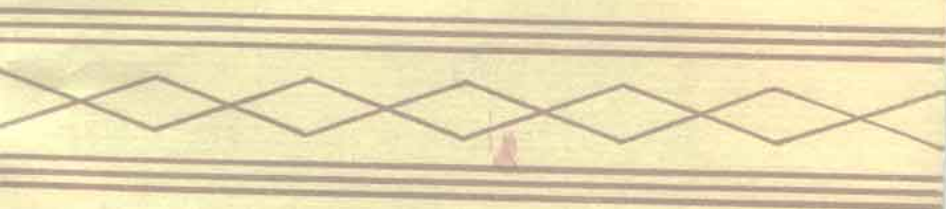


论工会参政议政

崔生祥 著



论工会参政议政

崔生祥 著

DJ01/03

经济管理出版社

责任编辑 潘述澄
责任校对 孟赤平
技术设计 黄 铄

论工会参政议政

崔生祥 著

*

经济管理出版社出版

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经营

河北新华印刷一厂印刷

*

787×1092 1/32 印张 10 3/8 21.8 千字

1987年8月第1版 1987年8月河北第1次印刷

印数：1—20,000 册

统一书号：3361·1

ISBN 7-80025-001-6/D·1

定价：2.20 元

前 言

工会代表和组织广大职工参与国家和社会事务的管理——简称工会参政议政，是发扬高度的社会主义民主和实现政治体制改革总体目标的重要内容。

工会作为工人阶级的群众组织，是国家政治体制中重要的社会政治团体，是党联系本阶级群众的强大纽带。充分肯定工会在国家政治体制中的地位，强调工会参与国家和社会事务管理的权力和作用，是国家经济建设和当前经济体制改革、政治体制改革的发展形势对工会提出的客观要求，也是工会代表工人阶级利益，体现工人阶级的主人翁地位和主力军作用的重要方面。

通过工会代表和组织广大职工，立足全局，多层次和多方面地参与国家政治、经济和社会生活，参与到一系列改革中去，不仅能推动改革和经济建设的健康发展，而且也能提高工会地位和更好地发挥工会组织的作用。

围绕这样一个重大课题，《论工会参政议政》共设置了11章，予以系统论述。第1章介绍了工会参政议政的基本概念和重要意义。第2、3两章从历史和逻辑统一的角度，论述了工会参政议政的历史必然性和回答了工会为什么要参政议政。第4~6章则采用了纵横比较的叙述方法，在回顾中国工会参政议政历史的基础上，系统介绍了苏联和东欧社会主

义国家以及一些发达资本主义国家工会参政议政的理论和实践，从而确立了工会参政议政的现实紧迫性。第7、8章围绕工会多层次参政议政，重点论述了全国总工会、各产业工会，地方工会和基层工会参政议政的内容及途经。第9~11章，则从工会组织自身改革和内部工作的角度，介绍了工会参政议政的方法，论述了工会组织思维方式和生活方式的变革以及适应参政议政的需要，工会干部应具备的基本素质等问题。

工会参政议政提出以后，不仅引起了各级工会组织和广大工会干部的重视，而且也得到了社会各界的极大关注和支持。围绕这一个重大课题，系统地研究、论述，逐渐在笔者心中萌发，乃至最终生成了一种强烈的写作愿望。在一些同志的鼓励和支持下，笔者参考了有关方面的理论专著，吸取了理论工作者和实际工作者的一些研究成果和经验总结，进行了写作尝试并最终完成了这本书。在本书的写作过程中，笔者深得全总政策研究室王持栋同志的帮助，在此，谨表示由衷的感谢。

完成这样一部专著，笔者深感理论功底的不足和笔力的贫乏，然而作为一个初探者，笔者又是兴趣浓烈，愿为工会参政议政的发展和完善而尽绵薄之力。有鉴于此，加以时间仓促，拙著自然十分粗糙，不妥和疏漏之处也在所难免，敬希有关专家学者和广大读者不吝指正。

