

# 俄罗斯高校管理体制的民主化进程 ——基于前苏联与俄罗斯的比较研究

杨宁 杨广云

(厦门大学 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 苏联解体后,伴随俄罗斯的政治经济体制变革,俄联邦也对高等教育进行了全面改革,扩大高校自主权是其中重要举措之一。本文从学校领导体制、经费管理、课程管理等方面分析了俄罗斯高校内部管理的民主化进程,并指出民主化进程中存在的经费短缺、内部管理上校长权力缺乏有效制约等问题。因此,一方面要加大政府经费投入,另一方面要继续推进高校民主化管理。

**[关键词]** 高等学校;民主化管理;办学经费;市场化

中图分类号: G640 文献标识码: A 文章编号: 1673-7164 (2009) 04-0026-06

## Democratization Process of the Internal Management in Russian Colleges and Universities ——Based on the Comparative Study of the Soviet Union and Russia

YANG Ning YANG Guang-yun  
(Xiamen University Xiamen Fujian 361005)

**Abstract:** After the disintegration of the Soviet Union, with Russian political and economic system reform, the Russian Federation also reformed the higher education; one of the important measures is to expand colleges and universities' autonomy. This article analyzed the democratization process of the internal management of Russian colleges and universities from the perspective of school leadership structure, fund management, curriculum management and so on, it noted some problems existing in the democratization process such as shortage of funds, lack of effective constraints to the principal authority. Therefore, on one hand, we need to increase government funding; on the other hand, we must continue to push forward the democratization management of colleges.

**Key Words:** colleges and universities, democratization management, school funding, market-oriented

### 一、高校管理民主化的要求

俄罗斯高等学校管理体制走向民主化,是在整个国家民主化进程的宏观背景进行的,国家的民主化对高等教育和高等学校的民主化起着决定

性作用。

(一) 政治民主化和经济市场化的背景  
前苏联解体后,俄罗斯联邦接管了其大部分的高等教育事业,可以说,它在一定程度上保

**作者简介:** 杨宁,厦门大学教育研究院硕士生,从事课程与教学研究  
杨广云,厦门大学教育研究院副院长,副教授,副研究员,从事俄罗斯高等教育研究

持了苏联原有高等教育体制的一些特色,如学位制度上保持了副博士这一级,重视将教学与科研生产相结合、教师职称与学位挂钩等。但与此同时,也发生了一系列重大的变化,这首先表现在政治体制的改变上,1993年12月12日通过了《俄罗斯联邦宪法》,该宪法完全放弃了“社会主义”及其立法原则,而代之以西方式的“民主政治”原则作为宪法的基本原则。俄罗斯也因此实施了选举制度、“三权分立”及政党政治。伴随着政治体制的变化,经济基础也在进行变革,原苏联实行高度的单一集中的计划经济体制,中央政府控制着一切经济活动,而俄罗斯则要求改变这种计划指导为主的经济管理体制,代之以市场调节为主的经济活动。它开始推行全面私有化和建立市场机制及实行分级预算财政体制。伴随着经济政治体制的转轨,高等教育为了适应这个大环境,就必须使高校管理体制转轨,进行改革,从而适应变化的政治经济体制的要求。其中,要求高校管理民主化是高等教育改革中很重要的一部分。

### (二) 高校自身的要求

自从高校产生以来,便对其知识所存在的状态进行着探讨,一般存在两种观点,一是“自为”存在的大学理念,认为大学应该是追求高深学问的场所,旨在探讨高深的学问;另外一种“他”存在的大学理念,强调知识应该为社会服务,以促进社会的发展为目的。<sup>1</sup>可以说,在不同时期和不同的社会背景下,会有不同的高等教育指向和不同的大学理念。在苏联时期,更多的是关注高深知识的追求,并且具有浓厚的阶级色彩,其目的在于为工农阶级提供教育,体现在管理方面是高度的中央集权色彩。随着俄罗斯政治经济体制的改革,要求人们更多地将教育集中于第二种理念上,即为社会服务。并且随着高等教育大众化时代的到来,高等教育不再是少数人

