

非洲教育译丛 徐辉 顾建新 主编

非洲的大学： 稳定与复兴的策略

UNIVERSITIES IN AFRICA:
Strategies for Stabilization and Revitalization

威廉·S·圣 著
顾建新 何曙荣 盛卓立 毛锡龙 叶丹 译



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

非洲教育译丛 徐辉 顾建新 主编

非洲的大学： 稳定与复兴的策略

UNIVERSITIES IN AFRICA:
Strategies for Stabilization and Revitalization

威廉·S·圣 著

顾建新 何曙荣 盛卓立 毛锡龙 叶丹 译



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非洲的大学: 稳定与复兴的策略 / (美) 圣著; 顾建新等译. —杭州: 浙江大学出版社, 2008. 6
(非洲教育译丛 / 徐辉, 顾建新主编)
ISBN 978-7-308-05914-5

I. 非… II. ①圣… ②顾… III. ①高等教育—研究—非洲
IV. G649.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 056494 号

Universities in Africa

Strategies for Stabilization and Revitalization

Copyright©1992 by the International Bank for Reconstruction
and Development/THE WORLD BANK

All rights reserved. Authorized translation from English language
edition Published by the World Bank

浙江省版权局著作权合同登记图字: 11—2007—107 号

非洲的大学: 稳定与复兴的策略

威廉·S·圣 著

顾建新 何曙荣 盛卓立 毛锡龙 叶 丹 译

责任编辑 陈晓菲
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>
<http://www.press.zju.edu.cn>)
电话: 0571—88925592, 88273066(传真)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 10
字 数 195 千字
版 次 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-05914-5
定 价 20.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

本译丛为
浙江师范大学非洲研究院系列研究丛书之一

非洲的大学：稳定与复兴的策略

威廉·S·圣 著

译 序

在步入新世纪的 2000 年金秋 10 月,“中非合作论坛”第一次部长级会议在北京召开。这是一次继往开来的盛会,它为 21 世纪包括教育在内的不同领域的中非合作提供了一个制度性的框架和机制,为扩大和深化中非教育合作提供了机遇。

非洲是发展中国家最多的大陆,中国是世界最大的发展中的国家。教育无论是对非洲还是对中国的可持续发展都具有重要的战略性意义。正是因为如此,它一直是中非关系中的重要内容。在中非合作论坛的框架下,中非教育交流与合作不断深化:多边高层磋商机制初步形成;规模不断扩大,层次不断提升;合作内容不断丰富,合作形式和参与主体日趋多元;中国教育在非洲的影响力不断提升。此外,中非教育合作还带动了国内高校自身的发展和学科建设。

伴随着中非关系的迅速发展,非洲研究也迎来了一次新的发展机遇。21 世纪以来的这段时间是我国非洲研究最为兴旺的时期,这主要表现为:学科建设不断完善,研究领域大为拓展;各类学术活动越来越多,与国外非洲学界的学术交流日趋频繁,研究成果不断涌现等。

正是在这样的时代背景下,从 1996 年开始在喀麦隆从事汉语国际推广工作,并在 2002 年成为教育部首批四个教育援外之地之一,开始承担教育部、商务部教育援非项目的浙江师范大学于 2003 年 1 月成立了国内首家专门研究非洲教育及发展的学术机构——“非洲教育研究中心”。2007 年 9 月,浙江师范大学又在非洲教育研究中心的基础上创建了我国高校首家综合性非洲研究机构——非洲研究院。几年来,浙江师范大学在非洲教育研究方面已经取得了一系列令人瞩目的成绩,为推动国内非洲研究和中非教育合作的不断发展作出了自己的贡献。非洲研究学科也因此成为浙江师范大学新的学科增长点。

然而,就中非关系发展的巨大需求而言,我国的非洲研究,包括对非洲教育的研究仍亟须加强。从研究力量和研究水平而言,我国的非洲研究与国外许多国家的非洲研究之间还存在很大的差距。即使就与国内其他学科的比较而言,非洲研究仍属于边缘学科。中非合作,包括中非教育合作的深化需要国内非洲研究,包括非洲教育研究不断取得进步。在这个过程中,既需要中国的学者以“中国人的视角”对非洲进行客观的、独立的研究,也需要中国的学者加强国际学术交流,了解国际非洲研究的

