

· 教师教育与教师发展 ·

## 法治化视野下高校教师激励机制探析

刘宇文<sup>1</sup>, 彭科<sup>2</sup>

(1. 湖南科技大学 教育学院, 湖南 湘潭 411201;

2. 湖南中医药大学 药学院, 湖南 长沙 410208)

**摘要:** 教师激励是激发高校教师内在动力的有效途径。但在实践中,我国相关法律对高校教师激励缺乏明确的规范,高校内部治理法治化程度不高,导致激励功能异化、虚化等现象,背离了教师激励的初衷。从法治化视角来审视高校教师激励机制,其突出的问题表现为:法的属性被遮蔽,价值取向发生背离,内部权力运行失范等。对此,应以责任制为抓手强化高校教师激励机制法律效应,以最优化确保其价值取向,以规范化管理保障其运行,以使高校教师激励走向法治化道路,从而实现高校发展与教师发展的共赢。

**关键词:** 高校教师; 激励机制; 法治化

中图分类号:G647 文献标志码:A 文章编号:1000-4203(2018)12-0047-08

### On the Incentive Mechanism of University Faculty from the Perspective of the Rule of Law

LIU Yu-wen<sup>1</sup>, PENG Ke<sup>2</sup>

(1. College of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. College of Pharmacy, Hunan University of Chinese Medicine, Changsha 410208, China)

**Abstract:** The incentive mechanism of university faculty is an effective way to stimulate the internal motivation of faculty. However, there lacks clear norms for the incentive mechanism of faculty in practice, and the rule of law within university governance. It caused dissimulation and vanity of incentive function, which deviated from its original intention. From the perspective of the rule of law, there're such marked problems as the obscured nature of law, the deviated value orientation, and the abnormal internal power operation. Therefore, it should strengthen the legal effect of faculty incentive mechanism by way of accountability, ensure its value orientation, and guarantee its operation with procedural management, so as to make the incentive towards the direction of the rule of law, thus achieving the win-win development of the university and the faculty.

**Key words:** faculty; incentive mechanism; rule of law

① 收稿日期:2018-10-30

基金项目:湖南省哲学社会科学基金重点项目(17ZDB009)

作者简介:刘宇文(1972—),男,湖南安仁人,湖南科技大学教育学院教授,教育学博士,从事高等教育管理研究;彭科(1989—),男,湖南衡阳人,湖南中医药大学药学院教师,从事教育政策与法规研究。

高校教师激励是高校内部治理的重要组成部分,是激发高校教师内在动力的有效途径。如何建构有效的教师激励机制成为高等教育研究领域的热点问题之一。当前学界主流观点认为,我国高校教师激励机制主要由薪酬激励、职称激励、考核激励、荣誉激励等方面构成。相比美国西方发达国家,我国高校教师激励主要存在高校教师聘任制度还不够完善、教师业绩考核和评价手段不够科学、薪酬制度不够合理等问题。我们认为,我国高校教师激励机制出现的问题主要是由于我国法律对高校教师激励机制没有明确的规范,许多高校法治化治理程度不高,出现了激励功能异化、虚化的现象,背离了激励的初衷。因此,我们应以宪法基本价值为出发点,在法治化视野下对高校教师激励机制的隐性特质、价值取向、权力运行等方面的问题进行梳理,寻找问题的根源,重新审视高校教师激励机制的内涵及其法理依据,并以此作为指导实践的标准与原则,提出教师激励机制法律保障的具体实现路径,使高校教师激励机制逐步走向法治化道路。

## 一、法治化视野下高校教师激励机制之实然状态

### 1.对高校教师激励机制隐性特质的忽视:法的属性被遮蔽

在“双一流”建设进程中,高校教师激励机制在调动教师积极性、协调学校与教师共同发展等方面发挥着重要作用。有学者认为激励机制具备的功能本身来源于法律制度。<sup>[1]</sup>高校教师激励机制作为激励机制中的一类,同样隐含着法的属性。从法学视角来看,教师与高校之间存在事实上的法律关系,对此,主流的观点有两种:行政法律关系论和民事法律关系论。这两种理论均明确高校与教师之间存在法律关系,但对法律关系性质尚未形成一致观点。我们认为高校教师激励机制是由激励制度及其相关的系列配套措施有机组合而成的一个系统。作为协调教师与学校之间法律关系的一个重要机制,其法的属性是不言而喻的。激励制度是激励机制运行的基础,要考察激励机制的法的属性,就必须从考察激励制度的法的属性开始。但在实践中,由于教师激励制度本身欠缺科学性、规范性和强制性,导致作为这种法律关系的产物本应内含的法的属性一直未得到彰显,具体体现如下。

