

# 我国专业学位研究生教育政策的议程设置 ——基于多源流理论的分析

包水梅, 刘航

(兰州大学高等教育研究院, 甘肃 兰州 730000)

**[摘要]** 运用多源流理论对我国专业学位研究生教育政策议程设置的过程进行了详细分析, 研究发现: 在我国专业学位研究生教育政策的出台过程之中, 问题源流包括改革开放以来我国高层次人才缺口扩大、国家战略对专业学位研究生教育的关注与倡议、前期相关政策执行过程中的问题反馈; 政策源流包括专家学者的群策群力、政协委员或人大代表的提案、高校管理者的建议; 政治源流包括不同时期国家教育发展战略的不同侧重、媒体舆论与民众诉求。在三源流耦合之下, 国务院学位委员会第九次会议等“政策之窗”成功开启, 推动了我国专业学位研究生教育一系列政策的议程设置和正式出台。

**[关键词]** 多源流理论; 专业学位; 研究生教育; 政策议程

**[中图分类号]** G 643 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-6493(2023)04-0045-09

## 一、问题的提出

专业学位研究生教育是适应中国特色社会主义经济发展需要的一种高等教育形式, 旨在满足不同职业领域对高层次应用型人才的需求。相较于传统研究生教育注重学术研究和理论, 专业学位研究生教育更侧重于学生的专业实践和能力应用, 培养具备创新能力和职业道德素养的高层次应用型人才<sup>[1]</sup>。我国的专业学位研究生教育体系是在改革开放后逐步建立起来的, 经过三十多年的不断探索、努力与实践, 目前已经初步建立了一个规范、完备、具有中国特色的专业学位研究生教育体系和专门人才培养体系。

我国专业学位研究生教育之所以能够在起步晚的情况下发展至今日的规模, 是因为三十多年来我国颁布的一系列相关政策在其中发挥了重要的导向功能和调控功能。专业学位研究生教育政策是指政府或教育相关部门等政治实体根据特定时期的教育目标和教育现状, 针对专业学位研究生教育发展状

况而制定的行动准则、措施或手段。在过去三十多年中, 我国出台了一系列重大政策, 如1996年颁布的《专业学位设置审批暂行办法》、2002年颁布的《关于加强和改进专业学位教育工作的若干意见》、2009年颁布的《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》、2010年颁布的《硕士、博士专业学位研究生教育发展总体方案》、2013年颁布的《关于深入推进专业学位研究生培养模式改革的意见》、2015年颁布的《关于加强专业学位研究生案例教学和联合培养基地建设的意见》以及2020年颁布的《专业学位研究生教育发展规划(2020-2025)》等, 这些政策文件的出台促进了我国专业学位研究生教育的规范化、完善化和持续化发展。

随着专业学位研究生教育的快速发展, 越来越多的学者开始研究和探讨这一领域。目前大部分研究主要集中在专业学位研究生教育的发展历史、现实困境和未来走向, 而关于专业学位研究生教育政策的研究相对较少。现有的文献主要剖析了专业学

**[收稿日期]** 2023-02-16

**[基金项目]** 全国教育科学规划“十三五”规划2020年度国家一般项目“治理现代化视域下我国学科评估制度有效性研究”(BIA200172)

**[作者简介]** 包水梅(1981—), 女, 甘肃武威人, 兰州大学高等教育研究院教授, 教育学博士, 博士生导师, 甘肃省飞天学者, 兰州大学萃英学者, 主要研究方向为高等教育政策与管理。

刘航(2000—), 男, 四川广安人, 兰州大学高等教育研究院硕士研究生, 主要研究方向为高等教育基本理论。

位研究生教育政策的演进阶段、政策发展逻辑以及价值分析等方面,尚未有学者对其政策设置议程进行深入研究。因此,本文基于多源流理论框架,系统梳理了1990年专业学位设置以来国家颁发的专业学位研究生教育政策文件,通过分析我国专业学位研究生教育政策议程的设置情况,以期打开专业学位研究生教育政策制定的“黑箱”,明确我国专业学位研究生教育发展中关注的重点,并为未来专业学位研究生教育政策的制定、执行和完善提供参考与借鉴。

## 二、多源流理论及其本土化

### (一) 多源流理论概述

多源流理论源于政策科学研究者对政策议程的关注,该理论的创始人是美国公共政策学家金登。金登认为,一个问题被提上议程是由于特定背景和特定时刻下问题源流、政策源流和政治源流三者的共同作用。其中,问题源流是指所有待政府解决的社会问题集合;政策源流是指制定、产生、讨论和成型的政策方案过程;政治源流包括国民情绪、政府内部凝聚力和权力余力的余等因素,反映了一个国家的政治状况。

在某个特定背景的关键时间点上,当三源流汇合时,问题便会被正式地提上议程,这个时间点被称为“政策之窗”。金登将“政策之窗”定义为:“提案者们推广问题解决方法或吸引他人注意相关问题的机会,该机会是稍纵即逝的,因此‘政策之窗’也被称为‘机会之窗’。”三条源流的交汇并不是自动实现的,还需要政策企业家从中发挥积极作用。所谓政策企业家,是政策制定过程中的个人或团体,他们就某些问题提出了具体的政策方案或建议并乐于推动方案落地。政策企业家“怀着未来会有所回报的希望而愿意投入自己的资源——时间、精力、声誉,甚至是资金<sup>[2]18</sup>”。他们提出政策建议主要是为了增进个人的政治、经济和精神利益。多源流理论对政策议程设置过程的分析流程是:三源流耦合→政策之窗开启→政策企业家抓住并利用机会→三源流交汇→政策议程发生变化(见图1)。

