

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2022.02.020

基于良性循环的高校教师 激励决策法治化研究

刘宇文¹, 彭科²

(1.湖南文理学院 党办, 湖南 常德 415000; 2.湖南中医药大学 马克思主义学院, 湖南 长沙 410208)

摘要:激励决策在源头上影响教师激励机制的形成、发展与完善。针对政策法规中影响高校教师激励决策法治化的问题,主张以精细化立法夯实高校教师激励决策正当依据、以公平正义原则融贯高校教师激励决策价值取向、以多维化方式平衡高校教师激励决策权力与权利、以过程法定确保高校教师激励决策程序正当化、以协同治理完善高校教师激励决策之监督制度、以防控规则保障高校教师激励决策风险评估与调整,有效推动高校教师激励的良性循环。

关键词:良性循环;高校教师;激励决策;法治化;权力制约

中图分类号:G645.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-5884(2022)02-0130-06

高校发展离不开教师群体积极拼搏与创新的贡献。随着“双一流”建设进程持续推进,激励决策对高校激发教师工作热情、造就良好竞争环境的作用越来越重要。国家及地方的政策法规、高校章程和文件的相关规定,构成了教师激励的基本机制,但是由于缺乏法律法规的系统性规定,高校教师激励机制尚游离于“人治”与“法治”之间,存在“朝令夕改”弊病,迫切需要探索法治化的有效路径。

1 良性循环的高校教师激励决策法治化理念

良性循环的高校教师激励决策法治化涉及在理论框架下最大范围囊括决策过程所有环节,需要通过法治化方式精准介入。

1.1 良性循环是高校教师激励决策法治化应然要求

高校根据国家法律法规与政策出台相应教师激励政策,其有效性需要从法律源头上进行把控。高校教师激励决策尚未形成系统化发展,现有研

究成果偏重于高校教师激励决策发展过程的某一环节,尽管针对一些问题提出相应解决方案,但大多表现为局部、碎片化研究,忽视对高校教师激励决策发展的系统化运转循环模式的整体检视。基于此,无论是完善高校激励机制本身,还是对高校教师激励机制法治化,首要考虑的是将高校教师激励决策纳入一种系统化框架下进行研究,良性循环基本框架不仅可以从整体上对高校教师激励决策制度存在的缺陷进行矫正,而且有利于从根本上巩固高校教师激励决策发展运转系统化的良性循环。高校教师激励决策法治化理应考虑涉及高校教师激励决策发展原理,防止高校教师激励决策价值取向异化。良性循环的高校教师决策法治化是一种具有科学性的理论探究前提,具有研究基准的正当性与合理性。

高校的发展必然要关联高校本身利益与教师利益,前者涉及诸如教学楼基础设施建设、科研实验设备采购、科研研发投入等,后者涉及学科建设经费投入、教师职称对应的级别工资、教师年终绩效经费投入、教师奖励经费投入、教师进修经费投

收稿日期:2021-09-18

基金项目:湖南省哲学社会科学基金资助重点项目(17ZDB009)

作者简介:刘宇文(1972—),男,湖南安仁人,教授,博士,主要从事课程教学论研究。

入等。从应然的角度来说,这两者的利益都应得以平等保障,但是实际上教师相对于高校本身来说处于弱势地位,即为被管理与管理者的身份,从法理层面来说就产生了所谓的“高校权力”与“教师权利”,其平衡与规范成为法治介入的目的。然而,高校权力具有保障高校本身利益的优先属性。高校权力一旦运行失范,必然导致高校本身利益与教师利益失衡,甚至容易侵犯教师应有的权益。高校教师激励属于高校教师利益范畴,而良性循环的高校教师激励决策的保障通过法治化是较为权威、正当有效的方式,要实现法治,必定要规范高校权力,实质上是为了更好地保障教师权利,良性循环的高校教师激励机制法治化则是有利于最大限度规范高校权力保障教师权利。规范高校权力已然成为良性循环的高校教师激励机制法治化的有力支撑。

