

北京市 实施《中华人民共和国工会法》办法 释义

北京市人大常委会法工委 编
北京市总工会

红旗出版社

北京市
实施《中华人民共和国工会法》办法
释 义

北京市人大常委会法工委 编
北京市总工会

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京市实施《中华人民共和国工会法》办法释义

北京市人大常委会法工委,北京市总工会编.

—北京:红旗出版社,2002.8

ISBN 7-5051-0736-4

I. 北…

II. ①北… ②北…

III. 工会法—法律解释—中国

IV. D922.565

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 060378 号

北京市实施《中华人民共和国工会法》办法释义

北京市人大常委会法工委

北京市总工会

编

责任编辑:王农媛 封面设计:李惠民

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqchs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 64037144

发行部: 64037154

印刷: 廊坊人民印刷厂

2002年8月北京第1版 2002年8月河北第1次印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 8.5 字数: 210千字

ISBN 7-5051-0736-4/D·314

定价: 13.80元

主 编	张志坚	续伯聪	
副主编	张建民	张 引	
撰稿人	张恒顺	王天柱	刘正赫
	么书心	邹维萍	张丽娟

前 言

2001年10月，九届全国人大常委会第二十四次会议作出了关于修改《中华人民共和国工会法》（以下简称《工会法》）的决定，对第七届全国人民代表大会第五次会议1992年4月通过的《工会法》进行了重要修改。修改后的《工会法》，全面贯彻了江泽民同志“七一”讲话的重要精神，体现了“三个代表”的要求，适应了客观形势的发展变化，坚持了党的解放思想、实事求是的思想路线和与时俱进、开拓创新的品格，对工会在新的历史条件下加强组织建设、建立协调的劳动关系、突出和强化维护职工合法权益的职能、发挥工人阶级在改革发展稳定中的主力军作用等方面所遇到的诸多亟待解决的现实问题，从立法上作出了明确规定，并进一步明确了工会在国家政治、经济、社会生活中的地位和工会的权利、义务。《工会法》的修改是我国人民政治生活中的一件大事，也是我国民主法制建设进程中的一件大事，对在我国现代化建设中充分发挥工会作为中国共产党密切联系广大职工群众的桥梁纽带作用、国家政权的重要社会支柱作用和广大职工合法权益代表者、维护者的作用，必将产生重大而深远的影响。

保证修改后的《工会法》在本市全面贯彻实施，是本市面临的一项十分重要而又紧迫的政治任务。1994年9月，为了贯彻实施1992年4月全国人民代表大会制定的《工会法》，北京市第十届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了《北京市实施〈中华人民共和国工会法〉办法》（以下简称《实施办法》）。《实施办法》颁布实施后，对保证《工会法》在本市的贯彻落实发挥

了重要作用。8年来，本市各级工会组织在党委领导下，紧紧围绕首都改革、发展、稳定的大局，依照《工会法》和《实施办法》开展工会工作，履行《工会法》赋予工会组织的各项职责，本市工会工作取得了很大成绩。但也必须清醒地看到，《实施办法》颁布实施以来，随着我国社会主义市场经济的建立和完善，经济结构的战略性调整，公有制实现形式的多样化和非公有制经济的快速发展，社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化，经济关系和劳动关系发生了广泛而深刻的变化，传统的就业观念和劳动观念也受到强烈冲击，涉及职工劳动就业、劳动报酬、劳动保险、劳动保护、劳动教育等方面的矛盾变得更加复杂、凸显，侵犯职工和工会权益的问题屡有发生，直接影响职工队伍和社会的稳定及工会作用的发挥。目前，本市工会工作面临着诸多新的亟待解决的问题，现行的《实施办法》已远远不能适应新形势的发展和要求。因此，迫切需要根据修改后的《工会法》，结合本市工会工作的实际情况，对现行的《实施办法》进行全面修订，以加强工会的组织建设，加大工会代表和维护广大职工合法权益的力度，促进建立协调的劳动关系，充分发挥工人阶级的主人翁作用，维护首都的社会稳定，促进本市各项改革与经济的发展。

