

发挥高校二级教代会职能的研究

金融学院 李文中*

摘要:从系统论的观点看,二级教代会是由代表、主席团、分工会等组成要素在民主集中制作用下形成一个相互联系的有机体,并具有监督、协助管理和维权等重要职能。当前,制度设计的缺陷、经费的限制、分工会工作人员产生方式的不足以及党政领导和教职工认识上的不到位,影响了二级教代会职能的发挥。相应地,需要从这几个方面进行改革和完善,以更充分地发挥二级教代会的职能。

关键词:二级教代会;分工会;系统;职能

一、系统与职能

(一) 系统

现代系统论认为,系统是由若干要素组成的具有一定新功能的有机整体。系统具有整体性、层次性、开放性、目的性、稳定性、突变性、自组织性和相似性等特征。其中,层次性是指由于组成系统的诸要素存在种种差异,从而使系统组织在地位与作用、结构与功能上表现出等级秩序性,形成具有质的差异性的系统等级。而且,系统论进一步认为高层次系统是由低层次系统构成的,高层次包含着低层次,低层次从属于高层次。也就是说,这一级系统只是上一级系统的子系统——要素,而上一级系统又是更大系统的要素。

(二) 职能

《现代汉语词典》对“职能”一词的解释是“人、事物、机构应有的作用;功能”;对“功能”一词的解释是“事物或方法所发挥的有利的作用;效能”。而且,“职能”和“功能”对应的英文单词都是“Function”。由此可见,通常情况下,“职能”和“功能”所表达的意思是相同的。系统论认为,所有系统都具有一定功能,功能是系统与外部环境相互联系和相互作用中表现出来的性质、能力和功效,是系统内部相对稳定的联系方式、组织秩序及时空形式的外在表现形式。

* 首都经济贸易大学金融学院副教授。

二、二级教代会在高校管理系统中的地位

高等学校二级教代会是指高等学校内各学院、系(部)、教辅、后勤、机关等基层单位(统称二级单位,通常以分工会的组织范围确定)组织召开的教职工代表大会。显然,如果我们将一所高校看成一个系统,那么校工会(校教代会)及其他各二级党政机构就是其中的构成要素——子系统,而二级教代会又可以看成是校工会(校教代会)及其他二级党政机构系统的下一级子系统。换句话说,校工会及其他二级单位党政机构是二级教代会的外部环境。二级教代会正是在与这些外部环境相互联系、相互作用的过程中发挥其职能的。

(一)二级教代会和校工会(校教代会)之间的关系

高校二级教代会作为学校院、系(部)等二级单位组织召开的教职工代表大会,它同校工会以及校教代会之间的关系可以从以下几个方面来分析:

首先,二级教代会是以二级工会为组织范围召开的大会,而相关管理规则一般要求:二级教代会和分工会实行主要领导合一的原则,即二级教代会主席团主席原则上由分工会主席兼任;分工会是二级教代会(教职工大会)闭会期间的工作机构。《中华人民共和国工会法》第九条第5款规定:“上级工会组织领导下级工会组织。”由此从理论上分析,二级教代会需要接受校工会的领导。

其次,《首都经济贸易大学二级教职工代表大会实施细则》(以下简称《细则》)要求:分工会做好二级教职工代表大会的筹备工作并报校工会审批;分工会在教代会召开前两周,按规定填写《召开二级教代会报告表》报校工会同意并备案,教代会结束后应填报《二级教代会情况报告表》向校工会报告会议情况,并建立二级教代会完整档案,指定专人负责管理,以备校工会检查。实践中,校工会也确实一直在加强对二级教代会的领导。

再次,《高等学校教职工代表大会暂行条例》第八条规定:“教职工代表以系、处或教研室、科室、班组为单位,由教职工直接选举产生,凡是享有公民权的教职工均有选举权与被选举权。”《细则》规定:“依法享有公民政治权利的本单位在职教职工均可当选为本单位二级教代会代表。”“二级教代会代表以院、系、部处、科室为单位,由教职工直接选举产生。”“学校教代会的正式代表是二级教代会的当然代表。”由此可见,二级教代会同校教代会之间不存在隶属和组织领导关系,但是校教代会代表是二级教代会当然代表的制度设计,能够使广大教职工的意见和建议更好地在校教代会上得到反映和主张。

(二)二级教代会与院、系(部)党总支之间的关系

《细则》规定:二级教代会在同级党组织的领导下行使职权,开展工作,贯彻执行党的方针政策和国家法规,围绕学校和本单位的中心任务,正确处理国家、学校、本部门的关系,维护大局,维护教职工合法权益,促进各项任务的完成;二级教代会的议题

