



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 5 卷第 1 期
(总第 14 期)
2007 年 3 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

“渐进调整”策略与我国研究生教育管理体制变革¹

茶世俊 郭建如²

(国家教育行政学院/北京大学教育学院 北京大学教育学院/教育经济研究所)

¹ 此文发表于《中国高等教育》2006年第19期，个别地方做了修改。

² 本文属北京大学教育学院承担的国务院学位办公室委托课题“中国学位与研究生教育发展报告”的成果之一。

作者：茶世俊（1972 - ），男，北京大学教育学院博士，国家教育行政学院教育行政教研部讲师，从事教育政策、研究生教育研究；郭建如，北京大学社会学博士，教育学院教育经济/研究所副教授，研究方向为教育组织与制度。

集权与分权是我国研究生教育管理体制改革的完善的中心问题,也是当前的重点和难点之一,本文从历史角度探讨了我国研究生教育管理体制改革的渐进调整策略形成的逻辑、表现形式及对今后改革的启示。

一、研究生教育管理体制的渐进演变

我国的研究生教育管理体制形成于计划经济时期,从一开始就带有很强的中央集权和计划管理的色彩,国家对研究生的招生、培养和学位授予等进行统一计划和行政管理。随着改革开放和市场经济体制的逐步确立,1980年代中期以来,我国研究生教育进入了新的改革和发展时期。在这一时期,随着研究生教育的发展,能够培养研究生的单位越来越多,增加了中央政府直接管理研究生教育的困难;同时,随着区域经济的发展,许多省级府希望能参与到研究生培养的布局规划、培养目标和培养规格的设计中,希望研究生教育能够更好地服务于地方的社会经济发展,这些在客观上要求中央政府下放权力。这个时期,中央政府负责研究生教育管理的决策者面临着实现双重政策价值的任务,即既要增强地方和学校的自主性以及为社会提供多样性的研究生教育,又要保证研究生教育的质量和公平。这两组目标的兼容性是有边界和限度的,它主要由外部监控机制以及大学的自律程度等所决定。

在我国研究生教育管理体制改革的进程中,由于国家对大学缺乏分类指导、评估和审批的数量化取向、薄弱的外部监控机制以及大学普遍的升格冲动和脆弱的内部自律机制等,作为决策者的中央政府始终面临着大学等培养单位采取各种违反规范、追求短期利益的机会主义行为的不确定性。这些机会主义行为的出现将扰乱教育秩序,带来各种教育问题。因此,中央政府对教育失序,即通常所说的“乱”的担忧一直存在。

教育失序的背后隐藏着个体理性与集体理性的矛盾,即每个学校为实现自己的发展尽可能地使用所获得的自主权,权力的过度使用将可能导致学科点泛滥、招生过多以及质量降低、公平受损、信誉降低等,这实际可以看作是一种“公地悲剧”。为了维护教育秩序,避免出现“公地悲剧”,中央政府的有关决策者采取了渐进改革的总体策略,主要有三种办法:一是对政策的局部内容进行逐步调整,并通过委托代理、总量控制等方式控制政策调整的实施过程,以减少大学等培养单位的机会主义行为;二是改革初期,由政府提供大学等培养单位的自主管理的

原则性规定,培养单位遵照政策和结合实际制定方案,并报告相关部门批准,以缩减培养单位的自由裁量空间;第三是通过试点推广方式,对少数大学实行“选择性激励”,为其他培养单位树立自律的榜样,并为进一步改革积累经验。上述我国研究生教育管理体制的渐进改革的策略突出地体现在学位授权审核、入学选拔招生体制及就业体制等方面。

