

俄罗斯高等教育政策评述

吕济峰¹,夏人青²

(1. 上海师范大学教育科学学院,上海 200234;2. 上海师范大学高等教育研究所,上海 200234)

摘要: 苏联解体以后,俄罗斯政府为适应市场经济的发展,在高等教育领域采取了一系列的改革。改革过程中出台了多项政策,其特征主要表现为市场化、国际化和高质量化。尽管这一系列措施促进了俄罗斯高等教育的发展,但从政策学的视角看,这些政策的制定过程中还是存在政策问题认定不清、政策主体片面化等问题。

关键词: 俄罗斯;高等教育;政策;国际化

21 世纪的今天,在俄罗斯经济社会变革逐渐深入的过程中,俄罗斯的高等教育政策体现出三大特点:市场化、国际化和高质量化。与此同时,俄罗斯又面临着诸多制约发展的问題,相应的高等教育政策是否能顺利实施,直接关系到俄罗斯联邦的国家发展战略。

一、俄罗斯高等教育政策市场化

1. 相关政策

在 1992 年 10 月前,俄联邦政府基本上完成了企业私有化的立法工作。俄罗斯私立高等教育立法进程几乎与企业私有化改革同步,甚至更早。早在 1991 年,苏联尚未解体时,俄罗斯联邦就已颁布了《企业与企业主活动法》,规定开公司、股份公司和私营企业的任务之一是为满足社会需要提供服务。高等教育活动被认为是为国民提供服务的一种形式,因此办学者只要符合相关程序即可像申办私营公司、企业一样开办私立高校。1992 年 7 月俄联邦政府颁布了《俄罗斯联邦教育

法》,该法主要内容包括三部分:第一,将原有的普通教育、中等专业教育、职业教育和高等教育四部分,整合后划为普通教育和职业教育两部分。第二,确立了创办教育机构主体的开放机制,使私立教育出现成为可能。第三,扩大了教育机构的管理自主权和经营自主权,允许教育机构在一定范围内从事经营性活动及获取补偿资金的非经营性活动。《教育法》还对私立高校的办学主体、优惠政策和管理模式等作了具体的规定。在以后的几年中,俄联邦政府又相继出台了一些有关私立教育的政策。1994 年 9 月由时任总统的叶利钦签署并颁布了《关于教育领域非国有化、非垄断化法》(草案)。该草案对“私有化”的程序、办法及财政收支等方面作了详细的规定。1996 年俄罗斯新颁了《俄罗斯联邦教育法》,其中列出了专门的条款,用以描述界定私立教育机构。1996 年的 7 月俄罗斯国家杜马通过了《俄罗斯联邦高等职业教育和大学后职业教育法》,对高等教育的质量提出了最低要求,为质量管理提供了法律

收稿日期:2005-10-19

作者简介:吕济峰(1980-),男,黑龙江绥芬河人,上海师范大学教育科学学院比较教育专业硕士生,主要从事高等教育研究。

夏人青(1954-),女,上海人,上海师范大学高等教育研究所研究员,主要从事高等教育研究。

依据。

1998年2月23日,叶利钦总统任命基里延科为代总理,开始了新一轮的私有化改革。在此背景下,围绕公、私立教育的发展关系问题出现了新的变化。新任教育部长A. H. 吉洪诺夫在教育部部务委员会会议上作了题为《关于俄罗斯教育政策领域的基本方针和要做的事情》的报告。吉洪诺夫强调,将属于非义务教育的国立高等教育、中专教育和职业技术教育市场化和私有化,并实行多位创办者合作办学制度。同时致电国有资产部,“在私有化纲要法案中考虑在多位创办者的原则基础上、变国立教育机构为私立教育机构的可能性……”吉洪诺夫的上述观点得到了俄罗斯政府的肯定。1998年4月以总理基里延科为首的俄政府连续出台了《关于俄罗斯联邦国有资产私有化国家纲要和关于市有资产私有化原则》(草案)和《国家开支节省纲要》(草案)。前一法案强调要放手和加快推行国立、市立教育机构及其资产私有化进程,后一法案强调改革挂靠主管部门的教育机构的联邦预算拨款。这一期间的各个政策的核心就是要加速国立高等教育的私有化进程。然而这一激进的私有化进程引起了各界的不满,俄罗斯国家杜马和联邦委员会认为以上两个文件违反了相关法律。

