

中国高校教代会现状及问题分析

杨瑞静¹, 秦 蓉¹, 任秀华², 温志明¹

(1. 北京航空航天大学 工会, 北京 100191; 2. 北京航空航天大学 高等教育研究所, 北京 100191)

摘要: 中国高等学校处于新的发展时期, 民主管理工作也面临着新的挑战。教代会作为教职工参与民主管理和监督的主要渠道, 其建设尤为重要。目前存在教代会制度的法律法规力度不够、教职工的维权意识不强等问题, 必须切实加强党委对教代会工作的领导, 构建有效的多层次沟通平台, 才能更好地发挥教代会的作用。

关键词: 高校; 教代会; 现代大学制度

中图分类号: G647

文献标志码: B

文章编号: 1008-2204(2014)01-0113-04

Analysis on the Status and Problems of Teachers' Representative Congress in Chinese Universities

Yang Ruijing¹, Qin Rong¹, Ren Xiuhua², Wen Zhiming¹

(1. Trade Union, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China;

2. Institute of Higher Education, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

Abstract: The democratic management of the Chinese universities is facing new challenges in the new era. The construction of Teachers' Representative Congress (TRC) which serves as the main approach to the democratic management and supervision has become increasingly important. During the operating and functioning of TRC, there exist some problems such as the ineffectiveness of laws and regulations and the lack of teachers' awareness of their legal rights. To improve the role of Teachers' Representative Congress, we must strengthen the leadership of the party committee and establish an effective platform for multi-level communication.

Key words: universities; teachers' representative congress; modern university system

新的历史条件下, 中国高校发展面临着许多机遇和挑战。一方面, 从 20 世纪 90 年代末起中国高等教育从精英教育向大众教育转型, 高校在师资数量、资源配置、教学运行、后勤保障等方面发生了较大的变化, 管理体制也面临更加科学化、规范化的新要求。另一方面, 高校正在探索中国特色现代大学制度建设道路。各地高校在人事制度、分配制度等方面采取了一系列的改革措施, 教职工的民主意识、维权意识也越来越强烈。中国高校广大教职工依法行使民主权利、参与学校事务、进行民主决策, 其民主管理和民主监督的基本组织形式是教职工代表大会(以下简称“教代会”)。^[1]因此, 健全和完善教代会制度, 充分发挥教代会的职能, 促进高校内部新机制的形成, 加快现代大学制度的民主建设步伐, 成为一个极具现实意义的课题。

一、国内外高校民主管理情况综述

(一) 国外高校的民主管理

通过长期的演进和近期的改革, 国外一些高校

形成了比较完善的民主管理模式, 其决策不只是单纯地执行行政命令, 而是常常采纳教授和科研人员的意见。这种民主管理的模式在教师个人和高校整体的发展中形成了一种良好的循环, 符合学术自由的精神, 促进了高校的全面发展。^[2]在美国高校中, 教师联合会 (AFT) 和教授协会 (AAUP) 发挥着重要作用, 大学内部管理主要依靠学校董事会、校长及各种教职工组织。德国大学也非常重视保护教职工的民主权利, 其 1976 年的 Framework 法案要求, 大学须成立由学术人员组成的小型常务委员会, 对学校的计划和预算享有决策权。以哥廷根大学为例, 校长是该大学最高领导人, 从该大学的教授中选举产生, 校务委员会是其最高决策机构, 由 130 人组成, 其中半数以上是教授。

(二) 中国高校的民主管理

中国高校的教代会制度经历了三个阶段。^[2]第一, 从 1979 年起 6 年的试点到正式建立制度阶段。1985 年 1 月, 教育部和全国教育工会联合颁发了《高等学校教职工代表大会暂行条例》, 教代会制度在中国高校正式确立。第二, 相关制度和法律不断

完善阶段。20世纪90年代以后,国家民主法制的深入建设,加快了教育立法进程。《教师法》《教育法》和《高等教育法》等一系列法律法规的出台,在法律意义上明确了教代会的地位和作用。第三,职权内容由法制上规定的条款延伸到多元化。随着社会经济的发展,广大教职工的法律意识、民主意识和维权意识不断增强,对教代会的需求也愈发强烈,教代会使其主人翁意识得到增强,其工作范围也由单纯的法律法规确定的内容不断向更广和更深处延伸。2011年11月9日第34次教育部长办公会议审议通过的《学校教职工代表大会规定》使教代会从具有基本的四项职权扩展到具有听取、讨论、审议、评议、监督、建议等共八项职权。^②

综上所述,国外高校在管理中十分重视教职工的作用,由教职工组成的相关组织在高校制度制定的过程中发挥着举足轻重的作用。这种“教授治校”的传统促进了高校民主,使高校实现了可持续发展。中国高校30多年的民主管理实践证明,教代会制度推动了中国高校的民主化进程,教代会成为高校现代大学制度下的民主管理工作的重要组成部分。

