CCE-036｜独立工会对保护劳动者权益起什么作用?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 22 October 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-036-what-role-do-independent-trade-unions-play-in-protecting-workers-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

阅读本文其他语言版本： 繁體中文 · English · Français · Deutsch · Español

v1.0 ｜ 2026-10-22

CCE-100 公民教育工程 · 总目录 CCE-036 条目

独立工会对保护劳动者权益起什么作用?

摘要：劳动者个人在雇主面前议价能力有限，工会的核心作用是把分散的个人变成可以集体谈判的一方。本文区分“工会存在”与“工会独立”两个问题：前者在中华人民共和国（中国大陆）与中华民国（台湾）都有法律依据，后者的关键在于工会的章程、领导人产生、经费与上级组织是否能脱离雇主和政府的指令。文中依据 2021 年修正的《工会法》、国际劳工组织（ILO）资料、中华民国《工会法》条文，说明两种制度在“谁能组织、能否另立、向谁负责”上的差别，并列出支持与反对独立工会的论据及本文的证据限度。

一、先给答案

独立工会的作用可以概括为三点：第一，把个别劳动者的诉求汇集成集体协商的力量；第二，在劳资纠纷中提供不依赖雇主的代表；第三，向政策制定者反映劳动条件的真实情况。这三点是否实现，取决于“独立性”：工会的领导人是否由会员选出、经费是否主要来自会员、能否自行决定是否谈判与采取何种行动。需要说明的是，“独立”并不等于“对抗”。有的国家工会与政府、雇主长期合作，仍然可以是独立的；反过来，名义上由劳动者组成、实际受上级指令支配的组织，即使人数很多，也不能当然地承担上述三项功能。

二、中华人民共和国（中国大陆）的法律框架：只有一个全国性工会体系

2021 年 12 月 24 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》，自 2022 年 1 月 1 日起施行[1]。修正后的第二条第一款写明：“工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织，是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带。”[1]第二条第二款规定，中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益，依法维护

职工的合法权益[2]。

第三条规定，以工资收入为主要生活来源的劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，“都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制”[1]。这一条看上去赋予劳动者“组织工会”的权利，但“依法”二字要和其他条文一起读。修正后的第四条第一款要求工会“坚持中国共产党的领导”，并“依照工会章程独立自主地开展工作”[1]。第六条则写明，工会“在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益”[1]。

把这些条文放在一起，可以看到法律同时给了三个信号：工会要接受党的领导；工会要兼顾“全国人民总体利益”；工会在章程范围内“独立自主”。这里的“独立自主”指工会组织在党领导下依章程开展工作，而不是指工会可以脱离党和政府体系另立门户。美国国会及行政当局中国委员会（CECC）2018 年年度报告把这一点概括为：中华全国总工会（ACFTU）是中国法律允许的唯一工会组织，其最高负责人同时在政府和中国共产党内担任职务[3]。该报告还引述新华社报道，称 ACFTU 在 2017 年有 3.03 亿会员[3]。这是美国国会下属机构的评价，中华人民共和国政府对“唯一”的表述不使用“垄断”一词，而是强调工会是党领导下的群众组织。两种说法针对的是同一套法律条文，分歧在于如何评价它。

三、国际标准：独立性的判断依据

国际劳工组织在 2020 年的国别基线材料中记录：中华人民共和国未批准第 87 号公约（结社自由与组织权保护）和第 98 号公约（组织权与集体谈判）[4]。国际工会联合会（ITUC）也在其报告中提出，ACFTU 是唯一被允许的工会结构，劳动者不能自由组建和加入工会，也不能自由罢工[5]。

需要注意两点限制。第一，未批准公约并不意味着不受任何国际约束。中华人民共和国 2001 年批准《经济、社会及文化权利国际公约》，但对第八条第一款（甲）项作了保留，表示只在宪法、《工会法》和《劳动法》的范围内实施[6]。第二，ILO 的材料来自国际机构的年度审议，政府和 ACFTU 同样提交了意见，本文只能引述记录，不能替国际机构判断全部事实。

