

泰国自治大学发展研究

邱海青，罗仲尤

（湖南大学，湖南省、长沙市，410082）

摘要：自治大学是泰国高等教育管理体制改革的亮点，是从“国家垄断”管理模式向“国家监督”模式转型发展的样板，其发展先后经历了20世纪60年代萌芽阶段、70-80年代末的搁置阶段、80年代末期至今90年代末期的发展阶段和21世纪以来的繁荣阶段。自1990年泰国第一所自治大学——苏兰拉理工大学（Suranaree University of Technology）成立以来，现已拥有24所自治大学，目前仍不断的发展中。本论文对泰国自治大学的发展研究，分析从自治大学的历史发展到至今以及各个方面的现状。

关键词：泰国；高等教育；公立大学；自治大学

中图分类号：G64 **文献标识码：**A

泰国历史悠久，地理位置优越，也是东盟的重要成员国。两国的高等教育在很多方面都具有相似性。研究泰国的高等教育，了解其在发展过程中的经验和存在的问题，对中国高等教育的发展和改革也有可鉴之处。目前，泰国高等教育正处于从规模扩张向提升教育质量、聚焦内涵发展的转型阶段，通过对其现状进行分析，可为中国大学提供相关经验借鉴。与此同时，中国高等教育的综合改革已进入深水区和攻坚期，2017年4月，教育部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部联合印发《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务的若干意见》，围绕高等教育改革发展中的学科专业、编制、岗位、进人用人、职称评审、薪酬分配、经费使用等方面的深层次问题，将进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负，也就意味着高校将拥有更大办学自主权。本研究通过对泰国深入分析泰国自治大学当前现状、存在的问题、主要措施等，也有利于中泰自治大学之间相互取长补短，提高组织运行的效率，并为两国教育主管部门的宏观决策提供借鉴。

一、泰国自治大学发展的背景与历史演进

（一）自治大学的由来及泰国自治大学发展的背景

自治大学的理论和想法是从西方和英国开始的，然后慢慢的广泛在各个国家发展。在西方，最早大学是在附属罗马的国家开始的，罗马公教最开始主要是有师傅在大学里用拉丁语讲课，课程很少，最主要的课程就是神学、文学、法律、医学和数学。当时宗教对大学有很强的控制势力，大学由僧人来管理，并受到教皇的赞助，所以大学就脱离了国家政府的控制，这是自治大学的最开始的解释。但是虽然“自治”是从政府得到了自由，但并不是完全自由，因为还是在宗教的管理下，这样的自由当然是会跟随宗教的势力的变化而变化，当宗教势力弱化后，就像法国被拿破仑重新掌管时，所有的大学就从宗教处获得自由，可却被推到政府的管理之下。

在英国，自主大学就是大学有自由权并且脱离了国家政府的控制。英国有两所著名的大学：牛津大学（Oxford University）和剑桥大学（Cambridge University）。算是学术社区和区公所，因为大学拥有着很大的土地作为大学的财产，同时大学也受到国王的允许（Royal Charter）让大学用着自主权向伦敦一样的待遇，主要是这样的自主权是来与大学肯给国王交

出关税，当国王需要资金用于战争，这样的交易是换来大学的自主权，国王也答应不干涉大学的管理，并且让大学自治管理。

泰国自治大学的想法是从 1964 年，最主要的是想把公立大学走向自治大学发展，所以在朱拉隆功大学举办了讨论会“关于泰国大学的角色和存在问题”，从大学的各个方面问题考虑出把公立大学向自治大学转型的想法。1966 年、1967 年和 1970 年，泰国举办了三次讨论会，在 1970 年召开的最后一次讨论会，讨论结果是自治大学要申请到国务院来表决批准。1971 年 2 月 9 号，国务院批准并且交给教育部来办理，后来教育部就任命理事团来考虑并且仔细写出关于自治大学的各个方面，包括大学对外协调、大学机构和管理、财政和人事管理，1972 年，该草案经国务院表决批准。

