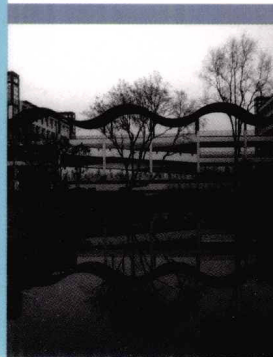




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



俄罗斯高等教育 分权改革研究

Decentralization Reform of Higher Education in Russia

刘淑华/著

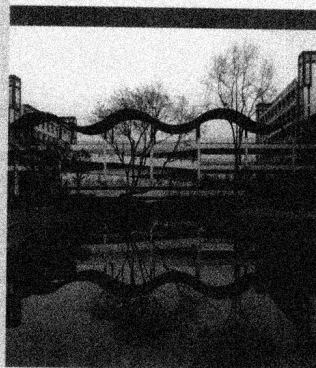
光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



俄罗斯高等教育 分权改革研究

Decentralization Reform of
Higher Education in Russia

刘淑华/著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

俄罗斯高等教育分权改革研究/刘淑华著. —北京:光明日报出版社, 2010. 5

(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0715 - 9

I. 俄… II. 刘… III. 高等教育—体制改革—研究—俄罗斯 IV. G649. 512. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 066630 号

俄罗斯高等教育分权改革研究

作 者: 刘淑华 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 苑 琛 王 康

封面设计: 小宝工作室

责任校对: 邹皓丹 王帅一

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078945(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmchs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 310 千字

印张: 17. 25

版次: 2010 年 5 月第 1 版

印次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0715 - 9

定价: 36. 50 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目 录

导 论 / 1

第一节 选题的缘由与意义 / 1

第二节 本书的结构和内容 / 4

第一章 高等教育分权的界定 / 10

第一节 权力与分权 / 10

一、权力 / 10

二、分权 / 13

第二节 教育分权 / 16

一、教育分权的客体 / 16

二、教育分权的授权主体 / 17

三、教育分权的受权主体 / 19

第三节 高等教育分权 / 21

一、高等教育系统分权的原因 / 21

二、高等教育系统分权的内涵 / 23

本章结语 / 31

第二章 俄罗斯高等教育权力分配模式的历史演变 / 33

第一节 沙俄时期的高等教育权力分配模式 / 33

一、18 世纪早期至 19 世纪中期 / 33

二、19 世纪中期至十月革命前 / 36



第二节 苏联时期的高等教育权力分配模式 / 40

一、十月革命至二战结束 / 40

二、二战后至解体前 / 46

本章结语 / 50

第三章 俄罗斯高等教育分权改革的现实背景 / 52

第一节 高等教育分权改革的外部环境 / 52

一、政治体制的民主化改革 / 53

二、经济体制的市场化改革 / 55

三、意识形态的多元化改革 / 57

第二节 高等教育分权改革的内部环境 / 59

一、高等教育传统管理体制的历史积弊 / 59

二、新时期高等教育的急剧扩张现实 / 61

本章结语 / 63

第四章 高等教育地方化：中央与地方关系的重构 / 65

第一节 高等教育地方化的改革动因 / 66

一、联邦政府摆脱危机的诉求 / 67

二、地方分权政治现实的影响 / 68

三、市场经济决策规则的召唤 / 69

四、缓解高等教育地区差异的要求 / 70

第二节 高等教育地方化的改革实践 / 71

一、高等教育地方化法律制定 / 71

二、中央和地方高等教育管理结构的调整 / 75

三、中央和地方高等教育事权的划分 / 81

四、中央和地方高等教育财权的划分 / 89

第三节 高等教育地方化的积极作用和消极作用 / 100

一、高等教育地方化改革的积极作用 / 100

二、高等教育地方化改革的消极作用 / 103

本章结语 / 111



第五章 高等教育市场化：政府与市场关系的再塑 / 113

第一节 实行高等教育市场化的动因 / 114

- 一、转变经济制度的要求 / 114
- 二、矫正政府失败的诉求 / 115
- 三、新自由主义的影响 / 117
- 四、高等教育资源短缺的需求 / 118

第二节 高等教育市场化的改革实践 / 120

- 一、消费者市场的形成 / 120
- 二、劳动力市场的形成 / 125
- 三、资金市场的形成 / 131
- 四、院校市场的形成 / 140

第三节 高等教育市场化的正负效应 / 146

- 一、实行高等教育市场化的正效应 / 146
- 二、实行高等教育市场化的负效应 / 153

本章结语 / 158

第六章 扩大高等学校自主权：政府与大学关系的调整 / 160

第一节 扩大高等学校自主权的动因 / 161

- 一、大学规律性活动权益的复原 / 162
- 二、市场机制发挥作用的要求 / 163
- 三、高等教育财政危机的影响 / 164
- 四、大学争取自治历史基因的反弹 / 166

