

历史制度主义视角下 我国高校教师学术评价政策变迁*

戢 锐

(华中科技大学教育科学研究院,湖北武汉 430074)

摘要:从历史制度主义视角分析1949年以来我国高校教师学术评价政策,可以发现其历经了起步探索、规范建设、变革调整、深化改革四个阶段。从动力机制上看,政治经济体制变革、文化观念转变以及政策与行为主体的互动是高校教师学术评价政策变革的主要动力。从变迁路径上看,高校教师学术评价政策呈现出从路径依赖到路径突破的特征。未来高校教师学术评价政策需要遵循宏观制度结构调整的客观规律,把握好政策变迁的路径依赖和关键节点以及平衡好多元主体的利益诉求。

关键词:历史制度主义;学术评价;高校教师;政策变迁

中图分类号:G645,G40-058.1 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2023)05-0022-06

Change of Academic Evaluation Policy for University Teachers from the Perspective of Historical Institutionalism

Ji Rui

(School of Education, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei 430074)

Abstract: Analyzing the changes and institutional logic of academic evaluation policies for university teachers since the founding of the People's Republic of China based on the perspective of historical institutionalism, it can be found that the academic evaluation policies have gone through four stages: initial exploration, standardized construction, transformation and adjustment, and deepening reform. From the perspective of driving mechanism, political and economic system reform, cultural concept transformation, and the interaction between policies and behavioral entities promote the transformation of academic evaluation policies. From the perspective of the change path, the academic evaluation policies show the characteristics of transforming from path dependence to path breakthrough. Looking into the future, the academic evaluation policies need to follow the objective law of macro institutional structure adjustment, grasp the path dependence and key nodes of policy change, and balance the interests of multiple subjects.

Keywords: Historical institutionalism; Academic evaluation; University teachers; Policy changes

*基金项目:2020年教育部人文社科基金一般项目“高校青年学术人才生成的影响机制研究”(20YJA80014)。

收稿日期:2023-06-05,修回日期:2023-07-06

高校教师学术评价旨在对教师的学术研究成果及创新能力进行评判,在发挥质量辨别与价值导向功能的同时,推动知识生产创新。高校教师学术评价活动的开展离不开相关政策的科学指导。1949年以来,国家出台了一系列规范和调整教师学术评价的政策文件,有力地促进了高校教师学术评价制度的内涵式发展。然而,高校教师学术评价政策在实践中仍然存在评价标准繁杂、多方质量观冲突、过度量化评价等现实问题。如何制定合理有效的高校教师学术评价政策,助推构建优质均衡的学术评价机制,成为当前教师学术评价机制改革的重要议题。

历史制度主义起源于20世纪80年代的西方政治学,是新制度主义三大重要流派之一。它批判继承了社会学制度主义和理性选择制度主义,主张根据历史事实,从时间序列角度分析制度变迁的过程,从而探析现存制度安排下政策变化的原因以及政治制度与政治观念的相互作用机制。^[1]

历史制度主义分析框架主要由结构分析范式和历史分析范式组成。前者既注重探究政治、经济、文化等宏观制度背景对政策变迁的影响,又重视制度与行为主体之间的互动关系。^[2]后者强调对制度发展过程中生成的“路径依赖”以及对引起制度变化的“关键节点”进行分析。基于此,本研究首先根据关键政策的发布时间系统梳理政策变迁的历史脉络及阶段特征。其次,探究宏观制度背景、政策与行为主体之间的互动对政策变迁的影响。最后,探究路径依赖产生的锁定效应如何导致政策呈现明显的渐进变迁,以及分析关键节点如何导致政策发生断裂变迁。

一、高校教师学术评价政策变迁历程

本研究将1949年以来我国高校教师学术评价政策变迁划分为起步探索、规范建设、变革调整、深化改革四个阶段。

1. 以行政评价为主导的起步探索期(1949—1984年)

中华人民共和国成立之初,国家即重视科学研究,激励教师从事科学研究工作。1956年《高等学校科学研究奖励暂行办法》明确规定了科学研究成

果的评价周期、评价主体、评价程序。此时,学术评价机制处于起步阶段,学术评价由学术委员会按实际成果的贡献度评定。随着社会的调整改造,政治思想条件成为教师学术评价的首要依据,学术评价主体也转变为校务委员会和各级教育行政部门。1958年《关于教育工作的启示》与1960年《关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》(以下简称《暂行规定》)均强调政治思想条件是教师评价的首要因素,学识水平、业务能力位于其后。1964年,中央宣传部批示了高等教育部党组《关于高等学校教师工作量办法等几个问题的检查报告》,基本确立了教师职务提升与学术评价中“政治挂帅”挂钩的原则。^[3]

