

转型期浦东新区工会工作研究

上海社会科学院信息研究所
浦东新区工会工作委员会

一九九八年十月

课题名称:转型期浦东新区工会工作研究

总负责: 沈国明

彭戌兰

顾问: 邓伟志

业务指导: 周伟民

陆雄

执笔: 沈永林

陆雄

黄德兴

徐觉哉

李兆雄

沈跃萍

王惠初

田作高

协调: 赵向薇

李保安

课题名称:转型期浦东新区工会工作研究

总 负 责: 沈国明
彭戌兰

顾 问: 邓伟志

业务指导: 周伟民
陆 雄

执 笔: 沈永林
陆 雄
黄德兴
徐觉哉
李兆雄
沈跃萍
王惠初
田作高

协 调: 赵向薇
李保安

目 录

总 报 告:转型期浦东新区工会工作调研报告	1
分报告之一:浦东新区不同所有制企业劳动关系比较研究	22
分报告之二:浦东新区不同所有制企业职工队伍变化研究	32
分报告之三:浦东新区不同所有制企业平等协商机制调查研究	43
分报告之四:浦东新区维权与工会群众化、民主化进程研究	51
分报告之五:浦东新区企业工会地位及作用研究	59
附 件:浦东新区不同所有制企业职工问卷调查结果分析报告	68

转型期浦东新区工会工作调研报告

浦东的开发开放已经经历了8个年头,从1998年到2000年,将进一步深化改革,加快开放步伐,全面实现第二步的目标和“九五”计划,以初步建成外向型、多功能、现代化新城区的新新面貌跨入21世纪。这正是浦东新区工会工作应该紧紧围绕的一个中心主题。在这世纪之交的重要时刻,面对在全国率先实现向社会主义市场经济转型期中出现的多元经济结构、多种经济成份、多类经济组织同时发展、相互作用的新格局,工会工作如何实现相应的转型和适应,正是浦东新区工会需要思考和探索的重要课题。为此,新区工会工作委员会与上海社会科学院信息研究所联合组成课题组,对转型期浦东新区的工会工作进行调查研究,以期从理论与实践的结合上构建工会工作的运行新机制。

这次调研历时5个月,通过对有关文件、领导讲话的学习、领会,有关资料的分析、研究,有关单位的走访、调查,以及召开各种座谈会、讨论会,对职工进行问卷抽样调查和翻译、查阅国外有关工会问题的资料等方法,分别以“浦东新区不同所有制企业劳动关系比较研究”、“浦东新区不同所有制企业职工队伍变化研究”、“浦东新区不同所有制企业平等协商机制调查研究”、“浦东新区工会维权和工会群众化、民主化进程研究”、“浦东新区企业工会地位及作用研究”为题,写出了5份调查报告,力求对转型期浦东新区工会工作所面对的新问题,探讨新的办法和对策,将工会工作推上一个更新的台阶。应该说明的是,报告中对一些现状的分析认识,以及对一些问题的理解思路,相对具有理论上的前瞻性,属于内部的探讨,至于在实践中的具体操作,还需进行认真的研究和协调。

通过调查,课题组认为,对转型期劳动关系的认识与研究,正是新区工会的出发点和归宿,职工队伍的变化乃是工会工作的基本前提,在新形势下,通过建立完善平等协商机制和签订集体合同,实现充分的民主参与,以达到既保障改革开放的不断深入,又确保职工权益的切实维护,才是工会工作所争取的境界,而所有这些,都取决于对工会性质的确定和认同。为此,总报告将通过对以上几方面的阐述,提出一个工会工作的整体思路,供研究参考。

一、现状分析

(一)关于劳动关系

随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,各类所有制企业的劳动关系正在经历着深刻的历史性变革,深入研究和正确解决在劳动关系方面产生的新问题,建立稳定、和谐的劳动关系,正是各级工会所面临的重要任务。劳动关系是社会经济关系稳定的基础,也是社会经济持续发展的基础,所以,能否在浦东新区建立稳定、协调的劳动关系,将涉及新区改革和发展的大局。