试以学位制度审核制度为例进行剖析。在我国研究生教育恢复初期,学位点、博士生导师等由国务院学位委员会统一审批,后来逐步下放了部分权力,具体内容有四点:(1)硕士点审批改革。一方面逐步向学位授予单位下放审批权:经过1986和2005年的改革,全国第十次学位授权审核中,教育部批准设置研究生院的学位授予单位和中国社会科学院研究生院在本单位自主设置硕士点,并自行审核增列硕士学位授权一级学科点(不含军事学门类),结果报国务院学位委员会审批³;另一方面,逐步向地方政府下放审批权。1995年5月,国务院学位委员会开始试行委托授权部分省级政府学位委员会对已是硕士学位授予单位增列硕士学位授权学科、专业点(以下简称硕士点)的审批和对已有硕士点的调整,这一授权后来逐渐扩大到所有省级政府学位委员会。(2)博士生指导教师审定。1993年3月,国务院学位委员会开始在少数博士学位授予单位试行在部分一级学科自行审批增列博士生导师⁴。1994年6月,国务院学位委员会扩大了试点单位审定的学科范围,规定可在已有博士学位授予权的学科、专业范围自行审定博士生导师⁵。1995年5月,国务院学位委员会提出国务院学位委员会不再单独审批博士生导师,而是由博士学位授予单位自行组织进行或由博士学位授予单位的上级主管部门组织进行⁶。1999年3月,国务院学位委员会将博士生导师的审批权下放给全部博士学位授予单位⁷。(3)博士学位授权学科、专业审

³ 国务院学位委员会:《关于进行第十次博士、硕士学位授权审核工作的通知》,学位[2005]14号,2005年4月22日。

⁴ 《国务院学位委员会关于批准开展自行审批增列博士生导师试点工作的通知》(学位[1993]4号),1993年3月15日

⁵ 《国务院学位委员会办公室关于制定自行审定博士生导师实施方案等有关事项的通知》(学位办[1994]27号)及其附件《国务院学位委员会关于自行审定博士生导师试点工作的几点意见》(1994年6月18日)。

⁶ 《国务院学位委员会关于改革博士生导师审核办法的通知》(学位[1995]20号)及其附件《国务院学位委员会关于改革博士生导师审核办法的意见》和《国务院学位委员会关于改革博士生导师审核工作的实施办法》。

⁷ 《国务院学位委员会关于进一步下放博士生导师审批权的通知》(学位[1999]9号),1999年3月29日

定。1996年6月3日,国务院学位委员会批准北京大学等18个单位共25个一级学科获博士学位授予权,⁸即是允许获得一级学科授予权的单位在本学科范围内招收培养研究生并授予博士、硕士学位,其博士、硕士学位授权范围由原来的若干二级学科点扩大到整个一级学科或相关学科领域。2002年10月,全国开展了博士学位授权一级学科内自主设置学科、专业的改革试点工作⁹。2005年4月,国务院学位委员会委托北京大学、清华大学在第十次学位授权审核中开展自行审核本单位已有博士点所在一级学科的博士学位授权的试点工作,审核结果报国务院学位委员会批准¹⁰。(4)学位评定委员会成员名单。2004年8月,经第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,《学位条例》第九条第二款修改为:“学位评定委员会组成人员名单由学位授予单位确定,报国务院有关部门和国务院学位委员会备案。”¹¹

渐进调整的放权改革也体现在硕士生入学选拔方式、招生体制及学生就业等方面。尽管从恢复招生以来,国家教育行政部门统一组织硕士生入学考试,一直是我国硕士生入学选拔的主要形式,但后来其他形式的选拔方式也逐渐产生。如1985年,教育部在全国重点高校进行推荐少数应届本科毕业生免试攻读硕士学位的试点¹²;1986年,教育部批准部分院校招收在职人员为硕士生时对其进行单独考试¹³;2003年起,教育部将硕士生招生入学考试的5门初试科目改为4门,将与招生专业相关度高,且体现招生单位特色的专业课调整到高校组织的复试中进行,考试形式和内容由招生单位根据各专业的培养要求,结合其他知识和能力的考核统筹考虑后自定¹⁴;同年,北京大学、清华大学等34所高校试点自主确定

⁸ 吴镇柔等主编.中华人民共和国研究生教育与学位制度史.北京理工大学出版社.2001:171-173

⁹ 国务院学位委员会、教育部:《关于做好博士学位授权一级学科范围内自主设置学科、专业工作的若干意见》,2002年10月24日

¹⁰ 国务院学位委员会:《关于委托北京大学、清华大学开展自行审核一级学科博士学位授权试点工作的通知》,学位[2005]18号,2005年4月22日

¹¹ 《中华人民共和国学位条例》(1980年2月12日第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过,根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国学位条例〉的决定》修正)

