

中国与南非面向 21 世纪

高等教育发展政策的几点比较

随着世界经济全球化和知识经济的显现,经济、社会 and 科技对高素质人才的需求在迅速扩大,同时对人才的知识结构和能力条件也有了新的要求。作为培养高素质人才的基地,教育,特别是高等教育面临着新的要求和新的挑战。为此,很多国家对其本国的高等教育进行调整和改革。中国政府于 1998 年制定了《面向二十一世纪教育振兴行动计划》,南非政府于 2001 年制定了《国家高等教育计划》。这两个文件是中国和南非高等教育改革和发展的纲领性文件,对两国高教未来的发展将产生重大影响。作为亚洲和非洲的两个最大的发展中国家,他们在本地区乃至国际事务中所发挥的作用和影响越来越大。他们各自所处的政治、经济环境虽然不同,但所面临的世界经济发展趋势和各自国内对高等教育改革的紧迫要求却如出一辙。两国所制定的新世纪高等教育发展的宗旨也有异曲同工之处。然而,两国原有的高等教育基础和教育发展政策的不同,以及教育发展理念的差异,又决定了两国所确定的发展目标、改进措施不尽相同。研究、分析、比较这些相同点和不同点,将为我们对我国高等教育政策的理解和执行提供某些启示,同时更希望能为我国制定更加科学和完善的高等教育政策提供可以借鉴的经验和值得汲取的教训。

两国高教政策出台的背景

如何建设一个新的面向 21 世纪的高等教育体制,满足本国政治经济发展的需要,是中国和南非政府制定《面向二十一世纪教育振兴行动计划》和《国家高等教育计划》这两个纲领性文件的共同出发点。其不同之处是:中国政府力图通过这一振兴行动计划改变原有的高等教育体系中落后的、严重制约综合型人才发

展和不适应时代要求的体制和模式,满足经济快速发展对高素质人才的需要;南非政府则希望通过高教改革,彻底消除过去种族隔离政策遗留下来的不平等现象。

国务院批转教育部《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的通知中指出:实现社会主义现代化,科技是关键,教育是基础。在 21 世纪中,国家的综合国力和国际竞争力将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新水平。但是,中国教育发展水平仍然较低,教育机构和体制、教育观念和方法还不能适应现代化建设的需要。

中国的政策强调的是“综合国力”、“国际竞争”和“知识创新”,这反映了中国致力于建设一个世界性强国和大国的志向,同时也反映出中国教育落后的一面。过去那种高分低能、限制多样性人才发展的应试教育办学模式,明显不能适应知识经济的要求。90% 以上的适龄青年被排斥在高等教育大门之外的状况更不能实现全民族素质的提高。中国高等教育的精英化逐步向大众化转变已成定势。

南非在强调国际竞争的同时,更强调高等教育对本国社会和经济发展的作用。南非教育部长阿斯玛尔在《国家高等教育发展计划》的前言中指出:改革高等教育的目的是,使高等教育在 21 世纪里能满足地区和国家的需要,使南非的经济在国际上发挥积极作用;在高等教育领域消除种族隔离,建立民主新秩序。

南非尽管于 1994 年在法律上和政治上消除了过去的种族隔离政策,选举产生了民主政府,但种族不平等现象在社会和经济等多个领域依然存在。这些不平等很大程度上是由长期以来种族间在受教育方面的严重不平等所造成的。教育的不平等导致白人的整体素质比黑

人高出很多。为改变这种状况,南非现政府在入学、就业和晋升等方面,制定了很多对黑人有利的政策。例如,在学校及政府部门中黑人的比例要与其在总人口中的比例相当。由于大多数黑人除了讲本地语外,还讲英语,因此政府要求过去用阿非利加语授课的大学和专业改为双语教学,即阿非利加语和英语,以利于黑人学生就学。但由于接受过高等教育的黑人数量少,而且在种族隔离时代,他们往往不能获得高级学位,不能参加最新高科技的开发,不能进入高级管理领域。所以,人才的匮乏和能力的有限,使他们对较高级的工作难以胜任,难以补上在经济、科技、教育和管理等领域由于白人离去而留下的空缺,导致南非经济快速滑坡,货币大幅度贬值。因此,南非政府迫切需要通过提高黑人的教育程度,尽快消除种族差异造成的影响,保持南非科技和经济的稳步发展。

尽管中国不存在种族上的不平等,但我国东部沿海地区与西部内陆地区教育发展的不平衡、城乡教育水平的巨大反差却仍是制约西部与乡村发展的重要因素之一。我国政府虽然采取了学术支边、资助西部地区高校少数民族学者等措施,为西部高校培养和输送人才,但要使西部和边远地区的高等教育水平赶上沿海地区,仍需要较长的时间。所以,从国家整体的发展需要来看,只有加大对高教育发展落后地区的教育倾斜政策和投资力度,尽快缩小与高水平院校的差别,使这些院校能够起到为当地经济和科技发展培养高层次人才的作用,才能从根本上实现中华民族的腾飞。南非政府通过发展高等教育来消除不平等、提升占人口大多数的黑人的教育水平和素质的做法,值得我们借鉴。

