

高校“非升即走”制度下 教师权益保障困境及破解路径

徐 岚¹, 王 馨 然²

(1. 厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005;

2. 厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要:随着“非升即走”成为我国高等学校教师聘任的主流制度,高校教师的权益保障问题在人事制度改革和相关立法中的重要性和紧迫性日益凸显。结合理论研究和司法实践来看,我国高校教师面临的权益保障困境主要表现为“学术青椒”的尴尬:在“非升即走”聘用合同签订前,高校教师的法律身份模糊;在签订合同时,高校教师的主体性尤其是平等参与权缺失;在履行合同中,高校教师权利救济渠道不畅。这些问题的主要原因在于“学术锦标赛”的异化:高校人事管理的相关法律内容模糊、高校办学自主权边界不清和“非升即走”制度的价值偏离。破解“非升即走”制度下高校教师权益保障的现实困境的关键在于学术生态的优化:国家层面应明确“非升即走”聘用合同是“具有行政要素的劳动合同”的法律属性,重构高校教师“兼具公权与私权性质的特殊劳动者”的法律身份,完善高校教师聘任的相关法律体系;高校层面应重塑“非升即走”的制度价值,充分发挥制度的激励和促进作用,完善“非升即走”制度内容及配套措施,健全教师权益保障机制。

关键词:“非升即走”;高校教师;教师权益保障;聘用合同;教师聘任

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2024)01-0121-10

基金项目:国家自然科学基金面上项目“新时代科技强国目标下组织支持对女性学者职业发展的激励机制研究”(72374015),项目负责人:鲍威。

作者简介:徐岚,教育学博士,厦门大学高等教育发展研究中心教授,博士生导师;王馨然,厦门大学教育研究院硕士研究生。

一、问题提出

高校教师是教育事业的第一资源,是一流大学建设的重要力量,如何选拔教师、建立高水平的教师队伍是我国高校教师人事管理的重要任务。20世纪90年代以来,我国高校教师的人事管理制度进行了一系列改革,经历了“职务终身制—人才单位所有制—评聘分离制”的发展阶段,目前形成了以“预聘—长聘制”为标志的高校教师聘任制度。“预聘—长聘制”又称“非升即走”(up or not)制度,最早源于美国大学的终身教职评定制度,是高校为选拔长聘教授而采取的一种有着明确标准和考核期限的“前置性遴选规则”^[1]。我国最早引入

并试点“非升即走”制度的高校为北京大学。2004年发布的《北京大学教师聘任和职务晋升(暂行)规定》将教师聘期分为长聘期和固定聘期,建立了“非升即走”的聘任考核制,并对教师的有限聘期、有限次晋升、破格晋升和聘任进行了具体规定^[2]。此后,国内其他高校纷纷效仿,“预聘—长聘制”逐渐成为我国高校尤其是研究型大学新进教师聘任的主流制度。我国引入“非升即走”制度的初衷在于打破高校教师职业的“铁饭碗”,在教师聘任中引入竞争机制,改变高校教师“能上不能下、能进不能出”的身份固化现象。“非升即走”要求教师在一定期限内达到学校规定的科研要求,否则将面临失业的危机。

近年来,高校“进人难”“考核苦”成为青年教师的普遍生存现状。青年教师的疲惫感、焦虑感和情绪化等心理压力^[3],以及教师与“非升即走”制度的冲突成为相关议题的焦点。尤其是以青年教师为主的教师群体不断呼吁加强“非升即走”制度下教师的权益保障,要求高校制定合理的教师聘任和晋升规则,并关注青年教师群体的生存现状。然而,目前与“非升即走”相配套的教师权益保障制度尚未在高校广泛建立。虽然部分高校建立了教师校内申诉制度,但还没有设立解决教师聘任问题的专门渠道,缺乏解决人事聘任中教师权益保障问题的规范程序。就研究情况来看,相关研究多集中在“非升即走”制度的相关法律问题上,而该制度下的教师权益保障问题没有得到足够的重视。因此,本文主要从高校教师的权益保障视角对“非升即走”制度下的高校教师权益保障问题进行深入探讨,旨在促进高校教师权益保障问题的有效解决,有助于保障高校教师的合法权益。

由于高等学校的性质不同,其法律身份及法律地位也有所差别,相关研究在探讨高校教师聘任问题时不可将所有院校的情况一概而论。因此本文将研究对象界定为公立高等学校,即由政府举办、管辖、提供经费的高等院校。本文通过研究主要回答以下几个问题:第一,高校教师在“非升即走”制度下面临的权益保障困境具体表现在哪些方面;第二,什么原因造成了“非升即走”制度下的高校教师权益保障困境,究竟是制度本身的缺陷还是制度运行中的管理错位所致;第三,如何解决“非升即走”制度下教师权益保障所存在的问题?回答以上问题不仅需要在理论上厘清“非升即走”中高校与教师的法律关系,还需要结合实践提出具有操作性和推广性的“非升即走”制度完善路径。这对于改变“非升即走”制度在我国“水土不服”的现状、减少高校与教师之间的聘任纠纷、建立高校与教师之间的良性共生关系具有重要意义。