《实施办法》的修订工作于2001年10月启动。2002年初，市人大常委会将修订《实施办法》列入了今年的立法计划。为了加强对修订工作的领导，成立了由市人大常委会法工委、内司委、市总工会和有关部门领导同志以及《工会法》专家组成的修订工作领导小组，并选派一些业务骨干组成精干的起草班子。修订工作坚持以江泽民同志关于“三个代表”的重要思想为指导，紧密结合本市实际，全面贯彻修改后的《工会法》，突出和强化了工会维护职工合法权益的职能，并牢牢把握住以下原则：一是要依据法律和党的方针政策。这次修订工作的直接上位法依据是修改后的《工会法》。因此，修订工作必须在《工会法》的法

律框架内进行，同时也要与《劳动法》、《职业卫生法》、《安全生产法》以及国家其他相关法律、行政法规相衔接。党对工会工作的一系列指示精神和方针政策，也是这次修订工作的主要依据。二是要有针对性。这次修订工作就是为了解决目前本市工会工作面临的一些亟待解决的现实问题，因此，必须有针对性地作出规定。修订工作不能只是为了完成修订工作而作表面文章，或者为了构造理想化模式而搞花架子。三是要有可操作性。这次修订工作的一个重要任务，就是将修改后的《工会法》中比较原则的内容进行细化，使之具有可操作性，以利于在本市的贯彻落实。因此，这次修订工作尽量避免照抄照搬《工会法》，凡是能够具体化的内容，尽可能地做到具体化，便于实际操作。四是要有地方特色。近年来，本市各级工会组织和广大职工群众根据本市的特点和实际情况，对在社会主义市场经济条件下如何加强工会工作进行了大胆探索，并积累了许多经验。因此，修订工作尽可能地吸收、反映这些经过实践检验的成功经验，这样不仅可以使修订草案的内容具有现实的可行性，同时也具有鲜明的本市地方特色。在修订过程中，修订工作小组深入调查研究，提出了当前本市工会工作中亟须解决的 14 个方面 64 个问题以及具体修订意见和建议，向市委领导同志作了汇报。在此基础上，拟出修订草案征求意见稿，先后召开 40 余次不同类型的座谈会、论证会，广泛听取各方面的意见。对修订中的难点问题，专门向参加过《工会法》修改工作的全国人大法工委的领导同志、全国总工会有关部门的领导同志进行了咨询。根据各方面意见，修订工作小组对修订草案征求意见稿进行反复修改，最后形成了《实施办法》修订草案，由市人大常委会主任会议提交常委会审议。十一届市人大常委会第三十五次会议于 2002 年 7 月 18 日表决通过。

修订后的《实施办法》将于 2002 年 10 月 1 日起施行。学习、宣传、贯彻修订后的《实施办法》，不仅是当前的一项重要工作，也是今后一项长期而艰巨的任务。要学习、宣传、贯彻好

修订后的《实施办法》，首先要深刻认识和理解这次《实施办法》修订的重大意义，同时，还要准确把握修订后《实施办法》的主要内容，其中心是突出和强化工会维护职工合法权益的职能。为了便于本市各级党政领导干部、各级工会干部、各级各类企业、事业单位、机关以及其他组织的负责人和广大职工群众更好地学习、宣传、贯彻修订后的《实施办法》，部分参加修订工作的同志在繁忙工作中抽出时间编写了本书。在本书的编写过程中，我们坚持以准确反映立法宗旨和法规条款本义为最基本要求，力求做到观点的权威性和条文内容解释的准确性。希望本书能够对读者准确理解修订后《实施办法》的精神实质和各项内容提供有益的帮助。

