

【国外教师教育】

南非教师教育制度的重建：进展与成效

张屹

(浙江师范大学杭州幼儿师范学院, 浙江杭州 310012)

[摘要] 民主新南非的教育体系是在种族隔离教育遗产的基础上通过全方位的变革建立起来的。南非教师教育制度的重建是一个漫长、复杂的过程。通过调整管理体制、颁布教师教育标准、优化院校结构、出台国家政策框架等举措, 南非已建构起一个以成果和能力为本位的、具有民主治理特质的、一体化、开放式的教师教育与发展体系。国家教师教育与发展政策框架的实施虽然取得了一些成效, 但也面临多方面的不确定性和挑战。

[关键词] 南非; 教师教育; 教师发展; 制度重建

[中图分类号] G659.478 [文献标识码] A [文章编号] 1672-5905(2010)04-0066-05

Restructuring Teacher Education System in South Africa: Progress and Achievements

ZHANG Yi

(Hangzhou College of Pre-School Teacher Education, Zhejiang Normal University, Hangzhou, Zhejiang, 310012, China)

Abstract: The education system of the new democratic South Africa is established through a comprehensive transformation of the apartheid educational legacy. The restructuring of the South African teacher education system is a long and complex process. Through the transformation of the governance structure, the release of norms and standards for educators, the restructuring of the institutional landscape, the introduction of the National Policy Framework for Teacher Education and Development, and some other initiatives, an outcome-and competence-based, democratic, integrated and open system of teacher education and development is now in place. The implementation of the national policy framework has brought about some positive progress to the system. However, the system is still facing some uncertainties and major challenges.

Key Words: South Africa; teacher education; teacher development; system restructuring

一、种族隔离时期教师教育的遗产

南非早期的教师教育制度植根于种族隔离历史。教师教育按照族群和种族分设分治, 白人、有色人、非洲人和印度人后裔在相应的教师教育学院接受教育, 培养出来的教师也是严格按照种群被直接分派到种族隔离学校任教。民主新南非建立之前, 南非共有150所公立院校提供教师教育。这些教师教育学院主要提供职前教师培训, 但它们分属19个不同的种族隔离教育当局, 提供的资格也是五花八门, 质量参差不齐。这些学校没有太大的自主权, 课程内容和培养模式严格受制于种族隔离政府。这时的教师教育在很大程度上是种族隔离政府控制下的“复制场”。^[1]种

族隔离时期的教师教育体系有几个显著的特征: 其一、20世纪50年代后教师教育学院之所以能像雨后春笋般地大量涌现, 直接的动因是种族隔离制度的政治逻辑造成的, 即为不同族群的人提供不同的教育。其二、教师教育制度的碎片化决定着哪些人可以接受教师教育, 毕业后去哪里任教, 因为教师供求关系取决于能否满足维护种族隔离制度的需要, 而不是符合国家的总体发展规划的需要。其三、多头管理, 院校分散, 导致教师教育体系成本过高、效率低下。其四、由于教师教育体系庞杂, 导致课程和资格多种多样, 缺乏系统和统一性。其五、由于经济的原因, 公共服务领域成为就业的主渠道, 因此, 种族隔离制度下的教

[收稿日期] 2010-06-25

[作者简介] 张屹(1969-), 浙江衢州人, 浙江师范大学讲师, 主要研究方向为外语教育、教师教育等。

师教育成为主要的工作岗位来源，从而吸引了一批忠诚的专业人员。其六、由于黑人受教育的机会非常有限，而教师教育是一个不错的选择，因此，历史上的劣势大学（HDU）实质上就是教师培训学院，提供的项目以文学与社会科学为主。^[2]种族隔离教育造就了这样一个按族群划分的高度分治、效率低下、成本高昂的教师教育制度。