首先,教师激励制度欠缺科学性。在实践中不

少高校对教师激励制度的制定范围、界限、标准模糊,无法体现教师的合理权益,具体表现为:其一,部分高校教师激励制度理念存在偏差,缺乏国家、高校、教师三者之间应协同发展的整体理念,多数高校片面追求社会排位,在制定制度时顾此失彼。如在鼓励高校教师积极从事学术研究方面,不考虑学校自身实际情况,为求“短、平、快”的效果,试图通过行政手段来促进学术成果“量”的飞跃,结果导致大量学术垃圾产生,造成资源的极大浪费和教师的负担过重。从本质上说,这种制度设计上的缺陷既无法满足高校教师自我发展的需求,也不能有效促进高校快速发展,更违背了国家制定相关激励制度的初衷,缺乏正当性。其二,部分高校对教师激励制度的制定存在盲目性。这些高校对激励制度的重要性认识不足,在具体决策过程中缺乏科学数据支撑,许多具体措施无参考依据,制度设计缺乏前瞻性,导致相关制度漏洞百出。有些高校盲目模仿甚至全盘照搬相关高校的激励模式,使得激励制度水土不服,失去了应有的正面激励作用。其三,绩效考核制度欠缺客观实效评估。绩效考核注重对结果的评估,缺乏对教师教学活动的过程评估,且评估手段单一,指标僵化,部分学校片面追求数字指标的达成度,束缚了教师教学活动的创新。其四,部分高校教师激励制度偏重正向激励的要素配置而忽视反向激励的要素融入。当前大部分高校偏重奖励,少有惩罚性的反向激励,有的学校即使有相关规定,但在实施过程中未能把握好“情”与“法”的关系,人情关系往往占上风,导致相关措施的震慑力不够,未能有效防止高校教师在学术活动中的不端行为,反向激励的缺乏与弱化是当前学术不端行为屡禁不止的重要原因。

其次,教师激励制度欠缺规范性。当前高校教师激励制度名目繁多,除了基本的聘任制度和绩效制度外,还有各类高层次人才战略制度、职称评定制度、科研奖励制度等,这些激励制度都关乎教师的切身利益,其规范性直接影响到教师对激励制度的认可度。在实践中,许多高校的激励制度在制定和执行上欠缺规范性,主要体现如下:其一,激励制度的制定缺乏程序性规定。当前许多高校没有出台制度制定程序的规定,制度的出台缺乏法律依据,有的高校在制定相关制度时不认真钻研相关法律和政策,不做科学论证,缺乏细致调研,缺乏听证和反馈等环节,没有保障教师在制度制定中的知情权和参与权。其二,激励制度执行缺乏稳定性。部分高校教师激励制度违背诚实信用原则,存在政策朝令夕改等现象,政策的不稳定在一定时期内会造成激励方向的

不确定性,使部分教师感到茫然,积极性受挫。同时,政策的修订未经过一定的合法性程序,教师合法权益往往因激励政策突变而受到侵犯。其三,相关合约签订有失公正。部分高校聘任合同制定得不合理甚至不合法,合同中未清晰、公正地规定双方的权利与义务,更缺乏合法性审查。如对新进教师权益缺乏有力的保障标准,部分高校更多地注重规避潜在的自身的责任与风险,忽视对教师的保护义务的设定,这样容易造成对高校教师合法权益的侵害。

最后,教师激励制度欠缺强制性。法律最重要的功能在于,通过具有“强制力”的法律规则或者规范实现“非强制性”的法律激励,来调整整个社会的行为,实现社会的和谐发展。<sup>[2]</sup>在现实中,许多高校认为,教师自身发展应该是自由选择的,不应受约束。这不仅曲解了激励机制客观存在的正当性,同时也忽视了激励机制具有隐性的法律制度的“强制性行为”的作用,即通过强制性手段达到非强制性效果,直接导致学术“泡沫”的出现。如部分教师为了获奖或评职称,大量“制造”而非“发明”专利,这些专利在实际生产生活中运用可行性差,未能有效提振我国创新实力。有学者指出,专利质量短板的普遍存在致使许多专利申请成为“圈内人”自娱自乐的游戏,其目的或为政绩考核,或为科研经费,抑或是为了职称荣誉。<sup>[3]</sup>对于这些行为的矫正绝大多数高校缺乏硬性要求。又如在职称评审制度中,很多高校存在简单地以论文和课题数取人的现象,对教师的教学活动和社会活动缺乏强制性要求;有的学校对教师的专业发展缺乏强制性措施,部分教师因学校所定的职称标准太高,自己不想为获得更高级职称付出时间与精力,对于这部分教师,多数学校是放任自流的,在激励制度中缺乏相应的强制性退出规定。

