

南非教育的改革与发展

罗 毅

内容提要 1994年以来,南非新政府把提高全民教育水平作为基本政策,旨在实现社会经济可持续发展。新制度的确立使种族主义教育成为历史,教育部门的变革和重建随即展开。新政府的重要任务是促进建立统一、公平、高质量的国家教育体制,使所有南非国民能够平等地接受教育。尤其重视改善在种族隔离制度下受到歧视的非洲黑人的受教育条件,以增强他们在社会经济中的竞争力。

关键词 南非 教育 改革 发展

作者简介 罗毅,中国国际交流协会研究员(北京 100860)。

南非具有非洲最发达的教育体系。1994年以来,南非新政府把提高全民教育水平作为基本政策,尤其重视改善在种族隔离制度下受到歧视的非洲黑人的受教育条件,以增强他们在社会经济中的竞争力。南非政府对教育投入很多,年度教育经费保持在财政预算的20%左右,义务教育、专业技术教育和高等教育得到空前的发展。

教育相关立法的建立与实施

1996年颁布的南非共和国新宪法第二章“权力法案”(Bill of Rights)第二十九条规定:人人享有接受基本教育和继续教育的权利;享有选择官方或其他语言接受教育的权利;以及享有自费建立独立的教育机构的权利。

新南非诞生以后,议会通过了多项新教育政策法,为教育领域的变革与重建奠定了基础,主要包括:(1)《国家教育政策法》(The National Education Policy Act 1996),规定了教育部长在政策、立法和监督方面的职责,以及国家与省教育部门的关系;确立了合作治理的原则。(2)《南非学校法》(The South African Schools Act

1996),旨在促进学校教育体制,让所有适龄儿童都能接受义务教育、保证教学质量和实行民主管理。(3)《高等教育法》(The High Education Act 1997),规定了全国统一的高教规划体制;该法及其《高等教育白皮书》和《全国高等教育计划》为高教部门的变革奠定了基础。(4)《继续教育与培训法》(The Further Education and Training Act 1998),确立了发展全国协调的继续教育与培训体制的基础。(5)《教育工作者就业法》(The Employment of Educators Act 1998),规范了教育工作者在专业、思想品德和职业道德方面的责任与能力。(6)《成人基本教育与培训法》(The Adult Basic Education and Training Act 2000),对拨款建立公、私立成人教育中心,以及对公立中心的管理和成人基本教育与培训的质量保证机制作了规定。(7)《高等教育修正法》(The Higher Education Amendment Act 2002),就高校合并涉及工人与学生等问题作出规定,并根据新情况对《高等教育法》作了修订。¹

¹ 有关南非教育的立法,参见南非教育部网站(<http://www/education.gov.za>)和南非议会网站(<http://www.parliament.org.za>)。

种族隔离时期的教育状况回顾

种族隔离时期,南非教育制度是当局保持白人至上、黑人低下的种族主义统治的重要手段。20世纪50年代初,南非当局按照托管和种族分隔的思路首先把非洲人教育控制起来。1953年颁布的《班图教育法》把各省的非洲人教育统统置于土著人事务部管辖,不经批准,任何学校不准建立,以往教会办的非洲人学校,不再享受政府补贴,并限期关闭或卖给土著人事务部。新办的非洲人中学须建在土著人保留地,造成大批城镇非洲人子女上学困难。该法还规定,为减轻“班图教育经费”压力,学校须自筹经费50%,非洲人学生家长负担住宿和书本费,并停止向非洲人学生供应午餐。种族隔离制度的设计者、时任土著人事务部长维沃尔德(H.F. Verwoerd)对“班图教育”做过如下诠释:“教育对人们提供的培训和知识,必须与他们在生活中的机会相符合,且须与他们生活的环境相一致”,非洲人“在特定形式的劳动水平之外就没有他们的位置了。”“班图教育”旨在使非洲人青年今后只能从事低收入劳动,阻止他们与白人少数竞争,保护白人的特权地位。因此,非洲人学校在教育设施、教材和师资水平方面都大大低于白人学校。种族隔离猖獗时期,人均政府教育开支一个白人学生是非洲人学生的10倍,即使到了种族隔离制度即将寿终正寝的1994年,在非洲人学校经费有所增加的情况下,在城镇差距还有2.5倍以上和在黑人家园3.5倍。非洲人的学校缺水,少电,卫生设施严重不足,1991年全国非洲人中、小学校各缺少1.4万和2.9万间教室。非洲人中、小学校师生比例是1:39,而白人学校是1:18,非洲人学校合格教师仅为15%,而白人学校达96%。1976年6月16日在南非最大的黑人城镇索韦托数千名中、小学生上街游行示威,抗议南非当局强行规定黑人学校必须用南非白人通用语言——“南非荷兰语阿非利卡语”授课。赤手空拳的学生在事先没有得到任何警告的情况下遭到武装警察开枪镇压,200多名学生被枪击打死,造成了举世震惊的“索韦托血案”。