自1999年普京出任总理,继而担任总统以后,俄罗斯开始加强联邦一级的领导。在教育领域,首先出台了作为国家政策性文件的《俄罗斯联邦民族教育方针》(草案)。该《草案》重新强调了国家对教育应负的责任和义务,重申了优先发展教育的重大战略意义,提出了必须尽快改变国家在教育领域的政策方向,并拟定了一系列的改革措施。其中涉及到私立教育的有:第一,设立有助于实现教育个性化的各种类型的教育机构,并提供多样化的教育大纲。第二,鼓励对教育系统的非国家投资,包括对参与教育机构发展的自然人和法人提供税收优惠政策;第三,邀请企业家和其他签约专家作为社会合作伙伴共同组织职业教育,以满足劳动力市场的需求;第四,为各种所有制形式教育机构的正常运转和发展提供法律条件;从法律上确认教育机构创办人的物质、行政和财政等方面的责任;加强企业家在保证教育领域各种机构稳定拨款的责任心。2000年4月普京总统签发了《俄罗斯联邦教育发展纲要》,针对私立教育的发展现状与问题,《纲要》指出,有必要加强

国家和社会对私立学校活动及其教育质量的监督。同时还强调,必须禁止国立机构及其设施的非国家化、私有化。《纲要》责令凡是非法私有化的教育机构及其设施必须返还给国立教育系统。^[1]

2. 政策评析

政策的必要性。俄罗斯的私立高等教育的发展经历一个从“放任”到“有序”的过程。当前俄罗斯的私立高校得到了长足的发展,2003/2004学年的私立高校已经达到了392所,约是1993/1994学年度私立高校数的五倍。^[2]俄罗斯私立高等教育的存在与发展问题已经转化为政策问题,可以说这一政策问题的产生,是社会与经济转型过程中的必然反映,它的发生首先不是来自高等教育内部。私立高校的发展得益于它与社会需求之间的三方面对应性:首先,私立高校的出现可以有效地吸收社会或个人的资金,缓解国家的财政压力;其次,私立高校的人才培养可以迅速满足市场的需要;再次,可以为更多的社会待业人员提供相关专业的培训,提高劳动者素质。

政策的盲目性。从政策学的角度看,政策的制定有一定的技术性程序,包括:分析政策问题并确立政策目标、设计政策方案、政策方案的可行性分析、选择政策方案和政策的公布实施。^[3](P181)在俄罗斯高等教育的政策制定过程中,“盲目性”的主要表现是没有对政策问题进行必要和全面的分析,没有看到高等教育作为一个特殊的社会领域,它的发展有特定的规律。因此简单套用企业私有化程序,势必严重影响相关政策的适用性和非国立高等教育的发展质量。

政策主体的片面性。在教育政策领域,广泛意义上的政策主体具体有三类:(1)教育政策决策主体;(2)教育政策执行主体;(3)教育政策利益主体。^[4]决策主体主要包括政府及其机构和官员。在高等教育私有化的政策制定过程中,俄政府官员与其他相关机构之间缺少合作,因而出台的政策带有一定的片面性。比如,1998年2月23日叶利钦总统出于政治斗争的需要解除了切尔诺梅尔金的总理职务,并以解散杜马相逼使得俄国家杜马通过了基里延科的总理提名。在这种情况下,基里延科迫于形势的压力出台了一些政策,其中包括《关于俄罗斯联邦国有资产私有化国家纲要和关于市有资产私有化原则》(草案)和《国家开支节省纲要》(草案)。

二、俄罗斯高等教育政策国际化与高质量化

1. 相关政策

对于教育国际化概念的描述至今还没有一个公认的说法,根据“里斯本小组”的解释,经济与社会的国际化指的是两个或者两个以上的民族国家之间所进行的各种原料、工业产品以及服务、货币、思想与人员的交换。^[5]高等教育作为社会的有机组成部分如果顺延上述内涵,资源的交换与交流自然成为其国际化的重要形式。为了打通国际化通道,迅速促成高等教育与国际惯例的接轨,俄罗斯把改革学位制度和构建多层次高等教育结构作为提高其高等教育国际化水平的第一项重要任务。

