

依法治校与高校民主政治建设

——第六届中国高校工会论坛论文集

主 编 王 琮 刘明奇



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

依法治校与高校民主政治建设

——第六届中国高校工会论坛论文集

主 编 王 琮 刘明奇



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法治校与高校民主政治建设：第六届中国高校工会论坛论文集/王琼，刘明奇主编. —北京：北京师范大学出版社，2016.8
ISBN 978-7-303-20937-8

I. ①依… II. ①王… ②刘… III. ①高等学校—学校管理—文集 IV. ①G647-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 165131 号

营销中心电话 010—58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码：100875

印 刷：大厂回族自治县正兴印务有限公司
经 销：全国新华书店
开 本：787 mm×1092 mm 1/16
印 张：16
字 数：230 千字
版 次：2016 年 8 月第 1 版
印 次：2016 年 8 月第 1 次印刷
定 价：48.00 元

策划编辑：宋旭景	责任编辑：戴 轶 肖 寒
美术编辑：王齐云	装帧设计：王齐云
责任校对：陈 民	责任印制：马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58805079

序

北京师范大学工会发来“第六届中国高校工会论坛”(以下简称论坛)的学术论文和调研报告,诚邀作序。作为致力于从事党的群众工作的工会人来说,读了这些文章,很欣慰,很受鼓舞。掩卷沉思,有收获,有启发。

论坛创立于2005年,是由北京师范大学工会、清华大学工会、北京大学工会、中国人民大学工会和北京理工大学工会共同发起成立的。论坛每两年举办一次,刚好历经10年,至今已连续举办六届。作为工会理论性、前瞻性、研究性的品牌项目,论坛致力于提升党的群众工作水平和工会理论水平,坚持“专家学者论工会”的理念,为推动理论创新、制度创新和工作创新做出了积极的贡献,彰显了中国高校工会的历史使命感和社会责任感。论坛注重学术性、专业性,从专家学者的角度审视和研究党的群众工作和工会工作;论坛紧扣时代主题,紧跟时代步伐,紧握时代脉搏,为工会工作助力添彩。10年来,论坛先后以“高校工会工作与政治文明建设”、“和谐社会建设与工会发展道路的思考”、“工会发展道路的理论建设与实践探索”、“现代大学制度与民主办学”以及“党的十八大与中国高校工会发展道路自信”等为主题进行探讨交流,为工会工作的创新发展提供了有力的理论支撑。

第六届工会论坛在北京师范大学举行，由北京师范大学工会和北京理工大学工会联合承办，论坛的主题为“依法治校和高校民主政治建设”。我认为这个主题抓住了新形势下中国高校工会工作的规律和发展趋势，尤其是在中共中央于今年2月印发《关于加强和改进党的群团工作的意见》，习近平总书记于去年教师节前夕视察北京师范大学之后对中国教育提出了一系列重要指示的大背景下，中国高校工会应该精准发力，为推进大学治理体系与治理能力现代化做出应有的贡献。实践证明，中国高校工会论坛、教育部部分直属高校工会工作研讨会和中国高校工会宣传思想工作研讨会，已经成为中国教科文卫体工会理论研究的三大支撑平台，发挥着越来越重要的作用。

面对新形势、新任务、新要求，做好党的群众工作是中国共产党人的历史责任，作为党的群众组织——中国工会，更应该树立起高度的理论自信和实践自觉，担当起做好新形势下党的群众工作的重任。我们要通过宣传教育、组织发动、示范引领，把党的纲领、路线、方针、政策和目标任务变成亿万职工群众的自觉行动，始终把握好实现中华民族伟大复兴的中国梦这一时代主题。工会要牢牢把握住这个主战场，化解社会矛盾，维护社会稳定，最大限度地防止和减少不和谐因素，尤其对于高知群体密集的高等学校来说，围绕学校改革发展大局，坚持依法治校，加强高校民主政治建设，不断推进以教教职工代表大会为基本形式的学校民主管理制度，切实保障广大教教职工依法参与学校民主管理和民主监督的权利，团结动员广大教教职工凝心聚力，共谋发展，为实现我国高等教育的科学发展建功立业。