由党组织召集行政、工会负责人联席会议讨论决定;分工会是二级教代会(教职工大会)闭会期间的工作机构,在同级党组织的领导下工作。由此可见,二级教代会应该在同级党总支部的领导下行使相关职权。

(三)二级教代会同校院、系(部)行政领导之间的关系

《细则》规定:二级教代会的议题由党组织召集行政、工会负责人联席会议讨论决定;二级教代会和教工大会要尊重和支持本单位行政负责人依法行使行政管理的职权,协助其开展工作;行政领导要重视支持二级教代会行使民主管理的职权,认真执行二级教代会的有关决议,认真对待代表的意见与建议。从组织制度设计上看,院、系(部)行政领导与二级教代会之间并不存在领导与被领导的关系,二者应该相互尊重、相互支持,共谋学校和部门的发展。

三、二级教代会的系统内部结构

将二级教代会作为一级系统来考察,其内部主要组成要素有:

(一)代表

《细则》规定,依法享有公民政治权利的本单位在职教职工均可当选为本单位二级教代会代表,并详细规定了代表的比例、代表的任期、特邀代表等内容。此外,《细则》还详细规定了二级教代会代表的权利和义务。其中,权利主要包括:①选举权、被选举权和表决权;②提出方案和充分发表意见的权利;③向本单位领导反映教职工的意见、要求,参与对二级教代会决议落实情况的检查和督促的权利;④对二级教代会提出批评和建议的权利;⑤因正当行使民主权利而遭打击报复时,向上级相关部门提出申诉和控告的权利。义务主要包括:①努力学习并认真执行党的路线、方针、政策和国家的法律法规,不断提高政治觉悟和民主管理的素质与能力;②积极参加二级教代会的活动,认真宣传、贯彻教代会决议,完成大会交给的各项任务;③密切联系教职工群众,维护群众合法权益,如实反映群众的意见和要求,做好群众工作;④模范遵守学校的规章制度和职业道德,努力提高业务水平,做好本职工作。

(二)主席团

二级教代会由主席团主持,主席团成员由院、系(部)的党政工负责人和教工代表等方面人员组成,其人数一般为5~7人,主席团主席原则上由分工会主席兼任。从主席团的人员组成情况来看,院、系(部)党政领导能够对二级教代会的议程安排产生较大影响,从而可能会影响到二级教代会召开的效果。

(三)分工会

《细则》规定分工会是二级教代会(教职工大会)闭会期间的工作机构,在同级党组织的领导下要做好下列工作:①大会的筹备工作。提出大会议题和会议安排意见,报同级党组织和校工会审批,换届时组织教职工选举代表等。②在二级教代会闭会期

间主持日常工作。组织代表调查研究,检查、督促大会决议和贯彻、落实大会决议。③代表教职工参加本单位重大事项的讨论与决策,维护教职工的民主权利,接受教职工的申诉和建议,并予以妥善处理。④向教职工进行民主管理和民主监督的宣传教育,组织学习有关政策和管理知识,提高代表参与民主管理的素质。⑤分工会应在教代会召开前两周,按规定填写《召开二级教代会报告表》报校工会同意并备案,教代会结束后应填报《二级教代会情况报告表》向校工会报告会议情况,并建立二级教代会完整档案,指定专人负责管理,备校工会检查。另外,在任何一个学期内因各种原因不能召开教代会的,分工会应向代表们说明原因,并取得多数代表的同意,将不召开二级教代会的情况书面报告校工会。由此可见,首先,分工会的工作态度和工作成效能够直接影响到二级教代会的召开与否。其次,分工会作为二级教代会闭会期间的工作机构,直接决定了二级教代会形成的相关决议和成果的落实情况。

四、二级教代会的职能分析

《细则》规定二级教代会实行民主集中制。正是民主集中制这一机制使二级教代会内部的各组成要素(代表、主席团和分工会)相互联系起来,形成一个有机整体,在同外部环境的相互作用中发挥相应的职能,实现相关上级系统的希冀。