二、高校教代会的现状与问题

笔者以某高校教代会为例,以该校各院系、不同年龄阶段和岗位的教师为调查对象,对其进行问卷调查。^③共发放问卷400份,回收375份,其中有效问卷358份,回收率为93.8%。

(一) 现状

调查显示,该校88.5%的教职工知道学校设有教代会,62.7%的教职工认为教代会有相应规章制度,62.4%的教职工认为校教代会和二级教代会定期召开,78%的教职工认为教代会的目的是维护教职工的合法权益,实现学校的民主管理。63%的教代会代表认为没有受到过来自学校领导的压力,79.5%的教代会代表认为教代会每年都有中心议题,62.3%的教代会代表对校务公开表示满意。67.9%的教代会代表认为教代会提案是关于教职工集体利益的,其余依次为学校管理、教学业务、科研业务、学生利益、其他事项等。由此可见,该校教职工大多已知晓教代会的基本情况,但部分教职工对教代会仍不了解,如表1所示。

(二) 问题

1. 教代会的职权有待进一步落实

调查显示,该校31.5%的教职工对校务公开不清楚,即对涉及教员员工切身利益的一些工作,该校没有真正通过教代会与教职工代表进行过有效的沟通。此外,在各项职能调查中,选择“形式上都可以,但落实不到位”和“不清楚”选项的教职工均超

过了35%,这说明教代会只是民主管理的一种表面形式,其具体的各项职能没有充分实现,其民主监督的作用没能很好地发挥。

表1 教职工对教代会了解情况调查

内容	选项	百分比/%
学校教代会代表中教师代表所占比例	不清楚	47.3
学校教代会每年召开几次	不清楚	41.4
学校教代会闭幕期间,教职工提案的受理状况	不清楚	41.0
您是否了解教代会的四项职能	不清楚	38.1
您认为校工会在教代会筹备期间的主要工作是什么	不清楚	37.4
学校教代会是否制定了相关制度章程	不清楚	36.7
您所在院系的二级教代会是否实行院务公开	不清楚	35.0
学校教代会召开有无固定的时间、次数及程序	不清楚	34.1
学校教代会提案的内容及征集情况如何	不清楚	33.2
学校教代会闭会期间的常设机构是	不清楚	32.6
您所在院系的二级教代会是否定期召开	不清楚	32.6
您所在的院系是否设有二级教代会	不清楚	32.3
学校领导对教代会工作持什么态度	不清楚	30

2. 教代会制度的法律法规力度不够

调查显示,只有39.8%的教职工认为教代会有完善的制度,62.3%的教职工认为应该以法律形式明确教代会的职、权、责。

3. 领导对教代会的重视度有待加强

调查显示,54.1%的教职工认为学校行政权力行使不规范影响了教代会职权的落实。65%的教职工认为应该提高各级领导的民主素质。这说明中国高校的现行管理中存在重行政意志、轻民主参与等缺陷,影响了教代会发挥作用。

4. 学校二级单位教代会制度推行不平衡

调查显示,32.3%的教职工不清楚所在院系是否设有二级教代会,13.9%的教职工认为其所在院系没有二级教代会,32.6%的教职工不清楚是否定期召开二级教代会。

5. 高校教职工的维权意识不强

调查显示,39.4%的教职工认为如果学校出现侵犯教职工利益的现象,其将视情况而定是否向主管部门投诉,15.3%的教职工认为其不会投诉。

6. 教代会代表发挥的作用不够

调查显示,37.2%的教职工认为教代会代表的积极性不足是其对教代会工作最不满意的地方。在“作为教代会代表,您是否在教代会上积极发言”问题上,选择“积极发言”的只占17.8%,选择“会发言但不积极”的占43.7%,选择“持观望态度”的占17.8%,选择“从不发言”的占14.1%。

这些问题新时期高校教代会发展建设的重要

内容。教代会如何在新的历史时期依法行使权力、更好地履职是高校民主管理工作的一项新任务,也是建设中国特色的现代大学制度的一项重要工作。

三、现代大学制度下的教代会工作

现代大学制度是指能够适应知识社会的发展需要,以完善的学校法人制度和新型的政校关系为基础,以教育观为指导,学校依法民主、自主管理,促进可持续发展的一套完整的制度体系。民主管理是现代学校制度的重要组成部分,教代会建设工作是高校深入落实教育改革纲要,依法治校,实现民主政治的重要内容。探索在现代大学制度下如何更好地开展教代会工作具有重要意义。

