



总主编 徐 辉

大国教育战略研究

南非教育战略研究

NANFEI JIAOYU ZHANLÜE YANJIU

王琳璞 毛锡龙 张 屹——著

“十二五”国家重点图书

浙江出版联合集团
浙江教育出版社



大 国 教 育 战 略 研 究
总主编 徐 辉

南非教育战略研究

NANFEI JIAOYU ZHANLÜE YANJIU

王琳璞 毛锡龙 张 屹——著

浙江出版联合集团
浙江教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

南非教育战略研究 / 王琳璞, 毛锡龙, 张屹著. --
杭州 : 浙江教育出版社, 2014. 12
(大国教育战略研究)
ISBN 978-7-5536-2563-8

I. ①南… II. ①王… ②毛… ③张… III. ①教育研
究—南非 IV. ①G547

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第302542号

大国教育战略研究

南非教育战略研究

王琳璞 毛锡龙 张 屹 著

责任编辑 王凤珠
责任校对 余晓克
责任印务 陈 沁
出版发行 浙江教育出版社
(杭州市天目山路 40 号 邮编 310013)
激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷 浙江新华数码印务有限公司
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 16
插 页 1
字 数 246 000
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5536-2563-8
定 价 32.00 元
联系电话 0571-85170300-80928
电子邮箱 zjjy@zjcb.com
网 址 www.zjeph.com

版权所有·侵权必究

总序

尽管人类从事教育活动的历史几乎与自身历史一样悠久和漫长,但是将“教育”与“战略”相互联系还是不久前的事。“教育战略”理念的出现有一个前提,即国家和社会广泛认识到“教育先行”或“教育优先发展”是国家提升综合实力、能够立于国际社会不败之林的一个基本条件,而这一现象——根据联合国教科文组织所发布的《学会生存》的说法——是直到 20 世纪才出现的。不仅如此,教育战略作为政府行为,还与公共教育大规模发展和国民教育体系的建立有关。在教育活动主要表现为家庭教育、民间活动和慈善行为时——如同 20 世纪之前世界上绝大多数国家的情况那样,教育战略的理念与行为无从产生。只有到了国家主要承担起发展公共教育的义务,建立起以法律为基础的国民教育体系时,“教育先行”或“教育优先发展”等教育战略理念和国家行为才有可能产生——而这一现象同样也是到了 20 世纪才出现的。

第二次世界大战结束之后,在世界范围内,教育发展迎来了一个“黄金时期”。人们对教育的社会功能有了全新的认识:教育是一项基本人权,是一种社会公器,它不应该是少数人享有的特权,也不应该是社会等级的“复印机”;教育是一种投资性活动,而不只是一种消费性行为,国家可以通过投资国民教育促进经济增长;教育是国家安全的第一道防线,国民素质的高低最终决定了国防实力的高低和国家的水平;教育是促进国际和平的一种重要手段和途径,通过加强国际教育交流,能够增进国际社会的相互了解和友谊,有利于促进世界和平……经济合作与发展组织说得好:“社会最重要的投资是国民教育的投资。我们因缺少良好的国民教育而遭受苦难;我们也因有良好的国民教育而繁荣富强。”基于上述种种认识,“教育战略”理念也悄然萌芽。

20 世纪 80 年代以来,世界教育出现了两个重要趋势。一是加强对本国教育体制的整体性反思力度,对本国教育水平和质量进行全面、深刻的反思。这方面最有代表性的是美国高质量教育委员会 1983 年发表的重要报告《国家处于危机

之中:教育改革势在必行》。这篇报告吹响了美国教育改革的号角,它在全面分析美国教育问题与困境的基础上,正确地指出了改善美国教育与保持强国地位的必然联系。二是强调对本国教育发展进行综合规划,并以此为基础大幅度增加财政性教育支出,大力推进教育结构改革,调整中央与地方的教育权力分配,重画学制图,力图全面提高各级各类教育水平,加大教育开放力度,提升教育综合竞争能力,不断推进教育公平。正是在这一背景下,“教育战略”理念的重要性日益凸显,教育作为一项国家综合实力基础工程,在国家发展的大战略中,越来越成为一种必不可少的战略要素。

