

基层工会工作丛书

基层职工 民主管理

张坚民 编著

中国工人出版社

JING GONGHUI GONGZUO CONGSHU

基层工会工作丛书

基层职工民主管理

张坚民 编著

中国工人出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层工会工作丛书/张坚民等编著. —北京:中国工人出版社,
2001.1

ISBN 7-5008-2473-4

I. 基... II. 张... III. 基层组织-工会工作-基本知识-
中国 IV. D412.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 55851 号

出版发行: 中国工人出版社
(北京鼓楼外大街 45 号)

印 刷: 余杭市人民印刷有限公司

经 销: 新华书店北京发行所

版 次: 2000 年 10 月第 1 版
2001 年 2 月第 2 次印刷

开 本: 850×1168 毫米 1/32

字 数: 169 千字

印 张: 7

印 数: 5001~8000 册

定 价: 全套 180.00 元(共 15 分册)

《基层工会工作丛书》编辑委员会

主 任 张坚民 陈乐洋

编 委 (以姓氏笔划为序)

王旭丹 张坚民 张丽芬

李 寅 朱维龙 陈乐洋

徐小洪

前 言

随着世界经济一体化和现代科技突飞猛进,特别是我国社会主义市场经济的发展,给中国工人运动和工会工作带来了前所未有的机遇和挑战。中国工会从传统的计划经济模式走到市场经济的前沿,无疑将经历无数次的阵痛和嬗变。工会作为社会经济关系和劳动关系的产物,她的地位、作用和职能也将发生重大变化。作为劳动关系主体一方劳动者的合法代表,工会在我国政治、经济、文化和社会生活中扮演越来越重要的角色。

中国工会第十三次全国代表大会确定的工会工作指导方针和全总十三届三次主席团会议提出的实现工会工作“五突破一加强”的目标,为新时期工会工作指明了方向。面对新的形势和任务,工会工作必须以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,坚持工会工作的指导方针,围绕党和国家的中心工作,在市场经济的大潮中找准自己的位置,突出维护职能,充分发挥民主参与、民主监督和社会调节作用,努力实现工会工作的群众化、民主化、法制化,加强自身的改革和建设,才能真有所为,成为职工群众信得过的自己的组织。

基层工会工作是整个工会工作的基础,基层工会与职工群众有着最直接的联系,广大基层工会干部最了解职工群众的所思所虑,最熟悉职工群众喜怒哀乐,是职工群众的“娘家人”。基层工会工作的好坏,直接关系到工会工作整体水平的高低。因此,增强基层工会的活力,也就成了工会加强自身建设的中心环节。基层工会的活力

如何?与基层工会干部的素质密切相关。基于这样的考虑,我们编写了这套《基层工会工作丛书》,若能对广大基层工会干部从事工会工作有所帮助的话,实感无比欣慰!

本丛书由工会系统长期从事工会教学与理论研究的专家、学者共同编写。张坚民、陈乐洋、徐小洪、张丽芬、李寅、朱维龙、王旭丹同志承担了丛书的统稿工作。

在丛书编写过程中,得到了工会理论界和学术界有关专家的指导;同时,也汲取和参考了工会理论和学术研究的最新成果和相关资料。在此一并表示诚挚的感谢!由于我们的水平所限,本套丛书难免有不足之处,望广大工会工作者予以批评指正。

《基层工会工作丛书》编委会

2000年10月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 职工民主管理的概念和性质.....	(1)
第二节 职工民主管理的客观必然性.....	(2)
第三节 职工民主管理的历史发展.....	(6)
第二章 职工民主管理的基本形式(一)	(10)
第一节 职工代表大会的性质、特点和任务.....	(10)
第二节 职工代表大会的审议建议权	(12)
第三节 职工代表大会的审查同意或否决权	(19)
第四节 职工代表大会的审议决定权	(23)
第五节 职工代表大会的评议监督权	(27)
第六节 职工代表大会的民主推荐或民主选举权	(33)
第三章 职工民主管理的基本形式(二)	(39)
第一节 职工代表	(39)
第二节 职工代表大会的组织制度	(45)
第三节 职工代表大会的工作机构	(52)
第四章 建立现代企业制度中的职工民主管理	(55)
第一节 建立现代企业制度中加强职工民主管理的 重要性	(55)
第二节 现代企业制度中的职工代表大会制度	(58)
第三节 职工董事、监事制度.....	(61)
第四节 职工持股会	(68)
第五章 厂务公开制度	(78)
第一节 厂务公开的意义	(78)

