北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2012 年第 3 期（总第 67 期）

关于改革我国研究生教育投入体制机制的政策建议报告

王　蓉　魏建国

（2012 年 4 月 12 日）

一、形势与需求

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020）》明确提出，提升质量是高等教育发展的核心任务，是建设高等教育强国的基本要求。研究生教育作为高等教育的最高层次，担负着培养拔尖创新人才、创造高水平科研成果、提供一流社会服务的重任，在建设高等教育强国和创新型国家的进程中肩负着其他任何阶段教育都不能替代也无法替代的使命和不可推卸的责任。

我国自 1978 年恢复研究生教育，1981 年实施学位制度，经过 30 年的改革与发展，学位与研究生教育实现了历史性的跨越发展。截至 2009 年底，我国博士、硕士、学士授予单位已分别达到 347 所、697 所和 700 余所，2009 年当年共

招收研究生 510,953 人，其中博士生 61,911 人，硕士生 449,042 人；在校研究生总数达到 1,404,942 人，其中博士生 246,319 人，硕士生 1,158,623 人。我国已迈入了研究生教育大国的行列。

经过 30 多年的改革与发展，我国研究生培养质量不断提高。特别是从 2006 年开始，推进了研究生培养机制改革试点，建立了以科学研究为主导的导师责任制和导师项目资助制，实施研究生教育创新计划。与此同时，调整硕士研究生培养的类型结构，加快发展专业学位研究生教育，加大了应用型人才的培养力度。

当前，我国研究生教育的投入体制机制不甚完善。特别是 2007 年颁布的《国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》和 2008 年颁布的《财政部 教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知》有力而全面地推动了本科教育的拨款制度体系和学生资助体系的建设，相形之下研究生教育的预算拨款制度、成本分担制度和助学体系制度建设的进展较为缓慢。与此同时，研究生教育跨越式发展带来的质量问题，特别是一些历史积弊，包括研究生教育的类型结构、学科结构、层次结构、区域结构不够合理，管理体制和培养机制不能较好地适应新形势的需求等问题，越来越受到广泛关注，而加大投入往往被认为是解决这些问题的条件保障甚至前提。[1]

这一制度建设的关键问题是：（1）研究生教育具有哪些不同于本科教育的特点，其财政支撑体系因此应该具有怎样的特点？（2）如何判断我国研究生教育发展当前的形势与改革走向？特别是当前亟待解决、能够解决的核心问题与矛盾是什么？（3）如何贯彻立足现实、放眼长远的原则以确定此次改革的近期和中长期的政策目标？

（一）全球视野下研究生教育的特点

在全球视野下，研究生教育具有不同于本科教育的特点，这主要体现在如下几个方面：

1. 研究生教育是具有高度选择性的教育。对于研究生教育的定位，传统的、也是核心的制度安排是以这样的理念为基础的：研究生教育的主要目的是培养高端科研人员，因此研究生教育是高度选择性的。首先，从事科学研究的人必须具

[1]王战军.转型期的中国研究生教育[J].学位与研究生教育,2010(11).

备某些能力潜质、不是所有怀有这样期望的人都具备这样的潜质。研究生教育是专门从事学术工作的从业者的学徒教育，其就学机会的分配是以能力为本的。其次，研究生教育主要培养的是有志于从事科研工作的人。具备了科研能力潜质的人往往不是人人都怀有这样的职业取向。因此，研究生教育既是人才培养的过程，更是人才发掘和人才筛选、人才输送的过程。

2．研究生教育完成其社会功能的主要机制是“科教结合”。必须从这一高度来理解“科教结合”的重要性，它不是单纯的培养方法的问题，其首要的价值在于求学者在参与真正的科研活动的过程中自我发掘、自我筛选，发现自己是否适合追求学术志业；与此同时，研究生导师代表研究机构和办学者也是在这一过程中发现真正适合的人才、从而完成筛选和发掘下一代高端科技从业者的任务。

研究生由于普遍于在学期间承担科研任务，因此成为重要的科研工作人员而迥异于本科教育阶段的学生。对于从事科学研究工作的研究生给予高额的补助，是世界各国高等教育资助制度的惯例，其合理性依据在于科学研究是公共产品属性强而私人收益较低的工作类型，而研究生作为科研从事者得到这一财政支持，这与本科生有着本质的差异。

3．在应对社会多元化的需求过程中，研究生教育逐渐分化为两个部分：培养高端科研人员的学术型研究生教育和培养高端应用型人才的专业学位教育。学生群体由上文所述的高度选择性的“学术学徒”和市场导向性的追求非学术目标、学习应用型技能的人群组成。在纵向上，研究生教育分为硕士和博士两个层次是比较普遍的做法。其中，硕士可以作为一个独立的培养阶段，也可以作为向博士学位过渡的一个阶段。在横向上，学术型研究生和专业学位研究生的分化趋势十分明显。国际比较表明，发达国家的专业学位的种类十分丰富，以适应各个行业对应用性高层次人才的需求；专业学位的比例达到招收研究生总量的 50%左右，有的国家甚至更高。[2]

4. 各国普遍采用弹性学制。当前，发达国家研究生学制改革的共同趋势之一就是提高研究生学制的弹性化，使研究生可以根据自己的需要和研究课题的难易程度确定学习年限。[3]

[2] 中国学位与研究生教育信息分析课题组.中国学位与研究生教育信息分析报告[M].北京:中国人民大学出版社,2009:47.

