

# 尼日利亚高等教育就业政策分析<sup>①</sup>

楼世洲<sup>1</sup>, 宁业勤<sup>2</sup>

(1. 浙江师范大学高等教育学研究中心、非洲研究院 浙江金华 321004 ;

2. 浙江师范大学教师教育学院 浙江金华 321004)

[摘要] 尼日利亚高校毕业生就业状况自 20 世纪 80 年代起渐入困境。为此, 尼日利亚联邦政府和有关部门相继出台了许多政策, 包括改革大学课程内容、调整人才培养结构、拓宽毕业生就业途径等, 积极推动和促进高校毕业生就业。然而, 总体上看, 这些政策并没有取得较为明显的效果。究其原因, 既有国家经济对劳动力吸收力低和高等教育迅速膨胀等客观原因, 也有政策实施不力和政策自身存在偏差等主观原因。

[关键词] 尼日利亚 高等教育 就业政策

中图分类号: G649.437

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2008)11-0014-05

尼日利亚政府促进高等教育的一个最重要的动因是高等教育对经济发展的关键作用。因为即使一个发展中国家目前没有重大的研究成果产生, 但如果能够培养一支高水平的科技人才, 也能比其他发展中国家拥有更多的发展机会(Young, 1993), 因为科技人才能够高效掌握对推动生产力提高起关键作用的新的技术与技能。因此, 一方面大学要得到政府、社会和企业投入, 就必须努力提高毕业生质量, 在数量与结构上力求满足社会经济发展的需要; 另一方面, 社会各部门在吸纳高校毕业生促进经济发展的同时, 也会要求国家对高校不断加大投入, 为高校培养更优质的毕业生创造条件。尼日利亚政府、社会和企业界认为, 虽然在高等教育上投入了很多, 但高校毕业生的质量并没有相应的提高。高等教育的结构和内容没有与社会需求相联系。而学校则认为, 社会和经济

的发展并没有增加大学生的就业机会, 只是低层次的劳动力数量一直在增加。而且由于其他因素, 如人口剧增、城乡流动和工业化政策等导致了尼日利亚大学生失业问题日趋严重。为了改变这一状况, 尼日利亚政府推出了一系列改革措施来解决高等学校毕业生的就业难问题。

## 一、尼日利亚大学毕业生就业状况的历史回顾

尼日利亚独立初期, 正值国家各部门极需人才之际, 整个国家就业形势看好, 但随着 1967 年至 1970 年内战的爆发, 全国平均失业率由 1966 年的 1.7% 上升到 1974 年的 6.4%。<sup>[1]</sup>随后, 石油经济的繁荣又使尼日利亚平均失业率有所下降。<sup>[2]</sup>然而 20 世纪 80 年代尼日利亚遭受世界经济衰退的影响, 失业率又急剧上升。

本文系教育部“非洲高等教育国别研究”重点研究项目的研究成果之一。项目获得教育部和国家留学基金委的经费资助, 作者曾赴尼日利亚进行学术访问和专题调研。

作者简介: 楼世洲 (1957-), 男, 浙江义乌人, 浙江省人文社科重点研究基地浙江师范大学高等教育学研究中心、非洲研究院研究员, 博士;

宁业勤 (1973-), 男, 江西九江人, 浙江师范大学教师教育学院硕士研究生。

随着全国整个就业形势的恶化，大学毕业生的就业状况同样出现了紧张局面。从失业者的教育水平上看，中等后教育程度的失业者 1983 年占总失业人数的 5.4%，到 1988 年上升到 7.9%。<sup>[3]</sup> 1984 年，国家劳动力委员会对完成“国家青年服务队”(the National Youth Service Corps) 一年服务期的大学毕业生的就业情况进行跟踪调查，结果表明，相当少的毕业生在这一时候获得了工作。12 个月(即毕业后两年)，对最初调查过的 800 人再次回访，有 539 人回复。结果表明，1/3 的大学生仍然待业。<sup>[4]</sup>

