

薄云 著

Research on Latin-American Private Higher Education:
Case Study about Brazil, Mexico, Argentina and Chile.

拉美私立高等教育 发展研究：

以巴西、墨西哥、阿根廷和智利为个案



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

Research on Latin-American Private Higher Education:
Case Study about Brazil, Mexico, Argentina and Chile.

拉美私立高等教育 发展研究：

以巴西、墨西哥、阿根廷和智利为个案

薄云 著



厦门大学出版社

XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

拉美私立高等教育发展研究:以巴西、墨西哥、阿根廷和智利为个案/薄云著. —厦门:
厦门大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-5615-6610-7

I. ①拉… II. ①薄… III. ①私立大学-发展-研究-拉丁美洲 IV. ①G649.730.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 172924 号

出版人 蒋东明
责任编辑 高健
封面设计 李夏凌
技术编辑 许克华

出版发行 厦门大学出版社
社址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总编办 0592-2182177 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmupress@126.com
印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16
印张 10.5
插页 1
字数 256 千字
版次 2017 年 8 月第 1 版
印次 2017 年 8 月第 1 次印刷
定价 50.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

拉美私立高等教育的重生

——为薄云《拉美私立高等教育发展研究》一书而作

《拉美私立高等教育发展研究》这部书稿是薄云的博士论文，这是一部迟来的书稿，也是我一直在期待的书稿。之所以说是迟来的书稿，是因为在薄云获得博士学位走上工作岗位不久，所在单位就有类似“福利”的出版政策，她在征求我的意见是否出版时，我明确告诉她可以出版，因为早一天出版，就可能成为我国“第一本”研究拉美私立高等教育的专著。但她自己还是有“思想”斗争，认为论文还有修改空间，可以再放一放。我支持了她的“一根筋儿”想法，故这部书稿直到今日才面世。作为一个年轻学者，在功利主义蔓延的背景下，能够有如此心态，十分难得。尽管书稿晚了几年出版，但我看到了“止于至善”在一个厦大学子身上的印记。之所以答应作序，是因为我对拉美国家私立高等教育的了解，是在指导这篇博士论文写作的过程中，才逐步有了感觉，是薄云的这个选题把我带进了拉美国家私立高等教育的研究领域。

自从我进入民办高等教育研究领域以来，描绘一幅“世界私立高等教育的地图”曾经是我的学术“梦想”。但由于个人精力有限，把实现这一梦想的任务交给了学生。经过十几年的耕耘，现在回想起来，在我的学生当中，已经有10位博士和4位硕士的论文选题是私立高等教育，且大部分已经发表或出版。尽管这些论文还没有把我期待的“世界私立高等教育地图”完整地“拼装”起来，但已经有了一个雏形。这些论文的研究视野从中国到世界，既有基本理论研究，也有实证研究；既有以美国为代表的市场经济国家的私立高等教育，也有前社会主义国家的私立高等教育；既有营利性私立高等教育，也有非营利性私立高等教育，还有公私界限模糊的私立高等教育；既有私立高等教育发展模式研究，也有私立高等教育“倒闭”研究；既有我国第一所私立本科大学的案例研究，也有我国第一所实行产权制度改革的私立高职院校研究。尽管这些研究还没有完全覆盖国内外私立高等教育的全景，但基本勾勒出了我国和世界私立高等教育的成熟、断裂、复兴及在这一过程中呈现出来的部分特征。

当年之所以招收薄云为我的博士生，是因为她刚刚结束以韩国、马来西亚和菲律宾私立高等教育为研究方向的硕士论文写作。在她进入博士阶段之后，我并没有早早为她确定论

文选题,而是希望她再开辟一个新的领域。薄云为拓宽私立高等教育研究的国际视野,她把研究目光投向了亚洲之外的拉美,试图得出或验证对于发展中国家私立高等教育具有普适性或规律性的结论。她的想法正合我意,可以弥补世界私立高等教育地图的一个“盲点”。对她来说,这一选题是她硕士论文研究的延续,这或许可称为研究上的一种“惯性”。对我来说,既是当时我的兴趣所在,也是我曾试图构想的一部分,颇有“师生所见略同”之感。当时我唯一的顾虑是,作为导师的我,对于拉美国家的私立高等教育几乎一无所知,只能凭她的一己之力去完成。然而,她的研究如期完成。我发现,在她进入这个领域后,她对这一研究主题的兴趣也逐渐浓烈起来,并感染和激发了我的兴趣。

