。

3.2. 我国法定机构的体制不畅

法定机构的领导体制有政府及政府机构领导两类。立法上大多规定为归政府领导。如《天津国家自主创新示范区条例》虽没有在文字上明确政府的领导地位，但从政府领导其各项工作的逻辑来看，政府是其领导机关。也有规定政府专设的工作机构领导的。如《海南陵水黎安国际教育创新试验区管理局设立和运行管理规定》规定省政府通过建设领导小组对管理局进行领导。

从法定机构的组织结构来看，主要有以下几种结构。

第一种是三分制组织结构。新加坡采用决策、执行及监督三层次的管理体制，以青岛蓝色硅谷核心区为代表，理事会是最高决策机构，拥有进行战略和发展规划的决策权；管理局负责相关事项的执行；监事会对管理局的工作负监督责任。

第二种是两分制组织结构。部分仅有决策和执行机构，而缺乏监督机构。如文昌国际航天城管理局是在省政府的直接领导下，由局长负责总体工作，理事会负责统筹并对重大事项进行监督和决策。有的法定机构仅有执行、监察机构，缺乏专业的决策机构。

第三种是一元式组织结构。只设执行机构，由领导机关负责决策与监督。如《海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区管理局设立和运行规定》中就明确了“乐城管理局可根据工作需要，建立一个行业协商共治的平台或者顾问机构，对乐城先行区的发展提出意见和建议。”[9]

3.3. 我国法定机构的机制不畅

行政机关实行科层制，对人员编制、财务、纪律等有较强控制，但缺乏灵活性。为改善市场失灵与政府固化，法定机构设立以负责专门性事务，能冲破传统行政制度障碍，表现出特有的组织内涵，主要原因在于高度的独立性和灵活性。

但目前我国有的法定机构存在行政化影响过深和运行机制过于僵化的问题，存在较强的行政化倾向，对所需资源、财力等方面不能依法合理配置，造成资源利用效率不高。政府权力过于集中，干预市场现象屡见不鲜。一些法定机构直接采用行政管理模式，但未必符合实际发展需要。

从法定机构的运行机制来看，其通常采用“决策层 + 执行层 + 监督层”的法人治理机制，核心是决策层由理事会负责对重大问题进行决定。通常情况下，治理结构最高决策机构——理事会的成员一般由业界代表与协会专家构成，但法定机构的组成仍以有政府背景的官员为主。虽然法定机构在立法上脱离了对上级机关的直接隶属关系，但理论上的独立性实际上难以实现。如上海陆家嘴金融城发展管理局采用业界共治治理结构，但由企业家组成的理事会对法定机构的发言和决策权的分量仍是未知[8]。

4. 我国法定机构设立的完善路径

4.1. 明确我国法定机构设立依据

目前我国法定机构的设定依据尚未统一规范，主要包括地方性法规、法规性决定、地方政府规章和规范性文件。结合法定机构的法定性和当前试点的现实需要，考量合法性和立法成本，二元结构法是较科学、可行的方式，即以地方性法规为主，地方政府规章为补充。

就我国立法而言，由国家针对一个法定机构设立一部法律的方式明显不切实际；在我国前期法定机构试点中，都是采取一机构一立法的模式，运用地方性法规或地方政府规章更能凸显其价值，更具有

可操作性；从事公共服务类的法定机构的职责更多是受益性的，基本不存在《立法法》第 82 条规定情况，可由地方政府规章直接设立法定机构，但如果涉及该情形的，应当提起本级人大或人常通过制定地方性法规的方式来设立；从法定机构的权威性来看，通过地方性法规来建立最为恰当，但在实践中因地方立法权限的限制，并不能完全遵循这一理想模式。

2024 年前海管理局改革表明，地方政府规章可以在不提升立法层级的前提下，通过充实内容、扩大权限、完善机制等方式，实现法定机构扩权强能。未来应在总结各地经验基础上，适时推动国家层面立法，为法定机构发展提供统一法律依据。

4.2. 理顺我国法定机构的体制

由于法定机构是在市场化和企业化基础上运作的非营利组织，因此必须根据法规、规章或规范性文件赋予其独立法人资格。法定机构的主要职能是提供公共服务和行使业务和管理职能，因此必须建立一个代表广泛的决策机关和高效的实施和监督机构。

一是赋予机构以独立的法律地位。通过立法赋予独立法人资格，实施企业化运作，独立运营，从而降低政府干预，能够依法法律法规承担公共管理和公共服务职能。实质上来说，法定机构仍是执行机构，职能主要是提供公共服务和执行管理任务等。所以，对其企业化管理，需要明确定位，注重自身核心使命，始终坚持市场化改革。

