

尼日利亚私立大学的发展和困境

楼世洲

(浙江师范大学 高等教育研究中心, 浙江 金华 321004)

摘要: 在非洲各国高等教育体制变革的历程中, 鼓励和促进私立大学的发展是一个共同的趋势。尼日利亚私立大学的发展, 使其高等教育规模迅速扩大, 也对改变尼日利亚高等教育财政体制产生了积极的影响。但由于尼日利亚没有形成与高等教育私有化相适应的体制和机制, 私立大学的扩展和高等教育发展之间还没有形成良性互动, 出现了一系列值得关注的现象。

关键词: 尼日利亚; 高等教育体制; 私立大学

中图分类号: G649.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4203(2008)03-0105-05

The development and perplexity of the private universities in Nigeria

LOU Shizhou

(Research Center for Higher Education, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: Encouraging and promoting private universities are the common trends for all countries in Africa during the process of higher education system reforms. The development of Nigerian private universities not only led to an expansion of higher education, but also had an active influence on the fiscal system of higher education. However, there are short of coherent system and mechanism for privatization of higher education in Nigeria, and there is a shortage of necessary correlation between expansion of privatization and higher education development, which caused a series notable phenomena.

Key words: Nigeria; higher education system; private university

一、尼日利亚私立大学概况

发展私立大学是当前非洲国家高等教育发展战略的核心之一, 许多非洲国家私立大学的数量已经赶上或超过了公立大学。尼日利亚就是这些国家中一个典型的例子。位于非洲西部的尼日利亚是非洲第一人口大国, 自1960年独立以后, 其高等教育经

过近半个世纪的发展, 已经形成了包括综合性大学、多科技术学院、教育学院在内的相对完整的高等教育体系, 大约有150万学生就读于尼日利亚的200多所各类高等学校中。

自1999年成立第一所真正意义上的私立大学以来, 到2007年, 尼日利亚的私立大学已经增加到32所, 私立大学的数量已超过联邦大学和州立大学。¹ 目前尼日利亚私立大学的办学主体主要有三

* 收稿日期: 2007-11-18

作者简介: 楼世洲(1957-), 男, 浙江义乌人, 浙江师范大学高等教育研究中心研究员, 教育学博士, 从事教育管理、教育史研究。

类:一是宗教组织。尼日利亚很大一部分的私立大学是由宗教组织举办的。如卡维南特大学、本森艾达霍萨大学和博文大学等。二是私人基金和私营机构。如伊格比内登大学等。三是跨国组织。不少发达国家的大学或机构和国际组织在非洲授权一些分支机构建立私立大学,在尼日利亚由跨国组织建立的私立大学以提供留学生预备教育和远程教育为主,如泛非大学等。^[1]

但值得注意的是,尼日利亚私立大学的发展尚处于起步阶段。国家对私立大学的法律、政策还不明确,经费资助远远跟不上私立大学发展的需要,社会公众对私立大学的认识还是朦胧甚至是质疑的,大学内部的管理仍处在摸索阶段,高等教育体制和机制方面的诸多因素制约了私立大学的发展。

二、尼日利亚私立大学发展的历程

尼日利亚私立大学的发展经历了一个曲折的过程。独立后的尼日利亚大学体系中并没有私立大学的一席之地。在20世纪70年代末80年代初,政府为了借助民间的力量分担国家高等教育发展所带来的财政压力,在1979年颁布的国家宪法中允许私人机构和创办私立大学。这部宪法的颁布成为尼日利亚高等教育史上一个重要的里程碑,自尼日利亚独立以来私立大学第一次被国家法律许可,以合法的身份进入国家高等教育体系,从而打破公立大学一统天下的局面,改变了由政府提供大学教育的高等教育体制。尽管这部宪法在具体的条文上还不够明确,但它在一定程度上保证了私人办学的权利,为私立大学的存在提供了法律依据。

宪法颁布后,一些私人、地区组织和社会团体,尤其是在尼日利亚南部地区,开办筹建私立大学。1980年尼日利亚出现了第一所私立大学——唐得姆大学(Tandem University),但伊莫州政府不同意这所私立大学的建立,不批准也不承认这所大学,并且宣布建立这所大学为非法。1983年经尼日利亚最高法院裁决,唐得姆大学才得以合法。同时最高法院裁定其他26所私立大学的建立合法或可以建立,并为这些私立大学的建立确定了校址和名称。当时仅伊莫州就有9所私立大学。^[2]但这些大学很多没有固定的校舍,多设在私人家庭或公寓中,有的在临时租来的小房子里开办。这些学校的教学设施、教师和学生基本上是临时组织的,既没有长期固定的校区、图书馆、实验室等基本建设,也很少有全职的高级学术人员和专职的管理团队从事教学和管