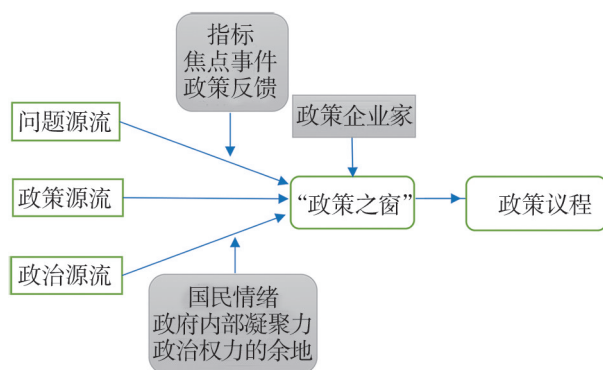


图1 多源流理论模型

### (二) 多源流理论的本土化及其适切性

多源流理论是西方公共政策实践的产物,不能将其简单套用在我国公共政策的研究之中。近年来,国内学者在公共政策议程探析中对多源流理论进行了一定的修正和调适,主要表现在以下3个方面:(1)三源流的独立性削弱,相关性增强<sup>[3]</sup>。金登提出的多源流理论强调3条源流的独立性和作用相当,但这并不适用于我国的社会现状。中国共产党是我国社会主义各项事业的领导核心,在政策方案的选择、确定、颁布和修改过程中处于领导地位,这就意味着多源流理论在三条源流在我国的公共政策分析中并不是互相独立的。它们在中国社会背景下的独立性被削弱;相应地,其相关性得到增强。(2)政治源流在我国公共政策方案的制定过程中起决定性作用,这就意味着政府代表的政治力量在我国政策议程中具有权威性。政府的治理理念和发展方向对于政策源流起着核心领导的作用。(3)“政策之窗”会因为三源流的演变而多次开启。当三源流第一次交汇时,某一问题正式进入政策议程,如果该问题并没有得到有效解决而是产生了一定的变化,那么就会有下一次交汇。一旦新的问题被确认,政策源流和政治源流便会按照上一次交汇的思路,与新的问题源流实现汇合,直至最终解决问题<sup>[4]</sup>(见图2)。

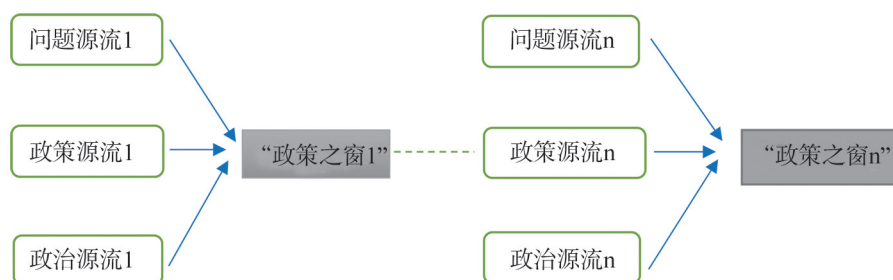


图2 修正下的多源流分析框架

自21世纪初我国学者开始关注政策科学以来,大量研究证实了多源流理论在我国公共政策议程设置的分析中具有极强的解释力,能够充分解释政策议程的设立原因和政策制定的过程。首先,多源流理论的运用需要以开放的政治环境为基础。我国自改革开放以来便建立了一系列民主制度,民主化进程的加快和人民群众的政治参与感不断加强为该理论在我国的应用提供了一个有效的研究环境。其次,近年来许多学者在教育、交通和卫生等领域使用该理论进行了政策分析,并取得了一定成果。以2005年周超、颜学勇的论文《从强制收容到无偿救助——基于多源流理论的政策分析》为起点,多源流理论逐渐受到国内学术界的关注,被许多学者用来分析我国当前公共政策的现实情况。因此,运用多源流理论分析我国专业学位研究生教育政策议程设置具备适切性与可行性。

### 三、我国专业学位研究生教育政策议程设置的多源流分析

#### (一) 问题源流

金登指出,并非所有的社会问题都能引起政策决策者们的关注,仅有一部分社会问题能够得到重视并被纳入政策议程,从而成为政策问题。指标的变化、焦点事件的发生以及现行政策的反馈能够引发政府对于政策问题的关注,金登称其为触发机制:(1)指标由不同来源提供,例如公共行政部门或其他组织编制的统计数据、调查和报告,通过衡量实际情况的变化来引起政府对于问题的关注;(2)焦点事件是引起决策者关注某个问题的事件,是触发多个利益相关者动员的事件;(3)现行政策的反馈是通过负面反馈信息来引起决策者对问题的关注<sup>[5]</sup>。在我国专业学位研究生教育政策议程设置过程中,构成其触发机制的指标、焦点事件和

