

基于省级的学位与 研究生教育评估框架*

翟亚军 王战军 李明磊

摘要:认为政府职能是构建基于省级学位与研究生教育评估指标体系的基点。在省级层面,学位与研究生教育管理主体具有多元化特征,发展规模和发展水平具有明显的不均衡性。政府职能视角下基于省级的学位与研究生教育评估指标体系涵盖管理内容、管理手段和管理绩效三个维度,分为制度、规划、投入和绩效四个模块。

关键词:省级;学位与研究生教育;评估

作者简介:翟亚军,华北电力大学高等教育研究所副教授,北京 102206;王战军,教育部高等教育教学评估中心副主任,清华大学教授,北京 100011;李明磊,清华大学教育研究院博士研究生,北京 100084。

随着学位与研究生教育管理体制改革的深入,省级政府在学位与研究生教育管理中的主体地位从行动、制度和组织上都得到了强化,成为学位与研究生教育重要的外部质量保障主体。开展基于省级学位与研究生教育评估,对于廓清省级政府在学位与研究生教育中的责任和权力,推进学位与研究生教育管理体制改革的深入,充分发挥省级地方政府的监督、指导、服务和支持作用,建立一个协调的政府、社会、高校学位与研究生教育管理体系具有重要的现实意义。

一、一个视角:省级政府学位与研究生教育管理职能

基于省级学位与研究生教育评估,是将省、自治区、直辖市(以下简称“省”)学位与研究生教育作为评估客体,以省域学位与研究生教育为评估单元,依据评估标准,利用可行的评估技术与手段,系统地收集评估信息,通过定性和定量分析,对省域内学位与研究生教育作出价值判断的过程^①。

基于省级的学位与研究生教育评估首次将省级

政府作为评估客体。在传统学位与研究生教育评估中,评估客体或为研究生培养单位,或为学科或学位点,或为研究生个体,省级政府在评估客体中始终处于缺位状态。基于省级的学位与研究生教育评估赋予了省级政府评估客体身份,颠覆了省级政府在学位与研究生教育评估中一贯的主体地位,实现了省级政府评估角色的重大突破。省级政府评估角色的多样化,不仅拓宽了学位与研究生教育的评估视野,在评估视角上也提出了新的要求。

政府职能是基于省级学位与研究生教育评估指标体系构建的主要基点。在学位与研究生教育质量生成过程中,省级政府与研究生培养单位发挥的作用具有本质上的不同。大学或学科作为研究生的生产组织,作用于研究生生产的全过程,是研究生教育质量的直接生成主体。省级政府并不参与具体“生产环节”的活动,它和研究生教育质量呈现出一种间接的关系。也就是说,省级政府不是研究生这一“产品”的直接生产者,它只能影响而不能形成研究生教育质量。作为学位与研究生教育质量的外部保障主体,

* 本文为 2011 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目(编号:11YJA880143)“省域学位与研究生教育评估研究——基于教育监测的视角”和国务院学位委员会办公室委托课题“完善研究生教育质量保障体系研究”(编号:2010W05)的研究成果。

省级政府主要是通过政策、投资、评估等手段引导、调控和支持本省域内学位与研究生教育,在学位与研究生教育中起到的是一种保障作用,发挥的是一种管理功能。

随着社会的发展变化,省级政府学位与研究生教育职能在性质、内容、手段和方向上都发生了相应的变化。市场经济的转轨和教育体制的改革促进了中央政府学位与研究生教育管理权力的下放,推动了省级政府学位与研究生教育管理职能的转变,伴随这些调整和转变,省级政府参与学位与研究生教育管理的內容、方式和程度等发生了重大的变化。例如,为“充分调动省级地方政府统筹区域经济社会与教育协同发展、优化高等教育结构及学科布局、加大学科建设力度的积极性”,2008年1月,国务院学位委员会第25次会议审议通过《博士、硕士学位授权审核办法改革方案》,对学位授予单位及授权学科专业审核办法在原有机制上进行了改革和创新,其中最主要的就是审核权的下放。作为我国未来十年教育事业发展全面谋划和前瞻性部署的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称“教育规划纲要”)则更加明确地指出,要“健全统筹有力、权责明确的教育管理体制,加强省级政府教育统筹,转变政府教育管理职能”。制度和政策的出台奠定了省级政府学位与研究生教育管理的主体地位,省级政府由最初的虚置状态越来越走进学位与研究生教育管理体系的中心,其职能的发挥不仅直接影响着本省域学位与研究生教育的质量,也直接关系到国家学位与研究生教育的整体发展。