现状以及非洲发展的动向。基于此,浙江师范大学的非洲教育研究者一边就非洲教育问题进行自主研究,一边开展对非洲教育研究以及非洲教育发展政策走向具有重要影响力的学术著作和研究报告的译介工作。本次推出的“非洲教育译丛”包括世界银行等国际组织有关非洲教育发展的重要报告以及非洲和西方学者有关非洲教育问题的重要研究成果。我们相信这些研究成果能加深国内关注非洲发展的朋友们对非洲教育问题的了解,推动国内非洲教育研究和非洲研究的发展。

徐辉 顾建新

2008年5月20日

内容摘要

目前,非洲大学正面临着质量、适切性以及财政等方面的危机。本研究探讨克服这些危机的办法。本研究对非洲大学所取得的成就进行了梳理,指出了当前存在的问题,并提出了可行的解决方案。本研究分析了非洲大学急需改革的七大关键领域的相关经验:大学与国家的关系、经费来源多元化、管理、治理、适切性、质量的保持以及应对社会对高等教育的需求。本研究就如何启动高等教育改革进程提出了建议,并概述了政府、大学和捐赠者在改革过程中所发挥的互补作用。

致 谢

《非洲大学：稳定与复兴的策略》由威廉·S·圣撰稿，并得到了福特基金会的大力资助。几篇背景论文为本研究作出了很大贡献，包括妮得里·萨里斯·艾思-路莫巴的《非洲法语国家高等教育》、罗伯特 D·D·布莱尔的《非洲经费来源多元化》以及基乐米·莫威利亚的《非洲大学治理》。这些背景论文的写作部分得到了加拿大国际开发署和洛克菲勒基金会的资助。数据分析部分由布拉叶·潘斯完成。世界银行的同事、非洲大学联合会、非洲高等教育领导人员、非洲教育捐赠者特别行动小组高等教育工作组成员以及独立评论人士为各阶段的初稿提出了修改意见。这些意见拓宽并加深了本研究分析。全书由里奥·得米斯马克编辑，由玛格里塔·J·弗比克负责出版。

前 言

非洲国家的大学正处在危机之中。政府支持大学的能力在下降,而大学入学人数却不断攀升。有才华的教师纷纷离开大学校园,图书馆藏书陈旧,研究产出日趋减少,学生也在抗议人满为患、不适合学习生活的环境,与此同时,教育质量每况愈下。采取行动的需要已迫在眉睫。如何扭转这样的局势并恢复院校的活力呢?

本研究就是围绕这些问题开展的。许多非洲大学校园里的种种迹象表明,应对这种危机的措施尽管零零星星,但已初现端倪。非洲的高等院校正不断加强管理,拓宽财政基础,提升学生和教师的业绩。在一些情况下,对高校甚至是整个高等教育系统的改革已展开。

拥有强实的大学,对非洲国家提高规划和管理国家事务的能力至关重要。人们期望非洲大学毕业生和将来的领导人能带领非洲设计出合理的发展模式和新的政治表现形式,提出应对都市化、艾滋病和环境退化等挑战的有效措施,并将传统文化和现代文化融入 21 世纪和谐的民族特性之中。离开了学术上和财政上都能独立发展的大学,非洲的未来就没有出路。

对于带领和支持这些变化的人而言,此项研究提供了改善大学治理、财政、管理、适切性和质量的指导措施。研究以 1988 年《撒哈拉以南非洲地区的教育》这项教育政策研究为基础,在非洲教育捐赠者特别行动小组高等教育工作组讨论的启发下,对非洲大学自出现以来在相对较短时期内所取得的成就进行梳理,指出当前存在的问题,并提出可行的解决方案。最为重要的是,此项研究提出了高等教育改革的进程,并且概述了政府、大学和捐赠者的互补作用。

