

文章编号: 2095-1663(2017)03-0018-05

研究生教育治理体系建设论析

——来自政治治理理论的启示

陈一远

(山东大学 研究生院, 济南 250100)

摘要: 研究生教育治理体系建设是我国研究生教育的重要发展方向。建设研究生教育治理体系, 须以政治治理理论为参照, 回应现实需求与实际问题, 发挥多中心的积极作用, 实现治理主体、治理载体与治理方式多元化, 推动研究生教育理念由管理向服务转变、治理方式由人治向法治转变, 使研究生教育能够更好地完成高端人才供给与高端教育体系建设的历史重任, 为中华民族伟大复兴做出积极贡献。

关键词: 研究生教育; 治理体系; 治理理论

中图分类号: G643

文献标识码: A

治理理论是学界近年来关注的热点问题, 治理模式、治理实践均受到业界广泛关注。中国共产党第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出, 要推进国家治理体系建设和治理能力现代化。在上述背景中, 研究生教育治理体系建设应运而生。2013年, 教育部等三部委确定, 要在2020年基本建成能够适应新形势需要、满足多样化需求的研究生教育体系。^[1] 2014年, 刘延东同志明确提出: 依法治教是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容, 并确定了推进研究生教育治理体系建设的发展愿景, 要求扎实推进研究生教育法治化进程, 加快建立科学规范、符合规律的研究生教育治理体系。^[2] 国家在研究生教育发展战略层面确立上述目标, 必将对未来我国研究生教育发展发挥重要引领作用。本文拟结合政治治理的有关理论, 借鉴政治治理实践的运作状况, 提出我国研究生教育治理体系建设的若干建议, 以助益研究生教育治理体系的完善与发展。

一、政治治理理论: 研究生教育治理体系建设的重要参照

根据传统的政治管理理论, 政府作为掌握公共权力的管理主体, 是国家社会发展的中心和枢纽, 政府的决策、执行、监督与反馈构成了政治发展的主旋律, 政府意志影响着公共资源的分配、公共利益的实现, 公民、社会则居于绝对的服从地位。随着政治管理的深入, 公民主体意识日益觉醒, 公民社会逐渐发展壮大, 政府权力日益式微, 政府依靠传统、单向和自上而下的政治管理已经难以确立管理国家、社会所需的权威, 更难达成发展目标, 政治治理理论由此兴起。美国学者盖伊·彼得斯提出, 由于社会和政治的异质性问题日益突出、公共问题愈发棘手、可以作为合作和谈判伙伴的稳定组织逐渐减少, 政府管理社会的难度日益加大, 在实行政策与提供公共服务时不得不与社会协商, “治理已经变成了一种讨价还价和仲裁调解的过程, 而不再只是施行统治的过程”。^[3] 与政治管理不同, 政治治理在承认政府作为传统权威的同时, 也对政府的单一权威提出了挑战, 认为: 私人机构、社会组织甚至公民也可以成为治理的权威, 建立在互信基础上、多中心的自主治理网络方可以适应政治实践的发展需要。在兴起于西方的治理理论中, 市场化治理、弹性化治理、多中心治理

收稿日期: 2017-01-20

作者简介: 陈一远(1981-), 男, 山东冠县人, 山东大学研究生院办公室主任科员, 助教。

与公民自主治理理论具有代表性。^[4]市场化治理理论试图以市场逻辑来革新公共管理,用企业家精神重塑政府,其参照企业管理的3E标准(效率、经济和效益),强调降低公共成本、提升政府工作效率与效能。弹性化治理理论直指官僚体制僵化这一政府弊病,提出应根据公共管理的实际需要,对政府组织机构与公共职位进行弹性化设置,避免组织机构过于膨胀、人员过于臃肿。多中心治理理论针对公共权力过于集中在政府尤其是高层政府所产生的政府活力不足问题,提出要通过授权调动各政治主体的自主性、能动性,通过中心的分散化和网络式协作提升治理水平。公民自主治理理论针对职业主义集权和专家集权的问题,提出要顺应公民参与政治治理的诉求,激发公民的自主治理激情,通过建立公民委员会等机制实现公民与政府、官员、专家的良好互动,使公民自主治理成为政治治理的有效形式。

