上海市总工会文件

沪工总基〔2021〕74号

关于印发《关于进一步加强上海工会组织体系建设激发基层活力的工作意见》的通知

各区局（产业）工会:

现将《关于进一步加强上海工会组织体系建设激发基层活力的工作意见》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

上海市总工会

2021年4月26日

关于进一步加强上海工会组织体系建设激发基层活力的工作意见

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，学习贯彻习近平总书记在全国劳模和先进工作者表彰大会上的讲话精神，认真践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，围绕“十四五”规划和二〇三五年远景目标，进一步深化群团改革，以更大力度、更实举措持续用力推进工会组织改革创新，更好地发挥工会组织围绕中心服务大局的作用，团结动员广大职工群众建功新征程。根据《中华人民共和国工会法》《中国工会章程》和《上海市工会条例》等相关法律法规，现结合上海工会实际，制定工作意见，进一步推动企业（单位）依法建会、职工依法入会、工会依法维权和依法管会。

一、指导思想和目标任务

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于工人阶级和工会工作的重要论述，强化党的核心领导意识，紧紧围绕保持和增强工会组织政治性、先进性、群众性这条主线，团结带领广大职工坚定不移听党话、跟党走，促进上海超大城市治理现代化水平提升，促进上海经济社会高质量全面发展。

（二）目标任务

面对党中央提出的新任务、面对工会新发展及职工队伍和劳动关系新变化，坚持自觉接受党的领导，积极发挥工人阶级主力军作用，强化职工思想政治引领，健全联系广泛、服务职工的工会工作体系，努力提高工会工作能力和水平。力争通过3年努力，推动全市基层工会组织超过5万个，工会会员超过700万；非公企业工会动态组建率不低于85%，百人以上企业建会率不低于90%；重点园区、重点企业、规模以上企业工会组织基本覆盖；实现新型就业群体和灵活就业群体服务覆盖超过100万人；推动国有企事业单位全面建立职工代表大会、厂务公开制度，国有企业普遍签订集体合同；推动百人以上已建会非公企业建立职工代表大会、集体协商制度，集体合同签订动态率保持在90%以上；统筹建好、用好、管好1000个示范性服务职工阵地。

二、基本原则

（一）坚持党建引领，服务大局。始终坚持党的领导，牢牢把握正确政治方向，是做好工会工作的政治原则和根本保证。要增强在党建引领下工会组织建设的历史使命感、政治责任感和工作紧迫感。围绕中心，服务大局，找准工会工作服务党建工作的结合点和着力点，切实发挥好党联系职工群众的桥梁纽带作用。

（二）坚持上下联动，整体推进。建立健全符合新时代要求和上海经济社会发展特点的工会组织体系。要采用条块结合方式，以地域和人群为导向确定重点，形成上下联动、职能互补、

整体推进的工作格局。推动非公企业或单位地区属地建会为主，发挥国有企业工会通过产业联系和资源优势带动非公企业特别是劳务派遣单位、项目外包单位等建会和服务，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。

（三）坚持资源整合，共建共享。以职工满意度和获得感为导向，充分发挥工会组织网络全、离职工近的独特优势，将工会服务资源与党政、企业及其他社会各方服务资源有机结合起来，共建共享，让职工群众得到更多的实惠，感受到党的温暖和工会组织的关爱。

（四）坚持重心下移，服务基层。坚持眼睛向下、面向基层，着力推动工会资源沉下去，在力量配备、服务资源等方面向基层尤其是非公领域倾斜，确保基层有人干事、有钱办事，有能力成事，推动完善工会组织建设。着力把工会服务保障项目融入园区、商圈、楼宇、街面等企业集聚、职工集中的地方，不断优化服务基层职工的“最后一公里”，不断激发基层工会工作活力。

三、主要措施

在党建带工建总体工作要求下，聚焦体系、功能、机制、载体和队伍五个关键要素，通过加强机制、载体、队伍建设进一步推动工会组建、完善组织体系、强化各级职能，实现抓基本、打基础、强基层，构建形成党建引领下上海工会工作新格局。

（一）全面加强党的领导

1.提高政治站位。持续加强政治建设，提高政治判断力、政

治领悟力、政治执行力，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。工会是党领导的群团组织，是党的群团工作的重要组成部分。工会工作是党治国理政的一项经常性、基础性工作。持续加强工会组织建设，不断扩大工会组织的覆盖面和影响力，进一步夯实党执政的阶级基础和群众基础，让党的领导具体而深入地落实到职工群众中去，切实承担起引导职工群众听党话、跟党走的政治责任。

