

# 浙江大学

## 硕士学位论文



论文题目 马来西亚国立大学法人化研究

作者姓名 岑劲霏

指导教师 汪利兵教授

学科(专业) 比较教育

所在学院 教育学院

提交日期 2007-6-22

## 摘要

高等教育的重组在 90 年代对于许多国家，特别是发展中国家可说是一个很普遍现象。这一项改革的背后动因主要是因为政府一方面面临财政紧缩，另一方面却得满足逐日增长的高等教育需求。马来西亚国立大学法人化即意味着大学将逐步实行企业化管理，以提高学校经营管理的效率，而大学也被允许聚结资金、建立公司、为政府或企业提供咨询服务，以及收取学费等。此研究的目的是：第一、对于马来西亚的国立大学从 1990 年代初期到现在的管理模式，以及政府与大学之间的关系变化做出一定的阐述和分析；第二、对于马来西亚的国立大学法人化政策从 1998 年开始实行以来，针对大学的内部管理和经费来源变化作出深一层的研究和分析。

此论文共有五章：在第一章的绪论中阐述了选题背景和意义，从而提出六个研究问题。第二章是关于马来西亚国立大学法人化的背景，从国际的角度来分析推动马来西亚国立大学法人化的主要因素，即是：高等教育的扩张与多样化、财政紧缩与大学经费来源，以及政府职责的变化和大学自主问题；第三章是从政策的角度来分析马来西亚国立大学法人化的定位与内涵，其中包括了马来西亚的法令与大学的关系分析、大学组织权力与结构变化，总体而言，马来西亚国立大学从 90 年代初期到现在的管理模式，已经逐渐从政府主导型转化成政府监督型管理模式。第四章针对大学内部管理和经费来源的变化作进一步分析，最后探讨大学如何运用企业管理方式来确保内部管理或学术人员的办事效率和生产力。最后一章是回答第一章所提出的六个研究问题，并进行一些讨论，最后为此研究做一个总结。

**[关键词]** 国立大学；大学管理；国立大学法人化

## Abstract

Restructuring higher education is a common trend that has occurred in many countries in the 1990s. This trend began with fiscal constraint to meet with the ever-increasing demand for higher education. In an effort to seek new and different means of financing higher education, the Malaysian government turned to the policy of corporatization. With corporatized, the public universities are running more like business corporation than public entities. And, they are expected to adopt quasi-business approaches to increase administrative efficiencies and to generate their own income. Thus, this study aims : a)To provide an interpretation of the changing of the institutional management in Malaysian Public Universities from 1990s to present days, b)To provide an analysis and explanation of the diversification revenue resources that have been taken place in Malaysian Public Universities since they have been corporatized in 1998.

This dissertation included five Chapters. In Chapter 1, it presents the background and significance of this study, and purposed six research questions. Chapter 2 reveals the impetus for universities reforms in Malaysia from international perspective. Chapter 3 is policy analysis of Corporatization of Malaysian Public Universities, from 1990s to the present. Structurally, the governance of public universities has transformed from state control towards state supervision model. Chapter 4 presents the implementation of the policy, includes various quality assurance schemes and management techniques have been introduced. The concluding chapter, Chapter 5, summaries the finding, and draw together the answers to the research questions.

**[key words] Public University, Governance, Corporatization of Public University**

# 目录

1 前言 .....	6
1.1 选题背景与意义 .....	6
1.1.1 国立大学法人化对当代高等教育研究的意义 .....	6
1.1.2 研究马来西亚国立大学法人化对中国的意义 .....	7
1.2 研究思路与方法 .....	7
1.2.1 研究的基本思路 .....	7
1.2.2 研究的方法 .....	8
1.3 相关研究现状 .....	8
1.3.1 关于亚太地区大学改革的研究 .....	9
1.3.2 关于马来西亚国立大学法人化的研究 .....	9
1.4 相关概念的界定 .....	10
1.4.1 “法人化”的定义 .....	10
1.4.2 “国立大学法人化”的定义 .....	11
1.5 研究的创新点与局限性 .....	12
2 马来西亚国立大学法人化的背景 .....	13
2.1 高等教育的扩张与多样化 .....	13
2.1.1 马来西亚高等教育的扩张 .....	14
2.1.2 马来西亚高等教育的多样化 .....	16
2.2 财政紧缩与大学经费来源 .....	17
2.2.1 马来西亚政府财政紧缩 .....	17
2.2.2 马来西亚国立大学经费来源 .....	18
2.3 政府职责与大学自主 .....	19
2.3.1 马来西亚政府的职责变化 .....	19
2.3.2 马来西亚国立大学自主问题 .....	20
3 马来西亚国立大学法人化的政策分析 .....	22
3.1 马来西亚国立大学组织权力的变化分析 .....	22
3.1.1 与马来西亚国立大学相关的法律文本 .....	23
3.1.2 马来西亚国立大学组织权力的划分 .....	24
3.2 马来西亚国立大学组织结构的变化分析 .....	25
3.2.1 1996 年之前的大学组织结构分析 .....	25
3.2.2 1996 年之后的大学组织结构分析 .....	26
3.3 马来西亚国立大学管理模式的变化分析 .....	27
3.3.1 1996 年之前：政府主导型管理模式 .....	27
3.3.2 1996 年以后：政府监督型管理模式 .....	28
4 马来西亚国立大学法人化的具体实践 .....	30
4.1 马来西亚国立大学内部管理变化 .....	30
4.1.1 学院重组 .....	30
4.1.2 人力资源政策 .....	32
4.1.3 学校事务管理政策 .....	34
4.2 马来西亚国立大学的经费来源变化 .....	35
4.2.1 校办企业 .....	36

4.2.2 多样化的教育项目.....	37
4.2.3 研究生学费.....	38
4.3 马来西亚国立大学评估.....	40
4.3.1 大学外部评估.....	40
4.3.2 大学内部评估.....	40
5 结论 .....	44
5.1 对于研究问题的回答与讨论.....	44
5.2 论文总结.....	46
参考文献.....	47
附录 I: 资料分析框架.....	51
附录 II: 访谈名单.....	51
附录 III: 马来西亚国立大学名单-创立年份 .....	52
附录 IV: 专有名称.....	52
后记 .....	53

# 1 前言

马来西亚是一个君主立宪制的东南亚国家，其国土面积有 329750 平方公里，人口共有 2558 万，其人口比例为 61.40% 的土著（马来族和原住民）、23.73% 的华族、7.10% 的印度族和 7.80% 的其他种族 (MoHE, 2006a: p.257)，官方语言为马来语和英语。马来西亚从 1990 年代开始，逐步采取了许多举措，如：与外国合办教育机构、通过立法来保证其教育的可持续性和优良质量、实施大学法人化政策等，以便成为区域性卓越教育中心。那么，马来西亚国立大学法人化将意味着怎么样的变化？本章将提出选题背景和意义，从而列出选题目的、六个研究问题，以及相关研究现状和概念界定。由于马来西亚与中国均处于经济持续高速增长进程中，所以马来西亚调控国立大学的实践经验与教训，对中国具有一定的借鉴意义。

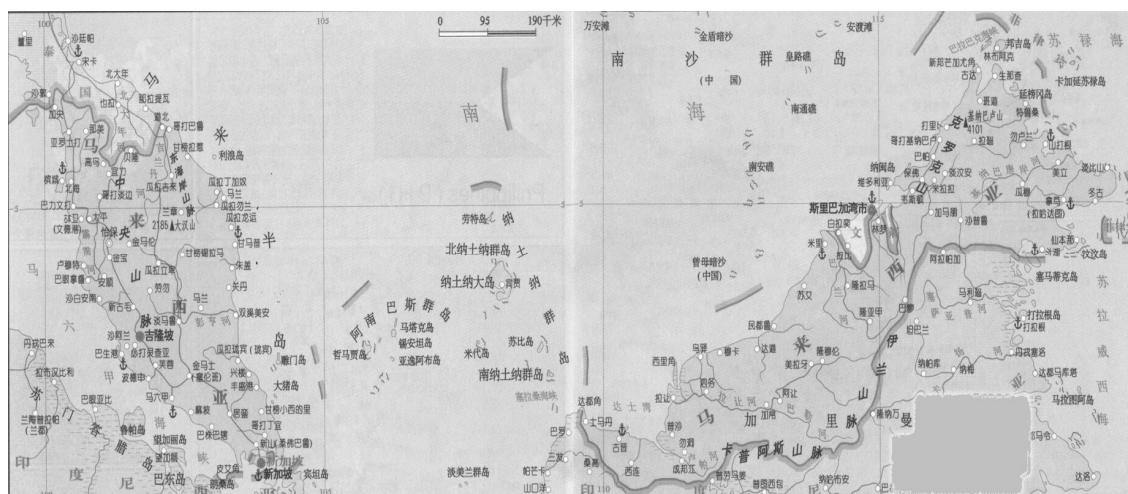


图 1.1 马来西亚地图

## 1.1 选题背景与意义

### 1.1.1 国立大学法人化对当代高等教育研究的意义

高等教育重组 (Restructuring Higher Education) 是世界各国在近二十年来所进行的一项高等教育改革。这一项改革的背后动因主要是因为政府一方面面临财政紧缩，另一方面却得满足逐日增长的高等教育需求。随着私有化 (Privatization) 浪潮在医疗、卫生、住房等国有领域的推进并取得相当成功，即私有公司较之国有企业效率更高、效益更好 (Francis, 2002; Tilak, 2004; Wikipedia, 2006)。由此，人们大胆假设：教育机构也可进行私有化的操作 (张赐琪, 2001)。因此，调整国家与大学的关系，赋予大学自主发展的活力，以便能灵活地面对不断增长的压力和变化的市场，成为各国高等教育改革中的一个重要课题 (王一兵, 2002; Marginson, 2006)。

目前，有很多国家的大学都有法人地位，而亚太地区如：日本、中国的台湾地区、泰国、马来西亚等国近年来也逐渐实施“国立大学法人化” (“Corporatization of Public University”) 的政策。所以，国立大学法人化是高等教育重组的重要体现之一。在当代高等教育研究中，国立大学法人化的研究很多着重于探讨大学与政府关系变化、大学是否具有法人资格，以独

立的法人身份参与到社会生活等问题。那么，国立大学怎样才算法人化？法人化的大学的内部管理发生了什么变化？核心问题是：大学如何寻求经费来源以应对政府逐渐减少对大学经费拨款的窘况？大学又有什么政策以提高本身的效率与职责？因此，研究国立大学法人化的管理模式变化与经费来源作为当代高等教育研究具有一定的意义。

### 1.1.2 研究马来西亚国立大学法人化对中国的意义

在知识经济时代，高等教育的地位与作用必须重新定义已经是不容置疑的一个事实。马来西亚是东盟中经济增长迅速的国家之一，而马来西亚政府在 1991 年初便已制定了《2020 年宏愿》（1991 至 2020 年）的跨世纪发展战略，最终目标是要在 2020 年把马来西亚建成一个先进的工业化国家<sup>1</sup>。要成为先进国家，首先就必须具备培养专业人才的高等院校，以及具有与其他国家竞争的科技和前卫性研究。因此，马来西亚政府建立了健全法律、政策体系，鼓励私立高等院校发展，也通过国立大学法人化，促使国立大学对外寻找其他经费来源、提高科研能力和管理效率。

随着高等学校被逐渐推向社会和市场，高等院校外部关系趋于多元化，高等院校不仅与政府的关系发生变化，也与社会有广泛的联系。同时，许多国家在面对高等教育系统持续扩展的情况之下，一方面强调发展高等教育是当前国家的重任之一，另一方面也促使高等教育经费来源趋向多样化。再者，中国政府和教育界早已确立“大学法人化”的目标，并且逐步完善有关大学法人的政策与法制建设。而本研究试图更深一层地探析马来西亚国立大学法人化的政策内容与具体实施情况，先从其历史发展着手，着重阐述当代背景下的政策新动向，然后进一步分析马来西亚国立大学法人化后的内部管理和经费来源变化。马来西亚在经济持续增长进程中调控国立大学的经验与教训，对处于同样进程的中国具有一定的借鉴意义。

## 1.2 研究思路与方法

### 1.2.1 研究的基本思路

在认识到高等教育对于促进社会发展、国家经济等方面起了非常重要的作用，以及为了落实马来西亚的《2020 年宏愿》，马来西亚政府于 2004 年在内部进行重组，除了原先的教育部（Ministry of Education, MoE）之外，再另设立了高等教育部（Ministry of Higher Education, MoHE）。这显示马来西亚不但更加重视高等教育，而且也致力于提高其管理效率和职责。随着知识经济的到来，以及信息科技的蓬勃发展，马来西亚的高等教育必将继续扩张，而且也会越来越多样化。在这近十年期间，国立大学的经费来源和其内部管理发生了什么变化？而大学与政府的关系又起了什么变化？由此而提出选题目的：

---

<sup>1</sup>当时首相拿督斯里马哈蒂尔发表了一项题为“向前迈进：2020 宏愿”（*Malaysia Melangkah Ke hadapan*）的演说，提出要克服 9 大策略性挑战，从而使马来西亚能够在 2020 年全面发展成为先进国和落实“马来西亚民族”（*Bangsa Malaysia*）的宏愿。

- 1) 对于马来西亚的国立大学从 1990 年代初期到现在的管理模式, 以及政府与大学之间的关系变化作出一定的阐述和分析。
- 2) 对于马来西亚的国立大学法人化政策从 1998 年开始实行以来, 针对大学的内部管理和经费来源变化作出深一层的研究和分析。

1998 年, 马来西亚有五所国立大学被法人化, 那即是马来亚大学 (Universiti Malaya)、马来西亚理科大学 (Universiti Sains Malaysia)、马来西亚博特拉大学 (Universiti Putra)、马来西亚国民大学 (Universiti Kebangsaan Malaysia) 和马来西亚工艺大学 (Universiti Teknologi Malaysia)。那么, 国立大学将作出什么举措以应对大环境的变化? 以下六个研究问题是本论文所要探讨的:

- 1) 国际高等教育发展趋势对于马来西亚高等教育体系变化有什么影响?
- 2) 新自由主义、私有化对于马来西亚政府进行高等教育重组有什么影响?
- 3) 马来西亚国立大学从 1990 年代初期直到现在的管理模式有什么变化?
- 4) 马来西亚国立大学在 1998 年被法人化后, 其内部有什么变化或改变?
- 5) 马来西亚国立大学的经费来源有什么变化? 如何取得? 各项经费所占比例为多少?
- 6) 国立大学如何运用企业管理的方式来确保内部管理或学术人员的办事效率和生产力?

### 1.2.2 研究的方法

本研究的资料来源包括了核心文献, 有来自马来西亚政府文本、法律文本、大学年度报告和教育部长的公开演讲辞等; 周边文献则包括了国际会议发表论文、专著文本、论文集或学位论文、期刊论文, 以及来自网页或报章评论。另外, 通过访谈调查而得到的口述内容, 以及通过电邮询问一些专家学者的见解也是本研究所采用的资料之一。为了保护被访谈者的隐私权, 本文将以“Senior Academic, 2006”注明, 而非以真名表示。

本论文的资料分析方法包括了文献法、历史法和比较法, 大致分为三个阶段: 第一阶段为通过收集国内外的有关资料, 掌握详实而丰富的材料, 进行整理和分析; 第二阶段则是从马来西亚高等教育历史背景、国立大学法人化政策的产生与发展过程探索其本质; 最后一个阶段是对现有文献 (包括访谈调查资料) 进行查阅、分析、整理之后, 找出国立大学法人化的时代背景和改革的变化, 然后进行比较和分析 (见附录 I 资料分析框架)。

### 1.3 相关研究现状

在搜索相关的文献中发现, 国内外有许多学者分别从不同侧面、角度出发, 对于亚太地区的国立大学改革政策作了剖析与评述。但是有很多都是以宏观角度来分析马来西亚高等教育的历史演变和发展趋势, 只有少数是以微观角度来探讨和分析大学内部改革的问题。本论文主要是收集来自于 90 年代以后的国际会议发表论文、专著文本、论文集或学位论文、期刊论文, 以及来自网页或报章评论。此外, 通过访谈所取得的口述资料, 以及被访问者所提



供的关于其大学的一些文本数据是本研究的资料来源之一。

### 1.3.1 关于亚太地区大学改革的研究

国际上有许多学者在对亚太地区的大学改革进行比较分析时,均有提到马来西亚的国立大学法人化是大学改革中的重大决策之一。其中包括了瓦格斯(N. V. Varghese)、弗兰克·纽曼(Frank Newman)和拉腊·库蒂里耶(Lara K. Couturier)、王一兵等的研究或会议报告,以及联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)和世界银行(World Bank)的报告。联合国教科文组织和东南亚教育部署(Southeast Asian Ministers of Education Organization, SEAMEO)在 2006 年出版的《东南亚高等教育》(Higher Education in South-East Asia)也有对东南亚国家的高等教育发展与大学改革有较全面的阐述和分析,并且由此可看出许多国家对于“国立大学法人化”均有不同的诠释和政策取向。

此外,邢克超主编的《共性与个性——国际高等教育改革比较研究》先探讨了西方主要经济市场国家,从战后至 90 年代的教育发展与变革,然后阐述了亚太区的教育发展趋势与改革,深入浅出地分析高等教育大众化、国际化和网络化对中国的影响和启示。拉腊·库蒂里耶(Lara K. Couturier)则以“钟摆原理”来形容全球大学与政府的关系变化,在其《未来计划:多变世界的高等教育政策(The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World)》有关“国有企业与私有化”的章节中是以马来西亚大学作为案例分析。再者,浙江大学教育学院的博士学位论文,连进军《马来西亚与菲律宾高等教育发展的比较研究》对于马来西亚从独立前到 20 世纪初的高等教育发展有较详尽的分析,并且以其特点比较了中国、马来西亚和菲律宾三国的高等教育发展。

另一方面,从“中国期刊全文数据库”中(以 1994 年为底线),以“马来西亚,高等教育”作为关键词,共可以搜索到 26 篇期刊论文,但是多数是从宏观的角度来分析马来西亚高等教育的发展与进程。中国学者从组织管理学的角度来分析中外大学改革的著作也为数不少,如:张慧洁的《中外大学组织变革》、阎凤桥的《大学组织与治理》、赵庆典等著《高等学校办学模式研究》,这些著作对于本论文在分析马来西亚国立大学内部变化时也有所启发。

### 1.3.2 关于马来西亚国立大学法人化的研究

马来西亚政府历年来所公布的国家发展计划和政策、高等教育部在 2006 公布《迈向卓越》(Towards Excellence)的报告书、马来西亚部长(或代表)在国际会议上发表的一些会议报告、马来西亚国立大学的年度报告等。在这些报告中所列出的 90 年代和 21 世纪初的一些数据,是比较高等院校、学生的数量变化的重要依据,也能从中了解马来西亚政府对于国立大学的政策取向,以及其对高等教育的最新展望。

另外,马来西亚学者莫莉·李(Molly, Lee N. N.)在《马来西亚高等教育重组》(Restructuring Higher Education in Malaysia)对于马来西亚高等教育私营化和大学法人化的历史演变和发展进程均有较详细的阐述,而且也针对国立大学招生制、内部管理从官僚化(bureaucracy)到法

