

高校“非升即走”制度改革的 动因逻辑、现实困境与未来进路

李丰

(上海第二工业大学,上海 201209)

摘要:截至目前,“非升即走”制度在我国高校已历经试点探索、制度准备、多元实践等三个发展阶段。其从试点探索到多元实践是在政治逻辑、市场逻辑和学术评价逻辑多重作用下逐步调适推进的。不可否认,“非升即走”制度在建设高水平的教师队伍方面发挥了重要作用,但在实践中仍然存在其引发的人事争议难以通过法律途径予以有效解决,容易诱发科研产出的功利化倾向、尚未构建起关于教师流动的配套支持措施等困境和问题。为优化“非升即走”制度,切实保障教师权益,需建立健全岗位聘任制法律法规;确立基于岗位聘任的用人制度,全面推行“预聘”和“长聘”结合的聘任体系;进一步探索与“非升即走”制度相配套的教师流动机制。

关键词:高校“非升即走”制度;动因逻辑;现实困境

中图分类号:G647.3

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2024)02-0047-07

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2024.02.003

20世纪90年代末,我国高校引入“非升即走”(up or out)制度作为教师聘任制改革的试点探索。近些年,国家出台了一系列相关政策,支持和引导高校按照“预聘”到“长聘”的方式,选拔和培育具有学术潜力的优秀教师,“非升即走”制度成为高校人事制度改革的重要方向和趋势。那么,“非升即走”制度在我国高校经历了怎样的发展历程、从试点探索到大范围推广遵循怎样的制度逻辑、在本土化发展的过程中遇到哪些困境、未来该如何调适,这些都是高校实行“非升即走”制度亟待考虑的问题。本文结合重要政策文本、关键历史事件和统计数据,分析我国高校“非升即走”的发展历程,剖析动因逻辑及存在的现实困境,并提出未来高校“非升即走”制度完善的改进路径。

一、高校“非升即走”制度的发展历程

1.“非升即走”理念引入与试点探索(1986—1997年)

改革开放以后,为了使高校适应社会主义市场经济发展,更好地发挥高校的社会职能,推进我国高校内部管理体制改革成为一项重要工作。高质量的师资队伍是高校发展的重要支撑,建设一支高质量的师资队伍关键在于构建科学合理的人事体制,抓好人事制度改革这根“牛鼻子”。此前,在计划经济模式下形成的高校教师人事管理体制存在明显“弊病”,主要表现在教师队伍“能进不能出,能上不能下”,内部缺乏竞争与淘汰;职务晋升以内部提升为主,缺乏外部

竞争;职务晋升过多考虑资历因素,对候选人的学术水平和影响力的关注不足;部分院系“近亲繁殖”严重,缺乏学术活力与创新^[1]。究其原因,我国高校的人事体制在很长一段时期赋予教师公职身份,使得教师职业的稳定性高,无聘期限制。受历史因素影响,教师的职称还具有称号性质,一旦获得便具有终身性。这样的聘任制度使得教师在评上高级职称后,无重大违法违纪基本都能终身拥有,导致教师队伍质量参差不齐,内部缺乏活力。为此,国家引导高校主动适应经济体制的变化,发起了以考核制度、奖惩制度和聘任制度为主要内容的人事制度改革。1986年,国务院下发《关于实行专业技术职务聘任制度的规定》,要求事业单位的专业技术职务开始实行聘任制,并明确职务的聘任或任命都应具有一定的任期,每一任期一般不超过5年,期满后视业绩考核情况决定是否续聘或任命。同年3月,教育部据此出台了《高等学校教师职务试行条例》,指出高等学校教师职务是根据学校所承担的教学、科学研究等任务设置的工作岗位,分为助教、讲师、副教授与教授等四级职称,各自有明确的职责、任职条件与任期。《条例》要求高校为教师设置一定的聘期,在聘期结束时考核,如教师不能通过,均不应推荐聘任或任命高一级教师职务。在此背景下,“非升即走”的理念和要求有了初步萌芽。1990年代初,以清华大学、北京大学为代表的重点大学率先开启改革试点。部分院系面向具有初级职称和中级职称的教师,设定了3~5年的聘期,首次以固定

