

文章编号: 2095-1663(2016)01-0059-06

全日制专业学位硕士研究生扩招政策执行效果分析

吴华杰

(北京大学教育学院, 北京 100871)

摘要: 从研究生的就业现状入手, 基于政策执行的“环境影响模式”视角, 分析全日制专业硕士学位扩招政策的执行效果。从政策问题的可处理性来看, 该项政策的出台是为了解决人才培养目标与社会需求的有效衔接问题, 符合高等教育发展的规律, 但是标的团体数量的增加、组成的多样性以及对较大幅度的行为调适的需求等因素影响了政策的执行效果; 从政策本身的规范能力来看, 政策因果关系充足, 政策指令明确清晰、易于执行; 从政策执行过程中获得的财政资源来看, 国家对全日制专业学位研究生的个体资助政策的逐步完善和国拨经费的逐渐增加有助于政策执行, 但是政策执行机构间缺乏良好的合作关系和执行机构内部的参与主体缺乏共识影响了政策的执行效果。

关键词: 全日制专业硕士学位; 研究生 政策执行; 环境影响模式

中图分类号: G643

文献标识码: A

一、引言

2009年3月, 教育部发布了《关于做好全日制硕士专业学位研究生培养工作的若干意见》(教研[2009]1号), 决定自2009年起, 扩大招收以应届本科毕业生为主的全日制硕士专业学位范围, 目标是培养高层次应用型专门人才, 课程设置要以实际应用为导向, 以职业需求为目标, 以综合素养和应用知识与能力的提高为核心, 专业学位研究生在学期间, 必须保证不少于半年的实践教学。

全日制专业硕士扩招至今已产生了5届毕业生, 这些毕业生在就业过程中存在着个人较高的职业预期与实际就业情况相矛盾、就业信心不足、市场需求不平衡等问题^[1-6]。专业硕士求职面临的主要困难包括难以找到专业对口的工作^[7], 在招聘人才时用人单位对专业硕士的认识非常有限^[8], 专业硕

士可雇佣性技能不佳^[9], 专业硕士与学术型硕士在就业市场的区分度不大, 就业市场对专业硕士的反应较为迟钝等^[10]。在求职意向上, 学业水平相对优秀的专业硕士群体更倾向于进入教学科研岗位, 并未按照政策设计进入应用型职业, 专业硕士教育未能完全实现其培养高层次应用型人才的培养目标^[11]。针对全日制专业硕士的就业现状, 本文拟采用政策执行的环境影响模型来分析全日制专业硕士扩招政策执行效果, 并在此基础上提出一些建议。

二、政策执行中的环境影响因素分析

(一) 政策执行的环境影响模型

全日制专业硕士扩招政策的制定者为上级教育部门, 高校作为政策执行者, 负责实现政策目标。因此, 政策制定者和执行者分立, 同处于上令下行的指挥体系之中。从这个视角来研究政策的执行, 属于

收稿日期: 2015-10-25

作者简介: 吴华杰(1977-), 女, 广西灵山人, 北京大学教育学院在读博士研究生, 中国农业大学资源与环境学院党委副书记。

自上而下的政策研究途径。

萨巴蒂尔和马兹曼尼安(1979)提出的“环境影响模型”是典型的自上而下研究途径的代表,该模型考查了影响政策执行的环境因素,认为政策执行是一个多视角的动态过程^[12]。环境影响模型如图 1 所示^[13],该模型主要用来分析在政策执行阶段,政策问题的可处理性、政策本身的规范能力以及非政策变量如何影响政策的执行过程。

政策问题的可处理性是指政策目标的科学合理,政策目标群体的结构、数量和变异程度是影响政策目标是否科学合理的主要方面。政策本身的规范能力是指政策指令清晰、明确,政策发布后能够令行禁止,政策执行的组织机构合理有效,具备良好的执行力。政策本身的规范能力受到多个因素的制约,包括财政资源、权威资源、人力资源等等。影响政策

执行的非政策变量则是指社会经济环境状况等外界宏观因素对政策执行效果的影响。

国内学者已经利用“环境影响模型”进行了广泛的实证分析。例如,汤建泉等运用该模型对我国现阶段煤炭安全生产政策执行进行了分析^[14],付聪等运用该模型对公共政策系统风险进行了分析^[15]。在高等教育政策领域,田静^[16]以清华大学生命科学学院 2010 年 7 月出台的人事制度改革方案为研究对象,对比北京大学 2003 年人事聘任与晋升改革方案中的部分特性,以环境影响模型为分析框架,从政策问题的特性、政策本身的规制能力以及政策以外的影响因素三个方面展开分析,认为教师人事政策制定需要兼顾学术效率和产出、学术自由以及教师发展之间的平衡,实现路径可以多样化。

