

构建省域研究生教育治理体系的思考与实践¹

——以天津市为例

白海力 苏丹 缪楠 刘海波

摘要：推进国家治理体系和治理能力现代化是今后一个时期党和国家一项重大战略任务。面对全球科技创新和产业革命以及日趋激烈的高层次人才竞争，如何通过有效的治理，加快提升区域高校和学科整体应对能力，是地方政府教育主管部门亟待解决的问题。以天津市地方研究生教育治理为例，通过谋划高校整体布局，盘活现有学科资源，推动学科产业融合，保障人才培养质量以及应用评价反馈信息等方式，为探索构建省域研究生教育治理体系提供了可行路径。

关键词：省域；研究生教育；治理体系

作者简介：白海力，天津市教育委员会副主任，教授，天津 300074；苏丹，天津市教育委员会科学技术与研究生工作处处长，研究员，天津 300074；缪楠，天津大学管理学院博士研究生，天津 300074；刘海波，天津师范大学政治与行政学院博士研究生，天津 300074。

当今世界正处于百年未有之大变局，随着新一轮科技和产业革命的兴起，人才竞争日趋白热化，研究生教育不但面临新挑战，更迎来了新的发展机遇。党的十九大提出要加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展^[1]。习近平总书记在全国教育大会上发表的重要讲话，为加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育指明了方向^[2]，提供了根本遵循。实现高等教育内涵式发展，高质量的研究生教育不可或缺、不可替代，同时也是党中央对研究生教育要快速适应新时代国家改革发展战略需求提出的明确要求。党的十九届四中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，这更是一项重大战略任务。地方政府要牢牢把握实现研究生教育内涵式发展的核心要义，充分依托研究生教育所特有的创新要素、创新资源、人才资源高度汇聚的天然优势，促进地方高校全面深化研究生教育综合改革，加快优化治理体系和决策机制，充分整合和调动有限资源并进行合理配置，积极呼应国家和区域发展战略需求，优先布局创新战略亟须的重点领域，主动有效地服务国民经济主战场。

一、助力区域战略与人才竞争需求，掌握人才引育主动权

1

基金项目：天津市哲学社会科学规划课题“天津市高水平大学绩效评价体系研究”（编号：TJXX18-020）

习近平总书记指出：综合国力竞争说到底就是人才竞争。当下人才资源作为经济社会发展第一资源的特征和作用更加凸显，人才竞争已经成为综合国力竞争的核心。谁能培养和吸引更多优秀人才，谁就能在经济发展、产业升级和社会治理的竞争中占据优势。众所周知，获得高水平人才的主要途径一是引进，二是培养，引育并举。地方高校既是培育高水平科研人员的重要载体，更是培养高层次人才的重要平台，是重要的战略资源。因此，地方政府对区域内高校数量、类型结构、学科布局等的支持与优化程度，将直接影响地方获取国家高等教育资源和科技研发投入、域内高端产业集群生态和高校资源配置。目前，地方高校获批博士、硕士学位授权单位以及学位授权点规模仍是衡量省域高层次人才培养能力和服务区域社会经济发展能力的重要指标，是国家以及地方政府教育资源分配的重要依据，是推动不同区域高等教育均衡发展的重要抓手。因此，地方政府立足于服务国家和区域经济社会发展战略，加快自身产业升级转型以及掌握更大人才引育主动权的需求，在未来一定时期内还将持续保持建设更多高水平高校，新增更多博士、硕士学位授权单位和学位授权点，持续扩大研究生招生规模等重要教育资源的内生动力。

以天津市 2019 年高校统计数据为例，天津市现有高校 56 所，其中本科院校 20 所，高职院校 26 所，独立学院 10 所；有博士、硕士学位授予权的高校 11 所，博士特需项目高校 2 所（有硕士学位授予权），仅有硕士学位授予权的高校 5 所。从传统高校分类来看，涵盖了综合类、理工类、财经类、师范类、医学类、农林类、语言类、体育艺术类等多种类型；从学科专业布局来看，天津市高校学科覆盖 13 个学科门类中的 12 个门类 83 个一级学科，其中博士学位授权一级学科 97 个，博士专业学位授权类别 8 个，硕士学位授权一级学科 276 个，硕士专业学位授权类别 165 个，本科专业 1232 个；从高校学科专业的数量和结构分析看，天津市普通高等教育主要发展指标在全国处于中等偏上水平，与我国高等教育发达地区相比还存在显著差距。高校层次结构、学科布局还不足以支撑天津市经济发展需求，特别是服务天津市“一基地三区”功能定位以及“五个现代化天津”建设的发展目标还存在诸多短板。新兴产业集群建设亟须大量的高层次科研人员、高水平工程技术人员、高素质技术技能人才，这些人才需求将直接牵动地方高校层次和学科专业布局的调整。因此，天津市高等教育针对服务区域战略发展和人才竞争的双重需求，从搭建和完善人才链培养平台以及丰富和扩大职业教育优势出发，不断提升高层次人才培养需求自给能力，力求有效推动和支撑天津经济发展质量变革、效率变革和动力变革。

