

Minzhu Guanli Yu
Jiaodaihui Gongzuo

民主管理 与 教代会工作

郭大成 著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

Minzhu Guanli Yu Jiaodaihui Gongzuo

民主管理 与 教代会工作

郭大成 著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

图书在版编目(CIP)数据

民主管理与教代会工作/郭大成著. —徐州: 中国矿业大学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1371 - 6

I. ①民… II. ①郭… III. ①高等学校—学校管理: 民主管理—研究 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 273896 号

书 名 民主管理与教代会工作

著 者 郭大成

责任编辑 孙 浩 陈振斌

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州市今日彩色印刷有限公司

开 本 880×1230 1/32 印张 5.5 字数 143 千字

版次印次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价 16.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

目 录

第一章 民主管理是高校工会的一项重点工作	1
第一节 中国工会的性质、作用和特点	3
第二节 中国工会的职责和职能	7
第三节 中国高校工会的工作任务	12
第二章 正确认识民主管理工作	22
第一节 民主的含义	22
第二节 管理的含义	29
第三节 民主管理概念的提出与历史由来	30
第四节 民主管理的内涵分析	33
第五节 民主管理的形式、基本载体	42
第六节 民主管理的运作原则	44
第七节 民主管理工作的意义	47
第八节 当前民主管理工作的重点	48
第三章 教职工代表大会的制度建设问题	49
第一节 教代会的性质和作用	49
第二节 教代会的职权	51
第三节 教代会的发展历史与现状分析	54
第四节 教代会的体制问题	60
第五节 教代会的组织机构	69
第六节 教代会的运作机制问题	71



第七节	教代会代表的职责与要求	77
第八节	关于高校二级单位教代会及其民主管理工作	81
第九节	关于教代会制度的立法问题	86
第四章	教代会的提案工作	88
第一节	教代会提案工作概述	88
第二节	提高认识是做好提案工作的前提	89
第三节	教代会提案工作的制度建设	93
第四节	提案的撰写提交	97
第五节	提案的审查立案	100
第六节	提案的答复工作	103
第七节	提案的整改实施	106
第八节	提案的结案与“提案落实率”问题	107
第五章	坚持群众路线,走中国工会自己的路	110
第一节	群众路线是民主管理的理论依据	110
第二节	高举旗帜,开拓创新,走历史必由之路	116
附录		125
中华人民共和国工会法		125
高等学校教职工代表大会暂行条例		136
××大学教职工代表大会实施办法		140
××大学教职工代表大会代表团长联席会议议事规则		150
××大学教职工代表大会提案工作条例		154
××大学教职工代表大会提案表格		162
后记		168

第一章 民主管理是高校工会的一项重点工作

百年大计,教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石,是提高国民素质、促进人类全面发展的根本途径。改革开放以来,我国的教育事业有了蓬勃的发展,极大地提高了全民族的素质,推进了科技创新、文化繁荣、经济发展、社会进步和民生改善。进入 21 世纪之后,世界格局发生了深刻变化,科技进步日新月异,人才竞争日趋激烈,我国的教育事业又面临着新的发展机遇和挑战。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》中指出:强国必先强教。国运兴衰,系于教育;教育振兴,全民有责。

为了使我国教育事业更好、更快的发展,必须坚决贯彻“全心全意依靠以教师为主体的广大教职工”的方针,充分发挥每一个师生员工的积极性、主动性和创造性。

作为党联系职工群众的桥梁和纽带,工会在学校的改革、建设和发展中,发挥着不可替代的积极作用。高等学校和中小学工会在学校党组织的领导下,紧紧围绕学校的中心任务,独立自主地开展工作,在组织群众、教育群众、服务群众和维护群众合法权益方面尽其所能,是加强教代会制度建设、促进校务公开、推进民主管理和民主监督工作的重要力量。

目前,在我国各类学校中,从事工会工作的人员几乎全部是兼职的。他们平日还肩负着繁重的教学、科研、管理或后勤服务等业



内任务,只能利用业余时间从事工会工作。而且,做工会工作并无报酬,甚至没有任何补贴,全凭着对党的教育事业的忠诚和对广大教职工的热爱,满腔热情,无私奉献。就是拥有上万名教职工的大学校,专职工会干部也不过数人。他们都是从教学、科研和管理等岗位转来,之前并没有学习过工运理论,缺乏工会工作的实践经验,而且还处在频繁轮岗之中。有的刚干满一届甚至未满一届,工作才开始摸出些门道,又调离了。

