

新编基层工会民主建设丛书 / 朱超 主编

“职代会”“工代会” 工作指南

郑飞星 / 编著

中国工人出版社

新编基层工会业务指导丛书 / 朱越 主编

“职代会”“工代会”工作指南

郑飞星 编著

中国工人出版社

图书在版编目(CIP)数据

“职代会”“工代会”工作指南/郑飞星编著. —北京:
中国工人出版社, 2003. 7

(新编基层工会民主建设丛书)

ISBN 7-5008-3057-2

I. 职... II. 郑... III. ①职工代表大会—工作—
中国—指南②工会会员—代表会议—工作—中国—
指南 IV. D412.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 045672 号

出版发行:中国工人出版社

地 址:北京鼓楼外大街 45 号

邮 编:100011

电 话:(010)82075935(编辑室) 62005038(传真)

发行热线:(010)62005049 62005042

网 址:<http://www.wp-china.com>

经 销:新华书店

印 刷:北京法大印刷厂

版 次:2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:150 千字

印 张:6.75

印 数:001—3040 册

定 价:45.00(全套共分三册)

版权所有 侵权必究 印装错误可随时退换

前 言

职工代表大会(职工大会)和工会会员代表大会(会员大会)是企事业单位内部重要的会议制度,也是各级党委和工会的重要工作。

随着我国加快建立社会主义市场经济体制,大力推进现代企业制度和国企改革步伐的加快,职工代表大会(职工大会)越来越成为现代企业管理制度中必不可少的有机组成部分。它不仅是企事业单位职工行使民主管理权利的机构,也是不断推动企事业单位改革和发展、协调劳动关系和谐稳定的基本制度。

在建立社会主义市场经济体制的进程中,各级工会组织发挥了积极作用。工会组织作为社会经济关系、劳动关系矛盾的产物,也必须适应社会和经济发展的环境要求,勇敢地面对前所未有的挑战,把握机遇,应对历史赋予的使命。会员大会或者会员代表大会是基层工会的权力机构,通过会员大会或者会员代表大会,工会会员行使应有的民主权力。同时,会员大会或者会员代表大会也是企事业的民主管理的形式,通过会员大会或者会员代表大会,工会会员也行使自己参加民主管理的权力。

党的十六大报告指出:“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”党的十六大报告精神,体现了党一贯坚持的全心全意依靠工人阶级的根本指导方针。我

国的工会是党领导下的工人阶级的群众组织,是党密切联系工人群众的桥梁和纽带,是国家政权的重要支柱,是职工权益的维护者。基层企事业单位和工会基层组织依照有关法律法规的规定,召开工会会员代表大会(会员大会)和职代会(职工大会),依法履行职能,行使有关权力。

在实践中,由于社会的快速变革和经济改革的不断推进,召开工会会员代表大会(会员大会)和职代会(职工大会),也面临着新的问题。由于党和政府的重视和职代会在企事业单位管理和改革中的重要位置,职代会工作也不断取得新的发展。虽然职代会条例本身没有继续修订,但相关的法律法规和大量的行业、地方性规定却不断赋予其新的内容。在实际工作中,许多工会干部特别是基层的工会工作者、职工代表对这些变化不能完全掌握,而召开工会会员代表大会(会员大会)和职代会(职工大会)的工作又是紧密相关的。于是,我们广泛收集资料,本着与时俱进的精神,力求从具体工作出发,方便基层的操作,编写了本书。

