

俄罗斯教育竞争力指标与管理

李 静

【内容提要】 教育竞争力是国家竞争力的基础。提高教育竞争力是俄罗斯国家发展战略的核心任务。俄罗斯通过制定国家发展战略和联邦教育发展纲要规定了教育竞争力纲要指标,通过联邦政府决议规定了简称为“5-100”的纲要外指标,并为实现纲要外目标成立了专门的咨议机构。本文依据指标的功能属性,对纲要指标进行分类,介绍了俄罗斯教育竞争力指标的赋值方法,较详尽介绍和分析了纲要外指标的内容和管理,并以最新数据说明了俄罗斯大学教育竞争力进展情况。在实证分析的基础上,概括了纲要管理法和目标管理法在提高教育竞争力方面各自的有效性。本文对俄罗斯在教育竞争力指标设计及为提高教育竞争力所做努力的分析和研究,可为国际教育比较研究提供了参考。

【关键词】 俄罗斯 教育竞争力 竞争力指标 “5-100”计划 教育比较研究

【作者简介】 李静,首都师范大学教育学院助理研究员、博士研究生。

在经济全球化的时代,教育竞争力对国家的经济社会发展有着越来越重要的意义。现代教育的使命,除了培养人的高尚情操,还要发现人的天赋和潜能,使其以知识和以知识为基础的劳动为社会创造更多物质和精神财富。有理想的国家会把提高教育竞争力作为实现国家战略目标的途径。俄罗斯是有良好教育基础的国家,在追求争当世界大国这一战略目标的过程中,一直把提高教育竞争力作为国家的优先任务。俄罗斯教育竞争力的指标和管理值得研究。

一 俄罗斯国家发展战略与教育竞争力

教育竞争力是指教育对创新型人才的培养能力及对国家社会经济发展

的贡献能力。对创新型人才的培养能力反映的是教育标准的质量,对社会经济发展的贡献能力则更多反映的是教育体制的质量。在经济全球化条件下,只有创新型经济才有竞争力。发展创新型经济的必要前提是具备创新型人才。从这个意义上说,具有竞争力的经济必有培养创新型人才的教育体制。

国家竞争力是指主要以经济能力体现的国家综合实力。世界经济论坛每年发布的《全球竞争力报告》采用的主要指标是宏观经济、政府公共部门和科学技术水平,此外,还有作为辅助指标的企业竞争力。在上述指标中,除政府公共部门这一主要包含管理和制度因素的指标外,宏观经济、科学技术水平和企业竞争力这三类指标都有人的因素,且人的因素的作用大小取决于其掌握和应用现代知识的程度。可以说,国家竞争力在相当大的程度上取决于居民受教育的普遍程度以及所接受教育的质量。从国家竞争力指标还可以看出,竞争力不仅取决于既有物质财富,还取决于用知识创造财富的能力。人是知识的载体,也是知识的创造者。教育竞争力是国家竞争力的基础。培养具备现代知识和具备知识创造力的人是教育竞争力的核心。

2008年11月俄罗斯联邦政府制定了2020年前国家发展战略,即《2020年前俄罗斯社会经济发展长期构想》^①。文件把21世纪俄罗斯面临的最重要的挑战归纳为“世界范围内的竞争加剧,其中不仅包括传统的商品、资本和技术市场的竞争,还包括国家管理制度、创新领域和人的发展潜力的挑战”。应对挑战,文件明确了俄罗斯的“战略目标就是使社会经济发展水平能够支持俄罗斯作为21世纪世界大国的地位,能在全球经济竞争中占有居前的地位”。为了实现这一战略目标,除了其他社会经济指标外,特别强调要大力发展人的潜力,并以此为基础建立和发展创新经济,要使“俄罗斯不仅是能源生产和加工大国,还要建立具有竞争力的知识经济,要在世界高科技产品和知识服务领域占到5%~10%的份额”。为此,文件提出“要使人的创造性潜力成为经济增长和国家竞争力的主要因素”。认为只有这样才能与欧美和亚洲强国竞争。显然,这一文件是俄罗斯向后工业化转型的纲领性文件。后工业化是指服务业的产值和就业超过工业和农业。发展知识经济是这一转型的必经之路。

在俄罗斯上述战略文件中,始终把与发展人的潜力相关的因素放在第一位。文件认为,发展人的创造性潜力的关键是保障“提供高质量的和连续的

^① Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009

教育条件”,因为教育是发现、培养和发挥人的潜力的最直接的领域。有竞争力的教育是创新经济的基础,是国家竞争力的源泉。因此,俄罗斯把提高教育竞争力作为国家发展战略中最重要的任务。

每个国家都有自己的教育事业,只是国情不同,国家提高教育竞争力的规划、目标和措施也不尽相同。在经济全球化条件下,只有确定了明确的发展战略和目标的,才会把提高教育竞争力真正置于国家优先发展的地位,把教育现代化作为实现战略目标的路径。俄罗斯是善于竞争性发展的国家,参与世界范围内的竞争并争当胜者是这个国家的性格标签。从这个意义上说,研究俄罗斯教育竞争力指标与管理具有现实意义。

二 俄罗斯教育竞争力的纲要指标及分类

俄罗斯教育竞争力指标由国家发展战略文件及国家教育发展纲要类文件确定,即《2020年前俄罗斯社会经济发展长期构想》,以及依据该战略文件要求制定的专项战略和专项纲要文件,如《2020年前俄罗斯创新发展战略》、《2011~2015年俄罗斯教育发展专项纲要》^①、《2016~2020年俄罗斯教育发展专项纲要》^②。

依指标的功能属性,俄罗斯教育竞争力的纲要指标可分为两大类,一是基础指标,二是高级指标。基础指标是高级指标的基础,是实现高级指标的长期任务指标。基础指标又可细分为社会型指标、普及型指标和创新型指标。高级指标也可细分为横向比较指标和纵向比较指标。

