

# 论企业民主管理

齐 平

宪法修改草案公布了，这是我国工人阶级和各族人民政治生活中的一件大事。它经过全民讨论，并由全国人民代表大会审议通过以后便成为指导我们国家一切方面活动的最高准则。成为保护我们进行社会主义物质文明和精神文明建设的强大武器。

这部宪法修改草案最鲜明的特征之一，就是它坚持和发展了社会主义的民主原则，扩大了人民直接参加管理的权利。宪法修改草案重申：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”并且进一步规定：“人民有权依照法律的规定，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。”特别值得我们注意的是，宪法修改草案规定了国营企业职工和集体经济组织的劳动者直接参加企业管理的权利。这就使工人阶级在国家、在企业中的主人翁地位更加巩固和加强了。我国工人阶级和工会组织，将在中国共产党的领导下，为维护并行使好宪法规定的这个民主管理的权利而奋斗。

## （一）管理的权利是劳动者的最根本的权利

宪法修改草案第十八条和第十九条规定：“国营企业职工依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，参加企业管理。”

“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。”国家根本法对劳动者直接管理企业的权利作如此具体、明确的规定，在我国还是第一次。

管理是受一定生产关系所制约的。在资本主义制度下，生产过程既是制造产品的劳动过程，又是资本剥削劳动的价值增殖过程。为此，资本主义的管理权，必然表现为资本家对劳动者的统治权。社会主义制度下，生产资料的公有制决定了劳动者成为企业的主人。这就要求企业的管理必须体现劳动者的意志和利益，必须保障劳动者行使当家作主的权利。一百多年前伟大革命导师恩格斯就曾经预言，在新的制度下“首先将根本剥夺相互竞争的个人对工业和一切生产部门的管理权。一切生产部门将由整个社会来管理，也就是说，为了公共的利益按照总的计划和在社会全体成员的参加下来经营。”<sup>①</sup>我们的企业实行全体成员参加的民主管理，这是同资本主义企业管理的根本区别之一。

我国是人民民主专政的国家，国家保证人民享有广泛的和真实的民主权利。而人民民主权利的实现，也就必然要求在一切实基层单位实行劳动群众直接参加的民主管理。基层单位有无真正的民主管理，是能否保障人民民主权利的一个极关紧要的环节。广大劳动群众处在生产实践第一线，对生产经营上的许多问题最有发言权，同时企业办得不好，与他们的切身利益密切相关。劳动群众参加企业管理的积极性是非常高的。他们把有权参加企业管理，看作同时也就是有权参加国家管理。因为他们参加了企业管理，参加了企业生产、经营、分配等重大问题的讨论，才不仅在理论上认识到，而且也从亲身

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第1卷，第217页。

经驱中感觉到自己是企业和国家的真正主人。毛泽东同志曾经指出：我们不能把人民的权利问题了解为只能在某些人的管理下面享受劳动、教育、社会保险等等权利。又说，劳动者管理国家、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利，是最根本的权利，没有这个权利，就没有工作权、受教育权、休息权等等。<sup>①</sup>宪法修改草案明确规定劳动者有参加企业管理的权利，就是体现保障劳动者享受最大的权利，最根本的权利。

## （二）职工民主管理企业 是我党的一贯方针

我们党领导的事业都是人民群众的事业。人民群众的事业只有依靠人民群众才能取得胜利。所以，群众路线是党的根本路线。组织职工民主管理企业是党的群众路线在经济建设中的生动体现。

我们党历来就非常重视职工民主管理的问题。一九三一年十二月公布的《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的管理者。”后来许多企业实行了由厂长、工会委员长和支部书记三人组成的“三人团”制度。工会委员长通过开工人大会等各种活动收集职工意见，代表职工参加管理。

抗日战争后期和解放战争期间，职工民主管理有新的发展。许多解放区出现了新的企业民主管理形式。例如一九四六年二月，晋察冀边区政府发出指示，要求全区所属各工矿企业建立“工厂管理委员会”。同年五月，党中央《关于工矿企业政策的指示》中指出：“工厂中的某些管理制度，如厂房规则等的拟订，必须是经过工人群众的，内容是群众性的，也依靠工人群众去执行。在工人已有相当觉悟并组织起来时，可由工人自选代表代替工头，实行工人自己民主管理。”

