

# 非洲高等教育质量保障中的地区合作

## ——以东非大学理事会为例

郑 崧<sup>1</sup> 郭 婧<sup>2</sup>

(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] 非洲国家在推进高等教育质量保障方面面临着重大挑战, 主要表现为高校缺乏完善的质量保障框架和质量保障能力。除了推进和完善国家层面的质量保障体系之外, 在地区与全球一体化的进程势不可挡和不断加快的时代, 非洲还在尝试建设区域性高等教育质量保障体系。在东非一体化的进程下, 东非大学理事会推动的高等教育质量保障框架试点的成功具有重要的示范作用。非洲高等教育质量保障中的地区合作有助于非洲大陆人力资源的流动, 进而可以推动非洲经济的发展和一体化进程。

[关键词] 非洲; 高等教育; 质量保障; 地区合作

中图分类号: G649.41

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2011)04-0038-05

与世界其他国家一样, 高素质的人力资源是促进非洲各国经济发展和提升其国际竞争力的关键所在。因此近几年, 非洲高等教育的质量保障呈现出强劲的发展势头。公众对提高高校办学水平的呼声、对高校提高效率和绩效责任的要求、各国经济发展对高素质毕业生的需求、高等教育公共资源的紧缩以及跨国高等教育办学者的涌现等都成为这种发展的重要推动力量。但是, 非洲国家在推进高等教育质量保障方面面临着重大挑战。世界银行的一项调查发现, 在 52 个非洲国家中, 只有 16 个国家(占 31%)拥有高等教育质量保障机构。<sup>[1]</sup>奥克布克拉在研究非洲 16 个国家的高等院校质量保证体系面临的挑战时发现, 最大的挑战在于高校缺乏完善的质量保障框架, 其次是高校欠缺质量保障能力。<sup>[2]</sup>在地区与全球一体化

的进程势不可挡和不断加快的时代, 对于非洲来说, 除了推进和完善国家层面的质量保障体系之外, 还需要加强地区合作, 建设区域性高等教育质量保障体系。令人欣喜的是, 非洲地区在高等教育质量保障领域的跨国合作正稳步推进, 并取得了良好的成效。东非大学理事会(IUCEA, Inter-University Council for East Africa)就是其中一个地区性的质量保障网络, 它在推动东非地区高等教育协调发展方面所取得的成就得到了非洲联盟的高度肯定。<sup>[3]</sup>

### 一、东非一体化进程中的高等教育合作

东非地区在高等教育质量保障领域内的合作主要是在东非大学理事会这一机制下进行的, 而后者又是东非一体化进程的产物。

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。

20世纪60年代,肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达三国陆续脱离了英国殖民统治,宣布独立。随后,三国于1967年签署了《东非共同体条约》,成立了东非共同体(EAC, the East African Community),谋求以经济建设为中心共同发展的道路。

1977年,东非共同体因成员国间政治分歧和经济摩擦加剧而解体。1993年11月,坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达三国开始恢复合作关系。1996年3月14日,三国成立东非合作体秘书处。1999年11月30日,三国总统签署《东非共同体条约》,决定恢复东非共同体。2001年1月,三国在坦桑尼亚阿鲁沙举行东非共同体正式成立仪式。2004年,三国签订条约,成立关税同盟。2007年6月18日,布隆迪与卢旺达两国正式加入东非共同体。2009年11月20日,东非共同体5个成员国总统正式签署了东非共同市场协议。根据这项协议,东非共同体成员国之间将实现商品、服务、资本和人员的自由流动,从而建立拥有1.2亿人口和600亿美元经济总量的统一市场,进一步推动东非地区经济一体化进程。

东非共同体的宗旨是加强成员国在经济、社会、文化、政治、科技、外交等领域的合作,协调产业发展战略,共同发展基础设施,实现成员国经济和社会的可持续发展,逐步建立关税同盟、共同市场、货币联盟,并最终实现政治联盟。与20世纪60年代的共同体相比,重建的东非共同体合作领域日益广泛、合作目标逐步深入,将教育、卫生等民生目标加入到合作政策和行动方案之中,不仅强调各国经济、政治、外交的平等合作,同时还强调社会文化、科技的共同发展。

随着共同市场建设的不断推进,东非地区劳动力跨国流动的趋势也日益增强,在这样的背景下,东非地区高等教育质量保障和认证问题也逐渐凸显出来。在东非共同体的支持下,东非大学理事会与肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达三国高等教育质量保障机构共同协作,开发东非地区协调统一的高等教育质量保障框架,实行各项质量保障活动。

肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达都曾经是英属殖民地,其高等教育体制深受英国的影响。1962年,英国殖民政府曾经将肯尼亚的内罗毕皇家技术学院、坦桑尼亚的达累斯萨拉姆学院和乌干达

的坎帕拉马克雷尔学院合并成东非大学。东非大学初建时即是伦敦大学的附属独立学院,其质量管理和质量保障制度完全沿袭伦敦大学的模式,以自治自评为主。在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达相继独立之后,东非大学也于1970年宣布解散,分解为三所独立的大学。

东非大学解散后,三国之间高等教育的交流与合作并没有停止。1970年,东非共同体特别创立了东非大学委员会(the Inter-University Committee),旨在促进东非大学解散后三国大学之间的交流合作。不过随着东非共同体的解体,东非大学委员会也被迫解散。尽管如此,内罗毕大学、达累斯萨拉姆大学和马克雷尔大学的高层管理人员在1980年一致同意继续东非大学委员会的工作,并签署了谅解备忘录,创建了东非大学理事会。东非共同体重建后,东非大学理事会成为其下属机构。2002年,在东非共同体的倡议下,三国正式签署了建立东非大学理事会的协议书。2007年,卢旺达和布隆迪也成为东非共同体和东非大学理事会的正式成员。

东非大学理事会的座右铭是“为知识和繁荣团结起来”。为使东非高等教育成为一个强大的、具有竞争力的、反应灵敏的地区性团体,东非大学理事会于2006年4月制定了《五年滚动性战略规划》。这一规划成为了东非大学理事会的路线图,引导着理事会所有的活动。根据这一战略规划,东非大学理事会为自身设置的愿景是成为一个有效的、地区性的高等教育战略发展和管理的倡导者和催化剂。它的使命是协调和帮助利益相关者,以推进东非地区高等教育战略性的、可持续性的和竞争性的发展。它的具体职能包括:(1)协调东非地区高等学校之间的校际合作。为此,要推进大学、政府与其他组织之间的合作,加强地区与国际交流,协调本地区的研究合作、师生交流。(2)促进成员国高等学校的战略发展。为此,要协助和鼓励东非高等教育机构的发展,帮助大学改进管理,了解国际发展的最新情况,传递高等教育信息,为高等教育中具有战略意义的校际合作筹措资金。(3)为地区的共同发展提升高等教育的质量。为此,要推进统一的高等教育质量保障框架的制定与应用,以确保教学和研究达到和保持国际水准,

提倡和协助政府和其他团体与当局制定东非高等教育发展战略。<sup>[4]</sup>

## 二、东非大学理事会推进高等教育质量保障的实践

在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达,都有国家层面的承担着高等教育质量保障职责的管理机构,它们是肯尼亚的高等教育委员会、坦桑尼亚的大学委员会和乌干达的高等教育全国委员会。此外,三国的一些高等教育机构也建立了内部的质量保障机制,尽管不同院校之间的质量保障实践不尽相同,并且不够完善。

在东非一体化的背景下,为了统一和简化高等教育的认证和质量保障程序,肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达三国的高等教育管理机构于2006年5月签订了一份《理解协议》。这一协议正式确认了与推进三国高等教育质量管理相关的所有事务。这使得三国的高等教育管理结构能够在与保证高等教育质量相关的所有事务上进行密切的合作。而且,三国的高等教育管理机构还能够与东非大学理事会框架下的所有成员院校密切合作,这些院校既有公立的,也有私立的。

2006年,东非大学理事会管理委员会(Governing Board)决定为成员国的高等院校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性和可比性,同时维护东非作为一个可靠的高等教育区域的完整性。<sup>[5]</sup>2007年,东非大学理事会召集肯尼亚高等教育委员会、坦桑尼亚大学委员会(TCU)和乌干达高等教育全国委员会,在德国学术交流服务中心(DAAD)、德国校长会议(HRK)、德国奥登堡大学的指导与协助下,开发并试行了东非地区第一个共同的高等教育质量保障框架。

