

东非三国大学与政府关系的发展与现状*

许 明 张发建

提 要: 本文主要探讨东非三国大学与政府关系的历史与现状,并就此作简要的分析,以便了解非洲国家高等教育宏观管理体制,为研究大学与政府关系提供一种参照和借鉴。本文共分三个部分。首先就独立前、独立后和 70 年代以来大学与政府关系演变的三个阶段进行了纵向考察,勾勒出主要的发展脉络;其次从管理、经费、课程、学生等层面就三国大学与政府关系的现行运作模式进行了剖析。在此基础上,从政府管理与大学自治、直接拨款与学术自由、法制管理与行政命令的角度分析了三国大学与政府关系的几对矛盾。

关键词: 东非; 大学; 政府; 关系

东非三国(肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达)的高等教育最早可追溯到 20 世纪初期的英国殖民占领时期。英国在东非进行殖民统治的同时也带来了英国模式的高等教育体制。本世纪 60 年代初,东非三国相继独立,三国政府统一步调对原有的高等教育进行了“非洲化”的改造,这之后三国的高等教育走过了一条极为相似的发展道路。尽管步入 70 年代以后三国开始实行不同的高等教育政策,但由于共同的历史渊源与发展背景,三国的高等教育仍然同大于异,特别是反映在三国大学与政府的关系方面。同时,作为英属非洲殖民地高等教育的代表,东非三国的高等教育在整个非洲高等教育中占有十分重要的地位。研究东非三国大学与政府的关系,对于拓宽视野,更多地了解世界不同国家高等教育宏观管理体制,规范和发展我国高等教育具有一定的意义。

一、东非三国大学与政府关系的历史考察

(一) 独立前的大学与政府关系

东非最早的大学具有明显的殖民移植(Transplantation)特征,最早可以追溯到本世纪 20 年代乌干达麦克勒里(Makerere)的技术训练学校。从 1924 年起,它逐步升格为地区学院(regional college),1937 年,英国德拉沃委员会报告发表之后,学院开设了医药、农业、兽医、测量学、本族语、法律、社会人类学和经济学等专业的学位课程。1945 年颁布的阿斯奎斯法提出了“海外输出大学”计划,主张由英国出资在非洲殖民地建立大学学院(university college)。在这一计划的推动下,参照牛津大学的传统作法,原来的地区学院被改建成寄宿学院,并同伦敦大学保持着特殊的关系。同一时期,坦桑尼亚和肯尼亚也出现了性质相似的“海外输出学院”,其中较为著名的是 1954 年建

立的肯尼亚皇家技术学院。这些学院在大学章程、课程、水平和社会目标上都吸收了英国大学的传统,带有明显的英国高等教育特征。从三国早期大学的情况来看,其与政府关系大致具有以下特点:

第一,外国控制与本国参与的有限性。从东非早期大学的产生过程可以看出它们几乎都是由阿斯奎斯法所倡导而建立的“海外输出学院”,在很大程度上是西方文化和教育移植的产物。英国政府为这些学院的建立提供资金和人才,也就很自然地把英国大学的传统移植到了它们身上。并且,伦敦大学与它们还建立了特殊的关系,控制了它们的课程设置和学位授权。在外国控制的同时,当地殖民政府对这些学院也有一定的影响,政府把发展高等教育作为发展当地经济的重要手段,逐步成为了学院经费的最主要支付者,甚至还正式通过法律条款来控制和管理学院。如东非高级委员会于 1954 年提出东非皇家技术学院法,为当地政府控制学院提供了法律依据。值得一提的是,在整个殖民统治时期,由于继承了英国大学自治的传统,东非的学院一开始就具备很大的自治性。尽管英国伦敦政府和当地政府都希望控制学院,这恰恰又导致双方力量相互抵消,削弱了政府的影响。特别是东非学院与伦敦大学的“特殊关系”,较好地维护了东非三国学院的独立性。

第二,校内事务与学术管理的自主性。从内部运作看,东非学院也继承了英国大学的“自我管理”、“不干涉”和“学术至上”原则。学院的管理是院内部的事务,政府无权加以干涉。教学和科研活动是学术人员自己的事情,行政官员无权过问。以麦克勒里学院为例,1947 年的立法规定采纳英国大学的管理模式,管理大学的权力由学院董事会和学术委员会分享,两者