目前,学校工会的工作头绪很多,文体生活事务不少,但这些早已不是学校工会工作的主体了,民主管理、民主监督工作已经成为学校工会工作的重中之重。随着学校改革的日益深化,各种人员的身份和诉求日渐多元化,如何维权维稳、化解矛盾、凝聚人心、集中民智,是学校工会必须认真面对、潜心研究、妥善解决的重大课题,也是需要经过长期探索逐步破解的一个难题。要坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想,深入贯彻落实科学发展观,走中国特色社会主义工会发展道路,为建设中国特色现代大学制度作出贡献,学校工会还有大量的实际工作需要去做,还有大量的认识问题亟待提升,还有大量的理论课题期待攻克。

基于以上原因,目前亟须加强对学校工会专兼职干部的培训,着重提高对学校民主政治建设问题的认识,着力完善教代会制度建设,深化校务公开工作,大力推进民主管理、民主监督工作,以收实效。为此,首先需要从认识工会的性质和作用入手,弄清楚中国工会的特点和职责,明确学校工会的任务和工作原则。

因为高校工会工作系统比较完整,具有典型意义,笔者将以高校为例具体展开,其基本内容也适合于中小学工会参考、借鉴。

第一节 中国工会的性质、作用和特点

工会是什么？这原本是一个单纯的问题。有时由于考虑的层面较多，反而将其复杂化了，模糊了对事物本源的理解。

一、中国工会的“定义”

我们通常讲，要依法治国、依法治校，当然也必须依法办会。

2001年10月27日，第九届全国人民代表大会常务委员第二十四次会议对《中华人民共和国工会法》（以下简称《工会法》）进行了修正。新修改的《工会法》总则第二条规定：“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。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。”

2008年10月21日，中国工会第十五次全国代表大会修改通过的《中国工会章程》（以下简称《工会章程》）总则中规定：“中国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，是党联系职工群众的桥梁和纽带，是国家政权的重要社会支柱，是会员和职工利益的代表。”

一个是《工会法》，一个是《工会章程》，这两者的相互关系应该如何理解呢？

首先，工会的一切活动必须以宪法为根本的活动准则，遵守法律，这包括工会法。《工会法》是中国工会的基本法，是对工会组织的建立，活动宗旨和范围，工会的法律地位、组织原则、组织机构，工会的权利和义务以及工会活动保障等重大问题的法律规范。正因为如此，《工会法》不可能对工会具体的组织制度、活动方式等作出详细的规定。



工会需要自己拟定章程,逐一作出具体的约定。《工会章程》是中国工会全国代表大会通过的规定工会组织性质、行动纲领、奋斗目标、组织原则和机构、会员的权利义务的规章,是处理工会内部事务的基本准则。所以说,《工会章程》是《工会法》的重要的补充,是对工会法确定的基本原则和制度的完善和发展。

从行文的具体表述来说,两者一致明确:工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织,依法代表和维护职工的合法权益。《工会章程》中所强调的:“中国工会接受中国共产党的领导,是党联系职工群众的桥梁和纽带,是国家政权的重要社会支柱”,则是根据中国工会发展的历史、中国现实的特点以及中国工会所担负的任务而作出的必要、重要的补充。

二、工会的由来

工会最早产生于18世纪中叶的英国,之后在其他国家相继建立,并大多争得了合法地位,成为世界性的普遍社会现象。

从国际工运发展的历史来看,工会从其诞生之日起,就是劳资对立的产物。一方是掌握着全部生产资料的资本和资本家,另一方是只能出卖劳动力、生活贫困的职工群众。作为弱者一方的劳动群众,要想维护自身利益,就必须团结起来、联合起来,结社以反抗资本家的压迫和剥削,因此推选出了自己的代表,组建了工会。

在资本主义社会中,工人阶级同资产阶级的利益是根本对立的。作为工人阶级的群众组织,工会一旦建立,其任务很单纯,就是维护会员的权益!

