

健全企事业单位民主管理制度

□ 张 峰



以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度是我国基层民主的重要制度，也是全过程人民民主的重要载体和生动实践。党的二十大报告强调：“全心全意依靠工人阶级，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。”党的二十届三中全会指出：“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，完善企业职工参与管理的有效形式。”健全企事业单位民主管理制度，需要进一步加强对该制度的规律性认识，不断深化企事业单位民主管理的实践探索。

党的十八大以来，我国企事业单位民主管理制度建设取得显著成效。一是全国企事业单位普遍实行民主管理制度。企事业单位加快建立职工代表大会的进程，特别是在非公有制企业中发展尤为迅速。截至2021年12月，全国已建工会企业中，建立职工代表大会的企业有314.4万家，其中非公有制企业293.8万家、占93.4%。二是企事业单位民主管理工作创新发展取得了阶段性成效。当前，我国企事业单位民主管理制度建设取得长足进步，各方面工作更加规范有序，有的企事业单位坚持把民主管理工作与企业的经营管理、决策监督、党风建设有机融合，着力规范民主程序、落实职工代表大会决议，推进持续健康发展。在国家层面，出台了《职工代表大会操作指引》，印发了《关于建立和完善中央企业职工代表大会制度的指导意见》《关于推行企业集团职工代表大会制度的意见》等文件；在地方层面，有关企事业单位民主管理的地方性法规政策文件及相关法律法规政策文件及相关实施办法不断出台，保障了相关工作的一致性、连贯性和稳定性。三是建立企事业单位劳动关系集体协商模式。许多地方企事业单位在实行职工代表大会制度的过程中，积极引入协商民主方式，畅通职工表达合理诉求渠道，健全各层级职工沟通协商机制。与此同时，面对不断拓展的职工劳动经济权益、民主政治权利和精神文化需求，企事业单位民主管理制度建设也出现了一些亟待解决的新情况、新问题。例如，有的思想认识不到位，把企事业单位民主管理制度与现代企业制度对立起来，错误地认为职工代表大会已经不适应市场经济的需要；部分法律政策不完善，目前国家层面还缺乏适用于所有企事业单位的系统完备的民主管理专门性法律，现行的政策规定存在刚性不足、监督措施不多、责任追究不严等问题；职工代表大会程序运作不够规范，职工合法权益得不到有效保障的现象仍然存在；等等。

新时代推进企事业单位民主管理制度建设，要聚焦发展全过程人民民主，以健全职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度为主线，进一步完善民主管理的体制机制，完善职工参与管理的有效形式，全面提升企事业单位民主管理工作水平。

一是切实保障企事业单位职工的民主权利。在企事业单位，职工的民主权利集中表现为四种权利：知情权、参与权、表达权、监督权。企事业单位民主管理制度主要包括职工代表大会制度、厂务公开制度、职工董

事和职工监事制度。这三项制度一体贯彻、综合施力，从不同角度保障了职工的四种权利。职工代表大会是职工行使民主管理权利的机构，由职工直接选举产生的职工代表组成，就企事业单位发展规划、经营管理情况和重大决策等提出意见和建议，审议直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项方案，审查监督企业执行劳动法律法规和劳动规章制度情况，民主评议企业领导人员并提出奖惩建议，重点保障了职工的参与权和表达权。厂务公开制度将企业生产经营管理的重大事项、涉及职工切身利益的规章制度和经营管理人员廉洁从业情况，按照一定程序向职工公开，听取职工意见，接受职工监督，重点保障了职工的知情权。职工董事和职工监事制度是公司制企业通过职工代表大会民主选举一定数量的职工代表，分别进入董事会、监事会，代表职工源头参与公司决策和监督的基层民主管理形式，重点保障了职工的监督权。更好保障职工民主管理权利，需要做到以下几点。一是完善有关企事业单位民主管理制度的运行标准、实施细则，逐步做到组织健全、制度完善、内容丰富、程序规范、形式多样、运行良好、成效显著，进一步用制度规范企事业单位民主管理工作，充分发挥职工代表大会在企业重大决策和涉及职工切身利益等重大事项上的重要作用；二是推进厂务公开制度化、规范化，完善公开程序，充实公开内容，创新公开形式，探索和推行经理接待日、劳资恳谈会、总经理信箱等多种形式的公开；三是依法规范职工董事、职工监事履职规则，保障在董事会、监事会研究决定公司重大问题时，职工董事、职工监事充分发表意见，反映职工合理诉求，维护职工合法权益。

