

# 芬兰高等教育体系的发展与变革

## ——学术集优及竞争力的提升

王光荣, 麻 剑

(兰州大学 教育学院, 甘肃 兰州 730000)

**摘 要:**为了建立高质量的高等教育体系,芬兰政府出台了一系列政策,包括:倡导高校间的合作合并、追求大学临界质量的提升、革新高校管理体制、下放权力增强高校自主性、提倡高校的差异化、分层化等。虽然合并集优导向的芬兰高等教育战略实施时间不长,但已取得了一定成就,如土尔库大学联合体、芬兰东部大学、“创新大学”的发展。芬兰高等教育体系发展的一些经验也可为我国高等教育的发展提供借鉴。

**关键词:**芬兰;高等教育体系;学术集优;竞争力

中图分类号:G649.3

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2011)03-0096-05

芬兰高等教育体系与其他西方国家有很大的相似性,它同时吸收了瑞典、挪威等北欧国家以及德国和苏联的一些经验。二战后,芬兰高等教育体系发展迅速,形成了包括综合性大学、多科技术学院、国防科技大学在内的相对完整的高等教育体系。新世纪之初,为了应对知识经济及全球化带来的挑战,芬兰高等教育体系正经历着新一轮的变革。2006年3月,芬兰教育部发布了关于高等教育体系发展的宣言,主要内容包括五个方面:第一,整合现有高等教育资源;第二,创造更强的科研团队;第三,推进高等教育的分化;第四,删减机构重叠部分;第五,建成更大的教育实体。<sup>[1]</sup>宣言目的旨在优化芬兰高等教育体系结构,提高高校的办学质量、竞争力及科研效率。2006年10月教育部设置了三个工作小组致力于推动高校间的合作。在三个工作组的倡议下,土尔库大学和土尔库经济学院率先建立大学联合体。第二个合并的高校是由库奥皮奥大学和约恩苏大学所组成的芬兰东部大学。随后,赫尔辛基商学院、赫尔辛基科技大学、艺术和设计大学三所大学合并成立了“创新大学”。三所“新大学”的成立揭开了芬兰高等教育体系发展变革的序幕。

### 一、芬兰高等教育体系变革的背景及目的

#### (一)大学使命及其与国家关系的改变

现代大学已然成为生产知识和劳动力的核心机构,同时也被视为引领社会变革和经济发展的重要部分。在愈演愈烈的国际竞争中,各国政府都期望自己的大学在知识创新、经济发展、国家综合竞争力等方面扮演重要的角色。而第三次“学术革命”的爆发则标志着大学使命的改变,<sup>[2]</sup>大学与国家的关系也随之改变,大学摒弃了政府的附庸、国家行政管理部门的一部分这一角色转而变得更加独立自主。大学的发展具有了明确的任务性,大学渴望强有力的领导者和管理层、适当的政策制定权、财政自主权以及更多的与工商业合作参与到经济发展之中。传统的芬兰高等教育体系结构已经成为影响芬兰大学角色转变的桎梏。

#### (二)知识经济对科研创新的诉求

在知识经济时代的大背景下一个国家的核心竞争力源于创新。为了保障创新的质量,芬兰政府制定了

“国家创新体系”的政策。而高等教育作为创新的基础资源,在芬兰“国家创新体系”中扮演着创新人才培养机构、知识创新者、智力支持系统等多重重要角色。<sup>[3]</sup>由于传统的芬兰高等教育体系没有赋予大学更多的自由导致了大学发展的同质化,制约了大学的创新能力。因此,芬兰政府及学界试图通过改变现有高等教育体系,实现赋予大学更多活力以提升大学创新能力的目标。

### (三)新全球化竞争的高等教育环境

知识经济全球化时代,在强调大学参与经济发展重要性的同时也加剧了大学间的竞争。为了更有效地竞争,大学间建立了更多的战略协议,继而使得其合作关系在外部机构和内部学术团体这两个层面均得到了完善。哈曼(Harman)将这一现象描述为“新全球化竞争的高等教育环境”,他认为这一切在加剧大学间竞争的同时也促使大学间开展多种形式的合作。<sup>①</sup>因此,建立更加适应竞争机制、更加高效的高等教育体系就成了芬兰高等教育体系变革的重要目标。

