

文章编号: 2095-1663(2013)06-0025-04

中国博士后政策运作的问题与优化

彭华安¹ 丁晓昌²

(1. 江苏省教育科学研究院, 江苏 南京 210013; 2. 江苏省教育厅, 江苏 南京 210024)

摘要:作为一项公共政策,中国博士后政策在运作过程中存在政策主体精英主导、政策目标优先序模糊、政策工具选择及组合单一等问题。为了中国博士后政策的可持续发展,必须在政策主体由“单中心治理”走向“多中心共同治理”、确立政策目标优先序与加强政策监督、推进政策工具的协调化与多样化三方面进行政策优化。

关键词:博士后;政策运作;政策主体;政策目标;政策工具

中图分类号: G322.0

文献标识码: A

博士后政策是中国科技人才政策和教育政策的重要组成部分。自1985年诞生至今,中国博士后政策虽然几经变迁,政策体系和制度化程度越来越完善,但由于认知、环境、利益与权力的影响,在具体运作过程中仍然存在政策主体精英主导、政策目标优先序模糊、政策工具选择及组合单一等问题。为了中国博士后政策可持续发展,必须在政策主体由“单中心治理”走向“多中心共同治理”、确立政策目标优先序与加强政策监督、推进政策工具的协调化与多样化三方面进行政策优化。

一、中国博士后政策运作的问题

(一)政策主体精英主导

“内输入是当代中国决策过程中利益表达与综合的主导形式。亦即当代中国‘人民的利益’是由权力精英‘为民做主’的;它所依靠的不是多元决策下的社会互动过程,而是权力精英的政治折冲。这是当代中国决策过程中一个重要特点。”^[1]从这个意义

上讲,博士后政策是一种由政治精英“内输入”的“理想导向型”^{[2]145-156}政策,是先有政策目标宣示,后有政策方案设计。在整个过程中,博士后政策的决策是由政府的最高领导人在相对封闭的政策环境下决定的,体现政治精英在教育决策的主导作用。主管部委具体负责起草政策方案并经国务院讨论通过并颁布,具体的实施则由相关部委、高等学校与企业具体落实。

在建立CUSPEA项目基础上,李政道先生提出建立博士后流动站的倡议使博士后政策问题开始进入政府最高领导人的视野,是扳动博士后政策触发器的文化精英。邓小平同志以政治精英人物的特有洞察力和远见卓识充分肯定了博士后政策倡议,使得博士后政策问题开始进入政府的政策议程,成为博士后政策的有力推动者。在博士后政策形成过程中,科技部、教育部与中科院作为一个政策共同体,始终是中国博士后政策的积极倡导者与直接制定者,是博士后政策决策的权力精英。他们通过各种渠道对国外博士后政策进行调查、分析与汇总,最后

收稿日期:2013-05-08

作者简介:彭华安(1980—)男,江西都昌人,江苏省教育科学研究院助理研究员,南京师范大学文学院博士后研究人员。

丁晓昌(1956—)男,江苏常州人,江苏省教育厅副厅长,江苏省教育科学研究院院长,教授,博士生导师。

基金项目:本文系国家社会科学基金“十二五”规划2011年度教育学一般课题“后大众化时期省域高等教育综合改革研究”(BIA110077)阶段性研究成果之一。

形成博士后政策方案,提交国务院。虽然中国博士后政策在发展过程中随着政策环境改变与持续修订而趋于民主化,但这种民主化更多地体现在权力精英内部的妥协与协商,其间未曾改革的是政府所扮演的主导角色,使得政策内容与政策目标均受官方过强政治力量的影响和制约,体现浓厚的行政化色彩。

由于中国特有的政治制度与文化属性,在博士后政策决策过程中,政府及其行政机关是惟一合法的政策决策主体,基本上不存在高等院校、科研院所、企业与博士后研究人员等相关利益者表达自身利益的渠道和活动,导致它们在政策活动中处于“受益者缺席”状态。这种基本上由政府(国家人事部)和准政府机构(全国博士后管委会)主导的僵化管理模式,不仅与整个社会经济运行市场化、人力资源配置市场化、工作激励市场化的大环境形成巨大反差,而且挫伤了地方行政部门和各设单位的积极性与主动性。美国博士后政策决策就是一个自然成长的过程,政府对博士后规定很少,不参与博士后日常管理,赋予高等院校和科研院所较大自主权使其按市场模式运行。“美国社会对博士后没有统一评价标准,国家没有统一文件,政府没有归口管理部门。”^[3]