政策反馈如下:

1. 指标:改革开放以来我国高层次应用型人才缺口扩大。问题能够引起决策者的关注大多是因为一些指标的变化凸显了问题的存在。指标即认识某一问题的重要性和该问题产生的变化<sup>[2]39</sup>。在专业学位研究生教育政策的问题源流中,国家设置专业学位的主要原因是我国缺少足够的高层次应用型人才,无法满足经济发展的需要。

1949—1977年,我国硕士研究生招生人数稀少,最初只有不到500人,到1953年达到这一阶段的顶峰,有3000人,此后的招生人数一直在波动中呈现下降趋势,其中有10年全国停止招收研究生。1978—1990年是我国研究生教育的恢复发展期,这一阶段招生人数显著增加,后期保持在三万人左右<sup>[6]</sup>。20世纪80年代末,我国研究生学位的类型都是学术型学位,培养的均是从从事理论研究的学术型人才。而国外早已开始发展专业学位研究生教育:美国于1908年正式设置了第一个专业学位;韩国1959年在首尔大学创立了专门研究生院,主要从事专门人才教育;英国也于1963年提议发展专业学位教育;德国从1967年教育水平较高的州着手开展专门培养学生实践能力和特定技术的教育活动<sup>[7]</sup>。由此可见,我国在专业学位研究生教育上落后国外较多,存在较大的差距。

改革开放初期,我国经济开始与世界经济接轨,计划经济与市场经济并行的体制推动了我国经济的快速发展。产业升级步伐的加快对于应用型人才提出了新的要求:较强的综合能力、丰富的实践经验、必要的创造能力。20世纪80年代,“扩大企业自主权”改革浪潮下企业发展急需大批管理人才来推动企业的发展。2001年,中国加入世界贸易组织,这就意味着我国经济从边缘来到了世界经济的中心,同时改革开放进入了一个新阶段。加入世界贸易组织给我国经济社会带来的新变化也对



应用型人才提出了更高的要求,例如,熟悉国际法则的法律人才、精通外语的外语人才、掌握信息技术的信息业人才等。总的来说,随着改革开放的深入和经济的发展,高层次应用型人才欠缺的问题越来越严重,因此,国家要加大对专业学位研究生教育的关注力度和投入力度,以缓解我国应用型人才培养明显不足的状况。

2. 焦点事件:国家战略对专业学位研究生教育的关注与倡议。在问题源流中,指标和反馈凸显的是问题的重要性,但还需要焦点事件的推动来引起决策者们的关注。焦点事件通常指突发的危机和灾难<sup>[2]121</sup>。在我国专业学位研究生教育政策的制定过程中,国家战略的关注与倡议起到了催化作用。

(1) 2003年12月,第一次全国人才工作会议正式召开,胡锦涛等中央领导在会上发表了重要讲话,明确提出了我国在新世纪新阶段人才工作的根本任务、指导方针和总体要求。实施人才强国战略,也是提升国际竞争力和发展中国特色社会主义事业的必然要求。在人才强国战略的实施过程中,高层次人才培养处于至关重要的地位,而研究生教育是最高效、最直接的方式。在人才资源开发上,他认为高层次应用型人才的培养需要同国家发展目标和经济社会的发展相适应,这一论述对高层次应用型人才的培养具有重要的指导意义。(2) 习近平总书记基于我国的教育发展现状,先后提出了“教育是国之大计、党之大计”“坚持立德树人、建设教育强国”“教育兴则国家兴、教育强则国家强”等教育方针,推动了我国各级各类教育的蓬勃发展。在研究生教育方面,习近平总书记明确指示,必须培养大批“才高行洁”的专门人才来为国家发展作出贡献。具体到专业学位的研究生教育,习近平总书记认为要从学科调整、导师队伍和培养模式等方面进行改革,从而为国家发展作出积极贡献。

3. 政策反馈:现行政策在推动专业学位研究生教育的发展上收效甚微。反馈提供的可能是与立法意图或上级行政意图不符合的信息,可以表明未达到预期目标的现实,或表明意外的后果<sup>[2]214</sup>。从现行政策实施情况得到的反馈可以推动决策者们关注相关问题,并针对问题制定适当的政策。当前,我国专业学位研究生教育面临着新时代的新挑战:对专业学位研究生教育必要性和重要性的认识需进一步深化,培养结构需要优化,培养质量亟待提

高,培养模式仍需创新,评价机制不够完善等,而前期政策对专业学位研究生教育产生了一些负面影响。

首先,政策执行效果反馈渠道的闭塞,制约了专业学位研究生教育体系的改革与发展。20世纪80年代,由于尚未正式设置专业学位,仅在几个职业领域开展了试点工作,因此无法得到政策反馈,仅能从各行各业快速发展对应用型人才的迫切需要中明确设置专业学位研究生教育的必要性和紧迫性。

其次,专业学位设置程序的不规范和缺乏制度保障,影响到了专业学位研究生教育的科学性和专业性。20世纪90年代初期,党和国家在这一时期汲取了前一阶段试点工作的经验并深刻认识到了专业学位研究生教育在我国高等教育领域以及经济社会发展中的重要作用,开始在工商管理、建筑和法律3个重点领域设置了专业学位。尽管这3个专业学位的设置开启了我国专业学位研究生教育的新时代,但这些专业学位的设置缺乏规范的流程以及法律的保障,因此,国家便着眼于长远发展,综合考虑各方因素后出台了《专业学位设置审批暂行办法》,就专业学位设置的程序作出了规范化要求。

