

改革开放以来工会指导思想 和工会工作的历史发展变化^{*}

何布峰

(中国劳动关系学院 干部培训学院, 北京 100048)

【摘要】中国工人阶级和工会组织在历史的风雨中走过。有伟大的胜利,有前无古人的探索,也有非常惨痛的失败教训。中国工人阶级是中国共产党的阶级基础,是工会组织产生的前提。中国工会运动最终走上中国特色社会主义工会发展道路其实是一种必然,这是中国工会的历史经验总结。

【关键词】工人阶级; 工会组织; 工会改革; 新思路

【中图分类号】D412.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2375(2014)02-0058-06

中国工会新的历史时期是从1978年的工会九大始。工会组织开始拨乱反正,工会工作指导方针发生重大变化。从工会九大到工会十六大,工会组织在工会理论探索和工会工作等方面,总结了中国工会的历史经验,走上中国特色的社会主义工会发展道路,中国工会走向成熟。

一、新时期初期工会工作的转折及工作方针的变化

1978年召开工会九大,邓小平代表中共中央在大会上致辞^①。这个致辞使党对工会认识重新回到了正确的轨道。工会过去历次被批判,其中一个最重要的原因,就是认为在共产党是执政党的情况下工会不能讲维护。在这个问题上,工会的认识很重要,但更重要的是党和工会要达成共识。邓小平九大致辞的里程碑式的意义就在于:从此工会可以光明正大地提出自己有维护的基本职能了。与建国以来的历史情况相比,这实在是巨大的历史进步。

工会九大以后,工会做了大量的工作:平反李立三、赖若愚冤案,明确了维护职工合法权益不再是经济主义工团主义,提出了以经济建设为中心,提出工会代表和维护职工民主权利和切身利益的主张,提出以推进企业民主管理为重点,坚持职工队伍建设和工会组织建设的发展思路。这时的工会尚方宝剑在手,大干快上。一是建立健全职代会。全总和中组部、国家经委共同制定《职代会暂行条例》,通过职代会来扩大职工的民主权利,维护职工利益,职代会发挥了一定作用。二是抓住典型案例来维护职工权益,扩大影响。1979年底,全总参与处理三起重大事件,特别是渤海2号事件,影响极大,受到广大职工的拥护,很多人说工会的春天来了。但转折点出现在1980年,波兰出现罢工潮,出现独立工会。之后掀起的波兰全国性罢工,出现瓦文萨,团结工会成立,强大的政治反对派组织使波兰形成了双重政权体制。1980年10月27日全总书记处召

* [收稿日期] 2013-12-30

[作者简介] 何布峰(1957—),男,安徽天长人,大学,副教授,中国劳动关系学院干部培训学院副院长,主要从事中国近现代史、中国革命史、中国工人运动史研究。

① 邓小平代表中共中央在工会九大上的致辞阐述党对工会组织的认识:工会组织都必须密切联系群众,使广大工人都感到工会确实是工人自己的组织,是工人信得过的、能替工人说话和办事的组织,是不会对工人说瞎话、拿工会的会费做官当老爷、替少数人谋私利的组织。

开会议，要求各级工会组织，特别是各级工会领导，要从波兰工人罢工事件中汲取教训，必须有改善工会同群众关系的紧迫感，避免在中国发生类似波兰这样的事件。这时党对国内工会组织的支持和认识有所转变，工会维权也艰难起来，职代会在企业的推行效果递减，工会变得畏首畏尾。当然，外因一定是要通过内因起作用，工会维权变得困难主要还是我们体制内问题的困扰，通过外因引发出来。

1983年3月14日召开工会十大之前，中共中央书记处讨论了全总起草的《中国工会第十次全国代表大会工作报告提纲》等文件，对工会的性质任务做出重要指示：建国以后，在“左”的思想影响下，工会工作受到了很大的干扰，忽视了工会是工人阶级的群众组织的特点，脱离了工人群众，这种状况必须改变。认为“工会组织的性质和任务应当是在党的领导下，代表工人阶级利益、为工人阶级办事的组织。”因此，在工会十大制定的工作方针中加入了历史的一笔：维护。在工会十大上，李先念代表中共中央致辞也提出了“工会是党领导下的有职有权、能够独立负责地开展工作的重要团体。那种把工会按照自己的职权独立负责地进行工作，同向党闹独立性、工团主义等混为一谈，是完全错误的。”党和工会在这个问题达成一致，党第一次公开明确支持工会独立负责的工作。

