

菲律宾国家资助私立教育法规述评

张国才

菲律宾的私立学校教育在教育体系中占有重要地位,对国家建设和社会、经济发展起到了重大作用,得到国家和社会的重视。从七十年代初以来,菲律宾立法制定了比较系统的资助私立学校的法规,有力地促进了本国私立教育的发展。

一、资助私立学校政策的历史回顾

西班牙人统治菲律宾之前,菲律宾的社会、文化发展水平低下,没有学校,无正规教育可言。在西班牙统治时期(1565—1898年),西班牙天主教会各教派在菲律宾兴建教堂,设立教区学校,少数中等学校,几所学院和圣·托马斯大学。当时西班牙统治者在菲律宾实行“政教合一”的政治制度,政府与天主教会互为依靠,殖民政府对教区学校视如“公立”,政府大力资助它们,同时对天主教办的中学和圣·托马斯大学也给予一定的资助。西班牙女王伊莎贝拉二世颁布《1863年教育令》后,菲律宾初步建立了公立中小学体系,但仍然给予教会学校包括大学一定的资助。

美国统治时期(1898—1946年)在菲律宾实行了“政教分离”政策,对教会办的和世俗的私立学校不予资助,私立学校处于“自生自灭”的状况。菲律宾取得国家独立以后,私立学校在整个学校体系中的作用日益为社会和国家所重视,关于国家应当资助私立学校教育的观念逐渐影响了政府的决策。终于在1968年,菲律宾政府在美国政府合作下,拨出2400万比索作为启动基金,建立了“资助私立教育基金组织”(Fund for Assistance to Private Education)。该基金组织在法人地位上是私立的组织,但常年得到政府的资助,因此被视为“半官方”组织。菲律宾政府通过赞助这个私立基金组织,二十多年来不断间接地资助私立学校。自从建立这个基金组织后,菲律宾颁布了一系列有关资助私立学校的教育法规,包括“1972年教育发展令”、“1982年教育法”、1987年宪法的有关条款和“共和国法6728号”,确立了国家资助私立学校教育的国策,采取了相应的措施。

二、国家资助私立学校的理由

私立学校由私人创办和经营,其经费主要来自私人或学费收入,但为什么菲律宾政府要资助私立学校?他们是怎么看待这个问题的?自从本世纪六十年代以来,有关政府应当资助私立学校的观念在菲律宾日益深入人心,对教育决策者产生了巨大影响。分析起来,其原因在于下述两点:

(1) 教育是一种社会事业,是国家应负的责任,而私立学校则为国家分担了责任。这

既是菲律宾的现实，也是菲律宾的一股强劲的社会思潮。

教育是促进社会经济发展和公民个人发展的不可缺少的事业。与其他许多国家一样，菲律宾政府一贯强调教育对社会经济发展的作用，也十分重视公民个人的受教育权利。为了发展教育，早在美国统治时期菲律宾就实行了免费公立初等教育制度。1973年的宪法除规定推行免费初等教育外，还规定在经济条件许可的地区实行免费公立中等教育。1987年宪法进一步扩大了免费教育的范围，将免费公立教育延伸至中学。为了落实这一规定，菲律宾于1988年5月通过“共和国法6655号”——“1988年免费公立中等教育法”，于当年开始实施。但是由于公立中学无法接纳所有的适龄青少年入学，义务教育的部分责任不得不由私立中学承担起来。为此，菲律宾政府通过立法，规定有限制地补助就地入读私立中学的学生的学杂费。许多较为贫穷的学生也就较乐意转入私立中学。从这一意义说，不仅私立小学而且私立中学都为国家分担了免费义务教育的责任。

在菲律宾，私立学校不仅分担免费义务教育责任，而且分担非义务的高等教育责任。私立高校远多于公立高校，其学生数也远多于公立高校学生数。例如，1987—1988年度，菲律宾全国有高校1606所，其中公立高校428所，私立高校1178所。^①1986—1987年度，菲律宾私立高校在校生为130万人，占公、私立高校在校生总数的79%。^②相对而言，私立中、小学占的比例就较小，例如，1987—1988年度，私立小学有1544所，占公、私立小学总数（33544所）的4.6%；私立中学有2103所，占公、私立中学总数（5410所）的38.9%。1988—1989年度，私立小学学生数为637837人，占公、私立小学学生总数（9947255人）的6.4%；私立中学学生数为1361612人，占公、私立中学学生总数（3670598人）的37.1%。^③从上面几组数字来看，菲律宾私立学校所承担的教育任务，在小学、中学阶段少于公立学校体系，而在高等教育阶段则远重于公立学校。

(2) 私立学校经费不足，需要国家给予资助。

菲律宾的私立学校的经费90%以上依靠学杂费收入。除少数质量较高收费昂贵的私立学校外，多数私立学校教育质量平平，为了吸引生源，只能收取较低廉的学杂费。菲律宾是一个发展中国家，经济发展较落后，广大贫穷百姓无力支付更高的教育费用。因此，绝大多数私立学校为了适应这一情况，只好收取廉价学杂费，压缩学校开支，这必然影响到教育质量的提高。

