

[工会研究]

国家治理现代化视域下工会治理若干问题论要^{*}

戴文宪

(中国劳动关系学院 劳动关系和工会研究院, 北京 100048)

【摘 要】工会治理是国家治理的重要组成部分, 工会治理现代化也是国家治理现代化的必然要求。本研究以党的十八届三中全会、十九届四中全会和党的二十大报告提出的国家治理现代化理论为依据, 结合工会实际, 对新时代工会治理的若干重要问题进行了探讨和分析。研究认为, 工会被治理与工会治理是辩证统一的, 工会治理包括参与治理和工会自身运行治理, 工会自身运行治理又包括工会自身组织建设和工会组织的运行。为实现工会治理体系和治理能力的现代化, 应夯实工会治理体系的制度基础, 着力提升工会治理能力, 强化工会社会团体法人治理, 以发挥我国工会制度的优势与效能, 推动中国工运事业的现代化。

【关键词】国家治理; 工会治理; 工会制度; 工会治理能力

【中图分类号】D410 【文献标识码】A 【文章编号】1673-2375(2023)05-0001-09

目前, 在贯彻党的十八届三中全会、十九届四中全会和党的二十大精神的背景下, 关于治理、国家治理、社会治理及现代化的研究成为学界的热点, 国内外有关论述颇多。有学者粗略统计, 相关的概念、定义多达几十种, 研究者从不同学科、不同角度提出关于国家治理及其现代化的概念并就此展开讨论。工会治理是国家治理的重要组成部分, 工会治理现代化也是国家治理现代化的必然要求。因此, 要研究和讨论工会治理问题, 就必须明确一个前提, 即以党的十八届三中全会、十九届四中全会和党的二十大报告明确提出的国家治理现代化的概念和内涵作为依据和遵循, 否则对本问题的探讨就很难达成共识。

一、关于工会治理体系和治理能力现代化的概念、内涵

概念及内涵是探讨问题的逻辑起点。因此, 对概念、内涵的准确理解和界定, 是探讨工会治理体系和治理能力现代化一系列重大问题的前提和关键。

(一) 国家治理体系和治理能力现代化的基本理论 and 目标要求

2012年党的十八大作出全面深化改革的战略部署。为落实这个战略部署, 其后召开的党的十八届三中全会提出和明确了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的全面深化改革的总目标^[1]。7年后, 即2019年召开的党的十九届四中全会, 对实现这个总目标进一步作出全面的总体规划, 并提出了实施的总体要求和各项部署, 其亮点是强调了中国特色社会主义制度的科学性和历史性, 同时指出国家治理体系就是中国特色社会主义的制度体系, 而国家治理能力就是贯彻执行这一制度体系的执行能力。这一科学界定为研究我国的国家治理体

* [收稿日期] 2023-04-10

【作者简介】戴文宪(1954—), 男, 北京人, 历史学学士, 中国劳动关系学院劳动关系与工会研究院教授, 研究方向为党史、工运史、工会理论、劳动关系。

系和治理能力,包括工会治理体系和治理能力问题,提供了重要依据和遵循。关于治理体系和治理能力现代化,党的十九届四中全会提出了三步走的目标,即党成立一百年、二〇三五年和新中国成立一百年三个时段的目标分别为:各方面制度更加成熟更加定型,取得明显成效;各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;全面实现国家治理体系和治理能力现代化,制度更加巩固、优越性充分展现^[2]。

党的二十大报告充分肯定了新时代以来党和国家在推进国家治理体系和治理能力现代化方面取得的重大成就,明确了二〇三五年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的坚定目标^[3]。党的十九大和党的二十大提出的上述目标要求,就是国家治理体系与治理能力现代化的实施步骤和实现标准。

从党的十八届三中全会、十九届四中全会到党的二十大关于国家治理体系和治理能力现代化的一系列重要论述来分析,其概念和内涵十分清晰,即国家治理体系就是在党的领导下管理国家的制度体系,是包括各方面在内的一整套国家制度,它是经过党和人民长期实践探索、总结经验形成的科学制度体系。治理能力就是对这种制度的执行能力的集中体现。现代化的核心仍然是围绕着中国特色社会主义制度体系来进行,其分阶段的目标要求:首先是制度的更加成熟定型并取得明显成效,各方面更加完善,基本实现现代化;其次是制度的更加巩固,优越性更充分体现,以及全面实现现代化。

