

【调查与思考】

关于职工民主政治权利实现和保障情况的调查与思考

梁守兰¹, 戴兴召²

(1. 山东省工会管理干部学院, 山东 济南 250100; 2. 山东省总工会, 山东 济南 250001)

[摘要] 随着社会主义市场经济体系的逐步建立, 山东省职工民主政治权利的实现和保障呈现出在实践中不断探索发展的态势, 取得了许多显著成绩。同时, 在这方面仍然存在不容忽视的问题是: 少数公有制企业职工代会制度出现弱化趋势; 部分公司制企业职工民主管理形同虚设; 外资、私营企业的职工民主权利的实现和保障工作步履蹒跚。对此要引起高度重视, 加强实际调查和理论、法理研究, 采取各项有效措施, 推进这项工作再上新台阶。

[关键词] 职工民主政治权利; 社会主义市场经济体系; 职工民主管理

[中图分类号] D412.6 [文献标识码] B [文章编号] 1008-6153(2004)01-0024-04

[作者简介] 梁守兰(1955—), 女, 山东宁阳人, 大学学历, 山东省工会干部学院副院长、研究员。

戴兴召(1961—), 男, 山东平度人, 大学学历, 山东省总工会民管部副部长。

近年来, 伴随着企业改革的不断深化, 社会主义市场经济体系逐步建立, 以职工民主参与、民主管理、民主监督为主要内容的职工民主政治权利呈现出在实践中不断探索发展的态势。

1. 职代会制度广泛建立。截止到2002年9月30日, 在已建立工会组织的各类企事业单位、机关单位中, 全省共有32323个单位建立了职代会制度。其中, 国有、集体及其控股企业建立职代会制度的为9227家, 占该类企业工会组织数的97.8%; 事业单位建职代会制度的为10189家, 占其工会组织数的90.6%; 非公有制企业建立职代会制度的单位有8628家。职代会制度作为企事业单位民主管理的基本形式, 已突破了所有制界限和单位类别, 被各类企事业单位和机关单位广泛采用, 成为实现和保障职工民主政治权利的有效形式。

2. 国有、集体及其控股企业职工民主管理形成了有效的工作机制。这类企业按照《工会法》等有关法律法规和我省的有关规定, 建立健全了职代会的组织网络、工作制度和推动职权落实的保证机制。据调查, 今年以来已有8521个单位按规定召开了职代会, 占其建制单位数的92.3%。职代会普遍形成了厂(公司)、车间、班组三级民主管理网络, 大型企业和集团公司形成了四级或五级民主管理网络。有7901个单位建立实行了业务招待费使用情况向职代会报告制度, 占其建制单位数的85.6%; 有9054个单位实行了职代会民主评议领导干部制度, 占其建制单位数的98.1%。

3. 教育、卫生等事业单位职工民主管理基本达到规范。目前, 全省教育、卫生等事业单位有90%以上的单位建立起了以职工代表大会为基本形式的民主管理制度, 并有5559个单位参照国有企业的做法, 建立实行了业务招待费使用情况向职代会报告制度, 占职代会建制数的54.6%; 有6260个单位建立实行了职代会民主评议中层以上领导干部制度。部分企业化管理的事业单位还建立了职

工董事、职工监制度。职代会组织网络和各项制度健全, 民主管理渠道畅通, 工作运行机制良好, 民主管理较企业单位独有特色。

4. 非公有制企业职工民主管理显现雏形。已开展民主管理的非公有制企业, 基本形成了以职代会、厂务公开、工会会员代表大会为主要形式的民主管理制度。据统计, 目前全省非公企业已有12907家建立了职代会等民主管理制度, 占建立工会组织数的21%; 有七个市专门下发了有关非公有制企业民主管理的指导意见; 有9757家实行了厂务公开制度。同时, 有一批非公有制企业参照公有制企业的做法, 开展了民主评议、选举中层经营管理人员工作, 建立实行了业务招待费使用情况向职代会报告等制度, 非公有制企业民主管理逐步呈现出健康发展的可喜局面。

