

# 坚持基本形式 健全企事业单位民主管理制度

谭天星

健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,是贯彻落实党的二十大精神的一项重要政治任务和重要改革举措。加强企事业单位民主管理(简称“企业民主管理”)是党的全心全意依靠工人阶级方针的具体实践,是构建和谐劳动关系、积极发展基层民主、保障人民当家作主的重要内容。总体来看,各地对开展企业民主管理工作较为重视,针对社会主义市场经济条件下出现的新情况,不断加强组织领导,完善政策措施,健全体制机制,创新方式方法,企业民主管理工作取得新成效。

当前,企业民主管理工作在深化改革中向前发展。

企业民主管理逐渐走上法治化轨道,我国《宪法》规定:“国有企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理”“集体经济组织实行民主管理”。我国《工会法》和《公司法》《劳动合同法》等对企业民主管理做了规定,2012年中央纪委会等六部委联合印发《企业民主管理规定》,全国有29个省(区、市)出台了36部有关厂务公开民主管理的地方性法规。企业民主管理领导体制机制不断完善,绝大多数省(区、市)建立了厂务公开民主管理领导协调机构,由省(区、市)党委、政府领导牵头负责,逐步形成了“党委统一领导、党政共同负责,有关方面齐抓共管、职工群众广泛参与”的领导体制和工作格局。企业民主管理制度和方式方法不断创新,全国厂务公开协调小组制定了《全国企业民主管理工作五年规划》和《职工代表大会操作指引》,国务院国资委印发《关于建立和完善中央企业职工代表大会制度的指导意见》,全国总工会印发《关于推行企业集

团职工代表大会制度的意见》。各地结合实际,探索行之有效的方式方法,丰富民主形式。公有制企业民主管理融入现代企业治理体系,按照“巩固、规范、深化、提高”的要求,公有制企业扎实推进民主管理工作。非公有制企业民主管理有了新拓展,各地形成推进非公有制企业民主管理的“1+x”模式,多地以头部平台企业为突破口,逐步探索建立平台企业劳动者民主参与新模式。高校等事业单位职代会制度实施效果较好,将民主管理有效融入单位建设。

从近期调研情况来看,当前企业民主管理仍存在一些问题和挑战:一是思想认识不深。有的企业负责人、工会干部对企业民主管理工作重视还不够,对职代会之于完善企业治理结构重要性的认识有待提升。二是法律政策不完善。目前国家层面缺少有关企业民主管理制度的专门性法律。现行的政策规定存在刚性不足、监督措施不多、责任追究不严等问题。三是工作发展不平衡。非公有制企业实行民主管理的难度较大,有的企事业单位民主管理不规范、作用发挥不到位。四是工作力量不足。职工代表存在“不敢说、不会说、说了也白说”现象,履职能力有待提升。

做好当前企业民主管理工作,必须妥善处理好原则性和多样性的关系、民主管理和企业管理的关系、基本形式和其他形式的关系,“稳”与“进”的关系。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面落实党的二十大精神,坚持法治思维和法治方式,以健全职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度为主线,突出问题导向、目标导向和效果导向,完善机制、创新发展,服务职工、干在实处,推动企业民主管理覆盖面不断扩大,工作水平不断提升。

一是提高站位,深化对企业民主管理重要意义的认识。要深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述、关于工人阶级和工会工作的重要论述、关于企业民主管理的重要指示精神,把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央重大决策部署上来;要把坚持全心全意依靠工人阶级,健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,维护职工合法权益,作为一项重要政治任务摆上重要议事日程;要加强党对企业民主管理的统一领导,增强大局意识,进一步完善企业民主管理的体制机制,建立健全厂务公开协调领导机构,始终保持正确的政治方向。

二是攻坚克难,加快推动企业民主管理法治化进程。要坚决落实《宪法》原则精神和《工会法》等有关企业民主管理的规定。适应新形势新特点,完善《企业民主管理规定》,制定加强新时代企事业单位民主管理的指导性文件;及时修订完善地方相关条例规章,总结推广好的经验和做法;把握政策的原创性、普遍性和特殊性,加强调查研究,总结规律特点,不断完善企业民主管理的政策措施;积极配合人大开展执法检查,加大监督力度,促进有关企业民主管理的法律法规落地落实。