十年浩劫后,社会逐渐步入正轨,各项制度有序恢复。1977年8月,邓小平在科学和教育工作座谈会上指出要尊重劳动、尊重人才,知识分子的名誉要恢复。在此背景下,高校教师的学术地位和在学习中的作用受到肯定,学术评价政策也得以恢复调整。1978年国务院批转教育部报告《关于高等学校恢复和提升教师职务问题的请示》,要求高校教师职称提升的有关问题仍按《暂行规定》执行。1982年《关于当前执行〈国务院关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定〉的实施意见》出台,规定不符合思想政治条件的教师不能确定或提升其职称。可见,这一阶段,在高度集中的计划经济体制下,学术评价带有浓厚的政治化色彩。

2. 以定性定量评价相结合为重点的规范建设期(1985—1998年)

随着教育体制改革,1986年《高等学校教师职务试行条例》出台,规定由教师职务评审委员会组织同行专家评审各级职务的任职资格,考核结果作为教师提职、调薪、奖惩和能否续聘的依据。同时,该文件的实施意见提出,依据学校条件有计划地逐步下放高等学校教授、副教授的任职资格审定权。

这一时期,高校教师学术评价政策的一个重要特征是在继承上一阶段定性评价的同时,引入了定量评价,使得学术评价方式不断完善。1991年《关于高等学校继续做好教师职务评聘工作的意见》指出,要将考核成绩作为教师评聘、晋职的重要依据,

将定性考核与定量考核结合起来。在此基础上,1993年《关于普通高等学校内部管理体制改革的意见》提出,根据学校实际,制定科学的、易于操作的考核评估指标体系。1994年《关于加强和改进高等学校人文社会科学研究工作的若干意见》出台,提出要坚持科学性评价标准,尊重实践、尊重同行专家意见,服从真理。综合来看,这一阶段学术评价自主性增强,学术评价与职务聘任制度深度结合,开始执行定性与定量相结合的评价方式,高校教师学术评价政策在规范建设中获得快速发展。

3. 以治理量化评价异化为主导的变革调整期(1999—2009年)

20世纪90年代中后期,市场化治理模式开始进入高等教育领域,与之相对应,1998年后高校实施的聘用合同制、岗位津贴制等人事制度需要建立有说服力的合理分配依据。1999年,教育部出台《关于深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》,明确规定教职工的工资收入与岗位职责、工作业绩和贡献直接挂钩,实现按劳分配、优劳优酬。2000年《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》提出,全面推行聘用制,强化竞争机制。因此,资源分配导向的量化评价在高校和科研机构开始盛行,继而知识生产数量成为教师薪酬发放、职务聘任、实施奖惩等的重要依据。

尽管量化评价便于高校科研人才管理、激发教师学术研究积极性,但也带来了高校教学质量下降、教师疲于应付考核、学术不端、学术腐败等问题。面对高校学术场域被破坏的生态环境,国家相关部门陆续出台了《关于加强学术道德建设的若干意见》(2002)、《关于改进科学技术评价工作的决定》(2003)等政策文件,敦促高校实施多元分类评价、加强学术道德建设、建立学术惩戒及评审监督制度。可以看出,这一时期量化评价成为资源分配的重要依据,但其弊端的显现促使政府出台相关政策以加强学术评价规制。

4. 以高质量评价为核心的深化改革期(2010年至今)

2010年,伴随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《纲要》)的出台,政府在政策的顶层设计中进一步强化了学术评价规制力度,并

对学术评价提出了高质量发展的要求,由此高校教师学术评价政策进入了深化改革的阶段。

首先,沿袭上一阶段发展脉络,继续实行质量导向的多元分类评价。《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》(2011)、《关于深化高等学校科技评价改革的意见》(2013)、《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》(2018)分别就确立质量第一的评价导向、实施科学合理的分类评价、突出研究成果实际贡献等提出规范要求。其次,师德师风成为学术评价的首要依据。2016年,《关于深化高校教师考核评价制度改革的指导意见》提出将师德考核摆在教师考核的首位。2018年,《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》提出对高校教师师德失范行为实施“一票否决”,情节较轻者也要取消其在职务晋升、职称评定、申报人才计划等方面的资格。再次,开展“五唯”清理行动。“五唯”作为单一维度的学术评价,不仅其科学性、公正性难以保障,而且容易导向功利,无法适应高等教育高质量发展的需要。^[4]自2016年以来,教育部出台了一系列关于破“五唯”的政策文件,要求扭转不科学的教育评价导向,注重标志性成果质量和贡献。2020年《深化新时代教育评价改革总体方案》更是从政策行动中充分彰显破除“五唯”是深化教师学术评价改革、破除束缚教师发展体制机制障碍的当务之急。总的来看,这一时期,高校教师学术评价政策不断强调回归学术质量本身,试图建立高质量导向的学术评价机制。

