

巴西私立高等教育：公平与远程教育

弗拉维奥·卡瓦哈斯、西蒙·施瓦茨曼

弗拉维奥·卡瓦哈斯 (Flavio Carvalhaes)：巴西里约热内卢联邦大学 (Federal University of Rio de Janeiro) 社会学系副教授

电子邮箱：flavio.carvalhaes@ifcs.ufjf.br

西蒙·施瓦茨曼 (Simon Schwartzman)：巴西坎皮纳斯州立大学 (State University of Campinas) 科技政策系访问学者

电子邮箱：simon@schwartzman.org.br

巴西的高等教育体系由私立机构主导，约占全国总入学人数的 80%。慈善性质的高等教育机构已缩减至少数宗教或社区背景的院校，而营利性部门则由一小部分大型教学集团主导，这些集团的股份在证券交易所上市。截至 2023 年，十家公司共承担了全国约 37% 的学生入学人数，主要提供低成本的远程教育课程。关于面授和远程教育的总入学与新生入学数据显示，二者分别占 42% 和 58%，说明远程教育的普及程度正持续上升。

历史背景与拉丁美洲比较

巴西的私立高等教育并非近几十年的产物，其发展可追溯至 20 世纪 60 年代。当时的立法规定，高等教育应由精选的大学提供，并由全职、以研究为导向的学者任教。只有联邦政府和少数富裕州（如圣保罗州）能够达到这些标准。随着巴西高等教育从精英化向大众化转型，公立高等教育机构由于成本过高且制度限制较多，难以满足不断增长的入学需求，这为私立高等教育机构的扩张打开了空间。这与大多数拉丁美洲国家的情况不同，后者的公立大学通常对完成中等教育的学生较为开放，而大规模的私立扩张通常是在此之后才出现。

卢拉与博索纳罗执政时期

在 1990 年代卡多佐 (Cardoso) 总统执政期间，巴西政府决定允许私立高等教育机构以营利性形式运营，由此形成了一个市场，使资金更雄厚、效率更高的机构能够收购规模较小的学校。历史上，劳工党在卢拉 (Lula) 与罗塞夫 (Rousseff) (2003 - 2018) 时期对公立大学大力支持，对私立部门则抱持一定程度的不信任。然而，卢拉政府的优先目标之一是扩大高等教育的入学机会，而这在私立部门中更易实现。为此，政府采取了两项主要措施：一个是“全民大学计划” (ProUni)：该计划给予私立高校税收减免，以换取其提供学生奖学金；另一个为宽松的学生贷款计划 (FIES)：在 2014 年推行高峰期，该贷款支付了约 40% 私立高教新生的学费。政府也努力新建联邦大学并扩大现有大学的招生规模，但其影响相较私立部门仍然有限。

为解决公立部门的社会不平等，2012 年通过的新法律要求联邦大学将 50% 的招生名额保留给平权行动 (affirmative action) 学生。在政策实施早期，非白人 (“pretos” 和 “pardos”) 学生比例从 22% 上升到 50%，其中超过 60% 的学生来自公立学校 (通常被

视为低收入群体的代表)。

自 2015 年开始的经济危机严重冲击了联邦预算,使旨在扩大公共资源的相关政策受到限制。学生贷款计划大幅削减,促使私立部门将投资方向转向远程教育。同时,原计划用于继续扩建联邦大学的资金也未能落实。

2022 年,雅伊尔·博索纳罗(Jair Bolsonaro)在右翼自由主义纲领支持下当选总统。他的竞选重点包括批评公共部门腐败、倡导自由市场以及推行保守价值观。他和其支持者认为科学界和公立大学受到左翼思想影响。在疫情期间,他的政府采取了反科学立场,抵制疫苗推广,反对州政府实施的社交隔离措施。公立大学面临预算削减,影响了薪资发放及日常运营。

卢拉于 2023 年再度上任后,将工作重点放在其此前执政时的几大核心议题上:资金支持、扩张、机会公平与监管,并同时关注研究生教育与科研发展等问题。

融资与大学自治

联邦大学占全国高等教育总入学人数的 13%。全国 121 所联邦大学的年度成本约为 90 亿美元,教育部的总预算约为 240 亿美元,其中绝大部分资金(80%至 90%)用于支付高校学术及行政人员的薪资和退休福利,这些人员享有工作稳定性。日常运维支出仅占 10%至 15%,使得用于投资发展的资金非常有限。新政府成功确保了薪资与日常维护的拨款,但未能落实投资资金或加薪政策,导致 2023 年大多数校园内的大学教职员工进行长期罢工。

尽管巴西法律赋予大学自治权,但公立大学在资源获取与管理方面仍受到政府的严格控制。尽管有人提出应增强大学的自主性和结果责任制,但这些改革遭到学界的抵制,

因为他们担心此举可能导致大学逐渐私有化。

按国际标准比较,巴西的高等教育入学率仍然偏低,近年的增长主要来自私立远程教育。然而,在 2024 年,政府决定不再批准新的远程教育项目。此措施的长期成效尚不明确,政府也面临来自法律与政治层面的压力,需要制定明确的标准来规范此类教育服务的运行。

新兴精英私立机构

联邦大学面临的财政困境以及其学生群体社会构成的变化,为一批新的精英私立机构的出现打开了空间。这类机构特别集中在工商管理、经济学、工程学和医学等领域,其中一些为慈善性质,依靠企业界的支持,同时实行高额学费与为优秀申请者提供奖学金相结合的模式。巴西在这一方面的发展较为滞后,但最终与许多其他拉丁美洲国家趋同——私立部门主要服务社会精英,而公立部门则更多面向社会中较大规模且经济条件较弱的群体。

研究生教育与科研

巴西在高等教育研究生培养方面在本地区内独树一帜,这主要集中在公立大学体系内。2013 年,巴西约有 40 万名硕士与博士生就读于近 5000 个项目,这些项目均免学费,并为许多学生提供奖学金。这些项目也是全国重要的科研中心。

此外,约有 150 万名学生就读于私立机构开设的非监管类研究生课程,这些课程主要侧重职业培训和技能提升,如工商管理硕士(MBA)。

结语

巴西高度私有化的高等教育体系凸显了

市场激励、政府监管与技术创新之间的复杂互动。未来仍充满不确定性，政府正面临提升远程教育质量、维持公平政策，以及平衡公私部门角色等多重挑战。联邦政府和其他利益

相关者能否成功解决这些问题，确保建立一个服务学生与社会需求的良好监管体系，目前仍未可知。