(二) 工会治理体系和治理能力现代化

工会治理体系和治理能力的现代化与国家治理体系和治理能力现代化密切相关,二者在概念、内涵乃至实施目标上具有一致性。鉴于此,工会治理体系就是在党领导下管理工会的制度体系,是国家在工会领域的体制机制和法律法规安排,是一整套工会内外紧密相连及相互协调的国家工会管理制度。工会治理体系和治理能力现代化的核心围绕着中国特色社会主义制度体系,尤其是中国特色社会主义工会制度体系来进行,其分阶段的目标要求:首先,中国特色社会主义工会制度更加成熟定型和取得明显成效,各个方面更加完善,基本实现现代化;其次,中国特色社会主义工会制度更加巩固、优越性充分体现,全面实现现代化。实现工会治理体系和治理能力现代化的重点在于,充分发挥中国特色社会主义工会制度的优越性并彰显其显著成效。

党的二十大报告提出中国式现代化,其本质特征是坚持中国共产党领导和中国特色社会主义。这是实现国家治理体系和治理能力现代化的本质要求,同时也是我国工会实现治理体系和治理能力现代化的本质要求。工会实现治理体系和治理能力现代化的样态应是党领导的、以马克思主义为指导的、植根中国大地和中国工运实际与实践、深得广大会员和职工群众拥护的制度和治理体系,是与国家治理体系和治理能力相适应,并具有强大生命力和极大优越性的制度和治理体系,是能够持续推动我国工运事业进步和发展、确保工人阶级和工会在中华民族实现“两个一百年”奋斗目标,进而实现伟大复兴中充分展示其作为的制度和治理体系。

二、工会治理的主体和工会自主治理的范围

工会治理的实施需要明确三个要素,即治理主体、治理的范围和层级。这三个要素,构成了工会治理的基本样态。

(一) 工会治理的主体

首先,国家是工会治理的主体。国家工会制度是国家整体制度的重要组成部分,因此同其他领域一样,国家是工会治理的主体。但国家治理是在党的领导下进行的,因此工会的实际治理主体也可以说是党和国家。工会必须接受党的领导、贯彻党和国家的方针政策,必须自觉遵守国家法律法规,严格依法依章程开展工作,发挥好党联系职工群众的桥梁和纽带作用、国家政权的柱

石作用。从这个意义上说，工会治理就工会本身来说，首先是接受治理的主体。

其次，工会治理体现着被治理与自主治理的统一。工会在接受党和国家治理的同时，必须发挥工会领域内部的自主治理作用。工会接受党和国家的治理不是完全被动的，它要符合党和国家的治理要求就必须积极进取、主动作为，全力做好工会内部的治理。从这个角度说，工会本身又是工会治理主体。工会被治理与工会治理是辩证统一的。一方面党和国家作为工会治理主体通过思想理论指引、制定方针政策及法律法规等，加强对工会的引领和管理，从而为工会实施自主治理提供坚强领导和保障，为工会依法开展工作、发挥作用创造条件。从这个角度看，党和国家对工会的治理是工会开展自主治理的有利外部环境。另一方面，工会本身的自主治理又必须自觉以党和国家对工会的治理为引领和基本遵循，在此前提下，工会本身的自主治理才能顺利开展并取得成效，为党和国家提供坚强的支撑，进而巩固和完善国家治理体系、提升治理能力。

（二）工会自主治理的范围和层级

根据我国宪法和工会法的有关规定，以及工会自身的性质、职能，从分类看，工会的自主治理包括参与国家和社会事务的治理和工会自身运行治理，而工会自身运行治理又分为工会工作运行治理和工会自身组织运行治理。从分层看，无论是工会的参与治理还是自身运行治理，都是从国家（全总）层面、地方层面向基层和社会延伸。