两国高等教育发展的目标

中国高等教育发展的目标是在2010年高等教育毛入学率达到15%,若干所高校和一批重点学科达到或接近世界一流水平;基本建立起终身学习体系,为国家知识创新体系以及现

代化建设提供充足的人才支持和知识贡献。

南非高等教育的发展目标是在今后10~15年内,将高等教育的毛入学率由目前的15%增加至20%;重点提高大学生的毕业率,以此来提高大学的效益;调整专业结构,在今后5~10年内将文科、经济与商贸和理工科专业学生的比例由目前的49%:26%:25%改变为40%:30%:30%;改变在毕业率、学习专业和教职工组成上的种族不平等;调整距离教育机构,促进终身教育的发展;增加研究生人数;通过院校合作,消除历史上黑人大学和白人大学之间的差距;通过合并高校以获得规模效益。

从制定的发展目标来看,中南两国均倡导扩大高教规模并设定了具体的发展目标。有关高教规模发展问题,还将在后文阐述。

除规模外,中南两国高等教育发展的侧重点有着较大差异。中国更侧重于建立适应未来国际竞争的高教体系,在宏观上确定了建立国际一流的大学、培养一流人才的目标,为中国在新世纪成为世界强国做准备。而南非则侧重于调整高校机构,消除种族间的不平等,在具体做法上,优先支持过去的黑人大学(教学科研水平一般比较差),较为简单地强调大学师生中各种族的比例,希望通过改革把过去的白人大学(教学科研水平一般比较高)改变为具有南非特点的大学。这些措施会提高黑人大学的教学水平,但对白人大学科研教学水平的提高,甚至保持原有水平均有挑战性。

从以上确定的发展目标上可以看出,中国的高教发展政策更积极向上,更具活力,而南非的高教发展政策则是一种在原有水平上的调整,它有利于培养社会所需的人才,有利于缩小种族间在接受高等教育方面的不平等,但却不利于在国际上的竞争。但从另外一个侧面看,南非政府确定的目标更具现实性和可操作性,它完全反映了高校根据社会经济发展需要办学的宗旨,把社会需求与学生就业作为重点考虑因素,办学目标明确且切合实际。相比较之下,中国的“行动计划”中确定的发展目标的可操作性较差。在高等教育发展水平较低的阶

段,我们即要确定高标准的目标,更要结合现实状况,促进高教发展观念的转变,确定可供教育行政部门和高等教育机构参照执行的规划。南非发展教育的理念应引起我们的重视。

中南两国在高等教育发展规划中均明确提出建立终身教育体系。这表明随着科技,特别是信息技术的发展,知识更新速度加快,终身教育的必要性和迫切性日显突出。远距离教育、在职培训、成人教育等终身教育形式越来越被人们所接受。终身教育应成为我国高等教育发展的一个新热点。

两国高教发展的经费政策

经费是高等教育得以发展的先决条件,也是当前困扰各国高校发展的主要问题,对发展中国家的高等院校的发展尤其如此。

根据中国教育部的统计,1998年中国的教育经费占国民生产总值的2.55%;中国高教育经费占国民生产总值的0.41%(1994年)。

2000年南非的教育经费占其国民生产总值的5.7%,高教支出占国民生产总值的0.77%。所以,南非对高教的投入比例要比中国大得多。

南非政府拨出专款用于过去的黑人大学提高办学效率,完成政府规定的大学改革计划。1998~1999年度用于该项的专款为2700万兰特(1美元大约折合10兰特),到了1999~2000年度,增加至5700万兰特。另外,南非政府白皮书规定将对一些办学效益低的黑人大学进行财务审查,并提出整改措施,以提高办学效益。南非高校效益低主要表现在其大学生的毕业率较低。这是由于南非实行了宽进严出的政策。2001年大学生总数为67万人,毕业生仅为10万。因此,南非政府计划将大学的毕业生人数在今后5年内,每年增加1万人,以提高大学的效益,

另外,南非1999年全国大学的平均在校生数为14450人(包括远距离教育大学的学生)。但是,有些大学的在校生数却比较低,如有一个省的大学平均在校生数为5000人,另外两个

省的平均在校生数为7000人。由于在校生人数少,使得这些省份的大学的生均成本比南非全国生均成本的平均数高出25%~45%。因此,南非政府决定通过合并和重组,增加在校生数,以提高办学效益。

南非教育部从2003年开始,将实行新的预算办法。要求每一个大学向教育部提交三年发展规划,这些计划必须符合政府的社会和经济发展规划。教育部将对各大学的计划进行审查。只有审查合格后,教育部才向这些大学拨发经费。由此可看出,南非政府通过拨款机制,加强了对大学的干预和指导。

