

尼日利亚职业技术教育体制改革的分析

楼世洲 彭自力

(浙江师范大学教育科学研究院 浙江金华 321004)

[摘要] 进入 21 世纪以来,尼日利亚制定了发展人力资源大国的发展目标。尼日利亚政府围绕着提高职业技术教育质量,对职业技术教育体系进行了一系列的改革,如实施职业技术教育专业认证制度,加强职业技术学校同企业之间的合作,建立基础教育后的专门技术培训体系等。这一系列改革举措取得了一定成效,但同时也面临着新的困境。

[关键词] 尼日利亚 职业技术教育 体制改革

中图分类号:G551.4

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2010)04-0007-05

尼日利亚是非洲人口最多的国家,并且自然资源非常丰富,是目前非洲国家中主要的石油输出国家。但是,丰富的自然资源并没有给国民带来福祉,目前全国有多达 70.2%的人口人均日收入少于 1 美元,被世界银行列入最贫穷的国家之一。^[1] 其重要原因就在于技术人才,特别是国民经济重要部门的关键技术人才缺乏。一方面政府、企业和一些机构每年要雇佣成千上万的“外国专家”,^[2] 另一方面国内的失业率一直居高不下,城市地区的平均失业率达到 17%,^[3] 而农村地区则更高。为此,尼日利亚政府制定了一个“21 世纪国家经济振兴计划”(NEEDs),提出到 2020 年成为非洲人力资源强国的发展目标,并围绕这一发展目标对职业技术教育体制进行了一系列改革。

一、尼日利亚职业技术教育体制改革的框架体系

为了提高职业技术教育质量,尼日利亚着重进行了职业教育质量保障体制改革,主要包括:着力实施职业技术教育专业认证制度,加强职业技术学

校同企业之间的合作,建立基础教育后的专门技术培训体系等。

(一)实施专业认证制度

为了提高职业技术教育专业化水平,实现管理的制度化、法制化,尼日利亚实施了全面的专业认证制度。长期以来,尼日利亚的教育评估机构纷繁复杂,除了国家技术委员会外,还有西非考试委员会、英国皇家社科协会和伦敦城市行业协会、国家劳动局等,这对建立国家化的专业质量标准十分不利。为此,尼日利亚 1985 年第 16 号令通过联邦教育部授权国家技术教育委员会(NBTE)制订全国职业技术教育的最低学术标准,并对全国职业技术教育机构的办学质量进行监督,并于 1992 年成立了国家商业和技术考试委员会(NABTEB)。但尼日利亚真正在全国实施全面的专业评估和认证制度,则是在 1999 年以后。

尼日利亚职业教育专业认证的执行机构为国家技术委员会的下属机构国家技术教育委员会。根据 1985 年第 16 号令颁布的,并于 1993 年第 9 号令修改的《国家机构确立最低标准》的专业认证标

作者简介:楼世洲(1957-),男,浙江义乌人,浙江师范大学教育科学研究院研究员,教育学博士;

彭自力(1982-),男,江西九江人,浙江师范大学教育科学研究院硕士研究生。

准 2000 年国家技术教育委员会制定了专业认证的实施细则,将专业认证的主要内容分为:专业面貌、学术表现、基础设施、教学与师资、投入资金以及技术合作。每个项目又分为一定数量的子项目。专业认证结果分为三种:优秀(Accredited/Recognised)、合格(Approved)和不合格(Expired/Deferred)。为了使认证结果具有实质性效果,对三者有效期给予不同规定:5年、2年和停止招生。^[4]政府还将专业认证同学校招生资格相联系,规定“只有通过了专业认证的专业才有招生资格”。促使职业教育机构提高教育质量和水平。专业认证每年进行两次,到2009年为止,尼日利亚国家技术教育委员会已经对职业技术教育各级机构进行了15次全面专业认证。^[5]2003年后,尼日利亚在专业认证基础上,又实施了课程的质量评估制度,将课程评估与专业认证相结合,使得职业教育的质量保障落实到具体课程中。为了提高课程和专业认证的权威性,国家技术教育委员会组建了由技术专家、行业代表和教学专家组成的评估专家组,对职业学校的专业和课程进行专项评估。