收稿日期:2023-05-06

基金项目:国家社会科学规划教育学一般课题“我国双一流建设绩效的动态监测评价与反馈运用机制研究”(编号:B1A180182)。

作者简介:李丰,上海第二工业大学职业技术教师教育学院讲师,教育学博士,研究方向:教师教育。

期考核的形式明确了聘期内教师要履行的职责及完成的任务,在聘期结束时对未通过考核要求的教师予以转岗或不再续聘。“非升即走”由理念转变为试点,主要表现在两个方面:一是通过试行预聘期考核制度,在新进教师中遴选出优秀者;二是通过“非升即走”或“非升即转”建立优胜劣汰的人事选拔机制,淘汰不适合从事学术研究的教师。这一阶段“非升即走”制度只是在部分高校的个别院系试行,总体上处在探索状态。

2.“非升即走”循序渐进和制度准备(1998—2009年)

1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》规定国家实行教师职务制度,以聘用合同形式确定高校与教师之间的劳动关系及双方的权利和义务,为高校实行“非升即走”制度提供了法律基础。由此,“非升即走”进入循序渐进和制度准备阶段。为了确保“非升即走”制度有效推进,同时规范高校改革的行为,教育部门发起了基于岗位聘任的改革行动。1999年,《教育部关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》明确指出,岗位聘任将成为高校人事制度改革的核心,建议学校通过职能分析,确定学院所需岗位、岗位数量、岗位要求等,突出以岗定人,建立以合同聘用为主的岗位管理制度逐渐成为高校人事管理制度的核心。为了引导高校科学实施“非升即走”制度,国家出台了一系列专门的文件予以指导。2002年7月6日,国务院转发了人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》,明确了在事业单位(包括大学)开始推行合同聘任制这一人事改革制度。各大高校正是根据该文件的核心精神,并结合自身的实际情况,制定了关于“非升即走”的改革方案。如北京大学继1990年代发起“非升即走”试点改革后,2003年再次发布《北京大学教师聘任和职务晋升制度改革方案》(征求意见稿),主要涉及“非升即走”的管理与实施,具体包括对教师实行聘任制度和分级流动制、在教师招聘和竞争环节引入外部竞争机制和“教授会评议制”、对教师实行分类管理等方面^[2]。为确保“非升即走”有效推行,北京大学结合自身特点和办学类型,针对教学科研型和专任教学型两类教师,形成了不同的评价机制,但是究竟如何确定分类管理的标准,多数高校并没有清晰的路径。2006年,人事部发布的《事业单位岗位设置管理试行办法》,将专业技术岗位按照正高四个、副高三个、中级三个和初级三个,共十三个岗位等级进行设置,同时强调按照单位的功能、规格、隶属关系和专业技术水平等因素综合确定专业技术岗位的最高等级和结构比例。这为高校基于岗位分类实施“非升即走”提供了依据。2008年,国家颁布《劳动合同法》,从法律层面进一步明确了高校和教师在聘任制实施过程中所要履行的权利和义务,同时也规定了教师与高校签订合同的相关标准要求。这一系列举措促进“非升即走”改革朝向规范化和制度化发展。相比前一阶段,“非升

即走”制度的法律依据更为健全、实施力度明显增强。

3.“非升即走”全面推进与多元实践(2010年至今)

2010年7月,中共中央、国务院发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,标志着我国教育体制改革进入深化阶段。为建立与高等教育体制改革相适应的人事制度,《规划纲要》明确提出高校要全面开始实行聘任制度和岗位管理制度,“非升即走”改革也进入全面推进阶段。2015年,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,提出高校要把一流师资队伍作为“双一流”建设的主要任务之一。高校为了选拔优秀教师,加大了“非升即走”的实施力度,在选聘环节更加注重基于个人成果与能力进行筛选,在考评环节更为关注绩效评价指标体系的建构。据目前不完全统计,完全实行或部分实行“非升即走”制度的“双一流”建设高校已超过100家。不同学校结合学科专业特点和青年教师学术发展的现实情况,制定了不同的预聘期,有的采用“3+3”两次考核,有的采用6年一次考核。还有很多高校创新了“非升即走”的聘任方式,比如通过设置各种类别的博士后岗位或专职研究员岗位,基于固定期考核在非专职教师中选拔学校发展的后备人才。还有的学校基于项目或者某些重大课题自主设置有限期合同岗位,同时制定了关于项目制科研人员聘用管理办法。无论“非升即走”采用了何种形式,教师的去留问题在很大程度上要取决于聘期考核结果,考核主要围绕聘期内的教学工作、科研工作以及社会服务展开,尤其以科研考评为主。2018年《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》和2021年《关于加强新时代高校教师队伍建设改革的指导意见》再次明确提出“准聘与长聘相结合”的岗位聘任制改革是高校人事制度改革的核心。在“破五唯”之风的影响下,不断有高校尝试采取不同的方法进行聘期考核,强调定性与定量结合的考核办法,但实际操作环节往往还是偏重于量化,如对预聘期内的教师作出明确的指标性要求,涉及论文发表的级别、数量以及课题项目级别等方面。在这一阶段,“非升即走”制度改革主要集中在:设置“预聘岗位”和“长聘岗位”,开始建立“非升即走”制度;普遍推行岗位聘任制度,“非升即走”制度朝着多元化方向发展,并取得实质性进展。