理。由于国家宪法和各州政府的政策都没有对这些私立大学的行为进行具体的规范,也没有提供统一的办学标准,私立大学的开办权似乎仅靠法院的判决和政府某些关键人物的点头就可以获得,因此,它们的办学行为具有很大的盲目性和无序性。显然,这些私立大学还不是真正意义上的大学。1983年12月31日通过政变接管政权的布哈里军政府,上台后首先做的事情之一就是颁布1984年第14号法令,取缔全国所有的私立大学,并禁止开办新的私立高等教育机构。至此,只经过短短的4年时间,私立大学就在尼日利亚悲剧性地消失了。

1993年尼日利亚军政府通过《国家机构建立及基本标准修正案》,允许建立私立高等教育机构,私立大学又重新获得合法的地位。但直至1999年,私立大学的建立一直处于严格的控制之下。实际上在这6年中,尼日利亚没有出现真正意义上的私立大学,各种旧式的私立高等教育机构以一些大学(主要在南部地区)的卫星校园和研究中心的形式出现在主要城市中,并没有形成独立的大学。

1999年,即将离任的军政府宣布批准建立了4所私立大学。这就是埃多州的伊格比内登大学(Igbinedion University),阿南布拉州的玛当娜大学(Madonna University),奥贡州的巴布科克大学(Babcock University)和卡杜纳州的哈瑞塔卡大学(Heritage University)。^[3]其中,伊格比内登大学和哈瑞塔卡大学由私人举办,玛当娜大学和巴布科克大学由教会组织举办。此后,尼日利亚的私立大学迅速增长,到2006年,尼日利亚的私立大学达到了24所,2007年上半年联邦政府又批准建立了8所,私立大学总数已达32所。至此,在尼日利亚的89所综合性大学中,私立大学的数量第一次超过了联邦大学和州立大学。

三、尼日利亚私立大学的体制和政策

自1999年第一所真正意义上的私立大学建立以来,尼日利亚联邦政府通过管理机构的设计和政策的制定,不断加强和规范对私立大学的管理。尼日利亚将私立大学和公立大学一并纳入联邦教育部下设的国家大学委员会(NUC)统一管理。联邦政府统一私立大学和公立大学的招生和专业认证,由国家大学委员会与招生考试联合委员会(JAMB)负责统一招生,大学的专业设置以国家大学委员会制

定的《尼日利亚大学最低专业学术标准》(Minimum Academic Standards of Programmes in Nigeria Universities)为基础。另外,在国家大学委员会中设立专门的私立大学管理机构,如私立大学指导委员会(COMPU),私立大学常务委员会(SCOPU)等。总的说来,国家对私立大学行为的规范和引导主要是通过颁发许可证、专业认证、年度督导和日常办学行为监督来完成。

当20世纪90年代末私立大学再次兴起时,尼日利亚联邦政府吸取以前的教训,制定了一套严格的审批程序,对私立大学举办者的资格进行审查,在通过层层审批,确定符合办学资格和条件后才颁发办学许可证。目前,申请举办私立大学的私人、社会组织或宗教团体,从开始递交申请到领取办学许可证需要经历以下九项审查程序:(1)递交申请书及相关文件;(2)国家大学委员会组织专家评审申请文件;(3)申请者根据审查报告进行整改;(4)第一次校址评价考察;(5)正式确定审批评估方案;(6)第二次(最后)校址评价考察;(7)国家大学委员会管理部门审批;(8)国家大学委员会审议;(9)联邦行政委员会(Federal Executive Council)批准并颁发许可证。^[4]批复时间的长短取决于申请举办者对国家大学委员会整改要求的回应程度,国家大学委员会规定每年的6月和9月是最后确定提议联邦行政委员会批准的时间。对一些没有获得办学许可证或正在申请的私立大学的教学和招生活动,将通过法律使之受到制裁。

