

国防科学技术大学“985工程”
哲学社会科学创新基地建设经费出版资助



Research on the Institution of Approval to Application for
Degree-granting Authority in Graduate Education

研究生学位授权 审核制度研究

胡志刚◎著



科学出版社

国家社会科学基金课题 (09GJ398-070)

中国学位与研究生教育学会重点课题 (国务院学位办委托) (08W1142)

湖南省学位与研究生教育教学改革研究重点课题(06A01)

国防科学技术大学教育教学研究重点课题 (U2011105)

Research on the Institution of Approval to Application for
Degree-granting Authority in Graduate Education

研究生学位授权

审核制度研究

胡志刚◎著

科学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

研究生学位授权审核制度研究/胡志刚著. —北京: 科学出版社, 2013. 11
(教育研究新锐点丛书)

ISBN 978-7-03-038972 -5

I. ①研… II. ①胡… III. ①研究生教育-学位-授权管理-研究-中国 IV. ①G643.7
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 253466 号



科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013 年 11 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2013 年 11 月第一次印刷 印张: 18 1/2

字数: 353 000

定价: 88.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

目 录

导论	1
第一章 学位的社会功能与结构的历史演化	14
第一节 学位的起源及其近代化	15
一、学位的起源及其原始属性	15
二、学位的社会功能与结构的近代化	17
第二节 学位的社会功能与结构的现代发展	21
一、科学发展需求是推动学术型研究生发展的决定性因素	22
二、非学术的职业学位需求日益成为现代研究生教育发展的重要 力量	31
三、学位的社会功能与结构的现代发展	41
四、问题与认识争议	48
第二章 学位授权审核制度的基本法理问题研究	56
第一节 学位授权审核制度的制度属性研究中的主要问题分析	56
一、主流观点的问题分析	56
二、争议的核心问题及涉及的基本法理问题归纳	66
第二节 “权力”、“权利”及其辩证关系	68
一、“权力”与“权利”的概念及相关研究的观点	70
二、“权力”与“权利”的辩证关系	72
第三节 “公法”、“私法”及其辩证关系	77
一、关于“公法”、“私法”划分的主要观点	80

二、对“公法”、“私法”辩证关系的基本认识	86
第四节 “公法”与“私法”的现代融合	96
一、“公法”、“私法”融合的现代社会背景	98
二、法律社会化运动的基本认识小结	104
第五节 研究生学位授权审核制度基本法理问题研究小结	108
第三章 高校的法律地位与学位授权审核制度	113
第一节 高校法律地位的历史变迁与实然法律地位的认识分歧	114
一、改革开放前我国的高等教育体制与高校的法律地位	114
二、“改革开放到 1995 年”我国的高等教育体制改革	115
三、1995 年以来的高校法律地位及认识分歧	117
第二节 高校的法律地位与学位授权审核制度的原则性认识	124
一、经批准设立、具备法人条件的高校是民法意义上的法人	124
二、高校法人的法律地位不是高校法律地位的全部	126
三、“高校自主权”概念的模糊性无助于“高校法律地位”的 科学解决	127
四、“高校自主权”的模糊性易导致“权利”和“义务”辩证 关系的割裂	129
五、高校的法律地位应主要由“公法”规范	131
六、应该坚持学位授权审核制度的行政法规属性	134
第四章 学位授权审核制度历史沿革的法理评述	138
第一节 学位授权审核制度的法律体系概述	138
第二节 研究生学位授权审核制度的沿革	141
一、学位授权审核的初创期（1981～1986）	141
二、学位授权审核改革的初探期（1990～1995）	141
三、学位授权审核的部分审批权的下放改革（1986～1995）	142
四、学位授权审核改革深化、相对稳定发展期（1997～2007）	144
五、学位授权审核机制创新期（2008～ ）	146
六、学位与研究生教育评估工作的概述	149