[3] 蒲蕊.研究生教育学制的国际比较及其启示[J].武汉大学学报（人文科学版）,2006,59(1):112.

5. 研究生教育的服务人群具有多元化特点。在全球视野下，非全日制研究生教育发达，这与研究生教育特别是其中的专业学位教育接纳了越来越多的在职人员的事实有关，这使得研究生教育具有十分不同于本科教育的特点。发达国家研究生教育中非全日制学生所占的比例很高。[4]

（二）突出问题与政策目标

我国研究生教育投入体制机制的建立和完善，必须“立足现实、放眼长远”，最终的政策目标是促进我国研究生教育质量的总体提高，为我国从研究生大国向研究生强国的转变提供更加强有力的条件保障。为此，这项政策设计应该考虑如下几个方面的因素：

第一，必须把握好我国研究生教育当前的类型结构复杂、顶端设计不完善的现实。目前，根据不同的分类标准，我国的研究生大致分为以下类型：（1）按是否是学历教育，分为单证研究生和双证研究生。（2）按学习经费渠道不同，分为国家计划内（定向、非定向）研究生和计划外（自筹经费、委托培养）研究生。（3）按学位类型的不同，分为学术型研究生和专业型研究生。（4）按学习方式的不同，分为全日制研究生和在职非全日制研究生。

第二，研究生投入体制机制的建立与改革应该顺应甚至进一步推动学位类型结构的调整。2009 年，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》，决定开始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，加速了学位类型结构调整的改革步伐。但是，总体来说，我国研究生学位类型结构不尽合理，现有专业学位难以满足我国工业化对应用型人才的大量需求，外部适应性较差。专业学位的培养规模过小，未能反映我国工业化和服务业发展对高层次专门人才的需求。据统计，2006 年，我国授予专业硕士学位数占授予硕士学位总数的 20.7%（其中，工程硕士占 36.7%、工商管理硕士占 30.1%、法律硕士占 10.1%），而授予专业博士学位数更少，仅占授予博士学位总数的 1.11%，专业学位的未来发展空间还很大。[5]

在国际视野下，发达的专业学位研究生教育既因应了高等教育大众化、普及

[4] 我国与国外对于非全日制教育的认识存在一定差异。在欧美等国，全日制还是非全日制研究生身份的确定是按每学期（或学年）选修的学分数量来计算的，只要达到了一定的学分数，就算是全日制学习，否则为非全日制学生，全日制与非全日制研究生身份之间是可以很容易实现互相转换。

[5] 中国学位与研究生教育信息分析课题组.中国学位与研究生教育信息分析报告[M].北京:中国人民大学出版社,2009:43-48.

化带来的膨胀的个人对于更高级教育的需求，以及社会对于高端应用型人才的需求，同时也起着研究生教育和社会需求之间的缓冲器作用，能有效保护其核心的学术型研究生教育的生源和其培养过程中应该坚持的“追求优秀”的原则，从而为国家保质保量地输送高端科技人才。从这一角度来说，这种内部分化的机制至关重要，是最关键的研究生教育的质量保障措施之一。

其次，我国非全日制研究生教育发展空间很大。据统计，2003 年，我国研究生教育中，非全日制研究生教育所占的比例约为 12%。[6]而根据“非全日制研究生教育课题组”的研究，国际上非全日制研究生占研究生总量的比例一般在20%—50%之间。[7]

第三，研究生投入体制机制的改革与完善应该有助于学位学科结构的调整。我国博士和硕士两个层次上学科门类结构相差不大。硕士结构和博士结构雷同，不能很好体现出不同学科对不同层次人才需求的差异性。硕士和博士的培养目标与培养方案、毕业去向都值得认真反思。硕士研究生教育阶段，在保证基础性、理论性学科专业基本需求的基础上，应该大力发展应用型学科专业，培养高层次应用性人才，逐步使硕士研究生学科结构与经济社会发展需求相适应。博士研究生需要在稳定规模的基础上，着力优化结构。[8]