工会自主治理中的参与治理是指工会代表职工依法通过各种途径和形式参与对国家事务、经济文化事业和社会事务的治理，它是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。工会的参与治理权是由我国宪法规定的国体和政体决定的。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的国家性质，决定了工人阶级和广大人民群众当家作主的地位和权利。推进国家治理体系和治理能力现代化的根本目的，就是要坚持人民当家作主的主体地位，确保人民参与国家治理的权利得到落实。以《宪法》为依据，我国《工会法》第5条进一步确认细化了工会代表职工对国家和社会各项事务的参与管理权。工人阶级是国家的领导阶级，是实现中国式现代化的主力军，工会代表广大职工通过各种途径参与国家治理，既是我国《宪法》《工会法》赋予的权利，也是《宪法》《工会法》赋予的职责，工会理应在代表职工参与国家治理和社会治理中发挥更为积极的作用。

工会自主治理中的工会自身运行治理是指对工会工作和工会组织运行的治理，它是确保工会工作有序高效运行的重要保障，秩序、效能是其追求的核心目标。

首先，工会工作运行治理。工会工作的开展是依法依规进行的，其基本要求是党对工会工作的领导，围绕党和国家中心任务、企事业中心工作，根据工会性质、基本职责和职能来进行。我国《工会法》对工会工作的主要任务作出了细化规定，工会的维护服务职能、建设职能、参与职能和教育职能，以及工会自身建设等都从工会工作的具体任务中得到了充分体现。此外，《工会章程》对此也作出了比较详细的规定，尤其强调工会应承担团结引导职工群众听党话、跟党走的政治责任，巩固和扩大党执政的阶级基础和群众基础，协助人民政府开展工作、依法发挥民主参与及社会监督作用等，这些都属于工会工作运行治理的范围^{[4]20-23}。

其次，工会自身组织运行治理。工会组织是一个完整的大系统。组织结构科学合理、稳定协调、运行顺畅高效，既是工会治理追求的目标，也是工会工作顺畅高效运行的根本保障。工会自身组织运行治理包括两个方面：一是工会自身组织建设，二是工会组织的运行。从前者看，工会组织及其机构设置是工会存在的标志，也是工会开展活动的组织基础。我国《工会章程》《工会法》对工会会员、工会的组织制度、工会的各级组织、工会干部、工会经费、资产和工会的权利义务等都作出了明确规定，而这些也正是工会自身组织建设的治理范围。而工会治理的目的，就是要以章程保障和规范工会组织建设，构建起科学完整的工会组织体系，为工会工作的开展和有效运行奠定坚实组织基础。从后者看，有了科学完整的工会组织体系还必须保障其高效运行，只有在高效运行中才能

释放出巨大工作能量,推动工会工作的整体发展。因此,构建与科学完整的工会组织体系相适应的运行制度和体制机制,正是工会组织运行治理的重要内容。工会自身组织建设和工会组织的运行是相辅相成、辩证统一的。只有做到双治理才能做到双加强,形成强大的工会组织力量。

工会自主参与治理和工会自身治理还具有层级性。根据我国宪法和组织法的有关规定,我国行政机关分为中央政府(国务院)、省政府、县政府、乡政府四个层次,而各级政府又有若干管理层次,同时形成各级政府之间、各级政府各组成部门之间领导与服从的主从关系。我国工会组织是依托各级行政机关设立的,《工会法》规定县级以上地方建立地方各级总工会。《工会章程》规定,省、自治区、直辖市,设区的市和自治州,以及县(旗)、自治县、不设区的市建立地方总工会。全国建立统一的中华全国总工会。同时《工会法》《工会章程》还规定,同一行业或者性质相近的几个行业,可以根据需要建立全国的或者地方的产业工会^{[4]6}。上述规定使我国的工会组织设置与国家行政机关的设置相统一。这种设置在治理上产生的问题就是决定了各级行政机关,包括工会组织的管理层次和管理幅度,其管理层次和管理幅度也就是工会自主参与治理和工会自身治理的分层。不同的分层决定了治理内容的差异性,决定了不同的治理措施。除此之外,我国基层工会组织,包括企事业单位工会组织也是依托其行政组织设立的,因此基层和企事业单位的管辖层次和幅度,同样也决定了基层工会组织,包括企事业单位工会组织的治理范围。