进入 21 世纪以来,世界主要大国纷纷加大了教育战略构思与布局的力度。与军事战略含义不同,教育战略只能从最广泛的意义上进行理解,其基本内涵指的是国家层面的教育谋划,内容包括教育法律、法规、纲要、中长期综合规划,各级各类教育发展计划、宏观教育政策等。我们的研究表明,尽管世界主要大国的发展水平、历史传统、民族特性、治理方式和教育基础等很不相同,但教育战略的重点仍有许多共同之处。

第一,更加重视教育事业在国家发展中的战略地位,切实落实教育优先发展的各项措施。当前,各国深刻认识到教育兴则国家强,教育衰则国家败。欧美主要大国得益于先发优势,切实感受到教育发展与国家命运之间的深刻关系,制定了较为全面、稳定的教育优先发展战略与政策机制。

第二,更加注重教育发展与经济发展之间的密切联系。近代工业革命以来,教育发展与经济发展分道扬镳的局面,已经得到了全面纠正。教育既要传承文化、维系历史,更要面向社会、面向未来,这已经成为各国政府的主要共识。为此,除了大力发展职业技术教育,培养各级各类现代产业所需人才外,各国政府也都加强课程体系及内容的改革与引导,促使学校教育和课程内容更多地体现活生生的现代经济要素与需求。

第三,更加注重推进教育公平。“自由教育”与“职业培训”、“长期教育”与“短期教育”、“学术教育”与“技术教育”的对立,在欧美大国已经有数百年的历史,其根源不在教育而在社会。教育不平等、不公正,本质是社会不平等、不公正的反映,而要消除社会不平等、不公正,重要途径之一就是要大力推进教育均衡发展,制定和落实教育公平政策。第二次世界大战以来,在世界主要大国中可以观察到的一个普遍现象是,落后地区和弱势群体的教育需求得到更多的重视与关照,一些国家甚至通过立法来推动教育资源分配向弱势群体倾斜。还有一些国家则制定了特殊教育政策,以确保遥远的农村边远地区仍能享受到优质的教育资源,同时为弱势群体保留平等的受教育机会。

第四,由于现代科学技术在国家发展和社会生活中的重要性日益凸显,加上科学思维方式、注重创新和求真的科学精神在人的全面发展中所具有的突出作用,现代科学技术知识在学校课程体系中的地位进一步提升。在基础教育阶段,现代科学技术知识甚至获得了与读、写、算三大基本技能同等重要的地位。在高等教育阶段,古典知识大幅度让位于现代科技知识。许多国家拨出专款,支持科技类院校和专业的发展。

第五,经济合作与发展组织开展的国际学生成绩评定项目表明,国家发展水平与学校教育质量之间存在着某种重要的内在联系。因此,世界主要大国越来越关注本国学校教育的质量与水平,其重要迹象就是越来越关注学校教师的培训、投入更多的资源用以改善公共学校的基础条件(尤其是教育信息化基础设施)。与此同时,各国开始重视建立或加强教育质量保障体系,包括完善各种资格认证制度和考试制度,设立可比较的国家基本教育标准,以全面提升国家的基本教育水平。

第六,更加注重提升教育效率与活力。许多国家认为,教育质量与特色是学校教育的生命,提升教育质量与办出学校特色的基本途径是加大学校办学自主权,引入办学竞争机制

和绩效考核机制,优胜劣汰。近几十年中,欧美国家在这一领域的改革力度相当大,竞争和绩效考核机制不仅被引入公共学校的管理之中,也被引入地方政府的管理之中。

第七,极大地增加了教育开放的力度,教育国际化的洪流以前所未有的规模和力度滚滚向前。一些国家以产业化理念推动教育开放,通过向国际学生高价出售教育“服务”来推动本国服务业增长;有的国家或者出于本国适龄学龄人口大幅度减少的原因,或者出于教育多元化发展的原因,或者出于增强本国文化吸引力的原因,也都纷纷推出了教育开放政策。对发展中大国来说,推进教育开放的重点有所不同,它们更为重视引进优质教育资源,注重与教育服务输出大国建立资源和利益共享合作机制。