第二节 扩大高等学校自主权的改革实践 / 167

- 一、法律文本的创建 / 168
- 二、学术自主权的扩大 / 171
- 三、行政自主权的扩大 / 176
- 四、财政自主权的扩大 / 187

第三节 扩大高等学校自主权的成效与困境 / 200

- 一、扩大高等学校自主权的成效 / 200
- 二、扩大高等学校自主权的困境 / 206

本章结语 / 213



第七章 高等教育分权改革的若干问题 / 215

第一节 外部环境和内部环境问题 / 216

- 一、内外部环境的共同作用 / 216
- 二、内部环境的根本需求 / 218
- 三、外部环境的强劲动力 / 219

第二节 路径依赖与制度创新问题 / 222

- 一、制度创新势在必行 / 222
- 二、路径依赖难以回避 / 224
- 三、普适性模式并不存在 / 227

第三节 静态定位和动态平衡问题 / 228

- 一、法律规范的机制保障 / 229
- 二、因应环境的动态调整 / 230
- 三、渐进模式的优先选择 / 232

第四节 事权和财权的划分问题 / 234

- 一、事权和财权的内在一致性 / 234
- 二、事权和财权的外部不对称性 / 236

第五节 权力和责任的对称问题 / 237

- 一、每种权力主体的权责对称 / 238
- 二、不同主体之间的权力对称 / 239
- 三、不同主体之间的责任对称 / 241

第六节 分权与集权的平衡问题 / 243

- 一、基于理性的分权改革 / 244
- 二、存在下限的分权改革 / 245
- 三、不可或缺的宏观调控 / 247

参考文献 / 250

后 记 / 266



导 论

第一节 选题的缘由与意义

本书就俄罗斯高等教育分权改革的历史继承、现实背景、改革的具体实践概况、改革产生的影响进行比较深入的研究,并在此基础上从六个维度探讨有关高等教育分权改革的规律。具体说来,本书的研究在时间跨度上锁定在苏联解体以来的近二十年的时间,在国别上选择的是俄罗斯,在教育层次上选取的是高等教育,研究的专题是教育分权改革。

俄罗斯的高等教育对许多国家的高等教育产生过深远影响。我国的高等教育与俄罗斯的高等教育无论在历史传统和现实背景等方面都有很深的渊源和相似性,研究俄罗斯的高等教育分权改革的实践进程,对于我国方兴未艾的高等教育管理体制改革的借鉴意义。之所以选择研究俄罗斯的高等教育,原因具体表现在以下几个方面:

第一,俄罗斯高等教育曾在世界高等教育体系中自成一统,具有独特的特征。作为世界高等教育一极的“高等教育的苏联模式”曾对世界上许多国家的高等教育产生过深远影响,教育的历史不会因为政治制度和社会制度的更迭而被割断。恢复苏维埃时期的强国地位和优势,努力保持和巩固作为世界主导的“头脑托拉斯”地位,则是新时期俄罗斯最为关注的事业。作为国家振兴重要法宝的高等教育在社会全面转型的大背景下得到了前所未有的重视,有理由认为,作为世界重要大国的俄罗斯,其高等教育在世界高等教育体系中的影响依然存在,值得我们继续关注。

第二,俄罗斯高等教育的方方面面较苏联时期发生了巨大变化,呈现出波澜壮阔、曲折变幻的改革图景。新俄罗斯没有因为苏联大厦的倾覆一败涂地,相反,目前正处于蓄势待发阶段,在政治、经济、文化、教育各领域正探索着



一条适合俄罗斯国情的道路。其中，高等教育领域改革的深度、广度都是相当可观的，具有很高的研究价值。正如富兰（Michael Fullan）所指出的，俄罗斯的教育变革是在较短的时间范围内展开的，其实践为探讨教育变革提供了一个特别的机遇——简直就是一个“活的实验室”。^① 俄罗斯高等教育的改革实践——无论是成功的经验，还是失败的教训，都对我们来说是一笔不可多得的财富。吸取有益的经验教训，借鉴他人的有用成果对于使本国的改革少走弯路，节约变革的成本有着极大的意义。

