

工|会|工|作|速|查|手|册
民主管理工作专辑

机关事业单位 民主管理 速查手册

张宝刚◎编著

JiguanShiyeDanwei
MinzhuGuanli
SuchaShouce



中国工人出版社
Worker's Publishing House of China

工会工作速查手册系列丛书

民主管理工作专辑

机关事业单位 民主管理速查手册

张宝刚 编著

中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机关事业单位民主管理速查手册/张宝刚编著. —北京:
中国工人出版社, 2008. 7
ISBN 978 - 7 - 5008 - 4152 - 4

I. 机… II. 张… III. 行政事业单位—民主管理—
中国—手册 IV. D630. 1 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 102264 号

出版发行: 中国工人出版社

地 址: 北京鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100011

电 话: (010)62350006(总编室) (010)82075935(编辑室)

发行热线: (010) 62045450 62005042 (传真)

网 址: <http://www.wp-china.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 三河国英印务有限公司

版 次: 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 6.5

册 数: 6000 册

定 价: 18.00 元

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

前 言

加强社会主义民主建设，扩大基层民主的任务，同样也要在机关事业单位落实。扩大基层民主是由我们党和国家的性质及工人阶级的地位、作用决定的，任何时候都不能动摇。

职工对机关事业单位内部实行民主管理、民主参与、民主监督，是进一步调动职工积极性的需要；是维护职工合法权益，进一步密切党群关系、干群关系的需要；是加强群众监督，加强党风廉政建设需要；也是加强工会自身建设的需要。

机关事业单位职工民主参与、民主监督、民主管理机关内部事务的工作，相比企业而言还处于起步阶段。形成这种状况的原因，是由于过去主要把工作重点放在企业单位，对机关事业单位开展民主管理工作的重视度不够。另一个重要原因就是认识不统一。有人认为，机关事业单位实行行政首长负责制，不必实行民主管理。也有人认为机关事业单位工会主要是开展文体体育活动，搞好职工福利，多为职工办实事，民主管理只是走走形式而已。

维护职工的民主权利，同样是机关事业单位工会组织履行维护职能的一个重要方面。多年来，企业单位实行的职工代表大会制度，在实践中积累了很多好的经验。而机关事业单位这样特殊的组织，人员素质、知识层次、自身需求比较高，社会影响比较大，具有特殊性。在新的形势下，如何从实际出发，在机关事业单位坚持和发展职工代表大会制度，积极探索机关职工参与机关

内部事务民主管理与民主监督的其他有效形式、途径，是当前机关工会工作面临的重大课题。

鉴于此，从我国职工民主管理的理论与实践出发，针对机关事业单位职工民主管理工作实践，本书较为系统地介绍了行政机关及科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位职工民主管理的形式、内容、原则和方法等，努力使之成为机关事业单位改革和日常民主管理工作的指导用书。

在编写过程中，参阅了一些机关事业单位改革的观点与主张及实践经验材料，并参阅了部分事业单位职工民主管理的有关教材和文章，在此一并致以诚挚的谢意。由于机关事业单位改革方兴未艾，职工民主管理正在建立、健全和发展之中，加之编者的水平所限，书中疏漏欠缺之处在所难免，恳请指教。

编 者
2008年8月

目 录

第一章 民主管理的概念和由来	(1)
第一节 民主管理的概念	(1)
第二节 西方国家“工人参加制”	(3)
一、劳资共决制	(3)
二、企业委员会	(5)
三、劳资集体谈判	(5)
四、工人自主管理	(6)
第三节 我国职工民主管理发展历程与历史经验	(8)
一、职工民主管理制度发展历程	(8)
二、我国职工民主管理的历史经验	(11)
第二章 我国职工民主管理的必要性及依据	(14)
第一节 实行民主管理的必要性和原则	(14)
一、实行职工民主管理制度的必要性	(14)
二、推行民主管理制度应坚持的原则	(17)
第二节 民主管理的法律、政策依据	(17)
第三节 加快民主管理立法的必要性	(19)
一、加快立法是加强和完善我国法制建设的	