一、职工民主政治权利的实现和保障在实践中探索发展

近年来, 职工民主政治权利的实现和保障呈现出以下六个特点:

1. 把改革发展和经营管理的重大问题提交职代会, 落实了职工的审议建议权。职代会定期听取行政的工作报告, 审议企事业单位经营管理的长远和年度计划、重大技术改造和技术引进计划, 职工培训计划、财务预决算、自有资金分配和使用方案等重要问题和事项, 在职代会召开前职工代表充分酝酿、讨论、修改, 提出意见和建议, 然后在职代会上就以上重大事项的实施作出决议。

2. 把涉及职工切身利益的重要问题提交职代会, 落实了职工的审议决定权。用人、分配、分房、福利等涉及职工切身利益的问题一直是职工关切的重要问题, 基层单位按照有关法律法规和政策的要求, 通过职代会确定了本单位的具体方案和措施, 充分体现了大家的事情大家办的要求, 使以往的这类热点、难点和容易引发矛盾的问题得到了较好解决。

3.把领导班子和党风廉政建设纳入职代会职权,落实了职工的民主评议和监督权。据统计,到2001年底,全省有95%以上的国有、集体及其控股企业建立和坚持了党风廉政建设责任制,把企业领导干部和经营管理人员的廉洁自律作为落实职工监督权的重要内容。有1.06万家企业建立了党风廉政建设情况向职代会报告制度,并有1万余家单位实行了领导干部个人收入申报制度。为扩大监督范围,许多基层单位还通过设立“意见箱、举报箱、监督电话”等形式,广泛征集职工的意见和建议,接受职工监督。1999年推行厂务公开制度以来,全省国有、集体及控股企业通过职代会共评议领导干部23.9万余人,建议提拔使用的厂级领导干部有1.4万人;因评议不合格被降职或免职244人。通过职工对领导班子、领导干部的民主评议,有效地促进了企业经营者廉洁自律、廉洁经营,为组织部门考核选拔使用干部提供了重要依据。

4.深入实行厂务公开制度,扩大职工的知情权。厂务公开制度逐步扩大了职工民主参与、民主管理、民主监督的工作领域,使职工的民主政治权利在内容和形式上有了创新和突破,在具体落实的措施上更加有力。目前,在全省已实行厂务公开制度的33387个国有、集体文教卫生等各类企事业单位中,有92%单位的公开工作实现了规范化和制度化。厂务公开制度的大力推行,得到了基层单位党政领导和职工群众的普遍拥护和认可。对27个县(市、区)70家企事业单位的调研检查和1952名职工代表的问卷测评,职工代表对厂务公开工作总的满意率达到95.4%。

5.健全完善公司制企业职工董监事制度,保证了职工源头参与和监督权利的落实。《公司法》颁布实施以来,特别是十五届四中全会以来,企业改革加快了步伐,越来越多的国有、集体企业按照建立现代企业制度的要求,改制为公司制企业。据潍坊的统计,目前,原市属国有、集体工业企业改制率已达98%,原县(市、区)属这类企业的改制率达到了99%。企业改制后使职工民主政治权利的实现和保障工作发生了明显变化。突出表现在职工董事、职工监事制度作为职工参与管理、参与决策和监督的重要制度和现代企业制度的内在要求,逐步在公司制企业建立健全起来。据调查,在已建工会组织的各类改制企业中,建立董事会的有6527家,职工董事10607人,占董事人数的31%,并有85%的企业工会主席以职工代表身份进入了董事会;建立监事会的有5710家,职工监事8084人,占监事人数的44%。

