【工会理论研究】

我国工会维权职责面临的困境及对策研究

陈俊洁，王燕荣

（山东管理学院 劳动关系学院，山东 济南 250357）

[摘 要] 工会组织因维护劳动者权益而产生，然而在现实社会中由于各种原因，工会并不能很好地履行其维权职责，表现在：工会维权职能的弱化；工会组织的维权运行机制存在被动性特点；工会维权的实际效果有限，更倾向于维护“底线型权益”，不能很好地促进“增长型权益”。我国工会维权乏力的困境主要成因在于：经济社会的转型和当下劳资关系趋向复杂化，给工会维权工作带来了新的挑战；现行工会维权法律制度存在供给不足、刚性不够等缺陷；工会工作人员缺乏整体维权的工作思维和能力。强化我国工会的维权职能，必须从立法上明确各级工会的维权职能分工、强化工会权利的刚性约束，优化工会维权的工作模式，提高工会维权的专业性。

[关键词] 工会；维权职责；困境；成因；对策

[中图分类号] D412.6 [文献标识码] A [文章编号] 2095-7416(2019)06-0047-05

根据我国工会法第六条的规定，维护职工合法权益是工会的基本职责。从历史起源上看，“维权”也是工会组织产生的重要渊源。然而在实际工作中，工会的维权职责并未得到很好的履行。虽然工会在职工维权上进行了一系列改革探索，但并没有实质性的突破。本文尝试在分析我国工会维权职责面对的具体困境及其多方成因的基础上，寻求突破工会维权困境的可行对策。

一、我国工会维权职责面临的困境

在目前的法律法规框架下，我国工会的维权职责与任务，主要涵盖以下几个方面：参与劳动法律法规立法及劳动政策的制定；开展职工民主管理、进行平等协商，促进厂务民主公开；签订职工集体合同，保护职工劳动基准权益；开展劳动保护和职工社会保障，监督劳动法律执行；介入劳动争议纠纷的调处（预防、调解和仲裁）等。然而，现有的我国工会制度及其工作模式，使工会的维权职责面临着以下几大困境：

（一）基层工会维权职能弱化

《中国工会章程》规定我国工会组织兼具政治性、先进性和群众性，工会肩负着“两个维护”的双重职责。然而在实践过程中，工会组织特别是基层工会往往难以兼顾双重职责，由于基层工会工作者对国家利益和职工利益的界限不清晰，往往只顾及眼前的利益而忽略长远利益，侧重于维护企业利益而不重视维权职责的贯彻，造成工会维权职能的弱化。而事实上，在当前

收稿日期：2019-07-13

基金项目：本文系 2017 年度山东省社会科学规划课题“社会治理创新背景下工会枢纽型社会组织的作用研究”（项目编号：17CSHJ11）、2018 年度“传统文化与经济社会发展”专项课题“基于传统诚信文化的诚信山东建设研究”（项目编号：CZ201810029）的阶段性研究成果。

作者简介：陈俊洁（1980—），女，山东武城人，山东管理学院劳动关系学院法学教研室主任，副教授，主要研究方向为劳动行政执法、工会理论。王燕荣（1978—），女，山东德州人，山东管理学院劳动关系学院思想政治教学部讲师，主要研究方向为政治学、工会理论。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“强资本弱劳动”的形势下，要实现劳资均衡，必须重视职工群体权益的维护，“既要反映诉求，又要保护员工”[1](p99)，否则就会把工会推到一个夹在国家与职工之间的尴尬位置，工会双维护的目标也就难以实现。

（二）工会组织在维权工作中存在被动性特点

具体表现为：一是工会维权缺少实操性的规范。由于法律对工会维权的权利边界以及如何行使权利并没有详细的规定，导致各基层工会缺少可操作性的工作实施细则。在调研中，有些基层工会主席直言：“职工不来找，我们是不会主动惹事的。”二是工会维权不专业。工会维权工作经常涉及到专业的法律问题，而现行基层工会工作人员缺乏专业的法律素养，难以承担起为职工维权的重任。以上因素导致了工会维权工作不能做到事先充分指导、协调，而多是矛盾激化后再做补救，尚未形成维权工作的系统性规划和制度设计。

（三）工会维权的实际效果有限，更倾向于维护“底线型权益”，不能很好地促进“增长型权益”