## 2. 高校教师激励机制价值取向的偏移:背离法的价值

从某种意义上说,高校教师激励机制的价值取向代表一所高校的价值追求和办学理念。这种价值追求通常受到激励机制主体的选择而表现为多元化形式。但无论形式怎么多元化,其价值取向应与宪法基本价值相一致。谢维雁认为宪法的基本价值至少包括人权的切实保障、权力的合理配置、秩序的严格维护、利益的有效协调。<sup>[4]</sup>毋庸置疑,这种价值取向有利于促进高校教师积极工作,促使高校向好的方面发展。但在具体实践中,由于忽视了高校教师激励机制法的属性,其价值取向背离了法的价值,具体表现如下:一方面,高校教师激励机制对教师私权保护的背离。高校教师不仅属于高校职员,亦具有

我国社会公民身份,其所享受的权利与承担的义务当受宪法保护。高校作为行使“公权力”的部门应受到宪法限制以保障教师作为公民的“私权利”,这是与宪法基本价值相一致的。然而,高校内部治理中事实上存在的行政化倾向,把教师看作被管制的对象,管理层过多地考虑行政管理的方便,忽视了教师的参与权、知情权与表达权,教师的这几项权利仅仅被当作管理层决策过程中的参考因素,而非必要因素。对于是否让教师参与、知情和表达,以及让哪些教师参与、知情和表达,多数高校存在不确定性和随意性,致使教师对制定出来的激励制度缺乏信任,容易造成教师情绪上的对抗,这在一定程度上损害了教师的权益,也打破了高校维持秩序与保护教师个人自由的平衡基础。

另一方面,高校教师激励机制价值取向趋于功利性。有的高校把教师激励看成是内部利益再分配的过程,把激励机制当作是化解薪酬体系中的不平衡的手段,单纯以利来引导教师的活动,忽视了教师激励的个体差异性,导致激励机制失去本有的功能,损害了教师从事学术活动的积极性;有的高校为了提升自身的社会影响力,注重面子工程,片面强调“效率优先”而忽视“兼顾公平、注重内涵”的重要性,在制定激励制度时搞互相攀比,完全脱离学校实际,盲目追求科研成果的“高、大、上”,致使大量学术垃圾产生,将教师的学术行为引向了远离学术价值的功利行为;有的高校单纯以高额奖金来激发教师的科研潜能,以科研成果作为获取高额回报的渠道,致使片面追求“成果产量”的功利行为出现,导致重科研轻教学、重职称轻能力、重名利轻师德等现象出现,忽视了对教师精神层面和个人价值的实现等高层次需要的满足。

## 3. 高校教师激励机制运行保障的匮乏:权力运行失范

一直以来,高校习惯性地将高校教师激励机制权力根本来源(高校教师民主集中权)与直接的权力来源(国家法律法规授予)割裂,这就造成具有管理权的高校相对教师而言具有客观上的地位优势。而在现实生活中,我国现有的宪法和相关法律并未对高校管理具体事宜进行要求,更没有法律对激励机制的运行进行明确规定,这就容易造成高校权力与教师权利之间的失衡,具体体现如下:一方面,教师激励机制运行中的权力滥用。我国《教育法》与《高等教育法》对高校办学自主权和管理权做了原则上的规定。然而权力具有天然的扩张性与异化性,高校作为特别权力主体,如果不对其权力运行加以约

束和监督,相关的制度在执行过程中就会出现一系列问题:其一,制度执行中“人大于法”的现象频现。亚里士多德曾说人的本性难免有感情用事的毛病<sup>[5]</sup>,在实践中,由于相关法律法规的不健全,许多高校存在以人治替代法治的情况,造成了诸多弊端,少数高校领导持片面政绩观,过分依靠个人经验办事,忽视了激励制度制定与执行的规范,有的甚至打法律擦边球,超越职权范围去达到目的。其二,制度执行中监督机制缺乏。由于当前我国相关法规与政策的不完善,在实践中,监督方式、监督渠道、监督处理程序等方面一直没有相关法律法规予以明确,这在一定程度上使权力腐败有机可乘,如职称评定中存在“暗箱操作”、科研课题申报存在“后台运作”、各种评奖活动存在“事先内定”、奖励承诺不能按时按约定兑现等现象。

