

论高等教育大众化的两大走势： 国营化与民营化

谢作栩

提 要 二战以来,各国高等教育在向大众化和普及化阶段迈进中,出现了高等教育国营化和高等教育民营化发展道路的两重选择。本文通过对一些发达国家和东亚发展中国家高等教育大众化进程中,公、民办高等教育的构成演变及其所起的作用的分析,并在考察高等教育国营化和民营化的作用及适应性的基础上,提出了中国高等教育将走民营化的发展道路的观点。

关键词 高等教育 大众化 国营化 民营化

作 者 谢作栩,男,厦门大学高等教育科学研究所副教授。(厦门 361005)

改革开放以来,我国高等教育规模在不断扩大,呈现出从精英教育向大众教育迈进的发展趋势。在高等教育大众化的进程中,民办高等教育异军突起,引人注目。今后,民办高等教育是否将成为我国高等教育大众化的重要组成部分?公、民办高等教育的构成将产生什么样的变化?笔者试图对一些发达国家和东亚发展中国家高等教育大众化进程中,公、民办高等教育的构成演变及其所起的作用进行分析,并就民办高等教育在我国高等教育大众化中所处的重要地位,略陈管见,以供讨论。

一 高等教育大众化中的两股潮流： 国营化与民营化

本世纪上半叶,经济高速发展的美国的高等教育首先迈进大众教育阶段,随后,许多发达国家和一些发展中国家的高等教育也于

下半叶相继跨入了大众教育门槛。然而,不同国家出于各自不同的教育观念、经济基础和文化背景,所走的道路也不尽相同。有的是走高等教育国营化的发展道路;有的是走高等教育民营化的发展道路;有的是在某一时期以发展国、公立高等教育为主,而在另一时期又以发展民办高等教育为主。

从世界范围看,在本世纪 50 年代至 70 年代中,即西方国家经济高速增长的“黄金时期”,出现了高等教育国营化的国际潮流。其成因:一是第二次世界大战和战后经济腾飞使人们看到了科学技术对国防和经济的重要作用,进而认识到高等教育对国家发展的重要意义。二是 70 年代西方民主化运动,改变了传统的高等教育观念,接受高等教育不再被看作是少数人的特权,而被视为是每个人应享的权利,甚至是国家应该保障的公民福利。三是战后出现的人力资本理论和现代化理论又为高等教育国营化提供了理论指导。人力资本理论认为,教育是经济增长的源泉,

尤其是“高级人力”在国民经济增长中具有关键作用。现代化理论则把发展看作一种进化,认为穷国通过模仿富国模式可以消除两者之间的差距,关键在于提高人口素质,使其成为具有现代观念、信仰和行为的现代人。这又从社会学的角度为发展中国家高等教育国营化提供了理论依据。这三个因素促使许多国家的政府在这个时期,一方面大量投资兴建公立高等院校;另一方面拨款资助私立高等院校,并将其纳入国家高等教育体系。在欧洲,高等教育国营化的典型有民间办学历史悠久的英国。英政府在60、70年代大举介入高等教育,其一,发展学术型公立大学,于60年代创办了10所一开始就享有学位授予权的新大学;其二,于70年代又创办面向大众的新型高等教育机构,如30所公立的多技术学院、一所开放大学,发展继续教育;其三,由政府通过大学拨款委员会(UGC)(1989年更名为大学基金委员会,UFC)向高等院校提供教学与科研经费;其四,虽然高等院校收取学费,但学费几乎都由政府包下来。另外,战后联邦德国也将所有的世俗大学(16所神学院除外)纳入国家高等教育体系。瑞典于1986年开始推行高等教育国有化政策,通过法令,将斯德哥尔摩经济学院以外的所有私立高等院校收归国有,并由政府负责高等院校的全部开支。在北美,美国政府对公、私立高等院校的资助占高教经费的比例也由1939-1940学年的37.5%上升至1969-1970学年的58%。另外,公立大学的学生数逐步赶上

并超过了私立大学的学生数,至1970年,公、私立高校的学生比为75:25。^①在亚洲,原属英联邦国家的新加坡政府,于1967年将私立艺安技术学院改为公立,1980年又将华侨办的南洋大学并入国立新加坡大学,由国家提供高校经费,逐步实行高等教育国营化。中国于50年代初,将私立高等院校统统收归国有,由国家统揽高等教育。在澳洲,澳大利亚联邦政府取消了大学学费以及州高等教育拨款,政府统包成为高等院校经费的唯一来源。

