

# 南非国家资格框架的发展与改革

李建忠

(中央教育科学研究所国际比较教育研究中心,北京 100008)

[摘要] 1995年南非颁布了《南非资格署法》,目的是成立南非资格署和实施国家资格框架。南非国家资格框架的突出特点是建立了完善的标准制定体系、质量保障体系和资格管理信息系统。2009年南非颁布《国家资格框架法》,调整框架等级水平和部际分工,建立质量委员会。南非建立了一个比较完善的国家资格框架,其经验引起了国际社会的关注。

[关键词] 南非,国家资格框架,改革

中图分类号:G551.4

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2010)04-0018-04

推进以国家资格框架建设为中心的教育和培训发展的改革战略,是南非新政府大力发展教育、消除种族隔离时代遗留下来的教育不公、提升人力资源开发质量、推进终身学习的一项重大战略抉择。1995年10月4日,南非颁布了《南非资格署法》(the South African Qualifications Authority Act)。这标志着南非通过立法手段设立法定专门机构开发和实施国家资格框架的开始,标志着南非国家资格框架的建设进入了一个新的历史发展阶段。

《南非资格署法》是一部重要的法律,主要规定了两个目标:一是成立南非资格署;二是实施国家资格框架。<sup>[1]</sup>建立国家资格框架的目标是:建立一体化的学习成就国家框架,促进接受教育和培训的机会及生涯路径的进步,提高教育和培训的质量,加速矫正教育、培训和就业机会的不公正与歧视,为每个学习者的个性充分发展、国家的社会和经济进步做出贡献。

## 一、南非国家资格框架的结构和内容

国家资格框架是指按照一系列标准达到规定学习水平的资格的分类工具,旨在整合和调整国

家资格次级系统,提高资格的透明度,改善学习机会、进步和质量,密切与劳动力和公民社会的关系。南非国家资格框架的构成要素主要包括资格的等级、涵盖的领域、水平描述、单元标准、资格、学分说明及认证先前学习等几个方面。

### (一)资格框架的等级

南非国家资格框架共有八个等级,从第一级到第八级,每一等级都有一个惟一的水平描述。资格框架的第一级属于开放式资格,包含成人基础教育和培训的三个亚等级,可颁发学习成就证书。第八级也属于开放式资格。国家资格框架的八个等级分为三段(band):第一段——第一级及以下属于普通教育和培训段;第二段——第二级至第四级属于继续教育和培训段;第三段——第五级至第八级属于高等教育和培训段。

在资格类型上,主要分为学位、国家文凭和国家证书三种。六至八级为学士、硕士和博士三级学术性资格,处于资格框架等级的高端,一至五级为国家证书和国家文凭,其中既包括学术性资格,也包括职业性资格,划分的依据按照教育和培训的类型来界定。

作者简介:李建忠(1959-),男,中央教育科学研究所国际比较教育研究中心副研究员。

资格框架分为12个组织领域:(1)农业和自然保护;(2)文化和艺术;(3)商务、商业和管理科学;(4)传播科学和语言;(5)教育、培训和发展;(6)制造业、工程和技术;(7)人文和社会科学;(8)法律、军事科学和安全;(9)卫生科学和社会服务;(10)物理、数学、计算机和生命科学;(11)服务行业;(12)规划和建筑。每个组织领域分配一个惟一的领域说明并分成若干次级领域,每个次级领域分配一个惟一的次级领域说明。这些领域的划分为行业、部门或学科领域的资格分类和标准开发奠定了重要基础。

## (二)资格水平描述

水平描述是在国家资格框架中某一等级水平的学习成就的说明,是知识、技能和能力水平要求的原则性的描述,资格的等级越高,标准的要求也越高。水平描述也可以理解为不同等级的资格标准。2003年9月26日,南非资格署依据《南非资格署法》,发布了《关于国家资格框架第一至第四级水平描述的条例》。南非国家资格框架从实用能力和学习的自主性两个维度定义每一级资格水平。应用能力指一个学习者在相关背景中为取得学习结果而获得一个资格所应具备的相关能力。学习的自主性指一个学习者终身学习的能力,包括独立执行学习行动、自我学习的责任感、自我反思、学习自我评价等方面的能力和品质。该条例仅规定和开发了国家资格框架第一至第四级资格的水平描述。<sup>[2]</sup>