人化(Corporation)等课题进行较深入的分析。伊穆南.何.阿都拉 (Imran Ho Abdullah)、央.法莉娜(Yang Farina)等也以马来西亚国民大学 (Universiti Kebangsaan Malaysia) 为案例, 探讨了此大学如何应对全球高等教育趋势的挑战, 如: 制定大学的使命、建立自己的公司、发展策略等。弗兰西斯.罗 (Francis Loh) 则从英国泰晤士报的大学排名 (Times Higher Education Supplement, THES), 针对马来亚大学和理科大学的排名下滑, 更进一步地分析马来西亚大学内部, 特别是大学管理方面的一些问题, 如: 课程设置的质量、学术人员的聘任和新近采用以绩效制招生的问题。再者, 由于国立大学法人化的实施, 最重要的一个目的是为了提大学办学的效率和成本回收, 依萨.尤索夫(Ishak Yussof)曾从经济学的角度来比较马来西亚国立大学与私立高等院校的成本回收、学生收益率, 进而探讨马来西亚高等教育的未来发展趋向。

在相关的硕士学位论文中, 马来亚大学(Universiti Malaya)的姆扎瓦纳.阿都.达利 (Muzalwana Abdul Talib) 应用了运筹学中的数据包络分析 (Data Envelopment Analysis, DEA) 来测量国立大学的成本效益, 其中所用的数据包括了新生入学人数、学校运作开销总额、刊物数量和研究经费来源。澳大利亚莫纳什大学的 Machisato 通过访问调查而深入探讨学术人员对于国立大学法人化的看法和影响, 就此而提出马来西亚国立大学改革所面对的困境与挑战。这对于进一步研究马来西亚国立大学法人化的实施都有所助益。

## 1.4 相关概念的界定

### 1.4.1 “法人化”的定义

“法人化”一词在英文中为“Corporatization”, 而国外高等教育文献中普遍使用的“Corporatization”早期在西方国家高等教育界出现时, 马来西亚的中文报章均译成“企业化”, 可是在中国大陆、台湾和日本的相关文献中却被译成“法人化”。这是因为对于“法人化”这一概念, 目前有了更多的界定和理解, 所以在此还是选用了“法人化”这一个词。

如从定义上看, 马来西亚政府文本并无对“法人化”有专门的解释, 马来西亚国立大学法人化主要是因为 80 年代的“私有化政策”实施卓有成效, 进而延伸出来的一个政策 (详文可见第二章)。在搜索相关的文献中可发现, 许多学者对“法人化”的定义大致上有三个共识: 一、把原本国有资产或职责售予或交由企业管理的过程 (Bostock, 1999; Wikipedia, 26/6/2006); 二、政府依法律规定设立具公共性质之法人 (Public corporate, Body Corporate, 简称“公法人”), 并且授予该法人履行特定公共社会任务, 以免完全变成以营利为主的机构 (Wikipedia, 26/6/2006; 邱士豪, 2005) 三、在国有机构里引进企业经营的精神和方式, 使得政府在政策执行上, 能更具有弹性, 以便业务推动地更为专业、有效 (Bostock, 1999; Lee, 1999; Loh & Khoo, 2002: p.18; Varghese, 2004; 王一兵, 2002)。其中也有学者认为“法人化”是“私有化”的第一步骤, 那就是国有机构将按照股市浮动和交易逐步交给个人和私立投资者打理 (Bostock, 1999)。

另一方面, “法人化”也指非法人实体, 如大学或医院采用企业化管理结构, 或者实施一些商业性质的活动, 以提高学校经营管理的效率 (Loh & Khoo, 2002: p.4; Wikipedia,

26/6/2006)。然而，邱士豪在谈到“公法人”这个概念时说：“‘公法人’的本质是在于专业、避免威权、有效利用民间社会力并促其发展，不在于狭隘的效率考量，而是为了享有免于国家干预的自由（邱士豪，2005：p.8）”。换言之，“法人化”即意味着国有机构在法律范围内履行自身的特定公共社会任务，并且得以引进企业经营的精神和方式，在不受国家过多的干预之下，自主决策、灵活应对社会变化。

### 1.4.2 “国立大学法人化”的定义

“国立大学法人化”的概念和定位问题是本论文的关键之处。“国立大学”，也就是所谓“公立大学”(Public University<sup>2</sup>)，它是由政府资助建立的大学，或国家办的大学。国立大学作为国有机构或资产，被授予“公法人”以更独立的身份执行其教育任务，依王一兵的观点：“实施国立大学法人化以后，国家的控制仍然存在，只是控制的形式变了，即通过法规、拨款及审批和参与校董事会等，不再直接干预学校的日常事务（王一兵；2002：p.191）”。

其实，“国立大学法人化”的具体实施跟各国教育发展有着密切关系。在马来西亚，根据《1971年大学与大学学院法》(Universities and University Colleges Act 1971)和其1996年的修正案所建立起来的大学或大学学院都归国立大学法人化政策之列。熊庆年在《大学法人化趋势与我们的对策》一文中列举了不同国家的大学法人化情况：一、大学本来就具有法人地位，但由于在教育发展过程中受到外部压力的影响，法人地位被逐渐削弱，人们因此要求大学法人地位的回归，以保持大学的自主和学术独立，像美国等国家的情况就是这样；二、本来有法人地位的国立（或公立）大学，为了缓解财政压力，提高事业效率，给大学法人制度赋予新的内涵，将大学更多地推向市场，要求其更加自主地办学，如英国、日本的情况就是如此；还有一种情况是，国立大学并没有明确的法人地位，为了激活系统运作机制，迅速发展高等教育事业，国家赋予大学法人地位，促使其自主办学，如泰国、马来西亚以及中国的台湾地区。由此可见，“国立大学法人化”在不同国家和地区的诠释不尽相同，其具体的运作模式也有区别。

因此，本文认为国立大学法人化赋予了大学作为独立自主的法人实体，大学应当对其所开展的活动独立承担责任，具有独立地制定办学目标，确定办学规模，设置专业等权力。然而，由于马来西亚大学多数的举办人是政府，实际上政府与大学之间还存在行政隶属关系，所以大学法人的独立性又是相对的。原则上，国立大学法人化主要体现在三个方面：组织权利、内部管理和财政会计方面。在组织权力方面，大学拥有对于自己的发展和重点计划的规划权，以便提高办学效率和竞争力，但是却必须受到政府更多的监督，以保证大学教育的质量；财政会计方面则是大学能够对自主地对其资产进行最优化资源配置，并且授权开拓更多的经费来源；在内部管理方面则包括了引入弹性化、严格公正的业绩评估体系和激励制度，其中包括大学对校长的遴选机制、教职员的考核、聘任和晋升等有终决权。

---

<sup>2</sup>根据马来西亚的中文报章，一般把马来语“Universiti Awam”翻译成国立大学。

## 1.5 研究的创新点与局限性

本研究在了解马来西亚国立大学的管理模式发展变化之后，通过访谈、走访主要三所大学：马来亚大学、国民大学和博特拉大学，收集了一些马来西亚政府文本、法律、国立大学年度报告和相关的学术论文，然后进行整理和分析。由于本人曾是马来亚大学毕业生，也深谙马来语和英语，所以在搜索一些资料和寻找相关的访谈对象必然占有一定的优势。在这些一手资料当中，能够更确切地了解国立大学法人化政策的具体实践情况，从微观的角度探讨“法人化”大学组织结构和权力的变化，并且深一层的分析大学内部管理和经费来源变化。

然而，由于“国立大学法人化”在不同类型的大学所实施的方案也有所不同，所以其内部管理变化和经费来源也会有所差异，而本研究所访谈的对象主要是集中在马来西亚半岛中部的三所国立大学，资料并不是很全面。另外，由于研究经费的不足，一次性的访谈并无法获得足够的信息，所以只是通过电子邮件询问，其效果也欠佳。而本人也缺乏对大学内部组织管理的更多体验，在分析微观组织结构的内涵与具体实践方面可能也难免存在许多不足之处。

## 2 马来西亚国立大学法人化的背景

第二章主要可分成三个部分：第一部分阐述高等教育的扩张与多样化，尤其是新式高等教育提供者的出现、私立高等学校的蓬勃发展、课程设置多样化等方面的变化，促使国立大学必须对其组织事务有更多的规划权、灵活应对市场需要。至于第二部分有关财政紧缩与大学经费来源，在 80 年代全球经济萧条的背景之下，马来西亚政府面临财政紧缩，而大学也意识到拓展其经费来源是脱离政府过多干预的必然选择。第三部分则是探讨马来西亚政府的职责变化和大学自主问题，进而分析国立大学法人化将促使大学引进企业化管理，以提高其办学效率。以下是本章的结构图：

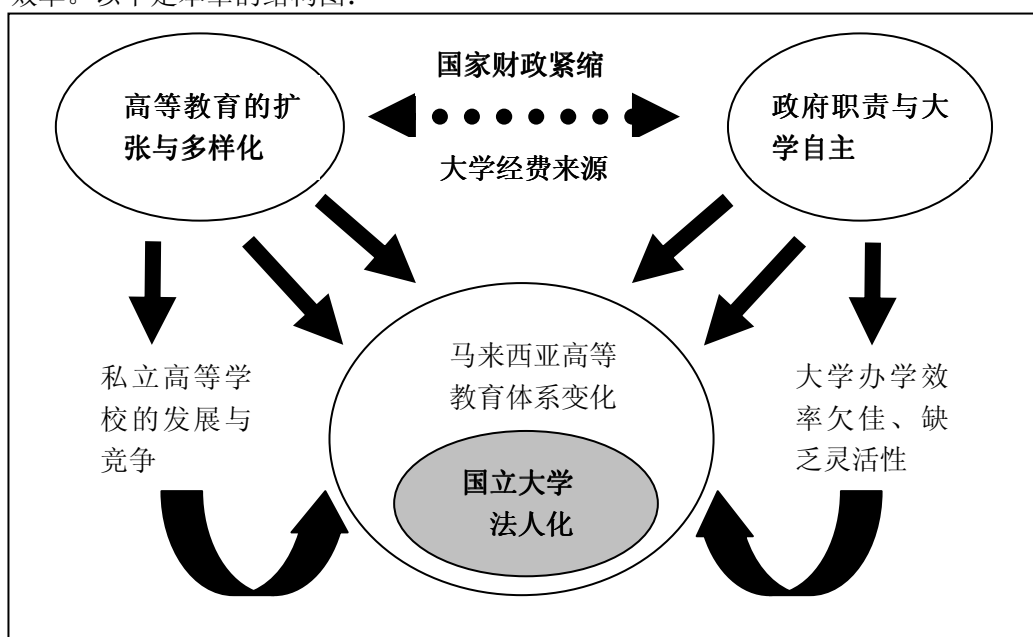


图 2.1 马来西亚国立大学法人化的背景结构图

### 2.1 高等教育的扩张与多样化

从 20 世纪 50 年代至 70 年代中期，在人力资本理论和以高等教育机会均等为核心的高等教育民主化理念的影响下，世界许多国家对高等教育的地位与作用有了更为深刻的认识，高等教育的发展正处于“黄金时期”（王一兵，2001）。世界银行与联合国教科文组织也在 2001 年的《发展中国家的高等教育：危机与出路》报告中，指出：发展中国家高等教育正面临着扩充（expansion）、多样化（differentiation）和知识革命（knowledge revolution）这三大挑战。高等教育迅速扩充是由于全球化对高素质劳动力的需求，以及初等和中等教育规模不断扩大而演变成的一种形势，所以高等教育“再也不是为少数精英而设立的小规模的文化事业”，而是被许多发展中国家“列入国家发展的重要计划之中”。与此同时，高等教育系统也经历了一个多样化过程，主要表现在：高等院校类型急剧增多，以及私立高等教育迅速发展。

### 2.1.1 马来西亚高等教育的扩张

马来西亚高等教育的扩张主要可以分成三个阶段：第一阶段是发生在英国殖民时期；第二阶段出现在70至80年代；第三阶段则发生在90年代，是伴随着私立高校的蓬勃发展而产生（Lee,2004: p.41）。由新加坡医科学院（1905年）和莱佛士学院（1928年）合并而成<sup>3</sup>的马来亚大学（Universiti Malaya, 下简称马大），是马来西亚独立以后第一所综合性大学，主要是让少数居住在马来西亚与新加坡的精英就读。

1969年5月13日爆发的种族暴乱是促使马来西亚政府把国立大学作为解决社会分层问题的重要机构。马来西亚政府声称暴乱的主要原因是因为土著与非土著之间的贫富悬殊所造成，而英国大学模式非但加剧种族间的经济不平衡，而且还会破坏国民的团结。因此，政府在1969年至1972年建了四所大学，那就是：于1969年在槟榔屿创办了槟榔屿大学（后来改名为马来西亚理科大学[Universiti Sains Malaysia,简称理大]），1970年在吉隆坡创办马来西亚国民大学（Universiti Kebangsaan Malaysia, 简称国大），1971年把农业学院与马来亚大学的农学院合并升格为农业大学（后来改名为马来西亚博特拉大学[Universiti Putra Malaysia,简称博大]），1972年原国立技术学院升格为马来西亚工艺大学（Universiti Teknologi Malaysia,简称工大）。这四所大学被指称为“真正的国民”（truly national）大学，旨在解决不同种族群体之间存在的教育机会不平等而建立的（Lee, 2004）。

从1962年的1所国立大学，70年代新建的4所，80年代新建2所，到2006年已有17所国立大学，其中有4所大学和6所大学学院（University Colleges）都是在90年代末才建立的。由此可见，马来西亚高等教育体系从90年代开始有了更为显著的发展，1991年，马来西亚第四任首相拿督斯里马哈蒂尔提出《2020年宏愿》（1991至2020年）的跨世纪发展战略，其最终目标是要在2020年把马来西亚建成一个先进的工业化国家。所以，新建的大学学院主要是为了扩大高等教育入学机会而建立的，多数分布在大学集中的巴生河流域（Klang Valley）以外。虽然大学和大学学院皆能授予各自的学位文凭，但是大学学院只能授予某些学科领域的学位文凭。另外，根据2005年的数据，马来西亚已有20所国立的技术学院和34所社区学院，以及559所私立的高等院校（MoHE, 2006b）。

从表2.2可看出，国立高等院校的入学人数从1970年至2000年的增长速度是越来越快，特别是1990年至2000年之间，入学人数从58,286，以三倍的增长率增加到211,584。然而，国家却需要大批专业技术人员，以更快成为先进国家。根据联合国教科文组织的统计数据，国立大学在2002年12月只录取了约100,000，但是私立高等院校则录取了294,600名学生（UNESCO, 2004）。显而易见，国立大学并无法提供足够的入学名额，所以私立高校的蓬勃发展将能够迅速提供市场所需的专业人士。因此，马来西亚的私立学院从1995年的280所以

---

<sup>3</sup>这两所学院在1948年合并成为马来亚大学（新加坡），并且于1958年在吉隆坡设立了一个分部。吉隆坡分部在1962年正式成为马来西亚第一所综合性大学，取名马来亚大学，而原本的新加坡总部改名为新加坡大学（后来与南洋大学合并成为新加坡国立大学）。

两倍的速度增加到2005年的533所，而私立大学在1995年到2005年之间就开办了11所（见表2.3）。私立高校与外国大学合办的3+0双联课程也是加速高等教育的总入学率的因素之一。再者，截至2004年底，在马来西亚留学的学生人数是40,686，其中有6,315是进入国立高等院校，25,939是进入私立高等院校，其余的是进入其他类型的学校（Ahmad,2005）。

表 2.2： 马来西亚国立高等院校的入学人数与入学率

年份	国立高等院校的入学人数	入学率
1970	8,633	0.6
1980	26,410	1.6
1990	58,286	2.9
2000	211,584	8.1

资料来源:MOHE, Towards Excellence,2006:180.

表2.2： 马来西亚高等教育类型和数量：1995-2005年

年份 高等教育类型		1995	2000	*2005
国立高等院校	大学	9	11	11
	大学学院	0	3	6
	<b>大学院校总数</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>17</b>
	(国/州立)学院	2	1	-
	师范学院	31	27	27
	技术学院	6	12	20
	社区学院	-	-	34
	<b>非大学院校总数</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>81</b>
<b>国立高等院校总数</b>		<b>48</b>	<b>54</b>	<b>98</b>
私立高等院校	大学/大学学院	0	6	11/10
	外国大学分校	0	4	5
	<b>大学院校总数</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>26</b>
	学院	280	632	533
<b>私立高等院校总数</b>		<b>280</b>	<b>642</b>	<b>559</b>
<b>总数</b>		<b>328</b>	<b>696</b>	<b>657</b>

资料来源: PROPHE web site, Studymalaysia web site (2002), MoE (2003)

\* 2005 年的数据是根据高等教育部的统计数据加插进去

此外，世界银行报告也指出：马来西亚预期能在2010年之前吸引50,000留学生（预计能够取得每年马币约30亿的收入），而且正致力于发展成为区域性的教育中心（世界银行，2003）。截至2000年马来西亚高等教育的毛入学率为25%（MOHE,2006:p.181），而马来西亚在其第九次五年计划（2006-2010年）定下了要在2020年达到40%毛入学率的目标，以提高国内就读高等教育的学生人数。由此可见，为了落实《2020宏愿》，马来西亚致力于发展高等教育，以培养大量的专业人才如：工程师、高级技术人员和研究员等。国立大学法人化将把大

学部分地推向市场,使大学能够有效地利用社会的资源,调节供求关系,以提高大学入学率和专业人士数量,最大可能地满足社会需求,这实际上是为高等教育的社会公平创造了更好的条件。

### 2.1.2 马来西亚高等教育的多样化

马来西亚高等教育的多样化是促使国立大学对其组织事务有更多的规划权,并能够独立地制定办学目标,确定办学规模和设置专业。这些外部的推动力包括了新式高等教育提供者的出现、课程设置和学生来源的多样化。

#### 1) 新式的高等教育提供者

为了符合市场需求,并且要适于不同背景和需求的学生,不同形式,以及拥有不同宗旨和使命的教育机构也就应运而生。国立高等院校方面包括了大学、大学学院、技术学院和社区学院;至于私立高等院校可分为大学和非大学院校,分别是由盈利性和非盈利性企业所经营。其中有5所外国大学也已经在马来西亚建立了分校,那就是:澳大利亚的莫纳什大学(Monash University)、斯运伯恩科技大学(Swinburne University of Technology)和开办了两所分校的科廷科技大学(Curtin University of Technology),以及英国的诺丁汉大学(University of Nottingham)和底蒙佛特大学(FTMS-DeMonfort University)。正当马来西亚政府致力于把马来西亚发展成为区域高等教育卓越<sup>4</sup>中心时,这些大学作出很快的反应,并且同意在马来西亚建立分校。这些大学有的在自己国家并没有分校,但是却在马来西亚首开先锋开办分校。

#### 2) 课程设置的多样化

除了新式高等教育提供者的出现之外,高等院校内的课程设置也产生很大的变化,特别是远程学习课程(Distance Learning Programme),以及继续教育的短期课程(Continuing Education Programme),这些课程主要是比较“实务性”,重实践多于理论,上课时间安排也较宽松。而法人化政策将授予大学权力针对市场需要,适时地开办新的课程,调动课程内容,以让学生获取最新的信息资料,并培养出更多符合市场所需和优秀的人才。与此同时,政府一方面要求大学提升其课程设置的适用性,另一方面也大力提倡终生学习计划,鼓励公众人士继续进修。

#### 3) 学生来源的多样化

马来西亚政府致力于发展成为区域性教育中心,所以学生来源除了来自马来西亚本土的学生,还有国外的留学生,他们主要来自中国、印度尼西亚和中东国家。再者,政府也委任了与部长同级的特别干部作为促成外国知名大学来马办校的外交使节,并在北京、迪拜(Dubai)、何志明市(Ho Chih Minh City)和雅加达(Jakarta)设立外国教育办事处,以推广外国学生前来马来西亚留学。另一方面,学生来源除了全日制的学生,大学也能够通过多样化