另一方面,教师激励机制运行中的救济渠道缺失。“重视权利及救济,是对教师主体性的肯定和尊重,有助于形成高校内部的平等氛围,激发教师的责任心和高校保护教师权益的意识。”<sup>[6]</sup>在实践中,教师救济方面缺乏法律制度保障,主要表现在以下方面:首先,对高校教师激励机制中的救济渠道的忽视。当前各高校在激励制度出台时普遍忽视对救济渠道的设立,在制度设计时没有考虑制度在运行过程中可能存在的对教师的不公平对待甚至严重侵犯教师权益的情形,缺乏相应的补救措施。其次,缺乏相关配套的法律法规来保障教师权益。现行行政申诉制度的缺失和民事司法救济制度的不完善,导致申诉范围、申诉程序的模糊,造成高校教师申诉无门,致使其受侵害的权益得不到有效补偿,损害了其正当利益。最后,部分高校对救济渠道的设置不合理,救济渠道针对性不够、操作性不强,导致问题无法解决,有时甚至激化矛盾。

随着依法治校进程的推进,上述问题的出现不得不引起我们的反思:怎么重新认识高校教师激励机制隐含的法的属性?高校教师激励机制的存在是否具有正当性与合理性?其价值取向应是什么样的?其运行保障体系应是什么样的?要回答这些问题,需要从法理上对高校教师激励机制进行分析。

## 二、法治化视野下高校教师激励机制之应然状态

实践证明,高校教师激励机制的产生是出于高校发展的内在需求,是调动教师积极性的核心驱动

力,其正当性与合理性毋庸置疑。正因为如此,各高校对教师激励机制都十分重视。但随着高校内部治理改革的深入,教师激励机制纵深改革遭遇了不少阻力,其中一个重要原因就是其缺乏相应的法律依据。因此,我们必须厘清高校教师激励机制的法理依据,正确理解激励机制具有法的隐性属性,重新认识教师激励机制的正当性与合理性。这将有助于改进高校教师激励机制中存在的不足,促进高校教师激励的法治化发展。

### 1. 高校教师激励机制天然具有法的属性

判断一项制度是否具有法的属性应该看其是否具有以下几个基本特征:国家强制性、国家意志性、规范性。制度生成论认为,制度形成是一个自生自发的过程,包括法律在内的社会制度不是为了满足那些可遇见的特定需求而制定出来的,而是在一个优胜劣汰的进化中存续下来的。<sup>[7]</sup>它认为,制度在形成过程中至少具有秩序形成性、观念明确性、客观规律性三个特征。这三个特征与法的三个基本特征是基本相符的,高校教师激励机制作为在高等教育领域特有的制度体系天然具有这几个特征。

首先,高校教师激励机制作为激励机制的一个特殊组成部分具有鲜明的国家强制性。激励制度在我国由来已久,先秦法家提出“法、术、势”的思想,其中的“法”包含“赏”和“罚”两方面,这正是激励思想的萌芽,也是激励制度初次生成的重要依据;荀子从人性“好利恶害”的角度论述了奖赏与惩罚对人的正反激励作用;管子从“兴功惧暴”的角度论述了法的重要激励功能,墨子的“赏当贤,罚当暴,不杀无辜,不失有罪”则是从激励目的上凸显了激励制度的秩序化形成特征。这些初次生成的激励以正反两面的形式呈现,内化人心,使人们的思想意识秩序化,管束人们的行为,其核心是强制性的要素在起关键作用,这说明激励制度在古代就具有的国家强制性要素的正当性。

其次,中国近代大学中教师激励机制的产生与发展均体现了国家意志的明确性和规范性。中国近代大学教师激励大致经历了三个阶段:第一阶段是初步形成阶段。辛亥革命胜利后,南京政府颁布了一系列如《大学令》、《大学规程》等大学教育法令。新文化运动后,大学的管理逐步走上了正轨,摒弃了封建传统,重视大学立法,不再以忠孝为本、以经学为基,形成了具有新时代精神科学民主的学术管理制度,如在当时的北大,蔡元培极力推行学术管理改革,旨在促进学术发展繁荣。<sup>[8]</sup>这一时期的高校教师激励初步以法律形式出现,体现了民国政府摒弃封

建传统、提倡科学民主的国家意志。第二阶段是不断完善阶段。新中国成立初期,出于巩固新生政权的需要,政府对大学采取高度集权的管理方式,高校教师激励机制的价值取向也从学术创新转变为服务政治,高校教师激励趋向于对完成上级布置的政治任务奖励,教育部颁发的文件中对此都做出了具体的规定,体现了鲜明的高校服务于政治的国家意志。第三阶段是多元化发展阶段。高校教师激励机制呈现百花齐放的局面,在薪酬设置、职称评定、评优评奖、科研成果奖励上,均以激发教师从事学术活动的积极性为目的;在科研或学术规范上,对学术不端等行为进行严厉惩戒,旨在引导教师行为走向规范;在教师考核方面设置了合理的评估机制,这也体现了改革开放后“效率优先,兼顾公平”的指导思想。这一阶段教师激励制度更加符合高校发展的规律,制度本身的规范性更加完善。从以上三个不同阶段激励机制与制度生成论的关联性来看,教师激励制度在不同的阶段进化成不同的形态,并在不断延续中形成了具有一定规范性的秩序。