为进一步完善私立大学的审核制度,2006年尼日利亚制定了私立大学分级许可证制度,将许可证分为临时许可证、完全许可证和特许证书三类,对办学条件需要改进的先授予临时许可证,而由国际著名大学和机构设立的办学条件优异的可以获得特许证书,同时具有学士、硕士甚至博士学位授权。2007年5月7日,联邦行政委员会批准建立了8所私立大学,并第一次向其中的5所私立大学颁发了3年的临时许可证。^[5]私立大学实行临时许可证制度的改革由此正式拉开序幕。

尼日利亚私立大学的办学经费主要由举办者自己筹措,联邦、州和地方政府还没有制定明确的直接或间接资助私立大学的财政政策。只有本森艾达霍萨大学和泛非大学(拉各斯)等少数几所私立大学从国家教育税基金中得到少量的资助。因此,这些大学除了办学者早期用于启动学校运转的投资外,学费、捐赠(校友、家长和社会)、校方投资和服务的收益等构成学校收入的主要来源。

1983年上台的布哈里军政府认为私立大学以营利为目的,缺乏教育应有的公益性,扰乱了高等教育的正常秩序,遂通过法律予以取缔。而奥巴桑乔政府在1999年执政以来,制定了一系列的政策鼓励私立大学经费来源多样化,并将服务社会和资金筹措能力作为私立大学办学的一个重要指标。国家大学委员会认为应该给那些经费来源多样的私立大学更多的权力,让它们更加自由地支配自己创收得来的经费。尼日利亚政府逐渐承认这一个事实,即增加大学体系中的私有成分是国家教育系统财政多样化的一个潜在的、重要的步骤,因为有生命力的私立大学可以承担一部分教育经费。私立大学在不增加政府开支的前提下,提供了另一条通向高等教育的道路。鼓励成立更多的私立大学,不仅有利于优胜劣汰,而且可以提高大学的效率和作用。

尼日利亚私立大学由于办学时间较短,还没有形成像发达国家私立大学那样的多渠道的经费网络,它们的办学经费主要由举办者承担,学费是这些大学收入的主要部分。但目前私立大学的招生规模较小,学费收入远不能与庞大的基本建设费用相比。国家大学委员会在向联邦行政委员会提交审批私立大学申请的建议时,还要确定这些举办者在财产上的资格。如需要有一定数目财产的证书,流动资金证书,总数达2亿奈拉(合约150万美元)的著名银行的担保并有相应价值的财产证明等等,以确保私立大学的举办者在大学发展的早期能够在经费上保证学校的正常运行。值得注意的是,像巴布科克大学、伊格比内登大学和博文大学等成立较早的私立大学,在筹集经费方面已经显示出优越于公立大学的能力。它们逐渐建立起与校友、家长、企业以及其他机构的密切联系,已经形成了一个良性的运行机制,校友、家长的捐赠在这些大学的发展中已经发挥了重要的作用。

经过联邦政府在法律制度等方面的积极引导,各私立大学也在不断加强内部的管理和自律,力图在硬件建设和软件建设方面紧跟国家大学委员会提出的各项指标要求。经过几年的努力,这些大学渐渐融入国家高等教育体系。所有的私立大学已经建立或正在建设永久校区,礼堂、学生宿舍等基本齐备,图书馆、实验室、网络通信等教学研究设施得到优先发展,教师发展、师生福利不断提高。已有4所私立大学毕业了四届学生,学生的创业能力和综合素质的社会认可度不断提高。

对私立大学进行统一的专业认证,是尼日利亚加强私立大学管理的重要措施之一。国家把对私立

大学学术专业的管理纳入整个高等教育管理体系,将私立大学与联邦大学和州立大学的学术专业质量放在一起进行考评,并将考评结果作为大学质量优劣和大学位次排行的一个重要指标在国家大学委员会的周刊上公布。尼日利亚对大学设置的专业课程,既有由国家大学委员会进行的认证,也有由一些非官方的行业协会组织的学科认证。如玛当娜大学的会计专业通过了尼日利亚特许会计师学会(ICAN)的认证;巴布科克大学的会计学、银行与财政两个专业分别得到尼日利亚特许会计师学会(ICAN)和尼日利亚银行家特许学会的认证。这些认证在很大程度上代表社会对专业的认可,通过认证的专业被认为是这个学科领域中的优秀者。在国家大学委员会对各大学进行的成熟专业认证中,私立大学的总体成绩处于联邦大学和州立大学之间。在2004年国家大学委员会对全国综合性大学本科教育质量的评估中,私立大学中列入优秀的专业占其专业总数的16.9%,全国的平均值为13.8%;列入中等的专业数所占比例为83.1%,全国的平均值为81.2%。另外,在联邦大学和州立大学中还有5.0%的专业不合格。^[6]