像大学评议会一样发挥作用。院长是学院行政首脑,必须对学术委员会负责学术方面的事务,并设置管理委员会管理全院的行政事务。学术委员会除了与伦敦大学有一定的联系之外,可以自由决定院内的一切学术事务。¹

(二) 东非大学时期的大学与政府关系

经过长期艰苦卓绝的斗争,东非三国终于相继于1962—1963年间获得了独立,走上了自主发展的道路。独立后,东非三国政府对社会各个领域相继进行了一系列变革。在高等教育方面,最大的举措就是建立了三国统一的东非大学。建立东非大学的设想最早是在1958年提出的,并立即获得了广泛的支持。1962年,东非共同事务组织通过了东非大学法,并正式建立东非大学。东非大学负责东非范围内的高等教育事务。由达累斯萨拉姆、内罗毕和坎帕拉的三个学院和一个规模较小的管理中心组成,三个学院分别分布于坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达三国。由于东非大学继承了原来东非学院的自治传统,与新独立的三国政府在国家目标方面存在着很大的矛盾和冲突。随着矛盾和冲突愈演愈烈,最终导致了东非大学于1970年解体。尽管东非大学存在的时间不长,但其与各国政府的关系十分特殊。概括起来,具有以下几个特征:

第一,跨国协调与自治管理的紧密结合。从东非大学成立的过程来看,起最主要作用的是东非共同事务组织,而非东非三国政府。东非共同事务组织是一个由东非三国政府共同组成的一个经济组织,但它的重要性远远超出了经济范围,涉及到教育和文化等共同事务。^④东非大学是其运作的产物,它与东非大学的关系远比各国政府与大学的关系更为紧密。这样一来,在大学的管理上就带有明显的跨国协作特征。同时,东非大学继承了英国大学的自治传统,又具备有独立的特点。跨国协作与自治管理交相辉映,构成了这一时期大学与政府关系的一大特色。

从经费来源看,直接为大学提供资金的是东非共同事务组织管理之下的大学拨款委员会。大学拨款委员会成立下属的共同经费事务组织,负责收集来自各国政府的捐赠,大学拨款委员会负责落实各校的长期学术计划与财政计划,并严格审批三所学院的经费申请。各个学院根据学院三年期的发展计划从东非共同事务组织获得一次性的固定补助。此外,大学还可以从美国国际开发署领导下的捐赠协会获得大笔资金支持。^(四)从大学的管理来看,由于东非大学本身

只是一个考试联合组织,所以其多具备协调的作用。大学的事务由校务委员会和教务委员会负责管理。前者的成员来自三个学院、三个新独立的国家政府和教学人员代表以及本地区以外的知名人士;后者由各学院的代表、大学校长和有意捐赠的政府与个人组成,其中各学院代表负责商讨入学要求与学位授予或事务,大学校长负责协调各学院之间的意见分歧。大学名誉校长则由三国的政府首脑轮流担任。^{1/4}大学教务会和校务会完全决定“谁来教”、“教什么”、“怎么教”和“谁入学”等重要问题,拥有很大的自主权,大学与各国政府保持着一种所谓“平行”的关系。

