

俄罗斯高等教育经费渠道多元化分析

■ 陈汉强

摘要:自社会体制全面改革以来,俄罗斯经济领域实行市场经济体制。为适应经济领域内市场机制的运作和应对世界性的教育经费危机,俄罗斯高等教育在资金筹集上实行了资金来源的多元化渠道,形成了自己独具特色的模式。正是这种模式给高等教育带来了巨大的活力,使得高等教育和社会各个层面建立了互动关系,从而改变了俄罗斯高校的生存状态。

关键词:俄罗斯;市场机制;高教经费;多元化

作者简介:陈汉强,男,厦门大学教育研究院硕士生,主要研究方向为高等教育理论和比较高等教育(福建厦门361005)。

1992年俄罗斯颁布《俄联邦教育法》,联邦政府以法律的形式确立了将高等教育作为国家、社会优先发展的领域,该法从总体上勾勒出了俄罗斯社会、政治、经济要求基本一致的教育模式和框架。其主要特征之一就是: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充资金的非经营性活动,为教育参与经济活动、引进市场机制提供了基本的政策依据。^[1]近年来,俄罗斯政府推行市场化教育的目的是逐步减少国家对高等教育的投资,以减轻政府的财政负担,并试图构建出以教育财政拨款为主体的多渠道来源的基本框架。

一、俄罗斯实施高等教育经费来源多渠道的背景介绍

(一)经济市场化使高等教育市场化,奠定了经费筹集多元化的经济基础

20世纪90年代,俄罗斯社会处于转型时期,经济领域进行着体制上的“弃旧图新”。俄罗斯引入市场经济,国家对社会资源的全面垄断被打破,政府的经济权利和控制力不断减弱,市场的权利不断加强。这种经济领域的市场化无疑是对高度集权的经济体制的直接冲击,从而改变了高校原有的生存状态,使得政府、高校、社会之间的运转条件发生了改变,给高校经费多元化奠定了市场基础。随着经济体制方面的彻底改革,俄罗斯就开始了触及高等教育体制的实质性变革,也为高等教育经费来源的多样化奠定了经济基础。

(二)高等教育领域内的私有化和非国有化方针形成了高教办学主体多方位的格局,为经费的多渠道化提

供了政策依据

俄罗斯经济领域的私有化和非国有化方针决定了教育领域内与之相适应的配套政策。俄先后制订了各种教育法,进行着各方面的体制变革。在高等教育办学体制上,实行了办学主体多元化,即实行由国家、地方、社会和公民个人等多主体的办学体制。高等学校(军事院校除外)的办学主体不仅是国家权力机关,也可以是地方自治机关,还可以是本国或外国的各种所有制形式的企业、机关以及它们的联合公司和协会。此外,已经注册的各种社会组织、宗教团体乃至俄罗斯及其它国家的公民也可以成为办学主体,以上各种办学主体还可以联合办学。^[2]这种多位举办主体的规定使俄罗斯高校的办学形式多样化,产生了高等教育的三种类型:国立的、地方的和非国立的,这就将高等教育放置在社会中,让更多人参与进来,主动吸纳社会资金以促进高等教育的大发展。

(三)俄罗斯高等教育经费危机成为其高教经费筹集多元化的内在需求

苏联时期,高等教育由国家包办,国家对高等教育实施全方位的“包裹式”管理,其经费全部由政府财政支持。改革以来,随着高等教育的体制转型,俄罗斯高等教育较之以前有着巨大发展。但高等教育领域内同样存在诸多问题,其中教育经费危机已成为制约俄罗斯教育发展的瓶颈,教育投入的严重不足给教育系统造成了恶劣影响,导致俄罗斯教育系统功能的下降和高等教育资金的匮乏。^[3]为此,在高等教育经费来源方面,俄罗斯积极寻求新方法,从各个方面进行改革,力求做到高等教育经费来源渠道更加广阔,吸引各方“财神”支持高等教育发展。