工会十大之后，工会把重点放在：第一，参政议政。凡改革中遇到与职工利益有关的问题工会都要参与。从1984年城市经济体制改革开始后，深刻影响职工群众利益的劳动关系出现重大变化。国务院连续出台《国营企业实行劳动合同制度暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国有企业辞退违纪职工暂行规定》、《国有企业职工待业保险暂行规定》，全总都从源头参与，提出了工会的意见和建议。同时，各级工会参加同级的劳动争议协调委员会。1983年，全总、劳人部、财政部共同颁布《关于经济体制改革中要注意保障企业职工的劳动保险、福利待遇的意见》。1985年，全总在《关于工会参加党和政府

的有关会议和工作机构的请示》中，提出在四个层面，即全总、产业、地方、企业工会参与。第二，建职工之家。全总制定了建设职工之家的标准和时间希望解决联系职工群众的问题，为职工办事服务。第三，在乡镇企业和三资企业组建工会试点，开始解决体制外的问题。这是中国工会在建立社会主义市场经济体制的大背景下开始的尝试，是工会工作的全新领域。虽然当时只是一些局部的尝试，但经过几十年的经济社会发展，在非公和外资企业中，已经拥有了极大数量职工，成为工会调整政策、转移重心、开拓工作最重要的领域。

这个时期，无论是社会环境还是政治氛围都比较好比较宽松。有党的支持工会自己也想做好工作。但由于这个时期是改革开放和工会工作转型初期，取得的经验和理论探讨都还不足。现在看来，其实当时最大的问题就是如何处理好维护职工利益与改革开放大局的关系。1983年浙江海盐衬衫厂的步鑫生事件给工会极大的教训。1983年11月16日，人民日报发表新华社记者的纪实文章《一个具有独创精神的厂长——记步鑫生》。不久后，《工人日报》浙江分社向中央领导人递交了《我们需要什么样的独创精神》的内参，文章列举了步鑫生“刚愎自用，独断专行，欺压职工，加班加点等”种种行为。为此，胡耀邦指示浙江省委进行调查。1984年初，浙江省委联合调查组在调查后得出结论“步鑫生虽然有缺陷，但改革的办法没有错。”1984年2月26日，新华社播发了浙江省委支持步鑫生改革创新精神的报道，文章配发了“中共中央整党工作指导委员会办公室”的按语。第二天，人民日报头版刊登文章《浙江省委充分肯定步鑫生的改革创新精神，中央整党工作指导委员会指出要积极支持敢于改革创新的干部》。从此，步鑫生成为全国企业改革榜样，并被全国政协选为“特邀委员”。工会怎么办？全总党组反复做检查，这件事情虽然偶然，但确实反映了工会如何处理维护与改革的关系问题。同时，工会在参政议政、组建体制外工会时也遇到很大的阻力，这个阻力有

来自个体或资方的，也来自地方政府的，如有地方为迎合投资方公开说我们这里不成立工会；有地方报纸甚至刊登社论《工会不要做改革开放的顶门杠》。这个问题实际上贯穿于改革开放的整个时期。

