



学会简介

[更多](#)

- 学会简介
- 学会章程
- 领导机构名单
- 常务理事、特邀理事、理事...
- 团体会员名单

政策法规

[更多](#)

- 企业职工带薪年假实施办法...
- 关于调整北京市2008年...
- 关于2008年调整北京市...
- 关于调整2008年失业保...
- 关于工伤保险工作若干问题...

关于企业工会干部保护的几个问题-----吴亚平

发布时间：2007-7-11 16:28:11

关于企业工会干部保护的几个问题

中国劳动关系学院 吴亚平

摘要：在当前我国深化改革过程中，劳动关系矛盾普遍存在，企业工会干部在履行职责中往往处在矛盾的焦点上，因此而遭到企业打击报复的情况时有发生。要从根本上解决这个问题，一是营造良好的社会舆论和维权环境，解决工会主席由于双重身份所带来的观念和认识上的问题；二是完善法律对工会组织和工会干部的保护条款，提高法律的权威性；三是以打破工会对企业行政的依附关系为突破口，重新构建企业工会制度，发挥上级工会组织在企业维权中的作用，逐步推行工会主席职业化、社会化。

关键词：企业工会 工会干部 维权 保护机制

当前，我国国有企业改革步伐加快，非公有制企业发展迅速。劳动关系矛盾在改制企业和非公有制企业中显得十分突出，表现在劳动就业、工资分配、劳动保护、劳动福利和社会保障等方面，工会维护职工合法权益的任务比过去任何时候都紧迫和重要。工会的一切工作都离不开工会干部。工会干部特别是企业工会干部在履行职责中，势必要与企业行政方面就各种争议或者矛盾进行交涉、协商。特别是对企业克扣职工工资、不提供劳动安全卫生条件、随意延长劳动时间等严重侵犯职工劳动权益的现象，工会干部有责任代表职工与企业交涉，要求企业采取措施予以纠正。这样就使得企业工会干部处在矛盾的焦点上，因此而遭到打击报复的情况时有发生。近几年《工人日报》所报道的北京西科姆（中国）有限公司终止该公司工会主席李东亚劳动合同案、广东阳江龙达集团股份有限公司工会副主席杨观趣被其老板除名案、广州市花都区朗盛水产养殖场老板终止工会主席陈传力劳动合同案、北京三环相模新技术有限公司解除工会主席唐小东的劳动合同案等就是几个典型的案例。

侵犯工会主席权益事件屡屡发生，其原因是复杂的，既有认识层面的，也有法律和制度层面的。要从根本上解决这一问题，就必须研究产生这一问题的复杂原因，采取综合措施。一是营造良好的社会舆论和维权环境，解决工会主席实质上由企业行政掌握其用人自主权的问题；二是完善法律对工会组织和工会干部的保护条款，加大违法者对工会干部的侵权成本，提高法律的权威性；三是以打破工会对企业行政的依附关系为突破口，重新构建工会制度，发挥上级工会组织在企业维权中的作用，建立企业工会干部保护机制。

下面将对这几个问题一一进行论述。

一、正本清源：谁对工会主席有用人自主权

作为企业的工会主席，在企业里具有企业职工和企业职工利益的代表者和维护者的双重身份。从根本上讲，职工的身份不仅是工会主席身份的基础，更是他本人养家糊口的基础。为了生存，他得履行作为一名企业员工应当履行的职责，遵守企业为员工设计的一套行为规范，接受企业制定的劳动条件和劳动标准。而企业工会主席的身份，又要求他履行相应职责，对企业为员工设计的行为规范以及劳动条件和劳动标准中的不合法不合理的部分提出意见和建议，督促和监督企业改正。这种双重身份所带来的矛盾，使工会主席面临两种选择：一是放弃工会主席的职责，对侵犯职工权益的现象视而不见，保持沉默；二是履行工会主席的职责，依法据理力争。在一般情况下，考虑到生存的需要迫使他往往会作出第一种选择，这种选择可能会导致职工对工会主席的不满或身份认同的淡漠，但至少不会影响其饭碗问题；而第二种选择则是一个有责任感的选择，但这种选择又可能会因为与企业行政的意愿不符而使个人利益受到损失，甚至丢掉饭碗。但无论工会主席选择哪一种行为，其可能的结果都是一样的：职工权益没有得到保护，工会作用没有发挥。