相比欧美,拉美国家实为遥远的国度,相关研究也相对薄弱,不过正因为陌生,研究或许可为审视我国民办高等教育发展提供一个新视角,而这正是研究的价值所在。当她把研究视角投向这片广袤的土地时,一幅幅色彩斑斓的大画卷也在我们面前一一铺展开来。随着研究的深入,我们发现,在世界私立高等教育版图中,无论是办学历史、发展速度,还是多样性的发展态势,拉美地区在发展中国家中均具有一定的代表性。鉴于此,在充分考虑经济、政治、高等教育规模与发展阶段以及私立高等教育发展模式等因素的基础上,研究最终选取了巴西、阿根廷、墨西哥和智利等四个国家作为研究对象国。而这四个国家也是目前拉美私立高等教育体量和规模较大、研究较为集中、资料较易获得的几个国家,这在很大程度上保证了研究的顺利开展,并得出具有一定普适性和代表性的研究结论。

即便如此,研究的开展也并非易事。早在她选题之初,我心里就产生了一连串的疑问:殖民传统加上军事政权和民主政权的不断交替,这些政治文化背景特征对其私立高等教育发展有着怎样的影响?拉美私立高等教育是否曾出现中断现象,因何中断,又因何而复苏崛起?拉美私立高等教育发展有何独特性,是否存在一种有别于其他国家和地区的拉美模式?拉美私立高等教育发展在政策制度上又有哪些优越性与劣根性,可为我们提供借鉴与参考?……随着资料收集和分析的逐步深入,我们越发觉得先前我们对欧美或日本等发达国家与地区的研究偏好,似乎是对那些新兴国家、发展中国家有意或无意的忽视。纵观拉美四国的私立高等教育发展史,我们发现,当我们在如饥似渴地学习欧美之时,拉美国家并未懈怠或裹足不前。与我国民办高等教育发展的制度环境相比,有的国家相对比较成熟与完善,有的国家私立高等教育的根基较为肤浅,却也在泥沼中砥砺前行。至于过程,在某些方面与我国民办高等教育发展可谓遥相呼应,有着异曲同工之妙;在某些方面与我们似曾相似,但结局却大相径庭。它们走得比我们更远,同样是学习欧美,它们的做法更激进彻底,甚至有过之而无不及,而我们却相对温和,学习结果则似是而非,不得要领与精髓。

二

历史的发展总有惊人的相似之处。随着研究的深入,我们发现拉美私立高等教育发展历史轨迹与我国民办高等教育发展之间存在诸多“巧合”,而这些相似之处足以使我们换一个角度窥探、审视私立高等教育发展与政治体制、经济及文化发展之间的关系,并思考这种关系的疏密究竟是纯属巧合,还是它们之间确实存在一种类似教育规律的联系。

（一）宗教办学传统与私立（民办）大学发展

与我国相比，拉美国家的宗教办学传统更为悠久。拉美国家天主教大学的出现、短暂的消失与重新出现这些现象可以说既是偶然，又是必然。殖民地时期，由于教会势力强大，并拥有雄厚的财力，拉美国家的私立大学绝大多数是从建立天主教大学开始的。据统计，20个国家中18个国家拥有私立大学，其中13个国家的第一所私立大学为天主教大学，而且只有教会才可以担负起独立办学之重任。而客观来讲，教会大学的出现，确实为落后的教育体系输入了“自由精神”。当国家独立后，为彰显国家主权、教育主权和教育自由，教会势力必然退居二线，或者转变生存方式而继续存在。部分拉美国家独立后做的第一件事情通常就是与教会统治做斗争，夺回教育的主办权。墨西哥新政府甚至还撤销了圣母学院、墨西哥皇家教会大学，来刻意拉开教会与高等教育的距离。宗教办学传统的中断，直接造成墨西哥第一所私立大学的出现（1935年）比其第一所公立大学（1551年）晚了近400年。阿根廷第一所私立大学的出现（1956年）则更晚，或许是压抑了太久，此后在其第一次私立大学创建浪潮中新建的也多为天主教大学，且更多的是为应对公共部门高等教育的失败而出现。尽管如此，为平息社会异议，阿根廷政府还是对私立院校施以严苛管理，如必须为非营利院校，多集中在非大学层次，为“需求—满足型”高校，但私立院校还是顽强地生存下来。

在宗教传统并未中断的国家，宗教办学与国家办学、世俗办学相安无事，有时只是一种理想状态。当教会力量超越独立国家之权力时，教会大学很自然地会沦为政治斗争的工具或靶子，甚至丧失其存在的合理性。尤其是持续的政治动荡与频繁政府更迭，往往使得大学成为整个20世纪保守派和自由派、天主教徒和激进者进行激烈斗争的战场之一，而斗争的方式就包括设立新机构，关闭并重新开放天主教大学，或者利用公共财政资助来促进或者抑制它们的发展。在阿根廷，政府甚至能够通过控制私立院校而实现私立大学的国有化：私立大学与省立大学合并成为国立大学，或者私立大学直接转制为国立大学。甚至政府可以直接出台专门法令，阻止私立院校的创建。政府的干预使得私立高等教育的制度环境更加脆弱，而且在国家主导型的高等教育系统中，政府的干涉似乎更为频繁，手段多样，几乎无所不用其极。幸运的是，在历次沉浮中，天主教大学并未坐以待毙，而是通过变革不断寻求新的发展机遇。其中，最有效的途径就是提高教育层次与质量，获得包括经济支持和政治支持在内的更广泛的社会支持。例如自20世纪60年代起，巴西就有部分天主教大学举办研究生教育，且教育质量与公立大学难分伯仲，因而获得社会上层家庭的信任，将生存的脚步站稳。同时，积极面向市场，突出市场化办学倾向，利用研发能力与优势，采取多种经营方式，与社会、市场和顾客建立密切联系，多渠道争取办学资金，改善办学条件，提高学生培养质量。

