

乌干达高等教育质量保障的路径

郑崧¹ 郭婧²

(1.浙江师范大学国际文化与教育学院、教育科学研究院,浙江金华 321004;

2.浙江师范大学教育科学研究院,浙江金华 321004)

[摘要]自20世纪90年代以来,乌干达高等教育在快速扩充中面临着质量保障的挑战。进入21世纪以后,为适应社会的需要和全球化时代的变化,乌干达在国家层面、学校层面着手制定质量保障政策,建立较完整的质量保障框架,同时还以东非大学理事会为平台,通过地区合作,提升本国高等教育质量保障的能力。

[关键词]乌干达;高等教育;质量保障路径

中图分类号:G649.1.426

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2010)11-0006-04

自20世纪90年代以来,世界各国越来越关注高等教育的质量问题。高等教育质量保障因此成为世界高等教育改革的焦点。在1998年世界高等教育大会上,“高等教育质量”、“针对性”和“国际化”作为三个核心理念被写入《21世纪世界高等教育的展望及其行动框架》。

1986年,乌干达结束连年内战的混乱状态。此后,乌干达高等教育发生了前所未有的变化:学生注册人数和高等教育机构数量快速增长、高等教育国际化增快,但政府的资金供给处于停滞状态,没有相应增加。目前,乌干达的大学和大学学院已从1987年的1所增加到31所,包括5所公立大学、1所公立大学学院、23所私立大学和2所私立大学学院。此外,乌干达还有73所经过批准成立的第三级教育机构。^[1]接受高等教育的在校生人数从1990年的17 000余人增加到2000年的59 716人,2007年达到155 082人。^[2]然而,在高等教育迅猛扩充的同时,乌干达高等教育质量严重下滑,高等教育机构面临着质量方面的诸多挑战:高等

教育机构人满为患,研究成果的发表数量下降,课程缺乏相关性,办学经费不够,教育设施落后等。^[3]因此,在进入21世纪以后,乌干达在国家层面、学校层面和地区层面采取了一系列行动与实践,以保障高等教育的质量,使之达到可以接受的地方和国际标准。

一、国家层面的质量保障

2000年以前的乌干达,高等教育缺乏国家层面的统一管理。教育与运动部中的高等教育司对第三级教育具有管辖权,不过商业、技术和职业教育与培训司仍对一些技术类的第三级教育机构承担责任,教师教育司则要为所有的国立教师学院负责。这三个部门之间缺乏沟通与合作,没有一个部门为乌干达高等教育机构提供通用的质量保障标准。因此,在这一高等教育快速发展时期,乌干达出现了许多物质基础设施不足、教师资格存疑的第三级教育机构,从而损害了高等教育的质量。即使是在麦克雷雷大学,逐利的驱力也导致学校

作者简介:郑崧(1973-),男,浙江金华人,浙江师范大学国际文化与教育学院、教育科学研究院副教授,教育学博士;
郭婧(1985-),女,辽宁锦州人,浙江师范大学教育科学研究院硕士研究生。

人满为患,设施使用过度,从而对教育产生了不利影响。显然,那种纯粹依靠教育机构自身进行质量控制的传统模式已经难以适应高等教育的发展。

2001年,乌干达政府通过了《大学和其他第三级教育机构法》(Universities and Other Tertiary Institutions Act),并在2003年和2006年对该法进行了修订。制定该法的目的是建立一个统一的高等教育管理系统,以便不同的高等教育机构可以根据系统标准提供相似或相同的课程。根据该法,乌干达建立了高等教育全国委员会(National Council for Higher Education,简称NCHE),其主要职能是:(1)就高等教育政策问题为教育部提供咨询服务;(2)给高等教育机构颁发许可证;(3)对高等教育机构所开设的所有学术和职业课程进行认证;(4)制定国家准入标准,确保高等教育机构达到这些标准;(5)公布高等教育信息;(6)确认在国外所获得的学术资格证书与本国高等教育机构所授予的学术资格证书之间的等值性。总之,高等教育全国委员会的使命是为所有乌干达人提供适切的、技术驱动的、富有活力的、可持续的优质高等教育。

