

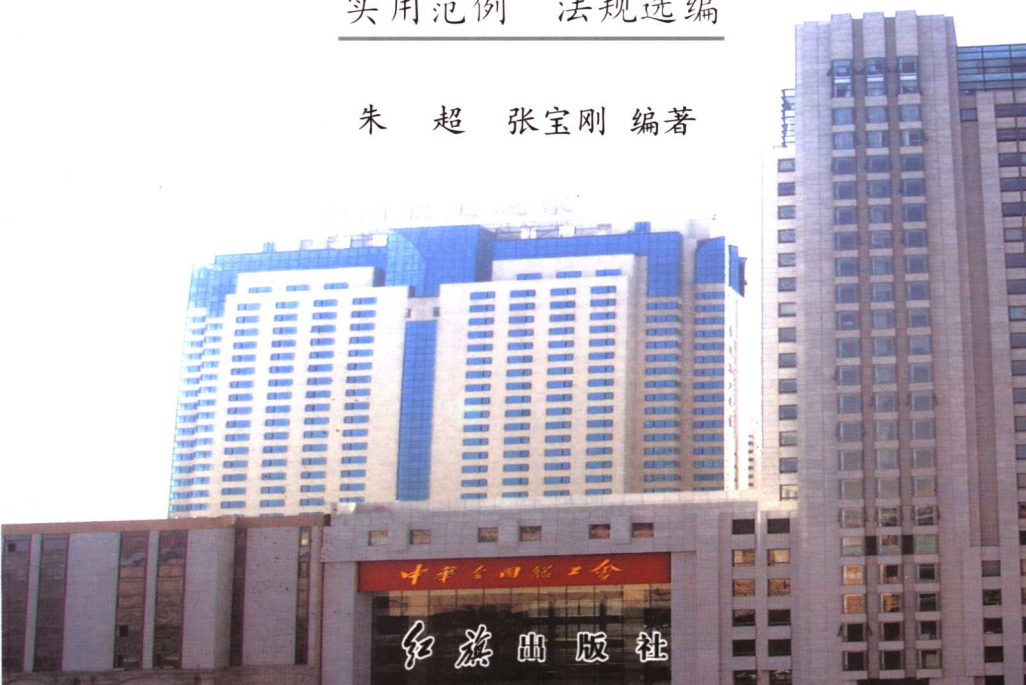
事业单位

职工代表专用培训教材

—— 事业单位改革与职工民主管理工作实务

岗位知识 业务操作
实用范例 法规选编

朱 超 张宝刚 编著



建功“十一五”基层工会业务专用培训教材

**事业单位职工代表
专用培训教材**

朱 超 张宝刚 编著

红旗 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

事业单位改革与职工民主管理工作实务/朱超, 张宝刚编著.

—北京: 红旗出版社, 2007. 2

建功“十一五”基层工会业务专用培训教材. 事业单位职工代表专用培训教材

ISBN 978—7—5051—1386—2

I. 事...

II. ①朱...②张...

III. ①行政事业单位—体制—改革—中国—教材

②行政事业单位—民主管理—中国—教材

IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 016611 号

事业单位改革与职工民主管理工作实务

朱超 张宝刚 编著

责任编辑: 毛传兵 李跃辉 封面设计: 北京中知图文化中心
红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

E-mail: hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 64037146 发行部: 64037154

印刷: 北京康利胶印厂

2007 年 3 月北京第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 55.875 字数: 1440 千字

ISBN 978—7—5051—1386—2

定价: 138.00 元 (全 10 册)

前 言

事业单位改革是中国经济体制改革的重要组成部分,与企业改革和行政管理体制改革一样,对建立和完善社会主义市场经济体制起着十分关键的作用。在国有企业和行政管理体制改革已深入进行并取得一定成效的大趋势下,事业单位的改革也在如火如荼地进行。我国事业单位的改革方向,是建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应、满足公共服务需要、科学合理、精简高效的现代事业组织体系。

事业单位改革是一个复杂的系统工程,要兼顾各个方面的利益要求,将改革的力度和职工群众的可承受度有机结合起来,离不开广大职工的民主参与、民主管理。广大职工群众是管理的主体,而职工代表是事业单位改革和民主管理的骨干力量。培养和提高职工代表的素质和参政议政能力,直接地关系到事业单位改革的成果和民主管理的工作质量,因此,加强对事业单位职工代表的培训是当前一项十分重要的工作。

