

# 南非私立高等教育质量保障机制探析

祝怀新, 翟俊卿

(浙江大学 教育学院, 浙江 杭州 310028)

[摘 要] 1994 年新南非政府消除种族隔离制度之后, 其高等教育发展迅速, 其中私立高等院校的数量也有了大幅提高, 与此同时, 私立高等教育质量问题也受到了人们的关注。为此, 南非政府出台了一系列政策和策略, 进一步完善私立高等教育质量保障机制, 以促进和提高私立高等教育质量。

[关 键 词] 南非; 私立高等教育; 质量; 保障机制

[中图分类号] G64/ 478

[文献标识码] A

[文章编号] 1006- 7469(2007) 05- 0073- 04

南非的高等教育长期受英、美、澳等发达国家的影响, 其高等教育具有较高的质量。南非结束种族隔离统治后, 特别是到了 20 世纪 90 年代中期, 南非高等教育得到了进一步扩充与发展, 私立高等教育也随之得到了蓬勃发展, 私立院校的在校生人数不断攀高。然而, 私立院校在数量上增长的同时, 不可避免地出现了教育质量问题。为此, 南非政府不断建立和完善私立高等教育质量保障机制, 以求通过宏观管理来改进和提高私立高等教育的质量。

## 一、南非私立高等教育质量保障机制的沿革

### (一) 探索阶段(20 世纪 80 年代末至 1994 年)

二战后, 世界各国都大力发展高等教育, 以期培养振兴国家所需的人才, 使得接受高等教育尤其是私立高等教育的人数不断增加, 高等教育大众化逐渐成为教育领域的热点问题。自 20 世纪 60 年代南非独立以来, 历届政府都将扩展高等教育作为重要的发展战略, 使得其高等教育入学率为非洲最高。但是, 随着高等教育大众化程度的不断加深, 教育质量问题日益受到人们的关注, 由于高等教育入学人数的迅猛增加, 造成师资力量的短缺和生均教育基础设施的减少, 对教育质量造成了严重的冲击。

直到 20 世纪 80 年代末, 南非仍未形成系统全面的高等教育质量保障体制, 没有一个全国性的高

等教育质量保障政策或工作框架。到了 20 世纪 90 年代初, 对高等教育质量的关注则在制度和高等院校两个层面悄然兴起。首先是在制度层面, 1991 年, 南非全国教育政策研究会(National Education Policy Investigation Civil Society)要求在公正、平等和发展的框架下关注中等后教育的质量问题, 并提出保证教育质量和促进教育公平是制定教育政策的根本依据<sup>[1]</sup>(p.144)。在高等院校层面上, 大学校长委员会(The Committee of University Principals) 和理工学院教育证书委员会(The Certification Council for Technikon Education) 分别在 1987 年和 1988 年开始加强了对南非的大学和理工学院的管理, 并构建高等院校内部质量保障机制。

南非此时期的高等教育质量保障工作主要是针对公立高等教育而言, 因为私立高等教育在此阶段还没有得到很大发展, 私立院校也极少。但是, 此阶段对建设高等教育质量保障机制的探索, 为后来私立高等教育质量保障机制的确立奠定了基础。

### (二) 初创阶段(1994-2001 年)

由于南非长期实行种族隔离制度, 造成黑人群体所受教育水平十分低下。1994 年新南非政府成立后, 废除了种族隔离制度, 高等教育民主化浪潮高涨, 黑人接受高等教育的人数不断增加, 高等教育总人数中黑人学生的比例从 1993 年的 40% 上升到 2002 年的 60%<sup>[1]</sup>(pp.67- 70), 其中私立院校黑人学生