根据《高等教育机构法》,乌干达高等教育全国委员会与其他利益相关者一起制定了一系列高等教育机构管理和质量保障的规章制度,如《大学和课程评估质量与能力指数一览表》、《乌干达第三级教育机构建立管理条例》、《乌干达高等教育认证管理条例》、《乌干达高等教育各学科学位课程最低标准》等。2006年10月,高等教育委员会出台了一个重要文件《乌干达大学质量保障框架》(Quality Assurance Framework for Uganda Universities)。从管理的角度来看,这一框架主要包含以下内容:机构认证、课程认证、高等教育机构择优入学、学分累计和互换、教师资格、研究与出版、员工发展、课程设置最低要求、考试规章、学生对教师的评价、学校的基础设施、与专业团体的合作、跨国高等教育的管理等。此外,《乌干达大学质量标准框架》还规定了大学层面质量保障的措施。这些规章制度与《高等教育机构法》共同构成了乌干达高等教育质量保障的法律框架。

在上述法律框架的基础上,高等教育全国委员会开展了一系列旨在推进乌干达高等教育质量保障的实践,特别是课程与学校的认证。

2005年,高等教育全国委员会与其他相关专

业机构合作,对大学和其他第三级教育机构进行了全面的专业学科认证。在这次认证中,大学和其他第三级教育机构的课程只有通过评估才具备开课资格,而没有通过此项评估的高等教育机构为学生提供的资格证书、文凭或学位一律被认定为非法和无效的。随着乌干达高等教育全国委员会能力建设的增强和成员专业素养的提高,认证项目的范围已经扩展到非专业学科,认证制度维护着乌干达公众的公共利益,保证了高等教育的质量。

乌干达高等教育全国委员会还根据相关法律和规章对高等教育机构的办学资格进行了认证,迄今为止共有包括公立和私立在内的31所大学以及73所其他第三级教育机构通过了资格认证。2007年确认了4所非法经营的第三级教育机构,取消了它们的办学资格。

高等教育全国委员会作为乌干达的一个法定管理机构,它所制定的标准、规章以及它所组织的检查和认证为乌干达的高等教育机构提供了一个外部质量保障机制。

二、学校层面的质量保障

高等教育机构承担着质量保障的主要责任。《乌干达大学和其他第三级教育机构法》赋予了乌干达第三级教育机构比以往更大的自治权,包括有限的财政自主权。长期以来,乌干达的高等教育机构既没有一个可以信赖的问责制度,也没有一个能够起到作用的质量保障机制。可喜的是,在进入21世纪之后,乌干达的高等教育机构开始越来越重视内部质量保障机制的建设。其中,最具代表性的就是乌干达历史最为悠久、规模最大的麦克雷雷大学。

创建于1922年的麦克雷雷大学是乌干达的最高学府,也是东非乃至非洲最有影响的大学之一。在20世纪90年代的乌干达高等教育改革中,麦克雷雷大学获得了快速发展。1993~2002年间,该校入学人数从7,000余人增加到30,000余人。^[4]急剧增加的学生人数对教学管理、研究培训和延伸服务的提供提出了挑战。麦克雷雷大学因此逐渐感受到公众对大学质量下降的关注。然而,麦克雷雷大学原有的质量保障方法是“碎片化的、临时

的”。^[5]尽管有像外部检查和专业性课程检查这样的外部质量保障机制,但是这种机制并不充分,而且没有完全正式化。作为对这些问题的回应,麦克雷雷大学理事会于2007年5月13日批准了一个质量保障政策和实施框架,并建立了直接向校长负责的“独立的”质量保障理事会。

麦克雷雷大学的质量保障政策确定了质量保障体系的两个组成部分,一是质量保障的管理架构;二是包括质量保障体系的目标、原则、指导方针和内外质量保障机制等内容在内的质量保障政策框架。麦克雷雷大学的质量保障管理架构包括校长、大学质量保障委员会、院系质量保障委员会、质量保障理事会。非教学单位通过质量保障管理小组协调质量保障政策的实施。

