

泰国高等教育管理中的政府行为

黄建如 卢美丽*

Research on the Development and Current Administration of Higher Education in Thailand

Huang Jianru & Lu Mei li

[Abstract] Thailand's education has a history of about 800 years. After various periods of development and reform, a relative complete system has gradually formed. In recent years, especially after the economic crisis in 1997, the Thai government enacted a series of educative action bills and plans. Under these bills and plans, the Thai government carries out the drastic reforms on higher education management.

近年来,泰国高等教育发展迅速。截至2007年,泰国大学生在校人数已达2048997人,其中公立大学有1765409名学生,私立高校有283588名学生。目前,泰国共有165所高校,其中公立高校78所,私立高校68所,社区学院19所^①。泰国高等教育近年来的发展无不与泰国的法规政策相联系,特别是在1997年泰国新宪法、1999年国民教育法案、2002~2006年国民教育计划的影响下,泰国高等教育在高教行政、高教体制、高教监督与评估等方面进行了大刀阔斧的改革。

一、泰国高等教育的发展历程

泰国教育约有800年的历史。在这将近800年的发展过程中,泰国教育的发展基本上分为4个阶段:传统教育阶段、正规教育的基础阶段、现代化阶段以及1997年以来国民教育改革的新阶段。

(一)传统教育阶段(1220~1868年)

这一阶段泰国的传统教育集中在寺庙、皇宫和家庭当中。这时的教育还是特权精英教育,只有皇宫贵族和僧侣才能享受到教育。普通民众根本没有

机会接受教育,皇室贵族或僧侣如果发现普通人读书识字,还会对其进行体罚。在传统教育教育阶段,教育具有非常严格的等级性。

(二)正规教育的基础阶段(1868~1932年)

拉玛五世朱拉隆功国王是一位非常重视教育的国王。他于1871年在皇宫建立了第一所学校,目的是为皇室政府培养有才干的人员。这所皇宫学校是泰国第一所现代意义上的学校,因为它有教室、教师和学习时间表。随后,拉玛五世在皇宫建立了英文学校,这个学校是皇宫贵族们出国留学的预备学校。1887年泰国成立了教育厅(1892年改为教育部),此时的教育由传统形式转为现代形式,教育制度化程度加深。1902年,法务部成立法律学院(Law School),同年公务员学院(Civil Service College)亦建

*黄建如:厦门市厦门大学教育研究院副教授;卢美丽:厦门大学教育研究院硕士研究生

^①Commission on Higher Education. University Governance in Thailand[EB/OL]. http://www.rihed.seameo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=45,2008-10-14/2009-05-20.

立。此后,工程学院(Engineering School)在1913年成立。这些都是泰国高等教育发展的雏形。1916年,瓦栖拉兀国王为纪念朱拉隆功国王,将上述院校合并创建了朱拉隆功大学。朱拉隆功大学是泰国第一所大学,主要是为泰国的公务员队伍培养人才。

(三)现代化阶段(1932~1997年)

1932年,泰国发生政变,君主专制改为君主立宪制。此时,第一个全国教育规划颁布,此规划声明任何人,不分性别、社会背景和健康状况,都有机会享受教育。

为了适应政治的变化,泰国政府于1933年成立道德与政治大学,即后来的法政大学。此后,马希顿医科大学、农业大学以及锡波肯艺术大学于1943年建立^①。这些大学都集中在曼谷地区,此时的教育还没有向其他府扩展。为了促进泰国其他地区的发展,泰国政府于20世纪60年代建立了3所地区性大学:清迈大学、Khonkaen University和宋卡王子大学,私立高等教育在20世纪60、70年代也有所发展。1969年2月,泰国政府颁布了《泰国私立学院法》,使泰国的私立高等教育走上了发展之路。1979年,政府颁布了《私立大学法》,促进了泰国私立高等教育的进一步发展。70年代,泰国开放大学开始成立,1971年泰国成立第一所开放大学——兰甘亨开放大学。随后,按照英国开放大学的模式,泰国政府于1978年建立第二所开放大学——素可泰·探玛提叻大学。在泰国教育发展的现代化阶段,除了成立私立高等教育与开放大学以外,泰国于1990年建立了第一所自主性大学——苏拉娜丽理工大学(Suranaree Institute of Technology)。自主大学的建立意味着学校在行政管理与课程设置上有自主性,但是仍然依靠政府的财政支持^②。

(四)教育改革的新阶段(1997年至今)

1997年,东南亚发生金融危机,泰国也难以幸免。这次经济危机使得泰国人深刻反省了自己的高等教育。他们认为,在国际化的大环境下,金融部门人力资源的短缺和公司里技术工人的短缺在一定程度上使泰国陷入经济危机,只有通过人力资源开发才能使泰国经济复苏^③,于是都对泰国的高等教育寄予厚望。但是,经济危机并不是引发泰国高等教育改革的唯一因素,因为之前泰国就进行了政治改革、公务员改革和教育改革。经济危机只是加快了泰国高等教育改革的步伐^④。随后,泰国进行了一系列的