---

<sup>4</sup>私立教育部(Department of Private Education)在2001年的国际会议上发表“马来西亚作为卓越教育中心:经验与计划(Malaysia as a Centre of Educational Excellence: Experience & Plan)”对于“Excellence”有如下定义:“卓越”既有“优良品质”的意思,也意味着人们所希望获得的高质量服务。



的网络课程和虚拟教学来扩招学生，这包括了在职教师、公司再培训的员工、中学辍学后要再进修的、退休人士等来自不同年龄层的学生。由此可见，新式的高等教育提供者和许多私立高等院校的出现将吸引许多优秀的学生，而国立大学必须认清自己的优势、突出优势学科，提高其核心竞争力。

在精英教育阶段，大学教育作为社会的稀缺资源，由国家来支持和配置有其客观必然性，政府提出的高等教育政策是为了保证国家发展的需求和少数人的权力；到高等教育大众化阶段，高等教育不仅有更多的社会需求，而且成为一种社会的权力，高等教育政策的基本出发点是维持社会公平，保障公民受高等教育的权力（熊庆年,2002）。换言之，从精英到大众教育的转变必然存在着局部质变推动总体量变的“过渡阶段”（潘懋元，2001）。2006年3月，马来西亚高等教育部发布了一份有130项建议的报告书，题名：迈向卓越（Towards Excellence），此报告书除了强调高等教育对于促使马来西亚在2020年成为工业国的重要性之外，也重申大学已经不再是孤立的、脱离世俗的“象牙塔”，而必须与工业界、企业合作，以市场经济为导向、跟上社会变化。很显然的，国立大学法人化的实施将是“迈向卓越”的前提，而大学组织和个人效率必须提升，所提供的服务必须符合市场需求，并得以让“消费者”——家长、学生和所有利益相关者感到满意。

## 2.2 财政紧缩与大学经费来源

在高等教育的“黄金时期”，许多国家对高等教育的重视，在很大程度上是以“高等教育国有化”的形式来实施。然而，由于国家的过度干预和政府公共财政支出缩减等问题的出现，西方国家长期实施的福利性教育政策开始受到了人们的抨击。高等教育国有化趋势直到70年代中后期达到高潮后开始消退，并出现相向发展的趋势，即高等教育私有化趋势。80年代初，在新自由主义理论(Neo-liberalisme)的引导之下，西方国家对公共教育政策的改革具体表现在：第一、将大学研究成果和提供的服务转化成或卖给私人部门，其目的就是逐步淘汰各种公共项目，逐渐摒弃政府对社会福利的责任；第二、不再以直接生产公共服务(如教育)的方式来提供公共服务，而是向那些接受政府外包任务的私人供应商购买，或者向个人、机构和公司提供凭单让人们去购买（周兴国，2006）。

### 2.2.1 马来西亚政府财政紧缩

自独立以来，马来西亚经济一直持续增长，特别是70年代，年平均增长率达8%左右。从70年代开始，马来西亚政府投资创办了众多由土著支配的国有企业，到了80年代中期，这种企业已超过1000家，并且在各产业部门占有重要的地位。然而，由于国有企业的发展过于迅速、过度庞大，所以在一定程度上限制了其他资本特别是私人资本的经营活动范围，阻碍他们进一步发展，造成国内资金的大量外流。另一方面，为了支撑庞大的国有企业和弥补私人投资的不足，政府不得扩大投资，进而导致国内外贷款金额剧增，其中债净额从1978年的31亿美元迅速扩大到1982年的105亿美元，1984年达到158亿美元（马勇，1994）。

80年代,全球经济萧条导致了商品价格跌价、高通膨率和马币贬值,马来西亚经济成长率也跟着下滑,到了1985年甚至出现负增长(-1%),这也导致正处于起步阶段的重工业化发展战略面临了瓶颈。当时,新自由主义者以市场为导向提出了一系列理论,其主要内容是政府调整经济政策,将一部分国有、企业(股权)出售或者承包、租赁给私人或私有企业,从而激发竞争(Altbach, 1997; Varghese, 2004; 卢晓中, 2001)。此外,新自由主义者也指出政府的“保护政策”所造成许多计划或项目的无效率,并促使发展中国家开放他们的市场让其他国家参与,以及侧重于出口贸易。因此,“私有化”政策便成了马来西亚政府所采取的应对政策之一。

1985年马来西亚经济计划署(Economic Planning Unit)签发了“私有化指南”(Guideline on Privatisation)。提出五大目标:一、私有化旨在减轻政府庞大的公共服务和基础投资所带来的财政和管理负担;二、促进竞争,提高效率;三、刺激私人企业投资,加速经济发展;四、减少官僚和垄断型公共部门的规模;五、实现新经济政策目标,进一步加强马来人在经济中的地位和作用(Yusof, 2004: p.188-9)。在这一个时期,马来西亚政府一方面在一些公共设施实施“私有化”政策,如建设高速公路和其收费站、开办新电视台等都交由私人企业承办,另一方面也开始对私立高等学校采取开放政策,以期减少公共支出。而私有化政策所带来的成效亦是促使国立大学法人化政策的出台,鼓励大学拓展其经费来源,并计划逐年减少政府对大学的教育拨款。

### 2.2.2 马来西亚国立大学经费来源

马来西亚高等教育的发展在早期是缓慢的,所以马来西亚国立大学录取名额有限,而70年代初在大学开始实施的种族限额新生录取制度<sup>5</sup>,促使许多家长(特别是华人)纷纷把孩子送到国外升学。尽管如此,80年代的经济萧条非但加重家长的负担,同时,英国和澳大利亚政府在国内对来自英联邦国家的学生收费由全额学费政策取代优惠收费政策,这也引发马来西亚政府在高等教育实施“私有化”政策(Tan, 2002: p.8)。该政策具体表现在三个方面:一、增加私人部门在高等教育经费分担中的比例,大幅度提高学费标准。据估计,私有化后,学费将会成倍地增加;二、加强高等教育与私有部门的联系,如进一步改善师训制度,使之更符合私人企业对理科及科技专才的需求;三、提升私立高等教育机构所扮演的角色和份量,鼓励私人部门在提供高等教育方面发挥更积极的作用。因此,实施私有化政策以后,私立高等学校数量和就读高等教育人数也有了显著的增长。

再者,马来西亚政府在公共设施所实施的私有化政策取得预期的成效促使马来西亚政府在第七次五年计划(1996-2000年)中继续把一些国有机构“私有化”,如政府医院、土著银行(Bank Bumiputera)和巴贡水力计划(Bakun Hydro-electric Power project)等。因此,1995年1月,马来西亚国立大学的校长召开了一个会议,共同讨论一份由马来亚大学校长阿都拉。

<sup>5</sup>种族限额制(racial quotas)是根据马来西亚人口中的种族百分比(1996年的数据是:61%土著(即原住民和马来族),31%华族,8%印度族,1%其他)来限制国立大学录取学生的种族比例。

三努西·阿曼 (Abdullah Sanusi Ahmad) 所提呈的报告, 内容是有关于“马来亚大学与大学医院法人化”政策, 提出大学有效利用资源以扩展其经费来源。该会议报告之后呈上去给马来西亚经济策划署审核, 经内阁讨论决定通过此方案, 并宣布将会在 1996 年实施。

与此同时, 马来西亚政府为了防止大量的外汇流失, 减少出国留学的公费生, 转而把经费投入到国内高等教育事业, 鼓励国内的国立或私立高校通过合作方式来开办多样化的课程, 提高大学教育范围和入学率。但是, 政府的投入却赶不上社会需求, 完全由国家来支撑高等教育系统已经没有可能, 所以政府也通过立法, 授权大学建立校办企业, 拓展其更多的经费来源, 并节约财政开支, 提高行政效率。

## 2.3 政府职责与大学自主

作为一个多元种族的国家, 马来西亚的种族政策对其经济发展和社会稳定是非常重要的。自 1957 年独立以来, 其国家总体目标定位于建立一个真正自主、稳定、强大、发达与和谐的国家。马来西亚宪法规定, 教育是联邦政府的责任, 由联邦政府教育部统管高等教育的一切事宜, 新大学的设立、学生录取、教师聘任、课程设置, 以及各高等院校的财政开支等, 都应由教育部统一控制。

### 2.3.1 马来西亚政府的职责变化

马来亚大学在成立初期保留了英国大学的组织架构, 而且政府对于大学的事务也没有太多地参与管理。60 年代中期马来西亚政府成立了以教育部长为首的高等教育计划委员会, 该委员会的职责是“审查高等教育的安排, 并根据可预见的将来和国家的财政资源, 制定改进和发展高等教育的计划”。该委员会于 1967 年提出一份报告书, 并建议: 将已有的技术学院升格为享有大学地位的工学院; 尽快扩大农学院; 在大学和学院里推行马来语教学, 以及保证教学设备。这份报告为马来西亚在 70 年代所建立的五所新大学奠定了基础, 那就是: 马来西亚理科大学、马来西亚国民大学、马来西亚博特拉大学和马来西亚工艺大学。

1970 年开始实施的“新经济政策”(New Economic Policy, NEP), 提出在 1971 至 2000 年的 30 年内, 实现消灭社会贫困、重新改组社会经济结构两大目标。通过在大学中推行马来语作为教学媒介语; 实施种族限额的招生制度, 扶助贫困的土著学生进入大学就读; 马来西亚政府逐渐把本土的学术团体取代外国的学术团体; 政府也要求国立大学试图设计课程和研究计划, 与国家的需要更多的联系, 进一步加强大学的“本土化”形式。直到 80 年代, 马来西亚政府仍旧是高等教育主要的提供者, 大学的经费拨款 100% 来自于政府, 这包括了学校的经常费用、发展经费, 并且确保学费低廉, 让更多的土著学生接受高等教育。因此, 大学不论在课程、专业设置、人事管理、或是财务等方面皆受到国家控制。

国家过于的干预造成大学管理缺乏效率, 而且也缺乏灵活性。90 年代初, 马来西亚政府意识到高等教育若不发达, 人力资源的短缺将制约 2020 年宏愿的目标实现。为了满足社会和经济发展的需要, 马来西亚在这期间致力于发展高等教育, 并且进行高等教育重组, 调

整国立大学的组织架构,赋予大学新的权力变成了国立大学法人化的一部分内容。与此同时,许多国际组织报告也在这一时期提出对大学重新赋予新的角色定位,其中包括了联合国教科文组织(UNESCO)于1995年在《促进高等教育变革与发展的政策性文件》和1998年的《21世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》都重申大学正作为个人、社区和国家在文化上、社会经济和环境方面可持续发展的主要组成部分而发挥着作用。在《世界宣言》中,针对高等教育的管理和筹资,提到:“高等教育务必被赋予自主权来管理其内部事务,并且必须对政府、司法部、学生和广大的社会群众有明确的职责所在……(UNESCO,1998)。这说明了大学、市场与政府之间的关系,已经从简单的上下级行政隶属关系转变为产权和职能明晰的举办者和经营者的关系,从以国家政策为约束的直接联系转变为以市场经济为导向的间接联系(赵德兴和蔡霞,2003)。

### 2.3.2 马来西亚国立大学自主问题

从90年代开始,高等教育重组是许多国家的共同趋势,莫莉·李(Molly, Lee N. N.)在分析马来西亚高等教育重组时就把“重组”(Restructuring)这个词界定为重新调整大学、市场与政府,以及每况愈下的大学自主权之间的关系(Lee, 2004:p.1)。所谓大学自主即是在法律框架内,大学享有对自己内部事务管理的权力,其本意在于创造条件,使大学免受外来干涉(唐振平,2006:p.87)。由于马来西亚国立大学老师在早期主要来自于英、美两国,所以其组织架构有的是以英国大学为模式,如马大、国大和博大;有的则是以美国大学为模式,如理大。然而,马来西亚国立大学一直以来却是由政府所控制,其大学自主权也逐渐消退,这可从大学教学媒介语的规定、大学新生录取制,以及学生与教师的言论受到法律的限制可看出。

因此,马来西亚国立大学完全依赖于国家的教育投资,也完全遵照国家政策行事,大学对其财产也没有处置权、也不能自主吸纳社会资源、灵活运用资源。其结果就是大学内部管理效率欠佳,大学教师只是专注于单一的教学内容,不涉入政事和社会服务。另一方面,早期国立大学以文科生占多数,许多大学毕业生找不到相对应的工作。马来西亚人力资源与经济增长方式转变的矛盾,造成许多工科技术和熟练技工岗位短缺,有碍马来西亚要发展工业化计划、要成为先进国的目标。同时,马来西亚的私立高等院校因为和国外大学合作举办双联课程(Twinning Programs),大受家长及学生的欢迎,一些成绩优秀的学生甚至舍国立大学而就读私立高等院校,不少国立大学的教师也被私立高等院校高薪聘走(张兴,2002)。因此,国立大学的领导开始意识到,大学的内部管理必须从本土化转变成国际化形式,参照企业化管理的奖励制度来抑制学术人员的外流,使他们专心做好教学和科研工作。

另一方面,西方发达国家在80年代对大学所采取的权力“下放”政策促使大学办学更灵活,决策更迅速,并能够及时对应市场变化,亚太地区国家如中国、马来西亚、泰国和日本等也在90年代相应提出不同的政策对大学进行“分权”。其实,“分权”并不意味着大学返回象牙塔传统,在重新定位大学法人地位的马来西亚、日本等国家,一般用“公司法人”

(corporate)，而不是英文中其他较为中性的法人概念，如 Legal entity 或 Judicial person 等，以明确大学法人可以从事一切合法商业行为的含义，并同象牙塔式的传统大学法人概念划清界限（王一兵，2001）。

再者，马来西亚的第三个马来西亚远景策划纲要(2001-2010年)——国家宏愿政策(National Vision Policy)里就提出建立研究型大学的建议，而高等教育部宗旨是在2020年把马来西亚发展成为区域性的高等教育卓越中心，并且计划把国内至少两所大学发展成为世界一流大学；2003年，在此纲要之下，大学逐渐实施绩效制(Meritocracy)来录取学生，这是为了确保大学生的素质能力水平划一，而且也是为了提高大学的核心竞争力。国立大学法人化实际上就是在政府与大学之间引进了市场(或称社会)因素，实现举办权、管理权与办学权的有效分离，通过市场来调节政府与大学之间的关系(Mok, 2006; 熊庆年, 2002)。国立大学法人化将促使大学引进企业化管理，从行政当局的各种规章中解脱出来，利用市场来配置资源、调节需求，得以及时更新课程设置。

如今，知识的作用越来越重要，社会对知识和技能的需求就越广泛，单一类型的高等院校显然难以满足这种需求。发展中国家需要跟上全球知识体系的迅速发展，缩小与发达国家在获取和掌握知识的能力方面的差距；改善中小学教育，培养大学生利用现代技术获取新知识的能力；转变对投资于产品生产的观念，重视投资于对新知识的生产(世界银行,2001)。另一方面，虽然大学的数量增长能够增加人们接受高等教育的机会，但教学质量却成为消费者和教育系统管理者所面临的问题。所以，政府一方面采取权力下放的政策，另一方面也开始制定质量保障体系来监督大学。换言之，大学必将取得更大的自主权，以能适时地对应社会发展和市场变化，逐步走向社会的中心；与此同时，大学也将承担更重大的责任，面临更大的压力，受到更多的监督。

### 3 马来西亚国立大学法人化的政策分析

实施大学法人化的理由之一是因为国家不再坚持“集权”，也不再坚持所有国家的任务都必须由自设的机构组织负责不可，而朝“分权”的方向发展，将部分国家任务转由独立之法人负责，使大学成为介于政府与非政府机构的独立组织 (Varghese,2004; Couturier & Frank.,2001)。第三章是从政策的角度来分析马来西亚国立大学法人化的定位与内涵，主要是关于马来西亚的法令与大学的关系分析、大学组织权力与结构变化，进而剖析大学、政府与市场关系变化。

#### 3.1 马来西亚国立大学组织权力的变化分析

马来西亚政府通过立法来管理大学是英国殖民时期所遗留下来的传统。从最初的《1961 年马来亚大学法》(University Malaya Act 1961)、《1971 年大学与大学学院法》(Universities and University Colleges Act 1971, 下简称《大学法》)，然后到 1990 年代中期所颁布的一系列教育法令都对大学组织结构和模式有一定的影响。这些法令包括了 1996 年的《大学（修正）法》、《1996 年教育法》(Education Act 1996)、《1996 年马来西亚认可委员会法》(National Accreditation Board Act 1996)、《1996 年马来西亚高等教育理事会法》(National Council on Higher Education Act 1996) 和《1997 年马来西亚高等教育基金协会法》(National Higher Education Fund Corporation Act 1997)。

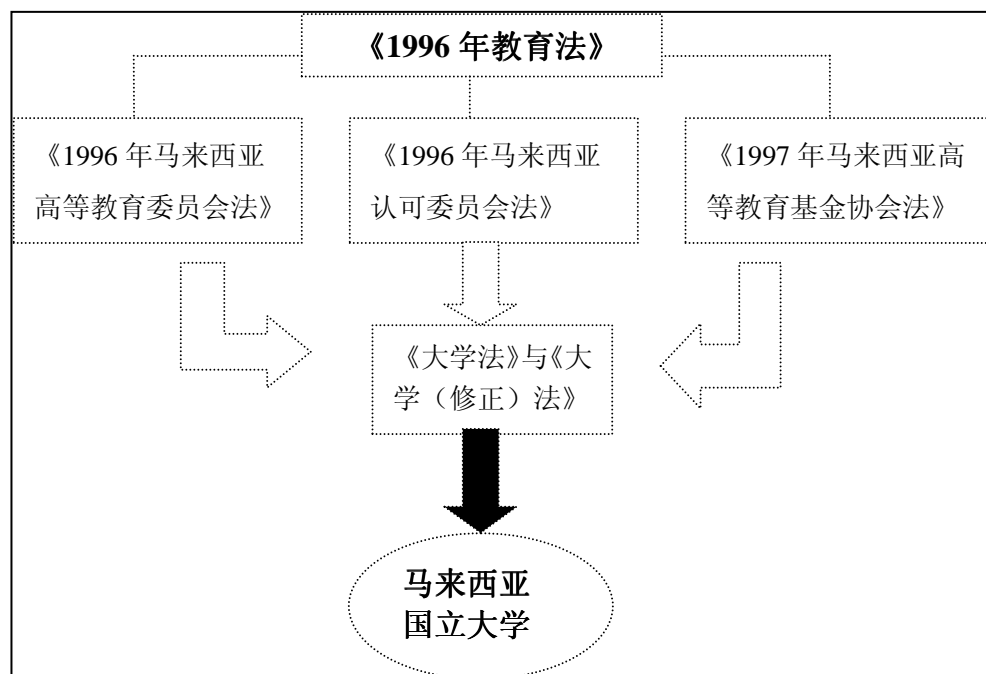


图 3.1: 马来西亚的法律文本与国立大学的关系结构图

如图 3.1 所示，马来西亚国立大学是直接受《大学法》和《大学（修正）法》所约束（用黑色箭头表示）。而《1996 年教育法》是根据《1961 年教育法》进行修改后所颁布的法令。

其中《1996 年教育法》第 70 条列明：“（教育）部长必须根据所有有关高等教育的法律条款，在高等院校提供人民接受高等教育的机会，并且负责高等教育的总体发展方向。”此法所提到的高等院校包括了国立大学和大学学院、私立高等院校、技术学院、社区学院和其他教育机构。图内从属（用虚线联系）于他的三部法令则监管国立大学和大学学院、私立高等院校；而《大学法》和其修正案只监管国立大学与大学学院。