第四，研究生投入体制机制的建立与改革必须考虑其与本科教育的突出差异，特别是学制方面的差异。在我国，弹性学制政策有待进一步完善。目前，总体来看，各高校根据各自的学科专业情况，大多规定全日制硕士生学习年限为 2—3 年，全日制博士生学习年限为 3—4 年（直博生和硕博连读生的基本学习年限则为 5 年），非全日制研究生的学习年限比全日制适当延长 1—2 年。研究表明，2008 年，博士生平均修业年限达到了 4.15 年，其中工学达到了 4.5 年。在三年内毕业的博士生比例下降到 40%，下降了 10 个百分点，其中工学仅为 1/4。在四年内毕业的博士生比例也仅为 67%，但法学、教育学和文学的这一比例达到了 85%以上，而工学和理学尚不足 60%。[9]

第五，也是最重要的，研究生教育的战略性作用在于为国家选拔、培养和

[6] 石鸥,周本回.我国研究生教育快速发展背景下的结构缺陷及其对策[J].现代大学教育,2008(4):76.
[7] 丁毅强等.终身教育理念与非全日制研究生教育发展[J].中国高教研究,2002(10):36.
[8] 中国学位与研究生教育信息分析课题组.中国学位与研究生教育信息分析报告[M].北京:中国人民大学出版社,2009:115.
[9] 赵世奎,沈文钦,张帅.博士修业年限及其影响因素分析——基于中美比较的视角[J].教育学术月刊,2010(4):35.

输送尖端科技人才。研究生教育的最大失败、最大的质量问题就是没有能从全社会中准确和有效地筛选出总量有限的高端人才，并使之在学术学徒过程中巩固对于科研工作的兴趣继之就业于相关岗位，从而损害国家的科技发展战略。评价研究生投入体制机制的改革与完善的成效、设计其相关的政策细节必须以此为着眼点。

“科教结合”是学术型研究生的核心培养机制，是办学者筛选、发掘下一代高端科研人员的关键手段。但是，目前我国研究生教育在“科教结合”方面存在着突出的困难和问题。

首先，这与科研经费中列支培养经费的配套制度不完善有关。研究生培养机制改革的根本点是将研究生的培养与科学研究相结合，与导师的科研课题相结合。导师从科研经费中支付研究生的培养费用在高校内得到普遍认可，但是在国家和学校两个层面尚未实现制度上的统一和衔接。

其次，当前我国研究生教育管理体制的特点总体来说是学校自主性越来越强，政府在宏观层面上缺少制度性的规范和机制性的措施，学校在具体培养过程中不一定将科研环节作为研究生教育的必要过程，而政府只是在研究产出方面提出了对于研究生的要求。以“三助”岗位与基本奖助学金的设置和管理为例，一些学校的做法是基本奖助学金的发放与“三助”岗位不挂钩，是否上“三助”岗位，不影响基本奖助学金的获得。另一些学校的做法是 “三助”与基本奖助学金直接挂钩，学生只有上“三助”岗位才能获得基本奖助学金。这两种做法对于学生科研参与的要求和激励作用是有差异的。

第六，从长远来看，提高研究生教育质量、完善其投入体制机制不得不直面当前我国科教分割的管理体制痼疾。在研究生教育质量较高的美国和英国，给予学术型研究生的政府拨款主要是整合在其科研拨款体系中。例如，英国虽然在大学教学拨款中，没有设立单独的研究生拨款体系，但是在科研拨款中，则针对**研究型研究生**建立了相对完善的公共财政支持机制。首先是在高等教育拨款机构的“质量相关科研拨款”中专门设立了研究型研究生项目指导补助金。更为重要的是，七个研究委员会设立了专门的研究生培养奖学金整额拨款，对研究型研究生、特别是博士生予以资助。在美国，非贷款类资助重点支持学术型研究生尤其是博士生的培养，很大比例博士研究生通过教授的研究项目所提供的助研奖学金

获得支持。这种依托科研拨款体系的“学术学徒式”的资助是最为关键的“科教结合”的制度保障，以学生参与科研活动的义务为必要前提，以导师为主导，在制度安排上强迫绝大多数学生在就学过程中必须参与大量的科研活动，从而自我筛选、自我发掘、自我淘汰和被筛选、被发掘、被淘汰，最终确保在整个体系层面上的研究生教育总体质量的优异。

（三）关于政策导向性问题的讨论

我国现行的研究生经费投入模式可以归纳为“转型中的低水平、双轨制的部分拨款、部分收费、‘低而窄’模式”。“双轨制”是指在财政拨款方面，生均定额拨款和博士研究生普通奖学金这两个主要的拨款机制所针对的都是国家计划内学术学位研究生，其他类型的研究生未被覆盖在内；而对于后者，学校向学生收取学费以支付培养成本。如此形成了按照计划内外将学生分为两类、分别使用财政拨款和学费进行经费支持的“部分拨款、部分收费”的双轨投入模式。“低水平”是指来自预算拨款、学生资助和学费三方的经费供给标准较低、投入总量较低。“低而窄”是指学生资助的标准较低、覆盖面较窄。而“转型”是指在研究生培养机制改革后，部分学校取消了计划内外差别，向所有学生收取学费，在这一方面显示出“并轨”的改革取向。

