

改革开放以来我国研究生推免制度变迁逻辑分析^{*}

——基于历史制度主义的视角

阳荣威 刘伟豪

摘要: 研究生推免制度是我国研究生招生制度的重要组成部分, 承载着选拔高质量创新人才和提升研究生招生质量的政策使命。基于历史制度主义分析范式, 研究发现, 我国研究生推免制度经历了五个发展阶段。政府主导和理性选择、社会经济发展需求的驱动、高等教育自身发展的逻辑和教育理念的有效表达是影响推免制度变迁的深层结构。制度运行转换成本较高、学习效应、协同效应、适应性预期的形成使推免制度表现出强烈的路径依赖色彩, 政府占主导的多元主体利益博弈成为推免制度变迁的动力机制。展望未来, 研究生推免制度的变迁发展应当整合强制性和诱致性制度变迁方式, 建立评估和动态调整机制, 打造多元主体协同参与的制度模式。

关键词: 研究生推免制度; 历史制度主义; 制度变迁

研究生教育肩负着为国家发展培养高层次专业人才的使命, 其规模与质量是衡量文化科学发展水平和高等教育发达程度及其潜力的重要标识。当前, 世界面临着新一轮产业革命和科技革命之大变局, 我国正处于经济转型的关键期, 高等教育进入普及化阶段, 研究生教育朝着结构性调整、内涵式发展、高质量发展的方向不断迈进。新的历史时期下, 应当更深刻认识和准确把握研究生教育的战略性和紧迫性, 完善研究生教育制度, 加快建设高等教育强国, 为经济社会发展和国家重大战略建设提供高质量人才保障。研究生招生制度是保障研究生教育质量的第一道关口, 研究生推荐免试是指高校推荐优秀应届本科毕业生免试攻读硕士研究生的一项制度(以下简称推免制度), 随着推免规模的不断扩大, 其逐渐成为研究生招生的重要方式之一。当前对推免制度的研究主要围绕推免生群体、现状问题及对策、制度公平性、个案经验总结等方面, 鲜有运用规范的政策理论工具对其进行历时性研究。鉴于此, 本文从历史制度主义理论视角出发, 深入分析研究生推免制度的演进脉络和变迁逻辑, 这有助于为推

免制度理论研究和改革实践提供历史反思和启示, 更好地推动研究生招生制度改革发展。

一、历史制度主义理论及分析框架

历史制度主义作为新制度主义的三大流派之一, 强调以历史为核心分析制度, 充分吸收了理性选择制度主义和社会学制度主义的长处, 构建起“宏观结构、中观制度、微观行动者”的理论要点, 有助于展示历史演进过程中多重变量的关系及其相互作用, 以便更合理地考察制度的历史性概貌。其历史观与制度观相结合的分析基础, 对解释教育政策具有特殊的作用和较强的说服力, 逐渐成为教育政策研究的新理论基础之一。历史制度主义的分析框架包括宏观结构层面的深层结构、中观制度层面的路径依赖、微观行动者层面的动力机制三个方面^[1]。

第一, 深层结构分析。制度变迁并非孤立存在, 制度的供给深深嵌入社会制度的深层结构系统中, 这一“制度的深层结构”主要是指宏观的社会结构, 它决定着制度的形成机制和变迁方向。^[2]因此, 制度分析应深入社会系统的宏大叙事情境中, 考虑

收稿日期: 2022-08-25

作者简介: 阳荣威, 湖南大学教育科学研究院副院长, 副教授; 刘伟豪, 湖南大学教育科学研究院硕士研究生。(长沙/410082)

* 本文系湖南省教育科学十三五规划重大资助课题“湖南省教育现代化进程测度及调控研究”(JD207264)的成果之一。

经济、政治、文化观念、教育等多重因素，寻找制度背后更具普遍性意义的基本因素，以此来解析复杂的制度现象。

第二，路径依赖分析。诺斯将经济学中报酬递增机制“嫁接”到制度变迁的研究中，并指出“制度设计者过去的抉择决定了制度现有选择的可能性”^[3]，为路径依赖提供了分析空间。路径依赖基于中观制度视角，认为制度具有自我强化能力，表现为制度场域具有继承性和稳定性，旧制度的惯性会对后期的制度安排和路径变迁的创新可能性带来持续性影响。

第三，动力机制分析。动力机制分析基于微观行动者视角，考察制度变迁中具体行动主体的运行状况。动力机制的基本假设认为，行动主体非对称性的权力分布推动了制度变迁^[4]，即制度相关行动者在制度发展过程中的互动和利益博弈成为其动力机制的基础。

二、我国研究生推免制度变迁历程分析

改革开放后，在文革期间一度中断的教育体制逐渐恢复，高等教育重获新机。1984年，国家在研究生招生文件中明确提出要开展推免试点工作，标志着现行研究生推免政策的正式提出。本研究根据社会发展状况、推免制度重要政策文本的颁布时间以及制度变迁中的“关键节点”，将变迁历程划分为以下五个阶段。

