

治理视角下省域学位与研究生教育质量保障体系优化

宋芳¹, 赵哲²

(1.辽宁教育研究院高等教育研究所; 2.大连理工大学高等教育研究院)

摘要: 省级政府统筹学位研究生教育管理, 是在更高定位上谋划研究生教育。本文从公共治理视角梳理省域学位研究生教育质量保障体系的职能演变, 合理定位省级政府职能限度的重点在于权力重构和制度调整, 高效的省级学位研究生教育运行机制应从质量保障理念、治理方式和制度文化建设方面完善战略措施与政策要点。

关键词: 质量保障体系; 学位与研究生教育; 权力重构; 统筹; 制度文化

学位与研究生教育质量保障体系, 是指政府、学校、社会等质量保障机构, 及其通过质量监控、质量评估等促进学位研究生质量提高过程的体制与机制。[1]研究生教育正处在从规模化扩张到内涵式发展的转型过程中, 保障的理念和保障机制受到新的挑战, 省级政府的管理职能不断扩张和强化, 如何在新形势下提高治理的有效性, 使外部保障与学校内部保障协同推进, 全面提高研究生教育质量成为研究的核心议题。

一、省域学位与研究生质量保障体系的历史演进

学位研究生质量保障体系的构成要素包括有关质量保障的制度、规定和要求, 质量保障机构, 质量保障主体, 质量保障的内容等等, 这些要素相互影响、相互作用。质量保障主体主导保障体系在不同时期表现出不同的阶段性重点以及结构要素的调整, 各保障机构协同才能保证系统的高效运行。

1、中央高度自治时期 (1978-1989)

中央高度自治时期是以中央政府发文、行政主导、中央政府为主体的单一保障格局, 主要为外部质量保障与监督。《中华人民共和国学位条例》及其暂行实施办法、《高等学校和科研机构授予博士、硕士学位的学科、专业目录(草案)》等一系列政策的出台, 充分表达了中央政府主导质量保障体系的标准和要求, 也从程序和规范上保证研究生教育质量。而且政府为保证研究生能满足经济建设的需求, 把好学生生源质量观, 从入口环节进行管理和监控, 统一核定并控制研究生的招生规模。这一时期, 省级政府的管理职能始终处于缺位状态, 各培养单位也没有自主权, 完全是在国家统一要求和规定下开展学位与研究生教育工作, 内部质量保障机制并未形成。

2、省级政府参与质量管理时期 (1990-1999)

随着学位与研究生教育的迅速发展, 中央政府高度集中的管理模式已经不能适应管理工作强度和难度的需要, 以省级学位委员会成立为标志, 省级政府逐渐参与到学位与研究生教育管理工作, 学位与研究生教育管理主体逐渐多元, 开起了分级管理的模式。中央政府这一时期的工作重心开始从质量保障向质量监督转移, 以第五批学位授权审核为起点, 中央政府开始下放硕士点审核决策权, 更加注重照顾各省(市、区)政府的利益和积极性的调动, 调整中央政府和地方政府在学位管理中的权力分配机制, 提高质量保障体系有效性。1998年, 国务院学位委员会与教育部组建了“学位与研究生教育发展中心”, 开展一级学科评估。评估权和审核权是这一时期省级政府管理的实质。省级政府调整和优化地区硕士学位授权点的学科结构, 加强地方政府对本地区学位与研究生教育工作的管理和统筹作用, 具有明显的积极

效果。积极探索多种形式的质量评估，加强培养质量监督，1993至1994年，国务院学位委员会委托部分省市学位委员会组织对部分通用学科硕士学位和研究生教育质量进行检查与评估。各培养单位在政策和措施引导下开始探索内部质量保障措施，从加强队伍建设、中期考核、学位论文管理等方面试行院校内部质量保障与监督措施。社会中介机构开始探索性地参与质量保障工作，开始起质量管理多元化的新纪元。至此，以政府外部质量保障与监督为主导、社会中介机构监督为辅助、院校内部质量保障为补充的多元格局初步形成。