由于水平有限,加之形势的快速发展,本书编写错误疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

2003年9月

目 录

第一章 职工代表大会概述	(1)
第一节 职工代表大会的性质与作用	(1)
第二节 职代会的职权	(17)
第三节 职工代表大会的组织制度	(30)
第四节 工会是职代会的工作机构	(38)
第二章 职工代表大会的换届筹备与大会召开	(43)
第一节 职工代表大会的换届筹备	(43)
第二节 职工代表的换届选举	(58)
第三节 职工代表大会的召开	(69)
第三章 新时期纳入职工代表大会审议的重要内容	(93)
第一节 职代会与平等协商、集体合同	(93)
第二节 职代会与工资集体协商	(109)
第三节 职代会与职工董事、职工监事	(127)
第四节 职代会与民主评议企业领导干部	(135)
第五节 职代会与职工持股会	(143)
第四章 企业三级民主管理	(158)
第一节 车间民主管理	(158)
第二节 班组民主管理	(162)

第五章 职代会制度的发展与创新 ·····	(173)
第一节 区域性联合职代会的形式探索·····	(173)
第二节 行业性联合职代会的尝试·····	(177)
第三节 职代会制度在非公有制企业的发展·····	(179)
第四节 利用互联网和局域网等现代科学技术开发 职代会的网络资源·····	(181)
第五节 职工代表议事会制度·····	(182)
 第六章 基层工会会员代表大会的召开 ·····	(194)
第一节 中国工会的性质和地位·····	(194)
第二节 会员代表的选举和大会的筹备·····	(197)
第三节 基层工会委员会的选举产生·····	(201)
第四节 工会会员代表大会组织管理体制·····	(203)

第一章 职工代表大会概述

第一节 职工代表大会的性质与作用

一、职代会的历史发展进程

马克思、恩格斯、列宁和毛泽东对工人阶级夺取政权以后，如何拥有并行使参与管理国家社会事务权力，参与企事业单位的管理，都有过设想和论述。建国以后，党和国家一以贯之地坚持全心全意依靠工人阶级的指导思想，并将这种指导思想以国家法律法规、党的政策方针以及各种民主管理制度的形式加以体现，包括建立保证了广大职工国家主人翁地位和政治民主权利的职代会制度。

截至 2002 年 6 月底，全国建立职工代表大会制度的企事业单位有 32.7 万多家，业务招待费使用情况向职工代表大会报告的公有制企业有 18.8 万多家，开展了职工代表大会民主评议领导人员的企事业单位有 18.6 万多家。

五十多年来，职代会制度经历了不断探索发展的过程。建国前夕，党领导下的工会组织拟定了《关于在国有、公营工厂企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的实施条例》，并由华北人民政府颁布实施。建国初期，曾在国营工厂里实行工厂管

理委员会和职工代表会议制度。企业工会依照《中华人民共和国工会法》的规定，代表职工听取企业行政的工作报告，参加企业管理委员会的工作和生产管理工作。邓小平在西南局城市工作会议上的报告中说：“中央指示我们：要管好厂矿，必须实行‘管理民主化’和‘经营企业化’。所谓管理民主化，必须具体体现在‘依靠工人团结职员’之中，尤其是具体体现到工会、工管会、职工代表会这三种组织形式中。否则就谈不上什么民主化，就没有民主的内容。”在此期间，工厂管理委员会由厂长、工程师、其他生产负责人和工会主持职工大会选举的代表组成，由厂长担任主席。500 人以上的企业，由各部门职工代表组成职工代表会议。职工代表会议在工厂管理委员会领导下，组织职工参加企业管理。1957 年，邓小平首次提出在企业实行职代会制度，他在党的八届三次扩大会议上《关于整风运动的报告》中说：“党委领导下的职工代表大会是扩大企业民主、吸引职工群众参加企业管理、克服官僚主义的良好形式，是正确处理人民内部矛盾的有效方法之一，在这次整风中应该充分运用，并在总结试点经验之后，全面推广。”

1957 年以后，国有企业试行党委领导下的职工代表大会制度，企业工会委员会承担了职工代表大会的各项日常工作。此后，通过中央有关文件，开始明确了职代会职权，完善了制度建设。如把职代会定义为职工群众参加企业管理，监督行政领导的权力机关，工会为其常设机构主持日常工作，职工代表实行常任制。