（二）经济体制改革框架下，私立（民办）高等教育的复苏崛起

拉美私立高等教育与我国民办高等教育的复苏绝不仅是时间点上的重合，同时也在不断为私立高等教育的经济属性及其对政治和经济的从属性和依附性做着注脚。这一现象在私有化、市场化程度较高的拉美国家尤其明显，私有化、市场化进程加快了私立高等教育的发展速度。

20世纪80年代初,伴随着改革开放,我国民办高等教育应运重生并迅猛发展。与此同时,在遥远的拉丁美洲,受新自由主义思潮的影响,一场声势浩大的私立高等教育复兴运动也在悄然进行。20世纪80年代拉美经济进入“失去的十年”,经济衰退,政府对公立高等教育的投入几乎难以为继。在这样的大背景下,新自由主义理论的出现宛如一根救命稻草,其指导下的经济改革和教育改革应运而生。在高等教育领域的具体表现就是减少政府支出,引入市场与竞争机制,放松管制和高等教育的私有化。可以说在很多国家,高等教育领域的私有化改革本身就是作为经济改革的重要组成部分而展开。这与我国20世纪80年代民办高等教育的复苏,并随着市场经济体制的构建和确立而不断发展壮大,有着异曲同工之妙,不得不说是个遥远的呼应。

(三)文化传统的潜在影响

在私有化、市场化程度较高的拉美国家,私立高等教育发展环境相对会成熟些,但是对那些文化(包括宗教文化)传统曾经中断的国家,复苏后的私立高等教育发展却举步维艰。因为从起初打破宗教对教育的垄断开始,政府已逐渐走向了另一个极端——国家办教育,这使得私立高等教育的发展空间不断萎缩。即便经过70余年的发展,深层次的问题依旧会暴露无遗。墨西哥就是一个典型。21世纪初,一纸关于任命墨西哥办学规模最大、办学最为成功的私立大学——蒙特雷技术学院的校长为教育部长的委任状,招致大学校长委员会与国家教师联盟的共同反抗,最后,不得不重新选任了一个对公立教育难以造成威胁的州立大学校长。偏见之根深蒂固可见一斑。在主流政治文化及高等教育办学过程中,类似的国家强势思维无处不在,有形的,无形的,但对私立高等教育发展的影响却是深远的、致命的,更谈何公平?拉美国家如此,我国也不例外。

与我国相比,尽管拉美高等教育的私有化进程步伐更大,甚至在政策完善、体制机制改革、财政扶持和国际化水平等方面都走在了我国的前面,但拉美国家私立高等教育发展的历史与现状在我们看来似乎还有不少吊诡之处,不断挑战着我们已有的认识:一是殖民统治、殖民文化和军事、民主政权的更迭给私立高等教育发展的影响远没有想象中来得那么直接和深远。初次接触这几个国家,我们一般会做出这样的预判:政治上,由于绝大多数国家相继沦为西班牙和葡萄牙的殖民地,殖民统治定然有着抹不去的记忆,但研究中却发现,殖民统治的影响远没有美国势力的渗透来得更为全面和彻底。独立后经历的强权政治、军人政权与民主政府的政权更迭给私立高等教育的发展打上历史烙印也是深浅不一,民主政府与专制政府并不一定会相应地促进或限制私立高等教育发展,而内生性因素远比外发性的和移植而来的因素来得更为直接。如对于墨西哥和阿根廷而言,与其关键产业的国有化相一致,源自拉美内生的草根政治的左翼运动对私立高等教育的发展更为深远,私立部门一直处于从属地位。二是地缘关系对高等教育的影响也不甚明显。比如与美国交界的墨西哥,其高等教育受美国的影响似乎并不大,时至今日,其高等教育主要由规模庞大的公立大学领导,私立高等教育发展是大学民主化进程推进的结果,与拉美其他国家尤其不同的是,墨西哥大学集成了西班牙萨拉曼卡大学和法国拿破仑大学制度的传统,具有独特的特点。相比之下,智利反倒是一个例外。它不仅是拉美新自由主义经济改革的先行国,还是拉美第一个在高等教育机构中引入复杂而严格的成本分担制的国家。这些均表明对于私立高等教育发

展而言,政权性质和地缘政治的影响,并没有我们通常所以为的那般深远。

三

拉美国家私立高等教育发展与中国民办高等教育发展存在的巧合与呼应,以及我们所认为的吊诡之处,或许只是研究的切入点。就私立(民办)高等教育发展的制度环境本身而言,我们很难做出孰优孰劣的判断,但两相比较,拉美国家私立高等教育发展某些方面的激进或落后之处让人惊奇或唏嘘不已的同时,也足以引起我们的深思与追问:同样的处境艰难,私立(民办)高等教育是要困守在既定框架内惶惶不可终日,还是主动出击,突破重围?

