

# 职工代表大会制度产生和发展的历史条件与特点<sup>\*</sup>

吴建平

(中国青年政治学院 社会工作系, 北京 100089)

**[摘要]**职工代表大会是中国共产党创立和发展的具有中国特色的企业民主管理的基本形式,其发展动力、参与领域以及职权,在不同历史时期表现出不同的特点。在革命时期,激发工人生产积极性是其主要发展动力;在建设时期,社会主义意识形态和政治民主的要求成为主要发展动力;改革开放以来,维护职工合法权益日益成为占主导地位的发展动力。职工代表大会参与的领域及其职权也在历史发展过程中日趋明确和理性,即在生产经营事务上享有审议建议权,在事关工人切身利益的重要事项上享有审议通过权,此外还享有对企业领导的评议监督权,以及对职工董事和职工监事的选举权。这种职权特点既遵从了资本增殖的理性要求,也关照了企业中职工的各种合理诉求。

**[关键词]**职工代表大会;企业民主管理;职工参与;基层民主

**[中图分类号]** D412.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-2375(2023)05-0010-14

## 一、引言

党的二十大报告提出要发展全过程人民民主,在指出“基层民主是全过程人民民主的重要体现”的基础上,要求“健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,维护职工合法权益”<sup>[1]</sup>。这种理论定位和政策要求有助于我们更深刻地理解职工代表大会制度<sup>①</sup>:从企业领导体制的角度来看,职代会是中国共产党创立和发展的具有中国特色的企业民主管理的基本形式;从社会主义民主政治建设的角度来看,职代会是在基层实践全过程人民民主的重要形式。因此,贯彻落实职代会制度具有重要的理论意义和现实意义。

不过,在政策要求和具体实践之间,常常会由于各种原因而出现一些偏差,这种情形也出现在职代会制度上。事实上,自1957年职代会制度被确立以来,在不同历史时期该制度一直都受到高度重视,不仅体现在党和国家领导人的重要讲话或指示中,也体现在诸多政策文件和法律法规中。但是,职代会的实际落实情况却往往未能达到预期效果,国内大部分相关研究也都反映了这种状况,并从不同角度提出了完善职代会制度的政策建议<sup>[2]</sup>。

当然,也有研究者指出,对职代会的各种消极评价未必都是合理的,因为人们在评价职代会时容易持有一种非现实主义的高期望,从而对其作出不切实际的描述和理论概括,所以应基于中

<sup>\*</sup> [收稿日期] 2023-07-05

[基金项目] 本文系国家社会科学基金一般项目“新就业形态下工会组织与制度改革研究”(项目编号:20BSH071)的阶段性研究成果。

[作者简介] 吴建平(1980—),男,江西吉安人,社会学博士,中国青年政治学院社会工作系教授,研究方向为工会理论与历史、中国工会改革与制度变迁、基层民主。

① 出于行文方便,本文用“职代会”“职代会制度”来分别作为“职工代表大会”和“职工代表大会制度”的简称。

国的社会语境，尤其是基于职代会生成的历史条件和现实环境，对职代会作出客观评价<sup>[3]</sup>。这意味着研究者应从我国的政治经济环境出发理解职代会制度，包括其性质、目标、职权及其背后的发展动力，然后才能客观评价职代会制度及其实践结果。

在这方面，比较重要且具有启发性的研究是张静对某国有企业职代会的案例研究。她在细致考察该国有企业职代会在1985—1995年间实际运行情况后指出，职代会的创建和维持动力都源于国家，是国家政权建设的一部分，其功能是在基层决策者与职工群众之间提供制度化的联系渠道，从而将不同社会需求纳入体制之中<sup>[4]</sup>。

蔡禾和李晚莲也对某个创建于1949年的大型国有企业的职代会进行了案例研究，并得出了类似结论，即国有企业之所以建立职代会，并非基于自身组织需求，而是为了贯彻基层政治民主的政策要求。他们进一步指出，国有企业虽然主要基于合法性逻辑而不得不落实职代会制度，但又必须遵从效率逻辑，而当两种逻辑出现矛盾时，管理者就会使职代会制度的运行走向形式化<sup>[5]</sup>。这就能解释一些相悖的现象：比如，有些管理者对职代会持漠视态度，但又周期性地组织职代会；又如，职代会的召开程序越来越完备，但其内容却变得越来越形式化，职工对职代会的评价也较为消极<sup>[6]</sup>。

张静的研究与蔡禾等人的研究在基本观点上具有较高的一致性，都强调职代会是一种外部的制度要求，只不过前者看到的是，在单位制下这种制度要求能够实现对职工利益的制度化吸纳，而后者看到的是企业对这种制度要求的形式化应对。更进一步看，二者都在职代会与企业内在的经营管理之间划出一条边界。对于后者来说，前者似乎是一种异己之物，缺乏实际价值。果真如此的话，那么如何来理解这样一种现象，即为什么长期以来中国共产党一直努力推行这种制度呢？回答这个问题的前提是必须先对职代会制度产生和发展的历史处境和理论基础作深入考察，即考察不同历史时期中国共产党是如何理解和定位职代会的，包括其背后的发展动力、参与领域及职权等，这也正是本研究的主要目标。

## 二、职工代表大会制度的历史渊源（1921—1949年）

职代会制度是在新中国成立后才正式创建的，但其历史起点可以追溯至中国共产党对企业民主管理制度的早期探索时期。这一时期的历史经验和教训，在很大程度上可以解释为何创建职代会制度以及为何如此设定其角色和职责。

### （一）根据地早期公营工厂中的原始民主

中国共产党成立后不久，就在1922年8月拟定的《劳动立法原则》和《劳动法案大纲》中提出了工人参与管理的要求<sup>[7]</sup>，以维护和增进工人权益，培养工人的管理能力，为工人未来管理企业做准备。当然，将这种要求付诸现实，是在苏维埃政权建立并开始创办公营企业之时。当时，主要为了服务于军需，根据地建立了自己的工业企业。据不完全统计，1934年2月，苏区的公营工厂有32个，职工2000余人；1935年5月，川陕根据地的公营工厂覆盖了兵工、被服、纺织、钢铁、煤炭等16个行业，职工5000余人<sup>[8]309-310</sup>。当时的生产条件非常简陋，工厂规模普遍偏小。此外，工厂同军队都实行供给制，所以工厂的管理较为简单，民主管理制度甚至整个企业的管理制度都处于探索阶段。

与此前的《劳动立法原则》相比，此时企业民主管理的意义发生了一些细微变化。之所以允许和鼓励工人直接参加企业的经营管理，有两个重要原因：其一，由于是公营工业企业，让工人参与管理可以使他们以“新的劳动态度”来对待工厂工作，并激发其生产积极性。其二，由于苏

维埃政府初创工业企业，缺乏经营管理经验，在很长的时间里，一直缺乏优秀的经济管理干部<sup>①</sup>。在这种情况下，必然要求通过群策群力的方式来共同经营和管理企业。