第三节	学位授权审核制度发展的法理评述	159
一、	学位授权审核制度发展的特征	160
二、	学位授权审核制度发展的法理评述	166
第五章	外部质量保证视野下的学位授权审核制度	174
第一节	外部质量保证的概念框架与原则的国际共识	175
第二节	研究生培养质量问题的制度归因研究	179
一、	实证研究的基本情况简介	179
二、	研究生教育的成就及发展的一般趋势概述	180
三、	研究生教育质量目前存在的主要问题及原因	181
第三节	典型案例分析：美国海军研究生教育的专业设置与审批制度	186
一、	美国海军军官职业分类系统简介	187
二、	附属专业系统的运行机制	189
三、	美国海军附属专业系统对我国研究生学位授权审核制度发展的启示	192
第四节	高等教育质量保证的国际发展与学位授权审核制度	192
一、	三大主体的基本社会动机与社会行为特征	193
二、	绩效评价实施中的问题	199
三、	外部质量保证视角下的学位授权审核制度	201
第六章	学位授权审核制度的制度体系发展	205
第一节	公立高校“公法”法律地位的制度建设	208
第二节	外部行政程序法视野下的学位授权审核制度的发展	212
一、	确立“规范行政权力公正行使，同时促进行政积极作为”的现代行政理念	215
二、	构建最低限度的公正行政程序规则及基于培养目标适应性的基本质量标准	216
三、	坚持基本质量标准的鉴定性评估与质量持续改进的发展性评估相统一	218
四、	将学位授权审核决定有利害关系的“第三人”有效纳入制	

度建设与运行的过程	219
五、将“实体审”纳入制度建设视野,在不削弱政府公共管理基本 责任的前提下,尽量实施分权管理	220
第三节 劳动力市场与教育市场互动发展的信息化建设	222
一、“研究生规模与结构国家控制”争议的基本认识	223
二、研究生规模与结构的形成机理与信息化建设	227
三、发达国家劳动力市场与教育市场互动发展的信息化建设的启示	231
附录	233
附录一 国务院学位委员会关于审定学位授予单位的原则和办法	233
附录二 中华人民共和国学位条例暂行实施办法	235
附录三 关于进行第九次博士、硕士学位授权审核工作的 几点意见	240
附录四 关于进行第十次博士、硕士学位授权审核工作的意见	242
附录五 博士、硕士学位授权审核办法改革方案	244
附录六 关于做好新增博士、硕士学位授予单位工作的指导意见	248
附录七 关于做好 2008~2015 年新增博士、硕士学位授予单位立项 建设规划工作的通知	251
附录八 学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法	255
附录九 中华人民共和国学位条例	258
附录十 1869~2009 年美国学位授予机构授予的学位人数统计表	260
附录十一 1985~2009 年美国的学位授予机构授予的第一级专业学 位总数和各专业授予的人数统计表	263
附录十二 1999~2009 年中国研究生招生、毕业人数统计表	264
附录十三 按国家/经济体/地区划分,最近几年 R&D 的总投入以及 R&D 的总投入占国内生产总值比重的国际比较表	264
附录十四 2003~2007 年,所选国家/经济体 R&D 投入占 GDP 的份额	265
附录十五 美国 2003~2008 年的 R&D 支出表	266
附录十六 按研究性质、研究部门和资助来源划分,美国 2008 年 R&D 经费支出表	268

附录十七 按卡内基博士学位授予机构的分类, 2007 年 S&E 博士生的主要资助机制	270
附录十八 英国专业博士学位的学科领域分布 (1998 年) 和英国 1999 年新增加的专业博士学位项目	270
附录十九 我国 39 种硕士专业学位专业分布及批准设立时间表 (截止到 2011 年 3 月)	271
附录二十 我国工程硕士各工程领域分布表 (截止到 2011 年 3 月)	273
附录二十一 1995~2009 年我国硕士专业学位授予人数趋势图	274
附录二十二 按照卡内基博士学位授予大学的分类, 从进入研究生院到获得博士学位所用时间的中值表	274
参考文献	276
后记	283

导 论

研究生学位授权审核制度是国家对高等学校和科研机构授予硕士、博士学位的基本资格施行的国家行政审核制度。在研究生教育工作实践中，我们也称其为研究生学科专业的设置制度。

从法律意义上说，现行的学位授权是一项国家行政授权，其法律依据是《中华人民共和国学位条例》（以下简称《学位条例》），特指中华人民共和国国务院（以下简称国务院）将国家法律赋予的教育行政权通过行政授权的形式将其中的学位授予权授予符合资格的高等学校和科研机构的法律行为。在高等教育实践上，依据国家法律，我国高等学校和科研机构授予学位都必须得到国务院的授权（这里未包括港、澳、台，下同）。