第三，我国的高等教育与俄罗斯的高等教育无论在历史传统和现实背景方面都有很深的渊源，这种渊源决定了两国相互借鉴和取长补短的必要。曾经，中国在高等教育方面全面学习苏联老大哥，使得两国的高等教育基础有着割不断的相似点。这种相似点使得中国和俄罗斯两国具有比较研究的客观基础。机械地复制与我国政治制度迥异、市场经济高度发达、高等教育传统与我国相去甚远的西方发达国家分权改革的“良方”，并非是我国当前的高等教育管理体制改革的明智之举。而研究高等教育传统与我国渊源很深、现阶段也同样处于向市场经济和民主政治过渡、社会面临全面转型的俄罗斯高等教育分权改革的实践，总结其改革的经验教训，显然有着较前者更为适切的借鉴价值和现实意义。

第四，当前，我国教育界对与我们有着深刻渊源的俄罗斯高等教育的研究呈衰微趋势。几乎以苏联解体为分界线，国内教育界对俄罗斯高等教育的关注骤然减少，这不仅与国外对俄罗斯教育的研究构成强烈对比，而且与国内学术界对俄罗斯教育以外的其它领域的关注形成很大反差。当然，扭转全盘学习苏联模式的偏激做法是应该的，但是，从一个极端走向另一个极端的矫枉过正，又是我们必须记取的历史教训。俄罗斯的高等教育理应成为教育界研究和关注的对象。在这一点上，朱小蔓教授指出，“20 世纪 80 年代中后期以来，由于西方话语的盛行，俄罗斯教育及教育学术在中国的传播日渐稀疏和薄弱，这种状况无论对中国改革开放的国际视野及参照而言，还是就国家发展的战略及政治安全而言都是不利的。因此，我相信，着手做这件事不仅具有现实意义，而且也深具历史价值”。^②

① Eleoussa Polyzoi, Michael Fullan, Anchan, John P. Change Forces in Post - Communist Eastern Europe [C]. New York & London: Routledge Falmer, 2003: 14.

② 朱小蔓. 前言 [A]. 朱小蔓, H. E. 鲍列夫斯卡娅, B. П. 鲍利辛柯夫. 20~21 世纪之交中俄教育改革比较 [C]. 北京: 教育科学出版社, 2006: 序 6.



对俄罗斯高等教育研究的角度是很广泛的,而又为什么专门选择它的高等教育分权改革作为本研究对象呢?按照世界银行组织的定义,教育分权是指“现实背景中的规划者决定教育体系中的哪些要素(如资金、聘任、课程开发)可以分权,以及把权力分配给哪一个层级(地区、学区还是地方、学校)。”^①教育分权是政治领域的分权在教育领域的体现,它是教育规划者把过于集中的公共教育权力在不同权力主体——中央政府、地方政府、社会、市场和学校之间的分化、转移与重组。选择俄罗斯高等教育的教育分权进行专题研究,基于以下几个方面的考虑:

首先,这是由教育分权的重要性决定的。高等教育集权与分权问题既是高等教育理论探讨的焦点话题,又是近年来大多数国家高等教育改革与发展实践中的热点问题。1996年、1999年、2004年的世界发展报告都把转型国家的教育分权改革作为重要研究内容,由此可以看出教育分权改革的重要性。教育分权现象说到底是高等教育管理体制变化的一种趋势。俄罗斯高等教育分权改革,实际上透射的是俄罗斯高等教育管理体制的变革。在一个国家整个教育系统发生变革的时候,体制的变革处于关键地位。而当今的高等教育比以往任何时候都需要计划、组织、协调和指导,管理的作用日益重要,因而管理体制变革又在体制变革的中起龙头作用。关注关键中的关键,其重要意义不言自明。