第二节 厂务公开的指导思想、基本原则和实施范围·····	(81)
第三节 厂务公开的基本含义和主要内容·····	(85)
第四节 厂务公开的主要形式和组织领导体制·····	(90)
第六章 集体合同制度 ·····	(96)
第一节 集体合同的概念及其重要意义·····	(96)
第二节 集体合同的内容与格式·····	(98)
第三节 集体合同订立的原则和程序·····	(103)
第四节 集体合同制度与职工代表大会制度的关系·····	(107)
第五节 工会在签订集体合同中的地位与作用·····	(109)
第七章 车间、班组民主管理 ·····	(111)
第一节 车间民主管理·····	(111)
第二节 班组民主管理·····	(117)
第八章 教育、科研单位的职工民主管理 ·····	(127)
第一节 教育单位的职工民主管理·····	(127)
第二节 科研单位的职工民主管理·····	(136)
第九章 城镇集体所有制企业的职工(代表)大会 ·····	(143)
第一节 城镇集体所有制企业概述·····	(143)
第二节 集体企业的职工(代表)大会·····	(144)
第三节 集体企业内部各方面的关系·····	(150)
第十章 职工民主管理的其他形式 ·····	(153)
第一节 职工代表大会制度的完善与创新·····	(153)
第二节 积极探索民主管理的有效形式·····	(165)
附 录 ·····	(176)
《全民所有制工业企业职工代表大会条例》·····	(176)
《中华全国总工会关于在建立社会主义市场经济体制中 加强职工民主管理工作的意见》·····	(182)
《关于印发〈关于国务院确定的百家现代企业制度试点中 工会工作和职工民主管理的实施意见〉的通知》·····	(192)

《关于国务院确定的百家现代企业制度试点中工会工作和职工民主管理的实施意见》·····	(193)
《关于做好国有企业领导班子考核建设工作的通知》·····	(199)
《关于职工代表大会民主评议企业领导干部的实施意见》·····	(206)
《关于转发〈全国加强国有企业领导班子建设协调小组关于有的单位不打算重复召开职工代表大会评议企业领导干部问题的答复意见〉的通知》·····	(211)
《全国加强国有企业领导班子建设协调小组关于有的单位提出“不打算重复召开职工代表大会评议企业领导干部”问题的答复意见》·····	(212)
《关于推行厂务公开制度的通知》·····	(213)
后 记·····	(216)

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发展的道路,在社会主义市场经济条件下,职工民主管理仍显示了强大的生命力。

第一节 职工民主管理的概念和性质

职工民主管理,是职工依照法律和有关规定,通过一定的组织形式,参加企(事)业管理,行使民主权力的活动。

职工民主管理的概念,包含着这样几个含义:一是职工民主管理的主体是全体职工群众;二是职工民主管理是要依照法律管理;三是职工民主管理的特点是参与管理。

职工民主管理作为一种民主形式,是社会主义民主的组成部分。邓小平同志多次强调,充分发扬人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家,特别是管理基层地方政权和各项企事业的权力,是充分发挥社会主义制度优越性的一个重要环节。回溯历史,自从人类步入阶级社会,出现国家后,民主就与阶级、国家联系在一起,成为一种国家形式,一种国家形态。在列宁看来,民主不仅是指政体,而且首先是指国体,即指哪个阶级掌握国家政权,管理国家各项事务,对其敌对阶级实行专政;民主也包含占统治地位的阶级内部平等关系的维护,如在社会主义社会里,维护全体人民的各种民主、平等权利;上述两者人们头脑里的反映——民主意识,也属于民主的范畴。以上可知包括企业民主管理在内的社会主义民主,属于社会主义上层建筑范畴。