此次论坛论文集共收录论文30篇。所选论文紧紧围绕我国高校工会工作的实际，强化从理论层面探究、从实践层面印证，研究现代大学制度下我国高校工会运作规律及发展趋势，为推进大学治理体系、治理能力现代化和高校工会理论建设作出了应有的贡献。关于大学组织结构和治理体系方面，有中国人民大学的《大学章程、大学组织与基本权利保障》、清华大学的《高校工会治理体系研究》、北京师范大学的《充分发挥工会职能，全面推进依法治校》、西安交通大学的《高校工会推进依法治校的路径思考》、南京大学的《全面推进依法治国背景下的高校工会工

作》、北京理工大学的《用法治思维和法治方式开展高校工会工作》等。文章从高校和高校工会治理体系入手，在全面推进依法治国的背景下，用法治理理论和法治思维对高校和高校工会工作进行深入研究，在依法治校过程中，对提升高校工会治理体系与治理能力现代化，提出了很有价值的建议，令人耳目一新。针对建立现代大学制度下，高校工会角色如何定位，职能作用的发挥问题，有浙江工业大学的《基于现代大学制度的工会角色定位与制度设计》、四川大学的《新常态下推进高校工会工作实践创新路径研究》、天津大学的《新常态下推进高校工会工作实践创新路径研究》、南开大学的《加强基层工会建设创建有奉献力的工会》、上海交通大学的《新媒体环境下高校工会提升宣传教育能力的策略研究》、武汉大学的《新常态下高校工会经费收支防控管理的思考》等，各高校结合自身特点，推动工会理论创新、制度创新和工作创新，开展了卓有成效的工作，并上升为理论层面，为进一步指导实际工作有很强的参考作用。关于学校的民主管理和教代会建设，天津大学的《协商民主是推动高校基层民主管理的有效途径》、吉林大学的《高校教职工代表大会制度的完善与民主管理的发展》、同济大学的《强化教代会代表在学校民主管理中的地位与作用研究》、合肥工业大学的《高校二级教代会建设实证研究》、北京师范大学的《高校教代会制度建设现状与思考》等，立足于本校实际，创造性开展工作，形成了适合自己的有效做法，值得借鉴学习推广。对于工会的社会责任和和谐劳动关系研究，浙江大学《论法定与约定双重授权下工会维权机制的构建》、北京航空航天大学《关于工会法律服务工作若干问题的思考》，各自从独特的视角，就高校福利制度的研究，工会维权机制的建立和法律服务提出了富有真知灼见的观点，对于做好新时期的工会工作具有较强的指导意义。

中共中央印发的《关于加强和改进党的群团工作的意见》中强调指出：“群团组织应该加强对经济社会发展等方面政策的研究，提高参政议政水平。”；“领导干部要加强对群团工作理论政策的学习研究。党校、行政学院、干部学院、社会主义学院应该开设党的群团工作理论政策课程。党委理论学习中心组应该把群团工作作为专题学习的重要内容。加强群团工作学科建设，群团工作研究列入国家哲学社会科学研究规划。”提升工

会工作水平，必须重视理论政策研究，以工会理论创新全面带动工会工作创新与发展。高校工会作为一支独特的力量，可以组织引导政治、经济、文化、社会、教育等诸多方面的专家学者进行研究，条件成熟的可以成立工会理论研究中心或类似机构。在这方面北京师范大学、清华大学、北京大学、中国人民大学、北京理工大学等学校的工会组织做了积极而有益的尝试，并取得了丰硕成果，对于促进我国工运事业、工会理论研究的发展做出了重要贡献。

工会工作是党的群团工作、群众工作的重要组成部分。新时期下，党的群团工作、群众工作面临许多新问题、新挑战，同时也迎来难得的发展机遇，拥有广阔的舞台。高校工会理论研究一定要自觉坚持正确的政治方向，必须用马克思主义的立场、观点和方法去研究问题，确保高校工会理论研究沿着正确的方向前进；工会理论研究一定要紧扣时代主题，聚焦热点，运用好党的理论方针政策推动工会理论研究，为推动时代的进步提供理论指导和实践支撑；工会理论研究一定要接地气，结合工会工作实际进行充分调查研究，形成研究成果，上升到理论高度，及时转化为推动发展的思路、领导决策的依据、创新工作的动力，转化为对上参政议政、对下指导服务、对内科学决策、对外宣传普及的普遍共识，为推动高等教育事业的健康发展、中国工运事业的改革创新更好地发挥中国高校工会的积极作用。