与上述高等教育国营化形成鲜明对比的是一些国家在向大众高等教育进军中始终是走以发展私立高等教育为主的道路。例如,具有“学在官府”传统的韩国政府,在战后因经济局限,将有限的经费投入基础教育,对高等教育则是采取让民间“自由发展”私立高等院校的“无为”政策。其结果却极大地刺激了私人办学的热情,使民办高等教育得到长足的发展。如私立高等院校学生数占高校学生总数的比重由1955年的55%上升至1975年的70.2%、1995年的82.2%。^②马来西亚、泰国、菲律宾、巴西、哥伦比亚等发展中国家在向大众高等教育迈进的过程中也在大力发展私立高等教育,私立高等院校学生数占学生总数的比例在不断上升。另外,战后的日本在占领军最高司令部要求彻底清除旧的极端国家主义教育思想的情况下,其私立高等教育却成了“民主主义”教育体制的组成部分而得以迅猛发展,详见表1。^③

表1 私立高等院校学生数占学生总数的比例(%)

国别	年份	比例	年份	比例	增长
韩国	1955	55.2	1995	82.2	+ 27
日本	1955	59.7	1994	76	+ 16.3
马来西亚	1961	0.0	1996	24	+ 24
泰国	1967	1.9	1995	45.85	+ 43.95

国别	年份	比例	年份	比例	增长
菲律宾	1965	88.8	1994	76.5	- 12.3
巴西	1960	44.3	1980	53	+ 8.7
哥伦比亚	1953	33.6	1983	60.4	+ 26.8

到了 80、90 年代,一方面,由于西方国家于 70 年代中后期陷入经济危机,复苏迟缓,政府对高等教育的投资占政府总支出的比例在下降,如澳大利亚高等教育经费占政府总支出的比例,从 70 年代到 80 年代下降了 30%。同期,日本政府对高等教育的投入占高校总经费的比例也下降了 14%。另一方面,高等教育大众化的走势使学生人数达到了高峰,就是发达国家的政府也难以再包揽高等教育的一切费用。就 60、70 年代政府力量大举介入高等教育的美国而言,伴随其高等教育规模在 80、90 年代的继续扩大,美国政府也难以维系那 60、70 年代出台的高等教育拨款和资助政策。美国政府自 80 年代以来多次压缩教育预算,联邦、州、地方三级政府对高等院校的拨款和资助占高校经费来源的比例从 1980 年的 12.8%、45.6%、3.8% 分别下降至 1992 年的 10.8%、36.8%、3.7%,同期,高校学费收入、销售与服务的收入分别从 12.9%、19.0% 上升至 18.0%、23.4%。^④此外,人力资本理论也失宠了,认为高等教育最大的受益者是受教育者的理论开始风行了。这些因素使高等教育国营化的浪潮逐步消退,并使高等教育民营化运动得以蓬勃发展。其主要表现有:(1)大幅度增加学费。如 1975~1985 年间,美国公立院校学费增长了 140%,私立院校学费增长 152%。日本公、私立高校来自民间的经费占高等教育总经费的比例也从 1970 年的 44.6% 上升至 1990 年的 58.9%,并于 1984 年首次超过政府对高校的拨款和资助。^⑤中国在 80 年代后期也改变了由国家包揽高等教育经费的做法,并开始招收“自费生”,1994 年原国家教委实行统

招生与自费生并轨收费政策,1997 年全面铺开,收费标准为培养成本费的 12%~20%。(2)减少助学金,增加贷学金。如 1983 年至 1992 年间,美国联邦政府大学生助学金占联邦助学金和贷学金总额的比例从 82% 下降至 74%,而贷学金总额的比例则增长了 170%。英国政府于 1988 年通过新的教育改革法,改变了原来由政府包干学生的学费及生活费的奖学金制度,引进贷学金制度。中国目前也在高校推行贷学金制。^⑥(3)扩大私立高等教育规模。如表 1 所示,80、90 年代,日本、韩国、巴西、哥伦比亚等国私立高等教育发展迅速,已占大头。中国自 1978 年改革开放以来,民办高校从无到有,迅猛发展,至 1997 年达 1000 多所,学生 100 多万,约占高校学生总数的 1/6。总之,80 年代以来,许多国家,尤其是发展中国家的高等教育开始从国营转向民营。伴随 80 年代末 90 年代初前苏联和东欧的巨变,高等教育民营化成了国际性的潮流。

综上所述,欧洲发达国家在高等教育大众化中多是依靠政府财力以发展公立高等教育为主导;而发展中国家则多是通过发掘民间财力以发展民办高等教育为主;美国和日本在不同时期、不同背景下,对公、私立高等教育的发展各有所侧重。