### 3.1.1 与马来西亚国立大学相关的法律文本

#### 1) 《大学法》与《大学（修正）法》

在《大学法》的序言中就提到：“这一部法令是有关建立大学和大学学院、维护大学和大学学院，以及其行政操作方面的法律条规。”《大学法》的第 8 条（1）规定：大学章程所应有的条规都必须遵照该法中的表（一）(Schedule One)所列出的事项。表（一）有关国立大学与大学学院章程（Constitution of Public Universities and University Colleges,简称大学章程）的第三部分第 12 条：“大学组织结构包括：大学理事会、评议会、学院、研究所、学术中心、教育委员会、选举委员会、学生福利委员会，以及作为大学决策机构的评议会所确定的任何组织协会。”《大学（修正）法》主要是针对大学组织结构进行重组和分权（见 3.2）。此外，《大学（修正）法》在原第四条附加上一条：大学理事会在获得财政部的批准之下，只要理事会确定是有益于、或有助于提高大学运作的盈利性活动，大学被授予了借款、出租或转售其资产、建立公司并获得投资收益的权力。

#### 2) 《1996 年马来西亚认可委员会法》

此法提到了马来西亚认证委员会 (National Accreditation Board) 的职责：制定有关学科标准、质量控制的政策；负责确定、监控、评定和保证课程的质量；确保国语 (National Language, 即马来语) 作为高等院校，特别是所有必修课的教学媒介语；委员会也能咨询高等教育部长审批通过私立高等院校所开办的课程（第 4 条）。

#### 3) 《1996 年马来西亚高等教育委员会法》

马来西亚高等教育委员会 (National Council On Higher Education) 是由高等教育部长为主席，其成员主要有来自教育部、财政部、首相署政府部门代表，三所大学校长和两名私立高等院校代表所组成。此法的第 12 条（1）列明了高等教育理事会的职权：计划、制定和确定高等教育未来发展的国家政策和战略；制定国立大学的一些政策和指南，其中包括薪金制和教职员工管理模式、大学参与的商业活动，以及大学与其他高等院校在国内外合办的课程或培训项目。

#### 4) 《1997 年马来西亚高等教育基金协会法》

马来西亚高等教育基金会 (National Higher Education Fund Corporation) 是由该基金会的理事会所管制，基金会主要是负责获取和提供教育贷款给经济有困难的大学生；负责贷款回收，以及制定高等教育贷款机制 (第 9 条)。

### 3.1.2 马来西亚国立大学组织权力的划分

对于马来西亚而言,其国立大学原本并没有明确的法人地位,政府为了激活系统运作机制,迅速发展高等教育事业,所以才赋予大学法人地位,促使其自主办学(熊庆年,2002)。所谓大学权力包括学术权力和行政权力两种基本权力形式。国立大学组织的职能和属性决定了学术权力,而行政权力是为学术权力服务的,也是为教学科研创造良好的外部条件(赵德兴,蔡霞,2003)。因此,马来西亚国立大学组织权力的划分主要可以体现在大学最高权力机构、决策机构、执行机构和监督机构的职权变化。

#### 1) 部长与高等教育部

根据《大学法》第3条,教育部长的职责在于大学的总体发展去向和大学行政方面的事务,并通过教育部来履行其任务。这一个任务在2004年交由新设立的高等教育部来执行。

《大学(修正)法》通过之后,马来西亚政府计划逐渐减少提供给大学的拨款——从1996年的86.6%到2005年的60%<sup>6</sup>。尽管如此,政府与大学间的联系主要通过高等教育部,高等教育部则负责制定高等教育的发展政策,而大学行政和发展经费绝大部分都是来自于中央政府。再者,高等教育部也监督大学的学科设置,尤其是那些新开办的学科,或者是原有的学科有30%的课程内容更新也必须先通过高等教育部批准才得以开办。

#### 2) 大学理事会 (University Board of Directors)

大学理事会是大学最高的决策机构,高等教育部长将会委任理事会的主席和成员(大学章程第14条)。《大学(修正)法》有列明:原有的最高决策机构——大学委员会(University Council)将被大学理事会所取代,而大学评议会(Senate)的人数亦从近300人压缩到40人。在大学章程的第16条亦提到了有关大学理事会的权力:“大学理事会是大学属下的执行机构,并且有任务行使大学所赋予的所有权力。”

#### 3) 大学评议会(Senate)

大学评议会是大学的第二高的决策机构,由校长担任主席。大学评议会是负责大学的学术事务机构,它“有权调控大学有关其教育、研究、评估的事务,以及授予学位、文凭、证书和其他学分。”根据大学章程第2条(1),大学评议会所应包括的成员有:校长,也是主席;所有的首席副校长;所有的学院<sup>7</sup>院长、部门主任、大学学科中心和所长;由校长委任不超过20位的教授。这些教授在被委任之前必先通过评议会成员的审核和商酌,以确保学术上的公正、透明,以及符合学校管理的原则。

#### 4) 校长(Vice Chancellor)

在大学章程第9条列明:校长是大学内部的首席执行官(Chief Executive Officer)和学术事务的最高领导人(Head of Academia)。校长是由高等教育部长在大学理事会的咨询之下而委任,得以在其职权范围内对外代表大学,他的任期也是通过同样的程序来决定。校长的职

<sup>6</sup>由于1997年的金融危机,马来西亚政府并无如预期般减少大学拨款,所以目前高等教育部的职责在于调控大学拨款介于80%至90%的大学经费来源之间。

<sup>7</sup>学院即 Faculty (英国模式的大学)或 School (美国模式的大学)。



责主要是确保大学内部管理机构行使在大学章程、条规所赋予的权力，以及符合其规定的运作程序。再者，大学评议会成员除了原定的校内代表，校长亦能从校外选聘拥有企业管理经验的专业人士成为评议会成员。

另一方面，国立大学得以在校外扩展其经费来源渠道，而非只是依靠政府的拨款。这也意味着由大学人及校外专业人士自行管理的大学，逐步取代了高等教育部以行政机关直接管理学术事务之模式。尽管如此，由学术人员组成的评议会，其人数的骤减了很显然地也会破坏学术人员的学术权力。所以，有的学术人员认为大学法人化将会促使他们被“边缘化”，最终由企业利益取代其地位 (Couturier, Lara K., 2003)。总的来说，大学法人化后，大学理事会、评议会、校长三者之间的分工，则可以理事会负责经营权、评议会负责教学研究权而校长负责行政权的方式来划分。

## 3.2 马来西亚国立大学组织结构的变化分析

大学组织结构中间层次的变化在学院层面上表现得比较多，学院及底层组织的变化是大学组织变革的根源。张慧洁在对中外大学组织结构变革的分析中，把组织结构分为两种：第一种是中央集权式的结构，学校内部按职能划分为若干部门，各部门独立性较小，权力集中在高阶层管理人员手中；第二种是多分支单位结构，或称事业部结构，是一种分权式结构，总校区一方面负责监督、协调各分校区的活动并评估他们的绩效，另一方面负责整个学校的资源分配；而分校区通常是半自主的权力机关，按学科、门类或校区来设立 (张慧洁, 2005: p.136-146)。而马来西亚国立大学在 1996 年前后虽然都是属于中央集权式的结构，但是从大学组织权力的变革却得以看出其法人化政策的定位。

### 3.2.1 1996 年之前的大学组织结构分析

1996 年之前，马来西亚国立大学的最高决策机构是大学委员会 (University Council)。如图 3.2 所示，教育部授权大学委员会行使日常决策权，授权评议会（或称学术委员会）行使学术领导权。大学委员会由政府官员、教育部代表，以及少数学术界代表组成；其中校外人士大多由教育部所任命，但学术人员则通常由评议会任命。大学评议会通过校内教职员选举而组成，一般包括各学院院长、各系主任、大学教师和少数职工代表组成。另外，大学的首席副校长 (Deputy Vice Chancellor)、各学院院长、副院长、系主任等高层领导职位也是通过选举而委任。

在图中以实线包围大学来表示在这一个时期大学就像被保护的“象牙塔”，只要按照国家政策来进行管理运作，并不受外部的市场经济环境所影响。这一种官僚化的组织结构强调按程序正确执行，政府或主管机构等对其施加的影响较大 (唐振平, 2006)。同时，大学主要决策是以大学教师所构成的评议会为主，强调执行过程与大学管理者、行政人员协同。但是，评议会人数多达 300 人，其成员通常都各自负责自己部门的工作，所以他们几乎总是从各自的专业和部门的立场来评价新的政策，意见众多，大学难以通过和实施新的政策。结果，

政策的制定和计划的编制通常是有利害关系的各方协调所得，而不是根据学校全盘需要而做出的反应。

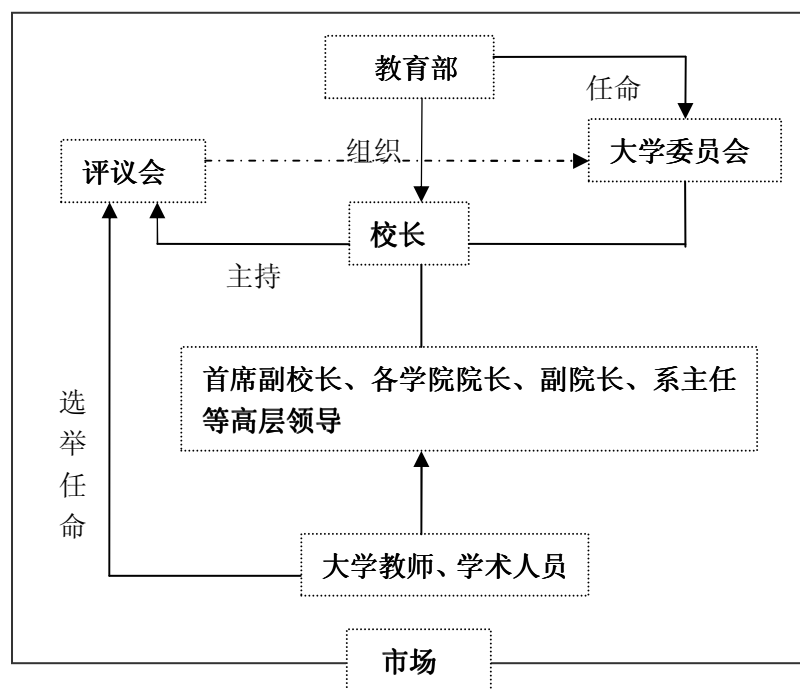


图 3.2: 马来西亚国立大学在 1996 年之前的组织结构

### 3.2.2 1996 年之后的大学组织结构分析

1996 年之后，马来西亚国立大学的最高管理机构由大学理事会 (University Board of Directors) 取代大学委员会。如图 3.3 所示，作为大学事务以及管理问题的最后仲裁人、执掌实权的大学理事会，其成员大多也是政府各部门的官员。大学理事会的作用是监督和改进大学的管理，决定高等教育财政预算的分配、教师福利、课程内容等。另外，大学评议会的人数已经从 300 人减至 40 人，除了各学院院长、部门主任、大学学科中心和研究所所长之外，校长是当然主席，也有权选聘校外管理人才作为成员之一。大学的荣誉校长、校长，以及三位首席副校长（分管三项事务）由高等教育部直接委任；院长、副院长由校长直接委任；至于系主任和以下的职位则归院长和副院长来决定，然后才呈上新进教职员名单给大学 (Senior Academics, 2006)。

此外，大学也被授权建立自己的公司——校办企业主要是从事商业投资方面的盈利性活动，以便扩展大学的经费来源。校办企业都是在《1965 年公司法》 (Companies Act 1965) 之下建立的，并且隶属于校长所管理。简言之，校长是该公司的总裁，能够自主决定公司的赢利方式。由此可见，大学治理结构已发生巨大的变化，官僚制也就逐渐摒除在外。比如大学的行政一直以来都是由政府主导的大学法庭、大学校务委员会、评议会、政府行政官员、大学内各学院、不同的部门，以及研究所等多层机构来管理。如今，评议会人数的骤减，大学的决策权主要集中在少数人手中，所以决策迅速，当大学面临危机和突发事件时，大学能更精确地对学校进行有效和适时的管理方案。再者，图中也以虚线表示市场经济环境和大学组

织的关系趋向于模糊化，所以大学领导必须时刻跟上社会变动，以做出有效的决策。

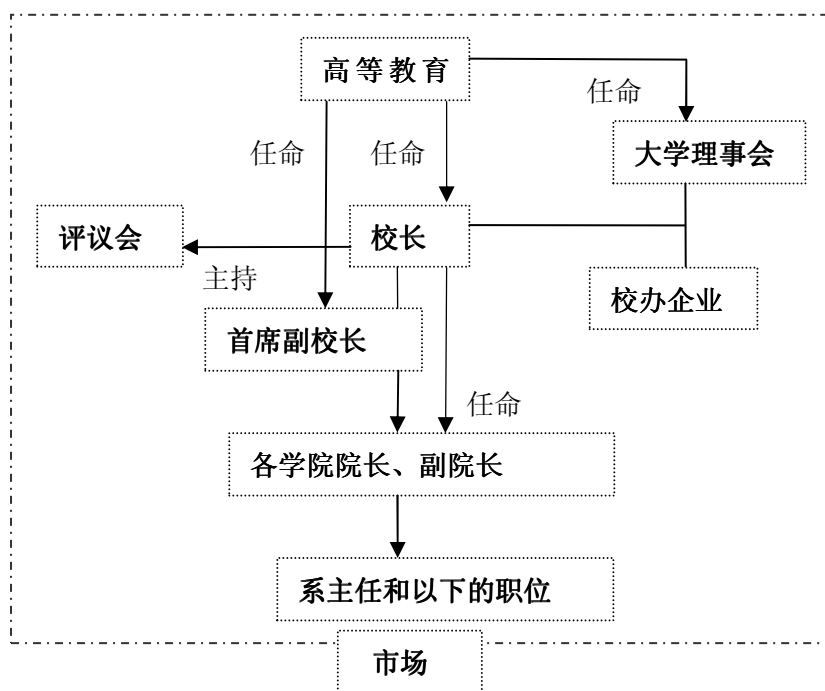


图 3.3: 马来西亚国立大学在 1996 年以后的组织结构

### 3.3 马来西亚国立大学管理模式的变化分析

若从国立大学的管理模式变化作为其发展分期，可从 1996 年之前作为马来西亚国立大学管理模式变化的第一个阶段，而 1996 年之后为第二个阶段。因为 1996 年是《1971 年大学与大学学院（修正）法》(Universities and University Colleges (Amendment) Act 1971，简称《大学（修正）法》)通过的一年，该法针对旧的大学组织结构分化进行了一些修正，而且也赋予大学一些新的职权，新建的大学也将以此法为依据，所以 1996 年亦可作为马来西亚国立大学改革的分水岭。

#### 3.3.1 1996 年之前：政府主导型管理模式

政府主导型(State Control)管理模式是指政府行为在大学的运行中起主要作用，大学被纳入国家行政体系之中，形成学术权力和国家行政权力的结合体（邢克超，2004）。马来西亚独立以后第一所综合性大学，马来亚大学在成立初期，虽然保留了英国大学的组织架构，但是政府却是主导大学内部管理。纵观马来西亚国家政策自独立以来到现在，大学作为马来西亚解决社会分层的问题起着重要作用。

在1970年，大学开始实施种族限额制是为了迎合马来西亚新经济政策(NEP)为了消除马来西亚各种族之间的贫富悬殊和重组社会的两大目标。到了1990年马来西亚发展政策(National Development Policy, 1990-2000年)除了继续NEP的“消除贫穷和建立团结和谐的社会”之外，同时也基于《2020宏愿》的目标而在人才培养方面强调“培养具有高科技和生产

力的技术型人才”。由此可见，大学的教职员聘任、课程、招生等方面都是由政府所控制，大学没有太多的自主权。

尽管如此，在比较图3.2和图3.3，大学与市场的界限已经越来越模糊，同时，马来西亚政府对于大学的人才培养要求的转变促使大学开始以市场为导向、加强与国际接轨，并朝着创建世界一流大学的目标前进。阎凤桥对于大学在90年代以后的发展，他提出了大学组织转型的五大要素，那就是加强组织筹划核心的建设、建立打破传统的组织边界和学科边界的发展型单元、多样化的资金来源、有创新热情的学术核心，以及有整合功能的创业文化（阎凤桥，2006：p.75）。换言之，大学应该吸收管理人员和学术人员参与，将传统的学术理念与新的管理理念有机地结合起来，并在政府的财政预算之外开拓新的资金渠道。

### 3.3.2 1996 年以后：政府监督型管理模式

政府监督型(State Supervision)管理模式是结合政府与市场导向的管理模式。其特征就在于既强调学术自治，也不排除政府的管理，政府主要监控大学的质量和保有一些职责权力(Lee, 2000)。90年代，马来西亚的高等教育需求不断增长，政府却无法承受其经费支出的负担。为了激活国立大学的运作机制，迅速发展高等教育事业，马来西亚政府通过立法，其中包括修改《大学法》来实施大学法人化政策，促使大学自主办学和提高高等教育育质量。马大在1998年1月宣布“法人化”，同年3月15日，国大、理大、博大和工大也陆续宣布开始实施“法人化”政策。

如图3.4，高等教育部是大学事务的直接监督机构，而周边的政府机构有公共服务部、科技创新部、财政部、国家审计部和高等教育基金会则是分管国立大学的一些事务。公共服务部是负责教职员的工资、花红和退休金等薪金方面的事务；科技创新部则是大学科研经费的审核通过部门，大学所要申请的科研项目都是通过此部门；财政部负责大学的直接拨款，国家审计部则审计大学的财务状况和经费来源；高等教育基金会是负责大学生贷款事项（见3.1.1(4)）。这些政府机构都是以大学理事会成员的身份来监督大学的管理情况，而高等教育部也能通过大学理事会来监控大学。

在1996年以前，大学的一切财政事务都必须向财政部汇报，比如学校要买的电脑数量等建设费的细目；而现在，财政部的直接拨款，并没有要求列出所有的细目，并且让大学自主决定投标一些校外服务，或是购买有利于大学发展的硬件设备(Senior Academic, 2006)。高等教育部对于大学的课程设置方面则是质量保障的监督者，并非完全掌管大学事务。然而，从马来西亚政府对高等教育的直接拨款可看出，大学尚未脱离“官僚化制度的枷锁”（“shackles of bureaucratic regulation”），比如在第八马来西亚计划之下，2003年拨给高等教育的公共运作支出超出马币40亿，发展支出超过马币70亿(Morshidi,2006:p.111)。政府对于高等教育的财政拨款不减反增的迹象，说明了大学对于社会重组方面还是起了很重要的作用，政府似乎不愿意让大学有绝对的自主权来决定其办学取向。

