文章编号：2095-1663(2012)01-0060-06

责任、权益视角下学位点建设与质量评估的风险控制

骆四铭　柴世思

（华中科技大学教育科学研究院，湖北 武汉　430074）

摘　要：减少学位点建设与质量评估中的委托代理损失，需要考虑放权背景下行动者的行动取向的变化，建立行政、学术、制度和程序等构成的风险控制系统，解决学位点建设中的数量和质量、均衡与重点、需要与现实、主动和被动等两难问题。

关键词：学位点；代理损失；行动取向；两难

中图分类号：G643.7　　文献标识码：A

学位授权审核实际上是教育行政机关行政权力对高校学位自主权利进行的一种干预和限制。[1]高等学校发展的成熟度不同，行政机关对其干预的方式和力度也就不同。要准确把握大学自治和学术自由的力度，使大学自治、学术自由与社会发展之间同生共长、相互促进、和谐发展。[2]我国高等教育经过21世纪前后十几年的发展，已具备了从规模扩招向质量提升的客观条件，学位授权审核权力下放到高等学校，正是教育行政主管部门顺应高等教育发展的规律和要求，对政府干预和限制的方式做出的重大调整。

基于学位授权审核管理方式调整的重要性及其积极意义，本研究通过深入访谈学科点建设负责人，了解学位点建设行动主体的利益选择出发点及其矛盾，在结合华中科技大学2010年博士、硕士学位一级学科授权审核工作案例经验的基础上，试图科学分析和预测调整所带来的学位点建设与质量评估的行政管理、学术组织、制度创新和程序控制等方面的变化，建构学位点建设与质量评估的风险控制系统模型。

一、学位点建设与质量评估中的委托代理风险

随着计划经济转向市场经济，国家集权式管理模式的弊病凸显，分权成为国家管理改革的趋势。学位授权审核制度改革、学位点建设与质量评估更多由高校和地方政府自主进行，即是此趋势的回应。放权后的学位点建设及质量评估，面临着严峻的考验，尤其是存在着委托代理风险。

我国学位授权体系实质是多层委托代理关系，国务院学位委员会与省级学位委员会、国务院学位委员会与学位授予单位、省级学位委员会与学位授予单位、学位授予单位的学位评定委员会与论文答辩委员会等[3]，他们之间都是委托与代理关系。学位点建设与质量评估处于这种多层委托代理关系之

收稿日期：2011－11－09

作者简介：骆四铭(1972—)，男，湖北蕲春人，华中科技大学教育科学研究院副编审，《高等教育研究》杂志编辑.
柴世思(1985—)，女，湖北襄阳人，华中科技大学教育科学研究院硕士研究生.

基金项目：本文系中国学位与研究生教育学会课题(2010W08)、华中科技大学自主创新研究基金项目(2010AW005)研究成果之一.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

中，是国务院学位委员会与省级学位委员会的委托与代理、国务院学位委员会与学位授予单位即高校的委托与代理、省级学位委员会与学位授予单位的委托与代理、学位授予单位的学位评定委员会与论文答辩委员会的委托与代理。根据“委托—代理理论”，代理人接受委托，得到授权进行某项活动，必须实现授权人提出的目标和要求。然而实际上，不是所有的委托代理行动都能完全实现委托人的目标。这其中产生的目标与实际效果的差距，就是委托代理风险，即委托代理损失。

“代理毫无例外总会引起代理损失”[4]。学位授权审核存在的委托代理风险表现为：

1. 授权高校的选取风险

授权高校选取风险，是指选择的授权高校是否具有足够的能力实现国务院学位办的目标。也就是说，国务院学位委员会在选取目标高校作为学位点建设与质量评估的代理机构时，存在无法直接观察目标高校、只能依赖量化指标的问题；或目标高校能在何种程度上有效保证获得授权后应达到的目标，国务院学位委员会只能进行主观判断，这里会存在偏差和误判。国务院学位委员会选取省级学位委员会或部分高校为学位授予审核与学科建设的代理机构，省级学位委员会选取高校和学科并授予其学位授予权，都可能会因选择标准和标准执行误差而导致偏差，导致质量下滑和信誉丧失，即所谓“代理损失”。