二是加强集体协商，积极构建和谐劳动关系。劳动关系是最基本的社会关系之一。发展企事业单位民主管理，既是落实职工当家作主的重要途径，也是协调劳动关系的有效选择。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》提出，畅通职工表达合理诉求渠道，健全各层级职工沟通协商机制，积极推动由工会代表职工与企业就调整和规范劳动关系等重要决策事项进行集体协商，为企事业单位民主管理明确了发展方向。工会作为职工代表大会的工作机构，应主动代表职工群众参与相关法律法规和政策的制定，推动建立健全协调劳动关系等方面制度机制，从制度源头上保障职工群众利益、发展职工群众利益，同时要通过内部协商引导职工，正确认识和对待利益关系，依法理性表达诉求，自觉维护社会和谐稳定。当前互联网企业和平台企业快速发展，用工方式高弹性、社会化的特点给现有企事业单位民主管理制度提出了更高要求。为构建和谐劳动关系，需要在工会代表职工与企业就调整和规范劳动关系等重要决策事项进行集体协商的基础上，建立健全政府、工会、企业共同参与的劳动关系三方协商机制。目前，全国各省（区、市）已建立政府与同级工会联席会议制度，多数省（区、市）成立协调劳动关系三方委员会。通过民主管理协调劳动关系，需要做

到以下几点。一是重点推动工业园区、乡镇（街道）和行业系统建立三方机制，及时就劳动关系重大问题举行会商研究，通过平等参与、沟通交流、理性协商，达成共识；二是落实政府和工会联席会议制度，完善产业工会与行业协会工作互动机制，聚焦产业工人队伍建设改革、新就业形态劳动者权益保障等议题，加强沟通交流，更好地统筹平衡企业发展和保障职工权益的关系；三是发挥工会组织直接联系职工的优势，进一步提升工会问题研判、组织推进和统筹协调的能力，积极反映职工呼声，竭诚服务职工，团结职工共建共享和谐劳动关系。

三是完善企事业单位职工参与民主管理的有效形式。企事业单位民主管理制度必须同中国特色现代企业制度相融合，同企业改革发展稳定相结合，同企业专业管理相契合，才能适应形势发展需要，真正构建企业与职工命运共同体。新形势下做好企事业单位民主管理工作，应当始终坚持职工代表大会这一基本形式，同时大胆探索、勇于实践，不断完善工作机制、拓展工作领域、丰富工作内容、创新工作方式，重点加强不同类型企业民主管理工作，切实增强工作的针对性和有效性。对公有制企业，要注重发挥其示范带动作用，保证把职工代表大会的各项职权真正落到实处，特别是要抓住职工代表大会提案制度、职工代表大会审议制度和职工代表大会民主评议领导干部制度等关键环节，落实好职工代表大会的基本职权。鼓励不断丰富和创新实施民主管理的其他形式，健全职工代表大会日常民主管理制度，如职工代表大会联席会议制度、专门委员会（小组）工作制度、巡视检查制度、质量评估制度、职工代表培训制度等。对非公有制企业，要积极稳妥推动建立职工代表大会制度，努力消除覆盖“盲区”“空白点”。对规模以上非公有制企业，以规范建立职工代表大会、厂务公开制度为重点，通过定点联系、入企指导等方式逐个突破，努力提升职工代表大会的建制率。对小微企业，通过区域性、行业性职工代表大会加快扩大工作覆盖面，积极探索形式灵活、富有成效的民主参与方式。同时，进一步丰富互联网时代“互联网+民主管理”方式方法，通过网上职工代表大会、网上职工代表提案等形式，畅通职工参与单位日常管理的渠道，把线上工作形式作为线下工作形式的有益补充，建立企业与职工有效沟通平台，做到职工有呼声、企业有反馈，进一步提高职工参与率，使企事业单位民主管理更具有吸引力影响力。此外，建立健全职工代表培训日常工作常态化、长效化机制，努力培育综合素质高、业务能力好、履职意识强的职工代表，提高工会干部依法履职的能力，推动新时代企事业单位民主管理工作高质量发展。

