

上海市总工会文件

沪工总基〔2018〕275号

关于印发《上海市总工会关于深入推进 非公有制企业工会改革发展的意见》的通知

各区局（产业）工会：

现将《上海市总工会关于深入推进非公有制企业工会改革发展的意见》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。



上海市总工会关于深入推进 非公有制企业工会改革发展的意见

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，按照市委和中国工会十七大的要求深化非公企业工会改革，更好地服务上海的中心工作，坚持包括民营企业在内的基本经济制度，更好地服务在经济社会发展中具有重要地位的非公企业职工，坚定以职工为本的工作方针，更好地团结凝聚非公企业职工跟党走，现就巩固提高非公企业工会改革成效，进一步建立健全推进非公企业工会深化改革发展的制度机制，促进非公企业工会更好地履行各项职能，提出如下意见。

一、以工会组织和工会工作全面覆盖为目标，健全完善非公企业工会组织建设工作机制

（一）健全覆盖全域的非公企业工会组织体系。着眼于非公企业主要集聚街镇和开发区的实际，以健全完善街镇（开发区）“小三级”工会组织体系为基础，以更加贴近基层服务基层为导向，着力加强街镇“小二级”（园区）工会联合会组织建设。按照管辖覆盖、责任覆盖、组织覆盖的路径，原则上对应非公党建片区、社会治理网格、园区片块和居民区等，以区域为基础、行业为特色建立覆盖全域的工会联合会。加强 25 人以上企业单独建会，以街面、楼宇、商圈和城市综合体等为载体建立联合工会，夯实“小三级”工会的基础。形成工会联合会联合工会管辖责任

覆盖、区域性行业性工会联合会条块结合、纵向到底横向到边全域覆盖的“小三级”工会组织体系。适应非公企业生命周期变化和职工就业灵活分散流动的特点，加强工会联合会和联合工会区域管辖责任落实，形成非公企业入驻建会、企业搬迁工会撤转、职工入会流动随转的工作格局。

（二）着力增强“小二级”（园区）工会实体化运行的功能。按照地域相近、行业相同的原则建立区域性行业性工会联合会，按照联合制代表制的原则建立工会联合会委员会。根据区域非公企业和职工集聚情况，原则上按照 100 家工会组织、5000 名职工的规模，建立“小二级”（园区）工会联合会。根据工作需要，积极推荐吸收政府相关职能部门方面的代表参加委员会，提供服务指导，优化组成结构。依托工会服务站、公共服务空间等落实工会联合会办公场所，与工会服务站衔接融合，打造职工身边看得见的工会。落实每 30-50 个工会组织或 2000-3000 名职工配备 1 名职业化工会工作者的要求，配备 1 至 2 名职业化工会工作者作为工会联合会的专职工作人员，采取专兼挂和工会志愿者相结合的方式充实工作力量，确保有一支工作人员队伍负责工会联合会的日常工作运行，为“上代下”维权等工作提供组织保障。依法办理法人资格证书，开设工会账户，按照工会联合会组织规模和会员数量，把工会联合会纳入一级工会经费预算单位，确保工会联合会运行的经费保障。按照有人办事、有服务场地、有经费保障的标准，两年内建成 1000 个工会联合会，培育 100 家示范

点，实现“小二级”（园区）工会区域内职工全覆盖、普惠制、零距离服务。

（三）打牢实地实体型非公企业建会基础。实地实体型工会组织是工会最基本的基础，按照企业有经营地址、有从业人员、有经营活动等基本情况，始终把实地实体型非公企业建会作为重点。以非公企业党建责任、资产关系、经营地域为基本原则，明确局（产业）和地区实地实体型非公企业工会组建的责任。建立实地实体型非公企业工会组建工作制度，根据全总和市总工会改革的要求，按照建会入会率动态保持85%的指标，制定年度工作目标。建立工会组织和会员数据库，优化管理功能，在此基础上，每年至少开展一次对区域（产业）实地实体型非公企业的调查摸底工作，逐步建立区域（产业）实地实体型非公企业数据库，为实现非公企业工会组织覆盖提供可靠依据。

（四）创新非公企业建会入会路径。根据平台经济、分享经济等新的业态发展情况，做好伴随新业态产生的新就业群体的入会工作，针对新业态企业与职工没有明确劳动关系、职工就业灵活分散流动等特点，探索企业外建会和运行的方式，加强运用网络平台、产业关联、行业管理等纽带和载体建会工作。以推进非公企业建会为目的，完善企业外入会和网上入会工作制度，定期开展企业外入会和网上入会会员的教育引导和服务管理工作，培育工会积极分子队伍，发挥企业外和网上入会会员在推进非公企业建会中的骨干作用。勇于善于运用法律武器推进建会工作，对

