

## 【工会工作研究】

# 我国企业民主管理制度的实施状况、问题和对策

——基于山东省部分企业的调查

洪 芳

(山东管理学院 工会理论研究院, 山东 济南 250357)

**[摘 要]** 我国企业民主管理制度正朝着规范化、制度化和法治化的发展方向迈进, 但制度推进和运行效果还受制于企业的内部拉力和外部推力, 在制度运行中依然存在很大提升空间。应澄清理论上的争议, 明确企业民主管理的理论依据为利益共同体理论, 劳动关系协调功能为企业民主管理制度的首要功能, 完善企业民主管理立法, 适当强化立法刚性, 建立可操作性的权利救济机制, 引导企业转变管理理念, 树立企业和职工的利益共同体理念, 推进企业民主管理制度健康运行, 促进企业和职工共同发展。

**[关键词]** 企业民主管理; 利益共同体; 劳动关系协调; 共同发展

**[基金项目]** 本文系山东省总工会 2018 年重点调研课题“山东省企业民主管理调查”和山东管理学院工会理论研究开放性课题“我国职工民主参与立法的定位及功能研究”(项目编号: 2018GH-Y09)的阶段性研究成果。

**[中图分类号]** D412.6; F276.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 2095-7416(2019)01-0023-10

企业民主管理又有职工民主管理、职工民主参与、经济民主、产业民主等不同的称谓。新中国建立以来历届国家领导人都非常重视企业民主管理制度建设, 这项工作也被高频次地写进党代会报告和政府工作报告。有学者指出, 中国经济的发展有其自身的逻辑和奥秘, 其中一条就是大力发展基层民主, 实行民主管理<sup>[1]</sup>。在当前我国推进供给侧结构性改革的背景下, 经济下行压力较大, 更加需要企业管理层与员工凝心聚力共同发展。但在企业民主管理制度的运行实践中还存在诸多障碍。

为了解我国企业民主管理制度的实施情况, 破解制度运行障碍, 课题组以山东省为主要调查范围, 通过文献检索、发放问卷和座谈访谈的方式进行调查。文献以《中国劳动统计年鉴》(以下简称《劳动年鉴》)和《第八次中国职工调查》(以下简称《职工调查》)<sup>[2] (p294-365)</sup>数据为主。问卷

包括企业问卷和职工问卷。本次调查共发放企业问卷 100 份, 职工问卷 300 份。回收有效企业问卷 89 份, 职工问卷 275 份。其中国有企业 51 家, 占 57.3%; 集体企业 2 家, 占 2.25%; 民营企业 25 家, 占 28.09%; 外商投资企业 3 家, 占 3.37%; 混合所有制企业 4 家, 占 4.49%; 其他类型企业 4 家, 占 4.49%。这 89 家企业中, 同时建立了职工代表大会(以下简称职代会)制度和厂务公开制度的企业有 77 家, 占被调查企业的 86.52%, 有 2 家企业只建立了职代会制度。在公司制企业中, 工会主席或副主席以职工代表身份进入董事会的企业占建制企业的 39%, 工会主席或副主席以职工代表身份进入监事会的企业占建制企业的 44%。很多企业在职代会、厂务公开、职工董事监事等民主管理形式之外, 还通过党政工联席会议制度、民主恳谈会、座谈会、领导信箱、领导接待日、合理化建议等方式创造沟

收稿日期: 2018-09-20

作者简介: 洪芳(1972-), 女, 山东文登人, 硕士, 山东管理学院工会理论研究院院长, 教授。

通协商机会，吸收职工参与管理。

## 一、山东省企业民主管理制度的运行情况及存在的问题

(一) 企业民主管理制度有了快速发展，但依然有很大建设空间

职代会制度、厂务公开制度和职工董事监事制度得到快速发展，在协调劳动关系、保障职工合法权益、促进企业发展等方面发挥了重要作用，但依然有很大建设空间。据山东省工商局 2018 年 4 月数据显示：全省共有企业 236.5 万户，其中内资企业约 233.5 万户，私营企业 220.3 万户，外商投资企业 2.9 万户<sup>[3]</sup>。而《统计年鉴》数据显示：全省建立职工（代表）大会制度的企事业单位 44.3 万家，84.4% 的单位在本年度召开了职工（代表）大会。比较企业总量和已经建立了职工（代表）大会制度的企业数量，职工（代表）大会制度建设依然有很大空间。而建立了职工（代表）大会制度的企业也有部分没有坚持召开会议。这说明职工（代表）大会并没有成为企业治理结构中不可缺少的一部分。此外，全省职工代表 199.9 万人，其中女职工代表 54.2 万人，仅占职工代表总数的 27.1%，远远低于女职工的比例。这说明男女平等的理念在职工代表的选举中并没有得到很好的贯彻。

关于职代会的作用，《职工调查》的数据显示：山东省参与调查的 3254 名职工，认为作用发挥很好的占 55.6%，较好的占 23.5%，一般的占 14.9%，较差的占 0.8%，很差的占 1%，说不清的占 4.3%。如按照企业的所有制形式进行统计，从全国情况来看，回答很好和较好的比例较高，其中国有企业占 68.8%，集体企业占 71.1%，私营企业占 71.6%，港澳台企业占 66.7%，外商投资企业占 68.2%。多数职工对职代会的作用持肯定态度。职代会的作用在不同所有制企业中的表现差异不大。

