

[工会研究]

改革开放以来基层工会组建的阶段性特点与制度逻辑^{*}

吴建平

(中国青年政治学院 社会工作系, 北京 100089)

〔摘 要〕改革开放以来,我国基层工会组建率和工人入会率呈增长趋势,但这种增长趋势自20世纪90年代中后期才开始变得显著,这是多重制度逻辑交互作用的结果。究其原因:基层工会在组建过程中涉及的行动主体较多,它们遵循各自的制度逻辑,相互作用。在不同时期,面对不同对象,各种制度逻辑的强弱不同,从而决定了各时期工会组建工作的重点对象或部门及其成效,并使建会或入会过程表现出阶段性特点。这种特点体现了我国基层工会组建的政治优势,同时也带来一些局限或问题。在快速提升建会率和入会率之后,基层工会作用的有效发挥以及工人工会意识的形成和提升,成为今后工会理论研究和实践探索需要面对的关键问题。

〔关键词〕基层工会组建;建会率;入会率;制度逻辑

〔中图分类号〕D412.61 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1673-2375(2025)01-0008-17

工会是在工业化早期政府对经济领域采取不干预或自由放任主义政策下,工人为对抗资本的力量,以维系或改善自身劳动条件而联合起来的产物^{[1]16}。在团结工人进行斗争、增进工人经济权益或促进社会团结方面,工会在历史上发挥过重要作用,并呈现出不同的模式^{[1]27-28}。不过,随着政府对劳动关系协调的关注和介入、劳动法律法规及社会保险制度的出台和完善,特别是现代人力资源管理制度的建立和成熟以及相伴而来的劳动关系个体化的发展,工会对工人的吸引力似乎日趋下降。国外的发展情形也的确如此,自20世纪80年代以来,国外(尤其是一些发达国家)工会大多出现会员流失严重、工人入会率下降的问题,比如近年来英国工人的入会率约25%,德国不到18%,美国约11%,法国更是低于9%^[2]。

与此形成鲜明对比的是,近几十年来我国工会组建率和工人入会率呈现稳步上升趋势。据统计,1979年全国工会基层组织数为32.9万个,全国已建工会组织的基层单位的会员数为6897.2万人,至2017年全国工会基层组织数为280.9万个,会员数更是达到了30,311.2万人的历史峰值,此后虽有下降,但截至2022年底,全国工会基层组织数为222.3万个,会员数仍有25,562.8万人^①。近些年来备受关注的就业形态劳动者的入会情况,也表现出良好态势。自2018年3月中华全国总工会(以下简称“全总”)发布《推进货车司机等群体入会工作方案》后,截至2020年底,全国新发展包括货车司机、快递员在内的“八大群体”会员874.3万人^{[3]28}。2021年7月,全总又在全国范围内启动“新就业形态劳动者入会集中行动”,截至2022年底,全国新发展新就业形态劳

^{*}〔收稿日期〕2024-11-15

〔基金项目〕本文系国家社会科学基金一般项目“新就业形态下工会组织与制度改革研究”(项目编号:20BSH071)的阶段性研究成果。

〔作者简介〕吴建平(1980—),男,江西吉安人,社会学博士,中国青年政治学院社会工作系教授,研究方向为群团组织与社会工作。

①数据来源:作者根据国家统计局官网年度数据整理。

动者会员 1037 万人^[4]。

这种国内外情况的反差自然会引发一个问题：为什么近几十年里我国工会组建率和工人入会率能有如此快速的增长？其实，改革开放以来，我国基层工会组建率和工人入会率的增长，在不同经济部门或工人群体中并非均质性或同步性的，而是表现出明显的阶段性差异。全总先后针对非公企业工会组建，农民工、劳务派遣工以及近些年出现的新就业形态劳动者等群体的入会问题，发动过“建会运动”或“入会集中行动”。正是这些运动或行动的不断推进甚至相互叠加，才有了工会组建率和工人入会率的不断增长。对这些基层工会组建的不同阶段进行系统回顾，分析其背后的动力、影响因素和工作机制，有助于从总体上更好地把握我国基层工会组建的制度逻辑，这对以后的建会或入会工作具有重要参考意义。

一、非公企业建会运动

计划经济体制时期，城市中各经济部门几乎都设有工会组织，工会组建及工人入会问题是在改革开放后，随着新经济组织，尤其是非公有部门的出现而产生的。

（一）乡镇企业的工会组建

较早出现工会组建问题的是乡镇企业。自 20 世纪 80 年代初，乡镇企业“异军突起”，大量农村剩余劳动力进入乡镇企业，截至 20 世纪 90 年代初，乡镇企业中的从业人员已超 9000 万人^{[5]21}。随着乡镇企业的发展，起初是“亦工亦农”的劳动者逐渐成为企业中的长期劳动者，并以工资为主要收入来源，比如东部沿海地区乡镇企业工人的工资收入，甚至占家庭收入的 80%—90%^[6]。这引发了是否需要在乡镇企业组建工会的问题，而这涉及如何对乡镇企业劳动者的阶级属性进行定性的问题。当时有研究者指出，不应根据户籍、居住区域，而应根据实际的生产方式和分配方式，将乡镇企业从业人员界定为工人^[7]，因此应该在乡镇企业中组建工会。另一个引发乡镇企业建会的现实因素，是乡镇企业中普遍存在劳动条件糟糕、超时劳动严重，甚至存在很多不安全因素等问题。例如：据上海市 1988 年的统计，全市因职业病死亡人数中，乡镇企业占 50.1%；另据 1992 年卫生部和农业部对全国 15 个省、30 个县的乡镇工业企业的调查，有害作业厂矿占比超过 82%，尘毒和噪声作业的总合格率仅为 36.8%，大大低于国有企业和县以上集体企业水平^{[8]42}。

推动乡镇企业组建工会还有一个更重要的原因，是为了在党和乡镇企业工人之间有能充当桥梁纽带作用的组织，从而有利于加强职工队伍的思想政治工作，增强其组织纪律性及协调劳动关系^{[5]21}。因此，早在 1984 年就开始了乡镇企业建会的试点工作。此后，乡镇企业建会工作不断在政策上得到明确指示。例如：1988 年，中共中央办公厅明确提出“在乡镇企业中组建工会势在必行”；1991 年，全总十一届执委会的报告提出应加快乡镇企业建会的步伐；1993 年 9 月，全总为推进乡镇企业建会工作，在江苏无锡专门召开了全国乡镇企业工会工作会议；同年 10 月召开的工会十二大明确要求抓好乡镇企业建会工作，尽快把已经具备条件的乡镇企业工会建立起来；同年 12 月，在中央办公厅主持下，全总和农业部召开乡镇企业组建工会问题协调会并达成了一些共识，再次强调在乡镇企业中组建工会势在必行^①。

尽管有接连不断的政策要求，但在长达数十年的时间里，乡镇企业建会工作进展极为缓慢。据统计，1993 年底，全国已建会的乡镇企业为 1.96 万家，会员 183.7 万人，建会企业数仅占当年 2321 万家乡镇企业的 0.1%，会员人数仅为当年 1.23 亿乡镇企业劳动者的 1.5%^{[8]43}。另据 1994 年的统计，当时约 40 万家乡镇企业具备建会条件，职工人数约 2500 万，但建会的只有 1.9 万家，职工人数仅 300 万。例如：截至 1993 年 10 月底，河北省具备建会条件的乡镇企业约 2 万家，建会的仅 1885 家^[9]；苏州市虽然自 1984 年 4 月就开始乡镇企业建会工作，但 10 年后建会率也仅达

① 参见：《关于乡镇企业组建工会问题的协调会纪要》（工厅办字〔1993〕64 号）。

23%^[10]。1997年1月30日发布的《全国总工会关于加强新经济组织工会工作的几点意见》还在指出,直至当时乡镇企业建会率仍不高。

之所以出现这种结果,原因之一在于这些由农民直接转变而来的乡镇企业工人,缺乏对工会的基本认知。他们成为乡镇企业工人后,经济收入得到明显改善,其劳动条件虽然糟糕,但与农业劳动相比,似乎也没有那么不可忍受,因此他们没有“维系或改善自身劳动条件”的强烈要求及由此产生的结社要求。此外,乡镇企业大多是集体所有制企业,是在血缘和地缘关系上建立起来的以合作原则为基础的社会关系,不同于纯粹以利益交换为基础的市场化劳动关系,它们往往通过乡土伦理来实现自身利益,这也妨碍了它们组建工会来维护自身权益的意愿。所以,这些年来乡镇企业建会工作基本是上级工会的主动行为^{[8]44}。

乡镇企业建会过程中还面临一些其他阻力。很多乡镇企业生产经营存在不稳定、不规范等问题,1993年底全总和农业部发布的《关于乡镇企业组建工会问题的协调会纪要》指出,当时乡镇企业建会还处于试点阶段,而试点条件是“企业有一定的生产规模和设备技术力量、经济效益较好等”。此外,地方政府的积极性似乎并不高,因为它们倾向于将乡镇企业归为农业部门,这样乡镇企业的成就被看作农业领域的成就,也便于反哺农业的发展;而如果将乡镇企业劳动者认定为工人,并组建工会,就可能导致乡镇企业产业归属问题的重新认定^{[8]43}。

