

我国高校需要什么样的聘任制改革

◆卢 威

摘 要:我国高校聘任制改革是事业单位人事制度改革的制度环境和教育资源的类市场化配置的技术环境共同作用的结果。此项改革在取得成效的同时,也产生了制度功能错位、用人标准扭曲、教师权利虚置和退出渠道不畅等问题,其根源在于将竞争逻辑局部嵌入了行政化的高等教育体制,忽略了高校作为教学科研组织的独特性和学术发展规律。因此,我国高校迫切需要基于学术组织内在逻辑的聘任制改革。这不仅需要在微观技术层面完善聘任制本身,还有赖于在宏观层面优化政府与高校的关系,建立起充分尊重学术自发秩序的高等教育治理制度。

关键词:高校教师;人事制度;聘任制改革;学术逻辑

制度与人是一流大学建设的两个关键要素。^[1]高校人事制度正是两者的联结点。它不仅决定了高校选拔什么样的人才、怎样使用人才,而且还在一定程度上形塑了高校治理模式,关涉高校教师在治理结构中的地位和作用。科学合理的高校人事制度本身就是现代大学制度的重要组成部分。没有高校人事制度现代化,就没有高等教育治理体系和治理能力现代化。正是缘于此,高校人事制度改革历来是高等教育改革的重要议题,也始终是高等教育研究的热点领域。特别是近年来,国内高校尤其是研究型大学纷纷启动以聘任制为核心的教师人事制度改革,在取得一定成效的同时也产生了诸多争议,引发广泛关注。在此背景下,正视高校教师聘任制改革面临的困境,反思造成困境的症结,进而重新规划改革路向,显然具有重要意义。

一、聘任制改革兴起的逻辑

我国高校聘任制改革发端于20世纪80年代,改革的对象是计划经济时期形成的传统高校人事制度。在计划经济时代,高校教师任用制度一方面表现为非契约性,教师与所在高校人事关系的建立不是双向选择的结果,而是行政分配的产物,而且这种人事关系一经建立便具有终身性,除非遇到极特殊

情况,人事关系难以解除,即所谓的“能进不能出”;另一方面,在传统教师任用制度下,高校教师具有国家工作人员身份,属于专业技术干部,其专业技术职务采取任命制,以致“能上不能下”。这些问题迫切需要一场全面改革。按照新制度主义的观点,组织同时面对两种环境:制度环境要求组织服从合法性机制,按照那些被广为接受法律制度、文化期待和观念制度等对组织结构和行为进行规范;技术环境则要求组织有效率,按最大化原则组织生产。^[2]高校聘任制改革是制度环境和技术环境共同作用的结果。

一方面,事业单位人事制度改革构成了高校聘任制改革的制度环境。事业单位人事制度改革始于20世纪80年代中期,由中央层面自上而下推动,归口人事综合管理部门(现为人力资源社会保障部门)负责,由教育、卫生等各类事业单位主管部门分头组织实施。改革开放后市场逻辑的扩张形成了人事制度改革的大环境;近年来席卷全球的公共部门改革浪潮也为此项改革提供了借鉴私人部门经验的市场化思路。在事业单位引入合同制、聘任制等新机制背景下,建立更灵活的用人制度遂成为改革内容。公办高校作为事业单位,其聘任制改革首先是事业单位人事制度改革的一部分,在后者的框架内进

行。1986年,中共中央、国务院转发了中央职称改革领导小组《关于改革职称评定、实行专业技术职务聘任制度的报告》,明确要求推行专业技术职务聘任制度。^[3]据此,中央职称改革工作领导小组同年转发了国家教委拟定的《高等学校教师职务试行条例》,提出“各级职务实行聘任制或任命制,并有明确的职责、任职条件和任期。”^[4]20世纪90年代,随着公务员制度的确立和国有企业人事制度改革的深化,事业单位人事制度从干部人事制度中分解出来。^[5]此后,国家出台的一系列事业单位人事制度改革政策均为高校聘任制改革搭建了框架。1994年起施行的《中华人民共和国教师法》将“学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制”“教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则,由学校和教师签订聘任合同,明确规定双方的权利、义务和责任”^[6]以法律形式确定下来,为改革奠定了法制基础。此外,聘任制还多次被一系列重要改革政策所确认,如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》进一步提出“推行高等学校教师聘任制和全员聘用合同制”,^[7]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》则明确要求“全面实行聘任制度和岗位管理制度”。^[8]2014年国务院发布《事业单位人事管理条例》,通过行政法规的形式分别对包括高校在内的事业单位的岗位设置、招聘竞聘、合同管理等进行全面规定。随着制度安排陆续到位,事业单位岗位聘用和职务聘任制度框架得以定型。