规模和影响大且长期不建会的“钉子户”企业进行梳理，尤其是对发生劳资纠纷的非公企业，运用工会组建整改意见书和工会组建处理建议书督促建会，直至采取法律诉讼行动，用成功的典型判例，强化依法建会的意识，促进依法建会的成效。

（五）建好专兼挂和志愿者组成的工会干部队伍。加强以非公企业为主要工作对象的职业化工会工作者队伍建设，按照非公企业工会组织和职工队伍发展情况，相应扩大职业化工会工作者队伍规模。职业化工会工作者80%用于街镇（开发区）小二级以下工会组织，用于一线直接服务职工的方向，进一步增强工会基层工作力量。以基本待遇、职业发展、管理水平不低于社区社工为目标，进一步加强职业化工会工作者招聘录用、薪酬待遇、晋职晋升、管理培训等工作，推进各区职业化工会工作者队伍建设纳入本区社工发展机制，确保职业化工会工作者进得来、留得住、有发展。加强非公企业兼职工会主席队伍建设，通过加强协管、规范选举、任职培训、挂职交流、考核评估、履职津贴、履职保障等措施，调动非公企业工会主席愿为敢为善为的积极性。建立专职工会干部和非公企业兼职工会干部双向挂职制度，把挂职锻炼的重心放在“小二级”（园区）工会和企业工会，让专职工会干部更加熟悉企业和工会情况，让更多的非公企业兼职工会干部在挂职中了解上级工会的意图、熟悉工会工作业务、充实“小二级”（园区）工会工作力量，让专兼职工会干部在基层有更多的交流、更多的共识、更好的发展。加强工会志愿者队伍建设，注

意吸收有党群工作经历身体健康的退休老同志加入工会志愿者队伍，借助他们丰富的工作经验推进非公企业工会改革。

二、建立服务阵地体系，健全完善依托有形工会服务身边职工的工作机制

（一）建立布点科学的工会服务阵地体系。以建设工会大家庭、大学校、大平台、大舞台为目标，以找得到人、进得了门、对得上话、办得了事为基本路径，健全完善市、区工会服务中心为中枢，街镇工会服务分中心为枢纽，工会联合会职工服务站为骨干，楼宇、商圈、街面、城市综合体、规模企业等工会服务点以及户外职工爱心接力站为辐射面的工会服务阵地体系。重点突出工会服务站、点的布局和建设，按照企业和职工集聚情况，逐步实现所有工会联合会和主要楼宇、商圈、街面、城市综合体、规模企业等都有工会服务站点的目标。注重与党建服务站，共青团妇联服务场所以及其他公益服务机构的联动，在服务场所、服务资源和服务力量等方面形成特色鲜明、互为补充的格局，让更多的资源和力量为职工服务，让工会服务站点成为有形的职工之家。

（二）明确工会服务阵地的主要职能。按照市总的统一规划，市、区工会服务中心主要承担工会服务阵地建设的工作指导、资源保障、培训服务等职能。街镇工会服务分中心作为区域服务阵地枢纽，要统筹协调区域服务资源，针对区域基层工会组织、会员群众和企业的不同需求，制定服务清单、责任清单和资源清单，

开展就近、便利、可预期的职工服务，为服务站提供服务资源支持，指导服务站点开展工作。职工服务站作为职工身边的工会，要按照精准、普惠、公正和互济的要求，制定基本服务加特色服务清单，依托区、街镇总工会和教育卫生、文化体育、人社司法等党政相关职能部门的资源，逐步设立以上代下、职工保障、法律援助、职工学校、网上入会、劳模工匠、劳动竞赛、劳动保护、就业培训、经费托管、文化娱乐、体育健身、帮困救助、婚恋交友、休养体检、金秋助学、技能晋升等服务项目，两年内依托党政教育系统的资源建成 500 所“新时代”职工学校，依托体育局资源在园区建成 300 个职工健身点，满足区域工会组织和职工的多样化需求。工会服务点主要承担服务信息推介、服务需求收集、服务需求引导等职能，开展力所能及的服务活动，延伸工会服务阵地的手臂和辐射作用。户外爱心接力站主要针对特殊职工群体提供休息饮水等基本服务。

（三）规范工会服务阵地运行。工会服务阵地建设，做到场所固定便捷、站点布局合理、标牌醒目准确、服务人员稳定、服务内容精准、服务守则明确、经费保障落实。实行规范化管理，服务阵地运行纳入工会考核、纳入经费预算、纳入会员评议内容。实行来访职工首问负责制，借助工会组织和会员数据库和网上工作平台，对本市工会会员，不管劳动关系在哪里，会籍在哪里，全市任何一个职工服务站，应给予帮助和服务，做到一次受理、全城通达。实行错时服务，围绕职工“生物钟”运行，让职工有