结合前面引用的建会数据可知,直到20世纪90年代初,乡镇企业建会工作一直没有取得显著成效。此后,乡镇企业普遍改制为私营企业,于是非公企业工会组建问题转而集中到了私营企业和外资企业上。

(二) 外资企业的工会组建

外资企业在20世纪80年代就可进入中国,但直到20世纪90年代初才开始获得实质性的快速发展,不过,外资企业建会问题却较早就被提上了议程。这不仅因为外资企业中的劳动关系是市场化的劳资关系,通过工会来代表和维护工人权益符合国际惯例,而且更重要的是,外资企业通常没有设立党组织,不管是从加强党组织与工人群众密切联系的角度,还是从通过工会的日常活动来贯彻党组织的目标的角度^{[5]22},都迫切需要在外企中组建工会。在一些中外合资企业中,工会还可以成为中方与外方进行利益平衡和争夺的重要渠道,从而保证中方合理的利益^[11]。早在1986年通过的《外资企业法》就规定,外资企业职工可依法组建工会、开展工会活动,外资企业应提供必要活动场所。从数据上来看,直到20世纪90年代中期,外资企业建会问题备受重视,效果也较为不错。如1995年9月与1994年底相比,外企建会率从40.64%提高到53.63%,到1997年第一季度,全国外企建会5.1万家,占应建外企数的94%,占投产开业外企数的62.6%^[12]。

进入21世纪后,虽然外资企业数量快速增加,但建会工作似乎变迟缓了。以外资企业较多的江苏省为例:2003年江苏省委召开工会工作会议,要求加快外资企业建会工作;2004年江苏省总工会要求机关处级以上干部到基层建立联系点,其重要工作之一便是联系外资企业建会工作;2005年江苏省总工会又联合省委组织部制定了《关于加强外商投资企业工会组织的意见》^[13]。虽有接二连三的政策要求,但截至2006年上半年,江苏外企建会率仅达40%^[14]。另以上海为例,2006年上半年,上海外资企业有19,000家,港澳台企业9000家,但仅有6200多家企业建会^[15]。从全国范围来看,截至2006年上半年,超过70%的外资企业没有建会^[16]。据《人民日报(海外版)》2006年10月的报道,当时全国外资企业建会率约40%,预计年底将达到60%^[17]。这些数据明显低于20世纪90年代中期的数据。

但自2006年起,外资企业建会问题再次得到高度重视,而且这一年对于外资企业建会来说是具有重要意义的一年。进入中国10余年但一直以“在全球没有组建工会的惯例”为由拒绝建会的

沃尔玛，在泉州市委和市总工会等多方努力下，其晋江分店工会于2006年7月29日宣告成立，随后全国30多个城市中的62家沃尔玛分店纷纷成立工会，共发展会员6000余人^[18]。此次“攻克”沃尔玛建会，具有强烈的象征意义，各地开始了新一轮推动外资企业建会的集中行动。例如辽宁省总工会自2006年9月1日至11月30日开展“外企建会百日活动”。各市县工会积极协调工商局、统计局、外经局等部门核实外企名单，并从相关党政部门抽调人员，形成合力，推动外企建会工作^[19]。再如：大连市成立了由党委主管书记任组长、相关党政部门为成员单位的建会领导小组；市总联合市委组织部制定了《关于加强全市新经济组织、新社会组织“党建带工建”工作的意见》，推动各级党委把世界500强企业的建会工作作为“党建带工建”重点内容；协同人大及政府相关部门在对外企执法检查时推动外企建会；联合劳动和社会保障局、市工商局印发《关于加强非公企业建会工作的通知》，工商局在外企注册和年检时对其发放“组建工会宣传单”，劳动和社会保障局则对拒不建会的外企下发“限期组建工会意见书”；与政府有关部门及社会团体联合开展“劳动关系和谐企业”“诚信企业”等评比时，实行建会“一票否决制”；此外，市政府还为建会工作设立特别劳动奖，并在2006年和2008年分别表彰了35名外企负责人^[20]¹⁴。

除了向党政部门“借力”，工会自身也在积极寻求各种办法来推动外企建会。以大连市为例，其高新技术产业园区以外企为主，2006年初该园区建会率仅5%，到2010年实现了园区建会动态全覆盖。2005年10月，园区企业有2700多家，但园区工会专职人员却只有3人。在这种情况下，园区工会采取文体活动“外交”的方式，先后举办篮球、足球比赛，以及“鹊桥会”等联谊活动，还为园区企业员工提供免费体检，截至2010年10月末，有700多家企业、4万多员工参与了体检，为这些企业节省了800多万元体检费用。园区工会还出钱订报向各企业赠送^[21]，通过多种服务来与外企进行沟通和交流，实现“柔情建会”^[20]¹⁴。

虽然中间出现过一些反复，但总体上外资企业建会的成效相对较好，其中的重要原因就是，在外资企业建会不只是为了维护工人合法权益，也是为了密切党组织同工人的联系，以及借助工会在外资企业中贯彻党的目标或争取中方利益，所以工会能得到各级党政部门的支持，借助并整合它们的力量来推动建会。此外，外资企业在生产经营上具有较好的稳定性和规范性，同时具有较好的法治化倾向，这也降低了各级工会依法建会时遇到的阻力。

（三）私营企业的工会组建

与国营和集体企业的工人相比，私营企业工人的社会地位、经济收入、劳动条件等都相对较差，建会问题也较早地受到重视。全总在1988年就提出要在私营企业进行建会试点工作，但当时更多的是针对私营企业内部党的工作基础薄弱问题，试图通过建立工会把工人组织起来，团结教育工人^[22]²³。江苏省总工会于1993年对江苏私营企业的调查也指出，绝大多数企业既没有党组织，也没有工会组织，缺乏党联系工人的桥梁和纽带，可能会让别的政治势力乘虚而入^[23]。因此，组建工会是加强党与私营企业工人联系的一条较好途径，防止在私营企业中产生非法组织^[24]。

当然，全总推动私营企业建会也是为了维护工人的合法权益。不过这个原因到了20世纪90年代中期私营企业侵害工人合法权益现象变得较为严重后，才成为重要原因。当时，全国总工会基层工作部就指出了私营企业中侵害工人合法权益的种种表现，如不签订劳动合同、随意解雇工人、工资较低、劳动强度大、劳动时间长、安全保护设施缺乏、工伤事故频发且大多没有医疗保险，也没有组建工会，这也导致有些工人为了维权而采取极端手段，或私下组建“同乡会”“打工者联合会”等草根组织^[22]²²⁻²³。

不过，直至20世纪90年代初，私营企业建会进展极其缓慢。据统计，1993年底，全国私营企业23.8万家，雇工321.2万人，而建会的私营企业仅224家，会员1.4万人，工会组建率和雇工入会率约为1‰和4‰^[25]²⁴。

虽然私营企业建会率较低,但全总一直在努力推进这项工作。1994年11月,全总在温州召开全国私营企业工会工作座谈会。1995年3月,全总发布《关于加强私营企业工会工作的意见》,明确提出县(市、区)工会要把私营企业工会工作作为一项重要工作来抓。同年9月,全总联合统战部、劳动部及国家工商行政管理局发布了《关于在私营企业组建工会和开展工会工作的通知》,要求各级党政相关部门与工会合作推进私营企业工会工作,还要求相关部门在评选先进企业、先进个人时,把企业是否支持工会工作作为重要条件。即便如此,私营企业建会工作仍然没有取得明显效果,原全国总工会书记处书记纪明波指出,截至1998年底,全国外资企业、乡镇企业和私营企业建会的只有17.5万家,发展的会员数仅1227.5万人,组建率仅7.3%,职工覆盖率也仅11.5%^{[26]18}。考虑到前面指出的外资企业建会的相对成功,那么私营企业建会率就更低了。

在私营企业中建会之所以比较艰难,一方面源于企业的阻力,毕竟工会的设立及其活动的开展属于非生产性活动,还需要拨缴工会经费。另一方面也与私营企业的客观情况有关,早期私营企业在生产上存在很大的不稳定性,很多小型私营企业都是间歇性生产。比如1995年上海市万户私企中,1/3有名无实,1/3半开半关,1/3生产正常^{[25]24}。此外,虽然私营企业劳动条件相对较差,但在当时并没有引发严重的劳资冲突,因为雇工的工资收入始终要比此前的农业收入高得多。换言之,工业化毕竟缓解甚至消除了农业社会中普遍存在的极度贫困问题,所以雇工大多对雇主采取合作态度,通过“尽量和老板搞好关系”来改善劳动条件,觉得没必要组建工会^[27]。

