

南非高等教育 公平化改革及成效^{*}

牛长松

内容提要 新南非民主政府在推动社会转型中将高等教育公平化改革作为重点，致力于推进高等教育的公平矫正运动，包括增加弱势群体的入学机会，扩大高等教育的社会受益面；加强黑人院校的能力建设与提升办学水平；实施促进教育公平的财政拨款制度改革，等等。这些改革涉及复杂的制度变革与利益调整，其方式与成效对发展中国家教育改革具有特殊的意义。但因受到诸多因素制约，改革进程缓慢并积累起新矛盾，南非高等教育公平化进程依然任重道远。

关键词 南非 高等教育 公平矫正 成效
作者简介 牛长松，浙江师范大学非洲研究院副研究员、教育学博士（金华321004）。

1994年，随着种族隔离制度的废除，南非社会发展进入了特殊的转型期，开始了多民族民主国家重建历程。这种重建涉及国家社会生活的方方面面，其核心就是在促进国家经济继续增长的同时，克服种族隔离制度的历史遗留问题，改善广大黑人的生活，实现社会公平与正义。为此，南非高等教育也推行了旨在促进公平发展的“公平矫正”改革。这一改革旨在促进各种族、各阶层获取国家教育资源的公平化进程。南非政府将高等教育变革视为整个社会政治、经济变革的重要组成部分，将教育公平作为社会改革的核心目标和突破口。因而，这场教育改革的成败得失就具有特殊的意义和影响。

“公平矫正”改革的背景

（一）种族隔离时期南非高教不平等和非均衡发展

种族隔离制度下，南非的大学与理工学院之间、传统白人院校和传统黑人院校之间二元分化

明显，存在着种族、性别和制度上的严重不平等。传统优势大学以白人学生为主，黑人被排除在外，尽管白人只占南非总人口的13%，但白人学生却约占高校入学总数的40%。¹ 高等教育效率低下，19个教育部门分开管理的模式造成高校缺乏系统性和规划性，资源浪费严重。^④ 权力与资源过分集中于白人高校，也导致这些院校无效率和问责意识。与白人大学相比，黑人大学有很多不利因素：大多数黑人大学位于偏远乡村，被称为“丛林中的大学”；这些地区缺乏医疗服务，交通不便，师、生住宿条件差；在课程设置上，黑人大学只能提供成本较低的人文社会科学项目，且水平低下。此外，黑人大学的组织管理也存在问题，财政困难、基础设施匮乏等情况也很常见。

^{*}本文写作过程中得到刘鸿武教授的指点和帮助，特致谢忱。——笔者

¹ 这是1994年数据，在此之前白人学生所占比例更高。

^④ See Bunting Ian, *A Legacy of Inequality Higher Education in South Africa*, UCT Press Ltd., 1994 p. 225.

(二) “公平矫正”改革的理念

1994年种族隔离制度废除后,南非开始了内容广泛的社会“公平矫正”变革。其一,为那些种族隔离制度下遭受不公正待遇和歧视的人们提供公正;其二,将“矫正”作为制度性变革的机制,利用这种机制确保机会均等。“矫正”并不是对白人的报复与惩罚,而是提倡面向未来,创造更多的公平发展机会,让有能力者获得更好的发展。

在这种理念指导下,南非政府在社会各领域采取了多项促进公平目标实现的措施。¹首先,通过立法解决种族、性别和残疾人歧视问题。《关于公共服务转型白皮书》《公共服务领域反歧视行动白皮书》《就业平等法》《促进平等和防止不公平歧视法》都是促进种族平等的法律,还有针对专门领域公平矫正的立法和政策,如《黑人经济赋权法》(BEE)。其次,立法的同时还建立了推动矫正议程的公共机构。在经济领域成立了黑人权利委员会(BEC)和一些黑人经济赋权机构,这些机构旨在推进公平立法的实施,快速提升国有企业中的黑人地位,实行全部或部分私有化,倡议授权于工会,敦促企业进行公共投资。此外,还有一些推动公平矫正的非政府组织,如性别平等委员会、人权委员会等。最后,政府投入大量资金用于推进矫正议程。如黑人经济授权机构向黑人和其他弱势群体提供补助与贷款,借以实现南非企业管理权和所有权的多样化。