南非当局对白人、“有色人”(16岁以下)、印度人(15岁以下)儿童实行义务教育,而对非洲人儿童,由于很多地方没有学校,义务教育无从谈起。到20世纪80年代后期,实际得到义务教育的非洲人儿童仅占10%左右。非洲人儿童的失学率和辍学率很高,能达到高中毕业的非洲人学生很少,80年代中期仅为在校非洲人学生总数的2%。种族主义的教育制度剥夺了很多非洲人受教育的机会,据南非人文科学研究委员会1986年调查,20岁以上的非洲人中仅43%有文化(小学4年级以上),白人的比例为97%、印度人80%、有色人68%。中等技校的非洲人学生约占学生总数的13%,大部分非洲人只能找到非技术性工作,形成受教育程度差、工作差和收入差的恶性循环。

南非当局对“有色人”和印度人教育的限制,发生在20世纪60年代初。1963年《有色人教育法》把“有色人”学校置于有色人事务部下,并规定私立学校不准招收14名以上的“有色人”学生,除非该校符合当局的有关规定,或转到“有色人事务部”控制下,“有色人”学校经费由政府提供,每个“有色人”学生的经费相当于白人学生的1/4。1965年《印度人教育法》规定,印度人的中、小学校由印度人事务部控制,印度人学校的经费也由政府财政提供,印度人学生的人均教育经费略高于“有色人”,相当于白人学生经费的28%。¹

南非高等教育的种族隔离始于20世纪50年代末。1958年颁布的《扩充大学教育法》规定,按种族分别建立非洲人、“有色人”和印度人的高校。非洲人的院校由“班图教育拨款”,统一财政补贴;“有色人”和印度人院校的经费来自统一财政,理事会和评议会均由白人组成,非白人另组咨询性理事会和评议会。白人学生不准上“非白人”院校,而以前接受“非白人”的大学,从规定日期起,禁止再招收“非白人”学生。只有南非大学(函授大学)和纳塔尔医学院除外。用英语授课的开明大学,70年代即开

¹ “Race Relations Survey 1988 - 1989”, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1989, pp. 245, 850, 862, 868.

始招收黑人学生。1980年以后,阿非利卡语的大学也向黑人开放。尽管如此,非洲人大学生还是很少,1985年每千名大学生中,非洲人仅占2.6%、白人则高达31.1%。¹80年代中至90年代初期,南非当局看到种族隔离已行不通,其种族主义的教育政策逐渐开始有所松动,政府用于不同种族人教育经费的差距相对缩小。1993年德克勒克总统召集教育专家制定教育改革的政策框架,并将1993~1994财政年度教育占国家预算的比例提高到23.5%作为支持。但这一项改革未及实施他就下台了。

新政府 的教育政策和教育改革

1994年新南非诞生后,种族主义教育成为历史,教育部门的变革和重建随即展开。新政府的重要任务是促进建立统一、公平、高质量的国家教育体制,使所有南非人能够平等接受教育。南非是世界上教育投入比例最高的国家之一,2005~2006年度教育经费为955.2亿兰特,2006~2007年度增加到1054.9亿兰特,约占国内生产总值的5.44%。^④