调查表明,企业党政领导和职工群众对建立职工董监事制度两项制度认识深刻。认为建立这两项制度,有利于现代企业制度特别是法人治理结构的完善和发展,有利于调动、保护和发展职工群众的积极性和创造性,有利于工会组织发挥党联系职工群众的桥梁纽带作用,巩固党的阶级基础和群众基础,是职工主人翁地位的体现,是公司制企业落实职工民主政治权利的重要形式和途径。

6.非公有制企业职工民主政治权利的实现和保障在探索中发展。伴随着《劳动法》、新修改的《工会法》的颁布实施,特别是近年来大力开展的工会组建和实行厂务公开制度,使职工民主管理在非公有制企业不同程度地开展起来,成为企业发展的助推器,同时,职工的民主政治权利也在企业的发展壮大有一定程度的实现。一是企业重大决策交职代会讨论把关。二是选聘用人交职工评议推荐。三是与职工切身利益密切相关的问题由职代会审议通过。四是立足增强企业凝聚力,加强企业文化建设。

二、当前职工民主政治权利实现和保障中存在的主要问题及原因

经过几十年来的实践和探索,推动基层单位落实党的依靠方针,实现和保障广大职工群众的各项民主政治权利,取得了很大成效。在当前形势下,通过调查,也发现了一些不容忽视的问题,值得引起重视。

1.少数公有制企业职工代表大会制度出现弱化趋势。调查显示,国有、国有独资及其控股企业已建工会组织的单位中,有3.9%的单位没有建立职代会制度;集体企业已建立工会组织的单位中,没有建职代会的单位更是达18%,且有7%的单位不能坚持每年召开两次职代会的制度。有的企业集团只是在二级单位建立实行了职代会制度,而缺乏集团一级的职代会。在这种情况下,个别集团公司在对所属单位改制、制定方案过程中,不让职工参与,不提交职代会审议,忽视了职代会、民主管理的作用,引发了矛盾。究其原因,一是少数党政领导依靠职工办企业的法律政策意识淡薄,不尊重职工的民主政治权利,片面强调企业改革、改制的必要性,认为改革中职工利益受到一定的侵害是难免的,只要把企业生产经营搞好就行了。调查中,有22.7%的职工认为领导法律意识不高、民主意识差是职工民主政治权利难以落实的重要原因。二是部分单位对企业改革发展中的有关问题不让职工源头参与,政策交待不清,忽视了市场经济条件下职工较以前更加关心企业发展的主人翁积极性,仍然习惯于计划经济时期的我说你听的命令式管理;三是企业改革中某些政府行为对坚持职代会制度把关不严,导致有的国有、集体企业在改制中把职代会改掉了。

2.部分公司制企业职工民主管理踌躇彷徨,处在探索之中。除部分单位因没有建立职代会,难以开展民主管理工作外,即使建立了职代会的单位,在如何开展民主管理、理顺“六会”关系等方面,心中无数,造成职代会形同虚设,有的以股东会代替职代会,职工董事、职工监事的人选条件、产生途径、所占比例等没有明确的法规规定,地方出台的此类政策刚性不强,职工民主政治权利的实现程度,完全受董事长和大股东民主意识的强弱所左右,职工民主管理处于畏缩不前的状态。造成这一问题的根源,主要是由于法律法规政策对此缺乏明确规定,基层单位对单个法律法规的贯彻难以相互衔接,统一运用。同时,少数地方政府部门在审批企业改革方案中,也没有明确的要求。