草案对自治大学的运行予以了相关规定：

1. 对外协调事务。任命理事会来给大学拨发资金，协调大学和政府的关系，为了支持大学自主办学，政府提出大学为法人机构，就像泰国中央银行。另外，理事会还要求大学成立校务会来促进大学的自主性。

2. 内部管理事务。大学可自主设置内部机构，管理内部事务；大学拥有学术自由，追求学术卓越，并且要给社会提供服务；教授有权参与大学内部治理，体现教授治学。

3. 人力资源管理。教职工不再列入政府公务人员，身份变成大学雇员，同时大学应该有政策来规定挑选合适人选来担任教学科研工作或者邀请大学外的专家来大学工作，比如有学历、能力、人品等等，当挑选到最佳人选，就应该充分予以支持，不管是从薪酬方面还是工作环境方面，让他表现出工作最好的状态。与此同时，大学也应出台相关政策，解聘不合格的教师和行政事务管理人员。

4. 财政拨款。大学应加强预算管理和制定科学合理的规则，确保资金使用效益，更好地达到学术卓越和良好教学质量的目标。

（二）泰国自治大学的历史演进

泰国自治大学的发展主要经历了四个阶段：萌芽阶段、搁置阶段、发展阶段、放缓阶段和繁荣阶段。

1、萌芽阶段：60 年代

泰国自主大学虽然是在 1990 年以后才切实推行，但是构思却出现在 60 年代中期。1964 年，政府在朱拉隆功大学政治学院就泰国大学的作用和所面临的问题举办研讨会，会上讨论了大学管理体系各个方面的问题并且提出大学应该从政府管理体系向自治大学发展。这次研讨会之后，泰国教育部又分别在 1966 年、1967 年和 1970 年再次举办三次研讨会，值得指出的是，第三次研讨会专门将自治大学的观点进行仔细探讨，得到结果后向国务院提议成立自治大学。1971 年 2 月 9 日，国务院同意批准自治大学的成立，并且交给教育部让其制作关于自治大学的法令政策。

2、搁置阶段：70-80 年代末期

70 年代初，泰国发生了政治运动和出现了社会不稳定的情况，导致推行大学自治受到巨大的政治压力。

1972 年，泰国首相重新考虑自治大学的政策。政府意识到自治大学会影响到大学现有管理体系的变动和大学现在的状态，于是就通知各个大学仔细考虑并且提出意见。由于自治大学脱离政府系统，教职工身份将从公务员转变为大学雇员，这一变化并未得到大多数人的认同，与此同时，公立大学 80% 的预算来自政府，独立就意味着政府拨款的减少，而且政府也还没做好充分的准备，自治大学的推进工作也因此中断，直至上世纪八十年代末期。

1974年，泰国进行教育改革，自治大学再次被提上议事日程，由教育改革委员会来布置教育改革计划。由于自治大学脱离政府体系，在当时引发了很大的争议。为了能让大学比政府里的各个机构都拥有更大的自主性和内部治理的灵活性，政府和大学举办了无数的研讨会，每次都把自治大学的观点拿来探讨，然后不断地调整修改法律法规，但是这些想法并没有实现，也没有具体付诸实施，最后该委员会认为政府和大学需要时间给来准备，自治大学还是没有得到其应有的自主性。但不管怎么样，上述讨论也推动大学自治观念的强化，为自治大学的发展提供了思想和舆论准备。

3、发展阶段：80年代末期至今90年代末期

80年代末期，推动自主大学运动重新备受重视，并被当时大学事务部纳入为高等教育长远发展战略（1990-2004）中主要政策之一，主要是把国立或公立大学发展成为自治大学，以此作为泰国高等教育长远发展的核心理念。

1987年，在泰国第18届总理阿南·班雅拉春的积极推动下，国家开始规划《高等教育15年长期计划（1990-2004）》。这份计划里面提出了六个观点，其中之一就提出政府应该支持大学和政府之间的变革，以使公立大学拥有自主性、灵活性，提高效率进而达到学术的卓越，逐渐把公立大学向自主大学改制转型，另外将新成立的大学默认为自治大学体制。