二、文献回顾

(一)高校教师权益保障的本土研究

我国学界在对“非升即走”制度的研究上

已经积累了较为丰硕的研究成果,然而对“非升即走”制度下高校教师权益保障的问题仍缺乏针对性的研究。现有研究对“非升即走”制度下高校教师权益保障的探讨主要分为两类。

第一类:以法学的视角对“非升即走”制度在我国的合法性^[4]、合理性^[5],以及该制度引起的高校教师人事管理纠纷的可诉性和裁判路径进行研究^[6],探讨“非升即走”聘用合同的法律性质、“非升即走”制度的法理基础、高校教师的法律身份以及相关纠纷的解决途径。如刘旭东提出“高校教师应属于‘国家特殊公职人员’,高校‘非升即走’聘用条款属于‘容纳劳动要素的特殊行政合同’。”^[7]

第二类:以教育学或管理学的视角,对高校教师个体在“非升即走”制度下的职业发展问题进行研究。在教师流动方面,我国高校教师存在向上流动失序和向下流动失灵的问题,“非升即走”制度的设立使得高校教师的退出存在“流不动”现象^[8]。在绩效考核方面,年老教授、年轻教授的科研绩效评价不可一概而论^[9]。在专业发展方面,“非升即走”考核标准的“外在性”和“阶段性”与高校教师专业发展的“内在性”和“长期性”存在矛盾^[10]。高校教师群体权益保障问题引发了学者对“非升即走”制度的理性审视。有学者提出在“非升即走”制度的实施过程中应加强对高校教师的人文关怀。

无论从何种视角出发,大部分研究的最终落脚点均为“非升即走”制度下的高校教师权益保障,并在研究的建议部分提出完善高校教师权益保障措施,发挥“非升即走”制度的保障激励作用。例如,强调高校教师的学术自由权,提高高校教师薪酬福利^[11];深化高校教师考核评价制度改革,推动高校教师多维发展^[12];加强高校人事自主权的规范和约束,寻求高校人事自主和高校教师权益保障之间的平衡等^[13]。

(二)高校教师权益保障的国别考察

美国于20世纪30年代便开始了对“非升即走”制度的探索,发展至今已积累了丰富的经验。在“非升即走”制度下,美国高校教师团

体在维护自身合法权益的过程中发挥了关键作用,其中以美国大学教授协会(American Association of University Professors,简称 AAUP)最具代表性。AAUP 将非终身教职教师的权益问题视为影响美国学术职业走向未来的核心问题^[14],在改革高校教师聘任制度、引导高校保障非终身教职教师的权益等方面作出了突出贡献。AAUP 保障教师平等权益和专业地位的途径主要包括提出保障教师权益的政策建议、公布谴责名单以纠正高校管理者的侵权行为和组建团结包容的学术共同体^[15]。除了教授组织自发进行的权益维护外,美国高校教师的权益保障还得益于美国良好的“非升即走”制度环境、保障机制和配套措施。在制度环境支持方面,“非升即走”作为美国高等教育孕育的一项“本土”制度,长期以来在大学自治文化中取得了良好的成效,不仅奠定了教师在“非升即走”制度下权益保障的基础,还给予了教师适度的人文关怀^[16]。在教师权益保障机制方面,美国高校建立了“充裕优质的教职来源机制”“强有力的专业化成长支撑机制”“完善的学术自觉机制”以及“畅通的人才流动渠道和文化认可机制”,保障了教师的学术自由、学术权利和学术成果质量,对教师的学术成长具有重要意义^[17]。

综上所述,“非升即走”制度下的高校教师权益保障问题是我国高校不可避免也无法回避的问题,相关研究亟待加强,尤其需要展开有针对性的深入探讨,而我国学者的相关研究成果和美国的经验值得借鉴。本研究主要对我国高校教师在“非升即走”制度下面临的权益保障困境进行分析,深入探讨其成因,进一步探寻解决该制度下教师权益保障问题的有效途径。

三、“学术青椒”的尴尬:“非升即走”制度下高校教师权益保障困境的主要表现

高校教师在“非升即走”制度下所面临的权益保障困境具有阶段性。在签订和履行合同的不同阶段,高校教师面临不同的困境。为了更好地对其进行梳理和剖析,本文以“非升

即走”聘用合同的签订和履行过程为分析框架,从理论和实践两个层面探讨高校教师特别是高校青年教师(又称“青椒”)在每一阶段面临的权益保障困境。

(一)签订合同前高校教师法律身份模糊

高校教师的法律身份决定了其权益保障的合法性依据和保障范围。然而,我国高校教师的法律地位一直处于模糊状态。

首先,现行法律对教师的法律身份进行了界定,但并没有专门针对高校教师法律身份的界定。《中华人民共和国教师法》第三条规定:“教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人、培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师应当忠诚于人民的教育事业。”^[18]这一规定从法律上确立了教师“专业人员”的身份。《中华人民共和国高等教育法》第四十五条指出:“高等学校的教师及其他教育工作者享有法律规定的权利,履行法律规定的义务,忠诚于人民的教育事业。”^[19]该法条只笼统规定了高校教师的权利、义务与职责。2020年教育部印发的《研究生导师指导行为准则》指出:“研究生导师是研究生培养的第一责任人,肩负着为国家培养高层次创新人才的重要使命。”^[20]同年发布的《教育部等六部门关于加强新时代高校教师队伍建设改革的指导意见》强调,“要建设一支政治素质过硬、业务能力精湛、育人水平高超的高素质专业化创新型高校教师队伍”^[21]。然而这些文件并没有明确高校教师的法律地位。

