华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

“博洛尼亚进程”中的捷克高等教育研究

杨永忠[1], 蔡 力[2]

(1. 华南农业大学 发展规划处, 广东 广州 510642;2. 中国驻捷克大使馆 教育处, 捷克 布拉格 16000)

摘 要: 捷克在“博洛尼亚进程”框架下对高等教育的国家管理机构、高等教育法、投入机制、学制、教学计划、高校的内部管理、高等教育的质量管理、教师和学生的流动、学位和学习时间的认定、保证学生有平等的入学机会等各方面都进行了改革,并取得成效。分析研究捷克进行的高等教育改革,对我国的高等教育改革的现实借鉴意义。

关键词: 博洛尼亚进程;高等教育;教育管理;捷克

中图分类号: G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2007)04-0138-07

一、研究背景

1998年5月,法、意、英、德4国的高等教育部长在巴黎索邦大学就“协调欧洲高等教育系统的结构”签署了索邦宣言。1999年6月,来自欧洲29个国家负责高等教育的部长们签署了博洛尼亚宣言,明确提出到2010年建立欧洲高等教育区的目标[1]。作为最早签署博洛尼亚宣言的29个国家之一,捷克在推进“博洛尼亚进程”方面积极主动、支持配合,对于“博洛尼亚进程”的基本精神都是积极落实,采取一系列的措施、办法改革高等教育,取得了一定的成果并有自己的特色。某些改革更是走在“博洛尼亚”之前,为“博洛尼亚”奠定了一定的法律基础,与“博洛尼亚进程”吻合、相互促进,捷克的高等教育改革在很大程度上就是欧洲高等教育改革的一个缩影。

捷克的高等教育改革对捷克的发展将产生长远的影响,对促进欧洲的高等教育改革、促进欧洲的一体化进程都起着积极的作用;对我国的高等教育改革有着良好的借鉴意义,也更加有利于我国与其开展教育国际交流,比如学分、学历文凭的互认、中捷学生交流等。

二、“博洛尼亚进程”中的高等教育改革

(一)法律法规改革

讲到捷克高等教育的改革,不得不提在“博洛尼亚”之前的《172/1990 高等教育法》和《111/1998 高等教育法》的改革。这2部法律在捷克高等教育的发展史上有着特别重要的作用[2]。其中的一些非常重要的法律条款,如关于资格认定委员会、学生参与高等教育管理的条款是先于“博洛尼亚”的。

在捷克,“博洛尼亚”起着催化剂的作用。在1990年到“博洛尼亚”之前这段期间,许多可能的事情都没有变成可能,如学士/硕士2级学位结构。因为《111/1998 高等教育法》规定传统的和改革后的2种体系可以同时存在,所以仅有一些高校对教学计划进行了改革。这也是修订《111/

收稿日期: 2007-05-28

基金项目: 中国国家教育部留学基金资助项目(留金出[2005]3061号)

作者简介: 杨永忠(1970—),男,湖南安化人,华南农业大学发展规划处助理研究员,2006年度捷克生命科学大学教育与交流研究所访问学者,主要研究方向为高等教育管理、比较教育.

1998 高等教育法》的一个原因，2001 年在《147/2001 法》中对此法作了修订。此修订对学士/硕士 2 级学位结构进行了严格要求，也提出了针对终身学习和改进高校管理的办法。后来又在 2003、2004 年对《111/1998 高等教育法》进行了修订，这就成为现在人们常说的《高等教育法》。下文中提到的《高等教育法》，除了特别说明外，都是指此部法。

（二）成立负责"博洛尼亚进程"实施的机构

在柏林会议（2003 年）之前，就已经成立了国家博洛尼亚工作组。目前，该工作组由 12 个学术专家组成，他们包括校长、副校长、欧洲信息中心/国家学术认可信息中心（ENIC/ NARIC）代表、学生代表。在欧洲博洛尼亚工作组的捷克代表与捷克国家博洛尼亚工作组一起合作，负责"博洛尼亚进程"的实施。很多的专家同时是高等教育委员会、捷克校长总会、资格认定委员会的成员，每个人都具体负责一确定的工作领域。该机构已经组织了、并且将会组织一系列的研讨会。这些研讨会为讨论高等教育热点话题、分享好的经验、对不好的教育实践提出警告等都提供了平台与空间。国家博洛尼亚工作组的成员应高等教育机构的要求可以为之提供咨询。他们也是"博洛尼亚推广小组"的成员（此小组是苏格拉底计划下的一个欧盟项目）。工作组建立了一个双语（捷语、英语）的关于"博洛尼亚进程"的网站。

