



学会简介

[更多](#)

- 学会简介
- 学会章程
- 领导机构名单
- 常务理事、特邀理事、理事...
- 团体会员名单

政策法规

[更多](#)

- 企业职工带薪新年休假实施办...
- 关于调整北京市2008年...
- 关于2008年调整北京市...
- 关于调整2008年失业保...
- 关于工伤保险工作若干问题...

中国改革开放三十年职工民主管理法研究成果与展望

发布时间：2009-2-4 9:57:39

中国改革开放三十年职工民主管理法 研究成果与展望

中国劳动关系学院教授工会学系主任 杨冬梅

改革开放三十年来，我国的职工民主管理法律制度不断发展完善，取得了明显成效，为促进企业发展和维护职工合法权益起到了重要作用。

1982年宪法中，把职工民主管理作为民主制度的一个重要组成部分进行了原则性规定，并在随后的企业立法和劳动立法中规定了职工代表大会制度和其他民主管理形式。

1981年和1982年，中共中央、国务院相继颁布了《国营企业职工代表大会暂行条例》、《国营工厂厂长工作暂行条例》、《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》。这三个条例的颁布，确定了当时企业实行“党委集体领导、厂长行政指挥、企业民主管理”的领导结构。这一领导结构发挥了很好的作用，并在随后颁布的法律中逐步得到确认和发展。1986年，中共中央、国务院正式颁布包括《全民所有制企业职工代表大会条例》、《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》在内的关于企业领导制度的三个条例，全民所有制企业普遍实行厂长负责制，同时建立职工代表大会制度，为厂长正确决策、统一指挥提供基础和保证，建立起经营者同生产者相互依靠、亲密合作的新型关系。1988年，《企业法》颁布实施，第一次通过国家立法形式，对以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度的性质、内容、职权作了明确的规定，从而使我国的职工民主管理走上法制化和规范化轨道，以职工代表大会为基本形式的职工民主管理制度迅速得到恢复和发展。

20世纪90年代以来，随着中国特色社会主义市场经济体制的建立、发展，职工民主管理立法也在不断丰富和完善。

1992年《工会法》第七条规定：“全民所有制和集体所有制企业事业单位的工会，组织职工依照法律规定参加本单位的民主管理和民主监督”。1993年《公司法》第十六条规定：“国有独资公司和两个以上的国有企业或者其他两个以上的国有投资主体投资设立的有限责任公司，依照宪法和有关法律的规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”。1994年《劳动法》第八条规定：“劳动者依照法律规定，通过职工大会、职工代表大会或者其他形式，参与民主管理或者就保护劳动者合法权益与用人单位进行平等协商”。

2001年修改后的《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”。此外，《工会法》第19、35、36、37、39、53等条款集中地规定了职工民主管理制度。2002年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于在国有企业、集体企业及其控股企业深入实行厂务公开制度的通知》，对厂务公开工作的重要意义、原则、内容等做出明确规定，并确定了职工代表大会是厂务公开的主要载体。2004年劳动和社会保障部发布的《集体合同规定》规定：经双方代表协商一致的集体合同草案或专项集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论。职工代表大会或者全体职工讨论集体合同草案或专项集体合同

草案，应当有三分之二以上职工代表或者职工出席，且须经全体职工代表半数以上或者全体职工半数以上同意。

2005年修改后的《公司法》打破了所有制限制，明确规定各类公司都要通过职代会或者其他形式实行民主管理。第十八条规定：“公司依照宪法和有关法律的规定，通过职工代表大会或者其他形式，实行民主管理”。2007年《劳动合同法》第四条规定：“用人单位在制定、修改或者决定有关劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利、职工培训、劳动纪律以及劳动定额管理等直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时，应当经职工代表大会或者全体职工讨论，提出方案和意见，与工会或者职工代表平等协商确定”，第五十一条规定：“集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。”

地方立法中，有关职工民主管理法规的立法也正在迅速推进。全国18个省、自治区、直辖市的人大通过了23个有关民主管理的地方性法规，其中，内蒙古、山西、江苏、天津、湖北等省（区、市）颁布了企业民主管理条例。福建颁布了《保障企业职工民主参与权利规定》，河南颁布了《企业职工民主权利保障条例》。河北、新疆、山东、江西、云南、黑龙江、湖南等省（区）颁布了职工代表大会条例。河北、广东、重庆、黑龙江、宁夏、江西、甘肃等省（区、市）颁布了厂务公开条例。内蒙古自治区还颁布了《公司职工董事职工监事条例》。2007年，国务院国资委针对中央企业的实际，出台了《关于建立和完善中央企业职工代表大会制度的指导意见》，进一步推动了所属中央企业的厂务公开民主管理工作的深入发展。

上述法律法规的制定和完善形成了我国职工民主管理的法律框架，成为依法开展职工民主管理工作的法律依据，企事业单位民主管理的法律法规体系正在形成。这表明我国职工民主管理制度已经纳入法制化轨道。

