

我国研究生教育制度变迁与组织演变特征*

岳爱武 邱新法

(南京信息工程大学 研究生部, 江苏 南京 210044)

【摘要】1978年研究生招生的初步恢复及1981年学位制度的正式建立,标志着我国中央集中管理为主的研究生教育管理体制的形成。随着地方政府对研究生教育的领导权和统筹权的不断加强,研究生培养单位培养和管理能力的日渐提高,原先的中央集中计划管理体制已经难以适应研究生教育发展的需要。从80年代中期开始,一场以权力下放、组织分层、管理重心下移为基本趋向的体制演变逐步展开。这种演变以渐进改革为主线并以激进改革为辅线,以政府强制性制度变迁为主导转为诱致性制度变迁为主体,以中央集权单一化逐步转变为以地方分权分散化的历史过程。

【关键词】改革开放;研究生教育制度;演变;变迁

【中图分类号】G643

Institutional Change and Organizational Change: Evolution of the Management System of Graduate Education in China and Its Features

YUE Ai wu, QIU Xin fa

(Nanjing information engineering university jiangsu Nanjing 210044)

【Abstract】Resumption of graduate enrollment in 1978 and establishment of the degree system in 1981 marks the formation of the centralized management system of graduate education in China. Along with the strengthening of the authority of the local government over postgraduate education and the improvement of teaching and management ability of the institutions of postgraduate education, it is difficult for the traditional system to meet the needs of the development of postgraduate education. Since the mid-1980s, an evolution has begun with decentralization, organizational stratification, and downward movement of managerial focus. And in the evolution progressive reform has been taken as the main form of change with radical reform as its supplementary form, the compulsory-change-dominated form has gradually given way to the induced institutional change, and unified centralization has been translated to decentralization.

【Key words】reform and opening up; the management system of graduate education; evolution; change

研究生教育管理体制,是指研究生教育在管理机构、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法和形式的总和。从其组织体系的结构来看,可以分为两个层次:研究生教育的宏观管理体制和微观管理体制。研究生教育的宏观管理体制是指中央和地方行政组织机构的设置、隶属关系和相互间的职权划分以及政府主管部门和高等学校的关系。研究生微观管理体制是指高等学校的内部管理体制,即高等学校的领导体制、机构设置、管理权限及其相互关系。

1978年恢复研究生招生^①和1981年学位制度的正式建立,标志着我国中央集中管理为主的研究生教育管理体制的初步形成。随着经济、社会的发展,从20世纪80年代中期开始,中央政府对研究生教育管理体制进行了渐进的调整和改革。

1 研究生教育中央集中管理体制的形成

1978年,我国恢复了中断多年的研究生教育。改革开放之初,由于深受计划经济体制的影响,对社会的控制与调整仍然依靠一个超经济的强大的政治

* 基金项目:江苏省研究生教育教学改革研究与实践(YJG08-YB33)

① 1977年11月,教育部和中国科学院联合发出1977年招收研究生具体方法的通知。1978年1月教育部又发出《关于高等学校1978年研究生招生工作安排意见》,决定将1977、1978两年研究生的招生工作合并进行,一次报名,同时考试,同期入学,统称为1978届研究生。

体制。整个社会高度政治化,行政权力几乎渗透到了经济和生活的一切领域。研究生教育领域亦是如此——政府采取以行政命令为主的高度集中的管理体制,包揽了从举办到办学、管理的一系列权力。这种中央集中管理体制主要体现在如下几个方面^①:

第一,招生计划的严格编制。研究生教育恢复初期,全国研究生招生计划属于指令性计划,其编制过程是一项严格的国家计划行为,一般由教育部拟定研究生招生的“长远规划”和“年度计划”,报国家计委审批后,再按学科、专业分解后下达给相关院校和科研院所。这样,各招生单位的招生总规模和增长速度,最终由国家教育行政部门和有关业务行政部门联合决定。

第二,硕士生招生的统一组织。除了1978年、1979年两年外^②,从1980年起,硕士研究生政治理论课和外国语(英、俄、日语)的入学考试由全国统一命题,各单位在统一的时间内组织研究生参加规定科目的考试,复试分数线则由教育部统一划定^{[1]42}。

第三,学位授予单位和博士学位授权学科、专业的集中审批。依据《中华人民共和国学位条例》及《关于审定学位授予单位的原则和办法》规定,任何单位要在某一学科、专业授予博士、硕士学位,授予单位及其学科、专业和博士生导师都必须经国务院批准,学位授权审核的学科、专业目录由国家统一制定^{③[1]13}。地方和培养单位没有任何学位授予的权力。