(三) “公平矫正”改革的政策基础

早在民主政府成立前,很多重要教育组织就提出了变革高等教育的设想,认为这是南非实现社会公平的重要前提。国家教育政策调查组(National Education Policy Investigation NEPI)在1992年的一份报告中指出,“‘公平矫正’是国家教育政策调查组在选择民主教育政策时必须考虑的关键原则,因为要弥补和纠正种族隔离教育体系在南非造成的不公平,必然提出矫正不公这个问题。‘公平矫正’的主要成果是建立一个平等社会。”^④1994年1月,南非非洲人国民大会起草了一份教育政策框架,核心内容是消除种族隔离的歧视政策,为那些符合入学条件者提供平等受教育机会,尤其是接受高等教育的机会。

1996年国家高等教育委员会(National Com-

mission on Higher Education NCHE)在其报告中建议实施院校层面和个人层面的公平矫正,院校层面的矫正即在院校需求和申请的基础上对传统弱势大学给予专项拨款,加强院校的基础设施建设;个人层面的矫正即将资金用于教师个人的发展、学术水平的提高、扩大黑人的入学等。^⑤1997年的《教育白皮书:高等教育变革计划》指出,南非高教改革的首要原则是公平与纠正过去的不公。寻求公平的努力包括:纠正、废除过去造成高等教育不公平的政策、措施;对弱势群体进行补偿;建立公平的机制推动高教发展。^⑥

高教“公平矫正” 的实施内容

上述理论阐释、社会条件和政策文献为南非高等教育公平化改革提供了基本原则与框架,各项改革开始付诸实践,“公平矫正”政策的核心内容是为弱势院校和弱势群体提供财政支持,使这些院校和群体获得平等发展的机会。

(一) 个体层面的公平矫正

曼德拉执政的第一年(1994年),南非教育部就拨款2000万兰特支持弱势学生入学,并为此积极筹款,1996年筹集到3亿兰特,这笔资金最初由南非第三级教育基金会(Tertiary Education Fund of South Africa)管理,后并入国家学生资助计划(National Student Financial Aid Scheme),这标志着政府个体“公平矫正”政策实施的开端。此后的几年里,矫正基金不断累计,其中包括学生偿还的贷款(2003年学生还款金额达到5.15亿兰特),到2003年资金总量

¹ See Bentley, K. and Habib, A., “Racial Redress, National Identity and Citizenship in Post-Apartheid South Africa”, In Bentley, K. and Habib, A. Eds. *Racial Redress & Citizenship in South Africa*, <http://www.hsrcpress.ac.za> 2008 pp. 18-32.

^④ National Education Coordinating Committee, *National Education Policy Investigation Post-Secondary Education*, Cape Town: Oxford University Press 1992, p. 49.

^⑤ See National Commission on Higher Education *A Framework for Transformation*, Pretoria: NCHE, 1996.

^⑥ See Ministry of Education *Education White Paper 3 Programme for the Transformation of Higher Education*, Pretoria 1997.

达到 46 亿兰特, 其中 72% 来自政府, 23% 来自捐赠, 4% 来自高校, 1% 来自私立部门, 这些资金使 35 万多名学生获得了高等教育机会。2004 年教育部继而拨款 5.65 亿兰特补充国家学生资助计划。¹ 个体公平矫正政策的成功实施使黑人学生以年均 7% 的速度增长, 与此相比, 白人学生的增长速度为 2%。从一定意义上看, 个体公平矫正带来了院校矫正的效果, 因生源增加, 传统弱势院校从而增加学费等收入来源。南非教育部的资料显示, 2002 年国家学生资助计划支持的 34%、38% 的学生分别进入了传统黑人大学和传统黑人理工学院深造,^④ 但近年来学生进入白人高校的比例有所增加。

(二) 院校层面的公平矫正^④

为推进院校“公平矫正”, 1997 年教育部长从预算中拨款 2 700 万兰特, 设立了针对传统弱势院校的“临时矫正”基金 (interim redress), 教育部原计划采取竞争性拨款方式, 要求传统弱势院校选择以下两个领域提出资助申请: 计算机设备、信息交流技术、科学实验室、图书馆建设 (欧盟基金会对图书馆资助后, 此项目取消), 16 所传统弱势院校提交了 2.87 亿兰特的资金申请报告, 教育部只批准了 2 436 万兰特资金, 其余作为项目相关成本支出。^⑤ 南非教育部还承诺, 在 1998~2000 年度预算中拨款 1.5 亿兰特作为临时性矫正资金, 但这笔资金结果并没有兑现。1994 年以来, 南非高校、特别是传统弱势院校对矫正、公平、透明、质量、新平等基金等怀有很高的期盼, 但具体政策却迟迟没出台。