的特权。越来越多的人不仅要求进入这个系统进行学习,而且要求积极参与这个事业,学校出于现实的考虑,必须在管理方面给予更大的权限,以便高校更好地为社会服务。

### (三) 管理体制的解中心主义

1992年8月颁布的《社会经济改革条件下俄罗斯教育体系的改革和发展计划》,提出了改革和发展计划的三项重要任务,其中一项就是实现教育管理体制的解中心主义。解中心主义是指资本、权力、资讯的分散过程,在第聂伯罗夫任俄罗斯教育部部长时期就提出了一种观点,即解国家化,这种观点与解中心主义相似,都是指权力的分散,解国家化主要是让社会来分担权力,他认为在一定程度上解国家化等于社会化。<sup>2</sup>如教育事业的解国家化的一部分含义就是教育的社会化。解中心主义如果体现在宏观管理层次上,则表现在联邦、地区、市和校都被赋予一定的权力,而不是集中在联邦的一个层次上;如果从微观的高校内部管理体制来看,则是高校各管理层次都被赋予不同的权力,而不只是以某一个管理层次为中心,如以前的领导体制将权力集中于校长一人身上,其他各级管理层次以及教师、学生权力很少。由于这种解中心主义的渗透,要求高校的管理体制民主化,给予更多的人和管理层次以权力。

## 二、高校内部管理体制的民主化措施

在内外因素推动下,俄罗斯对教育体制进行了民主化的改革,并颁布了一系列的法律法令,试图以法律的形式来保障高校的权利。这些法律涉及高校内部民主化的形式也是多种多样的。

### (一) 学校领导体制的民主化

在前苏联时期,高校内部的领导体制主要是实行一长制管理,任何事务由校长全部负责,系

1. 张男星. 俄罗斯高等教育体制变革[M]. 长春:吉林教育出版社, 2002:34.

2. 肖甦,王义高. 俄罗斯教育10年变迁[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2003:206.

主任和教研室主任受校长领导。虽然一长制有利于权力集中,提高办学效率,但由于一人负责全部事务,工作量大,且主观性强,不利于合理有效地管理高校,更不能体现出其民主性的一面。苏联当局也认识到了这一点,于是在1989年7月7日颁布的《苏联高等院校暂行条例》中规定,高校内部管理由一长制转变为校务委员会下的校长负责制。<sup>3</sup>但这只是苏联解体前动荡时期的一个改革,它并没有落到实处。直到苏联解体后,俄罗斯才对高校的领导管理体制进行了质的变革,力图使学校内部三级领导即“校-系-教研室”合理分配权力,让学校的管理效率达到最优化。在1993年6月26日颁布的《俄罗斯联邦高等职业教育机关典型条例》中明确了校长与学术委员会的职责,要求将一长制与集体领导结合起来,学校的最高领导是以校长为首的校务委员会,校务委员会由教师、学生、家长和社会各界人士组成,对于学校任何重大事务的决策,必须通过校务委员会选举投票,通过才可以执行。除此之外,系、教研室也被赋予更大的权利,如在教学计划、教师的任用方面有了更多的自主权。学校的其他管理机构也被赋予了更大的权利和参与高校事务的机会,以维护不同群体的权利。对于学校领导人的选举,俄罗斯规定国立大学校长必须由集体选举,而非国立大学的校长可由创办人任命,也可以由创办人雇佣。<sup>4</sup>

### (二) 学校经费管理的民主化

苏联时期的学校经费都是来自于国家拨款,学生读书实行免费制度,国家绝对不允许非国立学校的存在,而是把教育权牢牢控制在自己的手中。因此,如果学校要对经费进行分配和使用,必须要经过苏联教育部的批准。由于政府对学校经费的控制,导致了一系列的负面效应,如办学缺乏积极性、科研活动受到政府限制、

学校与社会分离等问题。随着俄罗斯经济政治体制的转轨,高等学校要求有更多自主操控经费的权力,并积极引入市场竞争机制。同时,由于俄罗斯教育拨款经费减少了一半,再加上经费危机的影响,俄罗斯提出了将高等教育作为“准公共产品”,要求高等教育由国家与社会共同承担。所以高校在经费管理必须扩大自主权,有效筹集、分配和利用经费。伴随着这个要求,出现了教育经费的多样化趋势。筹集经费的方式包括实施收费教育、高校从事商业性活动和开展有偿教育服务。<sup>5</sup>学校通过创收获得的资金可以用来更新教学设施,添置科研设备,并自主决定教职工的奖金经费、学生的奖学金以及对各个科研预算项目经费进行调配等。这些措施不仅有利于提高教学和科研的质量,更可以提高学生和教师的积极性,客观上也使得学校办学与社会更加紧密相连,大大推进了学校对经费管理的自主权和民主化进程。