再次,培养目标定位与培养质量上存在较大问题。2002年,《关于加强和改进专业学位教育工作的若干意见》的出台,针对之前颁布的专业学位研究生教育政策实行的反馈情况进行了总体梳理,总结出了我国专业学位研究生教育发展过程中出现的几大问题。专业学位研究生教育未得到有效宣传和普及,培养规模偏小,招生人数不足,优秀教材欠缺,师资水平良莠不齐,职业性未受到重视,教学评估体系尚未建立等。该文件的发布在接下来几年内推动了我国专业学位研究生教育规模的扩大、教学方法的改进、师资水平的提高以及同国外交流合作的加深,但培养目标定位存在偏差和培养质量尚需提高的问题凸显。

在2009年之前,我国的专业学位研究生不招收应届本科生,只面向社会在职人员招生,这就造成了大部分在校学生不了解专业学位。随着金融危机到来造成的就业形势下滑和就业形势的严峻,再加上学硕的招生处于供过于求的状态,继续扩大其招生于经济发展无益<sup>[8]</sup>,因此国家决定从2009年起,扩招以应届本科毕业生为主的全日制专业学位硕士,新时代环境的基础上出台了《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》,文件中明确指出,在专业学位研究生的培养上要遵循“全面、协调、可持续”的原则,统筹规划各项工作,确保培养质量的稳步提高。

最后,政策执行效果不显著,仍然存在许多问题。2020年,是我国专业学位研究生教育创办的第30年,这30年间专业学位教育取得了巨大的进步和发展,在社会主义新时代的发展的关键时期,专业学位研究生教育还存在着类别设置不够丰富、设置机制不够灵活、培养质量亟待提高、博士专业学位发展滞后、发展机制需要健全、人才与社会职业的联系需要加强、学校内部管理机制仍需创新等问题。因此,党和国家在全面总结30年来的经验教训和全面贯彻落实全国教育大会精神、全国研究生教育会议精神的基础上,通过了《专业学位研究生教育发展方案(2020-2025)》,为我国社会主义新时代专业学位研究生教育的发展路径与具体目标作出了总体规划和指示。

## (二) 政策源流

为了有效解决专业学位研究生教育存在的相关问题并促进其健康发展,专家学者、人大代表和政协委员、高校管理者等会针对某一问题提出自己的意见和主张,这些意见和主张便构成了政策源流<sup>[9]</sup>,这些提出建议的群体被称为政策共同体。政策共同体的成员虽然分布在政府内外,有不同的职业,但他们都关注某一领域的政策问题<sup>[2]233</sup>。在推进我国专业学位研究生教育政策议程设置上,这些政策共同体都围绕着相关问题提出了各自的解决方案。

一是专家学者的建言献策。许多专家学会针对某些问题以论文、专著或报告的形式展现其研究,从而引起决策者的关注:(1)在特定专业学位发展方面,部分专家学者提出了建设性意见,包括建筑、工程、医学、公共行政和法律等学科的专业学位,目的是培养这几个领域的专门人才,缓解应用型人才紧缺的状况。比如李春英在《医学专业学位教育的回顾与展望》中谈到我国医学专业学位与发达国家相比仍存在较大差距,她提出从调整教育体制、加强实践等方面促进医学专业学位的发展;在法律硕士专业学位的发展上,李红在《论法律硕士专业学位研究生培养》中提出应不断进行探索和实践,认真地研究、总结教学与管理经验,总结出符合我国基本国情的教学模式和教育方

法。(2)在专业学位研究生教育的培养模式方面,孙友莲在一篇文章中概括了培养单位在专业学位研究生教育上存在的地位低、缺课程特色、缺双师型导师、缺实践基地、缺评价标准等问题,并提出了围绕一个中心、树立两个观念、抓好三个关键、加强四项建设的行动建议<sup>[10]</sup>,这一提议在《关于深入推进专业学位研究生培养模式改革的意见》中有所体现,该文件中提出了各专业学位培养单位应该加大对实践基地建设的投入力度,建立稳定且有效的培养实践基地。(3)在专业学位研究生培养质量保障方面,文冠华等人认为专业实践环节是专业学位硕士生培养过程中的重中之重,提出从专业实践基地建设以及抓好专业实践的全过程管理出发来保障全日制专业学位研究生培养质量。(4)在专业学位研究生教育资源建设上,陈小平等人在《全日制硕士专业学位研究生联合培养基地治理机制探析——基于利益相关者的视角》一文提出了内外部相结合的治理体制,包括各方协同的管理激励机制<sup>[11]</sup>,体现在《关于加强专业学位研究生案例教学和联合培养基地建设的意见》中便是要完善评价标准,建立激励机制。