二、工会改革的基本设想

1988年10月召开工会十一大，为保证工会组织适应改革的新形势，大会主题发生鲜明的变化。根据我国经济体制改革和政治体制改革的发展要求，为更好地维护职工的具体利益，工会十一大提出了新的工会工作方针。明确了“工会工作必须坚持以经济建设为中心，在维护全国人民总体利益的同时，更好地代表和维护职工群众具体利益”。工会十一大特别强调了工会的四项职能，即维护、建设、参与和教育的职能。同时强调在履行四项职能时要突出维护职能。如何将这个工作方针落到实处：怎样才能真正使工会成为职工群众信得过的组织，把维护职工利益的职能落到实处；怎样解决想干而不能干，想干好又干不好的困惑成为关键。工会要进行改革，全国总工会在《关于着手工会自身改革需要研究的几个问题》的基础上，着手就历史的和现实的问题进行调查和研究，经过广泛征求意见，多次进行修改，形成《工会改革的基本设想》，最后根据工会十一大精神作了相应的修改。1988年7月，经政治局常委会议讨论并原则同意，全总十届六次执委会上通过，把政治体制改革提上日程，《设想》成为全总关于工会总体改革的方案。这个方案与国家的形势发展密切相关，依据中共十三大提出党在社会主义初级阶段的基本路线，《设想》就理所当然地成为当时政治体制改革的重要组成部分。

《设想》就工会改革提出了规划，阐明了工会改革的必要性：建国以来工会工作，由于“左”的思想影响，被错误地批判为“工团主义”、“经济主义”，加之一元化的领导体制使权利过分集中，工会不能按其应有的社会职能发挥作用，未能体现群众组织的特点，反而成为党委的一个工作部门或行政的一个从属机构。工会改

革到底如何进行，才能解决这种“脱离群众”的现象，《设想》设计了一幅理想蓝图：一是确定和承认新时期工会工作职能和方针，确定工会改革的目标。二是理顺工会的各种关系：理顺工会与党的关系；理顺工会与政府和行政方面的关系；密切工会与群众的联系。三是改革工会的组织制度和活动方式，增强基层工会的活力。工会组织制度改革包括：工会组织制度要逐步向联合制、代表制过渡；工会干部人事制度改革，改革方向是根据干部分类管理的原则，逐步实现工会按自己的章程和条例自行管理干部的体制。工会机构的活动方式是搞好民主参与和监督，进行理论政策指导，培训干部，协调工会活动等。同时，工会要运用自筹资金和组织群众集资，利用自身的优势举办为职工服务、为社会服务的事业。《设想》提出：工会改革要以增强基层工会工作活力为中心环节。通过改革，以群众的要求和意愿作为工会工作的出发点；工会要在错综复杂的社会矛盾中独立工作维护职工的合法权益；工会要建立健全自身的民主生活制度，建立评议工会工作和工会干部的制度。其实在《设想》出台之前，常州市总工会已经进行了“联合制”试点，并取得成功的经验。四是实现工会的法律保障。规定了工会的地位、权利和义务，规定了工会依法维护职工的权益，并将修改的《中华人民共和国工会法》提交全国人大常委会审议。

工会十一大显然是希望借政治体制改革的东风，一揽子解决长期困扰工会与党和行政的关系问题。当时工会组织自己认为工会的主要问题还是外部的，如果解决了这两个关系问题，其他问题就会迎刃而解。但是1989年政治体制改革停止，工会的改革设想也就偃旗息鼓了。从这时候起，工会和党的关系不再是政治上和理论上讨论的问题。1989年12月中央发出的《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》提出：各级党委树立全心全意依靠工人阶级的思想，重视、支持工会工作，支持工会代表和维护群众的具体利益，维护人民整体利益，发挥工会民主参与、民主监督的作用，发挥工会

在思想政治教育中的作用，增强基层工会活力，加强工会的干部队伍建设等等的要求。这基本上就是工会十一大以来党的基本指导思想。

十一大以后开展的工会工作主要有：其一，在改革中维护职工权益。1988年4月《企业法》公布，从此时期开始，劳动关系持续发生深刻变化，劳动关系日益紧张，劳动争议协调机制和机构开始大规模建立。工会提出要求，不仅加强经营者的管理权，同时还要维护企业职工权益。这时期亦是国家大规模通胀时期，物价生活问题也是工会关注的重要问题。其二，工会自身的建设和改革。针对从工会十大到十一大提出的工会脱离群众问题的主要原因是官僚主义，因此工会提出增强基层工会活力，转变工作活动方式。再有就是组织体制和干部管理体制的改革。最主要的是推广代表制和联合制，试图以发挥产业工会的作用和民主选举等办法在体制上进行改革，但实际上没有找到好的方法，效果甚小。其三，尝试在新的领域即外企和非公企业组建工会。在实际工作中工会遇到很多困难，到1990年乡镇企业工会组建率只有1%；1992年外企工会组建率30%。但它却是工会最新也是最重要的工作领域，其重要性已经逐步地开始显现。

