

■人文社会自然科学研究

俄罗斯特殊地位大学对我国地方新型大学转型发展的启示

柳泳

(安徽巢湖学院文学传媒与教育科学学院,安徽合肥 238000)

摘要:为振兴俄罗斯的高等教育,俄罗斯总统签署法令分别授予国立莫斯科大学和国立圣彼得堡大学为特殊地位大学,两所特殊地位大学同时获得了政府多项特殊的权利,而我国地方新型大学在转型发展的过程中也需要得到政府的充分支持。本文基于政府与大学关系的新视角,从政府的经费投入、办学自主权、政府的法律与政策等方面论述了俄罗斯特殊地位大学制度对我国地方新型大学转型发展的启示。

关键词:特殊地位大学;办学自主权;经费;转型发展

中图分类号:G640

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2020)03-0118-04

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.03.020

The Enlightenment of Russian Special Status University System on the Transformation and Development of Newly Established Universities in China

LIU Yong

(College of Literature, Media and Education Science Anhui Chaohu University, Hefei, 23800, China)

Abstract: To revitalize Russian higher education, the Russian President signed a decree awarding Moscow state university and Saint-Petersburg State University as the special status university. The two special status universities have also received a number of special rights from the government. In the process of transformation and development, local newly established universities in China also require the full support of the government. Based on the new perspective of the relationship between government and universities, this paper discusses the enlightenment of Russian special status university system on the transformation and development of local newly established universities in China from the perspective of the investment of government funding, autonomy in running, and laws and policies and etc.

Key words: special status university; autonomy in running; funding; transformation and development

一、俄罗斯特殊地位大学产生的背景及研究问题的提出

由于前苏联解体以后,俄罗斯经济发展的滞后以及其社会的动荡,对俄罗斯的教育发展、特别是高等教育的发展产生了巨大的负面影响,导致俄罗斯高等教育整体水平的下滑,从近年各种世界大学排行来看,就足以说明这种趋势,如,俄罗斯最顶尖的莫斯科国立大学一般徘徊在100名左右,而圣彼得堡国立大

学的排名在100—500之间,此外俄罗斯再无大学进入世界500强。总而言之,前苏联解体之后的俄罗斯高等教育已然失去了往日的成就,不仅人才流失严重,留学生的人数大幅度减少,国内人才市场也对求职毕业生的水平表示不满,高教质量下滑之势可见一斑。从国家整体布局上看,高等教育资源分配严重失衡所导致的强者愈强弱者愈弱的恶性循环,加剧了各地教育及经济发展的不均衡。从高校自身发展上看,管理制度的落后、教育经费的不足、优秀的教学和科研人

收稿日期:2019-09-09;修回日期:2019-12-12

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学研究重点项目(SK2015A421)

作者简介:柳泳,男,安徽巢湖人,巢湖学院文学传媒与教育科学学院讲师,主要研究方向:教育学。

才的缺乏,使得高等学校之间的差距拉大,发展艰难。在这样的背景下,2005年9月5日,当时的俄罗斯总统普京宣布了四项全国优先发展规划,其中俄罗斯国家《教育优先发展规划》居于第一位,主要意图在于促进俄罗斯教育的整体现代化发展,提高国家的整体教育质量,以此,来适应俄罗斯经济和社会发展的迫切需要。据此,俄罗斯对其高等教育的办学运行机制、管理制度、财政体制以及人才培养体制进行了一系列的改革,以此来满足国内经济政治发展的需要,重新树立俄罗斯高等教育大国的形象,俄罗斯政府首先组建“联邦大学”,并在2009年,俄罗斯前总统梅德韦杰夫签署了一项高等教育的法令,即《俄罗斯国立莫斯科大学和国立圣彼得堡大学法》(简称《大学法》),在此法令中授予莫斯科大学和圣彼得堡大学具有特殊地位,这两所大学成为了俄罗斯高校金字塔最顶尖的那部分,由此,这两所大学从俄罗斯政府获得了多项特殊的权利。

关于俄罗斯大学的研究,国内学者主要集中在俄罗斯一流大学建设、俄罗斯高校的治理模式及俄罗斯联邦大学战略规划等方面,俄罗斯特殊地位大学的研究也或多或少隐约出现在这些文献之中,但有关俄罗斯特殊地位大学的深层次问题还很少涉及。本文通过对俄罗斯特殊地位大学的“特殊之处”进行细致分析,为我国地方新型大学转型发展的理论研究提供一定的借鉴,同时,在实践上为我国地方新型大学转型发展提供可行性的建议。

二、俄罗斯特殊地位大学的“特殊之处”