(三) 工会治理环境

工会治理环境是指工会与相关方的关系。国家治理体系和治理能力是一个大系统,工会治理是其中的一个子系统。从系统理论的观点和方法分析,无论是工会自主参与国家治理还是工会组织的自治理,既需要公转又需要自转,两者相互协调促进。从国家治理方面看,国家治理是由方方面面组成的,其中作为职工群众代表的工会的治理必不可少。党正是通过领导和支持工会治理,发挥工会作为党联系职工群众的桥梁纽带作用,巩固自身的阶级基础和群众基础,团结带领工人阶级和广大人民群众为实现党在各个历史时期的中心任务而奋斗,并取得了辉煌成就的;政府包括企事业行政也正是通过对工会治理的支持和协调,充分发挥工会组织对政府的协助与支持作用,组织职工完成政府和企事业单位的生产和工作任务,巩固国家政权、促进企事业发展。从工会治理方面看,工会治理无论是参与治理还是自主治理,都是在国家治理的大系统中运行的,因此它必然受到其制约,同时国家治理大系统,尤其是党、政府以及基层企事业行政的领导和支持又成为工会治理必不可少的有利条件。而工会治理成效的提升则有力地健全和完善了国家治理体系,促进了其现代化。基于以上分析,工会治理环境即与相关方的关系,主要是指工会治理与党、政府以及基层企事业行政的关系,处理好这些关系是工会治理的重要内容。

三、工会治理体系和治理能力现代化的路径

工会治理体系和治理能力的现代化,需要通过以下几条路径实现。

(一) 夯实工会治理体系的制度基础

工会治理体系是在党领导下管理工会的制度体系,包括工会设立、自身建设、履职履责、开展工作,以及与党、政府、企事业、社会组织、会员、职工和社会等各方面相关的体制机制和法律法规安排,是一整套密切关联、相互协调和科学规范的国家工会制度。它是以《宪法》为依据、以《工会法》为核心、与相关法律法规相配套建立起来的。我国工会事业的发展必须有强有力的制度保障。工会治理体系是工会治理能力的基础,其核心即制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。工会治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体。有了好的工会治理体系才能真正提高工会治理能力,而提高工会治理能力才能充分发挥工会治理体系的效能。

党的十九届四中全会提出根本制度、基本制度和重要制度的划分是一个重大贡献,会上提出

党和国家的任务就是要坚持和完善这些制度，方法是固根基、扬优势、补短板、强弱项，目标是构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。国家工会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，包含在其根本制度、基本制度、重要制度中。因此，新时代党、国家和工会面临的重要任务，就是要从根本制度、基本制度和重要制度上坚持和完善中国特色社会主义的工会制度体系，夯实提升工会治理能力的制度基础。

1. 工会治理的根本制度

从工会领域来看，所谓根本制度，就是在中国特色社会主义工会制度体系中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度，具有很强的制约性和广泛的影响力。《宪法》是我国的根本大法，因此《宪法》中规定的有关工人阶级和工会的制度，就是我国工会的根本制度。例如：《宪法》中规定的我国的国家体制——工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，中国共产党领导等；中华人民共和国的一切权力属于人民；人民依照法律规定，通过各种途径和形式参与国家和社会事务的管理；中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社等自由。这些规定都表明了工人阶级在我们社会主义国家的主人翁地位、作用和权利，尤其是组织工会的权利，工人阶级在国家中的地位决定了作为工人阶级的群众组织工会的权利。《宪法》中的上述有关规定，都是直接关系到我国工会治理的根本制度，为制定我国工会治理的基本制度提供了根本依据。

2. 工会治理的基本制度

所谓基本制度，就是在中国特色社会主义工会制度体系中体现出工会活动的基本原则、对工会组织和工会工作发展起规范和稳定作用，发挥重大影响的制度。以《宪法》为依据制定的《工会法》就是我国工会的基本法，其中规定的工会制度，就是我国工会治理的基本制度。

