

埃及高等教育发展资助计划述评

季诚钧,徐少君

(浙江师范大学教育科学研究院高等教育研究所,浙江金华 321004)

[摘要]埃及高等教育发展资助计划主要资助高等教育战略规划中优先发展的领域,旨在通过在公立高校中引入竞争性财政机制,激发高等教育机构的活力,提升质量和效率,推动高等教育健康发展。该文对埃及高等教育发展资助计划的背景、内容和评价三个方面作了简要分析。

[关键词]埃及;高等教育;资助计划

中图分类号:G64.411

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2009)05-0035-06

世纪之交,埃及高等教育在经历了多次规模扩张之后,毛入学率已超过30%,并跻身世界高等教育大国的行列。但长期以来,由于投入不足,制度改革缓慢,埃及高等教育系统仍然问题重重。其中质量和效益问题尤为突出,成为制约埃及高等教育持续发展的瓶颈。自2000年起,埃及正式酝酿实施高等教育发展计划(HEEP),该计划得到世界银行(WB)、欧盟(EU)、美国国际开发署(US-AID)、联合国教科文组织(UNESCO)、福特基金会(FF)、英国国际发展部(DFID)和阿拉伯海湾基金会(AGFUND)等国际组织的大力支持。埃及高等教育发展资助计划(HEEPF)是该计划的一个重要组成部分。

一、埃及高等教育发展资助计划的背景

进入新世纪,埃及高等教育的发展规划面临着两个困境:第一,高等教育规模和教育经费投入的矛盾。埃及是一个中低收入国家,人口众多,办学经费一直以来捉襟见肘,办学条件较为落后。而早在1996年,埃及高等教育毛入学率就达到20%,2005年超过30%,同时,生均预算持续攀升,2002/2003学年为3,053埃镑,2003/2004学年为6,300埃镑。^[1]第二,高校竞争意识淡泊,激励机制不够完

善。长期以来,埃及高校由于投入不足,教师收入偏低,导致竞争意识淡泊,教师参与改革和创新的动力不足。基于这一现状,国家集中有限财力,利用专项计划,采取国家基金资助的形式,促使急需发展的专业领域优先发展,推广经验,扩大影响,不失为一种明智的选择。同时,通过高等教育发展资助计划,又可在高等教育领域营造竞争性文化氛围,促使高校间的竞争,通过竞争促使发展。

高等教育发展计划最初是在2000年埃及首届全国高等教育大会上提出的。埃及总统和总理亲自参加这次会议,1,200多名与会代表就埃及的新高等教育立法草案、财政和结构改革等进行讨论和表决,最后制定了埃及中长期高等教育发展规划,并确定了25项具体改革计划。后来经过整合,压缩为6项计划,分别是:学院干部培养计划(FLDP)、高等教育发展资助计划(HEEPF)、埃及技术学院发展计划(ETCP)、信息和通讯技术发展计划(ICTP)、质量保障和认证计划(QAAP)、教育学院发展计划(FOEP)。^[2]高等教育发展计划经过筹备和试运营,反响积极,并得到世界银行的肯定。2002年3月7日,埃及政府和世界银行正式签署4658号贷款协议,高等教育发展计划正式投入实施,分阶段推进,预计到2017年结束。

作者简介:季诚钧(1965-),男,浙江义乌人,浙江师范大学教育科学研究院高等教育研究所教授,博士生导师;

徐少君(1974-),男,安徽舒城人,浙江师范大学教育科学研究院高等教育研究所助理研究员。

与其他5个专项计划不同的是,高等教育发展资助计划既没有固定的对象,也没有专业领域的限制。该基金计划主要是资助高等教育战略规划中优先发展的领域,以具体项目为单位,分阶段推进,每年申报一次,5年一个周期。作为高等教育发展计划框架内的基金计划,高等教育发展资助计划是实现高等教育发展计划目标的重要途径。其主要目的是在公立高校引入竞争性财政机制,激发高等教育机构的活力,提升质量和效率,推动高等教育可持续发展。具体涉及的目标有:营造竞争性学术环境;鼓励建设内部质量保障机制;加强能力建设,促进学术交流,推动学术创新;加强学术界和产业界及社会的联系;改善内部管理,积极推进信息化管理;加强实验室和基础设施建设,增加知识资源的投入和使用;加强人员培训,提高战略规划实施的效率;倡导高等教育发展计划框架内的项目计划开展合作,共同实现高等教育的发展目标。^①根据项目的重要性、完成期限及预算金额,这些项目可分为小、中、大3种类型。小型项目完成期限在12个月以上,预算金额不超过5万美元;中型项目完成期限在18个月以上,预算金额5~10万美元;大型项目完成期限在24个月以上,预算金额10~15万美元。

