

# 尼日利亚大学教育质量保障体制改革的分析<sup>\*</sup>

楼世洲 岑 建

**【摘要】** 进入 21 世纪以来,在世界高等教育质量国家化的趋势影响下,尼日利亚联邦政府围绕着提高大学教育质量,从建立最低学术标准、推行专业认证、实施大学排名和加强质量管理组织建设几个方面,构建大学教育质量的保障体制,对提高高等教育的质量产生了一些积极的作用,同时也存在着一些制度性的缺陷。本文通过分析和思考尼日利亚在大学质量保障体制构建中的经验和教训,探讨对发展中国家推进高等教育发展的借鉴意义。

**【关键词】** 尼日利亚 大学 教育质量 保障体制

**【作者简介】** 楼世洲/浙江师范大学非洲教育研究中心研究员 (金华 321004)

岑 建/浙江师范大学教育科学学院硕士研究生 (金华 321004)

尼日利亚是非洲文明古国之一,也是目前非洲人口最多,高等教育规模最大的国家。由于 1960 年独立后各届政府都非常重视高等教育的发展,不断在资金和政策上进行倾斜,因此,大学的发展很快,从独立时的 1 所大学增长到 2007 年 5 月份的 89 所,其中以伊巴丹大学为代表的第一代大学在非洲颇有影响。但 70 年代后大学教育质量大幅下滑,数量规模上的大发展并没有给社会经济带来预期的收益。各界要求规范大学办学行为,提高教育质量的呼声日益高涨。进入 21 世纪以来,尼日利亚联邦政府和国家教育部通过国家大学委员会(NUC)等教育行政机构围绕着提高大学教育质量从制定学术标准、推行专业认证、实施大学排名和加强组织建设等几个方面建立起一套完整的质量保障体制,很大程度上促进了大学教育质量的提高。

## 一、尼日利亚构建大学教育质量保障体制的背景原因

从 20 世纪 70 年代开始到 90 年代末的 20 年间,尼日利亚大多数时间处在军政权的统治之下,

与同一时期世界范围普遍追求民主的趋势背道而驰,遭到包括英、美在内的西方国家的冷落和排斥。然而,相当一部分部门的关键技术人才需要从外国引进,政府、企业和一些社会组织雇用了成千上万的“外国专家”。<sup>[1]</sup> 殖民主义影响在国家独立后仍然强烈地冲击民族自尊和自立。建设几个世界一流大学,领导非洲高等教育发展,培养自己的尖端人才的目标在进入 21 世纪以后政府的大学发展战略中越来越清晰。<sup>[2]</sup> 尼日利亚 2002—2007 战略规划把“培养有国际竞争力的毕业生和世界一流的研究成果”作为核心战略目标。<sup>[3]</sup> 他们坚信“尽管尼日利亚大学在 2004 年没有进入世界大学 200 强,但这仅仅是个时间问题”,在对大学不断加强管理的情况下,在不久的将来必定进入世界排行榜(world ranking)。<sup>[4]</sup> 提高高等教育的国际形象成为尼日利亚政府提高其国际地位的一个重要步骤。

但是,尼日利亚大学的发展主要体现在数量上,教育质量呈不断下滑的趋势,引起政府和社会的强烈不满。“尤其是 70 年代以后,尼日利亚的大学和其他高等院校质量滑坡,令人感到毫无希

<sup>\*</sup> 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,项目获得教育部和国家留学基金委的经费资助,2007 年赴尼日利亚进行学术访问和专题调研。