从笔者收集的企业问卷来看，34.7% 的企业认为作用很大，50% 的企业认为作用一般，9.2% 的企业认为没有什么作用，不清楚的占 6.1%。这可以看出职代会制度对满足职工和企业的需求存在一定差异。因而职代会制度的建设和作用发挥还存在很大提升空间。

企业厂务公开制度建设也依然有很大空间。特

别是，即使建立了厂务公开制度，其公开的事项也往往少于法律规定的范围。职工董事制度在民营企业 and 外商投资企业受到抵制，很难落到实处。

(二) 企业民主管理在劳动关系协调方面日益发挥重要作用，但依然有很大提升空间

企业民主管理、集体协商和劳动合同三项制度作为企业劳动关系的协调机制，在企业劳动关系调整中发挥着基础作用。实践证明，凡是职工民主管理搞得好的企业，其集体协商也必然推进得好，企业劳动关系也相对更和谐。但从目前的情况来看，我国企业民主管理在劳动关系协调方面还依然存在着较大的提升空间。

### 1. 近四成企业在制定规章制度时没有贯彻民主程序

根据《劳动合同法》第四条的规定，用人单位在制定、修改或者决定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。该规定没有区分企业的所有制性质，即所有企业在制定与职工利益密切相关的内部制度时必须通过职工（代表）大会讨论。笔者就职工（代表）大会的讨论议题情况进行了调查。调查结果（见表 1）显示：关于企业的发展规划和计划虽不属于与职工利益密切相关事项，但属于满足职工知情权的事项，有约半数企业提交职工（代表）大会讨论。与职工直接利益密切相关的事项如工资奖金调整方案、劳动安全卫生和女职工劳动保护措施、集体合同草案、单位规章制度、职工生活福利等事项讨论的比例都略微超过或接近半数。职工培训计划也属于与职工利益密切相关的事项，但提交讨论的比例只有 33.71%。有 40.45% 的企业将评议领导人作为职代会职权，这些企业全部为国有企业，占被调查国有企业 70.59%，即有约三成的国有企业没有将评议领导人作为职代会的职权。这说明有近四成企业并没有落实《劳动合同法》关于制定规章制度时的民主程序、劳资共决的立法规定。关于职代会职权的法律规定在实践中也没有被严格贯彻实施。企业是否将某一事项提交职代会讨论，主要依据是企业行政领导的偏好或企业发展的需要，而非单纯基于法律的规定。

表1 职代会和职工大会讨论的议题

讨论事项	单位数(个)	比例(%)
发展规划和计划	44	49.44
工资奖金调整方案	46	51.69
劳动安全和女职工劳动保护措施	47	52.81
集体合同草案	45	50.56
单位规章制度	44	49.44
职工生活福利	44	49.44
评议领导	36	40.45
职工培训计划	30	33.71
以上都没有	13	14.61
有效填写企业数	89	89

## 2. 缺乏职工民主参与成为影响企业内部劳动关系和谐的重要因素

虽然影响企业劳动关系和谐的因素很多，但有两个因素最为关键：一是企业规章制度，这涉及到企业的管理方式和员工的自我价值实现；二是企业内部的人际关系，尤其是职工与管理层的关系。

企业的规章制度是企业进行内部管理的重要手段。企业规章制度的制定程序和执行效果有着密切的联系。笔者调查了解到，那些由企业行政单方面制定、没有经过职工讨论的规章制度，其执行往往依靠企业罚款、扣工资等强制形式，职工怨言较多，劳资关系较为紧张。而那些经过职工充分讨论并发表意见的规章制度，被执行得较好，劳资关系也较为和谐。在笔者调查的89家企业中，有28家企业的规章制度经过全体职工讨论，这些企业的职工认为执行“很好”和“较好”的比例高达96.4%，只有1家公司认为执行得并不太好。因此，虽然企业规章制度的执行情况受多种因素影响，但是职工的民主参与对执行效果影响显著。

关于职工与企业管理层的关系，《职工调查》数据显示：高达79.4%的职工选择了融洽和比较融洽。这反映了企业劳动关系从总体而言是较为和谐的。在分析不融洽的原因方面，占首位的是职工收入低，占60.8%；其次是管理决策缺乏职工参与沟通，占50.9%；接下来依次是收入和福利待遇差距大(36.3%)；经营者不尊重职工(20.9%)；经常加班、工作太累(18%)；职工不好管(16.2%)；劳动争议没有及时解决(11.5%)；社会保险落实不到位(10.4%)；经常克扣拖欠工资(9.1%)；工作环境恶劣(5.7%)等。其中管理决策缺乏职工

参与沟通、收入和福利待遇差距大、经营者不尊重职工、经常加班、工作太累等因素，都反映出企业没有建立起有效的内部沟通协商机制及时化解内部矛盾。

(三) 职代会制度有力地推进了集体协商的进行，但在建立平等的对话机制上尚有很大努力空间

企业民主管理制度特别是职工(代表)大会制度的运行情况，直接影响集体协商在劳动关系协调中的作用发挥。关于集体合同的签订和实施，从笔者回收的275份有效职工问卷的情况来看，在是否签订了集体合同的问题上，31.8%的职工回答签订了，17.6%的职工表示没签订，50.6%的职工表示不知道。

