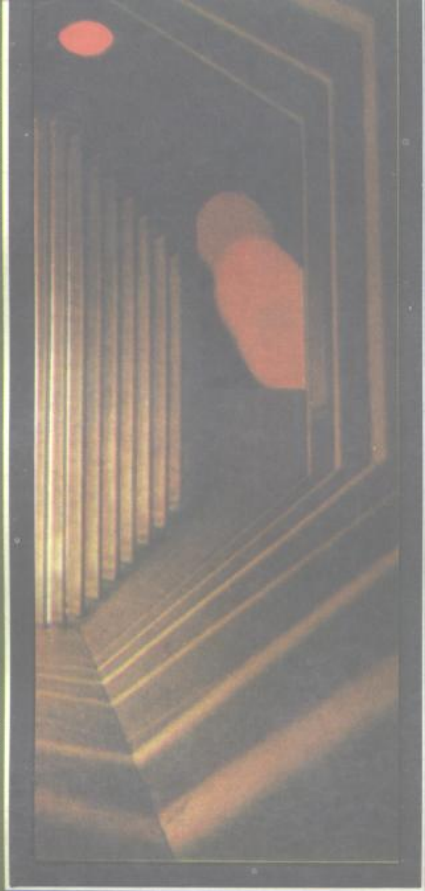


同庆 常 凯 著



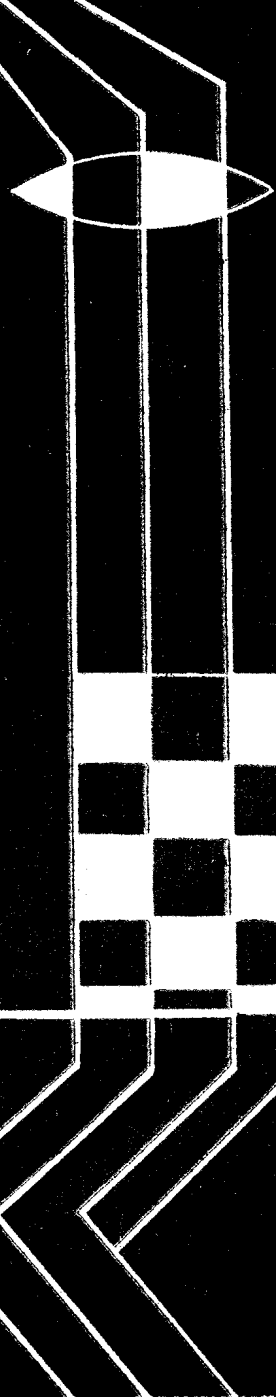
社会主义民主 与

工会参政议政

工人出版社

社会主义民主 与 工会参政议政

冯同庆 常 凯 著



社会主义民主与工会参政议政

冯同庆、常凯著

工人出版社出版（北京安外六铺炕）

新华书店北京发行所发行

北京通县曙光印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张：6 字数：130000

1987年11月第1版 1987年11月北京第1次印刷

印数：1—5,000册

ISBN 7-5008-0041-X/D·10 定价：1.55元

引 言

在社会主义条件下，工会参政议政就是组织和代表广大职工群众参加国家政治、经济和社会事务管理。对于中国工会来说，参政议政是在新的历史时期面临的重大理论问题和实践问题，有必要进行深入的研究和探讨。

从全世界的范围来看，工会参政议政有着两种不同的发展道路，因而产生了两种性质不同的类型。

最初，随着资本主义民主制度的逐步发展，产生了工会参政议政的第一种类型——资产阶级统治下的参政议政。民主制度，在前资本主义就出现了。象奴隶制时代的希腊、农奴制时代的诺夫哥罗德等。那时，虽然出现了公民参政议政的现象，却很少有群众性政治团体参政议政的现象。直到近代资本主义产生，逐步建立了近代民主制度，才出现了工会参政议政的现象。工会参政议政的先驱，是英国工人阶级最早的工会组织——工联。继英国工联之后，资本主义国家的工人阶级同资产阶级经过反复较量，先是争得了结社权，进而通过直接或间接的手段对国家活动进行参与。在第二次世

