

# 以J大学为例,看博士生入学“申请—考核”制的公正性评估\*

张李斌

(中国人民公安大学治安学院,北京 100038)

**摘要:** 公共政策是政府对社会价值进行的权威性分配,公正性是公共政策的本质属性。以J大学为例,通过“政策起点—政策过程—政策结果—政策目标”四个环节对博士生入学“申请—考核”制的公正性进行评估。结果表明,博士生入学“申请—考核”制的机会难以平等;程序展现公正,但结果显失公平,政策目标尚未实现。可通过继续完善政策决策中关于公正性的分析,加快建立公平的准入制度,积极构建监督和申诉平台等途径优化。

**关键词:** 博士生入学;“申请—考核”制;政策评估;利益相关者

中图分类号:G643 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2021)04-0013-06

## Impartial Evaluation of the “Application–xamination” System for Doctoral Students from the Example of the J University

Zhang Libin

(School of Society Security, People’s Public Security University of China, Beijing 100038)

**Abstract:** Public policy is the government’s authoritative allocation of social values, and fairness is the essential attribute of public policy. Taking J university for example, the paper analyzes the justice of the “application-examination” system of doctoral candidates’ admission through four dimensions of policy beginnings, policy processes, policy results and policy objectives. The results show that the opportunity of the “application-examination” system of doctoral candidates’ admission is not equal, the procedure shows the fairness, but the result is unfair and the goal of the policy has not been realized. It can be optimized by continuing to improve the fairness of policymaking process, accelerating the establishment of fair admittance system, and actively constructing the platform of supervision and appeal.

**Keywords:** Doctoral candidates’ admission; “Application-examination” system; Policy evaluation; Stakeholders

\*基金项目:国家社科基金“文化安全视域下新时代边疆地区农村青年思想政治教育长效机制研究”(19BKS221)。

收稿日期:2021-01-10,修回日期:2021-03-09

改革开放以来,我国经济社会发展取得了巨大的成就。国家统计局2020年国民经济和社会发展统计公报显示,“全年国内生产总值101.6万亿元,人均国内生产总值7.24万元,居民人均可支配收入3.22万元”。<sup>[1]</sup>然而,我国社会发展还不均衡,城乡之间、地区之间、不同群体之间的收入还存在一定差距。公共政策具有公共利益价值取向,而我国一些不公正<sup>①</sup>问题的出现与公共政策的缺失或丧失公平性有直接关联。

“公共政策是公共法权组织在特定的时空下为实现公共利益最大化,通过一定的政治过程,针对公共问题所选择的行动规范、措施和手段”。<sup>[2]</sup>实现公共利益最大化一方面体现了公共性的本质特征:重视公民的自由、平等和尊严及参与性和创造性。公共性既是公共政策的逻辑起点,也是其价值终点,“是为‘公共’而制定的‘政策’”;另一方面体现了利益分配的本质:公共政策是“对全社会的价值做权威的分配”。<sup>[3]</sup>公共法权组织通过公共权力把有效的政治要求转化成权威性决策的过程,就是对利益进行分配的过程。它需要提高整体而不是几个人的福利,“政府的任务就在于增进和服务公共利益”。<sup>[4]</sup>

政策评估是对社会发展和公共治理需要的一种直接回应。要坚持事实评估和价值评估相结合的原则,“公共政策评估除了项目验证等技术性分析之外,还应从组织情景、组织理念、问题情境、社会目标、社会基本价值理念等方面对公共政策进行分析和评价”,<sup>[5]</sup>要建立科学的评估方式及合理的指标。威廉·邓恩将政策评估的标准确定为六个方面:效果、效率、充分性、公正性、回应性和适当性。<sup>[6]</sup>一项好的政策“既要实现以社会公正为目的,也要注重以社会公正为原则,将政策作用于社会的结果和政策过程本身的公正价值双重体现。”<sup>[7]</sup>