时任全总主席尉健行还指出一个虽是间接但更为重要的阻力,即来自地方政府的阻力^{[28]154}。地方政府面临多重任务目标,而这些目标之间有时会相互矛盾,地方政府就会根据轻重缓急而不断调整注意力和资源的分配^{[29]245}。由于这个时期围绕GDP增长而展开的晋升锦标赛,给地方政府带来了强激励,使其片面追求地方经济增长,在招商引资的竞争中土地、资本、劳动力等要素价格都被人为压低或扭曲^[30]。这种情况下,地方政府为了创造良好的招商环境,便默认了企业拒绝建会的态度和行为^{[31]222}。

从20世纪90年代中后期开始,劳动关系紧张问题开始变得日益严峻。更重要的是,随着大量国有企业工人因下岗失业脱离了原单位,而大量新增的非公企业就业人员也未在政治上被有效组织起来,这直接关系到国家在城市中的基层组织和基础秩序如何重构的问题,因此建会问题不仅仅是为了维护工人权益,还关系到国家政权的社会基础^{[1]113}。时任全总主席尉健行也在多个场合一再强调,这种形势“很容易被国内外敌对势力所利用”,因此,组建工会、吸收工人入会是一个“重大而严肃的政治问题”,“是当前政治斗争的需要”,“关系到党的群众基础、阶级基础和执政地位的巩固”^{[28]152-157}。

1998年10月召开的中国工会十三大提出,“哪里有职工,哪里就必须建立工会组织”“最大限度地吧职工组织到工会中来”。1999年底,全总十三届二次执委会议提出包括实现新建企业建会工作新突破的“五突破一加强”,并要求用3年左右的时间“把绝大多数新建企业的职工组织到工会中来”^{[26]18}。2000年6月,全总十三届五次主席团(扩大)会议专题研究和部署新建企业工会组建工作,提出将其作为重大紧迫的第一任务来抓。全总也意识到必须形成一种“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”,并“争取将新建企业工会组建工作纳入党建工作的目标中去,以党建带工建”。为此,2000年11月召开了全国新建企业工会组建工作会议,此次会议得到了中央的重视和支持,同意省委副书记参加此次会议,这在中国工运史上是第一次^{[28]155}。此次会议也力推将工会组建率和职工入会率纳入党的工作的考核目标^{[28]166-167}。

此次“建会运动”取得了立竿见影的成效。全国企业基层工会组织数从1999年的26.4万个增至2000年的75.7万个,其中增加的基层工会数绝大部分来自非公企业。以私营企业为例,从1999年的1万多个增至2000年的15.2万个,到2001年第一季度时又增至18.8万个^{[31]176}。

虽然 1988 年就开始了私营企业建会试点工作，但在 10 年时间里几乎没有取得实质性进展。这种局面直至 20 世纪末才在一场“建会运动”中得到明显改善。不过，这种通过自上而下的动员来调动资源、集中各方注意力和力量来完成某项任务的运动式治理或动员机制^{[29][125]}，很快就被常规机制所取代。进入 21 世纪后，私营企业建会遇到与外资企业建会相似的局面，陷入迟缓状态。例如：截至 2010 年 9 月，广西壮族自治区全区非公有制企业法人单位工会组建率仅为 51%^[32]；全总原基层组织建设部部长在 2011 年的访谈中就指出，当时有 6 个省（区、市）工会组织覆盖率低于 40%^{[33][4]}。

此后，各类非公企业建会工作基本同步推进。2004 年全总提出“组织起来，切实维权”的工会工作方针，2010 年又提出“两个普遍”要求，其中之一就是“依法推动企业普遍建立工会组织”，并制定了《2011—2013 年推动企业普遍建立工会组织工作规划》，要求全国企业法人建会率达到 90% 以上，全国企业职工入会率达 90% 及以上^{[33][4]}。

二、特殊劳动者群体的入会

在推动非公企业建会的过程中，全总还要面对一些特殊劳动者群体的入会问题，后者往往处于劳动力市场的边缘，面临入会的诸多障碍。

（一）农民工入会

对农民工入会问题的关注是从 21 世纪 90 年代中后期才开始的，这与该群体此时规模庞大且劳动权益受侵害问题较为凸显直接相关。时任全总副主席薛昭于 1997 年 5 月—11 月组织了一次覆盖 20 个省、43 个行业的大规模的农民工状况调查发现：农民工超时现象比较严重，有 45.2% 的农民工要靠加班来完成劳动定额；“同工不同酬”现象普遍存在，同岗位的固定工工资待遇是农民工的 1—3 倍，而且农民工不享有任何保险福利；劳动安全卫生缺乏保障；劳动合同签订率低且质量不高，44.8% 的农民工没有合同文本；而加入工会的农民工只有 43.5%^[34]，这个入会比例还主要得益于此次调查的农民工有 68.8% 是在国有大中型企业工作。

农民工的入会与非公企业建会之间存在一定的交叉，但他们的身份、就业方式和工作特点使其入会问题更为棘手。农村户籍身份使他们的入会问题受到忽视，甚至入会资格都受到质疑。对工会经费的顾虑也是导致他们入会难的重要因素，即便是机关事业单位和国有企业的工会，也会因不愿让“会员待遇”被农民工分走而将他们拒之门外。而当时的农民工既缺乏工会意识，也缺乏入会的意愿。此外，劳动关系的模糊性及工作的高度流动性（这在建筑业农民工当中表现得最为典型），也是影响其入会的因素。

虽然全总对农民工入会问题的关注并不算晚，但直至 21 世纪初也没有取得显著进展。截至 2005 年底，全国外出务工的农民工约 1.2 亿人（不包括在本地乡镇企业就业的农村劳动力），而加入工会的农民工才 2100 万人^[35]。2006 年 1 月颁发的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出，农民工问题仍然非常突出，并提出要“强化工会维护农民工权益的作用”，“保障农民工参加工会的权利”。在这种形势下，全总发布了《关于组织各种所有制企业、事业单位及机关的农民工加入工会的通知》，要求各级工会在组织体系、组建方式、工作机制和会员管理等方面进行创新，确保农民工加入工会，而且全总 2006 年的四项重点工作之一，便是组织农民工入会^[35]，全国各地很快掀起了一场组织农民工入会的集中行动。比如 2006 年河北省总工会提出到 2008 年农民工入会率达到 70% 以上^[36]，浙江省总工会提出到 2007 年农民工入会率达到 50%^[37]，海南省总工会要求 2008 年在农民工最集中的私营企业和外资企业中的建会率达到 70% 以上^[38]。

为适应农民工流动性大的特点，一些地方积极探索吸收农民工入会的组织创新，如建立工程项目部工会、楼宇工会、商贸市场工会、一条街工会、区域性行业性工会、劳务市场工会、社区

工会等新形式^[35]。有些地方还推行农民工输出地源头入会、集体登记入会、开设农民工入会窗口等举措,比如河南信阳等地,在区县和乡镇成立了外出务工人员工会联合会,在村级成立了外出务工人员工会小组,主动对接外出务工人员集中地的地方工会,在当地建立务工人员工会联合会,并接受当地工会的领导^[39]。在这些举措下,农民工入会很快就取得了明显成效。据2010年9月《工人日报》的报道,当时已入会的农民工约8400万人^[40]。2011年初《工会信息》对全总原基层组织建设部部长的访谈中提到,当时入会的农民工约8789万人^{[33]5},与前面提及的2005年底农民工入会人数2100万人相比,5年左右的时间,农民工入会人数增至4倍。

(二) 劳务派遣工入会

劳务派遣是一种特殊的劳动用工形式,用人单位(即派遣单位)与用工单位的分离是其重要特征,也是造成劳务派遣工劳动权益容易受到侵害且入会困难的重要原因。我国劳务派遣的发展具有明显的阶段性特点。改革开放初期,为解决外资企业的用工问题,政府以国有资本成立外资企业服务机构,为其提供劳务派遣工,这就有了最初的劳务派遣这种用工形式。20世纪90年代中期,为辅助下岗职工再就业以及解决农民工就业时面临的政策限制和信息障碍,地方政府积极推动劳务派遣机构的成立,劳务派遣开始普遍发展起来。进入21世纪后,劳务派遣的发展更为迅速,尤其是2008年《劳动合同法》实施后,劳务派遣工数量急剧攀升,成为很多行业或部门的重要用工形式^[41]。据全总的估算,2006年全国劳务派遣工约2500万人;全总研究室在2011年时测算,全国企业劳务派遣工约3700万人,占企业职工总数的13.1%^{[42]23}。