2. 学位点建设与评估的责任归咎风险

委托代理责任归咎风险有两方面，即判断成效时，在有外界不确定因素影响的情况下，代理人是否逃避责任，或者委托人是否推卸责任。学位点建设成效及质量评估包含方方面面，国家政策、经费投入、师资质量、学校发展战略与管理方式、生源等都会对学位点建设产生影响。放权后，会出现高校将建设成效不佳的责任推卸给外界不可控因素、国家将责任归咎为地方及高校管理不到位等问题，这种责任归咎模糊所引起的消极影响，也是委托代理风险和损失的表现形式之一。如何规避这种风险是目前亟需解决的难题。

3. 学位点建设代理方的道德风险

道德风险一般发生在委托代理合约之后，指代理方在获得授权进行某项活动时，是否为达到委托方的目标做出了足够的努力，或者“利用所拥有的信息、控制优势，在追求自身利益最大化的同时，采取不利于委托方的行为，给委托方造成不良后果。”[5]。如前所述，省级政府为追求政绩，大量审批通过学位点；高校为追求名誉与经济回报，大量虚报滥报学位点；专家学者为了照顾“关系”而对申报材料真实性睁一只眼闭一只眼，所有这些行为都是学位点建设代理方道德自律不够的表现，他们不同程度地导致了学位授权行为偏离委托方的初衷，给国家研究生教育造成损失。

二、放权背景下学位点建设与质量评估行动者取向分析

直接涉及学位点建设与质量评估的行动者有省级（含直辖市或自治区，简称省级）学位管理部门、高校学位管理部门的行政人员，以及学位点负责人和专家学者，放权后，由于责任和权益的变化，学位点建设与质量评估中各行动者的心理和行会发生变化。

1. 省级行动者：从争取学位点数到用足学位点数

放权前，学位授权审核三级管理体制的实际运行中，省级学位委员会的统筹权存在虚置[6]和合法性危机[7]等问题。此次调整，教育部将学位授权审核的权力下放给省级学位委员会，由其代理、自主进行学位授权审核与学位点建设工作，省级政府的学位管理统筹权得以落实和加强，此层级行动者的重要性由此凸显。

放权前，此级行动者的优先选择，一是追求政绩。国家各级政府管理人员，都希望在任期内做出政绩而得到晋升。二是利益驱动。学位点作为稀缺政策资源，其数量的增加意味着本地区高校生源和科研等收入的增加，进而有利于本地区经济社会的发展。在学位点数量主要要靠从国家行政部门那里争取的情况下，由于学位点数量既关系到省级学位管理人员的政绩，又关系到其切身经济利益，追求数量就成为省级行动者的最优选择，他们希望国家下放的指标和批准的学位点数量越多越好，因此，行动者的工作重点是不惜代价、动用各种关系去“跑点”。

放权后，学位点总数实行配额制，不再需要去“跑点”了，数量增加的政绩意义下降，“用好用足”政策就成为其优先选择。有访谈对象提到，省级学位点评估实际操作中，出现“宁滥毋缺”，“不允许评委

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

太严，只要有指标，质量再差也要上”等现象，从而导致学位点校内外同行评议权力的滥用和无用。

2. 高校行动者：从行政管理能力转向战略研究能力

高校在学位授权审核方面的权利主要有申报权、知情权、公平竞争权及获得相应的救济的权利。[8]高校获得授权后，可自主进行学位点的申报与审核，自主进行学科点建设。在此过程中，高校受到各种因素的影响：

放权前，高校行动者和省级行动者一样，学位点数量也是其政绩和利益的选择。各高校倾向于专注眼前利益，缺乏顾全大局、从国家整体利益的出发的胸襟与战略眼光，竞相为增加学位点数量而努力，甚至忽视自身特色的培养而盲目申报新的学位点，从而造成整体上的资源浪费。