(一) 教育竞争力的基础指标

俄罗斯教育竞争力的基础指标,既反映了国家教育理念,也反映了俄罗斯的教育特点。这里的国家教育理念,是指由俄罗斯宪法规定的、由政府保障所有公民受教育的权利,而且这种保障不限于义务教育。

1. 社会型指标。社会型指标体现的是保障教育公平,即国家保障每个人获得教育的宪法权利,也表明俄罗斯追求的是在教育公平基础上的教育竞争力。从俄罗斯宪法和教育立法以及教育竞争力指标设计可以看出,教育公平—

^① Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы.
<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2011/305>

^② Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 годы.
<http://static.government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf>

直是俄罗斯国家教育政策不变的中心。这些指标是:5~18岁儿童和青少年免费获得补充教育的占比达到60%以上;教授残疾学生的教师接受专业培训的占比达到100%;具备保障残疾青年接受教育条件的(含远程教育)大专和大学占比达到70%;为学生建立现代设施条件的特教学校占比达到100%。

上述指标中的补充教育,泛指各种类型的兴趣班。目前俄罗斯在大力发展这类补充教育,而且力争做到由国家承担补充教育的成本。国家主导补充教育并承担成本,这将是俄罗斯未来教育的一个亮点。俄罗斯的做法非常值得关注。因为当其他教育形式趋于相同时,补充教育会成为教育竞争力的持久潜力。

2. 普及型指标。普及型指标体现对教育规律的理解和尊重,即保持教育过程的连续性和多样性,为人发挥其智力潜力持续提供相应教育条件。普及型指标能反映国家对教育的重视程度及全民教育程度。普及型指标为教育竞争力奠定稳固基础。这些指标是:5~18岁儿童和青少年接受教育的占比达到97%;为有学习要求的中学生举办函授和季节性学习的大专和大学占比分别达到25%和45%;接受连续教育的人占劳动年龄人口的50%以上;接受大专和大学教育的人占居民总数的60%~70%;教育工作者收入占全俄平均名义工资的90%~100%。

在普及型指标中,包括对11年义务教育实行全面普及,而且把普及范围延伸到学龄前5~7岁。此外,还反映俄罗斯重视连续教育,持续为提高国民劳动力素养创造条件。连续教育是教育过程不可分割的部分。连续教育往往是提高教育对经济贡献率的放大器。

3. 创新型指标。创新型指标体现的是为提高教育竞争力而采取的一些具有改革特征的措施。这些指标是:在私立学前教育机构学习的儿童占比达到1.6%^①;建立毕业生就业跟踪制度的大学占比达到100%;使用由用人单位参与制定的教学大纲(含组织教学和生产实践、提供教学设备和材料、参与制定教学大纲、参与评估学习及教学活动效果)的大专生占比达到100%;掌握和应用跨学科教学方法的中小学教师占比达到43%;实行个性化教学方案的大学占比达到50%^②;对毕业考试使用统一评估标准的大学占比达到

① 俄罗斯学前教育机构绝大多数是公立的。俄罗斯鼓励开办私立学前教育机构,以为儿童增加更多选择。

② 个性化教学方案是指在教学大纲内容个性化的基础上,能够保障学生掌握教学大纲,同时结合学生个体特点及学生对教育需求的教学方案。这一方法适用于特别优秀、学习能力相对较差和身体有残疾的学生。

50% ;建立 10 ~ 12 个现代大学城和对天才青年的支持中心 ;建立 20 个世界水平的科研教育中心^①。对大学的科研投资占全部科研投资的比重达到 30% ;建立 500 个以上职业培训和认证中心 ;对学前、小学、初中和高中教育质量建立地区评估制度的联邦主体的比重达到 100% ;参照国际标准制定和实行大学教育质量分析评估制度的联邦主体占比达到 20% 。

创新指标中包含了发展私立学前教育,对此应有准确理解。俄罗斯公立学前教育几乎达到 100% ,这已经成为俄罗斯教育的标志性特点,也是俄罗斯教育竞争力的原始起点。鼓励发展私立学前教育,甚至为此确定了 1.6% 的指标,是为了满足社会对学前教育多样性的要求。特别需要指出,在私立学前教育机构学习的儿童,政府也会把生均预算转移到其名下,与公立学校享受相同预算保障,家长只需承担超出生均预算标准的部分费用。

(二) 教育竞争力的高级指标

本文的高级指标分类与国际大学竞争力评定标准相关联。横向指标可与其他国家教育竞争力指标进行比较。纵向指标则主要反映与自身相比的、且与横向指标相关的阶段性指标,也是横向指标的基础性条件。

1. 横向指标。4 所大学进入国际大学排名前 200 位(2010 年只有一所大学);政府和私人教育支出合计占国内生产总值的 6.5% ~ 7% (2007 年为 4.8%);国家教育预算支出占国内生产总值的 5.5% ~ 6% (2007 年为 4.1%);在国际科技刊物发表的论文比重达到 3% (2010 年为 2.08%);科技论文平均引用达到 4 次(经 Web of Science 统计,2010 年为 2.4 次);俄高校的留学生占比达到 5% ;从在俄留学生获得的收入占教育体系内投资的比重不少于 10% 。

2. 纵向指标。大学来自科研、发明和实验的收入占比超过 25% ;按照最有发展前景和人才市场最需要的 50 个专业方向培养人才的大学占比达到 50% ;在欧盟、美国和日本注册的专利达到 2 500 ~ 3 000 项(2009 年为 63 项)。

上述指标构成了俄罗斯教育竞争力的纲要指标体系。指标设计体现了俄罗斯把提高教育竞争力作为一项系统工程,体现了从基础竞争力到高级竞争力的递进关系,也体现了俄罗斯教育竞争力的努力方向,即与世界先进教育内容、方法和标准逐步接近一致,在保持俄罗斯教育管理特点的基础上,以