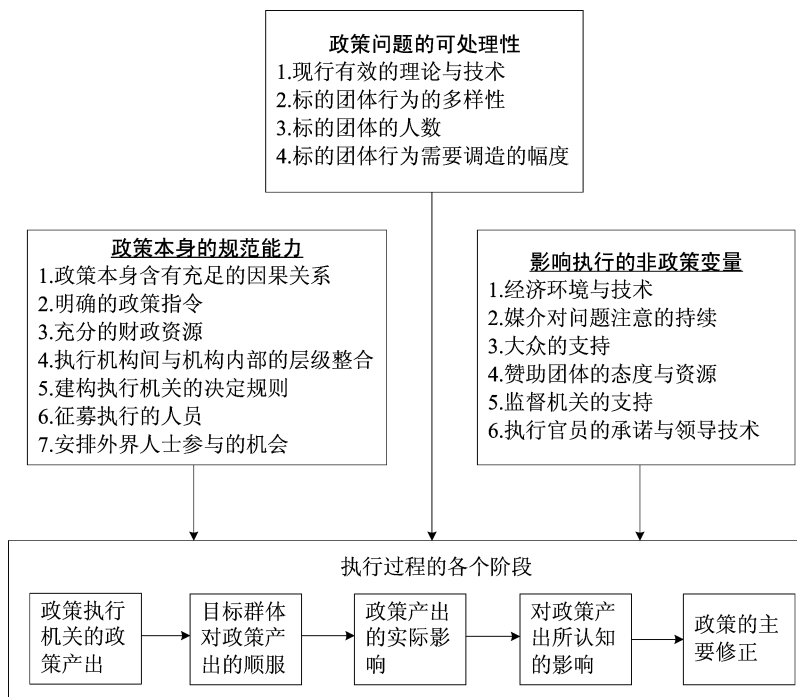


图 1 环境影响模式

以往的研究表明,对该模型的理解运用应该结合一定的社会情境,在本文的研究中,笔者着重就政策问题的可处理性和政策本身的规范能力来做分析。在对政策本身的规范能力的研究中,本文又着重对政策本身的因果关系、政策指令、财政资源、执行机构等方面展开分析,如图 2 所示。

本文采用文献分析法,以相关文献的研究结果为支撑进行分析,所采用的数据来自于公开发表的论文、教育部网站和本人所在的工作单位国家财政拨款的有关数据。

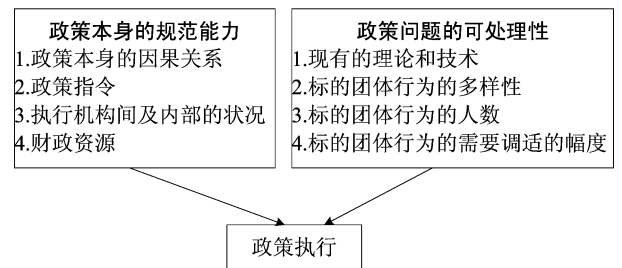


图 2 本文的分析框架

(二)政策问题的可处理性

政策问题的可处理性是指政策目标科学合理,

通过政策执行能解决政策制定者所面临的问题。我国硕士研究生招生规模从1999年至今增长近9倍,随着研究生规模的不断扩大和社会需求的不断变化,硕士研究生的就业问题逐渐凸显,从近几年硕士生毕业生就业去向看,进入高校和科研单位就业的比例不到20%,并且大都不是从事教学科研工作,而是转向实际工作部门^[17]。因此,硕士研究生的培养应该从以学术型为主转向学术型和应用型并重。全日制专业硕士扩招政策的出台是为了增加高层次应用型人才的数量,探索高层次应用型人才的培养模式。该项政策的推行有助于解决人才培养目标与社会需求的有效衔接问题,从而提高研究生教育服务经济社会的能力。因此政策目标的设立是科学合理的,通过增加招生人数和改变培养模式是能够解决高层次应用型人才的供应问题。