博士生入学“申请—考核”制是国家为了提升研究生教育质量而实施的重大改革。2007年,复旦大学医学院博士招生首次试行“申请—考核”制;2011年,清华大学在经济管理学院等6个院系进行试点。2013年,教育部等印发的《关于深化研究生

教育的意见》明确提出,“建立博士研究生选拔‘申请—审核’机制,发挥专家组审核作用,强化对科研创新能力和专业学术潜质的考察”,博士生入学“申请—考核”制在全国逐步展开,由此引发理论与实务界的多重思考,主要针对这一政策的现状、存在问题及优化路径开展了研究,但从公平正义和政策评估双重视角开展研究的很少。

## 一、数据来源与分析框架

### 1. 数据来源

J大学目前拥有264个二级博士学位授予权点,在47个学院(所、中心)招录博士约1800人。2014年首次在SF中心试行博士生入学“申请—考核”制,招生计划为6人。从2015年开始逐步在其他学院(所、中心)开展博士生入学“申请—考核”制。笔者选取SF中心、H学院和D学院作为案例:一是SF中心最早开始试点,具有经验意义;二是这3个学院(所、中心)录取人数相对较多(2020年共录取44人,其中SF中心录取5人,D学院录取14人,H录取25人);三是人文社会科学与自然科学在“申请—考核”制的具体要求上有一定差异性。

### 2. 分析框架

政策评估要选择合适的评估模式和科学的评估标准。韦唐从政府干预的实质入手,按照“组织者”的不同,将评估模式分为三类:效果模式、经济模式和职业化模式。<sup>[8]</sup>效果模式由一个相当大的、各不相同的团体组成:目标达成评估、顾客导向评估以及利益相关者模式等。利益相关者模式强调全体利益相关者的参与和影响。一项公共政策往往涉及不同群体的利益,在利益分配中,不同群体所受到的影响有显著差别。本文采取利益相关者模式,从政策起点、政策过程、政策结果和政策目标四个维度对博士生入学“申请—考核”制的公正性进行客观评估(图1)。

(1)政策起点要平等。提供平等的机会是利益分配的重要前提,而权利平等和机会平等是起点平等的应有之义,“英才统治的社会是用机会平等作为追求经济繁荣和教育向善发展的手段”。<sup>[9]</sup>它要

<sup>①</sup>目前学界更多地将公平、公正、正义作为同义词使用,笔者认为正义的含义最广,包含公平和公正,前者是“作为公平的正义”,后者是“作为公正的正义”。为了行文的需要,本文对三者不做具体详细的区分。

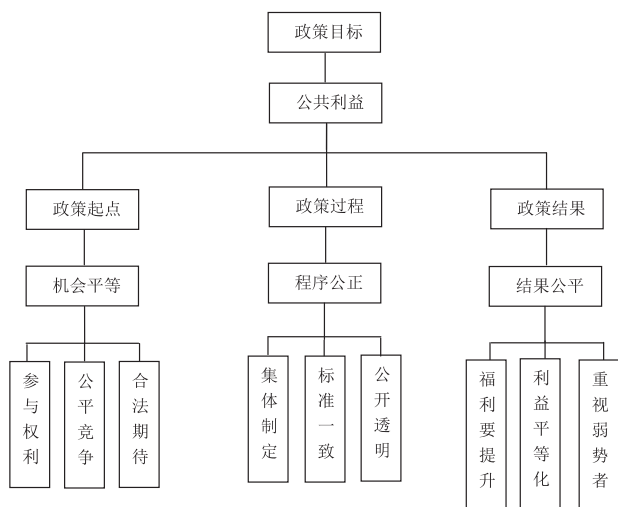


图1 公共政策公正性评估框架

求每个主体都有独立自由的决定权、竞争权和参与权,任何组织和个人不得以任何理由干涉或侵犯。政策的制定要让公众知晓制订政策的初衷,明确政策指向的内容,参与政策细节讨论,对公众正确的政策主张应给予重视或采纳。