一谈到“维权”,许多人眼前浮现出最鲜明的形象就是“打官司”、“闹罢工”。然而,这只是一种肤浅、表面的了解或误解。即使在西方,罢工也只是矛盾激化时使用的最终手段。通常,更多的是



协调劳资双方的关系,即进行协商、谈判。

在资本主义国家中,工会有的由马克思主义者领导,有的由进步人士领导,也有的由改良主义者领导或控制,除少数由资本家操纵的黄色工会外,绝大多数工会都能以各种方式,不同程度地代表和维护工人群众的利益。通过内部协调、互相帮助,解决工人内部的竞争,以集体谈判、罢工等形式同资本家对抗,争取和维护工人的权益,改善工人的工作、生活条件,并在国家政治生活中发挥作用,争得工人群众的社会政治利益。

所以说,工会在本质上是劳资双方矛盾的产物,其使命就是在协调双方的关系中,维护职工的权益。

工会是在无产阶级和资产阶级的斗争过程中产生和发展起来的。马克思主义的革命工会运动为无产阶级政党的建立,为无产阶级的解放提供了重要力量和必要条件。

三、中国工会的特点

我国的现代工业产业与工人运动的发展历史比西方国家都要晚一些。中国共产党成立于1921年7月。那时,我国大地上还没有建立全国性的工会组织。党的一大上设立过一个中国劳动组合书记部,以和共产国际相接。“劳动组合”是个直接套用的日文汉字词语,翻译成汉语就是工会。1922年5月1日,中国共产党在广州召开了第一次全国劳动大会,决定在全国总工会未成立前,各地工会以中国劳动组合书记部为总通讯机关。在1925年5月1日于广州召开的第二次全国劳动大会上,正式宣布成立中华全国总工会,并选举出了全总执行委员会。1925年5月1日,这一天就定为中国工会的誕生日。

在西方,往往都是先有工会,然后才由其精英组建工人阶级政

党。我国的历史正好相反,先有了共产党,其后才由党来发动、引导工人群众组建工会。大家从20世纪20年代共产党在安源煤矿所做的工作中,就可以有所了解。在电影《矿灯》中,人们看到,中国共产党派代表来到矿区,下巷道,进茅棚,深入工人中间。党代表一方面关心工人群众的疾苦,尽力救急解困;另一方面,为了启发工人群众的阶级觉悟,就兴办工人夜校,从教识字入手,通俗地解释“劳动创造世界、劳动群众当家做主人”的革命道理。党代表讲:“‘工’字下面加个‘人’就成了‘天’。工人要做自己的主人,顶天立地……”这一场景真实、生动地反映了中国工会组建初期的发动进程。

所以说,中国工会从一开始就是由中国共产党组建的。从它诞生之日起,就是在中国共产党的领导下,为着本阶级和全国劳苦大众谋解放而奋斗。因此,中国工会就成了“党联系群众的桥梁和纽带”。在西方工会章程中是没有这一条的。

在历史上,有些工会组织办公室曾经同时挂过两个牌子:工会、党委群众工作部。这说明,两者有着基本相同的工作范围。当然,两者的侧重点有所不同:工会是个群众组织,它尤其注重反映工人群众的意愿和呼声,下情上达;群众工作部则是党委下设的一个工作部门,其更着重于党的路线、方针、政策的贯彻,上情下达。两者相辅相成、相得益彰。今天,党委群众工作部的牌子虽不再悬挂,但是,“工会工作是党的群众工作的一个重要组成部分”这一性质丝毫没有改变。这是中国工会的一个政治特色!

我国是人民当家作主的社会主义国家。如果暂不细致分析私企和外企中存在的矛盾,仅就国企和事业单位而言,管理者与被管理者根本利益是一致的。这和西方工会的处境根本不同,他们面对的是根本对立的阶级矛盾。中国工会在做具体工作时,必须始

终认清这一重要的社会背景。正因为如此,我们才能在党的领导下,化解矛盾,凝聚人心,集中民智。这是中国工会独特的社会背景!

我国是一个处在社会主义初级阶段的发展中国家。自从党的十一届三中全会以来,我们坚持改革开放,开拓出了一条中国特色社会主义的发展道路。这是一条人类历史上从未走过的路!尽管我们已经取得了辉煌的成就,但是今后的路更长,还有许多未知领域需要探索,还有许多工作等待我们自己去开创。中国工会十五大提出的“走中国特色社会主义工会发展道路”,是中国工会的历史使命。为此,中国工会工作者必须解放思想、勇于创新,这是时代对中国工会提出的要求!