[收稿日期] 2006- 10- 08

[作者简介] 祝怀新(1965- ), 男, 浙江杭州人, 浙江大学教育学院教授; 翟俊卿(1982- ), 男, 天津市人, 浙江大学教育学院硕士生。

数增长的速度更快,从1993年的12%到2002年的70%<sup>[2]</sup>(p.20)。

然而,教育民主化并不只是意味着入学公平,更要注重受教育过程和结果的公平。对此,南非政府越来越关注高等教育的质量问题,特别是在20世纪90年代飞速发展的私立高等教育。根据南非国家高等教育委员会(NCHE)1995年的统计,大约有15万学生从私立院校获得证书和学位<sup>[3]</sup>(p.1)。南非政府为了改善和提高私立高等教育的质量,开始着手建立外部质量保障机制。1995年,南非政府颁布了《南非资格认定法》(South African Qualification Authority Act),并根据法令成立了资格认定局,主要负责建立完整的国家学习框架、加强教育和培训的质量监管,以及维护教育、培训和就业的公平<sup>[4]</sup>(p.4)。1997年南非教育部颁布的《高等教育的变革》白皮书(Education White Paper 3: A Programme For The Transformation Of Higher Education)指出,根据1997年《高等教育法》的要求,应该建立一个高等教育质量委员会对全国公立和私立高等教育的质量进行监督,以求建立一个完善的质量保障机制<sup>[2]</sup>(p.28)。

由此,南非私立高等教育质量保障机制的雏形开始形成。

### (三) 完善与深化阶段(2001年至今)

进入21世纪,随着经济全球化进程的不断加速,高等教育国际化给第三世界国家带来了很大的影响,也促动了第三世界国家的学生和学者向发达国家的流动,加深了第三世界国家对发达国家的依附关系。虽然南非拥有几所世界著名的大学,但是很多学生和学者对于国内高等教育的质量都很不满,因此不惜花重金到西方发达国家留学,造成了南非优秀人才和教育资源的流失,对本国的经济发展也产生了不利的影响。此外,由于高等教育市场化已成为国际趋势,南非的高等教育领域也受到了很大的冲击。由于私立高等教育是高等教育市场化的产物,其办学方向是为社会经济培养所需人才,专业课程设置更具时代性和市场性。南非政府发展私立高等教育质量保障机制,其目的便是通过宏观指导和监督促使私立院校提高教学质量,强化其办学方向的市场化,通过提高全国高等教育的整体质量来应对当今世界经济一体化的压力,提高本国高等教育在国际市场的竞争力。

南非教育部高等教育理事会(CHE)于2001年成立了高等教育质量委员会(HEQC),这标志着南非高等教育质量保障体系完全建立。2003年6月,高等

教育理事会提交了题为《高等教育监督与管理:私立高等教育的现状》(Higher Education Monitor: The State of Private Higher Education in South Africa)的报告,这是针对私立高等教育质量管理的专门性报告,它明确了对私立高等教育进行质量评估的要求和具体操作办法。为了进一步明确私立高等教育与公立高等教育相同的办学目的,即培养社会所需的人才,HEQC于2005年将以前对大学、理工学院和私立高校分别认证的制度整合,建立了一套既适用于公立高校,又适用于私立高校的认证制度,不断完善高等教育质量保障机制。

## 二、南非私立高等教育质量评估制度的组成

南非私立高等教育质量评估制度主要由院校的自我评估和南非高等教育质量委员会(HEQC)对私立院校的评估组成。

### (一) 自我评估

私立院校进行自我评估的目的不仅在于准备HEQC的资格审查与评估,更在于加强建设学校内部质量保障机制,树立学校的质量观念。

自我评估的内容主要包括教学目的、课程设置、毕业生资格认定、师资教学水平、学校基础设施等方面<sup>[3]</sup>(pp.14-33)。自我评估是关于学校各方面统计数据的汇总,调查本校教学的具体实施情况,并进行自我剖析,审视本校在教学质量上存在的问题,最后提出整改意见。私立院校的自我评估报告要上交到全国高等教育委员会,然后接受该委员会的评估考察。

当前南非私立院校中只有67%建有内部质量保障机制<sup>[3]</sup>(p.38),而其他院校则由于缺少对政府关于教育质量政策的了解,缺乏自我质量监督的意识,结果造成学校内部质量保障没有真正得到落实,也不能很好了解本校教学中存在的问题。高等教育理事会已经将院校内部质量保障机制的建设纳入到评估考核进程中,对于没有建设内部质量保障机制的院校,高等教育质量委员会将不再为该校审批新的学习项目,并对现有的学科教学进行监控,如果在为期18个月的监管期限内,该校还没能初步建立起有效的内部质量保障机制,教育部将撤销其办学资格<sup>[5]</sup>。

### (二) 校外评估

南非高等教育质量委员会负责对全国的私立高等院校进行资格审查和评估。评估小组的成员由高等教育质量委员会根据一定的标准提名,由高等教育理事会任命,小组成员主要包括公立院校的专家