放权后，学位点数量增加的重要性相对降低，学校发展战略对学位点布局的调控作用凸显。首先，高校的定位决定了其发展战略，决定了其学位点建设的重点和策略。高校能够更多、更便捷地从学校长远发展的角度制定和调整适合本校的学科政策。过去，由于国家控制学位点审核权，在全国高校共同竞争有限的名额中，学校为提高申报成功率，必然在加强自身学位点建设的同时，拿出质量最高的学科进行申报；学校具备自审权以后，由于竞争对手从全国各申报单位的相同及不同专业，缩小到仅仅只和本校其他学科专业竞争，竞争的激烈程度减弱。学校无需再过分考虑申报成功率，转而要考虑学科本身的实力及学科和学校的发展规划及需求。如，华中科技大学近年来致力于改善以工科见长而文理科偏弱的学科不均衡现象，非常重视和支持发展文科和理科学科，在 2010 年一级学位点自审中对文科和理科进行了倾斜，学校学科结构和布局得以优化和完善，建立了适应综合性、研究型大学需要的学科专业框架，为实现学校发展奠定了基础。

其次，由于学位点的布局和调整是基于学科发展与学校目标的契合度，高校学位管理人员的学科评估能力和战略洞察力的重要性凸显。学校需要他们对各学科开展准确而科学的评价，而不仅仅是进行一些简单的事务性工作。

学位一级学科点的申报成功率也大幅提高，对某些学科来讲，有了学位点，导师就可在本院系、本学科内招生，可改变以前需要挂靠其他专业点招生、论文冲百篇、科研工作要与其他专业联系等尴尬处境，学生及导师也可专心在本学科专业领域做科研、发表成果。

其次，学位点数量关系到学校资源。与省级政府考虑一样，学位点数量增加能为学校带来生源，增加学校收入，同时，有利于申请到更多科研经费。因此，访谈中，曾担任专家评审的某老师提到，那些未获得授权的高校意见很大，他们认为，自己不能像自评学校一样自主进行学科调整，优化学校学科发展布局，实际上造成了新的不公平。而且，虽然对评审有指标与标准的限制，但申报材料真实性的核实存在瑕疵，有些高校申报材料将其他学科专业符合资格的导师借来凑数量，根本未从本院系实际情况出发，有些甚至无中生有。虽然某些评审专家心知肚明，但没有人挑明，便无从考证。

3. 高校院系学位点行动者：学科交叉从被动到主动

学位点在高校院系层次，由于获取学位点能够在提高声誉的同时增加生源、提高生源质量，进而争取更多的科研项目与经费，对院系来说，所有这些都建立在提高自身质量的基础上，因此，本层次行动者考虑最多的是质量问题，学科发展水平、学位点教育质量是院系行动者考虑的主要因素。

在科学技术发展日新月异的今天，学科交叉融合成为学位点建设与评估面临的新问题。高校获得自审权后，不同水平的院系行动者采取了不同的策略。应用性较强、水平较高的学科获得一级学科点，意味着学科整体层次的提高，因此，其他相关学科专业更愿意参与交叉，实现强强联合，丰富与提高了双方的学术水平。合作与交流的增加又使科研与学生培养的整体水平提高升。比如，某老师提到，某校建筑学向来与土木、环境、能源等学科有交叉，一级学科博士点申报成功后，学科发展和研究层次提高了，吸引了很多其他学科的学生从事建筑学研究，其他学科更愿意将建筑学引入自己的学科进行交叉。双方水平都得到了提高，获得重大项目和科研成果就更加容易。某校新增数学一级学科博士点的所在学院，下一步目标是与经济学进行强强联合交叉培养研究生，并着手申报统计学一级学科博士点。

但是，形成鲜明对比的是，学科实力偏弱的院系行动者却会出现抵制交叉融合的自我保护行为。访谈中有院系提到实力不强的学科保护与院系发展的问题。放权前，学校总是选取最好的专业申报，导致很多相对较弱的学科没有机会获得学科点，很多学

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

科有导师却没有招生权，导师需跨院系或学科招生，这样的学科交叉融合是被迫的，由于成果归属划分不明确，无法显示本学科的优势，严重制约了本学科及学院的发展。这在化学、数学等基础性学科尤为突出。放权后，这些学科获得学位点后，院系不愿意出让招生名额、教师不愿意跨学科招生，导致学科交叉出现新的壁垒。这是从自院系和个人利益角度而非知识发展的角度考虑问题的，短期也许有利于学科保护和院系发展，长期看，它会阻碍和制约学科的发展。

