

非公有制企业工会维护农民工权益的困境与出路

——基于法视角的分析

左 权

(东南大学 法学院, 江苏 南京 211189)

[摘 要]在现有农民工权益保护体制下,工会维权责无旁贷。但目前非公有制企业的工会陷于监督缺失、维权乏力甚至“不在场”的困境之中。非公有制企业工会维护农民工权益的出路在于:进一步完善工会法制,确立非公有制企业工会“农民工权益代表者和维护者”的角色,将农民工组织起来,构建切实维权的体制。

[关键词]农民工权益保障;工会;非公有制企业;维权;组织化建设;劳资冲突

[中图分类号]DF476 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2012)02-0092-08

农民工是一个总量达2.2978亿人的庞大群体^[1],保障和改善农民工民生,关系到经济社会发展的全局。从法学视角而言,农民工问题的核心就是权利保障^[2],保障和改善农民工民生说到底就是切实维护农民工权益。近来频发的安全事故和劳资冲突中,农民工的生命权、健康权、获得报酬权、社会保障权等合法权益受到严重侵害,凸显了劳动关系中的矛盾和问题,成为和谐社会建设中很不和谐的“音符”。在社会主义市场经济条件下,我国的经济关系、劳动关系已发生了深刻变化,在非公有制企业中就业的大量农民工^①,迫切需要组织维权。工会^②作为现行体制下唯一能够合法代表农民工权益的组织,在劳动安全监督、协调劳资关系、维护农民工权益等方面的责任受到越来越多的关注。本文从农民工权益保护的现状出发,在法视野下评析工会维护农民工权益的不足及其制度原因,据此探讨非公有制企业工会“组织起来,切实维权”的具体路径。

一、农民工权益保护与农民工组织化建设

随着中央和地方农民工权益保护相关政策和法律的出台以及各级政府的贯彻落实,农民工维权手段得以拓展,农民工权益保护取得了一定成效。如一些地方政府为解决突出的欠薪问题,一方面通过完善外部监管机制制约企业拖欠农民工工资的行为,另一方面成立了专门的劳动争议协调和处理机构以加大对农民工讨薪案件的处理力度。然而,政策主导、行政干预的处理模式有很大缺陷,难以推进农民工权益保护的制度化和法制化建设,农民工组织维权途径不畅,农民工权益保护现状仍不容乐观。

[收稿日期]2011-09-09

[基金项目]2009年江苏省“六大人才高峰”资助项目

[作者简介]左权(1983—),男,安徽郎溪人,东南大学法学院博士生,主要研究方向为宪法与人权法。

^①统计数据显示:农民工在私营企业工作的占50.5%,在个体工商户的占12.9%,在国有企业的占3.0%,在集体企业的占5.2%,在外资企业的占6.9%,自谋职业的占8.0%^[3]。

^②本文主要探讨非公有制企业工会的问题,以外资(包括港、澳、台)企业和民营企业的工会为主,也包括针对农民工的分散性和流动性而组建的跨企业、跨行业的行业工会和联合工会等工会组织。

（一）农民工维权形势依然严峻

从总体上看,农民工仍处在劳动合同签订率低、社会保险参与率低、工资水平总体偏低的“三低”和工伤及职业病多、加班多、劳动争议多的“三多”状态中^[4]。目前,农民工权益保护程度与农民工的期望值有较大差距,具体表现在工资待遇的正常增长、劳动条件的改善、人格尊严得到尊重、社会保障的建立健全、子女教育的公平对待等几方面。当前,农民工结构发生了显著变化,“80后”的新生代农民工成为农民工主体,他们年纪轻、文化程度较高,“相对剥夺感”也更为强烈,对工薪增加、工作条件改善以及将来的生活有较父辈更高的期望。农民工正在经历由亦工亦农向全职非农、由城乡流动向融入城市、由谋求生存向追求平等的“三大转变”。毋庸置疑,农民工作为产业工人的一部分,其队伍在不断壮大,其法律和权利意识在逐步增强,他们已经成为有着自身独特利益诉求的社会阶层^[5]。农民工权益是包括劳动就业权利、生命健康权利、社会保障权利、经济文化权利和民主政治权利等在内的权益体系。然而,由于宪法法律权利被长期虚置^[6],农民工作为典型的弱势群体,实际上成为城乡二元体制边缘的“二等公民”。同时,农民工缺乏利益代表组织和制度化的表达渠道,他们难以参与事关自己切身利益的法律和政策的制定,权益救济上也困难重重。在非公有制企业中,资方侵害农民工合法权益的现象较为普遍。一些地方政府与企业有着千丝万缕的联系,有些职能部门在农民工维权时不作为,甚至还在劳资纠纷中偏袒资方。