另一方面,企业民主管理又是一种管理形式,它从本质上体现着劳动群众在公有制基础上管理经济活动的权利,是经济民主的一种重要方式,这本身也反映了社会主义经济基础的特点,邓小平同志在1978年提出经济管理体制改革时,就是从发扬经济民主谈起的。他说:“我想着重讲讲发扬经济民主的问题。现在我国的经济管理体制权力过于集中,应该有计划地大胆下放,否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性,也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。”从邓小平同志的这段论述可以看出,发扬经济民主是经济管理体制改革的一个着眼点,而经济管理体制又是经济制度(经济基础)的表现形式,它必然融合于经济基础之中,成为它的一个构成要素。

可以认为,职工民主管理既涉及上层建筑的内容,又涉及经济基础的内容,是经济基础与上层建筑密切联系、相互渗透的中介环节的结合部。

第二节 职工民主管理的客观必然性

一、加强职工民主管理是贯彻党的全心全意依靠工人阶级方针的重要途径

我们党和国家的性质、工人阶级的历史地位和作用,决定了我们党在任何时候、任何情况下都必须全心全意依靠工人阶级。共产党是工人阶级的先锋队,工人阶级是党的阶级基础。中国共产党的奋斗目标和基本纲领都是为实现工人阶级和劳动群众的解放而奋斗,党与工人阶级是一种特殊的血肉关系。我国《宪法》规定:中华人民共和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,不仅体现在中国共产党作为无产阶级先锋队的领导地位;同时也表现为工人阶级群众在整个社会政治、经济、文化各方面当家作主的主人翁地位。在我国,全心全意依靠工

人阶级的实质是确定工人阶级当家作主的主人翁地位。在基层,主要是认真搞好职工民主管理,落实职工的各项民主管理权力,使职工群众当家作主的权利落到实处。

需要指出的是,主人翁是一个整体概念,包括工人、科技人员、经营管理者在内的全体职工。主人翁地位是责权利的统一,责任、权力、利益相互依存,不可分割。从现阶段中国的国情出发,职工的主人翁地位应包括以下内容:

从政治而论,职工群众是国家的主人,作为一个阶级整体,通过一定的形式,成为国家的领导阶级,履行领导阶级的权利和义务;作为个体,每个职工群众,都有更多的机会,参政议政,使社会主义民主得到充分体现。

从经济而论,职工群众不仅作为全民所有制的成员共同占有生产资料,而且还在公有企业中直接以一定形式和生产资料紧密结合。企业是全体职工的利益共同体,职工与企业共命运,同呼吸,相互依存,共同发展。职工能自主地掌握支配自己的命运,有选择职业的自由,同时又有服从管理的义务,这是选择与服从的统一。职工有获得合理劳动报酬的权利;有参与民主管理的权利;职工的人格受到尊重;有提高自身素质的权利和义务;更高层次则应努力体现职工对公有财产的占有支配权,等等。

在现实社会中,要排除那些不属于主人翁地位内涵的非本质的东西,走出主人翁认识的误区。

二、社会主义市场经济离不开职工民主管理

我国建立的市场经济是具有中国特色社会主义的市场经济。在市场经济条件下,职工群众在企业中具有主人和劳动者双重身份,从任何一种身份看,职工群众都应有权对企业实行民主管理。

首先职工是主人。职工主人翁地位的确立,必须具备三个前提条件:一是职工要成为自己劳动力的主人,而不是失去人身自由

的奴隶农奴；二是要成为有一定生产资料和财产的工人；三是要成为一个统治阶级，掌握国家政权。这三个条件只有在社会主义制度下才能实现。因此，职工的主人翁地位，既是社会主义制度本身的必然要求，也是社会主义社会发展的逻辑结果。

其次，职工是劳动者。职工从总体上更多地表现为主人翁，而从个体上则更多地表现为劳动者。就劳动者个人来说，劳动权利是其基本的权利。在现阶段，劳动仍然是劳动者谋生的手段，劳动者的劳动能力，要通过劳动力市场要求与生产资料结合，才能得以实现自身的价值。职工求职的过程，既是实现劳动力与生产资料结合的过程，也是个人实现参与占有生产资料的过程。在这一过程中，劳动者有权就工资、工时、劳动条件、福利待遇等问题与用人方平等协商，共同决定。这是市场经济中确定劳动关系的通则，而这本身就使职工参与了对自己劳动过程和劳动成果分配的管理。

