

尼日利亚大学发展的主要困难及其改革措施

岑建

(浙江师范大学教师教育学院,浙江金华 321004)

[摘要]面对尼日利亚大学在经费、学生质量、教师队伍和社会服务等方面出现的问题,尼日利亚政府主要从经费分担、增强大学的社会相关性、优化教师队伍和建立质量保障体系等几个方面入手进行改革。本文在论述尼日利亚大学存在的问题及其主要改革措施的基础上,分析了其改革的主要特点。

[关键词]尼日利亚;大学;困难;改革

中图分类号:G64.437

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2009)05-0044-05

尼日利亚高等教育是在政治动荡不安和经济起伏飘摇的环境中艰难发展的。正如尼日利亚学者乔弗瑞·I·恩瓦卡(Geoffrey I. Nwaka)所说的:“在长期不稳定的国内局势和不利的国际经济环境的制约下,国家发展进退维谷。”^[1]不仅如此,殖民统治的历史对大学教育的负面影响也不容忽视。尼日利亚同非洲其他国家一样,其高等教育无论在组织的设立和管理、教学的内容和方法、教师教学和科研的评价标准,还是教科书和教师培训上都存在着明显的“外化倾向”。^[2]为了实现建设世界一流大学及本土化的愿望,尼日利亚政府对大学进行了一系列改革。

一、尼日利亚大学面临的问题

第一,经费不足,基础设施落后,学校条件恶劣。随着学生人数的急剧增加,政府投入到大学的资金不但没有提高,反而不断下降。1974/1975年,大学的生均拨款最高达41,317.83奈拉,而1991/1992年则降到967.32奈拉。2006年,伊巴丹大学等20所联邦大学生均经常性费用为165,898奈拉(约1,221美元),生均基本建设经费仅为10,792奈拉

(约79美元),用于教学实验的生均经费只有4,309奈拉(约31美元)。^[3]为了维持学校的运转,几乎所有的大学都把基本建设费用挪作教师工资。学校的教学楼、实验室、图书馆破败不堪,很多学校多年不曾购买图书和期刊,实验仪器和材料也长期得不到更新,90%以上的大学没有英特网。同时,由于课本缺乏,公立大学有85%的学生从教师那里购买讲义。教室和学生宿舍也远远不能满足学生学习和生活的需要。在尼日利亚最负盛名的伊巴丹大学,按规定只能容纳不超过500人的教室却要挤进1,000多名学生,绝大多数学生要在教室的走廊上站着上课。学生宿舍也只能容纳一少部分学生。

第二,毕业生质量不高,就业困难。一方面,越来越多的毕业生难以找到合适的工作,大学毕业生就业状况日渐恶化。中学后教育的毕业生失业率由1992年的6.1%上升到1996年的17.2%,南方有些地区的失业率达30%。^[4]尽管大学毕业生失业率要比只受过中学教育的毕业生总体上要低,但在阿布贾和拉格斯等地,大学毕业生的失业

作者简介:岑建(1971-),男,河南新县人,浙江师范大学教师教育学院硕士研究生。

率实际上还要高一些。另一方面,社会对大学学术标准严重下降和学历文凭含金量太低的批评也使得大学毕业生的身份已不足以证明能力和技术水平。用人单位也往往批评大学毕业生质量差,难以胜任实际工作。雇主认为20世纪90年代的毕业生在从事研究、管理和组织技术及实验室资源方面远不如80年代的毕业生。在一些关键领域,尤其是技术应用方面,毕业生质量恶化的情况更为严重。

第三,教师队伍建设问题突出。首先,师资短缺。据国家大学委员会(National Universities Commission,以下简称NUC)的统计资料显示,2005年大学缺教师5,056名,2007年联邦大学需要20,452人,实际只有18,732人,同年州立大学需要教师12,633人,实际也只有9,764人。^[9]其次,教师大量流失。恶劣的教学、科研环境使大量教师,尤其是有经验的高级研究人员流失严重。再次,教师队伍整体质量不高。由于难以留住人才,加上国内培养高级人才的能力有限,很多大学留用本校毕业生的做法也导致教师队伍中初级教师比例大,高级教师和教授非常缺乏。2006年,大学的合格教师只有68%,其中初级教师占60%。^[10]

第四,大学发展与社会需求的相关性低。一方面,大学教育远远不能满足社会的需求,2000年尼日利亚高等教育的毛入学率只有5%,而且在性别、社会阶层、地区等方面还存在着严重的不均衡现象;另一方面,人们认为大学毕业生的规格、结构和质量与社会的需求相去甚远,培养了大量的“半拉子”(half-baked)学生。各大学为了增加收入,注重文凭教育,变相兜售学历文凭。出于经济的考虑,学校更愿意开设花费低廉的文科课程。2005年国家大学委员会考察大学时发现,大学理科和文科在校生的比例在联邦大学为55:45,州立和私立大学为37:63,全国总体上是49:51。^[11]这远远没有达到国家规定的理科和文科比例60:40的目标,导致了科技人才严重缺乏。