在浦东新区发展社会主义市场经济的过程中,出现了多元经济结构、多种经济成份、各类经济组织同时发展并相互渗透、相互影响、相互促进的新经济格局。在这一格局下,劳动关系也呈现出多元化、市场化和契约化的复杂态势。

企业的劳动关系受不同所有制的财产关系、分配关系和经营管理关系的制约和影响,形成不同的类型,因而劳动者在企业中的地位也就出现了不平衡的状态。在浦东新区的经济格局中,国有企业、集体企业、“三资”企业和其他经济类型的企业在同一块土地上生存、发展并互动。这样,不同所有制企业就决定了新区劳动关系的多元化。

在社会主义市场经济条件下,劳动者作为生产要素进入劳动力市场,有了自主就业的权利和择业的自由;企业也逐步从对国家的依附关系中剥离出来,成为产权明晰、权责明确、自主经营、自负盈亏的生产经营实体和市场竞争的主体,且在用工、分配等方面具有更大的自主权和更独立的利益,与劳动者在权利和利益方面势必产生差异、矛盾和冲突,从而表现为“双向”选择,这就导致了劳动关系的市场化。

由于劳动关系的多元化和市场化,劳动力拥有者和劳动力使用者双方为确保自身利益不受损害,均需通过一定的法律程序明确两者的权利与义务,而劳动合同就是主体之间维系、调整关系的法律形式。这样,传统计划经济体制下的以行政为主的劳动关系就转变为以契约化为主的劳动关系。

调查发现,在转型时期,浦东新区不同所有制企业在财产关系、分配关系和经营管理等方面的变化均有着各自的特点。

1. 劳动关系的主体地位方面。

由于国有企业的改革过于强调经营者的作用,忽视职工群众的作用,从

而,劳动关系双方的权利失衡。同时,由于企业中政企不分的领导体制没有完全解决,领导干部由上级指派,职工的选择权无法兑现,民主评议作用亦不能发挥,往往使得劳动关系矛盾呈现尖锐。

在外商投资企业和私营企业中,员工则基本处于一种从属的被支配的地位。

2. 劳动用工方面。

在公有制企业,虽然都实行劳动合同制,但企业很难将富余人员剥离出来推向社会,只能在一定范围内实现自主和半自主,这是一种不完全企业化的劳动关系。而且,劳动合同不够规范,合同双方的责权不平等。劳动者的合法权益难以用契约化形式真正得到保障。外商投资企业基本上都采用劳动合同方式确定劳动关系,但在实际执行过程中,不能完全履约,致使这类企业的劳动争议急剧上升。

私营企业在签订劳动合同方面做得较差。

3. 分配关系方面。

劳动者与生产资料所有者之间的物质利益关系,具体表现在不同的收入分配方式之中。现有社会主义市场经济体制的逐步确立和劳动力市场的培育发展,关于劳动力是否是商品的问题,在学术理论界和实际工作部门还有不少的争议。

在公有制企业(股份制企业除外),实行按劳分配为主,多种分配方式并存,普遍采用工资总额与经济效益挂钩,职工平均收入与劳动生产率挂钩的办法。抽样调查结果显示,对此种分配制度,绝大多数的职工表示满意和基本满意,然而,实际的分配结果,由于多种原因的存在,仍需采取有力的措施加以调节。

外商投资企业则以按资分配为主,独资企业纳税后、合资企业纳税并按比例分成后,完全自主决定分配。其分配比例的大小除与企业的经济效益相关,更多的是考虑资本获益、劳动力市场供求关系等因素。

私营企业也以按资分配为主,纳税后,老板决定企业的分配。其分配比例多少与企业效益密切相关,因而企业之间以及同一企业的不同工种之间差距很大。

4. 社会保障方面。

公有制企业,特别是国有企业的生活福利正在逐步实现商品化、社会化;职工养老、医疗也由国家负担逐步转为国家、企业、个人三者合理负担。

外商投资企业按规定交纳一定数额的社会保障基金。

5. 经营管理关系方面。

在国有企业经营管理体制改革中,一直遵循个人负责和委托个人或几个人经营企业的思想,且将其视为防止工资侵蚀利润和保证国有资产保值增值的唯一选择。但实践并非如此。这种制度容易造成权力约束的淡化,导致国有资产流失和劳动关系紧张。至于以公有投资为主体的公司型企业,尽管也实行董事会、监事会制度,但如不能很好地解决对持股的公有权代表人的有效约束问题,那么与委托个人经营并不会有多大区别。