其次,它是顺应世界教育分权改革大趋势的需要。20世纪80年代以来,世界范围内掀起了声势浩大的教育分权运动。教育分权已经成为很多国家对公共教育体制的官僚科层组织进行重构和再造所达成的共识,几乎成为主宰当前公立学校改革的全球化趋势。正如联合国教科文组织1999年的报告中所指出的,“分权是过去15年影响教育计划的最重要现象之一。谁应该对公共教育做出决策?谁应该支付公共教育的账单?此类问题已成为激烈讨论的目标之一。当前,在缩减公共支出、提高利用资源的有效性的背景下,即使在那些被认为高度集权的国家,分权已成为现实。”^②国外学术界对教育分权现象表现出了浓厚的研究兴趣,而我国对此领域才刚刚涉猎。俄罗斯高等教育的分权现象与世界高等教育分权,是个别与整体的关系、特殊与一般的关系。对俄罗斯高等教育分权现象进行研究,对于丰富高等教育分权的研究广度和深度,探究

① Fiske, Edward B. Decentralization of Education: Politics and Consensus [M]. Washington, D. C: the World Bank, 1996: 8.

② Thomas Welsh, McGenn, Neal. F. Decentralization of Education: Why, When, What and How? [M]. Paris: UNESCO, 1999: 9.



规律性的东西，是有学术价值的。

再次，苏联传统的高等教育权力模式在世界高等教育体系中是非常典型的，研究它的发展变化趋势，对我们有很大的借鉴意义。苏联高等教育的管理体制被学者普遍认为是高度集权型的典型代表。美国著名教育专家伯顿·克拉克（Burton Clark）曾经指出，苏联国家权力是胜过学术权威和市场相互作用的最纯粹的例子。^①在伯顿·克拉克的三角协调图里，苏联独居一隅，其高等教育权力模式表现为国家权力笼罩一切，市场、社会和学术权威力量近乎虚无。世界范围内的教育分权变革已经发生，并且作为一种趋势其总的脉络不会逆转。在这一趋势笼罩下的苏联极端的高等教育权力分配模式发生了怎样的变化？俄罗斯在伯顿·克拉克的三角协调图中的相对位置和绝对位置有了怎样的位移？这些都是值得理论界关注和探讨的问题。

最后，把握正在如火如荼开展的俄罗斯高等教育分权变革的基本情况，是研究当代俄罗斯高等教育的必需。向分权型的高等教育管理体制过渡或转轨，是集权型高等教育管理体制国家的共同路径选择。处在社会转型特殊时期的俄罗斯，高等教育管理体制变化的力度表现得更为明显。随着俄罗斯政治体制、经济体制和意识形态领域的全面深度变革，俄罗斯高等教育领域在政府权力体制内部组织之间、政府和市场之间、政府和大学之间都在发生着倾向于后者的动态博弈，呈现出较苏联时期截然不同的公共权力变迁趋向，高等教育地方化、高等教育市场化以及大学自主权扩大的实践动向非常明显。正如俄罗斯2000年的《Белая книга российского образования》（教育白皮书）中所下的结论：分权是近年来俄罗斯教育管理领域的基本趋势之一。^②要研究俄罗斯高等教育，毋庸置疑，必须首先把握其变革的这一基本趋势。

第二节 本书的结构和内容

本书除本章导论外，正文部分包含七章内容。正文在高等教育分权概念内涵界定的基础上，对俄罗斯高等教育分权改革的状况展开了详细论述和剖析，进而对有关高等教育分权几个维度进行了深入考察，尝试萃取有关高等教育分

^① [美] 伯顿·克拉克著，王承绪等译：《高等教育系统——学术组织的跨国研究》[M]。杭州：杭州大学出版社，1994：160。

^② Адриан Ж., Бентабет Э. Белая книга российского образования [M]. серия “Проект Тасис” Управление образованием. Москва: Изд - во МЭСИ, 2000: 217.



权改革的基本规律。其中，俄罗斯高等教育分权改革的状况是本书论述的重点，按照历史演变——现实背景——过程和概况的大致思路铺开。而对俄罗斯高等教育分权改革状况的展示中，苏联解体十几年的高等教育分权过程和概况则是本书的主体篇章。而对于一种事物的变化，人们禁不住要这样追问：为什么要变？怎样变化的？变化的结果和影响如何？遵循这种朴素的追问，在三个论述俄罗斯高等教育分权改革的过程和概况的主体篇章中，本书则根据改革的动因——改革的实践——改革的影响的逻辑思路进行研究。本书的基本构建脉络则见图0.1。

