

# 职工民主管理概论

ZHIGONGMIN ZHU GUAN LI GAI LUN

武宗圣 主编

辽宁人民出版社

会基层干部培训丛书之二

# 职工民主管理概论

武宗圣 主编

辽宁人民出版社

1987年·沈阳

## 【内容提要】

《职工民主管理概论》是一本介绍企业职工民主管理的基本理论和我国实践经验的读物。内容包括：职工民主管理的必然性和它在四化建设中的作用，我国民主管理的基本途径和形式，当前在全民所有制企业中实行的职工代表大会的性质、任务和职权，职工民主管理与工会的关系等重要问题。作者阐明企业职工民主管理的理论和实践经验，并对当前职工民主管理面临的新问题作了一些探索。它既可作为训练基层干部的教材，又可作为广大基层干部自学和研究职工民主管理问题的读物。

### 职工民主管理概论

Zhigong Minzhuguanli Gailun

工会基层干部培训丛书之二

武宗圣 主编

---

辽宁人民出版社出版发行

辽宁省新华书店经销 沈阳新华印刷厂印刷

---

字数：94,000 开本：787×1092 1/32 印张：4 $\frac{3}{4}$

印数：1—15,000

1987年8月第1版

1987年8月第1次印刷

---

本社工人读物编辑室编辑

(沈阳市中华路二段二十四号)

责任编辑：于洪乔

封面设计：赵新初

---

ISBN 7-205-00194-3/D·33

---

统一书号：3090·874 定价：0.87 元

# 前 言

这本《职工民主管理概论》是根据马克思主义关于民主管理的原理，结合我国的实践经验编写的。我们这样做不仅为当前培训企业民主管理干部提供教材，同时也想同从事企业民主管理问题研究的同志一道，对经济体制改革中企业民主管理中的新问题进行一些探索，以期对民主管理工作的开展尽些力量。

本书由中国工运学院工会学系武宗圣同志主编，参加执笔的有：第一、八章曾军，第二、三、七章张思荫，第四、五、六章徐兵。

由于我们的水平所限，对职工民主管理问题研究不够，本书在内容和结构上都会有很多不足，甚至会有错误的地方，请读者指正。

编 者

1987年1月

# 目 录

|              |                               |        |
|--------------|-------------------------------|--------|
| <b>第 一 章</b> | <b>绪论</b> .....               | ( 1 )  |
| 第一节          | 职工民主管理的含义、范围和基本<br>内容.....    | ( 1 )  |
| 第二节          | 马克思主义关于职工民主管理的思想.....         | ( 7 )  |
| 第三节          | 职工民主管理概论的任务、内容和研<br>究方法.....  | ( 14 ) |
| <b>第 二 章</b> | <b>职工民主管理的必然性和现实性</b> .....   | ( 19 ) |
| 第一节          | 职工民主管理的必然性.....               | ( 19 ) |
| 第二节          | 职工民主管理的现实性.....               | ( 28 ) |
| <b>第 三 章</b> | <b>我国职工民主管理的由来和发展</b> .....   | ( 36 ) |
| 第一节          | 民主革命时期职工民主管理的形成和<br>发展.....   | ( 36 ) |
| 第二节          | 新中国建立前后的职工民主管理.....           | ( 42 ) |
| 第三节          | 社会主义建设时期的职工代表大会制.....         | ( 47 ) |
| 第四节          | 企业领导体制改革与职工民主管理制<br>度的发展..... | ( 52 ) |
| <b>第 四 章</b> | <b>企业领导制度和民主管理</b> .....      | ( 57 ) |
| 第一节          | 企业领导制度及其改革.....               | ( 57 ) |
| 第二节          | 正确实行厂长负责制.....                | ( 62 ) |

|            |                               |               |
|------------|-------------------------------|---------------|
| 第三节        | 正确处理厂长负责制与职工民主管理的关系·····      | ( 67 )        |
| <b>第五章</b> | <b>民主管理的组织形式和活动原则·····</b>    | <b>( 72 )</b> |
| 第一节        | 民主管理的组织形式·····                | ( 72 )        |
| 第二节        | 民主管理的活动原则·····                | ( 78 )        |
| <b>第六章</b> | <b>全民所有制工业企业职工代表大会制度·····</b> | <b>( 85 )</b> |
| 第一节        | 职工代表大会的性质·····                | ( 85 )        |
| 第二节        | 职工代表大会的职权·····                | ( 90 )        |
| 第三节        | 职工代表大会的组织制度·····              | ( 97 )        |
| <b>第七章</b> | <b>保障职工民主管理的有效实施·····</b>     | <b>(103)</b>  |
| 第一节        | 依靠党的领导,充分发扬社会主义民主·····        | (103)         |
| 第二节        | 健全与完善职工代表大会制度·····            | (109)         |
| 第三节        | 提高职工代表的素质·····                | (116)         |
| <b>第八章</b> | <b>职工民主管理与工会·····</b>         | <b>(119)</b>  |
| 第一节        | 工会是职工参加民主管理的代表者·····          | (119)         |
| 第二节        | 企业基层工会委员会是职工代表大会工作机构·····     | (123)         |
| 第三节        | 各级工会组织应以民主管理作为自己的工作重点·····    | (128)         |

