

# 资源衰退型城市工会组织维护职工权益研究

房亚玥

(山东管理学院 劳动关系研究所, 山东 济南 250357)

[摘 要] 资源衰退是世界各个工业化国家在经济社会发展过程中所遭遇的普遍危机和困境,当资源型城市经过成长、成熟阶段进入衰退阶段,资源衰退型城市带来的环境污染、生态破坏、失业率上升、职工社会保障不足等民生社会问题日益严重。工会组织职工权益维护在资源衰退型城市存在不足,其普遍原因有:资源衰退型城市工会组织在维护职工合法权益中作用缺失;工会组织组建率低;工会组织在实际操作过程中核心职能缺位。为此,工会组织对职工进行帮扶和提供日常生活保障变得越来越重要,尤其应在资金支持上加大力度,构建工会帮扶体系;应创建用工信息平台,解决好下岗职工社会保险的衔接问题;在一定程度上工会组织应去行政化。

[关键词] 资源衰退型城市;职工权益维护;工会组织

[中图分类号] D412.6 [文献标识码] A [文章编号] 2095-7416(2019)05-0008-05

## 一、我国的资源衰退型城市及其特点

国务院在 2007 年底公布了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》的通知,在意见中首次将资源型城市的概念界定为:“借助先天优势发展本地区经济,形成以资源产业为主导的城市”<sup>[1]</sup>。而资源衰退型城市是由资源型城市演变发展过来,随着资源的不断掠夺式开采导致资源衰竭,是指“累计开采资源总量达到最初测定资源总量的百分之七十以上,或以当前的开采能力只能维持开采 5 年以内的城市”<sup>[2](p12-14)</sup>。资源衰退型城市不仅是指自然资源的枯竭,也意味着城市本身的经济及社会发展动力严重不足。

在我国,资源衰退型城市的显著特点是 5 年以内的城市自然资源的累计开采量超过最初测定总储存量的 70% 以上的城市。主要呈现如下特征:第一,分布集中。我国的资源衰退型城市主要集中

在中西部地区,尤其是老工业城市,资源开采缺少规划管理,导致过早资源枯竭,也没有明确的产业转型规划。第二,产业结构单一。大部分资源衰退型城市的产业结构单一,支柱产业主要集中于资源采掘业。第三,职工安置压力大。资源衰退型城市随着资源等支柱产业的衰退,大量职工失业,职工就业安置成为当地政府急需要解决的难题。第四,环境质量下降。资源型城市主要依靠第二产业,对资源的无节制开采造成生态环境的破坏,对城市的大气环境也产生了较严重的污染。

资源衰退是世界各个工业化国家在经济社会发展过程中所遭遇的普遍危机和困境。当资源型城市经过成长、成熟阶段进入衰退阶段,这些城市由资源衰退带来的环境污染、生态系统破坏、失业率及犯罪率上升等问题就日益严重。资源衰退型城市急需通过去产能和优化产业结构,去库存、去

收稿日期:2019-05-10

基金项目:本文系山东管理学院 2018 年度工会理论研究开放性课题“资源衰退型城市职工权益维护研究”(项目编号:2018GH-Y01)、山东管理学院 2019 年度工会理论研究开放性课题“制造强国建设背景下企业工匠精神的培育研究——以山东豪迈集团为例”(项目编号:2019GH-Y04)的研究成果之一。

作者简介:房亚玥(1983—),女,山东济南人,管理学硕士,山东管理学院劳动关系研究所讲师。

杠杆、降成本、优化资本结构及其运作等改革进行转型发展。在这个过程中,会导致企业破产倒闭,必然涉及职工切身权益的职工下岗失业及再就业、经济补偿、社会保障等问题,给职工、企业及社会稳定带来巨大影响和压力。在资源衰退型城市改革的不同阶段,如何切实维护职工的合法权益,推进地方经济转型发展,是急需破解的一个重要难题。

据《资源型城市可持续发展规划(2013—2020年)》统计,如表1所示,在我国约五分之四的资源型城市主要分布在中西部地区。黑龙江省位居第一,有13个城市;其次是山西省,有11个;另外,山东、吉林、辽宁、河南等省份,分别为7—10个不等。资源型城市产业分布主要以煤炭行业、有色金属行业、石油行业、森林工业行业为主。从这118

个资源型城市产业分布来看,煤炭城市占到二分之一、石油城市占五分之一,有色冶金等其他类型城市分别占10%、8%、7%和4%<sup>[3]</sup>。

## 二、资源衰退型城市职工权益维护的状况——以山东省枣庄市为例

资源衰退型城市面临的发展困境主要涉及到深层次的职工权益维护、就业安置、社会保障等民生问题。城市中资源型相关产业的萧条,导致许多资源型企业面临着破产或转型的境况,由此导致各种民生问题。据中国人力资源和社会保障部对全国108个城市抽样调查的基本数据分析,资源型城市涉及职工达1250万人,资源衰退型城市失业人数达到100余万人,城镇登记失业率比非资源型衰退城市高出6个百分点,然而城市