不过，这种原始的共同经营和管理企业的方式很快就暴露出一些弊端，其中尤为严重的就是因缺乏企业生产经营所必需的责任制，导致出现无人负责的局面，并引发生产中的种种问题。比如不能完成生产计划，在材料浪费严重的同时却几乎所有工厂都喊“材料缺乏”，工厂材料、器具经常失窃等，更为严重的是产品质量非常糟糕<sup>②</sup>。刘少奇认为，造成这种局面的一个重要原因就是“没有建立真正的工厂制度”<sup>[7]34</sup>。可见，如果工人参与管理超过了一定的限度，就可能走向反面。

## （二）经营企业化：工厂制度的建立与一元化领导体制的形成

根据地早期公营工厂出现诸多生产问题，与当时工厂的性质和管理模式有关。最初的公营工厂在性质上像行政机关的供给部，有着浓厚的战时供给制特点，所以几乎不考虑生产的经济性，导致产品的成本比私营工厂高，价格也高于市场价，再加上生产管理上过度的直接民主导致无人负责，加剧了生产管理上的紊乱。而要实现刘少奇所说的“真正的工厂制度”，就必须使公营工厂实现企业化经营，采用“经济核算制”，做好成本与利润的计算<sup>③</sup>，如此才能推动工厂创造出各种各样提高生产力的办法。1942年12月，毛泽东在边区高干会议上也指出，“使一切工厂实行企业化”<sup>[7]60-61</sup>。

随着战争形势日益好转以及经济生产逐渐走向常态，这种对工厂进行企业化经营、从供给制向经济核算制转变的要求愈加明确。1946年5月发布的《中共中央关于工矿业政策的指示（草案）》特别指出，“公营工矿应一律企业化，实行严格的经济核算，成本会计，实行营业制”，而且要“实行全面工资制，否定战时性的平均主义的供给制”<sup>[7]112</sup>。1948年8月第六次全国劳动大会通过的《关于中国职工运动当前任务的决议》，不仅对工厂的经营和管理作出了重要区分，而且明确指出经营上应贯彻“企业化原则”，即以生产为中心，实行从原料生产到推销全过程的经济核算制度<sup>[7]120-121</sup>，实现效益最大化。

要想推行经济核算制，就必须彻底改造现有的工厂管理模式，贯彻工厂管理的一元化领导体制。在工厂外部，工厂只接受某一政府部门的领导；在工厂内部，厂长集中管理工厂的各项生产事务<sup>[7]70</sup>。1943年3月至4月，陕甘宁边区政府召开了直属各公营工厂会议，会上确立了公营工厂中的一元化领导格局，即在工厂中建立“完全的个人负责制”，厂长对生产行政事务负有绝对责任<sup>④</sup>。各科的科长、生产部门的主任以及领班等，都对其上级行政领导负责<sup>[7]35</sup>。如此一来，围绕企业的生产行政事务，就建立起一个较为集中的生产指挥系统。

① 1943年4月，张闻天在陕甘宁边区政府直属各公营工厂会议上指出：“工业生产……我们现在特别感觉到优秀干部及人力的缺乏”，“经济干部，尤其是管理工有经验的干部则甚少”。1944年5月，刘少奇在陕甘宁边区工厂职工代表会议上的讲话中也指出：“有很多同志……要他做经济工作、做工厂工作就不高兴，他们说干这一行没有前途。”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：64-99。

② 1934年3月，刘少奇在《论国家工厂的管理》中指出：“子弹做了几万打不响，枪修好几百枝不能打，刺刀做了几百把不能用，棉衣做了几万套不好穿，少了棉花……我们在工厂中负有绝对责任的厂长管理员等，自己不能发觉，没有知道，而要把这些‘坏货’再花上多少的人工送到前方，由前方红军打电报回来，他们才知道他们工厂里发出的货要不得。”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：34。

③ 1943年4月，在陕甘宁边区政府直属各公营工厂会议上，张闻天指出：“怎样最能节省的使用原料、材料，怎样最能合理的使用生产工具与保护生产工具，怎样最能发挥工人职员的劳动积极性，怎样最能使一切生产工具上的改进以提高生产力。总之一句话，一个好的工厂厂长，必须很好的计算这一切，使他的工厂产品不但数量多，而且价廉物美。这就是工厂的经济核算制。”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：66-67。

④ “在不违反劳动法的范围内，关于工资，工作时间，生产数量，以及调动，处分和开除工人职员等，厂长是有完全的权利决定与执行。”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：34-35。



但是，在实际的生产管理过程中，许多国营企业仍表现出诸多问题<sup>①</sup>，其中最大的问题仍是缺乏科学的生产管理制度，厂长的集中领导权未能得到很好的贯彻实施。1948年10月，《中共中央东北局关于接收敌伪和蒋占企业后的改造管理与工会工作方针的决议（草案）》强调，必须加强科学管理和生产合理化。该决议还指出，虽然“工人群众自发的提出了工人当家的口号”，但决不能将这种口号提高为管理企业的方针，让工人参与管理的主要意义在于改变其劳动态度，并非要让他们直接领导企业的生产经营，应当加强劳动纪律以及厂长的集中领导权，否则容易引发极端民主化倾向<sup>[7]132-133</sup>。

简言之，随着工厂生产走向常规化，建立“真正的工厂制度”问题也越来越凸显，其核心就是落实经营企业化原则或推行经济核算制，而这又必须建立一个集中的生产指挥系统。于是，一元化领导体制逐渐建立起来，其结果就是确立了厂长在生产行政上的集中领导权或决定权。

### （三）管理民主化：三种民主管理形式的创立

在推进工厂制度和一元化领导体制的同时，中国共产党也一直在探索如何将民主管理合理地融入进来。最早出现的民主管理形式就是工厂管理委员会和“三人团”。1934年4月颁发的《苏维埃国有工厂管理条例》和《苏维埃国家工厂支部工作条例》规定，在厂长之下设由5人至7人组成的工厂管理委员会<sup>②</sup>，以厂长为当然主席，来解决厂内重大问题。其中又由厂长、党支部代表和工会代表组成“三人团”，以协同处理厂内日常问题。在企业生产经营管理架构中，工人通过工会代表或工人代表间接参与管理，其组织形式是“三人团”和工厂管理委员会。但由上级苏维埃机关委任的厂长，“对于厂内一切事务，有最后决定之权”<sup>[7]40-41</sup>。大体上，直至抗日战争结束时，根据地国营工业企业的民主管理基本都是采取“三人团”和工厂管理委员会的形式。不过，这种形式曾引发了“三权鼎立”问题<sup>[9]</sup>。于是，1942年《中央职工运动委员会对陕甘宁边区国营工厂职工工作的指示》明确指出，“三人团”并非行政组织，其作用只是协调工人与工厂的关系，推动职工执行生产计划，党支部和工会都不得干涉生产计划和行政管理事宜，遇到有关生产行政问题的争论，厂长有最后决定权。此外，党支部和工会都应以保障生产计划的完成为中心<sup>[7]47-49</sup>。显然，这是与一元化领导体制相适应的。而且，让工人通过“三人团”和工厂管理委员会参与管理，更多的是以此激发工人的积极性，促进生产。在陕甘宁边区政府于1943年3月至4月召开的直属各国营工厂会议上，张闻天就强调工厂内的党支部和工会必须以完成生产任务为其基本职责<sup>[7]71</sup>。邓发在会上则批评了当时大多数工厂的党支部和工会，批评它们的工作与生产任务相脱节，甚至与工厂行政处于对立地位<sup>[7]75-76</sup>。

