

成本与公平：解读肯尼亚大学融资改革

伊什梅尔·I·穆内内

伊什梅尔·I·穆内内 (Ishmael I. Munene): 美国北亚利桑那大学 (Northern Arizona University)
教育领导学系教授

电子邮件: Ishmael.Munene@nau.edu

肯尼亚最近的高等教育融资改革是对自 2010 年以来困扰该行业的资金危机的回应。这些改革不仅旨在解决系统性增长、学生入学人数激增以及教育质量等问题，还试图解决学生融资和教育机构财务可持续性方面的公平问题。更重要的是，这些改革也标志着市场机制未能成为高等教育资金的可行替代方案，而这一点在上世纪 90 年代中期的改革中曾被设想。尽管当前的改革预示着大学教育资金领域的范式转变，但它们未能解决在新自由主义背景下高等教育资金可持续性等重要问题。

非洲国家自上世纪 90 年代以来面临新自由主义高等教育政策的后果，这些政策旨在解决国家资金短缺的问题，体现为大学的大众化、市场化和私有化。许多国家采用的模式是将私人资源、市场收入和政府补贴相结合，试图维持并促进系统性扩展。学生及其家庭不得不部分或完全承担费用，大学被期望通过自身创造收入，而政府则为经济困难的学生提供补贴。然而，本文讨论的肯尼亚经验为市场和私有化作为大学资金来源提供了重要的教训，并揭示了在保持新自由主义政策的同时，如何解决大学资金和公平问题的挑战。这一关于肯尼亚的讨论不仅对于非洲背景意义重大，对于全球范围内的大学资金和公平问题同样具有深远的影响，因为在政府资金、私人分摊、市场收入和教育质

量之间寻找平衡至关重要。

20 世纪 90 年代中期的改革

受新自由主义理论的启发，肯尼亚的改革通过将国家大学转变为由政府拥有、但主要由私人资助的机构，回应了世界银行和国际货币基金组织要求的非洲结构调整计划。政府引入了分担成本的措施，学生每年支付 106 美元的低价学费，并为那些无法支付的学生提供奖学金。此外，学生还需自费支付校园内的生活费用。然而，由高等教育贷款委员会 (Higher Education Loans Board) 管理的贷款计划为经济困难的学生提供财政支持，帮助他们支付住宿费。这些措施仅适用于政府资助的学生——即那些根据高中成绩获得政府奖学金的学生。高等教育贷款委员会是一个完全由政府资助的国家公司，旨在为个别学生提供高等教育资助。

这些改革引入了高等教育的私有化和市场化。国家大学被允许接收私立资助的学生 (即“模块 II”)，这些学生支付全额学费，从而为大学创造额外的收入。大学还被要求开展创业活动，以补充政府资助。此外，私立大学的设立旨在扩展高等教育机会。这些干预措施导致了系统性的大规模增长。2000 年时，大学数量为 18 所 (6 所公立，12 所私立)，到 2010 年增加到 60 所 (22 所公立，38 所私立)，2023 年为 69 所 (39 所公立，

30 所私立)。在入学人数方面, 2000 年为 45,412 人(公立 38,413 人, 私立 6,999 人), 2010 年为 182,253 人(公立 150,926 人, 私立 31,327 人)。目前的在校人数为 563,000 人(公立 426,965 人, 私立 85,946 人)。

这些新自由主义政策对公立大学融资产生了不良后果。预计的来自创业活动的收入增长未能实现, 虽然最初私立资助学生的增长令人印象深刻, 但随后迅速下降, 导致公立大学陷入财务困境。此外, 为了保障大学教育质量, 政府于 2015 年禁止建立公立大学的分校校区, 并将政府资助的学生与私立资助的学生合并, 以确保课程的一致性——这些措施进一步限制了“模块 II”计划的收入增长渠道。此外, 在为公立大学和学生提供资金时, 政府对学术项目的定价未考虑到其实际交付成本。在当前的改革之前, 公立大学的总债务已超过 110 亿美元, 严重影响了它们的运营。政府的资助持续下降; 例如, 在 2019-2020 财政年度, 政府的资助削减了 3 亿美元。

新的高等教育资助模式

根据这一模式, 公立大学不再直接由政府资助, 而是通过新设立的大学基金获得资助。大学基金是一个公共信托机构, 负责制定机构资助标准和拨款, 并发放所有政府资助。该基金还根据感知的交付成本来为学术项目定价, 这也决定了可供学生的贷款和财政支持。对于学生资助, 将采用收入测试将学生分为四个类别, 提供不同级别的财政支持, 包括政府奖学金、贷款和家庭贡献。这些类别包括: 弱势群体(82%奖学金, 18%贷款)、极度贫困(70%奖学金, 30%贷款)、

贫困(53%奖学金, 40%贷款, 7%家庭贡献)和较少贫困(38%奖学金, 55%贷款, 7%家庭贡献)。这些财政支持将通过高等教育贷款委员会提供。目前, 肯尼亚的高等教育资助有两条途径: 大学基金为公立大学提供资助, 而高等教育贷款委员会则为包括私立大学在内的个人学生提供资助。

这些改革引发了严重的忧虑。它们没有提到加强政府资助以满足公立大学的经费需求, 而这一点是当前其财务困境的主要原因。如何确定将学生归入哪个类别, 仍然是一个挑战, 尤其是在一个大多数家庭生活困难、许多人从事非正式部门工作的国家, 收入可能很难被捕捉到。那么, 如何界定“弱势群体”、“极度贫困”、“贫困”和“较少贫困”呢? 通过根据项目成本差异化学费进行价格歧视未能认识到, 提供一个项目的成本可能会因机构所在位置的不同而有所差异。值得注意的是, 位于相同地点的私立大学对于类似项目采用不同的定价模式, 从而提供了公立大学没有的选择。实际上, 政府资助的学生是否可以在私立大学就读的问题并没有得到充分解决。

结语

仅仅通过针对学生公平性进行高等教育资助重构, 并通过价格歧视反映项目成本, 无法有效解决由新自由主义所带来的大学资助挑战。需要进行全面的改革, 涵盖政府资助、机构预算和员工合理化、可持续的系统性扩展(避免政治短期行为)、质量控制以及私人资源的范围等方面, 才能为这一问题提供切实可行的解决方案。