

# 南非终身学习政策的发展与问题

□ 朱敏

## 【摘要】

南非终身学习政策展现的是文本理念上的繁荣,实施中几乎狭隘地停留在技能、将职业培训整合进正规学校教育之中。这与南非将终身学习等同于终身学校教育,推展终身学习就是发展职业教育的认识有着密切关系。终身学习政策是一项教育政策,忽视教育的根本目的将会使终身学习政策走上异化之路。

【关键词】 南非; 终身学习政策

【中图分类号】 G728

【文献标识码】 B

【文章编号】 1009—458X(2008)10—0074—05

## 一、南非概况

南非全名为南非共和国(The Republic of South Africa),是一个多人种、多部族的联邦制国家,位于广袤非洲的最南端。在经过百年的反殖民、争独立的艰难斗争之后,南非于1961年正式退出英联邦,建立了南非共和国。随后经过三十多年的曲折政治斗争,终于在1994年的不分种族大选、临时宪法和1996年正式宪法获准通过之后,开始了迈向21世纪的新南非整体重建。

南非现行GDP占全非洲的20%,是非洲经济最发达的国家。本世纪以来,经济保持低速稳定增长,2005年国内生产总值2400亿美元,人均国内生产总值5117美元,全年GDP增长为4.9%,但经济的城乡和黑白二元特征依旧很明显。在教育方面,南非于1995年1月正式实施7至16岁儿童免费义务教育,并废除了种族隔离时代的教科书。政府近年来对教育投入不断增加,并着力对教学课程设置、教育资金筹措体系和高等教育体制进行改革。2004年成人识字率为82%,接受过高等教育的人口占总人口约8.4%。2003年教育预算经费占GDP的6%。但是由于长期实行种族隔离制度,受教育机会很不平衡,黑人受教育机会远远低于白人。在社会方面,南非政府于20世纪90年代中后期以来加大了重建力度,加强国民基础医疗保健设施的建设,扩大社保覆盖面,努力消除社会不平等,但是南非的贫富差距和种族间的收入差距仍然非常明显,2/3的国民收入集中在

20%的富人手中,卫生健康、艾滋病等问题仍旧十分严峻。

## 二、南非终身学习政策的发展

### (一) 1990年以前

南非成人教育专业教授John Aitchison认为,1990年以前的南非终身学习只是“黑暗中的梦想”,反抗种族隔离制度的运动使得对于终身学习的理论研究工作极其滞缓。在20世纪80年代初期,出现了有关终身学习研究的尝试性工作,甚至有了关于其政策的争论,其中最具有代表性的研究工作是南非城市基金会(City Foundation)对“非正规教育”的研究。城市基金会代表了南非改革者的利益,他们想探讨的主要问题是南非种族隔离时期政府可能的政策转向。促进该基金会对非正规教育研究的主要动因是南非逐步明显的技能短缺问题,因此在这项研究中提出的基本建议是:工商业应在教育及其决策制定中具有一定的地位和作用,技术和职业教育应整合进正规的学校教育当中。

### (二) 1990年以后

1990年1月,随着南非政治自由化的宣告,非洲国家议会(African National Congress, ANC)的建立及一系列进程引发了新的选择和新宪法的制定。在正式民选前,各个领域都相继发生了许多变革。就教育来说,最有名的事情就是“国家教育政策调查”(National Education Policy Investigation, NEPI),该调查由非洲国家议会及其联盟南非贸易协

会主导，代表了广泛的反对种族隔离制度的拥护者。

### 1. 南非“国家教育政策调查”中的终身学习

(1) 1992年《成人基础教育报告》(Adult Basic Education report)。该报告认同澳大利亚国家框架标准和教育、培训、成人扫盲和基础教育中的能力本位模式，认为可以尝试拓展能力的观念，如鉴定可以迁移到其他情境中的所谓的一般技能和能力。此外还认为，学习学分和最后资格应该是可携带的，即先前的学习和培训所获得的学分或资格可以作为学习正规教育或培训体系中其他课程的基础；教育与培训体系之间应纵向、横向衔接；学习和培训可用累加方式与获得学习凭证；要提升终身学习的概念，模糊教育和培训之间的区别。