二、主要改革措施

进入21世纪以后,面对大学基础设施落后、经费难以为继和社会对教育质量的问责,以国家大学委员会为主的权力机构针对尼日利亚大学教育所面临的困境和挑战,从分担教育经费、提高大学

发展与社会的相关性、调整课程结构和保障教育质量等几个方面对大学进行改革。

1. 建立以政府为主体的多元投资机制

为了改变尼日利亚大学经费不足的现状,联邦政府积极推行以政府投资为主体的教育经费分担体制。首先,政府不断加大对大学的投入。从2003年下半年起,联邦政府陆续补齐了多年拖欠大学的各项经费(主要是人员经费)。目前,教育公共财政投入占国内生产总值的5%,联邦政府计划到2015年、2020年,教育的公共财政投入将分别达到7%和8%。《20~2020总统一计划》提出自2006年起,联邦、州、地方政府须按照最低28%、30%、30%的年度预算投入到各级教育。^[12]除基本经费投入外,联邦政府还设立了多种专项资金,加大对大学的投入。2004年,政府设立教学与实验室专项资金和教学与研究专项资金用于购置先进的教学与研究设备。2006年,联邦政府又建立了旨在对高等教育机构的研究工作提供资金支持的教育信托基金(Education Trust Fund)。

同时,尼日利亚新的《国家教育政策》(2004)明确提出:“教育经费是联邦、州、地方政府和私有部门共同的责任。政府欢迎和鼓励地方机构、个人和其他组织参与教育投资。”第一,政府制定政策鼓励个人、社会组织和民间团体捐资助学,并在大学推行服务外包计划;第二,通过法律支持个人和民间组织开办私立大学。目前,尼日利亚的私立大学在数量上已经超过联邦大学和州立大学,达到32所;第三,对学生收取学费。《20~2020总统一计划》明确提出,大学可以根据学校经常性费用的40%向学生收取学费,打破了国家独立以来联邦大学本科教育免费政策,向大学教育成本分担体制改革迈出了关键的一步。

2. 增强大学发展的社会相关性

大学的主要任务是培养国家需要的各类高级人才,服务社会经济的发展。针对大学毕业生就业难和雇主所反映的大学生实际工作能力差的现状,NUC提出培养“创业型”学生(Entrepreneurial Student)计划。2004年新的《国家教育政策》明确了“创业型”学生的培养目标,国家大学委员会也制定了新的《最低学术标准》(Benchmark Minimum Academic Standards),规定所有进入高等教育的学生

不仅要学习普通课程,还要通过严格的创业训练。新的《最低学术标准》的一个核心理念就是“确保大学为尼日利亚和世界人才市场培养能力更强的‘创业型’人才”,^[9]并据此提出全面的创业学习课程计划,要求把创业课程作为所有专业本科生的必修课,以培养学生的创业能力和国际竞争力。为了确保创业大学生培养计划的实施,从2007年1月开始,政府组织专款在各大大学建立创业学习中心,以保证创业学习的质量,并有计划地对相关教师进行培训,开发包括教科书在内的创业学习资料,同时提供政策和资金使学生有机会到企业实习以提高实际操作能力。2007年修订的《最低学术标准》规定“所有的实践课都是必修课,从而保证学生能够学到有效工作的必要实践技能”。^[10]

为了扭转大学重文轻理的局面,提高大学培养高科技人才的数量和质量,满足经济发展对科技人才的大量需求,尼日利亚联邦政府提出高等教育中理科和文科在校学生比例要达到60:40。《20~2020总统计划》提出:“大学要通过培养高质量的科学技术人才和从事应用研究的人才来促进国家经济的快速增长和实现20~2020计划。”针对大学科技教育中存在的各种问题,该计划提出:首先,应加强中学阶段的科学技术教育,并设立大学理科学生特殊奖学金吸引中学生;其次,政府为联邦大学设立教学科研设备专项拨款,解决大学实验室条件差的问题;第三,制定大学教师发展计划以提高科技教育课程教师的数量和质量;第四,严格实施60:40的招生政策,招收优秀的理科学生,并把这个比例作为评价大学质量的一个重要的指标。

3. 提高教师待遇,优化教师队伍

大学教师队伍的改革主要从三个方面进行:第一,提高大学教师工资待遇。2001年,尼日利亚大学教师工资提高了21%。2006年,仅联邦大学的人员费用,政府每月在2005年的基础上增加拨款11.69亿奈拉。教授的工资从1999年的3万奈拉增长到2006年的28万奈拉。^[11]第二,改善教师发展环境。从2001年起,联邦政府设立多种基金和专项拨款用于改善教师的科研条件,增加实验设施,并提供教师参与多种学术交流的机会。《20~2020总统计划》提出在2006年~2015年用10