二是政协委员或人大代表的提案。(1)在2003年的全国两会上,有政协委员提议在研究生扩招的同时要采取适当措施来确保研究生教育的培养质量,其中谈到最为关键的一点是导师队伍建设。金开诚委员认为,对于一些特定的应用型专业,要逐步扩大来自科研院所和企业等社会型导师的比重,建设一支有才能、有素质的导师队伍,这是在扩招后保证培养质量的最高效、最现实的选择,这一建议与后续《关于实施专业学位研究生教育综合改革试点工作的指导意见》中的建设一支专兼职相结合的高水平“双师型”导师队伍相符合。(2)2016年,在全国政协第十二届全国委员会第四次会议上,有政协委员提出要提高全日制工程专业硕士的培养质量,教育部对此作出如下答复:“制定和完善培养方案和学位论文标准、加强课程建设、加强协同培养、加强与社会职业的联系与对接”,并表示会在接下来的工作中加强质量保证和监督体系建设。这一提案与《关于制订工程类硕士专业学位研究生培养方案的指导意见》的颁布密切相关,在文件中的具体体现就是“采用课程学习、专业实践、学位论文三位一体的培养模式”,有效地保障了我国高层次应用型工程类人才



的培养质量。(3) 2017年,在全国政协第十二届全国委员会第五次会议上,有政协委员提出国家应出台专业学位研究生课程体系的指导意见并提高应用型人才的培养质量,教育部也在该提案的基础上回复了下一步专业学位研究生教育的具体部署,主要是从以下几个方面开展:加强对各专业学位培养单位的指导,把专业学位研究生课程建设推向深入;深入开展综合改革试点;在教指委的指导下,加强课程体系和教材体系建设。此提案为后面《专业学位研究生教育指导委员会工作规程》的修订提供了参考意见,要求各专业学位教育指导委员会指导加强课程体系的建设和严格把关学位论文等。(4) 同年,十二届全国人大五次会议召开,会上有人大代表提出了高等教育人才培养体系应以就业为导向的建议,教育部先总结了历年来在这方面所作出的努力:出台了《关于深入推进专业学位研究生培养模式改革的意见》等一系列政策文件,提出要打造富有实践性和社会性的具有中国特色的专业学位研究生培养模式。接着便回复了下一步的工作计划:教育部将研究制订《关于推动高校形成就业与招生计划、人才培养的联动机制的指导意见》,着力解决学科专业动态调整机制不完善、人才培养结构不适应经济社会发展需要、学生创新实践能力不足、招生培养就业各自为政等问题,大力培养国家发展所需的高层次应用型人才。

三是高校管理者的建议。部分高校管理者对于专业学位研究生教育十分重视,并对此有自己的意见和看法。(1) 在专业学位研究生教育的培养质量上,南开大学原校长侯自新认为研究型大学在高层次人才的培养上应更具有针对性,他提倡各研究型大学应鼓励学生硕博连读,以此来提高人才的培养效率。同时,他认为国家应大力优化和调整研究生的专业结构,减少学术型研究生的招生数量,扩大专业学位研究生的招生,使得人才的培养更符合经济发展的需要,这一建议为教育部自2009年起扩招全日制专硕提供了一定的参考。(2) 在专业学位研究生的培养方案上,2009年中南财经政法大学副校长认为各专业学位研究生培养单位应在各教指委的指示下,制订新的培养方案和实施细则,完善各项制度;同时应注重过程管理,建立和完善培养质量保障体系。这一建议在2009年出台的《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》中体现为“从科学定位、教学设置、

实践安排、学位论文四个方面创新人才培养模式并确保培养质量”。(3) 在专业学位研究生教育与社会职业的联系上,中南大学校长黄伯云于2011年提出要加大对专业学位发展的投入,要充分考虑国家和社会现实需求,还要密切高校与企业之间的社会联系。另外他还强调,高校师资队伍结构也应该有所改变,把有良好企业和职业背景的人吸引到师资队伍中,加强专业学位研究生教育与社会职业的联系。(4) 关于专业学位研究生教育未来的发展目标和任务,南京工业大学校长黄维在2016年江苏省深化专业学位研究生教育综合改革现场推进会上表示专业学位研究生教育作为我国研究生教育发展的重点,是培养高层次应用型人才的主要渠道,也是当前国际研究生教育的主流和我国研究生教育改革的关键所在。他提出要不断深化“一流人才、一流成果、一流文化”三个维度的超常规、跨越式发展。黄维校长关于专业学位研究生教育未来发展的建议为后续《关于加快新时代研究生教育改革的意见》《专业学位研究生教育发展方案(2020-2025)》等一系列政策文件的出台提供了建设性意见。

### (三) 政治源流

在我国专业学位研究生教育政策的制定过程中,国家在不同时期的教育发展战略和指导方针以及媒体舆论与民众诉求,构成了政治源流的核心部分。

1. 执政理念:不同时期国家的教育发展战略和指导方针侧重不同。执政理念对专业学位研究生教育政策制定的影响主要表现为党和国家的教育发展战略和指导方针在不同的时期有不同侧重点,这些战略和方针会影响专业学位研究生教育事业的进程和相关教育政策的制定:(1) “三个面向”教育战略。1983年,邓小平同志极具远见地提出了“三个面向”教育战略,即教育要面向现代化,面向世界,面向未来。这就要求党和国家必须大力发展教育事业,努力提升教育质量,在新的历史条件下积极适应世界技术革命的发展趋势,为社会主义事业发展培养大批实践能力强的应用型人才。这一战略在我国20世纪80年代教育事业的改革中起到了重要的指导作用,也推动了《关于培养工程类硕士生的建议》《关于高等学校招收定向培养研究生暂行规定》等政策文件的出台和80年代后期各领域专业学位研究生

