

突出维权 依法治会

修正后的《工会法》 解析与适用手册

主编 郭 军

红旗出版社

突出维权 依法治会

修正后的《工会法》解析与适用手册

主 编：郭 军

副主编：刘 谦 李智培

编 委：徐丽娥 杨明仑 林 青

丘 征 聂建华 王 林

韩 跃 郭海生 冯 鹏

常 虹

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

修正后的《工会法》解析与适用手册/郭军主编. —北京:红旗出版社, 2001. 11

ISBN 7-5051-0634-1

I. 修… I. 郭… II. ①工会法—注释—中国—手册②工会法—法律适用—中国—手册 IV. D922.565-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 082010 号

责任编辑:王农媛 责任校对:邵淑凤

版式设计:洪娜 封面设计:潘中东

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

电话:编辑部 64037144 出版部 64016970 发行部 64037154

排版印刷:北京京精印刷厂

2001年11月北京第1版 2001年11月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:10.25 字数:240千字

ISBN 7-5051-0634-1 /D·270

定价:20元

目 录

第一部分 修正后的《工会法》概述与评析

.....	(1)
一、工会组织的基本任务与依法维权、 依法治会	(1)
二、修改《工会法》的必要性、紧迫性与 可行性	(16)
三、修正后的《工会法》与时俱进的特色 与突破	(26)
四、突出工会维护职能与履行其他职能 的关系	(43)
五、集体合同制度和职工代表大会制度 是工会维护职工合法权益的重要机 制	(49)
六、市场经济条件下工会组织体制的完 善与发展	(60)
七、工会干部工作岗位和条件及劳动关 系的保护	(70)
八、工会的劳动法律监督和开展相应服	

务的职责.....	(78)
九、工会参与立法、参政议政及劳动关 系三方协调机制.....	(83)
十、依法开展工会工作的物质条件及其 活动保障.....	(99)
十一、《工会法》的执法主体及违法行为 的责任追究	(114)
第二部分 《工会法》修正前后条款对比与解析	(127)
第一章 总则.....	(127)
第二章 工会组织.....	(148)
第三章 工会的权利和义务.....	(171)
第四章 基层工会组织.....	(200)
第五章 工会的经费和财产.....	(210)
第六章 法律责任.....	(221)
第七章 附则.....	(228)
第三部分 违反《工会法》事例分析及适法建议	(230)
第四部分 不同历史时期的《工会法》	(267)
全国人大常委会关于修改工会法的决	

定(2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委

员会第二十四次会议通过) (267)

 中华人民共和国工会法(1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过根据2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》修正)

..... (276)

 中华人民共和国工会法(1950年6月28日通过)

..... (286)

 修正后的《工会法》与 1992 年《工会法》

对照表..... (292)

 后记..... (317)

第一部分 修正后的《工会法》 概述与评析

一、工会组织的基本任务与 依法维权、依法治会

(一)中国工会的基本情况

中国工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织,是党联系职工群众的桥梁和纽带,是国家政权的重要社会支柱,是职工群众合法权益的代表者和维护者。它以宪法为根本活动准则,按照法律和中国工会章程独立自主地开展工作,依法行使权利和履行义务。

中华全国总工会是各地方总工会和各产业工会全国组织的领导机关。自1925年5月成立以来,在中国共产党领导下,努力维护职工群众的经济、政治和文化权益,保护、调动和发挥职工的积极性,团结和动员广大职工群众,投身革命、建设和改革的伟大实践,积极完成党和政府提出的各项目标任务,在党和国家的工作大局中发挥了重要的作用。

中国工会实行民主集中制的原则和产业与地方相结合的组织领导原则。同一企业、事业、机关单位中的会员,组织在一个工会基层组织中。同一行业或性质相近的几个行业,根据需要建立全国的或地方的产业工会组织。目前,它有31个省级地方总工会,16个全国性产业工会和中央机关、国家机关两个工会联合会,基层工会组织90多万个,工会会员1.05亿人,专职工会干部近50万名,是

