

# 省级政府在研究生教育管理中的地位与作用研究

课题完成单位：清华大学

课题负责人：王顶明（教育部学位与研究生教育发展中心）

课题组成员：杨力蒗（英国伦敦大学教育学院）

长期以来，由于宏观环境与行政管理体制等诸多原因，中央在我国研究生教育管理中发挥着主导与统领作用。随着国家治理体系和治理能力现代化建设、“放管服”改革的深入推进，研究生教育管理权力与责任逐步下放、宏观调控与监督管理逐步强化，省级政府在研究生教育管理体系中发挥着越来越重要的作用。在中央政府、省级政府和培养单位组成的“2+1”研究生教育管理体系中，省级学位委员会作为领导、主管省域内学位与研究生教育工作的协调与议事机构，承担着不可忽视的作用。

1991年，为了更好地发挥省级政府在本地区学位与研究生教育管理中的作用，使各地区能结合本地社会、经济发展实际，因地制宜地开展学位与研究生教育管理工作，国务院学位委员会批准成立了第一个省级学位委员会。此后，我国大陆地区所有省份均陆续成立了各自的省级学位委员会，参与学位与研究生教育区域管理。然而，各省级学位委员会在发挥学位与研究生教育省级统筹的过程中出现了一系列问题。例如，研究生教育统筹工作难以满足区域内研究生培养单位需求等。如何进一步发挥省级政府的研究生教育统筹权，已成为当前研究生教育治理体系建设急需解决的问题。

## 一、研究发现

### 1、省级统筹现状及历史进程

省级学位委员会是省级政府参与省域内研究生教育治理的基本机构，也是申请充足人员、经费的前提，建立和发展省级学位委员会是发挥研究生教育省级统筹的基础。省级学位委员会的发展经历了三个阶段（如图1）：



图1. 省级学位委员会发展时间轴

试点建立阶段：1991-1993年，在国务院学位委员会的批准下，江苏、四川、上海、陕西、湖北和广东分别成立了省级学位委员会，所有省级学位委员会承担4项主要工作职责：统筹规划学位工作、学位授权评估、管理学位授予工作和质量保障。扩大阶段：1995-1996年，在前期试点的基础上，国务院学位委员会进一步扩大范围，分别在湖南、福建、浙江、北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江和安徽成立学位委员会。然而，各省间统筹权开始分化。曾经由国务院学位委员会批准成立的省级学位委员会仍然具有原有的工作权限，而自行建立的省级学位委员会仅具有三类权限，没有学位授权评估权。允许自行建立阶段：在这一阶段，各地区能够自行建立省级学位委员会，无需再在成立之前得到国务院学位委员会的同意。

## 2、研究生教育治理中省级统筹的治理主体：省级学位委员会机构设置

2016年，我国各省级学位委员会办公室共有四种组织形式（见表1），包括独立设置、与学位与研究生教育处共设、与科技处共设、与高教处共设和与高教研师资处共设等，其中大部分省级学位委员会办公室与学位与研究生教育处共设（14个，约45%），其次是与科技处共设（7个，约占22.6%）和与高教处共设（6个，约19.4%），仅有3个省份（天津市、新疆维吾尔自治区、甘肃省，约9.7%）有独立设置的省级学位委员会办公室，此外，浙江省学位委员会办公室的设置较为特殊，与高校科研师资处共设。

表1. 省级学位委员会办公室机构设置情况（2016年）

省级学位委员会办公室 设置形式	省、自治区、直辖市	2016	2007
独立设置	天津、新疆、甘肃	3	16
与学位与研究生教育处 共设	河北、内蒙古、山西、辽宁、黑龙江、山东、重庆、陕西、江西、湖南、河南、湖北、广西、江苏	14	0
与科技处共设	北京、安徽、贵州、吉林、广东、四川、云南	7	6
与高教处共设	上海、宁夏、青海、福建、海南、西藏	6	8
与高校科研师资处共设	浙江	1	0

省级学位委员会的机构设置体现出各省级学位委员会的工作侧重点。与科技处共设的省份，更加重视研究生教育与科技创新、产学研结合等方面的配合；与高教处共设的省份，则将研究生教育与本科生教育结合起来进行学位管理等工作；唯一与高校科研师资处共设的浙江省学位委员会，将工作重点放在科研平台建设、高校师资管理方面；独立设置的省级学位委员会则无论是在人员编制、经费，还是工作权限方面，都具有更大的自主空间。

