

## 第一章

# 绪 论

党的十六大把发展社会主义民主政治,建立社会主义政治文明,确定为全面建设小康社会的一个重要目标。职工民主管理体现了社会主义政治文明的本质要求即人民当家作主。在社会主义市场经济条件下,职工民主管理将显示强大的生命力。

## 第一节 职工民主管理的发展历程

我国职工民主管理历史悠久、源远流长。自上个世纪二三十年代,从我党领导的中央苏区的公有经济组织单位发祥以来,至今已有七八十年的历史。企业单位的职工民主管理工作,已经形成比较完整的相关理论、比较健全配套的法律法规;职工民主管理的基本形式、组织制度和工作制度,都已在实践中不断发展和完善,并日趋成熟。回顾我国职工民主管理的历史发展,大体经历了五个阶段。

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制度阶段。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,照搬前苏联的做法,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年中央又提出,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转变成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》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工作的意见》，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、人事部等有关部门一起，重点抓了国有企业业务招待费向职代会报告、民主评议企业领导干部和厂务公开等工作，使职工民主管理工作提高到一个新的水平。职工民主管理作为现代企业实现科学管理的重要内容，随着企业公司制改革的不断深入和非公有制企业的大量涌现，其重要性和深远意义已经被越来越多的人所认识。

我国职工民主管理曲折发展的历史，充分显示了职工民主管理制度的强大生命力，显示出历史发展的必然趋势，因为职工民主管理的产生和发展符合社会发展的客观规律性，是不以人的意志为转移的。以上阐述的是企业职工民主管理的历史沿革，实际上我国事业单位的职工民主管理也是与企业同步发展的。为了顺应企事业单位职工民主管理发展的客观要求，推进社会主义政治文明建设，必须不断发展和完善职工民主管理制度。

## 第二节 职工民主管理的性质和依据

### 一、职工民主管理的性质

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。它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；二是职工民主管理要依照法律政策进行；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，是我国基层民主政治建设

的重要内容,是社会主义民主制度的重要组成部分。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。江泽民同志在党的十六大报告论述建设社会主义政治文明时指出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”从这些论述中可以看出,民主管理工作体现了人民当家作主的本质要求,加强民主管理工作是推进民主政治建设的题中应有之义。它也为职工民主管理提供了理论基础与行动指南。

我国的职工民主管理制度始终把职工当家作主作为出发点和归宿点,并立足于通过各种形式来维护和保障职工的经济权利和民主权利。我国许多法律法规规定的职工民主管理的职权,如知情权、审议权、共决权、监督权、选举权等,这些权利是实现经济民主和政治民主的一种重要方式,有利于职工参与企事业管理,加强与经营者沟通,对经营者实行监督制约;有利于调动、发挥职工的积极性、主动性、创造性,提高科学决策水平。职工民主管理的实质就是维护和保障职工的经济权利和民主权利。完善职工民主管理制度也可以说是进一步完善社会主义市场经济体制和政治体制的重要内容。

## 二、职工民主管理的依据

职工民主管理,历来为我们党和国家所重视。在我国立法中,国家相应制定了一系列法律法规,从而使职工民主管理成为一项法律制度。

1.《中华人民共和国宪法》为我们推行职工民主管理制度提供了最高法律效力的依据

我国《宪法》规定:“人民依照法律规定,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。”“国有企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理。”

“集体经济组织依照法律规定实行民主管理,由它的全体劳动者选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题。”

## 2.《企业法》作出了具体规定

《企业法》是我国一部基本法。其中,职工民主管理是《企业法》中十分重要的内容。在总共六十九条的《企业法》中,涉及职工民主管理的就占了十四条。《企业法》第九条规定:“国家保障职工的主人翁地位,职工的合法权益受法律保护。”第十条规定:“企业通过职工代表大会和其它形式,实行民主管理。”第十一条规定:“企业工会组织职工参加民主管理和民主监督。”同时,《企业法》还对职工代表大会的性质、任务和职权都作了明确的规定。