¹² 教育部关于做好一九八五年招收攻读硕士学位研究生工作的通知,(84)教研字046号,1984年10月16日

¹³ 国家教育委员会研究生司:关于高等学校招收在职人员为硕士生进行单独考试试点的通知(86)教研司字031号,1986年11月20日

¹⁴ 《教育部关于调整全国硕士研究生入学考试科目工作的通知》(教学[2002]9号),2002年5月23日

报考本校的硕士生参加复试的分数线。¹⁵

在招生名额和招生类别上,我国最初实行统一的国家计划任务,学校无权扩大招收名额。1984年8月,教育部允许研究生院在有需要和余力的情况下可自行安排计划外招生计划;¹⁶1988年,国家教委及人事部等部门提出贯彻按需招生的原则,将研究生招生计划分为国家招生计划和用人单位委托培养招生计划两类¹⁷。1992年8月,学校已允许适当增加调节性的招生计划,招收委培生和自费生比例可打通使用,国家教委不减少事业性拨款;可适当招收计划外委培、学校自筹经费研究生和自费研究生,国家不负责安排工作,以满足单位或个人对高等教育的需要¹⁸。1993年2月,国家允许高校根据社会需求增加委托培养、定向培养和自筹经费招生的数量¹⁹。可以看到,在招生方面,学校的自主权在不断增大。在研究生毕业分配方面,经过多年的改革,也已由最初国家统一计划分配经过多年的发展到目前,“双向选择”已普遍成为研究生就业的基本方式。

从上面的例子可以看到,我国研究生教育管理体制演变是采取渐进调整、分层推进的方式进行的,这使得我国的研究生教育管理体制基本上避免了历史上“一放就乱、一乱就收”的大起大落现象。这种渐进变迁的方式比较典型的做法是试点推广型,即政策群中某一项重大政策,因其变迁程度和社会影响较大,采取先从若干基础好、实力强、信誉较高的大学和地方政府进行试点,积累经验后逐步推广,最后到条件完备时再全面普及,这样可使政策变迁限于选定的可以控制的范围,以尽可能地避免发生机会主义行为以及由此产生的教育“公地悲剧”。

二、研究生教育管理体制的现实架构及其问题

经过多年的演变发展,我国目前的研究生教育已经形成了集权与分权相结合的管理体制。一方面,在一些重要领域实行教育部和国务院学位委员会集中管理为主,如招生计划、硕士生入学考试、研究生院设置、对外合作办学、公共课程(如政治)设置、学位授予单位审批及其博士学位授权学科专业等。另一方面,

¹⁵ 教育部关于做好2003年招收攻读硕士学位研究生工作的通知,教学[2002]13号,2002年9月18日

¹⁶ 《教育部关于在北京大学等二十三所高等院校试办研究生院的通知》,((84)教研字026号),1984年8月18日

¹⁷ 《关于进一步改进研究生招生工作的几点意见》[(88)教研字010号]

¹⁸ 《国家教委印发关于国家教委直属高校深化改革,扩大办学自主权的若干意见的通知》(1992年8月21日)

¹⁹ 《国家教育委员会、国务院学位委员会关于印发全国普通高等教育工作会议有关文件的通知》(教高[1993]4号)及其附件《关于学位与研究生教育改革的若干意见》

上述领域中的部分内容也允许地方统筹管理和培养单位自主管理。如,部分设立研究生院的单位可以自主设立硕士点,获得博士学位一级授权学科的单位可以在该学科下自主设立二级学科,30多所试点高校可以自主确定硕士生复试分数线、北京大学和清华大学允许自审学位授权一级学科,等;省(自治区、直辖市)和主管部委,分别对本地区和本系统的研究生教育进行统筹和管理,包括硕士学位点的审批、学位授予和人才培养质量的监控、招生计划的协调等。以国家政策为指导,培养单位在博士生考试、研究生培养、导师遴选、经费筹措、学位授予、部分专业学位(如工程硕士)招生规模和录取办法、学位评定委员会成员任命等领域享有自主决策和管理权。

