

关于推进工会工作法治化建设的思考

三工论坛

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,开启了建设社会主义法治国家的新征程,并明确要求“发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用”。工会是工人阶级的群众组织,工运事业是党和国家事业的重要组成部分。推进工会工作法治化建设,是贯彻全面推进依法治国的必然要求,是社会主义市场经济条件下工会履行维护职工合法权益基本职责的客观要求,是新的历史时期我国工运事业蓬勃发展的必由之路。

推进工会工作法治化建设的实现路径分析

推进工会工作法治化建设,就是要使工会在党的领导下,严格依照宪法、法律和工会章程的规定,独立自主开展活动,依法坚决履行维护职工合法权益的基本职责,用法律规范工会自身行为,加强工会各项制度建设,使工会工作逐步走上制度化、规范化、法治化的道路。

工运探讨

规范建立和实施职工代表大会制度,是落实工会以职工为本,表达职工利益诉求的法定职责;是工会主动依法科学维权,建立和完善工会维权机制的需要。从目前来看,已建立了职工代表大会制度的企事业单位,其职工代表大会规范运作程度参差不齐。

存在的问题

职工代表比例和选举职工代表的方法不规范。一是按照相关法规规定,职工代表大会的正式代表中,一线职工代表不得少于 50%;技术人员和管理人员占 30%;中层以上的领导干部不能超过 20%,而一些单位的一线职工代表却低于 50%,中层以上的领导干部则占到了 30%以上,还有的单位中层以上领导干部甚至能够占到 50%左右。二是根据相关法规规定,职工代表,应该由职工代表所在的行政班组的

工作逐步走上制度化、规范化、法治化的道路。按照这一范畴,推进工会工作法治化建设的实现路径主要落在两个维度。

第一个维度,工会应牢固树立依法思想,把法律的规定、法律的精神作为工会思想与行为的准则,切实做到“有法可依、有法必依”。这一维度强调的是各级工会要依法建会、依法维权、依法履职,按照法律的要求把职工组织起来,依法维护广大职工的合法权益。

法治社会的标志是法律的尊严和法律至上。因此,法律规定的权利就是职工应该实现的权利,就是工会应切实为职工维护的权益。我国劳动者依法享有的各项权利最集中地表现在《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国工会法》等大法之中,也体现在大量的行政法规、政府规章、地方法规以及党和国家的政策之中。

第二个维度,工会应按照依法治国的精神,加强工会组织与工会工作的法治化建设。这一层面强调的是依法办会、依法管会。其主要内容包括:参与立法和政策制定,完善劳动领域、工会领域法制建设;完善工会干部考核评价、产生退出机制,按照法律规范工会自身

行为;开展法制宣传教育,提高职工群众和工会干部的法律素质等。

具体有以下几个方面。一是工会的组建、变更、撤并必须遵从民意,依法按照一定民主程序进行。职工群众自愿结合,依法参加和组织工会,是依法治会的首要内容。工会的变更和撤并,也必须依法并按规定的民主程序进行。二是各级工会委员会的产生、工会主席的任免,要依法进行。各级工会委员会必须由会员大会或会员代表大会选举产生并按规定年限换届。三是构建完善劳动者权利的法律保障机制。工会应充分利用法律赋予的立法参与权,做好源头参与,不断推动国家完善劳动者权益的法律保障体系,从立法上进行全面维护和超前维护。四是构建完善以职工群众为主体的依法维权工作机制。以平等协商、集体合同为基本形式的劳动关系协调机制和以职代会为基本形式的职工民主管理机制是最基本的工作机制。

推进工会工作法治化建设的几点建议

进一步强化围绕职工建会模式建设。落实

《工会法》明确的“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织”,是推进工会法治化建设首先要解决的问题。当前要加强对转变建会模式,切实围绕职工建会的思想认识与探索实践,从顶层设计与基层试点两方面同时入手,在法律法规、政策制度、实施办法、保障机制各层面加以探索,研究出台符合中国工会实际的围绕职工建会模式与方法。

进一步强化工会依法维权机制建设。依法维护职工权益是法律赋予工会的职责,也是职工群众对工会最迫切的希望所在。各级工会必须聚焦“代表和维护劳动者的合法权益”这一法律赋予的身份,以法律为准绳,大胆地、理直气壮地维护职工群众的经济利益、政治民主权益、精神文化权益,积极适应改革发展、劳动关系、职工队伍结构变化的新情况、新要求,不断创新完善工会依法维权机制。