三、中国改革新时期工会工作总体新思路

1992年邓小平南巡，标志着中国的改革开放进入一个崭新时期。邓小平作为改革开放的总设计师，在那种情形下坚持改革开放的路线不动摇，需要巨大的政治勇气和智慧。中共十四大确立了邓小平建设有中国特色社会主义理论在全党的领导地位，确立了建立社会主义市场经济的总目标。

在此背景下，1993年10月召开工会十二大，发出了“积极探索有中国特色社会主义工会工作的新路子，努力开创工会工作新局面”的号召。

1994年《中华人民共和国劳动法》颁布，工会十二届二次执委会上提出工会工作新思路“以《中华人民共和国劳动法》为契机和突破口，带动工会各项工作，推动工会自身改革和建设，把工会工作提高到一个新水平，在改革发展中更好地发挥作用”。其核心思想：一是随着市场经济的发展，劳动关系深刻变化并日趋复杂，所有的职工，不管是国有企业、非公企业、还是外资企业，劳动关系都不再是稳定的长久的，而是变化的不稳定的，职工最大的最需要维护的利益就在这里。同时，这个时代的职工，不管在什么所有制的企业，他的身份、地位、主观感受、客观情况及其与企业和政府的关系，都发生了根本的变化，急迫地需要维护自己的权利。而在深化改革的过程中，我们的许多政策都还不到位，就更加剧了维护的紧迫感。建立稳定和谐的劳动关系成为工会维护职工权益最重要的领域和工作任务，这是时代的变化和改革开放深化而赋予工会的重任。有了这个主攻方向，工会维护职能就有可能更好地落实，也更有可能赢得职工的信任。这个方向是工会近20年来开展工作最主要的思路。二是改变了以往讨论工会问题，就一定要说工会与党和政府的关系，但怎么也说不清的思维方式。这次是市场经济的确立提供了契机，因为大量的企业不再是国企而是非公和外资企业，工会面对的是企业主。以国家法律的颁布（劳动法是基本法）为突破口，绕开工会与党和政府的关系，工会再谈维护就不是向党和政府要求维护。这个重大变化也是工会工作非常重要的思路。

1998年工会十三大后，1999年12月，全总十三届二次执委会议提出工会工作“五突破，一加强”的基本要求^①，继续深化总思路。2000年12月，十三届三次执委会议又提出“三个最大限

^① 五突破，一加强是指：全总十三届二次执委会议提出的五突破，即积极协助党政做好国有企业减员增效、下岗职工基本生活保障和再就业工作，深入实施送温暖工程，对特困职工承担“第一责任人”职责的工作要有新的突破；坚决维护职工的经济利益，进一步理顺劳动关系，推行平等协商和集体合同制度的工作要有新的突破；切实保障职工的民主权利，坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，实行厂务公开和民主评议企业领导人的工作要有新的突破；推动国有独资和国有控股公司的董事会、监事会中都要有职工代表参加的工作要有新的突破；加快新建企业工会组建步伐，最大限度地要把职工组织到工会中来的工作要有新的突破。一加强即以改革的精神加强工会自身建设。

度”的工作目标^①。“五突破，一加强”和“三个最大限度”同时成为这五年工会工作的重点。

四、中国特色社会主义工会发展道路

进入21世纪，国家经济社会形势继续向前发展。2002年中国共产党召开16大，以胡锦涛为总书记的新的中央领导集体提出了一系列新的方针政策。工会也进入新老交替阶段。2003年9月工会十四大召开。工会十四届二次执委会提出工会工作新的方针“组织起来，切实维权。”这与工会工作的总体思路是一致的。2005年12月，全国总工会颁布《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》。这个决定从几个方面就职工维权部署了工作重点^②。工会维权观的鲜明特征就是明确工会维权不是工会一家的工作，而“是党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”。这个时期，我国社会主义市场经济的确立，要求工会工作总思路即工会制定政策方针主要目标就是建立稳定协调的劳动关系。工会维权社会化是这一时期最突出的特点。

