

从慈善事业走向营利机构的私立高等教育

高云

(浙江大学教育学院, 浙江 杭州 310028)

[摘要] 目前私立高等教育的类型主要有三种, 其中既不属于慈善机构、也不依靠政府资助的现代类型, 近年来发展极为迅速。现代类型的私立高等教育, 其迅速发展连带了公平、自治、学术卓越等若干问题。

[关键词] 私立高等教育; 慈善事业; 营利机构

[中图分类号] G648.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2007)03-0105-(04)

21世纪, 世界上大多数国家都受到两大趋势的影响: 私立化和全球化。私立化与全球化的波涛如此汹涌, 以至于相当多的人认为, 离开二者是无法生存的, 二者波及到了每一个社会中的每一个部门。文章将根据一些发展中国家和发达国家的实例, 对有关私立高等教育的相关问题进行分析。本文可能没有涉及到也没有非常彻底地去探讨所有相关问题, 因为它为读者呈现的是一副普遍的画面, 即体现的是一种普遍性, 尽管在不同的国家和环境中会有着显著的差别。

私立高等教育在许多国家已经不是什么新鲜事物了。几十年前, 甚至几世纪以前就已经存在。然而, 在最近几十年里, 私立教育发展的特性以及步伐与早期已有显著的不同。正如阿尔特巴赫所发现的“21世纪之交, 私立高等教育是中学后教育中最富有活力和成长速度最快的一部分。”^[1]

一、私立高等教育的类型与规模

(一) 私立高等教育的类型

第一种私立教育机构的类型, 是在私立教育最初产生的时候, 一方面是作为慈善事业, 另一方面是为了支持政府有关扩展教育的目标。这些私立机构是由私人、宗教团体和其他实体建立起来的, 尽管它们完全是私人或私人机构投资的, 但其发挥作用也要在

公认的政府规章制度的框架范围内。它们的任务是为公众服务。在北美、欧洲, 以及许多发达和发展中国家, 有许多著名的私立机构都属于这一类型。拉美国家也已拥有很长的私立高等教育机构的历史, 这些机构主要是由宗教团体建立。

第二种私立教育机构的类型, 是后来由政府投资的私立机构。一些机构是由私人管理, 但在很大程度上是由州政府投资。个人或私人组织为学校的楼房和其他基础设施建设投入有限的资金, 学校靠收学生学费作为补充。后来, 州政府提供资金, 几乎满足了机构发展的全部需求。这种政府投资的私立机构在许多国家也很普遍。由于它们接受充足的政府资助, 因此必须服从于政府的控制, 必须遵循政府的规章制度, 因此, 这种类型的私立机构在许多方面类似于高等教育的政府系统。它们的使命是公共的也是私人的: 就机构所有权来说, 它们是公立公司, 或者叫做法人实体 (constitutional entities); 它们的财政来源主要是政府资助, 但同时也收取学费并采用一些成本分担机制。管理标准从本质上来看, 基本上属于学院类型, 尽管同时也采用商业管理原则。追求利润不属于这种类型私立机构的特征。

第三种私立教育机构的出现, 没有依靠政府的资助, 也不属于慈善机构, 它们是最近出现的现象。事实上, 这些机构也会以土地和资源 (价格优惠并有税收折扣) 的形式接受政府的隐性资助, 但很少记入账

[收稿日期] 2006-04-17

[作者简介] 高云 (1978-), 女, 山西太原人, 浙江大学教育学院博士研究生, 主要从事比较高等教育研究。

目,因此,这些机构看起来好像没有接受过政府资助。这种类型私立教育机构的成长比率是令人惊讶的,即私立高等教育正迅速在全球范围内蔓延。这些机构的使命,是要传递一种产品,满足学生的个人利益——消费者、客户和机构所有者——三大利益相关者(stakeholder)。它们大部分都是以追求利润为主要目的,财政来源主要是学费,很少受政府管辖。这种机构被作为商业企业来运作,在很大程度上借用了商业企业的管理方式。几乎在所有国家中,都会发现这类大学的迅速成长。例外是很少的,不仅在美国有许多这种类型的机构,在中国、巴西、马来西亚、菲律宾、乌克兰和印度等发展中国家也有许多这种机构。凤凰大学、汉堡大学和 De Vry 大学就是这类大学的典型。这种机构代表着一种现象:高等教育商业化。