二、埃及高等教育发展资助计划的内容

1. 高等教育发展资助计划的组织管理体系

高等教育发展资助计划最高权力机构为高等教育发展资助计划国家委员会,其执行主席代表高等教育发展资助计划国家委员会对整个高等教育发展资助计划的运行体系履行监督和管理职能。具体组织机构分为4个部分:第一,材料档案组。该组专门负责每一轮高等教育发展资助计划的项目申报、各种材料的编辑和印发,安排各种研讨或学术会议,组织各种人员培训等工作。第二,信息技术组。该组专门负责电子网络系统、子计划数据库、电子档案系统、子计划财政审计和监督系统的建设与管理。第三,指挥管理组。该组专门负责财务工作、秘书工作和审计工作的指导和管理。第四,监督评估组。该组专门负责业绩评估、技术援助和咨询、计划协调、计划跟踪和调查研究等事宜。这些职责各异的组织机构,构成了一个完整的

指挥和管理体系。

2. 高等教育发展资助计划的评估验收体系

监督和评估的有效性是保障项目顺利实施的关键。与组织管理体系相适应,高等教育发展资助计划建立了一套完善的监督和评估验收机制,并根据设定的评价框架和标准,对实施项目进行常规检查和评估。高等教育发展资助计划的监督和评估主要涉及两种力量:第一,高等教育发展资助计划监管小组,代表专业和行政的力量,主要实施外部监督和评估。第二,大学(或学院)自身的计划管理组织——大学计划管理处(UPMU),代表大学自治的力量,主要实施内部监督和评估。

具体实施大致包括3个层次:第一,项目组的自我评价。项目组的自我评价主要是对大学计划管理处负责,项目负责人(PM)原则上至少每半年必须要向大学计划管理处提交一份项目进展报告(PPR),汇报项目的实施进度和财政情况,并对项目发挥的实际作用和影响作自我评价。项目进展报告是大学规划管理处进行大学内部项目监控和评估的直接依据。第二,大学内部监督和评估。大学内部监督和评估是内部管理和质量监控的有效手段。由于多数大学同时获批的项目不止一项,所以根据高等教育发展资助计划的规定,大学有责任对校内所有项目进行监控,以保证高等教育发展资助计划的顺利实施。大学计划管理处在汇总各项目负责人提交的项目进展报告的基础上,定期形成学校层面的内部评估报告,总结成绩,寻找问题和不足,督促内部整改。如遇到特殊困难,学校难以解决,则由大学计划管理处及时向高等教育发展资助计划国家委员会汇报,商讨对策。各大学计划管理处的内部评估报告是高等教育发展资助计划所有监督和检查工作的基础,高等教育发展资助计划监管小组在对项目进行外部检查和评估之前,必须先通过大学计划管理处提交的内部评估报告,了解项目实施进展的基本情况。第三,高等教育发展资助计划层次的外部监督和评估。与大学计划管理处的定期监督和评估机制相一致,高等教育发展资助计划也会根据每一轮的项目计划时间表和确定的评价标准,对全国的高等教育发展资助计划项目进行定期检查和评估。基本程序有定期汇报^①、中期检查、结题和移交、可持续发展执行

