

工会参与社会管理的角色 定位及其实现途径

□四川省总工会课题组

[四川省总工会 成都 610015]

[摘要] 我国工会参与社会管理,既是工会的职责和义务,也是我国经济社会发展和政府职能转变的客观要求。工会的特点和优势,决定了工会有能力、有条件参与社会管理,成为社会管理多元主体中的重要参与者,充分发挥其协同作用。工会要实现社会管理协同者角色,一方面需要党政组织提供有力的条件保障,另一方面还需要工会加强自身建设,全面提升参与社会管理的能力和水平。

[关键词] 工会; 社会管理; 角色; 途径

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2014)03-0001-05

引言

党的十七大提出要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。党的十八大进一步提出加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制。无论是社会管理格局的健全还是社会管理体制的形成,都明确要求社会协同。工会是社会的一员,社会协同无疑包含了工会的协同。协同是我国工会组织在参与社会管理中的总角色,并且社会管理任务的多样性以及工会自身的特点和优势,意味着工会组织在社会管理中又具有不同的角色表现。工会组织参与社会管理并有效发挥其协同作用,不仅必要而且可行。工会组织如何完善自身的角色,提升参与社会管理的能力和水平,是值得深入探讨的一个现实而重要的课题。

一、我国工会是社会管理多元主体中的重要协同者

(一) 工会参与社会管理是其应有之责

我国工会之所以应该参与社会管理并成为重要的协同者,首先是由工会的性质和职责决定的。《中国工会章程》(修正案)指出:“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。”我国工会的这一特有性质表明,工会工作理应坚持服从服务于党和国家工作大局。而加强和创新社会管理,是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中社会建设的重要内容,无疑属于党和国家工作大局的内容。可见,工会参与社会管理,是围绕中心、服务大局的必然选择。

对于中国工会的职责,《中国工会章程》(修正案)指出:“中国工会的基本职责是维护职工合法权益”“中国工会动员和组织职工积极参加建设和改革,努力促进经济、政治、文化和社会建设;代表和组织职工参与国家和社会事务管理,参与企业、事业单位和机关的民主管理。”“维护职工的经济、政治、文化和社会权利,参与协调劳动关系和社会利益关系,努力构建和谐劳动关系,促进经济发展和社会的长期稳定。”等等。

而社会管理的目的和基本任务是什么呢?2011年2月19日,胡锦涛在对省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班的重要讲话中明确指出:“我们加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好的社会环境。”“社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。”

可见,我国工会的职责与社会管理的目的及其基本任务存在密切联系,高度一致。工会职责的有效履行,对于实现社会管理的目的和基本任务具有重要的促进作用,工会履行职责的过程也是参与社会管理的过程,因此,工会参与社会管理并非份外之事,而是其应有之责。

(二) 工会参与社会管理是由其优势和特点决定的

我国工会组织的职责表明,工会应该参与社会管理;工会的优势和特点进一步表明,工会有条件、有能力参与社会管理,能够成为社会管理的一支重要协同力量。

在我国,除妇联和共青团组织外,工会组织是党领导的具有广泛影响和号召力的群团组织,“具有组织体系健全、联系群众广泛、熟悉基层情况、了解群众意愿等特点。”^[1]我国工会以宪法为根本活动准则,按照《中华人民共和国工会法》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。因此,我国工会具有显著的政治优势、组织优势和群众优势。

此外,工会组织作为非党非政组织,还具有一般社会组织的中介性、自主性、广泛性、非营利性等特点,有助于在社会管理中更好地充当社情民意的“传送带”、社会情绪的“晴雨表”、社会利益冲突的“润滑剂”和社会矛盾的“安全阀”^[2]。如果能够把工会组织的这些功能和作用保护好、发挥好,对于充分发挥工会在加强和创新社会管理中的协同作用具有重要的意义。

(三) 工会参与社会管理是适应政府职能转变的需要

社会管理要求“政府负责”,政府组织无疑是社会管理中的重要主体,但不是唯一主体,如果没有其他主体的参与和配合,政府难以有效承担社会管理之重任。我国长期计划经济体制和高度集权的行政体制形成的“强政府”、“弱社会”格局,导致了政企不分、政社不分的“全能型政府”弊端,政府因此成为管理的“主角”甚至“独角”,产生政府供给不足、管理效能弱化等问题^[3]。转变政府职能,形成政府与社会组织协同治理结构,就成为客观必然要求。

