

# 我国的工会法律制度及其完善

张琦

(兰州理工大学 人文学院, 甘肃 兰州 730050)

**摘要:**近年来,职工合法权益受到侵害之事屡屡发生,其中一个重要原因就是工会没有充分发挥其应有的作用。在计划经济时代建立起来的工会制度,显然已不能很好地实现其维护职工权益的职能。因此,我们应当围绕工会的维权职能,完善工会法,重构工会制度,使工会真正成为维护职工权益的组织。

**关键词:**工会;工会法;工会制度

**中图分类号:**D922.56 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9536(2007)03-0029-03

**Abstract:** Recently, it frequently takes place that the workers' rights are infringed. The important reason is that the Labor Union hasn't played its own role. The system of Labor Union, which was built in the planned economy times, couldn't achieve function-protecting workers' rights. We must make Labor Union Law more perfect and build the new Labor Union system by moving around the protective function of Labor Union. Only that way can it make the Labor Union be the organization for protecting workers' rights.

**Key words:** Labor Union; Labor Union Law; Labor Union system

根据工会法的规定,中华全国总工会、地方总工会、产业工会具有社会团体法人资格。基层工会组织具备《民法通则》规定的法人条件的,依法取得法人资格。取得法人资格的工会组织,依法能够享有包括工会的财产所有权、名称权、名誉权在内的各种民事权利,并承担相应的民事义务。因此,工会可依法进行民事活动,并在诉讼活动中成为独立的民事主体,具有相对独立的法律地位。

## 1 现行工会制度的缺陷

### 1.1 我国现行工会制度存在的问题

邓小平同志在接见美国工人领导人访华团时曾说:“由于我们国家是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政国家,所以中国的社会制度决定了工人在中国的社会地位。中国工会是一支重要的社会力量,它的社会地位和所起的作用比美国工会可能要大一点”。正是由于中国的国家政权性质所决定,在改革开放前的计划经

济阶段,工会、企业、政府三者的关系并不是并列的,而是一种隶属关系,即工会隶属于企业、企业隶属于政府,当时的工会在保障职工利益方面起了很大的作用。

改革开放后,新的利益分配格局使国家、集体、个人之间的具体矛盾凸现。在企业中,主要表现为劳资矛盾。“现代企业权利结构应该说是由产权、经营权和劳权三权关系构成的,而生产要素配置中重视资本和管理而忽视劳动的倾向,使劳动问题成为中国社会转型期最为突出的社会经济问题。”<sup>[1]</sup>对劳权的漠视加深了劳方与资方两个阶层之间的鸿沟,劳资冲突成为一大社会问题。劳方对资方固有的人身依附和从属关系使双方“利益失衡”,<sup>[2]</sup>市场经济下劳动关系向市场化方向发展,劳资关系以表面上的平等契约形式掩盖了劳资双方价值交换不对等的事实。资方作为“强者”一方,往往将其“行为成本”强加于劳动者身上,使劳动者承担了不应承担的损害,从而使强者

收稿日期:2007-05-26

作者简介:张琦(1978-),甘肃兰州人,兰州理工大学讲师,硕士生,主要从事经济法、民商法教学与研究。

更强,弱者更弱,劳资矛盾尖锐化。

正常情况下,工会组织作为代表工人利益的组织,可以在劳资矛盾激化之前,以合法的团体谈判等形式处理很多不必要激化的劳动纠纷,是一种缓解社会矛盾的必不可少的社会安定装置或平衡装置。然而目前的中国,名义上的工会不能正常地去发挥这种作用,劳资矛盾就常以激化或爆发的形式表现为群体性和突发性事件。“我国现阶段出现的突发事件均为在职职工或离退休职工的自发自发行为,也就是说,是抛开工会而自发组织的行为。”“我国工会的角色是,当突发事件发生时,工会与其它政府部门共同调解、处理正在发生或已经发生的突发事件。也可以说,工会目前是处理突发事件‘灭火队’的成员之一。”<sup>[3]</sup>因为没有工会或者说名副其实的真正的工会的存在,使得经营者处于几乎不受任何约束、可以为所欲为地去侵犯劳动者合法权益的状态。因此可以说,作为一种约束机制,许多影响社会稳定和企业发展的劳动纠纷,只要有了名副其实的工会的存在(至少在理论上),就可以自然而然地避免其发生。通过劳资双方的团体谈判,还可以达成许多“共同协议”,这些“共同协议”除了可以约束经营者的行为之外,还可以起到约束劳动者行为的作用,从而促进企业长期稳定的发展。