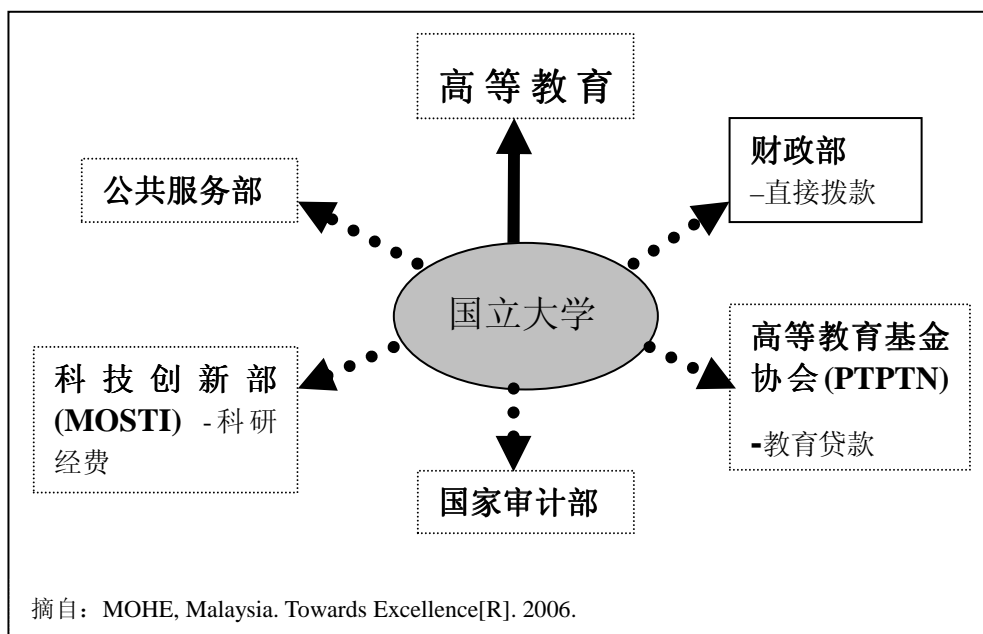


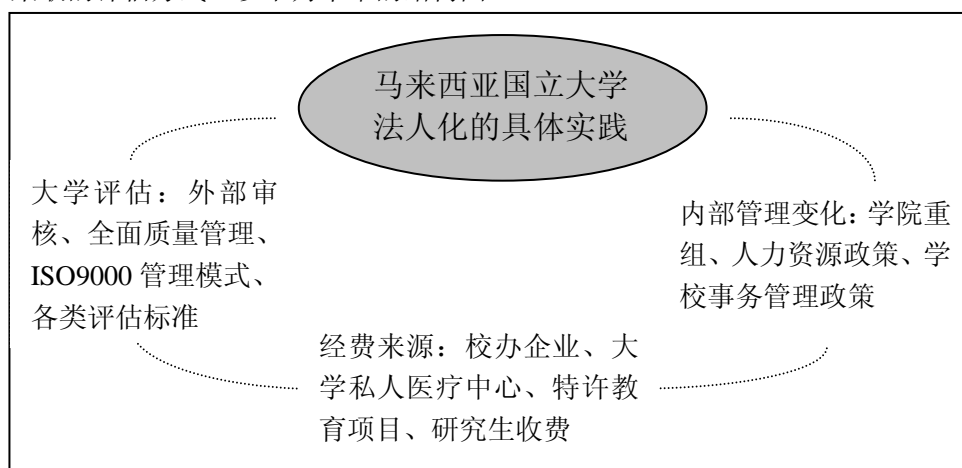
图3.4：马来西亚国立大学与政府机构的关系图

国立大学法人化意味着马来西亚大学得以脱离政府的许多官僚式条款，取而代之的是以企业化管理来办学，并能够比较灵活寻求其经费来源 (Lee, 2004; Muhammad, 2004)。再者，马来西亚高等教育部自 2004 年设立以后，其宗旨定位于：马来西亚将在 2020 年时成为卓越高等教育中心；其十大目标中包括：建立至少十所享誉国际的“卓越”教育中心，特别是其研究成果、专利权、出版物、科研合作和科研产品商业化方面有所成就；确保国立大学的额外经费来源与政府拨款的比例能够达到 30%：70% 的比值；培养满足国家人才需求、能与国际竞争的大学毕业生。换言之，政府主导的管理模式已经转换成监督模式，法人化之后，政府管理与市场调节并行，大学亦可以比较自主地制定更倾向于市场需要的大学使命、建立自己的公司、制定发展策略等。

综上所述，国立大学与政府的关系在 1996 年以前依然是以国家导向的，但是法人化以后，两者之间就多了一个市场的考量。虽然政府拨款仍旧占大学经费的 90%，也更加注重大学对公共资源的使用效率，但是政府在整个高等教育体系中的角色弱化，逐渐放宽对大学的控制，取而代之的是给予大学较多的自主权和灵活性，可以根据市场状况自行做决策。然而，若从辅助措施方面看，政府的角色则在增强，这可从学生贷款资金的提供，以及质量保障方面的政策看出。这说明了虽然政府与大学之间的直接控制与被控制关系开始弱化，但是政府仍需要通过财政政策和对学生权益的保护来实现对大学的宏观调控。这非但有助于确保高等教育大众化过程中的公平性及不会加剧社会分层问题，而且也符合马来西亚国家发展政策一直强调的促进民族团结的目标。

## 4 马来西亚国立大学法人化的具体实践

马来西亚国立大学法人化政策的颁布已经有九年的时间，而国立大学已经按政府要求制定大学法人化的具体方案和实施步骤。每个学校的方案经多次协商，最后通过议会立法认可（即议会通过修正）后的学校章程正式施行。本章在探讨马来西亚国立大学法人化的具体实践时，是通过访谈所取得的口述资料（参见附录 2：访谈名单），以及被访问者所提供的关于其大学的年度报告、大学的策略计划或展望、招生宣传单和学校内部刊物等资料，针对大学内部管理和经费来源的变化作进一步分析，最后探讨马来西亚政府为了保证大学的质量而采取的评估方式。以下为本章的结构图：



### 4.1 马来西亚国立大学内部管理变化

马来西亚国立大学法人化之后，许多大学均制定各自的远景 (Vision)、使命 (Mission) 和目标 (Objective)，其中马来亚大学（下简称马大）的远景是：成为教育与研究的卓越中心，并且是马来西亚高等教育的教学和研究知识的重要资源中心；马来西亚理科大学（下简称理大）和马来西亚博特拉大学（下简称博大）的远景是：成为世界一流的大学；至于马来西亚国民大学（下简称国大）则定位于：成为超越时代与社会进度的前卫性大学。显而易见，要成为世界一流的大学，大学的内部管理 (Internal governance) 必须加以改善，一来提高办事效率，二则是能更迅速和及时地适应市场变化。大学内部管理除了大学内部权力的分配问题之外，也包括了政策的执行方面<sup>8</sup>。在此，主要针对大学各学院 (Faculty/School) 的管理变化进行分析阐述，可分为三方面：学院重组、人力资源政策和学生事务政策。

#### 4.1.1 学院重组

学院重组 (Academic Restructuring) 包括了学院之间的合并、学院内部重组，以及相关学

<sup>8</sup> 有关大学的“管理” (governance) 这词，可以简单分为外部管理——大学与其主管者之间的关系，以及内部管理——大学内部权力的分配问题；而经营 (management) 主要是政策的执行，它与管理在很大程度上是重合的（世界银行，2001：50）。

科的整合,以便做到资源最优化,尤其是人力资源(不论学术或非学术)、实验室和仪器方面的有效利用。另外,对于那些不能促进可持续性发展的学院,大学则采取关闭的政策,如理大的大学预科班中心(Matriculation Centre)在1998年被关闭。

### 1) 学院合并

有关学院合并方面,国大的九所学院合并成三所新的学院,其中四所理科类学院(分别是生命科学学院、物理科学学院、数学科学学院和环境资源科学学院)在1999年合并为科技学院(Faculty of Science and Technology);三所社会科学学科类的学院(分别为语文研究学院、发展科学学院和社会与人文科学学院)在2000年合并为人文与社会科学学院(Faculty of Social Science and Humanities);经济学院和企业管理学院则在2004年合并成经济与商业学院(Faculty of Economics and Business)。国大的这一举措一方面为了应对高等教育全球化的挑战,另一方面则是提高内部管理效率(Muhammad, 2004)。建立新的学院不但促进了跨学科研究,而且也集合来自不同领域的专家学者对相关学科的交流。

### 2) 学院内部重组

通过学院内部重组来整合相关学科的课程和内容,或者是合并相关学科项目,大学得以开办一些更符合市场需求的课程,并且提高其对外的竞争力。比如博大于2004年分别在两所学院进行内部重组,另外建立两所新的学院。在食品科学与生物技术学院(Faculty of Food Science and Biotechnology)的重组中,生物技术系(Department of Biotechnology)与环境科学学院的生物化学与微生物系(Department of Biochemistry and Microbiology)合并,建立了生物技术与分子科学学院(Faculty of Biotechnology and Molecular Sciences)。同时,理科与环境学院(Faculty of Sciences and Environment)则重组为环境研究学院(Faculty of Environment Studies)。新建的这两所学院也显示博大所关注的学科是有关生物技术和环境方面的领域,以便在未来成为该领域的权威。

### 3) 学科整合

学科整合是对于不同领域的课程和研究进行重新认知,并且打破学院之间的界限,促进跨学科的互动和交流。比如国大的人文与社会科学学院新开办的语言、信息与通讯技术课程(Language and ICT),以及经济与商业学院所开办的商业系研究生课程(Business Graduate School)。这也说明,学科整合不但促进新的学科产生、新知识的传递方式,而且也给予学生有更多课程选择、吸引国际学者或合作伙伴参与新的研究。再者,理大在考虑到经费问题方面,已经把天文气象科学(Ilmu Falak and Atmospheric Science)的研究部门纳入伊斯兰研究中心,以及原本独立的电脑信息与培训系统部门(Computer Based Information and Training System, COMBITS Biro)也纳入计算机中心。

截至2004年,在17所马来西亚国立大学中,共有173所学院在本科阶段共开办了634个学科(见表4.1)。在这些国立大学之中,其学院数量幅度从最多的理大(22所)到分别只有3所学院的马来西亚科技大学学院(Kolej Universiti Sains dan Teknologi Malaysia)和马来西亚敦胡先翁大学学院(Kolej Universiti Teknologi Tun Hussein Onn)。与此同时,理大的

22 所学院开办了 50 个学科项目，而国大的 14 所学院却开办了 80 个学科项目。另外，高等教育部截至 2005 年为止已经评估了 150 个新的学科项目 (Morshidi,2006:p.114)。由此可见，学院重组能够促使大学开办相关或者较多多元化的课程，并且确保这些课程符合目前和将来学生、雇主的需要，从而提高大学的办事效率。

**表 4.1 2004 年国立大学的学院和（本科阶段）学科数量**

大学	学院数量	学科数量
Universiti Malaya	16	44
Universiti Sains Malaysia	22	50
Universiti Kebangsaan Malaysia	14	80
Universiti Putra Malaysia	15	72
Universiti Teknologi Malaysia	10	68
Universiti Utara Malaysia	13	25
Universiti Malaysia Sarawak	8	32
Universiti Malaysia Sabah	18	58
Universiti Pendidikan Sultan Idris	6	18
Universiti Teknologi MARA	20	86
International Islamic Universiti Malaysia	6	27
Kolej Universiti Islam Malaysia	4	4
Kolej Universiti Sains dan Teknologi Malaysia	3	19
Kolej Universiti Teknologi Tun Hussein Onn	3	20
Kolej Universiti Teknikal Kebangsaan Malaysia	4	14
Kolej Universiti Kejuruteraan dan Teknikal Malaysia	5	7
Kolej Universiti Kejuruteraan Utara Malaysia	6	10
总数	173	634
资料来源:马来西亚高等教育部, 2005 年		

#### 4.1.2 人力资源政策

在国立大学法人化政策颁布初期，大学内的教职员原本应将脱离公共服务部的管制，并且以企业形式的绩效制取代公务员的薪金制。然而，由于 1997 年的亚洲金融风暴，这一项政策并无实施，大学的教职员仍旧是公务员，而且其级别、薪金是根据公共服务部的标准所划分。根据 2002 年的马来西亚薪金制(Malaysian Remuneration System)，大学教师的薪金被划分为六个级别：DS/DU45、51、52、53、54 和特级(Special Grade)，工资幅度从最低美金 750 至美金 2000 左右，另外提供房屋和汽车贷款优惠、医疗和年假等福利。尽管如此，要改善大学内部管理，大学的人力资源政策务必做出调整，特别是对新聘任的学术人员、行政和后勤人员的资格审核，以及重新制定淘汰、筛选人员的程序。



## 1) 教职员的聘任与培训

关于国立大学的教职员聘任,各大学可依据公共服务部所定下的程序来招聘,但是大学能够自主制定新进教职员的资格审核或筛选程序,然后把入选名单交给高等教育部审核批准。与此同时,许多大学开始提高学术人员的资格要求,比如国大计划在 2010 年之前,把具有博士学位的学术人员人数从现在的 35% 增加到 75%。另外,申请担当行政职务的人数量越来越多,所以新进行政人员的筛选程序也越来越繁琐。在国大,申请者必须得参加第一阶段的综合性考试(包括情商方面的问题),通过者将会进入第二阶段的面试,最后才会签订两年聘任合约,而这两年只是大学正式聘任该职员的实习期。

教职员培训是确保职员的个人素养和能力可持续性发展的重要政策。国大的学术发展研究中心(The Centre for Academic Advancement)是负责学术人员培训的中心,这些培训课程内容多样,包括教学、研究和写作技巧,咨询和个人仪表等。至于行政和后勤人员的培训课程则是由大学的人力资源部所负责,内容包括时间管理、柜台服务、有效沟通和其他有关管理方面的课程。此外,国立大学的电脑中心也另设有培训教职员有关通讯和信息技术方面的课程。同时,大学也鼓励其在职学术人员继续进修,比如脱产学习计划(study leave training awards)和土著学术人员培训计划(Bumiputra Academic Training Scheme)都是为了提升学术人员多方面的素质能力而设的。然而,为了节约成本,大学已经减少派出国进修的人数,而是内部开办相关的课程进行培训。再者,有很多学术人员都是在同一所大学,或者是同一导师之下完成其学士、硕士和博士学位,这似乎不利于大学的多元化交流,而且视野也可能比较单向。

## 2) 教职员对于内部管理变化的回应

目前,国立大学均有各自的学术人员聘职称的指南册子,但是其评职称的程序尚未十分透明化,有者甚至批评国立大学仍旧按照土著优先(Bumiputra-risation)来评定教授职称的人选(Lee, 2004)。高等教育部的《迈向卓越》在第十一章有关人力资源方面,提出了如图 4.1 的学术人员聘职称的建议途径。报告指出,学术人员评职称应该按照各大学的理事会所制定关键绩效指标(Key Performance Indicator, 简称 KPI)来审核其资格。KPI 包括了有关学术人员所应发表的文章数目、科研成果等资格要求。图中所示,只有符合 KPI 标准的助教和高级教师才有资格评教授。而教授可分为三级:A 级、B 级和 3 级,最后才评上讲座教授。另外,报告也建议:大学校长的委任应该公开招聘,并且以两年聘任制为限,提供竞争性的市场报酬来评定其成就(MoHE,2006:p.85)。

此外,由于大学法人化使大学悠闲安逸的校园文化和大学教师的传统工作、生活方式受到冲击,所以此政策在实施中遭到抵制,或者是有的学术人员采取不闻不问、事不关己的态度(Machisato, 2003; Senior Academic, 2006)。某大学的高层也反映:“高等教育部的设立非但细化有关高等教育的事务,而且对于大学内管理层或学术人员的控制更加细化,甚至连出国的次数也得上报,这不是更有效率(efficiency),而是更多的限制(limitation)(Senior Academic, 2006)。”

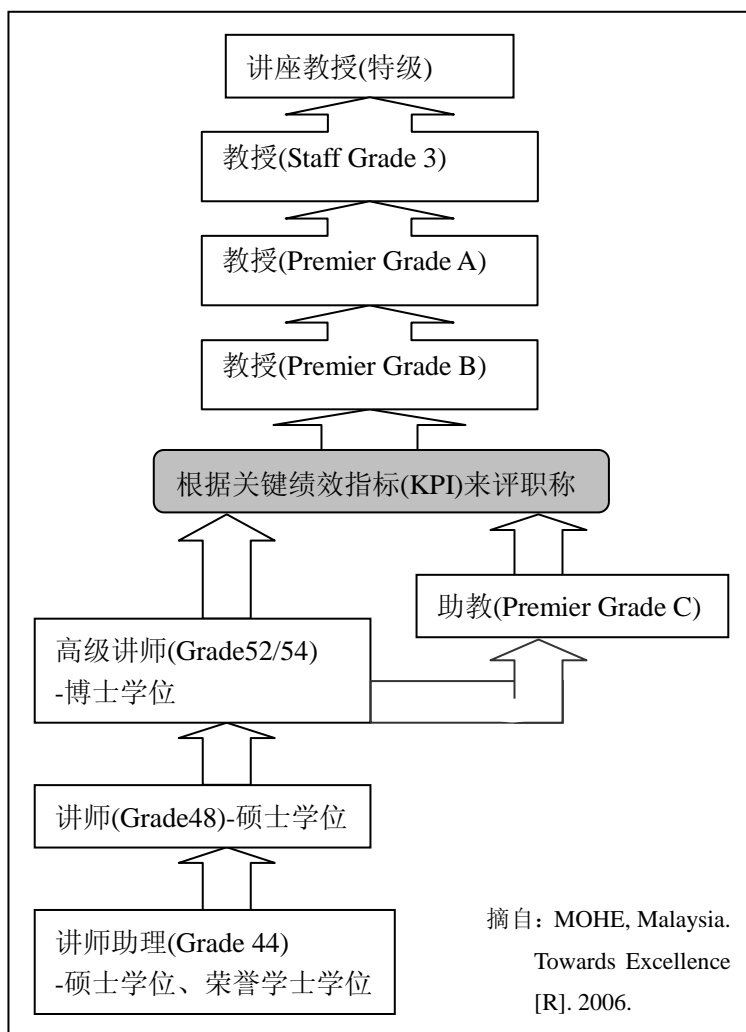


图 4.1 学术人员评职称的建议途径

### 4.1.3 学校事务管理政策

学校事务管理政策主要是为了提高大学整体管理效率，以及校园资源有效利用。主要有学生事务、各类设施、信息和通讯技术(Information and Communication Technology, 以下简称信息技术)方面的管理政策。其中信息技术包括收音机、电视机、影像、DVD、电话、卫星系统、计算机、网络硬件和软件，以及相关的服务，如网际网络、视频会议、电子邮件。学校事务管理政策可以体现在学生管理系统、设备管理系统和信息技术设备的运用。

#### 1) 各类管理系统的运用

管理系统正是利用网络和数据库技术，实现了适时地对校内某些信息的管理，比如设备管理系统和学生资料管理系统。马大的综合性学生资料系统(University Malaya Integrated Student Information System, 简称 UMISIS)是学生查询课程时间表、宿舍资料、新学期注册等所使用的校网。目前，国大也计划把所有的学生事务整合到相同管理系统，其中包括学生资料储存、课程注册、财政账目查询和投诉事务等。换言之，简化学生事务程序不但便于学生处理自己的事务，而且也大大提高大学行政的办事效率。

此外,博大的固定资产管理系统(Hardcat Fixed Assets Management System,简称FAMS)在2004年分别在两个校区——雪兰莪州沙登校区和砂拉越民都鲁校区开始实施。FAMS即是企业经常采用的一种设备管理系统,它不但能更快、更准确地审核学校的设备状况,也能让教职员和学生通过资产折旧、预算、维护等方面的资料,充分发挥设备的价值,进而提高其生产力。FAMS的资料能每日更新,其中也包括了教职员的资料增加和删除,确保了准确性,管理层也就能做出更明智的决定,减少运作成本。