二是要设立代表广泛的决策机关。法律赋予法定机关足够的权力，激活发展动力。要建立科学合理的公司治理结构，建立具有广泛代表性的决策机构。强调其不同于传统行政模式，既不是政府的派生机构，不能仅代表政府，而是更多地体现多元主体的利益。在决策层上，构建新型决策机构，采取多元参与方式，降低政府部门的比例，纳入科教单位和企业，实现产学研完美结合。

三是构建高效的执法机构。在法定机构的管理架构下设立行政机关，目的在于打造一支高效精干的管理队伍。按照法定授权，履行公共事务管理和公共服务职能，开展市场、企业化运营，向理事会报告及负责。

四是要构建内外结合的监管体系，确保权责统一。首先可以成立区域监事会，并下设立监督审计或监督机构。由区域内的各主体派代表轮流担任监察组的成员，对其运作、管理和招商引资等进行直接监督。而且还制定一系列的禁止条款和惩罚制度，对于违反规定的公司或机构给予警告处分，严重者将会被驱逐出去。

五是要进行顶层设计。要大力推行法定机构治理模式，就必须从源头做好顶层设计。一是按国家发展战略，对法律制度的有关政策进行调整，使其与改革方向保持一致，进行总体部署。其次，总结并提炼出一组在全国范围内已试行或正在实行的治理模式范本，供各地参考和借鉴。2024 年前海管理局改革为其他地区提供了可复制的经验。

4.3. 健全我国法定机构的机制

中国对法定机构机制的健全措施可以借鉴市场或企业化运营机制，主要体现在以下三方面：

一是对人事、财务实行企业化管理，如实行聘用制以及薪金制度和激励机制等。如《成都市人民代表大会常务委员会关于开展法定机构改革试点工作的决定》中规定，要实现法定机构的运作扁平化、构建高效的组织结构、灵活有效的用人机制以及以市场为导向的薪资制度和多元化的经费投入等几个方面的要求。

二是对于市场活动的参与程度，主要涵盖市场推介、招商引资及工程建设。如《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市投资促进局的决定》规定由投资促进局承担招商引资工作，为相关项目做

好服务保障,同时对招商引资平台、信息系统等进行全面的管理。

三是投资举办企业。在区域性合作中,如果将合作管理机构定位为行政组织,则会受人员编制、行政隶属关系以及国籍要求等条件制约。作为合作伙伴的政府一方,运用公法人的法定机构就是要充分利用其灵活的运作机制,以克服诸多现实困境,平等吸纳不同人才,甚至吸收国内外人才。同时,合作区政府也可通过法定机构成立公司,以此身份承担合作区域的基础开发、设施建设和功能塑造等开拓性工作。更关键的是,合作方的国家可以根据公司的投资比和股份结构来表达利益诉求,从而建立起一种共享利益、共担风险的常态化合作机制。

5. 结论

就法定机构的发展而言,其起源于英美,并在东南亚得到迅速发展。法定机构的规制理念在我国实践中得到升华,而其中国化则是我国治理现代化的必然要求。

本文探讨的法定机构是指特定的法律依据而设立的,不属于政府序列,也不属于公务员体系,以商业化、市场化的方式独立运行,依法实施政府政策,履行行政事务与公共服务职能,并拥有独立法人资格的组织。然而,当前法定机构发展仍面临设立依据碎片化、体制行政化倾向、治理结构失衡等深层制约。这些问题反映出改革探索期顶层设计滞后、制度供给不足的结构性矛盾。

任何新事物的发展都不是一帆风顺的,法定机构也是如此。法定机构究竟应该向何方发展,怎样才能与我国当前的行政体制相契合是一个棘手的难题。我们应当吸取、借鉴国外法定机构发展改革的有益经验,并与我国的国情相结合,大胆创新,探索出一条法定机构中国化的最佳发展道路。

参考文献

- [1] 朱盛楠. 我国开发区法定机构改革法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 南开大学, 2021.
- [2] 彭箫剑. 法定机构的价值定位与制度改进[J]. 行政与法, 2019(1): 52-61.
- [3] 黄世德. 法定机构机制在开发区治理中的运用——以中马钦州产业园区为例[J]. 商业观察, 2021(21): 40-42.
- [4] 张斌. 事业单位内部控制与内部审计的协同研究[J]. 财经界, 2024(27): 156-158.
- [5] 于浩. 我国法定机构改革的实践困境与制度选择[J]. 重庆行政, 2024, 25(4): 78-82.
- [6] 熊勇先, 邱书沁. 论我国法定机构设立的法治困境、逻辑起点与建构路径[J]. 地方治理研究, 2025(1): 2-13+78.
- [7] 张薰尹. 法定机构的理论建构与中国实践分析[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2020.
- [8] 朱红儒. 开发区法定机构治理模式研究[D]: [硕士学位论文]. 桂林: 广西师范大学, 2021.
- [9] 叶必丰. 论我国的法定机构[J]. 中外法学, 2022, 34(3): 626-642.