二、高校教师学术评价政策变迁的制度逻辑

基于历史制度主义分析框架,高校教师学术评价政策变迁既受动力机制的影响,也有路径依赖与关键节点带来的阻滞与推动。

1. 高校教师学术评价政策变迁的动力机制

历史制度主义认为深入探究制度变迁的动力机制有助于将制度本身同制度结构结合起来,从而在时间序列中把握制度变迁的现实性与连续性。^[5]就高校教师学术评价政策而言,其动力机制主要来源于政治、经济、文化等宏观制度背景以及政策与行为主体之间的互动。

(1) 深层结构:宏观制度背景

从政治环境来看,1949年以来,我国实行高度集权的管理体制,高校教师学术评价政策运行以政府权威为核心,学术评价主体、标准等内容呈现出明显的指令性、行政性特征。高等教育体制改革后,为发挥教师职称评审的激励和约束作用,激发教师学术研究的活力,政府开始下放职称评审权力,组织同行专家评议,这一时期政府从宏观层面指导高校教师学术评价政策的调整。随着政治体制改革深化,越来越多的利益主体走向教师学术评价政策中心,并不断分化政府对学术评价的管制权,政府的角色从主导干预转化为引导服务,这一时期政治民主化的推进为高校教师学术评价政策的完善提供了有力的内生性制度支持。

从经济环境来看,改革开放前,经济运行的计划调控使高校教师学术评价由校务委员会和教育行政部门主导,市场没有参与的机会。改革开放后,经济恢复发展急需科学研究与人才的支持,高校教师及学术研究的地位重新受到重视,教师学术评价政策也由此得到恢复调整。20世纪90年代,随着市场经济体制的确立,高等教育逐步建立起适应市场发展的理念与规则,在这个过程中,物质生产逻辑向知识生产领域延伸,引入强调竞争筛选的量化评价是这一时期高校教师学术评价政策的显著特征。此后,市场经济的发展使得学术评价承担着越来越多的外部使命,而其学术本质价值受到忽视,在各种外力推动下发生异化,因而,政府通过强制性的制度设计推动政策变迁。

从文化观念来看,中华人民共和国成立初期至改革开放前一段时间内,受核心政治价值观的影响,品德与政治表现成为教师学术评价的主要依据,政府主导的政策制定形成了封闭的政策场域,高校教师学术评价政策处于渐进式的均衡状态。20世纪80年代,新公共管理思想被广泛运用到高校内部治理中,引入市场竞争机制、加强绩效考核成为教师学术评价政策的重要内容。虽然这一定程度上有助于高校实现资源配置最优化,激发教师学术研究积极性,但过分注重学术研究的效率与效益,造成数量属性代替质量属性,以学术本位为理念的评价遭到破坏,^[6]进而加速了高校教师学术评价政策变迁。随着改革的深入,强调回归学术质量

的观念深入人心,政府在寻求多元主体利益平衡的过程中也尤为重视学术质量发展,因此,这一时期高校教师学术评价政策向高质量发展方向变迁。

(2)政策与行为主体的双向互动

一方面,高校教师学术评价政策制约着行为主体的实践行为。首先,政策形塑行为主体的权力格局。高校教师学术评价政策对权力、资源的分配,形塑了政府、高校、教师等行为主体权力的非对称关系,从而形成了政府制定并协调政策、其他行为主体贯彻执行政策的基本行动框架。其次,政策框定了行为主体的行动选择。各行为主体必须在相应的制度结构和规则范围内进行政策创新与探索。最后,政策影响行为主体的行动偏好。既有政策使政府在高校教师学术评价政策变迁中始终扮演着管理者的角色,而其他行为主体在政策变迁中发挥的能动作用极为有限。

另一方面,行为主体间的利益博弈又反过来推动高校教师学术评价政策变迁。计划经济管理体制下,政府主导高校教师学术评价政策的发展,其他行为主体更倾向于服从、强化既定政策。随着市场的发展与协同治理的深入,政府、高校及教师等行为主体基于自身利益对完善高校教师学术评价政策提出了不同诉求。如政府愈加重视构建与新时期发展相适应的学术评价体系,以此承担服务社会发展的使命;高校期望通过实施有效的学术评价制度来激励教师增加科研投入与产出,从而加强一流学科和一流大学建设。而高校教师在非升即走制度的压力下对于增进学术自由、淡化淘汰压力等政策诉求不断增长。总体而言,在利益表达空间的逐步完善下,多元主体通过博弈寻求利益均衡是推动高校教师学术评价政策变迁的重要力量。

