

南非：制定国际化政策

妮可·祝斯特、科尼利厄斯·哈格梅尔

妮可·祝斯特 (Nico Jooste): 非洲高等教育国际化中心 (the African Center for Higher Education Internationalization) 高级主任、南非布隆方丹自由州大学 (the University of the Free State) 研究员

电子邮件: nico@afriac.ac.za

科尼利厄斯·哈格梅尔 (Cornelius Hagenmeier): 自由州大学国际事务办公室主任、非洲高等教育国际化中心董事会成员

电子邮件: hagenmeiercca@ufs.ac.za

南非国家高等教育委员会 (National Commission on Higher Education) 1996 年发布的报告所提及的指导建议并没有聚焦并引导南非高等教育系统发展国际化。反而, 这份报告所指出的是, 刚刚摆脱相对孤立时期的南非高等教育, 必须为国家成功参与全球市场培养具有必要技能和技术创新能力的人才。南非高等教育的国际化问题留给了大学部门, 因为国家政府正专注于其他活动, 旨在将种族界定和分散的系统转变成一个统一的系统。

2003 年的南非国际教育协会 (International Education Association of South Africa) 会议为该系统输入动力, 使其注意到制定国家政策的必要性。制定国家政策的依据包括: 教育作为一种国际现象的转变; 解决区域需求, 特别是非洲南部发展共同体 (Southern Africa Development Community) 的需求, 非洲发展新伙伴关系 (New Partnership for Africa's Development) 和非洲联盟带来的挑战; 以及在全球化背景下解决国家技能发展需求的必要性。然而, 直到 2012 年, 国家高等教育部 (National Department of Higher Education) 才启动了起草程序。

在制定政策框架的过程中, 有一个广泛的公众参与过程。国家高等教育部聘请了国内和国际专家制定了第一份概念文件, 安排了与南非公立大学代表的会议, 讨论他们对政策框架制定的建议。在起草过程中考虑了大学以及国内和全球专家的意见, 并举办了几次公共研讨会, 以解释作为指导机制的政策。

政策框架

政策框架基于 2012 年国家发展计划和其他国家政策文件。它实现了该国在 1997 年《南共体教育和培训议定书》(SADC Protocol on Education and Training) 中所作的承诺。它旨在为“高等教育国际化提供一个国家框架, 在这个框架内, 高等教育机构可以制定和调整其机构国际化政策和战略”。所有的高等教育机构都必须制定国际化的政策或策略, 并为国际化提供适当的管理和支持。加强历史上处于劣势地位大学的国际化发展是特别值得关注的。

高等教育机构考虑国家优先事项的义务与宪法中规定的学术自由保障是相对平衡的。该政策将相互性、互补性、质量、守

法和道德作为结构性原则。政府不允许直接指导国际化工作，而是被赋予扶持的角色。高等教育机构被要求在年度绩效计划中报告其在国际化方面的进展，并根据他们为自己设定的目标进行衡量。

该政策将研究国际化视为优先事项。大学的国际化发展应该让所有学生受益，而不仅仅是那些参与流动的学生：在地国际化是优先考虑的，课程国际化成为强制性的要求。国际化进程被视为一个将本地和/或本土知识带到国际社会的契机，因此鼓励地方社区参与高等教育国际化进程。

国际学生流动必须遵守严格的道德标准。虽然高等教育跨境合作的框架已建立，但只有私立高等教育机构被允许在国外设立分校。原则上，允许这些大学合作项目颁发共同、联合或连续学历，但是双学位仍然是禁止的。资助国际化主要被认为是机构的责任，鼓励机构“在其国际化活动中设计自我可持续发展的道路”。

2017 年 4 月政策草案的公布提高了南非大学的期望，即有一项政策来指导他们，并提供一个法律框架来支持国际联合或双学位项目。人们还期望，该政策将帮助以前处于劣势的大学在高等教育国际化中发挥更重要的作用，但由于该政策的延迟执行，从种族隔离制度延续下来的体制上的不平等仍得以继续。

持续的历史失衡

国际学生人数，作为国际化水平的一个指标，清楚地说明了这一点。历史上被认定为白人大学 (historically white universities) 和传统黑人或弱势大学 (historically black or

disadvantaged institutions) 的学生数据说明了以下情况。2018 年，黑人或弱势大学录取了 23% 的南非学生，但只录取了 9% 的国际学生。与南非的国际学生总数相比，黑人或弱势大学的国际学生数量每年都在下降。2018 年，黑人或弱势大学的学生群体中只有 2.5% 的国际学生，远低于标准和系统平均 7% 的水平。相比之下，白人大学的国际学生与本地学生的比例为 10%，明显高于其他学校，而且白人大学的国际学生占有所有国际学生的 60% 以上。这种不平等是过去遗留下来的。它还与领导能力和各机构应对国际机会的能力密切相关。

高等教育机构仍然引领潮流

政府部门领导层的变化、利益相关方意见分歧以及新冠疫情大流行等因素导致政策框架的最终定案延迟。在没有正式政策的情况下，许多大学仍在着手加强在地国际化和课程国际化，并根据政策草案调整其制度战略。它们正在强化机构支助结构和发展国际化报告结构。一些国家试图让当地社区参与到国际化进程中来。因此，南非政策框架草案已经对加强高等教育的国际化作出了实质性贡献，至少有一些大学已作好执行该草案的充分准备。该政策于 2020 年 11 月初公布，为国际化铺平了道路，使其成为南非教育体系的转型驱动力之一。这项政策的真正影响只有在未来几年才能看到。现在，国家高等教育部面临的下一个挑战是制定一个富有想象力的实施计划。如果成功实施，该政策将有助于克服南非高等教育国际化的历史不平衡，并成为发展中国家国际化的典范。