非洲地区技术部主任

伊斯梅尔·萨拉格尔丁

目 录

内容摘要	viii
致 谢	ix
前 言	xi
概 述	1
第 1 章 呼唤复兴	14
已经取得了什么成就?	14
为什么变革是恰当的?	16
第 2 章 问题涉及的范围	20
入学人数	21
高等教育财政	22
教育质量	25
适切性	28
第 3 章 有效性	29
国家大学建设	29
培养国家所需人才	30
为发展进行研究	38
社会服务	40
入学机会和多样性	41
有效性评价	45
第 4 章 大学与国家的关系	47
大学与国家的冲突	47
政府卷入大学事务	49
大学和国家之间的财政关系	50
改善大学与政府的关系	52

第5章 经费来源多元化的进展和潜力	55
政府和大学的资金关系	56
私立大学	56
大学经费来源多元化取得的进展	58
成本回收	59
提高收入的可选办法	65
为经费来源多样化创造条件的院校环境	71
结 语	71
第6章 管理:少投入多产出的挑战	73
单位成本	75
师生比	76
非教学人员/学生比例	79
管理信息系统	80
战略规划能力	83
第7章 改善治理,促进稳定与创新	84
大学治理结构	84
改善治理,促进创新	89
第8章 在瞬息万变的世界中保持適切性	91
院校的灵活性和适应性	91
振兴研究	98
结 语	101
第9章 保持质量	102
学生辍学或留级	103
建设质量文化	104
保持质量的最低财政需求	113
第10章 应对社会需求:入学机会与公正	115
分层的高等教育系统	117
远程教育	118
选拔性的入学制度	119
入学机会公正	119
结 语	121

第 11 章 捐赠者的作用	123
建议	125
形成本地的捐赠者群体	129
第 12 章 启动改革	130
建立共识	131
营造支持性的环境	134
政府的角色是什么？	135
大学的角色是什么？	136
高等教育改革议程	137
参考文献	139

概 述

根据世界通行标准,非洲的大学仍很年轻,但是它们已取得很大成绩。非洲大学从1960年的6所增加到今天的大约97所,入学人数也相应增长。这些大学已经开发了相关的课程,修订了课程内容以反映非洲的优先发展事项,使研究合法化并建立了专门的大学研究部门,用大批本地教工来替换原来的外籍教工,培养年轻的知识分子团体。其主要成就就在于为新近独立国家培养了有技能的人力资源,满足了各类公立和私营机构对员工和管理人员的需求。

在非洲大学短暂的历史进程中,对大学所起作用的思考也在发展。在非洲法语地区,早期的传统方法正在让位于一种更功利的做法。对英语地区的大学,政府已倾向于鼓励其定位于培养技术型的人才,目前非洲大陆上的经济危机强化了这种倾向。与此相反,一些非洲观察人士看到了大学的一种潜力,那就是借助传统文化之力推进现代化。有许多证据显示,非洲大学的最初发展阶段已接近尾声,一系列的第二代问题已经开始显露出来,其中包括财政问题、适切性(relevance)问题、效率问题、质量问题以及国家和大学之间的关系问题等等。在许多国家,引发这些问题的环境已经恶化到了刻不容缓的地步。

危机四伏中的非洲大学现在处于自身发展的关键阶段。世界在变,非洲在变,大学本身也在变,因此,现在需要重新审视国家独立时赋予大学的权利。国际上,全球化市场的出现已经造就了一个激烈竞争的世界经济体系,这个体系以新知识的快速产生和技术的快速革新为特征。这些改变影响了当地的劳动力市场及其所需的技术种类。在非洲内部,高出生率和受教育机会的增加推动了社会对高等教育的需求,这导致了大学招生数和第三级教育院校数目的增长。大学也在发生变化,变成了在财政严重紧张情况下运行的大众化、多元化机构。

非洲高等教育何去何从?在这样的背景下,一些关键的问题构成了这场讨论的主题。其中的主要问题有教育质量明显下降、课程适切性不强和学生在主要学科的分布不均、大学培训费用常常高得难以承受、大学管理需要改善、政府和大学间的协作效率低以及受高等教育机会的公正问题等等。为了解决这些问题,非洲国家必须首先回答两个问题:我们需要什么样的大学?我们能办什么样的大学?