麦克雷雷大学的质量保障机制分为持续性的内部质量保障机制和周期性的外部质量保障机制。内部质量保障机制的内容包括:课程与项目的质量、教学人员的质量(资格、日常工作、专业发展)、教学过程的质量(教学质量评价和学生参与评价)、学生的质量、提供服务的质量、资源与设备的质量、项目的复查过程(量化分析、质的分析,等等)。外部质量保障机制包括:校外专业人员与团体、校外认证机构、工商企业、毕业生和校友、其他大学和高等教育机构等群体的审查。审查的领域包括:课程评价、学生评价、项目资源评估与教员资格评估。

从麦克雷雷质量保障的管理架构和机制中,可以看出其质量保障政策具有以下三个方面的特点:一是教师、学生和其他利益相关者广泛参与质量保障过程;二是专注于高效的管理、规划和资源处理,以达到卓越,保证持续的改进;三是根据外部的最高标准来判断结果和过程。^[6]

支撑麦克雷雷大学质量保障政策的是学校办学的使命和目标。麦克雷雷大学的使命是:“通过利用世界范围和内部的人力资源、信息和技术,提供优质的教学,开展研究,奉献专业服务,满足社会不断变化的需要,提升大学在国内外的领先地位。”而其目标是:“成为一个学术卓越的中心,提供一个社会可持续发展所需的世界一流的教学、研究和服务。”此外,麦克雷雷大学还积极参与了东非大学理事会所组织的质量保障试点。在试点过程中,该校接触了先进的质量保障方法,培训了一批质量保障人员,提升了自身质量保障的能力。

总之,麦克雷雷大学通过学术质量保障政策的制定和实施,提升了人们对该校教学、研究和延伸服务的信心,使得学校的办学质量和标准得到了保障、提升和有效管理,从而使之成为乌干达有较高等教育质量保障体系建设的典范。

三、质量保障中的地区合作

在人才跨国流动不断加速的全球化时代,高等教育的质量已经不只是一个国家关注的问题,而成为一个地区和整个世界关注的问题。自20世纪80年代中期以来,乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚东非三国建立了许多大学,再加上东非正在进行的经济和政治一体化以及跨国教育的发展,使得东非在地区层面进行高等教育质量控制成为必要。对于乌干达以及其他东非国家来说,东非大学理事会(the Inter-University Council for East Africa, 简称 IUCEA)是推进高等教育质量保障的地区合作平台。

2006年,东非大学理事会管理委员会决定为东非的大学引入一个共同的质量保证体系,以促进这一地区高等教育质量的协调和可比性,同时保护东非作为一个可靠的高等教育区域的完整性。^[7]2007年,东非大学理事会与德国学术交流服务中心、德国校长会议、德国奥登堡大学一起制定了一项计划,并得到了德国经济合作与发展部的财政支持。这项计划通过两个行动来协调东非高等教育机构的内部质量保障机制,一是为东非高等教育机构编写一本质量保障手册,从而提供一个共同的质量保障框架;二是从这一地区选出一组大学进行质量保障新方法的试点。

这本《质量路线图》手册是在荷兰顾问的指导下,由东非专家组、东非大学理事会质量保障常设委员会共同编写的,其内容覆盖了从课程到学校,从内部到外部质量保障的不同方面。手册着眼于支持东非各国的大学实施有效的质量保障措施,应用类似的标准,建立一个完善的、适应高等教育国际发展的内部质量保障体系,通过提供内部自我评估的工具,帮助大学发现自身的质量问题。手册同时规定,质量保障工具必须适应各国的背景,适应各所大学自身的状况,适应特定院系或课程的特殊性。《质量路线图》受众广泛。大学的高层管理部门可以借助这本手册讨论和实施质量保

