

新时代工会工作实用丛书

赵振洲 庄健◎著

实务

『职代会』提案工作流程 与规范及案例

吕国泉

中华全国总工会研究室主任

蔡毅德

中国农林水电工会主席

徐宇栋

国务院国资委党建局副局长

封效宁

中国节能环保集团公司工会
副主席

崔生祥

中国劳动关系学院教授

张安顺

山西省总工会干部学校原党
委书记、第一副校长，教授

联袂推荐

人民日报出版社

新时代工会工作实用丛书

赵振洲 庄健◎著

实务

『职代会』提案工作流程 与规范及案例



人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“职代会”提案工作流程与规范及案例实务 / 赵振洲, 庄健著. -- 北京: 人民日报出版社, 2019.3

ISBN 978-7-5115-5915-9

I. ①职… II. ①赵…②庄… III. ①职工代表大会
- 工作 - 流程 - 中国 IV. ①D412.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 059308 号

书 名: “职代会”提案工作流程与规范及案例实务

作 者: 赵振洲 庄 健

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 刘天一

封面设计: 陈国风

出版发行: 人民日报出版社

地 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369844

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销 新华书店

印 刷 北京柯蓝博泰印务有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

字 数: 259 千字

印 张: 18.25

印 次: 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-5915-9

定 价: 68.00 元

职工代表大会（以下简称职代会）提案是职代会制度也是企事业民主管理工作的重要组成部分。它是职工代表在广泛征集职工意见和调查研究的基础上，就企事业生产经营管理、改革和发展等重大问题及职工普遍关心的重要问题，按照规定程序提请职代会讨论处理和企事业行政研究解决的意见和建议；是职工代表履行职责、行使民主权利、参与企业民主管理的重要形式；是激发职工主人翁责任感、积极性和创造性，促进企业决策民主化、科学化和企业改革发展的的重要途径；是工会组织职工对企业进行民主管理、民主监督和维护职工利益的有效载体，也是企业行政尊重职工群众的主人翁地位、听取职工群众的意见与建议、完善企业决策的重要平台。提案工作的指导思想是充分发扬民主，广开言路，广泛征求职工代表对企业改革、建设和发展的意见和建议，督促提案的处理和落实，注重提高提案质量、提案办理效率，讲求实际效果，为推动企事业各方面工作服务。

职工代表是提案工作的主体。提案工作的好坏，职工代表处于首要地位，但工会和企事业行政、职代会提案委员会和各代表团，特别是企业与企业工会的领导人也是很重要的因素。本书共六章，在对提案工作进行整体阐述、强调职工代表的作用与主观能动性的同时，以作者二十多年提案工作的经验，强调了提案工作的顶层设计，探讨了承办部门处理落实工作与提案质量的辩证关系，强调了工会作为民主管理组织者的重要作用，强调了代表团组的重要因素。

本书在讲述提案工作基本知识的同时，从实用性、实效性与操作性的

角度考虑，主要对范例、模版、经验、流程等进行了重点介绍，以期给大家提供力所能及的帮助。赵阳撰写了第一章、第二章，在此表示感谢。

作 者

第一章 提案的基本知识与顶层设计

- 第一节 提案的概念与基本知识 / 1
- 第二节 提案的形式、内容和立案原则 / 6
- 第三节 提案委员会的建设与顶层设计 / 11
- 第四节 工作模版与实施方案 / 19

第二章 职代会提案制度与规范化建设

- 第一节 提案制度的要件分析 / 30
- 第二节 提案制度建设与规范发展 / 37
- 第三节 职代会提案征集和处理程序 / 42
- 第四节 工作模版与实施方案 / 48