在这种背景下，当前的政策设计实际上涉及到核心的研究生教育的投入体制问题。前期研究生培养机制改革促使部分院校采取了不分计划内外、全部收取学费的措施，在政府和私人的财政责任划分上向加重私人责任偏移。在考虑具体的机制设计之前需要明确：是否应该改变目前在公私责任划分方面的向私人责任偏移的取向？在学费、拨款和资助的瞄准和覆盖人群方面，应该遵循什么基本原则？

目前一个备选的政策设计方案，也是较为极端的体制安排方案可以被归纳为“全收费、全拨款、‘高而广’资助”的模式，这也可被称为“全覆盖+差异化标准”模式。其特点是：（1）加大研究生教育投入，取消国家任务和自筹经费研究生计划差别，对所有纳入研究生招生计划的全日制在校研究生按定额标准拨款，在此基础上，建立生均拨款标准动态调整机制，逐步提高研究生生均拨款定额标准，完善研究生财政拨款制度。（2）在改革现行硕士研究生普通奖学金制度的基础上，综合考虑硕士研究生学费、住宿费、生活费开支等因素，设立新的

硕士研究生国家奖学金，分为三档，原则上覆盖绝大多数学生。(3) 对所有研究生实施收费制度。针对不同类别、不同专业的研究生制定不同的收费标准。

这一方案的好处在于：对于办学者来说，经费增量的效应最为显著，学校将得到来自学费收入和财政拨款的增量收入。弊端在于：(1) 由于学费、拨款和资助在原则上全面覆盖所有的学生，政策目标将主要通过而且必须通过拨款标准、学费标准和资助标准在学位类型、层次和专业之间的差异化安排来达成。这种精细化设计至关重要，但在现实中我国学位类型、层次和专业的划分本身即存在顶端设计不合理、需要进一步改革的问题，在这种背景下具体细节设计往往可能受到人为化、政治化因素的影响。(2) 这一设计方案没有能针对当前我国研究生教育的核心质量问题——即“科教结合”不足的问题——提出具体解决办法。在高校扩招背景下，研究生教育在筛选人才、发掘人才、培养人才方面都遇到了新的挑战，投入体制机制的设计必须针对这些挑战提出整体性的应对方案。

二、目标与思路

（一）总体目标

按照**加大投入、总体设计、改革驱动、分类支持、科教结合、分步实施**的原则，建立健全研究生教育投入体制机制，促进我国研究生教育稳定、健康和可持续发展。

（二）基本原则

1.加大投入原则。通过建立健全成本分担机制、完善学生资助体系和增加财政拨款措施加大对研究生教育的经费投入总量。

2.总体设计原则。财政拨款、学费和资助体系三项制度设计综合考虑。

3.改革驱动的原则。配合乃至推动研究生教育的学制与类型、层次制度的改革，促进研究生教育质量的提高，配合学制制度转型，有助于理顺层次和类型结构，促进学科结构与人才培养的学科布局的调整。

4.分类支持的原则。按照“不同的研究生、不同的体制”的做法进行顶端设计。即对于专业型研究生和学术型研究生在收费、拨款以及资助等方面准备两套不同的制度设计，在学术型研究生中突出考虑对博士研究生的财政支持。

5.科教结合的原则。研究生在学期间参加科学研究是保障培养质量、提高其研究能力的最重要的途径，这应该作为研究生的“义务”。在投入机制设计上，构建并实施与此原则相结合的以科学研究为主导的资助制度，将科学研究与研究生培养紧密结合。

6.分步实施的原则。当前我国研究生培养制度本身不完善，在学制、类型与层次结构、学科布局等方面都存在问题，而这些方面的改革需要时日。因此，加大总体投入的原则应该明确在先，而具体政策应该分步实施，不可贸然突进。

上期回顾

2012 年第 2 期（总第 66 期）

西部某省后义务教育阶段分流状况研究

摘要：本文使用西部某省教育部门的管理数据，从教育公平的角度，描述分析了该省后义务教育阶段的分流情况。研究结果表明：近十年来，该省在后义务教育阶段存在着一定的不公平现象，但是随着时间推移，不公平的现象正在发生积极的改变。比如，农村学生、女生进入普通高中的比例在增加(虽然进入示范高中的比例不尽如人意)；由于强有力的加分政策，女生和少数民族学生的高考录取结果令人兴奋。为了促进教育公平，本文还尝试提出了一些初步的政策建议。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱**：ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话**：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真**：010-6275-6183