（三）高等教育经费投入机制的改革

对高等教育的经费投入及其机制的改革是捷克实施"博洛尼亚进程"的重要措施。高等教育经费投入办法在《高等教育法》中有明文规定，投入机制的基本设想是为了使高等教育机构在国家认定的优先发展领域中保持创新。一般说来，国家教育经费投入总量取决于某个公立高等教育机构和教青体部的长期战略、教学计划的类型和经费需求情况、学生数量、以及在教育、科研、开发、或其他创造性活动中所取得的成果。具体的模式之一是拿出部分经费通过"发展计划"对高等教育进行投入。另一种方式是通过国际合作项目方式进行投入，如欧盟项目特慕普斯（TEMPUS）计划、苏格拉底（Socrates）计划、来昂多·达芬奇（Leonardo Da Vinci）项目。在这二种方式之间有一种融合。在促进教学人员与学生的流动方面，更建立了一种意义重大的共同出资模式。苏格拉底计划下的伊拉兹马斯（EASMUS）子项目就是一个好的例子，此项目从 2000/2001 年度就共同出资。如 2004 年，欧盟投资 2 620 045 欧元，捷克投资 8 125 000 欧元。2002 年，捷克对高等教育的投入为 180 亿克朗，其中教育类经费 107 亿克朗，研究类经费 73 亿克朗。2006 年，捷克对高等教育的投入为 270 亿克朗，其中教育类经费 189 亿克朗，研究类经费 81 亿克朗。

（四）高校的自治与其他人员的参与管理

高校的自治与其他人员参与管理既符合实际的发展情况，也是"博洛尼亚进程"中的基本原则之一，可以使高校的发展更自由，决策更能反映各种不同的声音[3]。

（1）高校的自由和权利

《高等教育法》规定高等学校有以下学术自由和权利：1）进行科研、艺术活动，并发表其成果；2）对学术理论、科研方法、艺术趋势等的指导与开放；3）在教学计划框架内学习，包括选择专业、在授课过程中发表意见；4）学术团体的成员选择他们学术机构的代表；5）使用学术头衔和举行学术交流会议。《高等教育法》规定公立高等学校有以下管理权利：1）内部组织；2）规定招生规模、学生入学条件、入学程序；3）设计、执行教学计划；4）学习的组织；5）决定学生的权利和义务；6）决定学术、科研、开发、艺术或其他创造性活动的目标，并对其组织管理；7）规定雇员与雇主间的权利与义务，规定学术人员和其他人员的数量；8）执行雇员取得大学任教资格的程序和任命教授的程序；9）与其他高等学校、法人单位进行合作、国际交流；10）成立独立的学术团体；11）按照规定，对高校的财务管理和资产管理；12）对与学习有关的收费进行评估。

(2) 有关机构参与管理

《高等教育法》规定不论是高等学校本身的学术团体,还是国家级的学术团体都必须积极参与管理;规定教青体部同高等教育代表委员会一起讨论对高等学校有重要影响的建议与措施。

(3) 学生参与管理

在捷克,高校学生是高校的平等的伙伴,这方面的立法被认为是欧洲最有进展的立法之一。在高等学校校一级的管理层面上,立法保证了在学术委员会(Academic Senates)中有足够数量的学生代表,占三分之一到二分之一当选人数(the elected senators)。因此,学生有可能影响到其所在学校的发展与重要决策。学生的另一重要行为就是参与其所在学校的评估。

在国家层面,有高等教育理事会下属的学生理事会(the Students' Chamber of the Council of HEIs)。学生理事会支持、监督学生的科研和创造性活动,参与高等教育立法、国家高等教育发展战略文件(如《高等教育法》及其修正法)的准备及研究工作。学生理事会代表还参与高等教育代表委员会的工作,参与教育财政预算的讨论。在捷克的高等教育系统中,学生扮演着重要的角色。