要使工会发挥其应有的作用，必须从认识上、舆论上加以澄清，法律上加以明确：工会主席双重身份其相互关系是什么？当员工角色要求和工会主席角色要求相冲突时，其价值取向是什么？

事实上，工会主席在企业里的双重身份，意味着与企业形成了两个不同的法律关系：劳动关系和工会关系。这是两个具有联系又相互区别的法律关系。工会主席作为公司的一名员工，他与企业所形成的关系是劳动者和用人单位之间的劳动法律关系，而作为工会主席，他与企业所形成的关系是社团法人和企业法人之间的工会法律关系。作为公司的一名普通员工，在实际的劳动过程中与企业是隶属关系，是被管理和管理的关系，而作为企业的工会主席，与企业行政的关系是相互平等的关系，企业对工会主席没有行政管理权，只有平等协商、签订和履行集体合同的义务，接受工会监督的义务。工会主席角色决定了他应履行维护职工合法权益的职责，这很容易引起矛盾，企业往往会使用对员工的管理权来了结与工会主席的矛盾和由此引发的纠纷。正是由于这个原因，必须对企业的行政管理权加以制衡，才能保证工会主席的合法权益不受侵害。《工会法》就是向工会权利即职工集体劳权倾斜的一部法律，起着对企业权力制衡的作用。

根据《工会法》第九条的规定，“各级工会委员会由会员大会或会员代表大会民主选举产生。工会会员大会或会员代表大会有权撤换或者罢免其所选举的代表或工会委员会组成人员。”工会干部是会员选出来并经过上级工会批准的，即使工会主席本人有严重过失行为不宜担任工会主席，他的工会主席的任职资格的解除也只能由会员大会或会员代表大会决定，企业不能直接免去其工会主席职务，也不能解除或终止劳动合

同，因为工会主席的劳动合同是其工会干部身份的基础和载体，只有先由工会会员大会或会员代表大会免去其工会主席的职务，其劳动合同才能解除。就像人民代表的身份一样，由于他是由选民选出并代表选民说话的，即使人民代表触犯了法律，也应先经人民代表大会或其常委会免去人民代表的身份，再追究其刑事责任。

所以，当企业以《劳动法》的规定为由解除或终止工会主席劳动合同的时候，我们必须明确，对工会主席来说，首先应该按《工会法》的要求看其是否符合罢免工会干部身份的条件，在工会干部的身份没有免除之前，企业是无权解除和终止其劳动合同的。这也是我国劳动争议处理中“特殊法优于一般法”的用法原则所要求的。所以说，工会主席的命运掌握在会员手里，企业行政是无权决定工会主席的任免去留的。

二、完善法律：加大侵权者的侵权成本

现行的法律对工会干部的保护有两类具体规定，一是工会主席、副主席职务的法律保障。《工会法》规定：“工会主席、副主席任期未满时，不得随意调动其工作。因工作需要调动时，应当征得本级工会委员会和上一级工会的同意。”“罢免工会主席、副主席必须召开会员大会或者会员代表大会讨论，非经会员大会全体会员或者会员代表大会全体代表过半数通过，不得罢免。”这一规定只限制了“随意”调动工作，但什么叫“随意”？作为享有经营权的企业经营方，完全可以以“工作需要”、“生产经营需要”为由，调动工会主席、副主席的工作。即便是对解雇工会主席本人，企业经营方会强调只是“终止”或“解除”合同，并不存在“罢免”的问题。