二、高校“非升即走”制度的动因逻辑

1.“非升即走”制度驱动的主体:政治逻辑

政治逻辑表现为高校“非升即走”制度从确立到实施都带有较强的政府指令性和行政色彩。长期以来,我国政府与高校之间是自上而下的指令性控制关系,高校人事制度管理实行备案和审批制度,采用的是“高校申报—主管部门审核”。因此政府的决策在高校“非升即走”制度改革中发挥着决定性作用。从“非升即走”制度的发展进路看,国家教育

行政部门在其中发挥了主导作用,改革最初是通过行政命令实现的,国家通过颁布一系列指导文件和相关法律法规推进了高校试点和全面探索“非升即走”制度改革。随着政府开始简政放权,多项人事管理权限被下放至高校,高校可以自主开展与“非升即走”相关的教师评聘、职称评审以及收入分配等工作。由于编制仍然由政府管控,教师的规模也需要通过政府定额,政府(教育行政主管部门)实际上还是高校人事结构主要的、直接的调控主体。从“非升即走”制度的运行来看,“非升即走”与高校内部的岗位总量、结构比例以及绩效工资分配密切相关,而岗位总量、结构比例、最高岗位级别的确定、绩效工资总量等政策手段与行为逻辑也都离不开政府的宏观调控。在岗位管理方面,早在2007年人事部和教育部联合印发的《关于高等学校岗位设置管理的指导意见》就指出,高校在岗位设置的过程中要控制岗位总量、结构比例和最高等级。虽然高校获得了一定的职称评审权,但是政府通过核定教职工编制总量,根据学校实际工作需要划分岗位总量,严格控制最高岗位级别的总量等方式实现了权力的回收。在绩效工资方面,2006年,人事部、财政部、教育部发布《事业单位工作人员收入分配制度实施办法》,明确指出国家对事业单位绩效工资分配实行总量调控。同年,三部门又联合发布《关于印发〈高等学校、中小学、中等职业学校贯彻事业单位工作人员收入分配制度改革方案三个实施意见〉的通知》,提出了高校实施岗位绩效工资制度的一系列细则,对绩效工资总量的核定以及主要负责人绩效工作的核定等事宜都作出了细致的规定^[3]。可以看出,教育行政部门在岗位总量、结构比例、最高岗位级别确定权、绩效工资总量核定等方面保留了决定权,这些都与“非升即走”的岗位设置、薪酬分配等具体事项直接挂钩,背后反映了以行政指令为主的政治逻辑直接推动并影响着“非升即走”制度在高校的实施。

2. “非升即走”制度变革的动力:市场逻辑

随着高等教育市场化和新公共管理的兴起,市场逻辑逐渐渗透到大学的发展之中,追求竞争和效率是其典型特征。学术劳动力市场的变化和高校建设师资队伍的现实需要使得市场逻辑逐渐在高校人事管理领域得到普及和应用,由此推动了“非升即走”制度的实施。1999年高等教育扩招政策实施以来,我国博士研究生教育规模持续扩大,取得博士学位的人数从1999年的10320人增加至2020年的64860人,增长了6.28倍。数据显示(见表1),2005—2020年,我国高

校博士生毕业生总数为81.2万人,而同期高校专任教师岗位新增了86万人,专任教师的增加数量明显大于博士生毕业生总数,但数据显示,同期高校中仅新增了3.96万个高级职称(包括副高和正高)的岗位。学术劳动力市场的变化(高校对于拥有博士学位的专任教师需求旺盛,但可提供的高级职称岗位有限)为高校选拔优秀教师提供了依据。为此,大学引入市场筛选的机制,包括制定严格的准入条件、考核标准和管理制度,通过从终身制到合同制的转轨,基于“非升即走”的竞争遴选和聘任优秀教师,此举使得学校人事制度改革适应了学术劳动力市场环境的变化,同时也增强了学校自主聘任教师的弹性与灵活性。

