

编者按:在非洲国家,长期以来公立高校一直占据着主导地位,私立高等教育机构在边缘地带缓慢发展。直到20世纪80年代,结构调整、解除管制、政府财政危机等因素促进了高等教育市场化改革,为私立高校的勃兴创造了良好的制度和政策环境,同时跨国教育机构在高等教育国际化驱动下开始瞄准非洲市场,在这种背景下私立高校在非洲迅速膨胀。这些具有明显商业导向的私立高校的发展引起了政府、公立高校和广泛利益相关者的极大关注,引发了人们对私立高等教育的本质、作用、质量以及高等教育领域公平竞争等相关议题的讨论。南非公私高校伙伴、肯尼亚私立高等教育完备的管理体系均具有典型特征,为政府如何适当监管,处理好公私立高校关系,促进高等教育的持续、健康发展提供了可供借鉴的案例。本期“域外”栏目特刊发相关文章,希望能给您些许启示。

南非私立高等教育的发展及政策干预

◆牛长松

摘 要:纵观历史,南非私立高等教育一直处于主流高等教育之外,在边缘地带发展。20世纪90年代后,在有利的政策环境和经济利益驱动下,主要借助公私高校伙伴关系,南非私立高校获得了新的发展机遇,但南非政府随之加大了对私立高校的监管,政府的政策干预在南非国内引发了激烈的争论。

关键词:南非;私立高等教育;历程;特征;政策干预

一、南非私立高等教育的发展历程

南非私立高等教育的起源可以追溯到19世纪早期,其发展可分为以下4个阶段。^[1]

1.1829- 1917: 私立大学学院建立并逐渐公立化

这个阶段是南非私立高校的萌芽时期,私立高校与公立高校享有共同的历史起源,并大都经历了逐渐转为公立的过程,也就是说,在南非高等教育发展的前100年里,大学并没有明确的私立与公立之分。南非历史上第一所私立高校是1829年建立于开普敦市的南非学院(South Africa College),1834年开普敦市政当局为学院提供经济资助,学院逐渐转为公立,1918年成为著名的开普敦大学。为满足采矿业和制造业的需要以及宗教事务的发展,由私人 and 教会兴办的一些学院也都经历了类似的公立化过程。这个时期的大学教育是中等教育和后中等教育的混合,很多学院是欧洲大学的预备学校。

2.1918- 1947: 不同种族公私立高校开始分化

20世纪早期,正规公立高等教育的发展带来了种族和阶级隔离的壁垒,公立高校招收白人,有色人种的职业培训几乎全部留给私人举办,成立了一些私人函授学院,如卢赛姆学院(Lyceum College, 1917)、成果快速学院(Rapid Results College, 1928)、成功学院(Success College, 1940)、达默林学院(Damelin, 1945),这些学院最初以中等教育为主,后转而以函授方式提供后中等教育的部分时间制职业培训,以满足工业发展对技术和半技术劳动力的需求。1929年由私人发起在德班成立了招收印度工人的技术学院,这所学院是公立高校索尔塔技术学院(ML Sultan Technikon)的前身。

3.1948- 1990: 种族隔离制度下私立高校在边缘地带艰难发展

1959年《大学扩充法案》(Extension of University Act of 1959)及其后颁布的一些法案促成了一

批“非白人”大学的建立。二战后的五六十年代,对职业培训的需求推动了私立职业技术教育和培训的发展,到1974年,南非有32所注册的职业学院,其中大部分都是私立的。^[2]80年代后,在经济不断增长的宏观环境下,南非高技能工人,特别是与技术相关的熟练劳动力短缺,大学面临培养社会所需人力资源的压力,同时种族隔离政府不平等的教育政策已经不适合社会发展的需要,弱势群体对高等教育的需求日益强烈,私立高校的入学人数,尤其函授学院的入学人数明显增加。这个时期私立后中等教育与公立高校相比,处于较低的边缘化地位,存在于主流高等教育之外,只能提供低水平的资格证书,种族隔离政府对其采取不干预政策,默许将黑人学生从公立高校分流的现状,以此达到不同种族分开发展的教育目的。