在我国现存的劳资关系中出现的这些问题,基本上都是发达国家在经济发展过程中所经历过的。经过了长期的法律制度等方面的积累,现在在这些国家中,类似于我国目前这些种类的劳动纠纷几乎不存在了。劳资矛盾已经不再是影响企业发展及社会稳定的主要问题。特别是在20世纪90年代以后,各国的劳资之间都更加走向协调。发达国家工会成员占全体劳动者的比例都在逐步下降,下降的原因之一是,对于劳动者来说,已经有了非常稳定的和有效的法律保障机制来保障他们的权益,劳动者对工会的需求已经不像过去那么大了。因此我们可以借鉴他们的经验,调整工会职能,完善法律机制,使劳资双方的权益都能得到适当的保障。

### 1.2 我国现行《工会法》中存在的问题

《工会法》修正案突破了1992年《工会法》的规定,使工会维权范围更为广泛,如修正案增加了企业违反集体合同时工会提起仲裁或诉讼的权

利;工会对侵犯职工合法权益事项的调查权;工会对重大事项的参与权等。但是,也应当看到,工会在履行其协调劳资关系,维护弱者利益的职能方面,仍然存在一些不足。我们认为:这主要是因为《工会法》自身和相关配套法律存在一些不足。具体而言,主要包括:

(1) 维护职工民主管理权的具体法律规定欠缺。“民主管理权是法律赋予劳动者的基本权利”,<sup>[4]</sup>工会应当维护职工的合法权益。职工的合法权益包括经济权利与民主权利,而且更重要的是后者,即参与国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权利。而修改后的《工会法》侧重于维护职工的经济利益,在维护职工民主管理权利方面,虽然规定“工会依照法律规定通过职工代表大会或其他形式,组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督”,但是却缺乏相应的具体措施。因此,当公司做出侵犯职工权益的行为时,工会显然无力对抗这种不法侵害。

(2) 对工会的权利义务规定不够明确,缺乏可操作性,救济措施规定不完善。在解决劳资冲突的众多渠道中,司法手段是最有效的。但是工会法仅规定履行集体合同的争议时,工会可以向法院提起诉讼。但是,当发生企业侵犯职工劳动权益的其他违法情形(如随意克扣职工工资、不提供劳动安全卫生条件等情形)时,则规定向人民政府请求处理作为最后的救济手段。而事实证明,因政府与企业有着千丝万缕的联系以及其本身的工作效率低下,不易对劳动纠纷做出公正处理,极有可能引发更大的冲突。此外,还有些规定缺乏可操作性。如修改后的《工会法》第21条第3款明确规定“职工认为企业侵犯其劳动权益申请劳动仲裁或者向人民法院提起申请仲裁或起诉的,工会应当予以支持或帮助。”但是怎样支持与帮助,工会法中并没有规定明确的方式。实践中,“工会仍不能摆脱具有中国特色的支持行政的模式”。<sup>[5]</sup>有些工会主席甚至不知工会的性质与职能,导致工会主席在劳资诉讼中代表资方出庭应诉的怪现象仍时有发生。

经济关系和劳动关系的深刻变化对工会制度及其职能提出新的要求,工会“职工权益维护者”这一角色,已被市场经济赋予一种救济弱者的社会正义使命。笔者认为,我们应当借鉴发达国家

