

学习贯彻《学校教职工代表大会规定》 深入推进民主管理

□张庆生

2011年12月8日,教育部发布了《学校教职工代表大会规定》(以下简称《规定》),今年1月1日开始施行。《规定》是贯彻落实教育规划纲要,依法保障教职工参与学校民主管理和监督,加强学校民主政治建设,完善现代学校制度,促进学校依法治校的重要法规,具有重要意义。

一、《规定》出台的背景及意义

自1980年我国开始在学校开展教代

会制度试点工作,到这次教育部正式颁布《规定》,经历了31年,是我国高校教代会制度从无到有、从试点到规范不断完善过程。

1980年,国家在部分高校和中小学开展教职工代表大会制度的试点工作。1985年,教育部、原中国教育工会颁布了《高等学校教职工代表大会暂行条例》(以下简称《暂行条例》)。《暂行条例》实施26年来,促进了高校教代会制度的发展与完善,推动

运动。重视体育,继而又发展到倡导军国民教育,体现了唐文治的爱国情怀。他在《兵政论》中说:“国中应设常备兵。学有学团……人人有军械,人人皆为兵,其浅者亦有兵事之知识于军人之资格,则民于兵习有相敬相爱之诚、共同休戚之谊……岂有畏而忌之者哉?”那时交大曾从上海制造局(兵工厂)领有步枪二百支,配有若干子弹,作为平时学生上体操课之用。1911年因体操教员魏旭东兼任了苏州商团的教官,商团在苏州城外有一个靶场,唐文治就请魏先生领了学生轮流到苏州城外靶场进行实

弹射击练习。本校在清末就有这个训练,不能不说是一件开先河的事。

1922年政府颁布的《学校系统改革》将“体操科”改为“体育科”,扩大学校体育实施范围,设置田径、体操、球类和游戏等,丰富了体育课教学内容,使之更加适合学生的身心发展。1929年的《高中以上学校军事教育方案》规定“除女生外均应以军事教育为必修科目”。军国民体育思潮的兴起契合了救亡图存的时代主题。

(注释和引文从略)

了各级各类学校教职工参与民主管理和监督的进程。各高校结合实际,不断深入贯彻落实教代会制度,民主管理取得了很大进展和显著成效,进一步调动了教职工的积极性和主动性,发挥了教职工建设学校的主力军作用,维护了教职工的合法权益。目前,全国98%以上的各级各类公办学校建立了教代会制度,民办学校、中外合作办学机构教代会的建制率也达到40%,体现了教代会制度强大的生机和活力。

然而《暂行条例》实施至去年,已“暂行”26年。随着社会主义市场经济体制的确立,教育领域发生了许多重大变化,中央和省两级高校管理体制基本形成;高校内部管理体制改革不断深化,党委领导、校长行政、教授治学、民主管理的治理结构不断完善;计划经济时代单一用人模式逐步过渡到以聘用制为主的多种模式,学校内部群体利益诉求呈现多样化,维护教职工合法权益和建设和谐校园的任务更加突出。总之,完善现代大学制度对规范高校民主管理提出了新的要求,原有的《暂行条例》在很多方面已经不能适应发展。自上世纪90年代开始,教育部、中华全国总工会及中国教科文卫体工会经过广泛调查和多次研究,经过近20多年的努力,这一规范指导和推进各级各类学校教职工代表大会制度的《规定》终于出台,体现了对于学校民主管理的高度重视,对广大教职工政治民主权利的高度尊重。

贯彻执行《规定》,对高校规范化、制度化开展民主管理具有重要意义。与其他民主管理制度比较,教代会制度具有更加广泛的群众性、一定的权威性、比较完备的工作制度和组织体系、明确的法律地位,并经受了实践检验。与《暂行条例》相比,《规定》不再是“暂行”,而是正式规定,在刚性、规范性方面更强,也更具可操作性。在适用对象上,《暂行条例》主要针对

高等学校,《规定》则适用于中国境内公办的幼儿园和各级各类学校,《规定》可以说是迄今为止我国事业单位中唯一一个以国务院部委名义下发的有关职工代表大会的正式部门规章。

《规定》的颁布是加强党对工会工作的领导,施行教育法律法规、贯彻落实教育规划纲要,完善学校内部管理体制,加强现代学校制度建设,全面推进学校民主管理进程的必然要求和重要举措。《规定》进一步完善了新形势下做好党的职工群众工作的运行机制,体现了中国特色社会主义教育发展道路的重要内涵,是贯彻落实党的全心全意依靠工人阶级根本指导方针、全心全意依靠教职工办好学校指导思想的具体举措。

二、《规定》的主要精神

《规定》共六章三十条,对适用范围、教代会的地位、指导思想、领导体制、组织原则、职权、代表的产生及其权利义务、组织规则、工作机构等做出了较为全面系统的规定。《规定》具有以下几方面特点:

首先是明确了教代会的法律效用和适用范围。《规定》是国务院部门规章,具有更强的法律效用,适用于中国境内公办各级各类学校,民办学校、中外合作办学机构参照本规定执行,涵盖范围大大扩大。