（作者系中央社会主义学院原副院长）



我国民营经济作为社会主义市场经济的重要组成部分，其发展壮大离不开良好的法治环境。4月30日，十四届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《中华人民共和国民营经济促进法》（以下简称民营经济促进法）。作为我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律，民营经济促进法首次将“两个毫不动摇”写入其中，以立法形式确立了民营经济的法律主体地位。在这部法律中，“平等”是一个高频词，不仅明确规定“民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权利”，而且将平等保护的精神和原则贯穿整部法律之中，为提振民营经济组织信心、创造良好法治环境奠定了基础。

平等保护民营经济是党和国家的重要政策要求。习近平总书记强调，“要从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来”。关于平等保护民营企业的相关规定，过去散见于我国宪法、法律、行政法规和各项政策之中。我国宪法规定，“坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，表明各类经营主体处于平等地位，享受相同权利、遵守相同规则、承担相同责任。党的二十大报告指出，“坚持和完善社会主义基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，要“优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大”。《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》强调，健全对各类所有制经济平等保护的法治环境，为民营经济发展营造良好稳定的预期。《中华人民共和国民法典》规定：“民事主体在民事活动中的法律地位一律平等。”《优化营商环境条例》规定：“国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护。”民营经济促进法在法律地位、市场准入条件、市场监管规则、市场退出机制和合法财产权益保护等诸多方面体现了平等要求，与宪法、其他法律的相关规定贯通起来，有助于民营企业专心创业、安心经营、大胆投资、放心置产，营造公平公正和公开的市场环境、政策环境、法治环境。

一方面，坚持平等对待，确保民营经济组织在市场中拥有与其他经营主体同等的竞争地位与发展权利。为实现这一立法目标，民营经济促进法第二章专章规定了“公平竞争”的内容，对平等进入、平等使用各类生产要素和公共服务资源等作出了明确要求。例如，第十一条规定，各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，制定涉及经营主体生产经营活动的政策措施应当经过公平竞争审查，并定期评估，及时清理、废除含有妨碍全国统一市场和公平竞争内容的政策措施，保障民营经济组织公平参与市场竞争。第十三条规定，各级人民政府及其有关部门依照法定权限，在制定、实施政府资金安排、土地供应、排污指标、公共数据开放、资质许可、标准认证、项目申报、职称评定、评优评先、人力资源等方面的政策措施时，平等对待民营经济组织。这些规定，是对民营经济组织“自己人”定位的法律确认，是给民营经济组织的一颗“定心丸”。

另一方面，坚持实质平等理念，聚焦民营经济组织重要关切，促进发挥民营经济的独特优势。社会主义市场经济条件下，民营经济与其他经济形式基于所有制形式的差异而在内部管理体制、所有者权益体现等方面有所差别，依法平等保护民营经济，需要正视这些差别，采取更有针对性的促进措施。例如，民营经济促进法第三章“投资融资促进”针对破解民营经济组织融资难、融资贵的问题，规定国务院有关部门依据职责发挥货币政策工具和宏观信贷政策的激励约束作用，按照市场化、法治化原则，对金融机构向小型微型民营经济组织提供金融服务实施差异化政策，督促引导金融机构合理设置不良资产容忍度、建立健全尽职免责机制、提升专业服务能力，提高为民营经济组织提供金融服务的水平。又如，该法第四章针对民

强化平等保护 民营经济的法治力量

□ 李建伟

营企业在技术创新中的痛点难点，加大对创新成果知识产权的保护力度，规定实施知识产权侵权惩罚性赔偿制度，依法查处侵犯商标专用权、专利权、著作权和侵犯商业秘密、假冒混淆等违法行为，有助于进一步落实实质平等理念，加速释放企业创新创造力，积极发挥民营经济优势，突出了这部法律的“促进法”定位。