(五) 平等的入学机会

平等的入学机会——"博洛尼亚进程"的社会方向,捷克在这方面最主要由《高等教育法》所规定。在捷克已经推出特别的计划来提高残障人士的高等教育入学机会。只要学生满足高校规定的基本入学条件,不论其来源、出身、年龄、性别、宗教信仰、种族、性趋向、肤色、残疾障碍、或其父母的收入情况,《高等教育法》保证学生都有平等的接受高等教育的入学机会。

(六) 三级学位

三级学位是实施欧洲高等教育区的一个重点内容,也是"博洛尼亚进程"催化捷克后的一个重大改革成果,捷克在2001年对《111/1998高等教育法》作了修订,对学士/硕士2级学位结构进行了严格的要求。法律规定只有教学计划本身需要时,才能提供学习时间长的硕士教学计划,实际的有:医学、牙医学、兽医学、药学、法学。到目前为止,捷克绝大多数的高等学校都完成了教学计划的重组并经过了"资格认定委员会"的认定。与此同时,传统的、学习时间长的硕士课程继续进行,直到他们的有效时间为止,但是现在此类计划不再招收新的学生。

捷克学士学位课程3到4学年、180到240学分("欧洲学分转移体系"学分),硕士学位课程1到3年(通常为2年)、60到180学分,学士+硕士必须获得300学分。攻读硕士学位的条件是要完成学士学位的学习。第三级博士学位课程3年,攻读博士学位的一个必要条件就是完成了硕士学位的学习。这是"博洛尼亚进程"三级学制改革的目标。

(七) 质量保证

质量保证是"博洛尼亚进程"的又一个重要支柱内容。捷克在这方面的负责机构和实施程序如下。

(1) 国家质量保证体系

捷克高等教育质量保证体系包括自我评估、外部评估、国家认定。《高等教育法》规定任何高等教育机构都必须定期进行自我评估,并详细、明确说明自我评估程序的各个细节。"资格认定委员会"的职责由《高等教育法》授予,执行程序由《资格认定委员会法规》规定。"资格认定委员会"促进高等教育质量的提高,对涉及高等教育、科研、发展、艺术以及其他创造性活动的所有方面进行评估。任何一个高等教育教学计划都必须通过认定。只有资格认定委员会的专家意见是赞成意见时,教青体部才对高等教育教学计划授予认定证书。只有资格认定委员会的专家意见是赞成意见时,教青体部才允许建立私立高等教育机构。教授与副教授的任命也必须是在获得了认定证书的基础上才有可能。资格认定委员会还对建立、撤销公立高等学校的院系,确定某个高等教育

机构的类型(本科、非本科)提出意见。资格认定委员会关注的一个非常重要的问题是高等教育的整体质量问题。

(2)认定、颁发证书的程序

如上所述,根据《高等教育法》,所有的教学计划都必须经过认定。授予认定证书是教青体部的一项职责,认定证书中包括教学计划进行方式的同意意见、可以授予的学位类型等。如果教学计划没有经过认定,那么不能招收学生、不能授课、不能进行考试、也不能授予学位。

在资格认定委员会专家的评估与评估意见基础上,教青体部才对高等教育教学计划授予认定证书。评估必须既考虑教学计划的内容,又必须考虑进行这项教学计划的高等教育机构的人员和设备的准备情况。资格认定委员会的一个常设工作组对教学计划与其人员、设备情况进行评估。评估内容主要是:教职员工的资格、教学计划的质量、学术与科研的标准。评估工作组的专家意见递交到资格认定委员会作最后的判断。根据《高等教育法》,假如评估工作组对某个教学计划的专家意见是负面的话,教青体部不能对之颁发认定证书;假如评估工作组对某个教学计划的专家意见是正面的话,教青体部必须提出明显清晰的理由来说明拒绝颁发认定证书的原因。颁发给某个教学计划的认定证书都有一定的时间期限,最长是该教学计划标准期限的2倍。只有在获得了认定证书的基础上,高等教育机构或这种机构内的某个单位才能执行教师在大学取得任教资格的程序和任命教授的程序。对教学计划进行认定的类似的机制同样适用于这2种程序。