效率逻辑是市场逻辑追求的目标。尽管追求效率最大化并非高校的天性,因为大学教师从事的学术研究工作以探究和传播高深学问为基础,更多是对未知世界的探索,具有很强的不确定性,这种探索的价值和意义存在滞后性,其效率最大化不一定能够立刻显现出来。近些年,随着我国高校之间竞争压力、财政压力和问责压力不断增加,通过效率最大化增强竞争优势逐渐成为众多高校的共同选择。放眼全国乃至全球,大学之间的竞争以一流教师的竞争为基础。对于大学教师而言,其从事的学术研究工作是一个相互促进的过程,所有教师都希望与更优秀的人为伍,而建设一流的师资队伍能够产生集聚效应,促进效率最大化。他们还能通过培养高质量的人才、发表高水平的科研成果以及提供高水平的社会服务,为高校赢得更大的声望,这些也是一流大学核心竞争力的重要组成部分。因此,为了选拔优秀人才,在学术劳动力市场出现买方市场的背景下,高校相继制定了以“有限聘期”和“有限次晋升”为主要形式的预聘制考核规则,确保既能通过定期考核选拔具有学术潜质的优秀教师,又能通过淘汰竞争尽可能地降低学校的人事管理成本。与此同时,高校为了保持对一流人才的吸引力,制定了长聘制激励那些通过固定期考核的预聘制教师,确保他们在长聘体制内免受外界干扰继续从事学术研究工作。与美国传统研究型大学致力于通过“非升即走”抑制学术懈怠、消除“近亲繁殖”、保护学术自由高低有所不同,国内大学主要受效率机制的影响,它们实施“非升即走”的动因在于选拔优秀教师以提高师资队伍质量,进而确保自身在学校声誉、学术竞争力、经费资源等方面占据优势。

表1 2005—2020年高校博士生毕业生和专任教师数量的统计数据

	2005年	2010年	2015年	2020年	增长幅度	年均增长率
博士生毕业生数(万人)	2.65	4.74	5.27	6.49	144.91%	6.15%
普通高等学校高级职称教师数(万人)	3.97	5.26	6.59	7.94	100%	4.73%
普通高等学校专任教师数(万人)	97	134	157	183	88.66%	4.32%

数据来源:根据教育部官网发布的教育统计数据整理而来,其中,博士生毕业生数量仅统计授予学位人数,不含结业。

3. “非升即走”制度实施的主要依据: 学术评价逻辑

学术评价逻辑表现为“非升即走”制度是基于学术职业的特点,在科研管理和大学竞争的基础上不断强化学术成果导向的评价标准。高校教师从事的是学术工作,个体的学术水平和学术声誉是决定其职业发展的关键性要素。每位教师的学术水平是客观存在的,它是学校选拔、考核和管理教师的基础。对于教师学术水平的评价在很大程度上影响着教师的价值取向和工作重点,进而影响着学术的发展以及大学职能的实现。“非升即走”是基于教师评价的结果所作出的行政决定,但这类行政决定在很大程度上是基于学术评价作出的,学术评价是同行对学术成果的评价。格拉塞克等人经过大量调查后总结了学术评价的六项标准,即清晰的目标、充分的准备、适当的方法、重要的发现、有效的呈现、反思性批判。这些标准成为美国“皮尤国家研究计划卡内基学者”开展学术评价遵循的基本原则^[4]。可以看出,学术评价整体上以结果为导向。正所谓“科学发现只有第一,没有第二”,研究结果的评价本身充满了竞争性,在这个过程中,只

有优秀者才能获得同行的认可,进而被吸纳到高排名的研究型大学或院系中,并获得这些机构的教职或者被授予更高级别的职称、荣誉等予以奖励^[5]。从现实情况来看,不同教师之间面临“绩效竞争”,而不同学校之间又面临“排名竞争”,由此导致以量化为手段的科研管理和大学排名开始盛行,以科研产出为代表的学术显性指标成为衡量教师绩效和大学排名的重要指标,这在国内外的研究型大学中已经成为潜在的“黄金准则”^[6]。国际上具有广泛影响力的上海交通大学世界大学学术排名(ARWU)、THE世界大学排名、QS世界大学排名、U.S.News世界大学排名,也都采取了一系列量化指标测评大学在科学研究、教育教学、教师队伍以及国际化水平等方面的表现。表2显示,相较于其他指标而言,科学研究在四大排行榜中均被赋予较高的权重。在此背景下,高校在实施“非升即走”的过程中进一步加强了关于论文、项目以及经费等方面的考察,其背后反映的是学术评价逻辑对“非升即走”制度的影响。