鉴于大国教育战略主题的重要性,我们组织了以浙江大学和浙江师范大学比较教育学科青年学者为主的团队,通过三年时间的努力,分别对 21 世纪以来美国、英国、法国、德国、日本、意大利、俄罗斯、印度、巴西、南非等国的教育战略进行了比较全面和深入的跟踪研究。在课题研究过程中,课题组成员克服时间紧、任务重等种种困难,有的课题组成员虽身患重病,却始终不渝坚守岗位,高质量地完成课题研究,表现出了很强的团队精神和较高的专业素养,令人敬佩,令人感动。浙江教育出版社自始至终高度重视本丛书的选题策划与编写工作,为丛书研究工作提供了高效有力的帮助与支持,在此深表谢意!

由于课题研究难度大,加上研究团队中的许多青年学者是首次参加重大课题研究,本丛书肯定存在许多不足之处,恳请读者批评指正。

徐 辉

2013 年 3 月

目 录

总 序	徐辉
引 言	1

第一部分 南非教育发展:历史与现实

第一章	种族隔离时代的南非教育	7
第一节	南非的四大族群 / 7	
	一、黑人 / 7	
	二、白人 / 8	
	三、有色人和印裔 / 11	
第二节	种族主义教育的形成与发展 / 12	
	一、白人教育 / 14	
	二、非白人教育 / 15	
第三节	人民教育运动的反抗 / 19	
第四节	大隔离时代后期的教育变革 / 25	
	一、教育投资增长 / 26	
	二、黑人受教育机会迅速增多 / 28	
	三、教育分权 / 29	
第五节	大隔离时代教育发展的历史后果 / 30	
	一、高投入下的教育发展不平衡 / 31	
	二、教育与社会分裂和不民主 / 38	
	三、教育与经济的失衡 / 39	
	四、教育体系的庞杂和低效 / 41	
	五、教育风气的破坏 / 42	

第二章 后种族隔离时代的变革与挑战 44

- 第一节 教育的新潮流 / 44
 - 一、全民教育 / 44
 - 二、终身教育 / 47
 - 三、全纳教育 / 49
- 第二节 转型社会的现实与挑战 / 51
 - 一、经济增长缓慢 / 52
 - 二、就业危机与“人才荒”如影随形 / 54
 - 三、减贫与平等之梦任重道远 / 60
- 第三节 教育大发展背后的问题与挑战 / 77

第三章 南非的宏观教育发展战略 96

- 第一节 人力资源发展视野下的教育发展 / 97
- 第二节 以国家资格框架为核心的全民、终身教育体系建设 / 103
 - 一、南非的学校教育体系 / 107
 - 二、南非的学校后教育体系 / 109

第二部分 南非教育战略议题

第四章 教育战略议题之一：提升基础教育质量 117

- 第一节 南非基础教育战略的背景 / 117
 - 一、基础教育是打破南非社会变革困局的关键 / 118
 - 二、质量是当前南非基础教育战略的中心议题 / 120
- 第二节 南非基础教育战略的重点措施 / 122
 - 一、优化教育管理 / 123
 - 二、优化教育资源分配 / 125
 - 三、持续推进课程改革 / 127
 - 四、解决师资的质与量问题 / 128
 - 五、加强教育质量的诊断监控 / 130