受传统体制等因素的影响,我国目前的研究生教育管理在处理中央政府、地方和大学三者之间的关系上仍然存在着一些问题,集中体现在地方政府的统筹权还比较弱,高校等培养单位的自主权没有充分落实且在不同类型的高校中差异很大,课题组通过问卷调查、实地访谈发现大学和地方政府对理想权力结构的期望与现实权力结构之间存在鲜明反差。

根据本课题组的问卷调查,有40.0%的研究生院(部、处)负责人认为“缺少办学自主权”是制约培养单位研究生教育发展的首要因素,选择“办学自主权”的比例比选择并列第二的“学校科研经费”、“导师队伍”的比例高出了23.6个百分点。具体来说,大学对放权呼声较大的主要有四个领域:(1)招生计划的编制。目前研究生招生数量决定权主要集中在中央政府,调研发现,分别有85.7%和79.2%的大学研究生教育的负责人认为硕士生和博士生的招生数量应该由学校自主决定。(2)学位点审批。调查结果显示,分别有41.1%和55.6%的高校认为目前硕士点和博士点审批没有自主权,有75%的负责人认为硕士点的设置应该有较大自主权或完全自主;51.8%的负责人认为博士点设置应该完全自主或有较大自主权。(3)研究生院设置。目前我国高校研究生院的设置需要经教育部批准,但是有64.2%的高校认为高校应享有设置研究生院的较大自主权或完全自主权。(4)硕士生入学考试。目前国家统一考试和划定分数线,在维护招生秩序、保证生源质量方面发挥了积极作用,但是有不少研究生院的负责人认为,这种考试形式存在着应试教育倾向、冲击了本科教育浪费人力物力、影响学校人才选拔等弊端,应该予以改进。调查发现,研究生院与非研究生院单位获得的自主权不一

样,对目前权力结构的评价和对未来权力结构的期望也存在着明显的差异,一般来说,非研究生院单位对于权力的下放的需要更为迫切。

我国高等教育实行中央、省级政府两级管理,除教育部直属的70多所高校和少数部委高校外,全国大多数高校归省级政府管理。但是在研究生教育的管理上,省级政府的统筹管理权并没有完全落实,有时还受到很多限制,一定程度上造成了财权与事权相分离的现象。这主要表现在:(1)硕士点全国通讯评议制度对省级学位办自主审批的影响。2002年第九次全国学位授权审核采取的办法是,在硕士点的初审阶段,由全国学位与研究生教育发展中心评估所对各省硕士点进行全国统一的通讯评议,国务院学位委员会根据通讯评议结果下达全国硕士点增列规模,各省依据通讯评议结果以国家下达的增列规模自行组织复审。实行通讯评审便于各省在复审时比较好地把握新增加硕士点的质量,有利于实事求是地制定硕士点的增列规模。但调研中发现,实行通讯评审的制度也切实地影响到省学位办规划地区研究生教育如何服务当地经济建设的问题,如一些省急需发展的学科点在全国通讯评议中处于较低位置;而处于较高位置的学科点并不是该省最急需的等等。(2)省学位办难以对专业学位教育进行统筹。专业学位教育按目前的管理体制主要是由国务院学位办和各专业学位教育指导委员会的秘书处负责规划和设置,省级学位委员会缺乏参与统筹和布局的权力,这就影响了专业学位更好地服务于当地的社会经济发展。

三、“渐进调整”策略与我国研究生教育管理体制改革方式选择

如何促进高校等研究生培养单位和地方政府积极性的发挥,促进研究生教育重大决策过程的科学性和民主性是我国研究生教育管理体制改革面临的重要问题。大学就研究生教育管理权力下放的问题一直以来呼声普遍很高,国家有关部门对体制改革的态度却一直是积极而慎重的。大学和地方政府与中央政府教育主管部门之间在改革的速度、范围、程度上存在认识和价值取向上的差异。这主要是由大学和地方政府与中央政府的立场和政策价值存在的差异决定的:前者往往考虑局部和个别,而后者则更强调全局和整体。

就本课题组的调研情况看,关于改革的方式,中央政府的官员倾向于积极稳妥地推进改革,大学和地方政府内部主张渐进改革和激进改革的观点都有,但是以渐进改革的主张为主。一些高校研究生教育的负责人认为,政策变迁方式要看