2.加强思想引领。要切实加强对职工的思想引领，牢牢把握为实现中华民族伟大复兴中国梦而奋斗的工人运动时代主题，引领广大职工传承上海工人阶级的红色基因和光荣传统，大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，积极践行上海城市精神和城市品格，团结动员广大职工群众建功立业，发挥工人阶级主力军作用，为不断提升上海城市能级和核心竞争力，贡献智慧力量。要最大限度地把农民工、灵活就业等群体吸收到工会组织中来，使他们成为工人阶级坚定可靠的新生力量。

（二）完善工会组织体系建设

3.明确工会组织体系建设的基础地位。工会是党联系职工群众的桥梁和纽带，工会组织体系建设是工会开展一切工作的基础。要主动适应经济社会发展、企业组织形式和职工就业方式的新变化，持之以恒推进工会组建和会员发展工作，将工会组建工作与产业工人队伍建设改革相结合、与职工思想教育相结合、与职工维权服务相结合、与构建和谐劳动关系相结合，创新组织形

式，拓展建会领域，形成完善的组织体系。工会服务体系应与组织体系相对应，在组织体系基础上开展相应工作。

4.完善工会的组织构架。按照行政区域划分和上海特大型城市特征，对应党的组织机构设置及本市产业布局，上海工会组织框架以“大三级”工会组织为骨干，“小三级”工会组织为重点，“大三级”和“小三级”工会组织有机衔接，区域与产业互为补充，形成全域覆盖、重点突出的工会组织体系。“大三级”工会为：市总工会——区局、产业（集团）工会——街镇总工会构成的工会组织体系。“小三级”工会为：街镇总工会——区域性行业性“小二级”工会联合会——基层工会构成的工会组织体系。

5.健全“小三级”工会组织体系建设。以基层工会为基础，以区域性“小二级”工会为重点，以行业性“小二级”工会为链接，在街镇形成“点—圈（线）—面”全域覆盖的“小三级”工会组织体系。**一是街镇总工会。**适应上海经济社会深化改革要求，自觉融入区域大党建，依托党政区域化服务平台发挥作用，全面承担组织全覆盖、工作全覆盖职责。建立管辖责任覆盖、区域性行业性工会联合会条块结合、纵向到底横向到边的“小三级”工会组织体系，形成企业入驻建会、企业撤迁工会撤转、职工入会流动随转的工作格局。**二是区域性行业性“小二级”工会。**按照地域相邻、行业相近的原则，以“条块结合”的方式建立街镇以

下的区域性、行业性“小二级”工会联合会。“小二级”工会原则上按30-100家工会组织、2000-10000名会员的规模建立，可以按照联合制、代表制原则建立，也可以召开会员代表大会选举产生。同步建立经审、女职工委员会等组织。区域性“小二级”工会一般对应党建片区、社会治理网格、园区、商圈、楼宇、创业孵化基地、科技创新基地等建立；行业性“小二级”工会一般根据产业聚集度高，相近或相同行业趋于集中的实际建立。**三是基层工会。**推动企业、机关事业单位、社会组织等建立工会，会员25人以上的单位应单独组建工会，会员25人以下的单位可以单独建立工会，也可由联合工会实现组织覆盖。同时按有关规定建立工会经审、女职工组织。联合工会所辖单位一般不超过50家，应有一定的活动经费和办公场所，所辖单位应设1名组织员。对不具备单独建会条件的小微企业职工、灵活就业人员，通过综合分工会、社区或街面等工会实现覆盖。

（三）深化各级工会组织功能建设

6.区总工会履行地方工会职能，促进地区发展和劳动关系和谐稳定

区总工会作为一级地方工会组织，主要负责召集本级工会代表大会，执行上级工会的决定和同级工会代表大会的决议，领导本地区的工会工作，定期向同级党委、上级总工会委员会报告工作。制定本地区工会组织建设、协调劳动关系、职工劳动保护及

服务保障等相关制度文件，并为所辖工会组织提供政策、人员、经费等支持和保障，指导下级工会组织开展工作。围绕地区党委、政府工作重点和发展要求，结合产业特点组织开展职工劳动和技能竞赛。研究解决职工群众反映的意见，确保地区劳动关系和谐稳定。