进入 20 世纪 90 年代以来，大学毕业生失业率呈上升趋势。表 1 显示了 1992 年到 1996 年失业人口中不同受教育水平者所占的比例。在这 5 年间，未受教育者在总的失业人口中所占比例没有较大变化，变化较大的是受过初等教育者，而受过中等教育者在这几年间所占比例最高。与前 3 类失业者相比，受过中等后教育者所占比例不仅变化大而且呈上升趋势：1993 年仅为 4%，而在 1996 年高达 17.2%。这表明大学毕业生就业情况日渐恶化，以至于 2000 年 10 月 18 日，几百个没找到工作的大学毕业生聚集在总统办公室前要求政府给他们提供工作。<sup>[5]</sup>

表 1. 1992 年~1996 年不同受教育水平者在失业人口中所占比例(%)<sup>[6]</sup>

受教育水平	时间				
	1992	1993	1994	1995	1996
总体水平	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
未受教育	19.0	17.2	13.3	18.7	20.0
初等教育	15.7	17.9	13.2	36.7	11.5
中等教育	59.2	60.9	68.7	37.5	51.3
中等后教育	6.1	4.0	4.8	7.1	17.2

大学毕业生就业形势在城市地区更为严峻。1998 年，国家劳动力委员会调查表明，所有城市地区的平均失业率为 17%，而部分城市失业率要高出很多。<sup>[7]</sup>表 2 显示了几个大城市地区总的失业率以及失业者中受过中等教育与高等教育(科技大学与综合大学)者所占的比例。毕业于科技大学和综合大学的失业者所占比例中，Port Harcourt 地区堪称之最，分别达到 28.4%和 29.1%。

表 2. 1998 年部分大城市、地区不同受教育水平者在失业人口中所占比例(%)<sup>[8]</sup>

大城市地区	中等教育	科技大学	综合大学	总的失业率
Aba	15.2	30.0	26.3	16.2
Abuja	29.9	23.2	16.0	19.2
Ibadan	22.4	24.0	19.0	17.5
Kano	15.3	21.0	0.0	10.7
Lagos city	16.5	19.5	29.4	12.9
Port Harcourt	48.5	28.4	29.1	34.7

大学毕业生失业率居高不下一直持续到新世纪。2006 年 3 月，在关于复苏非洲高等教育的非洲联合会上，专家们就指出，尼日利亚 2000 年至少有 17%的大学毕业生未能被劳动力市场所吸纳。<sup>[9]</sup>

二、尼日利亚高等教育就业政策

独立以来，尼日利亚历届政府对高等教育在发展科技、振兴经济上寄予了极高的期望，对高校毕业生的就业问题也给予了高度关注，先后颁布了一系列政策，从而推动和促进高校毕业生就业。

随着尼日利亚内战爆发以及石油经济的衰落，尼日利亚继承殖民统治时期的教育体系，日益暴露出难以适应社会发展需要的诸多弊端。鉴于此，1969 年国家教育研究委员会(NERC)开始研究制定新的国家课程标准，同时变革殖民时期“6-5-2-3”模式而推行现行的“6-3-3-4”教育体制。该变革的最终结果是制定了《国家教育政策》(1977 年，1981 年修订)，其核心理念在于“教育应该在实现社会变革和国家发展上发挥作用”。<sup>[10]</sup>因此，尼日利亚在中等教育层次开始引入职前科技类核心课程，从而为学生进一步接受更高层次的教育打下知识基础。

传统的尼日利亚高等教育主要是学术性的，其毕业生主要流向各级政府部门。但随着国家工业的不断发展，科技类人才的需求不断增加，原有的毕业生难以适合雇主的需要，特别是私人部门。鉴于此，科学和科学相关的课程在高等学校受到重视，同时，政府促进毕业生就业的相关政策也开始推出。1981 年修订后的《国家教育政策》指出：“在职业教育领域，课程内容应反映我们国家的需

要,要采取措施使政府、雇主及大学参与到一个连续的对话之中,以便在国家发展和决策中更好地利用大学的人才和专门技术。就政府来说,作为一个特别政策,政府设计了国家青年服务队计划,以培养学生的社会服务精神和社会发展责任感。这一计划已扩充到其他高等学习机构。”<sup>[11]</sup>