第二,大学目标与政府目标的矛盾冲突。新独立的政府与新建立的东非大学一开始就在发展目标等方面存在矛盾。一方面,包括师生在内的大学内部的力量试图以国际通行的做法来改造大学,按照自身的理念来制定大学法案,规定大学的功能是“帮助保持、扩充和增长知识,促进智力和东非的发展”。^{1/2}他们提出东非三国范围内的大学教育事务由东非大学来承担,并要求与政府和适当的外部组织进行协作。为了达到上述目的,他们把保护学术自由和大学的权力提高到一个极其重要的位置。但另一方面,三个新独立的国家对于大学都有自己的特殊要求,甚至把国家控制大学当成国家独立的一个重要象征和标志。^{3/4}它们主张大学应以为独立国家的社会发展服务作为明确目标。正如坦桑尼亚总统尼雷尔在其著作《自力更生的教育》中所言:“坦桑尼亚为学生提供的教育应为坦桑尼亚的目标服务……它必须保证受教育者视自身为国家整体的一部分,并承担起他们尽可能大的服务责任。”^⑧因此,他们一开始就试图全面控制大学的各种资源。但在三国联合统一的大学体制下,各国政府很难真正发挥干预作用。特别是在大学日渐成为师生批评政府的论坛的情况下,政府最终采用了激进的措施以夺回大学的控制权。以肯尼亚为例,为了控制大学,通过担任大学名誉校长的肯尼亚总统任命了一些大学的高级官员和忠于政府的校务会成员,他甚至还直接介入大学的内部事务,干预诸如授予学位等纯属学术方面的事务。在各国政府的不断干预之下,大学与政府的矛盾不断加剧,最终导致东非大学丧失权威和有效资源。在重大的外来压力之下,大学于1970年宣布解体。

(三) 70年代以后的大学与政府关系

东非大学解体后,三国各自建立起了自己的独立大学。到80年代末,东非三国公立大学达到8所。

这些大学被人们称为新制大学,是非洲各国政府倡导“非洲化”的一个重要产物。随着新制大学的建立,东非三国大学与政府的关系也进入了一个新的发展时期。这一时期它们之间的关系有如下几个特点:

第一,政府全面控制大学。与上一时期大学相对自治形成鲜明对比的是,70年代以后,政府几乎全面控制了大学。他们通过制定大学立法、垄断大学校长职务、指派校务委员以及控制招生和办学经费,甚至武力干预等各种途径和措施,将大学牢牢地控制在手里。各国政府首脑都试图把大学与政府的理想和目标统一起来。正如内罗毕大学首任名誉校长亦即肯尼亚总统肯亚特(Jomo Kenyatta)所言:“大学必须服务于国家的目标……,同时国家也为大学提供经费的支持。”^①但事实上,在政府的广泛干预之下,大学的独立自治是很难维持的,大学内部的学术自由也无法实现。各国政府所预想的大学与政府高度协调和共同合作不但没能落实,反而造成事实上的政府对大学的全面控制。

第二,各国出现各种性质的大学管理机构。随着政府介入大学事务,各国逐渐形成了一套比较严格的管理体制,其中最明显的是各国成立了一些专门的大学管理机构。在肯尼亚,除教育部外还有专门的高等教育委员会和四所大学统一的招生委员会。尽管由于种种的原因这些机构并没有发挥充分的作用,但在法律上它们的地位是不可代替的。在乌干达,政府在教育部下设置了专门负责资金分配的大学拨款委员会,负责来自麦克勒里大学的资金申请,并依据大学的发展计划向政府提出建议,同时根据政府的人力需求和所能提供的资金来决定入学率的高低。当然,由于在实际操作上大学校长常常绕开这些组织直接面对教育部长或总统,它们经常成为没有实权的虚设机构,但这些机构的出现,也为大学与政府关系的重新调整提供了可能性。

二、东非三国大学与政府关系运作现状

在非洲,大学教育被认为是完善国家精神和物质生活的关键,是发展理想社会的一种手段,国家极其重视高等教育,并一直试图参与大学的事务。70年代以后,东非各国大学与政府的关系具备有明显的国家控制(country control)倾向,尽管其间各国大学也一直在进行种种斗争以维护自己的独立,但在双方关系中,国家一直都占据着主导地位。下面将着重探讨这种关系的运作方式。

(一)从管理机制看,政府首脑是最高的管理者

东非各国政府负责高等教育的机构是国会和教育部,政府首脑和教育部长对高等教育拥有很大的管理权。政府为了有效地参与大学事务,它们通常采用两种方法:

第一,通过成立一些专门的管理组织来干预高等教育。例如在乌干达,为了解决经费问题成立了大学拨款委员会来专门处理大学的经费问题;1986年,新政府为了重新建构麦克勒里大学的学术、财政管理体系,专门成立了一个视察委员会;为了推进高等教育改革而建立高等教育委员会。当然,从实际的运作情况看,如前文所述,这些机构往往不具备真正的管理权限。