通过以上分析,我们不难发现,治理体系的建设需要立足社会现实问题,增强回应性;构建政府与其他政治主体的合法权威,建设多中心的权威格局;汲取人类治理的广泛经验,实现治理方式的多元化,推动治理方式由管理向服务转变。鉴于此,本文将立足上述理论成果,探讨如何构建完善的研究生教育治理体系,以提升研究生教育治理水平。

二、回应性:研究生教育治理体系建设的起点

回应性是现代治理理论的一项基本原则,其基本要求是公共管理机构和人员必须对公民的诉求予以及时、负责回应。^[5]具体到研究生教育治理体系建设,主要体现为服务需求和回应问题两个方面。

研究生教育治理体系建设的基础是服务需求。研究生教育涉及多方主体,多方主体的需求也不尽一致,要从中确定研究生教育所要服务的公共需求也并非易事。国家需要依托研究生教育所供给的高端人才以推进科技创新、推动经济社会发展,地方政府希望通过研究生教育推动地方经济发展、改善教育生态环境,行业企业有赖研究生教育满足多元化人才需求,研究生需要通过研究生教育提升自身能力、实现成长成才,导师需要凭借研究生教育完成科研任务、学术传承,培养单位则希冀通过研究生教育完成人才培养目标。研究生教育主体需求不同,如何协调其需求就显得至关重要。从实质上讲,不同需求体现着不同的利益诉求。因此,确定需求的过程,也是协调各方利益关系的过程。在研究生

教育治理体系中,要有效平衡各方利益关系,必须遵循三个原则:第一,合法、合理的利益诉求要优先满足。第二,要有效处理短期利益、中期利益和长期利益的关系,在满足当前紧迫利益的同时,更多考虑影响研究生教育未来发展、关系国家经济社会发展的中长期利益,确保研究生教育体系建设能够契合国家和社会长远利益。第三,要着力发展契合各方利益诉求的社会共同利益。^[6]在研究生教育治理体系建设中,要在有效博弈各方利益的基础上发展、实现、维护、分配社会共同利益,使各方利益均可依托研究生教育得以实现。在当下研究生教育体制中,政府主导和单位意志的影响力仍然较强,导师、研究生和二级单位的自主性难以得到有效保障,多方利益有效博弈的良好局面有待达成。未来,在政府不断推进简政放权的背景下,个体法治观念和权利意识将不断增强,导师、研究生的利益诉求将逐渐得以展现,各方利益诉求的博弈也将逐渐成为常态。

回应性的另一要求是关注影响研究生教育的主要问题,坚持问题导向将成为研究生教育治理体系建设的核心问题。国家层面的治理体系更多关注影响教育全局的根本性、一般性问题;各省、各地区需要重点关注影响本区域研究生教育发展的特殊性;各培养单位需要结合国家治理体系有效解决影响研究生教育的具体问题。其中,国家层面的治理体系建设以地方、培养单位的先行先试为基础,以其解决问题的实践为参照。在总结国际国内成熟经验的基础上,国家可以推动重点领域、重点问题的解决,在制度建设与政策设计中发挥先导作用。部分研究生教育水平较高的地区、单位则可以在法律、制度框架内,经由合法的授权,充分运用先行先试之权,为国家和其他地区、单位研究生教育体系建设提供积极的探索与借鉴。譬如,近年来推行的博士生招生申请考核制改革即是遵从此种发展理路。部分高水平大学先进行试点,国家政策予以支持,全国招生单位随后实施。未来,服务现实需求、解决实际问题将成为研究生教育治理体系建设的根本遵从。

三、多中心:研究生教育治理体系建设的核心

确立各方主体的权利义务、权力责任是研究生教育治理体系建设的核心问题。根据伊斯顿的政治系统理论,一个治理体系重在实现体系的闭环式运作,使价值正当的合理诉求能够通过体系的运作,实现由需求输入、运行、输出至反馈的闭环式循环。研