(一)在立法和政策的引导下,整合教育机构,确立公平的教育资源分配机制

设立国家教育部,统管全国教育规划、实施、监管、评估和高等教育;废除种族隔离时期分管不同种族教育的15个教育部门。^⑤成立统管全国的国家教育部,以前10个黑人家园的教育机构统一到所属9个省的教育管理部门。^⑥国家教育部的作用是将政府教育与培训政策和宪法条款变为国家教育政策与立法框架。按照合作治理的原则,教育部与九省政府合作管理中、小学校,所有公立学校由民主选举产生的“学校管理机构”管理,其组成包括家长、教职员、学生(中学)代表。此外还设立了法定的教育辅助机构:它们是:(1)教育部长理事会,由教育部长、副部长和九省分管教育的执委组成,定期开会,讨论促进国家教育政策、交流全国教育方面的情况和看法、就共同感兴趣的问题协调行动;(2)教育厅长委员会,由教育部总司长、副总司长和九省教育厅长组成,为发展全国教育体制提供便

利,交流全国教育情况和看法,进行行政协调,就与教育体制运行有关的专题向教育部提供咨询。以上两个机构是各级政府间合作发展教育制度的论坛;(3)基础和中等教育与培训质量保证委员会,确保教育和培训工作者的教育能力,评估资格认证和学习计划;(4)南非资格认证署,由劳动部和教育部部长共同任命的29人组成,保证南非资格认证的质量;(5)高等教育理事会,负责促进和监查高等教育质量;(6)南非教育工作者理事会,负责教育工作者的登记和检查,促进和监督他们的专业发展,维护职业道德标准,就有关专业问题向教育部提供咨询;(7)全国继续教育与培训董事会,就继续教育与培训的变革问题向教育部长提供独立和战略性建议;(8)教育劳动关系理事会,由全国和省教育部门负责人与教育工会雇员相等人数的代表组成,协商解决内部矛盾与问题。

政府在考虑现实需要和历史遗留问题的基础上,按照“公平分配公式”、“全国学校拨款规范标准”和“全国岗位规定标准”向各省公平分配国家收入。政府教育财政支出根据各省适龄儿童人数、公立在校生人数,以及资本投资需要进行分配,其中88%用于人事支出。教育经费投入一般占政府总支出的20%以上,在西开普省则占30%,越穷的地方中央政府拨款越多。1999年出台的“全国学校拨款规范标准”,旨在公平分配省教育财政非人事支出,解决学校中的贫困问题。根据该政策,一个省60%的非人事支出用于公立学校40%最穷的学生;20%最穷的学生得到35%的非人事支出,而20%最富的学生仅得到5%。该政策还规定可全部、部分或有条件地免除家庭经济困难学生的学费,以保证他们有学上。“全国岗位规定标准”旨在缩小师生比例方面的不公正,对历史上处于劣势的地区增加教师岗位。^⑦

另外,《全国学生财政援助计划》负责向大

¹ 参见杨立华等编著:《南非的政治经济发展》第四章第二节,中国社会科学出版社,1994年版,第47~49页。

^④ 南非财政部《2007年预算一瞥》

^⑤ 《南非官方年鉴》(1989~1990年卷),第485页。

^⑥ 《南非官方年鉴》(1995年卷),第343页。

^⑦ See South Africa Yearbook 2005~2006 Education.

学生发放贷款和奖学金,帮助他们完成大学学业。过去10年,该计划支出50亿兰特,为40多万大学生提供了支助。每个学生可领到0.2万~3万兰特不等。2004~2005年度,贷款额度恢复到近29.96亿兰特,增加了34%,2005~2006年度又额外拨款7.76亿兰特,比2004~2005年度年增长50%。《全国学校营养计划》于2004年4月1日起从劳动部转由教育部负责,2005~2006年度国家规定使用条件的财政补贴为91.22万兰特。截至2005年已向1.7万所学校的530万名学生提供了课间餐,并建立了2800多个食品生产点支持该计划。国家还为省教育厅《防治艾滋病计划》增加规定使用条件的财政补贴77.14亿兰特,以改善和加强各级教育部门预防艾滋病的工作。¹