（一）研究生推免制度的初创期（1984—1988年）

文革结束后，社会百废待兴，各界对科研人才和高级专门技术人才的需求凸显，国家拟选拔更多优秀本科应届生开展科学研究。但单一的统考招生方式不能适应当时研究生招生工作的变化，随着报考和招录人数迅速增加，加之报考条件门槛较低，高校招收了不少基础薄弱的社会考生，生源质量出现一定程度的下降。在人才急需和招考现实挑战的背景下，研究生推免制度开始酝酿。1984年初召开的“研究生招生改革讨论会”对研究生推荐免试做了改革设想和讨论。同年9月，“攻读硕士学位研究生招生工作会议”召开，提出要开展推免试点工作。同年10月，国家教委发布《关于做好1985年招收攻读硕士学位研究生工作的通知》，提出应当将考试和推荐相结合，全国重点院校可推荐优秀应届本科生免试攻读硕士学位，标志着现行研究生推免政策的正式提出，该年推免试点工作的顺利开展开启了推免招生的序幕。1985年5

月，国家教委发布《关于1986年继续做好推荐优秀应届本科毕业生免试为硕士生的试点工作的通知》，成为推免工作的首份专项文件。此后近3年，国家教委又对推免工作的遴选比例、工作流程、选拔标准等进行了细微调整和不断完善。

这一阶段是现行推免制度的初步创立时期，在社会人才亟需的背景下，推免制度从改革设想走向试点运行，奠定了推免工作运行的坚实基础，确立其在我国研究生招生制度中的重要地位。

（二）研究生推免制度的过渡期（1989—1996年）

1989年，受政治风波等因素影响，高校学生的思想品质和政治立场受到了进一步的重视。时年10月，《关于做好1990年研究生招生工作的通知》提出进一步提升招收有实践经验的优秀在职人员的比例；继续坚持德智体全面考核的方针，尤其注意加强对考生的思想和道德品质的考核；1990年的应届本科生不参加全国统一考试，改为由高校推荐和招生单位考试相结合的选拔方式，未经推荐的应届本科生不得被录取。由此，在职人员可以参加全国统考，而应届本科生只能在推荐后参加考试，一改此前统考和推荐免试相结合的招生原则，推免不再是统考的补充，推荐成为报考的前提条件，推免制度实质上陷入了中断停滞。此后近一年，研究生招生工作开始恢复常态。1990年9月，《关于做好1991年研究生招生工作的通知》提出以往有推荐资格的高校可继续开展推免工作，但推荐比例须严格限定在1%以下，扩大推荐数量须经国家教委批准。1992年，中共十四大召开，明确提出要发挥市场的资源配置作用，新形势下要求政府下放权力。在此背景下，国家教委印发《关于国家教育委员会直属高校深化改革，扩大办学自主权的若干意见》，提出向部分高校下放硕士学位点调整和审核增列权，使高校办学自主权和研究生招生自主性得到提升，为之后推免数量的扩增奠定了基础。1992年和1993年，各高校研究生推免比例基本上仍与1991年规定的1%的比例相持平。1992年后，全国经济形势一片明朗，本科生更倾向于直接就业，研究生报考人数的相对下降引起了教育部门的关注。1994年，全国研究生考务工作会议上提到生源问题是钳制研究生招生质量的大问题，也是束缚研究生教育发展的大问题。为纾解研究生招生质量的困境，国家教委于当年决定增加推免高校的数量以招收更多优秀本科应届生，规定设有研究生院的高校，其推免比例可扩

大到 5%，其他高校可达 1%。之后的 1995 年和 1996 年，设有研究生院高校的推免比例基本仍维持在 5%，其他高校则提高到了 2%。^[5]

该阶段，推免工作受时局影响陷入实质上的中断状态，之后又逐步恢复常态，经历了从停滞过渡到平稳状态的波动阶段。国家经济体制改革与研究生教育发展的需要，使推免比例在这一时期从骤然缩减走向稳定增长，为后续的增量扩张奠定了基础。

（三）研究生推免制度的调整期（1997—2005 年）

受市场经济的影响，考生倾向于报考就业态势良好的应用型专业，导致基础学科专业遇冷，各学科专业上线人数不平衡现象愈发突出。1997 年，国家教委决定直接下达各高校推荐名额，定额分配自此成为固定的制度安排。同年，国家教委又指出，推免名额应相对集中在国家文理科基础学科人才培养和科研基地学科点以及生源不足的专业，此类专业推免比例可提升至 30%。该举措使文理基础学科以及生源短缺的专业得到了政策倾斜，一定程度上缓解了专业间招录人数不平衡的问题。

随着改革开放和经济体制转型的推进，推免制度服务国家战略和经济发展的趋势愈发明显。为进一步贯彻八七扶贫攻坚计划和科教兴国战略，促进人才向基层和西部流动，1998 年 7 月，共青团中央和教育部联合发布《关于实施青年志愿者支教扶贫接力计划有关政策的意见》，规定应届大学生被录取为研究生后，参加该项计划后可保留入学资格。为配合该项政策实施，时年 10 月，教育部向 22 所高校划拨共 100 个推免名额用于选拔研究生支教团志愿者。研究生支教团专项计划的实施，打破了推免只与升学、科研相关联的传统，开启了与社会发展以及社会发展需要紧密联系起来先例。此后，多种专项计划相继出台。2003 年申奥成功后，为支持我国体育事业发展，教育部发文同意北京体育大学招收部分优秀运动员和教练员免试攻读硕士学位。随着西部大开发战略和“三农”问题日益受到关注，2004 年，教育部下发《关于做好农村高中培养教育硕士师资工作的通知》，提出开展农村高中教育硕士师资培养计划，选拔部分推免生毕业后到农村地区进行教学，这进一步促进了农村地区教师队伍整体素质和基层教育水平的提升。