### (三) 学校监督评估管理的民主化

苏联时期的政府对高等学校实行严格的监督评估,在高等和中等专业教育部设立高等学校国家检查处,国家检查处组织检查小组,对学校实行监督和评估。除此之外,国家检查处还常对学校进行国家视察。高校内部也设有检查监督机构,监督机构分为校级和系级,分别为校、系组织和方法监督委员会。<sup>6</sup>这些委员会的成员通常是学校的教授、副教授和一些专家,而外界人员很少介入其中。除这些委员会起监督评估作用外,苏联的党团及工会也发挥一定的作用,并渗透到高校管理各个层面。俄罗斯,政府对监督评估进行了一系列改革,如在1992年的《教育法》中提出了教育管理的民主化,让国家和社会共同管理教育,这种精神在《高等职业教育和大学后职业教育法》进一步发展为具体化的要求。社会

3.6. 李家宝,葛鸿翰. 俄罗斯高等工科教育及其改革[M]. 哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社, 1996:52,176.

4. 朱小蔓. 20-21世纪之交中俄教育改革比较[M]. 北京:教育科学出版社, 2006:62.

5. 张男星. 俄罗斯高等教育体制变革[M]. 长春:吉林教育出版社, 2002:52.

团体可以参与教育体系内部的组织,如学校委员会、教育机构委员会、教学法委员会;也可以参加学校体系外部的社会委员会,如家长委员会。这些委员会团体可以对高校内部管理提供建议并且具有监督的作用。<sup>7</sup>另外,《俄罗斯联邦高等职业教育机关(高等院校)的典型条例》提出了在监督管理上取消党团组织,让更多的社会团体参与到高校内部管理和监督之中,进一步扩大民主性和社会参与性。<sup>8</sup>虽然俄罗斯联邦对高校管理仍起主导作用,有些监督机构的作用并不十分明显,但随着高教体制改革的深化,其监督评估管理体制会越来越完善。

#### (四) 学校课程、招生及就业管理的民主化

苏联在课程设置方面也体现了高度集中的特点,其高等学校各专业的公共基础课是完全相同的,不同学校同一专业的标准与要求也是完全统一的。对于课程的管理是由中等专业和高等教育部统一管理。它为高等院校各专业制定统一的教学计划和教学大纲,并依照教学计划和教学大纲统一编写教科书,学校仅有的主动权是依据教学计划制定课程表。苏联时期的课程依据中央指示而设定,选修课极少,在20世纪70年代之前甚至没有选修课。这样的统一模式限制了学生个性和创造力的发展,学校也因此缺乏办学的主动性和积极性,影响了高校的健康发展。苏联解体后,俄罗斯对于高校课程体系进行了全面改革,如对教育大纲的修订、课程指导原则的修改、教育标准的确定等。在管理方面,政府减小了控制权力,扩大了高校的权力,现在的俄罗斯联邦教育部只颁布教育法令、制定各专业的一个大纲,由高等学校自主编写教材、自主编制课程表、自主安排

课程等,因此,不同学校同一专业相差较大,教学质量也参差不齐。教育部为了保证教育质量,通过控制授予国家学位证书的权力建立一个最低标准。除此之外,高校开设了大量的选修课,期望更好地培养多样化的人才,并重视文、理、工学科间的渗透和跨学科课程的设置。但这也存在问题,如课程还是限制了学生的选择机会,并且信息不会向全部学生开放。<sup>9</sup>

在招生管理方面,俄罗斯继承了苏联的体制,两者都非常重视学校招生的自主性和民主性。如全国不设统一的招生机构,各高校在招生对象、考试和录取方面颁发均有自主权,但是必须是在遵守国家的统一政策下。在考试具体方式、科目及命题、主考、评定和录取上,也是由学校自主决定的,从而使各高校努力发挥自己的优势,保证了人才的选拔。在颁布《俄罗斯联邦教育法》和《俄罗斯高等职业教育和大学后职业教育法》后,俄罗斯在招生的自主权就变得更大了。<sup>10</sup>这主要体现在招收不占招生控制数名额的自费生上面。各高校也可成立学校招生委员会,并下设选拔委员会和学科委员会,依据国家高校招生委员会的政策开展各自的招生工作。从2001年起,俄罗斯开始引进国家统一考试,至2004年,88个联邦主体中有65个参加了这个考试,2006-2008年,曾计划在全俄罗斯联邦逐步实现全国统一考试,并且根据参加试点的各大学的意见建立联邦高考制度。2007年2月12日,俄罗斯,规定从2009年开始,在全国范围内正式实行统一考试。<sup>11</sup>这就为解决中等教育评价系统与高校不衔接,及高校不承认中学评价等问题提供了一个解决途径。国家统一考试并没有剥夺高校的

7. С·В·Шипкин. Социальная дифференциация высшего образования[EB/OL]. <http://www.socpol.ru/publications/pdf/sdvo2006.pdf>.