(一)私立高等教育在整个高等教育体系中应处于什么样的位置和地位?

首先,尽管就教育制度的完整性来看,公、私立(民办)高等教育共同构成教育体系,如果公、私立高等教育共同发展只是停留在政策文件层面,这种办学格局显然是一种制度上的缺失。在部分拉美国家,尤其是公立高等教育占主导地位的国家,当经济繁荣发展时,政府一般想到的是新建公立大学或升格师范院校、专科院校等方式来扩充公立高等教育;当经济衰退时,政府开始收缩财政,鼓励私立高等教育发展;当公立高等教育过于政治化时,军事政府会限制其发展而任由私立高等教育来填补社会需求……政府办学中的功利主义,只会加剧私立(民办)高等教育的工具色彩,使其可有可无。

其次,就法律地位来看,私立(民办)高等教育办学中对公立院校的依附与从属,尤其是学位授予权被公立院校牢牢控制在手中更是直接限制其发展格局。以墨西哥和智利为例,公立大学自创立之日起就自然获得了学位授予权,私立大学的境遇则悲惨得多。如墨西哥私立院校所颁发的证书、文凭及学位等,需要通过有关当局(包括教育部和学校所在地的州政府)和权力下放高校如墨西哥国立自治大学和国家理工学院等公立院校的认证,并由其对私立院校的教育服务进行学术监督。公立院校直接作为教育部的权力下放机构,成了私立院校的直接批准与管理机构。而智利部分私立高等教育机构的评估认证工作仍在延续或维持1981年以来的旧式“考试制度”。即私立院校与政府资助的院校(包括公立和私立)签订私人考试协议,据此,考试机构成为政府的授权机构,甚至连教学计划都要获得考试机构的批准。学位授予权是大学具有办学自主权的重要标志,是一个学校持续稳定发展的根本。当私立院校作为公立高校的附属机构来开展教学工作并授予学位,命门被牢牢掌控时,其从属性和依附性也一览无余,并直接影响到法律地位和办学层次的提升问题。唏嘘之余,我们认为私立高等教育的根本出路恐怕还在于其法律地位的确立,办学自主权的真正落实。

(二)何谓公平,市场话语的公平是否应让位于政治话语的公平?

私立高等教育发展作为市场化经济的产物,自然是效率至上,但公平也是绕不开的话题。但是,当把公平至上之要义发挥得无以复加时,公平是不是会变味儿,演变为政治话语的公平是否失去其原本内涵,是否还有意义?

受源自拉美内生的草根政治的左翼运动的影响,墨西哥与阿根廷坚持民众主义倾向,比

较关注社会下层民众的利益、注重工农教育,工农教育甚至被视为公共教育的一部分,与私立教育截然对立。这种思想的危害性主要表现在两个方面:一是私立高等教育发展问题很容易上升到政治层面,极易受到意识形态的影响。为保障教育的思想路线,即社会主义教育,1934年墨西哥《宪法》曾取消对私立教育的保障,并提出私立教育不再具有合法性,且不具有追溯性,这一规定使得私立教育发展的政策环境急速恶化。直至今日,尽管私立院校已遍布墨西哥各州,但社会对私立高等教育仍存在着极深的成见。二是坚持公平至上,且愿意以牺牲教育质量为代价来换取所谓的公平。从起初政府打破宗教对教育的垄断开始,墨西哥就逐渐走向了另一个极端,即国家办教育。为应对1968年的大规模学潮,政府实施了“开放入学”政策,结果造成少数几所联邦大学人满为患,社会也普遍认为高等教育陷入危机。为应对危机,社会提出实行大学私有化的解决办法。对此,部分学者激烈反对,认为“否定大学的大众化违背了墨西哥的立国之本,而私立大学的出现是历史的倒退,私立大学制度旨在把人民训练成驯服的奴隶”。这种为公平而削弱私立高等教育发展的做法是对教育生态平衡的极大破坏,显然得不偿失。

(三)经济学理论框架下如何促进私立高等教育发展?