表2 四大排行榜关于“科学研究”维度的指标及权重比较

维度	所属排行榜	具体指标及权重
科学研究	ARWU	获诺贝尔科学奖和菲尔兹奖的教师折合数(20%),各学科领域被引用次数最高的科学家数量(20%),在《Nature》和《Science》上发表论文的折合数(20%),被科学引文索引(SCIE)和社会科学引文索引(SSCI)收录的论文数量(20%)
	THE	学术人员平均科研经费(6%),师均企业研究经费(2.5%),研究声誉(18%),师均论文发表数(6%),论文引用次数(30%)
	QS	学术声誉(40%),师均引用率(20%)
	U.S.News	全球研究声誉(12.5%),区域研究声誉(12.5%),学术文章发表(10%),书籍(2.5%),会议论文(2.5%),总论文引用次数(7.5%),高被引论文前10%数量(12.5%),高被引论文前1%数量(5%),标准化引用影响力(10%),高被引论文前10%比例(10%),高被引论文前1%比例(5%)

数据来源:根据2019年ARWU、THE、QS和U.S.News排名指标整理而来,具体参见郭丛斌等《世界大学排名产生与发展的内在逻辑及启示》,《国家教育行政学院学报》2020年第7期。

三、高校“非升即走”制度的现实困境

1. 引发的人事争议难以通过法律途径予以有效解决

按照国家法律规定,公立高校与教师因签订聘用合同而发生教师聘任法律关系,高校居于聘任者(雇主)的地位,但公立高校作为学术自治机构,还拥有在聘用合同中自主约定与学术研究、教学发展等相关的首聘教师义务的权力^[7]。从理论上讲,聘用合同属于劳动合同的一种,由解聘引发的人事争议一般适用于“民事仲裁-民事诉讼”的权利救济机制。如2000年《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》提出“教职工对学校作出的涉及本人权益的人事处理决定不服,可向人事争议调解组织申请调解;调解未果的,可向人事争议仲裁机构申请仲裁”^[8],但是《实施意见》指明的人事争议的解决途径中只包含调解和仲裁两种,并未明确诉讼也可

作为权利救济的途径,而且未对人事争议的性质予以区分,导致高校根据绩效考核结果单方面解除聘用合同后,教师的权益难以得到有效的法律保障。例如,在“王某某诉华中科技大学人事争议案”中,法院认为,“特聘教师及其他专业技术人员职务是高等学校的自主权,学校依据《高等教育法》规定的权限和程序终止劳动合同属于学校内部的正常管理活动,强调王某某与华中科技大学的人事争议不属于司法受案范围”^[9]。在该案例中,教师作为学校聘用的工作人员,并没有可以选择的权利救济途径,在发生争议时显然不利于维权。而在“戈某某与昆明理工大学人事争议案”中,戈某某因未满足“非升即走”考核要求被学校予以解聘。一审法院认为戈某某与昆明理工大学因考核发生的争议不属于《人事争议处理规定》调整的范围,对原告的诉讼依法予以驳回^[10]。二审法院认为一审裁定适用法律不当,根据《最高人民法院关于

《最高人民法院关于审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》,将事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议,视为应受理的人事争议。根据上诉人与被上诉人是因履行合同而引发的争议,依据《劳动法》的有关规定进行判决。虽然“非升即走”引发的人事争议在此案中被纳入了司法受案范围,打通了教师的权利救济渠道,但是关于聘用合同的固定期限设定和绩效考核等关键问题,却并没有被纳入受案范围,导致教师的很多诉求未进入实体审理环节即告终结^[11]。上述案例反映了高校与教师之间法律关系的复杂性和特殊性,争议在很大程度上是教师与高校之间的法律关系不清导致的。虽然在聘任合同中,教师与高校具有平等的法律关系,但是解决“非升即走”制度人事争议的方式更多是套用劳动法原理,并未体现教师聘用合同与一般合同的差异性,导致我国公立高校与教师签订的聘任合同还存在许多问题,如劳动合同关系的形式平等与高校和教师的地位不平等相互矛盾、缺乏详细的合同纠纷处理机制等。与教师个人利益密切相关的聘任方案制订、聘任合同形成、工作的具体安排等事项,高校一般都会单方面决定,很少与教师协商,这些都对教师履行聘用合同带来了巨大的压力和不确定性。与此同时,刚性执行又使得高校在教师去留的问题上掌握着主动权,导致聘用合同产生了明显的的不平等性^[12]。