二、两个特征:省域间发展的非均衡性与省域内管理主体的多样化

1. 省域间学位与研究生教育呈现出非均衡性

学位与研究生教育并不是孤立的存在,政策制度、经济水平、地理环境和历史背景等都在不同程度上影响着学位与研究生教育的发展。有学者曾对美国、英国和日本三国研究生教育与经济水平进行了相关性分析,结果表明,在0.01的显著性水平上,美

国八大经济区研究生入学人数与GDP的等级相关系数为0.929,英国四大地区GDP与在校研究生人数的等级相关系数为1,日本八个一级行政区GDP与在校研究生人数的等级相关系数为0.976^①,这充分证明了区域经济发展水平与研究生教育的强相关性。我国幅员辽阔,东部地区和中西部地区的省份之间,无论经济增长速度、经济发展水平,还是市场化进程,都存在相当的差距。由此导致了我国不同省份之间不论是学位与研究生教育发展规模还是学位与研究生教育发展水平参差不齐,呈现出明显的非均衡化特征。但是,进一步计算我国31个省GDP与研究生在学人数的相关系数发现,我国省域经济发展水平与研究生在学人数几乎是零相关。这种与大多数国家相悖现象的产生与我国一直以来实行的中央政府集权下的管理体制有着直接的关系,在单一制国家绩效指标“较多地受到中央政府和上级政府的规划和政策的制约”^②。随着中央政府权力的下放,这种影响力会逐渐减弱,与此同时,省级政府对本区域学位与研究生教育的影响力会越来越大,于是其决策的科学性和管理的有效性也就越来越成为关键的影响因素。因此,对省域学位与研究生教育发展的非均衡性进行审视,进而从政府职能的视角对省级政府进行科学合理的评判就成为亟待解决的问题。

2. 省域学位与研究生教育管理主体的多样化

在省级层次上,省级政府并不是本区域内学位与研究生教育的唯一管理主体。省级层面的学位与研究生教育管理主体并不具有单一的地域性特征,除教育部和中国科学院外,公安部、卫生部、国家体育总局、工业和信息化部、外交部、中华全国总工会、共青团中央、全国妇联、国家民委、交通部、国务院侨办等部委也都是事实上的管理主体。管理主体的多样化给基于省级的学位与研究生教育评估带来了两个最基本的问题:一是如何计算不同管理主体对本省域内学位与研究生教育发展的贡献度;二是如何评判省级政府对本省域内不同主体管理下的学位与研究生教育的统筹情况。省级政府与研究生培养单位的隶属关系见表1。