针对我国当前事业单位改革的现实,以及事业单位职工代表的工作实际,本书从我国职工民主管理的理论与实践出发,针对事业单位改革和职工民主管理工作实践较为系统地介绍了科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位改革的基本知识,重点介绍了事业职工民主管理的形式、内容、原则和方法事业单位民主管理基本知识,事业单位职工代表的角色、职责权利与义务、素质和能力等实用知识。本书内容新、业务操作性强,是事业单位、广大职工代表理想的学习培训教材,也可作为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,本书参阅了一些事业单位改革的观点与思路及

事业单位职工代表专用培训教材

实践经验材料,在此一并致以诚挚的谢意。由于事业单位改革方兴未艾,编者的水平所限,书中疏漏欠缺之处在所难免,恳请赐教。

编 者

2007 年 2 月

目 录

第一章 我国的事业单位与事业单位改革	(1)
一、我国事业单位的基本含义及其法律特征	(1)
二、我国的事业单位的基本职能	(2)
三、我国事业单位的基本性质	(3)
四、目前我国事业单位的组织形态	(4)
五、我国事业单位在国民经济中的重要地位	(6)
六、在社会主义市场经济条件下,事业单位存在的必要性	(7)
七、加快对事业单位改革的必要性	(8)
八、我国事业单位改革的目标	(9)
九、事业单位改革的基本取向	(10)
十、目前事业单位改革的主要难点和问题	(13)
十一、事业单位改革需要做好的基础性工作	(13)
十二、全面推行事业单位人员聘用制度的具体工作内容	(14)
十三、《事业单位登记管理暂行条例》侧重解决的问题	(16)
十四、事业单位改革后人事(劳动)关系的特征	(17)
十五、工会在事业单位改革中要切实维护职工合法权益	(20)
十六、工会在事业单位改革中要处理好改革与维护的关系	(22)
 第二章 事业单位职工民主管理基础知识	 (24)
一、职工民主管理概述	(24)
二、事业单位实行民主管理的重要性的必要性	(26)
三、事业单位参与化民主管理	(29)

事业单位职工代表专用培训教材

四、事业单位全面化民主管理	(30)
五、事业单位集体化民主管理	(31)
六、事业单位改革的主要内容	(32)
七、事业单位改革后职工的身份的变化	(33)
八、在改革中事业单位民主管理工作的主要变化	(34)
九、事业单位的产权变革与职工民主参与	(36)
十、事业单位改制为民办非企业单位,要做好民主管理 制度的基础性工作	(37)
十一、在实行企业化管理的事业单位推进职工民主管理 制度,要处理好的关系	(40)
十二、在实行企业化管理的事业单位推进民主管理制度 应当把握的原则	(42)
十三、非公有制企业民主管理的基本性质	(43)
十四、实行企业化管理的事业单位中的职工民主管理的性质 ..	(44)
十五、实行企业化管理的事业单位,要坚持以职工代表大会 为其民主管理的基本形式	(45)
十六、实行企业化管理的事业单位在建立职代会制度时, 要注意把握的问题	(46)
十七、实行企业化管理的事业单位,要建立平等协商集体 合同制度	(48)
 第三章 职工代表大会制度实务	(50)
一、事业单位职工代表大会的性质	(50)
二、职工代表大会是事业单位实行民主管理的基本形式	(50)
三、事业单位职代会的基本任务	(52)
四、职代会职工代表的名额比例	(52)
五、职工代表的产生条件	(53)

目 录

六、职工代表的选举产生	(54)
七、职工代表的撤换	(56)
八、职代会的任期	(56)
九、基层事业单位工会会员代表大会与职代会 不宜“两会合一”	(57)
十、工会是职代会的工作机构	(57)
十一、工会作为职代会工作机构的工作职责	(58)
十二、职代会主席团的产生及其职责	(59)
十三、职代会代表团(组)的主要工作任务	(60)
十四、职代会专门小组(委员会)的设置及其工作职责	(61)
十五、职代会的例会制度	(63)
十六、职代会联席会议的职责及其工作制度	(64)
十七、职代会的组建和换届选举工作的基本程序	(67)
十八、职代会提案	(68)
十九、职工代表大会提案的征集与处理	(69)
二十、职代会预备会的召开	(70)
二十一、职工代表大会议题的确定	(72)
二十二、职工代表大会正式会议的主要议程	(73)
二十三、做好职工代表大会的决议	(74)
二十四、职代会专门小组(委员会)的工作制度	(75)
二十五、职工代表的基本权利与义务	(77)
二十六、职工代表的工作内容	(77)