表1 资源型城市地区分布<sup>[3]</sup>

| 省(区) | 城市数量 | 城市名  | 省(区) | 城市数量 | 城市名                |
|------|------|--|------|------|--------------------|
| 河北   | 5    | 唐山、邯郸、邢台、武安、迁安                             | 湖北   | 2    | 潜江、大冶              |
| 山西   | 11   | 大同、阳泉、长治、晋城、朔州、古交、霍州、孝义、介休、高平、原平           | 湖南   | 6    | 耒阳、冷水江、郴州、资兴、涟源、临湘 |
| 内蒙古  | 9    | 乌海、赤峰、满洲里、牙克石、东胜、锡林浩特、霍林郭勒、根河、阿尔山          | 广东   | 3    | 韶关、云浮、乐昌           |
| 辽宁   | 7    | 抚顺、本溪、阜新、盘锦、葫芦岛、铁法、北票                      | 广西   | 2    | 凭祥、合山              |
| 吉林   | 10   | 辽源、白山、敦化、珲春、桦甸、蛟河、松原、舒兰、临江、和龙              | 四川   | 5    | 攀枝花、广元、华蓥、达州、绵竹    |
| 黑龙江  | 13   | 鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、大庆、伊春、五大连池、铁力、尚志、海林、穆稜、宁安、虎林 | 贵州   | 2    | 六盘水、福泉             |
| 安徽   | 4    | 淮南、淮北、铜陵、马鞍山                               | 云南   | 4    | 东川、个旧、开远、宣威        |
| 福建   | 2    | 永安、漳平                                      | 陕西   | 2    | 铜川、韩城              |
| 江西   | 5    | 萍乡、丰城、德兴、乐平、高安                             | 甘肃   | 3    | 白银、金昌、玉门           |
| 山东   | 9    | 枣庄、东营、新泰、龙口、莱州、滕州、邹城、肥城、招远                 | 宁夏   | 1    | 石嘴山                |
| 河南   | 8    | 平顶山、鹤壁、焦作、濮阳、义马、汝州、灵宝、登封                   | 新疆   | 5    | 克拉玛依、哈密、阿勒泰、库尔勒、阜康 |

注:资料来源于《国务院关于印发全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020年)》

的再就业率比非资源衰退型城市低了5%<sup>[4]</sup>。在这种情况下,只有通过国家治理积极促进就业和再就业,完善社会保障体系和医疗卫生服务,营造安全的生产生活环境,促进社会安定。

作为一个历史悠久的资源大省,山东省共有8个市县级资源型城市,其中1个衰退型城市(枣庄)、5个成熟型城市(东营、泰安、莱州、龙口、济宁)、2个再生型城市(临沂、淄博)。通过对2016年《全国城市统计年鉴》数据分析得出,除了县级市新泰市、市辖区淄川区,地处山东省西南部的枣庄市是山东省唯一一个地级市资源衰退型城市。枣庄市在全省资源衰退型城市的经济规模居于相对落后的位置。因此,本文选取枣庄市这一个山东省典型的资源衰退型城市作为重点研究对象。

通过对2016年《全国城市统计年鉴》数据分析得出,山东省8个地级资源型城市在城镇登记失业率、职工年平均工资、人均GDP等基本状况如下:山东省城镇登记失业人员为535327人,人均GDP为64216元,职工年平均工资为64506元。从失业数据来看,枣庄市的失业率将近百分之四,高于全省3.4%的平均水平,失业问题较为突出<sup>[5]</sup>。从省情来看,作为资源衰退型典型城市,枣庄市的职工年平均工资在全省排在末位。从人均GDP数据来看,枣庄市低于全省平均水平,且枣庄市经济发展水平与同类型的城市相比存在显著差距。

由于对资源有强烈的依赖性,枣庄市长期存在大规模地无序、掠夺式采掘资源,造成资源濒临枯竭,而资源的衰竭导致经济衰退、发展停滞,失业率居高不下,就业压力加大,家庭经济负担沉重。2005年开始,枣庄市经济增长速度大幅度地减缓,由于煤炭行业衰退,导致煤矿关停并转造成大量下岗失业人员;有的家庭几代人都在同一个用人单位上班,造成几代人失业、全家人下岗的严重问题。这种“家庭式”职工就业安置问题突出。根据《枣庄市2017年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,城镇登记失业人数达1.94万人,失业率为3.9%,同时,加上往年还没就业的大中专毕业生、农村剩余劳动力人口等因素,这