其次,学界对高校教师的法律身份并未达成共识。学者们主张将高校教师界定为“劳动者”“特殊劳动者”“专业人员”“国家工作人员”等,众说纷纭,无一定论。其中持“劳动者”主张的学者提出要明确高校教师与高校的劳动合同关系,主张将高校教师的聘任事务纳入劳动合同法的调整范围,并认为这是维护高校教师权益的有效途径^[22]。持“专业人员”主张的学者认为:高校教师具有《中华人民共和国教师法》规定的教师基本属性,是从事教学和学术研究的专业人员。作为专业人员的高校教

师,一方面承担着传授知识、培养人才的职责,需要掌握相应的教学技能;另一方面承担着知识创新、发明创造的任务,需要具备相关领域的高深知识和研究能力^[23]。持“国家工作人员”主张的学者认为高校教师是高等学校法人成员的重要组成部分,是区别于国家公务员的国家工作人员^[24]。从实践来看,正是由于我国高校教师身份的法律依据不明确,难以准确界定高校与教师之间的法律关系,所以当高校教师向法律寻求权益保障时,就会出现“同案不同判”的司法结果^[25]。

(二)签订合同时高校教师平等参与权缺失

在“非升即走”聘用合同的签订过程中,高校教师是被动的,其主体性的缺失尤其是平等参与权的缺失已成为我国高校教师群体普遍面临的现实困境。

首先,我国高校“非升即走”制度的低公开性和低透明度造成了教师与高校之间的信息不对称。通过查阅相关资料发现,“非升即走”制度的具体条款及相关内容在各高校门户网站几乎很难查阅到,大多数高校“非升即走”制度的具体内容仅对校内工作人员公开,在聘用合同或入职协议中进行说明,在一些情况下甚至是“一人一议”的。即使能够查阅到高校教师职务聘任条例、教师教学工作管理办法,其中也仅对教师的聘任条件作出了说明,关于“非升即走”的具体考核年限、任务要求、终止条件等具体内容均未公告,损害了应聘教师的知情权和自主择业权。2010年教育部公布的《高等学校信息公开办法》第四条规定:“高等学校应当遵循公正、公平、便民的原则,建立信息公开工作机制和各项工作制度。”该办法第七条规定高等学校应当主动公开“教师和其他专业技术人员数量、专业技术职务等级,岗位设置管理与聘用办法,教师争议解决办法等”^[26]。但高校在“非升即走”的信息公开方面未充分履行相应职责,并利用这种信息差在“非升即走”的利益博弈中占据了有利地位,加剧了高校与教师地位的不对等。

其次,高校教师与高校之间缺乏公平的协

商谈判。由于我国高校的“非升即走”聘用合同通常为格式合同,高校不仅可以自主决定教师聘任与否,还可以在合同中“约定”教师的科研与教学任务^[27]。而教师的处境则较为被动,在合同期限、科研任务、教学任务等方面较少有谈判的空间和选择的机会。尤其对于缺少学术资本积累的青年教师来说,“非升即走”聘用合同的签订更像是参与一场“不平等”的契约。在“非升即走”缺乏平等博弈的情况下,高校的主体性日益凸显,造成的弊端不仅是合同条款和晋升标准容易因为高校而改变^[1],还会使聘用合同走向工具理性,加强了利用“非升即走”聘用合同来规训教师行为的工具性,却忽视了人文关怀。尽管聘用合同的签订最终仍是基于双方自愿,但学术职业的日益饱和使得高校教师“供给大于需求”,高校教师职业的“买方市场效应”凸显,高校拥有选择的主动权。高校教师的主体性缺失,尤其是平等参与权缺失,成为“非升即走”制度下高校教师权益保障面临的一道难题。

(三)履行合同中高校教师权利救济不畅

在“非升即走”聘用合同的履行过程中,高校教师面临的权益保障困境主要表现为权利救济不畅。

首先,“非升即走”聘用合同的裁判依据不清。由于缺少专门针对高校教师人事聘用合同纠纷的法律法规,我国目前对“非升即走”纠纷案件的裁定主要依据《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》,以及《事业单位人事管理条例》(2014年4月25日中华人民共和国国务院令 第652号公布)、《劳动人事争议仲裁办案规则》(2017年5月8日人力资源和社会保障部令 第33号公布)等法律法规。此外最高人民法院颁布的司法解释条例也被间接作为案件裁判时的参考依据,如《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件的若干问题的规定》《最高人民法院关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复》等。其中《最高人民法院关于事业单位人事争

