

南非教师教育新政策述评 ——构建平等与多元的师资培训体系

姜 勇, 刘蓉慧

(华东师范大学 学前教育与特殊教育学院, 上海 200062)

[摘 要] 1994 年以来, 为应对教师数量的急剧增多, 提升师资培训的质量与效益, 南非政府颁布了多项教师教育新政策。这些新政策的颁布不仅解决了南非教师教育的多样化需求, 同时建立了一个严格的管理和规范教师教育的体系。这是南非教育史上首次形成平等、多元、反种族隔离的师资培训新政策。

[关 键 词] 南非; 教师教育; 新政策; 平等; 多元

[中图分类号] G451.2/478

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-7469(2007)05-0040-04

自 1994 年南非废除种族隔离教育政策以来, 政府通过了多项教育立法和政策规定, 依法管理基础教育、职业教育、高等教育等各级各类教育。引人注目的是, 在教师教育领域, 南非政府同样颁布了多项新政策与法案。这些政策与法案对推进教师教育的平等权, 促进培训机构与培训方式的多样化, 构建平等与多元的师资培训体系起着重要作用。

一、南非教师教育政策的演变: 种族隔离时期

南非教师教育体制根植于南非的种族隔离制度。1910 年宪法规定, 白人教师培训必须在当时的开普敦、纳塔尔、德兰士和奥兰治这四省的管理之下, 黑人教师则没有培训的机会。1953 年颁布的《班图教育法案》使得黑人教师独立培训体制开始建立^[1]。这样, 一个种族隔离的教师教育体制应运而生, 出现了为白人教师和黑人教师提供培训的各自独立的教师教育学院。

到了 20 世纪 60 年代, 教师教育学院沿着种族和民族的分隔线而分布, 形成局部的、多样的和有差异的教师教育途径。种族隔离的教师教育学院与那

些为不同种族团体提供教师教育的大学并存。20 世纪 70 年代早期, 教师培训在种族隔离的学院和大学里进行。经过培训的教师通过分配制度流向不同的种族隔离学校。每一种学院和大学分别为特定的学校培训教师。这样, 种族隔离时期的教师教育政策就有了以下特征。

首先, 它为不同的种族和民族团体提供了不同形式的教育。师资培训机构的所在地是以南非的种族隔离的地理分布为基础的, 它是由种族隔离制这种特殊的社会意识理论决定的。

其次, 这种分离的教师教育体制决定了个体是否接受培训和分配到哪里工作。教师的供需关系就是由维持种族和民族隔离的需要所决定的, 而不是由国家的总体规划所决定。卡瑞姆(Carrim)曾指出, 种族隔离制导致白人教师与黑人教师间的不平等地位^[2]。从管理的角度来看, 这种教师教育体制导致了培训机构重置、缺乏明晰的连贯的总体性以及培训缺少品质监督机制。

第三, 这种“体制之上的体制”产生的一个后果就是教师教育的课程和资格认证的多样性。种族隔离制的一个严重后果是大部分黑人教师培训学院和

[收稿日期] 2006-11-08

[基金项目] 上海市哲学社会科学规划课题“新时期教师自主发展的模式研究”(批准号: 2004JYS006); 上海市教育科学规划课题“教师发展及其培养模式研究”(批准号: B0444)。

[作者简介] 姜 勇(1973-), 男, 上海市人, 华东师范大学学前教育与特殊教育学院副教授, 教育学博士; 刘蓉慧(1982-), 女, 海南海口人, 华东师范大学学前教育与特殊教育学院硕士生。

大学里的课程局限于人文和艺术学科。而这又源于黑人中学阶段科学和技术课程的缺乏。因为大部分毕业于黑人教师培训学院的教师主要学习宗教和历史, 几乎没有数学、科学和技术方面的课程, 导致在中小学里, 这些学科的教学质量很低, 并造成恶性循环。