(三) “公平矫正”与高教财政拨款政策改革

2003 年, 南非高教财政拨款新框架正式出台, 矫正了过去对弱势院校不公平的拨款方式, 采取整合性拨款和专项拨款两种形式。从新拨款框架中, 我们可以看到政府公平矫正的具体措施主要表现在如下方面。^⑥

1. 整合性拨款 它包括 4 部分: (1) 教学投入拨款。该项拨款按照不同专业全时当量学生数计算, 将学生按照所学专业 (4 类)、培养层次、学习类型 3 个维度加以权重, 改变了旧拨款框架不利于弱势院校的 2 类专业划分法, 能更真实反映教学成本, 传统弱势院校在新拨款框架下可以做得更好。(2) 教学产出拨款。该项拨款

按照各校培养的非研究型毕业生和证书获得者来计算, 如果院校加权后的实际教学产出总和小于加权后理论上的教学产出总和, 那么这部分预算余额就可转为教学发展拨款。这在一定程度上保护了那些有大量弱势学生的院校, 因为旧拨款框架按照全时当量学生数和成功率来拨款, 黑人学生成功率极低, 一些传统弱势院校学生第一学年的辍学率高达 50%, 因而这些院校受到惩罚。

(3) 科研产出拨款。该项拨款以各校培养的研究型硕士和博士数量, 以及出版数量来计算, 如果加权后实际科研产出小于该校加权后理论上的科研产出, 就可获得科研发展拨款, 与教学产出拨款一样, 都是为矫正不公, 支持传统弱势院校的发展。(4) 机构间差异调整拨款。该项拨款是对教学投入拨款的调整以照顾不同学校的实际情况。设置此项拨款的原因主要有两个: 其一, 招收弱势群体生源的院校需要更多的资金投入; 其二, 规模大的高校因为规模效益, 单位成本降低, 因而在拨款上要向学生规模小的学校进行倾斜, 对招收弱势学生多的高校和学生规模小的高校则给予一定的追加投入。

2. 专项拨款 它主要用于学生资助、学校贷款偿还和基础补习项目, 2007~2008 财年, 专项拨款约占政府高等教育总预算的 10%。这类拨款的用途: 一是用于“国家对学生资助计划”。该计划通过对黑人学生的贷款和奖学金矫正过去的平等, 促进黑人学生入学, 提高他们的课程通过率和毕业率。二是用于基础补习项目。新拨款框架的一项重大变革就是实施弱势学生的基础补习项目, 该项目的实施对象主要是那些入学准备不足, 以及在英语、数学和科学等课

¹ See Moja T. and Hayward F. M., The Changing Face of Redress in South African Higher Education (1990–2005), *JHEA / RE SA* Vol 3 2005, pp. 31–56. 笔者于 2005 年 2 月 2 日在国家学生资助计划的信息分析师 (Sandra Hoole) 处获得上述数据。

^④ Moja T. and Hayward F. M., op cit, p. 41.

^⑤ 在南非对院校矫正提出反对的意见部分基于这种认识, 即传统弱势院校缺乏有效利用资源的能力, 建议关闭这些院校。

^⑥ Bames T., “Changing Discourses and Meanings of Redress in South African Higher Education 1994–2001”, *Journal of Asian and African Studies* Vol 41 (1/2), 2006 pp. 149–170.

^⑦ 以下有关新拨款框架内容均参见: Ministry of Education, “A New Funding Framework How Government Grants are Allocated to Public Higher Education Institutions”, Pretoria 2004.

