

加纳高等教育发展的国际移植和现代化策略研究

许长青

(浙江大学 教育学系,浙江 杭州 310028)

[摘要] 加纳高等教育是在国际移植的背景下经过多次改革而形成和日益完善的。加纳高等教育的国际移植主要表现在管理体制、管理模式、教学语言等几个方面。独立后的加纳高等教育主要经历了三次较大的改革,在其改革的过程中实施了不同的发展策略,并建立了在南部非洲比较发达和完善的高等教育体系。

[关键词] 加纳;高等教育;国际移植;现代化;策略研究

[中图分类号] G649.3/.1/445

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-746X(2005)03-0074-04

加纳共和国位于非洲西部,面积239 460平方公里,20世纪90年代估计人口数为1 520万人,居民多为苏丹语系尼格罗人,首都为阿克拉^[1](p.335)]。15世纪起被葡萄牙、荷兰、英国殖民者侵占,1901年沦为英国殖民地,1957年独立,经济以农业和采矿业为主。加纳是撒哈拉以南非洲教育体系最发达的国家,高等教育体系也比较完善和先进^[1](p.356)]。

一、独立前加纳高等教育概况

由于遭到殖民主义、帝国主义的破坏,现在非洲大陆占统治地位的学术机构都是由殖民者所创立,并按照欧洲模式组织起来的,非洲高等教育也如此。非洲高等教育在殖民制度下移植欧洲模式正如教育学家汤普森(Thompson)所言:“大多数成立于殖民地终结时期的非洲大学都是近来欧洲的移植大学,并且任何非洲人都是殖民教育的产物。”^[2](p.12)]加纳和非洲大陆其他国家一样,高等教育的发展历史深深地打上了宗主国模式的烙印。1957年独立前加纳拥有两所大学学院,即1948年建立的黄金海岸大学学院(The University College of the Gold Coast)及1951年建立的科学和技术大学学院(The University College of Science and Technology)。这两所大学学院是“在和伦敦大学特殊关系计划下运作的”。伦敦大学让它们授予其学位,要求在课程和考试两方面与其保持一致^①。

独立前高等教育发展的基本特征是^[2](p.24)]:1)大学的建立是在加纳人已经看到或认为发展高等教育是一个国家发展的关键因素的具体背景下建立起来的;2)大学机构几乎全是公共基金的支持下建立起来的;3)考虑到殖民地背景,大学机构不得不依附于英国大学;4)所有这些大学都带有英国传统大学的主要特色。

独立前高等教育发展的基本状况是:1)入学的有限性。

殖民统治者举办高等教育的目的是培养有限数量的非洲国家国民以帮助其管理殖民地。因此他们惧怕由于高等教育规模的扩大培养出有更多思想觉悟的人进而危及其殖民统治;2)课程开设的有限性。殖民统治者倾向于开设有助于维持统治且投入成本少的人文、社会科学,自然科学专业则较少;3)大学教学语言运用的是殖民者的语言;4)学术自由的有限性。殖民统治者从其宗主国利益出发,对学术自由和大学自治的种种限制是普遍的。

二、加纳高等教育发展的国际移植

从历史的视角看,殖民主义和加纳高等教育有着千丝万缕的联系,发展高等教育是英帝国主义维护其统治的手段,殖民主义统治是制约加纳高等教育发展的一个关键性因素。从现实的视角看,新型大学脱胎于殖民地大学,根植于旧殖民主义大学体系,殖民主义的历史残留和新型文化殖民主义的现实表现对加纳高等教育有着深刻的影响。因此,殖民主义成了加纳高等教育国际移植的直接原因。当然现代社会是一个开放型社会,高等教育的现代化和国际化是世界高等教育发展的共同趋势,也构成了加纳高等教育国际移植的间接原因。加纳高等教育的国际移植归纳起来主要有七点。

(一)高等教育管理体制^②

英国是一个偏向于分权的混合管理体制的国家,英国的教育行政有两个层次:中央是教育和科学部,基层一级是地方教育局^[3]。和英国一样,加纳实行的也是一种混合制的管理体制。中央设有教育和文化部,所有的高等教育机构直接接受它的监督和指导。教育部之下,有各种各样的法定机构,包括加纳教育服务中心、加纳图书馆理事会、加纳课本开发委员会、加纳语言局、联合国教科文组织加纳国家委员会、国家教育服