个比例会更高<sup>[5]</sup>。过多的退休人员和较高的失业率,造成企业在经济转型改革过程中负担沉重,对整个社会的安定和繁荣造成了较为严重后果,直接影响到整个城市总体规划和未来发展。自2008年,枣庄市的未来经济社会发展首次上升到国家战略层面,被国家列为首批“资源衰退型城市转型试点城市”<sup>[6]</sup>。

随着枣庄市煤炭企业陆续关闭,职工就业安置压力持续增大,剩余劳动力再就业难的问题突出,工会组织在这种形势下更需协调劳资矛盾,极力促进构建和谐劳动关系。枣庄市工会组织一直致力于积极推动政府职能部门出台相关政策,支持枣庄市企业转型和职工就业安置,切实维护职工权益。首先,失业职工作为社会弱势群体,由于自身文化和技能水平等原因难以通过个人的力量实现再就业。枣庄市工会组织推动资源型企业的失业和需安置职工全部纳入社会保障体系,积极争取上级部门补助和补贴,并为失业职工提供精准有效的就业信息服务;其次,工会组织引导企业中有学习专业技能需求的再就业职工参加职业技能培训和创新创业培训,培训费用从职工教育经费中列支;再次,工会组织鼓励引导企业稳定就业岗位,用人单位尽量不裁员或少裁员,如:轮岗工作、灵活安排工作时间、在岗培训、协商薪酬等。最后,针对吸纳失业职工的劳动力密集型企业,建议政府在税收上给予一定额度的减免,给予贷款担保、岗位补贴、社保补贴等优惠政策,尤其是对低保家庭、零就业家庭等给予更多补贴,企业社会保险费也可适当缓交或者降低社保费的缴纳比例,还可免征滞纳金。枣庄市工会为解决资源型企业的职工权益维护问题采取的措施取得了一定成效。但是在实际操作过程中,由于条件限制等主客观原因,解决资源衰退型城市职工权益维护问题,仍需进一步采取系统性、可行性的有效对策。

三、资源衰退型城市工会组织维护职工合法权益作用不足的原因分析

(一)工会组织维护职工合法权益的作用难以有效发挥

我国《工会法》第6条第1款规定:“维护职工

合法权益是工会的基本职责。”但是我国工会组织由于受到历史因素、经济因素、文化因素的影响,在维护职工合法权益中的作用难以得到有效发挥,特别是在资源衰退型城市大量失业职工面临就业安置等问题上尤为突出。在我国,工会组织具有促进部门间合作和社会各方力量参与的职能,在维护职工合法权益问题上,需要工会组织中的工会主席和工会工作者充分发挥“娘家人”“贴心人”的作用,能够如实地向有关部门反映职工诉求,了解困难职工所面临的现实问题,确保职工的合法权益不受侵犯,真正切实有效做到把维护职工合法权益作为工会工作的出发点和落脚点,有效发挥维护职工合法权益的作用,促进构建和谐劳动关系。

(二)工会组织独立性受到用人单位限制,维权职能难以充分发挥

在我国,由于工会组织独立性受到用人单位限制,工会组织在企业中的职责没有得到有效发挥。当职工合法权益受到侵害时,工会组织能够切实代表职工利益,与用人单位就职工合法权益受到侵害问题进行抗争的比较少。工会组织的核心职能之一是代表职工进行集体协商和谈判,而工会组织参与制定和签订集体合同的比例偏低。由此可见,当职工的权益被侵害时,其合理诉求有时不能得到有效回应。于是“农民工”等弱势群体转而选择制造“群体性事件”(罢工、跳楼、上访等)的方式来反映自己的利益诉求,以维护自身正当权益。

(三)民营小微企业工会组建率低

根据中国人力资源和社会保障部统计数据显示,我国民营小微企业工会组建率偏低,尤其是我国 2.87 亿农民工群体,入会率还不到 50%<sup>[7]</sup>。很多民营小微企业由于自身规模较小,再加上资金有限,员工的数量少,认为组建工会需要按照工资总额的 2% 缴纳工会经费负担过重,再加上他们认为工会组织对企业经营发展并没有好处,工会是和企业对着干的,因此对组建工会有抵触情绪,并不支持所在企业建立基层工会组织。

四、资源衰退型城市工会维护职工权益的建议

资源衰退型城市的经济转型关系到城市发展和国家经济发展大局,而且对于每一位下岗失业分流职工,尤其是对于家中成员患有重疾或者下岗失业职工是家中唯一劳动力的情况来说,经济转型意味着生活上有重大转变及生活来源无法得到保障,因此,除了政府提供失业保险制度和采取相应救助措施外,工会组织对职工进行帮扶和提供日常生活保障就变得越来越重要,尤其是应在资金上加大支持力度。