公立大学管理体系发展政策以两方面为取向，其中之一就是修改法令，设定大学的地位为非政府机构（自治大学）。这次有16所（当时有20所公立大学）确定要从政府机构转型，而且给泰国首相提供了大学法令草案。国务院把这16份大学法令草案交给泰国议会，并让其在第2次和第3次议程讨论及批准，然而这些草案均没有批准通过。泰国议会认为这些法令很重要需要详细的考虑，所以决议延会参考。这次对公立大学的转型引起了很多人的不满，他们用不同方式来反抗公立大学向自治大学转型。比如，制作反抗公立大学转型函交给国家元首、集合抗议或者在报刊杂志提出反对意见，尤其是当国务院把这16份大学法令草案交给泰国议会让其在议程中批准时，各个组织都进行了强烈的反抗，不管是在校内或者校外。反抗的主要原因是：第一，担心政府政策的连续性和不确定性；第二，相关机构不能接受把公立大学向自主大学转型并且脱离政府体系的观点；第三，政府支持的预算还没指定清楚；第四，对人事管理体系没有信心，因为人事管理体系提出政策是难入易出，由于当时还没指定好薪酬和利益，大部分人认为只要还是公务员经济条件就比较稳定，向自治化转型了就可能发生变动；第五，加快在当期政府的届时之内将公立大学转型，让部分人担心会有漏洞，考虑地不够谨慎、不够仔细。

泰国自治大学快速发展还是在上世纪九十年代。1990年，泰国第一所自治大学乃苏蕾娜理理工大学（Suranaree University of Technology）成立，紧接着，1992年全新的自治大学瓦莱拉大学（Walailak University）成立，1997年第三所自治大学皇太后大学（Maefalung University）也成立了。同年，原本是公立大学的国王科技大学（King Mongkut's University of Technology Thonburi）转制成为泰国第四所自主大学，这是第一所成功转向自治大学的公立大学。

1997年7月，从泰国开始爆发亚洲金融危机，之后进一步蔓延至邻近亚洲国家，股票市场和其它的资产价值暴跌。该事件在泰国又被称作“冬阴功危机”（Tom Yum Gung）事件，它打破了亚洲经济急速发展的景象，亚洲各国经济也遭受严重打击，纷纷进入大萧条，并造成社会动荡和政局不稳。为了防止金融危机的恶化，泰国国务院同意从亚洲开发银行贷款的条件，其中也有关于大学发展的条款：

1. 大学授权进行非工资预算的管理，从1999年财政年度开始，通过建立系统来观察工

作效率，确保检验工作质量和大学的透明度。

2.每所公立大学在 2002 年之内向自治大学（Autonomous University）发展，在 1998 年年底之内至少有一所大学向自治大学转型。

在面临亚洲金融危机的情况下，为了减少国家承受的压力，政府决定将关于国家教育方面的部分经费转移给学生和家长来承受，也停止招聘公务员进入原本的公立大学，所有新招聘进入大学的将成为大学的工作人员而不是公务员，并且薪酬和福利也跟原来的公务员不一样，如果是已退休的公务员再次加入大学工作那就重新称为大学的工作人员并且按照大学的规定来指定薪酬。后来教育部不断地推动自治大学的发展计划，以 1998 年 9 月份制作的《白皮书》为实践取向，支持自治大学的政策，并让每一所大学的相关人员明白自治大学这一政策并向自治大学转型。

1999 年，《泰国教育法令》颁布，从中可以看出泰国对自治大学发展取向的变化。《泰国教育法令》第 36 条提出公立大学可以选择两种管理体系，就是可以保持公立大学的状态或者向自治大学转型。自治大学可以自主进行内部事务的决策和治理，拥有高度的自主性、灵活性及术方面的自由性，但要在校务会议的管理和监督下进行。

4、繁荣阶段：21 世纪以来

泰国自治大学 21 世纪初迎来了发展的春天。2006 年，国家安全委员会(Council of National Security - CNS)任命素拉育·朱拉暖（Surayut Chulanon）成为泰国总理，成功地把 7 所原本的公立大学向自治大学转型，分别是玛希敦大学（Mahidol University）、先皇技术学院(北曼谷)（King Mongkut's Institute of Technology North Bangkok）、东方大学（Burapha University）、塔信大学（Thaksin University）、朱拉隆功大学（Chulalongkorn University）、清迈大学（Chiang Mai University）和先皇技术学院(拉卡邦)（King Mongkut's Institute of Technology Chaokuntaharn Ladkrabang）。