外商投资企业一般实行董事会领导下的总经理全权负责制。

私营企业在经营管理体制方面的差别较大。从整体上说,体制还很不健全。

(二)关于职工队伍

浦东新区经济的发展,经济结构的调整,企业制度的改革,也使企业的职工队伍发生了重要的变化。

第一,职工队伍的数量有了长足的发展并进入相对稳定时期。1990年底,职工人数仅39.61万,3年以后,将近翻了一番,达78.88万;此后,随着经济的相对成熟发展,职工队伍的发展进入相对稳定期,目前维持在70万人左右。

第二,职工队伍更为广泛地分布在不同所有制的企业中。随着多元化所有制的出现与发展,职工队伍分布逐渐由公有和集体领域向更广泛的“三资”企业和私营企业领域拓展。

第三,职工队伍的构成呈现多样化趋势。由于对外对内的开放,除原有的中央所属、市属和新区直属企业的职工,外来建设者和外来务工者已成为浦东职工队伍中的一支有生力量。加上城镇个体劳动者和农村的集体和个体劳动者,新区已形成一支百万之众的从业队伍。

由于上述变化,浦东新区的职工队伍正在发生由单一向多元方向的转变,正在形成多层次态势,可以说,正在形成具有一定自身特色和共性的新群体。

1. 劳动力所有者群体。

劳动力所有者群体是浦东新区新经济组织不断发展、壮大的集中体现和必然产物,从根本上说,是企业所有制日趋多样化的结果。劳动力所有者群体的构成主体主要是外商投资企业,特别是以外资为主的合资、合作和独资企业及私营企业的职工。

从理论上讲,在这些企业中,职工成了国家和社会的主人,其与企业主的关系显示为雇佣与被雇佣的关系,从而已不再充分享有企业主人翁的地位。当然,职工的主人翁地位必须依据职工所享有的权利及其参与企业民主管理和民主监督的程度等诸多因素予以衡量和判断。从转型期浦东企业的实践来看,国有和集体企业在这方面并非都做得好,而外商投资企业和私营企业也并非都做得差。不管怎样,不同所有制企业的职工在企业中的主人翁地位都受到了实际的挑战。

至1997年底,浦东新区的外商投资企业已达5000余家,而私(民)营企业也在3000家以上,这两者的职工总数已达17万,占新区职工总量的23%。可见,一个劳动力所有者群体已经形成。

伴随劳动力群体在企业中主人翁地位的削弱和丧失,必然带来职工权利在某种程度上的被侵犯和被剥夺,也决定了他们对企业民主管理和民主监督参与程度的减弱。据新区劳动争议仲裁委员会的资料,1998年1~4月,在受理的139件劳动争议案中,属于外商投资企业的有71件,占总数的51.5%,比上年增长36.54%。这些案件主要是经济方面的,且企业的败诉率高于劳动者。调查表明,在私营企业中,形形色色的侵权现象更为普遍。

2. 劳资共有者群体。

这一群体的出现起因于现代企业制度的改革与推广,其构成主体是股份合作制企业和建有职工持股会的部分有限责任公司的职工。股份合作制企业的最大特点就是企业职工集劳动所有者和资本所有者于一身,实现了资本合作与劳动合作两个方面的有机结合。

调查资料显示,至1997年底,新区的股份合作制企业已达1500家。就目前而言,这一部分的职工人数还不是很多,但代表着企业改革的方向和趋势,其发展壮大以及作为一个群体的出现和形成,已使职工在企业中的地位发生了实质性的变化。利益的共享,风险的分担,董事会和监事会的成立以及职工股东大会制度的建立,不断增强了职工的主人翁意识和危机感,而且也激发了职工自觉主动参与企业民主管理和民主监督的要求和热情。

从另一方面看,股份制企业内部的劳动关系也随之变得更为复杂,这就是利益主体的多元化。由于经济利益的驱动和竞争的加剧,加上股份合作制本身还处于发展的初期阶段,因此,除了经营者与劳动者之间的矛盾,在职工之间还可能产生各种利益矛盾。不能忽视的一点是,相当一部分改制后的企业不再组建工会或召开职工代表大会,而以职工股东大会替代;有的虽保留工会,但职工代表大会制度被淡化。如果说工会的主要职能是维权,而工会却不

存在,又何以谈维权?