三是分类施策,加强企业民主管理工作的针对性与实效性。要始终坚持职工代表大会这一基本形式,加强不同类型企业民主管理工作。对公有制企业,注重发挥其示范带动作用,鼓励其不断丰富和创新实施民主管理的职代会和其他形式;对混合所有制、非公有制企业,坚持同步调整或建立职代会制度;对各类事业单位,进一步推动职代会向二级、三级单位延伸。要以非公企业为重点,积极稳妥推动民主管理制度建设。对规模以上非公企业,以规范建立职代会、厂务公开制度

为重点,通过定点联系、企指导等方式逐个突破,努力实现建会建制同步。对小微企业,可通过区域性、行业性职代会加快实现工作覆盖,积极探索形式灵活、富有成效的民主参与方式。对新业态企业,要大力推动头部企业同步建会建制,营造氛围,打造样板;同时,多渠道增强新业态劳动者民主意识,引导其有序表达利益诉求。

四是守正创新,不断丰富企业民主管理的形式与内容。加强企业民主管理的规范化建设,将企业民主管理相关业务内容结构化、要素化和标准化,梳理、细化、总结出适用不同类型企事业单位所需的政策工具包,提升信息化服务的均衡性和可及性。建立企业民主管理联系点,构建一套实用性、可操作性强的直接联系服务基层服务职工的制度,做到上下联动,落实到基层。积极探索互联网时代企业民主管理的方式方法,通过网上职代会、网上职工代表提案等形式,畅通职工参与单位日常管理的渠道,建立企业与职工有效沟通平台。

五是凝心聚力,努力提高企业民主管理水平与成效。要讲好企业民主管理故事,形成全社会特别是企事业单位重视、支持、参与民主管理的浓厚氛围。通过召开推进会、现场会、座谈会等方式,推广一批好经验、好做法,发挥典型示范作用。开展厂务公开民主管理先进单位表彰活动,加强对先进单位的动态监管,以点带面推动企事业单位民主管理工作水平整体提升。制定职工代表培训五年规划,建立健全职工代表培训工作常态化、长效化机制,努力培育综合素质高、业务能力好、履职意识强的职工代表,推动新时代企事业单位民主管理工作高质量发展。(作者系全国总工会副主席、书记处书记、党组成员)

### 《社会保险经办条例》规定这些行为要负法律责任

将于今年12月1日起施行的《社会保险经办条例》,对骗取社保基金支出、隐瞒、转移、侵占、挪用社保基金或者违规投资运营等违法行为规定了相应的法律责任。

以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取社会保险基金支出的:

- 由人力资源社会保障行政部门、医疗保障行政部门按照各自职责责令退回,处骗取金额2倍以上5倍以下的罚款
- 属于定点医药机构的,责令其暂停相关责任部门6个月以上1年以下涉及社会保险基金使用的社会保险服务,直至由社会保险经办机构解除服务协议
- 属于其他社会保险服务机构的,由社会保险经办机构解除服务协议
- 对负有责任的领导人员和直接责任人员,有执业资格的,由有关主管部门依法吊销其执业资格

隐瞒、转移、侵占、挪用社会保险基金或者违规投资运营的:

- 由人力资源社会保障行政部门、医疗保障行政部门、财政部门、审计机关按照各自职责责令退回,没收违法所得
- 有违法所得的,没收违法所得
- 对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分

来源/制图:张青

## 热点思考

# 提高职业教育适配性 促进充分就业

### 观点

强化职业教育是促进充分就业的关键一环,要强化职业教育的就业导向,提高职业教育对劳动力市场的适配性,积极破解产教融合难、职普融通难、科教融汇难,为解决就业总量和结构性矛盾提供基础支撑。

王甲

加强职业教育,是解决就业总量矛盾、缓解就业结构性矛盾的有效举措。党的二十大报告提出,健全终身职业技能培训制度,推动解决结构性就业矛盾。作为世界上人口最多的发展中国家,我国就业总量压力长期存在,结构性矛盾突出,促就业、防失业面临一定挑战。从国际经验来看,加强职业教育是解决青年就业难题、助推产业迭代升级的重要手段,尤其在经济换挡变速的关键时期,职业教育所产生的人力资本效应、就业效应更加凸显。