1958 年以后，由于众所周知的原因，职代会制度的推行受到严重的干扰和破坏，工作停顿。

1981 年，党中央和国务院颁发了《国营工业企业职工代表

大会暂行条例》，当时确立的是实行党委领导下的厂长负责制和职代会制度。

1986年9月，党中央和国务院正式颁发了全民所有制工业企业领导制度的三个条例。职代会的工作开始步入制度化、规范化发展的轨道。

1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过《全民所有制工业企业法》规定：“企业通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”1993年12月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过，1994年7月1日起实施的《中华人民共和国公司法》对“企业通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”作了规定。

2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议决定修改后的《中华人民共和国工会法》规定：“工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式，组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。”

党的十二大至十六大以来历次的全国代表大会工作报告以及《中共中央关于经济体制改革的决定》、《中共中央关于加强企业党的建设的通知》等重要文件中，都对建立和完善职代会制度提出了明确要求。

党的十六大报告《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》指出：“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”报告还强调指出：“坚持和完善职工代表大会和其他形式的企事业民主管理制度，保障职工的合法权益。”这就为我们进一步贯彻落实党的十六大会议精神，

加强和做好职代会工作指明了方向。

二、职代会的性质

在基层企事业单位里，实行职工代表大会（含教教职工代表大会，以下均简称职代会）制度，是我国政治民主制度的组成部分，是企事业单位实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构。

我国的《宪法》、《企业法》、《公司法》、《劳动法》、《工会法》和《全民所有制工业企业职工代表大会条例》等法律法规，都规定了职代会是职工参与企业管理，行使民主管理权力的基本制度。这种制度的建立与不断发展完善，不但体现了在社会主义制度条件下，工人阶级国家主人翁的社会地位，也显示了职代会的强大生命力和适应力。

《全民所有制工业企业法》规定：“职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构。”这一规定，表明了职代会的性质。改革开放以来，随着新的管理模式、管理理念的引进，企业民主管理形式也出现多元化的态势，但从目前党的方针政策的明确，国家法律法规的规范表明，企事业单位民主管理的基本形式仍是职代会制度，其他民主管理形式是对这一基本形式的发展、延伸、配套和补充。

另外，应明确地注意到，职代会制度是企事业单位职工依法行使民主管理权力的机构，而不是企事业单位的权力机构。这表明，职代会具有权威性、广泛性和群众性。

职代会作为行使民主管理权力的机构，首先是依法建立，依法行使职权，具有法律法规所确立的法定地位，即具有权威性。职代会对一些事项有审议决定权和审议通过权，因而职代会不是

企事业单位的咨询机构，也不是党组织或者行政组织做出决策后的执行机构。当然，职代会可以就企事业单位内部的有关事项进行审议、讨论，可以协调内部劳动关系，但它主要还是在一定范围内行使权力，体现职工民主管理意志的机构。

第二，职代会的内容可以涵盖企事业单位的各个方面，内容涉及面广，具有广泛性。职代会制度是企事业单位民主管理的基本形式，同时也是其管理制度的组成部分。企业的管理，可以分为科学管理和民主管理。科学管理和民主管理是相辅相成的。现代企业的管理制度十分注重人的因素，引进现代“经济人”的管理概念。职代会被赋予审议企业重大决策、监督行政领导、维护职工合法权益的基本任务，全面介入企业的管理，具有不可替代的独特作用。

第三，职代会成员来自不同层面，既能听取不同方面的声音、集思广益，也能实行民主集中制的原则，具有群众性。在企业组织内部，职代会具有最广泛的代表性。工会组织、职工持股会组织以及其他的群众组织，其成员都有一定限制范围。而职代会的召开、职工代表的选出和代表性，都涵盖了企业的全体成员。职代会所维护的，是企业的整体利益和全体成员的总体利益。相比较股东会明确地维护股东的利益、工会维护会员的利益、持股会维护持股职工的利益，这种区别是明显的。