本阶段，教育部相继出台了一系列密集的调整措施，推免制度与国家重大发展战略以及社会经济联系更加紧密，政策“工具性”进一步突

显。推免类型更加多元，推免工作被赋予了更丰富的政治意涵，变迁历程呈现为增量调整和存量优化相互交织的态势。

（四）研究生推免制度的成熟期（2006—2013 年）

2006 年 7 月，教育部对以往推免工作进行了梳理和总结，出台了《全国普通高等学校推荐优秀应届本科毕业生免试攻读硕士学位研究生工作管理办法（试行）》。推免工作的制度保障体系从以往的例行文件上升到了部门规章的高度，使其重要环节和程序都得到了行政法的“强意义”规范，意味着研究生推免工作在制度化和规范性上跨上了一个新阶梯，成为推免制度成熟化的重要表征。推免工作在规章制度的约束下，其基本架构逐渐趋于稳定，但高校在推免工作开展中的自主权和能动性增强。其表现之一就是对外经济贸易大学国际经贸学院率先在全国举办首届保研夏令营，该方式逐渐被推广到其他高校，成为抢占优质生源的途径之一。2007 年，教育部增加了 20 所具备推免资格的高校，并要求将推荐名额向教育学、历史学、医学等基础专业倾斜。2008 年，教育部在当年的研究生招生通知中强调了推免工作要在学校招生工作领导小组统一领导下进行，推免名单经校领导小组集体研究确定，进一步突出了高校在推免工作中的主体地位。2009 年，直博生也纳入到推免招生方式当中，进一步扩展了推免招生的范围。为适应社会发展对高层次应用实践型人才和职业技能型人才的需求，国家开始调整学术型和专业型硕士学位的结构比例。2010 年，教育部首次按照学术型和专业型学位类型划拨推免名额，并要求各高校要引导优秀生源攻读专业学位研究生，提高专业学位研究生录取质量，以此配合高等教育从培养学术人才为主转向学术人才与应用型人才两者兼顾的战略转变。2011 年，教育部加大力度，增加了 50 所具备推免资格的高校，并批准具有理工农医等国家重点学科类的高校在本专业招收推免直博生。这些举措进一步完善了研究生推免工作的政策体系，为选拔和培养拔尖创新人才以及建设创新型国家目标提供了助推力。

该阶段，国家首次出台了推免工作的部门规章文件，使其在制度化和规范性上跨上了一个新阶梯，成为推免制度走向成熟的重要标志。同时，保研夏令营的出现，说明作为微观行动者的高校，在制度变迁中的参与性和能动性日益显现。

（五）研究生推免制度的深化期（2014 年—至今）

保研夏令营活动形式推广之后,也引发了一系列问题。一是重点院校与普通院校之间的矛盾。重点院校由于占据较好的资源,更易吸引优质生源,导致普通院校推免生源纷纷流向重点院校,形成以马太效应为范本的高等教育资源配置模式加剧学术垄断。^[6]二是院校与学生之间的矛盾。在马太效应的旋涡下,缺乏吸引力的普通院校则采取限制本校学生向外校推免的方式来截留优秀生源,造成学生的反对之声不绝于耳。在众多矛盾丛生的背景下,2014年,教育部发布《关于进一步完善推荐优秀应届本科毕业生免试攻读研究生工作办法的通知》,规定下达名额时不再设置留校名额限制,也不再区分学术型和专业型硕士类型,切实保障考生自主报考;推免生比例不得超过招收单位招生计划的一半;大力推进信息公开,启动研究生推免服务管理系统。教育部建立统一监督管理的平台,将全国推免工作纳入到信息化管理体系中,有利于提升推免工作的透明化和公平性。取消留校限制和区分学位类型的措施有利于打破招生壁垒,保障了推免生的择校自主权,促进了校际流动和学术交流。规定推免生接收比例不得超过招生计划的一半,给统考考生留有了余地,进一步形成了统考与推免两种招生方式协调发展的格局。这些举措体现了政府为适应外部环境变化和满足制度相关行动者需求而做出的政策调适,可见政府在制度变迁进程中彰显出“行动成长”的印记,是推免制度走向深化发展的重要表现。但推免制度由于行政主导特征,政府扮演着“强供给的管制者”角色,政府和其他相关主体缺少有效沟通,政策的改进与完善难免带有“被动性”和“滞后性”痕迹,固化了制度互动的贯通机制,学生、高校的意见诉求难以被及时反馈和采纳,因而处理好制度各主体间的对话协商是未来改革的应有之义。随着我国高等教育规模的持续扩张,推免工作必须以扩增存量来适应高等教育格局变化。因此,2017年教育部增加了54所具备推免资格的高校。为配合落实强基计划,2020年1月,《关于在部分高校开展基础学科招生改革试点工作的意见》提出对拔尖计划学业优秀的学生,高校可在研究生推免等方面予以优先安排。2020年上半年,新冠疫情对全球经济和就业市场造成重大影响,为配合落实中央关于“稳就业”“保就业”的决策部署,时年11月,《关于做好2021届全国普通高校毕业生就业创业工作的通知》提出科研助理岗位及实聘人数作为“双一流”建设监测指标,纳入安排推免名额的重要参考因素。可见,推免制度与

