

# 东南亚国家推进高等教育大众化的策略简析

黄建如

(厦门大学 高等教育研究所, 福建 厦门 361005)

[摘要] 20世纪60、70年代, 社会经济发展促使东南亚各国采取措施, 加速高等教育的发展, 以满足民众接受高等教育的需要, 满足社会经济发展的需要, 其主要措施有: 扩大原有高等学校的规模, 鼓励发展私立高等学校, 多形式多层次办学及多途径入学等。

[关键词] 高等教育; 大众化; 东南亚; 比较

[中图分类号] G649 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0717(2003)01-0091-03

东南亚各国独立后不久, 在发展中国家掀起的“经济救国”浪潮推动下, 开始制定和实施雄心勃勃的社会经济发展战略, 并取得出乎意料的成绩。经济持续增长, 社会安定, 人民生活水平日益提高, 但随之也出现了人才短缺的问题。技术力量不足, 劳动力素质差, 限制了经济的进一步发展, 这使东南亚各国意识到, 要发展经济, 必须有各级各类人才。由于人才必须通过教育来培养, 大力发展教育, 特别是高等教育, 培养各级各类人才, 对国家的经济建设和社会发展具有重要意义, 因而从20世纪60年代起, 东南亚各国根据各自的情况, 相继制定了扩大高等教育规模、增加受教育的机会、推进高等教育大众化的策略和措施。

## 一、推进高等教育大众化的主要策略

### 1. 老校挖潜与兴建新校并举

为了快速发展高等教育, 东南亚国家首先在原有的高等学校身上做文章, 具体是给这些学校增加经费、设备和师资, 增设专业, 逐年增加招生数。例如, 泰国的朱拉隆功大学、菲律宾的菲律宾大学、新加坡国立大学等, 都是在这个阶段迅速发展起来的, 后来都成为了亚洲知名的大型高等学府, 每年招生逾万人。

为了扩大高等教育规模, 东南亚各国政府还兴建了一大批高等院校。例如, 印尼在独立之初只有3所学院, 但到了20世纪60年代中期已有243所

高校, 到1986年时有44所国立大学和650所部立、私立高等学校。菲律宾1946年时只有十几所高校, 到1987年则有1169所。泰国在20世纪50年代初只有5所官办高等学校, 到1983年时已有各类高等学校241所, 1998年为630所。

### 2. 鼓励私人办学, 放宽对私立院校的控制

允许私人办学是促进高等教育迅速发展的重要措施。私立院校在满足广大民众接受高等教育需求的过程中发挥了很大的作用。对于菲律宾和印尼来说, 则起了决定性的作用。例如, 在20世纪80年代中期, 菲律宾、印尼和泰国的私立高等学校所占比例分别为72%、93%和11%, 在校生人数所占比例分别为85%、67%和39% (Unesco, Statistics Yearbook, 1987)。

在东南亚国家中, 菲律宾私立高等学校的历史较长, 印尼和泰国私立高等学校的历史则较短。印尼和菲律宾的私立高校在二战后有了较大的发展, 但泰国则在70年代以后才开始有所发展。这是由于在1969年以前, 泰国一直不允许私立院校的发展, 只是到了政府实在无法满足社会需要的时候才有所松动。

泰国私立院校由大学事务部统一管辖, 并通过下设的“私立大学委员会”对私立院校实施严格的监督与控制, 学校除了只有内部行政管理权外, 各种学术活动和教育指标都必须接受政府的统一“指导”; 从而保证了私立高等院校的质量。私立高等院校的一些专业, 如大众传播、统计和工商管理的毕业生比历史悠久的公立大学毕业生更受劳务市场的欢迎。

[收稿日期] 2002-07-08

[作者简介] 黄建如(1954-), 男, 广东大浦人, 厦门大学博士生、副研究员, 从事比较高等教育研究和东南亚高等教育研究。

菲律宾政府一直鼓励私人办学,但在70年代以前,政府对私立院校采取放任自流的政策,没有严格的规章,致使很多私立院校乱收费,滥招生,教学质量低下,受到社会的责难。进入20世纪80年代以后,菲律宾政府不得不采取措施,对私立院校进行整顿。首先,规定所有私立院校都要先取得教育文化体育部的批准,才能颁发毕业证书、文凭或授予学位等。其次,支持几个民间的“认可委员会”对私立院校定期进行考核认可,以控制私立院校的发展,保证最起码的教育质量。

1961年11月,印尼公布“高等教育法令”,该法令同时为私人办学大开绿灯。为保证私立院校的教育质量,从一开始印尼政府就对私立院校的设立、教学计划、经费及师资等作了明确的规定,并成立了“私立高等学校委员会”来加强对私立院校的领导和监督。1978年,印尼政府决定对私立院校进行整顿,以加强质量管理。