(一) 俄罗斯联邦政府对于特殊地位大学的特别经费支持

为支持和实现政府批准的俄罗斯主要高校发展计划,俄罗斯总理普京近日签署三道命令,计划为俄罗斯教育与科学部拨款110亿卢布(约合3.7亿美元),用于联邦大学和国家研究型大学的发展^[1]。另外,按照俄罗斯高等教育改革的实施方案,俄罗斯政府已经提升了两所特殊地位大学的直接财政拨款额,在税收政策等方面也给予两所特殊地位大学一定的优待。普京的最后一道总理命令就是针对这两所大学的,根据国立莫斯科大学的发展计划,他们将在三年内获得22.5亿卢布的拨款^[2]。从2010到2012年这一期间,俄罗斯已投入690亿卢布支持重点大学更新设备、学术交流,吸引最好的国内外学者,其中国家研究型大学将获得320亿卢布,联邦大学将获得270亿卢布,两所巨型大学将获得100亿卢布^[3]。从以上的信息可以看出,俄罗斯为了重振高等教育,加大了对高等教育

的经费投入,有重点地对两所特殊地位大学加大了拨款,特别是对这两所大学投入更多的专项发展经费,用于促进这两所大学的教学和科研的发展,具有非常强的目的性。两所特殊地位大学虽然得到了较多的政府拨款,但其任务也是异常艰巨,一方面通过增强特殊地位大学的整体实力,来提升俄罗斯大学在世界大学的整体排名;另一方面,以两所特殊地位大学为突破点,以点带面,促进俄罗斯大学的整体发展,从而为俄罗斯经济复苏做出应有的贡献。

另外,为了鼓励两所特殊地位大学的创新发展,政府还将允许它们建立企业,这些企业作为大学的下属分支机构可以生产创新科技产品,这说明两所特殊地位大学在使用政府拨款方面具有比较大的自由度,但是,由于受俄罗斯自身高等教育管理体制的影响,从表面上看,特殊地位大学在经费的管理上有一定的自由度,也就是说特殊地位大学拥有比较大的财政自主权,可以自行支配来自政府的拨款,然而其经费的使用方向还是比较明确的,主要是为了实现政府的总体高等教育战略。

(二) 特殊的自主权

莫斯科大学与圣彼得堡大学除了获得比其他大学较多的联邦政府经费资助以外,这两所大学还有高度的自主权,首先,特殊地位大学可以进行额外的入学考试并颁发自己的文凭,也就是说,这两所大学可以在实行国家统一高考的前提下,进行独立的自主招生,正如莫斯科大学校长维克多·萨多夫尼奇认为:“国家统一高考不应成为考大学的唯一标准。根据分数无法确定中学毕业生是否有能力和潜力从事科学研究,必须具有多种选拔方式。在全国范围内实行国家统一高考可能引起难以想像的后果。”^[4]而且,两所特殊地位大学还被准许独立颁发印有俄罗斯国徽的毕业证书;其次,俄罗斯前总统梅德韦杰夫曾签署过一项法令批准俄两所主要大学拥有更多的自主权,这两所大学可以自主制定本校教育大纲标准及人才培养规格与要求^[5]。也就是这两所特殊地位大学可以完全根据自己发展的需求来确定自身的人才培养模式,完全不受政府的干涉,可以促使大学的个性化发展;最后,拥有完全自主的教学和科研权利。莫斯科国立大学章程当中规定:“莫斯科国立大学拥有自治权,对学校的教师、学生、社会和国家负责。按照俄联邦法律及本校章程自主选择与配备教学科研及工作人员,自主从事教育、科研、经济等活动。”^[6]