3、省域质量保障体系构建时期（2000-至今）

随着省级政府学位与研究生教育管理职能扩张，省级政府的工作重点转向学位授权审核、学科建设以及研究生培养机制改革，省域质量保障体系在逐步构建。从2008年开始，省级政府的职能逐渐扩大，负责统筹省域内的授权学科专业点的申报（新增博士、硕士学位授权学科专业点的申报）、审核（新增硕士学位授权学科专业点的审核）工作，而且省域内重点学科建设的职责也逐渐划归省级政府进行统筹规划。如，上海市从2000年起，拨出6亿元用于市属高校的重点学科建设，并从中遴选10个“重中之重”学科，再投资2亿元给予每个学科点2000万元的重点资助；湖北省2007年开始，实施高校重点跨越支撑计划，每年投入1个多亿重点建设10-20个左右科技创新基地和科技创新团队；北京市从2010年开始，仍然按学科类别给予重点学科10-60万的经费支持；江苏省，从2010年开始，省级财政每年安排不少于10亿元优势学科建设资金。自从国家启动“双一流”建设工程，各省相继启动了本省市的高水平大学和一流学科建设，浙江、广东、青海、山东、内蒙古、江苏等省份以省委省政府名义出台专项政策，上海、北京、安徽、陕西、河南、福建等省市教育厅联合其他部门出台专项“意见”、“规划”等。实施《深化研究生教育改革意见》以及《关于加强学位与研究生教育质量保障和监督体系建设意见》以来，多个省份全面实施研究生培养机制改革，构建省域研究生教育质量保障体系。质量保障体系的重点转向培养过程，从关注培养单位的资质转向关注研究生。各省级研究生创新计划围绕培养研究生的创新能力和职业能力开展一系列活动，如省级优秀博士、硕士论文评选，研究生精品课程、研究生创新与交流中心建设项目，学术会议支持项目等，也从另一方面激发了各省市对研究生教育投入的积极性。

二、省域学位研究生教育质量保障体系的权力重构

省域学位与研究生教育质量保障体系各要素效力的发挥取决于各级质量管理主体的职能关系定位和职能限度。中央政府的简政放权表现出渐进性，省级政府的职能权限表现出明显的政府驱动性，学校自主管理表现出相对滞后性。成熟完善的省域学位研究生质量保障体系必须理顺各层面的权力。

1、目标维度：协同治理

国家管理与协同治理都涉及目标行为及目标导向，从而引发其政策制定及其效力的不同，国家管理意味着国家正式权力，其政策执行受到强制力量制约；协同治理由若干利益相关者达成共同目标，由相关者依据目标导向开展活动及制定规则，协同治理已经成为取代政策制定与执行管理主义范式的新的治理模式。学位研究生教育从管理到治理，是性质的根本性转变，体现为治理主体多元性、治理机制复合性以及治理手段多样性等特征，尊重治理规律才能提高治理的综合效果。治理体系最能反映教育的现代化程度，在治理过程中必须体现多元主体的民主性。研究生教育质量保障体系的治理主体不仅仅是中央政府；中央政府、省级学位委员会和高校在建立质量保障体系过程中均存在界限和责任，且应具有自主性；同时，协同的效果不在于中央政府运用权威或发号施令，而在于如何监控和引导。在现有研究生教

育管理规章制度建设基础上，省级政府的职责在于如何通过制度性安排进行立法规范和经济调控，提高外部治理的效力；如何进行行政指导和质量评估使高校进行自我规制，提高内部治理能力。

2、职能维度：统筹规划

国家出台加强学位与研究生教育质量保证和监督体系建设的意见，进一步强化了省级政府的管理职能，不仅要加大监管力度，对构建质量监督的区域协作机制也提出了要求。[2]在权力重构中，中央政府不再是权力中心，多元主体参与，协同配合的体制和机制才能保证治理能力的有效发挥。国家治理协同是研究生质量保障体系的顶层设计；省级政府治理协同是研究生质量保障体系的骨干；学校治理是研究生质量保障体系的关键；社会协同治理是研究生质量保障体系的支撑。