## (三)单元标准

单元标准是指预期的教育和培训结果/成果及有关的评价标准和程序等的表述和说明。一个单元标准需包含以下因素:单元标准名称;经资格署批准的标识(logo);单元标准的代码;在国家资格框架里单元标准的水平;单元标准的学分数;单元标准所属的领域和次级领域;发布日期;评价日期;单元标准的目的;拟评价的具体结果;评价标准,包含应掌握的基本知识;单元标准的鉴定过程。一个或若干个单元标准组成一个资格。如果单元标准是资格的一个组成部分,则应包含学习的关键结果(critical outcomes)。关键结果是指所有的教学都应取得的通用结果,包含基本技能和能力。南非对国家标准机构和标准制定机构开发出来的单元标准实行审查和注册制,以确保单元标准开发

的质量。<sup>[3]</sup>

## (四)资格

资格是指一个人按一定标准取得了学习成果,经评价和认证而获得的正式结果,分为基于单元标准的资格和不基于单元标准的资格两种。国家标准机构和标准制定机构要共同在资格框架的八个等级范围内确定每个单元标准和资格的所属等级。南非规定,开发资格应遵循以下原则:资格应是有明确目的的、有计划的学习结果的组合,旨在培养合格学习者的应用性能力,为继续学习打下基础;能为学习者的个人发展提供增值服务;培养学习者的就业能力,开辟继续接受教育和培训的学习路线;通过培养合格公民,提高社会和经济生产率;培养技能型/专业型人才;矫正和解决历史遗留下来的教育不公;体现资格具有的社会和经济益处;应有明确具体的和关键的跨领域学习结果,以促进终身学习;资格要具有国际可比性;运用形成性和终结性评价方法评价资格,如个人档案袋法、仿真考试法、工作现场评价、书面考试和口试等;通过先前学习认定,资格可以完全取得也可以部分取得;学习结果可以通过正规、非正规和非正式学习以及工作经历取得。达到要求的资格由南非资格署在国家资格框架中予以注册。

## (五)学分制

学分制是一种现代教学管理制度,也是资格框架建设的一个重要要素。在传统教学制度下,学习量的计量单位是学年制,而在学分制下,学习量的计量单位是学习单元和学分。从理论上说,通过学分转换和累积,学习者可以从一个学习系统转到另一个系统,从一个学习地点转到另一个地点,真正实现弹性学习路径和生涯阶梯。南非根据资格的类型和等级,对第一级学位(学士学位)及以下不同类型资格的学分数作出了具体规定,修满学分数是授予(注册)资格的一项基本要求。南非规定,授予第一至第八级的国家证书要修满120学分或以上,其中72学分要在该等级或该等级水平以上取得;授予/注册国家文凭至少修满240学分,其中至少72学分要在第五级水平或以上水平取得;授予国家第一级学位最低限度要修满360学分,其中至少72学分应在第六级水平或以上水平取得。

## (六)认证先前学习

南非的先前学习认证(RPL)是用于认证非正规和非正式学习,界定为将一个学习者以前获得的学习和经历同规定的资格所要求的学习结果进行比较,对达到要求的学习结果授予资格。南非有两种形式的先前学习认证:一种是认证先前学习是为了取得学分,通常是在普通、继续教育和培训部门进行;另一种是为了获得入学机会,通常是获得接受高等教育的机会。政府对认证先前学习没有拨出专项经费,但规定先前学习认证服务的费用不应超过全日制面授课程的收费标准。目前南非已建立了若干个先前学习认证评价中心。

## 二、建立标准制订和质量保障体系

南非国家资格框架的突出特点是建立了三套体系:标准制订体系、质量保障体系和资格管理信息系统,形成了比较完善的质量控制体系以及资格标准和档案管理信息系统。

### (一)标准制订体系

南非实行国家标准机构和标准制订机构注册制,对这些机构在开展业务活动之前经过资质认定,以保证标准制订的质量。依据《南非资格署法》的授权,1998年3月南非资格署制定并发布了《国家标准机构条例》,对国家标准机构(National Standards Bodies)和标准制订机构(Standards Generating Bodies)的职能和作用作了具体规定。南非资格署在标准制订方面采用各方参与和服务决策的模式,体现出包容性和响应性的特点,即吸收有关合作伙伴和利益攸关方积极参与标准制订,同时强化服务功能导向,保证资格和单元标准支持政府的行动计划,服务于国家提升教育和培训质量,矫正历史不公,促进教育公平的需要。(1)服务国家经济建设战略目标,加速开发行业资格和标准。(2)构建伙伴关系。积极协调教育和培训部门、事业科研单位、政府部门和部队单位,大力开发国家急需的职业标准和资格。(3)提升资格和标准的国际可比性。按照国际最佳实践、国际协定协议开发资格,保证质量标准,做到资格和标准与国际对接,如开发的焊接资格证书、通用管理资格证书等。(4)征询利益攸关方意见。在“政府公报”和南非资格署网站上公布资格和单元标准草案征询社