第四章 科研、文化、卫生、体育单位的职工

民主管理工作实务	(79)
一、坚持和加强科研等单位的职工民主管理工作	(79)
二、事业单位职工民主管理的最基本内容	(80)

事业单位职工代表专用培训教材

三、科研等事业单位民主管理工作的制度化、规范化建设·····	(80)
四、科研等单位的职工民主管理网络的构建·····	(81)
五、科研等事业单位职工代表大会的职权·····	(82)
六、科研等单位职工代表的基本权利及义务·····	(83)
七、科研等单位职工代表履行职责的主要途径和方法·····	(84)
八、科研等单位职工代表参加日常民主管理活动的 主要渠道·····	(85)
九、努力培养科研等单位职工代表的参与能力与素质·····	(86)
十、科研等单位工会要发挥好职代会工作机构的作用·····	(87)
十一、职代会民主评议干部的政策规定·····	(88)
十二、职工代表大会行使评议监督权的重大意义·····	(89)
十三、职代会民主评议干部的主要原则·····	(90)
十四、职代会民主评议干部的重点评议内容·····	(91)
十五、职代会民主评议干部的对象范围·····	(93)
十六、职代会评议领导干部的程序步骤·····	(94)
十七、民主评议干部的方式和方法·····	(96)
十八、民主评议干部中应处理好几种关系·····	(98)
十九、政(事)务公开制度的产生与发展·····	(100)
二十、中央“两办”关于厂务公开制度的主要内容·····	(100)
二十一、科研院所等单位推行事务公开的作用·····	(103)
二十二、政(事)务公开的主要内容与形式·····	(105)
二十三、事业单位实行事务公开的原则·····	(107)
二十四、促进事务公开制度的深入发展·····	(108)
二十五、推动民主管理制度随着事业单位的体制创新而 同步创新·····	(110)
二十六、加强对科研等事业单位职工民主管理工作的 领导·····	(111)

目 录

二十七、目前科研院所职工民主管理的新途径	(113)
第五章 教育单位的职工民主管理工作实务	(115)
一、推进教育单位的民主管理工作对工会的基本要求	(115)
二、在推进教育单位的民主管理工作中要把握的几个 基本观点	(116)
三、教育单位职工民主管理应遵循的原则	(117)
四、坚持和发展教代会的制度优势	(119)
五、努力提升教代会的工作质量	(121)
六、认真地落实教代会的基本职权	(123)
七、加强高等学校院系二级教代会制度建设的重要性和 必要性	(124)
八、院系二级单位教代会的组建	(126)
九、院系二级单位教代会的基本职权	(126)
十、农村乡镇中小学建立教代会制度的重要意义	(127)
十一、加强农村乡镇中小学教代会制度建设的有效途径	(128)
十二、县(市)级教育工会对指导乡镇中小学教代会工作的 主要职责	(129)
十三、进一步推进校务公开的重要意义	(129)
十四、校务公开在推进学校民主管理工作中的重要作用	(130)
十五、推行校务公开应坚持的原则	(131)
十六、要规范和深入推进校务公开工作	(132)
十七、校工会在推行校务公开中应把好“三关”	(133)
十八、校务公开的工作规范流程	(133)
十九、发挥工会在教职工民主管理工作中的重要作用	(135)
二十、学校民主管理的新形式	(136)

事业单位职工代表专用培训教材

第六章 职工代表素质和能力的培养	(139)
一、要加强对职工代表培训	(139)
二、对职工代表进行培训的主要形式和方法	(140)
三、加强对职工代表的规范化管理	(141)
四、职工代表资格的停止或撤销	(141)
五、职工代表工作能力的培养	(142)
六、职工代表在工作实践中必须处理好的几种关系	(143)
七、新形势下对职工代表素质的要求	(144)
八、知识型职工的基本条件	(145)
九、学习型、知识型职工代表的培养	(146)
附 录 相关法规文件选编	(147)
关于加快推进事业单位人事制度改革的意见	(147)
关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见	(152)
关于深化卫生事业单位人事制度改革的实施意见	(158)
关于在事业单位试行人员聘用制度的意见	(163)
事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释	(169)
关于在国有企业、集体企业及其控股企业深入实行 厂务公开制度的通知	(172)
卫生部关于全面推行医院院务公开的指导意见	(176)
关于全面推进校务公开工作的意见	(179)

