



工会独立财产所有权问题研究

□ 张鸣起

《物权法》确定了社团财产制度以来，社会团体财产所有权问题引起社会各界广泛关注。工会作为承担重要社会职能的社会团体，明确其独立财产所有权问题，具有重要意义。

在市场经济体制下，财产的所有权和使用权是可以分离的。不能把财产权仅理解为对财产的所有权，对财产的使用权也属于财产权的范畴。按现行法律规定，工会独立财产权应有如下三种类型：

（一）财产所有权。所有权是所有人法律限制的范围内，对所有物全面支配的权利。所有权是工会所能行使的财产权利中最完备、最全面的权利，其包括占有、使用、收益、处分四项积极权能，还包括原物返还请求权、妨害排除请求及妨害防止请求权等消极权能。工会的财产所有权即工会对归其所有的动产和不动产，依法享有占有、使用、收益、处分，并排除其他主体非法干涉的权利。工会对其

所有的财产行使所有权是工会组织存续并为职工服务的物质基础，工会财产所有权是工会财产权中最为重要的一项权利。

（二）国有财产使用权。国有资产从性质上分为经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产。工会财产权中包括了对国有资产的使用权，且工会所使用的国有资产应属非经营性国有资产的范畴。目前我国对于非经营性国有资产的监管相对滞

后,主要沿用1995年确立的“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用”的管理体制。工会财产权中对国有财产的使用权即是对非经营性国有财产的占有、使用权,其具体的权利内容需按照国家有关国有资产的管理、运行制度进行确定。

(三)单位财产使用权。从私法角度看,基层工会与其所在单位是两个独立的主体形式,单位没有义务将自己的财产提供予工会使用。但为保障工会实现其为职工服务的宗旨,并进而推动实现和谐劳动关系,《工会法》中规定:“企业、事业单位、机关应当为工会办公和开展活动,提供必要的设施和活动场所等物质条件。”因此,在工会的诸种财产权中包括了工会对单位的财产使用权。

民法制度上论及所有权的客体时一般以动产和不动产的种类划分为依据进行阐释。工会财产所有权的客体范围主要是从这些财产的来源角度进行分析,即哪些来源的动产和不动产是属于工会所有并由工会行使所有权的动产和不动产。一是工会经费;二是工会所属的不具有独立主体资格的企、事业单位财产;三是工会接受的受捐赠的财产;四是国家划拨并已转移所有权的财产。

工会财产所有权的行使主体是各级工会,全国总工会行使终极所有权。终极所有权即出资主体享有终极所有权,并通过相关机制实现其终极所有权,同时保障企业运营方向与出资人的利益方向保持一致,并进而实现出资人利益的机制。终极所有权的行使在于促使和保障组织的运营追求设立组织的目标。因此,不仅是企业需要有终极所有权理论,任何组织在设立之后为保障其财产使用不偏离组织目标,都需要设置类似于终极所有

权的机制进行制衡与调控。尤其是组织体系层级较多,资产范围比较广泛的组织。该类组织的财产权行使更需要进行规范和制约,否则其组织目标将难以实现。正是基于以上的考虑,《中国工会章程》第38条规定:“工会资产是社会团体资产,中华全国总工会对各级工会的资产拥有终极所有权。”在一个组织体系层级多、体系内机构繁杂的组织架构内,终极所有权理论只解决了组织的目标取向问题,但该目标实现的具体主体,或者说财产权行使的具体主体该如何选择是需要解决的另一个重要问题。终极所有权理论只能从大方向上引导和制约组织的财产权的行使,但财产权的具体运用却不能够只由终极所有权的享有主体来实现。关于这一点,西方财政分权理论已经有了一些值得借鉴的较为成熟的研究。如马斯格雷夫的最佳配置职能分权论,蒂布特的“用脚投票”理论,特里西的“偏好误识”分权论,等等。多级的工会组织体系在财产权利的行使方面可借鉴上述理论的研究成果,对全国总工会及地方各级工会的财产权利的内容及范围进行划分,在全国总工会行使终极所有权的基础上,由各级工会行使相应的财产权利,从而更好地实现工会组织的价值目标,更为切实地维护职工的合法权益。

工会的社会团体组织性与公益性决定了其在行使财产权时与自然及公司法人不同,在从制度上保障工会能够对其所有的财产享有并能顺利行使所有权,在权利受到侵害时有有效的救济途径为其提供救济的基础上,还应有相应的机制对其行使财产权的行为进行一定的规制和限制。

(一)要遵循为职工利益服务的

基本原则。公共利益的追求目标决定了工会在行使其财产权时首先应考量其会员及职工的利益,所以如何保障工会的权利行使反映职工利益是需要解决的一个问题。这一问题的解决主要依靠终极所有权理论及分权理论的结合,在全国总工会、地方各级工会、产业工会及各基层工会间合理分配权利内容。既保障工会组织整体目标的实现,同时又发挥各工会组织的独立作用。

(二)针对工会不同来源的财产设置权利内容不完全一致的制度进行引导和规范。其一,对于经费等完全属于工会所有的财产其当然拥有最为完整的所有权,占有、使用、收益、处分权能全部享有。其二,对于国家划拨的财产,要视具体情形而定。如果划拨后所有权已完全发生转移则同上,但若有相关的公法规范已明确划拨后仍属国有资产,则工会行使的是一种类所有权形式的财产权,即占有、使用、收益权能均可行使,但处分权能则受到一定程度的限制,需遵循国家资产的相关管理规定进行有限的处分。其三,对于企业、事业单位、机关等单位为工会活动提供的设施和办公场所等物质条件,该单位当然不能随意地进行侵占、挪用或者调拨,但是这并非是属于工会所有的财产范围,即工会对这些财产并不享有所有权,而只有占有、使用等权利。同时需强调的是,工会的这些权利因为具有公法权力的保障所以应该是对抗财产所有权的权利类型,即作为财产所有人的单位不得对该权利进行任何形式的侵害。但在特殊情况下,比如企业破产,则该财产应作为企业破产财产进行对债权人的债务清偿。^[9]

(作者单位:华中科技大学)

责任编辑 陈素娥