- 六、强化数学、科学与技术教育 / 131
- 七、普及与规范学前教育发展 / 132
- 第三节 南非基础教育战略的特点与成效 / 133

第五章 教育战略议题之二:建设灵活、高效的职业技能教育体系 136

- 第一节 南非职业技能教育体系 / 137
- 第二节 南非职业技能教育改革举措 / 138
 - 一、提高管理效能 / 138
 - 二、优化体系结构 / 140
 - 三、扩大规模 / 144
- 第三节 南非职业技能教育改革中的创新——工作学习教育制度 / 145
 - 一、工作学习教育在南非职业技能教育体系中的定位 / 146
 - 二、工作学习教育项目与以往学徒教育项目的区别 / 147
 - 三、支撑工作学习教育制度的五个系统 / 149
 - 四、工作学习教育制度的特点 / 152

第六章 教育战略议题之三:高等教育体系的重建 155

- 第一节 南非高等教育战略框架 / 156
- 第二节 南非高等教育改革的基本内容 / 160
 - 一、理顺高等教育管理机制,明确高等教育定位 / 160
 - 二、重建高等教育布局 / 161
 - 三、创建激励高等教育发展的制度性工具 / 162
- 第三节 南非高等教育改革的重心 / 163
 - 一、高等教育入学规模的有限扩大 / 164
 - 二、大学的重新定位与合理化 / 165

第七章	教育战略议题之四:入境跨国教育的规范与应对	167
第一节	南非入境跨国教育发展 / 168	
	一、南非高等教育自身的国际渊源 / 168	
	二、南非入境跨国教育的兴起 / 169	
	三、南非入境跨国教育的现状 / 172	
第二节	南非入境跨国教育的质量保障 / 176	
	一、与入境跨国教育质量保障相关的政策与法规 / 177	
	二、南非入境跨国教育质量保障的实施 / 181	
第三节	案例分析——南非入境跨国教育 MBA 项目的质量保障 / 188	
	一、南非入境跨国教育 MBA 项目的发展 / 188	
	二、南非入境跨国教育 MBA 项目质量保障的实施 / 190	
结 语		194
附录 1		201
附录 2		204
附录 3		205
附录 4		207
参考文献		231
后 记		245

引 言

21 世纪以来,我国社会与经济的发展进入了重要的转型期。从人口大国转变为人力资源强国需要教育发挥更大的作用。弥合经济跨越式发展带来的贫富差距,化解结构性失业的矛盾,需要对教育的发展进行战略层面上的考量。2012 年我国的教育投入首次达到了国内生产总值的 4%,这是可喜的一大进步。但是经费投入的增长还需要教育体制的完善和教育战略的配套才能带来积极的效果。2010 年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》既表达了国家对教育战略的重视,也绘制了一个时期内我国教育发展的路线图。探索适合的教育发展道路是一项开创性的事业。这份纲要的出台不是教育战略发展的完结,而是新的开始。教育战略发展既需要得到实践的检验,也需要借鉴他国的成败得失。本书讨论的南非教育战略主要是指 1994 年民族团结政府成立以来一直持续至今的南非的教育改革与发展的战略。教育战略研究在什么时候都具有现实意义,在当下更是如此。

南非错过了二战后一轮又一轮的民族独立浪潮,直到 1994 年才以民族和解、政权平稳过渡的形式摆脱了种族隔离的内部殖民历史,掀开了社会变革的新篇章。以 1994 年出台的《重建与发展战略》和 1996 年出台的《增长、就业与再分配:宏观经济战略》为起点,南非逐步构建起了一整套涉及各个领域,彼此联系、动态调整的国家发展战略体系。教育战略是其中的关键环节之一,承载着人力资源开发、推动经济发展以及促进社会融合的希望。研究南非的教育战略具有三个方面的意义。