(三) 特殊的内部运行机制

特殊地位大学既然都是独立的、有自治权的大

学,它们都有特殊的内部管理制度,就以莫斯科大学为例,首先,其管理机构就比较特殊。莫斯科大学的最高决策机构是校务委员会,是学校内部最高权力的代表,校务委员会负责选举学校学术委员会的成员,校学术委员会是学校内部的最高管理机构,全面负责学校的日常运行工作,主要是教育教学及科研等活动,经总统直接任命的校长主要是直接领导和管理学校具体事务(取消两所特殊地位大学的校长选举制,实行任命制,校长由总统直接任命,任职期限一般不超过5年,可以连任)。系是学校的基础教学单位,科研院是学校的科研单位;其次,莫斯科大学的管理制度也比较特殊。莫斯科大学的内部各种管理活动既要遵守相关法律,同时,也要符合其大学章程,充分保证广大师生员工能够参与学校重大事务的权利,贯彻集体领导与校长负责的日常管理制度。在莫斯科大学中,学校最高权力机构就是学校代表大会,而学校代表大会的组成人员主要包括校一级、系一级、科研院学术委员会的代表、学校其他机构的代表及学生代表,在这里,有一个特别的规定,为了保证代表成分的均衡性,校一级学术委员会的代表数不能超过学校代表大会总人数的一半。学校代表大学的主要职责包含选举校一级学术委员会委员,审议或修改学校的章程,听取莫斯科大学校长对学校重大发展事务的汇报,同时,审核校一级学术委员会提议的一些事务。另外,根据莫斯科大学的章程规定,学校内部机构的设立或撤除首先必须经过校一级学术委员会的同意,然后报莫斯科大学校长批准,各机构必须遵守校一级学术委员会的决定和校长(副校长)的命令,内部机构的具体职责必须依据莫斯科大学的章程和该校的其他管理制度来确定。最后,学校代表大会的召开期限是每年至少一次,在一些特殊情况下,莫斯科大学的校长及校一级学术委员会有权利召集一些非常规性的会议。

最高决策机构——校务委 最高权力机构——学校代
员会 表大学

最高执行官——莫斯科大学校长(总统直接任命)

图1 莫斯科大学内部运行机制示意简图

三、俄罗斯特殊地位大学对我国地方新型大学转型的启示

(一) 大学仍然要依托于政府——地方新型大学的转型发展需要政府在资金投入及相关制度方面给予充分的支持

两所俄罗斯特殊地位大学在经费投入方面得到

了俄罗斯政府的特别照顾。目前,我国地方新型大学的发展也在一定程度得到了政府经费支持,但同双一流大学相比,经费的差距就显得比较明显,经费的短缺一直是地方新型大学发展的一个最大的瓶颈,也是大学的一个“世纪难题”。而处于转型发展中的地方新型大学对经费的渴求就会显得更加迫切,要想解决经费的难题,地方新型大学必须依靠政府的两方面全力支持:一个就是直接的政府拨款;另一个就是相关经费的政策和制度支持。我国当前大学财政拨款的模式就是“生均拨款+专项补助”,地方新型大学主要由省、直辖市、自治区一级教育行政部门负责生均拨款,省、直辖市、自治区一级财政部门及发改委只负责部分专项经费。首先,政府可以直接通过加大生均拨款的额度来增加对地方新型大学的拨款,同时,可以设立“转型发展专项经费”来加大对地方新型大学的拨款。全国人大代表、教育部原副部长杜玉波接受《中国经济周刊》记者专访时表示:加大对地方高校经费支持力度^[7];其次,政府要逐步构建地方新型大学经费管理的相关政策及制度,一方面,扩大地方新型大学使用经费的自由度,使地方新型大学拥有更多的经费自主支配权;另一方面,促进地方新型大学在转型发展中提升自筹经费的能力,使得地方新型大学能够改变单一的政府拨款机制,扩大经费的来源渠道,使得经费来源多元化,例如,构建和规范地方新型大学社会捐赠制度、社会(企业)经费投资准入制度、产学研进一步深化合作制度、税收优惠制度等。就像两所俄罗斯特殊地位大学除了得到了政府的经费支持以外,还允许其建立分支机构和企业,促进自身的创新发展;最后,地方新型大学自身也要加强各项经费的管理,做到开源节流,务必使有限的经费用到转型发展的关键之处:其一,建立各项经费预算规划审批制度;其二,构建各项经费监管和评价机制,科学合理地对地方新型大学的转型发展经费进行管理。

(二) 大学的自主发展依然要仰仗于政府——政府应逐步给予地方新型大学更多的自主权,扩展地方新型大学转型发展的空间

俄罗斯特殊大学具有较高度度的自主权,而且,俄罗斯政府颁布法令肯定了两所特殊地位大学的自主权。近年来,我国陆续颁布相关文件,进一步落实了高校的办学自主权,2014年8月,国家教育体制改革领导小组办公室出台《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》的管理制度;2017年3月,教育部等五部门《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》明