本书的编写得到了中共北京市委副书记阳安江同志的关怀和支持，在此，我们表示衷心的感谢。在本书的编写过程中，市总工会相关职能部门和有关人员提供了编写资料，并对《释义》提出很好的修改意见，给予了大力的支持、配合与帮助，在此一并表示真诚的感谢。

编 者

2002年7月

目 录

前 言	(1)
北京市实施《中华人民共和国工会法》办法释义	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 工会组织	(23)
第三章 工会的权利和义务	(62)
第四章 基层工会	(149)
第五章 工会的经费和财产	(175)
第六章 法律责任	(210)
第七章 附 则	(233)
附：	
中华人民共和国工会法	(235)
北京市实施《中华人民共和国工会法》办法	(246)
后 记	(261)

北京市实施《中华人民共和国 工会法》办法释义

第一章 总 则

本章是关于贯穿《北京市实施〈中华人民共和国工会法〉办法》（以下简称《实施办法》）所有内容的基本原则和精神的規定。

总则是法律、法规的重要组成部分，位于法律、法规的首要位置，表达的是法律、法规所表达的统贯全篇的内容，是一部法律、法规的灵魂和精髓所在。采取分章节结构形式的法律、法规一般都设有总则一章。总则一般通过对立法宗旨、立法根据、适用范围、基本原则和基本制度等内容的規定，明确该法所要达到的目的和立法的本意，确立该法的立法原则以及一些基本制度，明确该法的调整对象等等，从而起到统领全法的作用。

2001年《中华人民共和国工会法》（以下简称《工会法》）的修改，从突出和强化工会维护职工合法权益的角度出发，对总则部分做了一定的修改和补充，主要是明确了维护职工合法权益是工会的基本职责，明确规定了平等协商和集体合同制度以及职工代表大会制度是工会维护职工合法权益的两个主要机制，重新规范了工会建设和教育的职能等等。《实施办法》根据《工会法》总则的内容，结合北京市工会工作的实际情况，在本章规定了5

条，主要是明确《实施办法》的立法目的，突出工会维护职工合法权益的基本职责，规定对职工参加和组织工会权利的保护，明确工会维权的四项制度和一条途径，提出对工会及其工作人员履行职责的要求以及强调工会的建设和教育职能等等。另外，《工会法》的总则中关于工会的性质、工会的活动准则等内容的规定，也是北京市各级工会组织应当遵守的，对于这些内容，《实施办法》没有加以重复规定。

第一条 为实施《中华人民共和国工会法》，结合本市实际情况，制定本办法。

【释义】本条是关于《实施办法》的立法目的的规定。

地方立法的首要目的就是保证国家法律、行政法规在本行政区域内的贯彻实施。《实施办法》作为北京市的一部实施性的地方性法规，其立法目的就是在《工会法》确定的法律框架内，结合北京市的实际情况，进一步明确我市各级工会组织的地位和权利义务，为我市工会工作提供更为直接、更符合北京市实际、更具有可操作性的法规依据，从而保证《工会法》在我市的贯彻实施。

1950年，中央人民政府制定了我国第一部《工会法》，为新中国工会组织的建立提供了法律依据。1992年，全国人大对其进行了修改，并重新颁布施行。1992年《工会法》确定了工会在我国政治、经济和社会生活中的地位，明确并规范了工会的各项权利、义务，对于各级工会组织依法履行各项职能发挥了重要的作用。为了保证这部法律在北京市的贯彻实施，北京市人大常委会随即于1994年制定了《实施办法》。

1992年《工会法》和北京市的《实施办法》施行以来，由于我国社会主义市场经济体制的建立和完善，公有制实现形式逐步多样化，非公有制经济发展迅速。外商投资企业、私营企业以及混合所有制企业的大量涌现，打破了原来以国有企业和集体企业为单一主体的社会经济结构，形成了以公有制为主、多种经济

