

新时代工会维权功能定位 及其法治化思考

◇涂永珍

一、工会维权功能模式类型化及评析

从社会组织功能论角度,可将工会维权功能大致分为四种类型:利益冲突型、行政依附型、功能参与型、利益代表型。新时代中国工会维权功能模式,既不同于早期工业化国家的“冲突型”,也区别于计划经济体制下的“依附型”,同时也迥异于党的十八大之前的“协调型”。新时代中国工会维权功能创新应避免“冲突型”、改革“依附型”、完善“参与型”、走向“代表型”。

(一)利益冲突型工会维权模式之悖论

利益冲突型工会,是指资本主义早期工业化国家“工联主义”运动意义上的工会体制。由于资本主义劳动关系总体上是利益冲突或者对抗性的,其工会主要是劳工利益的代表者,独立于政党、政府和雇主组织,具有组织独立和阶级立场鲜明等特征。因此,西方国家劳资矛盾常常表现出激烈对抗性,工会也往往采取暴力冲突的极端方式来解决劳资矛盾。我国在20世纪90年代改革的中后期,工人在身份转换过程中发生过“抗争”行为,但是中国工会利用行政“依附型”的功能运转模式和党政齐抓共管的工作方法,构建了中国特色的劳动关系,保障了社会总体的和谐稳定和改革的顺利进行。在我国非公有制经济发展的早期,虽然也出现了类似西方工业化早期大量劳工的社会问题,但随着“温州模式”“浙江模式”通过“股份合作制”的劳资关系创新,避免了劳资双方的对抗和冲突。中国工会与西方工会的本质区别在于党和国家力求营造和谐稳定的劳动关系氛围,利益冲突型工会与和谐劳动关系理念是相悖的。

(二)行政依附型工会维权模式之转型

行政依附型工会,是指我国改革前及改革初期的计划经济体制下的工会体制。由于特殊的历史原因,我国工会从产生之日起,就具有“官民二重性”的身份定位,在法人属性上多表现为“带有私法人性质的公法人”特征。众所周知,中国工会是依附于党领导的工人运动而产生的,工会就是围绕党和国家特定时期的经济、政治目标开展工作的,工会的组织力量主要来源于国家和政府。具体表现为,工会活动经费主要来自单位拨付,国企工会主席往往由企业党委副书记或者纪委书记兼职等,体现出了鲜明的政治特性。这一工会体制虽然政治合法性良好,但其缺点是弱化了工会的群众性。总之,行政依附型工会其政治功能远远大于社会功能,在一定程度上限制了工会利益代表功能的发挥。所以,如何从法治层面实现工会去行政化特征,开创新时代中国工会维权功能创新的新局面,这是需要深入思考的问题。

(三)功能参与型工会维权模式之定位

功能参与型,也可称为功能协调型工会,是指在我国改革的深化期(20世纪90年代中期以来),国家与职工之间的关系出现了重大转向,国家积极推动劳动关系治理机制创新,并在2006年提出了“发展和谐劳动关系”的主张。在社会主义市场经济体制下,工会获得了作为职工群众利益代表参与国家治理的身份,工会组织功能从“依附型”向“参与型”转变。具体表现在,在宏观层面,工会从源头上参与表达劳动者的利益诉求,促使国家建立和完善保护劳动者合法权益的法规体系,实现劳动关系矛盾的源

头治理;在中观层面,企业工会利用职工董事监事等制度,积极渗透到现代公司法人治理结构,直接表达劳动者的利益诉求,实现职工源头参与;在微观层面,工会充分利用劳动者个体劳动权让与,通过开展行业、区域及企业层面联动式的平等集体协商和签订集体合同,充分发挥合作博弈的利益代表功能,展示劳动者利益代表的社会影响力。但是,笔者认为,现阶段的中国工会要在和谐劳动关系治理过程中发挥多重社会功能,不仅要考虑劳动者的具体利益,也要考虑国家的总体利益,不能采取对抗性手段来处理劳资冲突,它只能在法律政策框架下“依法维权、和谐发展”,在党政工部门之间协调运行,从而帮助国家实现和谐劳动关系治理能力的提升。因此,从国家治理参与的角度,“协调”和“参与”叠加,是现阶段中国工会的基本功能属性。