2. 高校教师学术评价政策变迁路径

(1)路径依赖:高校教师学术评价政策变迁的历史惯性

路径依赖是指一旦某个组织开始沿某条路径发展,最初的政策选择容易按照某种惯性持续下去。^[7]根据前文对政策变迁历程的分析,发现高校教师学术评价政策变迁存在明显的路径依赖特征。

首先,过去政策所产生的学习效果会塑造政策行为主体的认知框架,从而影响他们对问题的界定

与方案的评估。^[8]中华人民共和国成立初期,国家把控所有的教育资源,高校教师学术评价政策由政府单一主导。改革开放后,尽管政府重新建立了学术委员会,下放职称评审权,组织同行专家评议,但最初政策习得的强行政管制因素依然存在。其次,政策行为主体往往习惯于从原有政策中寻求指导,当多数人对该政策产生一致理解而采取趋同的行为模式时,该政策将会进入锁定状态。改革开放初期,恢复原有学术评价政策,以及不断强化学术评价结果与教师人事制度结合的政策,都充分体现了政策行为主体对既有政策产生了适应性预期。此外,高校教师学术评价政策的制定由多主体协同完成,从教育部牵头组织,到政策制定、审批,再到高校具体执行,这期间不仅涉及多个相关部门,而且建立了财政经费、法律法规等配套的保障措施,耗费了大量资源。且初始政策经过长期发展,形成了一定的规模与效益,因此,在避免增加政策成本和风险的情况下,政府会倾向于存续既有的高校教师学术评价政策。

(2) 路径突破:高校教师学术评价政策变迁的关键节点

历史制度主义认为政策的发展并非长期均衡,而是“断裂—均衡—断裂”的周期性交替过程。政策均衡与政策断裂之间的连接点被称作为“关键节点”,它是打破政策垄断并引起重大变革的转折点,为政策创新提供了契机。纵观高校教师学术评价政策变迁历程,虽然没有发生剧烈变动,但有三个“关键节点”突破了路径依赖。第一个关键节点是1985年的高等教育体制改革。在高校办学自主权的逐步扩大下,1986年,《高等学校教师职务试行条例》提出实行职务聘任制,并将学术评价结果作为教师职务聘任的重要依据,这在政策层面实现了行政评价、任命制的断裂。第二个关键节点是1999年出台的《关于深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》,提出建立具有激励功能的分配机制,以提高办学效益和科研水平。由此,无论是教师工资收入、职称晋升还是职务聘任都以学术成果作为分配的重要依据。第三个关键节点是2010年《纲要》出台,标志着我国全面进入高等教育深化改革阶段。《纲要》指出要完善以创新和质量为导向的科研评

价机制,这为高校教师学术评价政策探索高质量评价指明了方向和要求。

三、高校教师学术评价政策的未来走向

高校教师学术评价政策的变迁历程为立足现实、展望未来提供了宝贵的经验。新时代,实现高校教师学术评价政策科学化与规范化发展需要进一步把握好政策变迁的制度逻辑。

遵循宏观制度结构调整的客观规律。历史分析表明,高校教师学术评价政策根植于特定的深层结构中,政治、经济体制改革以及文化观念变化都会影响政策变迁。因此,政府要遵循宏观制度结构调整的规律,合理分析与预测未来结构背景的变化,从而为高校教师学术评价政策的制订与实施提供科学依据。

把握好政策变迁的路径依赖和关键节点。路径依赖有助于维持政策的稳定性和连贯性,学术质量是学术研究的运行本质,无论学术评价政策怎么变化都不能脱离学术本质。这就需要政府持续强化学术评价的质量导向,在增强政策连续性的同时,发挥其长效规范作用以从实质上解决高校教师学术评价的累积性难题。此外,政策变迁一旦达到某个临界值,政策便会陷入锁定状态而抑制创新。因此,政府和各教育主管部门要把握好国家大政方针、发展规划纲要、全国教育会议等重大事件带来的改革契机,充分汲取原有政策带来的有益经验,协同好政策与其他制度之间的矛盾冲突,积极探索政策创新之道。