究生教育治理体系能否实现闭环式运转,归根结底取决于多中心能否发挥应有作用,能否积极主张权利、执行权力、履行义务或承担责任。2016年,刘延东同志提出,研究生教育“五位一体”的质量体系基本框架;其中,学位授予单位承担基础性作用,教育行政部门发挥引导作用,学术组织、行业部门和社会机构积极参与其中。^[7]在多中心体制中,以教育行政部门为代表的政府权威主要承担标准的制定和监督之职,负责具有共性的公共产品的供给与配置。譬如,政府负责位阶较高的法律、法规、公共政策等的出台,以及公共资源的配置。政府职能应当聚焦于研究生教育公共利益的维护和实现,确保研究生教育能够服务于国家经济社会发展,能够供给适格、高水平的人才,能够为社会成员提供公平、公正的教育机会。在具体的行为方式上,政府主要负责规则设定、评估和监督。在研究生教育治理体系尚未形成、教育文化尚未成型、教育共识尚未达成之时,政府会在微观事务上出台更多政策、管理更多具体事务。当各方主体发育成熟,能够承担相应责任之时,政府主要承担监管责任,对违规者予以惩处,根据教育主体的工作绩效分配公共资源,在微观和具体管理环节将减少干预。同时,不同层级政府的积极作用也将得到更好发挥,下级政府不再依赖自上而下的单一管控渠道执行政策,而是拥有了更大的自主权和政策空间,地方政府也将成为研究生教育治理体系建设的生力军。譬如,近年来,青岛、深圳等地通过引入名校提升了本区域优质教育资源供给水平,对传统的首都、省会等中心城市垄断优质教育资源的现状构成了挑战。未来,地方政府在教育资源配置上的竞争必将日趋激烈,研究生教育治理体系建设也有望获得更多的机会与空间。

在研究生教育治理体系建设中,学校一级的培养单位将获得更大的自主权。在正常的制度框架内,只要不违背教育公平原则、不突破质量标准,培养单位即可以大胆先行先试。相较政府而言,学校直接负责研究生教育制度的执行、承担人才培养责任、对教育质量负责,同时又承担着在全校范围内凝聚研究生教育发展共识、执行教育标准、整合教育资源的重任。因此,学校对研究生教育的认识水平、实际投入影响着研究生教育治理体系的建设成效,影响着各方主体对研究生教育治理的认同度,影响着教育治理体系建设目标的达成。学校在教育体系建设中,也会逐渐认识到研究生教育在根本上要依靠二级单位、依靠导师。因此,学校层面的权力下放也

将成为大势所趋。譬如,在推进研究生教育综合改革中,各单位普遍采用的博士生申请考核制即体现了这一趋势,学校不再组织统一的入学考试,各学院、导师负责自主选拔博士生。这项改革固然会受制于人情关系的质疑,但由于它一方面能使选拔更集中在学术和质量标准上,另一方面又是以质量把控日趋严格、责任机制日趋健全为依托,因此改革赢得了高度共识,进展也非常顺利。在这一过程中,二级单位和研究生导师均获得了更大的自主权,为选拔优秀生源、培养高素质人才提供了有力保障。

在研究生教育中,导师是第一责任人,导师责任意识、指导能力与指导水平影响着研究生教育治理的成效。其中,最为关键的是要通过教育、培训凝聚导师的质量共识,通过拓宽培养途径、培育质量文化推进治理体系建设。研究生导师正在成为一种工作岗位,按需招生已经成为一种共识,导师的资格意识正在得到有效破除。与导师相比,研究生既是研究生教育治理体系建设的服务对象,也是研究生教育的主体。在研究生招生规模日益扩大的背景下,如何提升研究生的自主性就显得至关重要。毕竟,在导师时间、精力有限的情况下,只有自主性强、积极要求进步的研究生方可更好、更快地成长。因此,应当通过师生的共同努力,建设和谐的师生关系,使得师生既能平等对话协商,又能合作共赢。如此,研究生能够更好地成长成才,导师培养绩效水平也可以得到有效提升。

在研究生教育治理体系建设中,学位评定委员会、分委员会以及答辩委员会也发挥着重要作用。答辩委员会成员如果滥用权力就可能作出不适当的决定。例如,在某高校,因两位导师个人矛盾,导致两人指导的研究生多年以来均无法获得“优秀”之成绩,因为这两位导师均会对另一位导师的学生投反对票。又如,对哪些事项必须经由学位评定委员会研究通过方有效力应作出明确规定,避免其无法发挥应有作用。如果学位评定委员会职责虚置,会严重损害其权威,并有损研究生教育治理水平。同样,在服务需求的人才培养导向中,如何有效发挥行业、企业的积极作用,积极整合各方优质资源助力高端人才培养也是一个重要课题。