世界大战之后，资本主义国家的工会在参政议政上有了长足的进步。不少人认为，工会参与是当代发达资本主义国家中的一种重要趋势。但是，资本主义条件下工会参政议政又受到相当大的限制。首先，由于生产资料私有制的限制，工会难以涉足私有制的经济领域以及与此相关联的社会领域。即便有些工会参与了某些企业、产业的经济活动，也不能改变生产资料的私有性质，这种参与实质上是一种有限的、形式上的参与。其次，由于资产阶级民主制度的狭隘性限制，工会难以对国家政治生活发生实质性的影响。时至今日，不少国家不承认工会的社会政治属性，有些国家通过法律禁止工会参与政治活动。

在旧中国，也曾出现过参政现象。北洋军阀袁世凯统治时期，曾设参政院，所指派的成员就称参政。这实际是他实行个人独裁的附庸和装饰品。近代意义的参政也出现过。象抗日战争时期国民党政府被迫成立的国民参政会。参政员由国民党“聘请”，形式上包容了各抗日党派甚至工人团体的代表。然而，其绝大多数成员是国民党党员，对国民党政府没有任何约束力，只是安抚民心的点缀物。这种参政，与西方工会的参政议政都相去甚远。

我们现在所要研究的工会参政议政，既不同于旧中国国民党搞的参政，也不同于资本主义条件下工会的参政议政。当然，这不是说资本主义条件下的工会参政议政没有什么意义。资本主义条件下的工会参政议政，虽然是伴随资本主义民主制度的发展而产生的，但它首先是工人阶级通过斗争赢得的。因而，值得我们学习和借鉴。由于中国工人阶级缺乏民主斗争的锻炼，这种学习和借鉴显得更为重要。我们在这本书中，也将用相当的篇幅来研究和探讨这方面的问题。然

而，资本主义条件下的工会参政议政同无产阶级执政条件下的工会参政议政，在性质上有着根本的不同。第一，前者是作为统治阶级的异己力量出现的，后者则是作为统治阶级的同一力量出现的。第二，前者的参政活动和参政领域受到私有制的种种限制，后者的参政活动和参政领域则受到公有制的支持和保障。

无产阶级执政条件下工会的参政议政，是沿着马列主义民主理论的具体实践这条道路产生的。这是稍迟于第一种性质的参政议政的另一种作为统治阶级的同一力量而出现的参政议政。其历史渊源可以上溯到1871年的巴黎公社。马克思和恩格斯早就阐述过建立工人阶级的人民管理制度的思想，并主张将经济活动和社会活动统统交给人民管理。巴黎公社事实上就是上述理论思想的具体实践。对我们来说，应当引起兴趣的问题，不是一般的人民参与管理的问题，而是工人阶级的群众性政治组织参与管理的问题。当时，在巴黎有第一国际的32个支部和工人组织的34个工会参与了公社的政权建设活动，在64名公社委员中有国际的会员30人。对这些工人团体的代表所从事的管理活动，马克思和恩格斯特别加以推崇的有两点。其一是人民群众自己实现管理，其二是人民群众的管理由政治领域扩大到经济领域和社会领域。^① 这两点特征，使两种性质的参政议政互相区别。这种特征，在十月革命后的俄国工会参政议政中又显示出来。如果说，巴黎公社的政权活动，包括工人团体的领袖人物组织和代表工人参加管理的活动，“只能表明通过人民自己实现的人民管理制