但是,尼日利亚私立大学的规模和学生容纳能力太小,有些私立大学的在校生人数还没有或刚到千人。^[7]尼日利亚“2005-2020年大学复兴战略”对建立私立大学提出了指导性的原则,要求简化私立大学许可证的审批程序,增加许可证的数量,开办更多的私立大学。其目的在于,通过扩大私立大学的规模增加更多的高等教育入学机会,增加就业、创造财富、减少贫困,并起到价值导向的作用。

四、尼日利亚私立大学发展面临的困境

尼日利亚高等教育私有化的趋势很可能会继续扩大,但目前其私立大学的发展仍面临着诸多的困难。

一是政府的强制管理和绝对权威在一定程度上抑制了私立大学的发展。尼日利亚和很多高等教育起步较晚的发展中国家一样,政府对大学的发展高度重视,希望通过积极引进国外先进的管理手段实现大学的后发式发展。国家大学委员会评估和认证私立大学的根本依据是其制定的《尼日利亚大学最低专业学术标准》和一套专业基准,按照公立大学的质量标准实施专业认证制度。^[8]但由于学校和社会

缺乏相应的基础,这些管理总是通过行政机构运用行政手段自上而下地推行,政府的强制管理和绝对权威使其评估和认证的标准很快演变成为学校追求的目标,大学发展似乎就是为了应付政府的专业认证和大学排名,从而掩盖了大学质量保障制度的真正目的。单一的评估标准严重地影响了私立大学形成其合理的办学规模、正确的办学定位,影响了其办学特色的形成。在目前尼日利亚的32所私立大学中,专业重复现象非常严重,主要集中在社会科学、自然科学、医学和管理学等学科,而这些学科又是联邦大学和州立大学重点专业的集中之处。专业重复导致60%的私立大学的招生规模达不到其办学能力,如马杜拉大学(Madonna University)的招生人数还不到其容纳能力的一半。

二是私立大学仍处在国家高等教育体系的边缘。民众认为私立大学是为富人服务的,不符合大多数人的利益。一般认为收费的私立大学要比联邦大学和州立大学提供更高质量的教学,但私立大学尚未建立起这样一种社会声望。从私立大学的办学主体来看,举办者并没有把私立大学当成一种具有很强公共性(公益性)的事业。教会举办的私立大学要为其宗教目的服务,而私人 and 基金会举办私立大学则将其作为一项营利性的项目。这直接影响了私立大学的办学质量和稳定性。虽然尼日利亚政府通过年度督导和评估等政策和措施来监控私立大学的办学行为,但私立大学的短期行为并没有得到有效的治理。在尼日利亚,公立大学是不收学费的,而私立大学必须靠学费维持其发展,学校的运转主要靠举办者投资,学费成为学校办学经费和投资回报的主要来源,来自社会的捐赠数目微乎其微,并且基本没有政府的资助,因此,私立大学仍处于国家高等教育发展规划的边缘。

三是私立大学在招生方面受到国家政策的严格限制。尼日利亚私立大学缺乏生源选拔的自主性。国家对私立大学的招生管理基本采用与公立大学相同的标准。国家大学委员会规定,私立大学的招生要面向所有符合资格要求的考生,不论性别、部族、宗教、政治信仰,应该体现机会均等。大学本科生的招生要通过招生考试联合委员会,学生录取资格为获得高中证书考试部或相关部门的5个学分等级。在尼日利亚的大学体系中,不同大学每年的招生数量存在较大的差别,这在很大程度上取决于大学的声誉、设施条件、师资力量等因素。总体上来看,联邦大学更受欢迎。2003-2004学年,联邦大学本科生在校生成数为493270人,州立大学及私立大学分

别为 202771 人和 19651 人,三者之比为 25.1:10.3:1。^[9]根据国家大学委员会 2007 年 5 月公布的数据,2005-2006 学年,三类大学的在校生人数分别为 412588 人、278636 人和 34675 人,三者之比为 11.9:8:1。^[10]因此,私立大学相对于联邦大学和州立大学来说,无论在教学质量还是在研究水平上都还存在一定的差距,私立大学要形成与其数量规模扩张相匹配的质量保证体系还有相当长的路要走。