第三章 提案工作中的问题与发展

- 第一节 提案工作中的问题与对策 / 60
- 第二节 提案工作的创新发展 / 68
- 第三节 经验与案例 / 77

第四章 职工代表如何提出高质量的提案

- 第一节 思想重视 提升素质 / 81
- 第二节 调查研究 确定目标 / 88
- 第三节 认真撰写 雕琢打磨 / 93
- 第四节 经验与案例 / 101

第五章 企业工会与代表团如何做好提案工作

- 第一节 工会组织应该做的工作 / 106
- 第二节 代表团应该做的工作 / 113
- 第三节 范例与模版 / 119

第六章 提案委员会与行政如何做好处理落实工作

- 第一节 提案委员会如何做好提案工作 / 131
- 第二节 行政应该高度重视并做好提案工作 / 140
- 第三节 范例与模版 / 148

附 录

1. 中国工会章程 / 156
2. 中国工会第十七次全国代表大会报告 / 168
3. 中华全国总工会办公厅关于规范召开企业职工代表大会的意见 / 183
4. 企业民主管理规定 / 185
5. 工会基层组织选举工作条例 / 193
6. 基层工会会员代表大会条例 / 199
7. 中华人民共和国劳动合同法 / 205
8. 中华人民共和国工会法 / 220
9. 中华人民共和国劳动法 / 228
10. 中华人民共和国妇女权益保障法 / 240
11. 中华人民共和国职业病防治法 / 248
12. 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法 / 265
13. 中华人民共和国社会保险法 / 273

第一章 提案的基本知识与顶层设计

要做好职工代表大会提案工作，组织好提案征集、审理立案工作，协调好有关部门处理落实提案，首先应该了解与掌握职代会提案的基本概念及在职代会工作的地位与作用，把握提案基本内容、提出方式与立案原则，做好提案工作的顶层设计。

第一节 提案的概念与基本知识

了解和掌握职代会提案的概念和基本知识，认识其在职代会工作、企业民主管理和工会工作中的地位与作用，是做好职代会提案工作的基础与前提。

一、企业职工代表大会提案的基本概念与重要性

职工代表大会（以下简称职代会）提案是职代会制度的重要组成部分。它是职工代表在广泛征集职工意见和调查研究的基础上，就企事业单位（学校、医院、文化事业单位等，下同）生产经营管理、改革和发展等重大问题及职工普遍关心的重要问题，按照规定程序提请职代会讨论处理的意见和建议；是职工代表履行职责、行使民主权利、参与企业民主管理的重要形式；是激发职工主人翁责任感、积极性和创造性，促进企业决策民主化、科学化和企业改革创新发展的的重要途径；是职工代表参与企业管

理、协助企事业单位实现决策民主化、科学化的重要渠道。工会组织和企业行政对职代会提案应给予高度重视。

提案工作的指导思想是充分发扬民主，广开言路，集中大家的智慧，广泛征求职工代表对企事业改革、建设、创新和发展的意见和建议，督促提案的处理和落实，注重提高提案质量、办理效率，为推动企事业各方面工作服务。

二、职工代表大会提案与职工代表大会的建议

在职工代表大会上，职工代表填写了提案表，不一定就能成为提案。因为职工代表大会提案的征集、审理立案、处理落实有一套完整的程序。一般情况下，提案表要经过代表团的初步审议，提案审理委员会按照立案的原则正式审议之后，才能确定是否立案。不能立案的一般情况下会作为建议转交行政有关部门处理。若所提的问题不符合要求，提案审理委员会一般应和当事人沟通以后，退还本人。

在一些民主管理工作基础好，党政领导重视的单位，职代会提案的审理立案问题，常常会交由党政领导班子会议集体研究。这样做一是对职工主人翁地位的尊重，也因为提案中会涉及到政策规定、资金的投入等重大事项。