^① 中心的任务是把先进的科研成果与教学大纲相结合,以培养人才和完成对国家有重要意义的创新方案。

有力竞争者的姿态融入世界教育体系。

(三) 教育竞争力量化指标的赋值方法

教育竞争力指标量化需要赋值。赋值方法对于指标的可靠性、有效性是重要的。《2016~2020年俄罗斯教育发展专项纲要》规定了教育竞争力指标赋值方法^①。这一规定统一了中央和地方教育统计中的数据源和赋值方法,可以避免纲要实施过程中出现统计混乱,为联邦政府依据真实数据确定未来工作方向和力度提供依据,从而做到切实和稳步实现既定教育竞争力任务和目标。

赋值方法规定,在确定教育竞争力新指标时,采用由联邦政府组织的专家委员会的评估数据作为起始数据。此后的指标赋值主要使用联邦国家统计局和国家教育督导系统的数据。

普通教育的指标赋值主要使用联邦国家统计局 ОШ - 1^②、ОШ - 2^③、76 - РИК^④格式的统计数据。ОШ - 1 格式用于普通教育机构一般情况的数据统计^⑤。ОШ - 2 格式用于普通教育机构财政与支出情况的数据统计。76 - РИК 是在 ОШ - 1 的基础上,由地方自治体教育管理机构填制并上报联邦主体,联邦主体汇总后制定地区总表上报联邦教育和科学部。从项目设置看,76 - РИК格式侧重教育的社会功能统计。

高等教育指标赋值主要使用联邦国家统计局的 ВПО - 1^⑥ 和 ВПО - 2^⑦ 格式的统计数据。两种表格均由大学填制后报联邦教育和科学部。ВПО - 1 表格

① Методика сбора исходной информации и расчёта целевых показателей (индикаторов) Федеральной целевой программы развития образования на 2016 - 2020 годы. http://blaggimhl.narod.ru/doc/koncepcija_federalnoj_celevoj_programmy_razvitiya_pdf

② Форма № ОШ - 1. Сведения об учреждении, реализующем программы общего образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic2022/messages/

③ Форма № ОШ - 2. Сведения о финансировании и расходах учреждения реализующего программы общего образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic2024/messages/

④ Форма № 76 - РИК. Сведения об учреждениях реализующих программы общего образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic19170/messages/

⑤ 《俄罗斯联邦教育法》规定,俄罗斯儿童学前教育属于普通教育体系。

⑥ Форма № ВПО - 1. Сведения об образовательной организации осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic19621/messages/

⑦ Форма № ВПО - 2. Сведения о материально - технической и информационной базе финансово - экономической деятельности образовательной организации высшего образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic19623/messages/

用于大学教育工作的全面数据统计。ВПО - 2 表格则用于大学基础设施和财务数据统计。ВПО - 2 表格的项目设置十分具体,具体到在校大学生使用的网速。

职业教育指标赋值主要使用联邦国家统计局的 СПО - 1^① 和 СПО - 2^② 格式的统计数据。学前教育指标赋值使用 1 - ДО 和 85 - К 格式的统计数据,在此不再展开介绍。

使用规定格式的统计数据对教育竞争力指标赋值很重要。从规定格式的项目设计看,既包括数量指标,也包括质量指标,可以反映俄罗斯教育全貌。此外,对同一对象使用两种统计格式,分别用于不同指标的赋值。使用统一的统计格式,可在一定程度上避免教育管理中的主观因素影响。教育统计是俄罗斯教育决策和教育竞争力指标管理的有效工具。

除联邦国家统计局的数据外,赋值时还要参考使用教育督导系统的数据。俄罗斯教育督导制度覆盖包括学前教育在内的整个教育体系,联邦政府规定了教育督导规则和督导内容清单^③。从清单中的教育统计内容看,与联邦国家统计局的范围基本平行。俄罗斯联邦教育和科学部为教育督导规定了指标体系^④和指标赋值方法^⑤,这样,俄罗斯对教育竞争力指标赋值时实际上使用两个平行的数据源。同时使用两套数据可以更有效地保障教育决策的针对性、客观性和科学性。教育督导可以通过观察、采访、调查等方式及时发现教育工作的薄弱环节,并在责任范围内提出整改建议。尽管指标赋值使用两套数据,但纲要规定,优先使用联邦国家统计局的数据。这一规定意在

① Форма № СПО - 1. Сведения об образовательной организации осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic_20463/messages/

② Форма № СПО - 2. Сведения о материально - технической и информационной базе финансово - экономической деятельности профессиональной образовательной организации осуществляющей подготовку. http://www.pravcons.ru/pravcons_forum/forum2/topic20464/messages/

③ Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 "Об осуществлении мониторинга системы образования". <http://base.garant.ru/70429494/>

④ Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 января 2014 г. № 14 "Об утверждении показателей мониторинга системы образования". <http://base.garant.ru/70611024/>

⑤ Приказ Министерства образования и науки РФ от 11 июня 2014 г. № 657 "Об утверждении методики расчёта показателей мониторинга системы образования". <http://base.garant.ru/70721990/>

避免产生不必要的工作混乱。

统一教育竞争力指标的赋值方法有利于避免出现教育统计中的水分。对于俄罗斯这样一个大型联邦国家,统一统计方法非常重要。只提指标要求而不规定统计方法,难免产生混乱。建立在统一方法基础上的统计数据才能保障决策的科学性。