（二）农民工组织化建设薄弱

我国正处于经济转轨、社会转型和社会矛盾多发的特殊时期,利益主体、利益要求、利益冲突呈现出多元化和复杂化的态势,而劳资矛盾已成为威胁社会稳定和谐的一个突出问题。目前我国劳动力市场总体上仍供过于求,呈现出“资强劳弱”的劳动关系基本格局。在经济全球化背景下,国际资本强势渗透,更加剧了劳动关系的不平衡性和复杂性。根据博弈论的观点,只有当博弈的诸方力量均衡时,才能达成较为公平的结果。“我国已进入利益博弈的时代,利益表达,特别是弱势群体的利益表达机制,是构建和谐社会的重要环节。”^[7]利益表达和利益调节离不开组织化、制度化的安排,故而处于弱势地位的劳动者只有组织起来与强势的资方进行博弈,才有可能实现双方力量的均衡。自从英国于1871年通过了世界上第一部《工会法》并承认工会为合法组织开始,工会就成为集中代表劳动者的博弈力量向雇主争取最大可能利益的一个社团。工会被称为是劳资冲突的“防火墙”和“安全网”,良性运作的工会将会使“劳资两利”:一方面工会代表、维护工人的正当权益,及时表达工人的各种诉求,成为工人利益的“代言人”和维护者,另一方面,工会能够化解劳资矛盾,防止消极怠工乃至罢工等对企业不利的行为,从而维护企业的长期利益。同时,劳资冲突的减少,也会降低社会成本,带来显著的经济社会效益。长期以来,我国的农民工并没有自己的组织,农民工因其身份介于农民和工人之间的模糊性,也被排除在工会之外,直到2006年,全国总工会提出“农民工有困难找工会”的口号,农民工权益保护才被正式纳入工会视野之中。近年来,尽管各级工会积极吸纳农民工,但由于农民工就业的分散性和流动性,加上一些企业的抵制,农民工入会比例普遍较低,尤其是非公有制企业中,工会组建率低、职工入会率低、工会组织不健全,有的甚至根本就没有工会。由于农民工组织化建设的严重滞后,现代市场经济条件下维系劳动关系平衡的政府、企业和工会三方协调机制远没有形成。

二、非公有制企业工会维权缺位的表现

近几年来,劳动关系领域存在的诸如工资拖欠、收入水平低、安全事故频发、职业病激增等问题,以及工人自杀的极端事件,都与企业工人合法权益得不到有效维护密切相关。工会在新形势下平衡劳动关系、协调劳资矛盾的能力明显不足,造成了其在维护农民工权益上的严重缺位。

（一）农民工劳动纠纷案件大幅上升

近年来,劳动争议案件一直在高位运行^①,非公有制企业成为劳资纠纷的“重灾区”。这些案件大部分为农民工劳动争议,主要以劳动报酬,社会保险和福利以及经济补偿金、赔偿金、违约金等三类诉求为主。据调查,当农民工被问及权益受到侵害时如何处理时,选择“寻求法律援助”、“与用人单位协商”、“自己忍了”和“找亲友帮忙”的比例分别是37.0%、24.1%、10.7%和8.4%,选择“请求仲裁和诉讼”、“请求工会调解”、“向新闻媒体反映”、“上访”和“其他方式”的分别占4.3%、3.5%、2.1%、2.0%、7.8%^[3]。可见,工会在劳动争议调解、仲裁案件上参与不够,处置不力。