## 3、治理的资源条件：省级学位委员会的经费状况。

资金是省级学位组织顺利开展工作的基础，经费不足会严重阻碍其日常学位管理与研究生教育工作。在法理上，省级学位委员会是由本省的省级人民政府设立的、用于开展本地区学位管理与研究生教育工作的机构，“所属省、自治区、直辖市人民政府，应该建立健全其日常办事机构，加强对其工作的领导，并给予能承担起相应职责的必要的人员编制和

经费”。可见省级学位组织的工作经费主要来源于所属省人民政府的财政拨款。

整体而言，我国省级学位委员会的主要经费来源有三类：办公室工作经费、省（市、区）研究生教育财政拨款和省（市、区）省级重点学科建设经费（如图 2-4）。其中，办公经费和重点学科经费有一半以上的省份不充足或严重不充足，而财政拨款相对充足。对比 2007 年的结果，办公经费不足的情况愈加严重，但重点学科建设经费略有好转。这说明地方财政投入的加大主要侧重于重点学科建设，这与近年来对质量的更加重视以及国家宏观的学科评估及配套政策紧密相关。

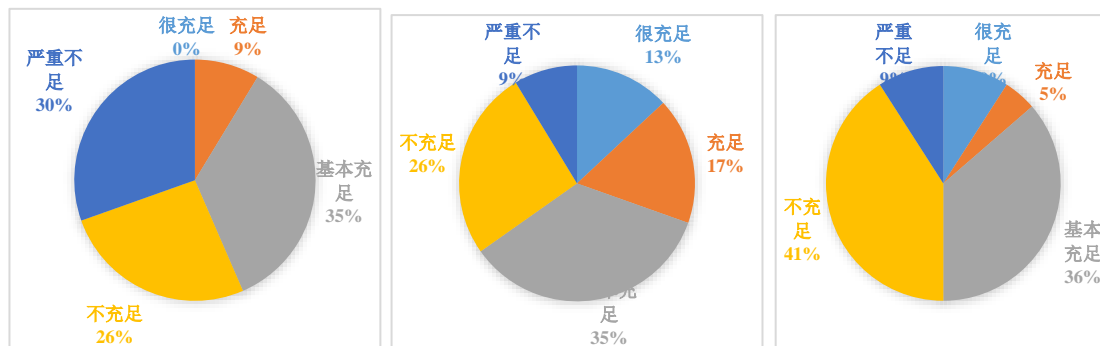


图 2-4. 2016 年省级学位委员会办公室工作经费、财政拨款、重点学科建设经费状况

编码节点	省份	频次
制订区域内学位与研究生教育发展规划	天津市、新疆维吾尔自治区、甘肃省、上海市、宁夏回族自治区、福建省、海南省、贵州省、吉林省、广东省、四川省、云南省、河北省、内蒙古自治区、山西省、黑龙江省、山东省、重庆市、陕西省、江西省、河南省、湖北省、广西壮族自治区、江苏省	24
统筹本地区的学位与研究生教育工作	天津市、新疆维吾尔自治区、甘肃省、西藏自治区、安徽省、贵州省、广东省、四川省、云南省、河北省、内蒙古自治区、山西省、山东省、江西省、湖南省、河南省、湖北省、江苏省	18
检查和评估各级学位授予质量	天津市、新疆维吾尔自治区、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、福建省、海南省、云南省、河北省、山西省、江西省、湖北省、江苏省、山东省、河南省、重庆市	16
协调指导区域内重点学科建设	新疆维吾尔自治区、甘肃省、北京市、吉林省、四川省、山西省、黑龙江省、重庆市、陕西省、江西省、江苏省、广东省	12
审批区域内学位授权	天津市、上海市、宁夏回族自治区、西藏自治区、安徽省、云南省、河北省、内蒙古自治区、重庆市、湖北省、江苏省	11
统筹建设区域内各类科研平台	上海市、宁夏回族自治区、福建省、北京市、安徽省、贵州省、吉林省、广东省、四川省、云南省、浙江省	11
管理学位授予工作	天津市、北京市、贵州省、吉林省、河北省、山西省、陕西省、湖南省、河南省、	9
指导、推进“产学研”合作	西藏自治区、北京市、安徽省、贵州省、吉林省、广东省、四川省、云南省、浙江省	9
“211 工程”、“985 工程”高校建设	吉林省、广东省、重庆市、陕西省、江苏省、新疆维吾尔自治区、上海市、北京市、江西省	9
推进研究生教育管理信息化	甘肃省、北京市、安徽省、吉林省、四川省	5

