

高校劳动关系转型与工会维权模式创新

陈晓宁

(南京大学 法学院, 江苏 南京 210093)

摘要:和谐的新型高校劳动关系的形成是中国高等教育加快发展的基础。然而,由于维权机制不健全、传统思维定式和工会队伍自身素质等原因,高校工会维权存在着明显的形式主义、行政化倾向和严重的职能缺位、虚化与异化现象,这不利于创造和谐的高等教育软环境。高校工会应在“以教职工为本”、依法维权、科学维权原则的指导下,从完善平等协商机制、健全教代会制度、推进校务公开、建立劳动争议调解委员会入手,创新维权机制。

关键词:高校工会;劳动关系;维权机制

中图分类号: 文献标识码:A 文章编号:1672-8750(2010)04-0052-05 收稿日期:2010-08-10

作者简介:陈晓宁(1956—),女,江苏南京人,南京大学法学院助理研究员,主要研究方向为工会管理、劳动法。

当前,中国的高等教育正处于深化改革的关键时期,高校工会肩负着代表和维护教职工合法权益的重要职责。准确把握高校劳动关系的变化规律,妥善处理高校工会面临的新问题,积极履行工会法定职责,有效维护广大教职工的合法权益,是高校劳动关系改革中值得特别关注的问题。高校工会做好维权工作,对于保护、调动、协调、发挥教职工的积极性和创造性和团结组织广大教职工积极参与高校的建设与发展都具有重要意义^[1]。然而,传统体制下的高校工会是否能够适应这种高校劳动关系的变革,以及如何调整维权思路、创新维权模式,是我们面临的重要课题。

一、高校劳动关系变革与工会维权 职能的困境

自20世纪90年代始,我国进行了以聘用制为核心的人事分配制度和以合同制为核心的后勤社会化改革,高校用人机制逐步转换,“教师职务终身制向评聘制转变,管理干部由任命制向岗位聘任制转变,后勤职工事业化向企业化转变,劳动报酬一元化向多元化转变”^[2]。这种改革破除了“铁交椅”和“终身制”,使高校劳动人事关系发生了深刻变化,突出表现为四个方面。

第一,劳动关系契约化、市场化。我国传统的高校教师任用机制是一种以计划录用和行政任命为主、以调配为补充的用人制度。随着市场经济的发展,这种行政化劳动关系的弊端日益显现,向市场化劳动关系转变成为必然的趋势,表现为教师的劳动关系由政府决定向高校与教师订立劳动合同或聘任合同转变,劳动关系双方的责任、权利和义务通过劳动合同体现。

第二,劳动关系法制化、规范化。随着《中国教育改革和发展纲要》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国劳动合同法》等法律法规的相继颁行,学校内部管理引入竞争激励机制,逐步推行教师聘任制,高校与教师之间的劳动关系正朝着协商、平等、自愿的方向转变,正朝着法制化、规范化的方向转变^[3]。

第三,劳动关系短期化、动态化。通过市场配置教职工资源是市场经济体制的必然要求。高校可以在全国甚至全球范围内寻求教师资源的最佳组合,以谋求自身的最大发展;教师亦可以凭借自身学识和能力在不同高校间流动,建立新的劳动关系。高校与教师之间这种劳动关系的动态化发展,打破了传统的高校劳动用工和劳动就业国家

统包统配旧体制的束缚,也改变了过去高校教师一次分配定终身的状况,从而有利于实现教育资源的配置,有利于调动教师的积极性,但也使高校劳动关系呈现出不稳定趋势和短期化趋势^[4]。

第四,劳动关系复杂化、个性化。高校用人制度呈多元化发展,既有传统的事业性编制员工,又有非事业性编制员工;既有固定编制员工,又有兼职编制员工;既有正式工,又有合同工和临时工。教职工与学校管理层也存在错综复杂的关系。同时,由于教育自身的规律,劳动时间灵活性、劳动工资差异性明显,教职工也因背景、年龄、资历等方面的差异而具有不同的利益诉求,如此一来,格式化、统一化的劳动合同就不能满足不同教职工的需求,这在一定程度上也导致了劳动争议的发生^[5]。