经验,对我国工会制度重新构建,对工会职能做出适当调整,以更好地维护职工合法权益。

## 2 我国工会制度的完善

### 2.1 通过对工会制度重构,保证工会的独立性

#### (1) 允许企业劳动者自愿组织与参加工会

在协调市场中各社会利益团体的冲突时,政府必须退出其中的任何利益团体,告别过去那种既是“运动员”又是“裁判员”的历史,只做“裁判员”,即构建西方国家那种“工会、企业、政府三方相互独立”的模式。政府利用团体交涉这样一种市场机制,让劳、资双方自行解决他们之间的利益冲突,以实现社会力量平衡,达到社会稳定。因此,政府必须转换出面组建工会的角色,转而完善法律保障机制,放手让劳动者自己去组建工会,然后让这样的工会去维护劳动者的利益。

#### (2) 使工会组织成为劳动者自愿参加的组织

就工会组织形式来说,现行的工会制度的组织原则基本上是:只要是单位职工就会自动成为工会会员,无论是劳动者还是经营者,且工会领导往往不是由工会会员民主选举产生的。<sup>①</sup>改革的原则应该是:工会组织成为劳动者自愿参加的组织,即愿意加入工会的劳动者就加入,不愿意加入的劳动者就不加入;由工会成员自己选举领导者,而不是由任何外界力量来指定。这是保证工会维护劳动者权益的组织性质的基本条件。在此,政府的职能仅是保证工会活动的合法性,使其不受其他组织及部门的侵害,以及其自身的不要越界。工会的活动经费应由会员缴纳的会费组成,政府不从财政上拨款给工会。

### 2.2 通过对《工会法》的补充完善,加强其维权

#### 职能

《工会法》中规定了工会的主要职能是“维护职工的合法权益”,但其具体维权方式却未见明确详细之规定,可操作性差。因此,笔者认为应当从以下三方面予以完善,以强化其维权职能。

(1) 完善工会维护职工民主管理权的相关法律规定

“工会应积极参与劳动法律建设,从源头上保护劳动者合法权益,使劳动立法实现维护劳动者权益的价值取向”。<sup>[6]</sup>为此,应在《公司法》等市场主体法中,明确职代会、工会的权利义务,并规定

工会就职工切身利益问题,有否决其他机构决议的权利;建立协调机制,就工会否决事项同相关企业机构协商解决。还应赋予工会解决争端的最后救济手段——起诉权,对侵犯劳动者民主管理权的行为可向人民法院提起诉讼,以从根本上预防和减少劳资纠纷的产生。

(2) 工会应设置相应制度,使工会能够在劳资纠纷中发挥积极作用

为了切实履行维护劳动者权益的职责,应建立工会代理诉讼制度。1995年《工会参与劳动争议暂行办法》规定,县级及县级以上工会组织应建立法律咨询服务机构,可以代理职工参与劳动争议诉讼。现实中,一些基层工会的法律咨询人员仅提供咨询服务,却未发挥其他法律服务功能。在我国,由于法律体系不够完善、公众法律意识普遍不强及诉讼成本过高等原因,使得工会的法律服务职能更为重要。笔者建议,应明确规定代理职工参与诉讼是工会法律咨询机构的义务,这就要求《工会法》规定工会组织机构中至少部分成员应具备相应的法律素质。这些措施会强化工会的维权者地位,给劳资矛盾以正常的疏通渠道。

综上所述,在国企纷纷改制的今天,职工的权益更易受到侵害,我们应当重建工会制度,使得工会真正成为牵制经营者的力量;完善《工会法》中关于职工民主权利及相关制度的规定,赋予工会合法的罢工权,使工会真正成为维护职工权益的组织。

### 参考文献:

- [1] 常凯. 经济全球化与劳动者权益保护[J]. 人民论坛, 2003. 5.
- [2] 董保华. 浅谈劳动法系的新定位[N]. 工人日报, 2003-2.
- [3] 劳动和社会保障部劳动科学研究所编的调查结果, (2000)P169.
- [4] 关怀. 劳动法学[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [5] 中外合资企业劳资关系研究课题组. 关于中外合资企业中劳资关系调查[J]. 社会科学研究, 2000.
- [6] 姜颖. 我国劳动立法与劳动者权益保障[J]. 经济法学、劳动法学(人大复印资料), 2003. 9.

(责任编辑:李庆华)

<sup>①</sup> 我国现行的工会组织制度正是一种自上而下的形式,即由上级工会要求和批准下一级单位建立工会。