

研究生学位授权审核制度发展原则研究*

胡志刚

摘要:将学位授权定性为国家行政授权,将学位授权审核制度定位为相应的行政程序法规,并且学位授权审核主要是授益行政决定。以此法理关系为研究展开的逻辑框架,将行政程序法的一般原则和学位授权审核的特殊问题相结合,提出研究生学位授权审核制度发展的一般原则。

关键词:研究生教育;学位授权审核;大学制度;行政程序法

作者简介:胡志刚,厦门大学高等教育学博士生,国防科技大学信息系统与管理学院副研究员,长沙 410073。

依据国家法律——《中华人民共和国学位条例》(以下简称《学位条例》),我国现行的学位授权制度是一项行政法规。现行法律意义上的学位授权是一项国家行政授权,特指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学研究机构。现行法律意义上的学位授权审核,是国家行政部门按照一定的程序,对学位授予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,审定的结果为:授权、不授权、停止授权和撤销授权。从法学的角度,“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^[1]。因此,“学位授权”是相应行政法规的“实体”,“学位授权审核”是学位授权的过程及相应的“程序”。

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^[2]。所谓行政程序,是指行政主体作出行政行为的过程中所遵循的步骤、顺序、方法、方式以及时限的总和。具体来讲:①行政程序是就作出行政行为的过程而言的;②行政程序所规范的核心对象是行政

主体的行为;③行政程序表现为步骤、顺序、方法、方式以及时限的总和^{[2]303}。

现行《学位条例》本身没有涉及学位授权的行政程序规范,从学位授权的角度,现行《学位条例》只是实体法。在我国研究生学位授权实践中,有关学位授权审核的程序等规范,是国务院学位委员会在每批新增学位授予单位时,或者是“博士、硕士授权点的定期评估”时,以审核工作的通知等形式发布的。笔者认为,我国现行学位授权制度存在问题的一个基本原因是:我们没有将学位授权审核的行政规范视为行政程序法规,并将学位授权审核看成主要是授益行政决定。

在澄清上述认识后,本研究借鉴我国行政程序法建设工作的总结性研究成果^[1],将其中有关行政程序法典化建设的目的、原则等基本认识与我们从大学制度视角所进行的学位授权审核制度基本问题的研究相结合,提出以下我国研究生教育学位授权审核制度发展的一般原则。

1.规范行政权力公正行使,同时促进行政积极作为

作为行政程序法规,学位授权审核制度建设的根本目的就是要规范行政权力的公正行使。同时,随着社会的发展、国家行政制度运行经验的累积以及对行政作为与社会发展关系的认识深化,人们对行政运行的期待已经不再停留在维持秩序,通过限制

* 本文是中国学位与研究生教育学会“十一五”课题“我国研究生教育学位点授权运行机制发展研究”(编号:08W1142)和国家社会科学基金军事学项目“军队院校研究生学科专业形成机制研究”(编号:09GJ398-070)的研究成果之一。

行政权力来保护公民的认识层面。行政法规建设与运行的基本原则是:既要防止行政权力滥用,又要促进行政机构积极作为。

在我国学位授权审核的实践中,国家教育主管部门曾受到一些高校和学者的尖锐批评,比如,高等教育是我国计划经济的最后一座堡垒等。笔者无从考证这些类似批评对我国研究生教育学位授权制度改革产生了何种影响,但从改革的实际结果和趋势来看,下放权力、管理重心下移无疑是学位授权制度改革的重要特征。从社会发展趋势来看,行政程序建设的基本方向实际包括规范行政权力公正行使和促进行政权力积极、高效作为两个方面。相对于我国传统的教育行政管理,下放权力、管理重心下移等改革措施无疑具有积极意义。但是,这样的改革要有其他配套措施呼应,不要削弱甚至放弃行政主体应尽的基本公共管理责任。“行政权的行使与公民权利的保护之间并非单纯互为消长的关系,‘国权多一分、民权即少一分;反之,民权多一分,国权即少一分’的观念在政府与公民互为一体的现代社会,已不再适用。”^{[1]203}“保护公民权利已从单纯的限制行政权力转向鼓励行政机构积极、公正行使权力,一个高效率的政府被认为是一个最能为国民提供福祉的政府。”^{[1]193}