一方面，对于职工的“增长型权益”纠纷，“政府往往因为没‘法’可依而介入迟缓”[2](p40)；另一方面，由于企业工会对企业方的依附性，使得企业工会在维护劳动者权益的同时，也扮演着维护企业利益的角色。所以工会只能维护职工的最基本权益，例如最低工资标准、社会保险和劳动保护等“底线型”劳动权益，而对于“增长型”劳动权益，比如与企业利润增长或社会发展保持同步的工资增长事项，工会并不会主动维护。

二、我国工会维权困境的成因分析

（一）经济社会转型的因素

在计划经济时期公有制的大背景下，职工是体制内的劳动者，不会存在激烈的劳资对抗。工会的职责仅限于“福利型”，如开展日常文体活动以及发放福利等工作。职工对工会的维权需求并不明显。改革开放以来，随着我国市场经济体制改革的深入，社会经济组织多样化，劳动用工日益多元化，劳动争议日益复杂化，给工会工作带来新挑战：一是基层工会的建立和工作开展问题凸显。随着民营企业和第三产业的快速发展，工会在民营企业和小微企业中存在组建率低且维权作用有限等问题；另外，进城务工的农民工群体呈现流动性强、群体意识欠缺等特点，大量农民工徘徊在工会之外，如何满足其较强的维权需求并组织其入会是个难题。二是随着改革的深入，职工的队伍结构也发生了很大变化，如何为不同行业和层次的职工提供及时的组织联系和有效的维权服务供给成为工会工作的重心和难题。三是偏好资本的地方政府环境。长期以来，工会在强资本弱劳工以及地方政府的资本偏好的形势下，难以发出维权的声音。而经济发展新常态的背景下，很多企业处于转型升级期，大批职工面临重新安置的问题，经济社会的转型给工会维权带来了挑战。

（二）工会维权运行机制的不足

我国工会维权主要依靠法律机制及其具体的日常工作运行机制，而目前这两个机制都不够成熟完善。《工会法》虽然为工会维权设定了多项条款，但是多数存在法律制度供给不足、刚性不够、力度欠缺的缺陷。具体表现在：第一，相关立法欠缺义务承担主体，导致工会维权保障乏力。从现有法律规定来看，如果企事业单位存在侵犯职工权益，工会的维权方式是“交涉”“提出意见”“要求答复”等，换言之，工会维权的成效取决于企业管理者或当地政府是否合作或参与进来。很多学者认为，集体谈判是工会履行维护职工合法权益基本职责的发展方向[3](p2)。然而在调研中，一些企业工会主席反映，“工资集体协商主要看老板，否则只是一纸合同，难以落实到位”。“当这个扭曲的价值信号被资方所挟持时，‘共决’便成为不折不扣的镜花水月”[4]。第二，相关立法刚性不够。现行立法对工会维权职责的规定粗略，且没有规定各级工会维权职能的具体分工，导致基层工会资源缺乏、事务繁重，工作压力大，维权职能难以及时落实。在我国当下的市场经济体制下，集体谈判、集体协商是工会

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

维权的主要方式。由于工会职责定位的多元化①，而企业工会对企业的依附性较强，企业工会目前尚难以具备“工人利益聚合”的功能，表现在其独立性和代表性的不足，加之我国现行法律制度对工会集体谈判权保障不力，使得工会主导型集体协商还没有建立切实可行的组织实施方式，工会的集体维权仍然缺乏集体行动的基础。

（三）工会干部履职能力不足

当前我国工会组织，尤其是基层工会存在着自身建设不足问题，主要表现为以下方面：一是在思想上，“重活动、轻维权”倾向不同程度存在，工会组织在职工维权上主动性不够，部分工会干部对维权工作存在畏难情绪或种种顾虑，导致工会在面对新形势时，难有作为。二是能力上，工会干部自身素质难以适应维权工作要求。特别是在基层工会，工会干部往往为兼职，且流动性较强，专业性不够，缺乏整体工会维权的工作思维和能力，导致工会缺乏专业维权人员，集体谈判能力不足，工会维权工作的行动僵化。三是工会维权工作缺乏整体评价机制导致工会维权的动力不足，而工会维权的乏力又导致了职工对工会认可度不高，进而影响到工会对职工的凝聚力。

三、突破我国工会维权困境的对策

我国工会维权乏力涉及多方面的因素，突破工会维权的困境，必须从实际出发，从立法上强化工会维权的力度、从运行机制上优化工会维权的工作模式、从自身建设上提高工会维权的专业性。