二、新南非教师教育制度的重建

1. 调整管理体制，建立民主的治理结构

1994年民选政府诞生之初，教师教育仍由九个省各自管理。为了加强国家教育部对教师教育的干预，更好地引导教师教育服务于国家的教育重建计划，民主新政府通过一系列的立法，如1994年的教育从业人员雇用法（The Educator's Employment Act）、1995年国家教育政策法案（The National Education Policy Act）和1995年的劳动关系法案（The Labour Relations Act）等，逐步使教师教育成为教育部长的一项直接的责任。国家教育政策法案明确规定，教育部长负责制订专业教育和从业人员的认证，课程框架、核心大纲和教育项目，学习标准、测试和资格证书等方面的国家政策。教育部还有权决定教师的雇用条件。^[3]为了理顺管理体制，1996年通过的南非新宪法明确规定，第三级教育是国家教育部的职责，而1997年的高等教育法案（Higher Education Act）则把教师教育纳入高等教育系统的组成部分。这就为教师教育学院纳入高等教育系统和国家层面的管理提供了法理基础。之后，教育部通过一系列的立法和政策工具，就教师教育的质量保障、院校调整、教师权益保护等做出了宏观制度安排，为南非教师教育制度的重建奠定了基础。

用民主的教师教育体系替代种族隔离遗留的专制型的教师教育体系，这是民主新南非重建教师教育制度的核心所在。南非新政府通过一系列的立法，成立了一些具有独立法人资格或非独立法人地位的专业机构，如教育劳动关系委员会（ELRC），南非资格局（SAQA），南非教育从业人员委员会（SACE）和高等教育委员会（CHE）等，各司其职，从而建立了南非教师教育新的治理结构。作为教师教育的专业团体，南非教育从业人员委员会虽然不直接管理专业就业所需的高等教育资格的开发，也不为其提供质量保障，但负责对合格教师进行注册；南非资格局负责学校教师的资格；高等教育委员会则通过其高等教育质量委员会（HEQC）负责对包括教师教育在内的整个高等教育的质量保障；教育劳动关系委员会重在协调劳资纠纷、维护教育和谐。政府通过上述机构和其他的利益相关团体参与管理和政策制订与政策辩论，实现教育决策的民主化和科学化。

2. 建立统一的教师教育标准与规范

根据1995年发布的国家教师教育审计报告（The National Teacher Education Audit），当年南非共有281所院校提

供职前和在职教师教育，规模为48.1万人。提供教师教育的机构包括大学、理工学院、教育学院、私立学院以及一些非政府组织。审计报告的结论认为，南非的教师教育质量总体不高、效率低而且成本高。为了统一规划教师教育的规范和标准，时任教育部长Bengu授权教师教育政策委员会（COTEP）制订教师教育规范和标准。该文件由教育部部长于1995年9月作为一项国家政策正式公布。文件对教师的从业规范和标准提出了明确的要求，提出要对教师教育项目和资格进行认证。照此要求，所有的公立教师教育机构必须针对性地对原有的教师教育项目进行修订，并呈交教师教育政策委员会和教育系主任委员会（HEDCOM）审核批准。新开办的教师教育项目也必须根据该规范和标准呈批。这一规范和标准确立了国家教师教育的核心课程，并建立了一套资格认证的程序。

1997年，教育部任命了一个专门的技术委员会，要求根据南非资格局法案（SAQA）、国家资格框架（NQF）、课程2005以及雇用教育从业人员的有关规定，对1995年教师教育规范与标准进行审视和修订。经过两年多的广泛协商和征求意见，新的教育从业人员规范与标准（Norms and Standards for Educators）于2000年正式颁布，同年9月，教育就业资格认可与评价标准（Criteria for the Recognition and Evaluation of Qualifications for Employment in Education）也同步颁布。这两文件为公私立教师教育机构指明了教育部雇用教师所认可的资格，也为公立机构指明了教育部可以资助的项目和资格。新的规范和标准采用的是一种成果本位（outcome-based）的方法，并对称职的教育从业人员提出了七方面的角色要求：学习的调解者；学习项目的解释者和设计者；领导者、管理者和经营者；学者、研究者和终身学习者；评价者；社区成员、公民和牧师角色；学习领域、学科、课目或特定阶段的辅导专家。^[4]该政策的重点是提升学校教育系统中学校、班级、管理和支持服务的绩效，旨在通过培养一代既有知识又有技能同时又具备良好价值观念的教育从业人员，促进课程2005的有效实施，使学校学习能更直接地反映南非经济社会的需求。