世界上会员人数最多、规模最大的工会组织。

概括起来讲,中国工会有以下几个特点:一是有较高的社会政治地位。中国工人阶级是国家的领导阶级。作为工人阶级群众性组织的中国工会,在国家的政治、经济和社会生活中有着重要地位,发挥着不可替代的作用。中华全国总工会主要领导历来都是由党和国家领导人担任;近一半的省级工会主席及许多地市级工会负责人是同级市委常委或人大、政协的副职;国有企业的工会主席普遍是企业领导班子成员,从而为工会从源头上维护职工合法权益提供了组织保证。二是有健全的法律和政策保障。1950年,新中国成立不久,《工会法》就作为当时三大法律之一首先颁布并实施。1992年修改的《工会法》赋予了工会十分广泛的权利。2001年,《工会法》又根据发展社会主义市场经济的需要作了进一步的修改,为工会工作的开展提供了更为有力的法律保障。《劳动法》、《企业法》及国家其他有关法律法规,都对工会的权利和义务作出了相应规定,职工权益和工会活动法律保障体系逐步建立健全。三是有统一而坚实的工会组织体系。从全国到省、地(市)、县、乡镇、街道直至基层企事业单位,都有比较健全的工会组织和生活工作在第一线的工会会员。四是有稳定的经费保证。法律明确规定,企事业单位工资总额的2%是各级工会开展活动的经费主要来源。同时,职工劳动福利事业的兴办与发展,既帮助职工群众解除了生活上的后顾之忧,也为工会活动的开展提供了物质保证。

(二)中国工会工作的指导思想

工会是社会经济矛盾特别是劳动关系矛盾的产物。改革开放和发展社会主义市场经济以来,中国的社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,使经济关系和劳动关系发生了深刻的变化,使计划经济条件下形成的简单、单一的劳动关系变得复杂多元,劳动关系不稳定性增加,劳动关系走向企业化、契约化、社会化和复杂化,职工权益既带来了自主性,也增加了

风险性。由此带来了工会工作的领域、重点、对象、方式、方法等方面的深刻变化,工会组织面临着繁重而艰巨的任务。

适应新的形势和任务的要求,1994年12月召开的全总十二届二次执委会议,以邓小平理论和党的基本路线为指导,抓住贯彻实施《劳动法》的有利时机,提出了新时期的工会工作总体思路。这一总体思路的基本精神是,工会组织要坚定不移地推动党的全心全意依靠工人阶级根本指导方针的贯彻落实,进一步突出工会维护职工合法权益的职能,强调维护职工合法权益是工会的基本职责,是工会服从服务于党和国家工作大局的主要手段。1998年召开的中国工会第十三次全国代表大会,提出了未来五年工会工作的指导方针和主要任务,强调要坚持和发展工会工作总体思路。1999年12月召开的全总十三届二次执委会议,提出要继续推动全心全意依靠工人阶级根本指导方针的贯彻落实,进一步突出和履行维护职能,努力实现工会工作“五突破一加强”的基本要求,即要在实施送温暖工程和保障下岗职工基本生活及促进再就业、实行平等协商和集体合同制度、坚持和发展职代会制度、建立职工董事和职工监事制度、加快新建企业工会组建等五个方面实现突破,加强工会的自身改革和建设。这个基本要求,抓住了工会维护职工合法权益的基本问题,明确调整劳动关系是工会维护职工合法权益的基本途径,指出平等协商、集体合同制度和职工代表大会制度是工会维护职工经济利益和保障职工民主权利的两个主要手段,是对总体思路的坚持和发展。2000年12月召开的全总十三届三次执委会议进一步提出,要通过实施“五突破一加强”,努力实现“三个最大限度”,即最大限度地把广大职工组织到工会中来,最大限度地维护广大职工的合法权益,最大限度地保护、调动和发挥广大职工的积极性、创造性。