4. 学位点的专家学者：从材料审核到实质审核

中国“关系社会”的传统，大大消解了外部专家评审这一监督机制的效果。一是评审材料的真实性得不到保障。专家评审中，“大家水平差不多，你不为难我，我也不为难你，大家都上学位点，共同进步”成为评委行为的潜规则。外审制度沦为形式和过场，严重影响了学位点的质量。目前，虽然对评审有指标与标准的限制，但缺乏有效手段核实申报材料的真实性。有访谈对象反映，由于管理者在组织专家评审时，仅关注申报材料是否满足学位点的要求，一般不对材料的真实性进行核实，评委在有限的时间内更无法核实，因此，一些高校申报材料的虚假程度很高，这种情况下通过的一级学科学位点的实际水平较低。二是学位点发展规划与潜力评估被忽视。目前，很多学校专家组在答辩评审中，只进行终结性评价，没有进行诊断性和发展性评价，仅关注申报单位已有的学科优势，对其学科发展战略规划、学科发展潜力及质量保障措施等没有予以重视和评估。

三、学位点建设与质量评估的风险控制——以华中科技大学为例

最大限度实现学位点建设的目标，需要考虑新形势下学位点建设与质量评估行动者的转变，采取系统性风险控制措施。

1. 学位点建设与质量评估的行政控制

行政控制的目标是，通过完善管理机构和明确学位点建设责任人，充分调动和妥善利用学位点建设与管理人员的积极性和主动性。“委托人和代理人的首要动机是实现自我利益”[9]，因而，要最大限度实现委托人的目标，需要代理人充分发挥积极性和主动性，这需要代理人与委托人的利益取得一致。放权前，地方政府和高校没有学位点建设自主权，他们缺乏主动性，完全处于被动状态。院校质量保障措施是在政府要求和监督下开展的，尽管有少许自主创新探索，但总体上对政府存在极大依赖，院校自律意识薄弱，内部质量保障措施缺乏整体性和一致性。现有保障措施是过去在政府要求下生成与积累起来的，比较凌乱，甚至存在相互矛盾的地方。为此，华中科技大学一是提升了学科建设办公室的行政级别，明确了其职能，加强了人员设置，促使他们积极主动进行内部质量文化的培育、发展与建设。二是提出要明确学位点建设责任人，以使学位点建设工作能在院系层面得到落实。这些措施从组织上明确了学位点建设人员及其职责，使他们的发展与学位点的发展达成了一致。

2. 学位点建设与质量评估的学术控制

学术控制不仅仅要进行申报点材料的真实性评价，还要进行申报点的整体水平评价。华中科技大学在自审工作中，采取了校内专家与校外专家共同参与的方式，加强了学术控制，做到了公平、公正、公开，最大限度地保证了申报材料的真实性，真实地反映了申报学科的实力，促进了学位点的可持续发展。

院系将信息填报系统中填写完成的简况表、申报最低要求支撑材料证明提交后，校学位办公室即聘请校内专家进行核实和形式审查，对存在的错误进行更正，随后将申报材料寄送校外三所具有一级学科博士点的高校进行同行专家通讯评议，以确保评议结果符合上报要求。校外同行专家通讯评议后，学校又组织不同学科的高水平专家、教授组成的校内专家组，对评议通过的学科点进行答辩评审并排序。答辩评审结束后，学校将审议、排序结果在校内网公示 10 天，在教育部授权审核工作信息服务平台公示 20 天。最后，校学位评定委员会召开会议，根据国务院学位委员会文件规定的原则、标准和条件逐个审核，投票表决。

华中科技大学的自审过程显示，通过高校制定一定的程序和自律，完全能够保证申报材料的真实性和学位点建设质量。院系递交的申报材料，可以由校内专家进行真实性甄别。由于学科点数量存在校内限制，校内各院系间的竞争关系有效提高了校内专家审核材料的真实性。没有竞争关系的校外同行专家的通讯评议，评价更加客观。校内专家组对答辩进行评议与现场投票，有效保证了评价结果的