（二）农民工工作环境恶劣,劳动条件差

我国《工会法》、《安全生产法》和《职业病防治法》等法律都赋予工会纠正权、建议权和紧急处理权,督查企业违反安全生产法律法规以及危及劳动者生命健康的行为,而现阶段非公有制企业工会在履行监督职责、改善农民工工作环境和保障福利等方面存在严重缺失:一些企业安全生产条件不达标,包括矿难在内的各种劳动安全事故频发;大量农民工从事具有危险性、毒害性的工作且劳动时间长、强度大,遭受工伤、罹患职业病的人数激增;在一些“血汗工厂”里,农民工在准军事化的管理下,日夜重复着机械的工作内容,劳动超负荷却收入微薄;在一些封闭式的大型厂区里,农民工的业余生活单调乏味,缺少娱乐、休闲活动场所和心理咨询辅导等服务,身心健康受到直接损害。

（三）农民工议价能力不足,收入水平低

中国目前劳动力市场仍供大于求,各地的最低工资水平依然较低,没有组织起来的农民工不具备与资方平等议价的能力与条件,更有甚者,有时他们为了获得就业机会,在内部进行恶性竞争。这些情况就需要工会以劳动者的组织体出现,通过集体协商谈判向资方要价,并且协调劳动者之间的矛盾,实现劳动者的团结联合。而现阶段非公有制企业工会的组织程度、集体谈判、签订集体合同能力明显不足,造成农民工无法集体议价,农民工的收入没有实现与经济同步增长,与其他群体或阶层的差距逐渐扩大,陷入相对贫困。

（四）农民工自发维权,对工会缺乏信任

前几年曾发生总理替农民工讨薪的事件,引起了社会对农民工被欠薪问题的广泛关注。由于各种侵害农民工权益的情况仍大量存在,为了避免单打独斗的维权无果,农民工自发组织维权的倾向日益显现。他们通过血缘、人缘、地缘关系,抱团成立一些替代性组织(如同乡会),用集体行动来主张和维护权益(如集体讨薪,集体就工伤处理、劳资纠纷等事项同企业谈判等)。在这些维权事件中,农民工都是在工会以外自发行动,工会没能发挥集体协商、化解劳资矛盾的作用,甚至有时还出现工会工作人员与工人发生冲突的现象,这显然背离了工会的维权职责。

一方面,非公有制企业中劳资纠纷层出不穷,迫切需要工会的引导和解决,另一方面非公有制企业工会与基层工人脱节,既无法代表工人利益与资方谈判,也没有发挥调解劳资冲突的应有功能,逐渐失去了农民工的信赖,面临被边缘化的尴尬境地。工会在维护农民工权益中“不在场”的现状,折射出当下中国工会的困境,凸显了工会的深层次问题。

三、非公有制企业工会维权困境的法制原因

在计划经济时代,我国工会的机构设置、工作重心几乎都在国营企业和行政事业单位,由于工会组织与企业事业单位的隶属关系和工作的行政化倾向,工会组织逐渐变成了只关注职工福利的“福利工会”,其维权职能萎缩、退化。如今,在市场经济条件下,我国的经济成分、企业体制和工人队伍已

^①2008年,全国法院共受理劳动争议案件28万余件,较2007年增长93.93%。2009年上半年受理近17万件,同比增长30%。有的地区呈现出“井喷式”激增,如2009年一季度,广东、江苏、浙江增幅分别达41.63%、50.32%和159.61%^[8]。

