

【工会史】

# 初心与使命：中国工会 参与国家治理的历史回顾与经验

郭 辉 戴文宪

**【摘要】**在社会主义革命和建设时期、改革开放时期的国家治理过程中，中国工会始终是积极的参与者和有力的践行者。中国工会在不同时期对国家治理的参与，要服从和服务于该时期党和国家的中心任务。中国工会参与国家治理体现在经济、政治、社会管理等各个领域，经历了由单纯行政化动员向行政与社会并举，清晰地折射出中国工会工作不断科学化、规范化、现代化的演进过程，体现了坚持党的领导、维护职工权益、明确自身定位、与多元主体结合的经验。

**【关键词】**中国工会；国家治理；职工权益

**【作者简介】**郭辉(1978- )，男，安徽人，中国劳动关系学院法学院讲师，研究方向为工会理论、工运史、党领导立法；戴文宪(1954- )，男，北京人，中国劳动关系学院劳动关系与工会研究院研究员、教授，全国工会学学会副秘书长，研究方向为工运理论、工运史、中共党史党建(北京 100048)。

**【原文出处】**《北京市工会干部学院学报》，2022.4.53~62

**【基金项目】**本文系中国劳动关系学院“工会参与国家治理的历史回顾与经验”(kcjs201808)课题的阶段性研究成果。

## 一、回顾中国工会参与国家治理的原因

2013年，党的十八届三中全会指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”2015年，《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》指出：“群团事业是党的事业的重要组成部分，党的群团工作是党治国理政的一项经常性、基础性工作，是党组织动员广大人民群众为完成党的中心任务而奋斗的重要法宝。”2019年，党的十九届四中全会深刻阐述了工会等群团组织在参与国家治理中的角色、地位和作用，对工会工作提出新的要求，赋予新的使命。中国工会是中国共产党领导下的群团组织，是连接党和职工之间的

桥梁纽带，是国家治理体系中不可缺少的一个组织。“国家治理”是指为了“完善和发展中国特色社会主义制度”，在党的领导下，国家为维护基本秩序和稳定、发展国民经济和提供公共服务所采取的各种措施。中国工会在国家治理进程中一直在进行参与并发挥着重要作用。

目前，学界对中国工会参与国家治理的研究，有以下几个特点：在研究对象上，主要集中于党的十八大以来对国家治理的参与，对新中国成立后至党的十八大期间的参与关注不多。在研究内容上，主要集中于以国家治理体系和治理能力现代化为契机，提出今后工会参与的性质、职能、手段和途径。理论解释上，现有文献通过梳理工

会的作用和职能,提供相应的理论解释,这些解释有助于理解工会的国家治理的参与。本文在既有研究的基础上,以工会参与国家治理的历史为经,不同时期工会被赋予的作用为纬,总结工会参与国家治理的相应经验。

## 二、新中国成立至社会主义建设时期(1949-1966)中国工会对国家治理的参与

### (一)新中国成立初期中国工会对国家治理的参与

新中国成立后,城市中的工会工作“围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务”。1949年10月10日,刘少奇在北京召开的文化、教育、艺术工作者座谈会上提出,工会工作的内容是“动员工人阶级为建设国家而努力”。此时期,中国工会主要通过以下几种途径参与国家治理。

#### 1. 确立以生产为中心的任务

为落实中央关于以城市为重点的战略,中国各级各类工会在自身范围采取了以下措施:

一是对工人进行动员教育。邓小平认为,“要依靠工会来教育工人阶级,启发其阶级觉悟,发挥其生产积极性”。通过政治教育,许多工人“前后判若两人,迅速萌发出的主人翁精神意识直接反映到恢复生产的斗争和阶级斗争中来”。二是制定文件。如1950年1月6日,全国纺织工会代表会议通过了《关于面向生产工作的决定》。三是参与起草社论。如1950年2月7日,《人民日报》发表题为《学会管理企业》的社论,强调,“我们目前的困难还很多。克服财政困难的主要方法,就是节约和生产。在这里我们工人应当起模范带头作用”“在每一个工厂企业中的工会组织应当配合行政机构,逐渐改革各种旧制度,首先帮助行政实现管理民主化,以便进一步提高工人的劳动热情,组织生产竞赛与合理化建议来提高生产”。社论是

