

职工代表培训手册

# 企业民主管理

湖南省总工会 编  
湖南省企业民主管理研究会



湖南大学出版社

·职工代表培训手册·

# 企业民主管理

湖南省总工会编  
湖南省企业民主管理研究会

★

湖南大学出版社出版发行  
(长沙岳麓山)

湘潭市第一印刷厂印刷

★

787×1092 1/32 5印张 112千字

1986年10月第一版 1986年10月第一次印刷

印数 0001—100000册

统一书号: 4412·7 定价: 0.90元



## 序

陈 茂 志

我国正处在一个具有历史意义的伟大变革时期。随着经济体制改革和其他改革的发展，政治体制改革将有计划有步骤地展开。邓小平同志在1985年一次会见外宾时说：我们党自十一届三中全会以来提出了一系列新的政策，“就国内政策而言，最重大的有两条：一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”

建设高度的社会主义民主，是我国社会主义革命的根本目标和根本任务之一。没有社会主义民主，就没有社会主义，就不会有社会主义现代化。“我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善。因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”建设高度的社会主义民主，不仅要在政治生活领域实行社会主义民主，而且要在经济生活、文化生活和社会生活的各个领域实行社会主义民主；不仅要改革和完善国家的政治体制和领导体制，而且要在企业、事业单位实行民主管理，在基层政治生活中逐步实行人民的直接民主。人民是国家的主人，企业的主人翁是全体职工，要大力发扬社会主义民主，充分调动广大群众的积极性、创造性，这已经不需要争论和

探索了。但是，如何尊重和保障主人翁的地位、权利，如何充分调动广大群众的积极性、创造性，实际情况与要求还有较大的差距。回顾企业民主管理所走过的风风雨雨，停停搞搞的历史，原因固然很多，而民主意识不够，法律意识不强，不能不说是主要的原因。今年上半年，我们对部分大中型企业的民主管理进行了一次民意测验，测验的结果是：民主管理搞得好的和比较好的是60%左右，搞得不够好和很不好的有30—40%。他们反映，就民主管理中的问题而言，说唱唱颂者多，实实在在者少，虚情假意，真戏假唱，形式主义的东西不少。什么“发扬民主是说在嘴上，写在纸上，贴在墙上，实行起来不一样”，什么“职代会是领导的嘴，代表的手，丫环拿钥匙，当家不作主”，什么“认认真真搞形式，实实在在走过场”等等形象性的说法，就是对民主管理中的形式主义的描述。

民主就是人民统治、人民作主，就是人民参政、人民管理、人民监督。国家的一切权力属于人民。我们的各级机关、各级领导的权力来源于人民，都是人民给的。理所当然，人民给予的权力，必须服务于人民。这个根本的政治原则和根本的关系，任何时候也不能忘记，任何时候也不能颠倒。颠倒了就意味着背叛。那种以权代法、以言代法、以人代法的思想和行为，就是践踏民主，践踏法制，是封建主义影响的典型现象。切实保障人民的民主权利，就首先要保障人民的选举权、人民的管理权、人民的监督权和人民的罢免权。正如胡耀邦同志所说的：“在革命胜利以后，人民就是国家和社会的主人，党对国家生活的领导，最本质的内容，就是组织和支持人民当家作主，来建设社会主义的新生活。”

社会主义民主，有赖于人民群众政治、思想、文化素质

的不断提高，这也是社会主义民主得以健康发展的根本条件之一。否则的话，民主或者是空谈，或者是一种动乱，都不能实现它的崇高目标。在民主管理的实践中，有一种说法：认为“职工素质不高，无法发扬民主、实现民主”，“工人只学具体的生产，不懂管理，干活是工人的事，管理是领导和专家的事，各负其责，工人不必参加管理，也参与不了管理。”这种看法是错误的，这种说法我们是不能同意的。素质不是生来具备的，是在历史实践中形成、获得的。没有民主的实践，就不会具备民主的素质。与其说职工缺乏民主的素质，不如说因为发扬民主不够才使职工民主素质不高。况且，文化素质并不等于民主素质。有的文化水平很高的人，民主意识和法律意识并不高，甚至还很差。唯一的办法，是发扬民主，实行民主。通过民主的实践，共同来增强民主意识，学会实行民主，提高民主素质。