## 3.《工会法》对职工民主管理作了系统的法律规范

《工会法》对作为职工代表大会工作机构的工会如何组织职工依法实行民主管理,保障职工民主权利作了明确的规定。《工会法》第六条规定:“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。”对于职工民主权利的保障,《工会法》第十九条规定:“企业、事业单位违反职工代表大会制度和其他民主管理制度,工会有权要求纠正,保障职工依法行使民主管理的权利。法律、法规规定应当提交职工大会或者职工代表大会审议、通过、决定的事项,企业、事业单位应当依法办理。”此外,《工会法》第三十五条、第三十六条、第三十七条分别对国有集体和其他类型企业、事业单位的职工民主管理形式、职权都作出了具体规定。

4.《教师法》和《教育法》对于以教师为主体的教职工代表大会作出了明确规定

《教育法》第三十条规定:“学校及其他教育机构应当按照国家有关规定,通过以教师为主体的教职工代表大会组织形式,保障教职工参与民主管理和监督。”《教师法》第七条第五款规定,教师“对学校的教学、管理和教育行政部门的工作,提出意见和建议。

通过教职工代表大会或者其他形式,参与学校的民主管理。”这些规定为学校等事业单位职工实施职代会民主管理制度提供了法律依据。

职工民主管理作为一项法律制度,除了上述重要法律依据外,《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》都作出了相应的规定。此外,其他一些法规,包括行政和地方性法规也都作出了专项具体规定。例如《全民所有制工业企业职工代表大会条例》、《集体合同规定》、《高等学校教职工代表大会暂行条例》等,都有相应的规范要求。

### 第三节 职工民主管理的客观必然性

#### 一、加强职工民主管理是推动党的全心全意依靠工人阶级方针贯彻落实的重要途径

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。工人阶级是推动先进生产力发展的基本力量,是社会主义事业的中坚,是我们党最坚实、最可靠的阶级基础,是我们国家当之无愧的领导阶级。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。”工人阶级的重要地位不仅体现在中国共产党作为无产阶级先锋队的领导地位;同时也表现为广大职工群众在整个社会政治、经济、文化各个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立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,包括各类经济组织中的从业人员、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。我国《宪法》、《劳动法》和《工会法》都作出规定,要求劳动者通过各种途径参与本单位的民主管理。这些规定适用不同所有制的企事业单位,包括非公有制企业。

从经济而论,职工群众不仅作为国有(国有控股)企业和集体(股份合作)企业的成员共同占有生产资料,而且还在这些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。非公有制企业虽然产权制度不同,但实行民主管理却没有所有制界限。非公有制企业的职工作为劳动者的一方,与生产资料所有者、经营者都是企业风险的承担者,所以劳动者有权参与企业的决策、管理和监督。

## 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,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单位平等协商,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,还有民主权利和政治权利等。

### 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、主动性和创造性,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、执行和管理机构,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,既是企业经济活动正常运行的保证,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,经济界提出的“企业本位论”、“职工主体论”、“经济民主论”,不失为现代企业制度下职工民主管理的重要指导思想。

#### 第四节 职工民主管理的实现形式

在长期的职工民主管理实践和职工民主管理立法中,都把职工代表大会制度作为职工民主管理的基本形式,是因为这一制度经过近半个世纪的实践与完善,具有很强的操作性和实用性,能够为广大职工群众所接受和欢迎,还受法律法规保护,又体现我国民主文化的特色,是其他职工民主管理的形式所无法替代的。