3. 征地吸劳者群体。

这是新区职工队伍中一个具有特色的群体,形成于浦东经济飞速发展的大潮之中。由于几个经济开发区的建立,一大批农村人口在失去了土地这一生产资料后,被吸纳进新区的职工队伍。据统计,自1990年4月至1997年底,新区共吸纳征地劳动力11.17万人。

据统计,陆家嘴、外高桥、金桥、王桥、张江、三联发、华夏、新发展和土地控股等九大开发公司总共吸纳征地劳动者45509人,但仅安置了16772人,占总量的36.85%,其余则长期处于闲散状态。一方面是开发公司没有合适的岗位或推荐岗位而一时无法安置,另一方面是征地吸劳者因要求得不到满足或因其他原因而不愿接受安置,也有的接受安置后又予以放弃。这种状况给开发公司造成了沉重的经济负担,又妨碍了企业效率的提高,且不时因某些问题而同开发公司发生各种矛盾、纠纷,造成一定的社会不稳定。

这一群体具有自身鲜明的特色,名义上是开发公司的职工,但从未正式服务于企业,未曾上岗,更谈不上加入工会组织,所以又算不上是企业职工队伍中正式的一部分。正是因为其地位和身份的不明确,致使他们的要求和意愿,包括合理的和不合理的,无法通过正常的、正当的途径得到反映,所以一旦出现矛盾,往往采取的方式比较偏激。这无疑是新区工会需要认真对待的重要问题之一。

4. 下岗待工者群体。

这一群体的形成是近年末社会经济改革、产业结构调整和企业优化组合的必然结果。资料显示,至1998年5月中旬,新区直属企业共有下岗职工9571名(不含各开发区未安置的征地吸劳人员),占新区直属企业职工总数的5.72%。根据预测,在今后一定时间段内,下岗职工数还将有所增加。

职工下岗是一种普遍而正常的现象,问题在于各企业在这工作的具体操作上,政出多门,不尽统一,有的甚至将下岗作为惩罚或报复职工的一种行政手段,从而严重地侵犯了职工的合法权益,并由此产生了企业内部领导与职工、多数人与少数人之间的各种矛盾。

面对下岗这一问题,工会的工作不仅应该做在下岗之后,而且更应做在下岗之前,应该提出若干原则性意见供党政领导决策,同时在下岗的具体操作中应主动干预,以确保职工的基本权益不受侵犯。

(三)关于平等协商机制

平等协商与签订集体合同制度是国际公认的调整企业劳动关系的基本手

段,是市场经济发展的产物,在我国经济转型时期,也是确保职工权益的一项经常性工作。

自1995年以来,根据《关于浦东新区企业内推行集体合同制度的意见》,工会在推进平等协商、签订集体合同方面做了大量的工作。至1997年11月底,新区已签集体合同的企业占已建工会企业的22%,履约率达71%。相当一部分企业的协商质量已达较高水准。尤其在工时、工资和劳动保护等集体合同的重点条款方面,维护了职工的权益。

但是,平等协商机制在新区的不同所有制企业中推进和发展并不平衡,差距较大。首先,在不同所有制企业之间,相对而言,外商投资企业和集体企业集体合同的签订较好;其次,在同一所有制企业内,比如,同是外资企业,大中型企业好于小型企业,中外合资(合作)企业好于外商独资企业,中方为主管理的企业好于外商为主管理的企业,高科技企业好于商贸企业。同是国有企业或集体企业,进行股份合作制改造的企业好于未进行改制的企业,赢利企业好于亏损企业;第三,从已组建工会的企业来看,国有企业与私营企业平等协商机制的建立和推行最为薄弱。

调查发现,妨碍平等协商机制实行的主要问题在于:

1. 部分企业工会工作的主体目标不明,工作重点还未转移到维权上来。

比如有些开发公司,从职能上讲,既具有企业行为,又担负政府职能;从体制上讲,几块牌子一套班子;从人员构成上讲,既有高层次管理人员,也有文化层次较低的农民工;从分配上讲,既有高收入的“白领”群,也有收入较低的群体。这些特点使这些单位的工会工作从整体上来说不到位,自身仍作为行政的一个分支,民主监督渠道不畅,其下属公司大部分无职代会。

此外,部分企业仍未能配备专职工会干部,不少企业工会是党政副职兼任工会主席似成定例。由此,必定产生两个问题,一是工会与行政不分,二是工会工作实质上无暇顾及。

2. 部分企业工会的主体地位未曾确立,难以保障平等协商机制的推行。

《劳动法》第38条规定,集体合同由工会代表职工与企业签订,这就为企业与企业进行平等协商和签订集体合同确立了应有的法律地位,同时也界定了工会与企业行政是两个独立的法律主体的身份。但部分企业的行政领导对此还没有足够的认识,未能把工会看作是职工利益的法定代表。其结果是,工会主席无法参与行政班子讨论有关职工切身利益的事宜,但却要工会出面解决企业的劳动纠纷,由此造成了工会权利与义务的不相称、不公平。调查发现,部分企业的协商方式是:工会出面起草集体合同条款,交企业法人审批,经

职代会“民主”讨论通过。这是一种明显的不平等,没有平等,何谈协商?

3. 集体合同普遍比较原则笼统,缺乏个性。

平等协商是集体合同的基础和前提,没有协商就没有合同;合同的质量取决于协商的质量。调查发现,在不少企业中,由于没有进行充分的、平等的协商,所以签订的集体合同只能是较原则的,且大多雷同,这一点集中反映在工时与劳动报酬方面。大部分集体合同对职工工资的增长规定含糊。不少国有和集体企业实行工资奖金模糊分配方案,这就使集体合同中的主要条款劳动报酬难以明确,维权也无据可依。有些企业实行计件工资制,由于生产的淡旺之分,同样给集体合同中劳动报酬和工时的确定带来困难。

调查发现,一些企业集体合同的内容大多以行政意见为准,对行政的约束力不强,且无更具体的目标,合同的签订往往是形势所迫,势必流于形式,而没有实质性的内容。

4. 企业的不断改制使集体合同的履行跟不上步伐。

目前浦东新区的不少企业正处于结构调整和改制过程之中,由于所有制形式的变更,人员结构的调整,一些原有的集体合同还来不及执行就已是一纸空文,从而使平等协商机制和集体合同的签订无法实施。有些企业虽然在改制后没有多大的人员变动,但由于所有制结构的变化,从而为原来的平等协商机制和集体合同的执行带来一定的难度。

(四)关于民主参与

民主监督、民主评议、民主管理是职工在企业中行使政治民主、经济民主和社会生活民主的主要形式,该制度的建立和落实,其目的就在于促进领导于部队伍的建设,提高企业领导决策水平,减少企业与职工之间的劳动关系矛盾,从根本上维护职工的合法权益。

就本质而言,社会主义民主不仅仅反映在国家的民主制度上,而且也体现在基层的民主生活中。通过调查发现,浦东新区企业的民主管理取得了较好的成就。从总体上说,国有企业好于其他所有制企业,中外合资企业好于外商独资企业,乡镇企业好于私营企业。

一个企业的民主管理开展得好不好,其实是一个职工基本利益能不能得到维护的问题,而不是一个普通的管理方法问题,是一个政策性很强的问题。参与民主评议、民主监督、民主管理,是法律赋予职工的神圣权利,是职工作为企业主人翁的象征。

然而,随着向市场经济的过渡,企业经营机制的转换和现代企业制度的建

立,企业的经营权和自主权不断扩大,不可否认,一些企业的经营者对于全心全意依靠工人阶级的指导思想出现了动摇,对职工民主管理的意识也越显淡薄。

调查发现,不少企业民主管理的薄弱,严重地侵犯了职工的权利,造成了不少问题上的认识误区,从本质上来说,也阻碍了改革的深化。其主要表现为:

1. 职工代表大会制度有待完善。

由于转型期出现的一些新情况、新问题,不少企业的领导错误地认为,企业的民主管理只是计划经济的产物,它在市场经济条件下已显得过时。有些企业的经营者认为,现代企业是规范运作,因此职工民主管理已成为多余。在企业实行厂长(经理)负责制和建立现代企业制度后,有些企业领导认为,领导者个人的权力至高无上,所以有关企业的重大决策和各项改革方案的出台,无需职代会审议通过,也不需职工参政议政。而且,一旦工会和职工代表大会依据法律规定行使民主权利,就会被误解为干扰企业领导者行使职权,阻挠企业改革,从而把民主管理同领导权威对立起来,严重地影响了职工参政议政的积极性。

本来,职工代表大会是企业实行民主管理的一种基本形式,是职工行使民主管理权力的机构,然而,由于上述种种错误认识的干扰,一些企业干脆不召开职工代表大会;有的企业虽然形式上召开,只是领导说,职工听,实质上剥夺了职工的权利。

以上情况并不在少数。归根结底,是关系着工会地位和权利的问题,是关系到职工还是不是企业主人翁的根本问题。调查也发现,这个问题也不仅仅是个工作方法问题和经营者个人的修养问题,而是一个普遍的认识上的问题。

2. 民主评议干部制度有待加强。

全国总工会《关于职工代表大会民主评议企业领导干部的实施意见》中明确规定,民主评议的对象是“企业的领导班子成员,主要是厂长(经理)、副厂长(副经理),党委书记、副书记,董事长、副董事长”。应该说,这是一个比较科学而合理的界定。然而调查发现,不少企业在进行民主评议时,重点对象成了企业的中层干部。这是一种不正常现象,它不仅违反了全总的政策规定,而且是对职工民主权利的严重践踏。

对领导班子全体成员的民主评议,有利于班子自身素质的提高,有利于领导干部的廉政形象,有利于企业的发展,有利于职工民主参与意识的加强。然而上述现象说明,一些企业的领导完全是在玩弄“民主”,欺骗职工,这是一个

需要引起有关方面足够重视的问题。

要真正解决工会的维权问题,必须使工会朝着真正的群众化和民主化的方向发展。然而,在目前的转型时期,新的情况和新的问题层出不穷,确实给工会工作带来了较大的困难。就调查的情况分析,通常,亏损企业的工会群众化、民主化工作相对难以落实。首先,职工往往将企业亏损的责任推到厂长(经理)一人身上,使厂长(经理)心理上产生不平衡。其次,一些厂长面对企业的亏损,无力回天,只盼一走了事,更无心考虑职工代表大会或民主评议。第三,不少亏损企业的职工,下岗、待岗,人心涣散,无法关心企业的民主化进程。

新经济组织工会的群众化、民主化工作开展不力,是另一种形式的表现。在乡镇企业中,不少企业都是刚刚实现了从第一产业向第二、第三产业的转换,工会组建的时间短,经验少,职工的民主参与意识较差;有的还未成立工会,所以,距离工会群众化、民主化的目标还有一段相当的距离。在外商投资企业和私营企业里,从总的情况来看,工会群众化、民主化还有大量的问题需要解决。

(五)关于工会的现状

应该说,目前的经济转型期对工会而言,既是一次难得的机遇,也是一次严峻的挑战。调查发现,面对当前出现的一些新情况、新问题,处于经济转型时期的工会,还有许多不相适应的地方。

1. 工会的性质。

工会的性质问题是构筑工会理论框架的重要基础,也是研究工会组织作用的重要依据。但是必须看到,这个重要的问题并未得到真正的重视,甚至还存在着某些认识上的错位,由此而导致了工会实际地位与理论地位的脱节。其突出表现为两点:一是工会在政治上、经济上代表工人阶级的主人地位和维护工人阶级切身利益的的身份,尚未被一些党政机关和企业负责人所承认和接受;二是工会在党的领导下,依据自己的章程独立自主地开展工作的权利,也未能得到某些党政领导的理解、支持和尊重。从调查的结果看,首先,特别是基层工会的职能包罗万象,不够明确,从而造成工会的性质及其政治地位具有某种模糊性,因此,其基本职能和作用的发挥显得无力,也使工会作为工人阶级的群众性组织在整个社会体系中显得无足轻重。