第二,政府参与大学事务的方法是控制大学的校务委员会和教务委员会以及大学高级官员的任命。东非三国的一个共同做法是各大学的名誉校长(chancellor)都由各国政府首脑担任,而且名誉校长有权任免大学的高级官员和校务委员会的几个关键成员、甚至大学校长,这些做法都以法律的形式被写入各国的大学立法。例如,在肯尼亚,《内罗毕大学法》明文规定:“总统应是大学的名誉校长,作为大学的首脑,他有权在校务委员会建议的基础上任命校长,大学的两名副校长。各学院院长则由名誉校长和校务委员会商讨决定。”^②又如,在乌干达,大学法规定校务委员会由38名委员组成,其中18名为当然委员,分别为大学的官员、政府的部长(教育部、财政部、人力资源部等)以及前东非大学其它学院的代表;其它20名经选举产生,但其中9名须由政府任命。^③这样政府就很自然地控制了校务委员会。

(二)从经费分配看,政府掌握主导权

从东非各国高等教育的经费来源、分配过程和使用方式看,大学与政府间关系的“国家控制”模式特征十分明显。

首先,政府是大学的主要经费提供者,政府提供的资金包括了大学的经常性开支、教职员工的工资、学生的津贴等等。在肯尼亚和乌干达,几乎所有的公立大学办学经费都由政府提供。尤其是肯尼亚,政府甚至给所有的大学生提供奖学金或贷款。在坦桑尼亚,以达累斯萨拉姆大学为例,92%的经费来源于政府拨款,只有8%来源于海外学生的学费或大学服务收入。

其次,在经费分配过程中,政府掌握着主导权。在东非,决定要拨给大学多少经费,以及拨款程序都牢牢地掌握在政府手中。肯尼亚实行的是一种非正式的财政拨款制度,具体的做法是每位大学校长直接

同由教育部和财政部组成的委员会谈判,以事业项目开支为基础来决定预算拨款的数目,此外,大学校长可以同其它政府要员进行协商,取得同各政府部门相关的财政补贴。这种财政拨款体制带有很大的随意性。表面上,预算拨款数量很大程度依赖于大学校长的谈判技巧、其与政府部门的政治联系。但实质上,起决定作用的是教育部、财政部等政府部门。按传统,预算是三年期的,但由于经济危机,现在的预算拨款是每年进行,一年分四次下拨,而且财政部可以根据财政状况随意调整经费的分发。与肯尼亚不同,坦桑尼亚和乌干达实行的是一套正规的预算拨款体制,其具体的经费申请程序分别为:系、学院→大学会计→校务会的财政和计划委员→科学、技术和高等教育部→国会(坦桑尼亚);各接受单位(系、科研所等)阅读预算指南,制定来年预算要求→发展办公室→校务会的计划与发展委员会→财政部→国家立法机关(乌干达)。两国的预算拨款体制都是下级单位层层向上级申请,上级单位对下级单位的申请进行探讨研究,有权进行修改。这种体制运作的结果是:一方面,越是上级的单位就拥有越大的权力,经费的审批权最终都控制在政府手中;另一方面,大学原先所提出的预算要求往往被一减再减,大学往往只能得到原先预算的一部分。而且,政府在削减大学的预算要求时往往不与大学方面商量,完全是凭自己的意愿行事,很少与大学进行协商。

第三,从预算拨款的使用看,大学须受政府的控制。东非三国大学在申请预算拨款时都详细列出了各项事业项目的开支。这不仅是政府最后审批的标准,也是政府控制预算拨款用途的主要依据。各国大学不能违反原先的计划而随意支配预算。为了监督预算的使用,各国政府都有自己的专门管理措施,肯尼亚设有专门的审查署负责审查监督大学预算的使用。在乌干达,尽管一项修正案规定麦克勒里大学有自己管理帐户的权力,但它却没有自己的银行帐户,政府的预算经费由财政部直接按季度拨到乌干达银行的一个帐户上,银行根据各种适当的文件来签署支票,所有的经费支付都必须受政府的审查和批准。