天津市从两个方面着力，积极服务地方经济社会发展人才引育需求。一是持续搭建和完善人才链培养平台，加快提升服务地方经济社会发展定位的能力。区域经济社会发展定位决定了本地区在全球产业链中的定位，以及区域内人才链供需构建。人才培养需要一个较长的稳定周期，搭建稳定的人才培养平台同样需要长时间的积累和建设。为避免“人到用时方知少”的局面，地方政府要提前预判和谋划，全方位推进人才储备机制建设。天津市针对党的重大方针政策对外翻译重点任务和全面服务文化“走出去”需求，超前布局外语类博士学位授权高校的建设，搭建文化产业链人才培养平台，着力满足

外语类高层次专业人才引育需求。二是不断丰富和扩大职业教育优势，加快构建职业教育高端人才的培养体系。李克强总理指出，发展现代职业教育，是提升人力资源素质、稳定和扩大就业的现实需要，也是推动高质量发展、建设现代化强国的重要举措^[3]。天津作为职业教育高地，初步构建了“中高本硕”一体化培养体系，但引领职业教育发展的高端人才培养体系还不完善，高职、本科与硕士、博士贯通还存在“嗓子眼”和“断头路”现象。要解决这些问题，需要在国家和地方两个层面进一步解放思想，合力推动改革，将研究生教育和本科、专科、中等职业教育有机贯通，充分利用天津现有的职业教育本科和研究生培养体系，搭建“专科—本科—专业学位硕士乃至专业学位博士”应用型人才培养通道，满足新时代产业集群发展对应用型高端人才的需求。

二、加强基础研究与创新转化能力，掌握学科发展主动权

学科的各门类之间自然存在着上下游关系和各种交错联系，学科之间的竞争与融通是学科发展与进步的重要动力源，学科发展与进步是大学成长与发展的基石，学科的水平与实力是高校整体办学水平和综合实力的重要体现。因此，学科建设一直是构筑高校核心竞争能力的必由之路，一直是高校建设与发展的“龙头”，一直是地方政府高度重视并大力支持的重中之重工程。优势学科直接影响区域高等教育整体水平，直接影响人才引育和储备基础，是区域经济社会与产业发展的根植性要素。经过四十多年的发展，我国已经形成比较完备的学科体系，特别是近年来学科建设积极聚焦国际科技发展前沿，坚持服务国家重大需求及区域经济发展，围绕科学发现和科技创新，着力解决“卡脖子”问题，初步建立了基础学科、应用学科、交叉学科分类协调发展的新机制。

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，新产业、新技术、新职业不断涌现，各行各业对高层次应用型人才的需求日益多样化。以天津市为例，天津战略性新兴产业提升发展行动计划中指出，在未来五年内打造新一代信息技术、新材料产业集群，培育生物、高端装备、新能源与新能源汽车产业集群，壮大节能环保、数字创意、高技术服务业产业规模，形成一批千百亿级产业集群，等等。这就要求地方政府教育主管部门和高校必须变革固有学科建设模式，跳出教育看教育，从“由里向外看”“由外向里看”和“互动双向看”三个方面创新学科建设模式，适应产业发展需求。一是高校学科建设要主动“由里向外看”，从高校固有学科舒适圈中“跳”出来。高校学科建设习惯于重点关注自身发展所涉及的研究方向、人员梯队、人才培养、科研任务、绩效评价等要素，往往与经济社会亟待解决的问题对接不充分、结合不紧密。现今，高校学科建设一定要更加关注科学发展前沿基础理论突破，更加关注产业革命急需关键技术研发，更加关注政府治理体系优化，将学科方向与生产实际相结合，敏锐发现、勇于破解经济社会发展中的真问题。这就需要学科在“深蹲助跑”的同时，锤炼资源的聚集整合能力，提升知识的传授与应用能力，以及适应经济社会需求的服务能力，磨练“起飞跳跃”的本领。二是地方政府要引导产业一线“由外向里看”，用产业链带动学科链，为高校与企业之间搭建互通桥梁。地方政府教育主管部门要广泛联系相关企业，鼓励行业企业在高校联合设立研究基金，积极搭建