二是对基层工会主席、副主席及其委员劳动合同的保障。《工会法》第十八条规定：“基层工会专职主席、副主席或者委员自任职之日起，其劳动合同期限自动延长，延长期限相当于其任职期间；非专职主席、副主席或者委员自任职之日起，其尚未履行的劳动合同期限短于任期的，劳动合同期限自动延长至任期期满。但是，任职期间个人严重过失或者达到法定退休年龄的除外。”这一条规定是为了防止和避免企业通过合同到期不再续签，即终止合同对工会干部打击报复。2001年西克姆公司终止工会主席李东亚劳动合同的案子直接推动了《工会法》此条款的出台。但这条也没有关于任职期间“个人严重过失”的界定，尽管最高人民法院关于《工会法》的司法解释中把个人严重过失解释为具有《劳动法》第二十五条第（二）、（三）项或第（四）项规定的情形，但企业仍可以以《劳动法》二十五条中的第二项“严重违反劳动纪律和用人单位的规章制度”为由，不再自动延长劳动合同。企业只要把本单位的规章制度订得严格一些，就可轻而易举地通过合法的方式达到给工会主席穿小鞋的目的。

现行的法律对侵权者侵害工会主席权益行为的追究也不到位，侵权者几乎不需要承担侵权成本。如《工会法》第五十一条规定，“违反本法规定，对依法履行职责的工会工作人员无正当理由调动工作岗位，进行打击报复的，由劳动行政部门责令改正、恢复原工作；造成损失的，给予赔偿。”“对依法履行职责的工会工作人员进行侮辱、诽谤或者进行人身伤害，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚未构成犯罪的，由公安机关依照治安管理处罚条例的规定处罚。”本条中第一款只规定了侵权方的民事责任，而且只是恢复工作、赔偿损失，没有惩罚性制裁；第二款规定了侵权方的刑事责任和行政责任，但只限于“对依法履行职责的工会工作人员进行侮辱、诽谤或者进行人身伤害”的情形，对无正当理由解除和终止劳动合同的工会工作人员和降低其待遇的情形并不适用。

《工会法》第五十二条规定：“违反本法规定，有下列情形之一的，由劳动行政部门责令恢复其工作，并补发被解除劳动合同期间应得的报酬，或者责令给予本人年收入两倍的赔偿：（一）职工因参加工会活动而被解除劳动合同。（二）工会工作人员因履行本法规定的责任而被解除劳动合同的。”在这一条文中，仅仅是规定了对权益受侵害方的民事补偿，而对于损害权益的企业方的其它法律责任却没有规定。根据最高人民法院关于《工会法》的司法解释，因履行职责被解除劳动合同的工会主席有两条路选择，一是选择恢复工作，企业补发被解除劳动合同期间应得的报酬；二是选择离开企业，企业给予本人年收入两倍的赔偿，并参照《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》第八条规定给予解除劳动合同时的经济补偿金。对企业来说，第一种选择没有受到任何损失；第二种选择，企业解除工会主席劳动合同的代价甚至比买断工龄还低。相比之下，被侵权者维权要付出比侵权者更多的维权成本。这样的处理结果，对于企业方的违法侵权行为没有起到任何惩戒作用。