3. 外商、港澳台商投资企业和私营企业职工民主政治权利的实现和保障工作虽有发展,但步履蹒跚。目前,这类企业建立职代会和厂务公开制度的单位所占比例较低,即使建立了两项制度,在实践中也还没有形成套路,职工民主管理政治权利的实现和保障任重道远。存在的主要问题,一是思想认识方面的差距较大。主要表现在:(1)部分党政机关领导的认识不到位,过分强调优化投资环境和保护投资者的积极性,而对开展职工民主管理工作缺乏认识,认为招商引资是重中之重,只要能多吸引资金、多开办些企业、多安排些人员就业就很不容易了,因而对其实行民主管理不支持,不重视。这些认识对民主管理工作的开展产生了一定的负面影响,由此造成了职代会建制数量少、质量差,发展不平衡的局面。(2)部分经营者的思想认识亟待提高。这类企业能否建立民主管理制度,在一定程度上依赖于企业老板的开明和认同,加上多数企业正处于创业阶段,实行的是家庭作坊式的粗放管理,追求的是企业利润最大化,而不惜忽视职工的经济利益,更不愿意让职工参与管理。有的老板认为企业是我个人的,“你是打工的,就要听我的,我说了算”,经营好坏、挣钱多少,与外人无关,不需要外人掺和。这种思想认识在规模小、企业新、数量多的私营企业中具有一定的普遍性。(3)对工会组织的性质、作用认识不足,甚至存有偏见。特别在外商独资和小型的私营企业中表现得比较突出,他们怕工会与其对着干,一旦组建工会,担心不好管理职工,职工不听他的,戒备心理较强;即使建立了工会,也认为是出于无奈、上面压下来的任务,因而在日常工作中,不愿让工会参与过多,能少尽量少。(4)职工队伍总体上素质偏低,对保护自身权益、参与企业管理意识不强,要求不高。部分职工存有干活挣钱、干一天是一天的思想,对民主管理工作不热心,认为于己无关。据对部分外企的调查统计,有约20%的职工不愿让企业为其缴纳各项保险金,还有少数职工不愿签订劳动合同。

二是企业工会工作不到位。这类企业建立工会组织的单位近年来虽有较大发展,但普遍建会时间短,工会工作尚处于起步探索阶段。一方面相当数量的企业工会,从工作形式到工作内容,还不能适应企业实际要求。尤其在保障职工民主权利,维护职工经济利益等方面,开展与本单位实际相适应的民主管理工作,大多局限于搞些文体活动。部分单位在具体工作上也基本是照搬照套公有制企业的做法,不能体现其自身的特色,因而在适应性、针对性上还非常欠缺。在工作开展上,不少企业对涉及职代会的召开、换届,职工代表的比例、选举及任期等问题,缺乏常识和实际工作经验,影响了工作实效。另一方面,由于基层工会主席大都兼职,没有经过培训,工作能力、精力难以胜任当前繁重的平等协商、工资谈判、厂务公开等民主管理工作,同时,部分企业的工会干部由于对行政方面的依附性较大,少数工会干部自身素质不高,在代表职工参与企业民主管理时,不能做到理直气壮。另外,由于上级工

会重点工作多、工作面大、人手少,没有足够的精力去深入调研,进行有针对性的指导。

三是法规政策不健全。我国现行的一些有关民主管理、职代会建设方面的法规政策都是针对公有制企业的,而对这类企业的专门规定还是“真空”,由此造成地方在制定有关政策时依据不足,即使制定了文件,也缺乏刚性,由此造成有些企业实行职工民主管理的随意性较大。上级部门和工会对一些不搞民主管理的单位,也缺乏法律手段进行制约和行政处罚,成为推行民主管理的最大难点。

三、进一步做好实现和保障职工民主政治权利的意见和建议

针对职工民主政治权利实现和保障工作中存在的问题,以及企业改革发展的紧迫形势和加入WTO面临的挑战,当前亟待做好以下几个方面的工作:

1. 加强宣传教育,切实把实现和保障职工民主政治权利摆上重要工作日程。在调查中,许多搞得好的国有大中型企业领导干部对实现和保障职工民主政治权利,促进企业的健康发展深有感触,体会到企业之所以能发展到今天,就是因为始终坚持了全心全意依靠工人阶级这一根本指导方针,在事关企业的大政方针、改革、改制、重大技改项目、干部廉政建设等问题上,事先交职工代表讨论,经职代会审议、通过决定后再予以实施,从而使企业各项决策都建立在民主科学的基础之上,保证了国有资产的保值增值,也保证了企业的不断膨胀发展。认为职代会制度这一具有中国特色的职工民主参与、民主管理、民主监督制度,是我国加强基层民主政治建设的伟大创造,必须坚持和发展下去。但在部分党政领导、企事业单位领导干部以及职工中还存有模糊认识,有的思想认识差距很大。因此,要把解决认识问题放在首位,根据不同类型单位的特点、存在的问题,利用多种形式和渠道加大宣传教育力度,使社会各界充分认识到,工人阶级是国家的主人,他们的民主政治权利必须得到尊重和保障;充分认识工人阶级过去是我们党最坚定的支持者和依靠力量,现在和将来也是党巩固政权的坚实基础和推进改革、发展经济、保持稳定的依靠力量;充分认识实行民主管理是贯彻实践“三个代表”重要思想,建设小康社会的客观要求,“必须最广泛地调动一切积极因素”,首要的是充分调动和发挥工人阶级的创造性和积极性;充分认识民主管理是当今世界现代企业管理研究的课题和重要组成部分,是实现“以人为本”高层次的企业民主管理。要抓住修改后《工会法》和中办发[2002]13号、鲁办发[2002]10号文件的贯彻实施的机遇,通过广泛的学习宣传教育活动,努力在全社会营造依靠职工办企业的良好气氛。

2. 加快职代会建制步伐,积极推动落实职代会职权的各项制度。一是加快职代会建制步伐。目前我省工会组织建会率较高,与其相比职代会建制率则偏低,尤其是非公有制企业建制率较低,这与当前我省经济快速发展的形势要求很不适应。因此,要加大工作力度,强化工作措施,

把职代会建制工作作为构筑开展民主管理工作的平台、载体和基本形式,尽快建立健全起来。二是要积极推动落实职代会职权的各项制度。积极实行重大决策预告制度,做到企事业重大改革、改组、改制、经营管理重大决策,在出台之前,广泛征求职工意见,未征求职工意见和未经职代会审议通过的决策不实施;涉及职工切身利益的重大方案,未经职代会审议通过的不能执行;坚持职代会定期评议领导干部制度,做到评议结果与干部任免、奖惩相结合,对大多数职工不拥护的干部,要予以降职或免职;坚持实行企事业领导干部上级任命与职代会民主推荐相结合的制度,确保职工群众对领导干部的民主推荐和民主选举权的落实;严格实行责任追究制度,对违反职代会决议和有关政策规定,导致矛盾激化,影响企事业单位和社会稳定的,严格进行责任追究;认真执行职工董事、职工监事由职代会选举产生的制度,落实公司制企业法人治理结构中职工的参与权、监督权。

3. 积极推动国有、集体及其控股企业和事业单位厂(事)务公开民主管理工作的规范化建设。要在巩固已有工作成果的基础上,以巩固、规范、创新和健全完善工作运行机制为目标,推动国有、集体及其控股企业厂务公开民主管理工作实现规范化。一是认真贯彻落实中央和省委有关通知精神,进一步提高对厂务公开重要性的认识。在进一步学习领会通知精神、统一思想认识的基础上,推动基层单位努力按照中央和省委有关文件精神要求,规范厂务公开,逐步把厂务公开工作纳入法制化、规范化轨道。切实把企事业单位重大决策、生产经营管理、涉及职工群众切身利益和党风廉政建设四个方面的问题,作为公开的主要内容,及时、真实、全面地公开;要按照企事业改革发展形势的需要,不断充实厂务公开的内容,向经营管理的深度和广度延伸,把公开的要求融入依靠职工办企事业的体制、机制和制度中;要在坚持以职工代表大会为主要载体的基础上,根据职工群众的愿望和要求,适应公开内容的需要,不断创新公开形式。二是建立健全监督制约和保证机制。要积极推动各级各单位尽快建立健全责任追究制度,健全监督检查和考核机制,切实加强职工群众对厂务公开民主管理工作的监督,保障职工各项民主权利的落实。