党和政府历来高度重视发挥职业教育的就业促进作用。2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,

开篇即提出职业教育肩负着促进就业创业的重要职责;2022年修订的《中华人民共和国职业教育法》,将促进就业创业作为立法目的之一,并明确提出职业教育质量评价应当突出就业导向;2022年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》,再次明确职业教育是促进就业的重要途径。这些举措在政策和法律层面,将职业教育与促进就业的关系拉得更近、理得更顺,为发挥好职业教育的就业促进功能提供了科学引导和坚实保障。

我国职业教育起步较晚,当前,办学体制机制尚未完全适应我国经济向高质量转型发展需要,在专业设置、课程开发、教材建设、师资配备等方面也相对滞后于日新月异变化的产业发展态势。比如,2022年版的《中华人民共和国职业分类大典》标注了97个数字职业和134个绿色职业,但由于职业教育专业设置的更新需要一定时间,加之新设专业优质教学资源生成周期较长,职业教育目前对这些新兴产业的人才需求尚不能有效满足。

此外,职业教育与产业发展的匹配不仅体现在专业设置上,更体现在技能人才培养的路径上。当前,第一产业趋向科技化,第二产业趋向智能化,第三产业趋向精细化。2019年至今,人社部陆续发布的新职业中,高新技术技能职业占比高达40%。这样的产业发展态势和职业演进趋势,使脑力技能

需求越来越高、体力技能要求越来越精,亟须职业教育能够很好地与之相适应,解决当前的摩擦性失业、结构性失业等问题。

高质量就业需要高质量的职业教育,充分发展的职业教育是促进充分就业的关键一环。提高职业教育对劳动力市场的适配性,还需要在以下方面进一步探索完善。

第一,破解产教融合难,提升技能型人才培养的适应性。发挥企业办学主体作用是推进产教融合的重要动力,也是提升技能型人才培养的适应性。当前,应聚焦提升企业参与产教融合共同体的积极性,打好财政、金融、土地、社保等激励政策组合拳,激发企业在深度参与职业教育中形成新的生产力,并落实好培育“大国工匠”的社会责任。为此,一方面,要办好“校中企”,鼓励和引导企业在职业院校创设各类实训基地、创新中心、孪生数字场景,赋予企业在专业开发和设置的论证、教学计划拟定、课程系统开设、“双师型”师资培养、考核评价标准制定等方面更大的自主权,减少企业的知识产权、高技术人才流失风险。另一方面,要办好“企中校”,鼓励企业出资兴办职业培训机构,引导企业按照岗位总量的一定比例设立学徒岗位,支持企业通过短期培训、技能大赛、行业比武、互联网职业教育平台等载体强化职业培训,促使员工的知识得到及时更新,经验得到不断积累、工作适应性不断提高。

第二,破解职普融通难,提升职业型人才培养的认同度。职普融通是破除职业教

育“矮化”“窄化”传统认知的重要手段。一方面,要做好“融”的文章,抓住知识和技能融合性课程建设和“双师型”师资培养这个“牛鼻子”,牵引各类综合高中积极开展招生方式、培养方案、毕业考核等方面的互融性改革,将职业教育、劳动教育相关课程纳入普通高中教学安排,逐渐形成职普教育“你中有我,我中有你”的局面。另一方面,要做好“通”的文章,逐渐打通普通高中和中职学校学籍限制,支持中职学校与本科高校联合开展“3+4”贯通培养,鼓励高职院校与“双一流”高校联合实施“3+2”联读培养,有序畅通职业院校学生学历晋升和能力提升渠道。

第三,破解科教融汇难,提升复合型人才培养的竞争力。以科技创新为支撑的职业教育才能走深走远。一方面,要在科创中育人,将科学研究融入职业教育全过程,鼓励科研机构与职业教育机构共同开展应用技术转化研究,选派职业教育教师到科研机构、高新技术企业挂职锻炼,依托数字科技赋能教学设计和教材编写,有效提升技术技能人才培养的“科技含量”。另一方面,要在育人中科创,注重将科学理念、创新思维、技术应用等教学方式,鼓励引导学生提出新问题、掌握新方法、拿出新方案,不断提升技术技能人才的科学素养和创新能力。(作者单位:浙江省委党校)