工会治理的基本制度大体分为四类：一是事关工会方向、原则的重大制度。比如规定工会必须遵守和维护宪法，以宪法为根本活动准则；坚持党对工会的领导和工会自觉接受党的领导，坚持马克思主义科学理论，特别是工运理论的指导，保持和增强“三性”，依照工会章程独立自主地开展工作，当好党联系职工群众的桥梁和纽带。此外还包括工会与政府、企事业单位、社会组织行政等相互关系的制度。二是事关工会性质、地位、作用、职责职能的重大制度。比如规定工会的职工群众自愿结合的工人阶级群众组织性质，维权和服务的基本职责，工会必须履行维护、建设、参与、教育四项基本的社会职能，工会的两个维护的维权原则等。三是事关工会组织及其运行的重大制度。比如规定劳动者组建工会的权利和入会条件，工会组建坚持民主集中制原则，各级工会组织的设置，会员大会或者会员代表大会制度，工会权利义务，工会经费和资产等。四是事关工会组织自身合法权益保障的重大制度。比如规定工会合法权益被侵害时工会的维权权利、途径和手段。

此外，依据《工会法》制定的《工会章程》也是工会组织必须遵循的总规章，这个章程总体上与《工会法》相一致，是对《工会法》的进一步细化，其中中国工会实行产业和地方相结合的组织领导原则，以及关于工会干部选拔培养和工会干部队伍建设的要求等规定，是工会基本制度的重要内容。

3. 工会治理的重要制度

所谓重要制度，就是由根本制度和基本制度派生而来的、涉及工会治理各方面各环节的具体主体性制度。工会根本制度、基本制度的细化落实要依靠重要制度。工会活动的开展涉及多个领域、多方面工作，比如工会组织工作、宣教工作、权益保障工作、劳动和经济工作、基层工会组织建设与企业民主管理工作、网上工作、法律工作、经审工作、财务工作、工会党建工作等，

还包括各级工会自身,特别是工会领导机关的内部管理等。如此繁多的领域和工作,都需要依据《工会法》和《工会章程》的规定,以及与各领域各项工作相关的法律法规来建立健全各自的主体性制度。所谓主体性制度,就是在各领域各项工作制度中起骨干支撑作用的制度。有了此类制度才能构建起科学、协调、有序的制度体系和制度秩序,确保各领域各项工作顺畅高效运行。

(二)着力提升工会治理能力

工会治理体系的健全与完善奠定了工会治理能力提升的根本基础,为其提供了有利条件,但以制度为核心的治理体系本身并不能自然而然地产生效能,只有善于运用制度体系并充分发挥其优势,才能使之产生效能。那么怎样才能做到这一点,这就涉及治理能力问题。提升国家治理能力并使之现代化是党的十九届四中全会提出的重大任务。提升工会治理能力作为其重要组成部分,必然也是重大任务之一,需要在党的领导下,在党政支持、各方协同、工会努力下创造性地完成。

1. 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国相统一

党的领导、人民当家作主和依法治国相统一,是推进国家治理体系和治理能力现代化的基本原则,这一原则在工会治理体系和治理能力现代化中的贯彻,就是党的领导、职工当家作主和依法治会的有机统一。因此,提升工会治理能力必须遵循这一原则。党领导国家制定工会制度,党领导国家和工会执行制度,党的领导是发挥工会制度优势、提升工会治理能力的强大推动力和根本保障。工人阶级是国家的领导阶级,我国的国体和政体都决定了工人阶级在国家中的主人翁地位。工会是职工群众自愿结合的工人阶级群众组织,群众性、民主性是其重要特征,因此全过程人民民主首先要在工会活动中得到贯彻。