①英国1825年建立具有民主主义、自由主义精神的第一所高等学校——伦敦大学学院,1829年建立国王学院,1836年将两学院合并为“伦敦大学”。伦敦大学是一所具有许多学院的大学,目前已拥有50多个学院、所,面向社会开放考试、授予学位。

②加纳高等教育体系主要是英国高等教育体系的国际移植,因此在论述其表现时主要以英国模式为参照,以下同。

[收稿日期] 2004-05-24

[作者简介] 许长青(1969-),男,湖南邵阳人,浙江大学教育学院教育学系博士生。

务秘书处等。其中加纳教育服务中心是最大的法定机构,因为它执行教育部80%的功能。这一机构的行政长官称为总经理,受到国家、地区各层机关管理者及人员的支持。加纳地方划分为学区,每十个区有一位总长,地区教育办公室在国家的110个管理区行使大学前教育的权力。大学和其他的研究中心由教育部下属的高等教育教育局管理。

(二)大学管理模式

综观世界高等教育的大学管理模式,无外乎有两种:一种是校长负责制,一种是委员会制。英国大学的最高管理机构是理事会,英国大学校长更像一位学者或者是政府的代表,权力比较小,而副校长由校长或学校理事会提名,选举产生,是学校的实际控制者。与英国大学的管理模式相似,1961年《加纳大学法》及其以后颁布的大学法构成了国家有关大学法律的正规框架^{[2](p.28)}。《加纳大学法》把大学看作是一个有权颁发学位的法人单位,同时勾画了大学内部的管理模式——理事会下的副校长负责制。大学校长、大学委员会(理事会)主席、副校长被列为大学的主要官员。共和国国家首脑兼任大学校长,有权任命大学委员会主席。副校长由大学委员会任命,经过校长批准同意最终决定。副校长实施所有的权力,发挥大学首长的功能,主持召开学术委员会、行政委员会、聘任委员会、财政和发展委员会等重要机构的会议。在履行责任期间,他要向大学委员会负责,定期报道发展状况,向大学教职员全体会议报告发展计划等。

(三)教育教学语言

加纳由小的民族部落组成,有大约50种语言或方言,但其官方语言、大学教育教学语言为英语。

(四)学术职业精神和学术生活节奏

加纳大学继承了英国大学的传统,即政府用较正规有限的权力去干预大学。加纳学术生活中学术机构比较健全,具有一定的法律机制、激励机制、监督机制和民主保障机制。加纳每所大学都有大学管理委员会,大学管理委员会之下有学术委员会和各种专门委员会。学术委员会由副校长、教授、系主任、系代表组成,对学术事务全面负责,专门委员会处理实际工作中的每一个生活和工作问题。《加纳大学法》还规定大学的高级管理成员包括学术、管理和科技方面的领导必须实行定期集会制度,至少每一年要集会一次,接受大学副校长关于学校发展状况和将来发展计划的报告,表达影响大学发展的意见。在加纳,学术职业精神和学术生活节奏是积极的、向上的,但由于加纳政治体制的原因,学术自由和大学自治也有来自政府的强大压力。

(五)学术评价机制

受英国传统学术评价机制的影响,加纳建有各种各样的教育评价、评估机构。这些机构主要有:课程研究与开发局(CRDD)、教育部计划、预算、控制和评估局。课程研究与开发局承担了大量的基于学生的评价任务如学生的成绩及其相关的措施,而教育部计划、预算、控制和评估局承担的研究主要集中在政策分析、消费分析、单位成本分析、教师需求分析及学校层面微观分析如班级大小、平均学校规模、师生比、预算规划、性别差异、教师培训、教师培养等。20世纪90年代以来,

研究主要集中在资源投入、教育改革计划及影响、社区参与教育管理、国家不同地区管理等问题上。

(六)师资队伍

受英国高等学校教师结构的影响,加纳高等学校的教师职称分为四大类:教授、副教授、高级讲师、讲师^[4]。在加纳高等学校中,工作人员分为两大类,一类是学术的(Academic),一类是非学术的(Non-academic)。由大学自己决定它的选聘标准和聘任教师的过程。大学学术委员会通过自己的聘任委员会选择和提升教师到学术和管理方面的职位。教师聘任委员会由副校长作为主席,学术委员会选举两个高级教授作顾问,相关学院的院长、系主任作为成员。两名聘请顾问的观点被认为是评价高级讲师或以上人员的依据,而对副教授或教授或同等职位的教师的聘用则要大学委员会的同意,而对高级管理人员及技术人员的聘用则由学校行政决定。