另一方面,教育资源的类市场化配置构成了高校聘任制改革的技术环境。改革开放不仅成功建立了社会主义市场经济制度,而且在遗存的计划体制残余框架内嵌入了市场逻辑。当前我国的高等教育治理是一种类市场化模式,即政府在继续对高等教育进行计划性治理的同时,极为有限地引入市场竞争机制,并使后者接受政府计划性的支配和管控,以至于市场竞争机制被作为政府计划性治理的一种手段。^[9]在这种治理模式下,教育资源配置日益显现出类市场化特点,高校不是到市场上寻求所需资源,而是围绕政府垄断的资源展开竞争。特别是1994年分税制改革实施后,中央政府的财力趋于增强,项目制逐渐成为一种新的国家治理体制。^[10]高等教育治理中的项目制逐渐成型,在常规财政资助渠道之

外,政府越来越倚重发包各种项目为高校提供支持,以竞争性项目驱动高等教育发展成为新常态。“当高等教育中的组织(大学)、个体(教师)都紧紧围绕项目展开激烈争夺时,高等教育项目市场替代高等教育市场而成为一种具有真正体制意义与能力的实然性存在。”^[11]对高校来说,项目的意义并不仅在于一笔经费,更在于项目支持过程中产生的优势累积效应,得到项目越多越容易实现赢者通吃,反之则会错失先机,陷入恶性循环。特别是在高校重点建设方面,这种特征表现得十分明显。如在2017年教育部等部门公布的“双一流”建设名单中,原先“985工程”建设高校全部进入世界一流大学建设高校行列,“211工程”建设高校全部进入世界一流学科建设高校行列,不在“985工程”“211工程”建设名单内的高校只有少数跻身国家层面的“双一流”建设,那些未入选“双一流”建设的高校则不可避免地滑向高等教育系统的边缘。较之以往的重点建设项目,“双一流”建设更加突出绩效导向。国务院2015年印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》明确要求“坚持以绩效为杠杆”“在相对稳定支持的基础上,根据相关评估评价结果、资金使用管理等情况,动态调整支持力度,增强建设的有效性。”^[12]为回应这种压力,高校不得不迎合官方制定的评价指标,通过改革教师人事制度增加建设周期内的有形绩效产出,聘任制改革的诱致型制度变迁环境业已形成。

因此,高校聘任制改革是对制度环境和技术环境的适应。在高校层面,聘任制改革的核心内容,一是建立合同聘用制度,破除基于身份的管理;二是建立职务聘任制度,以替代传统的任命制,并在此基础上借鉴美国经验,在教职中嵌入“准聘-长聘”制度。19世纪末和20世纪初,美国高等教育界接连发生了一系列教师因发表公共言论而被解聘的事件,日益强大的教师群体开始寻求通过集体力量来维护自身权益。^[13]经由美国大学教授协会(AAUP)与代表美国院校利益的美国院校协会(AAC)多次谈判,形成了现代终身教职制度的基本框架。^[14]按照AAUP与AAC达成的共识,教师试用期为7年,若再行续聘则须授予其终身教职。^[15]这是一种将学术生涯早期的竞争淘汰与晚期的职业保护相结合的用人机制。^[16]清华大学从1995年起规定,讲师在三个合同期(9年)内没有晋升副教授就要离开当前岗位。^[17]2003

年北京大学启动教师聘任和晋升制度改革,内容主要包括实行聘任制和分级流动制、学科实行末位淘汰制、招聘和晋升中引入外部竞争和专家评审、废除“近亲繁殖”制度等,^[18]成为改革进程中的标志性事件。一方面,就制度环境而言,关于事业单位人事制度改革的顶层设计、法律法规和政策部署成为高校聘任制改革的基本依据,市场逻辑扩张、契约观念盛行则为高校采用聘任制奠定了思想基础。张维迎教授在为北京大学教师聘任和晋升制度改革方案作说明时曾写道:“教师人事制度的改革,也是整个社会改革和国家政策的要求”“即使我们自己不愿意改,我们也没有理由不执行国家的文件。”^[19]另一方面,就技术环境而言,教育资源的类市场化配置特别是高校重点建设构成聘任制改革的重要动力。通过对42所世界一流大学建设高校发布的“双一流”建设方案进行分析发现,每所高校均将人事制度改革作为创建一流大学的重要途径;除5所高校表述得较为笼统外,其余37所高校均在方案中明确提及推行长聘教职、弹性聘期或其他有关做法。