^① 参看《马克思恩格斯选集》第二卷第382—383、330、331、378等页。

的发展方向”^①。那么，俄国工会在列宁领导下所进行的参政议政已经从比较发展的形态上显示了自己的特征。列宁是从理论上明确提出和阐述工会参与国家各项管理活动的第一位无产阶级领袖。他从俄国工会的实践活动中总结道，工会是学习管理的学校，工会必须参加社会主义工业组织和工业管理，工会应该通过直接参与、提出意见、进行谈判、提出申诉等办法调解工人阶级个别部分同工人国家个别机关之间的摩擦和冲突，工会应该参加一切国家机关的人事安排，工会要积极参加经济计划、生产计划、分配计划的制定工作等等。^②俄国工会上述参政议政活动表明，作为统治阶级的同一力量的工会，其参政议政是名符其实的，其参政议政的范围是空前广泛的。俄国革命之后，又陆续出现了一系列社会主义国家。在这些社会主义国家里，工会参政议政活动的发展是不平衡的，有些还刚刚在实行。但是，究其实质，已经摆脱了资本主义私有制的桎梏和狭隘民主制的束缚，是不同于作为统治阶级的异己力量出现的一种新型的参政议政。

如果用一句话来概括两种性质的工会参政议政的区别，可以说，一种是资本主义民主条件下的参政议政，另一种则是社会主义民主条件下的参政议政。因为，不管哪个国家的工人阶级，一旦取得政权，必然直接或逐步走上社会主义道路，同时让工人阶级群众及其组织享有管理国家的权利。不仅如此，工会在社会主义条件下参政议政，其核心内容就是更好地实现广大职工群众管理国家的民主权利。这就是说，社会主义民主是工会参政议政的前提，工会参政议政又能更

①《马克思恩格斯选集》第二卷第382—383页。

②参看《列宁选集》第四卷第403、585、587—588等页。

充分地实现社会主义民主，社会主义民主与工会参政议政密不可分。

基于这样的原因，本书以社会主义民主理论为中心线索，研究和探讨有关工会参政议政的几个理论问题。首先我们将研究工会参政议政在社会主义民主生活中的独特意义。接着，将从社会主义民主的客观要求的角度，说明工会参政议政的必然性。此外，还要从社会主义民主的历史发展的角度，说明工会参政议政的现实可能性。对社会主义经济体制改革和政治体制改革给工会参政议政提出的要求，我们也将着重从实现社会主义民主的角度进行探讨。我们觉得，这样来研究和探讨工会参政议政问题，不仅能够突出社会主义条件下工会参政议政的本质特征，而且能够使人们在更高的层次上和更宽广的范围里理解社会主义条件下工会参政议政的地位、作用和前景。当然，有时我们也要“离题旁涉”，阐述诸如资本主义条件下工会参政议政的经验和教训问题、工会的内在属性问题、工会与其所处的社会经济条件的关系问题、工会与职工的经济利益的关系问题、工会自身建设问题等等。但这都是为了更深入说明社会主义民主与工会参政议政这个主题的，是为这个主题服务的。

中国工会大规模的参政议政活动刚刚在起步，人们往往对其中的许多问题有不同的认识和评价。我们在书中所阐述的理论和观点，也只能是一家之言。然而，我们知道，理论的功能决不仅仅是为已有定评的结论作注，如果真是那样，理论就变成灰色的了。正是出于这样的考虑，我们提出了一些意见。如果这些意见对我国工会参政议政的理论和实践多少有一点儿助益，那么我们将感到十分欣慰。

目 录

引 言	(1)
第一章 工会参政议政的实质	(1)
1.1 理论的分析	(1)
1.2 历史的考察	(15)
1.3 现状的考察	(21)
第二章 工会参政议政的客观必然性	(32)
2.1 参与政治管理的依据	(32)
2.2 参与经济管理的依据	(41)
2.3 参与社会管理的依据	(51)
第三章 工会参政议政的社会历史条件	(56)
3.1 政治条件	(57)
3.2 经济条件	(65)
3.3 主观条件	(72)
第四章 社会主义经济体制改革与工会参政议政	(84)
4.1 改革的要求与工会参政议政	(85)
4.2 改革的任务与工会参政议政	(94)
4.3 改革的环境与工会参政议政	(104)
第五章 社会主义政治体制改革与工会参政议政	(113)
5.1 改革的目的与工会参政议政	(113)