(七)留学与人才外流

由于历史的原因加纳有着出国留学的传统。和许多非洲国家一样,加纳的出国留学既存在机遇,也面临着挑战。一方面留学为国家培养了大批人才,但留学也造成了许多人才的外流。加纳的高等学校人才外流既有在非洲大陆内流动的,如部分教师流入到南非、博茨瓦纳、津巴布韦等国,也有向海外流动的,如英国、美国等。有关研究表明,1998年有大约120名博士移出加纳,仅在美国工作的加纳物理学家就有600-700名,这个数字约相当于仍留在加纳的获得博士学位人员总数的50%^[5]。

三、加纳高等教育发展改革路径

殖民地时代加纳没有正规的大学,只有两所大学学院提供伦敦大学的学位。1957年加纳摆脱英帝国主义的殖民统治而获得独立。1961年建立加纳大学、库马西科学与技术大学及海岸角大学,自己授予学位,脱离了与英国伦敦大学的特殊关系。以后一批新型的大学陆续建立起来。独立后加纳政府把发展公共第三级教育机构看作是国家自我发展和自我实现的关键部门之一。发展高等教育的目的就在于为接管统治和管理国家准备人才资源,建设现代化,进而提高人们的生活水平。到1975年,加纳拥有了撒哈拉以南非洲最发达的教育体系,高等教育也走在前面。加纳的高等教育系统是在国际移植中经过几次重大的改革而形成和日臻完善的。其高等教育改革的路径大体经过下列三个时期^{[2](pp.30-35)}。

(一)第一次改革:传统人民党(CPP)文职政府时期(1957年3月~1966年2月)

由恩克鲁玛(Kwame Nkrumah)领导的传统人民党(the Convention People's Party)于1951年成立了加纳本土第一个政府,1957年获得独立后成为加纳第一届文职政府。新政府制定了雄心勃勃的社会和经济发展计划,其中之一就是迅速发展各级各类教育。1951年加纳教育部长发起的“加速教育发展计划”掀起了加纳教育发展的第一次高潮。在全国范围内建立起了许多的初等、中等学校和教师培训机构。20世纪60年代迎来了加纳教育发展的第二次高潮。其中一个特殊的运动就是高等教育优先运动——高等教育的扩张和发展,对高等教

育进行了大规模的投入,如三所大学的建立和完善。在处理大学与政府的关系上,政府加强了对大学的控制,但没有完全放弃或打破大学作为一个机构的自治权。这一时期制定了《加纳大学法》(the University of Ghana Act, 1961),构成了国家有关大学法律的正规框架。

(二)第二次改革:文职、军人政府交替统治时期(1966年2月~1981年12月)

1966年加纳的国家解放委员会(The National Liberation Council)发动军事政变,推翻CPP政府,建立新政府。此后至1981年底,加纳共有5次新旧政府交替^①。这一时期的第一阶段国家高等教育政策的一个显著变化是灵活处理政府和大学之间的关系,并建立国家高等教育委员会(NCCE)来协调和控制高等教育体制的运行。在这一阶段的第二个时期即20世纪70年代,政府鼓动消除与大学的对话关系,造成了政府与大学关系的紧张。政府加强了对大学的控制,同时资源投入也急剧地减少,办学条件恶化,大学教师流失严重,导致大学信心及精神的严重缺失,也导致了高等教育效率的下降。在这个时期的后一阶段,三所大学在办学思想和运做模式上发生了很大的变化。规模和招生人数扩大了,增添了新的课程和学位,和广大公众建立了不同的关系(包括和政府部门),而且每所大学都形成了自己明显的办学特征。在内部学术管理上也保持了大学学术的直接权力。尽管加纳大学在很多方面承受了压力,但是毫不夸张地说,加纳大学的程序性、实质性的自治在这一阶段基本上是保持完整的,加纳的高等教育系统更趋向于政府的监督指导模式。

(三)第三次改革:临时国家防御委员会(PNDC)政府时代(1982年1月~现在)