二、俄罗斯高等教育经费多元化的来源渠道分析

(一) 主导地位的国家财政拨款: 多级财政预算体制

独立后俄罗斯实行分级预算制度, 目的是在明确各级政府事权的基础上, 依法合理划分各级政府之间的财权。在高等教育领域, 俄罗斯设立了三级预算体制: 第一级为联邦预算, 第二级为联邦主体预算, 第三级为联邦主体下属的区、市镇、乡预算。第二和第三级预算合称为地方预算。联邦预算、地方预算, 再加上预算外基金, 构成俄罗斯联邦统一预算。俄罗斯根据三级预算体制将单一的高等教育拨款体制改为在联邦预算、联邦主体预算和地方预算共同基础之上进行, 国家不再作统收统支。国家依据联邦和地方的教育拨款, 保证俄罗斯公民在国家教育标准范围内接受教育。国家保证每年拨给教育的财政经费不少于国民收入的 10%, 并且拨款定额的绝对数根据通货膨胀率的增长速度实行指数化, 同时保证各级财政预算有关的支出项目。虽然俄罗斯的高等教育市场化运作的力度是经济转轨国家中最大的, 但从其高等教育经费资源配置的角度看, 国家的财政拨款仍然还是主体。

在教育财政拨款方面, 值得一提的是俄高等教育现行的实名制国家财政券。它是俄罗斯高等教育财政领域的独创, 并由此带来了俄罗斯高等教育财政改革的新发展。实名制国家财政券是针对三级财政预算财政拨款体制的弊端而采取的新的举措。从 1998 年开始酝酿, 到 2002 年国家制定的详细而周密的实名制国家财政券计划开始实施。它将俄罗斯的国家统一考试制度紧密结合起来, 以当地录取新生的国家统一考试成绩为标准, 将其财政拨款划分 5 个等级, 即一级为 80-100 分、二级为 68-80 分、三级为 52-68 分、四级为 43-52 分、五级为 35-43 分。下图是三个年份各个等级对应的标准值(单位: 卢布)

年 份 等 级	2002	2003	2004
I	14500	12500	12500
	7500	7200	7200
	3900	3200	3200
	2800	1200	1200
	1200	700	700

(数据来源: 刘淑华. 实名制国家财政券: 俄罗斯高等教育财政体制的可贵探索[J]. 比较教育研究, 2005 年第 9 期总第 123 期.)

实施实名制财政券使高等教育的各要素发生了诸多变化。而最显著的是学校获取预算资金方式的变化, 即由政府直接拨款给高校的“直通车”拨款方式变为政府拨款到学生再到高校的间接拨款方式。这种制度使得每所高校得到的预算拨款各有所不同, 其多寡取决于各等级学生的数量, 招收等级高的学生数量越多, 得到的预算拨款总额就越多, 反之就越少。这种制度可以促使学校提高质量, 尽力争取优秀毕业生报考本校。

(二) 实施收费教育

转轨以来, 俄罗斯高等教育投资的巨大增长伴随的却是政府对高等教育资助的削减。由此引起的高等教育经费严重不足已成为事实, 政府开始放权给高校, 允许他们招收自费生。于是, 学费收入已成为仅次于政府拨款的重要资金来源之一。靠收费解决国家预算经费的不足, 是俄罗斯政府为推进教育走向市场的一种策略。

1. 收费时间: 自 1992 年开始, 学费越来越成为高校办学的物质支撑点, 在高校办学成本中所占比重日益增大。高校数量和学生数量逐年扩大也有赖于高校收费制度的确立。除私立高校实行收费制度外, 俄罗斯政府在国立高校中也开始实施收费教育。

2. 收费的规定: 依据《俄联邦教育法》的规定, 国立大学也要开始收取学费。俄联邦高等教育委员会也规定, 凡国立高校来自国外和企业派遣的入学者均要交纳学费。由此, 俄罗斯高校的学生分为两类: 一类是免费生, 一类是自费生。自费生又分为定向合同生和自费合同生两类。俄罗斯高校具有很大的招收自费生的权利, 自费生的比例越来越大, 有的学校甚至占学生总数的 70%。非国立大学学生的学费更是高校经费来源的主渠道。