7.产业（集团）、委局（系统）工会发挥示范引领作用，保障职工合法权益促进企业（行业）稳定发展

产业（集团）工会要坚持主责主业，站稳职工立场。把保障职工权益、协调劳动关系作为重点工作，健全以职代会为基本形式的民主管理制度，有效实施集体协商制度，完善国企职工董事、职工监事制度；**要坚持服务大局，促进企业发展**。广泛组织职工开展劳动竞赛、合理化建议、技术革新、岗位练兵、技能比武等群众性劳动竞赛和科技创新活动，发挥国企在加强产业工人队伍建设中的带头作用；**要坚持依靠群众，落实主体地位。**要以职工群众需求为导向，把工作中心、服务资源放在一线职工群众身上，完善服务职工工作机制，落实服务职工实事项目；**要坚持示范引领，履行社会责任。**依托重大项目建设、重点产业合作、园区投资运营等渠道，大力支持地区工会按照属地原则，推进各类合作、入驻企业做好建会、入会及服务各项工作。

委局（系统）工会指导本系统职工依法参加和组织工会，推动机关事业单位和企业、社会组织等组建工会，加强本系统行业工会的建设和指导；组织基层工会开展建设职工之家活动，健全

工会组织，规范基层工会工作；围绕中心工作，组织开展具有系统（行业）特点的劳动竞赛、合理化建议和技术创新等建功立业活动，推动经济和社会发展。开展工会会员普惠服务工作，建立和完善困难职工帮扶机制。

产业（集团）、委局（系统）工会要自觉融入社会治理大格局，高度关注关心企业劳务派遣工、项目外包工等用工形式。国企工会、机关事业单位工会要督促行政把劳务派遣和项目外包单位是否建立工会作为企业（社会组织）合作的准入条件，促进劳务派遣和项目外包单位建立工会组织。对于暂不具备条件建立工会的劳务派遣单位，用工单位工会要吸纳劳务派遣工直接加入本单位工会。对于已建立工会的劳务派遣单位，用工单位工会可以通过接受委托、挂靠等形式，强化对劳务派遣工的管理和服务。要将劳务派遣工、项目外包工、农民工等特殊职工群体纳入本单位工会管理体系中，做好这类群体的维权服务保障工作。

8.强化“小三级”工会各层级功能，激发基层工会活力

（1）发挥街镇总工会在“小三级”工会组织体系中统筹规划、牵头协调的作用。积极推动企事业单位依法建立工会组织，广泛吸收职工入会，加强新业态企业、新型就业群体和灵活就业群体的建会入会；加强职工思想政治引领；深化劳动和技能竞赛；维护职工合法权益，指导开展集体协商、签订集体合同，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，健全协调劳动关系机制；会同人社、司法，多元化预防化解劳动关系矛盾，

开展工会劳动法律监督，为职工提供法律援助服务；推动落实职工福利待遇，开展困难职工帮扶，建设职工信赖的“职工之家”。具有行政管理职能、且建立总工会的开发区、工业园区工会要参照街镇总工会职能发挥相应作用。

（2）发挥区域性行业性“小二级”工会联合会在街镇工会组织体系中承上启下的作用。负责辖区内工会组建和会员发展工作；履行“上代下”维权服务职能，建立区域性行业性集体协商和职代会制度，建立和运行劳动关系预防预警调解调处工作机制，及时上报劳资矛盾情况，并参与调处；建设和管理区域内的服务站点等。让“小二级”工会切实承担起组织落实大量工会日常工作的角色，成为推进落实工会改革任务承上启下的重要枢纽。

（3）夯实基层工会工作基础。企业、机关事业单位及社会组织工会是基层工会的主体。要以服务职工为工作重心，以会员满意为工作标准，增强工会组织在职工会员中的凝聚力和认同感。具体要按照“六有”标准，即有依法选举的工会主席、有独立健全的组织机构、有服务职工的活动载体、有健全完善的制度机制、有自主管理的工会经费、有工会会员满意的工作绩效，加强工会组织和工会工作规范化建设，切实做到建起来、转起来、活起来。

9.发挥各级工会功能作用，推进新型就业群体和灵活就业群体建会入会服务工作

区总工会、街镇总工会要结合地区经济业态、产业结构的实际，按照属地建会的原则，推进互联网企业、平台公司建会和职工入会。聚焦新产业、新模式、新业态领域，加强相关行业性“小二级”工会的组建。通过“在地服务”覆盖发展会员、个体入会推动建会，广泛组织新型就业群体和灵活就业群体职工加入综合分工会或社区、街面等工会。深入研究、积极应对新产业、新模式、新业态劳动关系新情况，注重加强新型就业群体和灵活就业群体的维权工作。