四是师资质量是尼日利亚私立大学存在的一个严重问题。由于尼日利亚私立大学创办的时间短,缺乏教师资源的长期积累,因此其教师整体的学历层次较低。虽然尼日利亚规定大学教师的基本学位为博士,但多数私立大学教师的最高学位为硕士。如在巴布科克大学, MBA 是教师中的最高学位。同时私立大学的兼职教师比重大,尤其是高级教师的兼职比重大。一些规模较小的私立大学的全职教师主要是初级教师,高级教师多是从外校聘来的兼职教师。在 2004 年尼日利亚大学教师质量评估中,伊巴丹大学(联邦大学)的教师质量综合得分为 49 分,泛非大学为 25 分,而伊格比内登大学的教师质量综合得分仅为 4.39 分。^[11]为有效改变这一状况,尼日利亚政府在私立大学的评估指标中加大了有关教师的内容,如对教师与非教学人员的比例,教授比例,外教比例,教师成果等都有明确的规定,在大学排行中教师一项所占的分值最高,达到 32 分。这对引导尼日利亚私立大学加大引进优秀教师的力度起到了一定的作用,但由于高等教育政策和体制方面的原因,私立大学教师结构不合理的状况并没有得到根本的改变。^[12]

总之,在尼日利亚,目前的政治、经济和社会环境还没有为私立大学的健康成长提供有利的条件。第一,宏观上,私立大学缺乏政府的政策指导和财政资助,没有取得与公立大学同等的法律地位。第二,中观上,私立大学没有得到社会各界的经济支持,及相关机构包括公立大学的技术支持与合作。第三,微观上,私立大学内部缺少科学的办学理念和管理,往往只看到一时的经济效益而没有长期发展的战略。因此,尼日利亚私立大学尚处于不成熟状态,办学层次和水平都有待进一步提高。但无论怎样,私立大学的形成和发展为尼日利亚高等教育的改革和

发展作出了积极的贡献,也积累了宝贵的经验。

(本文系教育部“非洲高等教育国别研究”重点研究项目的研究成果之一。)

注释:

¹ 文中的私立大学指综合性大学,不包括多科技学院和教育学院。根据 NUC 2007 年 5 月公布的数据,尼日利亚有 89 所综合性大学,其中联邦大学 27 所,州立大学 30 所,私立大学 32 所。

参考文献:

- [1] OLANYAN O. **Public Finance and Higher Education in Nigeria**[M]. Abuja: SSAN, 2001. 104-105.
- [2] ESA. **Problem of Education in Nigeria**[M]. Ibadan: Sibon Books Ltd, 2003. 72.
- [3] ESA. **Historical Background on the Development of Education in Nigeria**[M]. Abuja: FME, 2002. 47.
- [4] NUC. Stage of Processing of Application for Private Universities[Z]. Abuja: NUC Memo, 2003, (10): 12.
- [5] NUC. **Eight Recently Approved Private Universities Presented with Provisional Licences**[M]. Abuja: NUC, 2007. 2-6.
- [6] NUC. Accreditation Status of Undergraduate Programmes offered in Nigeria[Z]. Abuja: NUC Memo, 2005, (4): 16.
- [7] NUC. Preparing University for the “UBE Bulge” of 2010[Z]. Abuja: NUC Memo, 2003, (1): 4.
- [8] SAINT W, HARTNETT T A. **Higher Education in Nigeria: A Status Report, Higher Education Policy**[M]. Abuja: FME, 2003. 12.
- [9] NUC. Continuing the 2004 Ranking of Nigerian Universities[Z]. Abuja: NUC Memo, 2005, (2): 12.
- [10] NUC. Accreditation Status of Undergraduate Programmes offered in Nigeria Universities[Z]. Abuja: NUC Memo, 2007, (4): 20.
- [11] NUC. How did Nigerian Private Universities Fare in 2004? [Z]. Abuja: NUC Memo, 2005, (3): 10.
- [12] NUC. Science and Technology Human Resource Development in Nigerian Universities in 2005[Z]. NUC Memo, 2006, (5): 9.

(本文责任编辑 曾伟)