未被立案处理的提案虽然在多数情况下被作为建议处理，但仍是由职工代表（提案人及附议人都是职工代表）提交的，而企事业单位的合理化建议只要是职工都可以提。

三、职工代表大会提案与合理化建议

（一）企业合理化建议的基本概念

1. 广义的合理化建议。企业职工提出的合理化建议，从字面上看，是合理的建议。广义地讲，只要是合理的建议，合乎规定和政策的建议与意见，一般的都可以视为合理化建议。

2. 狭义的合理化建议及其主要内容。国务院 1986 年 6 月 4 日修订下发《合理化建议和技术改进奖励条例》第二条对合理化建议和技术改进定义如下：“合理化建议，是指有关改进和完善企业、事业单位生产技术和经营管理方面的办法和措施。技术改进，是指对机器设备、工具、工艺技术等方面所作的改进和革新。合理化建议和技术改进的内容是：工业产品质量和工程质量的提高，产品结构的改进，生物品种的改良和发展，新产品的开发；更有效地利用和节约能源、原材料、以及利用自然条件；生产工艺和试验、检验方法，劳动保护、环境保护、安全技术、医疗、卫生技术、物资运输、储藏、养护技术以及设计、统计、计算技术等方面的改进；工具、设备、仪器、装置的改进；科技成果的推广，企业现代化管理方法、手段的创新和应用，引进技术、进口设备的消化吸收和革新。”第三条“对提合理化建议和技术改进者的奖励，实行精神鼓励与物质奖励相结合的原则。”

（二）合理化建议工作的组织领导与工作程序

1. 合理化建议工作的组织领导。全总和原国家经委文件规定，合理化建议的技术改进评审委员会由总工程师（或生产技术副厂长）、工会主席、总会计师、总经济师及有关部门的负责人等管理人员组成。较大的企业、事业单位，可根据需要和本单位具体情况，在分厂或车间设评审小组。较小的企业、事业单位可仅设评审小组。合理化建议和技术改进活动的组织发动工作由工会负责。在评审委员会或评审小组之下应设立或指定相应的日常机构或专管人员，负责合理化建议和技术改进项目的征集、登记、整理、传递、存档等日常工作。

2. 合理化建议的评审、奖励与相关要求。合理化建议和技术改进项目，须由建议者首先填写《合理化建议和技术改进项目登记表》，必要时应附有图纸、数据、资料等。从填表之日起，项目提出者即有义务向接受建议的单位详细说明情况、回答问题。企业、事业单位收到《合理化建议和技术改进项目登记表》后，应及时责成本单位有关业务部门对项目进行评议，做出是否应当采纳的结论。一般项目的结论不得超过一个月，重大

项目不得超过三个月。有关业务科室做出结论后，应将《合理化建议和技术改进项目登记表》连同作结论的说明送交委员会或评审小组审批，并及时给建议提出者明确的答复。答复的期限一般项目不得超过一个月，重大项目不得超过三个月。采纳单位关于奖励的评审工作，应首先由有关业务部门对年节约或创造价值进行计算或评分。评审委员会或评审小组须每年向职工代表大会报告合理化建议和技术改进的采纳、实施、奖励等情况，并回答代表提出的问题，评审委员会或评审小组须接受职工代表大会的监督、检查，保证评审工作的公平和效率。

（三）职工代表大会提案与企业合理化建议的共同点与不同点

1. 合理化建议与提案的共同点。建议，通常是指针对一个人或一个组织就某项工作、某件事情提出自己的见解或意见，使其向着良好的、积极的方面去完善和发展。企业的合理化建议，是广大职工发扬主人翁精神，参与企业的改革与管理，提出的意见与建议。而提案在具有以上内涵的同时，是通过职代会提出的，是职工代表行使民主管理权利的一个渠道、载体与平台。合理化建议与职工代表大会提案的共同点表现在：一是都是职工关心企事业单位，对企事业单位管理、改革、创新、职工生活等方面的意见与建议；二是都是要经过一定的工作程序来处理落实的事项；三是工作开展的情况都要向职工代表大会报告，接受职工代表大会的评议和监督；四是都是由工会承担组织协调的一些工作。