## 二、芬兰高等教育体系发展的政策因素

近年来,芬兰政府意识到发展“世界一流的专业知识”和创造“地域性更强、传递知识方面更有效的教育实体”对提高生产力、缓解就业问题、促进经济增长所起的重要作用。经过对先前高等教育体系范围及规模批判性的评估,原先简单的扩张政策被知识创新取向的新政策所取代,高等教育体系的发展更加注重对内部质量及效率的保障和改进。<sup>[4]</sup>为了建立高质量的高等教育体系,芬兰政府出台了一系列政策用以引导高等教育体系的发展,包括:倡导高校间的合作合并、追求大学临界质量的提升、革新高校管理体制、下放权力增强高校自主性、提倡高校的差异化、分层化、专业化发展等。

### (一)高校间的合作及合并

高校间的合作是整合高等教育体系的一个通行的政策和策略。宏观层面,合作作为一项政策工具与整个体系教育资源的重构密切相关;微观层面,合作作为一种发展的策略为高校获取人力、物力、财力等资源提供更加便捷的途径。坦波(Temple)、惠特彻奇(Whitchurch)在研究英国高等教育机构合作时提出高校机构合作的目标通常包括战略和经济两个方面的内容。战略目标包括:促进大学个性化、多样化的发展、提高大学的竞争力、增加大学的综合性、发展多学科研究机构并增加机构和组员间的互动。经济目标包括:增强大学的经济效益、提高大学效率、减少大量冗杂和重叠的机构、合理利用公共资源、节省开支并发展更大的教育实体。<sup>②</sup>近年来,为了提升芬兰大学的国际竞争力并达到有效配置资源的目的,芬兰政府通过政策引导促使芬兰大学间的合并及合并。预计到2020年芬兰大学将由当前的20所降低到15所,每所大学至少有3000名全日制的学生,每一个系都至少有5到10个教授。<sup>③</sup>

### (二)高校的分层化、差异化、专业化发展

新的政策同时提倡高校的分层化和差异化发展。分层化发展在芬兰高等教育体系发展过程中是一个相对较新的现象。传统的芬兰高等教育体系强调平等、团结。原先少数老牌大学和60年代创立的“地区大学”及多科技术学院间的地位几乎没有差别,只有在强势学科和项目上才会有所差别。现今,“差异下大学平等”的传统已被打破,芬兰大学的分层化发展已经被提上了2007-2012年教育发展计划的议事日程。<sup>[5]220</sup>分层化发展使得不同层次的大学明确了自身的定位,一些大学将发展成为国际化的专门从事研究的研究型大学。

① HARMAN G, HARMAN K. Strategic mergers of strong institutions to enhance competitive advantage. *CHER 19th Annual Conference. Systems Convergence and Institutional Diversity*,2006(9): 7-9.

② TEMPLE P, WHITCHURCH C. An international perspective: recent growth mergers in British Higher Education. MARTIN J, SAMELS J E (Ed.), 1994:209-226.

③ Ministry of Education. *Outlines for the structural development of higher education institutions for 2008-201[R]*. Helsinki, 2008a.

差异化发展则反对大学发展的同质化,提倡每一所大学和多技术学院都应拥有自己独特的办学风格和清晰的办学理念,鼓励大学通过资源配置创造、强化自身的优势专业或特色学科。分层化发展和差异化发展的最终目标就是要推进大学的专业化发展,增强大学在自身专业领域的实力。