会意见,同时征询相关部门、工会、组织机构、教育和培训提供者、相关领域专家和高等教育界代表的意见。(5)严格评估审查制度。

### (二)质量保障体系

确保标准和资格的质量是国家资格框架建设中核心问题之一。南非实行质量保障二级认证制,资格署在国家层面认证教育和培训质量保障机构的资质并规定其应履行的职能,得到国家认证的教育和培训质量保障机构还必须在机构层面认证教育和培训提供者的资质。资格署对提出申请并符合规定的条件和要求的质量保障机构,给予认证并颁发认证证书,质量保障机构在第3年第1个月及以后每3年向资格署提交工作报告。合格的教育和培训质量保障机构的职能主要有:监控和审查国家标准和资格的实施,认证本选区内教育和培训提供者,促进教育和培训提供者质量意识的提高,监控教学和培训质量,注册评价员,认证选区内学习者的资格证明,同相关质量保障机构开展合作,维护数据库,向资格署提交质量保障进展报告等。为完善质量保障体系,资格署可任命审查机构(moderating bodies),履行监督和评判质量保障机构工作的职能,形成质量保障体系保障的机制,审查机构的具体职能是评判质量保障机构的评价结果是否公正、有效和可信。<sup>[4]</sup>

### (三)建立国家学习者档案数据库信息系统

国家资格框架的基本目标是创立能体现全民终身学习概念的高质量教育和培训系统,这个质量系统的特征之一就是管理和精确报告有关系统信息的能力。为此,资格署建立了国家学习者档案数据库(NLRD)信息系统,它是一个可靠和高效的国家资格框架电子管理系统,能有效管理国家资格框架、精确报告教育和培训系统信息。该系统收录了由普通、继续教育和培训质量保障委员会(UMALUSI)和高等教育委员会提供的500多万份学习者档案,以及前产业培训委员会的档案、劳动部的历史档案和独立考试委员会的培训信息。到2006年6月NLRD系统共收录了592种资格和4,831种单元标准。

## 三、新的立法及改革

为进一步完善国家资格框架,适应社会和经

济发展的需要。2009年2月17日南非政府公布了《国家资格框架法》,规定国家资格框架的目标是建立单一的、一体化的学习成就的国家框架;促进接受教育和培训的机会、流动和生涯进步;拓宽生涯路径;提高教育和培训的质量;加速解决过去遗留下来的教育、培训和就业机会不公正的歧视问题;实现每个学习者个性充分发展;促进国家社会和经济发展。南非资格署和各质量委员会要开发、促进和维持一个一体化的和透明的承认学习成就的国家框架,确保南非资格达到适当的标准,具有合格的质量。<sup>[5]</sup>该法还对资格等级的设置、框架结构的安排、管理体制等重大改革问题作了规定。

#### (一)调整框架等级水平,构建分框架

《国家资格框架法》将原来的八级资格水平改为十级,增加资格的覆盖面和资格水平的区分度。国家资格框架按学习成就/结果的系列水平组织,按升序从一级到十级排列。资格框架每一级水平由学习成就的说明表述,称之为水平描述,它提供了与该级资格相符的学习成就或结果的宽泛指示。南非的国家资格框架是单一的、一体化的制度,包含三个并列的资格分框架:普通教育、继续教育和培训资格框架、高等教育资格框架以及手工艺和职业资格框架。三个系列资格框架组成完整的国家资格框架,而《普通、继续教育和培训法》《高等教育法》和《技能开发法》分别构成三个系列资格框架的法律基础。

(二)协调部际关系,分工负责,以教育部协调为主

《国家资格框架法》分别规定了教育部和劳动部的责任。教育部的主要责任是:对国家资格框架、南非资格署、普通及继续教育和培训质量委员会、高等教育质量委员会负有总体行政责任;就国家资格框架的政策、发展战略和优先考量等事宜征询劳动部的意见;向南非资格署拨付由议会批准的经费,使之依法履行职责;在听取南非资格署的建议和征询劳动部的意见后,确定普通、继续教育和培训质量委员会和高等教育质量委员会的次级框架;保持国家资格框架的一致性和公信力;鼓励各质量委员会之间及各质量委员会与南非资格署开展合作。劳动部的主要责任是:对手工艺和职业质量委员会负有行政责任,在听取南非资格