关于企业是否开展工资集体协商，《职工调查》数据显示：除国有企业外，其他所有企业在开展工资集体协商方面差异不大，而国有企业最低(见表2)。笔者进一步访谈了解到，国有企业工资总额由上级主管部门确定，其工资可以协商的空间较小，因而开展工资集体协商比例较低。从总体而言，企业开展工资集体的比例只有三成多，工资集体协商推进的空间很大。

表2 企业开展工资集体协商情况(占比: %)

	开展了	没有	不知道
国有	22.6	52.2	25.2
集体	35.7	39.8	24.5
私营	33.6	37.8	28.6
港澳台	30.9	39	30.1
外商	32.7	38.9	28.4

关于工会在集体协商中的表现，84.1%的职工认为工会尽力为职工争取利益；认为工会没有尽到自己责任、应付上级要求的只占2.7%；不懂协商技巧的占2.5%；不清楚的占10.7%。这可以看出，一方面工会对于推进集体协商发挥了重要推动作用，另一方面企业的劳动关系状况，对工会推进集体协商有一定影响。笔者在访谈中了解到，多种因素影响工会参与协商的积极性。如外商投资企业在开展工资集体协商时，民族主义情绪往往推动着工会在协商中更多地维护中国职工利益，而民营企业劳动者权益保护水平相对较差，激发了工会干部通过协商维护职工合法权益的愿望。

关于集体合同的作用，笔者回收的调查问卷显示：56%的职工认为集体合同对改善劳动条件和

提高劳动报酬有积极的促进作用，14.3%的职工认为没有什么作用，29.7%的职工则表示不清楚。对于该问题，约占50%的工会主席表示作用很大，28.1%的工会主席认为有一点作用，认为没有作用的占21.9%。由此可见，集体合同在维护职工合法权益方面尚有很大的努力空间。特别是很多职工根本不知道自己单位是否有集体合同，不知道的原因，主要在于很多企业的集体合同没有经职工（代表）大会讨论。有一位主席表示，即使经过讨论，因为有老板在场，讨论也流于形式，没有多大意义。由此可见，多数企业根本没有建立起地位平等、权利义务对等的集体协商机制，在工会对企业行政有着明显依附性的条件下开展集体协商，依然取决于企业行政领导的开明和上级的压力。也正是由于集体合同的作用有限，员工才表现得不够积极。而工会干部作为职工代表之所以不敢谈，也依然在于其地位的依附性，究其本质在于没有通过职代会等制度建立起平等对话机制<sup>[4]</sup>。

（四）厂务公开和职工董事监事制度覆盖率日益提高，但对职工权益保障影响甚微

截至2017年底，全国已建工会的企业事业单位中，单独建立厂务公开制度的非公有制企业398.7万家，建制率89.4%。据全国工商联发布的2018中国民营企业500强分析报告显示，有435家企业推行了厂务公开民主管理等制度。《职工调查》数据显示：在山东省被调查职工4965人中，其所在单位实行了厂务公开的占61.2%，没有实行的占9.2%，表示不知道的占29.6%。厂务公开目的在于满足职工的知情权和监督权。厂务公开的主要形式是职代会，因而职代会制度的落实情况直接影响厂务公开的效果。在非公有制企业，厂务公开虽然在一定程度上为企业所接受，但公开的事项受到质疑。

职工董事监事的制度设计初衷，首先是维护公司的利益，而维护职工合法权益不过是其次要目标。这从非国有投资主体投资的公司，其职工董事不是必设的职位就可见一斑。职工董事制度也只局限于公司制国有企业，在公司制非国有企业根本无法贯彻。由于我国监事制度的设置是并行的双层委员会制，监事制度的监督作用本来就弱，而且职工监事只占监事的三分之一，其监督作用就进一步被弱化。职工董事监事制度只能在一定范围内起到维护职工

合法权益的作用。

（五）职工参与管理的意识逐渐增强，但受制于参与机会等因素

《职工调查》数据显示：在“是否愿意担任职工代表大会代表”的调查中（以下简称“参与意愿”），表示愿意的占83.2%，不愿意的占7.7%，说不清的占9.1%。职工担任职工代表的意愿与企业职工代表大会的组织建设情况基本一致，即职代会组织得越好，职工的参与意愿越强，反之亦然。这表明实际参与可能对提高参与意愿有促进作用。同时职工的参与意愿受性别、户籍、年龄、文化程度、政治面貌、收入水平、是否工会会员、就业身份等多种因素影响（见表3）。从性别来看，男性的参与意愿要略强于女性。从年龄来看，职工年龄越大参与管理的意识越强。从户籍来看，非农户籍人员的参与意识要强于农业户籍职工。从文化水平来看，文化程度越高参与意愿越强。从收入水平来看，收入水平与参与意愿呈正相关关系。按就业身份分，管理岗位的职工其参与意愿高于非管理人员，管理层级越高，参与意愿越强；专业技术人员的参与意愿高于普通职工，专业等级越高参与意愿越强；工会会员的参与意愿要远高于非会员。