如今,建立准聘与长聘相结合高校教职制度已成为政府和高校管理者的改革共识,突出表现有三:一是高校自下而上的改革得到官方确认,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》首次以中央文件的形式提出“推行高等学校教师职务聘任制改革,加强聘期考核,准聘与长聘相结合,做到能上能下、能进能出”;^[20]二是越来越多的研究型大学加入了改革行列;三是这一原先由研究型大学率先启动的聘任制改革,逐渐向地方教学研究型和教学型院校推广。如2018年江西省人力资源和社会保障厅印发《关于在全省高校建立岗位动态管理机制的指导意见》,明确要求省内高校“新进教师一般受聘在准聘岗位,实行最长聘用期限制和有限次数晋升管理,在规定期限内未获长聘岗位的,合同期满自动终止聘任。”^[21]

二、聘任制改革存在的问题

聘任制改革对于扭转传统高校人事管理的低效局面、构建富有活力的选人用人制度具有积极意义。它不仅优化了用人机制,提高了教师资源配置效率,而且完善了激励机制,激发了教师的学术生产力,同时还使得高校人事管理精细化,推进了学科建设和

学校发展。^[22]然而,从实践效果看,这一改革也存在诸多问题。

首先是制度功能错位,聘任制被作为学术锦标赛的工具。在人事权集中的多层级政府结构中,同一级别的政府官员之间展开竞争,优胜者将获得提拔,竞赛优胜的标准则由上级政府决定,这就是所谓的晋升锦标赛。^[23]学术锦标赛与之相仿:一方面,各高校围绕官方设定的评价指标展开激烈的竞争,优胜高校将会获得更多资源;另一方面,高校又借助聘任制把压力传导给教师个体,将政府的评估指标层层分解为教师的岗位责任,优胜者将获得奖励、续聘或晋升。总之,“一种以激励学术产出效率为目标、以科研量化评价为手段的学术制度逐渐占据主导地位,全面影响我国大学教师的准入、聘用、考核、升迁等学术发展过程。”^[24]特别是伴随着一轮又一轮的重点建设、项目资助和紧随而来的绩效评估,学术锦标赛已愈演愈烈。在这场锦标赛中,聘任制改革扮演了十分重要的工具角色。高校通过实行人事代理、编外聘用或者设立师资博士后、专职科研人员、聘期制教师、准聘副教授甚至是准聘教授等岗位,在多个环节设置了分流淘汰制度,进而在高校内部构造出一种“压力型体制”。这种过分追求成功却不宽容失败的环境刺激了短期行为,迫使教师持续不断加大科研业绩产出。我国研究型大学积极推行教师聘任制改革,与当年美国为了遴选优秀人才、保护学术自由而设置终身教职制度的初衷具有本质上的不同。“国外设立非升即走的晋升制度的根本目的在于,鉴定出优秀的科研人员,给予这部分研究人员以不受干扰、不受解聘的权利,其根本目的在于‘升’,在于保护;国内实行锦标赛制度是为了‘迫使’研究人员多工作,否则予以解聘,其目的在于‘走’,在于撤掉保护。”^[25]为了“留下不走”,很多教师不得不努力适应这个新体制,进而在不同程度上转变成了重效率、重产出和经济效益的“为数字而活的人”。^[26]虽然有关部门一直下大力气“破五唯”,但却并未真正把握“五唯”问题的症结。只要政府“以绩效为杠杆”的类市场化资源配置政策依旧强势,那么高校对“五唯”的追求就不会发生根本改变,围绕“五唯”需要的教师聘任制度也不会被撼动。只要学术锦标赛还存在,聘任制必然成为“五唯”的工具,这无论对于学术事业发展还是教师职业成长都鲜有助益。