第四,毕业研究生的统一分配。1977年,在《关于高等学校招收研究生的意见》中,明确提出“研究生毕业后,根据国家需要和学以致用原则,应当由国家统一分配,由学校主管部门提出分配计划,经国家计委批准后实行”^{[1]8}。此后,虽然有些用词上的变化,但基本思路仍然是计划经济体制下的统一分配模式。

第五,经费投入单一化。改革开放初期,实行的是计划经济模式,加之研究生招生规模较小,招收的

基本都是国家计划内的研究生,研究生教育的投资,基本上是中央政府财政全额拨款,经费投入单一化。

第六,质量监督和评估机构国家集中控制。改革开放初期,由于国家包揽了几乎所有的从经济到政治进而到社会的权力,所以,这时的质量监督与评估机构完全由国家集中控制,社会中介机构根本没有生存的土壤。

由此可见,改革开放初期,研究生教育管理体制采用的是集中计划管理体制,其显著特征是:研究生教育发展事务的决策权和最终决定权在中央,地方政府及培养单位只能根据中央的决定进行工作,缺乏办学积极性。为此,研究生教育管理体制必然会随着经济、社会的变化而发生演变。

2 研究生教育管理体制的演变

1985年,中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》,它标志着我国研究生教育进入深化改革的历史阶段。这主要是因为社会对研究生教育的结构、数量、类型等不断提出新的要求,另一方面,从研究生教育为地方经济和社会发展服务的角度来看,地方政府也要求加强对研究生教育的领导和统筹,同时,研究生培养单位培养和管理能力日益提高,自主办学的积极性也日渐增强。在这种形势下,中央集中管理的传统体制已经难以适应研究生发展的需要。于是,一场以权力下放、组织分层、管理重心下移为基本趋向的体制改革逐步展开。

2.1 权力分解,组织分层

1. 降低管理幅度,成立省级学位委员会。研究生招生恢复初期,我国研究生教育管理体制主要是中央政府对培养单位的直接管理,省级政府的权限微乎其微。为了加强省级政府的统筹管理职能,1991年以来,江苏、四川、上海、陕西、湖北、广东六个省(市)陆续成立了省级学位委员会,截至2002年底,省级政府(不包括港、澳、台地区)都成立了学位委员会^{④[2]42}。

① 中央集中管理体制所涵盖的内容较多,本文只采取了招生计划的编制,硕士生招生的组织,学位授予单位和博士授权学科、专业的审批,毕业研究生的分配,经费投入及质量监控六个牵涉较多、影响较广、改革意义深远的问题进行了论述。

② 《教育部关于高等学校一九七八年研究生招生工作的补充安排意见》以及《教育部关于一九七九年研究生招生工作安排意见》中都明确指出,政治理论和外国语试卷由招生单位自行命题。

③ 我国《高等学校和科研机构授予博士和硕士学位的学科、专业目录(试行草案)》于1983年3月15日国务院学位委员会第四次会议决定公布并试行。1986年10月—1990年10月、1995年10月—1997年6月,国务院学位委员会和国家教育部委员会两次组织了研究生专业目录的修订。

④ 关于省级学位委员会设立,在前期批准设立了6省市学位委员会的基础上,国务院学位委员会于1995年又批复湖南、福建、浙江、北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江等9省市建立省级学位委员会,同时颁发《关于进一步加强省级学位委员会建设的几点意见》。1996年,又批复安徽省设立学位委员会。1997—1998年,又有山西、云南、甘肃、青海、内蒙古、河南、江西、河北8省或自治区设立学位委员会。2002年底,省级政府都成立了学位委员会(除去港、澳、台地区)。

省级学位委员会的建立,解决了中央、学位授予单位两级管理存在的管理幅度过大,而省级政府又缺乏相应的正式管理机构的问题。省级学位委员会成立以来,通过学科建设、学位点申报和建设、硕士点评估等形式,积极发挥着对地方学位与研究生教育工作的决策和统筹权,为加强研究生教育对地方经济建设和社会发展的服务做出了重大贡献。

2. 增加管理层次,实施学院制改革。新中国成立后,我国高校多实行校、系两级管理体制。这种管理重心偏上,权力主要集中在学校,管理权力以行政权力为主。20世纪80年代以来,随着社会和市场对复合型人才培养需求的增长以及学校规模的扩大,原来以单科专业组建的系(所)越来越不适应这一发展的要求,一些高校开始尝试在校系之间建立学院,将其作为校、系之间管理的中间环节和缓冲地带。1993年,国家教委颁布《关于高等学校内部管理体制改革的意见》,要求“逐步理顺校、院、系(所)几级关系,分清职责,实现治事用人相结合,责权利相统一”^[3]。学院层次设立后,为高校下放管理权力提供了一个平台。“大学的管理重心正由系上升到院,‘学院’作为大学组织结构里的中间层次在提高大学管理效能中发挥着越来越重要的作用。”^[4]