(二)促进职业教育,开展校企合作

为了更好地将职业技术教育同企业紧密结合在一起,更好地服务于经济发展,尼日利亚出台了一系列政策,加强企业与职业技术学院之间的联系。一是建立针对九年义务教育后的中等职业培训机构(VEIs),以及针对十二年普通教育毕业生的职业创新培训机构(IEIs);二是在一些大型企业建立针对大学生企业实践和就业培训的工业实践项目(SIWES)。校企合作中的VEIs和IEIs项目是根据社会需要建立的一种社会化的教育与培训机构,而大学生企业实践项目(SIWES)则是由联邦政府领导,并提供资金支持的满足本科第四年实习而提供的企业实践项目。

为了解决尼日利亚的就业困境,尼日利亚政府规定,进口产品达到全国销售量的15%时,则必须在国内建立工厂,而外资企业的雇员中本国劳动力必须达到2/3以上。为此,尼日利亚在全国各州建立了一批中等职业教育性质的职业培训机构(VEIs)和第三级专门教育性质的职业创新培训机构(IEIs)。一方面解决普通教育的毕业生就业准备教育问题,另一方面满足国家对技术性劳动力

的需求。2007年,尼日利亚政府将这种社会化的职业培训机构纳入正式的教育体系内。联邦教育部颁布了VEIs和IEIs的学制,规定VEIs招收具有初中毕业水平的毕业生,学制为3年,目的在于为那些将要在不同领域工作的人提供基本知识和技能。学生每学年结束后都可以终止学业进入劳动力市场,并取得相应的国家职业一、二、三级资格证,完成3年学业毕业后既可进入劳动力市场就业,也可以进入IEIs继续学业。职业创新培训机构IEIs是属于第三级的专门化职业教育,招收普通高中毕业生和获得全国高中水平考试5个学分的中等职业教育的毕业生,学习年限分为全日制两年和在职兼读3年,学生毕业后可获得国家技术学位证书(NID)。那些想继续深造者,可以进入技术大学或多科技术学院继续学习,他们将成为具有技术创新能力的应用型专门人才或各行各业的技术和管理人才。^[6]至2010年1月为止,尼日利亚共建立了70个此类职业教育机构。^[7]

大学生企业实践项目是由联邦政府工业培训基金会(ITF)资助的大学生实践和就业培训项目。联邦政府工业培训基金会(ITF)成立于1973年,基金会的宗旨是为尼日利亚高等院校毕业生提供实践机会。但在1999年前ITF基本上没有开展实质性的培训项目。大学生企业实践项目在2001年推行后,形成了一个由工业培训基金会主导,国家大学委员会(NUC)、国家技术委员会(NBTE)和国家教师教育委员会(NCCE)三大机构协同管理的机制。联邦政府提供项目实施所需要的资金,由联邦政府工业培训基金会负责在企业中设立技术训练中心,承担大学生企业实践项目。大学生企业实践时间长短有所不同,多科技术大学和教育学院的学生为4个月,综合性大学的学生为6个月。^[8]完成大学生企业实践项目的学生可获得技术和应用型学位或证书。2009年,共有184个大学参与该计划,其中综合性大学50个、多科技术学院76个、教育学院58个。^[9]

(三)建立基础教育后的专门技术教育体系

为了保持职业技术教育的活力,提高核心技术领域内的竞争力,尼日利亚在2007年制定了一个“基础教育后的专门技术教育体系”四年规划(简称“STEP-B计划”)。“STEP-B计划”是联邦政府

利用世界银行的专项贷款实施的。2005年尼日利亚政府委托世界银行专家开展全国人力资源开发的专项研究,提出了《基础教育后科学技术教育的调查报告》。调查报告认为,当前尼日利亚基础教育后科学技术教育薄弱,严重影响了毕业生在中端劳动力市场的竞争力。报告提出,作为非洲人口大国,尼日利亚应该建立人力资源强国的发展目标,构建一个全民化的基础教育后科学技术教育体系。

为了实施该项目,尼日利亚政府获得了世界银行对尼日利亚1.8亿美元的专项贷款,世界银行直接参与该项目的评估,并且根据评估结果进行资助。目前对项目的评估和资助分为三个方面:质量保障和改革资金(QEIF)、资助表现突出的培训机构基金和培训部门与项目管理基金。至2009年,世界银行已经分别资助了8,100万、5,400万和2,700万美元,合计1.6亿美元,还有1,800万未到账。项目重点关注的领域有经济与金融分析、技术、信托、社会、环保、安全防卫政策以及政策咨询与解读等7个领域。^[10]

