

新编基层工会干部岗位培训与综合业务素质提升辅导教材

ZENYANG ZUOHAO

CHANGWU GONGKAI GONGZUO

怎样做好 厂务公开工作

新编厂务公开工作培训教材

张安顺 杨玉串◎编著

XINBIAN CHANGWU GONGKAI GONGZUO PEIXUN JIAOCAI

结合实际 围绕工作 强调应用 重视操作
业务流程 工作规范 精选范例 经验交流
素质提升 能力修炼 工作创新 专家剖析



中国言实出版社

新编基层工会干部岗位培训与综合业务素质提升辅导教材

ZENYANG ZUOHAO

CHANGWU GONGKAI GONGZUO


怎样做好 厂务公开工作

新编厂务公开工作培训教材

张安顺 杨玉串◎编著

XINBIAN CHANGWU GONGKAI GONGZUO PEIXUN JIAOCAI

结合实际 围绕工作 强调应用 重视操作
业务流程 工作规范 精选范例 经验交流
素质提升 能力修炼 工作创新 专家剖析

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

怎样做好厂务公开工作/张安顺,杨玉串编著. —北京:中国言实出版社,2014.2

(新编基层工会干部岗位培训与综合业务素质提升辅导教材)

ISBN 978-7-80250-929-0

I. ①怎… II. ①张…②杨… III. ①工会工作—中国—干部教育—教材
IV. ①D412.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 023118 号

责任编辑:周汉飞 马晓冉

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64966717(发行部) 51147960(邮 购)

64924853(总编室) 64914138(五编部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店
印 刷 北京柯蓝博泰印务有限公司
版 次 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷
规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 128.25 印张
字 数 1980 千字
定 价 308 元(全 9 册) ISBN 978-7-80250-929-0

《新编基层工会干部岗位培训与综合业务 素质提升辅导教材》

编委会

编委(排名不分先后)

- 崔生祥 中国劳动关系学院经济管理系原主任、教授
杨鼎家 中国劳动关系学院干部培训学院二部副主任、副教授
张安顺 山西省总工会干部学校党委书记、第一副校长、教授
万群定 四川省总工会干部学校原校长、书记、高级讲师
王萍 新疆维吾尔自治区总工会干部学校校长、高级讲师
李全英 江苏省总工会干部学校校长、教授
李平 福建省总工会干部学校校长、教授
李晓明 广东省总工会干部学校副校长、教授
王新雨 天津市工会管理干部学院副院长、副教授
赵振洲 郑州铁路局工会组织部原部长、高级政工师
戴文宪 铁道部党校科研所副所长、工运教研部教授
李军燕 铁道部党校工运教研部副教授
张举 安徽省总工会干部学校高级讲师
彭晓丽 成都市总工会干部学校副校长
王明哲 中国劳动关系学院副教授
邢云霞 吉林省总工会干部学校教研室主任
韩士斌 吉林省总工会干部学校教务处副主任
周清华 内蒙古包头市职工干部学校校长
韩焕如 太原市总工会干部学校副校长
孙法平 北京中工干教文化交流中心主任

执行编委(排名不分先后)

张安顺	万群定	王 萍	王 珍	王新雨	王明哲
王立胜	李全英	李晓明	杨鼎家	周清华	赵振洲
赵 阳	崔生祥	张 举	韩士斌	韩焕如	彭晓丽
戴文宪	刘凯华	王 彪	邢云霞	李军燕	赵 岩
李慧芬	杜建伟	张辰河	何铁军	张 剑	郭凤萍
何 琪	杨玉串	赵银翠	贾育桃	张作慧	段 赟
杨记明	赵 坤	李惠媛	谢 萍	杨建增	孙法平