(2)政策过程要保证程序公开透明。政策制订过程也是利益分配的过程,合理的分配标准和程序至少有三个主要特征:它们是集体制定的;它们是统一的;它们是公开的,必须经得起质疑和批评。<sup>[10]</sup>严格按照普遍的竞争规则,确保维护或增进每一个社会成员的利益,而不是为了照顾某一个社会成员的特殊利益对规则或程序做随意修改。

(3)政策结果是公平的。这表明人们合理的期望和合法期待可以实现以及人们希望自己或群体的福利水平得到提高。当然,一项政策很难满足所有群体的利益分配需求,要注重“广泛性和大多数”,同时注重改善弱势群体的现实处境,但这并不意味着要降低其他群体的福利水平,而是“让社会中某些特定的团体,其所获再分配的福利能够达到最大化”。<sup>[11]</sup>

(4)政策目标要体现公共利益。利益是客体能够满足主体的某种需要。公共政策分配的包含金钱、声望、权利、机会、服务、商品等内容,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。<sup>[12]</sup>社会利益高度分化,群体利益或是受益或是受损,公共政策作为调整利益关系的主要方式,出发点和落脚点都是保护公共利益,公共利益的实现程度能够反

映公共政策的目的和价值实现程度。

### 3. 利益相关者分析

基于利益相关者模式分析法,实行博士生入学“申请—考核”制会涉及以下利益群体:研究生招生管理部门、招生学院(所、中心)、“申请—考核”制导师、非“申请—考核”制导师、“申请—考核”制考生、公开招考类考生。他们在此项政策中利益受损或受益(表1)。本文通过文献法、访谈法、调查法等获取相关资料和数据,通过与利益相关者的接触,了解他们对博士生入学“申请—考核”制的看法,包括录取规则的制定、录取名额的限定、招生导师的确定以及资格审核、综合考核、拟录取等情况,结合前文确立的评估标准,深入考察这项政策的公正性程度。

表1 博士生入学“申请—考核”制的利益相关者

总体相关者	具体相关者	具体相关内容	利益分析
学校相关者	学校研究生招生管理部门	放权和赋权给学院;弱化招生制度行政化;拓宽人才选拔途径;完善内部治理结构	受益
	学院(所、中心)	学术权力扩大;掌握具体考核标准;提升学科专业水平;营造良好学术生态环境	受益
教师相关者	“申请—考核”制导师	扩大招生自主权;考核方式灵活化;录取依据综合化;注重学生综合素质培养潜质;提高导师责任感	受益
	非“申请—考核”制导师	招生制度不统一;招生权利受限制;招生名额不确定	受损
学生相关者	“申请—考核”制考生	突破应试备考局限;展现个人专长;降低时间和成本	受益
	公开招考类考生	应试偶然性弊端存在;享受政策权利丧失;备考时间和成本较高	受损

(1)学校研究生招生管理部门。实行博士生入学“申请—考核”制弱化了招生制度的行政性,减少了研究生招生管理部门对招生过程的干预,减轻了研究生招生管理部门的工作量,节约了相应成本。将资格审核和综合审核的权力下放给具体招生学院(所、中心),赋予其更多自主权,激发其积极性和主动性,让招生单位发挥更多、更大作用,对完善大学的内部治理体系结构起到促进作用。

(2)招生学院(所、中心)。实行博士生入学“申



请一考核”制对招生学院(所、中心)来说是个重要的制度变革和实践转换,可以按照整体发展定位、学科建设、专业规划等综合决定“申请一考核”制的实施细则,把握具体考核标准流程,协助导师选拔优秀人才。尤其在综合考核环节,一些学院(所、中心)规定:“面试面向所有愿意旁听的校内外教师、学生和公众开放”,最大限度保障学生的参与权,主动接受社会各界的监督,确保过程的公开透明。

(3)“申请一考核”制导师。导师是研究生培养的第一责任人,按照公开招考方式选拔学生时,导师在复试环节能够较为全面地考察学生的科研能力和培养潜质等。但如果考生的外语初试成绩没有达到学校划定的资格线时,即便是学术科研成果相对丰富的考生申请破格录取也不容易,而“申请一考核”制导师可以直接考察学生的综合素质和培养潜能。学校每年要核定导师的招生资格和指标,招生名额相对有限,导师考察和选择申请者时责任感更高。