2.2 权力下放,管理重心下移

在《关于教育体制改革的决定》中,明确规定教育管理体制改革的目的是“在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”^[5]。这种放权的具体措施如下:

1. 学位授权审核体制改革:由国家集中统一审批到各授权单位或省级学位委员会自行审批。

第一,硕士学位授权学科和专业审定权的下放。一方面,逐步向学位授予单位下放审批权。第三次审核时(1986年),硕士点审批权下放到已经建立研究生院的33所高等学校;第四次审核时(1990年),硕士点审批权进一步扩大到中国科学院、中国社会科学院研究生院^[6];第九次学位授权审核中(2002年),在全国采取通讯评议方式进行初审的基础上,国家委托省级学位委员会、军队学位委员会分别审核本省(自治区、直辖市)区域内学位授予单位、军队院校申请增列的硕士学位授权点(仅限于审核军事学门类)。另一方面,向省级学位委员会授权审批已

是硕士学位授予单位增列硕士点的试点工作。这一试点工作是从1995年第六批博士、硕士学位授权审核开始的。在其《试行办法》第四条中,明确规定省级学位委员会审批硕士点授权的范围及权限^①。

第二,试行少数有代表性的博士学位授予单位在部分一级学科范围内自行审批增列博士生导师^{[2]119}。1992年国务院学位委员会第十一次会议决定,要改革全国统一评审博士生导师的办法。从1993年开始选择整体条件较好的博士学位授权单位进行自行审定增列博士生导师的试点^[7]。在取得经验后,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^{[2]129}。1995年5月,国务院学位委员会第十三次会议决定全面改革现行的博士生导师评审办法,提出国务院学位委员会不再单独审批博士生导师,逐步实行由博士学位授予单位或有关主管部门在审定所属各博士学位授权学科、专业点招收培养博士生计划的同时遴选确定招收培养博士生的指导教师^{[2]134}。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,由博士学位授予单位在审定所属各博士学位授权学科、专业点招收培养博士生计划的同时,选聘招收培养博士生的指导教师^[8]。

2. 招生体制改革:由国家单一计划招生到委培、自费、定向等形式并行。1984年8月,教育部规定:在积极完成国家招生计划的前提下,如有需要和余力,研究生院可自行安排计划外招生,报主管部门和教育部备案。1985年,国家教委、国家计委、财政部联合发出通知,指出高等学校已经获得硕士学位授予权的专业,在承担国家招生计划任务后,还有培养能力和条件的,可以招收一定数量的委托培养的硕士生^{[1]188}。1988年,国家教委、国家计委、财政部、人事部联合发出通知,指出要改革招生计划体制,贯彻按需招生的原则,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,鼓励各招收单位逐步扩大委托培养招生计划^{[1]292}。1992年8月,国家教委规定:学校可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

① 这种范围及权限包括:在本省(自治区、直辖市)区域内现已有一定学科基础和学术力量的一级学科中(个别行业性很强的学科除外),审批本省所属已获硕士学位授权的单位和本省(自治区、直辖市)区域内中央部委以及解放军所属已是硕士学位授予单位申请增列的硕士点,包括可自行审批硕士点的学位授予单位在自审学科范围外申请增列的硕士点;受理并审批上述学位授予单位已有硕士点转学科、专业的申请;撤销上述学位授予单位中已不具备条件的硕士点。