(2) 1993年《成人教育报告》(Adult Education Report)。这份报告对成人教育的四个主要概念采取了以下分类方式：成人教育、非正规教育、继续教育和终身教育。报告认为，终身教育与继续教育类似，但更多的是一个综合性的、远景式的概念，包括个体一生中为获得最充分的个人、社会和专业发展的正规、非正规和非正式学习，教育是完整的，包括发生在家庭、学校、社区、工作场所中，甚至大众媒体和其它环境中获得与提升智慧的学习活动。

### 2. 非洲国家议会的终身学习政策

(1) 1994年《教育和培训政策框架》(The Policy framework for Education and Training)。该报告将终身学习放在建构新教育与培训体系的中心，提出的清晰远景是：教育和培训是基本的人权；应该珍视权利并建立原则和机制来保证所有人的基本教育和培训权利；获得平等的终身学习机会。为达到这种目标，报告明确提出，要改变传统的以教师和学校为中心的教学方式，倡导开放的学习，个人必须积极参与经济的所有方面，从而充分发挥教育和培训在未来社会和经济发展中的重要作用。

(2) 1994年《重建和发展项目》(The Reconstruction and Development Programme)。尽管这个文件没怎么说到终身学习（仅在阐述开放学习路径时说到过一次），但是非常重要它是它坚持教育与培训的整合，并且认为应创建南非资格框架，并强调成人基础教育和培训的重要性。

### 3. 后种族隔离时期的终身学习政策措辞

国家教育政策调查的报告出版一年多之后，南非于1994年成立了新的民主政府。众多的成人教育工作者对成人教育的发展充满了希望，认为成人教育

将因此受到重视，得到优先发展，而且可以开始探讨什么是终身学习。但是不久现实却让人大失所望，大量的成人教育实践失败，成人教育仍然行走在边缘之路。然而，一个意外的结果是，终身学习这个术语很快在政府及其文本中流传开来，在之后的六七年间，大量的有关教育和培训的白皮书都在使用着终身学习的词汇。

(1) 1995年教育白皮书。概括了教育部对教育与培训希望达成的远景，并且宣布了有关如何在相对激进的国家重建和发展项目中工作的政策原则。这份白皮书的一个基本原则是——教育和培训应被看作是一个整体，蕴涵着以下这样一种学习的观点：反对“学术”与“应用”、“理论”与“实践”、“知识”与“技能”、“头”与“手”的严格区分。报告尽管也提及到了学习者权利问题，但基本态度是教育和培训要服务于人力资源开发，普遍赞同将终身学习作为组织国家人力资源开发战略的基本原则。其中一个主要的实施策略就是建立国家资格框架。

(2) 1996年《终身学习的国家资格框架报告》(Lifelong Learning through a National Qualifications Framework Report)。这是南非教育部为了发展国家资格框架的一个讨论文件。该文件的愿景是：教育和培训体系应该采用一种整合的方式来满足学习者和国家的需要，国家资格框架就是达成这个目标的机制。事实上，南非于1995年就制定并通过了《南非资格认定法案》(South African Qualifications Authority Act)，确切目标就是创建整合的国家框架，提高教育和培训中的机会、流动性和质量。

(3) 1997年《高等教育转型计划》(A Programme for Higher Education Transformation)。该计划认为，为了满足学习的需求和个人的期望，高等教育应该使个人充分利用自己的才能和社会为其提供的自我实现的机会。因此，高等教育是生活机遇的一个关键配置器，是南非公民达到机会与成就平等分配的一个重要工具。同时，为了解决社会发展的需要和支持劳动力市场，高等教育还应教育和培训学生实现特别的社会功能，或者进入专业继续深造，或者开始工作。此外还应培养有反观批判能力的公民。由此可见，南非高等教育在终身学习思想的背景下，肩负着满足劳动力市场和培养批判精神公民的双重职责。尽管如此，John Aitchison仍然认为，终身学习还是像1995年教育白皮书一样，是一个听上去很好的理论繁荣性政策，实质仍是寻求使高等教育满足劳动





Strategy)。策略的第一个目标就是“发展高质量的终身学习文化”，成功的具体指标：到2005年3月，至少有70%的劳动者在国家资格框架中达到水平1；

到2005年3月，至少有15%的劳动者参加结构化项目，其中至少一半人可以满意地完成项目；到2005年3月，大、中、小型企业和至少5个国家政府部门中平均有20%的机构承诺或达到了已经一致同意的基于企业的人力发展的国家标准。