以平等保护为核心，民营经济促进法还对执法、司法等多个方面提出了进一步要求，其中，行政执法的规范化是当前社会关心的热点问题。民营经济促进法规定“对民营经济组织及其经营者违法行为的行政处罚应当按照与其他经济组织及其经营者同等原则实施”，要求涉企执法做到客观中立、不偏不倚、法律面前人人平等，避免“选择性执法”。同时，该法专门设置了“权益保护”一章，进一步强化对行政执法的监督，禁止为经济利益等目的滥用职权实施异地执法，要求行政执法应当与违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度相当，实施限制人身自由的强制措施必须依照法定权限、条件和程序，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结财物等，有利于提升民营经济组织及其经营者的安全感。同时，一般来说，促进型立法容易出现过于抽象、原则化而难以落地的问题，民营经济促进法通过“服务保障”和“法律责任”两章，对国家机关及其工作人员在公平竞争审查、征收征用、查封扣押冻结、账款支付、行政执法、失信惩戒和信用修复等方面的职责作出了专门要求，并规定了相关机关和人员违反规定应承担的处分等法律责任。这种权责统一的制度设计，强化了公权力机关履职尽责及责任承担的法治刚性，将为法律的深入实施提供有力保障。

（作者系中国政法大学民商经济法学院教授）



（上接3版）

“四面红旗”是源于我们对焦裕禄书记工作方法的传承。当年，“韩村的精神、秦寨的决心、赵垛碱的干劲、双杨树的道路”这“四面红旗”表彰的每一个村，都振奋了兰考人的精神，打开了兰考发展的局面。我们沿袭这种做法，但内部结构和具体操作又有区别。新时代下的“四面红旗”，在农村是评选“基层党建红旗”“脱贫攻坚红旗”“产业发展红旗”“美丽乡村红旗”；在社区是评选“基层党建红旗”“文明新风红旗”“治理有效红旗”“服务群众红旗”。“四面红旗”的标准给出来，每一个村都可以申请参评。“四面红旗”的评选是为了夯实基层组织，这个是最关键的。脱贫攻坚中，派驻的工作队是帮助村里和群众爬坡的，所起的作用应该是“推车的”，村“两委”才是“拉车”的，拉着群众往前奔。当时有的村“两委”不但不“拉车”，反倒成了“坐车”的，真是“工作队用力干，村干部两边站，贫困户甩手看”。但随着我们四大班子齐上阵，县乡干部没有一个闲散人，就连团委、妇联、党史、文联等这些非业务部门也都是各尽其能，上一盘棋，拧成一股绳，同干一件事，群众亲眼看到并亲身感受到了全县用真心掏真力的付出，由“原来的干部干群众看”转变成了“领导领着干，干部比着干，群众跟着干”，

大家的积极性一下子激发起来了，掀起了评选红旗的热潮。

那个时期，我们脱贫攻坚驻村工作队队员劲头很足，“五天四夜”、加班加点，夫妻队员、父子队员甚至是家庭总动员，帮助村里、户里发展产业、提升设施，改善环境。为了激励队员，我们还开展了“驻村工作标兵”评选，没有机械性的评选指标，只看实绩。

第一次评“驻村工作标兵”很有意思。当时第一批评选了20名，没有打分表、评定表，没有考核组，而是分管扶贫工作的县领导、督查局局长和我，在县委常委、办公室主任的办公室，根据平时通过经常入村走访群众、村内产业发展收效、基础设施环境提升等掌握的情况，在大白板直接用“正”号标选的。

评选结果一出来，我们县委书记刚好上楼，看见会议室很热闹，我们都在讨论。他一看，结果已经出来了，他说跟他掌握的情况是相符的。我们县委书记当场就说：“拍下来，发出去。”我就把大白板的照片拍下来，直接发到脱贫攻坚的大群里。发完以后不到两分钟，两个县领导的手机就响了，打电话的有乡镇的领导，有县直部门的领导，有驻村工作队员，甚至还有工作队员的家属，他们关切地问：“俺们村为啥没得红旗？”“俺们村干得也不赖。”县领导就解释：“我们这个评选是公正