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

公正性、客观性与严谨性。

3. 学位点建设与质量评估的制度控制

制度控制的主要目标是，从制度上建立学位点建设与质量评估的激励与约束机制，强化高校的自律和自为。首先，要实施学位点的退出/转化制度。建立学位点的导师、研究生等学科要素的淘汰或转化制度，长期没有科研成果的导师、学业能力不够的研究生要有退出渠道；建立基于学校规划的学位点调整制度，提高学位点与学校目标的契合度。其次，建立和实施分类管理制度。尊重不同学科的发展规律和评价标准，在建设和评价上坚持分类指导、分类管理。文科与理工科的不同特质决定了不能以同样的考核标准对其进行管理。学术管理应介于无为与有为之间，是无为而有为的结果，即不为某个具体的功利性目标，而以追求学术、精神、价值为目的。再次，建立和实施学术界和社会相结合的评审与监督制度。坚持以专家评审来规避各种学术外因素的不良影响；坚持社会参与监督，建立相应的奖惩措施。对滥竽充数及谎报信息的，要有相应处罚措施。最后，建立质量和数量平衡的评估审核制度。绝对数量的评估会使高校逐渐失去特色，一流的数量标准会掩盖学术标准，造成数量的丰富但质量的空虚，漠视实质优劣。

4. 学位点建设与质量评估的程序控制

程序正义是公正评审的必要条件。约翰·罗尔斯的《正义论》提出，纯粹程序正义的特征是：不存在任何有关结果正当性的独立标准，但存在有关形成结果的过程或程序正当性和合理性的独立标准，只要这种正当程序得到人们恰当遵守和实际执行，它所产生的结果就应被视为是正确和正当的，无论它们会是什么样的结果。法律界的“程序本位主义”认为，程序自身的公正、公平、合理具有与程序所产生的结果无关的独立价值，只有这些价值得到保障，那些其利益受到程序结果直接影响的人才能受到基本的公正对待，即享有作为一个人而非动物或物品所必需的尊严和人格自治。正当程序具有对错误“净化”的功能，使结果的公正性不容置疑。我国学位授权审核应高度重视“程序正义”，优化审核程序，科学、合理选择评审人员，重视监督、增加反馈环节，使评审结果具有可接受性。[10] 对于管理者来说，在对各学位点质量难以把握的情况下，科学设置程序，通过程序控制来达到学术质量的控制，不失为可行的选择。要完善专家评审程序（评审专家来源和组成、专家评审方式和标准）、政府行政决策程序和救济程序。[11] 华中科技大学的实践显示，通过程序控制，可以最大限度保证申报材料的真实性，最真实地展示申报单位的学术水平和发展潜力。

通过这四个方面的控制，华中科技大学自审工作取得了良好效果。(1)促进了学校整体学科布局调整。该校近年来致力于改善工科强而文理科偏弱的不均衡现象，重点支持文科和理科的学科专业。经过此次学位点自审，基本建立了适应综合性、研究型大学建设需要的学科框架。理科与人文社会学科快速进步，为学校综合协调高水平发展奠定了良好的基础。(2)促进了学科交叉与融合。获得博士点的学科整体层次得到提高，更多相关学科愿意参与学科交叉，实现了强强联合，各学科、各院系合作与交流的增加，提升了科研与学生培养的整体水平。(3)促进了学术队伍水平提高。靠引进和培养人才需要有吸引力，吸引力要靠学科平台。拥有一级学科学位点，大大提高了学科发展平台，吸引了更多优秀的教师与生源。极大地调动了教师的积极性，促进了教师的科研热情，提高了科研水平质量，在扩大学院知名度的同时，为学校整体发展做出了贡献。(4)促进了申报科研项目与企业合作。学位点是人才队伍的象征，是整体实力的象征，有利于重大科研项目的申报，有利于吸引企业参与科研合作。

四、学位点建设与质量评估风险控制模型

1. 学位点建设与质量评估的风险系统控制模型

随着授权审核权力下移，高校既要满足政府不断提高的高层次人才培养质量需求，又要满足社会对不同类型、不同层次的人才需求，同时，还要考虑自身现有学科实力及学校长远发展。政府对高校管理权的边界不应在高校内部的运作过程和环节上，更不应在高校内部的日常事务上，而应在高校系统内外部的宏观关系上，在高等教育事业的方向和质量标准上。[12] 长期以来，我国高等教育管理存在“一管就死、一放就乱”的怪圈：教育行政部门长期对高校教育干预过多，高校自主权不足，“死”在所难免；然而学校获得自主权后，对其运用不规范或滥用，高