1. 现有的理论和技术

现有的理论和技术是指解决政策问题是否有有效的理论和技术做支撑,这对政策目标的实现有直接和间接的影响。如美国1970年的清洁空气修正案认为人类活动是空气污染物的主要来源,未将火山喷发等自然现象所造成的污染纳入考虑,该政策的出台缺乏有效的技术支撑进而导致该项目的支持率降低,未能达到预期改善空气质量的目标^[18]。在本文的研究中,笔者认为符合教育发展规律与否是教育政策合理实施的理论依据。扩大专业硕士招生规模,使硕士研究生培养向学术型和专业型并行发展是否符合高等教育的发展规律?以美国、日本的专业学位研究生教育发展为例,其高速发展期都是在本国经济由制造工业向创新型工业升级的历史阶段完成的。全日制专业学位研究生教育的发展壮大是高等教育尤其是研究生教育本身发展的必然结果^[19]。根据国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年),我国正处在改革发展的关键阶段,建设创新型国家的发展目标需要我们创新人才培养模式,建立学校教育和实践锻炼相结合、国内培养和国际合作相衔接的开放式培养体系。国家人才发展规划的指导方针是以高层次人才、高技能人才为重点统筹推进各类人才队伍建设。根据国家经济社会发展阶段和人才建设规划,全日制专业学位研究生教育的发展壮大是经济社会发展的必然要求。

2. 标的团体行为的多样性、人数及需要调适的幅度

标的团体是指政策直接作用和影响的对象,在

本研究中,将标的团体定义为以应届本科生为主的全日制专业硕士学位研究生群体,他们是扩招政策直接影响和作用的对象。从2009年扩招至今,标的团体的人数大幅增加,2009年教育发出《教育部关于做好全日制硕士专业学位研究生培养工作的若干意见》后,当年随即追加了5万名招生计划,专业学位硕士生的招收人数占全国硕士生总人数的比例从2009年的10.8%上升至2015年的43.9%(如表1)。教育部的扩招通知是在2009年的3月发布的,而且当年就执行,学校只能通过调剂的方式完成招生工作^[20-21],到2012年,有的学校的专业硕士招生计划完全靠调剂完成^[22],大部分考生第一志愿并不愿意报考全日制专业学位的研究生,认为先考学术型研究生被淘汰后还可以选择调剂到专业学位^[23]。这种调剂招生的方式必然容易导致学生生源的多样化,生源质量受到影响。

表1 2009—2015年全国硕士研究生招生计划

年度	硕士生总规模(人)	学术学位(人)	专业学位(人)	专业学位占硕士生总招收人数比例%
2009	415000		50000	10.8
2010	472000	361990	110010	23.3
2011	495230	346500	148730	30.0
2012	517200	329709	187491	36.3
2013	539000	321650	217350	40.3
2014	560000	322763	237237	42.4
2015	574300	322028	252272	43.9

标的团体的数量较大、生源组成多样化,学生个体的专业背景、能力差异较大,在培养过程中要达到相同的水准,全日制专业学位学生群体的学习行为需要较大幅度的调整,因此标的团体数量、多样性以及较大的调适幅度等影响了政策的执行效果。

3. 政策本身的规范能力

(1) 政策本身的因果关系

政策本身的因果关系是政策问题的合理性,它包含两层含义,一是政策是否针对了客观的政策问题,即政策规定的各项内容和行为是否反映了客观存在着的现实情况,是否符合客观事物的发展规律。以电子科技大学为例,1996—2002年毕业研究生到高等学校、高层次科研单位和高新技术国有企业等就业的比例都在50%以上,到三资、民营企业就业人数逐年递增,2002年到这些企业就业的比例达

20%左右,三资民营企业已经成就业的新热点^[24]。2002年,一些专业的研究生毕业生已逐渐转向企业等一线工作部门,而在2009年以前,硕士研究生的培养以学术型为主。显然,全日制专业硕士扩招政策是为了适应经济社会发展需求,增加高层次应用型人才的供给而制定的。政策合理性的另一层含义是其执行是否具有现实的可能性,即是否具备能够切实地解决这一政策问题的条件^[25]。我国研究生教育从1999年实行扩招,全日制专业硕士扩招从2009年开始,其实施方案是在现有的研究生招生规模下通过调整招生结构,即逐步减少学术型招生规模,逐渐增加专业型招生规模来逐步推行的。同时,教育部在2009年决定增加专业硕士的招生规模时已排除了一些不适宜应届毕业生就读的专业学位^[26],这些条件都有利于政策的执行。