产学研结合的实体平台,面向高校发布产业项目或攻关研发信息,强化行业企业协同作用,健全产教融合激励措施。三是深化校企融合、产教合作,形成高校和行业企业“互动双向看”的学科建设新模式。近期,国家科技研发与转化利好支持政策密集出台,政策导向明确高校学科建设、科学研究、人才培养、成果转化等要为经济社会发展一线服务,释放高校科研群体活力,让市场来检验高校学科发展的成效与水平。因此,建立跨学科、跨学校、跨行业的“双跨双驱动”学科建设模式势在必行。在规划高校学科布局 and 区域产业布局时,高校和产业集群要在政府指导下携手联动,聚集资源、共同谋篇,全力围绕重点产业领域,全面加强学科平台体系重点布局、重点建设,引领高校和行业企业高层次人才团队融合共建、融通共进,着力打造形成高校和产业全方位相互支撑的生态体系。天津市在高校“双一流”建设规划实施进程中,主动调整学科建设发展方向,相继推出“顶尖学科培养计划”和“服务产业特色学科群计划”,以机制创新为动力,以内涵建设为路径,面向世界科技发展前沿、面向国民经济建设主战场、面向国家重大需求,围绕产业链、创新链配置学科链、人才链。这一举措为学科建设与行业产业协调融通,健全完善需求导向的人才培养模式,提供了更加开放的学科建设机制,着力全面提升学科发展质量效益、人才培养能力、科技创新能力、社会贡献度和国际影响力。

三、统筹引导合理配置有限资源,掌握育人平台布局主动权

研究生教育既要着眼长远,为学科发展、科学研究培养后继薪火,形成人才梯队储备,保障人才供给链的延续,又要时时关注国家和区域经济社会发展建设急需,培养社会紧缺高层次人才,保障人才链与产业链紧密结合。2013年,教育部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于深化研究生教育改革的意见》,迈出了我国研究生教育改革至关重要的一步,为培养高层次人才,服务国家创新体系的战略目标提供了有力支撑。随着改革的纵深推进,新时代研究生教育将向何方发展,如何在保持已有改革成效的同时继续深化和创新,一直是地方政府和高校共同关注和思考的问题。地方政府和高校对国家持续深化研究生教育改革,持续深化“放管服”改革,持续扩大地方和高校研究生教育自主权十分关切,期待未来的研究生教育改革在招生规模、学位授权、学科目录调整以及绩效评价方面实现更大的政策创新与机制突破。

以天津市为例,2019年天津市在校大学生达到61.27万人,其中研究生7.33万人、本科生35.99万人、高职生17.95万人,新增劳动者平均受教育年限约15.5年,6岁及以上人口受高等教育比例约29%。从数据上看,天津高等教育主要发展指标已经达到或超过中等发达国家平均水平,但就天津市的产业布局 and 新型产业发展以及“一基地三区”定位对人才需求来看,博士、硕士研究生的招生规模、学科方向、培养模式和质量保障等,仍是今后一个时期天津经济社会发展亟须人才储备的瓶颈。当前,地方政府应对“瓶颈”的手段和工具并不充分,更多的是主动统筹汇集外部资源,用好自身资源解决难题。一是盘活招生计划存量。目前地方高校研究生招生计划沿袭“高校申报招生计划、省级教育主管部门汇总上报、教育部根据国家发展需求统筹调整后批复、省级教育主管部门微调后下拨、高校按