由此,我们可以发现高校教师激励机制隐含的法的属性。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,其根本发源于高校自身发展的需要,直接来源于国家法律授予,具体执行是靠教育规范性政策或者文件要求,其设置目的是维护并驱动高校发展。因此,高校教师激励机制从本质上来说具有法的属性,高校应该秉承严肃态度,以宪法相关原则为前提,对激励制度制定的相关标准、范围、规范性加以明确。这不但是高校坚持依法治校的前提,也是保障教师权利、促进高校发展的重要措施。

## 2. 高校教师激励机制的价值取向应符合分配正义

亚里士多德将正义分为分配正义、校正正义和回报正义。分配正义涉及财富、荣誉、权利等有价值的东西分配,在该领域,对不同的人给予不同对待,对相同的人给予相同对待,即为正义。分配正义,即给每个人以其应得。<sup>[9]</sup>具体来说,分配正义要求防止不合理的歧视待遇,禁止侵害他人,承认基本人权,在确保有效秩序之下,提供在职业上自我实现的机会,确定一个公正的奖惩制度等。亦即,分配正义主要关注的是如何将权力、权利、义务和责任合理、有序、公正地分配给一个社会或群体的成员的问题。高校教师激励机制事实上充当了实现高校教师利益分配公正的工具,从某种意义上讲,分配正义论在待遇分配上所倡导的人权保障、效率与公平正是高

校教师激励机制价值取向的基础和前提。

首先,人权保障是高校教师激励机制的内在要求。人权本质上可以归结为两个要素:自由与利益。人权亦即人作为人应享有的权利,而权利的基础是利益,这里的利益不仅指物质利益,还包括精神利益、人身利益以及行为自由等。同时,权利主体对自己所享有的这种利益可以通过作为或不作为予以自由支配和处置。因此可以说,保障人权实则是保障人的利益与自由。事实上,高校教师激励机制蕴涵人权保障的本质,而从现有的相关法律与政策所涵盖的层面来看,高校教师激励机制具有人权保障的正当性的前提。我国《宪法》第47条突出了间接保障高校教师从事学术的自由的权利,近期出台的《中共中央国务院关于深化体制机制改革,加快实施创新驱动发展战略的若干意见》在完善成果转化激励政策方面对事关个人的利益保障十分重视,为教师个人利益保障的合理化提供了政策支撑。诚然,高校教师激励机制通过对教师利益与自由的保障进一步确保了人权保障价值的实现,而这一价值的实现恰恰是高校教师激励机制功能所需与目的所求。反之,倘若没有人权保障这一要素要求,高校教师激励机制可能会被极端功利主义所误导而成为侵犯高校教师人权的工具。

其次,效率与公平是高校教师激励机制的实体正义。实体正义是一种确定社会有效分配利益达到实际上的正义,这种正义是以公平的法律秩序和有效行为方式作为价值取向,进而实现维护社会利益分配秩序的价值目标的。<sup>[10]</sup>高校教师激励机制最重要的任务之一是确保实现高校教师与高校之间利益关系的和谐,而效率与公平则是建立利益协调机制、实现利益合理分配和高校内部管理和和谐的基础。效率与公平是现代法治的核心价值追求,也是依法治校的主要原则。一方面,效率是公平的基础,是高校教师激励机制实施的基础。效率优先可以进一步使高校教师激励机制不断激发教师从事学术的积极性,不断促进科研成果的繁荣,提高效益,进而为公平分配提供物质基础。另一方面,公平亦是效率的前提,倘若没有公平作为效率的保障,不仅会导致秩序的混乱,让每一位教师失去平等竞争的环境,而且会使高校教师因为盲目追求效率而偏离价值取向,片面逐利。此外,“效率优先,兼顾公平”是高校教师激励机制价值取向的理性要求。高校教师激励机制在调整高校与教师之间的利益分配、教师与教师之间的利益分配时均需要一定的价值规则来进行指导,这种价值理应提倡效率优先,但同时又要防止高

校教师片面逐利而导致学术严重功利化,以彰显高校教师激励机制的实体正义。高校教师激励机制的价值取向与分配正义密不可分,这种价值的实现是以分配正义为前提的。在依法治校的视野下,需重塑激励机制合理的价值取向,凸显分配正义的原则,这对高校推进激励机制改革具有重要的意义。