东非高等教育质量保障框架的总体目标在于“制定和维持东非地区高等教育优秀的、可比较的学术标准。特别是将重点放在提升东非地区高等学校质量的国际竞争力上,不仅要完善质量的地区性认可,更要积极致力于质量的国际标准认可”。<sup>[6]</sup>具体来说,东非地区高等教育质量保障框架必须:有效地推动东非地区质量保障体系的发展;为质量保障、评估标准、学分累积与转换等地区统

一行动提供一个整体的指导纲领;促进和改善毕业生和学术人员等人力资源的跨国流动;通过国家和地区认证机构的合作行动,消除不同的教育体制之间的分歧;通过网络化信息分享,增强东非地区所有高等教育利益相关者的合作;保证东非地区高等学校能够成为高等教育国际竞技场中不断发展壮大的学术力量。东非大学理事会试行的高等教育质量保障框架中包含了22项指标,所涉及的范围广泛,从学习成果到技术设备、从不同层次项目使用的质量保障方法到用于试行项目自评的学生与教师的资格认证,等等。这些指标是各试点单位进行实践时必须遵循的标准。

为了增强高等教育利益相关者的关注,保证质量保障框架的可行性,东非大学理事会还组织肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达三国高级政府官员、高校副校长、教育质量管理机构的行政主管以及一些高级学者进行协商讨论。在讨论的过程中,各方代表提议为了有效实行质量保障框架,应制定一个包括质量保障运行机制在内的指导手册。2007年,这本叫做《质量路线图》(A road map to quality)的指导手册出版,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各个方面;它着眼于支持东非各国高校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,帮助高校发现自身的质量问题。

为了检验《质量路线图》和改进方法,东非大学理事会于2007年选择了21所高等院校进行试点。这些院校自愿参加试点,并在内部任命了一名质量保障官员(或称为质量保障协调员或质量保障行动主管),由他们控制、协调和管理质量保障活动的有序开展。这些质量保障人员在德国接受了为期两周的培训。培训内容包括《质量路线图》介绍、案例研究以及如何处置抵制改革的行为等。最后,参与培训者都制定了个人行动计划。受训人员回国后,各国高等教育管理机构都组织了由试点院校的教务长或学院院长参加的全国性研讨会,目的是确保信息的畅通和试点的顺利实施。2008年1月,东非大学理事会组织了第二期培训,



培训内容是报告撰写,以及如何在数据收集运用调查问卷和访谈的方法。此外,还邀请试点院校的教务长或学院院长参加了为期1天的研讨,从中发现了自我评价中一些值得进一步讨论的指标。2008年6月,第三期培训的主题是了解试点的进展情况,反馈自评报告,讨论质量保障方法的修订,同时遴选第二组试点院校。2008年底,开始引入外部同行评价机制。2009年的1月,组织了第一组试点院校的最后一期培训,内容是讨论外部评价结果以及引入外部同行评价的意义。第二组试点院校的质量保障人员参加了这一期培训,目的是与第一组质量保障人员交流经验。

从第一组的情况看,高等教育质量保障试点项目取得了成功。各国的高等教育管理机构以及高等院校的管理人员都对这一项目表现出了浓厚的兴趣,并给予了支持。值得一提的是,大多数院校是第一次实施这样的综合性内部自我评价活动。这非常有助于学校认识自身的优势和劣势。而且很显然,大多数高等院校已经实施了许多质量保障措施,部分措施已经成为了常规性的工作,但是迄今为止,这些措施没有成为一种结构性质量保障方法的一部分。因此,大多数学员正在规划制定这样一种质量保障的结构性方法和全面性政策,并将设立一个单独的质量保障机构。总之,东非大学理事会推进质量保障的举措为成员院校培养了一批质量保障人员,提升了这些院校质量保障的能力,并促进了质量文化的培育。

此外,在地区层面上,高等教育质量保障试点项目促进了类似于欧盟波洛尼亚进程的东非高等教育体系的地区整合。

### 三、结语

在知识经济时代,优质的高等教育对于竞争力的提升和经济的发展具有了越来越重要的意义。因此,与世界其他国家一样,非洲国家在经历着高等教育规模扩大的同时,也更加关注高等教育的质量保障问题。在地区一体化与全球化进程势不可挡的今天,在高等教育质量保障中开展跨国合作的意义也日益受到普遍的认可。这种地区性合作的潜在好处是重大的,包括学位的相互承认、师生的流动、在同行评审和外部检查方面进行