4.1990年代后:迅速发展时期

1994年大选之后,南非私立高等教育的发展进入了新阶段,新宪法和1997年南非高等教育法案使得私立高等教育机构颁发学位和文凭成为可能,而这个权力过去一直由公立高校所垄断,因此私立高校在有利的政策环境下,抓住市场机遇,迅速发展,到2003年南非私立高校约117所,多数位于经济发达、人口稠密的省份,如豪登省,教学项目集中在商业和管理、营销和公共关系、建筑和制造、制图和服装设计、信息技术、通信、新闻和传媒、教育和培训、宗教、按摩及其他等10个学科领域,主要提供证书和文凭层次本科生教育。^[3]概括起来,南非私立高等教育大体沿着四个路径发展。^[4] (1) 跨国教育机构(transnational institutions)。在高等教育国际化背景下,国外高校开始向发展中国家输出教育,跨国教育机构进入南非市场,目前在南非政府注册的跨国高校有:澳大利亚的邦德大学(Bond University)、莫纳什大学(Monash University)、荷兰商学院(Business School Netherlands)和英国蒙特福德大学(De Montfort University)。(2) 特许学院(franchising colleges)。南非国内一些大公司在经济利益驱动下,创办特许类院校,如达默林学院(Damelin College)、波士顿城市校园(Boston City Campus)、市场管理学院(Institute of Market Management, IMM)、中兰德研究院(Midrand Graduate Institute)、成功学院(Success College)等。(3) 技术和职

业教育培训学院(technical and vocational education training institutes, TVET)。这些学院以商业、营销、管理、美容、保健等职业类课程为主,提供水平5层次的证书和文凭教育,其主要办学特色为:为工作做准备、扩大职业领域入学、实践导向明显、集中于特定职业或专业领域。(4) 公司课堂(corporate classrooms)。公司课堂以员工培训为主,其目的旨在促进雇员个人能力发展,提高公司的生产率,培训内容具有很强的实践性,这类私立教育机构在南非规模尚小,有6个主要的公司课堂,百慕大(Old Mutual)是其中最大的。

二、1990年代后南非私立高等教育发展的典型特征:公私高校伙伴

1990年代后南非私立高等教育的发展呈现出一个典型特征,即公私高校伙伴,上述所提到的四类私立高校大都是借助与公立高校的伙伴关系建立和发展起来的。到2001年12月,7所大学、5所技术学院与私立高校建立了伙伴关系,伙伴高校总入学人数达五万五千多人,^[5]还有一些技术学院与跨国高校签订伙伴协议,提供MBA课程。

1.公私高校伙伴类型

根据合作性质,公私高校伙伴大致分为三种类型:^[6]服务伙伴、教学伙伴和职业学院伙伴。服务伙伴指的是私立高校为在公立高校注册远程学习的学生提供基础设施和管理服务,不提供实际教学,这些私立伙伴院校基本上是营利型的公司或企业。教学伙伴即私立伙伴院校提供面授教学,是公私伙伴中最常见的一种合作方式,这种伙伴关系还可细分为4类:一是专门型伙伴即私立伙伴院校专攻一两个教学领域,如商业、贸易、管理、信息技术和计算机,一般为职业教育或培训,这些私立高校一般没有自己独立的教学项目,依靠与公立高校建立的特许协议而存在。二是综合型伙伴即私立伙伴院校提供广泛领域的学习项目,与公立远程和普通院校、跨国院校、职业院校和各种考试机构建立伙伴关系,这些私立伙伴院校一般有自己的图书馆、计算机室、教室、行政办公室、娱乐设施等基础设施和专业教师,比较注重教学质量,从事科研,具有一定的竞争力。三是能力发展伙伴,公私立高校通过建立伙伴关系,促进双方能力的发展,如公立院校帮助私立高校开发课

程、设置讲座;私立高校为公立高校的教师或学生提供实习培训等。四是入学伙伴即私立高校为那些不符合公立高校入学条件的学生提供教学,合作双方共同开发学习资源,包括课程和学习项目,公立院校的教师也到私立高校授课,这些私立高校一般是非营利性质的教会学院。职业学院伙伴即私立职业学院与公私立院校建立伙伴协议,开发自己的学习资源和学习项目,利用远程学习或特许形式为学生提供职业训练。

