

南非高校合并：成效与经验

顾建新，王琳璞¹

(浙江师范大学 非洲教育研究中心，浙江 金华 321004)

摘要：自 20 世纪 90 年代中期以来的南非高校合并，是摆脱了种族隔离制度的新南非改造其整个高等教育体系最重要的手段，在很大程度上改变了南非高等教育的面貌。南非的高校合并是在政府的主导下进行的，具有很强的计划性。充分调研，反复论证；政府推动，因势利导；就近归并，稳定重点；形式明确，深度融合，是南非高校合并获得成功的基本经验。

关键词：南非；高等教育管理；高校合并

中图分类号：G649.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4203(2007)08-0105-05

Mergers of higher education institutions in South Africa: achievements and experience

GU Jianxin, WANG Linpu

(Center for African Education Studies, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: Mergers of higher education institutions in South Africa that began in the mid 1990s is the most important way for a new South Africa that shook off ethnic isolation to restructure its whole higher education system. To a great extent, it reshaped the picture of higher education in this country. The mergers under the leadership of the government demonstrate an apparent planning feature. The basic experience from the successful mergers is illustrating as follows: sufficient investigation and repeated demonstration; governmental encouragement and adroitly guiding according to circumstances; merging according to the near-by rule and steadying key disciplines; clarifying forms and merging nonsuperficially.

Key words: South Africa; higher education management; merger of HEIs

南非位于非洲大陆最南端，是非洲经济最发达的国家。南非过去长期实行种族隔离制度，自 20 世纪 80 年代末以来，南非社会进入了转型期。1994 年民选政府的成立，标志着南非在政治上结束了种族隔离制度。旧时期遗留下来的南非高等教育是为种族隔离制度服务的，与新南非经济建设和社会发展的需要极不相适应，一场高等教育领域的重大变

革势在必行。高校合并就是这场涉及南非高等教育全局的重大变革中的重要一环，它在很大程度上改变了南非高等教育的面貌。

一、南非高校合并的背景

新南非从种族隔离政府手中继承下来的高等教

¹ 收稿日期：2007-07-16
作者简介：顾建新(1966-)，男，浙江长兴人，浙江师范大学非洲教育研究中心副主任，教授，教育学博士，从事比较高等教育研究；王琳璞(1983-)，男，浙江金华人，浙江师范大学非洲教育研究中心硕士研究生，从事比较高等教育研究。

育体系是一个严格按照种族划分的、双轨制系统。全国共有公立高校 36 所, 分属 8 个不同的政府部门管辖, 其中大学 21 所, 技术学院 (technikon) 15 所。大学和技术学院构成所谓的双轨, 后者主要负责职业技术类应用型人才的培养, 在学术标准上往往比较低, 主要从事教学, 很少进行科研活动。36 所高校按照教学语言和服务对象或区域具体分为: 4 所英语白人大学, 6 所阿非利加语白人大学, 7 所白人技术学院, 位于班图斯坦及自治领地的 6 所非洲人大学及 5 所非洲人技术学院, 2 所有色人和印度人大学以及 2 所同样服务于有色人和印度人的技术学院, 2 所城市里的黑人大学, 1 所远程教育大学和 1 所远程教育技术学院。传统黑人高校 (泛指所有的非白人高校) 与传统白人高校在办学条件、学术水准、培养目标、学生构成、办学资源等方面存在着巨大的差异, 实力差距明显: 传统的强势学校几乎是清一色的白人高校, 而传统的弱势高校几乎都是面向黑人开办的。这种差异的根源不在于竞争而是出于种族隔离政府的有意设计。

1994 年曼德拉政府成立后, 公平与发展成为南非社会的主题。为了实现高等教育领域的公平与发展, 36 所高校统一划归南非教育部主管, 高等教育改革随即展开。然而, 其总体布局在高校合并启动之前并没有发生太大的变化, 旧系统与新时期的需要产生了尖锐的矛盾, 带来了许多问题。

其一, 传统强弱高校之间的差距继续拉大。虽然政府意识到了弱势高校的先天不足, 并采取了相应的措施 (如投入专项经费) 加以改善, 然而高校之间发展的极端不平衡却很难在短时间里得到改变。首先, 弱势学校积弱已久, 在设施、师资、经费、管理、学术水准上都存在着很大的问题, 仅仅只是注入有限的资金, 很难依靠其自身在根本上解决问题。其次, 20 世纪 80 年代末开始, 尤其是新政府成立后, 拥有优质高等教育资源的传统白人高校不再以种族为由拒绝黑人入学, 这对弱势群体而言有了更多的选择机会, 然而大量黑人学生涌入传统强势高校的同时, 实际上却加剧了弱势高校的生源危机, 并由之带来了生存危机。