经发生了巨大变化,企业工会在工作思路、组织体制、运作机制上的转型却严重滞后,这种状况与现行工会法制^①关系密切。

首先,工会角色定位模糊,会员资格泛化。我国实行的是工会的单一体制,包括非公有制企业工会在内的所有企业工会都是中华全国总工会的基层组织,接受同级党组织和上级工会的双重领导。《工会法》、《企业工会工作条例(试行)》(以下简称《条例》)并未对公有制企业与非公有制企业这两种不同性质企业的工会作出区分并实行不一样管理和运行体制,这导致非公有制企业工会仍带有“政治团体”和“准政府机构”的色彩。《工会法》第六条规定:“工会在维护全国人民总体利益的同时,代表和维护职工的合法权益。”“人民”是个政治概念,非公有制企业经营者也是“人民”,这就使工会肩负维护工人权益和企业利益的双重责任。从现实来看,非公有制企业的工人很难被称为“企业的主人”,他们也难以通过职工代表大会等途径参与企业民主管理、经营事务。非公有制企业的逐利目标,更加剧了企业与工人之间的利益摩擦。现行工会法制没能准确定位非公有制企业工会的角色和职能,使得工会不能成为一个单纯代表工人利益的“维权组织”,却要扮演劳资双方矛盾调节者的角色^②,而在现实中,工会显然无法同时代表对立两方的利益。可以想象,一旦劳资双方发生冲突,在“资强劳弱”的力量对比下,工会要么屈服于强势一方,要么作壁上观、无所作为,“工会维权”难免成为一纸具文。《工会法》第三条将“以工资收入为主要生活来源”作为界定工会会员资格的标准,意味着非公有制企业的整个管理层人员都具备工会会员的资格。企业主、管理层和普通工人同处于一个组织之中,工会的利益代表性以及维权职能是否能发挥出来、发挥到多大程度都值得怀疑。《工会法》对工会角色的模糊定位及对会员资格的泛化界定,造成非公有制工会在劳资博弈中不能截然地以“劳方利益代表者”身份出场的情况,也让工会干部在处理与企业关系时处境尴尬(既是工会干部,又是企业雇员;既要为工人说话,又要顾虑自己的“饭碗”),这些情况都已经带来不利于工会实现其维权职能的后果。

其次,工会难以独立运行,引发信任危机。工会是“职工自愿结合的工人阶级群众组织”,这一性质决定了申请成立工会的主体应该是企业的劳动者^③,同时,工会的负责人来自工人,工会独立于企业自主运行并对工人负责。在现行体制下,非公有制企业工会并不能够独立自主地开展工作,具体表现在组建方式、负责人产生、工会经费等几个方面。从组建方式上看,目前企业工会主要通过上级工会委派和企业自身组建两种方式建立。委派建立的工会,受上一级工会的直接领导,受制于行政化的工会领导体制;企业自建的工会,往往由企业主导,依附于企业,受企业利益的牵制。从工会负责人的产生上看,目前非公有制企业工会负责人由上级工会委任或企业任命产生(并非专职,往往兼任其他行政职务)^④,这就决定了工会很难对工人利益负责,而是对上级工会或企业负责。一些非公有制企业工会干部是中高层管理人员,有的还是企业经营者的近亲属,这些工会干部怎会积极帮助职工维护权益?从工会运行上看,工会的经费来源于企业,由企业按每月全部职工工资总额的2%拨缴,工会

①工会法制主要是指《工会法》、《企业工会工作条例(试行)》,也包括《劳动法》、《劳动合同法》等对工会权利义务的相关规定。尽管这些法律法规进行过修订,但是仍然保留着强烈的计划经济体制色彩。

②如《条例》第四十条规定,企业发生停工、怠工事件,工会应当积极同企业或者有关方面协商,反映职工的意见和要求并提出解决意见,协助企业做好工作,尽快恢复生产、工作秩序。可见,企业工会“协助企业”、“为企业生产和秩序服务”的功能色彩浓厚。