高校劳动关系的上述变化,必然要求维护教职工合法权益的组织——高校工会维权模式能顺应时代的发展和改革的需要。改革开放以来,高校工会维权取得了一定成效,在维护广大教师权益、协调各方关系、辅助学校管理等方面发挥了重要作用,维权机制的基本框架已初步形成,但高校工会的实际作用与法律所赋予的基本职能之间仍存在较大的差距,具体表现在以下四个方面。

其一,高校工会组织形式健全但制度欠缺。虽然从形式上看,我国绝大部分高校都建立了基层高校工会组织,但是由于制度的缺陷和不足,大部分工会组织形同虚设,难以形成对学校及有关部门的约束,起不到维权的作用。以高校工会维权的主要途径——教代会为例,教代会制度是学校民主管理的基本形式,但在实践中,大多数高校尚未建立健全教代会条例,高校工会缺乏强有力的刚性指标作为依据和支撑去制衡高校行政权力,因而就存在着教代会职权虚化、工会监督缺少可操作性、形式主义盛行等现象^[6],教代会从而沦为“纸上工会”、“牌子工会”。

其二,高校工会组织松散,凝聚力不够。在更加开放的经济社会条件下,高校教职员工的思想意识形态多元化。高等教育的工作性质决定了教职工群体比较涣散,教职工对高校工会缺乏认同感和依赖感,对工会工作缺乏兴趣和热情。当教职工与高校发生争议,甚至在合法权益受到侵害时,往往首先是求助于其他组织,通过其他途径解决,而不是通过自己的组织——工会^[7]。面对高

校深化改革的形势和教职工日益增长的对民主管理、权益维护的要求,一些高校工会由于未能从以往福利型、活动型工会的工作模式中解脱出来,常常表现出茫然、浮躁、滞后的工作倾向,在职能上失去工会组织的民主化、群众化特色^[8]。

其三,高校工会工作机关化、行政化倾向严重。“高校工会常常不是在维护,而是在维持。”^[9]高校工会是一种群众性组织,由此决定了其在党委的领导下合法、独立、自主地开展活动。但目前许多高校工会仍习惯于根据领导和上级的布置开展工作,而不是根据教职工意愿开展工作,偏重于对上负责。比如目前很多高校工会的领导都是由高校党政负责人兼任,工会组织依附于高校党政的现象普遍存在,维权工作往往是虚浮多于实际。

其四,工会性质、地位和作用异化,活动内容形式化现象严重。在现实工作中,高校工会对教职工正当权益缺乏全面而清醒的认识,维权职能仅仅停留在维护教职工的眼前利益和局部利益甚至小利益层面上,一般都局限于搞福利、开展文体活动、评选劳动模范等工作,而忽视了关系到教职工长远利益、整体利益和根本利益的重点、热点、难点问题,尤其是在参与学校大政方针比如中长期发展战略制定上的职能发挥不够^[10]。

二、高校工会维权困境的原因分析

高校工会维权之所以存在如此多的问题,直接根源于我国社会转型的历史背景,同时,高校人事改革的大环境以及高校工会自身的维权机制缺失,也是至关重要的原因。

首先,社会转型的历史背景是高校工会维权面临困境的社会原因。经过30年的改革,我国劳资关系已从计划经济时代的温情脉脉和一元化领导演变成两个不同的利益群体之间的关系。经济体制改革的推进强烈冲击着工会的组织体制、运行机制和活动方式,劳动纠纷呈现出复杂性、多发性以及持续性的特点。从法律属性来看,高校工会是高校教职员工的自治性社团,“群众性组织”是其本质属性。但在实际中,工会常被视为“准行政机关”,工会的领导由学校任免,工会的办公场所及所需资金由学校提供,这必然导致高校工会的独立性不足,并进而使工会在维权中“底气”不足。

其次,机制不健全是高校工会维权面临困境的制度原因。高校工会的维权难,难在法制不健全。《工会法》关于劳动者的劳动权、报酬权、休息权的规定基本采用“有权参与”、“有权要求”、“有权提请”的表述,表明工会维权只有交涉权、建议权、调解权、协商权,而没有决定权。虽然我国的相关法律对工会的地位、工会的职能及劳动者权益保障上做出了明确的规定,但还有待进一步细化。