2. 容易诱发科研产出的功利化倾向

学术资本是教师在高校生存发展的基础和条件,教师失去了学术资本既无法在学术圈立足,也难以满足学校的需要。学术圈的现实情况是:只有当教师积累一定的学术资本时,才可能会获得同行、高校、学术圈、行政部门乃至国家的认可,进而在课题申报、学术发表、岗位晋升等方面获得竞争优势。当教师尚未积累足够的学术资本时,不仅难以获得外界的资助,自身的生存和发展都会面临严峻考验。已有研究发现,学术资本的积累受到个体能力与努力程度的影响,不仅取决于制度安排下个体与他人博弈过程中的竞争策略与竞争优势,还取决于同行、行政部门乃至国家的认可和支持^[13]。当前高校实行的“非升即走”主要面向的是新进青年教师群体,他们中的绝大多数在学术资本的积累方面并不充分,既缺少竞争优势,也缺乏外部认可和支持。“非升即走”在很大程度上是对教师拥有的以科研产出为代表的学术资本的考核与评价,它要求教师在固定期限内必须达到事先设定的考核标准,否则就要转岗低聘或者辞退解聘。教师为了通过考核不得不追求短平快,导致研究发现和论文发表的功利化倾向越来越明显,不仅难以在短时间内带来有价值的成果,甚至还会进一步助长学术圈“五唯”的不良风气。调查发现,处于职业生涯早期与中期教师的压力明显大于其他人群,压力源主要来自满足“非升即走”考核要求,获得职务

晋升需要等方面^[14]。实践证明,制度带来的压力与动力可以相互转化,但如果忽略了学术研究的基本规律,就会导致压力产生负面的效应,最后发表了大量“不受欢迎和没人读的论文”,无益于学术的发展与繁荣^[15]。

3. 尚未构建起与“非升即走”相配套的教师流动支持措施

美国高校在“非升即走”制度持续推行下,形成了终身轨与非终身轨系列并存的人事制度体系。近些年,随着高等教育面临的财政压力不断增加,高校教师的雇佣结构出现变化,主要表现在非终身制教师的数量明显增加,而终身职和终身轨教师的数量则开始减少。统计数据显示,在过去40年里,美国高校全职非终身轨教师的数量增长了62%,兼职讲师的数量增长了70%,而全职终身教职的数量则减少了26%^[16]。高校兼职人员比例不断增加和“非升即走”制度的严苛选拔,增加了教师个人的职业风险,但由于美国高等教育系统内部具有高度开放性和流动性,各大高校也结合自身情况构建了关于教师流动的机制,多数教师其实并不担心未通过“非升即走”考核所带来的流动。相较而言,我国高校教师的雇佣结构比较单一。受特定历史和社会环境的影响,终身职教师是高校内部的主要构成群体,全职非终身轨教师和兼职教师并不多见。改革开放以来,随着我国高等教育的快速发展和学术劳动力市场竞争的不断加剧,校际层面的教师流动开始出现,但从现实情况来看,流动主要依靠的是外部引进,目的在于通过人才竞争提升高校某一学科的发展水平,流动群体集中在拥有少数“帽子”或者“荣誉”的教师中。高校教师校际流动率(指高校接收的从其他高校调入的教师占高校教师总数的比例)一直处于偏低的状态。2004—2009年间的统计数据显示,高校教师校际流动率从2004年的2.45%下降到2009年的0.88%^[17]。因此,就总体而言,我国高等教育系统内部缺乏开放性与流动性。当前“非升即走”在实施过程中更多强调的是选拔优秀教师,高校尚未构建起与之相配套的教师流动支持措施,对于落聘教师的保障支持明显不足,这不仅会增加预聘制教师的考核压力,还会在一定程度上增加教师的个人职业风险。另外,受户籍管理、档案管理以及社会保障等方面的限制,加上基于熟人社会的学术圈文化,被动流出的教师可能还要承受来自身份和面子等文化带来的负面影响,而这很可能会导致其难以体面地退出现有岗位,无疑也会增加寻得下一个工作岗位的难度。