其次,基层工会干部的变相委派,致使工会的组织地位具有一定的依附性。根据《工会法》规定,工会干部必须民主选举产生。然而调查发现,变相的委任以及各种包办代替、随意指派,以及同级副职的兼任等,容易使一些企业

的工会产生脱离群众的现象,从而成为企业的某个行政部门,加之在转型过程中,工会的资产也受到了比较严重的侵占。所有这些都已经在或正在影响着工会作为一个独立机构的存在,而具有对行政的依附性质。

第三,从调查中反映的问题来看,现行的有关法律所赋予工会权利的力度不够,致使工会的法律地位呈现软弱性。比如,《工会法》第三章中有关工会权利行使方法的表述为“有权提出意见”、“有权要求”、“有权提出建议”、“有权参加调查”之类的弹性用语,不足以体现国家法律的严肃性和强制力,以致在1992年《工会法》颁布以后,仍发生了一些基层组织被撤销、合并等现象。试想,一个连自身的组织地位都很难得到保障的基层工会,何谈其维权的职能?

工会作为党联系工人群众的桥梁和纽带,这是没有变化的。问题在于在转型时期,劳动关系变化了,职工队伍变化了,工会如何实现工作重点的转移和工作方式的转变,真正发挥其工人阶级群众组织的作用。在这一方面,还有不少的问题需要重新认识,需要不断探索。

2. 工会的维权。

工会作为集体劳权的代表,无疑应该在维护劳动者权益方面发挥重大的作用。可以说,维权乃是工会的根本职责。按照工会章程,工会具有维护、建设、参与、教育四项社会职能。应该说,工会的建设、参与和教育职能比较容易理解,而维护的职能作为一项最重要的职能恰恰有所弱化,由于种种原因或是受到限制,或是遭到阻碍。然而,调查发现,工会在维护职工合法权益方面,由于种种因素而受到限制或是阻碍。

当然,造成这一现状的原因也是多方面的。首先,前述有关对转型期工会性质的模糊认识乃是造成维权削弱的最根本原因。调查发现,不少职工以至一些领导干部或工会负责人,对于工会能不能维护职工合法权益问题抱有认识上的怀疑。这是由于对形势认识的不足和错误。应该说,转型时期,劳动关系变了,产权关系变了,工会的性质没有变。相应地讲,如果说在计划经济下,对职工权利的维护还来显重要的话,那么在向社会主义市场经济转型时期,职工权利的维护已是日趋重要且尤为迫切的现实问题。工会在积极努力实行其建设、参与、教育职能的同时,更重要的是履行其维护职能。

其次,维什么权的问题,在相当一部分职工和领导的认识上显示糊涂。当然,有关法律亦有明确的规定,工会应该维护职工哪些权利。但是事实并不是那么简单而分明的,而且,面对不断出现的新问题、新情况,如何去认识和辨别,还需要不断地学习,不断地实践。从理论认识上讲,党和工人阶级的根本利益是一致的,党的利益是工人阶级利益的根本体现和最高体现。所以,工会

的维权首先必须考虑与党的利益的一致性,必须考虑到有利于改革开放的深入和发展。只有这样,才能够从根本上维护职工的权益,才能与工会本身作为党联系工人群众的权利和组带的性质相一致。通过调查发现,在维权方面还应该注意的一个问题是,目前,更多注意的是维护职工的经济权利,对于涉及政治权利方面的问题考虑较少,研究不够。这种倾向必须引起足够的重视。维权首先是维护政治权利,没有政治权利就谈不上经济权利。当然,这是一个较经济权利更为复杂的问题,然而却是一个必须深入探讨并着力实施的问题。