但是，在推行工厂一元化领导体制的过程中，一些工厂出现了取消民主的做法。比如，不召开厂务会议，厂长只管下命令，“认为党和工会在工厂中是可有可无的一种组织”<sup>[7]75-76</sup>。在这种情况下，1944年5月，刘少奇在陕甘宁边区政府召开的职工代表会议上指出，必须采用一切方法与工人合作，这是管理工厂的方针<sup>[7]101</sup>。会后还发布了《陕甘宁边区工厂职工代表大会宣言》，提出要“正确的实行领导一元化，领导要与群众相结合，团结全厂职工”<sup>[7]107</sup>。1948年第六次全国劳动大会通过的决议在强调国营工厂必须贯彻企业化原则的同时，也强调了要贯彻管理民主化原则，并强调民主管理形式就是建立工厂管理委员会<sup>[7]120-121</sup>。随后《中共中央东北局关于接收敌伪和蒋占企业后的改造管理与工会工作方针的决议（草案）》也指出，“不给工人以应有的民主，不了解依靠群众是我们管理企业的基本原则，而单纯强调行政管理甚至实行军事管理，这是足以

<sup>①</sup> 比如，“对于生产计划没有详细的规定，对于原料保证不足与使用不合理，对于机器与劳动力使用不适当，对于劳动过程没有仔细的研究，对于成本费用没有精密的计算……因此浪费原料，浪费工具物资，浪费劳动力的现象非常严重”。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：133。

<sup>②</sup> 成员包括厂长、党支部代表、工会代表、团支部代表、工厂其他负责人以及工厂代表等人。

妨碍工人劳动态度的改变,劳动积极性的提高,而大大有害于发展生产”<sup>[7]132-133</sup>。该决议还指出,吸收工人参与管理的办法就是成立工厂管理委员会,以讨论生产任务、工人福利以及各种制度规章等事项,但厂长有最后决定权<sup>[7]132</sup>。

另一种民主管理形式是鼓励工人积极参与各种生产运动或劳动竞赛。刘少奇很早就强调了这种参与的重要性,认为这是提高工厂生产力的主要方法<sup>[7]36</sup>。特别是在“赵占魁运动”之后,这种形式就作为一种重要典范而被大力倡导。比如,1944年5月发布的《陕甘宁边区工厂职工代表大会宣言》倡导要发展与坚持“赵占魁运动”,让职工树立新的劳动态度,做到产量高、质量好、成本低<sup>[7]107</sup>。又如1946年5月发布的《中共中央关于工矿业政策的指示(草案)》强调,要继续“开展赵占魁运动……首先改变雇佣观点的劳动态度,继之以群众性的技术改进……大大的提高生产”<sup>[7]113</sup>。

自此就形成了两种重要的工人参与企业民主管理的形式:其一是通过工会代表或工人代表参加“三人团”或工厂管理委员会等间接形式;其二是通过参加各种劳动竞赛、生产运动等直接形式。不过,仅凭这两种形式并不能充分实现工人参与企业民主管理的权利。前者虽然让工人代表进入工厂管理委员会,参与企业的经营管理,但人数极为有限,而且在工人代表与工人群众之间缺乏制度化的联系载体;后者虽然几乎实现了全员参与,但主要是围绕劳动过程所进行的技术革新、合理化建议等以提高劳动强度和效率为目的的活动,几乎不涉及实质性的经营管理职能,也几乎不涉及工人的权益问题。这样就构成了两个极端,一端是围绕生产经营管理进行的极为有限的间接参与,另一端是围绕劳动过程的几乎全员性的直接参与。二者之间缺少一个代表性程度更高,不仅围绕企业生产经营问题,而且也围绕工人权益问题进行集体性的制度化参与的渠道或载体。

第六次全国劳动大会提出了一个解决办法,即在500人以上的大工厂中组建工厂代表会议(后称“职工代表会议”),让更多的工人能够参与“讨论工厂决定、生产计划与经验的总结”,提出建议与批评<sup>[7]121</sup>。这样就产生了第三种民主管理形式,即职工代表会议。1948年8月和10月,华北人民政府和陕甘宁边区政府先后颁布规定,要求在国营工厂中建立工厂管理委员会<sup>①</sup>,同时还要求职工人数在200人以上的国营工厂中建立职工代表会议。职工代表会议的职权就是“听取与讨论管委会的报告,检查管委会对于工厂的经营管理及领导作风,对管委会进行批评与建议”<sup>[7]150-151</sup>。

至此,企业领导体制在领导原则和组织形式上变得非常清晰了。领导原则是“工厂经营的企业化”和“工厂管理的民主化”;组织形式分别是厂长拥有最后决定权的工厂管理委员会和职工代表会议<sup>[7]138</sup>。中国共产党在实践中逐渐形成了对企业领导体制的理论认识,这不仅表现在对经营和管理的区分上,还表现在对企业民主管理或工人参与限度的认识上,即认识到后者应被限定在一定的领域,且职权也应有一定的限度。

总之,在新中国成立前,企业民主管理的基本原则和组织形式基本确立,具体表现为3个层面,其一是通过工人代表进入工厂管理委员会参与企业经营,虽然这种参与具有一定的决策权,但工人代表人数较少,而且厂长拥有最终决定权;其二是动员工人参与各种群众性的生产运动、劳动竞赛等,这种劳动过程中的参与主要是为了提高劳动生产率;其三是通过职工代表会议参与企业管理,听取和讨论工厂管理委员会的报告,对其提出批评和建议。可见,即便是在国营工厂中,

<sup>①</sup>即《华北人民政府关于在国营、公营工厂企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的实施条例草案》和《陕甘宁边区政府关于在国营公营工厂企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的组织规程》。二者都规定,工厂管理委员会由厂长(或经理)、副厂长(或副经理)、总工程师(或主要工程师)及其他生产负责人和相当于以上数量的工人职员代表组成,其性质是“在上级工厂企业管理机关领导下的工厂企业中统一领导的行政组织”,其任务或职责是“根据上级企业领导机关规定之生产计划及各种指示,结合本厂实际情况,讨论与决定一切有关生产及管理的重大问题,如生产计划、业务经营、管理制度、生产组织、人事任命、工资福利问题等,并定期检查与总结工作”。工厂管理委员以厂长(或经理)为主席,当内部出现意见不一致时,厂长(或经理)有决定权。参见:中华全国总工会政策研究室. 中国企业领导制度历史文献[G]. 北京:经济管理出版社,1986:148-150.