3. 收费的标准: 俄罗斯大学实行学分制。本科学制 4-5 年, 硕士生 2-3 年, 博士 3 年。视专业不同, 收费数额也有所不同。高校收费之初的标准大致在 100-1000 美元, 但收费数额逐年增加。其收费依据存在多种弹性系数, 主要有: 学校弹性——名牌及重点大学收费高于非名牌非重点大学的收费; 专业弹性——投资收效快的专业高于收益慢的专业; 地区弹性——莫斯科、圣彼得堡等中心城市的高校收费高于远东或其他边远地区的高校; 对象弹性——对非独联体的外国人收费高于独联体内的外国人。^[4]如, 俄罗斯人民友谊大学平均每人每年的学费为 2000 美元(约 15000 元人民币), 莫斯科国立罗蒙诺索夫大学平均每人每年的学费为 4000 美元(约 30000 多元人民币)。他们除第一年增加必要的手续费用外, 还要加上食宿费、医疗保险等追加费用。^[5]

4. 收费的形式: 高等学校收费形式较为灵活, 依据不同的生源适当采取不同的收费方式, 概括说来主要有三种形式, 一是现金缴纳, 直接向学校缴纳现金; 二是认购教育债券, 面向高考落榜生而招收计划外学生, 其债券由高校与当地银行合作发行, 所得总额中的四分之三归高校, 四分之一归银行。高考落榜生根据所选专业认购相应数量的债券, 并通过高校自己设置的相应考试, 便可进入高校学习; 三是证券形式付费, 主要针对热门专业的自费生。它是由银行或保险公司向学生提供无息贷款, 用以购买由教育投资公司发行的、与学生一学年学费相当的有价证券, 学生持证券参加高校的收费教育, 贷款待毕业后分期偿还。

(三) 高等学校自身的创收

在俄罗斯, 高校自身的创收已成为学校经费来源的一条重要渠道, 它既是适应高等教育自身发展的举措, 又是俄罗斯适应市场经济体制转轨的需要。国家赋予了高

等学校开展创收活动的自主权,同时也赋予它们一定的优惠政策。主要创收途径有:

1.从事经济性活动。俄罗斯政府从法律上给高等学校提供了保障,早在1996年俄罗斯联邦委员会批准的《俄罗斯联邦高等和大学后职业教育》给予了高等院校以下业务管理权:建筑物、装备、成套财产,申报以及满足消费、社会、文化需要的其他必须财产……高等院校有权作为财产的承租者和出租者。法律赋予了高校相当宽泛的商业经营范围。概括起来主要有以下几种:一是利用高校自身的各种专业优势独立或与其它部门合作从事各种商业活动。如开办工厂,提供技术,转让科研成果,与公司建立联合体共同经营。二是转让和出租教育机构的固定财产和财务,学校土地的开发以及各种闲置设施的出租。三是高校以股份制的形式参与各种机构、组织和企业的活动,包括从事股票及其有价证券类型的本金增值经营活动,以及开办各种股份公司。四是从事中介活动等。

2.开展有偿教育服务。有偿教育服务是指高校利用自己的优势及专业特点,为企业、机关团体和居民等举办各种培训班、补习班,以此获得相应经费收入。该收入全部归高等学校的创办者所有,而且非商业性的有偿教育服务所得收入国家一律免税。开展这种有偿教育服务成了俄罗斯高校普遍存在的一种现象,它成为俄罗斯高校摆脱经济困境、参与市场竞争的重要手段。^[6]

(四)其他来源途径

1.政府教育预算经费外的教育基金。基金组织机构是由政府部门牵头组成的一种专项教育资金募集、发放管理机构。在俄罗斯,它在高校经费筹集方面起到一定的作用,成为政府教育预算经费外的一种补充形式。目前俄罗斯主要有“俄罗斯国家干部培养基金、俄罗斯教育部教育支持与发展基金、俄罗斯教师支持基金”等几种基金形式,目的是吸纳社会资金,最大限度地为高校经费筹集建言献策,积极地做力所能及的事情。但由于俄罗斯整体经济形式不太乐观,教育基金对教育的支持力度存在有限性。

2.企业投资高校以及对高校的资助同样是教育经费的补充来源之一。俄罗斯政府鼓励企业、社会团体和个人向高校投资,投资者可享受国家为其规定的税收优惠政策。俄罗斯部分高校每年都可以得到某大型企业及公司的赞助。例如,俄罗斯最大的尤科斯石油股份公司每年拨出高达5千万美元的巨资用于社会各种公益项目,尤科斯公司每年赞助俄罗斯国立人文大学1.5亿卢布,使得国立人文大学受益匪浅。