1.2 良性循环的高校教师激励决策法理意蕴

从深层次来说,良性循环的高校教师激励决策环节之所以能形成一定规则,是由于每个环节的规则的形成本源于固有理论依据作为支撑,而高校教师激励决策与高校教师激励机制具有密切关联。高校教师激励机制存在的内在理论逻辑是教师决策的全方位具体展开与落实,高校教师激励机制的形成、完善与发展实质上是以教师决策为规则依据。有研究证实,高校教师激励机制具有天然法的属性,这种属性具有隐性的、广义的法的功能,是高校教师激励制度产生和发展过程中优胜劣汰的结果^[1],反向推之,高校教师激励决策必定具有法理意义上特有的规范作用,结合高校教师激励决策基本范畴及逻辑结构,良性循环的高校教师激励决策法理意蕴根据各环节主要对应呈现如下:一是由于国家政策法规出台涉及高校教师激励内容,高校要按照相应规定予以执行,对国家政策法规要义进行转化;二是高校改革不能随意,应具有一定的规则意识,特别对教师激励决策需要坚守根本价值取向;三是高校激励决策的权力运行不能违背原则而肆意妄为,需要加以基本规范;四是高校教师激励决策的内容要体现其正当性与合理性,而程序规范是不可缺失的环节;五是高校教师激励决策的监督涉及教师权利能否得以切实保障的重要方式,外界对高校教师激励决策的监督与高校内部对教师激励决策监督成为必要;六是以风险评估与调整的形式可以及时有

效地对基本形成的高校教师激励决策进行检查修正。

高校教师激励决策在当前高校决策实践发展过程逐渐形成了“不成文”的内部规则。长期以来,高校教师激励决策在大学自治庇护之下,在固有的法理基础上运转并不断自我调整与完善,是高校对教师激励制度的制定与修订之决策权力的直接行使,但是这种决策权力的行使绝不能脱离依法治校根本遵循,唯有以法治手段介入高校教师激励机制决策过程各环节,方能有力保障高校教师激励决策的正当性与合理性。

1.3 良性循环的高校教师激励决策逻辑结构

“六边形”边框顺时针循环决策逻辑示意如图1。高校法理意蕴的六个要素标记为:A 高校教师激励决策之强制要求环节:国家政策法规要义转化;B 高校教师激励决策之公正判断环节:高校改革根本价值取向;C 高校教师激励决策之权力制约环节:高校权力运行基本规范;D 高校教师激励决策之程序规范环节:正当性与合理性的体现;E 高校教师激励决策之内外部监督环节:高校教师权利切实保障;F 高校教师激励决策之检查修正环节:系统化风险评估与调整。G 高校教师激励机制的形成、发展与完善,构成一个“菱形”图像中,以箭头号标记顺时针为方向,高校教师激励决策各环节A、B、C、D、E、F依该方向存在空间上的先后顺序,在每两个环节之间,前者对后者在作用上具有正、负向的推动效能,一环紧扣一环,相互之间具有一定影响。就正向推动效能而言,每个环节的共同运转可以进一步促进高校教师激励决策形成、发展及完善的全面性、系统性与科学性。相反,一旦缺失其中一个环节,整体循环的覆盖范围会缩写,所关联的激励决策在整体上会存在考虑不周全问题,容易造成高校教师激励机制在运转过程中受制于自身诸多漏洞。“六边形”边框上各高校激励决策环节指向G点方向循环。在“向心”图像中,以箭头号标记为方向,高校教师激励决策各环节A、B、C、D、E、F与G之间分别形成以G点为向心力的A-G、B-G、C-G、D-G、E-G、F-G关系影响逻辑结构,即每个激励决策的环节均可对激励机制的形成、发展及完善具有直接影响作用,而这种影响既分为正向,也分为负向,但是各环节对G都具有不同范围及不同程度的影响。