## 2) 信息技术设备的运用

信息技术设备是为了推广教职员和学生利用网络技术和数据库技术分析、设计,实现了设备信息管理、文件的传输、系统的在线更新、文件的备份、在线聊天、分布式数据库应用等功能。国大的第六项战略计划,有关管理和服务方面就有提到,减少国大相关人员与电脑数比例,其中讲师、行政人员、学生(在实验室的电脑)都是定在1:1,至于技术人员为1:4,非技术人员为1:8。此外,在课室、会议室和大讲堂增设信息技术设备,特别是LCD、电脑和视频设备一方面是加强大学的现代化设备,另一方面也促进电子学习(E-learning),让学生能在课室外通过虚拟网自主学习。

国大的“一个大学生,一台电脑”既是为了减少大学生与电脑数的比例,也是为了提高大学生运用信息技术的能力的政策之一。同时,所有的学院各有完善的电脑室,以供培训使用;学生宿舍的寝室也都装上网线,以达到上述目标。此外,大学知识产权电子搜索器

(E-Intellectual property trove for the University)是收集、储存、传递和知识产权商业化的一个管道。这些以不同形式或软件的文件将会被一个综合性系统所解读,便于工业界、研究员和学生搜索和浏览。国大的电脑协作研究网络(Computer assisted research network)是一个支持多用户访问和交流的平台,尤其是让研究员更加迅速地更新所需要的研究资料。这个网络将作为目前的网络和链接的“催化剂”,并且鼓励更多的跨学科研究互动,以及推广国内外的学术人员交流。当询及信息技术设备对于提高内部管理效率的作用时,许多教职员的回应都是比较乐观的,国大的某高层还声称校长已经开始使用电邮和通过视频会议以对紧急事件做出迅速而及时的决策(Senior Academic, 2006)。

## 4.2 马来西亚国立大学的经费来源变化

在第三章中提到,马来西亚政府的直接拨款目前仍然占国立大学经费的90%,但是随着政府的权力下放,大学也必须逐渐扩展经费来源,以求达到自主办学的目标。所以,许多大学致力于在2010年前把自筹经费的百分率从10%提高到25%。目前,校办企业所获取的额外收入只占了大学全部经费来源的1%,各类学杂费占约12%,租借和出售固定资产占0.1%。尽管如此,各大学已经建立了自己的公司进行一些投资活动、寻找科研经费和咨询费、出租大学设备、开办教育项目和提高学费。除此之外,国立大学也开始要求所有的部门和研究所制定中期和长期商业计划,其中国大计划在近几年让各学院能够自行创建公司,一方面推动

学院自筹经费，另一方面也借助企业化管理来提升学院内部管理效率和效益。

#### 4.2.1 校办企业

校办企业即是国立大学根据《1965年公司法》所建立的公司，校长是公司的总裁，而公司理事会则直接向大学理事会汇报其事务进展。这些校办企业旗下都有自己的子公司，比如理大的 USAINS 集团于 2000 年开始营业，其旗下有理大控股有限公司 (Usains Holding Sdn. Bhd., 简称 Usains) 和三个子公司：理大科技服务有限公司 (Usains Tech Services Sdn. Bhd.)、理大科技资产有限公司 (Usains Tech Capital Sdn Bhd) 和理大信息技术有限公司 (Usains Infotech Sdn Bhd); 国大控股有限公司 (UKM Holding Sdn. Bhd., 简称 UKMHSB) 于 2001 年开始营业，它是国大的商业支柱，负责监督国大的子公司所进行的商业活动，那就是国大医疗有限公司 (UKM Kesihatan Sdn. Bhd)、国大专家咨询有限公司 (UKM Pakarunding Sdn. Bhd.)、教育发展中心 (Centre for the Advancement of Education) 和国大招待所 (Puri Pujangga UKM [University House])。

##### 1) 产学合作与校外咨询项目

由于大学内的专家学者和研究活动是扩展大学经费来源的重要管道。因此，校办企业主要运用大学所有资源来规划和提出有关商业活动的总体政策；制定大学与其他公司合资或投资方案；计划、执行、协调和监控有关投资的操作和商业活动；同时，也物色新的商机，以便进行再投资。其中包括国大与国家电讯公司合作的微电子和纳米技术项目、精明学校 (Smart School Project) 的多媒体数学教育软件包、通过食品质量研究中心 (Food Quality Research Unit, UNIPEQ) 做有关食品工业的商业咨询、质量分析和培训。在一次国际会议中，前任国大校长莫哈默·沙列·莫哈默·雅欣 (Mohd. Salleh Mohd. Yasin) 表明：“国大对于其研究活动商业化保持乐观与开放的态度，并且将会继续发展成为大学未来的一部分战略目标 (Mohd. Salleh Mohd. Yasin, 2004)。”

另外，大学得以把一些研究成果商业化，让社会更容易取得大学专家学者的专业性服务，促使大学资产增值和优化其资源配置。USAINS 主要推广大学的知识产权，并将其成果商业化，如出售创新产品、制造过程、产品设计的专利或版权，以及在校外提供大学专业人士的咨询服务等；同时，USAINS 也出售其硬件设备，特别是一些高科技的设备。其它商业化的形式也包括合同制研究项目 (Contract Research)、咨询和检测服务 (Consultancy and Testing Services)、项目管理 (Project Management)、临床实践 (Clinical Practices)、合资企业、出售某些产品的执照和知识产权。在这些项目中，有关学术人员将获得的提成是根据合同所列的条件，或者是大学与有关方的协议。

##### 2) 大学私人医疗中心

原有大学医院都是属于国家办的。国立大学法人化之后，许多大学医院另设立医疗中心，这些医疗中心获得了马来西亚卫生部所批准的执照，成为私人医疗中心。比如国大专科医疗中心 (UKM Medical Specialist Centre, 简称 UKMSC) 和马来亚大学医疗中心 (University

Malaya Medical Centre, 简称UMMC)。医疗中心的主治、专科医生和医疗人员都是聘自大学医院和医学院。在建立私人医疗中心前, 大学医院的收费皆很低, 医生的工资也不高, 所以有很多医学生毕业生在完成政府规定的实习期之后, 都不愿意留下, 而是另行筹资开办私人诊所。而现在, 医生可以根据不同的病人需求, 建议他们去接受不同类型的服务; 一些专科医生也被允许到私人医院, 咨询特定的病人, 或者是在预定的时间看诊, 并且收取额外的费用。

以马大医院为例, 医生每逢星期一和三是被允许收取较高的费用, 其他日子则是一般公共医疗收费。医生可以根据病人的经济情况而建议他选择在哪一天复诊, 或者是建议他到UMMC接受治疗。相对而言, UMMC的服务比较好和快, 有比较宽敞的单人的病房, 所以其收费跟私人医疗中心一样偏高。另外, UKMSC为了加强医疗服务效率和素质, 已经从国大医学院交由国大医疗有限公司所管理。UKMSC针对门诊病人而开设了12间专科诊所, 至于住院病人则有44间单人病房(分为贵宾套房、行政豪华间和豪华间)。通过协议, 在大学医院所诊断的结果、治疗方案和管理设施也适用于医疗中心, 这也就大大减少一些行政方面的程序了。再者, 国大医疗有限公司除了管理UKMSC, 也跟医学院合作开办一些医学课程或讲座, 以及协助进行一些医学研究。

#### 4.2.2 多样化的教育项目

国立大学在校内进行学院重组和内部管理调整, 在校外则与私立学院和其他大学合作开办多样化教育项目。多样化的教育项目非但增加大学的经费来源, 而且也促使大学有效利用校内资源, 对外提供相关的专业性教学服务。

##### 1) 特许教育项目 (Franchise Programme)

特许教育项目是指与不获准在特定领域内授予学位的本地私立学院合办“双联课程”, 其中包括商业、资讯科技与电脑及传播课程等。合作双方是一种授权——经营(franchiser and franchisee)的关系, 私立学院相对来说是国立大学的一个特许经营分部, 这一些私立学院主要是马来私立学院<sup>9</sup>, 但是也有其他如泰莱学院(Taylor College)的大学预科课程(Matriculation programs)。这一类课程主要是提供给那些没被国立大学录取的学生修读, 学生能够在私立学院完成他们四分之三或者是全部课程, 但是学费相对比较贵, 整个课程学费幅度介于美金4800至美金10000(studymalaysia.com, 2002)。国立大学将负责整个课程设置, 并且授予该毕业生相等的学位文凭。

此外, 校外学位课程(External Programmes for Degree Qualification)也是另一种形式的特许教育项目。此类课程有的是国立大学或国外大学与私立学院合办的课程, 课程模式类似于远程教育的模式, 大多数的学生是那些刚高中毕业但开始工作的学生(studymalaysia.com, 2002)。国立大学负责制定其入学资格、课程内容和考试形式, 而私立学院则提供教程讨论

<sup>9</sup>这些马来学院几乎全部都是在1996年后开办的, 而且百分百由马来族拥有, 主要开放给住在郊区或城市边缘地区的马来族就读。

(tutorials)、帮助学生准备考试和解决行政方面的问题。考试将会在特定或正规的考场（一般会在私立学院），而且必须由授权考试中心(Authorised examination bodies)人员监考。最后所获得学位资格跟大学本部学生是同等资格。比如，马大所开办的三年制法理学本科学位(Bachelor of Jurisprudence)课程，学生除了上课和课程考试，也必须取得法律实践证(Certificate of Legal Practice)才能毕业。

## 2) 离岸教育项目 (Off-Shore Programme)

离岸教育项目是国立大学之间合作开办的课程，主要是老大学跟其他新起大学的合作方式。其中包括理大跟苏丹伊德利斯师范大学(Universiti Pendidikan Sultan Idris)合作开办的教师培训课程，师范大学将先招满预定学生人数，然后理大才派出相关的教师执教；国大与博大的教师也有到东马的砂拉越大学(Universiti Malaysia Sarawak)和沙巴大学(Universiti Malaysia Sabah)执教硕士学位课程。此外，理大也与一些社会组织，如马来西亚幼儿园协会(Malaysia Kindergarten Association)合作开办一些短期教育课程。

## 3) 继续教育课程 (Continuing Education Programme)

继续教育是政府倡导终身教育的其中一项计划，也是培养知识型人才所必需的教育项目。此类课程的对象主要是在职人士，所以一般都是两至三天的短期课程。马大继续教育中心(University of Malaya Centre for Continuing Education, 简称 UMCCeD)在全马分设 11 个继续教育中心，其中生涯发展性项目(Career Development Programme)所开办的短期课程包括专业课件报告技巧、项目评估技术、市场战略和网络广告应用、有效办公室管理和电脑文档管理等。这些课程的收费幅度从 200 美金到 400 美金，其师资有来自于大学相关专业的讲师或教授，也有从校外聘请的兼职企业专才。

另一方面，有一些大学也开办了校外课程(off-campus programmes)给比较年长的学生，他们可以选择全日制或在职课程。比如，理大提供给在职学生的本科学位课程：理科、社会科学和文科学士学位。这些学生只要达到 120 个学分的要求即刻被授予学位。在许多专业领域如医学系，为了提升个人的专业可继续发展(Continuing professional development)能力，修读校外课程的学生每一年规定至少获得 20 个学分(UNESCO,2004)。在这些教育项目中任课、监督和批改作业与考卷的国立大学教师将能获取额外收入。因此，有者评论学术人员为了获取额外收入，将缺乏时间进行研究和发表论著，甚至可能会影响他们在所属国立大学的教学质量(独立新闻在线，16/1/2006)。

### 4.2.3 研究生学费

从国际视野来看，收取学费应当是大学最主要的经费来源(Tilak, Jandhyala B.,2006)。因此，马来西亚政府在国立大学法人化实施初期即宣布大学学费将会提高，但是却遭到社会强烈的反对呼声。虽然政府也设立了马来西亚高等教育基金会(National Higher Education Fund Corporation)提供教育贷款给经济有困难的大学生，但是有者认为大学学费提高最终将损害学生的利益，并导致每个大学毕业生都得承担大笔债务(独立新闻在线，23/10/2006)。值得

一提的是，由于国立大学的录取名额有限，只有一些本科课程是被允许招收留学生，而且不能超过5%（除了马来西亚国际伊斯兰大学[Universiti Islam Antarabangsa Malaysia]），但是研究生课程则没有限制(UNESCO,2004)。

表 4.2 国大研究生学费(国大宣传单，2006)

学院	每学期学费（美元）			
	博士		硕士	
	全日制	非全日制	全日制	非全日制
综合保健科学学院	631	568	426	378
经济与商业学院	505	442	-	-
● 商业管理硕士	-	-	789	-
● 会计硕士	-	-	378	315
● 经济硕士	-	-	378	315
教育学院	473	410	347	268
工程学院	694	631	442	378
伊斯兰研究学院	473	410	347	268
信息科学与技术学院	631	568	426	378
法学院	505	442	378	315
医学院				
● 非临床	789	726	473	410
● 临床	-	-	3158（年费）	-
社会科学与人类学学院	473	410	347	268
理工学院	568	505	410	315
环境与发展研究院	568	505	410	315
马来西亚与国际研究所	505	442	378	315
马来世界与文明研究所	473	410	347	268
研究生中心				
● 环境管理	505	-	378	-

在比较 1996 年前后的学费涨幅时<sup>10</sup>，国立大学的本科生学费仍旧受政府所管制，所以没有太大的调动。至于研究生学费，大学是能够自行调动的。同时，为了朝着成为研究型大学的方向前进，增加大学科研活动是必需的，而许多国立大学纷纷开办研究生课程，扩招本地和留学生。见表 4.2 有关国大研究生学费，其学费幅度是从全日制硕士（文科类）学费 347 美金到（商业管理类）789 美金；以及全日制博士（文科类）473 美金到（医科类）789 美金，涨幅是 1996 年以前的三至四倍。目前，研究生学费在大学的总经费比例并不高，但是随着大学开办多样化的教育项目，各类课程的学费将会作为大学的重要经费来源之一。

无论如何，国立大学法人化在实施初期备受争议，这是因为学术人员均担忧大学一旦以企业形式来经营，大学很可能会为了获取更多的经费而把学术商品化，继而损害大学的学术自由。因此，马来西亚政府也再三强调没有打算将国立大学“企业化”，只是通过法人化政策来促使大学在管理、行政以及提高财政能力方面更有自治权(BERNAMA, 5/6/2006)。再者，2004 年联合国开发计划署(United Nation Development Programme, UNDP)报告显示马来西亚的人力发展指数(Human Development Index)已经从 1975 年的 0.614 增加至 2002 年的

<sup>10</sup> 由于无法找到确切的数据，这一个比较是通过访谈者而获知其涨幅并非很明显。

0.793, 是世界排名的第 59, 这虽然领先许多发展中国家, 但是马来西亚政府指出必须继续对高等教育作出大量的投入以赶上排在前头的先进国家 (MoHE, 2006)。

### 4.3 马来西亚国立大学评估

正如英国、澳大利亚、泰国、日本等国, 马来西亚在放松对大学的控制, 允许大学自主使用国拨经费的同时, 纷纷建立全国性的质量评估体系和经费使用审计制度等, 以保证大学对社会负责(王一兵, 2001)。马来西亚国立大学评估是政府给予大学宏观监控的一种方式, 可分为两个阶段: 大学外部评估和内部评估。虽然大学评估仍然处于初步阶段, 但是通过借鉴企业管理理念的绩效评定、降低成本、评估教学和研究的质量, 大学得以加强其领导、行政能力等管理方式、提高大学办事效率和质量保障。

#### 4.3.1 大学外部评估

马来西亚所有的大学都得遵照马来西亚质量保障署(Quality Assurance Division, QAD, 以下简称保障署<sup>11</sup>)所编制的内部评估指南来建立自己的评估数据库, 然后进行内部评估。由此而得出的内部评估报告将会交由保障署, 然后保障署就会派出一组质量保障评估人员到大学内进行审核。质量保障组的成员主要由所要审核的、相关课程或学科的专家学者组成, 他们所依据的是保障署编制《马来西亚大学的质量保障——行为规范》(Quality Assurance in Public Universities of Malaysia: Code of Practice as a guide)作为指南册子。该指南册子把高等教育评估划分为九块: 1) 远景、使命和目标、2) 课程设置和教学方法、3) 学生评估、4) 学生筛选和资助系统、5) 学术人员、6) 教育资源、7) 课程评估、8) 领导与管理能力和9) 继续性成长。审核过后, 质量保障组将按照这九块来评分, 最后总结报告反馈给被审核的学院。

另一方面, 马来西亚高等教育理事会(National Council on Higher Education)已经制定了一个统一的文凭学位认可质量指标, 那就是马来西亚资格框架(Malaysian Qualification Framework)。此框架已经于2006年开始运行, 其目的是为了确保各大学学院授予的学位资格要求、名字统一, 并且与国际接轨。每五年一次的外部评估主要是为了获取国际性校外评估者、工业界、私人界、政府机构和专业团体的反馈意见和建议, 以改善大学的不足之处。尽管如此, 马来语作为大学的必然教学语却阻碍了审核评估的进度, 特别是要找到懂马来语的国际性组织前来进行评估(Lee, 2004)。

#### 4.3.2 大学内部评估

马来西亚国立大学的内部评估首先在各个学院进行, 并由学院院长担任主席, 而行政人员、学术人员、学生和—些校友为成员的团队形式进行。内部评估的目的在于理清学院的强

<sup>11</sup>马来西亚质量保障署是为了监控大学的质量保障操作而于 2001 年建立, 现在隶属于高等教育部。



项、具体目标和所涉入的相关领域；同时，寻求能够发挥其强项的战略、解决当前问题的步骤或提出建议。在马来亚大学，其内部审核者得先接受马来西亚公共行政机关(National Institute of Public Administration, INTAN)所提供相关的培训，然后被分派到不同的部门进行审核。虽然大学的内部评估只是处于初步阶段，但是其所采用企业的全面质量管理、ISO 质量管理模式和制定各类评估指标，对于促进内部管理或学术人员的办事效率和生产力是有一定的作用和影响。

### 1) 全面质量管理 (Total Quality Management)

全面质量管理是以组织全员参与为基础的质量管理形式，目的在于通过让顾客满意和本组织所有成员及社会受益而达到长期成功的管理途径(wikipedia, 3/2007)。所谓全员参与即是机构中的每个人，不管地位、角色如何，都是他们自己职责的管理者，都应该加入到管理活动中去。与全面质量管理相关的可操作性方法包括策略管理法、过程管理法、项目管理法和个人管理法。图 4.4 是关于全面质量管理的一个基本框架图：消费者和大学为了卓越的教育服务，共同确定了目标和标准，然后根据所确定的标准来监控组织内部管理。通过自我评估，大学针对学术人员的个人素养和教学质量，以及组织的管理、课程设置和资源分配进行审核，最后对存在的不足之处采取纠正措施。在整个评估过程中，无论是确定或监控标准时都必须确保消费者——学生、家长、雇主、政府和社会的参与。

### 2) ISO 质量管理模式

ISO9000 (ISO 即为 International Standards Organization) 质量管理模式是在全面质量管理理论和实践基础上发展的质量管理新模式。其核心是把质量管理从传统的对结果(或产品)实行评估，转为对过程实施控制。法人化之后，许多大学的学院组织致力于获得此认证证书，其中理大的注册局(University Registry)和教学医院的药剂部(Pharmacy of USM Teaching Hospital)、博大的经济和管理学院、学生医疗中心等已经获得 ISO9000 认证证书。另外，保障署于 2003 年开始派出其质量保障组到国立大学进行审核，并把原先在工业界所采用的 ISO 国际标准转换成审核大学的标准，即为 MS ISO 9000 (MS 为马来西亚标准[Malaysia Standard]的缩写)。