^①有季度报告、半年度报告、年度报告3种类型。

情况检查等4个程序。除了定期汇报程序外,其余3个程序都包括外部专家实地检查的环节。

3. 高等教育发展资助计划的运行模式

作为一项系统工程,高等教育发展资助计划拥有一套规范的运行模式,大致由计划筹备、项目实施与阶段性评估、结题与终结性评估、后续跟踪监督等几个阶段构成。

(1) 计划筹备

计划筹备阶段的主要工作包括计划领导小组的建立、方案规划和宣传、项目资金需求评估、组织项目申请和审批、监督评价体系的建立及组织人员培训等。计划领导小组组建后,由其负责组织一个专家委员会,在充分调查论证的基础上,确定优先发展的领域,并进行资金需求评估,在此基础上拟出一套初步的总体规划草案。规划草案出台以后,开始向高校征集项目申请计划。申请计划既是项目申报材料,又起到咨询报告的作用,借此高等教育发展资助计划国家委员会可以更加全面地了解相关专业领域的发展现状、存在问题及发展需求等信息。申请计划由学校统一申报,实行项目带头人负责制。申请计划必须要立足于学校发展的实际需求以及专业(学科)、设备、人员等现有条件。申报材料提交高等教育发展资助计划国家委员会后,由计划领导小组组织专家对申请计划进行评议,原则上每个专业领域至少要组成一个3人评议委员会进行评议。如果是大型项目申请,评议组还必须包括国外或校外专家。若申请项目涉及产业发展计划,3人评议组中必须有两人代表私人部门,一人代表学术界。评议组会根据规范的评议流程和相关标准、申请方的实际需求和已经在该领域所取得的成绩等,进行初步裁定,最后报高等教育发展资助计划国家委员会批准。批准的立项项目必须要和高等教育发展资助计划国家委员会签定项目执行合同,对项目实施的时间进度、预算资金的拨付和使用、所要达到的数量和质量指标、责任追究等进行详细的规定。

(2) 项目实施与阶段性评估

计划执行合同签订以后,便进入项目实施阶段。此阶段对项目的常规管理主要是通过阶段性评估来实现的。阶段性评估主要有季度报告(QI-PA)、半年度报告(HAPR)、中期检查等程序构成。季度报告和半年度报告由全国大学委员会直接向高等教育发展资助计划国家委员会提交,是自评

报告,涉及的内容主要有阶段性成果、项目财政执行情况、项目实施过程中所面临的问题、下一阶段的改进措施及财政需求等。通过这两种报告,高等教育发展资助计划国家委员会可以动态地了解项目进展的状况。但自评报告必定包含较多的主观因素,所以,阶段性评估还有一个重要的环节是中期检查。中期检查一般在高等教育发展资助计划实施的第三年度上半年进行。按照规定,中期检查评估主要基于以下标准:计划目标的实现程度、计划进展的时间控制及质量、所有执行活动(包括管理)的效率、设施和设备条件、财政管理政策、质量控制措施、项目产生的实际影响、是否有充足的合作资金来源、后期发展的措施和程序等。中期检查前,国家大学委员会(UPMU)要先提交系统的自我评估报告,然后和高等教育发展资助计划国家委员会签订检查和评估协议,确定检查和评估相关事宜,明确高等教育发展资助计划国家委员会、大学、项目组各方的权利和义务。按照规定,评估专家组共由12位成员组成,国外和国内的评估专家各占一半。检查一般持续一周。前半周,专家分组对实施项目进行现场检查,后半周,评估专家在现场调查取证的基础上,结合学校提交的自评报告内容,分别对计划实施进展状况进行个人评估,然后召开评估会议,由评估专家分别向会议提交个人评估报告。个人评估报告经会议总结后,最后推出两名专家(一名国外专家和一名国内专家)负责起草评估总结材料,形成最后的权威评估报告,并及时反馈给项目负责人(PM)、国家大学委员会(UPMU)主任和大学校长,作为改进工作的参考。

(3) 结题与终结性评估

项目完成以后,必须要进行结题验收和项目移交,但高等教育发展资助计划的项目移交和一般理解的移交程序是不一样的。高等教育发展资助计划的项目并不是移交给高等教育发展资助计划国家委员会,而是移交给大学,让大学自主管理,维持其可持续发展。其中移交前后最大的区别是,移交后,政府原则上不再给予资金资助,大学必须拿出具体的可持续发展一揽子方案。具体操作过程是,首先由校长提名组建一个项目移交委员会(HOC),全面负责项目移交程序。项目移交委员会(HOC)通常由6位成员组成,分别为大学代表、学院或系代表、国家大学委员会(UPMU)主任、项目负责人(PM)、高等教育发展资助计划国家委