(二)着手课程改革,加强师资培训,提高教学水平

1994年南非新政府颁布的《教育与培训白皮书》(1995年)、《南非资格认证法案》(1995年)、《国家教育政策法案》(1996年)和《南非学校法案》(1996年),全面阐述了南非新政府有关学校课程政策与规范化的要求。在此基础上,出台了1998年制定、2002年修改的《全国课程框架》(National Curriculum Framework),又称《2005年课程》它是南非新政府为推行国家课程而进行的最大规模教育改革,从计划到所有年级全部实施长达十年,彻底结束了种族隔离的课程政策。南非教育部原规划从1995年开始实行新课程,到2000年在所有年级全部实施新课程。但是由于准备不足,以及资源、师资等问题,将时间推迟至2005年,因此称为《2005年课程》主要目的是奠定国家核心课程的基础,使南非中、小学课程走向规范化。课程改革删除了与种族隔离相关和过时的内容,力求体现教育的主体价值。

国家课程的设置以终身教育为指导思想,强调“结果本位教育”(outcomes-based education, OBE)。将学前到9年级分3个阶段来实施新课程:基础阶段(学前教育到3年级),中级阶段(4~6年级),高级阶段(7~9年级)。基础阶段的国家课程有3门:语言、数学和生活相关课程。中级与高级阶段有8个学习领域:语言、数学、自然科

学、社会科学、艺术与文化、生活指导、经济与管理科学和技术学。环境教育虽未列入国家课程,但将环境教育的理念整合在人文学科、艺术与文化和生活相关等学习领域中。规定语言学习包括南非语言委员会批准的所有11种官方语言,以及盲文与手语,所有学生须精通母语,并至少掌握其他任何一种官方语言。11种语言都被视为母语,无主次之分,目的“是为了理解和欣赏不同的语言与文化”。

《全国教师教育框架》(National Framework for Teacher Education)的制定,旨在纠正非洲人学校师资水平低的历史遗留问题,以及提高初、中级教师专业教育水平。《数学、科学和技术计划》(Mathematics, Science and Technology Programme)旨在提高数学、科技授课教师的资格和水平。在此计划下,自2002年以来,已先后有3500多名教师获得教育学学士学位或教育高级证书。在《全国教育工作者专业文凭计划》(The National Professional Diploma for Educators Programme)下,由于历史原因有6000名不具备资格的教师经过“回炉”获得正式文凭。由于采取上述措施,大学入学考试通过率从1999年的48.9%提高到2004年的70.7%,女生在大学数学入学考试的通过率同期从50.9%提高到74.4%,且女生高中数学和物理考试通过率亦有很大提高。^④

(三)改善学校基础设施建设

调查显示,自1994年以来南非全国学校基础设施和基本服务有了相当大的改善。截至2005年2月全国用不上水的学校4774所,而2002年有7817所;用不上电的学校5233所,而2002年有12257所;学校危房从2000年的4389间减少到2005年2月的1719间,土坯校舍同期从1751间减少到939间。2004年没有图书馆的学校有7216所,而2000年有12192所。历史造成的教室短缺现象有了很大改观。2004年教育部着手制定学校基础设施标准,包括最低基本服务要求,并利用技术手段跟踪统计仍在树下、土坯房或不安全条件下上课的学生人数。2005年4月教育部和公共工程部联手成立专门

¹ See South Africa Yearbook 2005~2006 Education.

^④ Ibid.