第四, 对于黑人来说, 教育机会极其有限, 只有少数学生能够成功地接受基础教育, 能够完成中学教育的人数就更少了。种族隔离的教师教育体制不但限制了黑人接受高等教育的机会, 而且在中学阶段, 课程主要是以人文学科为主的历史和宗教研究。在这种情况下, 许多人参加教师培训方案是为了获得接受高等教育的机会。在种族隔离制度下, 参加教师培训就成了黑人有限的高等教育机会。教师教育也因此成为黑人应对高等教育资源匮乏的一种策略。

二、后种族隔离时期南非教师教育的新政策

针对长期分裂和隔离的教师教育体制, 近年来, 南非新政府制订了一系列推进教育民主、平等的举措, 特别是出台了大量教师教育新政策。

1995 年, 颁布了《国家资格体制》(NQF) 和《南非资格权力法案》(SAQA), 主要负责教师教育的标准和质量保证。其中, 《南非资格权力法案》是由“国家标准机构”(NSBs) 和“标准生成机构”(SGBs) 组成的, 它们负责制定教师教育标准。《南非资格权力法案》所规定的教师教育质量保证金标准同样也由高等教育委员会 (CHE) 所属的高等教育质量保证金委员会 (HEQC) 共同制订^[3]。

1996 年成立了“南非教育者理事会”(SACE), 主要负责教师的注册、纪律、行为和专业发展。同年, 颁布了《国家教育政策法案》(NEPA), 授予教育部长为教师教育和教师委任制定方针政策, 以及决定课程框架和教师资格认证等权力^[4]。

1997 年, 《高等教育法案》授权教育部长将教育学院纳入国家公立高等教育系统。这项政策促使了高等教育委员会接纳教育学院及《关于将教育学院融入高等教育部门的报告》的诞生^[5]。帕克 (Parker) 曾指出, 这实质上是一项宪法功能的转变, 即教育学院从省级地方政府的管理过渡到中央的管理并且被并入大学^[6]。1997 年颁布、2000 年修订的《教师教育规范与标准》(NSTE) 在教师教育中引进以成果为基础 (outcome-based) 的教学的同时, 也为有能力的教师

到底能够做什么以及应该怎样做提供了详细说明。此外, 这项政策还为南非教师教育者规定了七种主要角色, 分别为: 学习调解者、学习计划的解读与设计者、领导与管理者、学者、研究者、公众、学习领域的专家^[7]。2001 年进一步制订了在南非教育史上有影响力的《2005 课程方案》, 促使了教育体制向以成果为本位的教学内容转变, 强调学习领域而不是学科内容, 在教师教育上亦如此。

此外, 一些其他的政策方案, 如政府制订的“服务条件”(conditions of service) 计划对教师的影响至关重要。它包含了《教育者就业法案》(Employment of Educators Act)^[8]和《教育与劳动关系理事会》法规。新的政策框架同样为各种相关行业组织积极参与教师教育提供了最大可能, 如教师协会、南非教师民主联盟、南非教育学院院长委员会、教师组织、工会组织等。

三、南非教师教育新政策解读

上述政策框架反映了南非政府所颁布的各种政策法规的复杂结构。一系列的政策法规和措施试图为建设民主、平等多元的南非教师教育提供有效的制度、管理、课程、质量保证和政策体系。在内容上主要包含四大领域: 教师教育的内容, 教师教育的管理、质量保证与规范, 教师培训的成本, 专业观念的改变。

首先, 对于教师教育的内容来说, 政策对教育提供者和教育机构双方的变化都产生了影响。新南非政府促使教育向成果本位转变, 强调学习领域而不是分科教学, 这也是《2005 课程方案》的核心观念。在这项政策中, 核心的知识观转变就是以学生为中心的教学模式, 明确不同的学生所要达到的不同能力类型, 以及教师的角色定位。因此, 南非要求新型的合格教师应具有在这种成果本位的教育中进行教学的能力, 同时能够关注学生。在很大意义上, 这是对死记硬背和集中授课的学习方式的一种转变。但是, 这种转变可能导致教师教育过分注重教学的方式, 而忽略了教师所需具备的知识结构。