(二)政策目标优先序模糊

模糊性是指“对于同样的环境和现象有着多种思考方式的状态”^[4]。换句话讲,不同的人囿于自身的制度逻辑对于同一个命题可以进行不同的解读。“对于政策目标的制定而言,至少有三个方面的要求:第一,政策目标的具体明确程度;第二,政策目标的有效协调;第三,政策目标与政策手段的统一”^{[2]145-156}。

1984年5月,邓小平在接见李政道先生时强调,博士后政策要坚持“培养和使用相结合,在使用中培养,在培养和使用中发现更高级的人才”。2006年颁布的《博士后管理工作规定》第一章第二条规定,“国家建立博士后制度,旨在吸引、培养和使用高层次人才特别是创新型优秀人才,建立有利于人才流动的灵活机制,促进产学研结合”。从这些政策规定中可以看出,博士后政策目标是培养和使用高层次人才。但是政府在博士后政策中并没有明确交代培养高层次人才与使用高层次人才目标之间的主次关系。换句话讲,博士后政策目标优先序处于模糊之中,即未指明首要目标与次要目标之间的层次关系。培养高层次人才需要较长的周期和较多的投入,更

多服务于国家整体利益。使用高层次人才可以弥补设站单位优秀师资的不足与调整科研队伍结构,更多服务于部门利益。囿于自身的政策情境与利益逻辑,对于高等学校、科研院所和企业而言,国家利益与部门利益并不是统一的,培养和使用高层次人才政策目标间存在一定程度的冲突。

当政府政策存在多个政策目标,且每个政策目标之间存在一定程度的冲突,同时相互冲突的政策目标又分别与特定群体利益相一致时,政策执行者在政策实施过程中往往从自身利益出发,执行对自身利益有利的目标,出现政策目标“异化”现象。随着博士后日常经费来源的变化,一些设站单位从自身利益出发更注意博士后对本单位科研和学科建设的贡献,误把博士后当作设站单位的一般科研人员,甚至把把博士后工作理解为“干活或为导师、单位‘打工’”,甚至于把博士后简单地当做导师的秘书、打工仔”^{[5]28-30},只注重使用,不注重或很少注重培养,缺乏系统的培养和高水平的指导。如对设站单位的设站目的进行的调查表明,高等学校和科研单位的主要目的就是“培养和选拔优秀人才来充实本单位学科队伍”的比例高达65.3%,远远高于第二目的“促进学科交叉和学术交流、拓宽研究领域”的20.4%的比例。绝大多数企业设立工作站的主要目的是希望博士后能够开发新产品,或者解决生产中的难题,而不是专注于培养高科技人才。^[7]

(三)政策工具选择及组合单一

政策工具是政府在部署与实施政策方案时所使用的途径、方法与手段,选择恰当的政策工具组合对于政策的成功有着重要的意义。研究者从不同的政策视角及其学科范式出发,对政策工具类型进行不同的划分。本文将以迈克尔·豪利特和M·拉米什(Michael Howlett & M. Ramesh)根据政府提供物品与服务的水平把政策工具划分为自愿性政策工具、混合型政策工具与强制性政策工具三类作为分析框架,发现政府在中国博士后政策所选择的政策工具组合呈现以下特点:

1. 强制性工具为主导

强制性政策工具也被称为直接工具,“它借助于国家或政府的权威及强制力,迫使目标群体及个人采取或不采取某种行为,以此来实施公共政策、解决社会公共问题”^[7]。强制性政策工具主要包括规制、公共企业、直接提供。对于中国博士后政策而言,在强制性政策工具中,运用较多的是规则建立与调整、

命令执行、禁止。

首先,通过建立博士后相关规则来规范和促进中国博士后的可持续发展。如建立健全博士后工作管理体制、建立博士后研究经费保障机制、建立博士后流动站或企业站的设站标准与评估制度等。