企业民主管理绝不等同于工人控制或工人自我管理。而之所以推行企业民主管理制度，在很大程度上是为了改变工人的劳动态度，激发其生产积极性，从而提高生产效率。当然，优秀经济管理干部的缺乏也要求通过工人的积极参与来弥补这种不足。简言之，这是一种以生产为中心的参与体制，工人围绕生产活动参与讨论和建议。

### 三、职工代表大会制度的创立与早期发展（1949—1978年）

自1948年起，解放军陆续攻克许多大城市，中国共产党也先后提出了关于解放区城市工作、经济建设和工人运动等问题的重要方针政策。1949年3月，毛泽东在西柏坡会议上指出，“党的工作重心由乡村移到了城市”，而在城市工作中，“必须全心全意地依靠工人阶级”<sup>[10]</sup>。在这种形势下，企业民主管理制度具有了更多的政治意义。

#### （一）新中国成立初期工厂管理委员会和职工代表会议的普遍推行

1950年2月6日，《人民日报》发表《学会管理企业》的社论，指出不能采用压迫的方法强制工人劳动，而应该激发工人群众的主人翁意识，让他们自觉地进行劳动。这就必须实行管理民主化，一方面建立工厂管理委员会，另一方面建立职工代表会议，使其成为传达管理者意图和吸收工人意见的组织形式<sup>[7]163-164</sup>。由此让工人感受到自己是企业的主人，以新的劳动态度发挥生产积极性与创造性<sup>①</sup>。

由此可见，在政治意义上，推行企业民主管理是发挥工人阶级主人翁地位的必然要求；在经济意义上，推行企业民主管理是为了激发工人的生产积极性。此外，劳动过程中的参与，即群众性的合理化建议、创造生产新纪录、推广先进生产经验和社会主义劳动竞赛等活动，仍得到大力倡导。因此，新中国成立初期的企业民主管理基本延续了之前的形式。

#### （二）企业领导体制的变化及其对企业民主管理的影响

在20世纪50年代的前几年里，企业领导体制发生过一些重要的变化，虽然这些变化是围绕企业党委和企业行政展开的，但对企业民主管理产生了重要影响。

中共中央东北局于1951年5月召开城市工作会议，通过了《关于党对国营企业领导的决议》。该决议指出，国营厂矿中的党政工团都应以提高厂矿的生产作为自己最高与最基本的任务，并要求在厂矿的生产行政工作中实行厂长负责制，至于生产行政上的民主管理，则通过厂长领导下的工厂管理委员会来实现。企业党组织主要负责厂矿中的政治思想领导，保证和监督厂矿中的行政生产工作<sup>[7]176</sup>。中共中央华北局于1951年6月也召开了城市工作会议，但与东北局的决议相反，华北局会议在经过激烈的争论后，决定实行党委领导下的厂长负责制<sup>②</sup>。其理由是，华北的大厂矿的厂长多数是旧人员，他们难以解决党政工团的统一问题，加上当时仍然“缺乏技术和政治都行的‘文武双全’的干部”<sup>[7]194</sup>，所以需要通过党的一元化领导来解决生产管理中的重大问题<sup>③</sup>。

东北局和华北局在企业领导体制上的分歧很快就得到了统一。1953年我国开始实施“一五”计划，进行大规模的社会主义经济建设，系统学习和运用苏联的工业管理制度和方法，推行“一长制”

① 1950年2月28日，政务院财经委员会发出《关于国营、公营工厂建立工厂管理委员会的指示》，要求必须改革官僚资本统治时代遗留下来的各种不合理制度，中心环节就是建立工厂管理委员会，实行工厂管理民主化。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G]。北京：经济管理出版社，1986：330。

② 即以党委为核心实行统一领导，“党、政、工、团各上级所指示的方针任务，及其在工矿企业中的具体实施方案和计划，一律经过工矿企业中的党委讨论通过，作出决定，分工进行”。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G]。北京：经济管理出版社，1986：194-195。

③ 会上还有人指出：“党的一元化领导已有长期历史经验，抗战、解放战争、土地改革皆在党的一元化领导下取得胜利，并且在集中的军队中也实行了党委制，为什么唯独工厂不能实行？”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G]。北京：经济管理出版社，1986：194。



(即厂长负责制),以克服当时企业管理中客观存在的责任不明、无人负责现象<sup>[8]334-335</sup>。此前推行党委制的华北局也于1954年4月开始转而实行厂长负责制<sup>①</sup>。1955年5月,中共中央书记处第三办公室召开了工矿企业领导问题座谈会。会议报告指出,如果生产管理上的重大问题都必须经党组织讨论决定,就容易在生产管理上造成一些恶果,如厂长不敢负责,不能及时指挥生产、解决问题,最终导致生产秩序紊乱,也“会使党组织忙于全盘生产经济工作,而削弱对于政治思想工作 and 组织工作的领导”<sup>[7]204-207</sup>。根据这个报告,中央要求企业党组织必须把确立一长制作为基本政治任务<sup>[7]202</sup>。

但不久这种一长制的领导体制又遭到了批评,批评者认为这种体制“否定了党组织对于企业生产行政工作的领导,使党组织处于从属的地位”<sup>[7]214</sup>。在党的八大上,党中央决定实行党委领导下的厂长负责制。

在四五年的时间里,企业领导体制在党委制和一长制之间进行了几次调整。但是,二者有个共同特点,都强调将生产经营权集中起来,其分歧不过是这种集中的权力应掌握在谁手中而已。相应地,工人在生产经营方面的民主参与权则是被削弱了,比如只是要求厂长要“善于倾听群众意见,接受群众的批评”<sup>[7]200</sup>。

### (三) 职工代表大会制度的创立及其职权变化

企业民主管理的弱化容易导致企业过于关注生产,忽视工人的合理诉求,引发工人的不满。加上当时出现了一些“左”的错误,致使在1956年下半年,一些地区出现了工人罢工、学生罢课、群众性游行等事件。在这种情况下,正确处理人民内部矛盾成为一个重要问题。

1957年3月,《中共中央关于处理罢工罢课问题的指示》要求,为防止罢工罢课事件的发生,必须克服官僚主义、扩大民主,在企业中试行职工代表大会,作为职工参加企业管理和监督行政的权力机关<sup>[11]</sup>。同年4月,《中共中央关于研究有关工人阶级的几个重要问题的通知》再次提出,要将现行的职工代表会议改为职工代表大会,且适当扩大其权力<sup>②</sup>。同年9月,在党的八届三中全会上,邓小平进一步要求在全国范围内推行职代会制度<sup>③</sup>。

至此,作为我国企业民主管理基本形式的职代会制度被正式确立起来,其职权也有了明确规定。其中最重要的是,针对企业生产经营问题,职代会享有参与讨论和提出建议的权利;针对职工生活福利问题,享有可以作出决议的权利,但以不能与上级机关的指示和命令相背为前提,因此这种权利并非一种充分决定权。总之,既要防止企业行政领导脱离党的集体领导,又要防止党委包办企业行政工作,还要防止建立职代会后,在企业管理上发生极端民主化的问题<sup>[7]228</sup>。