8. 李家宝,葛鸿翰. 俄罗斯高等工科教育及其改革[M]. 哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,1996:59.

9. G·Andrushchak. Student Evaluations of Faculty Management Innovations in Russian Higher Education Institutions[J]. *Problems of Economic Transition*, 2008, 50(10):83-96,93.

10. Нормативные документы высшего профессионального образования [EB/OL]. <http://www.edu.ru/db/portal/spe/index.htm>.

11. 王竞晔,孙玉丽. 俄罗斯高考制度改革及启示[J]. 宁波大学学报, 2007,(6):71.

自主权,在其考试科目中,必考的是数学和俄罗斯文学,其余的则依据所报考大学的专业来定。学校还可以根据自身的特点要求招收和录取学生,以及对通过考试的学生再次进行考核。

对于毕业生的就业管理,俄罗斯不再像苏联一样实行统包统分的政策,而是让更多的学生有更多的选择权,让其自主择业。随着俄罗斯市场竞争机制的引入,自主择业的方式有利于学生提高竞争意识和学校提高自身质量。毕业生就业管理是高校管理的重要环节,学校虽然获得了更多的自主权,但同时更是一份责任。近年来,俄罗斯高校建立了专门的毕业生就业管理机构,主要有青年学生就业促进中心和信息分配系统。青年学生就业促进中心是教育服务市场与劳动力市场间的纽带环节,其任务是分析地方企业组织对青年的需求情况、为大学生提供职业定向、与地方企业组织和政府机关联系等。信息分配系统主要是提供一些支持,包括:就业信息系统;信息支持的法律-法规系统;指导-咨询服务系统;劳动力市场分析和教育服务系统。<sup>12</sup>可见,这种为毕业生提供就业信息管理系统信息是比较全面的,对高校、大学生和企业机构都十分有用,可以宣传高校、帮助大学生获取信息指导和自我定位,也可以帮助企业机构获取需求信息。

### 三、民主化过程中的问题及思考

俄罗斯高校管理的民主化改革是在俄罗斯社会变革的大背景下发生的,当时激进式的政治经济体制改革虽然有利于高效率的扩大民主性,但其带来的负面效应也是很多的。

#### (一) 问题

第一,经费问题。在众多问题中,经费问题是最为根本的,也是阻碍高校内部管理民主化的最大绊脚石。联邦政府总是把扩大高校的自

主权与消减高校经费联系在一起,所以,20世纪90年代,联邦对于高校的拨款已降到了最低限,只够支付职工工资和学生生活津贴。高等教育预算经费保证也急剧下降,10年之内减少了90%,如按平均购买能力来看,俄罗斯花在一个大学生身上的总支出仅为1500美元,而美国和加拿大为23000-24000美元,英国和法国为11000-12000美元,<sup>13</sup>可见俄罗斯对高校的扶持水平是很低的。政府不仅减少拨款,并且在法律上对高校拨款的责任推卸提供条件,如在1996年的《高等职业教育和大学后职业教育法》里,国家承诺划拨给高教的国立教育机构经费不低于联邦预算的3%,<sup>14</sup>自2005年1月1日起,修改后的法律取消了在经费支出比例方面的有关规定。

由于政府拨款的锐减,高校要把精力更多地投在筹集经费上,所以收费成为越来越普遍的现象,尤其是在自费生的招收上,2003年,自费上学的学生比例已达到54%,<sup>15</sup>并且学校不顾教育规律以及学校自身的能力,盲目招收热门专业等。这不仅仅引起了关于教育质量保证的问题,而且还引起了教育公平的问题。它造成了高校招生中的双重标准,剥夺了低收入家庭的孩子进入这些专业学习的机会,使得只有有钱人才能接受好专业的学习。除此之外,经费不足还导致了許多其他问题,如学校为了寻找预算外资金,而忽视科研,从1985年到1995年高校科学活动的花费缩减至原来的1/15-1/18。并且在联邦预算中用于教育的拨款尚未单独立项的情况下(从1993年至今),科研和实验设计工作方面的财政和投资每年还在减少,不足需求量的10%,而实际的到位资金更少,1997年底教育部系统的学校只兑现了本年度财政预算拨款的76.1%。在联邦拨款没有保证的情况下,区域和地区拨款逐渐成为俄国立高校经费的主要来源。<sup>16</sup>由于教师的工资得不

12. 肖胜. 浅谈俄罗斯高校毕业生就业的管理系统[J]. 外国教育研究, 2007,(7):69.