2.公私高校伙伴的驱动因素

南非公私立高校伙伴的发展是由多种因素促成的。首先,在南非,远程教育的性质发生了巨大变革,传统的远程教育函授形式正被学习者支持模式所取代,远程教育的对象从成人转向中学毕业生,面授大学与远程大学之间的差别正变得愈加模糊。传统面授大学,例如比勒陀利亚大学和前比勒陀利亚技术学院,开始设置远程教育课程,尤其以黑人教师教育为主,但这些传统普通高校缺乏远程教育经验,因此与私立高校建立合作,即私立高校为在公立大学注册远程教育的学生提供面授教学或管理服务。据相关资料统计,86%的伙伴学生接受的是远程教育。其次,公立高校之所以与私立教育供应商建立伙伴关系,与南非公立高校所处的全球化、企业化环境密切相关,很多公立高校在政府财政日益减少的情况下,不得不寻求巩固自身地位的方法,不得不采取战略扩大生源。对于公立高校来说,与私立高校建立伙伴关系,可减少基础设施建设的成本。面授公立高校与远程私立高校,远程公立高校与面授私立高校建立的伙伴基本由这个动机所驱动。由此,公立高校通过扩大地理分布达到了扩大入学和增加收入的目的。最后,从南非私立高校的历史来看,私立高校一直处于边缘化的补充地位,他们希望借助与公立高校伙伴关系提升自身形象和声誉,吸引生源,甚至作为在教育部申请注册的资本。很多私立高校借助与公立高校的伙伴关系,扩大自己的服务范围,对很多潜在的学生客户来说,与著名公立高校建立伙伴关系是私立高校可信任的一个重要标志。

3.公私高校伙伴存在的问题

南非公私立高校伙伴作为一种现象有其存在的理由,满足了学生对大学教育的某种需求,但其成效尚有待进一步探讨,其存在的一些问题需要加以澄

清。第一,公私伙伴的质量堪忧。在伙伴关系中,公立高校为学生注册并提供课程资源,但对私立高校的教学和管理没有采取任何质量控制措施,加入公私立伙伴的大多数私立高校都未经高等教育质量委员会认证或在教育部注册,到2002年55个伙伴高校中只有13个注册。第二,学生的部分权益受到损害。公立高校因学生注册获取政府拨款的同时,却未能给与这些学生同等的权力,例如,在很多情况下,伙伴入学的学生无法享用公立高校的图书馆、实验室等资源。如果伙伴双方解除或终止协议,学生的权益却得不到任何保障。第三,公立高校很少重视伙伴院校能力的发展。公私高校伙伴中私立院校处于弱势的地位,公立高校负责教学材料的开发,持有教学项目的智力产权,决定伙伴教学项目的使用方式,私立伙伴院校不参与教学资源开发,只提供教学或服务,推销教学项目。第四,伙伴关系对其他高校造成不公。伙伴院校开设远程教育与传统远程大学,如南非大学和维斯特大学(Vista university),争夺生源,抢占市场。同时利用伙伴关系,公立院校增加了入学率,并将政府资助和私立高校的特许费收入帐下,而其所做的无非就是为学生注册,颁发证书,这就在高等教育领域造成了不公平竞争。

三、南非私立高等教育政策及其引发的讨论

1994年后南非的政策和立法促进了私立高校的发展。1993年临时宪法有关教育的条款规定:每个人有权在共同文化、语言或宗教基础上,以无种族歧视为前提,建立可行的教育机构。宪法所赋予的权力和国家干预最小化的制度环境促进了1990年代中后期南非私立高校迅速发展。1996年正式宪法在公平和矫正的目标下,加大了国家干预力度,承认私立高校与公立高校并存(而不是竞争)的权力,但同时提出加强监管,确保高等教育变革中公平目标的实现,并且不以牺牲质量为代价。

1990年代后南非私立高校的发展在南非高等教育界引发震荡,私立高校入学呈现繁荣局面的同时,公立高校入学人数却大幅减少,如果政府资金不给予支持,很多公立大学和技术学院将面临倒闭的危险。政府认为私立高校对公立大学造成威胁,并且私立高校存在很多不尽人意之处,同时认为公私高校伙伴,尤其两者在远程教育领域的合作无限制地扩