试点工作的顺利开展。(2)“科教兴国”教育战略。1995年,党和国家宣布实施科教兴国战略,坚持教育为本,把科技和教育置于优先发展位置,增强国家的科技竞争力和教育实力。在科教兴国战略的具体落实上,要做到尊重知识、崇尚科学、尊重人才,充分发挥人才在国家发展中的主动性和创造性。科教兴国战略是我国专业学位研究生教育发展过程中应全面贯彻落实的一项重要战略,在此战略的影响之下,我国出台了《专业学位设置审批暂行办法》,从制度上为专业学位研究生教育走上科学化、专业化、规范化的道路提供了保障和支撑。(3)“优化结构办出特色”教育方针。这是党和国家在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出的针对专业学位研究生教育结构和层次方面的指导方针。方针明确表示,为了适应国家发展对于专门人才的需要,要不断优化研究生教育结构,核心是要扩大应用型人才在研究生总体中的比重与规模,同时还要从专业与学科的角度出发优化教育结构。此方针的提出为后续诸如《关于开展研究生专业学位教育综合改革试点工作的通知》《硕士、博士专业学位研究生教育发展总体方案》等一系列专业学位研究生教育政策文件的出台提供了指导方针,为之后我国专业学位研究生教育指明了发展路径和方向。

2. 国民情绪:媒体舆论与民众诉求。专业学位研究生教育是为了更好地满足社会各行各业对高层次应用型人才的需要而设置的一种研究生教育,它具有鲜明的职业性和实践性,但近年来的研究表明,大众并不太认可专业学位研究生,主要原因是许多高校都擅长培养学术型人才,而对专业学位研究生教育缺乏清晰的培养目标和良好培养经验。据统计,在人民网上有超过八万条关于专业学位研究生教育的新闻报道,包括主站新闻和地方新闻,主要集中在职业发展、培养模式、实践基地、评估体系、质量提升、课程设置等方面,这些方面既是我国专业学位研究生教育发展的主要切入点,也是人民群众密切关注的重点。2020年北京理工大学开展的全国研究生教育满意度调查报告显示,我国的专业学位研究生对于科研实践训练的满意度明显低于课程教学、指导教师、管理与服务等方面,这表明我国大多数高校未能充分认识到科研实践在专业学位研究生

培养上的重要作用。加强专业学位研究生教育的职业性、增加和优化专业学位研究生教育中的科研实践日益成为广大民众的心声,因此决策者在政策制定过程要考虑到各行业、公众以及专业学位研究生群体对于专业学位研究生教育的需求。除此之外,近年来随着就业形势的愈发严峻,越来越多的本科应届毕业生选择攻读研究生学位,再加上目前我国劳动力素质与经济发展的需要不完全适应,在这样的社会现实之下,我国专业学位研究生教育应该大力提高教育质量,使得培养出来的学生的能力能够匹配市场的需要。总的来说,社会大众对于专业学位研究生教育的诉求便是要提高专业学位研究生教育的培养质量、增强其专业性、增大实践性以及与社会职业的紧密联系。

#### (四) 政策之窗的开启

当某个特定时机成熟之时,问题、政策、政治三条源流会汇合到一起,问题便会被提上政策议程,这个时间点便是政策之窗的开启。政策之窗的打开除了需要三源流的交汇促成之外,还需要政策企业家抓住机会,大力推动政策议程的设置和相关政策的出台。

1. 在应用型人才培养无法满足社会各行业的需要的问题源流、几个重点领域专业学位试点工作顺利开展的成功经验的政策源流、“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”的政治源流三者的耦合之下,1990年,国务院学位委员会第九次会议成功召开,此次会议是我国专业学位研究生教育政策议程中的一扇“政策之窗”。会议专门讨论了《关于设置专业学位调研工作的情况汇报》《关于设置医学专业学位的初步设想》和《关于开展建筑学专业学位研究工作的意见》等关于各领域专业学位研究生教育发展的意见和建议。该会议突出了设置专业学位的必要性和重要性,认为设置专业学位对于我国经济和教育的发展大有裨益,可以有效促进我国专门学科的良好发展,加速专门人才的培养,推进学位类型的多样化,从而更好地为经济社会发展服务。

2. 在进入新世纪社会主义市场经济对高层次应用型人才提出更高要求的问题源流、设置更多学科领域专业学位的政策源流、我国加入世界贸易组织的政治源流三者的耦合之下,首次全国专业学位教育工作会议于2001年成功召开。会议通过了



《关于加强和改进专业学位教育的若干意见》，指出应通过改革相关制度来推动专业学位研究生教育的良性发展，并针对我国专业学位研究生教育存在的问题和现状提出了以下六点建议：深化对专业学位教育的认识；立足社会经济发展需要；加强制度改革，提高培养质量；发挥各专业学位教指委的作用；建立评估制度；加强国际交流与合作。