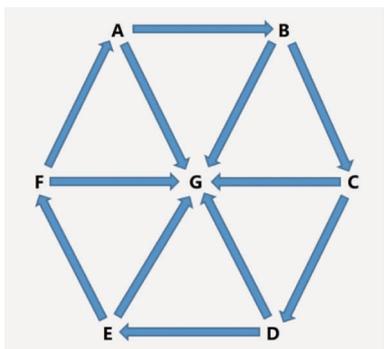


图1 良性循环的高校教师激励决策与激励逻辑图

上述两种方式实际为横向与纵向的高校教师激励决策的循环逻辑,由此构建的教师激励决策全环节具有相当的科学性、系统性、整体性、全面性等。

2 良性循环决策的高校教师激励决策法治化困境

高校教师激励决策在政策法规要义转化上欠缺精准。现有政策法规对高校教师激励决策规定的笼统性与宽泛性,在客观上给各高校在激励决策上存在差异性空间与模糊界限。从当前国内各高校涉及教师激励的规范性文件来看:一方面,高校制定涉及教师激励规范性文件对现有政策法规要义的转化不一,不同高校对制定涉及教师激励的物质与精神层面的比例、范围规定相异,这导致在全国整体上、各高校之间教师的激励存在差异,有违上位法规定的平等权。另一方面,高校在制定涉及教师激励规范性文件内容方面存在两极分化现象:其一,部分高校为加大教师激励程度,制定涉及教师激励的程度超越于现有政策法规所规定的最高标准;其二,部分高校为加大对高校本身基础设施的建设,以低于现有政策法规所规定的最低要求而缩减教师激励程度。

高校教师激励决策所秉承的价值取向忽视公平正义。每所高校都有自己的办学理念,在发展过程中,每所高校既沉淀了自身的文化底蕴,在与同行高校竞争过程中也积累了丰富的经验与教训,这些都离不开每一任高校管理者对高校体制改革与发展的贡献。就高校教师激励机制的形成、发展及完善而言,高校教师激励机制决策能否体现公平正义,关系到教师切身权益能否真正实现,高校管理者对此考量理应坚持以公平正义为

根本价值取向。然而,从实践中观察来看不容乐观,主要呈现以下三种类型:其一,部分高校管理者忽视学校自身基础实力,偏重以激进方式指导激励决策,譬如采取偏重以高额人才引进费形式吸引人才,忽视对原在职教师的激励的平衡。其二,部分高校管理者为求安稳,教育理念较为保守,在任期期间对涉及教师激励机制的制定与修订方面维持长期不变。其三,部分高校管理者,未能考虑本校体制、学校发展及教师心理需求特征等因素,盲目效仿其他高校激励策略,难以适应本校教师激励需求。

高校教师激励决策受制于体制“权力制约”失衡缺陷。高校‘场域’中行政权力、学术权力等权力之间的冲突与制衡一直是众多研究者关注的重要问题^[2]。学术委员会奉行的是集体决策原则,追求决策的公平与公正。尽管《高等学校学术委员会规程》相关规定对高校学术委员会的作用进行了强调,但实践中仍未能提升学术委员会相对行政机构决策权力地位。“行政权力压制学术委员会权力是高校内部管理制度的一种惯性反映^[3]”。对教师激励决策影响主要体现在以下几方面:其一,高校行政机构的决策权力大多“淹没”了学术委员会的决策权,正如有学者所言:“高校学术权力受外部行政权力的挤压和内部学术权贵的蚕食,其应然释放效能与发展空间被不断干扰和压缩。”^[4]这造成教师激励制度制定与修订的集体参与决策不平等、不充分,民主表达被行政文化压制。其二,高校行政机构的权力在对教师激励制度制定与修订行使上的正当性与合理性缺乏一种有效规范方式,教师激励机制的制定与修订通常表现为被动,形成因教师激励需求而倒逼高校非积极改革的态势。其三,高校行政机构在就教师激励制度制定与修订过程中,为求行政效率,通常以少数主要领导观点为决策胜出而贯彻实施,容易危及决策质量,教师激励决策的综合效能存在质疑。

高校教师激励决策过程科学性缺乏实质性正当程序。有长期从事高校管理研究的专家提出:“科学决策的基本程序是:提出问题,明确目标,收集信息,制定方案;咨询论证,方案决断贯彻执行,督促检查;反馈修正,决策评估。”^[5]但是这仅是应然理想,部分高校因为管理者理念不一,决策过程忽视基本程序已成常态。高校教师激励决策

过程忽视基本程序主要表现为:其一,部分高校在涉及教师激励制度制定与修订在决策过程中的基本程序存在模糊性、随意性及易变性;其二,部分高校在涉及教师激励制度制定与修订在决策过程中基本程序缺乏系统性;其三,部分高校在涉及教师激励制度制定的决策过程中基本程序形同虚设。