但是从第一年的进展来看，目标远未达成，南非教育部将这种滞缓归结为南非工作场所中成人基础教育和培训的缺乏。

### 三、南非终身学习政策的具体实施策略

基于上述的基本历程，我们可以看出南非终身学习政策的主要实施策略有：

#### （一）整合教育和培训体系

这是南非自始至终坚持的终身学习政策实施的基本策略。在这种策略中，“教育”更多的指向学校教育，而“培训”则主要是指学校教育之后接受各种培训和再学习的机会，两者的整合将使学校内与学校外的教育贯通一体。由此来看，在南非，教育和培训是两个不同的概念，应用终身学习所秉持的学习内容、方式、场所和时间的开放思想，可以首先在制度形态上实现终身学习，而担负实现这个伟大目标的基本机制就是国家资格框架。

#### （二）建立国家资格框架

南非建立国家资格框架的基本原则是：统整、相关、有效、连贯、弹性、质量、合法、进入、进步、可携带、衔接、认同先前学习、给学习者提供指导、民主参与和机会平等。基本特征包括：能力本位、基于结果的学习、模块课程、学习累加、设置标准、入学注册、学习监督、资格鉴定和证书证明。

#### （三）发挥各级教育的本职功能

在南非不同的终身学习政策发展时期，先后分别提到了成人基础教育、高等教育、扩充教育、早期教育、特殊教育发展的重要性。基于成人教育是终身学习实践的主阵地及是终身学习的基础，南非终身学习政策首先将目光放在大力发展成人教育上，基本的措施是加强成人职业教育与学校教育的沟通，加强对成人教育与学习概念的深化和拓展性认识，使成人教育能够像正规学校教育那样在统一的国家资格框架之下获得合法化的发展。20世纪90年代中后期，政策

重点转向了高等教育，文本精神上同时宣称高等教育对人的发展与满足经济竞争力的双重作用。随即，扩充教育被纳入了政策视野，但主要的着眼点是满足国家人力资源开发的新需要，以便能应对变化中的社会。21世纪初，基础教育被提上终身学习政策的议程，目的是为了坚实终身学习的基础，而发展特殊教育则是彰显了人本与人人参与的全纳精神。可以说，南非终身学习政策框架基本是以终身学习思想来统领各级各类教育，以此来进一步促进、增强各类教育本职功能的有效发展，从而实现终身学习体系纵向的贯通和完善。

#### （四）倡导开放学习

开放学习是南非终身学习政策实施的重要策略。开放既是一种理念，例如对于终身学习开放本质的探讨、对教育体系衔接贯通方向改革的认识，同时开放还意指具体的方式和方法，例如学习场所的非固定化、学习方式的多样性、学习时间的自由和弹性选择、学习需求的多样化、学习技术和环境信息化等。

### 四、问题与思考

研究南非终身学习政策的发展，一个最直观的感觉就是政策文本理念与实践行动的严重脱节！在政策文本及其精神上，南非终身学习政策坚持以下基本观点：教育和培训是基本的人权，面向所有人，认可学习者中心，同时考虑人、社会和专业的发展，努力想促进社会民主和积极公民身份，这一点尤其在1994年南非新政府成立前后及有关高等教育与终身学习的结合中体现明显。但是在具体的政策实施中，从始至终强调的就是职业技能策略及国家资格框架，尽管南非政府及理论学界也认识到了成人基础教育的重要性，但是自由成人教育仍然很难在南非找到发展的空间。本文以为，带来这种状况的基本原因在于：

（一）南非将终身学习有等同于终身学校教育、职业教育之嫌

理念和实践真的是很难统一，南非政府尽管在许多政策文本中认同终身学习的开放和全面特征，但是在实践中仍旧钟情甚至可以说是痴迷于针对技能的国家资格框架的创建。对此，本文认为只有如下解释：南非对终身学习的文本理解更多的是受国际社会的影响，是表面的移植，缺乏真正的理解。在实践中，南非一直坚持教育和培训的整合，但遗憾的是，