为了适应加强社会主义民主建设的需要，提高职工代表的素质，不断推进企业民主管理的深入发展。湖南省总工会、湖南省企业民主管理研究会，组织有关同志，编写了这本供职工代表学习和培训的手册。通过学习，更重要的是通过民主的实践，使自己学会民主，学会管理，学会当家作主。并在改造客观世界的同时改造主观世界，努力提高自身素质，增强主人翁责任感，不断更新观念，使自己的思想适应变化了的情况，勇敢地肩负起历史的使命。我们一定要坚信，广大职工，通过学习，通过民主的实践，将会锻炼自己，教育自己，提高自己。我们也一定相信，我们广大职工不仅能够学会民主，学会管理，学会当家作主，而且将会涌现出大批优秀的领导骨干和新型的企业家。

：我国工人阶级一定会无愧于伟大的时代。

最后，我借此机会，感谢为编写《职工代表培训手册——企业民主管理》而付出了辛勤劳动的同志们，感谢为推进企业民主管理而作出了贡献的同志们。

# 目 录

|                                   |        |
|-----------------------------------|--------|
| 序 .....                           | ( 1 )  |
| 第 一 章 企业民主管理的理论基础和<br>历史发展 .....  | ( 1 )  |
| 第 二 章 企业民主管理的实质和特征 .....          | ( 10 ) |
| 第 三 章 企业民主管理的地位和作用 .....          | ( 19 ) |
| 第 四 章 加强民主管理是企业党政工的共同<br>职责 ..... | ( 26 ) |
| 第 五 章 职工代表大会的性质、任务和职权 .....       | ( 33 ) |
| 第 六 章 职工代表 .....                  | ( 42 ) |
| 第 七 章 职工代表大会的组织原则和<br>组织制度 .....  | ( 50 ) |
| 第 八 章 职工代表大会的民主制度和<br>民主程序 .....  | ( 57 ) |
| 第 九 章 职工代表大会的决议和提案 .....          | ( 67 ) |
| 第 十 章 车间(分厂)和班组的民主管理 .....        | ( 77 ) |
| 第十一章 工会与职代会的结合 .....              | ( 84 ) |

|      |                           |         |
|------|---------------------------|---------|
| 第十二章 | 职工代表大会的审议权.....           | ( 91 )  |
| 第十三章 | 职工代表大会的审议通过权.....         | ( 98 )  |
| 第十四章 | 职工代表大会的审议决定权.....         | ( 106 ) |
| 第十五章 | 职工代表大会的评议监督权.....         | ( 113 ) |
| 第十六章 | 职工代表大会的推荐选举权.....         | ( 125 ) |
| 第十七章 | 全民所有制小型工业企业的<br>民主管理..... | ( 136 ) |
| 第十八章 | 集体企业的民主管理.....            | ( 143 ) |
| 后 记  | .....                     | ( 151 ) |

## 第 一 章

# 企业民主管理的理论基础和历史发展

中华人民共和国宪法第十六条规定：“国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”企业实行民主管理，保障职工群众在企业中的主人翁地位，是我国社会主义企业的本质特征。要搞好企业民主管理，就必须对民主管理的理论基础和历史发展，有一个基本了解。

### 第一节 企业民主管理的理论基础

企业民主管理的提出，是以马克思主义为其理论基础的，它包括以下几个方面：

一是经济基础。马克思主义告诉我们，经济基础是社会一定历史发展阶段上的生产关系的总和。在生产关系三要素中，生产资料所有制是基础，生产资料归谁所有，决定着人们在社会生产中不同的地位和相互关系。在社会主义制度下，全体劳动人民共同占有生产资料，享有对生产资料的所有权和支配权，是国家的主人，劳动人民既是劳动者，又是管理者，社会地位发生了根本变化。在我们的企业中，职工是企业的主人，他们有权管理企业的一切事务。因此，企业民主管理是社会主义生产资料公有制的产物，是社会主义企