总之,在研究生教育治理体系建设中,应当通过明晰权利义务、合理配置权力责任,凝聚质量共识,培育自主精神,使各方有效发挥自主性、积极性、能动性,积极互动与协作,真正建成研究生教育自主治理网络,才能实现研究生教育目标。

四、多元化:研究生教育治理体系建设的 路径选择

多元化是研究生教育治理体系建设的必然选择,具体包括治理主体、治理载体和治理方式的多元化。

(一)治理主体的多元化

如前文所述,建设多中心的研究生教育体制、使各方力量发挥积极作用,是研究生教育治理体系建设的重点。在当前,我国尤其需要破除对政府权威的过度依赖。我国有着中央集权的传统,政府垄断大部分教育资源,主导教育资源的分配,政府管理在研究生教育中发挥着主导作用。然而,政府主导的研究生教育发展模式一则可能导致管理的僵化、束缚单位活力;二则可能因为教育资源的不合理配置而违背教育公平;三则导致对政府主导治理的路径依赖,背离研究生教育发展的客观规律。有鉴于此,国家近年来也逐渐实现管理重心下移——如扩大省级政府统筹发展权力等,不断改革资源分配模式,更加强调公平、效率,并综合考量国家战略布局和各单位工作绩效合理配置资源。未来,各地方、培养单位应当把握研究生教育发展的重要历史机遇,主动作为,勇于先行先试,以研究生教育综合改革为契机,争得研究生教育治理体系建设的先机。未来,政府应当主要负责供给公共产品,各单位负责打造契合自身实际的政策环境,共同构建多层次、多功能的研究生教育治理体系。

(二)治理载体的多元化

就治理载体而言,要统筹发挥正式制度和非正式制度的积极作用。在研究生教育治理体系中,正式制度具有规范性、拘束力强的优势,在治理体系中居于基础性作用。然而,正式制度的弱点在于灵活性弱,难以摆脱先天的滞后性,无法适应教育形势的即时需求。非正式制度主要指的是惯例、传统等非正式拘束。在研究生教育实践中,导师会形成指导研究生的经验,课题组、学科可以探索出新的教育模式,培养单位则可能形成自成一体的教育文化。上述非正式制度一方面会对正式制度起到补正作用;另一方面也可以为正式制度的发展提供新的渊源,推动正式制度的革新与进步。在研究生教育治理体系建设中,充分发挥正式制度、非正式制度的协同作用甚为关键。

(三)治理方式的多元化

研究生教育治理体系的建设过程,是新的体制机制确立的过程,也是革新现有教育体系的过程。

在此过程中,治理路径的多元也将成为常态,具体表现为如下方面:首先,要以法治的方式推进治理体系建设。法治排斥人治,强调价值正当的制度规则之确立与有效实施。良善的制度规则是治理体系建设的基础,也是治理体系不断完善的重要保障。由此,即要推进制度创新、制度学习与制度竞赛,发挥制度在治理中的基础性作用。一方面,政府需要自上而下推动制度变革。对于经试点具有共性、值得推广的制度,政府为消除培养单位的顾虑甚至懒政、怠政行为,即需要以权威推行改革。另一方面,培养单位应推进制度创新、制度学习与制度竞赛。亦即,要强调横向层面各地区、培养单位的制度创新、制度学习与制度竞赛,使好的制度能够不断涌现并发挥扩散、辐射效应。各单位应当积极学习、借鉴先进单位的先进经验,借鉴国际上通行的人才培养方法,积极探索适应自身实际的高端人才培养模式。其次,要革新服务理念。政府、培养单位等承担公共职能的机构与人员应当主动服务导师、学生的合理需求,通过提供适格的公共产品、提供高质量的公共服务提升治理水平。再次,要积极探索弹性化治理方式。在研究生教育治理体系中,要注意防范部门利益的侵袭。根据组织机构的一般原理,任何组织机构一经设立,即会延伸出部门利益与既得利益者,而部门利益的不当扩大则会使组织机构片面追求自身利益,从而背离制度设计的初衷。有鉴于此,建设研究生教育治理体系,即应适度运用弹性化治理方式,根据教育情势的变迁、问题的演变,及时调整组织机构和人员构成,节约治理成本、提升治理效能。