进一步强化工会依法参与协调劳动关系机制建设。劳动权是职工最基本的权利,是工会维护职工合法权益的重心所在。市场经济条件下劳动关系市场化、契约化、多样化,参与协调劳动关系,推进社会劳动关系的协调、稳定,

职代会制度实施中存在的问题与对策

工运探讨

规范建立和实施职工代表大会制度,是落实工会以职工为本,表达职工利益诉求的法定职责;是工会主动依法科学维权,建立和完善工会维权机制的需要。从目前来看,已建立了职工代表大会制度的企事业单位,其职工代表大会规范运作程度参差不齐。

存在的问题

职工代表比例和选举职工代表的方法不规范。一是按照相关法规规定,职工代表大会的正式代表中,一线职工代表不得少于 50%;技术人员和管理人员占 30%;中层以上的领导干部不能超过 20%,而一些单位的一线职工代表却低于 50%,中层以上的领导干部则占到了 30%以上,还有的单位中层以上领导干部甚至能够占到 50%左右。二是根据相关法规规定,职工代表,应该由职工代表所在的行政班组的

全体职工直接选举产生。而一些企事业单位的职工代表则是由领导指定的,或是由工会小组选举的,甚至还有党小组选举的。三是错误理解《集体合同规定》第二十二条“职工一方的协商代表由本单位工会选派”的规定。有的企业职工一方的代表是由工会直接指派的;有的企业是少数职工代表不经职工代表大会自己选举自己为职工方协商代表的。而“工会选派”,其正确的方法是,“工会依照民主程序选派职工协商代表”,即“职工方协商代表由工会推荐并经职工代表大会通过”,除此之外,其他方法所产生的职工方协商代表均不合法。

工会会员代表大会或股东代表大会取代职工代表大会。《企业工会工作条例》第十条明文规定:“会员大会或会员代表大会与职工大会或职工代表大会须分别行使职权,不得相互取代。”第三十五条规定:“公司制企业不得以股东(代表)大会取代职工(代表)大会。”一些企事业单位,将工会会员代表大会、职工代表大会甚至股东大会融为一体召开,与会者一人身兼三个大会的代表,这些代表大多数不是按

照职工代表标准选举产生的。在进行表决时,对三个大会的职权也是不分的,没有按照各自规章要求进行表决,而是笼统地将本应分别进行的表决捆在一起,一次完成表决。

培训不足,职工代表大会的运作程序不规范。职工代表大会所涉及的法律法规和专业知识是比较多的。这方面知识的学习和掌握,是工会工作者必须熟练运用的一项基本功能。职工代表大会制度有一套规范的运作程序。但在一些单位,职工代表大会的运作在程序方面就不够规范。比如,拟提交职工代表大会审议、通过的议题、议案、文件、决定等,未在职工代表大会召开前七天以书面形式送达职工代表;职工代表大会团(组)长和专门委员会(小组)负责人联席会议所作出的决议,不提交下次职工代表大会确认等。

对策分析

牢固树立“法”的观念和程序意识。首先,由于职工代表大会制度所涉及的法的层面,上至《宪法》、《劳动法》、《工会法》,下至许多地方

或部门的法规,因此,职工代表大会制度是一项从上到下都有着法律法规严格要求的制度;同时,也是一项由工会主导运作的,带有履行工会依法维权职责的重要工作。在制定和落实职工代表大会制度的整个过程中,都必须自始至终坚定不移地牢固树立“法”的观念。如果没有“法”的观念贯穿始终,职工代表大会就会因此而失去其法定作用。其次,职工代表大会作为一种法定制度,在其设置和实施的整个过程中,都离不开的一个重要问题,就是职工代表大会的程序。依照法定程序召开职工代表大会,不仅能够使职工代表大会产生法定效力,也能够使工会和职工牢固树立“法”的观念和程序意识,从而提高其按照规范程序办事的自觉性。

稳固队伍,强化培训。以职工代表大会为基本载体的厂务公开民主管理工作的知识性、专业性比较强,所涉及的面也比较宽。要搞好这项工作,首先要有一支既能宏观领导,又能微观指导的稳定的民主管理工作专职队伍;还要有一批置身于地方工会和企事业单位中,具有真才实学的民主管理工作专家。要造就这支

加强民主管理 促进企业和谐发展

工作研究

企业推行民主管理,对落实党的“依靠”方针、加强党风廉政建设,突出工会维护职能,促进企业改革、发展、稳定起到了积极的推动作用,是职工政治生活的大事,是企业精神文明建设的重要组成部分。建立健全企业民主管理制度,保障广大职工当家做主的权利,明确其主人翁地位,可调动和发挥广大职工的积极性和创造性,对企业健康、和谐发展起到积极的促进作用。