在社会主义中国,全国人民的总体利益和职工群众的具体利益从根本上讲是一致的。这就决定了维护工人阶级的利益和维护

全国人民的利益的统一性、一致性。同时,在全国人民的总体利益和职工群众的具体利益之间,客观上存在着差异和矛盾。因此,中国工会在履行维护职能中,强调注意处理好三个关系:一是要在维护全国人民总体利益的同时,更好地代表和维护职工的具体利益,坚持“两个维护”的统一;二是既要维护职工的经济利益,又要维护职工当家作主的政治权利和精神文化需求;三是既要维护职工的合法权益,又要引导和帮助职工不断提高思想道德和科学文化技术素质。通过维护职工合法权益,更好地保护、调动和发挥广大职工的积极性、创造性,并通过多种形式的群众性经济技术活动,把这种积极性、创造性组织和引导到完成党和政府提出的各项任务上来,进而更好地去实现和发展全国人民的总体利益与职工群众的具体利益。这是有中国特色社会主义工会工作的基本特征与要求之所在。

(三)中国工会的基本任务

1. 加快新建企业工会组建工作步伐。

改革开放以来,外商投资企业、私营企业和乡镇企业发展迅猛,同时国有企业大量改制,导致一方面是从业人员迅速增加,一方面是原有会员不断流失。目前,全国约有 3.5 亿人从事第二、第三产业,其中以工资收入为主要生活来源的职工有 2 亿多人。到 2001 年 6 月底,全国还有 1 亿多人没有被组织到工会中来。工会组建的目标是到 2001 年年底,全国工会会员人数达到 1.2 亿,到 2002 年底达到 1.3 亿,因此任务仍然十分艰巨,迫切需要加大工会组建力度,坚持哪里有职工哪里就要建立工会的原则,最大限度地把广大职工吸引和组织到工会中来。为此,全国总工会提出,一是要取得各级党委的高度重视,争取各级党委把工会组建率、职工入会率纳入党的工作考核目标,以党建带工建。这是实现新建企业工会组建工作突破的根本保证。二是工会自身要发扬开拓创新精神,坚持从实际出发,不简单地照搬国有企业工会工作的方式方

法,在组织体制、工作机制、活动方式、职责履行等方面大胆创新,尤其要建立健全延伸到乡镇、街道、经济技术开发区、工业区、高新技术园区的工会组织领导体制。在经济比较发达的地区,要采取工会联合会、联合基层工会、村级工会、“写字楼工会”、“商业广场工会”、“路街工会”、“居委工会”等有效形式,促进建会工作。三是适应经济结构及所有制结构的变化,对原有的工会工作格局进行调整。在重视做好公有制企业工会工作的同时,进一步做好非公有制企业工会工作;在重视做好街道社区工会工作的同时,进一步做好乡镇村工会工作;在重视做好固定职工工会工作的同时,进一步做好流动分散的外来工工会工作;在搞好国有和集体改制企业工会组织整顿、重建和巩固工作的同时,大胆探索适应新建企业特点的工会工作运行机制和活动方式。四是着眼于建立调整劳动关系的有效机制,维护职工合法权益,共谋企业健康发展。不仅要重视工会组织的建立,更要重视其作用的发挥,做到边组建、边巩固、边提高、边发挥作用。

2. 维护特困职工及困难职工群体合法权益。

关心职工生活,维护职工特别是特困职工及困难职工群体的合法权益,为职工群众排忧解难,是工会组织的性质和特点所决定的,是中国工会的优良传统,也是工会履行维护职能的重要任务。改革开放以来,特别是随着经济结构调整和企业技术进步步伐的加快,企业的联合、兼并、改制、破产和劳动力结构的调整不可避免,使部分职工下岗、失业和生活困难问题突出出来。1998年全总提出,对特困职工要以第一责任人的身份做好第一知情人、第一报告人、第一帮助人工作,不使一户特困职工因生活过不下去而发生意外。2000年,全总进一步提出,要把维护工作重点扩展到困难职工群体上来。困难职工群体包括生产经营困难企业和破产企业中基本生活缺乏保障的职工,下岗、失业职工中再就业难的职工,被长期拖欠工资、医疗费职工,劳动安全卫生无保障的职工,人身