为适应这一要求,就必须进一步明晰政府与社会组织各自的职能,把那些政府做不了、做不好或不便做的事情交给社会组织去做,积极探索社会组织承担政府转移或委托职能的实现方式,使社会组织成为政府的有力助手,成为社会管理的重要参与者。工会是社会组织的重要组成部分,参与社会管

理正是适应政府转变职能的现实要求。

(四) 工会已成为参与社会管理的现实力量

参与社会管理不仅是工会组织的职责要求,而且已经成为工会组织生动而有效的实践。实践证明,在我国,工会已成为推动改革、促进发展、维护社会稳定的一支重要力量。

长期以来,我国各级工会组织以服从和服务于党和国家工作大局为使命,主动积极作为。如在保障农民工、困难职工和离退休职工等弱势群体的权益方面,在加大创业增收、技能培训、社会保障帮扶力度方面,在参与应对各类重大灾害突发事件方面,各级工会组织都做出了显著的成绩。尤其近年来,工会组织努力促进民主管理和监督以保障职工的知情权、参与权、表达权、监督权,积极调处企业劳资纠纷和化解群体性事件以维护职工权益,充分显示出在参与社会管理中的巨大协同作用。

二、我国工会在参与社会管理中的具体角色定位

我国工会组织是社会管理的协同者,这是对工会的总体角色定位。但是,社会管理内容纷繁复杂,工会既有自身优势又存在一些局限,其协同什么?发挥什么特定作用?这还需要从社会管理和工会工作实际出发,扬长避短,对工会的协同角色作具体定位,以提高参与社会管理的效能。我国工会应以党政所需、群众所盼、自身所能作为角色定位的依据。据此,我国工会在参与社会管理中应当扮演以下多种角色。

(一) 维护者角色

维护者角色,就是指工会要保障职工合法权益,在社会管理中发挥维权作用。维护职工合法权益是工会的基本职责。今后工会应从主要作为职工建议和权益的反映者,转变为同时作为职工矛盾纠纷的调节者和合法权益的保护者。

我国社会已进入黄金发展期与矛盾凸显期并存的阶段,社会热点、难点问题不断增多,工会工作出现了工作对象多元化、利益诉求多样化、工作环境复杂化、维权职能社会化等新变化。维权就是维稳,维护职工在政治、经济、文化、安全、健康等方面的合法权益,促进社会稳定和谐,应成为各级工会的工作重点。为此,要求工会努力做到:第一,树立以职工为本、主动依法科学维权的维权观。工会要通过建立完善职代会、集体合同、集体工资协商等相应的法律维权保障机制,引导职工依法、科学、有序维权。第二,从源头上维护职工的合法权

益。工会要主动参与涉及职工切身利益的政策法规的调研和制定工作,及早解决事关职工切身利益的突出热点问题,尽可能把矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽状态。第三,创新维权方式和手段。工会要大胆探索网络虚拟条件下引导职工思想的新途径,依托工会基层活动阵地、维权热线、维权服务机构等载体和网络等现代手段,耐心疏导职工情绪、化解社会矛盾,促进社会和谐稳定^[4]。

(二) 协调者角色

协调者角色,就是指工会要做党和政府与职工联系的纽带和桥梁,疏通隔阂,增进共识,促进和谐。工会的协调角色与维护角色密不可分,协调是手段、基础,维护是目的。加强和创新社会管理的关键就是要统筹协调各种关系,实现社会公平正义。工会组织因其广泛性、基层性、中介性等特点,在担当协调者角色方面具有明显优势。

工会组织的协调,从内容来看主要包括对劳动关系和利益关系的协调,从空间来看包括外部和内部协调。对工会协调的具体要求是:第一,加强劳动关系协调机制建设。工会要建立健全劳动争议预防、预警和调处全过程机制,完善劳动争议调解仲裁、法律援助制度。第二,强化不同主体间的协同配合。工会要争取党委、政府重视,加大与政府相关部门、人大、政协专门委员会和其他社会组织的联系和协作。如四川省各级工会积极融入社会“大调解”格局,协助政府妥善解决和处理企业与职工的劳动关系矛盾^[1],就是一种有益的探索创新。第三,搭建多形式沟通平台。工会作为“桥梁”和“纽带”,一方面,应全方位、多角度、深层次地开展有关党的政策方针的宣传活动;另一方面,应积极反映社情民意,为政策制定积极建言献策。此外还要健全联系基层组织、领导干部接访下访、社情民意调查、职工意见建议征集、网络舆情监测处置、职工诉求反馈等平台^[4]。