职工代表大会制度的前身是建国初期企业实行的职工代表会议制度。这一制度要求企业应当不定期地召开职工代表会议,讨论企业生产经营中的重大问题,听取厂长的工作报告并提出意见与建议,群策群力搞好生产经营。1956年党的八大提出,要在企业职工代表会议制度的基础上建立职工代表大会制度。1957年4月,中共中央发布文件,要求在全国企业中正式建立职工代表大会制度,并明确规定了职代会的职权,包括审议厂长工作报告和企业各项计划,审议并决定奖金和福利基金的使用方案,必要时建议上级撤换行政领导等内容。文件指出,职工代表大会是吸引广大职工参与企业管理和监督企业行政的重要制度。从此,职代会不再仅仅是一个只能够发挥制约作用的监督机构。与此相适应,通过实践逐步得以完善,职代会逐渐从临时性的制度变成常设性的制度,形成了一套较为完备的组织体系。

“文革”期间,企业民主管理横遭践踏,职工代表大会停止了活动。1978年12月党的十一届三中全会之后,职工代表大会制度走上了恢复之路。1981年7月,中共中央、国务院发布《国营工业企业职工代表大会暂行条例》,对职工代表大会的性质、宗旨、职权、组织原则以及职代会与工会的关系等问题都作出了明确规定。该条例的发布与实施,有力地推动了职工代表大会制度的恢复与发展。至1984年底,全国80%以上的国营及城镇集体企业恢复和建立了职工代表大会制度。

1986年9月,中共中央、国务院在《国营工业企业职工代表大会暂行条例》试行的基础上,经修改和完善,正式颁布了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》(以下简称《职工代表大会条例》)。经多年酝酿,《全民所有制工业企业法》于1988年出台,首次将职工代表大会制度纳入国家的法律规范中,从此职代会走上了法制化轨道。《职工代表大会条例》与《企业法》的颁布,为职代会的发展奠定了坚实的法律基础。

1994年12月,全国总工会十二届二次执委会提出工会工作总体思路,明确将维权作为工会的基本职责,从而有力地推动了职工代表大会制度建设的深入与发展。在此基础上,《劳动法》、党的十五届四中全会《决定》以及中央有关决策,陆续将集体合同草案、企业业务招待费使用情况、民主评议企业领导人、企业领导干部廉洁自律以及厂务公开等事项提交职代会讨论或向职代会报告的规定逐一实施,为职代会的拓展和制度创新注入了新的活力。2001年10月,新修订的《工会法》从法律上进一步保障了职工代表大会制度成为工会依法履行维护职工合法权益的主要机制之一。

在推行职工代表大会制度作为职工民主管理的基本形式的同时,不少企业、事业单位及机关单位还根据自身的特点,采取职工民主管理其他的形式和途径,来补充、完善和发展民主参与、民主管理、民主监督制度,形成了以职工代表大会制度为主要形式,厂

务公开制度、劳动合同制度、集体协商和集体合同制度、工资集体协商制度、职工董事职工监事制度等其他形式为补充的职工民主管理的新格局。

## 第五节 新世纪新阶段职工民主管理的探索与创新

推进社会主义政治文明建设为加强职工民主管理提供了新的发展机遇。针对新世纪新阶段职工民主管理所处的经济环境以及公司制为主要企业组织形式的趋势,要积极探索和创新出与传统国有企业不同的职工民主管理的新思路,建立起一套适应市场经济体制要求的职工民主管理的新模式。

### 一、职工民主管理面临的新特点、新问题

职工民主管理作为企业科学管理的重要内容,随着企业公司制改革的深入以及非公有制企业的不断建立,其重要性和深远意义已经被越来越多的人所认识。实践中,以职工代表大会为主要形式的职工民主管理制度,在对企业实现科学管理、完善企业法人治理结构、提升企业管理水平、规范和协调企业的劳动关系、增强市场竞争力、切实维护职工合法权益等方面发挥了重要作用。但是也不可否认,由于产权制度的变革、企业组织形式的公司化、股权结构的调整所带来的新变化,使企业的民主管理工作出现了许多新情况、新问题。当前,在一些地方和单位,职代会形同虚设、职权无法落实、权利难以行使、审议权流于形式、职工代表当摆设、集体合同走形式、职工董事监事受冷落的情况普遍存在。具体来说:

(1)以职代会为基本形式的民主管理制度不够健全,运作不够规范,作用不够明显。一些企业在坚持实施职代会制度过程中往往囿于照搬原有的本本、条条和框框,缺乏创新、没有本企业的特

色;有的对职代会内容缺乏深化和细化;民营股份制企业有的不按规定要求建立健全以职代会为基本形式的民主管理制度;有的以股东会替代职代会,有的对职代会制度运作不规范,对企业重大问题提案的征集和讨论搞形式、走过场,应付职工、应付上级检查,使职代会制度在这些企业空有其名,很难发挥其应有的作用。

(2)职工群众的知情权、审议权、通过权、决定权和评议监督权落实不够到位。目前,一些企业对重大改革和改制方案、租赁和兼并方案、职工分流安置方案、社会保险费的交纳、解除劳动关系补偿金的标准等涉及职工切身利益的重大问题,没有广泛听取广大职工群众的意见和要求,就草草召开职代会或联席会议讨论通过,结果职代会形成的决定、决议未能真正表达职工群众的意愿。从改制企业的情况看,相当一部分国有企业在改制过程中或改制后,职工的民主权利和职代会制度正受到严重的冲击和削弱。

(3)厂务公开工作运作不够规范化,公开内容避重就轻,职工满意率不高。虽然大多数企业普遍开展了这项工作,但公开的内容、程序、形式以及工作制度等方面不规范的问题仍比较突出。如只注重公开办事结果,忽视公开办事程序;只注重公开职工的意见和建议,忽视对职工意见和建议的处理结果等等。据调查,企业厂务公开工作运作比较规范、实施比较好、职工满意率比较高的仅占少数。

(4)推行平等协商签订集体合同履行率低、兑现难。据了解,企业集体合同中大部分条款难以履行和兑现。由于集体合同履行兑现难,使这一制度在相当一部分企业中流于形式,成为应付职工、应付上级部门检查的“空头合同”。

职工民主管理工作中出现的这些新情况、新问题,究其原因,主要有三个方面:

第一,职工民主管理的法律法规不完善。职代会制度、厂务公开制度、职工董事监事制度等内容还没有在相关的法律法规中得

到具体规范,不履行法定义务和侵害职工民主权利的法律责任也不落实。《职工代表大会条例》从适用范围上、内容上都已滞后,需要进行修改。

第二,管理者在“以人为本”的现代企业管理中,还没有改变传统的思维方式,还不能正确认识实行民主管理的必要性和重要性,还存在不少如“职代会工作就是工会工作”这种认识上的误区。

第三,以公司制为主要形式的现代企业中,以职代会为基本形式的民主管理制度的体现、在法人治理结构中的位置、与其他的机构的关系等方面确有许多问题需要研究和探索。这也是影响和制约民主管理工作健康发展的主要原因之一。

### 二、新世纪新阶段职工民主管理要有新的突破

加强职工民主管理,坚持和完善职工代表大会制度,积极探索民主管理新的有效形式,是贯彻落实工会十四大精神应当做好的一项重要工作。各级工会要以“三个代表”重要思想为指导,奋发有为,创造性地开展工作,努力推进基层民主政治建设的进程。新世纪新阶段搞好职工民主管理,至少要在以下几个方面有所突破:

(1)要实现思维创新,改变传统思维方式,把民主管理提高到科学管理、创新工程的高度加以认识。要正确认识民主管理与现代企业科学管理的关系,把民主管理融入到现代企业科学管理的创新工程之中。在企业的技术创新、管理创新、制度创新中,制度创新是前提,而在制度创新工程中,民主管理是保证,因为民主管理是通过参与、监督、维护、协调、教育等职能的发挥,充分调动广大职工的积极性和创造力,建立一种促使经营者和广大职工奋发向上的激励和约束机制及稳定和谐的劳动关系的协调机制。企业民主管理是激励和约束机制与协调劳动关系的有效机制的结合体,企业科学管理的系列创新工程离不开民主管理,现代企业的科学管理必须建立在民主管理的基础之上。