(3)国家质量保证体系中国际的参与和合作

目前,资格认定委员会成员中有3位来自国外大学。从2001年5月开始,捷克资格认定委员会就是欧洲高等教育质量保障联盟(ENQA)的会员。捷克是中、东欧高等教育质量保障机构联盟(CEEN)的创始人之一。捷克资格认定委员会也是世界高等教育质量保障机构联盟的成员(INQAAHE)。

(八)学位与学习时间的认定

捷克在2000年批准了里斯本宣言并积极实施,里斯本宣言的原则内容成为《高等教育法》的部分内容。高等教育机构是认定学生学习时间阶段、认定在国外获得的学位证书的权威认可机构。假如没有获得认定,学生有可能向教青体部提出上诉。对于国际间有双边协议的学生学位的自动认定,教青体部才是权威的胜任机构,即高等教育机构不能对此类学位认定。

(1)文凭补充说明体系:《高等教育法》规定文凭补充说明书必须应学生个人的要求签发给他们。在2004年,来自高等学校、教青体部等部门的专家准备了文件帮助捷克高等学校达到"柏林公报"的要求——在2005年用双语为每一个学生签发文凭补充说明书,使之在捷克和国外作为学术和就业的一个"透明"的工具,文凭补充说明书由高校连同文凭一块签发。

如果是联合文凭,文凭补充说明书的签发则是按照"里斯本宣言"的相关内容,即同联合文凭一起签发的文凭补充说明书应该清楚地描述该联合文凭的所有组成部分,也应该清楚地指明获得联合文凭的各组成部分所在的高校和教学计划名称。

(2)联合文凭:捷克在学士、硕士、博士三个层次都有联合教学计划,联合学位的教学计划都是在各参与高校之间的安排与协议的基础上建立的,完成该类教学计划的学生可获得参与学校颁发的联合文凭。虽没有立法,但现在的《高等教育法》可以使联合教学计划得以发展。

(九)学生与教职员工的流动

学生与教职员工的流动也是"博洛尼亚进程"的重要内容。由于捷克成功参与了"博洛尼亚进程"有关各国的项目和活动,国家之间的学生与教职员工流动变得容易多了。这种流动是双向的,即包括"走出去"和"走进来"两方面。

(1)学生的流动:对于学生"走出去"的资助主要是面向公立高等教育机构的学生。资助与国际学术项目、双边或多边政府合作协议有关,也与高校间直接的双边或多边合作协议有关。只要高等教育机构接收自由申请人,并且当申请人学成后返回时,其派出的教育机构认同其学习,那么可以给予自由申请人奖学金。教青体部有奖学金项目。这些奖学金项目是由国家共同出资的,如苏格拉底/伊拉兹马斯(EASMUS)子项目。这些奖学金项目都有其本身的限制条件。教青体部也在"发展计划"下作了个他本身出资的奖学金计划,资助"走出去"的学生,获得资助的前提是两个学院或高校间有双边协议,或自由申请人满足以上提到的条件。此计划没有任何的地理位置与专业的限制,即捷克的任何地方、任何专业的高校学生都有资格申请,但是在国家与国家间的双边协议中,申请者的挑选由派出的高校负责。"发展计划"对"走进来"也有支持。在"发展计划"下,实行了用外语授课的教学计划。如在大多数的医学院、艺术高校、一些工程学院都有很好的实例。在捷克高校学习的国外学生数从1999年的约5500人增加到2003学年的14500人、2004学年的17000人(占学生人数的6%)。

(2)教职员工的流动:对教师向国外流动的支持,捷克主要支持公立高校的教师。支持通常同国际间的学术项目有关。如在"苏格拉底/伊拉兹马斯"项目中,有巨大的共同出资的支持。对获得国家级研究经费支持的项目,其项目参加者的教职员工流动性也得到支持。

(3) 对学生与教职员工流动的经费支持与流动情况:在"发展计划"下, 捷克对于学生的流动也给予了支持。对走出去的学生每年给予4千5百万克朗的经费支持,年受益学生人数达1000人。除此之外,从2000/01学年度开始实行的苏格拉底项目的共同投资情况与流动人数情况分别如下表1与表2所示。