第一章 我國的事業單位與 事業單位改革

一、我國事業單位的基本含義及其法律特徵

國務院關於《事業單位登記管理暫行條例》中規定，事業單位，是指為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、科技、文化、衛生等活動的社會服務組織。

依據國務院關於《事業單位登記管理暫行條例》的規定，事業單位具有以下法律特徵：

1. 必須為社會公共服務

服務性是事業單位最基本、最鮮明的特徵。事業單位主要提供公共產品和公共服務，所涉及的領域：一是政府和企业不能也不宜涉足；二是根據國家和社會經濟發展以及經濟運行良性循環的要求，可以較政府与企业更能降低交易協調成本；三是並非政府專屬，以及雖然不屬於政府範圍，但企业做不好做不了又不願做。

2. 以實現社會公共利益為目的

事業單位追求社會公共利益，是指為了不特定的多數人的利

益，这种利益主要体现是社会效益，而非经济利益。如教育、科学、卫生、文化等单位，主要是满足社会的精神文化需要，满足社会发展的需要，满足社会健康的需要，提高民族素质的需要。但以追求社会公共利益为目的，并不意味着不进行任何赢利性的经济活动，只是这种赢利的目的不在于将利润分配给其成员，而是为了更好地实现公共利益。

3. 以脑力劳动为主体的知识密集性组织。

专业人才是事业单位的主要人员构成，利用科技文化知识为社会服务是事业单位的主要手段。事业单位在国家科技创新体系中，居于核心地位

4. 初始资金来源于国有资产

在社会主义市场经济体制下，从事社会公共服务的组织从资金来源而言，包括了国有资产，社会募捐，私人投资，而事业单位资产的初始来源是国有资产。

5. 必须依法设立

我国事业单位是代表国家从事社会公共服务事业的组织，其成立的程序规则基本上等同于国家机关，其法人资格的取得按照民法的规定，需要办理法人登记的，登记后取得；不需办理登记的，成立之日即取得法人资格。

6. 必须是由国家机构和其他组织举办

二、我国的事业单位的基本职能

在我国，事业单位是政府利用行政权力而成立的为国家和社会提供公共服务的法律实体。其职能一是从事教育、卫生、科技、文化等领域的公共服务活动；二是在特定的情境下，依据法律法

第一章 我国事业单位与事业单位改革

规的授权和行政机关的委托，从事一定的社会事务的管理活动。

1. 事业单位与政府的职能区域划分

形成于计划经济体制下的事业单位，与政府之间的职能划分不甚清晰，政事不分，政府与事业单位之间的职能交错，越位、错位、缺位现象严重，社会公共需求得不到有效满足。因此，事业单位与政府职能的区别应在于政府是社会公共服务事务政策的制定者和监督者，而事业单位是社会公共服务政策的具体执行者，通过事业单位的活动，实现政府的公共服务职能目标。

2. 事业单位与企业职能区域划分

企业是从事商品生产和经营活动的组织，其目的是获得更高的经济利益，并将所获利润作为投资人的回报和分配给组织成员。事业单位是提供公共服务的组织，其目的是为了社会的公共需求，实现国家和社会的公共利益。

3. 事业单位与社会团体及民办非企业单位的职能区域划分

事业单位与社会团体、民办非企业单位都具有非赢利性，都从事一定领域的公共服务活动，但社会团体是公民自愿组成，其为了团体成员的共同利益；民办非企业单位的资金来源是非国有资产，它是政府在发展公共服务事业方面的补充。

三、我国事业单位的基本性质

我国学者对事业单位的性质众说纷纭，莫衷一是，国外学者对我国事业单位的性质更是说不清道不明。造成这种状况的原因，一是由于事业单位这一名词本身具有模糊性。在国外，类似于我国事业单位的一些组织和机构，要么与政府相比被称之为非政府组织（NCO），要么与企业相比被称之为非赢利机构（NPO）。二

是由于我国的事业单位职能繁杂，角色混乱。例如国家水利部门为政府的一个部门，但在地方所设的水务厅（局）下属单位大多为事业单位，其中有些单位或实行财政差额补贴，或实行事业单位企业化管理，实行自收自支；更为特殊的是，一些事业单位实际的运作与本身的定位大相径庭，甚至是背道而驰。例如时至今日卫生系统所属各医院的定位仍在争论当中，到底是“赢利单位”，还是“营利单位”，亦或是“公益单位”或“半赢利单位”？