再次,传统的思维定式和工作作风是高校工会维权面临困境的思想原因。虽然转变高校工会工作作风的提法已提出多年,但是高校工会工作政治化、行政化、机关化倾向仍然明显。依靠行政手段维权的传统思维定式使得工会人员认为高校工会就是花瓶和摆设,维权工作也是“吃力不讨好”,还不如多组织些活动,多发些生活福利,甚至个别工会的工作仅仅简化为“送送死人、看看病人”。长此以往,“高校工会有效维护教职工权益”就成为一句空洞的口号,缺乏有效内容和实际行动。因而,需要改变传统依靠行政手段开展工作的模式和工作作风,树立转型意识及创新意识,调查研究新情况,采取新方法进行维权。

最后,工会队伍自身素质有待提高是高校工会维权面临困境的组织原因。随着我国现代大学制度的快速发展,高校教职员工人数量逐年增加,教职员工的身份和流动性日益复杂,高校工会的维权任务越来越重。但高校工会工作人员的素质还有待提高,依法维权的理论水平和工作能力赶不上时代的步伐。目前高校工会普遍存在编制不足、年龄老化和青黄不接的困境,在这种情况下,个别高校工会组织连自己的合法权益都无法维护,维护教职员工的合法权益也就更谈不上^[11]。

高校工会依法维权工作牵涉到高校管理体制改革的方方面面。如果不能依法有效维护教职工的权益,工会组织就很难得到教职工的信任和支持,长此以往,高校工会就成了“无源之水”、“无本之木”。目前高校工会工作的滞后,无法适应高校教职工维权的需求,因此,这就迫切需要提高维权能力,创新维权机制。

三、创新我国高校工会维权原则和机制

高校劳动关系的变化对高校工会维权提出了

新的、更高的要求。我们应以发展的眼光看待高校劳动关系的变化,正确认识和准确把握高校劳动关系的变化规律,形成与时俱进的维权理念,创新高校工会维权的模式。所谓创新工会维权模式,就是在维权基本原则的指导下,创新和丰富多元的维权手段和维权机制。其目的是使改革发展成果惠及广大教职工,实现教职工个人利益与学校整体利益的协调和统一。

(一) 坚持高校工会维权的基本原则

第一,坚持“以教职工为本”原则。“以人为本”是党中央在新世纪提出的一个重要执政理念,“以教职工为本”是“以人为本”在高校工会维权领域的具体体现,是高校工会工作的出发点、落脚点和本质要求。高校劳动关系的变革不仅不能弱化教职工的主人翁地位,而且应当强化“以教职工为本”的基本理念。“以教职工为本”,就是要牢固树立一切为了教职工的思想观念,坚持密切联系教职工的工作方法,把关注教职工的生存和发展始终放在第一位,把实现教职工的利益作为工作的第一追求,把教职工的满意作为工作的第一目标,把实现、维护和发展教职工的利益作为工会工作的根本准则,最大限度地保护、调动、激发和引导广大教职工的积极性、主动性和创造性,使工会组织努力成为先进生产力的推动者,成为校园文化的建设者,成为广大教职工合法权益的维护者。站在“群众利益无小事”的高度,切实转变工作作风,经常深入到教职工中去,认真倾听他们的呼声,及时了解他们的需求,真正成为教职工的第一知情人和第一帮助者。

第二,坚持依法维权原则。用法律的武器维护教职工的合法权益,推进工会工作的法制化,这是依法治校的体现。依法治校是依法治国基本方略对高等学校的具体要求,在依法治校的进程中,工会组织责无旁贷地承担起民主管理、维护教职工合法权益的主体作用^[12]。依法维权要求工会改变过去“一靠会议、二靠文件、三靠活动”的思维和工作方式,提高主动维权的意识和依法维权的能力;要注意合法权益与合法渠道,即内容合法与手段合法相统一;要敢于维护教职工的权益,对于侵犯教职工合法权益包括民主政治权益、经济权益和精神文化权益的事件^[13],都要敢于反映、敢于抵制、敢于运用法律法规来解决。高校工会尤其要提高参与学校重大事项决策的能力,充分

