什么是“过于私立”？东南亚的价值观和现实

丹尼尔·C·列维

丹尼尔·C·列维（Daniel C. Levy）：纽约州立大学奥尔巴尼分校教育政策与领导学系杰出教授、私立高等教育研究项目（Program for Research on Private Higher Education）的主任

电子邮箱：dlevy@albany.edu

私立高等教育的惊人增长在世界范围内引来了一个重要问题：私立教育在多大程度上是“过于私立”的？这个问题涉及了私立高等教育部门的注册入学率和私立高等教育部门的性质。衡量私立高等教育部门性质的一个关键标准是私立高等教育部门是营利性还是非营利性。在东南亚，特别是菲律宾和越南，对于“过于私立”的问题，有一些重要的常见的回答，也有一些有趣的不常见的回答。

本期的“私立高等教育”专栏考虑在不同的环境下，谁和什么因素决定了不同的反应。它强调了一种紧张关系，也就是高等教育中私人存在的长期规范性不足与促进私立高等教育发展强有力的社会、经济与政治力量之间的紧张关系。本次的文章引用了两项国家案例研究，并对它们进行了对比。在东南亚，菲律宾在高等教育总量和私立教育入学率方面仅次于印度尼西亚，而且和印尼一样，菲律宾的私立教育份额占多数，其中很大一部分是营利性的。越南与泰国一样，在总招生人数上紧随其后，但两者的私立比例都相对较低——越南是共产主义的遗留问题，共产主义认为任何私立高等教育机构都是过多的。然而，令人惊讶的是，越南最近成为全球独一无二的私立高等教育部门，不仅有私立高等教育部门，而且几乎完全以营利形式存在。

在“私立高等教育研究计划”（Program for Research on Private Higher Education）的分类中，东南亚是亚洲高等教育总量第三大的次区域（subregion），仅次于南亚和东亚，而大于中亚/西亚。然而，亚洲轻而易举地成为世界上高等教育总量最大的地区（region），东南亚（2015 年）的入学率约为 1800 万，超过或等于除欧洲以外的所有亚洲以外地区的入学率。此外，亚洲以及东南亚次区域庞大的私立入学率意味着该地区的私立高等教育部门（800 万招生人数）很容易超过除拉丁美洲以外的整个（非亚洲）地区的招生人数。同时，亚洲（区域）和东南亚（次区域）都符合新世纪的全球模式，即私立高等教育部门入学率持续强劲增长，同时其份额相对稳定——世界私立高等教育入学率略高于 30%，亚洲略低于 40%，东南亚约为 45%。此外，尽管没有关于营利性私立高等教育部门的国际数据，但亚洲和东南亚可能分别是区域和次区域层面的领导者。印度尼西亚和菲律宾在营利性入学率方面领先于该次区域，而越南的营利性私立高等教育部门入学率则领先于世界。总而言之，无论是总体上的私立高等教育部门，还是具体的营利性私立高等教育部门，东南亚都占了很大的比重。

整个次区域的变化很大

然而，就像在亚洲和世界各地一样，东南亚的 10 个国家之间存在着巨大的差异。菲律宾加入了柬埔寨和印度尼西亚的行列，拥有多数私人股份，马来西亚略低于柬埔寨。这四个国家解释了这个综合次区域对“多少

才算太多”问题的宽容回答，因为印度尼西亚和菲律宾占了该次区域总入学人数的一半以上。然而紧随其后的是越南和泰国，它们的私人股份数量仅略高于全国入学总数的十分之一，最近文莱也加入了这一行列；缅甸是世界上为数不多的坚称“任何私立高等教育都是过多的私立高等教育”的国家之一。老挝和新加坡处于私人股份比例高和低之间，接近全球平均水平。马来西亚是该次区域私人股份比例在新世纪增长的主要例子，越南的比例保持稳定，菲律宾的比例下降。