(一) 监督职能

根据《细则》的规定,二级教代会具有以下职责:听取并审议行政负责人的工作报告,评议、监督本单位领导干部,对他们的工作业绩进行评议,必要时可以建议学校予以嘉奖、晋升或处分、免职;根据学校部署,参与民主推荐本单位行政领导的人选;听取和审议分工会主席和有关人员向大会做出的分工会工作报告;推行政务公开是新时期二级教代会的重要工作内容,代表应敦促各单位根据北京市教育工委、北京市教委、北京市教育工会联合公布的《关于北京教育系统推行“政务公开、校务公开”的意见》,建立重大问题向二级教代会报告的制度及二级单位政务公开制度;闭会期间,可根据需要组织召开部分教职工座谈会或代表团会议,请单位领导通报有关工作,反馈教职工意见与建议。这些都体现了二级教代会的监督职能。

(二) 协助管理职能

《细则》还规定,教代会和教工大会要尊重和支持本单位行政负责人依法行使行政管理的职权,协助其开展工作;二级教代会应审议本单位办学指导思想、发展规划、重大改革方案、教职工队伍建设和其他有关本单位发展的重大问题,提出意见和建议,由代表表决通过并形成最终决议;组织单位的三育人工作,深入调查研究现实问题与群众需要,配合本单位党政做好思想政治工作,引导教职工学习先进典型,为学校和本单位的建设献计献策。这是二级教代会在协助院、系(部)党总支和行政以及校工会加强校、院管理方面发挥的重要作用。

(三) 维权职能

根据《细则》的规定,二级教代会维护职工权益职能主要通过以下工作来体现:审议本单位教职工岗位责任制方案、聘任制实施方案、考核与奖惩办法及其他与教职工合法权益有关的基本规章制度,提出建议和意见,并经代表表决通过形成决议;讨论并表决通过本单位的教职工劳务酬金和奖金、创收收入分配办法及其他有关教职工生活福利等事项。

五、二级教代会职能发挥的现状其原因

尽管从二级教代会制度设计来看,二级教代会作为一级系统具有监督、协助管理和维权等职能,但是制度实际运行的结果并不理想,职能发挥并不充分,很多时候流于形式。这是当前多数高校二级教代会共同存在的问题,主要表现及原因有:

(一) 制度设计的缺陷使二级教代会缺乏独立性

一般情况下,在我国各级工会组织的管理体制安排上本级党和行政领导都是教代会主席团成员。这种制度安排一方面有利于把党和政府的方针政策尽快贯彻到广大教职工中,使职工对其有更为充分的认识和了解;另一方面有利于直接倾听广大教职工的声音,了解广大教职工的想法和诉求。但是,这种制度安排不利保持教职工代表大会的相对独立性,相关议题和议程安排受党政领导的干预较大,对党政领导有利影响的议题和议程安排很难获得通过和支持。

(二) 分工会缺乏足够的经费支持使二级教代会的职能难以有效发挥

依据《工会法》的规定,工会经费的来源主要包括:①工会会员缴纳的会费;②建立工会组织的企业、事业单位、机关按每月全部职工工资总额的百分之二向工会拨缴的经费;③工会所属的企业、事业单位上缴的收入;④人民政府的补助;⑤其他收入。但是按照正式制度设计,分工会的经费由校工会按照规定拨付。但是由于金额非常有限,难以满足分工会(包括二级教代会)各项活动开展的需要,实际工作中都需要院、系(部)在经费上予以支持。因此,分工会和二级教代会的工作开展实际依赖于院、系(部)行政。这样,二级教代会的监督和维权职能很多时候就难以充分发挥。

(三) 分工会工作人员产生机制不科学影响其职能的发挥

分工会是二级教代会(教职工大会)闭会期间的工作机构,负责教代会的筹备并提出相关议题和议程。这是一项很繁杂的工作,如果想把相关工作做扎实,使广大教职工真正关心的问题进入会议议题,事前需要做大量细致的调查和准备工作。但是现实情况是很多分工会这项工作做得并不充分。这主要是分工会工作人员产生的机制不够科学。当前,分工会工作人员产生之前没有自荐的程序,也没有征求相关人员的意见,只是在院、系(部)会员中采用简单的得票多数来确定,这样产生出来的工作人员可能不利于分工会工作的开展。尽管高校教职工的素质普遍较高,但是当前高

校的教学、科研工作都比较繁重,影响了教师对工会工作的支持和投入。有的教师平时积极参加集体活动,能够为大家做一些服务。而一旦直接将其选举为分工会工作人员,就会发现他可能没有那么多精力来胜任这项工作。这当然也就影响了二级教代会的质量和效果。

