

走出体制吸纳的误区:增强非营利性民办高校教师职业吸引力的路径转换^{*}

卢 威 李廷洲

摘 要:由于难以享受与公办高校教师同等的政策待遇,非营利性民办高校面临教师职业吸引力严重不足的发展瓶颈。对此,一些地方采取体制吸纳的方式,将非营利性民办高校登记为事业单位并比照事业编制教师提供相应的人员待遇,或直接为这类民办高校的教师专列事业编制。这种做法确实能够起到一定的积极作用,但并不符合事业单位社会化改革方向,不符合高校人事制度改革方向,不符合我国民法的最新精神,也不符合民办教育自身的发展逻辑。增强非营利性民办高校教师职业吸引力应当走出事业单位体制吸纳的误区。加快清理劳动和人事管理“双轨制”的残余、健全公私并举的高等教育资源配置机制、推动非营利性民办高校治理持续改善,才是增强非营利性民办高校教师职业吸引力的可行路径。

关键词:非营利性民办高校;教师队伍建设;职业吸引力;体制吸纳

民办学校与公办学校具有同等法律地位、民办学校教师与公办学校教师具有同等法律地位,是《中华人民共和国民办教育促进法》确立的重要原则,并为历次修法所坚持。但就非营利性民办高校教师而言,他们与公办高校教师的同等地位、同等待遇并未充分实现,由此导致职业吸引力严重不足,进而从根本上制约着非营利性民办高校成长壮大和民办高等教育发展繁荣。为此,《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》明确将维护民办学校教师权益、保障和落实与公办学校教师同等权利作为重要任务;《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》也提出要“吸引各类高层次人才到民办学校任教,做到事业留人、感情留人、待遇留人”。可以说,民办学校的教师权益问题能否得到进一步改善,是分类管理改革能否破除制度阻碍、助推事业发展的风向标之一^[1]。

对于如何增强非营利性民办高校教师职业吸引力,已有很多研究认为,非营利性民办高校教师职业吸引力不足的根源在于这类高校无法像公办高校一

样成为事业单位,导致其教师难以与公办高校教师享受相同权利,于是建议将其定位于事业单位,进而为其教师比照事业编制教师提供待遇,甚至直接提供事业编制。这种观点流传甚广,它不仅被诸多学界中人所倡导,而且也对一些地方的政策实践产生了深刻影响。然而,非营利性民办高校真有必要成为事业单位吗?将这些学校作为事业单位,并为其教师提供事业编制或者比照事业编制提供政策待遇的做法,真的是增强教师职业吸引力的最优路径吗?除了向事业单位体制看齐之外,增强非营利性民办高校教师职业吸引力是否还存在更好的替代方案?对这些问题的思索和回答,不仅有助于从技术层面突破民办高校教师队伍建设的瓶颈,更有助于厘清作为体制外力量的非营利性民办高校与公有事业单位体制之间的关系,进而在更根本意义上谋划民办教育发展的应然走向。