前 言

Preface

中国工会十六大报告指出：“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，继续推行厂务公开制度、职工董事职工监事制度，推动完善基层民主制度，落实职工的知情权、参与权、表达权、监督权。”厂务公开是在深化改革中创造的一种实现职工参与企业民主决策、民主管理和民主监督的有效制度，是贯彻党的群众路线的重要举措，是加强基层民主政治建设的好形式，也是工会开展民主管理、维护职工权益的有效机制。多年来，各级工会贯彻党的全心全意依靠工人阶级的根本指导方针，大力推进厂务公开工作，使厂务公开工作取得新的进展，据统计，截至2012年9月底，全国已建立工会的企事业单位单独建立厂务公开制度的有395.5万余家（比2003年增加364.1万家），其中非公企业330.6万家。为了进一步加强和推进厂务公开工作，充分发挥工会在推行厂务公开工作中的积极作用，应当加强对工会干部和职工代表有关厂务公开知识的教育培训工作，不断提高工会干部和职工代表的素质。为适应对工会干部和职工代表开展厂务公开培训工作的需要，我们组织编写了《怎样做好厂务公开工作》。本书以党和国家有关方针政策和法律法规为依据，对厂务公开的指导原则、总体要求、主要内容、主要形式、程序及控制以及非公企业的厂务公开、事业单位的公开制度等都作了系统阐述。内容全面，结合实际，简明扼要，通俗易懂，可作为工会干部和职工代表学习与培训用书。

本书由山西省总工会干部学校党委书记、第一副校长、教授张安顺进行框架设计,并进行统稿审定,由山西省总工会干部学校部分教师编写,其中第一章、第三章、第七章由何琪编写,第二章、第四章由段赟编写,第五章、第九章由李惠媛编写,第六章、第八章、第十章由杨玉串编写。

在编写过程中参考了有关教材和各种报纸、杂志刊登的文章,书中采用的案例多选自网上,在此向有关作者表示诚挚的谢意。

由于时间匆忙,加之编者水平所限,书中难免存在不足之处,敬请各位读者批评指正。

目 录

Contents

第一章 厂务公开制度概述

1. 厂务公开制度的产生和发展 / 002
2. 实行厂务公开的必要性 / 007
3. 厂务公开的性质、意义和特点 / 009
4. 厂务公开民主管理工作面临的新形势新任务 / 011

第二章 厂务公开的指导原则和总体要求

1. 实行厂务公开的指导原则 / 020
2. 实行厂务公开的总体要求 / 026

第三章 厂务公开组织领导

1. 厂务公开组织领导的三个环节 / 038
2. 厂务公开组织领导及职责 / 038
3. 主要工作制度 / 041
4. 多管齐下强化厂务公开工作的组织领导 / 043

第四章 厂务公开的主要内容

1. 厂务公开的内容 / 048
2. 规范深化公开内容 / 050
3. 厂务公开内容与职代会职权的关系 / 052
4. 从实际出发确定厂务公开重点 / 052