但上述因素为显性因素，是上述因素影响了职工的参与意愿，还是上述人员的参与机会不同导致了参与意愿的差异，这个问题还需要进一步分析。

关于职工是否有机会对工作单位的经营管理和自身权益发表意见或反映愿望（以下简称“参与机会”），同样选取性别、年龄、户籍、文化程度、政治面貌、收入状况、就业身份、是否工会会员等指标发现，职工在参与机会上和参与意愿上几乎呈现相同的表现，即这些指标同时也影响了职工的参与机会（见表3）。但是参与机会是否影响参与意愿这一问题从调查问卷中尚无法得到证实。通过访谈发现，参与机会越多的职工参与意愿越强烈，而参与机会较少甚至没有参与机会的职工参与意愿相对较弱。从总体而言，越来越多的企业倾向于提供多种反映和表达意见的渠道，激发职工的创造性。对于职工参与管理的看法，80.9%的职工选择是职工应当享有的权利，78.8%的职工认为有利于促进单位的发展，83.2%的职工认为有利于维护职工合法权益，4.6%的职工认为是少数人的事情，14.3%的职工认为实际作用不大多是走形式，4.5%的职

工认为会增加单位成本，10.9%的职工认为单位领导不太可能真正让职工参与管理，认为没有必要参与管理的职工只有4.5%。

表3 职工担任职工代表的意愿和参与企业管理的机会（占比：%）

调查指标		参与意愿	参与机会
性别	男	80	60.1
	女	76.6	55.3
年龄	≤35岁	74.3	54.7
	36-50岁	80.8	59.8
	>50岁	82.4	62.0
户籍	本地非农	80.1	60.3
	外地农业	74.4	53.2
学历层次	小学及以下	69.5	45.3
	初中	74.9	51.0
	高中	78.1	54.0
	中专	75.0	54.5
	大专	77.8	58.5
	本科	81.2	63.2
政治面貌	中共党员	85.6	67.1
	无党派	74.6	53.9
收入状况 (元/月)	2300及以下	73.7	48.4
	2301-3000	76.3	53.1
	3001-3500	77.5	59.4
	3501-4500	81.3	64.3
就业身份	4501以上	83.9	71.4
	普通职工	74.2	51.1
	专业技术人员	81.8	64.9
	一般管理人员	81.9	63.6
	中层管理人员	88.0	79.3
技术等级	高层管理人员	94.6	84.5
	无技术	72.8	50.1
	初级工	75.2	51.2
	中级工	77.0	55.7
	高级工	79.6	53.6
是否工会 会员身份	技师	79.0	55.5
	高级技师	81.9	64.0
	工会关系在单位	82.2	65.3
	单位没有工会	70.6	50.0

（六）职工参与管理的依据由企业主人翁理论向利益共同体理念转变

#### 1. 企业主人翁的身份认同逐渐退出市场

在回收的275份职工问卷中，对于“您认为您在企业的身份是？”的问题，除两位职工回答是企

业主人翁之外，其余职工全部回答是企业的职工。笔者在访谈时，有部分国有企业的老职工认为应当为企业的主人翁，但同时又承认实际上只是企业的员工，无法成为主人。这表明，主人翁的身份认同意识已经逐渐退出市场。

但越来越多的职工认为其与企业的利益是密切相关的，是同一个利益共同体，绝大多数职工都非常关心企业的发展。关于职工是否关心单位的发展，56.8%的职工选择非常关心，30.7%的职工选择比较关心，一般的占10.2%，不怎么关心的只占1.7%，完全不关心的仅占0.6%。

#### 2. 职业稳定性和工作职责影响着职工对企业的关心程度

一般而言，职工的职业任期越长，越关注企业的长远发展。从调查情况来看，我国企业签订无固定期限的劳动合同比例从总体而言不高，远远低于OECD各国的比例<sup>①</sup>（见表4）。合同期限较短，职业任期不长，职工往往只关注短期利益，而无法将企业的发展与其个人成长结合起来。

表4 劳动合同期限在不同所有制企业的表现（占比：%）

	不满一年	1-2年	2-3年	3年以上	无固定期限
所有企业	4.2	18.2	11.2	40.1	25.3
国有	2.0	9.7	7.2	42.4	38.2
集体	2.4	14.9	7.7	36.7	37.6
私营	5.2	22.0	12.2	39.4	19.9
港澳台	3.5	16.0	11.0	46.8	21.9
外商	3.2	9.9	10.9	38.2	37.7

注：数据来源于《第八次中国职工状况调查》

从表面来看，户籍、学历层次、婚姻状况、职工身份影响着职工对企业长远发展的关注，实则职业任期、生活压力、工作职责才是影响职工对企业长远发展关注的主要因素，即职业任期越长，职工越关心企业的长远发展，生活压力越大的职工越珍惜工作机会，越关注企业的发展。而管理人员相较普通职工更加关注企业的发展，管理层级越高对企业发展的关注度越高。这一方面源于管理人员职业任期相对较长，企业的发展与个人的发展息息相关，另一方面，企业的发展本身就是其工作的内容。这很好地解释了那些实施全员参与创新的企业获得巨大成功的原因，因为企业的发展就是自己的工作内容，这极大地调动了职工工作的积极性和创造性。