四、中华民国（台湾）的框架：可以组织，但也有限制

中华民国《工会法》（2022 年 11 月 30 日修正）第四条第一款规定：“勞工均有組織及加入工會之權利。”[7]同条第二款排除现役军人和国防部所属及依法监督的军火工业员工；第三款规定教师得依本法组织及加入工会；第四款规定公务人员的结社另依其他法律[7]。立法理由说明，该款明定团结权，参照了《经济、社会及文化权利国际公约》《公民与政治权利国际公约》以及 ILO 第 87 号公约的精神[8]。

组织程序方面，第十一条规定，组织工会须有三十名以上劳工连署发起，成立筹备会，在成立大会后三十日内向主管机关请领登记证书[9]。这与“经批准设立”不同，但仍有登记要求。

台湾的法律也有对“多工会并存”的限制。第九条规定，企业工会以一个为限；同一直辖市或县（市）内的同种类职业工会也以一个为限[10]。教师仅得组织产业工会和职业工会，不能组织企业工会[10]。一篇学术研究指出，教师的团结权、协商权和罢工权相较于一般劳工并不完整，公立学校签订团体协约还须先经主管机关核可[11]。这说明：即便在法律上允许独立组建工会的地方，仍然有人批评限制过多。

五、两套制度的差别表

为了避免把两个制度简化为“有”和“没有”，可以用下面四个问题比较。

• 谁可以发起？中国大陆：依法参加和组织工会，但法律要求坚持党的领导，且全国总工会体系是法律承认的体系[1][2]；台湾：三十名劳工连署即可发起[9]。

• 能否有竞争性的同层级工会？中国大陆：国际组织与国会机构认为只有 ACFTU 一个体系[3][5]；台湾：同一企业只能有一个企业工会，但不同层级、不同类型的工会可以并存[10]。

• 上级与政府的关系？中国大陆：ACFTU 负责人同时担任党政职务[3]；台湾：工会为法人，由主管机关登记和监督，但领导人由会员选举产生[7][9]。

• 国际规范？中国大陆：未批准第 87、98 号公约[4]；台湾：立法理由提到参照国际公约精神[8]。台湾不是联合国会员，各公约的适用方式属于另一个问题，本文不展开。

六、反对意见：为什么有人主张统一工会体系

反对独立工会的论点至少有三个，需要严肃对待。

第一，统一体系有利于稳定。中华人民共和国官方表述把工会定位为联系党和职工的“桥梁和纽带”，强调维护“全国人民总体利益”[1]。按这个逻辑，多个相互竞争的工会可能使劳资矛盾激化，影响经济发展。

第二，独立工会未必更能保护劳动者。工会组织分散、规模小，议价能力也可能更弱；台湾的《工会法》限制同一企业只能有一个企业工会，正是考虑到这一点（本文未查到该条的立法理由，此为推论，需要核对）。

第三，工会的“独立”本身存在程度之分。许多国家的工会与政党有联系。关键不在于是否有联系，而在于会员能否通过选举改变领导层，能否退出。

对这些论点的回应：第一，稳定论无法回答“谁来判断劳动者的利益被正确代表”；法律文本本身要求工会同时代表职工和维护“总体利益”，在两者冲突时，没有写明由谁决定[1]。第二，工会弱小的风险可以通过联合组织解决，台湾《工会法》第八条允许工会组成联合组织[10]。第三，“程度之分”正是本文的主张：可以用章程、选举、经费、上级关系四项去评估每个具体的工会，而不是只看名称。

七、自测：怎样判断一个工会是否“独立”