第五章 厂务公开的形式

1. 厂务公开的基本实现形式 / 058
2. 厂务公开的日常形式 / 061
3. 充分发挥工会在厂务公开中的作用 / 063

第六章 厂务公开的程序及控制

1. 厂务公开的程序 / 070
2. 借鉴 ISO9000 标准加强厂务公开民主管理体系 / 073

第七章 国有及国有控股企业的厂务公开

1. 国有企业实行厂务公开制度的重要性 / 086
2. 国有及国有控股企业厂务公开的主要内容 / 087
3. 国有企业落实厂务公开的保障及措施 / 090

第八章 事业单位的事务公开

1. 校务公开 / 098
2. 科技、文化、卫生、体育等事业单位的事务公开制度 / 104

第九章 非公有制企业厂务公开

1. 非公有制企业厂务公开概述 / 114
2. 非公有制企业厂务公开实务操作 / 115
3. 不断推动非公有制企业厂务公开健康发展 / 118

第十章 不断推进厂务公开的创新发展

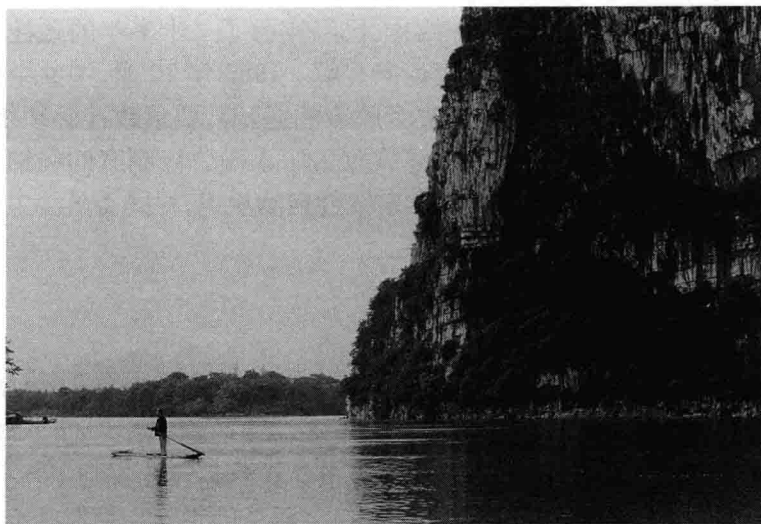
1. 不断深化厂务公开的思想认识 / 130
2. 厂务公开内容与制度建设要与时俱进 / 134

附录

1. 企业民主管理规定 / 152
2. 中国工会章程 / 159
3. 中华人民共和国工会法 / 169
4. 中华人民共和国劳动法 / 177
5. 中华人民共和国劳动合同法 / 188

第一章

厂务公开制度概述



厂务公开制度是20世纪90年代中期在国有企业出现的新生事物,石家庄天同拖拉机集团有限公司(简称天同公司)被认为是厂务公开制度的提出者和发明者,它于1994年开始推行这一制度,到1996年渐臻完善。厂务公开制度产生之时,我国的农村正在全面推行村务公开制度。村务公开制度的发展,促进了政务公开制度的产生,也促成了厂务公开制度的产生。公开是民主的前提,从村务公开到厂务公开,从农村到城市,公开的提出与推广,促进了我国民主政治建设的全面发展。

党的十一届三中全会拉开了我国改革的序幕,农村被确定为改革的起点和突破口。从1978年起,我国农村开始逐步推广实行“家庭联产承包责任制”,农村基本的核算单位由生产队、大队变成单个的农户。家庭联产承包责任制取消了人民公社对农村资源和生产经营的控制,而把生产资源的使用权和生产经营权直接赋予了农民,经济民主首先在农村得以实现。农村改革极大地解放了农村生产力,不仅解决了农民的吃饭问题,而且改革了农村的社会组织结构,已经实行了二十多年的政社合一、高度行政集权化的人民公社制度走向瓦解。1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,要求政社必须相应分开,建立乡政府。乡政府的建立,正式宣告了人民公社制度的终结。《通知》进一步规定,村民委员会是基层群众性自治组织,村民委员会主任、副主任和委员要由村民民主选举产生。

一、村务公开的建立

家庭联产承包责任制使农民有了生产经营自主权,同时,也确认了农民作为直接纳税人的身份与地位。当农民在自己承包的土地上自由耕耘,他们在充分享受经营自主权时,也逐渐认识到自己的收益多寡不仅与自己劳动的付出紧密相关,而且与乡村领导班子的领导与管理密不可分。当农民有了自己的自主利益并享有一定的自由权利时,为了更好地维护自己的利益,便产生出要表现自己的独立意志和参与村务管理的强烈愿



望,进而要求民主选举自己的“当家人”,对村务进行民主管理。

农民的这一要求得到了政府的肯定,党和政府顺应历史潮流发展,及时而果断地用立法手段将村民自治确定下来。1987年11月,全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,规定自1988年6月1日起在全国农村地区开始实施。这是中国第一部规范和确认村民自治的法律,该法律的颁布,标志着中国农村村民自治制度成为农村的一项基本制度。在以后的岁月里,全国各个省、直辖市、自治区都先后制定实施了《村委会组织法(试行)》的办法或细则。1998年1月4日,在村民自治实行了10年之后,九届人大第五次会议审议通过了正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》。新修改后的《村民委员会组织法》与“试行法”相比,更富有可操作性和实践意义。它修订和补充了村委会直接选举程序、村民代表议事制度、实行村务公开制度等,对农村民主选举、民主决策、民主管理和民主监督都作了明确的规定。