现行的学位授权审核，是指国务院依据《学位条例》、《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》（以下简称《暂行实施办法》）、《国务院学位委员会关于审定学位授予单位的原则和办法》（以下简称《原则和办法》）等国家法律和相关部门的法规，综合国家和高等教育发展战略、学科专业的社会需求、学科布局，以及认为可以运用的资源，不定期地向省级学位委员会、省级教育行政主管部门等单位，以“第×次博士、硕士学位授权审核工作中新增学位授予单位审核工作的通知”、“关于进行第×次博士、硕士学位授权审核工作的几点意见”等形式，规定“审核工作”的步骤、顺序、标准、方式和时限，对学位授予权申请单位及其学科和已经获得学位授予权的单位及其学科进行学位授予资格的审定。依据《学位条例》，审定的结果为：授权、不授权、停止授权和撤销授权。^①但是，在我国研究生学位授权审核的具体实践上，学位授权审核特指对学位授权新增单位及新增学科、专业的审核。对已获学位授予权的学科专业的学位授予资格复审，不仅最近几年才全面开展，而且是将其归类为学位与研究生教育评估工作之列，没有将其归为学位授权审核工作的范畴。

① 中华人民共和国学位条例。

根据《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第二章第二十二条,《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第二章第二十二条,以及《学位条例》第八条、第十八条的规定,我国实行的是国家学位制度,学位是国家学位。所谓国家学位制度,就是我国的研究生教育机构要获得向学位申请人授予学位的资格,必须通过国家的教育行政审核并获得国家授权。尽管向学位申请人授予学位的决定是由具体的教育机构作出的,但是获得学位授权的具体教育机构向学位申请者授予学位的行为已经不是学校行为,而是学校在代表国家行使教育行政权力。这样,从法律的角度,获得国家授权的教育机构向学位申请者授予的学位是国家学位,而不是学校学位。

学位授权制度属于国家行政法律制度。如果以行政法规范的性质为标准对行政法进行分类,行政法可分为实体行政法与程序行政法。“实体行政法是规范当事人在某种法律关系的存在、地位或资格和权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法则是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称。”^①“在法律学上,‘程序’一词往往与‘实体’相对称,……程序关心的是形成决定的过程,而实体关心的是决定的内容。”^②因此,“学位授权制度”是“实体”行政法,学位授权审核制度是学位授权相应“程序”的法规范,是学位授权相应的行政程序法。

自1981年实施《学位条例》以来,我国研究生学位授权审核制度是在不断发展和完善的。其总体改革方向是:在实行一定的研究生教育规模总量和学科、专业结构行政控制的前提下,管理组织分层化、管理重心下移和不断增加高校的办学自主权。^③

但是,我国的研究生学位授权审核制度在促进国家、社会和研究生教育发展方面仍然面临诸多挑战。这些挑战以制度运行的现实矛盾形式出现,主要表现在两个方面:一是学位授权审核过程中行政主体与行政相对方(相关高校和科研机构)的矛盾;二是制度预期的目标和制度运行效果间的矛盾。

从行政主体与行政相对方的矛盾来看,随着我国社会和研究生教育的快速发展,一方面,国家的政治、经济、科技等的发展要求教育机构提供更有绩效的服务,而国家所做的教育体制改革也要求教育机构更加自主地面向社会需求自主办学;另一方面,学位授权审核制度虽经多次改革,但仍有众多的高校和学者认为现行的学位授权审核制度制约了高校的办学自主权。在这样的背景下,

① 罗豪才,湛中乐.2006.行政法学.北京:北京大学出版社:8-9.

② 应松年.2009.行政程序法.北京:法律出版社:2.

③ 学位管理与研究生教育司.2012.学位授权审核制度.http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/67/info13067.htm [2010-05-10].