职工民主管理法律制度的不断发展完善，取得了明显成效，为促进企业发展和维护职工合法权益起到了十分重要的作用。首先，以职代会为基本形式的企业民主管理制度不断发展和完善，实行民主管理的企业数量不断增加。据统计，到2007年9月底，全国有108.6万家企事业单位建立了职代会制度，其中，非公有制企业70.9万家。厂务公开制度不断深化，截至2007年9月底，全国实行厂务公开制度的企事业单位已达94.5万家，其中，公有制企业13.3万家，非公有制企业62万家。职工董事、职工监事制度有了新的发展，全国建立职工董事制度的企业有8.5万家，建立职工监事制度的企业有8.3万家。其次，职工民主管理的各项制度内容不断丰富，职权逐步落实，并有所创新。职工代表大会制度作为企业民主管理的基本形式，逐步在企业事业单位中建立健全起来，正走向规范化、制度化、程序化。厂务公开制度保障了职工了解企业情况和维护自身权益的知情权，成为职工民主管理的一项重要制度。同时，为适应社会主义市场经济发展的要求，职代会制度在探索中不断创新发展。

二

随着中国特色社会主义市场经济体制的发展，企业管理制度也在不断的发展变化，企业职工民主管理立法也面临着许多问题。

第一，虽然目前相关法律法规和各地的职工民主管理的立法相继出台，但这些规定都散见于不同的法律、法规和文件之中，没有一部有关职工民主管理的专门性法律。

第二，目前有关企业民主管理的法律法规的规定还比较原则，需要进一步细化。如作为企业民主管理基本形式的职代会制度，尽管在《劳动法》、《工会法》、《企业法》和《公司法》等法律中都得到了确认，但都只是原则性的规定，在职权、运作方式、法律责任等方面没有可操作性的具体内容，因而在一部分企业，尤其是非公企业中难以全面推行。

第三，现有的法律规定缺乏刚性和可操作性，只解决了企事业单位应当实行民主管理，没有对企业民主管理各项制度的性质地位、职权内容、组织制度、运行机制、法律责任等进行法律界定。

第四、法律的适用范围有局限性，对大量的没有实行民主管理的非公有制企业缺乏强制性规定。同时，现行的《企业法》、《全民所有制工业企业职工代表大会条例》从适用范围、职权到代表资格、表决方式、组织制度等方面，已明显不能适应目前各类企业职工民主管理的要求，急需加快立法或对原有的法律法规进行修改。

第五，职工民主管理的实现形式仍需要进一步探索。从各地的实践看，职代会已经成为企业民主管理的基本形式，但是由于各类企业民主管理有其自身的特殊性，因此企业民主管理的实现形式仍然可以在实践中不断探索和创新。

第六、地方立法发展迅速，却又不夠协调和统一，等等。

三

随着市场经济体制的深入发展，企业职工民主管理立法已经日益广泛。各地的立法探索和实践，也为职工民主管理立法积累了经验。党的十七大提出，全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益。因此，以现有的有关企业民主管理立法为基础，针对我国职工民主管理发展的实际，借鉴目前各地方的立法经验，完善职工民主管理立法势在必行。

首先，在适用范围方面，法律上应明确要求各种所有制性质的企业都必须实行职工民主管理制度，并制定统一适用于各种所有制性质企业的职工民主管理法规。突破原来仅限于国有及集体企业的局限，覆盖包括非公企业在内的所有企业。

其次，在民主管理的形式方面，目前，由于我国的企业实行职工民主管理制度的条件存在着不平衡，这就要求立法对职工民主管理形式的规定体现出一定的灵活性。第一，立法中应明确规定企业在一定条件下必须采用特定的职工民主管理形式，如职工代表大会制度、平等协商和集体合同、职工董事和职工监事、合理化建议制度等，以此为法定基本形式，分别要求各类企业或者一定范围内企业实行。第二，我国在经济体制转型的条件下实行职工参与制度，还处在探索阶段，有必要以任意法规范来规定某些职工民主管理的形式，以这一法定示范形式供企业具体选择职工民主管理形式时参考和遵循。第三，在立法中允许、提倡企业和职工，依照法定原则从本企业实际情况出发，不断创设符合本企业需要的职工民主管理形式。

第三，考虑到各类企业发展水平不同，要使职代会制度顺利应用于所有的企业，必须合理界定职工代表大会的职权定位。立法中要充分考虑职工参与民主管理的广度和深度，明确职工参与管理事务的范围以及职工对其所参与的管理事务的介入程度，对职工的知情权、审议建议权、同意或否决权、决定或批准权等作出不同层次的合理划分。

第四，完善职工民主管理的程序规定，使职工民主管理具有可操作性。如职工代表大会代表可以由职工直接选举，可以竞选和连选连任。应对职工董事、职工监事的选举形式，职工董事、职工监事的罢免案，职工董事、职工监事的补选等作出具体规定。

第五，完善职工民主管理的法律责任，充分保证职工民主管理制度的效力。如《工会法》等对于企业和用人单位妨碍工会和职工依法行使民主权利以及违反法律、法规的，相关法律也做了规定，但由于法律对政府和劳动部门的执法手段规定单一笼统，只规定了“责令改正”、“依法处理”，对执法程序没有规定，因而实践中执法情况不理想。因此，相关立法应当研究对执法主体、执法程序、处罚措施等作出更为明确的规定。

[返回上页](#)