① 中国学位与研究生教育与发展规划战略研究报告(2004~2020)(讨论稿),2005年1月12日,第382~383页。

表1 2010年研究生培养单位隶属关系统计

省份	省属高校		部属高校		其他	
	博士	硕士	博士	硕士	博士	硕士
北京市	7	19	30	31	43	92
天津市	6	16	2	3	0	3
河北省	6	15	0	1	0	1
山西省	8	8	0	0	0	3
内蒙古	4	8	0	0	0	0
辽宁省	12	29	3	3	0	3
吉林省	4	13	2	2	0	2
黑龙江省	9	14	3	3	1	5
上海市	10	13	8	8	2	13
江苏省	11	19	9	9	2	6
浙江省	5	15	1	1	0	3
安徽省	5	14	2	2	2	1
福建省	5	7	2	2	0	1
江西省	5	12	0	0	0	0
山东省	8	24	2	2	0	3
河南省	5	15	0	0	0	1
湖北省	5	13	8	8	1	7
湖南省	7	9	2	2	0	4
广东省	9	20	3	3	1	3
广西	3	11	0	0	0	0
海南省	0	2	0	0	0	0
重庆市	3	9	2	2	0	1
四川省	5	15	5	5	4	7
贵州省	2	6	0	0	0	0
云南省	5	11	0	0	0	1
西藏	0	3	0	0	0	0
陕西省	6	18	6	6	1	4
甘肃省	4	7	2	2	6	3
青海省	1	3	0	0	0	0
宁夏	1	2	0	1	0	0
新疆	3	7	1	2	0	0

注:省属高校和部属高校数据根据教育部2010年8月30日发布的《全国普通高校名单》和前十批学位授权审核结果整理;“其他”项包括中央党校、中国科学院等科研机构类的研究生培养单位,数据出自《中国学位授予单位名册》(2006版)。

三、三个维度:管理内容、管理手段和管理绩效

放权和问责必须共举。《教育规划纲要》明确指出:“在转变政府职能的同时完善考核机制和问责机制。”从省级政府学位与研究生教育管理职能来看,完善的考核机制和问责机制包括三个维度,即管理

内容、管理手段和管理绩效。

1.管理内容——从哪些方面进行保障

管理内容是从“事”的角度在操作层面探寻省级政府学位与研究生教育管理范围和权力边界,标明了政府应该做或者必须要做的事。管理内容的明确界定指明了政府工作的方向,它不仅是省级政府开展工作的前提,也是完善考核和问责机制的基础。我国省级政府学位与研究生教育管理内容主要涉及学科建设、学位工作和研究生教育三个方面,即根据国家有关法律法规和方针政策,结合本省域经济社会发展情况,统筹安排本省域的学科建设工作,统一管理本省域内学位授予工作,审批国务院学位委员会授权范围内的不同学位层次的学位授权单位及学位授权学科专业,研究制定全省学位与研究生教育工作的地方性法规及管理办法,建设学位与研究生教育保障体系,组织开展学位授予质量的检查评估等。

我国省级政府学位与研究生教育管理职能的调整和扩张主要是通过一系列渐进政策来推动和实现的,表现出明显的渐进性和政府驱动性。这种调整和扩张并不是以应然的逻辑基础为发展依据,而是主要依赖于转轨过程的初始条件和路径,在很大程度上受控于中央放权的意愿和力度,这种方式在一定的历史条件下有其合理的一面,但是由于其不是在一个系统成熟的框架之下进行的,很容易导致随意性、片面性和盲目性,造成省级政府应然职能和实然职能的不对等,进而导致省级政府管理上的错位、越位和缺位。基于省级的学位与研究生教育评估,一是可以从理论视角下探索省级政府的应然职能,即在理论上省级政府应该做什么;二是可以从制度框架下明了省级政府的能然职能,即根据国家相关法规政策,省级政府能够做什么和必须做什么;三是可以发现实际操作中省级政府的实然职能,即省级政府实际做了什么。通过应然、能然和实然的比照,一方面可以在现有制度框架内对省级政府进行评判,另一方面又可以为现有制度的调整和改进提供依据,指明未来改革的方向,为中央政府的政策制定提供理论上的支持。