(一)切实加强高校党委对教代会工作的领导作用

1996年3月,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》再次强调:“高等学校党的委员会领导教职工代表大会,支持教职工代表大会正确行使职权,在参与学校的民主管理和民主监督、维护教职工的合法权益等方面发挥积极作用。”^④2011年颁布的中华人民共和国教育部32号令《学校教职工代表大会规定》,重新以法规形式规范了教代会制度,将四项职权详述为八项职能,并再次强调了中国共产党对教代会的领导作用。革命实践证明,中国的民主只有在中国共产党的领导下才会真正实现,因而,高校要积极接受党组织的领导,把做好教代会工作列入高校党委工作的核心内容,这样,教代会才能在高校中发挥重要作用,提高高校的核心竞争力。

(二)高度重视各级教育工会的指导与评价作用

建立中国特色的现代大学制度需要进一步加强高校教代会工作。各级教育工会的指导与评价可从考核方面加强民主管理工作,加快高校教代会建设。自教育部《学校教职工代表大会规定》颁布后,教育部、全国总工会发布了关于学习、宣传贯彻实施的相关文件,各省、市也依据此文件制定了加强教代会工作的实施意见,加强了对所属高校民主管理与监督工作,高校应抓住机遇,高度重视各级教育工会的指导和评价,结合本校实际情况,发挥教代会的民主建设作用,汇集全校教职工力量办好学校,加快迈向中国特色的现代大学制度的步伐。

(三)抓好教代会制度建设的中心工作

管理制度是在不断完善中获取最适合目标要求的管理效果,现代的教代会建设同样应在制度、形式和内容上不断总结经验教训,追求程序上的科学、内涵上的丰富、质量上的提高。

1. 增强维权意识,加强代表参政议政能力

第一,组织精选好教代会代表。广泛发动、认真选举出愿意、能言、肯奉献的教职工代表,其代表各

基层群体,善于为学校建设中心工作献计献策。第二,加强代表参政议政能力。开展各种培训学习,使教代会代表了解或掌握国家有关教育的方针政策、教育法律法规和教代会的地位、性质、职权、组织制度、运行程序,教代会与党政工的关系,特别是行政部门制订的涉及教职工切身利益的重大政策内容甚至过程,增加其参政议政的能力,使其能更好地履行对行政权力的决策及各职能部门执行政策的合法性、民主性、公正性、效率性的评议与监督等督政职责。

2. 提高工作水平,充分发挥校院两级教代会作用

学校以校教代会为龙头,以构建二级教代会为抓手,以落实二级教代会参与本单位重大事务为载体,实现二级教代会全覆盖,使教代会成为学校各单位民主管理的主渠道。此外,二级教代会要主动承担基层决策工作,汇集广大教职工的民意民智,参与学校各项建设政策和方案的制定,实现民主管理“广度”的拓展;通过落实提案、审议财务、听取重大事项报告、讨论本单位分配制度等方式,实现民主管理“深度”的延伸。使校院两级工会工作从活动型、福利型向维护型转变,为基层工会全面履行工会职能创造条件,提高校院两级教代会的整体水平。

3. 推进制度建设,加快各项职能的落实

教代会要积极争取党委的进一步领导。第一,加强自上而下的落实。一方面,作为教代会的日常工作机构,校工会要在党委领导下将学校年度工作计划依照《学校教职工代表大会规定》预梳理,按八种职能将涉及民生、教职工利益的大事分类,向党委汇报,其中关系教职工利益最紧密的岗位、职称、住房等方案须由教代会审议通过;另一方面,广泛征求教职工意见,汇集民意民智,出台最优方案,促进高校向世界一流大学迈进。第二,重视从基层到顶层的反映。一方面,广泛收集教职工提案,充分利用教代会沟通的平台解决群众反映的问题,增强教职工对教代会的信任度,提高教代会的凝聚力;另一方面,高度重视教职工所提各项提案,提高群众对提案办理与落实的满意度,做好沟通工作,形成良好的干群关系,对职能部门的工作起到很好的促进作用。

四、现代大学制度下教代会工作的平台建设

现代大学制度下的教代会建设要符合中国特色、适应现代大学制度环境及有利于高校的整体发展。在中国,教代会担负着密切联系学校与教职工的任务。笔者认为,教代会应认真分析其所处的社会环境、高校环境,建立有效的多层次沟通平台,为广大教职工服务,为学校的全面发展做出贡献。