表 2. 省级学位委员会主要职责

#### 4、治理方式

相较于《关于加强省级人民政府对学位与研究生教育工作统筹的意见》中规定的四项职责，省级学位委员会的工作权限和领域有所扩大，各个省级学位委员会根据需要加入了新的工作职责，而这些新的这种在一定程度上受到其机构设置的影响，如与科技处共设则均会提出“指导、推进‘产学研’合作”等（见表2）。

省级学位组织主要采用政策、评估、经费、立法等治理方式。具体而言，通过制定本区域学位与研究生教育政策、制定地方性法律法规来、经费的下拨、开展质量评估，参与区域内研究生教育治理。与2007年相比，各省级学位委员会的治理方式经过近十年的发展，仍保持稳定，且更多省级学位会开始运用经费来调整和发展本地区研究生教育，这与省内研究生教育经费投入的增长密切相关。相对于研究生教育内涵发展方面，如研究生教育国际化、课程建设、科研平台建设、创新实践活动等，培养单位研究生教育管理者则更为重视研究生教育的外延发展，即数量、规模和布局的发展，包括如经费投入、制度建设、学科专业布局等。

#### 5、省级统筹效果：研究生教育管理者对省级统筹方式的满意度

根据针对满意度的重要性及其表现分析，培养单位的研究生教育管理者对省级统筹方式的评价可以分为四类，即“继续努力”（Keep up the good work--I区）、“不宜刻意追求”（Possible overkill--II区）、“低优先事项”（Low priority--III区）和“重点改进”（Concentrate here--IV区）。实践中的研究生教育省级统筹应在保障持续“重点改进”或“继续努力”方面的同时，提升培养单位研究生教育管理者对内涵发展的重视程度，在观念现行的同时发挥出相应的治理功能（如图5-6）。

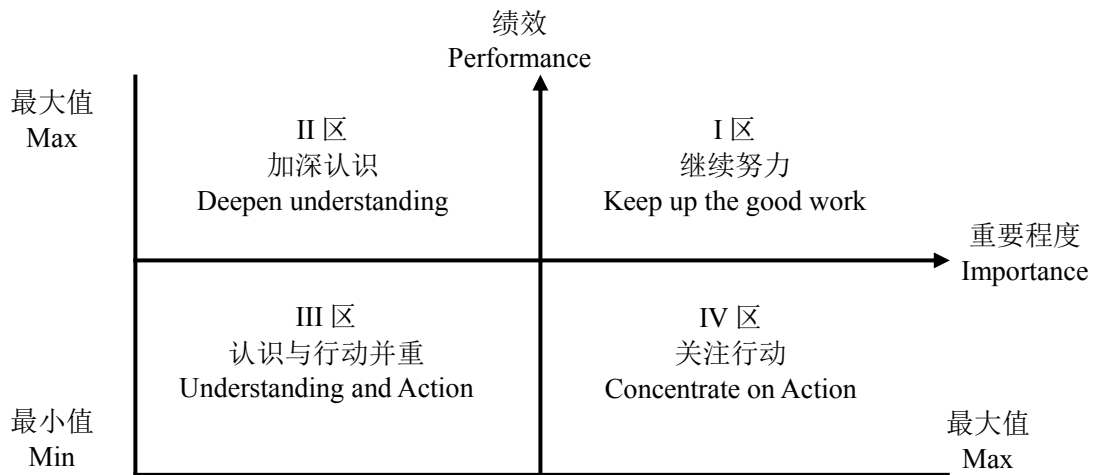
象限 I 是既重要、满意度也高的区域，说明各省级学位委员会在这些被认为较重要的工作职能方面的效果发挥同样较好。位于该区域的工作职能包括“制订区域内学位与研究生教育发展规划”、“统筹规划区域内学科专业布局”、“组织协调区域内双一流建设”、“组织开展学位论文抽检、评优等”。可见，研究生教育省级统筹的18项工作职能中，仅有4项归属此象限，占比为22%。