菲律宾私立学校的经费紧缺状况常常达到惊人的程度。笔者于1989年实地考察过菲律宾许多私立高校和中、小学，对许多私立学校的经费困难状况印象深刻。例如，位于比科尔（Bicol）地区那牙市（Naga）的纽发·卡色里斯大学（University of Nueva Caceres）是一所私立大学，创办于1948年。这所大学虽可以授予博士学位，但教学设施严重不足，该校图书馆藏书仅6万册（1989年），很难满足三百多名教师和上万名学生（包括中、小学校和大学学生）的借阅之需。据该校校长助理介绍，学生借书以一天为限，隔夜即需归还。该校校园面积不大，但因经济困难，当时还打算出售部分地皮。菲律宾除了少数名牌私立大学外，一般的私立大学和高校，经费都非常紧缺，教学设施严重不足，校园范围局促狭小，师资不足，究其根本，在于经费不足。私立学校这种捉襟见肘的窘况促使菲律宾政府设法给予一定的补助，其目的在于改善私立教育的状况，提高其教学质量。

私立学校在菲律宾发挥着如此重要的教育职能，而经费又如此困难，菲律宾政府自然不能不重视扶持私立学校的问题。菲律宾宪法和教育法规对资助私立学校教育有明确规定。

三、资助私立学校教育的现行法规

如前所述，菲律宾在美国统治时期实行“政教分离”的政治制度。国家独立之后颁布的两部宪法（1973年和1987年宪法）均规定“教会与国家分离，不得违犯”。在美统治时期，“政教分离”原则则禁止国家资助教会学校，也因此影响到政府对非教会的私立学校实际上也不予资助。本世纪六十年代末，人们在观念上突破了原来的框框，教育界、法律界和政界人士普遍认为，虽然“政教分离”原则禁止政府资助教会及其宗教活动，但对教会办的学校中符合国家发展目标的教育项目，政府可以给予资助。这一新观念最初体现在法规上是见于马科斯总统签署的“1972年教育发展令”。

《1982年教育法》是菲律宾历史上第一部教育基本法，该法第41条规定：“政府，由于承认私立学校在教育体系中的互补作用，可以用政府金融机构的拨款、资助金或贷款向私立学校的项目提供帮助，如果那些项目符合规定的要求和标准并有益于国家发展目标的实现。”1987年的宪法规定非股份制学校真正、直接、完全用于教育目的的收入可免税，牟利性私立学校在受有关股息分利和再投资的法律的限制下也可享有此项免税，还规定建立一种资助制度，向公立、私立学校学生提供奖、助学金、补助和贷款等。^④

为了实施宪法和教育基本法中有关资助私立学校的教育目的的规定，菲律宾国会于1989年6月7日通过了“共和国法6728号”，同年6月10日由科拉松·阿基诺总统签署生效。该法全称为“共和国法6728号：政府资助私立教育中的学生与教师法”，是菲律宾教育立法史上第一部资助私立教育的专门法律，具有重大的历史意义。

“共和国法6728号”全文长约五千字，共有十九条，内容涉及对私立的中等学校、职业技术学校 and 高等院校中的学生和教师的资助以及对私立中等学校教科书费用的资助。该法名称虽为“政府资助私立教育的学生与教师法”，但内容并不包括私立小学在内。究其原因，可能因为菲律宾私立小学的学生数仅占全部小学生数的6%左右，而且私立小学的学生家庭一般属于中上阶层，所以立法者认为没有必要补助私立小学吧。“共和国法6728号”授权政府对学生、教师和中学教科书的资助主要内容如下所述：

1、对中学学生的学费补助

根据“6728号法”，政府向私立中学（包括私立职业、技术学校）的学生提供学费补助。法律规定凡收费低于“国家资助委员会”（the State Assistance Council）所定标准的私立中学，其学生可以获得290比索的学费补助。按法律规定，1988—1989年度，凡是一年学费收费低于1500比索的私立中学的学生可获得这项学费补助。“低于1500比索”的规定将学费补助对象限制在贫穷学生范围内，因为收费低廉的私立学校的学生几乎全部来自贫困家庭。290比索的补助额不多，相当于在马尼拉街上吃十次快餐的金额，但考虑到受益者的广泛性，这项补助额对于政府却是一笔不小的开支。中学学费补助费的发放是通过一种称为“凭单制”的方式，即由政府向受补助的学生发放价值相当的“单据”（voucher），