高校教师激励决策内外监督制度的建设需要健全。“高校管理中的原始本能思维遮蔽现代法治思维的最常见的表现就是‘公权力’不受限制,缺乏监督。”^[6]高校教师激励决策权行使过程出现的问题亦如此。一方面,部分高校教师激励决策缺乏相应的外部监督机制。首先,上级行政主管部门对高校监督薄弱。主管高校的直接行政部门是对高校内部决策监管的主要执法部门,当前主管高校直接行政部门对高校的监管主要体现为行政许可(高校的设立、变更、和终止审批,大学章程核准,教师资格证认定),行政奖励(对发展教育事业做出突出贡献的奖励、教学成果奖等),行政处罚(教师资格证的撤销、教师行政处罚等),行政检查(对学校综治安全工作的监管,对高校违反国家招生管理规定的检查)等,仅根据《教师和教育工作者奖励规定》第12条对教师申报对象的奖励材料进行受理、审核,依法作出行政奖励或不予奖励的决定,这里强调的对象是高校教师,而非高校。正如“理论界强调‘执法力度不足’‘执法手段匮乏’‘执法主体单一’等问题,验证了教育行政执法权的软化。”^[7]由此可见,主管高校的直接行政部门对高校教师激励制度制定与修订的内部决策存在监督被动甚至存在监管盲区。其次,高校教师激励决策在司法监督方面存在匮乏。高校教师激励决策关系到教师的个人利益,高校教师决策的合法性成为其影响的关键。司法监督主要关系到教师一旦涉及激励相关利益受侵权后的相关诉讼保障问题,倘若高校决策忽视这方面内容,容易造成高校决策权力因缺乏合理制约而出现权力滥用行为。特别是涉及教师的聘任合同、教师职称晋升、奖励性绩效、年终考核、科研经费支持等诸多方面,司法监督的介入基本存在缺位。另一方面,部分高校教师激励决策缺乏内部监督机制。比如部分高校教师激励决策涉及诸如会议议题、内容公开存在缺乏落实,对教师知情权的保障存在漠视。其次,高校各部门、利益相关者参与激励决策监督机制尚未形成,对激励

决策的意见反馈及投诉渠道等监督方式尚待完善。

高校教师激励决策的风险评估与调整亟待规范。其一,部分高校教师激励决策的风险评估机制匮乏。当前高校在面临重大事项的决策方面的风险评估机制尚未形成,甚至部分已决策事项可能存在处于隐形或者潜在违法之中,而部分高校教师激励制度制定与修订方面的风险评估机制更是如此,尽管隐约可见类似风险评估流程与方式,但是欠缺规制风险评估的具体规范。譬如,部分高校教师激励制度在制定和修订过程中,通常会聘请学校法律顾问进行合法性审核,以防止风险发生,在高校出台的相关规范性文件的法律依据在上位法短缺情形之下,高校教师激励机制的风险评估的合法性审查亦缺乏具体法律依据,激励决策所存在的风险容易游离于法治之外。其二,部分高校教师激励制度风险评估权威性欠缺。部分高校对教师激励决策进行了所谓的风险评估,但是这种风险评估并未考虑到教师激励机制运转的全过程,并且这种风险评估是否具有可行性,容易遭受质疑,缺乏第三方权威部门或机构对所评估的风险进行干预。其三,部分高校教师激励决策的调整缺乏应有的规则。在高校教师激励决策进行风险评估后,是否需要决策进行调整,是否听取教师群体的意见,教师群体的意见是否具有可采纳性,如何进行调整,调整的前置条件及程序在当前基本存在忽视,甚至存在空白,特别在紧急情况下,要进行重大调整,譬如要对决策进行终止执行,缺乏有效规则进行指导调整。

3 完善良性循环决策的高校教师激励决策法治化路径

以精细化立法夯实高校教师激励决策正当依据。教育部可以尝试先行出台针对高校教师激励机制规范性保障的规定,该规定既要根据《宪法》《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》等涉及高校教师激励机制法律条文内容要求进行细化,又要对涉及高校教师激励机制完善的各环节进行全面、系统化规定,与此同时,可强化对涉及高校教师激励机制政策法规的法教义学研究,运用其原理进一步弥补现有法律法规的笼统性与宽泛性客观上的不足。一方面,设立专门针对高校对上级部门