进入20世纪70年代,非洲经济危机较早地对加纳产生了影响,加纳的政治和经济发生了危机。1982年军人发动军事政变,推翻了原来的政府,成立了临时国家防御委员会(PNDC)政府。新政府用很大的热情去重建社会以克服国家的危机。在高等教育方面采取了一系列的改革措施。在国家宏观管理上废除原来的国家高等教育委员会,建立了国家教育和文化部高等教育局(The Higher Education Division of the Ministry of Education and Culture),并着手改革。改革涉及:内部管理、教师任命、入学机会、学术计划的结构、入学考试、科学研究、大学的外部合作、经费支持、学生支持等方面。进入20世纪80年代末90年代初,加纳政府对高等教育再一次进行了重大的改革并取得了良好的效果:1)调整高等教育结构。为了确保第三级教育系统的调整和高效地贯彻政府部门的决策,所有的高等教育机构直接接受教育部门的监督和指导,加强了政府的集权能力,同时大学学术自由也是被认可的。另外,还合并或重组了第三级教育部门,调整诸如课程结构、学年学期、生师比等具体细节问题,其目的在于资本重组、资源共享、减少单位成本、遏止资源浪费。再次,提高人才培养层次,加大研究生培养力度、扩大规模、开办实用学位;2)改革大学财政拨款。1986年底建立的大学合理化委员会提出了一个

一方为政府部门、另一方为学生家长的高等教育成本分担机制,后者的任务是逐渐承担全部的住宿和其他杂费;3)完善大学内部管理。改革大学委员会的组成成分,引进新的管理机构模式诸如法人计划单位(the Corporate Planning Units)和商业管理者(Business Managers)模式;4)实施学期/学分制。加纳大学、科学技术大学、海岸角大学最早开始实施学期/学分制体系。学期/学分制被大学合理化委员会推荐并得以强化和实验后于1992年9月开始全面实施。

四、加纳高等教育发展的策略分析

(一)政府管理策略的选择

不论是发达国家还是在发展中国家,政府的公共部门管理存在两种策略,其一是政府理性计划控制策略(the Governmental Strategy of Rational Planning and Control),其二是政府自我管理策略(the Governmental Strategy of Self-regulation)。加纳高等教育现代化国际移植过程中政府管理高等教育决策模式的选择,不是一味地移植英国模式,而是充分想到了两种模式在具体环境下的运用,在不同的发展阶段采用了不同的管理策略。

(二)政府管理模式的抉择

与政府管理策略相对应,从政府管理模式的角度看,存在两种政府管理高等教育的模式。其一是政府控制模式(The State Control Model),其二是政府监督模式(The State Supervising Model)。政府控制模式是欧洲大陆高等教育体制的传统模式,又称大陆模式,它是一种高度集权的管理模式,以法国为典型代表。政府监督模式起源于美国高等教育和传统的英国高等教育,所以又称“英美模式”,它是高度分权或集权与分权相结合偏向于分权的管理模式。传承英国高等教育的管理模式,加纳政府对大学的管理模式是两种模式的结合,既强调政府的控制,又强调地方和大学的办学自主。

(三)高等教育自治和学术自由的保存

加纳的高等教育有大学自治和学术自由的优良传统。在几次的高等教育变革中,政府对大学自治和学术自由都有尊重。例如,1977年当军事政府命令解除加纳大学医学院两名教授职务时,政府迫于大学和教授组织的压力而不得不又恢复他们的权利,1981年两名关键性的政治人物被遭到安全机关的迫害时,他们能找到庇护的地方之一就是加纳大学的校园^[2](p.33)。加纳大学有较完善的大学自治和学术自由的保障机制,如大学委员会、学术委员会及各种各样的专门委员会。当然加纳的军事政府所允许的自治和自由都是有限度的。

(四)市场作用的发挥

受英国传统的影响,加纳大学教育是从免费开始的,直到1971~1972学年度学生不但享受免缴学费的待遇,而且还得到课本、生活等方面的补贴。但是随着高等教育规模的扩张,加纳有限的高等教育投入显得捉襟见肘。自20世纪70年代中期以来,加纳大学没有新的建筑工程,经常性开支几乎不能维持发放教师工资。政府部门开始把目光投入市场,发挥市

^①五次政权变更分别为:1966年2月至1969年10月;1969年10月至1972年1月;1972年1月至1979年6月;1979年6月至1979年9月;1979年9月至1981年12月。