学位授权审核制度的建设与发展,一方面要考虑学术机构生产与运行的特点,给予高校充分的自主权,通过科学合理的绩效评价引导机制,增强高校积极、自主适应社会的发展能力;另一方面,也要鼓励国家教育行政积极作为,有效监控和约束教育机构可能的损人利己行为,有效保障公共利益,而不只是一味简单地放权。因此,研究生学位授权审核制度的发展原则之一,就是既要保证学位授权审核公开、公正运行,又要积极促进行政主体高效履行必需的审核、监控职责。

在学位授权审核制度改革实践中,我们在上述两个方面的关系处理还需深化认识。比如,我国部分学位授予单位自行审批新增博士、硕士点的改革,这些单位新增研究生学科专业由报批改为报备,在行政程序上,这一制度的实践操作实际上是申请人同时也是审批人。从提高行政效率、降低审核的行政及相关成本角度,在一定的条件下这一改革措施

有其合理性和必然性。美国的最近改革也有类似的做法,区别在于:美国的类似改革首先要判断申请单位是否存在不当的受益性动机,然后根据具体情况,在不放弃基本行政职责、有效保障公共利益的前提下,采取差别对待的行政作为。美国的具体做法是:若新增的学科专业在学校的使命任务之内(用我们的情况类比:比如在已有一级学科内增设二级学科),且新增的学科专业不要求公共资源投入(即从吸纳公共资源方面排除申请单位的受益性动机),则可以免于行政审批。但是,无论新增的学科专业是否在学校的使命任务之内,只要申请公共资源投入,则都必须经过行政审批。而且一般情况下,申请时免于行政审批的学科专业,都要在法定的周期内参加行政复审^[3,4]。

我国学位授权审核制度下一步的改革拟实行国家只控制一级学科,而让申请单位自主设立二级学科。鉴于以上认识,对于这一可能的改革措施,教育行政主管部门要注意进一步明确制度细则,要视申请单位的受益性动机区别对待,对于自利且有益于公共利益的可能行为应有预先的监控与拦截措施,并有后续的质量持续改进监控制度。

2. 构建最低限度的统一公正行政程序规则以及基于培养目标适应性的基本质量标准

法律程序不仅要保证形成正确的实体决定,而且还应当保障人在形成实体决定过程中的尊严和权利^[12]。“权利法案的大多数规定都是程序性条款,这一事实绝不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。”^[9]经过中国实践,对程序法治的意义无需再赘述。

那么,什么是最低限度的公正行政程序规则呢?它和人们对“正义”形成共识的困难,以及消极性正义理论从一个独特的视角为人们理解正义,进而实现正义提供了一种可行的分析方法直接相关^{[1]195}。按应松年教授的归纳:社会学和心理学方面的分析显示,人们对非正义感的感受要比对正义感的感受更灵敏。在程序法领域,程序法律制度尽管不能保证程序正义理想得到彻底实现,但应当尽量减少或者克服明显非正义的情况,应该满足一些起码的价值标准。这些旨在克服人们不公正感的程序公正标

准就构成了实现程序正义必不可少的条件,从而成为一种最低限度的公正程序标准^{[1]195}。

在高等教育领域,学位授权审核制度建设不仅遇到行政程序法律制度共性的“正义”问题,还遇到同样难以形成共识的“质量”定义问题。学位授权审核制度实际是对教育质量的公正评价,但是,离开了“质量”的定义,也就无法讨论“公正”。而教育“质量”的定义,不仅和“正义”一样,是一种开放性、容纳性很强的价值,而且教育质量定义必须考虑培养目标的适切性,与培养类型和规格密切相关。因此,包括学位授权审核制度在内的高等教育质量认证制度,迄今的实践主要是“最低质量”认证,或者说是“基本质量”认证。