③中华全国总工会提出了三种申请方式:(1)在已经建立党组织的企业,由党组织提出,报上一级工会批准;(2)由职工选出自己的代表,向上一级工会提出建会申请;(3)由上一级工会组织与职工和企业代表共同协商,成立工会筹备小组,由工会筹备组提出申请。从总工会的建议来看,第一类申请主体为党组织,第二类主体为劳动者群体,第三类主体主要为企业,在企业与上级工会组织联系并得到同意后,建立工会。现实中,由于制度规定的不严谨,加上很多非公有制企业的抵制,非公有制企业工会的组建主要由政府或上一级工会先积极做企业的工作,然后在企业中委派组建工会;另有一小部分非公有制企业自行申请建会,报上级工会批准。

④《条例》第二十四条中规定:“非公有制企业工会主席候选人由会员民主推荐,报上级工会同意提名,也可以由上一级工会推荐产生。工会主席享受企业行政副职待遇。”目前,由于非公有制企业工会由上一级工会委派或由企业自建,因此工会主席的任命由上级工会或企业主导。

工作人员的工资福利由企业发放,办公设施由企业提供。当工会的“生存命脉”控制在企业手中时,怎能让工会独立于企业而维护工人利益?在这些情况下,企业工会很难保持其应有的代表性、独立性和自主性,它们要么成为政府部门的延伸,要么沦为企业行政的附属物。

再次,工会权利难以行使,责任和义务近于虚无。《工会法》对工会权利的规定过于笼统,程序简单抽象,缺乏可操作性。如《工会法》第十九条、第二十一条规定了工会有权“要求纠正”、“提出意见”、“要求重新研究处理”等,该法中却没有规定任何追究企业责任的条款,法律责任中也没有相应的制裁措施。另外,工会只有对企业的要求权和对政府的请求处理权。如第二十二条规定:“企业、事业单位违反劳动法律、法规规定,有侵犯职工劳动权益情形,工会应当代表职工与企业、事业单位交涉,要求企业、事业单位采取措施予以改正;企业、事业单位应当予以研究处理,并向工会作出答复;企业、事业单位拒不改正的,工会可以请求当地人民政府依法作出处理。”如果企业对工会的要求不予答复、置若罔闻怎么办?提请政府处理,多长期限内提请?由政府的哪一个部门处理?在多长时间内处理?政府对工会的请求不依法作出处理怎么办?提起行政诉讼吗?这些程序性规定的简单化和缺失势必导致法律责任的落空。

《工会法》一方面赋予工会不完整的权利使工会不能真正独立发挥作用,另一方面又没有对工会滥用权利或不作为的行为规定相应的法律责任,对工会予以过度保护。《工会法》对工会行使的权利都是“可以”的表述方式。如第二十条第四款规定:“企业违反集体合同,侵犯职工劳动权益的,工会可以依法要求企业承担责任;因履行集体合同发生争议,经协商解决不成的,工会可以向劳动争议仲裁机构提请仲裁,仲裁机构不予受理或者对仲裁裁决不服的,可以向人民法院提起诉讼。”第五十四条:“侵占工会经费和财产拒不返还的,工会可以向人民法院提起诉讼,要求返还,并赔偿损失。”如果工会不作为,是否承担相应法律责任?《工会法》仅仅规定县级以上各级总工会提供法律服务、协助企事业单位做好集体福利、组织开展文化娱乐和体育活动、做好评选先进工作等义务(第二十九条至第三十二条),却并无对企业工会维权职责的规定。第五十五条规定:“工会工作人员违反本法规定,损害职工或者工会权益的,由同级工会或者上级工会责令改正,或者予以处分;情节严重的,依照《中国工会章程》予以罢免;造成损失的,应当承担赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”从字面上看,这条规定设定的只是工会工作人员的个人责任,作为法人的工会组织不用承担任何法律责任;关于工会会员权利方面,只在《中国工会章程》中有相关描述,《工会法》中并没有具体规定。也就是说,工会会员权利还不是法律上的权利,工会对会员不承担任何法律上的义务。