13. B·M·茹拉科夫斯基, 诸惠芬. 俄罗斯高等教育的现代化: 问题和解决办法[J]. 大学·研究与评价, 2008,(4):51.

14. 15. 朱小蔓. 20-21世纪之交中俄教育改革比较[M]. 北京: 教育科学出版社, 2006:97,114.

16. 边红彦, 王林. 俄罗斯高等学校经费来源探析[J]. 河北工程技术职业学院学报, 2002,(5):46.

到保证, 他们不能安心教学, 在社会上大量从事兼职, 还有许多教师流失到国外造成教育质量下降。大学生也越来越不能够安心学习, 因为学费及生活问题, 大约有3/4的大学生不得不去打工。总之, 俄联邦政府在给高校自主权的同时, 也削弱了对高校的经费资助, 而地方政府、高校、学生及其家庭均无力填补所需经费的空白。这是当前俄罗斯高等教育面临的重大困难, 也是制约扩大高校民主化改革进程的重要因素之一。

第二, 高校内部管理中的权力制衡问题。俄罗斯高校内部管理的原则是民主性、国家-社会性、自主性。<sup>17</sup> 据此原则, 高校民主权较前苏联明显扩大。但由于俄罗斯还没有建立起一个权力配置平衡的高校管理体系, 所以还存在一些问题。从高校领导来看, 伴随民主化和中央权力下放, 校长的权力大大增加, 是校务委员会的主席, 有权任命各级领导人, 如果没有有效的约束与监督, 权力可能被滥用。如校长完全可以根据自己的喜好确定教师的去留, 也可以给自己开有时甚至是数十倍于教师的工资。这种行为导致高校内部管理专制主义发展和一些领导腐败现象的出现。同时, 校务委员会的作用也受到质疑, 如对于教育机构领导人的选举变得名不副实, 在许多情况下人员的选举是内定的, 校务委员会的工作从一开始就缺乏公开性。另外, 从其他参与管理的机构来说, 这些机构权责不明确, 法制基础也显得不足。社会管理既不是管理机构, 也不是自治机构, 因此缺少实际权力, 所起的作用也是微乎其微的, 如由教师、学生和家长代表组成的社会委员会, 作用仅仅是向学校管理部门提供帮助, 解决物质技术问题和教育过程中的资金保障问题; 学校一些自治团体的作用只是协助教师, 成为组织学生课外活动的帮手, 根本谈不上真正的学生的自我管理; 学校的教师委员会依旧是附属于学校的一个协商性组织, 既不能成为教师自

治的最好机构, 也不能真正解决教师迫切需要解决的问题。

## (二) 思考

俄罗斯教育系统发展指标已达到高度发达国家的水平, 但是其经济发展水平却与高度发达国家相差很远。因此, 俄罗斯所能支付的预算经费不能适应教育系统的需求和发展, 这就不可避免地阻碍了其高等教育的发展, 并且有可能带来教育的停滞不前甚至倒退。同时, 联邦政府极力推卸拨款者的责任, 但决策层又有许多人不愿意退出高校的管理, 这就造成政治原则上主张民主, 行政管理上却企图加强对高校的控制。如何解决这样一个问题, 这就需要法律来保证学校管理的权利。但是现今俄罗斯关于高校管理的权责规定不明确, 致使每一个人都可能在“法律范围内”越界, 对于学校的自主权界定也还比较模糊, 这种模糊极不稳定也使高校管理民主化改革前景更加不明确。并且, 由于外部和内部环境的变化, 利益相关者的目标也不断变化。<sup>18</sup> 所以, 必须使高校管理的民主化在法律上予以承认, 上升为国家法律, 并具有一定的法律权威性, 才能在高等教育系统中产生效应, 不至于被忽视或废止。高等学校管理的观念也是一个很重要的因素, 当下, 俄罗斯还没有从苏联模式下的管理理念中及时转变过来, 学校还认为自己是联邦政府的派出机构, 对政府还有很大的依赖性, 这种态度与高校要求自主和推进高校管理民主化存在着本质的矛盾, 也是其高校民主化改革所面临的深层次问题。所以学校不仅要改变自己的观念, 更要从实处做好规划和计划, 使学校管理落到实处。同时, 要本着公平公正的原则来管理高校事务, 做到各个管理机构信息理性地沟通, 管理者与管理对象之间要有效地交流。

(责任编辑: 若石)

17. 先齐. 俄罗斯高教体制改革评析[J]. 比较教育研究, 1998,(3):3.

18. A·Panova. Governance Structures and Decision Making in Russian Higher Education Institutions[J]. Problems of Economic Transition, 2008, 50(10):66.