班子, 解决历史遗留的校舍问题。教育部还建立了监督体制和资料库, 跟踪调查贫困人口是否获得了国家教育资源中较大的份额。

(四) 重组高等教育部门, 建立统一协调的高教体制

南非政府首先出台了高教体制变革的政策和法律框架, 即《教育白皮书(三): 高等教育变革计划》(Education White Paper 3: A Programme for the Transformation)和《1997年高等教育法》(the Higher Education Act 1997), 在此基础上, 制定了《全国高等教育计划》(The National Plan for Higher Education), 提出了高教变革进程的具体目标: 大学入学率在今后 10~15 年从 15% 提高到 20%; 人文学、商学和科技工程学科招生比例在今后 5~10 年从 49:26:25 调整到 40:30:30。制定提高黑人、女大学生比例, 以及公平就业目标, 纠正种族和性别不平等; 结合能力建设发展战略改善历史上黑人大学状况; 根据研究成果的产出提供科研经费; 包括研究生奖学金在内的专项拨款用于研究能力建设等。2005 年 1 月高教机构重组完成, 36 所大学和技术院校整合为 24 所, 其中包括 11 所大学、5 所技术大学、6 所综合学院。2001~2002 年度至 2006~2007 年度高教体制重组费用估计达 19 亿兰特。

教育结构

南非实行九年义务教育。儿童法定入学年龄为 5 岁, 但允许家长选择儿童在 6 岁时上学。2006 年南非中、小学在校生人数为 1 230 万, 教师 38.66 万人, 中、小学校 26 292 所, 其中高中 6 000 所, 私立学校 1 098 所。公共学校的师生比例为 1:32.6, 私立学校师生比例为 1:17.5。私立学校学生有 34 万人, 占学生总数的 2.8%。¹ 根据 2001 年人口统计公报数字, 南非全国 5~24 岁的人口在各类教育机构受教育的人数为 1 372.8 万人, 其中在高等教育机构就读人数为 50.68 万 (包含综合性大学在校生 16.96 万)。^④ 2005 年高校在校生增至 73.6 万人。其中黑人占 60.9%、白人占 25.2%、印度人占 7.4%、有色人占 6.3%。^(四)

(一) 南非正式教育由下列 3 个阶段组成:

第一阶段 普通教育与培训 (包括成人基本教育与培训), 从学前教育到 9 级, 其中又可细分为基础 (学前教育到 3 级)、中级 (4~6 级) 和高级 (7~9 级) 阶段。

第二阶段 继续教育与培训, 10~12 级, 以及相当于同等学历的全国资格框架下教育与培训 2~4 级和继续教育与培训学院国家技术证书 1~6 级。2006 年《继续教育与培训课程》开设了 21 门课和 13 种非官方语言, 学生必修课有 4 门: 2 门官方语言、数学、人生方向 (Life Orientation), 外加 3 门选修课。继续教育与培训学院经重组后从 152 所合并为 50 所, 提供高技术和职业培训等。政府在今后三年将投资 10 亿兰特改善教学设施和设备, 以满足日益增长的社会需求。

第三阶段 高等教育, 重组后新的高等教育体系由 24 所大学组成。

根据南非高等教育要求, 在大学获得学士学位至少需要 3 年; 荣誉学士学位至少需要 4 年 (包括 3 年学士学位课程); 获得硕士学位的最低年限为 1 年, 一般 1~2 年; 博士学位最少需要 2 年, 一般 2~4 年。南非高校虽然归口国家教育部领导, 但是各高校都设有管理委员会, 在管理方面拥有很大的自主权和独立性, 并充分体现教授治校的原则。大学自治却不私立, 大部分经费由国家拨款, 约占政府支出总额的 3%。南非政府按学生人数, 尤其是按黑人学生人数拨给高校经费, 一般每个学生每年 12 万兰特, 因此南非高校吸引学生入学的积极性普遍较高。公立大学收学费, 基建得到社会赞助。高校设财务总监, 负责管理及监督学校经费开支, 对教学管理委员会负责。政府投入经费后一般不再过问使用情况。

南非国民中接受过高等教育的人数约占总人口的 8.4%, 其中白人占多数。过去几年, 南非高校中, “非白人”各民族学生和教员数量大幅增加。但是以大学生在各族群的比例来看, 黑人大学生比例仍然大大低于白人大学生比例。总体

¹ http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/education/education.htm; South Africa Yearbook 2005/2006 Education.