(三) 服务者角色

服务者角色,就是指工会要参与促进民生改善工作,切实为职工做好事、办实事、解难事。服务体现价值、赢得支持和地位,真心、真情服务职工,是工会参与社会管理工作的重要切入点。工会组织要始终坚持以职工为本、服务为先的工作价值取向,以建设服务型工会为目标,在服务社会、服务职工中发挥作用,扩大影响。

工会当好服务者角色需要做到:第一,坚持不懈实施“送温暖”工程。工会不仅要切实推动“送温暖”工作经常化、制度化和社会化,还要不断开发和打造活动、服务品牌;要以就业、就医、就学

等帮扶服务工作为重点,以困难职工、受灾职工、下岗失业人员、农民工为重点帮扶对象,开展点面结合、针对性和实效性更强的服务工作。第二,整合帮扶资源。工会不仅要积极争取党委和政府给予更多的工作资源和手段,还要创新体制机制,争取企业和其他社会组织的资金和资源支持,有效扩大和整合人力、政策、项目等帮扶资源。

(四) 引导者角色

引导者角色,就是指工会要通过有效手段和方式,引领和帮助职工在思想、行动上与党和国家的方针政策保持一致,凝聚共识,形成合力。没有正确的引导,就难以形成统一思想和行动,形成和谐稳定的社会局面。

工会需要从三个方面发挥引导者作用:第一,加强政治思想教育引导。工会要坚持用中国特色社会主义理论武装职工,以社会主义核心价值体系教育职工,帮助职工树立正确的世界观、人生观和价值观。第二,加强行为引导。工会要通过既“牵引”又“驱动”方式,使职工在准确领会和自觉执行党的路线、方针、政策的基础上,鼓足干劲、找准方向,努力做出更大的经济贡献,成为全面建设小康社会的主力军。第三,重视舆论引导。工会要引导职工合理合法表达利益诉求。要综合运用传统和现代手段,收集、监测和研判舆情。要善于设置议程,传播正能量,营造有利于社会管理的舆论环境。

(五) 监督者角色

监督者角色,就是指工会要对涉及职工权益的相关政策、法律法规的落实情况进行督查。工会组织是职工利益的代表者,组织引导职工参与民主决策、民主监督,是其应有的权利和义务,是坚持和拓展中国特色社会主义工会发展道路的具体体现和要求,是保障职工行使当家作主权力的必要条件。

工会发挥好监督者作用需要做到:第一,监督相关政策、法规的实施。工会要充分依靠和配合人大、政协组织加强对涉及职工权益的政策、法规贯彻情况的检查。第二,组织职工实施监督。工会要帮助职工增强监督意识,帮助职工综合运用热线电话、互联网投诉、劳动法律监督员、劳动保护群监员等途径和形式,更好行使监督权利。如四川工会在全国率先开设“职工微博”,及时反映职工群众的诉求和建议,发挥了网上监督的作用^[1]。这就是为此进行的一种有益探索。第三,深化基层民主管理。工会要促进基层单位以职代会为基本形式的信息公开,保障职工的知情权,以确保监督的有效性。

(六) 组织者角色

组织者角色,就是指工会要对维护、服务、协

调、引导、监督等工作进行安排部署。组织者角色主要是一种管理角色,贯穿工会参与社会管理工作全过程,既有对工会自身的组织建设,也有对职工的管理。没有工会强有力的组织工作,工会及职工参与社会管理工作就难以实现。

工会要成为有效的组织者,需要做好三方面工作:第一,健全工会组织体系。工会要积极推动企业依法普遍建立工会,把包括农民工在内的广大职工群众吸引进工会组织中,实现基层建会的全覆盖。第二,重点增强基层工会活力。工会要以企业工会建设为重点,以促进企业发展、维护职工权益为目标,大力创新活动载体、丰富活动内容,深入开展“职工之家”建设,推进基层工会的群众化、民主化,增强工会组织的吸引力、凝聚力。第三,创新工会参与方式。工会要立足基层和实际,探索乡镇(街道)、社区工会参与社会管理的新方式^[1]。