MS ISO9000 标准主要是为了建构一个科学的教学质量管理体系，并且用文件的形式明确地列出所要开展的教学和教学质量活动，活动的目标及开展的程序，由谁来做、谁来查，做完之后怎样记录，如何分析和评价，这对于保证和提高教育学质量具有重要意义。因此，大学里的教职员的日常事务都必须文件化，比如学生的出缺席率、大学老师的研究计划书和方案、课程纲要和书目。高等院校文件化的质量体系也包括了质量手册、程序文件、作业指导书(包括规章制度、法律法规、有关外来文件、资料、标准等)、质量记录等。通过在教学中实施 ISO9000 质量管理体系，大学的管理更趋规范，为高等教育的可持续发展打下了良好的基础。

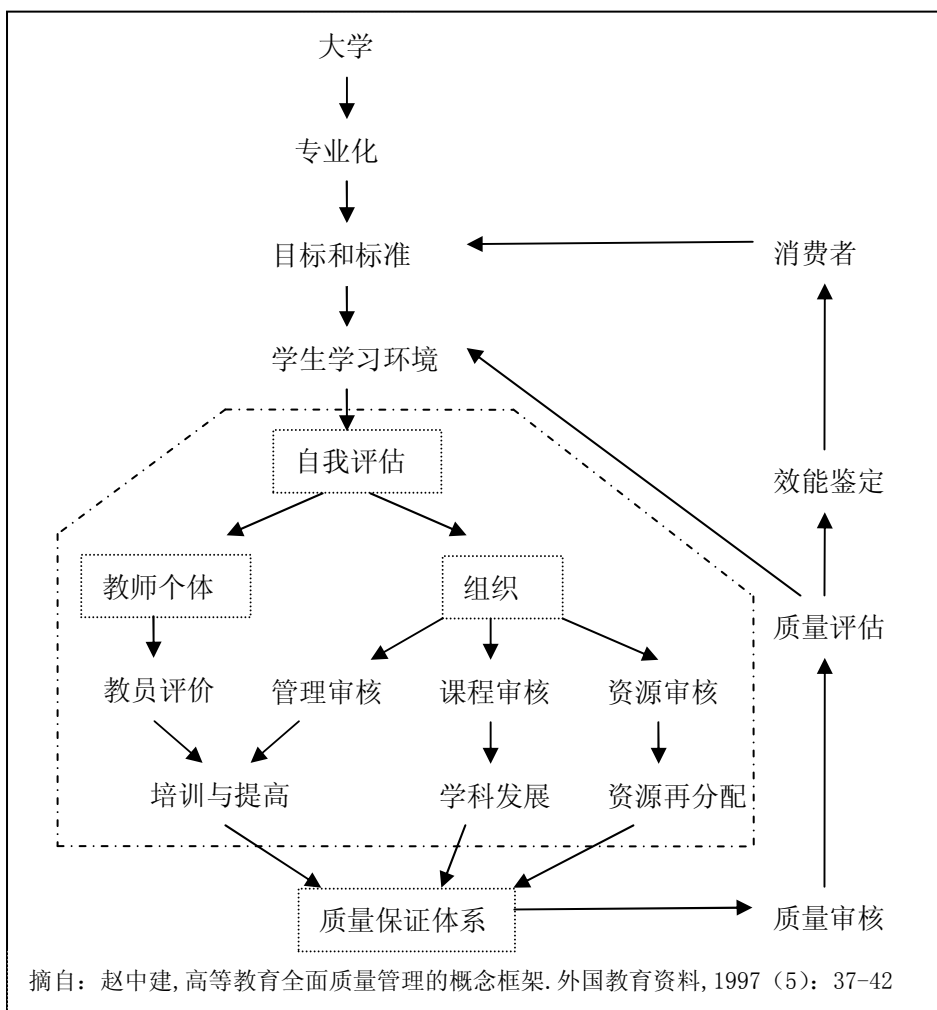


图 4.2 高等教育全面质量管理框架

### 3) 各类评估指标

如上文所述，确定目标和标准是全面质量管理的重要一环，因此，马来西亚国立大学也借鉴国际上的一些评估指标，如师生比数、图书馆书的数量、拥有博士学历的学术人员数量、毕业生就业途径等来评估校内的情况。这些数据有利于大学与其他大学之间进行比较，然后再制定切合该大学远景目标的评估指标。国大所运用的关键绩效指标（Key Performance Indication，简称 KPI）是通过对组织内部某一流程的输入端、输出端的关键参数进行设置、取样、计算、分析，衡量流程绩效的一种目标式量化管理指标 (UKM, 2006)。它不但是大学绩效管理系统的基礎，而且也是一种业绩考评方法，把大学的战略目标分解为可运作的远景目标的工具，比如：KPI3 是关于学生交换计划和开放给国际学生上的马来语基础课程，这跟国大“成为一所专门出版马来语专著（或成果）的大学”的使命是非常一致的。再者，KPI 可以使部门主任明确部门的主要责任，并以此为基础，明确部门人员的业绩衡量指标，使业绩考评建立在量化的基础之上。

此外，理大运用了基准化分析法（Benchmarking），在 2002 年制定了科研评估指标，分为可持续性的科研能力和科研成果的影响力两个尺度。可持续性的科研在人力资源方面包括

了科研团队的大小、有多少代 (generation cohorts)、团队成员的经验和技术能力; 在研究经费方面则包括项目开始和最后五年的拨款总数, 以确保经费有效使用; 硬件设备方面包括了实验室、足够的仪器、资料室、相关期刊和参考书目等; 网络方面包括团队成员在校内外, 无论本地或国外的联系或互动能力 (USM, 2004:p. 34-37)。至于科研成果的影响力, 其中有发表在国际刊物的数量、科研成果的专利权、科技转换的培训和获得奖项等。至于博大, 2004 年开始在全校推行运用平衡记分卡 (Balance Score Card) 来监控学院内部管理的效率和生产率 (UPM, 2004:p.94)。简言之, 制定明确和切实可行的评估指标体系是做好绩效管理的关键。

## 5 结论

马来西亚政府通过立法来对本国的高等教育进行重组，“国立大学法人化”即意味着国立大学将逐步实行企业化管理，以提高学校经营管理的效率，并且拓展其经费来源，逐步达到自主办学。本章主要是回答第一章所提出的六个研究问题，并进行一些讨论，最后为此研究做一个总结。

### 5.1 对于研究问题的回答与讨论

发展中国家高等教育自 80 年代以后便面临着扩充、多样化和知识革命这三大挑战，而马来西亚高等教育体系也有了显著的发展，这不但包括数量方面的增加，也包括质量方面的变化。90 年代以后，许多国际组织报告，如世界银行、联合国教科文组织等均对大学重新赋予新的角色定位，大学已经不再是孤立的、脱离世俗的“象牙塔”，而必须与工业界、企业合作，走入社会中心。与此同时，接受高等教育已经不再是精英或少数人的权力，而成为一项社会权力。换言之，国际高等教育发展趋势推动了马来西亚高等教育的扩张与多样化，并且促使大学逐渐脱离政府的完全控制，大学应当对其所开展的活动独立承担责任，具有独立地制定办学目标，确定办学规模，设置专业等权力。

80 年代中期，马来西亚面临经济不景气，其财政紧缩、政府难以拨出更多钱来建立新大学。因此，马来西亚政府一方面对私立高等学校采取开放政策，另一方面也开始在一些公共设施或政府机构实施“私有化”政策，而实施证明“私有化”的确改善了有关设施或机构的内部管理、提高人员办事效率，所取得的盈利或效益也大大增加。新自由主义理论引进国立大学法人化政策中，主要表现在政府权力的“下放”使大学办学自主、大学的组织权力有所变化，以及引进大学企业化管理来扩展其经费来源。由此，马来西亚政府通过立法来进行高等教育重组，实施国立大学法人化。其基本原则是：学校性质不变，仍为国立（即所有权仍属国家）；国家负责基建投资；大学将逐步实行企业化管理，可从事租凭或一些商业活动，并且获得自主使用国家资产，使其增值的权力，如扩大招生、培训、委托培养和科研。再者，马来西亚高等教育部于 2004 年从原有教育部分化为独立的一个部门，这显示高等教育是越来越受重视，并且必须能够及时对应社会变化作出迅速决策。

马来西亚国立大学从 1990 年代初期直到现在的管理模式有什么变化？从政策层面来看，马来西亚国立大学管理模式已经从政府主导型转化成政府监督型管理模式，本论文是以 1996 年，也就是《大学（修正）法》通过的一年作为马来西亚国立大学的管理模式变化分期。该法针对旧的大学组织结构分化进行了一些修正，而且也赋予大学一些新的职权，比如原本的大学委员会改为大学理事会、大学评议会的人数从 300 人减至 40 人、大学也被授权建立自己的公司以从事商业投资方面的盈利性活动。此外，校长作为大学内部的首席执行官和学术事务的最高领导人，决策权力相对比较灵活，而且也能从校外选聘拥有企业管理经验的专业人士成为评议会成员。换言之，大学法人化以后，政府与大学之间就多了一个市场的

因素。马来西亚政府在整个高等教育体系中的角色弱化,主要体现在逐渐放宽对大学的财务控制,大学可以根据市场状况自主做决策。另一方面,政府在学生贷款资金的提供,以及质量保障方面的角色则在增强,这却显示了马来西亚国立大学行政管理仍旧保有中央集权的特征。

从学校层面来看,马来西亚国立大学的组织结构已经有很大的变化,而大学也借鉴企业管理方式来调整和改善大学内部管理。各大学和内部的学院均制定各自的远景、使命和目标,并进行学院重组、优化课程设置、重新制定人力资源政策和学校事务管理政策。由此,大学得以有效利用已有的资源,如专家学者、学校场地和信息技术设备来扩展其经费来源。从人力资源政策来看,原本计划以企业形式的绩效制取代教职员的公务员薪金制,但是由于 1997 年的亚洲金融风暴,大学的教职员仍旧是公务员,而且其评职称的程序尚未十分透明化,所以大部分学术人员在此政策实施上并没受太大的影响。至于学校事务管理政策方面,大学主要利用网络和数据库技术,实现了适时地对校内某些信息的进行有效管理,比如设备管理系统和学生资料管理系统。同时,大学也增设对教职员和学生使用信息技术设备的能力培训,进而提高内部管理的效率。

此外,马来西亚国立大学在财政会计方面并无取得很大的进展,而马来西亚政府的直接拨款目前仍然占国立大学经费的90%。尽管如此,为了达到自主办学的目标,大学已经意识到扩展其经费来源是必然的途径。因此,各大学通过校办企业进行一些投资活动、与私立学院或机构开办教育项目、扩招学生和研究生学费。另外,大学得以把一些研究成果商业化,让社会更容易取得大学专家学者的专业性服务,促使大学资产增值和优化其资源配置。总体而言,大学自筹的经费来源所占全部经费的比例尚不算高,校办企业所获取的额外收入只占了大学全部经费来源的1%,各类学杂费占约12%,租借和出售固定资产占0.1%。然而,许多大学正致力于把自筹经费的百分比从10%提高到25%,以试图脱离政府的完全控制。

与此同时,马来西亚国立大学借鉴企业管理的评估方式来进行内部评估,主要采用了企业的全面质量管理、ISO 质量管理模式和制定各类评估指标,以此来促进内部管理或学术人员的办事效率和生产力。目前,大学的内部评估只是处于开始的阶段,其目的在于理清学院的强项和所涉及的相关领域,进而寻求能够发挥其强项的战略和解决当前问题的步骤。另一方面,大学也得按照马来西亚政府所制定的质量保障指南合格框架,接受校外人士的审核,以确保各学院所开办的学科水平和学术人员的教学质量达标。根据 MS ISO9000 标准,大学以文件的形式明确地列出所要开展的教学和教学质量管理活动、活动的目标及开展的程序;同时,大学也借鉴国际性指标,如师生比数、图书馆书的数量、拥有博士学位的学术人员数量、毕业生就业途径等来评估校内的情况,然后再制定切合该大学远景目标的评估指标。其中包括国大的关键绩效指标(KPI)、理大的科研评估指标和博大的平衡记分卡。

## 5.2 论文总结

马来西亚国立大学从1990年代初期到现在的管理模式,已经逐渐从政府主导型转化成政府监督型管理模式。《大学(修正)法》在1996年通过以后,大学的组织结构有了很大的改变,主要是评议会的人数骤减、校长的决策权力更大,而且大学也被授予了借款、出租或转售其资产、建立公司并获得投资收益的权力。再者,市场经济环境和大学组织的关系趋向于模糊化,所以大学的决策权主要集中在少数人手中,这有便于大学校长更精确和迅速决定对学校进行有效和适时的管理方案。这也意味着由大学人及校外专业人士自行管理的大学,逐步取代了高等教育部以行政机关直接管理学术事务之模式。原则上,法人化大学必须独立承担一些社会责任,自行筹措经费、并且自负盈亏,但是从马来西亚政府调控大学的方式来看,政府似乎并不愿意让大学有绝对的自主权。换言之,大学只是在其管理层面上变得更像法人机构,而非财务上的自主办学。

马来西亚的国立大学法人化政策从1998年开始实行以来,大学的内部管理和经费来源发生比较大的变化。在管理方面,大学开始引进企业管理方式、注入企业文化,如制定企业使命、五至十年的战略计划,运用全面质量管理、ISO质量管理模式来确保内部管理的有效性和提高教职员的办事效率;在经费来源方面,大学也开办了一些符合市场需要的新课程、建立校办企业、私人医疗中心等。虽然马来西亚政府对于高等教育的财政拨款并无明显的减少,但是大学也认识到若要获得更多的自主权,就必须减少依赖政府的拨款,所以大学都致力于扩展经费来源,增加大学自行筹措的经费。然而,有许多学术人员依旧担忧大学一旦以企业形式来经营,大学很可能会为了获取更多的经费而把学术商品化,继而损害大学的学术自由,所以此政策在实施中遭到抵制,步履艰难。因此,大学法人化后的权力制度架构以及对于原有教职员权益的保障也是不可忽视的议题。总的来说,马来西亚国立大学法人化政策实施成效不能和其所取得的经费多寡混为一谈;马来西亚政府通过此政策主要是为了促使大学提高行政管理的效率,以及更灵活地自筹经费。

## 参考文献

- [1] Abdul Samad Hadi, Zalizan Mohd Jelas, Mazlin B. Mokhtar & Yang Farina. Universiti Kebangsaan Malaysia, The national university with an international reach: Opportunities & Challenges in the 21<sup>st</sup> Century [EB/OL]. Paper presented at the 16<sup>th</sup> Australian International Education Conference. Hobart, Australia, 30/9-5/10/2002.
- [2] Ahmad Mahdzan Ayob & Noran Fauziah Yaakub, Business of Higher Education in Malaysia: Development and Prospects in the New Millennium[EB/OL] <http://mahdzan.com/papers/nzpaper99/02intro.asp>, 15/8/2006.
- [3] Ahmad Nazri Sulaiman. Current Update of Higher Education in Malaysia[EB/OL]. [http://www.rihed.seameo.org/NewsandEvents/current\\_2005](http://www.rihed.seameo.org/NewsandEvents/current_2005)
- [4] Altbach, Philip G. Comparative Higher Education: Knowledge, the University and Development[M]. US: Boston College Center for International Higher Education, PROPHE. 1998(Reprinted 2006)
- [5] Altbach, Philip G. Let the Buyer Pay: International Trends In Funding For Higher Education[J], International Higher Education, Fall 1997:16-17
- [6] Ariff Kasim. Malaysia as a Centre of Educational Excellence: Experience & Plan[EB/OL]. Paper presented at the 15th Australian International Education Conference: Developing Global Capacity through International Education 25-28 September 2001, University of New South Wales, Sydney, Australia. Department of Private Education, MOE, 2001.
- [7] Bray, Mark. Financing Higher Education in Asia: Patterns, Trends, and Policies[J]. International Higher Education, Fall 1998, 13: 12-14.
- [8] Bostock, William W. The Global Corporatisation of Universities: Causes and Consequences[EB/OL]. <http://www.vuw.ac.nz/atp/articles/bostock.html>,1999
- [9] Couturier, Lara K. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World [EB/OL].[http://www.futuresproject.org/publications/competitive\\_policiesjune03.pdf](http://www.futuresproject.org/publications/competitive_policiesjune03.pdf) Originally written April 2002; Minor Revisions June 2003
- [10] Couturier, Lara K. & Frank Newman. The Futures Project: The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy[EB/OL]. [http://www.futuresproject.org/publications/new\\_competitive\\_arena.pdf](http://www.futuresproject.org/publications/new_competitive_arena.pdf) , June 2001.
- [11] Francis Loh Kok Wah, Khoo Boo Teik. Democracy in Malaysia—Discourses and Practices[M]. UK: Curzon, 2002.
- [12] Francis Loh. Crisis in Malaysia's public universities? Balancing the pursuit of academic excellence and the massification of tertiary education[J/OL]. Aliran Monthly, 2005, 25(10). <http://www.aliran.com/oldsite/monthly/2005b/10h.html>
- [13] Ginie Lim. Di manakah rasional dasar baru USM?[EB/OL]. <http://www.malaysiakini.com/letters/28044,24/6/2004>
- [14] Graham Brown. Making ethnic citizens: The politics and practice of education in Malaysia[EB/OL]. CRISE(Centre for research on inequality, human security and ethnicity), University of Oxford. <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper23.pdf> , 10/2005.
- [15] Hussein Haji Ahmad. Dari Lokal ke Global: Cabaran kepada Dasar dan Pembangunan Sistem Pelajaran ke Taraf Dunia[C]. Kuala Lumpur: Universiti Malaya, 9/28/2004
- [16] Ishak Yussof. Pelaburan Pendidikan Tinggi Analisis Perbandingan IPTA-IPTS di Malaysia[J/OL]. Jurnal Pendidikan, 2003, 28: 33-46. <http://www.penerbit.ukm.my/jdidik28-03.pdf>
- [17] Jacqueline Ann Surin and Pauline Pua. Reforms for UM[EB/OL]. Sun Media Corp. Sdn. Bhd. <http://www.sun2surf.com/article.cfm?id=15156>, 17/8/2006.