程上需要补习的学生。据统计, 2004~2006年基础项目的拨款已达2.8亿兰特, 2007~2009年教育部将再拨付3亿兰特该项专项基金。¹三是用于院校重建。该项拨款主要用于赞助那些合并高校, 为使高校合并获得预期的效果, 南非政府对合并高校加大了技术和资金支持, 支持的领域非常广泛, 包括高校财政、立法、人力资源和劳动力开发、信息和交流技术、学术、学生事务, 以及高校治理。仅2006年一年教育部就为福特哈尔大学、自由州大学、夸祖鲁-纳塔尔大学等合并高校投入了7.25亿兰特的合并资金。^④

高教“公平矫正”改革的成效分析

(一) 院校“公平矫正”的效果总体不甚明显以祖鲁兰大学为例^(四)。该大学是弱势院校之一, 建于1960年, 坐落在曼戈苏图·布特莱齐(南非因卡塔自由党主席、前内政部部长)领导下的夸祖鲁黑人家园, 主要服务于讲祖鲁语的非洲人。在黑人家园时期, 该大学被严密控制, 经历了长久动荡不安后, 侥幸得以生存下来。20世纪90年代, 祖鲁兰大学行政人员经验不足、管理不善等问题凸显, 并出现财政危机、负债累累等状况。近年来, 通过政府援助和实施审慎的财务控制, 祖鲁兰大学的财政状况大为改善, 已还清约5000万兰特债务。该校在设备和基础设施方面的矫正效果较为明显。利用矫正资金, 祖鲁兰大学已可以获取全文学术文献, 计算机已经在师生中广泛使用, 可以上网查询所需资料。但该校购书预算还很低, 图书主要靠西方捐助, 这种捐赠缺乏可持续性, 并且很多书籍不适合师生的需求。同时, 严重的宿舍拥挤问题久而未决, 成为祖鲁兰大学学生持续的愤懑之源。

如何通过实施公平矫正为弱势大学的发展重新定位同样是一个充满矛盾的论题。如果祖鲁兰大学致力于服务夸祖鲁地区农村贫困人口, 促进当地发展, 这需要政治合力、物质和财力资源、智力资源, 以及大学和周边地区的全力配合; 如果选择以城市为导向的发展方向, 将是大学发展的一条全新路径, 而祖鲁兰等弱势大学起源于贫困不堪的前黑人家园和前保留地, 其结果是值得

商榷的。从语言角度看, 在新南非多元语言制度下, 如何达到既鼓励使用英语, 又促进非洲本土语言、特别是祖鲁语的开发, 是一个两难问题。

总之, 院校矫正并未达到预期效果, 弱势院校仍以黑人学生为主, 这些来自弱势中等教育机构的学生成绩不理想, 而那些更有前途的黑人学生却涌入前白人高校, 少数学生流向印度和有色人种院校。例如, 传统白人阿非利加语大学黑人学生的比例从1994年的10%升至1999年的55%和2004年的60%; 传统白人理工学院的黑人学生从1994年的25%升至1999年的74%和2004年的86%。^{1/4}从总体来看, 改革成效不明显的一个重要原因是, 政府在财政方面的支持不够, 没有给传统弱势院校更多机会和资金来提升自身能力。在院校合并过程中, 尤其涉及传统弱势院校和优势院校合并时, 弱势院校往往处于不利的地位, 失去了独立和自我认同感, 成为优势院校的附属。祖鲁兰大学的院校财政、基础设施、发展定位和语言等方面情况也说明了这一点。

(二) 个体层面“公平矫正”成效显著

1994年以来, 南非全国有35.2万名弱势群体学生获得了40亿兰特的资助, 其中12亿兰特是以奖学金形式发放的。^{1/2}通过个人矫正, 弱势群体学生受惠于奖学金项目, 从而获得了更多的公平入学机会, 贷款项目缩小了优势群体学生和弱势群体学生的差距。高教机构种族构成的不均衡现象有了显著改善, 从统计数据来看, 南非高校学生构成中黑人、印度裔、有色人种的构成比例逐渐加大, 女生入学增长较快。2005年, 南非公共高等教育院校中, 60.9%的学生是黑人, 25.2%为白人, 7.4%为印度人, 6.3%为有色人种。黑人学生面授大学入学比例达60.2%, 远程教育项目入学比例达62.2%。研修面授课程

¹ Ministry of Education Ministerial Statement on Higher Education Funding 2005/2006 to 2007/08 May 2005.

^④ Bil.

(四) See Monow Sen “Race Redress and Historically Black Universities”, In Bentley K. and Habib, A. Eds. *Racial Redress & Citizenship in South Africa*, See <http://www.hs-nepress.ac.za> 2008, pp. 263-288.

^{1/4} Bil., p. 273.