(二)私立高等教育的规模

全球化趋势表明以慈善事业为特征的私立高等教育,大部分已经被以追求利润为目的的私立高等教育所代替。慈善性质的私立教育慢慢地濒临灭绝。政府资助的私立高等教育不再被看作私立教育的一种形式,事实上,它已经不再被看作是私立教育。以市场为导向、以追求利润为目的的新的私立高等教育,无论在发展中国家还是发达国家,最近都在以极快的比率增长。新的全球化发展,包括 WTO 和关贸总协定(涉及到高等教育),以及伴随着的高等教育国际化趋势,都对私立高等教育的快速发展起到了促进作用。WTO/GATS 多边谈判中,一些国家发现不允许或不促进私立高等教育发展是非常困难的。

纽约州立大学的私立高等教育研究项目 (PROPHE)^[2],选择国家共 31 个,其中 18 个国家的高等教育系统可以被描述为“私立机构主导”——50% 以上的高等教育机构是私立的。然而,其中仅有四个国家——巴西、日本、智利和菲律宾,它们的私立高等教育机构的入学率超过 50% (事实上已超过了 70%)。2002 年,斯洛文尼亚的私立高等教育机构占到了 82% 的比率,但其入学率却仅占 4%。所有这些数据指出了私立高等教育一些严重的症结所在。只要把大学和大学入学率都考虑进去,它们的私立程度就是很小的,而且仅限于少数国家中。只有巴西、智利和日本的私立高教机构的入学率超过 50%。然而,仍有极少数国家,例如德国、希腊、加拿大、澳大利亚,它们的高等教育完全是、或者几乎完全是公立的,私立高等教育不存在。因此,私立高等教育的传播,在非大学性质的第三级教育机构中,要比大学普遍得多。有趣的是,从总体来看,发展中国家的高等教育系统从某种角度来说比发达国家更加私立化。事实

上,在许多发达国家,多于 2/3 的学生就读于公立教育机构,一些国家的这一比率超过了 90%,少数几个国家超过了 95%。在美国,尽管超过 3/4 的大学是私立的,但是,超过 3/4 的学生却就读于公立教育机构中。阿尔特巴赫证实了这一现象:“美国私立院校的入学率仅占全美高等教育入学率的 20%,而一些亚洲国家,其私立教育机构的入学率占到了 80%。”^[3]举例来说,菲律宾、智利、秘鲁和约旦,这些国家私立大学的入学人数,比大多数发达国家多得多。发达国家中,唯一的例外便是韩国,它和日本最近刚被列入 OECD 国家。日本、韩国和中国的台湾,它们的私立高等教育入学率在世界上是列入最高行列的。从某种意义上说,韩国和日本的经历看起来和传统的福利国家形成了鲜明的对比——更不用说那些在教育领域政府发挥重要作用(这决定着教育发展方式)的欧美国家,例如德国、瑞典、瑞士、意大利、英国、美国和加拿大。

二、私立教育机构迅速发展的原因

私立高等教育迅速增长的原因可以被解释为“过度需求”或者“差异需求”^[4]所导致。在许多国家,特别是发展中国家,高等教育存在着过度需求,这种需求远远超过了政府提供的受教育机会。私立教育机构满足了过度需求。由于存在大量的过度需求,因此,即便是高等教育系统过去大部分属于公立性质的国家,私立教育也飞速发展起来,例如马来西亚。同样,在一些发展中国家以及世界上一些发达地区,为满足差异需求,私立教育机构已经出现并迅速发展起来。政府对高等教育供给的垄断,不能满足人们对不同类型不同质量的高等教育的需求。对宗教教育的需求,对不同于公立教育机构提供的教育的需求,都是由私立教育机构来满足的。早期在西方以及拉丁美洲建立的私立大学是由宗教团体发起的,其中一些是专业机构,例如商业学校。

一般来说,关于私立高等教育受欢迎的原因,主要有两方面的观点:

第一种认为政府没有足够的资源资助高等教育,因此鼓励私立高等教育的发展是非常重要的。

第二种认为私立高等教育本身就是值得发展的,因为它促进竞争,从而提高整个高等教育系统的效率。

主张第一种观点的人被称为“实用主义者”或现实主义,其他人则被称为新自由主义者,尽管他们中的一些人是不属于新自由经济学派的。实用主义

者认为私立教育在有限的环境中提供了更多的机会,并且为政府投资提供了有效补充。新自由主义者进而认为,私立高等教育本身就具有学术卓越、社会公正和有效融资等优势。它提供的教育接近劳动力市场的需求;它通过竞争提供有益的激励机制,具有竞争力的市场将会产生极大的动力去满足所有学生的需求;它通过更加有效的利用资源,提高生产效率,使教育产出最大化;它为家长和年轻人提供自由选择的机会;它促进教育公平,因为它迎合了富有学生的需求——因为学生要付学费。