要依靠会员和职工群众办工会,充分发挥会员和职工群众的办会积极性,使他们真正感受到工会干部就是自己的娘家人。工会要代表会员和职工群众积极参加国家、企事业、社会组织和社会的治理,使他们的民主权利得到落实。依法治国就要依法治会。工会治理体系和治理能力的提升最终要通过法治来体现和保障。必须坚决贯彻执行以法律形式规定的工会制度,否则工会制度的优势就无法显现,治理能力也就无从体现。总之,坚持贯彻党的领导、职工当家作主和依法治会的有机统一,就应把人民至上、职工至上的理念贯彻到底,推动工会治理体系不断完善、治理能力不断提升,最终实现现代化的目标。

2. 加强与工会制度紧密联系的机制建设

工会制度的建立构建起了工会治理体系,然而这一体系的建立还不能自主发挥作用和产生效能,原因在于缺少中间转化环节即机制。所谓机制就是协调工会内外各方面之间关系以更好地发挥作用、效能的具体运行方式。机制的建立离不开制度,但又为制度的贯彻落实、产生效能开辟了途径。提升工会治理能力的关键是要建立健全和完善与工会治理的根本制度、基本制度和重要制度协调配套的运行机制。新时代以来,我国工会在强化制度建设的同时,与之配套的运行机制建设也取得了重要进展,这在保障发挥工会制度优势和效能上起到重要作用。但毋庸讳言的是,机制建设的系统化、常态化,以及执行的规范化、稳定性等方面都还存在问题,因此提升工会治理能力、加强机制建设就要在这些方面下功夫。

与工会制度紧密联系的运行机制具有协调性、系统性、稳定性、可调性和科学性的特征。所谓协调性就是机制要与工会治理的根本制度、基本制度和重要制度,以及同工会制度相关联的其他制度相协调;系统性就是要构建与工会制度及其相关制度协调配套的完整机制系统;稳定性就是要保持机制的常态化、持久性,不能朝令夕改;可调性就是要随着工会及工会工作所处内外环境的变化,以及工会制度和相关制度的变化,对已经不适应的机制及时作出调整,该废止的废止、该新建的新建;科学性就是机制要符合制度及自身运行的规律,符合工会工作的客观实际。

构建与工会制度和相关制度协调配套的机制,就要把握好上述特点,以确保其运行顺畅高效。

此外，无论是制度还是协调配套的机制，都是靠人去建立和执行的，因此人的素质和能力更为关键。要着力增强工会干部的机制意识，提升工会干部运用机制的能力，努力克服对待机制的随意性。工会制度和机制的执行与其他相关制度、机制的执行具有连带性，因此仅靠提升工会干部自身的素质能力还是不够的，还需要其他相关制度、机制的执行者提高自身素质能力，这样才能协调统一起来，共同确保机制的顺畅运行、发挥最大效能。

（三）强化工会社会团体法人治理

强化工会社会团体法人治理是工会治理体系和治理能力现代化的重要内容，也是提升工会治理能力的重要途径。

1. 依法依规治理

强化工会社会团体法人治理的核心是依法依规治理，推动实现工会和工会工作的法治化建设目标。依据《民法典》《工会法》和《工会章程》的规定，我国县级以上工会和产业工会自成立之日起即具有社会团体法人资格。基层工会具备民法典规定的法人条件的，也要依法取得社会团体法人资格^{[4]35}。强化工会社会团体法人治理要坚持按照《工会章程》办事，并随着时代和实践的发展不断完善《工会章程》。具备工会社会团体法人资格的要素之一，就是要有《工会章程》。《工会章程》是工会社会团体法人的根本大法和行事规则，其作用对外是向世人彰显一面旗帜，即工会社会团体是干什么的和它是如何作为的，对内是工会社会团体成员行为做事的基本准则。工会社会团体法人治理，就要向各级工会组织和全体成员，特别是领导成员进行经常性的《工会章程》教育，使之增强章程意识，自觉遵守章程规范，努力做遵章守纪的模范。法人要有建立健全的法人治理结构，实施高效的法人治理。与一般的社会团体法人不同，工会社会团体法人有自身的鲜明特点：一是坚持党对工会的领导，工会要自觉接受党的领导，但同时又要在党的领导下独立自主地开展工作；二是坚持增强工会的政治性、先进性和群众性；三是要当好党联系职工群众的桥梁与纽带；四是要成为国家政权重要支柱和企事业单位行政的支持者和合作者；五是要依法维护职工群众的合法权益、竭诚服务职工群众；六是不断推进工会自身建设和改革。这些特点既包含渗透在工会社会团体法人治理中，又是工会社会团体法人治理效能的重要目标。