随后发生的“大跃进”导致企业生产普遍陷入混乱状态<sup>④</sup>。1961年8月23日至9月16日,中共中央在庐山召开工作会议,讨论并通过了《国营工业企业工作条例(草案)》。该草案重申

① 参见:1954年4月颁发的《中共中央华北局关于在国营厂矿企业中实行厂长负责制的决定》。

② 两个文件明确规定职代会的职权包括:(1)听取和讨论厂长的工作报告,审查和讨论企业的生产计划、财务计划、技术计划、劳动工资计划和实现这些计划的重要措施,定期地检查计划情况,并且提出建议;(2)审查和讨论企业奖励基金、福利费、医药费、劳动保护拨款、工会经费以及其他有关职工生活福利的经费开支,在不违背上级机关的指示、命令的条件下,可就上述范围作出决议,交企业行政部门或其他有关方面执行;(3)在必要的时候,向上级管理机关建议撤换某些企业领导人员;(4)对上级管理机关的规定有不同意见的时候,可以向上级管理机关提出建议。参见:中华全国总工会政策研究室.中国企业领导制度历史文献[G].北京:经济管理出版社,1986:224-225。

③ 邓小平在会上作了《关于整风运动的报告》,并指出,“党委领导下的职工代表大会,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”。参见:中华全国总工会政策研究室.中国企业领导制度历史文献[G].北京:经济管理出版社,1986:234。

④ 许多企业“责任制度废弛,生产秩序混乱”,不少企业中,“瞎指挥、乱操作的现象严重”,还有不少企业“不计工本,不计盈亏,不讲究经济核算”。参见:中华全国总工会政策研究室.中国企业领导制度历史文献[G].北京:经济管理出版社,1986:238。

了在企业中实行党委领导下的厂长负责制，将职代会制度定位为吸收广大职工群众参加企业管理和监督行政的重要制度。根据这一草案，企业党委的权力得到了进一步强化，不仅企业的生产经营由党委决定<sup>①</sup>，而且与职工利益密切相关的“劳动、工资、奖励、生活福利”也由党委决定，职代会的职责范围变得含糊，职权也变弱了<sup>②</sup>。

后来，中共中央对该草案进行了修正，于1965年7月颁布了《国营工业企业工作条例（修正草案）》，再次重申了党组织在企业领导体制中的主导地位<sup>③</sup>。修正草案将职代会定性为职工群众参加管理、监督干部、行使三大民主的权力机关，并对其职权范围作了更为具体的规定，但其权限并没有得到提升，大多是监督权，只是在涉及职工群众切身利益方面恢复了此前曾赋予的权限，即可以在不违背上级指示和规定的前提下作出决议。另外，赋予了职代会选举车间和班组两级干部的权力。修正草案还对职代会代表的产生和人员构成作出了明确规定。代表不仅应由职工直接选举产生，而且应包括工人、技术人员、职工和领导干部，脱产干部不得超过1/4，且代表实行常任制，每两年改选一次<sup>[7]285</sup>。

总之，新中国成立以来，企业民主管理制度发生了重要变化。首先，企业民主管理的政治意义被强化了，被当作人民当家作主和工人阶级主人翁地位的体现；其次，企业民主管理的制度形式发生了重要变化，建立了职工代表大会制度。但是，这种对企业民主管理的重视和强调，并不意味着工人企业经营管理权的增加。因为这个时期企业经营管理权在不断集中，最后集中在企业党委手中。从微观层面来看，这种权力的集中是经营理性化的内在要求，随着企业规模的扩大及现代化程度的提高，客观上需要集中的生产指挥系统，以提高企业生产效率。从宏观层面来看，这种权力的集中也是高度集中的计划经济体制的内在要求。在这种体制下，企业民主管理的职权更多地表现为一种监督权和建议权，虽然可以围绕与职工切身重大利益相关问题作出决议，但也是以不违背上级指示和规定为前提。

#### 四、职工代表大会制度的完善与转型（1978年至今）

改革开放初期，国家通过重建单位制的方式来恢复被“文革”严重破坏的城市经济生产秩序和社会生活秩序，国有企业的人事、资源和经营等一切活动都是在国家指令性计划的指导下按照行政等级来管理和配置的<sup>[12]</sup>。但为了恢复基层秩序，还需要自下而上的群众参与，特别是要恢复企业民主管理制度以增加政治合法性。

##### （一）职工代表大会制度的恢复

1978年4月，中共中央发布了《关于加快工业发展若干问题的决定（草案）》，决定取消企业中的革命委员会，恢复党委领导下的厂长负责制和职工代表大会制。草案指出，企业党委集体讨论决定企业的一切重大问题<sup>④</sup>，职代会的职权是听取工作报告、讨论企业生产重大问题、对企业工作提出批评建议，以及对企业领导进行监督等，而且对于严重失职、作风恶劣的企业领导，还

<sup>①</sup> 草案规定，企业党委对生产、技术、财务、工资、福利、人事等重大问题作出决定以后，再由厂长下达，并由厂长负责组织执行。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：251。

<sup>②</sup> 草案将职代会的职权规定为“讨论和解决企业管理工作中的重要问题，要讨论和解决职工群众最关心的问题”，“有权对企业的任何领导人员提出批评，有权向上级建议处分、撤换某些严重失职、作风恶劣的领导人员，并且有权越级控告”。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：253-254。

<sup>③</sup> “党对企业的生产行政工作、工会工作、共青团工作、民兵工作等，实行绝对领导”，“企业中一切重要工作和重大问题，必须由党委集体讨论决定”，“企业党委决定的问题，属于生产行政工作方面的，由厂长负责组织实施”。参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：260-261。

<sup>④</sup> 草案指出：“企业的一切重大问题，都必须经党委集体讨论决定。企业的生产、技术、财务、生活等重大问题，党委作出决定后，由厂长负责组织执行。”参见：中华全国总工会政策研究室·中国企业领导制度历史文献[G].北京：经济管理出版社，1986：295。



有权向上级建议处分、撤换<sup>[7]295</sup>。

1978年10月,邓小平在中国工会九大的致辞中重申企业要实行党委领导下的厂长负责制,以有效克服当时普遍存在的无人负责现象,同时所有企业还必须毫无例外地实行民主管理,职代会要讨论企业重大问题,企业领导要听取职工的意见、接受职工的批评和监督,对于作风恶劣或严重失职的企业领导,职代会有权向上级建议给予处分或撤换<sup>[13]1-6</sup>。时任全总主席倪志福在大会报告中提出的工会重要工作任务之一,就是在企业中贯彻落实党委领导下的职代会制度<sup>[13]32</sup>。

这种企业领导体制与1965年的《国营工业企业工作条例(修正草案)》的规定基本一致,即党委对企业的重要事项具有决定性的领导权,厂长是组织者和实施者,职代会更多地被赋予了监督权和建议权。这个时期的举措主要是出于拨乱反正的需要,是临时性的,随着一切秩序恢复后,改革的苗头就开始出现。