(2) 政策指令

政策指令指政策内容明确清晰,执行机构易于执行。《教育部关于做好全日制硕士专业学位研究生培养工作的若干意见》(教研〔2009〕1号),对全日制专业硕士的培养目标、教学要求、实践要求、组织实施提出了明确要求。《教育部办公厅关于切实做好普通高校全日制硕士专业学位研究生资助工作的通知》(教财厅〔2010〕2号)明确提出“家庭经济困难的全日制硕士专业学位研究生的资助纳入全校资助工作范围,在政策措施、经费投入、条件保障等方面与普通研究生一视同仁……全日制硕士专业学位国家任务研究生按月发放研究生普通奖学金”。《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)提出“健全以政府投入为主、受教育者合理分担培养成本、培养单位多渠道筹集经费的研究生教育投入机制……对生均资源过低的培养单位,减少其招生规模”。《教育部 人力资源社会保障部关于深入推进专业学位研究生培养模式改革的意见》(教研〔2013〕3号)提出“推进与职业资格衔接、鼓励开展联合培养、支持开展改革试点”等具体措施,从资助政策、深化培养模式改革等系列文件的发布来看,这些政策指令要求清晰明确,利于高校等执行机构推进相关的改革。

(3) 执行机构间及内部的状况

执行机构指负责政策执行的单位。不同执行机构间的合作情况和执行机构内部的人员对政策目标的共识程度影响政策执行的效果。在知识生产模式1下,知识生产基于学科,是专业化的,科学和科学

家是知识生产的主体,因此大学作为主要的知识生产中心处于相对封闭的体系。在知识生产模式2下,知识是在一个更广阔的、跨学科的社会和经济情境中被创造出来的,知识生产具有异质性和组织多样性。知识创造场所的类型和数量大大增加,企业、社会研究团体都能成为知识生产中心^[27]。教育部的政策明确提出“引导和鼓励行业企业全方位参与人才培养,充分发挥行业和专业组织在培养标准制定、教学改革等方面的指导作用,建立培养单位与行业企业相结合的专业化教师团队和联合培养基地……大力推动专业学位与职业资格的有机衔接(教研〔2013〕1号)。”因此,政策制定者充分考虑到在知识生产模式1和2并存的社会环境下,高校应该与企业等知识生产单位建立更多的横向合作关系。希望执行机构能够扩大到企业,使企业积极参与到人才培养的过程中。然而在实际的工作中,现在的法律法规难以调动企业的积极性,当前几乎仍处在高校主动、企业被动配合的状态^[28]。

对于执行机构内部而言,高校的研究生培养工作未因专业硕士的扩招而新增培养机构,而是在学院和系层级通过制定新的培养方案来实现人才培养,然而根据涂小凤^[29]对部属师范院校、省属师范院校、综合性大学这三类院校12份全日制教育硕士专业学位学科教学(数学)培养方案的研究,其中对教学方式的比较发现各培养单位差异不大,只有广州大学为保证研究生教学实践能力培养具体说明了校外导师机制建设与校外实践基地建设。由此可见,执行机构内部在制定专业硕士的培养方案时与学术型趋同。由于并未增加新的政策执行机构,全日制专业学位硕士研究生的招生、培养、毕业答辩、就业等环节的工作仍纳入现有的管理体系中进行,因此也出现了管理者、教师、学生等参与主体对扩招政策合理性的理解存在分歧,使得各参与主体在专业硕士培养上缺乏主体性和积极性,从而使专业硕士培养质量没有得到充分的保障^[30]。

由此可见,执行机构间缺乏良好的合作关系和执行机构内部的参与主体缺乏共识影响了政策的执行效果。

(4) 财政资源

必要的资源是政策执行的基础性条件,这些资源包括财力、物力、人力资源等^[31]。扩招政策所导致的培养成本变化来源于人数的增加和培养模式的变化。从培养成本分担的角度看,扩招政策发布之

初就明确要求学生个人承担部分成本。教育部在2009年发布扩招政策之后提出了全日制专业学位硕士研究生的收费原则:“各校在研究提出全日制专业学位硕士研究生学费收费标准时,按不高于本校现行普通专业学术型自筹经费研究生收费标准确定”^[32],而同期的学术型硕士研究生是不需要缴纳学费的。然而在全日制专业学位硕士研究生收费中存在收费偏高、部分高校收费较为混乱、少数学校收费背离了政府的文件规定和教育的本质、缺少合理、完整的资助制度等问题^[33]。教育部办公厅在2010年发出的《关于切实做好普通高校全日制硕士专业学位研究生资助工作的通知》通知中,着重强调了做好家庭经济困难的全日制硕士专业学位研究生的资助,向全日制硕士专业学位国家任务研究生按月发放研究生普通奖学金^[34]。但廖小慧^[35]对广州地区四所高校全日制专业学位硕士研究生学费与资助现状分析发现:对于全日制专业学位硕士研究生学费标准,有的学校相对高,有的学校处于中等水平,有的学校则是免费,但对于全日制专业学位硕士研究生的资助都做得不够完善,资助资金不充裕、资助经费来源渠道较为狭窄,在较少资助资金的情况下未充分地利用好每一笔资金。