3. 在学术型研究生饱和而应用型研究生规模小的问题源流、完善专业学位培养质量保障制度的政策源流、推进人才培养改革和落实素质教育理念的政治源流三者的耦合之下，全国专业学位教育指导委员会联席会年度工作会议于2009年3月2日在北京召开。此次会议的主题是优化硕士研究生教育结构、加大培养力度、加强应用型人才培养与经济发展需求的联系。会议通过了《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》，要求创新全日制专硕的培养模式，并确保其培养质量，同时强化教育教学质量管理，推进课程体系和教学内容改革。

4. 在人才供需尚未平衡且专业学位研究生教育培养特色不明显的问题源流、注重实践教育的设置和实施以提高研究生应用能力的政策源流、推进教育现代化的八大基本理念的政治源流三者的耦合之下，2020年国务院学位委员会第三十六次会议顺利召开并出台了《专业学位研究生教育发展方案（2020-2025）》，该方案先是对我国专业学位研究生教育取得的成就与面临的挑战进行了详细阐述，接着对下一个五年我国专业学位研究生教育的发展与目标作出了规划和指示，以推进专业学位研究生教育与经济社会发展紧密结合。

上述会议的主要措施体现了民众的诉求和专家学者、政府官员等政策共同体的意见和建议，是我国专业学位研究生教育发展进程中重要的“政策之窗”，推动了我国专业学位研究生教育政策的制定和变迁。

## 四、结论与建议

### （一）结论

我国的专业学位研究生教育起步于20世纪90年代初，经过30余年独立自主的快速发展，已经逐步建立起了一个规模大、数量多且有自身特色的专业学位研究生教育体系，涵盖了我国经济社会发展的重要领域。在我国专业学位研究生

教育从零到一、从重“量”到重“质”、从散乱到规范的发展过程中，教育政策的颁布起到了巨大的推动作用。研究发现，在我国专业学位研究生教育政策制定过程中，问题源流、政策源流和政治源流都发挥了十分重要的作用。问题源流的确认与识别由关键指标、焦点事件和政策反馈组成；政策源流由专家学者的建言献策、政协委员或人大代表的提案、高校管理者的建议组成；政治源流由国家教育发展战略和民众诉求组成。在三条源流独立发展成熟时，借助国务院学位委员会第九次会议、全国专业学位教育工作会议、全国专业学位教育指导委员会联席会年度工作会议、国务院学位委员会第三十六次会议等“政策之窗”，在政策企业家的努力下，把握住“政策之窗”开启的机会，促进三条源流之间的耦合，进而推动了专业学位研究生教育政策的出台与完善。放眼世界，我国的专业学位研究生教育由于起步较晚、缺少经验，目前与世界一流水平仍然存在着较大的差距，未来专业学位研究生教育要想在内涵式发展道路上取得更大的进步并缩小与发达国家之间的差距，便要在充分考虑社会各方意见的前提下，制定出具有针对性、可行性且符合专业学位研究生教育长远发展的相关政策。

### （二）建议

1. 聚焦教育问题，进一步明确专业学位研究生教育的质量标准。教育政策是基于教育问题而给出的相应解决措施或方案，通常具有明确的指向性和相对稳定性。在未来我国专业学位研究生教育政策的制定过程中，决策者们需要充分了解新出现的教育问题和尚未解决的教育问题，因为对教育问题的确定和关注是整个教育政策制定过程的起点<sup>[16]</sup>。另外，我国当前高校无法准确把握专业学位研究生培养的质量标准。对此，教育政策制定者们需要进一步明确人才培养的质量标准，政策制定要充分考虑招生标准、课程设置、导师管理和科研实践等方面，并辅之以必要的监督和评估。

2. 优化政策制定，拓展政策制定的多元主体与参与路径。教育政策制定的主体通常是国家或教育相关部门，需要经过问题发现、目标确定、规划、选择、决策等环节，但政策制定者们往往需要一段时间才能够注意到问题，对于教育一线的情况无法充分把握。因此，在制定教育政



策上,可以充分发挥各高校的自主管理权,它们作为教育政策的实践者,处于政策实行的一线位置,能够动态把握教育的实际情况。在考虑增加政策制定的主体上,除了高校具有优先性之外,还可以考虑社会上各行各业以及人民群众的需求,让各行各业参与到专业学位研究生教育的发展中,根据社会的需要,灵活地调整政策,同时,还可以让专业学位研究生教育处于全社会的监督之下。关于参与路径,国家可以提供意见平台和反映渠道,充分利用网络等工具,收集来自各方对于专业学位研究生教育的问题和建议。

3. 发挥专家作用,提升专业学位研究生教育政策制定的科学化水平。专业学位研究生教育政策的制定涉及面较广且程序复杂,需要在综合考量各方因素之后选出最优政策。决策者们在政策制定过程中需要集思广益,广泛听取来自专业学位教育领域专家们的意见,因为他们能够在一定程度上弥补决策者们的知识局限及理论缺乏,从而提高教育政策的科学化水平。专业学位研究生教育政策是一个专业性和技术性强的领域,专家的科学建议和专业知识能够加深决策者们对问题的感知,甚至影响他们的决策理念,为政策出台提供理论支撑。总的来说,专家们的群策群力能够促进我国专业学位研究生教育政策的科学化、民主化、合理化水平,并充分保障政策在社会上的接受度。