学者、南非教育与培训质量保障机构(ETQAs)的工作人员,以及私立院校的专家学者<sup>[3]</sup>(p.51)。评估小组首先要研读私立院校提交的自评报告,并对该报告做出分析判断,经过小组讨论后撰写一份报告送交给高等教育质量委员会批准。此外,评估小组还要对拥有10个专业以上且具有学位授予权的院校和没有通过报告审查的院校进行实地访问。实地访问的目的是调查该校是否真正具有办学能力,访问时主要有三个任务,即调查教学情况、审核院校自我评估机制、抽样调查在校生对学校教学的满意程度。现场访问结束后,评估小组需要向高等教育理事会提交报告,汇报所评估院校的具体情况。最后由高等教育理事会根据评估小组的报告做出决议,评判该校是否通过质量评估,对于没有通过评估的院校,高等教育理事会将委托高等教育质量委员会负责监督未达标院校限期整改,并且在该校达标之前拒绝进一步的课程注册。

虽然外部评估工作小组的成员并非完全是政府工作人员,但是南非高等教育理事会负责对评估人员的培训,并且统筹管理整个评估工作。由于高等教育委员会和教育与培训质量保障组织隶属于南非政府,所以政府在评估中起着宏观指导和管理的作

### 三、南非私立高等教育质量保障机制的特点分析

#### (一) 重视质量保障立法

根据1995年《南非资格认定法》的规定,南非将建立全国资格框架来监督和协调职业资格的审批制度,加大对教育和培训质量管理的力度,保证学习者能够接受到高质量的教育<sup>[4]</sup>(pp.2-3)。该法还规定由新成立的南非资格认定局来完善全国资格框架,制定相关政策和标准以加强对教育质量的管理。南非1997年《高等教育法》对私立高等院校的注册申请事宜做出了明确的规定:要求私立高等院校提供者拥有充足的资金,可以保证学校的正常运转;私立院校的课程标准不得低于公立大学,并且私立院校必须符合1995年《南非资格认定法》中对教育质量保障的要求<sup>[6]</sup>。此外,该法案还规定了私立高等教育机构注册的标准和操作流程,并要求在建校初期严把质量关,保证了在教育部注册的每所私立高校都能达到一定的质量标准。1997年的《高等教育的变革白皮书》明确要求建立私立高等教育质量保障结构框架,确保私立高等教育机构具备所需要的教育基础设施

和教育资源,确保其教育的质量能够符合南非资格认定结构框架的要求<sup>[2]</sup>(p.26);《高等教育质量委员会成立文件》(Higher Education Quality Committee Founding Document)中规定了高等教育质量委员会是负责私立高校评估工作的主要机构,要发挥政府教育部门的宏观指导和监督的作用<sup>[7]</sup>;《高等教育监督与管理:私立高等教育的现状》中则规定了私立高校评估的具体操作办法及要求。

法律是一切行动的准绳,南非政府通过立法的方式不断建立和完善私立高等教育质量保障体系,充分显示出南非政府提高教育质量的决心。为私立高等教育质量的提高提供了有效的保障。

#### (二) 强化政府宏观指导

《高等教育法》明确规定,南非公立和私立高等教育机构享有高度的自治权,国家政府机关不能直接干预高等教育机构的日常管理工作<sup>[6]</sup>。但是,这并不意味着政府放弃对高等教育的管理权力,在南非私立高等教育质量保障的工作中,高等教育质量委员会、高等教育理事会、教育与培训质量保障机构和南非资格认定局等各政府部门在对私立高等教育的注册申请及评估过程中扮演着宏观监督和指导的角色,在国家的层面上对私立高等教育提出统一的要求和标准,便于从整体上提高私立高等教育的质量。

#### (三) 注重评估工作的客观性

2001年之前,南非私立高等教育的评估人员主要由公立院校的专家和学者组成,后来由于私立院校也要求加入到评估工作,南非高等教育理事会于2001年底批准每所私立院校选派2名学者参加评估人员培训班,培训合格之后也可以参加到评估工作中。目前,南非私立高等教育评估人员包括来自官方的工作人员、公立院校的学者及私立院校的学者。由三方人员组成的评估小组更具客观性,评估的结果也更具公平性和时效性。南非政府还决定引进国外评价机构对私立院校进行质量评估<sup>[8]</sup>,以进一步强化评估工作的客观性和公正性。