(四) 教育竞争力纲要指标项下的主要成果

近年,俄罗斯在推进教育竞争力纲要指标方面做了大量努力,主要成果体现在以下几个方面^①。

1. 学前教育指标提前完成。俄罗斯学前教育是普通教育体系的组成部分。截至2017年1月,俄罗斯所有地方自治体(普通教育的直接管理机构)都制定了保障实行学前教育国家标准的法规,意味着学前教育不仅实现了普及目标,而且开始实行统一的国家标准。学前教育标准法规化最大限度地保障了学前教育的科学性和规范性。这里的科学性和规范性是指学前教育内容和方法符合儿童智力和体力发展规律,确保幼升小儿童应具备的基本知识和较一致的认知能力。2017年1月前,俄罗斯99.19%的学前教育机构根据国家标准修改和完善了教学大纲,对学前教育机构98%的教师和负责人进行了执行国家标准的专项培训。俄罗斯的经验表明,尊重教育规律应从学前教育开始。而国家办学前教育则是最好的保障。

2. 补充教育中的指标已完成大部分。69%的5~18岁儿童和青少年接受补充教育,接近完成纲要规定的指标。此外,为推广补充教育,2016年全国建立了17个技术园,2017年再建17个此类技术园,预计将超额完成纲要规定指标。补充教育既是俄罗斯普及性提高全民素质的有效措施,也是国家主动发现少年天才的平台。天才出少年。国家支持补充教育,可以帮助更多儿童和青少年克服物质条件的束缚,较早显示在不同领域的天赋。借补充教育平台显示天赋的青少年不仅有可能在国家的继续帮助下改变个人甚至家庭的命运,也非常有可能为国家和民族作出特殊贡献。从俄罗斯的补充教育实践看,国家支持补充教育是一项有远见的战略投资。

3. 国家支持天才少年的措施初步制度化。2016年举办了66次奥林匹克竞赛以及创造性的竞争活动,发现了1.15万名具有特别天赋的少年。国

^① Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования (2017). <http://static.government.ru/media/files/1xOsf0Ae1RU11VqyTbE ZVTTMjyuzDbSA.pdf>

家为这些少年建立了信息库,用于跟踪、指导、服务和支持。国家支持天才少年是与国家支持补充教育相配套的。国家对被发现的天才少年提供系统性和制度化的帮助,并帮助他们参与相应国际竞争。在国家的支持和帮助下,这些天才少年会从小具备精英意识。俄罗斯培养少年精英意识的做法之一,就是有计划地组织国家顶尖科学家与天才少年进行直接交流。为国家和民族而学习,这种意识会激发少年们最大限度地释放自己的天赋和潜力。同时,这些少年自然而然会成为同龄人的榜样,而这种示范性影响力是巨大的。

4. 以预算引导高校与产业紧密结合取得成效。俄罗斯一直保持着大学生公费教育。按照《俄罗斯联邦教育法》,联邦预算保障大学公费生的计算方法是,每万名17~30岁的人提供不少于800个大学免费名额^①。以此折算,2017年俄罗斯大学的公费新生总数为57.5万,达到高中毕业生的57%^②,这样,俄罗斯在校本科生50%以上为公费生。俄罗斯联邦政府在分配公费生名额时积极参考经济和社会领域对大学生的需求,如2016~2017学年的公费生名额在专业分配上就参考了1.3万家俄罗斯重要企业对人才的需求。这一做法表明,俄罗斯教育预算的使用是以未来提高教育对经济和社会发展的贡献率为目标,而这一目标与国际大学排名相关联。

俄罗斯教育发展专项纲要是法规文件,对各级政府和地方自治体都具有约束力。各级政府是实现教育竞争力目标的管理者,联邦政府会对其他各级教育管理实行监督和提供方法指导。在俄罗斯,只要有预算保障,纲要规定的教育竞争力指标大部分可以实现。纲要管理法是俄罗斯社会经济管理的主要方法,也是俄罗斯教育竞争力指标管理的主要方法。

三 俄罗斯教育竞争力纲要外指标和管理

为迅速提高大学教育竞争力,2012年5月俄罗斯联邦总统普京颁布总统令,提出2020年至少5所俄罗斯大学进入三家国际大学评价排名前100位,称“5-100”计划^③。为此,2012年10月俄罗斯联邦政府制定《关于发展重点大

^① Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" № 273 – ФЗ от 29 декабря 2012 года с изменениями 2018 года. <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/100.html>

^② Формирование бюджетных мест в вузах. <https://xn--h1aa0abgczd7be.xn--p1ai/blog/students-zhizn/formirovanie-byudzhetnyh-mest-v-vuzah/>

^③ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки". <http://base.garant.ru/70170946/>

学国际教育竞争力的措施计划》(以下简称《措施计划》)^①,并决定成立俄罗斯提高大学竞争力委员会。“5-100”计划正式成为俄罗斯的一项纲要外指标。需要指出的是,联邦总统令和联邦政府的《措施计划》是纲要外指标的法规基础,而不是联邦教育发展专项纲要。

(一)《措施计划》的主要内容

联邦政府《措施计划》的主要内容包括以下三个方面。

1. 加强经济、组织和法规保障的措施。制定国家对重点大学的支持措施,包括对用于提高大学竞争力的国家专项预算资金的提供和分配方法、大学自筹资金用于预算配套的办法。成立大学竞争力委员会及制定委员会条例,制定对提高大学竞争力计划提供指导的方法,制定参加竞争遴选的大学获得国家预算支持的条件,为入选大学提供向国际评级机构提供报告的形式和行文细则方面的建议;组织重点大学遴选工作,国家以预算支持入选大学参加国际大学教育竞争。制定对入选大学的国家预算支持方案;与外部独立专家共同制定提高大学竞争力的“行动路线图”,其中包括鼓励入选大学使用预算外收入投资科研的措施。修改联邦教育和科学部有关联邦预算拨款的行政命令,使预算资金集中用于支持入选大学参与国际竞争。每季度就入选大学“行动路线图”实施情况组织研讨会,各入选大学向联邦教育和科学部提交“行动路线图”进展情况的季度报告。完善入选大学的教育管理,其中包括聘请具有国际水平的专家进入大学领导班子。制定并采取措施,向世界推介进入科学网(Сеть науки,即 Web of Science)和“SCOPUS”数据库的俄罗斯期刊。每两年组织一次对入选大学的检查,包括检查进入国际大学评级排名情况和“行动路线图”的执行情况。每年5月联邦教育和科学部制定并向联邦政府提交入选大学对提高竞争力措施计划的执行情况的总结报告,并就2020年前落实措施计划所需资金提出建议。