劳务派遣起初发挥过积极作用,加之当时的规模也不大,所以入会问题几乎没受到关注。此后劳务派遣逐渐成为企业降低用工成本、规避用工风险的手段,导致劳务派遣工数量激增,也使此前不被关注的劳动权益问题凸显出来。全总保障工作部工资处较早就指出,这种“新的用工双轨制”让劳务派遣工的权益容易受到侵害,包括同工不同酬、保险福利待遇低、工资增长难、就业不稳定等^[43]。几年后,全总劳务派遣问题课题组的全国性调查证实了这些问题,尤其表现为“同工不同酬”,比如在河南的调查显示,劳务派遣工与正式工虽然从事相同岗位或业绩相近,但收入方面二者差距少则30%,多则相差四五倍。此外,在社会保障、工作时间、劳动强度、劳动保护和职业安全等各项劳动条件指标方面,劳务派遣工都差于正式工^{[42]24}。但由于用工单位和用人单位的分离,劳务派遣工的入会也因此陷入相互推诿的局面。2008年实施的《劳动合同法》虽然规定了劳务派遣工“有权在劳务派遣单位或者用工单位”入会或建会,但这种规定并没有解决相互推诿的问题。

工会经费也是影响劳务派遣工入会的重要原因。劳务派遣工不是用工单位自身的员工,因此其工资被列支为劳务费,相应地也就未提取工会经费,而劳务派遣公司也往往不会就收到的派遣工资提取相应的工会经费。这样,劳务派遣工工会经费两头落空。此外,用工单位工会通常也不愿吸纳劳务派遣工入会,这会分走本单位员工的工会福利。劳务派遣公司自然尽力避免包括工会经费在内的各种不必要开支,因此也不愿组建工会,特别是2008年以后,劳务派遣公司大幅增加,呈现出无序发展、参差不齐等问题^{[42]25},也给建会工作增加了难度。

为此,全总于2009年4月颁布《中华全国总工会关于组织劳务派遣工加入工会的规定》,要求用工单位和劳务派遣单位都应建会,劳务派遣工应优先参加劳务派遣单位工会。同时还规定用工单位应按劳务派遣工工资总额的2%提取工会经费,并拨付给劳务派遣单位工会。不过,由于全总的规定与《劳动合同法》的规定不一致,而前者应从属于后者,全总的规定并不能从根本上解决推诿问题。而且有研究者调查发现,84.3%的劳务派遣工表示更加愿意加入用工单位工会^{[44]132}。另外,虽然全总明确了工会经费的计提主体,但财政部并未就相关会计核算问题作出明确规定,导致了用工单位大多直接占用本单位员工的工会经费来组织派遣工的工会活动。

尽管在2010年8月召开全国工会基层组织建设工作会议时，全总基层组织建设部负责人表示，劳务派遣工将成为全国工会组建工作的重点对象之一^[40]，但并没有带来显著成效。根据全总研究室2011年6月全国范围的调查，劳务派遣工是工会会员的占比为55.8%，比正式工的占比低17.9个百分点^{[42]25}。为此，2011年7月底，全总在沈阳召开全国工会推进劳务派遣工入会工作现场经验交流会议，并启动劳务派遣企业建会集中行动^{[45]12}。各地工会随即纷纷响应。比如同年8月，山西省总工会启动“全省工会组织劳务派遣工入会专项行动”^[46]。中国国防邮电工会也积极指导电信企业做好劳务派遣工入会工作，要求电信企业把工会组建与派遣单位的准入制度和资质验证结合起来。就这样，在大约3个月的时间里，全国就有4600多家劳务派遣企业建会，发展会员近37万人^{[45]12}。

2012年12月，《劳动合同法》经修订后提高了劳务派遣公司成立的门槛，限定了劳务派遣工的适用岗位等。2014年1月，人社部颁发《劳务派遣暂行规定》明确规定，劳务派遣工数量不得超过用工总量的10%。这些法律法规的出台，遏制了劳务派遣乱象，加之全总的积极努力，劳务派遣工入会问题才逐步得到解决。

（三）新就业形态劳动者入会

近些年，随着互联网、大数据、云计算等信息技术的发展，出现了大量新就业形态劳动者，他们的就业方式、所受的劳动管理方式、劳动报酬获取方式、就业关系以及职业风险等都与传统就业形态劳动者截然不同。新就业形态一经出现，就取得了飞速发展。以网约工为例，2015—2017年，其人数依次约为4500万、5400万、6200万，年均增速18.17%；2016年，我国共享经济“网约工”占城镇就业人口的13%^{[47]50}。另据全总2023年3月发布的第九次全国职工队伍状况调查，全国新就业形态劳动者已达8400万^[48]。

新就业形态的出现在给经济社会生活带来便利的同时，也带来了包括劳动者权益保障及如何建会入会等方面的挑战。全国总工会基层工作部指出，新就业形态劳动者具有工作时间碎片化、就业契约去劳动关系化、组织方式平台化、工作机会互联网化以及流动性强等特点^{[49]53}，这使得他们的建会和入会工作面临诸多难题。比如送餐员、网约车司机及家政服务员等群体虽依托平台从事服务劳动，但并未建立规范的劳动关系，致使传统的以就业单位为依托的建会和入会方式无法吸收他们。新就业形态劳动者往往频繁更换工作场所或职业，这种高流动性也与传统的工会属地化组建和管理方式不适应，通常“线下难联系、线上难接触”，使其入会途径不通畅。他们入会的内生动力也不足，认为参加工会不能带来实质好处，反而会因参加活动而耽误工作^{[3]29}；此外，他们入会后的经费保障、服务内容、服务方式、管理模式等，也都是有待解决的难题。这些入会难题也直接反映在统计数据上，如北京市总工会2017年对网约工的调查显示，是工会会员的只占26.5%，其中还包括了在从事网约工之前就已加入工会的人员^{[47]56}。

在这种情况下，全总开始关注新就业形态劳动者的建会入会问题。2017年9月，全总十六届六次执委会议首次提出了包括多种新就业形态劳动者在内的“八大群体”入会的要求^[50]。2018年3月，全国总工会下发《推进货车司机等群体入会工作方案》，以开展“货车司机入会集中行动”为牵引，最大限度地将“八大群体”组织到工会中，并要求各级工会将此作为“一把手”工程。10月29日，习近平总书记在同全国总工会新一届领导班子成员集体谈话时指出，工会应通过多种有效方式，把快递员、送餐员、卡车司机等灵活就业群体及各类平台就业群体组织起来。“八大群体”入会也就不只是一个业务问题，更是一个政治问题了^{[3]28}。同年12月，全总召开全国工会推进货车司机等群体入会工作现场经验交流会，时任全总副主席李玉赋提出新要求，“力争到2019年底货车司机等八大群体企业建会率和职工入会率分别达到50%以上”^{[51]131}。2019年也被全总确定为“八大群体”入会工作推进年。

2020年8月27日,全总召开第三季度新闻发布会时指出,随着新产业、新业态、新商业模式的蓬勃发展,企业组织形式和职工就业方式发生深刻变化,如何有效组织这些领域中的职工入会及开展工会服务,成为各级工会面临的重大课题。同年,全总制定了《全总机关干部赴基层蹲点活动实施方案》,选派50位机关干部,分为15个工作组赴基层蹲点^{[52]78}。在广东蹲点工作组的推动下,2021年8月17日,美团在深圳市的公司成立了工会。

此次推动“八大群体”入会工作很快就取得了不错的效果,自2018年初至2020年底,全国新发展“八大群体”会员874.3万人^{[3]28}。但与新就业形态劳动者迅猛增长的规模相比,这种入会结果仍是偏低的。于是,2021年7月,人社部和全总等8部门联合制定了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,要求各级工会组织应积极吸收新就业形态劳动者入会,加强工会的组织覆盖和服务覆盖。紧接着全总又发布《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》,强调要探索适应网约车司机、货车司机、外卖配送员和快递员等新就业形态群体的建会入会方式,通过各种方式扩大工会的组织覆盖面,最大限度地吸收他们入会。与此同时,全总在全国范围内启动了“新就业形态劳动者入会集中行动”。此次集中行动从2021年7月持续到2022年12月,目标是力争到2022年12月底,全国新发展快递员、货车司机、外卖配送员、网约车司机等4个群体会员800万人以上^{[51]131}。

为配合此次行动,全总于2021年9月印发《关于推进新就业形态劳动者入会工作的若干意见(试行)》,针对“怎么建”“入到哪”“怎么入”等问题,分别又提出了“重点建、行业建、兜底建”三种模式,加入用人单位、区域性行业性工会联合会或联合工会、用工单位工会(这是针对劳务派遣用工)三种入会路径,以及流动窗口入会、集体登记入会、职工沟通会现场入会等入会方式,还建议可结合智慧工会的建设,加快推进网上入会的试点步伐。在围绕该意见进行答记者问时,全总有关负责人指出:要通过各种方式进行宣传,解决新就业形态劳动者不太了解工会的问题;要探索服务方式来吸引他们入会,解决工会“黏性”不够问题;并指出全总将继续加大专项资金的投入力度;此外还强调要通过工会自建、项目合作以及党群共建等方式,来推进“户外劳动者服务站点”“司机之家”等服务阵地建设。