形成以省级为管理的权力重心，管理学位与研究生教育的事物全部或绝大多数由省级政府负责，实现省级政府从“执行”角色到承担“统筹管理”重任角色的转变，实现省级政府从政策执行到制度设计和远景规划的转变。加强省级教育统筹，不是简单意义上的省统管，而是对政府治理体系和治理能力现代化建设水平的综合检验。省统筹的根本目的是在更高定位上谋划研究生教育，在更高层次上理顺研究生教育管理体制，在更大范围优化研究生教育资源配置，在更高水平激发研究生教育活力。

3、路径维度：监管、协调

省级政府处于质量保障体系的中间层，既有自身的独立性，又必须发挥承上启下的作用，必须合理定位省级政府的学位与研究生教育的职能限度。一是规划，规划在学位与研究生教育的发展过程中起着统领的作用，规划的战略性和直接影响到本省乃至全国学位与研究生教育的发展，是省级政府进行监管的重要手段。省级政府确定本区域研究生教育发展规模和发展速度，明确发展的结构性重点，合理布局和特色发展，制定本省学位与研究生教育发展的总体规划，增强规划的约束力，建立规划执行情况评估和问责制度。二是拨款方式，政府作为投资的主渠道，拨款已成为政府促进和鼓励发展学位与研究生教育的重要手段，是学位与研究生教育地方管理的主要杠杆。省级学位委员会应积极推进拨款方式改革，统筹各种建设资金和建设措施，集中力量推进一流学科建设，探索基于绩效评价的拨款方式。三是质量评估与信息咨询，是省级政府监控教育质量的主要方式，建立和完善办学条件评价、学科评价等与资源配置联动的机制，建立健全第三方检测、评价体系。四是完善发布制度，加快推进大数据平台建设，推进政府和学校信息公开，发挥社会的监督作用，为提高评估科学化、精细化水平创造条件

三、省域学位研究生教育质量保障体系的优化路径

1、以“学”为中心的教育质量保障理念

学位研究生质量保障体系是对研究生教育质量进行外部监控和自我治理的过程，这一过程不仅包括制度和组织的完善，更应注重理念和价值的选择。不同的价值将导致不同的理念表达，高等教育的目的是促进人的全面发展，在强调速度增长的基础上，以人的发展为评价标准。[3]经过多年发展，研究生教育质量保障体系建设已呈现鲜明的转型特征，以学为本的建构主义增值观已超越传统的投入产出质量观，引领着研究生教育质量观的转型与发展[4]，突出教育过程为学生的成长与发展带来的积极成果与变化。质量观的转型，在于质量评估与质量保障的转型，质量评估的转型重点在评估的功能认知的转型，质量保障的转型重点在保障主体。

以学为主的质量保障体系构建，要以学校内部质量保障体系建设为主体，外部质量保障体系促进内

部质量保障体系的建设和功能发挥。以学生和教学为中心是省域研究生教育科学发展的根本价值选择。省域研究生质量保障体系的核心使命指向以学生为中心,知识、技能和品格在不同的研究生教育类型应占有不同的比例,学术学位研究生以提高创新能力为培养目标,培养过程要重视系统的科研训练;专业学位研究生以提升职业能力为导向,要引导和鼓励研究生深入实践基地增强职业能力与创业能力。科学的省域学位与研究生质量保障体系构建,要以学校实行有效自我管理为主,省级学位委员会要做好监管,但要避免过度干预和牵制。

2、注重规划、宏观、间接的治理方式

质量保障体系优化的重点在于探索学校、政府和社会的新型目标治理关系。一是处理好省级统筹与中央宏观调控和高校自主办学的关系。中央政府逐渐从研究生教育的举办者、办学者、管理者转变为协调者和监督者,减少指令性,增强指导性,给予地方政府和高校更多的自主性[5]。省级政府从宏观上运用规划、政策指导、提供信息服务、评估等手段建立质量标准体系建设,建立人才培养标准,健全学位授予标准,提高财政投入标准,为政府管理为政府管理和社会监督提供科学依据。建立和完善研究生全面质量保障机制,强化学校主体责任,加强学校自我评价能力建设,优化政府监督方式。有效的治理结构,大学要真正成为治理的主体,高校是质量的责任主体,有自身独特的运行规律和社会职能,政府不能用行政手段直接干预学校的事物;但教育也不能脱离社会完全独立发展,政府应正确履行职能。