为了更好地促进高校毕业生就业,1971年,尼日利亚创立了“工业培训基金”(the Industrial Training Fund),为就业于工业或商业部门的毕业生进行培训提供便利条件。工业培训基金于1973年拟订了“学生工作实践计划”(the Student Industrial Work Experience Scheme),以帮助工程、技术、银行和会计类学生获得工作所需的实践经验。为实施这一计划,在技术/理工学院和综合大学中学习这些专业的学生要在某一工业或商业机构进行至少3个月的培训。同时,国家规定普通国家文凭的毕业生必须有1年的工作经历,然后才能进入国家高级文凭序列。20世纪80年代初期,尼日利亚联邦及州政府新建了一系列科学技术大学,旨在加强大学与就业之间的联系,同时促进国家科技进步。

20世纪90年代以来,高校毕业生就业压力与日俱增,失业问题日益严重。对此,联邦政府、教育部及国家大学委员会(National Universities Commission)等相关部门在促进毕业生就业上出台了许多政策。在尼日利亚,人们对理工、科技类职业和高校具有传统的排斥心理,并视它们低人一等,而文科类则备受推崇。结果,随着高校的逐年扩招,文、理科学生的比例失调日益严重。但国家工业化的逐步推进却需要更多的理科类毕业生,这样就出现了既有大量岗位空缺又有大量毕业生失业的情况,人才培养结构与社会对人才需求结构明显错位。“毫无疑问,市场力量极大地影响着大学生的专业选择。然而,作为一个渴望经济快速发展的国家,对于大学的这种专业选择,政府认为不能完全交由市场的力量来决定”。<sup>[12]</sup>正是在这一背景下,国家大学委员会做出规定,各大学在招生上应保持40:60的文、理比例,而且这一规定被列入了2004年的国家教育政策。

2004年5月,国家大学委员会等相关机构决定从2005年起对所有在校本科生实行“义务创业教育计划”(Compulsory Entrepreneurial Education

Scheme)。其主要目的在于提高大学毕业生的可雇用性,使毕业生具备自我创业精神和能力。<sup>[13]</sup>通过对学生在未来创业上识别机会、配置投资以及组建团队等方面的培养教育,使他们毕业后不必只竞争着进入公共服务部门,也能自行经营药店、餐馆,开办私立学校、小型加工厂等。该计划提出后被列入修订后的大学最低学术标准,并作为考察大学工作的重要内容。

2006年6月,国家大学委员会在进行相关调研之后决定对所有在校本科生实施“计算机必修计划”,以此提高大学生的计算机水平,适应就业市场的需要。同年7月,在考虑到新世纪的许多职业需要更高水平的知识和技能的情况下,尼日利亚联邦政府决定对所有中等及中等后教育实施“基础后科技教育计划”(the Science and Technology Post-Basic Education Scheme),其目的主要包括:促进对国家发展具有重大影响的科学技术的发展;促进基础后科技教育教师专业发展;在基础后教育中确保科技教育的可获得性,提高教育质量,确保性别平等,修订科技教育课程及内容,改进教学策略及评价机制,使它们与工作市场密切相连。<sup>[14]</sup>

为了确保各类高校毕业生质量,满足毕业生预期雇主的需要,联邦政府1985年通过了第16号法案,授权各高校管理机构对各学科专业制订最低学术标准。同年,国家技术教育委员会(National Board for Technical Education)成立,它通过视察、督导、授权等控制多科和单科大学教育教学标准。1989年国家教育学院委员会(National Commission for College of Education)创立,其重要职责在于为教师教育确定最低学术标准、颁发资格证书并授予其他奖励,以此确保教师教育质量。作为所有综合大学的管理机构,尼日利亚大学委员会除了严格执行最低学术标准外,每年还对各大学教学计划进行考核,对大学的招生人数依据各校能力规定出最低限额(即承载量),以提高大学体系的教育教学质量。