尽管这两大学派的假设猜想是不同的,但是二者都是赞同私立高等教育发展的,在这一点上二者的观点完全一致。布雷顿森林体系中采取的新自由主义政策,也就是说,世界银行和国际货币基金组织也为发展中国家私立高等教育的发展起到了强有力的推动作用。发达国家采取的财政紧缩政策,有意或无意地鼓励了这些国家私立高等教育的发展,结果导致了各种形式的私立高等教育的出现,也产生了各种不同的效果。^[5]

三、私立教育的迅速发展带来的若干问题

私立高等教育已经有了显著的发展,独立的私立教育不依靠政府资助,因此私立教育便和若干问题紧密缠绕在一起,例如,公平、学费、自治和学术卓越,它们之间相互联系,相互促进。

(一) 学费与公平问题

大多数私立高等教育主要的财政来源是学生支付的学费。一方面因为私立教育机构无法获得政府资助,或者不接受政府资助;另一方面慈善家也慢慢消失了,因此,私立教育机构只能依靠学生缴纳的学费。在私立教育机构,向学生收取相当于高等教育成本的学费已成为规律。举例来说,据报道,像凤凰大学这类私立大学,每年向每个学生收取4万多美元的学费,美国其他私立大学每年学费是2万多美元,而在许多公立大学每年学费低于1万美元(2000年左右)。据CFS(Canadian Federation of Students)调查:“私立大学最基本的目的就是‘回收投资’,或者按Fraser Institute的说法‘获取可观的利润’。因为收取高学费才可能会有利润,所以私立大学通常要疯狂地收取高额学费和服务费用。”^[6]这对社会公平会产生可怕的后果,也就是说,对社会中经济上的弱势群体获取高等教育机会将产生严重的负面效果。收取高额学费将把中等收入和低收入群体排除在外,使得他们无法进入私立高等教育机构学习。事实上,这些机

构也将收取高额学费作为寻求优秀人才的一项限制性机制。私立机构收取高额学费也导致公立大学大幅度提高学费水平,尽管没有达到私立大学的学费水平。所有这些都使得经济弱势群体越来越难以获得接受高等教育的机会。一些私立大学成立较早,不必以追求利润为目的,例如美国的哈佛大学、斯坦福大学、普林斯顿大学、芝加哥大学和麻省理工学院,这些大学拥有巨额捐赠资金;它们向学生提供奖学金,吸引最优秀的学生和老师。它们不必采用私立大学的现代形式,因为私立大学的现代形式在功能上更具商业性而缺乏学术性。

因此,现代类型的私立高等教育机构使得社会不公延绵不绝。教育机会不平等会带来经济水平不均衡,反过来,将会进一步加剧高等教育领域的不公平,这样不断循环,以致影响到就业机会、工资水平,甚至整个社会经济领域。这是私立高等教育机构所带来的最大危险。甚至对教育私立化形式大力支持者也承认,高等教育私立化具有社会和经济分裂性。很显然,私立高等教育机构的市场导向使得它们不会去考虑社会公平之类的问题。事实上,不仅仅从社会公平角度来看,从其他各个方面来看,私立高等教育机构都是一种商业形式。机构内的每一个部门,无论是招生部门还是研究部门,都希望成为“获利中心”,尽可能地增加财政收入。

(二) 自治

另一个相关问题便是自治的问题。自治包括学术自治、管理自治、财政自治。在许多国家,大多数高等教育机构——公立和私立——都享有很大程度的自治权,尤其是学术自治,同时也享有一定程度的管理自治和财政自治权。这句话针对私立教育机构来说是完全正确的,因为它们不接受任何公立基金,而对于那些接受大量公共资源的教育机构来说,其自治权力则相对少些。因为许多私立机构不必寻求政府的认可,而且,随着对“大学”和“学位”这类词语的传统用法限制的放松,它们拥有的自治权范围越来越广,受到政府的控制则越来越少。

然而,一般趋势是这样的,政府授予高等教育机构更多的自治权,便要求它们具有更高的责任感。有关授予的自治权,一般更多的是学术自治权,也有一定程度的管理自治权,但是财政自治权则控制得非常严格,尤其是要阻止(1)收取过高学费;(2)不合理的资金流动和资金运用;(3)提供劣质高等教育。一般来说,政府对私立高等教育的控制和管理是被强烈反对的。在发展中国家,政府控制和管理私立机构产生、发展和运行的能力是非常有限的。不受管制的私