望,现在只留下它们昔日辉煌的影子。经费缩减,学生数量不加控制的增长,意味着以前在国内外水准很高的高等学府的专业课程和毕业生现在的质量下降了。”<sup>[5]</sup>雇主经常抱怨毕业生缺乏专业训练,需要组织新雇员进行补救性的课程学习。<sup>[6]</sup>加上私立大学在1999年以后大量兴起,更使NUC感到加强大学管理,保证大学教育质量的问题亟待解决。国家大学委员会(NUC)职能的逐步强化为尼日利亚大学质量保障机制的建立和实施提供了组织保证。1974年,联邦政府颁布第1号法令确立NUC的法律地位,并对其进行重组,加强它在大学管理、协调和资金调配等方面的权力,尤其在大学教育质量上负有监督、指导的职责,从而成为“尼日利亚所有大学的唯一控制者”。随后在1988年的第9号法令和1993年的第10号法令中对其职能再次调整,进一步明确NUC提高大学质量的责任。另外,国家一系列的重要文件中也对大学质量提出了重要的指示。如《第三个国家发展计划》(1975-1980)就明确提出“大学系统的招生政策应该在扩大招生与保持高的教育质量二者之间保持平衡”。<sup>[7]</sup>这些法规文件成为促使尼日利亚大学质量保障机制建立的重要推动力量。

## 二、尼日利亚大学教育质量保障机制的主要内容

### (一) 制定最低专业学术标准

为了使大学内部和外部的质量管理有据可依,NUC在1989年制定出《最低学术标准》(Minimum Academic Standards, MAS),从各个专业的授课、生均最低实验室面积和设备、生均最低图书馆面积和资料、有效教学的最低师生比等几个方面对大学的13大类学科确定质量底线。<sup>[8]</sup>2001年NUC又制定出一套《基本准则》(Benchmarks)。为了便于有效地进行质量管理,2004年8月,NUC把这两种学术标准进行合并和修订(以下简称《标准》),作为国家对大学学术专业统一管理的依据。新《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。”<sup>[9]</sup>据此提出全面的创业学习课程计划,要求所有专业的本科生都必须把创业课程作为必修课,以培养学生的创业

能力和国际竞争力。2007年4月,NUC再次组织专家对《标准》进行修改,进一步加强创业课程在《标准》中的地位,同时规定所有的实践课为必修课,以保证学生能够学到毕业后必须的、有效工作的实践技能。

《标准》既是NUC对各大学进行专业评估认证的根本依据,也是大学进行内部质量管理的基本要求。质量标准的制订旨在通过与专业认证等制度配套实施保护学生受教育的权益,确保他们都能接受高质量的教育,鼓励和支持大学根据标准进行自我评估和自我提高,培养大学的质量意识和服务能力。同时,帮助各大学形成学校内部的质量管理机制。

### (二) 实行专业认证制度

专业认证是尼日利亚大学质量保障体制的一个核心要素。尼日利亚大学的专业认证有NUC组织的政府认证和中介机构认证两种形式,对象包括所有的联邦大学、州立大学和私立大学。

NUC专业认证属于国家对大学专业的合格认证,是保证大学专业质量的重要手段,同时也是联邦教育部考察NUC管理质量的直接依据。<sup>[10]</sup>认证自1999年正式实施,每2年由NUC组织专家委员会依据《标准》对所有大学申请的成熟专业(开设3年以上)进行评估,根据对课程结构、教学硬件建设(如图书资料、实验室等)、师生比和毕业生就业情况,以及教师队伍质量进行评估,分为优秀认证(full)、中等认证(interim)和否决认证(denied)三个等次。<sup>[11]</sup>对优秀认证以下专业的学校要定期认证回访(Accreditation re-visit),帮助他们存在的不足加以完善;同时勒令否决认证的专业停止招生,督促其进行整改。中等认证、否决认证和新成熟专业的认证要经过多次评估,直到通过优秀认证。<sup>[12]</sup>

尼日利亚除了NUC的专业认证外,还有像尼日利亚特许会计师学会(ICAN)、尼日利亚特许银行家学会、尼日利亚护理与助产科学学会(NMCN)等中介机构的认证。一所大学的专业可能通过NUC认证,但并不一定能得到这些中介机构的认证。认证采用自愿申请的形式,认证过程比较复杂,认证机构要对大学申请的专业进行反复的评审,才有可能获得1-3年的临时认证,通过更为严格的评估后方可得到正式认证。<sup>[13]</sup>虽