由此可见，只有加重侵权者的法律责任，才能起到惩戒作用，才能捍卫法律的尊严。企业对工会干部进行打击报复，不仅是对其个人权利的侵犯，更重要的是对工会组织权利的侵犯，从实质上讲是对职工群体权利的侵犯。加重侵权者的法律责任，让其承担更多的侵权成本，才能杜绝或减少侵犯工会干部合法权益事件的发生。因此，《工会法》需要在以下方面加以完善：对五十一条规定的打击报复依法履行职责的工会工作人员的，不仅要追究经济责任，更要让侵权者承担相应的道义责任、行政责任乃至刑事责任。如将其侵权行为在社会上公开，劳动行政部门对违法企业和直接责任人进行经济上的处罚，对一般违法者进行警告，对严重违法者由政府相关部门责令停业整顿，吊销其营业执照，对直接责任人撤职查办，对一些打击报复工会干部后果严重的恶性事件，甚至可以在刑法上设定“阻挠职工建会罪”、“打击报复工会干部罪”以追究刑事责任。另外，将第五十二条中的“恢复其工作”，细化为“恢复原工会干部的职务”，避免企业只恢复工会主席个人的劳动关系，却安排在其他岗位上；在补发解除劳动合同期间应得的报酬后增写“并给予本人年收入二倍的赔偿”，对不愿留在本企业工作的工会主席，不仅要按《劳动法》规定给予其经济补偿金，按《工会法》的规定给予年收入二倍的赔偿，同时还要按照《工会法》第十八条劳动合同自动延长的年限，支付提前解除合同年数的全额工资，作为企业违约的代价。

三、制度创新：打破企业工会对行政的依附

1. 工会制度创新

要解决工会主席权益受侵问题，除了要解决法律政策等宏观层面上的问题，还必须解决对企业制度重新设计问题。而工会体制改革则是解决工会主席维权难的根本问题。我们现行的工会体制是建立在高度集中的计划经济时代，在计划经济体制下，企业工会并没有代表或维护职工权益这一职能和作用，事实上在组织设计和人事安排上几乎也没有从“维权”方面做过多少考虑。基层工会建立在企业、事业单位、机关中，劳动关系双方利益是一致的其时代特征，工会没有也没必要具有维权职能。这种体制在利益一致的情况下是合理的。但在今天，职工与企业日益分化为不同利益主体，特别是在非公企业，工会自身先天不足，工会和企业的关系从一开始就是不对等的，这既不利于工会主席维护工人权益，也不利于维护工会主席自身权益。对企业职工而言，成立工会的实际意义在于由工会代表职工为他们争取利益和权利，而要实现这一点，工会在财务以及人事上的独立性至关重要。可以从行业性工会、区域性工会的角度进行结构性变革，建立真正独立于企业之外的工会组织系统，从根本上解决这一问题。

从现实情况看，在一些非公企业集中的地区，已经在探索这一工会模式。一些区域性、行业性的工会联合会在广东等一些经济发达的省份和内地的经济开发区建立起来了，由区域性工会和行业性工会来与相应的雇主组织协商，签订集体合同，避免或减少基层企业工会主席与企业主的直接矛盾，实现保障职工群体权

益的目的。同时，通过建立街道、乡镇、经济园区及村、居委会一级的“三方协调机制”、“工会劳动法律监督委员会”、“职工法律援助中心”、“劳动争议调解委员会”等工作机构，在基层企业工会面临维权难题时，运用以上工作机制给予有效而有力的帮助，尽量避免企业工会主席单枪匹马，孤军作战。

2. 工会干部管理制度创新

屡屡发生工会干部权益被侵害事件，也反映出工会干部管理体制存在问题。党管干部是我国干部管理的一条基本的原则，在工会系统，工会干部是同级党委主管，上级工会协管。但经济转型以后，这条原则在企业落实起来很困难。在公有制企业，党委的主要负责人往往就是行政的主要负责人，在现行的党政一肩挑的企业制度下，工会干部由同级党委主管实际上成了由行政主管。在非公企业，大部分没有党组织，即使建立了党组织，其对人事上领导、监督作用也有限，工会干部的职务升迁、待遇高低、是否续签合同，也大多是经营者说了算。

因此，以打破工会与行政事实上的依附关系为突破口，逐步推行工会主席职业化、社会化，建立上一级工会直接管理基层企业工会干部的管理体制，把工会主席的任免、考评、薪酬等权力从老板手里转移到工会和职工手中，工会主席才有可能和企业行政站在一个平等的平台上，理直气壮地履行维权的天职，才能避免为职工维权时自身权益被侵犯的尴尬。