统一思想,充分认识民主管理工作的重要性

首先,要使民主管理工作扎扎实实长期开展下去,必须解决领导干部的思想认识问题。各级工会干部要充分认识到新时期开展民主管理的重要性和紧迫性,切实维护和实现广大职工的根本利益。其次,要充分尊重职工主人翁地位,依法维护职工经济利益,切实保障职工的民主权利,让职工对重要问题有充分的知情权、参与权、决策权和监督权,从而调动和发挥

职工的积极性和创造性,更好地投身到企业的发展建设中来。第三,要进一步完善经营管理,强化监督约束机制,促进党风廉政建设的深入开展。切实增强抓好民主管理的主动性和自觉性,不断提升科学管理水平,维护和发展好广大职工的根本利益。

确立目标,不断加强民主管理工作

企业要生存、要发展,必须全心全意依靠广大职工。切实维护职工利益,就是要充分保障职工的知情权和参与权,从而调动和发挥职工的积极性和创造性。

完善机制,保证民主管理规范运作。建立一整套科学、规范和完善的民主管理运行机制。

首先,建立领导机制。成立党委书记、院长任组长,各有关部门领导参加的领导小组,负责对民主管理工作的谋划、指导和督导。在工作运作上形成党委领导,行政支持,各有关部门协调联动,工会承担日常工作,职工群众广泛参与的工作格局。

其次,建立工作机制。要制定民主管理工作实施细则、工作方案和运行程序,建立制度完善、责任落实、一抓到底的工作机制。

第三,建立监督机制和考核机制。要实施对民主管理工作的全过程监督。同时把民主管理纳入对企业整个工作考核中去,并作为领导班子业绩考核的一项内容。

完善管理体系,搞好多方结合,以民主管理推进整体工作。一是完善职工代表大会制度。职工代表大会是职工参与民主决策、民主管理和民主监督的基本制度,是实行民主管理的主要载体,要每年召开一次职工代表大会,坚持经营责任制、业务招待费、财务预算、领导人员廉洁自律执行情况、集体合同履行情况等重要事项向职工代表大会报告制度。

二是完善厂务公开工作。厂务公开工作不但丰富和充实了职工代表大会的内容,同时还是职工代表大会在闭会期间职工行使民主权利的有效形式,从而促进了职工代表大会制度的完善、巩固和提高。

三是与建立现代企业制度相结合。实行民主管理,开展职工民主参与和民主监督是实施现代企业管理的内在要求。各级工会要充分利用好民主管理这个渠道,在让职工知情情的同时,更要议事干事。

拓展范围,不断提高民主管理的质量。一

是由浅层向深层延伸。要向经营管理领域延伸,密切结合改革和发展的实际,推动民主管理向质量、品种、效益、安全生产等经营领域延伸和发展,充分调动广大职工参与管理的积极性,着力解决经营管理中的一些难点、热点问题,使民主管理不仅成为维护职工合法权益的需要,更要成为搞好经营管理、促进健康发展的需要。

二是在民主管理层次上,重点加强基层民主管理,从大处着眼,小处着手,重点公开生产经营指标、奖金发放、劳动竞赛考核结果、物资消耗等群众关心的内容。从最基层做起,不断把民主管理工作引向深入。

三是在管理的程度上,从办事结果向办事程序延伸。不但要有相关政策和工作制度,还要有管理的具体标准;不但要了解群众关心的热点和难点问题,还要有参与解决问题的措施;不但要积极听取群众的意见和建议,还要及时公布对意见和建议的采纳、答复和解决情况。使民主管理常抓常新,与实际结合得更加紧密,与职工群众联系得更加融洽,在深化改革、加强基层民主政治建设和党风廉政建设方面发挥越来越积极的作用。

集体合同的产生除要经过双方代表协商、职代会审议通过、首席代表签字程序以外,部门依法对集体合同进行审查,是集体合同生效的必经程序。集体合同签订后,应在 10 日内将集体合同文本及有关说明材料报送劳动保障(人社)部门。劳动保障(人社)部门在收到集体合同文本后 15 个工作日内未提出异议的,集体合同即日生效。报送单位应以适当方式予以公布。劳动保障(人社)行政部门提出异议,用人单位就异议事项经协商重新签订集体合同的,应按报送程序重新报送劳动保障(人社)部门审查。