### 三、尼日利亚高等教育就业政策分析

尼日利亚政府及相关部门在高校毕业生就业问题上采取了一系列政策措施,包括改革课程内容、调整人才培养结构、提升毕业生质量等,但面



对持续居高不下的毕业生失业率,我们有理由认为这些政策并没有取得较为明显的效果。究其原因,主要有以下几个方面:

第一,尼日利亚日益恶化的经济环境是就业政策难以发挥作用的最重要的客观原因。自从石油经济衰退,特别是国家经济结构调整计划实施以来,尼日利亚整个经济状况一度下滑并长期处于低水平状态。1985年到1992年间,GDP实际平均增长率为3.8%;其间甚至出现过负增长,在以后的10余年间,这种趋势仍在继续。据2006年世界银行的《非洲发展指数》,1996年到2005年间,尼日利亚GDP年均增长率为4.0%。<sup>[15]</sup>从人们的生活水平来看,1994年~2002年,尼日利亚生活标准每天不到1美元的人口比例年均高达70%。<sup>[16]</sup>这种经济状况和消费水平决定了国家各部门对劳动力需求的有限性,这是大量毕业生失业的根本原因,也是就业政策难以发挥作用的最为重要的客观原因。

第二,快速的人口增长以及随之而来的逐年扩招是就业政策难以发挥作用的又一客观原因。尼日利亚是人口大国,其人口增长率年均达2.6%。<sup>[17]</sup>随着人口的不断增长,要求接受高等教育的人口急剧上升,而独立后的尼日利亚政府对高等教育寄予了极高期望。因此,高等教育体系飞速膨胀。独立时,尼日利亚仅1所高校,到1998年,综合大学37所,理工学院45所,教育学院58所,单科学院30余所。1960年,大学在校生共计2,545人,到1989年,这一数据剧增到172,404人,30年间增长了6674%,年均增长222%。<sup>[18]</sup>2000年以来,由于州立大学特别是私立大学的大量创建,大学体系又一次飞速膨胀。到2007年5月,综合大学达到89所,在校生高达725,899人。大量增长的毕业生逐年涌入劳动力市场,面对有限的就业岗位,即便出台诸多就业政策,失业仍然在所难免。

第三,就业政策实施不力是其难以发挥应有作用的重要主观原因。政策要发挥预期效果,有效实施是关键。在尼日利亚,就业政策实施不力是政策失效的重要主观原因。这突出表现在大学招生政策上:一是控制文理比例,以协调人才培养结构;二是规定大学承载力,以提高毕业生质量。在文理比例上,2004年国家教育政策规定各大学招生以文、理40:60的比例招生。但从2005年大学招生实际来看,联邦大学文、理比例为45.3:54.7,州立

大学为62.7:37.3,私立大学51.3:48.7。<sup>[19]</sup>再从大学的承载力来看,国家大学委员会按照多项指标确定了每所大学所应容纳的在校生数,但实际情况与这些标准有很大出入。2004年~2006年间,拉各斯大学(Lagos)承载力为19,530人,但实际在校生达28,354人,超额8,824人;相反又有许多大学学生不足,如伊巴丹大学,承载力达20,195人,而实际在校生17,766人。<sup>[20]</sup>

第四,就业政策自身存在的偏差是其难以发挥应有作用的又一主观原因。应该说,尼日利亚上述就业政策的目标或愿景都是美好的。但联系其国内具体情况,特别是经济境况,其中许多政策不免缺乏可行性。例如,尼日利亚将科技类课程更多地引入中等教育特别是高等教育,创建科技大学,实施“计算机必修计划”等,其目的都在于加强学生就读与就业间的联系。然而,这些政策的实施需要坚实的经济基础,但不幸的是,尼日利亚经济的长期萧条致使这些政策无法实施。“与其他地方大学教师的工作条件相比,尼日利亚教师就如要空着手砍倒森林里的参天大树,大学里所有的工作设备极度缺乏,除了学生”。<sup>[21]</sup>大学连必需的实验器材、图书资料甚至教学所需的易耗品都难配齐,又如何让学生接近计算机,让学生进入实践工场。很显然,这些政策自身存在的偏差也是其难以发挥作用的重要原因。