一、体制吸纳:非营利性民办高校教师的“编制情结”及其政策回应

所谓职业吸引力,是指职业发出的讯息是否契

^{*} 本文系中央高校基本科研业务费项目“非营利性民办高校与公办高校同等法律地位实现机制研究”(2019ECNU-YYJ016)的研究成果

合在职人员和求职人员的生存性或者发展性择业需求,进而引发其去留意愿和应聘参与的程度^[2]。一般而言,考察某类组织某个职位职业吸引力的强弱,最简便易行的方法就是看其能够吸引什么样的人来工作(岗位的竞争性)和能够在多大程度上留住人才(队伍的稳定性)。在这两个方面,非营利性民办高校与公办高校相比均存在明显差距。一方面是非营利性民办高校教师岗位的竞争性不强,很难招到优秀人才。非营利性民办高校教师主要有三个来源:一是刚毕业的学生,二是公办学校退休教师,三是兼职教师。这样一种来源结构,导致教师队伍结构严重失衡,具体表现为专任教师学历整体偏低、职称整体不高,以及兼职教师过多、专职骨干教师缺乏。一项针对上海市19所民办高校专职教师的调查发现:具有正高级和副高级职称的教师仅分别占民办高校专职教师总数的1.41%和8.09%,与公办高校教师相比,差距非常明显^{[3]269}。另一项针对山东省19所民办高校教师队伍建设情况的调查也显示:新毕业的年轻教师和从公办高校退休后被返聘的教师占民办高校教师总数的绝大部分;副教授及以下职称教师占整个教师队伍人数的65.3%;有博士学位的教师占教师总数的11.2%;专职教师仅占教师总数的16%,其他均为兼职教师^[4]。另一方面,教师队伍不稳定也始终困扰着非营利性民办高校发展。由于收入水平、社会地位、职业前景无法与公办高校相比,不少教师将民办高校作为不得已的工作选择和去往公办高校或其他职业的跳板。民办高校教师处于高校教师职业的底部位置。一项2016年进行的调查表明,在接受调查的民办高校教师中,74.6%渴望转入公办高校^[5]。此外,从教师队伍构成角度看,返聘教师和兼职教师比例过高,也会给民办高校教师队伍的稳定性带来较大风险。

上述困局的主要成因,在于公办高校与非营利性民办高校法人制度的“双轨制”及由此形成的待遇落差。1987年施行的《中华人民共和国民法通则》初步构建了我国的法人分类体系,即将我国的法人分为企业法人、机关法人、事业单位法人、社会团体法人四类。按照这一分类,公办高校属于事业单位法人。而按照《事业单位登记管理暂行条例》的定义,事业单位是指“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”依此规定,非营利性民办高校一般无法登记为事业单位法人,更不符合我国法人分类体系中其他法人的条件,

他们只能根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》被登记为民办非企业单位(法人)。然而,“民办非企业单位”这一概念,除了指出非营利性民办高校不是企业之外,并未进一步明确其性质。同时,在四十余年的改革进程中,针对传统公有体制的存量改革与发展公有体制外力量的增量改革并不同步,很多从计划经济时代沿袭下来的教龄和工龄计算、职称评审、职务晋升、业务培训、评优评先、待遇保障等教师人事管理制度,迄今仍主要在公有体制下的事业单位制度内部运行,与事业编制紧密挂钩在一起,他们很难超越所有制的限制同等适用于非营利性民办高校。经验研究表明,民办高校中事业编制与非事业编制教师在组织承诺、工作投入上存在显著差异,编制与组织承诺、工作投入显著相关^[6]。教师没有事业编制、无法享受事业编制内待遇,成为非营利性民办高校发展的“不能承受之重”。

如何消除这种制度化的不公平呢?一个比较容易想到的思路是,既然非营利性民办高校与公办高校教师的待遇差异是由前者无法获得事业编制造成的,那么,最好的办法似乎就是体制吸纳。所谓体制吸纳,是指国家和政府主要通过制度设计和政策法规完善等法治化手段,对不同类型社会组织采用不同治理策略,运用正式的制度化和法制化的方式,吸纳社会组织进入现存体制内发展^[7]。对于非营利性民办高校而言,就是要将其纳入到事业单位的体系之内。如此一来,教师政策待遇不同等的问题似乎能够迎刃而解,《中华人民共和国民办教育促进法》关于两类高校法律地位同等、两类高校教师法律地位同等的规定似乎也可以落到实处。这种观点得到了一些民办高校举办者和办学者、从事民办教育研究的专家以及其他社会知名人士的支持,在我国民办教育界长期广为流行。中国民办教育协会曾于2011年向有关部门提交了《关于民办教育十大问题与对策建议的报告》,将民办学校法人属性和教师权益均列入十大问题的范围,建议将从事学历教育与学前教育的民办学校登记为事业单位法人,并为民办学校教师核定一定比例的编制^[8]。