问题涉及的范围

撒哈拉以南非洲地区在不同程度上都面临着四个共同的问题。

第一,入学人数的增长速度通常超过大学规划的承受能力。非洲大陆上的大学生数量在1980~1990年间增长了61%,从337000人增加到约542700人。而在这个地区,至少可以发现存在五种高等教育体系,包括:(1)规模小但增长稳定或有所回落的系统;(2)规模小但在缓慢扩展的系统;(3)规模小但在迅速扩展的系统;(4)规模中等,有一定程度的院校分层(differentiation)的系统;(5)规模大且有多院校的系统。

第二,当前高等教育支出模式在很多情况下是不可持续的。公共财政支持的寄宿制大学模式是不公正的,在经费投入上也是不足的。在20世纪80年代,非洲政府资助社会服务的幅度急剧下降。高等教育也因此受到影响,其在整体教育预算中所占的份额从1980~1984年间的19.1%下降到1985~1988年间的17.6%。根据不变值计算,生均经常性预算支出在这一时期也下降了大约三分之二。这不是由于改进管理获得效率而产生的,而是削减研究经费、教师发展经费、图书购置经费以及由入学人数增长带来的维持费用的结果。

第三,入学人数的增加和拨款的减少使人们普遍认为教育质量在下降。这一损失已经成为非洲大陆广泛评论的主题,其表现形式是学生成绩下滑,教师招聘条件和晋升标准降低,研究产出减少,用人单位对大学毕业生工作能力的抱怨等方面。

第四,大学相对于国家需求的适切性是政府和国民日益关注的问题。适切性的理解包括大学内部的教育选择与国家经济紧密相连并和当前的劳动力市场相一致,对国家重大问题进行批判性和创新性思考的能力,基本的职业和文化价值观的传授,赋予毕业生社会领导能力的院校过程和行为,学校师生构成及课程内容能代表一个国家不同的地区、性别和种族团体。越来越多的毕业生不能就业,工作表现不佳,研究产出能力薄弱等引起了人们对大学适切性问题的日益关注。

大学有效性的评价

非洲大学实现既定目标的情况如何?据历史上的定义,目标基本集中在五个方面:(1)变革为合法的本国的高等学府;(2)为新独立国家的管理培养必需的高技能人才资源;(3)开展与发展相关的研究;(4)提供社会服务;(5)使学生群体的构成变得多样化和富有代表性。

非洲大学在致力于使自己成为真正的国家高等教育机构的道路上取得了显著的进步。本土教员的比例已经从 1978~1979 年间的 64% 增长到了 1986~1987 年间的 84%。课程大纲得到了修订,增加了本国的内容且更能反映本国的利益,研究生教育项目也已经启动。非洲地区的大学毕业生人数已经从 1970 年的 17000 人显著上升到了 1987 年的 83000 人。大学入学有两种模式。其一,供给驱动模式。该模式背后的理由是:大学毕业生的增加能够提高劳动力的质量,从长远来看将使国家受益;其二,控制入学,以确保教育质量,保证重要领域的能力得到保障。

大学最初为政府机构培养领导和管理人才的任务已基本完成。自由主义的经济政策正在广泛传播,寻求推动地方经济的多样化。在这样的环境里,非洲大学的产出结构日益受到重视。在大多数国家里,不到 15% 的大学生就读自然科学、数学和工程专业。20 世纪 80 年代,在三分之一的非洲国家里,理科生的比例实际上减少了。这就引起了要求增加理科专业的学生数量,强化科学教育(尤其是在中学阶段)的呼声。

对于许多非洲大学而言,吸引和留住人才已经成了当前最大的问题。薪酬减少,工作环境恶化,学生数量增加,有时候还要遭遇不友好的政治局势,这造成了许多人才离开大学去别处谋生。结果在许多的大学里只剩下了年轻、缺乏经验、培训不充分的教师,他们缺少导师和榜样的指导。近年来,一些学校因为人员短缺被迫减少招生,推迟学生毕业。