张会破坏国家高等教育整体规划,政府对私立高校的质量和可持续发展也表示出担忧。因此,从1997年起南非政府加大了对私立高校的政策干预。

1998年,政府进一步加强对私立高等教育的管理,要求提供私立教育的机构必须在教育部注册,还要获得南非资格局的认证。这个复杂的双重过程的具体要求不断变化,结果造成私立教育机构和政府部门之间发生矛盾,关系紧张。南非政府私立高校政策变更最明显的例子是,1998年初教育部发行的私立教育机构注册程序指南中,教育部建议私立高校为顺利注册应与公立高校建立伙伴关系,不到一年,教育部长宣布公私高校合作暂停。

公私高校合作伙伴暂停之后,2000年高等教育修正法案又赋予教育部长监管私立高等教育机构的更多权力。2000年高等教育修正法案(54号法案)对1997年101号高等教育法案的部分内容进行修正,具体内容有:^[7] 1) 101法案的第3部分被修正,为总体考虑高等教育系统的利益,需界定整体公立和私立高等教育院校以及单个公立或私立高等院校的运作范畴; 2) 101法案第51部分被修正,给私立高校的注册机构以权力,判断“大学”或“技术学院”的名称是否可用; 3) 101法案第54部分被修正,给私立高校注册机构留有判断余地,区别对待国内和国外高等教育申请者。

高等教育委员会(CHE)对私立高校的发展表示了同样的担忧,担心私立高校发展失控,将会危及教育质量,危害学生,委员会指出“在南非完全排除国外私立教育机构是不现实的,但问题是这些教育机构的目的是什么,很多国外教育机构仅仅将目标定位在扩大学生数量和市场份额。”^[8]高等教育委员会认为公私立高校的合作损害了其他公立高校的利益,造成了公立大学招生减少,公立大学的教师为提高个人经济收入在私立高校做咨询、指导、兼任职课。在公私立高校的合作中,很多公立大学所作的只是为学生在大学注册,颁发证书。因此,高等教育委员会提出公私立高校的合作应该暂停。

在高等教育委员会建议的基础上,教育部正试图控制公私高校合作造成的这种不平等的竞争。2001年《高等教育国家规划》中指出,在目前公私立伙伴高校学习的学生只有满足下列条件才能获得赞助。^[9](1)教学项目必须作为院校三年“滚动”计划的

一部分才能得到批准; 2) 院校开设教学项目必须在无需政府资金的情况下获得批准; 3) 教学项目只有在下列条件下才能获得批准: 教学项目与院校的使命(包括院校能力)相一致;与专一远程教育院校开设的教学项目不重复;教学项目满足地区或国家的需要;教学项目满足高等教育质量委员会的质量认证标准; 4) 合作一方的公立大学必须承担教学项目的全部学术责任,在公立大学注册的学生必须享有全部权力。

政府的私立高等教育政策发布后,引起了各方的强烈反应,在南非国内引发了激烈的争论。首先,私立高等教育机构对政府态度的改变和政策变更表现出气愤和不信任。私立教育、培训、发展联盟代表250个组织表达了他们的立场,认为2000年高等教育修正案“将带来更大的不确定性和风险,将严重损害现存私立教育机构和那些希望进入此产业的机构”。私立高等教育机构认为政府对私立高等教育发展的不恰当干预主要表现在以下几个方面:(1)不考虑私立高校的使命、资产或历史背景的差异,一律采取同样的政策和程序;(2)严重限制私立高校的发展,限制学校规模;(3)对私立高校与国内外公立高校之间的伙伴关系无限期叫停;(4)政策监管部门对私立高校采取敌视态度。

其次,2000年高等教育修正法案遭到了议会中的反对党和民主联盟的反对,他们认为立法抑制了竞争,而竞争恰好是优秀的基石。教育政务委员会主席斯彼尔德(Shepherd Mayatula)认为法案应寻求如何在政府不干预的情况下阻止国外高校争夺学生资源并提高自身能力的途径。因卡塔自由党对法案的意图表示赞赏,但是反对教育大臣在高等教育运作上“言论过激”。