3.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

在我国研究生教育实践上,我们的学位授权审核制度主要是针对新增学位授权单位与学科资格审核,对已获得授权的单位与学科的质量持续改进的监控不仅比较薄弱,而且初始的资格审核与后续的质量持续改进没有形成统一的整体。

在学位授权审核制度建设相对完善的国家,比如美国,将专业设置与建设分为相互联系的两个阶段——学术计划的审批和复审(Academic Program Approval and Review)。所谓计划审批(Academic Program Approval)主要审视新设学术计划的需求与基本质量,控制(公立院校)不必要的计划重复;计划复审(Academic Program Review)是对已经设立的学术计划进行评判,通常被视为是质量和生产率的一个持续的质量保障监控机制。学术计划复审是在相应学术计划审批后法定周期内的法定工作,或者由“事件触发”的法定工作^[4]。计划审批(相当于我们的新增学科授权)与计划复审(相当于我们的授权点的定期评估)密切联系,共同构成学位授权审核制度。其联系的关键是:某计划的复审是对学位授权申请单位在该计划申请审批时,在社会需求、学生需要、培养目标设定、课程设置、资源投入保障、预期成效等诸方面的论证,以及根据论证承诺采取的措施和实际达成的目标,根据“绩效”要素指标进行全面审核。

这样的制度设计原则,不仅给予在计划审批时

满足基本质量标准的申请单位以一定的发展机会和发展时间,而且能够在计划复审时,对申请单位当初申请的科学性、合理性,得到授权后对申请时所作出的承诺进行证实性的鉴定性评估。同时,通过计划复审过程,教育提供单位可以得到在读学生、毕业校友、普通市民、社会行业、产业和具体用人单位的质量与需求反馈,以加强对需求以及满足需求的教育经验筛选与实现的更深刻理解;通过同行专家专业知识指导、同类学校办学经验的交流以及专业认证机构专业发展知识的建议,可使被复审单位更快、更好地寻求到有效的专业发展途径与方法,提升教育质量,完成发展性评估,达到教育质量持续性改进的制度设计目标。

4.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

政府、市场和学术机构在学位授权审核制度建设与实践中的具体责任和所起的作用是不同的,而且不可相互替代。理想的制度设计与实践必须通过三方科学、有效的协调才能完成。

美国著名学者伯顿·克拉克早就发出具有洞察力的警告:反对把协调的过程过分窄化,只当作政府与大学双边关系的一项功能^[6]。在我国高等教育实践历史中,我们在相当多的时候比伯顿·克拉克反对的走的更远。比如,在我国学位授权审核制度建设与实践,高校的学科专业设置屡次陷入“一放就乱,一收就死”的怪圈,学科专业设置结构失调、人才培养规格、类型不合理等,实际上是把学位授权审核制度建设与实践执行主体的视野囿于行政与学术两大主体,而且在执行主体的实践选择上采取二元分立的思维模式,在非此即彼中做跳跃式运动所致(客观地说,不完全如此,但主要特征如此)。这种非此即彼的二元思维模式,在我国学位授权审核制度建设与实践上,是视政府、社会、高等教育机构的权利配置关系为“零和游戏”规则,即一方权利多一分,相对方权利就必须(必然)少一分的关系。不仅如此,与学位授权审核决定有利害关系的“第三人”基本处于现行制度建设与实际运行的过程之外。这里的“第三人”是学位授权法规的行政法律关系主体以外的,而又与学位授权审核决定有利害关系的“公民、法人和

(或)其他组织”。

从行政法律关系来看,现行《学位条例》有关学位授权的条款涉及的行政法律关系主体,只有行政主体——国家行政主管部门,和行政相对方——有关高等学校和科学研究机构。从行政法律关系的角度看,学位授权行政法规的“公正”原则似乎只关注行政相对方——学位授权申请单位的权益。但是,学位授权审核是国家对学位授权申请单位能否为学生和社会提供符合基本质量标准服务和产品的资格审查。因此,从学位授权审核制度建设的初衷和最终目标来说,与其说学位授权审核关注的是当事人——学位授权申请单位的利益(当然必须关注,现行法规此举也是弱项),不如说关注的是除当事人外的、其他利害关系人的利益,更准确地说,是为了“第三人”利益。从广义层面看,“第三人”即是除申请人以外,学位授权审核决定所涉及的重大利益的关系人,这包括在读学生、用人单位、普通公民、产业和行业组织、校友等。因此,学位授权审核制度建设的原则之一,就是要保障“第三人”有效参与学位授权审核制度建设与运行过程。