其次是用人标准扭曲,行政逻辑主导了评价标准和聘任过程。美国的大学教师聘任制度,诸如“非升即走”等,建立在相对完善的同行评议基础上,这一制度以存在成熟的学术共同体为前提。从评议主体看,在美国大学中,“不论教师聘任、晋升还是终身教职的评选,最有决定权的成员是最了解此学术领域的人,他们也是最了解这一学科进行研究与教学所需人才的人,同时他们还了解该学术领域进行社会服务的重要作用以及核心期刊等。在招聘、晋升、终身教职选聘上,管理者必须询问同行评议委员会的意见,没有足够的理由,管理者不得违反同行评议委员会的意见。”^[27]从评议程序看,美国大学审查的主要不是研究者的项目、论文和经费的多少,也不用期刊影响因子高低衡量论文质量,而是通过本领域多份本土和国际同行专家的评审意见来判断研究者的真正价值。^[28]与美国情况不同,作为事业单位的公办高校仍是行政化的组织,其对教师业绩的评价仍主要是一种行政化评价,而不是基于学术成果本身的贡献。一方面,就评价标准而言,由于这种评价难以对学术成果本身的实际水平进行有效鉴别,因此更为倚重“量”而不是“质”,即便是对“质”的评价,也往往要通过“量”上的表现加以衡量。如为了凸显“质量”维度,不少高校都实行了所谓的代表作制度,但这些代表作仍主要以权威期刊论文、权威收录成果的形式表现出来,归根结底还是数量指标的变种。课题、论文、奖项被分为不同级别、赋予不同分值,方便在评价时进行累加和折算,由此建立起一整套“工分制度”。于是,“所谓的好论文,只是看其在什么刊物发表,有多少影响因子,只要是发表在国内权威刊物或国外引证期刊的,就能得到国家、省部级和学校的奖励,至于学术共同体的内在评价如何,则可以忽略不计。”^[29]在岗位竞聘中,高校考察的主要是竞聘者拿到了多少项国家级课题、到位了多少科研经费、在国内外权威期刊上发表了多少篇论文。然而,“一切以数字形式呈现给决策者的东西都是表象,而不是真理。认为表象就是真理,必然导致决策的失误,在大学里,这可能是灾难性的。”^[30]另一方面,就评价程序而论,尽管目前一些高校在实施聘任制过程中引入了校内外同行评议制度,但很显然起到更大作用的还是行政权力。概言之,当前人才评价机制改革与聘任制改革并不同步,甚至远远落后于聘任制

改革,聘任过程中起主要作用的不是学术主导的“同行评议”,而是行政主导的“外行评议”。一旦聘任制度与行政化评价相结合,势必刺激科研产出“短平快”,那么“长此以往,可以想象,大学里最终将只剩最会写论文的人。”^[31]

再次是教师权利虚置,聘任制削弱了教师参与大学治理的基础。尽管近年来我国出台了不少关于完善现代大学制度的政策文件,各高校也分别制定了多项旨在完善大学治理的规章制度,但总体而言,我国大学治理的格局并未发生根本性改变,主导治理过程的仍然是行政权力。从现代大学制度建设的应然方向来讲,未来的改革重点在于进一步保障教师特别是青年教师参与治理的权利。然而,当下聘任制改革却与这一目标相悖。一方面,新机制下教师的工作岗位具有不稳定性,削弱了他们与学校管理者进行协商、议价的能力,更遑论他们能实质性参与大学治理进程。另一方面,尽管目前正在推行事业单位全员聘用制,但从实际情况看,较之高校教师群体,高校行政人员任用更具有终身制或准终身制倾向。如目前在研究型大学中,“准聘—长聘”“非升即走”或类似改革已普遍实施,但这些学校对于行政人员群体却不存在一定年限之后没有晋升即不再续聘的规定,从而使得后一群体享有事实上的终身聘用待遇。“在同一个学术系统中,受合同聘任约束的教师,职业安全难以得到充分保障;而行政管理人员因有终身任用的保障,则拥有完全的职业安全,这必然引发职员聘任终身制与教师聘任合同制的矛盾,引发教师和职员的关系错位,形成改革阻力,由此导致不同群体地位的不公平分配,也阻滞了教师长聘教职制度的推进。”^[32]实际上,这不仅是一个公平问题,而且还是一个院校治理问题。高校教师与行政人员“双轨制”任用,将进一步加剧两大群体之间治理地位的失衡,不仅不利于教师权益的保护,而且与现代大学制度建设的理想背道而驰。我国的聘任制改革师法于美国,然而不可忽略的是,美国并不存在一个高度行政化的高等教育体制,并且还有强大的教师团体作为劳方代表与资方(院校)谈判。美国大学教师聘任制所赖以存在的这两个基本条件我国高等教育体制都不具备。尽管传统事业单位的“终身任用”并不必然能够保障教师的治理权利,但聘任制所带来的教师治理权利弱化的风险依然值得关注。