中共中央委托全总党组,由李立三主持起草,经刘少奇审阅修改。各级党委通过学习贯彻社论精神,“在全国的国营、公营企业中普遍开展了一个实行管理民主化的运动,对推进旧企业的改造和提高当时企业管理水平,起了积极的作用”。四是明确工会的任务。如1950年5月,在全总召开的全国工会生产会议上,朱德代表党中央和中央人民政府强调,不管公营工厂还是私营工厂,都要发展生产。对此,全总副主席李立三在会议报告中明确了工会的相应任务,“工会工作必须以生产为中心,无论是国营企业或是私营企业中的工会,都应以做好群众生产工作为中心任务,在私营企业中也可以组织群众性的劳动竞赛,这是工会组织领导群众生产的基本方法”。

#### 2. 制定处理劳资争议的政策

新中国成立后,恢复与发展生产、快速度过经济困难成为当时的主要任务。在策略上,为避免劳资争议,继续延续自全面抗战以来的“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的原则,若发生争议纠纷,就依据该原则通过调解、仲裁等方式解决。

1949年11月,全国工会工作会议通过的三个文件中规定了劳资争议的解决方式。第一个文件是《劳动争议解决程序的暂行规定》,规定了不论公营企业抑或私营企业,“劳动争议发生后,在协商、调解、仲裁过程中,双方均应维持生产原状,厂方不得有关厂、停资、停伙及其他减低待遇之处置,劳方亦应照常生产与遵守劳动纪律。经劳动局仲裁后,即使一方表示不服,要求提请法院处理,在法院未判决前,双方仍应遵照仲裁决定办理”。第二个文件是《关于劳资关系暂行处理办法》,针对私营工商企业,该办法规定,发生劳资争议后,在协商、调解、仲裁解决前,“双方均应维持生产原状,资方不得有关厂、停资、停伙及其他降

低待遇之处置;劳方也应照常生产与遵守劳动纪律”。如果一方对仲裁不服,可向法院控诉,“在法院未判决之前,双方均应遵照劳动局仲裁之决定办理”。第三个文件是《关于私营工商企业劳资双方订立集体合同的暂行办法》,该办法规定,发生劳资争议,双方先协商,协商不成,申请劳动局调解或仲裁。1949年11月19日,中央批准了上述文件,要求由各地根据具体情况略加增减修改后颁布试行。若有较重大修改,必先行请示中央批准。

(二)社会主义革命时期(1949-1956)中国工会对国家治理的参与

### 1. 参与立法

这一时期,中国工会对当时立法的参与形式包括起草法律、发动工人对草案提出意见等。

以《中华人民共和国工会法》为例。1950年1月24日,全总副主席李立三向刘少奇请示制定一部能够涵盖中国工会组织在新政权体系中的地位和作用、工会的权利和责任、工会干部待遇等内容的《中华人民共和国工会法》。1月25日,刘少奇批示同意李立三的请示。1月26日,在李立三主持的全总常委扩大会议上,成立了《中华人民共和国工会法(草案)》起草委员会,李立三以国家劳动部部长和全总负责人的双重身份,直接领导和主持了这项立法工作。2月20日形成《中华人民共和国工会法(草案)》初稿。4月21日政务会议讨论通过。5月4日,全总常委扩大会议通过了发动各地工人讨论《中华人民共和国工会法(草案)》的通知。5月6日,全总发出通知,号召各地工会组织工人群众讨论《中华人民共和国工会法(草案)》。6月29日,中央人民政府委员会通过了《工会法》,该法的出台,“为更好地发挥工会在国家、社会生活中的重要作用提供了法律保证和依据”。

除《中华人民共和国工会法》外,中国工会还

参与了其他法律的制定。如1950年3月,全总就《工会暂行法》《在私营企业中建立劳资协商会议》草案,给党中央写了报告。1950年10月,全总发出通知,要求发动工人讨论政务院初步通过的《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》,条例由全总和劳动部根据中共中央指示精神,由李立三主持起草。1956年全总草拟《中华人民共和国社会保险条例(草案)》。根据全总建议,政务院于1954年7月政务院制定了《国营企业内部劳动规则纲要》,对于巩固和保证劳动纪律,提高劳动生产率具有重要意义。