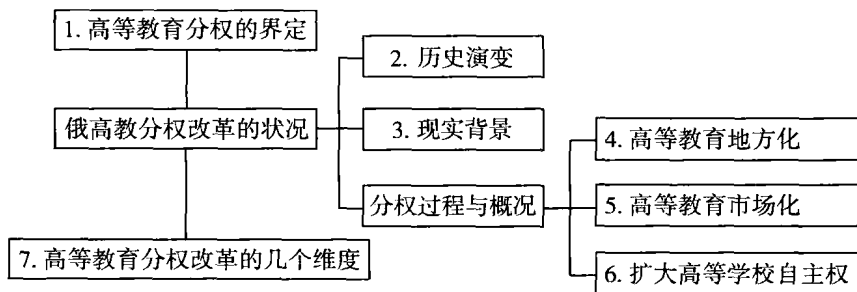


图0.1 本书正文的基本结构

本书各章的主要内容具体如下：

第一章对高等教育分权的内涵进行了界定。本章从高等教育分权的逻辑支点——权力的界定出发，通过逐步深入、层层递进的方式，经由对分权、教育分权的界定，最后达成对高等教育分权内涵的理解和把握。本书采纳布莱克维尔政治学百科全书中对“权力”的定义——“‘权力’基本上是指一个行为者或机构影响其它行为者或机构的态度和行为的能力”。分权主要是政治学领域的概念，它是指政府权力在结构和运行方式上的非集中化，实际上就是权力从政府向社会和市场、从中央政府向地方政府转移的过程。本书经过研究发现，教育分权是政治领域的分权在教育领域的体现，它是教育规划者为了应对自身合法性危机的困境和外部环境的压力，将过于集中的公共教育权力在不同权力主体——中央政府、地方政府、市场和学校的分化、转移与重组，形成政府依法的问责、市场有限进入和学校自我管理的范式的过程。根据伯顿·克拉克的三角协调图，本书将高等教育分权的内涵厘定在中央政府向地方政府分权即实施高等教育地方化、政府向市场分权即实行高等教育市场化、政府向大学分权即扩大大学自主权这三个向度上。而实际上，高等教育分权不仅仅是权力下放的



问题,它隐喻着高等教育管理范式的变化,因而隐含着丰富的内蕴——转变政府职能、扬弃政府干预,市场有限介入、加强市场监管,大学坚守内在逻辑、加强自我约束。

第二章是“俄罗斯高等教育权力分配模式的历史演变”。任何一项教育变革有着历史发展的延续性和演变过程,要研究苏联解体后俄罗斯高等教育的分权变革,不对苏俄历史上高等教育权力分配模式的嬗变过程做一追溯是不可能的。这一章将历史嬗变过程大致分为沙俄和苏联两个阶段来考察。沙俄时期,由于深深地根植于欧洲的文化传统,特别是法国的文化传统,加上封建专制政体社会环境的塑造,俄国时期的高等教育就打上了集权的烙印,这为后来的苏俄高教权力分配模式的性状和特征奠定了雏形。在苏联时期,这种集权式的高等教育管理体制,又得到了同质的政治制度和经济制度的强化,并在这种制度环境中发展着。这一集权模式的发展,在斯大林时期达到了巅峰。斯大林以后的苏联时期虽然在民主的基础上尽力修正这一模式,也因此 in 高等教育管理领域出现了一些新变化,但是集权模式厚重的历史积淀却是难以撼动。苏联时期的教育管理体制是中央集权型的典型代表,高等教育权力分配模式属于伯顿·克拉克所划分的三种模式中的大陆型,而且它还是这一类型的极端典型,即上层国家官僚和党政几乎掌握一切权力,下层教授行会权力弱小几近式微,中层权力虚无。

第三章是“俄罗斯高等教育分权改革的现实背景”。在第二章对历史概貌分析的基础上,本章分析了俄罗斯高等教育分权的现实背景。首先它是由解体以后俄罗斯社会全面转型的特定国情决定的:政治领域正从苏联时期的那种一党执政、党政一体、议行合一等特征的传统政治模式向西方式的多党制、议会民主、权力制衡、自由选举等特征的政治模式转变,国家结构、政权结构、政党制度和行政管理体制等方面都发生了显著变化;经济领域正经历从高度集中的指令性计划经济向西方的市场经济过渡的深刻变革,建立市场机制、全面推行私有化、实行分级预算的财政体制是经济领域曾经出现过的变革;随着政治、经济领域的急剧变革,俄罗斯意识形态领域也发生了潮起潮落的变化,经历了新自由主义思潮短时间泛滥、国家思想领域的“真空”和从俄罗斯传统中找寻新“俄罗斯思想”三个阶段。政治、经济和意识形态的重大变革必然要求高等教育的权力分配模式与之相适应。从高等教育系统自身来看,溯源于沙俄时期、强化于苏联时期的高度集权的高等教育管理体制步履到后苏联时期,其功能性弊端愈发严重,亟待通过深化改革来解决。而且解体以来,俄罗斯高等教育正