3.世界银行教育贷款。俄罗斯利用世界银行贷款发展高等教育源于市场经济改革的需要。根据俄罗斯政府的决定,1994年成立了一个“俄罗斯干部培养民族基金会”,目的是获得世界银行用于教育的贷款。^[7]俄罗斯积极寻求获得世界银行的教育贷款,将这些资金用于发展不同层次的教育,将部分资金投入高等教育领域,这样就在一定程度上缓和了高校经费紧张的局面。此外,贷款资

金还被用于全面改革高校内部管理制度,支持高校管理人员的各项领导与协调管理工作,为高校进行有效的管理提供了保障。因此说,获得更多的世界银行的教育贷款将对俄罗斯高等教育大有裨益。但是,由于这种教育贷款程序的规范性以及严格的审查和审批程序,加之俄罗斯自身论证方案存在急功近利性,近年来俄罗斯向世界银行申报的贷款设计被审核通过的不算太多。

4.国外联合办学获得经费。俄罗斯高教体制改革以后,同样面临的是高等教育的国际化问题。俄罗斯加快步伐,努力使高等教育同国际接轨,各大学也纷纷效仿欧美走出国门,开展联合办学,以“2+2”、“2++3”、“3+4”等模式联合培养本科生、硕士和博士。为了加快高等教育国际化的进程,积极拓展海外市场,吸引外国留学生,吸纳“外资”。2003年俄联邦颁布了《关于修改学位授予条例》的第490号令,将2002年发布的《学位授予条例》中的“俄罗斯公民”改为“自然人”,将外国公民列入“自然人”的范畴,^[8]尽力为国外留学生的到来扫清障碍,向所有国家的留学生打开了留学的大门,以增加学费收入。尤其是2003年在柏林签署的《博洛尼亚宣言》,真正揭开了俄罗斯高等教育国际化新的一页。加强了高等教育的国际合作,为吸纳更多的国外办学资金,拓宽高等教育经费渠道,减轻经费危机带来的压力进行了新的积极的探索。

三、结语

自社会体制转型以来,俄罗斯高等教育领域也经历着一场变革。在经费筹集方面首先确立了两大基本思路:其一是高等教育财政和经费的筹集要改变以往的由国家“统包”的做法;其二是提出了使学校在经济上得到独立,使教育所有权和经济权益社会化。因此,俄罗斯的高等教育的经费问题便有了新的模式,即由集中管理模式变为准市场筹资模式。依据准市场模式,主要采取了两项改革策略:一是从“钱”上入手,改革过去的教育财政制度,加强预算,广扩经费渠道;二是从“权”上入手,将办学权放开,还之于社会,并引入市场原则,实行部分的有偿教育服务。如今,世界各国高等教育经费普遍紧张,高等教育领域内的经费危机已经是各国共同面临的问题。如何应对危机,化解高等教育发展的瓶颈,各国都在积极拓宽渠道,建立多元化的筹资体系。高等教育经费来源多元化成为一个比较普遍的趋势。俄罗斯在高等教育经费处于“世界性危机”时,仍能保证巨大的高等教育经费投入,使高等教育水平居于世界前列,其原因之一就在于俄罗斯实施的多元化的经费筹措体制,这对于我国高等教育的经费筹措也具有一定的启示和借鉴意义。

参考文献

- [1]杨锦.俄罗斯教育经费危机与教育改革[J].比较教育研究,1995,(5):47-49.
- [2]李翀哲.俄罗斯高等教育财政改革研究[D].哈尔滨工业大学,2006,(6):9-10.
- [3]何雪莲.千呼万唤始出来:俄罗斯大学生资助系统一瞥[J].比较教育研究,2000,(5):63-64.

[4]张男星.俄罗斯高校改革的市场取向分析[J].高等教育研究, 2001, (22):105-106.
 [5]佟金梅.转型期俄罗斯市场化改革研究[J].东北师范大学, 2007, (6):22-23.
 [6]张男星.俄罗斯高等教育体制变革[M].长春:吉林教育出版社,2002.

[7]徐明.俄罗斯高等教育投资与绩效分析[J].黑龙江高教研究,2005, (1):22-23.
 [8]李芳.俄罗斯高等教育经费资源的配置问题分析[J].复旦教育论坛,2006, (4):80-81.