### 2. 积极参与党和国家的重要任务

新中国建立后,面临内忧外患的复杂局面。在这一时期,中国工会响应党和国家的动员,积极参与各种任务的完成,以下几个方面较为典型:

一是救济失业工人。当时我国不少城市皆存在着大量失业工人,比如上海的失业工人有15万。1950年4月,中国人民救济代表会议筹委会发表《告全国同胞书》,号召各级人士自愿捐助帮助失业工人度过困难。4月20日,全总为救济失业工人,发表《告全国工人书》,号召全国工人阶级以实际行动援助各地失业工人,工人阶级群众迅即开展了大规模救济失业工人的捐助活动,工会组织的行为引起强烈社会反响,深得人心。

二是支援抗美援朝。朝鲜战争发生后,1950年11月18日,全总发出《关于抗美援朝,保家卫国运动中工会工作指示》,号召全国工人阶级开展“抗美援朝,保家卫国”运动。

三是组织劳动竞赛。1953年9月,中共中央向全国工人阶级发出开展增产节约的社会主义劳动竞赛的号召,中央指出,劳动竞赛的总目标是为了保证完成国家在过渡时期的总任务,加速实现国家的社会主义建设,发展生产以保证国家和人民的需要。全总随即发出了《进一步开展增产节

约劳动竞赛,保证全面地完成国家计划的紧急通知》。同年11月,全总七届三次主席团会议又作出《关于把劳动竞赛向前推进进一步的决议》,全国工人群众在工会带领下,掀起了蓬勃高涨的社会主义劳动竞赛高潮。1954年4月,全总发出《关于在国营厂矿企业中进一步开展劳动竞赛的指示》,同年8月,中共中央批复了全总党组就劳动竞赛问题向中央的报告。

四是参与社会主义改造。1953年至1955年上半年,我国对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造。在此过程中,中国工会通过相应的方式进行了参与。例如,1955年8月,中共中央批转了全总党组《关于加强私营商业中店员工会工作的请示报告》,对改造商业中店员工会的任务提出了具体的意见和建议。1956年1月,全总召开七届四次执委会,讨论通过了《关于动员职工支援农业合作化和农业生产的决议》《关于加强资本主义工商业社会主义改造中工会工作的决议》,提出了支援农业合作化和资本主义工商业改造中工会组织的各项任务。1956年8月,根据党中央指示,全总会同劳动部、商业部、国务院第四办公室和第八办公室以及各省市和中央有关部门负责人召开全国新公私合营企业工资会议,研究新公私合营企业工资改革中的问题。1956年11月,全总召开公私合营企业工会基层干部会议,会议对公私合营后工会组织的任务、作用,工会组织如何正确发挥群众监督的作用,如何团结、教育、改造资本家以及关心和适当解决职工群众的物质福利、劳动保险等问题提出了具体意见。

五是参与独立自主对外交流。这一时期,中国工会接待英法意等国工会代表团来华访问以及出席世界工联及各国工会会议上,强调独立自主、求同存异,是我国独立自主的和平外交政策在工会领域中的体现,受到各国工会的重视。

(三)社会主义建设的全面展开和艰苦探索时期(1956—1966)中国工会对国家治理的参与

20世纪50年代,全总先后于1951年、1957年和1958年召开三次党组扩大会议,明确了工会必须服从党的领导、围绕党的中心任务开展工作。1956年9月,赖若愚在党的八大上作《进一步发挥工会组织在社会主义建设中的作用》的发言,认为,党必须加强对工会的领导,离开了党的领导,工会是不可能正确地发挥作用。1959年1月23日,邓小平在主持中共中央书记处会议听取全总党组第四次扩大会议情况汇报时指出,“工会不可能有独立的路线、方针,哪个部门都不可能独立的路线、方针。工会更多的是从工会角度反映工人生活福利方面的问题”,在领导关系方面,“对工会上下级关系还是实行双重领导,以同级党委领导为主”。中国工会的任务和领导关系的确定,决定了其参与国家治理过程中应把握的方向和采取的方式。