## 工作研究

# 浅谈提升国企党校师资队伍建设水平的路径

### 观点

通过选强配齐师资队伍、提升教育教学水平、完善师资队伍激励和创新机制等方式,进一步提升国企党校师资队伍的水平 and 能力。

高媛

国有企业在推进中国式现代化进程中,需要一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。国有企业党校是培养国有企业各级领导干部的主渠道。新时代国企党校要全面提升高质量发展的核心竞争力,就必须有一支各方面过硬的师资队伍作为支撑和保障。这既是提高党校教育质量的必由之路,也是培养高素质党员干部的重要保障,也是适应新时代党建工作的必然要求,更是提高国有企业综合竞争力的有力手段。

国企党校有其自身的特点和特殊性,既承担部门角色,又承担学校角色。国企党校,首先是国企的一个部门,要将党的精神贯彻于党校教学和发展的全过程,为推动国有企业转型发展、科学发展、高质量发展做贡献。作为学校,国企党校要遵循办学规律,结合国企的特色和优势开展教学

科研工作。国企党校要以培养能力过硬、作风过硬、政治素养过硬的国企干部为目标,不断优化国企党校管理制度,营造良好的教风、学风和校风。

在这样的定位和角色要求下,笔者认为,国企党校师资队伍应具备的素质能力主要包括以下三个方面。

一是要具有过硬的政治素养。党校的师资队伍应具备高度的政治觉悟和坚定的党性,积极传播党的理论和政策,为党的建设事业发挥积极作用。作为党校教师,要自觉同党中央保持高度一致,把爱党、忧党、兴党、护党落实到教学管理的各项工作中。

二是要具备扎实的专业素养。国企党校教研人员不仅需要较高的政治素质,还需要专业的知识水平、扎实的教学科研能力、丰富的国企党建和管理经验,能根据学员的需求制定合适的培训计划。此外,由于培训对象岗位、层级等各不相同,党校的教研人员还需具备较强的组织协调能力和沟通能力。

三是要拥有较强的担当精神。教研人员要具备很强的事业心和责任感,能够以干部教

育培训为己任,求真务实、勤勉敬业,担当作为,适应党的干部教育和理论武装的要求,通过教学和培训,不断提升国企干部的素质和能力。

目前,部分国企党校的师资队伍存在高水平教师数量不足、教学质量参差不齐、激励机制有待完善等问题,无法很好满足国企高质量发展、培训高水平国企干部的需求。应通过选强配齐教师队伍、提升教育教学水平、完善师资队伍激励和创新机制等方式,进一步提升国企党校师资队伍的水平 and 能力。

引进高层次人才是国企党校师资队伍建设的坚实基础。国企党校应牢固树立“加强党校师资队伍建设是提高党校核心竞争力、提升干部培训整体质量的重要保证”的思想,加强高层次人才引进和培养。应积极拓宽招聘渠道,通过招聘网站、高校人才推荐、行业协会等多种途径广泛发布招聘信息;推进兼职师资库建设,选聘企业党务工作者中的骨干和优秀分子,担任兼职教师,形成“专兼结合、德才兼备”的师资队伍;采取外培内训、挂职锻炼、蹲点调研等方式,优化教师专业结构,构建新时代复合型党校教师队伍。

提升教育教学水平是国企党校师资队伍建设的核心任务。党校应建立完善的教师培训与发展体系,持续提升教师的专业技能、培训、教学方法;提升专家学者高端智库,参与课程开发、课题研究、现场教学和师资培训,为党校开展党性教育提供智力支撑;建立骨干教师与年轻教师“传、帮、带”机制;根据企业需求对课程进行设计和创新;建立资源共享机制,充分利用其他党校和高校的教育资源;建立教育教学评估和反馈机制,定期对教师的教育教学工作进行评估。

加强师资队伍管理,健全各类激励考核制度,是国企党校师资队伍建设的举措。应把“政治素质强、思想品德高、业务能力强、作风态度正”作为师资队伍建设的目标;建立健全师德师风考核制度,引导教师提升人格魅力,坚守职业道德;完善绩效考核机制,按工作业绩分配绩效工资,对取得突出成绩的人员进行奖励;畅通培训科研人员成长通道,推动内部师资能上能下、兼职师资能进能出,实行动态管理。(作者单位:北京建工集团党校)