在办学格局和法律地位的既定限制下,又受政治环境的影响,拉美部分国家的私立高等教育发展环境并不容乐观,但是这并不意味着私立院校坐以待毙。受新自由主义理论的影响,政府往往会放宽对私立部门的限制,降低准入门槛,使得私立高等教育发展几乎以未加管制的方式快速发展。因国际组织的介入,高等教育的私有化、市场化在拉美一些国家发挥得更是淋漓尽致,甚至有过之而无不及:不少拉美国家都与世界银行、国际货币基金组织、美洲开发银行建立了密切联系。但是当把经济理论与思潮简单照搬至教育领域时,某些做法则略显简单、粗暴,看似方便易行,实则后患无穷。例如新自由主义改革所要建立的制度,从根本上说是一种但求资本效益而不关注社会公平的资本主义制度,削减政府财政支出带来的是高等教育质量的直接下滑,未加控制的私立高等教育发展无异于生产上的大跃进。当新自由主义模式改革失败后,其对于私立高等教育的影响也逐渐凸显,政策制定者和执行者也逐渐从私有化、竞争机制、入学机会、成本分担转向教育公平、教育质量、办学效益和问责机制,甚至社会责任。私立高等教育的这一脱胎换骨之痛,昭示着私立高等教育发展环境的成熟,也伴随着高等教育市场化内涵的完整与充分释放。

四

尽管部分拉美国家私立高等教育发展看似如火如荼,发展模式也不断创新,通过特许经营模式、多校区办学、直接收购高校、提供在线课程或海外设立分校等多种方式不断进行扩张。这可以说是一种创新式发展,但深究下去却不尽然,甚至还出现了难以逾越的瓶颈:尽管在校生数在稳步或缓慢增长,但学校数已经裹足不前甚至还有所减少,发展颓势逐渐显现。例如巴西,作为拉美高等教育系统最大、私立高等教育也几乎最为发达的国家,私立院校在其高等教育大众化、普及化过程中的作用并不突出,这部分归结于巴西中等教育与高等

教育的衔接出了问题:中小学阶段社会声誉和办学质量较高的机构都集中在私立部门,公立中学不仅办学质量低下,学生的辍学率也较高,高等教育阶段著名大学多集中在公立部门,私立部门整体办学质量较差。这就使得私立中学毕业生往往在公立大学举办的入学考试中具有绝对优势,进而进入教育质量高的公立大学接受免费教育,而非收取学费的私立院校。结果造成巴西高等教育毛入学率在拉美国家中相对较低,甚至出现反复和“原地打转”现象。如1985年和2003年其高等教育毛入学率均为11%(18~25岁适龄人口),2008年也仅为13%(18~24岁)。相比巴西、墨西哥和智利,阿根廷私立高等教育并不发达,但是其高等教育已进入普及化阶段。这种极大的反差昭示着私立(民办)高等教育发展任重而道远,必须在重视市场力量的同时,审视与强化政府责任。

目前人口因素的影响、质量意识的觉醒等都在倒逼着私立(民办)高等教育的发展,公立(民办)高等教育之间的竞争也会愈加白热化。在我国民办教育发展问题上,有时我们习惯性地对某些问题选择视而不见,而对进入我们视线的问题,为安抚民意,有时我们会操之过急,有时会瞻前顾后,犹豫不决,就是在这些不合时宜的节点上,我们错过了改革的最好时机。当我们把目光投向欧美,并将取回的真经套用在我国民办高等教育身上时,却有了“淮南为橘,淮北为枳”的酸涩,独立学院的出现就是最好的例证。说得直白一点,它的出现恰恰表明我国高等教育的某些方面市场化程度不够彻底,而需要政府承担起的责任部分又有所缺失。政府的缺位加剧了市场的介入范围和程度,同时市场的介入也需要代表“公”之权力的保驾护航,独立学院的出现可谓“公”与“私”的一拍即合。那么民办教育问题的最终出路在哪里,公与私如何实现有机结合与协同发展?

若将我国民办高等教育发展置于高等教育甚至社会更广阔的视野下,我们会发现,市场力量的创新无处不在,民办高等教育发展中的问题很多是经济体制改革的缩影,只是其中政府引导者、促进者和补偿者的角色地位似乎一直处于缺位或错位状态,宏观办学体制、投资体制和管理体制急需厘清与完善。政府应提倡多元办学、多主体办学,在未来5~10年内通过制度创新,逐步消除公办学校与民办学校在身份和地位等方面的差别。投资体制方面要进一步推进高等教育融投资体制改革,探索和建立现代教育产权制度。拓宽民间融资渠道,明晰产权制度体系,明确权益责任义务关系。而管理体制改革需要进一步理顺政府(中央与地方)、高校、市场与社会之间的关系,市场和民间要有发出声音的合理渠道,要逐步扩大民间的话语权,最终形成以参与和分享为特征的高等教育公共治理体系。