许多高校和学者对包括学位授权审核制度在内的现行学位制度的合法性^①，以及相关行政主体运用相关法律（法规）的程序合法性不断提出质疑。这些质疑由一般社会舆论、学术研讨发展到行政相对方通过行政复议寻求行政救济。2009年，西北政法大学“申博”申请行政复议案，是人们对现行研究生学位授权审核制度质疑的新的发展阶段和问题的集中反映。所谓质疑的新的发展阶段是指，在我国研究生学位授权审核制度发展的历史实践中，尽管高校、学者和其他利益相关主体不断对我国研究生学位授权审核制度的合法性提出质疑，但是学位授权申请单位因不服相关行政决定而向行政机关提出复议申请，在历史上还是第一次，因此，被媒体称为高校对行政部门提起行政复议的“第一案”。^② 所谓对现行研究生学位授权审核制度多年质疑的集中反映，是指该事件涉及学位授权审核的多个基本问题，比如，高校的法律地位问题，学位授权审核制度的公法、私法属性问题，研究生教育价值的价值取向、质量要素的构成问题等。

2009年7月，北京大学宪法与行政法研究中心和北京大学教育法研究中心（筹）在北京大学主办了“学位制度建设——西北政法大学‘申博’案法律分析”学术研讨会。与会代表既有作为事件“局外人”的我国教育学、行政法学的多位知名学者，也有该事件“当事人”单位“当事人”学科的教授；既有作为行政主体代表的教育部政策法规司官员，也有作为监督行政主体代表的中华人民共和国最高人民法院行政审判庭法官，另外还有10多家国内媒体与会。会议代表主要以西北政法大学“申博”案为案例，从行政法学的角度，以学位授权审核为焦点，对中国的学位制度改革与建设进行了讨论。概括此次研讨会纪要，关于我国学位授权审核及相关制度的问题及争议主要有如下几点。^③

（1）关于《学位条例》中权力与权利的平衡设计问题。与会学者中有人认为：《学位条例》将学位制度定性为国家行政制度，由于《学位条例》制定时代的局限性，相对来讲，对行政权力的赋予比较充分，而对行政相对人的权利规

① 在高等教育研究中，“合法性”一词的使用现在越来越频繁，而且现在“合法性”的含义已经超出我们的传统认识。其在本书的语境中有多种含义，依不同语境分别具有以下不同含义，采用我国学者朱新梅的总结性研究，“合法性”是政治学中的核心问题之一，也是许多学科优先研究的对象，如哲学、政治学、法学、社会学、政治人类学，都将“合法性”纳入到自己的研究领域。法学上的“合法性”，是指合乎法律的规范与精神；哲学上的“合法性”指合乎理性的预期，也叫“合理性”；政治伦理学上的“合法性”则指“正当的”、“合乎道义的”。“合法性”核心的含义是指人们内心所认为的“合道义性”、“正当性”或“适当性”。所谓“合法的统治”、“合法的权力”是指人们内心认可的统治与权力。转引自：朱新梅，2007. 政府干预与大学公共性的实现——中国大学的公共性研究，北京：教育科学出版社：46-47。

② 张宁锐，西北政法大学提起教育行政复议直指资源配置不公——“第一案”引发各方热议，http://epaper.rmzxb.com.cn/2009/20090729/t20090729_266561.htm [2009-07-29]。

③ 北大公法网，学位制度建设研讨会纪要——西北政法大学“申博”案法律分析，<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=2597&Classid=6&ClassName> [2010-05-27]。

定较弱。学位授权审核制度考虑大学制度学术性质的特点缺乏,对制度的调节功能、解决纠纷的功能几乎没有考虑。学位授权具体政策的科学性与合理性的依据、程序、政策的连贯性、公开性等缺失。

(2) 关于学位授权的行政主体资格问题。按照现行《学位条例》的法律授权,学位授权的行政主体是国务院,具体是国务院学位委员会。国务院学位委员会和省级学位委员会都设有学位委员会的办事机构——学位办。有学者认为,在现行学位授权实践中,学位办实际上所具有的特殊地位已经成为名副其实的行政机关和行政主体,而在它之上的学位委员会则成了咨询机构甚至只是中介性组织。另外也有专家认为,在学位授权实践中,学位授权审核专家组比学位委员会更具有关键性的作用。而现行法规对专家组组成的合理与合法问题,接受行政委托的专家组的程序行为的合理与合法的规定都存在问题。