## 前沿观察

# 新就业形态劳动者享受带薪年假的困境与期待

陈靖远

随着共享经济的快速发展,新就业形态成为当前一种重要的就业模式。第九次全国职工队伍状况调查显示,新就业形态劳动者有8400万人,占全国职工总数的21%。党的二十大报告指出,支持和规范发展新就业形态,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,为新就业形态的发展和灵活就业形态劳动者权益保障指明了方向。

劳动基准权利关涉新就业形态劳动者的身心健康、生命安全、人格尊严以及基本生存利益。落实新就业形态劳动者的劳动基准权利,具有重要而紧迫的现实意义。以人社部等八部门发布的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(以下简称《指导意见》)为标志,各部委相继出台有关文件,从政策导向上体现出为不同法律关系下的新就业形态劳动者提供适当劳动保护的指导思路。

带薪年假制度是一项重要的劳动基准制度。然而,在《指导意见》等政策文件中,并未提及新就业形态劳动者是否以及应当如何享有带薪年假的问题。

首先应明确的是,与平台企业或其他合作企业确立劳动关系的新就业形态劳动者,只要符合连续工作满1年以上的法定要件,即有权享受带薪年假。而针对实践中带薪年假落实不到位的问题,可以通过加强普法宣传和劳动保障监察执法力度等方式予以保障实施。同时,今年3月人社部发布了《新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引(试行)》,在《新就业形态劳动者劳动合同参考文本》中明确约定了建立劳动关系的新就业形态劳动者依法享有法定节假日、带薪年假、婚假、产假等假期,也能够一定程度上推动带薪年假制度的落实。

问题在于,对于未建立劳动关系的新就业形态劳动者,特别是《指导意见》中所提到的不完全符合确立劳动关系情形的劳动者,未来能否享受法定带薪年假?换言之,未来我国带薪年假的法定适用范围,是否应当拓展到劳动关系以外的新就业形态劳动者?对此,笔者认为尚存在以下两方面障碍。

一方面,带薪年假制度旨在通过给予劳动者较长时间的休息天数,彻底放松日积月累的体力损害和精神压力。因此,带薪年假一般需要具备两个要件,一是连续工作满一定时间,二是劳动关系存续期间。而对于新就业形态劳动者而言,由于其接单的灵活性和工作时间的自主性,往往很难同时满足前述两个要件。

另一方面,带薪年假制度在免除休假期间劳动者劳务给付义务的同时,保留了劳动者的工资支付请求权,需要单位承担更高的成本。而劳动关系以外的劳动者享受带薪年假,还需要进一步论证如何实现劳动者与用人单位之间的利益平衡。

当然,不可否认的是,实践中新就业形态劳动者的劳动时间过长现象普遍存在,损害了他们的职业健康安全。且带薪年假的制度功能不仅是保障劳动者的休息权,其对于国家人力资源的可持续发展,以及在人口老龄化、少子化背景下支持劳动者实现工作与家庭平衡等方面均具有重要的公共价值。因此,在法律法规尚未修改的当下,可以从如下两个方面着力保障新就业形态劳动者的休息休假权利。

第一,应当合理确定新就业形态劳动者的劳动定额,保障他们的劳动报酬水平。新就业形态劳动者以工作时间的灵活性和工作安排的自主性为显著特征,理论上可以自主控制工作与休息时间,选择在一段时间内不接单工作,用于恢复身心疲劳或参与社会、文化、家庭生活。然而,现实却是由新就业形态劳动者并不享有订单单价的定价权,也不具有确定劳动定额比例的议价能力,为了保证基本收入水平,不得不放弃休息时间,投入长时间劳动。因此,只有保证劳动者合理的劳动报酬水平,才能真正确保他们休息权的实现。

第二,可以加强新就业形态的行业性集体协商引导,通过集体合同的方式赋予劳动者带薪年假的权利,引入带薪年假的享受条件、休假天数和待遇水平等的统一标准。一方面,行业性集体协商能够弥补劳动者个体力量的不足,避免法律界定不清晰、性质不明带来的法律适用分歧;另一方面,行业性集体合同能够针对新就业形态劳动者的行业与职业特点,提供更有针对性的休假安排。(作者单位:中国人民大学法学院)