(三)从大学的办学看,政府拥有较大的干预权

这涉及到大学办学的各个方面,内容十分丰富。这里主要探讨东非各国大学的招生、学位授予、课程设置以及教师聘用等问题。

首先,政府决定大学的招生数量,主持大学的选拔考试。在非洲各国,高等院校入学是一个十分敏感

的问题,每个民族、团体都把上大学当成参与国家资源分配和扩大影响的重要并且是唯一的手段,它们总是尽最大的努力升入大学。面对这种情况,政府把大学招生做为平衡各团体利益的一种手段,把决定大学招生数量、标准的权力牢牢地掌握在自己的手中,而且总要求大学尽可能多的招生。在肯尼亚,政府通过教育部来决定大学的招生数,教育部决策的依据是各大学尚存的学生宿舍和可供利用的预算。同样,坦桑尼亚各大学的招生也几乎掌握在国家手中。同时,由于中学毕业生人数多而各大学招生有限,东非各国高中毕业生都面临着一个激烈的选择考试。肯尼亚通常以肯尼亚中等教育证书(KCSE)考试的成绩作为大学招生的标准。坦桑尼亚中学阶段要举行一系列不同水平的考试,最后起决定作用的是中学六年级结束时学生参加的中等教育证书考试(CSEE)与中等教育高级证书考试(ACSEE),通过这两次考试的考生再参加一年的国内劳动服务或服兵役,取得地方政党支部的推荐书才算最后获得上大学的资格。乌干达设有独立的全国考试委员会。该机构每年都举行大学高级教育证书考试。国家规定中学毕业生只有取得两个主要科目的高级证书才算是获得大学的入学资格,取得入学资格的学生再按成绩被录取于不同的高等教育机构。尽管各国大学从提高质量的角度出发,试图提高入学标准减少招生数量,但由于政府的控制和压力,大学的努力往往一再受挫。

其次,从学位授予、教师聘用和提升,以及课程设置来看,政府拥有较大的干预权。按照东非大学的传统,学术管理完全属于大学教务委员会的事务。校务委员会和外部势力无权干涉,但现在,各国大学这种“学术自由”受到了强烈的冲击,甚至名存实亡。

肯尼亚的4所大学都有资格以自己的名义授予学士、硕士、博士学位,每种学位的学习期限、课程结构和内容都由大学教务委员会决定。作为大学的最高学术机构,它有权规定任何学科内容和学术标准等。这似乎具备了学术自由的实质。然而,在实际的运作过程中,情况则大不相同。当大学要提高学术标准时,政府可以出面干预;当设置新标准或确定新的课程内容时,教育部或相关的政府部门可以参与讨论。虽然决定权掌握在大学教务委员会手中,但实际上由于教务委员会和校务委员会以及名誉校长等咨询性机构的存在和干预,如果课程花费太大或与政府的政治要求相左,名誉校长就会出面干预,同样,校长可以以相似的办法拨款创办自己所需的院系和课程。

其实, 尽管法律上规定学术问题属于教务会管理, 包括校务委员会主席和校长在内的校务会成员无权参与教务委员会的学术管理事务。但在实际的操作过程中, 法律之外存在着许多变量阻碍着大学教务委员会的“学术自由”。其中最明显的证据便是负责主持大学教务会议的大学校长本身就是名誉校长的委托人。在任命关键的学校管理人员、解决学生危机、确定招生标准和建立下属学院等事情上, 政府更是通过大学校长来施加压力。

在坦桑尼亚, 教师的聘用和晋级很大程度上是校内的事情。聘请教师时由申请人向系主任递交申请书和各种证明材料, 在系一级经过教学人员讨论通过后, 再通过学术负责人提交给校务委员会下属的任命委员会的主席(由校长担任)。任命委员会由总统直接任命的大学校长、首席学术官、首席行政官, 一名由大学校长任命的成员, 两名校务委员会任命的成员和两名教务委员会选举出来的代表组成, 它最后决定任命并代表校务委员会作为聘任机构。教职工的晋级略有不同, 先由教职工本人填写一份工作自我鉴定表, 包括工作量与工作经历、出版物、管理责任和社会服务等内容。每个系都组织一个评估委员会来审查每个人的自我鉴定材料。该委员会由系主任任主席。经审查和评估后, 将合格的人选送交给各个学院的院长审查, 最后院长把合格的人员材料通过首席学术官员送交给任命委员会。但在评选教授、副教授时, 除了上述步骤外, 还需聘请校外的人员来评阅申请人的著作, 并作出相应的评估。尽管从表面看教师任免与提升仿佛都是校内的事务, 但在实际上, 由于系级以上的审查官员多为国家的直接雇员, 国家掌握着很大的干预权力。以任命委员会为例, 8个成员中就有6人为国家或它雇员所任命, 而且总统还经常直接加入这一过程, 并把一些教学人员调往其它三级学院。