马来西亚和新加坡原来几乎没有私立院校,但是为满足社会日益增长的高等教育需求,两国也开始允许私立院校的存在与发展。新加坡从1987年起在中等教育阶段推行自主化政策,后来逐步推广到初级学院和高等院校,并且在1994年将新加坡管理学院升格为大学,这是一所私营性质的大学。1996年马来西亚的高等院校开始私营化。马来西亚首相马哈迪尔说:过去,由于马来西亚私人没有提供教育设施的能力,所以政府有责任为人民提供大专教育。现在,私营经济已经具有这种能力,我们可以将它交由私人去发展。不过,他也强调,有关大专私营化的政策将由政府制定。20世纪80年代中期以来,随着政府政策的调整,新加坡和马来西亚的高等教育发生了重大的转变,从清一色的公立院校,逐步向公、私立院校兼有的方向发展。据马来西亚教育部2001年5月31日公布的数字,2001年马来西亚已有各级各类私立院校666所。新加坡除了已有一所私立的新加坡管理大学以外,还有若干所私立学院。

### 3. 创办开放大学,办学形式多样化

“开放式”大学是发展中国家值得借鉴的发展高等教育的模式。开放大学投资少,容量大,教育方式灵活,采取宽进严出的入学政策,既使有志求学的人有门可进,又能保证毕业生有一定的质量。开放大学这一模式对高等教育不甚发达的发展中国家来说是很有参考价值的。

东南亚第一所开放大学是1971年泰国创办的

兰甘亨开放大学。兰甘亨开放大学实行开放式招生的政策。凡是高中毕业生、受过中等教育的公务员或同等学力者都可申请入学。该校以培养具有学术水平的人才为目标,当年招生3万多人,1983年最高峰时,在校生曾达到80多万人,以后逐步下降稳定在45万左右。兰甘亨大学现已成为亚洲规模最大的开放大学。第二所远距离教学系统的开放大学—素可泰探玛提叻大学成立于1978年,办学的宗旨是:使高等教育民主化,促进终身教育,满足人民接受高等教育的愿望。现有在校生12万多人。

两所开放大学规模如此庞大,国家的投资却是很少的。兰甘亨大学校长塞坤·暖沙功1984年5月10和11日在泰国《炎炎叻》报上所发表的《兰甘亨开放大学究竟是造成问题还是解决问题?》中谈到国家拨给两所开放大学的经费时说:当前,国家拨给两所开放大学的预算2亿余铢,而两校承担培养50多万学生的任务。与此同时,国家拨给其他12所大学的教育经费超过58亿铢,但它们仅承担培养5万学生的任务。因此,开放大学是在国家投资人均只及民办小学生人均数字(人均364铢)的情况下进行教学的。

泰国的经验引起了许多国家的关注,有的国家开始设立自己的开放大学。印尼于1984年9月在雅加达开办了一所全国性的开放大学,第一学年就招生6.5万。人们把开放大学的设立说成是印尼政府及教育工作者的一系列富有创新精神、雄心勃勃的计划之一。新加坡于1994年建立开放大学;马来西亚在1996年建立开放大学。开放大学灵活的办学方式和开放性的招生政策,的确是满足民众接受高等教育的需求和社会发展需要的好办法。

### 4. 放宽招生政策,入学途径多样化

高等教育大众化使高等学校的入学途径也趋于多样化。为适应高等学校扩大规模、增加学生人数的需要,东南亚各国在招生政策方面也进行了许多改革。

以前,泰国大学不多,因此各大学大都单独组织考试。20世纪60年代以后,泰国大学迅速发展,报考大学的人越来越多,于是,从1962年开始,改由国家组织联合考试等方式选拔招收学生。目前,泰国大致上形成了5种招生方式:国立大学联合招生;学校自行招生;定向招生;免试推荐入学;免试入学。任何高中毕业生,除获得毕业证书外,都应通过某一种招生方式,才能进入大学学习。但国立学院或私立大学可自定资格,最低下限

应有初中文凭。持有职业技术中学和普通中学文凭者均可报考。

菲律宾高等学校除要求报考学生有中学毕业证书外, 还需参加入学考试。1973 年以前, 入学考试由各校自行组织, 从 1973 年开始, 规定必须通过全国统一考试。统一考试最初是由私立考试促进基金会 (FAPE) 和教育文化部合作举办的。1975 年教育文化部新成立了“国家教育测验中心”(NETC), 统一考试就由该中心负责。统一考试的目的是为了保证高等教育的质量, 保持国家各种类型人才的平衡。现在菲律宾全国设有 1 300 个考试中心, 每年 9 月 26 日举行考试。每年大约有 97% 的中学毕业生参加统一考试。