# 第一章 绪 论

我国的职工民主管理，从解放前在革命根据地兴办的公营企业算起，已走过了半个多世纪胜利而又曲折发展的道路，显示了强大的生命力。从党的十一届三中全会以来，全党认真纠正“左”的错误倾向，逐步实现全党工作重点的转移，在坚持四项基本原则的基础上集中力量，从农村到城市进行经济体制改革，发展社会生产力，从而使我国社会主义现代化建设事业出现了一个兴旺发达的新局面。为了适应经济改革深入发展的新形势，适应建设高度文明、高度民主的社会主义现代化强国的客观要求，我们必须从理论和实践的结合上认真总结历史经验，探讨和阐明新时期职工民主管理所面临的一系列重大问题，把职工民主管理的科学理论提高到一个新的水平，不断促进我国社会主义改革和建设事业的胜利发展。

## 第一节 职工民主管理的含义、 范围和基本内容

### 一、职工民主管理的含义

职工民主管理，顾名思义，就是由职工参加的、采取民主方

式进行的管理。换一句话说，职工民主管理，就是职工群众依法通过各种途径和形式参加管理，行使民主权利。

职工民主管理是管理的一种形式，是社会主义公有制的产物，是社会主义管理的重要特征。

管理早在社会主义制度建立以前很长的历史时期内就已经存在并且不断发展。这是因为社会主义以前就有共同劳动，而管理是共同劳动的内在要求。凡是有共同劳动的地方，即凡是有众多的人在一起互相配合工作的地方，就得有管理。马克思在《资本论》中指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”<sup>①</sup> 马克思在另一个地方又说过：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。”<sup>②</sup>

我国古代的许多大规模劳动都有管理。修长城，挖运河，盖宫殿等等，没有管理是不可想象的。但是现代企业，管理更加重要。因为现代企业不仅是大规模的共同劳动，而且是和现代科学技术结合在一起，和商品经济结合在一起的。现代企业生产连续性强，受市场影响大，对质量、技术要求严，因而对计划、指挥和协调等工作都要求有更高的准确性、精确性和时效性。管理好与不好，对企业的生产效率和经济效益关系极大。管理已经成为搞好现代企业，发展生产力的非常重要的条件。

有共同劳动就需要有管理，这是不管什么社会都一样的。不过，社会制度不同，管理也各有特点。马克思分析了

资本主义管理的两重性。资本主义管理，一方面是执行组织共同劳动的职能，没有管理，没有人从事计划、指挥、协调的工作，共同劳动就组织不起来；另一方面是执行对工人剥削的职能，资本家和工人之间存在着不可避免的对抗，资本家要使工人为他好好干活，合理使用生产资料，就必须加强对工人的监督。由此决定了资本主义管理是资本家的权力，是资本家对工人的专制统治。社会主义的管理也有两重性。一方面也是为了组织共同劳动，这和资本主义管理没有什么差别；另一方面则是社会主义劳动者意志的体现。从这点来说，社会主义管理不是某些人的特权，而是社会主义民主和劳动者当家作主的具体表现。这是社会主义管理制度区别于资本主义管理制度的根本标志。

尽管当代资本主义世界也有不少企业吸收职工参加管理，鼓吹管理“民主化”，但是这不是也不可能是我们所说的职工民主管理。因为在资本主义条件下，职工参加管理并不能改变他们在企业中的雇佣劳动者的地位，企业的事情不可能按照职工的意志和利益来决定，不可能由职工当家作主。

## 二、职工民主管理的范围

职工民主管理的范围很广泛。从广义来说，职工民主管理包括职工群众依照法律规定，通过各种形式和途径，管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。例如职工可以选举人民代表参加各级国家权力机构，参与审定国家各级政权重大决策；可以直接参加国家宪法、法律、计划、政策等重大问题的讨论，发表意见，提出建议；可以通过中华全国总工会、产业工会、地方工会，参加国家的、各产业部门和各级地方政府的经济、文化和社会生活的管理，其中包