2. 加强教师和管理人才队伍的措施。建立入选大学的管理人才储备,包括聘请有在国内外重点大学和科研机构工作经历的专家进入大学领导班子,入选大学就此每年向联邦教育和科学部提交报告。聘请有在国内外重点大学和著名科研机构工作经历的年轻人到学校工作。入选大学每年应有不少于2%

^① Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2012 г. № 2006 - р "Об утверждении плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно - образовательных центров". <http://base.garant.ru/70250350>

的教师进行国内国际交流,形式可以是实习、进修和培训等。完善硕士和博士研究生的管理工作,包括建立专门机构以聘请和留校优秀的年轻专家。

3. 加强教育和科研工作的措施。对入选大学分别不低于10%的本科生、研究生以及年轻教师提供支持。与国内外大学和科研机构共同制定和使用新教学大纲,2015年前新大纲的占比不少于80%。吸引国外重点大学学生来入选的俄罗斯大学学习,为此可采用与外国大学共同制定教学大纲的形式。2015年前每年吸引的外国大学生不少于在校生的5%,每人每次不少于1个月。制定入选大学落实俄罗斯基础科学研究长期纲要所要求的工作计划,使其符合国际基础和应用研究的优先发展方向。以入选大学为基地,实施有国内外著名科学家参与领导的,或与代表未来科研方向的科研机构共同制定的项目,包括为此目的建立校属科研机构。2014年前一半入选大学要有不少于一个此类项目,2015年12月前每所入选大学的此类项目要达到10个。

俄罗斯联邦政府关于《措施计划》的决议启动了大学参与国际教育竞争的进程,不仅为此提供预算支持,而且还规定了一系列措施,其中一项重要措施就是成立专职机构——提高大学竞争力委员会^①。

(二) 提高大学竞争力委员会的职能

根据联邦政府决议,2013年3月俄罗斯成立了提高大学竞争力委员会^②。委员会为跨部门咨议机构。其法律地位不同于常规教育管理机构,只是管理纲要外指标即“5-100”计划,在集中提高俄罗斯大学教育竞争力方面发挥着重要作用。

委员会的职能是,审议可获得国家支持的入选大学应符合的标准清单;审议入选大学制定的提高竞争力的措施方案;为联邦教育和科学部在新财政年度提供对入选大学实施预算帮助的建议,对入选大学清单提出调整建议,对入选大学提供有差别的预算支持的建议;向入选大学提供提高竞争力的措施方案应达到的国际标准;向联邦教育和科学部提供对入选大学提高竞争力

^① 在俄也有称“5-100”委员会、提高大学竞争力国际委员会。

^② Распоряжение правительства РФ от 29.10.2012 номер 2006-р "Об утверждении плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров. <http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29102012-n-2006-r/>;机构全称为 Совет по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров(提高俄罗斯重点大学在世界先进科学教育机构的竞争力委员会)。

措施方案的结论性意见;研究入选大学提高竞争力措施方案的实施报告,并在此基础上向联邦教育和科学部提供下年度对入选大学提供国家支持的建议方案;向入选大学提供落实提高竞争力措施方案的补充建议(每两年不多于1次)。

根据条例,委员会有权要求国家机构、各大学、科研机构和社会组织以及行业协会的人员参加或配合委员会的工作。委员会成员由联邦教育和科学部推荐,联邦政府批准。提高大学竞争力委员会的中心工作就是领导实施“5-100”计划。

2017年提高大学竞争力委员会由12人组成,联邦政府副总理戈洛杰茨担任主席,联邦教育和科学部部长瓦西里耶娃任副主席,其他委员来自国内外大学和企业,其中有两名委员来自中国^①。

(三)“5-100”计划入选大学应具备的条件^②

2013年4月,俄罗斯教育和科学部批准了由提高大学竞争力委员会制定的“5-100”计划入选大学应具备的基本条件,只有符合条件的大学才能参加该计划,并获得联邦政府预算专项支持。基本条件是:在遴选年(2013年)的5月1日前进入过下述国际大学排名,即ARWU(Academic Ranking of World Universities)前500位、THE(Times Higher Education)前400位、QS(Quacquarelli Symonds)前700位;有公费本科生、硕士研究生和科研或师范方向的硕士研究生(含临床医学研究生);遴选前的公费本科生人数不少于4000人;遴选前一年的公费本科生入学统考平均成绩不低于64分;遴选前一年全日制硕士研究生、临床医学研究生、医学实习生占本科生比重不少于4.9%;遴选前一年教师和科研人员人均科研经费不少于22万卢布;每100名教师和科研人员发表论文被纳入科学引文数据库“Web of Science”或“SCOPUS”上的数量不少于5篇;遴选前科研和教师中的外籍人员不少于1%(不计来自独立联合体国家人员),或者本科生中的外国留学生不少于1%。

从上述条件看出,进入“5-100”计划的门槛还是较高的。经过遴选,21

^① Совет по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно – образовательных центров. <https://5top100.ru/council/>

^② Приказ Министерства образования и науки РФ от 22 апреля 2013 г. № 296 "О перечне требований к отбору вузов для получения ими государственной поддержки в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно – образовательных центров". http://base.garant.ru/70382974/#block_1022

所大学入选“5-100”计划^①。21所大学培养的和在校工作过的有21名诺贝尔奖获得者,在校大学生合计35万人。

(四)“5-100”计划入选大学的措施方案(俄也称路线图)