权利、民主权利受到严重侵犯的职工等,是劳动关系中的弱势群体,面临的问题最尖锐、最现实,最需要关心和帮助。他们的问题解决得不好,不仅影响劳动工作积极性,而且容易引发群体性事件,影响职工队伍和社会政治的稳定。工会维护困难职工群体合法权益,关键是发挥自身优势,继续推动送温暖工程“三化”制度建设,积极参加下岗职工基本生活保障与失业保险的“并轨”工作,推动政府和企业继续做好下岗职工基本生活保障和再就业工作,认真处理好解除劳动关系后的社会保障问题,督促落实“三条保障线”,促使城市居民最低生活保障制度尽快覆盖到符合规定标准的各类人员;推动政府采取多种措施扩大就业,督促企业切实安排好下岗分流人员,帮助他们实现再就业;积极兴办职业介绍、职业培训、职工消费合作社、职工互助合作保险等劳动福利事业,在保障职工基本生活方面,力所能及地为职工群众办实事好事;加强劳动安全卫生检查,搞好劳动保护工作,预防工伤事故和职业病危害,防止重大伤亡事故的发生,维护职工生命安全。

3. 建立健全平等协商和集体合同制度。

工会代表职工与用人单位进行平等协商、签订集体合同,是市场经济国家普遍采用的调整劳动关系的重要制度和一种国际惯例,是法律赋予工会的一项重要权利。1950年颁布的《工会法》明确规定工会有代表受雇工人、职员群众参加生产管理并与行政方面订立集体合同的权利。1953年前后,纺织工业部、铁道部和电力工业部等与相应的全国产业工会联合发布了建立集体合同制度的文件,之后这一制度在全国范围内逐步推广。改革开放后,集体合同制度再度被提上议事日程。1979年10月,全总九届二次执委会发出了在全民所有制企业恢复签订集体合同的倡议。1994年7月颁布的《劳动法》,以法律形式对建立平等协商和集体合同制度作出了明确规定。1994年12月,全总十二届二次执委会提出工会工作总体思路时,强调要把推行平等协商和集体合同制度作为工会

贯彻实施《劳动法》的“牛鼻子”来抓。1995 年全总下发了《关于建立平等协商和集体合同制度中做好工会工作的意见》和《工会参加平等协商和签订集体合同试行办法》。1996 年全总与劳动部、经贸委、企业家协会联合下发了《关于逐步实行集体协商和集体合同制度的通知》。2000 年 11 月,全总根据劳动和社会保障部颁布的《工资集体协商试行办法》,提出把工资集体协商作为推行平等协商和签订集体合同工作的重点来抓。到 2001 年 6 月底,全国建立平等协商、集体合同制度的企业已达 41 万多家,覆盖职工 7600 多万人;有十几个省(自治区、直辖市)颁布了地方性集体合同法规。当前,推行这一制度的重点是,在外商投资、私营等非公有制企业和转变经营机制的中小企业中把这一制度建立起来,同时,积极推进建立区域性、行业性的平等协商与集体合同制度,以及不同层次的劳动关系三方协调机制,促进劳动关系的协调稳定发展。中国工会的目标是,力争到 2002 年底,在绝大多数企业把这一制度建立起来,使集体合同覆盖绝大多数职工。为此,要把建立平等协商机制与签订集体合同制度相协调,把坚持劳动标准与适应企业实际发展情况相统一,把维护职工合法权益与推动企业依法经营、健全科学管理制度相结合,努力提高这项制度的针对性和有效性;坚持职工劳动报酬、保险福利、工作时间、休息休假、劳动安全卫生和涉及劳动关系的其他问题,通过平等协商、签订集体合同来规范,集体合同的草案必须提交职工代表大会讨论通过之后才能生效;坚持用集体合同规范劳动合同,保证劳动合同标准不能低于集体合同标准。

4. 坚持和完善职工代表大会制度。

职工群众不仅是劳动者,而且是国家和企业的主人。保证职工群众行使管理国家、管理经济和社会事务的权利,是社会主义民主政治的根本要求,而职工群众在基层的经济、政治、文化和其他社会事务中当好家作好主,是实现职工群众在整个国家的经济、政