议案件适用法律等问题的答复》(法函〔2004〕30号)指出:“人民法院对事业单位人事争议案件的实体处理应当适用人事方面的法律规定,但涉及事业单位工作人员劳动权利的内容在人事法律中没有规定的,适用《中华人民共和国劳动法》的有关规定。”^[28]就以上条例的适用性来看,上述文件多从劳动合同和人事争议的角度对“非升即走”纠纷进行处理,忽视了对聘用合同中行政要素的考量。此外,劳动法律体系规范的对象主要是一般劳动关系,对“非升即走”聘用合同纠纷裁定的适用性有限,不宜笼统地参考劳动法律的相关规定。

其次,“非升即走”合同纠纷中高校教师权利救济的程序不明。《事业单位人事管理条例》第三十七条指出:“事业单位工作人员与所在单位发生人事争议的,依照《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》等有关规定处理。”^[29]《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第五条指出:“发生劳动争议,当事人不愿协商、协商不成或者达成和解协议后不履行的,可以向调解组织申请调解;不愿调解、调解不成或者达成调解协议后不履行的,可以向劳动争议仲裁委员会申请仲裁;对仲裁裁决不服的,除本法另有规定的外,可以向人民法院提起诉讼。”^[30]按照此逻辑,高校教师在遇到合同纠纷时应与学校进行协商;若协商不成,就可以向相关调解组织申请调解;若调解仍不成,则可以向法院提起诉讼。然而,当前我国大部分高校的内部申诉制度存在缺少上位法支撑、处理机构和配置不统一、主体资格不明确、可申诉范围较窄等问题^[31],教师与高校协商的规范性并不强。此外,也有学者认为“非升即走”合同纠纷应该诉诸行政诉讼的相关程序。因为“非升即走”制度的本质是以“公权”为后盾的管理行为,且相关法律为“非升即走”有关纠纷的行政诉讼解决预留了必要空间^[5]。

救济程序的不明使高校教师难以寻求权益保障的有效渠道,一定程度上造成了高校教师寻求司法救济的渠道受阻。此外,“非升即走”纠纷案件的诉讼焦点主要集中在高校设置

的预聘期是否合理、教师的科研考核标准是否合理等问题上,而法院倾向于将这些问题界定为高校自主管理的范围之内,属于高校的“内部行政管理行为”。“内部行政管理行为”是一种“抽象行政行为”,因而不能提起诉讼。如华中科技大学讲师王某因职称评审未通过,以“行政不作为”为由将教育部告上法庭,而法院根据《中华人民共和国高等教育法》的相关规定认为评聘教师及其他专业技术人员职务属于高等学校的自主权范畴,对王某的诉讼请求进行了驳回^[32]。

四、“学术锦标赛”的异化:“非升即走”制度下高校教师权益保障困境的主要成因

(一)相关法律内容模糊

“非升即走”制度中教师权益保障问题归根结底在于“非升即走”聘用合同性质不清,而性质不清的原因在于我国相关立法中缺少针对高等学校教师聘任纠纷的专门规定。虽然在高等教育方面有《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国高等教育法》为高校教师人事纠纷的判定提供法律依据,在人事管理方面有《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》作为法律参考,但还未有相关法律将高等教育与人事管理结合起来,没有对高校教师的法律地位、聘用合同性质、纠纷解决程序等作出详细的规定,形成了高校教师人事管理相关法律的空白区。因此,学界对“非升即走”聘用合同的性质一直存在争议。一种观点认为“非升即走”聘用合同属于劳动合同,是高校与教师之间的“雇佣契约”,且高校并非法律法规授权的行政主体。另一种观点认为“非升即走”聘用合同是一种行政合同,是高校“公权力”的行使,并服务于高等教育这一“准公共产品”,具备行政协议的属性。这两种观点从法律主体、合同内容和法律行为等方面进行了阐释,但现实困境并未得到纾解。

从比较的视角来看,一些国家通过相关立

法或完善相关法律条款对高校教师的法律地位进行了明确的界定。如日本于2003年颁布《国立大学法人法》，确定了国立大学独立行政法人的地位，明确了国立大学教师的身份，即从“公务员”转向“非公务员”，规定国立大学在教师的任用、升迁上具有较大的自主权^[33]。美国的公立高等学校属于公共机构，因而美国的高校教师被视为“政府受雇人”^[34]。法国则基于高等教育“公共服务”的性质，将“非升即走”聘用合同界定为行政协议^[5]。可见，立法出发点的不同会带来截然不同的结果。