## (二) 改革开放初期职工代表大会的目标与职权

1981年5月至6月,由中央书记处直接领导,中组部、国家经委和全国总工会联合召开了全国企业民主管理座谈会,会上提出,企业要实行集中领导,建立起具有高度权威的行政管理和生产指挥系统,建立起以厂长负责制为中心的生产、技术和经济责任制度,同时企业必须实行民主管理,保障职工群众有权根据党和国家的政策、法令讨论审议、决定企业的重大问题<sup>[7]354</sup>。另外,会上还提出“党委不能包办一切,必须给厂长有独立自主地处理日常行政事务、生产事务、技术事务、财务事务等的权力,不能什么事都拿到党委会上讨论,去干涉行政事务”,同时,还必须依靠广大职工群众,而“办法就是实行职工代表大会的制度”<sup>[7]363</sup>。

此次座谈会形成了一份《关于加强党的领导搞好企业民主管理的汇报提纲》,列出了实行党委领导下的职代会制度的作用,即可以提高职工的主人翁责任感,集中群众智慧,有利于正确调节国家、企业和职工个人三者之间的利益关系等。为此,必须赋予职代会一定的职权,使其能够成为职工群众参加管理、监督干部的权力机关<sup>[7]366-368</sup>。座谈会还拟定了《国营企业职工代表大会暂行条例》,随后由中共中央、国务院于7月13日转发并批准公布,这是我国首部专门针对职代会制度的法规,我国的企业民主管理向法律化和制度化方向推进了一大步<sup>[8]349</sup>。该暂行条例第5条对职代会的职权作出了规定。与以往相比,此次规定的职权不仅更为明确具体,而且在权限上有较大程度的提高。这明显表现在针对企业生产经营管理方面的重大问题,职代会享有讨论审议甚至作出决议的权限,对于涉及职工切身利益的各种福利和奖惩办法等,则直接具有决定权。此外,对一些重大的规章制度具有讨论通过权,对企业领导干部还具有监督权和一定程度的选举和罢免权<sup>[7]380</sup>。

这表明,20世纪80年代初,“党政分开”“政企分开”以及实行厂长负责制的设想开始出现,而随着厂长生产指挥权的扩大,必然需要企业民主管理制度来对其进行监督和约束,以保护职工群众的切身利益,并调动他们的生产积极性。事实也的确如此。1982年1月和5月,国务院和中共中央分别先后颁发了《国营工厂厂长工作暂行条例》和《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》,开始突出强调厂长在生产经营问题上的行政决定权<sup>①</sup>,职代会则是职工群众参加决策和管理、监督干部的权力机构<sup>[7]406-410</sup>。

为了推动上述3个暂行条例的执行,1982年12月,中央批准中组部、国家经委、全国总工会在北京联合召开全国健全企业领导制度经验交流会。会上指出,许多企业管理混乱,纪律松弛,浪费严重,甚至有相当数量企业的技术经济指标没有达到历史最高水平,而造成这种局面的一个重要原因,就是“党政不分,党委包揽行政事务”,妨碍厂长对生产行政工作的统一指挥<sup>[7]439-442</sup>。

<sup>①</sup> 比如企业的经营决策、长远规划、年度计划、重大技术改造计划、职工培训计划、工资调整方案、机构变动、重要规章制度的建立、修改和废除等重大问题,都由厂长提出方案,然后由党委会讨论决定后,再由厂长负责组织实施。参见:中华全国总工会政策研究室:《中国企业领导制度历史文献》[G].北京:经济管理出版社,1986:406-410。

交流会的汇报提纲强调“党委集体领导是企业的领导核心，职工民主管理是办好社会主义企业的基础，厂长行政指挥是搞好企业经营管理的钥匙”。虽然仍然强调党委的领导地位，但也强调了要提升厂长和职代会的职权。

1984年，国营工业企业的领导体制逐步向厂长负责制转变，企业的生产指挥和经营管理委托给厂长全权负责<sup>①</sup>。同时期发布的《国营工业企业法（草案）》第5条明确规定，企业实行厂长（经理）负责制，明确厂长“对企业生产经营和行政管理工作中的重大问题有决策权”，“对企业的生产经营和行政管理工作实行集中统一指挥”，“对生产经营和行政管理工作的规章制度的建立、修改和废除，作出决定或提出建议”等<sup>[7]510</sup>。这意味着伴随着企业自主权的扩大，厂长权力也大大增加了。在这种情况下，就必须相应地增加职工的民主管理权，健全职代会制度，“在审定企业重大决策、保障职工权益等方面发挥它的作用”<sup>[7]491</sup>。1984年10月通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确要求实行厂长负责制，并要求健全职代会制度，充分发挥职代会在审议企业重大决策、监督行政领导以及维护职工合法权益等方面的作用。

显然，在所有权和经营权分离后，厂长经营管理权显著增加了。委托—代理理论指出，代理人与委托人之间往往存在目标不一致性，容易引发道德风险，以厂长为首的经营管理者可能会侵害国家和职工的利益，所以需要加强自上而下的监管和自下而上的监督。简言之，随着国家、企业和职工之间利益的不断分化，企业民主管理被赋予了新的意义，即愈加重视对职工利益的维护<sup>②</sup>。1986年9月颁布的《全民所有制工业企业职工代表大会条例》第7条明确规定了职代会的5项职权。概括来说，针对企业生产经营方面的重大事项，职代会的职权主要包括听取报告、提出意见和建议，可以围绕这些事项的实施方案作出决议；针对企业中涉及职工利益的重要规章制度，则享有审议通过权；针对职工生活福利方面的事项，享有决定权；针对企业领导干部，享有评议监督权，甚至享有民主选举权。

1988年4月，《全民所有制工业企业法》获得通过。该法第7条规定，企业实行厂长负责制；第10条规定，企业通过职代会和其他形式实行民主管理，其中职代会是企业实行民主管理的基本形式。此外，该法第52条也明确规定了职代会的5项职权。

《全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》）对职代会职权的规定与《全民所有制工业企业职工代表大会条例》中的规定大致相同，主要表现在：其一，针对职工生活福利的事项，二者规定的职权是一致的，即职代会具有决定权，这是职代会享有的最大职权。其二，二者都规定了职代会享有对企业各级领导干部的评议和监督权。其三，针对厂长的任免，二者都规定职代会可以享有一定的选举权。但二者也有些重要的细微区别，其一，在企业生产经营的重大事项方面，《企业法》规定职代会的职权主要是听取和讨论厂长的报告，然后提出意见和建议，而条例中规定的对这些事项的实施方案作出决议的权力被取消了。换言之，在生产经营方面，职代会的职权缩小了，只有建议权。其二，在与职工切身利益相关的重要规章制度的制定方面，职代会的职权有所增加，从条例中的“审议通过”变成了《企业法》中的“审查同意或者否决”，即具有了否决权。