非洲大学的科研产出少于其教学成果。国家的科研投资不足是其中的一个原因。非洲科学院(African Academy of Sciences)指出,非洲国家仅拿出 GNP 的 0.1% 用于科研,而发展中国家的相应比例是该数值的 20 倍。政府对大学科研的投入基本是缺失的,外国援助在尽力扭转经费短缺的局面。许多非洲人对这种依赖表示担忧,认为其对本国科研文化的影响是不利的。

向周边社区和社会提供服务已经成为非洲大学的基本使命之一,提供社区服务的优秀案例也不胜枚举。然而,社区服务在大多数的大学里尚没有成为制度化的活动。此外,在与急速增长的非洲非政府组织的比较中,就服务功能而言,大学是否具有比较优势尚不明确,而前者似乎在这一方面有着更为充分的准备。

尽管高等教育入学规模扩张显著,然而大学选择性入学的特征仍然非常明显。人口的高增长率和经济的不佳表现,表明了要想在接下来的 10 年间在很大程度上改变不均衡的状况是非常困难的。考虑到多数的非洲大学在某种程度上都还是精英的教育机构,那么在学生群体中确保种族和性别的代表性就非常重要了。

要保持文化多元国家的长期政治稳定,尤其是当国家的政治体制走向多元化的时候,在学生群体中体现广泛的代表性将会是较为理想的。尽管第三级教育中女性的参与率在某些国家里有所下降,女性在太学入学人数中的比例已经逐渐增长到了

25%左右。大学教师中的性别不平衡问题显得更为严重，女性仅占其中的12%。女性在大学入学人数中比例的提高，并没能增加女性在大学学术和管理岗位上的就业机会。

尽管非洲的大学已经朝着它们的许多目标大步迈进，取得了显著的成绩，然而在20世纪80年代其效率却遭到了损害。多年来以低成本铺大摊子的努力已经影响到了大学的机构健康。尽管非洲的大学在其发展的初始阶段取得了令人敬佩的成绩，但是在发展的第二阶段，更富挑战性的改革和复兴正在等待着它们。非洲高等教育当前的危机已经弥散开来，这需要政府和大学双方一致作出紧急的政策回应。

大学与国家的关系

在撒哈拉以南非洲的大部分地区，大学和资助大学的政府间的关系经常很紧张，有时甚至互相对立。这种紧张关系产生的主要原因是，政府把大学看成频繁批评政府和持相反政见的地方，政府对大学事务的干预增多以及政府不可能持续地为大学提供财政资助。

起初，大学支持新独立政府渴望发展的雄心，并且视自己为国家建设事业中的合作伙伴。后来，越来越多的人意识到，在国家政策制定中存在管理不善、参与决策受限制、经济不景气等问题，这促使师生觉醒。由于部分非洲大学开始质疑公共政策和公共决议，经济受困的政府经常感到自己与大学间的发展伙伴关系已经破裂。政府开始对大学的活动进行监控。

政府对大学事务的干预似乎正在增多。在许多国家，政府代表主导了大学理事会(University Council)，在大学高层管理人员的任命上有着最重要的发言权。在没有预先计划的情况下，政府下令大学扩招已经造成了破坏性的后果。经验表明，由政府来直接管理某个专门的服务行业，比如高等教育，是不具有比较优势的。已经被证明的是，政府更擅长扮演的是监管的角色，由其来确保总体的政策目标得以实现，标准得以维持。

大学运行经费的85%或更高来自政府，因此，大学在财政上也依赖政府。在大多数情况下，预算的分配基于协商或专门的决策程序来进行，通过这种程序，预算可能会依据通货膨胀或是实际的购买力进行调整。预算的分配很少在入学人数或是战略规划的基础上通过合理的程序来确定。预算分配的不确定性导致了大学和国家之间关系的恶化。教职员抱怨持续降低的薪酬水平，学生抗议人满为患的设施和供应不足的伙食。除非双方都采取积极的措施，否则政府和大学之间因财政问题所造成的紧张对立状况就不可能得到缓和。这些措施包括：增进沟通与协调，扩大自主权，