(二) 办学自主权边界不清

高等教育“放管服”改革是对高校与政府关系的重新梳理，其核心是“简政放权、放管结合、优化服务”，关键在于对高校办学自主权的“确权”。《中华人民共和国教育法》第二十九条规定了学校及其他教育机构行使的权利，其中包括“聘任教师及其他职工，实施奖励或者处分”^[35]。推行“非升即走”制度就是高校在人事管理方面行使自主权的体现。然而，高校自主权在教师职务评聘过程中的行使边界究竟在哪里，高校应该给予教师何种程度的权益保障，高校对教师在“非升即走”制度的实施过程中受到的权益侵害负有多少责任，这些问题都是相关学者和教育管理者应该思考的问题。高校的办学自主权如果缺乏上限的约束，就容易导致高校在“非升即走”的制度设计上主要从自身利益出发，制定可能超出大部分教师在有限期限内可承受的科研压力和工作任务，忽视教师作为个体应该享有的合法权益。

与高校办学自主权相关的另一个重要问题在于高等教育法律体系还不完善。对“非升即走”问题的探讨不能仅从一方出发，而是必须综合考虑高等教育相关法律的特殊性，只有这样才能客观地认识和处理该制度下教师的权益保障问题。我国之所以出现高校教师权益保障问题，是因为各高校在移植“非升即走”制度时忽视了法律支撑的重要性。“非升即走”制度不仅是高等教育问题和行政管理问题，它还是一个重要的法律问题。由于立法者

和司法者对高等教育规律缺乏深刻的认识，高等教育者又缺少相应的法律知识基础，从而造成了“非升即走”制度在教师管理与教师权益保障之间的不协调。

(三) “非升即走”价值导向偏离

“非升即走”制度是我国高校人事管理制度中的“舶来品”，不同的中外环境孕育了不同的制度文化和制度价值，简单地照搬会导致制度的误用和价值导向的偏离。“非升即走”在我国的价值导向偏离是导致我国“非升即走”制度“重教师管理、轻教师保障”的关键原因。有学者将“非升即走”制度的功能总结为筛选、激励和培养。“所谓筛选，即通过长时段的考察‘识才辨才’，从而避免劣币驱逐良币的‘逆淘汰’和‘庸人积淀’现象；所谓激励，即通过选拔性考核‘激才励才’，以此实现对青年教师的强大激励效应；所谓培养，即通过预聘期的资源倾斜和重点扶持‘育才养才’，达成既‘选人’又‘保护人’的制度初衷。”^[1]

美国的“非升即走”制度主要发挥着激励和培养的功能，通过设置“预聘期”为教师营造良好的科研环境和学术氛围以激励其科研产出，并制定了相应的帮扶政策，授予终身教职则保障了优秀教师的学术自由和职业安全感。我国的“非升即走”制度在功能发挥上则存在“筛选过度、激励过分、培养不足”的问题。“非升即走”制度中的相关规定的确激励了高校青年教师的科研产出，但一些高校的科研条件过于“严苛”，导致“非升即走”制度筛选功能发挥过度，能留下的青年教师很少。为了让青年教师能够接受严苛条件，高校又拿出相对高的收入作为提高青年教师科研产出的诱因。虽然表面上看起来用人成本提高了，但在有限时间内的高投入产生立竿见影的回报不失为一种高性价比的选择，这让高校不惜以“激励过分”来刺激青年教师科研产出。一些高校的准聘制助理教授和副教授（有的可能换了特聘副研究员、百人计划研究员等听起来高端的称谓）的收入远高于同级别的非准聘制教师，这使得新老制度下的教师产生了矛盾。绩效主义和

评价主义当道使得“非升即走”制度在我国高校中的价值导向偏离,将青年教师的“学术过渡期”变为一场高标准、高压、高竞争的“学术锦标赛”,青年教师在“非升即走”考核期中的学术任务压力太大,而得到的支持和培养则相对缺失。

此外,我国在“非升即走”的制度设计上缺少对教师权益保障的考虑。美国为教师提供了良好的资源配置和培养支持,就期限设置来看,美国大学的评聘期限更为灵活,对于新入职的青年教师视情况给予终身教职的考核延期,当教师因身体或家庭出现特殊状况时,可适当放宽考核期限。而我国“非升即走”制度的期限设置则较为“刚性”,评聘期限较短,通常在3~5年左右,且较少考虑教师因身体、家庭而产生的“不可抗力”因素。此外对于因“非升即走”而被淘汰的教师,在美国各高校之间仍然可以自由流动,达到一定要求后也可以重新应聘原来的高校。而在我国,高校习惯戴着“有色眼镜”看待因“非升即走”而退出的教师,使得这部分教师在学术职业上的二次就业面临巨大阻力。

总的来说,“非升即走”制度下的教师权益保障存在高等教育实践与相关法律依据割裂的现象,说明我国的高等教育立法和司法仍具有较大的创新和完善的空间。“非升即走”制度的价值偏离和功能异化,将高校教师囿于学术功利化的桎梏中。“学术锦标赛”演变为吃青春饭的一个提前精力消耗,过度的筛选和不足的支持之间,体现了当今高校青年教师权益保障的困境和学术生存现状。