计划招生”的管理路径，地方政府调整招生计划分配的空间很小。近年来，国家逐步增加专业学位研究生招生计划，特别是2019年实施的研究生扩招政策，一定程度上满足了专业学位研究生培养需求。但对地方高校而言，在急需的博士研究生招生计划方面还没有显著增加，一方面是地方高校具有博士专业学位类别授权点总量偏少，不能获得博士专业学位研究生招生计划增量带来的利好，另一方面是地方高校原有学术型博士生招生计划偏低，长期处于“吃不饱”的状态。随着地方经济发展对高端人才需求的显著增长，地方政府教育主管部门就要精打细算，盘活存量中“滞销”学科的培养量，将增量用在急需发展的学科方向上。在未来研究生教育改革中，应加快探索适度为地方政府确定招生规模放权的可能性与可行性，让现有的招生计划与国家重大战略、重大项目相结合的方式，延伸到地方区域战略规划中来，满足地方经济社会发展的现实需求。二是盘活学位点存量。地方政府教育主管部门要指导高校用好学位授权点动态调整这一有效手段，盘活高校现有学位授权点育人平台，主动快速响应区域人才培养需求。国务院学位委员会于2014年授权地方学位委员会和高校全面开展学位授权点动态调整工作，2018年首批授权的部分高校开展学位授权自主审核工作，逐步形成了在国家和地方政府引导下，根据经济社会发展及市场需求，高校自主调整学位授权点的工作机制，并初步健全退出机制，进一步优化了学科专业结构。2020年3月，国务院学位委员会公布了2019年动态调整学位授权点名单，天津高校共撤销14个硕士学位授权一级学科，增列4个硕士学位授权一级学科和5个硕士专业学位授权类别。天津科技大学增列公共卫生与预防医学硕士学位授权一级学科，对提升天津公共卫生防疫人才培养能力、健全公共卫生科研攻关体系具有重要意义。这充分体现了高校在地方政府指导下，科学运用动态调整权限，抓住急需人才的培养主动权，高效服务地方经济社会发展的重要性。三是提前布局新增学位授权点。每三年一次的新增学位授权审核是地方政府布局学科育人平台的关键节点。地方政府和高校都希望通过新增学位授权，提升育人平台层次，补齐地方人才培养类型短板。随着经济社会发展，近年来地方政府对高校综合投入增幅明显，高校整体实力得到快速提升，育人能力显著增强，对获批新的更高层次学位授权点的需求也更加旺盛。这一方面需要地方政府冷静思考、合理布局、有序竞争，另一方面也需要进一步深化学位授权审核改革，科学安排增量，加大“放管服”力度，在下放部分高校博士、硕士学位授权点自主审核权的基础上，探索适度下放地方学位委员会博士、硕士学位授权点审核权限的可能性。这将有利于充分调动地方政府资源，更好地适应和服务区域经济社会发展需求。

四、强化人才培养全程质量意识，掌握人才培养质量主动权

人才培养是高校的首要职责，特别是研究生教育肩负着为国家建设输送高质量的高层次人才的重任。近年来，多所高校在研究生招生考试管理和学位论文质量监管方面出现问题。国务院学位委员会、教育部相继出台了文件，再次强调要重视研究生培养全程质量监控，重视导师第一责任人职责，严肃学位授予程序等。天津市也陆续出台了落实措施，通过“补漏洞、严监管、压责任”，强化人才培养全

程质量意识。

天津市从深化研究生培养和管理机制改革实践出发,强化研究生培养质量意识,倡导“学术归学术,专业归专业”,细化学术型和专业型研究生培养和管理制度。近两年,出台了《关于加强学术学位研究生教育工作的指导意见》《关于强化学术学位研究生学术能力提升的实施意见》,以及《关于加快提高专业学位研究生教育人才培养能力的实施意见》《关于加强专业学位研究生实践基地建设的实施意见》《关于加强专业学位研究生导师队伍建设的实施意见》等系列文件,相继实施了《研究生党建工作“十百千万”建设计划》项目、研究生科研创新项目和遴选联合培养基地项目等具体措施,多方面开展研究生培养全流程管理体系建设。这些举措一是强调一个“严”字。“严进严出”已经成为研究生教育的关键词,更应成为研究生教育的共识。地方政府教育主管部门要“严管”,严格招生考试录取纪律,严格培养过程考核和分流制度,严格学位授予标准和执行程序,从管理制度和主观意识上杜绝产生“混学分、水论文”的温床。教育部持续开展学位授权点合格评估,国务院教育督导委员会持续开展学位论文抽查,都是严把“底线”、强化质量意识的有效举措。天津市及时调整省级学位委员会学科评议组,增设专业学位研究生教育指导委员会,组建高水平专家队伍,扩大学位授权点合格评估范围和提高学位论文抽检比例,坚决把严格管理落到实处。二是突出一个“责”字。压实导师第一责任人职责、研究生管理人员工作职责、研究生管理部门管理职责,做到衔接有序,不留死角。地方政府教育主管部门还要常“督责”,首先是明确政府和高校各级职责,高校要担起人才培养主体责任;其次要进一步明确导师职责,将导师身份与岗位职责“绑定”,关键是要督促各项规章制度落实,杜绝制度浮于表面、流于形式的现象。三是做到一个“细”字。细节决定成败,认真细致是顺利完成各项工作的重要保障,是提升治理能力的必要因素。地方政府和高校要厘清和细分各自在治理体系中宏观、中观与微观的定位,在政策制定、责任划分、执行落地等层面上抓实理想信念教育、导师队伍建设、课程体系构建、学术素养养成、实践能力锻造、毕业论文评价、融通交流合作等重要关键节点,抓实人才培养全程质量管理主动权。