其次, 管理、规范和质量保证构成了当前南非教师教育政策体系的另一个重要内容。种族隔离制度下的教师教育不仅仅是处在隔离状态, 而且教育机构多样, 缺乏质量保障体系和机制。从这个角度讲, 来自《南非资格权力法案》的规范以及一整套相关的协会结构和团体都试图协调教师教育的质量和评价

标准。上述政策的设计旨在确保全国教师教育的统一标准以及教师在《教师教育规范与标准》的框架里工作。质量保证的关键问题在于这些不同的机构和团体如何相互作用,并且协调它们对教师教育服务质量的监督和保障作用。新南非政府的政策旨在创建具有广泛代表性的参与式组织。这种政策的成功与否取决于能够在多大程度上保证“充足的一致意见”和对约束性行为达成一致^[9]。

第三,教师培训的成本。对效率的追求导致教师教育的理性化成为最核心的问题。调查数据表明,学院层次的教师教育培养成本是大学层次教师教育培养成本的4倍多,而这主要是由于学院教师教育的低师生比。从这个角度来看,大学在培养教师教育上可能效率更高。为此,南非新政府出台了一个将所有教育学院并入大学的政策,其成果之一即是南非再没有独立的教育学院。

第四,新政策在对普通教育的论述中重塑了教学的概念。很多学者提出,必须重新关注教师的教学和教师通过有效教学所不断积累的专业认同感。对教学的关注,是一项重要的政策变化,也是一个普遍的进步,因为它表明对教育实践工作的新认识。卡瑞姆特别指出,在这个重新定义的过程中,很多师资培训机构缺少对教学实践的关注,这是理论及实践上都应做出研究与说明的课题,教师教育必须要导向教师专业实践能力的转变。

四、南非教师教育新政策评析

后种族隔离时期的南非在教师教育上颁布了许多新政策,初步形成了全国统一的教师教育政策体系,这是南非教育史上的重大事件。在新政策颁布与实行过程中,也取得了不少有益的师资培训经验,但同时也面临着一些问题。

首先,南非教育史上首部统一的全国教师教育政策体系开始形成。它充分考虑了教师教育的多样化需求和机构的竞争性。在新政策体系中,最主要的收获是废除了种族隔离制的教师教育体系,创建了统一的教师教育体系,保证了基本的公平。在创建质量保证体系过程中,为了提升教学的质量,实现更大程度的公平性,新政策体系还将教师教育的多样化需求和竞争性要求考虑进去,使各种培训机构(包括国家主办和私人举办)在统一的教师教育质量标准下公平竞争,以成绩为导向,面向市场的挑战。

其次,南非新教师教育体系强调要建立一个严

格的管理与规范体系,因此政府投入了大量的精力与财力发展相关、适宜的法律结构和管理委员会,如SAQA和CHE等。这是创建规范的体系过程中非常重要的第一步,也只有在这样的政策体系中,才有可能在优先发展什么方面做出决策和品质保证。正如帕克所指出的,这个过程中带有很多对教师教育学院的角色定位的思考。

第三,虽然在政策层面为破除种族隔离的教师教育体制起到了积极作用,但要转变教师的教育观念,提升教师的能力,还需要一个较长时期的发展过程。一些教师仍然持有传统的专业能力观,即认为教师的专业能力与更多更高层次的资格证书有关,这也是可以理解的。毕竟南非的教师队伍中尚有大约8万名教师未取得专业资格^[10]。虽然新的教师教育政策基于这样一个理想的假设,即教师在具备了最基本的入职资格后,其教学质量和是否拥有更高层次或者更多的资格证书并不存在任何直接联系。但是,它忽视了在实际生活中教师的工资是根据人种而定的这样一个事实。白人教师的收入仍然高于黑人教师,因为他们在传统的种族隔离制下就拥有更多和更高层次的资格证书,而大部分具有同样条件的黑人教师不但那时候没有获得同等待遇,而且现在也没有。这也是南非教师教育面临的新问题与新挑战。