目前,在我国比较教育研究领域,存在一种普遍的现象,即对国外的情况无比熟悉,娓娓道来,并习惯性地得出借鉴或启示。那么,在研究方法难有重大突破的情况下,如何选准研究视角,精准切入问题?是抱着走马观花的心态,一旦有了重大发现,就算是个意外惊喜,还是找准角度,大胆假设,制定框架,步步为营呢?这就需要明确研究过程中我们的价值期待究竟是什么。

比较研究的一个重要目的与功能在于本土关怀之下的借鉴。借鉴是否深得要义,一方面取决于我们对国内教育发展实践的深刻理解,另一方面取决于我们对国外教育改革发展实践是否有立体化、全方位的认识。但这种设想很多时候可能是一种自我麻痹,或者一厢情愿。我们常常抱着头痛医头、脚痛医脚的心态去做研究,尤其是专题研究,试图觅得一剂立竿见影之良方来挽救水深火热之局面,殊不知对本国教育的熟悉程度才是良方适用性大小

之关键。暂且不提不同国家私立高等教育之内涵，千差万别的文化传统，还有社会思潮、经济社会发展、教育政策、人口因素以及世界组织的教育观念输出、高等教育国际化趋势等，都对私立高等教育的发展态势产生一定的影响，研究中也难免挂一漏万。就教育政策而言，尽管其影响是最直接的，但是教育政策的制定意图、实施过程以及预期实施效果并非能够顺利对接或一一对应，换句话说，从政策执行效果的视角来看，种瓜并非得瓜，它有可能是种瓜得豆。当我们将视线投向历史的长河，有时一种教育现象的出现可能只是小概率事件，有时昙花一现的政策却能够掀起不小的波澜。所以，政策研究如何与高等教育发展现实紧密结合起来始终是一个难题。但多了解、研究一些国家的私立高等教育发展，终究不是什么坏事。研究中带着遗憾上路，并怀有强烈的本土关怀意识，得出研究结论恐怕才能更加有的放矢。

从研究预期来看，任何一个理论或实践问题的研究，思考维度有优劣之别，成果和结论也有深浅之分。受阅历及思考的丰富与缜密度所限，本书不足之处在所难免，存在一定的提升空间。首先，就研究内容而言，研究目前主要集中在体制机制方面，如办学体制、投资体制和质量管理体制等，相对比较宏观，中观层面，如公平和质量问题虽有所涉及，但仍需充实。其次，在研究发现上，囿于选题及资料甄别、剥离程度的局限，目前的研究发现是否会一定程度上夸大公、私立之间的对立，而忽略了公、私立教育之间真实存在的中间状态？在拉美，是否也有类似我国独立学院这样一种模糊状态的存在？联系研究方法，如果剥离分拣式的研究过于单薄，或许对公、私立教育进行比对式研究更能还原事物的真实面貌？当然，有些问题是因缺少资料或者理论素养，暂时无法回答的。尽管如此，在克服语言、资料缺乏等困难后，薄云所呈现出来的研究成果已足以让我们比较深入地了解拉美部分国家私立高等教育发展的历史与现状，并为我们提供审视私立高等教育发展的诸多视角，如经济危机、国际组织与私立高等教育发展态势之间关系等，激发了我们的深层次思考。总之，《拉美私立高等教育发展研究》一书的出版，是一件令人欣喜的事情，尽管研究中也经历了诸多艰辛、痛苦与无奈。如果说遗憾，那就是在薄云论文写作过程中，我和学校无法给她提供实地考察的机会，只能利用文献进行研究，难免有“纸上得来终觉浅”的慨叹。因为我知道，哈佛大学费正清中心的一个博士在写有关中国乞丐研究的博士论文时，曾经在中国一年，并“混入丐帮”收集资料。但愿她今后能够弥补这一遗憾，找准理论与实践的结合点，形成自己的学术研究风格，在学术研究道路上越走越宽、越走越远。

邬大光

2017年3月

目 录

绪 论	(1)
一、研究缘起	(2)
二、研究现状	(4)
三、概念界定	(17)
四、方法与思路	(19)
五、结构与创新	(19)
第一章 拉美高等教育概述	(21)
第一节 拉美高等教育发展的社会环境	(22)
一、政治制度	(22)
二、经济制度	(23)
三、文化传统	(26)
四、人口因素	(26)
第二节 影响拉美高等教育发展的教育模式	(27)
一、国外教育模式对拉美高等教育的影响	(28)
二、拉美高等教育发展的路径选择	(32)
第二章 巴西私立高等教育发展研究	(35)
第一节 高等教育系统概述	(35)
一、教育系统	(35)
二、高等教育系统	(36)
三、私立高等教育系统	(37)
第二节 私立高等教育政策法规的文本解读	(39)
一、独立前后至 20 世纪 60 年代初颁布的主要教育法规	(39)
二、20 世纪 60 年代至 80 年代末颁布的主要教育法规	(41)
三、20 世纪 90 年代以来颁布的主要教育法规	(43)