二 高等教育国营化和民营化的作用及适应性

上述不同国家高等教育大众化所采取的不同发展方式,其结果如何?它的适用范围又有哪些局限?笔者试图将发达国家和发展中

国家分成两类,从高等教育大众化的量和质两个难度入手,进行比较。

高等教育毛入学率是体现大众化进程的一个重要量化指标,详见表2。

从量的角度来分析,由表2可见,美、德、日3个发达国家不管是通过发展公立高等教育,还是通过发展民办高等教育,均取得相当成就。但韩国、泰国、菲律宾、马来西亚4个发展中国家的景况就有较大的差别,与表1对照来看,似乎是高等教育民营化程度越高,其大众化程度也越高,成效越大。具体地说,韩国私立高等教育发达,其高等教育毛入学率不仅高于其它发展中国家,而且超过德国。菲律宾私立高等教育发达,其大众化的程度也超过马、泰两国。再进一步从各个国家政府的教育财政负担及其国力来观察,详见表3^⑦。德国政府虽然几乎包揽整个高等教育系统的

全部开支,但其公共教育费占政府财政支出的比例仍远低于韩国、泰国、马来西亚等发展中国家的相应比例,也低于日本的相应比例。1990年德国人均GNP高达22730美元,分别是韩国、泰国、马来西亚、菲律宾人均GNP的4.2倍、16倍、9.7倍、31.1倍。这说明,尽管德国政府包揽高等教育的全部开支,但它仍有余力继续发展高等教育。而韩国政府虽然对其庞大的私立高等教育几乎不补助(1992年度的补助仅占私立大学教育经费来源的1.6%),但其公共教育费占政府财政支出的百分比已高达百分之二十几,负担相当沉重。总之,发展中国家要加快高等教育大众化的进程,只有发掘社会财力,走以民营化高等教育为主的道路。这是不得已而为之的办法,也可以说是发展中国家的明智选择。

表2 高等教育毛入学率的变化情况(%)

国别	美国	联邦德国	日本	韩国	泰国	菲律宾	马来西亚
1960年	32	7.3*	10.3				
1980年	56.1	25.6*	49.9	14.7	12.7	24.2	6.15*
1990年	90.25	35.5*	53.7	37.7	15.7	24.4	10.8*
1994年	96.6	49.5*	59.6				

本表根据①(Germany) Federal Ministry of Education, Science, Research and Technology: Basic and Structural Data 1997/98. pp. 75, 176-177; ②[日] 广岛大学大学教育研究中心编:《高等教育统计数据集》, 1995年3月,第342页; ③联合国教科文组织出版:《世界教育报告, 1993》,第140-144页所提供的数据进行编制。

* 联邦德国所提供的高等教育毛入学率的适龄人口组为19-25岁,马来西亚所提供的适龄人口组为19-24岁,笔者为了便于比较,将其适龄人口按18-21岁年龄组加以折算。

表3 公共教育费占政府财政支出的百分比(%)

国别	美国	联邦德国	日本	韩国	泰国	菲律宾	马来西亚
1980年	-	9.5	19.6	23.7	20.6	9.1	14.7
1990年	12.4	8.6	16.2	22.4	20.0	10.1	18.8

其次,从质的角度来看,上述几个国家高等教育质量最受怀疑的是菲律宾的高等教育。有人说,菲律宾的多数大学生是一年制和两年制的短期大学生;也有人说,菲律宾私立高等院校的名声不太好,质量差,毕业生就业率低。前一个是非问题较易判明,按“国际教育标准分类法”分级的大学(和研究生)的百分比,1990年菲律宾第五级学生(大专或短大层次的学生)占21%、第六级学生(本科生)占77%、第七级学生(研究生)占2%。[8]由此可见,已跨入大众阶段的菲律宾高等教育仍是以本科层次为主体的高等教育。后一个问题涉及面广,较为复杂。对此,联合国教科文组织关于高等教育的变革与发展的政策性文件(1999)指出:“假如理想的目标是让更多的人接受高等教育和以较少的钱来办高等教育,那么,我们很可能认为解决的办法最好是有各种不同的学校。……把任何一类学校或课程当作最佳的答案或模式都是错误的。”马丁·特罗教授在论及大众阶段的高等教育质量观时,也曾说过大众高等教育阶段的学术标准更加多样化,不能用精英高等教育阶段的质量标准来衡量大众型高等教育机构,更不能用精英阶段的大学生就业观来看待大众阶段的学生就业问题。例如,精英教育是提供尊贵的和收入高的职业以及只有极少数精英才拥有的传统社会地位,如果在大众教育阶段还持这种就业观,那大学毕业生的“过剩”就必然会引起那些保守派的忧虑。^⑨因此,对大众高等教育的质量问题要慎重看待,切莫过早和过急地下结论。