最后是退出渠道不畅,聘任制改革没有回应落聘者流动问题。聘任制和人才退出制度本应是“一枚硬币的两面”。当前高校聘任制改革针对的是“能上不能下”“能进不能出”的弊端,但改革后,那些“出来”的教师能去往何处,聘任制改革却没有给出答案。不同于美国,我国公办高校作为事业单位,专业技术岗位之间有比例要求,各高校须在主管部门规定的比例范围内编制岗位设置方案,晋升有名额限制,因此抛开人情关系等干扰因素不谈,一名教师在岗位竞聘过程中究竟是“升”还是“走”不仅取决于个人的绝对业绩,更取决于其在众多竞聘者中的相对位置。但在现实中,高级职称、“人才帽子”仍是人才在学术体制内流动的重要资本,特别是“双一流”建设启动以来,高层次人才流动加快,没有高级职称和“人才帽子”的教师流动更加困难。同时,很多高校的编制规模系多年前核定,并未随着高等教育大众化乃至普及化而增加,空缺岗位并不充裕。如教育部所属高校现行编制规模是20世纪90年代核定的,如今已显严重不足。^[33]而且,事业单位招聘时往往会对不同职称人员设定年龄上限,如规定应届博士毕业生35岁以下,具有副高级职称的教师40岁以下。在高校岗位竞聘中落败的教师,恰恰多是在高校工作多年但未获聘高级专业技术职务的人,他们在招聘中有可能因年龄超限而丧失流动机会。另外,还有的地方将事业编制与户籍挂钩,要求应聘事业单位专业技术岗位的社会在职人员应具有当地常住户口。当然,那些在原单位竞聘失败的教师可以选择流向学术体制外,但是,由于学术背景和研究领域不同,并不是所有人都适合在体制外发展。2018年岁末,一则关于“武汉大学首个聘期结束,淘汰率达97%”的消息在网上流传,曝出在第一个考核期后,只有4人通过评审进入学校的正式教师编制,其余教师则面临失业,引发舆论哗然。^[34]尽管这是一起个案,但却在一定程度上折射出整个聘任制改革背后的深层危机。

三、我们需要的聘任制改革

英国法学家梅因(Henry S. Maine)说过:“所有进步社会运动,到此处为止,是一个‘从身份到契约’的运动。”^[35]在高校建立教师职务聘任制度是历史的必然。今天,高校要不要聘任制改革早已是假问题,

要什么样的聘任制改革才是真问题。当前高校聘任制改革的最大症结,在于更多杂糅了单位体制的行政特性和企业改革的经济学思维,而忽略了高校作为教学科研组织的独特性和学术的内在发展规律。

将高校聘任制改革纳入事业单位人事制度改革框架,抑制了高校分化形成自己的独立人事制度。事业单位是我国高校区别于西方大学的独特属性,这种定位使得高校长期没有独立人事制度,^[36]高校不得不套用事业单位人事制度的各项一般规则。因此值得注意的是,我国高校聘任制改革是宏观事业单位人事制度在高校的贯彻落实,而非致力于建构自己的人事制度,这是与国外大学教师聘任制的根本区别。然而,事业单位并不是一种组织,而是一类组织的集合。它既包括高校等本应由学术权力驱动运转的重心在基层的松散结合组织,也包括一些与政府关系更为密切、对外承担若干行政管理职能、由行政权力驱动运转的机构。可见,事业单位组织具有多样性和异质性,而非“铁板一块”。因此,简单地将事业单位人事制度套到高校头上,不可避免地抹煞了后者作为教学科研组织的独特性。在事业单位人事制度改革框架内进行高校聘任制改革,也就意味着锁定了改革路径,消除了其他改革选项。