^④ South Africa Consensus 2001 Table 2: 27

^(四) Education Statistics in South Africa at a Glance in 2005, Department of Education, November 2006

而言,黑人社区的教育仍然落后。¹

(二) 其他类型教育

成人基本教育与培训 据2001年人口统计,全国至少有400万20岁及其以上年龄段的人没上过学,另有400万人仅有小学文化程度。按照这个统计估算,全国人口中至少有18%的人(不包括在校儿童)有扫盲需要。

南非政府于2000年出台的《成人教育与培训法》为建立、管理和资助成人教育与培训中心提供了法律框架。实施《成人教育与培训多年执行计划》(Adult Education and Training Multi-Year Implementation Plan—MYIP),旨在促进改善成人教育与培训质量。设立全国成人教育与培训理事会作为教育部长的咨询机构,审阅各部门落实执行计划进展情况的报告。教育部设立了南非扫盲机构,该机构负责动员志愿服务人员和机构支持全国扫盲行动;制定《义务教育工作者培训计划》设计、开发和采购阅读等材料;设立地方扫盲机构;建立和维护学、教人员资料库,并为他们的需要提供服务。该机构自2002年成立以来,有32万多人到非正式的点和63万多人到公共成人学习中心接受了扫盲。2005年南非15岁以上成年人识字率达82.4%,15~24岁青年人识字率达93.9%。^④在20岁以上人口中,白人65%具有高中或中等专业文化程度、印度人中的比例为40%、有色人为17%、黑人只有14%。^④

为了提高全国扫盲水平,除举办年度表彰活动外,还开展一些多方合作项目,如未来桥梁项目(the Bridges to the Future Initiative—BFI),教育部、大学和非政府组织的合作项目、国际合作项目等。

特殊教育 国家和省教育部门为患有以下症状或情况的人提供教育服务:孤独症、多动症、视力损伤、肺结核、违犯法律、体残、神经和特殊学习残障、多种残疾、智残、听力损伤、语言障碍、癫痫症、超龄学生等。2005~2006年度教育部先挑选了30个普通小学,希望它们能够多接收体残儿童,并对教师进行对有特殊需要儿童教学的培训。今后将经验扩大到其他学校。

学前教育 作为儿童早期发展方案,学前教育将被纳入国家教育体制。目前学前教育从3岁开始,以自愿为原则,尚未正式纳入国家教育体制。教育部中期目标是到2010年所有儿童均接受学前教育。教育部与卫生和社会发展部联手正在制定出生至4岁儿童综合发展计划。

教师工会 南非多数教师被组织在下列4个教师工会:南非全国专业教师组织、全国教师联盟、南非教师联盟、南非教师民主联盟。在教育部与教师工会共同认可的“劳动关系框架”下,处理谈判、教学和质量等专业关切问题。

南非与联合国教科文组织 南非于1946年11月4日成为联合国教科文组织(UNESCO)的成员。1956年南非种族隔离政权退出该组织。结束种族隔离制度后,该组织于1994年12月2日重新接纳南非。

新南非与联合国教科文组织开展了广泛的合作,并获得该组织颁发的多个奖项。2005年南非前总统曼德拉获得该组织授予的亲善大使的称号。2006年12月南非的恩梯罗(Ntiro)项目获得该组织颁发的贾比尔·艾哈迈德·贾比尔·萨巴赫埃米尔弱智者特需教育研究和培训奖。南非比勒陀利亚大学人权中心还获得联合国教科文组织颁发的2006年“人权教育奖”。联合国教科文组织表示,该校人权中心在推动南非民主进程、消除种族隔离制度方面起到了积极作用,参与了南非《宪法》及《人权法案》的起草工作,还通过教育和培训活动为促进南非与整个非洲大陆的人权文化作出了杰出贡献。^④

(责任编辑:徐拓 责任校对:贾丽华)

¹ See the Economist Intelligence Unit “Country Profile 2006”, South Africa Education

^④ UNESCO Institute for Statistics Education in South Africa 2005. <http://statsuis.unesco.org/unesco/TableViewer>

^④ http://www.southafrica.info/ess_info/sa_gknce/education/education.htm

^④ See <http://portal.unesco.org/geography/en>