在多方呼吁下,上述思路在不少地方转化为政策实践。早在2008年,湖南省人民政府就印发了《关于促进民办教育发展的决定》,提出“民办学校是民办事业单位”。陕西省人民政府则于2011年印发《关于进一步支持和规范民办高等教育发展的意见》,提出“非营利性学校经省教育厅审核后,由省民政厅依法登记。其中捐资举办、出资举办不要求取得合理

回报的学校,登记为民办自收自支事业单位法人”。与其他省市相比,浙江省对民办高校登记为事业单位的探索走得最远。2016年,浙江省人民政府办公厅印发《关于开展建立各类事业单位统一登记管理制度试点促进民办公益事业发展的指导意见》,要求统一民办公益服务机构与公办事业单位的法人属性,规定“凡具有国有资产成份、且不以营利为目的,从事教育和医疗卫生等公益活动的民办公益服务机构,经事业单位登记管理机关审核同意,可登记为事业单位法人。”此举使浙江省内大多数独立学院,以及诸多民办本科高校和民办高职院校均获得了事业单位的身份^[9]。截至分类管理前,全国约有10个省出台了允许民办学校登记为事业单位的文件^[9]。学校取得事业单位身份固然为解决教师待遇问题奠定了基础,但是并不必然意味着教师直接获得了编制。“虽然部分省(自治区、直辖市)的民办学校可以登记为事业单位,但这些事业单位都是‘自收自支’的事业单位,国家并不像对待公办学校一样向这些民办学校拨付相应的经费,这些民办高校的教师并不是在编教师。”^[9]对于如何让教师享受编制内待遇,实践中有不同做法。如有一种情形是,一些地方给民办高校教师专列了事业编制指标。如信阳市机构编制委员会为当地的民办高校信阳学院安排了近百名事业编制,用于引进急需高层次人才;周口科技职业学院引进的部分教师被纳入财政全供事业编制,享受当地同类人员同等福利待遇,其编制归周口市民办助教师管理办公室管理^[10]。还有一种情形是,非营利性民办高校被登记为事业单位,但是其教师并不直接纳入事业编制,而是比照公办高校教师享受类似编制内待遇。如浙江省委编办等部门2018年出台《浙江省民办事业单位报备员额管理办法(试行)》,规定由机构编制部门按照同类公办事业单位编制标准的50%以内为民办事业单位核定报备员额,民办事业单位专业技术人员可以据此办理事业单位养老保险参保手续。

二、误区反思:通过体制吸纳增强非营利性民办高校教师职业吸引力的局限

现代社会发展进程中,“公”与“私”之间彼此渗透、相互融合的趋势日益明显。面向未来,较之传统的公私二元界分,营利与非营利的分野可能将更为重要。从理论上讲,除举办主体和经费来源不同外,非营利性民办高校与公办高校都从事高等教育事业,都是高等教育准公共产品的提供者,在职能上并不存在根本差异,两者“私”与“公”属性的分殊终将

走向弥合,建立公私统一的高校法人制度是大势所趋^[11]。然而,囿于所有制的区隔以及附着于其上的资源配置差异,非营利性民办高校教师与公办高校教师的政策待遇鸿沟长期存在,从根本上制约着民办高校乃至整个民办教育的发展。在此背景下,主张通过体制吸纳的途径,将非营利性民办高校定位于事业单位,比照事业编制教师为他们提供相应待遇,甚至直接为这类民办高校教师专列事业编制,从而增强其职业吸引力,显然是一种现实的选择。如果仅从解决困扰民办高校发展问题的局部视野来看,上述思路当然是无可非议的。然而,如果立足于更宏观的改革趋势观之,这种做法却值得重新审视。