合作、地区认证、抑制人才流失等。就非洲而言,由于人力资源的不足,地区性高等教育质量保障系统特别适合。对于没有质量保障的高等院校和国家来说,这一系统有助于这种实践活动的产生,并且可以为薄弱的国家层面的质量保障体系提供支持。

最近几年,在欧盟的波洛尼亚进程的影响下,在亚太、拉美和非洲,地区性高等教育质量保障系统纷纷建立。在非洲,除东非大学理事会之外,还有非洲及马达加斯加高等教育委员会(CAMES, Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur)、南部非洲发展共同体(SADC, the Southern African Development Community)、南部非洲大学联合会(SARUA, the Southern African Regional Universities Association)、南部非洲高等教育质量管理计划(HEQMISA, the Higher Education Quality Management Initiative for Southern African)、非洲大学联合会(AAU, the Association of African Universities)等。目前,这些系统在高等教育质量保障方面主要着眼于知识分享和能力建设。从东非大学理事会的高等教育质量保障框架的试点计划的实施情况来看,尽管借助了西方国家的智力和财力援助,但效果是积极的。而且,这种积极的影响具有超越教育领域的政治意义,即它能够推动东非共同体的复兴和东非一体化的进程。

### 参考文献:

- [1] Peter Materu. Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa: Status, Challenges, Opportunities, and Promising Practices. The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank, Washington, D.C., 2007. 72.
- [2] 彼得·奥克布克拉,居马·萨巴尼.《撒哈拉以南非洲的高等教育质量保证和认证》,2007年世界高等教育报告:高等教育的质量保证[M].全球大学创新联盟.汪利兵等译.杭州:浙江大学出版社,2009.197.
- [3] Sarah Hoosen, Neil Butcher and Beatrice Khamati Njenga. Harmonization of Higher Education Programmes: A Strategy for the African Union. African Integration Review, 2009, Vol.3, (1): 14.
- [4] The Inter-University Council for East Africa. <http://www.iucea.org/?jc=about1>. 参见 IUCEA. Five Year Rolling Strategic Plan 2006/07-2010/11. Kampala, Uganda,

2006.14~17. [http://www.iucea.org/downloads/iucea\\_sp.pdf](http://www.iucea.org/downloads/iucea_sp.pdf).  
[5] Mayunga H. H. Nkunya, Stefan Bienefeld and Christoph  
Hansert. Developing Internal QA Mechanisms- Towards an  
East African Quality Assurance Framework 2008.3. <http://>

[www.daad.de/imperia/md/content/entwicklung/dies/east\\_africa\\_internal\\_qa\\_rev\\_january.pdf](http://www.daad.de/imperia/md/content/entwicklung/dies/east_africa_internal_qa_rev_january.pdf).  
[6] IUCEA. Regional Quality Assurance Framework[EB/OL].  
<http://www.iucea.org/?jc=qa1> 2010-12-04.

## Regional Cooperation in Quality Assurance in Higher Education of Africa: A Case Study of IUCEA

ZHENG Song, GUO Jing

**Abstract** The African countries face major challenges in the process of promoting higher education quality assurance, including the lack of sophisticated quality assurance frameworks and abilities. In the era of regional and global integration, African countries are trying to construct regional higher education quality assurance system, except pushing forward the national quality assurance systems. In the East African Integration Process, the Inter-University Council for East Africa(IUCEA) plays an exemplary role with the successful practices of initiating regional higher education quality assurance framework pilot projects in this region. Regional cooperation of quality assurance in higher education in Africa Continent is conducive to manpower resources flowage, thereby advancing economic development and integration process in Africa.

**Key words** Africa, higher education, quality assurance, regional cooperation

本文责编:张瑞芳

---

(上接第 37 页)

## The Analysis of Secondary Education Reform in Sub-saharan Africa

LOU Shi-zhou, LI Zhuo-ying

**Abstract** With the implementation of the African Millennium Project, sub-saharan Africa's basic education has been develop rapidly. The focus of the development moves gradually from primary education to the relatively weak secondary education. To speed up the EFA goals and the Millennium Development Goals process, the World Bank and sub-Saharan African governments have carried out the system and the mechanism reform to their secondary education, including the reforms in education funding, teaching quality, curriculum, decentralization of school power and other aspects of reform policies. After several years of efforts, some progress has been achieved with the reform, but many constraints still exist if achieving the objectives of the reform.

**Key words** Sub-Saharan Africa, secondary education, reform

本文责编:张瑞芳