在英拉·西那瓦（Yingluck Chinnawat）政府时期，也在推动把公立大学向自治大学过渡转型，有 3 所大学向国务院提出申请，但由于 2013 年年底面临着反政府示威的情况，影响了这 3 所大学转型的进展。

2015 年，在国家和平与秩序委员会（National Council for Peace and Order）时期，接着上一任政府的工作，再次批准了 4 所大学的大学法令草案，分别是宣都斯大学（Suan Dusit University）、农业大学（Kasetsart University）、法政大学（Thammasat University）和孔敬大学（Khon Kaen University）。2016 年 3 月 17 日，国务院会议批准艺术大学(Silpakorn University)转型。目前，宣素南塔师范大学（Suan Sunandha Rajabhat University）、诗纳卡宁威洛大学（Srinakharinwirot University）和宋卡王子大学（Prince of Songkla University），也准备向自治大学转型，这几所大学的相关部门都正在进行询问探讨和提出意见的过程中。

从 2006 年至今，泰国共转型了 15 所自治大学，新建了 3 所自治大学，发展数量之多和发展速度之快是前所未有的。

二、泰国自治大学的现状分析及内部治理

大学自治主要指大学的自由权，主要内容包括自主学术管理、自主财政管理、自主人事管理、自主设置内部机构。自治大学就是拥有着自主权可以自由发展管理大学，当然，这只是脱离了政府的体系，依然会接受政府审核监控和社会监督。

（一）泰国自治大学的现状分析

泰国目前共有 157 所大学，包括 59 所公立大学（具有 12 所开放大学、9 所工业大学、

38 所师范大学），24 所自治大学和 74 所私立大学¹。目前所有大学都处于高等教育委员会的管理或者监督下。泰国自治大学又可以分为两类：第一是全新的自治大学，即成立以来就是自治大学；第二是原本的公立大学后来向着自治大学转型发展过来的。自治大学有不少的名称，比如自治大学、自主大学、自由性大学等等。

泰国自治大学的发展大部分都是在军事政府的带领下顺利转型的，因为当军事首领来管理国家的时候，不仅具有强大的掌控能力而且会出台相关法律来支撑，很难有组织来反抗或者干涉，因为可能会犯法。

笔者收集了泰国 24 所自治大学的信息，并按时间先后顺序进行排列，具体情况如表 1 所示，从表 1 中可以看出，泰国自治大学主要在 21 世纪取得飞速发展，之前都一直进展缓慢。自治大学中以公立大学转型为主，全新的自治大学只有 7 所。

表 1 泰国自治大学一览表

序号	大学	时间	备注
1	苏蕾娜丽理工大学(Suranaree University of Technology)	1990/07/30	全新
2	瓦莱拉大学(Walailak University)	1992/04/08	全新
3	摩诃朱拉隆功佛教大学佛教大学 (Mahachulalongkornrajavidyalaya University)	1997/10/02	转型
4	摩诃马古德佛教大学(Mahamakut Buddhist University)	1997/10/02	转型
5	皇太后大学(Mae Fah Luang University)	1998/09/26	全新
6	国王科技大学 (King Mongkut's University of Technology Thonburi)	1998/03/07	转型
7	玛希敦大学(Mahidol University)	2007/10/17	转型
8	先皇技术学院(北曼谷)(King Mongkut's University of Technology North Bangkok)	2007/12/27	转型
9	东方大学(Burapha University)	2008/01/10	转型
10	塔信大学(Thaksin University)	2008/02/06	转型
11	朱拉隆功大学(Chulalongkorn University)	2008/02/07	转型
12	清迈大学(Chiang Mai University)	2008/03/07	转型
13	先皇技术学院(拉卡邦)(King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang)	2008/03/08	转型
14	碧瑶大学(University of Phayao)	2010/07/17	全新
15	Navamindradhiraj University (未知中文名)	2010/11/13	全新
16	Princess Galyani Vadhana Institute of Music(未知中文名)	2012/05/26	全新
17	农业大学(Kasetsart University)	2015/07/18	转型
18	孔敬大学(Khon Kaen University)	2015/07/18	转型
19	宣都斯大学(Suan Dusit University)	2015/07/18	转型
20	法政大学(Thammasat University)	2015/08/16	转型
21	Chulabhorn Royal Academy of Science (未知中文名)	2016/04/18	全新