1995年俄罗斯联邦前教育部长基涅廖夫指出,21世纪俄罗斯高等教育所面临的三大任务之一就是实现国际化。同年总理切尔诺梅尔金签署了774号政府令,其主要内容就是对俄罗斯高校与国外高校间的合作伙伴关系给予政策上的支持。1996年的《高等职业教育和大学后职业教育法》规定:承认外国高校和大学后专业教育学历证书以及学术称号证书在俄罗斯联邦领土上具有法律效力,并且国家有关机构给予这些证书的持有者以俄罗斯本土证书持有者同样的学习和就业权利。紧接着1997年1月9日,俄罗斯联邦教育部颁发了《外国学历和学术称号证书的承认与认可规定》。俄罗斯联邦普通和职业教育部下设了三个负责外事工作的局,来加强俄罗斯高等教育的国际交流。从1994年到2003年的俄罗斯高等职业教育国家标准中可以看出,俄罗斯高教“硕士学位”制度已正式得以确立^[6],这就为高等教育的国际交流创造了更有利的条件。1992年和1996年,俄罗斯通过了《关于俄罗斯联邦建立多层次的高等教育的决议》和《高等职业教育和大学后职业教育法》。从此高等教育开始实行多层次的人才培养体制,它的结构呈现出了“双轨”的特点,即:一轨是学士、硕士到副博士,一轨是合格专家到副博士。

俄罗斯高等教育国际化的第二项任务就是信息化建设。早在1992年俄政府就制定了《信息化和发展的俄罗斯》纲要。同年俄罗斯联邦高等教育委员会通过了一项跨大学的科学技术计划——高校高级信息技术计划。1994年建立了“研究和教育电信网络”和“联邦大学计算机电信网

络”。^[7]在2001年制定的《现阶段俄罗斯教育政策》中,因特网和信息网建设已经成为俄罗斯职业教育现代化的重要表现。^[8]

由于俄罗斯经济与社会的动荡,20世纪90年代俄罗斯的教育质量被人们所忽视,直到普京上台以后,“教育质量”意识以及进一步提高高等教育质量的问题才重新被关注。2000年4月普京总统签发了《俄罗斯联邦教育发展纲要》,《纲要》强调必须对私立高校的教育质量进行监督。2001年的12月俄罗斯联邦教育部通过了《2010年前俄罗斯教育现代化构想》,其中教育政策的优先发展的一个重要方面,就是要全面提高教育质量,为高质量的教育创造条件。

2. 政策评析

政策的必要性。首先,高等教育国际化可产生巨大收益。高等教育国际化水平的高低不仅反映一个国家的教育水平,同时可以产生高额收益。以美国为例,其国内外国留学生每年为美国带来约120亿美元的收入。^[9]尽管当前俄罗斯并非WTO成员,但是在俄罗斯努力跻身WTO过程中,企图通过扩大留学生的招收数额来获取更大的收益已成为高等教育国际化的动力之一。2002年,进入俄罗斯国立高校的外国(非独联体国家)的留学生约为6.09万人,^[10]这是1998年金融危机以来外国留学生最多的一年。以研究生为例,学费以每人每年5000美元计算,两年内给俄罗斯带来的经济收益将接近10亿美元,相当于2002年中国与俄罗斯贸易总额的十分之一。其次,国际化是俄罗斯谋求大国地位的战略选择。虽然俄罗斯是一个军事和资源大国,但是在世界各国更加注重软实力的今天,加强本国的软实力也是其重要任务之一。高等教育正是提升本国软实力的最好阵地,它的国际化水平最能够体现一个国家的软实力的高低。再次,没有好的教育质量,就不会吸引更多的留学生,就不能增强本国的软实力,更谈不上谋求大国地位的发展战略了。因此,构建一个教育质量好、国际化水平高的高等教育体系,已成为普京在第二个任期中一个重要任务。