然而,事业单位体制是一种具有行政化色彩的体制,作为事业单位人事制度改革的高校聘任制改革,难以走出行政化的“铁笼”。迄今,事业单位体制很大程度上仍保留着计划经济时期形成的诸多特征:一方面,事业单位组织是行政性的,突出表现为它是政府的延伸,是行政化的组织,驱动单位运转的是行政权力;另一方面,事业单位制度是计划性的,单位内部的编制规模约束、岗位比例控制以及单位之间的人才流动条件等限制都是这种计划性的写照。所谓事业单位人事制度改革,只是对传统人事制度的修补,在局部嵌入了市场竞争机制,整个人事制度的行政属性并未根本改变。因此,在这一框架内进行高校聘任制改革,所造就的是一种“行政性的聘任制度”,它只是在岗位聘用与职务聘任方面建立了竞争关系,并未有力地触动事业单位体制其他方面的行政性和计划性。只要高校还是行政化的组织,其人才评价就注定是行政化的评价,主导聘任程序的仍将是行政权力;同样,只要高校还是行政化的组织,单方面弱化教师工作稳定性的举措就难以避

免治理权力失衡问题;只要整个事业单位体制的计划性不变,落聘人员在事业单位之间流动就会经常面临行政壁垒。

同时,在经济体制改革影响下,改革开放后事业单位人事制度改革走的是一条类似国有企业劳动人事制度改革的路线。如果说美国一流大学聘任制的取向是遴选优秀人才并保护其学术自由,那么我国高校聘任制改革则在经济学逻辑指引下旨在解决僵化的用人制度与教育资源类市场竞争的技术环境的矛盾。打破平均主义是20世纪90年代国有企业改革的主基调。1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》在论及高校人事制度时也秉持这种思想:“改革的核心在于,运用正确的政策导向、思想教育和物质激励手段,打破平均主义,调动广大教职工积极性,转换学校内部运行机制,提高办学水平和效益。”^[37]1999年《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》分别对国有企业用工制度和人事制度改革提出要求:“完善劳动合同制,推行职工全员竞争上岗”“按照公开、平等、竞争、择优原则,优化人才资源配置,打破人才部门所有、条块分割,促进人才合理流动。”^[38]同年出台的《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》则将“以转换机制为核心,通过改革人事分配制度和理顺管理体制,强化岗位聘任,打破‘铁饭碗’和平均主义‘大锅饭’,破除职务‘终身制’和人才‘单位所有制’,形成‘能进能出、能上能下、能高能低’的激励竞争机制”^[39]作为改革思路。相应地,高校主动改革聘任制度同样也主要是为了增进绩效,这一目的在建设一流大学话语中被不断强化。如张维迎教授所言:“不改变现行的体制,不可能形成一流的师资队伍,不可能实现建设世界一流大学的目标”“不改变现行的人事制度,难以应对日益激烈的外部竞争的挑战”。^[40]

因此,我国高校所迫切需要的是超越行政逻辑与经济逻辑,转向基于学术内在逻辑的聘任制改革。从微观技术层面来说,这一改革至少应包括以下内容:(1)以促进学术内涵发展作为改革目标。以降低工作稳定性来挤压短期学术产出,说到底奉行的是外延式、粗放型的高等教育发展逻辑。既然我国聘任制改革主要借鉴的是美国经验,那就不应仅借鉴其外表形式,更有必要把握制度的精神和精髓,让聘任制回归到甄选优秀人才和保障学术自由这两大本