4. 建立评价机制,细化管理和细分各评价因素的需求。建立专业学位研究生教育政策评价机制可以对教育政策的组织落实和实施效果进行适当的监测和评估,以保证教育政策执行的有效性,同时促进专业学位研究生教育质量的不断提高。首先,不同专业学位在发展状况、经验积累、行业定位、未来走向上存在着很大的差异,因此专业学位研究生教育政策评价机制的建立应根据各专业学位的特点和发展状况来细化对不同专业学位的管理,这样可以有效地避免“一刀切”的管理模式,从而保障每个专业学位的独特性和发展的积极性。其次,应细分各评价因素的需求,即明确各个维度评价的标准,如教学质量、学习质量、职业发展质量、课程设置、师资水平、实践环节、学位论文等方面的基本要求,从不同维度评价各专业学位的发展情况,方便决

策者们“对症下药”,制定相关政策来保障专业学位研究生教育的健康发展。

#### [参考文献]

- [1] 人民网. 专业学位研究生教育亟待加强“职业性”量[EB/OL]. (2019-12-16)[2023-03-16]. <http://edu.people.com.cn/n1/2019/1216/c1053-31507808.html>.
- [2] 约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策:第2版. 中文修订版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2017:136.
- [3] 于志勇,赵样. 新冠肺炎疫情背景下地摊经济政策的多源流视角分析[J]. 领导科学论坛,2021(7):70-75.
- [4] 闫建,娄文龙. 我国住房限购政策变迁研究——基于对多源流理论修正的视角[J]. 理论探索,2018(6):96-103.
- [5] GUIDARA A. Policy Decision Modeling with Fuzzy Logic?: Theoretical and Computational Aspects. Berlin: Springer International Publishing, 2021.
- [6] 2020 全国研究生招生调查报告. 中国教育在线. (2020-06-23)[2022-02-16] [http://baike.baidu.com/item/中国教育在线/4745180?fromModule=Lemma\\_inlink](http://baike.baidu.com/item/中国教育在线/4745180?fromModule=Lemma_inlink).
- [7] 马永红,张飞龙. 专业学位研究生教育发展国际趋势及启示[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2021,34(3):142-150.
- [8] 王卉平. 我国专业学位研究生教育存在的问题与思考[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊),2013(9):230-231.
- [9] 吴光芸,黄小龙. 我国校园霸凌治理政策的议程分析——基于多源流理论的视角[J]. 青年探索,2021(1):56-68.
- [10] 孙友莲. 专业学位研究生的特殊性呼唤培养模式的独特性[J]. 学位与研究生教育,2013(10):14-18.
- [11] 陈小平,孙延明,曹蔚,等. 全日制硕士专业学位研究生联合培养基地治理机制探析——基于利益相关者的视角[J]. 学位与研究生教育,2015(8):15-20.
- [12] 徐庆江,陈国军. 我国教育政策制定过程与影响因素分析[J]. 绥化学院学报,2008(5):149-152.

(责任编辑:孙永泰)

(下接第73页)

## The Construction of Teacher Education Practice Curriculum from the Perspective of Social Performance Studies ——Taking the Course Construction of “Education Rehearsal” as an Example

ZHANG Zhe – ying

(School of Ocean Culture and Law, Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** Social performance studies are based on practice and emphasize analysis, which can help establish norms for various social roles. Social performance studies play multifaceted role in promoting the construction of teachers' education practice courses. The hierarchy theory reveals the path from reality to virtuality, thus strengthening the construction of teachers' education practice curriculum and defining its “highest level”. Experiment theory reveals the experimental function of drama, thus highlighting the situational function and promoting the implementation of laboratory teaching methods. As a structural metaphor of drama, the course “Education Rehearsal” has been fully constructed, making it possible to implement the concepts of “learning teaching in ‘teaching’” and “moving from ‘teaching’ to teaching”.

**Key words:** social performance; hierarchy theory; experimental theory; play the role



(上接第 53 页)

## The Agenda Setting of China's Professional Degree Postgraduate Education Policy from the Perspective of Multiple – Streams Theory

BAO Shui-mei, LIU Hang

(Institute of Higher Education, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** This paper uses the multiple – streams theory to analyze the process of setting the policy agenda of professional degree postgraduate education in China in detail. The study found that: in the process of the introduction of China's professional degree postgraduate education policy, the problem stream includes the expanded high – level talent gap since the reform and opening up, concerns and initiatives of national leaders on professional degree postgraduate education, and the limited feedback of current policy in promoting the development of professional degree postgraduate education; the policy stream includes the concerted efforts of experts and scholars, proposals from CPPCC members or NPC deputies, and suggestions from university administrators; the political stream includes different emphasis of national educational development strategies and guidelines in different periods, media public opinion and the demands of the people. Under the coupling of the three streams, the “policy window” such as the ninth meeting of the Academic Degrees Committee of the State Council successfully opened, thereby realizing the agenda setting and policy introduction of the professional degree postgraduate education policy.

**Key words:** multiple – streams theory; professional degree; postgraduate education; policy agenda