3. 调整教师教育院校结构，实现教师教育大学化

根据高等教育法案，教师教育是高等教育的组成部分。1997年，《教育白皮书3—高等教育变革计划》发布之后，教育部长任命了一个特别行动小组，要求就教育学院并入大学事宜提供政策建议。1998年，教育部发布了《教育学院并入高等教育系统：实施框架》的文件。该文件公布之初，教育学院可以选择成为独立的高等教育机构，条件是其最低的在校生规模不低于2000人（全时当量学生），也可以选择并入原有的大学或理工学院。2000年12月，教育部发表声明，宣布教育学院并入大学或理工学院，从而导致教师教育项目提供院校数量的急剧变化。从数据来看，1994年，南非共有120所教育学院，在校生规模约为8万。

经过第一阶段的调整,到2000年初,共有82所院校招收了11万教师教育学生。其中,50所为教育学院,学生规模大体在1.5万。同年,这50所教育学院又被减少到25所面授学院,学生1万人,另加两所远程教育学院,规模为5000学生。^[5]2001年,原先的教育学院全部被并入高等教育系统,公立院校中只有23所有资格提供教师教育。为了使教师教育更加合理化,伴随南非高校的大规模合并,到2005年,可以提供教师教育的大学减少到20所。

院校结构调整的结果虽然大大减少了可以提供教师教育项目的院校数量,但通过这一轮的调整,南非实现了教师教育的大学化。虽然教育学院并入大学后使其失去了原先享有的自主权,根据新的拨款公式,教育专业学生获得资助也相对较少,而且并入大学的教师面临自我调整的压力。在大学科研政策的压力下,作为教师培养者的角色要重构,他们既是课程设计者和实施者,也是知识生产者^[6],从而影响到教师教育队伍对教师教育课程开发的专注和投入,但教师教育大学化无疑有利于提高资源使用效率,有利于提高教学项目质量和研究产出,有利于消弭黑人学生与白人学生在入学率上的差距。教师教育大学化导致教师培养的重点从“教师培训”转向“教师教育”。^[7]

4. 通过新的资格框架,保障教师教育质量

根据1995年南非资格法案出台的国家资格框架(NQF)涵盖了教育的各个层次,为教师提供了新的切入点。该框架的制订与实施对教师教育的管理主要有三方面的影响:其一、教师教育的提供必须通过国家资格框架下的次系统来获得质量保障;其二、根据国家资格框架的要求,为容纳不合格教师,有必要开发并重组若干教师资格和标准;其三、为满足国家资格框架要求的学分制,要为教师引入专业发展学分。^[8]根据1998年教育从业人员就业法案(EEA),教育部作为主要的雇主,负责管理教师新资格的开发。对应国家资格框架,教育部提出了一个系统的教师资格框架,^[9]如下表:

国家资格 框架水平	资格种类	建议教师资格
10	博士学位	教育博士、哲学博士
9	硕士学位	教育硕士
8	荣誉学位	教育荣誉学士、教育研究生文凭
7	荣誉学位和学位	教育学士、教育高级文凭
6	学位、文凭和证书	教育国家专业文凭(NPED)
5	文凭和证书	教育高等证书

办学机构一旦推出新的高等教育资格都必须经历一个复杂的注册、认证过程才能获得政府的拨款资助:首先通过国家资格局在国家资格框架内注册,再通过高等教育委

员会认证,获得认证后再由教育部拨款资助。

同时,为满足教师专业发展和提升学历资格的需要,各类教师发展和提升项目不断涌现,但这些项目的质量参差不齐,特别是由公私立教育机构合作举办的项目。为此,高等教育委员会制订了针对颁发资格证书的教师教育项目的质量保障机制,并于2004年启动了国家评估(national review)。国家评估的主要目的是对公私立高等教育机构的教师教育和其他教育项目进行综合评估,以确定这些项目的范围、规模、適切性和质量;对这些项目进行评估和再认证,以确保其质量可接受;提高教师教育供给的质量;确定南非教师教育在国际教师教育领域的位置和水平;制订一套旨在促进教师教育优异化的国家层面的改进策略。^[10]2005-2006年,高等教育质量委员会组织了对教育硕士(MED)的国家评估,2006-2007年又组织了对教育高级文凭(ACE)、教育学士(BED)和教育研究生文凭(PGCE)的国家评估。