然政府并不规定大学非得要通过这种认证,但通常情况下,通过认证的专业才表示在同行中达到了很高的水平,才能对学生形成吸引力,因此成为各个大学努力争取的目标。

### (三) 实施大学排名制度

与世界多数国家大学排名不同,尼日利亚的大学排名是一种政府行为,它是 NUC 对大学进行全面质量管理的一种制度。排名以专业认证为基础,依据学术内容(23分)、教师(32分)、硬件建设(25分)、图书馆(12分)、经费(5分)、毕业生就业比(3分)等6个一级指标,每个一级指标下设若干个二级指标。如在教师指标下教师管理、教师发展计划等二级指标,并赋予不同的权重(分值)。各指标得分的累计作为学校综合得分的一部分,还有一部分是加分项目,如管理表现、社会服务、(财政拨款外的)经费筹措能力、以及与企业等的联系等。两部分的总分决定各所大学在整个大学系统中的位置。<sup>[14]</sup>同认证制度一样,NUC把三类(联邦大学、州立大学和私立大学)和三代大学用同一套标准放在一起评估排名。<sup>[15]</sup>目的就是通过大学排名评估,一是为政府提供大学教育质量的信息,使大学管理更为科学;二是为家长(学生)提供选择学校和专业的信息,使教育选择更公平;三是以此促进大学根据国家的要求加强自我管理,自我约束,同时激起学校之间的竞争,加快大学发展。

### (四) 加强质量保障的组织建设

为了保证大学质量保障体制的有效实施,联邦政府多次通过法令对 NUC 进行改革,加强 NUC 对大学的管理权限,对人员素质提出更高的要求。<sup>[16]</sup>2005年1月,NUC成立质量保证部(DQA),它从学术计划与研究部(DAPR)中独立出来,要求所有委员都在硕士学位以上。它的工作是促进和支持公立和私立大学发展、保持并提高教育质量;对它们的办学项目与教学质量是否符合国家质量标准进行评估和管理。<sup>[17]</sup>由于私立大学的队伍不断壮大,2003年9月NUC成立由NUC主席、一些大学的副校长和知名教授组成的私立大学指导委员会(COMPU),专门负责私立大学教育质量的指导和管理。每年对私立大学的办学行为进行严格的审查和认真的指导,切实提高了私立大学的教育质量。<sup>[18]</sup>另外,联邦政府于

1977年成立了联合招生考试委员会(JAMB)管理所有大学(包括私立大学)的招生考试,对学生的基本学习能力和水平进行严格的考察,依据学校教学容纳能力分配招生人数。<sup>[19]</sup>限定大学理与文科学生比例要达到60:40,以加大理科学生的比重等等,加大了大学教育质量管理的力度。

## 三、对尼日利亚高等教育质量保障体制的分析

### (一) 质量保障体制整体结构完整,协调性不足

尼日利亚大学教育质量保障体制从点到面,形成了环环相扣比较完整的体系。首先,最低学术标准的制定为各所大学的学术发展提供了基本准则,对大学形成内部质量保障机制有重大的指导意义,同时也成为专业认证的根本依据,是整个质量保障体制的立足点。其次,专业认证制度着重考察大学的学术能力,不同于目前大多数国家实施的对学校的认证制度,它强调了学校质量工作的核心要素,以质量标准为依据,又是大学排名的依据。再次,大学排名是在对大学进行全面评估的基础上体现大学办学质量的全貌。既反映了单个大学的整体质量,又反映了全国大学的发展状况。这样,三者在不同层面对大学的教育质量进行评价和引导。既突出了专业学术质量在学校中的核心位置,又注意到学校整体的质量环境。但值得注意的是整个体系缺少协调性。NUC组织的专业认证强调对大学质量的基本要求,中介机构认证强调专业的较高级别要求,二者之间没有建立起一种有效的沟通机制,在认证标准、程序等方面各执一端,造成各大学很难在两个认证之间相互兼顾,通盘规划大学的质量发展。而且,教学质量的内部管理和外部管理也没有很好的协调。

### (二) 制度规范的统一性强,激励引导和灵活性不足

尼日利亚大学教育质量保障体制主要以政府教育行政机构为主体,无论是质量标准、专业认证,还是大学排名都体现了国家对大学的统一标准、统一要求和统一管理。有益于发挥政府和管理大学质量时的制度刚性,促使大学教育服务保障学生受教育的权利,保证整个大学体系教育的