（四）加强各级工会工作机制建设

10.建立健全党建带工建工作机制。督促指导各级工会完善向同级党委请示报告重要工作制度。促进工会在党建大格局中谋划和融合，推动工会工作定期（每年不少于两次）向同级党委汇报等制度的完善。区总工会、街镇总工会要主动融入区域化党建大格局，发挥工会统筹协调、协同推进的组织优势。加强联系党代表、人大代表、政协委员等有政治身份的企业经营者带头支持工会工作制度。

11.建立健全联席会议工作机制。进一步健全完善市、区、街镇三级政府与工会联席会议制度，在促进劳动关系和谐稳定、提升服务职工水平能级、优化工会创新发展环境等方面发挥作用。充分运用联席会议制度平台，加强工会与政府间的沟通联系，坚持聚焦解决职工群众实际问题和需求，努力提升产业工人获得感、安全感，充分体现工会的作为担当。

12.建立健全工会职工维权机制。提升研究能力，加大源头参与力度，推动涉及职工切身利益的劳动就业、收入分配、社会保障、劳动安全卫生、劳动标准、职业发展等法律法规政策的制定修订。推动完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制，加强劳动合同、集体合同和协调劳动关系三方机制建设，研究制定工会推进完善劳动关系协商协调机制意见。建立健全劳动关系监测研判机制，推动构建和谐劳动关系。

13.建立健全服务职工工作机制。对应工会组织体系，健全完善市、区工会职工服务中心为中枢，街镇工会职工服务分中心为枢纽，“小二级”工会职工服务站为骨干，基层工会服务点以及户外职工爱心接力站、职工健康服务点为辐射面的工会服务阵地体系。加强与各类党建服务中心以及其他公益服务机构的联动与有机结合，让更多的资源和力量为职工服务。建立健全职工服务需求精准对接、工会组织和服务阵地融合、线上线下服务手段多样、工会组织专业服务与购买服务高效实用的工作机制，为会员职工提供多层次菜单式服务。

14.建立健全网上工会工作机制。在实体工会基础上，充分运用现代信息技术手段，通过网上工会建设，推进流程再造、制度更新，做到思想引领网上有阵地、服务保障网上有载体、维权维稳网上有平台、民主参与网上有渠道。对接市政府政务服务“一网通办”平台，以会员实名制为基础，依托大数据、云计算和移动互联网等信息技术，线上线下结合持续做好网上入会等工作，

打造上海工会会员电子证照库，升级工会组织、会员管理系统，形成上海工会管理与服务统一入口，把网上工会建设成为工会联系服务职工群众的新窗口。

（五）加强各级工会载体建设

坚持通过“模范职工之家”建设、职工互助保障和困难帮扶、法律援助“应援尽援”和“零门槛”服务、文化服务特色品牌等载体持续做好工会服务职工各项工作。在此基础上，重点加强以下三方面载体建设进一步提升工会组织服务能力水平。

15.以劳动和技能竞赛为载体，持续推进职工技能素质工程。聚焦实现“十四五”规划和二〇三五年目标任务的新蓝图，围绕强化“四大功能”推动高质量发展、持续深化“五个中心”建设、全力推进浦东高水平改革开放、长三角一体化，加快市政府为民办实事工程、城市数字化转型、五个新城建设等重点任务，工会组织要组织广大职工开展劳动和技能竞赛，动员职工群众在服务构建新发展格局中建功立业。聚焦互联网企业、平台公司等新业态企业，发挥行业头部企业引领作用，组织网约配送员、快递员等新型就业群体开展劳动和技能竞赛。工会应主动争取行政支持，推动行政加大对劳动竞赛的经费投入。继续推进产业工人队伍建设改革，推动实施上海产业工人队伍建设改革行动方案，进一步聚焦上海新型产业体系建设深化校企合作，打造高素质技能人才队伍，培养更多劳模工匠。

16.以服务职工实事项目为载体，持续增强职工获得感。工

会组织要建立健全多层多级服务职工实事项目机制，落实好服务职工实事项目，建立工会服务职工工作项目清单，完善政策制度，扩大职工疗休养、健康体检、春秋游等的覆盖面、受益面。要通过加强基层服务站、爱心接力站、职工学堂、职工书屋、职工健康服务点等的资源整合和布局优化，打好组合拳，打造职工普遍知晓、高度认同的工会工作品牌。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。

17.以融入社会治理创新为载体，打造共建共治共享格局。工会组织要围绕着党政大局、企业发展和职工需求做些力所能及的基础性工作。依托“小二级”工会，推动工会组织资源、服务资源、人才资源进一步服务于社会治理，发挥其直接服务企业和职工，尤其是小微企业和灵活就业群体的优势作用，推动劳模先进进商圈、进楼宇、进园区、进社区，将工会各项服务资源集聚到点、辐射到面，形成对基层社区治理体系的有力支撑。要以服务职工为核心、促进社会整体协调发展和社会公共利益实现为目的，以协调劳动关系为切入点，以化解职工群体性纠纷、更好帮扶职工和服务社会为重点，促进工作联动，推动基层工会合作。