利益主体相互竞争、共同发展的多元经济体制。在这种形势下，我国社会的经济关系和劳动关系也发生了广泛而深刻的变化，涉及职工劳动就业、劳动报酬、劳动保险、劳动保护等方面的矛盾变得更加复杂、凸显，侵犯职工权益的问题屡有发生，直接影响了职工队伍以及整个社会的稳定。1992年《工会法》和北京市的《实施办法》已经不能解决工会工作面临的各種新的問題，迫切需要修訂。

2001年10月，九屆全國人大常委會第二十四次會議通過了關於修改《工會法》的決定，並公布了修改後的《工會法》。修改後的《工會法》以突出和強化工會維護職工合法權益為中心，強化了工會組織建設，尤其是新建企業組建工會問題的法律保障，加大了对工會幹部的保護力度，加強了对工會經費和財產的保護，明确了《工會法》的執法主體和違法行為的法律責任。修改後的《工會法》充分考慮了社會主義市場經濟條件下經濟關係和勞動關係的變化，從工會工作的領域、內容、方式方法等各個角度作出了許多突破性的規定，為工會在新的形勢下更好地維護廣大職工的合法權益，協調勞動關係，充分調動廣大職工的積極性和創造性，促進社會經濟的發展，維護社會穩定，提供了重要的法律保障。

為了更好地貫徹實施修改後的《工會法》，北京市的《實施辦法》也需要結合北京市工會工作的實際情況進行修訂。2002年7月，北京市第十一屆人民代表大會常務委員會第三十五次會議審議通過了重新修訂的《實施辦法》。

《實施辦法》的修訂以《工會法》為依據，做到既不与《工會法》的原則、精神相抵觸，同时又充分考慮北京市的實際情況，有針對性地作出規定。對於《工會法》中明確無爭議的根本原則性的內容，以及《工會法》中規定較細、操作性較強的內容，《實施辦法》不再重複照抄；對於《工會法》中規定比較原則、不易操作的內容，《實施辦法》根據北京市的實際情況，從

程序、内容、方法、途径、权利、义务等方面作出比较详细的规定；对于符合《工会法》精神，不超出《工会法》规定的范围，实际工作又急需的内容，《实施办法》尽可能予以充实完善。例如，《工会法》明确规定了工会的性质、活动准则等，这是对全国工会的规定，北京市各级工会也应当执行，因此，《实施办法》没有重复照抄；《工会法》比较原则地规定了推行建立平等协商和集体合同制度，《实施办法》从北京市的实际出发予以细化，分别对集体合同的内容、集体合同的程序、集体合同的形式、职工协商代表的保护等问题作出具体规定；《工会法》的一个重要精神是加强对工会干部的保护，《实施办法》从北京市的实际出发，明确规定了保护的主体包括各级工会主席、副主席、委员、专职工会工作人员、经费审查委员会委员、女职工委员会委员、职工协商代表、工会劳动法律监督员、劳动保护监督员、劳动争议调解员等。

《实施办法》的修订注意处理好与党和国家的政策、规定的关系，以党和国家的政策、规定为指导，充分、及时地体现党对工会工作的指示精神。对于政策、规定与《工会法》内容一致的，《实施办法》给予全面体现；对于政策、规定更为具体的，《实施办法》尽可能予以具体化；对于政策、规定涉及到的一些较深层次的问题，《实施办法》作出最基本的规定或倡导性的规定，引导工会组织的健康发展。例如《实施办法》中关于企业哪些事项需要经职工代表大会讨论，充分行使职工民主管理权利的内容，就是及时贯彻了2002年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于在国有企业、集体企业及其控股企业深入实行厂务公开制度的通知》的精神。

《实施办法》的修订注意处理好与其他法律、法规的关系，作好与相关法律、法规的衔接工作。由于工会工作涉及面广，工会的许多权利义务直接来源于《宪法》、《劳动法》、《公司法》、《安全生产法》、《职业病防治法》等相关法律、法规。对于这些