首先,完善工会帮扶体系。了解和掌握资源衰退型城市中企业下岗失业分流困难职工的安置情况。工会组织应为下岗失业困难职工提供能够真正共享经济发展成果的公共服务平台。尤其是做好企业下岗失业分流困难职工的精准帮扶工作,落实好“困难职工帮扶救助计划”,为困难职工提供全方位的生活帮扶和多元化保障。可以通过企业、职工、工会多渠道筹集帮扶资金,通过“爱心一日捐”、志愿服务、义卖等工会活动,为困难职工提供生活保障。设立帮扶救助专项基金,争取尽快解决困难职工生活保障。

其次,创建用工信息平台,解决好失业下岗职工社会保险的衔接。通过弹性工时、降低薪酬、长期培训等方式稳定资源衰退型城市中企业现有的就业岗位。另外,通过商业银行提供小额贷款等资金援助,引导职工自主创业,并采取政府购买服务、税收优惠等方式提供免费的就业服务。资源衰退型城市企业中的职工在下岗、转移岗位过程中,要确保社会保险费的缴纳不会中断,落实好失业下岗职工社会保险费的转移接续,确保企业不会出现欠缴社会保险费、少缴社会保险费甚至从不为本企业职工缴纳社会保险费的情况,尤其是应帮助破产倒闭企业职工得到基本生活费和经济补偿金及赔偿金。

最后,工会组织应去行政化、官僚化、机关化。部分工会组织在一定程度上受到政府机关单位或企业行政部门的影响,滋生出浓厚的官僚主义作风,也在相当程度上背离了工会组织本应服务职工的本质属性<sup>[8]</sup>。由此可见,工会组织应该去行政化、官僚化、机关化。一是推行工会干部队伍的多元化。通过建立干部专职、挂职兼职相结合的任用制度和工会干部遴选机制,特别要逐步加强基层工会干部

队伍的壮大,提高基层一线工会代表的比例,并为企业配备专业性强的企业工会工作者。二是优化工会组织,增强工会维权职能。推行各级工会组织机构扁平化改革,整合各部门职能,建立工会基层服务站,履行工会组织维权职责。广泛吸纳农民工、民营小微企业职工、自由职业者等人员入会,提高基层一线工会组建率,加强工会组织在集体协商谈判中的作用,使职工合法权益得到维护。三是拓展“智慧工会”网络服务平台,创新工会工作服务方式。通过探索多种形式的入会方式,打造工会品牌。例如推行网上入会、电子会员证等。四是推动工会经费向基层一线工会倾斜,为基层工会开展工作提供资金保障。

#### 参考文献

- [1] 国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见(国发[2007]38号)[EB/OL].[http://www.gov.cn/zwgk/2007-12/24/content\\_841978.html](http://www.gov.cn/zwgk/2007-12/24/content_841978.html).2007-12-24.
- [2] 沈镭. 我国资源型城市转型的理论及案例研究 [D].北京:中国科学院,2005.
- [3] 国务院办公厅. 关于印发全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)的通知 [EB/OL].[http://www.gov.cn/zwgk/2013-12/03/content\\_2540070.html](http://www.gov.cn/zwgk/2013-12/03/content_2540070.html) 2013-12-03.
- [4] 郭志仪,李志贤.油气资源型城市(镇)人口问题与对策[J].西北人口,2010(4).
- [5] 2016 全国城市统计年鉴 [EB/OL].<http://www.year-bookchina.com/navibooklist-N2017060038-1.html>.2017-06
- [6] 枣庄市 2017 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL].[http://www.zaozhuang.gov.cn/art/2018/3/8/art\\_134\\_51231.html](http://www.zaozhuang.gov.cn/art/2018/3/8/art_134_51231.html).2018-03-08.
- [7] 左权. 非公有制企业工会维护农民工权益的困境与出路——基于法视角的分析[J].南京审计学院学报,2012(2).
- [8] 刘元文.工会组织行政化的生成机制与改革前景[J].工会理论研究,2014(4).

## Study on the Protection of Workers' Rights and Interests in Resource Recession Cities Organized by Trade Unions

Fang Yayue

(Institute of Labor Relations, Shandong Management University, Jinan 250357)

**Abstract:** Resource recession is a common crisis and predicament encountered by various industrialized countries in the process of economic and social development. When resource-based cities enter the recession stage after the growth and maturity stage, the environmental pollution, ecological damage, rising unemployment and other livelihood and social problems brought by resource-based cities become increasingly serious. It is found that the trade union organization is insufficient to protect the rights and interests of workers in resource-declining cities; low organization rate of trade unions exists; the core function of trade union organization is absent in the actual operation process. Therefore, it is more and more important for trade union organizations to help and provide daily life security for workers. The employment information platform should be established to link up the social insurances of laid-off workers. To some extent, trade union organizations should be de-administrated.

**Key Words:** resource-declining city; safeguarding the rights and interests of employees; trade union organizations

(责任编辑:梁霞)