### (三)高校的法律地位、管理方式及领导层的变革

芬兰新大学法规定大学作为独立法人机构将以基金会或者受公共法律约束的法人的形式来运作,大学职工的雇佣合同将从民事服务合同变为正常的劳动合同。新法实施后,政府与大学的关系彻底改变,政府对大学的干预减少,大学在财政与契约方面有了更多自主权。政府对于大学的管理,主要通过财政拨款实行宏观调控,并监督和评估大学的教育质量和办学效率。大学作为法人,具有支配法人财产的权利,其筹资渠道由单一的政府资助变成了包括政府资助、私人捐赠资金、商业活动的盈利等在内的多元化筹资渠道。这项全面改革同时需要大学在行政管理、决策制定和领导层三个方面都有所变革。目前芬兰大学主要采取以下两种管理模式:第一种模式是一个包括管理委员会和学术理事会的双重结构,两者间彼此独立、各司其职。管理委员会主要由国家、商业财团、校友等外部成员组成,负责任命校长、监督管理基金会的运作情况。学术理事会由大学内部团体成员组成,负责决定大学内部的学术事务。第二种模式是一个由外部受托人组成的小型委员会/理事会。大学管理委员会的成员中,至少 40% 以上的成员必须来自大学校外,其余成员由校内的教授、其他教职工和学生代表组成。委员会/理事会的成员将被大学的各个团体选举,与此同时委员会/理事会有选举大学校长的职责<sup>①</sup>。新的管理体制使得大学在教学和研究相关的事务上的学术自治被加强,在一些与经营运作有关的问题上将赋予大学校长、学院院长更大的决策权利,同时也更加强调领导者对大学的财政和利润情况的责任。大学校长的角色,相当于企业的执行总监,负责执行大学管理委员会作出的各项决策,向大学管理委员会汇报学校的运转状况。<sup>[6]</sup>

## 三、芬兰高等教育体系的发展——以三所大学为例

土尔库大学联合体(Turku University Consortium)(土尔库大学和土尔库经济学院)是芬兰首批发展的大学联合体。联合战略的目标是在土尔库地区建立更强的研究中心,使两校在自身优势的研究领域获得国际认可和国内的领头地位。新的联合体拥有共同的研究中心、教育计划和学校网络。例如,土尔库计算机科学研究中心、公共选择研究中心等,已经初步具备了一些营利性的功能。土尔库大学联合体充分发挥自身学科优势成立了大量的多学科研究小组,涉及了很多跨学科的研究项目,以更有效的方式重新配置资源。2008 年土尔库大学联合体共进行了 15 个联合项目,且年度项目基金的一半 400 万欧元直接用于加强大学的经营能力和科研水平。早期的项目包括:建立一个科研学术报告论坛来支持人文科学的年轻学者;发展在生物成像方面的基础研究;建立一个专门单位为土尔库大学的学生提供商科研究的平台<sup>[7]</sup>等。联合体建立初期大学将保持它们各自独立的身份、校长、行政管理机构及学生会。联合体有一个共同的名誉校长,联合体管理委员会的成员由两所大学的代表和当地社区商会代表组成。

芬兰东部大学(University of Eastern Finland)由库奥皮奥大学和约恩苏大学合并而成。芬兰东部大学包括两个主要的校区,库奥皮奥校区和约恩苏校区,还有一个小校区在萨翁林纳。学校计划撤消现存的 13 个学院,重新建立 4 个大学院,其中一个学院在库奥皮奥校区运作,另一个在约恩和萨翁林纳校区运作。重组学院的目的是为了创造更大、更强、更平衡的教学单位。通过转移现有的管理资源进一步提升各学院的办学水平<sup>[8]</sup>。除自然科学外,新大学也将着力发展经济学、教育学等社会学科。为了加强自身科研能力大学专

① HALLITUKSEN I. Reform of the financial and administrative status of universities and the establishment of Innovation University [R]. 2007-11-21.