其二, 南非高等教育全国委员会 (NCHE) 在其 1996 年的报告中预期的高等教育大众化没有出现。南非政府曾经认为, 高等教育领域中种族隔离的解除, 必将刺激传统弱势群体入学高潮的到来, 高等教育系统应该应对的是如何增加入学机会, 并通过传统弱势群体的大量入学, 改变高等教育在学生构成上的不平等。然而大众化最终没有出现, 相反, 1999

年南非高等教育系统经历了整体性的生源萎缩。在这种情况下, 部分高校的生存和发展受到了影响。

其三, 高等学校重复设置且与社会经济发展需要相脱节。新南非继承下来的高等教育布局原本是面向不同族群设计的, 考虑的是在各自系统内的完整性, 因而在同一地区内出现了课程、功能类似, 但是分属于不同种族教育系统的高等教育机构。种族隔离结束后, 黑人高校与白人高校都已成为历史概念, 沿袭下来的这种布局失去了存在的基础。除了大量低水平的重复设置外, 地区内高校的设置并没有很好地满足地区和国家经济与社会发展的需求, 高等教育体系在结构上存在着资源浪费。

其四, 传统强势高校跨地区建立卫星校区, 争夺生源。无序的竞争一方面增加了弱势高校的生存压力, 另一方面造成了教育设施的重复建设, 另外, 卫星校区的急剧增多且远离母体, 在管理、师资配备、教育资源利用方面造成了很大的问题, 教育质量得不到保证。

其五, 高等教育机构地区分布不平衡。优质高等教育资源集中在原先白人集中的城市地区, 黑人家园及边远地区的高等教育资源稀缺, 且质量不高。如在新南非的行政区划中, 姆普马兰加省和北开普省没有一所教育机构属于高等教育范畴。

鉴于上述背景, 高校合并成了南非高等教育变革与重建最重要的手段。2001 年 3 月, 南非教育部出台了高等教育国家计划, 明确了高校合并与校企合作应优先实现的目标。^[1] 根据南非大学校长联合会 (SAUVCA) 的观点, 合并是为了解决某些高校生均成本过高的问题 (学生数量少, 经营管理不善); 消除高校间教育质量的差异; 避免某些陷入财政困难的高等教育机构被关停的命运; 使某些高校摆脱管理能力欠缺的困局。^[2]

二、南非高校合并的进程与成效

早在 1996 年, 南非高等教育全国委员会就在其发表的政策报告《高等教育变革新政策框架概览》中表达了改革不排除高校合并的可能。^[3] 次年, 南非教育部据此编制的《高等教育变革绿皮书》重申了为实现高等教育体系合理化对现有高校进行合并的可能性^[4], 随后发表的《教育白皮书之三——高等教育变革计划》则提出, 不能从狭隘的自身利益出发阻碍任何可能 (包括高校合并在内) 的改革措施。^[5] 1997 年通过的南非高等教育法在其第三章第 23 和 24 款中

载明了高校合并与兼并的程序性规定。^[6]从原则性建议到程序性规定, 尽管高等教育体系必须进行彻底变革的观念在南非已经深入人心, 然而涉及具体的合并, 除纳塔尔技术学院和索尔塔技术学院的案例外, 高校自身并没有主动提出合并的诉求。于是, 1998 年以来, 南非政府首先将大量原先由省级政府主管、不属于高等教育体系的教育学院、农学院和护理学院并入相关高校, 一方面扩大了高等教育体系的规模, 另一方面也使之成为大规模高校合并的先声。1999 年后, 南非教育部开始发动各方面的力量对南非高等教育体系的新框架进行规划、论证, 在宏观层面上为高校合并确立目标, 寻找方向, 制定方案。2000 年, 南非高等教育委员会 (CHE) 组织的高等教育规模与结构工作组, 在其《迈向高等教育新框架——推动 21 世纪南非公平、质量与社会发展》的报告中分析了南非高等教育面临的问题与挑战, 强调了高校结构调整要实现白皮书所要求的统一、平等、协调而又多样化的高等教育体系, 否定了关闭部分弱势高校的可能性, 建议对现有高校进行大规模的合并; 并提议由南非教育部组织广泛的调研, 以有利于社会与教育目标的达成, 有利于入学公平和公正原则的体现, 有利于教育质量和效能的提高, 有利于纠正种族隔离的历史遗留, 有利于学校生存发展能力的提高为标准, 分地区制定高校合并的具体规划。^[7]