立教育也会引起人力生产的不平衡,以及高等教育供给和需求的不平衡。因此,自治权是有限制的,没有责任义务的自治权是起不到预期作用的。

(三) 学术卓越

私立高等教育机构关注更多的是经济效益和管理效率,而不是学术创新,私立教育机构迅速发展的一个重要结果便是高等教育质量与水平的极度下降。在亚洲和拉丁美洲地区,尽管私立教育机构蓬勃发展并且受到政府的大力支持,但却无法成为像美国那样的高质量的私立大学。这是因为经济问题支配了整个私立教育机构:学生学费的支付能力代替了高等教育招生的择优标准。在许多国家,学生只要交足学费,便可获得受教育机会,无论学生的学术水平如何。再有,私立教育机构通过不必要的机制降低成本,从而获得经济效益。所有这些都体现出当质量控制的力量薄弱、营利动机支配其他因素的时候所产生的后果。

此外,增加财政资源的需求以及营利动机也影响到了教育学术结构的质量,导致学校更加关注那些市场需要的、能够为学校带来财政收入的课程,忽视了学习和研究的学术领域。因为高等教育的发展可以由市场信息来引导,因此,大多数高等教育机构都倾向于关注能够产生财政收入的领域,例如管理课程包括宾馆管理,计算机和信息技术,时装设计等等,甚至有些课程是不能列入高等教育课程范围内的。这样,文学等人文学科、社会科学,甚至数学、生物学和物理学等自然科学课程,就会有不被重视的危险,为研究生提供的高级研究项目也可能因为那些受欢迎的本科课程而被取消。正如克拉克所说,人文学科和社会科学被丢置一旁,社会科学领域和自然科学领域的博士研究生研究项目出奇的薄弱,大多数先进水平的教育“根本发展不完全”,研一教一学这一连接关系已经很成问题。^[7] 这些都被认为与私立高等教育部门逐渐处于主导地位有着密切关系。这种趋势也逐渐引发了经济领域、国家人力资源需求的严重失衡。

四、结语

私立高等教育的成本过高以至于人们无法承受,公立高等教育的好处太多以至于文明社会不愿放弃

它。尽管许多人好像意识到了这一点,但是私立化的力量还是非常强大,以至于几乎没有国家能够抵挡得住这股浪潮。对于私立高等教育,不同的国家采取了不同的政策措施:一些政府采取政策促进私立高等教育发展,一些则控制其发展;许多国家采取自由放任政策,但几乎没有国家采取和延续真正禁止私立高等教育的政策。事实上,许多国家的政府正处在一种困惑的状态。它们无法抵挡私立化强有力的趋势,也不能继续在高等教育领域采用传统的福利政策。结果,人们所看到的就是这样一种困惑状态:一些政策文件鼓励“私立化但不是商业化”;另一些鼓励“私人参与但不是私立化”;还有一些主张“不是私人参与而是公司合作”。同样的,一些政府也感觉到私立教育是可取的,但不是营利性的私立教育;另一些感觉到创造“剩余”的而不是创造利润的私立机构是可取的;还有一些则发现追求利润没什么问题,但反对追求超额利润。所有非慈善性质的私立机构已被证实,它们的发展对一个健康的高等教育系统的发展是有害的,而这种健康的高等教育系统是有助于人类社会发展的。

[参考文献]

- [1] Altbach, Philip G. Private Prometheus: Private Higher Education in the 21st Century [M]. Westport, USA and London: Greenwood Press. 1999: 1.
- [2] <http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/data/PROPHE-DataSummary.doc>
- [3] Altbach, Philip G. Asia: Trends and Developments in Private Higher Education[J]. International Higher Education, 2002(29): 10-11.
- [4] James, Estell. Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services[J]. Journal of Human Resources, 1993,28(3):571-591.
- [5] Johnstone, Bruce. Privatization in Higher Education in the US[J]. Buffalo Education, 1999(1): 1-3.
- [6] Canadian Federation of Students. Private Universities: Privileged Education [J]. Fact Sheet, Ottawa: CFS, National Office, 2000,7(1):7.
- [7] Clark, Burton R. Places of Inquiry: Research and Advanced Education in Modern Universities [M]. Berkeley: University of California Press. 1995:159.

[责任编辑:夏畅兰]