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

校之间和高校内部监督机制不健全，又会造成“乱”。因此，明确政府审核权、批准权和监督权，明确高校的自治权、申请权、参与学位管理权、知情权、正当程序权和获得救济权，[13]构建包含行政控制、学术控制、社会控制和程序控制等四方面组成的控制系统（见图1），可以最大程度地从机制上克服学位点的“重申报、轻建设”倾向。

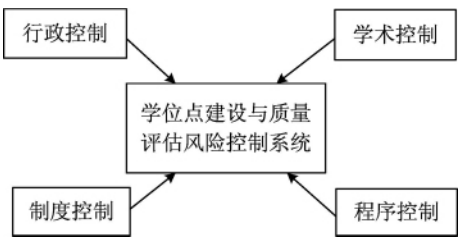

图1　学位点建设与质量评估控制系统模型图

2. 责任、权益视角下学位点建设与质量评估要着重解决的问题

第一，行政控制方面，建立什么样的机制，才能引导省级、高校的管理者在追求政绩的同时兼顾数量与质量，坚持“宁缺毋滥”而非“宁滥毋缺”？第二，学术控制方面，过去学校为追求申报成功率而重视优势学科，忽视实力稍逊的学科。在目前竞争度降低的情况下，审批标准是学校学科发展的均衡性还是学位点的指标多寡？上海市2010年学位授权审核中突出了学位点建设与学校发展规划定位契合度，重视学位点的“强、特、需”，[14]其经验值得借鉴。第三，制度控制方面，在限制博士生招生名额背景下，是学科发展优先还是学院保护优先？建立什么样的制度，才能促进师生突破学科壁垒，从过去被迫进行学科交叉变为主动进行学科交叉？第四，什么样的学位点评审标准和程序，才能使各高校、各学科专业公平竞争？保证评审过程的质量，杜绝滥竽充数？

参考文献：

[1] 罗文燕. 行政许可制度研究[M]. 北京：中国人民公安大学出版社，2003：37.

[2] 骆四铭，柴世思. 大学自治与学术自由的力度及其实现[J]. 国家教育行政学院学报，2011，(8)：

[3] 罗建国. 制度困境和政策创新：我国学位授权政策改革研究[J]. 湖南师范大学教育科学学报，2010，9(1)：61-65.

[4][9] 小威廉·T·格姆雷，斯蒂芬·J·巴拉. 官僚机构与民主[M]. 上海：复旦大学出版社，2007：59.

[5] 赵福庆，王立华，徐铎厚. 自主管理 创新教育的制度建构[M]. 济南：山东教育出版社，2004：5.

[6] 李素芹. 我国学位工作三级管理体制中的政府权力解读[J]. 中国高教研究，2010，(12)：44-46.

[7] 胡大伟. 我国学位授权审核制度的行政法反思与完善[J]. 现代教育管理，2010，(9)：50-53.

[8][13] 孙春牛. 我国学位授权审核中政校关系法治化研究[D]. 合肥：安徽大学硕士论文，2010：21-27.

[10] 范军伟. 我国现行硕士、博士学位授权审核机制改革研究[D]. 兰州：兰州大学硕士论文，2010：39.

[11] Bill Readings. The University in Ruins [M]. Harvard University Press，2008：20.

[12] 周川. 高校与政府关系的几点思考[J]. 高等教育研究，1995，(1)：74.

[14] 胡莹. 上海市学位授权审核工作实践与思考[J]. 研究生教育研究，2011，(2)：18-20.

Risk Control in Degree Program Development and Quality Evaluation

LUO Si-ming, CHAI Shi-si

(*School of Education, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei* 430074)

Abstract: To reduce the loss by agency in the evaluation of degree program development and quality, considerations should be given to the changes in the orientation of implementers in a background of decentralization; risk control systems should be set up for administration, academic performance, institutions and procedures; solutions should be found for the dilemmas of quantity against quality, balance against priority, needs against reality, activity against passivity in the development of degree programs.

Keywords: degree program; loss by agency; orientation of implementation; dilemma

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net