为了使基础教育后科学技术教育计划项目平稳、有序地进行,尼日利亚成立了专门管理机构——国家基础教育后科学技术教育项目组织委员会(NPSC)。每两年项目组织委员会(NPSC)进行一次全面的评估和总结,作为政策调整和修改的依据。^[11]至2010年1月,共有包括国家技术委员会在内的10家机构获得该项目的专项资助。^[12]

二、尼日利亚职业技术教育体制改革的成效分析

(一)职业技术教育专业认证取得进步,但通过率偏低且不均衡

尼日利亚对所有职业技术大学,无论是联邦的,还是州立的、私立的,无论是多科技学院还是单科技学院,或其他社会性的技术培训机构,都要进行专业和课程的认证,并且规定只有通过认证的教育和培训机构才具有招生资格。这项制度的实施,一方面创设了一个客观公平的环境,对各种性质、各种层次的职业技术教育机构一视同仁;另一方面,迫使各职业技术教育和培训机构努力提高专业和课程质量,以达到认证的基本标准。虽然专业认证对尼日利亚职业技术教育质量的提

高发挥着重大作用,但还存在着诸多问题。

在尼日利亚的职业教育体系中,多科技学院是职业技术教育的最高层次。由于教育财政投入不足,绝大部分多科技学院的办学经费严重不足,设备老化,资料缺乏,师资流失严重。而专业评估标准过高,导致很大比例的专业课程无法通过专业认证。根据2007年全国多科技学院的专业认证结果看,总体结果不能令人满意。全国54所多科技学院的1,541门专业课程接受了认证评估,只有1,039门专业课程通过认证,占67.4%,多达294门专业课程(占19.1%)被完全否定。^[15]如伊巴丹(Ibadan)多科技学院就有34门专业课程未通过专业认证,占了该学院所有认证课程的57%。^[16]其次,从职业教育机构的性质看,认证结果通过率从高到低,依次为联邦、州立、私立。根据2007年全国多科技学院的专业认证结果分析,联邦多科技学院参加认证的744门课程,有554门通过认证(占75.4%);州立多科技学院通过444门(占59.2%);私立多科技学院只有37.2%通过认证。^[17]此外,从不同专业通过率来看,差距非常明显。金融、信息、医学、艺术等课程的通过率均不满60%,其中医学只有可怜的57.1%;最高的为环保和科学,也只达到76.5%和73.4%。^[18]

“被完全否定”的专业在下一年将要被取消招生资格,直到再次通过认证。而过高的不合格率与实际严重脱节,导致专业认证在复评时不得不降低标准,让大多数专业课程合格。以亚巴多科技学院为例,2006年该校有多达34门专业课程被完全否定,占了全部课程的57%。^[13]而到2007年对62门专业课程进行复评时仅有6门未通过认证。^[14]

(二)职业教育校企合作意义重大,但实施过程中力不从心

校企合作的目的在于提高职业教育质量,为企业培养适切人才。尼日利亚意识到其中的重要意义,对大学生企业实践项目的投入呈逐年增长趋势。2003~2005财政拨款分别为5.86亿奈拉、9.75亿奈拉、10.83亿奈拉,但在实施过程中面临着诸多问题。

首先,资金短缺问题依然存在,使得有些计划心有余而力不足。以2007年为例,大学生企业实践项目的财政投入为10.3亿奈拉,但参加大学生企业实践项目的学生数为19.6万,^[19]人均经费

只有26美元。26美元却要最少维持每个学生4个月的实践需要,简直难以想象。

其次,中等职业培训机构(VEIs)和职业创新培训机构(IEIs)都是由私营企业举办,其目的在于赢利。这些机构办学资金本来就不雄厚,教学设备缺乏、实验室条件简陋,但办学者在收取学费后,不用来改进教学质量、补充教学设备而挪作它用。从VEIs和IEIs的审批结果来看,2008年、2009年两年批准成立了70所职业教育培训机构,从一定程度上来说有些马虎了事。基于上述原因,从劳动力市场反应来看,职业技术培训的效果不很明显。