业管理区别于资本主义企业管理的重要标志。

二是政治基础。政治是经济的集中表现，统治阶级的权力和利益总要在一定的政治制度中反映出来。我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。工人阶级作为领导阶级，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，管理工厂企业，这是法律赋予的神圣权利。对企业实行民主管理是职工群众行使民主权力的最直接的表现。工人阶级掌握着决定国家经济命运的几十万个企业的管理大权，是人民民主专政的坚实基础，是社会主义物质文明和精神文明建设的必要保证。

三是群众基础。唯物史观告诉我们，人民群众是创造历史的动力。实行企业民主管理，是这一基本原理的具体体现，也是党的群众路线在企业中的具体运用。企业管理离不开职工群众，职工群众是企业一切活动的主体，他们处于不同岗位，最关心、最了解、最熟悉企业的情况，对怎样管理企业最有发言权，如果没有职工参加企业管理，他们的积极性、智慧和创造力就得不到发挥，企业就没有活力。同时，随着两个文明建设的发展，职工思想政治素质，科学技术文化素质和参政议政的能力迅速提高，也完全有能力参加企业重大问题的管理与决策，这是实行企业民主管理的群众基础。

关于民主管理的理论问题，革命导师曾有过一系列的论述。在马克思主义的理论体系中，包含着民主管理的光辉思想。

马克思和恩格斯关于民主管理理论的提出，是在有了一八七一年无产阶级第一次掌握政权达两月之久的巴黎公社的实际经验之后。马克思认为巴黎公社不仅是无产阶级夺取政

权的伟大创举，也是工人群众参加国家事务管理的初步尝试。“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”“公社是由巴黎各区普选出的城市代表组成的。这些代表对选民负责，随时可以撤换，其中大多数自然都是工人，或者是公认的工人阶级的代表。”（《马克思、恩格斯选集》第2卷第375页）

恩格斯一八九一年在为《法兰西内战》第三版所写的“序言”中，进一步总结了巴黎公社的经验教训，对马克思关于“公众监督”的思想作了进一步的阐述，提出了“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”的著名思想。

十月革命以后，列宁根据苏联建立无产阶级专政国家的实践，进一步发展了马克思、恩格斯关于民主管理的思想，指出“只有工人阶级学会管理，工人群众的威信已经树立，社会主义才能形成和巩固。”（《列宁全集》第28卷第123页）

“使觉悟的工人感觉到自己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重大。”（《列宁全集》第27卷第377页）“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。”（《列宁全集》第27卷第287页）革命导师的这些论述，是我们实行企业民主管理的指导思想。

## **第二节 我国企业民主管理的由来和发展**

我国企业民主管理，源远流长。最早开始于第二次国内革命战争时期，至今已有五十多年的历史了。根据我国企业领导体制和民主管理的发展进程，我国企业民主管理大体经历了四个阶段：

（1）根据地时期的“三人团”和工人大会阶段（一九

二九至一九四八年)

我们党在创建了革命根据地以后，也开始有了自己的工厂和企业，革命根据地里的公营工厂企业，在管理上实行与国民党和资本家压迫奴役工人截然不同的制度和办法，形成了我们早期的企业民主管理制度。最初实行的是“三人团”制度。“三人团”由厂长、党支部书记和工会委员长组成。这种领导制度，一九三四年四月中央组织局颁布的《苏维埃国家工厂支部工作条例》有较详细规定，指出：“在生产过程中发生的许多问题必须经过厂长、支部书记、工会委员长三人团会议迅速共同解决。”