第三节	私立高等教育的发展历史与现状	(44)
一、	殖民地时期至 20 世纪 40 年代初	(44)
二、	20 世纪 40 年代中期至 60 年代初	(45)
三、	20 世纪 60 年代中期至 80 年代末	(46)
四、	20 世纪 90 年代以来	(51)
第四节	私立高等教育发展中的问题及政府努力	(55)
一、	私立高等教育发展中存在的问题	(55)
二、	私立高等教育发展政策环境建设中的政府努力	(61)
第三章	墨西哥私立高等教育发展研究	(65)
第一节	高等教育系统概述	(65)
一、	教育系统	(65)
二、	高等教育系统	(65)
三、	私立高等教育系统	(68)
第二节	私立高等教育政策法规的文本解读	(68)
一、	《宪法》	(68)
二、	《联邦教育法》	(69)
三、	《高等教育协调法》	(70)
第三节	私立高等教育的发展历史与现状	(71)
一、	20 世纪 60 年代之前	(71)
二、	20 世纪 60 年代至 80 年代末	(72)
三、	20 世纪 90 年代以来	(74)
第四节	私立高等教育发展中的问题及政府努力	(80)
一、	私立高等教育发展中存在的问题	(80)
二、	私立高等教育发展政策环境建设中的政府努力	(82)
第四章	阿根廷私立高等教育发展研究	(85)
第一节	高等教育系统概述	(85)
一、	教育系统	(85)
二、	高等教育系统	(85)
三、	私立高等教育系统	(86)
第二节	私立高等教育政策法规的文本解读	(86)
一、	20 世纪 90 年代之前	(86)
二、	20 世纪 90 年代以来	(87)
第三节	私立高等教育的发展历史与现状	(90)
一、	20 世纪 50 年代末至 70 年代初	(90)
二、	20 世纪 70 年代中期至 80 年代末	(92)
三、	20 世纪 90 年代以来	(93)

第四节	私立高等教育发展中的问题及政府努力	(96)
一、	私立高等教育发展中存在的问题	(97)
二、	私立高等教育发展政策环境建设中的政府努力	(99)
第五章	智利私立高等教育发展研究	(101)
第一节	高等教育系统概述	(101)
一、	教育系统	(101)
二、	高等教育系统	(102)
三、	私立高等教育系统	(103)
第二节	私立高等教育政策法规的文本解读	(104)
一、	20 世纪 90 年代之前	(104)
二、	20 世纪 90 年代以来	(104)
第三节	私立高等教育的发展历史与现状	(107)
一、	20 世纪 80 年代之前	(107)
二、	20 世纪 80 年代	(108)
三、	20 世纪 90 年代以来	(110)
第四节	私立高等教育发展中的问题及政府努力	(115)
一、	私立高等教育发展中存在的问题	(115)
二、	私立高等教育发展政策环境建设中的政府努力	(119)
第六章	比较分析与思考	(122)
第一节	拉美私立高等教育发展的两种模式及其特点	(122)
一、	巴西和智利私立高等教育的发展模式	(122)
二、	阿根廷和墨西哥私立高等教育发展模式	(123)
三、	私立高等教育发展的两种模式与特点	(125)
第二节	政府对私立高等教育发展态度的变化特点	(125)
一、	阿根廷和墨西哥不同阶段的私立高等教育发展	(126)
二、	私立高等教育管理的行政主导色彩	(128)
三、	政府对私立高等教育态度变化的特点	(129)
第三节	私立高等教育规模扩张主体的变化特点	(129)
一、	智利高等教育发展阶段划分	(129)
二、	不同发展阶段智利私立高等教育发展特点	(130)
三、	小结	(131)
第四节	私立高等教育发展环境建设中的政府角色扮演	(131)
一、	拉美私立高等教育的出现或大发展——公立高等教育“失败” 或“不足”的产物	(132)
二、	政府在私立高等教育发展中的角色扮演	(133)
三、	小结	(138)

第五节 私立高等教育的发展趋势与政策环境建设方向	(139)
一、私立高等教育的发展趋势	(139)
二、加快制度环境建设,促进私立高等教育健康发展	(142)
三、小结	(145)
参考文献	(146)
后 记	(154)



绪 论

众所周知,我国比较高等教育学界长期关注美、日、俄、英、法等发达国家的高等教育研究,因语言障碍和资料搜集相对比较困难,与我国经济发展水平相当、高等教育发展道路也较为曲折的非洲、拉美等地区的发展中国家却往往被有意或无意地忽视。在这样的学术环境下,研究者们所得出的结论却常常被冠以“国际经验”或“世界高等教育实践”,如此措辞难免有些以偏概全,甚至会让人产生“只看到几棵树,却以为走进了草木丛生的原始森林”之错觉。正是怀着“多看几棵(种)树”的初衷,笔者开始把目光投向拉美高等教育发展。