5. 出台《国家教师教育与发展政策框架》

进入21世纪,南非的教师教育仍需面对一系列问题:教师缺乏合格的资格,教师对学习领域的知识储备不足,对教学策略理解不到位或缺乏有效的教学策略,在特定的技能领域缺乏合格的教师,实施国家新课程的教师准备不足,等等。^[11]2003年,政府任命了一个教师教育部级委员会(MCTE),拟从根本上一揽子解决这些困扰教师教育与发展的问题。该委员会在2005年提交了《南非国家教师教育框架》的报告。在此基础上,教育部经过广泛征求意见,于2007年发布了《南非国家教师教育与发展政策框架》。政策框架的最终目的是,赋予教师合适的知识和技能,使其能胜任基本但高标准的任务,使教师能不断地强化专业能力和表现,并提高教师在南非人民心目中的地位。政策框架旨在提供一个成功录用教师、留住教师并促进教师专业发展的整体战略,其政策目标是建设一支能倾心于提供高质量的教育、具有高水平履职能力和高标准伦理规范和职业行为标准的师资队伍。^[12]该框架致力于为教育系统提供和培养更多、更好的教师,而所依据的原则仍是教育从业人员规范和标准中规定的对教师在七方面的角色要求。

政策框架分析了南非教师教育的背景和教师的需求情况,提出了旨在解决教师短缺的措施。框架提出建立一个涵盖教师职前专业教育(IPET)和教师继续专业发展(CPTD)的综合性教师教育体系。前者针对新教师的培养,主要涉及新教师的培养规格与资格认定、教师专业人才吸引计划(Recruitment campaign)、Funza Lushaka^①助学金计划和建立教师供求信息数据库等四方面的内容;后者针对在职教师专业发展,包括建立新的教师继续专业发展计划、继续实施教育国家专业文凭和教育高级证书项目和建立教

① Funza Lushaka 在文达语(Tshivenda,南非的11种官方语言之一)中的意思是“教育这个国家”。

师继续专业发展管理信息系统等三方面的内容。^[3]

政策框架还提出了涉及多个专业和行业组织的教师教育与支持体系。该政策框架的建构意味着南非的教师教育与发展已转向一体化的模式 (an integrated model), 为南非新一代教师提供全新的教师教育与发展体系奠定了基础。

三、南非国家教师教育与发展政策框架的实施情况

政策框架中提到的部分计划在文件正式出台前实际上就已开始实施。从目前的情况来看, 该政策的实施已取得一定成效。

1. 教师专业人才吸引计划取得成效。为了吸引一流的人才进入教师队伍, 南非推出了以 Fundza Lushaka 为旗号的教师专业人才吸引计划, 主要针对高中尖子生、高校有志学生、愿转行的成熟公民和愿重新回归教师队伍的人员等四类群体, 通过保障工作、提高教师工资和职业前景、为有经济困难的优秀学生通过国家学生资助计划 (NSFAS) 提供贷款或助学金、在优先需求领域为优秀学生提供 Fundza Lushaka 助学金等激励措施, 以期提高新教师的质量和供给。^[4]2006-2007 年度, 随着 Funza Lushaka 助学金计划的启动, 更多的人被吸引到教育专业 and 教师职业中来, 而专门的教师专业人才吸引计划, 从林波波大学率先开始实施。^[5]2007-2008 年度, 南非教育从业者委员会通过媒体和印制宣传材料, 进一步扩大了教师专业人才吸引计划的影响。^[6]2008-2009 年度, 据 2009 年 1 月各高校的反馈, 该计划的实施取得了不错的成效, 当年各校教师职前专业教育的申请者增加了 50%~100%。^[7]