从2000年开始，义乌市总工会在市委、市政府的高度重视和各相关部门的大力支持下，成立职工法律维权协会，以前所未有的力度为职工维权，赢得农民工的感动与信任。新华社记者为此撰写了《浙江义乌市探索职工维权社会化新模式》。胡锦涛于2004年11月27日对此文作了重要批示“完善在工会组织领导下的维权机制很有必要。要注意总结经验，不断强化职能，更好地为职工服务。”2004年11月29日，全国总工会主席王兆国批示“要把党领导的工会组织的维权机制建设好，总结推广义乌市总工会维权经验。要加强依法维权工作，切实服务职工，真正发挥好党联系职工群众的桥梁和纽带作用。”工

会社会化维权实践有其重要的探索意义。维权是工会组织的基本职责，但在现实中，尽管拥有法律的支撑，但由于工会不是执法的主体，加上各种复杂的社会因素，工会对职工维权有各种各样的难解之题，困难重重。因此，义乌市总工会社会化维权的实践应对的是工业化步伐加快、劳动关系矛盾加剧的社会背景，有效破解工会维权难题显得格外珍贵。2005年9月，在浙江省义乌市召开了“全国工会维权机制建设经验交流会”。在全总的全力推动下，这种维权模式被推广到全国其他地区。中国工会是共产党领导的群众组织，中国工会特有的优势就是与执政党的这种关系，工会借助党和政府甚至社会的力量维权不仅是可行的还是必要的。

2005年7月，全总十四届六次主席团会议形成决议：中国工会坚持走中国特色社会主义工会发展道路。这个决议提出的八个坚持基本内容成为工会工作新的方针^③。八个坚持构成了中国工会发展道路的理论与实践结合的整体：坚持自觉接受党的领导是核心，坚持工会的社会主义性质是根本，坚持维护职工群众合法权益是关键。这八个坚持实际上是回答了长期以来工会在实践中始终面临的“走什么样的工会道路、建设什么样的工会、工会发挥什么样的作用”等重大问题。2006年，全总又提出“中国特色社会主义工会维权观”。这个维权观的核心是“以职工为本，主动依法科学维权”，以达成和谐发展，互利共赢的目的。在此之后，全总大力开展的“两个普遍”、“面对面、心贴心、实打实服务职工在基层”等活动都是围绕着这个中心开展的主要工作。

2013年10月中国工会十六大召开。中国工

^① 三个最大限度是指：全总十三届三次执委会会议提出的即要努力实现最大限度地把广大职工组织到工会中来，最大限度地维护广大职工的合法权益，最大限度地保护、调动和发挥广大职工的积极性、创造性。

^② 《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》提出了坚持维护职工合法权益的五项原则，明确了维护职工合法权益的七项基本任务，提出坚持和完善维护职工合法权益的六个机制。

^③ 《中国工会坚持走中国特色社会主义工会发展道路》决议提出的八个坚持：坚持走中国特色社会主义工会发展道路的丰富内涵；坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导；坚持自觉接受中国共产党对工会的领导；坚持服从服务于党和国家工作大局；坚持切实表达和维护职工群众的合法权益；坚持工人阶级队伍和工会组织的团结统一；坚持独立自主地开展工会对外交往；坚持推进工会的理论创新、体制创新和工作创新。