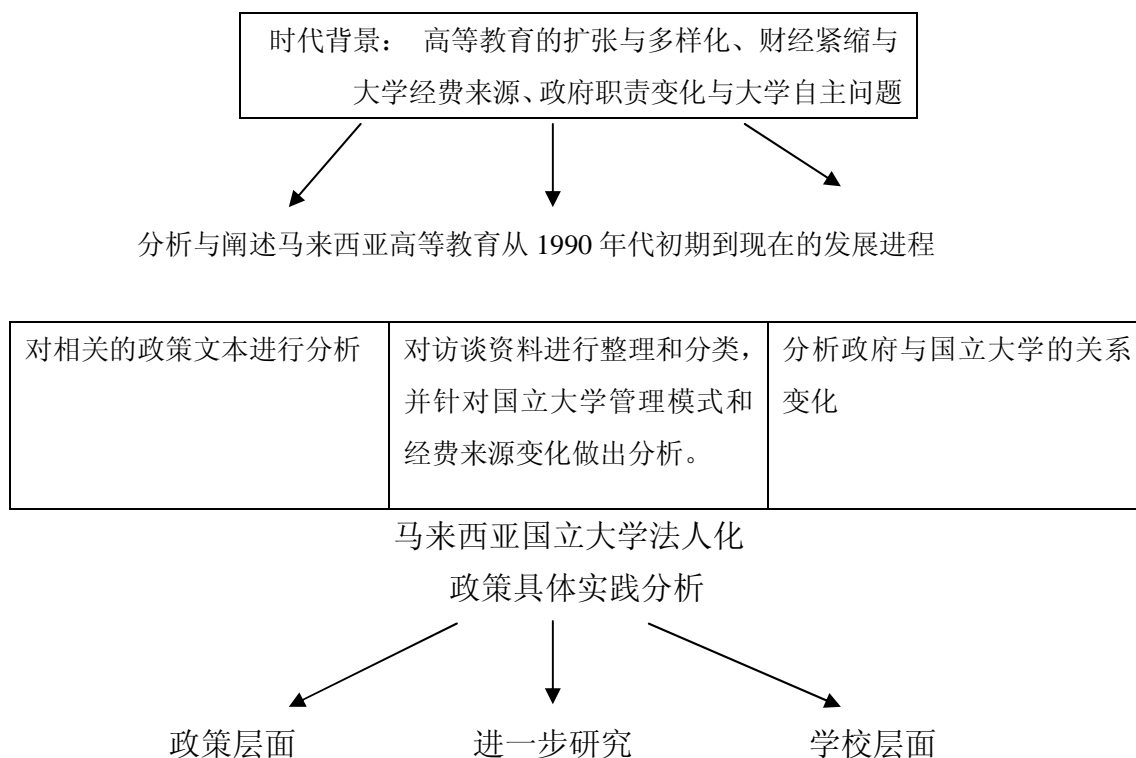
- [18] JPA, Malaysia. Pelaksanaan Sistem Saraan Malaysia[EB/OL]. <http://www.jpa.gov.my/pekeliling/pp02/bil04/pp04-02m.htm#ssm>, 2002.
- [19] Khoo Kay Kim. 100 years the University of Malaya[M]. Kuala Lumpur: UM Press, 2005.
- [20] Lee, Molly N. N. The Impact of the Economic Crisis on Higher Education in Malaysia. *International Higher Education*, Summer 1999, 15: 26-27.
- [21] Lee, Molly N. N. Expanding the State Role in Malaysian Higher Education[J]. *International Higher Education*, Summer 2000:20-21.
- [22] Lee, Molly N. N. Restructuring Higher Education in Malaysia[M]. Penang: Universiti Sains Malaysia. 2004.
- [23] Machisato. Dilemmas of Public University Reform in Malaysia[D]. Master dissertation, Monash University, Australia. 2003.
- [24] Malaysia. Rancangan Malaysia Kesembilan 2006-2010[EB/OL]. Kuala Lumpur: Government Printer. <http://www.epu.jpm.my/rm9/bahasa/Kandungan.pdf>, 2006
- [25] Malaysia. Eighth Malaysia Plan 2001-2005[R]. Kuala Lumpur: Government Printer.2001
- [26] Malaysia. Seventh Malaysia Plan 1996-2000[R]. Kuala Lumpur: Government Printer.2000
- [27] Malaysia.PTPTN. Perbadanan Tabung Pendidikan Tinggi Nasional[EB/OL] <http://www.ptptn.gov.my/>, 2006
- [28] Marginson,Simon. Putting 'public' back into the public university[J]. *Thesis Eleven*, 2006, 84: 44-59. <http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/publications/journalarticles.html>
- [29] Marginson,Simon Dynamics of national and global competition in higher education. *Higher Education*, 2006, 52 (1): 1-39.
- [30] Marginson,Simon. Engaging democratic education in the neo-liberal age. *Educational Theory*, 2006, 56 (2): 205-219.
- [31] Marika Vicziany, Marlia Puteh. Vision 2020, The Multimedia Supercorridor and Malaysian Universities[EB/OL]. Monash Asia Institute, Monash University.
- [32] Martin Trow. From mass higher education to universal access, Paper of the meeting of the Japanese Society for Higher Education Research, Hiroshima, May 31, 1998
- [33] Middlehurst,Robin & Woodfield,Steve. The Role of Transnational, Private, and For-Profit Provision in Meeting Global Demand for Tertiary Education: Mapping, Regulation and Impact: Case Study Malaysia[EB/OL]. Commonwealth of Learning and UNESCO, [http://www.col.org/Consultancies/03Transnational\\_Malaysia.pdf](http://www.col.org/Consultancies/03Transnational_Malaysia.pdf), , 2004.
- [34] Mohd. Salleh Mohd. Yasin, Che Husna Azhari & Yang Farina, Perspectives of a National University Towards Building a Knowledge Based Society. Institutional Report for 2004 GUNI-AP Symposium (UKM), 2004-9-27. <http://www.guni-ap.org/en/newsdetail.asp?MID=5&NewsID=64>
- [35] MoHE, Malaysia. Misi & Visi[EB/OL]. <http://www.mohe.gov.my/sub1.php?navcode=NAV001&subcode=SUB006>, 2005
- [36] MoHE, Malaysia. Towards Excellence[R]. Report by the Committee to study, Review and Recommendations Concerning the Development and Direction of Higher Education in Malaysia:2006a.
- [37] MoHE, Malaysia. Statistic, [http://www.mohe.gov.my/statistik\\_v3/stat6.php](http://www.mohe.gov.my/statistik_v3/stat6.php), 2006b
- [38] Mok, Ka Ho. Common Challenges, Similar Solutions: Changing Higher Education Governance and Prospects for Education Reforms in East Asia. Keynote Speech Presented to the International Conference on "Educational Innovation and Social Development", Zhejiang University, Hangzhou, China,18-20 October 2005.
- [39] Morshidi Sirat. Malaysia[A] Higher Education in South-East Asia[C]. Bangkok: APEID & SEAMEO, 2006: 101-136.
- [40] Muhammad Yahaya & Imran Ho Abdullah. Challenges of corporatisation and globalization: Educational



- reform in tertiary education[EB/OL]. <http://herdsa2004.curtin.edu.my/Contributions/NRPapers/A069-jt.pdf> 2004, 2004.
- [41] Muzalwana Abdul Talib. Measuring the efficiency of public universities in Malaysia: An application of data envelopment analysis[D]. Dissertation (M.App.Stats.), Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya, 2005.
- [42] Office of Prime Minister, Malaysia. Membina Tamadun Menjulung Martabat Negara[EB/OL]. Ucapan Perdana Menteri YAB. Dato'Seri Abdullah Ahmad Badawi Semasa membentangkan usul mengenai Rancangan Malaysia Kesembilan, 2006-2010 di Dewan Rakyat pada 31/3/06. <http://www.pmo.gov.my/website/webdb.nsf/vALLDOC/22E5495764DAA02D482571500011>
- [43] Parliament, Malaysia. Universities and University Colleges Act 1971[Z]. Kuala Lumpur: Government Printer.
- [44] Parliament, Malaysia. Universities and University Colleges(Amendment) Act 1995[Z]. Kuala Lumpur: Government Printer.
- [45] Parliament, Malaysia. National Council on Higher Education Bill 1996[Z]. Kuala Lumpur: Government Printer.
- [46] Parliament, Malaysia. National Higher Education Fund Corporation Act 1997[Z]. Kuala Lumpur: Government Printer.
- [47] Parliament, Malaysia. Education Act 1996[Z]. Kuala Lumpur: Government Printer.
- [48] Parliament, Malaysia. Lembaga Akreditasi Negara[Z]. 1996.
- [49] SEAMEO and UNESCO. Higher Education in South-East Asia[C]. Bangkok: UNESCO, 2006.
- [50] Tan, Ai Mei. Malaysian Private Higher Education: Globalisation, Privatisation, Transformation and Marketplaces[M]. UK: ASEAN Academic Press Ltd. 2002.
- [51] Tan, Jason. Singapore[A] Higher Education in South-East Asia[C]. Bangkok: APEID & SEAMEO, 2006: 101-136.
- [52] The role of educational policy in overcoming ethnic divisions and building Malaysia's nation[EB/OL]. <http://matisse.univ-paris1.fr/eldm/eldm97.pdf> 1997
- [53] Tilak, Jandhyala B.G. Global Trends in Funding Higher Education[J]. International Higher Education, Winter 2006, 42: 5-6.
- [54] UM. Annual Report 2004[R]. Kuala Lumpur: UM Press, 2005.
- [55] UMCED. Career Development Programme. <http://www.umced.edu.my/shortcourses/>, 3/2007.
- [56] UNESCO. World Declaration on Higher Education For the Twenty-First Century: Vision and Action, 1998. [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_eng.htm#world%20declaration](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm#world%20declaration)
- [57] UKM. Annual Report 2003[R]. Bangi: UKM Press, 2004.
- [58] UKM. Pelan Stratrgik UKM: Prespektif 2006- 2010, 2006.
- [59] UPM. Annual Report 2005[R]. Serdang: UPM Press, 2006.
- [60] USM. Research Assessment in Institutions of Higher Learning[M]. P.Pinang, Malaysia: USM Press. 2004.
- [61] Varghese, N.V. Institutional Restructuring in Higher Education in Asia: Trends & Patterns[R]. Theme paper prepared for the Policy Forum on Institutional Restructuring in Higher Education in Asia. 23-24/8/04, Hue City, Vietnam.
- [62] Varghese, N.V. Impact of the economic crisis on Higher Education in East Asia: Country Experiences[R]. Paris: UNESCO, 2001.
- [63] Wikipedia. Corporatization[EB/OL]. <http://en.wikipedia.org/wiki/Corporatization>, 26/6/2006.
- [64] Wikipedia. Neoliberalism[EB/OL]. <http://en.wikipedia.org/wiki/Neoliberalism>, 25/8/2006.
- [65] Wikipedia. Total Quality Management[EB/OL].[http://en.wikipedia.org/wiki/Total\\_Quality\\_Management](http://en.wikipedia.org/wiki/Total_Quality_Management)

- 3/2007.
- [66] Yusof Ismail, Khayati Ibrahim. *Dasar-dasar Kerajaan Malaysia Tinjauan Menyeluruh* (4th edition) [M]. 2004.
- [67] 菲利普阿特巴赫, 马越彻主编, 邓红凤主译. *亚洲的大学: 历史与未来*[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006.
- [68] 李孔珍. 国外几种大学组织管理模式的比较分析. *辽宁教育研究*, 2005(8):76-78.
- [69] 连进军. 马来西亚与菲律宾高等教育发展的比较研究[D]. 博士学位论文(比较教育), 浙江大学教育学院, 2002.
- [70] 卢晓中. *当代高等教育理念及对中国的影响*[M]. 上海: 上海教育出版社, 2001.
- [71] 马勇. 马哈蒂尔与马来西亚的经济发展[J]. *东南亚*, 1994(4): 27-31.
- [72] 潘懋元, 谢作栩. 试论从精英到大众高等教育的“过渡阶段”[J]. *高等教育研究*, 2001(2): 1-6.
- [73] 邱士豪. 我国行政法人法律性质之定位[D]. 研究生毕业论文, 台湾国立暨南国际大学, 2005. <http://web.thu.edu.tw/g935406/www/paper/1.pdf>, 2005.
- [74] 世界银行, 联合国教科文组织, 蒋凯主译. *发展中国家的高等教育: 危机与出路*[M] *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. Final Report of the Task Force on Higher Education and Society*. 北京: 教育科学出版社, 2001.
- [75] 唐振平. *中国当代大学自治管理体制研究*[M]. 北京: 国防科技大学出版社, 2006.
- [76] 天野郁夫. 日本高等教育的大众化与特罗“理论”[A]. *高等教育大众化的理论与政策*[C]. 福州: 福建教育出版社, 2004.
- [77] 王一兵. 大学自主与大学法人化的新诉求——全球化知识经济带来的挑战[J]. *高等教育研究*, 2001(3): 10-19.
- [78] 王一兵. *高等教育大众化、国际化、网络化和法人化*[M]. 云南: 云南大学出版社, 2002.
- [79] 吴松, 沈紫金主编. *WTO 与中国高等教育发展*[M]. 北京: 北京理工大学出版社, 2002.
- [80] 熊庆年. 大学法人化趋势与我们的对策[J]. *江苏高教*, 2002(4): 25-27.
- [81] 邢克超主编. *共性与个性——国际高等教育改革比较研究*[M]. 北京: 人民教育出版社, 2004.
- [82] 徐同文. *现代大学经营之道*[M]. 北京: 人民教育出版社, 2006.
- [83] 阎凤桥. *大学组织与治理*[M]. 北京: 同心出版社, 2006.
- [84] 张赐琪. 21 世纪世界教育发展五大趋势(下)[EB/OL]. 文章摘自: 民办教育动态 <http://www.edu.cn/20010829/209725.shtml>, 15/8/2006.
- [85] 张慧洁. *中外大学组织变革*[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005.
- [86] 张兴. 马来西亚高等教育发展的趋势、问题及对策[J]. *江苏高等教育*, 2002(1): 122-125.
- [87] 赵德兴, 蔡霞. 大学权力司法监督的必要性和可行性[EB/OL]. <http://www.edu.cn/20051017/3156060.shtml>, 2003.
- [88] 赵庆典等著. *高等学校办学模式研究*[M]. 北京: 人民教育出版社, 2005.
- [89] 中国教育部, *面向 21 世纪的教育振兴行动计划*, 1999.
- [90] 中国教育部, *中国教育改革和发展纲要*[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info3334.htm>, 13/2/1993.
- [91] 周兴国. 新自由主义、市场化与教育改革[J], *外国教育研究*, 2006, 33(3): 7-11

### 附录 I：资料分析框架



### 附录 II：访谈名单

- Ching Wai Mun, Project Co-ordinator, National Institute of Public Administration, INTAN.
- Chong Fah Hing, Dr. Lecturer, Faculty of Modern Languages & Communication, UPM.
- Danny Wang Tze Kian, Asso. Prof. Faculty Arts & Social Sciences, UM
- Haji Mohamed Abdul Majid, Professor. Dean, Faculty Science, UM
- Imran Ho Abdullah, Ass. Prof. Head, Strategic Planning Division, UKM
- Junaenah Sulehan, Assoc. Prof. Head, International Relations Department, Centre for Public and International Relations (PUSPA), UKM.
- Molly Lee N.N., Dr. Head of APEID, UNESCO, Bangkok.
- Muhamad bin Zakaria, Professor. Head, Technology Transfer & Commercialization Unit, UM
- Tee Boon Chuan, Dr. Lecturer & Fellow, Chinese and Indian Studies, Academic Research Centre, New Era College.
- Teo Kok Seong, Prof. Madya. Lecturer, Profesional Bahasa Melayu, UKM
- Yang Farina Abdul Aziz, Professor. Director, Centre for Public and International Relations(PUSPA), UKM
- Zulkifli Idrus, Professor. Director, Research Management Centre, UPM

### 附录III: 马来西亚国立大学名单-创立年份

- |   |                      |
|---|----------------------|
| 1) Universiti Malaya (UM)                                       | 马来亚大学- 1962          |
| 2) Universiti Sains Malaysia (USM)                              | 马来西亚理科大学- 1969       |
| 3) Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM)                         | 马来西亚国民大学- 1970       |
| 4) Universiti Putra Malaysia (UPM)                              | 马来西亚博特拉大学- 1971      |
| 5) Universiti Teknologi Malaysia (UTM)                          | 马来西亚工艺大学- 1975       |
| 6) Universiti Islam Antarabangsa Malaysia (UIAM)                | 马来西亚国际伊斯兰大学- 1983    |
| 7) Universiti Utara Malaysia (UUM)                              | 马来西亚北方大学- 1984       |
| 8) Universiti Malaysia Sarawak (UNIMAS)                         | 马来西亚砂拉越大学- 1992      |
| 9) Universiti Malaysia Sabah (UMS)                              | 马来西亚沙巴大学- 1994       |
| 10) Universiti Pendidikan Sultan Idris (UPSI)                   | 马来西亚苏丹伊德利斯师范大学- 1997 |
| 11) Universiti Teknologi MARA (UiTM)                            | 马来西亚玛拉工艺大学- 1999     |
| 12) Kolej Universiti Islam Malaysia(KUIM)                       | 马来西亚伊斯兰大学学院- 1998    |
| 13) Kolej Universiti Sains dan Teknologi Malaysia(KUSTEM)       | 马来西亚科技大学学院- 1999     |
| 14) Kolej Universiti Teknologi Tun Hussein Onn(KUiTTHO)         |                      |
| 马来西亚敦胡先翁工艺大学学院- 2000  |                      |
| 15) Kolej Universiti Teknikal Kebangsaan Malaysia(KUTKM)        |                      |
| 马来西亚国民技术职业大学学院- 2000  |                      |
| 16) Kolej Universiti Kejuruteraan dan Teknikal Malaysia(KUKTEM) |                      |
| 马来西亚工程与技术大学学院- 2001   |                      |
| 17) Kolej Universiti Kejuruteraan Utara Malaysia(KUKUM)         | 马来西亚北方工程大学学院- 2001   |
- 资料来源: Sektor Pengurusan IPTA, Jabatan Pengurusan IPT

### 附录 IV: 专有名称

- Education Act 1996 《1996 年教育法》
- Economic Planning Unit 马来西亚经济计划署
- Information and Communication Technology(信息技术) 信息和通讯技术
- National Accreditation Board Act 1996 《1996 年马来西亚认可委员会法》
- National Council on Higher Education Act 1996 《1996 年马来西亚高等教育理事会法》
- National Higher Education Fund Corporation Act 1997 《1997 年马来西亚高等教育基金协会法》
- National Vision Policy 国家宏愿政策
- New Economic Policy 新经济政策
- Senate 大学评议会
- Southeast Asian Ministers of Education Organization(SEAMEO)东南亚教育部署
- United Nations Educational,Scientific and Cultural Organization(UNESCO)联合国教科文组织
- Universities and University Colleges (Amendment)Act 1971 《大学（修正）法》
- Universities and University Colleges Act 1971 《1971 年大学与大学学院法》
- University Board of Directors 大学理事会
- University Council 大学委员会
- Vice Chancellor 校长
- World Bank 世界银行

## 后记

随着马来西亚的高等教育在社会、文化和经济发展所起的影响力也越来越大，而市场对高等教育的需求空前高涨，政府必须做出一些举措以满足市场需求。本论文“马来西亚国立大学法人化研究”旨在通过对马来西亚高等教育历史背景、国立大学法人化政策的产生与发展过程探索其本质，并找出国立大学法人化的具体实践情况、所面对的问题进行阐述与分析。在撰写过程中，一直思考着教育管理与企业管理的关联性，而企业管理在法人化的国立大学是如何运用？大学如何调整和改善自身的条件以达到国际水准？尽管如此，本人的研究功底有限，仍存在许多不足，希望专家学者批评指正！

本论文得以完成，首先，非常感谢导师汪利兵教授的精心指导，通过与导师的交谈与讨论，有助于我对中国的教育体制有更深一层的了解，从而比较中国与马来西亚的教育体制的异同点，以更客观的态度来思考和分析问题。经导师的推荐，也让我有机会到联合国教科文组织(曼谷分部)实习，结识了一些高等教育研究的专家学者。其中包括联合国教科文组织亚太教育局教育创新为发展服务计划中心主任莫莉.李博士(Dr. Molly, Lee N. N.)、马来西亚国民大学战略规划署主任伊穆南.何.阿都拉(Ass. Prof. Imran Ho Abdullah)、国民大学公共与国际关系中心主任央.法莉娜(Prof. Yang Farina)、现在伦敦大学读博的 Machisato 等。同时，也感谢马来西亚新纪元学院学术研究中心研究员郑文泉博士的协助，让我得以顺利在上述国立大学进行访谈。

此外，感谢浙江大学教育学院的老和同学们在课余时间与我分享他们的研究经验和对我的论文提出意见。最后，也感谢一直在背后默默支持、关爱我的家人和好友。在此，谨向他们和那些愿意接受访问的教授学者们再一次表示衷心的感谢！

岑劲霏

2007年6月13日

于浙大西溪校区