第四,后种族隔离时期的教师教育政策很少涉及教师教育课程。政策通常是在宏观层面上探讨问题,如教育家对教育的构想或什么类型的方案应该被授予资格,并没有对教师教育课程的具体制订与实施予以充分的关注。教师教育的初期内容和教学与后续内容和教学的特殊性没有得到充分认识,并因此成为教师教育的难题。

最后,我们还注意到,2001年以后,南非私立教师教育机构正在迅速增长。虽然它促进了教师教育方式的多样化,但也给教师教育的管理和质量监控带来了挑战。南非教师教育方案中注册人数的增长,主要集中在那些由公立大学和私立教师教育机构合作的部门。在2000年,参与教师教育方案的学生中,大约37%是注册在公立大学和私立教育公司合作进行的远程教育方案中的,这些合作方案的私立教育机构数量约为100家,其中包括在南非知名度很高的伊丽莎白大学和阿扎尼亚东部港口城市德班市的纳塔尔大学。但是私立教师教育机构的增长在多大程度上体现了国家在教师教育上的需求和紧缺呢?比如,比勒陀利来大学教育管理进修学院(国立大学和私立学院的合作办学机构)的培训目标是2.5万名

教育管理者, 但南非是否真的需要 2.5 万名“管理者”呢? 对此, 能够明确反应南非教师教育实际需求的明朗政策却姗姗来迟。可见, 在南非教师教育的政策规划上还有很多重要问题有待于解决。

[参考文献]

- [1] Sayed, Y.. Changing forms of teacher education in South Africa: a case study of policy change [J]. International Journal of Educational Development, 2002, 22 (4): 381-395.
- [2] Carrim, N.. Teacher identities: tensions between roles [A]. In: Lewin, K., Samuel, M., Sayed, Y. (Eds.). Changing Patterns of Teacher Education in South Africa: Policy, Practice and Prospects [C]. 2001. 73.
- [3] Department of Education. Criteria for the recognition and evaluation of qualifications for employment in education based on the Norms and Standards for Educators [R]. Government Gazette. Number 21565. Government Printers, Pretoria, 2001. 423.
- [4] Department of Education. National education policy act, Number 697 [R]. Government Printers, Pretoria, 1996. 221.
- [5] Department of Education. Higher Education Act[R]. Government Gazette. Number 18207. Government Printers, Pretoria, 1997.132.
- [6] Parker, B.. Roles and responsibilities, institutional landscapes and curriculum mindscapes: a partial view of teacher education policy in South Africa: 1990- 2000 [A]. In: Lewin, K., Samuel, M., Sayed, Y. (Eds.). Changing Patterns of Teacher Education in South Africa: Policy, Practice and Prospects [C]. 2001. 611- 67.
- [7] Department of Education. Norms and standards for educators [R]. Government Gazette. Number 20844. Government Printers, Pretoria, 2000. 415.
- [8] Department of Education. Employment of Educators Act of 1998 [R]. Government Printers, Pretoria. 1998. 133.
- [9] Sayed, Y. & Jansen, J.. Implementing Education Reform: The Case of South Africa [M]. Cape Town: UCT Press, 2001. 91.
- [10] Ndawi, O. P.. Education for all by the year 2000 (EFA2000) in some countries in Africa: can teacher education ensure the quantity, quality and relevance of that education?[J]. International Journal of Educational Development, 1997, 17(2):121- 128.

Commentary on the New Policy on Teacher Education in South Africa: To Create an Equal and Multiple System of Teacher Education

JIANG Yong, LIU Ronghui

(School of Early Childhood Education and Special Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Since 1994, The South Africa Government has promulgated several new policies on teacher education in order to solve the problems of rapid increasing of the numbers of teachers, and to improve the quality of teacher training. These new policies not only have solved problems of the multiple needs of teacher education and the competition of the agency of teacher training, but also established a rigid and norm system of teacher education. It is the first equal, multiple and post- apartheid policy on teacher education.

Key words: South Africa; teacher education; new policy; equal; multiple

[责任编辑: 胡 义]