与此同时,新修订的《工会法》于2021年底颁布,第3条规定工会应适应劳动关系和就业形态等方面的变化,依法维护劳动者建会或入会的权利。这种修订被认为蕴含了对新就业形态劳动者建会或入会权利的确认^{[52]76}。2022年,全总制定了《关于加强互联网企业工会工作的意见》,提出要推动全国互联网百强企业全部实现建会突破^[4]。同年底,全总又制定了《关于深入推进“兜底建”工作的指导意见》,要求持续推行“重点建、行业建、兜底建”模式,深入开展“新就业形态劳动者入会集中行动”,还特别强调要充分发挥“小三级”工会“兜底”作用,以适应其与用工单位劳动关系复杂、就业灵活分散且流动性高等特点。该意见还指出,既要大力推行网上入会,也要坚持实体建会、属地建会,实现线上线下有效衔接;此外还要推进“会、站、家”一体化建设,打造建会入会、帮扶救助、权益维护、文体娱乐、教育培训、志愿服务等融于一体的综合性、区域性服务站点^[53]。此次“集中行动”的效果就是,2021年和2022年全国新发展新就业形态劳动者会员1037万人^[4],大大超过800万人的预期目标。

结合两次入会行动来看,2018—2022年,新就业形态劳动者入会人数约1900万,这是一个不错的成绩。若以全总2023年发布的全国新就业形态劳动者8400万的数据为基数,那么这个成绩仍是不够的。2023年6月13日,全总召开全国新就业形态劳动者工会工作推进会暨“三年行动”启动仪式的电视电话会议,要求全面实施全总新近印发的《深入推进新就业形态劳动者工会工作三年行动计划(2023—2025年)》^[54]。此次行动计划明确要求,2023—2025年平均每年新发展新就业形态劳动者会员300万人以上,3年累计新发展1000万人,基本实现工会组织对平台企业、

头部企业和新就业形态劳动者的全覆盖。据报道,2023年新发展新就业形态劳动者会员380万人^[55],即三年行动计划的第一年已超额完成了计划目标。

简言之,全总一直在采取动员的方式推动新就业形态劳动者入会工作,各地工会也积极配合和推进。以北京市为例,在全总启动“新就业形态劳动者入会集中行动”后,北京市总工会即先后印发了《推进新业态、新就业群体工会工作实施方案》和《关于开展网约送餐员入会集中行动专项工作的通知》等政策文件。首先,北京市总工会坚持党建带工建的工作机制,主动对接市委“两新”工委、市委互联网企业工委,与市发改委、市人社局等部门联合出台相关文件,并将工会服务站、职工之家等工会元素融入党群服务中心建设,或依托街道乡镇、园区楼宇的党群服务中心组建职工暖心驿站等服务阵地,提供饮水、充电、热饭以及临时休息等服务。其次,北京市总工会还专门开展了头部企业集中建会专项行动,为此组建了市、区、街道乡镇三级联合工作组,选派优秀干部驻企联络,同时还推出了专项服务包,包括50万元启动经费和1万份职工专项互助保障。滴滴等16家互联网平台头部企业很快就正式建会,顺丰等14家品牌快递企业也全部建会^[56]。此外,各街道乡镇设立新业态群体联合工会350多个^{[49][55]},并灵活运用现场入会和网上入会等方式。为吸引新就业形态劳动者入会,工会还为新会员发放入会礼包(有车载手机架、无线耳机等),广泛开展免费体检服务,2021年北京市总工会为此投入了1500万元,另投入了1000万元为其提供重大疾病和意外伤害等专项互助保障服务^[57],还免费提供法律服务、困难帮扶、心理咨询、文体娱乐等各类服务活动^{[49][54]}。

三、基层工会组建中的改革与创新及其制度逻辑

虽然基层工会组建工作一直困难重重,但经过多年的努力,各级工会在组织体制和运行机制等方面进行了许多改革和创新,透过这些改革和创新,可探索出工会组织建设的制度逻辑及存在的局限。

(一) 组织体制的改革

计划经济时期,企业基本为政府所办,具有一定的规模,适合建立企业工会,然后隶属于地方工会或产业工会,形成完整的工会组织网络体系。但随着非公企业的兴起,它们大多规模小且广泛分布在农村、乡镇和城区街道中,这就需要工会领导机关延伸至乡镇(街道)一级^{[28][170]}。于是,20世纪80年代后期一些地方开始试点组建乡镇(街道)工会,由它们直接发展会员,或对辖区内小型企业进行属地化管理。1997年,全国有60%以上的乡镇(街道)成立了总工会^{[58][38]}。后来各地又在其下探索成立村(居、社区)工会。这样,由乡镇(街道)工会、村(居、社区)工会和非公有制企业工会构成了“小三级”工会组织网络。此外,在区域层面还建立了一些区域性的工会联合会,如在经济技术开发区、高新技术产业开发区等各类园区成立工会联合会,由后者指导区内企业建立分会或直接吸纳工人入会。

随着建会工作的重点领域向规模小、数量多、员工流动性大、发展变化快的商贸、餐饮和物流等小型非公企业和有雇工的个体工商户转移,一些地方还建立区域性的私营企业工会联合会或联合工会^{[25][25]}。时任江苏省总工会主席徐锡澄指出,江苏省推动私企建会的经验,就是依托个体私营企业协会组建私营企业工会联合会,比如1994年常州市成立了市私营企业工会联合会,该联合会可在小企业中直接发展会员,然后再督促这些小企业成立工会或工会小组^[59]。又如2002年北京市通州区总工会和区工商联多次协商后达成共识,于2004年4月成立了工商联会员企业工会联合会,86家工商联会员企业组建了工会并加入了该工会联合会^{[60][11]}。

不过,这种组织建制也存在一些内在问题。首先,这种建制往往是多块牌子一套班子,如同时是私营企业协会、私营企业联合党委、私营企业联合工会等,工会主席大都由协会负责人兼任,

其结果是既没有足够的精力和时间从事工会工作,也容易在处理劳资矛盾时陷入两难^{[58]38}。其次,这种将各种行业的私营企业混合在一起组建的工会联合会,难以有效发挥适合各行业或企业特点的作用。

相比较而言,另一种更重要的组织形式是行业性工会联合会,它可以围绕行业劳动用工条件与资方进行集体协商并签订行业性集体合同。例如:北京市通州区总工会抓住2001年8月北京市和通州区迎接全国整顿建筑市场秩序、开展安全大检查(其中包括工会工作检查)的契机,成立了北京市第一家行业性工会联合会,即建筑业工会联合会,以适应建筑施工队伍流动性大、注册地和施工地点不在一处、建会难度大的问题,该联合会还在一些项目部成立外施队伍联合工会分会;2003年通州区旅游局成立旅游行业协会后,区总工会以旅游行业协会为依托成立了旅游业工会联合会^{[60]11-12}。

在地方经验基础上,2008年中国工会十五大报告提出,要加强县以下区域性、行业性工会建设。2009年3月,全总召开全国工会基层组织暨县级工会工作会议,大力推广基层创造的“双措并举、二次覆盖”工作经验^①。截至2009年底,全国共建立了69,041个各种小型非公企业工会联合会,其中9129个是当年新增的,覆盖了近9万家小企业工会,吸收了近1000万会员,分别占当年建会数的64%和发展会员数的71%^[61]。

新就业形态劳动者的出现,进一步推动了区域性、行业性工会联合会的发展。虽然各地大多是在区和街镇,甚至更低层面成立行业工会或区域工会,但有些地方开始将其层级提至市县一级,甚至到省一级。例如:常州市总工会依托市邮政管理局,于2020年底成立了常州市快递行业工会联合会^[62];太原市邮政快递行业工会联合会也于2020年底成立^[63];广西壮族自治区于2021年11月17日成立了省级的物流快递行业工会工作委员会^[64]。

为支持这些工会联合会的建设工作,各地方工会都投入大量资金。河南省总工会为推动建立市、县(市、区)两级新就业形态工会联合会,将其工作经费纳入同级总工会预算中,仅2022年省总就编列了600万元的专项预算^[65]。浙江省总工会每年投入1500万元,连续3年(2022—2024年)对符合条件的250家新业态基层工会进行补助^{[49]58}。有一些地方还创造性地采用项目制的方式提供经费支持,如湖南省总工会推行新业态工会联合会项目制建设,各级工会可申报以覆盖新就业形态劳动者为主体的市级及以下区域性、行业性工会联合会的建设项目,省总工会对每个项目给予3万元的补助^[66]。

此外,一些地方还积极建设“网上工会”,让新就业形态劳动者可以实现网上入会、扫码入会。不仅可以通过工会的微信公众号、小程序或APP实现网上入会,而且一些地方还建立了自己的网上工会系统。例如:山东省总工会创建了网上工会组织系统,通过网上会员之家兜底入会,并以入会促建会^{[49]55};河南省总工会为推行“网上工会”工作新模式,也专门开发了省级的新就业形态会员网上管理系统^[65]。

(二) 运行机制的创新

在推进工会组建的过程中,各级工会探索出了一些重要的工作机制和方式方法,其中最重要的莫过于“党建带工建”的工作机制,并在此基础上实现与相关部门的协调联动。在这种总体性的工作机制之下,又形成了各种具体制度和做法。