1.对党的八大的落实。1956年,党的八大指出,工会组织在社会主义建设事业中的任务是,一方面应当用说服教育的方法吸引工人群众,通过社会主义竞赛和先进生产者运动,为不断提高劳动生产率而奋斗;另一方面,应当密切关心群众生活,发挥群众的监督作用,向一切企业中违法乱纪、侵害群众利益、不关心群众生活的官僚主义现象进行勇敢的斗争。

1957年,中国工会第八次全国代表大会的主题是:“把全体工人阶级动员起来,为完成国民经济第二个五年计划,把我国建成一个具有现代工业、现代农业和现代科学文化的社会主义强国继续努力奋斗。”赖若愚代表全总第七届执行委员会向大会作了《团结全国人民勤俭节约,建设社会主义新中国》的报告,提出,要把工会造就成为真正千百万人的教育者,新生活的建设者。他提



出当前的任务就是在胜利完成第一个五年计划的基础上,努力发展工业,积极支援农业,集中力量来执行即将开始的第二个五年计划,工会必须团结和教育广大职工群众,最大限度地发挥工人阶级的积极性和创造性,对工会来说,最重要的问题就是认真地贯彻执行党的群众路线,密切联系群众。

2. 举办劳动竞赛。1958年5月,党的八大二次会议确立了“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义”的总路线。1959年6月,全总在京召开了各省、市、自治区工会主席(扩大)会议,讨论通过了《关于动员广大职工掀起增产节约新高潮和有关工会工作问题的号召》,号召“全国职工掀起增产节约新高潮,完成和超额完成生产任务,迎接国庆十周年”,全国各地劳动竞赛活动也活跃起来。其中影响最大的是“比先进、学先进、赶先进、帮后进”劳动竞赛活动,这一活动推广到全国以后,促进了生产水平的提高和社会风气的改善。

3. 对技术革新运动的落实。1960年,中共中央在批转第一机械工业部和一机工会召开的全国机械工业自动化、自动化黑龙江现场会议的报告中指出,“不仅要在全体职工群众中广泛地开展比先进、学先进、赶先进、帮后进的劳动竞赛,而且要大大发展工厂、学校、科学研究机关三结合的群众运动,把他们汇合成为技术革新和技术革命运动的洪流”。全总党组根据了解到的上海、天津等七个城市开展技术革新和技术革命运动的情况,向中共中央上报了《关于当前技术革新技术革命情况的报告》,并在稍后联合一机部和团中央召开了全国技术革新、技术革命重庆现场会议,会议提出技术革新和技术革命要“以机械化、半机械化、自动化、半自动化为中心内容”的口号,得到了中共中央的肯定。

### 三、改革开放以来中国工会对国家治理的参与

随着改革开放,党和国家的中心转到经济建设领域,在此背景下,1978年10月召开的中国工会第九次全国代表大会提出了新时期工会工作的基本方针,即在中国共产党的领导下,遵循党的十一大路线,团结、教育、吸引广大职工不断提高政治觉悟,掌握现代科学技术,积极参加管理,广泛开展社会主义劳动竞赛,努力提高劳动生产率,并在发展生产的基础上逐步改善职工群众的物质文化生活,为实现新时期的总任务而奋斗。为了贯彻这个方针,要着重做好五项工作:一是加强对工人群众的政治教育和文化技术教育;二是吸引工人参加管理,保障工人当家作主的民主权利;三是把社会主义劳动竞赛提高到一个新的水平;四是关心群众生活,保护工人利益;五是把各级工会组织切实整顿好,建设好。为了贯彻党的十一届三中全会精神,全总于1979年2月下旬召开了常委扩大会议提出“工会的一切工作、一切活动都应当紧紧围绕着社会主义现代化建设这个中心进行”。