署的建议和征询教育部的意见后,确定手工艺和职业质量委员会的次级框架。

#### (三)建立质量委员会

按照三个分框架的工作范围和领域,南非成立了三个相应的质量委员会,即普通、继续教育和培训质量委员会、高等教育质量委员会及手工艺和职业质量委员会。质量委员会均是法人机构。《国家资格框架法》对质量委员会的职能作了原则性规定:开发和管理资格分框架,提出相关政策建议,保证分框架水平描述的时效性和适宜性,制定和实施分框架资格的政策和标准,维护分框架学习者成就数据库,并与国家资格署的学习者档案信息系统整合,开展或委托分框架资格开发研究项目,向公众提供分框架资格信息等。该法还规定,某一职业领域的专业机构应与相关的质量委员会就本职业领域的资格和质量保障问题开展合作。

三个质量委员会的具体职能则由《普通、继续教育和培训法》、《高等教育法》及《技能开发法》(修正案)分别作了详细规定。例如,手工艺和职业质量委员会(QCTO)的具体职责是:就职业标准和资格等政策问题向部长提出建议;设立和维持职业标准和资格;开展工作场所的职业标准、资格和学习的质量保障;设计和开发职业标准和资格,将这些标准提交给南非资格署,在国家资格框架中注册登记;确保工作场所的职业标准、资格和学习的质量;促进实现国家资格框架的目标;就职业标准和资格的数量和质量及工作场所的学习质量等事宜与国家技能开发署保持联络和沟通;与南非资格署、其他质量委员会和专业机构保持联络和沟通等。<sup>[6]</sup>

## 四、结语

南非的资格框架建设工作起步比较早,已经建立了一套比较完善和系统的国家资格框架,与爱尔兰、英国的苏格兰、英格兰、威尔士和北爱尔兰、马耳他以及新西兰和澳大利亚等国一起进入了国家资格框架开发的先进国家行列,其经验也受到国际社会的关注。南非的国家资格框架建立了较为完善的标准制定和质量保障体系,坚持利益攸关方参与的原则,强化标准和资格开发的服务功能,从而为国家经济建设做出贡献,这些经验都值得我们学习和借鉴。(下转第27页)

fmprc.gov.cn/zflt/chn/zt/zgdfzccwj/t230478.htm.

[12][17][19]教育部数据.

[10][14][15][16][18]中非教育部长论坛文集编辑组.中非教育部长论坛文集[C].北京:北京大学出版社, 2006.63, 3, 197.

[22]中非合作论坛北京峰会后续行动落实情况[EB/OL].  
<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/dsjbzjhy/bzhyhywj/t627-503.htm>.2009-11-10.

## China and Africa: A New Paradigm in Educational Cooperation

NIU Chang-song

**Abstract** The Sino- Africa Educational Cooperation is an important part of the all-round and friendly Sino- African cooperation relation, which has shown the features of multi- actor, multi- level, multi- field and multi- approach. Sino- Africa educational cooperation emphasizes on mutual benefits and common development to promote Africa's self- development. The Sino- Africa educational cooperation includes mutual visits between government officials, exchanges and joint researches between universities, students exchanges, dispatching teachers and volunteers to Africa, developing human resources in Africa, and teaching and studying Chinese language in Africa.

**Key words** China ;Africa ;educational cooperation

本文责编 晓 洁

-----  
(上接第 21 页)

### 参考文献:

- [1]The Parliament of the Republic of South Africa. NO. 58 of 1995 South African Qualifications Authority Act ,1995. Pretoria :Office of the President ,1995.
- [2]South African Qualifications Authority. Regulations Relating to Level Descriptors for Levels 1 to 4 of the National Qualifications Framework.Pretoria :South African Qualifications Authority ,2003.
- [3]South African Qualifications Authority. The National Standards Bodies Regulations.Pretoria :Government Gazette :No.

18787 ,28 March 1998.

- [4]The South African Qualifications Authority. The Education and Training Quality Assurance Bodies Regulations. Pretoria :Government Gazette :No.19231 ,8 September 1998.
- [5]Republic of South Africa. No. 67 of 2008 :National Qualifications Framework Act ,2008. Cape Town :Government Gazette ,No.31909 ,17 February 2009.
- [6]Skill Development Amendment Act ,2008.[S/OL].[2009-05-10].<http://www.saqa.org.za/docs/legislation/acts/2008/act37-08.pdf>.

## The Development and Reform of South African National Qualifications Framework

LI Jian-zhong

**Abstract** South African Qualifications Authority Act was passed in 1995, for the purpose of establishing the South African Qualifications Authority and developing a National Qualifications Framework. South African National Qualifications Framework has some special features, such as the establishment of a perfect standard setting system, quality assurance system and information system that supports the NQF. In 2009, South Africa launched National Qualifications Framework Act, aimed at making a change in the levels of framework, defining different responsibilities for ministries and setting up a quality committee.

**Key words** South Africa ;National Qualifications Framework ;Reform

本文责编 刘健儿