其次是确立了教代会制度在学校民主管理中的地位。按照现行《教育法》、《高等教育法》、《义务教育法》,在学校管理体制中,高等学校实行党委领导下的校长负责制,中小学实行校长负责制,教职工代表大会参与学校的民主管理和监督。而新《规定》进一步明确教代会“是教职工依法参与学校民主管理和监督的基本形式”。与学校的其他民主管理形式相比,教代会具有法定的形式、广泛的代表

性和适用性、职权的多样性和开放性、完整的组织制度和工作制度、一定的权威性和法律效力,并经历了30多年实践的检验,地位更加重要。

第三是明确了学校教代会的职权。《规定》明确了教代会的八项职权。体现在三个方面:

一是教代会的讨论建议权,如听取学校章程草案制定和修订情况报告;听取关于学校发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设以及有关重大改革、重大问题报告;听取校长工作报告以及财务工作、工会工作、专项工作报告等。通过代表讨论审议这些报告并提出意见建议,使学校决策更加符合实际,更加民主化和科学化,具有广泛的群众基础。

二是教代会的讨论通过权,讨论通过学校提出的与教职工利益直接相关的福利、校内分配实施方案以及相应的教职工聘任、考核、奖惩办法等,保障教职工的合法权益。

三是教代会的评议监督权,在党组织领导下,按照有关工作规定评议学校领导干部;通过多种方式对学校工作提出意见和建议,监督学校章程、规章制度和决策的落实,提出整改意见和建议;审议学校上一届(次)教职工代表大会提案的办理情况报告。

民主评议领导干部,是在新形势下加强对干部的监督、密切党群干群关系,加强学校干部队伍建设,提高干部队伍素质的一项有力保证;监督学校制度、决策和提案的落实,明确了教代会行使监督职权的具体路径。以上三方面的职权都很重要,其中讨论建议权是基础,讨论通过权是核心,评议监督权是关键。

第四是明确了教代会组织规则、代表的产生办法及其权利义务。规定凡与学校签订聘任聘用合同、具有聘任聘用关系的

教职工,均可当选为教职工代表大会代表。代表按照学校内部单位由教职工直接选举产生。教师代表不得低于代表总数的60%。代表任期3年或5年,可以连选连任。代表在教职工代表大会上享有选举权、被选举权和表决权等项权利,履行积极参加教职工代表大会的活动,认真宣传、贯彻教职工代表大会决议,完成教职工代表大会交给的任务等项义务。教职工代表大会每学年至少召开一次,须有2/3以上教职工代表大会代表出席。根据学校的中心工作和教职工的普遍要求提出会议议题,并由学校工会提交学校研究确定,提请教职工代表大会表决通过。教职工代表大会的选举和表决,须经教职工代表大会代表总数半数以上通过方为有效。

第五是明确了学校在教代会建设和发展方面的自主权。按照规定,学校可结合本校的实际情况自主决定相关事项。例如“教职工代表大会代表占全体教职工的比例,由地方省级教育等部门确定;地方省级教育等部门没有确定的,由学校自主确定。”“选举、更换和撤换教职工代表大会代表的程序,由学校根据相关规定,并结合本校实际予以明确规定。”“学校根据实际情况,可在其内部单位建立教职工代表大会制度或者教职工大会制度,在该范围内行使相应的职权。”“教职工代表大会根据需要可以邀请离退休教职工等非教职工代表大会代表,作为特邀或列席代表参加会议。”“教职工代表大会可根据实际情况和需要设立若干专门委员会(工作小组),完成教职工代表大会交办的有关任务。”“教职工代表大会根据实际情况和需要,可以在教职工代表大会代表中选举产生执行委员会。”等。通过这样的规定,为学校结合自身实际完善教代会制度,积极主动地推进教代会工作设置了空间。

第六是明确校工会为教代会工作机

构,承担相关的工作职责。《规定》明确了学校工会作为教职工代表大会的工作机构应承担的五项具体职责。为了保证工会正常开展工作,《规定》明确“学校应当为工会承担教职工代表大会工作机构的职责提供必要的工作条件和经费保障。”

三、认真贯彻《规定》,进一步完善学校教代会制度

我校1981年建立教代会制度以来,一贯重视加强和改进教代会工作,通过教代会贯彻“依靠”方针,坚持按期换届和每年召开教代会。关于教代会议题,学校一直坚持由校工会提出,党委会研究确定。学校坚持将发展规划、年度工作计划、财务管理、重大改革方案,特别是与教职工切身利益相关的问题提交教代会讨论审议,充分听取意见建议。2002年以来还坚持通过教代会民主评议校领导,2011起开展机关部门和直属单位工作的满意度民主测评。与此同时,坚持创新教代会工作机制,改进提案工作,按期召开教代会代表团长联系会议,组织教代会代表视察重点工作及民生工程,建立教代会代表咨询、质询机制,等等,都收到了良好成效。在学校党委和行政支持下,经过全校教职工、各级工会干部的努力工作,我校教代会制度不断完善,有力促进了民主政治建设,较好地落实了广大教职工的知情权、参与权、民主管理和监督权。