需要	(19)
二、加快立法是发展社会主义民主政治的需要.....	(20)
三、加快立法是构建和谐劳动关系，实现 “双赢”的需要	(21)
第三章 机关单位职工民主管理工作	(22)
第一节 机关民主管理的必要性和特殊性	(22)
一、开展机关职工民主管理的必要性	(22)
二、机关民主管理的特殊性	(23)
第二节 坚持和完善机关职工代表大会制度	(25)
一、机关职工（代表）大会的性质	(25)
二、机关职工（代表）大会的职权	(26)
三、机关职工（代表）大会的工作机构	(26)
第三节 机关职工参与民主管理、民主监督的其他 形式和途径	(27)
第四节 推行机关民主管理工作要注意把握好的 几个问题	(29)
第四章 事业单位的性质及其在国民经济中的 地位	(31)
第一节 事业单位的性质	(31)
一、事业单位的概念及性质	(31)
二、我国事业单位的法律特征	(34)
第二节 事业单位在国民经济中的地位及现状	(35)
一、事业单位的地位	(36)
二、事业单位的现状	(37)
三、市场经济条件下，事业单位存在的必要性.....	(39)

第三节 事业单位改革的目标及基本取向	(40)
一、事业单位改革的目标	(40)
二、事业单位改革的基本取向	(41)
三、事业单位改革的难点和主要问题	(44)
第四节 事业单位改革的内容及人事关系的新特征	(45)
一、事业单位改革将涉及的内容	(45)
二、《事业单位人事管理条例》的主要内容	(46)
三、推行事业单位人员聘用制度要做好的几项 工作	(51)
四、事业单位人事（劳动）关系的新特征	(53)
第五节 工会在事业单位改革中的 主要工作任务	(56)
一、事业单位改革后职工的身份变化	(56)
二、工会在事业单位改革中要处理好改革与 维护的关系	(57)
三、工会在事业单位改革中的维权工作	(58)
第五章 科研、卫生、教育单位职工民主管理	(62)
第一节 完善科研院所职工民主管理	(62)
一、完善科研院所民主管理工作的重要性和 紧迫性	(62)
二、建立健全科研院所民主管理和职工代表 大会制度	(63)
三、加强对科研院所职工民主管理工作的领导	(66)
第二节 加强医疗卫生单位职工民主管理	(67)
一、加强医疗卫生单位职工民主管理工作 的重要性	(67)

二、建立健全以职代会为基本形式的职工民主管理制度	(68)
三、不断探索和完善职工民主管理的其他形式	(70)
四、加强对卫生系统职工民主管理工作的领导	(70)
第三节 全面推进校务公开工作	(72)
一、推进校务公开工作的重要意义	(72)
二、加强对校务公开工作的领导	(73)
三、校务公开的内容	(73)
四、加强和完善校务公开工作	(74)
 第六章 全力推进事业单位的职工民主管理	(75)
第一节 全面推进事业单位民主管理	(75)
一、努力实现事业单位民主管理的全员参与化	(75)
二、努力实现事业单位民主管理的领域全面化	(76)
三、努力实现事业单位民主管理的部门集体化	(77)
第二节 事业单位民主管理的基础工作	(78)
一、事业单位改革中民主管理工作的重点	(78)
二、做好事业单位改革中产权变革的职工民主参与工作	(80)
三、实行企业化管理的事业单位民主管理的性质	(81)
四、实行企业化管理的事业单位，在推行民主管理制度中需做好的几项工作	(82)
五、实行企业化管理的事业单位，在推进职工民主管理制度中要处理好的几个关系	(85)
六、实行企业化管理的事业单位，在推进民主管理制度中应把握好的几个原则	(87)

第三节 事业单位职工代表大会的性质、任务和	
职权	(89)
一、事业单位职工代表大会性质的规定	(89)
二、事业单位职工代表大会的任务	(91)
三、事业单位职工代表大会的职权	(92)
第四节 事业单位民主管理中的职代会制度	(93)
一、实行企业化管理的事业单位，也要坚持	
职代会制度	(93)
二、实行企业化管理的事业单位也要建立集体	
合同制度	(94)
第七章 坚持和完善职工代表大会制度	(96)
第一节 工会作为职代会工作机构的工作职责	(96)
一、工会是职代会的工作机构	(96)
二、工会作为职代会工作机构的职责内容	(97)
三、工会会员代表大会与职代会不宜“两会	
合一”	(98)
第二节 职代会的组建及换届改选	(98)
一、向同级党组织呈报《请示》程序	(98)
二、选举职工代表程序（正式会议召开前	
一个月）	(100)
三、征集意见和提案程序（正式会议召开前	
半个月）	(104)
四、召开职代会预备会议程序	(106)
五、召开正式职工代表大会程序	(106)
六、对职代会决议和有关提案进行监督检查	
程序	(107)