¹ 泰国高等教育委员会网站: <http://www.mua.go.th/muaold/>

22	诗纳卡宁威洛大学 (Srinakharinwirot University)	2016/05/21	转型
23	艺术大学 (Silpakorn University)	2016/07/03	转型
24	和宋卡王子大学 (Prince of Songkla University)	2016/07/21	转型

注：所有资料来源于泰国各个大学的法令以及高等教育委员会网站。

（二）泰国自治大学的治理体系

每个国家的教育模式应与本国国情、发展阶段、民族文化及国家利益保持高度一致。泰国自治大学与传统公立大学在治理体系既有相同点，也有很大的不同之处。相同点是不管传统公立大学还是自治大学，都是政府拥有，经费主要来源于政府拨款，不同之处体现为四点：一是拨款方式不同，自治大学是一次性拨款，剩余款项仍由学校自主使用，但并不能全部满足学校开支需求，传统公立大学则是政府全包，剩余款项也将收回；二是政府与学校的关系上，传统公立大学是政府体系的组成部分，从校长到行政管理人员由政府任命，教职工属政府公务人员，是终身聘任制，自治大学则脱离政府系统，是独立的法人，教职工是学校雇员，必须去申请终身教职或签订工作合同；三是传统公立大学教职工薪酬稳定，有工作保障，自治大学教职工薪酬不稳定，不再享有公务人员的一些额外利益，但业绩突出者可以获得高薪酬；四是传统公立大学内部治理听命于政府，缺少自主权，管理僵化，灵活度差，自治大学依照自身条例或章程自主管理，拥有充分的自主权，内部治理结构与美国公立大学模式接近。

以下笔者以泰国农业大学 (Kasetsart University) 为例，对泰国自治大学的内部治理结构进行解析。2015 年，该校正式申请向自治大学转型，7 月 18 日成功从公立大学转型成自治大学。转型后的农业大学，在内部管理上拥有着高度自主权，主要机构包括校务会议、行政会议、教师评审委员会等。学校校务会议由学院代表和非学院代表组成，其中学院代表成员主要包括校长、促进校务委员会的董事长、副校长、三名院系院长、不担任行政职务且有五年教龄以上的教师三人、以及从校内工作人员一人。非学院代表成员主要是教育部派遣，主要任务是监督大学的自治情况。行政会议组织是由校长、副校长、学校行政单位主管、院系以及学术单位主管、附设单位主管以及主任组成，审议事项主要包括：行政规章、重要行政事项或者校长提交的议题。行政会议是大学相关部门领导者的会议，需要有过半数应成员出席，重要议题的表决需要有出席人员过半数的同意，会议才生效。校务促进委员会由校务会议挑选的校外人员组成，主要负责提供意见和建议，并且支持大学的校务以及帮助大学提高收入，根据农业大学的规定，校务促进委员会工作年限是 2 年。教师评审委员会由大学机构教师担任评审，如果大学机构教师不超过 100 位，则选出 1 位来担任评审，如果大学机构的教师超过 200 位但不到 300 位，则选出 2 位教师来担任评审，如果大学机构的教师超过 300 位以上，最多只能挑选 3 位教师担任评审。《农业大学规程》第 18 条规定校教师评审委员会主席和副主席是通过教师评审推荐，后来通过投票来选出校教师委员会的主席和副主席。《农业大学规程》第 19 条提出校教师委员会的工作期限为三年。常委是由院长任主席，由副院长和系主任或者跟系主任同等的部门主任来担任委员。院系常委的工作时间是 2 年，可以连任。（具体见图 1）。