改革。其中包括1997年的新宪法、1999年的国民教育法案、2002~2016年国家教育计划。教育改革的重点在于中央政府权力的下放,即让地方政府和各高校拥有更多的自主权。

二、泰国高等教育管理现状

如上所述,1997年经济危机使泰国对其高等教育进行了深刻的反思,此后泰国政府通过颁布各种法律对高等教育特别是高等教育的管理模式进行了改革。

(一)1997年以后颁布的关于教育的法规

目前,泰国教育的整体框架是以1997年宪法、1999年国民教育法案和2002~2016年国民教育计划为基础的。1997年宪法第81条声明,国家将“促进教育的发展,以使之与泰国经济发展和社会变化相适应”。这就意味着国家将会在任何需要的地方进行教育改革。并且,1997年的宪法有史以来第一次让所有的泰国人民都有平等的权利接受至少12年免费的基础教育(第43条)。宪法第43条还强调了私营私企在提供各种层次教育方面的作用。宪法的第40条和46条强调了最大限度地利用国家资源,并要维护各地的文化传统。而且,在该宪法中,地方组织机构和当地居民参与教育的权利将被提高,目的是使教育管理权力下放(第289条)。

2002年,泰国政府对1999年国民教育法案进行了修订,如下表所示:

2002年泰国官僚体系改革后,宗教事务由总理办公室和文化部来管理,由文化部管理全国的文化。2002年6月17日,在1997年宪法和1999年国民教育法案的基础上,国民教育委员会办公室(ONEC)颁布了2002~2016年国民教育计划。2002~2016年长达15年的国民教育计划是基础教育、高等教育、职业教育、艺术、宗教和文化的指导方针,也为各学区和院校提供了可操作的指导方案。它基于

^①朱卫华:《泰国高等教育现状研究》,《云南师范大学学报》2003年第7期。

^②Terry Fredrickson, No Civil Servants Here, Office of Permanent Secretary Ministry of University Affairs, October 2002.4.

^{③④}Vanchai Sirichana, Higher Education Reform in Thailand, Office of Permanent Secretary Ministry of University Affairs, October 2002.8-10.

表1 1999年国民教育法案与2002年国民教育法案修订案的异同

	1999年国民教育法案	2002年国民教育法案修订案
教育部名称	教育、宗教、文化部	教育部
教育部职责	监控各级各类教育、宗教、艺术和文化	监控并促进各级各类教育的发展
教育部行政结构	全国教育、宗教、文化委员会 基础教育委员会 高等教育委员会 宗教和文化委员会	全国教育委员会 基础教育委员会 高等教育委员会 职业教育委员会

资料来源: EDUCATION IN THILAND 2004^①。

泰国政府的法律法规,使泰国社会迈向知识型社会。在该计划中,也强调了教育管理部门的权力下放。此计划包括3个目标和11条指导方针。其中的3个目标是:促进泰国人民全面、均衡发展;建立道德型、智力型和学习型社会;促进社会教育环境的发展。泰国政府希望2002~2016年国民教育计划能使泰国社会变成知识型社会,并促进继续教育的发展,使所有泰国人都获得学习的机会^②。基于以上3个法律法规,泰国政府对高等教育进行了大刀阔斧的改革。

(二)国家对高等教育行政管理的改革

新的行政结构证实了国家层面在学术、预算、人事及日常管理等方面的权利已下放到学区和各高等院校。

1. 国家层面 泰国中央政府原有3个教育行政机关,分别是总理办公室下属的国家教育委员会、基础教育部和大学事务部。为了提高国家层面教育管理的效率,1997年这3个部门合并成为教育、宗教、文化部,2002年又更名为教育部。现在的教育部包括全国教育委员会、基础教育委员会、高等教育委员会和职业教育委员会。其中,高等教育委员会办公室包括9个分管高等教育工作的部门,如图1所示。

改革后的高等教育委员会办公室可以直接向教育部长汇报工作,而不是象以前那样,必须通过常设秘书处才能向教育部长汇报工作。

2. 教育服务区层面。1997年以前,为管理地方的基础教育,泰国在各府还设立了府级教育行政机关,府之下设立学区。为了提高管理的效率,泰国政府撤销省级教育行政机关,将其与学区合并,组建新的教育行政机关——教育服务区^④。每个教育服务区都有一个教育委员会,教育委员会负责为本教育服务区的人民提供基础教育、学士学位以下的高等教育和其他教育。这样的改革将促进国家行政的