“党建带工建”工作机制的最直接表现形式,就是各地普遍成立建会领导小组,由党委分管领导为组长,相关部门负责人为成员,从而构建起“党委领导、行政支持、各方配合、工会运作”的工会组建领导格局。早在1996年,时任全总副主席杨兴富就指出,全总应会同组织部、统战部、

^① 即在县级工会与小型非公企业工会之间建立多种形式的区域性、行业性基层工会联合会,实现对小型非公企业建会与维权工作的再覆盖。

经贸委、劳动部、外经贸部、工商局、外商投资企业协会等，就工会组建及工会工作的开展联合发文^[67]。有些地方也较早地在地方党委的领导下，成立新建企业组建工会工作协调领导机构，其成员由工会与相关党政部门人员组成^{[28]166}。在推动新就业形态劳动者建会入会上，尤其需要这种部门协调联动机制。例如：浙江省总工会与市场监管、网信、人社、税务等部门形成联动工作格局，在省、市、县三级工会建立直接联系指导新业态头部企业工会制度^{[49]55}；上海市总工会联合10个党政部门出台《关于上海推进新就业形态劳动者入会和服务保障工作的指导意见》^[56]。

“党建带工建”工作机制的另一个表现形式，就是将建会工作纳入相关部门党建工作的考核内容。比如江苏省较早将工建目标纳入各级党建目标的管理范畴，工建考核也纳入党组织的评选条件^[68]。此外，在相关部门进行执法检查、行政审核、劳动监察、评优评先、政治安排等活动时，还将工会组建纳入考核内容或协助督促企业建会。以上海市为例：在酝酿推荐企业主或经营管理者担任党代表、人大代表、政协委员或工商联执委等政治身份以及各类评先评优活动时，征询工会组织对人选的意见^{[69]37-38}；在对工商联执委等进行综合评价时，将其所在企业组建工会作为重要衡量指标；在财政资金扶持项目中，对市级财政扶持的非公企业，如逾期不建会，则区级财政配套资金就暂缓扶持^{[31]210}。

除了向外“借力”，工会自身也在不断创新运行机制和方式方法。首先就是运动式机制的采用，在每次集中行动时，都会成立由“一把手挂帅”的领导小组，“挂图作战、限期完成、组建销号”^[40]，将目标任务层层分解、量化到部门、责任到人，并拨出专款，对组建工作突出者加以奖励或者实行“一票否决”制。在建会原则上，一改过去“成熟一家发展一家”的原则，采取“先搭台、后充实、再完善、逐步规范”的原则，灵活机动、简化程序^[70]。各级工会在这一过程中也创造性地运用各种方式方法。例如：为企业工人提供各种服务和培训以赢得支持和认可；利用工会干部的身份优势，帮助企业解决一些外部问题或帮助企业做好党建、安全等工作的同时，顺势推动企业建会；注重“情法并用”，在依法推进的同时，利用人情或“熟人”优势克服建会阻力；收缴建会筹备金以倒逼企业建会；等等。

在推动新就业形态劳动者建会入会时，工会的工作思路发生了一些重要变化，即开始强调要“服务先行”，通过提供最直接、最便捷的服务，让他们认识工会，并吸引他们入会，这被称为“先工作覆盖、再依法规范建会”的工作思路^[56]。为此，各地工会一方面积极加强服务阵地建设，另一方面利用工会资源或整合各种资源为新就业形态劳动者提供各种福利、服务和活动。2021年上海市总工会建设100家园区（楼宇）健康服务点以及1135家“户外职工爱心接力站”^[56]。2022年上海市总工会实施“新就业形态劳动者互助保障计划”，并定制流动体检车“巡回体检”项目，免费为万名新就业形态劳动者提供上门体检服务，还全额补贴1000余名新就业形态劳动者参加疗休养活动^[71]。广州市总工会2021年建成184个职工服务站点和243个户外劳动者工会爱心驿站，投入200万元为新就业形态劳动者开展免费体检和疗休养服务^[56]。江苏省总工会2021年投入1600多万元为新就业形态劳动者“送温暖”，还向3万名快递员、货车司机、外卖员和网约车司机赠送健康体检^[56]。

此外，工会还推出了体制外入会机制。所谓体制外入会，就是工人不按照传统的“先企业建会，再工人入会”的路径^{[69]38}，而是单体加入工会，即直接加入乡镇（街道）工会或区域性、行业性工会联合会或其分会，或者通过“12351”热线、新媒体平台直接申请入会，再由平台按隶属关系转介到区县总工会及街镇工会。当某个企业的会员通过这种方式达到25人以上时，上级工会就可以指导该企业建会或依法倒逼企业建会。

（三）基层工会组建的制度逻辑

前面的分析表明，我国基层工会的组织建设表现出明显的阶段性特点，全总先后针对不同类

型企业或劳动者群体发起“建会运动”或“入会集中行动”，形成了一些组织体制和运行机制方面的创新。之所以产生这些阶段性特点和体制机制创新，源于我国基层工会组建背后的不同制度逻辑及彼此间的博弈。

与国外经验一样，工人合法权益受到侵害是引发工会组建的直接诱因。但是如前所述，不同类型非公企业的建会问题或特殊劳动者群体的入会问题，并非自它们出现时就产生的。因为在发展初期，虽然存在劳动条件的种种问题，但劳动者都从中获得实质性的经济条件改善，所以除外资企业稍微特殊外，建会或入会问题都是随着该类工人数量日益庞大且合法权益受侵害日益凸显的情形下才开始触发的。这个过程并非由工人发起，他们不仅不是积极的行动主体，反倒是消极的被组织对象。这首先归因于他们大都缺乏工会意识，其次他们会选择自己认为有效的利益表达和维护方式，但这些方式大多是非正式的，甚至可能非法，政府通常会成为其诉求对象。在这种情况下，虽然他们并非组织化的利益群体，但当其数量庞大时，可能形成“由种种无组织的、各自分散甚至矛盾的利益群体所汇聚而成的、针对政府权威的集体行动”，即“基于无组织利益之上的集体行动”^{[29]388}，从而引发社会稳定问题。此外，虽然他们缺乏工会意识，但并不必然意味着他们完全没有组织起来的可能性，恰恰相反，他们可能会组织一些草根团体来维护自己的权益或进行自我服务，甚至还有可能被境外势力加以利用。这些情形必然引发党对工人组织问题的高度重视，并成为全总积极推动基层工会组建的重要原因。

工人合法权益受侵害是最直接诱因，但全总每次发起建会运动或入会集中行动的最根本的动力，是要充分发挥好党联系职工群众的桥梁和纽带作用，夯实党执政的阶级基础。习近平总书记在中央党的群团工作会议上的讲话对此有明确要求，他指出，“政治性是群团组织的灵魂，是第一位的”，而工会工作的政治性，主要体现在工会要承担起引导职工群众听党话、跟党走的政治任务，为夯实党执政的阶级基础和群众基础作出贡献上，这是衡量工会工作做得好不好的政治标准。“对群团组织来说，谁能把自己联系的群众最广泛最紧密地团结在党的周围，谁的工作就是做得好。”^{[72]360-361}因此，基层工会组建的一个重要的制度逻辑，就是政治合法性逻辑或国家治理逻辑，即将最广泛的职工群众组织起来并紧密团结在党的周围，夯实党执政的阶级基础。

建会的积极行动主体主要落在各级（尤其是县市级）工会干部身上。他们的工作动力直接源于上级工会的要求，特别是在动员式建会时期，上级工会层层下达建会任务，并辅以各种考核激励机制。但是工会作为一个群团组织，并没有强硬的行政权或执法权，它们只能通过借用和整合各种正式与非正式的力量来实现建会目标^[73]。其中最为重要的借力对象自然是地方党政，但后者作为地方治理主体，面临由自上而下的多方政策和行政指令所构成的任务环境，它们遵从的制度逻辑是政府机构的行政逻辑或科层制逻辑，即根据其任务环境中多重政策目标相应的各种代价和收益进行总体权衡，然后作出最有利的选择^{[29]346-347}。这也就能够解释为什么不同地区或不同时期，在建会结果上呈现出差异。

企业（主）起初大多对建会持排斥态度，不过在建会运动营造的氛围下，企业出于外在压力不得不陆续建会。在这过程中，一些企业也发现了“机会”，特别是那些具有一定影响力或规模的企业，他们会将这种外部压力转变为机会，从而获得更多的外部资源或政策支持，比如各种政治身份或者各种荣誉，同时还能从工会提供的各种服务中获得一些经济好处，比如工会发放的各种福利以及提供包括体检在内的各种服务活动等。但它们希望工会的行动到此为止，不能进一步干预其内部的生产经营管理。因此，企业愿意建会背后的制度逻辑，也就逐渐从理性化逻辑转变为组织社会学制度学派所指出的制度化逻辑，即企业将建会这种强制要求或社会期望内化，以此获得社会合法性，并为自己争取资源，当然，企业也因此会有意识地将这种制度化的正式结构与企业内部的日常运作分离开来^{[29]77}。这在一定程度上可以解释为什么企业工会较多从事的是各种福