五、学术生态的优化:“非升即走”制度下高校教师权益保障困境的破解路径

(一)法律上:厘清“非升即走”的核心要义

1. 明确聘用合同的法律性质

“非升即走”聘用合同是该制度实施的依据,只有在法律上明确聘用合同的法律性质,才能进一步确立制度的价值导向和教师的法律身份。“非升即走”聘用合同法律性质争议

的焦点在于其行政要素与劳动要素的博弈上,即“非升即走”聘用合同究竟是“具有行政要素的劳动合同”还是“具有劳动要素的行政合同”。在实践和理论研究的基础上,本文主张将高校“非升即走”聘用合同界定为“具有行政要素的劳动合同”,这是从人本主义的初衷出发为教师权益提供法律保障。一方面,将“非升即走”聘用合同界定为劳动合同,是对教师与高校之间平等法律关系的认可。只有在法律规范层面对教师的平等地位进行界定,才能突破教师与高校因地位不平等而造成的困境。在劳动合同的制约下,高校教师的合法权益更容易诉诸法律,得到法律的保护,也有利于教师与高校双方履行劳动合同。另一方面,“非升即走”制度中的行政要素是不可忽视的。如果将其视为行政合同,则不可避免地增加教师聘任过程的行政色彩,是对高校自主权和学术自由的一种破坏,不符合保障教师权益的宗旨。因此,“具有行政要素的劳动合同”是综合考量该制度的行政要素和劳动要素后作出的理性选择,是对“非升即走”契约关系中平等精神的强调,是在顶层设计上对教师权益保障合法性来源的肯定。

2. 澄清高校教师的法律身份

在相关法律中明确高校教师的身份地位,是完善我国高等教育法律体系的重要任务。根据聘用合同是“具有行政要素的劳动合同”的逻辑,高校教师应被视为“兼具公权与私权性质的特殊劳动者”。第一,高校教师承担着培养国家所需要的高层次人才的职责,是推进“高等教育公共服务”的关键实施者,也是学校教育权的直接行使者,这是其“公权”性质的体现。高校教师因其“专业人员”的身份在课程教学、学术研究、社会服务、交流合作等方面享有自主权,高校必须保护教师群体的学术自由,这是“私权”性质的体现。“公权”与“私权”的结合是对高校教师之权利与义务的客观阐释。第二,将高校教师界定为“特殊劳动者”而非“特殊公职人员”是符合高等教育发展趋势的选择,也是有利于协调、平衡教师权利与义

务配置的选择。在高等教育“放管服”改革不断深化的背景下,赋予高校教师劳动者的身份是对高校办学自主权的保护,淡化了高校行政权力对学术事务的干预,有利于作为劳动者的教师与高校处于平等的法律地位,有利于保障教师作为劳动者的基本权利。第三,我国应在相关法律中将高校教师的法律地位与中小学教师的法律地位进行区别,突出高等教育的特殊性,保障高校教师在科研、教学和学生指导等方面的学术自由,同时建立教师行为守则和出现纠纷时规范的处理程序,切实保障高校教师的合法权益,并督促高校教师履行应尽的义务。

3. 完善高校教师聘任的相关法律体系

除了明确教师的法律身份和聘用合同的法律性质外,我国还应完善高校教师聘任的法律体系。我国高校教师所面临的权益保障问题,归根结底是高校教师聘任的立法问题和管理问题。“非升即走”聘用合同属于特殊的劳动合同,简单地套用行政法律体系或劳动法律体系的条文并非处理纠纷的最佳路径。我国应该完善高校教师聘任的相关法律体系,制定涉及高校人事管理及人事争议的法律条款,对高校教师聘任中的合同订立、条款设置以及履行、变更、解除等内容进行具体规定,强化法治意识,为依法解决高校教师人事纠纷提供法律依据。相关立法应明确高校教师在人事纠纷中的法律救济程序,建立健全申诉制度、听证制度、仲裁制度,确保高校教师寻求法律救济的渠道畅通、过程公平、结果公正,使高校教师的合同纠纷裁判有法可依、有法必依。

(二)制度上:健全“非升即走”的配套机制

1. 重塑“非升即走”的价值取向

“非升即走”制度是为了建设高水平的教师队伍而设立的独具特色的激励和约束制度,它主要是为了筛选有学术志向和潜力的学者,使他们在获得终身教职的保障后既能安心开展需要较长周期的学术研究,同时又不会因为安逸而“躺平”。但在我国,由于受到功利主义的影响,“非升即走”制度已经在一定程度上异

化为追求短期科研绩效的工具。高校在“非升即走”制度中规定的几乎逼近极限的科研要求使高校教师的工作压力和心理压力倍增,也成为教师与高校产生纠纷的重要原因。“非升即走”制度背后的职称评审规则不仅助推了我国高校“重科研、轻教学”的风气,还导致了量化评价机制在高校的滥用。要解决上述问题就必须从根本上转变“非升即走”的价值理念,改变“重科研、轻教学”的价值导向。“非升即走”制度应该给教师营造良好的科研与教学环境,激励教师在科研与教学上创新而非只注重“学术产出数量”,为青年教师提供良好的学术生态环境。