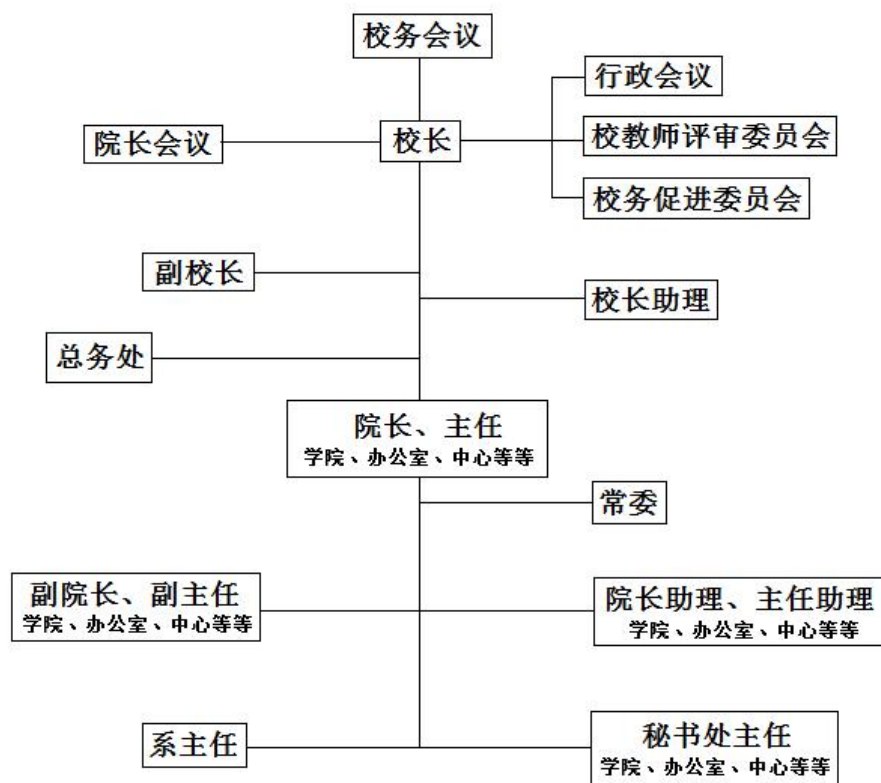


图1 农业大学内部治理结构图

参考文献

- [1] 桂文玲. 英国大学的自治传统与现行自治模式研究[D]. 福建师范大学, 2015.
- [2] 董红. 全球化背景下的泰国高等教育改革特点初探[J]. 成都大学学报(教育科学版), 2009, (01): 22-24.
- [3] Molly N.N.Lee, 张建新. 东盟高等教育自治[J]. 学园, 2008, (03): 76-80.
- [4] 李晓康. 泰国大学自主化发展与转变[J]. 教育发展研究, 2005, (12): 76-80.
- [5] 李志厚. 泰国面向 21 世纪的教育政策[J]. 外国教育研究, 1999, (05): 28-30.
- [6] 李晓康. 泰国大学自主化发展与转变[J]. 教育发展研究, 2005, (12): 76-80.
- [7] 泰国农业大学的网站: <http://www.ku.ac.th/>
- [8] 泰国高等教育委员会网站: <http://www.mua.go.th/>

The development of the Autonomous Universities of Thailand

Qiu Haiqing, Luo Zhongyou

(Hunan University, Changsha/ Hunan, 410082)

Abstract: As a highlight of the reform of the higher education and management mechanism in Thailand, the autonomy university is the model of how universities shifted from the management mode of “national monopoly” towards the mode of “national supervision”. Its development has experienced the embryonic development in the 1960s, the shelving phase between the 1970s and 1980s, the development phase

between the late 1980s and the late 1990s and prosperity following the 21st century. Since Suranaree University of Technology, the first autonomy university in Thailand, was founded in 1990, there have been 24 autonomy universities that are still developing. Through the research on the development of the autonomy universities in Thailand, the thesis analyzes the origin, development and status of autonomy universities.

Keywords: Thailand, higher education, Public University, Autonomous University