(4)非“申请一考核”制导师。实行博士生“申请一考核”制对导师的招生资格作出相应规定,如SF中心规定“资深教授(终身教授)、国家千人计划、长江学者特聘教授、全国杰出中青年法学家”可以招生。将导师的招生资格区分开来,致使其他导师权利受到侵害,影响招生自主性。另外,两类考生因导师而被差别化对待,给考生也带来不同影响。

(5)“申请一考核”制考生。这类考生突破应试备考局限,尤其对那些有“考试综合症”的学生而言是个很好的机会,也能够节约备考时间和经济成本。考生可以展示个人学术水平、科研能力及潜能,也可以展示特长,如外文读写能力、社会实践能

力。本校考生会更熟悉相关的流程和导师,被录取的机会也会大些。

(6)公开招考类考生。不符合“申请一考核”制要求的考生只能以公开招考的方式参加博士生入学考试。从联系导师到参加考试,再到进入面试和最后录取,时间和经济成本会增加,尤其对家庭经济条件较差的考生来说更为不利,而且参加公开招考存在诸如发挥失常等偶然性弊端。同为考生,因申请条件的限制,导致这部分学生的权益受到损害,他们不能享受诸如提前抢占名额这样的机会,可能会因“申请一考核”制考生已用完导师名额而落榜。

### 三、博士生入学“申请一考核”制的公正性评估

对博士生入学“申请一考核”制的利益相关者做了具体分析,根据建立的公正性评估标准进行逐一分析,结果如下(表2)。

1. 博士生入学“申请一考核”制的机会难以平等  
一项政策的起点是否平等会直接影响到政策目标的涵盖范围和实现样态。博士生入学“申请一考核”制没有考虑到全体成员的参与权利和竞争的公平性。样本所在的学院(所、中心)均设置了诸多资格条件:外语水平需达到国家六级水平(425分)或国家四级优秀水平(550分),以及明确规定了托福、雅思、新GRE等的分数要求。这些要求让很多考生丧失了合理期待。SF中心对申请者的本科或硕士学校做了更严格的限定:“毕业于国内985高校、211高校、五所专业政法大学或境外高校”,而符合条件的国内高校只有150余所,仅占全国高校的

表2 博士生入学“申请一考核”制的公正性评估

评估内容	评估标准	相关描述	评估结果	
政策起点	机会平等	参与权利	对外语成绩等有严格的规定;不是所有导师都能参加选拔	机会难以平等
		公平竞争	资格条件不够的考生缺少机会;校内外考生在熟悉导师和流程以及被录取的机会方面存在差别	
		合法期待	学生没有实现通过此方式获得博士入学资格的期望	
政策过程	程序公正	集体制定	由学院领导、导师等人制定实施细则	过程展现公正
		标准一致	对所有申请者一视同仁	
		公开透明	公布考核环节;考生可以旁听面试过程;全程录音	
政策结果	结果公平	福利要提升	受益面较小,整体福利没有显著提升	结果显失公平
		利益平等化	政策缺少普遍性,只针对少部分人	
		重视弱势者	外语、论文等不符合规定的考生没有被录取(占多数),破格录取者较少	
政策目标	实现公共利益	实际录取的学生并不拔尖;以该政策参加选拔的导师、学生与公开招考类导师、学生之间的利益产生冲突,而后者人数居多	不符合公共利益	

5.5%(根据教育部2020年全国教育事业统计,全国普通高等院校2 738所)。虽然申请细则注明了“学术能力或学术成果突出者,不受此限”,但这样的个案并不多见。同样,对招生导师的区别对待,也反映出导师招录时的机会非均等状态。