其次,运用命令执行工具,促进相关政策的实施。如严格执行博士后研究工资标准、优先满足博士后研究人员住房需求、大力解决博士后研究人员配偶及子女的户口问题等。

最后,使用“禁止”工具。如为了鼓励人才交流,提高人才的科研水平,《博士后管理工作规定》明确规定:“在职人员不得兼职从事博士后研究工作。设站单位培养的博士,除特殊情况经批准外,不得申请进本单位同一个一级学科的流动站从事博士后研究工作。”

2. 自愿性工具与混合型工具为辅

自愿性政策工具指通过市场、家庭或志愿组织发挥作用,很少或不受政府影响,在自愿的基础上解决公共任务的手段和方法。自愿性政策工具主要包括家庭与社区、市场与自愿性组织。随着经济体制改革不断深化,中国博士后经费与资源配置重心开始向下转移,开始尝试引入市场手段。如1988年全国博士后管委会允许设站单位开始招收自筹经费博士后。

混合型政策工具兼有自愿性工具和强制性工具的特征。混合型政策工具允许政府将最终决定权留给私人部门的同时,可以不同程度地介入非政府部门的决策形成过程。^[8]混合型政策工具主要包括信息和劝诫、补贴、产权拍卖、税收和使用费。中国博士后政策的混合型工具主要运用鼓励号召。如为鼓励和支持博士后研究人员迅速成为高水平的研究人员,国家设立博士后科学基金,并且号召国外毕业的优秀博士回国做博士后。

由上可见,中国博士后政策工具选择及组合运用不足比较突出。以规制为主的强制性工具运用较多,虽逐步引入命令性和权威性工具,但运用不够充分。虽然自愿性工具中市场、自愿性组织、自我管理与服务均有所涉及,但运用频率较低。混合型政策工具仅仅集中于鼓励号召与科研经费资助,仍然比较单一。

二、中国博士后政策的优化

(一)政策主体从“单中心治理”走向“多中心共

同治理”

“任何一种良性制度的最终生成,不仅依赖于居上者的远见卓识与见微知著,同样需要其他群体(尤其是当事者)的积极参与和理性对话,社会与国家本身就是一种阶层(集团)博弈游戏的互动过程。”^[9]从本质上讲,博士后政策决策与实施是政策相关者在政策决策过程中通过协商与博弈达至政策契约的过程,博士后政策的有效性越来越取决于能否使多中心政策主体之间的权力博弈趋于平衡。因此,以往垄断在政府行政机构手中的公共教育决策权力开始分化为政治领域的决策权力、市场领域的决策权力和公民社会领域的决策权力。中国博士后政策决策的“单中心”治理模式开始走向“多中心”共同治理,政府应该弱化审批管理制度,赋予利益相关者一定的自主权,合理调整政府、高等学校和科研院所、企业、博士后研究人员之间的利益关系。

毋庸置疑,实行多元治理并不意味着政府决策权力的消失,政府仍将是中国博士后政策过程的首要决策主体,其责任和义务不可推卸。在博士后政策决策中政府要做的是有意识地下放国家决策权力体系,寻求国家行为的合理方式和标尺,使自己的角色从主导者与执行者逐步转变为规范者和监督者,通过推行政策咨询、政策研究、政策听证与政策评估,充分保证地方政府、高等院校、科研院所、企业、社会组织及博士后研究人员等利益相关者参与相关决策的权利与渠道,规范和促进博士后政策体系的自治发展。

(二)确立政策目标优先序,加强政策监督

1985年《关于试办博士后科研流动站的报告》明确提出,“试办博士后科研流动站,试行博士后研究制度,是人才开发的一项重要措施,对于加快培养社会主义现代化建设需要的高级专门人才,加强学术交流,增强科研、教学队伍的活力,具有积极意义”。从这个政策方案可以看出,培养高层次人才是博士后政策的首要政策目标,使用高层次人才仅是博士后政策的次要目标。正如时任全国博士后管委会主任徐颂陶认为,“培养、使用,使用、培养,使用和培养相结合,在使用中再培养,这是我国博士后制度的重要特色之一。我们强调对博士后的使用,目的就是促进博士后脱颖而出,多出、快出高级人才,多出、快出优秀成果。如果不以出人才、出成果为前提,招收博士后的动力就无法存在”^{[5]28-30}。