全国解放前夕，党的七届二中全会进一步明确指出，党在城市工作中，必须全心全意依靠工人阶级。为了推行“管理民主化”，全国解放初期，党和政府决定在国营企业普遍建立由厂长、工程师、工会主席和工人代表组成的工厂管理委员会，并且在五百人以上的工厂由各部门的职工代表组成“工厂代表会议”或“职工代表会议。”

随着生产资料的社会主义改造基本完成，大规模的急风暴雨式的群众阶级斗争基本结束，人民内部矛盾突出起来。为了适应新形势的需要，一九五七年把企业的职工代表会议制发展为党委领导下的职工代表大会制，并扩大了职工管理企业的权力。邓小平同志在党的八届三中全会“关于整风运动的报告”中指出：“党委领导下的职工代表大会制是扩大企业民主，吸引职工群众参加企业管理，克服官僚主义的良好形式，是正确处理人民内部矛盾的有效方法之一，在这次整风中应当充分运用，并在总结试点经验之后全面推广。”此后，经过若干年的实践，职工代表大会的基本内容在六十年代初公布的《国营工业企业工作条例（草案）》中肯定下来了。

十年“文化大革命”期间，林彪、江青反革命集团煽动无政府主义，又大搞法西斯专政，企业中的一切规章制度，包括民主管理制度都被严重破坏。粉碎“四人帮”以后，我们党和政府重申了依靠职工办好企业的方针，要求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。具有伟大历史意义的党的十一届六中全会决议深刻地指出，逐步建设高度民主的政治制度，是社会主义革命的根本任务之一，建国以来没有重视这一任务，成了“文化大革命”得以发生的一个重要原因，这是一个沉痛的教训。《决议》要求在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，

<sup>①</sup> 转引自叶剑英同志《关于修改宪法的报告》

特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。不久前，党中央和国务院根据多年的企业管理经验，对于企业内部的领导体制，科学地概括为“党委集体领导，职工民主管理，厂长行政指挥”的根本原则，把职工民主管理规定为当前和今后企业领导制度的一个重要的组成部分。

### （三）职工代表大会是职工民主管理企业的基本形式

我国工人阶级在党的领导下创造过许多生动活泼的民主管理企业的形式。现在看来，在许许多多形式中，有的因为时过境迁已经不适用了，有的在新形势下向着更高的形式发展了，有的则至今仍然被广泛采用着。实践证明，职工代表大会则是职工民主管理企业的基本形式。既然所有企业都必须毫无例外地实行民主管理，因而所有企业也就必须毫无例外地推行职工代表大会制度。

为了普遍推广和逐步完善职工代表大会制度，中共中央、国务院于一九八一年七月批准公布了《国营企业职工代表大会暂行条例》（以下简称《条例》）。中共中央、国务院在转发《条例》的通知中明确指出：“职工代表大会正是提高职工群众主人翁责任感，发挥当家作主的积极性，办好社会主义企业的基本形式。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。”

《条例》开宗明义第一条就指明了建立职工代表大会制的主要宗旨是“发扬职工群众主人翁的责任感，保障职工群众当家作主的民主权利”。我们共产党的根本任务之一是要领导和支持人民群众当家作主，使人民群众真正成为国家的主人、社会的主人；从一个企业来说，就是要使职工群众成为企业的主人。开职工代表大会正是要解决职工群众在企业的当家作主问题。我们在加强思想政治工作和实行正确的物质鼓励的同时，通

过职工代表大会使职工群众具体地感觉到自己确实是企业的主人，能够大大激发他们把企业事情看作自己事情的主人翁精神。一旦职工群众能够真正用对待自己的事情那样对待企业的劳动、管理，进行挖潜、革新、增产节约，那么我们的企业就一定能够办好。