首先,体制吸纳的思路不符合事业单位社会化的改革方向。新中国成立以后,我国在城市社会中全面建立起单位体制,每个人都被编入单位,每个单位都与政府存在隶属关系,都是庞大的行政链条的一环,由此整合为权力高度集中的总体性社会:“在未经商品经济的洗礼而实行公有制和计划经济的社会主义社会内,其基本组织形态就是单位,在单位之外并无其他任何社会组织,而在各纵向联系的大小单位之上,则耸立着无所不包的国家,国家可视为最高、最大的单位。用列宁的话来说,整个国家就是一个‘大工厂、大公司’,也即一个大单位,所有隶属于国家的大小单位则是一个职能部门,或车间和工段。”^[12]在单位体制下,“政事不分”始终困扰着事业单位发展。包括公办高校在内的单位,由于已经成为政府的延伸机构,不可避免地成为行政化组织,其自主性被削弱。从国家与社会关系角度说,一部四十余年的改革史就是将个人从单位中解放出来,将单位组织从国家行政体系中解放出来的历史,是从“整合”到“分化”的历史。社会化始终是我国事业单位改革的基本取向。只有真正走向社会,事业单位的行政化弊端才能彻底革除,自主性和专业性才能发扬光大。1987年施行的《中华人民共和国民法通则》赋予事业单位法人资格,方便其面向社会自主开展活动。当然,这一早期改革还存在很大局限性,即事业单位在从事市场经营活动时具有法人资格,但在政府主管部门面前仍然是缺乏自主权的单位,换言之,当时解决的主要是事业单位与市场之间的关系问题,并未过多触及事业单位与政府的关系。此后的一系列改革,则逐步将“政事不分”问题纳入改革议程。2011年《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》则将“政事不分”作为亟需改革的问题,明确要求“实行政事分开,理顺政府与

事业单位的关系”。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出“推进有条件的事业单位转为企业或社会组织”。从大历史审视未来,事业单位迟早要转型成为公益性社会组织,重新定位于第三部门。在此背景下,将非营利性民办高校等民间非营利组织纳入事业单位体系,并不符合事业单位改革方向。一旦包括非营利性民办高校在内的民间非营利组织纷纷被纳入事业单位体系之内,将大大增加事业单位社会化改革的难度。

其次,体制吸纳的思路不符合高校人事制度的改革方向。我国高校人事制度改革的主要对象,是传统事业单位体制下形成的僵化的用人制度。计划经济时代,“事业编制”基本等同于“铁饭碗”“终身制”,纳入事业编制即意味着成为公职人员。从20世纪90年代起,国家开始在事业单位中推行聘用制,“终身制”“铁饭碗”逐步被有限聘期的合同制所取代,高校教师逐步由国家干部向高校雇员的身份转变。1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》要求“在合理定编的基础上,对教职工实行岗位责任制和聘任制”。同年制定的《中华人民共和国教师法》则将“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”作为法律条款。1999年《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》提出“推行高等学校教师聘任制和全员聘用合同制”,次年,中共中央组织部、人事部、教育部联合印发《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》,进一步要求在高等学校全面推行聘用制:“学校和教职工在平等自愿的基础上,通过签订聘用(聘任)合同,确立受法律保护的人事关系。”2014年起施行的《事业单位人事管理条例》则以行政法规的形式对事业单位实行合同聘用制度做出具体规定。在合同制基础上,近年来,一些公办高校开始尝试取消部分新任教职工的事业编制,采取劳动合同甚至是劳务派遣方式聘用。有的地方政府也启动了高校取消事业编制改革,如中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅2015年出台《关于创新事业单位管理加快分类推进事业单位改革的意见》,提出“对现有高等学校、公立医院等,逐步创造条件,保留其事业单位性质,探索不再纳入编制管理。”次年,人力资源和社会保障部表示将研究制定高校、公立医院不纳入编制管理后的人事管理衔接办法。从总体上看,淡化事业编制,甚至是取消事业编制已经成为当前高校人事制度改革的重要走向。这一点理应成为提高非营利性民办

高校教师职业吸引力时考虑的因素。当然,有人可能会质疑:上述改革反映的是公办高校人事制度改革动向,非营利性民办高校作为弱势群体,教师职业吸引力与公办高校不可同日而语,可以走一条不同的路线。对此需要指出的是,正在公办高校中进行的人事制度改革实际上反映了整个事业单位人事制度的改革趋势。在事业编制日益被淡化甚至面临取消的背景下,将非营利性民办高校教师吸纳到事业单位体制来提高职业吸引力的做法不可持续。