意愿、有时间、有兴趣参加服务活动，增强工会与职工之间的粘度，最大限度地延伸工会工作的触角，扩大联系服务职工群众的半径，使工会组织更接地气、更聚人气、更有生气。

三、突出工会主业主责，健全完善非公企业工会协调劳动关系体系建设的工作机制

（一）强化工会源头参与。根据市总工会“四位一体”协调劳动关系体系建设总体要求，进一步加强协调劳动关系工作中的源头参与力度。源头上发挥集体协商和职代会“两项机制”在协调企业内部劳动关系中的积极作用。对社区内非公企业能以行业进行归类管理的，以行业性集体协商和职代会予以规范；对无法以行业归类的，由区域性集体协商和职代会予以覆盖。进一步发挥工会组织在社区治理中的积极作用。“小二级”（园区）工会要在贯彻街镇（开发区）总工会工作要求的基础上，对区域性、行业性劳资沟通、协商民主制度工作予以规范，明确其基本任务、运行规则、职权内容、工作要求，对具备条件的企业，大力推进该企业单独建立职代会制度，并推动其进行“二次协商”，确保区域、行业劳动关系协调机制规范运作，发挥实效。

（二）注重矛盾预警预防。持续推进非公企业工会劳动关系矛盾预警预防机制建设，街镇（开发区）总工会要进一步加强劳动关系矛盾预防预警制度建设，推进建立街镇（开发区）劳动法律监督专业委员会，提升群体性劳资纠纷的预警预防能力建设，切实做好矛盾隐患排查工作。推行街镇（开发区）《工会劳动法

律监督整改意见函》与区总工会劳动法律监督“两书”工作的有效对接，督促问题企业化解各类劳动关系矛盾隐患，推进企业建立工会，建立集体协商和职代会制度。“小二级”（园区）工会要积极推进在区域性、行业性职代会上通报区域、行业劳动关系状况，定期收集整理所属企业重大调整信息和职工思想动态，加强分析研判，从整体上把握地区劳动关系实时动态。充分发挥基层企业工会主席沟通报告职能，为上级工会的后续跟进和制定措施奠定基础。

（三）加强纠纷调处化解。充分发挥街镇（开发区）劳动争议预防化解多级联动机制的积极作用，进一步加强工会“应援尽援”法律援助服务，为合法权益受到侵害的职工及时提供“零门槛”法律援助。同时，当发生重大或群体性劳动关系矛盾时，可以通过建立“紧急约见”制度，及时召开会议并解决问题，维护职工合法权益，推动劳动关系和谐、稳定。持续推进“小二级”（园区）工会组织普遍建立劳动争议调解组织，强化其在调处中小微企业劳动关系矛盾中的基础性作用，推动劳动关系矛盾在基层得到及时有效的化解。

四、提高工会经费保障能力，健全完善依法收缴使用和管理的工作机制

（一）加强依法收缴工会经费的力度。非公企业依法按照职工工资总额的百分之二向工会拨缴经费是《工会法》的明文规定，要针对非公企业的特点，依托工会组织网络、服务阵地以及各类

媒体，相对集中时间和精力大力宣传《工会法》，着力讲清工会经费不是企业利润，而是社会一次分配的性质，营造企业履行社会责任的舆论氛围，提高企业自觉缴纳工会经费的意识。依据《中国工会章程》规定，探索提取工会建会筹备金工作，以此为突破口鼓励已建非公企业工会依法缴纳工会经费，促进未建非公企业依法组建工会、依法缴纳工会经费。完善工会参与社会诚信体系建设制度，借助市政府诚信平台的功能，对拒不拨缴工会经费和建会筹备金的非公企业，在开具违反工会法律法规意见书和建议书仍不改正的情况下，提交市政府诚信平台予以公布。对拨缴工会经费极不配合的典型企业，向法院申请支付令，直至依法申请法院强制执行。

（二）优化工会经费使用管理。坚持工会经费服务职工的大方向，建立职工普惠服务正面清单，按照市总示范引领，区以下各级工会根据经费总量和自身特点逐级叠加服务的办法，形成既有基本服务、又体现本级工会特色、上下相互补充、适当扩大基层工会自主权、客观反映群体差异的工会正面服务清单体系，满足职工群众美好生活的期望，增强各类职工群体的获得感，最大限度地服务和吸引各类职工群体。针对街镇（开发区）以下区域性行业性工会联合直接联系服务企业工会的重要地位，采取基本工作经费和工会工作项目经费相结合的方式，把“小二级”（园区）工会联合会纳入一级工会经费预算单位，确保工会联合会运作的经费保障。根据工作需要，在街镇建立工会经费托管服务中