(四)利益代表型工会维权模式之走向

利益代表型工会,是指工会在坚持党的领导下,必须发挥其代表劳动者利益的主体功能,依法依规独立自主地创新性开展维权工作。党的十八届三中全会以后,我国进入全面深化改革时期,改革倒逼国家治理劳动关系方式发生现代化转型。工会等群团组织所处的外部环境发生了巨大变化,这种变化给工会自身的改革带来了新的契机。这就要求新时代党要加强和改进对工会工作的领导方式,在保持工会政治定力的前提下,由原来的以党代群、政企不分的管控方式转变为以领导立法的方式,引领和推动工会实现从“依附型—协调型—代表型”的逐次转型,从而使中国特色社会主义工会道路实现从“革命建设”向“改革开放”再到“创新发展”的历史跨越。

二、构建利益代表型工会维权功能模式的法治化路径

在国家治理体系系统中,工会作为子系统,应当在党的领导下依据国家相关法律法规建构具有参与功能的利益代表型工会维权功能模式,即工会以“职工利益代表型”群团组织的身份参与国家治理,这样能将国家治理能力延伸至劳动关系的微观领域,帮助国家在市场经济体制下实现劳动关系的和谐发展。按照这一逻辑,构建利益代表型工会维权模式的法治化路径主要落实在两个维度:一是不断强化

工会源头参与立法及法律执行力度,实现职工群众对国家良法善治的认同感和获得感;二是在厘清工会角色和功能定位的基础上与国家治理体系进行法律制度性融合,赋予工会参与国家治理的主体地位和刚性手段,有效解决工会体制存在的过于行政化的问题。

(一)强化工会源头参与立法及法律执行力度

这是构建利益代表型工会维权功能模式的政治保障。工会是中国共产党领导下最大的群团组织,其广泛的代表性和覆盖面决定了工会组织在党依法执政过程中的历史担当。首先,党要通过领导立法的方式,不断拓展工会源头参与立法力度,努力将职工关于劳动就业、劳动报酬、劳动保障、劳动安全和职业教育等相关诉求体现到国家劳动社会保障法律法规中,不断满足劳动者对美好生活的需要,实现职工群众对国家法律的认同感和获得感,构建新时代工会在党和职工之间的桥梁关系。为此建议,国家法律应明确赋予工会参与立法权,立法机关对是否采用或者不予采用工会立法建议的理由给予说明。这样,才能更有效保证工会参与各级人大与职工权益密切相关的各项立法工作中,更好满足职工的诉求。其次,党要把自己信任的党员干部依法定程序推荐到全总及地方总工会、产业工会担任主要负责人,以增强党对工会工作的领导力与工会干部的法律执行力。要发挥总揽全局的领导核心作用,用党组织在工会组织中全面嵌入的方式,加强党对工会的领导权,夯实党执政的阶级基础。

(二)重塑工会独立社团的私法人属性

这是构建利益代表型工会维权功能模式的主体要求。从历史上讲,中国工会是依附于党领导的工人运动产生的,具有很强的行政依附性。在全面依法治国新时代,需要从立法上还原工会独立社团的私法人属性,改变工会“行政依附型”工作方式,增强工会在化解劳动关系矛盾中立法参与、整合、博弈、调处、沟通等利益主体代表功能。重塑工会和法人属性,要从宪法方面着手。我国《工会法》应将工会代表权规定为义务而不是权利,确认工会的代表权来自劳动群众通过团体契约的让渡,从而使工会有代表劳动者权益的法定义务和社会责任。因为如果