中国政府解决大学经费困难的政策与南非有相同和不同之处。相同之处在于,中国从今年开始也通过大学合并等方式提高在校生数,但中国大学在校生平均人数仍然很低,如1998年仅为3335人。从南非的经验来看,在提高在校生人数方面,我国还需要下大的力气。另外,除加大政府拨款外,我国大学主要通过多种渠道筹措资金。例如,从1985年开始大学逐步实行收费制,鼓励学校与社会和经济体的合作,鼓励发展民办高校,不同高校之间资源共享,后勤改革等。

南非的财务政策对中国有以下启示:第一,中国高校可否实行宽进严出的政策?国内一些学者也已经提出了这一问题。目前,南非及许多发达国家实行这样的政策。但宽进严出必然会大大降低大学毕业率,影响大学教育的效益。这对于像中国、南非这些发展中国家未必适宜。这也是为什么南非政府反过来设法提高毕业率,以提高办学效益。第二,南非是通过预算的办法指导和干预学校的发展,使之与其社会的整体发展规划相一致,而中国是通过多种行政渠道影响大学的发展,如教育部等高校主管部门负责大学经费预算、专业设置、所属院校领导的任命和每年的招生计划等。与南非相比,中国政府部门更具体地涉入大学事务,影响大学自主权的发挥,这似乎不利于高等教育的多样化发展。第三,借鉴南非的经验,我国应该加快合并和重组的步伐,增加在校生人数,以

达到规模效益。

两国高等教育发展的大众化之路

在《面向21世纪教育振兴行动计划》中,我国明确提出了到2010年“高等教育规模有较大扩展,毛入学率接近15%”。

南非国家高等教育委员会在1996年曾预测,南非高校的毛入学率从1996年到2005年,由17%增加至30%,并实现从精英教育到大众化教育的转变。但实际上南非高教毛入学率在1996年以后,非但没有增加,反面减少至15%。因此,在南非《国家高等教育计划》中不得不重新确定一个较低的目标,计划在今后10~15年,将毛入学率增加至20%。

根据有关专家的研究,一个国家高等教育的规模与该国的经济发展水平密切相关。当人均国民生产总值小于1000美元时,其高等教育毛入学率小于10%;当人均国民产值在1000美元至3000美元时,其大学毛入学率为10%~20%。中国目前的人均国民产值约为800美元,毛入学率约为11%。南非目前的人均国民产值约为2900美元,毛入学率为15%。考虑到经济发展水平,我国的高教发展规模要比南非快。另一项研究表明,高教发展规模除与经济有关外,还与该国的基础教育密切相关。目前,南非高校,特别是大学普遍生源不足,这是制约南非高校发展的一个重要原因。因此,我国在发展高等教育的同时,还要发展基础教育,特别是中学教育。

增加政府投入是扩大招生规模的重要条件。20多年前,南非的一些黑人大学的学生人数迅速增加,但经费投入没有相应增加,造成这些大学教学和管理上的混乱及财政上的危机。这些负面影响在一些大学里至今未能消除。因此,南非政府强调要设法增加高教投入。在经费难以迅速提高的情况下,只能制定一个低标准增长的高等教育发展计划。

我国在1992年以来,招生人数迅速扩大,毛入学率已从1992年的3.47%增加至1999年的11.2%。扩招进一步满足了社会对高等教

育的需求,受到了社会上的普遍欢迎,为高等教育的发展带来了新的机遇。因此,从发展方向来看,这个政策是正确的。但是,随着招生人数的扩大,大学经费投入不足的问题亟待解决。除了大学提高效益,充分挖掘潜力和寻求多种增加经费的办法外,政府对大学的投入也要相应增加。否则,学习、研究和生活设施不足等问题,将会影响到教育质量,甚至会像20年前南非的一些大学,造成在教学和管理上的混乱,以及教学质量的下降。目前,国内一些高校已经出现了硬件设施严重不足的现象。随着高校招生人数的逐年增长,这一问题必须引起我们的高度重视。

结 论

以高知识含量为特点的新的经济结构、飞速发展的科学技术,特别是信息技术对高等教育提出了新的要求和挑战。社会和经济对于高等教育日益增长的需求和对高等教育投入相对不足构成了一对矛盾。人们在呼吁政府加大投入的同时,提高办学效率,开辟非政府经费渠道成为必然选择。像中国与南非这样的发展中国家,尤其如此。高等教育市场化是解决经费不足的一个有效途径。这样的市场化应包括两个方面。一方面是公立高校通过为社会经济服务,得到经费上的回报。另一方面是发展私立高校或公私合办高校。我国巨大的教育市场为高等教育的市场化提供了可能和机遇。我们应该抓住这个机遇,实现我国高等教育的大众化。

发展高等教育可有利于国家的振兴和现代化建设。同时,南非的例子也揭示了发展高等教育是促进社会平等的重要手段。中国过去在经济上成功地实行过“两条腿走路”的政策。我们似乎也可以用“两条腿走路”的办法发展我国的高等教育。我们在发展、建设世界一流大学的同时,也要从社会平等及国家的长远利益考虑,大力发展落后地区的高等教育。两者同样重要,不可偏废。

(作者:驻南非大使馆教育处薛彦青、杨瑾)