作 者

1986年11月于北京中国工运学院

目 录

前 言	(1)
第一章 工会参政议政概述	(1)
第一节 工会参政议政的概念	(1)
第二节 工会参政议政的内容和途径	(6)
第三节 工会参政议政的重要意义	(12)
第二章 工会参政议政的历史必然性	(22)
第一节 工会的产生和发展	(22)
第二节 工会参政议政的历史必然性	(34)
第三章 工会参政议政的理论依据	(46)
第一节 参政议政是工会的性质决定的	(46)
第二节 参政议政是工会的地位决定的	(52)
第三节 参政议政是工会的基本职能	(61)
第四节 工会参政议政是建设高度社会主义民主 的重要内容	(71)
第四章 中国工会参政议政的历史沿革	(77)
第一节 夺取政权以前工会争取参政议政权 的斗争	(77)
第二节 根据地时期的工会参政议政	(86)
第三节 建国以后的工会参政议政	(93)

第四节 历史的启示.....	(102)
----------------	-------

第五章 苏联和东欧社会主义国家的工会

参政议政.....	(110)
第一节 苏东社会主义国家工会参政议政的概况.....	(110)
第二节 苏东国家工会参政议政在法律条款中的体现.....	(128)
第三节 苏东国家工会参政议政给我们的启示.....	(139)

第六章 发达国家和发展中国家的

工会“参政议政”.....	(146)
第一节 发达国家和发展中国家工会“参政议政”的表现形式.....	(146)
第二节 发达国家和发展中国家工人和工会“参与”的内在机制和外部条件.....	(153)
第三节 发达国家和发展中国家工会“参政议政”的启示.....	(162)

第七章 工会多层次参政议政.....

第一节 全国总工会参政议政.....	(166)
第二节 产业工会参政议政.....	(172)
第三节 地方工会参政议政.....	(181)

第八章 基层工会参政议政.....

第一节 民主管理与工会参政议政.....	(196)
----------------------	-------

第二节	基层工会参政议政的内容和途径·····	(208)
第三节	基层工会参政议政的主客观条件·····	(213)
第九章	工会参政议政的方法·····	(218)
第一节	调查研究的方法·····	(218)
第二节	系统分析的方法·····	(230)
第三节	民主咨询的方法·····	(243)
第十章	工会思维方式和工作方式的变革·····	(256)
第一节	工会思维方式的变革·····	(256)
第二节	工会指导思想和工作方式的变革·····	(276)
第十一章	工会干部素质·····	(290)
第一节	提高工会干部素质的意义·····	(290)
第二节	工会干部的素质结构·····	(298)
第三节	提高工会干部素质的途径·····	(321)

第一章 工会参政议政概述

党的十一届三中全会以来，我国各条战线都进行着规模宏大的改革。在这场改革中，工会作为工人阶级的重要的社会政治组织，理应站在改革的前列。工会应以其独特的方式参加到无产阶级国家经济机关和国家机关的改革中去，并发挥作用，使党的方针、政策通过自己的工作，变为职工群众的自觉行动，动员、团结全体职工，为实现“四化”而奋斗。

本书的目的，力图在逻辑和历史的统一中，在工会的纵向历史和中国工会与世界各国工会的横向比较中，阐述工会组织的这种独特作用——即工会参政议政——代表和组织职工群众多层次地参与国家和社会事务的管理。这一章主要是说明工会参政议政的基本概念，基本内容以及工会参政议政的重要意义。

第一节 工会参政议政的概念

一、什么是参政议政

工会组织要做到参政议政，首先应该搞清楚什么是参政议政。“参”，一般是指参与，加入。“政”，一般是指“政治”、

“政务”、“政事”、“政权”、“政治机构”等，也可以指作“集体生活中的事务”。“议”，则指“议论”、“商议”。由此可见，

“参政”就是参加、参与管理国家和社会事务。“议政”就是讨论、商议国家和社会的管理事务。从工会是工人阶级的社会政治组织的角度看，“参政”侧重于从组织上参加、参与国家和社会事务的决策和管理，而“议政”则侧重于从工作内容上讨论和商议国家和社会事务的决策和管理。