第三,职业教育校企合作管理滞后,势必造成一定程度混乱。由于大学生企业实践项目的具体负责单位是工业培训基金会,而参与该项目的院校将学生派到实习基地后很少派人到现场负责监督,企业也没有与实习学生之间建立必要的互动、交流机制。^[20]2009年,一份针对尼日利亚河流州(River State)5所参加学生企业实践项目的高等教育机构的调查表明,只有59%的雇主对参加过该项目实习的毕业生满意。^[21]2008年,尼日利亚地平线培训机构总裁在接受《商业日报》采访时表示:“尼日利亚并不是缺少工作,但却有70%的大学生在毕业时失业。究其原因在于,毕业生不具备市场需要的技能。”^[22]虽然这一说法可能有点偏激,但从一定意义上表明VEI和IEIs以及大学生企业实践项目取得的效果有限。

(三)基础教育后的专门技术教育计划意愿虽好,但效果并不明显

“STEP-B计划”资助的对象主要是那些培养社会精英的行业,如金融、信息技术、信托保险、医疗、教育和安全防卫等领域,其目的在于培养国际化的水平人才,为实现尼日利亚成为人力资源大国的“跨越式”发展而努力。这一项目的绝大部分经费由学校、研究和管理机构所控制,项目计划的受益面有限。如在全国80余所多技术学院中,目前只有联邦伊达多技术学院、卡杜那多技术学院、亚巴技术学院等10家机构获得资助资格。

国家技术教育委员会主席(Yakubu)认为:“尼日利亚职业技术教育中从事研究所用的数据库和图书资料极其匮乏,一些必要的设备买进后由于缺少必要的维护技术工人而被搁置,高质量教师由于薪资低而不愿意从事职业研究。”所以许多机

构并未真正参与“STEP-B计划”。^[23]再从实际效果来看,“STEP-B计划”的实施并未发生实质性的变化。建立健全的网络信息系统、专门领域的知识和能力标准、行业的人才供需状况等都是“STEP-B计划”最为重要的内容之一,但目前这些信息不用说公众无法取得,就连尼日利亚国家技术委员会(NBTE)也无法提供。

三、尼日利亚职业教育体制改革面临的困境分析

当前,尼日利亚推行职业技术教育体制改革面临着重重困境。这些影响因素既有一直以来长期存在的,也有在执行过程中新出现的。

第一,尼日利亚质量保障体制改革最大的困扰在于资金不足。由于教育经费的不足,尼日利亚职业技术教育整体水平不高,一些劳动力市场急需且培养成本较高的专业,如计算机、医学等,专业认证通过率非常低。职业技术教育无论是高等教育层次的多技术学院,还是中等教育层次的单技术学院都举步维艰。因此,要想发展职业技术教育,提高职业技术教育质量,就必须加大对教育,特别是职业技术教育的投入。

第二,政策执行不到位使得职业技术教育体制改革难以奏效。首先,政策顺利实施的前提在于政策本身要科学合理。尼日利亚有很多政策要么照搬英国,要么模仿美国,就是没有考虑尼日利亚本国的国情。如校企合作虽然是一种国际趋势,但尼日利亚在实施之前并没有进行充分论证,对建立职业技术教育培训机构的资格缺乏准入和淘汰机制,使得一大批以赢利为目的的培训机构蜂拥而至,两年之内竟成立70所各种类型的职业技术教育培训机构。其次,在各项改革计划的实施过程中,管理不到位也是政策失败的重要原因。如在大学生企业实践项目实施过程中,由于企业和学校分工不明确,使得管理缺位,导致项目实施流于形式。此外,信息系统的不完备也是政策难以有效执行的重要原因之一。

第三,人们对职业技术教育的消极态度,从思想观念上限制了尼日利亚职业技术教育体制改革。尼日利亚经历了长期的英国殖民统治,社会各界普遍忽视职业技术教育,崇尚精英教育和学术