最后,工会及其工作人员权益缺乏保障。工会维权刚性不强,根源于法“软”——工会维权缺乏有力的法律保障。《工会法》虽然设计了若干保护条款,然而这些规定缺乏可操作性。如第五十一条规定,“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”,这就将权利救济限定于行政处罚,那么,如果劳动行政部门不作为,是否可以提起诉讼?是起诉政府还是起诉工会?《工会法》第十八条和《劳动法》第二十五条分别规定的“严重过失”和“严重失职”,具体含义不清楚,成为一些企业任意处理工会干部、维权职工的理由,工会干部和职工积极维权被打击报复却得不到救济的事件屡见不鲜。工会及其工作人员权益缺乏强有力的保障,这是导致“工会工作难搞、工会干部难当、职工利益得不到维护、工会作用发挥不出来”的重要原因。

现行工会法制下,工会角色定位不清、利益代表和会员资格泛化导致工会职能冲突;工会缺乏维权的基本手段,仿佛是战场上手中没有武器的战士;工会的职责不明确又让工会成为只享受权利而不承担义务的组织。要让非公有制企业工会“行动起来,切实维权”,工会法制亟待完善,工会的改革与转型刻不容缓。

四、非公有制企业工会维护农民工权益的路径

地方工会积极尝试、大胆创新,探索出了如义乌模式、信阳模式、大连模式、昆山模式等维权模式,它们采取的充分整合社会资源、拓展社会化的维权渠道、建设职业化的维权队伍、利用法制维权等做法^[9],为加强工会维权建设,积累了有益的经验。应对新形势,我们要在法治框架下进一步推进工会的改革与转型,使工会的思想观念、组织体制和工作方式适应保护农民工权益的要求。这可以从两方面着手:一是要“组织起来”,大力吸纳农民工入会,把工会打造成为农民工维权的坚强后盾;二是要“切实维权”,完善现有工会法制,明确工会的定位和职能、权利和义务,增强法律法规的操作性。

(一) 吸纳农民工入会

中国工会具有其他社会组织无法比拟的政治地位和资源优势,是农民工维权的根本依靠和组织基础^①。农民工作为工人阶级的一部分,理应成为各级工会积极争取的对象。近年来,一些地方在工会组建上有所创新,如昆山就在实践中探索出了区域型、园区型、行业型、社区型、街巷型、联合型六种组建工会的有效形式^[10]。然而,由于非公有制企业的抵制和农民工的流动性、分散性等原因,农民工组织化建设仍然步履维艰。地方各级工会要把组建非公有制企业工会作为战略任务,加大对农民工集中的建筑、工矿、商贸流通、餐饮娱乐、服务等行业工会的组建力度:一是继续探索工会组建形式,建立行业工会、联合工会等多种形式的工会组织,解决小型、分散、流动性强的农民工建会、入会难的问题。二是采取灵活方式吸纳农民工入会。在项目地、施工队、劳务输出地或输入地采取集中入会等方式,形成各方联动、合力建会的局面。当然,要让农民工自觉自愿地加入工会组织,既需要一个宣传动员的过程,也需要工会自身增强维权功能,让农民工入会后能够获得实实在在的利益,从而获取农民工的信任。将农民工“组织起来”,不仅顺应了转型时期工会求生存、求发展的要求,也能够让农民工化孤身维权为集体行动,化自发无序为组织有力。如果放任农民工采取自发维权行动,如怠工、罢工、破坏生产设备等,容易引发过激行为。农民工自发成立的组织,如果发生功能变异,演变成黑社会组织,或被非法组织、敌对势力利用,就会真正威胁到社会稳定。工会立法要将农民工纳入《工会法》保障范围,保障农民工参加和组建工会的权利。非公有制企业农民工依法组建工会,任何组织和个人不得阻挠和限制,对于侵犯农民工组织权利的企业、单位和个人,应依法追究其法律责任。

(二) 塑造工会维权新角色

非公有制企业的用工制度下,企业与劳动者本质上是一种契约关系,劳资双方的利益必然存在冲突。改革非公有制企业工会体制,让工会真正成为农民工权益的代表者和维护者,才能做到“切实维权”。