2. 建立健全和完善法人治理结构

我国工会的法人治理结构是依据《民法典》《工会法》《工会章程》建立的。就中华全国总工会来讲，它组织召开全国工会会员代表大会、执行委员会会议、主席团会议。由前述会议选出工会的领导机构及其领导人，如会员代表大会选出执行委员会，由执行委员会会议选出执行主席、副主席即工会主席、副主席和执委会主席团委员。再由执委会主席团会议推举出书记处书记和书记处第一书记。同时，由全国工会会员代表大会选举产生经费审查委员会，并由其全体会议选举产生经审会常委、主任、副主任。至此，中国工会的社会团体法人治理结构和治理框架基本确立。建立健全和完善法人治理结构，就是要确保上述机构的产生都要依照《工会法》和《工会章程》的规定严格执行，包括工会各级组织必须按照民主集中制原则建立，工会会员代表大会和领导班子的换届必须按期按程序规范举行，要充分发扬民主。各级工会领导机构和领导人要接受会员和职工群众监督，充分发挥工会经审委员会的监督作用等。此外，还要明确规定工会各级领导和管理人员的职责权限。职责和权限是履职尽责和考核工作效果的基本依据，同时也是确定工作边界、确保工会法人治理秩序规范顺畅运行的重要保障。为此，就要通过《工会法》《工会章程》以及工会内部的规章制度使之确定下来。

3. 完善科学、民主的议事规则和决策程序

强化工会社会团体法人治理要完善科学、民主的议事规则和决策程序，提高社会团体工作效率，确保工会社会团体职能的有效实现。决策是工会社会团体法人实现领导治理的一项重要工作，

它的正确与否直接关系到工会领导作用的发挥、工会组织和工会工作的有效运行,以及党对工会要求的实现和会员及职工群众对工会的满意度。为了确保决策正确,完善科学、民主的议事规则和决策程序就势在必行。工会本身就是民主的组织、群众的组织,会员办工会、民主办工会是工会社会团体法人治理决策中必须遵守的原则,而完善工会科学、民主的议事规则和决策程序本身就是这一原则在工会决策制度和机制建设上的具体体现。完善工会科学、民主的议事规则和决策程序,首先,工会领导人要有良好的领导作风,不搞一言堂。善于鼓励所有人就决策发表意见,知无不言、言无不尽,善于听取不同意见,为科学民主决策创造宽松和谐的民主氛围。其次,工会决策集体的结构必须合理,要有工会决策所需的各方面人才,既要体现民主,又能互相取长补短。再次,制定科学合理的工会领导决策程序,如调查研究、决策起草、可行性论证、听证、咨询协商和审议等程序,对于重大问题经集体讨论后,用无记名投票方式决定。最后,扩大决策的开放度。信息是决策的重要基础,必须积聚大量信息来保证决策的科学性。要与相关方广泛协商,如政府和企事业行政等;发挥咨询机构、智库和专家团队的作用,鼓励他们献计献策;坚持走群众路线,广泛征求职工群众的意见。

四、发挥我国工会制度的优势与效能,推动中国工运事业的现代化

1949年10月新中国成立,我国开始建立起与工人阶级当家作主地位相适应的工会制度,《中华人民共和国工会法》就是新中国最先颁布实施的法律之一。此后,随着社会主义制度的建立,作为其重要组成部分的工会制度也逐步完善。新时代以来,在伟大变革中中国工会紧随时代步伐,在党的领导和创新理论的引领下,坚持走中国特色社会主义工会发展道路,不断依据新的实践、新的经验来建立健全工会制度,其制度优势更加鲜明,工会治理体系和治理能力有了新的提升。