2.管理手段——采取何种手段来保障

政府职能的履行必须依靠一定的手段才能实

现。如果说管理内容是从“事”的角度着眼,主要反映了政府是否在做正确的事,管理手段则主要是从“做事”出发,主要检验政府是否在正确地做事。从管理手段入手,对省级政府的管理职能进行评估,客观上会对省级政府产生直接的引导、规制和约束作用,有效防止政府职能的异化。《教育规划纲要》指出,“各级政府要切实履行统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职责,建立健全公共教育服务体系,逐步实现基本公共教育服务均等化,维护教育公平和教育秩序。改变直接管理学校的单一方式,综合应用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政措施,减少不必要的行政干预。”这为我们构建基于省级的学位与研究生教育评估指标体系提供了基本的框架,即从制度、规划、拨款以及评估等手段的实施情况出发来评判省级政府学位与研究生管理职能的发挥。制度是实施任何一项系统性工程都必须考虑的保障性因素,科学、完善的制度安排,能够起到降低风险、促进发展的积极作用;规划具有全局性和战略性,科学的规划可以为未来的行动指明方向,起着统领的作用;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,反映了政府对学位与研究生教育的重视程度;评估是政府监测学位与研究生教育发展的有效手段,在学位与研究生教育发展中具有不可替代的作用。

3. 管理绩效——保障的结果如何

绩效指标是社会、政府、用人单位测度省域学位与研究生教育工作的硬指标。前已述及,由于历史、地理和经济发展水平的原因为,省域学位与研究生教育存在着非均衡现象,而且这种非均衡性作为一个客观现实必将长期存在。我们知道,评估只是一种保证和促进质量提高的手段,但是评估本身不会产生质量,评估的主要目的是借助于评估,充分发挥评估的诊断、导向、监测和预警作用。因此,在构建评估指标体系和确定评估标准时,要充分正视省域间的差异,淡化诸如规模之类的绝对指标,更多地引入相对指标。否则,硬性地大量使用绝对指标,很容易造成“高者恒高,强者恒强”的现象,不仅丧失了评估的意义,还可能会产生误导作用。高者会丧失理性,

沾沾自喜,盲目自大,竞争意识减弱;低者会丧失信心,失去前进的动力。评估的激励效应得不到有效发挥,省级政府发展研究生教育的积极性和主动性就会受到重创,违背了评估的初衷和本意。

四、四个模块:制度、规划、投入和绩效

基于省级的学位与研究生教育评估指标体系,既要保持学位与研究生教育评估指标体系的精髓,又必须基于省级层面学位与研究生教育的特点,要从战略高度、以长远的眼光、全局的观念把握学位与研究生教育发展与改革的方向,以提高省级政府发展学位与研究生教育积极性、主动性、科学性为目标,重点放在质量规范认同意识和质量监控体系的构建上,放在质量意识的强化上。通过对管理内容、管理手段和管理绩效的分解和整合,我们用制度、规划、投入和绩效四个模块构建了基于省级学位与研究生教育评估的基本框架。

1. 制度

制度包括组织制度、管理制度和服务制度三个方面。组织制度主要指组织建设,即是否具有健全的组织架构和完善的运行规则;管理制度包括研究生招生制度、培养制度、学位授予制度、研究生创新制度、重点学科建设制度、评估制度等;在信息社会,信息服务是建设服务型政府的主要内容,政府有责任、有义务全面、公正、及时地公开相关信息,保护大众的知情权,信息服务是服务制度的主要观测点。

制度评估应该以定性指标为主。建立在教育测量基础之上的教育评估,定量的评估方法一直被视为科学、客观的方法而备受推崇,我国学位与研究生教育评估也多采用指标体系及加权求和的方法,定量评估一直占据主流。但是,这种过分依赖数量的测量而忽略质量的评估方法由于其局限性受到许多教育评估理论倡导者的抨击和批评。学位与研究生教育是一项非常复杂的活动,片面地追求定量分析往往会导致在评估中忽略那些难以定量但却是关键性的因素,从而无法进行科学客观的评价。以制度而言,制度的好坏主要体现于制度的内容而不是数量的多寡,几个简单的数据并不能全面地表征制度的优劣。