^{1/2} Moya T. and Hayward F. M., op. cit., p. 49.

的女生占 53.4%，研修远程教育课程的女生占 56.7%。从总计情况看，公立高教院校女生占 54.5%。¹

缘何个体矫正项目比院校矫正项目吸引了更多的政府支持？这是由多种因素使然。首先，财政部对传统弱势院校的矫正就存有疑虑，政府官员从最初强调矫正，继而转向强调市场战略，强调资源的有效利用。其次，教育部长更换后，政策重心由院校矫正转向院校合并。再次，个体矫正没有像院校矫正那样引起传统优势院校的强烈反对，因为个体矫正是以贷款和奖学金的形式支付学费与其他费用，如果优势院校招收弱势群体学生也同样会得到这笔资金，并且学生贷款计划受到学生的普遍欢迎。

结 语

在现代社会，在高等教育中实施相对公平的政策，既是教育发展本身的需要，也是实现社会公平的重要途径。作为一种可供政府运用的资源与手段，政府在高教领域实施公平化政策，动用财政、立法、行政和社会的手段，对高等教育实行公平化战略，往往成为现代政府提升弱势群体社会地位、推进社会正义并进而实现国家和谐发展的重要工具。但是，高等教育作为有自身特定发展规律和内在要求的知识创新与人才培养领域，政府在实施自上而下的改革措施，推进高教公平化战略的过程中，又必须充分考虑高等教育发展的内在规律与要求，其政策措施应该既有助于推进公平化进程，又有助于提升高等教育的质量与效益，有助于培养推进国家经济与社会发展的优秀人才。然而，因各国经济政治情势差异，教育发展水平不一，如何运用教育公平化政策促进社会平等，如何在公平与效率两者间保持适当的张力，却又是一个复杂的理论与现实问题。

2000年后，南非高教公平矫正遭遇瓶颈，政府政策重点由公平转向效率优先，由“公平矫正”转向高校合并。^④然而，政府主导下的高校合并能否实现公平和效率的双重目标还有待时日。高校合并打破了原有白人优势院校和黑人弱势院校、大学和理工学院之间明显的双轨分界。

然而，这种合并需要时间予以消化。在那些前白人院校和前黑人院校合并的机构中，同一管理之下旧有的划分依然存在，导致黑人占多数的弱势校区和中产阶级为主的多种族校区并存。例如，比勒陀利亚大学在兼并维斯塔大学马美罗迪校区过程中一直困难重重。收费问题一直困扰着合并高校事宜，黑人高校的低廉收费是其吸引贫困学生的主要原因，然而院校合并后，学术优势强的高校不可能降低招生标准，也不可能与前黑人大学拉到同一水平线上。因而，改革就会存在这样的可能，本想找出高等教育平等化的措施，却造成黑人占多数的贫困人口的进一步边缘化，这些人因为水平较低，以及无力支付学费而被拒之大学之外。

此外，黑人教师的学术发展问题在公平矫正政策实施中极少得到关注。南非高校中黑人教职工代表严重不足，尤其在传统弱势高校中具有硕士和博士学位的教师比传统优势院校少得多。在学生种族构成发生“革命性”变化的同时，教师种族构成的变化却很缓慢，具有研究生学历的黑人严重短缺，这是多种因素共同作用的结果^⑤：肯定性行动^⑥的实施造成政府和商业部门与大学一起竞争高技能的黑人人力资源；有学术潜力的黑人学者数量有限；在学生减少的大背景下，新教职工不会很多；在白人占优势的大学，传统校园文化不利于聘用黑人教职工。

（责任编辑：安春英 责任校对：邢永平）

¹ Bunting Ian and Nico Cloete, *Project on Governing Access to Higher Education: Country Report South Africa*, Cape Town CHET, 2007.

^④ 参见王琳璞、顾建新：《南非高等教育变革中的公平与效率问题》，载《教育发展研究》，2008年3月刊，第92~96页。

^⑤ See Mkhwanazi V. and Bainath N., *Equity Development Programmes for Academic Staff at South African Higher Education Institutions Progress and Promise*, SAJHE/SAHHE 17 (3), 2003 pp. 106 - 113.

^⑥ 肯定性行动，指南非民主政府为促进种族、性别平等和实现多元化，在就业、经济、教育等领域对黑人等不利群体实行的优先性政策。