总结新中国成立以来,特别是新时代以来我国工会制度发展和实施的历程及其成就,其彰显出的优势主要有:坚持党对工会的领导和工会自觉接受党的领导、独立自主开展工作;坚持党的科学理论特别是工运理论的指引,确保工会和工运事业始终坚持走中国特色社会主义工会发展道路,沿着正确方向前进,并不断拓展这条道路;坚持职工当家作主,在发展全过程人民民主中发展和落实职工民主;坚持全心全意依靠工人阶级,密切联系职工群众,紧紧依靠广大职工群众,发挥其主力军作用,推动国家发展;坚持中国工会的团结统一,把最广大的职工群众吸引和组织到工会中来,不断壮大工会组织,巩固党的阶级基础和群众基础,当好党联系职工群众的桥梁和纽带;坚持始终围绕党和国家工作大局开展工作,动员团结广大职工为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗;坚持维护职工合法权益和竭诚服务职工,构建和谐劳动关系,维护劳动领域的政治安全,构建服务职工体系,不断满足职工群众对美好生活的新期待,帮扶困难职工群众,推动实现职工群众共同富裕;坚持弘扬社会主义核心价值观和社会主义精神文明,以劳模精神、劳动精神、工匠精神激励广大职工和劳动群众努力争做新时代的奋斗者,积极营造劳动光荣的社会风尚及精益求精的敬业风气;坚持全面依法治会,依法依规开展工会工作,推动实现工会的法治化建设目标;坚持工会组织政治性、先进性和群众性改革方向,以职工群众为中心、让职工群众当主角,不断加强基层工会建设,使工会干部当好会员和职工群众的娘家人,切实增强工会组织的凝聚力和活力;坚持党管干部原则,按照新时代的要求建设职工信赖的工会干部队伍;坚持最广泛的爱国统一战线,坚持我国的外交方针,服从我国的外交大局,在推进祖国和平统一、繁荣富强和推动建设人类命运共同体中作出贡献^[5-6]。

上述显著优势,是中国工会坚定走中国特色社会主义道路和中国特色社会主义工会发展道路的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据,继续坚持这些优势、发展这些优势,

运用好这些优势，就会产生巨大治理效能，推动早日实现我国工会治理体系和治理能力的现代化及工会事业的现代化，进而使工会在我国实现中国式现代化的伟大事业中发挥重要作用、作出新贡献。

〔参考文献〕

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）[N]. 人民日报, 2013-11-16(01).
- [2] 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过）[N]. 人民日报, 2019-11-06(01).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [4] 中华人民共和国工会法 中国工会章程 [M]. 北京：中国法制出版社, 2021.
- [5] 王东明. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 团结动员亿万职工 为决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而奋斗——在中国工会第十七次全国代表大会上的报告 [N]. 工人日报, 2018-10-27(01).
- [6] 中共中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 把我国制度优势更加充分地发挥出来 [N]. 人民日报, 2019-11-13(13).

A Summary of Several Issues in Union Governance in the Perspective of Modernization of National Governance

DAI Wenxian

(*Institute of Labor Relations and Trade Unions, China University of Labor Relations, Beijing 100048*)

Abstract: Trade union governance is an important component of national governance, and the modernization of trade union governance is also an inevitable requirement for the modernization of national governance. Based on the theory of the modernization of national governance proposed in the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, and the report of the 20th National Congress of the CPC, this study, taking into account the actual situation of trade unions, explores and analyzes several key issues regarding trade union governance in the new era. It is insisted in the study that there should be dialectical unity in governance of and by trade unions, while governance of trade unions includes participation in governance and the self-governance of trade unions, and the self-governance of trade unions includes the organizational construction and operation of trade unions. To achieve the modernization of the trade union governance system and governance capacity, efforts should be made to consolidate the institutional foundation of trade union governance, enhance trade union governance capacity, and strengthen the governance of trade unions as social organizations. Only in this way can we give full play to the advantages and effectiveness of China's trade union system and promote the modernization of China's labor movement.

Key words: national governance; trade union governance; trade union system; trade union governance capacity

〔责任编辑：徐文粉〕