真功能上来,这是高等教育内涵发展的应有之义。(2)将教师参与民主决策纳入改革程序。教师是改革的核心利益相关者,而不是改革所指的对象,不应被动地裹挟到改革进程中。高校应建立制度化的教师诉求表达渠道,在制定聘任制改革方案时应广泛征求教师意见,并交由教职工代表大会等民主审议机构讨论通过,确保教师利益能在改革方案中得到体现。(3)严格将同行评议作为聘任基础。目前,高校在人才引进、考核、晋升等环节并非没有形式上的同行评议,而是缺少真正能够独立发挥作用的同行评议。很多貌似学术共同体内部的学术评价背后往往都是行政权力主导,但“同行评议的有效性是以尊重学者个体、学术共同体的相对自主为先决条件。如果学术活动为政府和机构行政权力主导,或者其评价直接由行政权威(或兼具学术权威身份)越俎代庖,同行评议就仅仅沦为一种配合外部控制的工具。”^[41]要突出同行评议在聘任中的作用,一是优化学术权力与行政权力的关系,通过制度化、组织化手段,增强高校内部学术审议机构的独立性,并赋予这些机构在教职聘任过程中以更大作用。这就有必要通过大学章程等正式规章制度清晰界定学校行政管理机构和学术审议结构在教职聘任方面的职责分工,主要由学术审议机构行使独立制定聘任资格标准、审查竞聘者的学术水平等实体权力,由行政管理机构办理程序性事项,并根据学术机构审议结果履行聘任或解聘程序。二是协调校内评议与校外评议的关系,尽可能让校外同行评议在聘任中发挥决定性作用。(4)实现教师与行政人员并轨任用。行政人员的终身任用是与传统干部制度关联在一起的。在“去行政化”背景下,高校应成为专业组织,而不是政府延伸机构,不宜硬套干部制度,教师和行政人员均无需保留干部身份。高校应对管理岗位进行分类,结合不同岗位特点分别设计行政人员任用规定。除个别保密性强、工作性质特殊的岗位外,其余行政岗位应参照企业的合同用工方式进行改革,平衡两大群体的治理地位。(5)完善落聘教师退出机制,建立起统一、开放的人才流动市场。这就需要深化事业单位招录制度、编制管理制度、户籍管理制度改革,充分保障高校用人权利和人才流动权利。

缺少宏观体制机制支撑,微观技术层面的聘任制改革难以取得成功。宏观体制机制改革的核心是

调整政府与高校的关系,建立充分尊重学术自发秩序的高等教育治理制度。对此,以下两点至关重要:(1)超越事业单位体制,完善高校法人制度,赋予高校建构独立人事制度的空间,改变聘任制改革的制度环境。长期以来,事业单位内化于政府体制,这种一统体制的逻辑有利于推行普遍统一的标准,但与专业化逻辑难以兼容。^[42]这就需要借助法人化的途径加以解决。我国法人资格由民法规定,仅是一种民事主体资格。尽管《中华人民共和国高等教育法》明确了高校的法人地位,但它并未赋予高校相对于政府的主体性。高校在从事经营活动时是法人,在政府面前依然是依附性的单位,是不完整的法人。自主是能动性概念,自治是结构性概念,缺乏结构意义上的自治,难以充分获得能动意义上的自主。政府与高校关系的改革应走出落实办学自主权的旧思维,转而通过建立高校公法人制度实现与政府的结

构性分离,让高校从依附性的单位走向自治法人,使之获得建构独立人事制度的空间和能力。(2)转变政府的治教方式,优化高校聘任制改革的技术环境。高校围绕政府垄断的资源 and 项目开展竞争,表面是市场化的,本质是计划性的,是以资源依赖为基础的政府集权。如果这种大环境不发生根本改变,聘任制就很难不会被异化为高校竞争政府资源的手段。当前的高等教育治理方式反映了计划思维的延续和我国作为后发外生型国家的赶超情结,但真正的一流大学不是政府干预而是学术自发秩序的结晶。政府应进一步落实管办评分离举措,明确作为管理者的有限介入角色,改变政策驱动、项目驱动的高等教育发展模式。总之,聘任制改革的成功须以宏观体制机制改革为依托,核心要义在于走出计划经济思维的桎梏,进一步清理计划经济体制的残余。

(编辑 穆树航)