至此，以职代会为基本形式的企业民主管理制度，在公有制占主导地位的时期达到了制度设计上的顶峰阶段或者说臻于完善。

### （三）改革的不断深化与职工代表大会目标和职权的调整

1992年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，国有企业改革进入了新阶段。

<sup>①</sup> 1984年5月，国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，中共中央办公厅和国务院办公厅发布了《关于认真搞好国营工业企业领导体制改革试点工作的通知》。

<sup>②</sup> 《全民所有制工业企业职工代表大会条例》就指出，建立和健全职代会制度的目的在于“保障与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、维护职工合法权益等方面的权力和作用”。

同年7月颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》明确界定了14项企业经营自主权,有的直接与职工切身利益相关,如有权自主使用、分配工资和奖金,有权制定职工晋级增薪、降级减薪的办法,有权解除劳动合同,辞退、开除职工,等等。

1993年11月,党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出要建立现代企业制度,强调“以提高劳动生产率和经济效益为目的”,要坚持和完善厂长负责制,保证厂长依法行使职权。企业经营自主权的不断扩大以及对劳动生产率和经济效益的日益重视,尤其是后来企业改制的出现以及非公企业的发展,很容易引发企业对职工合法权益的侵害。因此该决定也要求工会与职代会要组织职工参加企业的民主管理,维护职工合法权益。为了顺应市场化改革的需要,1994年7月《劳动法》获得通过。该法明确规定,应通过职代会来维护劳动者的合法权益<sup>①</sup>。

由此可见,随着市场化改革的推进,职工权益维护问题开始凸显,职代会作为代表和维护职工权益的制度化渠道的重要作用,得到了愈加明确的强调。全国总工会、国家经贸委、国家体改委于1996年4月联合出台了《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》,对建立现代企业制度试点单位的职代会职权作出了新的规定。与1988年的《企业法》相比,职代会的职权发生了一些重要变化:其一,取消了民主选举厂长的权利,代之以选举职工董事和职工监事的权利。其二,职代会的审议决定权只针对公益金的使用方案,在一定程度上被弱化了。其三,增加了对集体合同草案的审议通过权。其四,针对涉及职工切身利益的改制方案和规章制度的制定,职代会的职权也有所弱化,更多的是提出意见和建议而已,而此前法律规定的是具有审查同意或否决的权利。当然,如果能够把这些涉及职工切身利益的问题有效地纳入集体合同中去,然后再由职代会审议通过,那么,这种弱化就可以得到抵消。除了上述变化外,其余职权基本是一致的,比如针对企业生产经营重大事项只有审议建议权,享有对企业领导干部的评议监督权。

总体上可以看到,虽然职代会作为代表和维护职工权益的制度化渠道的重要意义得到了愈加明确的强调,但这并没有带来职代会职权的明显提升。这种相悖的结果与当时的经济体制改革形势密切相关。特别是1997年,国家提出了“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程”的政策要求,更多地注重如何解决国有企业的改制和脱困问题。

在这种形势下,职工合法权益不可避免地会遭到忽视和侵害。自20世纪90年代中期以来,劳动关系紧张问题变得日益突出。根据国家统计部门的有关数据,从1995至2007年,全国受理的劳动争议案件数从3.3万件上升到35万件,年平均增长率为21.8%<sup>[14]</sup>。为了维护劳动者的合法权益,推动社会主义和谐劳动关系的建立,2007年《劳动合同法》获得通过并于2008年开始实施。该法部分条款(如第4条和第51条)涉及了职代会的职权范围。《劳动合同法》不仅明确要求企业在制定、修改或决定直接涉及劳动者切身利益的规章制度或重大事项时,必须经由职代会审议通过,而且还对这些规章制度或重大事项进行了较为细致的罗列,包括工资、工时等8个方面。这实质上是通过法律的形式肯定了职代会在涉及职工切身重大利益问题上的审议通过权。但遗憾的是,《劳动合同法》未能对职代会的职权作出系统的规定。

2012年,中央纪委、组织部、国资委、监察部、全国工商联和全总联合颁发了《企业民主管理规定》,不仅要求各种所有制企业都应建立职代会,而且还对其职权作出了详细规定。概括来说,职代会的职权可以归纳为以下几项:其一是知情权和建议权,主要针对企业生产经营重大事项,

<sup>①</sup>《劳动法》第8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。”此外,第33条还规定:“企业职工一方与企业可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项,签订集体合同。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。”



包括与职工切身利益相关的规章制度或重大事项的 8 个方面。其二是审议通过权，主要针对集体合同草案，以及职工福利基金、住房公积金和社会保险费缴纳等方面的事项；另外，国有企业改制或破产时的职工安置方案也需要经职代会审议通过。其三是选举权，主要针对公司制企业中职工董事和职工监事的选举和罢免。其四是民主评议和监督权，主要是监督企业落实劳动法律法规的情况，以及对企业经营管理者民主评议。

与《劳动合同法》相比，《企业民主管理规定》对职代会职权的界定有所弱化，这突出表现在涉及职工切身利益的重大事项上，职代会的职权从前者规定的审议通过权弱化为后者规定的审议建议权。虽然《企业民主管理规定》也保留了审议通过权，但仅局限于集体合同草案的通过、职工福利基金使用方案、住房公积金和社会保险费的缴纳方案等 4 个事项，对于后 3 项，其实有专门的法律规定，企业通常都必须认真履行，所以职代会在这些事项上的审议通过权并没有实质意义。而在集体合同草案方面，由于没有对集体合同草案内容作出明确规定，因此容易变成一种形式化的审议通过权。之所以出现这种弱化结果，或许是为了使职代会制度能在各类企业中获得推行。

结合《劳动合同法》和《企业民主管理规定》来看，推行职代会的目的逐渐从此前的监督行政和激发职工积极性，扩展到了对职工合法权益的维护。不过，这种扩展表现在职权上还是有局限的，即针对企业生产经营的重大事项，主要享有知情权和建议权，而针对涉及职工切身利益的重大事项，则享有更高一些的权限，即可以与资方进行平等协商，并享有审议通过权甚至否决权。2016 年 10 月，习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的讲话中指出：“要健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度……落实职工群众知情权、参与权、表达权、监督权……企业在重大决策上要听取职工意见，涉及职工切身利益的重大问题必须经过职代会审议……国有企业领导人员则是党在经济领域的执政骨干……肩负着经营管理国有资产、实现保值增值的重要责任。”<sup>[15]</sup> 简言之，国有资产的保值增值即企业经营交由企业行政方负责，职代会主要享有知情权和建议权；在涉及职工切身利益的重大问题即企业管理问题上，职代会享有的职权就略多一点，即审议通过权。

总之，改革开放以来，为适应经济体制改革的进程，职代会制度在不断地调整和完善，最终实现了与现代企业制度的融合，这表现在 3 个方面：其一，职代会作为企业民主管理的基本形式得到了普遍推行；其二，相关法律法规和政策规定相继出台，让职代会的设置和运行逐步法治化和制度化；其三，职代会在企业经营管理结构中的地位和作用逐渐得到明确，即在生产经营方面职代会通常只具有审议建议权，在涉及职工重大利益及制定或修订相关制度时，则具有审议通过权。此外，职代会还享有对企业管理层的监督权和评议权，以及对职工董事和职工监事的选举权。因此，职代会越来越被当作维护职工合法权益的重要制度化渠道。