（四）认识不到位使二级教代会流于形式

认识不到位主要表现在两个方面:一是院、系(部)领导认识不到位。有的院、系(部)领导把二级教代会当成工会的一项普通工作,没有摆到学院管理体制的重要位置给予充分的重视和支持;有的领导对有关部门改革发展的重大问题和涉及教职工切身利益的相关制度方案不按规定提交教代会讨论,不愿意接受教职工的监督,使教代会徒有虚名;有的领导认为各学院既有党总支会议、党政联席会议,又有院务会议、教授委员会,没有必要再建立教代会制度。二是教职工对二级教代会的认识不高。有的教职工民主意识不强,权利意识淡薄,对教代会的职权和作用认识不明确,认为教代会实行的是形式上的民主,实际上还是少数人说了算;有的教职工认为,各学院的教职工人数都不多,有什么事在全院大会上一讲,所有人都知道了,再开教代会不过是搞形式、走过场。以上这些思想认识和偏见使二级教代会的职能难以有效发挥。

六、充分发挥二级教代会职能的政策建议

（一）改革二级教代会议题和主席团产生机制

尽管《中华人民共和国工会法》规定,工会必须遵守和维护宪法,以宪法为根本的活动准则,以经济建设为中心,坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放,依照工会章程独立自主地开展工作,但是,这并非意味着院、系(部)党政领导进入二级教代会主席团是保证坚持党的领导的必要条件。笔者认为,二级教代会作为基层教工代表大会所讨论的议题往往都是关系教职工切身利益的具体事项,政治色彩很淡,没有必要强化党政领导在二级教代会中的位置。因此,在坚持党总支对分工会和二级教代会的领导的同时,二级教代会制度可以考虑试点本级党政领导不进入主席团,只是赋予党总支对二级教代会议题和议程安排的审查权,在没有政治性问题的情况下,党总支不应干预二级教代会事务。院、系(部)行政领导原则上也不必进入二级教代会主席团,这样才能真正保证二级教代会的相对独立性,真正发挥其相关职能。

（二）完善分工会的经费安排制度

一方面,需要在学校层面上对分工会和二级教代会工作在经费上给予更多支持;另一方面,有必要规定院、系(部)从创收中按一定比例提取分工会活动经费。这样,一方面,有了充足的经费后,分工会就能够开展更多集体活动,增强广大教职工的集体意识和参加集体活动的积极性,提升集体的凝聚力;另一方面,有了充足的经费支持,

二级教代会的前期准备工作就能够做得更扎实,使相关议题更具有针对性,增强教职工参与积极性。

(三) 优化分工会工作人员产生机制

首先,需要将分工会工作人员的选举安排进二级教代会的议题和议程之中,不能简单地以全院大会来代替,而且校工会需要派员参加。这样一方面能够加深广大教职工对分工会工作的认识和理解,另一方面也体现了这项工作的严肃性和重要性。这都有利于以后分工会和二级教代会工作的开展。

其次,在选举分工会工作人员的时候,应该由校工会收集广大教职工对人选的建议并征求意向候选人本人的意见,然后再由校工会会同院、系(部)党总支确定候选人,最终向二级教代会建议候选人供全体教职工投票选举。

通过这种机制产生的分工会工作人员,更能有效地推动分工会和二级教代会工作的开展。

(四) 全面提高对二级教代会的认识

首先,院、系(部)党总支要充分认识到坚持和完善二级教代会制度不仅是党的全心全意依靠教职工办学的根本要求,是实行院务公开、推进依法治院的迫切需要,还是履行党总支职责的一项重要工作。行政领导要认识到,只有大力支持教代会工作,保证教职工依法行使民主权利,才能赢得广大教职工的理解、支持和信赖,推进学院民主政治建设和各项工作。广大教职工和教代会代表的思想认识也要提高,特别是教职工代表要加强学习,提高自身民主意识和权利意识,扫除思想障碍,切实履行好代表职责。只有部门上下统一思想,提高认识,坚持二级教代会制度就有了坚实的基础,二级教代会的相关职能才能有效发挥。

参考文献

[1] 李杰. 基于民主管理的新时期高校二级教代会制度创新研究——南京信息工程大学二级教代会建设实践体会[J]. 教育教学论坛,2013(7).

[2] 魏宏森,曾国屏. 系统论——系统科学哲学[M]. 北京:清华大学出版社,1995.

[3] 杨志贵. 高校二级教代会建设存在的问题及对策[J]. 工会论坛,2008(3).

[4] 于海棠. 高校教代会中教师代表参与的张力及其限度——以某地方综合性大学为例[J]. 高校教育管理,2012(12).