其目的不是根据终身学习的理念来拓展教育的视野和空间,而是反其道,将广阔的培训活动纳入学校教育的框架,设置标准,组织测试,培训活动与受训者和劳动力市场的需求脱节,实质是复制了传统学校教育的基本制度(连同它的弊端)。由此产生的结果是,终身学习政策的实施非但没有改进反而强化了传统学校教育制度。显然,终身学习在南非的政策实践中被简单地等同于了终身学校教育。再者,在具体的实施内容上南非一直坚持职业技能教育的重点,明确将终身学习视为国家人力资源开发的基本原则,但是由于工作场所中缺乏成人基础教育的有效支撑,以技能为主的终身学习政策几乎以失败而告终。由此可见,职业技能教育不是终身学习的全部,要想通过学习来促进个人和国家经济方面发展,是离不开有效发展成人基础教育这个基础的。

(二) 没有采取与自身经济、社会发展水平相适应的政策推展模式

如何有效地推展终身学习政策是世界范围内终身学习政策发展的最大困境,也是当前研究的重要课题。本文以为,不管采取何种推展模式,都要坚持终身学习政策的推展与本国经济、社会发展水平相适应的原则。南非1994年刚从种族隔离制度中解放出来,面临着经济发展滞后、民主缺失、基础教育发展不足、技能落后、社会贫富差距大、阶级分化严重的现实,作为一项教育政策,终身学习可能的作为是:以终身学习的基本理念为指导思想,改进现有的各级各类教育,提高教育质量和保障最缺乏的教育公平和机会;完善教育体系,增加成人基础教育,提高普通

民众的一般文化素养;发展职业技能教育,但不能苛求立竿见影的经济效果,也不能盲从西方发达国家的标准,而要根据本国劳动者的实际职业水平和技能需求以及本国产业发展状况和经济结构,提供适合学习者和劳动力市场需求的培训活动。

总之,本文以为,终身学习政策的实施是一项长期的工作,鉴于政策的阶段性和变化特点,不同时期会有不同的政策价值取向和主题。但是作为一项文教政策,终身学习政策无论在哪个国家的哪个发展阶段,都应秉持教育的终极目的——促进所有人的身心的完满发展。这是终身学习政策作为一项教育政策的基本功能,同时也是教育有效发挥社会功能,作为其他领域(经济的或政治的)政策有效组成部分的坚实基础。否则,一旦我们离开根本发展目标太远,终身学习政策很可能就会走上“异化”之途。

[参考文献]

- [1] John Aitchison (2004). Lifelong learning in South Africa: dreams and delusions. *International Journal of Lifelong Education*, Volume 23, Number 6, pp. 517-544.
- [2] 朱敏. 对终身学习政策的批判与反思[J]. *教育发展研究*, 2007, (11A): 38-40.

收稿日期:2008-07-30

作者简介 朱敏,讲师,在读博士,华东师范大学教育科学学院职业教育与成人教育研究所(200062)。

责任编辑 云晓

·消息·

## 全国电大教学资源协作会第三次理事会召开

2008年9月26日~28日,全国电大教学资源协作会第三次理事会在湖南长沙召开。

在本次会议上,中央电大校长葛道凯指出,协作会在现在和未来的一个时期内仍有更广阔的舞台和更艰巨的任务。协作会是全国电大教学资源建设、应用、评估、研究的协作组织,在未来要进一步开拓创新,积极探索和推动电大教学资源的共建共享,努力开创电大系统教学资源建设新的前景。

协作会理事长严冰做了题为《继续推进教学资源建设与应用 探索教学资源共建共享新机制》的报告,指出继续推进教学资源建设与应用,是电大开放教育内涵建设和持续发展的必然要求,提升教学资源建设与应用的综合能力和总体水平,是打造电大在未来教育发展中的核心竞争力的重要课题,理清继续推进教学资源建设与应用工作思路,形成新的共识和合力,重点是在实践中逐步破解相关难题,更加主动地适应开放教育发展的现实需求和发展需求,更好地发挥全国电大教学资源协作会的作用,以参与实施电大课程平台搭建工程为“切入点”,以共同建设非统设课程教学资源为“突破口”,以提升全国电大课程教学资源建设和应用的综合能力与水平为“着眼点”,以探索教学资源共建和优质教学资源共享机制为“创新点”,以能否形成一批精品课程教学资源并带动课程品质总体提升为重要“观测点”,通过试点、项目、课题持续推进这个进程。(摘自《中央电大时讯》)