责任编辑:武杰

The Diversified Analysis of Funding Channels of Higher Education In Russia

Chen Han-qiang

(Research Institute of Education,Xiamen University,Xiamen,Fujian 361005)

Abstract: From the all-around reformation of social system, Russia carried out the system of market economy on economy. In order to adapt to the action of economic market mechanism and face to the global crisis of educational outlay, Russia high education performs multi-channel of collecting money and shapes its own model. Just model brings great energy to high education and makes the appearance of exchanged relation between high education and all social areas, as a result, the existent status of Russia high education schools. This article briefly states the background of Russia high education outlay's multi-channel and concrete ways.

Key words: Russia; market system; high education outlay; mul-channel

(上接第 50 页)

形象也是一种力量,称之为形象力。大学的形象力,是指通过塑造和传播优秀大学形象而形成的一种对校内师生与校外公众的凝聚力、吸引力、感召力和竞争力,它是隐含在学校教育教学活动中的一种巨大的无形力量,能促进学校持续、健康发展。大学形象包括学校内部的整体面貌和对外整体形象两个方面,来源于学校环境、学校形象识别和学校形象传播三个层面中。

学校环境是学校形象的基础,是学校直观的外在形象,包括建筑的布局和风格、设备的档次和摆放、环境的绿化和美化等等,重点体现在文化设施的规划与建设中,如文化建筑小品(文化广场、主题雕塑、文化墙等)、宣传设施(宣传橱窗、阅报栏、广播电视系统等)、人文景观(校友亭、同学林等)。一个功能完善、形象鲜明、和谐奋进的校园环境,将使师生在潜移默化中得到美的熏陶而产生奋进的力量。

形象识别是学校形象的主要载体,是学校将其所存在的理念和文化上升为一个统一概念,经由标准的视觉设计和行为规范表达出来,全面传达给周围的学校师生和社会公众,树立鲜明、统一和规范的学校形象,包括办学目标、大学精神、共同拥有的价值观等组成的理念识别 MI (Mind Identity),学校组织架构及其运作、教育管理、公共关系等组成的行为识别 BI (Behaviour Identity),校标、标准字、统一色等组成的视觉识别 VI (Visual Identity)。MI 是学校的“心”,是人的理念共识化;BI 是学校的“手”,是事的活动执行化;VI 是学校的“脸”,是物的设计整合化。良好的形象识别系统,能体现学校文化内涵,树立良好的校园整体形象。

形象传播是将学校的各种形象信息通过校内外媒

介有计划有步骤地传递给师生和社会公众并影响师生和社会公众对大学认知的过程。在形象的塑造过程中,有效传播是大学形象能否最终取得成功的关键性环节,所谓“酒香也需勤吆喝”、“锣不敲不响”。学校应充分调动发挥广大学生、普通教职工、中层干部、校领导等学校主体主动传播意识和积极性,合理选择和设计传播媒体、传播内容、传播时机、传播地点、传播策略等传播体系,适时地把学校优势、特色、亮点等推向社会,最大限度提升学校知名度和美誉度。

大学文化软实力的四个核心要素——精神力、制度力、行动力与形象力之间,既相互区别,又相互联系、相互作用、相互依存。精神力是制度力、行动力与形象力的核心源动力,制度力是精神力、行动力与形象力的规范约束力,行动力是落实精神力、制度力与形象力的强而有力的行为力量,形象力是精神力、制度力、行动力的综合黏力。如果说精神力指导师生“做正确的事情”,制度力则是规范师生“正确地做事情”,行动力则是促使师生切实有力、快速有效去做事情,而形象力则可进一步提高师生做事的效率 and 效益。

参考文献

[1]陈伟,罗仲尤.社会主义核心价值观与大学生思想政治教育[N].光明日报,2007-9-17(9).
 [2]黄伯云.特色发展:大学办学之理念[J].现代大学教育,2003, (1):4.
 [3]王海传.论制度与制度力[J].山东社会科学,2007,(6):86.
 [4]李化树.论大学的软实力[J].复旦教育论坛,2005,(3)4:33-34.
 [5]艾民.高等院校校长管理标准与规章制度全集[M].北京:中国高等教育出版社,2005:530.

责任编辑:陈国庆