第三节 建立健全职代会的组织体系	(107)
第四节 职工代表的权利和义务	(110)
一、职工代表的权利	(110)
二、职工代表的义务	(111)
三、认真履行职工代表的职责	(111)
 第八章 厂务公开和评议干部制度	(112)
第一节 积极推行事业单位的厂务公开制度	(112)
一、科研院所等事业单位事务公开的提出及 重要性	(112)
二、科研院所等事业单位事务公开的主要内容 与形式	(114)
三、科研院所等事业单位事务公开的原则及 保障措施	(116)
第二节 规范科研院所等事业单位的评议干部制度 ..	(120)
一、民主评议干部的意义、原则和政策依据	(120)
二、民主评议干部的对象范围、内容、形式及 程序步骤	(123)
三、民主评议干部的内容和形式	(127)
 第九章 职工代表的素质要求与培养、保护	(131)
第一节 职工代表素质培养的重要性和要求	(131)
一、加强对职工代表工作能力培养的重要性	(131)
二、新形势对职工代表素质的要求	(132)
三、职工代表在工作中要处理好的几个关系	(133)
第二节 职工代表素质培养的内容和形式	(134)
一、职工代表素质培养的内容	(134)

二、职工代表的培训形式和方法·····	(135)
第三节 努力把职工代表培养成知识型员工 ·····	(135)
一、学习型组织和知识型职工的基本条件·····	(135)
二、知识型职工代表的要求·····	(137)
附 录 ·····	(139)
中央国家机关工会工作办法（试行） ·····	(139)
中华全国总工会关于进一步加强基层工会工作的 决定 ·····	(146)
关于加快推进事业单位人事制度改革的意见 ·····	(158)
关于在事业单位试行人员聘用制度的意见 ·····	(165)
事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释 ·····	(172)
人事争议处理暂行规定 ·····	(176)
关于职工代表大会民主评议企业领导干部的实施 意见 ·····	(183)
关于开展全国“创建学习型组织，争做知识型职工” 活动的实施意见 ·····	(188)
后 记 ·····	(196)

第一章 民主管理的概念和由来

第一节 民主管理的概念

有关民主管理的概念，我国理论界学者们普遍认为，民主管理是职工依照法律规定，通过职工代表大会或其他形式，对所在单位涉及职工切身利益的经济事务、政治事务、文化事务以及其他事务实行民主决策、民主参与、民主监督的一项管理制度和管理方式。然而，就其理论定位、主客体以及实现渠道与方式等，则有着各自不同的诠释。在实践中，人们仍难以把握其概念的实质，存在着许多误区。

随着我国法制化、民主化进程的加快，人们越来越认识到，如果仅仅从职工民主权利的角度来考虑民主管理，已很难满足单位和职工发展的需要。为了进一步接近民主管理的真义，有必要对其概念进行新的解读。

1. 民主管理是一种现代管理制度和管理方式

民主管理作为一种管理理念与方式必须符合管理学的基本原理，以保证管理的科学性。因此，它必须符合两个方面的目的和要求：

其一，促进单位的发展。也就是说，单位发展的基础在于

充分发挥一切利益相关者的才能和积极性，只有这样，才能促进单位管理的科学化，改善单位的经营状况。

其二，促进人的发展，正如马克思所说，人本身就是目的。民主管理必须充分维护职工的合法权益，满足人受尊重和自我实现的需求等。

因此，民主管理必须注重民主与管理的融合，将单位的利益和职工及相关者的利益统一起来。这样才能有利于单位内部合力的形成，有利于单位的发展壮大。否则，一味地强调民主反而有损于民主进程，无益于职工真正参与单位管理、实现其民主权利。

2. 职工民主管理的主体是包括党政领导在内的全体职工

民主管理应包括一切所有者在内，而不仅仅指职工。也就是说，单位一切要素的所有者共为主体，其主体既包括劳动者，也包括经营管理者、高级技术人员等。把管理者排除在主体地位之外，这无疑是在过分强调了单位民主管理中的民主内涵，而忽略了其根本的管理内涵，无形中就容易造成单位和利益相关者之间的对立和冲突，把他们之间这种合作性演化成对抗性的博弈。结果很容易导致民主游离于管理之外，最终使得民主管理走向形式化。