起点质量。在各种评价中把教师素质、师生比、专业教学容纳能力与学生数的比例,以及文理学科学生比等作为一项重要的指标衡量大学质量,发挥了国家在教育管理中统揽全局的导向作用,使大学服从于国家发展的方向,更紧密的服务于国民经济的发展。但同时,没有建立起配套的分类指导的机制,过分的统一存在灵活性不强的问题。联邦大学和州立大学在教育资源上差距悬殊,不同的起点很难有相同的结果。在2005年没有通过认证的专业中州立大学占12.3%,联邦大学占1.3%。<sup>[20]</sup>而且,不同类型和层次的大学都有自己发展的高质量要求,同一把“尺子”必定使各类大学发展呈趋同性,不利于大学百花齐放,突出特色。另外,质量标准、政府专业认证和大学排名主要是NUC从制度上的硬性规定,缺乏弹性和相应的激励机制促进大学主动实现更高目标,相当一部分大学处在一种被动适应的状态,大学之间的竞争力不明显。

(三) 质量保障制度理论基础坚实,可操作性不足

尼日利亚的高等教育发展较晚,深受英国影响,独立后转而向美国学习,大学教育质量保障体制在很大程度上是学习西方先进国家高等教育管理模式的结果,因此有很强的理论基础。如大学排名中主要的评价指标依据国际标准,以此判断国内大学质量的优劣。<sup>[21]</sup>一方面为本国大学的发展提供国际参照,促使其尽早融入国际大学体系,并增强其质量意识和竞争意识。另一方面,这些理论是在大学发展较为成熟,经济条件较好的国家形成的,并不完全适合尼日利亚当前的现实。在尼日利亚大学起步晚,经济条件落后,大学办学经费不断减少的情况下,照搬没有本土化的先进理论在实际中并不能取得理想的效果,往往流于形式。在NUC组织的专业认证和大学排名中,有关教师发展的指标项多,而且分值也最重,但尼日利亚的大学由于经费紧张,大量地让毕业生留校充任教师,优秀教师流失非常严重,2002年联邦大学教师缺口52%。<sup>[22]</sup>完善但缺乏可操作性的制度并没能明显地改变大学的教育质量。

#### 四、思考与启示

(一) 建立高等教育的政府为主导、社会中介

机构为主体的质量保障制度

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后发式发展。由于学校和社会缺乏相应的基础,这些管理手段总是通过质量保证部这样的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很快演变成学校发展的一种目的,似乎大学的发展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,导致大学发展消极,动力不足。因此,在构建高等教育质量保障体制时应该注意使政府的行政行为从具体的质量管理中撤退,当然,这并不是说政府在高校的质量管理中无所作为,而是要为自己保留少而精的控制性环节,实现执数点而驭全局、以少制多。<sup>[23]</sup>对于高校质量管理、评估工作,政府可以授权对高校管理更了解,在高等教育领域更权威的中介机构根据国家政策制定标准,具体实施,成为质量保障制度实施的主体。这些中介机构也能在政府、社会和高校的监督下不断完善,进而构建起政府主导,中介机构为主体,各高校积极参与的质量保障体制。

(二) 建立多元化的质量评估认证制度

教育质量认证是世界多数国家,尤其是一些高等教育发达的国家普遍采用的保障高校教育质量的一种非常有效的制度。尼日利亚在借鉴国外经验的同时,探索出自己的专业认证制度,通过与大学排行相配合,在推动大学专业质量提高上发挥了重要的作用。建立国家高校的认证制度是高等教育发展的必然要求。联合国教科文组织认为:高等教育质量是一个多层面的概念,应考虑其多样性和避免用一个统一的尺度来衡量高等教育的质量。高等教育是要为国家发展培养各种规格的人才,研究型大学、教学型大学和应用型大学等不同类型、不同层次的高校都有自己的高质量的要求。对质量的每一个维度都应考虑制订不同层面的标准,以符合目标一致的原则。因此,认证制度同样要根据不同的对象制定出多元化的质量认证标准,以促进高校把国家和社会的要求同自身的培养目标结合起来,真正达到提高教育质量的目的。