年时间在大学每年投入100亿奈拉,从而改善实验室设备、在6个地区各设立一个专门实验室并推行教师能力建设。第三,增加教师数量,提高教师质量。2004年,尼日利亚开始实施大学教师发展计划以提高大学教师的质量。联邦政府计划2006年~2015年间每年投入1亿奈拉用于大学教师发展计划,确保所有大学都有足够数量的合格教师,并规定每年投入各联邦、州立大学5,000万奈拉专门用于大学教师招聘,使各大学的教师缺口都能按规定的师生比得到及时补充。2007年的《最低学术标准》把教授、高级讲师和讲师的比例由20:30:50调整到20:35:45,提高了高级讲师的比例。^[12]同时,政府还建立博士学习奖学金,通过国内或国外合作伙伴关系进行博士培训,逐年提高获得博士学位教师的比例,使每个大学教师都达到博士水平。

4. 建立高等教育质量保障体系

为了实现新世纪“培养大批优秀的创业型人才,发展几所世界一流综合大学”的教育发展目标,国家大学委员会围绕教育质量进行了一系列的改革。首先,制订各类大学通用的《最低学术标准》以保证大学的整体质量,并通过《最低学术标准》的多次修改,突出每一时期大学发展的重点内容,如2004年修改强调培养“创业型学生”,2007年修改突出“实践课程”。其次,通过国家认证和中介机构认证两种形式,对所有大学设立的专业进行认证。再次,国家大学委员会依据一系列的考核指标对全国所有大学实行排名,引导大学根据国家发展的要求加强自我管理和自我约束,并激起学校之间的竞争,加快大学发展。最后,加强质量保障的组织建设,加强国家大学委员会和招生考试联合委员会等机构的能力建设,并成立质量保证部等专门的质量管理机构,加强大学教育质量管理的力量。这四个方面环环相扣,相互依托,从而构成了一个有机的质量保障体系。

三、改革的特点

1. 以政府为主导

尼日利亚当前大学体制改革是一种自上而下的政府主导型改革。在历史上,尼日利亚大学对政府的依赖性一直很大,自身活动的空间很小。从大学副校长的任命、经费和学校招生名额的分配到

教师的招聘等都严格地控制在国家大学委员会和招生考试联合委员会等国家权力机构的手中。从改革的内容来看,无论是经费分担、质量保障还是教师培养等都是政府制定方案,大学组织实施,学校在很大程度上只是被动地接受。这种形式的改革有利于政府充分利用手中掌握的强势资源对各大大学普遍存在而自身又难以解决的问题进行系统性改革。但是,尼日利亚政府的改革措施主要来自西方发达国家已经成熟的做法,与尼日利亚大学的实际还有很大的差距,这使一些理想的改革计划很难变成现实。其次,改革措施自上而下的推行,既不利于因材施教,也难以调动学校参与改革的积极性。而且,改革方向的频繁摆动使大学疲于应付,很难收到预期的效果。

2. 以质量为核心

针对人们普遍对大学毕业生的素质和大学的社会服务能力提出的质疑,新一届政府对大学的改革也正是围绕着提高教学质量、研究能力和社会服务水平等多个方面展开的。2001、2004和2007年,政府曾多次对《最低学术标准》进行修订,并对大学中没有通过优秀认证的专业进行每年(或两年)一次的再认证。同时,政府还以大学排名的形式为社会和家长提供学校综合质量信息,在引导大学按照国家的办学要求的同时,激发大学的竞争意识。大学质量表现的另一个方面就是科研能力。联邦政府通过设立各种科研基金和专项拨款改善实验室和图书馆,并与国外大学建立伙伴关系培养教师,从而通过教学质量和科研能力的提高推动大学服务社会的质量。

3. 以大学自治为动力

在新世纪,随着民主政治的实现、大学改革的步步深入,要求大学自治的呼声也越来越高。1993年~2003年,尼日利亚大学教师协会等教师组织领导的累计长达3年的罢课,不仅是大学教师为提高工资待遇的斗争,也反映了教师争取大学自治的强烈愿望。新的民主政府也希望通过大学自治改革适当放权调动大学和教师办学的主动性和积极性,这样既可以提高大学的服务能力,又能够开拓资源,减轻政府压力。2004年~2006年,有关《大学自治法案》(University Autonomy Bill)的大讨论在尼日利亚广泛展开。支持者认为,“尽管这项法