3. 企业越来越重视人力资本所带来的投资回报，关注职工的利益和成长

随着科技进步，人力资本投资所带来的回报越来越大，企业也越来越注重将企业发展和职工个人发展结合起来，稳定劳动关系，形成核心竞争力。从总体而言，半数以上的企业对职工个人利益和个人成长非常关心和比较关心。企业对不同职工的关心程度存在较大差异，一般而言，收入水平越高往往代表着其对企业的贡献越大，企业越关注其个人利益和个人成长。《职工调查》数据显示：月工资 4500 元以上的职工选择企业关心其个人利益的占 68.2%，而月工资在 2300 元以下的职工只有 56.7%。高技能的专业技术人员相较技术水平低、无技术等级人员所获得的关注度更高。高层管理者相较普通职工获得了企业更多的关心。高达 81.7% 高层管理者选择了企业非常关心其个人利益，而普通职工这一选项只有 59.8%，这源于人力资源的投资回报不同，影响着企业的人力资源投资行为。工会会员相较非会员可以获得更多的关心，这一方面源于工会将更多的职工愿望向企业行政反映从而获得企业的回应；另一方面，很多企业的工会也被整合进行政部门，工会对会员的关心本身也是企业对职工关心的一部分。

总之，利益共同体意识在管理层和职工之间已经成为一种共识，职工关心企业的发展，企业也根据投资回报率给予职工不同程度的关心。

## 二、影响企业民主管理制度运行的因素

影响企业民主管理运行的力量来自企业内部的拉力即企业内部管理的需要，和企业外部的推力即政策、法律和工会的大力推动。

### （一）影响企业民主管理的内部因素

#### 1. 企业管理理念

企业管理理念对于企业民主管理制度的建立和运行具有至关重要的作用。企业管理理念体现在多个方面，但在影响企业民主管理制度的落实问题上，主要体现到企业领导如何看待员工，是将员工作为企业发展之本，还是认为企业养活了员工。这两种不同的理念，在企业的内部制度设置和企业文化上都表现有鲜明的差异。随着外商投资企业入驻中国，以及现代企业管理理念进入中国企业，传统家族式的企业管理理念受到冲击，民主理念和重视“人”

的作用开始成为企业管理中着重考虑的因素。而企业管理理念对于职工参与管理的广度、深度有着深刻的影响。

一般而言，领导的作风能在很大程度上体现企业的管理理念，对职工民主参与的影响较大。在笔者所调查的 89 家企业中，认为领导非常民主的企业里，91.3% 的企业建立了职代会制度，47.83% 的企业建立了民主恳谈会制度，47.83% 的企业建立了职工监事制度，43.48% 的企业建立了职工董事制度，78.26% 的企业建立了合理化建议制度，73.91% 的企业建立了党政工联席会议制度，47.83% 的企业设立了领导接待日制度，73.91% 的企业设置了意见箱，而什么民主制度都没有的企业只有 21.74%。笔者通过进一步访谈发现，没有建立上述制度的企业一般规模较小，企业老板对员工极为熟悉，沟通交流渠道很多。而那些领导作风较为专制的企业对企业民主管理制度推行有较大抵触。

对于员工参与管理是企业领导人的负担还是帮助，不同的领导人有着不同的理解。在被调查企业中，大多数企业非常关注员工对经营方面的参与，被调查企业中对员工提出的合理化建议给予奖励的占 74.16%，部分企业甚至只要员工提出合理化建议就奖励，凡是合理化建议被采纳的就重奖。这些企业往往在员工犯错误时能给予更多的包容，企业民主氛围较为浓厚，职工创造性较强。

企业文化是对一个企业灵魂的诠释，对于企业管理具有不可低估的作用。企业文化宣示着企业的经营理念，企业文化所营造的文化氛围对员工的发展有着重要的联系，近些年来职工越来越关注精神上的需求，企业文化不兼容成为员工离职的原因之一。笔者所调查的 89 家企业的企业文化，主要体现客户利益至上的有 31 家企业，体现企业利益至上的有 12 家，体现职工和企业共同成长的 34 家，其他的 5 家，没有企业文化的 7 家。访谈了解到，凡是企业文化体现职工和企业共同成长的企业，职工参与企业管理的广度和深度都较高，企业民主管理对于企业发展也起到了非常明显的促进作用，员工流动率低，劳动关系和谐，很多企业的企业文化部门甚至与工会合署办公，有些工会主席就是企业文化的负责人。

笔者在禹王集团进行访谈时发现，禹王集团作为一家民营企业，在企业文化上以“成就禹王人”的文化理念，将员工的发展融入企业的发展。在企业制度上，建立了包含九大沟通渠道的沟通协商机制，充分发挥员工的集体智慧。设立合理化建议奖，鼓励员工提出改进意见，集团员工创新参与率达到100%，职代会员工提案总数逐年上升，仅2016年职工创新创造的总利润就达3971.5万元。而那些忽视员工的创造性，不关注员工发展，追求短期利益的企业主一般更为专制，给予员工参与的空间也较少，他们对建立企业民主管理制度也较为抵制。