括参与制订和实施有关经济和社会发展计划，制订和实施有关劳动立法，制订和实施有关职工切身利益问题的方针、政策和重大措施，以及对行政领导人实行监督。此外，女职工还可以通过妇女联合会组织，青年职工还可以通过共青团组织，参加国家的、地方的和各产业部门的管理等等。这是一般公民所共有的、依法参加国家管理和社会事务管理的权利。但是我们这里要讲的职工民主管理，不是上述这种广义的职工民主管理，而是狭义的职工民主管理，也就是指职工依照法律规定，通过各种形式，参加社会主义企业、事业基层单位的民主管理。

职工民主管理，包括企业单位的民主管理、事业单位的民主管理。企业单位的民主管理，包括全民所有制企业单位的民主管理、集体所有制企业单位的民主管理等。不同的企业、事业基层单位，民主管理的基本原则是一样的，但在具体的内容和形式上又各有特点。为了便于对问题的叙述和探讨，本章所讲的职工民主管理，一般只针对全民所有制企业的问题。其他社会主义企业、事业基层单位职工民主管理的特点不做专题研究，只能在必要的时候才特别加以提到。

社会主义全民所有制企业的管理，在我国现阶段，实际上是两种管理的结合和两种意志的体现。所谓两种管理的结合，是指专业人员的管理和职工民主管理的结合。也就是说，一方面由于管理非常复杂，而职工群众的科学文化水平又比较低，还没有达到人人都能管理的程度，因此客观上需要有一些专门从事管理工作的专业人员做管理工作。另一方面在社会主义条件下，职工群众既是生产者，又是主人翁，企业管理好不好与他们利害直接相关，职工群众有权参加管

理，也迫切要求参加管理。所以，专业人员的管理和职工民主管理必须结合起来。所谓两种意志的体现，是指全民所有制企业的管理既要体现国家的意志，又要体现职工的意志。就是说，一方面，企业所有者是全国人民，而全国人民的代表是国家，企业管理必须体现国家的意志，才能保持企业的全民所有制性质，才能保证企业的经营活动符合国民经济发展的总体要求。另一方面，必须体现本企业职工群众的意志，因为本企业职工也是企业的主人，他们直接承担着办好这个企业的责任，和这个企业同命运。企业管理只有在体现国家意志的同时也体现职工的意志，才能保障职工在企业的主人翁地位，并充分发挥他们的主人翁积极性。企业管理只有体现出两种意志的统一，才能正确地兼顾国家、企业和职工个人的三者利益。由此可见，现阶段我国全民所有制企业的职工民主管理，实际上是职工“参加”管理，而不是职工自我管理，不是“职工自治”。

### 三、职工民主管理的基本内容

职工民主管理的内容是很广泛的。包括企业、车间和班组各级的民主管理；也包括对生产、销售、技术、资金、劳动、人事各方面的民主管理。但是，所有这些民主管理，可以概括为三个基本内容，这就是中共中央《关于经济体制改革的决定》中指出的：“审议企业重大决策、监督行政领导和维护职工合法权益”。

审议企业重大决策，包括审议企业生产、技术、财务、分配、生活福利、规章制度等重大问题的决策方案。企业重大问题的决策正确与否，涉及到企业的前途和命运，也关系着职工的切身利益，职工群众是非常关心的。企业中重大问

题的决策一般是由企业行政首先提出方案，然后交职工群众的代表者工会和职工代表大会审议。决策方案经过审议后，有的工会和职工代表大会，只是提出意见和建议，有的要取得工会和职工代表大会同意，有的则可以由工会和职工代表大会作出决定。审议企业重大决策是职工民主管理最重要的内容。

监督行政领导，是通过审议重大决策，检查行政工作，评议行政干部等活动来进行的。之所以要对行政领导实行监督，首先是为了帮助他们掌好权、用好权，遵纪守法，廉洁奉公，全心全意为人民服务；同时通过监督活动，克服少数人可能发生的官僚主义、不负责任和以权谋私等不正之风，保证贯彻执行党的方针和政策，实施企业各项正确决策，把企业办好。这也是对企业行政领导的支持。

维护职工合法权益，既包括职工个人的合法权益，也包括职工集体的合法权益；既包括职工眼前的合法权益，也包括职工长远的合法权益。具体地说，包括维护职工在企业应当享受的劳动、工资、奖励、集体福利、教育和参加民主管理等等各种权利和利益。既防止这些权益因领导上考虑不周而受到损害，也防止这些权益因官僚主义和不正之风而受到侵犯。