首次遴选在2013年10月进行^②。参加遴选的大学提交了竞争措施方案。各大学具体情况不同,措施方案也有所不同,共同点是都围绕国际大学竞争力评定所依据的分项指标制定相应措施方案。以入选的俄罗斯高等经济学院(大学)为例^③。措施方案文本长60页,在对本校相对和绝对优势及弱项进行综述的基础上详尽规定了各项竞争措施。

高等经济学院(大学)竞争措施方案采用方向、任务、指标、落实机制及投入规模的格式化结构。方案提出9个重点方向。根据需要,部分方向项下的任务会细分,指标也作相应细分。指标按年确定,跨度为2013~2020年。2013年是竞争起始年,也是指标和投入的计算基年。

9个重点方向是,在社会经济、人文科学、计算机科学和数学领域的研究达到具有国际竞争力的水平;生产和推广具有国际市场的教育服务产品;聘请具有国际水平并有较多科研成果的教科人员充实师资和科研力量;向全球扩大招生(重点是来自独联体国家的本科生)以及提高硕士研究生的国际竞争力;以绩效管理法管理内部投入,提高资源使用效率,集中资源用于重点方向的突破;实行大学非集中化管理;建立向世界推介高等经济学院(大学)的机制,使其成为俄罗斯问题和经济转型问题主要研究中心,成为国外研究机构和跨国公司最好的俄罗斯合作伙伴;与莫斯科市政府合作,共同实现国际竞争目标;推进学校的智库服务国际化。

与上述重点方向对应的主要指标分别是,2020年(下同)平均每名教科人员在“Web of Science”或“Scopus”上发表论文1.8篇(不含重复,下同),平均每篇入围“Web of Science”与“SCOPUS”的论文引文达到8次;全日制硕士研究生占本科和研究生总数的比重达到28%;拥有国外大学哲学博士学位和来自国外的教授、讲师、研究人员(含俄国籍)占教科人员总数的12%;公费本科新生入学平均80分;留学生(含独联体国家)占本科生比重为12%;用

^① 21 российский университет – участник Проекта и победитель конкурса отбора на предоставление государственной поддержки. <https://5top100.ru/universities/>

^② 第一次入选15所大学。第二次遴选在2015年进行,再入选6所大学,目前合计入选大学21所。莫斯科大学和圣彼得堡大学不参与此项竞争计划。

^③ Программа повышения конкурентоспособности НИУ ВШЭ, победившая на конкурсе. https://strategy.hse.ru/Concurrent_2013

于实现 9 个重点方向规定目标的支出占全部支出的 25% ; 预算外收入占全部收入的 35% ; 进入世界大学排名第 51 ~ 100 名。

从高等经济学院(大学)的竞争重点方向和指标看,基本是按照国际大学竞争力评定要素确定的。如 QS 排名依据的是 6 类指标,即在科研界影响力(权重 40%),由对相应大学研究水平的调查打分评定;企业评价(10%),根据企业对相应大学毕业生的评价评定;教科人员与在校大学生比例(1:5);教科人员中外籍人员占比(5%);大学生中留学生占比(5%);平均每位教科人员论文引用量(20%)^①。

2013 年,俄罗斯联邦政府决定在 2017 年前向“5 - 100”计划合计提供 571 亿卢布预算支持^②。在 21 所大学的措施方案中都在相应项目下列出了配套预算。

需要说明的是,俄罗斯最著名的莫斯科国立大学和圣彼得堡国立大学没有参加“5 - 100”计划的遴选。依据联邦法律^③,这两所大学由联邦政府直接管理,校长由联邦总统任命,经费由联邦预算保障。两所大学在俄罗斯教育体系中有特殊地位,有权自主制定本校教育标准和教学大纲。两所大学有自己的 2020 年前教育发展纲要,纲要中的指标与联邦教育专项纲要指标多有不同,甚至在莫斯科大学的纲要中就没有进入国际大学排名这项指标^④。尽管如此,这两所大学仍是俄罗斯大学教育竞争力标杆,已经处在国际大学排名靠前的位置^⑤。可以说,联邦政府允许这两所大学以自己的方式保持其在

① Международные рейтинги университетов, Обзор (Лето 2016 – Весна 2017). [http://www.univer-rating.ru/FtpRoot/files/АкадемРейтинг2017%20Обзор\(2\).pdf](http://www.univer-rating.ru/FtpRoot/files/АкадемРейтинг2017%20Обзор(2).pdf)

② Постановление Правительства России от 16 марта 2013 г. № 211 "О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно - образовательных центров". <http://минобрнауки.рф/документы/3208>

③ Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259 - ФЗ "О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт - Петербургском государственном университете". <http://base.garant.ru/196580/>

④ Программа развития федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова" до 2020 года. <https://rg.ru/2011/02/09/mgu-site-dok.html>

⑤ 在 2016 ~ 2017 年 QS 大学竞争力排名中,莫斯科大学列第 108 位,圣彼得堡大学列第 258 位,领先其他俄罗斯大学。Международные рейтинги университетов Обзор (Лето 2016 – Весна 2017). [http://www.univer-rating.ru/FtpRoot/files/АкадемРейтинг2017%20Обзор\(2\).pdf](http://www.univer-rating.ru/FtpRoot/files/АкадемРейтинг2017%20Обзор(2).pdf)

大学教育竞争力方面的优势地位,而不必像其他 21 所大学那样,以教育创新和加大投入来提高竞争力。这表明,俄罗斯在努力实现教育国际化和提高国际教育竞争力的同时,仍在特定范围内固守着自己的教育传统。所以,根据本文题意,对这两所有着高度独立性的大学不在文中单独介绍。

(五)“5-100”计划实施效果

具体说,“5-100”计划是指 2020 年前要有不少于 5 所大学进入三家国际大学评价排名的前 100 位^①,即英国教育组织排名(QS)、英国泰晤士高等教育排名(THE)和中国的世界大学学术排名(ARWU)。