2. Funza Lushaka 助学金计划取得积极进展。作为南非教师教育与发展政策框架的重要组成部分, Funza Lushaka 助学金计划于 2006 年先期启动, 针对的群体包括教育学士各年级的学生, 文学学士、理学学士、技术硕士类 3 年级学生 (专业需适合进入教育研究生文凭, 且承诺毕业后进入教师行列), 教育研究生文凭学生以及指定的优先需求领域的学生。^①获得资助的学生毕业后有一个服务期, 若学生违约, 须按贷款归还。该项目旨在为热爱教学工作、有志于在国家优先领域 (包括数学、科学和语言) 从事教学实践的优秀候选人提供资助。2006-2007 年度, 首次向 3000 名相关教育专业的学生发放了全额资助。^[8]2007-2008 年

度, 约有 5013 名学生获得资助, 计有 421 名受助毕业生成分配得到永久教职。^[9]2008-2009 财年, 共有 5428 名学生获得资助, 在 812 名受助毕业生中共有 806 人获得永久教职。^[10]此外, Funza Lushaka 信息管理系统 (FLIMS) 基本建成, 将很快投入使用。

3. 教育国家专业文凭^②和教育高级证书^③计划深入实施。及至 2006-2007 年度, 共有 3146 名教师参加了教育国家专业文凭计划的学习。然而, 需接受该文凭计划再教育的在岗不合格教师的数量仍然没有准确的统计数据。^[11]2007-2008 年度, 对全国需进行学历提升的不合格教师的摸底基本完成。^[12]2008 年, 十多所大学为约 2000 名高中阶段的数学、科学和技术课程 (MST) 的教师提供了教育高级证书课程。同年, 1789 名教师报名参加教育国家专业文凭课程, 与此同时 1063 人毕业。作为五年学历提升计划的一部分, 及至 2008 年, 共有 5855 名在岗教师已经通过教育国家专业文凭的途径取得了相对教育资格水平 13 (REQV 13) 的资格,^④摘掉了不合格教师的帽子。然而, 及至 2009 年, 仍有 3000 名左右在岗的不合格教师登记在册。^[13]

4. 教师继续专业发展计划逐步形成。教师继续专业发展活动既包括获取正规的资格, 也包括非正规的发展活动, 主要有三类: 一是教师优先活动, 由教师自主选择, 涉及自我发展和专业实践能力的提高; 二是学校优先活动, 注重整个学校的发展和改善提高学习成绩所需的办学条件; 三是职业/系统优先, 旨在提升最优先领域教师的职业地位、实践和投入。^[14]作为南非教师教育与发展政策框架的核心内容之一的教师继续专业发展计划, 在政策框架中提出时还只是一种构想。随着教育国家专业文凭和教育高级证书计划的实施, 不合格教师学历提升计划的逐步实现, 以及分步骤的讨论、试验、配套数据系统的建设, 教师继续专业发展计划得到逐步细化, 并付诸实践。2006-2007 年是教师继续专业发展计划的概念构建时期, 确定了初步的框架。同时, 教育部与南非教育从业者委员会成立了一个联合特别小组, 专门研究设计继续专业发展学分制系统。按照规定, 所有教师每三年一轮必须积累特定数量的学分。之后, 围绕教师继续专业发展计划又组织了进一步的讨论, 完善了一些细节, 并通过五年学历提升计划、教育国家专业文凭和教育高级证书计划的尝试积累有益的经验。2009 年 6-7 月召开了教师发展峰会, 邀请各利益相关方对教师

① 2007 年的优先需求领域是 R-9 年级: 非洲语言、英语、数学、自然科学、技术; 10-12 年级: 非洲语言、数学、农业科学、生命科学、物理、信息与计算机应用、工程设计等。

② 早在 1999/2000 年度, 南非教育部就启动了不合格教师的升级计划, 当年度就有不少教师参加教育国家专业文凭的学习。

③ 教育高级证书项目启动于 2000 年, 该项目可以让教师就某一科目或学科进行继续专业化学习, 也可以让教师重新选择一个专业接受再培训, 还可以就一个或多个角色进行高级学习。

④ 国家教师教育及发展政策框架规定, 取得教育学学士学位或获得其他专业初级学位加上教育高级文凭即被承认为相对教育资格水平 14 (REQV 14), 可以在公立学校任教。然而, 目前南非教育从业者委员会要求教师注册的最低标准为 M+3 (获得高级证书后三年教师培训) 或者相对教育资格水平 13。两者的政策规定有不相符之处。