职工代表大会是一个什么性质的组织？

《条例》对此作了明确的规定：职工代表大会“是职工参加决策和管理、监督干部的权力机构。”这就是说，首先，职工代表大会是一个代表群众的机构。它必须真正代表群众讲话，不能把它变成少数人的组织或少数人的工具。其次，职工代表大会不是一个咨询性的机构，也不仅仅是一个监督性的机构，而且是一个权力机构，是有权讨论、决定企业经营管理上的重大问题的权力机构。第三，鉴于国营企业的全民所有制性质，企业只有对生产资料的一定程度的支配权与使用权。企业的大政方针、生产计划主要由国家决定。因此，国营企业的职工代表大会所能决策和管理的问题，只限于国家法律、法令规定的企业经营管理自主权范围内的那些重大问题。从这个意义上说，国营企业职工代表大会作为权力机构，其权力并不是“无限制”的。在这一点上，国营企业的民主管理同集体所有制企业的民主管理是存在着区别的。当然，集体所有制企业也必须接受国家计划的指导。

根据职工代表大会的性质和我国经济管理体制的现状，《条例》规定了职工代表大会享有的五项职权。全面保障职工代表大会行使这些职权，才能使它真正成为职工参加决策和管理、监督干部的权力机构。这五项职权包括有权听取厂长的工作报告，有权审议或决定企业自主权内的生产、经营、分配、规章制度、职工生活等方面的重大问题，有权监督干部和选举企业行政领导人等等。选举企业行政领导人是民主管理的一项重要内容，试点经验证明民主选举的效果是好的。

现在许多地方都在逐步扩大实行的范围，这是一个发展的趋势。但是考虑到民主选举厂长、经理的工作比较复杂，同时考虑到在干部管理上国营企业与集体所有制企业的差别性，因此《条例》规定选举国营企业行政领导人要“根据企业主管机关的部署”，并且“民主选举的干部要按照干部管理范围报主管机关审批任命。”在目前条件下，《条例》作这样的规定是妥当的。

《条例》还规定了职工代表大会要把办好社会主义企业作为自己的根本任务。社会主义国家要保障职工民主管理企业的权利，而建立职工代表大会、保障职工当家作主的民主权利，归根到底是要提高职工群众的主人翁责任感，把社会主义企业办好，把社会主义的物质文明和精神文明建设好。因此，《条例》规定：“职工代表大会要正确处理国家、企业和职工个人三者利益关系，协调企业内部矛盾，保证完成国家计划和各项任务，办好社会主义企业”。衡量一个单位职工代表大会制搞得好不好，归根到底要以它的这个根本任务完成得好不好作为检验标准。把职工代表大会的任务简单说成只是替工人解决生活福利问题，这是一种误解。

职工代表大会实行民主集中制的组织原则。所有的代表都是由职工选举监督的，平等的。全体代表，无论是领导干部，还是普通工人、技术人员，在大会上都可以各抒己见，畅所欲言，都享有同等的权利，也负有同等的义务，不存在有所谓“特权代表”或“无权代表”。无论是选举、作决议，都必须在充分发表个人意见的基础上进行表决，少数服从多数，以过半数代表通过的意见作为大会的意志。职工代表大会通过的决议，对每一个代表都有约束力。每一个代表不管自己的意见如何，都要带头执行大会的决议。

职工代表大会实行常任代表制。这就是说，职工代表在改选以前，始终享有代表的权利和负有代表的义务。这样就有必要也有

可能把代表组织起来，例如组成各个代表团和各种专门工作委员会等，以便在大会闭会期间也能继续开展民主管理的活动。职工代表参加各种经常性的民主管理活动，通常是不脱产的业余活动。正象列宁说的那样：他们是除了做八小时“份内的”生产工作外，无报酬地履行对国家的义务。

职工代表大会和厂长的关系非常密切。职工代表大会是职工参加决策和管理、监督干部的权力机构，厂长是企业行政的总指挥，两者互相制约，又互相承担义务。根据《条例》的规定，厂长要定期向职工代表大会报告工作，负责执行和处理职工代表大会有关企业生产、行政方面的决议和提案，并接受职工代表大会的检查监督。而职工代表大会则要支持厂长行使职权，维护生产指挥系统的高度权威，教育职工不断提高主人翁责任感，自觉遵守纪律，严格执行各项生产、技术责任制。

《条例》是党中央、国务院批准公布的法规性的重要文件。它关于职工代表大会的性质、任务、组织原则、组织制度等原则性的规定，对全国所有国营企业都有约束力，对集体经济组织的民主管理也有指导意义。广泛宣传 and 认真贯彻好《条例》，坚持《条例》所规定的基本精神和基本内容，是进一步推行和完善职工代表大会制、搞好企业民主管理的需要。