二级教代会的工作也得到顺利开展。2005年以来,学校结合管理重心下移,同步推进二级单位教代会制度,明确了其四项职权。各学院坚持每年召开教代会(或教工大会),同时结合年度考核进行院级领导干部述职述廉和民主测评,使教职工全面了解、参与和监督学院工作,进一步落实了民主权利,促进了科学发展。

按照《规定》精神,我们感到我校教代

会虽然得到健康全面发展,但需要改进提高的地方不少,亟待解决的问题可举出五个方面,一是提案工作中存在着数量不多、质量不高、落实不力等问题;二是教代会闭会期间发挥作用的工作机制有待改进;三是与校院系三级管理体制相适应的教代会体系和工作机制需要细化完善;四是教代会民主评议领导干部工作机制需要进一步规范;五是教代会闭会期间民主监督有待加强。这里结合教育部、全国总工会学习贯彻《规定》的要求提出几点建议:

1、认真组织《规定》学习活动,夯实依法治校、民主管理的思想基础。

2010年颁发的《教育规划纲要》,对建设现代大学制度提出了明确要求,去年教育部又相继颁布《高等学校章程制定暂行办法》、《学校教职工代表大会规定》,建立了配套的法规体系,从制度上进一步保障教职工参与民主管理与监督的权利。贯彻执行文件就必须抓好学习。校工会在今年教代会上已将《规定》印发全体代表,近期又组织开展了学习《规定》的知识竞赛,并进行全校工会主席专题研讨培训。我们体会到,通过深入学习来掌握这些法规,既是广大教职工正确行使民主权利的基础,也是各级领导干部依法治校的基础性建设。要使全校充分认识到,教代会是教职工依法参与学校民主管理和监督的基本形式;加强教代会制度建设,是贯彻党的全心全意依靠工人阶级指导方针的有力措施,是加强学校民主政治建设的重要途径,是建设现代大学制度、推动教育体制改革的重要体现,是维护教职工合法权益、发展和谐劳动关系需要,也是加强学校党的建设、推动党风廉政建设的需要。因此,各级领导干部不仅要自己带头学习,也要组织好广大教职工学好用好《规定》,进一步提高主动参与学校民主管理的责任感、使命感和积极性。按照《规定》要求深入推进

教代会制度建设,把本单位的教代会工作开展得更加规范,更加扎实。

2、结合实际改进教代会工作,规范开展民主管理。

贯彻执行《规定》,就要按照新的法规要求,结合我校教代会工作实际,进一步完善教代会体系、制度建设和工作机制。

建立健全与校、院、系三级管理体制相适应的教代会体系。近年来学校一直坚持推进管理体制改革,校院系三级管理体制基本实现。与校、院两级管理相一致的教代会体系已经建立并不断完善。如何建立与系管理配套的民主管理制度是值得探讨的问题,个人意见是在系一级也能建立教职工大会制度,以促进教职工积极参与基层学术组织的民主管理与监督。

依照新的《规定》要求,修订完善校院系三级教代会实施办法,其中涉及许多具体工作,一是完善党委领导、行政支持、工会运作、教职工参与的教代会工作机制,加强对学校民主管理的监督工作的统筹和推进;二是修订制度,明确和细化校、院教代会以及系教职工大会的具体职权,规定其必须讨论通过的事项,如与教职工利益直接相关的福利、收入分配实施方案,有关教职工聘任、考核、奖惩办法等,民主评议校院领导干部的规则与程序也要明确载明;三是进一步明确教职工代表的选举、议事、表决、监督、责任追究的程序与规则,促进民主管理的程序化;四是进一步明确教代会议题的确定程序(如每年由工会提出、党委审议、教代会大会表决通过等);五是进一步明确闭会期间行使教代会职权的工作机制(如建立教代会代表团联席会议制度,或设立教代会执行委员会,并明确具体议事规则);六是进一步明确通过何种途径,及时集中来自各代表团的意见和建议;七是关注非编制员工的合法权益,等等

3、在学校章程制定中将教代会制度

纳入民主管理的基本遵循。

制定学校章程是贯彻《教育规划纲要》的一项重要工作,章程中重要内容之一是明确内部治理结构,而民主管理是内部治理结构的重要组成部分,教代会制度是实现民主管理的基本形式。按照学校章程制定的分工,校工会承担了民主管理与监督、教职工等章节中教代会制度、教职工权利、义务及权益保障与救济等内容的起草任务。我们要抓住这个难得的历史机遇,在完善学校教代会体系和制度的基础上,群策群力,凝炼出教代会运行的基本规则,纳入学校章程之中,成为学校民主管理的基本遵循。各级工会要组织动员广大教职工积极参与教代会制度的修订和学校章程的起草,为完善学校民主管理的基本制度做出新的贡献。