三 发展民营化高等教育将成为近期中国高等教育大众化的重要特征

综上所述,发展中国家要加快高等教育大众化的进程,多是走挖掘社会财力,以民营化高等教育为主要的道路,中国高等教育大众

化也未能例外。

有目的、有计划地推动我国高等教育向大众和普及方向发展的运动始于50年代,其动因是把中国建成社会主义强国,政府是主要的推动力量,我国政府起初选择了走国营化高等教育的发展道路,包揽了高等教育的一切事务和全部费用。然而,50年代末60年代初的“大起大落”教训告诫我们,当时我国政府的财力是极为有限的,过急和过早地由政府统揽高等教育的国营化发展道路是难免要受挫的。改革开放以来的20年,高等教育的发展基本上没有遭受重大挫折,是成功的。一个重要的经验是:办学力量由一元向多元转变,即走以政府力量为主,社会多方力量参与办学的新路子。具体地说,其一,政府鼓励社会各界共同办学,目前我国有1000多所民办高校。其二,公立高校经费来源也由单一的政府拨款向“财政拨款、教育税费、收费、校办产业、社会捐资、教育基金”等多渠道筹资转变。如1995年高等学校经费来源构成:财政拨款70.12%、教育税费0.58%、校办产业9.82%、社会团体及个人办学支出0.23%、社会捐资1.02%、学杂费13.16%、其它5.07%。¹⁰

另外,我国高等教育要继续健康发展,除了总结历史经验教训外,还必须认真分析我国的现实基础条件。中国有12亿多人口,其中9亿在农村,目前仍有几百万尚未脱贫。国民生产总值虽然近年来有较大的提高,但与发达国家相比还有很大的差距。1994年我国的国民生产总值仅为美国的8.4%,人均国民生产总值的差距就更大了。然而,这样的国力居然担负着2亿多学生的培养任务,其中大学生数约为已跨入普及教育阶段的美国高校学生数的35%,是典型的穷国办大教育,负担极其沉重,这就是我们的现实条件。今后,我国高等教育大众化该选什么样的发展道路和策略,都必须从这一国情出发。改革开放以后,伴随中国计划经济体制向社会主义

市场经济体制的转变,以及高等教育规模的不断扩大,中国政府既没有能力,也没有必要继续包揽整个高等教育的全部事务和费用。理由是:第一,相对计划经济体制而言,市场经济体制中的政府与社会的关系是小政府与大社会的关系。随着体制的转变,国家财政收入占国民生产总值的比例在下降,近年来财政赤字高达几百亿。政府几番出台的教育拨款政策,如政府教育经费投入占国民生产总值比例达4%,教育拨款做到“三个增长”,均难以兑现。这说明政府是难以单独承担推进高等教育大众化的重任。另一方面,私有经济占国民生产总值的比重逐年提高。第二,民办高校如雨后春笋般地涌现出来,目前,经教育部批准国家承认学历的民办高等院校仅有25所,具有高等教育学历文凭考试试点的民办高校有157所,其余民办高校均无权颁发文凭,但民办高校仍然在逐年增加。这说明社会需要这些高等教育机构,而且也有力量兴办和维持。由此可见,不管是自觉的还是不自觉的,在21世纪初,中国高等教育大众化也将走民营化的发展道路。

注 释

①Cecilia A. Ottinger, 1984- 85 Fact Book on

Higher Education, American Council on Education, New York, 1984, p. 44.

②周鹤鸣主编:《港澳台地区和南朝鲜新加坡高等教育研究》,广东高等教育出版社1989年版,第253页。厦门大学高等教育科学研究所编:《亚太地区私立高等教育国际研讨会论文集》,1996年,第29页。

③Zaghlou Morsy & Philip G. Altbach: Higher Education of International Perspective: Critical Issues, Garland Publishing, inc., 1996, pp. 80-89.

④U. S. Department of Education: Digest of Education Statistics 1997, p. 36.

⑤[日]广岛大学大学教育研究中心编:《高等教育统计数据集》,1995年3月,第383页。

⑥王英杰:“高等教育私有化国际趋势述评”,《比较教育研究所庆专刊》,1995年10月,第26页。

⑦联合国教育、科学及文化组织出版:《世界教育报告,1993》,第150-154页。

⑧同[7],第143页。

⑨马下特罗著,王香丽译:“从精英向大众高等教育转变中的问题”,《外国高等教育资料》1999年第1期,第6、10页。

⑩上海市智力开发研究所:《中国教育经费年度发展报告,1996》,高等教育出版社1997年版,第92-93页。

(责任编辑 陈武元)