（一）从立法上强化工会维权的力度

随着我国经济转型和社会保障制度的改革及其由此导致的劳动关系的转变，全国总工会对工会维权职能提出多项要求，要使这一良好意图落到实处，必须有明确的法律制度的保障。一是明确各级工会的维权职能分工。在《工会法》的指导下，须以规章制度的形式对各级工会的劳动法律监督权加以细化，明确各级工会的劳动权益维护内容，行使劳动监督权的方式，明确工会劳动监督权与行政执法之间的分工和任务，理顺工会组织和政府机构、司法机关之间的工作联动关系。对不配合工会劳动监督，违反相关法律法规行为予以具体的法律制裁。因此各地应尽快出台结合当地情况的劳动法律监督实施细则，使各级工会更好的分工合作维权。二是完善工会法、劳动法等相关立法，保障工会依法有力维权。通过修订完善法律规则，强化工会权利的刚性约束。三是规范职工维权法律体系。对相关法律条款进行重新审定，消除相冲突的法律规范，从而为依法维权提供清晰的法律路径。

（二）优化工会维权的工作模式

从我国经济社会发展格局和职工权益维护的现实出发，“政党与政府支持是当前我国工会发展的积极性力量”[5](p4)，因而应建立“党委领导、行政支持、工会协调、职工参与”的社会化维权新格局。一是健全职工维权诉求表达机制。工会组织首先要建立横向到边、纵向到底、上下互动的全方位维权覆盖网络，保证只要职工有需要的地方就有工会组织，只要有工会组织的地方就有帮助职工维权的平台。“基层工会组织要深入基层、深入职工当中，倾听职工的声音，了解职工所需所愿所求，积极帮助、引导职工群众通过正常途径依法理性表达利益诉求。”[6]

二是健全工会的维权联动机制。其一是上下级工会工作的联动，建立基层工会在维权中遇到具体制度性难题及时向上级工会反映的渠道，上级工会要对下级工会进行充分的政策和业务指导，协助其解决维权问题。同时，上级工会通过行使立法参与职责，积极参与人大、政府法律法规政策的制定，完善维护职工权益的地方法规体系。其二是工会与政府之间的联动，工会、人力资源社会保障、司法、法院建立定期沟通制度，就预防化解劳动关系领域矛盾进行交流磋商，形成工作合力。在此合力中，要明确工会在维权工作中的独立地位：如基层工会代表职工和资方进行平等协商，在双方意见难以达成共识时，有要求政府等作为第三方介入参与调解的机制；而政府对于工资集体协商，重点是

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

完善工资指导价位和工时工价劳动定额指导标准制度、行业人工成本信息公开制度，适时调整最低工资标准，协助工会更好的代表职工履行工资集体协商职责。

三是完善工会在集体谈判、集体合同中的维权机制建设，建立健全工会主导型的集体协商机制，使工会真正成为劳资之间的“桥梁纽带”。一方面，上级工会可以通过预设候选人的方式组织企业工会直选，保证工会干部得到工人、雇主和上级工会三方的共同认可，从而“保证代表结构的稳定性”[7](p47)，也增强工会代表的合法性。另一方面在具体协商过程中，工会要平衡雇主和职工代表之间的预期，在帮助职工争取更大权益的同时也要考虑企业方的承受力，从而使“集体协商的成果既能让雇主接受，又能让工人满意，并最终实现工会主导型集体性协商的长期制度化”[8](p47)。此外，还应通过出台相关法律法规，对职工的集体行动进行规范，职工的集体行动是“以其作为压力手段来促使集体合同的缔结”[9](p63)，从而达到平衡和协调劳资关系、促进劳动关系之和谐。

（三）提高工会维权的专业性

工会干部的维权能力直接关系到工会维权的成效，工会干部要具有专业的知识和丰富的维权工作经验，在参与处理劳资矛盾时效率才会更高。鉴于前述我国工会干部维权能力较弱的现状，工会改革迫切需要建立一支专业化的职工维权工作队伍。

第一，强化工会维权工作人员的稳定性。工会要采取多种方式吸引人才，留住人才，通过建立完善的人事考核机制和激励、奖惩机制，完善维权工作的人才培养培训体系，打造专业的工会维权队伍。人力资源社会保障部门要支持工会加大对维权专业人员的培训教育力度，司法行政部门、人民法院要帮助工会加强法律人才队伍建设。将工会维权的法律法规、实务知识作为重点培训课程，邀请相关专家开展工会干部和职工维权知识专业讲座，重点加强工会干部的维权能力培训。第二，通过购买社会服务的方式充实工会维权队伍，吸引社会专业人员的参与，提高工会劳资谈判、劳资矛盾调处能力与效率。将工会维权工作与当地的律师事务所合作，可以采取购买公共服务或聘请法律服务志愿者等形式，将专业人员的工作力量导入到工会维权工作中来，推进了工会维权专业化建设。司法行政部门要积极推荐劳动关系领域专业律师加入工会维权队伍，组建工会维权律师团队、集体协商指导员队伍、劳动关系协调员队伍等。通过充分整合资源，发挥专家、学者、律师的作用，不断扩大工会法律服务影响力，从而推动企业与职工的共建共享、共同发展，引导职工依法维权，规范企业依法用工。