新加坡政府规定, 受过中等教育(包括大学预科和初级学院)并获得高级考试普通考试证书的学生, 才能进入大学学习。从 1975 年开始, 所有报考者都须通过由新加坡教育部与剑桥地方考试委员会联合举行的新加坡—剑桥普通教育证书高级考试。由于各个学院都有各自的入学标准, 因此考生被接受进入某一学院或学科学习之前, 还必须参加与所学学科有关的科目测试, 达到规定的标准, 才能被正式录取。例如, 报考新加坡国立大学的考生, 按规定要在大学预科学满 3 年, 通过新加坡—剑桥普通教育证书普通级考试并加试有关科目后, 方可入学。而艺安技术学院则只要求考生能通过普通教育证书的普通级考试就可以录取。从 2004 年开始, 新加坡将实行新的大学入学标准, 使进入第三级教育机构学习的途径更加多样化。

## 二、经验与教训

首先, 高等教育的发展必须与国家的经济和社会发展相适应。新加坡可以说是这些国家中最为成功的范例。独立之后, 新加坡政府非常重视发展高等教育, 但反对脱离国家需要的盲目发展, 强调高等教育的发展必须与国家的社会经济发展目标相配合。根据这一原则, 新加坡政府制定了比较实事求是的高等教育发展目标和实施计划, 并及时根据国家的需要调整专业设置和招生人数, 从而使新加坡高等教育专业结构及总体发展水平与国家的经济建设和发展需要基本相适应。例如, 1980 年新加坡共有大学生 22 511 人, 其中理工科占 62% (而同年菲律宾和泰国理工科学生分别仅占 21% 和 19.5%)。相反, 菲律宾和泰国则屈从于社会压力, 不顾社会

的供求关系, 大量开设人文、社会、工商管理、法律等花钱少、易上马的学科和专业。菲律宾工商管理学科的比例竟达 40%, 1986~1987 学年, 主修文理、师范、工商管理和法律的学生占在校学生的 63%。泰国开放大学中修习上述学科的学生占 98%。上述状况不仅使菲、泰两国高等教育学科结构失调, 也造成这些学科毕业生的失业。

其次, 在数量大发展时要维持高等教育的质量。20 世纪 70、80 年代是大部分东南亚国家高等教育发展的黄金时期, 高等学校数和在校学生人数都迅速增加, 但这种发展往往是无序的发展, 并以低质量和大量专业人才的失业为代价。特别是在菲、印、泰三国, 低质量、低效率问题比较突出。从数量上看, 菲律宾可以算是一个高教大国, 但是这一成就的取得在很大程度上是以牺牲质量为代价的。除少数几所水平较高的院校(如菲大)外, 大部分高等学校的水平普遍较低, 甚至还有一些所谓的高等学校就是以赢利为目的的“学店”和“文凭工厂”。印尼和泰国在发展过程中也存在类似的问题。泰国两所开放大学的招生数约占其全国学生总数的 70%, 所设专业大多数是一些投资少、容易上马的, 加之采取开放式招生, 要求过低, 其教育质量就难有保证。而印尼在 20 世纪 80 年代中后期也放松了对私立高校和开放大学的质量控制, 导致了教育质量下滑。

从以上对东南亚国家推进高等教育大众化策略的简要介绍和分析中, 我们可以看到, 一个国家在推进高等教育发展的过程中, 一定要根据本国的国情和实际需要, 制定切实可行的政策和措施。高等教育的发展不可脱离社会经济发展和国家的需要, 高等教育的发展必须与国家的经济与社会发展相适应。在发展过程中, 要时时关注数量发展与维持高等教育质量的问题, 不可为了追求数量而降低质量。

### [参考文献]

- [1] UNESCO. Statistic Year Book. 1998
- [2] Edited by Gerard A. Postiglione & Grace C. Make. A Asia Higher Education. 1997.
- [3] CAM PUS NEWS NUS. Sept-Oct. 1999: 2
- [4] Edited by R. E. Vente. Culture Heritage versus Technological Development. 1991.
- [5] Keyes. Thailand-Buddhist Kingdom as Modern Nation-State. 1987.
- [6] J. P. Ongkili. Nation building in Malaysia. 1984
- [7] 贺圣达. 战后东南亚历史发展 [M]. 昆明: 云南大学出版社, 1995
- [8] 21 世纪 (英文报) [N]. 2001-11-08