（六）加强各级工会队伍建设

18.加强工会干部配备。街镇总工会主席在现有职数内按党政同级副职配备，按照中层正职配备专职副主席，按照要求配备专职工会干部，同时选配好兼职副主席和委员。专职配备的街镇

工会主席是共产党员的，应进入同级党的委员会或列席同级党的委员会会议。国有企业工会主席按企业党政同级副职条件配备，是共产党员的应进入同级党组织领导班子，专职工会副主席按不低于企业中层正职配备。区域性行业性“小二级”工会联合会委员会由专职工作人员和所辖单位工会主席组成，也可吸收党政部门等相关人员参加。工会联合会委员中的职业化社会化工会工作者，可作为工会联合会主席或副主席人选。联合工会主席可以由相关单位党组织书记、专职党群工作者、职业化社会化工会工作者等担（兼）任。

19.加强工会工作者队伍建设。按照 30-50 个工会组织或 2000-3000 名职工的标准配备 1 名职业化社会化工会工作者，应当全部用于街镇“小二级”及以下基层工会组织。进一步加强职业化社会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，推进各区职业化社会化工会工作者队伍建设纳入本区社工管理发展体系，做到基本待遇同步增长、职业发展统一考虑。在楼宇、园区经济比较发达的中心城区可采用党群工作者从事工会工作，区总工会应从人员招录、教育培训、管理考核等各个环节加大参与力度。加强非公企业兼职工会主席队伍建设，通过任职培训、履职津贴、履职保障等措施调动其积极性，进一步完善工会干部激励机制。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。加强工会志愿者队伍建设。

20.提升工会干部履职能力。各级工会干部要用理论知识武

装头脑、推动实践、指导工作。要加快知识更新、加强实践锻炼，使专业素养和工作能力跟上时代节拍，努力成为做好工作的行家里手。在提升工会干部的专业能力方面，要围绕团结动员职工建功新时代、加强职工思想政治引领、加大维权服务力度、构建和谐劳动关系、深化工会改革创新等，组织开展多层多级有针对性且务实管用的专业培训，进一步提升履职尽责的能力。要适应互联网条件下群众工作的特点和规律，善于运用新手段新方式开展职工群众工作，不断增强工会干部团结引领、组织动员、联系服务职工群众的能力素质。

四、组织保障

（一）强化责任落实。各层级目标明晰，层层抓落实推进。市总工会负责总体牵头，顶层设计；区局、产业（集团）工会负责统筹协调，分解任务；街镇总工会整合资源，推动落实；“小二级”工会实体运行、有效服务；基层工会履行职责、促进发展。形成主要领导亲自抓、分管领导具体抓、职能部门共同抓、一级抓一级、层层抓落实的工作格局。以维护职工合法权益，竭诚服务职工为基本职责，完善工会组织体系、扩大组织覆盖，优化运行机制、激发基层活力。要积极争取政府相关部门的支持，依托其在制度设计、行业指导、公共服务、行政监督等方面的重要作用，推动非公企业或单位建立工会。同时，充分运用法律体检和工会定向劳动法律监督，有效推动工会组建。

（二）加强组织和经费保障。各级工会要把加强工会组织体

系建设列入重要议事日程，深入调查研究，健全工作机制，夯实组织基础，突出主责主业，服务广大职工，有针对性地提出目标任务和具体举措，推动工会组织建设持续发展。依据《工会法》的规定，加强依法收缴工会经费的力度，优化工会经费使用管理。区总工会、街镇总工会要统筹各类经费，根据“小二级”工会规模、经费收缴、服务职工等工会运作情况，采取基本工作经费和工会工作项目经费相结合的方式，将其纳入一级工会经费预算单位。街镇总工会要确保“小二级”工会有经费办事，当年度经费不足时可将历年经费结余用于“小二级”工会经费补贴。

（三）加强工作评估。建立由会员评价、工会自查、上级抽查和第三方评审构成的工会工作评估体系。将会员数、建会率、经费拨缴率和足额率、集体合同签订率等核心要素纳入考核指标，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。对于评估结果要有反馈、整改措施，形成工作闭环。重视工会工作评估结果在典型引领、评先评优、经费倾斜等工作中的作用，促进工会工作健康发展。

上海市总工会办公室　　2021年4月26日印发