参考文献

- [1]管培俊.一流大学建设的两个关键要素:制度与人[J].中国高教研究,2018,(5):4-9.
- [2]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:72-74.
- [3][4]中央职称改革工作领导小组办公室,编.全国各类专业技术职务试行条例汇编[M].北京:中国计量出版社,1988:1-7,16.
- [5]刘晓苏.事业单位人事制度改革研究[D].上海:华东师范大学,2009:117.
- [6]中华人民共和国教师法[R].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,1993,(6):72-78.
- [7][39]教育部.教育部关于当前深化高等学校人事分配制度改革若干意见[J].教育部政报,1999,(10):434-437.
- [8]《教育规划纲要》工作小组办公室.全国教育工作会议文件汇编[M].北京:教育科学出版社,2010:119.
- [9]张应强,张浩正.从类市场化治理到准市场化治理:我国高等教育治理变革的方向[J].高等教育研究,2018,(6):3-19.
- [10]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5):113-130.
- [11]熊进.高等教育治理的“项目制”及其可能风险[J].教育发展研究,2016,(13-14):56-63.
- [12]国务院.国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知[R].中华人民共和国国务院公报,2015,(32):110-114.
- [13][14]贾永堂.坚守还是弱化终身教职制度——美国高校教师聘任制改革动向[J].高等教育研究,2008,(12):89-95.
- [15]岳英.美国大学的“非升即走”制度及其期限设置的合理性[J].北京大学教育评论,2015,(2):67-79.
- [16]刘献君.大学之道——刘献君教育论丛(下册)[M].北京:人民出版社,2015:262.
- [17]钱颖一.大学人事制度改革——以清华大学经济管理学院为例[J].清华大学教育研究,2013,(2):1-8.
- [18][19][40]张维迎.大学的逻辑(第三版)[M].北京:北京大学出版社,2012:196,204,201-203.
- [20]中共中央,国务院.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[R].中华人民共和国国务院公报,2018,(5):16-23.
- [21]江西省人力资源和社会保障厅.关于在全省高校建立岗位动态管理机制的指导意见[EB/OL].<http://rst.jiangxi.gov.cn/rcrs/1761.jhtml>,2019-02-15.
- [22]牛凤蕊,张紫薇.地方高校教师聘任制改革30年:回顾、反思与展望[J].中国石油大学学报(社会科学版),2017,(4):97-102.
- [23]周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:格致出版社,2017:162.
- [24]陈先哲.学术锦标赛制下大学青年教师的制度认同与行动选择[M].广州:广东人民出版社,2017:20.
- [25]刘海洋,郭路,孔祥贞.学术锦标赛机制下的激励与扭曲——是什么导致了学术界的高数量与低质量? [J].南开经济研究,2012,(1):3-18.
- [26]黄亚婷.聘任制改革背景下我国大学教师的学术身份重构——两所研究型大学的个案研究[M].杭州:浙江大学出版社,2019:前言.
- [27]阎光才.美国的学术体制:历史、结构与运行特征[M].北京:教育科学出版社,2011:68.
- [28]张东海.“非升即走”的逻辑及其引入我国高校的可能性[J].比较教育研究,2013,(11):55-60.

- [29]许纪霖.回归学术共同体的内在价值尺度[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014,(4):78-82.
- [30][美]罗伯特·波恩鲍姆.高等教育的管理时尚[M].毛亚庆,樊平军,郝保伟译.北京:北京师范大学出版社,2008:156.
- [31]文双春.大学里最终将只剩最会写论文的人[N].湖南大学报,2015-04-13(2).
- [32]李志峰,江俐.高校教师长聘教职制度:权利博弈与制度变迁[J].高等教育研究,2017,(2):25-31.
- [33]万玉凤.松绑减负,高校自主权再上大台阶[N].中国教育报,2017-04-07(3).
- [34]张笛扬,李霁.打破高校“铁饭碗”之后:武大聘期制改革 转编评审淘汰率超九成[N].南方周末,2019-01-24(5).
- [35][美]梅因.古代法[M].沈景一译.北京:商务印书馆,1959:97.
- [36]肖兴安.历史制度主义视角下的中国高校人事制度变迁研究[M].北京:中国社会科学出版社,2016:97.
- [37]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011:65.
- [38]中共中央文献研究室.十五大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2011:163-184.
- [41]阎光才.精神的牧放与规训:学术活动的制度化与学术人的生态[M].北京:教育科学出版社,2011:92.
- [42]周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:437.

What Kind of Employment System Reform is Needed in Chinese Universities

Lu Wei

(National Institutes of Educational Policy Research, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: The reform of the employment system in China's universities is the result of the combined effect of the institutional environment for the reform of the personnel system in public institutions and the technical environment for the market-driven higher education governance. While this reform has achieved certain results, it has also caused problems such as misplaced system functions, distorted employment standards, vacant teachers' rights, and poor leaving channels. The root cause is that the logic of competition is partially embedded in the higher education's administrative system, it has neglected the uniqueness of colleges and universities as a teaching and research organization and the inherent laws of academic development. Therefore, what our universities urgently need is the reform of the employment system based on the internal logic of academic organizations. This not only needs to improve the employment system itself at the micro level, but also depends on adjusting and optimizing the relationship between the government and universities at the macro level, and establishing a higher education governance system that fully respects the spontaneous order of academics.

Keywords: university teacher, personnel system, employment system reform, academic logic