

浅析马来西亚公立高校企业化管理实践及启示

周苏毅 刘璇

(天津工业大学 天津 300387)

[摘要] 高等教育改革发展的国际经验梳理分析, 对于中国高等教育《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》收官并开启《中国教育现代化2035》新阶段, 具有重要的研究价值和现实意义。本文聚焦马来西亚公立高校企业化管理发展实践, 分析成功经验和存在的问题, 进一步探究高等教育的发展和改革规律, 借鉴国外经验, 并为中国高等教育改革发展提供经验启示。

[关键词] 企业化管理; 公立高校; 启示

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.04.398

引言

马来西亚高等教育质量得到世界各国的充分认可, 办学主体多元化、运营管理方式灵活、学制设置契合实际, 而且学生的学费和生活费用只有发达国家的四分之一。学生能够通过较低的教育成本, 就能享受高质量的高等教育。马来西亚之所以能够成为教育大国, 并且教育飞速发展, 正是因为其成功的高等教育改革。20世纪中叶以来, 马来西亚公立高校企业化改革一直是其高等教育改革发展的主线之一, 伴随着马来西亚高等教育的健康发展, 这其中, 有很多地方值得中国高等教育改革学习借鉴。

一、马来西亚公立高校基本情况

马来西亚公立高校包括公立大学、公立学院和技术职业学院。自1957年吉隆坡仅建立了一所大学的自治校区, 发展至今, 马来西亚已有20所公立大学; 马来西亚13个州共有80所公立社区学院^[1]。从那时起, 公立大学的学生入学率急剧上升, 1985年达到86330人, 1995年达到189020人, 2002年公立大学和私立大学的学生分别为213599人和71278人^[2]。2013年的最新统计数据显示, 公立大学的学生人数超过50万人, 公立理工学院和社区学院的学生人数接近5万人^[3]。高等教育的飞速发展离不开国家财政的支持, 马来西亚近十年高等教育支出占教育总支出的比例始终保持在30%以上。更值得一提的是, 关于高等教育的法律法规已经达到九部, 这些对马来西亚高等教育的发展产生了直接影响^[4]。

二、马来西亚公立高校企业化管理背景及实践

(一) 企业化管理背景

突如其来的亚洲金融危机给马来西亚带来了诸多影响。马来西亚出于现实考虑, 削减国内学生出国留学的规模和相应的开支。公立高校对政府高度依赖, 彼此之间是单一的上下级管控关系, 管理效率低下。面对国内的公立高校, 无法进行有效的分层分类管理, 监管手段滞后于公立高校的发展, 严重阻碍了教育水平进一步提高。同时, 20世纪90年代以来, 尤其是大力支持私立院校发展以后, 国内私立院校数量和规模迅速增加, 与此同时私立院校积极与国外高校开展合作办学, 设置“双联课程”, 能够提供国际认可的学位, 再加上自身独特优势, 私立院校发展势头良好。加之私立院校教师薪资普遍较高, 公立院校师资力量流失严重。为有效应对这一局面, 马来西亚对高等教育有针对性地进行了系统的改革和调整, 包括马来西亚积极推行公立高校企业化管理。

(二) 企业化管理实践

1. 《教育法(1996年修订案)》立足马来西亚教育事业发展的重大战略任务, 从行政、国家教育咨询委员会、国家教育体系、评价与考试、高等教育、私立教育机构等方面, 作出了相关界定和规范, 为包括公立高校在内的各层次教育机构的生存与发展提供了总的保障。基于此法案, 马来西亚高校引导高校设立国家经济发展所需的学科或课程, 同时, 鼓励国内高校

与国际高校加强合作交流, 探索各种形式的办学模式。

2. 1996年修订后发布的《1996年大学和大学学院法》方案, 该法案规定, “董事会作为大学主要的执行机构, 在获得财政部部长批准后, 董事会可以通过参股、合作、合资、担保或其他形式的合作或安排与一些机构或人员开展合作, 来履行职能、行使权力和开展大学活动; 根据本规定而建立起来的企业, 是用来执行和负责、处理、管理董事会认可的对大学有益和有利的任何财产、项目、计划或事业”^[5]。

该法案实施后, 公立高校的管理体系发生了深刻变化。作为政府监管机构的高等教育管理部门, 主要职责在于研究制定高等教育的政策法规, 总体把握发展方向, 监督各项政策法规的落实。董事会作为新成立的机构, 取代了原来的评议会, 成为最高决策机构, 负责研究决定学校各项重大事务。评议会则成为董事会的执行机构, 专门负责学术事务。校长对外代表学校, 对内则保障董事会、评议会的各项要求、学校章程等正常执行, 并负责学校的日常运转。该法案还赋予了董事会通过债券、股票等方式为公立高校发展筹集资金的权力。通过企业化改革, 董事会成为实际管理机构, 社会资本以合作、参股等方式进入公立高校。公立高校亦可以开办公司, 从事商业活动。