再次,体制吸纳的思路不符合我国民法的最新精神。将非营利性民办高校登记为事业单位,并参照事业编制人员给予其教师同等待遇,甚至为教师专列事业编制,是专门针对非营利性民办高校作为民办非企业单位法人所采取的一种替代方案。民办学校等社会组织兴起于20世纪80年代中期,由于他们与事业单位多有相似之处,当时就有一些地方将其统称为“民办事业单位”,直到1996年中共中央办公厅印发“中办发[1996]22号”文件,民办非企业单位的名称才正式确定下来,并被两年后施行的《民办非企业单位登记管理暂行条例》所确认^[13]。在此背景下,将非营利性民办高校及其教师吸纳进事业单位体制,虽然并不符合事业单位改革大势,但在当时却有一定的现实依据。然而,这一切随着有关法律的出台发生了改变。2016年全国人大常委会对《中华人民共和国民办教育促进法》做出重大修改,将非营利性民办学校可以取得合理回报的规定予以删除,消除了此类高校“准营利”的灰色地带,今后他们应转型为真正意义上的非营利组织。同时,在民法典等法律的立法过程中,我国的法人分类体系经历了一场重构。2016年通过的《中华人民共和国慈善法》率先提出了“社会服务机构”的概念。按照民政部的权威解释,社会服务机构的名称系由过去的民办非企业单位转换而来^[14]。次年通过的《中华人民共和国民法总则》将我国法人分为营利法人、非营利法人与特别法人三大类别,其中,“非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等”;该法还规定:“具备法人条件,为公益目的以捐助财产设立的基金会、社会服务机构等,经依法登记成立,取得捐助法人资格。”2020年通过的《中华人民共和国民法典》延续了这一规定。按照上述法律规定,民办非企业单位的概念将被社会服务机构的概念所取代。不论举办者是否真的愿意将自己的办学投入作为捐助财产,在法人分类意义上,未来的非营利性民办高校都应重新定位于捐助法人中的社会服务机

构,是一种社会所有而非举办者私有的组织^①。此外,我国民法继续分设事业单位与社会服务机构两种法人类型,隐含着国家无意打破所有制划分进而将社会服务机构纳入事业单位体系的立法精神。因此,在新的民法框架下,将非营利性民办高校登记为事业单位的做法丧失了法律依据,为这类高校教师直接核定事业编制或参照事业编制教师提供待遇的做法也不再符合立法本意。

最后,体制吸纳的思路不符合民办教育的发展逻辑。计划机制和民办机制是高等院校的两大办学机制,其中前者是指国家根据高等教育发展要求,对高等院校的办学进行规划并运用计划机制进行办学和调控;后者则是指高校从自身需求出发,利用市场对高等教育资源的调配作用建立起来的一种办学机制^[15]。从现实情况看,“40多年来,在我国经济领域市场正逐步取代计划在资源配置中起决定性作用,但在高等教育领域计划思维和计划行为依然盛行。”^[16]在计划机制的过度作用下,公办高等教育体制僵化,治理体系不完善,治理能力不足,严重制约了人才培养水平和知识创新能力,这是当前公办高等教育改革面临的最大问题。相比之下,民办机制使得非营利性民办高校较少受到行政性计划体制的束缚,具有较大的办学自主权。民办机制的灵活性是非营利性民办高校所拥有的最大优势,也是民办高校应倍加珍惜的宝贵办学资源。采取事业单位体制吸纳的思路增强非营利性民办高校的教师职业吸引力,可能在短期内会取得一定积极效果,但这种走进体制的做法意味着在一定程度上放弃了民办机制的优势条件,转而寻求计划机制的保护,与民办教育的发展逻辑不符,会减少非营利性民办高校的办学自主权,在长远上不利于其发展。非营利性民办高校发展面临的教师职业吸引力不足等问题,应尽可能在坚持民办机制的前提下寻求解决方案,选择计划机制并非理想选择。