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^{[1]438}。

3. 硕士生入学考试:由全国统一考试、统一划定复试分数线到推免、单考及部分高校自主划定复试分数线的尝试。1985年,“为发展我国研究生教育事业,提高研究生素质,选拔更多更好的合格人才入学”,国家教委决定在全国重点高校进行推荐少数优秀应届本科毕业生免试攻读硕士学位的试点,推荐的比例一般应控制在应届毕业生总数的百分之五以下^{[1]141}。1986年,“为利于有实践经验的在职人员报考并被录取为硕士生”,国家教委规定:少数硕士生招生单位,经国家教委批准,可以进行对大学毕业后有5年(后改为4年)以上实践经验,且在工作中确有成果的在职人员进行单独考试的试点^{[9]930-931}。2003年起,“随着科技的进步和我国经济社会迅猛发展,硕士生招生政策也发生了巨大的变化。全国硕士生招生规模连年大幅度增加,报考人数也连年剧增,而且还有继续增长的趋势,这使考试的组织和管理任务加重,难度加大”,为此,教育部决定从招收2003年硕士生起,适当减少入学考试中初试科目的门数,同时加强在复试中对考生素质和综合能力的考察,进一步提高复试环节在保证硕士生招生质量中的作用^{[9]934}。同时,为了逐步扩大高校在硕士生招生工作中的自主权,决定在北京大学、清华大学等34所高校^①试点自主确定报考本校的硕士生参加复试的分数线^[10]。这将进一步扩大招生单位在招生工作中的自主权,更加有利于拔尖创新人才的选拔^{[1]220}。

4. 经费投入:由国家财政统一列支到多渠道筹集。新中国成立以后中央实行高度集中的计划经济体制,相应的也建立起了高度集中的财政体制。当时各项经费包括教育经费均由国家财政统一列支^{[1]483}。1980年,国务院颁布了《关于实行“划分收支,分级包干”的预算管理体制的暂行规定》,国家预算由过去的“统收统支”改为“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”体制,即由过去的中央政府统一管理国家全部财政的中央财政体制,变为中央和地方分级管理财政收支的新财政体制^[11]。这样,高等院校办学经费也开始由政府包办、单一拨款,向以国家财政拨款为主、多渠道筹措经费的体制过渡。

5. 研究生就业:由国家统一分配到“双向选择、自主择业”。毕业研究生就业制度改革是中央政府向市场转移权力的最重要体现,依照“简政放权”的基本思路,国家计委、国家教委于1985年7月3日向国务院呈交《关于1985年度全国毕业研究生分配问题的报告》,国务院迅速予以批复,同意“供需见面”的改革方案。为实现平缓过渡,是年仅在上海交大和清华大学进行了试点。具体做法是,先由学校公布用人单位名单及建议分配名额,毕业生据此自由选报志愿,再由用人单位考核录用。这种供需见面的做法获得了各方面的良好反响。次年12月8日,国家教委颁发《毕业研究生分配工作办法》,开始逐步放开“供需见面”的做法。同年,国务院决定将由国家计委主管的毕业生分配工作转由国家教委主管,使招生、培养和分配事权统一。经过3年试行后,国家教委于1988年7月7日发出《关于改进1988年毕业生分配工作的通知》,决定正式实行“双向选择、自主择业”制,使研究生的毕业分配工作发生了根本性的变化。

6. 质量监督和评估机构改革:由国家集中控制到社会中介组织承担。1994年7月国务院学位委员会经商兵器工业总公司在北京理工大学建立“高等学校与科研院所机构学位与研究生教育评估所”。其主要任务是:受国务院学位委员会和教育部的委托,承担学位与研究生教育方面的有关评估工作,这是将政府职能转移到社会中介组织的开始。1999年1月“全国学位与研究生教育发展中心”成立,原评估所并入“学位中心”。成立“学位中心”是“为适应国家机关精简机构、转变职能的需要,通过社会中介组织为学位与研究生教育工作的改革和发展服务”。

3 研究生教育管理体制演变的特征

美国学者伯顿·克拉克曾经说过:“各国的研究生教育制度,由于它们各自的历史,不同的社会背景以及所积累的独特的模式,具有不同的适应能力和倾向。”^[12]纵观我国30多年的研究生教育管理体制的演变过程,归根到底,是由我国的国情决定的,并在发展和变革的历程中逐步形成自己鲜明的特征。

① 34所自主划线高校为:北京大学、中国人民大学、清华大学、北京航空航天大学、北京理工大学、中国农业大学、北京师范大学、南开大学、天津大学、大连理工大学、东北大学、吉林大学、哈尔滨工业大学、复旦大学、同济大学、上海交通大学、南京大学、东南大学、浙江大学、中国科技大学、厦门大学、山东大学、武汉大学、华中科技大学、湖南大学、中南大学、中山大学、华南理工大学、四川大学、重庆大学、电子科技大学、西安交通大学、西北工业大学和兰州大学。