2. 博士生入学“申请—考核”制的程序展现公正遵循程序公开、透明、一致等原则,对保证结果公平具有重要意义。学院(所、中心)领导、导师等参加了实施细则的制订,经过认真讨论、征求意见后对外公布。考生提交申请材料,学院(所、中心)组织至少五名专家,根据考生的课程成绩、参与科研情况、硕士学位论文、公开发表论文和获奖等方面对材料进行评价。成绩60分以上者通过初审,然后按照初审成绩择优确定进入综合考核的名单,并上报学校招生领导小组核准,同时在J大学招生网和学院(所、中心)网站进行公示。SF中心组织的面试面向所有愿意旁听的校内外师生和公众开放并全程录音,在保证导师、学生知情权和参与权的同时也接受社会监督。

3. 博士生入学“申请—考核”制的结果显失公平作为一项旨在选拔优秀人才的政策,既要注重覆盖面和整体利益的提升,也要注意那些弱势者的利益是否得到维护。D学院导师资格规定“具有博士招生资格且同时具有博士招生名额的博士生导师”,这一规定照顾到了导师的平等权益,但通过“申请—考核”制录取的人数偏少。H学院虽然取消了“985学校”和“211学校”的限定,在机会平等方面走出重要一步,但从通过资格审核和最终录取的情况看,其对学生的本科和硕士学校依然有倾向性。2020年,该学院通过资格审核30人,其中“985学校”和“211学校”15人,占比50%;在录取的25人中,“985学校”和“211学校”11人,占比44%。可见,博士生入学“申请—考核”制涉及的考生群体面较窄,非“985学校”和“211学校”的考生受益者偏少,整体利益并没有显著提高。

4. 博士生入学“申请—考核”制的目标尚未实现公共政策的目标是为了实现公共利益,而检验

公共利益是否实现,要看政策的目标设定和执行结果间的一致性。博士生入学“申请—考核”制的核心目标是选拔优秀人才,从3个学院(所、中心)的实施细则来看,优秀人才评判的一个重要标准是发表论文和参与科研情况,为此借助国家奖学金来对政策的具体目标进行量化评析。D学院2017年、2018年和2019年通过“申请—考核”制录取人数分别是7人、9人和8人。该学院2018年和2019年共有16人获得国家奖学金(2015年8人,2019年8人),通过“申请—考核”制录取的30人中只有2人获奖。由此可见,通过“申请—考核”制入学的博士生,学术成绩不比其他学生更好。

#### 四、政策建议

通过前文分析,博士生入学“申请—考核”制的目标成效有待于提升,应采取切实可行的措施加以调整和优化。

##### 1. 完善政策决策的公正性

一是博士生入学“申请—考核”制所确定的优秀人才的标准应该是“德、智、体、美、劳”的综合体,而不仅仅是“智”。如果对优秀人才的标准界定从源头就出现偏差,该政策目标则难以实现。二是我国硕士研究生的数量庞大,每年招考的博士生数量也相对较多,实现群体利益水平的整体提升和扩展,不应出现用双重或多重标准加以界定和考核。三是在价值目标和事实目标确定后,政策制定者要多方收集政策客体的需求,尤其是那些特殊群体或个体,将综合意见鉴别后纳入政策议程中,通过多元主体广泛讨论,形成初步方案,进而完成政策的合法化。

##### 2. 建立公平的准入制度

一是门槛的设定应注重全体原则。每个考生都能够拥有平等参与竞争的机会,而不是将学历出身、外语等级等作为硬性指标。博士生选拔更应注重专业知识、科研能力、社会实践能力和思想道德水平等综合素养。“985学校”和“211学校”只是我国高等教育制度改革和建设的一个过程,并非根本性存在。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>2017年9月20日,教育部等公布了“双一流”建设高校及建设学科名单,其中一流大学建设高校42所,一流学科建设高校95所。此前,教育部部长陈宝生表示,“双一流”的标准就是中国特色和世界一流的有机融合,不是“985”“211”的翻版,也不是升级版,更不是山寨版,部属高校和地方高校是平等的。同时也应看到,很多高校在招生招聘时仍然沿用“985”“211”的称谓,有些高校将“双一流”建设与之并列称谓。