(3) 关于学位授权审核过程中哪些行为可诉的问题。本书前已述及,我国的学位授权审核的法规性制度主要是《原则和办法》。但是,在实际执行过程中,国务院学位委员会一般都会根据国家、社会和研究生教育的发展阶段、发展战略,以及以往研究生学位授权审核的经验,不断调整研究生学位授权审核的政策。具体政策以“第×次博士、硕士学位授权审核工作中新增学位授予单位审核工作的通知”等形式向有关行政部门和申请单位发布。2008年10月,国务院学位委员会根据其2008年1月会议审议通过的《博士、硕士学位授权审核办法改革方案》(见附录五),相继发布了学位〔2008〕29号和学位〔2008〕30号两个通知(附录六、附录七),作为2008~2015年新增博士、硕士学位授予单位授权审核的部门规范性文件,旨在以“创新机制、分类管理、提高质量、协调发展”为方针,构筑“加强规划、重在建设、自主自律、规范管理”的学位授权审核体制与运行机制。

学位〔2008〕30号文件与以往“第×次博士、硕士学位授权审核工作中新增学位授予单位审核工作的通知”不同,学位〔2008〕30号文件的具体名称为《关于做好2008—2015年新增博士、硕士学位授予单位立项建设规划工作的通知》。此次学位授权审核制度的改革在审核过程上有一个区别于以往的突出特点。这个突出特点就是:对于新增博士、硕士学位授予单位的学位授权审核过程分为三个阶段。第一阶段为“新增博士、硕士学位授予单位立项建设”资格审查阶段;第二阶段为得到“新增博士、硕士学位授予单位立项建设”资格的单位建设、中期检查阶段,而且“立项建设时间原则上不能少于3年”;第三阶段为国务院学位委员会组织或委托省级学位委员会组织,对建设工作进行验收。通过验收的单位,报请国务院学位委员会审议批准授权。西北政法大学“申博”案正是在这一背景的第一阶段发生的。

在此次研讨会上,与会专家对新政策背景下“省级学位委员会评审过程中宣

布决定行为能否提起行政复议或行政诉讼”存在争议。争议的焦点涉及法学上“省级学位委员会评审过程中的宣布决定行为”是否符合“成熟性原则”^①的问题。

西北政法大学“申博”案以学位行政机构为复议被申请人,以高等学校为复议申请人,在教育领域首开先河,具有非凡的意义。正如此次会议代表,教育部政策法规司王大泉处长所归纳的:“发生这样的案件,产生几个影响,第一,影响学位制度改革的方向,第二,可能促进博士学位授权立项建设单位程序改革,第三,对探讨整个教育法制的发展也有助益。”^②

此次研讨会的与会专家从行政法学的角度,主要探讨了研究生学位授权审核制度中行政权力与行政相对人的公权利的关系问题,关注的焦点是行政相对人的公权利问题。对研究生学位授权审核制度运行的其他社会效果基本没有涉及。

从学位授权审核制度预期的社会目标与实际社会效果间的落差来看,归纳迄今为止国家教育主管部门立项的全国性大型研究、高水平典型专题研究,以及本书的结论,两者间的差异及其暴露的矛盾主要反映在以下几个方面。

(1) 高层次人才总量供给仍然不足。从宏观上看,虽然我国研究生在校规模已居世界前列,但从我国社会发展的现实需求来看,高层次人才总量供给仍然不足。^③这一结论和5年前的另一项全国性研究的研究结论基本相同。^④而且2009年还有研究进一步认为,我国博士生培养规模扩大既有社会需求基础,也具备社会发展支撑条件,扩大博士生培养规模是解决我国缺乏高级人才的关键。按照这一研究的结论来看,我国目前的学位授权审核制度制约了我国博士生的培养规模。^⑤

(2) 对研究生教育结构的调控能力不足。主要表现在对研究生教育的科类、类型、层次等结构调控能力不足,导致层次偏高,硕士、博士教育发展不够协

① 在现代行政诉讼制度中,法院根据原告的起诉,对被诉的行政行为进行审查,以确定其合法性,并对原告受损害的权利进行救济。然而,并非只要具备起诉资格的当事人提起诉讼,法院即无条件地予以受理并进行相应的审查。恰恰相反,囿于与行政机关之间的相互关系,囿于适当地开展审查的可能性,以及更有效地为当事人提供权利救济等原因,各国法律通常都为法院受理行政案件设置了一定的条件,只有符合这些受理条件的起诉,法院才予受理。成熟性原则即属于这些条件之一。成熟性原则指行政行为必须发展到一定的阶段,即已经达到成熟的程度,才能允许进行司法审查。转引自:蔡乐渭.2005.行政诉讼中的成熟性原则研究.西南政法大学学报,(5):60-65.