陈志标

2016年6月

目 录

依法治校与工会治理体系和治理能力现代化

大学章程、大学组织与基本权利保障

..... 中国人民大学 张 翔(3)

用法治思维和法治方式开展高校工会工作

..... 北京理工大学 于兆波 刘银平(22)

高校工会治理体系研究

..... 清华大学 孟延春 冀静平 王 岩(28)

充分发挥工会职能 全面推进依法治校

..... 北京师范大学 郭 殊 崔艳丽(36)

大学教代会工作制度化建设是依法治校的重要保障

..... 大连理工大学 冯振业 刘兆征 王历聪 任乐雅(42)

高校工会如何促进依法治校工作的落实

..... 中国科学技术大学 史明瑛 左习习(50)

高校工会推进依法治校的路径思考

..... 西安交通大学 张庆生 弋景峰 杨立红 邵晓民(57)

全面推进依法治国背景下的高校工会工作

..... 南京大学 方文晖(63)

现代大学制度下高校工会角色定位与职能发挥

建立协同联动机制 担当教师发展使命

..... 北京理工大学 庞海苟 刘明奇 邰秀红(71)

基于现代大学制度的工会角色定位与制度设计

..... 浙江工业大学 钱佩忠 翁默斯(81)

浙江师范大学工会“三进”工程试点的实践与探索

..... 浙江师范大学 陈静源 傅美芳(94)

新常态下推进高校工会工作实践创新路径研究

..... 四川大学 刘有军(101)

创新工会工作载体,开展“三大工程”做好新时期群众工作

..... 天津大学 程超超 李辉 文莉(108)

关于增强高校工会工作活力的思考

..... 浙江工业大学 张晓娇 何桥(115)

- 加强基层工会建设 创建有奉献力的工会组织
——以南开大学为例
..... 南开大学 付 洪 张晓然 杨 哲(122)
- 新媒体环境下高校工会提升宣传教育能力的策略研究
..... 上海交通大学 陈华栋 蔡慧娟 张 杰(128)
- 我校在职教职工重大疾病医疗保障水平及影响因素研究
..... 中山大学 余 菁 周 云 彭志刚 徐翠丰 王兰平(134)
- 工会组织视域下群众工作能力研究
..... 北京师范大学工会 龚河华 王 琼(142)
- 新常态下高校工会经费收支防控管理的思考
..... 武汉大学工会 胡丽红(150)

民主管理和教代会建设

- 协商民主是推动高校基层民主管理的有效途径
..... 天津大学 张永荣 马桂秋(159)
- 高校教职工代表大会制度的完善与民主管理的发展
..... 吉林大学 张馨月 张 刚 唐吉平 杨建德(164)
- 高校二级教代会建设实证研究
——以合肥工业大学为例
..... 合肥工业大学 赵恩秀 陈庆宁(170)
- 现代大学制度视角下的教代会制度
..... 吉林大学 姚淑娟(179)

强化教代会代表在学校民主管理中的地位与作用研究
..... 同济大学 朱云杰 蒋亦秋(185)

从教代会制度文化视野探索构建高校立体民主管理网络
..... 武汉大学 陈 蓓(195)

贯彻落实《学校教职工代表大会规定》积极推进现代大学制度建设
..... 南开大学工会 杨培林 杨 哲 张晓然(203)

高校教代会制度建设现状与思考
——以部分北京高校调查分析为例
..... 北京师范大学工会 成国志 龚河华 郝玉朋(210)

高校教代会制度发展现状及对策研究
——从中山大学工会有关教代会课题调研引发的思考
..... 中山大学工会 周 云 黄凯颖 罗永明 王兰平(218)

工会的社会责任和构建和谐劳动关系研究

论法定与约定双重授权下工会维权机制的构建
..... 浙江大学 黄云平(229)