出台涉及高校教师激励政策法规要义的转化的责任监督部门,统一全国各高校对现有政策法规转化的标准性、同一性,促进教师享受激励全国范围内的平等性。另一方面,在该条例中设置教师激励的合理限度原则,并且设置高校激励政策的制定与修订的责任追究制度,确立以标准与合理限度为综合检视的高校教师激励决策的完善机制。

以公平正义原则融贯高校教师激励决策价值取向。确立以公平正义为根本价值取向的高校管理思维,强化以公平正义为核心的高校激励制度制定与修订的理论依据,弥补现有法律规定的空泛,以法理依据的形式规范高校管理者对教师激励制度制定与修订。主要从以下几方面入手:其一,在满足并保障现有教师激励需求的基础上,进一步在引进人才方面增加合理性激励内容,还需要对引进的人才入职后,在合同内容上保障其激励内容的权利与义务上进行对等,要充分尊重和考虑原在职教师与新进教师在享受激励制度上公平公正,谨防无正当激励理由而特殊化对待新引进人才。其二,凸显公平正义基本内涵之“及时高效”原则促进高校教师激励制度与时俱进改革,应根据每年经济水平、物价情况对教师物质激励内容进行相应调整。其三,确立公平正义基本内涵之“合法合理”原则方法、防止高校管理者效仿其他高校激励策略的任意性,以适应本校教师激励需求的合法合理性为基准,进一步规制高校管理者权力。

以多维化方式平衡高校教师激励决策权力与权利。其一,在现有体制无法短时间进行大的改革情形之下,可尝试将涉及激励方面的决策权以上位法并以立法形式明确高校行政机构与学术委员会共同决策的权限与职责,明晰民主参与教师激励制度制定与修订的决策必要环节、参与人数、参与细则等。其二,构建一种静态与动态结合教师激励制度制定与修订规则,特别要明确针对教师激励制度修订的最低要求的启动条件,可谓动态的修订规则;明确涉及教师基础性或者根本性利益部分的教师激励的修订的严格条件,防止这部分核心利益因为被修订而触动教师激励内容的根本,可谓静态的修订规则。其三,构建一种以高校管理者与教师民主参与决策共同协商机制,确定好各自决策权所占比重原则,在涉及教师激励制度制定与修订过程中,无论基于什么形式的决

策,在实施之前,必须通过高校管理者与教师民主参与决策共同协商后方可进行通过实施。

以过程法定确保高校教师激励决策程序正当化。其一,在上位法中增补高校教师激励制度制定与修订的决策程序规定,在下位法中明确涉及高校教师激励制度的职能部门的权限、责任与义务等,确立违反程序、忽视程序无效原则。其二,构建自上到下的教师激励制度的系统化基本程序,可以参照以《重大行政决策程序暂行条例》中所宏观规定的基本程序——“教师激励制度草案的形成、合法性审查与集体讨论、决策执行与调整”设计。其三,强化外界监督。建立对高校教师激励制度制定与修订全程公开制度,对其相关决策流程、决策环节以信息公开形式进行校园官网及校院教师职工交流平台进行全程报道。

以协同治理完善高校教师激励决策之监督制度。高校办学自主权不能过度自由化,理应在“秩序与自由之平衡”原则中进行约束。一方面,建立以上级纪委巡视组与直接主管高校的主要行政职能部门联合监督部门,对高校教师激励决策进行监督。上级纪委巡视组对高校权力监督具有较强的威慑力,可对高校激励机制运转的开展不定期、不定时进行巡视检查,而直接主管高校的职能部门对高校激励制度的制定与修订的实情有业务方面的熟知,在日常具有一定的技术指导,故而在监督执法过程中可以弥补上级纪委巡视组对其业务细节检查的技术不足,两个部门联合监督执法,与此同时,可以开展以教育督导助推大学章程实施^[8],可以提升教师激励决策在大学自治中地位同时,有利于提升高校在对教师激励制度制定与修订过程中权力行使的正当性、合理性及合法性。另一方面,建立校内针对高校教师激励制度制定与修订的监督平台,可设立以校纪委、校法律顾问、校内法学专家为主导的合法性论证部门,对教师激励制度制定与修订的议题、草案进行合法性论证。与此同时,拓展高校管理者与教师群体沟通平台,“参与大学决策是高校教师的一种权利和责任,是现代大学制度建设的必然要求。”^[9]可以设立实名与匿名建议沟通渠道,通过该平台,教师既可以对高校做出的教师激励制度制定与修订议题、草案提出批判性建议,又可以借此平台善意提醒其可能存在违法之处。