政策的可行性。一项政策的可行性包括:政治可行性;经济可行性;技术可行性和社会心理可行性。所谓教育政策的经济可行性是指,教育政策的实行能获得各种经济资源的充分支持,并且和国家经济的整体发展相适应。这里的资源是广

义的,包括政策实施所必需的各种自然资源、社会资源和人文资源等。^[3]我们取其中的社会资源加以分析。首先,20世纪90年代,俄罗斯处于一个动荡的时期,几乎每次教育拨款都没有达到所需的数额,1996和1997年联邦教育拨款只占实际需要的47%和76.1%。^[11]在联邦预算没有保证的情况下,各区域和各地方拨款逐渐成为了教育经费的主要来源(详见下表)。因此,俄联邦政府当前应增加联邦中央在教育中的投入,这样才能使高校保障其高质量和国际化的实现。其次,教育总投入中,高等教育所占经费比重过低。高等教育的国际化和高质量是要靠巨大的资金投入的,包括信息化建设、教师培训和基础设施建设等。2002年和2003年俄罗斯联邦教育经费占国民生产总值的1.3%,^[8]而用于高等教育的经费只占整个教育经费的1.1%和1.2%。^[12]这个数字远远低于英国,英国所有高校得到高等教育拨款委员会的资金总数占到英国同期财政支出的1.76%。^[13]因此,在不增加高等教育联邦预算的情况下,实现高等教育的国际化和高质量化政策目标还有一定的困难。

表 中央与地方的教育经费比重(%)

年份地区	2000	2001	2002	2003
联邦中央	25.6	28.5	27.8	26.2
地方	74.4	71.5	72.2	73.8

数据来源: http://stat.edu.ru/stat/soc_ek_obr.shtml

Распределение расходов на образование по уровням бюджетов

总之,普京总统执政以来,制定了教育优先发展政策,从长远发展考虑,教育发展优先的排序是

极有意义的。

参考文献:

- [1] 徐华. 俄罗斯私立高等教育发展研究[D]. 西安: 陕西师范大学, 2003, 17-25.
- [2] “Число высших учебных заведений по регионам российской федерации (на начало учебного года)” <http://stat.edu.ru/stat/vis.shtml>, 2005. 03.
- [3] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2000. 181.
- [4] 刘复兴. 教育政策的价值系统. 清华大学教育研究[J], 2003, (02): 9.
- [5] 里斯本小组. 竞争的极限——经济全球化与人类的未来[M]. 张世鹏译. 北京: 中央编译出版社, 2000. 34.
- [6] Государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования. <http://www.ed.gov.ru/prof-edu/vish/rub/>, 2004. 10.
- [7] 张男星. 俄罗斯高等教育体制变革研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2002, 79-82.
- [8] Образовательная политика России на современном этапе. <http://www.philiprev.ru/news/27/138>, 2005. 03.
- [9] 菲利普·阿尔特巴赫. 跨越国界的高等教育[J]. 郭勉成译. 比较教育研究, 2005, (01): 5.
- [10] Численность иностранных студентов, обучавшихся в государственных высших учебных заведениях России (по государственной линии и на контрактной основе; тысяч человек. <http://stat.edu.ru/stat/vis.shtml>, 2005. 03.
- [11] 边红彦, 王林. 俄罗斯高等学校经费来源探析[J]. 河北工程技术职业学院学报. 2002, (05): 46-47.
- [12] Структура расходов регионального консолидированного бюджета по уровням образования за 2002(2003) год (в процентах к расходам на образование). http://stat.edu.ru/stat/soc_ek_obr.shtml, 2005. 03.
- [13] 高校领导赴英国培训团. 英国高等教育发展考察与启示[J]. 北京师范大学学报. 2004, (02): 6.

A Review of Russian Higher Education Policy

LV Jifeng¹, XIA Renqing²

(1. College of Pedagogy, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China;

2. Institute of Higher education, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

Abstract: Russia is now implementing an over-all educational reform in its higher education area to meet the requirements of the national reform of its political and economic system. Many policies on higher education have been made, which put more emphasis on market, globalization, and high quality. Though these policies have contributed to the development of Russian higher education but from the perspective of policy science, these measures still have some problems.

Key words: Russia, higher education, policy, globalization

(责任编辑: 藏 峪)