员会委派的外部专家、高等教育发展资助计划监管小组成员各1名。项目负责人必须要在项目完成30天内向项目移交委员会提交结题报告,由项目移交委员会对结题报告进行初审,通过即相当于完成预结题的程序。随后,由项目移交委员会(HOC)负责组织落实现场检查。现场检查主要由外部专家完成,由高等教育发展资助计划国家委员会召集。大学根据检查协议的规定,有义务提供工作配合和服务。现场检查的主要内容有:到项目所在的院系进行实地考察,并和国家大学委员会部分专家、计划实施小组专家、大学校长和分管副校长、院系领导及相关利益人进行沟通。整个现场检查过程,由国家大学委员会主任全程陪同,最后由检查小组结合项目负责人提交的项目结题报告撰写评估报告,并及时反馈给大学和项目负责人。项目负责人必须要根据高等教育发展资助计划国家委员会的评估结论及反馈意见,提出可行的整改计划,再向高等教育发展资助计划国家委员会提交二次报告(FR)。二次报告(FR)必须包括质量控制的措施、影响评价、至少一年的财政合作和可持续发展一揽子计划。同时,符合规定要求的项目由项目移交委员会(HOC)、大学校长和高等教育发展资助计划执行主任共同签署项目移交文件(HOR)。至此,项目实施告一段落。

(4) 后续跟踪监督

项目移交并不意味着项目的终结,为了推动高等教育可持续发展,高等教育发展资助计划机制里还包括后续发展的重要程序。从资金支持的角度看,后续发展主要是大学的责任,项目移交文件签署以后,政府原则上不再给项目提供资金,大学必须另寻渠道筹集资金,资助可持续发展计划的实施,以保证项目能够持续地发挥效益。二次报告里至少一年的财政合作,事实上就是指大学、产业界、社会的资金来源。从管理的角度看,大学也相应承担着主要责任,但政府并没有完全退出,仍然起着督导作用。可持续发展计划得到校长批准后,由校长牵头组成一个可持续发展监督委员会(MSC),具体执行后续阶段的可持续发展计划监督和检查工作。可持续发展监督委员会一般至少包括5名成员,1名为高等教育发展资助计划执行顾问,另外4名为校内成员,分别是学校代表、学院或系的代表、国家大学委员会执行主任和项目负责人(或可持续发展计划负责人)。^[9]在这一阶段,根据

高等教育发展资助计划国家委员会编制的调研细则和相关技术流程,对照二次报告提出的可持续发展计划,可持续发展监督委员会至少要组织两次的现场调查和评估。后续发展阶段的检查和评估,重点放在影响评价上,并主要关注质量和数量指标。

三、对埃及高等教育发展资助计划的评价

高等教育发展资助计划在实施过程中取得了良好的成效。截止2008年10月,前四轮158项计划基本完成,覆盖17所公立大学和5所技术学院,直接和间接受益学生达21万多人,有3,500多名大学教学和管理人员参与了计划的实施。具体建设成果有:实施了5项研究生和35项本科生培养新计划;启动10项研究生和44项本科课程改革计划;改进和革新课程509门,开发453门网络电子课程;实施了16项IT计划,并升级122个实验室,新建155个模拟实验室,完成9个中等和高等技术学院数据库建设项目等。同时,通过竞争性财政机制初步培育了高校竞争文化的氛围;支持跨领域、跨学科合作研究,使大学和社会或产业界的联系得到了加强;培训和管理实践,使一批大学管理人员的能力得到锻炼和提升;图书、信息资源和研究条件得到进一步的改善。^[9]事实上,高等教育发展资助计划已经成为大学创新思想的孵化器,许多成功的经验通过宣传和推广,对埃及高等教育的发展产生了积极的影响。目前,许多大学开始在内部推行竞争性财政政策,亚历山大大学就是一个典型的例子。该校2008/2009学年就计划投资150万埃镑,准备按照高等教育发展资助计划的做法,在校内推行竞争性研究计划。^[9]

高等教育发展资助计划值得借鉴的经验体现在以下几点:第一,计划的连续性和示范性。高等教育发展资助计划采用的是周期制,每5年一个周期,整个计划推进是一个螺旋上升的过程。4个连续的阶段并不是一个封闭结构,也没有终点。项目完成虽然意味着暂告一段落,但项目的实际运行并没有划上句号,其效益和影响将通过大学内部质量保障机制和外部经验推广机制得以延续。同时,对后续发展阶段的影响评价和跟踪调研又是发现问题、推动新计划出台的可靠依据,从而不断推动埃及高等教育向着更高的层次迈进。高等教育发展资助计划最可贵之处,就是通过后续发