DJ01/06

5.2 改革的特点与工会参政议政	(116)
5.3 改革的方法与工会参政议政	(120)
5.4 改革的任务与工会参政议政	(126)
5.5 改革的前景与工会参政议政	(131)
第六章 工会参政议政的内容、途径和方法	(137)
6.1 内容	(138)
6.2 途径	(147)
6.3 方法	(150)
第七章 工会参政议政与加强工会自身建设	(155)
7.1 工会参政议政与工会的素质	(155)
7.2 理论建设	(159)
7.3 思想建设	(166)
7.4 组织建设	(172)
结束语	(179)
后 记	(181)

第一章

工会参政议政的实质

毛泽东同志在其名著《实践论》中提出过一个重要思想：“感觉到了的东西，我们不能立刻理解它，只有理解了的东西才更深刻地感觉它。感觉只解决现象问题，理论才解决本质问题。”^①因此，了解工会参政议政的实质是我们更深入地把握工会参政议政的理论和实践的前提。关于工会参政议政的实质，可以说是众说纷纭。我们认为，工会参政议政的实质就是健全国家权力和企事业单位行政权力的外部制约机制。下面，我们对这个问题进行一些理论分析，作一些历史和现状的考察。

1.1 理论的分析

随着我国工会参政议政的提出，人们十分重视探讨工会参政议政的实质。真是仁者见仁，智者见智。把众多的见解

^① 《毛泽东选集》第263页。

归一下类，大致有以下四种。

有的同志认为，工会参政议政的实质就是真正确立广大职工群众当家作主的主人翁地位。这些同志分析道，在社会主义时期工人阶级的政权是由工人阶级政党领导和国家公职人员管理的，但对此不能持静止的甚至僵化的观点。工人阶级政党与资产阶级政党不同，不以维护一党一派的私利为目的，而与支持人民当家作主为目的，工会参政议政是实现上述目的的一个重要的实际步骤。

有的同志认为，工会参政议政的实质就是参与国家和社会事务管理的决策。他们分析说，参与决策，是社会主义条件下工会参与管理同资本主义条件下工会参与管理的实质性区别。而且，工会参与决策不同于一般的协商和咨询。社会主义工会，作为统治阶级的群众性组织，其参与国家大政方针决策的地位，在各种群众团体中应当是首屈一指的。因此，在现实生活中，工会的实际地位与工人阶级的地位不相适应的状况亟待改变。

有的同志认为，工会参政议政的实质就是使现在的间接管理逐步过渡到整个社会的直接管理。他们援引马列主义经典作家的论述加以说明。他们说，马列主义经典作家预言，未来的理想社会将是自由人的联合体，其管理形式是直接民主的自治，工会参政议政就是一种过渡形式。还有的同志提出，工会参政议政是实现列宁的工会国家化设想的一个步骤，通过这一途径社会将实现直接的民主管理。

有的同志认为，工会参政议政的实质就是为职工群众争取正当的合法的权益，或者说是一种权利和利益的再分配（合理调整、合理配置），即加强和扩大工会的权力，以工会的权力制约国家权力和企事业行政权力。他们认为，工会同

工人阶级政党和国家的根本利益是一致的，但是具体立场则有所不同，否则它们就没有独立存在的必要了。在50年代，刘少奇、邓子恢、李立三和赖若愚等同志就曾对这些问题进行过理论探讨，强调工会与国家、与企业行政调整 and 协调关系，但长期受到压制和批判。直到现在，工会干部对此仍然余悸未消。因此，不从理论的实质上真正拨乱反正，工会参政议政不会有切实的发展。