2. 规划

规划和制度一样,都属于描述性的范畴,对其考量也必须以定性为主。①省级政府的规划要具有战略性。凡事预则立,不预则废。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。②省级政府的规划要具有全局性。全局性由省级学位与研究生教育发展目标多维性决定。在由中央政府、省级政府和研究生培养单位组成的研究生教育三级管理体制中,省级政府处于中间层次。作为中央政府的权力延伸机构,省级政府在规划本区域学位与研究生教育时,必须从国家利益出发,满足国家经济建设、科技发展和社会进步的需求;作为本省域学位与研究生教育的利益主体,又需要在大力推进本省域学位与研究生教育的协调发展,积极适应本区域经济社会发展需要的同时,增强核心竞争力,在省域间的竞争中取胜。既要立足于本省、同时又要越出一省的范围,站在全国的高度上统筹制定本省的发展规划。③省级政府的规划要具有可行性。由于不同省份之间经济状况、教育水平、地理环境等资源禀赋的不同,学位与研究生教育发展规模和水平也存在着巨大差距,所以不同省域学位与研究生教育的发展路径并不相同,因此规划不会也不应该完全相同。

3. 投入

学位与研究生教育是一项耗资巨大的工程,资金投入的多少和学位与研究生教育发展水平有着紧密的联系。目前我国,政府还是学位与研究生教育投资的主体,省级政府的投资力度不仅直接影响到科研经费和培养经费,还间接影响到高层次人才的去留。目前各地区对人才的竞争愈演愈烈,高层次人才流动性越来越强,高层次人才流动的本质是对科研条件、生活条件等的重新选择,而这种选择在客观上其实是对地方政府行为方式的选择。省级政府投入力度不仅说明政府对学位与研究生教育的重视程度,同时也决定了本省域学位与研究生教育发展的潜力。

和制度、规划等评估偏重定性指标不同,投入指标具有比较明显的数量化特征。经济发展的不平衡导致了学位与研究生教育投入绝对数的巨大差别,

如果不考虑这些因素,而使用和其他评估毫无二致的指标体系,省级学位与研究生教育的特点就无法彰显,其质量也不会得到客观公正的考量。因此,对投入的评估应该突出相对指标。相对指标包括两个维度,①在纵向维度上,从发展的视角出发,摒弃静态指标,以增长率等动态指标来替代;②在横向维度上,从比较的视角出发,弱化绝对指标,以人均等相对指标来替代。如省级政府投入总经费与省 GDP 的比例,政府投入总经费年均增长率与 GDP 年均增长率之比,生均经费,生均经费年均增长率等。

4. 绩效

效能和效率是评价省级政府学位与研究生教育管理绩效的主要着眼点。效能是指“做正确的事”,包括三个含义:是否做了应该做的事,有没有错位现象;该做的事做了没有,有没有缺位现象;是否做了不该做的事,有没有越位的现象。效率指正确地做事,它主要指的是执行问题。政府职能的有效发挥依赖于效率和效能充分结合,偏废任何一方都不能达到预定目标。

人才培养、科学研究和社会服务作为学位与研究生教育的三大职能,是评判省级政府学位与研究生教育管理绩效的落脚点。在进行绩效评估时,不论是人才培养指标、科学研究指标还是社会服务指标,都应该本着“物有所值”的原则,反映在指标体系上,就是要突出相对指标和效益指标。如在人才培养方面,摒弃以大论英雄的传统观念,引入生师比、授予学位数与学科授权点数的比例、优秀博士学位论文数与重点学科数的比例等相对指标;科学研究则用生均、年均等指标,如生均科研经费增长率、生均发表论文数等;社会服务则采用学科结构与产业结构的匹配情况、在校研究生数占全省人口总数比例等指标。

参考文献

- [1] 王战军,翟亚军. 基于省级的学位与研究生教育评估[J]. 学位与研究生教育, 2010(6): 1-3.
- [2] 陈天祥. 政府绩效评估指标体系的构建方法——基于治理过程的考察[J]. 武汉大学学报:哲学社会科学版, 2008(1): 82-87.

(责任编辑 周玉清)