审议企业重大决策里面有监督行政领导的内容。审议企业重大决策和监督行政领导里面也有维护职工合法权益的内容。因此，审议企业重大决策、监督行政领导和维护职工合法权益三者不是彼此孤立的，而是我中有你、你中有我，互相交错、相辅相成的。

## 第二节 马克思主义关于职工 民主管理的思想

在马克思主义诞生以前，空想社会主义者就提出过工人参加管理的思想。但是，空想社会主义者没有社会主义的科学理论，因而他们关于工人参加管理的思想只能是很朦胧、很不成熟的。只有马克思和恩格斯创立了科学社会主义理论之后，才奠定了工人参加管理的科学理论基础。马克思、恩格斯、列宁、毛泽东和我党其他领导人，对职工民主管理问题的许多非常精辟和非常重要的论述，为我们推行职工民主管理指明了正确方向，是我们研究职工民主管理的强大思想武器。他们的主要思想有以下几点：

1. 未来的新社会将是一个自由平等的生产者的联合体，一切生产部门将在社会全体成员参加下来经营

马克思根据对资本主义发展运动的分析，预见到在资本主义灭亡以后，未来的社会将是一个“自由平等的生产者的联合体”，而“这些生产者将按照共同的合理的计划自觉地从事社会劳动”。<sup>③</sup>恩格斯进一步指出：在未来的社会里，“不但应该在每一个工厂内以工人的联合为基础，而且应该把这一切联合体结成一个大的联盟。”<sup>④</sup>恩格斯在《共产主义原理》一书里曾经对未来社会的管理提出了科学的预见，他认为新社会“首先将根本剥夺相互竞争的个人对工业和一切生产部门的管理权。一切生产部门将由整个社会来管理，也就是说，为了公共的利益按照总的计划和在社会全体成员的参加下来经营。”<sup>⑤</sup>后来他又指出，资本主义的“社会生产力已

经发展到资产阶级不能控制的程度，只等待联合起来的无产阶级去掌握它，以便建立这样一种制度，使社会的每一成员不仅有可能参加生产，而且有可能参加社会财富的分配和管理……。”<sup>⑥</sup>虽然马克思、恩格斯的有些设想离我们的现实还比较远，但思想原则却为我们指明了方向。

2. 以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们

一八七一年诞生的法国巴黎公社，是人类历史上第一次无产阶级掌握政权、实行民主管理的尝试。公社公布法令，把那些由于被工厂主抛弃而停工的工厂和公社征用的工厂交给工人管理。马克思和恩格斯对巴黎公社的创举作了极高的评价。马克思说：“从前有一种错觉，以为行政和政治管理是神秘的事情，是高不可攀的职务……，现在这种错觉已经消除。彻底清除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制来代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”<sup>⑦</sup>恩格斯也说：“工人阶级为了不致失去刚刚争得的统治，一方面应当铲除全部旧的，一直被利用来反对它的压迫机器，另一方面应当以宣布它自己所有的代表和官吏毫无例外地可以随时撤换来保证自己有可能防范他们”。<sup>⑧</sup>马克思和恩格斯在这里虽然讲的是无产阶级对国家的管理，但这些思想原则也是适用于企业管理的，无疑是我们研究企业职工民主管理的重要指导思想。

3. 生产资料公有制决定了职工是国家和企业的主人

生产资料的社会主义公有制实现以后，职工改变了过去一无所有、终身受雇佣的地位，成了生产资料的共同所有

者，成了国家和企业的主人。马克思在《资本论》中指出，“资本家之所以是资本家，并不是因为他是工业的领导人，相反，他所以成为工业的司令官，因为他是资本家。”《资本论》中还提到，工厂主在破产以后，虽然还可能担任工厂的经理，但他已经由工厂主变成雇佣劳动者了。恩格斯在这里有一个批注说：“我知道这样一件事，在1868年危机以后，有一个破产的工厂主，变成了他自己以前的工人的领取工资的雇佣劳动者。也就是说，在破产以后，工厂已经改组成工人的合作工厂，而由以前的工厂主担任经理。”<sup>⑨</sup>在实行生产资料社会主义公有制的企业里，不管领导企业的是谁，广大职工都已经是国家和企业的主人了。列宁在俄国十月革命胜利后不久，曾经明确提出，应当使觉悟的工人感觉到“不仅是自己工厂的主人，而且是国家的代表；使他们感到自己责任的重大”。<sup>⑩</sup>毛泽东同志也强调过，在我国“工人是企业的主人”，<sup>⑪</sup>“必须全心全意地依靠工人阶级”。<sup>⑫</sup>