#### (四) 促进评估机构的制度化

评估机构具有严谨的组织制度。为了使评估工作顺利、有序、高效地开展,南非高等教育理事会在综合了政府、大学及社会各界的意见后,对教育教学评价的目的、原则、过程及评价机构等都作了严格、明确的规定。评估机构制度化将有利于提高评估工作的效率,确保评估结果的公正性,同时也保障了评估工作的权威性。



## (五) 强调教研评估相分离

虽然当前南非政府将公立、私立高等教育质量认证和评估机制一体化,但还是可以看到两者的明显区别。在对私立高等教育的评估中,将教学与科研的评估分开进行,一方面是因为私立院校主要承担的是日常教学任务,另一方面是由于私立院校的规模普遍较小,经费主要来自投资人,教研评估相分离将有利于缓解私立院校的人事压力和经费压力。南非政府已于 2005 年将高等教育的科研评估纳入到对院校自身能力建设的考核中,并在《科研质量管理手册》中规定了对私立院校的科研考核应区别于公立院校<sup>[9]</sup>。

当然,南非私立高等教育质量保障机制中也存在着一些缺陷和问题。例如,豪登省需要大量具有高技能的 IT 人才,而该省私立院校所提供的教学项目中仅有 6.5% 属于 IT 领域,而宗教学习项目则占到 20%<sup>[3]</sup> (pp.9- 11)。尽管南非私立高等教育的学科设置比较符合社会对人才的需求,但是私立院校的专业设置并没有真正同市场需求结合起来,没有体现出私立院校专业设置的市场化属性,因此,私立高等教育质量保障机制应该对院校专业设置是否符合市场需要做出明确的规定。此外,南非私立院校评估机制中没有说明如何对评估结果为优秀的院校作出何种奖励,这将不利于激发私立高校管理者和投资者追求高质量的态度和决心。尽管如此,从总体上看,南非私立高等教育质量保障机制还是比较完善的。

南非私立高等教育质量保障机制在符合本国具体国情的同时,也顺应了世界高等教育发展的趋势,南非的经验对其他发展中国家建立和完善私立高等

教育质量保障机制也具有一定的借鉴意义。

## [参考文献]

- [1] Council on Higher Education. South African Higher Education: in the First Decade of Democracy [M]. Pretoria: The Council on Higher Education, 2004. 144.
- [2] Department of Education. Education White Paper 3: A Programme for the Transformation of Higher Education [R]. Pretoria: Department of Education, 1997.20.
- [3] Council on Higher Education. The State of Private Higher Education in South Africa [R]. Pretoria: Council on Higher Education, 2003.1.
- [4] Republic of South Africa. South African Qualification Authority Act [R]. Pretoria: Government Printers, 1995. 4.
- [5] Smout, Michael & Sandra Stephenson. Quality Assurance in South African Higher Education: a new beginning [J]. Quality in Higher Education, 2002, (8): 197- 206.
- [6] Department of Education. Higher Education Act [R]. Pretoria: Department of Education, 1997, 53(1).
- [7] Council on Higher Education. Higher Education Quality Committee Founding Document [R]. Pretoria: Council on Higher Education, 2001.12.
- [8] Strydom, A.H. & J.F.Strydom. Establishing Quality Assurance in the South African Context [J]. Quality in Higher Education, 2004, (2): 101- 112.
- [9] Council on Higher Education. A Good Practice for Quality Management of Research [R]. Pretoria: Council on Higher Education, 2005.18- 21.

## An Analysis on the Quality Assurance Mechanism of Private Higher Education in South Africa

ZHU Huaixin, ZHAI Junqing

(College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Higher education in South Africa developed quickly since the new government was established in 1994. The notorious apartheid was dismantled after new government founded, so that more and more people could enroll into higher education sector. Private higher education has been developed quickly in the past decade, however, the qualities of these institutions are be criticized by the public. Thus the South African government set out a dozen of policies and strategies to constructive a systematic quality assurance mechanism for private higher education.

Key words: South Africa; higher education; quality; assurance mechanism

[责任编辑: 胡 义]