#### （四）把企业民主管理的工作引向深入

在党中央正确方针政策的指导下，几年来企业实行民主管理的工作有很大的进展，尤其是党委领导下的职工代表大会制迅速恢复和建立起来，出现了前所未有的大好形势。从中央到基层，各级党、政、工、团都非常重视，把它摆到了议事日程上来。当前各地正结合全面整顿企业，把职工代表大会制进一步引上正确的轨道。

据中华全国总工会截至一九八一年底的统计，全国在建有工会组织的四十万一千多个企业、事业基层单位中，有十万零一千一百多个单位建立了职工代表大会，约占四分之一。其中大中型工业企业七千六百八十四个约占二分之一；北京、天津、上海、沈阳、哈尔滨、广州、南京、重庆等八个大工业城市的大中型工业企业，建立了职工代表大会制的单位接近或者超过了十分之九。与此同时，一大批企业在建立职工代表大会制的过程中，民主选举了班组长、工段长和车间主任。特别是选举企业事业行政领导人的工作，近一年多来有较大的发展。一九八〇年六月底以前全国选举企业事业行政领导人的单位只有九百六十五个，到一九八一年底增加到了八千九百个，其中工业企业单位四千七百多个。

几年来的实践证明，实行企业民主管理、开好职工代表大会对于贯彻国民经济的调整、整顿、改革、提高的方针，办好社会主义企业，提高经济效益以及改善党风，促进安定团结都起了积极的作用。主要是：第一，职工参加企业管理，从实际生活中感到自己不光是一个生产者，也是一个管理者和主人翁，从而提高主人翁的责任感，发挥当家作主的积极性；第二，职工参加管理可以集思广益群策群力，提高企业的经营管理水平；第三、职工参加管理能够比较公平合理地解决一些难以解决好的职工生活问题，例如分房、招工等，有利于安定团结；第四，职工参加管理使企业干部置于群众监督之下，有利于干部改进工作作风；第五，职工参加管理可以提高职工遵纪守法的自觉性，是自我教育的好办法；第六，职工参加管理也有利于改善和加强党的领导，有利于强化厂长的行政指挥。

但是，和其他事物的发展规律一样，企业民主管理工作发展是不平衡的。以建立职工

代表大会制为例。许多大工业城市的大中型工业企业已基本普及了，而许多边远地区的小企业则多数没有建立起来。已经建立了职工代表大会制的单位，有相当一部分已经基本上做到了民主管理制度化、经常化，但是也有一部分尚流于形式。在所有的企业里把职工代表大会制建立起来并使之走上全面发展的轨道，仍将是一项长期而艰巨的任务。

党中央和国务院提出，实行企业民主管理，推广和完善职工代表大会制度，关键在于加强和改善党的领导。历史的经验证明，共产党是各族人民的领导核心。加强党的领导是我们一切事业胜利的根本保证。没有党的领导，社会主义现代化不能实现，没有党的领导，企业民主管理也搞不好。

加强党的领导，主要是加强党的思想和方针政策的领导，是支持职工当家作主，保障职工代表大会正确行使规定的权利。工会是工人阶级的群众组织，是职工群众的重要代表者。搞好企业民主管理，保障职工行使当家作主的民主权利，工会负有重要责任。工会应当根据列宁的教导，真正成为职工学习管理的学校、主持经济的学校。实践证明，工会工作做得好坏，影响工人当家作主的权利行使得怎么样，也影响着企业管理的好坏，影响着集中领导能否顺利进行。因此，加强党对企业民主管理的领导，也就必须加强党对工会的领导，领导和支持工会把推广和完善职工代表大会制作为工会工作的重点，努力做好深入细致的群众工作。

社会主义的生产资料公有制和人民民主专政的国家制度，为职工参加企业管理创造了经济和政治的前提，宪法修改草案的通过实施又为职工参加企业管理提供了法律的保障。在党的领导下，中国工人阶级和各族劳动人民一定能够在进行“两个文明”的建设中进一步把民主管理企业搞好，充分体现出人民当家作主的社会主义制度的优越性。