菲律宾私立高等教育的两个部分

卡洛・马克・易

卡洛・马克・易（Karol Mark R. Yee）：英国剑桥大学（the University of Cambridge）博士研究生、菲律宾大学（the University of the Philippines）高级研究员、私立高等教育研究项目研究员

电子邮箱:kmry2@cam.ac.uk

菲律宾私立高等教育长期以来的突出地位，以及私立高等教育中不同部门的出现，都有着深刻的历史根源。作为该国西班牙殖民遗产的结果，菲律宾最早的高等教育机构是由天主教会建立的，建于 1611 年的圣托马斯大学（the University of Santo Tomas）和 1621 年的马尼拉雅典大学（the Ateneo de Manila University）。随着美国的占领，出现了：菲律宾师范大学（the Philippine Normal University，建于 1901 年）和菲律宾大学（the University of the Philippines，建于 1908 年）等公立机构；菲律宾国立大学（the National University，建于 1900 年）和菲律宾中央大学（the Centro Escolar University，建于 1907 年）等营利性私立高等教育机构；何塞-黎刹大学（the Jose Rizal University，建于 1919 年）等非营利性私立高等教育机构；以及美国传教士设立的宗派新教非营利机构，其中以西利曼大学（the Silliman University，建于 1901 年）最为突出。

作为对私立教育机构增长的回应，《公司法》（*Corporation Law*，1906 年）和《私立学校法》（*Private School Law*，1917 年）为私立教育机构机构的建立和管理提供了最初的框架。因此，在西班牙退出后的短短几年时间里，菲律宾就已经拥有了与今天类似的基本部门结构：一个丰富多样的私营部门和一个不断增长的公共部门。从那时起，《菲律宾宪法》（Philippine constitution，1987 年）就规定了私立教育机构条款。然而，将私立教育机构纳入宪法也强调了“公共和私立教育机构机构的互补作用”。“互补性”仍然是一项统一的规范原则，表明公共和私营部门之间的和谐关系，每个部门发挥最适合的作用，促进“公共利益”。然而，在实践中，关于什么角色真正符合公共利益或这些机构是否“过于私立”（too private）的争论反复出现，利润优先于质量的质疑挥之不去。互补性与激烈的竞争和冲突并存。

对“过于私立”体系的规范和政策挑战

随着部门的扩大，制订的政策往往是对新的需求和有时相互冲突的利益作出的反应。1982 年，立法规定新成立的私立学校只能作为非股份公司成立。然而，这一政策仅有了短暂的存在，1994 年的立法再次允许建立股份公司，但新立法对这些机构“过于私立”已有警惕，加强了监管控制，限制营利股票只适用于资本密集型课程，并使它们没有资格获得任何形式的政府直接补贴。最近，持续扩张和多样化的营利性高等教育机构形式（例如：ABE 国际商业经济学院[ABE International College]），当地主要企业的加入（例如：Ayala 与 PHINMA 集团），以及对合

法的非营利机构是否真的是非营利性机构的持续质疑，这些都引发了州政府开始监管高等教育的销售、合并和收购，并考虑增加对私立营利性机构的税收，同时减少政府对非营利性机构的现有激励。

监管限制，再加上公共高等教育的持续扩张，加速了私立教育机构份额的长期下降：从 1990 年的 80%左右下降到 2000 年的 70%，到 2015 年下降到 56%——所有这些都是在 2017 年立法取消公立学校学费之前发生的。中等教育扩招至 11 年级和 12 年级，使得许多私立高等教育机构的需求突然下降，使许多私立高等教育机构面临风险，这凸显了公共政策对公共卫生部门规模的影响，甚至对其他教育水平也有影响。2018 年，全国大学新生入学人数下降了 11%，私立大学入学人数下降了 15%。

尽管如此，在私立高等教育占大多数的东南亚和其他亚洲国家中，菲律宾私立高等教育仍然是具有强大营利成分的巨头。尤其是由于其仍然强大的天主教基础，非营利性高等教育机构的招生人数继续超过营利组织，占菲律宾总人数的 34%对 21%。2015 年，在全国 2 388 所高等教育机构中，1262 所被归类为非营利性机构（53%），其次是 683 所公立院校（29%），然后是 443 所营利机构（19%）。值得注意的是，非营利性高等教育机构在小型机构中所占份额最大（只有不到 2 000 名学生）。毫不奇怪，大部分营利性高等教育机构集中在该国人口最密集的地区，即大马尼拉地区以及宿务和达沃。

现实与改革

尽管菲律宾人肯定会继续辩论公私互补和竞争之间的实际平衡是什么，以及应该是什么，但一个突出的现实是，各部门发挥着截然不同的作用。这些机构提供的数据说明了这一点；因此，公立高等教育满足了农业和自然科学等高成本课程的大部分需求，而私立高等教育则在低成本和商业领域招收学生，利润主要集中在酒店和餐厅管理、旅游业和护理业，而非营利组织则提供人文、美术和应用艺术以及社会科学方面的课程。

一个特别值得关注的问题是利润是否与质量相符。然而，初步研究表明，这种关系可能并不简单：2016 年资格考试的数据确实显示，来自小型营利性高等教育机构的学生得分最低（虽然不多），大型非营利性高等教育机构得分最高，但分数与规模的相关性比与法律形式的相关性更大。

在颇具影响力的国会教育联合委员会（Joint Congressional Commission on Education，1991～1993）的报告中，对于高等教育的讨论强调了公立高等教育的计划外增长，这对长期的私立高等教育构成了巨大的竞争，该报告为菲律宾教育部门重组到目前的结构铺平了道路，并列举了课程项目的重复问题。然而，这两个挑战今天依然存在。此外，在持续不断的挑战之上，最近的重要立法产生了新的挑战。2017 年《普及优质高等教育法》（*Universal Access to Quality Tertiary Education Act*）提供了前所未有的学生资助计划，2019 年《跨国高等教育法》（*Transnational Higher Education Act*）》允许外国高等教育进入菲律宾市场。这种政策再次激发了关于公共和私人机构之间所谓互补性的辩论。人们希望，这些辩论将使人们对多样化的私营部门有更深入的了解，包括营利性和非营利机构的范围。更确定的是，不断变化的现实和政策将继续塑造菲律宾的营利性和非营利高等教育，并考验其长期活力。