在课程设置与改革方面, 各院系教学人员有权提出有关课程内容与结构的建议, 并经由系交给学院委员会, 然后再经学院委员会同意后提交给学校教务委员会和校务委员会。一般情况下教务委员很难否决学院委员会的决定。这比起教师任用来似乎更属校内的事务, 但1970年的立法规定, 各院系的课程改革最终都要由各院系决定, 并且由于手续繁杂, 各学院提出的课程改革结果都是一拖再拖, 甚至最后不了了之。

(四) 从政府与学生关系看, 政府拥有直接管理权
非洲国家把大学作为国家独立的一个标志, 他们

花费了巨大的人力和财力创办大学, 很大的一个原因是由于各国都希望自己能培养出建设国家的高、中级人才。各国政府对大学实施的种种管理手段很大程度上都是围绕着如何培养学生的问题。为了获得理想的人才, 政府甚至还直接同校内的学生发生种种联系。他们之间的关系也反映出“国家控制”性质的大学与政府的关系模式。

首先, 政府对学生进行经费资助。在东非各国, 公立大学的学生几乎都受政府的津贴。各国政府不仅包办了学生的学费, 还负责学生食物、住宿、书籍、文具等费用, 唯一不同的是各国具体的资助方式不同。在肯尼亚, 1974年起实行学生贷款制度, 贷款项目几乎包括了学生在校的各种费用。所有公立大学的学生不论其家庭的经济状况、学业成绩和所学的专业都可以申请政府贷款。目前, 由于贷款数额有限, 学生仅凭贷款无法维持大学的费用, 并且贷款经常无法及时到位, 许多社区实行了一个名叫哈勒比(harambee)的自助计划, 通过筹集社会公共资金来给贫困的学生提供补助。在坦桑尼亚, 国家实行了一种几乎涉及所有大学生在内的奖学金制度, 这种奖学金制度也是国家控制学生的一个有力杠杆。当学生由于纪律问题被开除时, 只要简单宣布取消其奖学金即可。在坦桑尼亚, 奖学金制度使得政府能相对容易地控制学生运动。在乌干达, 政府除给学生提供免费的住宿和膳食外, 还给学生提供多种补贴。学生接受政府的补贴加深了学生对政府的依赖, 其结果只能直接导致政府对学生的直接控制。

其次, 政府采用各种行政手段控制学生。在东非, 高等院校的学生管理是一个非常敏感的问题, 学生危机甚至会导致政府的垮台。在大学的学术自由和民主化改革呼声之下, 政府仅凭经济手段根本无法控制学生, 尤其是近年来各国都对原有的学生资助方式进行改革, 要求家长分摊更多的教育费用后, 学生运动更是此起彼伏。以乌干达为例, 1988年以前发生了四次学生运动。1988年以来学生运动变得十分频繁, 几乎每年都有学生运动或罢课威胁。而与其邻国肯尼亚和坦桑尼亚相比还算要少。面对这种形势, 政府直接采取行政干预学生生活。如肯尼亚, 1986年内罗毕大学法规定, 学生不能组织校级的学生会。坦桑尼亚政府则规定大学入学考试成绩合格后还要服一年兵役或参加其它服务。如果学生违反了学校的纪律或参加了学生运动, 政府就采取开除、拘捕甚至关闭大学的强硬手段。

三、对东非三国大学与政府关系的简要分析

进入90年代以后,东非各国政府都对本国的大学与政府关系进行了重新的审视,对70年代以来所形成的“国家控制”模式进行反思。大体说来,在大学与政府关系层面,在这些国家存在以下几个矛盾。这几个国家高等教育未来是否能得到健康发展,在很大程度上取决于这几个矛盾是否能够得到缓和。