在这个时期，工人群众参加工厂的管理，是通过自己的组织——工会来进行的，即工会召开工人大会，组织工人讨论生产计划，组织工人“欢迎生产计划”的运动，并且由工会委员长反映工人意见，代表工人参加“三人团”。一九三二年十一月，第一次中华苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃劳动法》规定：“在一切国有及协作社的企业中，职工会是直接参加和处理这些企业的经济与管理者。”在苏维埃政权之下，职工会是最主要的群众团体，是拥护和巩固苏维埃的柱石，不仅承认它在政治上的各种权利，并且在法律上明确规定职工会有代表工人的各种权利和地位，参加国家企业管理和监督私人资本的职权。

随着革命斗争形势的发展，抗日战争时期，各革命根据地的工业有了较大的发展。公营工厂的民主管理，也有了进一步的发展，陕甘宁边区有些工厂建立了生产委员会，组织工人学习管理生产，工人大会选举产生审查委员会，负责检查“三人团”财政上的一切问题。在其他解放区也出现了一些不同于“三人团”的民主管理形式。

一九四四年五月在延安召开的陕甘宁边区工厂职工代表会议上，刘少奇同志作了重要讲话。指出：我们的国家是属于人民群众的，工农兵在这个国家中占主要成分，在政府中也占领导的地位，国营工业也就是工农兵劳动者自己的。在我们的国营工厂中没有资本家，因而工人与工厂就没有不可调和的冲突。我们管理工厂的方针应该是：用一切方法与工人采取合作，依靠工人的积极性，工人也应该以一切方法和工厂合作。要办好工厂就要依靠大家，依靠大家都发挥出高度的积极性。

这一段时期，由于我们党在国营工厂废除了国民党和资本家奴役、压迫工人的制度，实行民主管理，工人感受到自己由旧社会的奴隶变为企业的主人，政治上翻身，失业、饥饿的威胁逐渐消失，为着革命的解放斗争而劳动，表现了极大的勇敢和热情。但是，由于当时处于战争环境下，国营企业主要是为军需服务的，生产条件简陋，生产规模较小，工厂管理简单，企业的民主管理制度也同整个企业管理制度一样，处于初创阶段。

## （2）建国后的工厂管理委员会和职工代表会议阶段（一九四八至一九五六年）

一九四八年一月，毛泽东同志在为党中央起草的《关于目前党的政策中的几个重要问题》中指出，“在国营企业中，必须由行政方面和工会方面组成联合的管理委员会，以加强管理工作，达到降低成本，增加生产，公私两利的目的。”一九四八年八月，周恩来同志接见六次劳大代表时就工厂管理问题指出：“工人是直接生产生产工具与生活资料的，是生产的主人，是团结的主人，又是领导者。”六次劳大会议根据中央指示精神和已有的企业管理的经验，提出了

工厂企业化、管理民主化的原则。

一九四九年五月，华北解放区首先召开了第一届职工代表会议，做出了《关于在国营工厂企业中建立工厂管理委员会与职工代表会议的决定》，制定了《关于在国营、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》，由华北人民政府公布执行。这个条例规定：工厂管理委员会根据上级企业领导机关规定的生产计划及各种指示，讨论与决定企业一切有关生产及管理的重大问题，如生产计划、业务经营、管理制度、生产组织、人事任免、工资福利等问题。这一阶段在国营公营工厂企业中普遍实行的工厂管理委员会和职工代表会议制度，比“三人团”和工人大会，在民主管理方面从形式到内容都有发展。一方面职工群众有自己选出的代表直接参加工厂管理委员会，参与企业的管理；另一方面有了职工代表会议这种新的组织形式。

从一九五三年开始，我国进入大规模经济建设时期，按照苏联的做法，在许多国营工业、交通企业中先后推行“一长制”，这对于克服生产管理上无人负责的现象，建立责任制度，加强企业的集中管理起了一定的作用。这段时间企业并没有离开职工民主管理。一九五四年四月，中共中央华北局《关于在国营厂矿企业中实行厂长负责制的决定》强调：“实行厂长负责制必须和工厂管理民主化结合起来。”