在当前的情况下，条件成熟的区域和行业可以推行梨树模式，即工会主席由会员“海选”产生，工会干部由县总工会直接管理。在非公企业，尤其是中小型的非公企业，可以采取黄石模式，进行工会干部职业化和国际化的改革。湖北黄石市铁山区的做法是，向社会公开招聘工会工作者，通过区总工会对应聘者的政策水平、工会理论、企业管理知识、法律知识等一系列的考核，将合格者纳入工会专职干部人才库，当要在新建企业组建工会时，区总工会就从人才库里挑人，将之以“工会筹建人”的身份派往企业。通过工会筹建人做职工的工作和做企业老板的工作，企业正式成立工会，在工会成立大会上经过会员民主选举程序将工会筹建人正式选为该企业的工会主席，其工资也由区总工会支付。这样就切断了工会主席和企业的依附关系，有利于工会切实维护职工的合法权益。

针对基层工会主席兼职化比较普遍、工会组织的作用发挥不充分的问题，鞍山市总工会还试行向全市大中型非公企业和外商投资企业直接选派工会主席的做法。海城市总工会作为第一批试点单位，在与非公企业进行沟通磋商的基础上，派出了10名专职工会干部进驻非公企业。这批干部平均年龄36岁，全部为大专以上学历，并且具备一定的工会工作基础。派驻干部的任职期限为二年，任职期间与原单位工作脱钩，在原单位开支、享受原单位的福利待遇，并由海城市总工会每月给予一定的补贴。派驻干部在任职期间有三项主要职责：一是依法建立健全所在企业的工会组织，加强工会组织建设，培养工会干部的后备力量，使非公企业工会工作走上制度化、规范化、法制化轨道；二是切实履行非公企业工会职责，依法有效地维护职工的政洽、经济、文化等方面的合法权益，提升非公企业独立开展工作的能力；三是围绕企业中心工作，发动和组织职工围绕企业生产经营，开展献计献策、建功立业活动，推进非公企业的健康发展。

3. 建立上级工会维护基层企业工会主席合法权益的机制

首先，建立上级工会保护企业工会干部责任制，明确工会干部权益保护的程序和第一责任人，当企业工会主席的权益受到侵害时，上级工会要及时伸出援助之手，形成有效的“上级工会代表下级工会”、“上级工会维护下级工会”的保护机制，同时，在县以上地方工会设立保护工会干部专项经费，为企业工会干部依法维权提供经济保障。经费来源可以从本级工会经费中列支，也可以通过其他渠道多方筹集。对因履行职责受到打击报复或不公正待遇以及有特殊困难的企业工会干部，上级工会应提供保护和帮助，必要时应与政府有关部门一起依法进行干预，直到问题解决。上级工会要积极与企业工会及行政协商，在本级经费留成中给予企业工会兼职干部适当补贴。

第二，由上级工会代行企业工会部分职能。在目前这种企业劳动关系双方力量不甚对等的情况下，由上一级工会代行企业工会的部分职能很有必要。企业工会主要承担一些涉及到日常的、有关劳动竞赛、职工生活福利和文体活动方面的工作，而涉及到维护职工权益内容，如在企业出现阻挠工会依法行使民主权利，拒绝进行平等协商签订集体合同或工资等专项协议，妨碍企业工会依法参加安全事故以及其他侵犯职工合法权益问题的调查处理，拒缴或者拖延工会经费，严重影响工会工作的情形时，上级工会应当代行企业工会组织的维护职责。这样做，有利于上级工会为发展服务、为基层服务、为职工群众服务的工作主旨得到具体的体现和落实，同时也有利于企业工会干部自身权益的保护。

[返回上页](#)



北京市劳动和社会保障法学会版权所有2005-2007
地址: 中国北京丰台区东铁营横七条12号205室 邮政编码: 100079
京ICP备05047169号

[关于我们](#) | [网站地图](#) | [版权所有](#) | [联系我们](#)