(一) 政策制定前期的源头参与平台

为了进一步提升高校民主管理的工作水平、推进和谐校园建设,教代会要紧紧围绕高校中心工作充分履行职能,从源头参与有关教职工利益的重大决策和改革方针的制订过程,凝聚、团结广大教职工,切实反映广大教职工的心声,积极为学校的改革发展献计献策,为学校各项事业的发展贡献力量。各职能部门要邀请教代会代表源头参与涉及广大教职工利益的政策调研与制订过程,并充分吸纳教代会代表的意见和建议;教代会代表要牢固树立自身的责任感,按职能分成项目组,从源头参与职能部门处工作,积极为学校各项事业的发展献言献策;校工会、教代会要组织教代会代表进行相关培训,不断增强教代会代表参与民主管理与民主监督的能力。源头参与平台使教代会对政策的意见和建议工作提前到政策制订前的调研过程中,使教代会代表“知政”“参政”后,才“议政”,增强了代表的履职能力,也加大了职权的落实力度。

(二) 与教职工相关的制度决策平台

教代会须讨论通过高校提出的与教职工利益直接相关的福利、分配实施方案及教职工聘任、考核、奖惩办法等,使教职工依法参与、民主管理,推进高校各项政策民主化,有利于高校实现科学决策,提高管理水平,对高校制订更切实可行、教职工满意的制度政策具有推动作用。

(三) 学校重大事件的听证平台

进一步规范学校重大事项的决策行为,广开民主渠道,建立听证平台,听取学校章程草案、发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设、重大改革、问题解决方案、学校年度工作、财务、工会等专项工作报告。听证会代表的构成应具有广泛性、代表性和专业性,听证平台应使教职工的知情权得到充分落实,并能提出有效意见和建议。该平台有利于增强高校重大事项决策的民主性、科学性和透明度。

(四) 汇集教职工关注问题的提案平台

根据《学校教职工代表大会规定》,教代会具有审议上一届教代会提案办理情况报告的职权。同时,教代会常设机构要分阶段根据高校建设情况搜集并整理出最具代表性、最具可操作性和最具科学性的提案。该平台应关注并解决广大教职工提出的切身问题,使高校在师生齐心协力建设下,在和谐有序的环境中向世界一流大学迈进。

(五) 关注各项建设的巡视平台

开展教代会巡视工作,能够充分发挥教代会对高校各项工作的民主监督作用,推动高校民主政治建设,是促进高校各项事业发展的重要措施。通过巡视,教代会代表对被巡视单位有了更直观的认识,并实事求是地把了解到的信息传递给教职工,使广

大教职工对学校的工作有更多的了解。巡视工作还能进一步加深各单位之间的交流与沟通,增进彼此的了解与合作,推动其在工作中联动创新,科学发展。此外,将巡视中发现的问题及时汇集到教代会提案之中,可切实提升高校的管理水平、维护教职工权益,进一步推动高校发展及和谐校园建设。

(六) 目标明确的点题沟通平台

在现代大学制度的民主管理工作中,要既能发现问题,又能及时沟通,善于用智慧解决问题,这给教代会工作提出了更高的要求。随着高校教育教学改革的深入与各项建设的快速发展,对于涉及教职工切身利益和普遍关注的问题,应建立点题沟通平台,倾听教职工的建议,满足教职工的需求,采纳教职工的意见,以增强高校、教职工对教代会工作的信任度和亮点。

中国特色的现代大学制度,包含的教育管理、学术研究、学生管理等方面处处体现法治、人性化、以人为本、充分的民主、对师生的权益保障等。只有这样,才能使中国的高等教育实现在最后的“计划壁垒”中的突破,产生跨越性发展。当前,要解放思想,大胆探索在学术主导、民主管理、教授治学、依法治校的现代大学制度体制中的民主管理的科学机制。对高校工会而言,加强教代会的职能和作用,推进民主化管理,成为当前社会发展时期的重要研究内容,必须认真分析形势,树立高校教代会的发展和工作目标,从宏观着眼,微观入手,充分结合各高校自身的特点,调动广大教职工的工作积极性、创造性和责任感,搭建沟通平台,积极参与科学民主决策,使教代会工作审到点子上,议到要害处,督在关键上,真正地履行自己的职责,不辜负广大教职工的殷切希望,力争在工作机遇中取得重要成果,这将对高校科学发展,提升核心竞争力具有重要意义。

注释:

- ① 详见任秀华所写的《高等学校教职工代表大会制度建设研究课题组报告》,2012年6月结题报告。
- ② 详见2011年12月8日颁布的中华人民共和国教育部第32号令《学校教职工代表大会规定》。
- ③ 文章中所有数据都来源于笔者该次调查。
- ④ 详见2010年8月中组部、中宣部和教育部党组颁布的中国共产党普通高等学校基层组织工作条例。

参考文献:

- [1] 谢冰松. 基于高校内部治理的教代会制度建设——教代会与现代大学制度关系研究[J]. 南阳师范学院学报, 2010, 9(11): 90—92.
- [2] 赵凤娟. 我国高校教代会制度三十年演进与展望[J]. 工会论坛, 2010, 16(2): 26—27.