

发展中国家高等教育的危机、改革策略及启示

钱民辉

在绝大多数发展中国家,自从获得独立时起,其高等教育^①就一直在经历着一系列的嬗变。在经过了30年的快速膨胀后,发展中国家的高等教育正愈来愈受到一种充满限制与挑战的环境的威胁和考验;而且传统的高等教育规划和决策方法已无法适应高等教育改革和发展的需要,也无法提供适当的方法去评估高等教育改革所带来的风险和不确定性。虽然许多发展中国家高等教育危机产生的原因是相同的,但它们各自对危机做出的反应却是不同的。各国所采取的策略大体上有以下三种:被动冒险法、主动冒险法和分散冒险法,其目的都是试图把高等教育危机的负面影响减小到最低程度。研究世界其它发展中国家高等教育的危机及其改革策略,将有助于我国高等教育的改革与发展从中吸取教训并得到启发。

早在本世纪60年代初期,在联合国教科文组织的主持下,非洲、亚洲、拉丁美洲国家的教育部长们分别在亚的斯亚贝巴、曼谷、圣地亚哥召开了会议,认为在优先考虑的改革方案中,应先迅速扩大高等教育的规模、增加入学人数。发展中国家在当时之所以采取了这种高等教育发展战略,主要的目的是要快速培养出经济发展所需要的具有中、高级技术资格和管理水平的人才。但结果超出了最初的期望,在1960—1980年期间,高等教育的招生人数在非洲增长了9倍,在亚洲增长了4倍,在拉丁美洲增长了9倍。加之在许多国家,高等教育被人们认为是社会层级流动和职业选择、升迁的主要渠道,政府制定了开放入学、免费教育、给所有的学生颁发毕业证书以及保障所有的毕业生就业等政策,进一步加速了高等教育规模的扩大。然而,正是这些“成功的扩张政策”,使发展中国家的高等教育置于危机的处境之中。^②如入学人数过多、教员短缺,越来越陈旧的物质设备、图书资料不足以及没有足够的科学设备,使得大学的教学质量普遍下降。另外,大学内部的效率低、财政预算浪费严重。据世界银行统计,在马达加斯加和塞内加尔,大学第一年底的合格率仅分别为13%和20%。再者,许多国家的高等教育至少从数量上培养出了大批的医学博士、教师、工程师和科学家,结果,即使是在科学领域里也出现了毕业生待业和失业的现象,这种现象甚至成了一种严重的社会问题。当前发展中国家高等教育出现的危机,已经动摇了许多国家的行政人员、学术界、学生以及雇主们的信心。

当然,发展中国家高等教育危机更主要的是经济衰退造成的。但高等教育的体制和运行机制是否能够适应不断变迁的经济和政治环境呢?

经济的变迁确实影响了高等教育对人力市场预测和规划的模式,以往的人力预测模式是沿袭欧洲的,因此它无法预见到发展中国家高等教育内外环境的潜在的限制和偏差,忽视了在不同人力分类之间同行和跨行的替代现象。实际上,人们已经认识到,除了在特别的职业领域以外,几种不同资格者可以适应同样的职业,而由同一专业或培训模式培养出来的人亦可以适应许多不同类型的职业。在发展中国家,随着大学毕业生数量的迅速增加,出现了人才降级使用或跨行业替代的现象,从而使在职人员的技术水平远远高于该工种的技术要求水准。例如在埃及,越来越多的工程师正在占据着技术员这个层次的位置,而技术员则被迫从事技术工人的工作。并且许多大学的课程面窄、知识老化,跟不上经济发展的需要,结果使大多数大学毕业生不能满足职业的要求。很明显,在许多国家毕业生就业难已经成了一种结构性的问题,主要原因是大学毕业生的数量与现代经济领域的工作需要量不成比例。

教育政策的制定者往往把出现高等教育的危机归因于外部不可控制的经济力量。当局总是把目前所面临的一系列问题,诸如资源日益减少,较差的培训和研究水平,毕业生就业难等,描述为所制定的策略是不可预测的、不幸的、不合理的、偶然性的,所以才出现了当前的危机。

由于高等教育系统本身固有的这些内外部限制和滞缓因素,因此,它的发展总是跟不上经济和社会环境的变迁。确切地说,由于人们需要几年的时间去制定实施高等教育结构或计划的改革方案,还需要好多年的时间才能评估新的毕业生的工作表现,因此,在改革取得成果之前就可能出现由于方向不对或跟不上时代的步伐而造成的相当大的风险,高等教育系统陷入了不断变化、难以预测的需求和需要花几年的时间才能对僵化的体制作出调整的夹缝之间。