法律不赋予工会独立社团的法人地位,工会就难以承担更多的模糊不清的法律义务。从立法上修复“官民二重性”的工会特征,还原工会独立社团的私法人地位,是为了从法人制度上保持工会组织的相对独立性,类似国有企业改革一样。国有企业经历了40多年改革,实现了从政企不分的“单位制”到现代公司制的企业法人地位的转型,从而激活了企业市场的活力。同样,工会获得独立社团的私法人地位也是为了增强工会活力,形成一种相对自治的劳工维权模式,在组织功能上和国家形成互补的“共生关系”,实际上国家仍然居于主导地位,工会只是在法人制度和组织功能上发生了转型,成为参与国家治理的中介组织,重塑国家与工人之间的密切关系,将国家治理体系和治理能力现代化延伸到构建和谐劳动关系领域中。因此,亟待通过立法明确界定工会私法人性质,在工会组织的资金来源、责任担当等方面祛除行政性、机关性色彩,在实践中发挥工会维权的利益功能,保证其参与国家治理的有效性。

(三)赋予工会在合作性博弈行为中的劳方排他性代表权

这是构建利益代表型工会维权功能模式的刚性手段。在中国企业改革开放40多年的历程中,工会作为劳动者利益代表的核心主导功能逐步增强。市场化劳动关系逐步形成之后,计划经济时期利益一体的劳动关系被“资强劳弱”的劳资关系代替,劳动者的话语权被资本不断地削弱,工资、工时、劳动安全、社会保障、体面劳动等关于劳动者的生存权和发展权受到侵害已经成为劳动关系不和谐的根源。在这种情况下,需要积极推动完善集体协商制度,缓解劳资矛盾。集体协商(集体谈判)制度作为平衡劳资力量的有效方法在我国1995年的《中华人民共和国劳动法》中首次确立,此后,全国总工会就开始把集体协商、集体合同制度作为和谐劳动关系治理的核心主导机制。目前,中国工会构建和谐劳动关系中的利益协调机制要通过走中国特色工会道路来实现,即只能在法治的框架下进行“合作性博弈”的方式来实现。“合作性博弈”不仅顺应了共享发展理念的时代主题,也是新时代追求以公平正义为目标的

和谐劳动关系治理模式的题中应有之义。解决问题的关键是,在“合作性博弈”规则运行中,需要明确工会的角色定位,理顺劳资政三方面关系,确定合作性博弈的规制原则,如此,才能实现劳资双赢及劳动者利益最大化。根据我国相关法律规定,工会可代表劳动者与企业进行集体协商,但同时又规定,在无工会的情况下,劳动者可以自行推选代表同企业进行协商。这样一来,建立工会的企业在集体协商问题上就会缺乏主动性,即使在上级工会的敦促下为完成指标而进行了协商,也摆脱不了流于形式的宿命。而对于未建立工会的企业,在劳资矛盾激化时,劳动者不经过协商环节,直接采取怠工、罢工等激烈手段同企业进行“非合作性博弈”,不仅造成企业重大经济损失,也冲击了整个社会的和谐稳定,使企业和社会都为之付出很大代价,这与和谐劳动关系发展目标是相悖的。从私法自治原则出发,雇员自愿组成工会体现了雇员意志并同时把谈判权让渡给工会,除非有合理的怀疑,雇主不能拒绝谈判。从这个意义上讲,工会谈判资格的取得是工人民主选举授权的结果。另外,在劳动争议处理的各个环节,代表劳方的只能是工会,否则不会被接纳。与此同时,私法上的权利和义务是统一的,工会接受了工人集体谈判权就必须忠实地为工人服务,这是法定义务,不得拒绝。如果工会领导人在集体谈判过程中有不作为或者乱作为行为,将会受到惩罚。因此,我国法律应该禁止越过工会的“非合作性博弈”的极端行为。在中国特色和谐劳动关系构建中,工会应该是具有垄断地位的劳动者代表组织,即劳动者必须首先要加入工会组织,然后由工会代表劳方进行“合作性博弈”,为会员争取更多的经济利益。如果我国的集体协商制度能够通过完善立法赋予工会在“合作性博弈”中排他性代表权及相应的法律责任,实现劳资利益平衡和劳动关系和谐就有了刚性手段。

作者简介:涂永珍,中共河南省委党校法学教研部教授。

(摘自《学习论坛》2019年第9期)