“参政”这个词在我国已有较长的历史。早在宋代，参政就作为“参知政事”的简称而出现了。据史书记载，元代中书省设参政，与左右丞同为副宰相，而位在其下。明代在布政使下设左右参政，以分领各道。清代在乾隆以前，一直沿置。在旧中国，国民党政府长期实行所谓“训政”，实际上是“专制独裁”的代名词，人民并没有参与国家政权的民主权利，所以，当时有过争取“国民参政权”、“妇女参政权”的斗争。当然，“参政权”并非是人人都参加政府，或者人人都当议员，它主要是指人民群众有直接或间接参与国家管理的权利，包括选举权、被选举权或通过结社来参与国家事务。所以在各国的一些辞典中，“参政”一词，通常解释为“公民的权利”或“参加国家管理”。

我国《宪法》规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业、管理社会事务”。《宪法》指出的“通过各种途径和形式”，其中就包括通过结社等形式发挥各社会组织的作用。工会作为国家领导阶级——工人阶级的群众组织，具有鲜明的阶级性和政治性，是党领导下的重要的社会政治组织。同时，工会作为工人阶级的重要代表者，同国家的整个经济活动和社会政治生活有

着紧密的联系。而且工会从全国到基层有着严密的组织系统。所以列宁把工会看成是站在党和国家政权之间的、无产阶级专政的主要支柱，并十分强调工会参加经济管理和国家管理的作用。工会有责任和权利直接和间接地参与国家和社会生活，参与管理国家和社会事务。

通过以上论述，不难看出，工会参政议政，就是工会代表和组织职工群众参与国家和社会事务的管理。

工会参政议政的含义并不仅仅限于参加国家的管理，同样也适用于参加基层企、事业单位社会事务的管理，即企、事业的民主管理。事实上，人民群众参加管理国家和社会事务，最直接的就是参加基层企、事业单位的民主管理。职工在基层企、事业单位的民主管理，从广义上讲也属于“参政”的范畴。

正确理解工会参政议政的含义十分重要，有了正确认识，才能解除思想顾虑，大胆实践，不断创造新经验，从而把我国工会工作不断提高到新的水平。

二、工会参政议政的由来

工会组织要在社会事务和国家生活中发挥积极的作用，这是党中央关于工会工作的一贯指导思想。党的十一届三中全会以来，在中央领导同志关于工会工作的历次重要讲话和中央有关的重要文件中，不止一次地阐明了这个思想。

早在工会“九大”时，邓小平同志代表中共中央和国务院所作的致词中就指出：“工会要教育全体会员积极参加企业管理，使集中领导和民主管理结合起来。”并指出，“各企业的工会将成为职工代表大会的工作机构。工会工作的好坏怎么

样，影响着工人当家作主的权利行使得怎么样，也影响着企业管理的好坏怎么样。影响着集中领导能否顺利进行。这就是说，一个企业管理的好，不仅是企业党政干部的功绩，也是全企业工人群众的成绩，也是工会工作的成绩。”叶剑英同志在庆祝中华人民共和国成立三十周年大会的讲话中则明确指出：“社会主义国家的各种机构和党所领导的各种组织都应当有职有权有责，都不是装饰品。党的正确有效的领导，就是要保证这些机构和组织富有生气地、相互协调地工作，充分发挥它们各自的首创精神。”在中共中央，国务院关于转发《国营企业职工代表大会暂行条例》的通知中，中央和国务院又对工会在企业中的地位和职权，以及基层企业工会主席的配置作了原则规定。李先念同志在中国工会“十大”的致词中更明确地指出：“工会是党联系职工群众的纽带和桥梁，同时又是职工群众自身利益的保护者。团结本组织的成员积极参与国家的建设和管理，代表本组织成员的利益，是工会以及青年团、妇联这些群众组织必须具有的作用。在我国的政治体制中，工会、青年团、妇联，都应当是党领导下的有职有权、能够独立负责地开展工作的重要团体。各级党组织和各级政府，一定要大力支持工会的工作。”万里同志在庆祝“五一”国际劳动节和纪念中华全国总工会成立六十周年大会上的讲话中则进一步表示：“中国工会是中国工人阶级的主要的社会政治团体，是中国共产党联系本阶级群众的强大纽带，是人民民主专政的重要支柱，是各级政府和企业的行政的坚强后盾和亲密合作者。在社会主义现代化建设时期，工会要团结广大会员积极参加国家的建设和管理，反映广大职工的愿望和要求，在制定和实施有关经济和社会发展计划及