### 3. 高校教师激励机制的构建与运行应符合程序正义

程序正义实质上是指裁判全过程的公平、制度执行的规范。美国联邦法院大法官威廉·道格拉斯认为,“权利法案的绝大部分条款都与程序有关,这绝非毫无意义。正是程序决定了法治和随心所欲或者反复无常的人治之间的基本差异”<sup>[11]</sup>。由此看来,高校教师激励机制作作为一种对广大教师具有约束力的制度体系,最基本的特征之一就是操作程序上的正义。高校教师激励机制符合程序正义,不仅体现在该机制的构建上,更体现在该机制的运行中。

一方面,高校教师激励机制必须在机制构建上坚持程序正义。“从决策的角度来说,如果要授予某一或某些人(或团体)以利益,那么,程序以及程序正义都是可有可无的;相反,假如要剥夺某一或某些人(或团体)的利益,则程序和程序正义都将是不可或缺的。”<sup>[12]</sup>高校教师激励机制的构建过程实质上是高校管理层的决策过程,在这一决策过程中,学校根据教师的表现和学校发展的需要有可能授予某些人利益,但同时也可能限制另一些人利益的实现。因此,在构建激励机制的过程中,程序正义是必不可少的。只有符合程序正义的制度设计才能得到教师的普遍信任与认可,才能实现正面激励的目的,否则将失去存在的基础。另外,机制构建的一个重要方面是要防止权力的滥用,科学程序的构建是实现这一目标的有效保障。这一方面要求高校管理者不得越权滥用高校激励机制,从机制的设计到对激励对象的评估均要以事实为依据作为参考,不得违背宪法及相关法律法规;另一方面,高校教师激励机制需要接受一定范围和程度的监督,如考核办法、评议结果等环节都需要进行公示或听证,通过公开的形式让所有教师知晓,便于对权力运行的监督。

另一方面,我国现行法律规定在高校教师激励机制的运行中必须体现程序正义。《中华人民共和国教育法》第八十一条规定,凡是侵犯教师的合法权益造成损失、损害的,且违反了《中华人民共和国民法总则》第110条所规定的自然人所享有的权利,教师的名誉权或者荣誉权受到侵犯的,均可提起民事诉讼。这方面的规定极大地保障了教师权益,体现

了程序保障的重要性。不难看出,高校教师激励机制之所以能有效运行,原因之一在于其功能上融入了程序正义的重要元素,这不仅可以防止高校教师激励机制被肆意滥用,而且能确保激励制度的落实。这一重要元素内化于高校教师激励机制内涵的原则性,外化于高校教师激励机制内容上的程序性。

## 三、实现高校教师激励机制法治化的路径选择

### 1. 以规范问责建设为抓手强化高校教师激励机制的法律效应

首先,加大立法力度,强化高校教师激励机制的法律地位。高校在设计教师激励制度的过程中应秉承人民主权的国家意志,合理规范,做到权责分明,可根据学校发展的需要和教师发展的需要而制定,不仅要体现高校与教师的意志,更要体现国家的意志。其一,将高校教师激励制度上升到法律地位,在我国《教育法》、《高等教育法》、《教师法》所规定的原则里面对激励教师和保障教师切实利益的相关条款进行细化,明确该机制的法律地位、范围、权利与义务,以确保其稳定性与权威性。与此同时,各高校应在大学章程中明确其重要地位,与教师激励相关的制度在制定与出台时均应进行事先合法性审查。其二,高校应不断完善聘任制度,使其走向法治化。聘任制度是激励机制的基础,其规范程度直接关系到教师激励的效果。因此,高校在招聘过程中事先应本着公平公正的原则科学设置岗位,需附加特殊条件时,应在公示中加以备注并说明原因和依据。在签订工作合同时应对双方的权利和义务加以明确,对有可能影响教师发展的相关事宜要在签订合同前如实告知,尊重教师的选择权。所有这些均应以教师手册等形式书面告知新入职教师,以保证所有教师对学校所有管理制度的知情权。

其次,强化法律意识,夯实责任追究。一方面,在推进依法治校的进程中,教育行政部门、高校和教师都要强化法律意识,重视教师激励制度,维护其严肃性和权威性。要建立严格的责任追究制,防止激励机制的滥用,从而进一步使高校教师激励做到有法可依、有法必依、违法必究等。另一方面,要充分考虑负激励的重要性,发挥其惩戒作用。必须坚持与国家出台的相关政策法规来警示和惩罚违法违规行为,如《高等学校预防与处理学术不端行为办法》第二十九条规定:“高等学校应当根据学术委员会的