场的作用。在政府与大学关系上,让市场充当一个缓冲器的作用。1971~1972 学年后实施政府贷款,取消津贴。学生贷款的主要特征是一种补助性质的贷款,学生毕业后偿还。贷款覆盖个人消费,包括生活费、住宿费和购买课本和设备费。贷款计划的补充措施是国家根据制定的标准发放奖学金、补助金等,其目的是保证贫困学生的度过大学困难生活,完成学业。1986 年后,实施高等教育的成本分担机制,让家庭承担全部住宿费和其他杂费,加纳从此开始了高等教育缴费上学的道路。在高等教育投资观念上改变了把高等教育投资当作纯消费性投资的想法,开始把高等教育投资当作生产性投资,注重成本和收益的关系,注重效益和效率的提高,于是也采取措施全面提高生师比,大大减少大学中非学术人员的编制。由于市场的作用改变了加纳公立高等教育一统天下的局面,高等教育办学主体开始多元化,私立高等学校发展迅速,现已达到 10 所以上。

(五)高等教育体制的创新

发展中国家高等教育在现代化的国际移植中有危机,当然也有希望,而危机的消除就在于不断的制度创新。加纳能建立起非洲撒哈拉以南先进的高等教育体系,与其不断创新的体制是密切相关的。而在高等教育的体制创新中政府发挥了不可低估的作用,并且保持了大学存在的某些基本条件的满足:如发现、保存、提炼、传播和运用知识首要地位的确立、学术专家权威的保证、高等教育机构的水平分化、高等教育机构内部决策权力的分散等^[2](p.15)。

五、加纳高等教育发展的问题与建议

尽管加纳高等教育领域取得了可观的成果,但是仍然面临着很多的问题^[2](pp.30-35):它需要很多的财政投入和持续的调控以满足高级中学毕业生日益增加的高等教育需求;教育管理效率和效益有待进一步提高;合格教师的数量有待进一步培养;高等教育地区发展的不平衡有待均衡化(加纳北部地区相对于南部地区要落后得多);图书、设备、教科书及教学材料有待进一步充实等等。这些问题将继续困扰着加纳高等教育的进一步发展。而这些问题的解决还会受到外部因素的

影响,加纳像其他第三世界国家一样,继续承担着不平等的世界经济秩序所强加负担,而这个旧经济秩序使得穷国永远还得依赖于富国。发展经济,提高发展高等教育所需经济基础是其首要任务。展望未来,加纳高等教育还得从本国实际情况出发,加强同发达国家、其他发展中国家及国际组织的交流与合作,不断推出制度创新策略,走国际化与民族化、全球化与本土化相结合之路。

[参考文献]

- [1] T.Neville Postlethwaite. International Encyclopedia of National System [M] Printed and bounded in Great Britain by Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- [2] Guy Neave and Frans A Vau Vught. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents, the Winds of Change [M] Printed in Great Britain by BPC Wheatons Ltd, Exeter, 1994.
- [3] 钟海青, 陈时见. 比较教育管理 [M] 南宁: 广西教育出版社, 2001.60.
- [4] 杨汉清, 韩骅. 比较高等教育概论 [M] 北京: 人民教育出版社, 1997.244.
- [5] Sethi M.. Return and reintegration of Qualified African Nations [A] In Brain Drain and Capacity Building in Africa [C] Sibry Tapsoba, Sabioa Kassoum, Pascal Vhouenou, Bankole Oni, Meera Sethi and Joseph Ngu, 2000. 38-48.
- [6] [美] 伯顿·R·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M] 杭州: 浙江教育出版社, 1994.
- [7] [美] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学 [M] 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [8] 钱民辉. 发展中国家高等教育的危机——焦点、问题、限制和改革 [J] 外国教育资料, 1994 (6)
- [9] P·G·阿尔特巴赫. 非洲国家高等教育面临的挑战与发展前景 [J] 高等教育研究, 2003 (2)

The Study on International Transplanting and Strategy for Modernization of Higher Education in Ghana

XU Changqing

(College of Education Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: The higher education of Ghana has come into being through several times reformation under the background of the international transplantation. The presentations of transplanting from developed countries are as follows: the system of management, the modes of management, the teaching language and so on. Since the national independence from the imperialism, the higher education of Ghana has undergone three reformations in which each times carried out by different development strategies. Through these reformations, Ghana has set up the advanced higher education system in the southern Africa.

Key words: Ghana; higher education; international transplantation; modernization; strategy research

[责任编辑: 立茹]