民主选举是村民自治的核心。村民把工作能力强、作风正派,自己信得过,又能体现和维护村民利益的人推上乡村领导岗位,是村民自治的真正意义所在。民主选举的另外一层含义是,当村民发现选举出来的领导人不能很好地履行维护村民利益的职责,甚至侵犯村民利益时,能够通过一定的民主程序,和选举时一样顺利地把他们免除掉,重新选举新的领导人。实行民主选举,使占人口总数70%以上的农民真正体会到了当家做主的意义,这是基层民主建设的第一步,它对于我国民主政治建设具有决定性的意义。

二、从村务公开到政务公开

民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,是村民自治的四个要素,是村民自治不可或缺的组成部分,它们在村民自治的不同层面上发挥着作用,共同构成村民自治的运行机制。《村民委员会组织法》明确规定,“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”如果说家庭联产承包责任制使农民成为农村经济活动中的主体,那么村民自治则使他们成为农村政治生活中的主体。对村民来讲,选举是他们感受到自治的最好和最直接的活动,他们通过各自意志的充分表达,最后形成统一意志——选

出自己的领导人。但从另一个方面来看,乡村领导被选出以后,如果缺少全体村民对其强有力的监督,也难免会发生滥用村务管理这种公共权力的现象,背离村民与领导之间权力“委托”和“代理”关系模式的最初目的。因此,在村民自治的四个要素当中,民主监督是保障性环节,在某种意义上来说,是最重要的环节。没有这个环节,即使选举是民主的,也很难保证村民自治制度公正、高效和有序地进行下去,民主决策和民主管理也会因为缺少民主和监督而变成个人或少数人的行为。

民主监督历来是政治生活和社会生活中最令人注目又是难度很大的问题。相对于民主选举和民主决策来说,民主监督的过程最长,行为最复杂,又来不得弄虚作假(缺乏民主的选举和决策有时并不一定是最糟糕的,但权力行为离开了有效监督,则无一例外地会走向腐败)。因此,民主监督也就自然成了村民自治中最为薄弱的环节。如何解决这一问题呢?我国农民再次发扬创新精神,创造出了村务公开这一崭新的制度。1989年,河北省藁城县委、县政府发布了《关于全县农民实行“八公开、一参与、一监督”的决定》,正式建立起村务公开制度。这一制度得到了政府有关部门的高度重视,并在河北等地区开始推广。1994年12月,民政部发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要(试行)》,把“建立村务公开制度和村民监督机制,实行民主监督”作为村民自治示范活动的目标和任务提出来,使这一制度在全国农村推广开来。1996年1月起,最先实行村务公开制度的河北省确定了村务公开制度的“六公开”(财务收支、婚姻和计划生育、电费电价、宅基地发放、订购提留、干部责任目标)、“五规范”(公开内容、程序、时间、阵地、管理)、“一满意”(公开结果群众满意)等标准。1998年全国颁布的《村民委员会组织法》正式确认了村务公开制度的法律地位和具体内容。

村务公开为村民自治的健康发展开拓了广阔前景。公开的目的是让村民知情,只有知情,村民才能对比和评判。只有村务公开,村民才能对村委会成员进行有效的监督。村委会成员被置于村民无所不在的督促和监督之下,村民和村委会之间才能有权力运作的良性互动,村委会干部才能严格自律,增强为村民负责和为村民服务的自觉性,村民自治才能健康地发展,才能逐步走向完善,才能发挥出更大的作用。因此,村务公开是实现村务民主管理和民主决策的最关键内容,可以说,没有村务公开,就



没有村民自治。

从形式上看,村务公开的内容涉及的好像是农民日常生活中的经济问题,其实,这一制度从其发端之日起,它就越过了经济范围而进入到政治领域,并注定了在我国民主政治建设中扮演重要角色,产生巨大而深远的社会意义。