五、构建绩效与成效导向评价体系,掌握质量评价主动权

地方政府对高校的宏观政策指导与综合资源调控是实现其管理职能的重要方式。地方高校作为社会重要公共教育机构,在得到政策支撑和资源投入后的实际运行水平必须接受有效评价,这既是义务,也是地方政府获得有效信息反馈进而调整对高校综合资源投入的关键指标。因此,近年来地方政府越来越重视把质量监督和绩效评价作为对高校整体发展水平业绩考核和政府调整综合资源统筹分配的重要依据,如国际机构的QS、ESI等排名,国内非官方的软科大学排行榜,以及教育部学位与研究生教育发展中心的全国学科水平评估和教育部“双一流”建设成效评价等。这些高校整体评价和学科专业评价结果都会以多种方式影响地方政府的教育决策。由地方政府主导的,委托高水平第三方机构对地方高校进行的有组织有目标的定制型评价,为地方政府依托现有有限资源,对标政府与高校管理关键结合点、有效开展高校管理效能改革、达成服务地方经济社会发展规划目标等提供了重要的基准评价^[4]。此类评价更

适应地方政府的工作需求,为提高地方财政投入效益、保障地方高等教育质量提供了有效手段。

2018年,天津市委托教育部学位与研究生教育发展中心开展了“天津市市属高校建设成效与绩效考核评估”,对市属15所高校和123个市级重点学科进行综合评价。该评价围绕天津市高等院校“十三五”综合投资规划以及天津市“双一流”建设总体实施方案展开,对高校整体建设和学科建设情况进行成效和绩效评价。评价对及时掌握市属高校整体建设和学科建设进展情况,及时发现问题,及时总结经验并动态调整政府综合资源投入等具有十分重要的意义。这也是国内首次将建设成效评价、目标达成度评价和建设绩效评价统筹应用于高校和学科评价,为地方政府和高校更加全面地监测高校整体和学科发展水平提供了一个全新的、相对客观的视角。通过该项评价工作,天津市对今后如何合理有效运用各类评价结果,如何搭建符合自身发展需求的评价体系有了更为深入的思考。一是评价指标要“看得见、摸得着”。地方政府有组织地对地方高校进行评价,必定要制定科学规范的评价标准,而这一标准必将成为尺子和指挥棒^[4],引导高校今后一段时期的发展目标定位。因此,在制定标准时,要统筹考虑不同高校和学科的特色内涵与外延,破除“四唯”影响,将之转化为“看得见”的量化指标,并使用“摸得着”的方式进行数据收集整理,这就要求政府主动将收集公共数据与高校填报特色成果有机结合。教育部主导的“双一流”建设动态监测指标体系就创造性地推出了“留白”指标,较好协调了共性与个性,使评价更加科学有效,值得借鉴。二是评价结果要“管得住、用得上”。“管得住”就是评价指标要在一定时期内高效、稳定、长效,充分发挥指标的尺子和指挥棒的作用,更好地体现地方政府治理的长效机制。“用得上”是地方政府开展评价工作的最终目的,评价结果能够向社会展示高校和学科相对水平,为地方政府各项决策提供参考,更好地起到杠杆作用,更合理地分配有限资源。因此,地方政府要更加自觉地开展有地方特色的高校整体发展或学科专业建设成效绩效评价,牢牢掌握研究生教育质量评价主动权。

综上所述,地方政府在研究生教育治理体系构建中,通过不断提升地方高校层次结构以主动应对人才竞争,积极改变学科建设模式以主动融入经济社会发展,主动调整育人平台的学科方向以服务人才链供给,严把培养全程质量以保障人才培养质量,打造地方研究生教育评价体系,借此不断提高地方政府治理能力和水平。构建研究生教育新型治理体系,提高治理能力是一个不断探索、不断实践的过程,不能“短期速成”。作为“京津冀”一体化协调发展国家战略的重要一环,天津市也更具有继续探索区域研究生教育发展规律,持续推进区域研究生教育治理能力现代化的思想自觉、行动自觉和内生动力。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2017-10-27]. <http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/>.
- [2] 习近平. 坚持中国特色社会主义教育发展道路,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人

[EB/OL]. [2018-09-11]. <http://edu.people.com.cn/GB/8216/421254/>.

[3] 李克强. 加快培养国家发展急需的各类技术技能人才, 让更多有志青年在创造社会财富中实现人生价值[EB/OL]. [2019-04-04]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/04content_5379711.htm.

[4] 阎光才. 谨慎看待高等教育领域中各种评价[J]. 清华大学教育研究, 2019(1): 1.

(选自《学位与研究生教育》2020年第5期)