其一,南非教育战略的比较意义。在全球化的今天,各国教育战略的

基本目标在许多方面都具有相似性。但是同样不容忽视的是:处在不同发展阶段上的国家,对诸如教育公平、教育质量、教育与人力资源开发、教育国际化等这些具有共性的问题的理解并不完全相同,各国所承受的内部和外部压力,以及可资调用的政策选项也存在差异。国内当前的教育政策研究大多关注欧、美、日、韩等发达国家和地区,在向较高标准看齐的同时,也往往容易忽视发展中国家与发达国家面临的机遇与挑战的不同性质。中国与南非在发展教育的条件上具有诸多的可比之处。作为发展中的大国和在各自地区内富有影响力的国家,两国在全球和区域竞争中的地位具有相似性。同为新兴的“金砖国家”,虽然都具有一定的经济实力,但是在从精英教育向高质量的大众教育转变的过程中,两国均深刻地受到有限经费办大教育的制约。在教育管理上,两国政府则都倾向于积极的政策干预,重视发挥系统、全面的教育战略的作用。因此,中国和南非两国在教育改革与发展中的经验和教训应该能够产生共鸣。南非的教育战略具有比较价值的另外一个原因则源自于其独特性。长期的种族隔离和内部殖民给 1994 年的新南非留下了一个欧洲文明与非洲传统共存,一流的精英教育与落后、欠发达的大众教育并行的现实。民族团结政府 (Government of National Unity, GNU)^① 的成立为广大黑人伸张了长期被剥夺的政治权利,将南非从一个由发达的白人政治经济体与一系列欠发达的黑人家园 (homeland) 组成的联合体,变成了一个开放的,努力走向社会融合的统一的发展中大国。因此,不论是在教育事业的发展过程中,还是在更加广泛的社会与经济的变革过程中,南非都不得不面对一个国家之内同时存在一个发达的世界和一个欠发达的世界这一现实,以及非洲复兴的理想与全球化的现实之间的张力。南非的教育事业在制度设计上走在国际流行的前沿,但是同时它又不得不面对发展中国家办教育的现实困难,这种冲突凸显出了南非教育经验的典型意义,具有很好的研究

① 以曼德拉为总统,姆贝基为第一副总统,德克勒克为第二副总统的民族团结政府,是 1994 年南非首次不分种族的全民大选后产生的新南非首届政府,为期五年 (1994—1999 年)。依照和谈中确定的《落日条款》,此届政府由获得大选胜利的非国大三党联盟 (南非共产党、南非工会大会) 和得票超过 5% 的政党:国民党和因卡塔自由党,联合执政,制定正式的宪法。国民党和因卡塔自由党后相继自动退出执政联盟。1999 年的姆贝基政府是新南非历史上第一次直接按照大选的结果组建的多数派政府。

价值。

其二,扩大比较教育研究的视野。回顾比较教育学的发展历程可以发现:比较教育学是一门问题导向的实用性强的社会学科。它的发展是与教育事业发展的需求,乃至社会的需求紧密相关的。我国现代意义上的教育体系是在向西方学习的基础上建立起来的,比较教育研究在传统上也一直比较关注西方发达的国家和地区。然而,在日益全球化的今天,如果要使我们的教育全球化不至蜕变为教育的西方化,那么教育研究,尤其是比较教育的研究就有必要拓宽视野,看到不一样的世界。研究南非的教育战略正是这样的一种尝试。如前所述,南非是一个典型的案例,其教育事业发展经验对别国具有借鉴意义。

其三,为南非教育研究奠定基础。国内研究南非教育的热情近年来有所增长。但是大多数的研究都属于对具体某个方面问题的聚焦,缺少基础性的研究来支撑全局性的视野。要讨论像南非这样一个极具自身特色,且又处在改革活跃期的国家的教育问题,如果缺少对其教育体系及其发展趋向的整体性把握,对具体问题的研究很容易会迷失在现象之中。南非教育战略研究讨论的是宏观的政策问题,揭示的是1994年以来南非政府改革教育的历史与现实基础、目标、策略、实践。这是一项基础性的工作,希望能够为进一步地探索南非的教育改革与发展,以及日后更加深入的具体问题的研究提供认识的框架和所需要的话语体系。

第一部分

南非教育发展：历史与现实