3.1 以渐进改革为主线并之以激进改革为辅线的过程

改革开放以来,研究生教育管理体制改革是以渐进性改革为主线的制度变迁过程,即在较长时间内,从局部到全局、部分到整体、少数人到全体人、体制外到体制内,以及从增量改革逐步向存量改革推进等^[13]。其特点可以概括为“走小步,不停步”。实行渐进性改革最初也不是政府的初衷,这是不以政府意志为转移的客观过程,与政府初期从完善计划经济体制着眼点出发,期间不断寻求与社会主义基本制度相一致的经济运行体制的实现形式有关,这对改革者来说完全是一项毫无经验的探索。这一初始条件决定了探索的形式,也就是研究生教育管理体制改革的方式呈缓慢、递进、反复的渐进过程。另外,渐进式改革采取局部推进的方式,从而政府比较容易掌控局面,政府也比较有把握消除改革中出现的各种社会矛盾,而且先行实施改革的地区和部门,具有很强的示范作用,这可为后来的改革者提供宝贵的经验和引以为戒的教训。

但同时我们也应该清楚地看到,由于历史积淀所形成的传统会强烈影响着人们对现实的选择,故作为大学发展内生性力量的政府必然会在某些时候采取较为激进的措施以推进改革的进程,但是这种激进措施不是改革的本意和主流,只是渐进改革长河中激起的朵朵浪花。

3.2 以政府强制性制度变迁为主导转为诱致性制度变迁为主体的过程

研究改革开放以来研究生教育管理体制转换的轨迹,始终给人强烈印象的是政府以一个强势主导者的身份引导着改革^[14]。林毅夫认为,所谓的强制性制度变迁,是指“由政府命令和法律引入和实行”的制度变迁方式^[15]。这说明在实施渐进性改革的初期,改革风险的最大承担者首先是政府,因而迫使政府成为主导改革的主体论点在逻辑上成为理论解释的依据之一。这种强制性制度变迁的主要特征:一是强调制度安排和制度替代的主体为国家和政府,制度从设计到施行再到变更,都是依靠国家或政府所拥有的强大权力来实现的,而且政府也承担了所有的制度成本;二是其制度安排的施行是自上而下垂直进行的,而制度变迁的方向和目的都是政府预设的,因此,其制度变迁的效果,很大程度上取决于政府的态度、重视程度和灵活性;三是由于在这种制度变迁下,制度是以政府的主动供给为主,因此,制度供给数量或创新次数是累计递减的,注重制度的效率。

当然,随着我国经济体制改革和政治体制改革的逐步深入以及随着中央的放权,地方和研究生培养单位权力的日益加大,社会利益集团的实力将会逐渐壮大,因此,我国将来的制度变迁方式也必然会向诱致性制度变迁模式转换,至少部分制度安排和变迁会是按自下而上的方式进行,而且,由政府主导的强制性制度变迁,也有可能从宏观层面上为诱致性制度变迁创造条件,即政府可以通过法律和法规形式创造更为宽松的制度环境,从而间接地推动制度变迁方式向诱致性方向转变,或者采用强制性制度变迁与诱致性制度变迁混合的方式进行制度安排、改造和更替,具体是把一些关系全局利益的制度安排,仍然以强制性为主,而涉及局部利益的制度安排,则主要以诱致性为主。

3.3 以中央集权单一化逐步转变为以地方分权的分散化的过程

在传统的研究生教育管理体制中,政府对研究生教育的控制无处不在,政府不仅是研究生教育的主要投资者,而且是事实上的办学者和直接管理者。政府的这种研究生教育“主宰者”的角色定位不可避免地带来很多弊端。从30年来研究生教育管理体制变迁的轨迹可以看出,原先中央集权单一化的管理体制在权力下放和权力转移的改革中,逐渐被以地方分权的分散化替代。这种权力的下放和转移主要包括两个方面:一是权力的去中心化——中央政府下放权力给地方政府,加强省级政府的高等教育统筹权;二是权力的转移——政府权力部分转移给社会和市场力量,还权于高校^[16]。这种管理权让渡呈现为一种不断放射性扩散状——中央权力部分渐进地转移到省级政府或者高校。这一趋势无论从理论上还是实践上都表明了市场经济条件下,原中央集中的权力体制已不适应改变的环境,微观管理权转向省一级和学校是市场机制内在逻辑与社会资源配置市场取向的结合需求。

参考文献

- 1 教育部高校学生司. 1977—2003年全国研究生招生工作文件选编:上册[M]. 北京:北京航空航天大学出版社, 2004.
- 2 国务院学位委员会办公室,教育部研究生工作办公室. 学位与研究生教育文件选编[M]. 北京:高等教育出版社,1999.
- 3 国家教委. 关于普通高等学校内部管理体制改革的意见[EB/OL]. [2011-01-27]. <http://www.hbsy.cn/article?showArticle.asp?ArticleID:197>.

(下转第44页)