按《村民委员会组织法》,在村民自治条件下,作为农民群众性自治组织的村民委员会,已不再是一级政权机构,它与乡镇政府的关系不再是领导与被领导的关系。乡镇政府虽然有权对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但不能干预村民自治范围内的事项。这就要求乡镇政府必须改变工作习惯,由过去依靠行政指令来管理乡村的“统治”型,变为适应市场经济要求和村民自治要求的“服务”型。因此,村务公开的发展,村民“纳税人”意识的增强,必然要求乡镇政府也要实行“政务公开”和“财务公开”。乡镇政府的政务和财务方面进行公开,又必然涉及县级政府,乃至省级政府。事情的发展正是按照上面的逻辑进行。许多地方的乡镇已经实行政务公开。除此之外,人大、政协、审判与检察机关、人民团体也根据自身的情况开展政务公开,教育、卫生系统实行院务公开、事务公开。乡镇政府实行政务公开,是村民自治、村务公开的逻辑结果,而县、市、省级政府开始实行的政务公开,又是在村务公开先行一步并且积累了丰富经验的情况下进行的。从这个意义上讲,村务公开是“公开”开先河者,是宝贵经验的提供者。

三、厂务公开的发展

厂务公开是在村务公开、政务公开大力推行的过程中出现的,受到村务公开实践活动的启发,开始实行这一制度。1998年8月至10月,胡锦涛等中央领导同志对石家庄拖拉机厂等单位实行厂务公开的经验和全国总工会的相关报告作出了一系列重要批示,指出:“石拖的经验有普遍意义。它不仅使企业基层民主政治建设上了新台阶,而且调动了广大职工当家作主的积极性,使企业的管理和效益达到了新水平。建议全总派人调查并认真加以总结。总结时要实事求是,石拖的变化是全面深化改革的结果,不要仅归于厂务公开这一点上。”“实行厂务公开、民主监督是加强企业基层民主政治建设的好形式,应总结经验,逐步推开。现在就制定

一个指导性文件的条件尚不成熟。为推动工作,建议纪委牵头,有关部门先作出部署,要求各地扩大试点,然后再总结经验,加以完善。”“职工行使民主监督和民主管理的权利,首先必须知情。厂务公开是前提条件和基础。厂务公开着眼于调动广大职工当家作主的积极性,依靠广大职工办好企业,推进改革、发展、稳定的大局。实行这项制度要和进一步健全职代会制度结合,要和建立现代企业制度有关机制统一起来。”中央领导同志的批示,揭示了厂务公开的深刻内涵,阐述了实行厂务公开的重要意义与作用,明确了推行厂务公开工作的指导思想、组织领导和总体部署。

根据中央领导同志的批示精神,1999年1月,经中共中央纪委、原国家经贸委、全国总工会有关领导人召开会议协商决定,成立“全国厂务公开协调小组”。协调小组成员由中共中央纪委、国家经贸委、全国总工会的领导同志组成。协调小组下设“全国厂务公开协调小组办公室”,负责推行厂务公开制度的日常工作,办公室设在全国总工会。此后,中共中央纪委、国家经贸委、全国总工会联合下发文件,召开会议,在全国企事业单位推行厂务公开制度。

2002年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《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》(中办发〔2002〕13号,以下简称《两办通知》),对厂务公开的重要意义、指导原则和总体要求,厂务公开的主要内容,厂务公开的实现形式,厂务公开的组织领导作出了具体规定,提出了明确要求。

各地区各单位按照《两办通知》的要求,结合实际情况,健全领导机构,完善工作制度,不断加大推行厂务公开工作的力度。各省(区、市)在调查研究的基础上,提出深化厂务公开、民主管理的工作部署和具体要求,并专门下发文件;同时积极推动厂务公开、民主管理的立法工作,努力使厂务公开、民主管理工作制度化、规范化。在全面推进下,厂务公开工作领导机构普遍建立,省(区、市)成立了由副省级领导干部担任组长的厂务公开协调(领导)小组,市(地)、县(市)都有较为完善的领导机构。各地普遍加大了在国有企业改革中推行厂务公开民主管理工作的力度,不断健全完善以职代会为基本形式的企业民主管理制度,推行平等协商集体合同制度,在源头上把好制定政策参与关,在操作上把好改制方案审议关,在程序上把好职代会审议通过关。许多地方和企业通过宣传教育、先