## 五、结论

对职代会制度变迁史的考察表明，在不同历史时期，以职代会为基本形式的企业民主管理的发展动力、参与领域和职权，随外在的政治经济环境及内在的企业经营管理状况的变化而不断调整，并表现出阶段性特点。

从发展动力来看，可以概括出职代会的 3 种发展动力：一是为了激发工人的积极性，以提升劳动效率、促进企业生产；二是社会主义意识形态和政治民主的要求，以彰显工人阶级主人翁地位；三是为了维护工人的合法权益，协调劳动关系。在不同历史时期，这 3 种动力都有所体现，只是重要程度有所不同。激发工人积极性一直是重要动力，特别是在企业发展初期或出现困难时，希望通过工人的积极参与来促进企业发展。社会主义意识形态和政治民主的要求则主要集中在

中国成立后的社会主义建设时期,虽然改革开放后国家也仍然强调这一动力,但其象征意义更多一些。对维护工人合法权益的强调则主要集中在1990年代中后期之后,职代会日益成为维护工人合法权益和协调劳动关系的重要制度化渠道。如果一定要对这三种发展动力进行重要性排序的话,那么在革命时期,激发工人积极性占主导地位,在建设时期,社会主义意识形态和政治民主的要求占主导地位,改革开放之后,维护工人合法权益占主导地位。

从参与职权来看,职代会的职权可分为审议决定权、审议通过权(或否决权)、审议建议权、评议监督权和选举权等。在不同历史时期,职代会在企业经营管理不同领域享有的职权是在变化调整的。在苏维埃时期,工人起初享有很大的职权,但因此造成责任制缺失问题。于是,工人参与管理的职权问题得到了理性反思和调整。大体上,在新中国成立之前,企业民主管理主要围绕生产经营活动中的重要事项展开,工人参与的职权主要表现为审议建议权。新中国成立之后,企业民主管理制度得到快速的发展和推广,并正式确立了职代会制度。但随着高度集中的计划经济体制的建立,企业生产经营管理的重大事项基本都由企业党委决定,职代会的职权主要是监督权。改革开放初期,为了恢复生产秩序和政治合法性,职代会曾被赋予较大的职权,甚至曾享有企业生产经营重大事项的决议权。但随着企业经营自主权的下放,职代会的职权很快被弱化,甚至在涉及职工切身重大利益事项上,也曾只享有审议建议权。不过,随着维护职工合法权益及构建和谐劳动关系变得日益重要,在涉及职工切身利益的重大事项上,职代会的职权有所提升,转变为审议通过权,但在涉及企业生产经营事项时,职代会享有的仍是审议建议权。此外,还享有对企业管理层的评议监督权,以及对职工董事和职工监事的选举权。至此,职代会制度在企业经营自主权和维护职工合法权益之间找到了一个平衡点。

总之,以职代会为基本形式的企业民主管理制度,是中国共产党经过长期实践和反思而形成的企业领导体制的重要组成部分,是一套成熟的、系统的、有中国特色的民主管理制度,它既回应了外部制度环境的要求,也符合企业内在发展的规律。因此,从历史发展的角度来看,绝不能简单地将职代会看作企业经营管理结构中的异己之物,它一开始就植根于其中。随着中国共产党对企业领导体制的理解和认识日趋成熟,尤其是在对经营与管理作出了区分之后,职代会在企业经营管理中的角色与作用也变得清晰了。在经营方面,职代会发挥建言献策的作用,在管理方面则发挥利益代表和协调的作用。这样,在遵从资本增殖的理性要求的同时,也能关照到企业职工的各种合理诉求。只是在现实中,人们对职代会往往存在误解或抱有过高的期望,致使企业和职工都对职代会产生排斥心理,而外部法律规定的要求则进一步让人们逐渐产生一种错觉,即职代会纯粹是一种外在的制度要求。因此,深入考察职代会制度产生和发展的历史条件及其特点,有助于人们正确认识职代会制度,使职代会制度得到更好的落实,在代表和维护职工合法权益的同时,也让全过程人民民主在基层有了生动体现。

#### [参考文献]

- [1] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社,2022:32-33.
- [2] 吴建平.企业民主管理:议题与进展[J].中国劳动关系学院学报,2019(5):19-34.
- [3] 冯同庆.中国经验:转型社会的企业治理与职工民主参与[M].北京:社会科学文献出版社,2005:2.
- [4] 张静.利益组织化单位:企业职代会案例研究[M].北京:中国社会科学出版社,2001:前言5.
- [5] 蔡禾,李晚莲.国有企业职工代表大会制度实践研究[J].开放时代,2014(5):43-53.
- [6] 李晚莲.国企职代会实践变迁中的矛盾与国家基层治理[J].求索,2015(9):110-114.
- [7] 中华全国总工会政策研究室.中国企业领导制度历史文献[G].北京:经济管理出版社,1986.
- [8] 王持栋.中国企业民主管理发展简史[M]//中华全国总工会政策研究室.企业民主管理的理论、历史和实践.北京:经济管理出版社,1986.

- [9] 郭英. 企业民主管理教程 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1987: 89.
- [10] 毛泽东. 毛泽东选集: 第4卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1427-1428.
- [11] 杜耀华. 新中国建立后各时期企业领导制度的比较 [M]// 中华全国总工会政策研究室. 企业民主管理的理论、历史和实践. 北京: 经济管理出版社, 1986: 366.
- [12] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理 [J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [13] 中国工会第九次全国代表大会纪念刊 [M]. 北京: 工人出版社, 1979.
- [14] 吴建平. 改革开放以来中国工会的制度变迁 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 1.
- [15] 习近平. 习近平谈治国理政: 第2卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 177.

## On the Historical Conditions and Characteristics of the Establishment and Development of the System of Workers' Congress

WU Jianping

(*School of Social Work, China Youth University of Political Studies, Beijing 100089*)

**Abstract:** The Workers' Congress is a basic form of enterprise democratic management with Chinese characteristics established and developed by the CPC, and its development dynamics, participation fields, and powers have shown different characteristics across different historical periods. In the revolutionary period, stimulating workers' production enthusiasm was its main development dynamic; in the construction period, socialist ideology and political democracy became the major development dynamics; since the era of the reform and opening up, safeguarding workers' legitimate rights and interests has become increasingly dominant. Moreover, the participation fields and powers of the Workers' Congress have also become increasingly clear and rational in the historical development process. They enjoy the right to deliberate and propose on production and operation affairs, the right to deliberate and pass important matters concerning workers' vital interests, as well as the right to evaluate and supervise enterprise leaders, and elect workers' directors and supervisors. These power characteristics both conform to the rational requirements of capital accumulation and take into account various reasonable demands of workers in the enterprise.

**Key words:** Workers' Congress; enterprise democratic management; workers' participation; grassroots democracy

[责任编辑: 徐文粉]