20世纪80年代中期,中央开始强调党政分开,体现在党与社会组织问题上,明确党和工会的职能分开,工会应改变官办色彩。在此背景下,中国工会也开始转变思路,摸索参与国家治理的新模式,1988年10月召开的全总第十届执委会第六次会议和中国工会第十一次全国代表大会先后通过了《工会改革的基本设想》,在改革目标、工会与党的关系、工会与政府的关系、提升基层工会活力等方面进行了规定。相较于此前参与国家治理而言,该文件规定了中国工会具有较大的独立自主性。1989年12月发布的《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》强调,“工会、共青团、妇联受同级党委和它们上级组织的双重领导,以同级党委领导为主。”2013年10

月,习近平总书记同全总新一届领导班子成员集体谈话时指出,“工会工作做得好不好、有没有取得明显成效,关键看有没有坚持正确政治方向。坚持正确政治方向,一言以蔽之,就是要坚持中国共产党领导和社会主义制度”。2018年10月召开的中国工会十七大将“承担团结引导职工群众听党话、跟党走的政治责任”明确写进了《中国工会章程》。

这一时期工会参与国家治理的方式,学界持有不同的观点。有论者从组织动员职工,促进经济发展、有序利益表达,维持政治稳定、维护职工权益,构建和谐劳动关系、参与公共治理,推动政府善治等方面进行论述;有论者从职工维权、民生改善、企业和职工文化等方面进行论述;有论者从健全职工民主参与机制、健全完善劳动法律和制度、助力经济高质量发展、加强基层工会建设等方面进行论述。本文则从以下述几个方面进行说明。

### (一)参与社会主义市场经济建设

1992年,邓小平南方谈话提出要建立社会主义市场经济体制,同年12月召开的党的十四大正式提出建立社会主义市场经济体制的目标。1993年10月召开的中国工会第十二次代表大会的主要任务是全面贯彻党的十四大精神,决定今后一个时期工会工作的方针和主要任务,大会重申了工会十一大关于要“更好地表达和维护职工群众的具体利益”的提法,包括“适应社会主义市场经济要求,建立稳定协调的劳动关系,保障职工的主人翁地位,有利于增强企业的凝聚力和和提高经济效益,是经济发展和社会稳定的重要条件。工会要代表职工加大调解劳动关系的力度,在维护职工民主权利的同时,有效地维护职工的劳动权利和物质文化利益”。经济基础决定上层建筑,推进国家治理体系和治理能力现代化是“把新时代改

革开放推向前进的根本要求”,这就决定了中国工会参与国家治理是参与社会主义市场经济建设在新时代的重要体现。

### (二)参与立法

中国工会参与立法不仅是实践中的惯例,也是法律和政策的要求。比如,1985年中央办公厅和国务院办公厅批转的全总《关于工会参加党和政府有关会议和工作机构的请示》报告中指出,中央、国务院及有关部委在研究、制定有关国家的经济和社会发展计划以及重大方针政策时,凡涉及职工切身利益问题时,通知全国总工会参加必要的会议或工作,各产业部和地方也应参照上述原则。

法律和政策规定为中国工会通过参与国家立法来实现对国家治理的参与提供了依据。对此,中国工会通过各种形式,参与工会、劳动关系、劳动和社会保障领域有关法律的制定和修改工作,比如《中华人民共和国工会法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国社会保险法》以及相关领域的行政法规、部委规章等。据统计,各级工会先后推动和参与制定有关维护职工和工会权益的法律、法规和各项政策规定共1264件。其中,全总直接参与了《中华人民共和国社会保险法工会法》《中华人民共和国安全生产法》《工伤保险条例》《中华人民共和国社会保险法劳动合同法(草案)》《中华人民共和国社会保险法集体合同法(草案)》和《中华人民共和国社会保险法(草案)》等30多部法律法规的起草和制定工作。中国工会对国家立法的参与,为中国特色社会主义法律体系的形成和完善做出了重要贡献。

### (三)参与构建和谐劳动关系

2002年,党的十六大第一次将“社会更加和谐”作为重要目标提出。2004年,党的十六届四中

全会进一步提出构建和谐社会的任务。构建和谐劳动关系是构建和谐社会在工会领域的落实,2015年3月出台的《中共中央国务院关于构建和谐劳动关系的意见》对工会在构建和谐劳动关系中应发挥的作用进行了规定。2017年,党的十九大进一步强调要构建和谐劳动关系。