读者可以用以下四个问题检验任何一个工会。

1. 领导人由谁产生？会员投票，还是上级指定？

2. 经费主要来自哪里？会员会费，还是雇主或政府拨款？

3. 能否自行决定是否进入集体谈判？

4. 与上级组织的关系是自愿加入，还是法律规定的必然隶属？

按这四个问题，同一个国家内部的不同工会也可能得出不同结论。本文不对具体某个企业的工会作判断，因为没有对应的事实材料。

八、案例的角度

本文只引用可以核对的法律文本和国际机构记录，没有引用个别劳工案件。ILO 的一份学术文章记录，ILO 结社自由委员会自 2016 年起审查有关劳工顾问和律师被拘留的指控，政府在回应中没有提供所要求的有关个人状况的信息[12]。这是学术文章对委员会程序的概述，中华人民共和国政府的完整回应没有在本文中核对。因此，案例部分仅作线索，不作定论。

九、本文的限度

1. 只检索了法律条文和国际机构的摘要级材料，没有逐条阅读完整的《工会法》全文以及 ILO 结社自由委员会的原始决定。

2. CECC 和 ITUC 均为外部机构，其对“唯一工会”和“党政兼职”的评价是它们的结论；中华人民共和国政府对此有不同说法，已在正文并列。

3. 台湾《工会法》第九条的立法理由和实际工会密度本文没有核对，不作结论。

4. 第七节的四个问题是本文自己设计的分析工具，不是法定标准。

5. 全文未引用劳工罢工和个案的具体事实，这些需要另行研究。

十、结论

独立工会的价值，在于让劳动者有一个不依赖雇主与政府指令的集体代表。中国大陆的法律承认劳动者的组织工会权利，同时规定工会坚持中国共产党的领导，并存在全国总工会体系；中华民国（台湾）的法律以三十人连署发起，并保留若干类别限制。判断的办法不是看名称，而是看领导人选举、经费、决策权与上级关系四项。对于想了解的读者，最稳妥的做法是直接阅读上述法律条文，并对照 ILO 第 87 号公约的文本。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会：《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》，2021 年 12 月 24 日通过，2022 年 1 月 1 日施行。http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202112/t20211224_315597.html
- [2] 人力资源和社会保障部：《中华人民共和国工会法》（2021 年修正）第二条。https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394624.html
- [3] 美国国会及行政当局中国委员会（CECC）：《2018 年年度报告·工人权利》。https://www.cecc.gov/sites/evo-subsites/cecc.house.gov/files/documents/2018AR_Worker%20Rights.pdf
- [4] 国际劳工组织（ILO）：《国别基线：中国（2000–2019）结社自由与有效承认集体谈判权》。https://www.ilo.org/media/77931/download

- [5] 国际工会联合会（ITUC）：关于中国政府的报告摘要。https://www.ituc-csi.org/Hong-Kong-Chinese-government-anti-trade-union-laws
- [6] 莱顿大学学位论文：《中国集体劳动权利与集体劳动关系》，第 2.18 段。https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2948075/view
- [7] 全国法规资料库：《工会法》第 4 条（民国 111 年 11 月 30 日修正）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?flno=4&pcode=N0020001
- [8] 劳动部劳动法令查询系统：《工会法》第 4 条立法理由（民国 99 年 6 月 23 日）。https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC01.aspx?flno=4&id=FL014918
- [9] 全国法规资料库：《工会法》第 11 条。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?flno=11&pcode=N0020001
- [10] 劳动部劳动法令查询系统：《工会法》第 6 至 9 条。https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?id=FL014918
- [11]《教师工会与劳动三法》，华艺线上图书馆，2010 年 8 月。https://www.airitilibrary.com/Article/Detail/P20161019002-201008-201611010013-201611010013-36-53
- [12]《Chinese Path to Adopting International Labor Standards: Progress or Intransigency?》，2023 年 11 月。https://doi.org/10.1163/24056901-09030007

本研究亦备有英文、繁体中文、法文、德文及西班牙文版本。

← 返回 CCE-100 公民教育工程总目录