2001 年 3 月, 南非教育部出台的高等教育国家计划采纳了高等教育规模与结构工作组的建议, 启动了部分高校的合并进程。同年 4 月, 按照高等教育国家计划的要求, 南非成立了专门的国家工作组 (National Working Group), 分地区对高等教育机构的现状进行考察, 并提出了具体的合并方案。2002 年, 在国家工作组报告的基础上, 南非教育部正式出台了《变革与重建——高等教育机构新框架》, 并以此为依据启动了高校合并的实质性操作。新框架拟将南非的公立高校由原来的 36 所减少到 21 所, 此外, 在姆普马兰加省和北开普省各建立一个国家高等教育中心。拟议中的 21 所高校包括 11 所大学, 6 所技术学院, 4 所包含了普通大学和技术学院类课程的所谓综合性大学。两个高等教育中心不是真正意义上的高等学校, 而是高等教育的协调机构, 负责协调所在地区由非高等教育系列的中学后教育机构开设的高等教育课程。新框架还详细指出了每件合并案所涉及的高校, 以及合并后的学校在高等教育体系中的定位。南非内阁对新框架所规定的高等教育机构的数量与结构又进行了部分调

整, 最终的合并方案定为: 36 所高校减少到 22 所, 其中大学 11 所, 技术学院 (合并后实际上称为科技大学) 5 所, 综合性大学 6 所, 另再新建两个高等教育中心。随后, 南非教育部在高等教育司内设立了合并处 (Merger Unit), 并在合并处下设立了顾问组, 直接负责对高校合并的具体实施情况进行监控, 负责在高校主动要求的情况下给予指导与协助, 并承担在教育部、相关高校以及高等教育团体之间架设良好沟通的渠道, 以保证合并工作能够在相互合作的氛围里顺利实施。同时, 南非教育部承诺为合并提供经费支持。合并的具体实施则由相关高校协商安排, 由它们自主决定新高校的名称 (最后由教育部批准)、合并的方式、建立临时性过渡机构, 直到最终实现合并。在高校主动要求的情况下, 教育部及合并处和顾问组将给予协调和帮助。南非教育部在 2003 年专门出台了详细的涉及高校层面的合并指导手册^[8], 但申明仅作参考, 是否按照手册进行取决于高校自身。2005 年底, 南非高校合并的形式上基本完成, 合并后的高校进入了深入整合的后合并时期。

迄今, 南非高校合并的成效是显而易见的:

其一, 合并彻底改变了旧的高等教育格局。高校规模由 36 所减少到 2005 年的 23 所, 合并后的高校按照自身的特点、发展要求以及国家及社会的需要进行了重新定位。合并是高校彻底摆脱原有种族隔离历史遗留, 重新自我定位以更好地适应新南非种族平等、社会经济发展需要的契机。传统的黑人大学与白人大学的区别在理论和实践上已进一步淡化, 统一而又多样化的高等教育格局初步形成。

其二, 合并催生了新的高校类型, 并促使高校实现转型。综合性大学是南非高校合并中的独特产物, 它主要由普通大学和技术学院合并而成, 是逐渐模糊大学与技术学院双轨系统边界的尝试, 同时也是促进应用科学研究, 增加应用型人才培养并提升其培养规格以满足社会需要的努力。值得一提的是, 合并后的技术类高校也都以大学来命名, 不仅如此, 这些科技大学在科研上都提出了要求, 并突破了原先技术学院的学术层次, 得以提供从非学历一直到博士层次的高等教育, 增强了实力, 实现了升格。这使得南非的技术教育可以在一个更高的起点上腾飞, 无疑是有利于社会和经济发展的。

其三, 合并盘活了原有的高等教育资源, 扩大了高校规模, 提高了高等教育的效能和效益。在南非高校合并的过程中没有真正关闭过一个教学点, 所有的高等教育资源都被重新纳入新的体系。显而易

见的好处是: 原先那些濒危的弱势高校不见了, 在高等教育进行优化组合的时候, 损失被降到尽可能小的程度。不仅如此, 大量的教育学院、农学院和护理学院的并入, 进一步扩大了高等教育的规模。而两所国家高等教育中心的建立, 隐性地扩大了高等教育的覆盖面。随着大量传统弱势高校独立地位的取消, 与之相联系的存在严重缺陷的管理体制也在合并的权力博弈中被边缘化了。从这个意义上讲, 合并提高了高等教育的管理效能。

其四, 合并促进了高等教育公平。一方面, 传统弱势高校的消失迅速促进了教育机构间平等目标的实现; 另一方面, 传统黑人高校与传统白人高校的合并, 在短时间内提高了合并后高校中黑人学生的比例。南非教育部 2005 年的统计资料显示, 除了开普敦大学(49%), 比勒陀利亚大学(40%) 和斯坦凌布什大学(27%) 的黑人普通生(区别于函授生) 没有超过在校人数的 50%^[9], 其余高校已是黑人学生占主体, 当然其中比例仍有高有低。