中国工会积极通过各种方式实现劳动关系的和谐。比如,2005年9月,全总主席王兆国在全国工会维权机制建设经验交流会议上提出了“社会主义新型劳动关系”。同年,在全总十四届七次主席团(扩大)会议上,王兆国提出工会要“推动建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐问题定的社会主义新型劳动关系”。2005年,全总第十四届执行委员会第三次全体会议通过了《中华全国总工会关于加强协调劳动关系、切实维护职工合法权益、推动构建社会主义和谐社会的决定》。为使这种劳动关系进一步实现,2006年4月,全总发出《中华全国总工会关于开展创建劳动关系和谐企业活动的意见》,旨在实现“共建和谐企业、共谋企业发展、共享发展成果”的目标。党的十八大以来,为进一步落实构建和谐劳动关系,全总先后制定下发《深化集体协商工作规划(2014-2018年)》《关于提升集体协商质量增强集体合同实效的意见》,各级工会从健全社会主义协商民主制度、实现集体协商制度提质增效、发挥协调劳动关系三方机制作用等方面入手,促进职工和企业协商共事、机制共建、效益共创、利益共享。据统计,截至2018年6月,全国共签订企业综合集体合同140.2万份、行业(区域)集体合同19.1万份,覆盖企业402.1万个,覆盖职工1.9亿人。在民主管理方面,2016年,全总出台《中华全国总工会关于深入推进非公有制企业民主管理工作的意见》《关于加强公司制企业职工董事制度、职工监事制度建设的意见》等文件,用以指导各地推进非公有制企业民主

管理工作,推动职工董事制度、职工监事制度的规范运作,职工代表有序参与公司治理。在联席会议制度方面,全总于2014年下发《中华全国总工会关于进一步推动完善政府和工会联席会议制度的意见》,这是工会充分发挥党和政府联系职工群众的桥梁纽带作用、国家政权的重要社会支柱作用和职工利益的代表者维护者作用的重要制度安排。目前,全国31个省(区、市)全部建立了政府和工会联席会议制度。在劳动关系三方机制的建立和完善方面,2001年后,逐步形成国家、省级、地市级、县级和街道(乡镇)五级三方机制组织体系。截至2019年9月,全国共有各级三方机制组织约2万个,已有22个省(区、市)成立了协调劳动关系三方委员会,在参与劳动立法、推动劳动合同与集体合同制度实施、调处重大劳动争议、开展和谐劳动关系创建活动等方面做了大量工作,为构建和谐劳动关系发挥了不可替代的独特作用。

#### (四)参与提升就业工作

20世纪九十年代以来,随着国企改革的加速,下岗工人不断增多,如何解决就业工作,是执政党不断思考的课题,“各级党和政府,一定要把它作为一个头等大事抓紧抓好”“一定要满腔热情地关心和帮助下岗职工,切切实实地把他们的生活和工作安置好”“要大力推进再就业工程,广开就业门路,创造更多的就业机会,帮助下岗职工早日实现再就业”。2012年,党的十八大要求“推动实现更高质量的就业”,2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在健全促进就业体制等方面规定了配套的改革措施。党的十九大进一步指出,“就业是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。大规模开展职业技能培训,注重解决结构性就业矛盾,鼓励创业带动就业。提供全方位公共就业服务,促进高校毕业生等青年群体、农民工多