政策方面，在经济体制改革的整个过程中发挥更大的作用。”

工会“十大”以后，为使工会工作开创新局面，并不断取得新的进展，中央对工会组织又提出了“议大事、懂全局、管本行”的要求。为适应新时期对工会工作的这一要求，1985年7月，全总主席团六次（扩大）会议，正式提出工会参政议政问题。之后不久，全总党组在1985年8月23日就工会参加党和政府的有关会议和工作机构等问题，向党中央和国务院呈送了报告。为使工会组织在国家和社会生活及经济体制改革中更好地发挥作用，进一步创造必要的条件，党中央、国务院对全总的报告作了如下批复：（一）党中央、国务院及有关部委在研究、制定有关国家的经济和社会发展计划以及重大方针政策时，凡涉及职工切身利益问题时，通知全国总工会参加必要的会议或工作；（二）吸收工会参加涉及职工利益的各项重大改革的领导机构；（三）各产业部和地方也应参照上述原则，吸收产业工会和地方工会参与这方面的工作和活动。1985年11月全总第三次执委会，又重点研究了城市工会的参政议政问题，并作出决议。

从党的十一届三中全会以来中央对工会工作的一系列指示可以看出，今天提出工会组织在不同层次和多方面参政议政，是事物发展的历史延续，是新的历史时期对工会工作提出的更高要求。工会参政议政，并不是给工会组织又增加了什么新任务，它只是形象地概括出工会组织在新形势下，应该怎样更加自觉地、积极地参加到国家政治、经济、文化和社会生活中去。也就是说，工会组织要通过什么样的途径和形式来加强和提高工会的地位，更好地发挥工会组织的作用，才能在经济体制、政治体制的全面改革工作中，带领广

大职工为完成“四化”建设的宏伟任务而共同奋斗。

第二节 工会参政议政的内容和途径

一、工会参政议政的范围

工会参加国家和社会事务的管理,其范围是非常广泛的。既包括政治,又包括经济、文化等领域。可以这样讲,凡涉及职工利益的事情,工会都要关心,都应当参与。具体讲,工会参政议政的范围大体有以下几个方面:(一)参加国家、社会生活重大问题的讨论和决策。如国民经济计划,社会发展计划,经济和文化以及公共事业的建设规划,企业、事业单位的发展规划和经营方针等。(二)参加制定国家和地方政府的有关法规,以及经济体制改革方面的各项重大方针政策。特别是关系到职工切身利益的各种法律、法规、条例和政策,工会应参与起草的全过程。企业职工代表大会应围绕企业的生产经营活动,把重点放在审议企业生产经营中的重大问题和重要规划上。(三)监督涉及职工利益的法律、条例、合同、协议等执行情况。一旦发现问题,工会组织可以向有关方面提出改进意见和修改建议。在企业,工会有权监督安全生产、劳动保护、工资奖励、劳动保险等问题的执行。如果发现严重危害职工健康和生命安全的违章作业,工会有权组织职工脱离或不上危险的岗位。(四)工会有权维护职工群众的主人翁地位和合法权益。有权受理职工群众的申诉。有权参加劳动争议的调处和仲裁以及参加重大工伤事故的处理等。

二、工会参政议政的层次和内容

工会参政议政可以分为四个层次。即：全国总工会参政议政，全国各产业工会参政议政，各级地方工会参政议政，以及企业、事业基层单位工会参政议政。各级工会应加强同各级政府和经济管理机关的联系，加强同企、事业单位的行政方面的联系，参加到有关国民经济、社会发展和企业管理各项大政方针的研究、制定和实施工作中去。参加到国家各方面建设事业的决策和管理中去。