#### 4. 只有工人阶级学会管理，社会主义才能形成和巩固

列宁根据马克思主义的革命理论，创立了世界上第一个社会主义国家。他在领导社会主义建设的实践中，强调职工民主管理的必要性和重要性，把职工民主管理提高到关系整个革命事业成败的高度。他说：“不夺取银行，不废除生产资料私有制，就不能战胜资本主义，但是不对全体人民从资产阶级手里夺来的生产资料组织民主管理，不吸收全体劳动群众，即无产者、半无产者和小农来民主地组织自己的队伍、自己的力量和参加国家的管理，就不能实现这些革命措施。”<sup>⑬</sup>又说：“只有工人阶级学会管理，工人群众的威信已经树立，社会主义才能够形成和巩固。不然社会主义就不

过是一个愿望。”<sup>⑭</sup> 列宁满怀信心地相信工人能够学会管理，有管理的能力。他说：“我们能够解决这个任务，能够教会无数劳动群众去管理国家和管理工业，能够展开实际工作，能够打破数十年数百年来在工人群众中间根深蒂固的有害的偏见，即认为管理国家是特权者的事情，是一种特殊的艺术。这是不对的。”<sup>⑮</sup> 列宁关于工人能够学会管理的思想，和马克思讲的应当破除“以为行政和政治管理是神秘的事情”的论断，是一脉相承的。

#### 5. 民主管理权应包括管理权、监督权和选举权

列宁根据当时苏联社会主义经济建设已有的实践经验，认为举行群众大会，实行群众监督和群众选举领导人等等，都是必须的。他说：“不举行群众大会，被压迫群众永远也不能由剥削者强迫他们遵守纪律，转到自觉和自愿地遵守纪律。群众大会，这也就是劳动群众的真正民主制，是他们扬眉吐气的机会，是他们觉醒过来建设新生活的行动……。”<sup>⑯</sup> 又说：“群众应当有权为自己选择负责的领导者。群众应当有权撤换他们。群众应当有权了解和检查他们活动的每一个细小的步骤。群众应当有权提拔任何工人群众担任领导职务。”<sup>⑰</sup> 毛泽东同志曾着重指出人民群众管理权的意义。他指出：“我们不能够把人民的权利问题了解为人民只能在某些人的管理下面享受劳动、教育、社会保险等等权利。”

“劳动者管理国家、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利，是最根本的权利。没有这个权利，就没有工作权、受教育权、休息权等等。”<sup>⑱</sup> 邓小平同志一九七九年在讲到发扬经济民主的问题时，概括了民主管理权的内容。他指出：“要切实保障工人农民个人的民主

权利，包括民主选举、民主管理和民主监督”；只有这样，才能“使每个工人农民都对生产负责任、想办法。”<sup>⑩</sup>

#### 6. 民主管理要和集中领导相结合

社会主义的生产是社会化大生产。列宁根据社会化大生产的客观要求，主张企业管理实行一长制，以保证集中领导和统一指挥，保证有严格的劳动纪律和责任制度。他指出：“从必须有所谓‘官僚’组织这一点看来，铁路同大机器工业的一切企业，同任何工厂、大商店和大资本主义农场根本没有区别。在所有这些企业中，技术条件要求每个人绝对严格地遵守纪律，要求每个人十分准确地执行他所担负的一部分工作，不然就会有整个企业陷于停顿或机器和产品损坏的危险”。同时指出：“在所有这些企业中，工人当然要‘选出代表来组织某种类似议会的东西’”<sup>⑪</sup>列宁讲的一长制，是在一定的工作过程中，在纯粹执行职能上，实行个人负责制，而不是不要社会主义民主。他认为社会主义的民主制和实行个人独裁之间没有原则上的矛盾。他要求学会把民主精神与劳动时的铁的纪律结合起来。还说：“现在我们愈坚决主张有极为强硬的政权，愈坚决主张在某种工作过程中，在某种纯粹执行职能方面实行个人独裁制，我们就应该有更多种多样的和自下而上的监督形式和方法，来杜绝毒害苏维埃政权的一切可能性，反复不倦地铲除官僚主义的莠草”<sup>⑫</sup>。几十年来，我国也一直在探索企业管理中民主与集中相结合的形式与途径。邓小平同志在工会第九次全国代表大会上，阐明了企业内部民主管理与集中领导的正确关系。他要求工会教育全体会员维护企业实行高度集中的行政领导，维护生产指挥系统的高度权威；同时又要求工会教育全体会