三、路径转换:增强非营利性民办高校教师职业吸引力的新思路

概言之,无论是事业单位社会化改革、高校人事制度改革,还是民法对社会服务机构做出最新规定,背后都隐含着我国宏观政治经济体制改革的一个总体趋势,即进一步打破计划体制下的行政事业一体化格局,让事业单位转型为真正的社会组织。相关的微观改革必须立足于这个大的时代背景。在此意义上可以认为,增强非营利性民办高校教师职业吸引力,并不完全是一个技术层面的问题,而且还关涉到国家与社会关系,只有顺应国家与社会关系改革方向的策略,才具有可行性。体制吸纳的思路片面地从民办教育的局部看问题,而忽略了我国宏观体制改革的当下形势与未来趋势,从而沦为“只见树木,不见森林”的举措,不可避免地陷入了“碎片化治理”的困境。要真正增强非营利性民办高校的教师职业吸引力,有必要另寻新的思路。

首先,加快清理劳动和人事管理“双轨制”的残余。“条块关系”是理解中国政治和行政管理体制必不可少的透视角^[17]。计划经济体制下,城市劳动者被划分为“工人”和“干部”两种身份。相应地,国家建立起劳动和人事管理“条条分割”的“双轨体制”。政府分别设置劳动行政部门与人事行政部门,前者的管理对象是工人,无论用工单位是国有企业还是民营企业,抑或是民办高校;后者的管理对象是干部,面向国家机关、事业单位等公有体制内的机构。尽管在政府机构层面,劳动行政部门和人事行政部门早在十多年前就已整合成为人力资源社会保障行政部门,但这一劳动和人事彼此分离的“双轨”管理体制的影响却持续至今。非营利性民办高校教师之所以在教龄和工龄计算、职称评审、职务晋升、业务培训、评优评先、社会保障等方面难以享受与公办高校教师同等的权利,一个重要原因在于这些机会都是在原先的人事管理体制中分配的。非营利性民办

^① 时任全国人大常委会法工委主任的李适时在其主编的《中华人民共和国民法总则释义》中指出:“今后设立民办学校、民办医院等非企业法人组织,设立人可以根据设立的目的,选择登记为营利法人,或者登记为社会服务机构。选择登记为营利法人的,法人存续期间可以分配利润,法人终止时,可以分配剩余财产。选择登记为社会服务机构的,取得捐助法人资格,享受国家财政、税收等各方面扶持,但法人存续期间不得分配利润,法人终止时,不可以分配剩余财产,剩余财产将继续用于公益目的。”参见李适时主编:《中华人民共和国民法总则释义》,法律出版社2017年版,第280页。上述释义由直接参与民法总则立法的工作人员编写,可视为比较接近法律条款本意的解读。对于存量民办学校,2016年11月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》规定“本决定公布前设立的民办学校,选择登记为非营利性民办学校的,……终止时,民办学校的财产依照本法规定进行清偿后有剩余的,根据出资者的申请,综合考虑在本决定施行前的出资、取得合理回报的情况以及办学效益等因素,给予出资者相应的补偿或者奖励,其余财产继续用于其他非营利性学校办学”。这就相当于明确了补偿或奖励后,学校财产为社会所有的性质,与民法关于捐助法人的规定在精神上是是一致的。

高校作为一种体制外力量,其教师并未被纳入人事管理体系,而是长期被归入劳动管理体制的范畴。要给非营利性民办高校教师落实与公办高校教师同等的待遇,并不必然要将他们吸纳进事业单位体制,而是应进一步清理劳动和人事管理“双轨制”的残余,让原先面向公办高校专业技术干部的工龄计算、职称评审、职务晋升、业务培训、评优评先、社会保障等制度,转变为统一适用于公办和民办高校的人事管理制度。实际上,这种“并轨”趋势在近年来已有所显现,如越来越多的地方出台专门政策支持非公经济组织人员评定职称,国务院也于2015年启动改革、推动机关事业单位工作人员与企业职工养老保险制度走向统一。