心，实行工会经费集中管理、统一开户、分户核算的一门式服务，提高工会经费使用管理绩效。

（三）提升工会经费使用监管效能。树立工会经费服务基层、服务职工的监管理念，建立健全基层工会内部监督约束机制，进一步完善工会内审、加强国家审计、引入社会审计、扩大职工会员监督，确保“四位一体”立体经审监督体系落地见效。继续加大民主监督的力度，基层工会要通过公告栏、内部刊物、网络等载体，向职工会员全面公开工会经费收支、经审组织审查审计等情况，涉及职工会员切身利益的经费支出，要做到依据公开、内容公开、程序公开、结果公开。

五、以团结凝聚职工为目标，健全完善职工为本的保障工作机制

（一）优化工建服务党建制度。以团结凝聚职工为导向，自觉维护党的政治领导在非公企业工会改革中的核心作用，建立非公企业工会改革工作定期向同级党组织汇报、向下级工会党组织通报制度，推进非公企业工会改革工作纳入党建考核体系；加强组织联建、队伍联合、工作联手和资源共享，促进非公企业工会改革在党建大格局中谋划和融合。加强党代表、人大代表、政协委员等有政治身份的非公企业经营者带头支持工会工作制度，及时与党委相关部门联系沟通，准确掌握基础信息，在落实非公企业工会各项改革工作中开展针对性的工作，切实发挥有政治身份非公企业经营者示范带头作用；对不支持不作为的情况要及时向

党组织反映，在换届人选意见征询中提出工会的意见建议，优化有政治身份非公企业经营者支持工会改革的力量。发挥国有企业工会体制和资源等优势带动和支持非公企业工会改革，以资产关系、经营场地、产业关联等为纽带，发挥园区国有开发公司在推进非公企业工会改革中的骨干作用；通过源头参与企业决策、联合促建、服务帮扶等形式，促进劳务外包公司等非公企业建会入会和职工服务工作，增强非公企业职工的凝聚力。

（二）建立联席联动联谊工作制度。优化工会与政府部门、工会与非公企业行政联席会议制度，定期召开联席会议，加强信息双向沟通，争取政府行政资源和经费对非公企业工会改革的支持，增强工会在社会治理中的角色作用；重视工会与非公企业行政的沟通，注意收集企业在发展方向、政策扶持、税收优惠、职工教育、生活服务等方面的需求信息，加强工会在政府部门与企业行政之间的沟通作用，助推企业和职工生产生活问题的解决，争取企业行政对工会工作的支持。建立工会区域与条线之间联动制度，对非公企业工会改革中涉及跨区域和条线的问题，在上级工会协调的基础上，加强区域和条线工会之间的合作，形成推进非公企业工会改革的合力；建立工会组织与社会组织之间的联动制度，助推劳动关系领域社会组织的发展，通过购买社会组织的专业服务、联合社会组织的力量服务非公企业工会改革。加强工会组织之间的联谊，对没有隶属关系的工会组织，区域之间、条条之间和条块之间要加强沟通，从不同的视角相互学习，拓展创

新思路，丰富工作内容和办法，形成优势互补。

（三）建立运用网络平台推进工作制度。注意运用网络手段收集非公企业在经济社会发展中的变化情况，掌握与工会工作相关的信息，为非公企业工会改革决策提供依据。加强网上工会建设，按照“一网通办”要求，注重运用“申工通”平台开展工会工作，促进线上线下、有形工会与网上工会的相互融合，提高工会工作效率。加强“申工通”互联网端建设，将基层工会录入、维护会员和其他数据、参与网上工会项目等与基层工会建设紧密挂钩，纳入考核，加强上下级各类网上工会平台对接，支持在“申工通”平台上进行二次开发，形成互联互通的体系，提升网上工会工作的最大效益。密切关注网上职工舆情，引导职工群众遵守国家法律法规，防止敌对势力和不法分子渗透破坏利用造成负面影响。

（四）建立非公企业工会工作评估制度。建立由会员评家、工会自查、上级抽查和第三方评审构成的非公企业工会工作评估体系，自下而上每年至少进行一次评估工作。要把评估结果向党组织汇报和通报，作为党建工作考核、工会干部推荐、政府联席会议、人大政协提案意见建议的重要依据。重视非公企业工会工作评估结果在典型引领、评先评优、经费倾斜、改进工作等工作中的作用，促进非公企业工会改革健康发展。