相关政策实现了协同性联动,成为政府借助教育资源调配推动教育改革和相关政策实施的手段之一,其政策工具性已经深深嵌套在我国教育体制中。

该阶段,推免工作的透明性、公开性和公平性得到加强,政策工具性进一步发挥,向着纵深发展的方向不断迈进。值得注意的是,进入深化期以来,高校和学生等主体以初级行动团体的角色表达利益诉求的态势进一步涌现,这些制度相关行动者的参与性和活跃性日渐提升,这实际上是推免制度与外部环境和现实需求相适应的逻辑表征,说明强制性变迁中糅杂的诱致性变迁愈发明显,释放出制度变迁的重要讯息,即主张多元主体协同参与的理念和整合制度变迁方式应是制度优化的未来路向。

三、我国研究生推免制度变迁逻辑分析

(一) 深层结构: 研究生推免制度的宏观结构分析

1. 政府主导和理性选择

纵观研究生推免制度改革发展,政府长期维持着主导地位,支配着政策制定权,决定着推免工作的比例、资格审批、程序等事项,形成了自上而下的单向变迁路径,构成了推免制度变迁深层结构的基本呈现。同时,政府以维护公共利益和促进经济社会发展的理性选择为逻辑起点,发挥推免制度的“工具价值”特性,实现了对国家发展和人民教育需求的积极回应。从具体历程来看,在制度初创期,为满足国家发展和研究生招考的需求,推免制度应运而生。在制度过渡期,出于平息政治风波、稳定社会大局需要,推荐成为考试的前置条件,推免制度实质陷入停滞阶段。在制度调整期,为服务于八七扶贫攻坚计划等国家发展战略布局,“研究生支教团”等专项推免计划相继实施。在制度成熟期,为规范推免工作,教育部出台专门的部门规章文件,使其以行政法规的形式被正式固定下来;为适应国家发展对高层次应用实践型人才和职业技能型人才的需求,教育部开始逐步调整学术型和专业型硕士学位的推免比例,并向部分重点学科给予政策倾斜。在制度深化期,政府为调和各主体利益,关照学生群体的诉求呼声,回应高校和社会的关切,发挥好公共管理的职能,取消了专硕和学硕的比例分配,并要求各高校不得限制留校比例;为稳定新冠疫情以来的就业形势,又将高校聘任科研助理的情况纳入到推免比例调控的考虑因素。总之,政府出

于维护公共利益的理性选择，引导制度变迁朝着国家需要的方向发展。

2. 社会经济发展需求的驱动

为社会经济建设培养人才是研究生教育的功能之一，研究生招生制度应与社会发展状况相适应。改革开放初期，我国各类领域人才奇缺，当时的研究生教育主要以培养高级专门人才为目标，为社会经济恢复和发展服务，推免制度在此背景下应运而生。1992年后，市场经济体制的转型强调政府调控与市场调节相结合，政府开始改变“大包大揽”的管理模式^[7]，高校办学自主权得到了较大提升，进一步刺激了高校为争取推免资格和获得优质生源的主动性和积极性。为满足重点高校对此的诉求，国家教委于1994年增加了推免高校数量和推荐比例。受到市场经济的影响，考生倾向于报考就业态势良好的热门专业，导致基础学科专业遇冷，各学科专业上线人数不平衡现象愈发突出。在此背景下，国家于1997年实施推荐数量定额分配，并向文理基础学科提供政策倾斜，以纾解招生失衡的问题。1998年，金融危机波及中国，资本密集、垄断性产业给劳动力密集型的制造业带来挑战，我国进入经济调整的新时期，高等教育扩招成为拉动内需刺激经济增长的重要手段之一^[8]。高等教育的扩招使人才培养的质量和效率问题成为关注的焦点，推免制度选拔人才的功能受到重视，推荐数量的存量扩增与调整优化便成为改革措施之一。2008年，“次贷危机”席卷全球，加之十年来本科生连续扩招使大学生就业与市场需求之间的矛盾愈发凸显，社会经济对实践技能型人才的需求进一步凸显，专业型研究生招生受到了重视。为此，教育部首次将推免名额划分为学术型和专业型学位两种，加强对专业学位的政策支持，以适应研究生教育结构变化的需要。可见，推免制度既受社会经济状况制约，又服务于为社会经济发展培养人才，不断适应社会经济发展的变化。

3. 高等教育自身发展的逻辑和教育理念的有效表达

教育既要与政治、经济等外部环境相适应，也要与教育自身发展需求和内部结构状况相协调。研究生推免制度作为高等教育制度体系的组成部分，其变迁内嵌于高等教育自身的发展逻辑中。文革结束后，我国教育系统逐步恢复，1977年颁布的《关于高等学校招收研究生的意见》标志着研究生教育的重新回归，1980年颁布的《中华人民共和国学位条例》使我国高等教育走上了制度化发展的道路。