其次,健全公私并举的高等教育资源配置机制。仅从政策上保障两类群体的同等待遇,并不必然解决非营利性民办高校教师职业吸引力不足的问题。一方面,教师职业吸引力不仅与物质待遇有关,更与职业发展前景有关。虽然事业编制是非营利性民办高校教师职业吸引力的约束条件,但事实上,只要学校有较高的办学水平,编制未必会成为一个绕不开的瓶颈。公办高校特别是高水平大学之所以具有较强的教师职业吸引力,显然得益于办学水平、学术声誉以及由此带来的职业发展机遇。一些研究型大学之所以敢于尝试取消教师的事业编制即缘于此。另一方面,仅出台同等待遇政策也未必会产生同等待遇的结果,对主要依靠学费收入的非营利性民办高校而言,为教师提供优厚待遇也是不小的压力。要解决这些问题,优化政府的高等教育资源配置机制,加大对非营利性民办教育的支持力度势在必行。现实中,政府配置高等教育资源存在“制度化的精英主义”倾向^[18],国家重点建设的大学,无论是过去的“985工程”“211工程”建设高校,还是现今的“双一流”建设高校,无不是政府指定或遴选的产物,而这些高校又无一不是公办高校。当然,非营利性民办高校未能入选重点建设范围,固然是缘于这些高校的办学实力在整体上与公办高校存在较大差距,但这种旨在“扶优扶强”的重点建设制度,却客观上将非营利性民办高校排斥在支持之外,使之陷入“弱者越弱”的循环,吸引优秀人才发展事业更是无从谈起。增强非营利性民办高校教师职业吸引力,需要健全公私并举的高等教育资源配置机制。非营利性民办高校作为民间组织,政府即便很难给予其与公办高校同等的生均拨款,但在高等教育专项资助方面却可以与公办高校一视同仁。政府可以采取设立

专门项目的方式,将一些办学实力较强的民办高校纳入中央或地方“双一流”等重点建设范围,还可以设立专项资金帮助实力较弱的高校纾困解难。

最后,推动非营利性民办高校治理持续改善。增强非营利性民办高校教师职业吸引力,固然有赖于构建公平的外部政策环境,但也有赖于学校自身治理模式的优化、治理结构的改善和治理能力的提高。从民办教育发展轨迹来看,由于我国社会体制改革长期滞后于经济体制改革,民办教育、民办高校是在经济体制改革的大背景下成长起来的,民营经济的发展路径、民营企业的经营模式,均对民办高等教育发展和民办高校办学产生了深刻影响。“商业性市民社会”是对中国民办高等教育整体情况的一个适切的概括^[19]。非营利性民办高校虽然在法律上被界定为非营利组织,但在实践中,不少此类民办高校却带有民营企业甚至是家族企业的特征。一是这些民办高校仍带有营利倾向,“许多民办学校举办者和管理者往往在公益性和营利性之间把握失衡,公益意识普遍不强,弱化了民办学校的社会效益,造成民办学校的体制机制优势无法明确体现,甚至出现偏差反而成为‘软肋’”^{[3]259},这不仅损害了学校声誉,而且还直接导致教师的权益往往成为压缩办学成本的代价;二是这些民办高校的治理也带有家族化、企业化的特点,这样一种治理模式,容易强化专断权力、削弱制度的刚性约束,使普通教师的民主参与权利陷于虚置的困境。因此,无论从直接解决教师职业吸引力不足的问题出发,还是从吸纳公共资金支持学校发展从而间接增强教师职业吸引力的目的考虑,非营利性民办高校的治理体系和治理能力现代化都势在必行。一方面,非营利性民办高校要实现从“类企业治理模式”向非营利组织治理模式的转换。要按照《中华人民共和国民法典》关于捐助法人、社会服务机构的有关规定,厘清举办者与学校的关系,明确非营利性民办高校的社会所有性质,并明确举办者作为学校治理者而非学校所有者的地位。另一方面,要推进非营利性民办高校现代大学制度建设,通过进一步完善学校治理结构、规范治理主体构成,增进教师民主参与,扭转家族化、企业化治理倾向,实现向现代大学治理的转型。