利和服务活动。

总之，基层工会组建过程中涉及的行动主体较多，它们遵循各自的制度逻辑，相互作用。只是在不同时期，面对不同对象，各种制度逻辑的强弱不同，从而决定了各时期工会组建工作的重点对象或部门及其成效，并使建会或入会过程表现出阶段性特点。

四、结论与讨论

在对改革开放以来我国基层工会组建情况进行详细考察后，或许可以回答本研究开篇提出的问题。整体来看，我国基层工会组建率和工人入会率呈增长趋势，但这种增长趋势是自 20 世纪 90 年代中后期才开始变得显著，其背后是多重制度逻辑交互作用的结果。

在 20 世纪 90 年代中期之前，基层工会主要集中在公有部门。非公有部门已经取得了一定发展，虽然存在一些劳动者权益受侵害问题，但与以往相比，工人总体上是受益的，正如有学者曾指出的，这一阶段的经济增长带来了社会状况的普遍改善^[74]。所以，全总虽然在这个时期提出了非公有部门建会的要求，但除了外资企业建会曾取得过一些成绩外，在乡镇企业和私营企业中并没取得明显成效。这主要归因于当时政治合法性逻辑还没有成为主导逻辑，在工人没有积极诉求、企业不愿配合、地方政府缺乏动力的情形下，基层工会组建自然就没什么进展。

自 20 世纪 90 年代中后期以来，情况发生了重要变化。首先是非公有部门劳动者数量迅速增加，同时其劳动权益受侵害现象也日益突出，并带来了部分社会稳定问题。而这一时期，非公有部门的党组织建设尚未发展起来，于是政治合法性逻辑成为主导逻辑，即把工人组织起来，并将其紧密团结在党的周围，夯实党执政的阶级基础，成了非常迫切的任务。在这个主导逻辑下，各级工会顺势而为，先后积极推动私营企业和外资企业建会工作，同时根据各劳动者群体发展的形势，先后重点关注农民工、劳务派遣工和新就业形态劳动者的入会工作。由于不同区域发展的不平衡，在科层制逻辑影响下的地方党政的支持力度也存在差异，加上不同类型或规模的企业对建会带来的资源或政治机会的获取能力不同，因此在配合力度上也存在差异。这些因素相互叠加在一起，决定了基层工会组建的效果。

2015 年，中央党的群团工作会议对群团工作的重要性给予了高度肯定，习近平总书记在会议上指出，“随着群众就业、生活、聚集方式日益多元化，群团组织覆盖不到、覆盖不全的问题日益凸显”，“工会、共青团、妇联要探索以多种方式构建纵横交织的网络化组织体系，做到哪里有群众、哪里就要有自己的组织，怎么有利于做好工作、就怎么建组织”^{[72]367-368}。同时，《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》也指出，“有的地方和部门党组织对群团工作重视不够”，并要求把群团建设纳入党建工作总体部署。

在这种形势下，基层工会组建工作也就进入新的快速发展阶段。这也能很好地解释为什么面对新就业形态劳动者，围绕其用工形式、劳动方式、劳动关系性质以及由此产生的会员资格等问题还处于争论之际，国家就通过修改《工会法》来解决其中的一些关键问题，同时全总也自上而下地积极推动建会工作，打破一些制度上，如工会经费方面的障碍，创造各种条件、创新各种方式将他们吸收到工会中来。

如果要用一种更具总体性的框架来理解基层工会组建问题，那就是国家治理参与的框架，即通过工会将工人组织起来，并纳入国家治理体系，工会也即成为国家重返劳动关系领域、实现对劳动关系治理的重要组织载体之一。

基层工会组建的这种特点虽然体现了我国基层工会组建的政治优势，但不可避免地也带来一些局限或问题，比如工会经费收缴和使用问题。根据《工会法》的规定，建立了工会的用人单位，应按每月全部职工工资总额的 2% 向工会拨缴经费。但实际情况是，很多用人单位并不拨缴或不

足额拨缴工会经费,特别是会员来自灵活用工群体,尤其是新就业形态劳动者,都找不到拨缴工会经费的用人单位,但这并不影响他们(甚至还不是会员)仍享受上级工会提供的各种服务或福利,各省总工会每年投入数千万的工会经费用于新就业形态劳动者。当然,这也进一步证实了建会的主导逻辑是政治逻辑。但这也带来了不公平问题,即一些会员占用了原本属于另一些会员的福利,这其实也造成了企业之间的税费不公问题,甚至会引发逆淘汰现象。

不过,这种建会特点存在的最重要问题,就是缺乏工人主体性。前面的考察表明,虽然工人入会率稳步提升,但在这一过程中工人基本不是积极主动的主体,他们加入工会的愿望并不强烈,正如有研究者指出,工人往往是“被组织”的对象^{[44][29]},而这也成为一些大型跨国公司阻挠建会的主要借口。虽然在推动新就业形态劳动者入会时,工会的工作思路从过去“先搭台,后唱戏”转变为“先工作覆盖,再依法规范建会”,开始注重提升工会对劳动者的吸引力,以调动其入会的主动性,但会员的粘连度不高、归属感不强的问题仍然存在^{[3][29]}。

于是,建会过程中最为重要的行动主体是各级工会干部,尤其是县市级及街道、乡镇级工会干部。他们在推动建会的过程中,虽然也会通过各种服务来吸引工人认识工会和加入工会,但其工作重心是做企业(主)的工作,争取他们的同意,即不是去动员工人,而是去说服企业主。这种面向企业主为主的动员式建会,虽然有助于快速提升建会率和入会率,但客观上也造成了“重建立轻作用发挥”的现象。地方工会干部人手有限,建会问题尚未彻底解决,更没精力去指导和督促已建工会的规范运行。当然,这并非要否认这种建会方式的价值,相反,在非会员的工人数量迅速增加、组织化程度较低、工会意识薄弱、权益保障需求突出、劳动关系治理压力加大等情形下,这种建会思路和方式能实现对工人的快速有效组织,为实现对广大工人群众的政治引领、团结动员、维权服务等目标打下组织基础。

在快速提升建会率和入会率之后,基层工会作用的有效发挥及工人工会意识的形成和提升,就成为关键问题。这也是目前工会理论研究和实践中的难点,这里遇到一个矛盾:一方面从政治的逻辑看,工会不仅要代表会员的利益,也要代表非会会员工人的利益,这直接体现在工会章程之中,工会章程开篇即提出中国工会“是会员和职工利益的代表”;另一方面从组织的逻辑看,组织应有明确的边界,会员资格具备相应的价值,否则成员不会产生优越感、认同感和归属感。工人也的确会问“加入工会有何用”的问题,这也提出了如何解决会员与非会会员工人的权利差别问题。在实践中,有些地方已在探索如何提升工会会员证的价值,从而逐步推进依靠工人而非企业建会的工作机制。唯有让会员资格具有吸引力,才能让工人主动加入工会,从而使前面提及的体制外入会成为可能。比如上海“顾村经验”的做法,就是将会员缴纳的会费及配套的经费,以惠利会员项目的形式直接返还给会员,以适当形成会员与非会员的区别效应^{[3][204]}。不过,这些探索的效果尚待检验,特别是如何能系统性协调或解决好这个矛盾,应成为下一步重点考虑的理论和实践问题。

〔参考文献〕

- [1] 吴建平. 转型时期中国工会研究——以国家治理参与为视角[M]. 北京: 光明日报出版社, 2012.
- [2] 张国峰. 国外工会应对入会率下降的策略分析[J]. 工会理论研究(上海工会管理职业学院学报), 2017(5): 43.
- [3] 马骥. 推进八大群体入会工作的思考和建议[J]. 中国工运, 2021(3).
- [4] 郑莉, 朱欣, 郝赫. 全国新发展新就业形态劳动者工会会员 1037 万人[N]. 工人日报, 2023-02-15(02).
- [5] 胡瑾, 马风书. 关于新时期中国工会的几个问题[J]. 当代世界社会主义问题, 1993(1).
- [6] 齐太生, 王绍钟. 乡镇企业工会建设的理论依据[J]. 工会理论与实践——中国工运学院学报, 1996(1): 45.
- [7] 肖同水, 孟庆涛. 再论在乡镇企业建立工会组织[J]. 工会理论与实践——中国工运学院学报, 1994(3): 61-62.
- [8] 许晓军. 我国乡镇企业劳动问题与工会[J]. 工会理论与实践——中国工运学院学报, 1996(1).