3. 《1997年马来西亚高等教育基金法》。在大力扶持私立高等教育后, 马来西亚出现了学费上涨、公立高校生源流失的现状。为了保障学生能够公平的享受高等教育机会, 马来西亚建立了专门的国家高等教育基金, 接受社会各界的捐赠和资助, 并配套发布了该项法案进行管理和控制。教育基金为优秀的学生提供奖学金和家庭困难的学生提供助学金。该法案鼓励社会各界参与高等教育事业, 为办学拓展了资金渠道, 保障了教育基金得到持续补充, 并能够为有需要的学生提供资助, 帮助他们完成学业。

4. 《2007年质量保障法案》和马来西亚资格认证机构(MQA)关于高等教育质量的要求。MQA从方案检测和审查, 领导、管理和行政, 持续质量改进等9个方面对高等教育质量必须达到和应达到的标准作出了界定。高等教育部门结合MQA要求, 建立专门的审计机构, 对公立高校进行独立监测和评估, 保障公立高校的教育质量。

三、马来西亚公立高校企业化管理成效及问题

(一) 主要成效

一是转变政府职能, 提高行政效率。由公立高校的实际控制者和管理者逐步转变为引导、监督、规范角色。大量工作由社会力量分担, 减轻了政府工作量和财政压力, 进而提高了政府行政效率。马来西亚政府1995年对大学的投入从86.6%减少到了2005年的60%^[6]。经过企业化改革, 马政府与公立高校之间不再是单一的管理与被管理的关系, 而是融合了社会力量的多元关系, 马政府的角色因此转变为协调者、推动者和服务者。政府逐渐意识到, 只有给予学校更充分的办学权力, 学校才能留住高水平的师资队伍, 招揽优质的生源, 教育质量才能

得到保障。在这种调整当中，政府形象得到重塑。公立高校的主动性和积极性也得到了提高，公立高校结合国家发展需要，制定符合自身发展的规划和形成办学特色。

二是开辟办学资金筹集渠道，自主办学能力不断加强。政府权力的部分退出，规章制度的缰绳松绑，公立高校自主空间得以扩大。同时，从事商业投资等一些盈利性的活动扩展了大学的经费筹资来源，也减少了高等教育机构对于政府拨款的依赖。一方面，推动了财政拨款方式改革，一改过去全额拨款的方式。马来西亚政府以实现国家战略发展为立足点，关注经济社会发展的关键领域，设立国家项目专项预算，更加强调实际效果。政府将有限的资源投入到事关国家战略发展的专门领域，明确预算目标，提高了财政拨款的精准性和效益。另一方面，丰富了资金渠道，提高了公立高校积极性。国民大学、博特拉大学、理工大学等相继进行企业化改革，成立专门机构管理校办公司，通过知识产权和技术转让、合作研究、短期培训等形式获取经济回报。

三是师生流失得到控制，教育质量较大提高。施行企业化管理后，公立高校的办学活力得到释放，教师的薪资待遇有了提高，教学环境得到较大改观，老师们流向私立高校的意愿明显降低，更愿意留在公立高校长期从事教学和科研工作，提高了师资队伍的稳定性和保障了师资队伍的长远发展。而且，得益于MQA等在内认证要求，公立高校的教学质量得到较大提升，学生能够享受更优质的教育，公立高校的吸引力得到提升，原先流向私立高校甚至国际高校的势头得到控制，有效保障了公立高校的生源质量。

（二）存在的问题

1. 公立高校自主创收存在灰色地带，甚至可能成为非法利益的输送链。自主创收在一定程度上解决了公立高校运营资金问题，同时也减轻了财政负担，但是也容易滋生一些问题。一方面，校办企业的规范性难以保证。基于利益驱动，政府、学校、企业都是利益相关者，为了获取更多的利益，致使校办企业运行存在较大风险。另一方面，利益的输送容易走向非法渠道。财政拨款的减少，公立高校不得不另辟蹊径，获取更多的办学资金，这在一定程度上滋生了违法违规现象。