综上,在研究生教育治理体系建设中,要通过需求输入、问题解决、制度供给、政策的反馈与调整,形成自给自足的闭环式运转系统,使研究生教育所面临的突出问题能够在法治架构内不断得到解决,各方利益主体的现实需求能够不断得以满足,多种利益关系得以协调,社会公共利益得以维护和实现,助力高端人才培养与顶端教育体系之建设,为国家实现民族复兴的宏图大业做出积极贡献。

参考文献:

- [1] 教育部 国家发展改革委 财政部.关于深化研究生教育改革的意见.教研[2013]1号,2013-03-29.
- [2] 刘延东.在全国研究生教育质量工作会议暨国务院学位委员会第三十一次会议上的讲话[N].中国教育报,2015-01-05(1).
- [3] B.盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式(中文修订版)[M].吴爱明,夏宏图译,张成福校.北京:中国人民大学

- 出版社,2013;6,12.
- [4] 杨光斌.政治学导论(第四版)[M].北京:中国人民大学出版社,2011;218-221.
- [5] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实 2002(1):20-32.
- [6] 王浦劬等.政治学基础(第三版)[M].北京:北京大学出版社,2015;140-145.
- [7] 刘延东.刘延东副总理在国务院学位委员会第三十二次会议上的讲话[J].学位与研究生教育 2016(3):1-6.

Analysis of the Governance System for Postgraduate Education —Inspired by Political Governance Theory

CHEN Yiyuan

(Graduate School, Shandong University, Jinan 250100)

Abstract: The construction of postgraduate education governance system is an important development orientation for postgraduate education in China. It is necessary to take the political governance theory as a reference in the construction of the postgraduate education governance system. Only in this way can the education governance system address real needs and practical problems, give an active play to the multi-center, and realize diversified functions of the governance body, governance carrier and governance means. Moreover, the construction of the education governance system will also promote the change from management to service in the education concept, and from the rule of man to the rule of law in governance means. It is believed that the construction of the education governance system can facilitate the supply of high-caliber talent produced in postgraduate education, and the fulfillment of the historical mission of the high-end education system. It is also believed that the construction of the governance system will make due contributions to the national revitalization of China.

Keywords: postgraduate education; governance system; governance theory

(上接第 17 页)

- [8] 钟启泉.教育政治学的新方向教育政策分析[M].中国教育政策评论,北京:北京教育科学出版社,2001;258.
- [9] 刘俊.实行研究生收费制度及若干问题思考[J].清华大学教育研究,2001(4):49-53.
- [10] 唐利华,陈敏.研究生教育收费制度的公平问题[J].学位与研究生教育,2002(12):31-34.
- [11] 陈超.收费政策下贫困研究生相关问题的界定与资助对策[J].徐州工程学院学报(社会科学版),2012,7(4):95-99.
- [12] 刘复兴.教育政策价值分析的三维模式[J].教育研究,2002(4):16.
- [13] [美]道格拉斯·C·诺斯,制度变迁理论纲要[J].改革,1995(3):52-56.
- [14] 魏静.利益相关者视角下研究生收费制度博弈关系研究[J].研究生教育研究,2014(4):15-19.
- [15] 马强,蔡茂华,鲍金勇.国外高校研究生资助体系及其对地方院校教育管理的启示[J].教育与职业,2013(27):97.

Effect and Limitation of the Postgraduate Tuition Charge Policy

YANG Xiuqin, LI Qian

(Higher Education Research Institute, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070)

Abstract: The postgraduate tuition charge policy is an important part of the reform in the postgraduate cultivation mechanism. As of now, the effect of the charge policy has not yet been clear due to the intrinsic limitation of the policy and the evolution and path-change of the policy. The analysis of the charge policy effect and the limitation in practice is beneficial to the overall analysis of the effective degree and the constrained boundary. In addition, it is beneficial to the elimination of the ill influence of the policy in the improvement of the policy effect to a certain degree.

Keywords: postgraduate tuition charge policy; policy change; policy limitation; amending path