谁来决定什么是“过于私立”？

至少在 1954～1989 年期间，越南体现了国家在次区域和全球范围内决定什么是过于私立的极端做法，越南当时的回应是：任何私立高等教育都是“太多的”私立高等教育。虽然这是北越从法国独立后的回应，但当北越在 1975 年征服南越并将其所有私立高等教育国有化后，答案就来到了南越。因此，我们可以考虑 1975 年的国有化——越南的第一次“U 度大转弯”（借用 Chau’s 的文章）——是由国家驱动的。国家也在第二次“U 型转弯”中发挥了重要作用，它允许“非国家”机构成立，并为它们建立一个框架，通过不允许营利性机构成立来限制“U 型转弯”。政府随后批准并制定了 Chau 所关注的令人难以置信的 U 型转弯的条款，从合法的非营利性私立高等教育部门转变为合法的营利性私立高等教育部门，从而超越了所有允许营利性但同时允许非营利高等教育的国家。现在，越南政府又将决定是否再次转变，即允许非营利组织与营利性组织同时存在，甚至可能允许这个国家小部分宗教形式的高等教育得以形成。

因此，与该次区域的其他国家和世界上大多数国家相比，越南国家在决定多少是过多的问题上一直是关键。它先决定了任何私立高等教育和环境教育都是过于私立化的，然后又决定了营利性和宗教性即使对非公共部门来说也是不允许的私立化，现在又考虑是否、如何以及有多少私立化可以扩展到营利性以外的其他形式，以及要允许任何私立高等教育则需要给予多少自主权等问题。

菲律宾的“由谁来决定什么过于私立”的发展轨迹则与越南截然不同。这一决定是强大的社会力量的结果，国家权力的分量和对私立力量的限制或扶持程度各不相同。菲律宾的私立高等教育部门历史，比越南或大多数次区域和地区都要长，这是关键。这包括了一段殖民历史。这段历史可以追溯到 16 世纪，是西班牙的天主教徒。和拉丁美洲一样，教会加冕的大学是私立—公立机构。然而，与拉丁美洲不同的是，西班牙的统治在近一个世纪后结束，1898 年美西战争（Spanish - American War）结束后，西班牙屈服于美国的统治（一直到 1946 年，尽管从 1935 年起西班牙成为联邦），而不是正式独立。

这两种差异导致菲律宾殖民时期的大学在独立时大部分是私立的，而拉丁美洲的大学则绝大多数是公立的。美国的统治促进了新教和世俗私立高等教育的早期发展，包括营利组织。总之，在西班牙的长期统治带来了早期私立高等教育和天主教的发展之后，美国的占领刺激了一个更加多样化和以商业为导向的部门，为“过于私立”设定了一个非常高的标准。因此，营利性和国际私立高等教育部门都在实际范围内。越南的独立导致了私立高等教育部门的灭亡，而菲律宾的独立则自愿地继承了一个广泛而多样化的私立高等教育部门，它深深扎根于社会，具有强大的动力，国家很难控制，即使一些当权人士想要这样做。

然而，无论菲律宾和越南在社会和市场与国家在界定何谓“过于私立”的问题上存

在多么鲜明的对比，这些案例都符合当代全球的普遍现实，即一些相互竞争的力量决定了界限。因此，即使在菲律宾，对规范和政策的担忧也意味着对现有和拟议法规的持续斗争。国家在 1982 年禁止营利性私立高等教育部门，但在非国家部门的推动下，1994 年通过额外的监管使私立高等教育部门在法律上复活。更令人吃惊的是，越南在国家宣布“合法化”之前，就已经有了事实上的私立高等教育部门；在国家允许在法律上和税收问题上承认营利性私立高等教育之前，就已经有了事实上的营利性私立高等教育。此外，许多政客和他们的家人，就像菲律宾和许多其他国家一样，拥有私立机构的股份。在相关政策中，利己主义显得尤为突出。自身利益在相关政策中占有很大比重。越南与中国的相似之处在于，越南禁止了预先存在的私立高等教育，多年后，越南允许有限的、然后是更公开的私人私立高等教育，但越南允许市场和社会有更大的自由度来渗透到国家，并与国家内部的竞争派别保持一致（中国只涉足允许营利性试验）。

东南亚将继续成为决定私立高等教育在亚洲和全球范围内的规模和形式的主要区域。正如在本文中两个国家一样，东南亚将继续对什么是“过于私立”的问题，以及谁在决定国家内部政策时更具影响力等问题给出不同的答案。然而，总的来说，尽管有规范性的戒备和约束性的法规，经济、社会和政治力量已经导致东南亚在实际操作中对什么是“过于私立”的问题给出了相对宽松的答案。