在政策实施层面,政策执行主体将以水平沟通

与民主协商的方式“解读”和“消化”政策目标优先序,并与利益相关者之间进行一系列的策略性互动,以“细化”和可操作化的方式重新界定政策目标优先序。在这种情况下,为了保证政策执行主体行为符合政策目标优先序要求,必须强化政策监督。这种政策监督包括以下几方面:一是必须促进政策执行主体形成正确的价值观,提高其责任认同度,塑造正确的责任意识与道德标准。二是应有操作性较强的行政问责机制,保障违法必究的程序性权利。三是建立政策检查和举报制度,使监督真正有法可依、有法必依。

(三)推进政策工具的协调化与多样化

第一,政策工具要与政策问题相适应。“不同政策问题的性质常常差异甚大,如经济问题、技术问题、政治问题或意识形态问题,各种社会科学的理论模型总是塑造不同性质的问题被理解或构建的方式,而工具的选择在很大程度上着眼于政策问题的性质。”^[10]为此,需对中国博士后政策问题的现状、原因与未来发展趋势进行全面、系统的分析与了解,在各种复杂的政策现象中找到博士后政策问题的主

要矛盾,以选择最适合的政策工具。

第二,政策工具要与政策情境相适应。R. 巴格丘斯认为,“根据政策环境的情况,一些政策工具要比另外一些政策工具更为有效”。为此,政策工具的选择必须与政策环境相适应。对于中国博士后政策而言,在试行阶段运用强制性工具执行政策目标有一定的必要性,但随着市场经济的发展,博士后政策环境发生较大变化,强制性工具很难适应政策目标,更应由政府主导转向以市场引导为主,应以运用自愿性工具与混合型工具为主。

第三,注重政策工具间的相互协调与一致。一般而言,政策问题的解决需要多种政策工具协同作用。任何一种政策工具都有自己的优点与局限性,也有一定的作用边界。因此,政府应注意多重政策工具的协同,在中国博士后政策运行中充分发挥强制性工具、自愿性工具与混合型工具的各自特长以使其相互强化与补充。如更应注重引入家庭、社区和自愿性组织等自愿性工具主体,加强信息与劝诫、契约等混合型工具的使用。

参考文献:

- [1] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998:283-284.
- [2] 陈学飞. 理想导向型的政策制定——“985 工程”政策过程分析[J]. 北京大学教育评论,2006,(1).
- [3] 冯支越. 中国博士后制度沿革及其发展[M]. 北京:经济科学出版社,2003:23-24.
- [4] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,钟开斌,等,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004:94.
- [5] 吕东伟. 在培养和使用中发现更高级人才——全国博士后管委会主任徐颂陶谈中国特色博士后制度[J]. 中国高等教育,2005,(20).
- [6] 刘丹华. 中国博士后制度的制度分析[D]. 浙江大学硕士论文,2004:29.
- [7] 曲洁. 义务教育改革与发展的政策工具研究[J]. 复旦教育论坛,2011,(5):9-13.
- [8] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 庞诗,等,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2006:158.
- [9] 叶隽. 以精神底气审视制度问题[J]. 读书,2008,(1):129-133.
- [10] 赵德余. 公共政策:共同体、工具与过程[M]. 上海:上海人民出版社,2011:95.

Plight and Optimization of the Implementation of China's Postdoctoral Education Policy

PENG Hua-an¹, DING Xiao-chang²

(1. Institute of Education of Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210013;

2. Jiangsu Provincial Department of Education, Nanjing, Jiangsu 210024)

Abstract: The plight of the implementation of China's postdoctoral education policy as a public policy is characterized by an elite mentality, fuzzy policy objectives and limited selections of policy tools. In order to enable sustainable development of the policy, three optimizations must be made in its implementation: the main body of the policy must emphasize multi-center co-governance instead of single-center governance, policy objectives must be well prioritized and monitored, and policy tools must be coordinated and diversified.

Keywords: postdoctoral; implementation of a policy; policy body; policy objective; policy tool