从2014年秋季学期起,国家全面实行研究生教育收费制度,向所有纳入全国研究生招生计划的新入学研究生收取学费。研究生国家助学金范围覆盖全国研究生招生计划内的所有全日制研究生。至此,专业硕士与学术型硕士实行相同的收费和资助政策,专业硕士的资助政策逐步完善。

从国家直接拨款来看,以笔者所在的中国农业大学为例,国家对于研究生的生均拨款不分学术型和专业型,2013年以前是部分拨款,2013年后为全额拨款,拨款额度较之前增加了一倍以上。尽管国拨经费在大幅增加,根据两种培养模式的成本来划拨经费是有必要的。只有充分的财政资源才有利于保障全日制专业学位扩招政策的执行效果。

三、结论与展望

本文以扩招后全日制专业学位研究生的就业现状为切入点,分析存在的问题,并在此基础上,应用政策执行中的环境影响模型分析扩招政策的执行效果,得出如下主要结论:

首先,从政策问题的可处理性角度来看,全日制专业硕士扩招政策的出台是为了增加高层次应用型

人才培养的数量,探索高层次应用型人才的培养模式。该项政策的推行有助于解决人才培养目标与社会需求的有效衔接问题。专业硕士的扩招符合高等教育发展规律,但是全日制专业硕士群体数量的增加,生源的多样性以及由此导致在培养过程中要达到预期的培养质量个体学习行为需要较大幅度的调整等因素影响了政策的执行效果。

其次,从政策本身的规范能力分析,政策自身的因果关系充足,政策指令明确清晰、易于执行。从国家资助政策和财政直接拨款两方面来分析政策执行过程中获得的财政资源,国家对全日制专业学位研究生资助政策的逐步完善和国家生均拨款的大幅增加有助于政策的执行。但是政策执行机构间缺乏良好的合作关系和执行机构内部的参与主体缺乏共识影响了政策的执行效果。

因此,为了达到全日制专业硕士扩招政策的预期的政策目标,对政策制定者而言,教育主管部门需要确定学术型和专业型两种培养模式的成本,并根据培养成本划拨相应的培养经费,从而使国家财政支持更具有针对性。从政策执行者来看,研究生培养过程中的参与主体需要改变观念,达成共识,真正将专业硕士的培养建立在实践学习上。同时高校应主动与企业等知识生产单位建立紧密的合作关系,使人才培养契合社会需求。从政策的标的团体——全日制专业硕士学生群体来看,应该按照预定的培养目标积极努力学习,培养和提高自身的专业实践技能。

参考文献:

- [1] 周波. 财经类高校专业硕士就业问题的研究和探索——以对外经济贸易大学为例[J]. 人才培养与就业, 2013(22):19-23.
- [2] 张磊,李跃. 河北省高校英语专业硕士研究生就业状况调查与分析[J]. 商, 2013(14):332-333.
- [3] 刘敏. 山东省体育教育训练学专业硕士研究生就业现状及对策研究[J]. 山东体育科技, 2012,34(6):73-76.
- [4] 伍彩红,邓仁丽,万霞,等. 护理专业硕士研究生就业形势的态势分析[J]. 中华护理教育, 2013,10(4):190-192.
- [5] 聂铭静. 湖北省硕士专业学位研究生就业问题研究[D]. 武汉:华中师范大学,2012年.
- [6] 武玉红,李红梅,卢兰平. 外语专业硕士研究生就业现状与就业倾向研究[J]. 出国与就业, 2010(16):60-63.
- [7] 赵倩. 全日制汉语国际教育专业硕士实习与就业情况调查——以云南大学为例[J]. 汉语应用语言学研究, 2013(1):155-165.