第三,工会群众化、民主化进程的缓慢对维权具有重要影响。前文已在民主参与方面作了一些分析。应该说,工会群众化、民主化的进程随着近年来工会工作的深入开展和不断加强,正在出现越来越广泛的、稳步向前的局面,但不可否认,这一进程还比较缓慢,一些基层工会在这一方面还未能予以足够的重视,所以对工会的维权工作也带来不小的负面影响。突出的表现在于,第一,由于经济结构的调整,企业制度的改革,基层工会组织的本身连同一些工会工作制度受到了不同程度的影响,不能正常地开展对企业的民主管理,包括民主监督、民主评议等职工民主参与的方式和途径不畅,极大地影响了维权的进行。第二,不同经济性质的企业具有不同的维权重点和不同的维权方式,这就需要工会组织不断地研究探讨,最大程度地发动职工群众,提高职工群众民主参与的积极性和民主参与的能力,从不自觉到自觉,从单方面到全面,从低水平到高质量地维护自己的权利。维权不只是工会组织的事,更是职工本身利益的保障。因此,高质量的维权必定是同工会的群众化、民主化进程相伴而行的。

3. 工会的建设。

工会组织的建立和健全是工会工作最起码的条件,工会的建设则是开拓工作的保障。调查显示,由于浦东地区新经济组织的不断涌现,工会组织的组建便相对显得滞后。特别是一些三资和私营企业,至今仍未建立工会组织;在一些国有和集体企业,由于结构的调整,一些原来的工会组织需要重组或重建,所有这些都影响了工会工作的展开。在这些单位,在没有工会或组织不健全的情况下,根本谈不上工会工作,更谈不上建立平等协商机制、签订集体合同以维护职工的权利。由于某些企业基层工会隶属关系的分割,也造成了工会工作的不力。

其次,工会干部队伍还有待于加强。调查发现,从整体上看,新区工会拥有一支较高素质的干部队伍,这与近年来新区各级党政组织以及新区工会领导机关富有成效的工作密不可分。然而,应该承认,在这支队伍中,参差不齐

的现象还比较明显。新时期的工会工作对干部的要求不仅仅是传统意义上的肯吃苦、能实干、团结职工群众等朴素的公仆意识和个人品德,而且更要求具有懂管理、懂经济、懂法律的业务文化素质。因此,新区工会领导机关在对工会干部的考察、选拔,以及基层干部的教育、培训等方面还须花大力,还须有更高的目标。

第三,如何减少工会对行政的依附性,也是必须正视和逐步解决的重要问题。调查发现,不少基层工会有健全的组织,有较强的干部,有很好的思想,但在维权方面做不出更好更多的成绩,应该说还有一个经济实力的问题。如果说,一个单位的工会有自己的经济实力,那么它必然可以更加有所作为。课题组在不少工会工作开展得较好的单位都看到了这个事实。而相反,如果一个单位的工会没有任何一点的经济支撑,那么,完全靠“苦干”的工会也不会有多大的作为。为什么?这里有一个浅显的道理,也是一个客观的事实,那就是处于经济转型期的工会,如果说,我们过去还可以仅仅靠宣传教育、说服等思想工作手段来开展工会活动的话,恐怕在新时期就不那么完全可行了。不少企业工会反映“说话不响”,应该说与工会自身的经济实力有关系。因此,这也应该成为新区工会工作整体思想中一个值得重视的问题。

二、思路探讨

应当说明,上述情况与问题的存在,带有转型期错综复杂的背景所产生的必然性。针对这些问题,新区工会自1993年成立以来曾进行过积极的探索和研究。尤其是从1997年下半年以来,调整后的工会领导班子,在大力开展调查研究的基础上,提出了一套适应转型期新情况的工会工作思路,形成了有一定前瞻性的三年工作规划,并在工会工作的诸多方面进行了大胆的改革与创新,取得一些突破性的进展。通过这次比较全面的调查研究,我们对一些问题的看法和认识又有了进一步的深化,对如何做好转型期浦东新区的工会工作产生了一些新的思考和想法,现结合新区实际,提几点参考意见:

(一)关于转型期工会工作的逻辑起点

所谓工会工作的逻辑起点,也就是工会工作若干基本问题的理性认识。在由社会主义计划经济向社会主义市场经济的转换过渡过程中,整个政治、经济体制都在发生巨大的变化,工会工作也必然随之发生巨变。怎样看待这些变化,适应这些变化,是新区各级工会组织应当认真研究的。当前,尤其应当