如果细论“中国工会的特点”,人们可以从不同角度阐述许多。这里,只是想强调一下中国工会在“政治特色——党的领导、社会背景——根本利益的一致性、时代要求——走中国特色社会主义工会发展道路”三个方面的突出特点。

当然,各国工会的基本属性也有相通之处,比如,都规定只有以工资收入为主的劳动者才能入会,其根本任务都是维护会员的合法权益。中国工会应该与外国工会发展友好交流,学习他们的一些成功经验。但是,正是因为“政治特色、社会背景、时代要求”等方面的不同,绝不允许以“中国工会同世界接轨”的名义,用西方模式来“规范”中国工会。我们必须坚定不移地走自己的路。

第二节 中国工会的职责和职能

在我国,工会组织肩负着繁重的工作任务:宣传教育、文体活动、生活福利、劳动竞赛、评选先进、维护权益、民主管理等,不一而足。



足。凡是与广大职工磕头碰脑的事,无一不要工会来参与、介入、张罗。其中,尤以文体生活工作项目最丰富、形式最活泼,容易给人留下鲜明、生动的印象。有人曾揶揄工会工作是“唱歌跳舞,打球照相,领导讲话,带头鼓掌……”,并给工会冠以“文体工会”、“福利工会”之名。“群众利益无小事”,做文体生活工作、为广大职工服务,当然是工会分内之事,不但应该做,而且要尽力做好。但是,这并不是工会工作的全部。那么,工会最主要的任务是什么呢?讲到这里,就不能不谈及对于中国工会的职能和职责认识的变迁历程。

在新中国成立初期,我国的工会工作曾经历了一段黄金发展时期。然而,由于错误批判李立三、赖若愚所谓的“经济主义”、“工团主义”,片面强调工会与党政关系的一致性,使工会组织元气大伤。工会只能把相当大的精力投入到文体生活工作中,也难怪人家说是“文体工会”、“福利工会”。

改革开放以来,工会工作的空间大为拓展。维护权益、民主管理、民主监督的工作日益活跃,并逐步成为工会工作关注的主题。事到此时,工会到底应该做哪些事的问题亟待廓清。1988年,中国工会十一大明确提出了工会的四项基本社会职能:对职工的教育职能、组织职工参加社会主义建设的职能、民主参与的职能和维护权益的职能(简称为“教育、建设、参与、维护”)。这是对长期以来受极“左”思想束缚的中国工会的一次拨乱反正,也是对新时期工会工作的理论总结。

请注意此时工会四项基本社会职能的表述顺序,“维护”还只是最后一项。

在尉健行主持工会工作时期,1994年召开的全总十二届二次执委会确立了新时期工会工作的总体思路,这就是:“以贯彻实施

《工会法》为契机和突破口,带动工会各项工作,推动自身改革和建设,努力把工会工作提高到一个新水平,在改革发展稳定中更好地发挥作用”,并进一步明确提出,“维护是工会的基础职责”,“工会服务于党的中心任务的主要手段是维护”。工会工作总体思路的核心内容就是在工会的四项职能中突出“维护”职能。这一总体思路的提出,回答了在发展社会主义市场经济的新条件下,工会“是什么”和“为什么”的问题。

2001年10月27日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议作出了《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》。新修订的《工会法》把“维护”作为工会的基本职责。在《中国工会章程》的总则中也明确规定“中国工会的基本职责是维护职工合法权益”。

为了准确、完整、深刻地理解这一重大变更,有必要全文引述《工会法》第六条:

“维护职工合法权益是工会的基本职责。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。

“工会通过平等协商和集体合同制度,协调劳动关系,维护企业职工劳动权益。

“工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式,组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。

“工会必须密切联系职工,听取和反映职工的意见和要求,关心职工的生活,帮助职工解决困难,全心全意为职工服务。”

其中,“职能”与“职责”二词虽然只有一字之异,却有本质的不同。职能(competency)是指人、事物、机构所具有和应发挥的作用。机构的职能一般包括机构所承担的职权、作用等内容。职责(duty)是指人与机构被认定应该做、必须做、不得不做的事情,即



职务上应尽的责任,类似于使命。

职能是有权利做、有资质干。倘若干得少一点、差一点,还可以批评、等待。但是,职责就不同了,它是必须履行的义务。没有按照规定要求不折不扣地履行职责就是失职,就要追究责任,甚至追究法律责任。

《工会法》的这一重新修订,回归了工会的根本属性。尉健行曾经说过,教育,宣传部应该搞,建设,企业应该抓,工会的主要职能是维护。不要种了别人的地,荒了自己的田!