“非升即走”制度不应该仅以教师的科研成果(论文发表数量)为依据进行筛选和评价,使青年教师沦为“高校排行榜”中的学术生产工具。高校应避免使“非升即走”染上“末位淘汰”的色彩,要改变违背人才成长规律的过分激励措施,不以牺牲健康、放弃生育为代价片面追求科研绩效,而是以“培育人才,关心青年教师,促进青年教师健康成长”为导向,为青年教师的教学和科研营造良好的工作环境和自由的学术氛围,提供公平的职称晋升和专业发展机会。

2. 优化“非升即走”的制度内容

“非升即走”作为高校人事制度改革成果之一,在打破“大锅饭”的时代背景下存在着一定的合理性和必然性。面对“非升即走”制度在实践中产生的问题,高校不应应对教师遭遇的困境熟视无睹,而是要结合实际情况对这一制度进行优化,形成适应我国高等教育发展现状的“本土化”的“非升即走”制度。

第一,高校应针对不同学科、不同类型的教师制定差异化、特色化的评聘制度和管理措施。例如,对人文社科的教师可以适当延长考核期限,对理工科的教师可以用其他形式的科研成果代替论文发表。同时针对教学为主型、教学科研型和科研为主型的教师制定不同的评价标准,以充分发挥高校教师的特长,使高校教师有机会通过卓越教学而晋升职称,实现

从功利主义管理向人本主义治理的转变。

第二,高校应优化“非升即走”制度的科研评价内容,将量化评价与质性评价相结合。高校不能简单地以教师学术成果的“数量”和“等级”来决定一个教师的职称晋升与否或去留,更重要的是关注学术成果的创新价值。高校可以在考核中引入同行评议制度、代表作审核制度等,对科研职责之外其他职责的履行予以综合考虑,例如其在新媒体渠道的公众影响力、服务社会的能力等,改变“唯论文、唯量化”的评聘现状。

3. 健全教师权益保障机制

对于高校来说,教师权益保障应贯穿于“非升即走”制度实施的全过程。

第一,高校应建立信息公开制度,对制度条文、招聘启事、招聘过程、招聘结果等应该公开的内容全部依法公开;对不能公开但教师要求公开的内容,高校应说明不予公开的理由。

第二,高校应加强教师参与渠道的建设,确立教师平等参与的主体地位。在合同签订过程中,高校应与教师就聘用合同进行协商谈判。对教师所提出的异议,高校应在双方平等一致的基础上尊重应聘教师的合法权益。

第三,高校应推动教师行使监督管理权,充分发挥学术权力和相关组织如工会在教师权益维护中的作用。美国大学教授协会为我们提供了可借鉴的范本,例如:提高各种教师组织在大学治理中的参与度,推动教授治校,为教师的权益维护、平等协商提供相应的法律帮助和其他支持服务,代表教师群体进行管理监督和提出权益诉求,将教师的合法权益进一步落实。

第四,高校应该对应聘教师尤其是青年教师的发展予以一定的制度支持,强化教师发展中心在帮助教师实现专业发展中的作用,如部分高校推出的优质课程建设和教师教学发展专项基金、青年教师导师制、集体备课制、教师心理健康咨询服务等,通过设置促进教师全面发展的支持条件帮助教师克服短期诱惑,促进教师队伍持续、健康、协调发展。

参考文献:

- [1] 朱玉成. 高校教师非升即走的制度误用及纠偏[J]. 中国高教研究,2021(12):64-69.
- [2] 北京大学教师聘任和职务晋升(暂行)规定(校发[2004]21号)[EB/OL]. [2022-11-06]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk/neirong/fenlei/sxml_zcfg/zcfg_jyfzjs/jyfzjs_pfhd/201811/W020181108378732330303.pdf.
- [3] 武小龙,杨耀勇. 高校青年教师心理压力的生成机制及调适策略——基于社会支持理论视角[J]. 教师教育学报,2022(5):135-145.
- [4] 蔡金花,邱小艳. 公立高等学校“准聘—长聘”制度的合法性研究[J]. 高教探索,2020(6):36-39,128.
- [5] 徐靖. 高等学校“非升即走”聘用合同法律性质及其制度法治逻辑[J]. 中国法学,2020(5):44-63.
- [6] 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.
- [7] 刘旭东. 我国高校“非升即走”制度的困境研判及规范理路——基于《教师法(征求意见稿)》修订内容的研究[J]. 教育发展研究,2022(5):53-60,78.
- [8] 丁煜,胡悠悠. 高校教师流动:向上流动的失序和向下流动的失灵[J]. 高教探索,2018(6):96-100.
- [9] 钟灿涛,李君. 刍议我国研究型大学“终身”教授的科研绩效评价[J]. 科研管理,2009(S1):94-99.
- [10] 黄岚,樊泽恒. “非升即走”对教师专业发展的影响和对策[J]. 江苏高教,2015(6):72-76.
- [11] 刘进,王辉. 什么才是真正的“非升即走”[J]. 重庆高教研究,2020(5):44-54.
- [12] 朱军文,马春梅,李燕超. 从打破“铁饭碗”到重建“终身制”——研究型大学教师聘用改革的悖论与反思[J]. 高等教育研究,2017(5):21-25.
- [13] 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.
- [14] RHOADES G. The centrality of contingent faculty to academe's future[J]. Academe,2008,94(6):12-15.
- [15] 李子江,杨雪芬. 美国大学非终身教职教师权益保障研究——基于美国大学教授协会的经验与反思[J]. 中国高教研究,2021(1):77-82.
- [16] 王名扬,秦惠民,王苏阳. 美国大学现行教师评聘制度的特点、成因与影响研究[J]. 中国高教研究,2020(11):72-77.
- [17] 张丽,刘焱,裘指挥. 美国高校“非升即走”制的保障机制分析——兼论我国实施该制度的路径优化[J]. 比较教育研究,2015(7):56-61.
- [18] 中华人民共和国教师法[EB/OL]. [2023-11-03]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/tnull_1314.html.
- [19] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL]. (2019-01-07) [2023-11-03]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070258.htm.
- [20] 教育部关于印发《研究生导师指导行为准则》的通知[EB/