② 北大公法网.学位制度建设研讨会纪要——西北政法大学“申博”案法律分析.<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=2597&Classid=6&ClassName> [2010-05-27].

③ 中国学位与研究生教育发展报告课题组.2006.中国学位与研究生教育发展报告(1978—2003).北京:高等教育出版社:67.

④ 吴镇柔,陆叔云,汪太辅.2001.中华人民共和国研究生教育和学位制度史.北京:北京理工大学出版社:180.

⑤ 石鸥,陈旻君.2009.我国博士生教育规模必须扩大.高等教育研究,(1):49-56.

调。比如,在科类、类型调控上,对社会急需的应用性专业、代表国际新科技发展方向的学科供给能力不足^①;在层次结构上,从1983年开始,国家一直对研究生教育结构进行调整,1992年左右,我国年度授予硕士学位与博士学位之比已比较接近美国等发达国家的水平,有研究认为这一比例是10:1左右。^②但是,调整后的结构并不稳定,1994年授予的硕士学位、博士学位人数比为7.3:1,此后,博士生招生速度连年加快,1994年招生比为4.6:1,1995年为3.6:1。^③而最近该比率又呈现出逆向变化:2006年为6.44:1,2007年为6.77:1,2008年为7.08:1。^④

另外,在现行学位授权审核制度建设时,由于建设者既缺乏充分条件,也缺乏很强的意识将相关信息化建设作为制度建设与运行的基础,我国的劳动力市场与教育市场信息化建设滞后于社会和研究生教育的发展需求。这一方面导致研究生教育在形成专门人力资本时比较盲目,研究生教育的职业指向性亟待提高^⑤;另一方面也制约了用人单位和毕业生之间的有效、快速的匹配,不利于解决摩擦性失业^⑥的问题。在教育与劳动力市场的互动关系上,过度教育、教育不足、教育结构失调等问题同时并存。

(3) 对我国研究生教育结构发展存在认识上的分歧。关于研究生教育规模、层次等结构的量化研究,我们主要是以美国为参照对象。而美国的学位层次划分、教育统计口径与我国不完全相同,而且此类研究对比较的前提也缺乏科学说明。比如,关于我国博士生培养规模及授予硕士学位、博士学位比的研究,有学者认为,应该把美国的第一级专业学位计入博士学位统计范围,那么美国年度授予博士学位、硕士学位之比为1:4,而不是上述的1:10,明显高于我

① 中国学位与研究生教育发展报告课题组,2006.中国学位与研究生教育发展报告(1978—2003).北京:高等教育出版社:80.

② 李敏宜,2004-12-03.如何打造最具竞争力的博士学位.科学时报.

③ 梁建平,2007.研究生学科建设与课程设置及教学评估指导手册.北京:中国教育出版社:26.

④ 中华人民共和国教育部.教育统计数据.http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7382/list.html [2010-05-20].

⑤ 胡志刚等,2007.军队院校专业学位研究生教育发展战略研究.学位与研究生教育,(3):31-37.

⑥ 摩擦性失业:由于工人寻找最适合自己的嗜好和技能的工作需要时间而引起的失业。(美)曼昆,2006.经济学原理(宏观经济学分册)(第四版).梁小民,译.北京:北京大学出版社:114.有些摩擦性失业是不可避免的,主要由于现代社会职业岗位结构处于不断变动中,有些传统职业岗位在消失,同时新的社会职业岗位也在不断诞生。(美)曼昆,2006.经济学原理(宏观经济学分册)(第四版).梁小民,译.北京:北京大学出版社,115.但是,早在1995年,美国科学、工程与公共政策委员会等机构的研究就已经指出:大学、政府和专业委员会合作,建立就业选择与趋势的国家信息数据库可以减少研究生的摩擦性失业。美国科学、工程与公共政策委员会,1999.重塑科学家与工程师的研究生教育.徐远超等,译.北京:科学技术文献出版社:126-134.