三、我国工会社会管理协同者角色的实现途径

在加强和创新社会管理的伟大实践中,工会组织要发挥好参与协同作用,担当好协同者角色,有两个基本视角:其一,从工会系统内部来看,要求工会自身解决好参与意愿、参与能力和参与方式等基本问题;其二,从外部条件来看,要求党政组织以及其他组织对工会工作提供强有力支持。基于此,我国工会参与社会管理并有效充当协同者角色的实现途径有下列几个方面。

(一) 树立参与社会管理的正确理念

理念支配行动,理念为先。工会要树立并强化以职工为本,维权为重、服务为先的理念^[1]。第一,树立以职工为本的理念。工会要把切实解决职工实际困难和问题作为参与社会管理的出发点和归宿点,着眼于为职工谋利益,坚持一切为了职工,一切依靠职工的原则,最大限度满足职工对管理和服务的合理需求。第二,树立维权为重的理念。维权是工会的基本职责和任务,是工会工作的重点。工会要教育引导职工依法、科学维权,要以维权机制建设为核心,健全和完善科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制,真正成为职工合法权益的有力维护者。第三,树立服务为先的理念。工会要把为职工服务作为实现职工的社会权利、推动社会管理创新的基础性、经常性、根本性工作来抓紧抓实。改变传统的重管理轻服务的倾向,在加强管理的同时要更加注重服务,要为职工提供更加全面、优质、快捷的服务。

(二) 加强工会组织机构和队伍建设

工会组织机构和队伍建设是工会参与社会管理的组织基础和保障,可从两个方面加强和完善。第一,健全工会组织网络体系。要探索建立行业性、产业性、区域性工会组织,特别要加强非公有制经济组织、社会组织 and 社区基层中的工会组织建设,以基层工会、企业工会建设为重点,不断扩大基层组织覆盖面。要大力开展县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)三级工会联创活动。要加大工会组织的改革力度,不断推进基层工会的群众化、民主化,增强工会组织的吸引力、凝聚力^[4]。第二,加强工会队伍建设。要改变那种认为工会工作无专业性、无科学性的错误认识,改变把工会作为安置老弱病残者或员工退休前的过渡部门。要增强对工会工作的专业性、科学性认识,吸引优秀专门人才从事工会工作。要按照“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准和“重品行、重实干、重公认”的用人导向,健全工会干部的选拔、培养、交流和使用制度^[4],全面加强工会干部队伍能力素质建设,提高工会干部队伍管理和服务水平。

(三) 加大对工会参与社会管理的支持保障力度

随着社会管理工作的深入和拓展,职工对社会管理和需求与工会自身资源不足的矛盾会日益突出,工会参与社会管理面临的挑战越来越大,各级党政部门应当进一步优化工会参与社会管理的社会环境和条件。第一,党委要把工会组织建设纳入党建总体格局,统一规划、统一部署、统一检查、统一考核^[4]。政府要建立与工会组织的联席会议制度,专题研究解决工会建设发展中遇到的困难和问题,包括工会工作经费、办公条件、人员编制问题。教育、民政、人力资源社会保障等有关部门要结合自身职能,大力支持工会工作,赋予工会更多的工作资源和手段。第二,改善对工会的管理方式。要将过去以直接管理和微观管理为主的方式转变为以间接管理和宏观管理为主的方式,支持工会组织依照法律和章程独立自主开展工作。第三,党委宣传部门要加大对工会工作的舆论支持,宣传工会组织的性质、地位、作用和工作领域的先进典型。如中共四川省委办公厅2013年7月23日印发的《中共四川省委关于进一步加强和改进新时期工会、共青团、妇联工作的意见》,提出加强和改进工会、共青团、妇联工作的若干支持政策。如果各级党委都能制定出台类似文件,这对工会工作的发展无疑会起到强有力的保障作用。