表1 欧盟与捷克支持学生与教职员工流动的投入情况(苏格拉底项目)

时间(年度)	欧盟投资(欧元)	国家投资(欧元/捷克克朗)
2000	2136086	1691692(52443000)
2001	2205865	5107000(158319757)
2002	2271664	5728300(176500000)
2003	2255000	7064500(219000000)
2004	2620045	8125000(260000000)
2005	3063477	8935000(277000000)

表2 学生与教职员工流动人数情况(苏格拉底项目)

内容 \ 年度		1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
走出去的学生	数量	879	1249	2001	2533	3002	3589	5817
	学习月份数	4130	5980	10481	14231	17384	21508	43785
走出去的教师	数量	366	408	636	782	973	987	2393
	教学星期数	531	729	800	890	1062	1027	3631
走进来的学生	数量	290	509	635	800	993	1398	NA

注:(1)表1、表2数据来源:捷克教青体部。(2)NA:数据不可得,05/06学年度数据亦不可得。

然而,"博罗尼亚进程"的具体实施和到位是一个长期性的任务。捷克在实施"博洛尼亚进程"这个各国教育部长间的"君子协定"时也面临问题与挑战,较为突出的表现如下[4]。

(1)国际竞争:"博罗尼亚进程"使参与各国置身于国际竞争的环境中,这些竞争来自各方面,如创新、人力资源发展以及国际项目合作等等。

(2)思想观念的转变:一些保守人士,特别是一些较保守的教授们对此的不同见解。有人认为

3年的学士降低捷克高校毕业生的质量和水平。雇主对聘请、录用新的毕业生，特别是学士学位的毕业生有重新定位、认识的问题。此前的认识是只有"硕士"才是大学毕业生。

(3)高等教育经费问题：国家对高等教育经费投入不够，学校内债多。经费来源渠道和筹措机制争议不断。

(4)学生与教职员工的流动问题：国际间的流动缺少项目、经费支持；大部分高校仍然缺少吸引国外学生的全面的战略措施；没有足够的能用外语(主要是英语)授课的课程。教师的流动仍然是作为教学活动的一种辅助性活动，没有制度化，大多数的高校在支持教师的流动方面缺少规划。

三、对我国高等教育改革的借鉴意义

(一)尽快完善我国的《高等教育法》

我国现行的《高等教育法》在立法上具有法条过于概括、简单，法律程序不到位，法律责任缺位与错位，纠纷解决机制单一等缺失。在高等教育领域内，存在着国家对高等教育的干预权力与高校的自主性权利、学术权力与行政权力、学生权利与高校管理权力等基本权利之间的矛盾冲突[5]。现阶段需要高等教育主管部门组织律师、高等教育专家学者、大学生代表、乃至外国学者等对上述权利及其矛盾冲突进行法律调整，使《高等教育法》更具操作性、法律程序到位。借鉴捷克的经验，可在《高等教育法》中详细规定高校的权利与业务、强化高校的自主性权利、强化高校内部管理的经济效率、强化学术权力、强化学生权利。可在《高等教育法》规定学生参与高校的内部管理。

(二)改革高等教育经费投入、使用管理、监督机制

我国的高等教育经费投入机制主要是以在校学生数为依据。借鉴捷克经验，高等教育经费投入除了要考虑学生数量外，还要考虑高校和教育部的长期战略、教学计划的类型和经费需求情况、以及在教育、科研、开发、或其他创造性活动中所取得的成果，以激励高校创新和变化。在高等教育经费来源方面，我国也可以考虑让民间的经费投入到公立高等教育，并逐渐增加其比例。

对于经费的使用管理，笔者建议要有更详细的规定，如差旅费、学习费、基建费等，其中特别要对招待费作更详细的规定，并减少其所占比例。也要像捷克一样，增加教授副教授对于其所在高校经费的使用权力，如经过校长批准即可使用公共经费参加国际学术会议。这是强化高校内部管理经济效率、强化学术权力的重要方面。对于高等教育经费使用的监督，监督人员除了目前机制内的人员外，有必要让独立的人员如校外人员、党外人员参与，以接受广大人民群众的监督。