国。^①那么,研究生教育的规模应该是多少?授予博士学位、硕士学位之比究竟哪种数据更科学?目前尚没有定论,甚至是否存在确定的量化数据,迄今研究没有科学回答。

(4) 对我国学位授权审核制度相关主体的权责认定存在争议。在我国学位授权审核制度实践中,一直存在相关主体之间的矛盾,即学位授权申请单位、学位授权申请单位的主管部门,以及教育行政主管部门之间的矛盾。矛盾的焦点在于该不该设某些学科专业,以及运用什么原则和标准判断该不该设某些学科专业。直到国务院学位委员会的学位〔2008〕29号和学位〔2008〕30号通知发布,实行新的学位授权审核政策以后,国家有关新增硕士、博士学位授予单位(或立项建设单位)的限额及地区分布名额原则仍然是高校和有关专家质疑的焦点问题。^②有相当一部分学位授权申请单位、相关研究领域的专家认为,既然自主设置和调整学科、专业是国家法律(指《中华人民共和国高等教育法》)赋予高等学校的权利,为什么还要授权?并且认为学位授权申请单位的主管部门,以及教育行政主管部门在很多情况下既不了解市场,也不甚了解如何办学。而教育主管部门鉴于我国高等教育实践中屡次发生的高校从自身利益出发,不顾基本质量盲目扩张的问题,认为学位授权审核必须从总量、结构和学位授予质量等诸方面予以行政控制。按照国务院学位委员会学位〔2008〕29号和学位〔2008〕30号文件制定的学位授权审核的政策,直到2015年,研究生教育的总量、学科结构的国家行政从严控制仍然是研究生学位授权审核政策的主要原则。

(5) 对高校实然和应然的法律地位^③认识存在分歧。对高校现实的法律地位和国家应赋予高校法律地位的认识,迄今的研究并没有达成共识,甚至出现认识相左的观点。高校法律地位的研究是现代大学制度研究的核心问题,也是学位授权审核制度研究中必然要回答的基本问题。

目前的研究对我国高校实然法律地位所达成的共识是:国家的大学制度没有给予高校应有的法律地位。但是,在这一共识前提下,对高校实然的法律地位又存在观点相左的两种认识。一种观点,也是研究生学位授权审核制度研究中的主

① 张伟,2005.对美国高等教育的十个认识误区.高等教育研究,(6):88-95.

② 北大公法网,学位制度建设研讨会纪要——西北政法“申博”案法律分析,http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=2597&Classid=6&ClassName [2010-05-27].

③ 高等学校的法律地位:是指高等学校在社会关系系统中的纵向位阶和横向类别。通常都是由法律规定的权利和义务而确立的。转引自:劳凯声,2007.教育体制改革中的高等学校法律地位变迁.北京师范大学学报(社会科学版),(2):5-16.

流观点,认为现行制度导致高校自主权的缺乏^①。另外一种观点则认为“经过 20 年的‘简政放权’,中国的高等学校已经获得了相当大的办学权力,而且在取得法人资格之后获得了远比国外同类大学所具有的权力要大得多的办学权力”^②。与劳凯声教授持类似观点的还有其他的国内学者,比如,龚怡祖教授 2008 年撰文指出:公立高校经济性行为失范在我国具有法人滥权的特点,这与我国以“事业单位法人”为基础的“双界性”法人制度设计缺陷有关。公法对高校的法人行为缺乏约束。^③

很自然,对高校实然法律地位不同的认识将直接导致高校应然法律地位走向不同的设想。主流观点认为,应该将现行的“国家学位”转向未来的“学校学位”^④,即在学位授权审核制度的未来设计中,应该将制度关系主体(即法律制度当事人)由现行制度的“国家和学位授予权申请单位”改为未来的“市场和教育提供方”,将现行的公法规范改革为未来的私法调节。而另外的观点则认为,“高等学校法律地位问题可供选择的一种方案是从公法的角度对高等学校进行规范”^⑤。

(6) 对学位授权初审与复审间的关系缺乏科学的认识。从学位授权审核制度的职能上讲,学位授权审核不仅要对新增加的学位授予单位进行资格审定,而且对已获授权的单位(学科专业)的培养质量与绩效还要进行持续的跟踪监控和定期审核。从我国学位授权审核制度的实际运行来看,我们的学位授权审核只是对新增学位授予单位与新增学科专业的资格审定。研究生教育质量的后继监控,主要是由下述工作完成的:①全国优秀博士学位论文评选;②省级优秀硕士、博士论文评选;③省级硕士、博士论文的抽检;④全国各学位授予单位的各个一级学科的整体水平评估;⑤硕士、博士授权点的定期评估等。

在以上五项后续质量监控工作中,对于培养单位来讲,只有第③、第⑤项工作是被强制参加的,且第⑤项工作近年才全面展开,其他工作是自愿参与的。对研究生教育质量监控的自愿性制度设计,其思想基础主要源于两个方面:一是对现行法律赋予高校自主权的理解;二是相当一部分研究在作国际比较时,

① 孙春牛. 2010. 我国学位授权审核中政校关系法治化研究. 安徽大学硕士学位论文; 罗建国. 2008. 我国学位授权政策研究. 华中科技大学博士学位论文.