象限 II 是重要程度较低，但满意度颇高的区域。位于此区域的治理方式包括“审核和评估区域内学位授权”、“协调指导区域内重点学科建设”、“统筹建设区域内各类科研平台”、“协调区域内部属高校与省属高校关系”。可见，除了“审核和评估区域内学位授权”以外，其他三种工作职能均属于研究生教育内涵建设方面。然而，由于省级学位委员会在“区域内学位授权的审核和评估”方面拥有的工作权限非常有限，所以也普遍被培养单位的管理者认为不够重要。

位于 III 象限的工作职能被认为既不重要、也不满意。这类工作职能有“合理确定区域内研究生招生计划”、“组织开展研究生课程建设”、“组织开展研究生创新实践活动”、“组织开展研究生实践基地建设”、“支持开展研究生导师培训与交流”、“统筹推进研究生教育

国际化”。位于 III 象限的工作职能除了“合理确定区域内研究生招生计划”因绝大多数省级学位委员会不具备该项职能、且属于研究生教育外延发展以外，其余五项均属于研究生教育内涵建设。

IV 象限是被认为较重要、但满意度较低的工作职能，包括“研究生教育相关政策制定与制度建设”、“推进研究生教育管理信息化”、“统筹保障研究生教育经费投入”、“组织研究生管理干部交流与培训”。可见，在管理者的主观评价里，制度建设、经费投入保障这类传统的研究生教育省级统筹工作内容十分重要，但实际的工作效果不甚理想；此外，对于



他们而言，自身工作能力的培训机会、能够提高工作效率的研究生教育管理信息化同样非常重要，且不够令人满意。

图 5. 重要性及其表现分析矩阵 (IPA 分析矩阵) --修正

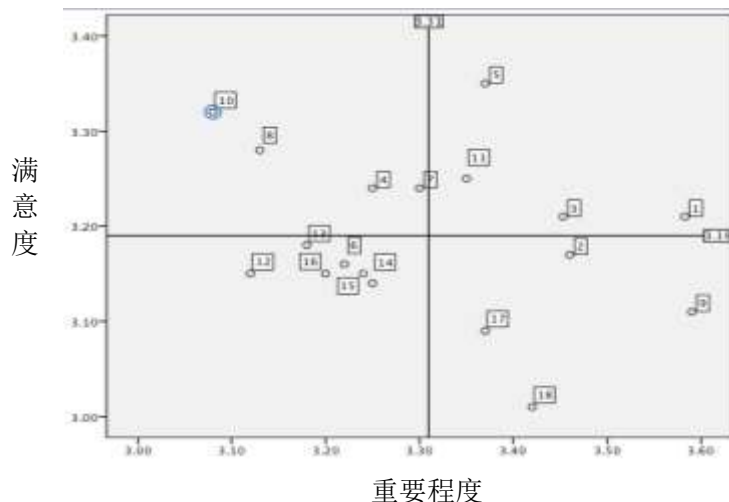


图 6. 省级学位委员会工作职能重要程度与满意度的 IPA 评价

## 6、依据 IPA 分析的省级统筹发展策略分析

象限 I 内工作职能的认知重要程度和绩效满意度都较高，是比较理想的统筹工作方面，在未来的发展中则需要继续努力和保持。

象限 II 内的工作职能虽然绩效满意度较高，但是不被管理者所重视，所以在未来的发

展中，需要围绕这些工作职能，提升其认知重要程度，尤其是有关研究生教育内涵建设的学科建设、科研平台建设方面，亟待得到重视。

象限 III 是未来研究生教育省级统筹发展的重点，且该区域集中了数量最多的工作职能（7 项），既需要加强认识方面的培训，也需要关注工作执行效果，提升绩效的满意度。位于该区域内的工作职能如导师队伍建设、课程建设、实践基地建设、推进国际化等，均是提升研究生教育质量的核心和关键，尤其需要被关注。