在社会主义市场经济条件下，应坚持职工主人翁地位与劳动者地位的统一。一方面，要防止只片面强调职工主人翁地位，忽视维护劳动者的劳动权利和其他合法权益的倾向；另一方面，防止只片面强调职工是劳动者，而忽视甚至否定职工的主人翁地位的倾向。劳权确实是劳动者的基本权利，但是，劳动者的合法权益不仅仅是劳权，还有民主权利、政治权利。

三、加强职工民主管理是社会生产力发展的客观要求

劳动者是生产力要素中最积极最活跃的因素，重视劳动者在生产过程中的地位和作用，是生产社会化和现代化的必须趋势。随着生产力的发展，科学技术在生产领域中广泛应用，使劳动者结构发生了本质的变化。同时，社会化大生产的集约化和高技术产品质量的潜在性，使劳动者的连带责任在深度和广度上不断提高。这也要求劳动者有更大的自觉性、主动性和积极性，了解生产全过程并担负起更大的责任。在现代西方工业发达国家，企业管理已

由以“胡萝卜加大棒”为特征的管理阶段,转向“以人中心”的人本管理阶段。把劳动者作为社会人来看待,重视劳动者的参与意识和自我价值实现的要求,并建立了多种多样的工人参与管理制度。联邦德国实行的“共决制”,西欧各国实行的“董事会和监事会中的职工代表制”,日本实行的“工人自主管理小组制度”,都具有突出的代表性。这些制度既适应了生产力发展的要求,又极大地推动了社会经济的发展。

社会生产力的发展,创造出了巨大的社会财富,使劳动者的生活质量不断提高,休闲时间不断增多,从而为劳动者参与管理,进行发明创造提供了必要的物质基础。另外,劳动者接受教育的机会、时间也在不断增多,良好的文化素质和劳动技能不仅增强了劳动者征服和改造自然的能力,也使劳动者的自主意识、民主意识得到加强,从而使职工民主管理或参与管理成为可能。

生产力的发展促进人类社会走向文明。这既表现在物质方面,又体现在精神方面。尊重劳动者,注重发挥劳动者的创造性和智慧,并为其参与管理创造条件,是社会文明程度的一个标志,也是市场经济各国正在普遍采取的做法和发展的趋势。建立社会主义市场经济的中国,应该做得比他们更好。

四、重视劳动者的地位和作用是现代企业制度的重要标志

建立现代企业制度是国有企业改革的方向,它通过建立法人财产制度和法人治理结构等制度来理顺产权关系和企业管理体制,使企业所有者和经营者通过公司的权力机构、决策和管理机构,形成各自独立、权责分明、相互制约的关系,建立起约束激励机制。它既可以保障所有者的权益,又赋予经营者充分的经营自主权。

企业在理顺产权关系和建立起法人治理结构的同时,还要建立起稳定合理的劳动关系的职工参与制度。作为完整的产权应包

括资本产权和劳动力产权两个方面,劳动力产权的使用权和由此积累的劳动力资本的劳动者个人所有权与企业所有权共同占有和使用正好构成现代企业法人财产的完整内涵。现代企业制度应该是能够调动全体职工积极性的制度。企业的经济民主,既是企业经济正常运行的保证,又是企业建设的目标。民主管理是现代企业制度的一个重要标志,我国已故著名经济学家蒋一苇曾经提出“企业本位论”、“职工主体论”、“经济民主论”,不失为建设现代企业制度的重要指导思想。