2. 合理化建议与提案的不同点。一是提出人的主体不同。职工代表大会提案的提出人是职工代表（提案人及其附议人都是职工代表），而合理化建议的提出者可以是企业全体职工；二是关注点有差异。合理化建议在实际工作中可能涉及生产、技术革新、经管方面的事项会多一些，而提案在涉及以上方面内容的同时，因涉及职工代表的民主管理权利，可能会有涉及职工政治利益维护方面的事项和内容。

四、职工代表大会提案与政协的提案及人大的建议

（一）政治协商会议的提案

1. 政协的提案。从每年的全国两会我们可以看到，政协的代表可以提出提案，人大代表可以提出议案和建议。各级地方的人大和政协也是这样办理的。

2. 政协提案的提出方式。全国政协提案的提出方式有以下四种：政协全国委员会委员，可以以个人名义或者联名方式提出提案；政协全体会议期间，可以以界别、小组或者联组名义提出提案；参加政协的各党派、人民团体，可以以本党派、团体名义提出提案；政协全国委员会各专门委员会，可以以本专门委员会名义提出提案。提案的基本要求有四点：一是提案应当坚持严肃性、科学性、可行性，围绕国家大政方针、中心工作和经济、政治、文化、社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题建言献策；二是提案须一事一案，实事求是，简明扼要，做到有情况、有分析、有具体的建议；三是委员联名提出的提案，发起人作为第一提案人，签名列于首位；以界别、小组或者联组名义提出的提案，须由召集人签名；以党派、人民团体、政协专门委员会名义提出的提案，须由该组织署名并加盖公章；四是提案必须按照规定的格式提交。提案可以在政协全体会议期间提出，也可以在闭会期间提出。提案委员会本着尊重和维护提案者的民主权利、保证提案质量的原则，对收到的提案进行审查，符合前述基本要求的，予以立案。经审查立案的提案，根据提案的内容和有关部门的职责分工确定承办单位。凡涉及两个或两个以上承办单位办理的提案，应当确定主办单位和会同办理单位或者分别办理单位。

（二）人民代表大会代表的议案与建议

根据全国人大组织法和全国人大议事规则的规定，一个代表团或者 30 名以上的代表联名，可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案。全国人民代表大会代表在全国人民代表大会会议期间和闭会期间可以

分别向全国人大及其常委会提出对各方面工作的建议、批评和意见。建议、批评和意见应当实事求是，简明扼要，做到有情况、有分析、有具体意见，应当一事一议，使用统一印制的代表建议、批评和意见专用纸，并亲笔签名。

（三）职代会提案与政协的提案和人大的议案

认识和理解职代会提案与政协的提案、人大的议案及人大代表的建议的区别，首先要了解各自的性质。人民代表大会是权力机关，全国人大是国家的权力机关。对于政协的性质，《中国人民政治协商会议》章程总则中规定：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。”而职代会，是企业民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构。从以上的分析我们可以看出，职代会提案与政协的提案和人大的议案，就共同点而言，都是代表和委员在调查研究的基础上提出意见与建议、参与管理的一种形式；不同点而言，由于三个会议性质的不同，其提出方式、处理措施等方面是有差异的。

第二节 提案的形式、内容和立案原则

在职代会提案工作中，把握提案立案的原则、内容与形式，对于职工代表提出高质量的提案，对于工会与提案委员会的征集工作及提案委员会的提案审理立案工作，有着重要作用。

一、职工代表大会提案的内容和形式

提案的内容应是关系企业生产经营和职工切身利益的、需要职代会讨

论立案解决的重要问题。提案的形式主要是指提案以什么样的方式方法提出，如何提出。

（一）职工代表大会提案的形式

职工代表提案一般要以书面形式提出，也可以通过单位门户网站中的提案征集处理平台提出。

1. 职工代表提案由三部份组成：一是案由，即提案的题目，抓住关键与要害，简明扼要说明需要解决的问题；二是案由分析，要阐明提出提案的理由、原因或根据。调查充分的提案，须附有详细的调查材料；三是建议和措施，要提出解决问题的主张和办法。