发挥其在立法中的作用,大胆提出涉及教职工利益的立法动议,从而实现在源头上维护职工的合法权益。发生劳动争议后,高校工会要熟练掌握法律武器,通过合法渠道,妥善处理工作中涉及的各方面利益关系。

第三,坚持科学维权原则。科学维权是高校工会维权的指导思想。在高校劳动关系转型的背景下,教职工比以往任何时候都更关注学校的发展,更具有强烈的民主参与意识。高校维权要从过去主要维护教职工眼前的、局部的、具体的物质利益和精神文化利益,转为主要维护教职工长远的、全局的利益,尤其是维护教职工的民主政治权利。因此,新形势下高校工会维权工作,必须紧扣学校的改革和发展这一主题,把经济维护和政治维护、眼前维护和长远维护、微观维护和宏观维护、动态维护和系统维护全面有机地结合起来^[14]。同时,科学维权还要求高校工会维权既要尽力而为又要量力而行,做工会能做好的事,不做工会做不了的事;既不缺位又不越位,管该管的事,不该管的事坚决不管,切实提升工会科学维权的能力^[15]。

(二) 创新高校工会维权机制

创新维权机制是创新我国高校工会维权模式的核心。高校工会组织应在上述维权原则的指导下,实现维权工作方式的变革,不断适应高校劳动关系的变化。高校工会维权机制创新包含多个方面内容,其中最核心的应是以下五点。

第一,强化教代会职能。从源头维权是工会维权的根本机制。所谓源头维权,就是积极参加教代会,主动参与学校大政方针的制定。高校工会应努力通过教代会这一组织形式积极参与学校发展战略和重大事项决策,特别是关系到教职工根本利益、长远利益、整体利益措施的决策与制定,比如人事制度改革方案、教学科研改革方案、学校中长期发展规划、学校财务预算和决算、学校重要规章制度等。高校工会应尽量有效地延伸教代会职能,建立党政工联席会议制度,形成教职工持续有效参与改革和管理的制度,在运作过程中发挥学校和教职工的桥梁和纽带作用。

第二,持续推进校务公开。“阳光是最好的防腐剂”,校务公开是高校按照民主管理的原则,将学校内部的规章制度、重大决策、财务收支情况等涉及广大教职工切身利益的重要事项向教职工

公开。作为广大教职工实行民主监督、实施民主管理的重要渠道和主要形式之一,教职工权益代表者的高校工会应发挥重要作用,积极支持和协助校务公开各项活动的开展,同时应当广泛收集教职员工关注的热点、难点、重点问题,并将其列为校务公开的主要内容,同时增强校务公开的透明度,以及切实保证校务公开的及时性、真实性、实效性,保证教职员工的知情权和监督权,以此来保障教职工各项权益的实现^[16]。同时,要进一步畅通民主监督渠道,通过合理化建议制度、听证会制度、群众意见处理反馈制度、意见箱等改善心智模式,广开言路、沟通信息、化解矛盾,通过建立监督机制,切实保障广大职工对各项事务的知情权、参与权和监督权,让广大教职工切实感到当家有权,做主有位^[17],促进教职工维权多元机制的建立。

第三,拓宽维权渠道与范围。高校工会可以采取形式更加多样的方式方法和现代科学手段,在传统工作内容的基础上,拓宽渠道,扩大维权范围,从而不断增强维权工作的科学性、针对性和实效性。应当努力建立和形成一套党委领导下的、学校行政重视、各个部门支持、教职工积极参与的工会运作的维权网络体系和工作格局。在这种网络体系和格局下,工会不仅能够维护教职工知情权、参与权、监督权等“老三权”(政治权益),而且能够向维护教职工学习权、发展权、享受权等“新三权”(整体权益)扩展和延伸,并逐步从被动维权向主动维权转变。