门设立了交叉学科研究中心和研究人员管理委员会。新的大学约有 10 000 名学生,所授学位占有芬兰大学所授学位数的 10%,发表刊物数占有芬兰大学发表刊物数的 9%,雇佣职工数和资金预算也占有芬兰大学总数的 9%。基于这些量化的指标不难看出芬兰东部大学将变成芬兰顶尖大学之一。经过合并,芬兰东部的大学在教学和科研上的生产率都要高于国家的平均水平。<sup>①</sup>

“创新大学”(The Innovation University)由赫尔辛基科技大学、赫尔辛基商学院、艺术和设计大学三所大学合并而成。三所大学在它们各自的研究领域都是芬兰的权威学府,并且在国内外享有盛誉。2008 年夏天,“创新大学”独立法人地位被正式确立,大学拥有独立的基金会,基金由政府、商业财团、校友、在校师生员工等组成的管理委员会所领导。“创新大学”致力于科学技术、经济学以及首都地区设计规划相关领域的研究。学校发展战略即通过“创新性大学”这样一个强劲的品牌带动,使自身专门领域的教学和科研达到世界先进水平,最终实现建成世界一流大学的目标。“创新大学”的办学基调即“创新”,学校通过更加灵活的管理方式利用各种手段提高自身创新能力。为了保障研究的创新性,学校摒弃了行政任务式或筹资式的研究方式,赋予研究者更大的研究自由。基于激励性的考虑,大学制定了灵活的招聘政策,对于一般文职人员签订正常的劳动合同,对于世界级的专家则会使用长期聘用、终身职位的方式。同时,大学设立了国际化的可比较的工作分类并不断增加多种多样的筹资渠道。新大学收入主要来自以下几部分:政府补助、通过竞争获得的外部资助、提供教育服务获得的收入、基金会的收入等。<sup>[5]221-234</sup>

据统计,合并大学的学生数占芬兰大学学生总数的 70%,职工数占总数的 60%,84%的博士学位被合并的大学授予,86%的国内刊物发表的论文、91%国际刊物发表的论文都来自这三所合并大学。三所大学教授中博士所占比例,科研人员人均发表论文数,科研人员人均研究访问数等指标都是芬兰大学中最多的。<sup>[5]235</sup>

#### 四、芬兰高等教育体系变革的启示

由以上指标不难发现虽然合并集优导向的芬兰高等教育战略实施时间不长,但已取得了一定成就。芬兰高等教育体系发展的一些经验也可供我国借鉴。

##### (一)通过制度改革引入竞争机制促使高等教育体系结构优化

芬兰大学独立法人地位的确立保证了竞争机制在体系中的引入,而财政自主权、管理方式、领导层、发展战略的变革无疑加剧了大学间的竞争。大学具有更多类似股份公司的特点,其管理人员也将更加的专业化和技能化。大学将被办学质量和学术成果等结果驱使,经营不善的大学将面临破产的风险。在我国,虽然大学具有法人资格,但是大学的行政附属地位没有改变,大学校长直接由政府任命且办学资金绝大部分来自于政府资助。大学竞争意识不强以及法人化发展的迟滞导致了大学内部没有建立起类似芬兰的管理体制,行政命令式的管理模式依然没有改变,管理人员危机意识不强、专业素质也有待加强。这些因素共同制约、阻碍了我国大学的组织转型和竞争机制的引入。

##### (二)高效的合作、合并、学院重组提高了大学的效率

合并是整合十分分散的芬兰高等教育体系的核心手段,其目的就是为了创造更加灵活的、有弹性的大学来应对创新和市场导向时代的巨大挑战。大学教职工的呼吁和教育部的引导共同促成了芬兰大学间的合并。另外,私营部分在大学合并中也起到了重要作用,这一点在“创新大学”的案例中显现的尤为突出。值得注意的是,芬兰大学间的合并通常以强强联合的形式出现,都是在得到充分资源保障的前提下进行的,合并大学在追求学科综合性的同时更注重利用多学科的平台来支持自身强势学科的差异化发展。即以综合化发展为手段,达到更加专业化的目的。大学的合并是建立在分层化、差异化发展前提下的合并,而不是为了追

① Ministry of Education. Outlines for the Structural Development of Higher Education Institutions for 2008-2011[R]. Helsinki, 2008a.