2. 提案必须是一事一案。一案多事，一是说不清楚，二是不利于部门的办理落实。

3. 提案应在提案委员会统一印发的表格上书写，必须字迹工整，符合规范。允许另附页补充，也可在工会网站下载表格填写打印。

4. 提案人、附议人均须签名。

5. 提案应经所在代表团初审。

（二）职工代表大会提案的提出方式

职工代表提出提案可以在大会期间提出，也可以在闭会期间提出，目前大部分单位职代会的提案主要是在会议前夕和会议期间进行。

1. 大会前夕和会议期间提出。职工代表在职工代表大会筹备和会议期间提出提案的方式主要有以下几种：一是职工代表个人提出。以职工代表个人的名义填写提案表提出，本人签字；二是一位职工代表提议，另一位职工代表或者另两位职工代表附议，提议人与附议人都要签字；三是几位代表联合提议，每个人都要在提案人栏目里填上自己的名字；四是代表团（组）集体提议，在提案人栏目填上××代表团（代表组）。若是大的企业集团，代表团里面又分若干代表组，代表组提出提案，则在提议人栏目，应该写××代表团×代表组。五是专门委员会集体提议，以职代会专门委员会的名义集体提出提案。因为专门委员会是相对松散的组织，这方面的

提议不多。

职工代表大会会前和会议期间，组织职工代表提出提案，是提案征集的主要渠道和方式。

2. 闭会期间提出。职工代表在职工代表大会闭会期间提出提案，多年前已经有一些单位进行了积极的探索与实践。近年来，随着基层民主政治建设的加强，随着现代传媒方式的高速发展和广泛应用，职工代表在大会闭会期间提出提案的问题得到了强化。提出的方式方面，以职工代表个人的名义提出的居多。职工代表在日常的生产工作中，以主人翁的精神和姿态，认真观察和分析企业管理、改革和发展中存在的问题，广泛听取职工群众的意见和呼声，经过自己的分析，提出自己的意见和建议，是很好的行为，是职工代表在职工代表大会闭会期间积极履行代表职责、切实发挥在日常民主管理工作的作用、参与企业的民主管理和民主监督的具体方式之一。

（三）职工代表大会提案的内容

1. 对提案内容的把握。对于提案的内容，有关的法律法规没有明确的具体规定，但在实际的工作与应用中，属于单位职权范围内的下列问题可作为提案的内容：有关贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和法律法规的建议与意见；有关改革、创新和发展的建议与意见；有关经营管理、营销、科研、规章制度、工资分配与人事制度、生活福利、人才队伍建设等方面的工作建议和意见；职工普遍关心的问题的建议和意见；单位有能力近期可以解决的问题的意见与建议；其他方面的问题。

2. 下列内容不应作为提案提出：不符合党和国家方针、政策、法律、法规的问题；涉及国家机密的问题；不属单位职权范围内的问题；属于应向有关部门或信访部门反映的及只涉及个别人具体困难的问题；其他方面的问题。

二、立案的原则

（一）立案的原则

职工代表提出符合职代会提案内容的意见与建议，原则上都是可以立案的。但是在实际工作中，有的提案虽然案由提得挺好，叫得挺响亮，但是具体的内容过于简单，有的就是一句话，“建议解决××问题”，并没有具体的进一步的陈述，更没有相关的一些资料，所以在实际上很难列为提案。就立案的原则而言，应该把握三点：