研究生教育的恢复引发了积蓄已久的“考研热”，导致实际招生和报名人数出现较大的不平衡，为调和招录矛盾，优化研究生教育质量与规模层次，推免制度从改革试点走向正式实施，为研究生招生选拔开辟了一条新途径。1999年是我国高等教育规模增长的关键转折点，加快了我国高等教育大众化的步伐，推免比例受此影响呈现稳步增长态势。进入21世纪，国家意志的强力作用使高等教育发展方式实现了急速强力转轨，从中低速发展直接切入超高速发展，并很快完成大众化的基本目标。^[9]在此背景下，为适应国家高等教育规模不断扩张，教育部分别于2007年、2011年、2017年增加了具备推免资格高校的数量。可见，嵌套在高等教育制度体系中的推免制度，依托了高等教育整体向前发展的推力，成为其变迁的深层结构之一。

理念与制度实践是复杂交错在一起的，影响着制度选择的方向、模式和结果。^[10]研究生推免制度自产生起，就以“选拔高质量人才，提升研究生招生质量”的教育理念为导向，这成为推免制度变迁的内在主线，并在制度、利益和理念之间的结构性互动中演绎着各变量之间的交互关系。文革结束后，邓小平提出“尊重知识，尊重人才”的口号，知识份子地位开始恢复与上升，高校和导师群体的教育使命感得到加强，他们迫切希望提升研究生的选拔和培养质量，推免制度便是在此背景下逐渐成为教育专家们心中的改革设想。上世纪80年代初期，“早出人才，快出人才”口号响彻全国教育界，高效率地培养和选拔人才成为迫切的时代课题，推免制度应时而出。1992年后，受市场经济建设的影响，研究生报考人数相对下降，研究生招生质量受到钳制，国家随即增加推免高校的数量，实际上也是充分发挥了推免制度“选拔人才、提升招生质量”的政策功能。2006年，教育部提出研究生教育要从“规模扩张”向“提高质量”转变，为加大拔尖创新人才选拔和培育力度，国家于2007年增加推免高校数量和推免生比例。2020年，强基计划要求推免对拔尖创新人才的优先安排，也映射着选拔高质量拔尖创新人才的理念。此外，推免制度相关文本都曾明确表达出选拔人才的价值指向，例如1984年发布的研究生招生通知提到以选拔优秀应届本科毕业生为目的，2014年发布的推免工作通知指出推免目的之一是“加强拔尖创新人才选拔，提高研究生招生质量”。这些理念成为政府建构制度框架和高

校具体开展推免工作的重要遵照,其有效表达成为推免制度变迁的重要观念力量,驱动着制度内在精神的充分伸发和制度生命的有效延展。

(二) 路径依赖: 研究生推免制度的中观制度分析

路径依赖是一个自我强化的过程,即当前制度摆脱不了以往制度惯性的影响而同构出稳定的、同质性或可预见性的强化锁定路向。推免制度的路径依赖现象主要存在于以下两个方面。一是制度内部结构。制度理念上,“选拔高质量创新人才,提升研究生招生质量”的本原理念与使命从未改变,深深嵌套于研究生招生的行动框架中;制度内容和整体架构上,推免制度变迁过程并不复杂,并未出现“制度断裂”的转折点,不同历史时期虽有对政策内容和制度框架进行微调,但没有发生根本性和创造性的变革,且这些调整举措大多围绕程序、标准、比例、资格审批等常规方面;制度相关主体的思维特征上,推免制度沿袭着政府主导和单向路径的思维惯性,政策制定主体缺乏自我评价和反思超越的意识,主要表现为推免制度欠缺相应的政策评估机制和动态管理机制,导致缺乏对推免工作执行现状的评估调查和深度检视,使推免资源囿于传统利益格局下静态固化的配置模式中。二是制度外部权构模式。推免制度是政府主导的政策安排,随着市场经济的建立和高等教育体制改革的推进,高校和学生等相关利益主体的制度参与性虽有提升,但行政权力主导资源配置和布局调整的惯性依然强劲,强制性变迁特性显著而稳定。历史制度主义指出对旧制度所进行的成本投资会导致转换成本高,以及学习效应、协同效应、适应性预期,共同使旧制度产生回报递增机制^[11],造成路径依赖现象。

1. 推免制度运行转换成本较高。推免制度建立30余年以来,政府通过颁布政策文本、划拨财政资金、建立管理平台等方式保障推免工作的有序运行,已经投入了大量的财力和物力,各研究生招生单位从组织领导、经费保障、章程规则等多方面建立了配套的措施,久而久之势必增加变革推免制度的沉没成本。由于制度的政府供给性特征,制度变迁是整体性的,打破原有的制度供给模式意味着推行新制度,其必将在全国多所高校进行,影响范围大,易造成新制度的实施成本和摩擦成本都较高,一定程度上降低了制度变革的概率,使推免制度趋向路径依赖的方向。

2. 推免制度的学习效应。学习效应是指当制度

形成后,为了适应该制度而产生的组织,能够通过制度的不断实践,掌握制度规则使活动更加高效的开展,从而令人们认可并接受该制度。^[12]推免制度作为一项政府主导的供给性制度,遵循着自上而下单向的路径逻辑,相关行动者会不断积累制度学习的经验,并且迅速熟悉并掌握相关的新规则和新要求。各高校会深入解读推免制度,遵守制度规范和要求,建立一套符合学校实情、更为具体的实施细则,使推免制度的理念深入人心并逐步固化。由于没有新制度可以更好地取代推免制度,使借鉴和经验模仿失去了可能性,推免制度由此具有了路径依赖的惯性。