象限 IV 内工作职能的重要性得到了普遍的认同，但是其执行效果不甚理想，所以未来需要关注这些工作的具体行动。在政策制定和制度建设方面，省级学位委员会需要在统筹政府内部的横向资源基础上，积极倾听研究生培养单位等相关治理主体的声音，在多边合作、沟通的基础上，制定出更适合区域内研究生教育发展的政策与制度体系；在完善制度体系的基础上，发挥统筹和上传下达功能，保障研究生教育的经费投入；对给予培养单位研究生教育管理者培训和交流的机会，提升其工作能力，这也是加深其对研究生教育省级统筹认识、提高工作效果的重要方式；最后，通过建立、改良管理信息系统来改善研究生教育管理信息化。

就省级学位委员会办公室的机构设置而言，IPA 评价分析显示较为理想的机构设置为独立设置及与学位与研究生教育处共设，而与科技处共设省份的省级学位委员会职能发挥满意度最低。所以为了更好发挥省级学位委员会的各项工作职能，独立设置或是与学位与研究生教育处共设是较理想的省级学位委员会办公室设置方式。

## 二、省级统筹存在的问题

### 1、研究生教育省级统筹的定位模糊

我国目前还没有一套有关研究生教育省级统筹的实体法律。各省级学位委员会在中央出台的政策文件基础上，依据本地区实际情况对其具体的工作职责进行了规定，但是规定较为模糊，且并没有完全得到培养单位研究生教育管理者的认同和理解。

### 2、研究生教育省级治理方式亟待调整

目前的省级治理方式着眼于研究生教育的外延发展，未能根据国家研究生教育发展战略的调整而改变，难以适应国家宏观战略提出的研究生教育新时期对于研究生教育“内涵”发展的要求。

### 3、各地区研究生省级统筹发展不均衡

我国研究生教育现阶段存在的一大特点即各地区间发展不均衡，该不均衡同样影响了省级学位委员会的发展。具体而言，不同省份省级学位委员会的成立时间、拥有的权限各不相同，间接地导致了不同省份省级统筹的不均衡发展。

### 4、研究生教育省级统筹与本省社会经济发展脱节

省级学位委员会还未能意识到研究生教育省级统筹在配合区域发展战略规划方面的重

要性，因而各省主要工作职能具有较高程度的一致性，多集中于政策文件所规定的四个方面的职能，且规定较为宏观、笼统，不能因地制宜。此外，各个培养单位对研究生教育省级统筹的期待也更多停留在传统的研究生教育规划、学位授权审批、学位授予管理、质量监管等方面。

### **三、推进省级统筹发展的建议**

#### **1、明确内涵，建立研究生教育省级统筹长效机制**

制定和出台学位法，让省级政府在参与研究生教育治理时有法可依、有章可循，是保障省级统筹顺利开展的前提。需要在有关法律中，如正在组织编订的《学位法》中对学位与研究生教育省级统筹做出明确的内涵和外延的规定，尤其是其法律地位、工作职能范围等。在拥有了法律依据的基础上，各省级政府需要明确本省学位委员会在参与研究生教育治理中的定位，包括工作目标、主要工作职责、治理方式等，建立省级统筹的工作机制，并予以长期配套资源。

#### **2、调整治理方式，实现研究生教育内涵式发展**

为了更好地发展研究生教育，省级学位委员会需要根据新时期的形势和要求，调整参与治理的方式。应从曾经只关注学位点和学科建设、学位论文的抽查与评优、管理学位授予工作等，更多关注于诸如课程建设、教师管理与培训、研究生实践基地建设等推进研究生教育内涵发展的工作。

#### **3、因地制宜，推进省际研究生教育省级统筹协调发展**

不同地区的研究生教育发展程度、水平各异，因而省级统筹的发展也不能一概而论，需要结合本地区的实际情况，因地制宜，发展研究生教育省级统筹。同时，中央政府也需要配合省级学位委员会发展本省的研究生教育省级统筹，在省级人民政府的配合下，保障省级统筹顺利开展的各项资源，调整省级统筹治理方式，找到适合本省研究生教育发展之道。

#### **4、突出特色，配合、支持本省社会经济发展**

各地区应该结合本地区社会经济特色的特色，重点发展与之相对应学科和领域的研究生教育。如近年来上海市积极推行的适合当地经济发展的研究生教育改革举措。虽然上海市的研究生规模已经能够在一定程度上满足当地人才市场和经济发展的需求，但是仍然缺乏部分学科和领域的高水平人才，如海洋科技学科等，这就需要上海市学位委员会在学科布局、调整上发挥省级统筹的作用，以配合上海宏观社会经济的发展。