会组织经过多年的发展, 已经成为拥有 2.8 亿会员、266 万个基层组织的强大的社会政治组织, 成为党和人民民主政权最重要的社会基础和支柱。同时, 我国的改革开放已进行了 30 多年, 取得了举世瞩目的伟大成就, 但也积累了许多经济政治社会的深层次矛盾, 进入到攻坚克难阶段。这样的矛盾当然在劳动关系和工会工作领域中也普遍存在。如何建立更加稳定和谐的劳动关系, 让广大职工群众共享改革开放的成果, 自觉投身改革和实现中华民族伟大复兴梦想的进程, 都需要通过进一步的深化改革来解决, 需要党和工会根据不断变化和发展的形势提出新的政策主张。中共中央高度重视, 习近平总书记一年中两次对工会发表重要讲话, 对工会提出了更高的要求。工会十六大也对今后的工会工作提出了新的任务。工会组织又进入了一个新的时期。

回顾中国工会几十年的风风雨雨, 研究探索, 其实关键是解决了两个问题: 一是工会要在党的领导下走中国特色的社会主义工会发展道路; 二是工会的工作重心是维护, 维护最广大职工群众的利益, 建立和谐的劳动关系。改革开放以来, 中国工会工作的指导思想, 经历了拨乱反正—改革设想—总体思路—特色道路的历史发展演变。中国工会面对发生深刻变化的中国经济社会和日益壮大的职工群众队伍, 努力适应新的时代和职工群众的需求, 取得了很大的成绩。希望在新的发展周期中, 中国工会组织能够在正确的方针指引下, 更多地为职工办实事、维护职工群

众的切身利益, 成为真正的职工之家。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 工人阶级要实现四个现代化做出优异贡献 (在全国工会九大上的致辞), 邓小平文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [2] 张俊九. 把工会组织建设成为职工之家——纪念开展建设职工之家活动二十周年. <http://wenku.baidu.com/link>.
- [3] 《中国工会重要文件选编》编辑组. 工会改革的基本设想 [A]. 《中国工会重要文件选编》 [C]. 北京: 机械工业出版社, 1990.
- [4] 中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作领导的通知. 中发 [1989] 12 号 <http://law.lawtime.cn/d525805530899>.
- [5] 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 <http://www.bjzgh.gov.cn/article/1/6991>.
- [6] wtz59. 世纪之交, 中国工会第三次改革设想的“头痛医脚”. <http://blog.sina.com.cn/>.
- [7] 中华全国总工会. 2002 年中国工会职工维权蓝皮书 (上) [N]. 工人日报, 2003-01-24.
- [8] 关于坚持走中国特色社会主义工会发展道路的决议, 总工发, [2005] 30 号 2005-07-06.
- [9] 王兆国. 王兆国在工会维权机制建设经验交流会上的讲话 [N]. 工人日报, 2005-09-17.
- [10] 王兆国. 坚持中国特色社会主义工会维权观加强协调劳动关系推动构建和谐社会 [N]. 工人日报, 2006-12-10.
- [11] 王兆国. 坚持中国特色社会主义工会维权观加强协调劳动关系推动构建和谐社会——在全总十四届十一次主席团 (扩大) 会议上的讲话 [J]. 中国工运, 2007, (1).
- [12] 高爱娣. 改革开放 30 年来工会工作方针的发展演进 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2008, (5).
- [13] 章慧芬. 拖欠工资还伪造工资领取凭证 [N]. 浙江工人日报, 2010-12-13.
- [14] 游正林. 60 年来中国工会的三次大改革 [J]. 社会学研究, 2010, (4).
- [15] 步鑫生浮沉中的神话. 中国网 <http://www.china.com> 2010-05-07.
- [16] 60 年来中国工会的三次大改革—百度文库互联网文档资源 <http://wenku.baidu.com> 2012-12-01.

The Historical Development of Trade Union Guiding Theory and Trade Union Work Since Reform and Opening - up

He Bufeng

(China Institute of Industrial Relations, Beijing 100048, China)

Abstract: The working class and trade unions in China has experienced the course of trials and hardship with great victories, pioneering undertaking never tried before in history and painful lessons. Chinese working class is the class basis of CPC and the precondition of trade union organization. As a historical summary of experience, it is necessary that the trade union movement going on the socialist trade union development path with Chinese characteristics.

Key words: working class; trade union; trade union reform; new thought

[责任编辑: 鲁 徽]