5.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

损益行政决定的实施程序主要包括四个方面:申请、受理、审查和决定。而“审查阶段的程序规定是损益行政决定实施程序的核心环节,行政机关采用何种方式进行审查直接影响申请人和第三人的利益,在审查过程中如何保障申请人及第三人的利益是这个阶段程序立法要解决的重要问题。”^[14]行政审查主要有“形式审”和“实体审”两种。“实体审”的真实性、准确性更高,但效率相对较低,而且耗费的行政及相关资源成本较高。

因为教育作用的持续性、迟滞性和相当的不确定性,而且从教育的社会效用角度看,高等教育不仅具有人力资本作用,同时也具有信号发送作用^[7,8],研究生教育的证书效应(sheepskin effects)更强^[9]。为了有效保障“第三人”的利益并公正对待所有申请单位,从历史相对较长、学位授权审核制度发展相对完善国家的教育制度实践来看,随着“绩效”概念在大学制度中日益普遍的强调,国家学位授权审核除委

托同行专家审查,采用国家认可的专业认证机构的认证结论外,向“第三人”核查是学位授权审核普遍采取的审查方式。不仅如此,审查不仅有“形式审”,而且到申请单位进行现场核查等“实体审”一般是审查的必须环节。由于学位授权审核的高度专业性,和许多国家一样,我国的学位授权审核也是一种行政委托。但是,我们的行政委托审查主要是“形式审”,到申请单位进行现场核查等“实体审”是缺位的。因此,将“实体审”纳入制度建设视野是我们制度改革的原则之一。

在现代社会,研究生教育与社会发展的关系日益密切,研究生就业岗位日趋广泛且不同质性日益突出,研究生学位授权审核以及相关的认证标准越来越复杂且高度专业化。在社会日益强调“绩效”的大背景下,审查不仅要“形式审”,还要“实体审”,如果按照现行审核体制与运行机制履行职责,政府、高校都将不堪重负。最近10年以来,发达国家处理挑战的思路是:在不放弃政府公共管理基本责任的前提下,寻求学术计划审批和复审更加分权化(decentralized)的运作途径^[4]。

政府必须领导、组织学位授权审核立法和审核标准的改进工作,尤其是领导协调相关主体改进授权审核标准,保障“第三人”的有效参与,促进高等教育认证机构的建设和发展,对认证机构进行运营性质定位、认可并监督其正常运行,教育行政部门与国家劳动和社会保障部门合作,领导、组织全国性的劳动市场信息和教育市场信息的公共平台与开发工具建设等,是本文“政府公共管理基本责任”的含义。

6.将全国性的职业信息化和教育信息化建设作为社会和教育发展的基础性工作

美国在这方面的工作可供我们借鉴。虽然美国的职业分类可追溯到1800年,但是,职业信息化与教育信息化建设,并且真正起到“即时”沟通劳动力市场与教育市场的桥梁作用,也只有十多年的历史。目前,与教育关系密切且应用比较广泛的是美国的职业信息网O*NET(Occupational Information Network)。O*NET不仅是美国应用最广泛的职业信息数据库,也是融合了最近70年有关职位和组织分析等方面的知识发展起来的最有影响的职业生涯开