渠道就业创业”。

解决就业问题是维护职工权益的重要内容,亦是中国工会的分内之责。1992年,全总组织各级工会与党政部门一道开启送温暖活动。到了1994年,该活动从过去送钱、送物拓展到“送岗位、送技能、送培训、送服务、送政策”等,向经常化、制度化、社会化的方向发展。1996年8月,全总下发《关于工会促进企业职工再就业和企业富余职工分流安置的意见》,要求各级工会妥善处理职业就业问题。1998年,全总和各省、市、区工会相继成立了促进再就业工作领导小组。各级工会还注意加大群众监督力度,推动政策的落实。省、市工会建立了季度报表制度,随时掌握、检查促进再就业工作的进展、落实情况,并敢于讲真话、报实情,纠正侵犯下岗职工合法权益的行为。2003年召开的中国工会十四大提出了“农民工是工人阶级的新成员”。2007年,全总出台了《关于推进维护农民工合法权益十项工作机制建设的意见》等文件,各级工会积极开展向农民工送温暖活动。在新冠肺炎疫情期间,全总印发了《关于在做好“六稳”工作落实“六保”任务中充分发挥工会组织作用的意见》,强调要围绕落实保居民就业任务,积极推动全面强化就业优先政策落地见效,积极推进以训稳岗,针对农民工、下岗职工、建档立卡困难职工及家庭成员等重点群体制定专项培训计划,防止出现规模性失业和群体性失业。

#### 四、中国工会参与国家治理的经验

通过对中国工会参与国家治理的回顾,有许多经验值得总结。总结这些经验一方面有利于从理论角度理解中国工会参与国家治理的初心与使命,以及参与国家治理的力度和限度;另一方面对中国工会在实践中参与国家治理进程中进一步落实初心与使命具有重要的现实意义。

#### (一)坚持党的领导

中国工会坚持党的领导的重要体现就是结合自身职责将党的方针政策落实到实际工作中去。从工会发展的历史来看,党中央重大决策出台后,全总都会迅速以召开会议宣讲、学习、制定文件等方式,将党的政策与工会工作相结合。“自改革开放时代起,中国工会每五年召开一次会员代表大会已成惯例,这既与中共每五年召开一次全国代表大会相一致,又便于接受党的领导、贯彻党的全国代表大会确定的方针任务。”根据《中华人民共和国工会法》第九条“上级工会组织领导下级工会组织”的规定,党的全国代表大会、党的中央全会、党的政治局会议等确定的方针任务通过全总逐步落实到各级工会组织。例如,党的十九届五中全会召开后,全总第十七届执行委员会第四次全体会议通过了《中华全国总工会关于认真学习贯彻党的十九届五中全会和全国劳模大会精神,组织动员亿万职工为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标建功立业的决议》。只有坚持党的领导,中国工会参与国家治理才能把握正确的方向,确立的目标、采取的手段途径方式才不会出现问题。

#### (二)维护职工权益

2020年,在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话中,习近平总书记强调,要“维护好工人阶级和广大劳动群众合法权益,解决好就业、教育、社保、医疗、住房、养老、食品安全、生产安全、生态环境、社会治安等问题,不断提升工人阶级和广大劳动群众的获得感、幸福感、安全感”。维护职工权益是党“从群众中来,到群众中去”的群众路线在工会领域中的体现,也是中国工会的重要职责和使命。虽然不同历史阶段,党和国家在治国理政方面有不同的侧重点和着力点,但无论如何,中国工会工作的最终落脚点都会紧密结



合维护职工权益这个初心。

《中华人民共和国工会法》规定“维护职工合法权益是工会的基本职责”，在实践中如何落地是中国工会组织的重要课题。2003年12月，全总十四届三次主席团(扩大)会议首次提出了“组织起来、切实维权”的工会工作重点；2004年12月，全总十四届二次执委会议明确提出了“组织起来、切实维权”的工作方针，为新形势下“建设什么样的工会、怎样建设工会”明确了重点，为找准和把握工会在建立和谐劳动关系中的定位提出了要求。除了主要是组织活动、发放救济款等日常名目外，职工权益的具体内容，在法律上，包括平等就业和选择职业权、享受社会保险和福利权、取得劳动报酬权、提请劳动争议处理权、休息休假权、获得劳动安全卫生保护权、接受职业技能培训权以及法律规定的其他权利。在建设法治国家的过程中，中国工会必须要运用法治思维，采取法律手段，依法维权。

