

拉丁美洲的营利性高等教育：例外还是前兆？

丹特·J·萨尔托、丹尼尔·C·列维

丹特·J·萨尔托 (Dante J. Salto): 美国威斯康星大学密尔沃基分校 (University of Wisconsin - Milwaukee) 行政领导系的助理教授、“私立高等教育研究项目” (Program for Research on Private Higher Education) 研究人员

电子邮件: salto@uwm.edu

丹尼尔·C·列维 (Daniel C. Levy): 美国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”主任

电子邮箱: dlevy@albany.edu

25 年前，一种重要的高等教育新形式，即合法营利的教育，在拉美地区迅速兴起，但在大部分地区却鲜为人知，更不用说其他地区了。尽管营利性高等教育在大多数地区都在增长，但其在拉丁美洲的两个国家比例之大使得拉美地区营利性大学的入学人数领先其他洲和地区。营利性高等教育在拉美地区将继续作为一种例外，还是一种趋势的前兆？要开始思考这样一个必然的问题，我们必须首先了解地区私立高等教育的背景，以及为什么以及如何出现例外和进展。

一个强大的私人俱乐部，但仅为非营利性？

与美国以外的世界大部分地区一样，拉丁美洲自 19 世纪初独立以来，大部分时间都秉承公共高等教育垄断和公共主导的国家体系。然而，到了 20 世纪中期，拉丁美洲已经成为第一个几乎所有国家都有私立高等教育的地区。今天，每两个学生中就有一个接受私立高等教育，就私立学校在总入学人数中所占比例而言，拉丁美洲无疑是领先的地区。

虽然拉丁美洲有充分的机会来适应私立高等教育的理念，但合法的营利部门作为一

个有争议的新生物突然出现，甚至成为了私营非营利部门和公共部门的竞争对手，这在业界产生了相当大的分歧。即使是私人非营利组织本身，长期以来也被其公立高等教育同行视为合法性可疑的低级机构，不信任这些新成员，并质疑他们的目的。非营利组织经常和他们的公立同行一样，否认利润和教育价值的兼容性。

许多对于合法营利界限的困惑源于不一致的草率定义。法律上定义营利机构的是将收益分配给股东，而非营利组织则表面上必须将所有收益重新投资于该机构。误解的产生很大程度上是因为非营利组织利用法律定义的严格限制在经济上获益。尽管关于“营利”的讨论通常包括从非营利部门创收到由国际公司拥有的非营利组织（例如，桂冠公司 [Laureate] 在墨西哥的大量存在），但这些现实并没有严格定义什么是合法性的营利。困惑还来自于非营利组织利用监督和执法困难非法获取和分配利润。

营利性机构跃至全球顶峰

无论人们有多少理由怀疑其非营利性公共高等教育机构的本质，但拉丁美洲一直与

它的欧洲根基保持一致，直到 20 世纪 80 年代还在阻止合法营利的私立高等教育机构。尽管私立学校超过 30% 的入学人数大大打破了公立学校近乎垄断的传统，除了 20 世纪 80 年代在智利的一个利基市场外，直到 20 世纪 90 年代，合法的营利性高等教育组织仍然没有出现。直到 2021 年，即使在大多数其他地区营利性机构快速增长的时候，拉丁美洲仍然保持是营利性机构注册人数最多的地区。考虑到亚洲私人学校的总入学人数是拉丁美洲的三倍，这一点尤其引人注目。但是令人吃惊的是，仍然只有五个拉丁美洲国家以营利为目的招收学生，比非洲、阿拉伯地区、亚洲甚至欧洲都要少。此外，拉丁美洲以营利为目的的私立高等教育部门主要集中在巴西，其次是秘鲁，然后是智利，而哥斯达黎加和玻利维亚则是名单的最后两名。亚洲营利性机构的招生也集中在两个国家（印度尼西亚和菲律宾），这两大国家都有主要的营利性机构，但这两个国家的规模都不及巴西，而其他亚洲营利性公共卫生部门也无法弥补这一差距。除了印尼，亚洲最大的三个私营部门（印度、日本和韩国）禁止发展以营利为目的的私立高等教育机构。这样一来，亚洲在私立高等教育（以及整体高等教育）中以营利为目的的份额与拉丁美洲相比是很小的。

迄今为止，巴西仍是拉丁美洲和世界上的营利性高等教育机构巨头，因为在全球营利性私立高等教育部门招收的 800 万学生中，有 330 万学生就读于巴西的院校。秘鲁的营利性高等教育部门招收了约 70 多万名学生。在这两个国家，营利性私立部门招收的学生都比非营利性私立机构或公共机构的学生多。智利的营利性中学后教育的招生数也不低，尽管最近的立法很可能会大量削减

该部门的招生数，该部门原预估招收 34.3 万名学生。哥斯达黎加的营利性私立高等教育机构也招收了约 4 万名学生。因此，仅这四个国家的营利性机构（玻利维亚因未提供官方数据或估计数而被省略）就招收了约 440 万学生，分别占拉丁美洲私立高等教育和该地区高等教育总入学人数的 32% 和 17%。

在巴西和秘鲁，营利合法化的关键是让总统确信，变相营利对公民来说是欺诈性的，他们非法的非营利豁免会剥夺政府的税收收入。因此，政府迫使现存和未来的私营机构做出选择：成为真正的非营利机构还是法律上的营利机构。很快，那些选择营利性身份的人发现，市场成功在于关注未被满足的入学需求。这些机构促进了其营利性系统的进一步规模化，它们通常作为低层次、非精英、吸收需求的机构。尽管一些营利性机构在就业市场上找到了生存的位置，但具有声望的机构还是集中在公立高等教育机构和非营利性的私营机构中。

会继续存在吗？

尽管拉丁美洲营利性私立高等教育机构的未来是未知的，但我们可以就一些观察进行推断。智利的例子说明了摇摆不定的不确定性。拉丁美洲现代区域性的营利性突破是在智利实现的，比巴西和秘鲁都早。然而，在 20 世纪 80 年代的军事独裁统治下，智利仅为中学后的培训中心提供办学许可，主要集中在技术和职业领域。营利性合法化从未达到大学水平，随着最近的学生抗议和民粹主义立法变化，甚至一些培训中心也在向非营利性转变。

智利以外的指标也是喜忧参半。巴西和秘鲁最近的迅猛发展表明，拉美的基础国家并没有从营利的道路上退缩。其他资金紧张

的政府可能会效仿这种做法，通过剥离非营利组织的伪装来获得税收收入。与此同时，其他地区的快速营利增长可能有助于使这种形式合法化，或者至少提供进一步的掩护，以满足不断增长的需求，而不必动用新冠疫情相关的公共预算。拉丁美洲庞大的私营部门和整体高等教育的持续扩张仍然集中在少数几个国家，这可能为其他 18 个国家的营利性扩张提供巨大空间。另一方面，一些国家可能更喜欢以营利为目的，以避免激烈的公开争议。随着民粹主义的蔓延和学生激进主义的重现，这种可能性就更大。2011 年哥

伦比亚对营利性项目提案的逆转，就像智利学生抗议营利一样，可能会抵消那些迫切支持将合法营利性私立机构扩展到其目前少数据点之外的力量。

注：《国际高等教育》定期刊登“私立高等教育研究项目” (the Program for Research on Private Higher Education) 的文章，“私立高等教育研究项目”的总部位于纽约州立大学奥尔巴尼分校。网址：<http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/>。