继续专业发展计划再次进行了探讨,发表了宣言,之后开始了系统试验,该计划有望最终在2011年左右全面实施。

四、结语

民主新南非教师教育制度的重建是一个漫长、复杂的过程。整个重建过程虽然并非一帆风顺,但总体来看,南非已建构起一个以成果和能力为本位的、具有民主治理特质的、一体化、开放式的教师教育与发展体系。教师教育与发展政策框架揭示了南非在可以预见的未来的一个时期内教师教育改革的走向,但是框架本身尚未得到完全的细化与落实。短期内的一些措施取得了较为显著的效果,但是教师教育的根本改善,还需真正发挥框架内的长效机制的作用。教育国家专业文凭和教育高级证书计划提高了现有教师队伍的整体学历水平,但这些计划对于教师能力提高的实际效果如何,提供这两种课程的实践是否能够给将来其他教师继续专业发展培训课程提供有益的借鉴,这还有待进一步观察。Funza Lushaka 助学金计划刚刚实施几轮,数据统计系统尚未健全,这一长效机制能否持续下去,职前专业教育计划培养出来的新教师能否顺利就业,教师岗位的供需矛盾能否得以缓解,这些问题还需要长期的考察。当前的教师专业人才吸引计划,短期内通过公关宣传的方式发挥了显著的作用,但从长远来看,教师职业吸引力的提高还需要教师待遇、工作条件、职业发展机会等方面的不断改善。国家教师教育与发展政策框架中的各项措施能否实现良性互动,这也有待时间的检验。总体来看,南非的教师教育仍面临着三大挑战:一是稳定现有的教师教育制度,尽快从过去的波折中恢复过来,提升系统能力,为全体师范生和在职教师提供高质量的教师教育与发展。二是采取策略,扩大农村青年的入学,确保南非各个角落的毕业生都可以平等地进入教师教育项目学习。三是提高教师的社会地位和工作条件,重新燃起年轻人对教师职业的热望。^[25]

【参考文献】

- [1] [6] Parker, D. and Adler, J. Constraint or Catalyst? The Regulation of Teacher Education in South Africa [J]. *Journal of Education*. 2005 (36): 59-78.
- [2] Sayed, Yusuf. Changing Forms of Teacher Education in South Africa: a Case Study of Policy Change [J]. *International Journal of Education Development*. 2002 (22): 381-395.
- [3] Department of Education. National Educational Policy Act, Number 697. Pretoria, 1996.
- [4] Department of Education. Norms and Standards for Educators in Schooling. Government Gazette, Number 20844, Pretoria, 2000.
- [5] [7] [25] Gordon, Adele. *Restructuring Teacher Education* [M]. Johannesburg: Center for Education Policy Development, 2009: 22. 25. 43.
- [8] Keevy, James. The Regulation of Teacher Education in South Africa through the Development and Implementation of the National Qualifications Framework (1995-2005) [J]. *US-China Education Review*, 2007, 4 (1): 25-37.
- [9] Department of Education. *A National Framework for Teacher Education in South Africa* [R]. Report of the Ministerial Committee on Teacher Education. 2005-06-16.
- [10] Council on Higher Education. *Briefing Document on the National Review* [R]. National Review of Professional and Academic Programs in Education Offered by Higher Education Institutions in South Africa. Pretoria, 2005.
- [11] [14] [24] Department of Education. *Department of Education Briefing on Teacher Education* [R]. Presentation to the Education Portfolio Committee. 2007-05-27.
- [12] [13] Department of Education. The National Framework for Teacher Education and Development in South Africa: More Teachers, Better Teachers. Government Gazette. Number 29832, Pretoria, 2007.
- [15] [18] [21] Department of Education. *Department of Education: Annual Report 2006/2007* [R]. Pretoria: Department of Education, 2007: 22. 146. 71-72.
- [16] [19] [22] Department of Education. *Department of Education: Annual Report 2007/2008* [R]. Pretoria: Department of Education, 2008: 217. 27-28. 28.
- [17] [20] [23] Department of Education. *Department of Education: Annual Report 2008/2009* [R]. Pretoria: Department of Education, 2009: 44-45. 44-45. 18, 228.

(本文责任编辑:江 东)