求规模效益的盲目合并。大学合并是在明确的定位、清晰的战略管理目标和办学理念的驱使下进行的,学校理性地分析了自身的优势和劣势,重点扶持和发展优势领域,追求卓越,不盲目求全,然后通过优势领域带动相关领域的发展。大学间通过建立跨学科研究小组、共同的研究中心、师资共享等方法加强了自身科研、教学的效率。学院重组的一个主要趋势就是根据盎格鲁-撒克逊模式(Anglo-Saxon model)创造更大的、特色更鲜明的学院代替原有的学院。各学院在教育 and 科研方面相互协同,充分发挥大学在行政管理、设施设备、产销衔接等方面的规模效益。

### (三)利用“品牌战略”提升大学的创新能力及核心竞争力

特色研究、品牌专业是一所大学区别于其他的大学的首要标志,是大学核心竞争力的体现,同时也是大学发展的生命线之所在。为了在竞争中脱颖而出,差异化发展就成为芬兰大学不约而同的选择。差异化发展强调大学要有独特的风格和过硬的专业领域,因此大学均把打造特色研究、创造更知名、更强力品牌学科作为学校发展的首要任务。例如,新土尔库大学要首先建立更加优质的商科、生物科学、社会科学、教育学、天文学等学科品牌。芬兰东部大学要建立强劲的理学、社会科学和教育学品牌等。而“创新大学”则以“创新”为办学基调,“创新”的血液将渗透到学校的每一个细胞当中,创新的研究过程将覆盖从基础研究到产品开发设计和销售的各个环节。三所大学都把“创造世界一流知识”作为自身发展的重要目标,显示出了新学校对科研精益求精的诉求和对“创新”孜孜不倦的追求。为了实现提升竞争力的目标,合并学校在明确的战略指导下,通过打造几个品牌专业,建立了高校的整体品牌,提升了办学声誉,形成了“以点带面”的发展模式。

### 参考文献:

- [1] Principles of structural development of higher education institutions. Reports memoranda of the Ministry of Education[DB/OL]. [2009-05-06]. [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm\\_31\\_Korkeakoululaitoksen\\_rakenteellinen\\_kehittaminen.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm_31_Korkeakoululaitoksen_rakenteellinen_kehittaminen.pdf?lang=fi).
- [2] ETZKOWITZ H, WEBSTER A, GEBHARDT C, et al. The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm[J]. *Research Policy*, 2000, 29(2):313-330.
- [3] 檀慧玲. 高等教育在芬兰国家创新体系中的角色及启示[J]. *比较教育研究*, 2010(5):77-80.
- [4] VALTIONEUVOSTO. The principal decision of Finnish government on structural development of public research system [EB/OL]. [2008-05-06] [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tiede\\_ja\\_teknologianeuvosto/erillisraportit/liitteet/periaatepaatos\\_2005.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tiede_ja_teknologianeuvosto/erillisraportit/liitteet/periaatepaatos_2005.pdf).
- [5] TIRRONEN J. Structural development of Finnish universities: achieving competitiveness and academic excellence[J]. *Higher Education Quarterly*, 2009(3).
- [6] 初云宝. 芬兰大学法人化改革及其对我国的启示[J]. *国家教育行政学院学报*, 2010(2):92-95.
- [7] University Consortium[EB/OL]. [2008-04-28]. <http://www.konsortio.fi/ajankohtaista>.
- [8] University of Eastern Finland[EB/OL]. [2008-04-16]. <http://www.uef.fi>.

## Structural Development of Finnish Higher Education System

——Achieving Competitiveness and Academic Excellence

WANG Guangrong, MA Jian

(School of Education, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000, China)

**Abstract:** The Finnish higher education system is currently undergoing a major policy reform, which aims to enhance the competitiveness of Finnish universities through structural development. This article focuses particularly on three themes of structural development: institutional cooperation and mergers between universities, stratification and differentiation, and changes in governance and leadership. The experience acquired can be beneficial to the structural development of Chinese higher education system.

**Key words:** Finland; higher education system; structural development

(责任编辑:于凤银)