再次,邮政卫报周刊对此也展开了争论,麦克兰(McFarlane)为私立高校对立法感到气愤,因为公立高校可以免除冗长的注册过程而私立高校却不得不这样做,这就造成了一种印象,即所有的公立高校都是高质量的,而私立高校的质量都值得怀疑。格顿(Gordon)不赞成政府以政治手段打压私立高校,以达到挽救公立高校的生源的目的,并反对南非资格局的监管权力。邮政卫报周刊还发表了另外一种看法,杜林(Dowling)认为高等教育是一种公共产品,不应该以获利为目标,私立高校无法提供足够广度

和深度的课程来满足国家需要, 私立高校很少从事科研, 只集中于教学, 限制了高等教育教学、科研和服务三大功能整合。

最后, 南非大学校长联合会支持高等教育国家规划对私立高校的注册和认证的相关监管, 为规范公立高校与私立院校建立伙伴关系的行为, 制定了公私立高校伙伴行为准则, 将其作为对私立高校监管的有效补充, 与教育部共同促进高等教育系统的持续有效发展。^[10]

四、结语

南非政府对私立高校采取的监管和质量认证政策带来了私立高校数量的减少, 一些跨国教育供应商从南非撤出, 但这并不意味私立高校在南非没有了发展的空间, 未来对私立高校的需求还将继续增加。

一方面, 政府减少对公立高校的拨款, 大学在资金不足、招生能力没有增加的情况下, 要实现政府提出的入学率从15%上升到20%的目标, 还需要私立高校和公立高校共同来完成, 私立高等教育作为公立高效的有益补充可以满足对低层次高等教育不断增长的需求。

另一方面, 私立高校正采取提高自身质量的措施来增加对学生的吸引力。一些私立高校的持有公司开始采取合并和合理化的措施, 加强其质量基础, 以接受高等教育质量委员会的认证。在教育部提出对所有授课点进行评估的要求下, 过去授课地点过于分散的状况也在改变。同时, 私立高校的合理化进程中还积极开展了对继续教育项目和高等教育项目进行明确的工作。

参考文献

- [1]Mabizela, M. The evolution of private provision of higher education in South Africa [J]. Perspectives in Education, 2002, 20(4):41- 53.
- [2]Fehnel, R. Private Higher Education [A]. In Cloete, N., Fehnel, R., Maassen, P., Moja,T., Perdd, H., Gibbon,T.(Eds).Transformation in Higher Education: Global Pressures and Local Realities in South Africa[C].Lansdowne: Juta and Company Ltd. 2002, 347.
- [3][8]CHE. Higher Education Monitor: The state of Private Higher Education in South Africa.[EB/OL]http://download.che.ac.za/documents/d000040/CHE_HE_Monitor_nol_June_2003.pdf.2007- 7- 16/2007- 7- 16.
- [4]Levy, Daniel C. Profits and Practicality: How South Africa Epitomizes the Global Surge in Commercial Private Higher Education. Working Paper. [EB/OL]http://www.albany.edu/ prophe/publication/profits.pdf.2007- 7- 10/2007- 8- 3.
- [5][6]Mabizela, M. The Business of Higher Education: A study of public-private partnerships in the provision of Higher Education in South Africa.[EB/OL]http://www.hsropress. ac.za. 2007- 6- 2/2007- 6- 20.
- [7]Bitzer, E. South African legislation on limiting private and foreign higher education: protecting the public or ignoring globalisation?[J]. SAJHE/SATHO, 2002, 16(1):22- 28.
- [9]DoE. National plan for higher education in South Africa. Pretoria: Ministry of Education. [EB/OL]http://education.pwv.gov.za/DoE.2007- 6- 14/2007- 6- 14.
- [10]Kotecha, P. mproving the quality of partnership between the public and private sectors in South African higher education[J]. Perspectives in Education, 2002, 20(4):129- 136.

Development Process and Policy Intervention of South African Private Higher Education

Niu Changsong

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

Abstract: From historical perspective, South African private providers were regarded as inferior institutions and operated on the fringes of public higher education. After the 1990's, motivated by government policies and economic forces, private higher education developed rapidly through partnerships with public universities. But at the same time, government has acted to regulate private institutions, and this policy intervention brought hot debate in South Africa.

Keywords: South African, private higher education, development process, development feature, policy intervention