② 劳凯声. 2007. 教育体制改革中的高等学校法律地位变迁. 北京师范大学学报(社会科学版), (2): 5-16.

③ 龚怡祖. 2008. 高校经济性行为失范的后果、原因及法制回应——“双界性”法人滥权的分析视角. 中国地质大学学报(社会科学版), (3): 46-50.

④ 罗建国. 2008. 我国学位授权政策研究. 华中科技大学博士学位论文: 141-161. 孙春牛. 2010. 我国学位授权审核中政校关系法治化研究. 安徽大学硕士学位论文.

⑤ 劳凯声. 2007. 教育体制改革中的高等学校法律地位变迁. 北京师范大学学报(社会科学版), (2): 5-16.

认为发达国家如美国,无论是院校认证(institutional accreditation),还是专业认证(program accreditation)都是自愿性的。实际上,这些思想是片面的,比如,在美国,无论是院校认证、专业认证,还是学位授权审核,对院校都具有实际的强制性。^① 仅就院校认证来说,在美国,院校认证是院校自愿参与的,但是,“美国联邦教育部认可的院校认证机构是联邦经费的‘看门人’”^②。

以上我们主要从行政主体与行政相对方的矛盾、制度预期与制度运行效果间的差异两个层面,从制度实践和相关理论研究两个角度,归纳了现行学位授权审核制度存在的问题。从上述归纳中我们不难看出,归纳现行制度问题的本身就是一种挑战,对制度的运行及其矛盾的认识,不同的研究甚至不同的制度关系(利益)主体,可能会有不尽相同,甚至观点相左的认识。

在对制度发展的基本问题的认识上,之所以出现上述分歧,主要有以下几个原因。

(1) 对现行制度的双重制度属性缺乏清晰的认识,理论视野偏窄。从制度的法规范角度来看,现行的学位授权审核制度属于国家行政法律制度,是一项公法制度。对现行制度的公法制度属性,无论持肯定、否定,还是修正的意见,都必须针对制度运行的现实矛盾,从突出的现实矛盾中甄别这些矛盾涉及的基本法理问题,然后通过基本法理问题的法学探讨,澄清有关制度发展的应然基本属性。从制度的社会功能属性来看,现行制度是教育质量的外部认证与保证制度,属于现代大学制度的范畴。因此,对现行学位授权审核制度的科学性、有效性的认识,必须首先从大学和社会互动发展的历史维度,把握大学使命发展的现代走向和现代大学制度发展的基本趋势,从大学发展的现代理念、教育质量价值和技术的现代发展、科学发展与研究生教育互动发展的关系等多个层面,着重从教育学、教育社会学的角度来探讨制度发展的应然功能。对学位授权审核制度的发展研究应该在这两个基本维度上深入研究的基础上进行归纳研究。

据笔者掌握的资料,目前的研究还没有完全清晰地认识到现行制度这样的双重属性,没有在这两个主要维度上分别深入研究的基础上进行科学、辩证的归纳研究。这样的制度双重属性视野的缺失及理论视野偏窄,是导致目前研究中对有些基本认识产生分歧的一个基本原因。

① 全球大学创新联盟. 2009. 2007年世界高等教育报告——高等教育的质量保证. 汪利兵, 阚阅, 译. 杭州: 浙江大学出版社: 278-279. Illinois Board of Higher Education. Information for institutions of higher education on how to obtain operating or degree-granting authority. <http://www.ibhe.state.il.us/Academic%20Affairs/Applications/public/default.htm> [2009-07-28].

② 全球大学创新联盟. 2009. 2007年世界高等教育报告——高等教育的质量保证. 汪利兵, 阚阅, 译. 杭州: 浙江大学出版社: 6.