## 2. 企业的所有制形式和企业的发展阶段

在涉及职工参与管理方面，很多企业都依照法律规定或者按照企业管理需要设置了职工参与管理的制度。调查显示，企业民主管理制度的运行不仅在不同所有制企业有不同表现，企业的发展阶段和企业规模也对职工民主管理有明显的影响。如国有企业和集体企业职工代会和厂务公开制度建立就比较完善，而民营企业和外商投资企业职工参与民主管理的空间和渠道则存在很大差异。外商投资企业普遍较为重视职工参与管理，如合理化建议制度和民主恳谈会制度的设置较为普遍。民营企业差异较大，部分民营企业非常重视将企业的发展 and 职工个人的成长结合起来，重视通过民主管理调动职工的积极性、创造性。部分民营企业则缺乏长远规划，不懂得加强企业人力资源管理，将“人”转变为企业的资本，对企业民主管理较为抵制。另一方面，企业规模与民主管理呈现出正相关关系。一般来讲，企业规模越大，员工越多，其在人力资源管理上的投入就越大，在员工参与上给予更多机会。大多数民营企业在初创时往往采用家族式的经营方式，通过企业主的凝聚力和号召力进行管理，企业缺乏完善的制度。但随着企业规模的不断扩大，家族式的管理逐渐无法适应企业管理的需要，企业就会慢慢转变管理方式，开始运用现代企业管理手段，对合理化建议等员工参与制度也逐渐从抵制到接纳甚至鼓励。因而企业民主管理的实施与企业的规模和发展阶段密切相关。

### （二）影响企业民主管理的外部因素

影响企业民主管理的外部因素主要是国家政策、立法以及工会的推力。

## 1. 国家政策

新中国建立以来，历届国家领导人都非常重视贯彻实施以职代会制度为主要形式的企业民主管理制度。但在不同发展阶段，企业民主管理制度承载的功能有所不同。改革开放后我国实施的企业民主管理制度源于1978年以后推进的中国企业民主化，其主要原因首先来自于企业内权力集中现象，即政治原因。同时，职工参与是提高生产积极性和达成经济现代化的有效手段。张允美指出：“1978年以后推进的中国企业民主化，其主要原因首先来自于企业内权力集中现象，即政治原因……中国共产党需要形成把工人阶级参与形式的合法化，引导工人阶级支持党的政策。”<sup>[5]</sup>“职工民主管理的身份源于职工是国家的主人翁这一身份，进而推导出职工也是企业的主人翁这一结论。职工民主管理的作用在于辅助行政，监督企业经营管理，以增强国家渗透基层管理的力量。”<sup>[6]</sup> (p159)

但随着市场经济的深入发展，劳动关系领域中的矛盾日益突出，加强劳动关系协调，及时化解劳资冲突极为重要。上世纪90年代，工会大力推行职工代表大会、厂务公开和职工董事监事制度，旨在加强沟通，化解纠纷。但是，无论是理论界还是实务界，关于职工参与企业管理的性质和功能却一直存在认识上的困惑。关于职工参与企业管理的性质，在国家政策层面至少有三种说法：基层民主、协商民主和劳动关系协调机制。在国家政策和工会政策上的不同说法容易带来理论上的困惑，即职工参与企业管理是一种什么性质的权利？职工参与企业管理的权利往往表述为职工的知情权、表达权和监督权。但是在权利家族中，他们属于什么性质的权利却极少有人探讨。再者，在市场经济时期企业民主管理制度的功能与计划经济时期是否应有所不同？正是由于理论上的不清，导致非公有制企业要不要实行企业民主管理一直存在争论。这些争论至少涉及以下几个问题：一是职工参与管理的身份；二是职代会的性质和功能是什么？职代会是一种什么样的组织机构，是否属于公司治理的一部分？三是职工参与企业管理的广度和深度如何确定？四是厂务公开的范围在不同所有制企业是否应有所不同，确定的标准是什么？五是职工董事职工监事制度维护的是职工的利益还是公司的利益？

## 2. 立法

上述理论上的困惑在立法中也有着明显的体现。特别是立法体系内部的矛盾影响着企业民主管理制度的运行。

规范我国企业民主管理的立法依据主要包括《宪法》《工会法》《全民所有制工业企业法》《全民所有制工业企业职工代表大会条例》《集体所有制企业法》《公司法》《劳动法》《劳动合同法》《企业民主管理规定》《厂务公开条例》以及国务院及其部委颁布的行政法规、规章以及地方立法。现行立法既有颁布于计划经济时期的法律法规，也有近期颁布的规章和地方性法规。立法体系内部存在着较多的冲突，一方面反映了我国关于企业民主管理的理论争议，另一方面也严重影响了法律法规在实践中的实施。

一方面，计划经济时期《全民所有制工业企业法》和《全民所有制工业企业职工代表大会条例》将职代会作为企业的权力机关并赋予其较多的决策参与权。但是随着《公司法》的出台，公有制企业原职代会制度的职权多数被股东会（大）所取代，原党政工“老三会”被股东会、董事会和监事会等“新三会”所代替。职代会制度如何运行面临着困惑，法律的冲突导致实践中的困惑。目前全国有28个省（区/市）制定了35部民主管理方面的地方法规和规章，但是地方立法对于企业民主管理的理解也存在着较大差异。2012年由中央纪委、中央组织部、国务院国资委、监察部、全国总工会、全国工商联联合下发了《企业民主管理规定》，采用区分所有制企业的方式规定了企业民主管理的规则。对非公企业的职代会的组织 and 职权也作出了规定。这是对在非公有制企业实行职代会制度立法的有益探索。但其立法主体的特殊性决定了其对我国职代会制度的定位，依然没有超越其目的的政治性和功能的监督性，立法内容和立法主体所传达的信息呈现出的错位给实践带来困惑。