我们应该注意:在新《工会法》的表述中,不再是并排开列工会的四项职能,而是把维护职工的劳动权利、物质权益和政治权利、民主权利都作为“维权”的具体工作内容。所以,认真做好民主管理工作本身就是履行维权职责。

有必要把《工会法》第六条通览一遍,以期取得全面、深刻的理解。在这一条中,四个自然段有三层含义:一是明确维权是必须履行的职责;二是细化维权工作的内容(劳动权益和民主权利);三是强调对工会的基本要求(正确维权的保障)。作为工人阶级的群众组织,工会唯有密切联系职工,才能真正了解职工的意愿和困难,依法代表和维护职工的合法权益,全心全意为职工服务。

有两个相反的倾向长期困扰着中国工会工作者:有些同志不敢独立开展工作、大胆维权,有的工会主席甚至挂起“免谈”牌,不做维权工作;也有些同志以为维权就是“打官司”,与党政领导形成对立。之所以产生这两种偏差,都是因为对中国工会所处的独特社会背景认识不清、把握不准,没有找准工会的位置,正确地履行维权职责。

如前所述,在我国,党、政府、单位领导和职工群众的根本利益是一致的(暂不细论私企、外企的情况)。能说党组织不代表和维

护群众权益、行政领导不关心群众利益吗？所以说到底，工会组织其实是协助党政，在做维护职工合法权益的具体工作。由于工会组织和广大职工具有天然、密切的联系，最了解职工群众的痛痒和实际困难，理应成为群众意愿的第一报告人。相比职工群众，工会组织应该具有更开阔的视野、更高的政策水平，做到同时维护总体利益和职工的合法权益。工会应该充分发挥“桥梁和纽带”作用，做好党政领导与职工群众的沟通工作，根据现实可能，熟练掌握工作艺术，积极提出可行的建议，促成职工群众诉求的解决，促进单位事业的和谐发展。

2006年10月，党的十六届六中全会明确提出发展和谐劳动关系。这是我党从推进中国特色社会主义事业、构建社会主义和谐社会的战略高度提出的重大论断。提出发展和谐劳动关系，就进一步明确了作为劳动者代表的工会组织在构建和谐社会中的定位问题，也就进一步回答了在社会主义市场经济条件下工会“干什么”和“怎么干”的问题。

应该注意，所谓“和谐”是“和而不同”。不分四个声部，全唱一个调子，只是齐唱，不能称为大合唱，就没有那么雄壮、恢宏的效果。绝对不应该再重复新中国成立初期“片面强调工会与党政关系的一致性”的错误。其实，这种所谓的“一致性”，只是表面语句的“一致性”，并不是根本原则的“一致性”。这种“一致性”的唯一作用是“哄上”，完全无益于党的路线、方针、政策的贯彻。作为群众组织，工会要善于配合主旋律，唱好“男低音”，在党的领导下，“维护权益，化解矛盾，凝聚人心，促进稳定和发展”。

新《工会法》赋予了工会更多的权力，但是，工会如果不作为，是要追究法律责任的。比如，倘若出现矿难，其既有党政的责任，也有工会的责任。如果工会事前没有发现安全隐患，或者发现了

没有去反映,或者反映了但遇到阻力就没有想方设法去争取,那就没有认真履行维护职责,没有把职工群众的生死安危放在心上。一旦出现了问题也要追究工会的责任。

2008年10月21日,胡锦涛总书记在同全国总工会新一届领导班子成员和中国工会十五大部分代表座谈中强调,表达和维护广大职工群众利益是工会一切工作的出发点和落脚点。他指出,要加强和改善党对工会工作的领导,支持工会创造性地开展工作,把更多资源和手段赋予工会组织。习近平也强调,“把党政所需,职工所急,工会所能的事更多地交给工会组织去办”。

这些讲话,对中国工会提出了更高的要求,也给予了工会组织更大的工作空间。

第三节 中国高校工会的工作任务

一、高校的任务及其工作特点

高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进现代化建设的重大任务。在“教学、科研、文化传承、社会服务”这四项工作中,“人才培养”是高校的中心工作。学校的一切工作、各种活动都是为“育人”这个中心服务,紧紧围绕这个中心展开的。

依据《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)的规定:国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免。高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。

承担高校工作任务的团队是以教师为主体的全校教职员工。