以上四种见解，从不同的方面揭示了工会参政议政的本质属性——实质，而且都有一定的现实针对性，对我们理解和实行参政议政都是有益的。

然而，我们知道，人们对某一事物实质的认识是具有多级性的。就是说，人们的认识随着实践的深入而可以不断深化，从某一层次进入更深的层次。那么，层次越深对事物实质的把握也就越加准确。反过来，对事物实质把握得越准确，就越有利于推动这一事物前进。正是在这个意义上，我们有必要对以上四种见解加以区别，看哪一种见解的层次更深些。笔者认为，第四种见解更准确一些，尽管这种见解在表述上还有欠完满的地方。下面，我们将以第四种见解为基础，谈谈我们对工会参政议政实质内容的理解。

我们认为，工会参政议政的实质是健全国家权力和企事业单位行政权力的外部制约机制。所谓机制，是指国家权力和企事业单位行政权力与其外部制约因素（这里指工会）之间的相互联系和相互作用，包括同这些联系和作用相应的机构建制和政策规章。所谓外部制约，是指国家权力和企事业单位行政权力之外的因素（这里指工会），成为国家权力和企事业单位行政权力存在和正常运用的外部条件。工会作为外部条件通常从两个方面起作用，一方面对它认为正当的权力行为起支持和保障

的作用，另一方面对它认为不当的权力行为起监督和抵制的作用。当然，工会的支持和保障或监督和抵制能在多大程度上奏效，取决于工会与国家权力和企事业行政权力的制约机制的健全程度。工会的作用不可能总是正确的，但也不可能总是错误的。国家权力和企事业行政权力的行使也不可能总是正确的，但也不可能总是错误的。双方面应当关联协调，这种关联协调越正常，制约机制的健全程度就越高。制约机制的健全程度高，可以及时地维护正当权力行为和防范不当权力行为，加强国家权力和企事业行政权力的权威。

那么，为什么说工会参政议政的实质是健全国家权力和企事业行政权力的外部制约机制呢？

首先，参政议政就是实行民主，而民主的本意是人民权力，是受制约的权力。

民主是专制的对立物。专制，就是君主的权力，一个人说了算。所谓“朕即国家”。这是一种绝对的权力，超越一切的权力，至高无上的权力。“君临一切”，一切典章、制度、机构、部属，统统服从君主一个人的意志。在这种权力之下，如果说有某些制约因素的话，那么其作用是微乎其微的。因为这些制约因素没有制度作保障，时而起作用，时而不起作用，有时作用大，有时作用小，以君主的好恶为转移。其实，不能算作制约因素，基本就是唯君主之命是从。例如，奴隶制度下和封建制度下某些谋士的献策，某些义士的陈谏，最终由君主一人定夺。

民主则是众人的权力，统治阶级内部多数人的权力，要由大家说了算。这就不是一种绝对的权力，而是一种有限制的权力，其限制的界限就是服从多数人的意志，不能由少数人或一个人说了算。那么，这就面临一个具体问题，多数人的

意志怎么体现，多数人怎么样说了算？总不能大家都去执掌国家权力，都去处理国务。如果真是这样，每个人都各行其事，仍然体现不了多数人的意志。为了解决这个问题，从古代到近代，从近代到现代，人们不断探索着。这种探索的结果归结为一句话，就是建立一种多数人之间相互制约的机制，限制个人或少数人专权。为此，建立了各种各样的国家政权形式即政体，比如君主立宪政体、共和政体等等。在君主立宪政体下，虽然君主仍旧保留下来，可是君主的权力受到宪法的限制，通常只具有礼仪方面的作用。国家的统治权靠立法、行政、司法机关相互制约以及外部社会利益集团（压力集团）的制约，加以实现。在共和政体下，名义上的君主也没有了，也是由相互制约的国家机关及其外部社会利益集团，实现统治权。后来，人们感到君主立宪、共和的政体固然能够对约束个人或少数人的权力起作用，但还需健全相应的机制。这样，逐步建立健全了代议制，并以代议制为核心建立和健全了选举制、政党制、分权制，还制订法律体系和确立法律制度。上述机制使统治阶级中多数人的意志能够得到体现。