四、深化“非升即走”制度改革的未来进路

1. 建立健全岗位聘任法律法规,确保“非升即走”制度有法可依

从法律层面厘清高校与教师之间的关系以及准确界定

聘任合同的性质是“非升即走”制度良好运行的基本保障。“非升即走”涉及的法律和利益关系非常复杂,必须明确高校与教师之间的法律关系以及聘任关系的契约性质。就目前欧美国家的“非升即走”制度改革趋势而言,通过修订法律明确高校与教师之间的关系是建立严苛的学术人才择优机制的前提。如德国通过修订高等教育相关法律,明确规定公立高校原则上享有法律框架下的自我管理权,可对社团事务部分采取措施并受国家法律监督。由此,高校可以基于法律授权获得评聘教师的权利,并且确定教师的晋升规则、考核标准等^[18]。我国公立高校具有行政组织和学术组织的双重组织属性。公立高校的教师也具有双重身份属性,既是事业单位的工作人员,又是基层学术组织的主体。前者被纳入政府计划编制内管理,接受政府关于事业单位人员管理制度的约束;后者则是作为有组织的无政府状态的组织特性而存在于高校的内部,其高度的专业性削弱了传统的官僚系统,形成了独特的专业组织管理模式。在此背景下,高校既要确保教师作为事业单位劳动者能够享有劳动法所规定的一般权利,也要区分教师作为学术组织工作人员岗位职责的差异性和特殊性。一方面,国家层面应出台关于“非升即走”的法律法规,重申公立高校教师聘用合同作为特殊的劳动合同的法律性质,构建和完善聘用合同“特殊性”法律制度保障体系,确保“非升即走”在实施过程中可以通过司法渠道解决相关人事争议问题,为教师 and 高校提供法律支持。另一方面,高校人事制度改革要充分体现学术职业的专业性和学术性特质,尊重教师的学术创造力和主体性价值,所以理应重视教师参与制定法律法规,广泛征求教师的意见,使其体现出学术工作者的职业特点。

2. 确立基于岗位聘任的用人制度,全面推行“预聘”和“长聘”结合的聘任体系

“非升即走”意在选拔和培养优秀师资队伍,必须与岗位聘任结合起来推行才能发挥作用。不同发展阶段的教师对于“非升即走”的接受程度不尽相同,高校为此需要采取不同的聘任策略。对于青年教师而言,考虑到他们在学术职业生涯初期学术资本积累并不充分,学校可以采取具有弹性的岗位聘任制,对其进行分类评价,适当放宽考核要求。具体而言,高校可依据本校各级各类岗位的实际设置上岗标准,重新定位教师岗位的设置、聘约合同的管理、薪酬的分配等问题,全面推行分类考核评价机制,根据不同考核对象制订不同的评聘方案,适当保持评价内容与结构的弹性。在这方面,国外高水平大学提供了良好的改革范例。比如,德国高校对于聘期内无法达到考核要求的教师,根据具体情况和岗位设置,采取“缓聘”和“短聘”等方式,聘任时间可以低于第一个聘期,建立明确的预聘体系,其核心在于鉴别和培养

优秀教师后备力量,而不是实行末位淘汰。对于国内高校而言,学校可以根据教学科研工作的实际情况和发展需求,明确不同岗位人员的资质和职责要求,确保各项工作与相关岗位实现对接,在此环节需要充分考量本校实际的资源条件,可以尝试基于人员经费支出能力划定不同岗位的比例和规模,确保岗位的比例处于一个适度的区间,既能吸收优秀人才,又能打通后备力量的发展空间。已有经验表明,基于教师突出贡献设立长聘教职岗,实行无固定期限合同且不设置刚性考核要求,有利于教师以平和的心态,从容地进行学术研究,可能更有助于激发教师的创造力和创新性^[19]。

3. 探索构建教师流动机制,切实保障教师权益

“非升即走”改革已是不可逆转的趋势,这意味着教师的流动会逐渐朝着常态化方向发展。为此,高校应打通教师的流动通道,做好相关兜底和救济等保障工作,切实维护转聘或落聘教师的合法权益。“非升即走”的刚性规则冲击了教师的身份制度和面子文化,后者在我国社会具有非同寻常的意义,简单粗暴执行很可能会激化教师与学校之间的矛盾。如德国发起的学术后备人才体系改革计划,专门设置了非终身职位教师的保护计划。对于未通过考核的教师,学校可以按照相关规定延长一年资助时间,专门用于其寻找新工作,如果这部分教师生育孩子或收养孩子,每一个孩子可以再延长1年的保护时间,最多不超过2年。实践证明,相关改革既有助于选拔适合从事学术职业的优秀人才,也能够为落聘教师提供职业保障^[20]。我国高校实行“非升即走”改革也要进一步思考如何兼顾不同教师的利益,尽可能避免采取一刀切式的“非升即走”管理方式。一方面,学校要兼顾学科特点和教学任务差异,创新履约考核的模式,比如给予未通过考核教师1~2年不等的延聘期,积极与教师开展沟通与交流,彰显“非升即走”刚性执行背后的人文关怀;另一方面,对于那些确实无法胜任岗位要求的教师,高校可以通过构建教师转出和流动机制,帮助落聘教师平稳完成相关流转工作,比如,可以尝试通过增设专任教学岗、党政管理岗、实验技术岗、图书资料岗、产业集团岗或者引导教师进行校外转岗等落实“非升即走”,既能引导教师实现合理流动,也能进一步优化学校内部的人力资源配置,增强高校发展的活力。