2013 年以来参加“5-100”计划的 21 所俄罗斯大学在国际大学排名上有了整体性进步,以 QS 的 2014~2017 年排名为例。

表 1 俄罗斯大学在 QS 的排名情况

序号	大学	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
1	莫斯科国立大学	114	108	108	95
2	圣彼得堡国立大学	233	256	258	240
3	新西伯利亚国立大学	328	317	291	250
4	莫斯科鲍曼技术大学	—	338	306	291
5	托木斯克国立大学	491~550	481~490	377	323
6	莫斯科物理技术学院	—	431~440	350	355
7	莫斯科国际关系学院	399	397	350	373
8	国立核能研究大学(莫斯科工程物理学院)	481~490	501~550	401~410	373
9	高等经济学院(大学)	501~550	501~550	411~420	382
10	托木斯克理工大学	501~550	481~490	400	386
11	圣彼得堡理工大学	481~490	471~480	411~420	401~410
12	喀山联邦大学	551~600	551~600	501~550	441~450
13	乌拉尔联邦大学	551~600	601~650	601~650	491~500
14	国家技术大学	701	701	601~650	501~550

^① 在俄罗斯有称“5-100”计划为国家纲要或计划,这不准确。俄罗斯没有制定过与联邦教育发展专项纲要规定目标不同的其他纲要或计划。这也是“5-100”计划的特殊性,故在此文中称“纲要外计划”。

(续表 1)

序号	大学	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
15	俄罗斯人民友谊大学	471 ~ 480	601 ~ 650	601 ~ 650	501 ~ 550
16	萨拉托夫国立大学	601 ~ 650	601 ~ 650	551 ~ 600	551 ~ 600
17	南方联邦大学	601 ~ 650	601 ~ 650	551 ~ 600	551 ~ 600
18	远东联邦大学	701	651 ~ 700	551 ~ 600	601 ~ 650
19	圣彼得堡信息技术、机械和光学大学	—	—	—	601 ~ 650
20	国立罗巴切夫斯基大学	701	701	701	701 ~ 750

资料来源: Российские вузы в мировом рейтинге QS – 2017. https://ria.ru/abitura_world/20170608/1496002156.html

表 1 中以黑体标识的 13 所大学参加了“5 – 100”计划。除国立罗巴切夫斯基大学外,其排名都比 2014 年有了较明显的提升。除远东联邦大学、国立罗巴切夫斯基大学和莫斯科物理技术学院外,其他 10 所大学在 2017 年排名中都较 2016 年有了提升,特别是新西伯利亚国立大学排名提升更明显。排名情况表明,俄罗斯的“5 – 100”计划取得了明显成效。尽管莫斯科国立大学和圣彼得堡国立大学排名明显靠前,但莫斯科国立大学排名上升并不明显,圣彼得堡国立大学甚至还连续下降,而这两所大学都没有参加“5 – 100”计划。

需要说明的是,根据“5 – 100”计划,只要总共 5 所大学进入三家机构排名前 100 位就算实现指标,而不是每个机构排名前 100 里都有 5 所俄罗斯大学。从以往排名和 2017 年 QS 排名看,俄罗斯有可能最终实现指标,但难度仍很大。这也许就是俄罗斯把“5 – 100”计划定为纲要外指标的最重要原因。同时,还应当看到,也正是由于实施“5 – 100”计划,俄罗斯实现纲要指标的可能性大大增加,即在 2020 年 4 所大学进入国际排名前 200 位。

俄罗斯大学在国际大学排名上的明显提升,主要原因之一是联邦政府的专项支持。2016 年“5 – 100”计划项下总经费达到 188 亿卢布,其中 109.27 亿卢布由联邦政府提供,占总经费的 58.2%^①。

综合上述内容,可对俄罗斯教育竞争力指标分类示意如下:

^① Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования (2017). <http://static.government.ru/media/files/1xOsf0Ae1RU11VqyTbEZVTMjyuzDbSA.pdf>

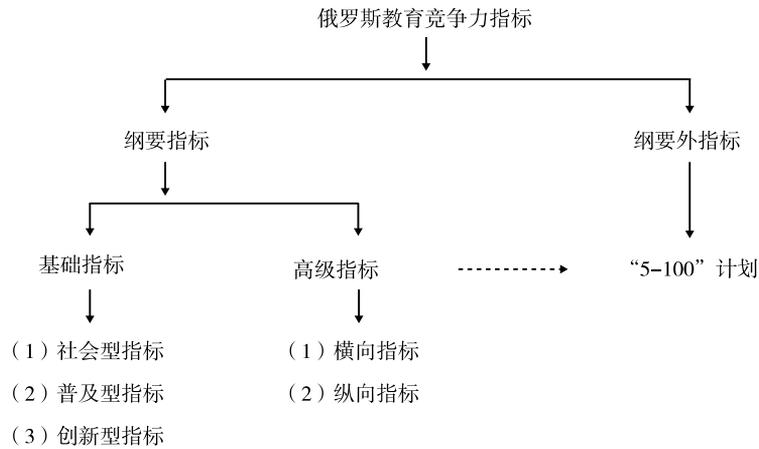


图1 俄罗斯教育竞争力指标分类

图1中的虚线和虚线后的箭头表示,虽然“5-100”计划属于纲要外指标,但与纲要指标中的高级指标在形式上多有交叉。两指标的法规基础不同,但有异曲同工之处。把俄罗斯教育竞争力指标分为纲要指标和纲要外指标,是现阶段俄罗斯提高教育竞争力在指标规划和管理上的一个重要特点。