障政策;大学的质量保障官员可以利用它来推动和促进学校质量保障的过程和品质;院系主任可以用它来进行课程的自我评估;教师和学生可以用它来更好地理解质量保障的必要性;理解质量保障的工具;同行评议专家可以用它来开展外部评估。

为了测试这一手册及其所包含的先进方法的实效,东非大学理事会于2007年和2008年分别选择了22所和26所大学参加试点,其中包括了乌干达的15所大学。试点学校系自愿参加,并在内部任命了1名质量保障官员。试点期间,东非大学理事会多次组织试点院校质量保障人员进行培训和研讨,内容包括《质量路线图》介绍、个案研究、经验介绍、如何应对抵制行为、如何撰写报告、如何运用问卷调查和访谈进行数据收集以及信息反馈和方法修正等。

在接受培训的质量保障人员回国后,乌干达高等教育全国委员会先后组织了试点院校和专业负责人参加的全国性研讨会,以便确保信息畅通,试点工作顺利实施。2008年4月,乌干达对参加试点的大学进行监查访视,并组织了一个研讨会,就自我评价报告提出进一步的反馈,讨论一些前期进展中出现的问题。

东非大学理事会推进质量保障的实践对乌干达的大学产生了积极的作用。大多数试点院校是第一次开展这样一种综合性的自我评价活动。这些院校认为,这对于明确改进的领域以及加强现有的实践是非常有益的。通过试点,许多质量保障活动成为了常规性的活动。更重要的是,东非大学理事会推进质量保障的举措提升了乌干达高等教育机构质量保障的能力,并促进了质量文化的培育。

The Approaches of Quality Assurance of Higher Education in Uganda

ZHENG Song, GUO Jing

Abstract Since the 1990s, higher education in Uganda has been confronted with the quality challenges in the process of rapid expansion. Stepping into the 21st century, Uganda has formulated quality assurance policies and created integrated quality assurance frameworks in both national and institutional level to meet the needs of society and the variation in the globalization era. In the meantime, Uganda takes the Inter-University Council for East Africa as the platform of regional cooperation so as to promote its own capacity of quality assurance in higher education.

Key words Uganda; higher education; approaches of quality assurance

高等教育质量保障的重要性毋庸置疑。乌干达推进高等教育质量保障的背景和路径说明,今天有关高等教育质量保障的讨论必然是在本土与国际的背景中进行的。在传统的高等教育机构自身内部的质量保障机制之外,每个国家应该建立本国统一的质量保障机制,这种机制对于高等教育机构来说,起到了外部质量监控和保障的作用。与此同时,在全球化时代,通过地区合作和国际合作来推进高等教育质量保障将越来越重要。

参考文献:

- [1] 乌干达高等教育全国委员会网站资料. <http://www.unche.or.ug/institutions.php>.
- [2] Kasozi, A.B.K. The Development of a Strategic Plan for Higher Education in Uganda 2001- 5: the Interplay of Internal and External Forces in Higher Education Policy Formation in a Southern Country. Nuffic Conference 'A Changing Landscape', The Hague: 23~25, 2005. Tertiary Education in Uganda Summarised. Emis Annual School Census 2007. p.126. <http://education.go.ug/2008/Abstract/Tertiary-2008-PDF.pdf>.
- [3] Asifiwe Collins Gyavira Rubanju. Quality Challenges in Higher Education Institution in Uganda, 2008. p5~8. <http://www.uv.uio.no/studentliv/isne/assets/docs/Unit%201%20paper%20assignment.doc>.
- [4] Liang, X. Uganda Tertiary Education Sector Report, Africa Regional Human Development Working Paper Series. Human Development Sector, the World Bank, 2004.29.
- [5] [6] Quality Assurance Directorate. Makerere University Quality Assurance Policy, 2008.2. 4~5.
- [7] Mayunga H.H.Nkunya, Stefan Bienefeld and Christoph Hansert. Developing Internal QA Mechanisms- Towards an East African Quality Assurance Framework. p.3. http://www.daad.de/imperia/md/content/entwicklung/dies/east_africa_internal_qa_rev_january.pdf.

本文责编 晓 洁