行试点、典型示范、分类指导、逐步推广的方法,加强对非公有制企业厂务公开、民主管理工作的研究和指导,使厂务公开、民主管理在非公有制企业拓展。许多地方采用 ISO9000 质量管理标准,制定了厂务公开民主管理工作规范、考核标准、操作程序、质量体系管理手册以及职代会操作规程等,建立了厂务公开、民主管理目标责任制、责任考核制、责任追究制。一些地方制定了厂务公开、民主管理规范化建设标准或控制程序,对企事业单位厂务公开、民主管理工作的职责、内容、形式、程序、制度作出全面系统操作性强的规定,使厂务公开、民主管理的各项工作、各道程序、各个岗位都有章可循。经过各方面的共同努力,厂务公开、民主管理工作呈现出全面推进、逐步规范、不断深化的发展势头,取得了明显成效。

中国工会十六大报告指出:“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,继续推行厂务公开制度、职工董事职工监事制度,推动完善基层民主制度,落实职工的知情权、参与权、表达权、监督权。”

2

实行厂务公开的必要性

一、实行厂务公开是社会主义的本质属性决定的

我国宪法规定,“中华人民共和国的一切权利属于人民”,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务”。就是说,人民是国家的主人、权力的主体,人民有权监督党和政府工作人员权力的运用,这是社会主义国家的基本性质所决定的。工人阶级是领导阶级,实行厂务公开,正是企业在新的历史条件下民主政治建设的新发展,是全心全意依靠职工发展企业指导思想的进一步落实,是职工在企业的主人翁地位和民主权利的又一实现形式。

二、实行厂务公开是贯彻党的群众路线的需要

群众路线是我们党的生命线和根本工作路线,党的各项工作都应毫不例外地要贯彻党的群众路线。实行厂务公开,就是要把关系广大职工

切身利益的事项置于广大职工群众监督之中,尤其是企业领导干部是否坚持社会主义的发展方向,是否把职工群众的利益放在首位,让广大群众知情,一目了然,民主评价。同时,通过厂务公开还可以使广大职工群众积极参与企业的管理,依靠职工群众办企业,相信群众,尊重群众,依靠群众。因此,从这个意义上讲,实行厂务公开是贯彻党的群众路线的需要。

三、实行厂务公开是加强和改进党的作风建设的需要

加强和改进党的作风建设,核心问题是保持党同人民群众的血肉联系。实行厂务公开,从制度上保证了企业领导干部的主要工作必须向职工公开,向群众公开,使厂务公开成为企业领导干部同企业职工密切联系的桥梁。加强党同人民群众的血肉联系,就必然要求党的领导干部把对上级负责和对群众负责统一起来。厂务公开则是这种“统一”的最好结合点和渠道。认真实行厂务公开制度,将促使企业领导班子在想问题、办事情的过程中坚持一切为了群众,一切相信群众,一切依靠群众的党的群众路线,从而密切干群关系,增强了企业的凝聚力。

四、实行厂务公开是加强企业廉政建设的重要举措

企业的反腐倡廉工作是全党反腐倡廉工作的一部分,同样具有长期性、艰巨性和复杂性。实行厂务公开增加了企业领导班子工作的透明度,为企业职工充分行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利创造了基础条件。尤其是厂务公开进一步加强对企业领导干部的监督,有利于保证他们正确运用手中的权力。这对于从源头上做到勤政、廉政,预防制止腐败都是必不可少的手段。实行厂务公开不仅有利于增加领导干部反腐倡廉的意识和自觉性,同时也为企业领导班子抓反腐倡廉找到了一种重要的渠道和方式,从而促进了党风廉政建设责任制在企业的贯彻落实,推动企业的廉政建设和反腐败斗争。