二是破除导师职称头衔标签。是否按照“申请—考核”制方式招生,应通过导师项目研究的需求、时间和精力、已入学博士生的学术成绩和三年内该导师所带博士生人数来综合确定。三是建立积分制。设定一级指标、二级指标并分配权重,将各类、各项分数加和取总。可以将资格审核的内容设定为外语水平、发表论文、主持课题、社会实践、思想道德五个大项,每一个大项下设定几个具体指标。如把外语考试取得的分数设定几个范围,每个范围对应一个比重:大学英语六级,425分及以上的分值为20分,400-425分的分值为18分,以此类推,只要五个大项综合分达到标准,就可以进入综合面试环节。

### 3. 构建监督申诉平台

一是拓宽监督渠道。在材料审核和综合考核阶段,将审核的结果在学院(所、中心)公示,每位资格审核专家都要签名,便于申请者本人查阅和社会监督,也可以引入第三机构或人员参与监督。二是建立责任追究制度。按照“谁主管、谁负责”“谁评审、谁负责”的原则,将资格审核和综合考核过程中的文件、材料及成绩要件存档,考生如果发现这一过程中存在违规行为,可以向纪检部门反映。三是搭建申诉复议平台。成立仲裁委员会,发布申诉和复议程序。若考生对资格审核、考核程序、最后得分以及拟录取等环节存疑,可以在规定的时间内向仲裁委员会提出申诉和复议,仲裁委员会需及时做出明确答复。

### 参考文献

- [1] 中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 国家统计局网,(2021-02-28). [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227\\_1814154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html).  
Statistical Bulletin of the People's Republic of China on National Economic and Social Development in 2020 [EB/OL]. National Bureau of Statistics web, (2021-02-28). [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227\\_1814154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html).
- [2] 麻宝斌,王庆华.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2016.  
Ma Baobin, Wang Qinghua. Public Policy[M]. Beijing: Higher Education Press,2016.
- [3] [美]戴维·伊斯顿.政治体系——政治学状况研究[M].马清槐,译.北京:商务印书馆,1993.  
[US]David Easton. The Political System — A Inquiry into the State of Political Science[M]. Ma Qinghuai, trans. Beijing: The Commercial Press,1993.
- [4] [美]詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].唐亮,译.北京:华夏出版社,1990.  
[US]James E Anderson. Public Policy-making[M]. Tang Liang, trans. Beijing: Huaxia Publishing House, 1990.
- [5] Frank Fischer. Evaluating Public Policy[M]. Beijing: China Renmin University Press,2003.
- [6] [美]威廉·N·邓恩.公共政策分析导论[M].4版.谢明,杜子芳,等,译.北京:中国人民大学出版社,2011.  
[US]William N Dunn. Public Policy Analysis: An Introduction [M]. 4th Edition. Xie Ming, Du Zifang, et al., trans. Beijing: China Renmin University Press, 2011.
- [7] 张亲培,史慕华.论政策过程的公正性维度[J].社会科学战线,2011(9):270-271.  
Zhang Qinpei, Shi Muhua. On the Impartiality Dimension of Policy Process[J]. Social Science Front, 2011(9):270-271.
- [8] Evert Vedung. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick: Transaction Books,1997.
- [9] [美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学文献出版社,1988.  
[US] John Rawls. A Theory of Justice [M]. He Huaihong, He Baogang, Liao Shenbai, trans. Beijing: Social Sciences Academic Press(China),1988.
- [10] 向玉乔.社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度[J].中国社会科学,2013(3): 106-124.  
Xiang Yuqiao. Basic Principles and Value Dimensions of Social System in the Realization of Distributive Justice[J]. Social Sciences in China, 2013 (3):106-124.
- [11] 陈潭.公共政策学原理[M].长沙:湖南师范大学出版社,2003.  
Chen Tan. Principles of Public Policy[M]. Changsha: Hunan Normal University Press ,2003.
- [12] 马克思恩格斯全集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1956.  
The Complete Works of Karl Marx and Friedrich Engels (Volume 1) [M]. Beijing: People's Publishing House,1956.