三、当前坚持职代会制度的意义

全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，是党的十六大提出的历史任务。党的十六大报告指出：“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本

方略。”党的十六大报告精神，体现了党一贯坚持的全心全意依靠工人阶级根本指导方针。

全面建设小康社会，最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力。党的十六大报告提出：“根据世界经济技术发展新趋势和我国经济发展新阶段的要求，本世纪头二十年经济建设和改革的主要任务是，完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整，基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化，保持国民经济持续健康快速发展，不断提高人民生活水平。”随着经济体制改革的深入发展，各地加大了国企改革的力度，不断探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式，大力推进企业的体制、技术和管理的创新。

现代企业制度适应了我国市场经济制度建立发展的要求，其目标是建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度。建立现代企业制度，是国企改革的主要形式。现代企业制度的管理，包括了科学管理和民主管理。在建立现代企业制度中，应坚持建立健全民主管理制度，坚持健全完善职工代表大会（职工大会）制度，同时不断探索民主管理新的途径和新形式。

现代企业制度要求实行统一、高效的管理，同时吸收广泛的职工参与。在宏观层面上，在加强科学决策的同时，必须加强民主决策；在微观层面上，要求每一个工种岗位职工的参与。当代企业管理理论和实践的发展主流，是以人为中心的管理思想和制度建设，极为重视人的因素，注重企业劳动关系的和谐发展。现代发达的市场经济国家的成功经验，可以说无不包含重视劳动者参加管理，注重企业劳动关系的协调，通过多种形式，共同对企业资源进行分配、分享等等。在我国加入 WTO 后，融入经济全球化和国际市场经济体系，更应当在改革和建立现代企业制度过

程中坚持以职工代表大会（职工大会）为主要形式的职工民主管理制度。这不但符合了企业发展的自身要求，也体现了我国社会主义制度条件下，人民当家作主的政治地位。

党的十六大报告在谈到“坚持和完善社会主义民主制度”这一部分时说：“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”这进一步说明，只要“当劳动者的主人翁地位在企业的各项制度中得到切实的保障，他们的劳动又与其自身的物质利益紧密联系的时候，劳动者的积极性，智慧和创造力就能发挥出来”。通过基层一系列民主制度的建立，不但发挥我国政治制度的优越性，也确保了社会主义制度的完善发展。

党的十六大报告在谈到深化干部人事制度改革时，强调“扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权”。强调了要加强“三个监督”，即“加强组织监督和民主监督，发挥舆论监督的作用”。职代会的民主评议企业领导干部工作职能，与党的组织部门管理干部工作相结合，使组织部门的考核和群众的评议有机地补充联动，进一步加强了企业领导班子建设工作。

党的十六大报告在谈到切实做好基层党建工作，增强党的阶级基础和扩大党的群众基础时，强调了：“要搞好国有企业和集体企业必须坚持全心全意依靠工人阶级”。通过职代会讨论、审议企业的重大事项，集思广益，科学决策，调动了广大职工参与管理，进一步搞活、搞好企业经营的积极性，发挥了他们的智慧和创造力。特别是职代会工作在国企改革中的关键作用的发挥，维护了企业和职工双方的利益，维护了企业的平稳转制，保证了

改革的顺利进展。

在市场经济体制不断建立的进程中，出现了产权结构多元化、利益趋向层次性、分配形式多样性、用工形式多样性的新情况。新修改后的《工会法》打破了原来工会四项基本职能并列的情况，强调提出了工会的维护职能，适应了市场经济条件下工会职能从计划经济向市场经济进行转变。全国总工会近几年提出：职工代表大会制度和平等协商、签订集体合同制度是维护职工合法权益的两个根本机制。

四、职代会制度的重要作用

党的十六大将政治文明建设与物质文明、精神文明精神并提，有着重大意义，它说明了民主政治建设是发展社会主义的题中应有之义，是衡量社会进步程度的重要标尺，是全面建设小康社会的重要内容和目标之一。

扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。工会组织要按照党的十六大精神，切实推进企事业单位的民主管理工作，加强相关的制度建设，按照有关法律法规和政策的规定，通过职工代表大会或者其他形式，组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。要使职工代表大会成为企事业单位实行民主管理的基本形式，成为职工行使民主管理权力的机构。

我国各级工会组织应积极推动各类企事业单位建立健全以职工代表大会为基本形式的各项民主管理制度，认真做好职工代表大会的各项工作，依法组织职工听取企事业单位领导的工作报告，审议企业改革和改制方案、财务报告、生产经营重大问题的决策方案，并提出意见和建议；审查同意或否决工资调整方案、奖金分配方案、劳动保护措施、奖惩办法、重要的规章制度和集

体合同方案；审议决定涉及职工生活福利的重大事项；评议和监督企事业单位的领导干部，听取企业业务招待费使用情况和企业领导人员个人廉洁自律情况的报告；依照有关规定，选举企事业单位的领导人员，选举参加董事会、监事会和平等协商的职工代表；组织职工代表检查职工代表大会决议的执行情况。集体企业的职工有权选举和罢免管理人员、决定经营管理的重大问题。

当今，在一些市场经济比较发达的资本主义国家中，劳动者参与企业管理的社会经济现象已经较为普遍存在，并且表现了不断发展的趋势。美国的约翰·奈斯比特在 1982 年所写的《大趋势》中说：“一种新的理论正在形成，那就是工人权利和工人参与的理论。”在信息与知识迅猛发展的时代，在发达市场经济国家，工人参加管理已出现多种形式。比如我国近五年来推行的厂务公开，国外称之为 Open-Book Management（厂务公开—开卷管理），也在一定角度上，重视和保证职工对企业生产经营和自身利益的知情权。

随着我国加入 WTO，市场经济制度、企业治理结构、管理理念等方面都在向“经济的全球化”方向接轨。现代企业制度是经济全球化的要求，实际上，它包含了现代市场经济的全部内容：完善的市场体系；完备的市场法规和竞争秩序；合法的私人财产制度；有效率的企业组织技术；公正、民主的政治体制；理性的“经济人”观念等等。只有同时具备上述这些配套条件和相关因素，把国外的好经验、好模式与我们自己的实际情况有机结合，形成具有自己特色的职工参加管理的制度，才能实现有效率的现代企业制度，才能使我国的国有企业真正实现转机建制。

现代企业制度建立的目标模式，基本是股份有限公司和有限责任公司，即有效率的公司治理结构。它的含义是：公司内部利

益相关者间的相互制衡，包括股东、经营者、职工间的互相制衡，是通过股东会、董事会、监事会、经理层的彼此制约来实现的。根据中国的国情实际，目前还要研究工会、职代会与公司制下股东会、董事会、监事会这“新三会”的关系。职代会的职权，根据现代企业制度的要求以及相关法律法规的规范，适当作相应的调整，使其更好地发挥作用。

在现代企业制度条件下，职代会还有一个不可忽视的功能作用，即职代会对资方、经营者和劳方三者之间的有关权益规范、互动关系具有重要的协调作用。在职代会筹备和召开的过程中，通过会议议题的准备、议程的安排，协调好内部事项；通过会议有关报告和职工代表咨询，形成互动式交流；通过讨论，集思广益，统一思想，形成共识；通过审议、表决通过议案、规章和有关文件，规范各方的行为。

【附例 1.1】

××公司职代会实施细则

第一章 总 则

第一条 为认真贯彻党的全心全意依靠工人阶级指导方针，保障企业职工的主人翁地位和民主管理权利，充分发挥职工的积极性和创造力，根据《宪法》、《工会法》、《劳动法》等有关法律法规和《企业章程》，特制定实施细则。

第二条 职工代表大会是企业实行民主管理的基本制度，是