### (三)明确自身定位

有论者认为，新时代的中国工会至少具有四重角色：广大职工群众利益的代表者、党和政府治理社会的代理人、公共服务的多元提供者、社会参与力量的引导者。相对于后两重角色，前两重角色更值得认真对待，它们直接决定着中国工会的初心和使命。首先，工会参与国家治理是党的领导在工会领域中的体现，工会的性质、职能、作用、任务必须放在这个定位下才能获得正确的理解。其次，中国工会参与国家治理是在处理党的领导与自身之间的领导与被领导关系的前提下，在发挥职能、落实任务的过程中来维护工人的利益。其中，前者是后者的前提和基础，后者是前者的体现和具体化。《中华人民共和国工会法》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”。在具体落实过程中，这种维权

实质上可视为是“围绕中心、服务大局”的一种手段，而不仅仅是单纯的维权。

工会的这种双重定位，正如有论者指出的那样，工会一方面是工人的组织，另一方面作为国家和政党的代理者，在国家治理领域发挥着重要作用。

### (四)与多主体结合

我国国家治理模式逐步由政府单一管理转为由政党、市场和社会组织等主体共同治理，工会对国家治理的参与亦是通过与多主体的结合来实现。一是工会发挥桥梁和纽带作用。《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》指出，群团要“坚持发挥桥梁和纽带作用”“一方面，工会要连接党委、人大、政府、政协等权力部门；另一方面，连接公众和民间社会组织”。二是以党的领导为前提。比如在新建企业工会方面，全总强调要构建“党委领导、政府支持、工会主抓、各方配合的新建企业工会组建工作格局”。在构建和谐劳动关系方面，实现劳动关系的和谐，必须在党的领导下，通过政府、工会、企业、社会、职工的共同参与。党的十八大要求，“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”。《中共中央国务院关于构建和谐劳动关系的意见》提出，要“加快健全党委领导、政府负责、社会协同、企业和职工参与、法治保障的工作格局”。党的十九大要求“完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制，构建和谐劳动关系”。三是各主体之间的关系。虽然这些主体参与的方式、手段不同，但在参与过程中存在着互相合作而非命令或管理的关系，形成党领导下的“多元共治”格局。

“创造有效的合作结构及运行体系，是工会实现合作多元治理的核心内容，也是工会与党委、政府、群团建立良性治理、管理的必要前提。”

中国工会参与国家治理的历史,经历了由单纯行政化动员向行政与社会并举,清晰地折射出中国工会工作不断科学化、规范化、现代化的演进过程。

#### 参考文献:

- [1]中共中央文献研究室编.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:512.
- [2]中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见[M].北京:人民出版社,2015:1.
- [3]李玉赋.在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中充分展现工会组织新作为[J].机关党建研究,2020(2):12.
- [4]中华全国总工会编.邓小平论工人阶级与工会[M].北

京:中国工人出版社,1994.

- [5]王渔等主编.当代中国工人阶级和工会运动纪事[M].沈阳:辽宁大学出版社,1989:3.
- [6]中华全国总工会编.邓小平论工人阶级与工会[M].北京:中国工人出版社,1994:101.
- [7]《当代中国》丛书编辑委员会编.当代中国工人阶级和工会运动[M].北京:当代中国出版社,1987:50.
- [8]中央档案馆、中共中央文献研究室编.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)第一册[M].北京:人民出版社,2013:99+107.
- [9]韩延龙,常兆儒.中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编(第一卷)[M].北京:中国社会科学出版社,1981:783.
- [10]中央档案馆、中共中央文献研究室编.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)第一册[M].北京:人民出版社,2013:94.

## Original Aspiration and Mission: Historical Review and Experience of Chinese Trade Unions' Participation in National Governance

Guo Hui Dai Wenxian

**Abstract:** In the process of national governance during the period of socialist revolution and construction, reform and opening-up, Chinese trade union organizations have always been active participants and powerful practitioners. Chinese trade unions' participation in national governance during different periods is the subject and serves the central tasks of the Party and the nation. It is reflected in various fields such as economic, political and social management, and has experienced a change from purely administrative mobilization to both administrative and social, clearly reflecting the evolutionary process of Chinese trade union work being constantly scientific, standardized and modernized, reflecting the process of adhering to the Party's leadership, safeguarding The experience of adhering to the leadership of the Party, defending the rights and interests of employees, clarifying their own positioning, and combining with multi-distant subjects.

**Key words:** Chinese trade unions; national governance; workers' rights and interests