(三) 突出重点,充分发挥质量保障体制在引

## 导高校发展中的作用

尼日利亚在质量保障体制中,充分注意到各种评价指标的权重对高校质量发展的引导作用。在专业认证的指标中,有关教师的内容最为丰富,对教师与非教学人员的比例、教授比例、外教比例、教师成果等多方面都有明确的规定;在大学排行中,教师一项所占分值最高,达到32分。这对于尼日利亚大学中合格教师不足,优秀教师大量流失的现状的改善起到了积极的作用。在尼日利亚大学排行的评价指标中,把大学吸纳政府财政以外资金的能力也作为一项重要的内容。这些对于高校教师结构不合理、数量不足和浪费并存、以及办学经费普遍依赖政府财政等情况的改善有很好的借鉴意义。因此大学教育质量保障体制的建设要在充分调查研究的基础上,在评价指标体系中突出重点,不仅重视评价结果,更应注重其引导作用。

## 参考文献:

[1] [5] Nwaka, Geoffrey I. HIGHER EDUCATION, THE SOCIAL SCIENCES AND NATIONAL DEVELOPMENT IN NIGERIA[EB/OL]. (2007-05-22) [2007-11-28]. <http://www.codesria.org/Links/conferences/generalassembly11/papers/nwaka.pdf>.

[2] NUC. On-Going Reforms by the Obasanjo Administration at Improving the quality of Nigerian Universities[J]. NUC(S1596-8200), 2006, 5(13): 5-11.

[3] NUC. Our Strategic Plan for 2002-2007[J]. NUC, Monday Memo, 2002.

[4] NUC. Efforts of the Obasanjo Administration at improving the Standing of Nigerian Universities towards an appearance in the 2007 World ranking[J]. NUC(S1596-8200), 2004: 6-7.

[6] Bankole Oni, Andrew Dahalen. Labor Market Prospects for University Graduates in Nigeria[J]. Higher Education Policy,

2001(14): 141-159.

[7] Fafunwa, A. Babs. & J. U. Aisiku. Ed. Education in Africa [M]. London: George Allen & Unwin, 1982: 233-224.

[8] [11] Suleiman Ramon - Yusuf. The Role of the National Universities Commission in Quality Assurance in Nigerian Universities[M]. National Universities Commission, 2003: 5.

[9] NUC. New Standards for the Nigerian University System[J]. NUC(S1596-8200), 2004, 3(32): 1.

[10] NUC. The Cardinal Points in Minister of Education's Reform Agenda[J]. NUC(S1596-8200), 2006, 5(31).

[12] NUC. Ban on Admission into More Academic Programmes with Denied Accreditation[J]. NUC(S1596-8200), 2005, 4(18).

[13] NUC. Report of the 2004 Annual Monitoring and Quality Assurance of Private Universities in Nigeria[R]. NUC, 2005: 51.

[14] NUC. The 2003 Ranking of Programmes in Nigerian Universities[J]. NUC(S1596-8200), 2003, 2(1): 2.

[15] NUC. Improved Methodology for NUC's Ranking of Nigerian Universities[J]. NUC, Monday Memo, 2002.

[16] ESA. Historical Background on the Development of Education in Nigeria[M]. Abuja: FME, 2002: 56-58.

[17] NUC. Take-off NUC's Department of Quality Assurance: Towards Improved Quality Assurance of an Expanded Nigerian University System[J]. NUC(S1596-8200), 2005, 4(2).

[18] NUC. How did Nigerian Private Universities Fare in 2004? [J]. NUC(S1596-8200), 2005.

[19] NUC. Curbing Over-enrolment in Nigerian Universities[J]. NUC, Monday Memo, 2005.

[20] NUC. Accreditation Status of Undergraduate Programmes offered in Nigerian Universities[J]. NUC(S1596-8200), 2005, 4(20).

[21] NUC. Ranking Nigerian Universities[J]. NUC(S1596-8200), 2005, 4(3).

[22] NUC. Score Card of the Federal University System in 2002 [J]. NUC(S1596-8200), 2002.

[23] 卢乃桂, 张永平. 全球化背景下高等教育领域中政府角色变迁[J]. 北京大学教育评论, 2007, 5(1): 138-149.

(责任校对:周巧学)