学校结束注册后六十天之内凭这种单据向政府兑现补助费现金。受补助的私立中学学生必须在家庭所在的城市或省内就学，但原来已在别地上学的学生可以例外。

2、教育合同计划的扩大

“教育合同计划”是菲律宾政府与私立中学之间通过订立教育合同以解决公立中学学生超员问题的一种变通方法。菲律宾公立中学长期以来存在学生超员问题，从1986—1987学年度开始，菲教育文化体育部与私立中学订立合同，将公立中学超员学生转到私立中学，这部分学生的学杂费由政府负担，但政府提供的学杂费金额不超过公立中学的生均教育成本。1988年全面实施公立中学免费教育制度后，公立中学更是人满为患，因此，“6728号法”不仅规定教育文化体育部继续实行这一计划，而且授权扩大此项计划，逐步将无公立中学的地区纳入这项计划，由该地区的私立中学负起中学义务教育的责任。菲律宾的这一举措说明政府与私立教育体系是可以很好合作的，即使是在义务教育的领域。就笔者所知，菲律宾的“教育合同计划”在世界教育史上是一种创举。

3、中学教科书资助基金

“6728号法”授权在教育文化体育部内设立“中学教科书资助基金”。这项基金以学生人数为计额标准，专门补助收费低于“国家资助委员会”所定标准的私立中学购买中学教科书，但所购的书种须在教育文化体育部批准的书目之内，且不能是带有宗教目的的教科书。

4、对私立高校学生的资助

(1) 对私立高校一年级学生的资助

菲政府设立了一个“私立教育学生资助计划”。“6728号法”规定从1989年到1992年，逐年提高私立高校一年级学生受这项计划资助的人数比例。法律规定，1989年至少应有10%的一年级学生得到资助，而至1992年比例应升至25%，此后一直保持下去。这项资助提供全额或部分奖学金。奖学金受益者的选择兼顾三种因素：学生家庭收入（该法定为学生及其父母年总收入低于36000比索）、地区的平衡和学生参加教育文化体育部主持的考试的成绩。资助金额不是盲目按地区分配，而是按照政府决定的各地“优先专业”方案均等地分配。所谓“优先专业”，是指官方根据经济发展需要而定出的各地应优先发展的专业。这显示政府欲将资助导向促进社会经济发展所急需的“优先专业”。

(2) 对私立高校老生的资助

“6728号法”规定，收费不超过官方所定标准（1989年定为每学分收费不超过80比索）的私立高校中攻读“优先专业”的二年级及以上的学生，可获得政府赠予的“凭单”，其价值等于学生所在学校学费当年的增长额，政府按照凭单兑现补助。但这类私立高校提升学杂费方面受到政府特定的限制。“6728号法”规定，对中学、高校学生的学杂费补助转为学校收入后，这种收入不能用于宗教目的。

5、教育贷款基金

“6728号法”还授权设立教育贷款基金，基金由教育文化体育部管理，或由“教文体部”授权的“学生贷款基金局”（Student Loan Fund Authority）管理。贷款基金向学生提供贷款，供学生支付学杂费，但这种贷款直接支付给学校。显然，这是为确保贷款不被学生挪用，而真正用于支付学杂费。毕业生工作两年之后才开始归还，年息以12%计。作

为一种个人教育贷款，12%的年息在菲律宾应不算低。

6. 高校师资发展基金

关于对教师的资助，在“6728号法”中仅此一项。该法规定，“高校师资发展基金”设立于教育文化体育部内，目的是资助私立高校教师攻读研究生学位或接受非学位的培训和研讨班学习。该法对资助的条件作了规定：（1）接受资助的交换条件是，教师受资助一年，须在高校服务三年。（2）受资助教师的专业必须是官方定的“优先专业”。（3）这项资助不能用于宗教目的。

菲律宾私立高校课程设立的取舍，主要视能否招到学生而定，而学生选择专业受许多因素的制约，其中一种重要因素是毕业后的就业前景，因此许多学生选择企管、财会等将来收入较高的专业；另一方面，私立高校因经费困难倾向于设置人文、社科等省钱的学科，而无力顾及经济发展急需的科学技术学科专业。正如对学生的资助一样，对教师的资助也限定在“优先专业”，表明菲政府的目的之一是通过资助私立高校来促进经济发展。

菲律宾通过立法，最终确立了由国家资助私立学校教育的国策，但又严格规定国家的资助不能用于宗教目的。将私立学校中的一般教育活动与宗教活动相区别，既继承了“政教分离”的历史传统又开创了由国家资助私立教育的新局面。这可说是具有菲律宾特色的一种国策。私立教育体系在各国有不同的地位和作用。世界总的潮流是，私立教育体系作为公立教育体系的补充或互补成份，得到各国政府的重视。许多国家的政府均给予私立教育体系一定的资助，菲律宾只是一个具体的实例。近十年来，我国私立学校日益增多，我国政府正组织专家、官员研究私立学校在我国中的地位与作用，菲律宾的例子可以为我国的私立教育立法提供借鉴。

注释：

① 1989 Philippine Statistical Yearbook, National Statistical coordination Board, Republic of the Philippines.

② Nilo L. Rosas, the role of Government in the Philippine Higher Education System, in the role of Government in Asian Higher Education Systems. Hiroshima: Research Institute for Higher Education. Hiroshima University, Japan, 1988.

③同1.

④ The 1987 constitution of the Republic of the philippines, Article XIV.

作者单位：厦门大学高教所

责任编辑：麦志强