## 3. 工会的大力推动

工会是企业民主管理制度的大力推动者，是贯彻国家基层民主制度和企业民主管理立法的主要外部推力。工会“民主管理部”的内部机构设置，说明工会将推动企业建立民主管理制度作为一项重要的工作来做。从《职工调查》数据显示，山东省在

企业民主管理制度建设上走在全国前列，这与山东省各级工会的大力推动是分不开的。

## 三、健全企业民主管理制度、保障职工民主权利的建议

基于影响企业民主管理制度建设和运行的内外双重因素，健全和完善企业民主管理制度，保障职工民主权利，也必须双管齐下，从内外两个方面努力。

（一）澄清理论上的争议，明确企业民主管理的理论依据

关于企业民主管理研究的视角包括工会视角和管理学视角。工会的视角往往关注职工的表达权、参与权，保障职工的话语权，进而提高集体协商的效果。而管理学的视角则主要从企业人力资源管理和组织行为学的角度，从经营者的需要出发研究，通过民主将职工个人目标与企业的发展目标相结合，即“个人积极地投入并参与组织的事务，在组织中每个人都享有选举权，共同目标使大家紧密地团结在一起”<sup>[7] (p12)</sup>。

关于职工参与管理的身份，主人翁的身份学说在国内工会研究领域占主流地位，至今依然有相当一部分学者持主人翁的观点。并基于社会主义国家人民当家做主的理论依据，主张职工在非公有制企业也应当享有参与管理的权利。而管理学的研究视角则基于职工是企业员工的身份探讨员工参与管理的影响。

关于职工参与企业民主管理的理论依据，国内外主要有企业社会责任说、利益相关者说、人力资本说和经济民主理论等四种学说。笔者认为，从职工和企业管理者对职工参与管理的身份定位来看，利益共同体理论才是我国企业职工参与管理的理论基础。职工参与的身份在于其利益相关者的职工身份。利益相关性是确定职工参与广度和深度的主要依据。与职工利益密切相关的事项，职工应享有参与决策权，与职工的利益间接相关时则享有知情权和监督权。

（二）从政策和立法层面准确定位企业民主管理制度的功能

长期以来，特别是在计划经济时期，我国企业民主管理制度的功能定位主要在政治层面上探讨，主要具有以下功能：其一，监督功能，防止权力过

度集中和权力腐败所带来的国有资产和集体资产流失；其二，教育功能，即职工通过参与管理企业事务获取经历，培养职工参与管理国家事务、管理社会事务的能力；其三，沟通协调功能，即上情下达，满足职工的知情权，下情上达，反映职工诉求。笔者认为，在市场经济时期，我国企业民主管理制度在具有上述功能之外，不能忽略的是其劳动关系协调功能。企业民主管理制度对于建立平等对话机制，协调劳资矛盾，构建和谐劳动关系，促进企业和职工共同成长具有重要作用。

有学者认为，劳资关系的目标是效率、公平和参与<sup>[8]</sup>。笔者则认为，资本追逐效率，工会追求公平，参与并不是双方追求的目标，参与是劳资双方实现自身目标的手段。资方借助参与提高效率，工会借助参与实现公平。公平和效率并不必然地存在矛盾。公平这一价值目标，包含机会的公平和结果的公平两个方面。按劳分配属于机会的公平，但却很难说是结果的公平。机会的公平恰恰有利于促进效率提高。从长远来看，追求机会的公平与企业的目标并不相违背。但作为工会的公平目标而言，其关注的还包括结果的公平，即对劳动者进行底线保护。从投资者的角度出发，投资者往往并不反对机会的公平，而结果的公平往往被看成是对能力低下者的怜悯。笔者认为，工会推动的职工参与，一方面应通过参与保障职工可以获得机会的公平，这本身也是劳资双方所能达成共识的结合点，应紧紧抓住这一结合点，将建立企业民主管理制度的外部推力转化为企业内部提高效率的内生需求；另一方面，也不能放弃那些职业竞争力差的职工，让他们也可以获得基本的结果公平。因而，在劳动关系协调方面，企业民主管理具有促进效率、实现公平、降低冲突、促进发展的功能。这一功能在我国劳动争议案件逐年上升的背景下，应得到国家政策和立法的确证。协调劳动关系应成为企业民主管理制度的首要功能。

（三）完善企业民主管理立法，适当加强企业民主管理立法的刚性

基于我国企业民主管理立法体系内部存在的冲突，理论依据存在的争议，应加快推进完善企业民主管理立法，同时应加强立法的刚性。现行立法要么缺乏法律责任的规定，要么虽然有相应的法律责

任规定，但缺乏实质性的救济性措施。立法缺乏刚性的规定会导致法律只是字面上的法律，成为宣示性条款，从而缺乏实效性。违反企业民主管理的法律行为包括应当设立企业民主管理制度而不设立，或虽然设立但不予执行或执行有瑕疵等。立法应明确职工民主权利受到侵犯时的救济措施。建立相关决议瑕疵制度、民主管理责任制度与民主管理权纠纷解决制度，共同对职工民主管理权进行救济<sup>[9] (p254)</sup>。