第三节 职工民主管理的历史发展

我国职工民主管理源远流长,至今已有 70 多年的历史,大致经历了五个发展阶段。

第一阶段,土地革命时期到抗日战争后期的“三人团”和工人大会阶段。我们党在创建了革命根据地以后,开始有了自己的工厂,这些工厂的管理实行了与国民党统治区资本家压迫奴役工人截然不同的制度和办法,形成了早期我们党领导的职工民主管理制度。其中,比较有代表性的是“三人团”和工人大会制度。“三人团”由厂长、党支部书记、工会委员长组成。工厂生产过程中发生的许多问题必须经过“三人团”会议共同研究决定。工人群众参加工厂的管理,一方面是通过工会委员长参加“三人团”来体现,一方面是通过工会召开工人大会,审议生产计划,讨论如何完成生产任务来实现。抗日战争后期,企业的民主管理制度发生了一些变化,曾经以厂务会议代替“三人团”,实行在上级党委领导下的以厂长为主的集中管理体制。针对这种管理体制容易忽视职工民主管理的问题,党中央和当时的陕甘宁边区政府指出,实行厂长的集中管理不能取消工厂内部的民主,要办好工厂就要依靠工人群众,发挥广大工人的积极性。

第二阶段,建国前后一段时间的工厂管理委员会和职工代表会议阶段。这一阶段国营工厂的民主管理制度普遍实行的是工厂管理委员会和职工代表会议制度。这种民主管理制度比“三人团”和工人大会在民主管理的形式和内容上都有发展。工厂管理委员会讨论并决定有关企业管理和生产中的各种问题。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人以上的大工厂,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,组织群众参与企业管理。当时,中央对于这种民主管理制度非常重视,要求“所有的公营工厂,应一律组织工厂管理委员会和职工代表会议”。“如哪个厂不需要组织管理委员会,或厂长可以不告诉工人情况,必须经过中央的批准。”1953年以后,由于我们缺乏经验,照搬苏联的做法,推行“一长制”,削弱了党对企业的领导,民主管理制度一度中断。1955年以后,党中央和毛泽东同志批评了推行“一长制”中的错误做法。

第三阶段,党委领导下的职工代表大会制度阶段。在1956年党的“八大”会议上,中央提出在企业实行党委领导下的厂长负责制。1957年又提出,在实行党委领导下的厂长负责制的同时,实行党委领导下的职工代表大会制,作为职工参加企业管理和监督行政领导的权力机关。中央明确规定了职工代表大会的职权。职工代表大会制度比解放初期的职工代表会议有新的发展:一是代表实行常任制,在职工代表大会闭会后仍然发挥作用;二是扩大了权力,由原来的咨询和监督性组织成为职工群众参加企业管理,监督行政领导的权力机关;三是职工代表大会闭会期间,由工会委员会作为常设机构主持日常工作。1958年,在大跃进的“左”的思想影响下,职工代表大会制度曾经受到冲击。十年动乱中,这一制度遭到破坏。党的十一届三中全会以后,经过拨乱反正,党委领导下的职工代表大会制度得到恢复和发展。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》。直到1986年以前,我国企业的领导制度,较长时间实行党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制。

第四阶段,厂长负责制条件下的职工民主管理阶段。自1984年以后,随着经济体制改革的深入开展,国营工业企业的领导制度由党委领导下的厂长负责制,逐步改为厂长负责制。《中共中央关于经济体制改革的决定》中指出:“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。”1986年9月,中共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,全国国营工业企业普遍实行厂长负责制,同时建立职工代表大会制度。企业改革的不断深入,自主权逐步扩大,企业经营的好坏同广大职工切身利益密切相关,为企业民主管理的深入发展创造了条件。但是,一段时间里,在“精英治国”、“精英治厂”的错误思想影响下,片面夸大经营者的作用,忽视了职工群众的主人翁地位,职工民主管理受到不同程度的冲击。党的十三届四中、五中、六中全会以来,党中央强调全心全意依靠工人阶级和广大人民群众,恢复密切联系群众的优良传统,加强党对工会工作的领导,进一步保证了职工群众在企业的主人翁地位,推动了职工民主管理的进一步发展。

第五阶段,社会主义市场经济建立过程中的职工民主管理阶段。尤其是对在建立现代企业制度中的职工民主管理作了积极的探索。1993年全国人大常委会通过的《公司法》对有限责任公司和股份有限公司的职工民主管理作了规定。1995年中华全国总工会制定了《关于在建立社会主义市场经济体制中加强职工民主管理的工作意见》,对社会主义市场经济条件下如何坚持和发展职工民主管理作了全面阐述。全国总工会还与中纪委、国家经贸委、