(三)强化高等教育质量保证体系的功能

近年来，我国成立了国家教育部评估中心并进行了本科教学评估，各个高校也纷纷成立教学评估中心，对保证高等教育的质量起了重要的作用。借鉴捷克经验，笔者建议国家评估中心着力于高等教育的外部评估和比较评估，在国家评估中心的成员中引入国外专家3到5人，并加入世界高等教育质量保障机构联盟。逐步建立校外评估机制、扩大评估中心的评估内容。高等教育机构都必须定期进行自我评估，并向教育部详细、明确说明自我评估程序的各个细节。真正达到"以评促建、以评促改、评建结合、重在建设"的目的。

(四)推动高等教育国际化

为与国际接轨，可以考虑使用双语文凭；高校进一步对外开放以吸引留学生、增加教师和学生的流动，增加硕士、博士课程使用外语授课的比例。

教育部组织促进学生与教职员工流动的项目，由教育部和各省自治区直辖市政府对参与流动项目的学生与教职员工提供经费支持，各高校具体组织学生与教职员工的流动，并对学生颁发联合文凭，对教职员工颁发证件，国家承认联合文凭对教职员工的计算双倍的工作量。流动时间为

一学期或一学年,因实践证明时间太短或太长都不恰当。

第一步可考虑到同一地区高校间学生与教职员工的流动(如广州石牌地区联合办学模式)。第二步可考虑不同省自治区直辖市之间高校学生与教职员工的流动。不同省自治区直辖市之间高校学生与教职员工的流动可增加他们的经历和认识,开拓视野。相对于捷克等欧洲国家来说,学生与教职员工的这种省级流动就像是一种"国际经历",非常难得。第三步可考虑同国外的高校进行高校学生与教职员工的流动,这是推动高等教育国际化的必要措施。

(五)保证公平的高校入学机会

国家已对教育部直属师范大学师范生实施免费教育[6],这是一个重大的举措。像捷克等国家实行完全的免费教育一样,我国有需要至少对贫困家庭的孩子实行免费高等教育,以彰显"以人为本"、"科教兴国"、"社会主义优越性"等的国家理念。对我国贫困家庭的孩子实行免费高等教育,是当前我国保证公平的高校入学机会急需解决的问题。

参考文献:

[1] Joint Declaration of the European Ministers of Education. The Bologna Declaration of 19 June 1999[EB/OL]. (1999-06-19)[2006-11-20]. http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.

[2] Centre for Higher Education Studies, Ministry of Education, Youth and Sports of Czech Republic. OECD Thematic Review OF Tertiary Education—Country Background Report for Czech Republic[DB/OL]. (2006-02)[2006-12-02]. http://www.oecd.org/dataoecd/19/18/36443831.pdf.

[3] Josef Beneš, et al. Bologna Process National Reports (2004-2005)[DB/OL]. (2005-01-14)[2006-12-02]. http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national_impl/00_Nat-rep-05/National_Reports-Czech_Republic_050114.pdf.

[4] Ministry of Education, Youth and Sports. The Long-Term Plan for Educational, Scientific, Research, Development, Artistic and Other Creative Activities of Higher Education Institutions for 2006—2010[DB/OL]. (2005-08)[2006-11-22]. http://pdc.ceu.hu/archive/00002886/.

[5] 金林南.《高等教育法》的立法缺失及完善思考[J].南京师大学报(社会科学版),2002,11(6):52-57.

[6] 教育部,等.教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)[R].国办发〔2007〕34号,2007-05-09.

A Study on Higher Education of Czech Republic in Bologna Process

YANG Yong-zhong, CAI Li

(*Development and Planning Department, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*; *Embassy of the People's Republic of China in the Czech Republic, Prague* 16000, *Czech Republic*)

Abstract: Following "Bologna Process" principles, Czech has been reforming its higher education and getting delightful results. These serial reforms have been focusing on the following: the structure and function of state administrative institutions of higher education, Higher Education Law, funding mechanism, length of schooling, teaching plan, interior administration of higher education institutions, quality management of higher education, mobility of teachers and students, recognition of academic degree and learning time, guarantee equal access to higher education for students, etc. All these reforms have an excellent and practical reference to higher education reform in China.

Key Words: Bologna Process; higher education; management of education; Czech Republic