(四) 健全工会参与社会管理的长效机制

健全工会参与社会管理的长效机制,是工会组织深入持久参与社会管理的制度保证,从现实情况来看特别需要重点健全如下机制:第一,工会参与社会管理的权责机制。相对于共青团和妇联组织,工会的权责较为模糊,导致了现实中工会事事可管却都管不了的尴尬局面。一方面要使工会拥有参与社会管理的相应权力,另一方面又要界定其合理的职责范围,使权责对等,防止越位和缺位。前面所说的工会的六种角色定位,其实就是工会的权责定位。对地方工会,要明晰其与同级党委和政府部门的权责划分;对企事业单位工会,要明晰其与本单位内部其他职能部门的权责划分^[5]。工会应当扮演党政部门的参谋助手,更多发挥“拾遗补缺”作用。第二,健全工会与其他组织的协同机制。社会管理工作系统性强,纷繁复杂,工会自身力量有限,难以独立担当起社会管理之重任,这就需要工会加强与政府有关职能部门的协同,加强与人大、政协组织的沟通联系,加强与其他社会组织的相互配合,形成工会参与社会管理工作的整体合力^[1]。第三,健全联动运行机制。协同是联动的基础,联动机制是一种运行机制,协同体现于联动中。联动,既有过程中的纵向联动又有部门间的横向联动,这里特指横向联动。横向联动要求工会组织加强与各主体间的沟通和信息共享,定期参与协调会议,参与协商涉及群众利益的问题,在处理重大问题和应对各种突发事件中及时响应,积极配合,以实现整体联动、优势互补。第四,健全科学的绩效考评机制。要制定工会参与社会管理的考评制度,以工会参与社会管理的成效、工作覆盖面、组织凝聚力及职工的满意度等作为主要考评指标,建立健全科学考评体系和方式^[4]。

(五) 坚持党的领导与发挥工会独立自主性的有机统一

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,同时又是会员和职工利益的代表。一方面,坚持党的领导是由中国工会性质所决定的,是历史与现实的必然选择,是坚持走中国特色社会主义工会发展道路的重要标志。另一方面,工会的群团组织属性,需要工会能保持一定的独立自主性,以充分履行职责、发挥作用。在坚持党的领导这一基本前提下使工会能够保持独立自主性,是关系中国工会发展的一个现实而重要的问题。长期以来,由于各

级工会组织自身职权有限,在许多方面需要争取党政系统的支持,工会在组织机构、人事安排、经费来源等方面受党政系统的管理较多,依赖性较强,出现了“政社不分”的问题,工会的独立自主性常常被忽视被削弱^[5]。今后工会组织需要更好地处理坚持党的领导和发挥独立自主性的关系,寻找相对平衡点,实现二者的有机统一,使自身充满生机与活力。

(六) 提升工会参与能力和社会影响力

我国工会虽然被赋予了多种重要角色,但其实际地位和影响力却与其应有的角色要求存在差距。在调查中发现,有的单位职工甚至包括工会干部认为,一个单位内部设不设置工会部门对单位的工作影响不大,还有相当一部分职工对工会的职责不清楚,认为工会的任务就是举办各种文体活动和技能比赛,就是“搞福利”、“送温暖”,总之,工会组织在有些单位几乎成为摆设。这种现象的存在与工会组织的作用发挥不够和社会影响力不大有关。

工会的地位和影响力的提升,不是靠宣传吹出来的,也不能只寄希望于领导的重视,从根本上来讲要靠一流的工作业绩干出来,有为才有位、才有影响。今后各级工会组织要以能力建设为根本,以作风建设为保障,以创新工作机制和模式为重点^[4],充分发挥主观能动性。工会要全面提升参与社会管理的能力和本领,“在互联、互补、互动的社会管理网络中,进一步发挥工会组织的重要协同作用”^[1],真正成为党和职工群众联系的纽带、职工合法权益的维护者、小康社会全面建成的主力军。

参考文献

- [1] 李登菊. 主动参与 积极作为 务求实效——工会参与社会管理与创新的思考[N]. 四川工人日报, 2011-05-19(1).
- [2] 刘梦琴, 刘智勇. 社会诚信建设: 社会管理创新的路径选择[J]. 理论与改革, 2012(5): 94-97.
- [3] 刘智勇, 张震, 陈学民. 构建和谐四川与四川省非政府组织建设研究[J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2008(4): 48-52.
- [4] 中共四川省委关于进一步加强和改进新时期工会、共青团、妇联工作的意见[Z]. 川委发〔2013〕18号.
- [5] 四川省总工会课题组. 坚持和拓展中国特色社会主义工会发展道路[J]. 四川行政学院学报, 2013(2): 88-92.

(下转第14页)