关于工会法律服务工作若干问题的思考
..... 北京航空航天大学 宁势强 程文浩(236)

大学章程，大学组织与基本权利保障

高等教育出版社

依法治校与工会治理体系 和治理能力现代化

周建

大学章程、大学组织与基本权利保障^{*}

中国人民大学 张 翔

内容提要：大学章程主要解决大学内部的组织问题，攸关教师的学术自由、学生的学习自由、获得职业培训的权利、大学中其他人员的劳动权等多项基本权利。基于基本权利组织保障的理念，为保证这些权利的实现，必须在大学组织设计中考虑到不同类型成员的参与。依据对大学成员以及大学事务的精确划分，通过对不同的大学组织及其内部的人员比例和表决权比例等的适当设置，方能保障教师在学术事务上的突出决定权，避免学术自由受到压抑，同时保障其他主体的其他基本权利诉求的实现。

关键词：大学章程；大学组织；基本权利的组织保障；学术自由

一、问题的提出

2011年11月28日，教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》（以下简称《章程制定办法》），这一规章的出台对于中国的大学治理建设具有里程碑的意义。按照教育部新闻通气会的说法，大学章程旨在“明确高等学校内外部权利义务关系，促进高校完善治理结构”，^①概括其基本意旨，一方面在于理清大学与教育行政主管部门、出资人等的外部关系，另一方面则在于以恰当的大学组织设置来协调学校管理者、教师、学生、以

^{*} 本项研究得到2011年度教育部人文社会科学研究一般项目（11YJC820170）霍英东教育基金会第十三届高等院校青年教师基金基础性研究课题（131087）支持。

^① “教育部2012年新闻通气会散发材料一：介绍《高等学校章程制定暂行办法》有关情况”，中国教育和科研计算机网，http://www.edu.cn/xin_wen_dong_tai_890/20120110/t20120110_729842.shtml，2014年10月2日登录。

及非教师的其他职工之间的利益关系。

大学章程的制定、大学组织的建设，攸关大学成员的多项基本权利。其中最重要的自然是“学术自由”。《章程制定办法》第11条第2款“章程应当明确学校学术评价和学位授予的基本规则 and 办法；明确尊重和保障教师、学生在教学、研究和学习方面依法享有的学术自由、探索自由，营造宽松的学术环境”的规定对此有明确宣告。然而，须追问的是：大学章程所进行的组织设置究竟应符合怎样的标准，方能达成此目标？此外，在教师的学术自由和学生的学习自由之外，大学中还存在着学生的职业培训诉求、非教师的其他人员的工作权利等利益和权利，而这些利益和权利并非与学术自由毫无冲突抵牾之处，那么，应如何通过大学的组织设计加以协调？《章程制定办法》所规定之“学术委员会”、“学位评定委员会”等学术组织，“教职工代表大会”、“学生代表大会”等“民主决策、自主管理”的组织究竟应有怎样的人员构成、职权和工作程序？凡此种种，皆为大学章程制定所需解决的前提问题。

2013年11月28日，教育部召开新闻发布会，宣布首批中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学和华中师范大学等6所高校的章程已获核准。^①截至2014年9月，教育部已经核准了24所高校的章程。这些章程为我们分析大学组织与大学成员基本权利的保障之间的关系提供了样本。在这些章程制定过程中发生的一些争议，也有助于我们深入反思基本权利保障的宪法理论。例如，在北京大章程草案征求意见过程中，新京报以“北大拟规定学生参与审查教师学术不端行为”为题进行了报导，指出北大学生将有机会“调查处理学校人员是否违规、讨论决定学位授予标准、审查老师是否可以评上教授、老师著作是否涉嫌抄袭”。^②这一报道引发了争论，人们对于缺乏学术专业资质的学生参与“学

① “首批六所高校章程正式获准颁布中国大学步入‘宪章’时代”，教育部网站，<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5147/201311/160200.html>，2014年10月2日登录。

② “北大拟规定学生参与审查教师学术不端行为”，http://news.xinhuanet.com/edu/2014-08/10/c_1112007365.htm，新华网，2014年9月30日登录。