2. 政府财政投入减少，公立高校服务国家战略的意愿可能降低。尽管财政投入仍然是公立高校运行资金的主体，但是通过其他方式获取的资金背后隐藏着某个或某些利益群体诉求。如果这些诉求与国家战略发展一致，最终便能够走向“双赢”。但如果不一致，公立高校服务国家经济社会发展的忠实度可能会降低，这与公立高校建立的初衷是相违背的。

四、对中国高等教育改革发展的启示

2005年，时任国务院总理温家宝看望钱学森的时候，钱老不禁感慨：“为什么我们的学校总是培养不出杰出的人才？”时隔多年，“钱学森之问”依然是中国教育事业的一道艰深命题。在现有高校管理体制下，这样的高校很难培养出“能够跟民国时期培养的大师相比^[7]”的人才，更不用说思想独立、学术自由、兼容并蓄、人格健全的高质量人才。从一定程度上讲，严重的行政化是造成高校缺乏大学精神的重要因素。尽管“去行政化”改革持续多年，但是依然还有很多顽疾未有解决。

1. 高校“去行政化”一直伴随着中国高等教育改革，但是去行政化并不意味着不要行政，高校行政是其正常运行的基础。去行政化改革并未取得理想的结果，主要表现在两方面。一是政府转变职能不到位，“强政府、弱高校”现状一直延续。政府依然对各类高校的发展战略、经费收支、招生安排等重要环节具有绝对的把控力，高校却只有有限的自主办学权和

学术权力等。这种状况下，部分高校习惯了或者默认了政府对高校的控制和干预，存在被动工作的思想，发展活力不足。二是整个社会参与不够充分。根据利益相关者分析理论，社会各界都与高校存在着一定的利益关系。社会各界本应是中国高等教育事业的利益相关者，应积极参与中国高等教育改革事业，但是因为现行的高校管理模式，社会大众对高校了解不够、参与渠道不畅，致使高校“去行政化”改革过程中社会力量未发挥应有作用。

2. 中国高等教育去行政化改革呼吁多年，却并未触及深层次的问题。根据国内教育发展形势，政府逐渐减少对公立高校的直接干预和管理，将主要职责放在通过法律和政策对其进行调控和监管，保障公立高校获得更多的自主权、具有更多的灵活性。鼓励公立高校在法律法规允许的范围内进行自主招生、设置新专业、进行学位管理等。政府应根据社会主义市场经济用人要求，转变政府职能，减少直接控制和干预，主要通过宏观规划、统筹引导、外部监督、公共服务等方式调整与高校的关系。学习先进的企业化管理模式，高校运行应符合社会的需要，保留住高质量生源，提高教学质量。引入社会资本参与公立高校建设，鼓励有条件的社会力量投入到公立高校的改革中来。国家也能因此可以有更多的资金投入高等教育事业其他领域，高校也在经费支配权上获得了更多的自主权。同时，回应现实需求，鼓励社会各界积极参与高校去行政化改革，保障高校运行更加符合社会大众需要。

结语

基于马来西亚公立高校企业化管理实践梳理分析，我们可以发现，尽管马来西亚取得了一系列改革成果，但也滋生了一些问题。高等教育改革随着国家经济发展水平、国家治理体系和治理能力现代化水平、思想观念等的变化而将不断深化。借鉴马来西亚公立高校企业化管理的成功经验，作为中国高等教育的参考，中国文明具有海纳百川有容乃大的强大更新能力，博采先进高等教育改革之长，立足国家和社会发展需要，中国的高等教育改革就会有源源不断的动力，高等教育发展才会有强大的国际竞争力，现代化建设才会有更多优秀的本土人才。

参考文献

- [1] Putrajaya: Ministry of Education. National education statistics: Higher education sector 2013[R]. 2014.
- [2] Lee, M. N. N. Restructuring higher education in Malaysia. Penang: School of Educational Studies [M]. Universiti Sains Malaysia. 2004.
- [3] UNESCO Institute for Statistics [EB/OL]. <http://data.uis.unesco.org/?queryid=142>. 2014-10-16.
- [4] Morshidi Sirat, Chang Da Wan. Higher Education in Malaysia [M]. Palgrave Macmillan US, 2016.
- [5] Universities and University Colleges ACT 1996.
- [6] 张兴. 马来西亚高等教育发展趋势、问题及对策[J], 上海: 江苏高教, 2002(1).
- [7] 钱学森之问. 百度百科. <https://baike.baidu.com/item/钱学森之问/3287915?fr=aladdin>.

作者简介:

周苏毅(1991-1)男,湖北省仙桃市人;研究实习员;研究方向:教育管理。

刘璇(1990-11)男,河北河间人;研究实习员;研究方向:教育管理。