本书是在笔者的博士学位论文基础上修改完善而成的。把“拉美私立高等教育发展研究”确定为笔者博士学位论文的研究主题,还需追溯至当年笔者硕士毕业伊始的一次学术沙龙讨论,而这一研究计划也是导师邬大光教授试图描绘出“世界私立高等教育地图”之构想的一部分。随着研究的深入,笔者才逐渐意识到该研究计划的重要性和必要性。原因如下:

(1)在谈到西方发达国家高等教育或私立高等教育的发展经验对我国的借鉴意义时,面对质疑者提出的“可行性”和“可比性”,选择发展中国家作为研究对象国或许可以避免这一诟病。

(2)硕士学习阶段研究的继续。笔者硕士论文所做的“韩国、马来西亚和菲律宾私立高等教育政策研究”就是以发展中国家作为研究对象,经过三年的“沉淀”,笔者也希望在拓宽国际视野的同时,验证此前得出的一些观点,或通过对比能发现发展中国家私立高等教育发展的一些新路径、新模式。

(3)拉美本身就是一个神秘的地区,其人口规模、高等教育规模、高等教育发展阶段都具有很大的跨度,选取的巴西、墨西哥、阿根廷和智利四国,其私立高等教育的办学历史与规模、发展速度和发展态势的多样性在拉美国家具有一定的代表性。

(4)目前,私立高等教育发展已成为世界高等教育发展的共同趋势,因此其发展政策环境的重要性日益凸显,各国政府也积极采取不同的方式为其营造良好的政策环境。鉴于此,借鉴与我国同属于发展中国家的拉美四国的高等教育发展经验或吸取其教训,对我国高等教育发展似乎更具有借鉴意义。

正是上述四个方面的原因,才促使笔者对拉美四国私立高等教育的研究不断深入,博士学位论文也自然水到渠成,本书也有了雏形。

一、研究缘起

20世纪80年代以来,随着改革开放不断深入,我国民办高等教育也伴随着中国自学考试制度的建立而复苏、发展。1982年12月4日,全国人民代表大会五届五次会议通过了《中华人民共和国宪法》,该法第十九条第四款关于“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”的规定,更是加速了我国民办高等教育实现从复苏、崛起到发展壮大这一巨大转变。随着我国从计划经济向市场经济体制的转变,民办高等教育发展所处的政策环境在不断变化,民办高等教育在高等教育大众化过程中的重要作用也日益凸显,社会地位和法律地位也在不断提高。除《宪法》之外,《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国职业教育法》和《中华人民共和国高等教育法》以及其他一系列文件、规定、通知、决定、条例、纲要、计划、发展规划等都从不同层面和角度给予民办高等教育发展以高度关注。2002年全国人民代表大会常务委员会九届第三十一次会议通过的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称“《民办教育促进法》”)及其实施条例,则把民办高等教育的社会地位通过专门法律的形式确立下来。在政府的引导与促进下,高等教育领域基本形成了公办与民办高等教育、政府办学与社会力量办学并举的稳定格局。至少从文本来看,民办高等教育发展的政策环境在不断改善。

但从教育实践来看,《民办教育促进法》并未从根本上真正地促进民办高等教育发展,尤其是以捐赠办学的传统来规范、约束实践中投资办学的规定更是极大地挫伤了投资办学者的积极性。2010年2月底,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称“《纲要》”)得以发布,其中第十四章“办学体制改革”几乎是专为民办教育而设计的。《纲要》从民办院校或民办教育发展的指导原则、办学地位以及师生权利、办学层次和办学属性等几个方面进行了强调或重新规定。在指导原则上,《纲要》再次强调要“坚持教育公益性原则,健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局”;民办教育的地位也被提上了“教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”的战略高度。关于民办高等教育,包括教师与学生,以及民办院校自身的社会地位与待遇问题,《纲要》正视了此前公办教育和民办教育之间现实中存在的诸多不公平现象,要求从文本规定走向现实中的落实,规定要“依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位,保障民办学校办学自主权”,“清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定完善促进民办教育发展的优惠政策”。其中提高民办教育待遇和地位的重要举措就是要“建立完善民办学校教师社会保险制度”。在办学层次上,《纲要》还将对“具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校,按规定程序予以审批”。在办学属性上,《纲要》规定“积极探索对营利性和非营利性民办学校分类管理”,无疑是把《民办教育促进法》及其实施条例中“出资人可以从办学节余中取得合理回报”的规定又向前推了一大步,从而使民办教育创办者有了新的期待与利益诉求。分类管理问题还是国家“十三五”规划纲要、《教育部2016年工作要点》和《民办教育促进法》修正案的重要内容。但是,法律规定是否能预料或真正指导纷繁复杂的高等教育实践?民办院校长期以来的办学地位低下、师生所受到的不公正待遇等痼疾,是否是一纸文件就可以解决的?法律文本与现实执行情况是否一致,民办高等教育创办者、民办院校