四 结 语

通过了解俄罗斯国家发展战略与教育竞争力的关系,分析教育竞争力的纲要指标以及纲要外大学教育竞争力指标设计与管理,可以得到如下启示。

(一) 发展教育竞争力始终是国家的核心任务

在全球化时代,社会制度竞争不再是国家竞争的根本问题。世界范围内的生产力已经发展到新阶段,不同社会制度已经不再是国家合作和一体化的阻碍因素。不同社会制度都有其存在的意义和客观合理性,也都有其发展和竞争的潜力。经济全球化的进程已经证明,一个国家内部社会制度因素的单质化不利于国家间竞争。这里的单质化是指国内制度和体制内部因素间不存在竞争关系,或传统体制排斥外来事物,从而失去自我更新能力和竞争能力,而只有自我更新和不断竞争才能激发制度和体制活力。以基本制度为基础,融合其他制度的合理因素,已经使一些国家获得了前所未有的竞争力和发展活力,如以混合所有制为基础的国家最有利于发挥不同体制的管理和竞争优势。在这样的条件下,最能发挥国家竞争力的是人的因素,这已经成为人们的共识。人是国家竞争力的载体,也是竞争力的直接创造者。人的因素

的作用大小则取决于其掌握和运用知识的能力,只有通过教育才会使人的作用最大化,使更多的人成为具有竞争力的人才,成为国家竞争力最深厚也最持久的潜力。在全球化条件下,教育天然就是国家竞争力最重要的基础。

在俄罗斯国家发展战略中,发展教育一直是核心任务。正是在教育领域,通过对人才的发现和培养来形成国家经济发展的潜力。发展教育是对国家未来的投资。教育在国家发展战略中的地位可用直观和可比较的指标来体现,这就是教育预算占国家预算的比重。根据俄罗斯联邦宪法和法律对教育责任的划分,联邦中央负责全国国立大学的预算保障,联邦主体负责国立大学以外各级教育的预算保障。所以,计算教育支出时,要看联邦中央和联邦主体两级预算对教育的总支出。从2016年俄罗斯联邦联合预算实际执行情况看,教育预算支出实际占联合预算的比重达到10%,总额超过国防预算支出^①。未来随着私人资本对教育投资的增加,俄罗斯教育投资额还会增加。

教育在国家发展战略中的地位体现在国家在教育中的主体地位上。在俄罗斯,从学前教育到大学教育,从补充教育到连续教育,国家一直都是绝对的主体。只要把教育作为国家发展战略的核心任务,国家就是教育的当然主体。

(二) 纲要管理法有利于提高国家教育基础竞争力

除纲要外指标,俄罗斯对教育竞争力指标实行的是纲要管理法。纲要管理法也是计划管理法。以纲要的形式把国家发展战略的目标指标化,针对指标制定相应措施,其中最重要的是预算保障措施。纲要是法规,是国家预算支出的法律依据。纲要管理法是俄罗斯国家管理的重要特征。纲要管理法不同于苏联时期的计划管理,其最大的不同是法规管理,而不是行政命令管理。在俄罗斯,国家是教育义务的绝对承担者,所以对教育的纲要管理法自然会是首要选择。

纲要管理法对实现教育竞争力基础目标是适合的。它可以最大限度保障教育水平在全国范围内整体提高,可以最有效地保障教育向着最优的方向进步,为保持和提高全民教育素养创造最有利条件,从而提高大学竞争力这一高级目标奠定基础。这是俄罗斯一直确保实现纲要指标,而把“5-100”计划作为纲要外指标的主要原因。对处于转型期的国家来说,对包括教育在

^① Минфин: расходы бюджета на образование превышают траты на оборону (20. 10. 2016). <http://katyusha.org/view?id=2522>

内的社会领域实行纲要管理法无疑是适宜的。

自转型以来,俄罗斯在纲要管理方面积累了经验。纲要管理在形式上与过去的计划管理接近,但在内容上已经结合了大量市场因素或竞争因素。纲要指标的确定就是以增强竞争力为目标。俄罗斯在转型过程中社会经济遇到过严重的困难和挫折,但教育没有乱,这与俄罗斯教育传统有关,也与纲要管理有关。俄罗斯教育潜力不可低估。

(三) 目标管理法有利于较快提高大学教育竞争力

教育国际化是经济全球化进程的产物。大学教育竞争力是以一种直接方式反映国家竞争力或国家竞争潜力,这是各国普遍重视大学教育竞争力及其排名的主要原因。大学教育竞争力也是教育基础竞争力的最高境界。俄罗斯在做好教育基础竞争力(主要体现在纲要指标)的同时,集中国家力量争取在大学教育竞争力方面实现突破的做法,从已有的实践看是有效的。

目标管理法有利于较快提高大学教育竞争力。目标管理法就是围绕目标进行资源配置及实行专项管理体制。俄罗斯“5-100”计划可称“特别目标计划”。目标管理法在这一计划中的应用,就是由参与竞争的大学根据目标要求制定自己的竞争方案和目标,国家以预算给予相应的配套支持,同时成立提高大学竞争力委员会作为专项管理的核心机构。机构管理工作的特点是高度专业性。为保持专业性,甚至没有使其进入政府行政管理机构序列。实践中,参与计划的21所大学也以目标管理为主,一切管理工作以实现目标为中心,这有利于最大限度地发挥大学的主动性和创造性,调动所有潜力,一步步按照国际大学排名的要素要求接近目标。

客观地说,虽然俄罗斯大学教育有着较好的基础,但在相对较短的时间里明显缩小几十年形成的与世界先进大学教育竞争力的差距,这并不是件容易的事。实施“5-100”计划以来,尽管俄罗斯的大学在国际大学排名上(主要参考QS排名)有了明显进步,但在2020年实现5所大学进入三大排名前100位仍要付出相当大的努力。

在全面分析俄罗斯为实现教育竞争力指标所做的努力后可以发现,即使“5-100”计划这一纲要外指标没能实现,但经过在纲要外指标方向上的努力,有极大可能实现纲要指标,即在2020年有4所大学进入三家国际大学评价排名前200位。俄罗斯在制定教育竞争力指标方面及为实现指标所应用的管理方法有可取的经验,可为其他国家借鉴。

(责任编辑:农雪梅)