二是处理好省级政府、高校和社会的关系。要发挥好高校在质量保障体系中的主体作用与发挥政府监督作用相结合,充分发挥行业企业的优势与社会机构的质量监督作用相结合。行业企业和社会组织也是质量保障体系的利益相关者,随着治理理念的深入,也重新界定了高等教育与行业企业的关系。高等教育与企业的关系逐渐从一元走向多元,行业企业不再被动地接受学校培养行业人才,不再是人才资源的需求方,有些行业企业也是研究生教育科研的合作方,随着学位研究生教育经费来源的多元化趋势,更有些行业企业成为教育经费的供给方。对于以提高职业能力为培养目标的专业学位研究生教育来说,在人才培养的各个阶段和过程更需要行业企业的多元化支持。依托科研院所、行业企业深入开展研究生联合培养,建立研究生创新与学术交流中心,设立研究生联合培养项目,以提高学术学位研究生创新能力,提升专业学位研究生职业能力。

有效的省统筹背景下的治理模式应体现学校特色和国家意志,满足政府目标、社会需求和学校自主的多元要求,政府利用规划、财政、评估等杠杆对大学进行宏观调控,大学实行自主治理。而高校与社会,应探索满足符合各利益相关者参与治理的途径,得到行业企业、社会组织的支持、参与。

3、价值导向正确、治理主体明晰、治理目标明确的制度文化

学位与研究生质量保障体系利益相关者在治理理念和治理方式达成一致基础上,研究生质量保障体系构建必将关注制度的调整与改革。制度建设是质量保障体系运行的重要基础,也是治理的首要任务。研究生质量保障体系构建要深入到制度层面,并以制度作为桥梁连接质量保障体系的理念和运行载体。制度不仅仅是管理的工具,制度在实践中会以文化理念在起作用,制度建设的最终目的是为了提高研究生培养质量,形成研究生教育制度文化。研究生质量保障体系的制度文化是以制度为载体贯穿于质量保障体系框架、规章制度中的价值观念,同时这种价值观念和行动准则又渗透于制度制定和执行的整个过程。因此,制度文化是在高层次创新人才的价值诉求的核心指引下,最能体现质量真谛的文化层面。制度文化将质量保障体系的理念、发展目标、价值追求等充分地转化成制度文化,并形成有效的约束力。省域质量保障体系的制度文化,省级政府必须把握治理的大方向,深入贯彻治理的精神理念。推进制度

文化建设,首先要坚持正确的价值导向,将构建制度文化提高到高水平治理的层面来加以认识,提高学位研究生教育的治理能力根本目的是提高学位研究生教育质量,培养高层次人才。将制度建设的价值取向渗透到治理的每一个环节,使制度文化成为学位研究生教育质量保障体系的根基。其次,治理主体是制度文化的重要创新动力,治理主体也是制度贯彻执行的重要参与者,要形成统一的制度文化,各利益主体要广泛参与使决策科学民主化,管理民主化,实现规则共守。治理过程中,省级政府贯彻中央精神的同时,必须充分听取各研究生培养单位的利益诉求,使高校真正成为治理的主体。最后,提高制度的执行力,规范各治理主体的权力边界,做好检查和监督、协调与反馈,使约束与激励相结合,加强沟通与协商。省级政府在制度制定时,要认同每所高校的个性价值,在制度上保障其个性发展;在制度执行时要与高校有效沟通,使制度逐渐内化为各成员的负责意识及行为规划。

参考文献:

- [1] 韩映雄, 高新柱.我国研究生教育质量保障体系建设历程与经验.中国高等教育评估, 2011 (1): 10-18.
- [2] 翟亚军, 王战军.省级政府学位与研究生教育管理职能的历史演进及未来走向.学位与研究生教育, 2012 (4): 64-67.
- [3] 宋芳.科学发展: 新时期省域高等教育转型的战略性选择.现代教育管理, 2015 (1): 48-51.
- [4] 赵琳, 王传毅.以“学”为中心: 研究生教育质量评价与保障的新趋势.学位与研究生教育, 2015 (3): 11-14.
- [5] 杨斌.治理视角下的研究生教育: 权力重构与制度调整.学位与研究生教育, 2015 (6): 1-3.