参考文献:

- [1] 阎光才. 高校教师聘任制度改革的轨迹、问题与未来去向[J]. 中国高教研究, 2019(10): 1-9.
- [2] 张维迎. 探寻大学制度创新的突破口——谈北大改革对中国高等教育的意义[J]. 中国高等教育, 2003(23): 11-13.
- [3] 何宪. 高校工资制度改革研究[J]. 中国高等教育, 2020(20): 13-21.

- [4]侯定凯. 博耶报告 20 年: 教学学术的制度化进程[J]. 复旦教育论坛, 2010(6): 31-37.
- [5]阎光才. 学术认可与学术系统内部的运行规则[J]. 高等教育研究, 2007(4): 21-28.
- [6]HARDRE P, COX M. Evaluating faculty work: expectations and standards of faculty performance in research universities [J]. Research Papers in Education, 2009(4): 383-419.
- [7]姚荣. 公立高校教师聘用合同的法律性质重审——基于控权论的立场[J]. 复旦教育论坛, 2020(5): 33-39.
- [8]中共中央组织部, 人事部, 教育部. 关于印发《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》的通知[Z]. 人发(2000)59号.
- [9]那日苏, 郭京霞. 职称评审未通过 走上公堂讨说法[N]. 法制日报, 2003-06-18.
- [10]徐雷, 陶好飞. 公立高校教师人事争议诉讼现状及特征研究——基于 134 份裁判文书的实证视角[J]. 复旦教育论坛, 2017(4): 40-46.
- [11]李晓倩. 高等学校“非升即走”合同纠纷的裁判路径研究[J]. 中国高教研究, 2021(6): 84-89.
- [12]叶必丰. 我国高校绩效评估制度之改革——以两类诉讼案件为分析样本[J]. 法商研究, 2013(5): 67-74.
- [13][14]阎光才. 学术职业压力与教师行动取向的制度效应[J]. 高等教育研究, 2018(11): 45-55.
- [15]BOK D. Higher education in America[M]. Princeton: Princeton University Press, 2013: 713-714.
- [16]王思懿, 姚荣. 美国高等教育机构终身教职比例设置差异化分析[J]. 江苏高教, 2018(7): 97-103.
- [17]孙丽昕. 我国高校教师何以流不动——基于西方国家高校教师流动机制的分析[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2013(12): 38-44.
- [18]娄宇. 我国高校“非升即走”制度的合法性反思[J]. 高等教育研究, 2015(6): 21-32.
- [19][20]陈莹. 让学术道路更具吸引力: 德国学术后备人才体系改革研究[J]. 比较教育研究, 2022(3): 61-68.

“Up or Out” System Reform: Motivation Logic , Realistic Dilemma and Future Approach

LI Feng

(Shanghai Polytechnic University , Shanghai 201209 ,China)

Abstract: Up to now , the “up or out” system has undergone three stages of development in Chinese universities: pilot exploration , system preparation and multiple practice. From exploration to multiple practice , it is gradually adjusted and promoted under the multiple functions of political logic , market logic and academic evaluation logic. It is undeniable that the system of “up or out” has played an important role in building a high-level teachers team. But in practice , there are still difficulties and problems such as the personnel disputes caused by it are difficult to be effectively resolved through legal channels. The utilitarian tendency of scientific research output is easy to be induced , and the supporting measures for teacher mobility have not been established. In order to optimize the system of “up or out” and effectively protect the rights and interests of teachers , it is necessary to establish and improve the laws and regulations on the post appointment system. Establish the employment system based on post appointment , and comprehensively implement the employment system combining “pre-employment” and “long employment”. Further explore the mechanism of teacher mobility that is compatible with the “up or out” system.

Key words: colleges and universities; “up or out” system; motivation logic; realistic dilemma