其五, 合并推动了课程与资格整合计划(Programme and Qualification Mix) 的实施。开展课程合作, 减少重复, 提高质量, 建立统一的高等教育质量体系, 是南非高等教育变革的一个重要目标。合并前的课程合作主要在高等教育机构间进行, 但效果不明显。高校合并后, 一部分课程合作任务由校际合作转为校内课程调整, 没有了校际藩篱的阻隔, 大大加快了课程整合优化的进程。

其六, 合并在技术类高等教育与普通高等教育的双轨之间打开了通道。旧时代南非高等教育的双轨是截然分开的, 两者之间没有沟通的可能。高校合并中综合性大学的诞生, 是两轨相互取长补短, 走向平等、融合, 建立有效沟通的有益尝试。

三、南非高校合并的经验

南非高校合并过程中也出现了一些问题, 包括部分学校优势生源的流失、人员安置、教育质量保障、对弱势一方利益的保护、多校区管理等等, 但总体上实现了预期的目标。回顾南非高校合并的历程, 以下几点经验值得总结。

1. 充分调研, 反复论证。从 20 世纪 90 年代初开始酝酿高等教育改革, 到逐渐形成高校合并的意见, 再到数易其稿, 最终形成付诸实践的方案, 其间南非政府广泛发动各方面的力量, 包括各种高等教育非政府组织、教育部门的咨询机构, 高等教育学术

组织, 组织了各种专门的工作小组, 就具体问题进行专项调研, 对各种方案进行反复论证, 听取意见。从 1996 年到 1998 年, 南非政府花了 3 年时间下定高校合并的决心; 从 1999 年到 2002 年, 又花费了 4 年的时间来设计新的高校框架, 为合并制定具体的方案。南非政府对高校合并的慎重态度足见一斑。

2. 政府推动, 因势利导。南非的高校合并是政府主导的高等教育变革中的重头戏, 具有很强的计划性, 南非政府是将其作为改造整个高等教育体系的手段来实施的。南非政府主导合并的手段主要是规划和财政拨款, 其中规划的作用更为直接。从合并建议的提出, 到组织专门的工作组对现有高校进行调研, 规划新的高等教育体系, 都是在政府的框架内进行。最终由南非内阁批准的高校新框架, 不仅明确了合并的指导思想, 规划了高等教育的规模与结构, 甚至明确了每件合并案涉及的学校及采用的合并方式, 合并后高校的定位也在政府的规划中作了预先的安排。高校合并耗资巨大, 包括人员的安置, 合并前高校的债务, 经常性开支, 多校区信息系统的建立等。为推动合并的顺利实施, 避免新生的高等教育机构一开始就背负沉重的债务, 南非政府为高校合并提供的财政资助是非常积极的。政府的财政资助主要用于解决三方面的问题: 为原本运行经费不足的弱势高校注入资金, 以维持其中短期的正常运作; 补偿合并给高校带来的直接开支; 补偿高校在合并中为优化配置、减轻财政负担进行改革所产生的费用(如裁员发放的补贴等)。^[10] 据统计, 仅 2004—2005 年度, 南非政府用于高校合并的经费就达 5.02 亿兰特(约合 1 亿美元)。^[11]

3. 就近归并, 稳定重点。除新南非大学的组建是基于建立统一专门的远程高等教育体系的目的而实施跨地区合并外, 其他的合并案例大多着眼于地区高等教育资源的优化。大多数的合并建议是由负责新框架谋划的国家工作组在地区调研的基础上提出的, 虽然每一条合并建议的理由并不一样, 所要解决的问题也不尽相同, 然而就近归并是贯穿其中的一项重要策略。就近归并有利于高校合并后的管理, 有利于地区内高等教育资源优化, 有利于地区的发展。保持高等教育系统中部分重点高校的相对稳定, 也是南非高校合并中的一项重要策略。南非的高校合并涉及原有的所有高等教育机构, 然而就所受影响的程度而言, 差异非常明显。部分高校在合并中丧失了自身的独立存在, 或是合并后面临着根本性的学校文化、大学使命的重建, 另外一部分高校则仅仅是兼并了教育学院或是其他教育机构的某些