但事实上,由于签订集体合同的难度较大,一些地方工会和劳动保障(人社)部门迫于商代表协商一致的集体合同草案或专项集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论。职工代表大会或者全体职工讨论集体合同草案或专项集体合同草案,应当有 2/3 以上职工代表或者职工出席,且须经全体职工代表半数以上或者全体职工半数以上同意,集体合同草案或专项集体合同草案方获通过。

集体合同的产生除要经过双方代表协商、职代会审议通过、首席代表签字程序以外,部门依法对集体合同进行审查,是集体合同生效的必经程序。集体合同签订后,应在 10 日内将集体合同文本及有关说明材料报送劳动保障(人社)部门。劳动保障(人社)部门在收到集体合同文本后 15 个工作日内未提出异议的,集体合同即日生效。报送单位应以适当方式予以公布。劳动保障(人社)行政部门提出异议,用人单位就异议事项经协商重新签订集体合同的,应按报送程序重新报送劳动保障(人社)部门审查。

但事实上,由于签订集体合同的难度较大,一些地方工会和劳动保障(人社)部门迫于

■ 邹卫民

是工会的基本任务之一。要继续推进集体协商、集体合同及工资谈判制度,继续推进劳动关系三方协商制度,研究制定既有时代特点又符合我国国情的劳动标准体系。

进一步强化工会社会参与机制建设。工会参与国家与社会事务的管理,是工会的一项重要职责,也是工会发挥在法治建设中作用的一个重要方面。要强化工会参与立法和政策制定的机制,各级工会特别是全国总工会、省市一级总工会要组织专门力量,深入研究参与立法与政策制定的工作,精心研究工会的对策,研究要体现宏观性、连续性、专业性、前瞻性和操作性,从而不断推动工会法律法规、劳动法律体系的完善。

进一步强化工会干部培训机制建设。全面提高各级工会干部的法律素质,提升依法办会和依法维权的能力与水平是实现工会依法维权、依法治会的重要条件。要完善工会干部教育培训的顶层设计与整体规划,使广大工会干部学法尊法守法用法。要加强工会法律专业人才培养,培养建设工会公职律师、职工法律援助团队,培养建设劳动争议仲裁员、劳动争议调解员和劳动法律监督员队伍。

■ 傅社安

队伍和这批专家,强化民主管理专业知识的培训工作就必须紧紧跟上。所谓强化培训,不仅仅是对从事民主管理工作专职队伍的专业知识和专业技能的重点培训,更重要的是对企事业单位工会主席的强化培训。职工代表大会专业知识是工会主席必须牢固掌握并能熟练运用的一项专业技能。

搞好工会内部组织机构的协调联动,相互配合。开好职工代表大会,签订出符合企事业单位实际,符合职工心愿,合规合法的集体合同,不应该只是负责职工代表大会工作和集体合同工作部门的责任,而应该是整个工会责无旁贷的工作。在职工代表大会和集体合同工作中,工会要广泛宣传普及职工代表大会知识,并为签订集体合同培训出优秀的职工方协商代表。同时,在集体合同的职工方代表选举、集体合同的起草、审议、通过、实施、监督过程中,要从程序和内容等方面,做好与职工代表大会规范运作和规范行使职权的衔接工作,充分发挥出职工代表大会在签订集体合同工作中的作用。

■ 丛 丽

注重效果,使民主管理不流于形式

检验民主管理工作是否有效果,取决于职工的民主权利是否得到落实,群众对公开的内容及结果是否满意,民主管理是否促进了经济效益的提高,是否有利于改革、发展和稳定。

实行民主管理,不仅要及时发布一些群众关心的热点问题及处理结果,还必须让群众感到这些处理结果是真实的、可靠的。要确保一切活动都能做到公开、公平、公正,自始至终置于群众的监督下。要扩大职工对生产经营活动的知情权、重大决策的参与权和领导行为的监督权。特别是一些重要活动,都要允许职工或职工代表参加,保障公开的真实性。对职工关心的难点和热点问题,及时公开,保障公开的及时性。

要积极开展调查研究,总结民主管理工作中带有规律性、先进性、指导性的东西,增强公开的针对性。不断加强对职工的宣传教育,让职工及时了解和掌握生产经营管理知识,不断提高职工参与管理的素质,让职工群众不但有参与管理的权利,更要有参与管理的能力,真正参与到企业的经营管理中来,不断增强民主管理的实效,促进企业和谐、稳定发展。

■ 陶余来

完成上级下达的任务,“萝卜快了不洗泥”,一些企业集体合同文本中确定的“最低工资”数额等于当地法定最低工资标准,工资集体协商等于纯粹的“走过场”;程序上“偷工减料”走捷径,尤其是未经职代会(职工大会)审议通过的现象尤其普遍,如此大规模签订无效集体合同的做法,严重损害了集体合同的严肃性,连职工也将集体合同视作儿戏,导致恶性循环。如果能在《集体合同法》中明确程序性要求,对于不肯建立职代会制度的企业,也是一个很好的触动,可以借机将企业职代会建设工作大大往前推进一步。