各层次的工会参政议政都应有自己的重点内容。

(一) 全国总工会 1. 参与制订和保证实施国民经济计划。国民经济计划是经济和社会协调发展的计划，包括提高人民生活，发展科学、文化、教育事业，改善劳动条件和加强劳动保护，兴办福利事业和实行社会保障等等有关指标和措施；关系到正确安排生产与生活，积累与消费的比例关系；关系到社会的发展与职工群众的切身利益。工会有责任参加到国民经济计划的制定工作中去。2. 会同有关部门，参与国家的立法。通过国家的立法来确定和保证工会的地位和作用，维护职工的合法权益。3. 参与制定涉及职工切身利益的各种改革方案。如综合体制改革，企业领导体制改革、教育体制改革、科技体制改革、工资奖励制度改革以及劳动制度改革等。4. 有权单独或会同有关部门共同制订和颁发关于工会劳动保护监督检查的条例或规定。

(二) 全国各产业工会 1. 参与本系统物质文明和精神文明建设计划的制定和实施。2. 参与本系统各项改革方案和有关政策的制定与实施。3. 参与本系统规章、条例的制

定、修改和实施。4. 参与本系统集体福利、环境保护、文化教育等措施和设施的研究和决定。5. 参与本系统其它有关职工权益问题的讨论和决定。6. 采取切实可行的措施, 在提高中心城市多功能上发挥本产业的独特作用。

(三) 省、市、自治区, 县(市、区) 地方工会 1. 参与地方政府和城市的物质文明、精神文明建设和社会发展规划的制定。2. 参与地方和城市综合体制改革、企业领导体制改革、教育体制改革、科技体制改革、物价体制改革、工资奖励制度改革、劳动制度改革等各项改革方案和重大方针政策的制定。3. 参与地方性有关法规、法令、条例的制定和修改。4. 参与地方和城市福利设施, 环境保护设施, 安全生产设施, 公共交通、公共教育、文化娱乐设施的研究和决定。5. 参与其它有关职工权益问题的讨论和决定。

(四) 基层工会 1. 参与讨论、审议、制定本企、事业单位的发展规划, 生产经营计划, 增产节约计划, 重大技术改造和技术引进计划, 职工培训计划, 财务预决算, 自有资金分配和使用方案。2. 讨论通过本单位经济责任制方案, 工资调整计划, 奖金分配方案, 劳动保护措施方案, 奖惩办法及其它重要的规章制度。3. 讨论决定本单位福利基金使用方案、职工住宅分配方案和其它有关职工生活福利事项。4. 代表职工同企、事业行政领导签订集体合同和其它有关协议。5. 监督企、事业行政领导干部正确贯彻执行党的路线、方针、政策, 抵制损害国家利益的不正之风。6. 通过召开职工代表大会, 民主评议、推荐和民主选举行政领导人。

三、工会参政议政的途径和形式

工会参政议政是一个从上到下、从下到上的系统循环过程。因此，必须坚持渠道畅通，循环顺利。党和政府的各级领导机关应积极为工会提供参政议政的条件。工会组织也应当参加到这些组织中去，积极参与国家和社会事务的管理。具体说，其途径主要有以下一些方面：

（一）地方工会主席、副主席或有关负责同志参加有关综合性的领导机构，列席地方政府的有关办公会议和参与当地的有关重大活动。需要明确的是，工会参加这些地方行政组织，会议和活动的有关领导人，不是代表个人，而是代表工会组织。因此，这些领导人要加强与本组织的联系，经常倾听本组织和职工群众的意见和要求。重大问题要事先经本组织讨论、研究。

（二）凡作为一级独立的，负责领导本战线整个工会工作的产业工会主席，应按党政副职一级的干部条件配备。产业工会主席、副主席（主任、副主任）应代表本产业工会参加主管厅（局）及公司的行政办公会议。参加有关生产经营方面的重大会议和涉及职工切身利益问题的会议。

（三）基层工会的主席或副主席应代表职工参加企、事业管理机构及政治经济活动的领导机构，列席行政的有关办公会议和生产调度会议。职工代表大会是基层工会参政议政的重要途径，企、事业的重大问题都必须通过它讨论、审议有关职工切身利益的重大问题应由它决定。企业行政领导必须尊重职工民主权利，严格按照民主程序办事。

（四）围绕党的中心工作和重大政治、经济、文化任务，