二

为了把高等教育危机的负面影响限制到最低程度,或者从根本上阻断其产生危机的根源,使高等教育能适应经济变迁和社会发展,发展中国的教育当局以及学生个体都在尝试着各种改革策略,对危机做出自己的反应。这些改革行为可以明显地区分为积极主动地进行改革和被动地对所面临的困境作出可怜的反应这两种。

对于教育当局来说,问题一出现就意味着风险也将随之而至。面对已经出现的问题,政策制定者处在一种目标相互抵触的微妙境地。一方面,从社会政治的观点来看,绝大多数发展中国家的政府都尽可能地让中学毕业生接受高等教育。但由于免费教育的政策,财政预算的减少,使教育质量不断下滑。如果这一趋势继续发展下去的话,由于人口和社会压力所造成的高等教育的无限制扩张,就会进一步加重资金匮乏,质量差和就业难等问题的严重性。另一方面,从效益和均衡的角度来看,高等教育的招生规模和标准以及优先研究领域的确定,都应当考虑到经济领域将来对劳动力的需求和确保更加合理、均衡的教育经费。在经济滑坡、就业增长率下降以及毕业生就业难等情况下,任何允许高等教育无限制扩张的政策都是导致高等教育危机的主要原因。最合乎逻辑的选择,不外乎是采取市场需求策略并实施与之相配套的费用补偿措施。

发展中国家在对付高等教育危机时通常会采取下列三种主要策略中的一种:被动冒险法、

主动冒险法和分散冒险法^③。

第一种方法是,当局在制定改革政策时,有意不去触及将会遇到的敏感性问题,因为那有潜在的不利的政治因素,只顾避开短期风险(如学生运动)而不顾及长期的负面影响(如高等教育规模的膨胀导致教育经费的匮乏和教学质量下降)。

第二种方法是,当局主动尝试着引进重要的改革方案。例如在泰国,政府曾在本世纪60年代末正式宣布,高等教育已无法满足社会的大量需要,对传统大学的承认是根据其成效进行选择。为解决社会发展的需要问题,他们建立了两所函授大学:Sukothai和Ramkhamhaeng。

第三种方法是,教育当局采取比较谨慎的做法,在高等教育范围内只进行部分改革。例如在印度,政府采取了一种混合入学的政策,文科入学完全开放,但理工科专业领域却要择优录取并以社会需求为导向。

教育当局所面临的主要问题经常是采取什么样的过渡性措施。对高校入学不加限制,学生就会把这看作是理所当然的事情,并且还会进一步想当然地认为接受高等教育应当免费。对于这种高教体制,亟待解决的问题就是要变开放入学为择优录取,变免费教育为一定程度的收费教育。在阿拉伯国家中,由于盲目扩大招生,几乎所有的高校因负荷太重等因素而运转失灵、岌岌可危。只有约旦例外,它一直坚持择优录取、部分收费的政策,取得了较好的效果。

值得注意的是,试图孤立地解决高等教育问题会产生适得其反的效果。例如,在一些实行开放入学政策的国家,其大学在第一年末往往存在一个潜在的筛选过程,结果会导致较高的重复和浪费现象。

从学生个体来看,他们应付风险因素能够采取许多形式。学生们可以根据职业的发展趋势决定对学业和课程的选择。在许多拥有私立高等学校的国家,愈来愈多的学生正倾向于去接受与职业需求有关的教育或培训,而不愿在公立大学继续听取人文和社会科学这些传统的课程。当毕业生就业难成为一种严重的问题时,学生们就采取了一种所谓监视策略(Sfateout Sfrategy),即一边等待“合适”的就业机会,一边接受现实安下心来做临时工。但学生个体为减小冒险的程度所采取的一些策略,从整体来看,会越来越增加集体的冒险程度。例如,学生为了提高个人的就业机会,就会决定攻读比原计划要高的学位。因为他们认为,在所有条件都相等的情况,雇主会把特殊的职业位置分配给学历最高的人。但如果人人都采取这种策略,在劳动力市场中个人增加就业机会的优势就没有了,这就是人所共知的“学位病”现象。

三

从当前我国高等教育的状态来看,虽然还没有出现上述发展中国家高等教育的危机状态,但却潜伏着危机的隐患,在改革中也暴露出了许多与发展中国家相类似的问题。笔者认为,从发展中国家高等教育的危机及其改革策略中,我们应当从以下几个方面吸取教训。