治、文化和社会生活中当家作主的基础。职工代表大会是企业职工行使民主管理权力的机构,是落实职工知情权、参与权和监督权,实现在基层当家作主的重要途径,是有中国特色企业民主管理制度的重要形式。企业工会是职工代表大会的工作机构,在推行职代会制度建设作了大量工作。这一制度自20世纪50年代后期开始形成,80年代中期在国有企业和集体企业中普遍推广。经过几十年的发展,其内容越来越丰富,职权越来越充实,在推动企业改革发展稳定中作用越来越突出。根据有关法律法规,企业改革方案、发展目标必须提交职代会审议,企业的重要规章制度必须经过职代会讨论通过,企业涉及职工切身利益的重大问题必须由职代会决定,企业领导干部必须接受职工代表大会的民主评议和监督,企业业务招待费使用情况必须向职工代表大会报告,集体合同草案必须经过职代会讨论通过,履行情况要向职代会报告,等等。近几年,工会与有关部门在企业中积极推行厂务公开,要求企业将生产经营的重大问题、有关职工切身利益的问题以及企业领导人的廉洁自律情况,通过职代会等多种形式向企业职工公开,接受职工群众的监督。其目标是在2002年底前,推动国有和集体企业普遍实行厂务公开。不少企业工会组织还在如何处理职代会与股东会关系上作了积极探索,强调两者性质不同,不能互相混淆,更不能以股东会取代职代会,凡涉及企业和职工切身利益的重大问题,必须提交职代会审议或讨论决定。为了适应公有制形式多样化和非公有制经济发展的形势,工会组织还努力探索不同所有制和经营方式企业职工民主参与的途径和方法。外商投资企业、私营企业等非公有制企业的职工,主要是通过召开职工代表大会、工会会员代表大会、工会代表职工与企业进行协商谈判、工会主席列席董事会及总经理办公会等多种方式,实行民主参与。

5. 推行职工董事、职工监事制度。

建立有中国特色的现代企业制度,推动国有独资和国有控股

公司不断完善法人治理结构,建立一个全心全意依靠职工办好企业的领导班子,是搞好国有企业改革和发展的关键。推动国有独资和国有控股公司建立职工代表参加董事会和监事会制度,完善企业法人治理结构,是企业改革过程中工会组织的一项重要工作。几年来,建立现代企业制度试点的国有企业中,大多数企业中的董事会、监事会中已经有职工代表参加,这些职工代表基本上都是企业工会的主要负责人。为适应国有企业改革力度加大的新形势,全总和各省级工会加大参与立法和制定政策的力度,积极推动《公司法》等法律法规的修改,与经贸委部门研究起草实行职工董事、职工监事制度的意见,对董事会和监事会中职工代表的人员比例、运作程序和作用发挥等问题作出规定,为职工代表进入董事会、监事会创造良好的法律和政策环境,实现所有国有独资和国有控股公司的董事会、监事会中都有职工代表参加。同时,努力帮助基层工会加强对职工董事和监事的培训,不断提高他们参与决策、管理和监督的能力。

6. 参与劳动争议的调解、仲裁及群体性事件的处理。

中国工会组织十分重视并积极参与劳动争议调处及对用人单位执行劳动法律法规情况进行监督。1949年11月,经中央批准,全总颁布了《劳动关系暂行处理办法》、《关于私营工商企业劳资双方订立集体合同的暂行办法》、《关于劳动争议解决程序的暂行规定》等文件。1987年和1993年,国务院先后发布《国营企业劳动争议处理暂行规定》和《企业劳动争议处理条例》,至1994年《劳动法》颁布,我国对劳动争议的处理纳入了法制的轨道。

根据有关法律规定,企业工会代表参加本单位的劳动争议调解委员会,担任调解委员会主任,主持调解委员会工作,调解委员会的办事机构设在企业工会委员会。调解委员会中企业代表的人数不得超过1/3。各级工会遵循“预防为主、调解为主、基层为主”的方针和“化解矛盾、增强团结、促进生产、稳定大局”的要求,加大