正是在这种社会历史环境下，工会也逐渐发展为国家权力外部的制约因素。工会是工人阶级的群众组织，是工人阶级群众政治利益和经济利益的代表者。为了实现工人阶级群众的利益要求，工会可以在本团体内开展互济互助、协调关系等活动，但这是远远不够的。在资本主义制度下，统治阶级不仅不可能周全地考虑工人阶级群众的利益，而且为了维护资产阶级的利益而不可避免地会损害工人的利益，这就得靠工会去争取和维护。因此，工会大多是社会利益集团（压力集团），通过直接或间接的参政议政活动，实现自身的利益

要求。显然，工会的参政议政就是避免国家权力对自己过份的侵害，同时力求得到更多的利益。客观上，它对国家权力起着一种制约的作用。

在社会主义条件下，事情发生了根本性的变化。工人阶级成了国家的统治阶级，成了国家的主人。那么，工人阶级的群众组织——工会理所当然地成为统治阶级的组织，工人阶级的国家权力必然要体现出工会所代表的工人阶级群众的意志。当然，由工人阶级国家体现工人阶级群众的意志可以通过多种途径和多种手段。例如，由工人群众选举人民代表等。而工会组织和代表职工参与管理，参政议政，也是一种好办法。

现在，产生了这样一个问题，工会通过参政议政使国家政权更好地体现工人阶级群众的意志，那么工会参政议政的实质是否还是制约国家权力？回答是肯定的。这应当从两个方面理解。其一，社会主义国家机关仍然是由少数公职人员组成的，他们在总体上能够代表人民的意志，而在某些环节或某些方面也可能违背人民的意志，因此需要制约。其二，工会所代表的职工利益，与社会利益（国家利益）、集体利益（企业利益、事业利益、机关利益等）有根本的一致性，又有相当的差异性，为了使国家机关正确协调上述利益关系，工会必须起制约作用。

其次，历史上参政理论的主旨历来都是讲制约国家权力，工会参政也不例外。

在近代历史上，资产阶级首创的公民参政理论其实质就是要用公民的权利平衡国家的权力。按照资产阶级启蒙思想家的说法，人类最初生活在自然状态下，没有国家，也没有国家制定的法律；由于自然状态存在种种弊端，人们以平等

的资格订立契约，建立国家，从自然状态下摆脱出来；因而国家是人们授权的产物，实际上国家的主权属于订立契约的所有的人，人们不仅可以授权而且可以限权。显然，这种理论是以历史唯心主义为基础的。但是，它是为了分割和限制君主的绝对权力而提出的，在历史上具有重大的进步性。在资产阶级革命成功之后，他们把这一原则运用于调整本阶级内部的矛盾。他们根据分权与制衡的办法来限制政府的权力，以防止行政的专横和暴戾，保障资产阶级的基本权利不仅不受敌对阶级的侵犯，也不受他们自己选出来的某届政府的侵犯。公民参政，是一种重要的限权方式。按照民主主义的法学理论，民主的精义就在于通过宪法来规定一个受制约的政权，在授权与限权上应当取得平衡，对每一授权都应有相应的制约。以往，我们只注重国家有权的一面，而忽视公民限权的一面。其实，公民权利的起点就是国家权力的终点，二者同等重要，有着不容侵越的界线。

不仅如此，工会作为工人阶级群众性的团体，它所从事的参政活动和具有的参政权利，其地位远远高于公民个人的参政活动和参政权利。公民个人的参政权可以享受，有时也可以放弃。例如，某些公民不愿意参加某项公民投票，这就是放弃了选举权或表决权。然而，法律所规定的工会权利，是广大工会会员授予的，由国家的意志加以保障的。它与其说是一种权利，不如说是一种义务，一种职责，一种使命。是不可放弃的，也是不可转让的。工会的权利，从法理上说同一切法定权利一样，表现为有权作出一定的行为，也可表现为有权要求他人（包括社会组织）作出一定的行为（即履行其义务和职责），必要时还可以表现为请求法制机关以强制力协助实现其权益。具体在工会的参政活动中，工会有权支持和