经历着比以往任何历史时期都要急剧的扩张过程，这种扩张也为高等教育权力的转移提供了强劲的推动力。

本书的第四章、第五章、第六章是对俄罗斯高等教育分权过程与状况的展示，也是本书的重要部分。根据第一章对高等教育分权改革三个向度的厘定，这三章分别对俄罗斯高等教育地方化即在中央政府向地方政府分权、俄罗斯高等教育市场化即政府向市场分权、俄罗斯扩大高等学校自主权即政府向大学分权进行了详细阐释和剖析。这三个方面的改革相互交织，密切联系，构成俄罗斯高等教育分权改革的全景图。

第四章是“实行高等教育地方化：中央和地方关系的重构”。本章对政府体制内部在高等教育领域的“立体”纵向分权，是中央和地方政府关系与行为的重构与调适进行了专门考察。实行高等教育地方化，是对过去高等教育权力天平过多地倾向中央这一体制的矫正。苏联时期，中央政府拥有至高无上的权力，地方政府实际上成为中央政府的派出机关和附属物，成为中央计划的执行者。俄罗斯高等教育地方化的改革动因归结为政治、经济和高等教育自身因素这几个方面，具体说来，在经济方面的因素有中央的财政危机、市场体制的引入、分级财政模式的确立等，在政治方面的因素有联邦政府的信任危机和地方坐大的分权现实，高等教育自身的因素有各地区差异的存在。俄罗斯在高等教育地方化方面有以下举措：制定法律重新划分中央和地方的权限、调整中央和地方高等教育管理结构、中央和地方事权和财权划分等。俄罗斯高等教育地方化的改革实践，实现了权力要素由中央政府向地方政府的转移，改变了俄罗斯高等教育领域权力配置的僵化格局，直接冲击和销蚀了高度中央集权的管理体制，尤其是在权力再分配的新体制下，地方政府成为独立于中央政府的新的权力主体。应该说，这是历史性的跨越。改革中也遭遇了地方政府失范行为膨胀、中央政府宏观调控一度式微、统一的高等教育空间被破坏、地区之间的“马太效应”凸显等问题。

第五章是“实行高等教育市场化：政府和市场关系的再塑”。政府和市场是高等教育资源配置的最基本的两种方式和机制，本章专述政府与市场关系在高等教育领域的变化。苏联时期乃至沙俄时期的高等教育，是奉行政府神话这一极端的典型代表，市场机制在高等教育管理中一直处于被拒斥、被旁落的地位。而苏联解体以来的俄罗斯，在政府与市场之间的博弈与力量对比上发生了明显倾向于市场一边的变化。政府的退却和市场力量的导入成为这一时期高等教育分权改革颇为引人注目的一个路向选择。这背后，既有全球化的影响，也有俄



罗斯经济改革、政府再造的影响，新自由主义是这一改革的理论渊源，而高等教育资源的严重短缺是俄罗斯高等教育市场取向彰显的最直接也是最重要的诱因。市场逻辑的引入，使得俄罗斯的高等教育在专业和课程的改造、教育资金市场的挖掘、招生与就业市场的开辟、产学研合作以及高等教育系统的再造等方面都发生了深刻的变革。消费者市场、劳动力市场、资金市场和院校市场在俄罗斯高等教育领域业已浮现并在积极运作。俄罗斯高等教育与市场的快速联姻，侵蚀了政府对高等教育的垄断地位，触动了俄罗斯高等教育传统中的某些保守倾向，使得高等教育不论在其运作的方式还是在与外部关系的建构上，都呈现出了较之以前迥然不同的风貌。但是，市场力量过于迅速过于猛烈地侵入，也带来了高等教育公平受损、质量下降和大学传统精神失落等新的问题。