第一,确立工会“农民工权益代言人”的新角色。对于非公有制企业工会的会员——农民工来说,工会应旗帜鲜明地站在会员的立场上,以维护农民工权益作为根本出发点和落脚点,因此,工会要与企业脱离并实现自治运行。对规模较小的企业来说,可组建行业工会、区域工会或联合工会等。工会经费由工会自筹,会员有缴纳会费的义务。非公有制企业要将按工资2% 提留的费用直接发给工人,再由工人交给工会。

第二,探索工会主席职业化的道路。工会主席应通过会员直选、招聘人才、竞争上岗等途径产生,对工会主席的产生、报酬、待遇、劳动人事关系、权利保障、职责履行、责任追究等应以制度来加以规范。

^①我国实行的是单一制工会体制,企业工会是中华全国总工会的基层组织。我国工会有世界上最完整的组织架构和最大规模的会员。据中华全国总工会2010年上半年的统计,全国基层工会组织已累计达到184.5万个;全国工会会员总数达到2.26亿人,占全中国务工人员总数的71.5%。

第三,增强工会维权功能。工会要建立健全企业劳动争议调节委员会等维权组织机构,打造工作能力强的干部队伍,提高工会人员的专职化比率。工作人员要了解农民工的利益要求和相关的劳动标准及法律知识,热情为农民工服务。

(三) 厘清工会维权职责

企业工会的主要职能应是通过参与监督、协商博弈的方式,调节劳资双方的关系,最大限度地维护会员的合法权益。工会的维权职责应包括以下几点:

第一,代表劳动者参与政策和法律的制定。工会应促进政府就保障和改善农民工民生的重大问题制定一系列政策措施;积极推动地方各级人大、政府专门立法保护农民工权益;将劳资关系领域中执行集体合同、完善社会保险、加强劳动争议解决以及保障民主政治权利等事项纳入制度化轨道。

第二,积极指导和帮助农民工与用人单位签订劳动合同。工会应代表会员与企业之间签订集体合同,协商建立工资正常增长机制和支付保障机制,监督集体合同的履行。

第三,保障工人广泛参与工会选举,落实广大工人的知情权、参与权、表达权、监督权等民主权利。

第四,督促企业落实劳动法律法规,参与协调劳动关系和调处劳动争议,配合人大、政府开展执法检查,积极进行自查(如企业劳动合同履行、劳动安全保护情况检查等)。

第五,关心会员身心健康及福利水平,丰富和改善业余文化生活,做好困难职工帮扶工作。

(四) 赋予工会维权手段

《工会法》规定了工会的代表权、维护权、民主参与权、平等协商权、社会监督权等五大权利^{[9]7}。为了让这些“纸上的权利”成为实然权利并获得可诉性,工会立法应进一步完善,使法律规范具有可操作性。

第一,切实保障工会工作人员的权益,对企业打击报复工会工作人员的行为应进一步明确法律责任,赋予工会工作人员诉讼权利。

第二,赋予工会集体谈判权。集体谈判是市场经济条件下协调劳资矛盾、建立合作型劳资关系的主要方式,立法要建立集体协商机制,规定工会代表劳动者进行协商、签订集体合同的权利。

第三,赋予工会罢工权。市场经济条件下,劳资矛盾激化到一定程度演变为罢工是正常现象。经济罢工行为方式简单,对公共秩序影响小,本质上属于人民内部矛盾。“维权是维稳的前提和基础。”^[11]我们要将劳资纠纷等一般社会矛盾与威胁稳定的“群体性事件”剥离开。工会立法要赋予工会罢工权,明确罢工的程序、劳资谈判机制、复工程序等。

第四,赋予工会诉讼权。“无救济即无权利。”工会的权利要能通过司法途径予以救济。比如,工会权利受到侵害起诉的以及工会代表职工起诉的,人民法院应当受理。

(五) 明确工会维权义务

要让工会“行动起来,切实维权”,必须立法明确工会对会员承担的义务和责任,做到权责统一,杜绝不作为现象。譬如:

当企业违反劳动法律法规、侵犯会员权益时,会员有权要求工会代表他们与企业交涉;会员受到企业处分时,工人有权要求工会代表他们向单位行政提出意见。

当发生劳动争议时,会员有权要求工会及时调解、仲裁,有权要求工会代表他们提起诉讼;会员请求工会代表参与诉讼的,工会应该进行审查,如果要求合理,工会有义务代表职工参加诉讼。

企业工会在履行职责遇到困难时,向上级工会请求代行企业工会维权职责的,上级工会要予以解决。

明确规定工会及工会负责人的失职、渎职所应承担的法律责任。工会有不作为等侵害会员权利情况的,会员有权向上级工会申诉或直接向人民法院起诉。上级工会对于申诉必须在一定时间内处理,人民法院也应当受理。

五、结语

维护农民工权益,单靠农民工自身的力量是无法实现的,也不是工会一个部门能够做到的。农民工权益保护既涉及工会改革的问题,也涉及变革城乡二元体制、完善农民工权益保护法律体系等诸多问题。非公有制企业不同于公有制企业,内部的劳资关系更具私法意义,非公有制企业工会应少受到既有体制的掣肘,在维护农民工权益上有所作为、大有作为。只有进一步完善工会法制,确立非公有制企业工会维权新角色,将农民工“组织起来”,构建“切实维权”的体制机制,非公有制企业工会才能在利益表达、矛盾协调和纠纷解决中发挥不可或缺的作用,从而在维权困境中实现“突围”。循此路径,不仅非公有制企业工会可以确立其存在的“正当性”和“合法性”,而且,更深层的意义在于,非公有制企业工会或许可能成为推动整个中国工会体制改革与转型的突破口,最终让中国工会担负起实现劳动者体面劳动、构建和谐稳定新型劳动关系的社会责任和历史使命。

参考文献:

- [1]国家统计局. 2009年农民工监察调查报告[EB/OL]. [2010-12-01]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm.
- [2]谢建社. 中国农民工权利保障[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [3]江苏省劳动和社会保障厅. 2009年江苏省农民工现状调查[EB/OL]. [2010-11-15]. <http://www.js.lss.gov.cn/file/service/zt/091217nmgzt/091218nmg.htm>.
- [4]全国总工会新生代农民工问题课题组. 关于新生代农民工问题的研究报告[N]. 工人日报,2010-06-21(4).
- [5]陆学艺. 当代中国社会结构[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010:396.
- [6]龚向和,左权. 论农民宪法权利平等保护目标——实质平等[J]. 河北法学,2010(8):2-8.
- [7]孙立平. 博弈——断裂社会的利益冲突与和谐[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:8.
- [8]白龙. 劳动争议纠纷案件审判——遇争议解除劳动合同,且慢[N]. 人民日报,2009-07-14(2).
- [9]许晓军. 中国工会的社会责任[M]. 北京:中国社会科学出版社,2006:216.
- [10]田芝健,韦刚. 政治文明视野下的工会维权:中国特色社会主义工会发展道路与昆山实践[M]. 北京:人民出版社,2007:152.
- [11]全国总工会. 关于进一步做好职工队伍和社会稳定工作的意见[EB/OL]. [2010-12-15]. http://news.ycwb.com/2010-05/30/content_2536534.htm.

[责任编辑:黄燕]

The Problems of and Solutions to Safeguarding Rights and Interests of Migrant Workers by Labor Union of Non-state-owned Enterprises: A Legislative Perspective

ZUO Quan

Abstract: The labor union bears great responsibilities under the existing system of protecting migrant workers' rights. However, the labor unions in non-state-owned enterprises are faced with such problems as the lack of supervision, the weakness in protection, or even "the absence". The solutions to these problems are to further improve the legal system of the labor union, to establish the labor union's role as "the representative and guardian of migrant workers' rights and interests", to organize migrant workers and build institutional mechanisms.

Key Words: safeguarding migrant workers' rights; labor union; non-state-owned enterprise; safeguard rights and interests; systemization; conflict between labor and management