

前苏联国家大学治理的背景

彼得·D·埃克尔

彼得·D·埃克尔 (Peter D. Eckel)：美国宾夕法尼亚大学 (University of Pennsylvania) 教育研究生院高级研究员、全球高等教育管理新项目的学术负责人

电子邮件：eckelpd@upenn.edu

大学治理的机构层面是政策意图转化为行动的机制。治理结构决定了哪些利益相关者聚集在一起，如何聚集，包括谁能够获取什么信息，决策如何做出并传递。大学和政府所创建的治理结构各不相同，没有一种单一的模式适用于所有情况。随着世界各国的大学在重新考虑治理时，通常采用西方风格（并由顾问主导）的模式，它们应该如何思考治理结构的设计？哪种模式适合其所处的背景？

在过去的三十年里，前苏联国家经历了一场独特的实验。1991 年，这十五个国家的大学拥有统一的、由国家规定的治理模式。三十年后的今天，这些国家的治理方式因各种情况而发生了变化，四种不同的模式应运而生。首先是以学术为中心的模式，大学内部选举产生校长，治理机构的成员主要来自学术界和教职工。第二是政府扩展模式，在这种模式下，政府任命校长和治理机构的领导，并在治理和管理决策中扮演直接且重要的角色。第三是内外混合模式，治理机构的成员既包括来自大学内部的人员，也包括外部人员。最后是外部公民模式，其成员和领导来自大学外部，并代表不同的利益相关群体。每种模式在不同国家内也有不同的变化。

虽然这四种模式本身具有一定的研究价值，但一个重要的问题是：它们的运作效果如何？这种差异是否有意义？要回答这些问

题，需要记住，治理不能孤立地看待，而应考虑其所处的运行环境。治理的有效性通常很难确定，因此，下一个更好的问题可能是关注治理结构与治理环境的适应性。

治理环境：自主性与竞争的结合

尽管这些十五个前苏联国家有着相同的起点，但它们现在在不同的背景下运作，从西向的波罗的海国家到内向的土库曼斯坦和白俄罗斯，再到哈萨克斯坦和俄罗斯等国家。两大要素有助于说明治理的背景。第一个是自主性。自主性的差异将影响治理机构的职能、它们必须做出的决策，以及它们能够为大学提供什么样的支持。第二个要素是竞争。根据竞争的广度和深度，竞争会对大学及其治理机构提出不同的要求。大学是如何在学生、科研和资金上展开竞争的？后者聚焦于大学需要做什么才能繁荣发展，前者则关注大学在多大程度上拥有行动的权限。经济学家菲利普·阿吉翁 (Philippe Aghion) 及其同事认为，竞争和自主性是相互关联的：没有自主性的过度竞争意味着大学无法采取行动，而缺乏竞争的过度自主性则意味着大学可能会偏离社会需求，按照自己的意图发展。

我们的目标是生成一种关于自主性和竞争的感知。大多数人都了解欧洲大学协会 (European Universities Association) 关于自主性的评分卡，它使得高等教育中的自主性

这一抽象概念变得具体。我们借助这个框架来理解治理环境中的某些方面。至于第二个要素，我们考虑了四个因素来构建一个平行的竞争指数。第一个竞争因素是学术研究。能够在国际期刊上获得认可需要学者进行与其他投稿竞争的研究，成功发表的研究即为竞争成功的指标。我们使用了国家层面的科研生产力评分（来自 Scimago 的高被引指数）。另外两个维度侧重于学生的竞争。一个是公立大学在国内与私立大学的竞争程度。私立大学招生的学生比例越大，说明系统内部的竞争越激烈。另一个维度关注国际学生的竞争，既包括吸引本国学生留在国内，也包括争取国际学生。对于后者，我们使用了国际流动性数据（来自联合国教科文组织），并基于这些数据创建了一个学生竞争比率。最后一个要素是通过竞争来获得学生支付的学费资金。针对这些维度，我们为每个国家创建了比较排名。

适当的治理模式（或不适当的）

上述维度提供了治理模式所在的框架，以下的一些印象浮现出来。

首先，在一些国家，竞争和自主性之间似乎存在不匹配。在多个国家，自主性与竞争的水平相符。例如，在阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，二者均处于较低水平。摩尔多瓦和乌克兰的竞争与自主性处于中等水平，而拉脱维亚则展现了中等偏高的自主性与竞争性。然而，在其他一些国家（如格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯），竞争似乎超过了自主性，而在爱沙尼亚、哈萨克斯坦和立陶宛，自主性则超过了竞争性。这意味着政策环境对大学及其治理结构提出了两种不同的要求。

因此，一些治理结构适应了当地的背景，

但并非所有的都如此。某些自主性和竞争性较低的国家采用了国家延伸型治理模式。国家主导高等教育，提供所需资源并限制竞争。然而，在其他一些国家，治理模式似乎与背景不匹配。例如，俄罗斯采用国家延伸型治理模式，但它的竞争环境是中等程度且自主性较低的。这种治理模式可能会束缚大学在需要竞争时的灵活性。格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦都采用学术导向型治理模式，大学的治理侧重于内部管理。然而，格鲁吉亚处于竞争性高、自主性低的环境，而吉尔吉斯斯坦则处于竞争性中等、自主性低的环境，因此他们可能更适合采用允许更多外部关注的治理模式，比如乌克兰和摩尔多瓦所采用的内外部结合型模式。三个位于波罗的海的国家都拥有中等到较高的自主性。拉脱维亚的竞争也较高。另两国，爱沙尼亚和立陶宛的竞争相对较少。它们都采用了内外部结合型治理模式，治理涉及内部和外部利益相关者，这可能恰好反映了它们的需求。然而，与哈萨克斯坦相比，哈萨克斯坦采用的最具外部导向的治理模式（包括政府官员等外部利益相关者），拉脱维亚的大学可能会从更外部驱动治理结构中受益，这样才能更好地应对其高竞争性和自主性。对于哈萨克斯坦而言，这种治理模式的雄心或许有些超前，尚未适应当前的背景。

影响

有三点重要的启示。首先，在学术方面，竞争可以通过类似于欧洲大学协会自主性评分卡的更严格的指数来进行评估和提升。其次，政策制定者应考虑实施那些有意将竞争与自主性对接的政策。最后，大学领导应倡导建立一种结构，使他们能够以符合所在背景需求的方式推进治理工作。更好的背景与

结构的一致性将使治理机构能够以最有利、最有效和最高效的方式运作。一些过于集中化控制的结构在大学需要竞争时显得不足。而其他反映自主性但缺乏足够竞争保障的结构，可能会导致低效、使命漂移，甚至在极

端情况下引发腐败问题。

注：本文基于作者编辑的《后苏联国家的大学治理》（Cambridge University Press, 2023 年 10 月）