校区,合并并没有触及高校自身的文化传统。南非受合并影响最小的5所高校是:开普敦大学,斯坦凌布什大学,西开普大学,金山大学,瓦尔三角洲技术学院^[12],其中开普敦大学、斯坦凌布什大学、金山大学都是南非最著名的大学。此外,在南非历史上有着特殊意义的福特哈尔大学也在合并中得以保留自身的独立地位。由此可见,南非的高校合并是有选择性的,我们从中不难发现:南非政府在高校合并过程中一方面注重优化整体的高等教育体系,另一方面则尽力保持原先一流高等教育机构的相对稳定,保持其文化的完整以及教学和科研质量的稳定。实际上这些高校在合并的相对动荡期不仅没有出现暂时的发展停滞,反而借机得到了进一步的发展,在南非的高等教育体系中继续发挥着旗帜性的作用。这种区别性的做法对于取得高等教育体系调整效益的最大化具有十分积极的意义,既树立了标杆,又降低了优秀文化和人才流失的风险。

4. 形式明确,深度融合。合并(merger)与兼并(incorporation)是南非高校合并的两种主要形式。合并的双方在组织机构的层次上是平等的,彼此都是独立的高等教育机构,合并后两所高校都消失,取而代之的是一所新的高校:大学与大学的合并,最后生成新的大学;技术学院与技术学院合并,最后生成新的科技大学;大学与技术学院合并,最后生成综合性大学。兼并则主要是大学对另一大学的某个校区、学院、学科的合并(如西开普大学兼并了斯坦凌布什大学的牙医学院),或者是对本不属于高等教育范畴的教育机构的合并(如比勒陀利亚大学兼并了比勒陀利亚教师教育学院),双方在地位上是不平等的,合并后处于优势地位的高等教育机构继续存在,而被兼并的部分则完全融入占优势地位的高校。实际上,不少高校在合并中既有兼并又有合并,如新南非大学兼并了南非教师教育学院(SACTE)、南非开放学习学院(SACOL)和维斯特大学的远程教育部分,并与南非技术学院进行了合并。但不论采取哪种合并形式,南非政府对高校合并采取的都是一元的深度融合模式而非松散的联合模式。高校合并不是简单地将几所学校捆绑在一起,而是组建全新的高等教育机构,合并后学校新的名称的背后所隐含的是新的目标与定位,新的学校文化与大学使命。这在曾长期实行种族隔离制度的南非有着特别重要的意义,因为只有深度融合,才能真正将相关高校的优势集中起来,减少重复,统一组织管理,形成规模效益,才能让高校进行重新定位,彻底对自身进行重新思考,摆脱种族隔离的影响,成为服务于新南非的

高等教育机构。平等合并后,原先参与合并的各高校都不复存在,取而代之的是一所拥有全新使命和文化,统一的行政和学术组织架构的高等教育机构。而兼并实施后,被并入的高等教育机构失去其原先的独立地位,完全融入母体高校。

参考文献:

- [1] Ministry of Education (South Africa). **Draft National Plan for Higher Education in South Africa**[R]. Pretoria, 2001. 63.
- [2] JANSEN D J. **Mergers in Higher Education: Lessons Learned in Transitional Contexts**[M]. Pretoria: University of South Africa, 2002. 10.
- [3] National Commission on Higher Education. **An Overview of a New Policy Framework for Higher Education Transformation** [EB/OL]. <http://www.polity.org.za/html/govdocs/policy/educ.html?rebookmark=1,2007-01-18>.
- [4] Department of Education (South Africa). **Green Paper on Higher Education Transformation**[R]. Pretoria, 1996. 17, 32.
- [5] Ministry of Education(South Africa). **Education White Paper 3: Programme for the Transformation of Higher Education**[R]. Pretoria, 1997. 10, 13.
- [6] Parliament of the Republic of South Africa. **Higher Education Act(No. 101 of 1997)**[Z]. Cape Town, 1997.
- [7] Shape and Size of Higher Education Task Team. **Towards a New Higher Education Landscape: Meeting the Equity, Quality and Social Development Imperatives of South Africa in the 21st Century**[EB/OL]. <http://www.polity.org.za/html/govdocs/reports/education/chereport.html?rebookmark=1,2007-03-07>.
- [8][10] Ministry of Education(South Africa). **Higher Education Restructuring and Transformation: Guidelines for Mergers and Incorporations**[Z]. Pretoria, 2003. 1-24.
- [9] Department of Education (South Africa). **Education Statistics in South Africa at a Glance in 2005**[R]. Pretoria, 2006. 29.
- [11] The Council on Higher Education. **South African Higher Education in the First Decade of Democracy**[R]. Pretoria, 2004. 195.
- [12] Ministry of Education(South Africa). **Transformation and Restructuring: A New Institutional Landscape for Higher Education**[R]. Pretoria, 2002. 19.

(本文责任编辑 曾伟)