术委员会”的合理性提出了质疑。对于这些问题，可以从“基本权利的组织保障”的原理出发进行分析。

二、大学章程与大学的外部关系

按照教育部的观点，大学章程制定需要厘清“内”、“外”两个层面的权利义务关系。外部关系的层面，就是大学与高等教育的举办者、教育行政机关之间的关系，其中最主要的是大学与国家公权力之间的关系。在此问题上，近代以来的大学所秉持的是大学自治的理念，也就是强调大学外部关系中国家作用的有限性，反对国家对大学的过度干预。^① 确立现代大学理念的最重要的人物威廉·冯·洪堡认为：“从根本上讲，教育只应该造就人，不要考虑确定的，给予人们的公民形式，因此，它不需要国家。”“公共教育应完全处于国家作用范围之外。”^② 排除国家干预的自由状态，是现代大学的底色。

我国的大学治理模式改革也贯彻了大学自治的基本理念，这突出表现为“办学自主权”成为此次改革的关键词。《高校章程制定办法》第五条规定：“高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系……保障学校的办学自主权。”明确体现了大学自治理念。在《高等教育法》和《章程制定办法》中，数十次使用了“自主办学”、“自主管理”、“自主设置和调整学科、专业”、“自主制订教学计划、选编教材、组织实施教学活动”、“自主开展科学研究、技术开发和社会服务”、“自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作”等表述。教育部将制定《高校章程制定办法》的原则概括

① 参见冒荣：《远去的彼岸星空——德国近代大学的学术自由理念》，《高等教育研究》2010年第6期，第13～15页。

② 威廉·冯·洪堡：《国家的作用》，林荣远冯兴元译，中国社会科学出版社，1998年版，第73、74页。

为“法治原则”、“改革原则”和“自主原则”，^① 自主原则无疑最具实体意义。在教育部公布首批核准的六所高校章程的新闻发布会上，教育部政策法规司司长孙霄兵表示，大学章程的最终指向，是“促进办学自主权的落实”，“办学自主权虽然有法律规定，但在实践当中会遇到比较复杂的情况。要想落实办学自主权，一方面需要教育行政部门简政放权，另一方面也需要学校有一个好的制度基础来实施这个自主权。”^② 从已经公布的若干大学章程来看，也多将“保障”、“规范”、“促进”自主办学作为制定章程的目的而作开宗明义的规定（多在章程第一条）。《教育部高等学校章程核准书》第1号核准的《中国人民大学章程》，在第五条明确列举了学校依法享有的办学自主权，涵盖自主决定招生方案、学科设置、人才培养计划、科学研究、技术开发、社会服务、国际交流、机构设置和人员配置、管理使用财产等诸多方面。^③ 此外，《东南大学章程》第十六条等，也对学校的自主权进行了列举。可以说，以高校“办学自主权”为概念载体，大学自治在理念层面已经得到了我国大学法制的确认。

“办学自主权”体现的是大学的外部关系，主要是大学与国家公权力之间的关系。在此意义上的学术自由，其主体是“机构”，^④ 是大学自身，而非作为大学成员的教师和学生。从基本权利功能的角度看，“办学自主权”意义上的大学的学术自由，所体现的主要是学术自由的“防御权功能”，也就是得要求国家不干预基本权利所保障的自由，以及当国家干预

① “教育部2012年新闻通气会散发材料一：介绍《高等学校章程制定暂行办法》有关情况”，中国教育和科研计算机网，http://www.edu.cn/xin_wen_dong_tai_890/20120110/t20120110_729842.shtml，2014年10月2日登录。

② “首批六所高校章程正式获准颁布中国大学步入“宪章”时代”，教育部网站，<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5147/201311/160200.html>，2014年10月2日登录。

③ 载中国教育新闻网，http://www.jyb.cn/high/syzl/201312/t20131231_565343.html，2014年9月30日登录。以下引用的各大学章程内容，都来自本网站，不再一一注明。

④ 关于理解“学术自由”的“机构化进路”和“个人化进路”的讨论，可参见左亦鲁：《学术自由：谁的自由？如何自由？为什么自由？》，载罗伯特·波斯特：《民主、专业知识与学术自由——现代国家的第一修正案理论》，左亦鲁译，中国政法大学出版社2014年版，代译序。