4. 加强工作指导,积极引导推动非公企业实行厂务公开民主管理。通过宣传发动,调研指导,扩大推行,保证效果,实现非公企业厂务公开民主管理的新突破。一是加大宣传力度。在非公企业推行厂务公开,建立民主管理制度,是加强基层民主建设的要求,是维护职工合法权益、协调劳动关系,推动非公经济健康发展的需要。要采取多种形式和渠道,加强对非公企业实行厂务公开和民主管理重要意义的舆论宣传和教育培训,努力提高各级党政领导、工会干部、广大职工和经营者对实行民主管理重要性、必要性的认识。二是加快建制步伐。目前,全省非公企业建立厂务公开民主管理制度的单位虽然所占比例不高,但发

展迅猛。因此,要大力宣传中央和省委有关文件精神 and 《工会法》,推动非公企业尽快建立起厂务公开民主管理制度,扩大推行范围。针对非公企业数量多、规模小的特点,要积极研究探索建立民主管理的各种行之有效的形式,发挥其作用。三是总结推广典型,加强工作指导。各地要从企业实际出发,加强对非公企业建立厂务公开民主管理制度的指导和服务,抓好试点,培养典型,总结推广经验。引导非公企业学习借鉴公有制企业的经验,积极探索与非公企业相适应的厂务公开民主管理的实现形式和途径。选树试点,推广典型。要围绕维护职工合法权益、协调劳动关系、推动企事业发展,认真抓好以职代会为基本载体的“六大公开”,即涉及职工切身利益有关的法律法规和政策,涉及职工合法权益的重要规章制度,职工养老、失业、医疗等社会保险金缴纳情况,劳动安全卫生保护情况,集体合同及工资具体协议的签订、修订、履行情况,辞退和处分职工的情况及理由等。四是积极探索非公有制企业职代会的职权。我省在总结前段试点工作的基础上,已初步确定以下五项职权:第一项是知情参与权。在职代会上听取经营者关于企业经营情况和发展规划的报告,组织职工就企业经营情况和发展规划、企业的经营方针和计划、基本建设方案重大技术改造方案以及职工文化技术培训等方面的有关问题进行讨论,提出意见或建议。第二项是协商共决权。对《劳动法》关于集体合同的有关规定定期进行协商,审议通过集体合同文本草案,并对集体合同的履行情况进行监督检查。第三项是审议通过权。审议通过企业的规章制度以及涉及职工切身利益的其他事项。第四项是评议监督权。定期对经营管理人员的工作和业绩进行评议,提出奖惩建议;同时监督企业执行有关交纳养老、失业、医疗、工伤、生育保险等情况。第五项是选举罢免权。选举和罢免集体协商职工方代表以及职工董事、职工监事。

5. 加强民主管理机构 and 队伍建设。按照工会工作“五突破一加强”的要求,各级工会领导机关应从落实职工民主政治权利工作的长期性、艰巨性和复杂性出发,不断加强市、区、县一级工会民主管理工作机构和队伍建设,对产业(行业)工会应明确专人负责,进一步选配、调整和充实新的力量,以更好地指导所属单位开展民主管理。要切实抓好基层工会班子建设,使其能够承担好代表维护职工利益,组织开展民主参与、民主管理的职责。

6. 加强监督检查。上级有关部门应定期对职工民主政治权利的落实情况,有关职工民主权益方面的法律法规和政策落实情况开展监督检查,加大自上而下的监督力度。特别要发挥各级党委、政府、人大、政协、新闻媒体和工会组织的监督作用,保证民主管理各项法规政策在贯彻执行上的不留“真空”和“空白点”。对个别单位发生的漠视、侵害职工民主政治权利的行为,予以曝光和严肃查处,最大限度地实现和保障职工群众的各项民主政治权利。

(责任编辑:张希宇)