（四）引导企业将员工个人的发展和企业发展相结合

在企业内部，影响企业采用民主管理的因素在于企业管理者对民主管理的认识和职工参与管理的积极性两个方面。一般企业管理者对于职工参与管理持有较为谨慎的态度，甚至对职工参与持抵制态度。理由一般包括：一是职工缺乏管理的知识和经验，可能导致决策质量下降；二是职工参与决策并不需要承担决策失误的责任从而影响决策质量；三是职工参与决策会将矛盾和冲突加以暴露甚至激化，影响决策的效率等。笔者认为，我国是社会主义国家，实现共同富裕是国家发展的目标，关注“人”的发展，以“人”为本是社会主义国家的本质特征。我国有着悠久的职工参与管理传统，实践也证明了职工参与管理对于调动职工的生产积极性、协调劳动关系、构建和谐稳定的劳动关系、实现企业和职工共同发展具有重要作用。因而，整个社会应当营造一种民主的氛围，让参与民主成为一种企业文化。政府和企业协会应引导企业实行企业民主管理。工会要成为企业开展民主管理的工作机构和主要推动者。工会要从劳动关系协调的需要出发，推动将企业民主管理制度作为企业内部劳资平等对话的协调机制，推动将参与转化为效率，以获取企业的认同，将外部推力转化为企业的内生需求。

#### 四、结论

山东省企业民主管理制度正朝着规范化、制度化和法治化的发展方向迈进，在山东省总工会和各级工会的大力推动下，企业民主管理制度的覆盖面逐渐扩大，在调动职工生产积极性、维护职工合法权益、促进企业发展、构建和谐劳动关系方面发挥了重要作用，但制度推进和运行效果还受制于企业的内部拉力和外部推力，在制度运行中依然存在很大提升空间。应澄清理论上的争议，明确企业民主

管理的理论依据,准确定位企业民主管理制度功能,完善企业民主管理立法,适当强化立法刚性,建立可操作性的权利救济机制,引导企业转变管理理念,树立企业和职工的利益共同体理念,推进企业民主管理制度健康运行,促进企业和职工共同发展。

#### 注释:

[1] 经济合作与发展组织(OECD)《2014年就业展望》对2011-2012年度33个国家不定期合同和定期合同(定期合同包含劳务派遣)占全部劳动合同的比例进行了统计:德国不定期合同的比例为85.6%,定期合同的比例为14.4%;法国不定期合同的比例为84.9%,定期合同的比例为15.1%;日本不定期合同的比例为87.0%,定期合同的比例为13.0%。该报告统计的33个国家中,不定期合同用工比例最高为97.3%(立陶宛),最低的也达到69.5%(智利)。参见谢增毅.无固定期限劳动合同的价值及其规制路径——以《劳动合同法》第14条为中心[J].比较法研究,2018(4).

#### 参考文献:

[1] 吕国泉.我国民主管理的进展、挑战与对策[J].中国劳动关系学院学报,2012(6).

[2] 李玉赋.第八次中国职工状况调查(数据卷)[M].北京:中国工人出版社,2018.

[3] 山东省工商行政管理局2018年4月份主要统计指标(市场主体基本情况统计表)[EB/OL].<http://home.sdaic.gov.cn/sdgsj/gsgg/gstj/tjsj/973695/index.html>.2018-06-26.

[4] 洪芳.工会在贯彻执行《劳动合同法》中的作用——基于山东省的调查研究[J].山东工会论坛,2017(6).

[5] 张允美.中国职工代表大会制与职工参与模式的政治学分析[J].北京行政学院学报,2003(1).

[6] 张静.国家与社会[M].杭州:浙江人民出版社,1998.

[7] 石美遐.多元视角的企业民主管理理论体系研究[M].北京:北京交通大学出版社,2017.

[8] 乔健.工会改革创新理论思考[J].当代世界与社会主义,2010(2).

[9] 马建兵.职工民主管理中的治理法律问题研究——异质性民主的分隔与协商[M].北京:中国政法大学出版社,2012.

## Implementation Situation, Problems and Countermeasures of Democratic Management System in Chinese Enterprises

### —Based on Investigation of Partial Enterprises in Shandong Province

Hong Fang

(Shandong Management University Trade Unions Theory Research Institute, Jinan in Shandong Province 250357)

**Abstract:** Democratic management system in Chinese enterprises are heading for standardization, institutionalization and legalization. But the system promotion and operation effect are restricted by internal pull and external push from enterprises. Besides, there is still large deficiency in system operation. Consequently, we need to follow the instructions from those aspects: clear arguments in theories and recognize that the theory basis of democratic management in enterprises is community interests theory and labor relation coordination is its chief function; improve democratic management legislation and properly enhance the solidity of the law; establish operative rights relief mechanism; guide enterprises to modify management conception; erect idea of community interests shared by enterprises and staff; facilitate its operation and motivate joint development between corporations and staff.

**Key words:** democratic management in enterprises; community interests; labor relations coordination; joint development

(责任编辑:梁霞)