3. 推免制度的协同效应。协同效应是指正式制度产生之后,会导致相关其他正式或非正式制度的随之确立,以补充这项正式制度,^[13]形成制度共同体。研究生推免制度与研究生统考制度构成了研究生招生制度,并与研究生奖助制度、学位制度等构成了研究生教育制度共同体。由于制度的相互嵌套与长期协调,推免制度的退出或变革要付出更多的成本。此外,研究生推免工作涉及中央政府、地方政府、各研究生招生单位等多个主体,他们形成了一个利益相关体。为适应社会经济发展需求,回应社会关切,协调各主体之间的利益平衡,教育部相继出台相关政策,完善推免制度体系。譬如1998年以来,教育部相继出台“研究生支教团”等推免专项计划,既满足了更多人提升学历的需要,也充分考虑了全国统筹发展一盘棋的战略规划。事实上,现行推免制度已经形成较为稳定的利益格局,产生了制度协同效应,使各方主体更易维持现有制度状态,限制了自下而上的诱致性变迁力量,路径依赖由此加强。

4. 推免制度的适应性预期。建立在特定制度基础上契约的受欢迎程度的增加降低了规则持久性方面的不确定性^[14],当某项制度取得良好的实施效果后,相关利益者会对制度产生适应性预期,倾向于相信该项制度在未来也会有积极作用。推免制度在完善研究生多元招生录取机制和加强拔尖创新人才选拔方面发挥了显著作用,取得了较好的政策效应和较为广泛的认可,国家不断对其进行完善和调整,使其适应了我国社会经济发展状况和高等教育发展变化。但同时行政主导的单一模式也僵化了各主体间权益配置和政策参与的格局,高校的理性选择就是自觉适应政府的行为模式,这种适应性预期在一

定程度上阻滞了推免制度创新的可能。此外,协调效应会推动利益共同体维护该项制度的既得利益和预期成效,导致制度变迁的意愿降低,进一步强化路径依赖。

(三) 动力机制: 研究生推免制度的微观行动者分析

权力的非对称性被视为历史制度主义动力机制的内核,其认为利益相关行动者在互动博弈中推动了制度的发展与演进。推免制度是政府主导下的供给性制度安排,这使权力秩序具有了非对称性的特征。高校、学生等与政府组成了制度协同主体,他们之间的相互作用与利益博弈,正是推免制度变迁的推动力量。改革开放初期,为培养高质量人才,选拔优秀本科生,进一步缓解学生和高校之间的招生报录矛盾,政府出台推免制度,作为对统考制度的补充。随着我国社会主义市场经济体制的确立与完善,市场和高校逐渐走出计划经济的框架,高等教育与市场需求联系加强,导致培养目标功利化、专业社会职业化等市场化倾向,考生趋向于热门专业、考生与招生单位之间供需关系紧张等问题涌现,向研究生招生提出了挑战。为此,国家教委于1997年决定实行推荐数量定额分配,并向文理基础学科基地班和生源不足的专业倾斜,以调和学生、专业和高校之间的利益博弈。1999年,《高等教育法》的颁布使高校的办学自主性得到加强。进入21世纪,我国高等教育逐渐迈入大众化发展阶段,高校和学生规模不断扩张,他们表达利益诉求的愿望日益彰显,越来越多的高校呼唤获得推免资格,更多的优秀本科应届生也渴望通过推免争取深造的机会。在这种背景下,政府相继增加了推免高校的数量和推荐比例,以应对研究生教育需求的增长。当众多高校采取“保研夏令营”来抢占优质生源时,马太效应被放大,重点院校与普通院校、学生与母校之间的利益值冲突凸显,政府为此决定下达推免名额时不再设置留校名额限制,并要求推免生的比例不得超过全部招生计划的一半,保障统考生的机会,调和了高校和学生间利益诉求不对称性的矛盾。诚然,在制度初创期至调整期,政府绝对意义上主导推免制度的发展,但从制度成熟期到深化期,外部环境的变化促使政策效能得到生发和裂变,为高校和学生等微观行动主体以初级行动团体的角色参与制度变迁提供了机会,显现出制度权力分配中不同行动主体在既定制度框架要求下的相互关系和交叠

博弈,保研夏令营被推广和取消留校限制便是表现之一。概言之,政府、高校、学生等是推免制度当中的利益相关行动者,政府占主导的多元主体利益博弈深描出推免制度变迁动力机制的内在图景。