1. 符合党的方针政策和国家法律法规及上级有关文件要求的问题。这一条必须坚持，勿庸置疑，是底限、红线，不能踩踏。在讲大局、讲政治的今天，必须牢牢记住。

2. 大家普遍关心的大事或热点问题，共性的涉及多数人利益的问题。职工代表个人的问题、个别人的问题、个性的局部问题，不应该立案。

3. 企业有能力近期可以解决的问题。企业短时间解决不了，立了案就是对职工代表不负责任，是糊弄代表，这一类问题也不应该立案。

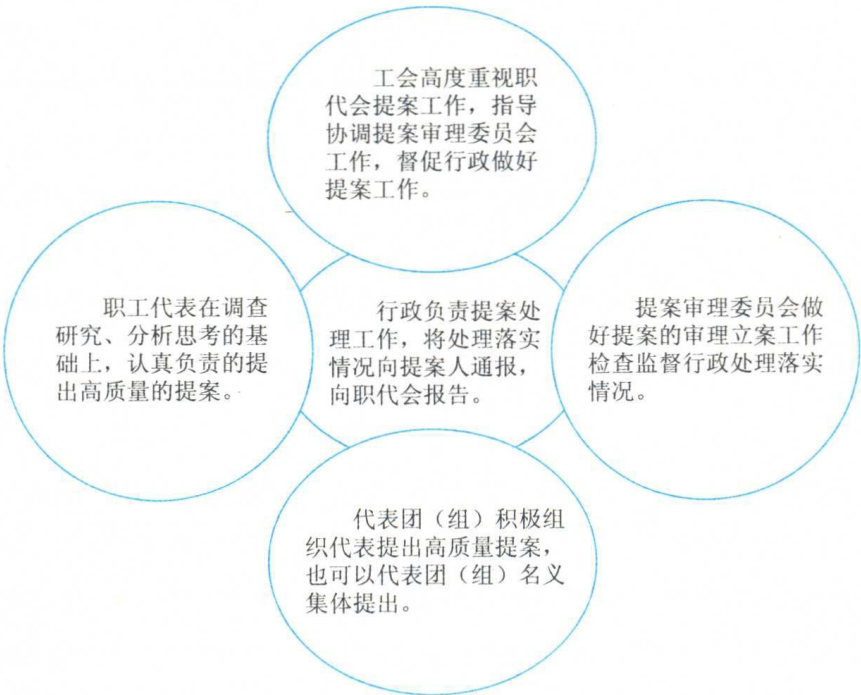
（二）立案中对数量的把握

遵循职工代表大会提案立案的原则，立案的数量大体是可以把握的。在实践中，因为单位领导对职代会与民主管理的重视程度不同，对企业发生的大事的认知程度不一样，往往在职代会立案的数量上会有大的差异。比如，在一个大的企业集团，每个单位各自的提案征集处理办法基本一致，结果一个单位职代会提案立案 90 多件，另一个单位只有 10 多件。立案多的单位原来常年是 50 件左右，有一年因为职工代表在对职代会工作进行评议时，给予了较高的评价，特别是对提案征集处理报告评价最好。于是总经理要求提案审理委员会在审理提案时多立案。另一个单位坚持只对涉及全局性的重大事项、大家普遍关心的问题立案，因此每年的立案数都在 20 件之内。应该说两种认识与做法都有道理。职工民主管理只是参与管理，对职工代表在业余时间提出提案的质量也不要太过苛刻。有的单位征

集到的提案本来就不多，再要求过高，立案就会过少。立案少，可能会对提案人的积极性产生不利影响，给提案工作带来消极因素。

三、提案工作中各方责任关系

企事业工会、行政、职工代表、职代会提案委员会与职代会代表团（组）在提案工作中，分别承担着各自的责任。其五者的职责与关系大致可以用以下形式加以表现。



在提案征集与处理工作中，企业行政与工会包括提案审理委员会在某种意义上讲处于中心与主导地位。职工代表提出高质量的提案是重要的，各个代表团组的组织工作、代表团组的重视与支持是重要的，提案审理委员会的积极努力工作是重要的。但是，提案审理委员会在某种意义上讲是一个松散的组织机构，全部是兼职人员，没有工会组织的重视与积极支持，没有工会委员会在人力物力上帮助与指导，提案审理委员会的工作是难以顺利进行的。企业行政作为承办提案的责任主体，地位最为重要。因为，若提案处理工作不力，职工代表好的意见与建议得不到有效地落实，