认定结论和处理建议,结合行为性质和情节轻重,依职权和规定程序对学术不端行为责任人作出相应处理。”<sup>[13]</sup>据此,高校可出台教师激励机制负激励的实施细则,依照有关规定,给予学术不端行为责任人警告、记过、降低岗位等级或者撤职、开除等处分,有获得有关部门、机构设立的科研项目、学术奖励或者荣誉称号等利益的,学校应当同时向有关主管部门提出处理建议。

再次,创新考核评价制度,规范教师行为。在绩效考核中可采取同城高校相互督查方式,广泛采用“同行盲评”的形式来规避人情关系带来的负面影响,增强教师考核工作的科学性,并通过教育立法将其作为教师激励的重要指标,从而真正发挥教学督查和同行评价的作用。同时要充分发挥网络监督作用,设立对高校教师的网络评价平台,建立评委诚信体系,加大对高校教师考核工作的监督,确保教师考核的公正与公平。

最后,高校应引导教师正确理解激励机制。引导教师走出“激励就是物质奖励”的误区,要让他们认识到激励不仅仅是为了满足最底层次的需求,而是通过激励来激发自己的潜能,从而真正实现自我价值。自我实现的需要超越了自我,不是单纯追求个人的得失,而是追求对社会的贡献。<sup>[14]</sup>因此,高校需培育良好的激励文化,鼓励教师在适当满足个人物质需要时追求对教育事业的责任心,把个人的发展与教育事业的发展紧密结合起来,这种责任心实则作为一种道德的规范。在实践中高校可以在设置名誉学者岗位,加强学者声誉管理,在物质上和精神上同时鼓励优秀学者脱颖而出。

## 2.以分配正义为准则匡正高校教师激励机制的价值取向

法在实现分配正义方面具有重要作用,主要表现为把指导分配的正义原则法律化、制度化,并具体化为权利和义务,实现对资源、社会合作的利益和负担进行权威地、公正地分配。<sup>[15]</sup>但法在分配正义的过程中又必须以宪法基本价值为前提,这种价值观应用到高校教师激励机制价值取向的规范即为合宪分配正义。高校教师激励机制应遵循合宪分配正义的准则,从而促进正义和自由的实现,调整各种利益之间的关系。

首先,坚持效率优先,兼顾公平以保障教师正义价值。高校应通过分配正义有效协调好对教师最低层次激励与最高层次激励的需求,平衡教师各方面的权利,保障和促进教师正义价值,防止教师价值取向发生偏离。现有各高校的教师激励机制一直坚持

效率优先的原则,然而在具体实践中,各方对效率优先有所误解,从而导致其异化,其中最核心的原因是没有做到兼顾公平。坚持“效率优先,兼顾公平”的准则,可减少高校规范管理与教师学术自由之间的矛盾,树立正确的高校教师激励价值观。高校应尊重并保护教师的民主参与权利,鼓励教师积极参与政策的制定与运行监督,自觉遵守相关制度,在实践中不断关注新动态、发现新问题,及时提出有针对性的改进建议。同时要促进高校管理与学术活动的深度融合,最大程度上减少行政化管理对教师从事学术活动的干涉。

其次,坚持最优化原则保障高校教师学术忠诚。在坚持“兼顾多数人利益与少数人利益、长远利益与眼前利益、整体利益与局部利益”的基础上必须坚持最优化原则,以保障教师对学术的忠诚。即在宪法基本要求和相关原则下,通过科学、民主的决策选择适合高校发展的最佳方案。一方面,最优化原则能防止高校教师激励走向功利化。这是因为,最优化原则是法的规范中的辩证法原则,其要求先诊断问题所在,再确立备选方案,然后通过可行性分析选择解决问题和促进发展的方案,这种方案实施的前提是必须合法、合理。另一方面,最优化原则对高校教师的学术忠诚起到保障作用。坚持学术忠诚为内在契约的价值取向,就要求学者不但要有学术自由和自觉的情怀,而且要有坚守学术道德的学术自律和自省的反思。要鼓励教师勇于承担学术责任,这种责任不是学术个体迫于外来压力和强制而被动接受的,也不是以一种合同文本的方式来信守执行的,而是学术个体基于自己的学术价值观,在学术活动中作出的一种倾向于纯粹自觉的、排除了任何外来因素干扰和强迫的学术价值判断和学术自律。<sup>[16]</sup>此外,最优化原则的预测性对保障教师的学术忠诚具有重要作用。这种预测性主要体现为学校在制定激励制度前应该充分考虑相关制度出台后是否会影响教师的合法权益,是否有利于促进教师的积极性,是否能协调好高校与教师之间的平衡发展。因此,高校应根据最优化原则来科学预测激励制度出台后会产生什么样的效果,从而加强相关激励制度的针对性和科学性。