四、我国研究生推免制度变迁发展的优化选择

(一) 充分观照社会深层结构,整合强制性变迁与诱致性变迁方式

制度变迁可分为诱致性变迁和强制性变迁:前者指由个体在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的自下而上的变迁方式;后者由政府通过立法、政策制定等实现的自上而下的变迁方式。^[15]两种方式各有优劣,彼此结合能最大程度减少制度创新变革的成本和阻力。长期以来,政府主导的供给性制度安排成为推免制度显著而稳定的特征,决定其变迁方式是以强制性变迁为主的。在制度初期,这种变迁方式对于制度安排建立、政策理念认同等方面起着重要作用,但当制度走向成熟和深化,却在一定程度上削弱了制度创新和变革的意愿与能力,使制度调整带有滞后性,例如深化期出台的限制推免招生占比、取消留校限制和区分学位类型等优化举措都带有被动性的意味,并非制度决策者为适应现实变化而预先采取的主动变革策略。透过深层结构可观之,随着市场经济体制建设的推进和教育体制改革的深入,与市场需求力量崛起相伴而生的是政府对大学控制力量的减弱。于是,高校和学生等主体逐渐以初级行动团体的角色参与到制度改革中,他们表达诉求的意愿以及参与制度建设的作用显现,强制性变迁中糅杂的诱致性变迁愈发强烈,这正是推免制度与社会深层结构和现实需求相适应的逻辑表征,向外界释放出诱致性变迁的讯息和导向。鉴于此,应当充分观照推免制度发展中深层结构和诱致性变迁的逻辑表征。当前,政府放管服改革和管办评分离改革、高等教育现代化治理的推进及人文主义教育的复兴,使高校自主权进一步扩大,学生的主体性日渐受到重视,为促进制度创新和完善提供了契机。我们应把握好这些历史关键节点与机会窗口,整合自上而下的强制性变迁和自下而上的诱致性变迁,以减少推免制度改革创新的阻滞,引导其走向符合时代发展趋势的变迁方向。具体来说,其一,发挥政府在推免制度变革创新中的宏观调控作用,使其依靠强制性变迁优化顶层设计和保障变

迁方向正确。教育部应全面梳理和总结 30 余年来推免有关的规定，聚焦制度短板和教育需求，形成一套更为合理规范、更具实践操作意义的推免工作制度体系，坚持把立德树人作为推免制度改革创新的根本价值遵循，以选才育人为本，推动高校克服推免工作中“唯分数”选拔倾向，注重学生综合评价，优化选拔标准、评价指标体系，积极发挥好政府的教育服务功能，利用信息数据平台建设等多种方式为推免工作提供更好的政策支持和引领，确保推免制度的改革符合新时代研究生教育规律和高等教育高质量发展的方向。其二，恰当运用制度激励和利益补偿机制，促进推免制度通过诱致性变迁实现“自下而上”的改革创新。例如，教育部可对积极创新和完善推免工作的高校给予荣誉奖励，对勇于探索、敢于创新试点推免工作的高校给予“容错”机会和改革失败的成本补偿，激发高校走出原有舒适区，促进推免工作理念创新和管理革新，主动设计及接纳新制度，并及时做好经验总结和推广工作，诱发多元主体协同参与变革创新的积极性，以减少制度变迁过程中的阻力和摩擦成本，提升变革效率。

(二) 正确把握路径依赖的规律，建立评估和动态调整机制

通过路径依赖，以往的制度遗产能够限制当下制度创新的可能范围以及可供选择的创新方式。^[16]基于此，准确认识路径依赖的机理和规律应是制度创新的题中之义，须规避落入路径依赖的自我锁定状态，正确把握推免制度路径依赖形成的原因，回归于解决制度变迁中的实践问题。推免制度在制度转换成本、学习效应、协同效应、适应性预期的影响下形成了路径依赖，在某种程度上限制了制度创新的可能范围及选择方式，制度变迁总是在继承和延续原有框架的基础上缓缓前行，沿袭着以往政府主导和单向路径的思维惯性，政策制定主体缺乏自我评估和反思超越的意识。政府始终处于制度设计者和供给者的地位，高校、学生的实际诉求和建议难以被及时有效吸收，制度的完善常常局限于行政主体的单一视角。立足于双一流建设强调建立动态调整机制，打破原有精英团体的身份固化倾向的政策背景中^[17]，可发现推免制度缺乏完善的评估和调整机制便是缺陷之一。一般而言，称为“良法”的政策都有健全的执行评估和调整改进机制。国家虽然在推免程序、主体资格、比例等方面牢牢把关，

但却未对推免实施现状进行全面调查和评估，缺乏对真实执行效果的深度检视，这无益于制度的改进优化。长期以来，教育部对推免高校实行“只进不出、只增不减”的原则，高校囿于静态、固化的资源配置模式中，难以产生对本校推免工作进行持续改进和创新的积极性，甚至一些执行不力或违规的高校也未受到追责和惩罚，这在一定程度上削弱了推免制度的实质公平性和公信力，不利于充分发挥推免政策激励高校提升办学质量和选拔高质量人才的作用。对此，我们可从以下两个方面进行优化。其一，构建推免工作的评估机制。由教育部组织成立相应的评估机构，制定评估标准和实施细则，对全国高校推免工作情况实施常态化评估，及时提出诊断意见和改进措施，并鼓励相关组织和研究机构（例如中国学位与研究生教育学会人才选拔与评价委员会等）开展第三方的监督和评价。当前，全球科技竞争持续向基础研究领域延展，我国一些关键核心高新技术仍存在受制于人的窘境。这种背景下，应当更好地释放推免制度选才育人的效能，发挥政策评估机制的导向、激励、诊断和改进功能，促进各高校完善选拔推荐的标准质量体系建设，提升遴选接收标准的科学性和针对性，加强对拔尖创新人才的识别与推荐，并利用评估手段扩大推免资源配置对基础学科、前沿交叉学科领域的倾斜，对接国家重大战略和社会发展需求，形成“以评促建”“以评促改”“以评促强”的新制度格局。其二，建立健全推免工作的动态调整机制。教育部应综合考虑本科毕业生基数、不同类型高校优势学科差异性、中西部高校生源外流、推荐工作成效和规范性等因素，建立更为合理公平的推免指标分配原则和方案，制定科学具体的推免高校准入和退出机制，根据工作成效和评估结果动态调整高校的推免资格和推荐比例。同时，将评估结果纳入双一流建设考核、学科评估等参考体系中，打破静态、固化的推免资源配置模式，优化推免制度的资源配置结构布局。