第四,提高工会维权能力。维权能力是维权效果的根本因素之一,高校工会要加强工会自身队伍建设,加强理论学习和研究,增强维权意识,提高维权参与能力,加大创新力度,提升工会自身维权的创新力和核心竞争力,不断提高维权效率,不断创新高校工会维权的理念和模式,逐步打破并扭转传统工会“娱乐型、福利型”工作格局,实现向“维权型、服务型、学习型”工作模式转变。

第五,健全劳动争议调解制度。随着高校分配制度改革和全员聘任制度的实施,学校与教职工之间的关系转变为以经济利益为基础、以市场调节为手段的利益协调劳动关系,这将使劳动关系双方产生利益的矛盾和冲突,将带来劳动人事的争议^[18]。高校工会作为广大教职工的代表者,

作为党联系群众的桥梁,应积极参与劳动关系的协调,加大协调劳动争议的力度,建立劳动争议调解委员会,完善协调的手段,加强工会劳动监督。在调解过程中,应以化解矛盾、解决问题为目的,采用平等协商机制,努力构建和谐劳动关系。

参考文献:

- [1]胡晓武,梅福林.论以人为本视阈下高校工会维权的原则、内容与途径[J].理论与改革,2008(5):129-131.
- [2]韩松.新时期高校劳动关系的特点、变化与工会维权机制创新[J].工会论坛,2008(5):52-53.
- [3]李会欣.由高校劳动关系的新变化看工会维权机制创新[J].中南大学学报:社科版,2008(5):655-660.
- [4]苏海南,王宏.当前我国劳动关系状况分析与对策研究[N].中国劳动保障报,2003-11-29(4).
- [5]王宏原,马启华.论高校劳动关系的调整机制[J].北京教育,2005(7):52-54.
- [6]玉春子.高校工会维权现状与维权的有效途径[J].工会论坛,2006(1):40-41.
- [7]李瑾,韩晓燕.高校工会维权的基本态势和应对策略[J].工会论坛,2006(2):37-38.
- [8]黄国铭.论新的发展阶段高校工会的维权[J].福建工程学院学报,2006(5):701-705.

- [9]宋光明.关于高校工会维权工作的思考[EB/OL].(2005-10-07)[2010-3-23].<http://gonghui.shmtu.edu.cn/infoitm.aspx?id=2025>.
- [10]王德广,郭穗.新时期高校工会维权现状与维权策略研究[J].国家教育行政学院学报,2008(1):63-66.
- [11]何强毅.高校工会依法维权工作存在瓶颈的原因及对策[J].湖北经济学院学报,2007(2):98-100.
- [12]殷艳.论高校依法治校的必要性[J].西南农业大学学报:社科版,2005(3):113-115.
- [13]李佩忠,余志学,刘卫东,等.高校工会维权问题的探讨[J].河北科技师范学院学报:社科版,2006(4):54-56.
- [14]王永山.略论高校工会维权内涵及其制度建设[J].中国劳动关系学院学报,2006(5):68-71.
- [15]侯光华.科学维权是做好工会维权工作的根本保证[J].工会论坛,2008(6):6-13.
- [16]江让美.高校工会维权基本态势和维权功能强化[J].重庆职业技术学院学报,2008(4):145-147.
- [17]赵红,刘继芳.试析高校工会维权与和谐校园建设[J].工会论坛,2008(5):52-54.
- [18]唐红妹.论高校工会维权机制建设[J].湖州师范学院学报,2006(5):131-133.

(责任编辑:黄燕 许成安)

Transformation of Labor Relations and Model Innovation of Trade Union

CHEN Xiao-ning

(School of Law, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Harmonious labor relations in university is the intellectual foundation for the rapid development of higher education. However, the imperfect right-maintaining mechanism, the traditional thought pattern and the staff quality of the union lead to the formalism and the administration-orientation of the union and the absence and the alienation of its function. The new right-maintaining model, guided by the principle of staff-orientation and rules of law, should perfect the consultation mechanism and staff congress system, promote the openness of school affairs, establish the committee to settle the labor dispute and innovate the right-maintaining mechanism.

Key words: university trade union; labor relations; right-maintaining mechanism