相关法律、法规中与工会工作有关的规定,《实施办法》注意不与其发生抵触;对于较《工会法》更为具体的有关规定,《实施办法》尽可能地吸收;对于《工会法》与其他法律法规就同一问题的不同层面的规定,《实施办法》尽量全面给予体现。例如《实施办法》中规定的关于职业病危害事故的处理程序,就体现了《实施办法》与《职业病防治法》的衔接。

《实施办法》的修订还注意处理好与工会实际工作的关系,充分反映实践中的成功经验,立足于解决实际问题。由于各地方经济发展水平的差异性,使得各地方工会工作的重点和难点也各不相同。《实施办法》在不与上位法相抵触的前提下,立足于北京市的实际情况,着眼于本市广大职工群众利益的维护,将北京市工会工作实践中证明成功的做法及时上升为法规,同时有针对性地解决本市工会工作中存在的问题。对于已经取得的成功经验,《实施办法》给予充分的反映;对于实际工作急需解决且能够把握准确的问题,《实施办法》给予规定;对于一些比较复杂的问题,根据《工会法》的精神,《实施办法》也力争作出一般性的原则规定。例如,《工会法》中规定乡镇、街道可以建立基层工会的联合会,北京市的203个乡镇和114个街道根据各自的情况,已经百分之百地建立了工会委员会、工会工作委员会或者工会联合会,并在维护职工合法权益方面发挥着积极的作用,《实施办法》对这种现状给予了确认,规定:“乡镇、街道建立工会委员会、工会联合会或者工会工作委员会。”

由于修改后的《工会法》仍是一部带有过渡性的法律,因此给地方制定地方性法规留下了较大的立法空间。《实施办法》在《工会法》的法律框架内作出符合北京市工会工作实际的具体规定,对于更好地在本市贯彻实施《工会法》具有重要的规范作用。

第二条 维护职工合法权益是工会的基本职责。本市各级工

会组织代表职工的利益，依法维护职工的合法权益。

【释义】本条是关于本市工会组织基本职责的规定。

维护职工的合法权益是工会的基本职责，这是由工会组织的自身性质决定的。修改后的《工会法》第二条规定：“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。”这是对工会性质的准确描述，体现了工会组织的自愿性、阶级性和群众性。维护广大职工的合法权益是工会群众性的具体体现，是工会群众性的核心问题。工会是职工群众自己的组织，职工群众之所以自发地参加和组织工会这种组织形式，其目的就是为了加强职工群众之间的团结，共同保护自身的利益不受侵害。职工群众是工会组织的主体，是工会赖以生存和发展的基础，工会如果不能替职工群众说话办事，维护他们的合法权益，就会失去广大职工群众的信赖和支持，也就丧失了群众性，丧失了工会的根本性质。可见，维护职工合法权益是工会性质的体现，是工会产生、存在和发展的客观基础。

突出和强化工会维护职工合法权益的职能是 2001 年《工会法》修改的一个基本原则。修改后的《工会法》相关条款规定：“中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益，依法维护职工的合法权益。”“维护职工合法权益是工会的基本职责。”《实施办法》的修订也以突出和强化工会的维权职能为基本原则，《实施办法》许多条款的内容都服务于工会的维权职能，因此《实施办法》在本条开宗明义地再一次明确了工会的这一基本职责。

突出和强化工会维护职工合法权益的基本职责是建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要。我国建国以来，在原来的计划经济体制下，工会代表和维护职工合法权益的基本职责长期被忽视，工会作为党政的附属机构，主要履行组织职工参加经济建设，开展文化体育活动等建设和教育职能。这种状况是由计划经济体制的特点决定的。在计划经济条件下的经济关系中，企业资产的拥有者是国家或者集体，企业本身既无生产自主权，也无用