(一) 政府管理与大学自治的冲突

1992年,乌干达总统穆斯尼(Yoweri Museveni)在麦克勒里大学的学位授予典礼上宣布政府愿意对公立大学的自治要求作出积极的反应,政府将赋予大学更大的权限力筹集资金支持办学。其本人也辞去了名誉校长的职务。这是东非各国重新建构大学与政府关系的一个积极信号,表明东非各国大学与政府开始出现变化。回顾东非各国大学与政府的关系史,我们发现,无论是东非大学时期大学与政府的“平行”关系,还是70年代以来的政府控制模式,都不是成功的实践。

在东非大学时期,以大学自治为主,政府干预较少,但也正是由于缺少政府的支持和过少的承担社会责任而最终解体。70年代以后以政府管理为主,但严密的控制带来的结果只是频繁的学生运动和高等教育发展停顿。这个教训是十分深刻的。它表明政府管理和大学自主对于高等教育的发展和生存都是必要的。大学自主是教学和科研活动的内在要求,是教职工发挥积极性、创造性的条件,否定它就等于扼杀了学术的生存与发展的必要空间。同样,高等教育作为一项社会工程,必定是在一定的社会条件下进行的,不可避免地要受政治、经济的制约。双方的关系是对立统一的关系,不是一方否定另一方,而是要寻求怎样进行良好的结合,寻找最佳的结合点。

(二) 直接拨款与学术自由的冲突

尽管东非各国大学里的许多学术事务在很大程度上都掌握在政府手中,但它们都宣称大学是半自治的,政府实行的是“学术自由”的政策。这并非都是因为它们的虚伪或欺骗。在一些国家,提倡学术自由确是政府的本意,但由于现行的拨款制度使得“学术自由”成了一个空壳。东非三国的预算拨款都由校方直接向财政部或教育部申请,并报经国会批准,这种政府直接拨款制度存在着许多弊端。首先,拨款的审批权最终往往掌握在几个政府官员手中,有很大的主观性和随意性;其次,政府的拨款数目经常会受国家的财政状况影响,易导致经费来源不稳定;再次,政府拨

款的同时难免会附加一些条件,可能导致对大学办学事务的直接或间接干预;最后,经费权与治事权分离,使得教育部不能对大学发展进行经营决策。这种拨款制度只能使大学对政府依赖性越来越大,最后成了政府“依附品”,丧失学术自由的权力。

不久前,东非三国已经开始采取了一些改革措施,最典型的做法是乌干达政府打算成立类似于大学拨款委员会的中介机构来分配大学经费。实际上这是借鉴西方国家早已建立的大学与政府之间的“缓冲器”模式。这对于非洲其它国家来说,确实是一个很好的启发。

(三) 法制管理与行政命令的冲突

东非各国大学成立的过程几乎都遵循一个共同的模式:先立法,再建校。这有它十分可取之处,尤其在相对落后的东非地区能够做到每所大学都立法,实属不易。但同时,由于立法本身的不完善和执法不力,东非各国高等教育的运作仍常常受到来自行政部门的过度干预,如在经费划拨和招生等方面就是如此。特别是东非各国政局常常不稳,尤其是军政府常常凌驾于法律之上,甚至动用武力来处理大学事务。这种情况如果不加以改变,高等教育的健康发展将难以得到充分的保证。

* 鉴于东非三国高等教育以公立大学为主,本文的“大学”指的是各国的公立大学。

注释:

¹ Guy Neave and Frans A van Vught: Government and Higher Education Relationships Across Three Continents, BPC Wheatons Ltd, Exeter, First Edition, 1994, P. 88

④《东非史简编》,上海人民出版社,1974年版

(四) 同¹第89页

½同¹第90页

¾同¹第58页

⑧International Institute for Education Planning (I. I. E. P): higher Education for Self-reliance, 1967

(七)同¹第59页

⑦同¹第68页

⑤同¹第92页

作者单位:福建师范大学教育科学与技术学院
福州日报社

责任编辑:黄鸿鸿