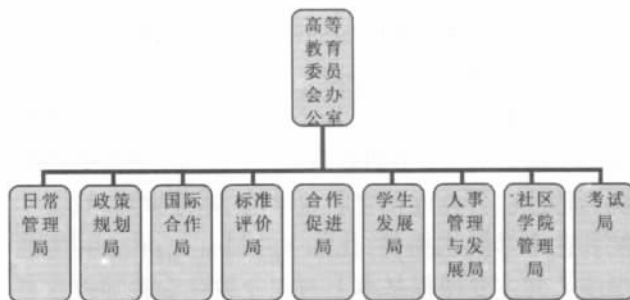


图1 高等教育委员会办公室结构示意图

权力下放。目前,泰国在76个府中有175个教育服务区,其中172个教育服务区分布全国各地,3个教育服务区在首都曼谷。

3. 高等院校层面。作为法律实体的公立高等院校和私立高等院校都有权享受学术自由、优越性、灵活性及自主性。最近在高等院校方面的最大的改革动作是把各公立大学逐渐变为自主性大学。自主大学不受政府官僚体系的控制,可以在大学委员会的指导下自行决定行政和管理机构。自主大学的教职员工已不是国家的公务员,而是与学校签订合同的大学雇员。自主大学根据大学自订的规章制度进行人事管理。但是,政府仍向自主大学提供一次性的拨款(block grant),仍会对自主大学的教学质量等方

① EDUCATION IN THAILAND 2004, Office of the Education Council, 2004.17.

② 李有江:《当前泰国教育改革趋势研究》,《东南亚纵横》2004年第12期,第53页。

③ NEW ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE MINISTRY OF EDUCATION. http://www.moe.go.th/icpmoe/Other/new_administratives_structure.pdf, 2006-09-07/2009-05-20.

④ Vanchai Sirichana, Higher Education Reform in Thailand, Office of Permanent Secretary Ministry of University Affairs, October 2002.8-10.

面进行监督。

以前的大学事务部(即现在的教育部)曾希望在2002年之前,全国20所公立大学能转变成自主大学,即从政府管理型大学(government-administrated)转为政府监控型大学(government-supervised)。截至2008年,泰国共有13所自主大学^①。

(三)泰国高等教育学历与学位管理

在泰国,教育被分为3种类型:正规教育(formal education)、非正规教育(non-formal education)和非正式教育(informal education)。其中正规教育中的高等教育又被分为两个层次:学历教育和学位教育。提供正规高等教育的有大学、学院、研究院和其他类型的学院。学历水平的教育(文凭教育)主要由各学院、研究院、公办或私立职业学院、体育学院、戏剧学院和艺术学院来提供,比如Rajabhat institutes(师范学院),其主要课程基本上与职业教育和教师教育有关,学习年限为2年。学位水平的教育包括已完成学历水平教育的学生,这些学生需再学习2年才能达到学位水平,还包括高中毕业以后,学习4~6年的学生。通过4年的学习,他们可以拿到学士学位,但是建筑、绘画专业的学生通常需要学习5年,而医药、牙医和兽医学专业的学生通常需要6年才能拿到学士学位。

泰国政府为了消除人们重正规教育轻非正式教育的观念,在正规教育、非正规教育和非正式教育之间实现了学分相互转化的机制^②。

(四)泰国高等教育质量保障的管理

1999年国民教育法案的第六章介绍了教育质量保障的新体系。这个教育质量保障的新体系包括外部保障和内部保障。其中,外部保障由2000年11月成立的教育标准和评估办公室(OESE)负责。高等教育质量保障也分为内部保障和外部保障,其中高等教育质量的外部保障也是由教育标准和评估办公室负责。根据有关高等教育质量保障的条款,高等院校的内部保障要包括9个因素:教育哲学、目标及实施计划的情况;师生比;学生发展项目;科研;为社区的学术服务;艺术与文化遗产的保护;行政管理;资金预算和高等教育质量保障体系和机制。值得注意的是,近年来的高等教育一直在强调大学自治与学术自由,因此,每个高校可以根据自己的实际情况来建立内部的高等教育保障体系。内部保障体系包括3个部分:质量监控、质量审核及质量评估。在

质量审核这方面,目前各个高校正在培养自己的质量审核师。在质量评估方面,一个新成立的工作小组已为高校制定了工作框架和指导方针。

外部保障由教育标准和评估办公室负责,要求所有高校至少5年接受一次外部评估。教育标准和评估办公室会根据文件资料和数据对高校进行评估,有时还去各高校监督评估过程。教育标准和评估办公室已完成了第一轮的教育质量评估。第一轮外部评估在学位水平阶段包括8个标准和28个子标准,在学历水平阶段包括8个标准和30个子标准。对高校进行外部评估的专家目前已经挑选出来。

三、结 语

通过对泰国高等教育管理的分析,笔者发现,泰国高等教育的发展无不受到社会变革的影响。而泰国政府颁发的一系列教育改革法案是促进泰国高等教育发展的有力保障。政府的放权,高校拥有更多的自主权也是高校发展的重要因素。目前,泰国高等教育改革的重点就是政府放权,因此,有越来越多的国家公立大学转为公立自主大学。这对我国高等教育的改革也有一定的借鉴意义。

^① University Governance in Thailand. http://www.rihed.seameo.org/ugseminar/PG_Tha1.pdf, 2008-10-14.

^② 周江林、宋菊:《泰国教育改革主线分析1997~2005》,《外国中小学教育》2007年第6期,第24页。