发工具^[10,11],具有如下特点:①在构造方法上,O*NET融合了岗位任职人员的任职经验与人力资源相关理论的科学分析。②在内容构造框架上,O*NET同时反映了由劳动者定向的人的特征和由职位定向的职业特征。③在信息丰富与科学程度上,上述两个特征维度的描述被O*NET组织成六个主要领域:劳动者岗位特征,对劳动者的要求,经历(经验)要求,职业要求,劳动力要求,职业的特殊信息。在可用性层面,O*NET又将这六个领域细分为15个方面,用多达200~300多个变量(或者信息条),按不同的重要程度,对每个职业(职位群)的具体要求进行经验归纳性的详述。④在职业信息与教育信息相互支撑功能上,O*NET职业信息网与国家教育统计中心(NCES)的CIP(Classification of Instructional Programs)数据库(网)等职业、教育网能进行互链、数据交换、信息匹配,动态反映劳动力市场和教育市场的供求关系与趋势。

依本文主旨,在此强调两点:①职业、教育信息数据库及相关开发工具建设需要众多的科学理论和相关分析工具做支撑,尤其是教育学、心理学、工作与组织分析、人力资源管理、劳动与教育经济学、信息科学与技术等。需要政府机构、大学、科研机构、咨询服务机构等社会非营利组织等机构的协同,是一项宏大、动态发展且永无止境的工程,其产品生产与相关服务必须视为公共产品,举国家之力建设。②职业信息化与教育信息建设不仅对劳动力市场与教育市场互动发展具有科学理性作用,同时对社会发展还具有政治、价值作用。劳动力市场与教育市场的关系信息,不仅使政府职能部门及学位授权审核的相关委托专家能够较全面和科学掌握劳动力市场和教育市场存量与增量趋势的宏观供求关系,便于政府的宏观规划、政策拟订,而且可以使市场和就学(或拟就学)人员能更全面和理性地看待知识、学历、能力间的关系,教育与工作经验(经历)的关系以及相关教育的回报,同时还可以提高教育机构学科专业设置的社会针对性,提高用人单位与就业搜寻人员匹配的时效和质量,减少摩擦性失业和结构性失调,对于减轻甚至克服“过度教育”、“教育不足”、教育“证书效应”、“教育结构失调”等诸问题具有基础

作用。

当举国家之力,协调多种社会组织力量,融多学科专业知识建立科学、全面的信息平台与决策工具,并将其作为公共产品向社会开放时,不仅可使学位授权审核制度的各相关主体的思维与行为更加科学理性,而且人们基于“充分信息”,根据广泛认同的制度规则的“自愿选择”将会使公共制度更加政治和更具人本价值。

参考文献

- [1] 应松年. 行政程序法[M]. 北京:法律出版社,2009.
- [2] 罗豪才,湛中乐. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社,2006.
- [3] Illinois Board of Higher Education. Approval of new units of instruction, research and public service at public institutions [EB/OL]. [2010-07-25]. <http://www.ibhe.state.il.us/Academic%20Affairs/Applications/public/default.htm>.
- [4] CREAMER D G, JANOSIK S M. Academic program approval and review practices in the united state and selected foreign countries[J]. Education Policy Analysis Archives, 1999, 7(23): 23-43.
- [5] 季卫东. 程序比较论[J]. 比较法研究, 1993(1): 1-46.
- [6] 阿尔巴赫, 伯巴尔, 冈普奥特, 等. 21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M]. 王九逵, 王丽云, 林玉体, 等, 译. 北京:北京师范大学出版社, 2005: 10.
- [7] JAEGER, DAVID A, PAGE, et al. Degrees matter: new evidence on sheepskin effects in the returns to education[J]. Review of Economics and Statistics, 1996(78): 733-740.
- [8] THOMAS K, BAUER, PATRICK J, et al. Sheepskin effects in Japan[J]. International Journal of Manpower, 2005, 26(4): 320-335.
- [9] BELMAN, DALE, HEYWOOD, et al. Sheepskin effects in the returns to education: an examination of women and minorities[J]. Review of Economics and Statistics, 1991(73): 720-724.
- [10] The National Center for O*NET Development. About O*NET[EB/OL]. [2010-06-28]. <http://www.onetcenter.org/overview.html>
- [11] PETERSON N G, MUMFORD M D, BORMAN W C, et al. Understanding work using the occupational information network (O*NET): implications for practice and research[J]. Personnel Psychology, 2001, 54(2): 451-492.

(责任编辑 赵清华)