四、结语

总体来说，在我国市场经济发展，劳资矛盾进入凸显期的背景下，我国工会组织要更好地履行自己的维权职责，进而满足党和政府、社会各界对其社会枢纽作用的期待，就必须努力走出当下的维权困境，进行有针对性的改革，从而完成从“福利型工会”向职工利益“代表型工会”的转型。

参考文献

[1] 路军.工会介入罢工处理的角色定位与策略选择[J].中国人力资源开发，2013(5) .

[2] 蔡禾.从“底线型”利益到“增长型”利益——农民工利益诉求的转变与劳资关系秩序[J] .开放时代，2010(9).

[3] 张建国，徐薇.走向谈判：中国工会的实践探索[M].北京：新华出版社，2014.

[4] 邓海建.工资多少不能只是资方做决定[DB/OL]. http://tieba.baidu.com/p/768303045.2010-05-10.

[5] 任怀玉. 试论中国工会工作面临的问题与挑战.山东工会论坛 2017(4).

[6] 坚持以职工为本 提升维权服务能力[DB/OL].http://media.workercn.cn/sites/media/shxgrb/2016_12/08/GR0103.h.2016-12-08.

[7] [8]闻效仪. 从“国家主导”到多元推动——集体协商的新趋势及其类型学[J].社会学研究，2017(2).

[9] 常凯.罢工权立法问题的若干思考[J].学海，2005(4).

（下转第 79 页）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

Analysis on the Ways of College Trade Unions Promoting Campus Culture Construction under the Background of Internet

Pan Dongxia, Liang Xia

(Institute of Labor Union studies, Shandong Management University, Jinan, Shandong Province 250357)

Abstract: Due to the advent of the Internet era, the construction of university campus culture presents more and more diverse content. At the same time, there is an inherent relationship between the work of college trade unions and the construction of campus culture, regardless of functional orientation, job content and purpose requirements. College labor unions should focus on spiritual culture, teaching and research culture, management culture and material culture to cultivate campus culture. Due to the rapid development of the internet, it has brought new challenges and problems to the promotion of campus culture by college trade unions. In order to cope with challenges and problems, college trade unions should change their functional orientation, improve trade union rules and regulations; innovate the construction of internet work teams, improve the quality of personnel; cooperate with other departments to accelerate the construction of network platforms; strengthen content construction, achieving seamless integration between campus culture and internet.

Key Words: internet; college labor union; campus culture construction

(责任编辑:王友才)

(上接第 50 页)

Research on the Difficulties and Countermeasures of Defense Responsibilities of Trade Unions in China

Chen Junjie, Wang Yanrong

(School of Labor Relations, Shandong Management University, Jinan, Shandong Province 250357)

Abstract: Trade union organizations come into being because of safeguarding workers' rights and interests. However, in the real society, for various reasons, trade unions can not fulfill their duty of safeguarding rights well, which is manifested in the weakening of the function of safeguarding rights of trade unions, the passive characteristics of the operation mechanism of safeguarding rights of trade union organizations, the limited practical effect of safeguarding rights of trade unions, and the tendency to safeguard "bottom-line rights and interests", which can not well promote "growth-oriented equity". The main causes of the dilemma of the weak protection of trade unions' rights in our country include that the transformation of economy and society and the complication of the current labor relations have brought new challenges to the protection of trade unions' rights; the current legal system of trade unions' rights protection has shortcomings such as insufficient supply and rigidity; and the workers of trade unions lack the working thinking and ability of the overall protection of rights. Therefore, in order to strengthen the function of safeguarding trade unions' rights in China, it is necessary to clarify the division of functions of safeguarding trade unions at all levels in legislation, strengthen the rigid restriction of trade unions' rights, optimize the working mode of safeguarding trade unions' rights, and improve the professionalism of safeguarding trade unions' rights.

Key Words: trade union; duty of safeguarding rights; predicament; cause of formation; countermeasures

(责任编辑:洪芳)

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net