(2)克服股权结构的变化对职工参与企业决策和实行民主监督的障碍。近几年随着投资主体多元化以及公司法人治理结构和经营管理制度的市场化,大批国有独资、国有控股公司已向参股、民营、外资控股方向发展。在这些公有控股、非公有控股企业及民营企业中,实行以职工代表大会为主要形式的企业民主管理由于失去了法律依据,实践中,企业民主管理工作常常被削弱、受到冷落。股权结构的性质虽然取决于法人治理结构的性质,但不应该影响职工民主管理制度的建立,不应该排除职工代表进入董事会参与决策。职工无论是从企业生产经营的有形要素的“人力资本”角度讲还是从无形要素的“人力资本”的角度讲,他们都应当有权力参与企业的管理和企业的分配,都应当有对企业重大事务参与决策和监督的权力。因此无论企业股权结构发生怎样的变化,都不应该影响职工参与企业的决策和监督。这是社会生产力发展的客观需要,是现代企业发展的客观内容,是职工的“人力资本”价值所决定的。

(3)应当制定具体的规范。依照《公司法》原则的规定,有关部门应当制定一个统一的以职代会为基本形式的企业民主管理的具体规范。比如《企业民主管理实施办法》和《企业民主管理条例》,或对原有的《职工代表大会条例》进行修改和完善,以此对企业行为加以限制,避免随意性。该办法或条例至少应该包括:民主管理的原则、适用范围、组织形式和职权以及各种形式之间的关系、权利和义务、职工代表、组织制度、与工会的关系、监督检查制度、责任追究制度等等。通过制定颁布这样一个统一的实施办法或条例,为企业实施民主管理提供一个具体的操作规范。

(4)当前,要大胆探索非公有制企业职工代表大会制度和其他形式的民主管理。同时,针对改制企业职工民主权利和职代会制度有所削弱的情况,加大改制企业职工民主管理工作的力度。通过健全组织机构、工作制度和监督检查制度,落实法律赋予非公有

制企业、改制企业和其他各类企事业单位职工的知情权、审议权、共决权和监督权,有效地维护职工的民主权利和经济利益。

### 三、积极探索职工民主管理的新形式

社会主义市场经济的发展,要求职工民主管理有多种实现形式。企事业单位在坚持和完善职工代表大会制度这一基本形式的同时,要在实践中积极探索新的途径和方法,逐步建立起一套与现代企业管理体制要求相适应的民主管理的新模式。目前,在一些企事业单位推行的民主管理的新形式主要有:

#### 1. 工会主席列席董事会、总经理(企业主)办公会议制度

我国《工会法》第三十八条规定:“企业、事业单位研究经营管理和发展的重大问题应当听取工会的意见;召开讨论有关工资、福利、劳动安全卫生、社会保险等涉及职工切身利益的会议,必须有工会代表参加。”这为工会主席列席董事会、总经理(企业主)办公会议提供了法律依据。这是工会代表参与企业重大决策的一个重要途径。企业讨论发展规划、生产经营活动等重大事项,作为企业重要利益的相关者,广大职工应当有权发表自己的意见与建议,由工会主席列席董事会、总经理(企业主)办公会议,能够及时地反映广大职工的意见、要求、建议与呼声,对于实现民主决策、科学决策是十分必要的。而讨论研究有关职工切身利益的问题时,更应由工会主席、职工代表参与讨论研究,代表和维护广大职工的切身利益。应当看到,实行职工民主参与,无疑可大大缓解外资企业、私营企业的利益矛盾和劳资摩擦,促进劳资合作、劳资沟通。但是由于外资企业和私营企业等类型企业职工民主参与的基础不同,不宜规定职工参与的统一模式,而由企业工会结合本企业实际,采用适当的形式,代表和组织职工参与企业管理,法律之所以这样规定是基于这一实际来考虑的。由工会主席列席董事会或经理(企业主)办公会议的形式现阶段是有效的,而且是切实可行的民主参与