确将教师职称的评审权利直接下放给高校。目前,我国政府在高校办学自主权方面已经做了很多努力,地方政府也在致力于扩大地方新型大学的办学自主权,但是,高校的办学自主权改革并不是一蹴而就的事情,就像南京大学冒荣教授所言:扩大高校办学自主权是一项一直在路上的改革^[8]。地方新型大学的转型发展从一定程度上来说,扩大办学自主权是关键,但是,一直以来,人们在日常实践中对高校办学权的认识还存在着一定的误区。另外,法律所规定的高校权利也过于笼统,只能作为高校办学自主权的依据之一,但不是唯一依据,更不应当成为高校自主办学的桎梏^[9]。因此,地方新型大学若想成功转型发展,务必要落实和扩大办学自主权,而政府依然是地方新型大学实现办学自主权的重要支柱。地方公立大学办学自主权和其他合法权益都只能主要靠政府及其管理部门的制度和政策来维系,其办学自主权的根源应从人民让渡的集权重新回归到政府理性的分权和授权^[10]。首先,政府要“自觉”放权,也就是地方新型大学要依靠政府,自觉推动办学自主权的扩大与落实;其次,政府进一步完善办学自主权的政策与法律,完整的政策与法律体系是确保地方新型大学拥有充分办学自主权的重要基础,目前我国各级政府已经制定一些相关的政策与法律,但是,仍然有很多方面有待完善;最后,地方新型大学自身的努力至关重要。高校拿到更大的办学自主权之后,能否接得住、用得好、不走偏,才是判断这项改革是否成功的关键^[11]。地方新型大学应根据自身的实际情况,依法构建和完善各项规章制度,健全自身的内部管理机制,促进自身的转型发展,不但要稳步发展,而且还要在发展中有所创新。

(三) 法度和规律下的转型发展——地方新型大学应在政府规定的法律及政策范围内进行转型发展且要遵循高等教育发展的规律

地方新型大学要想良性地转型发展,就必须遵守政府规定的法律及政策,遵循高等教育发展的规律。首先,始终坚持党委领导下的校长负责制,处理好党委和校长负责制之间的关系。俄罗斯特殊地位大学虽然享受非常多的自治权,但两所特殊地位大学也不能凌驾于政府的法律与政策之上,政府也通过其他形式对两所特殊地位大学进行监管,例如,两所特殊地位大学的校长就是由总统直接任命,而并非是学校选举的。在我国,高校必须始终坚持党委的领导地位,同时,保证校长在遵守各项法规的基础上行使职权,健全党委的统一领导、党政合理分工、沟通协调运

行的相关工作机制。因此,地方新型大学转型发展必须要实施好党委领导下的校长负责制,逐步建立现代大学制度;其次,地方新型大学的转型发展必须遵守国家颁布的法律及政府的各项政策。关于高等教育的发展和管理,国家先前也颁布了一些相关的法律,例如,《高等教育法》,另外,为推动部分地方新型大学的转型,国家出台了一系列相关政策和指导性文件,明确了转型目标、思路和主要任务,地方新型大学的转型发展不能逾越国家的法律和政府的相关政策,法律和政策既是转型发展的保障,同时,也是转型发展的合法性体现;最后,地方新型大学转型发展必须要遵循高等教育自身发展的规律,地方新型大学要结合学校的客观实际,遵循学科发展、专业建设及学生身心发展的规律,系统地设计好自身的转型发展,在这一过程中,不能急于求成,扎实地推进每项改革,完成好每一项转型发展的任务。

[参考文献]

- [1] 搜狐出国. 俄罗斯增加高校财政拨款惠及广大海外学子 [EB/OL] <http://goabroad.sohu.com/20101202/n278057958.shtml>/2018-12-03.
- [2] 科技部. 俄罗斯政府加大对主要高校的投入 [EB/OL]. <http://news.bioon.com/article/6460235.html>, 2018-12-03.
- [3] 杜岩岩. 俄罗斯创新型大学发展战略及其保障机制 [J]. 教育科学, 2011(5):95.
- [4] 吕志英, 李芳. 统一高考将高校变成“平庸的培养所” [N]. 中国教育报, 2005-06-17(06).
- [5] 王恩华. 俄罗斯大学自治:历史、现状与趋势 [J]. 国家教育行政学院学报, 2013(11):91-95.
- [6] 李盼宇. 俄罗斯高等教育治理模式研究 [D]. 西安:陕西师范大学, 2017.
- [7] 张璐晶. 全国人大代表、教育部原副部长杜玉波:加大对地方高校经费支持力度 [J]. 中国经济周刊, 2018(12):62.
- [8] 冒荣. 扩大高校办学自主权为什么仍在路上 [J]. 江苏高教, 2015(04):1-3.
- [9] 陈兵. 论高校办学自主权的权能 [J]. 高教探索, 2017(8):30-35.
- [10] 吕国富, 靳玉乐, 吕文. 地方公立大学办学自主权的运作策略研究 [J]. 教育学术月刊, 2018(5):37.
- [11] 赵婀娜. 让高校沿自主轨道奔向“双一流” [N]. 人民日报, 2017-04-14(05).

[责任编辑 张雁影]