- [9] 张英编,王金生,郝龙.加快乡镇企业建立工会的步伐[J].中国工运,1994(5): 24.
- [10] 苏州市总工会乡镇企业课题组.不容忽视的乡镇企业劳动关系问题——苏州乡镇企业劳动关系和工会工作调查[J].中国工运,1995(3): 17-18.
- [11] 吴建平.企业工会与企业组织团结[M].北京:社会科学文献出版社,2015: 96.
- [12] 全国总工会政策研究室.中国工会十二大以来重要文献选编[M].北京:全国总工会政策研究室,1999: 575-576.
- [13] 江苏省总工会.推进外商投资企业工会组建工作跨越式发展[J].中国工运,2006(8): 26.
- [14] 翟慎良.我省推进外资企业组建工会[N].新华日报,2006-05-27(A02).
- [15] 李刚.上海外企近八成未建工会[N].中华工商时报,2006-04-11(07).
- [16] 傅福荣,傅乔成.非公企业建会难在哪里?[J].中国工运,2006(10): 49.
- [17] 陈劲松.年底全国外企建工会将达60%[N].人民日报(海外版),2006-10-14(04).
- [18] 潘跃.年内实现六成外企建工会[N].人民日报,2006-10-13(10).
- [19] 顾威.辽宁外资企业建会全面“提速”[N].工人日报,2006-12-18(02).
- [20] 大连市总工会.因势利导 借势聚力 扎实推进世界500强外资企业建会工作[J].中国工运,2008(10).
- [21] 顾威.5%到动态建会全覆盖的背后[N].工人日报,2010-11-23(02).
- [22] 全国总工会基层工作部.建立私营企业工会组织是社会主义市场经济对工会工作提出的新要求[J].中国工运,1995(2).
- [23] 江苏省总工会调查组.江苏私营企业的现状和展望——私营企业工会工作情况调查[J].中国工运,1994(3): 14-16.
- [24] 邹震.适应形势发展客观要求加强私营企业工会工作[J].工会理论与实践,1999(4).
- [25] 源远.‘95中国工会:面对500余万私企雇工——全国私营企业工会工作座谈会侧记[J].中国工运,1995(2).
- [26] 纪明波.实现新建企业工会组建工作的新突破[J].中国工运,2000(1).
- [27] 戴建中.私营企业雇工及劳资关系调查报告[J].社会学研究,1996(6): 32.
- [28] 尉健行.工会的基本职责[M].北京:中国工人出版社,2009.
- [29] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [30] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7): 43.
- [31] 吴建平.改革开放以来中国工会的制度变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2021.
- [32] 庞慧敏.2012年非公企业建会率达到90%以上[N].工人日报,2010-12-27(01).
- [33] 牟爱玲,吴明福.推动企业依法普遍建立工会组织——访中华全国总工会基层组织建设部部长郭德才[J].工会信息,2011(2).
- [34] 薛昭.农民工的权益谁来保护?——由农民工队伍基本状况调查引发的一些思考[J].中国劳动,1998(10): 15-16.
- [35] 王娇萍.全国已有2100万农民工加入工会[N].工人日报,2006-06-26(02).
- [36] 张世斌.“党建带工建”纳入党建考核[N].工人日报,2006-06-26(02).
- [37] 李刚殷.浙江今年将有半数农民工入会[N].工人日报,2007-02-02(02).
- [38] 赖志凯.海南三大措施吸引农民工入会[N].工人日报,2007-09-24(01).
- [39] 肖树臣.双向维权:信阳数十万农民乐姓“工”[N].工人日报,2003-08-21(01).
- [40] 郑莉,丁军杰.落实“两个普遍”开创工会工作新局面[N].工人日报,2010-09-01(01).
- [41] 吴建平.劳务派遣的经济合理性及其前提条件[J].中国人力资源开发,2017(1): 167.
- [42] 全总劳务派遣问题课题组.当前我国劳务派遣用工现状调查[J].中国劳动,2012(5).
- [43] 全总保障工作部工资处.关于劳务派遣情况的调查及建议[J].中国工运,2005(3): 21-23.
- [44] 徐小洪.中国被派遣劳动者“参加”工会现状与问题——中国体制外工人“结社”模式分析[J].社会法研究,2014(1).
- [45] 全国总工会基层组织建设部.劳务派遣企业建会、劳务派遣工会集中行动初见成效[J].中国工运,2011(12).
- [46] 田海萍.山西启动工会组织劳务派遣工会专项行动[J].工会信息,2011(18): 38.
- [47] 汪雁,张丽华.关于我国共享经济新就业形态的研究[J].中国劳动关系学院学报,2019(2).
- [48] 全国新就业形态劳动者达8400万人[N].人民日报,2023-03-27(01).
- [49] 全国总工会基层工作部.扎实做好新就业形态劳动者建会入会工作 不断增强职工群众获得感幸福感安全感[J].工会博览,2022(30).
- [50] 中国海员建设工会.货车司机入会面临的问题和对策[J].中国工运,2021(3): 25-27.
- [51] 李雄.工会组织在新就业形态中的现状、问题及对策[J].理论月刊,2022(10).
- [52] 黄龙.新就业形态劳动者参加和组织工会权利与路径研究[J].中国人力资源开发,2022(12).
- [53] 郑莉.激活工会触达新就业形态劳动者的“神经末梢”[N].工人日报,2022-12-06(05).
- [54] 郑莉,郝赫.以实施“三年行动”为抓手 深化新就业形态劳动者工会工作[N].工人日报,2023-06-14(01).
- [55] 浦晓磊.工会突出维护好特殊群体合法权益 2023年新发展新就业形态劳动者会员380万人[N].法制日报,2024-01-30(07).
- [56] 推动新就业形态劳动者工会工作向纵深发展[N].工人日报,2022-03-03(07).

- [57] 赖志凯. 10 项措施促进服务新业态职工工作“升温” [N]. 工人日报, 2021-09-02(02).
- [58] 梅从明. 加强小型私营企业工会组织建设的实践与探索 [J]. 工会理论与实践——中国工运学院学报, 1998(5).
- [59] 徐锡澄. 加快私营企业组建工会步伐 [J]. 中国工运, 1996(9): 8.
- [60] 张德金, 张慧敏, 马晓霞. 在非公企业组建行业性工会联合会的调查 [J]. 工会博览, 2004(23).
- [61] 郭稳才, 王英. 关于全国工会推进“双措并举、二次覆盖”工作情况的调查 [J]. 中国工运, 2010(3): 29.
- [62] 陆阳丽. 常州工会: 推动新就业形态建会入会见实效 [J]. 中国工运, 2021(3): 59.
- [63] 王建平. 工会视域下快递员合法权益维护初探——基于太原市新就业形态快递行业员工调查 [J]. 天津市工会管理干部学院学报, 2023(1): 26.
- [64] 庞慧敏. 行业工会“建起来” 维权服务“活起来” [N]. 工人日报, 2022-01-23(01).
- [65] 余嘉熙. “入会+服务”助“小蜜蜂”温暖进“家” [N]. 工人日报, 2023-03-18(01).
- [66] 王鑫, 方大丰. 湖南: 项目化建设 100 个新业态工会联合会 [N]. 工人日报, 2022-12-09(02).
- [67] 杨兴富. 进一步把工会工作总体思路落实到基层 [J]. 中国工运, 1996(12): 4-8.
- [68] 王伟. 江苏: “党建带工建 工建促党建”获重大进展 [N]. 工人日报, 2002-11-06(01).
- [69] 金世育. 超大型城市工会组织体系建设: 上海的探索与实践 [J]. 工会理论研究 (上海工会管理职业学院学报), 2022(4).
- [70] 王娇萍. 全国新建企业工会组建进展良好 [N]. 工人日报, 2000-06-26(01).
- [71] 上海市总工会. 健全保障机制 依托“小三级”工会 为新就业形态劳动者提供精准服务 [J]. 中国工会财会, 2022(8): 19.
- [72] 习近平. 习近平著作选读: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [73] 吴建平. 地方工会“借力”运作的过程、条件及局限 [J]. 社会学研究, 2017(2): 103.
- [74] 孙立平. 现代化与社会转型 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 245.

The Stage Characteristics and Institutional Logic of Grassroots Trade Unions Establishment since the Reform and Opening-up

WU Jianping

(Department of Social Work, China Youth University of Political Studies, Beijing 100089)

Abstract: Since the Reform and Opening-up, the establishment rate of grassroots trade unions and the membership rate of workers have shown a growing trend, and become more significant particularly since the mid-to-late 1990s. This phenomenon results from the interaction of multiple institutional logics, and the reason for which is that the establishment process of grassroots trade unions involve multiple action subjects, each following their own institutional logic and interacting with one another. In different periods and facing different targets, the strength of various institutional logics varies, which determines the key targets or departments of trade unions establishment work in each period and its effectiveness, thereby making the process of establishing or joining the trade union exhibits phased characteristics. This characteristic reflects the political advantages of grassroots trade unions in China, but also brings about some problems. After rapidly increasing the establishment rate and membership rate, thus, the effective functioning of grassroots trade unions and the formation and enhancement of workers' union consciousness have become critical issues for future theoretical research and practical exploration of the trade union.

Key words: grassroots trade unions establishment; establishment rate; membership rate; institutional logic

[责任编辑: 张晋巧]