## 3.以程序规范为核心保障高校教师激励机制的运转

高校教师激励机制若要长效、稳健运行,需要在程序规范上下足功夫,运用合宪性审查方式对相关激励制度进行全方位“体检”,把事关高校教师激励机制的权力放进制度的“笼子”里,完善相关权利的

救济渠道以实现“正义的矫正”。

首先,加强各级监督,保障激励机制有效运行。

第一,加强外部监督,组建高校联盟监督机制,加强高校与高校之间的监督,这种监督机制不仅能有效规避“熟人”效应,还有利于高校之间的相互学习、合理借鉴;第二,加强高校教师对激励机制的监督,这种监督通过以学术委员会、教代会等形式对激励机制的设计和运行加以监督,通过以集中论证、投诉、反馈、建议书的形式来规范高校教师激励机制,防止行政权力滥用;第三,加强学生对高校教师激励机制运行的监督。在对教师进行绩效考核的过程中,应充分考虑学生对教师师德师风、教学效果等方面的评价,通过座谈会、匿名评价、个别调查等方式收集学生对教师的考评意见;第四,引进第三方评价机制,加强社会监督。可组建由各领域专家组成的高校教师激励机制社会监督组织,对高校教师激励制度的合理性与合法性进行评估,并及时将信息反馈给媒体以公示,这种监督制度不仅对约束高校教师行为有效,对规范高校阳光用权亦有相当效果。

其次,完善权利救济体系,建立激励制度运行的纠错机制。一方面,国家应在高校和教师之间的人事争议纠纷以及对教师知识产权等方面加强法治化保护,对凡是侵犯教师的合法权益并造成损失、损害的,且违反《中华人民共和国民事诉讼法》规定的行为,高校教师均有权提起民事诉讼,以法律武器切实维护自身的权益。我国应在《行政复议法》中完善与高校教师激励机制救济相关的法律法规的具体细则,进一步明高校教师激励机制相关救济权利。另一方面,高校在内部激励机制运行过程中也应设立相应的救济渠道,根据学校实际情况单独设立相关救济制度,以便于教师在权益受到侵犯时能有效得到救济,这种救济渠道必须有明确的程序来加以保障。此外,高校在扩展救济渠道方面可借鉴国外高校救济模式,根据我国实际情况,选择适宜自身的教师救济配套制度,以便民、公正、客观、人性化为救济理念,以严格法律程序来保障公正性,从而切实、灵活、高效地处理教师激励机制运行过程中教师与高校之

间出现的矛盾。

参考文献:

- [1] 丰霏. 法治治理中的激励模式[J]. 法制与社会发展, 2012,(2):151.
- [2] 陈彩虹. 法律:一种激励机制[J]. 书屋, 2005,(5):64-65.
- [3] 马红漫. 改革激励制度,挤掉专利“泡沫”[N]. 广州日报, 2014-06-26.
- [4] 谢维雁. 宪政基本价值论[J]. 社会科学研究, 1998,(6):75.
- [5] 沈宗灵. 法理学(第三版)[M]. 北京:北京大学出版社, 2009:75-76.
- [6] 张勇敢. 从缺位到归位:聘任制下高校教师权利救济的法律保障[J]. 教育发展研究, 2011,(4):66.
- [7] 周旺生,朱苏力. 北京大学法学百科全书[M]. 北京:北京大学出版社, 2010:1069-1070.
- [8] 刘宇文,唐旭. 我国高校教师学术激励机制价值取向变迁及发展趋势[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2016,(6):112.
- [9] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 廖申白,译. 北京:商务印书馆, 2003:9-18.
- [10] 鲍家志. 论实体正义与程序正义的动态平衡——兼评民事再审理由的修正案[J]. 人民论坛, 2011,(7):118.
- [11] 任东来. 美国宪政历程:影响美国的25个司法大案[M]. 北京:中国法制出版社, 2004:427.
- [12] 陈瑞华. 程序正义理论[M]. 北京:中国法制出版社, 2010:7.
- [13] 教育部. 高等学校预防与处理学术不端行为办法[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe\\_621/201607/t20160718\\_272156.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201607/t20160718_272156.html).
- [14] 刘宇文,夏靖. 关注需要的多样性:高校教师激励的基点[J]. 国家教育行政学院学报, 2015,(9):27-32.
- [15] 张文显. 法理学[M]. 北京:北京大学出版社, 2011:274.
- [16] 刘宇文,刘建佳,夏靖. 学术忠诚的哲学审视[J]. 高等教育研究, 2014,(5):15.

(本文责任编辑 童志勇)