(卢 威,华东师范大学国家教育宏观政策研究院教育治理与改革研究中心副主任、副研究员,上海 200062;李廷洲,华东师范大学国家教育宏观政策研究院院长助理,教育与社会调查研究中心副主任、副研究员,上海 200062)

参考文献

- [1] 周海涛. 民办学校教师将有更多获得感[J]. 教育与经济, 2016(6).
- [2] 周兆海. 薪酬激励与制度吸纳: 农村教师职业吸引力的提升路径[J]. 当代教育科学, 2016(6).
- [3] 董圣足, 等. 从有益补充到共同发展——民办教育发展之路[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2018.
- [4] 白文昊. 民办高校教师职业吸引力的贫乏与提升[J]. 黑龙江高教研究, 2018(10).
- [5] 王玲. 我国民办高校教师突破身份困境的制度阻碍与解决策略[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2019(3).
- [6] 张伟东, 吴华. 事业编制对民办高校教师组织承诺、工作投入的影响[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013(1).
- [7] 尹广文. 从“行政化控制”到“体制性吸纳”: 改革开放以来中国社会组织治理问题研究[J]. 南京政治学院学报, 2016(2).
- [8] 中国民办教育协会. 关于民办教育十大问题与对策建议的报告[R]. 北京: 中国民办教育协会, 2011.
- [9] 王一涛, 金成. 民办高职院校的分类登记与可持续发展[J]. 教育与职业, 2018(5).
- [10] 胡大白. 河南民办教育发展报告(2019)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 294.
- [11] 卢威. 论建立公私统一的高等学校法人制度[J]. 复旦教育论坛, 2017(3).
- [12] 曹锦清, 陈中亚. 走出“理想”城堡——中国“单位”现象研究[M]. 深圳: 海天出版社, 1997: 70.
- [13] 郝福庆. 促进民办非企业单位全面发展的政策设计与能力建设研究报告[M]. 北京: 中国社会出版社, 2012: 3-4.
- [14] 王勇. “民非”被终结, 社会服务机构时代来临![N]. 公益时报, 2016-04-09.
- [15] 别敦荣. 略论民办机制之于民办院校的意义[J]. 高等教育研究, 2010(4).
- [16] 王建华. 高等教育的持续变革[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2019: 258.
- [17] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2009: 8.
- [18] 赵炬明. 精英主义与单位制度——对中国大学组织与管理的案例研究[J]. 北京大学教育评论, 2006(1).
- [19] 阎凤桥, 林静. 商业性的市民社会: 一种阐释中国民办高等教育特征的视角[J]. 教育研究, 2012(4).

Walk Out Misunderstanding of Institutional Absorption: Path Conversion of Strengthen Teachers' Professional Attractiveness in Non-Profit Private Universities

LU Wei LI Tingzhou

(East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: Non-profit private universities are facing a development bottleneck in which teachers' professional attractiveness is seriously insufficient because it is difficult to enjoy the same policy treatment as teachers in public universities. In this regard, some localities have adopted institutional absorption approach, such as register non-profit private universities as public institutions and provide corresponding staff treatment, or directly set up the teachers at private universities as public establishment. These practices can indeed play a certain positive role, but they do not conform to the direction of socialization reform of public institutions, the personnel system reform of universities, the latest civil law, and the development logic of private education. In order to strengthen teachers' professional attractiveness in non-profit private universities, we should get rid of the misunderstanding of institutional absorption approach. Accelerating the cleaning up of the remnants of the “dual-track system” of labor and personnel management, improving the public-private higher education resource allocation mechanism, and promoting continuous improvement of non-profit private universities governance are the feasible ways to strengthen teachers' professional attractiveness in non-profit private universities.

Key words: non-profit private universities; teacher contingent building; professional attractiveness; institutional absorption