（3）党委领导下的职工代表大会制建立阶段（一九五六至一九六六年）

一九五六年党的第八次全国代表大会确定要在国营企业中贯彻执行党委领导下的厂长负责制和群众路线的领导方法。

一九五七年四月，党中央在《关于研究有关工人阶级的

几个重要问题的通知》中，提出要把企业中现行的由工会主持的职工代表会议改为常任的职工代表大会制度，作为群众参加企业管理和监督行政的权力机关，中央还为职工代表大会的职权作了规定。

一九五七年九月，邓小平同志在党的八届三中全会上《关于整风运动的报告》中，充分肯定了党委领导下的职工代表大会制。八届三中全会以后，全国各省、市、自治区先后选择了不少企业进行试点，经过试点，全国各地有一批工矿企业建立了职工代表大会制度。

职工代表大会是我国企业民主管理在新形势下的发展，它比解放初期的职工代表会议的主要不同之点，一是代表实行常任制，使职工代表在职工代表大会闭幕后仍然发挥作用；二是扩大了它的权力，由原来的咨询和监督性的组织变为职工群众参加管理企业、监督行政的权力机关。

十年内乱期间，林彪、“四人帮”横行，极“左”思潮、无政府主义泛滥，既破坏了企业的集中指挥，也破坏了企业的民主管理，正在建立和发展的职工代表大会制度和企业的其它制度一样，遭到严重破坏。

（4）职工代表大会制普遍恢复和发展阶段（一九七六年十月以来）

一九七八年十月，邓小平同志代表党中央、国务院在工会九大致词中指出：“为了实现四个现代化，我们所有的企业必须毫无例外地实行民主管理，使集中领导和民主管理结合起来。”“各企业的工会，将成为职工代表大会和职工大会的工作机构。”一九八一年六月，经中央书记处批准，中共中央组织部、国家经委、全国总工会联合召开了全国企业民主管理座谈会。胡耀邦同志对企业领导制度的根本原则作

了重要概括，提出了“党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥”的思想。这次座谈会后，中央颁发了《国营工业企业职工代表大会暂行条例》，并发出关于转发这个条例的通知。通知指出：“职工当家作主，民主管理企业，是社会主义企业同资本主义企业的根本区别之一，职工代表大会正是提高职工群众主人翁责任感，发挥当家作主积极性，办好社会主义企业的基本组织形式，每个企业必须按照《条例》的规定有准备地、切实地把职工代表大会制度建立起来。”

一九八四年十月，中共中央作出了《关于经济体制改革的决定》，指出：“在实行厂长负责制的同时，必须健全职工代表大会制度和各项民主管理制度，充分发挥工会组织和职工代表在审议企业重大决策、监督行政领导和维护职工合法权益等方面的权力和作用，体现工人阶级的主人翁地位。”最近，中共中央、国务院又颁发了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》，明确规定了“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”，并规定了企业工会委员会主持职工代表大会的日常工作，这就使我国企业民主管理进入了一个新的阶段。其主要标志是：第一，职工代表大会朝着制度化、法律化方向发展；第二，职工代表大会和工会从组织机构到工作上逐步结合，成为企业领导体制的不可缺少的组成部份；第三，职工代表大会的职权和作用进一步完善和发展，从一般的生产、生活的民主管理发展到对行政领导干部的评议监督和对厂长的推荐选举；第四，党委与职代会的关系由具体、直接领导改为接受党委思想政治领导；第五，明确了上级工会负有指导、支持和维护职工代表大会正确行使合法权益的责任。

我国企业的民主管理制度，经过几十年的发展和演变，

从最初的“三人团”和工人大会，演变为后来的工厂管理委员会和职工代表会议，直到目前的职工代表大会，这不仅是组织形式上的变化，更重要的是它反映了职工群众的民主权利的逐步扩大。尽管在发展过程中遇到过多次曲折反复，但总的趋势是不断提高，不断向前发展的，这就表明了民主管理是社会主义制度的必然产物，是社会主义建设的客观要求，具有强大的生命力。