长期以来,企业建会、建立职代会和签订集体合同,一直是工会工作的难点热点问题。如果能借助劳动合同法法律权威,再配套出台《集体合同法》,相继以集体合同对劳动合同形成刚性约束等,以职代会制度对集体合同审议通过形成刚性约束,以组建工会对集体合同签订形成刚性约束等等,就可以形成一套连环倒逼机制,工会组建、职代会建设、集体合同签订等工会老大难问题将会迎刃而解。

观察思考

集体合同制度是市场经济条件下规范和调整劳动关系的重要手段,是职工和企业自主协商解决劳动关系问题,维护双方合法权益的有效机制。然而,随着非经济迅速发展,劳动关系发生了很大变化。由于我国没有单独的集体合同立法,仅在相关法律中零散分布着一些关于集体合同的规定,集体合同在推行中遇到了一些问题。存在的问题主要有:有关法律规范过于原则化,缺乏可操作性;地方性法规和行政规章效力层次不够;法律责任缺乏上位法支撑。笔者以为,应该尽快立法,对集体合同进行“三个明确”。

明确不履行集体合同义务的法律法律责任

《劳动合同法》第 51 条规定:企业职工一方与用人单位通过平等协商,可以就劳动报

酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项订立集体合同。

这里说的是“可以”,而不是“必须”。现实中,规模以上企业普遍重视劳动合同而轻视集体合同。因为《劳动合同法》明确了不签订劳动合同应当承担的法律责任,各级劳动和社会保障部门(人社)都有劳动监察执法队伍,一些企业由于没有签订劳动合同而遭重罚。所以现在规模以上企业负责人对于劳动合同,不是“要我签”,而是“我要签”。虽然说劳动合同也是双刃剑,但出于对弱势的保护,合同内容还是更倾向于对职工权益的保护。对于少数不愿意受劳动合同约束的人,企业宁愿不录用,也不敢冒险。

要想把签订集体合同变成企业的自觉行动,就必须出台《集体合同法》,明确不履行集体合同义务应当承担的法律责任。

明确视集体合同为劳动合同的“母合同”

劳动关系的内容涉及方方面面,如果事无巨细均由劳动合同规定,那么每份劳动合同都

将成为一本具有相当篇幅的小册子,订立一份劳动合同将成为一件很不容易的事情。通过集体合同对劳动关系的内容进行全面规定之后,劳动合同只需就单个劳动者的特殊情况作出规定即可,这样就会大大简化劳动合同的内容,也会大大降低签订劳动合同的成本。《劳动法》第 35 条规定:依法签订的集体合同对企业和企业全体职工具有约束力。职工个人与企业订立的劳动合同中劳动条件和劳动报酬等标准不得低于集体合同的规定。由于集体合同对于劳动合同具有上述作用,集体合同被认为是劳动合同的“母合同”。

但事实上,只签订劳动合同,不签订集体合同的企业大量存在。如果能在《集体合同法》中明确规定,没有签订集体合同的企业,所签订的劳动合同无效,将会大大提高集体合同的签订率和法律约束力。

明确未经职代会审议通过的集体合同无效

《集体合同规定》第 36 条规定:经双方协

■ 邹卫民 观点

推进工会工作法治化建设,就是要使工会在党的领导下,严格依照宪法、法律和工会章程的规定,独立自主开展活动,依法坚决履行维护职工合法权益的基本职责,用法律规范工会自身行为,加强工会各项制度建设,使工会工作逐步走上制度化、规范化、法治化的道路。

■ 傅社安 观点

依照法定程序召开职工代表大会,不仅能够使职工代表大会产生法定效力,也能够使工会和职工牢固树立“法”的观念和程序意识,从而提高其按照规范程序办事的自觉性。

■ 丛 丽 观点

实行民主管理,不仅要及时发布一些群众关心的热点问题及处理结果,还必须让群众感到这些处理结果是真实的、可靠的。要确保一切活动都能做到公开、公平、公正,自始至终置于群众的监督下。

■ 陶余来 观点

职工代表大会或者全体职工讨论集体合同草案或专项集体合同草案,应当有 2/3 以上职工代表或者职工出席,且须经全体职工半数以上或者全体职工半数以上同意,集体合同草案或专项集体合同草案方获通过。