时机和条件,不能脱离具体情境:“从现在看来,总体的改革是一步步下放权力,这比较符合我国的实际情况”,“觉得还是渐进改革好一点。过快的方式往往会出现反作用,出现一些意想不到的事件,然后又回过头来。总的进程反而会减慢。现在只能采取一种积极的、稳妥的方式。……在高教体制改革中也是一种渐进式的改革比较好。否则,会出现过去一样‘一放就乱、一收就死’的局面。因此采取渐进式的比较好一点”。²⁰

就当前和今后改革方向来说,放权是总体趋势,招生计划管理方式与现实发展需要冲突,学位授权学科、专业审批权下放不够,及全国统一的硕士生入学考试组织方式,这些都制约着研究生教育的发展。但是在今后较长一段时间内,研究生教育发展仍然将处于一种困境。一方面,大学和地方政府争取教育资源的激烈竞争以及大学共同体中“升格”、“攀比”、“投机”等倾向将长期存在;另一方面,监督、评价等制度环境的改变绝非朝夕之功,而大学自我定位、自我发展和自我约束的发展机制的建立,更需要一个较长的过程。因此,我国研究生教育管理体制变迁将可能在一段较长的时间内仍然继续以渐进的方式推进。

在渐进方式推进改革的过程中,特别需要正确处理好重点建设与均衡发展的关系。重点建设一直是我国政府发展研究生教育的重要政策,研究生院建设即是这一政策的体现。这一政策取得了重要的成果,截至2002年,设有研究生院的大学在校硕士生占全国在校硕士生总数的55.4%,在校博士生占全国的78.0%,科研总经费占全国的60.0%,国家重点学科占全国的75.2%,优秀博士学位论文数占全国高校总数的68.0%,在SCI、EI、ISTP上发表的论文数占全国相关论文总数的73.8%。²¹在我国进行的渐进改革的放权过程中,最先得到放权的往往是有研究生院的高校。这种分层放权导致的大学之间的不公平,已经受到高校和社会的批评。事实上,地方大学纷纷要求设置研究生院,有的甚至自主成立研究生院或成立研究生学院等过渡性机构,要求发展研究生教育中的同等待遇。但有关部门从维护国家审批的研究生院在研究生培养中的主体地位的要求出发,强调不能擅自设立研究生院。针对高校对发展研究生教育的积极性,有关部门需要正确引导和合理规划,既要确保一批重点大学担当起培养研究生的主要任务,同时也

²⁰ “中国学位与研究生教育发展报告”课题组,访谈资料部分,2004年。

²¹ “中国学位与研究生教育发展报告”课题组:《中国学位与研究生教育发展报告(1978-2003)》,高等教育出版社,2006年3月,第14页。

要为地方高校和其他非研究生院高校发展研究生教育创造良好的制度环境。

最后,从历史和现实的情况看,“渐进调整”的策略表明了我国研究生教育管理体制改革的具有较为明显的“政府驱动”特点,即中央政府主导着改革的领域、方向和速度,但需要注意的是,事实上,中央政府的政策制定和调整并非完全是自上而下的过程,同时也还包括自下而上和上下互动的过程。在一些领域,地方政府、培养单位、教授和专家根据发展形势和自身需要,先行探索(有时是对现行政策的突破)并以探索经验为基础向中央政府提出改革建议,为中央政府进行全国性的改革提供了信息支持和决策咨询。因此,一定程度上,学位与研究生教育管理体制改革的演变体现为高校政策执行和政府政策调整的互动过程。在我国学位授权审核改革等领域,教授、专家发挥了重要作用,这体现了研究生教育管理中学术组织和学术人员的独特作用——学科领域的教授和专家更了解学术权力自主的重要性。在未来的研究生教育管理体制改革的进程中,应进一步健全研究生教育科学与民主的决策机制,鼓励更多的相关群体参与到研究生教育政策的制定中来,有力地推动中央政府与地方政府、高等学校和专家之间的互动与合作,提高政府有关部门进行重大决策的能力;同时,大学也应该加强自律机制的建设,切实推进研究生教育管理权力在下放后的有效运行。