的，是大家调查和讨论的结果。”“你们确实哪一点哪一点还不足。”“马上第二轮评选，你们再争取得红旗。”

大家积极性很高，都努力干。在那几个月，村里干劲十足，一天一个变化。直到国家第三方评估组到达兰考之前，我们一直在抓政策的落实，抓村容村貌的改变，抓“五净一规范”。我们发起了“冲锋行动”，在人居环境、村容村貌、户容户貌和培养老百姓良好生活习惯等方面来了一个大提升。巨大的压力带来了巨大的动力，那段时间兰考真的是日新月异，旧貌换新颜。

产业发展节节高

近年来，兰考县的农业“新三宝”、家居产业、乐器产业等蓬勃发展，呈现星火燎原之势。农业产业方面，我们有畜牧业现代化，还有苜蓿草种植。蜜瓜、红薯、花生并称为我们的“新三宝”。这些都是脱贫攻坚期间起步做，培育壮大，现在都实现了深加工，开始做大做强。

工业方面，我们注重引进劳动密集型产业，目的是给群众增加就业岗位，把强县和富民结合起来。家居产业是我们的一个亮点产业，解决了大量就业。我们以家居产业带动了

6个乡镇做配套，让产业链向乡镇延伸。乡镇有产业是个特别好的事儿：群众都可以在家门口就业，骑个电动车，几分钟、十几分钟就能到工厂上班，有稳定收入的同时，下班后还能照顾家里的农活，照顾家人。兰考乡镇的配套工厂技术不高、规模不大，但可以做一些木条、木板，做板材的初步加工，运到县城，再做深加工。

还有我们的乐器产业。焦裕禄书记当年治理“三害”的时候带领大家种的泡桐树，本来是用来防风固沙、治理“三害”的，后来谁也没想到，现在泡桐成了我们乐器产业很好的材料，成了绿色银行，也变成了我们的特色产业。我们的埙阳镇现在成了全国知名的乐器小镇，是中国民族乐器的品牌生产基地。脱贫攻坚以前我们就有这个产业，脱贫攻坚期间，我们把乐器产业做得更大更强。在徐杨村，家家户户都做乐器，做乐器的配套，比如琴弦、包布、码子等。乐器这种产品，规模不一定大，但销量都非常好，而且附加值很高。我们现在跟中央民族大学音乐学院也建立了校企联合，把民族乐器的品牌进一步做大做强。过两天我们也要举办农民音乐节了，配合着我们的农民丰收节，还有家居展销会，把兰考的特色产业好好向社会推广。

兰考发展产业，有乡贤返乡创业带动，也有大学生创业带动，现在我们搞的那种“科技

小院”模式，是中国农业大学首创的，以研究生为主，零距离、零门槛、零时差、零费用服务于农户和生产组织，推进农业发展和乡村振兴的科技助农新模式。有一个河南农业大学毕业的学生，1992年出生的，他一直在家乡搞小米种植，小米的品质非常好，现在已经扩展到其他乡镇。

当然，归根结底，国家、省里、市里对兰考的支持和帮助是力度最大的，也是最关键的，很多大开大合的做法取得了奇效。政策上，省里综合试验示范县的文件出台，就是对我们一个极大的支持。省直单位一些干部下来挂职起到了很大促进作用，挂职干部有一定的级别，一般都是副处级、正科级的，他们办事有力度，给我们的帮助是相当大的。

脱贫攻坚是一场必须打赢打好的硬仗。我们党的力量是世界上任何一个政党无法比拟的。脱贫攻坚这场全方位、总动员、大火力覆盖的立体战争，取得了全面的胜利。三年的时间，兰考实现了对总书记的承诺，所有项目考核都达标。河南省委召开新闻发布会，宣布兰考完成了脱贫摘帽的任务。接下来我们就进入了乡村振兴这个阶段。随后，我就离开了扶贫办。我用了差不多一年的时间，在兰考的领导班子和同志们打下的良好基础上，终于完成了阶段性任务，心里特别舒坦。