以防控规则保障高校教师激励决策风险评估

与调整。其一,建立高校教师激励制度制定与修订的风险评估机制。可以在校内成立教师激励制度制定与修订的风险评估委员会,由上级纪检部门、高校管理者、高校法律顾问、高校纪检部门、各学院纪检委员、教师代表等联合组成,设定风险评估程序,以及构建与教师群体互动的风险评估沟通平台,明确风险评估各环节的内容等,形成一套系统完整的风险评估机制。其二,可在上位法中将教师激励制度的风险评估机制进行法律明确规定。在下位法中进一步丰富和完善高校教师激励制度制定的风险评估的实施细则,特别是在大学章程、高校规范性文件中,进一步确定风险评估的介入条件,为实践中的评估提供正当性依据等。其三,依法设立高校教师激励制度制定与修订调整的规则。在对高校教师激励制度制定与修订后进行执行过程中,设立执行部门对高校管理机构进行决策执行汇报,决策执行部门发现有关重大风险问题或者不可抗力等严重影响或阻碍风险评估后执行时,应主动提出相应调整,并且需要反馈给风险评估机构进一步评估,做好适当调整,有效确保高校教师激励机制畅通运转。

参考文献:

- [1] 刘宇文,彭科.法治化视野下高校教师激励机制探析[J].高等教育研究,2018(12):47-54.
- [2] 黄彬彬.高校行政权力型态及其法治化路径[J].现代教育管理,2016(2):51-55.
- [3] 田鹏慧.高校内部的集体决策:制度缺陷及其矫正[J].现代教育管理,2021(4):23-30.
- [4] 马健云,陈思伦.新时代高校学术权力共享机制建构[J].四川师范大学学报(社会科学版),2021(2):103-111.
- [5] 刘献君.高等学校决策的特点、问题与改进[J].高等教育研究,2014(6):17-24.
- [6] 黄明东,孔晓娟.从原始本能思维到现代法治思维:高校管理思维方式转型[J].现代教育管理,2021(1):10-16.
- [7] 湛中乐,靳澜涛.教育行政执法权的强弱两极化运行及其调适[J].湖南师范大学教育科学学报,2021(2):26-32.
- [8] 徐靖.以教育督导助推大学章程实施[J].湖南师范大学教育科学学报,2021(4):49-57.
- [9] 杨元妍.高校教师参与学校决策的价值内化机制探析[J].江苏高教,2015(3):107-109.

Research on the Legalization of University Teachers' Incentive Decision Based on Virtuous Circle

LIU Yuwen^a, PENG Ke^b

(a. Party Committee Office, Hunan University of Arts and Science, Changde 415000;

b. School of Marxism, Hunan University of Chinese Medicine, Changsha 410208, China)

Abstract: University teachers' incentive decision-making affects the formation, development and perfection of teacher incentive mechanism. In view of the problems in policies and regulations that affect the law-based incentive decision-making of university teachers, it is advocated to consolidate the legitimate basis of university teachers' incentive decision-making by fine legislation, to integrate the value orientation of university teachers' incentive decision-making with the principle of fairness and justice, to balance the power and rights of university teachers' incentive decision-making in a multidimensional way, to ensure the proper procedure of university teachers' incentive decision with legal process, to improve the supervision system of university teachers' incentive decision with cooperative governance, and to guarantee the risk assessment and adjustment of university teachers' incentive decision with prevention and control rules, so as to effectively promote the virtuous circle of university teachers' motivation.

Keywords: a virtuous cycle; university teachers; incentive decision-making; legalization; power restriction
(责任校对 朱春花)