案不能解决大学面临的所有问题,但却是一剂阻止多数问题继续延续下去的良药”。“法案将把政府和政治因素日复一日的干预排除出去(如招生、教师的任命和解聘、大学教育内容的决定、学位标准的控制等),增加国际机构投资尼日利亚大学系统的信心,鼓励大学之间公平竞争,提高大学教育的标准等”。^[13]尽管还有一些反对的意见,但大学从政府手里获得更多管理权的趋势已成必然。《20~2020总计划》要求国家议会尽快通过并实施《大学自治法案》,以使大学获得管理、资金和学术上的自治。尽管计划没有给出具体的时间表,但推行大学自治的改革已经有了突破性的进展。

4. 以信息化为手段

以信息化进程推进教学科研水平的提高是尼日利亚大学改革的重要理念。大学是国家知识创新、技术创新和人才创新的前沿。先进的信息交流和加工手段成为大学发展的重要力量。为了培养具有国际竞争力的创业型人才,促使尼日利亚大学尽快跻身国际大学的行列,不仅《最低学术标准》把电脑课程规定为所有本科生的必修课,以提升学生的全球职业竞争力,政府还拨专款建设大学的网络设施和计算机实验室,力图使师生在校园各处都能使用网络资源。2004年,全国大学委员会全面启动国家数字图书馆计划(National Virtual (Digital) Library Project),为所有的大学提供国际数字图书资源。各大学都把为教师配备个人电脑,提高师生的电脑占有率作为一项重要的任务来抓。大学信息网络的建设和利用也成为政府衡量大学办学水平的一个重要指标。

5. 以成本分担为突破口

办学经费不足是尼日利亚大学长期以来最为严重的问题之一。尽管历届政府一直在进行着各种各样的财政改革,但大学基础设施和教学科研经费仍然严重不足。近年来,联邦政府加大力度进行以成本分担为主要内容的大学财政改革,希望借此改变大学经费不足和政府负担过重的问题,为改善大学的运行环境打开突破口。自2003年上半年出现多次长期的大学教师罢课以后,政府投入的大学人员费用明显增加,也设立了多项基金(或专项拨款)来改善教学和科研环境。同时,政府还积极创造条件推动私有部门投资大学教育,实

行大学服务外包,产、学、研结合,对大学生收取学费等。从国际经验来看,大学教育成本分担政策对于改善大学财政不足的状况有明显的作用。但是,由于联邦大学长期对本科生实行免费教育的政策,现在大学生常常因为学校收取考试费、讲义费等举行大规模的游行活动。因此,尼日利亚大学要真正实施教育成本分担政策还会遇到很大的阻力。

参考文献:

- [1] Geoffrey I. Nwaka. Higher Education, the Social Sciences and National Development in Nigeria. Higher Education in Nigeria, 374.
- [2] 徐辉, 万秀兰. 全球化背景中的非洲高等教育本土化[J]. 比较教育研究, 2007, (12): 40~44.
- [3] NUC. Driving Government Performance: Leadership Strategies that Product Results. NUC, January, 2007. 1~4.
- [4] Andrew Dabalen, Bankole Oni, Olatunde A. Adekola. Labor Market Prospects for University Graduates in Nigeria. Higher Education Policy 14(2001), 148.
- [5] NUC. Programme Audit. 7th May, 2007.
- [6] NUC. Counting the Blessings of the Obasanjo Administration to the Nigerian University System. NUC, 2006, 5(13): 3.
- [7] NUC. Science and Technology Human Resource Development in Nigerian Universities in 2005. 2006, 5(9): 2~3.
- [8] NUC. Achieving the 20~2020 Presidential Vision: Nigerian Universities as Major Catalyst. NUC, 2006, 5(15): 27.
- [9] NUC. New Standards for the Nigerian University System. NUC, 2004, 3(32): 1.
- [10] NUC. Benchmarks Minimum Academic Standards of Programmes in Nigeria Universities Edited for FEC'S Approval. NUC, 2007, 2(14): 1.
- [11] NUC. On-going Reforms By the Obasanjo Administration at Improving the Quality of Nigerian Universities. NUC, 2006, 5(13): 3.
- [12] NUC. Benchmarks Minimum Academic Standards of Programmes in Nigeria Universities Edited for FEC's Approval. NUC, 2007, 2(14): 2.
- [13] NUC. The University Autonomy Bill Is the Antidote to Most of the Problems Facing the Nigerian University System. NUC, 2004, 3(2): 2~3.

The Major Difficulties Faced by Nigerian University Education and the Innovations

CEN Jian

Abstract In order to address the problems in financing, graduates quality, social services and teachers, the Nigerian central government has mainly adopted measures of sharing expenditures, enhancing universities' relevance to society, improving teaching staff and building the system of quality insurance. This article presents the difficulties faced by Nigerian university education and the innovations to deal with the difficulties. It also analyses the nature of the innovations.

Key words Nigeria; university education; difficulties; innovation

本文责编:张芬只