展计划构建了一套长效机制。虽然许多国家也不乏类似的发展计划,但后续发展或缺乏具体规定或执行和监督不力,制约了项目长期效益的发挥。第二,内、外部监督和评价相结合,过程和目标管理相结合。高等教育发展资助计划监督和评价的两重力量在具体工作过程中彼此交织,互相配合。外部监督和评价向内部监督和评价渗透,同时对内部监督和评价起督导作用,而内部监督和评价是外部监督和评价的基础,为外部监督和评价服务,对外部监督和评价负责。内、外部相结合的机制保证了监督 and 管理的执行力。另外,过程和目标管理相结合,特别是重视常规性的过程监督和评估,是保证项目完成质量的最关键因素。第三,评价验收突出项目的显示度指标。在世界银行的帮助下,埃及政府针对高等教育发展资助计划设计了一系列的评价指标,其中,最主要的是显示度指标,比如对促进教学的实际影响与成效,就突出了许多数量指标。

当然,高等教育发展资助计划也面临着一些问题。从制度层面看,频繁的汇报和检查,无论是财力还是精力上,都是巨大的耗费,势必会加剧财政负担、刮起形式之风。从计划的影响范围看,严重不均衡。目前,高等教育发展资助计划只涉及大约30%的学科领域,而且还是对少数大学和优势学科倾斜。大学之间在项目和资金分配上也不平衡,前四轮158个项目中,17所公立大学占153项,占96.8%,预算资金也占总量的97%。其中,前5所大学占项目总数的57%,占资金总量的60%。最多的亚历山大大学有24个项目,最少的南河谷大学只有1项。^[7]从财政角度看,目前,高等教育发展资助计划最大的挑战就是资金短缺。前四轮计划能得以顺利实施,世界银行作出了重要贡献,目

前世界银行实际拨付的资金已经超出原计划的1,200万美元,达到1,390万美元。按照世行规定的援助资金逐步退出机制,目前,高等教育发展资助计划的第五轮规划项目将首先面临资金困境。^[8]当然,其他的挑战还有很多——如何确定优先领域,如何开展持续的培训以及实现项目之间的有效协调,如何得出客观公正的影响评价结果等,都是亟待解决的问题。^[9]

参考文献:

- [1] Dr. Ragaa Ibrahim Selim. Guide To Higher Education In Egypt, Commercial Press- kalyoub- Egypt. 2007, 21.
- [2] Dr. Mohsen Elmahdy Said, Director of PIU, MOHE. Higher Education In Egypt, P48-52 [EB/OL]. http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/inhea/profiles/egypt.htm 2008-7-20.
- [3] <http://www.heepf.org.eg/?page=about> 2008-3-25.
- [4] Galal Abdel-Hamid Abdellah and Salah El-Din Mohamed Fahmy Taher. A Novel Prospective of Comparative Mechanisms for Enhance Higher Education in Egypt [EB/OL]. <http://www.heepf.org.eg> 2008-3-26.
- [5] Prof. Dr. Salah El-Din Fahmy Taher, HEEPF Director. HEEPF Quarterly Progress Report (2008.1.1-3.31), April 1, 2008. [EB/OL]. <http://www.heepf.org.eg> 2008-6-20.
- [6] Higher Education Enhancement Project Supervision (IBRN Loan No.4658-EGT), World Bank Higher Education Mission, January 13-24, 2008. [EB/OL]. <http://www.heepf.org.eg> 2008-6-20.
- [7] 根据 <http://www.heepf.org.eg> 网站相关数据整理.
- [8] Higher Education Enhancement Project Supervision (IBRN Loan No.4658-EGT), World Bank Higher Education Mission, October 12-17, 2008. [EB/OL]. <http://www.heepf.org.eg> 2008-12-25.
- [9] Dr. Mohsen Elmahdy Said. Experience Learned From the Higher Education Enhancement Program. [EB/OL]. <http://www.heepf.edu.eg/> 2008-11-20.

Review and Comments on Egyptian Higher Education Enhancement Project Fund

Ji Cheng-jun, XU Shao-jun

Abstract Egyptian Higher Education Enhancement Project Fund (HEEPF) is to provide financial assistant to the priorities in the Egyptian higher education strategic plans. It aims at stimulating the vitality, enhancing the quality and efficiency and promoting the healthy development of the whole higher education through adopting competitive financial mechanism within public higher institutions. This article gives a brief analysis of the background, contents and evaluation of HEEPF.

Key words Egypt; higher education; project fund

本文责编:张芬只