如上所述,尼日利亚高等教育就业政策在毕业生就业上没有取得较为明显的效果,但如果没有这些政策,毕业生就业境况将会更糟糕。就业政策未能发挥较明显作用,其客观原因是政策制定者无法回避的,它应成为政策制定者制定政策时的活动框架;主观原因则是政策制定者和实施者所必须努力避免的。惟有如此,就业政策才能带来更为满意的效果。

#### 参考文献:

- [1][10] Duro Ajeyalemi. Education and Employment: A Crisis Point. Ejiogbe, Aloy. M. Emergent Issues in Nigerian Education. Lagos: Joja Educational Research and Publishers Limited, 1987.60~75.
- [2] Third Progress Report on the Third National Development Plan 1975~1980. Lagos: Federal Office of Statistics. 37.

- [3] Canagarajah, Sudharshan.The Evolution of Poverty and Welfare in Nigeria (1985~1992). Lagos: Olatunji & Publishing Press, 1997.73,11.
- [4] Western Africa Department Population and Human Resources Division (World Bank).Nigeria: Costs and Financing of Universities. The World Bank,1987.26.
- [5][6][7][8] Andrew Dabalen. Labor Market Prospects for University Graduates in Nigeria [EB/OL]. [http://sitere-sources.worldbank.org/NIGERIAEXTN/Resources/labor\\_market\\_univ.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/NIGERIAEXTN/Resources/labor_market_univ.pdf).2000-11-16/2008-07-22.
- [9] Executive Secretary (NUC).Revitalizing Higher Education in Africa: The Development of a 10-year Restoration Plan by the Africa Union.National Universities Commission Monday Memo, 2006-3-6 (1).
- [11] Federal Republic of Nigeria.1981 National Policy on Education (Revised).Lagos: Federal Government Press, 1981. 23~24.
- [12] Executive Secretary (NUC).What Is the Choice Discipline of 2005 UME Candidates. National Universities Commission Monday Memo,2005-10-3,(1).
- [13] Executive Secretary (NUC).Compulsory Entrepreneurial Education for Undergraduates of Nigerian Universities. National Universities Commission Monday Memo,2004-5-10,(1).
- [14] Executive Secretary (NUC).Boost for the Development of Nigeria's Post-Basic Science and Technology Education. National Universities Commission Monday Memo, 2006-7-24,(1).
- [15][16] World Bank.2006 African Development Indicators. Washington: the World Bank, 2005. 3 309.
- [17] T.M.Yesufu.The Human Factor in National Development: Nigeria . Ibadan: Spectrum Books Limited, 2000.48.
- [18] Lawrence Offie Ocho. Issue and Concerns in Education & Life.Enugu: Institute for Development Studies, 2005.306.
- [19] Executive Secretary (NUC).Science and Technology Human Resource Development in Nigerian Universities in 2005.National Universities Commission Monday Memo, 2006-2-27,(1).
- [20] National Universities Commission. Summary of Carrying Capacities of Nigerian Universities (2004-2006). Abuja: NUC, 2006.1,3.
- [21] Felicia Ofoegbu & Mon Nwadiani.Level of Perceived Stress among Lectures in Nigerian Universities.Journal of Instructional Psychology, Vol.33, No.1, 2004.66~75.

## An Analysis of Employment Policy in Nigerian Higher Education

LOU Shi-zhou, NING Ye-qin

**Abstract** Since 1980s, the employment situation of Nigerian university graduates gradually fell into the dilemma. Therefore, Nigerian Federal Government and related departments have issued a series of policies to promote graduates employment, including reforming the curriculum content, adjusting the structure of training and improving the quality of graduates etc. However these policies are not very effective. The reasons behind include the low labor absorbability of national economy, rapid expansion of university system as well as poor policy implementation and the inherent deviations of policies.

**Key words** Nigeria higher education employment policy

本文责编 晓 洁