但不论怎样说，事业单位都是以一种既非政府又非企业的第三方存在着。首先，它所承担的职能应该是政府和企业都不能和不宜涉足的领域。其次，有些领域虽然明确的属于政府和企业运作的范围，但由事业单位进入可能使相关的运作更为便利、协调，成本也更为低廉。根据国情需要，事业单位可以代替政府和企业，长期存在于这些领域。第三，事业单位还存在于不属于政府运作范围，但企业又干不了、干不好或不愿干的领域。从这种认识出发，事业单位存在的空间主要应该是与公共事业、公益服务、社会共济、慈善、救助以及为政府和企业服务的一些相关领域。

四、目前我国事业单位的组织形态

我国事业单位组织形态的分类可分为两类。

第一类是按事业单位的社会职能，将其分为三种：（1）直接承担政府行政职能、为政府服务的监督管理类事业单位，主要从事的是监管、资质认证、质检、鉴证及机关后勤服务等类的服务。（2）承担公共事业发展职能，为社会服务的公益类事业单位，主要从事的是科教文卫等社会事业和公共基础设施建设，公共事业服务相关的活动。（3）承担着中介沟通职能、为市场和企业服务

第一章 我国的事业单位与事业单位改革

的经营服务类事业单位，主要从事的是咨询协调一类的活动。经营管理类事业单位又可细分为经营开发类和中介服务类。但是，从实际运转看，其组织形态表现出来的职能极为复杂。比如，有的享受着事业单位的待遇，却完全从事着与政府部门一样的行政管理活动，拥有比一般政府部门大得多的行政权力；有的挂着事业单位的牌子，却直接从事着企业一样的经营活动；有些并非法定承担政府职能的事业单位，却实际上拥有由主管部门直接和间接转移过来的行政职能；有些单位全部或大部分受国家财政资金供养，却仍然变相地从事收费性经营活动等等。

第二类是按事业单位的经费来源划分，也可分为三种：（1）从事纯公益性社会服务的事业单位，如基础教育、公共卫生、基础性科学研究等的事业单位，仍应采取政府财政全额拨款的方式。一般地说，这样的事业单位宜由政府组织设定，在特殊情况下，也可由社会依法组织设定。（2）从事推进扶贫济困事业的事业单位，可以依法从所募集的捐赠款项中按一定比例提取运作经费，并控制使用方向和接受严格的审计监督。（3）是接受政府委托从事公益性服务活动，或从事政府与企业间的中介服务活动，实行企业化管理，在其职能范围内通过自身的主动服务或委托服务，依法获取相应的收益或报酬。

很显然，从事纯公益社会服务的事业单位不可能实现赢利；从事扶贫济困服务的事业单位不应该以赢利为目的；从事政府和企业间沟通协调服务，诸如行业协会一类的事业单位，在某些特殊情况下，他们是可以通过自己的努力实现赢利的。

五、我国事业单位在国民经济中的重要地位

我国事业单位在国民经济中的地位，取决于它在国民经济中的位置。我国事业单位产生的原因极为复杂，但大体上说有两个方面的原因起着关键作用。一是基于提高政府效率，减少政府机构和行政人员，但同时又必须创造性开展不属于政府管辖范围内的各项业务活动，为社会提供不断增长和日益多样化的公共服务；二是基于减少财政负担，提高社会服务质量，必须由事业单位去从事某些企业干不了又不愿干的事情。上述两个方面的原因决定了我国不仅需要—个介于政府和企业之间的第三方——事业单位，而且需要一个领域分布较广、具有一定数量和规模的事业单位。

目前，我国全部事业单位有 130 多万个，分布在教育、医疗、科研、文娱、体育、民政等公共服务领域，其中独立核算事业单位 95.2 万个，占有 1/3 的国有资产；纳入政府事业单位编制的人员近 3000 万人，我国 70% 以上的科研人员、95% 以上的教师和医生都集中在由政府出资举办的各类事业单位；事业单位的经费支出占国家财政支出的 30% 以上。据“世界银行中国事业单位改革课题组”的初步研究成果表明，我国事业单位创造的 GDP 占 5% ~ 10%。

从总体上看，事业单位对我国社会经济发展做出了重要贡献，尤其是在推动社会事业发展和扩大公益服务供给方面起到十分重要的作用。