3. 职工民主管理要依照法律、法规和政策进行

这个问题将在第二章做全面阐述。

4. 职工民主管理依据其参与程度可分为直接管理和间接管理

直接民主管理表现为：全体职工参加管理决策及运作的整个过程，即为职工提供参与管理，管理和支配自己劳动的劳动成果的机会。

间接民主管理则由全体职工以一定方式委派他们的代表参加管理，参与重大问题的决策、决定的监督与职工相关的切身利益问题。

因此，职工民主管理的概念至少包含以下四层含义：

一是民主管理是一种现代管理制度和管理方式；

二是职工民主管理的主体是包括党政领导在内的全体职工；

三是职工民主管理要依照法律、法规和政策进行；

四是职工民主管理可分为直接管理和间接管理。

第二节 西方国家“工人参加制”

民主管理作为一项制度，在西方国家普遍称为“工人参加制”。在西方发达工业化国家，企业工人参与管理作为一种制度已有相当长的历史，二战以来更发展成为一股势不可当的世界性潮流。由于各国的历史文化背景、政治经济环境不同，工人参与企业民主管理的形式也各有千秋。概括起来，主要有四种形式。

一、劳资共决制

1. 德国的劳资共决制

德国的劳资共决制是工人民主参与企业管理的一个重要特色，并取得明显的成效。德国的劳资共决制主要有两种形式：

(1) 监事会中的职工代表制。

根据德国《参与共决法》的规定，监事会成员由对等的

劳资双方代表组成。在职工不足 1 万人的企业中，监事会由 6 名股东监事和 6 名职工监事（其中 2 名是工会代表）组成；在职工人数超过 1 万不足 2 万人的企业中，监事会由 8 名股东监事和 8 名职工监事（其中 2 名是工会代表）组成；在职工人数超过 2 万人的企业中，监事会由 10 名股东监事和 10 名职工监事（其中 3 名是工会代表）组成。

（2）管理委员会中的劳工经理制。

根据《参与共决法》，企业监事会之下设经理委员会，作为企业的法定代表机构，负责企业的日常生产经营管理工作。委员会成员由监事会以 2/3 的多数票任免，对监事会负责。在经理委员会中任命 1 名劳工经理。据以前的法律规定，任命劳工经理需得到监事会内多数职工监事的同意。1976 年颁布的德国《参与共决法》对此项规定作了修改，规定任命劳工经理不需要得到职工监事的多数票同意。劳工经理是企业经理委员会的成员之一，在法律上与其他成员享有平等权利，主要负责公司的人事政策和劳资关系。

2. 瑞典的职工代表制

在瑞典，工人参与管理、实行劳资共决是通过董事会内的职工代表制来实现的。1972 年，瑞典国会通过了一项实行董事会职工代表制的法令，决定在股份公司和合作经营的企业实行职工董事制度。按照规定，在雇佣 100 人以上的企业，代表大多数职工的地方工会应委任 2 名职工代表和 2 名候补人员（也称副代表）参加公司董事会。后来一项经过修改的法令又决定，凡雇佣 25 人以上职工的企业都得实行职工董事制。职工董事在了解企业的情况、向工会通报信息和反映职工要求方面发挥了一定的作用。

3. 法国的职工董事制度

法国国营企业的董事会由国家代表、经济界代表（用户、消费者等）和职工代表所组成。职工代表由所在国营企业的工会选举产生；私营企业中的董事会、管理委员会或其他决策组织，均由股东代表和职工代表组成。职工代表与雇主代表人数对等。根据1982年通过的法律规定，职工董事不仅具有咨询权，而且具有表决权。

二、企业委员会

企业委员会是指依照法律的规定，参加本企业的咨询活动和管理活动的机构。

1. 在组织名称上，德国、瑞典、法国、奥地利、丹麦等国家称工厂委员会，英国称劳资委员会，日本称劳资协商会。

2. 在组织结构上，分为由全体职工选出的职工代表组成，和由资方代表与劳方代表按人数对等原则组成两种形式。

企业委员会一般在经济、人事、福利三大职能范围内，代表工人就工厂财务、计划、职工的录用和开除等事项，与资方协商或共同决策。

三、劳资集体谈判

劳资集体谈判和签订集体合同是目前西方国家普遍采用的工人参与管理的基本形式。集体谈判由雇主代表和劳动者代表（工会组织）双方构成。

1. 西方国家集体谈判的发展趋势

目前西方国家集体谈判有两个发展趋势：

一是集体谈判由过去传统上习惯于在产业一级进行，转向