(三) 合理处理多元主体关系，打造多元主体协同参与的制度模式

推免制度的变迁发展不仅依托于背后的宏观社会背景，微观行动者的行为互动也不容忽视。在推免工作实施过程中，政府是政策供给者，高校是具体执行者，学生是目标对象，教师是监督者和评价者。他们在此过程中不可避免地要面对多元价值冲突和诸多问题，需要相应的利益表达和沟通协商渠

道来予以化解、弥合。但推免制度多数情况下只由政府制定政策来建构,高校、教师、学生的实际诉求难以通过参与政策制定来实现,加之缺少沟通反馈机制,多元主体间无法达成有效沟通和互动协商,制度变迁囿于单一决策主体的困境。为此,应当准确把握动力机制场域下微观行动主体互动博弈的现实格局,处理好多元主体的关系,提升高校、学生、教师、社会的话语权和参与性,打造多元主体协同参与治理的制度模式。具体来说,其一,理顺多元主体关系,塑造协同参与治理的制度格局。在放管服改革和管办评分离的思路下,一方面,政府要从“强供给的管制者”转变为“宏观的调控者”角色。政府要持续推进放管服改革,合理放权赋能,扩大高校的招生自主权,在制度规范的框架内进一步增强高校推免工作的自主性、自为性和灵活性。同时,在教育行政单位有关部门的职责中增设推免监督一项,使该部门可以接受并处理各方的举报、申诉,推动各高校将推免工作有关名额分配原则、推荐名单等应予以公开的信息列入信息公开事项清单,避免推免过程中的“暗箱操作”、招生腐败等问题,凝聚行政权力、学术权力和社会公众的监督合力,确保程序透明公平、依法依规,形成对推免工作中决策行为及权力运行过程的有效监督。另一方面,明确高校、学院、学生和教师等其他主体的权责定位。明确高校做好管理职责,制定推免工作实施细则,做好监督检查、信息公开和申诉受理工作;落实院系层面选拔推荐责任,严格按照有关文件要求开展推免工作;强化教师的监督和评价职责,保障推免工作的公平性和专业性;加强社会公众和舆论媒体对推免工作的监督,例如设立社会监督员,使推免工作在阳光下运行;明确学生的自主择校权、申诉权和建议权,通过建立权益清单、监督申诉渠道等方式充分保障学生的权益,学生可对“保护主义”“出身歧视”“强制留校”等行为申诉。通过上述举措,促成相互制衡和合作共赢为内核的共治理念,创设出多元协同参与的制度空间。其二,包容多元主体利益诉求,构建推免制度共同体的沟通对话机制。应以开放包容的态度正视多元价值冲突问题,重视多元主体的话语权,在教育行政部门和高校层面分别设置相应的意见反馈和沟通渠道,例如设立电子信箱、电话热线、座谈会、意见反馈定点联系人等,鼓励他们在推免工作改革中建言献策和对话协商,综合考量高校、学生、教师和社会的意

见及诉求,采纳合理的建议,掌握并解决现实问题。基于以上举措,力求在协商参与的“善治”格局下,建设多元主体互动共通的未来路向,促进制度协同创新,更好地发挥推免制度选拔拔尖创新人才和提升研究生招生质量的政策使命。

参考文献:

- [1]王梅.新中国成立70年来研究生奖助政策的变迁逻辑与优化选择:基于历史制度主义的视角[J].中国高教研究,2020(1):20-26.
- [2]牛风蕊,沈红.建国以来我国高校教师发展制度的变迁逻辑:基于历史制度主义的分析[J].中国高教研究,2015(5):74-79.
- [3][10][11][13][14]道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海人民出版社,2014:116,169,126,111-113.
- [4]PETE H,TAYLOR R.Political Science and the Three New Institutionalisms[J].Political Studies,1996(5):936-957.
- [5]教育部高校学生司.1977-2003年全国研究生招生工作文件选编[M].北京:北京航空航天大学出版社,2004:463.
- [6]王小红.“保研夏令营”的社会学分析[J].学位与研究生教育,2016(8):39-42.
- [7]孙家明,廖益,李寒梅.历史制度主义视角下中国政府与高校治理结构变迁的发展逻辑[J].高教探索,2021(8):5-11.
- [8]杨雨萌,张飞龙.建国以来硕士研究生招生制度回溯与展望[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2020(1):152-160.
- [9]梁彤,贾永堂.我国高等教育大众化道路的历史考察:基于发展型政府理论的分析[J].高等教育研究,2019(4):14-22.
- [12]吴东姣,包艳华,马永红.改革开放以来我国博士研究生招生制度变迁的逻辑分析:基于历史制度主义视角[J].中国高教研究,2018(6):37-43.
- [15]洪盛.现代制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2009:156.
- [16]王星,李放.制度中的历史:制度变迁再思[J].经济社会体制比较,2011(2):94-103.
- [17]钟秉林.扎实推进世界一流大学和一流学科建设[J].教育研究,2018(10):12-19.

(责任编辑 陈志萍)