- OL]. (2020-11-04)[2023-11-04]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/s7065/202011/t20201111_499442.html.
- [21] 教育部等六部门关于加强新时代高校教师队伍建设的指导意见[EB/OL]. (2021-01-04)[2023-11-04]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/202101/t20210108_509152.html.
- [22] 吴高盛.《中华人民共和国劳动合同法》释义及实用指南[M].北京:中国民主法制出版社,2013:24.
- [23] 李俊义.高校教师职责中教学与科研关系拙论[J].高教探索,2018(7):30-35.
- [24] 申素平.论我国公立高等学校与教师的法律关系[J].高等教育研究,2003(1):67-71.
- [25] 张金丹,覃红霞.“脱编”背景下高校教师司法救济的现状、问题及原因探究——基于160起民事诉讼案件的分析[J].复旦教育论坛,2022,20(1):41-47.
- [26] 中华人民共和国教育部.高等学校信息公开办法[EB/OL].(2010-05-11)[2023-11-04]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201005/t20100511_170528.html.
- [27] 湛中乐,苏宇.教育法学的理论体系与学科建设初论[J].北京师范大学学报(社会科学版),2016(2):13-24.
- [28] 最高人民法院关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复(法函[2004]30号)[EB/OL].(2004-04-30)[2023-11-06]. <https://www.pkulaw.com/chl/cdad1b3ec4f1dfdcdbdfb.html>.
- [29] 事业单位人事管理条例(国令第652号)[EB/OL].(2014-05-15)[2023-11-06]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-05/15/content_8810.htm.
- [30] 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法(主席令第八十号)[EB/OL].(2007-12-29)[2023-11-06]. https://www.gov.cn/zhengce/2007-12/29/content_2602214.htm.
- [31] 李海峰.高校教师校内申诉制度的理论分析——基于教师权益保障的立法论视角[J].江苏高教,2022(3):25-33.
- [32] 职称评审没获通过大学教师告教育部一审败诉[EB/OL].(2003-06-13)[2023-11-06]. <https://www.chinanews.com.cn/n/2003-06-13/26/313464.html>.
- [33] 施雨丹.日本国立大学法人化改革:背景、内容及启示[J].清华大学教育研究,2007(1):114-118.
- [34] 龚钰淋.美国公立高校教师社会保障制度研究——以公务员法律身份为核心[J].河北法学,2013(11):51-54.
- [35] 中华人民共和国教育法[EB/OL]. [2022-11-06]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202107/t20210730_547843.html.

Protection of Teachers' Rights in "Promotion or Departure" System in Colleges and Universities: Dilemma and Road to Cracking

XU Lan¹, WANG Xinran²

(1. Center for the Development of Higher Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China;
2. Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: As the "promotion or departure" policy becomes the mainstream system for faculty appointments in higher education institutions in China, the issue of rights and interests protection for public university teachers has become increasingly prominent and urgent in personnel system reform and related legislation. When examined through the lens of theoretical research and judicial practice, the main challenges and embarrassment faced by university teachers in China regarding the protection of their rights and interests are as follows: ambiguity in the legal status of teachers under "promotion or departure" employment contracts; a lack of equal participation rights for teachers when signing contracts; and obstructed channels for teachers to seek remedies for their rights during the fulfillment of contracts. These issues are primarily caused the alienation of academic tournaments, including by the vagueness of relevant legal content in university personnel management, unclear boundaries of university autonomy, and the deviation from the intended values of the "promotion or departure" system. To address the challenges of rights and interests protection for university teachers under the "promotion or departure" policy, the solutions of the optimization of academic ecology include: at the national level, clarifying the legal nature of "promotion or departure" employment contracts as "labor contracts with administrative elements," reconstructing the legal identity of university teachers as "special workers with both public and private rights," and improving the related legal system for faculty appointments; at the university level, reshaping the value of the "promotion or departure" system, fully leveraging its incentive and promotion functions, optimizing the content of the "promotion or departure" system, and strengthening the system for the protection of teachers' rights and interests.

Key words: "Promotion or Departure"; college teachers; protection of teacher's rights and interests; contract of appointment; teacher appointment

责任编辑 秦 俭