至上。目前,虽然这一观念有所改变,但人们还是认为职业技术教育是培养“二等公民”的教育。政府也只是将职业技术教育作为缓解就业和入学压力、减轻财政压力的重要手段,缺乏对职业技术教育可持续发展的战略性思考,因而对职业技术教育的财政和政策支持力度远小于综合性大学。家长也只有在子女不能考入综合大学时,才考虑将他们送入职业技术教育机构。此外,由于职业技术学院办学质量不佳,更增加了社会对职业技术教育的怀疑态度。由于这些因素的影响,使得尼日利亚职业技术教育在改革过程中参与程度不高、各方面配合不积极等,也就导致职业技术教育体制的改革举步维艰、成效不大。

参考文献:

- [1] J.U.Nwagwu. Alleviating Poverty Through Vocational Education: The Nigerian Experience. *Journal of Technology and Education in Nigeria*. 2005, 10(2): 10~14.
- [2] Nwaka, Geoffrey I. Higher Education, the Social Sciences and National Development in Nigeria [EB/OL]. <http://www.codesria.org/Links/Conferences/general-assembly11/papers/nwaka.pdf> 2007-05-22/2010-01-12.
- [3] Andrew Dabalen. Labor Market Prospects for University Graduates in Nigeria [EB/OL]. http://sitere-sources.worldbank.org/NIGERIAEXTN/Resources/labor_market_univ.pdf 2000-11-16/2010-01-12.
- [4][8] 楼世洲. 尼日利亚高等教育研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社出版, 2009: 214~216, 214.
- [5] Bukola Olatunji. Nigeria: 81 Percent of Polytechnics, Colleges Programmes Accredited [EB/OL]. <http://allafrica.com/stories/200906110117.html> 2009-06-11.
- [6] NBTE. Standards and Criteria for Approval of Programmes in Vocational Enterprise Institutions (VEIs) & Innovation

- Enterprise Institutions (IEIs) Programmes. Kaduna: National Board for Technical Education, 2007: 2~5.
- [7][9] NBTE. Institutions [EB/OL]. <http://www.nbte.gov.ng/institutions.html> 2010-01.
- [10][11] NBTE. Science and Technology Education Post-Basic (STEP-B) Project [EB/OL]. <http://www.nbte.gov.ng/downloads/STEPB%20PIM.doc> 2008-07-22.
- [12] NBTE. NBTE and Federal Polytechnics Received Grant From the Science and Technology Education Post-Basic (STEP-B) Project [EB/OL]. <http://www.nbte.gov.ng/stepB.html> 2009.
- [13] NBTE. Accreditation Problems in Polytechnics [EB/OL]. http://www.nigeria-planet.com/accreditation_problems.html, 2006-03-28.
- [14][15][17][18] NBTE. Accreditation Status of Programmes Offered in Polytechnics and Similar Tertiary Institutions [EB/OL]. http://www.nbte.gov.ng/downloads/ACCREDITATION_STATUS_OF_PROGRAMMES.pdf 2007-01-12.
- [16] NBTE. Accreditation Problems in Polytechnics [EB/OL]. http://www.nigeria-planet.com/accreditation_problems.html, 2006-03-28.
- [19] C.K. Ogbena. Nigeria: ITF Boss Decries Poor Funding of SIWES [EB/OL]. <http://allafrica.com/stories/200806090393.html> 2008-06-08.
- [20] F.A. Odugbesan. Establishing Partnership in Technical and Vocational Education. New York: UNEVOC, 1995: 168.
- [21] S.W. Wodi. Appraisal of Students Industrial Work Experience Scheme (Siwes) in Five Tertiary Institutions in Rivers State, Nigeria. *European Journal of Social Sciences*, 2009, (7): 45.
- [22] Emeka Ezekiel. Why Graduate Unemployment Rate Is High. *Business Day*, 2008-12-09.
- [23] R.L. Oyekanmi. NBTE Unfolds Ambitious Agenda to Re-position Technical Education. *the Guardian*, 2008-04-24.

An Analysis on the Reform of Vocational and Technology Education System in Nigeria

LOU Shi-zhou, PENG Zi-li

Abstract Since the 21st century, Nigeria has drafted a blueprint to become a big country with rich human resources. In order to improve the quality of TVET, Nigeria has launched a new round reforms, for example, implementing accreditation system in TVET, strengthening the cooperation between schools and enterprises and establishing professional training system. All of these measures have gotten some results, meanwhile there are still lots of challenges.

Key words Nigeria; Vocational and Technology Education; system reform

本文责编 晓 洁