第六章是“扩大高等学校自主权：政府和大学关系的调整”。俄罗斯高等教育分权改革最终体现在高等学校的变化上，本章主要阐述了俄罗斯高等教育自主权扩大的动因、实践和影响。俄罗斯扩大高等学校自主权问题的提出，乃是对此前 70 多年乃至更远的 200 多年政府对大学的集权管理以及大学因此沦为政府的附属机构而失去办学的主动性和创造性状况的回应。俄罗斯高校自主权的扩大，既是大学自身发展逻辑的一种普适诉求，也是大学应对外部环境力量变化的一种策略，同时又是大学争取自治历史基因在新的条件下的反弹与生长，而从根本上讲，改革的最直接动力来源于财政危机——俄罗斯国家财政经济的捉襟见肘以及国家对高等学校财政投入的急剧缩减。俄罗斯高等学校自主权的扩大表现在学术、行政和财政三个方面，高校学校在课程的设置、学生的评价、大学的招生、学位的授予、校长的选举、学校内部分支机构的设立、教师的招聘与解聘、教师工资薪酬的发放、学校经费的筹集与使用等方面，都获得了一定的自主权。随着高等学校自主权的扩大，大学在回归本真状态、提高自主创新能力和提升效率方面，都迈出了重要的步伐。但是，同时，自主权的扩大使大学面临生存和发展压力急剧加码、市场本位日益彰显、微观层次的再集权、政府边界角色的模糊不定等困境。

本书的最后一章是“高等教育分权改革的若干问题”。这一章对高等教育分权改革进行了深入的省思，考察了高等教育分权改革的六个维度，即外部环境与内部环境问题、路径依赖与制度创新问题、静态定位与动态平衡问题、事权与财权的划分问题、权责对称问题和集权与分权的平衡问题。针对这六个维度，本章尝试性地提出以下结论：高等教育分权改革既受内部环境的制约，又受外部环境的影响，内部环境最终发生变化是改革的标准，而有时候外部环境的影响



响比内部环境更重要；高等教育分权改革本身是一项制度创新工程，而这一工程难以回避路径依赖的影响，这就决定了高等教育分权改革不存在普适性的模式；高等教育分权改革要确立有效的法律保障机制，即需要静态定位，而同时又要随着环境变化不断做出调整，即保持动态平衡，因而改革最好选择渐进的模式；高等教育分权改革中既要下放事权，又要下放财权，其中事权应相对分散，而财权应相对集中；高等教育分权改革中要遵循权责对称原则，每一种权力主体的权力都应当与其承担的责任相对称，而不同主体之间的权力要对称，责任也要对称；高等教育分权改革中应保持分权和集权之间的平衡，虽然分权是改革的主旨，但是分权也有下限，改革过程中国家的宏观调控必不可少。



第一章

高等教育分权的界定

在开始对某一问题的系统研究之前,首先对涉及这一问题的基本概念做出明确而清晰的界定是非常有必要的。否则,在后续的研究中就会出现条理混乱、逻辑不清和论述不到位等常见的问题。在本研究中,高等教育分权是需要加以界定的基本概念。高等教育分权是一个组合性的概念与术语。有鉴于此,本章将从高等教育分权的逻辑支点——权力的界定出发,通过逐步深入、层层递进的方式,经由对分权、教育分权的界定,最后达成对高等教育分权内涵的理解和把握。

第一节 权力与分权

一、权力

权力是一种社会现象,它在社会生活中无所不在,无时不存。权力作为政治的“硬通货”,使得权力理论几乎和政治学一样古老;同时权力作为组织结构联系的“血液”,使得权力成为社会学和管理学研究的核心问题。然而,对于什么是权力,古今中外却是众说纷纭,莫衷一是。综合世界各国学者对权力的定义,大致可以归纳为以下三种观点:

(1) 能力说。大多数学者持此观点,这也是关于权力源远流长的一种观点。被誉为权力研究的集大成者丹尼斯·朗认为,“权力是某些人对他人产生预期效果的能力。”^①《中国大百科全书》所下的定义是,“权力一般被理解为人际关系中特定的影响力,是根据自己的目的去影响他人行为的能力。”^②布莱克维尔政治学百科全书中的“权力”定义是当前国内外大多数学者广泛采用的一

① [美]丹尼斯·朗著,陆震纶,郑明哲译.权力论[M].北京:中国社会科学出版社,2001:3.

② 中国大百科全书·政治学卷[M].中国大百科全书出版社,1992:498.