维权力度,劳动争议预防、调处工作不断发展,使大量劳动争议解决在基层,解决在萌芽状态。县以上地方总工会的代表,作为劳动争议仲裁委员会三方组成人员之一参加仲裁机构,担任劳动争议仲裁委员会副主任和仲裁员,直接参与劳动争议案件的处理,依法行使仲裁权。工会的兼职仲裁员参加仲裁庭,具体办理劳动争议案件。在一些劳动争议案件中,工会兼职仲裁员还担任了首席仲裁员或独任仲裁员。工会组织还作为职工的代理人,参加劳动争议的诉讼;在劳动争议诉讼过程中为职工提供法律服务和法律援助。

工会组织十分重视劳动法律监督工作,坚持立法与执法并重,强调要通过加强工会劳动法律监督工作,更好地维护职工的合法权益。现在,工会组织与劳动部门正密切协作,把劳动行政监察与工会劳动法律监督有机结合起来,相互支持,优势互补,形成合力。

各级工会还积极参与职工中出现的群体性事件的处理,并把是否维护职工队伍稳定、处理好群体性事件作为衡量工会工作好坏的重要标准和依据。工会组织积极采取多种方式,深入职工群众之中,加强调查研究,对职工中存在的困难与问题,及时了解和掌握,对工会自身难以解决的困难和问题,主动向党委和政府(行政)反映,促成问题的解决,建立健全预防劳动关系矛盾激化的预防、预测、预警机制,变被动处理为主动预防,努力把矛盾化解在基层,消除在萌芽状态,下力量把群体性事件减少到最低限度。对一旦发生的群体性事件,工会组织积极赶赴现场第一线,配合党政领导和主管部门,面对面地做好职工群众的思想政治工作,引导职工通过正常的途径和手段去解决困难和问题,同时努力做好有关问题的协调工作,督促有关部门认真负责地解决,及早化解矛盾,平息事态。

7. 加强宏观参与和源头维护。

代表和组织职工群众参与国家和社会事务的管理,是法律赋予工会的一项重要权利,是工会维护职工国家主人翁地位和当家

作主权利的重要渠道。

中国工会不仅重视在基层对职工合法权益的微观维护,而且重视在宏观层次,通过参与立法和政策制定,实现对职工合法权益的宏观维护,以做到微观维护与宏观维护的统一。

在建国初期,工会就积极参与党和国家有关劳动政策、劳动立法等的制定与实施,与政府有关部门联合发布有关文件。

《工会法》和《劳动保险条例》等,就是由全总和劳动部组织力量起草的。改革开放后,适应以城市为重点的经济体制改革的需要,1985年全总在十届六次主席团会议上首次提出了工会要不同层次多方面参政议政的设想。同年11月,中办、国办明确提出在研究制定有关国家的经济和社会发展规划以及重大方针政策时,凡涉及职工切身利益问题时,要通知工会参加必要的会议或工作,涉及职工利益的各项重大改革的领导机构要吸收工会参加。1988年召开的工会十一大,把组织职工参政议政、参与民主管理作为工会的四项社会职能之一,概括为参与职能。1989年12月,中共中央发出《关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作领导的通知》(即[1989]12号文件),明确提出工会应成为广大职工有组织、有纪律、有领导地参政议政的民主渠道,并要求各级政府应当逐步建立和完善工会对政府工作民主参与的制度。1997年党的十五大强调,工会等群众团体“要在管理国家和社会事务中发挥民主参与和民主监督作用,成为党联系人民群众的桥梁和纽带”。

工会宏观参与、源头维护的途径和内容包括:

一是立法参与。主要是参与各级人大立法、政府部门行政规章的制定。

二是政策制定参与。主要是参与社会政治经济政策和涉及职工及工会利益政策的制定,向党委和政府提出工会的意见和主张。

三是与同级政府(行政)及其相关部门召开联席(联系)会议,共同研究解决职工和工会关心的问题。2000年12月,中华全国总