平衡多元主体的利益诉求。政府应在宏观调控的范围内进一步下移权力重心,通过建立多元主体沟通协调的对话机制,形成基于政策制定—执行—反馈的互惠共赢政策共同体。高校应在政策规定范围内制定出符合自身发展情况的教师学术评价制度,但不能完全依赖政府供给的操作性政策,对学术评价政策进行适度创新是高校合理的行动选择。高校教师不能只作为政策决策的被动接受者,而需通过教师代表大会、交流会等渠道,积极表达自身合理的利益诉求,为政策改革创新提出优化建议。

参考文献

[1] 何俊志,任军锋,朱德米.新制度主义政治学译文精选

- [M].天津:天津人民出版社,2007.
- HE Junzhi, REN Junfeng, ZHU Demi. Selection of New Institutionalism in Political Science [M]. Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2007.
- [2] 蔡连玉,张芸.改革开放以来我国高校教师科研考核的制度变迁——基于历史制度主义分析框架[J].高校教育管理,2021,15(3):114-124.
- CAI Lianyu, ZHANG Yun. Institutional Changes of the Scientific Research Assessment System of University Teachers in China since Reform and Opening-up: Based on an Analytical Framework of Historical Institutionalism [J]. Journal of Higher Education Management, 2021, 15(3):114-124.
- [3] 毋改霞,祁占勇.新中国成立70年来学术评价政策的演进与展望[J].大学教育科学,2020(1):80-88.
- WU Gaixia, QI Zhanyong. Review and Prospect of Academic Evaluation Policy in the Past 70 Years since the Founding of the People's Republic of China [J]. University Education Science, 2020(1):80-88.
- [4] 周光礼.大学教师评价改革的逻辑[J].中国高教研究,2022(6):26-33.
- ZHOU Guangli. The Logic of the Reform of University Teacher Evaluation [J]. China Higher Education Research, 2022(6):26-33.
- [5] 刘乃源,马雪松.新制度主义政治学视域下制度变迁的学理诠释[J].湖北社会科学,2013(3):16-19.
- LIU Naiyuan, MA Xuesong. Interpretation on the Scientific Principle of Institutional Transition in the Perspective of the Politics of the New Institutionalism [J]. Hubei Social Sciences, 2013(3):16-19.
- [6] 李欣欣,任增元.以质量为导向的评价:高校教师科研评价制度重构研究[J].上海教育评估研究,2020,9(4):34-39.
- LI Xinxin, REN Zengyuan. Quality-oriented Evaluation: Reconstruction of University Teachers' Scientific Research Evaluation System [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2020, 9(4):34-39.
- [7] 颜德如,栾超.当代中国监察制度变迁的动力分析[J].社会科学,2020(8):42-51.
- YAN Deru, LUAN Chao. An Analysis of the Dynamics of the Changes of China's Supervision System [J]. Journal of Social Sciences, 2020(8):42-51.
- [8] 刘胜男.我国民办教育制度演变中的路径依赖困境及出路——从制度变迁的视角分析[J].现代教育管理,2013(5):49-54.
- LIU Shengnan. Path Dependence and Ways Out of the Private Education System in China—From the Research Paradigm of Institution Transition [J]. Modern Education Management, 2013(5):49-54.
- (上接第21页)
- GE Chuying. The Doctrine of the Mean — Balance [J]. Journal of Hubei Engineering University, 1995(3):9-19.
- [5] 邱均平,文庭孝,等.评价学 理论·方法·实践[M].北京:科学出版社,2010.
- QIU Junping, WEN Tingxiao, et al. Evaluative Science: Theory·Method·Practice [M]. Beijing: Science Press, 2010.
- [6] 杜威.制度的工具理性与价值理性在治理现代化中的协同[J].领导科学,2020(14):4-8.
- DU Wei. The Coordination of Instrumental Rationality and Value Rationality of Institution in Governance Modernization [J]. Leadership Science, 2020(14):4-8.
- [7] 贾汇亮.英美两国教师评价的理念及启示[J].教育科学研究,2010(10):65-68.
- JIA Huiliang. Concepts and Implications of Teacher Evaluation in the UK and the US [J]. Educational Science Research, 2010(10):65-68.
- [8] [加]马克斯·范梅南.教学机智——教育智慧的意蕴[M].李树英,译.北京:教育科学出版社,2001.
- [CAN] MANEN Van M. The Tact of Teaching: The Meaning of Pedagogical Thoughtfulness [M]. LI Shuying, trans. Beijing: Educational Sciences Publishing House, 2001.
- [9] [美]罗伯特·J.创造力手册[M].施建农,等,译.北京:北京理工大学出版社,2005.
- [US] STERNBERG R J. Handbook of Creativity [M]. SHI Jiannong, et al, trans. Beijing: Beijing Institute of Technology Press, 2005.