- [8] 瞿婵,张小红,朱克云,等.气象类全日制专业硕士就业问题的行业认可度分析与对策研究[J].时代教育,2014(21):72.
- [9] 曾红权,贺浩华.全日制专业学位研究生可雇佣性技能开发现状调查研究——基于南昌市三所高校的问卷调查[J].学位与研究生教育,2013(10):19-23.
- [10] 钟俊杰.浅析财经类专业硕士的就业现状及对策[J].北京教育高教版,2012(3):69-70.
- [11] 蒋承罗尧.专业硕士的就业意愿研究[J].北京大学教育评论,2014(4):2-16.
- [12] 毕正宇.教育政策执行模式研究[D].武汉:华中师范大学,2006.
- [13] 陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,1998年.
- [14] 汤建泉,叶蔚,沈传河.基于梅兹罗尼安—萨巴提尔模型的我国现阶段煤炭安全生产政策的执行分析[J].内蒙古煤炭经济,2008(6):29-31.
- [15] 付聪,尹贻林.基于梅兹曼尼安—萨巴提尔模型的公共政策系统风险分析[J].科学学与科学技术管理,2009(7):197-199.
- [16] 田静.基于环境影响模型的高校教师职务聘任政策分析[J].高校教育管理,2011(3):28-36.
- [17] 黄宝印.我国专业学位研究生教育发展的新时代[J].学位与研究生教育,2010(10):1-7.
- [18] Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives [J]. Policy Analysis, 1979,5(4):481-504.
- [19] 单晓峰,宫照军,徐隽.论全日制专业学位研究生教育发展的历史必然性[J].中国高教研究,2010(11):34-37.
- [20] 刘万涛.全日制专业学位研究生招生形势与对策探析[J].科技与管理,2012,14(4):125-130.
- [21] 唐潇潇.试论法律硕士专业学位教育制度发展的制约因素及其突破——基于法律硕士招生、培养和就业的思考[J].长江师范学院学报,2012(8):118-122.
- [22] 吉红,郭耿玉.全日制硕士专业学位研究生招生现状与对策建议研究——以“服务国家特殊需求人才培养项目”为例[J].江苏技术师范学院学报,2013(6):105-109.
- [23] 刘成竹.学术型和全日制专业学位研究生招生政策分析[J].湖北招生考试,2012(2):59-61.
- [24] 钱云光.毕业研究生就业情况调查与分析[J].中国大学生就业,2002(8):109-112.
- [25] 丁煌.政策制定的科学性与政策执行的有效性[J].南京社会科学,2002(1):38-44.
- [26] 国务院学位办主任杨玉良就硕士研究生教育结构调整答记者问,中国研究生招生信息网,2009-03-02.
- [27] 迈克尔·吉本斯,等.知识生产的新模式[M].陈洪捷,沈文钦,等,译.北京:北京大学出版社,2011:1-16.
- [28] 邓艳.全日制工程硕士专业学位联合培养质量保障制度研究[J].黑龙江高教研究,2014(10):134-136.
- [29] 涂小凤.全日制教育硕士专业学位培养方案的比较研究[D].武汉:华中师范大学,2014.
- [30] 郭芳芳,朗永杰,闫青,等.“专业硕士扩招”的理性思考——基于S大学践行政策过程的质性研究[J].北京大学教育评论,2014(4):17-33.
- [31] 贺恒信.政策科学原理(第二版)[M].兰州:兰州大学出版社,2009.
- [32] 教育部.关于做好全日制专业学位硕士研究生招生收费有关工作的通知[Z].教财[2009]5号,2009年.
- [33] 王秀青.我国全日制专业学位硕士研究生的收费及资助研究[J].太原师范学院学报,2012(6):120-123.
- [34] 教育部办公厅.关于切实做好普通高校全日制硕士专业学位研究生资助工作的通知[Z].教财厅[2010]2号,2010年.
- [35] 廖小慧.全日制专业学位硕士研究生资助体系研究[D].广州:广州大学,2013.

Analysis of Policy Effects: A Case Study of Enlarged Enrollment for Full-time Professional Master's Programs

WU Huajie

(Graduate School of Education, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: From the perspective of graduate students' employment, the effects of the policy of enlarging the enrollment for full-time professional master's programs are analyzed by means of an environmental impact model. The policy, established to meet social needs, is commensurate with the development of higher education. However, the effects of its implementation are affected by the increased number of target groups, diversity of components and extensive behavior adjustments. In terms of the policy's efficacy, it is easy to implement with clear causality and instructions. In terms of its financial support, the government funding for students and schools is sufficient for the policy implementation. But the poor cooperation between the implementing agencies and a lack of consensus among various parties affect the policy implementation.

Keywords: full-time professional master's program; graduate student; policy implementation; environmental impact model