首先,高等教育系统应当尽快建立健全与经济社会发展相适应的体制和运行机制,有计划、有目的、按比例地发展高等教育,提高预测和规划的科学性、时效性。为此,高等教育的改革应当纳入到科学和法制的轨道,应当尽快出台一套高等教育改革法,使改革做到有法可依。这样才能确保高等教育的改革不会误入歧途,不会对社会产生不良的预后效应。当前应当迅速制止一些高校、特别是成人教育中存在的乱收费、乱发文凭、盲目扩大招生规模等现象。如果按此

发展下去,大学毕业生就业难甚或失业问题就会从隐性上升为显性,导致高等教育的危机,并直接影响到我国整个社会经济的发展。

其次,高等教育的发展规模既要与经济需求和社会发展相适应,又要考虑到其自身的发展规律。当前我国经济快速发展,对人才的需求量增大,这必然会导致高等教育规模的扩大,并在招生中降低录取标准;加之大学毕业生就业的双向选择为部分人提供了自由择业的机会,结果出现了城市人才堆积而边远地区人才匮乏的情况。这几年来,在城市特别是沿海开放城市,大学毕业生降级使用或跨行业替代现象日益突出,隐性失业^④率增加。在高等教育层次结构中,本科生和专科生的比例失调导致了人才极大的浪费。1985年,工科院校本科生和专科生的比例是100:28。由于高等教育不能满足社会对不同规格、不同层次专门人才的需要,中初级专门人才严重缺乏,使得大量的高级专门人才不得不“高材低用”。然而,自1985年以来,学院、大专、中专竞相“升格”,不安于位的现象还是有增无减。^⑤如果我国的高等教育仍继续采取这种盲目扩张的策略,还美其名曰“改革”的话,那只能是把高等教育改到危机之中。因此,应限制高等教育规模的盲目扩大,大力发展各行各业、不同规格和层次的职业技术教育,以满足经济发展的需要。当然,在进行人力预测时,也应当把潜在的就业变化和技术变化以及随之而来的技术培训需求的变化纳入到考虑之中。

另外,由于大学系统的外部效益是由劳动力市场供需的总体情况决定的,政治、经济和技术的变化都会对高校毕业生的专业水平、类型和职业的空间分布产生影响。因此,在建立社会主义市场经济体制的过程中,绝不能把教育推向市场。市场机制是市场经济体制下经济领域的运行机制,教育不属于经济领域,它有自身的特点和规律。如果将高等教育推向市场,并在市场机制作用下运行,必然带来教育改革的失败,对教育事业造成严重危害。

最后,不能绝对地追求高等教育改革与社会发展之间的完全同步。因为社会发展有其自身的规律和特点,而高等教育本身也有其独特的发展规律和特点。尤其是高等教育内部存在着许多滞缓它发展的限制因素,使其发展总是跟不上社会环境的快速变迁。这也就不难理解,为什么从本世纪60年代以来,教育一直是人们议论和批评的中心了。一方面,就高等教育自身而言,要适应经济和社会的发展,需要很长的时间进行调整,制定改革方案,还需要相当长的时间才能评估新的毕业生的工作效果和符合预测的效果;另一方面,应当看到高等教育赖以生存和运行的环境已变得日益复杂和易变,这就使我们绝不能忽视改革所面临的风险。改革本身也是一门学问。我们应在高等教育改革的过程中及时总结实践经验,建立起具有中国特色的高等教育改革的科学理论,以缩短高等教育改革与社会改革的距离,并进而推动社会的改革与发展。

注 释:

- ① 本文提到的“高等教育”这一术语,是对各种类型正式的中等后教育机构的总称。这种机构主要培养中高级专业人才,并负责颁发文凭和资格证书,授予相应的学位,它并不局限于传统的大学和学院,范围更为宽泛。这样恰恰能够反映出现代高等教育体制的复杂性和多样性。
- ②③ 参阅 JAMIL SALMI“THE HIGHER EDUCATION CRISIS IN DEVELOPING COUNTRIES: ISSUES, PROBLEMS, CONSTRAINTS AND REFORMS” *International Review of Education* Volume 38 No. 1. January 1992, Pp. 21—22. Pp. 28—31.
- ④ 隐性失业在这里针对显性失业而言。大学毕业生在分配中的缓派、待业、做专业不对口的工作或临时工等均可视为隐性失业。另外,降级使用,同行或跨行业的替代现象也可归为隐性失业的一种。
- ⑤ 参见《今日中国教育改革探索》,北京教育出版社等1990年第1版,第62—63页。