人自主权，其生产经营活动完全按照国家的计划进行，其工资分配方式和职工的工资福利标准也都由国家规定。职工既是国家的主人，也是企业的主人，企业的党政负责人和广大职工都向国家负责。企业和职工的利益是非冲突的，因此国家政策规定的职工的权益，企业都能自觉地执行，较少发生企业侵犯职工合法权益的情况。工会组织的维权职能缺乏突出和强化的客观条件。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，我国的经济关系和劳动关系发生了深刻的变化，工会组织维权的基本职责因此不断得到加强。国有企业、集体企业逐步减少，股份制企业、外商投资企业、私营企业以及其他类型企业、公司逐步增多，政府、企业、职工三者的利益关系日益清晰，各种利益矛盾日趋复杂，三方利益格局正在形成。政府不再是所有企业资产的所有者；企业成了自主经营、自负盈亏的独立经济主体和民事主体，其经营、用人、分配等行为自主化。作为独立的市场主体，企业的生存与发展直接体现在企业的效益高低和利润分配上，这使得企业很可能产生为了降低生产成本，追求最大利润而忽视劳动条件、劳动标准等侵犯职工合法权益的行为。在这种情况下，要求工会维护其合法权益的呼声越来越强，维护职工合法权益也就逐渐成为工会的重要工作，工会作为职工利益代表者、维护者的身份也就日渐鲜明。维护职工合法权益是市场经济对工会工作提出的必然要求，是广大职工对工会的期望，也是工会工作服从、服务于大局的重要手段。

同时，突出和强化工会维护职工合法权益的基本职责也是工会坚持党的“全心全意为人民服务”宗旨的重要体现。我们党的根本宗旨是“全心全意为人民服务”，党在任何时候都把群众利益放在第一位，任何情况下都必须全心全意依靠工人阶级，维护工人阶级的政治权利和经济利益。在发展社会主义市场经济的条件下，强化工会维护职工合法权益的基本职责，是我们党的根本宗旨的突出体现，也是党对工会的基本要求。只有从代表和维护

职工的切身利益出发，才能从根本上调动广大职工的积极性和创造性，才能确保国家的总体利益更快更好地得以实现。

改革开放以来，特别是党的十四大以来，北京市经济发展的一个重要特点就是新建企业发展迅猛。据有关部门统计，到2002年，全市注册的三资企业、私营企业、乡镇企业等各类新建企业已经达到12万多户，就业职工超过200万人。新建企业的迅猛发展，一方面在发展首都经济、繁荣市场、吸纳就业和方便人民生活等方面起到了重要作用，另一方面，也对工会稳定企业劳动关系、维护职工的合法权益提出了严峻的挑战。北京市新建企业的劳动关系总体上是稳定的，但同时存在着一些不容忽视的问题，如一些企业不与职工签订劳动合同，不为职工缴纳社会保险，任意延长劳动时间，有意压低工资报酬，不重视安全生产以及出现侵犯职工人身权利的现象等等。这些问题的存在，严重侵犯了广大职工的合法权益，不利于首都的繁荣和稳定。针对这种情况，《实施办法》再一次突出工会维护职工合法权益的基本职责，目的是充分发挥本市工会组织在维护职工合法权益方面的作用，使工会真正为职工说话，为职工办事，从而更好地理顺劳动关系，从根本上调动广大职工的积极性和创造性，进一步推进北京市经济的持续发展。

职工的合法权益是指职工依据法律、法规及规章等所享有的各种权利和利益。从广义上来说，这些权利和利益不仅仅包括国家法律、法规、规章中规定的职工享有的政治、经济、文化、劳动等权益，还包括当事人双方依法约定的权益，党中央、国务院等文件、会议精神中所体现的职工权益。这些权益符合我国社会主义条件下的宪法精神，因此也属于工会应当维护的职工合法权益的范围。在社会主义市场经济条件下，工会的维护是以维护劳动者在劳动关系中的基本权益为中心内容的。劳动者在劳动关系中的基本权益首先表现为以劳动者在劳动过程中所享有的权益即“劳权”为基础的经济权益。“劳权”具体包括职工的劳动就业